

משרד הפנים

פעולות ביקורת

נערכה ביקורת באגף לעלייה ומרשם, בלשכות מחוזיות ונפתיות לעלייה ומירשם, ובמספר תחנות רישום. עוד נערכה ביקורת בנושא מתן שירותים לקהל הפונים, בכל הנוגע למסמכי נסיעה ולמעמד אישי.

באגף לשלטון מקומי, בשלושה מינהלי מחוזות ובכמה רשויות מקומיות, נערכה ביקורת על חלוקת המענקים ברשויות המקומיות.

במשרדי האוצר, הפנים, החינוך והתרבות וכן במספר רשויות מקומיות נערכה ביקורת על מימון הוצאות הרשויות המקומיות בדרך של מלוות.

בחלק מהוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה, המשותפות לכמה רשויות מקומיות, נערכה ביקורת על עודפי כספים שהצטברו בוועדות.

ביקורת בענייני מחצבות (ראה דו"ח זה עמ' 412) הושלמה באגף לתכנון במשרד הפנים. נערכה ביקורת בוועדת הבחירות המרכזית בנושא כוח אדם וניהול כספים וחשבונות.

שירותי עלייה ומרשם אוכלוסין

אחד התפקידים המרכזיים של האגף לעלייה ומרשם במשרד הפנים (להלן — האגף) הוא ביצועם של החוקים, המסדירים את הכניסה לארץ והיציאה ממנה; האזרחות הישראלית ורישום היושבים במדינה. במסגרת תפקידו זה מספק האגף שירותי תיעוד ורישום; מקיים מעקב שוטף אחר שינויים במעמדם האישי ובפרטיהם האישיים של התושבים (בעיקר לידות, פטירות, שינויי שם ושינויי מען) ומספק מידע על האוכלוסיה לגורמים שונים. כמו כן עוסק האגף במתן אשרות לעולים, לתושבים ארעיים, למבקרים ולתיירים.

החוקים העיקריים, שעל פיהם פועל האגף הם: חוק השבות, תשי"ז—1950; חוק הכניסה לישראל תשי"ב—1952; חוק האזרחות, תשי"ב—1952; חוק הדרכונים, תשי"ב—1952; חוק השמות, תשט"ז—1956; וחוק מרשם האוכלוסין, תשכ"ה—1965.

האגף פועל באמצעות שלוש מחלקות אופרטיביות: המחלקה למרשם האוכלוסין — העוסקת ברישום התושבים ושינוי במצבם האישי ובעיקר: רישום עולים, לידות, שינוי מען, ופטירות; המחלקה לעלייה ואזרחות — המנפיקה מסמכי נסיעה, דרכונים ותעודות מעבר, רכישה וויתור על אזרחות; המחלקה לאשרות נותנת אשרות ורישונות ישיבה, למבקשים להכנס לישראל. מחלקה נוספת שבאגף, מחלקת המיכון, מנהלת את קובץ התושבים, שהוא מאגר מידע עיקרי על אוכלוסיית המדינה. מחלקה זו מעדכנת ומתקנת את רישומיה ומספקת מידע לגורמים שונים.

שירותי העלייה והמרשם לתושבי המדינה ניתנים באמצעות שש לשכות מחוזיות, 14 לשכות נפתיות (להלן — לשכות) ו-26 סניפים. כן פועלים מטעם המשרד, פקידי רישום, שאינם עובדי המשרד, ב-300 ישובים בארץ בקירוב. מטעם הנהלת האגף פועל מבקר, הממונה על בדיקת הפעולות של הלשכות לעלייה ומרשם והדרכתם. בתחום ביקורת הגבולות הועברו סמכויות המשרד, למשטרת ישראל. שירותי עלייה ומרשם בחוץ לארץ, ניתנים מטעם המשרד, באמצעות השירות הקונסולרי שבנציגויות ישראל בכל ארץ.

משרד הפנים עוסק גם בענייני מרשם ועלייה של תושבים בשטחים המוחזקים, בתיאום עם הממשל הצבאי.

בשנת 1974 הועסקו באגף 60 עובדי תקן במשרד הראשי, ו-218 עובדים בלשכות המחוזיות, הנפתיות ובסניפים. נוסף על אלה הועסקו גם עובדים ארעיים בעונות של עומס עבודה.

תקציב האגף — למעט משכורות לעובדי הלשכות — היה בשנת 1973 4,626,000 ל"י ובשנת הכספים 1974 הוא הגיע ל-5,171,000 ל"י.

להלן נתונים על השירותים שניתנו בשנת 1974 בלשכות המחוזיות והנפתיות לפי סוגי השרות (סעיפים ראשיים) וכן פעולות מחלקת המיכון:

נתונים על השירותים שניתנו בשנת 1974 בלשכות המחוזיות והנפתיות לפי סוגי השרות (סעיפים ראשיים) וכן פעולות מחלקת המיכון:

ה ל ש כ ה	מרשם (1)	עלייה ואזרחות	אשרות (1)	מיכון	ס"ה
מחוז ירושלים					
ירושלים	28,430	12,415	15,070	39,540	
מזרח ירושלים	8,180	10,240	1,620	10,880	50,420
מחוז ת"א					
תל-אביב	63,160	3,700	19,020	44,200	
רמת-גן	34,000	1,310	2,310	34,640	
חולון	21,370	8,130	—	34,611	113,451
מחוז חיפה					
חיפה	49,295	16,526	6,136	50,690	
חדרה	14,417	1,955	1,475	15,647	66,337
מחוז הצפון					
נצרת מחוזית	1,105	5,959	528	860	
נצרת נפתית	8,670	1,660	—	13,240	
צפת	6,105	1,050	1,770	5,770	
טבריה	4,293	801	1,357	4,599	
עפולה	9,260	2,100	3,130	12,630	
עכו	13,960	3,660	1,870	26,845	63,944
מחוז הדרום					
באר-שבע	18,895	5,704	2,232	34,113	
אשקלון	17,202	4,166	2,050	27,105	
אילת	2,449	837	989	3,370	64,788
מחוז המרכז					
רמלה	11,120	4,468	960	14,500	
נהניה	17,780	4,600	2,640	19,420	
פתח תקוה	18,750	6,240	2,090	28,330	
רחובות	17,840	4,870	1,970	22,180	84,430
ס"ה ארצי	366,281	134,391	67,217	443,370	

(1) הנתונים רוכזו על ידי הביקורת על פי הדוחות החדשיים של הלשכות. פרט לפעולות מחלקת המיכון, על המבקש שירות כלשהו לפנות, בדרך כלל, ללשכה לפליה ומרשם. נתונים אלה אינם כוללים שירותים למבקרים וחזירים הניתנים במשרד הראשי ועל ידי אותם גופים, הפועלים מטעם המשרד (הנציגויות בחו"ל, ביקורת הגבולות).

בשנת 1974 פנו לקבלת שירותי עלייה ומרשם בלשכות יותר מ-500,000 איש.

משרד מבקר המדינה בדק בתדשים אפריל-נובמבר 1974, לסירוגין, את פעולות האגף, הלשכות, והשירותים שהם נתנו. הביקורת גערה בהנהלת האגף ובמחלקות שבמשרד הראשי ובמספר לשכות מחוזיות, נפתיות וסניפים, ובכמה תחנות רישום. הביקורת הת-ייחסה בעיקר לדרכי מתן השירות לתושבים, מהירותו ומהימנותו וכן דרכי ניהולו וארגונו. כן נבדקו, במחלקה למיכון, דרכי ניהולו של "קובץ התושבים" ועידכונו והכנת "פנקס הבוחרים", המוכן על פי קובץ זה.

מרשם האוכלוסין

מרשם האוכלוסין מבוסס על מפקד האוכלוסין, שנערך עם קום המדינה בשנת 1948, שבו נפקדו התושבים, ששהו באותה עת בארץ ונרשמו פרטיהם האישיים, לאומיותם ואזרחותם. מאז המפקד נרשמים גם הפרטים האישיים של כל עולה הנכנס לארץ ושל כל ילד הנולד בה.

באגף מתנהל תיק אישי לכל תושב. התיק נושא את מספר הזהות שלו, ונמצא בלשכת מגוריו של התושב. רשימת פרטיו האישיים של התושב נכללת ב"קובץ התושבים" הממוכן במחשב (ראה עוד להלן; הפרק על המיכון).

המחלקה למרשם אוכלוסין (להלן — המחלקה) מופקדת על רישום אזרחי ישראל ותו-שביה, והיא רושמת שינויים, בעיקר לידות, נישואין, פטירות ושינויי מען ומתן תעודות בנושאי מירשם. (תעודות לידה, תעודות זהות, תעודות פטירה ועוד).

רישום הילודים

חובת ההודעה על לידה מוטלת על המוסד, שבו ארעה הלידה. סעיף 6 לחוק מרשם האוכלוסין תשכ"ה—1965 (להלן החוק) ותקנות מרשם האוכלוסין (פרטי רישום נוספים בהודעות לידה או פטירה) תשכ"ט—1968 (להלן התקנות), מטילים חובת רישום פרטים נוספים שצריכים להיכלל בהודעה על לידה: מספרי הזהות של ההורים; מצבם האישי; תאריך נישואיהם; דתם ומענם. הטיפול ברישום הילודים הועבר לפקידים של בתי החולים. משרד הפנים מספק לבתי החולים טפסי הודעות לידה ממוספרות במספרי זהות, ההופכים עם רישום הילודים למספר הזהות שלהם. בתי החולים מעבירים את הודעות הלידה ללשכות. הודעת הלידה מהווה בסיס לתיק האישי של הנולד. העתק אחד מן ההודעה מועבר ליחידת המיכון של המשרד לצורך הכללת הנולד בקובץ התושבים ולהכנת תעודת לידה. תעודת הלידה מועברת ללשכה זו ושלחת אותה להורי הנולד.

יש אשר הודעות על ילודים מועברות למשרד הפנים לפני שההורים קבעו את השם הפרטי של הילוד. לפיכך לא נרשם השם הפרטי בקובץ התושבים ובתעודות הלידה. תעודת הלידה נשלחת להורים בצירוף בקשה להשלים או לתקן פרטים החסרים בתעודת הלידה. רישום השם הפרטי נעשה רק בפניית ההורים ללשכות.

— במקרים רבים אין ההורים פונים ללשכות כדי להודיע על השם הפרטי של בנם או בתם, לעתים במשך שנים. הביקורת העירה שיש מקום לפנות באורח שיטתי אל הורי הילודים, שלא ציינו את השם הפרטי של בניהם כדי להשלים את הרישום במרשם האוכלוסין כחוק. בעקבות הביקורת, בתחילת 1975, הנהיג משרד הפנים טופס לפנייה חוזרת להורים.

2. לפי החוק יש לרשום במרשם האוכלוסין ובתעודות הזהות של ההורים את פרטיהם

האישיים של הילדים. לפי השיטה הקיימת נרשמים בתעודת הזהות של ההורים, הפרטים הנוגעים לילדים רק על פי בקשת ההורים. המשרד הסביר שההוכנס מקבלים, למטרה זו בבית חולים, תלוש רישום של הילוד. לדעת הביקורת אין בכך כדי למלא, אחר דרישות החוק.

3. עד ליולי 1973 גבה משרד הפנים אגרה בסך 1 ל"י בעבור תעודת לידה; החל בתאריך זה בוטלה הגבייה והתעודות נשלחות באורח שוטף להורי הנוול.

— בלשכות הצטבר מספר ניכר של תעודות לידה של ילודים, שנולדו לפני התאריך האמור. כך למשל, בבדיקת מסמכי הנוולדים בחודש מאי 1973 בלשכה באשקלון, היו ביולי 1974 23% מתעודות הלידה של הנוולדים באותו חודש בלשכה; במועד הביקורת היו בלשכה המחוזית דרום, תעודות הלידה של בני המיעוטים במחוז, שהצטברו במשך מספר שנים; גם בלשכה המחוזית שבחיפה הצטבר מספר ניכר של תעודות לידה שהוצאו לפני יולי 1973; משרד הפנים לא יום פעולה למשלוח תעודות לידה, שהצטברו במשרדי הלשכות.

4. הצריכה הממוצעת של טפסי הודעות על גולדים היא כ-70,000 לשנה. הטפסים נשלחים לבתי החולים בארץ והם הממלאים אותם ומעבירים את ההודעות ללשכות מחלקת המשק שבמשרד הומינה את הדפסת ההודעות לפי דרישת המחלקה.

— לא נקבעה רמת מלאי מזערי של הטפסים והיו תקופות, שבהן המלאי היה קטן עד כדי חוסר אפשרות לאספקת טפסים בהתאם לדרוש. כך למשל, ביולי 1973, כאשר במלאי המשרד היו 225 טפסים, נדרשה מחלקת המשק להזמין 40,000 טפסים וההזמנה נמסרה רק בנובמבר אותה שנה. בתקופה שבין אפריל ויוני 1974 כלל לא היו טפסים במלאי. בעת הביקורת, ביוני 1974 התברר שבאחד מבתי החולים נותרו במלאי טפסים מועטים בלבד והיה חשש כי ימים מספר לאחר מכן יאולו ולא תהיה אפשרות לטפל בהודעות הלידה.

נישואין וגירושין

הודעות נישואין וגירושין מועברות ללשכות לידי הרשות הרושמת, בדרך כלל הרבנות המקומית; ההודעות מתווקות בתיקי הבעלים והעתקיהן מועברים ליחידת המיכון, לשינוי בקובץ התושבים. יחידת המיכון, מעבירה ללשכות את העתקי הכרטיסים המנוקבים של הנשים, לתיוק בתיק האשה. הודעות אלה, הן המסמכים המעידים על שינוי המצב האישי ויש איפוא לתיקם בתיקים סמוך למועד השינוי.

— היו פיגורים בתיוק מסמכים אלה בתיקים אישיים. כך למשל, באוגוסט 1974, לא תוייקו בלשכה מחוזית אחת מסמכים המתייחסים לשנת 1973. בכמה מהלשכות הועלו מקרים, שבהם לא תוייקו התעודות המתאימות במשך מספר שנים; במצב זה לא היו התיקים האישיים מעודכנים לגבי המצב האישי.

שינוי מען

חושב המשנה את מענו, מבקש לשנות את רישומו על ידי מילוי טופס "הודעת שינוי", המועבר ליחידת המיכון לתיוק המען. לרישום נכון של המען לכל תושב נודעת חשיבות מרובה לצורך מתן שירותים לתושבים ומילוי חובותיהם, במיוחד חשוב הדבר בעת עדכון "פנקס הבוחרים".

הלשכות מתייקות את הטופס "שינוי מען" בתיק האישי רק כאשר השינוי הוא מנפה

אחת לשנייה. לפי השיטה הנהוגה בלשכות, ניתן השירות למבקשים על סמך הפרטים שבתיק האישי ורק כאשר התיק אינו מושלם, מסתייעת הלשכה ברשימות של "קובץ התושבים" — שהן אלפוניים וזהותונים.

— האלפונים הנפתיים, שנמצאו במועד הביקורת בלשכות, היו מעודכנים לאמצע 1971, ובמקום זהותונים סופקו ללשכות פנקסי בוחרים. השימוש באלפונים עלול להיות בלתי מספיק, עקב קשיים בכתיב השמות וריבויים של שמות זהים. שימוש בפנקס הבוחרים אף הוא אינו עונה תמיד על כל הצרכים, כיוון שאין הוא כולל את כל אלה, שאינם בעלי זכות בחירה, והרישום אינו מעודכן אם שינוי המען נעשה לאחר מועד ההכנה של פנקס הבוחרים. יוצא איפוא, שבידי הלשכה אין לעתים מסמך מעודכן לגבי שינוי המען, ועליה לפנות בעת מתן השירות, למחלקת המיכון, לאיתור המען העדכני של מבקש השירות. במקרים רבים מעכבת הפניה למחלקת המיכון את מתן השירות למבקשים למשך כמה ימים.

רישום פטירות

הלשכות מקבלות את הודעות הפטירה מלשכות הבריאות, תוך שבוע אחרי מועד הפטירה, והן מעבירות ליחידת המיכון העתק מן ההודעה והעתק שני מתויק בתיק האישי. התיק האישי מוצא מן התיקיה הפעילה ומועבר לגנן מיוחד במועד קבוע בסוף כל שנה. הלשכה מנהלת פנקסי פטירות, שעל פיהם מוצאות תעודות פטירה לפי בקשת המעוניינים.

ברוב הלשכות שנבדקו מתעכב הרישום בפנקס הפטירות יותר מחודש לאחר מועד הפטירה ובמספר לשכות התעכב, למשל, רישום פטירות של תינוקות ושל בני מיעוטים במשך חודשים מספר. במצב זה מתעכב, לעתים כדי מספר שבועות, מתן תעודת פטירה לדורשים, שנוקטים לה לעתים באורח דחוף.

תיקונים

מספר התיקים האישיים נאמד בארבעה מליון והם מחולקים בין 20 הלשכות המחוזיות והנפתיות, סניף אחד והגנן המיוחד.

כמה מן התיקים האישיים שהוצאו לטיפול לא הוחזרו למקומם. על פי הערכת האגף מספר תיקים אלה נאמד ב-100 אלף. בעת הצורך במתן שירות למבקש, שתיקו אינו נמצא, דרוש לאתר את פרטיו באלפון, בזהותון, או בפנקס הבוחרים ולעתים צריך לפנות ליחידת המיכון לאיתורו בקובץ התושבים. טיפול מעין זה מעכב, במידה ניכרת, את מתן השירות למבקש.

על פי כללי מינהל תקין, מן הצורך לבדוק מדי פעם את שלימות המלאי של התיקים שבתקיונים. אחד האמצעים לבדיקה זו, שעליו אף הורתה הנהלת האגף, היה לבדוק בתדירות קבועה את רצף התיקים. בלשכות שנבדקו בדיקות כאלה לא נעשו זה מספר שנים, ואף לא ניתן היה להשוות את מלאי התיקים לרשימות המיכון, כיוון שהאלפונים והזהותונים שהיו בלשכות, לא היו מעודכנים.

עלייה ואזרחות

ניפוק מסמכי נסיעה

דרכון ותעודת מעבר משמשים מסמך נסיעה לחוץ לארץ, וניתנים לאזרחי ישראל ולתורביה לפי בקשתם על פי חוק הדרכונים, תשי"ב—1952. דרכון מוענק לאזרחי ישראלי ותוקפו הוא, בדרך כלל, לחמש שנים, עם אפשרות של הארכה לחמש שנים נוספות.

תעודת מעבר ניתנת לתושב ישראלי, שאזרחותו אינה ברורה ולעתים גם לאזרחי ישראל, וכן לעולים חדשים השוהים בארץ תקופה של פחות משנה. תוקף תעודת המעבר — שנה אחת. ניפוק מסמכי נסיעה ישראליים בחוץ לארץ נעשה על ידי נציגויות ישראל.

משרד הפנים הפיץ בין לשכותיו, בספטמבר 1973, קובץ הוראות נוהל בנושאים דלעיל (להלן "נאד"ר"). בתחילת 1974, הפיץ גם משרד החוץ הוראות נוהל בנדון, בין נציגויות ישראל שבחוץ לארץ.

בקשות למסמכי נסיעה מתקבלות בכל הלשכות והסניפים. כתיבת דרכונים והנפקתם נעשתה בלשכות המחוזיות, בלשכה נפתית אחת (רמת-גן) ובנציגויות ישראל שבחוץ לארץ. תעודות מעבר מונפקות על ידי כל הלשכות. ערעורים על החלטות הלשכות מועברים לאגף, לדיון והחלטה.

1. כל בקשה לניפוק מסמך נסיעה נבדקת על פי הנתונים המצויים בתיק האישי של המבקש. מטרת הבדיקה היא לאמת את הפרטים המצויים בבקשה: שם, גיל, כחובת, מספר תעודת זהות ואזרחות, ולוודא אם אין מניעה לניפוק המסמך מסיבות חוקיות, בטחוניות או מנהליות. מסמך נסיעה מנופק למבקש, בדרך כלל, שבועיים עד שלושה שבועות ממועד הגשת הבקשה.

— הועלו מקרים רבים, שבהם לא נמצאו בתיקונים התיקים האישיים של המבקשים (ראה לעיל). בהעדר התיק האישי לא ניתן לבדוק את פרטי הבקשה בלשכה; במקרה כזה פונה הלשכה לאגף. תהליך הטיפול בבקשה, שלגביה לא נמצא התיק, עיכב במידה ניכרת את ניפוק מסמך הנסיעה.

2. הביקורת הפנתה את תשומת לב המשרד לצורך בעדכון וצמצום הרשימות השמיות, שבהן הוא געזר בעת הבדיקה הנערכת לפני הנפקת מסמכי נסיעה וכן לצורך ביתר תיאום של כל הרשימות שבשימוש ביקורת הגבולות ומשרד החוץ. על צורך זה כבר עמד מבקר המדינה (דבר"ח שנתי 24, עמ' 470).

3. הלשכות ונציגויות שבחוץ לארץ מדווחות למחלקה לעלייה ואזרחות על מסמכי הנסיעה שהן מנפקות, ולפי הדו"חות מעדכנת המחלקה את כרטסת הדרכונים. הכרטסת כוללת כמליון כרטיסים ומנוהלת בצורה ידנית. הכרטסת משמשת כלי עזר עיקרי, לטיפול בבקשות וכהשלמה לתיקים, במיוחד כאשר אין מאתרים אותם בלשכות.

— המחלקה אינה מבחינה בין כרטיסים פעילים לבין כרטיסים המתייחסים למסמכי נסיעה בלתי תקפים ושל נפטרים, דבר המקשה על תפעול ידני יעיל. הפרטים המצויינים בכרטסת, אף אינם כוללים הארכות תוקף של מסמכי נסיעה וגלווים לדרכון של ראש משפחה.

אשרות ורשיונות ישיבה

המחלקה לאשרות מופקדת על מתן אשרות ורשיונות ישיבה לנכנסים לארץ כחוק, שאינם אזרחי ישראל.

על פי החוק נתונה לשר הפנים או למי שהוסמך על ידו, הרשות לתת אשרה או לסרב לתת אשרה למבקשים וכן לגרש מן הארץ אלה, שאינם שוהים בישראל כחוק. המחלקה לאשרות פועלת באמצעות שלוש ועדות.

1. בקשות לאשרות מוגשות בלשכות ובנציגויות ישראל שבחוץ לארץ. בקשה המוגשת לאחת הלשכות נבדקת על ידי המשרד וגורמים שונים שמחוצה לו, ובעיקר משרד החוץ

ומשטרת ישראל. משך הטיפול בנקשה הוא כשלושה שבועות. אישור האשרה ומתן רשיון הישיבה מוטבעים בחותמת במסמך הנסיעה הזר של המבקש. רוב הלשכות בארץ, דרשו, יחד עם הבקשה, את הפקדת מסמך הנסיעה הזר של המבקש לכל משך הטיפול. רק בלשכה המחוזית שבתל-אביב לא נדרשה מן המבקש הפקדת מסמך הנסיעה.

— כיוון שהתייר מזהה את עצמו במסמך הנסיעה שלו, בשהותו בארץ, אין לדעת הביקורת, ליטול ממנו מסמך זה. המבקשים, עוברים מטבע הדברים בתדירות רבה מכתובת לכתובת, והטיפול בבקשתם נמשך מספר שבועות. ארעו מקרים, שבהם פנו מבקשים ללשכה המרוחקת מהמקום שבו הוגשה בקשתם לקבלת מסמך הנסיעה, לשם יציאה דחופה מן הארץ, אך לא ניתן היה להחזיר להם את מסמך הנסיעה משום שזה היה מופקד לטיפול בלשכה שאליה פנה לראשונה. המשרד לא הורה ללשכותיו על טיפול אחיד בענין זה.

2. על פי התקנות, פוקעת הזכות לישיבה בישראל, בין היתר, בתום המועד שנקבע ברשיון הישיבה, או עם ביטול הרשיון.

— המשרד לא נערך למעקב שוטף אחר התושבים הזרים, שהמשיכו לשהות בישראל מעבר לתקופה, שנקבעה להם ברשיון. לפי הערכת האגף, שוהים בארץ אלפי מבקרים, שלא דאגו להאריך כחוק את שהותם בארץ. עם תום הביקורת, בתחילת 1975 החל משרד הפנים במיכון הכרטסת של ביקורת הגבולות, אשר בעזרתו מתכונן המשרד להתארגן למעקב אחר בעלי אשרות ורשיונות ישיבה שפג תוקפן.

מיכון

המחלקה למיכון מופקדת על ניהול "קובץ התושבים" ואחראית על עדכונו. הקובץ מהווה מאגר עיקרי למידע על כל אוכלוסיית המדינה. באמצעות הקובץ מספקת המחלקה שירותי מידע לעבודה השוטפת של הלשכות; למשרדי הממשלה ולמוסדותיה; לצה"ל; למוסדות ציבור ולפרטים.

המידע הנמסר לגופים או לפרטים מחוץ למשרד הפנים כולל רק את פרטי הרישום המותרים למסירה על פי החוק, כגון: שם פרטי, שם משפחה ומען. עם תום הביקורת, בדצמבר 1974, עיבד משרד הפנים בתיאום עם היועץ המשפטי לממשלה תקנות, בדבר הגופים שלהם ניתן יהיה למסור פרטים נוספים ממרשם האוכלוסין על פי סעיף 29 (ג) לחוק מרשם האוכלוסין תשכ"ה—1965.

החל בשנת 1966 הוחלט להעביר את הקבצים של מרשם התושבים מכרטסת קונבנציונלית לסרטים מגנטיים. הסרטים מוחזקים במרכז למיכון משרדי (להלן מל"מ), שליד משרד האוצר, ואילו התכנון והתכנות של הקובץ נערך על ידי משרד הפנים בשיתוף מל"מ. בשנת 1974 הוכן התכנון והתכנות של הסבה נוספת, לשיטה חדשה של מאגר נתונים מרכזי.

המחלקה למכון מנהלת ארבעה קבצים עיקריים ורשומות עזר. להלן רשימת הקבצים: קובץ התושבים (זהותון): הקובץ כולל את כל תושבי המדינה הקבועים, וכן את העוזבים והנפטרים והוא ממזין לפי מספר זהות;

קובץ אלפון היסטורי: הקובץ כולל את כל תושבי המדינה, לרבות אלה שנפטרו וכל הנתונים האישיים ושינויים שחלו לגביהם. הקובץ הוא סטטי ונאגרים בו תוספות ושינויים;

קובץ שינויים מורחב: מרכז את כל השינויים שהוכנסו בקובץ התושבים;

קובץ של ישובים ורחובות: מכיל רשימות של כל הרחובות במדינה לפי הישוב. כל רחוב מחולק לקטעים, בצירוף מספר הקלפי המתאים להם.

בנוסף לקבצים אלה ישנם גם תדפיסי קבצים נוספים, שהם רשימות עזר, המשמשות למתן מידע יומיומי למשרדי ממשלה, ומוסדות ציבור, ביניהם מערך מרשם האוכלוסין בשטחים המוחזקים; קובצי נולדים ונפטרים; רשימת תיקון שגיאות, שנפלטו מן המחשב. הלשכות 'מעבירות' למחלקה למיכון רישומים חדשים וכל שינוי במצב האישי של תושבי המדינה ורישומים של ביקורת הגבולות. היחידה בודקת את החומר ושלימותו; מסמלת ומנקבת אותו בכרטיסי מחשב; ומעבירה למל"מ להרצה במחשב; ומקבלת את חומר הפלט של המחשב. מחלקת המיכון מעבירה ללשכות כרטיסים ותדפיסים לשימוש בעבודתם השוטפת, וחלקם לתיוק בתיקים האישיים.

שלימות הקובץ

"קובץ התושבים" כולל, כאמור, את כל התושבים שהיו במדינה מאז הקמתה ומכיל פרטיהם של כארבעה מליון אנשים. הקובץ כולל גם תושבים, שעזבו את הארץ ותושבים שנפטרו, עם ציון סימול מיוחד ליד שמם.

המקורות שעליהם מבוסס הקובץ הם כאמור: הכרטסת הבסיסית שקדמה למערך הממוכן (לפני 1966), רישום הנולדים, רישום העולים.

1. נתוני מרשם האוכלוסין הוסבו, פעמיים: בשנת 1952 — הסבה משיטה ידנית למיכון קונבנציונלי ובשנת 1966 — הסבה למיכון מגנטי (מחשב).

— בעת ההסבות לא נקלטו ברישומים אלפי תושבים.

2. אחד השירותים העיקריים שמספק "קובץ התושבים" הוא עריכת "פנקס הבוחרים", שהוא תדפיס של קבוצת בעלי זכות הבחירה מקרב התושבים הכלולים בקובץ לפי כתובותיהם.

— בעת הבחירות בסוף 1973 ארעו מקרים רבים, שבהם לא נכללו שמותיהם של תושבים בעלי זכות בחירה בפנקס הבוחרים, ונמנע מהם להצביע.

משרד הפנים מינה, בעקבות הבחירות, ועדה לבחינת סדרי הכנת פנקס הבוחרים (להלן הוועדה המשרדית), אשר בין השאר בדקה אי הכללתם של בעלי זכות בחירה בפנקס הבוחרים. מבין מסקנות הוועדה הועלה:

(א) רישומי המתגייסים בפועל ללשכות הגיוס של צה"ל כללו תושבים, שלא נכללו ברישומים שסיפקה מחלקת המיכון ללשכות הגיוס, לגבי תושבים שיש לגייסם. הדבר נתגלה רק כאשר הופיע בלשכת הגיוס מתייצב, שהגיע על פי קריאה, שפורסמה בכלי התקשורת. הדבר מעיד על כך, שהקובץ אינו כולל את כל התושבים.

(ב) בקובץ היו 14,000 מספרי זהות כפולים, שהצטברו במשך השנים, ולאחר בירורים ותיקונים נותרו כ-2,000 מקרים. יש להניח שחלק מבעלי מספר תעודות זהות הכפולים נפטרו.

עדכון קובץ התושבים

קובץ התושבים צריך לשקף את הפרטים האישיים המעודכנים, החייבים ברישום על פי החוקים, שעל ביצועם מופקד משרד הפנים. בשנת 1966 הודפסו אלפון וזהותן (תדפיסים של הקובץ לפי סדר האלף-בית ומספרי הזהות) בסיסיים, מעודכנים ליוני 1966.

בשנת 1971 הודפסו האלפונים והזהותונים מחדש, כולל עידכונים עד לחודש יוני 1971. מאז ועד ליוני 1974 עודכנו התדפיסים רק בתדפיסים מצטברים של חוספות חודשיות.

רישום הפרטים האישיים של כל תושב אמור להיות זהה בתעודת הזהות, בתיקו האישי שבלשכה ובקובץ. כל שינוי צריך להירשם במקביל בשלושת המקומות שצוינו לעיל.

מחלקת המיכון מקבלת "הודעת שינוי" מלשכות עלייה ומרשם; מביקורת הגבולות; בתי חולים; מועצות דתיות — רושמי נישואין וגירושין; לשכות הבריאות ומבתי דואר.

1. הביקורת ערכה בדיקת מדגם אקראי של תדפיס מעודכן לאוגוסט 1974, של כ-300 שינויי מען, שהתקבלו ובוצעו באפריל 1974. מבין המדגם, בארבעה שינויי מען לא בוצע השינוי הדרוש בשל שיבושים שחלו במילוי טופס השינוי ושהבירורים לגביהם לא הסתיימו למועד הביקורת.

2. הביקורת ערכה בדיקת מדגם אקראי להשוואת הרישום בתיק האישי לרישומים שבקובץ. נערכה בדיקה של 411 תיקים אישיים מהלשכה המחוזית חיפה, שהושוו לרישום בפנקס הבוחרים, שהוא תדפיס מתוך הקובץ. ההשוואה התייחסה לשלושה פרטי רישום. הועלה כי ב-10% בקירוב מן המקרים שנבדקו, פרט אחד לפחות איננו זהה בשני המסמכים.

קבלת הודעות השינוי ומסירתם

1. הלשכות מעבירות למחלקת המיכון את מסמכי המקור לגבי שינויים, כל יום ששי בשבוע. המחלקה מקבלת כ-60,000 הודעות כל חודש.

— תעודות המשלוח המלוות להודעות השינוי אינן כוללות שובר, המאשר ללשכה השולחת את קבלת החומר, כדי לוודא שכל החומר בשלימותו, אכן הגיע לטיפול במחלקת המיכון. חלק מהלשכות אף אינן מלוות את החומר בתעודות משלוח.

2. בשלבים הראשונים של עיבוד מסמכי המקור נבדקת גם נכונותם ומהימנותם של הפרטים, שנרשמו בטפסי ההודעות. במקרה של צורך בבירורים מוחזר החומר ללשכה השולחת.

— לא נערך מעקב אחר החומר שהוחזר ללשכות לבירור. במצב זה אין וודאות אם כל ההודעות שהוחזרו ללשכות אכן הגיעו שוב מתוקנות, לצורך עדכון בקובץ.

3. בעת עיבוד החומר מתגלות בשלבים שונים שגיאות ולעיתים אף לאחר קבלת הפלט של המחשב. לפי הערכת המחלקה נפלטים כ-10%—12% כרטיסים שגויים בעת העיבוד. כדי לתקן את השגיאות יש לעתים צורך, לפנות למסמכי המקור. לשם כך יש לשמור ולאבטח את המסמכים המקוריים במשך תקופה מסויימת, כדי לתקן את ההישומים השגויים.

— מסמכי המקור לא אוכסנו בתנאים מתאימים ולכן היה קושי בשימוש חוזר בהם לאחר זמן, בעת הצורך בטיפול במסמכים השגויים. עובדי המחלקה לא תודרכו לגבי סדרי החזקה, גניזה ותיקון שגיאות במסמכי מקור.

מינהל ואירגון

משרד מבקר המדינה בדק את סדרי גביית האגרות, ניהול העבודה וארגונה והתנאים הפיסיים בלשכות וסניפיהם, ובתחנות רישום. הבדיקה התרכזה במדגם של לשכות מחוזיות: תל-אביב, דרום וצפון; לשכות נפתיות: רמת-גן, פתח-תקוה, אשקלון, עפולה,

נצרת; בסניפים: גבעתיים, בני-ברק, הרצליה, אשדוד, קרית-גת, כפר סבא; וכן במספר תחנות רישום בקיבוצים ובמועצות מקומיות.

אגרות

משרד הפנים גובה בעבור שירותי עליה מרשם, אגרות מ"ל ל"י עד ל-100 ל"ל. תמורת האגרה ניתן בול המודבק על גוף הבקשה ושוברו, הנושא אותו מספר סידורי, המודבק על הקבלה, הנמסרת למבקש.

העובדים העוסקים בקבלת קהל מדווחים כל יום על פעולותיהם ועובדי סניפים — פעם בשבוע או פעם בחודש, על גבי שני טפסים: האחד נועד לציין את מספר הפעולות שנעשו, והשני — לציון מספרי הבולים שנמכרו וערכם. הכספים מועברים כל יום לבנק הדואר.

— הטפסים אינם מפרטים את סוג השירות ואינם מאפשרים השוואה בין סוגי השירות לבין ערך האגרה, ששולמה בעבורו. על היעדר אפשרות של בקרה בין שני סוגי הדיווחים כבר עמד בעבר, מבקר המדינה (ראה דו"ח שנתי 19 עמ' 438 ודו"ח שנתי 21 עמ' 510). הלשכות גם אינן מקבלות את דפי הבנק, כדי לערוך תיאום עם הפקדותיהם, כמקובל.

נוהלים לפעולות הלשכות

בידי הלשכות קובץ הוראות מלא ומעודכן בנושא אזרחות ודרכונים; קובץ הוראות בנושאי מרשם האוכלוסין שהוא חלקי, ולא עודכן די הצורך מאז הוצאתו ב-1968, אף כי מאז היו שינויים בחוק ובתקנות; אין קובץ הוראות לענייני אשרות. הוראות שוטפות לפעולות הלשכות ניתנות אמנם בחוזרים של המנהל הכללי של המשרד, אך הן לא כונסו על פי נושאים תפעוליים וקיים קושי להיעזר בהם בעבודה השוטפת.

הלשכות לעלייה ומרשם

הלשכות המחוזיות ממוקמות ליד מינהלי המחוז של משרד הפנים; הלשכות הנפתיות מבוזרות על פי צפיפות האוכלוסיה ומיקומן לא תמיד צמוד ללשכות הנפתיות של המשרד. כך למשל, ישנן לשכות נפתיות בחולון, במזרח ירושלים ובאילת. במקומות אלה אין מינהל נפתי של המשרד. התיקים האישיים של התושבים נמצאים בלשכות ואילו בסניפים ניתן אותו השירות, שאפשר לתימו בלא תיק אישי, למשל: שינוי או איתור מען, תעודת חיים ושינוי רישום בתעודת זהות. לגבי השירותים האחרים מתקבלות בקשות בכל הלשכות והסניפים, ללא קשר עם כתובת המגורים של התושב. הטיפול בבקשות מבוצע בלשכות המחוזיות והנפתיות, כאשר כל טיפול כרוך בעיון בתיק האישי, תוך הסתייעות בקבצי התושבים ובפנקסי הבוחרים, ולעתים אף בקבלת מידע ממחלקת המיכון. רק הטיפול בהוצאת דרכונים נעשה בלשכות המחוזיות ובלשכה נפתית אחת שברמת-גן. החל ב-1.1.1975 הועבר השירות של ניפוק דרכונים לכל הלשכות הנפתיות. בכמה מן השירותים נשלח המסמך המבוקש על ידי הלשכות באמצעות הדואר, לביתו של התושב במישרין.

— ביקורת בלשכות ובסניפים העלחה:

1. עקב פיתוח מואץ בישובים והגדלת אוכלוסייתם, בעיקר כתוצאה מעליה, ועקב האמצעים הכספיים המצומצמים שהועמדו לרשות המשרד, לא הדביק קצב ביזור הסניפים את קצב השינויים בהיקף האוכלוסיה בישובים אלה. המשרד לא הביא לידיעת הציבור, בדרכי התקשורת ההמונית, את עובדת קיומם של סניפים ותחנות רישום, שפעלו מטעמו

ברשויות מקומיות ועל השירותים שניתנו בהם. כתוצאה מכך, תושבים רבים מגיעים ממרחקים ללשכות המחוזיות והנפתיות. במצב זה עומס העבודה אינו מאוזן בין הלשכות ובין הסניפים ותחנות הרישום והשירות שניתן, כרוך בהמתנה ממושכת.

2. במחוז הצפון חמש לשכות נפתיות: טבריה, צפת, עפולה, עכו ונצרת ושלוש סניפים — קרית שמונה, בית שאן ונהריה. על אף פעילותם של לשכות וסניפים אלה מרכז הטיפול של רוב בני המיעוטים, שבתחום מחוז הצפון, בלשכה הנפתית שבנצרת. הלשכה מרכזת יותר מ-100 אלף תיקים אישיים, והתושבים נאלצים להגיע לנצרת ממרחקים, דבר שגורם להם לאיבוד זמן והוצאות נסיעה.

3. כמה מהלשכות ממוקמות בקומות עליונות, והפונים מתקשים לעיתים להגיע אליהן: הלשכה באשקלון והסניף באשדוד, מוקמו בקומה שלישית; הלשכות בחדרה ובעפולה, בטבריה ובצפת — בקומה השנייה. בעפולה הלשכה הנפתית — כניסתה מאחורי בית, כך שקשה להבחין בה מן הרחוב. בחלק מהלשכות לא הוצבו שלטים להדרכת הפונים בדרכי הגישה ללשכות. חלק מהשלטים לא היו כתובים באותיות ברורות והם לא נתלו במקומות בולטים, כדי שאפשר יהיה להבחין בהם בנקל.

4. בכמה מהלשכות והסניפים חדרי קבלת הקהל אינם מספיקים לקליטת קהל, בעיקר בעונות לחץ. מבין הלשכות שנבדקו בלט הדבר בעיקר בלשכות באר-שבע, רמת-גן, ובסניף שבאשדוד.

5. בכמה מהלשכות לא היו דלפקים או שולחנות, עליהם יכול הפונה למלא את טופס הבקשה ולהכין את המסמכים הנלווים לו. מצב כזה היה בלשכות עפולה וחדרה.

6. בכמה לשכות שנבדקו לא ניתנה הדרכה והכוונה מספיקה לפונים כדי לסייע להם לסדר את ענייניהם במהירות וביעילות. בכמה לשכות לא היה פקיד מודיעין, שינחה את הפונים בעיקר בלשכות גדולות: נתניה ופתח-תקה. בכמה מהלשכות, לא הוצב לוח תעריפי אגרות ולא ידוע היה לפונה כמה כסף עליו להכין ועל פי מה לבדוק, אם הסכום שדרש ממנו פקיד קבלת הקהל, הוא אמנם לפי התעריף של השירות שהוא מבקש. פרט ללשכה בבאר-שבע, לא הוצגו לקהל דוגמאות של מילוי טפסים על סוגיהם. במצב זה נאלץ לעתים הפונה, לעמוד בתור פעמיים: פעם כדי לקבל את הטופס והדרכה למילוי, ופעם כדי להגישו ולשלם את האגרה, ולעתים לעמוד ליד פקיד הקבלה כדי שהוא ימלא בעבורו את הטופס. טיפול מעין זה גוזל זמן רב מפקיד קבלת הקהל, והשירות שהוא נותן מתמשך ונוצרים תורים ארוכים בתנאי צפיפות.

7. הלשכות המחוזיות והנפתיות וכמה מהסניפים היו פתוחים לשירות הקהל חמישה ימים בשבוע, בין השעות 8.00—12.30, ובימי שני ורביעי בין השעות 14.00—15.00, בימי שישי בכל הלשכות לא הייתה קבלת קהל. רוב הסניפים היו פתוחים לקהל עד לשעות הצהריים בלבד, ובכמה מהישונים, שבהם סניפי בנק הדואר, הם היו פתוחים לקהל עד 12.30 בצהריים. עקב זאת נאלצו המעוניינים לפנות ללשכות תוך הפסד שעות עבודה במקום תעסוקתם.

עם תום הביקורת, בתחילת 1975, נפתחו לשכות העלייה והמירשם לשירות הקהל בימי שני ורביעי בשעות אחר הצהריים עד השעה 18.00.

תחנות רישום

המשרד מקיים כאמור ב-300 ישובים בקירוב תחנות רישום. פקידי רישום פועלים מטעמו ליד המזכירות של רוב הקיבוצים, במספר מזכירות של מושבים, ב-15 רשויות מקומיות; פקידי רישום פועלים גם בשבטי הבדואים, שבתחום מחוז הדרום.

פקידי הרישום מחזיקים את רוב סוגי הטפסים של הבקשות לשירותי עלייה ומירשם ומקבלים בקשות מן התושבים, שבתחום ישוביהם. הם מעבירים את הבקשות במרוכז ללשכות, בדרך כלל, פעם בשבוע. השירות נעשה על ידי משלוח התעודות המתאימות לפונים במשרד, לפי המען שבבקשה.

— בבדיקת מדגם של מספר תחנות רישום, בקיבוצים ובמועצות מקומיות במחוזות הצפון, הדרום וחיפה, העלתה:

1. בידי המשרד לא היתה רשימה מעודכנת ומלאה של תחנות הרישום, ושל פקידי הרישום האחראים להן, הפועלים מטעמו. באוקטובר 1974, בעת עריכת הביקורת, החל המשרד בעדכון רשימה זו;

2. בידי פקידי הרישום לא היו מינויים בכתב המגדירים באילו סוגים של שירותים עליהם לטפל ומה הן הפעולות, שהם מוסמכים לבצען בעצמם, מבלי להעביר את המשך הטיפול ללשכות; משרד הפנים לא הכין תדריך בעבור פקידי הרישום, שיפרט את דרכי מתן השירותים ושיעורי האגרות. הפקידים אף לא קיבלו הדרכה יסודית ושיטתית על הרקע החוקי של נושא פעולתם;

3. לפי הנוהג הקיים, פקידי הרישום גבו את האגרות מן הפונים לקבלת השירות ולא נתנו להם אישור על סכום האגרה ששולמה. הכסף המזומן הועבר על ידי פקידי הרישום, לעתים גם בדואר, בצירוף טפסי הבקשות ללשכות. הסדר זה לא הבטיח סדרי בידוק נאותים;

4. ההסדר בדבר הפעלת תחנות רישום בתקופה שנסקרה על ידי הביקורת, נעשה באופן אקראי ובדרך כלל בעקבות פנייה של הרשות המקומית למשרד. גם בישובים שבהם יום המשרד פתיחה של תחנות רישום, יצא הדבר לפועל אם גם רשות מקומית היתה מעוניינת.

משרד מבקר המדינה הציע למשרד הפנים, לשקול אפשרות של הרחבת הרשת של תחנות הרישום, שליד הרשויות המקומיות, מכוח הסמכות הנתונה לשר הפנים, להסמיק רשות מקומית לבצע תפקיד על פי חוק מרשם האוכלוסין. לשם כך יהיה מן הצורך להסדיר מינויים מתאימים לפקידי הרישום ולהכין להם תדריכים. פעולה בכיוון זה עשויה לקרב את השירות אל מקום מגוריו של התושב, ובסופו של דבר אף לאפשר ויתור על חלק מסניפי האגף וריכוז פעולותיו בלשכות הנפתיות והמחוזיות, תוך השגת חסכון ניכר בכוח אדם ובהוצאות על דיור.

רצוי גם לאפשר לציבור הנזקק לשירותי העלייה והמרשם, לקבל את מרבית השירותים באמצעות הדואר, תוך התאמה של הנוהלים להסדר זה. במסגרת זאת הוצע, שהמשרד ישקול החלפת הבולים המיוחדים, שבהם הוא משתמש לצורך גביית אגרות, והנמכרים רק ביחידותיו, בבולי הכנסה, שאותם ניתן להשיג בנקל בכל סניפי הדואר ובמקומות אחרים; וכן שהמשרד יפרסם את לוח האגרות בכל תחנות הרישום בבתי הדואר ואף במדריך הטלפון.



משרד הפנים עשה באחרונה הכנות לשינוי המערך הממוכן של מרשם האוכלוסין; ריכוז כל הנתונים במאגר אחד לפי שיטה חדשה, ושימוש ישיר במידע שבו לצורך מתן שירותים

למבקשים; וזאת באמצעות מסופים בלשכות, דבר שעשוי לאפשר מתן השירות ללא הודקקות לחיק אישי בלשכה. לדעת המשרד, עם הפעלת המערך המתוכנן יבואו על תיקונם רוב הליקויים, שעליהם הצניעה הביקורת, והנוגעים לשלמות הרשומות, עדכון והמהירות במתן השירות.

הפעלת מערך מקיף כזה הוא עניין לתקופה ממושכת. עד להפעלת המערך החדש דרוש שיפור בנהלי עבודה והקפדה על קיומם, כדי להבטיח את מידת הדיוק הנאותה, הן למתן שירות לקהל, והן לקיום המאגר המרכזי של מידע על אוכלוסיית המדינה. נהלי עבודה תקינים הם גם תנאי להצלחת המעבר לשיטות רישום ועיבוד מתוחכמות.

מענקים לרשויות המקומיות

התקציב הרגיל של הרשויות המקומיות, המהווה את המסגרת הכספית לפעולותיהן השוטפות, ממומן בעיקר מהמקורות הבאים:

1. הכנסות ישירות, שהרשות המקומית עצמה גובה בצורת מיסים, אגרות, היטלים והכנסות מנכסים;
2. הכנסות מועברות על ידי הממשלה לפי חוק או הסכם*.
3. מענקים ממשרד הפנים;
4. השתתפות משרדי הממשלה מתקציביהם בעיקר בשירותי חינוך, סעד ובריאות.

בשנת הכספים 1968 הסתכמו הכנסות הרשויות המקומיות בתקציביהן הרגילים בסך כולל של כ-800 מליון ל"י וב-1973 בסך של כ-2,133 מליון ל"י. חלקן של ההכנסות הישירות והמועברות של הרשויות המקומיות בכלל ההכנסות ירד בתקופה זו מ-75% ל-64%, ובמקביל גדל חלקם של המענקים ושל השתתפויות משרדי הממשלה מ-25% ל-36%. הסיבה העיקרית לתופעה זו היא שקצב הגידול בהכנסות הישירות של הרשויות המקומיות לא הדביק את קצב הגידול בהוצאותיהן.

* הכנסות אלה היו בשנות הכספים 1972 ו-1973:

(א) 4.828% מהכנסות המדינה מארנונת רכוש;

(ב) 1/3 מאגרות העברת מקרקעין לאותה רשות מקומית שבתחום שיפוטה נעשות העסקאות במקרקעין;

(ג) 21% מאגרת רשיונות רכב בהתאם למספר כלי רכב הרשומים בתחום שיפוטה של הרשות (בעניין 21% נוספים מאגרת רשיון לרכב המהווים מקור מימון למענקים ראה להלן);

(ד) 1/3 ממש שבח מקרקעין שנוכה בגין נכסים שנשיפוטה של הרשות.

פירוט ההכנסות של הרשויות המקומיות לפי מקור המימון בשנים 1968–1973
(במליוני ל"י ובאחוזים) (1)

1968		1969		1970		1971		1972		1973		
במליוני ל"י	ב-%	במליוני ל"י	ב-%	במליוני ל"י	ב-%	במליוני ל"י	ב-%	במליוני ל"י	ב-%	במליוני ל"י	ב-%	
795.8	100.0	883.4	100.0	1,001.6	100.0	1,273.2	100.0	1,571.3	100.0	2,133.0	100.0	ס"ה הכנסות
593.1	74.5	650.0	73.6	709.2	70.8	899.0	70.6	1,063.9	67.7	1,363.0	63.9	הכנסות ישירות ומעברות
202.7	25.5	233.4	26.4	292.4	29.2	374.2	29.4	507.4	32.3	770.0	36.1	מענקים והשתתפויות משרדי הממשלה

(1) על פי נתוני המחלקה למחקר במשרד הפנים. הנתונים שנמסרו לביקורת לגבי שנת 1973 אינם סופיים ומבוססים בחלקם מעל אומדנים.

הערה: בסך ההכנסות לא כלולים מלוות לקונסולידציה (ראה להלן בפרק "מימון תקציבי הרשויות בדרך של מלוות").

המקורות התקציביים למענקי משרד הפנים, על פי דו"ח הביצוע של החשב הכללי לשנים 1972—1973 (בל"י) הם:

1972	1973	סעיף תקציבי
204,283,078	291,611,756	מענק לרשויות מקומיות
		הכנסות מועברות דרך המענקים של משרד הפנים
65,698,793	84,579,754	5% ממס קניה
16,020,331	17,711,894	21% מאגרת רשויות לכלי רכב
286,002,202	393,903,404	סה"כ

מענקי משרד הפנים לשנת הכספים 1972 היוו 56% בקירוב מכלל ההשתתפות של ה"ממשלה; ובשנת הכספים 1973 51% בקירוב.

הואיל והכנסות מועברות אלה הן חלק מהמענקים של משרד הפנים, חלוקתן לרשויות המקומיות נעשית לא בהתאם להיקף הגבייה שבתחום שיפוטן, אלא בהתאם לכללים שעל פיהם מחולקים המענקים. בחלוקת המענקים מטפלת המחלקה למענקים ומלוות במשרד הפנים.

הסך הכולל מורכב מסכומים של המענקים הבאים: מענק רגיל, מענק לאיזון, מענק לכיסוי גרעון בחינוך (ניתן החל משנת הכספים 1973), מענק לכיסוי גרעון מצטבר, מענק פיצויי לאי-העלאת מיסים ומענקים מיוחדים. להלן פירוט המענקים לשנות הכספים 1972 1973 (במליוני ל"י):

1972		1973		
ב-%	במליוני ל"י	ב-%	במליוני ל"י	
37.3	105.8	25.0	111.0	מענק רגיל
30.3	86.1	35.6	159.2	מענק לאיזון
2.5	7.1	9.9	44.4	מענק לכיסוי גרעון מצטבר
—	—	8.7	38.9	מענק לכיסוי גרעון בתקציבי החינוך
17.5	49.6	11.1	49.6	מענק פיצויי לאי העלאת מיסים
12.4	35.3	9.7	43.2	מענקים מיוחדים(1)
100.0	283.9	100.0	(2)446.3	סה"כ

(1) חלק מהמענקים המיוחדים ניתן באישור שר הפנים (בשנת הכספים 1973 — 21.6 מליון ל"י) וחלקם באמצעות משרד הפנים, באישור גורמים אחרים: ראה להלן פרק מענקים מיוחדים.

(2) ההפרש בין סכום זה לבין הסכום המופיע בדו"ח הביצוע של החשב הכללי (394 מליון ל"י בקירוב) נובע בעיקר מכך, שהמענק לכיסוי גרעון מצטבר בסך של 44 מליון ל"י בקירוב אושר וניתן בשנת הכספים 1974.

בחודשים נובמבר ודצמבר 1974 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה של הקריטריונים לחלוקת המענקים ושל תהליך אישור המענקים לסוגיהם. הביקורת נערכה במשרד הראשי, בשלושה מבין ששה מינהלי המחוזות (המרכז, תל אביב וחיפה) וכן במספר רשויות מקומיות (בדבר ביקורת קודמת, ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 194 ודו"ח שנתי 16 עמ' 413).

המענק הרגיל

להלן חלוקת המענק הרגיל לפי סוגי הרשויות המקומיות (במליוני ל"י):

1972	1973	
42.8	48.2	עיריות
41.3	39.9	מועצות מקומיות
21.7	22.8	מועצות אזוריות
105.8	110.9	סה"כ

בשנת 1963 נקבעה על ידי משרד הפנים נוסחה, שעל פיה דורגו הרשויות המקומיות לצורך חלוקת המענק. מיקום הרשויות המקומיות בדירוג נקבע, בהתאם לנוסחה, שהביאה בחשבון את מצבן הכלכלי והתברתי, תוך התחשבות באפשרויותיהן לגבות מיסים. בהתאם לכך נקבע סולם דרגות מ"א עד י', כאשר דרגה א' מסמלת רשות מבוססת ודרגה י' רשות חלשה ביותר מבחינה כלכלית. סכום המענק הניתן לכל רשות מקומית הוא מכפלה של מספר האוכלוסים בשטח שיפוטה של הרשות המקומית ביום 31 בדצמבר שלפני תחילת שנת התקציב — בהתאם לסיכומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה — בסכום לנפש הנקבע מדי פעם בפעם על ידי משרד הפנים. בשנת 1967 נעו הסכומים, שהוקצבו לנפש, בין 0.50 ל"י לרשות מקומית בדרגה א' ל-75 ל"י לרשות מקומית בדרגה י'. בשנת 1973 נע הסכום בין 1 ל"י לנפש לרשות מקומית בדרגה א' ל-125 ל"י לרשות מקומית בדרגה י'.

להלן טבלה המפרטת את חלוקת המענק הרגיל, לפי גודל האוכלוסיה בשנת הכספים 1973:

אוכלוסיה באלפים	%	סכום המענק באלפי ל"י	%
רשויות מקומיות בדרגות א' - ג'	1,458.3	46.4	4,145
רשויות מקומיות בדרגות ד' - ו'	676.4	21.3	16,306
רשויות מקומיות בדרגות ז' - י'	1,036.3	32.3	90,526
סה"כ	3,171.0	100.0	110,977

נוסחת המענק הרגיל, שנקבעה בשנת 1963, ושעל פיה דורגו הרשויות המקומיות לפי הנתונים של דצמבר 1961, תוקנה במידת מה בשנת 1967 על פי נתונים משנת 1965. מאז הועלו אמנם שיעורי המענק לנפש מפעם לפעם אך לא עודכן דירוגן של הרשויות המקומיות, והן ממשיכות אפוא לקבל את המענק הרגיל, לפי דירוג, המבוסס על נתונים לא מעודכנים. במצב זה הקריטריונים, שבהם משתמשים לחלוקת המענק הרגיל, אינם משקפים עוד את צרכיהן של הרשויות המקומיות.

בשנים האחרונות עוסקת המחלקה למחקר במשרד הפנים בעיבוד שיטה לקביעת סל שירותים תיקני לרשויות המקומיות במגמה ליצור בסיס חדש לחלוקת המענקים. בשנה האחרונה שימשו התקנים, שנקבעו לסל השירותים, את הממונים על המחוזות בעת אישור התקציבים, אולם הם טרם הונהגו כבסיס כולל לחלוקת המענקים.

המענק הרגיל כאמור אינו עונה דיו על הצרכים הכספיים של הרשויות המקומיות וכתוצאה מכך נוצרה מערכת מענקים נוספים, כפי שמפורט להלן. חלקו של המענק הרגיל בכלל המענקים ירד משנה לשנה והגיע בשנת הכספים 1973 לכ- 25% בלבד.

מענק לאיוון

במרוצת השנים הוחל במתן מענקים משלימים לאיוון תקציביהן של הרשויות המקומיות. סכומי המענקים האלה נקבעים לאחר שהרשויות המקומיות מראות בהצעות התקציב את גרעונן הצפוי ולאחר בדיקה של הממונים על המחוזות, המאשרים את התקציב. רשויות מקומיות, שבהן השירותים לאזרחים אינם מפותחים דיים, ולפיכך הוצאותיהן נמוכות — ביניהן הרשויות המקומיות של בני המיעוטים — לא צברו גרעונות בתקציב.

הסכומים המיועדים לאיוון הגרעון ניתנים לרשויות המקומיות חלקם כמענק וחלקם כמלווה, בהתאם לדירוגם בסולם, שנקבע לצורך המענק הרגיל. בשנת 1973 נקבע לגבי רשויות בדרגות ו'— ולגבי כל המועצות האזוריות, כי הגרעון יכוסה במלווא, מחציתו או למעלה מזה באמצעות המענק והשאר על ידי מלווא. לגבי רשויות מקומיות בדרגות ג'—ה' נקבע, כי רוב הגרעון יכוסה, מרביתו במלווא ומיעוטו במענק; לגבי רשויות מקומיות בדרגות א'—ב' נקבע כי למעלה ממחצית הגרעון יכוסה באמצעות מלווא בלבד.

מכאן שהדירוג, שאינו מעודכן, כאמור, הוא אחד הגורמים גם בחלוקת המענק לאיוון. להלן פירוט התחשיב, שלפיו נקבע הסכום לאיוון הגרעון: מסך הגרעון בתקציב המאושר מנוכה מאז שנת הכספים 1973 סכום הגרעון בתקציב לאיוון, שהוא מכוסה בצורה מיוחדת, כפי שיתואר להלן. יתרת הגרעון מכוסה על ידי מענק ומלווא, כשהיחס ביניהם נקבע מחדש בכל שנה, וזאת בהתאם להיקף המשאבים העומדים לרשות משרד הפנים ובהתאם לגודל הגרעונות שנוצרו בתקציבי הרשויות המקומיות. בדרך כלל שאלת גודל המענק מוכרעת במחצית השנייה של שנת הכספים, משום שרק אז מתברר סופית מה הם הסכומים, שיעמדו לרשות משרד הפנים למטרה זו וגם משום שהרשויות המקומיות מאחרות בהגשת תקציביהן (ראה דו"ח שנתי 22, עמ' 552). עם סיכום הדיונים מתקבלות ההחלטות הבאות: (א) איזה חלק מן הגרעון של הרשויות המקומיות יכוסה על ידי משרד הפנים, דהיינו, מה היא כלל ההקצבה לאיוון. (ב) מה היחס בין המענק לאיוון לבין המלווא לאיוון, שתקבל הרשות המקומית. עד לקביעת הסכומים מעביר משרד הפנים לרשויות המקומיות מקדמות חודשיות בגובה סכומי המענק של השנה הקודמת.

להלן פירוט המענקים והמלווא לאיוון, שניתנו לרשויות מקומיות בשנים 1972 ו-1973 (במליוני ל"י):

1972		(1) 1973		
מענקים	מלווא	מענקים	מלווא	
35.4	41.7	67.6	63.2	עיריות
34.5	21.5	55.8	27.3	מועצות מקומיות
16.1	14.5	35.7	28.6	מועצות אזוריות
86.0	77.7	159.1	119.1	סה"כ

(1) לא כולל מענק ומלווא לכיסוי גרעון בחינוך.

מבין שבע עיריות בארץ, המדורגות בדרגות א' ו-ב' ובהתאם לכללים, שקבע משרד הפנים, אינן זכאיות למענק לאיוון אלא למלווה בלבד, קיבלו עיריות תל אביב, חיפה, רמת גן ובת ים בשנת הכספים 1973 מענקים בסכומים, שבין 150,000—250,000 ל"י כל אחת במסגרת מענק לאיוון. למעשה מדובר במענקים למטרה מוגדרת — לרכישת מניות בחברה לאוטומציה.

בבדיקה של סכומי ההקצבה לאיוון בשנת הכספים 1973, שהקיפה 25 רשויות מקומיות, העלתה הביקורת, כי בשבע רשויות היו הבדלים בין הסכום על פי התחשיב לבין הסכום, שהוקצב לרשות המקומית בפועל. בחמש רשויות היו הסכומים גדולים ב-19,000 ל"י עד 54,000 ל"י מן המגיע על פי התחשיב ובשתי רשויות היו הסכומים קטנים ב-21,000 ל"י עד 27,000 ל"י מן המגיע. הסטיות מן התחשיב היו אומנם אחוז נמוך, מסך המענק, אולם הם היו בסדר גודל, שהגיע לכדי עשרות אלפי ל"י ברשויות מקומיות מסוימות. לא נמצא תיעוד, שיסביר את הסטיות.

מענק לכיסוי גרעון בתקציבי חינוך

באוגוסט 1973 מינו שר האוצר, שר החינוך והתרבות ושר הפנים ועדה, שחבריה הם מנכ"ל משרד החינוך והתרבות, מנכ"ל משרד הפנים, הממונה על התקציבים במשרד האוצר ויושב ראש המרכז לשלטון מקומי; על הוועדה הוטל לבדוק את חלוקת העומס של הוצאות החינוך. בד בבד עם מינוי הוועדה העמיד משרד האוצר לרשות משרד הפנים סכום של 40 מליון ל"י לשם מתן מענק לכיסוי הגרעון בתקציב החינוך ו-40 מליון ל"י לשם מתן מלווה לרשויות המקומיות, לאותה מטרה.

להלן חלוקת המענקים בפועל לכיסוי גרעון בתקציבי החינוך לשנת 1973 לפי סוגי הרשויות (במליוני ל"י): עיריות 29.3; מועצות מקומיות 5.9; מועצות אזוריות 3.7; ובסך הכל 38.9 מליון ל"י. המלווה חולקו בסכומים זהים למענקים.

הסכום של 40 מליון ל"י, שאושר כמענק, היה בשיעור 22% בקירוב מהגרעון הכולל בסעיפי החינוך בתקציבי הרשויות המקומיות, לכן קבע משרד הפנים, שכל רשות מקומית תקבל מענק בשיעור 22% מן הגרעון בתקציבי החינוך שלה. סכום המענק נקבע איפוא בשיעור אחיד, שאינו מביא בחשבון נתונים ספציפיים של מערכת החינוך בכל רשות מקומית.

מענק לכיסוי הגרעון המצטבר

בשנת הכספים 1972 ניתן סכום של כ-7 מליון ל"י לרשויות המקומיות לשם כיסוי חלק מהגרעון המצטבר. המענק לצורך זה לשנת הכספים 1973 בסכום של כ-44 מליון ל"י, ניתן למעשה בשנת הכספים 1974.

להלן נתונים על סכומי המענק, שניתן לכיסוי הגרעון המצטבר בשנות הכספים 1972 ו-1973 (במליוני ל"י):

1972	1973	
3.0	21.0	עיריות
3.1	15.1	מועצות מקומיות
1.0	8.3	מועצות אזוריות
7.1	44.4	סה"כ

בשנת הכספים 1972 ניתן המענק לרשויות מקומיות בדרגות מ'ה' עד י', על פי קריטריונים שנקבעו לפי שני מרכיבים: גודלו המוחלט של הגרעון ושיעורו מהתקציב השוטף של הרשות.

בעניין חלוקת המענק לשנת 1973 נערכה ביום 1.4.1974 פגישה בין שר האוצר, הממונה על התקציבים ומנכ"ל משרד הפנים; הוחלט לחלק סכום של 25 מליון ל"י ל-58 רשויות מקומיות, שיש להן גרעון מצטבר, לפי רשימה, שבה פורטו הסכומים המיועדים לכל רשות ורשות. במשרד הפנים לא נמצאו חישובים מפורטים לקביעת סכומים אלה.

סכום נוסף של כ-19 מליון ל"י אושר באוגוסט 1974 לאותן רשויות מקומיות, שגם להן יש גרעון מצטבר, אך הן לא נכללו ברשימה הנ"ל; מענקים אלה ניתנו בשיעור מסוים מההוצאה הצפויה לשכר עבודה ומשכורת: לרשויות מקומיות בדרגות א'—ה' — 2%, ולרשויות המקומיות בדרגות ו'—ז' — 6%.

מענק לפיצוי על אי העלאת מיסים

בשנת 1970 החליטו שר האוצר ושר הפנים במסגרת המדיניות, שנקבעה בממשלה, כי לא יועלו המיסים ברשויות המקומיות בשנת הכספים 1971, כפיצוי על אי העלאת מיסים ולנוכח ההתייקרויות ותוספות השכר, נתנה הממשלה סכום של 50 מליון ל"י כתוספת למענק הכללי לרשויות המקומיות. הסכום שנתקבל היה שווה ל-30.6% מסך החיובים של ארנונה כללית לשנת הכספים 1970, שהסתכמו בסך של 163 מליון ל"י. בהתאם לכך חולק הסכום האמור לרשויות המקומיות, דהיינו, כל רשות מקומית קיבלה מענק בשיעור של כ-30% מסכומי הארנונה הכללית לשנת הכספים 1970, שנגבו באותה רשות.

להלן פירוט הסכומים, שחולקו כפיצוי על אי העלאת מיסים בשנת הכספים 1971 (במליוני ל"י):

עיריות	40.7
מועצות מקומיות	4.4
מועצות אזוריות	4.5
סה"כ	49.6

סכומים זהים חולקו לרשויות המקומיות גם בשנות הכספים 1972 ו-1973, כאשר הן כבר העלו את שיעורי הארנונה. עם ביטול ההקפאה היה מקום לבחון מחדש את מתן המענק לפיצוי על אי העלאת מיסים.

מענקים מיוחדים

מלבד המענקים, שהם בגדר הכנסה כללית של הרשויות המקומיות, נותן משרד הפנים מענקים, כהשתתפות במימון של פרויקטים מיוחדים, וכן כתמיכה בפעולות של מוסדות ציבוריים שונים, באמצעות הרשויות המקומיות.

חלק ממענקים מיוחדים אלה ניתנים באישור שר הפנים; הם הסתכמו בשנת הכספים 1972 ב-17.1 מליון ל"י ובשנת הכספים 1973 בסכום של 21.6 מליון ל"י. מענקים אחרים מתקציבים, ישירות על ידי אגף התקציבים של האוצר מכוח החלטות, המתקבלות על ידי גורמים שונים, ומועברים לרשויות המקומיות באמצעות משרד הפנים; מענקים אלה הסתכמו בשנת הכספים 1972 בסך 18.2 מליון ל"י ובשנת 1973 בסך 21.6 מליון ל"י. הסכום הכולל של 35.3 מליון ל"י, שניתן בשנת הכספים 1972 כמענקים מיוחדים, למרבית

הרשויות המקומיות שווה ל-12% בקירוב מכלל המענקים, שניתנו לכל הרשויות המקומיות באותה שנה. בשנת הכספים 1973 היוו המענקים המיוחדים, בסך כולל של 43.2 מיליון ל"י, 11% בקירוב מכלל המענקים שניתנו באותה שנה.

ממסמכי המשרד מתברר, שהמענקים המיוחדים ניתנו למטרות רבות ומגוונות, כגון: סיוע להקמת מועדוני נוער וספורט, בתי כנסת וישיבות; השתתפות במתן שירותים דתיים; מפעלי הנצחה; רכישת מניות בחברה לאוטומציה; כיסוי נזקי טבע.

כדי לבחון את תהליך מתן המענקים המיוחדים לרשויות המקומיות ואת הפיקוח על ביצועם, ערך משרד מבקר המדינה במשרד הראשי של משרד הפנים בדיקת מדגם לגבי 300 מענקים, שניתנו ל-20 רשויות מקומיות, וכן נבדקו דרכי הטיפול במענקים בשלושה מינהלי מחוזות ובמספר רשויות מקומיות.

1. עוד בשנת 1967 פרסם הסמנכ"ל לשלטון מקומי חוזר לממונים על המחוזות, שבו הם נתבקשו לקבל פרטים על המטרות, שלהן מיועדים המענקים, ובכלל זה: תיאורו המלא של הפרוייקט, מקורות המימון הנוספים והמשרדים המשתתפים בהקמתו, וכשהמדובר בתמיכה למוסדות, פרטים על הגוף המבקש את המענק ועל תקציבו.

בבדיקת 300 המענקים בתיקי המשרד הראשי נמצא, כי ב-22 מקרים שהתייחסו לסכום הכולל של 700,000 ל"י בקירוב, הופנו הבקשות למענקים ישירות למשרד הראשי, בלי שהוגשו לממונה על המחוז לשם בדיקה מוקדמת ומתן המלצה. ברוב המקרים האחרים, שבהם ניתנה חוות דעת הממונה על המחוז, לא נמצאו בתיעוד שבתיקי המינהל המחוזי נחונים מפורטים על ההוצאה הצפויה; ההמלצות, שניתנו על ידי המחוז, אף לא לוו בדרך כלל בהנמקות מפורטות. גם בתיקי המשרד הראשי לא נמצאו מלוא הפרטים הדרושים על הגופים, שלהם יועדה התמיכה.

באפריל 1974 הורה מנכ"ל משרד הפנים, כי החל משנת תקציב 1974 תוגש בקשתה של כל רשות מקומית על גבי טופס מיוחד, שיכלול, בעיקר לגבי מענקים המיועדים לתמיכה במוסדות, את הפרטים הבאים: שם הגוף או הגושא, בשבילם מבוקש המענק, כתובתו של הגוף, פרטים על הגוף, ועל תקציבו הכולל, שיעורי התמיכה שניתנו בשנת התקציב הקודמת, שיעור הסכומים המוקצבים לאותה מטה בתקציב הרגיל של הרשות המקומית, או בתקציבים ממשלתיים או ציבוריים אחרים, מעמדו המשפטי או הציבורי של הגוף הנתמך והערות הממונה על המחוז או קצין המחוז. הטופס נועד להבטיח יתר הקפדה מצד הממונים על המחוזות בעת מתן המלצותיהם בדבר נחיצות הפרוייקטים. עד מועד סיום הביקורת לא הונגה השימוש בטופס האמור ולא חל שיפור במידת הפירוט שעליו מבוססת ההמלצה לאישור המענק.

2. עם אישור המענק על ידי השר מעבירה המחלקה למענקים ומלוות הודעה על האישור לממונה על המחוז, המודיע על כך לראש הרשות המקומית; המחלקה למענקים ומלוות מעבירה לחשב הכללי הוראה לשחרר את הכספים המיועדים למענק. לפי ההסברים, שנתקבלו בעת הביקורת, משוחררים הכספים המיועדים להשתתפות בפרוייקטים על סמך הודעה בעניין ביצוע הפרוייקט מטעם הרשות המקומית או הממונה על המחוז.

בין המענקים שהטיפול בהם נבדק 180 נועדו להקמת מבנים או לשיפוץ מבנים קיימים. לגבי 7 מענקים ששוחררו לא נמצא כל אישור על ביצוע הפרוייקט. ב-15 מקרים שוחררו המענקים על סמך בקשות מצד הממונה על המחוז, בלי שצוינו פרטים על ההתקדמות בביצוע הפרוייקט.

בחלק מהרשויות המקומיות, שבהן נערכה הבדיקה העלתה הביקורת, כי הן העבירו

כספים, שהיו מיועדים לסיוע למוסדות, בלי לדרוש נתונים מפורטים על פעילות המוסד או על ביצוע הפרוייקט, כאסמכתא לשחרור הכספים. גזברי הרשויות המקומיות הסבירו למשרד מבקר המדינה, שבמקרים אלה ראו את תפקידם כמצטמצם רק בהעברת הסכומים שאושרו, ומשום כך לא בדקו את מסמכי ההתקשרות של המוסדות עם קבלנים ואת חשבוניותיהם. משרד הפנים לא הקפיד שהרשויות המקומיות אכן יאמתו את ביצוע הפרוייקטים.

3. בכמה רשויות מקומיות נמצא, כי בדו"חות הכספיים השנתיים נרשמו המענקים המיוחדים בחשבון פקדונות או חשבונות חו"ז ולא נוקפו לסעיפי התקציב המתאימים (ראה למשל דו"ח על הביקורת במועצה המקומית קריית אתא, מינואר 1975 עמ' 33). מינהל המחוז לא הקפיד על כך, שרישומים אלה ייעשו כנדרש, דבר הגורע מאפשרויות הבידוק הנאות ומיעילות הפיקוח על ביצוע התקציב.

המענקים המיוחדים, המסתכמים בסכום כולל גדול, מיועדים למספר רב מאוד של פעולות וגופים. היזמה להקצבתם באה לעתים מצד הרשות המקומית ולעתים מצד משרד הפנים וגם מצד גורמים אחרים. בנסיבות אלה דרושים נהלים מתאימים, שיאפשרו תהליכים נאותים לקבלת החלטות ומידה דרושה של פיקוח, על ניצול הכספים למטרות, שלהן נועדו.

ניהול רישומי ביצוע תקציב

המענקים לרשויות המקומיות אינם נכללים בתקציב משרד הפנים, אלא במסגרת תקציבית נפרדת, בחלקם בסעיף הוצאה ובחלקם כהכנסה מעברת, וזאת על אף העובדה שהם ניתנים לרשויות המקומיות באמצעות משרד הפנים ומחולקים על פי כללים, שהוא קובע. הוראות שחרור הכספים ניתנות על ידי המחלקה למענקים ומלוות ישירות לחשב הכללי, על פי רשימות, שהמחלקה מכינה. בהתאם להוראות אלה, מעביר האוצר את הכספים לאוצר השלטון המקומי בע"מ, לזכותן של הרשויות המקומיות: הסכום הכללי (ללא פירוט הרשויות המקומיות) נרשם לחובת הסעיף התקציבי "מענק לרשויות מקומיות". במחלקה למענקים ומלוות נרשמים הסכומים עם מתן השחרור בכרטסת המתנהלת ברישום ידני, הכוללת כרטיס לכל רשות מקומית, ובו מיון לכל סוגי המענקים.

הפעולות הכספיות הקשורות בביצוע תקציב המענקים אינן מתנהלות באמצעות מחלקת הכספים של משרד הפנים, וביצוע התקציב אינו בטיפול חשב משרד הפנים; החשב הכללי מצידו אינו מקיים בקרה בעניין זה ומשחרר את הסכומים על פי הוראות משרד הפנים.

כיוון שביצוע תקציב המענקים נעשה מחוץ למחלקת הכספים, אין עורכים בדיקה נוספת על אופן חלוקת המענקים, דהיינו, אם התחשיבים נערכו על פי הכללים שקבע המשרד, ואם הייתה הקפדה על דיוק אריתמטי. הרישומים המפורטים אינם מתנהלים כמקובל לגבי חשבונות משרדי הממשלה ואין נערכים דו"חות תקופתיים על ביצוע התקציב, כמקובל לגבי כל שאר סעיפי התקציב.



המענק של משרד הפנים הוא מרכיב חשוב בתקציבי הרשויות המקומיות, והדבר המייחד אותו הוא שבדרך כלל אין המענק מיועד למטרה מוגדרת ומהווה חלק של ההכנסה הכללית של הרשות המקומית. במרוצת השנים עלה משקלו של המענק ושאר השתתפויות

הממשלה בכלל והכנסות של הרשויות המקומיות. הסיבה העיקרית לכך היא שבמסגרת מדיניות הממשלה ליציבות המחירים הורשו הרשויות המקומיות להגדיל רק במידה מוגבלת את המיסים, שהן גובות.

לצורך חישוב המענק נקבע בשעתו דירוג, המבוסס על נתונים בדבר מצבה הכלכלי והדמוגרפי של כל רשות מקומית. הדירוג והנתונים האמורים לא עודכנו באופן שוטף. במשך הזמן לא ענה המענק דיו על הצרכים הממשיים, ומשרד הפנים התחיל להשלימו על ידי מענקים נוספים. רובם של מענקים אלה נקבע בהתחשב בגודל הגרעון של הרשות המקומית. המשרד עשה אומנם לאחרונה למציאת בסיס חדש לחישוב המענק, אלא שתהליך זה עדיין נמצא בשלב של ניסוי.

חלוקת המענקים קשורה במידה רבה במשא ומתן בדבר גודל הגרעון בתקציב הרשויות המקומיות, ואילו הרשות המקומית, שעה שהיא מכינה את תקציבה, אינה יודעת איזה אמצעים יועמדו לרשותה בצורת מענקים. כפי שהמענקים מחולקים היום, אין בהם תמריץ לניהול יעיל וחסכוני. מבחינה זו נראה לביקורת רצוי, שיישמר יותר מעמדו המרכזי של המענק הרגיל, כהשתתפות כללית בתקציבי הרשויות המקומיות, תוך שכלול דרכי חלוקתו.

מימון הוצאות הרשויות המקומיות בדרך של מילואות

תקציבי הרשויות המקומיות מחולקים, לפי תקנות משרד הפנים, לתקציב רגיל ולתקציבים בלתי רגילים. התקציב הרגיל מיועד להוצאה השוטפת לשירותים ומינהל ולפרעון מלוות, והתקציב הבלתי רגיל — לעבודות פיתוח ולרכישות; העבודות הן בעיקר סלילת כבישים, התקנת ביוב ותיעול, והקמת מבני חינוך ומבני ציבור אחרים. עד סוף שנת 1974 לא פירסמו חלק מהרשויות המקומיות את הדו"חות הכספיים לשנת הכספים 1973. לפי אומדני משרד הפנים היה ההיקף הכולל של הוצאות הרשויות המקומיות בתקציביהן הרגילים בשנת הכספים 1973 2,160 מליון ל"י (בשנת הכספים 1972 — 1,722 מליון ל"י). לגבי ההוצאות בתקציבים הבלתי רגילים עדיין אין סיכומים לשנת הכספים 1973; ההוצאות ב-1972 היו 661 מליון ל"י.

מקורות המימון העיקריים לתקציב הרגיל הם המסים והאגרות, שאותם גובה הרשות (הכנסות עצמיות), הכנסות המועברות על ידי הממשלה, מענק כללי ומענקים מיוחדים, שאותם נותן משרד הפנים* והשתתפויות משרדי הממשלה. מקור המימון העיקרי לתקציב הבלתי רגיל, הם מילואות, המתקבלים באמצעות בנקים ומוסדות כספיים, ולסוגי עבודות פיתוח מסוימים — גם השתתפות בעלי-נכסים. מקורות המלוות הם: תקציב המדינה, כספי מיפעל הפיס, כספים מוכוונים מתוך הנפקות איגרות חוב, וגיוס כספים ישיר בשוק ההון. לטווח ארוך מממנות הרשויות המקומיות את מרבית הוצאותיהן בתקציב הבלתי רגיל באמצעות התקציב הרגיל, אם על ידי פרעון מלוות ואם על ידי העברות ישירות מהתקציב הרגיל לתקציבים הבלתי רגילים. במידה שההכנסה בתקציב הרגיל אינה מספיקה כדי לכסות את ההוצאה, ובמיוחד את פרעון המילואות שנתקבלו לצורכי פיתוח, מקבלות הרשויות המקומיות גם מילואות לאיוון (מילואות לקונסולידציה).

* ראה לעיל עמ' 552.

לפי ההסדרים החוקיים הקיימים נדרש אישור משרד הפנים לתקציב הרגיל של רשות מקומית ולכל פרויקט בנפרד בתקציבים הבלתי רגילים — מבחינת ההוצאה הכרוכה בו ומבחינת מקורות המימון. משרדי הממשלה, בעיקר משרד החינוך והתרבות ומשרד הסעד, קובעים את רמתם ואת היקפם של השירותים הממלכתיים, משתתפים בתקציביהם בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות לשירותים אלה, ומקצים חלק מהאמצעים הדרושים להוצאות הפיתוח שלהן. עוד קיימים הסדרי מימון שונים בתחומים מסויימים, כגון התקנת ביוב ובניית מיקלטים. הדאגה למציאת מקורות מימון לפיתוח השירותים המקומיים חלה בעיקר על הרשויות המקומיות ועל משרד הפנים. משרד האוצר מתקצב ומשחרר את הכספים לשירותים הממלכתיים במסגרת תקציב המדינה, מאשר הנפקת אגרות חוב להשלמת מימון פעולותיהן של הרשויות המקומיות, ויוצר הסדרים עם מיפעל הפיס ועם הבנקים המסחריים למימון צורכי הרשויות המקומיות. כפי שעולה מהממצאים המובאים להלן, לא כל המימון של הרשויות המקומיות בא ממקורות מוכוונים, והן עצמן פונות לשוק ההון הפרטי. לפי הסברי משרד הפנים סיבה חשובה למצב דברים זה היא, שהמימון מתקציב המדינה וממקורות מוכוונים אחרים, אף למטרות מאושרות, לעיתים קרובות אינו מתקבל בהיקף הדרוש ובזמן.

על פי דו"ח בנק ישראל לשנת הכספים 1973, הביקוש הרב של הרשויות המקומיות לאשראי הפך אותן לגורם רב חשיבות בלחצים על המחירים ויתר התנאים בשוק האשראי, ולגורם לא מבוטל בלחצים האינפלציוניים במשק בכלל. מאז עוד גדל בהתמדה חלקן של הרשויות המקומיות במילווות הצמודים לרבות אלה שנתקבלו בשוק ההון הפרטי בתנאים מסחריים (ראה להלן).

במחצית השנייה של שנת 1974 בדק משרד מבקר המדינה נושאים אחדים בתחום מימון תקציביהן של הרשויות המקומיות: סדרי קביעת המענקים וחלוקתם על-ידי משרד הפנים; סדרי המימון של תקציבי פיתוח ממילווות; עומס המילווות וההוצאות לפרעונים; עניינים הנוגעים למילווות לקונסולידציה; מילווות במטבע חוץ; הזדקקות הרשויות המקומיות למילווות משוק ההון המסחרי; והיבטים שונים של ניהול כספי של הרשויות המקומיות.

הבדיקה נערכה במשרדי האוצר, הפנים, והחינוך והתרבות, ב-18 עיריות (ירושלים; תל-אביב — יפו, חיפה, באר-שבע, בת-ים, הרצליה, חדרה, חולון, כפר סבא, לוד, נתניה, עכו, קרית אתא, קרית גת, ראשון לציון, רחובות, רמלה, ורמת-גן), ב-10 מועצות מקומיות (אור יהודה, גדרה, גן יבנה, כפר שמריהו, נס ציונה, קרית אונו, קרית שמונה*, רמת השרון, רעננה ושדרות) ובמועצה אזורית אחת (חוף אשקלון). בהעדר נתונים מסוכמים בשנת הכספים 1973 מובאים נפרק זה נתונים כלליים בגין שנת הכספים 1972; הסדרים אחדים. וכן פעולות של רשויות מקומיות מסוימות נבדקו לגבי שנת הכספים 1973, ובנושאים אחדים מובאים אף נתונים לגבי שנת הכספים 1974.

מימון התקציבים הבלתי רגילים

הוצאות כלל הרשויות המקומיות בתקציביהן הבלתי רגילים הסתכמו בשנת הכספים 1972 ב-661 מליון ל"י, בעיקר להקמת מבני חינוך ותרבות — 40%, לנכסי ציבור אחרים, בעיקר סלילה כבישים והתקנת מדרכות — 21%, ולהרחבת מפעלי מים — 14%. ההכנסות בתקציבים הבלתי רגילים הסתכמו באותה שנה בסך 713 מליון ל"י.

* ביזום 22.5.1974. תוכרזה קרית שמונה עירייה.

מקורות המימון של הרשויות המקומיות בתקציביהן הבלתי רגילים בשנת הכספים 1972
היו כלהלן (במליוני ל"י):

ל"י	%	מיליון
507	71	מיליון
55	8	השתתפות מוסדות ותרומות
54	8	השתתפות בעלי נכסים
32	4	העברות מהתקציב הרגיל
30	4	השתתפות הממשלה (מענקים)
35	5	הכנסות אחרות
50713	100	סה"כ הכנסות

(1) בין ההכנסות הבלתי רגילות באותה שנה כלולים גם מיליון שטרם נתקבלו בפועל, מאחר שעל-פי התקנות בדבר הנהלת חשבונות ברשויות מקומיות משנת 1955 יירשמו מיליון כהכנסה מיד עם אישורם על ידי משרד הפנים. ברשויות מקומיות רבות עובר לעיתים זמן רב מאישור המיליון עד לקבלתו בפועל. מכאן עיקר ההפרש בין היקף ההכנסה המאור- שרת ובין היקף ההוצאה.

פעולות פיתוח נמשכות בדרך כלל מספר שנים, ומקובל לערוך תכנון על בסיס רב שנתי תוך קביעת הנתח השנתי של כל פרוייקט, באופן המאפשר לשקול את העדיפויות מחד ולאמוד את צורכי המימון בכל שנת כספים. על-פי תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), על הרשויות המקומיות להכין תקציב בלתי רגיל לכל פרוייקט בנפרד, אולם חסרה מסגרת תקציבים כוללת לפעולות הפיתוח, שהיה בה כדי להצביע על צורכי המימון בכל שנה ועל העומס על התקציבים בעתיד. ב-1972 הוציא משרד הפנים הוראות מינ- הליות המחייבות הכנת תקציבי פיתוח שנתיים, בנוסף לתקציבים הנפרדים לכל פעולה, אולם ההוראה טרם הופעלה בצורה מקיפה.

הרשויות המקומיות אינן מבססות תמיד את החלטותיהן בדבר קבלת מיליון לצורכי פיתוח על תכנון פיננסי, דהיינו קביעת היקף ההתחייבויות שהן יכולות לקחת על עצמן והערכה, באיזו מידה יעמדו לרשותן מקורות לפרעונם. לפיכך תהליך קבלת ההחלטות בנוגע לביצוע עבודות פיתוח ונטילת מיליון אינו מבוסס די הצורך (לעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 22, עמ' 553).

מקורות המיליון ותנאיהם

במשרד הפנים יש נתונים על עומס המיליון של הרשויות המקומיות, אך במשרד זה ובמשרד האוצר אין מידע מרוכז על מרכיבי המימון של התקציבים הבלתי רגילים, לרבות המקורות השונים של המיליון שנתקבלו על-ידי הרשויות המקומיות.

משך מבקר המדינה ריכו נתונים בדבר המיליון החדשים שנתקבלו בשנת הכספים 1972 ב-15 רשויות מקומיות, ובכלל זה שלוש הערים הגדולות ושבע עיריות אחרות. התברר, כי הרשויות המקומיות האמורות קיבלו באותה שנה כמחצית סכום המיליון ללא הצמדה — מזה כמחצית מתקציב המדינה וממפעל הפיס וכחצי מבנקים מסחריים, בדרך כלל בהכוונת משרדי הממשלה. השוני בהרכב המיליון לגבי הרשויות המקומיות השונות שבבדיקה היה גדול מאוד והדבר נבע ממהות הפרוייקטים אשה להם הושג

המימון; ממידת כושרן של הרשויות המקומיות להשיג מילוות, וכן כתוצאה מכך שהניתוח מתייחס רק לשנה אחת.

המילוות מתקציבי המדינה או ממפעל הפיס אינם צמודים, נושאים, ריבית של 6.5% ותקופת פרעונם היא 10 עד 45 שנה, ובדרך כלל 30 שנה, כאשר בשנים הראשונות חלים תשלומי ריבית בלבד (ראה דו"ח שנתי 23 של מבקר המדינה, עמ' 204).

לגבי המילוות האחרים, שאינם צמודים, נע שער הריבית בין 8% ל-13%. התקופה של פרעון מילוות אלה היא בדרך כלל 12 שנה. מילוות מסוג זה ניתנים למימון הקמת מיבני חינוך (ראה להלן תוכנית משותפת למיפעל הפיס ולבנקים); למימון התקנת רשת ביוב (תכנית הבנק העולמי).

עוד מקבלות הרשויות המקומיות מילוות צמודים למדד יוקר המחיה ואף לדולר (ראה להלן).

הטיפול במתן כל סוגי המילוות וגביית תשלומי הפרעון נמצא בידי בנקים, תמורת מירוח (ראה דו"ח שנתי 23 של מבקר המדינה עמ' 199—204).

עומס המילוות והוצאות לפרעונם

על-פי נתוני משרד הפנים יתרת עומס המילוות (קרן) של הרשויות המקומיות הסתכמה ליום 31.3.1973 ב-1,649 מליון ל"י, לעומת 1,382 מליון ל"י ליום 31.3.1972 — גידול של 19%. כלל עומס המילוות (קרן) של הרשויות המקומיות ל-31.3.1973 היה, בהשוואה לתקציב הרגיל, לשנת הכספים 1972, 98% שיעור זה הוא ממוצע, כאשר הסטיות לכאן או לכאן ברשויות המקומיות השונות היו ניכרות: בעיריות היה כלל העומס 1,156 מליון ל"י — 96% מהתקציב הרגיל, והוא נע בעיריות השונות בין 48% ל-137%. במועצות המקומיות הגדולות הגיע העומס ל-183 מליון ל"י — 122% מהתקציב הרגיל, והוא נע במועדים אלה מ-80% עד 187%. במועצות האזוריות הגיע ס"ה העומס ל-185 מליון ל"י כ-88% מהתקציב. מיתרת הקרן היו, ליום 31.3.1973, 748 מליון ל"י (45% מילוות צמודים למדד יוקר המחיה; שיעור דומה היה גם בשנה הקודמת. אין נתונים בדבר חלוקת יתרת המילוות לפי תקופות פרעונם, דבר הדרוש כדי להעריך נכונה את הנטל הכספי שיוטל על הרשויות המקומיות בגין פרעון המילוות.

בשנת הכספים 1972 היה על הרשויות המקומיות לשלם על חשבון פרעון מילוות 348 מליון ל"י — סכום השווה ל-20% מכלל ההוצאה הרגילה ו-54% מהמילוות החדשים שנלקבלו באותה שנה. 163 מליון ל"י שולמו על חשבון הקרן, 126 מליון ל"י על חשבון ריבית ו-59 מליון ל"י על חשבון הפרשי הצמדה.

חלקם של התשלומים בעד הפרשי הצמדה מכלל תשלומי הרשויות המקומיות בעד פרעון מילוות הולך וגדל: בשנת הכספים 1972 הם היוו 17% מכלל התשלומים לעומת 8% ב-1968. חלקם של תשלומי הקרן בכלל פרעון המילוות ירד במקביל מ-58% בשנת הכספים 1968 ל-46% ב-1972.

מניתוח שערך משרד מבקר המדינה לגבי 5 עיריות שבהן היו נתונים מסוכמים לשנת הכספים 1973 עולה, כי הוצאותיהן לתשלום הפרשי הצמדה עלו בשנת הכספים 1973 בשיעורים ניכרים לעומת 1972, כמפורט להלן:

גידול בתשלומי הצמדה בשנת הכספים 1973

לעומת שנת הכספים 1972

שם הרשות המקומית	תשלומים ע"ה הצמדה (באלפי לירות)		הגידול	
	1972	1973	באלפי ל"י	באחוזים
אשקלון	743	1,699	956	128.7
באר שבע	1,458	4,734	3,276	224.7
חולון	1,459	2,932	1,473	101.1
לוד	638	1,212	574	90.0
רחובות	705	1,396	691	98.0
סה	5,003	11,973	6,970	139.4

שיעור המילואות הצמודים שאושרו לעיריות האמורות בשנת 1973, מתוך כלל המילואות שאושרו באותה שנה, היה כמפורט להלן:

מילואות צמודים שאושרו בשנת הכספים 1973

שם הרשות המקומית	כלל המילואות שאושרו (באלפי ל"י)	סה המילואות הצמודים שאושרו (באלפי ל"י)	המילואות הצמודים מכלל המילואות (באחוזים)
אשקלון	15,464	11,426	73.9
באר שבע	32,101	17,060	53.1
חולון	24,029	18,055	75.1
לוד	7,191	4,152	57.7
רחובות	17,956	11,739	65.4
סה	96,741	62,432	65.1

(1) ל-31.3.1973 היה שיעור המילואות הצמודים בכלל הרשויות המקומיות בממוצע 45% מכלל המילואות בלבד.

על-פי שיטת הרישום הנהוגה ברשויות המקומיות שהיא שיטת מזומנים מותאמת, נהוגות הרשויות המקומיות לרשום הפרשי הצמדה כהוצאה רק עם תשלומם בפועל, ולא עם חלוקתם. יוצא, שנתוני הרשויות המקומיות בדו"חות הכספיים שלהן בדבר הוצאותיהן על הפרשי הצמדה אינם משקפים את מלוא התחייבויותיהן בגין הפרשי הצמדה שבהן כבר חבו הרשויות. לפי נתוני משרד הפנים הסתכמו הפרשי הצמדה שחבו בהן הרשויות המקומיות ליום 31.3.1973, אשר לא נרשמו, בסך 305 מליון ל"י, מזה כ-130 מליון ל"י שנוצרו בשנת הכספים 1972. העלייה המהירה של המדד, ובעקבותיה הגידול בהתחייבויות בגין הפרשי הצמדה, התחילה בעיקר בשנת 1973. כדי לשקף נכונה את מצבן הכספי של הרשויות המקומיות, מן הרצוי היה לפרט ברשימת המילואות את הפרשי הצמדה שהן חבות בסוף כל שנה*.

* בענין זה ראה הדו"ח על חברת החשכל בע"מ; דו"חות מבקר המדינה על הביקורת באיגודים, תשל"ד-1974.

קצב עליית ההכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות לא הדביק את קצב גידול ההוצאות הנובע מעליית המחירים. כתוצאה מכך ראתה הממשלה לאחרונה צורך להושיט לרשויות המקומיות סיוע בפרעון התחייבויותיהן בגין הפרשי הצמדה.

מילווה להקמת מוסדות חינוך

הפריט הגדול ביותר בין המטרות של הוצאות הפיתוח של הרשויות המקומיות (40%) הוא הקמת מיבני חינוך. בדיקה שערך משרד מבקר המדינה העלתה, כי משרד החינוך והתרבות הכין בכל שנה, בתיאום עם משרד האוצר והרשויות המקומיות, תוכנית השקעות במבני חינוך, שביצועה ברובה חל על הרשויות המקומיות*. המימון של תכנית כוללת זו בא מהשתתפות תקציב המדינה, ממפעל הפיס, מתורמים ומבנקים. הצעת התקציב של משרד החינוך והתרבות להקמת מבני חינוך לשנת הכספים 1973 הסתכמה ב-289 מליון ל"י, מזה 124 מליון ל"י מענקים ומילווה מתקציב המדינה, והשאר ממקורות אחרים.

עקרונית אמור משרד החינוך והתרבות לדאוג למימון של מלוא תקציב הבנייה ממקורות תקציביים ואחרים. את היקף המימון הדרוש נהג משרד החינוך והתרבות לחשב על-פי עלות הבנייה בחודש אוקטובר שלפני כל שנה תקציבית. עקב התייקרויות שחלו לאחר מכן לא כיסו אמצעי המימון האמורים את כל הוצאות הבנייה, והרשויות המקומיות נאלצו לפנות לשוק ההון הפרטי להשגת מימון בוסף להשלמת הבנייה.

1. במגמה להקל על הרשויות המקומיות סוכם בסוף 1973 בין משרד החינוך והתרבות ומשרד האוצר, כי משרד החינוך והתרבות יכסה את מלוא העלות להקמת מבני חינוך, לפי עלות הבנייה שתיקבע בחודש מארס שלפני כל שנת תקציב.

עוד נקבע כי כל המילווה יינתנו בתנאי הלוואות תקציביות, ובמידה שהמקור אינו תקציב המדינה יכסה משרד האוצר את הפרשי הריבית וההצמדה. הרשויות המקומיות קיבלו הלוואות תקציביות שהסתכמו בשנת הכספים 1972 ב-65 מליון ל"י וב-1973 ב-90 מליון ל"י, מענקים מתקציב משרד החינוך והתרבות שהסתכמו ב-1972 ב-16 מליון ל"י וב-1973 ב-40 מליון ל"י, ותרומות שלגביהן אין נתונים מרוכזים. בנוסף על אלה מקבלות הרשויות המקומיות הלוואות ממפעל הפיס ומבנקים מסחריים לפי הסדרים כלהלן.

בשנת הכספים 1972 נחתם הסכם בין מפעל הפיס ובין בנקים, לפיו ישתתפו שני הגורמים במימון הקמת מיבני חינוך לפי יחס קבוע: כנגד כל לירה של מפעל הפיס יעמיד הבנק 66 אג'. מפעל הפיס הסכים להפקיד את חלקו באותם בנקים הנותנים את המילווה. לשנת הכספים 1973 נקבע בחוכנית כי מפעל הפיס יתן 78 מליון ל"י והבנקים 52 מליון ל"י; לשנת הכספים 1974 תוכנן שמפעל הפיס יתן 81 מליון ל"י והבנקים 54 מליון ל"י. מיולי 1972 עד ספטמבר 1974 קיבלו הרשויות המקומיות מילווה לפי תוכנית זו בהיקף של 179 מליון ל"י, מזה 110 מליון ל"י ממפעל הפיס ו-69 מליון ל"י מבנקים.

מפעל הפיס נתן את הכספים לרשויות המקומיות ב-6.5% ריבית לתקופה של 30 שנה ובלא הצמדה. הבנקים נתנו את חלקם בריבית של 12% ל-10 שנים ללא הצמדה ל-20 שנה, והאוצר נותן ביטוח הצמדה לכספי הבנק כנגד פרמיה של 3% לשנה. עוד מקבל הבנק ממפעל הפיס מירווה של 1% על היתרה הבלתי מסולקת בשביל הגבייה**.

* בעניין פעולות משרד החינוך והתרבות להקמת מיבני חינוך ראה בדו"ח זה, עמ' 324.

** חלק מהשתתפות הבנקים נרשם בתקציב משרד החינוך והתרבות כהכנסה מיועדת. בשנת הכספים 1973 נרשם סכום של 45 מליון ל"י. הרשויות המקומיות מקבלות הלוואות תקציביות בריבית של 6.5%, ללא הצמדה ל-20 שנה, והאוצר פורע את ההלוואות לבנקים ב-10 שנים בריבית של 9%, כשהקרן והריבית צמודות למדד.

עוד העביר מפעל הפיס ב-1973 לטיפול הבנקים מילווות שניתנו קודם לכן ישירות לרשויות המקומיות בסך כולל של 48 מיליון ל"י. הבנקים מקבלים תמורת טיפולם בגבייה מירוח של 0.6%. במקביל נתנו הבנקים לרשות הרשויות המקומיות מילווות באותו סכום ל-10 שנים ב-12% ריבית, ללא הצמדה. הבנק משלם למשרד האוצר 3% לשנה כפרמיה לביטוח הצמדה והוא מקבל מהאוצר את מלוא הפרשי ההצמדה. מלבד זה מקבלים הבנקים ממופעל הפיס מענק חד-פעמי של 3%. יוצא שבכל מקרה מקבלים הבנקים על כספם ריבית בשיעור העולה על 9% תוך הצמדת הקרן והריבית למדד.

תוכניות אלה הקלו על הרשויות המקומיות את נטל המילווות להקמת מיבני חינוך על ידי העברת הוצאות המימון הגבוהות למשרד האוצר, שיכסה את הפרשי הריבית וההצמדה. הוזלת אמצעי המימון היא לעומת זה חלק מהבעייה הכללית של מימון מסובסד ללווים על חשבון תקציב המדינה הנושא בעול הפרשי ההצמדה. (לעניין זה ראה דו"ח שנתי 24 של מבקר המדינה, עמ' 45).

2. בהתחשב בגרעונות שהצטברו ברשויות המקומיות בשנים קודמות במימון הוצאות להקמת מיבני חינוך הוגדל ההיקף של המילווות לאיוון התקציבים לשנת 1973 מסך 120 מיליון ל"י, כפי שתוכנן במקורו, לסך 160 מיליון ל"י.

נוכח מישקלה הגדול של ההוצאה על הקמת מיבני חינוך בכלל ההוצאה לפיתוח ברשויות המקומיות, נודעת חשיבות רבה להסדרים הנעשים בתחום זה ולתיאום בין כל הגורמים הנוגעים לעניין: מהצד האחד, מבחינת הצורך להעמיד לרשות הרשויות המקומיות מקורות מימון מתאימים להוצאה זו בהיקף ובזמן הדרוש, ומהצד האחר, מבחינת הבקרה על ההוצאה.

מילווות לקונסולידציה

במגמה לגשר על הפער בין ההכנסה לבין ההוצאה בתקציבים הרגילים של הרשויות המקומיות הכוללים פרעון מילווות, עורך משרד האוצר, בתיאום עם משרד הפנים, תוכנית שנתית למתן מילווות לאיוון התקציבים*. בעבר ניתנו מילווות מסוג זה כדי להמיר אשראי לזמן קצר ובריבית גבוהה במילווות בתנאים נוחים יותר. הסיבה המקורית למתן מילווות אלה בטלה כאשר החל בשנת הכספים 1966 לא אושר לרשויות המקומיות, בדרך כלל, מימון פעולות פיתוח על-ידי אשראי לטווח קצר, וכיום המטרה העיקרית של מילווות אלו היא כאמור, לאזן את התקציבים הרגילים.

במסגרת התוכנית הכוללת המתואמת עם משרד האוצר מחלק משרד הפנים את המילווות לקונסולידציה בין הרשויות המקומיות כהשלמה לאיוון התקציבים הרגילים על ידי מענקים. המשרד מודיע לבנקים ולרשויות המקומיות על המילווות לקונסולידציה שיוקצו לכל רשות מקומית, ותנאיהם.

בשנת הכספים 1973 ניתנו מילווות לקונסולידציה בסכום כולל של 160 מיליון ל"י — 7% מכלל ההכנסה הרגילה של הרשויות המקומיות. בשנת הכספים 1972 היה שיעור המילווות לקונסולידציה ברשויות מקומיות אחדות 11%—12% מכלל ההכנסה הרגילה שלהן, ואילו ברשויות מקומיות אחרות מישקלם היה מבוטל והיווה 1.5% עד 2% בלבד מכלל הכנסותיהן.

* המימון המקובל במשרד האוצר וברשויות המקומיות הוא "מילווות לקונסולידציה".

כספי המילווה לקונסולידציה באים מהנפקת אגרות חוב על-ידי הבנקים המסחריים וה- חברות הקשורות בהם, וזאת על פי אישור מהממונה על שוק ההון במשרד האוצר, וכן מאמצעים עצמיים של הבנקים. שיעור השתתפות הבנקים במימון מילווה אלה מאמצעיהם העצמיים נקבע על פי הסכם בין הבנקים לבין משרד האוצר. בשנים האחרונות נקבע כי מילווה אלה ימומנו ב- 60% מכספי אגרות החוב האמורות ו- 40% מאמצעים העצמיים. מהתמורה של ההנפקות המוכוונות מקבלות הרשויות המקומיות מילווה ל- 17 או ל- 20 שנה, כאשר במשך 5 או 8 השנים הראשונות חלים תשלומי ריבית בלבד. המילווה מהאמצעים העצמיים של הבנקים הם ל- 7 שנים, כאשר במשך שתי השנים הראשונות חלים תשלומי ריבית בלבד. המילווה נושאים 9% ריבית והם צמודים — קרן וריבית — למדד. (למעשה הרשויות המקומיות וחברת החשמל הן הלווים הגדולים היחידים המקבלים מימון בהכוונה ממשלתית בתנאי הצמדה למדד יוקר המחיה).

בכל שנה מאשרת ועדת הכספים של הכנסת מתן ערבות המדינה למלווים בשיעור של 20% מהמילווה שניתנו. בדרך כלל נהוג להקטין את מירווה הבנק, כאשר פוחת הסיכון שלו, ואילו בגין ערבות זו לא הוקטן המירווה. משרד הפנים אינו מקיים מעקב, אם אמנם מילאו הבנקים אחר ההוראות המחייבות מתן חלק מהמילווה לקונסולידציה לתקופה של 20 שנה.

עקב העלייה התלולה של המדד בשנתיים האחרונות לא היה במילווה אלה כדי להקל לטווח ארוך די הצורך על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות. בינואר 1975 הודיע משרד הפנים לביקורת, שהחל בשנת הכספים 1975 לא יינתנו עוד לרשויות המקומיות מילווה לקונסולידציה בתנאי הצמדה.

מילווה למטרות שונות

בשנת הכספים 1973 אישר משרד האוצר הנפקות למתן מילווה לרשויות מקומיות בסכום כולל של 16 מליון ל"י לפרוייקטים מוגדרים: מזה קיבלו חמש עיריות 9 מליון ל"י ב- 9% ריבית, עם הצמדה למדד יוקר המחיה, בדרך כלל ל- 7 שנים: לסלילת כבישים (4 מליון ל"י), להקמת אודיטוריום (3 מליון ל"י), להרחבת בית חולים (1 מליון ל"י), ול- הרחבת בית אבות (1 מליון ל"י); הסכום הנותר של 7 מליון ל"י ניתן לשתי עיריות אחרות, להקמת מרכזים קהילתיים, ל- 20 שנה, בריבית של 6%, ללא הצמדה, כאשר משרד האוצר מכסה לבנק את הפרשי הריבית עד ל- 9% בשנה ואת הפרשי ההצמדה על הקרן והריבית. לדברי משרד האוצר ניתנו ההלוואות בתנאים אלה כסיוע לביצוע פעולות מיוחדות שהאוצר ראה צורך והצדקה לעזור במימון, ותנאי סיוע אלה נשקלו בכל מקרה בנפרד. לדעת הביקורת, עקרונית אין מקום להעניק הלוואות מחוץ לסדרי העדי- פויות, ואלה — מן הנכון שייקבעו בתיאום עם המשרדים הנוגעים בדבר. באותם מקרים מיוחדים, שבהם הוחלט לתת הלוואות מחוץ לסדרי הקיימים, מחייבים כללי המינהל הציבורי התקין שהחלטות תהיינה מלוות, בהנמקות מפורטות על הרקע והשיקולים שגרמו להן.

מילווה במטבע חוץ

החל בשנת 1972 קיבלו רשויות מקומיות מילווה במטבע חוץ מחברה בת בחו"ל של בנק מסחרי ישראלי. ב- 1974, עד סוף דצמבר, אישר אגף מטבע חוץ במשרד האוצר מילווה מסוג זה בסכום כולל של 12 מליון דולר ל- 8 רשויות מקומיות. לדברי האוצר

אין כוונה לאשר מילווה נוספים מסוג זה. המילווה ניתנו בדרך כלל ל-10 שנים, בריבית השווה לשער האירו-דולר בתוספת 15/8%. בשנתיים הראשונות משלמות הלווה ריבית בלבד. משרד האוצר נתן לרשויות המקומיות ביטוח-שער תמורת פרמיה שנתית שנעה בין 5% ל-6%, על היתרה הבלתי מסולקת. בדרך זו מסתכמת עלות המימון לרשות המקומית ב-19% לשנה בקירוב. מהמסמכים עולה, שמימון זה לא היה מיועד לרכישת ציוד או צרכים אחרים המחייבים הוצאה במטבע חוץ. שיטת מימון זו מוזילה אמנם את המימון לרשויות המקומיות, יחסית למילווה הצמודים למדד, אולם בנוסף להשלכות הכלכליות האחרות שיש בה היא עלולה להיות נטל כבד על אוצר המדינה המקבל על עצמו ביטוח-השער במקרה שיהיו שינויים בשער המטבע (ראה גם דו"ח שנתי 24, עמ' 132).

מילווה מסחריים

בשנת 1972 החלה להתבלט תופעה שרשויות מקומיות הודקו במישרין, לשוק ההון הפרטי, לקבלת מילווה בתנאים מסחריים. עוד לפני כן נתקבלו מילווה כאלה במידה מצומצמת, אולם בשנים 1972—1974, רבו במספר וגדלו בהיקפם הכספי, ומספר הרשויות המקומיות שנוקדו להם אף הוא הלך ורב. הם הפכו למקור מימון בעל משקל בצד המילווה מתקציבי המדינה ומאשראי מוכוון.

על סמך ביקורת במספר רשויות מקומיות היפנה משרד מבקר המדינה את תשומת לב משרד הפנים, בראשית 1973, לתופעות בלתי רצויות בתחום השגת מימון מסחרי על ידי רשויות מקומיות.

הנהלת משרד הפנים הורתה מספר פעמים לממונים על המחוזות, שעליהם להקפיד בדבר תנאי המילווה בעת אישורם, ביחוד שהריבית על המילווה הצמודים לא תעלה על השיעור החוקי המירבי של 9%. עוד נדרשו הממונים על המחוזות להעמיד את הרשויות המקומיות על כך שהלוואות בשיעורי ריבית גבוהים אינן מתאימות לעבודות פיתוח ולא יינתן אישור לקבלתן, אלא במקרים חיוניים וזאת בתנאי שהסכומים יוגבלו לכדי 10% מהתקציב הבלתי רגיל. מהביקורת שערך משרד מבקר המדינה ב-1974 עולה, כי הממונים על המחוזות לא הצליחו לבלום את השימוש במימון המסחרי, והרשויות המקומיות המשיכו לקבל מילווה כאלה לצרכים שוטפים, לפרעון מילווה קודמים ולמטרות פיתוח.

הכספים למילווה המסחריים באו, בדרך כלל, מחברות בת להשקעות של בנקים, מוסדות כספיים אחרים, גופים ממלכתיים וציבוריים שהיו להם עודפי כספים*, קרנות שונות, חברות ביטוח ואף מאגשים פרטיים בעלי אמצעים להשקעה, ושההתקשרות עימם היא באמצעות מתווכים. המילווה שלפי הנתונים כולם היו צמודים למדד יוקר המחיה, ניתנו ברוב המקרים באמצעות בנקים. בין אלה לבין הרשויות המקומיות נחתמו חוזים על פי התנאים שסוכמו עם המלווים, שכללו בין היתר שיעבוד שוטף של הכנסות הרשות המקומית, להבטחת פרעון המילווה. לבד מהריבית המירבית למילווה צמודים לפי השיעור הקבוע בחוק (9% למן 1971). נדרשו הרשויות לשלם ושילמו בחלק של המילווה — כתנאי לקבלתם — סכומים נוספים בגין עמלת תיווך (חד-פעמית, פרוריטה, קונטקורנטי) ועמלה בעד ערבות בנקאית לפרעון המילווה; מילווה אחרים הותנו ברכישת מניות של החברה המלווה או חברה בת או במתן הטבות כמו: פתיחת חשבונות בבנקים, החזקת פקדון נגדי או מסירת עיסקות הביטוחים, לתקופה מוגדרת, לרוב לחברת ביטוח שמכספיה

* ראה גם בדו"ח זה בפרק ("פקדונות למתן הלוואות" — בנק ישראל).

ניתן המילווה. בשנים 1972 ו-1973 הגיעו התוספות מעל לריבית המירבית ל-1%—2% לשנה. עם עליית שיעורי הריבית בשוק הכספים בשנת 1974 עלו גם שיעורי העמלות, ובכמה מילווות שנתקבלו לקראת סוף אותה שנה נמצא, שהתוספות הגיעו לכדי 4.5%. במקרים אחדים הותנו מילווות צמודים בהפקדת חלק מכספי המילווות לזמן קצוב בבנק שבאמצעותו נתקבלו המילווות, דבר שייקר מאוד את המילווה.

בכמה רשויות מקומיות נתקבלו מילווות בשבוע האחרון שלפני פירסום המדד החדש. רשויות מקומיות אחרות נדרשו לשלם הפרשי הצמדה על בסיס של מדד, שהיה קיים מחודש עד ארבעה חודשים, ואף יותר מזה, לפני קבלת המילווה בפועל. לדוגמה: אחת העיריות קיבלה בדצמבר 1973 שני מילווות בסכום כולל של 325,000 ל"י; לגבי האחד חושבו הפרשי הצמדה לפי המדד של יוני 1973, ולגבי השני — לפי המדד של יולי 1973. מדדים אלה היו נמוכים ב-8% עד 10% בקירוב מהמדד בעת קבלת המילווה. (לעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 24 של מבקר המדינה, עמ' 120, וכן דו"ח על הביקורת בחברה אוצר השלטון המקומי בע"מ, מאוגוסט 1974). לדברי משרד הפנים תופעה זו קשורה לעיתים בהליכי האישור לקבלת המילווה, שבגללם עובר זמן בין מועד סיכום המשא ומתן בין הרשות המקומית והבנק, ובין מועד ביצוע המילווה, אולם לדעתו יש לצמצם את הפער הזה ללא יותר מחודש ימים. נוכח העלויות התלוותות במדד יוקר המחיה בשתי השנים האחרונות יש לקביעת בסיס קרוב ככל האפשר לקבלת המילווה משמעות רבה.

במספר מקרים נדרשו רשויות מקומיות למסור למלווה שטרי חוב בסכום המילווה והריבית להבטחת הפרעון. אם כי השטרות נמסרו לבטחון, לא דאגו הרשויות המקומיות בכל המקרים להגביל את סחירותם, ובכמה מקרים אף נעשה שימוש לרעה בשטרות אלה והם גרמו נזק לרשות. חלק מהשטרות ודבר נתינתם לא נרשם בפנקסי הרשות המקומית, כדרוש. עוד בראשית 1973 היפנתה הביקורת את שימת לבו של משרד הפנים לכך, שמועצה מקומית מסרה לחברה פרטית שטרי חוב ופקודות סילוקין בסך 497,000 ל"י על חשבון הלוואות בסך 287,000 ל"י. הסתבר שעיקר המימון להלוואות אלה בא ממיסחור של שטרות הרשות המקומית עצמה. בשנה האחרונה הסתכבה, כידוע, עירייה בקבלת מילווה על פי הסדרים פגומים, שהיו בין השאר קשורים במתן שטרות שסכומיהם עלו בהרבה על סכומי המילווה, שבגינם היא עלולה לשאת בהפסד כספי גדול (ראה דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בעיריית אילת, שניתן בינואר 1975).

על פי הוראות חוק הריבית, תשי"ז—1957, הריבית המירבית על הלוואות צמודות היא, למן 1971, 9%. ריבית מוגדרת כ"כל תמורה שניתנה בקשר עם מילווה ויש בה משום תוספת לקרן, לרבות דמי עמילות ודמי נכיון המשתלמים כאמור, בין שנקראים בשם ריבית ובין שנקראים בשם אחר"; אולם כפי שהובהר על ידי בית המשפט העליון, (ע.א. 58/68, בנק הפועל המזרחי נגד זורגר) אין תשלום נחשב כריבית אלא אם כן הוא מגיע מן הלווה למלווה ולא למישהו אחר. כאשר התשלומים והעמלות השונים, שהרשויות המקומיות נדרשות לשלם בקשר עם המילווה, משתלמים לגופים נפרדים, אך שלובים או קשורים זה בזה, ובעד שירותים שהצורך בהם לא תמיד נראה חיוני לשם הסדרת המילווה, מצטיירת תמונה של הסדרים שמשמעותם האמתית היא — מבחינה עסקית, עקיפת ההגבלות. משרד מבקר המדינה הפנה תשומת לב המפקח על הבנקים לתופעות כאלה.

לאחרונה קיבלו מספר עיריות מילווה עוד לפני האישור של משרד הפנים, שלא כדרוש על פי פקודת העיריות. בחוזה המילווה או במכתבים נוספים, שנתנו העיריות לבנקים, נקבע אמנם שהמילווה מותנה באישור משרד הפנים, ואם לא יינתן האישור תחזיר

העירייה את כספי המילווה שקבלה בצירוף ריבית והצמדה. בנובמבר 1974 הוציא המנהל הכללי של משרד הפנים חוזר לראשי הרשויות המקומיות והצביע על האחריות האישית שתחול על ראש רשות מקומית וגזבריה, החותמים על חוזה הלוואה, שטר או התחייבות כספית אחרת, שלא אושרו בהתאם לחוק. בינואר 1975 פנה המנהל הכללי של משרד הפנים אל המפקח על הבנקים ובקש ממנו להעמיד את הבנקים על האיסור לתת הלוואה שאינה מתיישבת עם הוראות החוק.

הביקורת העלתה, שלא תמיד הקפידו הרשויות המקומיות על מילוי הפרטים, כולם או חלקם, בבקשות המוגשות לממונים על המחוזות לאישור נטילת המילווה, ובעיקר לגבי התנאים הנוספים המתייחסים למילווה משוק ההון הפרטי, כגון תשלומי עמלה, דמי ערבות, מתן שטרי חוב, והתנאות התקשוריות בלעדיות.

כמה מהרשויות המקומיות רשמו את הוצאות העמלה וההוצאות המיוחדות בחשבון ריבית. רשויות אחרות קיזזו הוצאות אלה מהמילווה, ורשמו את המילווה בסכום נטו. בדרך האחרונה לא נשתקפו העמלות וההוצאות הנוספות בחשבונית הרשות המקומית.

להלן פרטים ונתונים המתייחסים לקבלת מלוות, שהועלו במהלך הביקורת במספר רשויות מקומיות בשנות הכספים 1973 ו-1974:

1. התקציב הבלתי רגיל של עירייה גדולה לשנת הכספים 1973 כלל מילווה מבנקים ומוסדות כספיים בסך 76 מליון ל"י, רובם הגדול מילווה צמודים בריבית של 9%, שמועדי פרעונם 5 עד 7 שנים. בבדיקה מסורגת של 13 מילווה בסכום כולל של 29 מליון ל"י, שנתקבלו בשנת הכספים 1973, ותשעה מילווה בסכום דומה שנתקבלו במחצית הראשונה של שנת הכספים 1974, התברר שב-18 מילווה שולמו עמלות תיווך חד פעמיות של 1% עד 4%, או פרו-רטה בשיעור של 14% ששולמו מראש. הסכום הכולל של העמלות הסתכם בכ-2 מליון ל"י.

לגבי שני מילווה נדרשה העירייה להמציא ערבות בנקאית: באחד המילווה בסך 1.5 מליון ל"י הגיעו דמי הערבות ל-3%, במילווה אחר בסך 3 מליון ל"י, שנתקבל מכספי חברה ממשלתית, שולמו דמי ערבות לבנק בסך 120,000 ל"י, בנוסף על 1 1/4% פרו-רטה עמלת תיווך. בשני מילווה אחרים, בסך 1.9 מליון ל"י, נרכשו מגיות של חברה ששובה בבנק המלווה בשיעור של 3% מסכום המילווה.

בשבע הלוואות בסך 27 מליון ל"י, שנתקבלו באמצעות חברת תיווך, מסרה העירייה בהתאם לחוזה 242 שטרות לבטחון על סכומי הקרן והריבית בסך 35.8 מליון ל"י, לא כולל הפרשי הצמדה. על הלוואה אחרת בסך 3 מליון ל"י נמסרו, בהתאם לחוזה, 45 שטרות לבטחון בסך 3.8 מליון ל"י, בנוסף לשיעבוד כללי של הכנסות העירייה. בהלוואה נוספת של 5 מליון ל"י ניתנו 14 שטרות חוב על סך 6.8 מליון ל"י קרן וריבית; בחוזה צוין, שהשטרות נמסרו להקלת הגבייה. השטרות לא היו רשומים בפנקס שטר"פ, כפי שדרוש לפי תקנות הרשויות המקומיות (רישום שטרי חוב), תשכ"ז-1967.

2. בחודשים אפריל-נובמבר 1974 אישרה עירייה גדולה אחרת 13 חוזי מילווה בתנאים מסחריים בסכום של 29.5 מליון ל"י לפי 9%, צמוד למדד. עד סוף נובמבר 1974 נתקבלו 15.5 מליון ל"י על חשבון מילווה אלה; על המילווה שולמו תוספות בגין עמלות תיווך ועמלות ערבות בסכום של 1,150,000 ל"י. שיעורי העמלות על המילווה נעו מ-2% עד 11% על בסיס חד-פעמי. על מילווה שנתקבלו מחברות ביטוח שולמו בדרך כלל עמלות גבוהות. לפי חישוב הביקורת מגיעות העמלות האמורות לשיעור שנתי של 4.5%.

3. בעירייה אחרת נבדקו 7 מיליון שבגינם נחתמו חוזים בין העירייה לבין בנקים, בין מאי 1973 ליולי 1974. בחמשה מיליון בסכום כולל של 17 מליון ל"י שולמה עמלה בסך כחצי מליון ל"י. לגבי שלושה מיליון בסך כולל של 7 מליון ל"י נתנה העירייה 80 שטרות חוב בסך כולל של 8.5 מליון ל"י (בעד קרן וריבית, לא כולל הצמדה). השטרות הם סחירים, למקות שבחוזי המיליון כבר שיעבדה העירייה את הכנסותיה ומסרה מכתבי התחייבות לחשב הכללי ולאוצר השלטון המקומי לשלם למלווים תשלומים על חשבון המיליון לפי דרישתם. הביקורת העלתה ששני שטרות בסך 85,000 ל"י קבלתם לא אושרה על ידי המלווים, ושני שטרות שנפרעו בסך כ-150,000 ל"י לא נמצאו בתיקי העירייה.

באוקטובר 1970 קיבלה העירייה מיליון בסך 1 מליון ל"י מחברה לנאמנות פי-נג'סית של בנק ל-8 שנים ב-8% ריבית, צמוד למדד. מסכום זה הפקידה העירייה 250,000 ל"י ללא הצמדה בבנק האמור ל-8 שנים ב-12% ריבית לשנה. לפי חישוב שערכה הביקורת חלו על העירייה עד אוקטובר 1974 תשלומי ריבית והצמדה, על אותו חלק מהמיליון שהופקד לזמן קצוב, בסך 386,000 ל"י, לעומת ריבית בסך 120,000 ל"י שהיא קיבלה באותה תקופה.

בפברואר 1974 קיבלה אותה עירייה שלושה מיליון בסכום כולל של 7 מליון ל"י למימון עבודות פיתוח בהצמדה למדד בריבית של 9% ובתוספת עמלה של 2.5%—5.25% מסכום המיליון. בנספח להסכמי המיליון התחייבה העירייה כי הכספים יופקדו בבנק לפי בחירת המלווים עד שהעירייה תמציא את אישורי משרד הפנים הדרושים על-פי החוק לקבלת המיליון. במקרה שהעירייה לא תמציא את האישורים תוך התקופה שנקבעה, יהיו המלווים רשאים לדרוש החזרת הכספים מהבנק, תוך קבלת מלוא הריבית, העמלה והפרשי ההצמדה לגבי תקופת ההפקדה. על פי הוראות המלווים הפקידה העירייה את מלוא סכום המיליון בבנקים, שבאמצעותם נתקבלו הכספים, לזמן קצוב של שישה חודשים, תמורת ריבית בשיעור של 16.5%—18% לשנה ללא הצמדה; מועדי הפקדונות הוארכו לאחרונה עד לראשית 1975. עד לסיום הביקורת — ראשית נובמבר 1974 — לא קיבלה העירייה אישור ממשרד הפנים לקבלת המיליון. עד לאותו מועד חלו על העירייה תשלומים בגין ריבית והפרשי הצמדה בסך 2,056,000 ל"י, לעומת 760,000 ל"י שהיא קיבלה כריבית על הפקדונות.

ביולי 1974 החליטה העירייה על קבלת מיליון אחר בסך 15 מליון ל"י בשישה שיעורים חודשיים שווים, ב-9% ריבית ובהצמדה למדד. על העירייה להפקיד לזמן קצוב לשישה חודשים בבנק, שממנו נתקבל המיליון, 50% מכל שיעור עם קבלתו, בריבית של 15.5% לשנה. עד סוף אוקטובר 1974 הפקידה העירייה 5 מליון ל"י בבנק. עניין הפקדת מחצית סכום המיליון בבנק לא היה כלול בחוזה המיליון וממילא לא הובא לאישור מועצת העירייה.

הסכום הכולל של פקדונות לזמן קצוב של עירייה זו הגיע באוקטובר 1974 ל-17.5 מליון ל"י מההלוואות שנתקבלו החל בפברואר 1974. יוצא שהעירייה הפקידה כספים ממיליון יקרים בפקדונות לזמן קצוב, תוך נשיאה בנטל כבד של הפרשי הצמדה. מסכום של 27 מליון ל"י הלוואות צמודות, שהעירייה קיבלה ב-1974, עמדו לרשותה במשך אותה שנה 10 מליון ל"י בלבד.

4. בשנת הכספים 1973 הסתכמו התקבולים של עירייה אחרת בתקציבה הבלתי רגיל בסך 22 מליון ל"י ממיליון. מתוך המיליון 8 מליון ל"י היו מיליון מסחריים

עליהם שולמו 395,000 ל"י עמלות תיווך וערבויות. להלן פרטים ביחס לכמה מהמילואות:

לגבי מילווה מבנק בסך 3 מיליון ל"י צמוד למדד ב-9% ריבית שולמה עמלה מראש בסך 211,000 ל"י לפי הישוב קונטקורנטי בשיעור 1.5%. העמלה שולמה לחברת בת של הבנק. לבד מהשיעור השוטף לפי החוזה, נשלח על ידי העירייה מכתב לחשב הכללי, בו הורתה לשלם לבנק לפי דרישתו כל סכום שיגיע לעירייה מהאוצר. מילווה שני מאותו בנק, בסך 1 מיליון ל"י ניתן באותם תנאים, לבד משיעור העמלה שהיה 1% קונטקורנטי בסכום 48,800 ל"י. לגבי מילווה אחר מבנק בסך 2.7 מיליון ל"י צמוד למדד ב-9% ריבית, נרכשו מניות של חברה הקשורה בבנק בסך 79,000 ל"י כתנאי לקבלת המילווה. המניות אינן סחירות. לגבי מילווה נוסף מבנק בסך 1.5 מיליון ל"י, צמוד למדד ב-9% ריבית, שולמה לחברה בת של הבנק עמלה בסך 56,250 ל"י בשיעור של כ-3.5% מסכום המילווה.

5. בתקופה יוני 1972 עד מאי 1974 קיבלה עירייה שמונה מילואות מסחריים צמודים למדד, מהם חמשה מילואות בסך 5.2 מיליון ל"י בריבית של 9% ושלושה מילואות בסך 600,000 ל"י ב-8%. מועדי הפרעון נעו בין 5 ל-7 שנים. על מילווה בסך 2.2 מיליון ל"י, שנתקבל באפריל 1974 מחברה בת להשקעות של בנק, שולמו לבנק מראש דמי ערבות בסך 247,500 ל"י לפי שיעור שנתי של 2%. על מילווה אחד מבנק בסך 1 מיליון ל"י ב-9% ריבית שולמה עמלה חד-פעמית של 3/4%. לגבי מילווה אחר בסך 0.5 מיליון ל"י מבנק, שנתקבל במאי 1974, שולמה עמלה 1% ודמי ערבות 1%. הערבות ניתנה על ידי חברה בת של הבנק לעסקי ביטוח. מסכום המילווה בסך 500,000 ל"י נוכו 200,000 ל"י בגין חוב, בעד מילווה שנתקבל מהחברה הבת בפברואר 1972. בתמורה למילווה מ-1972, התחייבה העירייה בשעתה למסור לחברה את הביטוחים שלה לתקופה של 8 שנים. באחד המילואות שנתקבל מבנק, בסך 200,000 ל"י, ביולי 1972, רכשה העירייה כתנאי לקבלת המלווה מניות של הבנק בסך 15,045 ל"י. במילווה אחר מחברה בת של בנק בסך 750,000 ל"י שילמה העירייה עמלה בשיעור 3% לבנק.

6. בביקורת שנערכה במועצה מקומית בשנת 1973 התברר שהמועצה קבלה מילווה בסך 0.5 מיליון ל"י בשנת 1972, עליו שילמה עמלה לחברת תיווך בשיעור של 5%. המועצה רשמה בפנקס המילואות סכום של 475,000 ל"י במקום לרשום את מלוא סכום המילווה, וסכום של 25,000 ל"י כהוצאת מימון. מילווה נוסף בסך 0.5 מיליון ל"י נתקבל בשנת 1973 ובתמורה התחייבה המועצה למסור את הביטוחים שלה לחברה בת של הבנק המלווה.

7. בסוף שנת 1972 קיבל איגוד ערים לשירותי כבאות מילווה בסך 289,000 ל"י לרכישת מכונות כבוי. על מילווה זה שולמה עמלה בשיעור 1%, ונרכשו מניות בשיעור 3% מההלוואה מהבנק שתיווך את המילווה. בדצמבר 1973, עקב שינוי מחיר המכונות, נדרש האיגוד לשלם תוספת של 100,000 ל"י. סכום זה נתקבל באותו חודש כהלוואה נוספת לחמש שנים ושולמה עליו, לחברת תיווך, עמלה מראש בסך 14,000 ל"י מסכום המילווה. לא נתקבל אישור בכתב מהממונה על המחוז על המלווה והעמלה.

השקעת כספים

לחלק מהרשויות המקומיות היו כספים פנויים והן השקיעו אותם באגרות יחוב צמודות או בקרנות נאמנות והצליחו לשמור במידה רבה על הערך הריאלי של כספיהן. השקעותיהן של חמש רשויות מקומיות לראשית שנת הכספים 1974 הסתכמו בסך 9.6 מליון ל"י, מזה 5.8 מליון ל"י באגרות חוב צמודות, 3 מליון ל"י בקרנות נאמנות ו-800,000 ל"י בהשקעות צמודות אחרות.

מספר לא קטן של רשויות מקומיות השקיעו כספים בסכומים משמעותיים ולתקופות ארוכות בבנקים בפקדונות לזמן קצוב. חלק מן ההשקעות לזמן קצוב, הוא מאותו סוג שתואר לעיל וקשור בנטילת המילואות. בחלק אחר של המקרים מדובר בעודפים שנוצרו מכך, שהרשויות המקומיות נטלו מילואות לפני שהתחילו בעבודות הפיתוח שלשמן נתקבלו המילואות, או ששלבי התקדמות העבודות עוד לא חייבו את השימוש בכל הכספים.

אשר לכספי מילואות שהושקעו לזמן קצוב הסבירו כמה רשויות מקומיות שנוהלי אישור תקציבים בלתי רגילים מחייבים אותן להשיג את מקורות המימון עוד בטרם הוחל בביצוע העבודות; במקרים אחרים הוסבר שלעיתים נעשות הפקדות בתקופה שבה ההכנסות הן גבוהות כדי לשמור על נזילות נאותה לאור הקצב המשתנה של ההכנסות.

ההשקעות של 21 רשויות מקומיות, מבין אלה שנבדקו, בפקדונות לזמן קצוב הסתכמו ליום 31.3.1974 ב-88 מליון ל"י, מזה 70 מליון ל"י הופקדו בשלושה בנקים, והשאר בבנקים ומוסדות כספיים אחרים. השקעות בהיקף דומה היו קיימות כבר ליום 31.3.1973; גם באותה שנה היו בידי אותם שלושת הבנקים עיקר הפקדונות. על פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה קרוב למחצית מכלל הכספים שהושקעו לזמן קצוב מקורם היה במילואות צמודים למדד יוקר המחיה שלא נוצלו והשאר במילואות שאינם צמודים, ביתרות תקציבים רגילים, ובסכומים שהצטברו בפקדונות ובחשבונות הזכאים.

שיעור הריבית שהושג על ידי הרשויות המקומיות מפקדונות לזמן קצוב בבנקים נע בין 7.7% לבין 20%. במקרה אחד נתקבלה ריבית בשיעור של 22% על פקדון בסך 400,000 ל"י, בעוד שעל פקדונות בסכומים הרבה יותר גדולים של רשות מקומית אחרת בסניף אחר של אותו בנק, נתקבלה ריבית בשיעור של כ-14% בלבד. גם באותה רשות מקומית נמצאו הפרשים גדולים בין שיעורי הריבית שהושגו בבנקים שונים. גם בשיעורי הריבית המתקבלים על יתרות חיוביות בחשבונות עו"ש נמצאו הפרשים ניכרים: בין 3% לבין 7.5% ריבית לשנה. אותן הרשויות המקומיות שילמו בעד משיכות יתר מ-15% עד 27% ריבית לשנה.

בשנת הכספים 1973 עלה מדד יוקר המחיה ב-38%, לאמור על הרשויות המקומיות חלו תשלומי ריבית והפרשי הצמדה על כספי מילואות צמודים שהושקעו בפקדונות לזמן קצוב, שעלו עד כדי 30% על התשואה שקיבלו, בדרך כלל, על השקעותיהן. לגבי פקדונות שמקורם בכספי מילואות בלתי צמודים, אמנם קיבלו הרשויות הנקומיות תשואה העולה על הריבית שהן חייבות בתשלומה, אולם מאחר שמילואות אלה מקורם מכספי אוצר המדינה, או שהאוצר נושא בהפרשי ההצמדה, הרי שמבחינת זממשק הציבורי, היו גם השקעות אלה כרוכות בהפסדים. לגבי השקעות שמומנו מיתרות התקציבים הרגילים, זכאים ופקדונות, לא כיסתה התשואה את הירידה בערך הריאלי של הכסף.

להלן פרטים על השקעות של מספר רשויות מקומיות החל משנת הכספים 1972 עד אוקטובר 1974, תקופה בה חלה עלייה חלולה של מדד יוקר המחיה.

1. לעירייה היו ל-31.3.1973 פקדונות לזמן קצוב בבנקים בסך 21 מליון ל"י, וב-31.3.1974 בסך 19.8 מליון ל"י, שמקורם בעודפי תקציבים בלתי רגילים — כספי מילוות שלא נוצלו, בחלקם מילוות צמודים, עודפי תקציבים רגילים שהועברו לתקציב הבלתי רגיל, וקרנות שונות. יתרת ההפקדות לזמן קצוב בבנקים ל-31.3.74 כללה סך 10.7 מליון ל"י (53% מכלל ההפקדות) שהופקדו בסניף של בנק בעיר סמוכה בריבית בשיעור של 13.5%, בעוד שבסניף המקומי של אותו בנק הופקד באותו זמן סך 300,000 ל"י בריבית של 14.5%.

2. בעירייה גדולה מנוהל מפעל המים כמשק סגור, עם הנהלת חשבונות נפרדת. למפעל המים היו בשנים 1971 — אוגוסט 1974 פקדונות לזמן קצוב בבנקים בממוצע בסך 5 מליון ל"י, בריבית של 16%—17%, ובנוסף לזה כמליון ל"י בחשבונות עו"ש. שיעור הכספים בחשבונות עו"ש ובפקדונות לזמן קצוב היה בשיעור 30% עד 50% מכלל ההוצאות השנתיות. באותו זמן היו לעירייה משיכות יתר — לסוף מארס 1973 2.4 מליון ל"י, עליהן שילמה ריבית של 17.5% לשנה, ולסוף אוגוסט 1974, 4.2 מליון ל"י, בריבית של 20.5%, ו-3.4 מליון ל"י בריבית של 28%. בשנים 1971—1974 נזקקה העירייה האמורה למימון פעולותיה בתקציבי הפיתוח ובתקציב השוטף למילוות מבנקים ב-9% ריבית, בהצמדה למדד יוקר המחיה, ולעתים בתוספת עמלה. רק ב-5.9.1974, בעקבות משא ומתן, סוכם כי מפעל המים ילווה לעירייה 2 מליון ל"י מהכספים שהופקדו בבנקים בריבית השווה לתשואה ההפקדה.

3. בשנים 1972 עד 1974 הפקידו ארבע עיריות אחרות סכום כולל של 8 מליון ל"י בבנקים בפקדונות לזמן קצוב בריבית שנתית של 14% עד 16.5%. מקור הפקדונות היה מילוות צמודים למדד בתוספת 9% ריבית. לפי חישוב שערכה הביקורת חלו על העיריות האלה בשנים האמורות, בגין אותם הסכומים שהופקדו, תשלומי ריבית והצמדה בסך כולל של 1,775,000 ל"י, לעומת 631,000 ל"י שהן קיבלו על פקדונותיהן.

4. עירייה השקיעה לסוף מארס 1974 בפקדונות לזמן קצוב 5 מליון ל"י בריבית של 13.5% לשנה. חלק מהכספים בא מיתרת מילוות צמודים למדד יוקר המחיה בריבית של 8% עד 9%, שנתקבלו בשנות הכספים 1971 ו-1972. לעירייה היו, לסוף מארס 1974, משיכות יתר בסך 4.8 מליון ל"י, תמורתן שילמה 15%—17.5% ריבית לשנה.

על פי פקודת העיריות, מותר להשקיע כספים שבקופת העירייה בדרך שתחליט עליהם המועצה, באישורו של שר הפנים. צווי המועצות המקומיות קובעים, כי בהתחשב עם הוראות כלליות של משרד הפנים, רשאית המועצה להשקיע את עודפי כספיה בדרך הטובה בעיניה. לרוב לא הביאו העיריות את ההחלטות בגין השקעת הכספים לאישור שר הפנים. אשר למועצות המקומיות, לא הוציא משרד הפנים הנחיות כלליות שינחו אותן בהשקעו. תיהן, לדעת הביקורת יש לראות בהפקדה לזמן קצוב השקעה הטעונה אישור שר הפנים. לאור מישקלה של התופעה, מן הצורך שמשרד הפנים ידאג להבהרת העניין.

ההשקעות בוצעו, בדרך כלל, על ידי הגיזברים, בידיעת ראשי העיריות והמועצות המקומיות; הם קבעו את הבנק, שבו יושקעו הכספים, וסיכמו את תנאי ההפקדה. במקרים רבים לא הובאו לפני מועצות הרשויות המקומיות פרטים בדבר סכומי ההשקעות ושיעורי הריבית שהן נושאות, ולא התקיים דיון בדבר אופן הקצאת ההשקעות לבנקים. שלוש

עיריות, בין אלה שנבדקו, רשמו את יתרת פקדונותיהן לזמן קצוב בחשבונות ובדו"חות הכספיים שלהן בסעיפי מקדמות וחייבים, ולא בסעיף נפרד, כדרוש לפי העקרון החשבונאי של גילוי נאות. עיריות אחרות כללו את הפקדונות לזמן קצוב ביתרת קופה ובנקים, בלי אבחנה בין חשבון עו"ש ובין פקדונות לזמן קצוב.



הממצאים הכלולים בפרק זה מצביעים על מצב בלתי מניח את הדעת בתחום המימון ברשויות המקומיות. המקור העיקרי למימון תקציבי הפיתוח שלהן הוא מילואי, שבחלקם מעמידה הממשלה לרשותן בתנאים נוחים מאוד, אך בחלקם האחר הם ניתנים בתנאי הצמדה*. רשויות מקומיות רבות אף נזקקו בהיקף משמעותי לשוק הכספים החופשי, וממנו קיבלו מימון יקר מאוד, כשפעולות אלו היו מלוות לעתים בתופעות בלתי רצויות מבחינת המינהל העירוני, ואף נודעה להן השפעה מסוימת על שוק הכספים בכללותו. רבו גם מקרים של אי הקפדה על קיום נהלי דיווח ואישור — במסגרת מועצת הרשות המקומית וכלפי משרד הפנים, שקיומם היה עשוי למנוע חלק מהתופעות הבלתי רצויות; ואילו בידי משרד הפנים לא עלה לקיים אותה מידת פיקוח שהייתה דרושה, והמתאפשרת לפי החוק והנהלים.

הסיבות למצב דברים זה מתוארות בפרק זה ובפרק "מענקים לרשויות המקומיות" וכן צוינו כמה צעדים שכבר ננקטו על ידי משרדי הממשלה כדי להביא לשיפור המצב.

לדעת מבקר המדינה דרוש, שתיעשה פעולה יסודית ומקיפה, מצד משרד האוצר, משרד הפנים ומשרדי ממשלה אחרים, שלהם השפעה על השירותים הניתנים בדרג המוניציפאלי ומצד הרשויות המקומיות עצמן. כיוונים רצויים אחדים לפעולה כזאת — בהקשר לנושאים הנדונים בפרק זה — הם: הסדרת תהליך התיקצוב של הרשויות המקומיות תוך שימוש יעיל באמצעים שבינתיים נוצרו, כגון הנחונים שניתן להפיק בעזרת החברה לאוטומציה בשלטון המקומי; וטיפול מקיף בקביעת דרכי המימון המתאימות למטרות השונות וב-הוולת מקורות המימון ככל האפשר, תוך ניצול כושר המיקוח של האוצר כלפי המוסדות הכספיים, ושימוש רחב יותר בכלים שכבר קיימים בתחום זה, כגון מפעל הפיס וחברת אוצר השלטון המקומי. בד בבד עם כך על הרשויות המקומיות להגביר את מאמציהן בתחום החסכון וגביית ההכנסות, ולהימנע מעשיית פעולות, שלטון קצר נראות דרושות בלחץ הצרכים המקומיים, אולם לטווח ארוך עלולות לפגוע ביכולתן לתפקד כגופים עצמאיים בעלי מינהל כללי וכספי תקין.

* גורמים אחרים במשק אינם נדרשים למעשה לעמוד בנטל ההצמדה על ההלוואות שהם נוטלים לצרכי פיתוח. בעניין גוף אחר, שנוק למקורות מימון צמודים — ראה דו"ח מבקר המדינה על חברת החשמל, בדו"חות מבקר המדינה על הביקורת באיגודים, תשל"ה 1974.