

# משרד הפנים

## פעולות ביקורת

באגף לכספים ותקציבים שבמשרד הראשי וכן בשישה מינהלי המחוזות של משרד הפנים נערכה ביקורת בנושא אישור תקציבי רשויות מקומיות ופיקוח על ביצוען. עוד נבדקו סדרי העברת כספי השתתפות הממשלה לרשויות מקומיות; בדיקות השלמה נערכו במשרד החינוך והתרבות ובמספר עיריות.

## אישור תקציבי רשויות מקומיות, מימנם ופיקוח על ביצועם

עיקר הטיפול הממשלתי בנושאי השלטון המקומי מופקד בידי משרד הפנים, שפעולותיו מושתתות בראש וראשונה על פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות והתקנות והצווים שהותקנו על פיהן. פיקוחו של המשרד על תקציבי הרשויות המקומיות ומשק הכספים שלהן מופעל על ידי האגף לכספים ותקציבים במשרד הראשי ושישה מינהלי המחוזות, שבראש כל אחד מהם ממונה על המחוז, הנעזר על ידי סגן ממונה וקציני מחוז. באגף שלוש יחידות:

1. המחלקה לתקציבים, המרכזת נתונים הקשורים באישור תקציבי רשויות מקומיות, מתן הנחיות בנושאים תקציביים, וסיוע בפתרון בעיות בעת בדיקת התקציבים המוגשים לאישור;
2. המחלקה למסים, מענקים ומלוות האחראית לחלוקת מענקים ומלוות והכנסות מועברות לרשויות המקומיות מתקציב המשרד, והכנה לאישור הקצבות תקציב פיתוח של משרד הפנים לרשויות מקומיות;
3. המחלקה לשירותים מוניציפליים, העוקבת אחר מתן שירותים ברשויות המקומיות ומקשרת עם משרדי ממשלה ייעודיים.

הוצאותיהן של הרשויות המקומיות בתקציבים הרגילים — לשנים 1975 ו-1976 הוצאה חזויה — גדלו מכ-3.5 מיליארד ל"י בשנת 1974 לכ-5.1 מיליארד ל"י בשנת 1975 ולכ-7 מיליארד ל"י בשנת 1976, ובתקציבים הבלתי רגילים מכ-1.5 מיליארד ל"י שהוצאו בשנת 1974 לכ-2 מיליארד ל"י מתוך כ-2.9 מיליארד ל"י שאושרו בשנת 1975. באותה תקופה עלה מדד המחירים הממוצע לצרכן מ-224.8 ל-411.2, היינו גידול פי 1.8, בעוד שתקציבי הרשויות המקומיות עלו פי שניים.

ביקורת קודמת בנושא נדונה בדו"חות שנתיים 19 עמ' 446-453; 22 עמ' 551-559; 25 עמ' 552-576; 26 עמ' 1122-1138.

בנובמבר 1975 סוכמו המלצות הוועדה "לשיפור הממון של הרשויות המקומיות", שחבריה היו המנהלים הכלליים של משרדי הפנים (יו"ר) והאוצר ויו"ר מרכז השלטון המקומי. הוועדה דנה בבעיות שהתעוררו בנושאי הכספים של הרשויות המקומיות וביחסי הגומלין ביניהן לבין משרדי הממשלה. בהמלצותיה של הוועדה מודגש הצורך בהבראת המשק הכספי של הרשויות המקומיות; המלצותיה אומצו על ידי הממשלה, להלן עיקרי ההמלצות:

כל רשות מקומית תגיש למשרד הפנים תקציב מאוזן, והיא תפעל במשך שנת הכספים במסגרת התקציב המאושר. משרדי הממשלה הייעודיים יעמידו לרשות משרד הפנים והרשויות המקומיות מידע על תקנים, עלויות ותיקף של שירותי התובנה וכן נתונים על השתתפותו של כל משרד במימון שירותים.

העברת סכומי ההשתתפות של משרדי הממשלה לכל רשות מקומית תהיה סדירה ושוטפת לכל אורך שנת התקציב; הרשויות המקומיות יגישו למשרדים הייעודיים דיווח חד שנתי לגבי השירותים המשתתפים במימנם;

רשות מקומית אשר תצליח עקב ניהול יעיל ותסכוגי לספק שירותים חקניים ברמה גדרשת ובעלויות נמוכות יותר מן החשוב שייקבע, תקבל את מלוא המימון שהיא זכאית לו.

תיבדק האפשרות והכדאיות של הקמת מוסד גבייה משותף של הרשויות המקומיות עם הכנסות המדינה;

כל רשות מקומית תאשר תכנית פיתוח כוללת רב-שנתית בציון סדר עדיפויות לצורך תקציבי פיתוח שנתיים ותנאי המימון שתעמיד הממשלה בצורת מלוות יהיו ללא הצמדה. הרשויות המקומיות לא יגייסו מימון בשוק החפשי;

כל רשות מקומית תערוך בדיקה מקיפה של כל פעולותיה וסדרי המינהל במגמה לצמצם או לאחד פעילויות ולהפסיק את אלו שאינן פעולות מונציפליות מובהקות;

מוצע למנות ועדת מנכ"לים לענייני רשויות מקומיות בהרכב משרדי הפנים, האוצר, החינוך והתרבות, סעד, שיכון ובריאות.

הפעולות הכספיות של הרשויות המקומיות נערכות על פי תקציב שנתי רגיל ותקציב בלתי רגיל: התקציב הרגיל מיועד לביצוע הפעולות השוטפות ולפרעון מלוות, והתקציב הבלתי רגיל לעבודות פיתוח, השקעות ורכישות. עקרונות הכנסות והוצאות נרשמות על בסיס מוזמנים מותאם; הכנסות מתושבים נרשמות עם קבלת ההכנסה והוצאות לזכאים, על סמך חשבונות מאושרים; אולם הכנסות ממלוות ומהתחייבויות — לרוב של הממשלה ומוסדות ציבוריים — נרשמות עם אישורן.

בחודשים מאי—דצמבר 1976 ערך משרד מבקר המדינה לסירוגין ביקורת במשרד הראשי של משרד הפנים ובששת המחוזות בנושא אישור תקציבי הרשויות המקומיות ופיקוח על ביצועם. הבדיקה נעשתה על פי תיקי הרשויות המקומיות במינהלי המחוזות על משרד הפנים ועל פי דוחות של הרשויות המקומיות המתקבלים אצלם. הביקורת התייחסה בעיקר לשנות התקציב 1974 ו-1975 ובנושאים אחדים לשנת 1976, וסקרה את הטיפול בתקציבי 44 רשויות מקומיות, שנבחרו כמדגם מתוך 203 הרשויות המקומיות במדינה. להלן התפלגות המדגם:

מחוז	עיריות	מְרַע צוֹת מְקוּמִיּוֹת	מועצות אזוריות	ס"ה
ירושלים	ירושלים	בית שמש	מנשרת ציון	4
הדרום	באר שבע קריית גת	אופקים ירוחם מצפה רמון	נתיבות ערד	9
תל אביב	בני ברק בת ים תל אביב-יפו	קריית אונו רמת השרון	—	5
המרכז	כפר סבא ראשון לציון רמלה	בית דגן גדרה הוד השרון	גן רוה עמק חפר	11
חיפה	חדרה חיפה קריית ביאליק	דלית אל כרמל	חוף הכרמל טירת הכרמל עתלית	7
הצפון	טבריה נצרת קריית שמונה	עיבלין כרמיאל	הגליל העליון סחנין מגדל העמק	8
ס"ה	15	22	7	44

מלבד זאת בדק משרד מבקר המדינה בחודשים אוגוסט—דצמבר 1976 במסגרת פעולות הביקורת ברשויות המקומיות סדרי העברת כספי השתתפות הממשלה לרשויות המקומיות.

### הכנת התקציב הרגיל ואישורו

1. פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות ותקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א—1971 קובעות הוראות מפורטות בדבר הכנת תקציביהן של הרשויות המקומיות ואישורם.

שנת הכספים של הרשויות המקומיות מתחילה באחד באפריל ועל כל רשות להכין תקציב שנתי של הכנסות והוצאות ולהגישו לאישור משרד הפנים לא יאוחר מ־31 בינואר שלפני השנה אשר בעדה הוכן. בדיקת התקציבים נעשית על ידי מינהלי המחוזות; אישורם מסור בידי הממונים. מנכ"ל משרד הפנים מאשר את התקציבים של חמש עיריות, בהן העיריות של שלוש תערים הגדולות.

כדי להגיע להצעת תקציב ריאלית ומדוייקת ככל האפשר מקיים הממונה מגעים עם הרשויות המקומיות במטרה להנחותן עוד לפני שהצעת התקציב מובאת לאישור מועצת הרשות המקומית. הנחיות הממונה מבוססות על הוראות משרד הפנים המובאות בחוזרי המנכ"ל ועל הנחיות פנימיות, המופצות על ידי האגף לכספים ותקציבים במשרד הראשי. ליד כל ממונה מועסק קצין מחוז לתקציבים, שמתפקידו לבדוק ולנתח את הצעות התקציב, לקיים משא ומתן עם הרשויות המקומיות לקביעת התקציב הסופי המאושר ולטפל באופן שוטף בנושאים הכספיים שלהן. בחלק מהמחוזות מטפלים בתקציבי רשויות מקומיות גם קציני המחוז האחרים.

— רוב הרשויות המקומיות שבמדגם לא עמדו בלוח הזמנים שנקבע, והן הגישו לממונים את הצעות התקציב לאחר תחילת שנות הכספים אליהן התייחסו, במספר מקרים עד חודש אוגוסט. אחת הסיבות לאיחור היא, שהנחיות משרד הפנים מופצות במועדים מאוחרים מכדי מתן אפשרות להכנת הצעות התקציב על פיהן ולהגשתן בזמן; חוזר המנהל הכללי "הנחיות לתקציבי הרשויות המקומיות 1976" הופץ רק ביום 22.2.1976; באותו תאריך הועברו לממונים "הנחיות להכנת התקציב הרגיל 1976" על ידי האגף לכספים ותקציבים. הודעה לשנת 1975 על גובה תמורת ארנונת רכוש, המועברת על ידי משרד האוצר לרשויות המקומיות לפי מפתח הקבוע בהוק והמהווה מרכיב חשוב בהכנסותיהן, נשלחה על ידי מנהל המחלקה למענקים רק ביום 30.5.1975.

משרד הפנים הסביר, שבהכנת הנחיות לתקציבי הרשויות המקומיות באותה שנה היה עליו להמתין עד לסיום הדיונים על תקציב המדינה, הכולל את התכנית הכלכלית של הממשלה, שממנה נגזרת התכנית הכלכלית לגבי הרשויות המקומיות; סיבה נוספת לאיחור הייתה שתקנות הרשויות המקומיות (חלוקת תמורת ארנונת רכוש), תשל"ה—1975, הקובעות כללים לחלוקת תמורת ארנונת רכוש בין הרשויות המקומיות פורסמו ביום 27.4.1975 ותחולתן מיום 1.4.1974.

2. התקנות בדבר הכנת תקציבים קובות, כי על הרשויות המקומיות לצרף לתקציב: דברי הסבר על חישוב אומדן התקבולים בציון השינויים לעומת התקציב האחרון שאושר; טבלאות סיכום פרקי משכורות ושכר עבודה לעובדים לפי תקן מאושר; אימון הוצאות לפרעון מלוות. לצורך ביטוס הסכומים הכלולים בתקציב לפרעון מלוות על משרד הפנים לדרוש מכל רשות רשימות מפורטות של כלל מלוותיה. הבסיס החוקי לפיקוח על ענייני העובדים במועצות המקומיות והאזוריות הוא צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), תשכ"ב—1962. היחידה המופקדת במשרד הפנים על טיפול בכוח אדם במועצות, מקומיות ואזוריות היא מינהל שירות העובדים. הפיקוח של משרד הפנים על העיריות בענייני העסקת עובדיהן הוא עקף בביתו מופעל בדרך של אישור התקציבים והשינויים בהם והמעקב אחר ביצועם — בכך מותנות הוספת משרות וקבלת עובדים חדשים. בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים נדרשו הרשויות המקומיות להמציא רשימות שמיות של עובדיהן; זאת כדי לאפשר לממונה בעת בדיקת התקציב לעמוד על תקן המשרות ומצבת כוח האדם וההוצאה על שכר עבודה.

— מבין 44 הרשויות המקומיות שבמדגם לא הגישו 26 דברי הסבר לשנת 1975 ותשע לא הגישו רשימות כוח אדם. משרד הפנים לא קבע לדברי ההסבר מתכונת אחידה לשם הכוונת הרשויות המקומיות למסירת הנתונים הדרושים. על ליקוי זה עמד מבקר המדינה בביקורת קודמת. נודעת חשיבות רבה לקביעת נהלים על ידי משרד הפנים, שיבטיחו תהליך תקין של הכנת תקציב על ידי כל רשות מקומית, שכן תקציב מפורט ומבוסס כיאות הוא לרשות המקומית עצמה אמצעי חשוב להבטחת ניהול תקין.

3. הממונה מאשר את התקציב, לאחר שקצין המחוז לתקציבים או קצין המחוז בדק את סעיפי התקציב כדי לודא כי הרשות מיצתה את מקורות הכנסתה. הוצאותיה סבירות בהתחשב בפעולות שעל הרשות המקומית לבצע כשאומדן מלוא ההוצאות נלקח בחשבון. עד לאישור התקציב מוציא הממונה אישור ביניים להוצאת החלק ה־12 של תקציב השנה הקודמת לכל חודש.

— תקציבי הרשויות המקומיות שבמדגם אושרו שלושה עד ששה חודשים לאחר תחילת שנות הכספים. אישור, שניתן באיחור כה רב, גורע מהמשמעות הראויה של מסגרת תקציבית נאותה ומביצוע תקין על פיו.

**הכנסות**

ההכנסות השוטפות של הרשויות המקומיות מבוססות על ארבעה מקורות עיקריים:

1. הכנסות עצמיות הנגבות ישירות על ידי הרשויות המקומיות: מסים, ארנונה, אגרות, היטלים, דמי שירות, מכירת רכוש והשתתפות בעלים בעבודות פיתוח (בעניין הכנסות עצמיות של רשויות מקומיות — ראה דו"ח שנתי 26 של מבקר המדינה, עמ' 1122).
  2. הכנסות מועברות על ידי הממשלה על פי חוק: תמורת ארנונת רכוש, אגרת רשימות רכב, מס שבח מקרקעין, ותוספת מס שבח מקרקעין.
  3. השתתפות משרדי הממשלה, בעיקר במימון שירותים שמשרדי הממשלה ממונים על קיומם.
  4. מענק כללי לרשויות המקומיות המועבר אליהן באמצעות משרד הפנים. המענק הכללי חולק לרשויות עד שנת 1975 על פי קריטריונים שנסקרו בדו"ח שנתי 25 של מבקר המדינה, עמ' 555, והחל בשנת 1976 ניתן המענק עקרונית על פי קביעת תקנים של "סל שירותים". עוד מסייע משרד הפנים לרשויות המקומיות על ידי מתן מענקים לאיזון ומענקים מיוחדים.
- מבין ארבעת מקורות הכנסה אלה רק ההכנסות העצמיות הן בשליטת הרשות המקומית, וגם בתחום זה היא אינה חופשית לשנות את שיעורי המסים ההיטלים והאגרות — למעט ארנונה כללית — אלא באישור משרד הפנים: המדיניות של הממשלה הייתה כי במסגרת ריסון המחירים לא הורשו הרשויות המקומיות להעלות מסים.
- להלן נתונים \* על ההכנסות השוטפות למקורותיהן, להוציא מלוות שגולקחו לאיזון התקציבים שהיו לכלל הרשויות המקומיות בשנים 1968 עד 1975 (מעוגל למיליוני ל"י):

שנה	השתתפות הממשלה									
	הכנסות עצמיות		הכנסות מועברות		מענקי מ. הפנים		משרדים יעודיים		ס"ה	
	סכומים	%	סכומים	%	סכומים	%	סכומים	%	סכומים	%
1968	797	63	91	11	86	11	117	15	203	26
1969	883	61	108	12	90	10	143	16	233	27
1970	1001	55	158	16	107	11	185	18	292	29
1971	1273	50	260	20	158	12	216	17	374	29
1972	1571	47	317	20	242	15	256	16	502	32
1973	2035	41	435	21	325	16	451	22	776	38
1974	2835	42	575	20	336	11	736	26	1072	37
1975	4452	37 (1)	835	19	825	19	1140	26	1965	45

(1) כולל החזר ארנונה כללית בסך 230 מליון ל"י מהממשלה במטרה למנוע עליית שיעוריה הנגבים מהאוכלוסייה.

מן הנתונים עולה כי משקל ההכנסות העצמיות בכלל הכנסות הרשויות המקומיות ירד מ-63% בשנת 1968 ל-37% בשנת 1975, ואילו משקל השתתפות הממשלה עלה מ-26% בשנת 1968 ל-45% בשנת 1975. אם ההכנסה המועברת מצורפת להכנסות העצמיות, שיעורן מגיע עד ל-56%. ירידת חלקן של ההכנסות העצמיות בסך הכנסותיהן של הרשויות המקומיות נובעת בחלקה מכך, שהמסים שגובות הרשויות המקומיות אינם עולים באותו קצב, שבו עולות ההוצאות המשקפות הן את עלית רמת המחירים הכללית והן את ההגדלה הריאלית בפעילות הרשויות המקומיות.

להלן הגידול בהכנסות (הכולל מענקים והשתתפות משרדי הממשלה) ובהוצאות השוטפות של הרשויות המקומיות על בסיס מדד 1968=100% (במיליוני ל"י ובאחוזים):

שנה	1975	1974	1973	1972	1971	1970	1969	1968
ס"ה הכנסות	4,452	2,835.3	2,034.1	1,571.3	1,273.2	1,001.6	883.4	795.8
הגידול בהכנסות	559	256	256	197	160	126	111	100
ס"ה הוצאות	5,148.6	3,562	2,382	1,721.9	1,417.8	1,126.4	959.1	843.9
הגידול בהוצאות	610	422.1	282	204.0	168.0	133.5	113.7	100

\* נתונים אלו מבוססים על סיכום דו"חות כספיים של רשויות מקומיות שנערך על ידי משרד הפנים.

הנתונים מצביעים על שיעור גידול מואץ בהוצאות הרשויות המקומיות מאשר בהכנסותיהן ועל חוסר אפשרות במצב הקיים לאזן את ההוצאות על ידי ההכנסות, ואכן הגרעון המצטבר של הרשויות המקומיות ליום 31.3.1975 הגיע לסכום של כ-430 מיליון ל"י. גרעון הרשויות המקומיות ממומן ברובו ממלוות, אשר החזרתן מטילה עומס נוסף על תקציביהן.

אומדן ההכנסות העצמיות: התקנות בדבר הכנת תקציבים מחייבות לצרף להצעת התקציב המוגשת לאישור משרד הפנים דברי הסבר על חישוב אומדן התקבולים והתשלומים. חלק קטן מן הרשויות המקומיות שנבדקו נהגו לצרף להצעות התקציב את רשימות חיובי המסים שהן עתידות לגבות. במקרים אלה נקבע אומדן ההכנסות העצמיות על ידי הכפלת חיובי הגביות במקדם פוטנציאל הגבייה, המבוסס על נסיון העבר, והתוצאה המתקבלת מהווה את אומדן התקבולים העצמיים של הרשות המקומית. ברוב המקרים, כאשר אין בידי הממונה נתונים מדויקים על החיובים, נערך האומדן על ידי תוספת אחוז מסויים לתקציב השנה הקודמת, תוך התייחסות לשינויים בהוראות (למשל, העלאת הארנונה ומס העסקים).

— חלק מן הרשויות המקומיות לא הצליחו לגבות את ההכנסות העצמיות בהתאם לאומדני התקבולים והממונים לא ביררו את הסיבות לכך. בדו"ח השנתי 26 (בעמ' 1122) סוכמה ביקורת מקיפה בנושא הגבייה בעיריות, שבה הצביע מבקר המדינה על פגמים ניכרים בגביית מסים ואגרות, והמליץ שלצד מאמצי גבייה שעל העיריות לעשות יעשה משרד הפנים מצדו להגברת תמריצים לעידוד גבייה יעילה; זאת כדי למצות את הפוטנציאל הניכר להגדלת ההכנסות של העיריות. גם בביקורת הנוכחית נבדק הנושא לגבי הרשויות המקומיות שבמדגם, והועלה שהפגמים בגבייה ברוב הרשויות המקומיות היו בסכומים משמעותיים.

הכנסות מועברות: הכנסות מועברות מהממשלה על פי חוק הן אחד ממקורות ההכנסה. להלן הפירוט של סוג זה של הכנסות:

תמורת ארנונת רכוש 4.828% מהכנסות המדינה ממסים ותשלומי חובה אחרים בשנה, הקודמת בשנתיים לשנה, בה מחולקת התמורה; חלוקת הכספים בין הרשויות המקומיות מתבססת על הכנסות הרשויות המקומיות בפועל מארנונת רכוש בשנת 1968, תוך קביעת מנגנון התאמה לגידול באוכלוסיה ולתוספת מבנים. מס שבה מקרקעין בשיעור של 60% מסכומי המס ותוספת מס שבה מקרקעין בשיעור של 1/3 מהסכומים הנגבים על ידי הממשלה. הסכומים מחולקים בין אותן הרשויות המקומיות, שבתחומן המקרקעין, שביחס אליהם נערכו עסקאות ושולם המס. אגרת רשיונות רכב 21% מאגרות כלי רכב, המתחלקת בהתאם למספר כלי הרכב הרשומים ברשות המקומית; 21% נוספים מהאגרה מועברים דרך המענק הכללי.

על פי נתוני משרד הפנים לשנת 1975, תגיע סך ההכנסה המועברת ל-835 מיליון ל"י: מתוכה 75% תמורת ארנונה רכוש; 14% מס שבה מקרקעין; 7% תוספת מס שבה מקרקעין; 4% אגרת רשיונות כלי רכב.

השתתפות משרדי ממשלה: מקור הכנסה חשוב של הרשויות המקומיות הוא ממימון משרדי ממשלה ייעודיים בעבור שירותים, שהם ממונים על נתינתם, בעיקר בתחום החינוך, הסעד והבריאות (ראה להלן) לפי הקריטריונים הבאים: משרד החינוך והתרבות משתתף בעיקר במשכורת של עובדים מינהליים ושירותי עזר. משרד הסעד משתתף ב-75% ומעלה בהוצאות הסעד, בממוצע 82%. משרד הבריאות משתתף בהחזקת בתי חולים עירוניים ובתחנות לטיפול באם וילד.

בעת תכנון התקציב אין בידי משרד הפנים נתונים מדויקים בדבר הכספים שיועברו ממשרדי הממשלה השונים, אלא רק עלות משוערת של שירותים מוכרים על ידי אותם משרדים. בביקורת הועלה, כי במקרים רבים הסכומים שהעבירו משרדי הממשלה היעודיים לרשויות המקומיות לא תאמו את הסכומים אליהם הגיעו הממונים בתחשיביהם. התחום העיקרי שבו קיימת אי-התאמה הוא חינוך ותרבות. לדוגמא, הממונה על מחוז הצפון מסר, כי בשנת 1974 אושרו במחוזו תקציבי חינוך בגובה של כ-200 מיליון ל"י, ובסוף השנה נתהווה בסעיפי החינוך גרעון של כ-30 מיליון ל"י, כיוון שמשרד החינוך והתרבות העביר רק 170 מיליון ל"י\*.

\* ראה גם להלן עמ' 496.

## המענק הכללי

מענקי משרד הפנים מהווים חלק נכבד ממימון תקציבי הרשויות המקומיות, והביקורת עסקה בנושא זה בהרחבה בדו"ח שנתי 25, עמ' 552. המענקים מחולקים לשלושה סוגים עיקריים: מענק רגיל, מענק לאיוון ומענקים מיוחדים.

1. המענק הרגיל הוא סכום הניתן לרשות המקומית ללא תלות במצבה הכספי השוטף, ומטרתו לממן שירותים, שלהם לא ניתן מימון מיוחד מלא. עד שנת 1975 ניתן המענק הרגיל על פי קריטריונים שנקבעו ב-1963 ואשר סיווגו את הרשויות המקומיות לרמות שונות, כאשר בכל רמה נקבע סכום מענק אחר לכל תושב. המענק הרגיל היה תוצאה של הכפלת מספר תושבי הרשות בסכום שנקבע לנפש על פי הסיווג. על פי נתוני משרד הפנים, הגיעו סכומי המענק הרגיל ל-127,952,000 ל"י בשנת 1974 ול-144,991,000 ל"י בשנת 1975.

החל בשנת הכספים 1976 מחלק משרד הפנים את המענק הכללי עקרונית על פי שיטה חדשה, שפותחה במחלקה למחקר מוניציפאלי שבמשרד הפנים. שיטה זו קבעה סל שירותים תיקני שעל הרשות המקומית לספק לאוכלוסייה, תוך קביעת עלויות שירותים והכנסות צפויות, כאשר הפער בין ההכנסות הצפויות ועלות השירותים יאוון על ידי משרד הפנים באמצעות המענק הרגיל.

2. מאחר שבדרך כלל אין הכנסות הרשויות המקומיות מהמקורות שבסקרו מכסות את הוצאותיהן, הוחל במוצת השנים במתן מענקים משלימים לאיוון תקציביהן. כספי האיוון ניתנים ברובם בתורת מענק, ומיעוטם כמלוות, לאחר שהרשויות המקומיות מראות בתקציבן את הגרעון הצפוי ולאחר שהדבר אומת בבדיקתם של הממונים. בכוננת משרד הפנים לתת החל בשנת 1976 את כספי האיוון אך ורק כמענק; כדי להבטיח שהוצאות הרשויות המקומיות יהיו בגדר הסביר, הן יהיו חייבות להתבסס על סל שירותים תקני.

להלן נתוני משרד הפנים על כספי האיוון, שהועברו אל הרשויות המקומיות בשנים 1974 ו-1975 (באלפי ל"י):

1974			1975			
ס"ה	מלוות	מענק	ס"ה	מלוות	מענק	
324,252	120,684	203,568	519,966	123,400	396,566	עירויות
138,463	43,187	95,276	247,786	42,460	205,326	מועצות מקומיות
124,446	45,375	79,071	196,987	35,580	161,407	מועצות אזוריות
587,161	209,246	377,915	964,739	201,440	763,299	ס"ה

מהשוואה של הנתונים המובאים לעיל לכלל הכנסות הרשויות המקומיות יוצא, כי הסכומים לאיוון היוו כ-17% מהכנסות הרשויות המקומיות בשנת 1974 וכ-20% בשנת 1975. לפי התקנות בדבר הכנת תקציבים סך כל אומדן התשלומים בתקציב לא יעלה על סך כל אומדן התקבולים. בפועל הרשויות המקומיות מגישות הצעות תקציב בלתי מאוזנות, בהן הפער בין התקבולים לתשלומים ניכר למדי. כדי לצמצם את הפער בודקים הממונים את הצעות התקציב המוגשות להם ומתאימים את הסכומים כך, שיצטמצם הסכום שנדרש לאיוון, וזאת על ידי הגדלת אומדן התקבולים וצמצום אומדן התשלומים. פעולה זו נעשית תוך דיון עם הרשויות המקומיות. בשנים האחרונות היה גידול במשאבים שהועמדו לרשות הרשויות המקומיות שלא היה מלווה אמצעי פיקוח מתאימים על הוצאתם. אמנם עוד בעבר הצביע מבקר המדינה על הצורך לתגבר את הצוות במחוזי בבעלי מקצוע במשפטים, בכלכלה, ובמינהל לחיזוק הטיפול בענייני הרשויות המקומיות (ראה דו"ח שנתי 22 עמ' 559). בידי משרד הפנים לא עלה להקים צוותות מקצועיים לפי הסבריו, מחוסר תקנים. במצב זה אין ודאות, שהשינויים המוכנסים בתקציבי הרשויות המקומיות בדרג המחוזי מבוססים די הצורך, ובעיקר שנערכה במידה מספקת בדיקה יסודית לאפשרויות חסכון בהוצאות.

3. המענק הרגיל והמענק לאיוון הם הכנסה בלתי מיועדת של הרשות המקומית, אשר אין צורך לפרט לאלו מטרות הם ניתנים. לעומת זאת, נתון משרד הפנים מענקים מיוחדים כהשתתפות במימון של פרויקטים מיוחדים וכתמיכה באמצעות הרשויות המקומיות בפעולות של מוסדות

שונים. המענקים ניתנים באישורו של שר הפנים; סך כל המענקים המיוחדים בשנים 1974 ו-1975 הגיע לכ-72 מליון ל"י. המענקים המיוחדים ניתנים למטרות רבות ומגוונות, כגון סיוע להקמת מועדוני נוער וספורט; בתי כנסת וישיבות; השתתפות במתן שירותים דתיים; כיסוי נזקי טבע; מפעלי הנצחה; וכן סיוע לישובים יהודים מעבר לקו הירוק\*. המענקים המיוחדים ניתנים לאחר פנייה של ראש הרשות המקומית אל הממונה, המעביר המלצתו אל המשרד הראשי. במקרים רבים פונה ראש הרשות אל הממונה לאחר פנייה של גופים המעוניינים לקבל מענק ממשרד הפנים, ומצדף העתק פנייתם אליו לפנייתו למשרד הפנים. ההוצאה של משרד הפנים על מענקים מיוחדים כלולה בהקצבה למענק הכללי ובדברי ההסבר לתקציב משרד הפנים משתקפות אך מעט המטרות שלהשגתן מאשר המשרד מענקים מיוחדים. לדעת הביקורת, יש מקום שהמשרד ישפר את ההצגה התקציבית בתחום זה כשם שנהוג בסעיפים אחרים של תקציב המדינה לגבי תמיכות.

— החוק קובע שתקציב רשות מקומית יתקבל על ידי מועצת הרשות המקומית. במקרים רבים אין הבקשה לקבלת המענק מעוגנת בהחלטת מועצה, בעיקר אם אין הכסף מיועד לרשות המקומית עצמה אלא באמצעותה לגופים ציבוריים שונים, ובכך יש פגיעה בסדרי התקצוב התקינים. הועלו מקרים רבים, שאין המענק אפילו נרשם בספרי המועצה, באשר הרשות המקומית רואה את עצמה כמעבירת הכסף בלבד.

ההחלטה אם להיענות לבקשה למענק מיוחד אם לאו מופקדת בידי שר הפנים, לא נמצאו קריטריונים ברורים שעל פיהם מבססים הממונים את המלצותיהם לשר הפנים. גם אם הקביעה נעשית על ידי השר במסגרת אחריותו הפרלמנטרית, מן הנכון שהענקת סכומים, מה גם גדולים, מתקציב המדינה תתבסס בחלוקתה על הליכים מלאים וברורים בקבלת ההחלטות.

4. מענקים הועברו לא רק לרשויות מקומיות אלא גם לוועדים מקומיים ולגופים אחרים: בשנים 1974 ו-1975 העביר משרד הפנים כספים לכמה ועדים מקומיים ולכמה כפרי נוער ולמטרות שונות אחרות. בעוד שלגבי הוועדים המקומיים, מוסדרות העברת הכספים וקבלת תקציבים ודו"חות כספיים באמצעות מועצות אזוריות, אין משרד הפנים מקבל תקציבים ודו"חות כספיים מכפרי הנוער, ולפיכך אין בידו נתונים על מצבם הכספי ואינו יכול לוודא שימוש נאות בכספים המועברים.

היישובים החדשים שמעבר לקו הירוק מקבלים שירותים מוניציפליים באמצעות מועצות אזוריות שבקרבת מקום, כאשר המועצות האזוריות נעזרות, כמו בשאר פעולותיהן, על ידי ההשתתפויות של משרדי ממשלה ומענקי משרד הפנים. לדעת הביקורת, מן הראוי שמשרד הפנים יבהיר את הנושא מבחינת הטיפול התקציבי.

## הוצאות

1. מבחינת המטרות, שלהן מוקצים כספי הרשויות המקומיות בתקציב הרגיל, יש הבחנה בין ארבעה סוגי הוצאות: הנהלה כללית, הכוללת את הוצאות המינהל של הרשות המקומית, כגון ראש הרשות וסגניו, המינהל הכספי, הייעוץ המשפטי; שירותים מקומיים הכוללים תברואה, תכנון ובנייה, פיקוח עירוני ועוד; שירותים ממלכתיים — היגוך, תרבות, סעד, בריאות, דת; מפעלים ותשלומים לא רגילים — מפעלי מים, בתי מטבחים, נכסים, תחבורה, הפרשות לקרנות וכו'. הוצאות ממוינות לשלוש קבוצות עיקריות: שכר ומשכורת, הוצאות לפעולות ופרעון מלוות. קיים הבדל בין שלושת סוגי הוצאות מבחינת גמישותן לשינוי: בהוצאות על פעולות יש מידה רבה של אפשרות לשינויים; בהוצאות על שכר יש מידה מסוימת של גמישות, בעיקר באפשרות שלא לאייש תקנים פנויים ושלא להרוג הריגה רבה בתשלומי שכר, ואילו בפרעון מלוות אין בטווח הקצר כל גמישות. לפי נתוני משרד הפנים תקן כוח אדם ברשויות המקומיות בשנת 1976 כולל כ-51,000 משרות.

כיוון ששיעור השכר ופרעון המלוות מגיע עד לכ-60% מכלל הוצאות הרשויות המקומיות, יש מקום להגביר את הפיקוח דווקא בתחומים אלה, ואת למשל על ידי מינוי קצין מתוו לטיפול בנושאי כוח אדם והגברת הפיקוח על ידי הממונים כדי למנוע מרשויות מקומיות נטילת מלוות לא-מאשרים.

\* בענין הקצבות ליישובים ולמכוני מחקר תורניים ראה בדריח זה עמ' 284.

2. לרשויות המקומיות מותר על פי החוק להוציא כספים אך ורק במסגרת תקציבים מאושרים. הריגה מהתקציב מהווה הוצאה בלתי הוקית. מניתוח דו"חות כספיים לשנים 1974 ו-1975 — לגבי שנת 1975, רק ברשויות אחדות — הועלה כי מתוך 44 הרשויות המקומיות שבמדגם חרגו 28 מתקציביהן המאושרים, ביניהן אחדות בסכומים ניכרים, בכך, שסך-כל הוצאותיהן עלו על המאושר בתקציב.

— הממוגים על המחוזות — להוציא הממונה על מחוז הצפון — לא הקפידו לשלוח לרשויות המקומיות שחרגו מן התקציב רשימה של החריגות וקבלת הסבריהן לכך.

3. ביום 27.9.1974 הוציא מנכ"ל משרד הפנים חוזר לרשויות המקומיות בנושא ריסון הוצאות בתקציביהן לשנת 1974 וספיגת התייקרויות. משרד הפנים תבע מן הרשויות המקומיות לקצץ בהוצאותיהן, כל אחת בשיעור שנקבע (בממוצע ארצי כ-5%) ותוך תיאום עם הממונים. הביקורת העלתה, כי לא בכל הרשויות המקומיות שנבדקו בוצע קיצוץ בתקציב, ולאחרות שקוצץ בתקציביהן אישרו הממונים תקציבים נוספים אשר אף עלו לעתים על הסכום שקוצץ. הממונים מסרו, כי התקציבים הנוספים אושרו רק במקרים, שהיתה בהכנסות עלייה, בעיקר במימון משרדי ממשלה, במקביל לזו שבהוצאות.

### תקציב בלתי רגיל

הפעולות האוטופות של הרשויות המקומיות ממומנות מהתקציב הרגיל, ועבודות הפיתוח ממומנות באמצעות התקציב הבלתי רגיל, להלן: תב"ר. עיקר מקורות המימון לתב"ר הם: הקצבות מהתקציב הרגיל, השתתפות בעלי נכסים בכיסוי הוצאות סלילה ועוד, השתתפות הממשלה, השתתפות של מוסדות ותרומות, הכנסות מקרנותיה היא של רשות מקומית, מלוות מאוצר המדינה, מלוות מבנקים ומוסדות אחרים, אשראי מקבלנים וספקים וממכירת רכוש. בהתאם לתקנות בדבר הכנת תקציבים, תב"ר נערך עבור כל פעולה בנפרד על גבי טופס המיועד לכך, והטופס חייב להיות מובא לאישור הממונה לפני התחלת ביצוע פעולה על פיו. החתימה של הממונה על טופס התב"ר משמעותה מתן התחייבות שייכלל בתקציב סכום לכיסוי פרעון המלוות. להלן נתונים של מקורות המימון לתב"ר לשנים 1974 ו-1975 — בשנת 1974, הכנסה בפועל; בשנת 1975; תקציבים מאושרים (באלפי ל"י):

1974		1975		
%	סכומים	%	סכומים	
2.0	29,464	2.0	56,945	הקצבות מהתקציב הרגיל
8.7	127,242	9.1	263,374	השתתפות הממשלה
3.2	48,508	4.9	142,787	השתתפות מוסדות
77.4	1,148,155	71.3	2,072,172	מלוות מבנקים ומהאוצר
5.3	78,425	7.5	218,269	השתתפות בעלים בעבודות פיתוח
3.4	50,871	5.2	153,659	אחר
100.0	1,482,665	100.0	2,907,206	סה"כ

המקור: לשנת 1974, נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; לשנת 1975, ריכוז תב"רים ממוכן של החברה לאוטומציה.

על פי הנתונים לשנת 1974 הסתכמו הוצאות בתב"ר בסך 1,489 מיליוני ל"י, כולל סך של 192 מיליון ל"י הוצאות מימון בתב"ר לצורך איוון התקציב הרגיל. כלל הוצאות גדולות בכ"6 מיליון ל"י מכלל ההכנסות. אין נתונים על כלל הוצאות בשנת 1975.

מן הנתונים עולה, שעיקר המימון בתב"ר מקורו במלוות — הן מלוות בתנאים נוחים הניתנים לרשויות המקומיות מתקציב המדינה או בהכוונת האוצר באמצעות הבנקים והן מלוות בתנאי שוק ההון החפשי. בשנת 1975 הגיע המימון שלא מכספי האוצר לסכום של כמיליארד ל"י. חלק מסכום זה היה מיועד לכיסוי גרעונות בתקציב הרגיל.

הקשר בין התקציב הרגיל לתב"ר הוא דו-כיווני: הגרעון בתקציב הרגיל ממומן בחלקו באמצעות מלוות בתב"ר. פרעונן של מלוות אלה וכן של מלוות לפיתוח הוא מסעיפי התקציב הרגיל. מאידך נתן לממן עבודות פיתוח, באמצעות הקצבות מהתקציב הרגיל. חלק הארי מן התב"רים ממומנים, כאמור, באמצעות מלוות מבנקים וממוסדות פיננסיים. על גבי טופס התב"ר מציינת הרשות המקומית את תנאי המלוות — תקופת המלווה, שיעור הריבית, עמלה, תנאי הצמדה —

וכן את מועד אישור התב"ר על ידי מועצת הרשות המקומית. ביום 3.11.1974 פרסם מנכ"ל משרד הפנים חוזר לרשויות המקומיות בנושא קבלת הלוואות והודיע שהרשויות המקומיות נדרשות להמנע מקבלת מלוואות, כל עוד לא קדמה בדיקה קפדנית של תנאי המימון. בעקבות ליקויים שנבקעו בעבר בביקורת של מבקר המדינה, שתוצאותיה סוכמו בדו"ח שנתי 25 עמ' 569, תיאם משרד הפנים עם המפקח על הבנקים בבנק ישראל, כי הבנקים לא ילוו כספים לרשויות המקומיות ללא המצאת טופס תב"ר מאושר על ידי הממונה, זאת בהסתמך על כך שקבלת מלוואה על ידי רשות מקומית טעונה אישורו של משרד הפנים. נמסר לביקורת, כי ההסדר עם הבנקים מקיים, וכמעט אין עוד מקרים של מתן הלוואות על ידי הבנקים ללא אישור משרד הפנים. בדו"ח בנק ישראל לשנת 1973 צוין, שהביקוש הרב של הרשויות המקומיות לאשראי הפך אותן לגורם רב-חשיבות בלחצים על המחירים ועל יתר התנאים בשוק האשראי. דו"ח בנק ישראל לשנת 1975 קובע, כי לחצן של הרשויות המקומיות בשוק האשראי פחת במידה מסוימת, ומייחס זאת לפעילות הפיקוח של משרד הפנים.

— הביקורת העלתה, כי הממונים — וכן מנכ"ל משרד הפנים לגבי הערים הגדולות — אישרו עדיין, בתנאים קשים תבר"ים לרשויות המקומיות. הרשויות המקומיות נדרשו לשלם מעבר לריבית המירבית המותרת על פי חוק הריבית — 9% לשנה עד דצמבר 1976, ומאז 7½% — גם עמלות וערבויות שונות, לרכוש מניות, או להפקיד כספים עם המלווה או גופים הקשורים עם המלווה בתשואה הנמוכה בהרבה מהמחיר שנדרשה הרשות לשלם עבור הכספים. במצב זה מועמס על הרשויות המקומיות הלוקחות מלוואות אלו נטל כבד, אשר בסופו של התהליך מועמס חלק ניכר ממנו על תקציב המדינה. עומס המלוואות — יתרת הקרן בלא הריבית גדל מ-2,737 מיליארד ל"י ליום 31.3.1974 ל-3,684 מיליארד ל"י ל-31.3.1975 והיתרה הצפויה ל-31.3.1976 תגיע לכ-4.8 מיליארד ל"י.

עד שנת 1975 לא היו בידי הממונים קריטריונים לאישור תבר"ים, והממונים אימצו לעצמם כקו מנחה את נחיצות הפרויקטים, מקורות המימון ותנאי המלוואות. כן, כפי שהוצבע בביקורת קודמת לא היתה מסגרת תקציבית כוללת שנתית ורב שנתית בפעולות הפיתוח של הרשות המקומית המבוצעות על פי תבר"ים. נמסר לביקורת שמסוף שנת 1976 — בעקבות המלצות הועדה לשיפור המימון של הרשויות המקומיות — יתחיל משרד הפנים לאשר תבר"ים לפי קריטריונים של מסגרות תקציביות וקו אשראי מכוון. המסגרות קובעות, מה מתיר יהא לכל רשות מקומית להוציא במשך שנת תקציב וכן איזה חלק מכלל ההכנסות יהיה מאשראי בשוק ההון החפשי.

## פיקוח ודיווח על ביצוע התקציב

דרכי הפיקוח המופעלות בתחום הכספי הן באמצעות אישור התקציבים על שינויהם, קבלת דו"חות כספיים תקופתיים, הפעלת ביקורת חשבונות.

1. העברות מסעיף לסעיף: שינוי התקציב המאושר על ידי העברות מסעיף לסעיף טעון בדרך כלל אישור הממונה — העיריות מוסמכות לבצע העברות בגבולות מסוימים ללא אישור. על פי הוראות משרד הפנים, חייבות ההעברות מסעיף לסעיף להיות מאוזנות ומאושרות על ידי הממונה עד סוף פברואר של כל שנה.

— בכל המחוזות — פרט למחוז חיפה — רוב הרשויות המקומיות שנבדקו לא הגישו בקשות להעברות מסעיף לסעיף, אף כי ביצעו שינויים בפועל. הממונים — פרט לממונה על מחוז הצפון — לא נקטו כל צעדים.

2. סעיף 215 של פקודת העיריות קובע: "ראש העירייה ידאג שתוכן רשימה — דו"ח — המראה את סכום ההכנסה וההוצאה לרבע השנה שעברה בכל סעיף של התקציב ובציון היתרה שלא הוצאה בכל סעיף, והוא יגישנה לממונה תוך השבוע הראשון של כל רבע שנה". על פי דו"חות אלו ניתן לממונה לעקוב אחר מימוש אומדני הכנסות, התאמת הוצאות לקצב קבלת הכנסות, וחריגה של הוצאות מהמוקצב. בשנים 1974 ו-1975 לא הגישה שום רשות מקומית במחוז ירושלים דו"ח תלת-חדשי; במחוז תל-אביב והדרום הגישו רק חלק מהרשויות המקומיות דו"חות, ואילו במחוזות המרכז, חיפה והצפון הגישו הרשויות המקומיות דו"חות תלת-חודשיים.

3. תקנה 31 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשט"ו—1955, קובעת, כי על גזבר הרשות המקומית להכין דו"ח כספי שנתי במתכונת המפורטת בתקנה לא יאוחר מסוף חודש אפריל כל שנה וכי על ראש הרשות המקומית להמציא את הדו"ח לממונה. מתפקידו של

הממונה על המחוז להשתמש בדו"ח השנתי גם ככלי בקרה על ביצוע תקציב של השנה הנסקרת בו וגם ככלי עזר לבדיקת מידת מימושו של כל סעיף וסעיף בעת אישור תקציב השנה הבאה. בכל המחוזות הגישו רוב הרשויות המקומיות שנבדקו את הדו"חות הכספיים באיחור ניכר, במצב שבעה חודשים מתום שנת הכספים, ובשני מקרים אף למעלה משנה.

ביוני 1976 פורסמו הנחיות לרשויות המקומיות להכנת דו"ח כספי לשנת 1975; כאשר לפי התקנות בדבר הנהלת חשבונות, היה על הרשויות המקומיות להמציא את הדו"ח עד ל-30.4.1976. אף כי מספר ממונים — במחוזות חיפה, המרכז והצפון — הטעימו, כי לאותן רשויות מקומיות, שלא יגישו דו"ח שנתי במועד תופסק העברת המענקים, לא חל שיפור בדבר הדו"חות הוסיפו להגיע באיחור. אם המועד להגשת הדו"חות נקבע בתקנות אינו מעשי, הרי יש מקום שתשונה התקנה כך שתהיה בת ביצוע ושיתקבלו הדו"חות במועד כפי שייקבע.

4. הביקורת העלתה, כי במקרים רבים לא הייתה זהות בין נתוני משרד הפנים ובין דו"חות הרשויות המקומיות, כאשר למשל נתוני משרד הפנים מראים על קבלת סכום אחר, לרוב קטן, מכפי שנמסר על ידי משרד הפנים. התהווה איפוא מצב, שחלק מן הכסף שהועבר לרשויות המקומיות לא קיבל ביטוי בדו"חותיהן הכספיים. משרד הפנים אינו עורך התאמות בין שני הרישומים כדי לעמוד על הסיבות לכך, וגם לא דרש מרשויות מקומיות לעשות מצדן התאמות.

5. בדו"חות הכספיים מוצגים שני דיווחים על פרעון מלוות — האחד שנערך על ידי גזברות הרשות המקומית ואחד שהופק במחשב של החברה לאוטומציה שליד מרכז השלטון המקומי.

— למרות ששני דו"חות אלו צריכים להיות זהים נקבעו הפרשים ניכרים ביניהם. עוד נמצאו מקרים, שסכום תקציב בצד התקבולים ובצד התשלומים, שצריך היה להיות זהה, היה שונה זה מזה. עוד בדו"ח שנתי 24, עמ' 566, הצביע מבקר המדינה על ליקוי זה, ועד מועד הביקורת הנוכחית לא תוקן הדבר. גם הממונים לא ביררו את הסיבות לאי התאמות אלו בגזברויות הרשויות המקומיות ולא ניתן לביקורת הסבר לכך.

6. סעיפים 216 — ו-217 של פקודת העיריות וסעיף 34 של פקודת המועצות המקומיות קובעים, כי החשבונות של רשויות מקומיות יבוקרו על ידי רואה חשבון שימונה על ידי שר הפנים. בשנת 1975 הופעלה על ידי משרד הפנים ביקורת רואי החשבון בשישים רשויות מקומיות בכל המחוזות. הוצאה על כך הגיעה ל-2.5 מליון ל"י בקרוב. על רואי החשבון היה לבקר את חשבונותיהן של הרשויות המקומיות משנת 1973. ממצאי הביקורת של רואי החשבון סוכמו בסוף שנת 1975, והועברו לרשויות המקומיות בתחילת 1976. נקבעו אותם ממצאים ברשויות מקומיות רבות.

הביקורת העלתה שלא נערך, מעקב שיטתי אחר תיקון ליקויים, שהועלו בדו"חות רואי החשבון. משרד הפנים הודיע בינואר 1977, כי הטיל על חמישים רואי חשבון לערוך ביקורת ברשויות מקומיות על פעולותיהן הכספיות בשנת 1975.

### סדרי העברת כספי השתתפות הממשלה לרשויות המקומיות

לקראת תחילת כל שנת כספים נוהגים משרד הפנים ומשרד האוצר לערוך אומדן בדבר היקפו הכולל של ההכנסות וההוצאות של הרשויות המקומיות, ולפיו נקבעים סכומי המענקים והמלוות לאיזון תקציביהן, הנכללים בתקציב המדינה. מאוחר יותר נערך אומדן מעודכן, על-פי תקציביהן המאושרים של הרשויות המקומיות. לפי התחזית המקורית לשנת הכספים 1975, שהוכנה בפברואר 1975 על ידי משרד האוצר ואשר על פיה הוכן פרק "רשויות מקומיות" בהצעת תקציב המדינה — לאותה שנה, אמורות היו הוצאות כלל הרשויות המקומיות ב-1975 להסתכם ב-4,550 מליון ל"י, ולאיוון תקציביהן היה צורך במענקים בסך 470 מליון ל"י ובמלוות בסך 215 מליון ל"י. סכום זה היה כלול בעיקרו גם בהצעת תקציב המדינה, שהוגשה על ידי שר האוצר בינואר 1975 לאישור הממשלה.

1. על פי תחזית, שהכין משרד הפנים בינואר 1975, נאמד הסכום, שיידרש לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות, בכמיליארד ל"י. בסופו של דבר הועמדו ביוני 1975 המענקים והמלוות לאיוון, על סך של 685 מליון ל"י, בהתאם לתחזית שהכין משרד האוצר. לפי נתוני משרד הפנים באותה עת, כבר אושרו כל התקציבים ל-1975 על ידי הרשויות המקומיות עצמן וחלק

מהם אף על ידי משרד הפנים, כך שקשה היה לממש את הסיכום שהושג בין משרדי הפנים והאוצר. בדבר היקף ההוצאות מחמת הפיגורים שחלו בהעברת הנחיות משרד הפנים לרשויות המקומיות להכנת תקציביהן ראה לעיל.

לאחר אישור תקציבי כל הרשויות המקומיות התברר בנובמבר 1975, כי לאיוון תקציביהן לשנת הכספים 1975 יידרשו 1,281 מליון ל"י. הסיבות העיקריות לפער בין הגרעון בסך 685 מליון ל"י, כפי שנחזה על ידי משרד האוצר, לבין הגרעון הכולל בתקציבי הרשויות המקומיות, כפי שאושרו במרוצת השנה על ידי משרד הפנים — 1,281 מליון ל"י. היו גידול במשכורת ושכר מ-1,550 מליון ל"י עד 1,850 מליון ל"י, וכן גידול הסכום לפרעון מלוות מ-808 מליון ל"י עד 1,100 מליון ל"י. הגידול בהוצאות ההזויות למשכורת ושכר נבע מכך, שהסכום, שעליו התבסס משרד האוצר בהצעת התקציב ל-1975 היה זה של הוצאות הרשויות המקומיות בשנת הכספים 1974 בתוספת התייקרויות צפויות בנכוי 25 מליון ל"י שהרשויות המקומיות נדרשו לספוג בעצמן, בעוד שבתקציבי הרשויות המקומיות הייתה כלולה עלייה יותר גדולה בשיעורי המשכורת, וכן גידול במספר העובדים עד למועד אישור כלל תקציבי הרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים, ב-2,000 עובדים בקירוב.

כדי לגשר על הפער הודיע משרד הפנים במהלך שנת הכספים ואף לקראת סוף השנה, לרשויות המקומיות על קיצוץ המענקים שהיו כלולים באומדני ההכנסה המאושרים. הקיצוצים נעשו ב-3 שלבים:

קיצוץ בשלב א' הסתכם ב-65.3 מליון ל"י ונעשה בתחשימים נובמבר ודצמבר 1975. הקיצוץ בשלב ב' נעשה בראשית 1976, כאשר נתברר כי משרד החינוך והתרבות מצידו כלל בתקציבו הקצבות לרשויות המקומיות למטרות חינוך בסכום יותר גדול מזה שהרשויות המקומיות עצמן כללו בתקציביהן. על כן קיצץ משרד הפנים 123 מליון ל"י מהמענק לאיוון. על קיצוץ בשלב ג' בסך 127 מליון ל"י, נמסרה הודעה לרשויות המקומיות בפברואר 1976, והרשויות המקומיות שתקציביהן קוצצו הופנו לבנקים להשגת מימון בכוחות עצמן. הריבית על מימון כזה הייתה בדרך כלל 9% לשנה בצירוף הצמדה למדד יוקר המחיה, בעוד שמלוות לאיוון התקציב ניתנו בעבר בריבית של 13% ללא הצמדה. סכום הקיצוץ בשלב ג' הסתכם כאמור, ב-127 מליון ל"י, מזה 117 מליון ל"י מתקציבי העיריות. בכמה מקרים התברר כי הקיצוצים הגיעו עד קרוב למחצית סכום המענק המקורי שהיה מתקצב על ידי הרשות המקומית.

להלן טבלה המראה את סכומי הקיצוצים במענקים ובמלוות לאיוון בשנת הכספים 1975 לגבי שבע עיריות בהשוואה למענק שהיה דרוש לאיוון הגרעון המתקצב, וכן את סך כל המענק המלוות לאיוון שהועברו בפועל לרשויות המקומיות (באלפי ל"י):

העירייה	לאיוון הגרעון המתקצב	קיצוץ שלב א'	קיצוץ שלב ב'	קיצוץ שלב ג'	סך המענק ומילווח לאיוון שהועברו לרשויות המקומיות (1)
ירושלים	70,826	9,250	10,100	10,600	40,873
תל-אביב-יפו	122,785	—	15,171	30,700	76,914
חיפה	79,734	4,000	11,159	20,000	44,575
באר-שבע	52,497	4,900	5,589	8,000	34,008
חולון	22,162	1,200	4,381	5,500	11,081
פתח תקוה	46,152	5,000	4,864	11,500	24,788
רמת גן	31,808	2,200	4,130	8,000	17,478
סך	425,964	26,550	55,397	94,300	249,717
יתר העיריות	348,255	19,590	35,816	22,600	270,249
סך עיריות	774,219	46,140	91,213	116,900	519,966
סך מועצות מקומיות	283,017	9,240	20,191	5,800	247,786
סך מועצות אזוריות	223,580	9,900	12,093	4,600	196,987
סך כללי	1,280,816	65,280	123,497	127,300	964,739

(1) להתפלגות הסכומים שהועברו לרשויות המקומיות בין מענקים ובין מלווח ראה עמ' 489 לעיל.

מהטבלה עולה כי לאחר כל הקיצוצים אושרו לרשויות המקומיות מענקים ומלוות לאיזון תקציביהן בסך 964.7 מליון ל"י; בעוד שהסכום ששימש בסיס להכנת תקציב המדינה היה כאמור 685 מליון ל"י בלבד. מאחר שהסכום במלואו לא היה מלכתחילה מתוקצב, הביא הדבר לקשיים בהעברת המענקים במועדם לרשויות המקומיות (ראה להלן).

בעת ביצוע הקיצוצים נדרשו הרשויות המקומיות לצמצם את תקציביהן ולספוג כאמור חלק מגידול ההוצאות. ממסקנות משרד הפנים לאחר ניתוח התקציבים המאושרים של הרשויות המקומיות, התברר כי מרביתן לא התייחסו במידה מספיקה להנחיות הכנת התקציבים שניתנו להן על ידי משרד הפנים לקראת שנת הכספים 1975, ואף בעקבות הדיונים על התקציבים עם הממונים על המחוזות לא צמצמו חלק מהרשויות המקומיות את הוצאותיהן במסגרת ההגבלות שנקבעות (ראה גם לעיל עמ' 487).

בסיכום בין שר האוצר ושר הפנים, שנתקבל ב-26.2.1975, נקבע, כי הרשויות המקומיות לא יורשו להעלות את המסים העירוניים בשנת הכספים 1975, ותמורת זאת יקבלו פיצוי, שיועבר להן באמצעות משרד הפנים. סכום הפיצוי לא היה כלול בהצעת תקציב המדינה שהוגשה לכנסת, ורק ב-30.4.1975 ביקש משרד האוצר מועדת הכספים של הכנסת לכלול בתקציב המדינה 180 מליון ל"י למטרה זו. השינוי בהצעת התקציב אושר על ידי ועדת הכספים של הכנסת ב-13.5.1975.

2. חלק ניכר מהוצאותיהן של רשויות מקומיות מיועד לסעיפי משכורת ושכר עבודה, ולכן מתחלקת הוצאה זו באופן שווה בין חודשי השנה. הרשויות המקומיות נזקקות אפוא גם להכנסות בסכומים מקבילים שיתקבלו ככל האפשר במשך כל השנה, והן מצפות כי המענקים שאושרו להן על ידי הממשלה יתקבלו במהלך שנת הכספים בסכומים קבועים מראש. בראשית שנת הכספים 1975 אמנם סוכם בין משרד האוצר למשרד הפנים על הזרמת מענקים בשיעורים קבועים מדי חודש בחודשו לרשויות המקומיות; לשלושה החודשים הראשונים 1/15 בכל חודש ובשאר החודשים — 1/12 בכל חודש; ההשלמה תינתן רק בסוף השנה.

(א) מנתונים המתייחסים ל-20 עיריות גדולות ובינוניות עולה, כי חלו במהלך שנת הכספים 1975 פיגורים ניכרים בהעברת המענקים. ברבע הראשון של השנה הועברו לעיריות אלו בממוצע 10% מכלל המענקים, שהועברו אליהן במשך השנה כולה, במקום 3/15 (20%), שאמורים היו להיות מועברים; וברבע השני, 16% במקום 3/12 (25%); בשני הרבעים גם יחד הועברו 82 מליון ל"י, בעוד שעל פי השיעורים המוסכמים מן הצורך היה להעביר 140 מליון ל"י. הפיגורים בהעברת המענקים חוסלו ברבעים השלישי והרביעי של שנת הכספים. פיגורים בהעברת המענקים חלו בעיקר לגבי עיריות; לגבי עיריות פיתוח שמר משרד הפנים על קצב סביר של העברת מענקים. לרשויות המקומיות אין בדרך כלל מידע מראש על מועדי העברת המענקים, דבר המונע מהן עריכת תכנון פיננסי יעיל. על החשיבות הנודעת להעברה שוטפת של נתונים במשך כל שנת התקציב על השתתפות משרדי הממשלה במימון שירותי הרשויות המקומיות עמדה בנובמבר 1975 הוועדה לשיפור המימון של פעולות הרשויות המקומיות (ראה לעיל).

(ב) המענקים לאיזון היו דרושים בעיקר לגישור הפער בין הכנסותיהן והוצאותיהן של הרשויות המקומיות בשירותים הממלכתיים, שהיה קיים על אף קבלת השתתפות משרדי הממשלה הייעודיים בהוצאות אלה. להלן טבלה המראה את הכנסותיהן והוצאותיהן של כלל הרשויות המקומיות בשנות הכספים 1974 ו-1975 על השירותים הממלכתיים, כאשר בהכנסות כלולה השתתפותם של משרדי הממשלה הייעודיים (במליוני ל"י):\*

1974 ביצוע			1975 תקציב			הסעיף
עודף השלומים על תקבולים	תשלומים	תקבולים	עודף תשלומים על תקבולים	השלומים	תקבולים	
669	1,297	628	1,059	1,841	782	חינוך ותרבות
127	363	236	169	626	457	סעד
54	58	4	80	84	4	דת
850	1,718	868	1,308	2,551	1,243	סה"כ

\* למעט שירותי בריאות.

(ג) אשר לפיצוי בגין אי-העלאת מסים, הועברו על פי נתוני משרד הפנים לגבי שלוש העיריות הגדולות וכן לגבי 24 עיריות אחרות ברבע הראשון של השנה רק 10.3 מליון ל"י — כרבע מהחלק היחסי של סכום הפיצוי, וברבע השלישי — 36 מליון ל"י — כשלושה רבעים מהחלק היחסי; 35 מליון ל"י שהתייחסו לשנת הכספים 1975 הועברו לעיריות אלה רק בספטמבר 1976.

(ד) לפי חוק מס שבה מקרקעין יעביר אוצר המדינה לרשות המקומית שבתחומה מצויים מקרקעים שלגביהם משולמים מס שבה ותוספת מס — 60% מהמס ושליש מתוספת המס. בשנת הכספים 1975 היה פיגור של שלושה עד ארבעה חודשים בין המועד שבו נגבו הסכומים, ובין מועד העברתם לרשויות המקומיות.

3. הביקורת עמדה על אי-התאמות בסכומים משמעותיים בין הנתונים הרשומים בדו"חות הכספיים של הרשויות המקומיות לבין נתונים מקבילים בפנקסי משרדי הממשלה. להלן השוואת הנתונים לגבי הכנסות מועברות בשנת הכספים 1974 (במליוני ל"י):

הכנסות מועברות במישרין	הסכום שגרשם בחשבונות הממשלה	הסכום שגרשם בפנקסי הרשויות המקומיות
אגרות כלי-רכב	23.5	18.4
מס שבה מקרקעין	56.2	74.2
תוספת אגרת העברת מקרקעין	31.7	35.8

בינואר 1976 ערך משרד הפנים השוואה של הסכומים, הכלולים כהשתתפות הממשלה בהוצאות הרשויות המקומיות בשירותי חינוך בתקציב הממשלה לשנת הכספים 1975, אל הסכומים, הכלולים כהכנסה בתקציבי הרשויות המקומיות באותה שנה, והעלה הפרשים ניכרים בין הנתונים, בעיקר בהשתתפות בחינוך על-יסודי קדם-חובה, בהסעת תלמידים ובמפעלי הוגה. חלק מההפרשים נובעים ממועדי רישום שונים, בעיקר לקראת סגירת הספרים, וכן משוני בשייך ההוצאה במשרד החינוך והתרבות וההכנסה ברשויות המקומיות\*.

\*

פיגורים בהעברת כספי הממשלה לרשויות המקומיות הם אחת הסיבות, שבגללן הן נזקקות למקורות מימון במהיר יקר. לדעת הביקורת גודעת חשיבות רבה לכך, שמשרדי הממשלה ימסרו לרשויות המקומיות מידע על מועדי העברת הכספים כדי לאפשר להן הכנת תקציב מוזמנים נאות. סדירות בפעולות משרדי הממשלה הנוגעות לרשויות המקומיות גם תקל עליהן להקפיד על ביצוע תקין של פעולות שהרשויות המקומיות אחראיות להן בעצמן.