

זה כל המאפיינים של מפעל כלכלי, ולפיכך מן הצורך היה לנהלו כמשק סגור הנרש את עצמו. דרישה בנושא זה הופנתה לרשויות המקומיות על-ידי שר הפנים ושר החקלאות עוד בשנות הששים, ולביצועה היה דרוש, שהמשרדים האמורים יפעלו למתן הוראות מפורטות לרשויות המקומיות בדבר אופן ניהול מפעלי המים שלהן ולקומון של הוראות אלה. בדרך כלל לא ניהלו הרשויות המקומיות את מפעלי המים שלהן כמשק סגור, החלק מהליקויים שהעלתה הביקורת מקורם באי-הקפדה על כך. חרף העובדה שבשנים האחרונות הועלו המחירים בגין צריכת מים בשיעור משמעותי, צברו רוב הרשויות המקומיות במפעלי המים שלהן נרענות כסכומים ניכרים, שהגיעו לעיתים למיליוני שקלים.

הביקורת, שנערכה על טיפול הרשויות המקומיות כמתן שירות זה לתושבים, העלתה ליקויים רבים, הן בתחום פיתוח מתקני המים והחזקתם והן בתחום ההתחשבות עם הצרכנים. המימנציים שהועלו מצביעים על כך, שלא ננקטו הצעדים הדרושים להבטחת היסכון במים ולמניעת הכובו בהם, ועדיין יש רשויות מקומיות, שחלק מהמים בתחומן מסופק ללא מדידה; ברוב הרשויות המקומיות שנבדקו עולה הפחת על השיעור שנקבע כסכר על-ידי נציבות המים. בהתחשב כדלדול מקורות המים במדינה, בחובה להסוך באנרגיה ובעלות גדולה של הפקת המים ואספקתם, מן הצורך, שהרשויות המקומיות — כספקי מים בתחומן — יפעלו למניעת כובו ולהגברת היסכון במים. ניהול מפעלי המים כמשק סגור והקפדה על גביית האגרות על בסיס עלות השירות, יאפשרו לרשויות המקומיות לייצל את השירות ועשויים לתרום לשיפור שירות חשוב זה לציבור הצרכנים. הקמת המינהל למשק המים ברשויות המקומיות על-ידי משרד הפנים תציבות המים ב-1980, היוותה צעד בכיוון הנכון לטיפול במכלול הבעיות של הרשויות המקומיות כמתן שירות זה. יש לבצע עבודות פיתוח לשם אחזקתם התקינה והרחבתם של מפעלי המים ברשויות המקומיות; עבודות אלה ילכו ויגדלו בשנים הבאות עקב גדילת האוכלוסייה ותחזוקה לקויה של המפעלים בעבר. ברשויות המקומיות קיימות מגבלות, בעיקר בשטח כח-אדם מיומן, וקיימים קשיים בהשגת משאבים כספיים. מן הראוי לכן, שמשרד הפנים ומשרד החקלאות יבחנו גם את האפשרות של מתן השירות החיוני של אספקת המים במסגרת גוף ציבורי ארצי, בדומה למצב הקיים בנושא אספקת החשמל במדינה.

## ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה לרשויות המקומיות

בהרכב מקורות התקבולים בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות חלו בשנים האחרונות שינויים, והסתמנה גמגמה של ירידה במשקלן של ההכנסות העצמיות בכלל הכנסותיהן. ירידה זו נבעה, בין היתר, מכך שלא היו בידי הרשויות המקומיות אמצעים יעילים לגביית החובות שהגיעו להן מהתושבים בגין מיסים, אגרות, היטלים ודמי השתתפות. בתקופה של אינפלציה מואצת היה במצב זה משום מתן עידוד לחייבים שלא לסלק חובותיהם במועד, שהרי המפגרים בתשלום יצאו נשכרים מדחיית התשלום לרשות המקומית. העובדה שהרשויות המקומיות לא גבו במועד את הכספים שהציבור חב להן, ואף משהצליחו לגבות חלק מכספים אלה חל פחות רב בערכם, הגבירה מדי שנה בשנה את היוקנותן של הרשויות המקומיות לקבלת מילונות בתנאים קשים.

לשם תיקון מצב זה נתקבל בכנסת בינואר 1980 חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם—1980 (להלן: חוק הצמדה), אשר תחילתו באפריל 1980. לפי חוק זה, כל תשלום המגיע לרשות מקומית על-פי דין (להלן: תשלום חובה), שלא שולם תוך תודשיים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת ריבית או הפרשי הצמדה (להלן: תשלומי פיגורים); תשלומי הפיגורים יחשבו לפי הסכום הגבוה מבין שתי החלופות — (א) ריבית בשיעור של 72% לשנה ממועד החיוב בתשלום החובה ועד ליום שילומו, או — (ב) הפרשי הצמדה לפי מדד המחירים לצרכן בתוספת ריבית בשיעור שנתי של 4%. לפי צווי שר האוצר הועלו שיעורי הריבית לפי החלופה הראשונה, כלהלן: בספטמבר 1980 — ל-96% לשנה ובפברואר 1981 — ל-120%.

במחצית השנייה של 1981 בדק משרד מבקר המדינה את הצעדים שנקטו הרשויות המקומיות להטלת תשלומי פיגורים על תשלומי חובה כאמור, שלא שולמו במועד. נבדקו הנהלים לחישוב תשלומי הפיגורים וכן דרכי הכנת דרישות התשלום. הבדיקה נערכה בשבע עיריות (חיפה, טבריה, נצרת, קריית אתא, קריית ביאליק, קריית ים ושרעם) ובתשע מועצות מקומיות (בית-שאן, דאלית

אל-כרמל, טירת הכרמל, טורעאן, יקנעם עילית, כפר קרע, אר-ריינה, רמת-ישי ותמרה); עוד הומצאו נתונים בנושא זה, לפי דרישת משרד מבקר המדינה, מ-24 רשויות מקומיות בצפון הארץ. בירורים ובדיקות משלימות נערכו במשרד הפנים ובחברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ, שליד מרכז השלטון המקומי (להלן: החברה לאוטומציה).

### היערכות הרשויות המקומיות להפעלת חוק ההצמדה

לקראת כניסתו לתוקף של חוק ההצמדה, מן הצורך היה שהרשויות המקומיות יביאו לידיעת הציבור את ההוראות הכלולות בו בדבר הטלת תשלומי פיגורים על חבימיסים ותשלומי חובה אחרים, המפגרים בפרעון חובותיהם לרשויות המקומיות. להבאת הנושא לידיעת הציבור בסמוך לפני כניסת חוק ההצמדה לתוקף הייתה חשיבות-יתר, נוכח הוראת מעבר שנקבעה בו, שלפיה יתרות פיגורים שמועד תשלומן חל לפני תחילתו של החוק, יראו את מועד החיוב לשילומן כאילו חל ב-1.4.80; ולפיכך, אם לא ישולמו תוך חודשיים יוטלו עליהן, למן אותו מועד, תשלומי פיגורים.

— הבדיקה העלתה, כי רק רשויות מקומיות בודדות מכין אלה שנבדקו — במיוחד העיריות הגדולות — ציינו בהודעות החיוב בגין המיסים השוטפים לשנת הכספים 1980, שנשלחו לתושבים באפריל אותה שנה, כי על אלה מביניהם שיפגרו בפרעון חובותיהם, יוטלו תשלומי פיגורים. מרבית הרשויות המקומיות שבהן נערכה הבדיקה לא שיררו לחיובים, כמפורט למעד כניסת החוק לתוקף, הודעות בדבר יתרות תשלומי החובה שבפיגור, שגם עליהן הוחל, כאמור, חוק ההצמדה.

### הטלת תשלומי פיגורים בגין תקבולים תקופתיים

עם התקבולים התקופתיים נמנים, בעיקר: (א) ארנונה כללית — המוטלת על המחזיקים בנכסים, בשיעורים הנקבעים מדי שנה על-ידי כל רשות מקומית בתחומה; (ב) מס עסקים — המוטל על בעלי העסקים, בשיעוריו נקבעים בחוקי-עזר מקומיים; (ג) אגרת אספקת מים, שההכנסה ממנה מהווה למעלה מ-20% מכלל ההכנסות העצמיות (בעניין ניהול משק המים ברשויות מקומיות — ראה לעיל בדו"ח זה, עמ' 907).

מרבית הרשויות המקומיות מנהלות את החשבונות האישיים לתקבולים התקופתיים באמצעות החברה לאוטומציה, ואחדות התקשרו לשם כך עם לשכות-שירות פרטיות, הפועלות באמצעות מחשב. מספר מועצות מקומיות — בעיקר הקטנות שביניהן — ממשיכות לנהל את החשבונות האישיים בשיטה ידנית.

במאי 1980 קבעה החברה לאוטומציה נהלים לחיוב החשבונות האישיים בתשלומי פיגורים, והביאה אותם לידיעת הרשויות המקומיות המנהלות את מערכת חשבונותיהן באמצעותה. בנהלים אלה נקבע, כי לשם חישוב הפרשי ההצמדה וחיוב החשבונות האישיים על-ידי החברה לאוטומציה — על הרשות המקומית לפנות לחברה, בכתב, על גבי טופס מקובץ שהונהג לצורך זה, בו יפורט, בין השאר, סוג תשלום החובה והתקופה בגינה היא מבקשת לחשב את תשלומי הפיגורים.

כדי להבטיח מעקב נאות אחר הטלת תשלומי פיגורים במועד, מן הצורך היה שהרשויות המקומיות יוציאו הנחיות ביצוע ברורות להפעלת חוק ההצמדה בתחומיהן, לרבות קביעת עובד שיהיה אחראי לטיפול בנושא. ברשויות המקומיות שנבדקו נמצא, כי הטיפול בהטלת תשלומי הפיגורים היה נתון בידי עובדי הגזברות או מחלקת הגבייה, בלא שהרשות המקומית תטיל על אחד מעובדיה את האחריות הכללת לטיפול בנושא.

— על-פי נתונים שנאספו על-ידי משרד מבקר המדינה ב-40 הרשויות המקומיות עולה, כי בשנת הכספים 1980 העבירו רק שבע מהן בקשות כאמור לחברה לאוטומציה; בקשותיהן של 10 רשויות מקומיות אחרות התייחסו להטלת תשלומי פיגורים בגין תקופה של ארבעה עד שמונה חודשים בלבד; ואילו 23 הרשויות המקומיות הנותרות (שבע עיריות ו-16 מועצות מקומיות) לא נקטו באותה שנה צעדים כלשהם להטלת תשלומי פיגורים:

עיריית טבריה והמועצות המקומיות בית שאן, דאלית אל-כרמל, טירת הכרמל ותמרה, החליטו בדצמבר 1980 ובינואר 1981 לא להפעיל את חוק ההצמדה על החיובים השוטפים, ואף לא על יתרות הפיגורים משנים קודמות, שהסתכמו באפריל 1980 בכ-5.3 מיליון ש"ח. דבר שהיית הטלת תשלומי הפיגורים הובא לידיעת התושבים, ולפי הסברי הרשויות המקומיות היה אמור להוות תמריץ לתשלום הסכומים שבפיגור. בדיקת ההכנסות

העצמיות של רשויות מקומיות אלה בשנת הכספים 1980 הצביעה על כך, כי למרות הויתור על הטלת תשלומי הפיגורים — שהסתכמו לפי תשוב שנערך על-ידי משרד מבקר המדינה בכ-7 מיליון שקל — לא תרם הדבר להגברת הגבייה, ויתרות הפיגורים לסוף מארס 1981 עלו במידה ניכרת והסתכמו בכ-13.9 מיליון שקל. בעקבות הערות משרד מבקר המדינה, בנובמבר 1981, החלו הרשויות המקומיות האמורות להטיל תשלומי פיגורים על תשלומי החובה שהגיעו להן מהתושבים למן שנת הכספים 1981; לגבי תשלומי חובה שמועד שילומם חל לפני אפריל 1981 ויתרו אותן רשויות מקומיות על תשלומי הפיגורים שהגיעו להן.

— בשמונה מבין 23 הרשויות המקומיות שלא הפעילו כלל את חוק ההצמדה בשנת הכספים 1980, וכן בשש מבין אלה שהטילו תשלומי פיגורים באופן חלקי בלבד (ראה לעיל), נמצא, כי כלל לא רוכזו נתונים שוטפים על מצב הגבייה והפיגורים, ונושא הגבייה והטלת תשלומי פיגורים אף לא הובא לדיון במועצת הרשות המקומית או בוועדת הכספים שלה, כדי שחברי המועצה יתנו דעתם למצב הגבייה; זאת חרף העובדה, שהתקבולים ממקורות עצמיים ברשויות מקומיות אלה היו קטנים בהרבה מהסכומים שעמדו לגבייה:

(א) רק בדצמבר 1980 ביטשה עירייה נצרת מהחברה לאוטונומיה לערוך חישוב תשלומי הפיגורים על היתרות לסוף מארס 1980 ועל תשלומי החובה האחרים, שהוטלו בתקופה אפריל-ספטמבר 1980 אך לא נפרעו תוך חודשיים מהמועד שנקבע לשילומם; הודעות החיוב בגין תשלומי הפיגורים, שהסתכמו בכ-1.9 מיליון שקל, נשלחו לתושבים רק בפברואר 1981. בגין מיסים ואגרות מים בסכום של כ-2 מיליון שקל, שמועד תשלומם חל בתקופה אוקטובר 1980 עד מארס 1981 אך לא שולמו במועד, לא הטילה העירייה תשלומי פיגורים. למרות שההכנסה ממקורות עצמיים הגיעה ל-70% בלבד מהאומדן שנקבע בשנת 1980, לא דנה העירייה בדבר הצעדים שעליה לנקוט להגברת הגבייה.

(ב) עיריית שפרעם ביקשה בינואר 1981 מהחברה לאוטונומיה הכנת חישוב תשלומי פיגורים על תשלומי החובה שלא נפרעו בתקופה אפריל-נובמבר 1980; תשלומי הפיגורים לתקופה זו, שהסתכמו בכ-368,000 שקל, לא נזקפו לחובת משלמי המיסים בחשבונותיהם האישיים ולא נשלחו להם הודעות חיוב בגינם.

(ג) המועצות המקומיות יקנעם עילית ודאלית אל-כרמל הטילו תשלומי פיגורים לראשונה באוגוסט 1981, בסכום כולל של כ-600,000 שקל, שהתייחסו לתשלומי החובה שלא נפרעו בחודשים אפריל-מאי 1981; ההודעות בגין חיובים אלה, שנתקבלו מהחברה לאוטונומיה בספטמבר 1981, חולקו לתושבים רק כעבור חודשיים, דבר שגרם לכך שבגביית הכספים מהחייבים התעכבה תקופה נוספת.

— 40 מועצות מקומיות עדיין ניהלו בשנת הכספים 1980 את החשבונות האישיים של חביומיים ואגרות מים בשיטה ידנית; המדובר לרוב במועצות מקומיות קטנות — בעיקר במיגור הערבי — שמספר משלמי המיסים בכל אחת מהן נע בין 300 ל-1,000. מרביתן של רשויות מקומיות אלה לא הטילו תשלומי פיגורים על תשלומי החובה שלא שולמו במועד, וזאת חרף העובדה, שבפרעון חובות התושבים הצטברו פיגורים בסכומים ניכרים. במקרים אחרים נערכו חישובי תשלומי הפיגורים במועצות מקומיות אלה, שלא בהתאם להוראות חוק ההצמדה:

(א) המועצות המקומיות אר-ריינה ועבלין, שלא הטילו תשלומי פיגורים בשנת הכספים 1980, הטילו אותם לראשונה — בשיעור אחיד של 96% — על יתרות הפיגורים ליום 1.4.81; זאת, מבלי לקחת בחשבון שחלק מיתרות הפיגורים לאוחו מועד מקורן בחובות שמישכם פחות משה, בעוד שלפי חוק ההצמדה שיעור ריבית זה (96%) הוא השיעור השנתי אותו ניתן להטיל בגין פיגורים.

(ב) המועצה המקומית רמת ישי שלחה ביוני 1981 הודעות חיוב בתשלומי פיגורים לאחדים מבעלי העסקים בתחומה, שהיו חייבים לה סכומים גדולים יחסית בגין מס עסקים. בידי המועצה לא היו נתונים על אופן חישוב תשלומי הפיגורים, וממילא לא ניתן היה לאמת את נכונותו. על יתר בעלי העסקים ועל תושבים שלא פרעו במועד את הארנונה הכללית ואת אגרת המים שהוטלו עליהם בשנת הכספים 1980 ו-1981, לא הטילה כלל רשות מקומית זו תשלומי פיגורים.

(ג) המועצה המקומית כפר קרע שלחה בשנת הכספים 1980 ו-1981 הודעות לתושבים, בהן ציינה את יתרות החוב שלא נפרעו במועד ואת תשלומי פיגורים שהוטלו עליהם לפי חוק ההצמדה; הסכומים שהוטלו בגין תשלומי פיגורים, וכן הסכומים שנבנו על חשבון תוספת זו, לא נזקפו לחשבונות האישיים של החייבים, והרישומים בחשבונות אלה לא שיקפו בצורה שלמה את הסכומים שהתושבים חייבים למועצה המקומית.

— במספר מקרים ויתרו רשויות מקומיות על גביית תשלומי פיגורים, שהוטלו כחוק על חייבים בגין אי-תשלום ארנונה כללית ואגרות מים במועד, ומחקו את הסכום מחשבונות החייבים; זאת, אף שחוק ההצמדה לא נתן בידיהן סמכות לכך. הרשויות המקומיות לא פעלו במקרים אלה על-פי הסמכות שניתנה להן — לוותר על תשלומי חובה מסויימים, בהתחשב במצבו החומרי של החייב

בהם. בחלק מהמקרים נימקו הרשויות המקומיות את המחיקה בכך, שהודעות החיוב בגין תשלומי החובה לא הגיעו לתועלתן, או שנמסרו לתושבים לאחר המועד שנקבע לשילומן; בדרך כלל לא נמצאו אסמכתאות לויתור על גביית תשלומי הפיגורים. אחת המועצות המקומיות החליטה בינואר 1982 לשחרר את כל החייבים ממצצת סכום תשלומי הפיגורים שהטילה עליהם.

בהתאם לחוק ההצמדה רשאית רשות מקומית לקבוע הסדר פרעון התשלומים לארנונה כללית ולמס עסקים, שיהיה לתקופה שלא תעלה על שנה ממועד החיוב בהן; עוד קובע החוק, כי אם שני תשלומים שנקבעו על-פי הסדר כאמור לא נפרעו במועד, יתבטל ההסדר, ועל יתרת תשלום החובה יחולו תשלומי פיגורים. מרבית הרשויות המקומיות החליטו, לגבי כלל החייבים, כי ניתן לפרוע את הארנונה הכללית ואת מס העסקים במשך שנת הכספים, בשישה שיעורים דו-חודשיים שווים. תושבים ששילמו את הארנונה ואת מס העסקים לשנה מראש, בחודשים אפריל-מאי, זכו להנחה בשיעור של 20%.

— קביעת סכומי תשלומי הפיגורים מחייבת, שבידי הרשויות המקומיות יהיה מידע עדכני על יתרות הפיגורים של החייבים. בבדיקה הועלה, כי פעולות העברת התיעוד על הגבייה לתכרה לאוטומציה ועדכון הרישומים בחשבונות משלמי המיסים וצרכני המים נמשכו קרוב לחודשיים, ולעתים אף למעלה מזה. כתוצאה מכך, הודעות החיוב בגין תשלומי פיגורים נשלחו לתושבים באיחור, וממילא חל עיכוב בגבייתם.

בעיריית חיפה, בה למעלה מ-60,000 תביימיסים, חל פיגור של שלושה עד ארבעה חודשים בעריכת חישובי תשלומי הפיגורים בגין ארנונה כללית שלא שולמה במועד. כך למשל, הטלת תשלומי פיגורים על הארנונה הכללית שמועד פרעונה חל ב-1.4.1981, אשר לפי חוק ההצמדה ניתן היה לסלקה ללא תשלומי פיגורים עד סוף מאי 1981, נעשתה רק בראשית ספטמבר 1981; עדכון החשבונות האישיים לסוף יולי 1981, בגין חיוב בתשלומי פיגורים לתקופה יוני-יולי 1981, נערך רק בראשית נובמבר אותה שנה. עד למועד סיום פעולות הבקורת, בראשית 1982, לא נערך חישוב של תשלומי פיגורים בגין התקופה שלאחר יולי 1981. ההשהיות בחיוב החשבונות האישיים בסכומי תשלומי הפיגורים גרמו הפסדים כספיים לעירייה, שכן הסכומים שנגבו מהתושבים היו בהסתמך על הרישומים בחשבונות האישיים — כפי שהשתקפו במועד הפרעון בפועל על-ידי החייב.

בטבלה שבעמ' הבא מובאים נתונים שנאספו לגבי 24 רשויות מקומיות, המתייחסים להיקף החיובים והגבייה בפועל בגין תקבולים תקופתיים (ארנונה כללית, מס עסקים, אגרת אספקת מים ואגרת ביוב) וכן לפיגורים בתשלומם; הנתונים רוכזו על-ידי משרד מבקר המדינה מהדו"חות הכספיים של אותן רשויות מקומיות לשנת הכספים 1980.

הסכום הכולל של תשלומי הפיגורים שהוטל על-ידי הרשויות המקומיות הנסקרות בשנת הכספים 1980 (ראה טור 6 בטבלה), הגיע לכ-15 מיליון שקל. 12 רשויות מקומיות לא הטילו כלל תשלומי פיגורים ושש מהן הטילו אותם באופן חלקי בלבד. בהתחשב בהיקף יתרות הפיגורים היה על רשויות מקומיות אלה להטיל תשלומי פיגוריים ביום כנס נוסף, שנאמד בלמעלה מ-10 מיליון שקל. הגרעון הנצבר של 24 הרשויות המקומיות שבטבלה גדל מ-45 מיליון שקל בתחילת שנת הכספים 1980 ל-122 מיליון שקל במאוס 1981 — דהיינו גדילה של כ-170%. מהשוואת הנתונים על יתרות החובה ל-31.3.1981 לגרעון הנצבר לאותו מועד עולה, כי ב-15 רשויות מקומיות יכולה הייתה הטלת תשלומי הפיגורים וגבייתם להביא להפחתה ניכרת של הגרעון הנצבר ולקל על מצבן הכספי; בשש רשויות מקומיות עלו יתרות החובה על הגרעון הנצבר בסוף אותה שנה, כך שבגבייתן הייתה עשויה לשחרר אותן לגמרי מנטל הגרעון.

### גביית תשלומי פיגורים בגין תקבולים חד-פעמיים

לכיסוי הוצאותיה לביצוע עבודות פיתוח מוסמכת רשות מקומית להתקין — באישור שר הפנים — חוקי-עזר, ולקבוע בהם אגרות, היטלים ודמי השתתפות; המדובר בעיקר באגרת הנחת צינורות מים, היטל ביוב ודמי-השתתפות (או היטל) בגין סלילת כבישים (להלן: אגרות פיתוח). אגרות הפיתוח מוטלות בדרך כלל באופן חד-פעמי, ושיעוריהן מגיעים לעתים לאלפי שקלים. שלא כמו מיסים ואגרות מים, המוטלים במועדים קבועים, לרוב על כלל התושבים, בגין שירותים המסופקים להם באופן שוטף, כרוכה הטלת אגרות הפיתוח בביצוע עבודות מסוימות על-ידי הרשות המקומית, והן מוטלות רק בגין הנכסים שעבודות הפיתוח מיועדות לשרת אותם.

נתונים על תקבולים תקופתיים בשנת הכספים 1980 (באלפי שקלים)

| יתרת החובה ל- 31.3.1981 | תנועה בשנת הכספים 1980          |                               |                      |                        |                    | יתרת חובה ל- 1.4.1980 | הרשות המקומית   |                  |
|-------------------------|---------------------------------|-------------------------------|----------------------|------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------|------------------|
|                         | גירעון כאתרוני<br>הניצבר<br>(9) | יתרת חובה ל- 31.3.1981<br>(7) | חיוב בתשלומי פיגורים |                        | החייב השנתי<br>(4) |                       | שם הרשות<br>(2) | אוכלוסייה<br>(1) |
|                         |                                 |                               | גבייה<br>(6)         | בתשלומי פיגורים<br>(5) |                    |                       |                 |                  |
|                         |                                 |                               |                      |                        |                    |                       |                 | עיריות:          |
| 183                     | 3,078                           | 5,631                         | 4,402                | 1,900                  | 6,621              | 1,512                 | נצרת            | 41,200           |
| 34                      | 20,121                          | 6,830                         | 13,309               | 4,145                  | 13,541             | 2,453                 | חדרה            | 38,700           |
| 93                      | 8,207                           | 7,639                         | 11,023               | 3,374                  | 13,958             | 1,330                 | עכו             | 38,700           |
| 119                     | 2,505                           | 3,066                         | 5,893                | —                      | 7,600              | 1,359                 | קרית ים         | 29,000           |
| 28                      | 5,950                           | 1,689                         | 10,561               | 324                    | 11,048             | 878                   | נהריה           | 28,800           |
| 33                      | 17,993                          | 5,900                         | 6,112                | —                      | 9,724              | 2,288                 | טבריה           | 28,700           |
|                         |                                 |                               |                      |                        |                    |                       | קרית ביאליק     | 28,000           |
| 92                      | 2,088                           | 1,916                         | 8,384                | —                      | 8,973              | 1,327                 | קרית מוצקין     | 24,400           |
| 39                      | 1,768                           | 694                           | 6,167                | —                      | 6,084              | 777                   | נצרת עלית       | 22,600           |
| 34                      | 7,170                           | 2,456                         | 5,142                | 667                    | 5,949              | 982                   | עפולה           | 20,300           |
| 28                      | 10,138                          | 2,835                         | 6,366                | 980                    | 7,138              | 1,083                 | צפת             | 16,100           |
| 15                      | 12,089                          | 1,786                         | 3,239                | 556                    | 3,978              | 491                   | שפרעם           | 15,700           |
| 126                     | 1,410                           | 1,777                         | 1,266                | 368                    | 2,242              | 433                   | ס"ה             |                  |
| 46                      | 92,517                          | 42,219                        | 81,864               | 12,314                 | 96,856             | 14,913                |                 |                  |
|                         |                                 |                               |                      |                        |                    |                       |                 | מועצות מקומיות:  |
|                         |                                 |                               |                      |                        |                    |                       | פרדס חנה כרכור  | 15,800           |
| 42                      | 6,782                           | 2,879                         | 4,256                | 665                    | 4,974              | 1,496                 | סירת הכרמל      | 15,600           |
| 225                     | 1,384                           | 3,114                         | 1,662                | —                      | 3,492              | 1,284                 | מגדל העמק       | 13,700           |
| 54                      | 6,671                           | 3,620                         | 2,601                | 1,122                  | 3,829              | 1,270                 | כרמיאל          | 13,400           |
| 1,335                   | 109                             | 1,456                         | 4,465                | 523                    | 4,707              | 691                   | בית שאן         | 13,300           |
| 82                      | 3,019                           | 2,471                         | 2,247                | —                      | 3,900              | 818                   | טמרה            | 12,300           |
| 51                      | 2,870                           | 1,468                         | 996                  | —                      | 2,012              | 452                   | סכנין           | 11,800           |
| 22                      | 1,687                           | 372                           | 610                  | —                      | 859                | 123                   | קרית טבעון      | 10,800           |
| 28                      | 1,603                           | 447                           | 3,874                | 324                    | 3,771              | 226                   | דאלית אל-כרמל   | 7,700            |
| 305                     | 304                             | 926                           | 725                  | —                      | 1,188              | 463                   | טורעאן          | 5,400            |
| 51                      | 438                             | 225                           | 464                  | —                      | 590                | 99                    | כפר יאסיף       | 5,300            |
| 41                      | 1,484                           | 603                           | 488                  | —                      | 843                | 248                   | יקנעם עלית      | 5,100            |
| 13                      | 2,861                           | 444                           | 1,032                | —                      | 1,251              | 225                   | ס"ה             |                  |
| 62                      | 29,212                          | 18,025                        | 23,420               | 2,634                  | 31,416             | 7,395                 | ס"ה             |                  |
| 49                      | 121,729                         | 60,244                        | 105,284              | 14,948                 | 128,272            | 22,308                | ס"ה             |                  |

ביאורים והערות לטבלה:

- (1) לצורך הצגה אחידה, הופחתו מהחיוב השנתי סכומי זיכוי שונים כגון: הנחות, מחיקות ותיקונים.
- (2) עד למועד טיום הביקורת - בינואר 1982 - לא השלימו חמש עיריות (חדרה, נצרת עלית, עפולה, צפת ושפרעם) ושלוש מועצות מקומיות (פרדס חנה-כרכור, בית שאן ויקנעם עלית) את הדו"חות הכספיים לשנת 1980, והנתונים על הגירעון הנצבר שלהן ליום 31.3.81 (טור 8 בטבלה) מבוסס על סיכום לא סופי של ההכנסות וההוצאות התקציביות שלהן.

מערכת החשבונות של התקבולים החד-פעמיים ברשויות המקומיות היא בהיקף גדול, שכן אגרות הפיתוח מוטלות על בעלי או מחזיקי נכס-דלא-נייד, ובכללם מספר רב של דירות מגורים. מרבית הרשויות המקומיות — אף אחרות מבין הגדולות שביניהן — ניהלו את החשבונות האישיים בגין התקבולים החד-פעמיים בשיטה ידנית.

— מהנתונים שנתקבלו מ־18 רשויות מקומיות, שנכו כשנת הכספים 1980 אגרות פיתוח מבעלי הנכסים, עולה, כי שש מהן לא הטילו תשלומי פיגורים על יתרות החוב שלא נפרעו במועד. שבע רשויות מקומיות אחרות דרשו אמנם תשלומי פיגורים (ריבית בשיעור של 72% לשנה), אולם זאת רק מאותם בעלי נכסים שבאו להסדיר את חובם (ראה גם להלן, על מועדי חישוב סכומי תשלומי הפיגורים). משרד מבקר המדינה העיר, כי עלי-פי חוק ההצמדה היה דרוש להשב את תשלומי הפיגורים בתקופה האמורה על בסיס הפרשי הצמדה, שהייתה התלויה הגבוהה יותר; עוד הופנתה תשומת-לב הרשויות המקומיות לכך, שלמן ספטמבר 1980 שיעור הריבית לצורך חישוב תשלומי פיגורים הועלה ל-06% לשנה.

המועד לחיוב בעלי נכסים באגרות הפיתוח נקבע בחוק או בחוק-עזר הנוגע בדבר; לגבי מרבית העבודות נקבע מועד החיוב החוקי בהתחשב במועד התחלת ביצוע העבודות. מאחר שבחוק ההצמדה נקבע, שתשלום חובה שלא שולם תוך חודשיים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים (ראה לעיל), חשוב שהרשויות המקומיות תפעלנה לכך שחיובם בפועל של בעלי הנכסים באגרות הפיתוח, שהן תשלומי חובה, וכן משלוח דרישות התשלום, יהיו מוקדם ככל האפשר בסמוך למועד החיוב החוקי; זאת משום שכל דחייה במועד החיוב בפועל — שהוא "המועד שנקבע לשילומו" — כאמור — משמעותה המעשית הינה עיכוב מועד התחלת ההצמדה, וממילא — בתקופה של אינפלציה מואצת — הפסדים כספיים ניכרים לרשויות המקומיות.

— בדיקת אופן ניהול מערכת החשבונות האישיים בגין הטלת אגרות הפיתוח ונכסיהן נערכה ב־11 רשויות מקומיות; הבדיקה העלתה, כי עם תחילת תוקפה של חוק ההצמדה לא נשלחו לבעלי הנכסים הדרישות על יתרות חובותיהם משנים קודמות בגין אגרות פיתוח, שתשלומן לא הוסדר עד לאותו מועד. חישוב סכומי תשלומי הפיגורים על אגרות הפיתוח נערך באותן רשויות מקומיות רק כאשר בעל נכס ביקש לפלג את חובו או לערוך הסדר תשלומים לכיסויו. משרד מבקר המדינה העמיד את הרשויות המקומיות האמורות על הצורך לערוך את חישוב סכומי תשלומי הפיגורים לכל החייבים אגרות פיתוח, לפחות בסוף כל שנת כספים.

בדיקה שערך משרד מבקר המדינה בשש רשויות מקומיות — שביצעו בתקופה הנסקרת עבודות להנחת קווי ביוב ולסלילת כבישים — על תהליך חישוב דמי-ההשתתפות ומועד הכנת דרישות התשלום לבעלי הנכסים העלתה, כי בדרך כלל נשלחו הדרישות לתשלום אגרות הפיתוח באיחור רב:

#### היטל ביוב

בחוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב-1962 (להלן: חוק הביוב) נקבע, כי בעל נכס חייב לשלם את סכום היטל תוך שלושה חודשים ממועד מסירת דרישת-תשלום מטעם הרשות המקומית, או במועדים מאוחרים יותר שנקבעו בחוק-העזר או בדרישת התשלום, או עד 30 יום מתחילת העבודה — הכל לפי המאוחר יותר. מאחר שלפי חוק ההצמדה זכאי בעל הנכס להסדרת תשלום החובה ללא תוספת תשלומי פיגורים תוך חודשיים מהמועד שנקבע לשילומו — היה חשוב במיוחד, שרשות מקומית אשר החליטה להתקין קווי ביוב בתחומה, תפעל לשליחת דרישות התשלום לבעלי הנכסים עם התחלת העבודות, ותאפשר בכך הקדמת מימון הוצאותיה ממקורות עצמיים, וכן הקדמת מועד תחילת מגיני התקופה שביניהן מתווספים להיטל הביוב תשלומי פיגורים.

— סכום היטל הביוב שבעל נכס חייב לשלם נקבע עלי-פי שטח הקרקע ושטח או נפח הבנייה של הנכסים, אשר קווי הביוב ישמשו אותם. מרבית הרשויות המקומיות נהגו לערוך את המדידות של הנכסים רק לאחר סיום העבודות, ופעולות אלה נמשכו לעיתים מספר חודשים. רשויות מקומיות אחרות, שהניחו קווי ביוב ציבוריים והקימו מתקנים לסילוק השפכים, לא הגישו, משך זמן רב לאחר השלמת אותן עבודות, דרישות תשלום לבעלי הנכסים, בנימוק שיחידות היורד לא חוברו למערכת הביוב המרכזית:

(א) שתי רשויות מקומיות מבין אלה שנבדקו (המועצות המקומיות טירת-הכרמל ויקנעם עילית) החלו בשנת 1979 בהנחת קווי ביוב ציבוריים ומתקני טיהור לסילוק השפכים מתחומן, בהשקעות שהסתכמו לסוף מארס

1981 ב-4 מיליון שקל וב-1.8 מיליון שקל, בהתאמה. הן לא ערכו את המדידות הדרושות של הנכסים בסמוך למועד החחלת העבודות, וממילא לא שלחו במועד דרישות תשלום לבעלי הנכסים, שקיבו הביוב שהונחו ישמשו אותם. למימון העבודות לקחו הרשויות המקומיות האמורות מילווה בתנאי הצמדה, שפרעונם הכביד במידה ניכרת על מצבן הכספי.

(ב) רשות מקומית אחרת (עיריית נצרת) החלה בפברואר 1980 בהתקנת קו ביוב ציבורי לאחת השכונות; העבודה הסתיימה בינואר 1981 בהשקעה שהסתכמה ב-812,000 שקל. רק באפריל 1981 שלחה העירייה לבעלי הנכסים שהביוב ישמש אותם דרישות לתשלום היטל ביוב. המימון נקבע לעבודה האמורה מהשתתפות בעלי הנכסים לא מומש עד למועד סיום העבודות, וההוצאה היוותה גרעון בתקציב הבלתי רגיל שאושר לעבודה זו.

### דמי השתתפות בסלילת רחובות

הרשויות המקומיות מחייבות בעלי נכסים, הגובלים רחוב שבו נעשו עבודות התקנת מדרכות וסלילת כבישים, בנשיאה בהוצאות, כלהלן: בגין התקנת מדרכה — במלוא הוצאת התקנתה, ובגין סלילת כבישים — בשיעור של 75% עד 100% מהוצאות הסלילה. דמי ההשתתפות מחולקים בין בעלי הנכסים באופן יחסי לאורך הנכס הגובל ולשטחו. רשויות מקומיות אחדות הנהיגו בשנים האחרונות היטל סלילת כבישים, המוטל בשיעור קבוע, בדרך כלל לפי שטח הנכס. במרבית חוקי העזר נקבע, כי את דמי ההשתתפות או היטל הסלילה יש לפרוע תוך 30 יום ממועד מסירת הודעת החיוב של הרשות המקומית.

— מרבית הרשויות המקומיות שבהן נערכה הבדיקה שלחו לבעלי הנכסים את הודעות החיוב לתשלום דמי השתתפות בסלילת רחובות זמן רב לאחר סיום העבודה, ולעיתים אף כעבור למעלה משנה. דרישות התשלום שבהודעות החיוב היו לפי הסכומים הנומנאליים של ההוצאות, ולפיכך נגרמו לרשויות המקומיות הפסדים כספיים ניכרים. העיכוב בחישוב דמי ההשתתפות ובמשלוח הודעות החיוב נגרם לעיתים בשל קשיים בקביעת הבעלים של מגרשים ושל מכונים, ובאיתור כתובותיהם. משרד מבקר המדינה הצביע לפני הרשויות המקומיות האמורות על האפשרות להכין, עוד בשלבים המוקדמים של ביצוע העבודה, את הנתונים הדרושים לחיוב בעלי הנכסים, כגון מדידת הנכסים ואיתור בעליהם, דבר שהיה מאפשר להן להקדים את הכנת הודעות החיוב ומשלוחן לחייבים. מאחר שהודעות החיוב הוכנו ונשלחו באיחור, ממילא גם תשלומי הפיגורים, במידה שהוטלו, הושבו רק למן המועד המאוחר של הודעות החיוב:

בעיריית חיפה נמצא, כי הודעות החיוב לבעלי הנכסים בדבר תשלום דמי השתתפות בסלילת רחובות נשלחו, בדרך כלל, כעבור שנה ועד שלוש שנים לאחר סיום עבודות הסלילה, גם כאשר המדובר היה בעבודות קטנות יחסית ומספר בעלי נכסים לא גדול. כך למשל, באוגוסט 1978 הסתיימו עבודות לסלילת קטע כביש, בהוצאה כוללת כ-37,400 שקל, אך הודעות החיוב לבעלי הנכסים נשלחו רק ביוני 1980; במקרה אחר סללה העירייה רחוב, בהשקעה של 241,000 שקל, ודרישות התשלום לבעלי הנכסים נשלחו בספטמבר 1981 — 10 חודשים לאחר סיום העבודות. עיריית נצרת השלימה במאוס 1981 סלילת כביש בהוצאה של 150,000 שקל; עד ינואר 1982 לא השלימה העירייה מדידת הנכסים הגובלים את הכביש שנסלל ולא שיגרה הודעות חיוב לבעלי הנכסים.



על מצבן הכספי של הרשויות המקומיות מכבידים הגרעונות הניצברים בתקציביהן, שבשנים האחרונות גדלו כהיקף נרחב; חלק מהגרעונות מקורם באי-ניקשת צעדים נמרצים ויעילים דיים לגביית החובות כגון מיסים, אגרות ודמי השתתפות. מאז אפריל 1980 חל חוק הרשויות המקומיות בדבר הפלת ריבית והפריטו הצמדה על תשלומי חובה שלא נפרעו במועד. מטרתו היא לצייד את הרשויות המקומיות בכלי יעיל להמצת הציבור לשלם את חובותיו לרשויות המקומיות במועד, ולהבטיח את התקבולים ממקורות אלה מפני הירידה בערך הכסף.

הביקורת על הפעלת החוק, שנערכה ברשויות המקומיות בצפון הארץ, העלתה ליקויים רבים — הן כאשר להטלת תשלומי הפיגורים והן כאשר לאמצעים שננקטו לגבייתם. נמצאו רשויות מקומיות, שלאחר הפעלת החוק על-ידיהן, נהגו לוותר על חלק מתשלומי הפיגורים שהוטלו כדין על החייבים.

משרד מבקר המדינה אמנם ער לקשיים שבפניהם ניצבו הרשויות המקומיות כבואן להפעיל לראשונה את הוראות החוק כדבר הטלת תשלומי פיגורים על ציבור הכי-המיסים; זאת, הן בשל

הזמן שהיה דרוש להן להיערך לקראת הפעלת החוק והן בשל רצונן להעניק לתושביהן שהות מספקת לסילוק חובותיהם. ואולם, יישום מלא של הוראות החוק וגביית תשלומי פיגורים במועדים שנקבעו לכך, עשויים לשמש תמריץ לסילוק חובות התושבים וטמון בו גם פוטנציאל ניכר להגדלת הכנסותיהן העצמיות של הרשויות המקומיות ולהקטנת גירעונותיהן. על הרשויות המקומיות לפעול אפוא כמרץ לגביית החובות המגיעים להן ולהטלת תשלומי פיגורים על המפגרים בפרעון חובותיהם. מן הראוי, שמשרד הפנים יעקוב אחרי הצעדים הננקטים על-ידי הרשויות המקומיות לגביית התקבולים העצמיים המגיעים להן, לרבות תשלומי הפיגורים, ויביא בחשבון פעולותיהן בתחום זה בעת קביעת ההיקף הכספי של המענקים לאיזון התקציב, שמשרד הפנים מעביר לרשויות המקומיות.

## צמצום כוח אדם ברשויות מקומיות

בעקבות החלטות הממשלה, שנתקבלו בשנת הכספים 1979, בדבר הצורך בהקטנת ההוצאה הציבורית וכן הקפאה וצמצום של כח אדם בשירותים הציבוריים\*, החליט משרד הפנים, שבמיגור הרשויות המקומיות יצומצם כח האדם בשיעור של 2% בשנת הכספים 1979, 6% נוספים בשנים הכספיים 1980 ו-6% נוספים בשנת הכספים 1981. לגבי כל רשות מקומית קבע משרד הפנים שיעורים ספציביים של צימצום כח אדם, בהתחשב בגורמים אופייניים ובמיוחד קצב גדילת האוכלוסיה והיחס בינה לבין מספר המשרות המאויישות, וכן התפתחות מערכת החינוך; כל זאת כדי להגיע להיקף מירבי של כח האדם, שהרשות המקומית תורשה להעסיק ("שיא כח אדם"). לפי הכלל שקבע משרד הפנים, שיעורי הצימצום לשנת הכספים 1980 התייחסו למצבת כח האדם לינואר 1979 ושיעורי הצימצום לשנת הכספים 1981 התייחסו לשיא, שנקבע לשנת הכספים 1980.

על פי ההוראות של צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב—1962, מופעל במשרד הפנים מינהל שירות עובדים במועצות מקומיות (לרבות מועצות אזוריות), שמתפקידו לאשר לכל מועצה מקומית תקן משרות ונחיצות מילוי משרה פנויה וכן העסקת עובדים בחוזה מיוחד, לתקופה שמעל שלושה חודשים. על העיריות — שמעסיקות כשלושה רבעים מכה האדם במיגור הרשויות המקומיות — לא חלה הסמכות של מינהל שירות העובדים.

על העקרון של הכוונה ופיקוח מטעם משרד הפנים על כח האדם ברשויות המקומיות בדרך של קביעת שיא כח האדם, המליצה הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי, שהוקמה על-פי החלטת הממשלה מאפריל 1976; רשות מקומית תהיה רשאית להסתייג מהקביעה האמורה של משרד הפנים בפני ועדה ציבורית, שתורכב מנציגים של משרדי הממשלה והשלטון המקומי שימנה שר הפנים, בהתייעצות עם שר האוצר; הוועדה הציבורית תחווה דעתה בפני שר הפנים. עוד המליצה הוועדה הממלכתית, שבמסגרת שיא כח אדם שאושר לרשות המקומית היא תהיה מוסמכת לקבוע את תקן כח האדם ביחידות השונות. בספטמבר 1980 פורסמה הצעת חוק הרשויות המקומיות (מגבלות תקציב), התש"ם—1980, שלפיה יהיה רשאי שר הפנים לקבוע לכל רשות מקומית שיא כח אדם ולהורות לה להכין תקן עובדים. הצעת החוק עוד לא קיבלה את אישור הכנסת. הוועדה הציבורית הנזכרת לעיל עוד לא הוקמה.

משרד הפנים לא ריכז בעבר נתונים על מספר המשרות השלמות המאויישות ברשויות המקומיות, כדרוש להכוונה ולפיקוח על כח האדם שלהן. עד לשנת הכספים 1978 ריכז משרד הפנים נתונים על מספר העובדים ברוב הרשויות המקומיות, בלא התייחסות למספר המשרות שהן איישו; נתונים אלה, שהשתקפו בפרסומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, וסוכמו בהצעת תקציב המדינה לשנת הכספים 1981 (פרק משרד הפנים, עמ' 187), מראים שמספר העובדים ברשויות המקומיות גדל בכל שנה ושנה, ועלה מ-43,000 עובדים בשנת הכספים 1971 ל-64,000 בשנת הכספים 1978, היינו גדילה של כ-50% (שיעור ממוצע שנתי של 6%). לשנות הכספים 1979 ו-1980, לא רוכזו נתונים. משרד מבקר המדינה הצביע בעבר \*\* על הצורך בקיום מערכת מידע נאותה על כוח אדם ברשויות המקומיות.

\* על פעולות לצמצום כח אדם במשרדי הממשלה — ראה דו"ח שנתי 31 עמ' 76.

\*\* דו"ח שנתי 29, עמ' 95 ו-193 דו"ח שנתי 30, עמ' 1031.

לביצוע החלטות הממשלה: הנוגעות לכוח אדם בשירותים הציבוריים, ריכוז משרד הפנים נתונים על מספר המשרות השלמות של עובדים, מקבלי משכורת חודשית, ברשויות המקומיות, בהעוררו בנתונים ממוחשבים על משכורתיהם, המעובדים בעבור מרבית הרשויות המקומיות, על-ידי החברה לאוטומאציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ. אולם נתונים כאלה לא רוכזו לגבי עובדים מקבלי שכר לפי ימי עבודה, שעות עבודה או שכר גלובלי.

הנתונים על מספר המשרות המאוישות שרוכזו כאמור מראים, שלאחר שברשויות המקומיות נעשו פעולות, שמתרתן להתאים את היקף כח אדם שלהן לשיא כח אדם שקבע משרד הפנים, פחת מספר המשרות של עובדים מקבלי משכורת חודשית מ-57,100 בינואר 1980 ל-54,200 באוקטובר 1980, מזה בעיריות מ-43,700 ל-41,400 משרות (צימצום של כ-5%). הרשויות המקומיות לא דיווחו למשרד הפנים כיצד הושג הצימצום — הפחתת היקף השירותים, העברת שירותים לקבלנים ולגורמים אחרים, או ייעול במתן השירותים. ריכוז הנתונים האחרון של משרד הפנים, לאוקטובר 1981, מראה אוקטובר 1980 לא חל שינוי מהותי במספר המשרות המאוישות של עובדים מקבלי משכורת חודשית.

משרד מבקר המדינה בדק בשנת 1981 פעולות לצמצום כח אדם בתשע עיריות במרכז הארץ (גבעתיים, הרצליה, חולון, כפר סבא, לוד, נתניה, פתח תקוה, רמלה, רמת גן), שאוכלוסיתן מנתה בראשית שנת 1981 0.7 מיליון נפש בקירוב — 18% מכלל האוכלוסיה בארץ.

העיריות נותנות שירותים מקומיים וממלכתיים, שהיקפם הכמותי והכספי מושפע מגורמים מורכבים, ביניהם: מספר התושבים, התנאים הכלכליים, החברתיים והפיזיים, השונים ממקום למקום; מידת היעילות באיגון ובהפעלת השירותים; וכן היקף הסיוע הניתן על-ידי הממשלה. בעמ' הבא טבלה ובה נתונים על תשע העיריות, שלהם נגיעה לנושא הבדיקה (סדר העיריות בטבלה — לפי גודל אוכלוסיתם).

השירותים שנותנות העיריות הינם עתירי עבודה ומבוצעים ברובם באמצעות עובדים שלהן. על-פי פקודת העיריות, רשאית עירייה למנות עובדים למשרות, שיש עליהן הקצבה בתקציב המאושר, וכן להעסיק עובדים ופועלים לפי שכר יומי לביצוע עבודות מוגדרות, שיש לגביהן הקצבה בתקציב המאושר. רוב עובדי העיריות מקבלים משכורת חודשית לפי שיעור משרתם, והם בדרך כלל בעלי מעמד קבוע (להלן: עובדים קבועים). שאר העובדים מועסקים בשכר גלובלי וכן לפי שכר יומי או שעה (להלן: עובדים ארעיים) — בעיקר מדריכי נוער ופועלים בעבודות תברואה וגינון, הנעשות בחלקן באמצעות קבלנים. משקל ההוצאה על משכורת ושכר עבודה היווה — לפי נתוני התקציבים הרגילים המאושרים של תשע העיריות לשנת הכספים 1981 — 56% בממוצע מכלל ההוצאה (בלא פרעון מילווה).

כתימוכין לאומדן ההוצאה על משכורת בפרקים השונים של הצעת התקציב השנתי, הכינו העיריות — לפי דרישת משרד הפנים — רשימות של עובדים ושיעורי משרותיהם במחלקות השונות. כמה מהעיריות כללו ברשימות גם משרות בלתי מאוישות. נתונים שנתקבלו משמונה מהעיריות הנסקרות לגבי התקופה שקדמה להתלטות הממשלה בדבר צמצומים בכח אדם במיגור הציבורי (ראה לעיל בעמ' הקודם) מראים, שבשנות הכספים 1977 ו-1978 חלה גדילה במספר המשרות המאוישות בעיריות בשיעור שנתי ממוצע שבין 3% (רמת גן) לבין 5% (כפר סבא ונתניה); בעיריית רמלה — 8%.

העיריות לא ניהלו רישום מרוכז ורצוף על השינויים שחלו במשך השנה במצבת העובדים ומשרותיהם לפי המחלקות השונות, שישקף את מספר העובדים שפרשו מהעבודה, עובדים שעברו ממחלקה אחת למחלקה אחרת, על עובדים שנתקבלו לעבודה וכן על המשרות שנתפנו ואלה שאוישו; ממילא לא הוגשו להנהלות העיריות דיווחות תקופתיים על מספר העובדים ומשרותיהם במחלקות השונות, השינויים שחלו בהם וההסברים לכך. רישום דיווח כאמור דרזשים לניהול העיריות ולפיקוח סדיר על כח האדם שלהן. בבדיקת מעקב, בפברואר 1982, נקבע, ששלוש עיריות (גבעתיים, נתניה ורמלה) הנהיגו דיווח תקופתי על השינויים החלים במצבת כח האדם.

נתונים על תשע העיריות שלהן נגיעה לנושא הבדיקה

| הוצאה שנתית (א)                   |              |                  | אוכלוסיה (נפשות)            |                  |                    |                             |                           |                   |                          |                          |                |
|-----------------------------------|--------------|------------------|-----------------------------|------------------|--------------------|-----------------------------|---------------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|----------------|
| אחוז כיסוי<br>ע"י הממשלה<br>(ב-%) | לנפש<br>(ש') | ס"ה<br>(אלפי ש') | בנייה בעיר<br>לשנה (ב)      |                  | תחום העירייה       |                             | גדילה (+)<br>או צמצום (-) |                   | ראשית<br>1981<br>(אלפים) | ראשית<br>1979<br>(אלפים) | העירייה<br>(1) |
|                                   |              |                  | ל-1,000<br>נפש<br>(אלפי מ') | שטח<br>(אלפי מ') | שטח<br>(אלפי דונם) | צפיפות (א)<br>(נפשות לדונם) | שעור<br>שנתי<br>ב-%       | בנפשות<br>(אלפים) |                          |                          |                |
| (12)                              | (11)         | (10)             | (9)                         | (8)              | (7)                | (6)                         | (5)                       | (4)               | (3)                      | (2)                      | (1)            |
| 33                                | 2,800        | 364,560          | 1.1                         | 135.5            | 6.5                | 20.0                        | 2.5                       | (+)6.4            | 130.9                    | 124.5                    | חולון          |
| 38                                | 3,600        | 431,316          | 0.8                         | 93.4             | 9.6                | 12.5                        | -                         | -                 | 120.3                    | 120.3                    | רמת-גן         |
| 37                                | 3,900        | 471,068          | 1.1                         | 125.3            | 3.3                | 36.5                        | 2.5                       | (+)5.4            | 119.8                    | 114.4                    | פתח תקוה       |
| 39                                | 3,600        | 352,407          | 1.7                         | 161.6            | 3.5                | 28.0                        | 3.0                       | (+)5.6            | 98.4                     | 92.8                     | נתניה          |
| 33                                | 4,200        | 248,418          | 2.4                         | 135.8            | 2.6                | 22.5                        | 4.0                       | (+)4.6            | 58.9                     | 54.3                     | הרצליה         |
| 31                                | 2,900        | 141,141          | 0.6                         | 31.4             | 14.9               | 3.3                         | -                         | (-)0.1            | 49.2                     | 49.3                     | גבעתיים        |
| 64                                | 3,100        | 130,847          | 0.9                         | 36.5             | 4.2                | 9.9                         | 4.0                       | (+)3.0            | 41.7                     | 38.7                     | רמלה           |
| 68                                | 3,500        | 136,516          | 1.2                         | 46.6             | 4.2                | 9.2                         | -                         | (+)0.2            | 38.7                     | 38.5                     | לוד            |
| 54                                | 3,500        | 138,840          | 2.0                         | 74.5             | 2.8                | 14.2                        | 3.5                       | (+)2.7            | 39.5                     | 36.8                     | כפר סבא        |
| 40                                | 3,500        | 2,415,113        | 1.3                         | 840.6            | 4.5                | 156.1                       | 2                         | 27.8              | 697.4                    | 669.6                    | ס"ה            |

- (א) בראשית 1981.  
 (ב) בנייה ממוצעת לשנים 1977 עד 1979, וביחס לאוכלוסיה בסוף 1979.  
 (ג) לפי התקציב הרגיל המאושר לשנת הכספים 1981 ואוכלוסיה בראשית 1981.

הערה: נתונים על האוכלוסיה, תחומי העיריות והבנייה בהן מבוססים על פרטומי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה; על-פי נתוני העיריות, התלמידים במוסדות החינוך שלהן היור כתמישית עד רבע מכלל האוכלוסיה.

כאמור, קבע משרד הפנים, את שיא כח האדם לשנת הכספים 1980 בהתייחסות למצבת כח האדם לינואר 1979, בדיקת הדרכים לקביעת שיעורי צימצום כח האדם בתשע העיריות הבלתי-משכורות חודשית, לפי המצבה לינואר 1979, ולעיריית נתניה — לפי אותו סוג העובדים אך לפי המצבה לינואר 1980. עקב דיוני משרד הפנים עם העיריות האחרות, שהביאו לפניו נתונים שלהן גם על מספר המשרות של עובדים מסוגים נוספים, קבע להן משרד הפנים, בהתייחס למצבה לינואר 1979, שיעורי צימצום על בסיס שונה: לארבע עיריות (חולון, לוד, רמלה ורמת-גן) — על בסיס מצבה מורחבת, שכללה גם עובדים מקבלי שכר לפי ימי עבודה, שעות עבודה או שכר גלובאלי, למעט פועלים מהשטחים ששכרם משולם באמצעות שירות התעסוקה; לשתי העיריות הנתרות (גבעתיים וכפר סבא) — על בסיס מצבה שכללה גם את הפועלים מהשטחים.

על בסיס המצבה — שלא נקבעה כאמור בדרך אחידה — קבע משרד הפנים שיא של כח אדם לתשע העיריות לשנת הכספים 1980, תוך הפחתת המצבה בשיעורים שנעו מ-5% (הרצליה וחולון) עד 9% (פתח תקוה) ו-10% (רמת גן); לארבע מהעיריות (הרצליה, חולון, כפר סבא ורמלה) הפכים משרד הפנים להוסיף לשיא שנקבע משרות למערכת החינוך שהתרחבה. בעיריות ובמשרד הפנים לא נמצא ריכוז נתונים ודוחות על השנת היעד, שהוצב בשיא כח אדם שנקבע לעיריות לשנת הכספים 1980. מנתוני העיריות שריכזה הביקורת עולה, שעד סוף שנת 1981 רק ארבע מהעיריות (כפר סבא, נתניה, לוד ורמלה) השיגו את היעד שנקבע להן על-ידי משרד הפנים בשיא כח אדם לשנת הכספים 1980. עיריית כפר סבא אף התקרבה להשגת היעד שנקבע לה בשיא כח האדם לשנת הכספים 1981. במאמר 1982 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, שנתונים מרוכזים על כח האדם הוכנו החל מאפריל 1981.

לצורך השוואת כח האדם והיקף השינויים בו בתשע העיריות על בסיס אחיד, מובאים בטבלה שבעמ' הבא נתונים על כח האדם בעיריות אלה בתחילת שנת 1981 בהשוואה לתחילת שנת 1979, תוך בחינה נפרדת של עובדים קבועים ועובדים ארעיים (סדר העיריות בטבלה — לפי מספר "עובדים קבועים" בהן בתחילת שנת 1979).

פעולות העיריות לצמצום כח האדם לא התבססו, בדרך כלל, על בחינת הארגון והנהלים של המינהל והשירותים שלהן ומידת ועילותם, חלוקת התפקידים נאותה בין המחלקות השונות והקצאת המשרות הדרושות לתיפקודן הסדיר; במקרים שבהם החלט על העברת שירותים לביצוע על ידי קבלנים, לא נמצא תיעוד על בחינת כדאיות ההעברה על היבטים השונים. מהערך בחינת כאמור, אין בנמצא אמת מידה להערכת צמצום כח אדם שנעשה ולהשוואת התוצאות בין העיריות, שהן בעלות אפיונים משותפים ופציפיים כאחד. שלוש עיריות (נתניה, גבעתיים ופתח תקוה) אמנם פעלו כאחרונה לבחינת המבנה הארגוני שלהן וחלוקת התפקידים בין המחלקות: עיריית נתניה הטילה את המשימה על צוות מכין עובדיה, שהגיש דו"ח לראש העירייה באפריל 1980; בר"ח נקבע, בין השאר, שחלוקת התפקידים בין המחלקות לא הוגדרה די הצורך ובתוצאה מכך הקצאת כח האדם ביניהן לא תאמה את הצרכים. ההמלצות שבדו"ח — שהתייחסו לארגון היחידות אך לא להקצאת כח אדם להן — יושמו במידה חלקית בלבד, לגבי מחלקת ההנדסה. העיריות נבטתיים ופתח תקוה הזמינו אצל יועצים פרטיים סקירת המבנה הארגוני שלהן: עיריית גבעתיים שקיבלה את הסקר בשנת הכספים 1979, יישמה חלק מועט מהמלצותיו; עיריית פתח תקוה, שקיבלה את הסקר בנובמבר 1981, טרם התייחסה אליו.

הטבלה מראה, שבתחילת התקופה הנסקרת היו לתשע העיריות 9,568 משרות של עובדים קבועים. בשנתיים הנסקרות מספר המשרות המאוישות בשש מהעיריות (רמת גן, נתניה, כפר סבא, פתח תקוה, לוד וגבעתיים) פחת ב-279 (מ' 1% בגבעתיים עד 8% ברמת גן) ובשלוש מהעיריות גדל מספר המשרות המאוישות ב-113 (2% בחולון וברמלה ו-10% בהרצליה), כך שבסוף התקופה הנסקרת היה מספר המשרות המאוישות בתשע העיריות — 9,402, הפחתה כוללת של 166 משרות (2%).

## נתונים על כוח אדם בראשית 1981 לעומת ראשית 1979

| כח אדם - ס"ה |        | עובדים ארעיים (משרות שלמות) |       |            |        |            |      | עובדים קבועים (משרות שלמות) |        |            |       |            |       |                |
|--------------|--------|-----------------------------|-------|------------|--------|------------|------|-----------------------------|--------|------------|-------|------------|-------|----------------|
|              |        | גדילה (+)<br>או צמצום (-)   |       | ראשית 1981 |        | ראשית 1979 |      | צמצום (-)<br>או גדילה (+)   |        | ראשית 1981 |       | ראשית 1979 |       | העירייה<br>(1) |
|              |        |                             |       |            |        |            |      |                             |        | לאֵלף נפש  | ס"ה   | לאֵלף נפש  | ס"ה   |                |
| ב-%          | ס"ה    | 1981                        | 1979  | ב-%        | ס"ה    | 1981       | 1979 | ב-%                         | ס"ה    | נפש        | ס"ה   | נפש        | ס"ה   |                |
| (15)         | (14)   | (13)                        | (12)  | (11)       | (10)   | (9)        | (8)  | (7)                         | (6)    | (5)        | (4)   | (3)        | (2)   |                |
|              |        |                             |       |            |        |            |      | (-)2                        | (-)27  | 15         | 1,751 | 16         | 1,778 | פתח-תקוה       |
| (-)14        | (-)280 | 1,724                       | 2,004 | (-)56      | (-)135 | 104        | 239  | (-)8                        | (-)145 | 13         | 1,620 | 15         | 1,765 | רמת גן         |
| (-)11        | (-)192 | 1,569                       | 1,761 | (-)66      | (-)131 | 68         | 199  | (-)4                        | (-)61  | 15         | 1,501 | 17         | 1,562 | נתניה          |
| -            | (-)9   | 1,714                       | 1,723 | (-)19      | (-)33  | 137        | 170  | (+)2                        | (+)24  | 12         | 1,577 | 12         | 1,553 | חולון          |
| -            | -      | 631                         | 631   | (+)14      | (+)5   | 40         | 35   | (+)10                       | (+)80  | 15         | 905   | 15         | 825   | הרצליה         |
| (-)3         | (-)23  | 675                         | 698   | (-)8       | (-)12  | 135        | 147  | (-)1                        | (-)5   | 12         | 591   | 12         | 596   | גבעתיים        |
| (-)4         | (-)24  | 631                         | 655   | (+)4       | (+)6   | 147        | 141  | (-)2                        | (-)11  | 14         | 540   | 14         | 551   | לוד            |
|              |        |                             |       |            |        |            |      | (-)6                        | (-)30  | 12         | 484   | 14         | 514   | כפר סבא        |
|              |        |                             |       |            |        |            |      | (+)2                        | (+)9   | 10         | 433   | 11         | 424   | רמלה           |
| -            | -      | -                           | -     | (-)32      | (-)300 | 631        | 931  | (-)2                        | (-)166 | 13         | 9,402 | 14         | 9,568 | ס"ה            |

הערות לטבלה:

- (א) הנתונים על עובדים קבועים (משרות שלמות) מקורם בעיקר ברשימות העובדים על משרותיהם, שצורפו להצעות התקציבים השנתיים; הנתונים על עובדים קבועים של עיריית חולון (שמסכורת עובדיה עובדה באמצעות המחשב שלה) כוללים גם עובדים ארעיים, פרט לעובדים ששכרם גלובאלי ולא לפי שיעורי משרה. בראשית 1981 הועסקו בשירותים הממלכתיים כ-60% בממוצע מכלל העובדים הקבועים בתשע העיריות: רמת גן 46%, גבעתיים 53%, פתח תקוה 58%, חולון ונתניה 62%, לוד 64%, הרצליה ורמלה 66% וכפר סבא 76%.
- (ב) מספר מישרות העובדים הארעיים חושב על ידי העיריות לפי מיכסה של 120 שעות עבודה לחדש של מדריכי חינוך, תרבות וספורט ושל 180 שעות עבודה לפועלים כולל פועלים מהשטחים. בשתי עיריות (פתח תקוה והרצליה) לא היה חישוב של מספר העובדים הארעיים למשרות שלמות בתקופה הנסקרת: בפתח תקוה שבה פחת מספרם מ-351 ל-457. בעיריית רמלה לא היו נתונים על עובדים ארעיים לשנת 1979; בראשית 1981 מספרם היה 220 (משרות שלמות).
- (ג) בחלק מהעיריות ניתנים שירותים על-ידי תאגידים כגון: שירותי כיבוי אש ניתנים באמצעות איגודי ערים פרט לעיריות גבעתיים ורמת גן המקיימות בעצמן את השירות. חינוך על יסודי בלוד וברמלה ניתן על ידי איגוד ערים המשותף לשתי העיריות; הספקת מים בכפר סבא הינה בידי האגודה חקלאית שיתופית. סילוק שפכים מתחומי העיריות גבעתיים, חולון, פתח-תקוה ורמת גן נעשה על ידי איגוד ערים לביוב איזור דן.

בהעדר אמות מידה ארגוניות כאמור (ראה לעיל עמ' 932) לקביעת המספר של עובדים קבועים (משרות שלמות) הדרוש לתפקוד תקין של העיריות, הוצג בטבלה גם היחס בין מספר המשרות בעיריות לבין מספר האוכלוסין המקבלים את שירותיהן. לפיכך עקב הצמצום ב-166 המשרות וכן עקב גדילת האוכלוסיה, פחת השיעור של מספר המשרות ל-1,000 נפש מ-14 בתחילת 1979 ל-13 בתחילת 1981, בממוצע לעירייה. היחס הגבוה ביותר בין מספר המשרות המאויישות והאוכלוסיה בראשית 1979 היה בעיריות פתח תקוה ונתניה (16 ו-17 משרות ל-1,000 נפש). בעקבות פעולות של שתי העיריות לצמצום כח האדם ובשל גדילת האוכלוסיה בתחומן, אמנם פחת השיעור של מספר המשרות ל-1,000 נפש ל-15 בתחילת 1981, אך הוא נותר גבוה לעומת עיריות אחרות. בשלוש מהעיריות גדל מספר המשרות המאויישות (חולון ורמלה — 2% והרצליה 10%), אך בשל גדילת האוכלוסיה לא גדל שיעור מיספר המשרות לאלף נפש.

בתחילת התקופה הניסקרת העסיקו שש מהעיריות, שלגביהן היו נתונים, עובדים ארעיים ב-931 משרות שלמות. בשנתיים הניסקרות בטבלה צימצמו ארבע מהעיריות את מיספר העובדים הארעיים ב-311 משרות שלמות (צימצום של 66% בנתניה 56% ברמת גן, 19% בחולון ו-18% בלוד), שתיים מהן הגדילו את מיספרם ב-11 משרות (כפר סבא — 4% וגבעתיים — 14%), כך שבסוף התקופה הניסקרת העסיקו שש העיריות עובדים ארעיים ב-631 משרות, דהיינו הפחתה של כשליש.

לגבי צימצום כח אדם בשירותים ספציפיים, משתקף מנתוני העיריות, כי עקב סגירת מיפעל ההונה בתקופה הניסקרת, שנבעה מקשיים תקציביים, בוטלו 170 משרות מאויישות בקירוב; ובעיריית חולון בוטלו 76 משרות לגנות בגני ילדים טרום-חובה, והעובדות הועסקו במעמד עובדי מדינה במסגרת משרד החינוך והתרבות — מגמה ארצית שבתקופה ניסקרת עוד לא הקיפה את יתר העיריות. צימצומים נוספים במשרות המאויישות לעובדים קבועים, וכן במשרות לעובדים ארעיים, היו בעיקר בתחומי החינוך המשלים והתרבות (מדריכים) עקב צימצום פעולות תרבות ופעולות בקרב הנוער, וכן בתחומי התברואה והגינות (פועלים) עקב צימצום תדירות ביצוע השירותים או העברת חלקם לביצוע על ידי קבלנים; במקרים מעטים צומצם כח אדם תוך הגדלת פריון העבודה ושמידה על רמת השירות.

בהסתמך על בדיקות שערכו שתי עיריות (כפר סבא ורמלה) מבוצע חלק משירותי פינוי אשפה בתחומן על ידי הוספת עובדים המפעילים ציוד עירוני, במקום על-ידי קבלנים. משרות נוספות אוישו בעיריות בעיקר עקב התרחבות מערכת החינוך — גנות ועוזרותיהן, מזכירות ושרתים בבתי-ספר וכן מורי חינוך על-יסודי. בעיריות לא היו נתונים מרוכזים שיראו את מספרן המלא של המשרות המאויישות שנוספו — מצד אחד, ואלה שצומצמו — מהצד האחר.



מימצאי הביקורת. מראים, שבמהלך ביצוע החלטות הממשלה הסתמנה מגמה של צימצום כח האדם בעיריות שנבדקו, אף כי במרביתן גדלה האוכלוסיה ונעשה פיתוח ניכר בתחומן, וכן הורחבו בהן שירותים ממלכתיים ומקומיים. עם זאת, במרבית העיריות עוד לא הושגו היעדים, שמשרד הפנים קבע להן כשיא כח האדם. הצימצום שנעשה בכח האדם לווה בעיקר צימצום שירותים או יותר עליהם ובמקרים מעטים כלבד הושג הצימצום כאמצעות ייעול העבודה. לא נכחנה די הצורך מידת היעילות בתפקודן של המחלקות השונות והמינהל העירוני בכללותו, ולא הוערכו מחדש צורכיהן בכח אדם, על יסוד יעול והגברת פריון העבודה ותוך אי פגיעה ברמת השירותים. לא קיום אפוא בסיס להשוואת האפשרויות של צימצום בכח אדם בעיריות ומידת השגתן את היעד.

כדי לאפשר לרשויות המקומיות מתן שירותים ברמה נאותה כאמצעות כח אדם מצומצם, מן הראוי שהרשויות המקומיות — בעצה אחת עם משרד הפנים ועם משרדי הממשלה היעודיים — יגדירו את תפקידי המחלקות וחלוקת תפקידים ביניהן, ויקבעו אמות מידה להעסקת כוח אדם לסוגיו בתחומים שונים; וזאת במגמה לגבש מנגנון של בעלי משרות קבועות במסגרת "שיא משרות", הדרוש לתפקוד סדיר של העירייה, וכן כדי לקבוע את היקפו של כוח האדם האחר לפי תקנים, לתחומי עבודה שונים, ובהתחשב במגבלות התקציב. להכוונה ולפיקוח סדיר על כוח האדם, על העיריות להנהיג רישום מרוכז ודיווח תקופתי להנהלותיהן, על מערך המשרות וכוח האדם במחלקות השונות והשינויים שחלו בהם.