

פעולות ביקורת

נבדקו פעולות המפקח הארצי על הבחירות לגבי הכנת פנקס הבוחרים והצגתו. בוועדת הבחירות המרכזית, בוועדות האזוריות ובוועדות הקלפי נבדק ארגון מהלך הבחירות לכנסת האחת עשרה.

במינהל השלטון המקומי ובארבעה מינהלי מחוזות נערכה ביקורת בנושא פיקוח המשרד על תקציבי הרשויות המקומיות.

במינהל התכנון שבמשרד הפנים ובשלוש ועדות מחוזיות לתכנון ולבנייה נבדקו ההתפתחויות, שחלו בהקמת בתי עלמין בשלוש הערים הגדולות, והפעולות שנעשו להכנתה של תכנית מיתאר ארצית לבתי עלמין. בירורי השלמה נערכו במשרד לענייני דתות, במועצת בתי העלמין בירושלים ובעיריית חיפה.

במטה הרשות העליונה לפס"ח (פינוי, סעד, חללים) נבדקו פעולות הרשות לצורך היערכות לשעת חירום. בדיקות השלמה נערכו במשרד העבודה והרווחה, במטה משק לשעת חירום (מל"ח) ארצי של ועדת מל"ח עליונה ובמספר רשויות מקומיות.

נבדקו הפעולות לביצוע החלטות הממשלה בדבר קיצוצים בתקציב המשרד לשנת הכספים 1984 (ראה דו"ח זה, בפרק על הקיצוצים בתקציב). כן נבדקו ההוראות וההסדרים, שקבע מינהל השלטון המקומי בדבר קיצוצים בתקציבי הרשויות המקומיות.

הבחירות לכנסת ה-11

ריכוז ממצאים

ברוב הקלפיות המיוחדות (990) הצביעו בוחרים ספורים בלבד. ברשימות הבוחרים בחלק מקלפיות אלה נכללו פחות מ-50 בוחרים, אך מספר הקלפיות לא צומצם או לא צורף לקלפיות קיימות, ולא נעשה דבר כדי לברר את פרטי המען של הבוחרים שהצביעו בקלפיות אלה.

לא אוחדו קלפיות סמוכות זו לזו כאשר מספר הבוחרים בכל קלפי היה מועט. לא נעשו הסדרים לצמצום מספר הקלפיות באיזורים של יישובים, שמספר המצביעים בהם היה קטן.

בהודעות לבוחר יש כתובות לא נכונות של מקומות קלפי, ובוחרים נאלצו להצביע בקלפי מרוחקת ממקום מגוריהם. היו גם קלפיות, שהגישה אליהן לא הייתה נוחה לנכים ולקשישים.

עדיין היו שיבושים בפנקס הבוחרים, בעיקר, מהסוגים הבאים: מענו של בוחר לא תאם את מענו בתעודת הזהות או ששמו של בוחר לא נכלל בפנקס הבוחרים. בעת פניית האזרחים ללשכות מודיעין לבירור זכותם להצביע, לא ניצל המפקח הארצי על הבחירות את ההזדמנות לבירור שיבושים אלו.

הועלו מספר מקרים שברשימת הבוחרים סומנו שמות של נפטרים כמי שהצביעו. לא נעשתה פעולה למנוע זאת.

העברות מסעיף לסעיף בתקציב ועדת הבחירות המרכזית נעשו בדיעבד.

בסעיף התקציב "שכר עבודה - בדיקת מקומות קלפי" לא היו אסמכתאות לכלל סכומי ההוצאה.

חשבונות אירוח של חברי הוועדה ועובדיה, בבית מלון, שולמו על ידה בלא שהיה לכך אישור מראש. כן שולם בעבור הוצאות נוספות, שלא ניתן להן אישור והיה צורך, איפוא, לנכות סכומים אלה משכר החברים והעובדים.

לא הונהג הסדר, שימנע מבוחר לקבל יותר מכרטיס נסיעה אחד למקום קלפי, שבו היה עליו להצביע.

לעובדי הוועדה והוועדות האזוריות ניתנו דרגות מעל הקבוע בתקן.

במהלך הבחירות היו תקלות בשל הקושי לאייש ועדות קלפי בנציגי המפלגות. לכן הציעה הביקורת לאייש ועדות קלפי בעובדי ציבור מיומנים, ולאפשר לנציגי המפלגות לשמש כמשקיפים.

ההצבעה בצה"ל הייתה תקינה ונערכה כראוי.



1. חוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969 (להלן - חוק הבחירות לכנסת), והתקנות שהותקנו על פיו, קובעים את סדרי הבחירות לכנסת. שר הפנים ממונה על ביצוע חוק הבחירות. המפקח הארצי על הבחירות שבמשרד הפנים (להלן - המפקח) מופקד - מטעם השר - על עריכת פנקס הבוחרים והדפסתו, משלוח הודעות לבוחר, הצגת הפנקס לעיון הציבור וטיפול בבקשות ובעררים. הגוף האחראי לביצוע הבחירות הוא ועדת הבחירות המרכזית (להלן - הוועדה), שמתפקידה לארגן את הבחירות, לפקח על מהלכן ולסכם את תוצאותיהן.

2. על פי חוק התפוזרות הכנסת העשירית, התשמ"ד-1984 מ-4 באפריל 1984, התפוזרה הכנסת העשירית לפני תום תקופת כהונתה והבחירות לכנסת ה-11 נקבעו ליום ב', 23 ביולי 1984. כן קבעה הכנסת בחוק הבחירות לכנסת האחת-עשרה (הוראות שעה), התשמ"ד-1984 את ההסדרים המיוחדים שנתחייבו מהקדמת הבחירות לגבי: פנקס הבוחרים, מועדי הצגה, קביעת איזורי קלפי, מועדי הגשת רשימות מועמדים, ספירת הקולות וסידורים נוספים.

3. ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-11 נבחרה עם כינון הכנסת ה-10. בוועדה 38 חברים באי כוח הסיעות שהיו מיוצגות בכנסת ה-10 ויו"ר - שופט בית המשפט העליון, מר ג. כץ. מתפקידי הוועדה: לקבוע על פי הצעת שר הפנים את חלוקת שטח המדינה לאיזורי קלפי, לרבות קביעת תחומי האיזורים ומקומות הקלפי; לקבוע מקומות קלפי לחיילים על פי הצעת ראש המטה הכללי; לקבוע כלי השיט הישראליים שבהם תחקיים ההצבעה; למנות ועדות אוזריות; לקבוע את מספר חברי ועדות הקלפי והרכבן הסיעתי; לארגן את מהלך הבחירות ולפקח עליהן; לסכם את תוצאות הבחירות ולחלק את המנדטים. בוועדה ועדות משנה, שהורכבו מבין חבריה לנושאים הבאים: כספים ומשק, תקנות, מקומות קלפי, הדרכה, היסעים, ובחירות בקרב חיילים וימאים.

הוועדה אישרה לבחירות 26 רשימות לעומת 31 רשימות לכנסת ה-10.

בבחירות לכנסת ה-11 היה שיעור המצביעים 79% מכלל בעלי זכות הבחירה לעומת 78% לכנסת ה-10. מספר הקולות הכשרים מכלל המצביעים לכנסת ה-11 ולכנסת ה-10 היה בשיעור זהה - 99%.

להלן נתונים על ההצבעה לכנסת ה-11 (בהשוואה לכנסת ה-10):

הכנסת ה-10	הכנסת ה-11	
2,490,014	2,654,613	בעלי זכות בחירה
1,954,609	2,091,402	מספר מצביעים
1,937,366	2,073,321	קולות כשרים
17,243	18,081	קולות פסולים

בהתאם לחוק, הוקמה, סמוך למועד הבחירות, ועדה אזורית לכל אחד מ-17 האזורים, שלפיהם חולקה המדינה. הרכב כל ועדה אזורית כהרכבה הסיעתי של הוועדה המרכזית ובה 38 חברים. בראש כל ועדה אזורית עומד שופט, שנתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון. על הוועדות האזוריות לארגן את סדרי הבחירות במקומות הקלפי שבאזור ולפקח עליהן, לספק את הציד המתאים, לקבל את חומר הבחירות מוועדות הקלפי בתום יום הבחירות, לסכם את ספירת הקולות ולהעביר את חומר הבחירות לוועדה המרכזית. התקציב המעודכן של הוועדה המרכזית על פי דו"ח החשב ל-30.9.84 הסתכם ב-1,438 מיליארד שקל, וסך כל ההוצאות עד למועד זה (ללא תשלומים לחייבים שונים) היה 1,098 מיליארד שקל.

4. משרד מבקר המדינה בדק את פעולות המפקח ואת הפעולות הכרוכות בארגון הבחירות ובקיומן, בוועדה המרכזית ובמספר ועדות אזוריות. ביום הבחירות עצמו נערכו ביקורים בכל 17 הוועדות האזוריות בכ-250 מקומות קלפי מבין 4,858 שפעלו ברחבי הארץ, כ-40 לשכות מודיעין מבין 137 ובמספר יחידות בצה"ל (על הביקורת של הבחירות לכנסת ה-10 ראו דו"ח שנתי 32, עמ' 387).

בדיונים שהתקיימו בין יו"ר הוועדה לבין מבקר המדינה הוסכם, כי משרד מבקר המדינה ילווה את ההיערכות לבחירות ויציע, בעת הצורך, תוך כדי בדיקה, הצעות העשויות להביא להתייעלות בסדרי הבחירות ולחיסכון בהוצאות הכרוכות בהן.

מקומות קלפי

חוק הבחירות לכנסת מגדיר את איזורי הקלפי, היקפם, מספר הבוחרים בהם, תחומם, מקום הקלפיות: ונותן הוראות כלליות - והוראות נוספות במקרים מיוחדים.

1. הוועדה המרכזית קבעה, על פי הצעת שר הפנים, שבבחרים הרשומים במרשם האוכלוסין כתושבי יישוב פלוני, אך מענם המפורט באותו יישוב אינו רשום, יצביעו בבחירות לכנסת ה-11, באיזורי קלפי מיוחדים בתחום אותו יישוב (קלפי 990). נקבעו 59 קלפיות 990 שכללו 6,365 בעלי זכות בחירה.

מן הבדיקות שערך משרד מבקר המדינה בבחירות לכנסת ה-10 ובבחירות לרשויות המקומיות שנערכו באוקטובר 1983 עלה, כי ברוב קלפיות 990 הצביעו רק בוחרים ספורים בכל קלפי, לעתים פחות מעשרה. יצויין, כי הפעלת מקום קלפי חייבה תשלום שכר לחברי הוועדה, למזכיר ולסדרן שהסתכמו בכ-100,000 שקל. וכן הוצאות נוספות בניין הובלות, הסעות, ציוד וריהוט. התברר, כי בבחירות לכנסת ה-11 הצביעו בקלפיות 990 2,055 בוחרים, המהווים 32% בלבד מבעלי זכות הבחירה בקלפיות אלה ובכרובן הצביעו בוחרים כוודדים. כ-18 קלפיות מבין ה-59 היו פחות מ-50 בעלי זכות בחירה, וניתן היה לצרף אותן לקלפיות אחרות, שהרי, על פי החוק קביעת איזורי קלפי מיוחדים (קלפיות 990) הינה כנדרר רשות ואיננה חובה.

על פי החוק, רשאית הוועדה להחליט על צירוף קלפיות לפי הצעת שר הפנים. משרד מבקר המדינה פנה למפקח ולוועדה, עוד לפני קביעת איזורי הקלפי, והציע צירופן של קלפיות 990 לקלפיות רגילות - אך לא נעשה דבר. מן הראוי, שמשרד הפנים יציע לוועדה צירוף קלפיות 990 לקלפיות קיימות, כדי לצמצם את מספר הקלפיות ולחסוך בהוצאות הפעלתן.

משרד מבקר המדינה הציע, לפני קיום הבחירות, למשרד הפנים לקבל מאת המצביעים בקלפי 990 הודעה על פרטי מענם בעת הצבעתם ובכך לצמצם בעתיד את מספר הבוחרים, שמענם אינו מפורט.

— משרד הפנים לא עשה שימוש בהודמנות זו, כדי לצמצם את מספרם של בוחרים אלה, על ידי קבלת פרטי המען שלהם בעת הצבעתם.

2. משרד מבקר המדינה הפנה את תשומת לב משרד הפנים, כי בתחומן של מספר ועדות אזוריות – בעיקר בתחום מועצות אזוריות, יש מקומות קלפי ביישובים סמוכים הגובלים זה בזה ומספר הבוחרים בהם מועט ולעיתים אף פחות מ-50 בוחרים ביישוב. כך למשל, בקבוצת יבנה היו 420 בוחרים, בגבעת וושינגטון 30, ביישוב בית רבן 79 בוחרים – ונקבעו שלושה מקומות קלפי כשהיישובים האלה קרובים זה לזה מרחק הליכה. כן נמצא, כי במקומות ביישוב רבים היה מספר המצביעים קטן בכל יישוב, אך נקבע בהם קלפי; בחמישה ביישובים בתחום הוועדה האזורית ירושלים היה מספר בעלי זכות הבחירה בין 6 – 58 בכל קלפי; בתחום הוועדה האזורית צפת – ביישוב אחד ובו 50 בוחרים; בתחום הוועדה האזורית כנרת שני ביישובים בהם 56 ו-39 בוחרים; בתחום הוועדה האזורית יורעאל, שני ביישובים בהם 48 ו-32 בוחרים; ובתחום הוועדה האזורית חדרה, ביישוב אחד ובו 15 בוחרים. בעשרות ביישובים נוספים היה מספר המצביעים פחות מ-100 בכל ביישוב.

— רק הוועדה האזורית ירושלים קבעה הסדרים להסעתם המרוכזת של בוחרים ממספר ביישובים בהם מספר המצביעים היה מועט, ליישוב סמוך, במקום הפעלת קלפי בכל ביישוב. לדעת הביקורת, על הוועדה יחד עם המפקח לשקול דרכים לצמצום מספר הקלפיות באזורים של ביישובים סמוכים, גם אם אינם בשטח רצוף או גובל זה בזה, אך מספר המצביעים בהם מועט, בדרך שעשתה הוועדה האזורית ירושלים; וביישובים אחרים – על ידי הפעלת קלפיות נידרות, בדומה לנהוג בצה"ל. בכך ניתן היה להגיע לצמצום ניכר במספר ועדות קלפיות ולחיסכון ניכר בהוצאות. להשגת מטרת אילו יהיה צורך, בשינויים בחוק, ולכן על הוועדה ועל המפקח ליוזם שינויים אלה, בעוד מועד.

3. בבחירות לכנסת ה-11 עשה המפקח מיבצע מיוחד: בנוסף להודעות הרבות בכלי התקשורת בדבר הדרכים לבירור זכות ההצבעה והאפשרות להגשת ערר וערעורים במועדים הקבועים בחוק – נשלחו הודעות לבוחר, שכללו גם את כתובת הקלפי. הודעות אלה נשלחו כשבוע לפני יום הבחירות.

— במהלך הביקורת התברר, כי נפלו שיבושים בכתובות של מקומות הקלפי, שהיו רשומות בהודעות לבוחר. במספר ביישובים לא נכלל ברישומת הבוחרים של הקלפי שם הבוחר, שבידו הייתה הודעה לבוחר לפיה הופנה לקלפי זו. במקרים אחרים לא היה מקום קלפי בכתובת שצויינה בהודעה לבוחר ובמידע שנמסר בלשכות המודיעין. התברר שאותה הקלפי מוקמה בכתובת אחרת; עקב כך, נאלצו בוחרים רבים לחזור ולפנות אל לשכות המודיעין ולוועדות האזוריות לבירור מקום הצבעתם.

— במהלך הסיוורים, שערכו עובדי משרד מבקר המדינה בקלפיות ביום הבחירות התברר, כי במספר איוורים נקבעו מקומות קלפי בקומות עליונות, דבר שגרם לקשיים מרובים לקשישים ובעיקר לנכים; מספר תלונות על כך הוגשו למשרד מבקר המדינה.

לדעת הביקורת, על המפקח לפעול, שלא להציע לוועדה מקומות קלפי, שהגישה אליהם קשה לבוחרים המוגבלים בתנועתם, ועל הוועדה לאתר במקומם מקומות מתאימים בקומות קרקע.

פנקס הבוחרים

1. פנקס הבוחרים, נערך על בסיס קובץ האוכלוסין שמנוהל על ידי מינהל האוכלוסין במשרד הפנים. בשנתיים האחרונות נעשתה פעולה נרחבת על ידי מחלקת המיון שבמינהל האוכלוסין לאיתור ועדכון מענם של תושבי המדינה. לפי הבדיקות שנעשו על ידי המחלקה בשנת 1981, לאחר הבחירות לכנסת ה-10, היו בפנקס הבוחרים באותה שנה כ-350,000 בעלי מען בלתי מעודכן. לאחר בירורים ועדכונים של מינהל האוכלוסין, שנערכו לאחר הבחירות בשנת 1981 – חלקם אגב מתן שירות לפונים בלשכות הנפתיות למרשם האוכלוסין במשרד הפנים – עדיין נותרו בסמוך ליום הבחירות לכנסת ה-11, עוד כ-100,000 בוחרים שכתובותיהם לא היו מעודכנות.

בעקבות שיבושים בפנקס הבוחרים ותלונות על כך במערכות בחירות קודמות, הציע משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לנצל את הבחירות לכנסת ה-11 לקבלת מידע מציבור הבוחרים באמצעות טפסים כלשכות המודיעין או בקלפיות – כמיוחד קלפיות 990. משרד מבקר המדינה ערך טופס מיוחד והוועדה העבירה את הטפסים ללשכות המודיעין, אך פעולה זו נעשתה באורח חלקי בלבד ורק בכמה יישובים. לאחר הבחירות הוחזרו למשרד מבקר המדינה, באמצעות הוועדה, כ-500 טפסים, שהתייחסו לשיבושים, כגון: בוחרים שמענם בפנקס הבוחרים לא תאם את מענם בתעודת הזהות, בשם היישוב או בפרטים אחרים; אזרחים ששמן לא נכלל בפנקס הבוחרים. משרד מבקר המדינה העביר למפקח את המקרים שנרשמו בטפסים. המפקח הודיע לביקורת, כי הרשימות נמסרו לבדיקה יסודית של מינהל האוכלוסין במשרד הפנים.

יצויין עוד, כי ביום הבחירות פנו בוחרים רבים לוועדות האזוריות בתלונות על שיבושים, בעיקר על הכללת בוחרים ברשימה של מקום קלפי מרוחק – לעתים ביישוב אחר – בעוד שהיה מקום קלפי במקום מגוריהם. אחדים מבין מוזכרי הוועדות האזוריות דיווחו על כך בדו"ח פעילות מסכם, שהועבר לוועדת הבחירות המרכזית. כדי למנוע בעתיד, הישנותם של מקרים אלה, על הוועדה לערוך לדעת הביקורת, בדיקה מחודשת של איזורי הקלפי ומקומות הקלפי, בעיקר באותם יישובים בהם היו פניות על שיבושים.

2. בעקבות מקרים עליהם העיר מבקר המדינה בדו"ח השנתי 34 בעניין הבחירות לרשויות המקומיות, כאשר נפטרים סומנו כמי שהצביעו, פנה משרד מבקר המדינה למפקח וביקש להמציא לוועדות הקלפי את רשימות הנפטרים שנרשמו בקובץ הנפטרים מהיום הקובע של עריכת פנקס הבוחרים – כ"ז באדר ב' התשמ"ד, 29 במארס 1984 – עד ליום הבחירות. בתקופה זו נרשמו בקובץ 3,817 נפטרים. רשימה כזו הייתה מסייעת לוועדות הקלפי למנוע הצבעה של אזרחים במקומם של הנפטרים שנכללו בפנקס. מבדיקה שערך משרד מבקר המדינה במינהל האוכלוסין התברר, שלא הייתה מניעה לקבל רשימות מעין אלה באמצעות העיבודים הממוכנים ולהעבירן לוועדות הקלפי, אולם המפקח לא פעל כמוצע.

— בבדיקה אקראית, שערכה הביקורת, לאחר הבחירות, במדגם קטן של 243 שמות מתוך רשימת הנפטרים האמורה, הועלו חמישה מקרים של נפטרים שצויינו כמי שהצביעו.

המפקח הסביר לביקורת, כי רשימת הבוחרים של הקלפי היא, על פי החוק, המסמך היחיד והקובע מי רשאי להצביע. לוועדת קלפי אין כל סמכות למנוע הצבעה ממי שכלול בה.

לדעת הביקורת, חובתה של ועדת הקלפי, על פי החוק, לבדוק את זהותו של מי שבא להצביע ואם זו איננה תואמת את תעודת הזהות עליה למנוע את ההצבעה. לפיכך, רשימת עור, הייתה מסייעת לזיהוי פשוט ונוח של מצביעים, ובכך מונעת עבירות על סעיף 1124(1) ו-(2) לחוק הבחירות לכנסת (נוסח משולב), התשכ"ט-1969, הקובע, כי מי שמשתמש לשם זיהוי בפני הוועדה בתעודת זהות שאינה שלו או שנעשה בה רישום ככוונה להטעות, או המצביע יותר מפעם אחת דינם מאסר שנתיים או קנס 10,000 שקל.

תקציב הוועדה

משרד מבקר המדינה בדק את תקציב הוועדה והתייחס בעיקר לסעיפי תקציב בהם הייתה חריגה משמעותית בהוצאות מן התקציב המאושר. להלן עיקרי הממצאים:

1. תקציב ועדת הבחירות המרכזית נערך כמועדים ובמתכונת הדומה לתקציב הנערך בעבור משרדי הממשלה. על התקציב חלים אותם הכללים, שחלים על תקציב המדינה בעניין עדכון והעברות מסעיף לסעיף. ועדת הכספים של הכנסת הסמיכה את יו"ר הוועדה לאשר העברות מסעיף לסעיף בתקציב.

— הוועדה לא הקפידה לבקש אישור מראש להעברת כספים מסעיף תקציב אחד למשנהו.

על פי דו"ח חשב הוועדה ליום 31.8.84, היו ההוצאות בפועל בחלק מסעיפי התקציב מעל למאושר בתקציב המקורי. ההעברות מסעיף לסעיף בתקציב נעשו בדיעבד; ביום 13.9.84 פנה חשב הוועדה

ליו"ר הוועדה בבקשה לאישור ההעברות והן אושרו ב-17.9.84. במצב זה, הועמד היו"ר בפני עובדות מוגמרות ולא היה באפשרותו לשקול, האם היו דרושות הוצאות בהיקף כה גדול.

2. על פי הרישום בדו"ח החשב מ-30.9.84, הוגדל סעיף התקציב שכר עבודה - בדיקת מקומות קלפי, מ-117,000 שקל ל-367,000 שקל.

— במסמכי חשב הוועדה נמצאו אסמכתאות רק לחלק מסך כל ההוצאות מהסעיף המוגדל האמור, והן התייחסו לשכר עבודה בסך כולל של 272,897 שקל. הסכום שולם לארבעה עובדים בלבד, שאיתור 951 מקומות קלפי בתחום הוועדות האזוריות דן דרום, דן צפון, תל אביב. הוועדה הסבירה לביקורת, כי בחלק מהוועדות האזוריות לא נזקפו ההוצאות לאיתור מקומות קלפי בסעיף המתאים ובעתיד תדריך הוועדה את הוועדות האזוריות בדבר מיון נכון של ההוצאות.

3. ועדת הבחירות המרכזית ערכה הסכם עם מלון בירושלים בדבר תשלום עבור לינה וארוחת בוקר לחברי הוועדה ולעובדיה (התשלום היה בשקלים בערך של 50 דולר ארה"ב ומע"מ ליום). על פי ההסדר, היה על העובדים לקבל מכתב הפנייה ממזכירת הוועדה לבית המלון המאשר, כי הוועדה מתחייבת לשלם עבור הלינות, ואילו שאר ההוצאות ייעשו על חשבון חברי הוועדה ועובדיה ועליהם לשלם לפני שייערך החשבון הסופי עם המלון, שיועבר לחשב הוועדה. בדרך כלל, ניתן אישור ללינות לחברי הוועדה ולעובדיה, שהגיעו לירושלים בימים בהם נערכו ישיבות. התקציב בסעיף זה היה 2,200,000 שקל וההוצאות הסתכמו ב-4,976,850 שקל (על פי דו"ח החשב ל-31.8.84).

— מבדיקה של חשבונות אירוח שהוגשו על ידי בית המלון לוועדה עולה, כי מספר חשבונות כללו לכד מהלינה, שירותים נוספים כגון: שיחות טלפון, ארוחות או שהות של אנשים נוספים, שלא מחברי הוועדה או עובדיה. חשבונות אלה כובדו על ידי הוועדה מבלי שהסכומים העודפים על המאושר, נוכח מהמניע לחברים, עובדים או לבית המלון. יצוין, כי בימים בהם שולם למלון עבור ארוחות העובדים, קיבלו הם גם תשלום אש"ל מהוועדה. ההוצאות הנוספות היו בערך של עשרות דולרים של ארה"ב לעובד, מעל למאושר. כמו כן התברר, כי היו תשע לינות מעל למספר, שניתן לו אישור מראש, וגם חשבונות אלה כובדו על ידי הוועדה.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה הודיעה הוועדה, כי תדרוש החזר מהעובדים, של הוצאות חריגות במקרים שהועלו ושהועברו לידיעת הוועדה, וכן ידרשו מכית המלון החזר של סכומים ששולמו לו שלא תמורת לינות של עובדי הוועדה וחבריה.

4. בבחירות לכנסת ה-11 כבערכות בחירות קודמות סופקו כרטיסי נסיעה חינם לבעלי זכות בחירה, שביום הבחירות נמצאו במרחק 20 ק"מ ויותר ממקום הקלפי, שבו היה עליהם להצביע. על פי דו"ח החשב ל-31.10.84 הסתכמו ההוצאות בסעיף זה ב-15,339,455 שקל. כרטיסי נסיעה נמסרו בלשכות המודיעין ובתחנות מרכזיות ביישובים.

— כדי למנוע מבחור לקבל יותר מכרטיס נסיעה אחד, הציע משרד מבקר המדינה לוועדה עוד לפני הבחירות, לנקוט בסידורים שיבטיחו זאת. הסדר כזה לא הונהג, ובכך נמנע פיקוח מספיק על חלוקת הכרטיסים. לדעת הביקורת, אם הסדר חלוקת הכרטיסים יימשך, על הוועדה להנהיג סידורים, כאמור.

5. (א) במערכות הבחירות הקודמות סופק, על ידי הוועדה, מזון לוועדות קלפי ביום הבחירות. גם המפלגות חילקו, מזון לחבריהן בוועדות קלפי. בבחירות לכנסת ה-10 קיבל כל מזכיר ועדת קלפי סכום כסף - לרכישת מצרכי מזון או לחלוקתו בין חברי ועדת הקלפי ועובדיה, לפי שיקול דעתו; דבר זה גרם לחוסר אחידות ולהתחשבות מסובכת בין המזכירים והוועדות האזוריות. לקראת הבחירות האחרונות הציע משרד מבקר המדינה למנכ"ל הוועדה, שלא לספק לחברי ועדת הקלפי מזון ביום הבחירות. הנימוק להצעה זו היה, בנוסף לקשיים שהיו כאמור, כי חברי ועדת הקלפי אינם יושבים בוועדה יום שלם בריציפות, אלא מוחלפים בדרך כלל, וכי גם המפלגות דואגות לחבריהן.

בעקבות הצעה זו של משרד מבקר המדינה, החליטה ועדת הכספים של הוועדה, כי תנתן לעובדים המועסקים בוועדת הקלפי מטעם הוועדה תשלום אש"ל כמקובל בשירות המדינה, ולנציגי המפלגות לא יחולק מזון ולא ישולם עבור אש"ל. כתוצאה מפעולה זו חסכה הוועדה, על פי חישוביה, כ-45 מיליון שקל מתקציבה.

(ב) עד לבחירות לכנסת העשירית, שילמה הוועדה למפלגות תשלום תמורת העסקת נציגיהן בוועדות הקלפי, לפי מספר חברי המפלגות שנקבע: היינו, 5 או 3 לכל ועדה, בהתאם למספר הבוחרים ברשימה. מאחר שמשרד מבקר המדינה העלה עוד לפני הבחירות לכנסת ה-10, כי המפלגות, בדרך כלל, מתקשות לאייש את ועדות הקלפי והשתתפות חבריהן היא קטנה בהרבה מהמספר המירבי שנקבע, הוצע לוועדה – לאחר הבחירות לכנסת העשירית – לשלם למפלגות אך ורק עבור חברים שהשתתפו בוועדות הקלפי בפועל. הוועדה קיבלה את הצעת הביקורת ועל ידי כך חסכה בבחירות לכנסת ה-10 600,000 שקל מתקציבה. לפני הבחירות לכנסת ה-11 חזר משרד מבקר המדינה על ההצעה האמורה, ואמנם ועדת הכספים של הוועדה החליטה לחזור על שיטת התשלומים שבוצעו בבחירות הקודמות ועל ידי כך חסכה, לפי נתוני הוועדה, למעלה מ-13 מיליון שקל מתקציבה.

כוח אדם

1. משרד מבקר המדינה בדק את התיקים האישיים של עובדי ועדת הבחירות המרכזית ושל עובדי הוועדות האזוריות, וכן את רשימות המחשב על האיוש של המשרות האלה בתקן. לעובדים משירות המדינה שגוייסו לעבודה בוועדה נקבעו על פי ההוראות דרגות לפי הדרגות הקבועות בשירות. לבעלי תפקידים מסוימים שולמו, בנוסף, תשלומים על החזקת רכב בהתאם להיקף המשרה.

— מבדיקה של התיקים והרישומים של העובדים שהועסקו ב-251 משרות בתקן, העלתה הביקורת, כי ב-45 מקרים ניתנו לעובדים דרגות הגבוהות מהדרגה שבתקן, לאותה משרה. החרגה הייתה בדרגה אחת ובמספר מקרים אף בשתי דרגות. כן הועלה, כי לגבי 132 משרות לא צויינו בתיקים האישיים וכרשימת המחשב דרגות התקן, שיש להעניק לעובדים שיאיישו משרות אלה.

הוועדה הסבירה לביקורת, כי תקן הוועדה והוועדות האזוריות אישר על ידי יושב ראש הוועדה. מאחר שמרבית העובדים קיבלו שכרם בוועדות לפי דרגתם הקבועה בשירות המדינה, שהייתה לעתים גבוהה מהדרגה שנקבעה בתקן הוועדות, היה הפרש בין הדרגות שנקבעו בתקן לבין הדרגות שניתנו לעובדים אלה בפועל ושכרם שולם לפי דרגתם בשירות המדינה. במקרים ספורים שונה תקן התפקיד בהתאם לצורכי העבודה ולעובדים הוענקו הדרגות המתאימות.

לדעת הביקורת, על הוועדה לערוך את השינויים בתקן מראש, ולקבל על כך את אישור אגף כוח אדם בוועדה, עם תחילת עבודתו של כל עובד.

הוועדה הביאה לידיעת משרד מבקר המדינה כי במערכת בחירות זו הוקטן מספר המשרות בתקן של הוועדות האזוריות: לכל ועדה הוקצו משרות מרכזיות – מזכיר, עוזר ראשי ומזכירה – ויתר המשרות הוקצו לוועדה האזורית כחודשי עבודה. לכל הוועדות האזוריות הוקצו 339 חודשים, ונוצלו, על פי דו"ח הוועדה, 313.5 חודשי עבודה בלבד. ועדת הבחירות המרכזית הודיעה לביקורת, כי לאור הצלחת השיטה בוועדות האזוריות יומלץ ליישמה גם בוועדה המרכזית ויוקצו חודשי עבודה גם לעובדי הוועדה המרכזית.

2. משרד מבקר המדינה המליץ, בעקבות מערכות בחירות קודמות, לאייש ועדות הקלפי, בעובדי ציבור ולאפשר לנציגי המפלגות לשמש כמשקיפים במקומות קלפי. ברוכ הדו"חות המסכמים, שהגישו מזכירי הוועדות האזוריות לוועדה, הם חזרו על המלצת הביקורת והעירו על הקושי שהיה באיוש תפקידי היו"ר והסננים בוועדות קלפי. עקב כך, נגרם קושי בפתיחת מקומות הקלפי במועד, וחלקן אף נפתחו בהרכב חסר של חברי ועדת קלפי, כפי שהועלה גם בבדיקה שערכו נציגי משרד מבקר המדינה ביום הבחירות. לדעת הביקורת, על הוועדה, בשיתוף עם משרד הפנים, ליוזם שינוי בחוק, שיאפשר איוש ועדות קלפי בעובדי ציבור מיומנים, כדי למנוע תקלות מעין אלה במהלך הבחירות. הוועדה הודיעה לביקורת, כי עם מינויה של ועדת בחירות מרכזית חדשה, יובא נושא זה בפניה.

ההצבעה בצה"ל

סדרי הבחירות בקרב חיילים ושוטרים נקבעו בפרק ט' לחוק הבחירות ובתקנות על פיו. כן פורסמו הוראות בדבר בחירות על ידי קצין בחירות צה"ל ומונו קציני בחירות פיקודיים ומרחביים, קציני

בחירות חיליים ופיקודיים וקציני בחירות אזוריים. בכל יחידה נתמנה גם קצין בחירות יחידתי. קצין בחירות צה"ל קובע הוראות בדבר סדרי הבחירות, ממנה את ועדות הקלפי, מדריך את האחראים לביצוע הבחירות ביחידות השונות ומפקח על מהלכן.

משרד מבקר המדינה ערך ביקורת על דרכי ההתארגנות בצה"ל לקראת הבחירות, הכנתן וביצוען. כיום הבחירות נערכה בדיקה של מהלך ההצבעה כמדגם מקומות קלפי במחנה מסכ"ל: במפקדת חיל הים; במפקדת חיל האוויר; באיזור תל השומר; באיזור צריפין; בפיקוד המרכז; ובקלפיות ניידות בבתי חולים בהם אושפזו חיילים.

הביקורת העלתה כי ההצבעה בקרב חיילי צה"ל התנהלה באורח מסודר, וכי כל האחראים לכך הודרכו ומילאו את תפקידם כראוי.



על אף התקופה הקצרה, שחלפה מאז פיזור הכנסת ה-10 ועד מועד הבחירות לכנסת ה-11, עלה בידי ועדת הבחירות המרכזית והמפקח הארצי על הבחירות, להעריך ולהתארגן בצורה נאותה תוך הקפדה על מילוי דרישות החוק. חלק מהליקויים שהועלו בדו"חות קודמים של מבקר המדינה בדבר הבחירות לכנסת, טופלו ותוקנו. חלק אחר של ליקויים שנמצאו במערכות בחירות קודמות, חזרו כבחירות לכנסת ה-11. כך הועלה שבהודעות לבחור היו כתובות לא נכונות של מקומות קלפי. היו מקרים ששמות בוחרים לא נכללו ברשימת הבוחרים שהיו בידי ועדת הקלפי שאליהן הופנו. הועלו מספר מקרים ששמות נפטרים סומנו כמי שהצביעו. עוד העלתה הביקורת, שוועדת הבחירות המרכזית שילמה חשבונות אירוח של חברי הוועדה ועובדיה, מעל הסכומים שאושרו מראש. לא הונהג הסדר, שימנע מבחור לקבל יותר מכרטיס נסיעה אחד ממקום הקלפי, שבו היה עליו להצביע. על משרד הפנים, יחד עם ועדת הבחירות המרכזית לתקן את הליקויים ולבצע את השינויים שהומלץ עליהם על ידי הביקורת, ועל פי הלקחים שהופקו ממערכות בחירות קודמות והבחירות לכנסת ה-11.

יש מקום להביא בפני הגורמים המוסמכים אפשרות של הנהגת שיטת הצבעה באמצעות מכשירי הצבעה, הנהוגים במספר מדינות והמקלים על ההצבעה עצמה ותיקנותה. השיטה גם מזרזת את ספירת הקולות וסיכום התוצאות. העניין נבחן מספר פעמים על ידי הוועדה והוצג בפני חברי כנסת. דבר זה עשוי להביא גם לחסכון ניכר בהוצאות על הכנת כ-100 מיליון פתקי הצבעה וכארכבעה מיליון מעטפות הצבעה.

מומלץ עוד לטפל במתן אפשרות הצבעה לחולים, המאושפזים בבתי חולים כיום הבחירות, בדומה לאפשרות הניתנת לחיילים. מוצע גם לאפשר הצבעתם של אסירים ועצורים, כפי שהומלץ על ידי בית המשפט העליון בשבתו כבית משפט גבוה לצדק.

כאותם מקרים, שיש צורך בשינויים בחוק למען ייעול הליכי הבחירות בעתיד, על הוועדה לשקול זאת ולהביא את הצעותיה, בעוד מועד, בפני הכנסת.

פיקוח משרד הפנים על תקציבי הרשויות המקומיות

ריכוז ממצאים

הממונים על המחוזות לא הקפידו על קבלת תקציבי הרשויות לשנים 1982, 1983 לאישורם במועד שנקבע בחוק ולא הפעילו את האמצעים שעמדו לרשותם לזירוז ההליכים. התקציבים אושרו באיחור של חודשים והיו כאלה, שאושרו בסוף שנת התקציב ואף לאחריה.

למרות כתבי התחייבות, שנתקבלו מרשויות, שמצבן הכספי קשה, לא קיבל מהן המשרד דו"חות כנדרש, ולא הפעיל את האמצעים שנכללו בכתב ההתחייבות.

היו איחורים ניכרים ומשמעותיים בהגשת דו"חות כספיים על ידי כלל הרשויות. לא נעשו פעולות על ידי הממונים על המחוזות למניעת גרעון תקציבי בעוד מועד או הקטנתו.

היו מקרים רבים, שתקציבים בלתי רגילים לפיתוח (תב"רים) הוגשו לאחר התחלת עבודות הפיתוח, ואף לאחר גמר העבודה כולה, ואושרו בדיעבד.

לא צורפו אישורים בדבר שיעורי ההשתתפות של הגורמים מחוץ לרשות, הממונים את עבודות הפיתוח, ואף לא תחשיבי הוצאות. לעתים לא צורף תיעוד על תנאי האשראי, המתקבל לביצוע עבודות פיתוח. בעת אישור התב"ר לא נערכה בדיקה בדבר ההשלכות של קבלת אשראי על עומס פרעון המלוות, שייכלל בתקציב הרגיל.

לא נעשה מעקב אחר קצב שלבי הביצוע של עבודות הפיתוח ושחרור הכספים בהתאם. לא נבדק, אם השימוש בכספים הוא בהתאם לייעודם. לא היה פיקוח על העברת כספים לעבודות פיתוח, אשר ניתנו לוועדים מקומיים בתחום מועצות אזוריות.

לא היה פיקוח מספיק על השקעת כספים פנויים, שמקורם במלוות, שנתקבלו לביצוע עבודות פיתוח, אך טרם שולם בעבורן.



משרד הפנים מופקד על הטיפול בשלטון המקומי, והוא פועל בתחום זה בעיקר על פי פקודת העיריות (נוסח חדש), פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) והתקנות והצווים שהותקנו מכוחן.

השירותים, הניתנים על ידי הרשויות המקומיות לתושבים, ממונים בכספים, שמקורם בהכנסות ממסים ומאגרות שירותים; במענקים ובהשתתפויות של משרדי ממשלה, ובמלוות מבנקים.

לרשויות המקומיות תקציב שנתי רגיל, המממן פעולות שוטפות ושירותים הניתנים על ידן ופרעון מלוות ותקציב בלתי רגיל (להלן – תב"ר), המממן עבודות פיתוח, השקעות ורכישות.

על פי החוק, על רשות מקומית לפעול במסגרת תקציב שנתי מאושר על ידי הממונה על המחוז במשרד הפנים, לנהל מערכת חשבונות דו"חות כספיים, שיאפשרו פיקוח על ביצוע התקציב ומינהל הכספים של רשות מקומית וביקורת מצד מועצת הרשות, שר הפנים, או מי שהוסמך על ידו ועל ידי רואה חשבון.

משרד הפנים מפקח על תקציב הרשויות המקומיות על ידי מתן הנחיות בעת ההכנה, מאשר את התקציבים ומקבל דוחות על ביצועם. הטיפול בנושא הוא בידי האגף לכספים ותקציבים, במינהל השלטון המקומי במשרד (להלן – המינהל).

באגף שלוש מחלקות:

1. המחלקה לתקציבים מכינה תחזיות של תקציבי הרשויות המקומיות לדיון עם משרד האוצר; מעבירה נתונים כספיים והנחיות לרשויות המקומיות לצורך הכנת תקציביהן; עוקבת אחר אישורי התקציבים על ידי הממונים על המחוזות ומסייעת להם בבדיקת הנתונים המבססים את התקציבים המוגשים לאישורם.

2. המחלקה למענקים ולמלוות אחראית לריכוז נושא ההכנסות של הרשויות המקומיות ממסים הנגבים על ידי משרדי הממשלה, והמועברים בחלקם לרשויות (כגון: תמורת מס רכוש, אגרות כלי רכב, מס שבח); ממענקים; וממלוות.

3. המחלקה לשירותים מוניציפליים ופיתוח מנתחת את שירותי הרשויות המקומיות ופעולות הפיתוח שלהן, במגמה לקבוע את ההיקף והרמה של השירותים, ובוחנת אפשרויות ייעול וסטנדרדיזציה. המחלקה מקיימת גם קשר עם משרדי ממשלה אחרים הממונים על מתן שירותים ממלכתיים לרשויות המקומיות.

תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971, קובעות מתכונת לעריכת התקציב השנתי ותקציבים בלתי רגילים. בהתאם לתקנות, על רשות להגיש את תקציבה לאישור הממונה על המחוז במועד שנקבע בתקנות. בבדיקת התקציבים נעזרים הממונים על המחוזות בסגניהם ובקציני מחוז לתקציבים.

על רשות להגיש לממונה על המחוז דו"חות כספיים לכל שנת תקציב במועדים שנקבעו בחוק. תחילה יוגשו הדו"חות לרואה החשבון של הרשות ולאחר מכן יועברו, בצירוף הדו"ח של רואה החשבון, אל הממונה.

משרד מבקר המדינה ערך בחודשים מארס - אפריל 1984, לסירוגין, ביקורת על סדרי הפיקוח של מינהלי המחוזות על התקציבים הרגילים והתקציבים הבלתי רגילים של הרשויות המקומיות. הביקורת עסקה בעיקר בתהליך אישור התקציבים ובפיקוח על ביצועם לשנות התקציב 1982-1983. הבדיקה נערכה בארבעה מבין ששת המחוזות: ירושלים, תל אביב, חיפה והדרום.

תקציב רגיל

1. הפקודות, הצווים והתקנות קובעים את סדרי הכנת תקציביהן של הרשויות המקומיות ואישורם: על הרשות להכין הצעת תקציב ולהגיש אותה לאישורה של מועצת הרשות. הצעת תקציב נעשית לשנת כספים, המתחילה באחד באפריל של כל שנה.

פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות קובעים, כי על ראש רשות מקומית להגיש את הצעת התקציב למועצת הרשות לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים, שבעדה הוכן התקציב. כן קובעת הפקודה, כי ראש הרשות יגיש את התקציב המאושר על ידי המועצה לממונה על המחוז עד תחילתה של שנת הכספים הנדונה.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית, שהקיפה תיקי תקציבים של 11 עיריות, 10 מועצות מקומיות וארבע מועצות אווריות בארבעת המחוזות שנסקרו. מן הביקורת עולה, כי רוב הרשויות שנסקרו הגישו את תקציביהן לשנים 1982 ו-1983 לאישור הממונה באיחור ניכר לאחר המועד שנקבע בחוק. תקציבי הרשויות לשנת 1982 הוגשו: לממונה על מחוז תל אביב באיחור של ארבעה עד ששה חודשים; לממונה על מחוז חיפה באיחור של שלושה עד שמונה חודשים; לממונה על מחוז ירושלים באיחור של חודש עד שישה חודשים; ולממונה על מחוז הדרום, באיחור של חודשיים עד שבעה חודשים.

בשנת 1983 היו האיחורים כלהלן: מחוז ירושלים, חודש; מחוז תל אביב, שלושה עד שבעה חודשים; מחוז חיפה, חודש עד חמישה חודשים; ובמחוז הדרום, חודש עד שלושה חודשים; עקב כך ובגלל הצורך בבירורים ובדיונים נוספים, אושרו התקציבים באיחור ניכר לאחר תחילת שנת התקציב; ולחלק מן הרשויות אף במחצית השנייה של השנה.

2. בחזור המנהל הכללי של המשרד מפברואר 1983 אל ראשי הרשויות, נקבע בין היתר, שרשות אשר לא תעמוד בלוח הזמנים להגשת הצעת התקציב תקבל את המענק הכללי, שהוא ההפרש בין התקבולים לבין התשלומים שבתקציבה, רק על פי הסכום שנקבע בשנה הקודמת.

— בדיקה שערכה הביקורת בתיקי התקציבים הרגילים של הרשויות במחוזות העלתה, שאם כי רובן לא עמדו בלוח הזמנים כנדרש, לא פעל המשרד על פי האמור בחוק.

3. בחזור המנכ"ל של משרד הפנים מ-14 באפריל 1983 לראשי הרשויות המקומיות צויין, כי בתוקף סמכותו של שר הפנים לפי סעיף 206(ה) לפקודת העיריות וסעיף 186(ה) לצו המועצות המקומיות (א), התשל"א-1950, כל עירייה או מועצה מקומית, "... אשר תקציבה טרם אושר כדון, רשאית להוציא בכל חודש, החל בחודש אפריל 1983 ועד לאישור תקציבה, את החלק השנים עשר מתקציבה השנתי הקודם בתוספת סכומים נוספים שבגין הסכמי שכר לעובדים וסכומים הנחוצים לפרעון מלוות והתייקרויות שנקבעו בסעיפי ההוצאות האחרות". המנהל הכללי הפנה בחזרה את תשומת לבם של ראשי הרשויות המקומיות גם לסעיף 21 לחוק התקציב התשס"ד-1983, שלפיו רשאי שר הפנים להפחית סכום חריגה מסכום המענק הכללי; ולאחר התייעצות עם שר האוצר, ניתן להפחית סכום חריגה אף מכספי ההעברות מאוצר המדינה לרשות המקומית. במהלך שנת 1983 הודיע המשרד הודעות דומות לממונים על המחוזות.

— בתיקי התקציב של הרשויות המקומיות במחוזות שנבדקו לא היו מסמכים על כך, שנערכה על ידי הממונים על המחוזות, בדיקה שיטתית, מדי חודש, של הוצאות הרשויות בתקופה שלפני אישור תקציביהן, כדי לוודא, שלא חרגו מהוראות החוק ושל מנכ"ל המשרד, כפי שצוין לעיל.

4. בשלב ההכנה של הצעת התקציב נעזר ראש הרשות בהנחיות של המשרד הראשי ושל הממונה על המחוז. ההנחיות של משרד הפנים מובאות לידיעת הרשות בחוזר המנהל הכללי. בחוזר מפברואר 1982 הורה המנהל הכללי לרשות לערוך קיצוצים בהוצאה הריאלית, קיצוץ של 5% בהוצאה לפעולות ושל 3% בכוח אדם. על כל רשות היה להכין את תקציבה לפי שיעור התייקרות של 80% ממוצע מן התקציב המאושר לשנת 1981, אחרי הפחתת הקיצוצים. שיעורי הקיצוצים ושיעורי ההתייקרויות נקבעו בהתאם למדיניות משרד האוצר. בחוזר המנהל הכללי מפברואר 1983 צוין, שהוחלט לעדכן את התקציב ל-1982, על פי שיעור התייקרות שיסתכם, על בסיס תקציב 1981, ב-120%; לגבי התקציב ל-1983 נקבע בחוזר המנכ"ל שיעור התייקרות ממוצע של 110%. מאחר שטרם נתקבל במשרד הפנים דיווח כספי מלא של הרשויות המקומיות לתקופה בה נדרשו לבצע את הקיצוצים אין בידי המשרד נתונים לבדיקה, אם אומנם הקיצוצים הנדרשים בוצעו⁽¹⁾.

האגף לכספים ולתקציבים מכין עבור הממונים על המחוזות דף מסגרת תקציבית לכל רשות מקומית, ונתונים מועברים לרשות כהנחייה להכנת תקציבה. המסגרת משמשת לממונה על המחוז בסיס לבדיקת הצעות התקציב, המועברות על ידי הרשויות לאישורו. המסגרת מיועדת בעיקר לחישוב המענק הכללי שעל משרד הפנים להעביר לרשות; היא כוללת אומדן של התקבולים והתשלומים החזויים. בתשלומים החזויים נלקחים בחשבון שכר עבודה ופעולות, פרעון מלוות, ורזרבה להתייקרויות שונות; בתקבולים נלקחים בחשבון ההכנסות העצמיות של הרשות, ההכנסות המועברות, השתתפות משרדי הממשלה הייעודיים ותקבולים למימון רזרבה; בדף המסגרת נכלל בנפרד תקציב לשירותי רווחה. האומדן בדף המסגרת מחושב על בסיס התקציב המאושר של השנה הקודמת, בתוספת ההתייקרויות, כפי שנקבעו בחוזר המנכ"ל. המסגרת קובעת לכל סעיף תקציבי את שיעור ההתייקרות בהתאם להנחיות המשרד. בעקבות עלייה מתמדת בשיעורי האינפלציה במשק הישראלי בתקופה האחרונה, עידכן משרד הפנים מספר פעמים את המסגרות התקציביות במשך שנת התקציב, ובעקבות כך גם עודכן התקציב המאושר.

5. כדי שגם אותן רשויות מקומיות, שמצבן הכספי קשה, יעמדו במסגרת התקציב המאושר, תוך הבטחת פעילות תקינה חרף הקיצוצים, החל מינהל השלטון המקומי בשנת 1983 להחתים את ראשי הרשויות המקומיות הללו ואת גזבריהן, על "התחייבות על שמירת המסגרות התקציביות". מנהל האגף לכספים ותקציבים הודיע לממונים על המחוזות, כי על פי הסכמתם של שר הפנים ושר האוצר יועבר המענק הכללי לרשויות מקומיות החורגות בהוצאותיהן באופן משמעותי ממסגרות התקציב המאושרות, רק אם יתקיימו מספר תנאים שנכללו בהתחייבות. בהתחייבות נקבע, בין היתר, כי ... "העירייה/מועצה מקומית/מועצה אזורית, חייבים לפעול ... להעברת הדוחות הכספיים השונים בהתאם ללוח הזמנים ... ולהגיש למשרד הפנים בתוך חודש ימים דו"ח כספי חצי שנתי לתקופה 1.4.83 - 30.9.83". לכל ממונה על מחוז הועברה רשימת הרשויות המקומיות בתחום מחוזו החורגות באופן משמעותי מהתקציבים המאושרים, כדי שידאג לכך, שתיחתם ההתחייבות דלעיל.

— מהבדיקה במחוזות שנבדקו, עולה, כי רק מספר קטן של רשויות שהתחייבו בפני המשרד, דיווחו כנדרש ובמועדים שנקבעו. יצוין עוד, כי לגבי שתי רשויות שבמחוז חיפה ושתיים במחוז הדרום פנו הממונים אל המינהל בדרישה להפעיל את האמצעים, שנקבעו בכתב ההתחייבות, עקב חריגות מהתקציב המאושר. עד מועד סיום הביקורת, לא הוקטן היקף המענקים או עוכבה העברתם של כספי המענק אליהן.

המשרד בדק, באיוז מידה שמרו כעשרים רשויות, שמצבן הכספי היה קשה, על מסגרות התקציב. במאי 1984 נערכה, כתיאום עם משרד האוצר, תכנית לסיוע כספי מיוחד לרשויות האמורות בהיקף כולל של כשני מיליארד שקל, שהועברו לרשויות כמלווה לתקופה של חצי שנה. תקופת המלווה תוארך לשבע וחצי שנים, אם יובהר, כי הרשות המקומית קיימה את התחייבויותיה על פי כל חוק

(1) ראה גם בדו"ח זה בפרק על הקיצוץ בתקציב המדינה.

ודין ואת אלה שהתחייבה עליהן עם קבלת המלווה כדלהלן: "...תקציב מאושר ל-1984, קביעת שיא כוח אדם ואי חריגה ממנו, ניהול תקין של מערכת כספים, דו"ח כספי לתקופה אפריל - יוני 1984, גביית חובות שהצטברו עד 31.3.84, שיפור הטיפול בעבודות פיתוח ומעקב אחר ביצועם". לכל רשות כזו מונה מטעם המשרד רואה חשבון, כיועץ וכאחראי לקיום ההתחייבויות על ידי הרשות. רואה החשבון יבדוק באורח שוטף, אם הרשויות אכן מקיימות את תנאי ההתחייבות במשך כל שנות תקופת הארכת המלווה.

6. על פי תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשס"ו-1955, על רשות מקומית להכין, לא יאוחר מסוף חודש אפריל של כל שנה, דין וחשבון שנתי על השנה שקדמה ולהעבירו למשרד הפנים. כן חייבת רשות מקומית להגיש דו"חות כספיים רבע שנתיים וחצי שנתיים.

— רוב הרשויות שנבדקו לא הגישו, כפי שצויין, את דו"חותיהן הכספיים השנתיים במעדם הנדרשים בחוק. לעתים הגיע האיחור עד שנתיים. דו"חות כספיים רבע שנתיים וחצי שנתיים הוגשו רק על ידי רשויות מעטות. כמה מן הרשויות, שהוחתמו על כתב התחייבות, לא הגישו דו"חות כספיים, ובכך לא עמדו בתנאים בדבר הגשת דו"חות אלה, כגון: מועצה מקומית קרית מלאכי, מועצה אזורית מרחבים, עיריית חדרה ועיריית הרצליה.

עוד ב-29.6.82 פנה מנהל המינהל אל הממונים והפנה את תשומת לבם לכך, כי עדיין לא הגיעו אליו הדו"חות הכספיים ממספר גדול של רשויות מקומיות למרות פניותיו המרובות בעניין זה. לכן אין להשלים עם העובדה, שכיוני 1982 עוד לא התקבל הדו"ח הכספי לשנת 1980. כדי להביא את הרשויות המקומיות למילוי חובותיהן בתחום זה, קבע מנהל המינהל, שכל עוד לא תגיש רשות את הדו"ח הכספי, אין לקיים עמה דיונים בעניינים כספיים. בחוזר המנהל הכללי מ-27 ביולי 1984 לראשי הרשויות המקומיות, הצביע המנהל הכללי על כך, כי כ-25% מן הרשויות, עדיין לא הכינו דו"חות כספיים לשנת 1982.

— היו רשויות רבות, שלא הגישו את דו"חותיהן כנדרש עד מועד הביקורת, והממונים לא נקטו צעדים ופעולות של ממש; בכך לא מנעו בעוד מועד היווצרות גרעון תקציבי.

תקציב בלתי רגיל

בעוד שהפעולות השוטפות של רשות, ממונות מהתקציב הרגיל, ממונות עבודות הפיתוח מתקציב בלתי רגיל (תכ"ר). הרשויות המקומיות משקיעות כספים בפיתוח שירותים מקומיים, כגון: תברואה; בטחון; כבישים ומדרכות; תאורת רחובות; תכנון ובניית עיר; השתתפות בפיתוח איזורי תעשייה ותיירות; מפעלי מים; שווקים ומגרשי תנייה. כן ממונים מהתקציב הבלתי רגיל - במלואם או בחלקם - הקמתם ושיפוצם של מבנים לשירותים ממלכתיים: גני ילדים ובתי ספר, מתנ"סים, בתי תרבות, ספריות, מתקני ספורט; תחנות אם וילד; תחנות מד"א; השתתפות בתקציבי פיתוח של מועצות דתיות.

חלוקת המשאבים בין יעדי הפיתוח נקבעת על ידי הרשויות בשיתוף עם משרדי הממשלה הנוגעים לדבר.

מקורות המימון של התכ"רים של הרשויות המקומיות הם כלהלן:

(א) מענקים ממלכתיים - הניתנים על ידי משרדים ממשלתיים לתכניות מאושרות, בעיקר בתחומי החינוך, התחבורה, הדתות והבטחון.

(ב) הלוואות פיתוח - הניתנות על ידי משרד הבינוי והשיכון לצורך מפעלי ביוב ועל ידי מפעל הפיס בתחום החינוך.

(ג) מקורות עצמיים של הרשויות המקומיות לרבות הכנסות מהיטל השבחה והכנסות ממכירת רכוש ומהשתתפות בעלים.

(ד) קו אשראי - ניתן באמצעות משרד הפנים ומיועד להשלמת מימון לפיתוח מכון על ידי משרדי הממשלה ולמימון שירותים מקומיים, שלהם אין מקור מימון חיצוני אחר.

להלן נתונים על מקורות המימון לפיתוח (במיליוני שקלים):

1982	1983	
5,370	11,994	ס"ה מקורות מימון
2,487	5,843	מענקים ממשרדי ממשלה (כולל חינוך)
793	1,507	הלוואות פיתוח* (כולל חינוך)
1,040	2,044	מקורות עצמיים כולל הכנסות מהיטל השבחה
1,050	2,600	קו אשראי

* בעיקר מכספי מפעל הפיס, ומשרד הבינוי והשיכון.

על פי חוזרי המנהל הכללי בדבר הכנת תקציבי הרשויות המקומיות, עליהן להגיש, עם הגשת התקציב הרגיל, תכנית פיתוח שנתית ובה נתונים על עבודות הפיתוח הנמשכות משנים קודמות והחדשות. בהתאם לתקנות בדבר הכנת תקציבים, נערך לכל פעולה תב"ר נפרד, והוא מובא לאישור הממונה על המחוז לפני התחלת ביצוע עבודה על פיו. על פי החוזר, אישורו של הממונה מהווה התחייבות מצדו, שבתקציב הרגיל ייכלל סכום לכיסוי פרעון המלוות שקיבלה הרשות בגין התב"ר.

1. לפי הוראות מנכ"ל משרד הפנים, יש להכין, במסגרת תכנית הפיתוח לשנת תקציב מסוימת, תב"ר למלוא ההוצאות, לרבות עבודה שביצועה נמשך שנים מספר.

— מספר רשויות מקומיות הגישו תב"רים לאישור הממונה על המחוז לאחר ביצוע העבודה כולה או חלקה. לרוב אושרו התב"רים בדיועבד. ממצאים בנושא זה פורסמו לאחרונה בדו"חות מבקר המדינה על ביקורת ברשויות המקומיות: עיריות קרית ביאליק, צפת ואשקלון; מועצות מקומיות עילבון, אל-מכר, ומבשרת ציון; ומועצות אזוריות סולם צור ולביש.

2. בעת הגשת התב"ר לאישור הממונה על המחוז, על הרשות המקומית לצרף התחייבות כספית של הגופים המשתתפים במימונה של עבודת פיתוח, שנתוניה כלולים בתב"ר.

— למספר ניכר של תב"רים לא צורפו אישורים על שיעורי ההשתתפות של משרדי ממשלה ייעודיים או גופים אחרים ואף לא תחשיב ההוצאות. לעתים לא לווה התב"רים במסמכים על תנאי האשראי.

3. כפי שצויין, פרעון של המלוות, שנתקבלו בזיקה לעבודות פיתוח, הוא מסעיפי התקציב הרגיל. עומס המלוות של רשות הוא גורם בעל חשיבות בקביעת הגרעון בתקציב הרגיל. יש חשיבות לבדיקת עומס המלוות הצפוי בתקציב הרגיל, בעת אישור כל תב"ר.

הביקורת העלתה, שמינהלי המחוזות אינם עורכים בדיקה כזאת בעת אישור התב"רים. עוד התברר, כי דו"ח פרעון המלוות המתלווה לדו"ח הכספי של רשות מקומית, אינו משייך כל מלווה לתב"ר הנוגע לדבר. הדו"ח מביא רק נתונים מרוכזים על כלל המלוות שנתקבלו באמצעות כל בנק, תוך ציון הקרן והריבית. לפיכך קיים קושי לייחס את עומס המלוות לפי התב"רים או להעריך את חלקו בגרעון.

4. — בכל המחוזות שנבדקו, לא היו בתיקי הרשויות מסמכים על קיום מעקב שיטתי אחר ביצוע עבודות הפיתוח. התיקים כללו רק העתקים מתעודות ביצוע עבודות, שמומנו בחלקן או במלואן מקו אשראי המשתחרר על ידי המחלקה למסים, מענקים ומלוות באגף לכספים ותקציבים של המשרד. מבירורים, שערכה הביקורת עם הממונים, נסתבר, כי באתרי העבודות אינן נערכות בדיקות ותעודות הביצוע אינן מלוות אישורים של מפקחים מטעם הרשות המקומית. יתרה מזו, כאשר עבודות ממומנות שלא מקו האשראי, כמעט שאין תעודות ביצוע בתיקים, ואין שום פיקוח על כך, אם עבודה אמנם כוצעה ואם נעשה שימוש ככספים בהתאם ליעודם; לדבר זה יש כאמור, השלכה גם על עומס המלוות ולפיכך על הגרעון שבתקציב הרגיל.

כדי למנוע מרשות להיגרר להוצאות מימון מיותרות במשך ביצוע עבודת פיתוח, מן הראוי, לדעת הביקורת, שהממונה על המחוז יקיים פיקוח מקיף ותדיר על התקדמותה. בכך יוכל להבטיח, ששחרור כספים יהיה בצמוד להתקדמות העבודה לשלביה.

— התכ"רים, המאושרים והמיועדים ליישובים שבתחומי שיפוטן של מועצות אזוריות, מועברים על ידי הגורמים המממנים את עבודות הפיתוח ישירות לוועדים המקומיים, בלא שהמועצה האזורית תדווח למינהל המחוז על ביצוע של העבודות ושל המלוות למימוןן.

5. לעיתים יש בידי רשות כספים פנויים, שמקורם במלוות שנתקבלו לביצוע עבודות פיתוח, אך טרם שולם עבורן. כן יש רשויות מקומיות, שלהן הכנסות גדולות בתקציבן הרגיל, והתהוו עודפי כספים, שמהם ניתן לממן עבודות פיתוח. המנהל הכללי של משרד הפנים הורה בחוזריו לרשויות המקומיות על דרכים להשקעת הכספים הפנויים שבידיהן.

— מינהלי המחוזות לא דרשו ולא קיבלו דיווח כל שהוא על השקעת כספים פנויים, בעיקר אלה המיועדים לתשלום עבור עבודות פיתוח. הביקורת ברשויות מקומיות העלתה, שרשויות אחדות ביצעו השקעות שלא על פי הוראות משרד הפנים (ראה בד"ח שנתי 34, עמ' 912).



אחת הסיבות למצב הכספי הקשה ברשויות הוא, שהפיקוח של משרד הפנים לא היה מספיק הן בגלל פיגור באישור התקציבים והן בהגשת הדו"חות הכספיים על ידי הרשויות. משרד הפנים לא נקט את האמצעים החוקיים והמינהליים שבמכותו נגד רשויות, שחרגו מתקציבן המאושר והגדילו כל שנה את גרעונן המצטבר. יצוין כי מצב הדברים נמשך זה זמן רב, והמשרד לא עשה די ולא בצורה אפקטיבית.

לקראת שנת הכספים 1984 נערך המשרד לשיפורים בתחום אישור התקציבים הרגילים. במחצית השנייה של שנת 1984 לא אושרו לרשויות עבודות פיתוח חדשות. הפיקוח של המשרד התחזק בשנה זו כתוצאה מהדרישה של ביצוע קיצוצים בתקציבי הרשויות המקומיות והצורך לוודא זאת (ראה גם בדו"ח זה בפרק על הקיצוץ בתקציב המדינה).

על משרד הפנים לעמוד על כך, שהרשויות המקומיות יפעלו בתחום הגשת התקציבים ודיווחים לפי מועדים הקבועים בחוק. כן על המשרד לפקח על ביצוע התקציבים של הרשויות, וזאת גם בהתחשב בקיצוצים הנדרשים מהן. במקרה של אי-ציות מטעם הרשויות בתחומי הניהול הכספי והמינהלי דרוש, שהמשרד ינקוט צעדים של ממש ולא יסתפק בפניות ובהתראות שהם אמצעים חסרי תועלת.

איתור שטחים לבתי עלמין

ריכוז ממצאים

תהליכי איתור שטחים לבתי עלמין בשלוש הערים הגדולות נמשכו שנים רבות: בירושלים ובתל אביב, למעלה מ-20 שנה. בחיפה החל התהליך של איתור שטח חדש לבית עלמין ב-1977, ועדיין לא הסתיים. העיכובים נגרמו בדרך כלל בגלל התנגדותן של הרשויות המקומיות, שבתחומן אמור לקום בית העלמין, לאשר את השטחים המוצעים לבתי עלמין אזוריים שבתחום שיפוטן.

ועדות התכנון והבנייה הפעילו את סמכותן לדחות תכניות, שהוגשו להן בנושא זה, משיקולים של טובת ציבור מצומצם על חשבון צורכיהם של כלל תושבי העיר. בנסיבות אלו