

## הרשויות המקומיות ואיגודים ממשלתיים

### I. הרשויות המקומיות

החל בשנת הכספים 1951/52 היה משרד מבקר המדינה עורך, מדי שנה בשנה, סקר על המצב הכספי והמשקי ברשויות המקומיות. עיקרי הנתונים וניתוחם נכללו בדין וחשבון השנתי של מבקר המדינה, בפרק על הרשויות המקומיות. מאחר שמשרד הפנים הקים יחידה למחקר בתחום זה והביע את נכונותו לרכז בידי את איסוף הנתונים הסטטיסטיים על התפתחות הרשויות המקומיות מבחינה כספית ומשקית, ייערך הסקר לשנת הכספים 1958/59 על ידי משרד הפנים.

הפרק הבא על הרשויות המקומיות מצטמצם אפוא לסקירה על פעולות האגף לביקורת הרשויות המקומיות ועל דברים, שנתחדשו בשנה הנסקרת בתחום המוניציפאלי.

#### א. תהליך המוניציפאליזאציה

במשך שנת 1959 חלו השינויים הבאים במוניציפאליזאציה במדינה: נוספו 7 מועצות מקומיות, והן (לפי סדר הקמתן): טורעאן ואיכסאל – יישובים של בני המיעוטים, כפר ירוחם, רכסים, נוה אפרים, אשדוד וכנרת; המועצה המקומית לשטח הכפרי של פתח תקוה בוטלה; לשתי מועצות מקומיות – אילת וגבעתיים – הוענק מעמד של עירייה. לסוף שנת 1959 היה מספר הרשויות המקומיות בארץ 173 לעומת 167 בסוף שנת 1958.

הטבלה הבאה משקפת את תהליך המוניציפאליזאציה מאז קום המדינה ועד לסוף שנת 1959.

#### התפתחות המוניציפאליזאציה במדינה

סוף 1959	סוף 1958	1957/58	1956/57	1954/55	1952/53	1950/51	1948/49	סוג הרשות
23	21	21	20	20	21	18	8	עיריות
100	95	87	88	83	71	44	20	מועצות מקומיות
50	50	50	49	48	42	31	4	מועצות אזוריות
–	1	1	1	1	1	1	2	מועצות כפריות
173	167	159	158	152	135	94	34	סה

#### ב. מפעולות הביקורת ברשויות המקומיות

1. בשנת 1959 ערך האגף לביקורת הרשויות המקומיות ביקורת כוללת ב-89 רשויות מקומיות: ב-18 עיריות, ב-41 מועצות מקומיות וב-30 מועצות אזוריות. בשלוש העיריות הגדולות – ירושלים, תל אביב ויפו וחيفا – פעלו, כבעבר, צוותות קבועים של משרד מבקר המדינה, העורכים ביקורת רצופה במשך כל השנה. הביקורת הכוללת הקיפה את פעולותיהן של הרשויות הנזכרות לשטחיהן השונים. ממצאי הביקורת הובאו באופן שוטף לידיעת הרשויות המקומיות המבוקרות. עיקרי הממצאים מובאים בדין וחשבון של מבקר המדינה על אותה רשות, והוא נשלח לראש הרשות ולחברי המועצה של הרשות המקומית, לוועדת הכספים של הכנסת, לשר האוצר ולשר הפנים.

2. מאז 1 באפריל 1959 עד 15 בפברואר 1960 הסתכם מספר הדוחות ב-28, מהם 20 המת-  
ייחסים לפעולותיהן של הרשויות המקומיות עד לשנת הכספים 1957/58 (ועד בכלל) ו-8 הכוללים  
גם את שנת הכספים 1958/59, כמפורט ברשימה הבאה.

### רשימת דוחות הביקורת על רשויות מקומיות

שהוצאו מ-1.4.1959 עד 15.2.1960

מספר סידורי	הרשות המקומית המבוקרת	תקופת הביקורת	מספר סידורי	הרשות המקומית המבוקרת	תקופת הביקורת
1.	מ"א אבן העזר	1957/58-1955/56	15.	מ"א זבולון	1957/58-1950/51
2.	ע' ראשון לציון	1956/57-1954/55	16.	מ"א השרון התיכון	1957/58-1951/52
3.	ע' חיפה	1957/58-1951/52	17.	מ"מ טבעון	1957/58-1955/56
4.	מ"מ קדימה	1957/58-1954/55	18.	ע' באר שבע	1957/58-1954/55
5.	מ"מ גבעת עדה	1957/58-1952/53	19.	מ"א הגליל העליון	1957/58-1950/51
6.	מ"מ הדר רמתיים	1957/58-1950/51	20.	מ"א השרון הצפוני	1957/58-1952/53
7.	מ"מ אבו גוש	1957/58-1955/56	21.	מ"מ רמת השרון	1958/59-1950/51
8.	מ"א חוף אשקלון	1957/58-1954/55	22.	מ"מ רעננה	1958/59-1950/51
9.	ע' חולון	1957/58-1954/55	23.	מ"א הירקון	1958/59-1955/56
10.	מ"א מנשה	1957/58-1952/53	24.	מ"מ מגדל	1958/59-1950/51
11.	ע' רמלה	1957/58-1954/55	25.	מ"מ קרית חרושת	1958/59-1955/56
12.	ע' אשקלון	1957/58-1955/56	26.	מ"א מפעלות אפק	1958/59-1956/57
13.	ע' לוד	1957/58-1954/55	27.	מ"מ פתח תקוה כפרית	1958/59-1953/56
14.	מ"מ קרית עמל	1957/58-1954/55	28.	מ"מ חצור	1958/59-1956/57

קיצורים: ע' - עירייה; מ"מ - מועצה מקומית; מ"א - מועצה אזורית.

3. מלבד הביקורת הכוללת נערכו ב-18 רשויות מקומיות בדיקות מיוחדות בתחומי פעולה שונים. נושאי הבדיקות היו: ב-11 רשויות מקומיות (5 עיריות, 4 מועצות מקומיות ו-2 מועצות אזוריות) נבדק ניהולו המשקי של מפעל הזנת הילד בבתי הספר במגמה לעמוד על דרכי נוהל ולהציע הצעות, שיביאו לידי פישוט הפעולות ותיאומן; ב-3 רשויות מקומיות של בני המיעוטים נבדק אופן ניהול מפעלי המים ומצבם הכספי; שאר הבדיקות המיוחדות נסבו על: מחלקת המנגנון - בעיריית ירושלים, על המינהל הכספי - בעיריית נתניה ואילת; ועל הקמת בית החולים העירוני ו-היכל התרבות - בעיריית תל אביב יפו. ממצאי הבדיקות, שבחלק מהן השתתף השירות לבי-קורת המשקיות שבמשרד מבקר המדינה, נמסרו לנוגעים בדבר.

4. מעגל הביקורת בתחום המוניציפאלי מתרחב והולך לא בעקבות הקמת רשויות מקומיות חדשות בלבד, אלא גם בעקבות יצירת טיפוסי גופים חדשים, שאף הם עומדים לביקורת המדינה.

(א) עד כה הוקמו 7 איגודי ערים. איגודי ערים אלה מוקמים לשם מתן שירותים או לשם ביצוע פעולות לרווחתם ולטובתם של תושבים בתחומן של רשויות מקומיות מספר. ואלו הם 7 איגודי הערים: באזורי דן וחיפה - לביוב; באזורי העמק, הנגב וחדרה - לאשפוח; באזור השומרון - להקמת מוסדות חינוך על-יסודיים, ניהולם והחוקתם; ובאזור השרון - לשירותי מכבי אש ומגן דוד אדום. איגודי הערים כפופים לביקורת המדינה על פי הוראה מיוחדת (סעיף 7) בחוק איגודי ערים, תשט"ו-1955.

לביצוע פעולות לשם מגיעת שטפונות וסחף קרקע באזורים חקלאיים הוקמו עד כה 5 רשויות לאזורים מיוחדים (רשויות ניקוז). רשויות אלה כפופות לביקורת המדינה לפי סעיף 9 (5) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), מאחר שהממשלה משתתפת בהנהלתן.

(ב) ברשויות המקומיות מתבלטת בשנים האחרונות המגמה להקים ולנהל מפעלים, שלפי טיבם חורגים מהמסגרת המשקית הרגילה של רשות מקומית, והם עשויים, בין השאר, לפתח מקורות תעסוקה ואוצרות טבע שבמקום או למשך תיירים למשל על ידי ארגון תערוכות והקמת אכסניות.

אם למפעל כזה ניתן מעמד של גוף נפרד, כגון חברה, רשאי מבקר המדינה לפי חוק מבקר המדינה (סעיף 9(7)) להפעיל את הביקורת עליהם. עד עתה החליט מבקר המדינה להפעיל את הביקורת על 8 מפעלים כאלה.

5. בסוף שנת 1959 היה מספרן של הרשויות המקומיות של בני המיעוטים 25 - מהן 7, שהוקמו מאז אפריל 1958 ושפעולותיהן המוניציפאליות עדיין לא נכנסו למסלול תקין.

נוכח ההתפתחות ביישובי בני המיעוטים - הקמת רשויות מקומיות חדשות והרחבת שירותיהן - הקים מבקר המדינה במחצית השנייה של שנת 1958, במסגרת האגף לביקורת הרשויות המקומיות, מחלקה מיוחדת לביקורת הרשויות המקומיות ביישובים של בני המיעוטים. אחת המגמות בהקמת יחידה זו הייתה, שבצד פעולות הביקורת תוקדש תשומת לב מיוחדת להדרכת רשויות מקומיות אלו בענייניהם המיוחדים שבתחום המוניציפאלי. הצורך בהדרכה הוכח בעיקר באותן רשויות, שבהן עוד לא בשלה די צורכה ההכרה בתועלתו של השלטון המקומי. בעבר היו השירותים של הרשויות המקומיות של בני המיעוטים דלים ביותר, והכנסותיהן ממסים נמוכות מאוד בהשוואה לרשויות אחרות בארץ.

הטבלה הבאה המבוססת על הנתונים שרוכזו על ידי משרד מבקר המדינה ברשויות המקומיות במדינה מראה, מה הייתה ברשויות המקומיות של בני המיעוטים ההכנסה הממוצעת לגפש ממסים בשנים 1955/56 - 1958/59. גודל האוכלוסייה הוא בממוצע לכל ארבע השנים הנסקרות.

הכנסה ממסים בממוצע לגפש ברשויות מקומיות של בני המיעוטים

בשנים 1955/56 - 1958/59

הכנסה לגפש				רשויות מקומיות של בני המיעוטים	
1958/59	1957/58	1956/57	1955/56	מספר הנפשות	שם הרשות
				<b>4,000 נפש ומעלה</b>	
				23,125	נצרת
10.5	9.8	8.9	8.7	6,450	אל-טייבה
5.7	6.0	4.1	2.9	5,990	שפרעם
4.4	3.8	3.3	3.4	4,720	תמרה
3.3	2.9	-	-	4,670	אל-טירה
7.6	7.0	6.0	4.8	4,030	באקה אל-גרביה
7.5	7.6	5.7	6.5		
				<b>מ-2,000 עד 4,000 נפש</b>	
				3,680	מגאר
2.8	1.3	0.2	-	3,560	דאלית אל-כרמל
4.9	4.6	4.6	4.2	2,575	עספיא
3.9	5.5	5.2	6.2	2,450	קלנסווה
6.1	5.6	4.6	5.6	2,350	כפר יאסיף
4.7	3.8	3.6	1.7		
				<b>מ-1,100 עד 2,000 נפש</b>	
				1,495	פוריידים
4.6	6.7	-	6.6	1,230	אבו גוש
3.9	5.0	5.4	3.9	1,200	ב'לג'יליה
3.8	2.8	-	-	1,120	כפר כמא
6.3	7.3	7.5	5.4		

מהטבלה דלעיל ניתן לראות, שברשויות המקומיות של בני המיעוטים היה הממוצע של ההכנסה השנתית לנפש ממסים 6.4 ל-י לנפש; הממוצע הארצי של ההכנסה השנתית לנפש ממסים בעיריות ובמועצות המקומיות של יהודים היה 39.8 ל-י לנפש.

בשנים האחרונות חל שינוי ניכר לטובה במרבית הרשויות המקומיות של בני המיעוטים. ההכנסה הממוצעת ממסים לנפש, עלתה עלייה איטית אך מתמדת, ובאחדות מהן – אף עלייה ניכרת. באחדות מהרשויות המקומיות האלה עלתה גביית המסים כתוצאה מהתגייסותם של ראשי הרשות לפעולת הגבייה, שעל ידי כך הם מפעילים את השפעתם האישית על המפגרים בתשלום. בשנים אלה החלו הרשויות של בני המיעוטים לכלול בתקציביהן פעולות פיתוח, כגון: הקמת מפעלי מים, התקנת רשת חשמל, סלילת כבישים ובניית בתי ספר. בביצוע פעולות אלה הן נעזרו במענקים ובמלוות, שקיבלו מהממשלה, ובהקצבות לעבודות יזומות (עבודת דחק), שהן מנצלות אותן לעבודות פיתוח.

### ג. נציג מיוחד של מבקר המדינה ומבדק פנימי

(1) מינוי של נציג מיוחד. התופעות המדאיות, שנתגלו בכמה מהרשויות המקומיות, הניעו את מבקר המדינה לחזק את הקשר המתמיד עם כל הרשויות המקומיות ולעשותו קשר ער ורב תוכן. כדי להבטיח קשר זה וכדי לסייע בידי הרשויות המקומיות בהגהנת הפיקוח הפנימי, שבהרבה מקרים יכול היה למנוע תקלות חמורות, מינה מבקר המדינה את אחד הפקידים הבכירים שבמשרדו כנציגו המיוחד לרשויות המקומיות. בתקופת פעולתו של נציג מיוחד זה, שהחלה בספטמבר 1959, הוא ביקר ב-19 רשויות מקומיות, הן לפי הזמנתן והן לפי יזמתן, ודן עם הגהלות הרשויות בענייניהן האקטואליים; תשומת לב מיוחדת הוקדשה בדיונים אלה לדרכי הפיקוח הפנימי ולאפשרויות הקיימות להפעיל לשם כך מבדק פנימי סדיר ותקין.

(2) מבדק פנימי. מבין כל הרשויות המקומיות במדינה היו עד סוף שנת 1959 רק 5 עיריות, שקיימו, בצורה זו או אחרת, חוליות למבדק פנימי. העיריות הן: תל אביב יפו, חיפה, רחובות, באר שבע וחולון. תפקידיהן של יחידות המבדק הפנימי, סמכויותיהן וכפיפותן שונים בכל אחת מהעיריות הנזכרות. בשאר הרשויות המקומיות, שאין בהן חוליות למבדק פנימי – במרביתן אין אף סדרי בוחן (Internal Check) הפועלים באופן אוטומטי ועשויים למנוע טעויות או מעילות.

יש לציין את התופעה המעוררת, שרעיון הפיקוח הפנימי כבש את דעתם של ראשי הרשויות המקומיות. הבעייה העיקרית היא מציאת כוח אדם, שיספק את הדרישות לגבי הסגולות וההכשרה הנחוצות למילוי תפקיד חשוב ואחראי זה. ברשויות קטנות, שמהן אין לדרוש, שימנו איש מיוחד כמבדק פנימי, חשוב, שהמועצה תיטול על עצמה את הדאגה למבדק הפנימי על ידי כך, שתטיל תפקיד זה על אחת מהוועדות הקיימות ליד המועצה – ועדת הכספים, ועדת הביקורת או ועדת ההגלה. אפשרות אחרת היא, שהרשות המקומית תתקשר עם רשות שכנה וימנו מבדק פנימי במשותף.

כדי להבטיח, שבכל הרשויות המקומיות, לרבות הרשויות הקטנות, יהיו סדרי בוחן במידה המינימאלית, הציג משרד מבקר המדינה למשרד הפנים, שהיחידה לפיקוח ולהדרכה שבמשרד הפנים תדריך את הרשויות המקומיות בעניין זה.

#### ד. הקשר עם משרד הפנים

בתקופה הנסקרת נתחזק הקשר בין משרד מבקר המדינה ובין משרד הפנים בתחום הרשויות המקומיות. לשם תיאום בין פעולות הפיקוח של משרד הפנים לבין פעולות הביקורת של משרד מבקר המדינה הוקמה, בחודש אוגוסט 1959, ועדה משותפת לשני המשרדים. ועדה זו מטפלת בתיאום זמני הביקורת בכל רשות ורשות; תוחמת את התחומים שבין פעולות הביקורת לבין פעולות הפיקוח, כדי למנוע כפילות; ומחליפה דעות בעניינים, שהביקורת נתקלת בהם והמחייבים התערבותו של משרד הפנים או טיפולו בצורה של הוראות ותקנות לכלל הרשויות המקומיות.

הצורך לשקוד באופן שיטתי על תיקון הליקויים, שביקורת המדינה העלתה ברשויות המקומיות, הודגש על ידי הוועדה הבינמשרדית לבחינת הליקויים, שלפי הצעתה הוקמה ועדה מיוחדת לטיפול בליקויים ברשויות המקומיות (ראה לעיל עמ' 24).

#### ה. המועצות האזוריות

עוד ברו"ח השנתי מס' 4 (עמ' 156-157) עמד מבקר המדינה על אופיה המיוחד של המועצה האזורית, המהווה מבנה גג ליישובים הכלולים בתחומה, ועל היחסים הכספיים שבינה ובין הוועדים המקומיים של אותם יישובים. יישובים אלה רובם ככולם קיבוצים או קבוצות, או מושבי עובדים, וציריהם הם חברי המועצה האזורית. בעוד שמועצה מקומית מבצעת בעצמה שירותים ועבודות פיתוח, הרי אין המועצה האזורית עושה כן, אלא משתפת בשירותים, שהיישובים מבצעים, ומחלקת ביניהם מלוות לפיתוח, שהיא מקבלת מהמשלה וממוסדות כספיים. אף מסים, שמועצה אזורית גובה בתחומה היא מטילה במישרין על ועדי היישובים ולא על תושבי היישובים האמורים, כדרך שפועלת מועצה מקומית.

אותם מסים, שהוועדים חייבים למועצה, אינם משתלמים במזומנים, אלא בדרך קיזוז: המועצה מחייבת את חשבון הוועדים בסכומי המסים ומזכה אותם בסכומים, שהיא עומדת להעביר להם כהשתתפותה בשירותים, שהוועדים מבצעים, או בסכומי המלוות, שהיא מקבלת לפיתוח אותם יישובים.

נוהג זה של קיזוז והמצב הכספי הקשה ברבים מיישובים אלה הם שהבשילו את המנהג, הנפוץ בחלק ניכר מהמועצות האזוריות, לתת מקופת המועצה לוועדים המקומיים הלוואות למועדים קצרים (גמילות חסד) למימון זמני של פעולותיהם בתחום השירותים או בתחום עבודות הפיתוח. האשראי ניתן על ידי המועצה בשני אופנים: במזומנים, אם כנגד בטחונות – בצורת שטרות או המאות מעותדות – או אף בלי בטחון ואם על ידי מתן ערבות או חתימת שטר טובה, שהוועד משיג תמורתו מזומנים. בשנת 1958/59, למשל, הסתכמו הלוואות למועדים קצרים, שהעניקו 8 מועצות אזוריות בלבד לוועדים מקומיים שבתחומיהן, ב-1.6 מליון ל"י בקירוב. לא בכל המקרים ניתן לביקורת לעמוד על היקפן המלא של הלוואות אלה; הלוואות הניתנות כנגד המחאות מעותדות או בצורה של שטרות טובה אינן משתקפות כלל במערכת החשבונות של המועצה.

לפי פקודת המועצות המקומיות, 1941, אסור למועצה אזורית לשלם כל תשלום או לקבל עליה כל התחייבות אלא בהתאם לתקציבה המאושר. מתן הלוואות מהסוג המתואר לעיל נוגד אפוא את החוק. יש צדק מה בטענתן של מועצות אזוריות, שאין הן רואות את עצמן פטורות מלשאת במצוקתם הכספית של היישובים במידה שעזרה כזאת היא במסגרת יכולתן. אולם פעולה כזאת

ודומות לה מן הראוי שיוסדרו במסגרת חוקית, שתביא בחשבון גם את הצרכים של יישובים אלה וגם תקבע את ההיקף ואת הגוהל לפעולות אלה כדי להבטיח חלוקה הוגנת של אמצעי המימון ופיקוח יעיל על החזרת ההלוואות. אחת האפשרויות למסגרת החוקית היא שיטת רישום בהנהלת חשבונות, שתתיר ניהול חשבונות סילוקין ("קלירינג") בין המועצה ובין הוועדים המקומיים בתחומה, ושתאפשר למועצה האזורית לתת מקדמות בלי הקצבה מיוחדת לכך בתקציב. שיטה כזאת מותנית בכך, שייקבע אחוז התשלומים, שהמועצה רשאית לתת לוועדים על חשבון הסכומים, שיעמדו לזכותם של הוועדים בחשבונות הסילוקין.

## ה. דירוג העובדים ברשויות המקומיות

על האחדת תנאי השירות של עובדי הרשויות המקומיות עם תנאי השירות של עובדי המדינה – לגבי משכורת, פיצויים וגמלאות – המליצה, בשנת 1955, ועדה לבחינת תנאי השכר בשירותים הציבוריים במדינה (ידועה בשם "ועדת גוריא"). בעקבות אותן המלצות מינה שר הפנים באוקטובר 1955 ועדה להתאמת שכרם של עובדי הרשויות המקומיות לשכרם של עובדי המדינה. הוועדה סיווגה את הרשויות המקומיות בארץ בהתאם לגודל האוכלוסייה, וקבעה לכל סוג וסוג של רשות מקומית לוח דרגות שכר. הדרגה הגבוהה ביותר, שנקבעה לעובדי הרשויות המקומיות הגדולות, הייתה דרגה 3 של הדירוג המינהלי לעובדי המדינה. עם "הדירוג מחדש" ("רי-דירוג") של עובדי המדינה בקיץ 1959, שתוקפו חל מאפריל 1958 על כל עובד, שהיה באותו תאריך 3 שנים תמימות בדרגה, עלתה דרגת המכסימום ברשויות אלה לדרגה 2 של הדירוג המינהלי.

עוד בדו"ח השנתי של מבקר המדינה לשנת הכספים 1954/55 (דו"ח מס' 6, עמ' 254) הודגש, שרשויות מקומיות מספר סוטות מדרגות המכסימום שנקבעו להן והן מוסיפות על שכר עובדיהן תוספות סמויות, אם על ידי הצמדת תואר או מעמד גבוה יותר משמחייב התפקיד ואם על ידי תוספת גמול תפקיד.

הביקורת העלתה בשנה הנסקרת, שעל אף אוהרותיו של משרד הפנים מוסיף חלק מהרשויות המקומיות לשלם לעובדיהן המינהליים בדרגה אחת ויותר מעל לדרגה שנקבעה כמכסימום.

## II. האיגודים הממשלתיים

סקירה כוללת על פעולות הביקורת בתחום האיגודים הממשלתיים ניתנת כאן, בעוד שתוצאות עבודת הביקורת בתחום זה כלולות בדרך כלל בדו"חות נפרדים המתפרסמים על כל איגוד ואיגוד לחוד; רשימת דו"חות אלה, שהוצאו בשנה הנסקרת, נכללת בסקירה זו.

מלבד התיאור של עיקר פעולות הביקורת על האיגודים ושל הדיווח עליהם מכילה סקירה זו שני נושאים כלליים: ייצוג הממשלה בהנהלת האיגודים ותפקידם של רואי החשבון במסגרת ביקורת המדינה באיגודים.