

# משרד הפנים

## פעולות הביקורת

באגף לעלייה ולמרשם תושבים — נבדקו תהליכי העבודה ומשך הטיפול בבקשות לבירור מעמד מבחינת חוק האזרחות, לקבלת אזרחות ישראלית ולוויתור עליה. במינהל שירות העובדים ב"ר שויות המקומיות נבדקו סדרי הטיפול באישור תקנים לרשויות המקומיות וקבלת עובדים חדשים, הטיפול ברשויות המקומיות של בני המיעוטים ודרכי הפיקוח על ניהול כוח אדם ברשויות המקומיות. בלשכת היועץ הכספי נבדקו סדרי מתן המענק לרשויות המקומיות.

## הבחירות לכנסת השישית

סדרי הבחירות לכנסת נקבעו בחוק הבחירות לכנסת, תשי"ט—1959, ובחוק פנקס הבוחרים לכנסת, תשי"ט—1959. שר הפנים ממונה על ביצוע החוקים האמורים.

בהכנת פנקס הבוחרים לכנסת, המהווה רשימה של בעלי זכות הבחירה, ובביצוע שלבי ההכנה לקראת הבחירות, כגון קביעת אזורי הקלפי ומשלוח הודעות לבוחר, עוסק המפקח הארצי על הבחירות שבמשרד הפנים ולשכתו, המונה שני עובדים (בעניין הכנת פנקס הבוחרים לכנסת ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 197 ו-198). ביצוע חוק הבחירות לכנסת מוטל על ועדת הבחירות המרכזית, שבראשה עומד שופט בית המשפט העליון.

לקראת הבחירות לכנסת השישית, שהתקיימו ב-2.11.65, הוקמה ועדת הבחירות המרכזית לכנסת השישית, והודעה על כך פורסמה על ידי שר הפנים ברשומות י"פ תשכ"ה, (עמ' 2425, מ-1.8.1965). הוועדה הייתה מורכבת משופט בית המשפט העליון ד"ר מ. לנדוי כיושב ראש ומ-34 חברים, נציגי הסיעות בכנסת החמישית. היא מינתה 14 ועדות בחירות אזוריות, שמנו 430 חברים, ובראש כל אחת מהן שופט בית משפט מחוזי, שהתמנה על ידי נשיא בית המשפט העליון. הוועדה אישרה גם את הרכבן של 3,099 ועדות קלפי.

בחודשים ספטמבר — נובמבר 1965 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על פעולותיו של המפקח הארצי על הבחירות, שהיו קשורות בבחירות לכנסת השישית. בהתאם לפניית יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית למבקר המדינה, מספטמבר 1965, נערכה ביקורת גם על פעולותיה המינהליות והכספיות של ועדת הבחירות המרכזית.

## המפקח הארצי על הבחירות

1. תפקידיו העיקריים של המפקח הארצי על הבחירות, הפועל מכוחו של שר הפנים בקשר לעריכת פנקס הבוחרים והבחירות לכנסת, הם: חלוקת שטח המדינה לאזורי קלפי וקביעת תחומי האזוריים; קביעת הסדרים להצגת פנקס הבוחרים לעיון הציבור ועצם הצגתו; קבלת בקשות לתיקון פרטים, שנרשמו בפנקס באופן לא נכון, או עררים על אי כלילה בפנקס, ומשלוח הודעות לבוחר. להכנת פנקס הבוחרים בשנת 1965/66 נקבע תקציב בסך 600,000 ל"י.

סעיף 16 של חוק פנקס הבוחרים לכנסת, תשי"ט—1959, מטיל על שר הפנים את קביעת התחומים לאזורי הקלפי, ובהתאם לסעיף 17 עליו לעשות זאת לא יאוחר משישים יום לפני היום הקובע, שהוא 31 בדצמבר של שנה פלונית. הודעה על מקום הקלפי יש לפרסם,

בהתאם להוראות סעיף 27 (ג) של חוק הבחירות לכנסת, לפחות שבעה ימים לפני יום הבחירות, במקום ובצורה, שתקבע ועדת הבחירות המרכזית.

שר הפנים קבע את תחומי אזורי הקלפי ב־1.11.1964. איתור מקום הקלפי לכל איזור נעשה על ידי משרד הפנים, בסיוע הרשויות המקומיות; אף כי חוק הבחירות לכנסת אינו מחייב לציין בהודעה לבחור את כתובת הקלפי, ציין משרד הפנים בהודעה, ששלח לכל בוחר עוד בחודשים ינואר ופברואר 1965, בנוסף למספר איזור הקלפי, שבה על הבוחר להצביע, גם את הכתובת של מקום הקלפי, מתוך כוונה להקל על הבוחרים.

קביעת מקומות הקלפי נעשתה במרבית המקרים לאחר שנערכו בירורים בדבר התאמתם, אולם בחלק מהמקרים לא נערכו בירורים כאלה. כתוצאה מכך התברר לוועדת הבחירות המרכזית ולוועדות הבחירות האזוריות, בספטמבר 1965, שבמקומות רבים, שנקבעו להצבעה, לא תהיה אפשרות לקיים קלפיות, וזאת מסיבות שונות: המקומות היו מרוחקים ממקומות מגוריהם של הבוחרים; נקבעו קלפיות בדירות פרטיות בבתים מרובי דירות, ובהודעה שנשלחה לא צוין שם בעל הדירה, אלא רק הכתובת של הבניין; חלק מהבעלים של דירות פרטיות, שלגביהן נקבע כי הן ישמשו מקומות קלפי, התחלפו במשך הזמן, והבעלים החדשים לא הסכימו לקיים קלפי בדירתם; אולמות של בתי קפה נקבעו בלי שנתקבלה הסכמה מראש לכך מבעליהם; נקבעו מקומות, שהיו קטנים מדי ולא התאימו לתפקידם.

בהתאם לנתוני ועדת הבחירות המרכזית, מספר המקומות, שנראו לוועדה כבלתי מתאימים לשמש קלפיות, היה 386, מתוך 3,099 מקומות קלפי בכל הארץ, מהם 216 באיזור תל אביב. נוכח מצב זה החליטה ועדת הבחירות המרכזית לקבוע מקומות קלפי חדשים במקום המקומות, שלא התאימו לכך, ובעקבות החלטה זאת שלח משרד הפנים, באוקטובר 1965, על פי פניית יושב ראש ועדת הבחירות המרכזית, כ-265,000 הודעות חדשות לכל הבוחרים, שהיו קשורים לקלפיות אלה.

2. ועדת הבחירות המרכזית רוכשת ושואלת ציוד הדרוש לביצוע הבחירות. על הציוד המושאל נמנה בדרך כלל ציוד משרדי של הוועדה המרכזית והוועדות האזוריות, ואילו הציוד הדרוש להצבעה בתחנות הקלפי — כגון ארגזי קלפי, פרגודים, ולעתים אף שולחנות וכסאות — נרכש על ידי ועדת הבחירות המרכזית ומאוחסן במחסני משרד הפנים בתקופה שבין בחירות לבחירות. אחרי הבחירות לכנסת החמישית אוחסנו במחסן משרד הפנים ביפו 52 סוגי ציוד בכמויות שונות.

בשעת הוצאתו של הציוד מהמחסן לקראת הבחירות לכנסת השישית התברר, שחלק ניכר ממנו גיוזק והתקלקל, בעיקר כתוצאה מחדירת מי גשמים. בעת קבלת הציוד נתקבל רק חלק מסוגי הציוד שאוחסנו, ועל פי רוב בכמות קטנה מזו, שהוכנסה למחסן אחרי הבחירות לכנסת החמישית; גם הציוד שנתקבל היה בחלקו הגדול במצב גרוע. העדר השמירה על הציוד גרם לכך, שהיה צורך לבצע תיקונים בחלק מהציוד, ואף לרכוש ציוד חדש. אחרי הבחירות לכנסת השישית אוחסן הציוד במחסן חדש, ונקבעו הסדרים לשמירה על תקינותו.

#### ועדת הבחירות המרכזית

ליד ועדת הבחירות המרכזית פעל מנגנון מינהלי ובראשו מזכיר כללי; מנגנון זה מנה 47 עובדי תקן ו-28 עובדים זמניים. בוועדות האזוריות הועסקו 53 עובדים על פי

תקן ו-25 עובדים זמניים. ליד ועדות הקלפי הועסקו עובדים ארעיים, שמילאו את תפקידיהם בעיקר סמוך ליום הבחירות, במיוחד עובדים טכניים ונהגים. ביום הבחירות הועסקו במקומות הקלפי סדרנים ושמשים, שמספרם הגיע לאלפים. כל המנגנון פורק ב-30.11.1965, פרט לחוליית חשב הוועדה, המטפלת בסיכום החשבונות ובסגירתם.

עם כינון הוועדה עובדה הצעת תקציב הוצאות, שאושרה על ידי מליאת הוועדה. ב-2.9.1965 אושר התקציב ע"י ועדת הכספים של הכנסת. התקציב הסתכם בסך 1,850,000 ל"י, לעומת ההוצאה למעשה של ועדת הבחירות לכנסת החמישית, שהסתכמה בסך 897,900 ל"י. הגידול הוסבר בעיקר בגורמים הבאים: גידול ב-469 אזורי קלפי (3,099 בבחירות לכנסת השישית לעומת 2,630 לכנסת החמישית); התייקרות בשכר עבודה וחומרים; בבחירות לכנסת החמישית שוכנו רוב הוועדות האזוריות בבתי ספר, שכן הבחירות נערכו בתקופה של פגרת הקיץ, ואילו בבחירות לכנסת השישית היה צורך לשלם שכר דירה בעבור הדיוור של הוועדות האזוריות והתאמתו לצורכי הבחירות. תוך מהלך עבודתה של הוועדה התברר, שהתקציב המקורי לא יספיק לפעולותיה. לפיכך ביקשה הוועדה ב-11.11.1965 מוועדת הכספים של הכנסת הקצבה נוספת בסך 360,000 ל"י, והיא אושרה ב-14.11.1965; תקציבה הכולל של הוועדה הסתכם אפוא ב-2,210,000 ל"י. ההגדלה התייחסה בעיקר לסעיפים הבאים: שכר עובדים ארעיים, תחבורה והובלות, הדפסות וגייר, הדרכה, קלפיות ופרגודים וציוד משרדי לקלפיות.

החשבונות הוועדה לא סוכמו עד סוף 1965, והביקורת עליהם נמשכת. לפי סיכומי ביניים לא תנוצל התוספת שאושרה, או רק חלק ממנה ינוצל.

## המענק לרשויות המקומיות

1. משרד הפנים נותן מדי שנה למרבית הרשויות המקומיות, להוציא רשויות, המבוססות בינתר מבחינה כלכלית, מענק, המשמש להן כאחד המקורות לכיסוי תקציביהן. בעבר מומן המענק משני מקורות: מהקצבה ישירה של הממשלה, ומהכנסות מועברות למשרד הפנים — 5% מהכנסות ממס קנייה ו-42% מהכנסות מדמי רשיונות כל רכב — הנגבות על ידי הממשלה. החל בשנת 1964/65 נוסף עוד מקור מימון —  $\frac{1}{3}$  מהכנסות מס שבח מקרקעין, הנגבה אף הוא על ידי הממשלה. ברשימה הבאה מובאים נתונים בדבר מימון המענק לרשויות המקומיות (בל"י):

1963/64		1964/65		1965/66	
ביצוע התקציב למעשה לפי דו"ח החשב הכללי	התקציב	ביצוע התקציב למעשה לפי דו"ח החשב הכללי	התקציב	התקציב	מקור המימון
8,192,215	10,000,000	*25,426,700	24,000,000	28,000,000	הקצבה ישירה הכנסות מועברות:
13,393,503	11,800,000	15,944,526	15,600,000	20,000,000	5% ממס קנייה
8,645,228	9,200,000	9,963,862	10,400,000	12,000,000	42% מדמי רשיונות כלי רכב
30,230,946	31,000,000	51,335,088	50,000,000	60,000,000	ס"ה

\* לרבות עודפים מהשנה הקודמת.

נוסף על הסכומים מהמקורות הנ"ל ניתנו ליישובים חסרי מעמד מוניציפאלי מענקים מהתקציב הרגיל של משרד הפנים, מהפרט המיועד לעבודות פיתוח ביישובים שמחוץ לתחום רשות מקומית; מענקים אלה הסתכמו ב-90,000 ל"י בקירוב בשנת 1963/64, ובכ-230,000 ל"י ב-1964/65.

ב-1964/65 הוקצב סך 5 מיליון ל"י כמענק לרשויות המקומיות על חשבון הוצאותיהן לתשלום הפרשי שכר לעובדיהן, בעקבות מבצע סיווג התפקידים; מסכום זה שולם באותה שנה סך 2,922,840 ל"י.

2. חלוקת כספי המענק נעשית במספר דרכים: לרשויות מקומיות, שבתחומן נתקבלה הכנסת הממשלה ממס שבח מקרקעין, מועברת מחצית חלקו של משרד הפנים בהכנסה זו, לכל רשות בהתאם למס, שנגבה בעבור העברות מקרקעין בתחומה, ואילו המחצית השנייה מחולקת בין כל הרשויות המקומיות ביחס ישר למספר תושביהן. לרשויות מקומיות, שבתחומן נתקבלה הכנסה מרישוי כלי רכב, מועברת מחצית חלקו של משרד הפנים, לכל רשות ביחס ישר לתשלומי תושביה בעבור רישונות לכלי רכב; המחצית השנייה, וכן ההכנסה המועברת ממס קנייה, מצטרפות להקצבה הישירה של משרד האוצר למימון המענק ומחולקות לרשויות המקומיות כמענק רגיל וכמענקים מיוחדים: המענק הרגיל ניתן לרשויות המקומיות בהתאם לסיווג, הנעשה על ידי משרד הפנים, בעיקר על פי מצבן הכלכלי (ראה להלן); המענקים המיוחדים ניתנים למטרות ספציפיות, בעיקר לכיסוי גרעונות ולהקמת מבני ציבור.

בשנת 1964/65 קיבלו מענק כל העיריות והמועצות המקומיות, חוץ מבת ים, גבעתיים, חיפה, רמת גן, תל אביב-יפו ומועצה מקומית שבי ציון, שקיבלו מענק סמלי בלבד, וכן כל המועצות האזוריות ומספר מקומות חסרי מעמד מוניציפאלי. ברשימה הבאה, המתבססת על נתוני משרד הפנים, מובאת התפלגות המענקים, שחולקו לרשויות המקומיות, לסוגיהן (בל"י):

1963/64			1964/65			סוג הרשות המקומית
מתוך זה	ס"ה המענק לרבות הכנסות מועברות	מ"ה המענק רגיל	מתוך זה	ס"ה המענק לרבות הכנסות מועברות	מ"ה המענק רגיל	
מענקים מיוחדים	10,100,320	14,120,124	מענקים מיוחדים	12,500,761	25,691,632	עיריות
853,181	8,039,040	9,747,352	1,074,745	12,576,454	17,033,267	מועצות מקומיות
1,415,642	3,931,900	5,833,510	2,251,107	6,434,200	9,926,714	מועצות אזוריות
1,462,053	261,250	380,963	2,372,865	220,000	406,500	יישובים חסרי מעמד מוניציפאלי
119,713	30,081,949	3,850,589	186,500	31,731,415	53,058,113	ס"ה
14.7%	85.3%	—	5,885,217	84.4%	—	התפלגות ב-%

3. הטיפול במתן מענקים נתון במשרד הפנים בידי היועץ הכספי של המשרד. בשנת 1961 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי חלוקת המענק על ידי משרד הפנים (ראה דו"ח שנתי 12, עמ' 194—195). בחודשים יוני עד ספטמבר 1965 נערכה ביקורת חוזרת ומקיפה על סדרי מתן המענקים לרשויות המקומיות.

## מענק רגיל

המענק הרגיל מחולק לרשויות המקומיות על בסיס מצבן הכלכלי, הכספי והחברתי, בהתאם למספר תושביהן, ותוך התחשבות מיוחדת באפשרויותיהן להטיל מסים ובהרכב האוכלוסייה שבתחום שיפוטן. הביקורת, שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה ב-1961, העלתה, שמשרד הפנים אמנם קבע מרכיבים לסיווג הרשויות המקומיות, אך לא גיבש את הכללים לשקלולם. בשנת 1962 עיבד המשרד נוסחה חשבונית לשקלול המרכיבים, שעל פי תוצאותיה צריך היה להיקבע הסיווג של כל אחת מהרשויות בדרגות א'—י' של הדירוג, כשדרגה א' מסמלת רשות מבוססת, ודרגה י' — רשות חלשה מאוד. החל בשנת 1963/64 השתמש המשרד בנוסחה שנקבעה ובכללים נוספים, שחלו על סוגי רשויות מסוימות — יישובי עולים ומועצות אזוריות — לצורך קביעת הדירוג ומתן המענק.

— בכללים לסיווג הרשויות קבע המשרד, שיישובי עולים יסווגו בדרגה אחת יותר נמוך, מכפי שמתקבל על פי הנוסחה. המשרד לא קבע כללים להגדרת היישובים, שיש לראותם כיישובי עולים, ואף לא התבסס בתחום זה על היישובים, שהוכרו על ידי שר הפנים כיישובי עולים, בהתאם לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938. אין רשימה מוסמכת של יישובים, שיש לראותם כיישובי עולים, וגם בתיקים המנוהלים במשרד לגבי הרשויות לא ניתן היה למצוא אסמכתאות או הנמקות בעניין זה. בדיקה מסורגת העלתה שלוש מועצות מקומיות, ש"הוועדה המשרדית לעיירות פיתוח" הגדירה אותן כיישובי עולים, שלא סווגו בהתאם לעקרון שנקבע.

— המועצות האזוריות מסווגות בדרגות ו'—י' לפי סיווג, שנקבע תוך מגע עם ארגון לפני שנים מספר. כיוון שבמשך השנים הוקמו מועצות אזוריות חדשות ויש להניח, שמצבן הכלכלי היחסי של המועצות האזוריות השתנה, עמד משרד מבקר המדינה על הצורך בבדיקה ובקביעה מחדש של סיווג זה (ראה גם להלן).

— התחשיב הראשון של סיווג העיריות והמועצות המקומיות, שנערך לצורך מתן המענק בשנת 1963/64, התבסס על נתונים סטטיסטיים וכספיים, שהתייחסו לשנת 1961/62, ועובדו על ידי הלשכה למחקר מוניציפאלי של המשרד. על אף העובדה, שמאז חלו בתחום זה שינויים ניכרים ברשויות השונות, לא נאספו עד לסוף 1965 נתונים חדשים בצורה שיטתית, ולא נערך חישוב חדש ומעודכן לצורך סיווג הרשויות. בשנת 1964/65 אמנם שונה הסיווג של 18 רשויות, אולם דבר זה לא נעשה בדרך של שימוש בנוסחה שנקבעה ועל בסיס נתונים עדכניים יותר, אלא מתוך התחשבות באורח כללי בשינויים, שחלו במצבן הכספי.

משרד מבקר המדינה ערך בדיקת מדגם על סיווג 26 רשויות מקומיות, בהסתמך על הנוסחה, שנקבעה על ידי משרד הפנים, והנתונים, שעובדו על ידי המחלקה למחקר מוניציפאלי שבו.

— בשנת 1963/64 נקבעה רק לחמש מתוך 26 הרשויות, שסיווגן נבדק, דרגה המתאימה לחישוב שעל פי הנוסחה. בשנת 1964/65 שונה סיווגן של עשר רשויות, אולם אף בשנה זו רק לגבי שבע רשויות התאים הסיווג למתקבל על פי הנוסחה. ההפרש בדירוג היה לגבי 13 רשויות בדרגה אחת, 3 רשויות בשתי דרגות, ו-3 רשויות בשלוש דרגות. מסתבר אפוא, שהמשרד לא סיווג את הרשויות המקומיות בחלק גדול של המקרים הלכה למעשה, תוך שימוש מדויק בנוסחה שנקבע.

המשרד הסביר, שלא עלה בידו עד כה להביא לתיאום מלא בין גובה המענק, שניתן לרשויות המקומיות השונות בעבר, לבין המענק, המגיע להן על פי הנוסחה שקבע, במיוחד כשהיתה הקפאה בשיעורי המסים, שהטילו הרשויות המקומיות, אולם הוא מתקדם בהדרגה בכיוון הרצוי, עוד הסביר המשרד, שבמקרים רבים היה צורך להביא בחשבון לגבי הרשויות נתונים שונים, שלא השתקפו בנוסחה שנקבעה. משרד מבקר המדינה עמד על כך, שאחוז הרשויות המקומיות, שבהן היו סטיות מהדירוג, הוא גדול. המדובר הוא בחלוקת סכומים ניכרים מתקציב המדינה כעזרה לרשויות המקומיות, ולפיכך היה ראוי, שהחלת הכללים, שנקבעו בתחום זה, תתבסס על נתונים בדוקים ומעודכנים, שישתקפו בצורה ברורה במסמכי המשרד. במקרים שבהם מתבססת הקצבת מענק על שיקולים שונים מאלה שבכללים, רצוי היה לציין במפורש את העובדה ואת הנימוקים בהחלטה על האישור.

### מענקים מיוחדים

בהתאם לדברי ההסבר להצעת התקציב ניתנים מענקים מיוחדים למספר רשויות, שמצבן הכספי קשה במיוחד, לאיזון תקציביהן. ממסמכי המשרד מתברר, שהמענקים המיוחדים ניתנו למטרות רבות ומגוונות, כגון: לכיסוי גרעון ואיזון התקציב, לקליטת עולים, לקייטנות, להשתתפות בשירותים דתיים, לכיסוי נזקי שטפונות ובצורת, ולהקמת בתי ספר, מועדוני נוער, מפעלי הנצחה, בתי כנסת וישיבות.

בשנת 1963/64 ניתנו מענקים מיוחדים ל-104 רשויות מקומיות, בסך כולל של 3,850,589 ל"י, שהיוו 14.7% מכלל המענקים, שניתנו לרשויות המקומיות באותה שנה. ב-1964/65 ניתנו מענקים מיוחדים ל-124 רשויות מקומיות, בסך כולל של 5,885,217 ל"י, שהיוו 15.6% מכלל המענקים, שניתנו באותה שנה.

בהתאם לנוהל, שהתגבש במשרד הפנים, לגבי הטיפול בבקשות של הרשויות המקומיות לקבלת מענקים מיוחדים, על הרשויות להגיש את הבקשות לממונים על המחוזות, ועל אלה להעבירן ליועץ הכספי במשרד הראשי, בצירוף חוות דעת (ראה גם דו"ח 14, עמ' 352). ההחלטה הסופית בעניין מתן מענק מיוחד נתונה בידי שר הפנים. משרד מבקר המדינה בדק את סדרי הטיפול באישור המענקים ל-57 רשויות מקומיות, מהן 13 עיריות, 27 מועצות מקומיות ו-17 מועצות אזוריות.

— המשרד נותן מענקים מיוחדים לכיסוי גרעונות, שנוצרו בתקציביהן של רשויות מקומיות בסוף השנה. לפי הסביר המשרד ניתנים מענקים אלה בהתחשב בגודל הגרעון וסיבותיו, סיווג הרשות וכיוצא באלה, אולם לא הומצאו למשרד מבקר המדינה אסמכתאות, שלפיהן ניתן היה לקבוע את החישובים, שעליהם התבסס משרד הפנים בקביעת היקף ההשתתפות בכיסוי הגרעונות.

— חלק ניכר מהמענקים המיוחדים ניתנים לביצוע פרויקטים ולרכישת ציוד על ידי רשויות מקומיות או מוסדות שבתחומן וכיוצא באלה. כשמדובר במשימה, שרשות מקומית מבצעת אותה, מתפקידם של הממונים על המחוזות לבדוק את העלות ולעקוב אחר הביצוע. לא כן הדבר כשמדובר בביצוע משימות על ידי מוסדות תוך קבלת מענק ממשרד הפנים. במקרים אלה אין המשרד נוהג לעמוד על קבלת אסמכתאות, כגון הערכה כספית בדבר עלות הקמת האובייקט והיקפו, ואינו דורש דיווח בדבר הביצוע.

ב-1958 החליטה הממשלה, לשם עידוד התיירות, לפטור תיירים מתשלום היטל סעד על הוצאותיהם בבתי מלון ואירוח. כדי לפצות את הרשויות המקומיות, שנפגעו במיוחד מפטור זה, נוהג משרד הפנים להעניק להן מענקים מיוחדים. היקף המענקים האלה מובא ברשימה דלהלן, (בל"י):

השנה	מספר הרשויות, שקיבלו את המענק המיוחד	הסכום הכולל
1958/59	10	98,700
1959/60	5	110,000
1960/61	6	135,000
1961/62 עד 1964/65 (בכל שנה)	6	125,000

החלטת ועדת השרים לענייני כלכלה ממאוס 1958 בנדון, קבעה: "שר האוצר ושר הפנים יקבעו במשותף שיעור הפיצוי הכספי, אשר יינתן לרשויות מקומיות מסוימות, אשר הכנסותיהן יפחתו בשיעור ניכר, כתוצאה מביטול היטל הסעד על תיירים...". בעקבות החלטה זו הקציב משרד האוצר סך 100,000 ל"י למענק מיוחד זה. לצורך קביעת הרשויות, שתיהנינה מהמענק והיקפו, קיבל משרד הפנים בשנת 1958 מהחברה הממשלתית לתיירות נתונים לגבי 17 רשויות מקומיות, שבתחומן קיבלו בתי מלון מהחברה הטבות בקשר לאכסון תיירים. המשרד קבע מענקים ל-10 רשויות בלבד בשנת 1958/59, ובמשך השנים אף קטן מספרן של הרשויות, שקיבלו מענק. כמה מהרשויות המקומיות, שאינן מקבלות את המענק, פנו במשך הזמן למשרד הפנים, ציינו את ההפסדים הנגרמים להן עקב מתן הפטור לתיירים וביקשו לקבל מענק כזה, אך נענו בשלילה.

— בתיקי המשרד לא נמצאו חישובים והנמקות בדבר קביעת הרשויות, שתיהנינה מהמענק, ובדבר השינויים, שחלו בו במשך הזמן. נוכח התקופה הארוכה, שעברה מאז אישור המענקים, והיקפם המצומצם, הצביע משרד מבקר המדינה על כך, שיש מקום לשקול, אם אין לבטלם כמענקים מיוחדים ולכלול אותם במסגרת המענק הרגיל.

הביקורת דנה עם המשרד על ניהול המסמכים הקשורים בחלוקת המענקים: מן הצורך, שמסמכי המשרד והתיקים המנוהלים במשרד לגבי כל רשות מקומית ישקפו בצורה ברורה ומלאה את כל החישובים הקשורים בקביעת סיווגה של כל רשות, לצורך קבלת המענק הרגיל, ושהתיקים יכללו את כל ההתכתבות והאסמכתאות הקשורים במתן המענקים המיוחדים.

\*

בהנחיות, שהוציא שר הפנים לראשי הרשויות המקומיות בסוף ינואר 1966 בדבר ההכנה של תקציביהן לשנת 1966/67, ציין השר, כי בדעת המשרד לערוך חישוב מחדש של חלוקת המענקים לרשויות המקומיות, תוך התחשבות בשינויים, שיחולו במצבן

מאז החישוב האחרון. עוד קבע השר, כי על הרשויות לא להביא בחשבון, בהכנת אומדן הכנסותיהן, אפשרות של קבלת מענקים או מלוות מיוחדים ממשרד הפנים, לאיוון תקציבן.

## מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות

מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות הוקם כיחידה במשרד הפנים במאי 1962, ופעולתו מתבססת על הוראות צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב—1962. הצו חל על המועצות המקומיות והאזוריות, אך על העיריות עוד לא הוחלו הוראות דומות. בסוף 1965 היו בטיפולו של המינהל 112 מועצות מקומיות, שהעסיקו כ-5,000 עובדי תקן, ו-47 מועצות אזוריות, עם 1,300 עובדי תקן.

מטרת הקמתו של המינהל — לפי דברי שר הפנים בכנסת בנאומו על תקציב משרדו לשנת 1962/63 — הייתה להביא לאחידות בסדרי ניהול חבר העובדים של הרשויות המקומיות השונות ובתנאי עבודתם. כצעד ראשון הטילה הנהלת המשרד על המינהל את התפקידים הבאים: לאשר תקני כוח אדם לרשויות המקומיות; להסדיר קבלת עובדים על פי מכרזים ולקבוע כללים בתחום זה; ולפקח על ביצוע הוראות הצו, והוראות נוספות, שנתקבלו על פיו, על ידי הרשויות המקומיות. המינהל ממלא אפוא תפקיד מרכזי בניהול כוח האדם ברשויות המקומיות — אם כי בחלק מהתחומים בלבד — בדומה לתפקידה של נציבות שירות המדינה בענייני ניהול כוח האדם במשרדי הממשלה. בראש המינהל, הנמצא בירושלים, עומד עובד בכיר של משרד הפנים, ומלבדו הועסקו במינהל ב-1964/65 5 עובדים. התקציב באותה שנה הסתכם ב-50,000 ל"י, בקירוב, והוא נועד להוצאות מינהליות בלבד.

באמצע 1965 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות על פעולותיו מאז הקמתו.

### ועדת מינהל שירות העובדים

בהתאם לסעיף 3 שבצו מינה שר הפנים את "ועדת מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות". הודעה בדבר המינוי פורסמה ב"רשומות" באוקטובר 1962 (ילקוט הפרסומים 966 מיום 11.10.1962). הוועדה מונה תשעה חברים — ראש מינהל השירות, חמישה נציגים של רשויות מקומיות ושלושה נציגי ציבור — ותפקידיה העיקריים הם לקבוע כללים בענייני קבלת עובדים, ולדון ולהחליט בתקן של רשויות מקומיות, במידה שראש מינהל השירות לא אישר אותו על דעתו. הוועדה קבעה תקנון המסדיר את דרכי עבודתה; לפי התקנון עליה להתכנס לפחות אחת לחודש.

— עד לסוף 1965 התכנסה הוועדה 14 פעם בלבד. 8 פעמים בשנת 1962, 4 פעמים ב-1963 ופעמיים ב-1964; ב-1965 לא התקיימה כל ישיבה של הוועדה. המשרד הסביר, שחלק מחברי הוועדה היו עסוקים במבצע הסיווג של עובדי הציבור, ועצם מבצע זה השפיע על מהלך הפעולה בהכנת התקנים. ההתכנסות הבלתי סדירה של ועדת המינהל לא איפשרה לה לסיים את הטיפול במספר תחומים הנוכחים בצו ולקבוע כללים לגביהם, כגון בדבר מינוי עובדים, כשיש קרבת משפחה עם עובד הרשות או עם חבר מועצתה;



בדיקות רפואיות של מועמדים למשרות, והגשת המלצה לשר בדבר מקרים ותנאים לעשיית חוזה מיוחד.

### **אישור תקנים**

אחד התפקידים החשובים של המינהל הוא לאשר תקנים לכוח אדם ברשויות המקומיות. המינהל התחיל למלא תפקיד זה לקראת שנת 1963/64, ועד לסיום הביקורת אושרו תקנים לשנים 1963/64 ו-1964/65.

אישור תקנים, כדי שלא יהיה פורמאלי גרידא, מחייב, שהאישור יתבסס על נתונים כמותיים בדבר עומס העבודה בכל מקרה ועל נורמות ביצוע בכל תחום ותחום. לגבי שירותים ממלכתיים מסוימים — במיוחד סעד וחינוך — נקבעו, על ידי משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, נורמות ביצוע לעובדים המועסקים בתחומים אלה. בתחילת פעולתו אף אסף המינהל נתונים כמותיים לגבי הרשויות המקומיות שבטיפולו, כגון גודל האוכלוסיה ושטח השיפוט, והיקף השירותים העיקריים, שהרשויות מספקות אותם.

— נתברר, שנסיון לנחח את הנתונים שנאספו ולבסס עליהם מסקנות לגבי כוח האדם הנדרש בכל רשות, בכל תחום, הוא משימה גדולה מלבצעה בבת אחת. לכן אושרו התקנים לשנים 1963/64 ו-1964/65 בדרך של משא ומתן עם כל רשות מקומית על בסיס המצבה או התקן הקיימים ועל הצעות שינויים, שנתקבלו ממנה, ותוך התייעצות עם הממונים על המחוזות. מינהל שירות העובדים אף לא השתמש בנורמות, שנקבעו על ידי המשרדים הנוגעים בדבר לביצוע שירותים ממלכתיים, כשנקבעו התקנים לתפקידים בתחומים אלה, במסגרת התקנים ברשויות המקומיות השונות.

### **קבלת עובדים**

צו הרשויות המקומיות (שירות העובדים) קובע הוראות כלליות בדבר דרכי קבלת עובדים. הוראות מפורטות, המסדירות תחום זה, נקבעו על ידי ועדת מינהל השירות במאסר 1963, והן הוצאו על ידי המשרד כהוראות לרשויות המקומיות, ביוני 1963. מטרתן של ההוראות היא להבטיח קבלת עובד רק לאחר בדיקת הצורך במילוי המשרה ועל פי מכרז ובחינות. בהתאם לנתוני המינהל נתקבלו מרשויות מקומיות שונות, עד לאמצע 1965, כ-650 בקשות למילוי משרות, מהן אושרו כ-600 בקשות.

— מהנתונים ומהמסמכים, שעמדו לרשות הביקורת במינהל שירות העובדים, מתברר, שבמספר ניכר של רשויות מקומיות התקבלו עובדים בסטייה מההוראות שנקבעו: ללא ידיעת המינהל, בלי שהצורך במילוי המשרה יאושר על ידי המינהל, ללא קיום מכרז וועדת בחינה באותם מקרים שזה נדרש, ולעתים מחוץ לתקן שאושר, או בדרגות גבוהות מאלה שנקבעו בו. בהתאם לסעיף 26 לצו המועצות המקומיות (שירות העובדים) ניתן לנקוט צעדים, אם מתקבל עובד ברשויות המקומיות שלא בהתאם להוראות הצו. המשרד יצטרך בעתיד לשקול נקיטת צעדים במקרים בולטים מסוג זה.

### **טיפול ברשויות המקומיות של יישובי בני המיעוטים**

כעת הקמתו של מינהל שירות העובדים היה שוני בין הרשויות המקומיות של בני המיעוטים לבין שאר הרשויות המקומיות בעניינים הקשורים לניהול כוח אדם, מעמד העובדים ותנאי עבודתם (כגון בדבר התנאים הסוציאליים). עקב זאת, ונוכח מצבן הכספי

הירוד של רשויות המיעוטים, החליט המשרד לא לשלבן מיד בסדרי העבודה, שנקבעו לניהול כוח האדם ברשויות העבריות. עם זאת נערכה עבודת הכנה בתחום זה, תוך כוונה להביא לשילובן המלא במועד יותר מאוחר.

בסוף 1964 החליטה הנהלת המשרד להפעיל את הוראות הצו גם על הרשויות המקומיות של בני המיעוטים. בהתאם לכך הוחל בטיפול בהכנת תקנים בעבור רשויות אלה. לפני אישור התקנים דנה בהם, באמצע שנת 1965, ועדה מייעצת, שמונתה על ידי סגן שר הפנים ושהייתה מורכבת מראש מינהל שירות העובדים, נציגים של מרכז השלטון המקומי והסדרות הפקידים, וכן שני נציגים של ראשי רשויות מקומיות של בני המיעוטים. הפעולות סוכמו באוגוסט 1965, ובאותו חודש נמסרו התקנים המאושרים של 35 רשויות מקומיות של בני המיעוטים לראשיהן. בעקבות אישור התקנים אף הופעלו לגבי רשויות בני המיעוטים, בספטמבר 1965, ההסדרים הכלליים, שנקבעו בדבר קבלת עובדים על פי מכרזים.

### דיווח ופיקוח

פיקוח על ניהול חבר העובדים ברשויות המקומיות, בהתאם להוראות הצו, מחייב מעקב סדיר מצד המשרד. ניתן לקיים את המעקב בדרך של קבלת דו"חות שוטפים ושל ביקורת במקום.

— בהתאם להוראות מינהל שירות העובדים, על הרשויות המקומיות להעביר לו אחת לשנה, לאחר אישור התקן, דו"ח על מצבת העובדים, ערוך לפי מתכונת התקן, ולדווח באופן שוטף במשך השנה על קבלת עובדים. התברר, שדו"חות על עניינים אלה לא נתקבלו באופן סדיר. המינהל מצדו לא נקט צעדים לקבלת הדו"חות הדרושים, כך שלא היו לו ידיעות ונתונים מלאים על תוצאות מכרזים שפורסמו, על מילוי משרות וכיו"ב. לדוגמה: מתוך כ-600 המשרות, שהבקשות למלואן אושרו, לא היו במינהל, בעת הביקורת, נתונים וידיעות בנוגע ל-210 משרות בדבר מילוי למעשה.

מטבע הדברים, אין בכוחו של חבר העובדים המצומצם במינהל שירות העובדים לערוך ביקורת שיטתית ברשויות המקומיות על דרכי ניהול כוח האדם בהן. בתחום זה יכול היה המינהל להיעזר בעובדים של מינהלי המחוזות ושל המחלקה לביקורת ברשויות המקומיות של המשרד, הנמצאים במגע שוטף עם הרשויות המקומיות.

— המינהל לא הסדיר מגע תקין וקבוע בינו לבין יחידות אלה: לא נקבעה תכנית ביקורת שיטתית ברשויות המקומיות השונות, בתחום הגדון, ומינהל שירות העובדים לא קיבל באורח שיטתי דו"חות על כל רשות ורשות בדבר דרכי ניהול כוח האדם בה, ואפילו לא לגבי מידת ההתאמה שבין מצבת כוח האדם לבין התקן שאושר. מדצמבר 1964 התחיל המינהל במעקב מרוכז אחר מילוי משרות ברשויות המקומיות, שהצורך בהן אושר, אולם מחוסר ידיעות מעודכנות לא היה המעקב שלם.

\*

המינהל הוקם לצורך קביעת מסגרת מחייבת בתחום, אשר הסדרתו והפיקוח עליו על ידי השלטון המרכזי חשובים. ממנו יכולה לצמוח תועלת רבה לרשויות המקומיות, כולל

תמיכה במאמצייה להשתית את ניהול כוח האדם שלהן על יסודות בריאים. אולם המינהל אורגן על בסיס צר מדי למילוי תפקידו, ובמשך זמן ניכר אף לא עמד בראשו ממונה בתפקיד מלא. ועדת מינהל השירות, שהיא סמכות חשובה ליד המינהל, לא הופעלה די הצורך. במצב זה עשה המינהל פעולות מספר בנושאים חשובים שבטיפולן, אך עוד לא הצליח להשתלט על התפקיד בכללותו. יש אפוא צורך, שהנהלת משרד הפנים תתן דעתה על ארגון המינהל ברמה התואמת את תפקידו החשוב.

## מתן שירותים על פי חוק האזרחות

התפקידים העיקריים המוטלים על משרד הפנים, על פי חוק האזרחות, תשי"ב—1952, הם: לקבוע, מבחינת האזרחות, את מעמדם של תושבי הארץ, לרבות תושבים הנמצאים בחו"ל; לתת תעודות המעידות על אזרחות ישראלית; לטפל בענייני התאזרחות, בהצהרות ויתור על אזרחות ישראלית ובהצהרות רצון לא להיות אזרח ישראלי. תפקידים אלה מבוצעים במשולב על ידי לשכות העלייה והמרשם שבמינהלי המחוז והמחלקה לעלייה ולאזרחות שבמשרד הראשי. קבלת שירותים על פי חוק האזרחות, תוך תקופה קצרה ככל האפשר, נודעת לה, לעתים קרובות, חשיבות רבה מבחינת המבקש, כגון בענייני מעמד אישי, קבלת עבודה וקבלת פיצויים מחו"ל. בינואר ובפברואר 1965 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת במחלקה לעלייה ולאזרחות על מתן השירותים האמורים, ובמיוחד תוך שימת לב ליעילות מתן השירותים.

### בירורי מעמד מבחינת חוק האזרחות

פניות לבירור מעמד, מבחינת האזרחות, מתקבלות במשרד הפנים בעיקר מהגורמים הבאים: השירות הקונסולארי הישראלי בחו"ל; הסוכנות היהודית, לשם בדיקה אם אנשים המגיעים לארץ הם עולים או אזרחים החוזרים אליה; ותושבי הארץ — במיוחד לצורך הגשת תביעות לקבלת פיצויים מחו"ל. פניות אלה מחייבות לעתים טיפול במשרד הפנים תוך מגע עם היחידה לביקורת בגבולות שבמשטרת ישראל. ניתוח תהליך העבודה בתחום זה העלה, שבדרך כלל דרושים לטיפול יעיל במשרד הפנים כ-15 יום, להוציא מקרים, שבהם יש צורך בבירורים מיוחדים.

— בדיקה מסורגת של הטיפול ב-70 מבין 400 פניות מסוג זה, שנתקבלו בתקופה ינואר—אוקטובר 1964, העלתה, שתוך 15 יום נגמר הטיפול ב-14 פניות, תוך 16—30 יום ב-9 פניות נוספות, ואילו הטיפול ביתר הפניות נמשך מחודש ועד שלושה חודשים ואף למעלה מזה.

העיקוב במתן השירות הוא תוצאה מהשהיות בשלבי טיפול שונים: השגת ידיעות ממספר מקורות בזה אחר זה, במקום במקביל, והשהיות בסיכום החומר, שכבר נתקבל, אף כשלא היה צורך בהחלטות עקרוניות. עוכבו במשרד גם פניות, שכל טיפול המשרד בהן לא היה אלא להפנותן לכתובת אחרת, כגון קונסוליה ישראלית בחו"ל.

### התאזרחות

בהתאם לחוק מותנית התאזרחות באישורו של שר הפנים. הבקשה להתאזרחות מוגשת ללשכה לעלייה ולמרשם הקרובה למקום מגוריו של המבקש; לאחר בירורים שונים