

משרד הפנים

פעולות ביקורת

במשרד הראשי וביחידת הסמך נציבות הכבאות וההצלה נבדקו הפעולות למילוי התפקידים שהוטלו עליה, ובעיקר ההיערכות לכיבוי דליקות ומניעתן בעת רגיעה ובשעת חירום וניהול הכספים, הציוד וכוח האדם.

במינהל לכספים ותקציבים, במינהל לשלטון ומינהל מקומי ובמחוזות נבדקו תהליכי הפיקוח על רשויות מקומיות, דרכי התערבות המשרד בחריגות, והליכי הפעלת הסמכות לפזר מועצה מקומית נבחרת.

במינהל האוכלוסין ובלשכות המרשם בירושלים ובנתניה נבדקו הסדרים לקבלת הקהל המבקש לקבל מסמכי רישום ותעודות לסוגיהן.

שירותי הכבאות וההצלה

ריכוז ממצאים

שירותי הכבאות וההצלה פועלים על פי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959. שר הפנים מופקד על ביצוע החוק ואצל מסמכויותיו לנציב כבאות והצלה.

המבנה הארגוני של שירותי הכבאות נבחן במהלך כ-15 שנה בידי ועדות שונות, ונתקבלו החלטות ממשלה להסב את שירותי הכבאות המוניציפליים למערך כבאות והצלה ארצי. עד מועד סיום הביקורת לא הסתיים הטיפול בהכנת הצעת החוק לרשות כבאות ארצית.

במרבית שירותי הכבאות הרכב הייעודי מיושן מאוד; בכמה שירותי כבאות הושבתו כלי רכב למשך פרקי זמן ארוכים, בשל הצורך בתיקונים ובשל הקושי להשיג חלקי חילוף.

נציבות הכבאות וההצלה לא קבעה סדרי עדיפות לבניית תחנות כבאות על פי רמות הסיכון של האזורים שבתחום אחריותן, ולא קבעה לאלו תחנות כבאות יינתן תגבור בציוד ובכוח אדם על פי האפיונים המבצעיים שקבעה.

תקן כוח האדם ברשויות הכבאות אינו תואם את הדרישות שקבע משרד הפנים; תקן זה גם אינו מאויש במלואו בשירותי הכבאות: תחנות כבאות אחדות מאוישות בשני כבאים בלבד למשמרת, ואחרות פועלות רק בחלק משעות היממה בשל מחסור בכוח אדם. אי-מילוי התקן עלול להשפיע על היכולת המבצעית של רשויות הכבאות.

רשויות הכבאות אינן ממצות את מלוא הסמכויות שהעניק להן החוק לאכיפת ההוראות למניעת דליקות.

סקר שעשתה הנציבות מצביע על קיומם של 463 חדרי לימוד במערכת החינוך המוגדרים מבנים מסוכנים ודליקים; אף על פי כן הם עדיין משמשים כיתות לימוד.

בשירותי הכבאות חסרים אמצעים מתאימים לטיפול מהיר בשריפות יער, ובעיקר כלי רכב בעלי הנעה קדמית; אף שניתוח לקחי שריפות העלה, שיש צורך באמצעים אלה לצמצום הנוזקים משריפות יער.

לא נעשתה בדיקה כלכלית מלאה של עלות ההפעלה והמימון של מסוקי חיל האוויר כסיוע לכיבוי שריפות יער בהשוואה לחלופות קיימות.

על פי החוק, על אוצר המדינה לממן סכום שהוא מחצית מסך כל אומדני ההוצאות שאישר שר הפנים לכלל רשויות הכבאות. חלוקת סכום ההשתתפות הכולל של משרד הפנים בין רשויות הכבאות אינה נעשית על פי קריטריונים אחידים וברורים.

חלק ניכר מפעולות נציבות כבאות והצלה מומן תוך סטייה מהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

נציבות הכבאות וההצלה הוקמה כיחידת סמך של משרד הפנים, בלא חשב משלה, ונוהלה בלא פיקוחו של חשב משרד הפנים.

בנציבות הועסקו עובדים במספר משרות גדול במידה ניכרת מזה שנקבע בחוק התקציב. רוב העובדים הועסקו באמצעות איגוד ערים אזור ראשון לציון (שירותי כבאות), שלא על פי התנאים הנהוגים בשירות המדינה.

חשבונות הנציבות נוהלו בידי איגוד ערים אזור ראשון לציון (שירותי כבאות) שלא על פי סדרי בידוק ובקרה נאותים, כנדרש ביחידות ממשלתיות, ושלא על פי דרישות החוק והתקנות.

בתיקי הנציבות לא היו אסמכתאות בדבר אישור שר הפנים על הקמת הקרן לחידוש משק הרכב בשירותי הכבאות. הקרן לא העבירה למשרד דיווח כספי, ואף המשרד לא קיים פיקוח ומעקב על ניצול הכספים בה.



על פי חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959 (להלן - החוק), מופקדים שירותי הכבאות וההצלה על כיבוי דליקות, מניעתן או מניעת התפשטותן, וכן על הצלת נפש ורכוש. שירותי הכבאות פועלים כשירותים מוניציפליים. ברחבי הארץ פועלות 24 רשויות כבאות: 20 מהן מאוגדות באיגודי ערים לכבאות ו-4 הן יחידות כבאות עירוניות (להלן - רשות כבאות). האחריות לביצוע החוק מוטלת על שר הפנים, ובידו סמכות להתקין תקנות בכל העניינים הנוגעים לביצועו.

בשנת 1991 טיפלו רשויות הכבאות בכ-38,000 אירועים, מהם כ-18,000 אירועי שריפות וכ-20,000 אירועים של חילוץ והצלה, כמו: חילוץ אחרי תאונות דרכים, חילוץ ממפולת, שאיבת מים ופריצת דלתות; ב-1992 טיפלו רשויות הכבאות בכ-44,000 אירועים, מהם כ-22,600 אירועי שריפות וכ-21,400 אירועים של חילוץ והצלה. היקף האירועים בשנת 1992 היה גדול ב-17% מאשר בשנת 1991. בכמות השריפות היתה עלייה בשיעור של כ-28% ואילו באירועים אחרים היתה עלייה של כ-7%. העלייה הגדולה ביותר במספר האירועים היתה בתחומיהם של איגודי הערים

לכבאות: אזור באר שבע, אזור בית שמש, אזור גליל מערבי, אזור עמק יזרעאל ואזור טבריה.

על פי החוק, על אוצר המדינה לשאת במימון מחצית מאומדני ההוצאות שאישר שר הפנים לשירותי הכבאות. יתרת התקציב ממומנת בידי הרשויות המקומיות המרכיבות את איגודי הערים.

משרד הפנים (להלן - המשרד) מבצע את התפקידים המוטלים עליו באמצעות נציבות הכבאות וההצלה (להלן - הנציבות). הנציבות הוקמה באפריל 1989 כיחידת סמך שלו, במקום יחידת מפקח כבאות ראשי שהיתה במשרד. לנציבות מונה נציב כבאות והצלה (להלן - הנציב), ונקבעו לה שמונה תקני כוח אדם. אלה תפקידי הנציבות: להנחות את רשויות הכבאות ולפקח עליהן; לאשר תקני כוח אדם; לקבוע כללים לקבלת כבאים לרשויות הכבאות; לאשר סידורי עבודה ומשמרות; להמליץ למשרד על סכומי השתתפותו בתקציבי הפיתוח להקמת תחנות כבאות ולרכישת רכב ייעודי; להפעיל את בית הספר הארצי לכבאות ולהכשיר כבאים וקצינים. כמו כן על הנציבות לטפל בהסדרים הדרושים למעבר שירותי הכבאות המוניציפליים הקיימים לרשות כבאות ממלכתית לכשתקום (ראה להלן).

בחודשים מארס - אוגוסט 1993 עשה משרד מבקר המדינה, לסירוגין, ביקורת בנושא שירותי הכבאות וההצלה. הביקורת נעשתה במשרד הפנים ובנציבות. בדיקות השלמה נעשו בשירותי הכבאות בעיריות ירושלים ותל אביב-יפו; ובאיגודי ערים לשירותי כבאות אזור בית שמש, אזור חיפה, אזור ראשון לציון ואזור רחובות. במסגרת הביקורת נסקר המבנה הארגוני של שירותי הכבאות, ונבחנו ההיערכות המבצעית לטיפול בדליקות בעת רגיעה ובשעת חירום; הפעילות למניעת דליקות; הטיפול בשריפות יער; תקצוב שירותי הכבאות, סדרי ניהול הכספים וארגון כוח האדם והציוד. כמו כן נבדקו היערכות הנציבות למילוי התפקידים שהוטלו עליה, ובעיקר - הצעדים שנקטה הנציבות לקראת המעבר של רשויות הכבאות לרשות ממלכתית, והניהול הכספי שלה.

המבנה הארגוני של שירותי הכבאות

שירותי הכבאות וההצלה פועלים כשירותים מוניציפליים; והם מאורגנים, כאמור, ב-24 רשויות כבאות. בתחומה של כל רשות כבאות פועלת תחנת כיבוי ראשית שבה יחידת מטה, שירותי מינהלה, שירותים למניעת דליקות ושירותי כיבוי והצלה. נוסף על כך פועלת בתחומה של כל אחת מהן לפחות תחנת משנה אחת על פי גודל תחום השיפוט של רשות הכבאות. כיום פועלות ברשויות הכבאות 24 תחנות כיבוי ראשיות ו-39 תחנות משנה. במקצת רשויות הכבאות בעיקר ביישובים קטנים המרוחקים מהתחנה הראשית יש גם נקודות כיבוי, שיש בהן צוות כיבוי אחד בלבד או צוות חלקי; בכמה מהן בחלק משעות היממה ובכמה אף בחלק מימות השנה; נוסף על כך יש ביישובים חקלאיים נקודות כיבוי המופעלות בידי כבאים מתנדבים.

בשל התפתחות התעשייה, שינוע כמויות גדולות של חומרים דליקים ומסוכנים בכבישי הארץ, והקמת בניינים רבי-קומות המשלבים מגורים, משרדים ומרכזים מסחריים, התרבו סיכוני האש, היקפם ועצמתם, והתעורר הצורך לבחון מחדש את המבנה הארגוני ואת הפריסה המבצעית של שירותי הכבאות. במהלך כ-15 שנה נבחן העניין פעמים מספר בידי גורמים ממלכתיים שונים, והוקמו לשם כך כמה ועדות.

על פי מסקנות הוועדות השונות, הומלץ להסב את מערך הכבאות וההצלה ממערכת שירותים מוניציפליים למערכת של שירות כבאות ממלכתי אחד, שבו יהיו מטה ארצי ושישה מטות מחוזיים, שתחנות הכיבוי יהיו יחידות משנה שלהם. לדעת הגורמים

המקצועיים שבחנו את מערך שירותי הכבאות, הקמת מסגרת היררכית-פיקודית, שתפעל במסגרת ארצית ולא כשירות מוניציפלי, תביא לחיסכון בהוצאות הקיימות במבנה הנוכחי, שכן בכך יאוחדו פונקציות מינהליות נפרדות, תתאפשר המרת משרות מינהליות לתפקידים מבצעיים ויתאפשר ניוו של עובדים וציוד בין תחנות הכיבוי על פי הצרכים המבצעיים.

על בסיס המלצות אלה נתקבלו שלוש החלטות ממשלה לשינוי חוק שירותי הכבאות כלהלן:

במאי 1986 החליטה הממשלה להסב את שירותי הכבאות לשירות כבאות ארצי; מועד הקמתו של השירות נקבע ליוני 1987. בעקבות החלטת ממשלה זו, הכין משרד הפנים את הצעת חוק שירותי כבאות והצלה, התשמ"ט-1988, שעל פיה יועברו עובדי רשויות הכבאות לשירות המדינה; לכך לא הושגה הסכמת משרד האוצר. באפריל 1989 הוקמה, כאמור, נציבות כבאות והצלה, ובכך למעשה יושמה חלקית החלטת הממשלה האמורה.

באפריל 1992 החליטה הממשלה להציע תיקון לחוק שירותי הכבאות ולהסמיך את שר הפנים להקים איגוד ערים ארצי לכבאות שיאוגדו בו כל רשויות הכבאות במסגרת השלטון המקומי; ועובדיהן ימשיכו להיות עובדי הרשויות המקומיות.

במארכ 1993 החליטה הממשלה לבטל את החלטתה משנת 1992 בדבר הקמת איגוד ערים ארצי ולהסמיך את שרי הפנים והאוצר, בתיאום עם שר המשפטים, להכין הצעת חוק לרשות ממלכתית לכבאות והצלה. עד תחילת 1994, לא הסתיים הטיפול בהכנת הצעת החוק.

פריסת תחנות הכבאות

1. סעיף 4(2) לחוק מונה בין חובותיה של רשות כבאות את החובה "לרכוש להתקין ולהחזיק במצב תקין את הציוד והמתקנים הדרושים ליחידת הכבאים למילוי תפקידיה וכן את מעון היחידה וריהוטו".

תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה-1964, קובעות את סוגי ציוד הכיבוי שעל רשות הכבאות להחזיק. בתוספת לתקנות נקבעו חמישה סוגי תחנות כיבוי ולכל סוג של תחנה נקבעו מספר כלי הרכב הדרושים בה וייעודם.

הועלה, שתחנות הכיבוי לא מוינו על פי הסיווג המפורט בתוספת לתקנות; לא נקבע לאיזה סוג שייכת כל תחנה, וממילא לא נקבעו לתחנות תקני הציוד הנדרשים על פי התקנות. מאחר שעברו כ-30 שנה ממועד התקנת התקנות, והתרבו סיכוני האש, היקפם ועצמתם, על המשרד לבחון את התקנות מחדש ולהתאימן לצרכים שהשתנו במהלך שלושת העשורים האחרונים.

2. באוקטובר 1991 מינה הנציב ועדה להכנת תכנית ארצית לתחנות כבאות, שייקבעו בה התנאים הדרושים להקמת תחנות כבאות ופריסתן, באופן שיאפשר הגעת כוחות הכיבוי למקום האירוע בפרק זמן סביר (כ-10 דקות), וייקבע דירוג לתחנות הכבאות על פי רמת הסיכון וצפיפות האוכלוסייה באזורים שבהם הן מצויות.

בינואר 1993 הגישה הוועדה את מסקנותיה לנציב. הוועדה הכינה תכנית אב לתחנות כבאות, ובה תוארו המאפיינים המבצעיים של כל אחד מסוגי התחנות, דהיינו - מה אמורה לכלול תחנת כבאות ראשית, ומה אמורה לכלול תחנת כבאות משנית. הוועדה המליצה, שדירוג התחנות יתבסס על המצב הקיים של תחנות הכבאות וכן על התכנית העתידית להקמת רשות כבאות

ארצית שיש בה שישה מחוזות; התחנות הראשיות הקיימות יישארו תחנות ראשיות, ושש מהן יהיו צמודות למפקדות מחוזיות; יתר תחנות הכבאות הקיימות ייחשבו תחנות משנה ויוספו להן האמצעים הדרושים. כמו כן המליצה הוועדה להוסיף 28 תחנות משנה על 39 תחנות המשנה הקיימות. על פי הפריסה המוצעת נגזרו בידי הוועדה צוותי כוח האדם וצורכי ההצטיידות ברכב ובציוד.

לאחר שהוגשו המלצות הוועדה, מן הראוי היה שהנציבות תקבע מהו התקציב הרב-שנתי שיידרש לרכישת הציוד ולהעסקת העובדים, ועל פי אילו סדרי עדיפות ייבנו תחנות הכבאות הנוספות - אילו תחנות חדשות יוקמו ומתי, ואילו תחנות יתוגברו בציוד ובכוח אדם. עד מועד סיום הביקורת לא נעשה הדבר.

איחוד מערך הכבאות

עקב מלחמת המפרץ הועלה הצורך לבחון מחדש את הגנת העורף ואת דרכי פעולתם של שירותי החירום. אחד הלקחים שהופקו היה שקיומם של שני מערכי כבאות - אזרחי בימי רגיעה וצבאי בשעת חירום - מקשה על הפעלה יעילה של מערך הכבאות בשעת התקפה על האוכלוסייה בעורף, בעיקר כיוון שיחידות הכבאות הצבאיות מאוישות באנשי מילואים, ואלה אינם מנוסים דיים בפעולות כיבוי והצלה. כמו כן פיקוד העורף של צה"ל (להלן - פיקוד העורף) עומד מול 24 רשויות כבאות הפועלות על פי צרכים מקומיים ולא בהיבט כלל ארצי. דבר זה מקשה על ניווד כוחות הכיבוי בשעת הצורך.

במסגרת עבודת מטה משותפת, שנעשתה במהלך שנת 1992, בין פיקוד העורף לבין הנציבות, נבחן תרחיש איום של תקיפת העורף בעת מלחמה. במסגרת התרחיש נבחנו, בין היתר, אירועים בהיקפים שונים, זמני תגובה, זמן הביצוע של פעולות כיבוי והצלה והבטחת אתרים מפני פריצה מחודשת של אש. הפתרון שהציע פיקוד העורף, ושהתקבל גם על דעת הנציבות, היה לאחד את שני מערכי הכבאות למערך אחד, שיפעל הן בזמן רגיעה והן בשעת חירום במסגרת אזרחית; בשעת חירום ירותק מערך הכבאות האזרחי לתחנותיו, ועובדיו לא יגויסו ליחידות המילואים השונות. מערך זה יתוגבר באנשי מילואים וברכבי כיבוי שברשות צה"ל, ויהיה כפוף לפיקוד העורף. במהלך הדיונים הוכנו תכניות לפריסה של תחנות הכבאות ולהתאמתן לפריסה של פיקוד העורף. כן הוצעו תקנים לכוח האדם הנדרש, לרכב ולציוד אחר. להערכת הגורמים המקצועיים בנציבות ובפיקוד העורף, איחוד מערכי הכבאות - האזרחי והצבאי - יש בו פתרון למכלול הקשיים העומדים לפני שירותי הכבאות היום; כך יושג תגבור של המערך האזרחי בכוח אדם ובציוד צבאי, המופעל כיום רק בשעת חירום; הפריסה המבצעית תיעשה על פי אזרחי הסיכון, ויקוצר זמן התגובה; כוח האדם יוכשר ויאומן בצורה אחידה וברמה מקצועית גבוהה.

אף שהוכנו תכניות לאיחוד מערך הכבאות האזרחי והצבאי, עד מועד סיום הביקורת לא הוחל ביישומן.

הנציבות הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי במבנה הארגוני הנוכחי אין אפשרות מעשית לאחד 20 איגודי ערים ו-4 עיריות, כשכל גוף כזה הוא למעשה גוף עצמאי; וכי עם הקמת הרשות יהיה אפשר לעשות את האיחוד. בתשובתו מינואר 1994 ציין פיקוד העורף, כי "נבחנת הצעה הנמצאת בשלבים מתקדמים לאיחוד מערכת הכיבוי האזרחית עם מערך הכיבוי הצה"לי וזאת באמצעות העברת אמצעים וכוח אדם במסגרות של יחידות מחוץ לסדר הכוחות, למערך הכיבוי האזרחי. עד לחקיקת חוק נציבות הכבאות והקמת מחוזות כיבוי במסגרת הנציבות, לא ניתן למסד איחוד זה בתקנות" (עוד בעניין זה, ראה בדוח זה, בפרק "מערכת הביטחון - היערכות פיקוד העורף").

כוח האדם ברשויות הכבאות

1. עובדי רשויות הכבאות הם עובדים של איגודי ערים ומחלקות עירוניות. על פי החוק, אחת מחובותיה של רשות כבאות היא להחזיק בתחומה יחידת כבאים לפי תקן שיקבע שר הפנים. לעניין זה התקין שר הפנים את תקנות שירותי כבאות (מינוי והעסקה של כבאים), התשכ"ט-1969, ותקנות שירותי כבאות (הדרגות והתקן של יחידות כבאים), התשל"ו-1976.

בשנת 1989 הכין משרד הפנים "תכנית אסטרטגית", שקבעה שעד שנת 1992 יש להשלים את תקן המשרות ברשויות הכבאות ל-1,260 משרות. במהלך השנים השתנה התקן, וב-1993 נקבע שיהיו בו 1,200 משרות.

מנתוני הנציבות עולה שבמועד הביקורת היו במצבת כוח האדם ברשויות הכבאות 1,139 כבאים בלבד. עוד עולה מנתוני הנציבות, שבתחנות כבאות אחדות - ירוחם, מצפה רמון, שדרות, יקנעם, קרית ארבע ואריאל - מצבת כוח האדם מצומצמת, ומשום כך אי אפשר להפעיל אותן ברציפות במשך כל שעות היום והלילה. תחנות כיבוי אחרות, למשל תחנות הכיבוי בחצור, בצפת, בזכרון יעקב, בבית שאן, במגדל העמק, ביהוד ובראש העין, מאוישות בצוות מצומצם - בכל משמרת שני כבאים בלבד. יצוין, כי הנציבות קבעה שבכל משמרת יהיה צוות של שלושה כבאים לפחות.

2. תקנות שירותי כבאות (העסקת כבאים במשמרות), התשמ"א-1981, קובעות כי לא תעסיק רשות כבאות כבאי במשמרת העולה על שמונה שעות עבודה, אלא אם כן נתן שר הפנים היתר מיוחד לכך. התברר, כי סדרי העבודה הנהוגים ברשויות הכבאות אינם אחידים: רק במספר קטן של רשויות כבאות נהוגה עבודה במשמרות של שמונה שעות עבודה; ברוב רשויות הכבאות נהוגה עבודה במשמרות של 12 שעות עבודה ו-24 שעות מנוחה, ואף במשמרות של 24 שעות עבודה ו-48 שעות מנוחה, דבר המנוגד לתקנות האמורות.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ציינה הנציבות, כי העסקת הכבאים במשמרות של יותר משמונה שעות עבודה אינה מאפשרת איוש משרות במלואן על פי התקן המאושר, בשל העלות הכספית הכרוכה בכך. עוד ציינה הנציבות, כי "הסכמי השכר המאפשרים העסקת כבאים במשמרות של יותר משמונה שעות עבודה הם הסכמים היסטוריים שנחתמו עוד לפני התקנת התקנות".

יוצא אפוא, שהעסקת הכבאים במשמרות של יותר משמונה שעות עבודה כרוכה בתשלום גבוה יותר לכבאים בעד העבודה בשעות הנוספות, וכדי לאפשר תשלום בעד שעות נוספות נאלצות רשויות הכבאות שבהן נהוגה עבודה במשמרות ארוכות לצמצם באיזו תקני כוח האדם שלהן, ולהעסיק עובדים במספר קטן מן הדרוש על פי התקן. עבודה במשמרות ארוכות עלולה גם להשפיע לרעה על רמת הכוונות של הכבאים שעבודתם מחייבת דריכות ועירנות במשך כל שעות היום והלילה.

לדעת מבקר המדינה, אין להשלים עם מצב שגוף ציבורי פועל בניגוד לתקנות.

רכב וציוד בשירותי הכבאות

רוב כלי הרכב ברשויות הכבאות משמשים לטיפול בסוגים שונים של דליקות ואירועים אחרים, וכלולים בהם רכבי מים, רכבי קצף, כלי רכב עם סולמות ורכבי חילוץ והצלה (להלן - כלי רכב ייעודיים). רכישת כלי הרכב הייעודיים אמורה להיות ממומנת מתקציב משותף של המשרד,

כהשתתפות בפעולות הרשויות המקומיות, ושל הרשויות המקומיות, על פי אישור הנציבות. הרכישות נעשות על פי חוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972.

בתכנית האסטרטגית שהכין, כאמור, משרד הפנים לשנים 1989 - 1992 קבע המשרד, כי להשלמת מצבת כלי הרכב הייעודיים בכל רשויות הכבאות נדרשים עוד 70 כלי רכב, כך שבשנת 1992 היא תעמוד על 380 כלי רכב.

במועד הביקורת, כארבע שנים ממועד הכנת התכנית האסטרטגית, רק 286 מבין 419 כלי רכב שהיו ברשויות הכבאות היו כלי רכב ייעודיים; היתר היו רכבי פיקוד, שירותים ומינהלה.

עוד עולה מנתוני הנציבות לראשית שנת 1993, כי כלי הרכב הייעודיים שבשימוש רשויות הכבאות מיושנים מאוד; כמחצית ממצבת כלי הרכב הייעודיים הם בגיל 15 שנה ומעלה: 63 מהם (כ-22%) בגיל 16 עד 20 שנה, ו-77 מהם (כ-27%) בגיל יותר מ-20 שנה. שאר כלי הרכב (146) הם בגיל פחות מ-15 שנה. רכבי כיבוי ישנים יש בייחוד באיגודי ערים לכבאות של האזורים בית שמש, גליל מערבי, איילון, בני ברק ובשירותי הכבאות בעיריית ירושלים. כמו כן עלות תחזוקתם של רכבי הכיבוי הישנים גדולה מאוד, שכן הם זקוקים לתיקונים רבים ולשיפוץ כולל של מנועים או מכלולים אחרים. בשל כך, ועקב העדר חלקי חילוף מתאימים אצל הספקים בארץ, מספר ניכר של כלי רכב כאלה מושבתים במשך פרקי זמן ארוכים.

הנציבות הודיעה למשרד מבקר המדינה, כי הבעיות התקציביות אינן מאפשרות מתן פתרון הולם מייד. עם זאת, במהלך שנת 1993 נוספו לרשויות הכבאות 9 רכבי כיבוי חדשים ועוד 3 רכבי כיבוי נמצאים בשלבי בנייה. הנציבות הודיעה, כי בספטמבר 1993 היא פרסמה מכרז לבניית 24 רכבי כיבוי. כמו כן הסבירה הנציבות, כי השקעות בתיקון כלי רכב ישנים נבחנות בקפידה; ובמועד הביקורת החליטה הנציבות על השבתת 17 כלי רכב ייעודיים שגילם יותר מ-20 שנה.

לדעת מבקר המדינה, על משרד הפנים להכין תכנית רב-שנתית מפורטת לשיפוץ כלי הרכב הקיימים ולהצטיידות בכלי רכב חדשים, ולכלול אותה בתקציב הפיתוח של המשרד ובתקציבי הפיתוח של רשויות הכבאות.

מניעת דליקות

היערכות למניעת דליקות היא חיונית ויש בה כדי למנוע אבידות קשות בנפש ונזקים חמורים ברכוש. מנתוני הנציבות עולה, כי במהלך שנת 1992 נספו בשריפות 17 בני אדם ו-199 נפגעו, מהם 23 פגיעות קשות.

על פי החוק, תפקידה של רשות כבאות הוא להבטיח, לקיים ולתאם את כל הסידורים הדרושים למניעת דליקות וכיבוי. כמו כן על רשות כבאות לקבוע, בכפוף לתקנות שהתקין שר הפנים, סידורי כבאות במוסדות, במפעלים ובבניינים גבוהים, לפקח על ציודם, ולדאוג שסידורי הכבאות במקומות האלה יהיו מתאימים לסידורי הכבאות הנהוגים אצלה.

בשנים 1971 - 1972 התקין שר הפנים תקנות בדבר ציוד כיבוי בבתי מגורים, בבתי חולים, בבתי ספר, בבתי תפילה, בבתי עינוג, בבניינים מסחריים, בבתי מלון, במחסנים ובמפעלי תעשייה או מלאכה. בשנת 1986 התקין השר תקנות בדבר ציוד כיבוי במוזיאונים. כן הותקנו, על פי סעיף 35 לחוק, תקנות שירותי הכבאות (אספקת מים וברזי כיבוי), התשל"א-1971,

המחייבות את הרשויות המקומיות לספק לרשויות הכבאות מידע על רשת המים ועל כרזי הכיבוי שבתחומיהן וכן לשמורם ולתחזקם במצב תקין.

ממונה למניעת דליקות ארצי בנציבות מופקד על גיבוש נהלים לנקיטת אמצעי בטיחות למניעת דליקות ועל הפצתם לרשויות הכבאות, וכן על עריכת ימי עיון והדרכה לרשויות הכבאות ולעובדי מוסדות ומפעלים בתחום מניעת דליקות. הפעילות למניעת דליקות ברשויות הכבאות נעשית באמצעות המדור למניעת דליקות. תפקידי המדור הם לבדוק תכניות בנייה ותוספות בנייה, להשתתף בדיוני הוועדות לתכנון ולבנייה, לעשות ביקורת למניעת דליקות במפעלים, במוסדות ובאתרי התקהלות, ולהדריך עובדים של מוסדות ומפעלים בכל הקשור להתגוננות מפני אש.

על פי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, נציג של רשות כבאות שתחומה כולל את תחום הוועדה המקומית, שהוא בעל הכשרה מקצועית בתחום מניעת דליקות, יוזמן דרך קבע לדיונים של ועדת המשנה, ותהיה לו דעה מייעצת בעניינים הנוגעים לשריפות. על פי החוק, רשויות הכבאות נדרשות, כאחד מהתנאים למתן היתר בנייה, לחוות את דעתן על תכניות בנייה, על פי פנייה של יזמים או לפי דרישה של ועדות התכנון והבנייה, לקבוע סדרים למניעת דליקות ולהציג את אמצעי הבטיחות הדרושים.

משרד מבקר המדינה בדק את טיפול הנציבות בכמה נושאים בתחום מניעת דליקות. להלן הממצאים:

1. **אמצעי בטיחות למניעת דליקות במוסדות ובמפעלים:** תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי), התשכ"ה-1964 (להלן - התקנות), קובעות, כי על רשות כבאות לעשות מזמן לזמן ביקורת במוסדות ובמפעלים, כדי לבדוק אם נעשו בהם סידורי כבאות נאותים, ואם ציוד הכיבוי שברשותם מספיק ומתאים לדרישות רשויות הכבאות; נתברר לרשות כבאות, כי סידורי הכבאות של מוסד או מפעל אינם מספיקים, או שהציוד לכיבוי דליקות שברשותם אינו מספיק או שאינו מתאים למפרט המופיע בתוספת לתקנות - עליה להודיע על כך לממונה על המחוז שבמשרד הפנים שבתחומו נמצא המוסד או המפעל וכן למשטרה.

על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - חוק רישוי עסקים), רשאי שר הפנים להתקין לעסקים טעוני רישוי, או לסוגים מהם, תקנות להבטחת סידורים נאותים למניעת דליקות וכיבוי, ולחייב אותם להחזיק שם ציוד, מתקנים וחומרים לכיבוי דליקות. על פי התקנות, רשות כבאות מוסמכת להורות לבעל נכס או למחזיק בנכס להתקין ציוד, חומרים ומתקנים המשמשים לכיבוי דליקות. המפר סידורי כבאות שנקבעו בידי רשות כבאות צפוי לעונשים הקבועים בחוק.

הביקורת העלתה, כי רשויות הכבאות עושות ביקורת במוסדות ובמפעלים שבתחומה, אך יש מוסדות ומפעלים שלמרות דרישות חוזרות ונשנות של רשויות הכבאות להתקנת ציוד ואמצעי כיבוי אינם נוקטים את האמצעים הדרושים למניעת דליקות. החוק מסמיך את רשות הכבאות להציב אמצעי כיבוי במקרקעין שלא הוצבו בהם אמצעי כיבוי, ולגבות מבעל הנכס את כל ההוצאות הכרוכות בכך, אולם התברר, שרשויות הכבאות אינן מפעילות סמכות זו. כמו כן התברר, שמשרד הפנים לא השתמש בסמכויות האכיפה המוקנות לו, בחוק רישוי עסקים, בעניין מניעת דליקות. משרד הפנים ורשויות הכבאות גם לא יזמו הליכים פליליים לפי החוק או לפי חוק רישוי עסקים נגד המפירים.

2. **אמצעי בטיחות למניעת דליקות באתרי קרוונים:** אתרי קרוונים רבים אוכלסו בלא שהיו בהם אמצעי הבטיחות הדרושים למניעת דליקות. לטענת רשויות הכבאות, הן

לא שותפו בשלבי התכנון של אתרי הבנייה לעולים, ורק כאשר התבקשו הרשויות המקומיות לתת אישור לאכלוס המבנים, עמדו רשויות הכבאות על הסיכונים ועל הצורך בהתקנת אמצעי בטיחות באתרים אלה (ראה דוח שנתי 42, עמ' 236 - 237).

בספטמבר 1991 מינה הנציב ועדה מקצועית, בהשתתפות נציגים ממשד הבינוי והשיכון ומהנציבות, לבחינת אמצעי בטיחות חלופיים למערכות כיבוי אש אוטומטיות שרשויות הכבאות דרשו כאמצעי בטיחות למניעת דליקות באתרי הקרוונים, ולקביעת מרחקי בטיחות בין המבנים. הוועדה בחנה את סכנת הדליקות בקרוונים ובדקה אפשרויות הנדסיות לביטול הצורך בהתקנת מערכות לגילוי אש ומתזים אוטומטיים. הוועדה הגיעה למסקנה, כי הקרוונים אינם עמידים בפני אש ונשרפים בתוך חצי שעה לכל היותר. כמו כן ציינה, כי לא נמצא פתרון טכני חלופי שיבטל את הצורך בהתקנת מערכות כיבוי אש אוטומטיות במבנים אלה.

הועלה, שרשויות הכבאות והנציבות התריעו פעמים רבות לפני גורמים שונים על ליקויים באמצעי הבטיחות ועל העדר ציוד חיוני למניעת דליקות באתרי הקרוונים, אך עד מועד סיום הביקורת, למרות דרישות חוזרות ונשנות של רשויות הכבאות, לא ננקטו האמצעים הנדרשים. רק במספר מועט של אתרים נוספו אמצעי כיבוי, אך אין בהם כדי לספק את הנדרש (עוד על אמצעי בטיחות למניעת דליקות באתרי הקרוונים, ראה בפרק "אתרי דיור זמני", עמ' 615).

בנובמבר 1993 הודיע משרד הבינוי והשיכון למשרד מבקר המדינה, כי החליט לפנות את כל אתרי הקרוונים והמגורונים עד סוף שנת 1995, וכי באתר הקרוונים בנחל בקע בבאר שבע הפינוי כבר החל. לדעת משרד מבקר המדינה, אף שכבר הוחל בפינוי הקרוונים, יש לשקול נקיטת צעדים מיידיים לצמצום סכנת הדליקות באתרי הקרוונים עד לפינויים הסופי.

3. **אמצעי בטיחות למניעת דליקות בבתי מלון:** בבתי מלון רבה סכנת הדליקות, שכן יש בהם ריכוז גדול של ציוד - תקרות אקוסטיות, רהיטים, שטיחים וכד' - העשוי מחומרים דליקים, ובשעת שריפה עלולים האש והעשן להתפשט במהירות אל חדרי הבניין דרך מערכת התעלות שבו.

תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי מלון), התשל"ב-1972, קובעות, כי בכל בית מלון חייב המחזיק בו או בעליו, לרכוש או להשיג ציוד כיבוי ולהתקין את ציוד הכיבוי לפי הוראות רשות הכבאות. בתוספת לתקנות האמורות מפורט הציוד הנדרש שיש להתקין בכל בית מלון, על פי רמת הסיכון ועל פי גודלו, וכן המקום שבו יותקן הציוד.

(א) עוד בספטמבר 1992 מינה הנציב ועדה פנימית לגיבוש אמות מידה לקביעת בתי המלון שיחויבו, במסגרת תנאים נוספים לרשיון העסק, להתקין מערכות כיבוי אש אוטומטיות. בעקבות סיכום עבודת הוועדה, התקיימו דיונים בין הנציבות לבין התאחדות בתי המלון בישראל בעניין האמצעים הדרושים למניעת דליקות בבתי מלון. הוסכם, שבהתחשב בצורך בתכנון פרטני לכל בית מלון ובעלויות הכרוכות בכך, יחויבו כל בתי המלון להשלים את התקנתן של מערכות כיבוי האש האוטומטיות עד סוף 1996.

(ב) בינואר 1993 עשתה הנציבות סקר בנושא אמצעי בטיחות למניעת דליקות בבתי המלון בארץ. ממצאי הסקר הצביעו על כך שב-59 מבין כ-300 בתי מלון שנסקרו יש בעיות חמורות של בטיחות, שכן לא ננקטו בהם האמצעים הדרושים למניעת דליקות, והם פועלים בלא אישורן של רשויות הכבאות. עוד עולה מהסקר, כי 24 מבין בתי המלון האמורים לא פעלו לפתרון בעיות הבטיחות בהם, למרות דרישות חוזרות ונשנות של רשויות הכבאות, וכי חסרים בהם אמצעים לכיבוי דליקות כמו: גלאי עשן, מעברי מילוט, מערכות כריזה, תאורת חירום, וציוד כיבוי בסיסי אחר (על מצב הבטיחות בבתי מלון, ראה ברוח שנתי 41, עמ' 482 - 484, ובדוח זה בביקורת מעקב בנושא "רישוי שירותי תיירות והפיקוח עליהם", עמ' 669).

לאחר סיום הביקורת הודיעה הנציבות, כי רוב בתי המלון סיימו לבצע את הסידורים הנדרשים או הגישו תכניות לביצוע דרישות רשויות הכבאות, ונקבע להם לוח זמנים לביצוע; רשויות הרישוי נתנו לבתי המלון האמורים רישון עסק זמני עד להשלמת הסידורים.

4. **אמצעי בטיחות למניעת דליקות בבתי ספר:** תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי ספר), התשל"ב-1972, קובעות, כי בכל בית ספר חייבים בעליו או המחזיק בו לרכוש או להשיג ציוד כיבוי, להתקינו ולהחזיקו במצב תקין לפי הוראות רשות הכבאות. בתוספת לתקנות פורט הציוד שיש להתקין: ברזי כיבוי סביב בית הספר, גלילוני כיבוי בכל מפלס, מטפי כיבוי וכד'.

מוסדות חינוך אינם נכללים ברשימת העסקים טעוני הרישוי הכלולה בהוראות חוק רישוי עסקים, לכן לא מוטלת על רשות הכבאות החובה לעשות בהם ביקורת ולחוות דעה בדבר עמידתם בדרישות הבטיחות הנוגעות למניעת דליקות; ביקורות תקופתיות בבתי ספר נעשות ביזמתן של רשויות הכבאות ועל פי סדרי עדיפויות שהן קובעות לעצמן.

סקר שעשתה הנציבות בסוף 1992 מצביע על קיומם של 463 חדרי לימוד במערכת החינוך במגזר היהודי המוגדרים מבנים מסוכנים ודליקים; אף על פי כן הם עדיין משמשים כיתות לימוד. בדוח שנתי 42 הובאו נתונים על מספרם של חדרי לימוד דליקים ומסוכנים במגזר הערבי¹.

התברר, שכבר בהצעת תקציב הפיתוח למוסדות חינוך שהכין המינהל לפיתוח מערכת החינוך לשנת הכספים 1989, ואשר הוגשה למנהל הכללי של משרד החינוך והתרבות באוקטובר 1988, יועדו כ-8.2 מיליון ש"ח להחלפת 70 כיתות ששכנו במבנים דליקים, ו-1.8 מיליון ש"ח לשיפוץ מנע במבנים דליקים (בלא פירוט מספר הכיתות). רק כשנה לאחר מכן, בדצמבר 1989, הכין משרד החינוך והתרבות תכנית תלת-שנתית להחלפת מבנים דליקים. בתכנית נקבע, שבמהלך השנים 1990 - 1992 ייבנו 210 חדרי כיתות חדשים, כדי שישמשו במקום חדרי הלימוד הדליקים, וישופצו 182 כיתות לימוד שרמת הסיכון בהן גבוהה. עד מועד סיום הביקורת לא מומשה התכנית האמורה, ואלפי תלמידים ממשיכים ללמוד במבנים שסכנת הדליקות בהם גדולה.

משרד החינוך הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הכין בשיתוף משרד האוצר תכנית תלת-שנתית להחלפת חדרי הלימוד הדליקים, והיא אמורה להתממש החל בשנת 1994.

5. **אמצעי בטיחות למניעת דליקות במבנים גבוהים:** תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי מגורים), התשל"ב-1972, חלות על מבני מגורים של ארבע קומות לפחות. התקנות קובעות, כי המחזיק במבנה או בעליו חייבים לרכוש או להשיג ציוד כיבוי ולהתקינו לפי הוראות רשות הכבאות, וכי ציוד הכיבוי יוחזק במצב תקין בכל עת, לפי הוראות רשות הכבאות. הציוד הנדרש מצוין בתוספת לתקנות, אולם רשות הכבאות רשאית להוסיף לרשימה ציוד נוסף.

בחודשים דצמבר 1990 עד פברואר 1991, נעשה מטעם שירותי הכבאות בירושלים סקר שהקיף מדגם של 150 בנייני מגורים גבוהים, והוא הצביע על ליקויים בכ-85% מהבניינים; בעיקר על העדר אמצעי כיבוי, כמו ברזי כיבוי, גלילוני כיבוי, תאורת חירום ופתחי עשן. בעקבות הסקר הובאו הליקויים שהועלו לידיעת ועדי הבתים והוצעו פתרונות, אך לא נעשה כל מעקב אחר ביצוע ההמלצות. בחודשים ינואר - מאי 1988 נעשה סקר דומה בכ-700 מבנים גבוהים

¹ ראה דוח שנתי 42, עמ' 425 - 427.

ורבי-קומות בתל אביב. במבנים אלה היו כ-22,000 דירות המאכלסות קרוב ל-70,000 תושבים. הסקר העלה, שבכ-80% מהמבנים היו ליקויי בטיחות, וכי בהוצאה ממוצעת של כ-90 ש"ח לדירה (במחירי 1988) אפשר לתקן את מרביתם. כדי לעשות בדיקות חוזרות בשנת 1989 נדרש תקציב נוסף של כ-80,000 ש"ח, אך העירייה לא הקציבה סכום זה, ומשום כך לא נעשה מעקב אחר ביצוע הדרישות שהועלו במסגרת הסקר האמור. בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין משרד הפנים, כי סקר דומה ביצעו גם רשויות הכבאות בחיפה ובגבעתיים.

על אף הממצאים החמורים שהועלו בסקרים, לא הורתה הנציבות לרשויות הכבאות לדווח לה על תיקון ליקויי הבטיחות שהועלו בסקרים, ואף לא יזמה ביצוע סקרים כאלה גם למרחביהן של שאר רשויות הכבאות. פעילות כזו היה בה כדי לתרום גם להגברת מודעות הציבור לצורך בנקיטת אמצעים למניעת דליקות.

הכנסות מתשלומים בעד שירותי כבאות

תקנות שירותי הכבאות (תשלומים בעד שירותים), התשל"ה-1975 (להלן - התקנות), קובעות את חובת התשלום בעד שירותים שנתנה רשות כבאות. בתוספת לתקנות נקבעו סוגי השירותים - שירותי עזרה וכיבוי, חוות דעת של מומחה וביקורת ציוד - שחלה עליהם חובת תשלום, ושיעורי התשלום בעד שירותים אלה. התשלום בעד שירותי עזרה וכיבוי נקבע על פי עלות השירות, דהיינו - עלות הציוד שהופעל, החומרים שהשתמשו בהם ומשך השימוש בציוד. שיעור התשלום בעד מתן חוות דעת של מומחה ובעד ביקורת ציוד כיבוי במקרקעין נקבע לפי שטח המקרקעין במטרים רבועים. נמצא, כי יש מקבלי שירות המסרבים לשלם לרשויות הכבאות עבור ביקורת ציוד, בטענה שמדובר בשירות שנכפה עליהם. לטענתם התשלום הנדרש מהם ושנקבע לפי השטח הנבדק במטרים רבועים, אין לו הצדקה בהתחשב בפעולות שנעשו בבדיקת ציוד הכיבוי ובזמן שהושקע בה. באוגוסט 1991, בעקבות תלונות שהתקבלו בנציבות בעניין זה, דנה הנציבות בהיבטים המשפטיים של גביית תשלומים בעד השירותים שנתונות רשויות הכבאות. בחוות דעת משפטית שהוגשה לנציב צוין, כי התקנות האמורות לקיות בניסוחן ואינן מחייבות תשלום בעד ביקורת ציוד, כיוון שהנבדק אינו "מקבל שירות" כהגדרתו בתקנות, וכיוון שביקורת ציוד אינה "פעולת כיבוי שנעשתה להגנתו, להצלתו או להצלת בני משפחתו" כלשון התקנות. כן הודגש בחוות הדעת, כי מעבר לבעיה הטכנית "הסכום הנדרש הינו חמסני ובלתי סביר, ללא כל יחס לזמן המושקע בביקורת".

בשל ריבוי התלונות בנושא, מינה הנציב באוגוסט 1992 ועדה שתפקידה היה לבחון את עניין גביית התשלומים בעד השירותים שנתונות רשויות הכבאות ואת הצורך לשנות או לתקן את התקנות בעניין זה. הוועדה סיכמה את עבודתה באפריל 1993 והמליצה לשנות את התקנות. עד מועד סיום הביקורת לא שונו התקנות, וגביית התשלום בעד ביקורות וחוות דעת של מומחה עדיין נעשית על פי התקנות הקודמות, שחוקיותן מוטלת בספק.

הטיפול בשריפות יער

בתחילת הקיץ, בחודשים מאי - יוני, פורצות שריפות יער רבות. הצמחייה שעלתה בעקבות הגשמים ביערות, בשטחים פתוחים ובשטחי מרעה מתייבשת במועד זה, ועלולה להתלקח במהירות ולגרום להתפשטות שריפות על פני שטחים נרחבים. על פי נתוני הקרן הקיימת לישראל (להלן - קק"ל), בשנת 1992 אירעו 1,028 שריפות ביערות, בחורשות, בשטחי מרעה ובמטעים שכילו שטח של כ-65,500 דונם. בשנת

1993 אירעו 893 שריפות והן כילו כ-71,000 דונם. מקצת השריפות שאירעו בשנים האחרונות נגרמו מהצתות שנעשו בידי גורמים עוינים.

מלבד הנזקים לנוף ולערכי טבע גורמות שריפות כאלה גם נזק כלכלי ניכר, שכן שיקום האתרים שנשרפו כרוך בהוצאות גדולות; יש נזקי שריפות שאין להם תקנה, ויש ששיקום האתרים שנשרפו נמשך שנים רבות. בתנאי מזג אוויר מסוימים עלולות שריפות יער להתפשט במהירות רבה מאוד. כדי למנוע את התפשטות שריפה ולטפל ביעילות בכיבוייה, על הגורמים ברשות הכבאות להגיע לידי הערכת מצב מהירה. רשויות כבאות שבתחומיהן שטחים המועדים לפורענות, כאמור, חייבות לפעול בשיתוף עם הגורמים המתאימים בקק"ל; ברשות שמורות הטבע; ברשות הגנים הלאומיים ובמינהל מקרקעי ישראל.

1. ביוני 1988, בעקבות גל שריפות שהיה בארץ, מינה ראש הממשלה ועדת היגוי בין-משרדית והטיל עליה לרכז ולתאם את הטיפול בכל הקשור לשריפות ביערות, בחורשות ובשטחים פתוחים (להלן - הוועדה לשריפות יער)². הוועדה דנה, בין היתר, בלקחי השריפות שאירעו באותה שנה, בעיקר בגליל בגולן ובעמק הירדן, והעריכה את הנזק הישיר משריפות אלה ב-15 - 20 מיליון ש"ח (במחירי 1988). הוועדה ציינה, שלא היו בידיה נתונים על היקף הנזקים שנגרמו בשל שריפות של בתים, של מתקנים, של עמודי טלפון, שטחים חקלאיים ועוד. כמו כן לא נכללו באומדניה ההפסדים של אלפי ימי עבודה שנגרמו למאות המשתתפים בפעולות הכיבוי, והעלויות של השימוש בציוד ושל שכר העבודה לכבאים ולעובדי קק"ל.

בסוף 1988 מינתה הוועדה לשריפות יער ועדת משנה מטעמה בראשות נציג של שירותי כבאות ובהשתתפות נציגים של חיל האוויר, של מינהל התעופה האזרחית ושל הג"א. על ועדת המשנה הוטל לבחון את הסוגיה של כיבוי דליקות יער וחרור מהאוויר. הוועדה דנה בעשר הצעות, שעיקרן: רכישת מטוסים ומערכות למטוסים אלה או חכירתם לפרקי זמן קצובים; שימוש במטוסי ריסוס המצויים במדינה; רכישת אביזרים מתאימים לסוגים של מטוסים ומסוקים הנמצאים בשימוש חיל האוויר ובתעופה האזרחית. לאחר בדיקת ההצעות המליצה הוועדה על פתרונות מספר, ובהם שכירת שירותים של מטוסי ריסוס קלים המטילים כ-1,000 - 1,500 ליטר מים, ושעלות שעת הטיסה שלהם היא כ-3,000 ש"ח. כן המליצה הוועדה על כיבוי באמצעות מסוקי יסעור הנושאים מכלים. עלות הרכישה של כל מכל של 5,000 ליטר הוערכה ב-25,000 דולר.

בפועל, עיקר משימות הכיבוי מן האוויר הוטלו על כתפי חיל האוויר באמצעות מסוקי היסעור שברשותו. על פי נתוני הנציבות, בשנת 1993 הופעלו מסוקי יסעור, והם ביצעו כ-100 שעות טיסה; באותה שנה הופעלו מטוסי ריסוס בכיבוי שריפות ארבע פעמים: פעם אחת באופן עצמאי ושלוש פעמים במשולב עם מסוקי חיל האוויר. על פי נתוני משרד הביטחון, עלות כיבוי האש באמצעות מסוקים משנת 1989 עד יולי 1993 הגיעה לכ-3.7 מיליון ש"ח; יצוין, כי זו היא עלות שוטפת ואינה כוללת את עלות העסקת כוח האדם ואת עלות ההון.

בעת שקיבלה ועדת המשנה את החלטותיה היו לפנייה רק נתונים חלקיים בדבר עלות הרכישה או ההפעלה של אמצעי הכיבוי מן האוויר, שכן לא היו לפנייה נתונים בדבר עלות הפעלתם של מסוקי חיל האוויר. בהעדר נתונים בדבר העלות של הפעלת מסוקי חיל האוויר, לא נעשתה בדיקה כלכלית מליאה של העלויות, לרבות בחינת דרכי המימון.

² על פי כתב המינוי היו חברי הוועדה נציגים של משרד הפנים (יור"ד), של משרד האוצר, של משרתת ישראל ושל צה"ל, של רשות שמורות הטבע, של קק"ל, של רשות הגנים הלאומיים, של מינהל התעופה האזרחית ויועץ ראש הממשלה למלחמה בטרור.

מנתוני מערכת הביטחון עולה, כי המחיר, אילו נאלצה הנציבות לשלם בעד הפעלת כל מסוק של חיל האוויר לצורך כיבוי שריפות, היו כ-70,000 ש"ח לשעת טיסה. מחיר זה יקר מאוד בהשוואה למחיר הפעלתם של מטוסים קלים לצורך כיבוי שריפות (כ-3,000 ש"ח לשעת טיסה). בדיקת העלות על סמך נתונים חלקיים בלבד, כפי שעשתה ועדת המשנה, אין די בה, שכן בהשוואה בין העלות של כיבוי שריפות באמצעות מסוקים לבין העלות של כיבוי שריפות באמצעות מטוסים קלים יש להביא בחשבון עוד גורמים רבים כגון: מהירות התגובה של המטוסים, מספר המטוסים שאפשר להזניק, מהירות הגעתם לאתר ומספר הסבכים שהם עושים בכל שעת טיסה; על פי חישובים אלה יהיה אפשר להשוות את העלות והתועלת של כמות הליטרים המוטלת לשעת טיסה ואת העלות לליטר מוטל מהאוויר.

הוועדה גם לא בחנה את תורת ההפעלה: כדאיות כיבוי שריפות באמצעות מטוסי ריסוס בשלבים הראשונים של השריפה. נוסף על כך יש להביא בחשבון שלהטלת כמות גדולה של מים מן האוויר אמנם יש השפעה רבה יותר על כיבוי השריפה, אבל עלות הדבר גדולה מאוד. מסקירה של שריפות יער שאירעו בשנים 1992 ו-1993 התברר, שהנציבות הפעילה את המסוקים רק כעבור כמה שעות ממועד פריצת השריפה, לאחר שהאש כבר התפשטה על פני שטח גדול וסיכנה חיי אדם ורכוש.

2. הביקורת העלתה, כי משרד הפנים אינו נושא בעלות של כיבוי השריפות באמצעות מסוקים של חיל האוויר; הפעולה נעשית למעשה על חשבון חיל האוויר ללא כיסוי תקציבי. במערכת הביטחון סבורים, שכיבוי שריפות מן האוויר הוא שירות שחיל האוויר מספק למשרד הפנים - שירות שיכול להינתן גם בידי גורמים אזרחיים; ושמשך הפנים, המופקד על כיבוי שריפות, צריך לכסות את עלות השירות הזה מתקציבו הוא ולהחזיר למשרד הביטחון את ההוצאות שכבר הוציא. עוד הועלה, שמשרד הביטחון פנה בעניין זה הן אל משרד האוצר והן אל משרד הפנים וביקש להסדיר את החוב האמור באמצעות חיוב תקציבי או במסגרת התחייבות חוזית לכיסוי הוצאות חיל האוויר. משרד מבקר המדינה העיר, שבהעדר חיוב תקציבי בגין הפעלת המסוקים, לא היה מה שיניע את משרד הפנים לבחון חלופות זולות יותר.

3. בחינת הטיפול של רשויות הכבאות בכמה שריפות יער העלתה, כי שריפות יער שכילו עשרות אלפי דונמים של חורש טבעי ויערות אירעו ברובן בשטחים בלתי נגישים, שטחים שרכבי הכיבוי של רשויות הכבאות לא יכלו להגיע אליהם בשל צמחייה סבוכה או עקב תנאי שטח קשים; ברוב השריפות היה צורך לבקש סיוע מרשויות כבאות אחרות, שלא כולן היו סמוכות למקום האירוע. מניתוח דוחות על ארבע שריפות יער שאירעו בשנת 1993 עולה, בין היתר, כי צוותי הכיבוי הגיעו למקום השריפה באיחור, כיוון שהמקום היה במרחק רב מתחנת הכיבוי; מסוקים הופעלו בכיבוי רק לאחר כמה שעות, כאשר היקף השריפה היה גדול; רכבי הכיבוי התקשו בשל תנאי השטח להגיע למקום השריפה, והיה צורך לפרוס קווים של צנרת מים למרחק רב. בסיכומי הלקחים של האירועים האמורים צוין, שיש צורך בהסדר עם הגורמים המתאימים, כמו רשות שמורות הטבע וקק"ל, לשם פילוס דרכים ושבילים בשמורות הטבע וביערות.

4. בכמה איגודי ערים שבתחומיהם אירעו שריפות יער רבות אין כלי רכב בעלי הנעה קדמית, המאפשרים כניסה לשטחים בעלי מבנה טופוגרפי קשה או לאזורים מיוערים. למשל: בתחום איגוד ערים אזור בית שמש אין ולו רכב אחד המתאים לטיפול בשריפות יער, אף שבשנת 1992 אירעו שם כ-300 שריפות ביערות, בחורשות ובשטחים חקלאיים; בין 15 כלי הרכב הייעודיים המצויים בתחום איגוד ערים אזור הגליל העליון, אין אפילו כלי רכב אחד המתאים לטיפול בשריפות יער, אף שבשנת 1992 אירעו שם כ-480 שריפות כאלה. מהדוח השנתי של איגוד ערים אזור אשקלון

שהוגש לנציבות עולה, כי גם שם אין רכב כיבוי המתאים לטיפול בשריפות יער ובשריפות בשטחים חקלאיים.

לדעת מבקר המדינה, על הנציבות לעשות סקר ארצי לאיתור שירותי הכבאות שבתחומיהן יש שטחים שלכניסה לתוכם בשעת שריפה דרושים כלי רכב ואמצעי כיבוי מיוחדים, ולשקול רכישת רכב ואמצעי כיבוי מיוחדים המתאימים לתנאי שטח קשים.

סדרי תקצוב ובקרה תקציבית

בשנת 1992 הוקצה לנציבות, במסגרת התקציב הרגיל של המשרד, סכום כולל של 471,000 ש"ח; במסגרת הכספים המועברים לרשויות מקומיות בתקציב הרגיל הוקצו לרשויות הכבאות, בהוראת תקציב מיוחדת, 43.7 מיליון ש"ח - השתתפות המשרד בהוצאות השוטפות של רשויות הכבאות; ובמסגרת השתתפות המשרד בתקציבים בלתי רגילים של רשויות מקומיות הוקצו לרשויות הכבאות כ-4.4 מיליון ש"ח להשקעות בבניית תחנות ורכישת כלי רכב.

על פי החוק נקבע, כי מחצית מסך כל אומדני ההוצאות של כלל רשויות הכבאות שאושרו בידי שר הפנים, תמומן מכספי תקציב המדינה. היתרה מוטלת על כתפי הרשויות המקומיות, ובתנאי שרשות מקומית אחת החברה ברשות כבאות לא תממן יותר משני שלישים מסכום ההוצאות המאושרות של רשות הכבאות שהיא חברה בה.

משרד הפנים מעביר כספים לרשויות הכבאות מהתקציב הרגיל ומתקציבים בלתי רגילים לאחר קיזוז סכומים בגין פעולות משותפות, שהמשרד שילם עבור רשויות הכבאות.

1. סך אומדן ההוצאות המאושרות בתקציב הרגיל של כלל רשויות הכבאות לשנת 1992 הסתכם בכ-133.1 מיליון ש"ח. השתתפות משרד הפנים בהוצאות אלו, במסגרת הוראת תקציב מיוחדת, היתה, כאמור, בסך של 43.6 מיליון ש"ח בלבד. מנתונים אלה עולה, כי סכום השתתפות המשרד בתקציב הרגיל באותה שנה הגיע לשליש בלבד מסך אומדן ההוצאות המאושרות. עוד עולה מנתוני הנציבות, כי הירידה בשיעור ההשתתפות הישירה של המשרד בתקציבי רשויות הכבאות החלה כבר בשנת הכספים 1984. בתשובתם למבקר המדינה הסבירו המשרד ואגף התקציבים שבמשרד האוצר, כי בפועל אוצר המדינה מממן אף יותר ממחצית ההוצאות המאושרות של שירותי הכבאות, הן בדרך של העברה ישירה בתקציב המדינה לרשויות הכבאות והן בדרך עקיפה במסגרת המענק הכללי לאיזון שהמשרד מעביר לרשויות המקומיות, והמביא בחשבון, בין היתר, את הוצאות הרשויות המקומיות עבור שירותי כבאות.

יצוין, שבדוח שנתי 43 (עמ' 517) העירה מבקר המדינה בעניין הכנסות מועברות לרשויות מקומיות, כי אין להבליע סכומים שיש להעבירם על פי חוק מיוחד בתוך המענק הכללי לאיזון.

בדיקה של סכום ההשתתפות הישירה של המשרד העלתה, שבכמה רשויות כבאות היתה השתתפות המשרד כה נמוכה עד שבפועל נאלצו רשויות מקומיות, שאינן מקבלות מענק כללי לאיזון, לממן יותר משני שלישים מסכום ההוצאות המאושרות של רשות הכבאות, וזאת בניגוד להוראות החוק.

2. ההשתתפות הישירה של המשרד בתקציבי כל רשות כבאות בנפרד נקבעת בידי הנציבות, במסגרת מגבלת התקציב השנתי ועל בסיס סכום ההשתתפות בשנה הקודמת, דהיינו - חלוקת הסכום הכולל של השתתפות המשרד בין רשויות הכבאות נעשית על בסיס סכום ההשתתפות שנקבע בזמנו, ולא על פי קריטריונים אחרים המחייבים בדיקה ועדכון מפעם לפעם.

לדעת מבקר המדינה, נוסף על הצורך בעדכון הבסיס ההיסטורי שנקבע בזמנו, על המשרד, בתיאום עם השרים הנוגעים בדבר, לקבוע קריטריונים אחידים וברורים להשתתפותו בתקציבי רשויות הכבאות.

3. כאמור, נוסף על השתתפותו בהוצאות השוטפות של שירותי הכבאות, משתתף המשרד בתקציבים הבלתי רגילים של שירותי הכבאות (להלן - התב"רים). המשרד לא עמד על קבלת נתונים על ההוצאה הכוללת של התב"רים שאושרו לרשויות הכבאות. במקצת התב"רים שהגישו רשויות הכבאות לממונה על המחוז, ושאושרו בידו, לא פורט הסכום הכולל של הרכישה כנדרש בחוק, אלא רק סכום השתתפות המשרד ברכישה.

בהעדר ריכוז של סכומי התב"רים, אי אפשר לקבוע אם הסכום הכולל של השתתפות המשרד, לרבות השתתפותו בפעולות הפיתוח של רשויות הכבאות, הוא בשיעורים שנקבעו בחוק.

4. מדוח ביצוע התקציב בשנת הכספים 1992 עולה, שנעשו העברות תקציביות בלא אישור, כמפורט להלן:

(א) המשרד כלל במסגרת ביצוע הוראת התקציב הרגיל - נציבות כבאות והצלה - משכורות ששילם לעובדיה בסך של כ-886,000 ש"ח, כאשר רק שישה מהם עבדו בתקן הנציבות.

(ב) המשרד כלל במסגרת ביצוע הוראת התקציב - העברות לרשויות הכבאות, סך של 2.18 מיליון ש"ח למימון ההוצאות השוטפות של הנציבות. מכאן שהמשרד מימן את פעילות הנציבות מכספים המיועדים ישירות לרשויות הכבאות, ובכך יש גם עיוות בדיווח ופעולה שנעשתה בלא סמכות.

(ג) המשרד העביר מהוראת התקציב - הכנסות מועברות לרשויות מקומיות - סך של 1.65 מיליון ש"ח לרשויות הכבאות, כהשתתפות בתקציביהן. הדבר נעשה בלא אישור של משרד האוצר. היות שהכנסות מועברות מיועדות לרשויות המקומיות, על המשרד להעבירן לרשויות המקומיות כחוק.

ניהול כספי הנציבות

1. פיקוח תקציבי: (א) במסגרת הפעולות המשותפות של שירותי הכבאות, הוקם כבר בשנת 1979, במבנה שהיה בבעלות עיריית ראשון לציון, בית הספר לכבאות והצלה. הניהול האדמיניסטרטיבי של בית הספר, לרבות הנהלת החשבונות, נעשה באמצעות איגוד ערים אזור ראשון לציון (שירותי כבאות) (להלן - איגוד ערים ראשל"צ), ומשרד הפנים העביר את חלקו ישירות לאיגוד. באפריל 1989, משהוקמה הנציבות, שוכנו משרדיה במבנה בית הספר, וניהול הכספים שלה והעסקת עובדיה המשיכו להיעשות באמצעות איגוד הערים.

על פי ההגדרה בתקנון כספים ומשק (להלן - התכ"ס) של החשב הכללי שבמשרד האוצר, "יחידת סמך" היא יחידה ממשלתית בעלת חשבות עצמאית. משהוקמה הנציבות כיחידת סמך במשרד הפנים, לא הועמד לרשותה חשב בעל סמכויות בתחום ייצוג הממשלה בעסקאות, לרבות התחייבויות בשם המדינה, כנדרש על פי חוק נכסי המדינה, התשי"א-1951. הממשלה החליטה להרשות לנציב כבאות והצלה, בשיתוף חשב המשרד או סגנו, לייצגה בכל עסקה מהעסקאות שמדובר בהן בסעיפים 4 ו-5 לחוק האמור, ולחתום בשם המדינה על המסמכים הנוגעים לעסקאות האמורות, במסגרת תקציב הכבאות - בלא הגבלת סכום.

משרד מבקר המדינה העלה, כי האחראי על נושא תקציבים והגורם המקצועי בנציבות שלא קיבלו הרשאה לפי החוק האמור, התקשרו עם ספקים ועובדים וחתמו על הזמנות לרכישת טובין ושירותים בשביל הנציבות. ההתקשרות נעשתה באמצעות איגוד ערים ראשל"צ. כמו כן, עובדים

אלו, שמשרותיהם נכללו בתקן המשרד, הועסקו בנציבות שלא במעמד של עובדי מדינה אלא כעובדי איגוד ערים ראשל"צ, וממילא לא היתה להם הרשאה להתחייב בשם המדינה ולאשר הוצאות מתקציבה.

(ב) הביקורת העלתה, כי המשרד מימן חלק ניכר מפעילות הנציבות שלא על פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985: פעילות הנציבות מומנה למעשה בעיקר מסעיפי התקציב המיועדים להשתתפות המשרד בתקציבי רשויות הכבאות, ולא מסעיפי התקציב הרגיל של המשרד.

(ג) ניהול התקציב, ההתקשרויות והתשלומים של הנציבות נעשו כאמור בנציבות, ובאמצעות איגוד ערים ראשל"צ. לא היה פיקוח כלשהו מצד חשב המשרד ולא הוקפד על ביצוע מלא ומדויק של הוראות התכ"ס. המשרד אף לא קיבל במשך כל השנים דיווח כספי מסודר בדבר הניהול הכספי של יחידת הסמך שלו.

להלן ממצאי הביקורת בדבר פעולות של הנציבות שנעשו שלא על פי התכ"ס:

(1) הנציבות פתחה בבנק מסחרי שני חשבונות נושאי ריבית על שם איגוד ערים שירותי כבאות, בלא שקיבלה על כך אישור מוקדם מהחשב הכללי. ההכנסות מריבית בשנת הכספים 1992 (ריבית נומינלית על פיקדונות שקליים), בסך 723,444 ש"ח, לא נרשמו כהכנסה בתקציב המדינה, ומקצתן מימנו את פעולות הנציבות, נוסף על הכספים שהועברו אליה במסגרת תקציב המדינה.

(2) בבעלות הנציבות ארבעה כלי רכב שלא נרכשו באמצעות מינהל הרכב הממשלתי. רכישתם לא תואמה עם מינהל הרכב וכלי הרכב אינם תחת פיקוחו, כנדרש בהוראות התכ"ס. הבעלות על כלי הרכב נרשמה על שם איגוד ערים ראשל"צ ולא הועברה כנדרש למשרד הפנים. הנציבות גם לא ביטחה את הרכוש ואת כלי הרכב שברשותה בקרן הפנימית לביטוחי הממשלה, כמתחייב מהוראות התכ"ס, אלא בחברה שאינה ממשלתית.

(ד) רק מראשית שנת הכספים 1993 מתוקצבת הנציבות כחוק, במסגרת סעיפי התקציב השוטף של משרד הפנים, תחת פיקוחו של חשב המשרד: אולם טרם תוקנו כל הליקויים - חשבונות הבנק טרם הועברו למדינה, כלי הרכב עדיין בבעלות איגוד ערים ראשל"צ, וטרם נעשתה ביקורת חשבונאית מקיפה לגבי הפעולות הכספיות שנוהלו, מאז הקמתה של הנציבות, בידי איגוד ערים ראשל"צ (ראה להלן - "ניהול החשבונות בנציבות").

2. **כוח האדם בנציבות:** (א) על פי שיא כוח האדם שנקבע בחוק התקציב לשנת 1992 ולשנת 1993 ועל פי אישור נציבות שירות המדינה, יהיו בתקן כוח האדם בנציבות שמונה משרות. אולם במועד סיום הביקורת הועסקו בנציבות עובדים ב-18 משרות, באמצעות איגוד ערים ראשל"צ, ואילו במשרות שבתקן המשרד הועסקו ארבעה עובדים בלבד. משמעות הדבר היא, שמספר המשרות בנציבות היה גדול ב-14 מהמספר שנקבע לה בתקן של יחידת הסמך. לעומת זאת, ארבע משרות שנקבעו בתקן המשרד לא אוישו.

(ב) באוגוסט 1992 שינתה הנציבות את שכרם של שניים מעובדיה והצמידה אותו לשכר מנהלים כלליים בשירות המדינה. סמוך למועד זה ואילך נתקבלו בנציבות עובדים חדשים, גם הם בחוזים מיוחדים, בתנאי שכר הצמודים למנהלים כלליים בשירות המדינה. על פי סעיף 29 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985, הדין בשינויים בשכר ובתנאי שירות במהלך שנת הכספים היה על הנציבות לקבל את אישורו של שר האוצר לשינויים האמורים. אף שהעסקת העובדים ותשלום שכרם נעשו שלא על פי חוק התקציב ושלא על פי החלטת ועדת שירות המדינה

בנציבות שירות המדינה, אישר הממונה על השכר והסכמי עבודה שבמשרד האוצר את העסקת העובדים בחוזים אישיים ובתנאי שכר חריגים.

במועד סיום הביקורת נמצא, כי שכרם של תשעה מעובדי הנציבות נע בין 65% ל-80% משכר מנהלים כלליים בשירות המדינה, והיה גבוה מהשכר הניתן לעובדי מדינה בתפקידים דומים על פי הדירוג הקיים בשירות המדינה. ארבע מהמשרות שבתקן הנציבות אוישו בעובדים שהועסקו על פי חוזה מיוחד באמצעות איגוד ערים ראשל"צ, שלא על פי הכללים המחייבים בשירות המדינה.

(ג) בשנת 1993 נחתם הסכם בין איגוד ערים ראשל"צ לבין הנציבות ומשרד הפנים בדבר המשך העסקת העובדים בדרך זו. העובדים הועסקו על פי תנאי השכר שנקבעו בשנה שקדמה לה.

לדעת מבקר המדינה, העסקת עובדים בשירות המדינה, כששכרם משולם בידי גוף אחר היא למעשה עקיפה של שיא כוח האדם המאושר וכן חריגה מהוראות התקציב. כל עובדי הנציבות שבתקן צריכים להיות מועסקים באמצעות המשרד, על פי החוק והכללים החלים על כלל העובדים בשירות המדינה.

בעקבות הביקורת הודיע אגף התקציבים שבמשרד האוצר למשרד מבקר המדינה, כי פנה אל משרד הפנים והורה לו "להימנע מחידוש חוזי העסקה של העובדים האמורים במסגרת איגוד ערים ראשל"צ ולהעסיקם במסגרת שירות המדינה". גם נציבות שירות המדינה בתשובתה למשרד מבקר המדינה הביעה עמדתה, שהעובדים בנציבות הכבאות צריכים להיות מועסקים כעובדי מדינה במשרד הפנים.

3. ניהול החשבונות בנציבות: (א) כאמור, הנהלת החשבונות של הנציבות היתה באיגוד ערים ראשל"צ ונעשתה בידי חשב האיגוד, בפיקוחו הישיר של יו"ר האיגוד. בשנת 1991 פרש חשב האיגוד לגמלאות, והמשיך לעבוד באיגוד עד סוף שנת הכספים 1992 על פי חוזה מיוחד. הוא המשיך לטפל בענייני הנציבות והמכללה הארצית לכבאות והצלה וניהל את מערכת החשבונות שלהם במערכת רישומים ידנית.

ניהול החשבונות של הנציבות, לרבות ניהול החשבונות של פעולות משותפות של רשויות הכבאות, נעשה במערכת ידנית ולא במערכת עיבוד נתונים אוטומטית, כפי שמתבקש בניהול מערכת כספית בהיקף של מיליוני ש"ח וכפי שמתחייב מתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988.

(ב) נתגלו פגמים בסדרי הבירוק והבקרה המקובלים: חשב האיגוד רשם את הפעולות הכספיות של הנציבות בספרים, הכין דוחות, חתם על השיקים של הנציבות בצירוף חתימת יו"ר האיגוד וגם עשה התאמות בין היתרות בחשבונות הבנק לבין החשבונות בספרים - כל זאת שלא על פי סדרי בידוק ובקרה מקובלים, המדגישים את הצורך בהפרדת תפקידים. יצוין, כי יו"ר האיגוד וחשב האיגוד לא היו אחראים לביצוע תקציבי הנציבות וגם לא הוסמכו להתחייב בשמה. משרד מבקר המדינה העיר לנציבות ולאיגוד ערים ראשל"צ, כי השיקים לתשלום שהוצאו בגין התחייבויות הנציבות ניתנים להסבה, דבר שגם הוא מעיד על סדרי בידוק ובקרה לקויים.

(ג) כאמור, לא ניתן אישור לדוחות הכספיים של הנציבות וממילא היא גם לא בדקה את נכונותם. גם המשרד לא פיקח על הניהול הכספי של הנציבות באמצעות איגוד ערים ראשל"צ, ולא ביקש לקבל דוחות כספיים מאושרים ומפורטים במתכונת קבועה מראש, לרבות מידע מפורט על הפעילות הכספית של הנציבות. אי-קביעה מראש של מתכונת הדיווח ושל מידת הפירוט בו מקשה על ביקורת החשבונות לאחר מעשה.

לדעת מבקר המדינה, על המשרד לדרוש מהנציבות להגיש לו דוחות כספיים מפורטים על כל הפעולות הכספיות שנעשו עבורה בפרק הזמן שרישומן נוהל באיגוד הערים. מן הראוי שהמשרד גם ידרוש, שהדוחות יהיו מבוקרים בידי רואה חשבון. כך יוכל המשרד לבחון אם הסכומים אכן הוצאו למטרות שנקבעו בחוק, לרבות ההרשאה בתקציב והתכ"ס; רק לאחר מכן יוכל לאשר את הדוחות. על פי היתרות שייקבעו בדוחות אלה, יוכל המשרד להמשיך ולנהל את כספי הנציבות, לרבות הנובע מפעולות משותפות, באמצעות חשבות המשרד.

(ד) על פי סעיף 3 לתקנות שירותי כבאות (פעולות משותפות), התשכ"א-1960, ומכוח סמכויות מפקח כבאות ראשי שהועברו לנציבות, גובה הנציבות את השתתפותן של כל רשויות הכבאות בהוצאות הפעולות המשותפות ומוציאה את הכספים לביצוען. קבלת כספים מרשויות הכבאות והוצאתם במרוכז עבורן הן פעולות, שעל פי המקובל בניהול ספרי הנהלת חשבונות, צריכות להירשם בספרי הנהלת החשבונות בחשבונות חייבים וזכאים (חשבונות חו"ז). כמו כן יש לעשות התאמות תקופתיות בין הרישומים בספרים לבין החשבון בבנק ולבין הרישומים ברשויות הכבאות.

משרד מבקר המדינה העלה, כי הנציבות לא פעלה על פי הנדרש, ולא רשמה בספרי החשבונות את מלוא החיובים ואת מלוא הזיכויים בגין הפעולות המשותפות, אלא קיזזה פעולות. כמו כן, למקצת פעולות הקיזוז לא היו אסמכתאות, ולא היה אפשר לדעת על פי אילו תחשיבים נעשו.

(ה) בסקר מיום 22.3.93 שעסק בפעילותה הכספית של הנציבות, שנעשה בידי רואה חשבון על פי בקשת חשב המשרד, נאמר: "מאחר שטרם פורסמו דוחות כספיים לנציבות ולמכללה ליום 31.12.92, אין באפשרותי לנתח את הנכסים וההתחייבויות של הנציבות והמכללה". מהנאמר בהמשך הסקר עולה, כי יש הפרש בלתי מוסבר בספרי הנציבות, בסך 679,763 ש"ח, בין יתרת הקרנות והריבית שנצברה לבין יתרת הכספים המושקעים בבנק.

עד תחילת שנת 1994 לא קיבל משרד מבקר המדינה הסברים להפרש זה. על המשרד לפעול לאלתר לבדיקה מעמיקה של כל הפעולות הכספיות של הנציבות, כדי להסביר את הפרש האמור, ולהכין דיווח כספי ערוך על פי כללי חשבונאות מקובלים ומבוקר בידי רואה חשבון.

הקרן לחידוש משק רכבי כבאות

1. הקרן לחידוש משק רכבי כבאות (להלן - הקרן) הוקמה בשנת הכספים 1990. בהנהלת הקרן נציגי הנציבות ונציגי מרכז השלטון המקומי. מנוהל ההפעלה עולה, שהקרן נועדה, בין השאר, לחידוש משק הרכב של כלל רשויות הכבאות על פי "סדרי קדימויות ממלכתיים ומקומיים". הכספים שיושקעו בקרן יבואו מהפרשות איגודי הערים ומתקציב מיוחד ממשרד הפנים וממשרד האוצר. הכספים יהיו שייכים לקרן לטובת איגודי הערים לשירותי הכבאות. בתיקי הנציבות לא היו אסמכתאות בדבר אישור הקמת הקרן בידי שר הפנים. בדיון שסוכם בו עקרונית על הקמת הקרן לא השתתף נציג האוצר, אף כי השתתפותו היתה חשובה לצורכי תקצוב הקרן וניהול כספיה.

2. היות שכל איגוד ערים מממן את רכישת הרכבים שבבעלותו, היה על הנציבות לנהל בספרי הנהלת החשבונות כרטיסי חובה וזכות נפרדים לכל איגוד ערים וכן להקצות לכל איגוד בנפרד את הסכומים המגיעים לו מהריבית שנצברה בגין הכספים המושקעים.

הביקורת העלתה, שהיו פגמים בסדרי ניהול החשבונות של הקרן; מאוגוסט 1991 לא נוהלו בסדירות רישומים נפרדים לכל איגוד ערים.

הנציבות לא עשתה התאמות עם האיגודים ולא הקצתה את הריבית שנצברה בבנק לטובתם. בדוח כספי הלא מאושר של הנציבות לשנת 1992 יש הפרש של 284,172 ש"ח בין יתרת הקרן - 3,805,868 ש"ח - לבין יתרת חשבון הבנק המיועד לרכישת הרכבים - 3,521,696 ש"ח.

3. על פי נוהל ההפעלה של הקרן, היה על הנהלתה לקבל דוחות תקופתיים ושנתיים ולקיים מעקב ופיקוח על ניצול כספי הקרן. כמו כן היה עליה לדווח לשר הפנים ולמנכ"ל משרד הפנים על פעולות הקרן - הכנסותיה והוצאותיה - לא יאוחר מחודשיים לאחר תום כל שנת כספים. עד מועד סיום הביקורת לא קיבלה הנהלת הקרן דוחות לשנת הכספים 1992 ולא דיווחה לגורמי הפיקוח האמורים על ניצול כספי הקרן.

4. הנציבות לא עשתה התאמות בין הרישומים בספרי הנהלת החשבונות שלה לבין דוחות הקרן לשנת 1991. הביקורת העלתה שהיו ביניהם הפרשים ניכרים. לא ניתן הסבר להפרשים אלה.

5. בעקבות הביקורת הורה הנציב לבטל את הקרן ולהחזיר לכל איגוד ערים את הכספים המגיעים לו.



מאז חקיקת חוק שירותי הכבאות בשנת 1959 חלו שינויים בכל תחומי החיים במדינה עקב התפתחות התעשייה, שינוע כמויות גדולות של חומרים דליקים ומסוכנים בכבישי הארץ והקמת בניינים רבי קומות. בשל כך עלה הצורך בבחינה מחודשת של המבנה הארגוני של שירותי הכבאות והתאמתם לצורכי המדינה כיום. בעניין זה נתקבלו שלוש החלטות ממשלה בדבר הסבת שירותי הכבאות המוניציפליים למערך כבאות ארצי. במאמר 1993, בהחלטת הממשלה האחרונה, בעניין זה, נקבע, כי תוכן הצעת חוק שיבוא במקום חוק שירותי הכבאות, התשי"ט-1959; הטיפול בהכנת הצעת החוק טרם הסתיים.

גם התכניות שתוכננו בעקבות החלטות הממשלה, בדבר פריסה מחדש של תחנות הכיבוי, כוח האדם והציוד על פי רמות הסיכון באזורי הארץ השונים ובאופן שיאפשר לכוחות הכיבוי להגיב במהירות, לא יושמו עד מועד סיום הביקורת.

אף שבדיונים משותפים של הנציבות עם פיקוד העורף של צה"ל הודגשה החיוניות של איחוד מערך הכבאות הצבאי עם מערך הכבאות וההצלה האזרחי, בעיקר לנוכח לקחי מלחמת המפרץ, ואף שנקבעו הדרכים והמועדים לביצוע האיחוד, לא הוחל בצעדים ממשיים ליישומם.

רשויות הכבאות מתריעות פעמים רבות על ליקויים באמצעי הבטיחות למניעת דליקות, במוסדות ובמפעלים למיניהם, וכן על העדר ציוד חיוני בהם למניעת דליקות, אך דרישותיהן לתיקון הליקויים אינן מתבצעות. על משרד הפנים והנציבות להשתמש בסמכויותיהם החוקיות כדי לאכוף את הדרישות של שירותי הכבאות בתחום מניעת דליקות, אגב שיתוף פעולה הדוק עם רשויות הרישוי והממונים על המחוזות שבמשרד.

על הנציבות לבחון מחדש, מבחינה מבצעית וכלכלית, את מגוון החלופות להתמודדות עם שריפות יער, כדי לשפר את דרכי הלחימה בשריפות אלה ולנסות לצמצם, ככל האפשר, את היקפן ואת הנזקים הנגרמים מהן לנוף ולערכי טבע - נזקים שלחלקם אין תקנה.

נתגלו ליקויים בסדרי העסקת כוח האדם, בניהול הכספי של הנציבות ובהעברות הכספים לרשויות הכבאות. הליקויים שהעלה משרד מבקר המדינה, ובהם חמורים, אינם מתיישבים עם מינהל תקין, ומצביעים על העדר פיקוח ובקרה מטעם משרד הפנים. אמנם משרד הפנים הודיע למשרד מבקר המדינה, כי בעת האחרונה חל שינוי במערך התקציבים והנהלת החשבונות בנציבות, אך לדעת מבקר המדינה אין בכך די, ועל הנציבות להכין דוח כספי מפורט על כל הפעולות הכספיות שלה שנעשו בפרק הזמן שבו נוהלו חשבונותיה בידי איגוד ערים ראש"צ ולהביאו לאישור חשב המשרד.

היבטים של פיקוח על הרשויות המקומיות –

ועדות קרואות ומועצות ממונות

ריכוז ממצאים

החוק מקנה לשר הפנים ולממונה על המחוז סמכות לנקוט אמצעים שונים של התערבות בנעשה ברשות מקומית, להבטחת מילוי כל תפקידיה ותקינות המינהל שלה. על פי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, יש לשר הפנים סמכות לפזר בנסיבות מסוימות מועצה נבחרת של רשות מקומית ולמנות תחתיה ועדה שתמלא את תפקידי המועצה (להלן - ועדה קרואה).

משרד הפנים אינו מקיים פיקוח שיטתי על הרשויות המקומיות באמצעות המינהל לשלטון ולמינהל מקומי, המינהל לכספים ולתקציבים, והממונים על המחוזות.

לא הוגדרו דרכי עבודתה ויעדיה של היחידה לביקורת ופיקוח ברשויות המקומיות, שבמינהל לכספים ולתקציבים. היחידה לא ריכזה בשיטתיות נתונים על תפקודן של הרשויות ולא התמקדה בתפקידה ככלי ניהולי למקבלי ההחלטות במשרד.

אין התעדכנות שוטפת ודיווח הדדי שיטתי בין יחידות המטה במשרד הפנים, העוסקות בפיקוח על הרשויות (המינהל למינהל ולשלטון מקומי, המינהל לכספים ולתקציבים), וגם לא בין יחידות אלה לבין המחוזות.

אין במשרד הפנים דרכי פעולה מגובשות לתגובה ולטיפול כל אימת שמתגלות חריגות ברשויות המקומיות. המשרד לא גיבש נהלים או קווי פעולה מנחים להפעלת סמכויות ההתערבות המוקנות לשר הפנים ולממונה על המחוז, למעט קריטריונים בנוגע לסמכות לחייב אישית ראש רשות מקומית, חברי מועצה ועובדי רשות מקומית בגין הוצאות לא חוקיות.

לא נעשה שימוש שיטתי באמצעי ההתערבות ובסנקציות העומדים לרשות המשרד כאשר רשות מקומית חורגת בפעולתה מתקציב, ממינהל תקין, מהוראות חיקוקים או מנהלים.

גם הפעלת הסמכות לפזר מועצה של רשות מקומית נבחרת ולמנות ועדה קרואה במקומה, שהיא סמכות קיצונית בהיותה פוגעת בזכותם של תושבי רשות מקומית שענייני הרשות יתנהלו בידי נבחרים, נעשית בלי שנקבעו לה קריטריונים או הנחיות.

על פי פקודת העיריות ופקודת המועצות המקומיות, שר הפנים או הממונה על המחוז ימנו לוועדה קרואה יושב ראש, מבין חבריה, ואם נראה להם - גם סגן ליושב ראש. לפי פקודות אלה הם ממנים גם חברי מועצה ראשונה, הבוחרת מבין חבריה יושב ראש וסגנים. לא נקבע נוהל למינוים של חברי ועדות קרואות ומועצות ראשונות ויושבי ראש ועדות קרואות וסגניהם, ולא נקבעו תנאי כשירות למינוים. במשרד אין תיעוד על תהליך מוסדר של בחירת מועמד מתאים מבין כמה מועמדים, שכישוריהם נבחנו והושוו.

על פי החוק, שר הפנים או הממונה על המחוז מוסמכים לקבוע את המועד לעריכת בחירות ברשות מקומית שבה מכהנת ועדה קרואה או מועצה ראשונה. משרד הפנים לא גיבש אמות מידה להערכת כשירותן של רשויות אלה לניהול עצמי. יתר על כן, המשרד לא בחן מחדש מפעם לפעם את מצבן וכשירותן לניהול עצמי. דיון בשאלת כשירותן של רשויות אלה לבחירות נערך רק ערב בחירות בכלל הרשויות המקומיות.



1. משרד הפנים (להלן - המשרד) מופקד על הטיפול בשלטון המקומי. חיקוקים מספר מקנים למשרד סמכויות שונות בנוגע לפעילותן ותפקודן של הרשויות המקומיות, ובהם: פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות); פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות); צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953; צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958; חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב). לשם יישום סמכויות האישור וההתערבות שחיקוקים אלה מקנים למשרד, יש צורך בפיקוח של המשרד על פעולותיהן של הרשויות המקומיות. שתי יחידות מטה במשרד מופקדות על הכוונת השלטון המקומי והפיקוח על הרשויות המקומיות: המינהל לשלטון ולמינהל מקומי, העוסק בנושאים מינהליים-ארגוניים ברשויות המקומיות, והמינהל לכספים ותקציבים, העוסק בנושאים כספיים וכלכליים הקשורים ברשויות המקומיות. במינהל לכספים ותקציבים פועלת גם היחידה לביקורת ופיקוח ברשויות המקומיות (להלן - יחידת הביקורת) העוסקת גם בביקורת מינהלית וגם בביקורת כספית-תקציבית ברשויות. גם למחוזות תפקידי פיקוח על הרשויות המקומיות.

לשם ניהול ענייניה של רשות מקומית חדשה, מוקנית לשר הפנים סמכות למנות את חברי המועצה הראשונה. מועצה ראשונה ממונה תכהן עד שיתקיימו בחירות למועצה נבחרת.

לשר הפנים ולממונה על המחוז סמכות לנקוט בנסיבות מסוימות אמצעים של התערבות בנעשה ברשויות המקומיות. סעיף 143 לפקודת העיריות וסעיף 38 לפקודת המועצות המקומיות מפרטים מצבים ונסיבות, שבהם רשאי השר לפזר מועצה נבחרת של רשות מקומית ולנקוט, בין היתר, את אחד הצעדים האלה: להורות על בחירת מועצה חדשה ולקבוע את תאריך הבחירות; למנות ועדה למילוי תפקידי המועצה (ועדה קרואה). בדרך כלל מפעיל השר את סמכותו זו משמצאה ועדת חקירה שמינה, כי מועצת עירייה, ראש עירייה, מועצה מקומית או ראש מועצה מקומית, לפי העניין, אינם עשויים למלא את תפקידיהם כראוי והיא ממליצה בפני השר על פיזור המועצה.

הסמכות לפזר מועצה נבחרת של רשות מקומית נבחנה בבג"ץ¹ שקבע, כי "חופש הבחירה של האזרח את נציגיו לשלטון המקומי והעומדים בראשו ... נמנה עם זכויות היסוד האזרחיות. אך הזכות אינה מוחלטת. היא כפופה לאיזון כנגד אינטרסים אחרים". ובהמשך שם: "בנושא

¹ בג"ץ 233/86 בן יצחק נ' שר הפנים, פ"ד מ(4) 505, 511.

הבחירות לרשויות המקומיות הבהיר המחוקק הראשי בסעיף 38 של הפקודה את נקודת האיזון, שבה בחר בין זכות היסוד של התושבים לבחור את נציגיהם לבין האינטרס בקיום שלטון מקומי תקין ... יש לנהוג בדרך המינימליסטית בפגיעה, הנעשית כדין, בזכות היסוד ולבחור באמצעי הפוגע בה פחות מכולם. אך זאת רק בתנאי, שאמצעי כזה יהיה יעיל במידה מספקת, בנסיבות העניין, להשיג את המטרה, שלמענה ביקש המחוקק לתחום את הזכות" (אותה פרשנות חלה גם על סעיף 143 לפקודת העיריות, שלשונו כמעט זהה).

מאז קום המדינה כיהנו יותר מ-30 ועדות קרואות ברשויות המקומיות. ברשויות מסוימות כיהנה ועדה קרואה יותר מפעם אחת. בינואר 1993, מועד תחילת הביקורת, כיהנו שלוש ועדות קרואות ביישובים דיר אל אסד, נחף ונתיבות. הוועדה הקרואה בנתיבות סיימה את כהונתה כאשר התקיימו ביישוב בחירות באפריל 1993 (הבחירות התקיימו על פי הסכם פשרה בעתירה נגד פיזור המועצה). כן כיהנו בשנים 1983 - 1993 מועצות ראשונות ב-34 רשויות מקומיות.

2. בחודשים ינואר - יוני 1993 עשה משרד מבקר המדינה ביקורת ביחידות המשרד, המעורבות בתהליכי הפיקוח על רשויות מקומיות ובתהליכי ההתערבות כאשר רשויות מקומיות חורגות בפעולותיהן מתקציב, ממנינהל תקין, מהוראות חיקוקים או מנהלים. משרד מבקר המדינה בדק את הפעלת הסמכות לפזר מועצה מקומית נבחרת ולמנות ממונים תחתיה, ואת תפקודן של היחידות המעורבות בטיפול בנושא זה. נבדקו דרכי מינוים של ממונים בוועדות הקרואות ובמועצות ראשונות. נבדקו גם תהליכי סיום כהונת ועדה קרואה ומועצה ראשונה וקביעת מועד לבחירות.

הביקורת נעשתה במינהל לכספים ותקציבים, ביחידת הביקורת שבמינהל לכספים ותקציבים, ובמינהל לשלטון ולמינהל מקומי. בדיקות השלמה נעשו במשרדים של הממונה על מחוז הדרום והממונה על מחוז המרכז. להלן עיקר הממצאים:

דירוג אמצעי ההתערבות

לרשות המשרד עומדים, כאמור, מגוון אמצעים, שונים בחומרתם, להתערבות כל אימת שרשות מקומית חורגת בפעולתה מתקציב, ממנינהל תקין, מהוראות חיקוקים או מנהלים. התערבות המשרד היא בחלקה מכוח סמכויות שבחוק, כגון הסמכות למינוי ועדה קרואה, וחלקה על בסיס של שיתוף פעולה מצד הרשות המקומית. באמצעי ההתערבות שבחוק כלולים: הטלת חיוב כספי אישי על ראש רשות, חברי מועצה או עובדי רשות; סמכות, לפי חוק יסודות התקציב, להפסיק עבודה או פעולה בנסיבות חורגות מסוימות, להפסיק העסקתו של אדם שהועסק בחריגה מהתקציב או משיא כוח אדם, או לנכות את סכום החריגה מסכום המענק שנקבע לרשות מקומית, או מכל סכום אחר המועבר אל הרשות מהממשלה. באמצעי ההתערבות האחרים כלולים: ביצוע ארגון מחדש - ייעוץ וסיוע בנוגע למבנה ארגוני מומלץ ומתאים על ידי יועצי המחלקה לפיתוח ארגוני שבמשרד; מינוי "חשב מלווה" - בדרך כלל רואה חשבון שבלעדי חתימתו אין הרשות יכולה לבצע הוצאות או תשלומים כלשהם.

פיזור מועצה נבחרת של רשות מקומית ומינוי ועדה קרואה תחתיה יש בהם, כאמור, כדי לפגוע בזכות יסוד אזרחית של תושבי רשות לבחור את נציגיהם לניהול ענייני הרשות המקומית. לכן מן הראוי ששימוש כזה ייעשה כאמצעי אחרון, היינו - רק כאשר אמצעים סבירים אחרים שנקטו נכשלו, או כאשר ניתן להניח מראש שייכשלו. מגוון אמצעים המדורגים על פי מידת חומרתם ונתונים עדכניים על מצבה של כל רשות מקומית בתחומים הנתונים לפיקוחו של המשרד יאפשרו למשרד לשקול

מהו האמצעי המתאים להתערבות בעת הצורך. הפעלה מדורגת של האמצעים השונים בעוד, בהתאם לחומרת החריגות, עשויה למנוע את הגלישה למצבים שבהם שוב אין מנוס מלפזר את הרשות הנבחרת ולמנות תחתיה ועדה קרואה².

בהצעת נוהל, שהוכנה ב-1991 במחלקה למחקר מוניציפלי במשרד, באה לידי ביטוי גישת ההפעלה המדורגת של אמצעי ההתערבות. הצעת הנוהל מפרטת את אמצעי ההתערבות ואת שלבי ההתערבות, בהתאם להסלמה בחריגות הרשות המקומית. אמצעי ההתערבות הראשון הוא מכתב מהממונה על המחוז, ורק אם לא הועילו האמצעים האחרים - מינוי ועדה קרואה, כאמצעי אחרון. הצעת הנוהל קובעת מתכונת להתערבות המשרד במקרים של חריגות אלה: פעילות כספית החורגת מהמותר בתקציב הרגיל או בתקציב פיתוח; פגיעה בבריאות הציבור; פגיעה בשלום הציבור או בבטיחותו; פעולות שלא בהתאם לכללי מינהל תקין.

חשיבותה של הצעת נוהל זו נובעת הן מההתייחסות אל מינוי ועדה קרואה כאל אמצעי אחרון והן מגיבוש קריטריונים אחידים להתערבות. אולם במועד סיום הביקורת ההצעה טרם אושרה.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, שגיבוש נהלים נמצא בטיפול וכמהלכו נשקל גם הצורך להשאיר לשיקול דעת המשרד כל מקרה לגופו.

פיקוח באמצעות המחוז

בחיקוקים המוזכרים לעיל מוקנות לממונה על המחוז סמכויות שונות לגבי הנעשה ברשויות שבמחוז, לרבות סמכויות התערבות. לשם הפעלתן של סמכויות אלה, על המחוז לקיים פיקוח ובקרה³ שיטתיים על הרשויות במחוז גם בתחום הכספים והתקציבים וגם בתחום השלטון והמינהל המקומי. מקורות מידע חשובים על איכות ניהולה של הרשות המקומית הם פרוטוקולים מישיבות המועצה והדוח הכספי, כולל דוחות רבעוניים, המשקפים את הקשיים ואת החריגות.

התברר, שלא נקבעו דרכים להעברת מידע בין המחוזות לבין יחידות המטה שבמשרד, ולא הוגדרו דרכי עבודתם המשותפות. הועלה גם, שלא תמיד יש בידי קציני המחוזות נתונים עדכניים המצויים במטה המשרד, כגון: נתונים על כוח אדם ושכר שמעבירה "החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ" (להלן - החברה לאוטומציה) למינהל לשלטון ולמינהל מקומי ולמינהל לכספים ולתקציבים שבמשרד. גם המחוז אינו מעביר למטה המשרד דיווחים שוטפים ומעודכנים על מצב הרשויות, כשאלה מצויים בידינו. כמו כן לא תמיד מערבים גופי המטה במשרד את המחוז בפעולותיהם ברשויות שבמחוז. על מצב זה קבלו ממונים על מחוזות בפני יחידות המטה. יצוין, שהמחוזות נדרשים לעתים לערוך מעקב אחר תיקון הליקויים שהעלתה יחידת הביקורת.

² ראה גם דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי - 1981, בראשותו של משה זנבר, שעסקה ביחסי שלטון מרכזי - שלטון מקומי. הדוח עומד על כך שלצורך התערבות יעילה יש לקיים סולם של סנקציות, שיאפשר פעולה מדורגת בהתאם לחומרת החריגה (עמ' 99 לדוח הוועדה).

³ ראה בג"ץ 1065/89 גולני ואח' נ' שיש ואח', פ"ד מה(1) 441, 449. שם, במסגרת דיון בסמכויות הממונה על המחוז לחייב באופן אישי אדם שביצע או הרשה לבצע הוצאה שאינה חוקית מכספי הרשות המקומית, קבע בג"ץ: "... אולם לצד משפטו של הבוחר, ואולי מעליו, מתקיים משפט שלטון החוק ותקינות המינהל. על בקרת תקינותם של אלה מופקד, במקרים המתאימים, הממונה על המחוז, שהמחוקק רואה בו את הסמכות המפקחת האובייקטיבית והאחראית".

הועלה, שבמחוזות עוסקים בביקורת יזומה לעתים רחוקות, ומטפלים בעיקר בתלונות שוטפות. עוד הועלה, שהדוחות הכספיים הרבעוניים של הרשויות והפרוטוקולים מישיבות המועצה אינם נסקרים במחוז בשיטתיות ואין שימוש שיטתי בממצאיהם.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה ציין המשרד, כי שררה אי-בהירות באשר לעבודת המחוזות בתחום הפיקוח, וכי יש צורך להגדיר מחדש את סמכויות המחוז ואת מטלות הפיקוח שיוטלו עליו; במסגרת הארגון מחדש של יחידת הביקורת תיבחן גם סוגיה זו, וייעשה לשילובן של כל יחידות הפיקוח לגוף מידע אחד.

המינהל לשלטון ולמינהל מקומי - פיקוח ותגובה

המינהל לשלטון ולמינהל מקומי ממונה על פיקוח ובקרה בתחום המינהלי-הארגוני ברשויות המקומיות, כולל פיקוח ובקרה על חריגות ברשויות המקומיות בתחומים אלה.

הועלה, שהמינהל לשלטון ולמינהל מקומי אינו מבצע פעולות פיקוח ובקרה כדי לעמוד על קיומו של מינהל תקין ברשויות, למעט פיקוח בנושא שיא כוח אדם⁴ ברשויות, וממילא אין ריכוז נתונים על מצבה העדכני של רשות. אין מעקב אחר תלונות, והן מועברות ליחידת הביקורת או נגזרות בתיקי הרשויות שבארכיב. הפיקוח על שיא כוח אדם נעשה על פי הדוחות הכספיים הרבעוניים של הרשויות המקומיות, וכן על פי נתונים על השכר ברשויות המקומיות המתקבלים מהחברה לאוטומציה. מנתונים שריכז המשרד על 207 רשויות עולה, שבדצמבר 1992 חרגו 74 רשויות ב-10% ויותר משיא כוח האדם המאושר, ומהן, ב-43 רשויות עלתה החריגה על 25%. הועלה, שלא לכל הרשויות שחרגו משיא כוח אדם נשלחו התראות, שאם לא יתוקנו הליקויים יופעלו הסנקציות על פי חוק יסודות התקציב. עוד הועלה, שבפועל לא הופעלו סנקציות אלה.

גם כאשר המינהל לשלטון ולמינהל מקומי יודע על חריגות מהותיות ברשות מקומית כלשהי, אין ברשותו נהלים מגובשים הקובעים מתי יש מקום להתערבות, ואלו אמצעים צריך לנקוט. במקרים שהמינהל לשלטון ולמינהל מקומי השתתף בפעולות התערבות של המשרד, כולל מעורבות בהחלטה על מינוי ועדת חקירה או בקבלת המלצות ועדת החקירה, נמצא, שההחלטות והפעולות בנוגע ליישום הסמכות לפיזור מועצה נבחרת נתקבלו בלי שגובשו במינהל כללים או הנחיות כלשהם לעניין הפעלת שיקול הדעת.

דוח מבקר המדינה על הביקורת ברשויות המקומיות משנת התשנ"ג-1992 כולל ממצאים חמורים בתחום המינהל התקין בכמה מהן⁵. מהדוח עולה, שמקצת החריגות שצינו שם התמשכו זמן רב.

הממצאים המקובצים בדוח האמור מצביעים על ההיקף החלקי של הפיקוח על הרשויות בעניינים מינהליים-ארגוניים ועל העדר דרכי פעולה מגובשות בתגובה לחריגות. גם בעקבות ממצאים אלה לא נערכו שינויים במינהל, כדי להגביר את הפיקוח ולגבש הליכי טיפול.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת ארגון יחידת הביקורת תינתן תשומת הלב גם לתפקידי הפיקוח של יחידות המינהל לשלטון מקומי. עוד ציין המשרד, כי לעולם קיימת התלבטות בין האוטונומיה של הרשות המקומית הנבחרת לבין השימוש באמצעי פיקוח מטעם

⁴ "שיא כוח אדם" מבטא מספר מרבי של משרות שאישר המשרד לרשות מקומית.

⁵ ראה לדוגמה שם, עמ' 115, 257.

המשרד, המייצג את השלטון המרכזי. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לעשות שימוש מובנה ועקבי בסנקציות העומדות לרשותו. עקרון האוטונומיה של הרשויות המקומיות והחשש מפני הפגיעה האפשרית בתושבי הרשות כתוצאה מהפעלת הסנקציות אינם יכולים לשחרר את המשרד מן החובה להפעיל במקרים המתאימים את הסמכויות המינהליות שהוקנו בחוק לשר ולממונה על המחוז.

המינהל לכספים ותקציבים - פיקוח ותגובה

המינהל לכספים ותקציבים מטפל, בין היתר, בפעילותן של הרשויות המקומיות בנושאים כספיים וכלכליים ומפקח על הרשויות המקומיות בתחומים אלה. במינהל לכספים ותקציבים ארבע מחלקות:

(א) המחלקה לתקציבים - מכינה ומאשרת מסגרות תקציב לרשויות המקומיות ומסייעת בקביעתם של המסים ברשויות המקומיות ואישורם.

(ב) המחלקה לשירותים מוניציפליים ופיתוח - בודקת המלצות לתקצוב פעולות פיתוח ומנהלת מעקב אחר הקצאת התקציב הבלתי רגיל (להלן - תב"ר) לרשויות המקומיות.

(ג) המחלקה למענקים ולמלוות - מבצעת את ההעברות הכספיות לרשויות המקומיות במסגרת התקציב המאושר (כספי התקציב הרגיל והתב"רים).

(ד) היחידה לביקורת ולשכת רואה החשבון לעיריות - מתפקדה לקיים ביקורת מינהלית וכספית ברשויות. את תפקיד רואה החשבון לעיריות המוזכר בפקודת העיריות ממלא פורמלית הממונה על המינהל לכספים ולתקציבים. מתפקידי לשכת רואה החשבון לעיריות, המשולבת ביחידת הביקורת, לתאם את הביקורת ברשויות המקומיות של משרדי רואי חשבון חיצוניים המתמנים לכ-70 - 100 רשויות בשנה.

1. בדוח שנתי 42 כבר עמדה מבקר המדינה על ליקויים בסדרי הפיקוח והבקרה של המשרד על פעולותיהן הכספיות של הרשויות המקומיות. כך, למשל, הועלה שרוב הדוחות הכספיים של הרשויות אינם מבוקרים בידי רואה חשבון⁶. מצב זה טרם תוקן. במועד סיום הביקורת, יוני 1993, רק כ-70 מבין כ-250 דוחות כספיים שנתיים (לשנת 1991) בוקרו בידי רואה חשבון.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, שבימים אלו עומדת ועדת המכרזים במשרד לדון במועמדים לתפקידי רואי החשבון לביקורת החשבונות של כלל הרשויות המקומיות.

2. המחלקה לתקציבים עורכת דוח בקרה תלת-חודשי על סמך הדוחות הרבעוניים של הרשויות. דוח זה כולל: ריכוז נתוני גירעון בתקציב רגיל; גירעון מצטבר בתקציב לרבות בתקציב בלתי רגיל; אחוז גביית הארנונה; אחוז גביית תשלומים עבור מים; היקף הסטייה משיא כוח אדם. המינהל לכספים ותקציבים שולח מכתבי התראה לרשויות מקומיות, ובהם ציון החריגות התקציביות של הרשות ודרישה לתיקון החריגות, שאם לא כן יהא על המשרד לנקוט צעדים בהתאם לחוק יסודות התקציב, שמשמעותם הפחתת סכום החריגה מהכספים המיועדים לרשות מאוצר המדינה.

הועלה, שמכתבי ההתראה נשלחים רק לכמה מהרשויות שנתוני חריגותיהן חמורים, ואולם גם במקרים שבהם חריגות אלה נמשכות, אין המשרד מפעיל את הסנקציה של

⁶ שם, עמ' 572 - 573.

קיצוץ החריגה מסכומים המגיעים לרשות המקומית מאוצר המדינה. לדעת משרד מבקר המדינה, התראה בלא מעקב ובלא מימוש הסנקציה כאשר החריגה נמשכת, עלולה להשיג תוצאה הפוכה מהתוצאה הרצויה.

3. כדי שרשויות מקומיות יגישו את הדוחות הכספיים בזמן, נוהג המינהל לכספים ותקציבים לעכב העברת מענק לאיזון לרשויות מקומיות שלא הגישו דוחות רבעוניים ודוחות שנתיים במועד. על אף שהמינהל לכספים ולתקציבים מקבל דיווח רבעוני של רוב הרשויות המקומיות, הוא לא גיבש נהלים ודרכי פעולה אחידות לתגובה כאשר מהדוחות הכספיים של הרשויות עלולות חריגות ניכרות.

בדוח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי משנת התשנ"ג-1992 כלולים בין היתר, ממצאים בנוגע למתן הנחות ופטורים מארנונה לחבי מסים שלא על פי החוק והנחיות המשרד, ברבות מהרשויות⁷. בדוח כלולים גם ממצאים בנוגע לחריגות של רשויות מתקציבים מאושרים, בהיקף גדול⁸. בביקורת הנוכחית הועלה, שבעקבות הממצאים לא נערכו במינהל לכספים ולתקציבים שינויים כדי להגביר את הפיקוח ולמנוע הישנותן של תופעות כאלה. כאמור לעיל, בהעדר אמות מידה ודרכי פעולה אחידות לתגובה מיידית ולהפעלת סנקציות על חריגות כספיות-תקציביות ניכרות, החריגות נמשכות. מצב זה עלול להביא להידרדרות חמורה של רשות מקומית, המביאה להתערבות באמצעים חמורים, כגון פיזור המועצה הנבחרת ומינוי ועדה קרואה.

רק לקראת סוף 1992 הוכנה במינהל לכספים ולתקציבים הצעת "נוהל בקרה ואכיפה לאיזון תקציבי הרשויות המקומיות". על פי הנוהל המוצע, ירוכזו מתוך הדוחות הרבעוניים, שמגישות הרשויות, נתונים בדבר חריגות מתקציב רגיל; גירעון מצטבר; אחוזי גבייה ויתרות פיגורים בגביית ארנונה ומים; וחריגות משיא כוח אדם. לרשויות שנתונייהן ישקפו חריגות מהותיות ימונה רואה חשבון, שיאמת את נתוני הדוחות הרבעוניים, יקבל את הסברי הרשות המקומית לחריגות וינסה להתוות דרכים לפתרון הבעיות שהועלו. אם יתגלו בעיות מינהליות, יועבר העניין ליחידה לביקורת, וזו תערוך בדיקה ותמליץ על דרך פעולה על סמך תוצאות הבדיקה. אם יתגלו בעיות ארגוניות, יועבר העניין למחלקה לפיתוח ארגוני, וזו תמליץ על דרך הטיפול. אם יתגלו חריגות בכוח אדם, תיערך בדיקה בידי המחלקה לכוח אדם ברשויות המקומיות. אם יתברר, שיש בעיה אופיינית לרשויות רבות, ייערך דוח חתך של רואה חשבון.

בהצעת הנוהל פורטו האמצעים שיינקטו, באופן הדרגתי בזה אחר זה, אם יתגלו חריגות בתחום הכספי: משלוח מכתב התראה ודרישה לתיקון הליקויים בהסתמך על חוק יסודות התקציב; דיון במחוז ואחר כך במינהל לכספים ותקציבים, במטרה להביא לתיקון הליקויים; דרישה מהרשות להגיש דוחות חודשיים במתכונת הדוח הרבעוני; עיכוב המענק לרשות עד לדיון אצל המנכ"ל; הפחתת המענק השוטף במסגרת התקציב, על פי חוק יסודות התקציב, עד שיתברר שהרשות מתקדמת אל המטרות שהוצבו; מינוי חשב מלווה שיבטיח אי-חריגה מהתקציב; המלצה על מינוי ועדת חקירה. עד מועד סיום הביקורת, הנוהל ודרכי הפעולה טרם אושרו.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה הודיע המשרד, שהוא מכיר בצורך לקבוע נוהלי עבודה שיפרטו, בין היתר, את מגוון השיקולים שיש לשקול כאשר באים להחליט על נקיטה או אי-נקיטה של צעדים לפי חוק יסודות התקציב. עם זאת הצביע המשרד על הפגיעה האפשרית בתושבי הרשות מעיכוב המענקים. לדעת משרד מבקר המדינה, השיקול שהעלה המשרד בתשובתו אין בו כדי להצדיק אי-יישומן של הוראות החוק. על המשרד לאשר נוהל שעל

⁷ ראה שם, עמ' 11 - 46, 133 - 188, 258 - 299.

⁸ ראה שם, עמ' 259 - 308.

פיו יישם את האמצעים העומדים לרשותו, ובהם אלה הקבועים בהוראות חוק יסודות התקציב. במכלול השיקולים לגיבוש נוהל זה יכול המשרד לשקול גם את ההשפעות האפשריות שיהיו לעיכוב מענקים על התושבים. יצוין, כי גם אי-נקיטת פעולות על פי חוק יסודות התקציב עלולה לפגוע בתושבי הרשות המקומית, אם בפגיעה בזכות יסוד עקב פיזור מועצה נבחרת ומינוי ועדה קרואה, ואם עקב היווצרותם של גירעונות בתקציב.

4. נוסף להצעת הנוהל גיבש המשרד גם קריטריונים לעניין חיוב אישי של ראש רשות מקומית, חברי מועצה ושל עובדי רשות מקומית בגין הוצאות לא חוקיות. ועדה שמינה מנכ"ל המשרד ב-1.7.91 (להלן - הוועדה) נתבקשה לגבש קריטריונים להפעלת הסמכות המוקנית בחוק לשר או לממונה על המחוז לחייב באופן אישי אדם שביצע או שהרשה לבצע הוצאה שאינה חוקית מכספי הרשות המקומית.⁹

במכתב המינוי לוועדה ציין מנכ"ל המשרד, שבעבר נתפסה סמכות החיוב הנ"ל כמרחיקת לכת ולא נעשה בה שימוש. המנכ"ל הוסיף, כי לאחרונה פסק בג"ץ, כי אין להפוך את הוראות החוק הנוגעות לעניין לאות מתה¹⁰. בג"ץ קבע שם¹¹: "הוראת חוק זו היא ... מבין החשובות שבפקודת העיריות [נוסח חדש], וראוי גם ראוי שהממונה יעשה שימוש בסמכות המוקנית לו בסעיף זה למען תקרים ביקורת יעילה ומועילה על הפעולות הכספיות של הרשות המקומית ולמען ההקפדה על סדרי מינהל תקינים". המנכ"ל הוסיף, כי הוועדה מונתה בעקבות התחייבות שנתן המשרד בפני בג"ץ, בעתירות נוספות שהוגשו בנושא זה, לגבש קריטריונים אשר יקבעו מתי ראוי לחייב בגין הוצאה לא חוקית ומתי ראוי לבטל או להקטין את החיוב הנ"ל על פי הסמכויות בחוק.

דוח הוועדה, שהושלם ב-1991 ואומץ בידי מנכ"ל המשרד, קבע את ההוצאות שיש לסווג כבלתי חוקיות לצורך הפעלת הסמכות, ובהן: הוצאה בניגוד להחלטת מועצת הרשות המקומית; הוצאה בלא סעיף תקציבי לפעילות ושלא נתקבל לה אישור בדיעבד על פי החוק; הוצאה שלא בתום לב או משיקולים פסולים. הוועדה הציעה לערוך במקרים אלה בירור עם ראש הרשות, ואם לא הופסקה הפעולה הגורמת להוצאה - לקזז את סכום ההוצאה הבלתי חוקית מתקציב הרשות או להפחיתה מהמענק לאיזון. בד בבד יישקל חיובו האישי של האחראי להוצאה שהוצאה ושאין אפשרות להשיבה, על פי קריטריונים שקבעה הוועדה.

חברי הוועדה ציינו בנספח לדוח, כי עד למועד הגשת המלצות הוועדה לא נעשה כלל שימוש בסמכות לחיוב אישי. מצב זה תרם ליצירת נורמות התנהגות שעל פיהן, מבחינה פורמלית, ניתן לחייב אישית כמעט כל ראש רשות. על כן, אין להסתפק בהפעלת הסמכות רק כאשר מוגשות תלונות רשמיות לשר או עתירות לבג"ץ, אלא יש גם לפעול על פי דוחות של יחידת הביקורת או ביקורות של רואי החשבון של המשרד או של הרשות. בנוסף, קיים צורך במנגנון אכיפה לעניין זה הכולל תוספת בכוח אדם מקצועי (רואה חשבון, משפטן, איש ביקורת ואיש כספים). עד מועד סיום הביקורת לא עשה המשרד שימוש בסמכות לחייב אישית ראש רשות מקומית, חברי מועצה ועובדי רשות מקומית בגין הוצאה שאינה חוקית.

5. דוח הוועדה, הצעת נוהל בקרה תקציבית, וכן הצעת הנוהל שהכינה המחלקה למחקר מוניציפלי, מצביעים על כך שגם המשרד מודע לצורך בנהלים או בהנחיות פנימיות, שיסדירו

⁹ על פי סעיפים 221 - 223 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 33 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; סעיף 189 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1951; סעיף 84 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958; סעיף 189 לצו המועצות המקומיות (ב) התשי"ג-1953; סעיף 26 לצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962.

¹⁰ בג"ץ 1065/89 גולני ואח' נ' שיש ואח', פ"ד מה(1) 441.

¹¹ שם, בעמ' 448.

דרכי פעולה על פי אמות מידה החלות באופן שווה על הכול. לדעת משרד מבקר המדינה, הצורך בגיבוי קריטריונים, שאותם דרש בג"ץ לעניין הפעלת הסמכות לחיוב אישי, קיים גם בנוגע להפעלת סמכויות נוספות שהחוק מקנה למשרד כלפי הרשויות המקומיות; זאת בפרט בנוגע להפעלת סמכויות רגישות מבחינה ציבורית, כגון הסמכות לפזר רשות מקומית נבחרת ולמנות תחתיה ועדה קרואה. ואולם שתיים מבין שלוש הצעות אלה טרם אושרו, אף שהן נדונות במשרד כבר שנה ויותר. המשרד אימץ קריטריונים רק לעניין סמכותו של המשרד לחייב ראש רשות מקומית, חברי מועצה ועובדי רשות מקומית, אישית, בגין הוצאות לא חוקיות.

יחידת הביקורת

יחידת הביקורת מופקדת על הביקורת והפיקוח על הרשויות המקומיות, כולל ניתוח הדוחות הכספיים השנתיים (מבוקרים ושאינם מבוקרים בידי רואה חשבון), ביקורת על מינהל תקין וטוהר מידות, וברור תלונות. יחידת הביקורת גם מפקחת על קבלת הדוחות הכספיים השנתיים של הרשויות המקומיות במועד, והיא המאשרת, לאחר שהדוחות אכן התקבלו, את העברת התקציבים המגיעים לרשויות שהגישו דוח.

1. ליחידת הביקורת אין תכנית עבודה שנתית ובה רשימת רשויות ונושאים לביקורת במהלך שנת העבודה (למעט ביקורת חתך אופקית בנושא תקציבי פיתוח ברשויות).

2. נמצא, שאין עדכון ודיווח הדדיים בין יחידת הביקורת לבין המינהל לשלטון ולמינהל מקומי, למעט בקשות של יחידת הביקורת לעדכון בנושאים של שיא כוח אדם וכן תלונות שמעביר לעתים המינהל לשלטון ולמינהל מקומי ליחידת הביקורת. גם בין יחידת הביקורת לבין הממונים על המחוזות כמעט שאין עדכון הדדי. הממונים על המחוזות אף אינם מקבלים, בדרך כלל, העתק מטיוטת דוחות הביקורת שכבר הועברו לתגובת ראשי הרשויות. לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד להסדיר דרכים להחלפת מידע, תיאום תכניות עבודה לדרכי פעולה.

3. יחידת הביקורת מעורבת באופן פעיל באכיפת מסקנות הבדיקות שערכה. משרד מבקר המדינה העיר, כי לנוכח כוח האדם המוגבל העומד לרשות יחידת הביקורת, על המשרד לשקול אם עליה לעסוק גם בפעולות ליישום מסקנות הביקורת ותיקון הליקויים.

4. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי יחידת הביקורת פעלה שלא מתוך אוריינטציה ברורה ולא התמקדה בתפקידה ככלי ניהולי למקבלי ההחלטות במשרד. כמו כן הודיע המשרד, כי לנוכח הצורך לגבש עמדה בנוגע להיקף הפיקוח שעליו להפעיל ולתאם בין היחידות העוסקות בפיקוח ובאיסוף מידע על הרשויות המקומיות, מינה המנכ"ל ועדה שתגדיר את תפקידיה של יחידת הביקורת; בהתאם למסקנותיה תארגן היחידה ויוגדרו תחומי פעולתה ושיתוף הפעולה בינה לבין זרועות בקרה אחרים.

יישום אמצעי התערבות חלופיים בידי המשרד

1. בשלוש רשויות מקומיות (גדרה, שדרות, חצור) פעל המשרד בדרך של מינוי חשב מלווה. לדעת משרד מבקר המדינה, יש באמצעי התערבות זה כדי למנוע דרדור נוסף של מצב הרשות, ולכן יש מקום לשקול יישומו במקרים של חריגות חמורות, לפני שאוחזים, כמפלט אחרון, באמצעי של פיזור רשות מקומית על פי סעיפים 38 לפקודת המועצות המקומיות ו-143 לפקודת העיריות.

ב-12.1.94 התפרסמה הצעת חוק הרשויות המקומיות (גזבר הרשות), התשנ"ד-1994¹². החוק המוצע מסדיר את מעמדו הסטטוטורי של גזבר הרשות המקומית וקובע שלשר הפנים סמכות למנות לרשות המקומית "חותם שלישי", לתקופה שלא תפחת משנה, אם הגזבר אינו ממלא כשורה את תפקידו בשמירת המסגרת התקציבית של הרשות המקומית. חתימתו של "החותם השלישי" חייבת להיוספף לחתימת ראש הרשות והגזבר על כל ההחייבויות הכספיות של הרשות המקומית כדי שיהיה להן תוקף. "חותם שלישי" הוא עיגון סטטוטורי ל"חשב המלווה" שהופעל בידי המשרד בשלוש הרשויות המוזכרות לעיל.

2. אמצעי אחר, שנעשה בו שימוש במקרים של אי-סדרים ותפקוד כושל ברשות מקומית הוא ארגון מחדש של הרשות המקומית בליווי הממונה לפיתוח ארגוני. ביוזמת יחידת הביקורת (בעקבות ביקורות שערכה) נכנסו לתהליך של פיתוח ארגוני כמה רשויות (חצור, מגדל, מצפה רימון, שדרות ומבואות חרמון).

אמצעים אלה במתכונתם הקיימת יעילים רק אם הרשות המקומית משתפת פעולה. לא נמצא, שאפשרות יישום נשקלה לגבי כל הרשויות שהועלו בהן חריגות מהותיות.

הליכי מינוי של חברי ועדות קרואות

וחברי מועצות ממונות ראשונות

1. על פי פקודת המועצות המקומיות ופקודת העיריות מוסמכים שר הפנים או הממונה על המחוז למנות חברי ועדות קרואות ומועצות ראשונות וכן יושבי ראש ועדות קרואות וסגניהם.

במועצות ראשונות, המתמנות בידי שר הפנים על פי צווי המועצות המקומיות (א) ו-(ב), בוחרים חברי המועצה את יושב ראש המועצה והסגנים ברוב קולות. ביישובים הכלולים בתוספת לצו המועצות המקומיות (ב) בחירת ראש המועצה טעונה גם אישור השר.

בפועל, מינוי חברים, סגנים ויושבי ראש לוועדות קרואות או חברים במועצות ראשונות לא נעשה בדרך של מכרז, וגם לא חלה עליהם חובת מכרז על פי חוק. במשרד לא נקבעו תנאי כשירות, לא נקבע נוהל למינויים אלה, ואין גם תיעוד על הליך מוסדר של בחירת מועמד מתאים, מבין כמה מועמדים שכישוריהם נבחנו והשוו. לעתים, עובר למינוי, קיימת שדלנות למען מועמד זה או אחר אצל השר, המנכ"ל ועוזריהם.

כאמור, ראשי מועצות ראשונות נבחרים בידי חברי המועצה הראשונה, אך בפועל מעורב המשרד גם במקרים אלה בבחירת ראש המועצה. כך, למשל, כדי להבטיח שבחירת ראש מועצה במועצה הראשונה זמר תהיה על דעת המשרד (לאחר שזה שקדם לו התפטר), מינה המשרד שני עובדים של המשרד כחברים נוספים במועצה ראשונה.¹²

2. הסדרת תנאי שכרם של ראשי הרשויות וסגניהם בשכר, כולל שכרם של ראשי ועדות קרואות ומועצות ראשונות וסגניהם בשכר, נתונה על פי החוק לשיקול דעת שר הפנים או הממונה על המחוז. המשרד קבע את תנאי השכר והתנאים הנלווים לראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר לפי גודל אוכלוסיית הרשויות המקומיות, ובהצמדה לשכרם של שרים בשיעור 85% - 97%. המשרד קבע לראשי ועדות קרואות ומועצות ראשונות וסגניהם בשכר אותם תנאי שכר ותנאים נלווים כשל ראשי רשויות נבחרים. תנאי הפרישה של ראש רשות מקומית לשעבר או סגנו בשכר שחדל לכהן, קבועים בהחלטת הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו),

התשל"ז-1977, שהתקבלה על פי סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (גמלאות לראש רשות וסגניו), התשל"ז-1977. המשרד רואה בראשי ועדות קרואות ומועצות ממונות לשעבר וסגניהם בשכר שחדלו לכהן "ראש רשות לשעבר שחדל לכהן" ומחיל עליהם את החלטת הגמלאות. בהתאם לכך משחדל לכהן יו"ר ועדה קרואה או יו"ר מועצה ראשונה (או סגן בשכר), והוא עומד בתנאי הזכאות הקבועים בהחלטת הגמלאות, יזכה עם פרישתו בגמלה המחושבת לפי משכורתו האחרונה בתפקיד זה.

3. המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי מקובל עליו שיש לקבוע תנאי כשירות למילוי תפקידים במועצות ממונות ובוועדות קרואות. לדעת משרד מבקר המדינה, יש לקיים הליך מסודר של בחירת מועמדים על ידי קביעת תנאי כשירות ובחינת כישוריהם של כמה מועמדים והשוואתם. הליכי מינוי תקינים וידועים יפחיתו ניסיונות להתערב במינוי, ויסייעו למינוי מועמד בעל כישורים מתאימים. זהו תפקיד בכיר ורב אחריות, מעמד המוצא ביטוי גם בתנאי השכר והפרישה הנלווים אליו. קיימת רגישות ציבורית מובנת כלפי מי שממלא תפקיד כזה. גם מכאן ברורה החשיבות למנות לתפקיד את המועמד המתאים ביותר שניתן.

סיום כהונה וקיום בחירות ברשות המקומית

1. על פי חוק הרשויות המקומיות (בחירות), התשכ"ה-1965, פקודת המועצות המקומיות, פקודת העיריות, צווי המועצות המקומיות (א) ו-1(ב), וצו המועצות האזוריות, תקופת כהונתה של מועצה ראשונה או ועדה קרואה תהיה עד אשר שר הפנים או הממונה על המחוז (לפי העניין) יורה על עריכת בחירות.

לדעת מבקר המדינה, כדי שהשר או הממונה על המחוז יוכלו להורות על קיום בחירות ברשות מקומית שמונתה לה ועדה קרואה או מועצה ראשונה, עליהם לבדוק אם חלפה הסיבה שבגללה מונתה ועדה קרואה, או אם רשות המנוהלת בידי מועצה ראשונה בשלה להתנהל בידי מועצה נבחרת.

בג"ץ פסל הנחיה פנימית של שר הפנים, שהיתה תקפה ב-1983, שאין לערוך בחירות ברשות מקומית שנתמנתה לה ועדה קרואה לניהול ענייניה, כל עוד לא השלימה הוועדה קדנציה מלאה של ארבע שנים, וקבע כי "השאלה מתי יש לקיים בחירות למועצה מקומית שנתמנתה לה ועדה קרואה תלויה בנסיבות המיוחדות הקיימות לגבי הרשות המקומית הקונקרטיה"¹³.

נמצאו מקרים, שבהם כיהנה ברשות מקומית במשך תקופה ארוכה ועדה קרואה או מועצה ראשונה במקום מועצה נבחרת. למשל, עד לנובמבר 1993, מועד הבחירות לרשויות המקומיות, כיהנה במועצה המקומית תל שבע מועצה ראשונה משנת 1984; ברשויות בוועינה נוג'ידאת ומיתר - כיהנה מועצה ראשונה משנת 1987; במועצה המקומית זמר ובמועצה האזורית משוש כיהנה מועצה ראשונה מ-1988; בדיר אל אסד כיהנה ועדה קרואה מפברואר 1989; ובנחף כיהנה ועדה קרואה מפברואר 1991. במקרים רבים, כמו באורנית ובנתיבות, הסתיימה כהונת הוועדה הקרואה או המועצה הראשונה בעקבות פניית תושבי הרשות המקומית לבג"ץ.

הועלה, שבמשרד אין עורכים מדי פעם בפעם דיונים באשר לכשירות לבחירות של רשויות המנוהלות בידי ועדות קרואות או מועצות ממונות. דיונים כאלה נערכו רק ערב קיומן של בחירות כלליות לרשויות המקומיות, והם נועדו לקבוע באילו רשויות מקומיות יתקיימו בחירות במועד הבחירות הכלליות ובאילו יידחו. עוד הועלה,

¹³ בג"ץ 446/83 נסים חי"ר ואח' נ' שר הפנים, פ"ד לז(4) 263, 265.

שבמשרד אין אמות מידה להגדרת כשירותה של רשות המנוהלת בידי מועצה ראשונה או בידי ועדה קרואה להתנהל בידי נבחרים.

רק ערב הבחירות לרשויות המקומיות, שהתקיימו בנובמבר 1933, הכינה הממונה על המינהל לשלטון ולמינהל מקומי הצעה לקריטריונים לקיום או אי-קיום בחירות ברשויות מקומיות והעבירה אותה לממונים על המחוזות. ההצעה הוכנה בהמשך לפנייתו של המפקח הארצי על הבחירות לממונים על המחוזות להמליץ באלו רשויות אין לקיים בחירות ולהכין נימוקים לדחייתן של הבחירות. הקריטריונים המוצעים לגבי מועצות ראשונות הם: מספר שנות קיום המועצה; תוספת אוכלוסייה צפויה ביחס לאוכלוסייה קיימת; ו"הרכב האוכלוסייה מבחינה דמוגרפית, פוליטית (אמור לתת תשובה ליכולת הניהול העצמי מחד, וליציגות סבירה של התושבים מאידך)". הקריטריונים המוצעים בנוגע לוועדות קרואות הם רמת ההישגים של הוועדה הקרואה ביחס לציפיות וביחס לנקודת המוצא - מדד זה "אמור לתת תשובה, האם יש סיכוי שהמשך כהונת הוועדה ייטיב למקום". (הציטוטים מתוך ההצעה לקריטריונים של הממונה על המינהל לשלטון ולמינהל מקומי).

לדעת משרד מבקר המדינה, במכלול השיקולים הנוגעים לכשירות לבחירות ראשונות, אין מקום לקריטריון כמו הרכב האוכלוסייה מבחינה דמוגרפית-פוליטית. כאמור לעיל, צמצום זכות היסוד לדמוקרטיה מוניציפלית צריך שיעשה על פי שיקולים ענייניים, והרכבה הדמוגרפי-הפוליטי של האוכלוסייה אינו שיקול ענייני. זאת ועוד, כאשר מדובר בוועדות קרואות עשויים הקריטריונים המוצעים לתת תמונה חלקית בלבד על מצב הרשות ומידת בשלותה כביכול, שכן הם עוסקים רק בהישגי הוועדה בלבד - האם המשך כהונת הוועדה ייטיב למקום. שיקול זה כשיקול בלעדי יכול ליצור עיוות, שכן ייתכן שכל רשות מקומית תתנהל טוב יותר בידי פקידים ממונים. השיקול הענייני צריך שיהיה בחינת השאלה אם הרשות מסוגלת לניהול עצמי, ולא מהם יתרונותיו של ניהול על ידי ועדה קרואה, כשלעצמו.

2. בפועל, רוב הממונים על המחוזות שלחו המלצותיהם בנוגע לקיומן או דחייתן של בחירות בלא פירוט ובהתבסס על תקופת הכהונה של הוועדה הקרואה או המועצה הראשונה והישגיה בבניית מערכת למתן שירותים מוניציפליים, בלבד.

המשרד הודיע למשרד מבקר המדינה, כי הקריטריון שבמכתב הממונה על המינהל לשלטון ולמינהל מקומי בדבר הרכב האוכלוסייה מבחינה דמוגרפית-פוליטית "בא לענות על בעיית המועצות הלעומתיות"¹⁴ ולבדוק היתכנות של מועצה מתפקדת בלא צורך בהתערבות המשרד. לדעת משרד מבקר המדינה, האפשרות שבחירות ברשות מקומית יניבו מצב של "לעומתיות" איננה יכולה לשלול את זכותם של תושבי הרשות לדמוקרטיה מוניציפלית; היתכנות מועצה כזאת ראויה שתתברר בבחירות. כן הודיע המשרד, כי קריטריון זה אינו מספק ואינו הולם, ושבפועל לא על פיו נקבעו מועדי הבחירות, אלא על פי מכלול של שיקולים, כמו מצב הגירעון והפיתוח. אולם בעת הביקורת לא נמצא תיעוד לכך שלקראת הדיון הוכן מידע מפורט בנוגע לרשויות, שבהן נשקלה דחיית הבחירות. עוד הודיע המשרד, כי מונתה ועדה במשרד לבדיקת משך כהונתן של מועצות ראשונות ושיעשה כל מאמץ לקבוע את משך הכהונה בצו הכינון.

יש לציין, שבמשרד הוכנה בד בבד וערב הבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו בנובמבר 1993, טיוטה נוספת של קריטריונים להתאמתה של רשות חדשה לעבור לידי מועצה נבחרת, המאפשרים לקבל תמונה מקיפה על מצבה של הרשות בכל התחומים, ובהם: תפקוד המועצה וועדותיה, מבנה ארגוני, העסקת עובדים כדון, מזכירות ותפקודה, מסים וגבייה, תקציב, הנהלת

¹⁴"לעומתיות" האא מושג שבו משתמש המשרד להגדרת מצב שבו הרוב במועצה הוא באופוזיציה לראש המועצה.

חשבונות, כספים, מחסנים, תחזוקה, ייעוץ משפטי, תברואה. קריטריונים אלה לא הועברו לממונים על המחוזות לצורך גיבוש המלצות בהתאם להם, ולא נמצא תיעוד על כך שהם היו בסיס לדיון בעניין זה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המשרד לבחון מפעם לפעם, ולא רק ערב בחירות כלליות לרשויות מקומיות, את כשירותה של רשות המנוהלת בידי ממונים להיות מנוהלת בידי נבחרים. כשירותה של רשות מקומית להתנהל בידי נבחרים צריך שתיבחן על פי אמות מידה ענייניות וידועות. משחולפת הסיבה לכך שרשות מקומית תנוהל בידי ממונים או משמתברר שהיא בשלה להתנהל בידי נבחרים יש לקיים בה בחירות סמוך ככל האפשר לאחר מכן.



יחסי השלטון המקומי והשלטון המרכזי מתאפיינים במתח בין האוטונומיה של השלטון המקומי לחובה המוטלת על השלטון המרכזי לקיים פיקוח ובקרה על השלטון המקומי ואף להתערב בניהול בעת הצורך. מציאת איזון בין שתי המגמות הסותרות אינה קלה, אך אין בכך כדי לפטור את השלטון המרכזי מאחריותו לקיים פיקוח ובקרה שיטתיים ולנקוט בעת הצורך את אמצעי ההתערבות המצויים בידיו.

משרד הפנים, בעל הסמכות הסטטוטורית והמינהלית להתערב בחריגות השלטון המקומי, אינו מקיים פיקוח ובקרה במידה המתחייבת מסמכויותיו אלה. המידע הנאסף על ידיו על הנעשה ברשויות המקומיות אינו שיטתי וגם התערבותו בחריגות אינה עקבית ואינה מתנהלת על פי מדדים ידועים ואובייקטיביים.

התערבות המשרד בדרך של פיזור מועצה נבחרת ומינוי ועדה קרואה היא מצב חריג, ולכן מן הראוי שצעד זה יינקט רק כאמצעי אחרון ועל פי מדדים אובייקטיביים. כמו כן מן הראוי שהתמשכותו של אמצעי זה תהיה מזערית וכהונת הוועדה הקרואה תגיע לסיימה סמוך ככל האפשר לאחר שחלפה הסיבה שגרמה למינויה. לנוכח זכותם של אזרחים לבחור את נציגיהם לניהול ענייני הרשות המקומית מן הראוי גם לקבוע את משך כהונתה של מועצה ראשונה על פי קריטריונים ידועים ואובייקטיביים.

מינהל האוכלוסין - השירות לאזרח

מינהל האוכלוסין שבמשרד הפנים (להלן - המינהל) מופקד, בין היתר, על רישום פרטי מעמדם האישי של אזרחי המדינה ותושביה ופרטים אישיים נוספים. המינהל מופקד גם על ניהול מאגרי מידע מעודכנים על אוכלוסיית המדינה, ומתן שירותי מידע ותיעוד לגורמים פרטיים ולגופים ממשלתיים. לשם כך הוא מנהל קובץ מרשם אוכלוסין ממוחשב המשמש מקור מידע עיקרי על אוכלוסיית המדינה. המינהל פועל על פי החוקים העיקריים האלה: חוק השבות, התשי"ז-1950; חוק האזרחות, התשי"ב-1952; חוק הכניסה לישראל, התשי"ב-1952; חוק השמות, התשט"ז-1956; חוק הדרכונים, התשי"ב-1952; חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965; והתקנות שהותקנו על פי החוקים האמורים.

השירותים לאזרח שעליהם מופקד המינהל ניתנים ב-21 לשכות אזוריות של המינהל (להלן - לשכות מרשם), בלשכה למינהל אוכלוסין בנמל התעופה בן גוריון, ב-7 סניפים, הכפופים ללשכות הללו, ובכ-300 תחנות רישום. תקציב המינהל לשנת 1992 היה כ-28 מיליון ש"ח, ותקן כוח האדם נקבע ל-266 משרות, מהן 198 ללשכות המרשם; בשנת 1993 נקבע התקציב לכ-34 מיליון ש"ח, ותקן כוח האדם נקבע ל-262 משרות, מהן 195 ללשכות המרשם. בהצעת התקציב לשנת 1994 נקבע תקציב המינהל לכ-43.5 מיליון ש"ח.

בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1992 בדק משרד מבקר המדינה את היערכותו של המינהל למתן שירותי רישום ותיעוד לפונים. הבדיקה נעשתה בהנהלת המינהל; כן נערכו ביקורים בשתי לשכות מרשם - ירושלים ונתניה. באוגוסט 1993 ערך משרד מבקר המדינה בדיקת השלמה בנושא.

שעות קבלת קהל

המינהל מבצע - באמצעות לשכות המרשם - רישום של פרטי תושבים ועדכונם על פי השינויים החלים בהם, כגון לידות ופטירות, וכן מנפיק מסמכים ותעודות, כמו: תעודות זהות, דרכונים, תעודות לידה ותעודות פטירה.

מספר הרישומים במערכת הממוחשבת של המינהל נע מ-2.4 מיליון בשנת 1989 עד ל-2.5 מיליון בשנת 1992. %70 מכלל הרישומים נעשים לשם הנפקת תעודות זהות, הנפקת דרכונים וחידושם, וכן שינוי מען של תושבים.

למשרד הפנים (להלן - המשרד) אין נתונים על היקף ההתייצבות של אזרחים ותושבים בכל שנה בלשכות המרשם. אולם, בהתבסס על נתוני המשרד על כ-2.5 מיליון פעולות רישום ממוחשבות הנעשות מטעמו, וגם בהנחה שבעת ההתייצבות יש אזרחים המבצעים פעולות רישום אחדות בעת ובעונה אחת (כמו בקשה להנפקת דרכון ועדכון מען), מדובר בהתייצבות של מאות אלפי אזרחים בשנה.

עד לסוף שנת 1992 קיבלו לשכות המרשם קהל בימים א' - ה' משעה 8.00 עד שעה 12.00; ובימי ב' ו-ד' גם בין השעות 13.30 ל-14.30. יוצא אפוא, שלשכות המרשם הקצו לקבלת קהל 22 שעות בלבד בכל שבוע, כולן בשעות העבודה המקובלות במשק. התייצבות בשעות אלה פירושה - לאוכלוסייה שרובה נמנית עם כוח העבודה האזרחי - ביטול מעבודה באותו פרק זמן.

בהתבסס על נתוני המשרד, בדבר פעולות הרישום בלשכות, עשה משרד מבקר המדינה אומדן זהיר של ההפסד למשק הכרוך בסדרי עבודה אלה. מהאומדן עולה, כי מדובר באבדן של מאות אלפי שעות עבודה, המסתכם במיליוני ש"ח רבים בכל שנה. עוד יש להביא בחשבון ביטול זמן והיעדרות של תלמידים וסטודנטים מלימודים.

משרד מבקר המדינה הפנה, בסוף 1992, את תשומת לב המשרד ומשרד האוצר לעלות למשק. משרד מבקר המדינה הדגיש, כי פתיחת הלשכות למתן שירות לציבור בשעות אחר הצהריים עשויה להביא לא רק לצמצום העלות בגין אובדן שעות עבודה למשק, אלא אף לשיפור השירות לאזרח. גם אגף התקציבים במשרד האוצר ציין, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מיום 23.11.92, כי בבדיקה שעשה בתחילת 1992 הגיע למסקנה, שפתיחת לשכות המרשם לקבלת קהל בשעות אחר הצהריים תביא לשיפור ניכר של השירות לקהל וגם לניצול יעיל יותר של נכסי המדינה.

בבדיקת מעקב התברר, כי בשנת 1993 כבר חל שיפור במצב, וכיום לשכות המרשם בבאר שבע, באשקלון, בהרצליה, במזרח ירושלים, בעפולה, באשדוד ובאילת פועלות שלוש פעמים בשבוע

גם בשעות 16.00 - 19.00 נוסף על שעות העבודה הרגילות, ובימי ו' בשעות 8.00 - 12.00.

עוד התברר בבדיקת המעקב, כי במהלך שנת 1993 פתח המשרד שבע תחנות רישום לשירותי מינהל אוכלוסין בירושלים ובבאר שבע, הפועלות יומיים בשבוע בשעות אחר הצהריים ובימי ו'. יציין, כי תחנות הרישום מרכזות את הבקשות השונות של הפונים אליהן והמסמכים המבוקשים נשלחים לאזרח חזרה באמצעות הדואר.

בהצעת התקציב לשנת 1994 כבר הוקצבו כ-10 מיליון ש"ח להפעלת לשכות המרשם בשעות אחר הצהריים ובימי ו'.

חובת ההתייצבות בלשכות המרשם

1. על פי נוהל שקבע המינהל ואשר הופץ בלוח המידע לציבור, ישנם שירותים כמו הנפקת דרכון או תעודת זהות, אשר התושב נדרש להתייצב אישית בלשכת המרשם כדי לקבלם. על פי הנוהל, לא נדרשת התייצבות אישית בלשכת המרשם כדי לקבל שירותים אחרים, כגון: שינוי שם, הארכת תוקף דרכון, וקבלת תעודת לידה.

הביקורת העלתה, כי גם לקבלת שירותים אלה על האזרח להתייצב אישית לשם קבלת השירות וזאת מאחר שהמשרד לא קבע בנוהל דרכים חלופיות לקבלת השירותים שאינם מחייבים התייצבות אישית. משרד מבקר המדינה העיר למשרד, שיש פעולות שאפשר לעשותן בלא התייצבות, למשל באמצעות משלוח בקשה בכתב או מילוי טופס שיוכן בידי המינהל ויופץ בכל סניף דואר, בתיאום עם רשות הדואר.

מאחר שמדובר במאות אלפי פעולות בכל שנה שאינן מחייבות התייצבות, העברתן בדואר באמצעות טפסים מתאימים יכולה לצמצם מאוד את מספר האזרחים הנאלצים להתייצב. בדרך זו אפשר לחסוך כספים רבים למשק, וטרדה וטרחה לאזרח, וגם להקל את סדרי הרישום של אזרחים אחרים שיהיו חייבים להתייצב בלשכות המרשם, ולהזדהות בפני הפקידים, למשל לצורך הוצאת תעודות זהות או דרכון. את הטיפול בבקשות או בטפסים שיתקבלו באמצעות הדואר והנפקת התעודות המבוקשות, אפשר לבצע בכמה מוקדים אזוריים שאליהם ינותבו הבקשות; העבודה במוקדים אלה לצורך הנפקת המסמכים המבוקשים יכולה להיעשות גם לאחר שעות העבודה הרגילות.

בתשובה למשרד מבקר המדינה, מנובמבר 1993, הודיע המשרד, כי הוא בוחן הצעה שעל פיה האזרח יפנה באמצעות הדואר לכתובת מרכזית אחת לשם קבלת שירותים שאינם מחייבים התייצבות אישית.

2. משרד מבקר המדינה פנה ב-5.11.92 אל משרד הפנים וציין, כי רצוי ששירות ממלכתי בלעדי מעין זה יינתן בתנאים נוחים במידת האפשר למקבל השירות, ולפיכך ראוי שהמשרד ימשיך ויפעל לפתיחת לשכות נוספות בשעות אחר הצהריים - לאחר שעות העבודה הרגילות במשק. בתשובתו למשרד מבקר המדינה, ציין אגף התקציבים במשרד האוצר, כי בשנת 1993 הוספו לתקציב משרד הפנים 260,000 ש"ח, "שנועדו לבצע בדיקה ארגונית של מינהל האוכלוסין על מנת לייעל את המערכת ולתת שירות טוב יותר לאזרח"; לדעת משרד האוצר, "על הבדיקה האמורה לכלול בדיקת חלופות ארגוניות למינהל האוכלוסין (כגון: הפעלת המינהל כרשות נפרדת)". בנובמבר 1993 הודיע משרד הפנים כי הבדיקה הארגונית עדיין בעיצומה.