

קאר / ירג'ין

משרד מבקר המדינה

1101

דין וחשבון על הביקורת  
במועצה האזורית  
גדרות

ירושלים  
חש"א - 1961

383/2

משרד מבקר המדינה  
אגף ב' לביקורת הרשויות המקומיות

דין וחשבון מס' 2

על הביקורת במועצה האזורית

גדרות

לשנות הכספים 1955/56 עד 1959/60

מקום משרד המועצה: מרכז עשרת

ירושלים

אלה"חשכ"א - ספטמבר 1961

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת על פעולות המועצה האזורית  
גדרות בשנים 1955/56 - 1959/60; הדו"ח מבוסס בעיקר על  
הביקורת לערך מטרה מבקר המדינה במועצה זו בחדשים ספטמבר  
ואוקטובר 1958, דצמבר 1959 ויוני 1960, וסוכמה במרס 1961.  
הדין וחשבון הקודם על הביקורת במועצה זו, לשנות הכספים  
1953/54 ו-1954/55, הוצא בחודש אוגוסט 1956.

הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הומצאו לראש המועצה, לטיפולו.  
דין וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

לפי חוק מבקר המדינה, חסי"ח - 1958 (נוסח מסולב),  
יומצי דו"ח זה לראש המועצה, עם העתקים בכליל חברי המועצה.

א. התפתחות המקום1. תחום המועצה והאוכלוסייה

בראשית התקופה הנסקרת הותרע תחום המועצה על 11,000 דונם והקיף מרכז כפרי - "עזרת" - ו-5 ישובים חקלאיים: כפר אביב, כפר מרדכי, מיסר, שדמה, זכר דב. ביולי 1958 סופח לתחום המועצה המושב גן הדרום, שהיה לפני כן בתחומה של המועצה המקומית גן-יבנה. בסוף שנת 1959/60 הותרע שטחה של המועצה על 12,600 דונם.

מספר הנפשות בתחום המועצה בסוף התקופה היה 1,600 - לעומת 900 נפש בראשית התקופה הנסקרת - רובם המכריע עולים חדשים.

2. המועצה והמנגנון

באוקטובר 1959 נבחרה מועצה חדשה המונה 13 חברים.

במרס 1960 העסיקה המועצה 9 עובדים, מהם 4 במינהל, והשאר - בסירותים. 5 מהעובדים עבדו במשרות ללמות, ו-4 במשרות חלקיות.

3. הוצאות המועצה

הוצאות המועצה בתקציב הרגיל עלו מ-33,200 ל"י בשנת 1955/56 ל-104,200 ל"י בשנת 1959/60; הוצאות התקציב הבלתי רגיל עלו מ-49,900 ל"י ל-206,900 ל"י.

4. פעולותא. סירותים מקומיים

הסירותים המקומיים ניתנו בעיקר על ידי הוועדים המקומיים, והמועצה השתתפה בהוצאות לסירותים אלה. המועצה עצמה ביצעה את הסירותים דלקמן: החזיקה כבישי גישה, העסיקה מפקח סניטרי, דאגה לתאורה ברחובות והשתתפה בוועדה המקומית לבנין ערים. בשנת 1959/60 הסתכמו הוצאות המועצה על הסירותים המקומיים ב-44,000 ל"י.

ב. סירותים ממלכתיים(1) חינוך ותרבות

בתקופה הנסקרת חלה התפתחות רבה בתחום החינוך: בשנת תשט"ו היו בבית הספר האזורי במרכז הכפרי "עזרת" 4 כיתות שלמדו בהן 140 תלמיד. בשנת תשכ"א הגיע מספרם ל-470 תלמיד, הלומדים ב-12 כיתות, בשלושה בנינים. החל משנת הלימודים תשי"ח נמנים עם 470 התלמידים בבית הספר האזורי 90 תלמידים מהישוב בניה, הנמצא בתחום המועצה האזורית ברנר. הורי התלמידים הגרים בתחומי מועצה אזורית זו משלמים למועצת גדרות תשלומי חינוך ודמי הסעה בשעורים גבוהים יותר מאלה המשלמים תושבי תחום המועצה.

בספטמבר 1958 רכזה המועצה אוטובוס להסעת התלמידים לבית הספר וממנו על הסעת התלמידים הוציאה המועצה ב-1959/60 13,000 ל"י, הכוסו חלקן על-ידי הורי התלמידים (5,800 ל"י), חלקן על ידי משרד החינוך (5,900 ל"י), והשאר על ידי המועצה.

מפאת מצבם החמרי של תולכי האזור ובגלל הסידורים להסעת הילדים לבתיהם בצהרים לא ראתה המועצה צורך במתן ארוחות לתלמידים בבית הספר, ולא קיימה איפוא מטבח הזנה.

במסגרת פעולות התרבות הקימה המועצה במרכז "ערת" בית עם וספריה העומדת לירות כל התושבים והמסמכת בעיקר את התלמידי בית הספר.

על לירותי החינוך הכוספים הוציאה המועצה בשנת 1959/60 24,000 ל"י, ועל לירותי תרבות - כ-3,000 ל"י.

## (2) סעד

מקרי הסעד בתחום המועצה מועטים. בשנת 1959/60 סיפלה המועצה ב-11 מקרי סעד בלבד, והוציאה על פעולה זו 4,700 ל"י, מזה יזכר העובדת הסוציאלית (במלחה חלקית) 1,350 ל"י.

## ג. עבודות פיתוח

את מרבית עבודות הפיתוח ביצעה המועצה עצמה. בשנים 1955/56 - 1959/60 הויקעו בעבודות פיתוח 405,000 ל"י בקירוב. העבודות העיקריות טבהן היו: בניית בית העם, הבניינינו הכולם ב-1960/61 - 117,000 ל"י; סלילה כבידים - 98,000 ל"י; מבני חינוך - 88,000 ל"י; בנין המועצה ו-3 בתי מגורים למורים (אחד מהם מלימט חדר מלאכה לביה"ס) - 34,000 ל"י; רכיית אוטובוס, טרקטור ומכוננית - 31,000 ל"י; חיבורי האמל - 18,000 ל"י; סלפונים - 5,500 ל"י; בית-קברות - 5,000 ל"י; כן השתתפה המועצה ב-5,000 ל"י בהקמת בית-תרבות במוטב זכר דב.

העבודות מומנו כדלקמן: מכספי מלוות ומאגראי מקבלנים - 302,000 ל"י, מהשתתפות הוועדים - 58,000 ל"י; מהשתתפות חברת "רסקו" - 30,000 ל"י, ממוסדות אחרים - 3,000 ל"י; השאר - 12,000 ל"י - כוסה ע"י העברות מתקציביה הרגילים של המועצה.

## 5. המצב הכספי

### א. הכנסות והוצאות

הטבלה הבאה מראה, במספרים כוללים, את הכנסות המועצה בפועל ואת הוצאותיה בשנים 1955/56 - 1959/60:

- הכנסה והוצאה בגולד  
בשנים 1955/56 - 1959/60  
(מעוגל למאות ל"י)

עודף מצובר או גרעון מצובר בסוף השנה	עודף (+) או גרעון (-)	הוצאה			הכנסה			הנת הכספים
		ס"ה	תקציב בלתי רגיל	תקציב רגיל	ס"ה	תקציב בלתי רגיל	תקציב רגיל	
(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
(+)	300	83,100	49,900	33,200	83,400	49,900	33,500	1955/56
(-)	2,400	109,400	61,300	48,100	107,000	59,200	47,800	1956/57
(-)	1,600	66,700	15,200	51,500	65,100	14,800	50,300	1957/58
(-)	10,400	153,500	72,100	81,400	143,100	71,200	71,900	1958/59
(-)	7,800	311,100	206,900	104,200	303,300	198,400	104,900	1959/60

המועצה כללה בהנקסיה עוד 2,000 ל"י, בשנה 1956/57, 400 ל"י בשנה 1957/58, 900 ל"י בשנת 1958/59 ו-8,500 ל"י בשנת 1959/60 שנרשמו כהעברות מהתקציב הרגיל (סור 5) לתקציב הבלתי רגיל (סור 3). סכומים מועברים אלה לא נכללו בטבלה דלעיל.

הטבלה מראה עליה הדרגתית בתקציב הרגיל - הז' בהכנסות והז' בהוצאות; בתקציב הבלתי רגיל חלה ירידה תלולה ב-1957/58, שבה צומצם היקף עבודות הפיתוח והמועצה תכננה עבודות לקראת השנים הבאות, ועליה תלולה בשנת 1959/60, שנבעה בעיקר מהסקעות המועצה בבנין בית העם (94,000 ל"י), במבני הינוך (36,000 ל"י) ובסלילת כבישים (56,000 ל"י).

השתתפותה של הממלה בהוצאות הרגילות של המועצה עלתה מ-16,400 ל"י בשנת 1955/56 ל-28,800 ל"י בשנת 1959/60; אולם משקלה של השתתפות זו בכלל הכנסותיה של המועצה ירד והלך: מ-49% בשנת 1955/56 ל-28% בשנת 1959/60.

פרטי ההכנסות של המועצה והוצאותיה בשנים 1958/59 ו-1959/60 וכן חשבון האקטיב והפסיב לימים 31.3.59 ו-31.3.60, מובאים להלן בנספחים.

### ב. גרעונות

בראשית שנת 1955/56 היה למועצה עודף מצובר שהסחכם ב-700 ל"י, בעוד הלסוף 1959/60 היה לה גרעון מצובר בסך 21,000 ל"י. העליה העיקרית בגרעון היחה ב-1958/59 וב-1959/60: בשנת 1958/59 עלו ההוצאות על ההכנסות בתקציב הרגיל ב-9,500 ל"י, ובתקציב הבלתי-רגיל ב-900 ל"י. בשנת 1959/60 הסתימו אסנם הפעולות במסגרת התקציב הרגיל בעודף של 700 ל"י, אולם הפעולות בתקציב הבלתי-רגיל הסתימו בגרעון של 8,500 ל"י; ע"י כך גדל הגרעון המצובר שעמד בסוף שנת 1957/58 על 3,000 ל"י - ל-21,200 בסוף שנת 1959/60.

### ג. עומס המלוות

בסוף 1958/59 היחה המועצה חייבת 181,000 ל"י על חשבון מלוות לזמן ארוך ו-12,000 ל"י על חשבון מלוות קצרי מועד ואשראי; סך הכל עומס המלוות (קרן) היה 193,000 ל"י - למעלה

לסוף 1959/60 הגיע עומס המלוות של המועצה (קרן) ל-310,900 ל"י, סכום המהווה כמעט 300% מהחציב הרגיל והעולה בהרבה על המקובל אפילו במועצות האזוריות. מתוך סכום זה היו 51,400 ל"י (16.5% מכלל עומס המלוות) מלוות קצרי מועד, אשראי והתחייבויות לקבלנים ומפקים.

עומס הפרעון בשנת 1959/60 (קרן וריבית) הגיע ל-20,000 ל"י, המהווים 19% מן החציב הרגיל. מתוך סכום זה סילקה המועצה במסך שנח הכספים 1959/60 15,600 ל"י ונטאר סכום של כ-4,400 ל"י שבו מהגרת המועצה בפרעון מלווחיה.

#### ד. פיגורי מסים

החיובים הלוטפים של ארנונות ומס עסקים עלו מ-18,000 ל"י בשנת 1955/56 ל-47,500 ל"י בשנת 1959/60. החובות למועצה על חשבון מסים אלה עלו מ-13,700 ל"י, בראשית התקופה הנסקרת, ל-56,000 ל"י בסוף 1959/60 (ראה להלן - ממצאי הביקורת). הסיבה לפיגורים הגדלים והולכים בגביית המסים נעוצה, לדברי המועצה, במצב הקשה של ענף הלול, שהוא מקור הפרנסה העיקרי של חקלאי האזור.

ב. ממצאי הביקורת

מעקב אחר הליקויים יעליהם עמדה הביקורת בדו"ח הקודם, וכן מעקב אחרי הליקויים שהביקורת העלתה בראשית התקופה הנסקרת, הראו שהמועצה גילתה ערנות לדרישות הביקורת ועשתה מאמצים לחקן את הליקויים.

1. ועדות המועצה

בדו"ח הקודם ציינה הביקורת כי הוועדה לביקורת, לפי החוק מתפקדה לבדוק ולבקר את חשבונות המועצה ופעולותיה, והוועדה החקלאית, מתפקדה לספל בעניינים החקלאיים בתחום המועצה - לא פעלו. ליקוי זה לא בא על תיקונו גם בתקופה הנסקרת: ועדת הביקורת לא פעלה כל הזמן, ואילו הוועדה החקלאית החלה לפעול רק בינואר 1960.

2. ניהול כספים

באין למועצה עובד מיוחד בתפקיד של גזבר, מינתה המועצה בהתאם להוראות החוק את אחד מחבריה לגזבר. אולם זה אינו נמצא במסדר המועצה בקביעות. מזכיר המועצה שהוא גם הקופאי - מטמט למעשה גם בתפקיד של גזבר.

בריטומים בפנקס הקופה נפלו לעתים קרובות טעויות; דבר זה הוסבר על ידי המועצה בריבוי התפקידים המוטלים על המזכיר, ובכך למנהל החשבונות עובד בתצי מטרה בלבד. מאחר שחבר המועצה שנהמנה לתפקיד של גזבר אינו נמצא במסדר המועצה בכל יום, הוא נהג לחתום על המחאות "בלנקו", בלי שידע למי תינתן ההמחאה, באיזה סכום ותמורת מה. חתימה "בלנקו" מבטלת את הערך שבחתימה השניה הנדרשת לפי החוק, מכך על-ידי חתימה כזאת נותן החותם הראשון מעין אישור עיוור להוצאה שתיעשה על-ידי אחר. הביקורת המליצה על הנהגת הסדרים בביצוע חלומי המועצה, שיאפשרו לגזבר לחתום על השוברות וההמחאות רק אחרי בדיקתם.

בבדיקות מסודרות שנערכו ברמת 1960 לא מצאה הביקורת עוד המחאות חתומות "בלנקו".

3. ריסוס רכוש והחזקתו

א. המקרקעים שבבעלות המועצה או בהחזקתה אינם רשומים בפנקס המקרקעים, כדרוש לפי החוק. לריסוס כזה נודעת חשיבות מיוחדת מאחר לרוב המקרקעים עדיין רשומים בפפרי האחוזה על הספק"ל, ומאחר שהמועצה הקימה על חלק מהם בנייני ציבור רשומים כגון בית המועצה, מבני הנוף ובתי מגורים למורים.

ב. הביקורת העלתה ילגבי אדמות הקרן הקיימת שהמועצה מחזיקה בהם, לא חתמה המועצה חוזי הכירה עם הקרן הקיימת ולא רשמה את זכויותיה בהן בספרי האחוזה - אף לא לגבי אותן האדמות שהמועצה הקימה עליהן בתקופה הנסקרת בניינים.

ג. ביוני 1958 קנתה המועצה באמצעות מרכז השלטון המקומי, טרקטור לצרכי ניקוז, מכספי החלומים במחיר של 4,700 ל"ל. לאחר מכן נתברר שהטרקטור שנרכש אינו מתאים לצרכי המועצה ואי אפשר איפוא לנצלו. בפברואר 1959 החליטה המועצה למכור את הטרקטור על מנת לקנות במקומו טרקטור מתאים; אולם מאחר שלא נמצאו קונים לטרקטור, הוא לא נמכר עד היום.

## 4. גביית מסים

הטבלה דלהלן מראה את סכומי החיוב, הגבייה, והפיגורים לכל שנה מן החקופה הנסקרת ואת אחוזי הגבייה לעומת החיובים.

חיובי-מסים, גבייה ופיגורים  
(במעוגל למאות לירות)

ה ש נ ה	פיגורים בראיית השנה	החיוב ההנתי	ס"ה חובה	הגבייה השנתית	פיגורים לסוף השנה	אחוז הגבייה	
						לגבי החיוב השנתי	לגבי ס"ה חובה
1955/56	13,700	18,200	31,900	9,700	22,200	53.2	30.4
1956/57	22,200	26,300	48,500	17,400	31,100	66.1	35.8
1957/58	31,100	25,800	56,900	23,700	33,200	91.8	41.6
1958/59	33,200	44,800	78,000	29,600	48,400	66.0	37.9
1959/60	48,400	47,500	95,900	39,400	56,500	83.0	41.0

כפי שעולה מן המספרים לעיל היחה אמנם עלייה מחמדת בגבייה, הן בסכומים מוחלטים והן באחוזים שהגבייה מהווה מן החיובים השנתיים, אולם סכום הפיגורים עלה משנה לשנה והגיע בסוף החקופה הנסקרת ל-56,000 ל"י, שהוא גדול מסכום החיוב השנתי לשנת 1959/60. הביקורת דנה עם המועצה על הדרכים להגברת הגבייה, ביחוד בהתחשב בכך להכלל מהחובות מצטברים והולכים משנה לשנה, נעשית גבייתם קשה יותר.

## 5. גבייה ללא אטמכחא

מהורי תלמידים המבקרים בבית הספר האזורי "בתחומה גבתה המועצה תלומים מודרגים: עבור ילדי האזור - לילד אחד במחמכה 27 ל"י, ל-2 ילדים - 48 ל"י, ל-3 ילדים - 63 ל"י; מהורי הילדים בישוב בניה, הנמצא בתחום המועצה האזורית ברנר, גבתה המועצה האזורית גדרות 55 ל"י לכל ילד. לדברי המועצה לימסו תלומים אלה, ברובם, להרחבת בית הספר וסירותיו, ומיעוטם - לסירותים נוספים על המקובלים.

גביית תלומי-חינוך אלה איננה חוקית: לפי סעיף 6 (ב) לחוק לימוד חובה ת"ס - 1949, רשאית רשות חינוך מקומית לגבות תלומים מהורי תלמידים רק בעד אספקה ובעד סירותים שהיא נוהגת נוסף על הסרוחים המקובלים, ורק באיסור של החינוך והתרבות ובסירותים שהיא יקבע. המועצה לא ביקשה את איסורו של של החינוך אף לאותו חלק מן התלומים שהיא גובה שאפשר לראותו כאגרת סרוחים נוספים.

מסרד מבקר המדינה

ירושלים, אלול תשכ"א  
ספירת: 1961



## תארוך האקטיב והפסיב

(להאריכים 31.3.59 ו-31.3.60)

<u>31.3.60</u> לי	<u>31.3.59</u> לי	<u>ה פ ס י ב</u>	<u>31.3.60</u> לי	<u>31.3.59</u> לי	<u>ה א ק ט י ב</u>
19,720	11,154	7. זכאים	13,535	11,962	1. קופה ובנקים
22,197	23,302	8. פקדונות*	1,032	15,323	2. מקדמות
32,657	42,775	9. מלוות שטרם הוצאו	25,351	23,615	3. מלוות שאושרו וטרם נחקבלו
			12,500	12,500	4. חייבים*
			997	480	5. האוצר-חשבון סילוקין
			<u>21,159</u>	<u>13,351</u>	6. גרעון
<u>74,574</u>	<u>77,231</u>	ס"ה	<u>74,574</u>	<u>77,231</u>	ס"ה

\* סכום זה בחייבים, וסכום מקביל של 12,500 לי בפקדונות, הוא קרן להלוואות בבנק דיסקונט.

עומס המלוות

עומס המלוות של המועצה ביום 31.3.60 (קרן) הסתכם ב-310,859 לי.