G61

משרד מבקר המדינה

דין וחשבון על הביקורת
במועצה המקומית
י ב נ א ל

י ר ו ש ל י ם
תשכ"א – 1961

369/3

משרד מבקר המדינה

אגף א' לביקורת הרשויות המקומיות

דין וחשבון מס' 3

על הביקורת במועצה המקומית

י ב נ א ל

לשנות הכספים 1957/58 עד 1959/60

ירושלים

ניסן תשכ"א – אפריל 1961

יבנאל

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת על פעולותיה של המועצה המקומית יבנאל. בשנים 1957/58 עד סוף 1959/60. הביקורת המסכמת נערכה בחדשים אוגוסט וספטמבר 1960. הממצאים העיקריים עודכנו לתחילת פברואר 1961. הדו"ח הקודם על הביקורת במועצה זו, לשנים 1951/52 - 1956/57, הוצא בספטמבר 1958.

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

לפי חוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב), יומצא דו"ח זה לראש המועצה עם העתקים בשביל חברי המועצה.

א. התפתחות המקום

1. תחום המועצה והאוכלוסיה

תחום המועצה משתרע על שטח של 32,400 דונם, הכולל את המושבות הותיקות יבנאל ובית גן, את מושב העובדים מסמר השלושה, ומושב עוליס - סמדר.

עם חיסול שתי מעברות בשנת 1958 קטן מספר האוכלוסין ב-800 נפש בקירוב, ולסוף שנת 1959/60 מנתה האוכלוסיה 1600 נפש.

מחציתם של המפרנסים חקלאים, ומחציתם עובדים מחוץ למקום, בתעשיה ובחקלאות במשקי עמק הירדן. מצבה הכלכלי של האוכלוסיה ירוד, וכ-20% מהמפרנסים הם נתמכי סעד או פועלי עבודות יזומות.

2. המועצה והמנגנון

המועצה מונה 9 חברים.

ב-1959/60 העסיקה המועצה 12 עובדים; 4 הועסקו במינהל ו-8 בשירותים; 3 מעובדי המינהל ו-5 מעובדי השירותים הועסקו במשרות חלקיות.

3. המצב הכספי

א. הכנסות והוצאות

(1) הטבלה דלהלן מראה, בסכומים כוללים, את הכנסות המועצה והוצאותיה בשנים 1957/58 - 1959/60:

הכנסות והוצאות בפועל

(באלפי לירות)

שנת הכספים	הכנסה			הוצאה			עודף (+) או גרעון (-)	עודף (+) או גרעון (-) מצובר בסוף השנה
	תקציב רגיל	תקציב בלתי רגיל	ס"ה	תקציב רגיל	תקציב בלתי רגיל	ס"ה		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1957/58	129	* 69	198	140	* 51	191	(+) 7	(+) 7
1958/59	63	-	63	83	-	83	(-) 20	(-) 13
1959/60	86	-	86	89	-	89	(-) 3	(-) 16

* בתקציב הבלתי-רגיל רשמה המועצה ב-1957/58 הוצאה בסך 51,000 ל"י לסלילת כבישים; במקביל רשמה המועצה בהכנסות התקציב הבלתי-רגיל סך 69,000 ל"י - 52,000 ל"י ממלוות ו-17,000 ל"י אשראי מקבלנים.

נוסף על כך ביצעה המועצה ב-1957/58 עבודות פיתוח בסכום כולל של 55,000 ל"י שנרשמו בתקציב הרגיל: ביה מגורים לרופא בסך 19,000 ל"י, חיבורים לרשת החשמל ב-31,000 ל"י, ומקלטים ב-5,000 ל"י. במקביל זקפה המועצה 68,000 ל"י להכנסות התקציב הרגיל - השתתפות בעלי נכסים ואגודת "יבנאל".

המועצה ביצעה איפוא ב-1957/58 עבודות צבוריות בסך כולל של 106,000 ל"י; לעומת זאת קבלה מהשתתפות בעלים, ממלוות ומאשראי קבלנים סכום כולל של 137,000 ל"י. יתרת הסכום שמשה למימון התקציב השוטף.

(2) פרטי הכנסות המועצה והוצאותיה בשנים 1958/59 ו-1959/60 ומצבה הכספי בסוף השנים הנ"ל - מובאים להלן בנספחים.

ב. <u>ג ר ע ו נ ו ת</u>

הגרעון השנתי ב-1958/59 בסך 20,000 ל"י נובע מירידה בהכנסות המועצה ממסים לעומת האומדן של 11,000 ל"י, ומעליה בהוצאות בשירותים הממלכתיים לעומת התקציב המאושר של 7,400 ל"י.

הגרעון המצובר לסוף 1959/60 מסתכם לפי הדו"ח הכספי ב-16,000 ל"י; אולם למעשה יש להוסיף לגרעון סכום של 36,000 ל"י, תשלומים שהגיעו מן המועצה ע"ח מלוות שהמועצה לא פרעה ואף לא זקפה לחשבון זכאים. הגרעון האמיתי הסתכם איפוא ב-52,000 ל"י.

ג. <u>עומס המלוות</u>

עומס המלוות של המועצה (קרן) הסתכם בסוף 1958/59 ב-130,000 ל"י, ובסוף 1959/60 ב-127,000 ל"י.

העומס בסוף 1959/60 היווה 143% מן התקציב של המועצה, שהוא שיעור גבוה לגבי רשויות מקומיות, ועשוי להכביד על התקציבים השנתיים של המועצה.

בסוף 1959/60 הסתכם הפיגור בפרעון מלוות (קרן וריבית) ב-36,000 ל"י.

ד. מסים וגבייתם

הפיגורים בגביית מסים עלו מסך 40,000 ל"י בראשית התקופה הנסקרת ל-69,000 ל"י בסוף 1959/60.

הפיגורים במסים נובעים בחלקם הגדול מחובות אבודים, המגיעים מתושבים שעזבו את המקום, ומחובות מסופקים המגיעים מתושבים קשישים וממחוסרי הכנסה.

4. פ ע ו ל ו ת

א. שירותים מקומיים

המועצה נותנת את השירותים המקומיים הבאים: פיקוח סניטרי ופעולה אנטימלרית; שמירה ותאורת רחובות; השמדת נברנים.

ב. שירותים ממלכתיים

1. מוסדות חינוך

המועצה החזיקה בשנת 1959/60 שני בתי ספר, שלמדו בהם בשנת חש"ך 320 תלמידים, וגן ילדים שביקרו בו 45 ילדים.

ב-1958/59 הוציאה המועצה לחינוך ולתרבות סך של 30,800 ל"י (אינו כולל הוצאות הזנת ילדים); ב-1959/60 הסתכמו הוצאות המועצה לחינוך ולתרבות (פרט להזנת ילדים) ב-27,000 ל"י. הוצאה זו מומנה ברובה (22,800 ל"י) מכספי המועצה והיתרה (4,200 ל"י) מחשלומי הורים.

2. הזנת ילדים

המועצה מקיימת מפעל הזנה שבשנת 1959/60 סיפק ארוחות יומיות ל-200 תלמידים.

בשנים 1958/59 - 1959/60 הוציאה המועצה להזנה (כולל קיטנה ב-1959/60) 23,700 ל"י; ההוצאה כוסתה על ידי משרד החינוך והתרבות (16,200 ל"י), משלומי הורים (5,100 ל"י), ומכספי המועצה (2,400 ל"י).

4/.

3. ס ע ד י

לשכת הסעד נתנה בשנת 1959/60 תמיכה קבועה ל-23 משפחות; הוצאות המועצה לסעד הסתכמו ב-1958/59 ב-5,300 ל"י; בשנת 1959/60 הסתכמו ההוצאות לסעד לסך 6,800 ל"י; מהן 6,000 ל"י מהשתתפות הממשלה.

ג. עבודות פיתוח

המועצה ביצעה בתקופה הנסקרת את עבודות הפיתוח הבאות: סלילת כבישים - 51,000 ל"י, התקנת רשת חשמל - 31,000 ל"י, בנין בית רופא - 19,000 ל"י, הקמת כיתת למודים למלאכה - 7,000 ל"י, מקלטים - 5,000 ל"י, ס"ה 113,000 ל"י.

העבודות מומנו מהשתתפות בעלי נכסים בסלילת כבישים ובחיבור חשמל - 63,000 ל"י; מהשתתפות אגודה "יבנאל" בהקמת בית הרופא - 5,000 ל"י; וממלוות ואשראי קבלנים בסך 45,000 ל"י.

ב. ממצאי הביקורת

1. ה מ נ ג נ ו ן

א. במטרה לייעל את גביית המסים העלתה המועצה בדצמבר 1958 את דמי הגבייה ששולמו לעובד, שהועסק על ידה חלקית במשרד וחלקית בגביית מסים. כתוצאה מהסדר זה עלה השכר הכולל של העובד ב-1959/60 בסך 1,150 ל"י על שכרו בשנת 1957/58.

הביקורת העלתה כי כתוצאה מההסדר החדש הרוויח אמנם הגובה כ-100 ל"י בחודש בממוצע יותר - ובפרט מאחר ששולמו לו דמי גבייה גם על מסים שנתקבלו שלא באמצעותו - אולם ההכנסות ממסים לא עלו כמעט וההסדר החטיא איפוא את מטרתו.

בעקבות הביקורת החליטה המועצה בספטמבר 1960 לבטל הסדר זה עם הגובה, להעסיקו במשרה מלאה, ולשלם לו 1% דמי גביה מהגביה הנעשית על ידו, שלא באמצעות קופת המועצה.

ב. בספטמבר 1959 אישרה המועצה המרת חופשה בתשלום לאחד מעובדי המועצה. הביקורת הסבירה כי אי-יציאה של עובד המועצה לחופשה שנתית עומדת בניגוד הן לחוק חופשה שנתית תשי"א-1951 והן לסדרי מינהל תקינים.

2. ניהול כספים

לפי החוק לא תשלם המועצה מכספיה תשלום כלשהו ולא תקבל התחייבות אלא בהתאם לתקציב המאושר.

הביקורת העלתה כי בסעיפים שונים של התקציבים לשנים 1957/58 - 1959/60 הוציאה המועצה 14,500 ל"י מעל לסכומים שאושרו לאותם הסעיפים, מבלי שביקשה אפילו בדיעבד את אישורו של משהד הפנים, כדרוש על פי החוק:-

בשנת 1957/58 הוציאה המועצה לתיקון בנינים ציבוריים, כולל בית מורים, סך 3,600 ל"י מעל התקציב המאושר. בשנת 1959/60 הוציאה המועצה לתיקון בנין ביה"ס ולתיקון גן הילדים סך 3,200 ל"י מעל התקציב המאושר.

להנהלה כללית הוציאה המועצה בשנת 1958/59 1,100 ל"י מעל התקציב המאושר, ובשנת 1959/60 - 6,600 ל"י, עליה ב-60% מעל לתקציב שאושר.

3. הנהלת חשבונות

לפי תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות) תשט"ו-1955, על המועצה לזקוף חובות שלא נפרעו במועדם לסעיפי ההוצאה המתאימים ולרשום אותם במקביל בחשבון "זכאים", המועצה לא זקפה בשנת 1959/60 לסעיפי הוצאה שונים סכום כולל של 36,000 על חשבון פרעון מלווה, שמחוך חוסר כספים לא פרעה במועדו. כתוצאה מאי רישום סכומים אלה, לא שיקפו פנקסי המועצה את מצבה הכספי אל נכון.

6/.

4. <u>רישום וניצול רכוש</u>

א. המועצה לא ניהלה פנקס מקרקעין שבו יירשמו הנכסים הנמצאים בבעלותה או ברשותה. רוב המקרקעין שבשימוש המועצה אינם רשומים על שמה בספרי האחוזה. ראש המועצה הסביר כי המועצה תיגש לרישומם על שמה בהדרגה, בהתחשב במסיבות המקום.

ב. המועצה הוציאה ב-1957/58 3,700 ל"י להתקנת דירה למנהל בית הספר. הדירה שימשה לצורך זה שנה אחת בלבד, ומחודש אוקטובר 1959 עומד המבנה ריק.

הביקורת דנה עם ראש המועצה על כך שרצוי לשקוד על ניצולו של הנכס, באותו פרק זמן שאינו דרוש לשיכון מנהל בית הספר.

5. <u>עבודות פיתוח</u>

א. בשנת 1957/58 מסרה המועצה לקבלן עבודות שונות (כבישים, בית הרופא, כיתת מלאכה) בסכום כולל של 57,000 ל"י. המועצה זיכתה את הקבלן בסכום של 64,000 ל"י עבור עבודות אלה, אף על פי שחשבונות הקבלן לא אושרו על ידי המהנדס שפיקח על העבודות, לא לגבי הסכום של החוזים המקוריים ולא לגבי הסכום הסופי.

ב. המועצה ביצעה ב-1957/58 ו-1959/60 עבודות תיקון שונות בסך כולל של 8,000 ל"י בקירוב (דירה למנהל בית הספר ובדק בית הספר הממלכתי). העבודות נמסרו לקבלן ללא מכרז זוטא וללא קבלת הצעות מחירים מוקדמות.

לגבי התיקונים בבנין בית הספר נקבע המחיר על בסיס של שעות עבודה והוצאות לחמרים, מבלי שהמועצה נקטה כל צעדים שיאפשרו לה לוודא את נכונות החשבונות.

6. <u>מסים וגבייתם</u>

א. לפי החוק רק ועדת השומה רשאית להכניס תיקונים בלוח השומה. הביקורת העלתה כי בלוח השומה נעשו מחיקות וגם תיקונים בשווי לצורך קביעת הארנונה ע"י עובד המועצה, ללא אישור יושב ראש ועדת השומה, ובעלי הנכסים חוייבו בהתאם.

ב. הביקורת דנה עם ראש המועצה בדבר הצורך לנהל רישום מלא ומרוכז של העסקים בתחום המועצה, שיכלול את כל העסקים החייבים במס וכל הפרטים הנוגעים, כגון השטח התפוש, מספר העובדים, המכונות ועוד.

השוואת הרשיונות שהוצאו למלאכות (לפי פקודת המלאכות והתעשיות) עם רישום המס שהוטל על עסקים, העלתה שבכמה מקרים לא חוייבו בעלי העסקים במס.

משרד מבקר המדינה

ירושלים, ניסן תשכ"א
אפריל 1961

יבנאל

נספח א'

סיכום פרקי התקציב

ההכנסה וההוצאה בפועל בשנות הכספים 1958/59 ו-1959/60
ואומדן ההכנסות וההוצאות לפי התקציב המאושר לשנת 1959/60

ה כ נ ס ה				ה ו צ א ה			
החלק או הפרק	1958/59	1959/60		החלק או הפרק	1959/60		1958/59
	הכנסה בפועל	אומדן מאושר	הכנסה בפועל		תקציב מאושר	הוצאה בפועל	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(7)	(6)	(8)
	ל"י	ל"י	ל"י		ל"י	ל"י	ל"י
תקציב רגיל							
מסים				**תקציב רגיל**			
ארנונות	32,959	36,000	34,415	הנהלה כללית	10,988	14,979	17.550
אגרות	2,808	2,800	3,027	**שירותים מקומיים**			
היטלים	779	1,000	–	תברואה	2,864	319	1,378
ס"ה	36,546	39,800	37,442	שמירה ובטחון	7,086	8,512	7,098
שרותים מקומיים				רכוש הרשות	5,705	8,499	6,908
תברואה	–	200	–	שרותים חקלאיים	1,333	1,010	4,096
רכוש הרשות	160	750	574	שונות	1,150	2,175	1,413
שרותים חקלאיים	1,337	1,600	2,153	ס"ה	18,138	20,517	20,893
שונות	1,327	50	872	**שרותים ממלכתיים**			
ס"ה	2,824	2,600	3,599	חינוך	27,606	37,515	40,434
שרותים ממלכתיים				תרבות	–	2,394	–
חינוך	5,893	5,600	7,288	בריאות	2,190	963	494
השתתפות הממשלה				ס ע ד	2,640	5,332	6,813
חינוך	4,205	5,100	12,991	ד ת	3,100	2,050	2,951
ס ע ד	3,495	2,000	6,008	ס"ה	35,536	48,254	50,692
מענק	9,000	9,000	12,300	פרעון מלוות			
ס"ה	16,699	16,100	31,299	קונסולידציה	828		287
השתתפות בעלי נכסים							
בסלילת כבישים	1,461	3,800	1,140				
ברשת חשמל	–	–	5,186				
ס"ה	1,461	3,800	6,326				
ס"ה התקציב הרגיל	63,424	67,900	85,954	ס"ה התקציב הרגיל	65,490	83,750	89,422
גרעון	20,326		3,468				
ס"ה	83,750	67,900	89,422	ס"ה	65,490	83,750	89,422

יבנאל

נספח ב'

חשבון האקטיב והפסיב

(לתאריכים 31.3.59 ו-31.3.60)

א ק ט י ב	31.3.59 ל"י		31.3.60 ל"י	פ ס י ב ה	31.3.59 ל"י	31.3.60 ל"י
מזומנים בקופה ובבנקים	1,108		300	משיכות יתר	-	1,872
האוצר-סילוקין	-		222	האוצר-סילוקין	499	-
מקדמות	2,808		2,712	פקדונות	5,423	105
חייבים	1,952		1,616	זכאים	11,387	17,378
גרעון	13,019		16,486	משכורות-עובדים	1,578	1,981
	18,887	ס"ה	21,336	ס"ה	18,887	21,336

עומס המלוות

עומס המלוות ליום 31.3.60 (קרן) הסתכם ב-126,664 ל"י