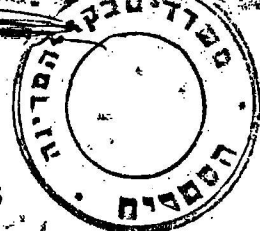


365/3



משרד הביטחון
אגף א' לביקורת הרשויות המקומיות

1068

דיון וחשבון מס' 3

על חביקורת בסועצח המקומית

כפר - דונה

לשנות הכספים 1954/55 - 1959/60

ירושלים

ביסן השכ"א - מרס 1961

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת על פעולות המועצה המקומית כפר-יונה בשנים 1954/55 עד 1959/60. הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר ואוקטובר 1958, יולי וספטמבר 1960. הדו"ח הקודם על הביקורת במועצה זו, לשנים 1951/52 עד סוף 1953/54, הוצא באוקטובר 1955.

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

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

א. התפתחות ומקום

1. תחום המועצה ואוכלוסייתה

א. תחום המועצה משתרע על 10,100 דונם, מהם 6,000 דונם אדמה חקלאית ופרדסים ו-1,500 דונם שטח מגורים.

ב. מספר האוכלוסים שבתחום המועצה היה במרס 1960 כ-3,200 נפש. התושבים עוסקים בעיקר בחקלאות. במקום אין מפעלי תעשייה ומלאכה.

ג. בינואר 1955 הוכרז תחום המועצה המקומית כפר-יונה כיישוב עולים, שעל נכסי המדינה שבתחומו אין אוצר המדינה פטור מתשלום ארנונות.

2. המועצה והמנגנון

א. המועצה מונה 9 חברים.

ב. מספר העובדים שהמועצה העסיקה, גדל מ-21 עובדים בראשית 1955/56 (מהם 13 במשרות חלקיות) ל-29 עובדים - במרס 1960, מהם 14 במשרות חלקיות. 5 מהעובדים במרס 1960 הועסקו במינהל והשאר בשירותים ובמפעל המים. גידול מספר העובדים היח בעיקר בשירותי חיבור.

נוסף על עובדים אלה העסיקה המועצה בקביעות בשנים 1957/58 עד 1959/60 5 פועלי דחק בשירותים.

3. המצב הכספי

א. הכנסות והוצאות

(1) הטבלה הבאה מראה, במספרים כוללים, את הכנסות המועצה בפועל ואת הוצאותיה, בשנים 1955/56 עד סוף 1959/60.

הכנסות והוצאות בפועל
באלפי ל"י

שנת הכספים	ה כ נ ס ח			ה צ א ה			עודף (+) או גרעון (-) בשנת הכספים	עודף (+) מצובר 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)
1955/56	113	15	128	120	15	135	7 (-)	11 (-)
1956/57	139	45	184	143	45	188	4 (-)	15 (-)
1957/58	191	61	252	171	61	232	20 (+)	5 (+)
1958/59	196	46	242	204 *	46	250	8 (-)	3 (-)
1959/60	198	80	278	199 **	92	291	13 (-)	16 (-)

* כולל 21,000 ל"י שנרשמו כהעברה לתקציבים הבלתי רגילים בשנים קודמות.

** בחשבונות המועצה נכללו בהוצאות התקציב הרגיל עוד 12,000 ל"י, שנרשמו כהעברה להכנסות של התקציב הבלתי רגיל; לסם השוואה בין השנים המפורטות בטבלה לא נכלל סכום זה בסורים (5) ו-(3).

(2) עליית ההוצאות מהתקציב הרגיל (סור 5 בטבלה) מ-120,000 ל"י בשנת 1955/56 עד 199,000 ל"י ב-1959/60 נבעה בעיקר מהתרחבות סירותי החיבור, הסירותים החקלאיים ומפזל המים, ומעלייה בהוצאות לפרצון מילות.

עליית ההכנסות (סור 2 בטבלה) מ-113,000 ל"י עד 198,000 ל"י נבעה בעיקר מעלייה בהכנסות מארנונות, מאגרת מים ודמי הזנת ילדים, ומעלייה בהשתתפות הממשלה.

(3) השתתפות הממשלה בהוצאותיה של המועצה (לרבות הענקה כללית, והשתתפות בתעסוקת פועלי דחק) נעה בין 57,000 ל"י בשנת 1957/58 לבין 123,000 ל"י בשנת 1959/60.

(4) פרטי ההכנסות וההוצאות של המועצה בשנים 1958/59 ו-1959/60, התפתחות משק הכספים של המועצה ומצבה הכספי, מובאים להלן בנספחים.

(5) בתקציבים הבלתי רגילים לשנים 1958/59 ו-1959/60 נכללו 78,000 ל"י שהוצאו לתעסוקת פועלי דחק בשירותים הרגילים של המועצה. הוצאות אלה כוסו מהשתתפות משרד העבודה.

ב. גרעון

בראשית שנת 1955/56 הסתכם הגרעון המצובר של המועצה ב-4,000 ל"י. פרט לשנת 1957/58 עלו בכל שנה ההוצאות הרגילות של המועצה על הכנסותיה. העודף של שנת 1957/58 (20,000 ל"י) נבע בעיקר מהכנסה של 36,000 ל"י מאגרת חיבורי מים ל-650 דונם אדמה חקלאית. בסוף שנת 1959/60 הסתכם הגרעון המצובר של המועצה ב-16,000 ל"י; גרעון זה נבע בעיקר מהוצאות לפיתוח.

ג. עומס מלוות

בשנים 1955/56 עד 1959/60 קיבלה המועצה מלוות למימון עבודות פיתוח בסכום כולל של 149,500 ל"י, כולל אשראי מקבלנים בסך 11,000 ל"י. לפי הנתונים שהמועצה אספה מהבנקים ומהמוסדות הכספיים, הסתכם עומס המלוות שלה (ע"ח הקרן) ליום 31.3.60 ב-130,000 ל"י.

לפרעון המלוות (קרן ורבית) הוציאה המועצה בשנת 1958/59 20,000 ל"י ובשנת 1959/60 - 14,385 ל"י.

ד. פיגורי מסים

החובות שהגיעו למועצה ע"ח המסים ואגרת מים הסתכמו בסוף שנת 1959/60 ב-148,000 ל"י, לעומת כ-79,000 ל"י בראשית 1955/56. החובות של בעלי נכסים ע"ח השתתפות בעבודות פיתוח הסתכמו בסוף 1959/60 ב-30,000 ל"י (ראה בממצאי הביקורת, פרק "גביית מסים").

4. פעולותא. שירותים מקומיים

השירותים המקומיים שהמועצה נותנת לתושביה היו: פיקוח סביטרי; תאורה ברחובות; החזקת כבישים ובטיעות; שמירה בשמחים חקלאיים.

ההוצאות השוטפות לשירותים המקומיים הסתכמו בשנת 1959/60 ב-35,000 ל"י, שהיוו 18% מכלל ההוצאות בתקציב הרגיל באותה שנה.

ב. שירותים ממלכתיים

השירותים הממלכתיים שהמועצה נתנה לתושביה היו: חינוך ותרבות; בריאות (השתתפות בהחזקת תחנת אם וילד); סעד; והשתתפות בהוצאות המועצה הדתית על שירותים דתיים יהודיים.

הוצאות המועצה לשירותים הממלכתיים הסתכמו ב-1959/60 ב-109,000 ל"י שהם 55% מהתקציב הרגיל של אותה שנה.

(1) שירות החינוך

(א) בשנת 1959/60 החזיקה המועצה שני בתי ספר יסודיים עם 26 כיתות, שבהם למדו כ-620 תלמידים, ו-4 גני ילדים שבהם בקרו כ-100 ילדים, לעומת 450 תלמיד בבתי ספר ו-75 ילדים בגני ילדים בשנת 1955/56.

הוצאות המועצה לחינוך ותרבות (למעט הוצאות להזנת ילדים) בשנת 1959/60, הסתכמו ב-48,000 ל"י שהם 24% מהתקציב הרגיל לאותה שנה. כ-3,000 ל"י מהוצאות אלה כוסו מהכנסות יסירות משירותים אלה וכ-700 ל"י מהשתתפות הממשלה. השאר - כ-44,000 ל"י - כוסה מכלל ההכנסות של המועצה.

(ב) המועצה מקיימת מסבחי הזנה בכל אחד משני בתי הספר; ביתנו בהם ארוחות צהריים יומיות ל-440 תלמידים לעומת 140 תלמיד במסבא אחד בשנת 1955/56.

הוצאות המועצה על מפעל ההזנה (לרבות קייטנה) בשנת 1959/60 הסתכמו ב-23,000 ל"י. כ-7,100 ל"י מהוצאות אלה כוסו מתשלומים של הורי הילדים וכ-13,100 ל"י - מהשתתפות משרד החינוך והתרבות; השאר - כ-2,800 ל"י - כוסה מכלל ההכנסות של המועצה.

(2) סעד

לשכת הסעד של המועצה הגישה בשנת 1959/60 סעד ל-280 משפחות, לעומת 90 משפחות בשנת 1955/56. מספר המשפחות שקיבלו סעד קבוע - 55 - לא השתנה מאז שנת 1955/56.

הוצאות המועצה לסעד בשנת 1959/60 הסתכמו ב-33,500 ל"י, שהן 16% מהתקציב הרגיל לאותה שנה. 90% מההוצאות לסעד - כ-29,400 ל"י - כוסו ע"י משרד הסעד.

ג. מפעל המים

(1) בתקופה הנסקרת הרחיבה המועצה את מפעל המים שלה: בשנת 1957/58 רכשה המועצה באר בעלת תפוקה של 120 מ"ע מים לשעה וחיברה לרשת המים כ-100 חלקות פרדס בשמח כולל של כ-650 דונם; כן הגדילה המועצה את רשת הצינורות מ-18,000 ל-20,000 מטר אורך.

(2) בשנת 1959/60 הפיקה המועצה מ-4 בארות שלה 1,350,000 מ"ע מים וסיפקה אותם ל-680 צרכנים. עד סוף 1959/60 הותקנו מדי מים ל-630 מהצרכנים.

ההוצאות השוטפות על מפעל המים ב-1959/60 הסתכמו בכ-44,000 ל"י, לעומת הכנסה בסך 40,000 ל"י.

ד. עבודות פיתוח

עבודות הפיתוח של המועצה, בשנים 1955/56 עד 1959/60, הסתכמו בהוצאה כוללת של 190,000 ל"י. העבודות העיקריות היו: הרחבת מפעל המים - בהוצאה כוללת של 57,000 ל"י; סלילת כבישים - כ-53,000 ל"י; התקנת רשת חשמל בשיכון ותאורה ברחובות - 28,000 ל"י; בניית מקלטים - 17,000 ל"י; הקמת בניני חינוך - 15,000 ל"י; הקמת בית כנסת - 12,000 ל"י; בניית אמפיתאטרון - 7,000 ל"י.

עבודות הפיתוח מומנו כדלקמן: ממלורת ואשראי מקבלנים - כ-140,000 ל"י; מהשתתפות בעלי נכסים - כ-8,500 ל"י; מהכנסות התקציבים הרגילים - כ-29,500 ל"י. השאר - 12,000 ל"י - היווה גרעון.

ב. ממצאי הביקורת1. קבלת עובדים

לפי הוראות צו המועצות המקומיות (א), מליאת המועצה היא שמוסמכת להעסיק לתפקידיה עובדים במשכורת ולקבוע את משכורתם ותנאי עבודתם.

בתקופת הביקורת עזבו, מפעם לפעם, עובדים שונים של המועצה את עבודתם ועברו לגור במקומות אחרים, ובמקומם נתקבלו עובדים אחרים. עוד בפברואר 1959 העירה הביקורת למועצה על הצורך באישור מליאת המועצה לקבלת עובדים חדשים, אולם גם לאחר מכן נתקבלו עובדים בלי אישור המועצה. מספר העובדים במשכורת שנתקבלו במשך התקופה הנסקרת בלי אישור מליאת המועצה הסתכם ב-28, מהם 7 שנתקבלו אחרי פברואר 1959.

2. ניהול כספים

א. גובה המסים של המועצה ניהל בשנים 1958/59 ו-1959/60 גם את החשבונות של המסים; הקופאי של המועצה עסק - מאז אוקטובר 1957 - גם ברישום ההכנסות וההוצאות בחשבונות המועצה. ריכוז תפקידי הרישום בחשבונות והטיפול בכספים בידי עובד אחד נוגד את העקרונות של ניהול כספים תקין, שלפיהם פעולות כספיות הנעשות בידי עובד אחד יירשמו בחשבונות ע"י עובד אחר. בעקבות הביקורת שיחררה המועצה ביוני 1960 את הגובה מהתפקיד של רישום, ואילו הקופאי ממשיך לספל גם ברישום.

ב. פקודות תשלום ופקודות זיכוי צריכות לשאת את חתימת ידם של ראש המועצה ושל הגזבר. הביקורת העלתה מקרים רבים שבהם היו פקודות תשלום ופקודות זיכוי חתומות ביד ראש המועצה בלבד, או שלא נחתמו לא ביד ראש המועצה ולא ביד הגזבר. בדיקות חוזרות שנערכו בשנת 1960 העלו שהמב לא תוקן.

ג. פקודת המועצות המקומיות קובעת: שמועצה מקומית לא תשלם מכספיה כל תשלום, ולא תקבל על עצמה כל התחייבות, אלא בהתאם לתקציבה המאושר. הביקורת העלתה שכלל ההוצאות של המועצה בתקציביה הרגילים עלו על התקציבים שנחאשרו: בשנת 1957/58 - בכ-17,000 ל"י, ובשנים 1958/59 ו-1959/60 - ב-26,000 ל"י בכל שנה.

בפרקים השונים של תקציביה הוציאה המועצה בכל שנה מהתקופה הנסקרת סכומים מעל להקצבות שאושרו לאותם פרקים, בלי אישור של משרד הפנים הדרוש לפי החוק; בשנת 1955/56 ב-4 פרקים כ-26,000 ל"י מעל ההקצבות שאושרו; בשנת 1956/57 ב-6 פרקים כ-19,000 ל"י יותר; בשנת 1957/58 ב-7 פרקים - 27,000 ל"י יותר; בשנת 1958/59 ב-6 פרקים - 25,000 ל"י יותר; ובשנת 1959/60 ב-7 פרקים - כ-28,000 ל"י יותר.

3. הנהלת חשבונות

א. בשנים 1958 ו-1959 היה פיגור של 2 עד 3 חודשים ברישום פעולות המועצה בכל מערכת החשבונות שלה. ביולי 1960 נמצא שהפיגור בחשבונות המסים חוסל, אולם בחשבונות אחרים גדל הפיגור עד לכדי $3\frac{1}{2}$ חודשים. בעקבות הביקורת החלה המועצה במאמץ לחיסול הפיגורים.

כן היה פיגור רב בהתאמת חשבון הסילוקין עם האוצר: ההתאמה לשנים 1954/55 - 1957/58 נעשתה רק בשנת 1959/60 וההתאמה לשנים 1958/59 ו-1959/60 - רק ביוני 1960. בהתאמת של שנת 1955/56 הועלה הפרש של 5,000 ל"י. המועצה מטפלת בבירור ההפרש.

ב. הנהלת חשבונות תקינה מחייבת רישום מרוכז של הפרטים הנוגעים למלוות המתקבלים במועצה (סכומי הקרן והרביית, מועדי הפרעון והתשלומים ששולמו על חשבונם). בתקופה הנסקרת בדו"ח זה לא ניהלה המועצה רישום כזה של המלוות, וכחוצאה מכך לא היה למועצה ידיעה מדויקת על עומס המלוות שלה. בעקבות הביקורת אספה המועצה מהבנקים וממוסדות כספיים נתונים על יתרות המלוות שהמועצה היתה חייבת להם בסוף 1960/59.

4. רכוש המועצה

בשנת 1956/57 רכשה המועצה מחברת עמידר 4 צריפים ובנין לצרכי בתי ספר, במחיר כולל של כ-15,000 ל"י. בדצמבר 1958 העירה הביקורת למועצה כי רכישות אלה נעשו בלא הקצבות מאושרות ובלא אישור של מליאת המועצה, והמועצה לא ביקשה אישור של משרד הפנים לחוזי הרכישה, כפי שהיתה חייבת לפי החוק. אף על פי כן רכשה המועצה ביולי ובאוקטובר 1959 3 צריפים במחיר כולל של 6,500 ל"י, שוב בלא הקצבות מאושרות ובלא לבקש אישור של שר הפנים לחוזי הרכישה.

5. עבודות פיתוח

בשלושה מקרים מסרה המועצה עבודות פיתוח לא לקבלן שהציע במכרז את המחיר הנמוך ביותר, אלא לקבלן אחר, אשר אחרי משא-ומתן הוריד את מחירו. והישורה את חצתו להצעה הזולה ביותר.

המועצה הסבירה שמסרה שתי עבודות של סלילת כבישים בהיקף של 22,500 ל"י, לקבלן שמעבודותיו הקודמות היתה שבעת רצון, וכי הנחת קו-מים, בהיקף של 3,500 ל"י, במסרה לקבלן שהיתה רגילה להעסיקו בעבודות מסוג זה.

הביקורת הסבירה כי ניהול משא-ומתן עם המציעים על המחיר לפני קבלת החלטה על מסירת העבודות נוגד את העקרונות של שיטת המיכרזים ועלול לבטל את ערך המכרז.

6. גביית מסים ואגרות

א. פיגורים

הפיגורים בגביית המסים ואגרה מים גדלו מ-79,000 ל"י בראשית 1955/56 עד 148,000 ל"י בסוף 1959/60. סכום זה מהווה 135% מהחובות באותה שנה. בין הפיגורים נמצאים 16,000 ל"י המגיעים מ-15 חייבים (7 חושבים ו-8 חברות ארציות וגופים ציבוריים), שכל אחד מהם חייב יותר מ-500 ל"י; חובות אלה הצטברו במשך שנתיים.

הביקורת דנה עם ראש המועצה על הצורך בשיפור סדרי הגבייה, בשלוש

דרכים:

- (1) מיון החובות לפי סוגיהם כדי לקבוע אילו חובות הם אבודים או מסופקים ואילו ניתנים לגבייה או שהם קשי גבייה הדורשים סיפול מיוחד.
- (2) חכנון ביקורי הגובים בבתי החייבים במסים ודיווח על תוצאות ביקורי הגובים, כדי לאפשר מעקב שיטתי על תוצאות עבודתם.
- (3) המרצת הגבייה לגבי אותם החובות הניתנים לגבייה, ובמיוחד לגבי החובות הגדולים המגיעים מ-15 החייבים האמורים.

במרס 1961 הודיע ראש המועצה שהחובות מויינו והמועצה הגישה חביעות

משפטיות נגד חייבי המסים, דבר שהביא לשיפור במצב הגבייה.

ב. גביית אגרות מים

מבעלי אדמות חקלאיות שבשנים 1955/56 עד 1958/59 התקינה המועצה חיבורי מים באדמותיהם (בשטח של כ-800 דונם השייכים ל-8 חושבים ולחברה אחת) גבתה סכומים שהיו נמוכים בהרבה מאלה שנקבעו בחוק העזר בלי החלטה של מליאת המועצה, ובלי לבקש לכך אישור של סר הפנים.

משרד מבקר המדינה

ירושלים, ניסן תשכ"א
מרס 1961

חשבון האקטוב והפסיד
(לתאריכים 31.3.59 ו-31.3.60)

<u>31.3.60</u>	<u>31.3.59</u>	<u>ה פ ס י ב</u>	<u>31.3.60</u>	<u>31.3.59</u>	<u>ח א ק ס י ב</u>
ל"י	ל"י		ל"י	ל"י	
754	3,357	7. פקדונות	8,549	6,020	1. מזומנים בקופה ובבנקים
**37,282	33,904	8. זכאים	*6,723	10,723	2. האוצר - חשבון סילוקין
		9. יתרת מלוות	1,190	1,340	3. מביות
9,512	21,569	טטרם הוצאה	7,638	14,322	4. חייבים (משרד ממשלה)
			7,925	24,173	5. חייבים אחרים
			15,523	2,252	6. גרעון
<u>47,548</u>	<u>58,830</u>	ס"ה	<u>47,548</u>	<u>58,830</u>	ס"ה

* קיימת אי התאמה על סך 5,000 ל"י בין חשבון האוצר לבין חשבון הסילוקין המתנהל במועצה (ראה בממצאי הביקורת בפרק "הנהלת חשבונות").

** כולל פיגורים של 6,700 ל"י ע"ח פרעון מלוות.

עומס מלוות

כאמור לעיל בממצאי הביקורת, בפרק הנהלת חשבונות סעיף ב', לא היו למועצה גתונות על עומס המלוות שלה.

סוכוס פרקי התקצוב

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

ה				ה			
1959/60		1958/59		1959/60		1958/59	
הוצאה	תקציב	הוצאה	תקציב	הכנסה	אומדן	הכנסה	אומדן
בפועל	מאושר	בפועל	מאושר	בפועל	מאושר	בפועל	מאושר
(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)
ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י	ל"י

תקצוב רגיל

תקצוב רגיל

17,687 18,429 21,216 ... הנהלה כללית

תשלומי מסים

שירותים	39,917	60,522	40,479
מקומיים	2,743	3,310	3,717
הברואה	1,564	1,560	1,736
שמירה ובטחון	44,224	65,392	45,932
הכנון ובניין			
רכוש הרשות			
שירותים	27	100	9
חקלאיים	6,231	3,036	2,230
ס"ה	16,990	23,714	11,086

ארנונות
אגרות
הימלים

סירותים מקומיים

שירותים	2,857	500	1,894
ממלכתיים	26,105	27,350	15,219
חינוך			
תרבות	10,088	8,275	7,683
בריאות	2,430	250	1,543
סעד	12,518	8,525	9,226
דת			
ס"ה	39,727	42,600	46,154

תכנון ובניין
הכנסות מרכוש הרשות
שירותים חקלאיים (ארנו-
נות על אדמות חקלאיות)
סובות

תשלומי מסים

מפעל המים	13,859	11,000	10,437
מפעל להפירה	29,440	25,500	28,009
(סעד)	28,600	21,600	23,000
	71,899	58,100	61,446
	3,859	3,500	17,748
ס"ה תקציב רגיל	198,312	205,467	195,725

חינוך
סעד

מפעל המים

מפעל המים	43,915	41,564	43,332
מפעל להפירה	5,285	-	-
(סעד)			
ס"ה תקציב רגיל	211,583	185,430	203,278

השתתפות הממשלה
בחינוך
בסעד

הענקה כללית

מפעל להפירה	28,600	21,600	23,000
(סעד)	71,899	58,100	61,446
	3,859	3,500	17,748
ס"ה תקציב רגיל	198,312	205,467	195,725

השתתפות בתלמי

ס"ה תקציב רגיל

תקצוב בלתי רגיל	28,306	-	-
סלילת כבישים	7,048	13,838	-
מפעל המים	3,768	-	-
סדור תאורה	2,084	5,461	-
ברחובות	50,905	27,344	-
שונות			
עבודות דחק			
ס"ה תקציב בלתי רגיל	92,111	46,643	-

תקצוב בלתי רגיל

העברה מהתקציב הרגיל
מלוות
השתתפות הממשלה
בעבודות דחק

ס"ה תקציב בלתי רגיל	92,111	46,643	-
ס"ה תקציב רגיל	303,694	249,921	290,423
ובלתי רגיל			242,368
			13,271
			7,553
ס"ה	303,694	249,921	303,694

ס"ה תקציב בלתי רגיל

ס"ה תקציב רגיל
ובלתי רגיל

גרעון

ס"ה

בפרקים אלה נכללו 21,000 ל"י שנרשמו כהעברה לתקציבים חבלי רגילים בשנים קודמות.