



## משרד מבקר המדינה

דין וחשבון

על הביקורת במועצה המקומית

### מזכרת-בתיה

ירושלים, שבט תשכ"ז - ינואר 1967

**משרד מבקר המדינה**  
**אגף ב' לביקורת הרשויות המקומיות**

**דין וחשבון מס' 4**  
**על הביקורת במועצה המקומית**  
**מזכרת-בתיא**

ירושלים, שבט תשכ"ז - ינואר 1967

דין וחשבון זה מסכם את הביקורת שערך משרד מבקר המדינה

1

על פעולותיה של המועצה המקומית מזכרת-בתייה עד סוף שנת  
1965/66. הביקורת נסתיימה בנובמבר 1966. המימצאים שהועלו  
במהלך הביקורת נמסרו לראש המועצה, לטיפול. דין וחשבון זה  
כולל את מימצאי הביקורת העיקריים. הדו"ח הקודם על הביקורת  
במועצה זו הוצא בפברואר 1961.

המועצה, תחומה ואוכלוסייתה

2

תחום המועצה המקומית מזכרת-בחיה משתרע על 4,820 דונם, מזה כ-4,500 דונם בעיבוד חקלאי. מספר האוכלוסים בתחום המועצה היה בדצמבר 1965, לפי נתונים של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-810 נפש, לעומת כ-550 נפש באפריל 1960; מרביתם עלו לארץ לאחר קום המדינה. מספר יחידות הדירור בתחום המועצה הגיע בשנת 1966, לפי נתוני המועצה, ל-200 בקירוב.

3

המועצה, שכינה במרבית התקופה הנסקרת, נבחרה בנובמבר 1959 ומנתה תשעה חברים; בנובמבר 1965 נבחרה המועצה הנוכחית, אף היא בת תשעה חברים. ראש המועצה הנוכחי מכהן בתפקידו, ללא שכר, למן אפריל 1962. המועצה בחרה בסגן לראש המועצה, ואף הוא מכהן ללא שכר.

4

הביקורת עמדה על הצורך בהפעלת הוועדות שנבחרו על-ידי המועצה, ובמיוחד ועדות החובה, כגון ועדת ההנהלה, ועדת הביקורת וועדת הסעד. הוועדה למיכרזים ולהצעות, שנבחרה ביוני 1960, הייתה מורכבת מחמישה חברים. באפריל 1962 התפטר יושב-ראש הוועדה מכהונתו במועצה ובמקומו לא מונה חבר אחר. לפי הוראות החוק, מהווים רוב חברי הוועדה מניין חוקי בישיבותיה. נמצא כי בשלוש ישיבות הוועדה, ביוני ובאוגוסט 1964, שבשתיים מהן המליצה הוועדה על מסירת עבודות, השתתפו רק שניים מתוך ארבעת חברי הוועדה שנשארו. בפברואר 1966 בחרה המועצה בוועדה חדשה, למיכרזים ולהצעות, בת חמישה חברים, וזו קיימה ישיבות במניין חוקי.

5 במרס 1966 העסיקה המועצה 13 עובדים, מהם ארבעה במינהל וחשעה בשירותים. שניים מהעובדים הועסקו במשרות מלאות, והשאר - במשרות חלקיות. המועצה נעזרת ברופא הווטרנרי של עיריית רחובות ומשתתפת בהוצאת עיריית רחובות לתשלום משכורתו.

6 - לפי הוראות החוק לא יחמנה אדם עובד רשות מקומית אלא למטרה סנויה בתקן שאושר למועצה על-ידי ראש מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות; העסקת עובד במשכורת במועצה מקומית טעונה החלטה של מליאת המועצה, וקביעת משכורתו ותנאי עבודתו טעונה אישור של משרד הפנים. המועצה מעסיקה, למן ספטמבר 1965, במשכורת חודשית, שרת בבית-הספר במטרה מלאה, ומדריך חקלאי במטרה חלקית, בלי שמשרות אלה נכללו בתקן העובדים שאושר למועצה, ובלי שהיתה לכך החלטה של מליאת המועצה ואישור משרד הפנים.

7 - עובד לשעבר של המועצה היה חייב, בנובמבר 1966, סכום של 850 ל"י - יתרת הלוואה שקיבל מהמועצה עוד בשנת 1964, בלא אישור משרד הפנים, כדרוש על-פי החוק.

### פעולות המועצה

8 הוצאת המועצה בחקציב הרגיל בשנת 1965/66 הסתכמה ב-191,175 ל"י - 236 ל"י לנפש בממוצע, ובחקציב הבלתי רגיל - ב-95,777 ל"י.

### א שירותים מקומיים

9 המועצה מספקת לתושביה את השירותים המקומיים הבאים: תאורת רחובות, אחזקה כבישים, פינוי אשפה, רישוי מלאכות ועסקים ופיקוח וטרינרי, רישוי אופניים, השמדת עשבי-בר באזורי מגורים,

ומלחמה במזיקים בשדות, שמירה במשקים החקלאיים, מלחמה בכלבת ופעולות הנטי-מלריות. הוצאת המועצה בשנת 1965/66 על שירותים מקומיים הסתכמה ב-18,292 ל"י, מזה 5,243 ל"י לפרעון מילוות שנחבלו למימון סלילת כבישים ולהתקנת תאורה ציבורית.

10 אורך הכבישים הפנימיים בתחום המועצה, המוחזקים על-ידיה, היה באוקטובר 1966, לפי נתוני המועצה, 3.5 ק"מ בקירוב; רובם מצופים אספלט. עוד עובר בתחום המועצה כביש ארצי, באורך של  $\frac{1}{2}$  ק"מ, הנמצא באחזקת מע"צ. מספר הפנסים בתאורה הציבורית היה 75, מהם 67 עם נורות כספית, שהותקנו בשנים 1963 ו-1964.

11 החל ביוני 1961 מאגדת המועצה, יחד עם עשר רשויות מקומיות סמוכות, ב"איגוד ערים אזורי רחובות (שירותי כבאות)". השתתפות המועצה בהוצאות האיגוד בשנת 1965/66 הסתכמה ב-432 ל"י. בתחום הבנייה השתייכה המועצה עד יוני 1965 לוועדה המקומית לבנייה ולתכנון עיר "לודים", ומאז היא משתייכת לוועדה המקומית לבנייה ולתכנון עיר "שורקת" המשותפת לשמונת רשויות מקומיות. למן ינואר 1960 מאגדת המועצה ברשות ניקוז נחל-שורק, יחד עם עוד 16 רשויות מקומיות.

12 - בשנים 1961/62 עד 1965/66 הוציאה המועצה 2,250 ל"י על חשבון הכנת חכנית מיחאר לתחומה, מזה שולמו 620 ל"י בשנים 1961/62 ו-1963/64 למהנדס פרטי על חשבון עבודתו להכנת התוכנית. כפי שהוסבר לביקורת התקשרה המועצה עם המהנדס עוד בשנת 1960 להכנת חכנית מיחאר; בחיקוי המועצה לא נמצא הסכם עם המהנדס. עד אוקטובר 1966 טרם הוכנה התכנית.

ג. שירותים ממלכתיים

חינוך ותרבות

- 13 המועצה מחזיקה בית-ספר יסודי ממלכתי בן השע כיתות. בשנת הלימודים תשכ"ז לומדים בבית-הספר 193 תלמידים, מהם 70 תלמידים ממושב סמוך לתחום המועצה. בעד תלמידים אלה גבתה המועצה שכר-לימוד מוועד המושב ומהורי הילדים, וקיבלה השתתפות ממשרד החינוך והתרבות. הוצאת המועצה בשנת 1965/66 להחזקת בתי-הספר הסתכמה ב-20,246 ל"י, מזה 6,880 ל"י לפרעון מילווה להקמת מבני חינוך.
- 14 עד סוף שנת הלימודים תשכ"ד ביקרו ילדי המקום בגן-ילדים בישוב סמוך, והמועצה שילמה שכר-לימוד בעד הילדים בגיל לימוד חובה מתחומה, שביקרו בו. החל בשנת הלימודים תשכ"ה מחזיקה המועצה גן-ילדים משלה. בתשכ"ז מבקרים בו 33 ילדים, מהם 14 ילדים בגיל לימוד חובה. הוצאת המועצה להחזקת גן-הילדים בשנת 1965/66 הסתכמה ב-5,830 ל"י.
- 15 - המועצה לא התקינה מעקה בטחון ליד בית-הספר וגן-הילדים, המשוכנים ליד כביש ראשי, וגם לא התקינה בבית-הספר מכשירים לכיבוי-אש.
- 16 - המועצה לא ניהלה חשבון של ועד המושב הסמוך, שיראה בכל עת את הסכומים המגיעים ממנו בעד שכר-לימוד, ואת הסכומים ששולמו. בעד שנת הלימודים תשכ"ד קיבלה המועצה מוועד המושב, בנובמבר 1963, שישה שיקים דחויים בסכום כולל של 5,610 ל"י. נמצא שלאחר-מכן החזירה המועצה לוועד שיק אחד על סך 1,000 ל"י, בלי שצוין נימוק לכך. על השבון שנת הלימודים תשכ"ה קיבלה

המועצה מוועד המושב 2,670 ל"י, נוסף על סך 3,880 ל"י שכוון על-ידי משרד החינוך והתרבות. בשנת 1965/66 קיבלה המועצה, על חשבון שנת הלימודים השכ"ו, 1,250 ל"י מוועד המושב, 1,130 ל"י מהורים של 55 ילדים מחוץ 89 ילדים שלמדו באותה שנה בבית הספר - בשיעורים של 5 ל"י עד 15 ל"י לילד, ו-4,435 ל"י ממשרד החינוך והתרבות. לא נמצא תחשיב לביסוס הסכומים שנגבו מההורים ומוועד המושב.

עד יולי 1965 קיימה המועצה בית עם במבנה ישן שלה בן 154 מקומות ישיבה; המועצה הקרינה שלוש פעמים לשבוע סרטים בבית העם, וקיימה בו אירועים חברתיים. הוצאותיה השוטפות של המועצה על בית העם ועל פעולות תרבות אחרות הסתכמו בשנת 1964/65 ב-5,530 ל"י. ההכנסה מבית העם באותה שנה הסתכמה ב-4,216 ל"י. ביולי 1965 השלימה המועצה הקמת מבנה חדש לבית עם, ובו אולם בן 312 מקומות-ישיבה, לפעולות תרבות ולהקרנת סרטי קולנוע, שני חדרים שבאחד מהם מקיימה המועצה תערוכת ראשונים קבועה של המקום, ומיקלט המשמש כמועדון נוער (ראה להלן קטעים 39-42).

הקולנוע הופעל עד יולי 1965 על-ידי המועצה ומאז - על-ידי אדם פרטי, בלי רישיון על-פי פקודת השעשועים הציבוריים, שהוצאתו מותנית בקיום תנאים נאותים לבטיחות הקהל ולבריאותו.

#### בריאות

החל במרס 1965 מקיים משרד הבריאות במקום תחנה לטיפול באם ובילד, המשוכנת במבנה של המועצה המוחזק על-ידיה. המועצה מסדירה לנזקק-סעד ולמקבלי קיצבות זיקנה מהמוסד לביטוח לאומי, ביטוח רפואי בקופת-חולים של הסתדרות העובדים הכללית

במקום. ההוצאה לביטוח רפואי של מקבלי קיצבות מתכסית על-ידי המבוטחים. בשנת 1965/66 הוסדר ביטוח רפואי ל-23 משפחות, בהוצאה של 2,726 ל"י, מהן כוסו 330 ל"י מהשתתפות הממשלה ו-611 ל"י מהשתתפות מקבלי קיצבות זיקנה; השאר - 1,785 ל"י - כוסה מכספי המועצה.

### סעד

20 עד מאי 1966 נוהלו פעולות הסעד של המועצה על-ידי מפקח הסעד האזורית של משרד הסעד ברחובות. ביוני 1966 החלה המועצה להעסיק, במשרה חלקית, עובדת סעד מוסמכת. בקיץ 1966 נתנה המועצה תמיכות כספיות קבועות ל-33 משפחות והחזיקה ארבעה ילדים במוסדות. הוצאת המועצה לסעד בשנת 1965/66 הסתכמה ב-31,460 ל"י, מהן כוסו 23,130 ל"י (74%) מהשתתפות הממשלה, 735 ל"י (2%) מהשתתפות הורים ואחרים, ו-5,025 ל"י (16%) מהשתתפות הסוכנות היהודית; השאר - 2,570 ל"י (8%) - כוסה מכספי המועצה.

### שירותי דת

21 בתחום המועצה הוקמה מועצה דתית ובשמה נתנה המועצה הקומית מזכרת-בתייה שירותי דת, וקיבלה את השתתפות משרד הדתות בשירותים אלה; הפעולות הכספיות בתחום זה נרשמו בחשבונותיה התקציביים. הוצאת המועצה על שירותי דת הסתכמה בשנת 1965/66 ב-5,640 ל"י, מהן כוסו 1,200 ל"י מהשתתפות הממשלה (ראה להלן, קטע 47, הערה\*). עוד הוציאה המועצה באותה שנה 5,380 ל"י לבניית בית כנסת ו-685 ל"י לפרעון מילוות.

22 - כבסיס להשתתפות משרד הדתות בהוצאות על שירותי דת שימשו דו"חות כספיים בשם המועצה הדתית. לדברי המועצה הוכנו הדו"חות

בעזרת עובדי משרד הדתות, וראש המועצה חתם עליהם כפי שהוכנו, אף-על-פי שלא הייתה התאמה מלאה בין הנתונים בדו"חות לבין אלה שנרשמו במועצה המקומית.

ג. אספקת המים

23

המועצה מספקת לתושביה ולמוסדות שבחחומה מים, שחלקם היא מפיקה מבאר שלה, וחלקם היא קונה מחברת "מקורות". בשנת 1965/66 הפיקה המועצה, לפי נתונה, 31,830 מ<sup>3</sup> מהבאר וקנתה 645,150 מ<sup>3</sup> מחברת "מקורות" ובסך-הכל 676,980 מ<sup>3</sup>, לעומת כמות כוללת של 415,000 מ<sup>3</sup> שהוקצבו לה על-ידי נציבות המים. למועצה זכויות לקניית מים אצל חברת "מקורות", בכמות כוללת של 210,000 מ<sup>3</sup>. בעד צריכת מים בכמויות העולות על הזכויות שלה משלמת המועצה 0.9 אג<sup>3</sup> למ<sup>3</sup>, בנוסף על התעריף הקבוע.

הוצאת המועצה בתקציביה הרגילים, בשנים 1963/64 עד 1965/66, על מפעל המים והכנסותיה מהמפעל, ניתנות בטבלה הבאה:

24

ה ש נ ה	הכנסה	הוצאה	עודף (+) או גרעון (-)
ל"פ	ל"פ	ל"פ	ל"פ
1963/64	26,535	23,330	3,205 (+)
1964/65	35,889	28,740	7,149 (+)
1965/66	47,326	49,252	1,926 (-)

בסוף מרס 1966 היו צרכני המים חייבים למועצה, לפי נתונה, 19,500 ל"פ בקירוב על חשבון אגרת מים.

- 25 - המועצה לא ריכזה את הנתונים בדבר צריכת המים בשנים 1964/65 ו-1965/66. ריכוז שנערך על-ידי הביקורת העלה כי חשבונות הצרכנים חויבו בשנת 1965/66 בעד צריכה כוללת של 348,000 מ<sup>3</sup>, מתוך הכמות הכוללת של 676,980 מ<sup>3</sup> בקירוב, שהופקו מהבאר ושנקנו מחברת "מקורות" באותה שנה. התברר כי צריכה של 322,000 מ<sup>3</sup> בקירוב על-ידי 11 חקלאים לא נזקפה לחשבונותיהם. בעקבות הערת משרד מבקר המדינה חייבה המועצה, בנובמבר 1966, את חשבונותיהם של הצרכנים בסכום כולל של 25,175 ל"י בקירוב, בעד המים שצרכו בשנת 1965/66.
- 26 - המועצה לא הוציאה למפעל המים שלה רשיון על-פי פקודת המלאכות והתעשיות, שהוצאתו מותנית באישור משרד הבריאות. הבאר של המועצה לא היתה מכוסה ונמצאה ביחד עם המנוע להפעלת המשאבה במבנה פתוח, דבר שהיווה סכנה הן לזיהום המים והן לבטיחות הציבור. המועצה גם לא דאגה לעריכת בדיקות טיב של מי-השתייה, שסיפקה לתושבים. בעקבות הביקורת התחילה המועצה ביולי 1966, במשותף עם לשכת הבריאות ברחובות, בבדיקות טיב המים.
- 27 - המועצה נהגה למכור לחקלאים זכויות מים תמורת השלומים של 130 ל"י עד 150 ל"י לכל 1,000 מ<sup>3</sup>. לפי רישום של המועצה היא מכרה עד יולי 1962 ל-35 חקלאים זכויות מים בכמות כוללת של 222,000 מ<sup>3</sup>. לפי חשבונותיה מכרה המועצה, בשנים 1962/63 עד 1965/66, זכויות מים נוספות בסכום כולל של 15,196 ל"י, שלא נכללו ברישום. לגביית התשלומים בעד אספקת מים בדרך של מכירת זכויות ולשיעורי התשלומים בעדן, לא היתה אסמכתא בחוק-העזר של המועצה בדבר אספקת המים.

- 28 - נמצאו ארבעה מקרים בהם גבתה המועצה, באוקטובר 1964 ובמאי וביוני 1965, סכומים מ-15 ל"י עד 285 ל"י, בעד "העברת זכויות מיס". המועצה הסבירה כי מדובר בגביית אגורה נוספת לכל מ<sup>3</sup> מיס מחקלאים שלא קנו זכויות מיס. גם לגביית אלה לא היתה אסמכתא בחוק-העזר.
- 29 - המועצה גבתה אח אגרת המיס לצריכה ביהית לפי מחירים שהיו שונים מאלה שנקבעו בחוק-העזר. ביוני 1966 אמנם החליטה המועצה על שינוי המחירים שנקבעו בחוק-העזר, אולם עד נובמבר 1966 טרם דאגה לחיקון חוק-העזר.
- 30 - בעד מיס לשימוש חקלאי נקבעה בחוק-העזר אגרה של 7 אג<sup>6</sup> לכל מ<sup>3</sup> עד 80 מ<sup>3</sup> לחודש לדונם, ושל 8 אג<sup>6</sup> בעד כל מ<sup>3</sup> נוסף. לא היו במועצה נתונים על גודל השטחים החקלאיים בתחומה המקבלים מיס באמצעות המועצה. עד אפריל 1965 גבתה המועצה מהחקלאים בעד כל המיס שצרכו לפי 7 אג<sup>6</sup> לכל מ<sup>3</sup>, ואילו בשנת 1965/66 גבתה המועצה מחלק מהחקלאים, לפי 8 אגורות למ<sup>3</sup> ומחקלאים אחרים - לפי שיעורים שונים, שלא היה להם בסיס בחוק-העזר.
- 31 - באפריל 1965 מסרה המועצה לאחד מחברי המועצה דאז את הטיפול בקריאת חלק של אותם מדי-המיס, שלפיהם נמדדת אספקת המיס לחקלאים, וגביית הסכומים מהם. היא חייבה את חשבונו בכל הצריכה של חקלאים אלה על-פי החשבונות של חברת "מקורות" וגבתה ממנו 7 אגורות לכל מ<sup>3</sup>. כפי שהוסבר לביקורת הוא גבה מהחקלאים 8 אגורות לכל מ<sup>3</sup> וקיבל את האגורה הנוספת כשכר טרחה. לא נערך אתו הסכם בכתב בנדון והעניין לא הובא להחלטת המועצה, אשר עליה היה להחליט, תוך קיום ההוראות שבסעיף 103 לצו (א).

האגורה הנוספת שגבה מהחקלאים לא השתקפה בחשבונות המועצה  
 כהכנסה מאגרה מים וכהוצאה בעד גבייה. בשנת 1965/66 הסתכמה  
 צריכת המים שנמצאה בטיפולו ב-120,455 מ<sup>3</sup>.

**ד. עבודות פיתוח**

עבודות הפיתוח העיקריות של המועצה בשנים 1963/64 עד 1965/66  
 היו הקמת בית עם, בניין גן-ילדים, מיקווה ובית מרחץ, סלילת  
 כבישים, התקנת תאורה ציבורית והרחבת רשת המים. הוצאת המועצה  
 לעבודות הפיתוח באותן שנים הסתכמה ב-252,550 ל"י. להלן פירוט  
 ההוצאה לעבודות העיקריות:

32

ל"י	
160,486	הקמת בית העם
37,970	הקמת מבני חינוך
22,910	הקמת מבני דה
10,630	סלילה כבישים
7,365	התקנת תאורה ציבורית
7,300	הרחבת רשת המים

ההוצאה לעבודות הפיתוח מומנה מהמקורות הבאים:

33

7,900	השתתפות בעלי-נכסים
46,000	השתתפות הממשלה
7,000	השתתפות מוסדות
45,265	כספי המועצה
<u>146,385</u>	מילווה
<u>252,550</u>	סה"כ

- 34 - המועצה היתה פונה במסגרת מרכזי זוטא לקבלנים, בלי שהוועדה למרכזים ולהצעות קבעה את הקבלנים שאליהם הפנה המועצה, כדרוש על-פי החוק. עוד נמצא, שראש המועצה לא הביא לפני הוועדה למרכזים ולהצעות אומדנים של ההוצאה הכרוכה בביצוע העבודות הנדונות, דבר הדרוש כאמצעי עזר לבדיקת סבירות המחירים המוצעים.
- 35 בספטמבר 1964 חתמה המועצה עם קבלן חוזים, לבנייה גן-ילדים ולהקמת מיקווה ובית מרחץ.
- 36 - ההיקף הכספי של החוזה להקמת המיקווה ובית המרחץ הסתכם ב-33,136 ל"י. בחוזה נקבע, שהקבלן יתן למועצה אשראי בסך 8,000 ל"י, בעוד שהתקציב הבלתי רגיל לעבודה זו, שאושר על-ידי משרד הפנים באוקטובר 1964, הסתכם ב-29,000 ל"י בלבד, ולא כלל אשראי קבלני. המועצה לא ביקשה את אישור משרד הפנים לחוזה, דבר שהיתה חייבת לעשותו על-פי החוק, מאחר שלא היה תקציב מאושר לכל ההוצאה שהיתה כרוכה בחוזה.
- 37 - החוזה לבנייה גן-הילדים הסתכם בסכום כולל של 23,750 ל"י. המועצה אישרה חשבונית סופית של הקבלן, מינואר 1965, בסכום כולל של 29,338 ל"י, שנכללו בו, לגבי פריטים שונים, כמויות גדולות מאלה שנקבעו בחוזה. לא נמצאו בתיק הנוגע לעבודה זו העתקים של יומני עבודה ולא רישומים בדבר הסיבות להגדלת היקף העבודה. המועצה גם לא הביאה להחלטת מליאת המועצה ולאישור משרד הפנים את דבר הגדלת ההיקף הכספי של העבודה מעל החוזה ומעל התקציב הבלתי רגיל לעבודה זו, שהסתכם ב-24,000 ל"י.

38 - בהצעות הקבלן נכללה הנחה של 4% מהסכום המחקבל על-פי מחירי הפריסים; במשא-ומתן שנוהל אחר לגבי הקמת המיקווה סוכם על הנחה של 5%, אולם בקביעת הסכום הכולל בחוזה להקמת המיקווה לא נלקחה בחשבון ההנחה. ביוני 1965 הפסיקה המועצה את בניית המיקווה מחוסר מימון וזיכתה את חשבון הקבלן בסך 14,576 ל"י על-פי חשבונית שלו, בלי שניכחה את ההנחה בסך 728 ל"י. בקביעת הסכום הכולל בחוזה להקמת גן-ילדים אמנם נלקחה בחשבון ההנחה, אולם למעשה שילמה המועצה לקבלן בעד העבודה על-פי חשבונית סופית שלו, שהתבססה על מחירי הפריסים, בלי שניכחה את ההנחה המסתכמת ב-1,147 ל"י. בנובמבר 1966 הודיע ראש המועצה כי המועצה תנכה את סכומי ההנחות מכספים המגיעים עוד לקבלן.

39 ביוני 1964 חתמה המועצה על חוזה עם קבלן, להקמת בניין בית עם בהיקף כספי של 125,000 ל"י.

40 - בעקבות מיכרז ממאי 1964 נתקבלו חמש הצעות, שהזולה בהן הסתכמה ב-119,978 ל"י. במיכרז לא נכלל עניין מתן אשראי מצד הקבלן והמציעים לא נתבקשו בו לקבוע מועד לסיום העבודה. לאחר פתיחת ההצעות קוימו בירורים עם המציעים בדבר מתן אשראי ומועד סיום העבודה, ובעקבותיהם החליטה הוועדה למיכרזים ולהצעות ומליאת המועצה על מסירת העבודה לקבלן שהציע מחיר כולל בסך 134,000 ל"י, בתנאי שיוזיל את העבודה עד 125,000 ל"י. הנימוקים שצוינו בפרוטוקול היו: הקבלן מומחה בענף הקולנוע ומוכן להשקיע כ-65,000 ל"י בצידוד הדרוש להפעלת קולנוע בבניין, ולנהלו במשותף עם המועצה; הוא גם מוכן לתת אשראי בתנאים נוחים; הוא התחייב לסיים את העבודה תוך שישה עד שבעה חודשים, לעומת 10 עד 11 חודש, שהציעו על-ידי בעל ההצעה הזולה. משרד

מבקר המדינה העיר כי עניין השותפות בניהול הקולנוע לא הוזכר במיכרז ואין זה מתיישב עם עקרונות המיכרז להביא בחשבון נתונים שלא נדרשו בו. למעשה לא אישר משרד הפנים את ההחלטות בשותפות כתנאי למסירת העבודה לקבלן והשותפות לא יצאה אל הפועל; מרישומי המועצה מחקבל, שגם בעל ההצעה הזולה היה מוכן להגיע להסכם עם המועצה, ולמעשה לא כללה המועצה בחוזה תנאי בדבר אשראי; לפי החוזה היתה העבודה צריכה להסתיים חוץ 220 יום מהחלתה. בחיק הנוגע לעבודה זאת אין רישומים על תאריך החלת העבודה וסיימה. כפי שמסר ראש המועצה לביקורת, נמשכה העבודה שנה שלמה.

41 - לחוזה האמור עם הקבלן צורפה תכנית בלבד, בלי מיפרט טכני שיפרט את סוגי העבודה וטיבה.

42 - עד סוף ספטמבר 1966 שילמה המועצה לקבלן את הסכום שנקבע בחוזה (125,000 ל"י) ועוד 34,000 ל"י על חשבון הציוד שהשקיע; ב-26.10.66 אישר המנהנדס חשבונית סופית של הקבלן בסכום כולל של 200,500 ל"י, כולל שלומים בעד התקנת חשמל ובעד הציוד לקולנוע, בעוד שהחקציב הבלתי רגיל שאושר על-ידי משרד הפנים להקמת בית העם הסתכם ב-130,000 ל"י בלבד. בחשבונית הסופית נכללו 24,000 ל"י בעד אינסטלציה חשמלית והתקנתה, שלא נכללה במיכרז ובחוזה, ולא נקבעו לה מחירים על-פי התחרות. מסירת עבודה זו לקבלן ומחירה גם לא נקבעו בהחלטת מליאת המועצה, ולא נערך עם הקבלן הסכם ככתב בנדון.

43 באוגוסט 1964 מסרה המועצה, בעקבות מיכרז זוטא, לאחד מחברי המועצה עבודה של שיפוצים ותיקונים בבית-הספר, בהיקף כספי של 4,600 ל"י.

44 - במיכרו לא פורטו התיקונים והשיפוצים הדרושים. בחיק נמצאו שתי הצעות בלתי חתומות, שאחת מהן הסתכמה ב-4,320 ל"י והשנייה ב-4,600 ל"י, וכפי שהוסבר לביקורת היו אלה הצעות שנתקבלו מחבר המועצה. לגבי מרבית הפריטים נכללו בהצעות רק מחירים כוללים בלי שצוינו כמויות ומחירים ליחידה. מפרוטוקול ישיבת הוועדה למיכרזים ולהצעות שדנה בהצעות החבר, שבישיבה היה נוכח גם חבר המועצה שהיה מעוניין בקבלת העבודה, אף-על-פי שהוא לא היה חבר הוועדה, מבלי שיושב-ראש הוועדה הביע את התנגדותו לכך. לדעת הביקורת נוכחותו בדיונים של צד מעוניין, ומה גם חבר המועצה שאינו חבר הוועדה, אינה רצויה, שכן היא עשויה להשפיע על הבעת הדעות ועל החלטות הוועדה. הוועדה החליטה למסור את העבודה לחבר המועצה במחיר של 4,600 ל"י, בלי שצוין בפרוטוקול שנתקבלו שתי הצעות, ומה היה השיקול לקבלת ההצעה היקרה. העבודה נמסרה לחבר המועצה בלי שהמלצת הוועדה למיכרזים ולהצעות הובאה להחלטת מליאת המועצה, שרק היא המוסמכת על-פי החוק להחליט על כך, ובלי שנערך אחר הסכם בכחב, בו תיקבענה העבודות שעליו לבצע.

45 - המועצה שילמה לקבלן, במאי 1964 ובמרס 1965, סך 5,243 ל"י בעד אספקת 47 פנסי תאורה והתקנתם, לפי מחירים שונים. מסירת עבודה זו נעשתה בלי מיכרו, בלי החלטת המועצה ובלי שנערכו הזמנות בכחב.

השתתפות בעלי-נכסים בסליח כבישים

46 - בשנת 1962 סללה המועצה כבישים בהיקף כספי של 20,000 ל"י בקירוב. נמצא כי מארבעה אנשים שנכסיהם גובלים את הכבישים, מהם שניים מחברי המועצה, לא גבתה המועצה השתתפות בהוצאות הסלילה.

ענייני ספים

הכנסה והוצאה

47 הכנסת המועצה והוצאתה בשנים 1964/65 ו-1965/66, לפי הפרקים התקציביים, וחשבונות האקטיב והפסיב שלה לסוף אותן שנים, מובאים להלן בנספחים. הטבלה הבאה מראה, בסכומים כוללים, את הכנסת המועצה ואת הוצאתה בשנים 1963/64 עד 1965/66:

הכנסה והוצאה בפועל

(באלפי ל"י)

שנת כספים	ה כ נ ס ה			ה ו צ א ה			עודף (+) או גרעון (-)	
	תקציב רגיל	תקציב בלתי רגיל	סה"כ	תקציב רגיל	תקציב בלתי רגיל	סה"כ	ש נ ח י	נצבר בסוף השנה
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
1963/64	92	15	107	96	15	111	4 (-)	23 (+)
1964/65	*109	151	260	*104	151	255	5 (+)	28 (+)
*1965/66	*163	25	188	*167	96	263	75 (-)	47 (-)

\* בהכנסה ובהוצאה בתקציב הרגיל נכללו בטבלה, בטורים (2) ו-(5), 3,910 ל"י בשנת 1964/65 ו-1,200 ל"י בשנת 1965/66, שנחבלו במשרד הדתות כהשתתפות במשכורת הרב. בחשבונות המועצה קוזזו סכומים אלה מתוך סכום ההוצאה.

\*\* כדי לשקף נכונה את היקף פעולותיה של המועצה מדי שנה בשנה, לא נכללו בטבלה דלעיל, בטור (2), 20,000 ל"י שהמועצה העבירה בשנת 1965/66, באישור משרד הפנים, מהעודף הנצבר לחשבון ההכנסה, ובטורים (3) ו-(5) - סכום של 25,377 ל"י, שהמועצה רשמה באותה שנה בחשבונותיה כהעברה מהתקציב הרגיל לתקציב הבלתי רגיל.

48 ההכנסה בתקציב הרגיל עלתה מ-91,900 ל"י ב-1963/64 עד 162,900 ל"י ב-1965/66. העלייה העיקרית היתה בהכנסות ממפעל המים - 21,000 ל"י - ומהשתתפות הממשלה - 50,000 ל"י. ההוצאה בתקציב הרגיל בשנת

מזכרת-בניה

1965/66 עלתה ב-71,000 ל"י לעומת 1963/64. העלייה העיקרית הייתה בהוצאה לסעד (22,000 ל"י), למפעל המים (26,000 ל"י), ולפרעון מילווה (14,000 ל"י).

השתתפות הממשלה

השתתפות הממשלה בשנים 1963/64 עד 1965/66 ומסקלה בכלל הכנסת התקציב הרגיל של המועצה הייתה כלהלן:

49

שנת הכספים	כלל ההכנסה בתקציב הרגיל	השתתפות הממשלה		
		הענקת כלליה והענקת מיוחדת	בשירותים ממלכתיים	סך-הכל
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	ל"י	ל"י	ל"י	האחוז מכלל ההכנסה בתקציב הרגיל
	ל"י	ל"י	ל"י	%
1963/64	91,900	10,400	10,150	22
1964/65	108,500	11,660	14,730	24
1965/66	162,900	35,000	35,800	43

עלייה השתתפות הממשלה בשנת 1965/66 לעומת השנים הקודמות נבעה בעיקר מ"מענק לאיזון" בסך 22,500 ל"י, מהשתתפות של 8,865 ל"י על חשבון שכר-לימוד בעד התלמידים מהמושב הסמוך ומהגדלת ההשתתפות בהוצאות לסעד בסכום של 13,650 ל"י לעומת השנה הקודמת.

50

עודפים וגרעונות

בסוף 1964/65 הראו חשבונות המועצה עודף נצבר של 28,000 ל"י בקירוב. בשנת 1965/66 התהווה גרעון של 75,000 ל"י, שנבע בעיקר מביצוע עבודות פיתוח בלי שנתקבלו הכנסות לכיסוין (בניית בית העם וצידודו וסלילת כבישים). חלק מהגרעון כוסה מהעודף הנצבר

51

משנים קודמות ולסוף 1965/66 הסתכם הגרעון ב-47,200 ל"י. לסכום זה יש להוסיף 3,500 ל"י שנרשמו שלא כדין כהכנסה בשנת 1962/63. (ראה קטע 58).

### עומס המילואות

52 עומס המילואות של המועצה (קרן) לסוף מרס 1966 הסתכם לפי נתוניו ב-236,100 ל"י בקירוב, סכום השווה ל-145% מהתקציב הרגיל באותה שנה. הוצאת המועצה בשנת 1965/66 לפרעון מילואות (קרן, ריבית והפרשי הצמדה) הסתכמה ב-25,768 ל"י, שהיוו 15% מההוצאה בתקציב הרגיל.

### כספים וחשבונות

53 - בדיקת הוצאות המועצה בשנת 1965/66 העלתה בשישה פרקים תקציביים חריגות בסכום כולל של 48,200 ל"י, שהיוו כ-66% מההקצבות שאושרו לאותם פרקים. לעומת הסכום הכולל של התקציב הרגיל המאושר עלתה ההוצאה בשנת 1965/66 ב-30,000 ל"י בקירוב - כ-19% מהתקציב המאושר. כ-19,600 ל"י מהחריגות בשנת 1965/66, בפרקים "חינוך" ו"סעד", כוסו מהשתתפות הממשלה ו-18,325 ל"י מהחריגות בפרק "מים" כוסו מהכנסות מפעל המים שעלו על האומדן, אולם לפי החוק היתה המועצה חייבת גם במקרים אלה להחליט על תקציבים נוספים ולקבל עליהם את אישור משרד הפנים.

54 - הוראות החוק קובעות כי שוברות תשלום יהיו תחומים בידי ראש המועצה וגזברה. נמצא כי פקודות הדיכוי, שדינן כדין פקודות תשלום, שכן על-פיהן זוכו חשבונות זכאים, נחתמו בתקופה אפריל 1964 עד יולי 1965 על-ידי ראש המועצה בלבד, ומאז ועד סוף ספטמבר 1966 לא נחתמו על-ידי ראש המועצה ולא על-ידי הגזבר.

- 55 - בבדיקה של 40 שוברות שלום לספקים ולנוחני שירותים, בשנים 1964/65 ו-1965/66, נמצאו 32 מקרים, בהם לא אושרה, באסמכתות שצורפו לשוברות, קבלת הסחורות והשירותים הנקובים בהן, או שלא צוינו בהן תאריכים של מתן השירות; באסמכתות לחשלומים בעד נסיעות ואש"ל לא צוינו תאריכי הנסיעות ומטרותיהן, והמקומות אליהם נסעו.
- 56 - ראש המועצה לא מינה אחראי להחזקת טפסים בעלי ערך כספי, כדרוש על-פי החוק. פנקסי השיקים והקבלות היו מוחזקים בידי הגזבר, שכיהן גם כקופאי ושהיה משתמש בקבלות ובשיקים. ברישום שנוהל על-ידי הגזבר לא צוינו תאריכי ההנפקה של פנקסי השיקים והקבלות, והוא גם לא חתם על קבלת פנקסים אלה. ביוני 1966 נמצא שהנפקתם של שישה פנקסי שיקים, בחאריכים שונים, לא הייתה רשומה.
- 57 - נקבעו מספר מקרים של חשלומים לחברי המועצה, לכיסוי הוצאותיהם, בלי שהגיעו להם, או בלי שהיו אסמכתות נאותות לביסוס החשלומים. אמנם מדובר בסכומים לא גדולים, אולם הביקורת עמדה על כך שיש להקפיד על צירוף אסמכתות מתאימות ועל קבלת האישורים הדרושים על-פי החוק.
- 58 - בשנת 1962/63 רשמה המועצה בחשבונותיה הכנסה בסך 5,000 ל"י מהשתתפות חברת "עמידר" בסלילת כביש, נגד חיוב החברה בסכום כזה בחשבון חייבים, בעוד שהסכום לא נחקבל אז ולא הייתה אסמכתא בכתב לחיוב החברה. בשנת 1963/64 קיבלה המועצה מהחברה השתתפות של 1,500 ל"י בלבד והשאר - 3,500 ל"י - הופיע עוד בנובמבר 1966 בחשבון החייבים כחוב של החברה. רישום ההכנסה שלא כדיון השפיע גם על מצב העודף והגרעון של המועצה.

מסים ואגרות

59

- הגביות על חשבון ארנונות, מס עסקים ואגרת מים (למעט גביות בעד חיבורים לרשת המים ובעד זכויות מים) עלו מ-42,860 ל"י בשנת 1963/64 ל-58,835 ל"י בשנת 1965/66. יתרות החובות על חשבון החלומים האמורים, לסוף מרס 1966, הסתכמו, לפי נתוני המועצה, ב-62,500 ל"י בקירוב, לעומת 29,145 ל"י בראשית 1963/64 - עלייה של 114% - בעוד שהחיובים בשנת 1965/66 (72,477 ל"י) עלו ב-47% בלבד, לעומת 1963/64 (49,336 ל"י). נמצא כי 148 מתוך 317 חייבי מסים שחובותיהם לסוף מרס 1966 הסתכמו ב-32,043 ל"י, לא שילמו במשך 1965/66 שום סכום על חשבון מסיהם ואגרת המים, ואילו 53 חייבים שחובותיהם הסתכמו ב-14,980 ל"י אמנם שילמו בשנת 1965/66 תשלומים על חשבון חובותיהם משנים קודמות, אולם לא שילמו שום סכום על חשבון שנה 1965/66. בין המפגרים בתשלומי מסיהם היו גם חמישה חברי מועצה שלא שילמו בשנת 1965/66 שום סכום על חשבון המסים ואגרת המים לאותה שנה. ראש המועצה הסביר כי לגבי חלק מהחייבים על חשבון ארנונות רכוש על אדמות אינן למועצה כתובות שלהם, ואילו חלק אחר הם נזקקי-סעד שאינם יכולים לשלם. הביקורת עמדה על הצורך למיין את החובות לפי סוגיהם, ולנקוט צעדים הדרושים לגביית המסים מהחייבים שניתן לגבות מהם.

60

- המועצה גובה ארנונות רכוש לפי אחוז מסוים מהשווי לצורך ארנונה של הנכסים. את הארנונה הכללית היא גובה בשיעורים קבועים לכל דונם, הנקבעים בהתאם להיטל המסים שאושר על-ידי משרד הפנים, לפי סוג הנכסים, כגון פרדסים, כרמים, קרקעות תפוחות, וחדרים למגורים או לעסקים. נמצא כי בלוח-השומה של המועצה צוינו שטחי המקרקעים בלי שצוינו סוגיהם והשווי לצורך ארנונת רכוש. היעדר נתונים אלה, שהחוק דורש לצייןם בלוח,

מקשה על הבדיקה אם החיובים בארנונות נעשו כראוי.

- 61 - לפי הוראות החוק שינוי בשווי לצורך ארנונה של נכס יכול להעשות רק על-פי בקשה לביקורת לוח-השומה, מטעם המועצה או בעל-הנכס, שחוגש באוקטובר ובנובמבר של כל שנה. על-פי החלטה של ועדת השומה במרס 1961, נקבעו שיעורים חדשים של שווי לצורך ארנונה רכוש לגבי סוגים של אדמות חקלאיות ולגבי חדרים, בלי שהמועצה הגישה בקשות לביקורת לוח-השומה. המועצה גם לא דאגה לשליח הודעות בכתב לבעלי-הנכסים בדבר השינויים בשומה ובדבר זכותם לערור על כך, כדרישה החוק.
- 62 - בשנים 1964/65 ו-1965/66 הושלמה בתחום המועצה בנייתן של 154 דירות בשיכונים של חברת "עמידר". המועצה חייבה, בשנת 1965/66, את מחזיקיהן של 58 דירות בארנונה כללית, ובעליהן של שבע דירות חויבו בארנונות רכוש, בלי שדירות אלה הוספו ללוח-השומה ובלי שוועדת השומה קבעה את השווי לצורך ארנונה שלהן. חשבונה של חברת "עמידר" חויב באותה שנה ב-2,000 ל"י בעד ארנונת רכוש, בלי שצוין הנכסים לסכום החיוב.
- 63 - נמצאו שתי חלקות קרקע בשטח כולל של 118.5 דונם, שנרשמו בלוח-השומה בבעלות של אנשים פרטיים, בעוד שלפי נתוני המועצה רשומים שטחים אלה בספרי האחוזה וברישום המקרקעין של המועצה, בבעלות המועצה. ראש המועצה הסביר כי מגרשים אלה רשומים בלוחות-השומה על שם הבעלים הפרטיים עוד מחקופת ועד היישוב, ולפי מיסב ידיעתו מכר הוועד בזמנו שטחים לבעלים הרשומים בלוח-השומה, בלי שנעשתה העברה בספרי האחוזה; להסבר זה לא נמצא תיעוד בכתב.

64 - בעד מהן תעודות אישור גבחה המועצה השלומים של 2 ל"י עד 7 ל"י לכל תעודה, במקום לירה אחת, כפי שנקבע בחוק-העזר משנת 1953. נמצאו גם מספר מקרים, בהם גבחה המועצה, בסוף 1965 ובראשית 1966, השלומים של 10 ל"י עד 60 ל"י בעד מהן תעודות אישור.

\*

\*

\*

65 המועצה המקומית מזכרת-בתייה נוחנת שירותים לחושבי המקום באופן פעיל. במסירתן של עבודות פיתוח ובפיקוח הכספי עליהן לא שמרה די-הצורך על ההוראות המחייבות אותה. גם יתר המימצאים הנוגעים לניהול הכספי של המועצה אינם מעטים; אחדים מהם נוגעים לטיפול בענייני חברי מועצה, עניינים אשר בנוגע אליהם חשובה במיוחד השמירה על הסדירות.

משרד מבקר המדינה

ירושלים, ח' בשבט תשכ"ז  
19 בינואר 1967

נספח א'

הכנסות והוצאות כל המועצה  
בשנים המסוימות 1964/65 ו-1965/66

1965/66			1964/65			החלק או הפרק		
הוצאה	תקציב	הוצאה בפועל	החלק או הפרק	הכנסה בפועל	אומדן	הכנסה בפועל	החלק או הפרק	(1)
(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)		
ל"י	ל"י	ל"י		ל"י	ל"י	ל"י		
20,363	20,320	13,979	<u>תקציב רגיל</u>				<u>תקציב רגיל</u>	
			הנהלה כללית				מסים	
			<u>שירותים מקומיים</u>	21,831	37,200	29,393	ארנונה	
2,151	2,270	1,425	הברואה	2,326	2,700	1,516	אגרות	
1,990	2,882	502	הסמירה ובסחון	637	3,100	2,458	היטלים	
262	262	472	נכסים ציבוריים	24,794	43,000	33,367	סה"כ	
7,261	12,721	6,417	שירותים חקלאיים	3,000	-	-	התקפות הכוללות היהודיה	
1,981	3,500	2,972	חגיגות	24,000	24,000	4,260	בקליפת עלייה	
4,266	1,600	1,771	שונות	11,000	11,000	7,400	הענקת מיוחדת	
381	100	145	סה"כ	38,000	35,000	11,660	הענקת כללית	
18,292	23,335	13,704	<u>שירותים ממלכתיים</u>					
			חינוך	305	450	400	הברואה	
26,076	18,630	17,532	תרבות	769	650	920	נכסים ציבוריים	
*27,440	25,208	5,532	בריאות	350	1,500	1,060	שירותים חקלאיים	
3,087	1,614	2,003	סעד	566	300	798	שונות	
31,457	18,010	12,093	דת	1,990	2,900	3,178	סה"כ	
*10,504	22,877	1,897	סה"כ				<u>שירותים ממלכתיים</u>	
98,564	86,139	39,062	מפעלים	13,779	6,500	85	חינוך	
			מים	4,906	6,000	4,217	תרבות	
49,252	28,337	28,740	נכסים	941	1,500	1,533	בריאות	
777	-	243	פרעון סילווח לקונסולידציה והוצאות מיסוך	28,890	16,500	12,826	סעד	
50,029	28,337	28,983		-	-	470	דת	
			סה"כ	48,516	30,500	19,131	סה"כ	
			מפעלים	47,326	29,000	35,889	מיס	
			מים	1,064	1,520	1,340	נכסים	
			העבר מעודף נצבר בשנים קודמות	48,390	30,520	37,229	סה"כ	
			סה"כ תקציב רגיל	20,000	20,000	-		
191,175	161,478	99,777	סה"כ תקציב רגיל	181,690	161,920	104,565	סה"כ תקציב רגיל	
95,777		151,310	תקציב בלתי רגיל	50,834		151,310	תקציב בלתי רגיל	
286,952		251,087	סה"כ תקציב רגיל ובלתי רגיל	232,524		255,875	סה"כ תקציב רגיל ובלתי רגיל	
-		4,788	זיודף	54,428		-	גרעון	
286,952		255,875	סה"כ	286,952		255,875	סה"כ	

\* כולל בפרק "תרבות" - 20,000 ל"י, ופרק דה - 5,377 ל"י, שהועברו להכנסות בתקציב הבלתי רגיל, לכיסוי הוצאות לבנייה בית כנסת ולהקמת בית-העם.

נספח ב'

חשבון האקטיב והפסיב

(לתאריכים 31.3.65 ו-31.3.66)

<u>31.3.66</u> ל"י	<u>31.3.65</u> ל"י	<u>ה פ ס י ב</u>	<u>31.3.66</u> ל"י	<u>31.3.65</u> ל"י	<u>ה א ק ט י ב</u>
9,687	-	משיכות-יתר	5,694	14,183	מזומנים בקופה ובבנקים
48,032	11,988	זכאים	1,988	4,803	האוצר - חשבון מילוקין
25,754	510	יתרות מילוח שטרם הוצאו	260	3,000	חייבים - משרדים משלהיים
-	27,551	עודף	15,000	5,500	בנקים - ע"ח מילוח שטרם נתקבלו
			13,208	12,217	מקדוח וחייבים
			100	346	סכום לבירור
			<u>47,223</u>	<u>-</u>	גרעון
<u>83,473</u>	<u>40,049</u>	סה"כ	<u>83,473</u>	<u>40,049</u>	סה"כ

עומס המילוח

עומס המילוח של המועצה (קרן) ליום 31.3.66 הסתכם ב-236,101 ל"י.

