

ביקורת המדינה ברשויות המקומיות

1. בסוף שנת 1969 היו במדינה 194 רשויות מקומיות — 29 עיריות, 117 מועצות מקומיות ו-48 מועצות אזוריות. במשך אותה שנה הוקמו שלוש מועצות מקומיות: כרמיאל*, בסמת טבעון ודייר אל אסד; עוד הוקמה מועצה אזורית, מרכז הגליל, שארבעת יישוביה הם של בני המיעוטים. שתי מועצות מקומיות במחוז חיפה, פרדס חנה וכרכור, אוחדו למועצה מקומית אחת: פרדס חנה-כרכור; שתי מועצות מקומיות, קרית אתא במחוז חיפה ודימונה במחוז הדרום, הוכרו כעיריות. ביום 28 באוקטובר 1969 התקיימו בעת ובעונה אחת עם הבחירות לכנסת השביעית, בחירות למועצות של 129 עיריות ומועצות מקומיות, מתוך 145 שהיו במדינה באותו יום. לא נתקיימו בחירות בתשע רשויות מקומיות, שבהן נערכו בחירות לאחרונה בשנים 1966 עד 1969, ובשבע רשויות מקומיות, שבהן עדיין מכהנות מועצות ממונות. במשך שנת 1969 נבחרו צירים למועצותיהן של שמונה מועצות אזוריות.

2. בדיקה כוללת, המקיפה בדרך כלל את כל תחומי פעולתה של הרשות המקומית, נערכה בשנת 1969 ב-39 רשויות מקומיות — ב-11 עיריות, ב-19 מועצות מקומיות, וב-9 מועצות אזוריות. בדיקות מעקב אחר תיקון הליקויים, שהעלתה הביקורת בבדיקות כוללות קודמות, נערכו ב-23 רשויות מקומיות נוספות. עוד נערכו בדיקות קופה ומינהל כספים ב-128 רשויות מקומיות מבין אלה, שלא נערכה בהן בדיקה כוללת.

3. ועדים מקומיים של יישובי מועצות אזוריות עומדים לביקורת מבקר המדינה, במילוי תפקידם כרשות מקומית, על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח — 1958 (נוסח משולב), ועל פי סעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), תשכ"ה — 1965. בשנת 1969 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על הוועדים המקומיים אלישמע, באר טוביה, והיגוב. באותה שנה נערכה ביקורת בארבעה ועדים מקומיים.

נוסף על השירותים, הניתנים על ידי הרשות המקומית לתושביה במישרים, נותנות רשויות מקומיות שירותים גם במשותף עם רשויות מקומיות סמוכות על בסיס אזורי, במתכונת של איגודי ערים, רשויות ניקוז וועדות מקומיות לתיכנון ולבנייה; או באמצעות גופים, שרשות מקומית או מספר רשויות מקומיות משתתפות בהנהלתם — חברות או אגודות. רשויות מקומיות נותנות לתושביהן היהודים שירותי דת באמצעות מועצות דתיות, בדרך של השתתפות במימון הוצאותיהן (ראה הפרק "מועצות דתיות", עמ' 246 בדו"ח זה).

איגודי הערים, שתוכננו לצורך מתן שירותים מסוימים — כגון שירותי כבאות, שירותי אישפוז וטיפול רפואי ושירותי עזרה ראשונה, ושירותי חינוך — באזורים מוגדרים, פועלים על יסוד חוק איגודי ערים, תשט"ו — 1955. איגודי ערים עומדים לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח — 1958 (נוסח משולב), ועל פי סעיף 7 לחוק איגודי ערים. בשנת 1969 ניתנו שירותי כבאות באמצעות 19 איגודי ערים, (ראה הפרק "ארגון שירותי הכבאות", עמ' 524 בדו"ח זה); שירותי אישפוז, טיפול רפואי ושירותי עזרה ראשונה — על ידי חמישה איגודים; שירותי בתי מטבחים ופיקוח וטרינרי — על ידי חמישה איגודים; שירותי ביוב — על ידי שני איגודים; שירותי חינוך — על ידי שני איגודים; שירותי שדה, השקייה והדברת מזיקים וכן שירותי תברואה וסילוק אשפה — כל אחד מן השירותים באמצעות איגוד ערים אחד. מספר רשויות מקומיות, בעיקר עיריות, מאוגדות ביותר מאיגוד ערים אחד. באיגוד ערים לשירותי שדה, השקייה והדברת מזיקים הייתה מאוגדת רק רשות מקומית אחת — המועצה האזורית מטה יהודה, שהוקמה בשנת 1964,

* על הקמת העיריה כרמיאל ראה עמ' 571.

כתוצאה מאיחוד ארבע מועצות אזוריות, שהיו מאוגדות בו קודם לכן; בדצמבר 1969 פורק איגוד ערים זה. בשנת 1969 בדק משרד מבקר המדינה תשעה איגודי ערים.

רשויות הניקוז פועלות על בסיס חוק הניקוז וההגנה מפני שטפונות, תשי"ח — 1957, ועומדות לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה וסעיף 48 לחוק הניקוז האמור. תפקידן — הקמתם, החזקתם ופיתוחם של מפעלי ניקוז. בדרך כלל אזורי הניקוז הם אזורים כפריים, ותחומן של רשויות הניקוז משתרע בעיקר על פני תחומיהן של מועצות אזוריות. בשנת 1969 אוחדו שתי רשויות ניקוז, נחל איילון ונחל שורק, לרשות ניקוז אחת: איילון-שורק. לסוף 1969 היו במדינה 23 רשויות ניקוז. ברשויות הניקוז מיוצגים מלבד רשויות מקומיות גם משרדי החקלאות, הפנים והבריאות וכן בעלי קרקעות פרטיים, שאזמותיהם אינן כלולות בתחום מוניציפלי כלשהו. מספר רשויות מקומיות מיוצגות ביותר מרשות ניקוז אחת. בכלל רשויות הניקוז היו מיוצגות 19 עיריות, 53 מועצות מקומיות ו-39 מועצות אזוריות. בשנת 1969 בדק משרד מבקר המדינה ארבע רשויות ניקוז.

הוועדות המקומיות לתכנון ולבנייה הפועלות במרחב תכנון מקומי שבתחומן יותר מרשות מקומית אחת עומדות לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9(5) לחוק מבקר המדינה, כגופים שהממשלה משתתפת בהנהלתם. בעוד שבמרחב תכנון מקומי הכולל תחום של רשות מקומית אחת בלבד, מועצת אותה הרשות היא גם הוועדה המקומית, הרי במרחב תכנון מקומי, שבתחומו יותר מרשות מקומית אחת, ניתנים שירותי התכנון והבנייה, על פי סעיף 19 לחוק התכנון והבנייה, על ידי ועדה מקומית המורכבת בעיקרה מנציגים של הרשויות המקומיות שבאותו מרחב תכנון. בשנת 1969 היו 27 ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה מן הסוג האמור, והן היו מורכבות מנציגיהן של 2 עיריות, 77 מועצות מקומיות ו-39 מועצות אזוריות. באותה שנה נערכו על ידי משרד מבקר המדינה בדיקות בארבע ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה, ובינואר 1970 הוצאו לראשונה דו"חות ביקורת על ועדות כאלה.

חברות או אגודות, שבניהולן משתתפות רשויות מקומיות, הן גופים השונים מאוד זה מזה מבחינת מהות פעילותם; גופים אלה פועלים בעיקר בתחום הפיתוח הכלכלי של האיזור העירוני או הכפרי: תעשייה חקלאית אזורית, מבני תעשייה למלאכה, שיכון, נטיעות, אספקת מים, ושירותים אחרים. גופים אלה עומדים לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9(7) לחוק מבקר המדינה, שלפיו תופעל הביקורת עליהם, רק אם ועדת הכספים של הכנסת או מבקר המדינה החליטו על כך, ובמידה שהחליטו. בשנת 1969 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בחברה לפיתוח תעשיית השרון בע"מ, בחברה לפיתוח מצפה רמון בע"מ ובחברה "בית היוצר של מפעלי ים המלח". באותה שנה נבדקו על ידי משרד מבקר המדינה 10 מן הגופים האמורים.

המועצות הדתיות, שמתפקידן לספק לציבור היהודי שירותים דתיים, פועלות על בסיס חוק תקציבי השירותים הדתיים היהודיים, תש"ט — 1949. בשנת 1969 היו קיימות 186 מועצות דתיות, מזה 27 בעיריות, 71 במועצות מקומיות ו-88 ביישובים שבמסגרת מועצות אזוריות. המועצות הדתיות עומדות לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 9(8) לחוק מבקר המדינה, כגופים הנתמכים על ידי הממשלה ועל ידי רשויות מקומיות. לפי הסעיף האמור תופעל הביקורת עליהן, רק אם ועדת הכספים של הכנסת או מבקר המדינה החליטו על כך, ובמידה שהחליטו. בשנת 1969 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת על המועצות הדתיות נתניה, חיפה, לוד ואשדוד; באותה שנה נערכה על ידי הביקורת בדיקה כוללת בחמש מועצות דתיות.

עיריות

בת ים, ירושלים, לוד, ראשון לציון.

מועצות מקומיות

אבן יהודה, אזור, גבעת עדה, גוש חלב, ג'לג'וליה, ג'ת, הוד השרון, כפר ברק, מגדל העמק, מעלות-תרשיחא, קרית אונו, אר-ראמה.

מועצות אזוריות

הירקון, חבל אילות, מפעלות-אפק, תמר.

גופים אחרים

הוועד המקומי אלישמע, הוועד המקומי בית אלעזרי, המועצה הדתית נתניה, איגוד ערים רמלה — לוד (מוסדות חינוך על-יסודיים), איגוד ערים איזור הרצליה (שירותי כבאות), איגוד ערים איזור חדרה (שירותי כבאות), איגוד ערים איזור עכו (שירותי כבאות), איגוד ערים איזור דן (ביוב), רשות ניקוז אבטח שקמה, רשות ניקוז נחל אלכסנדר, רשות ניקוז נחל שורק, רשות ניקוז נחל תנינים, הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "אונג", הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "הדרים", הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "שרונים", בית ילדים ונוער "אהבה" אגודה לטובת הכלל, האגודה "המכון הביולוגי בית פינחס (כהן)", החברה "בית היוצר של מפעלי ים המלח", החברה למעונות עולים בפתח תקוה והסביבה בע"מ, החברה לפיתוח תעשיית השרון בע"מ.

ממצאים בעלי משמעות עקרונית

בדו"חות על רשויות מקומיות

להלן קביעות של מבקר המדינה וממצאים, מתוך דו"חות על הרשויות המקומיות ועל ועדים מקומיים, מועצות דתיות, ועדות מקומיות לתכנון ולבנייה ואיגודי ערים שהוצאו בשנת 1969, העשויים להיות בעלי משמעות גם בשביל רשויות מקומיות אחרות ויתר הגופים המבוקרים.

המועצה וועדותיה

1. עירייה הקציבה לוועדה החקלאית: מדי חודש בחודשו סכומים גלובליים לצורך הוצאתם על עניינים חקלאיים, אך לא הקפידה על קבלת חשבונות, המהוות תיעוד להוצאותיה. בשנת 1967/68 הסתכמו הקצבות אלה ב-42,000 ל"י. על פי הוראות החוק פעולות ועדה חקלאית הן פעולות של העירייה, וההוצאות בקשר לכך הן הוצאות העירייה.

הקצבת סכומים גלובליים לוועדה, בלא שהעירייה תקבל ממנה חשבונות, שהוגשו לוועדה, ובלא שתאשר אותן, אינה עונה על דרישות החוק.

2. צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח — 1958, קובע, כי על ועד מקומי לקיים ישיבה רגילה, לפחות אחת לכל שישה שבועות, ולנהל פרוטוקולים על דיוניו. ועד

מקומי ביישוב שיתופי, שחברי הנהלתו הם חברי הנהלה של האגודה השיתופית, לא קיים ישיבות, וענייניו נדונו במסגרת ישיבות הנהלת האגודה השיתופית ונרשמו בפרוטוקולים של האגודה.

גם אם חברי הנהלת האגודה השיתופית מכהנים כחברי הוועד המקומי, אין זהות בין האגודה השיתופית לבין הוועד המקומי, שהוא גוף משפטי נפרד, ועל כן יש להפריד בין התפקידים בניהול העניינים והרישומים. להפרדה זו גם השלכות לקביעת החובות של הוועד המקומי ולאחריותו על רכוש.

3. מועצה דתית התקשרה עם עורך דין לשם קבלת ייעוץ משפטי בעת הצורך, תמורת תשלום חודשי. בדיוני מליאת המועצה בדבר ההתקשרות השתתף אחד מחברי המועצה, עורך דין במקצועו, שהיה אותה שעה שותפו של העורך דין האמור. כעבור כשנה וחצי הופסק הקשר עם העורך דין האמור, ותפקיד הייעוץ המשפטי נמסר תמורת סכום שנתי גבוה יותר לעורך דין אחר, אף הוא שותף לאותו חבר המועצה.

אדם הממלא תפקיד ציבורי פסול מליטול חלק בדיונים ובהחלטות לגבי עניינים הנוגעים בתחום תפקידו הציבורי, אם יש לו עניין אישי בהם.

4. מועצה דתית עשתה חוזה עם אגודה חקלאית למפעלים כלכליים, המקיימת משחטה, בדבר מתן שירותי שחיטה והשגחה למשחטה. בחוזה נקבע, כי המועצה מתחייבת לא להרשות לגורם אחר שיוק עופות שחוטים אלא בהסכמת האגודה.

מתפקידה של מועצה דתית לספק שירותי דת. בתיתה לגוף כלכלי-מסחרי מעמד לבדי בשיוק תוצרתו בתחום הרשות המקומית, שבה היא פועלת, חרגה המועצה מסמכותה.

עובדי הרשות המקומית

1. בחוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות נקבע, כי רשות מקומית תפריש לקופת התגמולים של עובדיה סכומים בשיעור של אחוז אחד ממשכורת העובדים, והעובדים — 2%. נמצא, כי עירייה, שחוקת העבודה חלה עליה לזמן פברואר 1960, הפרישה לזכות קופת התגמולים שניים עד שלושה אחוזים ממשכורת העובדים, בהתאם למקרה, במקום אחוז אחד, כפי שנקבע בחוקת העבודה.

לא היה מקום למתן הטבות נוספות מעל לאלה, שהעירייה התחייבה בהן לפי חוקת העבודה. 2. מועצה מקומית הייתה משלמת את משכורת עובדיה באיחור של שניים עד שלושה חודשים, בניגוד להוראות החוק.

אי-דיוק במילוי חובותיה של המועצה כמעביד עלול לפגוע בניהול התקין של המועצה ולהסב לה הוצאות כספיות במקרה של תביעה לפי חוק הגנת השכר, תשי"ח — 1958.

3. מועצה מקומית מסרה לאחד מעובדיה, שרת בבית ספר, בפגרת הלימודים, עבודות בדק-בית במוסדות חינוך, בקבלנות, בנוסף על משכורתו החודשית.

במינהל ציבורי תקין אין מקום לכך, שלעובד בשכר יימסר, מידי אותו מעביד, גם ביצוע עבודה בקבלנות.

תכנון ובניין

1. על פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ח — 1965, במרחב תכנון מקומי, שאין לו תכנית מיתאר מקומית, תכין הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה תכנית, ותגיש אותה להפקדה תוך שלוש שנים מיום תחילתו של החוק (פברואר 1966). למרחב תכנון מקומי במרכז

הארץ לא הייתה תכנית מיתאר מקומית, ואף שעברו כבר שלוש שנים מתחילת החוק, טרם ניגשה הוועדה המקומית להכנת הצעה לתכנית כזאת.

העדר תכנית מיתאר מקומית מקשה על תכנון כולל של מרחב התכנון המקומי, שבמסגרתו ניתן לתחום שטחים למגורים, לתעשייה, למקומות ציבוריים ולרשת כבישים, וכן לקבוע את צפיפות הבנייה ואת אחוזי הבנייה, בהתאם לכל איזור.

2. בקשות להיתרי בנייה, שהוגשו על ידי בעלי מגרשים באיזור מסוים, נדחו על ידי עירייה בנימוק, שעל האיזור תחול תכנית מפורטת חדשה, בלא שהבקשות הובאו לדיון הוועדה המקומית, שהיא המוסמכת על פי הוראות החוק להחליט בדבר מתן היתר בנייה או בדבר סירוב להוציאו. הועלה מקרה, שמחלקת ההנדסה של העירייה הביאה בפני הוועדה המקומית בקשת קבלן מקומי להיתר בנייה של בית מגורים באיזור האמור, והוצא לו, במאי 1965, היתר בנייה, בלא שנרשמו הנימוקים לטיפול במקרה זה.

על פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה — 1965, היה על העירייה לפרסם, בסמוך לתאריך כניסת החוק לתוקפו (בפברואר 1966), הודעה בדבר הכנת התכנית המפורטת החדשה ולדאוג לקביעתם או לאישורם, מטעם הוועדה המחוזית, של תנאים, שלפיהם יינתנו היתרי בנייה או היתרים לשימוש אחר בקרקע עד החלטה על התכנית עצמה.

3. על פי הוראות החוק אין להוציא היתר בנייה, אלא לאחר אישור התכנית על ידי הרשויות המוסמכות ולאחר תשלום האגרות. נמצאו מקרים, שמועצה מקומית מסרה היתרי בנייה לבונים, בלי שהם שילמו את האגרה במלואה, ביניהם שתי חברות קבלניות, שנשארו חייבות למועצה לסוף 1968 כ-18,000 ל"י. לגבי חברה קבלנית נוספת, שלה הוציאה המועצה, בשנים 1964/65 עד 1967/68, היתרי בנייה למבנים רבים, ושאגרות ההיתר לגביהם הגיעו ל-200,000 ל"י בקירוב — לא נמצא בתיקי המועצה תיעוד בדבר תשלום האגרה. המועצה הסבירה, כי האגרות נכללו בסיכומים התקופתיים עם החברה.

ניהול ציבורי תקין מחייב רישום אופן התשלום בהיתר הבנייה ובהעתקו, במקום שהוקצה לכך בטופס. יתר על כן, ההתחשבות עם גורם, שאתו עומדת המועצה בקשרים, צריכה להיות בצורה שתאפשר, בכל עת, זיהוי היעדים של סכומי הגבייה, סכומים שיירשמו בסעיפי ההכנסה המתאימים. באין רישום כזה לא ניתן לוודא אם כל האגרות נגבו במלואן ואם כל הסכומים שנגבו נרשמו כהכנסה, כדין.

4. עירייה מסרה למודד פרטי את הכנתן של שמונה מתוך תשע תכניות לחלוקת קרקע. בדיקת טיפול העירייה בהזמנת שש עבודות מהמודד, שהיקפן הכספי הסתכם ב-150,000 ל"י בקירוב, העלתה: בעד שלוש תכניות שילמה לו העירייה סך כולל של 61,614 ל"י, בלא שנקבעו מראש מחירים לעבודות, כדרוש. לגבי תכנית אחרת הגישו המודד האמור ומודד מוסמך אחר, שתי הצעות מחירים שהסתכמו ב-23,500 ל"י ו-12,500 ל"י, כסדרן, והעירייה מסרה את העבודה לבעל ההצעה היקרה יותר, בלא לרשום את הנימוקים לכך.

מן הרצוי היה למצוא דרך לפיזור הזמנת תכניות חלוקת קרקע בין מספר מודדים מוסמכים, תוך שמירה על רמה מקצועית דרושה. על עניין מסירת עבודות תכנון ופיזורן עמדה גם ועדת הכספים בסיכומיה ובהצעותיה לדין וחשבון השנתי 19 של מבקר המדינה, שנתאשרו על ידי מליאת הכנסת ביולי 1969.

5. בתיקיה של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה נמצאו תכניות בנייה חתומות על ידי מהנדסת פרטית — אשתו של מהנדס הוועדה. המהנדס, שבדק את התכניות, העבירן לאישורה של הוועדה. דבר הקרבה המשפחתית של המהנדס למגישת התכניות לא נרשם בפרוטוקולים של הוועדה.

בדיקה מקצועית של תכנית בנייה על ידי קרוב משפחה של המתכנן — ומה גם ללא הבאת עובדה זו לידיעת הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה — אינה תואמת את כללי המינהל הציבורי התקין.

סעד

מועצה מקומית נתנה תמיכות כספיות לנזקקים באורח חד-פעמי, על פי הוראות ראש המועצה, בלי שזכאותם לתמיכה נקבעה על ידי העובדת הסוציאלית המוסמכת לכך. בשנים 1966/67 ו-1967/68 ניתנו באופן כזה תמיכות כספיות בסכום כולל של כ-10,000 ל"י ל-220 איש, ביניהם כ-10% שקיבלו תמיכה גם באמצעות לשכת הסעד. עוד הוציאה המועצה בשנתיים האמורות סך 1,850 ל"י למתן סעד בעילום שמו של הנזקק. אף אם צורה זו של פעולת סעד תקבל אישור תקציבי, יהיה מן הצורך שהמועצה תקבע הנחיות בדבר הזכאות לקבלת התמיכה, שיעורה ודרך נתינתה, וכן בדבר התייעוד הדרוש למתן תמיכות כאלה.

קניות

תקנות העיריות (מכרזים) דרכי הזמנתן וקבלתן של הצעות מחירים), תש"ך — 1959, קובעות כי לפני תום המועד להגשת הצעות יודיע ראש העיריה לוועדת המכרזים וההצעות בכתב את אימון ההוצאות הכרוכות בחוזה המוצע למכרז. הועלו מקרים רבים, שעירייה לא הכינה אומדן למחירי טובין לקראת ישיבות ועדת המכרזים וההצעות. האומדן הוא מכשיר חשוב בידי ועדת המכרזים וההצעות, כדי שבדיון על ההצעות לא תהיה הוועדה תלויה רק בהשוואה בין מחירים שהציעו המשתתפים במכרז.

עבודות פיתוח

1. כשבוע ימים לאחר פתיחת הצעות לביצוע עבודות ביוב הודיע מהנדס-מפקח של איגוד ערים לוועדת המכרזים שלו, כי קבלן שהשתתף במכרזו טען, שנפלה טעות בתחשיביו באחד הסעיפים שבהצעתו. הוועדה סירבה, לאחר פתיחת ההצעות, לשמוע את ההודעה, והחליטה למסור את העבודה לאותו קבלן על פי הצעתו, שהייתה הזולה ביותר (849,990 ל"י). לאחר מכן פנה הקבלן בכתב לאיגוד וטען, כי לגבי אחד מהפריטים נפלה טעות ובמקום 750 ל"י ליחידה נרשם 250 ל"י ליחידה; ההפרש הסתכם ב-69,000 ל"י; גם לאחר התיקון, שדרש הקבלן, הייתה הצעתו הזולה ביותר. הנהלת האיגוד דחתה דרישת הקבלן לתקן את הצעתו, אולם מועצת האיגוד החליטה, ברוב קולות, להתפשר עם הקבלן ולשלם לו מחצית מסכום ההפרש שדרש.

אחד מייעודי עקרונות המכרזים הוא לאפשר למזמין לקבל, על בסיס התחרות, מחירים נוחים ככל האפשר. כל עוד המציע אינו יודע, מה שהוצע על ידי אחרים, חזקה שישתדל להויל את מחיריו ככל האפשר ולזכות במכרז. תיקון מחירים, שקבלן נקב בהצעתו — להבדיל מטעות אריתמטית שתתוקן על ידי ועדת המכרזים עצמה — יכול אפוא לבוא רק לפני תום המועד להגשת ההצעות, כאשר הקבלן צריך לשקול אם על ידי הגדלת המחיר לא תיהפך הצעתו ליקרה לעומת הצעות אחרות; ובוודאי לא אחרי פתיחת ההצעות, כאשר בעל ההצעה הזולה עשוי לדעת, שגם לאחר ההגדלה שהוא דרש תישאר הצעתו הזולה ביותר.

2. בשנת 1967/68 מסרה מועצה מקומית עבודות פיתוח ושיפוצים לקבלנים ורכשה חומרים לביצוע עצמי, בהיקף כולל של כ-200,000 ל"י. לגבי עבודות או רכישות בערך עד 10,000 ל"י לא ערכה המועצה מכרזי ווטא ולגבי עבודות וקניות מעל 10,000 ל"י לא ערכה מכרזים פומביים, כפי שהיה דרוש על פי הוראות החוק, שהיו תקפות באותו זמן.

ראש המועצה הסביר, כי העבודות בוצעו בתקופת המיתון, שעה שנוצר לחץ להעסקה מידית של עובדים, ואי אפשר היה להקפיד על נהלי מכרזים, כדרוש.

אף בתקופת מיתון אין המועצה פטורה מלמלא אחר הוראות החוק, המיועדות להבטיח לה את המחירים הזולים ביותר שאפשר להשיג, ובוודאי לא מלאפשר לקבלנים להגיש הצעות בתנאים שווים, דבר שחשוב דווקא בתקופה כזאת.

3. מועצה מקומית פרסמה מכרז להקמת ארבעה חדרי כיתות ומקלט בבית ספר אחד ולהקמת חדר אוכל ומטבח בבית ספר אחר. הוגשו שתי הצעות: 184,877 ל"י ו-193,849 ל"י. המועצה החליטה למסור את העבודות לקבלן, שהצעתו לא הייתה הזולה ביותר. העדפת קבלן זה נומקה בעיקר בכך, שהמועצה ויתרה בשלב זה על בניית הגדר לבניין ועל התקנת מערכת הביוב, כך שלאחר הפחתות פריטים אלה הסתכמה הצעתו ב-172,444 ל"י לעומת 175,414 ל"י של הקבלן, שהגיש את ההצעה המקורית הזולה יותר.

הטיפול התקין במסירת עבודות על פי מכרזים דורש שלא יוחלט, לאחר הגשת ההצעות, על שינוי בפרטי העבודה הכרוך בהעדפת הצעה אחרת על ההצעה הזולה ביותר.

4. לביצוע חפירת תעלות במקומות שונים עד אורך מירבי של 300 מ' פרסמה עירייה מכרז כולל, שבו זכה קבלן, שהיה המציע היחיד. על עבודות חפירה יותר גדולות לא פורמו מכרזים, אלא העירייה מסרה אותן לקבלן, שזכה במכרז לעבודות הקטנות יותר, ולשלושה קבלנים אחרים. הקבלן, שזכה במכרז, ביצע עבודות בסכום של 75,000 ל"י, ושלושת הקבלנים האחרים ביצעו עבודות בסכומים של 112,000 ל"י, 34,000 ל"י, ו-17,000 ל"י, כסדרן. לקבלן, שזכה בעבודות הקטנות שולם אותו המחיר לפי מטר אורך בעד העבודות הגדולות יותר כמו בעד העבודות הקטנות. עם יתר הקבלנים נוהל משא ומתן, והושגו מחירים זולים יותר בעד העבודות הגדולות. הטעם להפרדה בין העבודות הקטנות לעבודות הגדולות היה ליהנות מיתרון הגודל, ואכן יתרון זה הושג בחלקו אצל שלושת הקבלנים האמורים.

על העירייה היה לפרסם מכרז על העבודות הגדולות ככל מקרה, ובדרך זו גם ליהנות מיתרון הגודל.

5. מועצה מקומית פרסמה מכרז בדבר הרחבת רשת צינורות המים בתחומה, על ידי אספקת צינורות חדשים והתקנתם. נתקבלו עשר הצעות, במחירים שנוו בין 76,700 ל"י עד 93,300 ל"י. המועצה החליטה למסור את העבודה לא לקבלן הזול ביותר, כנדרש, אלא לקבלן מקומי, שהצעתו התייחסה לעבודה בלבד ואשר הייתה יקרה מההצעה הזולה ביותר ב-3,000 ל"י בקירוב. העבודה נמסרה לו במחיר של ההצעה הזולה ביותר. כאשר בעל ההצעה הזולה ביותר, שאינו תושב המקום, תבע לעצמו את העבודה, ניהלה המועצה משא ומתן עם שני הקבלנים, ומסרה להם את העבודה במשותף.

המועצה לא הייתה רשאית להעדיף קבלן מקומי, אלא אם הודעה על האפשרות של העדפה כזאת הייתה כלולה במכרז, וגם אז רצוי היה, שהחלטה כזאת תתקבל, רק כאשר ההפרש בין ההצעות הוא בגבולות אחוזים אחדים בלבד. עקרון השוויון בין בעלי הצעות מחייב, שבעלי ההצעות ידעו מראש, מה הם השיקולים, שהמועצה עשויה לשקלם לגבי מסירת העבודות. אם קוימו תנאים אלה, ורק אם קוימו, ניתן גם לנהל משא ומתן עם הקבלן, שזכה בהתאם לתנאי המכרז, בדבר הוזלת מחיר הצעתו.

6. מועצה מקומית פרסמה מכרז להקמת קומה שנייה בבית הספר שלה. נתקבלו 13 הצעות, שמחיריהן נעו מ-60,000 ל"י עד 100,000 ל"י. המועצה החליטה למסור את העבודה לקבלן, שהצעתו המקורית הסתכמה ב-82,300 ל"י, ואשר, לאחר שהקבלן העניק למועצה הנחה בשיעור של כ-25%, הסתכמה במחיר של כ-60,000 ל"י.

בשיטת המכרזים ההצעה המקורית היא הקובעת, ואין לנהל משא ומתן עם בעל הצעה יקרה יותר, אלא לאחר שהוחלט לא למסור את העבודה לבעל הצעה זולה יותר, על פי נימוקים מוצדקים.

7. עירייה כללה בחוזה העבודה עם הקבלנים לגבי עבודות ביוב, בסך כולל של 480,550 ל"י, סעיף, שלפיו ירשום מפקח העבודה מטעם העירייה, בתחילתו של כל חודש, בנוכחות הקבלן המבצע, את כמות העבודה, שנעשתה עד לאותו תאריך, בפנקס מדידות, שייחתם על ידי שני הצדדים. נמצא, כי לא נוהל פנקס מדידות לגבי עבודות הביוב שנבדקו, ומדידת כמויות העבודה גם לא נרשמה ביומני העבודה, שנוהלו לגבי העבודות. העירייה הסבירה, כי אישורי כמויות העבודה לפי החשבוניות, החלקיות והסופיות, נעשים על פי מדידות הנערכות עם סיום העבודות.

מינהל הנדסי תקין מחייב עריכת מדידות לאחר סיום שלבי העבודה העיקריים, במיוחד בקשר לעבודות מתחת לפני הקרקע, שלגביהן קיים קושי לבצע מדידות לאחר סיום העבודה כולה.

8. עירייה ערכה, באישור משרד הפנים, חוזה עם חברת מימון פרטית, שלפיו העמידה החברה לרשות העירייה מילווה למימון סלילת כבישים, בסך 500,000 ל"י, לתקופה של שלוש שנים וחצי. ההוצאה על עבודות הסלילה הסתכמה ב-428,200 ל"י בקירוב, ויתרת המלווה בסך 71,800 ל"י הוחזרה לחברה ביולי 1967. על פי החוזה התחייבה העירייה לשלם לחברה: רבית בשיעור של 11% לשנה על המלווה; עמלה של 3% מערך עבודת הסלילה, בעבור בדיקה של חשבוניות הקבלן, בנוסף לבדיקה מצד העירייה, ובעבור ניהול חשבונות אישיים של בעלי נכסים החייבים בדמי השתתפות בסלילה; וכן עמלה בשיעור של 9% מערך העבודות בעבור טיפול בגביית דמי השתתפות מבעלי הנכסים. תשלומי העירייה לחברה בגין פעולות אלה הסתכמו ב-125,800 ל"י (74,500 ל"י, 12,800 ל"י ו-38,500 ל"י, כסדרם). הביקורת העלתה:

(א) ניהול החשבונות האישיים של בעלי הנכסים בגין השתתפותם בסלילה בוצע על ידי העירייה, במקום על ידי החברה, בניגוד לנקבע בחוזה. אשר לבדיקת המשנה של חשבוניות הקבלן, שנעשתה על ידי החברה, נמצא כי היא הסתפקה בבדיקה אריתמטית ובבדיקת נכונות המחירים, ללא בדיקת נכונות הפרטים ההנדסיים.

(ב) העירייה מסרה לחברה את הטיפול בגביית חשבוניות בגין דמי השתתפות בעלי נכסים, שהסתכמו ב-156,500 ל"י ושהתייחסו רק לחלק מהכבישים שנסללו, מתוך 381,000 ל"י — סך כל השתתפות בעלי הנכסים.

(ג) העירייה נוהגת להטיל על בעלי נכסים דמי השתתפות בעבודות סלילת כבישים בשיעור של 75% מסכומי חשבוניות קבלנים, בתוספת 22% בגין כיסוי הוצאות מינהליות. נמצא, כי על בעלי נכסים, הגובלים את הכבישים, שנסללו במימון החברה, הטילה העירייה תוספת בשיעור של 34% מחשבונית הקבלן, כדי לכסות את הוצאותיה על העמלות של 12%, ששולמו לחברה.

עקרונית, מתפקידה של עירייה לפקח בעצמה על עבודות פיתוח, לבדוק את חשבוניות הקבלנים ולנהל את חשבונות השתתפות בעלי הנכסים בהוצאות. יש מקום להעביר תפקידים אלה לחברה פרטית במקרה של פרויקט גדול, המשתרע על איזור מוגדר בשלימותו, אם החברה היא שותף פעיל עם העירייה לפיתוח השטח. אך במקרה כזה מחובתה של העירייה להבטיח, שתפקידי הפיקוח, הבדיקה, ניהול החשבונות והגבייה יתנהלו כסדרם, ועליה לכלול הוראות מתאימות בחוזה עם החברה ולשלם לחברה את העמלה בגין שירותיה אלה, רק לאחר שהעירייה בדקה ונוכחה לדעת, שהם בוצעו בשלימותם, וכראוי. גם במקרה של הסדר

כזה אין להטיל על בעלי הנכסים שבתחום האיזור, שעליו חל ההסדר, דמי השתתפות בשיעור גבוה מזה המוטל בדרך כלל על בעלי נכסים בתחום העירייה.

9. מועצה מקומית מסרה את התכנון והפיקוח על עבודות הסלילה למהנדס חוץ. על פי החווים עם קבלן היה המהנדס רשאי להורות על שינויים בביצוע העבודות. במהלך הסלילה שינה המהנדס את תכנית השכבות. השינויים, שגרמו הוצאה נוספת ניכרת, לא הובאו לאישור מליאת המועצה.

אין זה רצוי, שמועצה תסמך מהנדס לתת הוראות שינוי הכרוכות בהוצאה כספית ניכרת, בלי שיודק לאישור מליאת המועצה לכך.

10. לגבי עבודה של הנחת רשת ביוב, שנמסרה לקבלן על פי מכרז, ביוני 1963, על סך 607,300 ל"י, קיבלה עירייה חשבונית סופית מהקבלן באוגוסט 1966 על סך 745,000 ל"י, והיא הועברה לבדיקה, ולאישור המהנדס המתכנן, יחד עם המסמכים והרישומים שבידי העירייה, המתייחסים לאותה עבודה. עד לסיום הביקורת בסוף 1968 שילמה העירייה על חשבון העבודות 649,658 ל"י. החשבונית הסופית טרם אושרה על ידי מהנדס העירייה.

נודעת חשיבות רבה לבדיקה ולאישור של חשבוניות בסמוך לביצוע העבודה, שכן במידע שעובר הזמן, הולכות ומתמעטות האפשרויות של בדיקת הביצוע.

11. בחוזה עם קבלן נקבע, כי תשלומים חלקיים לקבלן ייעשו, בהתאם לשלבי הביצוע, על סמך הערכת מהנדס. עד סוף 1965 שילמה המועצה לקבלן, על פי חשבוניות חלקיות, סכום כולל של 830,000 ל"י. הקבלן הפסיק את עבודתו עוד בשנת 1966, אולם רק בדצמבר 1968 הגיש חשבונית סופית על העבודות שביצע. בעת סיום הביקורת, במאוס 1969, נמצאה החשבונית עדיין בבדיקה מטעם המועצה.

השיטה הנקוטה בידי המועצה — אישור חשבוניות חלקיות על פי הערכה — ועם זאת פלגור רב באישור החשבונית הסופית, אינה רצויה, במיוחד לגבי עבודות בהיקף כספי גדול, הנמשכות שנים רבות, מאחר שהיא מכבידה על אימות כמויות העבודה ופוגמת במידת הפיקוח מטעם המועצה על ביצוען.

מינהל כספים וחשבונות

1. מועצה מקומית מוציאה אישורים כנגד תשלום אגרה על פי חוק-עזר בדבר תעודות אישור לצורך רישומים מספרי האחווה. תעודות אלה מוצאות על גבי נייר מכתבים רגיל של המועצה וללא מספור, שבהעדרו לא ניתן לקבוע את מספר האישורים שהוצאו ואם אומנם שולמה האגרה לגבי כולם.

סדרי בידוק תקינים מחייבים שימוש בטפסים ממוספרים לתעודות בעלות ערך כספי.

2. מועצה מקומית נהגה לתת מקדמות לעובדיה הבכירים לכיסוי הוצאות על חשבון המועצה. מקבלי המקדמות לא היו ממציאים עד סוף שנת הכספים חשבוניות על מלוא סכום המקדמות שקבלו ולא היו מחזירים לקופה את הכספים, שנשארו בידיהם.

תשלומים לזכאים יש לבצע במישרים מקופת המועצה ולא על ידי עובדיה מתוך מקדמות שנותנים להם.

3. בעת הוצאת היתרי בנייה גבתה עירייה מבונים, בנוסף לאגרת היתר הבנייה, גם פקדון בשיעורים של 2,000 ל"י בגין הקמת בניין ראשון ו-1,000 ל"י לכל בניין נוסף. לגביית הפקדון לא היתה אסמכתה חוקית. העירייה לא נהגה להודיע בכתב למשלמים על מהות הפקדון ועל תנאי החזרתו, ומרבית הפקדונות לא הוחזרו לבעליהם. לפי הסברי העירייה, מוחזרים הפקדונות רק לאותם הבונים, שדאגו להוצאת תעודת גמר לבניינים שהקימו.

פקדון, שבסופו של דבר עלול להישאר בקופת העירייה, מהווה "קנס על תנאי", שהטלתו בדרך זו אינה בסמכות העירייה (ראה גם דין וחשבון שנתי 19, עמ' 701).

4. לגביית אגרת שירותי חינוך נוספים בבית ספר משתמשת מועצה מקומית בתורת קבלה בכרטיסי תלמיד, שאינם נושאים מספר סידורי.

שיטה זו של שימוש במסמך בלתי ממוספר כקבלה אין בה כדי להבטיח פיקוח נאות על גביית האגרה.

ניהול כספים וחשבונות במועצות מקומיות

בחודשים יולי — אוקטובר 1969 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על ניהול הכספים והחשבונות ב-22 מועצות מקומיות קטנות יחסית כדי לחשוף ככל האפשר את שורשי הליקויים החוזרים ונשנים בתחומים אלה. הביקורת התרכזה בעיקר בנושאים הבאים: הטיפול בכספים; ניהול החשבונות; סדרי רכישת טובין והטיפול בהם. ואלה המועצות המקומיות שבהן נערכה הביקורת: אום אל-פחם, אעבלין, באקה אל-גרבייה, בנימינה, חורפיש, טורעאן, יבנאל, יסוד המעלה, כפר יאסיף, מוגאר, מגדל, מטולה, מנחמיה, מעיליא, סח'נין, עראבה, פסוטה, אר-ראמה, רכסים, רמתישי שלומי ותמרה.

הממצאים, שהועלו בכל מועצה מקומית, הובאו לידיעתה של אותה מועצה לשם טיפול; הם הובאו גם לידיעת משרד הפנים. להלן הממצאים העיקריים, מהם המשותפים לרוב המועצות המקומיות שבהן נערכה הביקורת, ומהם — למיעוטן.

הטיפול בכספים

בגלל החשיבות המיוחדת הנודעת לטיפול בכספים, ולשם הבטחת סדרי בידוק נאותים, יש לארגן את העבודה במועצה מקומית בצורה כזאת, שמחזור פעולות שלם לא יבוצע על ידי עובד אחד; ולחלק את התפקידים באופן המאפשר לקבוע ברורות, מי מבין העובדים אחראי לכל שלב של פעולה. יש לדאוג לכך, שבכל מועצה מקומית יהיו נהלים והוראות מחייבים בכתב בתחומי מינהל כספים ומשק, שיש בקיומן כדי להבטיח טיפול נאות בכספיה. בהוראות נוהל אלה יש לקבוע בעיקר בצורה מפורטת את סדרי ניהול הקופה, קבלת תשלומים באמצעות הדואר, דרכי הגבייה והעברת הכספים לקופה, ביצוע תשלומים לזכאים, וכן דרכי הטיפול בשיקים ובשטרות שלא נפרעו. בגיבוש הוראות נוהל אלה אפשר להסתייע במידה רבה בהוראות האוצר, המקובצות ב"תקנות כספים ומשק" (תכ"ס).

— באחדות מן המועצות המקומיות שנבדקו לא הייתה משרה של קופאי. ניהול הקופה במקרים אלה הוטל על עובד, שמילא תפקיד של גזבר או מנהל חשבונות. במועצות מקומיות אחדות לא נקבעה משרה של מנהל חשבונות, וברוב המקרים היה נתון ניהול החשבונות בידי הגזבר. בשני מקרים אחרים ניהל את החשבונות התקציביים הקופאי, את הרישומים בחשבונות העזר של הנישומים עשה גובה המסים, ואילו את חשבונות צרכני המים ניהל גובה אגרות המים.

— לא התנהל רישום עזר לשיקים, שנתקבלו באמצעות הדואר על ידי המוסמך לכך מטעם המועצה המקומית, בטרם יימסרו לקופאי. רישום כזה, ובכללו ציון של מספר הקבלה ושל שם המשלם והסכום, דרוש כדי לקיים פיקוח נאות על הכנסות המועצה המקומית. על הקבלות,

שניתנו תמורת תשלום בשיקים, לא צוינו פרטים הנוגעים לשיק — ציון הדרוש כדי לאפשר זיהוי המושך במקרה של אי-כיבוד השיק.

- היו מקרים, ששיקים הומרו במזומן מכספי המועצה המקומית. נתקבלו שיקים בסכומים העולים על אלה, שצוינו בקבלות, שניתנו תמורתם, והעודף נמסר במזומן למוסר השיק. אם אין נותנים קבלות בסכום המלא של השיק וממירים שיקים במזומנים, מונעים על ידי כך פיקוח מלא על כספי המועצה המקומית בקופה, והדבר עלול גם לשמש לשם כיסוי חוסר, שנתהווה בקופה.

- לא ניתנו הנחיות לגובים להקפיד בהעברת כספי הגבייה לקופה או בהפקדתם בחשבוני המועצה המקומית בבנק בסוף היום או במועדים קבועים אחרים. נמצא, שכספים, שנגבו באמצעות גובים, ולעתים בסכומים ניכרים, הושהו בידיהם תקופות ממושכות, בטרם יועברו לקופת המועצה או לחשבונות בבנק.

- העתקי הקבלות, שניתנו הגובים למשלמי כסף, לא נבדקו על ידי הקופאים בעת מסירת כספי הגבייה לקופה כדי לוודא את נכונות הסיכומים.

- תשלומים לזכאים שונים בוצעו במישרין על ידי גובים מתוך כספי גבייה, ללא פקודות תשלום מאושרות מראש על ידי המוסמכים לכך.

- שיקים, שנתקבלו כתשלום במועצות המקומיות ושחזרו מהבנק מחוסר כיסוי בחש-בונות המושכים, הוחזקו לעתים תקופה ממושכת ללא נקיטת צעדים כלשהם נגד המושכים. מצב דומה נמצא גם לגבי שטרות אחרים, שלא נפרעו במועד.

- לא נקבע סכום המזומנים המירבי, שמותר להחזיק בקופה, וכן הסכום המירבי, שמותר לשלם במזומן מקופת המועצה המקומית.

- תעודות זיכוי ותעודות להעברה ביומן, שלפיהן מחייבים חשבונות תקציביים ומוכים חשבונות זכאים, דינן כדיון פקודות תשלום לחובת המועצות, הטעונות על פי החוק חתימות ראש המועצה והגזבר. תעודות אלה וכן שוברי התשלום לא היו חתומים, בחלק מן המועצות, בידי ראש המועצה והגזבר, או שנהגו לחתום עליהם בדיעבד.

- על החשבוניות, שצורפו לשוברי תשלום, לא נמצאו סימנים שיעידו, כי החשבוניות נבדקו ואומתו, ולא הוטבעה עליהן חותמת "נפרע" או "זוכה" כדי למנוע שימוש חוזר בחשבונית. לחלק מהשוברים לא היו מצורפות חשבוניות.

- מספר לא קטן של מועצות מקומיות אינו מנהל רישום של תנועת הטפסים בעלי ערך כספי, כגון פנקסי קבלות, מאז נתקבלו מבתי הדפוס ועד שהוחזרו ההעתקים למועצה לאחר השימוש בהם. פנקסי קבלות היו לעתים מונחים במקום פתוח, כך שהייתה גישה חופשית אליהם לכל אדם.

- על הקופות של בתי הספר, שניהולם מבחינה מינהלית הוא מתפקידיה של המועצה המקומית, לא היה פיקוח נאות מצדה. כנגד כספים, שנגבו במספר בתי ספר, ניתנו קבלות בלתי ממוספרות מראש ושלא על טפסים רשמיים של המועצה.

- היציאה הסדירה לחופשה שנתית של עובדים, ובמיוחד של אלה העוסקים במינהל הכספים והחשבונות, ומילוי מקומם על ידי עובדים אחרים, מהווה אחד האמצעים של מינהל כספי תקין. במועצות מקומיות רבות היו עובדים, שלא יצאו כלל לחופשה במשך כמה שנים, אף כי הוראות החוק מחייבות כל עובד לצאת לחופשה לפחות שבעה ימים רצופים בשנה. במספר מועצות מקומיות, שבהן יצאו עובדים לחופשה, לא נעשו סידורים למילוי תפקידם בעת העדרם.

ניהול החשבונות

ניהול מערכת חשבונות מעודכנת מהווה אחד היסודות של משק כספים תקין. התאמתן התקופתית של תוצאות הרישום בחשבונות, בדרך של השוואה לרישומים מקבילים בבנק או בחשבונות עזר, מאפשרת לאמת נכונות הרישומים בחשבונות של כל פעולה, ועל ידי כך להבטיח ככל האפשר, שטעויות, בשגגה או בודון, יתגלו בעוד מועד.

עריכת דו"ח תקופתי על הפעולות הכספיות של המועצה המקומית, בסמוך ככל האפשר לתקופה, שהדו"ח מתייחס אליה, מאפשרת להנהלת המועצה לקבל במועד תמונה על מצב הכנסותיה והוצאותיה בסעיפים השונים, בהשוואה לתקציב המאושר, ועל ידי כך לעמוד על מצבה הכספי, ולברר מקרים של חריגות בולטות מן התקציב או מקרים של אי-מימוש הכנסות, שתוכננו מראש.

- בכמה מועצות מקומיות נקבעו פיגורים ברישום הפעולות בפנקס הקופה, שהגיעו לעתים עד למעלה מחודש. הרישומים בחשבונות התקציביים נעשו באיחור, שנע בין שלושה לשישה חודשים, ובמקרים אחרים למעלה משנה. לא נערכו מאזני בוחן להתאמת סיכום התנועה בחשבונות לפחות אחת לחודש, כדרוש כדי לוודא את נכונות הרישומים החשבונאיים. היו מקרים, שיומני החיובים והזיכויים של החשבונות האישיים של גישומים וצרכני המים לא סוכמו במשך תקופה ממושכת, שהגיעה במספר מקרים עד למעלה משלוש שנים. אף לא נעשתה התאמה עם סיכום הנתונים, ששימשו בסיס לחיוב, ועם סיכום ההכנסות, הרשומות בסעיפים התקציביים המתאימים; התאמה זו דרושה כדי לאמת את הרישומים ואת יתרות הפיגורים בחשבונות אלה.

- לא הייתה הקפדה על הכנת דו"חות תקופתיים ועל עריכת הדין וחשבון הכספי השנתי במועד שנקבע בחוק. מחמת הפיגור בניהול החשבונות לא נהגו כמה מועצות מקומיות לערוך דיווח תקופתי כלל, ואילו הדו"ח השנתי נערך באיחור של למעלה משנה לאחר תום שנת הכספים.

מועצות מקומיות נוהגות לקבל שטרות בעיקר לשם הבטחת הגבייה של כספים המגיעים בגין השתתפות בעלי-נכסים בהוצאות עבודות פיתוח. חלק מהמועצות המקומיות מטפלות בעצמן בגביית השטרות, ואחרות מוסרות את השטרות לבנק לגובינא. בתקנות בדבר הנהלת החשבונות על ידי הרשויות המקומיות נקבעו הוראות לרישום הפעולות בקשר לקבלת שטרות ותנועתם.

- כמה מועצות מקומיות קיבלו מהתושבים שטרות — מהם שהגיעו לסכומים ניכרים — בלא לתת אישורים למוסרי השטרות כדרוש, ובלא לנהל רישום של תנועת השטרות. מועצות אחדות, שניהלו רישום כזה, לא נהגו לאזן את הפנקס בסוף כל חודש, ולהתאים את היתרה עם מצאי השטרות שבקופה. מועצות אלה לא נהגו לקבל אישורים מהבנק על יתרת השטרות שהופקדו אצלו לגובינא, ולא נעשתה התאמה עם היתרה הרשומה בפנקסי המועצה. הטיפול בקבלת השטרות, רישום תנועתם בפנקס השטרות והטיפול בגבייתם היו נתונים ברוב המועצות המקומיות בידי עובד אחד, על פי רוב בידי הקופאי.

סדרי רכישת טובין והטיפול בהם

מדי שנה בשנה רוכשות המועצות המקומיות, בסכומים ניכרים, טובין כגון ציוד וחומרים למפעלי הזנה, לבתי ספר, למועדוני נוער, לתחזוקת כבישים ורשת אספקת המים וכן לצורכי משדריהן. המועצות המקומיות הקטנות אינן מנהלות בדרך כלל מחסנים, והן

רוכשות את הטובין על פי רוב לפי הצורך השוטף, בהתאם לדרישות מנהלי היחידות האופרטיביות.

סדרי רכישת טובין על ידי מועצה מקומית הוסדרו בהוראות חוק, שלפיהן יש לקבל על כל קנייה אישור מטעם ועדת קניות. האפסנאי רשאי לבצע קניות, ללא אישור מוקדם מהוועדה, בגבולות סכום שהיא תקבע; עוד נקבע, שהזמנת טובין תסודר בטופס חתום על ידי האפסנאי והגזבר.

— ברוב המועצות המקומיות לא מונתה ועדת קניות, והטובין נרכשו ללא אישור ועדה כזאת, כדרוש. במקרים רבים לא הייתה הפרדה נאותה בשלבי ביצוע הקנייה, ונמצא, שהזמנת טובין, רכישתם ואישור קבלתם היו נתונים בידי עובד אחד.

— כמה מועצות מקומיות נהגו לרכוש טובין, בלא להכין טופסי הזמנה כדרוש. במקרים שהוכנו טפסים כאלה, הם לא נחתמו על ידי המוסמכים לכך אלא רק על ידי מנהלי היחידות, שטיפלו גם בקבלת הציוד וגם באישור חשבונות הספק.

— מועצות מקומיות רבות אינן מנהלות רישום מרוכז של המצאי שבמשרדיהן ובמוסדות המוחזקים על ידיהן. אם התנהל רישום, הוא לא הכיל במקרים רבים פרטים דרושים, כגון תאריך רכישת הציוד ומחירו ולגבי ציוד יקר ערך — גם אמצעי זיהוי, כגון שם היצרן והדגם. בחלק מהמועצות המקומיות לא נערכו ספירות מצאי תקופתיות של הציוד והריהוט.

*

ממצאי הביקורת מצביעים על כך, שהמועצות המקומיות הקטנות לא נתנו את דעתן במידה מספקת להסדרת מערכת שיטות ונהלי עבודתם בתחום מינהל הכספים והחשבונות, המכוונים לגילוי טעויות ולמניעת תופעות בלתי רצויות אחרות.

כדי להבטיח סדרים תקינים בניהול הכספים מן הצורך, שמשרד הפנים, בשיתוף פעולה עם הרשויות המקומיות עצמן ועם מרכז השלטון המקומי, ייוזם הכנת מערכת הוראות נוהל בתחום ניהול הכספים בשביל הרשויות המקומיות, על סוגיהן השונים כך שכל רשות מקומית תוכל לאמץ, בהתחשב בתנאים המקומיים המיוחדים לה. עוד דרוש, שמשרד הפנים יגביר את פעולות ההדרכה בתחום זה, ביחוד בקרב עובדיהן של המועצות המקומיות הקטנות.

מן הראוי, שמינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות של משרד הפנים יתן דעתו על כך, שבזמן אישור תקן העובדים של כל מועצה מקומית ייכללו בו משרות הדרושות למילוי התפקידים המוטלים על המועצה — ולו גם במשרות חלקיות — תוך הפרדת תפקידים אופטימלית בין העובדים במינהל הכספי, ומתוך התחשבות ביכולת הכספית של כל מועצה. כיוון שמועצות מקומיות קטנות נאבקות לעתים למצוא בין תושביהן כוח אדם מקצועי המסוגל לנהל בצורה תקינה את חשבונותיהן, יש מקום שמשרד הפנים, באמצעות הממונים על המחוזות, יסייע באפשרות העסקתם של מנהלי חשבונות בעלי הכשרה מתאימה על ידי מספר מועצות מקומיות הנמצאות בקרבה גיאוגרפית זו לזו.

דרך אחרת לניהול החשבונות במועצות מקומיות קטנות — וכמה מהן כבר הלכו בה — היא השימוש בשירותיהם של החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי או של משרדי שירות מוכרים הנמצאים במרכזים עירוניים. רצוי היה, שמשרד הפנים יתן את דעתו על הדרכים האפשריות לניהול תקין של החשבונות במועצות המקומיות, וידיריך אותן במציאת פתרונות המותאמים לצרכיה של כל מועצה מקומית.