

פרק חמישי

הרשויות המקומיות

ביקורת המדינה ברשויות המקומיות

בתקופה 1.2.1970 עד 31.1.1971 נערכה ביקורת ב-177 מבין 196 רשויות מקומיות במדינה. כן נערכה ביקורת ב-12 חברות, שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתן; ב-4 איגודי ערים; וב-6 רשויות ניקוז. ביקורת כוללת, המקיפה בדרך כלל את כל שטחי הפעולה של הרשות המקומית, נערכה ב-45 רשויות מקומיות: 12 עיריות, 23 מועצות מקומיות ו-10 מועצות אזוריות. בדיקות מעקב אחר פעולותיהן של הרשויות המקומיות לתיקון הליקויים, שהביקורת העלתה בהן בעבר, נערכו ב-20 רשויות מקומיות נוספות. בדיקות קופה ומינהל כספים נערכו ב-112 רשויות מקומיות מבין אלה, שבהן לא נערכה ביקורת כוללת.

נערכו בדיקות של נושאים מיוחדים, שהקיפו פעולות במספר רשויות מקומיות באותו תחום. ואלה הם הנושאים: שירותי סעד לבני המיעוטים — בשש רשויות מקומיות (ראה לעיל עמ' 410); השירות למשפחה — סיכום תוצאות של בדיקות מעקב, שנערכו בשמונה רשויות מקומיות (ראה לעיל עמ' 439); והפיקוח הווטרינרי ברשויות מקומיות — ב-58 רשויות מקומיות (ראה להלן עמ' 801).

בשנה הנסקרת הושלמה הביקורת על פעולותיהן של המועצה הדתית תל אביב-יפו, שעליה הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בשנת 1968, ושל המועצות הדתיות לוד ואשדוד, שעליהן הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בשנת 1969. עוד הושלמה הביקורת על הוועדים המקומיים באר טוביה והיוגב, שעליהם הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בשנת 1969. בשנת 1970 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בחברה לפיתוח באר שבע בע"מ, ועל הוועדים המקומיים גנות הדר וחרוצים.

בתקופה הנסקרת פורסמו דו"חות הביקורת הבאים:

עיריות

כפר סבא, פתח תקוה.

מועצות מקומיות

אבו סנאן, אפקים, גבעת שמואל, מצפה רמון, נוה אפרים מונטסון, עתלית, פרדסיה, קרית מלאכי, תמרה.

מועצות אזוריות

באר טוביה, יורעאל, מנשה, עמק לוד, רמת נגב.

נופים אחרים

הוועד המקומי באר טוביה, הוועד המקומי היוגב, המועצה הדתית אשדוד, המועצה הדתית לוד, המועצה הדתית תל אביב-יפו, הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "הגליל המרכזי", החברה לפיתוח מצפה רמון בע"מ, החברה "מרכז לבידור ולבילוי בע"מ", החברה הממשלתית-עירונית לשיקום משכנות עוני, חיפה בע"מ.

ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדוחות על רשויות מקומיות

להלן קביעות של מבקר המדינה וממצאים, מתוך דוחות על הרשויות המקומיות מ-1 בפברואר 1970 עד 31 בינואר 1971, העשויים להיות בעלי משמעות גם בשביל רשויות מקומיות אחרות ויתר הגופים המבוקרים.

המועצה וועדותיה

1. במשך כל תקופת כהונתה לא בחרה מועצת עירייה ועדת מכרזים, שהיא ועדת-חובה קבועה; אף על פי כן פעלו בתקופה האמורה מספר חברי המועצה, בלי בחירה מפורשת, כ"ועדת המכרזים", והמלצותיה היו מובאות לפני המועצה לדיון ולהחלטה.

אין ועדה כזאת יכולה לבוא במקום ועדה נבחרת הדרושה על פי החוק.

2. מבין ועדות רשות, שהוקמו על ידי מועצת עירייה, היו ועדות, שלא פעלו או שפעילותן הייתה מעטה, כגון ועדת תרבות, ועדת חינוך וועדת בריאות.

מאחר שמועצת העירייה מצאה לנכון לבחור ועדות רשות קבועות לצורך ייעוץ בתחומי פעולותיה השונים, מן הראוי היה, שהנהלת העירייה תעשה להפעלת הוועדות ותעודד את פעילותן.

תכנון ובניין

1. במועצה אזורית נהגה המחלקה הטכנית לקבל הזמנות עבודה מגורמי-חוץ בעל-פה בלבד ונתנה את השירותים ללא עריכת הסכם בכתב.

במינהל ציבורי אין לוותר על הסכמים בכתב לשם קביעת הזכויות וההתחייבויות ההדדיות.

2. עירייה גבתה, על פי החלטת מועצתה, מס השבחה על נכסים, שערכם עלה עקב פיתוח העיר, והחליטה, שסכום המס ייקבע לכל מקרה ומקרה בנפרד על ידי הנהלת העירייה.

על פי הוראות החוק ניתן לגבות מס השבחה בשיעור מחצית הסכום, שבו עלה שווי של נכס מפאת הכנתה או ביצועה של תכנית בניין עיר. אולם עליית שווי של נכס בעקבות פיתוח העיר, שלא בקשר להכנתה או לביצועה של תכנית בניין עיר, אינה יכולה לשמש בסיס חוקי לגביית מס השבחה.

3. שירותי תכנון ובניין בתחום מועצה אזורית ניתנים על ידי ועדה מקומית לתכנון ולבנייה, שמשרדה במשרדי המועצה, והמועצה נותנת לוועדה שירותי משרד והנהלת חשבונות תמורת תשלום. המועצה מנהלת את החשבונות של הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה בלי להפריד אותם מחשבונותיה. המועצה מימנה את עודף ההוצאה על ההכנסה של הוועדה המקומית, ללא החלטת המועצה וללא תקציב מאושר.

על המועצה היה לדרוש מהוועדה המקומית לתכנון ולבנייה את כיסוי עודף ההוצאה על ההכנסה וכן היה עליה להפריד בין ניהול חשבון הוועדה המקומית ובין ניהול חשבונותיה.

תקנות חינוך ממלכתי (העברה), תשי"ט-1959 קובעות, כי הורים של תלמיד רשאים להגיש בכל עת בקשה לרשות החינוך המקומית, שבתחומה גר התלמיד, להעברתו ממוסד רשמי אחד למשנהו מטעמים חינוכיים או משום שהתלמיד העתיק את מקום מגוריו בתחום רשות החינוך המקומית. במקרים רבים הועברו, על פי בקשת ההורים, תלמידים, שנרשמו לבית-ספר שבאיזור מגוריהם, לבית-ספר אחר שאינו שייך לאותו איזור, שלא מהנימוקים המנויים בתקנות, ובמקרים אחדים — בלא לרשום נימוקים להעברה כלל. העברות רבות בוצעו מבית-ספר, שבו קיימים תנאי לימוד נוחים, לבית-ספר אחר, שבו קיימות כיתות פסולות, על פי הגדרת משרד החינוך והתרבות, והצפיפות בהן רבה. העירייה הסבירה, כי הדבר נעשה מתוך לחץ הורי התלמידים, הרוצים שבניהם ילמדו בבית-ספר שבמרכז העיר, שבו האוכלוסייה מעורבת מבחינה עדתית ולא בבית-הספר שבשכונתם.

לא היה מקום לפעולה מתוך נימוק זה, שכן נגרמה צפיפות יתירה בבית-ספר אחד לעומת תנאים נוחים יותר בבית-ספר אחר המצוי במקום מגורי התלמידים.

עבודות פיתוח

1. בעקבות פרסום מכרו להקמת שלד של מבנה לבית-ספר יסודי, חתמה מועצה מקומית על חוזה עם קבלן, ושילמה לו במשך ביצוע העבודה ועד לסיומה, לפי הרישום בפנקסיה, סכום כמעט כפול מן ההיקף הכספי שנקבע בחוזה; המועצה לא דאגה לקבל מן הקבלן חשבוניות חלקיות, ובתיקה לא גמצאה חשבונית סופית. המועצה לא הפעילה פיקוח טכני ואף לא ערכה מדידות של פרטי העבודות. לא היה במועצה תיעוד לביסוס התשלומים לקבלן, שיראה גם את הסיבות לעלייה הגדולה בתשלומים בהשוואה להיקף הכספי שנקבע בחוזה. המועצה הסבירה, שהתקשרה עם מהנדס לעריכת התכנית בלבד, ולא מסרה לו את הפיקוח על הבנייה כדי לחסוך בהוצאות.

לא היה מקום לוותר על הפיקוח המקצועי ובמיוחד לגבי מבני ציבור מן הסוג האמור.

2. בחשבונית הסופית להקמת אגף חדש בבניין של עירייה, שאושרה באוגוסט 1967, אושרה לתשלום תוספת התייקרות בסך של 108,000 ל"י. חישוב התוספת נערך על פי התייקרות ממוצעת של 8.5% בתקופת הביצוע, שנמשכה כשנתיים — ממאוס 1964 עד פברואר 1966. נמצא, שבסוף תקופת הביצוע, בינואר-פברואר 1966, הייתה עלייה גבוהה במידה במדד הבנייה בשיעור של 3.4%, דבר שהגדיל את הממוצע של שיעור ההתייקרות לכל תקופת החוזה.

מן הנכון היה לחשב את שיעור ההתייקרות מדי חודש בחדשו בהתחשב בטבלת ההתקדמות שנקבעה בחוזים, וכן על בסיס החשבוניות החלקיות המוגשות על ידי הקבלן, ולא על פי הממוצע של כל התקופה כולה, מאחר שקצב ההתייקרות לא היה אחיד במשך כל התקופה, אלא גבר במיוחד בסופה.

נכסי ציבור

1. מועצה אזורית מכרה מכונית נוסעים משומשת במחיר של 10,970 ל"י, ללא מכרז וללא החלטת מליאת המועצה, ורכשה מחפר משומש ב-35,000 ל"י, לשם ביצוע עבודות עפר בתחום המועצה. רכישת המחפר והתשלום בעבורו נעשו ללא הקצבה מאושרת.

כמחצית השנה אחרי-כן נמכר המחפר לחברה, שבה קשורה המועצה, במחיר הקרן ובתשלום בשיעורים במשך שנתיים; המכירה נעשתה ללא מכרז, בניגוד לדרוש על פי הוראות החוק. אשר למכירת כלי-הרכב ורכישת המחפר המשומש ומכירתו, לא קיבלה המועצה חוות-דעת של מומחה בדבר תקינותם וערכם.

חוות הדעת האמורה דרושה, מבחינת מינהל ציבורי תקין, כדי שתשמש בסיס לוודוא נכונות המחירים, שקיבלה ושילמה המועצה.

2. ראש מועצה מקומית לא קבע את העובדים הרשאים לחתום על תעודות היציאה מן המחסן, המשמשות גם כדרישה לטובין מהמחסן, כדרוש על פי הוראות החוק. המחסנאי הכין תעודות יציאה וניהל את כרססת המחסן לפי כמויות ומחירים.

ריכוז תפקידים אלה בידי עובד אחד פוגם בסדרי בידוק, במיוחד כאשר אין מתנהלת כרססת מלאי מקבילה בגיזבורות המועצה.

3. מועצה מקומית לא הקפידה על חידוש פוליסות הביטוח של רכושה, לאחר שפג תוקפן: בעת הביקורת, במאוס 1970 נמצא, שהמבנים והציוד של גני-הילדים לא היו מבוטחים למן נובמבר 1967, ציוד הבאר ומכון המים — למן ינואר 1968 והמבנים והציוד של בתי-הספר, משרד המועצה ובריכות המים — למן פברואר 1968.

אי-ביטוח הרכוש שברשות המועצה עלול לגרום לה הוצאות ניכרות במקרה של נזק למיבנים או לציוד.

כספים וחשבונות

1. מועצה מקומית לא קבעה את סכום המזומנים המירבי שמותר להחזיק בקופה, וכן הסכום המירבי שמותר לשלם במזומן. לעתים שילמה המועצה למוטב במזומן סכומים בגובה של כמה מאות לירות.

מן הרצוי, מבחינת מינהל כספים תקין, לשלם בדרך כלל בשיקים, ולבצע תשלומים במזומן רק בסכומים קטנים.

2. מועצה מקומית לא ניהלה רישום של שיקים, שנתקבלו מקבלנים כערבות להבטחת טיב העבודות שביצעו. בעת הבדיקה נמצאו בקופה שלושה שיקים כאלה בסכום כולל של 11,000 ל"י, שהוחזקו בקופה למעלה משנה, לאחר שהעבודות, שבגינן ניתנו, כבר נסתיימו.

מבחינת סדרי מינהל כספים תקין, אין זה רצוי להותיר שיקים כאלה בקופה.

3. במכרזים נהגה עירייה לדרוש מהמציעים ערבות בנקאית בשיעור של 10% מהיקף ההצעה. כמספר מקרים הסתפקה העירייה בקבלת ערבות עצמית.

ההוצאות על ערבות בנקאית הן בסכומים לא מבוטלים, וכללי הטיפול השווה במתחרים דורשים, שהעירייה תנהג באופן אחיד לפי דרישות המכרז.

4. מועצה מקומית חתמה, בלי לקבל על כך את אישור שר הפנים, על הסכם עם מפעל תעשייתי שבתחומה. בהסכם נקבע, בין היתר, כי המפעל ישלם למועצה עד ליום 1.4.1970, אגרת אספקת מים בשיעור של 14 אג' למ"ה, הנמוך מן השיעור הקבוע בחוק-העזר. במידה שהמועצה תעלה לאחר 1.4.1970 את התעריף הקבוע בחוק-העזר לאספקת מים לצריכה ביתית, יועלה התעריף, שמשלם המפעל באותו היחס.

המועצה לא היתה רשאית לגבות מן המפעל אגרת מים בתעריף מוזל, שלא בהתאם לחוק-העזר, ואף לחתום עמו, בדיעבד, הסכם על כך, בלי לקבל את אישורו של שר הפנים, כדרוש על פי החוק.

5. רשימת הפיגורים בתשלום הארנונות בעירייה אחת כללה, ליום 31.3.1969, סכום גבוה, הנמצא בבידור עם מינהל מקרקעי ישראל. העירייה הסבירה, כי יתרת הפיגורים כוללת חובות שאינם ריאליים, וכי הדבר נובע מכך, שהיא נהגה להטיל ארנונת רכוש על קרקעות בשיעורים מכסימליים של הדירוג, שנקבע בהחלטה על הטלת הארנונה, עד שהחייבים יוכיחו שהיבאו שלא כדין.

שיטת החיוב האמורה אינה הולמת גוף ציבורי כעירייה, שמחובתה לבסס את החיובים על נתונים בדוקים הקובעים את דירוג הארנונה.

ביקורת פנימית

בעירייה אחת הועלו ממצאים רבים, שהמבקר הפנימי חזר עליהם פעמים מספר בדו"חות שלו, כגון בתחומי נוהל ובקרה, במסירת עבודות לקבלנים, בטיפול בנכסי ציבור ובבטיחות בהם, וכן בהתחשבות עם גופים, שלעירייה יחסים כספיים עמם. לממצאי המבקר הפנימי לא ניתן טיפול במידה מספקת.

מן הצורך שהעירייה תנהיג הסדרים, שיבטיחו גতিנת דעת מלאה של האחראים בעירייה לתיקון הליקויים שבדו"חות המבקר הפנימי.

פיקוח וטרינרי ברשויות המקומיות

הפיקוח הווטרינרי במדינה מוטל במישור הארצי על מינהל השירותים הווטרינריים במשרד החקלאות, ומטרתו בין היתר גילוי מוקדם של מחלות מידבקות בבעלי חיים, הדברתן ומניעת התפשטותן. במישור המקומי מוטל תפקיד זה על הרשויות המקומיות והוא מתבטא בפיקוח וטרינרי על בתי מטבחים ובתי שחיטה ועל עסקים העוסקים במכירתם של בשר, עופות ודגים או בייצור מוצרים מהם.

על הנושאים הנוגעים לפיקוח וטרינרי עמד מבקר המדינה בכמה דו"חות שנתיים * ועל רישוי עסקים, לרבות עסקים הטעונים פיקוח וטרינרי וביניהם בתי מטבחים ובתי שחיטה, גם בדו"חות על הביקורת ברשויות המקומיות.

במחצית השנייה של שנת 1970 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת על סדרי הפיקוח הווטרינרי ברשויות המקומיות בנושאים הבאים: החזקת בעלי חיים, בתי מטבחים ובתי שחיטה, וכן ממכר בשר, עופות ודגים. הביקורת נערכה ב-18 מועצות אזוריות (געתון, הגליל התחתון, קישון, חוף הכרמל, עמק חפר, מפעלות אפק, גן רווה, גזר, ברנר, חבל יבנה, גדרות, באר טוביה, מטה יהודה, יואב, שפיר, לכיש, חוף אשקלון ועותה), ב-27

* על הפיקוח הווטרינרי על בתי שחיטה — דו"ח שנתי 15, עמ' 233; מועצות אזוריות, פיקוח חברואי — דו"ח שנתי 15, עמ' 651; הפיקוח על טיב המזון — דו"ח שנתי 16, עמ' 140; מתן שירותים וטרינריים בשדה — דו"ח שנתי 19, עמ' 302.

על המצב בתחום הפיקוח על טיב המזון עמדה גם ועדת הכספים של הכנסת בהצעותיה לדו"ח השנתי 16 של מבקר המדינה, כפי שאושרו על ידי מליאת הכנסת (ראה דו"ח שנתי 17, עמ' 729).