

פרק חמישי

הרשויות המקומיות

ביקורת המדינה ברשויות המקומיות

בתקופה 1.2.1973 עד 31.1.1974 נערכו פעולות ביקורת ב-152 מבין 197 הרשויות המקומיות במדינה. עוד נערכה ביקורת ב-8 חברות, רשויות מקומיות משתתפות בהנהלתן, וב-7 איגודי ערים. ביקורת כוללת, המקיפה בדרך כלל את מכלול פעולותיה של הרשות המקומית, נערכה ב-40 רשויות מקומיות: 15 עיריות, 11 מועצות מקומיות ו-14 מועצות אזוריות. בדיקות קופה ומינהל כספים נערכו ב-112 רשויות מקומיות מבין אלה, שבהן לא נערכה ביקורת כוללת.

בדיקות מיוחדות, שהקיפו פעולות בתחום מסוים במספר רשויות מקומיות נערכו בשנת 1973 בנושאים הבאים: הקמת תאגידים, שרשות מקומית משתתפת בהנהלתם, והפיקוח עליהם – ב-6 עיריות; הסדר קנינות וניהול מחסנים – ב-17 עיריות וב-8 מועצות מקומיות. פעולות הרשויות המקומיות בחסכון במים – ב-12 עיריות וב-17 מועצות מקומיות; וביטוחים ברשויות מקומיות – ב-17 עיריות, ב-7 מועצות מקומיות וב-3 מועצות אזוריות.

בשנה הנסקרת הושלמה הביקורת על פעולותיהם של הוועדים המקומיים בית ינאי ועומר, שעליהם הפעיל מבקר המדינה את הביקורת בשנים 1972 ו-1973. בשנת 1973 הפעיל מבקר המדינה את הביקורת במועצות הדתיות קרית שמונה ואופקים וכן בחברת הפארק הזואולוגי רמת גן בע"מ ובחברת עזרה ובצרון בע"מ.

בתקופה הנסקרת פורסמו דו"חות הביקורת הבאים:

עיריות

אשדוד; חדרה; נהריה; צפת; רמת גן; שפרעם.

מועצות מקומיות

גני תקוה; יבנה; נצרת עילית.

מועצות אזוריות

גזר; הגליל התחתון; חבל יבנה; חוף השרון; מודיעים; מטה יהודה; מרחבים.

גופים אחרים

הוועד המקומי (1) בית ינאי; הוועד המקומי רמת פנקס; המועצה הדתית (2) רמלה; איגוד ערים (3) איזור רמת גן, בני ברק וגבעתיים (כתי מטבחים, בתי שחיטה ופיקוח וטרינרי); הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "מטה יהודה" (4); "מעש יפו", מפעלי עיסוק שיקום בע"מ; "מרגלית", מפעלי רמת גן לחינוך תיכון בע"מ (5); "גחלת" – גמול חיסכון לחינוך תיכון בע"מ (5).

(1) ועד מקומי, במילוי תפקידו כרשות מקומית, עומד לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 6(9) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) וסעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות.

(2) מועצה דתית עומדת לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 8(9) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

(3) איגוד ערים עומד לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 6(9) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב) וסעיף 7 לחוק איגודי ערים, תשט"ו-1955.

(4) הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה "מטה יהודה" וכן חברת "מעש יפו" עומדות לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 5(9) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

(5) "מרגלית" ו"גחלת" עומדות לביקורת מבקר המדינה על פי סעיף 7(9) לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 (נוסח משולב).

ממצאים בעלי משמעות עקרונית בדו"חות על הביקורת ברשויות המקומיות

עם סיום הביקורת על רשות מקומית נותן מבקר המדינה דין וחשבון על תוצאות ביקורתו. הדין וחשבון מומצא לראש הרשות המקומית, בצירוף העתקים בשביל כל חברי המועצה, והעתק מכל דו"ח כזה מומצא לוועדת הכספים של הכנסת, לשר האוצר ולשר הפנים.

כל דו"ח על רשות מקומית מיועד בראש ובראשונה לה ולחברי מועצתה, אך יש אשר כלולים בו ממצאים, שלא רק אותה רשות מקומית אלא גם רשויות מקומיות אחרות וגם גופים אחרים יוכלו למצוא בהם עניין ולהפיק מהם תועלת, משום שניתנות, בצמוד לאותם ממצאים, קביעות בעלות משמעות עקרונית של מבקר המדינה.

בעקבות פרסומם של דו"חות ביקורת ברכים אמנם באים מדי פעם בפעם ממצאי הביקורת שבהם לידיעתם של כלל הרשויות המקומיות ושל גופים אחרים, אולם כדי שיוכלו להסתייע ביתר קלות באותם ממצאים המלווים קביעות עקרוניות כאמור, נוהג מבקר המדינה להביא ממצאים מסוג זה במרוכז, בדו"חות השנתיים שלו, בפרק על הרשויות המקומיות.

להלן ריכוז של ממצאים בעלי משמעות עקרונית, שהובאו בדו"חות הביקורת על רשויות מקומיות בעשר השנים האחרונות, תשכ"ד–1964 עד תשל"ג–1973, ושברובם נכללו במרוכז בדו"חות השנתיים, שיצאו לאור באותה תקופה. הממצאים מובאים במסגרת של ארבעת התחומים העיקריים של פעילות הרשות המקומית: מינהל כללי; שירותים; עבודות וטובין; ומינהל כספי.

מינהל כללי

המועצה וועדותיה

1. צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח–1958, קובע, כי חבר מועצה, שנעדר משיבות המועצה שלושה חודשים רצופים או משלוש ישיבות רצופות, אם התקיימו בתקופה של למעלה משלושה חודשים, יחדל להיות חבר מועצה, אלא אם נעדר מחמת מחלה או בגלל שירות בצבא הגנה לישראל או ברשות המועצה. בתקופה של חמש שנים, שנסקרה על ידי משרד מבקר המדינה נמועצה אזורית אחת, הייתה השתתפות חברי המועצה—שכל אחד מהם מייצג אחד מיישובי המועצה—בישיבותיה מועטה, ונכחו בהן רק שליש עד מחצית מחבריה. רבים מחברי המועצה נעדרו מלמעלה משלוש ישיבות רצופות שלא מהסיבות שהוזכרו בצו והמשיכו לכהן כחברי המועצה.

יש לעשות למען שיתוף חברי המועצה בישיבותיה ובתהליכי קבלת החלטותיה בתחומי פעולותיה השונים.

2. על פי פקודת העיריות, החלטותיהן של ועדות מועצת העירייה טעונות אישורה, אם אין כוונה אחרת משתמעת בפקודה. בשנים 1970 עד 1972 נהגה עירייה להביא לאישור מועצתה את החלטות ועדותיה זמן רב לאחר שנתקבלו, ולעתים לאחר שההחלטות כבר בוצעו.

הגשת ההחלטות לאישור המועצה באיחור רב, ואף לאחר ביצוען, מעמידה את המועצה בפני עובדות מוגמרות ומונעת ממנה דיון והחלטה לגופו של עניין.

3. מבין ועדות רשות, שהוקמו על ידי מועצת עירייה, היו ועדות, שלא פעלו או שפעלו לזמן קצר, כגון ועדת תרבות, ועדת חינוך ועדת 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.

4. עירייה נהגה לתת לתושבים המלצות לצורך רכישת מבנים למגורים ולעסקים ממשרד השיכון ומחברות שיכון הפועלות בעיר. העירייה לא ניהלה רישום על בקשות התושבים לקבלת המלצות, רישום שיתן מידע על הבקשות שנענו ועל הבקשות שנדחו וכן על ההמלצות שמומשו. מועצת העירייה לא קבעה קריטריונים למתן ההמלצות ולא מינתה ועדה לטיפול בבקשות להמלצה; ההמלצות ניתנו על ידי ראש העירייה או על ידי סגניו. בין ההמלצות נמצאו שש, שניתנו לחברי המועצה אף הן על ידי ראש העירייה או סגניו.

כשרואה עירייה מקום להשפיע על ענייני דיור של התושבים על ידי מתן המלצות להענקת זכויות, שהביקוש להן גדול מן ההיצע, נודעת חשיבות מיוחדת, מבחינת המינהל התקין, לכך, שנוהלי קבלת החלטות בנושא זה, בעל המשמעות האנושית, וכן התיעוד והרישום של השיקולים המנחים את העירייה, יהיו סדירים ותקינים. ביחוד מן הראוי, שמועצת העירייה תגבש קריטריונים ברורים למתן המלצות, ותבחר בוועדה לטיפול בבקשות לקבלת המלצות. הרכבה של ועדה כזאת מן הראוי שיהא במתכונת של ועדות אחרות של העירייה, שהחלטותיה טעונות אישור המועצה.

5. מועצה אזורית ייסדה, בשיתוף עם שמונה מיישוביה, חברה לפיתוח האיזור שבשיפוט, שמטרתה להקים מפעלים כלכליים באיזור. מניית היסוד והמניות הרגילות של החברה הוקצו שווה בשווה למועצה ולכל אחד מהישובים החברים בחברה. משרד המועצה שימש גם כמשרד החברה, וחלק מעובדי המועצה הועסקו גם במינהל החברה ובשירותיה. ראש המועצה כיהן בתפקיד גזבר החברה. המועצה נהגה לתת לחברה הלוואות למטרות שונות ולבצע תשלומים בשביל החברה. למתן הלוואות לא ביקשה המועצה את אישורו של משרד הפנים, ולא דרשה מהחברה בטחונות מתאימים.

גם אם החברה משרתת מטרות של פיתוח האיזור, היא מהווה גוף משפטי נפרד, ויש להת-ייחס אליה כך. המידה, שבה יכולים היישובים ליהנות מפעולות החברה אינה אחידה, כך שגם מן הבחינה העניינית יש מקום לשמור על הפרדה ועל יחסים מוסדרים בין המועצה לחברה.

מינהל עובדים

1. עירייה פרסמה מכרז פנימי ביולי 1968 לקבלת עובדת למשרת מפקחת על אחיות בתי הספר. רק שלוש מועמדות הגישו מועמדותן ואחת מהן נתקבלה. ועד האחיות טען, בתלונה למשרד מבקר המדינה, כי המכרז פורסם, יום לאחר שמרבית האחיות יצאו לחופשת קיץ, ומשום כך לא הגיע דבר המכרז לידיעת כל האחיות.

עקרונות המכרזים מחייבים, שפרסום מכרז פנימי יגיע למעשה, במידה סבירה, לידיעת העובדים העשויים להיות מעוניינים בכך. במוסד, שבו יוצאים העובדים במרוכז לחופשה, פרסום המכרז בזמן החופשה אינו מתיישב עם דרישות עקרונות המכרזים.

2. לחמישה עובדים, הממלאים תפקידים של מנהלי מחלקות באגף החינוך, שילמה עירייה את משכורתם על בסיס של שבוע עבודה בן 24 שעות ותשלום נוסף בעד ההפרש בין 24

שעות הוראה בשבוע לבין שעות העבודה הנהוגות בעירייה; המדובר בעובדי הוראה לשעבר העוסקים במינהל בתחום החינוך. הסדר זה של תשלומים קבועים בסכומים ניכרים בעד ההפרש בין שעות העבודה של העוסקים בהוראה לבין שעות העבודה של עובדי העירייה לא הובא להתלטתה של מועצת העירייה.

שעות העבודה של מורה כוללות, נוסף על 24 שעות הוראה לשבוע, גם שעות רבות, שבהן הוא עסוק בהכנת שיעורים, בבדיקת מבחנים וכדומה. אין להסיק, שההסדרים לקביעת מכסה של 24 שעות לשבוע כמשרה שלימה של מורה תואמים גם את מי שאינו עוסק בהוראה אלא בעבודה מינהלית.

3. 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.

4. במועצה מקומית היו עובדים, שלא יצאו לחופשה לפחות שבעה ימים רצופים בשנה, כפי שמחייבות הוראות החוק, והם צברו ימי חופשה מעל למכסת חופשה של שתי שנות עבודה, בניגוד להסכם העבודה עם העובדים ברשויות מקומיות. בין עובדים אלה היו גם עובדים במינהל הכספים. המועצה גם נהגה להמיר בכסף ימי חופשה של עובדים.

אי הקפדה על יציאת עובדים לחופשה בפועל, לא רק שהיא נוגדת את הוראות החוק ואת תנאי הסכם העבודה אלא גם את העקרונות של מינהל תקין. לגבי רבים מן העובדים במינהל ובענייני כספים מהווה צאתם לחופשה שנתית הזדמנות לביקורת פעולתם על ידי ממלאי מקום.

5. הנהלתה של מועצה מקומית אישרה לאחד ממנהלי המחלקות שלה לעסוק בעבודת חוץ בשכר כמזכיר מקומי של מפלגה. לפי סעיף 143 לצו המועצות המקומיות (א) רשאית המועצה להתיר לעובד מועצה לעסוק בעבודת חוץ בשכר, אם, בין השאר, עבודתו זו אינה עשויה לפגוע לרעה בתפקידיו כעובד המועצה.

מאחר שהמדובר במנהלה של מחלקה המעסיקה עובדים רבים, עלולה פעילות זו, לדעת מבקר המדינה, לפגוע במילוי תקין של תפקידו במועצה.

6. מועצה מקומית מסרה לאחד מעובדיה, שרת בבית ספר, בפגרת הלימודים, עבודות בדיקת בית במוסדות חינוך, בקבלנות, נוסף על משכורתו החודשית.

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

סדרי בקרה ובידוק

1. מועצה מקומית קטנה מעסיקה עובד מינהלי אחד, שמילא את התפקידים של מזכיר, קופאי ומנהל חשבונות.

אם רשות מקומית מעסיקה עובד מינהלי אחד בלבד יש להבטיח, שראש המועצה או חבר המועצה המשמש כגזבר יבדוק מדי פעם בפעם את המצאי בקופה, את התאמת החשבונות עם הכנסים ואת מצאי השטרות בהשוואה לרישום בפנקס השטרות.

2. עירייה השתתפה בהוצאות בית הספר שבניהול ארגון ציבורי, כשהשתתפותה התבססה על דו"חות כספיים חודשיים שהגיש לה בית הספר, בלא שהעירייה דרשה אישורם של אותם דו"חות כספיים על ידי רואה החשבון. מאחר שתקציב בית הספר אינו מובא לאישור העירייה, אין היא יכולה לבדוק, אם ההוצאות היו סבירות. העירייה אף לא בדקה את נכונות הדו"חות החודשיים בהתאם לפנקסי בית הספר.

אם כי לארגון הציבורי המפעיל את בית הספר מעמד מכובד, דרוש מבחינת כללי הניהול הכספי הציבורי התקין, שאף במקרה זה לא תכסה העירייה את חלקה בהוצאות אלא על בסיס של חשבונות בדוקים, מה גם שמדובר בסכומים גדולים.

3. עירייה לא בדקה את הדו"חות הכספיים השנתיים של המועצה הדתית, שהיא מקבלת מדי שנה בשנה.

על העירייה לבדוק, אם אמנם הגרעון, שכיסוי שני שלישים ממנו חלים עליה, התהווה מתוך הוצאות מצד המועצה הדתית, שהן בגדר התקציב המאושר, וכן חייבת היא לבדוק, במידת הצורך, אם ההכנסות המגיעות למועצה הדתית נתקבלו ונרשמו.

4. ראש מועצה מקומית. לא קבע את העובדים הרשאים לחתום על תעודות הניפוק מן המחסן, המשמשות גם כדרישה לטובין מהמחסן, כדרוש על פי הוראות החוק. המחסנאי הכין תעודות ניפוק וניהל את כרטסת המחסן לפי כמויות ומחירים.

ריכוז תפקידים אלה בידי עובד אחד פוגע בסדרי בידוק, במיוחד כאשר אין מתנהלת כרטסת מלאי מקבילה בגזברות המועצה.

5. מועצה מקומית הטילה את תפקיד רכז הקניות על אחד מעובדיה, ששימש תקופה מסוימת כממלא מקום גזבר המועצה ואחר כך כמנהל חשבונות ראשי. אותו עובד גם חתם לבדו על ההזמנות לספקים.

צירוף התפקידים האמורים ונהלי החתימה על ההזמנות נוגדים את העקרונות של סדרי בידוק.

6. בעירייה הועלו ממצאים רבים, והמבקר 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.

העירייה נדרשה להנהיג הסדרים, שיבטיחו נתינת דעת מלאה של האחראים בעירייה לתיקון הליקויים שבדו"חות המבקר הפנימי.

התנגשות אינטרסים

1. בתיקיה של ועדה מקומית לתכנון ולבנייה נמצאו תכניות בנייה חתומות על ידי מהנדס פרטית – אשתו של מהנדס הוועדה. מהנדס, שבדק את התכניות, העבירן לאישורה של הוועדה. דבר הקרבה המשפחתית של מהנדס 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.

2. מועצה מקומית פירסמה שני מכרזים: אחד התייחס להקמת גן ילדים והאחר – לבניית כיתות ומקלט בבית ספר. על כל אחד מהמכרזים נתקבלו שתי הצעות מחירים. בעקבות המלצות ועדת המכרזים וההצעות החליטה המועצה על מסירת שתי העבודות לקבלן, שנמנה באותה עת עם חברי המועצה וגם עם חברי הוועדה; הצעותיו אמנם היו נמוכות מההצעות המתחרות. בפרוטוקולים מדיוני הוועדה ומדיוני המועצה לא נרשמה הודעה על עניינו של חבר המועצה בחוזים ועל הימנעותו מהשתתפות בדיונים ובהצעה בקשר לחוזים, כדרוש על פי הוראות החוק. ראש המועצה הסביר, כי חברי הוועדה וחברי המועצה ידעו על עניינו של חבר המועצה בחוזים וכי הלה לא השתתף בדיונים ובהצבעות.

דרוש היה לרשום פרטים אלה בפרוטוקולים, נוכח החשיבות, שיש בקיום קפדני של הוראות החוק הנוגעות לשמירה על טוהר המידות.

שירותים

תכנון ובנייה

1. בקשות להיתרי בנייה, שהוגשו על ידי בעלי מגרשים באיזור מסוים, נדחו על ידי עירייה בנימוק, שעל האיזור תחול תכנית מפורטת חדשה. הבקשות לא הובאו לדיון הוועדה המקומית, שהיא המוסמכת על פי הוראות החוק להחליט בדבר מתן היתר בנייה או בדבר סירוב לתתו.

על פי חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה–1965, היה על העירייה לפרסם 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 להחלטה על התכנית עצמה.

2. בקשר להכנת תכנית המיתאר לא עמדה עירייה על כך, שתוכן תכנית עבודה בכתב הכוללת את שלבי ההתקדמות, את מועדי ההתחלה והסיום המשווערים של כל שלב ואת סדרי העדיפויות לביצוע העבודות.

בתקופת הכנת תכנית המיתאר הולכות ונוצרות עובדות בתחומי הבנייה והפיתוח, העשויות להשפיע על מימוש המגמות המתבטאות בתכנית המיתאר. לגורם הזמן חשיבות רבה בהכנת התכנית, שכן דרוש, שעובדות הנקבעות במהלך הפיתוח והבנייה תהיינה מכוונות על פי תכנית המיתאר.

3. על פי הוראות החוק אין לתת 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, שהיו הייבות למועצה כ-18,000 ל"י. לגבי חברה קבלנית נוספת, שהמועצה נתנה לה, במשך שלוש שנים היתרי בנייה למבנים רבים, ושאגרות ההיתר לגביהם הגיעו לסכום גדול – לא נמצא בתיקי המועצה תיעוד בדבר תשלום האגרה. המועצה הסבירה, כי האגרות נכללו בסיכומים תקרי פתיים 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, וסכומים אלה יירשמו

בסעיפי ההכנסה המתאימים. באין רישום כזה לא ניתן לוודא, אם האגרות נגבו כמלואן ואם כל הסכומים שנגבו נרשמו כהכנסה, כד"ן.

4. מועצה מקומית החליטה על יצירת קרן פרסומת במטרה להגדיל את האוכלוסיה שבתחור מה ועל ידי כך להרחיב את הבנייה במקום. עוד החליטה, שהקרן תמומן מתרומות של קב"לנים בשיעור של 100 ל"ל לכל דירה, שישולמו בעת הגשת בקשה להיתר בנייה וכן ממענק חד-פעמי מטעם המועצה. קבלנים, שהגישו בקשות להיתר בנייה, נדרשו על ידי המועצה להמציא, עם הגשת הבקשה, אישור על תשלום התרומה.

אין לקשור גביית תרומות בדרך כלשהי בהליכים של מתן היתר בנייה, שכן בנסיבות כאלה אין הוולונטריות של התרומה מובטחת די הצורך, ואילו תשלום שאינו וולונטרי מהווה גביית היטל, שאין לה אסמכתה חוקית.

5. עירייה נתנה לחברת מקרקעים, לפי בקשתה, מכתב לגבי חמישה גושים הנמצאים בתחום העירייה, שלפיו "במידה שתוגש לבז תכנית לקבלת היתר בנייה בגושים הנ"ל נעניין בתכנית ונביאה לדיון בוועדת בניין ערים". נמצא כי לגבי הגושים האמורים עדיין אין תכנית מיתאר או תכנית בניין עיר מפורטות.

המכתב, כפי שניתן, עשוי היה להתפרש כהבטחה שבנייה תותר בכל מקרה; ואילו בהעדר תכנית בניין עיר לשטח האמור קיימת האפשרות, שתוכן תכנית לגביו, שתאסור או תגביל את הבנייה בו. לכן מן הנכון היה, שהעירייה תבהיר לחברה, כי אין עדיין תכנון לשטח ותסייג את המכתב האמור בכך, כי עלולים לחול שינויים באפשרויות הבנייה.

סלילת כבישים

1. בדיקה בעירייה העלתה, שמבין הכבישים, שעל סלילתם הוחלט, נסללו במשך שלוש שנים רק פחות מהחצי, ואילו בסלילת כבישים אחרים עדיין לא הוחל, אם כי חשיבותם מרובה להקלת התחבורה. לעומת זאת סללה העירייה מדי שנה בשנה כבישים, שלא היו כלולים בתכנית המקורית, שנקבעה לאותה שנה על ידי מועצת העירייה על פי המלצת הוועדה לעבודות ציבוריות. הבדיקה והבידורים, שנערכו עם העירייה, העלו, שהפער בין התכנית לסלילת כבישים ובין הביצוע נגרם על ידי הסיבות הבאות: העדר תכנית בניין ערים מפורטת לאיזור הנוגע בדבר; הפרש גדול בין אומדן ההוצאה ובין המחיר הנדרש על פי מכרז; קשיים טופוגראפיים, שלא היו ידועים לעירייה מראש; קשיים ועיכובים בהליכי הפקעת קרקעות; עיכובים בהסדר עם גופים ממלכתיים שונים; ומחסור באספלט. מצב זה, הנמשך זה שנים אחדות, מראה, שבזמן התכנון לקראת כל שנת תקציב לא הביאה העירייה בחשבון די הצורך את מידת האפשרות לביצוע המעשי של העבודות, שהיא כללה בתכנית השנתית ובהצעת התקציב הבלתי רגיל לסלילת כבישים.

אמנם יש לראות חשיבות בכך, שביצוע תכניות הסלילה יהיה תואם את העדיפויות, שנקבעו על ידי המוסדות המוסמכים של העירייה, אך כדי לאפשר זאת מתפקידו של מהנדס העיר לדאוג להכנת כל הנתונים הטכניים לגבי כל כביש המוצע לסלילה עוד לפני הבאת ההצעות לדיון לפני המוסדות האלה, ולבדוק, אם ובאיוז מידה תוכל העירייה להשתמש תוך שנת הכספים בהקצבות המוצעות לאותן מטרות. במקרים יוצאים מן הכלל, לכשיחברר הצורך לסטות באופן ניכר מן העדיפויות, שנקבעו על ידי מועצת העירייה בעקבות המלצות הוועדה לעבודות ציבוריות, רצוי, שהשינויים יאושרו על ידי אותה רשות ציבורית, שהחליטה על התכנית והעדיפויות מעיקרן, כלומר מועצת העירייה.

2. במועצה מקומית הועלה, בתחום תחזוקת הכבישים, שהמועצה לא ניהלה כרטסת כבישים בעלת נתונים מעודכנים על מצב הכבישים, אורכם, רוחבם וצורת סלילתם, שלפיה אפשר לתכנן את תחזוקת הכבישים. לא היה דיווח שוטף על מצב הכבישים ועל התיקונים שבוצעו בהם. המועצה לא הכינה תכנית לתחזוקת כבישים שנתיית, יחד עם תחשיב ההוצאות, כדי לערוך את הצעת התקציב שלה על יסוד נתונים מבוססים.

הנהגת סידורים כאלה עשויה לתרום לניהול יותר יעיל בתחזוקת הכבישים ולחסכון. תחזוקה מונעת דרושה גם כדי להגביר את בטיחות התנועה.

רישוי ופיקוח

בעירייה, שבה בדק משרד מבקר המדינה את סדרי הפיקוח על עבודת הפקחים, הן הפיקוח על המלאכות והתעשיות והן הפיקוח על תברואת הסביבה, נקבע, שלא נערכה מראש תכנית לביקורי המפקחים. חלק מביקוריהם נערכו בעקבות תלונות ופניות, ואילו רובם נערכו בדרך אקראית. המפקחים לא דיווחו כראוי על עבודתם השוטפת. אמנם היה קיים טופס לדו"ח יום-יומי מפורט, אולם הפקחים על מלאכות ותעשיות מילאו רק את שמות העסקים, שבהם הם ביקרו, ואת תאריכי ביקוריהם, ולא ציינו בדו"חות שלהם כל הערה על מפגעים שהעלו. פקחי תברואת הסביבה ציינו פרטים רק בחלק מהמקרים, שבהם העלו מפגעים.

מן הרצוי להכין נהלים בכתב, כולל כתיבת דו"חות, כדי לאפשר למפקח הראשי פיקוח נאות על עבודת הפקחים.

הזנת ילדים

להזנת ילדים במוסדות החינוך היסודי נקבעו על ידי מומחים לתזונה במשרד החינוך והתורה, סל מזונות וגם מחירי המצרכים הכלולים בו. עם עליית מחירי המצרכים האמורים לא הגדילה העירייה את תקציבה למטבחי ההזנה שבבתי הספר שלה אלא שינתה את הרכב המצרכים כדי להתאים את ההוצאה לתקציב.

כל אימת שרשות מקומית רואה צורך לשבות את הרכב סל המזונות במטבחי ההזנה שלה, מן הראוי שתעשה זאת בשיתוף עם משרד החינוך והתברכות.

עבודות וטובין

מכרזים והצעות

1. ראש מועצה מקומית לא הודיע בכתב, ברוב המקרים, לוועדת המכרזים וההצעות את אומדן ההוצאות הכרוכות בחווה המוצע במכרז, כנדרש על פי ההוראות בדבר מכרזים. חשיבותו של אומדן היא בכך, שהוא מאפשר לוועדה, בדיוניה ובהחלטתה, לא להיות תלויה רק בהשוואה בין מחירים שהוצעו אלא להיות מודרכת גם על ידי אמת מידה שאינה תלויה במציעים.

2. מחלקת האפסנאות של עירייה המטפלת ברכישות טובין נהגה להגיש לגזברות העירייה, בסכומים כוללים, אומדנים של ההוצאות הכרוכות במכרזים שפרסמה, בלי שהאומדנים התייחסו למחירו של כל פריט במכרז. אומדני פריטים דרושים, שכן עשויים הם

לשמש לבדיקת סבירות המחירים המוצעים לכל פריט. אף לא נמצאו בתיקים תחשיבים, שיהוו בסיס לאומדנים הכוללים שהוגשו. במקרים אחדים המליצה ועדת המכרזים להזמין רק חלק מהפריטים, שנכללו במכרז; במקרים אלה לא היה באומדן הכולל, שהתייחס לערכם של כל הפריטים שבמכרז, בסיס להשוואת המחירים, שהוצעו לאותם פריטים שהוזמנו.

אף שאין החוק מחייב פירוט של האומדן דורשים כללי מינהל תקין מידה של פירוט, שתאפשר לאומדן למלא את התפקיד, שהחוק ייעד לו.

3. בעירייה מחלקה לביצוע העוסקת בעיקר בתחזוקת כבישים ומדרכות. בתקופה הנסקרת מסרה העירייה למחלקת הביצוע שלה 12 עבודות פיתוח בהיקף כספי כולל של 589,000 ל"י, בלי שערכה אומדנים כספיים מוקדמים לגבי עבודות אלה, הדרושים כדי לבדוק אם מחיר הביצוע הוא סביר או אם יותר יעיל למסור את העבודה לקבלן כאמצעות מכרז פומבי. לעתים משתפת העירייה את המחלקה במכרזים פומביים לעבודות פיתוח, שהיא עומדת לבצע, בלי לציין במכרזים את האפשרות, שהעבודה תבוצע על ידי העירייה עצמה באמצעות מחלקת הביצוע שלה.

יעילותה של שיטת המכרזים וההגינות כלפי המשתתפים בהם דורשות, שהם ידעו באופן כללי, מה הם השיקולים, שעל פיהם עומדת להימסר העבודה. מבחינה זו חשוב, שהעירייה תבהיר במכרז, שהיא תשקול ביצוע עצמי של העבודה, אם הוא ייראה לה כדאי יותר מהצעות הקבלנים.

4. בעקבות מכרז לעבודות הרחבת רשת ביוב נתקבלו שלוש הצעות. בהצעה, שזכת במכרז, הוצעו לגבי 13 פריטים, שמהם אמנם שמונה לא בוצעו במהלך העבודה, מחירים שהיו נמוכים בהרבה ממחירי שני המציעים האחרים. כשנה וחצי אחר קבלת ההצעות ערכה העירייה מכרז נוסף לעבודות דומות, שבו נתקבלו שלוש הצעות. בהצעה הזולה במכרז זה שהוגשה על ידי הקבלן, שזכה במכרז הקודם, היו שלושה פריטים, שמחיריהם היו יקרים בהרבה ממחירי המציעים המתחרים; שניים מפריטים אלה בוצעו במלואם ופריט אחד בוצע בכמות העולה פי ארבעה מהכמות שבמכרז, ואילו פריט אחר, שלגביו הוצע מחיר נמוך מאוד, לא בוצע כלל. נמצא, כי המפרטים למכרזים לא הוכנו בדיוק הדרוש ולא נבדקו על ידי מהנדס העיר כראוי.

מן הצורך היה, שהמחלקה הטכנית תקפיד על הכנת מפרטים מציאותיים, ושתפנה את תשומת לב ועדת המכרזים ושל מועצת העירייה, בזמן הדיון על מסירת עבודות, להפרשים הניכרים בין מחירי הפריטים, דבר שלא נעשה.

5. מועצה מקומית מסרה 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 זוטא 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 את הוראות החוק, המיועדות להבטיח לה את המחירים הזולים ביותר שאפשר להשיג, ובוודאי אינה פטורה מלאפשר לקבלנים להגיש הצעות בתנאים שווים; דבר זה חשוב דווקא בתקופה כזאת.

6. לביצוע חפירת תעלות במקומות שונים פרסמה עירייה מכרז כולל, שבו זכה קבלן, שהיה המציע היחיד. על עבודות חפירה יותר גדולות לא פורסמו מכרזים, אלא העירייה

מסרה אותן לקבלן, שזכה במכרז לעבודות יותר קטנות, ולשלושה קבלנים אחרים. לקבלן, שזכה בעבודות הקטנות, שולם בעד העבודות הגדולות אותו המחיר לפי מטר אורך 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 בכל מקרה, ובדרך זו גם ליהנות מיתרון הגודל.

7. מועצה מקומית מסרה לקבלן ביצוע עבודות עפר, בלא מכרז ובמחיר גלובלי.

אין למסור עבודות עפר, שאת היקפן לא ניתן לקבוע מראש במדויק, במחיר גלובלי. עבור דות מסוג זה יש למסור על בסיס הצעות מחירים לפריטים ולפי כמויות אמודות מראש.

8. הועלו מקרים, שוועדת המכרזים של עירייה אישרה רכישת סוגי טובין מסוימים בלא מכרז בהסתמך על כך, שמחלקות העירייה הנזקקות להם ציינו, שלאותם טובין אין יבואן או משווק אלא אחד. ספקים העלו טענות בפני העירייה, כי בצורה זו מועדפת תוצרת מסוימת על אחרת, העונה גם היא על הצרכים.

אין למסור הזמנה בלא מכרז בהנמקה של ספק יחיד אלא במקרים, שאין בשוק מוצר, שאפשר להגדיר אותו באופן סביר כשווה ערך, שכן מגמתה של רשות מקומית צריכה להיות רכישת טובין ככל האפשר בדרך של מכרז, כדי להבטיח לעצמה מחירים נוחים וגישה שווה לאלה המוכנים לספק את הטובין הדרושים לה.

9. מועצה אזורית רכשה דרך קבע את מצרכי המזון למטבחיה מספק אחד — חברה המספקת למשקים חקלאיים — ורכישותיה אלה הסתכמו בשנה אחת ביותר מרבע מיליון לירות. רכישת מצרכי המזון נעשתה בלא מכרז.

גם ברכישות קטנות וחוזרות של פריטים זהים, המסתכמים במשך השנה בסכומים ניכרים, מן הרצוי היה, מבחינת היעילות, לערוך מכרז שנתי לאספקת הטובין, ובמיוחד כאשר אפשר לתכנן מראש את הצריכה הצפויה בטובין אלה במשך השנה.

10. מועצה אזורית מסרה עבודה של הקמת משרד המועצה לקבלן, שהצעתו לא הייתה הזולה ביותר. העדפת הקבלן נומקה בעיקר בכך שלגבי הפריטים הנוגעים לבנייה בלבד, למעט עבודת הנגרות, הייתה הצעתו זולה מהצעת קבלן אחר. לגבי עבודות הנגרות, שבהן הייתה הצעתו של הקבלן האחר זולה יותר, צוין, שיוחלט עליהן בשלב יותר מאוחר, וייתכן שיהיה כדאי למסור אותן בנפרד. למעשה, מסרה המועצה לקבלן זה גם את עבודות הנגרות, בלי שמליאת המועצה החליטה על כך, והמועצה שילמה לו בעדן לפי המחירים של הקבלן האחר.

עקרונות המכרזים מחייבים, שההחלטה בדבר מסירת העבודה תיקבע על פי תנאים, שפורסמו במכרז. מאחר שהמכרז פורסם בתורת מכרז כולל, לא היה זה תואם את הנהלים התקינים להוציא חלק מהעבודות מהמכרז הכולל ולשקול את ההצעות רק לגבי חלק אחר של העבודות. מסירת עבודות הנגרות לבעל ההצעה היקרה לפי המחירים של בעל ההצעה הזולה נוגדת אף היא את הוראות החוק ואת עקרונות המכרזים.

11. מועצה מקומית פרסמה מכרז בדבר בניית בית נוער. המכרז פורסם לפני חתימת חוזה חכירה עם מינהל מקרקעי ישראל, לפני קבלת אישור שלטונות הג"א למקלט, ולפני שינוי היעד של הקרקע, כמותנה על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה. נתקבלו שתי הצעות,

שנדונו על ידי ועדת המכרזים וההצעות. מאחר שהמועצה לא הבטיחה עוד לפני פרסום המכרז את האישורים הדרושים למסירת העבודה לביצוע, מסרה המועצה, רק לאחר שנה, את העבודה לזוכה במכרז.

כללי מינהל תקין דורשים, שפרסום מכרז ייעשה רק לאחר הבטחת התנאים וקבלת האישורים הדרושים למסירת העבודה.

ביצוע ומיקוח

מסירת עבודות

1. עירייה חתמה עם קבלן חוזה לביצוע עבודות ביוב בהיקף, שהיה גדול ב-46% מזה שבהצעתו המקורית. למעשה הסתכם החשבון הסופי של הקבלן ב-48% מעל לסכום החוזה וב-115% מעל לסכום ההצעה. העירייה הסבירה, שהעבודות הנוספות בוצעו באותו איזור ביוב ושפרסום מכרז חדש היה עלול לייקר את העבודה.

שינוי גדול בתנאי העבודה ובהיקפה לאחר פרסום המכרז והגדלת היקף העבודה לאחר חתימת החוזה במידה ניכרת פוגעים בהוראות החוק ובהשגת מטרות השימוש בשיטת המכרזים.

2. מועצה מקומית מסרה לקבלן, על פי מכרזים, הקמת ארבעה מבנים לגני ילדים ועבודות שיקום של שמונה כיתות בבתי-הספר היסודיים. בין העבודות נכללה גם עבודה אחת, שהצעת הקבלן לגביה עלתה ב-2,000 ל"י על ההצעה הזולה ביותר. בהמלצתה של ועדת המכרזים וההצעות ובהחלטתה של מליאת המועצה נאמר, כי הקבלן, שהצעתו הייתה הזולה ביותר, טרם ביצע עבודות כשביל המועצה ולא היה מוכר לה.

המועצה יכולה לדרוש במכרז או אחרי כן מקבלנים, שאינם מוכרים לה, להוכיח את כושר הביצוע שלהם. העובדה, שהקבלן טרם ביצע עבודה כשביל המועצה או שאין הוא מוכר לה, אינה מספיקה כשלעצמה לפסול את הצעתו.

3. מועצה מקומית פרסמה מכרז בדבר הרחבת רשת צינורות המים בתחומה על ידי אספקת צינורות חדשים והתקנתם. נתקבלו עשר הצעות. 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, שהם ידעו מראש, מה הם השיקולים, שהמועצה עשויה לשקול במסירת העבודות. אם קיימו תנאים אלה, ורק אם קיימו, ניתן גם לנהל משא ומתן עם הקבלן, שזכה בהתאם לתנאי המכרז, בדבר הוזלת מחיר הצעתו.

4. מועצה מקומית מסרה את התכנון והפיקוח על עבודות הסלילה למהנדס חוץ. על פי החוזים עם קבלן היה המהנדס רשאי להורות על שינויים בביצוע העבודות. במהלך הסלילה

שינה מהנדס 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 שיוזקק לאישור מליאת המועצה לכך.

תיעוד והתחשבות

1. סדרי המינהל הטכני התקין מחייבים, שקבלני בניין המבצעים עבודות בשביל אחרים ינהלו יומנים במקום העבודה וירשמו בהם פרטים על עבודות שבוצעו, על חומרים שסופקו, על נוכחות פועלים, על שימוש במכונות וגם על תופעות לא שגרתיות, כגון גשם או הפרעות אחרות, ועל שינויים, שהוכנסו בעבודה לפי דרישת המזמין או מתוך הכרח אובייקטיבי. בחוזה הבנייה נקבע בדרך כלל ניהול היומנים. התברר, שברשויות מקומיות אחדות לא הוקפד על ניהול יומנים כאלה, ובהעדרם אושרו תשלומים שונים לקבלנים שלא על סמך תיעוד אלא רק על סמך הצהרותיהם.

הרישומים כיומן עבודה מהווים תיעוד חשוב של קביעת ההתקדמות בעבודות ושל מצב העבודה בתאריכים ובשלבים השונים. על סמך רישומים אלה אפשר לבדוק הצדקת תביעות או תשלומים שונים.

2. עובדי מחלקת ההנדסה של עירייה נהגו לקחת חלק, על יסוד נתונים שבידיהם, בעריכת חשבוניות, שהגישו קבלנים לעירייה על עבודות, שהם ביצעו בשבילה.

אין מקום לנהוג זה, שכן לערוך את החשבוניות צריך הקבלן על פי רישומיו שלו, ולבדוק אותם צריכה מחלקת ההנדסה על סמך יומני עבודה ונתונים בדוקים אחרים שבידי המחלקה.

3. עירייה כללה בחוזי העבודה עם הקבלנים לגבי עבודות ביוב, בסך כולל של כחצי מליון לירות, 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 שניהם. נמצא, כי לא נוהל פנקס מדידות על עבודות הביוב שנבדקו, ומדידת כמויות העבודה גם לא נרשמה ביומני העבודה. 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.

4. לגבי עבודה של הנחת רשת ביוב, שנמסרה לקבלן על פי מכרז, על סך של כ-600,000 ל"י, קיבלה עירייה חשבונית סופית מהקבלן, כעבור שלוש שנים, על סך של כ-759,000 ל"י, והיא הועברה לבדיקה ולאישור מהנדס המתכנן, יחד עם המסמכים והרישומים שבידי העירייה, המתייחסים לאותה עבודה. העירייה שילמה על חשבון העבודות כ-650,000 ל"י. עד סיום הביקורת טרם אושרה החשבונית הסופית על ידי מהנדס העירייה.

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

5. בחוזה עם קבלן נקבע, כי תשלומים חלקיים לקבלן ייעשו בהתאם לשלבי הביצוע, על סמך הערכת מהנדס. המועצה שילמה לקבלן, על פי חשבוניות חלקיות, סכום כולל של

830,000 ל"י. הקבלן הפסיק את עבודתו, ורק כעבור שנתיים הגיש חשבונית סופית על העבודות שביצע. כארבעה חודשים לאחר קבלתה עדיין נמצאה החשבונית בבדיקה מטעם המועצה.

השיטה הנקוטה בידי המועצה – אישור חשבוניות חלקיות על פי הערכה – ועם זאת פיגור 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.

6. חשבון "מקדמות על חשבון עבודות פיתוח" של מועצה אזורית לסוף שנת הכספים הראה יתרה בסך של כ-700,000 ל"י. חלק ניכר מיתרה זו מקורו בתשלומים לקבלנים, שנעשו בעד חלק מהעבודות בשלוש השנים, שקדמו לביקורת.

אין להשאיר בפנקסיה של רשות מקומית, במשך תקופה כה ארוכה, רישום של מקדמות על חשבון עבודות שבוצעו, בלא לקבל מהקבלנים חשבוניות חלקיות ובלא לזקוף את תמורתן לחשבונות התקציבים הבלתי רגילים.

מינהל כספי

תקציבים

1. בתקציבים הבלתי רגילים לא שמרה עירייה על מסגרת ההקצבות, שאושרו לה לעבודות שונות, והוציאה כספים ללא הקצבה כלל או מעל להקצבה המאושרת. מאידך גיסא לא הייתה העירייה מבצעת עבודות אחרות, שלגביהן אושרו לה תקציבים בלתי רגילים. עודפי התקציבים, שהצטברו במשך שנים, מועברים משנה לשנה בלי לבטלם.

כאין התאמה בין התקציב לבין הביצוע מאבד התקציב את משמעותו כתכנית פעולה ממשית.

2. מועצה אזורית ביצעה במשך שנים תשלומים על חשבון חברת פיתוח, שהמועצה משתתפת בהנהלתה, בלא תקציב מאושר, וזקפה אותם בפנקסיה לחשבון החו"ז של החברה. במאסר 1971 הוחל בהליכים לפירוק החברה, וההפסדים הצפויים למועצה אמורים להסתכם ב-160,000 ל"י בקירוב.

יש להתייחס בחומרה לכך, שהמועצה ביצעה פעולות כספיות בהיקף רחב ללא הרשאות תקציביות. דבר זה נוגד את פקודת המועצות המקומיות הקובעת, כי רשות מקומית לא תשלם שום תשלום מכספיה ולא תקבל עליה שום התחייבות אלא בהתאם לתקציב המאושר. התהליכים הקשורים באישור התקציבי עשויים להביא לבדיקת הפעולות לגופן, בתחילתן או בשלבים השונים של הביצוע.

3. עירייה נהגה לזקוף הקצבות למוסדות ציבור, חינוך, בריאות, וסעד ולאחרים להוצאות התקציב כנגד זיכוי חשבון זכאים, גם אם סכומי ההקצבות לא שולמו בשנות התקציב, שבהן הוקצבו, ובמקרים רבים אף לא בשנים שלאחרי כן. בפנקסי העירייה היה רשום סכום ניכר בחשבונות זכאים כלליים בלא ציון הגופים, שיש לשלם להם את הכספים, שהועברו לחשבונות אלה.

צבירת כספים בחשבונות זכאים במשך שנים רבות בלי להעבירם לייעודם, אם מחוסר אמצעים ואם מסיבה אחרת, פוגמת בעקרון השנתי של התקציב ופותחת פתח לשימוש

בכספים אלה במועד מאוחר יותר, בלי שיהא מובטח, שימשו עניינית את המטרות, שלהן נועדו. רישום הוצאתם של סכומים, שלמעשה לא הוצאו, מביא לגידולו של הגרעון התקציבי. הצגה נכונה של המצב התקציבי דרושה בכסיס לקבלת החלטות הן במסגרת העירייה והן במסגרת של גורמי חוץ.

תשלומים

1. מועצה מקומית נהגה לתת מקדמות לעובדיה הבכירים לכיסוי תשלומים 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.

2. מועצה אזורית נהגה להעביר לוועדים המקומיים בתחומה את המלוות שקיבלה מכנסים. חלוקת המלוות נעשתה על ידי ראש המועצה.

החלטה מסוג זה, שבה ניתנים כספי מלוות לפי שיקול דעת, שלא ניתן כולו להפעילו לפי קריטריונים בדוקים, מן הדרוש, מבחינת מינהל ציבורי תקין, שתתקבל על ידי מליאת המועצה או על ידי ועדה, שהיא תקים לצורך זה, אבל לא על דעת יחיד.

מסים ואגרות

1. הוועדה למתן הנחות ממסים במועצה מקומית אחת לא הייתה פעילה, והצטברו בקשות להנחות ממסים, שלא היה בהן טיפול במשך שנים. באותה מועצה הגיעו הפיגורים בגביית ארנונות ואגרת מים לסכומים גבוהים. כדי שלא לעודד את התושבים לבקש הנחות ושחרורים אין היא נוהגת, לפי הסכריה, לתת הנחות או שחרורים גם כשהחייב אינו יכול לשלם את מסיו בגלל מצבו החומרי, ומכאן הסיבה לסכומים הגדולים של פיגורים הרשומים בחשבוניות.

הימנעות מטיפול בבקשות לשחרורים והנחות, כדי שלא לעודד ריבוי בקשות כאלה, אינה דרך נאותה להגברת הגבייה. באין טיפול בבקשות על ידי ועדה מוסמכת, שהמלצותיה מתאשרות על ידי המועצה, נשאר בידי עובד המועצה המטפל בגבייה השיקול, לגבי מי מהחייבים יש להמשיך בפעולות גבייה. מחוסר החלטות מוסמכות בדבר הנחות ושחרורים גם אין למועצה נתונים על הסכומים, שאפשר לגבותם.

2. רשימת הפיגורים בתשלום הארנונות בעירייה אחת כללה, לפי הסכרי העירייה, חובות שאינם ריאליים. הדבר נבע מכך, שהיא נהגה להטיל ארנונות רכוש על קרקעות בשיעורים מכסימליים של הדירוג, שנקבע בהחלטה על הטלת הארנונה, עד שהחייבים יוכיחו, שחובי שלא כדין.

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

3. עירייה נהגה לשלוח למפגרים בתשלום ארנונות התראות על גבי טופס, שבו נכללה גם התראה בדבר הפסקת אספקת המים בגלל הפיגור.

רשות מקומית רשאית לנתק את אספקת המים רק בעד חובות בגין אספקת מים. בפקודת העיריות נקבעו דרכי הגבייה של חובות בעד ארנונות, והן אינן כוללות ניתוק אספקת המים בגלל פיגור בתשלום.

השתתפות בעלי נכסים

עירייה הייתה גובה פיקדון מבעלי נכסים החייבים להשתתף בהוצאות לעבודות פיתוח. עם גמר העבודה על העירייה, לערוך חשבון של ההוצאה על העבודה. במקרים, שההוצאה על פי החשבון הסופי הייתה קטנה מהפיקדון, לא הודיעה העירייה לבעלי הנכסים על מצב החשבון ולא החזירה יתרות זכות, אלא אם כן דרש זאת בעל הנכס.

מחובת רשויות ציבוריות לשלם מיזמתן את המגיע מהן לאזרחים ולא להמתין לדרישה מצידם, מה גם כאשר המפקיד אינו יכול בדרך כלל לדרוש החזרת העודף, מאחר שהעירייה לא הודיעה לו על מצב החשבון.

חשבונות

1. בהשוואת רישום פעולות סילוקים בפנקסי מועצה מקומית קטנה להענקי חשבונות, שנחבלו מהחשב הכללי, נמצאו אי התאמות רבות.

התאמת רישומי המועצה עם החשבונות הממוכנים המתנהלים על ידי גופים ציבוריים אחרים, יכולה לשמש למועצה, שיש לה מנגנון מינהלי קטן, לא רק כאמצעי בקרה אלא גם כעזר רב לשלמותם ולדיוקם של רישומיה.

2. בין היתרות של זכאים שונים של עירייה נמצאו יתרות בסכום כולל של 100,000 ל"י, שהיו בלא תנועה זה שנים מספר, בלי שהעירייה עשתה לבירור מהותן.

ניהול חשבונות תקין מחייב לבדוק לפחות אחת לשנה יתרות חייבים וזכאים בלא תנועה, לשם התחשבות תוך עימות עם בעלי החשבונות. השארת היתרות בלא טיפול במשך זמן רב מכבידה על פעולות הבירור בשלב מאוחר יותר וסותרת את הדרישות של מבדק פנימי תקין.

3. מספר ניכר של תעודות זיכוי נרשמו בחשבונותיה של עירייה, אף על פי שלא היו חתומות בידי ראש העירייה או מי שהורשה במקומו, וחלק מהן לא היה חתום גם בידי הגזבר או מורשה אחר.

תעודות לזיכוי חשבונות זכאים טעונות על פי החוק אישור בחתימת ראש העירייה והגזבר או מי שהורשה לכך במקומם על ידי המועצה. פיקוח תקין על הפעולות הכספיות של העירייה דורש, שאישור תעודות הזיכוי בחתימת המוסמכים לכך על פי החוק ייעשה לפני שתוכנן נרשם בחשבונות.

4. מועצה מקומית נהגה למלא טפסי שיקים ולרשום בפנקסיה את הסכומים כהוצאה, בלא שהשיקים נמסרו למוטבים במשך תקופה ארוכה – עד שנה וחצי.

חיוב חשבון המוטבים בשיקים שהוצאו, בלי למסרם לייעודם במשך תקופה ממושכת, אינו מתיישב עם ניהול כספים תקין ואף יוצר תמונה לא מציאותית של מצב חשבון המוטבים בפנקסי המועצה.