



מבקר המדינה

דו"ח על הביקורת
במועצה המקומית
כפר יאסיף

ירושלים, התשמ"ג - 1983



משרד מבקר המדינה
אגף ג' לביקורת הרשויות המקומיות

דו"ח 6 על הביקורת
במועצה המקומית
כפר יאסיף

ירושלים, אב התשמ"ג - יולי 1983

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה של המועצה המקומית כפר יאסיף בשנות הכספים 1978 עד 1981; חלק מהנתונים ומהמימצאים עודכנו למאוס 1983. פעולות הביקורת היו בתחומים הבאים: שירותי התברואה (כולל רישוי העסקים), שירותי החינוך, מיפעל המים, ניהול ניכסי המועצה, סלילת כבישים, וכן מינהל הכספים והחשבונות וגביית המיסים. המימצאים שהועלו במהלך הביקורת נמסרו לראש המועצה, לטיפול. דין-וחשבון זה כולל את מימצאי הביקורת העיקריים.

המועצה, אוכלוסייתה ותחומה

אוכלוסיית כפר יאסיף, שבנפת עכו, מנתה בראשית 1982, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-5,400 נפש. כמחצית מתושבי הכפר הם בני העדות הנוצריות, והיתר - בני העדה המוסלמית וכ-25 משפחות (כ-200 נפש) בני העדה הדרוזית. כ-75% מהמפרנסים מועסקים בעבודה שכירה (בבתי-מלאכה שבכפר ובעבודות מחוץ לכפר), והיתר - במיסחר זעיר, בהוראה ובמיקצועות חופשיים. תחום המועצה משתרע על כ-2,560 דונם. ביוזמת הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה הגליל המרכזי הוכנה, בראשית 1982, הצעת תוכנית מיתאר לתחום המועצה (ראה גם להלן, קטע 52); לפי התוכנית יועדו כ-1,300 דונם לבנייה למגורים - לרבות דרכים ומידרכות, כ-100 דונם - למוסדות ציבור, כ-160 דונם - למיסחר ולמלאכה, והיתר - אדמה חקלאית.

2

המועצה שכינה בתקופה הניסקרת נבחרה בנובמבר 1978, ומונה - כקודמתה, שנבחרה בדצמבר 1973 - 9 חברים. ראש המועצה נבחר אף הוא בנובמבר 1978, בבחירות ישירות, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. לראש המועצה שני סגנים, שאחד מהם משמש גם כתפקיד ממלא-מקומו. ראש המועצה וממלא-מקומו מכהנים בשכר.

3

שירותים

ההוצאה הכוללת של המועצה בתקציבה הרגיל הסתכמה בשנת הכספים 1981, לפי הרישומים בפינקסיה, בכ-17 מיליון שקל, מזה כמיליון שקל (כ-6%) על שירותים מקומיים, כ-12.5 מיליון שקל (כ-74%) על שירותים ממלכתיים - בעיקר שירותי חינוך, וכ-1.3 מיליון שקל (כ-7%) על מיפעלים; ההוצאה על מינהל כללי - לרבות משכורות ראש המועצה וסגנו - הסתכמה באותה שנה בכ-2.2 מיליון שקל, סכום שהיווה כ-13% מכלל ההוצאה הרגילה של המועצה באותה השנה.

4

במארס 1982 העסיקה המועצה 122 עובדים; 35 מהם הועסקו במישרות חלקיות, השוות ל-20 מישרות שלמות. תישעה מהעובדים הועסקו במינהל הכספי והכללי, והיתר - בשירותים, בעיקר בשירותי החינוך והתרבות. עוד העסיקה המועצה באותו מועד, 15 מדריכים בשירותי תרבות, על בסיס של שכר-שעה (ראה להלן, קטע 32) ושילמה גימלאות לארבעה עובדים. הייחס בין כלל המישרות למיספר התושבים היה באותו מועד כ-20 מישרות ל-1,000 נפש.

5

תברואה

בשנת 1979 הקימה המועצה, יחד עם חמש מועצות מקומיות אחרות בסביבה, תאגיד למתן שירותי תברואה משותפים. במארס 1982 העסיק התאגיד 19 עובדים, והפעיל שלוש מכוניות לאיסוף אשפה, מכונת טיאוט רחובות וטרקטור עם ניגירת לאיסוף פסולת. פינוי האשפה הביתית וניקוי הרחובות בתחום המועצה בוצעו על-ידי התאגיד, שלוש פעמים בשבוע. הפיקוח התברואי מבוצע על-ידי תברואן, המועסק על-ידי המועצה כחצי מישרה. הוצאת המועצה על שירותי תברואה הסתכמה בשנת הכספים 1981 בכ-626,900 שקל, מזה כ-332,800 שקל בגין השתתפותה בהוצאות השוטפות של התאגיד.

6

7 - סילוק השפכים הביתיים נעשה באמצעות בורות ספיגה, שהקימו בעלי הנכסים בחצרות בתיהם. בהתאם לחוק העזר של המועצה בדבר תברואה וסילוק מיפגעים, משנת 1969, מוסמך תברואן המועצה להיכנס לכל נכס, כדי לוודא אם קיים בו בור שפכים ולפקח על אחזקתם התקינה של הבורות. המועצה לא ריכזה נתונים לגבי בורות השפכים שהותקנו בחצרות הבתים, ולמשרד מבקר המדינה לא הומצא תיעוד בדבר עריכת פיקוח שוטף ושיטתי מצידה על אופן אחזקתם. לפי נתוני המועצה לא הותקנו בורות שפכים בכרבע מיחידות הדיור שבמרכז הכפר, הבנוי בצפיפות רבה. עוד מצביעים הנתונים, שבחצרות שבהן הותקנו בורות שפכים הם עלו לעיתים קרובות על גדותיהם, ומי השופכין זרמו בחצרות הכפר וברחובותיו וגרמו בכך לזיהום הסביבה. המועצה הסתפקה במיקרים אלה במישלוח התראות בלבד, אולם התושבים המשיכו בהזרמת מי-השופכין, מבלי שהמועצה תינקוט נגדם אמצעי אכיפה כלשהם.

7

רישוי עסקים ופיקוח עליהם

8 עם מטרות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 נימנים: השמירה על איכות הסביבה, לרבות תנאי תברואה נאותים; מניעת מיפגעים ומיטרדים; קיום הדינים הנוגעים לתיכנון ובנייה ולשירותי הכבאות; מניעת סכנות לשלום הציבור ומניעת מחלות בעלי חיים וזיהום מקורות מים. מתן רישיון לעסק מותנה באישור משרד הבריאות, וכן - לפי העניין - מאת משרד החקלאות, משרד העבודה והרווחה, המשטרה ושירותי הכבאות.

9 - בשנת 1982 פעלו בתחום המועצה, לפי נתונה, 78 עסקים טעוני-רישוי לפי החוק. בבדיקה שנערכה בספטמבר 1982 נמצא, כי המועצה לא ניהלה רישום מרוכז של העסקים שבתחומה. ניהול רישום כאמור היה עשוי להקל על פעולות רישוי העסקים והפיקוח עליהם. בתיקי העסקים לא נמצא תיעוד על עריכת ביקורי פיקוח בהם. לעריכת ביקורים כאמור ולקיום תיעוד על תוצאותיהם קיימת חשיבות, לצורכי מעקב אחר המצב התברואי השורר בעסקים.

עוד העלתה הביקורת:

- 10 (א) לחמישה בעלי עסקים למכירת מזון ומשקאות חריפים הוציאה המועצה רישיונות-עסק, בלא שנתקבלו לכך, מראש, האישורים המוקדמים מטעם הגופים המוסמכים (ראה לעיל, קטע 8). בשניים מהמיקרים גם לא אישרה הוועדה המקומית לתיכנון ולבניה את הבקשה לרישיון, משום שהעסקים התנהלו במיבנים שהוקמו שלא כדין.
- 11 (ב) בתחום המועצה פועלים ללא רישיון, זה שנים מיספר, חמש נגרות ושתי מסגרות, המפעילות ציוד חשמלי. עסקים אלה מוקמו באזורי מגורים ובמיבנים שלא נועדו למטרות מלאכה.
- 12 (ג) ניהול מוסך מחייב, בין היתר, קבלת רישיון מאת האגף לרכב ולשירותי תחזוקה במשרד התחבורה, בהתאם לצו הפיקוח על מצרכים ושירותים (מוסכים ומפעלים לכלי רכב), התש"ל-1970. בתחום המועצה מתנהלים חמישה מוסכים (לעבודות חשמל, מכונאות וצבע), שלא קיבלו רישיון ממשרד התחבורה, כדרוש; המועצה לא פעלה לאכיפת חובת רישוי המוסכים.

- 13 (ד) בשוק הרוכלים, המתקיים בכפר מדי שבוע בשבוע, הוצגו למכירה, בין היתר, מוצרי מזון בילתי ארוזים - כגון חלב ומוצרים, עופות, דגים ומוצרי בשר. מוצרים אלה לא הוחזקו בתנאי קירור מתאימים. המועצה לא קיימה פיקוח תברואי על הרוכלים בשוק, ולא נקטה צעדים כלשהם לקיום הוראות תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים ברוכלות מזון), התשל"ד-1973.
- 14 - על-פי תקנות מחלות בעלי חיים (שחיטת בהמות), התשכ"ד-1964 אסורה שחיטת בהמות מחוץ לבית מיטבחים, מלבד במיקרים מיוחדים - כגון שחיטה לשם חגיגה מסורתית על-פי היתר מיוחד. עוד דרוש, שהרשות המקומית תפקח, באמצעות רופא וטרינרי, על הבשר הנשחט במקום או המובא לתחום שיפוטה מן החוץ. בעליהם של שמונה האיטליזים שבכפר עוסקים בשחיטת ראשי צאן ובקר. ליד חנויותיהם, או בחצרות בתיים, ומוכרים את הבשר לתושבים - ללא פיקוח וטרינרי על השחיטה. הלישכה לשירותים וטרינריים שבמשרד החקלאות דרשה מהמועצה, בנובמבר 1981, לגרום לכך שבעלי האיטליזים יבצעו את השחיטה בבית המיטבחים אשר בשפרעם. המועצה לא נקטה צעדים כלשהם למילוי דרישה זו, והשחיטה המקומית נמשכה ללא פיקוח וטרינרי ובתנאים סניטריים ירודים ביותר. בתחילת 1983 החל התאגיד לשירותי התברואה (ראה לעיל, קטע 6) להעסיק רופא וטרינרי, וחתם עם קבלן על חוזה להקמת בית מיטבחים משותף לרשויות המקומיות המשתתפות בתאגיד.

- 15 משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על חומרת המימצאים בתחום שירותי התברואה, ודרש ממנה לנקוט לאלתר צעדים לתיקון כל הליקויים.

אגרת שווקים

- 16 - בכפר מתקיים, כאמור, מדי שבוע בשבוע, שוק רוכלים - למכירת מוצרי מזון, מן הצומח ומן החי, וכן מוצרים אחרים - על שטח שיועד לצורך זה על-ידי המועצה. לפי חוק העזר שלה בדבר מכירה בשווקים, משנת 1943, רשאית המועצה לגבות מהמציגים פירות וירקות למכירה בשוק, אגרת שווקים בשיעור של 3% ממחיר הסחורה המוצעת למכירה לגבי יתר הסחורות נקבעה בשעתו אגרה בשיעור של 100 פרוטות לכל מ² משטח דוכן מכירה. המועצה לא פעלה, משך תקופה ממושכת, לתיקון חוק העזר ולהעמדת שיעור האגרה על בסיס ריאלי.

- 17 - המועצה נוהגת, מדי שנה בשנה, לפרסם מיכרז פומבי לגביית אגרת השווקים, והזוכה הוא המציע את הסכום הגבוה ביותר. תמורת הסכום המשולם על-ידיו למועצה, גובה הזוכה במיכרז, לקופתו הוא, את כספי אגרת השווקים. באפריל 1982 חתמו המועצה ותושב מקומי, שזכה במיכרז, על חוזה לגביית אגרת השווקים, תמורת סכום של 57,000 שקל, ששולמו - מראש - לקופת המועצה. בהתאם לחוזה התחייב הזוכה במיכרז לגבות את האגרה מהרוכלים ומבעלי הדוכנים בשוק, לפי השיעורים שנקבעו בחוק העזר. המועצה לא קיימה פיקוח כלשהו על גובה האגרות שניגבו.

חינוך

- 18 בשנת הלימודים התשמ"ג (1982/83) למדו בשני בתי-הספר היסודיים של המועצה 1,141 תלמידים, ב-33 כיתות א' עד ח'. באותה שנה ביקרו 167 ילדים בגיל לימוד חובה בחמש כיתות גני-ילדים. ההוצאה על אחזקת בתי-הספר היסודיים הסתכמה בשנת הכספים 1981 בכ-1.3 מיליון שקל, מזה כ-174,000 שקל על פירעון מילדות.

בית-ספר תיכון

- 19 המועצה מקיימת בית-ספר תיכון, בו למדו בשנת הלימודים התשמ"ב (1981/82), ב-23 כיתות ט' עד יב', 779 תלמידים - כמחציתם מבני הכפרים שבסביבה. בשנת הלימודים התשמ"ג (1982/83) ירד מיספר התלמידים ל-732, וזאת עקב פתיחת בית-ספר תיכון משותף לתלמידי הכפרים הסמוכים ג'ודיידה ואל-מכר. בנוסף ללימודים עיוניים למדו באותה שנה 90 תלמידים בשלוש כיתות מיקצועיות במגמת חשמל, ו-50 תלמידות - בשתי כיתות להכשרת מטפלות.

- 20 - משרד החינוך והתרבות קבע, מדי שנה בשנה, את רמת השירות בבית-הספר התיכון, ולפיה העביר למועצה, מדי חודש בחודשו, את השתתפותו באחזקת בית-הספר. לפי כללים שקבע המשרד, הרי אם נוצר עודף הכנסה על ההוצאה הטיפעולית, יש לייצר אותו לשיפור הציוד

כפר יאסיף

ורמת השירותים בבית-הספר, תוך התייעצות עם המשרד. העברות משרד החינוך והתרבות לאחזקת בית-הספר התיכון הסתכמו בשנות הכספים 1980 ו-1981 בכ-12.9 מיליון שקל, ואילו הוצאות המועצה הסתכמו באותה תקופה בכ-12 מיליון שקל. הבדיקה העלתה, שהמועצה לא הגישה למשרד תוכנית לניצול העודפים (כ-900,000 שקל), כדרוש. המימצאים בנושא זה הועברו על-ידי משרד מבקר המדינה לידיעת משרד החינוך והתרבות.

- 21 - לכיסוי פעילויות שונות בבית-הספר התיכון גובה המועצה מהורי התלמידים, באמצעות בית-הספר, דמי השתתפות בהוצאות. בשנת הלימודים התשמ"ג הוטלו דמי השתתפות כלהלן: בסכום של 150 שקל לגבי תלמיד תושב הכפר ובסכום של 300 שקל לגבי תלמיד שמחוץ למקום. בבדיקת סידרי הפיקוח של המועצה על ניהול ענייני הגבייה של בית-הספר התיכון הועלו הליקויים הבאים:

22 (א) המועצה לא הקפידה על כך, שכל הורי התלמידים ישלמו במועד את דמי ההשתתפות. בשנת הלימודים התשמ"ב (1981/82) לא שילמו הורי 384 תלמידים את דמי ההשתתפות, והמועצה לא נקטה צעדים כלשהם להבטחת הגבייה. מצב דומה היה קיים גם בשנת הלימודים התשמ"ג (1982/83), אשר בה, עד למועד סיום הביקורת, בדצמבר 1982, לא שילמו הורי 361 תלמידים סכום כלשהו על-חשבון דמי-ההשתתפות.

23 (ב) בבית-הספר לא נוהל רישום מרוכז, שישקף את מצב הגבייה מהורי התלמידים. מזכירות בית-הספר לא העבירה את כספי הגבייה לקופת המועצה המקומית במועדים קבועים; כך למשל, סכומי הגבייה בתקופה 8.9.1982 עד 30.11.1982, בסכום כולל של 14,730 שקל, הועברו לקופת המועצה רק בינואר 1983.

24 (ג) פינקסי הקבלות הוזמנו מבית הדפוס על-ידי בית-הספר, במישרין, שלא באמצעות המועצה, ואוחסנו בבית-הספר; כל זאת בניגוד להוראות צו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), התשכ"א-1961. בשנת 1980 הזמין בית-הספר 100 פינקסים, המכילים 50 קבלות כל אחד, בלא לדרוש מבית הדפוס התחייבות בכתב להשמדת כל טופס מקולקל או מיותר שנשאר ברשותו, כנדרש בצו. ספירת מלאי הפינקסים, שנערכה על-ידי משרד מבקר המדינה בדצמבר 1982, העלתה חסר של ארבעה פינקסים, מהם שניים שטרם השתמשו בהם (בעניין זה ראה גם להלן, קטע 97).

משרד מבקר המדינה דרש מהמועצה להנהיג סידרי בקרה נאותים בגביית הכספים בבית-הספר, ולברר הסיבות לחסר בפינקסי הקבלות. בבדיקת מעקב, במארס 1983, הועלה כי המועצה ניגשה לתיקון הליקויים.

25

סידרי בטיחות

- לפי תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי-ספר), התשל"ב-1972, על הבעלים או המחזיק של בית-הספר לפעול להצבת ציוד כיבוי בבית-הספר ולהחזיקו במצב תקין, לפי הוראות רשות הכבאות. איגוד ערים איזור הגליל המערבי (שירותי כבאות), שבו מאוגדת המועצה, דרש עוד בשנת 1977 להתקין בבית-הספר התיכון ציוד נוסף, ולבצע פעולות אחרות להבטחת סידרי הבטיחות במקום. המועצה לא מילאה אחר דרישות אלה. בדיון-וחשבון שהומצא למועצה בנובמבר 1982, בעיקבות בדיקה שנערכה באותו חודש בבית-הספר התיכון, ציין קצין הבטיחות של האיגוד, כי המועצה עדיין לא מילאה אחר הדרישות שהופנו אליה בתחום התקנת ציוד הכיבוי הדרוש. משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על חומרת המצב השורר בתחום זה, העלול לסכן את שלום התלמידים והמורים, ודרש ממנה להתקין לאלתר את ציוד הכיבוי הדרוש בבית-הספר.

26

השכלה למבוגרים

המועצה מקיימת שלוש כיתות לימוד למבוגרים: שתי כיתות הכנה לבחינות בגרות, וכיתה אחת - להנחלת הלשון לנשים; הלימודים בכיתות אלה מתקיימים בשעות הערב. בשתי כיתות ההכנה לבחינות בגרות למדו בשנת הלימודים התשמ"ב (1981/82) - 35 תלמידים, ובשנת הלימודים התשמ"ג (1982/83) - 38 תלמידים. מרבית התלמידים בכיתות להכנה לבחינות בגרות הינם תושבי כפרים סמוכים לכפר יאסיף. בשנות הלימודים התשמ"ב והתשמ"ג העסיקה המועצה בכיתות אלה 11 מורים, מהם אחד ששימש גם כתפקיד רכז. על-פי הסכם עם משרד החינוך והתרבות משתתף המשרד בכיסוי כ-50% ממשכורות המורים והרכז.

27

- 28 - כתנאי ההסכם האמור נקבע, כי לא תיפתח כיתת לימודים אלא אם יהיו בה לפחות 15 תלמידים רשומים ולומדים בפועל. המועצה פתחה בשנת הלימודים התשמ"ב (1981/82) כיתה להנחלת הלשון לנשים, בה היו רשומות בתחילת שנת הלימודים 13 נשים, אך עד סוף השנה התמידו בלימודים רק ארבע נשים. בשנת הלימודים התשמ"ג (1982/83) פתחה המועצה את הכיתה למרות שנרשמו ללימודים רק חמש נשים.
- 29 - משרד החינוך והתרבות קבע - בהתחשב במספר הכיתות ושעות הלימודים בהן - כי בגין עבודת הריכוז זכאי הרכז לגמול כספי, על בסיס שלוש שעות ניהול שבועיות. חרף קביעה זו שילמה המועצה לרכז, בשנות הלימודים התשמ"ב והתשמ"ג, תוספת על בסיס תשע שעות ניהול שבועיות, דהיינו - פי שלושה מהמיכסה שקבע המשרד.
- 30 לכיסוי חלקה בהוצאות על חינוך מבוגרים גובה המועצה דמי השתתפות מתלמידי כיתות ההכנה לבחינות בגרות. בשנת הלימודים התשמ"ב הועמדו דמי ההשתתפות על סכום של 500 שקל בגין כל מיקצוע, ובשנת הלימודים התשמ"ג - 200 שקל דמי הרשמה ועוד 1,200 שקל בגין כל מיקצוע.
- 31 - המועצה לא קבעה נהלים לגביית דמי ההשתתפות מהתלמידים. בפועל ניגבו דמי ההשתתפות על-ידי הרכז, לצורך העברתם לקופת המועצה. הרכז לא נהג למסור קבלות למשלמים ואף לא ניהל רישום לגבי מצב הגבייה מהתלמידים; רישום כזה גם לא נוהל בגיזברות המועצה. משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על הצורך בקביעת נהלים לגביית דמי ההשתתפות, שיהיו תואמים את כללי המינהל הכספי התקין. עוד נדרשה המועצה לערוך בדיקה יסודית של סידרי גביית דמי ההשתתפות על-ידי הרכז והפקדתם בקופת המועצה.

32

המועצה מפעילה בית-נוער ומקיימת בו חוגים שונים - כגון ספורט, מלאכה, ריקודי-עם, ציור ונגינה. הפעילות בבית-הנוער מתקיימת שישה ימים בשבוע, ומנוהלת על-ידי רכז וסגן-רכז, כל אחד בחצי משרה. בשנת הלימודים התשמ"ב העסיקה המועצה בבית הנוער 15 מדריכי חוגים, על בסיס שכר-שעה. השתתפות משרד החינוך והתרבות בהוצאת המועצה על הפעלת בית הנוער הסתכמה באותה שנה ב-89,400 שקל, מתוך סכום כולל של 225,400 שקל, שיועד למטרה זו על-ידי המועצה. לקראת שנת הלימודים התשמ"ג הודיע משרד החינוך והתרבות למועצה, כי חלקו בהוצאתה על חינוך משלים יסתכם באותה שנה ב-250,000 שקל, מתוך הוצאה מתוכננת של 625,000 שקל.

33

- תשלומי משרד החינוך והתרבות על-חשבון השתתפותו מבוססים על דו"חות תלת-חודשיים של המועצה, בדבר הוצאותיה על חינוך משלים, אותם אמורה המועצה להעביר למשרד בפירקי זמן קבועים. נמצא, כי המועצה ערכה את הדיווחים באיחור רב, דבר שגרם לעיכוב בהעברת כספי ההשתתפות של המשרד. בשנת הלימודים התש"ס (1979/80) לא העבירה המועצה למשרד, במועדים הקבועים, דו"חות תלת-חודשיים כאמור; רק במארס 1980, לקראת סגירת החשבונות לשנת הכספים 1979, העבירה דו"ח מסכם על הוצאותיה באותה שנה. בשנות הלימודים התשמ"א והתשמ"ב (1980/81 ו-1981/82) הועברו הדו"חות באיחור של חודשיים עד חמישה חודשים.

34

- לניהול תקין של בית הנוער דרוש, כי עוד לפני פתיחת שנת הלימודים תוכן תוכנית שנתית לחוגים ולפעילויות השונות שיתקיימו בו. המועצה לא דרשה מרכז בית הנוער לערוך תוכנית פעולה לשנת הלימודים התשמ"ב, שתיכלול את החוגים שיתקיימו, מיספר שעות ההדרכה ואומדן ההוצאה הכרוכה בביצועה. ואכן, הוצאת המועצה על משכורות חרגה באותה השנה ב-100,000 שקל מהתקציב שאושר למטרה זו, והסתכמה בכ-481,000 שקל. עם פתיחת שנת הלימודים התשמ"ג, בספטמבר 1982, החלה הפעילות בבית הנוער מבלי שהוכנה תוכנית שנתית וללא תיאום מוקדם עם המועצה באשר להיקף הפעילות ולעלותה.

35 - הורי המשתתפים בחוגים נדרשו לשלם למועצה דמי השתתפות, שסכומם נקבע על-פי החוג בו מדובר. המועצה לא ניהלה רישום לגבי דמי ההשתתפות - הסכומים שהוטלו על הורי המשתתפים, הסכומים שניגבו מהם ויתרת חובם. בהיעדר מעקב אחר הגבייה, ומאחר שלא ננקטו אמצעי אכיפה נגד החייבים, שילם רק חלק מבין המשתתפים בחוגים את דמי ההשתתפות שהגיעו למועצה. הכנסת המועצה ממקור זה הסתכמה בשנת 1981 בכ-7,800 שקל, לעומת 25,000 שקל שנקבעו בתקציב המאושר.

אספקת מים

36 המועצה קונה מים מ"מקורות", חברת מים בע"מ, ומספקת אותם לתושבים. אורך רשת חלוקת המים של המועצה הגיע בראשית 1983, לפי נתוניה, לכ-21 ק"מ. במאסר 1982 סיפקה המועצה מים ל-1,100 צרכנים - לצריכה ביתית ולמישקי-עזר. בשנת הכספים 1981 רכשה המועצה 374,000 מ³ מים.

37 הטבלה הבאה מראה, לפי נתוני המועצה, את ההכנסה ואת ההוצאה על ניהול מיפעל המים, בהשוואה לתקציב המאושר, בשנות הכספים 1979 עד 1981 (בשקלים):

שנת הכספים	ה כ נ ס ה		ה ו צ א ה		עודף (+) או גירעון (-)	
	אומדן	בפועל	תקציב	בפועל	בתקציב	בפועל
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1979	213,500	111,800	153,800	167,300	59,700 (+)	55,500 (-)
1980	453,000	279,200	369,100	506,700	83,900 (+)	227,500 (-)
1981	1,270,000	976,700	1,237,200	1,251,700	32,800 (+)	275,000 (-)

38 - מהנתונים שבטבלה עולה, שלניהול מיפעל המים אושרו תקציבים עם עודפי הכנסה, שהסתכמו בתקופה הניסקרת ב-176,400 שקל; ואולם, בפועל נוצר מדי שנה בשנה גירעון תיפעולי, שהסתכם - לפי חשבונות המועצה בתקופה הניסקרת - ב-558,000 שקל. הגירעון התיפעולי במיפעל המים נבע, בעיקר, מפחת ניכר במים ומפגיגורים מצטברים בגביית אגרת המים (ראה גם להלן, קטע 41). למעשה היה הגירעון התיפעולי גדול עוד יותר, מכיוון שהמועצה לא זקפה את מלוא ההוצאות שהיו לה בניהול מיפעל המים לפרק זה שבתקציב; כך למשל, בשנת הכספים 1981 לא נזקפו לחובת מיפעל המים הוצאה של 150,000 שקל על תשלום שכר לגובה וסכום של 152,000 שקל - חוב בגין רכישת מים מחברת "מקורות".

39 - שיעור הפחת במים בתקופה הניסקרת היה גבוה - כ-25% בממוצע. המועצה לא נהגה לערוך מעקב תקופתי אחר כמות המים שסיפקה לצרכנים לפי מדידה, ולהשוות את הצריכה הדו-חודשית עם כמות המים שרכשה מחברת "מקורות". כתוצאה מהפחת הגבוהה נגרמו למועצה, מדי שנה בשנה, הפסדים כספיים בסכומים גדולים; על בסיס המחירים שהמועצה שילמה לחברה בשנת הכספים 1981 נאמד ההפסד - באותה השנה - ב-195,000 שקל.

40 - ביולי 1980 רכשה המועצה מחברת "מקורות" זכויות לאספקת 50,000 מ³ מים נוספים בשנה, בהוצאה של 55,565 שקל, וזכויותיה הסתכמו במועד זה ב-247,000 מ³ בשנה. גם לאחר רכישת הזכויות הנוספות עלתה צריכת המים בפועל על הכמויות שבגינן רכשה המועצה זכויות, ובשנות הכספים 1980 ו-1981 הסתכמה החריגה ב-240,000 מ³. בגין הצריכה החורגת חוייבה המועצה לשלם לחברה תשלום נוסף, שהסתכם בתקופה הניסקרת בכ-318,000 שקל. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שרכישת זכויות מים בכמות מספקת הייתה עשויה לחסוך לה תשלומים בסכומים ניכרים, ובכך להקטין את הגירעון התיפעולי של מיפעל המים.

הטבלה הבאה מראה, לפי נתוני המועצה, את החיובים באגרת אספקת המים, את הגבייה בפועל ואת יתרות הפיגורים, בשנות הכספים 1979 עד 1981 (באלפי שקלים ובאחוזים):

שנת הכספים	חיובים			גבייה		יתרת חובה
	בראשית השנה	חיוב שנתי*	סה"כ חובה	הסכום	מהחיוב השנתי	מסה"כ כאחוז
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
					%	%
1979	84	139	223	98	71	44
1980	125	418	543	225	54	41
1981	318	1,132	1,450	698	62	48

*בניכוי זיכויים ותיקונים.

- בחוק-עזר של המועצה בדבר אספקת מים נקבע, כי צרכן חייב לשלם את אגרת המים תוך 14 יום ממועד הדרישה; המועצה רשאית לנקוט צעדים נגד המפגרים בתשלום, לרבות ניתוק אספקת המים. מהטבלה דלעיל עולה, כי שיעור הגבייה בשנת 1981 אומנם עלה לעומת השנה שקדמה לה, אולם עדיין היה נמוך (פחות ממחצית מהסכום שעמד לגבייה). בסוף מארס 1982 הסתכמה יתרת החובה בכ-752,000 שקל, ובסוף נובמבר 1982 גדלה יתרת החובה והגיעה לכ-1.3 מיליון שקל. המועצה הסתפקה במישלוח התראות לצרכנים שפיגרו בתשלומים, אך לא נקטה אמצעי גבייה נוספים - בהתחשב בגודל החוב ובמשך הפיגור. המועצה אף לא הטילה, החל באפריל 1980, תשלומי פיגורים על יתרות החוב, כפי שהייתה מוסמכת לפי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980. בספטמבר 1982, בעיקבות הערת הביקורת, הטילה המועצה - לראשונה - תשלומי פיגורים, שחשבו לגבי אגרות המים שלא ניפרעו במועדן לגבי התקופה שלמן אפריל 1981, ושהסתכמו בכ-220,000 שקל (ראה גם להלן, קטע 103). כמו כן החלה המועצה להוציא צווי עיקול על חשבוניות בנקים של צרכנים שלא פרעו חובותיהם.

- 43 - בהיעדר אמצעים נזילים בקופתה לא פרעה המועצה את חשבונות חברת "מקורות" בגין רכישת מים, דבר שהביא לחיובה בריבית פיגורים. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מחובתה לפעול בצורה נימרצת יותר להגברת הגבייה מצרכניה, דבר העשוי לאפשר לה לעמוד בהתחייבויותיה הכספיות ולצמצם את הגירעון הטיפעולי של מיפעל המים.
- 44 - בתקנות המים (תעריפי מים ברשויות מקומיות), התש"ס-1980, נקבעו תעריפים מדורגים לצריכה ביתית, בהתאם להיקף הצריכה החודשית, כלהלן: מחיר נמוך בגין 8 מ³ ראשוניים; מחיר גבוה יותר בגין 8³ נוספים, ומחיר עוד יותר גבוה בגין צריכה שמעל ל-16 מ³ לחודש. עוד נקבע בתקנות, כי משפחה המונה יותר מארבע נפשות, הגרות בדירה, והצריכה החודשית שלה עולה על 8 מ³, תהיה זכאית להנחה - בדרך של הגדלת מיכסת המים במחיר הנמוך (שלושה מ³ לחודש בגין כל נפש נוספת). מתן ההנחה מותנה בהגשת בקשה לכך על-ידי הצרכן לרשות המקומית. המועצה לא דרשה מאותם צרכנים - שהיו זכאים לכך - להגיש לה בקשות, וחישבה את אגרת המים למרכיב הצרכנים שבתחומה לפי התעריף הנמוך, למרות שלא היה לה תיעוד בכתב על מיספר הנפשות המתגוררות בדירות צרכנים אלה. בשנת 1981 חישבה המועצה לפי התעריף הנמוך כ-60% מכמות המים שסיפקה לצרכנים.

בדיקת איכות המים

- 45 - בתקנות בריאות העם (איכותם התברואית של מי שתייה), התשל"ד-1974 נקבע, כי יש לערוך בדיקות מיקרוביאליות של מי-שתייה במערכת אספקת המים, בתדירות הנקבעת בהתאם לגודל האוכלוסייה; בהתאם לכך, מי-השתייה בכפר יאסיף היו צריכים להיבדק במירווחי זמן מירביים של חודש ימים, על-ידי נטילת שש דגימות לפחות מנקודות שונות במערכת המים. המועצה לא נהגה לערוך את הבדיקות בתדירות הדרושה: בכל אחת מהשנים 1979 ו-1980 ערכה חמש בדיקות מים, ובשנת 1981 - ארבע בדיקות מים בלבד. עוד נמצא, שבבדיקות נלקחו דגימות מים משתי

נקודות ברשת בלבד, במקום - כדרוש - משש נקודות. משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על הצורך בנקיטת צעדים נמרצים להבטחת טיב מי- השתייה שהיא מספקת לתושבים, כדי למנוע סכנה לבריאות הציבור.

אגרות פיתוח

בעל נכס, הרוצה בחיבור רשת מים פרטית למיפעל המים, חייב לשלם למועצה אגרת חיבור ואגרת הנחת צינורות (להלן: אגרות פיתוח), בשיעורים שנקבעו בחוק העזר של המועצה בדבר אספקת מים. אגרות אלה מחושבות לפי שטח המיגרש ושטח המיבנה, ומיועדות לכסות את השקעות המועצה במערכת אספקת המים, הן אלה שהיו לה בעבר והן הוצאות מתוכננות לעתיד - לרבות רכישת זכויות מים נוספות, הרחבת רשת המים והחלפת צינורות שנתבלו.

46

- הכנסות המועצה מאגרות פיתוח הסתכמו, לפי נתוני המועצה לשנות הכספים 1979 עד 1981, בכ-245,000 שקל. הביקורת העלתה, כי למרות העלייה המואצת במחירים עידכנה המועצה את שיעורי האגרות שנקבעו בחוק העזר שלה רק לעיתים רחוקות; ההכנסה ממקור זה, במונחים ריאליים, הלכה וקטנה, והייתה רחוקה מלהדביק את סכומי ההשקעה שהיו דרושים לפיתוח מערכת אספקת המים לתושבים:

47

(א) באפריל 1974 החליטה המועצה להעלות ב-50% את אגרות הפיתוח, שהיו בתוקף במשך למעלה מ-6 שנים. משרד הפנים לא אישר את הצעת המועצה לתיקון חוק העזר שלה, ודרש ממנה שינויים הרבה יותר משמעותיים בשיעורי האגרות, כדי להעמיד אותן על בסיס ריאלי. רק ביולי 1978 פורסם תיקון לחוק העזר, שלפיו - בגין דירה ממוצעת, בשטח של 100 מ², הוטלה אגרת פיתוח בסכום כולל של 180 שקל. העידכון לא התבסס על תחשיב מפורט של השקעות המועצה בפיתוח רשת המים בתחומה, וההכנסה מחיבור יחידת דיור אף לא כיסתה את ההשקעה הדרושה לרכישת זכויות מים.

48

(ב) מנהל מיפעל המים של המועצה הכין, באפריל 1982, תחשיב מפורט של ההשקעות הדרושות לחיבור יחידת דיור לרשת המים. תחשיב זה הצביע על כך, שההוצאה על חיבור יחידת דיור ממוצעת מסתכמת בכ-10,500 שקל. ואולם, בתיקון חוק העזר, שפורסם בדצמבר 1982, נקבעו אגרות הפיתוח בשיעור של 7,750 שקל בלבד ליחידת דיור ממוצעת. המועצה אומנם פירסמה חודש לפני כן - בנובמבר 1982 -

49

כפר יאסיף

חוק-עזר לכפר יאסיף (הצמדה למדד), התשמ"ג-1982, שמטרתו לשמור על הערך הריאלי של אגרות שונות שהטילה המועצה, ושהוחל גם על אגרות פיתוח רשת המים; ואולם, מכיוון שהשיעור הבסיסי של אגרות פיתוח אלה לא הדביק את עלות ההשקעה בפיתוח רשת המים, היה באפשרות הצמדתן למדד רק כדי למנוע את העמקת הפער בין עלות השירות לבין הסכומים הניגבים לכיסוי, אך לא היה בכך כדי להביא להעמדתן על בסיס ריאלי.

50 - באוגוסט 1981 הכינה המועצה, באמצעות מהנדס מים, תוכנית-אב לאספקת מים, שכללה תוכניות מפורטות להחלפת רוב הצינורות הראשיים. בשלב ראשון הציע המהנדס החלפת 6,100 מטר צינורות ישנים, שנתכלו, בהוצאה שנאמדה בכ-4.1 מיליון שקל (במחירי ספטמבר 1981). במשך שנים רבות לא הפרישה המועצה כספים לקרן בלאי, לצורכי מימון חידוש צנרת המים והמיתקנים; רק בשנת 1980 הצטרפה המועצה ל"קרן הבלאי המרכזית להחלפת צנרת ברשויות המקומיות", המתנהלת על-ידי אוצר השלטון המקומי בע"מ, ולסוף מארס 1982 עמד לזכותה בקרן סכום של 20,000 שקל בלבד. בשל היעדר אמצעים כספיים מספיקים ממקורות עצמיים, לא ניגשה המועצה, עד למועד סיום פעולות הביקורת, לביצוע החלפת הצנרת.

51 משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי גביית אגרות פיתוח בשיעור נמוך, במשך תקופה ממושכת, מנע ממנה צבירת כספים ממקורות עצמיים למימון חידוש השקעותיה במיפעל המים. גם שיעורי אגרות הפיתוח שנכנסו לתוקף בדצמבר 1982 הינם נמוכים, ומגיעים לכ-50% בלבד מאלה שנקבעו בתחשיב הארצי, שהוכן על-ידי המינהל למשק המים ברשויות המקומיות*.

תיכנון ובנייה

52 שירותי תיכנון ובנייה, כולל רישוי הבנייה והפיקוח עליה, ניתנים לתחום המועצה על-ידי הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה - הגליל המרכזי, שמושבה בעכו (להלן: הוועדה המקומית). בפברואר 1982 דנה הוועדה המחוזית לתיכנון ולבנייה - מחוז הצפון בהצעת

*בעניין זה, ראה גם דו"ח שנתי 32 של מבקר המדינה, עמ' 907.

כפר יאסיף

תוכנית המיתאר לתחום המועצה, והחליטה על הפקדתה לאחר ביצוע מיספר תיקונים על-ידי המתכנן. לפי הצעה זו הוגדלו - במידה ניכרת - אחוזי הבנייה בתחום המועצה, והותרה בנייה לגובה של עד ארבע קומות במיבני מגורים. בשנים 1981 ו-1982 הגישו תושבי הכפר לוועדה המקומית כ-160 בקשות להיתרי בנייה. מרבית הבקשות התייחסו למיבני מגורים בשטח של 100 מ² ויותר לכל יחידת דיור.

סלילת כבישים

- 53 בשנות הכספים 1980 ו-1981 הוציאה המועצה סכום של 1.2 מיליון שקל על סלילת שמונה קיטעי כבישים ועל הרחבת כבישים קיימים וכיסויים בשיבת אספלט - בשטח כולל של כ-6,000 מ². המועצה ביצעה את העבודות בכוחות עצמה, ולשם כך רכשה את החומרים ושכרה את הכלים הכבדים שהיו דרושים לביצוען.
- 54 - חוק התיכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 (להלן: החוק) מחייב קבלת היתר בנייה לכל עבודה הקשורה בקרקע, ובין השאר להתוויית דרך ולסלילתה. הביקורת העלתה, כי המועצה לא פעלה להכנת תוכניות לגבי כל הכבישים שהיה בדעתה לסלול, וחלקם ניסללו ללא קבלת היתר בנייה מאת הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה:
- 55 (א) בשנת 1979 הכינה המועצה, באמצעות מהנדס שהעסיקה, תוכניות לסלילת שלושה קיטעי כבישים, ובסוף 1980 הגישה לוועדה המקומית בקשה לקבלת היתר לסלילתם. לגבי חמישה קיטעי כבישים נוספים שסללה, לא הכינה המועצה תוכניות, ואף לא ביקשה, וממילא לא קיבלה, היתר לכך מאת הוועדה המקומית, כדרוש.
- 56 (ב) במיסגרת סלילת אחד הקטעים הקימה המועצה, במקביל לכביש, קיר באורך של 200 מטר, המשמש גדר לחצר של בית-ספר שבבעלותה. הגדר הוקמה בלא שהמועצה תבקש היתר בנייה לכך. הבנייה בוצעה, בחלקה, על תוואי של כביש, שתוכנן בהצעת תוכנית המיתאר של הכפר (ראה לעיל, קטע 52), ובחריגה שרוחבה 1½ מטר עד 2 מטר מגבול החלקה שעליה הוקם בית-הספר.

57 - המועצה לא הכינה (באמצעות המהנדס שהעסיקה) אומדן ההוצאות הכרוכות בביצוע עבודות הסלילה, שיהיה מבוסס על חישוב כמויות החומרים שיידרשו לביצוע העבודה בכל אחד מהכבישים המתוכננים; הכנת אומדן מוקדם נחוצה, בין היתר, לצורכי תכנון רכישת החומרים הדרושים לביצוע העבודה. המועצה לא ביקשה, וממילא לא קיבלה, אישור משר הפנים לתקציב בילתי רגיל לגבי עבודות סלילת הכבישים, ולא פעלה להשגת מקורות למימון ההוצאה. בשנות הכספים 1980 ו-1981 הסתכמו הוצאות הסלילה בכ-1.2 מיליון שקל, ומומנו - בחלקן - מכספים שנועדו לתיקון כבישים ולאחזקתם. בהיעדר מקורות למימון מלוא ההוצאה נוצר גירעון, שהסתכם בסוף מארס 1982 בכ-740,000 שקל.

58 - בחוק-עזר של המועצה בדבר סלילת רחובות נקבע, כי על בעלי נכסים, הגובלים כביש שנסלל או הורחב, לשאת בהוצאות הסלילה או ההרחבה - בשיעור של 75%; דמי-ההשתתפות יחולקו בין בעלי הנכסים באופן יחסי לאורך חזיתות הנכסים הגובלים. רק בנובמבר 1981 שלחה המועצה לבעלי הנכסים, הגובלים עם קיטעי הכבישים שנסללו או הורחבו, מפורט לעיל, דרישות לתשלום דמי-ההשתתפות, בסכום כולל של 502,500 שקל. במועצה לא נמצא תיעוד ונתונים מפורטים לגבי הוצאות סלילת כל קטע כביש שנסלל ולגבי אופן חישוב דמי-ההשתתפות.

59 - בהתחשב בהוצאות הסלילה, שהסתכמו, כאמור, ב-1.2 מיליון שקל, הייתה המועצה אמורה להטיל על בעלי הנכסים דמי-ההשתתפות בסכום כולל של כ-900,000 שקל. בפועל הסתכמה הכנסת המועצה מדמי ההשתתפות, בסוף מארס 1982, ב-67,000 שקל בלבד. הביקורת העלתה, שהמועצה החלה לנהל חשבונות אישיים לבעלי הנכסים רק באוגוסט 1982, אולם גם אז היא לא נקטה את הצעדים הדרושים לגביית הסכומים שהגיעו לה; בין היתר, לא הטילה תשלומי פיגורים (ריבית בשיעור של 120% בשנה) על בעלי הנכסים שלא הסדירו חובותיהם, ואף לא שיגרה להם התראות.

60 - הכבישים שנשללו על-ידי המועצה היו ברוחב של שישה עד שמונה מטרים (לרבות השוליים), רוחב שחייב במיקרים אחדים ניצול רצועות קרקע בבעלות פרטית, שהיוו חלק מחצרות הבתים שגבלו עם הכבישים האמורים. על-פי החוק מותר לוועדה מקומית להפקיע מקרקעין, שנועדו בתוכנית המיתאר לצורכי ציבור. הפקעה לצרכים אלה - לרבות דרכים - בשיעור של עד ארבע עשיריות משטח המיגרש, ניתן לבצע, ברוב המיקרים, ללא תשלום פיצויים. המועצה לא פנתה לוועדה המקומית כדי שזו תפקיע את המקרקעין, אלא פיצתה את בעלי הנכסים הנוגעים בדבר, בכך שוויתרה על גביית דמי השתתפות שהייתה רשאית לגבות מהם בגין הכבישים שסללה. בשנות הכספים 1981 ו-1982 ויתרה המועצה בדרך זו על גביית דמי השתתפות מ-15 בעלי נכסים, בסכום כולל של 90,000 שקל.

61 המועצה לא רשמה בפינקסיה את הפעולות הכספיות שהתחייבו מהעיסקאות האמורות: מן הצד האחד - דמי ההשתתפות עליהם ויתרה, ומן הצד האחר - סכום הפיצויים לבעלי הנכסים שהופקעו. הביקורת העירה למועצה, שאי-מתן ביטוי מלא לפעולות הכספיות האמורות הקטין למעשה את הבסיס לפיו חושבו דמי ההשתתפות, שכן לא נכלל בו הסכום המתייחס לפיצויים לבעלי הנכסים, שאף הוא בגדר הוצאה על סלילת כבישים; ממילא לא נלקחו סכומים אלה בחשבון בעת חישוב דמי-ההשתתפות.

62 - המועצה לא ביקשה הערכה של שמאי מקרקעין מוסמך לגבי שווי רצועות הקרקע שבהם השתמשה לצורכי הסלילה, ושיחררה את בעלי אותם שטחים מתשלום מלא דמי ההשתתפות שהגיעו מהם.

*

63 נוכח הליקויים הרבים שהועלו בטיפול המועצה בסלילת הכבישים ובגביית דמי ההשתתפות מבעלי הנכסים הגובלים עם הכבישים שנשללו, דרש משרד מבקר המדינה מהמועצה לערוך בדיקה חוזרת של חישוב הוצאות הסלילה, ולחייב את בעלי הנכסים במלוא הסכומים המגיעים מהם. עוד דרשה הביקורת מהמועצה לנקוט צעדים נמרצים לגביית דמי ההשתתפות, לרבות הטלת תשלומי פיגורים על המפגרים בפירעון חובותיהם.

- 64 בבעלות המועצה, לפי נתונה, 10 חלקות קרקע, בשטח כולל של כ-115 דונם. על שש מחלקות אלה נמצאים מיבני חינוך, משרדי המועצה, מרכז מיסחרי (הכולל 11 חנויות להשכרה) וכן מיגרש כדורגל. שתי חלקות, בשטח כולל של 61 דונם, מוכרות לעיבוד חקלאי.
- 65 - בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעים), התשכ"ז-1967 נקבע, כי על המועצה לנהל פינקס מיוחד לרישום זכויותיה במקרקעין, באופן שפורט בתקנות, וכמו-כן להסמין אחד מעובדיה להיות רשם נכסים, שמתפקידו לנהל את פינקס המקרקעין. המועצה לא ניהלה פינקס מקרקעין ולא מינתה רשם נכסים, כדרוש על-פי התקנות; בידי המועצה אף לא היה מידע מרוכז על זכויותיה במקרקעין.
- 66 - בחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 נקבע, כי עיסקאות במקרקעין טעונות רישום במירשם המקרקעין, המתנהל בלשכות רישום המקרקעין, שבמשרד המשפטים. מתוך התייעוד שבמועצה עולה, כי המקרקעין שבבעלותה - למעט שלוש חלקות קרקע - לא היו רשומות על-שמה בלישכת רישום המקרקעין. נמצא, כי המועצה ערכה מיספר עיסקאות במקרקעין (רכישה או חליפין), בלא לנקוט צעדים לרישום העיסקאות בלישכת רישום המקרקעין תוך זמן סביר, כדרוש להבטחת זכויותיה:
- 67 (א) בשנת 1970 חתמה המועצה על חוזה עם אחד היישובים החקלאיים בסביבה, לפיו היא העבירה לו חלקה בשטח של 75 דונם, שבבעלותה, תמורת חלקה אחרת בשטח של 61 דונם. הצדדים התחייבו לבצע את רישום העיסקה בלישכת רישום המקרקעין תוך שנתיים ממועד חתימת חוזה החליפין. עד למועד סיום פעולות הביקורת - במארס 1983 - לא נקטה המועצה צעדים לרישום העיסקה.
- 68 (ב) בשנת 1971 חתמו המועצה ותושב מקומי על חוזה חליפין, שלפיו רכשה המועצה מהתושב חלקה בשטח של 2.6 דונם, שהייתה דרושה לה להקמת מיבנה לבית-ספר, ובתמורה העבירה לו חלקה בשטח זהה, שבבעלותה. בשנת 1976 הקימה המועצה על החלקה שרכשה את המיבנה שתיכננה, אולם עד למועד סיום הביקורת היא לא פעלה לרישום העיסקה בלישכת רישום המקרקעין.

- 69 (ג) במארס 1980 חתמה המועצה על חוזה, לפיורכשה מחושב מקומי, תמורת 61,600 שקל, 5/8 של חלקה, שהיו בבעלותו. שיטחה הכולל של החלקה הינו דונם אחד. המועצה פנתה למינהל מקרקעי ישראל - הבעלים של יתרת החלקה - לצורך רכישתה, כדי לאפשר לה להקים על החלקה מיבנה למועדון קהילתי. בראשית 1983 החלה המועצה בהכשרת המיגרש לצורכי בנייה; זאת, בטרם הגיעה להסדר בכתב עם מינהל מקרקעי ישראל לגבי 3/8 הנותרות של החלקה. המועצה גם לא פעלה לרישום זכויותיה ב-5/8 החלקה בלישכת רישום המקרקעין.
- 70 - המועצה לא קיימה - די הצורך - פיקוח פיסי על המקרקעין שלה, כדי למנוע הסגות גבול ולאתר מיקרים כאלה סמוך, ככל האפשר, למועד ביצוען. הועלו מיקרים מיספר, שבהם נתפסו - שלא כדין - מקרקעין שבבעלות המועצה, בלא שהיא תנקוט אמצעים משפטיים לפינוי מסיגי הגבול:
- 71 (א) בשנת 1959 החכירה המועצה לתושב מקומי חלקה בשטח של דונם, לצורכי הפעלת תעשיית סיד. במרוצת השנים הקים החוכר על המיגרש שלושה צריפים, בלא שקיבל לכך אישור מוקדם מהמועצה; אחד הצריפים שימש למגורי החוכר - שימוש שנגד את המטרה שלשמה הוחכר לו השטח. המועצה לא ערכה עם החוכר חוזה, כדרוש להבטחת זכויותיה בקרקע. למן 1973 הפסיק החוכר לשלם למועצה דמי חכירה, אולם לא ננקטו נגדו צעדים כלשהם.
- 72 (ב) למועצה זכות על חלקת קרקע בשטח הבנוי של הכפר, המיועדת לבנייה ולהרחבת הכביש הגובל עם החלקה. בשנת 1973 הקים אחד השכנים גדר בטון על החלקה, וצירף על-ידי כך לניכסו שטח של כ-150 מ² מרכוש המועצה.
- 73 (ג) מיספר בעלי נכסים, הגובלים עם חלקה אחרת בשטח של 35 דונם, השייכת למועצה ומיועדת לבנייה, הקימו בסמוך אליה מיבני מגורים, תוך הסגת גבולה של המועצה, כמפורט להלן: שני בעלי נכסים סמוכים לא שמרו על מירווחים מגבולות החלקה של המועצה; הבעלים של נכס גובל אחר הקים על החלקה את גדר האבן של מיבנה שהקים בסמוך; בעל נכס סמוך אחר תפס רצועת קרקע משטח החלקה האמורה של המועצה, באורך של כ-20 מטר וברוחב של 1.5 מטר, והתקין במקום שני בורות שופכין.

74 - בבעלות המועצה 11 חנויות - המושכרות לצורכי מלאכה ומיסחר, וכמו-כן שתי חלקות קרקע - המוחכרות לעיבוד חקלאי. הכנסת המועצה ממקור זה הסתכמה בשנת הכספים 1981, לפי נתוניה, ב-64,710 שקל, מזה כ-6,000 שקל בלבד בגין דמי שכירות מהשכרת החנויות. הסיבה להכנסה הנמוכה כל כך מדמי השכירות של החנויות נעוצה, בעיקר, בכך, שבמהלך השכרתן לא פעלה המועצה להבטחת זכויותיה בחוזים בכתב, ומחזיקי החנויות הפכו במרוצת השנים לדיירים מוגנים לפי דיני הגנת הדייר.

75 - המועצה לא ניהלה חשבונות אישיים לשוכרים; בידיה גם לא היו רישומי-עזר אחרים, שישמשו לה לצורכי מעקב אחר גביית דמי-השכירות. בהיעדר מעקב לא שילמו חלק מהשוכרים את דמי השכירות, שהיו נמוכים בלאו הכי. בבדיקה שנערכה בסוף 1982 העלתה הביקורת שני מיקרים חריגים של אי-תשלום דמי שכירות: האחד - בו לא שולמו דמי שכירות למן 1978, והאחר - למן 1979. המועצה לא נקטה נגד שוכרים אלה אמצעים יעילים לגביית דמי השכירות.

*

משק הכספים

76

להלן נתונים על אומדני ההכנסה וההכנסה בפועל ועל תקציבי ההוצאה וההוצאה בפועל, בתקציבים הרגילים של המועצה בשנות הכספים 1980 ו-1981 (באלפי שקלים):

הכנסה

1 9 8 0			1 9 8 1			שנת הכספים
ב פ ו ע ל		הסכום בתקציב המאושר	ב פ ו ע ל		הסכום בתקציב המאושר	
האחוז מכלל	ההכנסה		האחוז מכלל	ההכנסה		
הסכום			הסכום			
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	מקור ההכנסה (1)
%			%			
3	212	214	5	767	1,002	ארנונה ואגרות
5	365	246	4	644	702	מיסים מועברים
12	807	550	13	2,059	2,168	מענק כללי
1	32	46	-	66	140	שירותים מקומיים
73	4,887	3,915	72	*11,872	12,980	שירותים ממלכתיים
5	319	560	6	1,063	1,485	מיפעלים
1	54	110	-	-	-	תקבולים לא רגילים
100	6,676	5,641	100	16,471	18,477	סה"כ הכנסה

*כולל סכום של 1,045,300 שקל, שהמועצה קיבלה ממשרד החינוך והתרבות אך לא השתקף בפינקסיה באותה השנה.

הוצאה

1 9 8 0			1 9 8 1			שנת הכספים יעדי ההוצאה
ב פ ו ע ל			ב פ ו ע ל			
האחוז מכלל ההוצאה	הסכום	המאושר	האחוז מכלל ההוצאה	הסכום	המאושר	
(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	
%			%			(1)
12	905	460	13	2,229	1,735	הנהלה כללית
6	440	440	6	1,007	1,061	שירותים מקומיים
75	5,640	4,283	74	12,509	14,245	שירותים ממלכתיים
7	509	454	7	1,256	1,429	מיפעלים
-	1	4	-	10	7	תשלומים לא רגילים
100	7,495	5,641	100	17,011	18,477	סה"כ הוצאה
-	819	-	-	540	-	גירעון שנתי

היקף התקציב הרגיל המאושר של המועצה בשנת הכספים 1981 היה גדול ב-227% מהתקציב המאושר לשנה שקדמה לה - דהיינו עלייה ריאלית של 56%. העברות משרדי הממשלה - בעיקר המענק הכללי של משרד הפנים והשתתפויות משרד החינוך והתכנות - הסתכמו בשנים האמורות בכ-85% מכלל ההכנסה הרגילה של המועצה. בשנת הכספים 1981 הייתה ההכנסה בפועל ממקורות עצמיים נמוכה בכ-700,000 שקל מהאומדן שנקבע לגבי מקורות אלה בתקציב (בעניין גביית המיסים ראה גם להלן, קטעים 101-107). בשנת 1981 נוצר בתקציב הרגיל גירעון של 540,000 שקל, והגירעון הניצבר של המועצה לסוף מארס 1982 הסתכם בכ-3 מיליון שקל.

78 להלן מאזני המועצה לימים 31.3.1981 ו-31.3.1982, כפי שנכללו בדו"חות הכספיים שלה (בשקלים):

31.3.1981	31.3.1982	הפסיב	31.3.1981	31.3.1982	האקטיב
882,488	890,140	בנקים - משיכות-יתר	24,771	112,444	מזומנים בקופה ובבנקים
983,437	4,615,189	זכאים שונים	53,344	1,454,210	חייבים
84,900	495,445	ניכויי מס הכנסה במקור	1,375	2,375	מיקדמות
205	205	פיקדונות	1,484,158	3,069,395	גירעון ניצבר בתקציב הרגיל
157,058	79,033	עודפים זמניים בתקציבים הבילתי רגילים	544,440	1,441,588	גירעונות זמניים בתקציבים הבילתי רגילים
2,108,088	6,080,012	סה"כ	2,108,088	6,080,012	סה"כ

ביאורים למאזן ליום 31.3.1982

79 חייבים - 1,454,210 שקל - כולל יתרה בסכום של 1,279,460 שקל לחובת קרן מבטחים, שנוצרה עקב טעויות בזקיפת תשלומים (ראה להלן, קטע 94).

80 - זכאים - 4,615,189 שקל - כולל 400,000 שקל - משכורות ושכר עבודה; כ-3.2 מיליון שקל - חובות למוסדות בגין ניכויים ממשכורות ומשכר עבודה; והיתרה - חובות לקבלנים, לספקי סחורות ושירותים וכן למוסדות ציבור. משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על הצורך להקפיד על קיום הוראות החוק בדבר העברה במועד של הניכויים במקור של מס הכנסה ותשלומים סוציאליים; כך גם לגבי הסכום במאזן המתייחס ל"ניכויי מס הכנסה במקור", המהווה ניכויים במקור מתשלומים לקבלנים ולספקים.

81 - החשבונות התקציביים של המועצה מנוהלים באמצעות החברה לאוטומציה במינהל השילטון המקומי בישראל בע"מ (להלן: החברה לאוטומציה); העברתם השוטפת של המיסמכים הכספיים לחברה לאוטומציה נעשתה על-ידי המועצה באיחור של שלושה עד חמישה חודשים. רישומן בפינקסי המועצה של הפעולות הקשורות בהתחשבות עם ספקים, משכורות וניכויים, וכן בירורים הקשורים לחשבונותיה בבנקים, נערכו באיחור רב, דבר שגרם לעיכוב נוסף בהשלמת הרישומים בחשבונות התקציביים ובהכנת הדו"חות הכספיים השנתיים. בדו"חות הכספיים התקופתיים שערכה המועצה לא השתקפו פעולות כספיות רבות, בעיקר העברות ממשרדי הממשלה, ומשום כך נמנעה מהמועצה האפשרות לעמוד, בכל עת, על מצב הכנסותיה והוצאותיה לאשורו.

82 - בהתאם לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשט"ו-1955 (להלן: התקנות), על המועצה לרשום בפינקס הקופה את הפעולות הכספיות, לפי סדר עשיתן, ולאזן את הרישומים מדי יום ביומו. הקופאי לא רשם בפינקס הקופה, מדי יום ביומו, את כל הפעולות הכספיות, ולא נהג לאמת את מצאי המזומנים עם היתרה הרשומה בפינקס. בבדיקות שנערכו על-ידי משרד מבקר המדינה, באפריל ובספטמבר 1982, נמצא חסר בקופה והועלו טעויות ברישום הפעולות, שהייתה להן השלכה ישירה על יתרות המזומנים שבקופה. בשל אי-עריכת התאמה בין מצאי המזומנים לבין היתרה הרשומה בפינקס הקופה, ועקב הפיגור בניהול מערכת הנהלת החשבונות, כאמור, לא גילתה המועצה את הטעויות בעוד מועד. משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על חומרת הליקויים שהועלו ועל היעדר סידרי בידוק נאותים.

83 - לפי דרישת הביקורת ערכה המועצה, באוקטובר 1982, התאמה בין הרישומים בקופה לשנת הכספים 1981 לבין המיסמכים המקוריים עליהם התבססו אותם רישומים. התאמה זו העלתה אי-דיוקים ברישום הפעולות בפינקס הקופה וכן אי-רישום הכנסות שנתקבלו: הכנסה בסכום של 31,000 שקל, שנתקבלה בקופה בינואר 1981, לא נרשמה כהכנסה בקופה

ולא הוצאה לגביה קבלה, והוצאה בסכום של 12,000 שקל נרשמה בינואר 1982 כהוצאה במזומנים, למרות ששולמה בשיק משוך על-חשבון המועצה בבנק. בהתאמת חשבונות הקופה שערכה המועצה לתקופה אפריל 1982 ואילך - אשר לא נסתיימה עד למועד סיום פעולות הביקורת, במאוס 1983 - הועלו מיקרים נוספים של השמטת הכנסות מהקופה, בסכום כולל כל כ-70,000 שקל. הליקויים ברישום פעולות אלה איפשרו ניצול שלא כדין של כספי המועצה על-ידי הקופאי. עם גילוי אי-ההתאמה והפעולות האמורות החזיר הקופאי את הכספים שנטל מהקופה. ראש המועצה לא דיווח על העניין למליאת המועצה ולא יזם תלונה למשטרה או נקיטת צעדים משמעתיים נגד הקופאי, אלא הסתפק בהעברתו לתפקיד אחר, בינואר 1983, ומינוי עובד אחר לתפקיד הקופאי. באפריל 1983 הביא משרד הפנים את הממצאים לידיעת המשטרה וביקש שתורה על חקירתם.

84 - המועצה לא קבעה את סכום המזומנים המירבי שיוחזק בקופתה לצורכי הוצאותיה השוטפות, ולא נתנה הנחיות בדבר הפקדת השיקים שנתקבלו לחשבונה בבנק ובדבר הטיפול בשיקים של חייבים, שהוחזרו בשל חוסר כיסוי בחשבונות המושכים. בדיקת הרישומים לתקופה אפריל עד ספטמבר 1982 העלתה, שבתקופה הניסקרת הוחזקו בקופה - במזומנים - סכומים גדולים, שהגיעו עד 40,000 שקל. שיקים שנתקבלו מחייבים, ושהסתכמו לעיתים בלמעלה מ-20,000 שקל, הופקדו בבנק כעבור שיבעה עד עשרה ימים מהתאריך הנקוב בהם. בינואר 1983 היו בקופה 45 שיקים, בסכום כולל של 41,500 שקל, שהוחזרו מהבנק בשל חוסר כיסוי בחשבונות המושכים - מרביתם עוד בשנים 1978 עד 1981. המועצה אומנם שלחה התראות למושכי שיקים אלה, אך לא נקטה צעדים נוספים לגבייתם. המועצה אף לא ביטלה את הזיכויים בחשבונותיהם האישיים של החייבים ולא הטילה עליהם תשלומי פיגורים בגין הסכומים שלא נפרעו.

- המועצה נהגה לקבל מהתושבים שטרות ושיקים מעותדים, במיסגרת הסדרי תשלום שערכה עימם לפירעון חובותיהם בגין מיסים, דמי השתתפות ואגרות; למוסרי השיקים והשטרות נתנה המועצה אישורים על קבלתם, וניהלה רישום לתנועתם בפינקס שטרות. בבדיקה שנערכה באוקטובר 1982 נמצא, כי היה פיגור רב ברישום הפעולות בפינקס השטרות; היתרה האחרונה שהייתה רשומה בפינקס הייתה לאפריל 1982, ולמן אותו חודש לא נמצא בפינקס רישום בדבר תנועת השיקים שנתקבלו ואלה שניפדו, וממילא לא נערך מאזן בוחן של פינקס השטרות בסוף כל חודש, כדרוש. בשיחזור יתרת השטרות והשיקים המעותדים לסוף אוקטובר 1982, ובספירת מצאי השטרות שבקופה, שערך משרד מבקר המדינה לאותו תאריך, נמצא חסר של שיקים, בסכום כולל של 4,402 שקל. עוד נמצא, כי המצאי כלל 27 שטרות, בסכום כולל של 9,000 שקל, שמועד פירעונם עבר והתמורה לא נגבתה מבעלי החוב.

היעדר רישום סדיר לגבי תנועת השטרות והשיקים המעותדים נוגד את הוראות התקנות, ואינו מאפשר פיקוח יעיל על ניהול הכספים בתחום זה. משרד מבקר המדינה דרש מהמועצה לבדוק את הסיבות לחסר השיקים האמור, וכמו-כן לעדכן את הרישום בפינקס השטרות ולזרז את הטיפול בגביית השטרות שזמן פירעונם עבר.

- למועצה חשבונות עו"ש בשלושה בנקים מיסחריים וכן באוצר השילטון המקומי בע"מ (להלן: בנק אש"מ). באמצעות החשבון בבנק אש"מ מקבלת המועצה את העכרות הכספים ממשרדי הממשלה ומבצעת תשלומים למוסדות ולספקים שונים. על-פי התקנות יש לערוך התאמת חשבונות עם הבנקים לפחות אחת לחודש. נמצא, כי התאמת החשבונות עם הבנקים נערכה באיחור רב; בירורי פעולות כספיות, שעריכתם נדרשה בעיקבות ההתאמות, השתהו זמן ממושך; להלן דוגמאות:

- 88 (א) התאמות החשבונות עם הבנקים המיסחריים נערכו באיחור של ארבעה עד שמונה חודשים; התאמת חשבונות אלה לתקופה ינואר-מארס 1982 נערכה רק ביולי אותה שנה, והועלו בה פעולות שחייבו בירור עם הבנקים; פעולות אלה לא הובהרו עד למועד סיום הביקורת, בינואר 1983. גיליונות הבנקים, שנתקבלו למן אפריל 1982, לא אומתו עם הרישומים בפנקסי המועצה.
- 89 (ב) אשר לפעולות באמצעות בנק אש"מ: המועצה לא נהגה לרשום בפנקסיה, באופן שוטף, את הודעות הזיכוי שנתקבלו ממשרדי הממשלה, שלפיהן הועברו לה כספים באמצעות בנק אש"מ, ואת הודעות החיוב לגבי תשלום כספים מחשבונה - בעיקר לגבי פירעון מילות לבנקים. בהתאמה שערכה המועצה לחשבונה בבנק אש"מ, לתקופה אפריל 1980 עד מארס 1981, הועלו 50 הודעות זיכוי (בסכום כולל של כ-2 מיליון שקל) ו-16 הודעות חיוב (בסכום כולל של 231,000 שקל), שלא היו רשומות בפנקסיה; פעולות אלה נרשמו בפנקסיה רק בספטמבר 1981. רישומן בפנקסי המועצה של מרבית פעולותיה בבנק זה בשנת הכספים 1981 (3.5 מיליון שקל בהכנסות ו-1.5 מיליון שקל בהוצאות) הושלם רק באוקטובר 1982.
- 90 (ג) המועצה ניהלה שני חשבונות בסניפים מקומיים של בנקים מיסחריים, שנועדו לגביית תשלומי חובה מהתושבים. המועצה לא נתנה הוראה להעברת הכספים שניגבו, במועדים קבועים, לחשבונות העו"ש שלה באותם הבנקים. העברת כספי הגבייה נעשתה בתקופות שהגיעו עד לחודש ימים לאחר מועדי הגבייה, ובחשבונות הגבייה נצטברו כספים בהיקף של עד 18,000 שקל. הכספים שניצברו בחשבונות הגבייה לא נשאו ריבית כלשהי, בעוד שבחשבונות עו"ש של המועצה היו באותם מועדים משיכות-יתר, שבגינן היא חוייבה בריבית.
- 91 בבדיקת מעקב, שנערכה במארס 1983, הועלה כי הושלמו התאמות הבנקים ונערכו הבירורים הדרושים להשלמת הרישומים.
- 92 - בדיקה מסורגת של חשבונות החייבים והזכאים העלתה, כי במיקרים מספר לא נהגה המועצה לזקוף באורח שוטף את החשבונות שנתקבלו מספקים - לחובת חשבונותיה התקציביים ולזכות חשבון החו"ז של הספק; במיקרים אחרים נזקפו פעולות כספיות לחשבונות הלא נכונים. המועצה גם לא נהגה לערוך התאמה בין הרישומים בפנקסיה לבין תמציות-חשבון שנתקבלו מספקים, ולא גילתה בעוד מועד אי-התאמות ברישומים בפנקסיה. להלן דוגמאות, מבין אלה שהעלתה הביקורת:

- 93 (א) החשבוניות שנתקבלו מחברת "מקורות" מדי חודש בחודשו, בגין אספקת מים למועצה, לא נזקפו באופן סדיר לחשבון החו"ז של החברה בפינקסי המועצה. התשלומים על-חשבון החוב נזקפו, בחלקם, ישירות לחובת החשבוניות התקציביים של המועצה, ובחלקם - לחובת חשבון חו"ז של החברה.
- 94 (ב) חשבון החו"ז של קרן מבטחים הראה, לפי הרישומים בפינקסי המועצה ליום 31.3.1982, יתרה לחובת הקרן, בסכום של 1,279,460 שקל, אף שלמעשה באותו מועד המועצה הייתה חייבת לקרן סכום של 166,000 שקל. בדיקת החשבון העלתה, כי חמישה תשלומים למוסד לביטוח לאומי בשנת הכספים 1981, בסכום כולל של 1,157,000 שקל, נזקפו - בטעות - לחובת חשבון קרן מבטחים. מאידך גיסא, חשבון החו"ז של המוסד לביטוח לאומי הראה יתרה לזכותו, בסכום של 1,394,500 שקל, סכום שלמעשה המועצה לא הייתה חייבת למוסד.
- 95 (ג) בספטמבר 1981 זיכתה המועצה את חשבון החו"ז של ספק, בסכום של 6,682 שקל, בגין שירותים שסיפק לה, כנגד חיוב החשבוניות התקציביים. בעת פירעון החוב - בדצמבר 1981 - חוייבו, בשנית, החשבוניות התקציביים של המועצה, במקום שיחוייב חשבון החו"ז של הספק. כתוצאה מכך הראה חשבון החו"ז של הספק, לסוף מארס 1982, יתרה לזכותו, אף שהחוב סולק חודשים מיספר קודם לכן.
- 96 משרד מבקר המדינה הצביע על חומרת הליקויים שהועלו בניהול חשבוניות החייבים והזכאים; המצב המתואר מנע מהמועצה קבלת נתונים בדוקים ומעודכנים של החובות המגיעים לזכאים שונים. נוכח העובדה שבחשבוניות חו"ז רבים אחרים היו יתרות ללא תנועה במשך תקופה ממושכת, נדרשה המועצה לערוך בדיקה מקיפה של כל החשבוניות, ולוודא את נכונות היתרות הרשומות בפינקסיה.
- 97 - המועצה לא הקפידה על מילוי הוראות צו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), התשכ"א-1961; המועצה לא ניהלה רישום לגבי כל פינקסי הקבלות שהזמינה ולא ערכה ספירות מצאי שלהם, לפחות פעמיים בשנה, כדרוש. המועצה לא ניפקה פינקסי קבלות לבית-הספר התיכון ולבית הנוער, שבהם ניגבו כספים בעד שירותים שהיא סיפקה. מוסדות אלה התקשרו - במישרין - עם בית דפוס, והזמינו פינקסי קבלות ללא ידיעת המועצה; בהיעדר מעקב מטעם המועצה אחר השימוש בפינקסים אלה, לא ניתן היה לפקח באופן יעיל על הגבייה

במוסדותיה. באוקטובר 1981 הזמינה המועצה בבית דפוס 200 פינקסי קבלות, תמורת 9,200 שקל; לאחר קבלת הפינקסים התברר למועצה, כי הקבלות שהזמינה אינם מתאימים לצרכיה. המועצה לא השמידה את הפינקסים האמורים ולא פעלה לאחסנם בארון נעול; חלקם היו מונחים במקום פתוח, כשלקהל יש גישה חופשית אליהם, בניגוד להוראות הצו.

מיסים וגבייתם

98 בשנת הכספים 1981 הטילה המועצה ארנונה כללית על מחזיקי נכסים בתחומה, בשיעור של שישה שקלים לכל מ² מהשטח של מיבנה מגורים ותישעה שקלים לכל מ² של מיבנה המשמש לעסקים. ההכנסה ממקור זה היוותה כ-4% בלבד מכלל ההכנסה הרגילה של המועצה באותה השנה. באפריל 1982 העבירה המועצה את ניהול החשבונות האישיים של משלמי המיסים לחברה לאוטומציה. עד לאותו מועד הם נוהלו בשיטה ידנית.

99 - רשימת הנכסים שבתחומה משמשת בידי המועצה כבסיס לחיוב המחזיקים בהם בארנונה כללית. נמצא, שהרשימה לא כללה פרטים בדבר מועדי שינויים שונים לגבי הנכסים, כגון מועד השלמת בנייה ומועד שינוי בעלים או מחזיקים. בשנות הכספים 1978 עד 1980 לא הוכנסו ברשימה שינויים כלשהם. בהיעדר פרטים מעודכנים בדבר מועדי השלמת הקמתם של מיבנים, לא ניתן היה לוודא אם אכן כל המחזיקים בנכסים שבנייתם הושלמה, חוייבו - במועד - בארנונה כללית. משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה על הצורך לערוך מדידות מדויקות של הנכסים שבתחומה ולציין ברישומים שבתיקיה פרטים מלאים בנוגע אליהם, כדי להבטיח הטלת ארנונה כללית כחוק על כל המחזיקים.

100 - על-פי חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976, על המועצה למנות אחד מעובדיה להיות מנהל ארנונה, שמתפקידו לברר השגות של חייבים בארנונה כללית, מסיבות שפורטו בחוק. עוד קובע החוק, כי על המועצה למנות ועדת ערר, בהרכב של

כפר יאסיף

שלושה חברים, מבין בעלי הזכות להיבחר כחברי המועצה, שתהיה מוסמכת לדון בעררים על קביעת מנהל הארנונה. המועצה לא הטילה על אחד מעובדיה לשמש מנהל ארנונה ואף לא בחרה בוועדת ערר, כדרוש בחוק. מיכתבי השגה של תושבים בדבר גובה החיובים בארנונה הועברו, שלא כדין, לטיפול ראש המועצה או סגנו.

גבייה ופיגורים

הטבלה הבאה מראה, לפי נתוני המועצה, את החיובים השנתיים בגין ארנונה כללית ומס עסקים, את הגבייה בפועל בהשוואה לאומדני ההכנסה שנקבעו בתקציב, וכן את יתרות הפיגורים - בשנות הכספים 1979 עד 1981 (בשקלים ובאחוזים):

101

שנת הכספים	חיוב שנתי	סה"כ חיובים (כולל פיגורים)	ג ב י ל ה			יתרת פיגורים בסוף השנה
			הסכום	מחויב מהחיוב השנתי	כאחוז מכלל הסכום שעמד לגבייה	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
				%	%	
1979	138,850	192,400	104,400	75	54	88,000
1980	349,000	*421,000	167,900	48	40	253,100
1981	1,672,000	*1,682,500	761,900	46	45	920,600

*לאחר הפחתת הנחות ושיחורורים - בסכום של 16,000 שקל בשנת הכספים 1980 ובסכום של 242,600 שקל בשנת הכספים 1981 (ראה גם להלן, קטע 109).

102

- המועצה לא נקטה צעדים נימרצים לגביית החובות מהתושבים, ויתרות הפיגורים עלו בשנים הניסקרות במידה ניכרת, והגיעו בסוף מארס 1982 ל-920,600 שקל. לפי נתוני המועצה עלו במהלך שנת הכספים 1982 יתרות החובה של חבי-מיסים, ובסוף נובמבר 1982 הן הסתכמו בכ-2 מיליון שקל.

- 103 - באפריל 1980 נכנס לתוקפו חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980, לפיו הוסמכה רשות מקומית להטיל תוספת פיגורים (להלן: ריבית פיגורים) על כל תשלום חובה, המגיע לה על-פי דין, שלא שולם תוך חודשיים מהמועד שנקבע לשילומו. החל בפברואר 1981 נקבעה ריבית הפיגורים בשיעור של 120% לשנה. הבדיקה העלתה, כי בשנות הכספים 1980 ו-1981 לא הטילה המועצה, באופן שוטף, ריבית פיגורים על תשלומי החובה המגיעים לה - ארנובות, מס עסקים, אגרות מים ותשלומי חובה אחרים:
- 104 (א) בשנת הכספים 1980 לא הטילה המועצה ריבית פיגורים - הן על יתרות החובה בראשית אפריל 1980, שהגיעו לה בגין שנים קודמות, והן על התשלומים השוטפים שהוטלו במשך אותה השנה. לפי חישוב שנערך על-ידי הביקורת מסתכמים תשלומי הריבית, שהיה על המועצה להטיל, בכ-400,000 שקל.
- 105 (ב) בראשית ספטמבר 1981 פירסמה המועצה - בניגוד להוראות החוק - הודעות לתושבים, לפיהן היא לא תטיל ריבית פיגורים על אלה שידעו חובותיהם משנים קודמות עד סוף אותו חודש.
- 106 (ג) למן אוקטובר 1981 החלה המועצה בהטלת תוספת ריבית, אולם זאת רק לגבי אותם תושבים שביקשו להסדיר חובותיהם. לגבי שאר החייבים לא נהגה המועצה לערוך חישוב של תוספת הריבית, וממילא לא שלחה להם באותה שנה הודעות חיוב בגין תוספת זו.
- 107 בעיקבות הערות חוזרות של הביקורת ערכה המועצה, בספטמבר 1982, חישוב של תוספת הריבית לגבי יתרות החובה המתייחסות לשנת הכספים 1981, כפי שהיו באותו מועד, וחייבה - בסכום כולל של 939,000 שקל - את חשבוניות התושבים שפיגרו בפירעון חובותיהם. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי הטלת תוספת ריבית בתקופות קבועות במשך השנה, ומישלוח הודעות חיוב בהתאם, עשויים להמריץ את התושבים לפירוע חובותיהם במועד.

הנחות ושיחרורים

- 108 בהתאם לחוק רשאית מועצה מקומית להפחית ארנובה או לוותר עליה, בהתחשב במצבו הכלכלי של החייב או בגלל סיבה אחרת, שתאושר על-ידי שר הפנים. בחוזר משרד הפנים לרשויות המקומיות, במארס 1979, נקבעו

כפר יאסיף

הנחיות בדבר בדיקת פרטי המצב הכלכלי של מבקש פטור או הנחה מתשלום הארנונה, לפי ההכנסה למשפחה או לנפש, בהסתמך על חוות-דעת של הלישכה לרווחה חברתית שברשות המקומית. עוד נתבקשו הרשויות המקומיות לדרוש ממבקשי פטור או הנחה מארנונה, שימציאו להן תיעוד לביסוס בקשותיהם - כגון אישורים בדבר היזקקות להטבה סוציאלית מן המוסד לביטוח לאומי ותלושי משכורת.

109

- בשנת הכספים 1981 נתנה המועצה הנחה או פטור מלא מתשלום הארנונה ל-273 תושבים - כ-20% מכלל החייבים; ההיקף הכספי הכולל של סכומי ההנחות והפטורים הסתכם, לפי נתוני המועצה, ב-231,000 שקל - 23% מכלל החיוב בארנונה באותה השנה (למעט ריבית פיגורים). בדיקת הבקשות שהוגשו למועצה העלתה, כי במרבית המיקרים לא נדרשו מבקשי ההנחות להמציא מיסמכים לאימות מצבם הכלכלי, ואף לא תלושי משכורת ממקומות העבודה. המועצה אף לא פנתה ללישכה לרווחה חברתית לשם קבלת מידע מהימן על מצבם הכלכלי של הפונים. בהיעדר מיסמכים נאותים לא ניתן היה לעמוד על השיקולים שהדריכו את המועצה בהחלטותיה למתן הנחות ושיחרורים מתשלום המיסים. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מן הצורך לשמור על נהלים תקינים במתן הנחות, כדי לאמת את מידת זכאותם של מבקשי ההנחות.

* *

*

110

המועצה המקומית כפר יאסיף נימנית עם הוותיקות שברשויות המקומיות בארץ; מצבם הכלכלי של מרבית תושביה - טוב. בשנים האחרונות גדל במקום, באורח משמעותי, היקף הבנייה למגורים, שעיקרה בנייה חד-קומתית מרווחת.

111

המימצאים שהועלו בבדיקת פעולות המועצה מצביעים על כך, שבתקופה הניסקרת בדין-וחשבון זה עדיין לא הצליחה המועצה להנהיג

דפוסים אירגוניים ומינהליים מניחים את הדעת:

- (א) המועצה לא קיימה פיקוח תכרואי נאות על בתי-המיסחר והעסקים שבתחומה; השחיטה בוצעה בחוצות הכפר בתנאים סניטריים ירודים ביותר וללא פיקוח וטרינרי.
- (ב) הפעילויות בבית הנוער לא תוכננו כראוי, והמועצה לא הנהיגה סידרי בקרה נאותים בנוגע להטלתם ולגבייתם של אגרות שירותים במסדות החינוך שלה.
- (ג) בניהול מיפעל המים הצטברו גירעונות תיפעוליים בסכומים גדולים, שנבעו מפחת גבוה במים ומפיגורים מצטברים בגביית האגרה מהצרכנים. אגרות הפיתוח שהוטלו בגין חיבור נכסים חדשים לרשת המים לא עודכנו משך תקופה ממושכת; גם לאחר העלאת שיעורי האגרות, בדצמבר 1982, הם הגיעו למחצית בלבד מהסכום שנקבע בתחשיב הארצי.
- (ד) המועצה לא עשתה די הצורך לשמירת המקרקעין שבבעלותה, ובמיוחד לא נקטה צעדים נגד מסיגי גבול, שתפסו - שלא כדין - חזקה ברכושה; היא לא קיימה מעקב נאות אחר גביית דמי השכירות שהגיעו לה בגין נכסים שהשכירה.
- (ה) הביקורת על מערכת הכספים הצביעה על ליקויים רבים בניהול הקופה וחשבונות הבנקים, ועל פיגורים ברישום הפעולות בחשבונות התקציביים ובפינקסי העזר של המועצה. בהיעדר סידרי בידוק נאותים בכל הנוגע לרישום הכנסות המועצה, התאפשרה נטילת כספים שלא כדין מקופתה, והנושא הועבר לחקירת המשטרה.

כפר יאסיף

(ו) ההכנסה מתשלומי חובה בגין ארנונות ואגרות פיגרה אחר החיובים, ולחובתם של התושבים הצטברו סכומים ניכרים; המועצה לא הטילה במועד תשלומי פיגורים על חובות אלה, ונגרמו לה בשל כך הפסדים כספיים בסכומים גדולים, שהשפיעו לרעה על מצבה הכספי.

112 הליקויים הרבים, שחלקם חמורים, מחייבים את המועצה לנקוט לאלתר צעדים נימרצים לתיקונם. עוד דרוש שמשד הפנים יתן דעתו להדרכת המועצה, שחרף היותה מהוותיקות, טרם הצליחה לסגל לעצמה דפוסי ניהול תקינים. על משד הפנים גם להגביר את הפיקוח על פעולות המועצה, כדי להביא לשיפור סידרי המינהל הכללי והכספי.

מבקר המדינה

ירושלים, כ"ד בתמוז התשמ"ג
5 ביולי 1983

