

פרק חמישי

הרשויות המקומיות

ביקורת המדינה ברשויות המקומיות

בסוף שנת 1983 היו במדינה 209 רשויות מקומיות — 37 עיריות, 126 מועצות מקומיות ו־46 מועצות אזוריות.

בשנת הכספים 1983 נערכו פעולות ביקורת ב־65 רשויות מקומיות, כלהלן: ביקורת כוללת, שהקיפה חלק ניכר מפעולותיה של הרשות המקומית, נערכה ב־22 רשויות מקומיות — 11 עיריות, 8 מועצות מקומיות ו־3 מועצות אזוריות. בדיקות קופה ומינהל כספים נערכו ב־43 רשויות מקומיות אחרות. עוד נערכה ביקורת בשני איגודי ערים לכבאות, בשתי ועדות מקומיות לתיכנון ולבנייה, בחברה אחת שרשות מקומית משתתפת בהנהלתה ובארבע מועצות דתיות.

בשנת הכספים 1983 ניתנו דו"חות על הביקורת ברשויות מקומיות ובגופים מקומיים אחרים, כדלקמן:

עיריות: ירושלים; אשקלון; נהריה; רמלה; תל־אביב—יפו.

מועצות מקומיות: אור עקיבא; טירת הכרמל; כפר יאסיף; מבשרת ציון.

גופים אחרים: הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "הגליל המזרחי"; המועצה הדתית חדרה; המועצה הדתית נהריה; המועצה הדתית שדרות.

בתקופה הניסקרת ערך משרד מבקר המדינה בדיקות מיוחדות ברשויות המקומיות, בנושאים שלהלן:

(א) מתן שירותים וביצוע עבודות ברשויות המקומיות באמצעות קבלנים, בתחומים הבאים: פינוי אשפה (ראה להלן, עמ' 929); ביצוע עבודות ניקיון בבתי־ספר (ראה להלן, עמ' 933); הסעת תלמידים למסדות חינוך (ראה להלן, עמ' 935).

(ב) פעולות הרשויות המקומיות להדברת יתושים (ראה להלן, עמ' 941). (ג) השקעת כספים פנויים על־ידי רשויות מקומיות (ראה להלן, עמ' 912). (ד) הכנת דו"חות כספיים של רשויות מקומיות. בדיקת מעקב נערכה בנושא שמירת איכות הסביבה ברשויות המקומיות (ראה להלן, עמ' 920). משרד מבקר המדינה ערך סקר ברשויות מקומיות, וכן בגופים אחרים שרשויות מקומיות משתתפות בהנהלתם או במימנם, בדבר העמלות שהם משלמים לבנקים בעבור תשלום משכורות עובדיהם באמצעותם (ראה להלן, עמ' 927).

השקעת כספים פנויים על ידי הרשויות המקומיות

1. תקציב הרשויות המקומיות, בדומה לתקציבם של גופים ציבוריים רבים, מורכב משני חלקים עיקריים: התקציב השנתי הרגיל ותקציב הפיתוח, המכונה אצל הרשויות המקומיות "תקציב בלתי רגיל" (להלן – תב"ר). בעוד שבחוק התקציב כלול תקציב הפיתוח כחלק אינטגרלי ממנו, כאשר על בסיס תכנית רבי-שנתית נקבעת מדי שנה בשנה המסגרת להוצאות הפיתוח, קיימת הפרדה במערכת התקצוב של הרשויות המקומיות בין התקציב הרגיל לבין התב"ר. הפרדה זו באה לידי ביטוי בתהליך אישור התב"ר במהלך שנת הכספים ומשפיעה על תזרים המזומנים שבידי הרשויות המקומיות, כאשר כספי מלוות, שנתקבלו למימון תב"ר, שאושרו ולא נוצלו או נוצלו רק בחלקם, מהווים מקור להיווצרות עודפים ולהימצאותם של כספים פנויים בידי הרשויות המקומיות.

2. חלק הארי של ביצוע ההתחייבויות הכספיות השוטפות של הרשויות המקומיות במסגרת התקציב הרגיל צמוד למועדים קבועים מראש; זאת, בהתחשב בכך, שכמחצית מכלל ההוצאות במסגרת התקציב הרגיל מיועדות לתשלום משכורות ושכר עבודה, לרבות תשלומים נלווים לשכר, ולמעלה מ-20% מיועדים לפרעון מלוות, שמועדי תשלומם נקבע מראש בחוזים עם המוסדות המלווים. לפיכך מרווח התמרון של רשות מקומית בוויסות התשלומים בהתחשב בהיקף הוצאותיה השנתיות הרגילות הוא על פי רוב שולי. לרשויות המקומיות אין גם שליטה ובקרה על חלק גדול מן התקבולים: מדובר באותם תקבולים שמקורם בהעברת כספים מהמשרדים היעודיים – משרד החינוך והתרבות, משרד העבודה והרווחה ומשרד הבריאות – וכן כמענקים ממשרד הפנים. בהעברת הכספים ממקורות אלה יש תנודות, לעתים חריפות, כאשר לקראת המחצית השנייה של שנת הכספים, לאחר סיום בדיקתם של התקציבים הרגילים שהגישו הרשויות המקומיות ואישורם על ידי משרד הפנים, מוזרמים סכומים בקצב מואץ גם על חשבון התייקרויות. לעומת זאת, בהכנסות ממקורות עצמיים – למעט הכנסות מהיטל השבחה ואגרות פיתוח חד-פעמיות – יש תנודות צפויות מראש, המשפיעות על מחזוריות התקבולים של הרשויות המקומיות: גבייה מוגברת של הארנונה בראשית שנת הכספים מהמשלמים את מסיהם מראש; תשלום אגרת מים דריחודשית לאחר משלוח החשבונות לצרכנים; גביית אגרת שירותים בבתי הספר לקראת פתיחת שנת הלימודים.

מהאמור לעיל עולה, כי במסגרת ביצוע התקציב הרגיל, עשוי להיווצר מדי פעם בפעם מצב, שבו יש בידי הרשות המקומית עודף כספים זמני לזמן קצר שיש לדאוג להשקעתו כדי לשמור על ערכו.

3. פעולות הרשויות המקומיות במסגרת התב"ר תופסות לעתים אחוז נכבד מכלל מחזור הכספים שלהן, כאשר המימון נובע ברוב המקרים ממלוות או ממענקים ממקורות ממשלתיים או ציבוריים. לעתים מקבלת הרשות כספים למימון פרויקט, לפני שהושלמו התכניות לביצועו או לפני שהגיע מועד התשלום לקבלנים. הכספים, המיועדים לפרויקטים אלה ושכאמור אינם דרושים מיידית לביצועם, מן הראוי שיושקעו באופן שיבטיח את שמירת ערכם. השמירה על הערך הריאלי של כספים אלה חשוב במיוחד בשים לב לכך, שבחלק גדול מהתב"ר המימון לביצועם גויס בתנאי הצמדה.

4. האינפלציה המואצת והמתמשכת בשנים האחרונות במשק וכן הוצאות המימון הגבוהות והאפשרות לקבל מחיר סביר להון, מחייבות את הרשויות המקומיות לכלכל את צעדיהן כוהירות ובתבונה כדי לשמור – ככל האפשר – על כספי הציבור. מחד גיסא הן חייבות לדאוג לפרעון התחייבויותיהן במועד כדי להימנע מתשלום קנסות או תוספת התייקרות מעבר למתחייב, ומאידך גיסא, אם הצטברו כספים פנויים שאינם דרושים לשימוש מידי, עליהן לדאוג להשקעתם בנכסים פיננסיים באורח שימנע את שחיקתם.

5. עלי-י פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות*, מותר להשקיע כספים שבקופת הרשויות המקומיות בדרך שתחליט עליה המועצה בהתחשב בהוראות הכלליות של שר הפנים ובאישורו. במאוס 1976 הוציא משרד הפנים לרשויות המקומיות הנחיות כלליות, שלפיהן כספים הנובעים מעודפים בתקציב הרגיל, מעודפים זמניים בתקציבים הבלתי-רגילים, מכספי היטל השבחה, מתרומות ומהשתתפות בעלי נכסים בהוצאות על עבודה מסוימת והן טרם הוצאו, יושקעו באחת משתי הצורות הבאות:

* פקודת העיריות (נוסח חדש); צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950; צו המועצות המקומיות (ב), התשי"ג-1953.

(א) כספים המתוכננים להוצאה בתקופה של עד חצי שנה יופקדו בפקדון לזמן קצוב (פו"ק) לאחר בחינה של תנאי הפקדון הטובים ביותר, אשר תיערך בשלושה בנקים לפחות;

(ב) כספים בלתי מיועדים או כספים המתוכננים להוצאה בתקופה שלאחר חצי-שנה, תרכוש בהם הרשות המקומית אגרות חוב ממשלתיות או אגרות חוב אחרות המאושרות לרכישה על ידי קופות גמל.

6. במסגרת פעולות ביקורת על הרשויות המקומיות, שנערכו בעבר, העלה מבקר המדינה ליקויים בתחום השקעת כספים פנויים, ואלה נכללו בדו"חות הביקורת עליהן*. הממצאים העיקריים התייחסו להשקעת כספים באפיקים, שאינם מתיישבים עם הנחיות משרד הפנים; לרכישת תעודות פקדון סחירות, בעוד שלרשות היו התחייבויות כספיות שלא נפרעו; ולהצגת שוויים של ניירות הערך במאזנים השנתיים.

במחצית השנייה של שנת 1983 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה בנושא האמור ב-12 רשויות מקומיות: עיריית חדרה, עפולה, עכו, קרית ביאליק וקרית שמונה, והמועצות המקומיות בענה, טורעאן, כפרי-אסיף, כרמיאל, מעלות-תרשיחא, נשר ורמת ישי. לפי דרישת משרד מבקר המדינה, נתקבלו נתונים מ-25 רשויות מקומיות נוספות. להשלמת הבדיקה נערכו בירורים במשרד הפנים.

ביצוע הנחיות משרד הפנים

1. כדי לאפשר לראש רשות מקומית ולגזברה לפעול כחוק בתחום השקעת כספי הרשות, כאשר נוצרים עודפים שאין לרשות המקומית שימוש מיידי בהם, מן הצורך שמועצת הרשות תקבל החלטה עקרונית, המסמיכה אותם להשקיע מכספי הרשות בהתאם להנחיות הכלליות שנקבעו על ידי שר הפנים (ראה לעיל). רשות מקומית, תרואה צורך להשקיע כספים בדרך שונה מהנקבע בהנחיות, עליה להחליט על כך ולקבל אישור מיוחד ממשרד הפנים בהתאם לחוק.

— בדיקה שהתייחסה לתהליך קבלת ההחלטות על השקעת כספים פנויים על ידי הרשויות המקומיות, העלתה:

(א) 10 מבין הרשויות המקומיות שבהן נערכה הבדיקה השקיעו כספים כאפיקי השקעה שונים, בלא שפעלו לקבלת החלטה עקרונית במועצה על הוצאת כספים מקופת הרשות למטרה זו. ברוב המקרים היה הטיפול בהשקעת כספים נתון בידי גזבר הרשות המקומית בלבד; הדוראת בדבר ביצוע השקעות ניתנו, על פי רוב, בהודעות טלפוניות לסניף הבנק שבו נהלה הרשות המקומית את ההשקעות, ללא אסמכתא בכתב על כך, ובלא שראש הרשות המקומית יתן את הסכמתו מראש על פוג ההשקעה והיקף הסכום המושקע. האישור נתן בדרך כלל בדיוק, לאחר קבלת הודעת החיוב מהבנק והכנת המסמכים לצורך רישום בפנקסי הרשות.

(ב) המש רשויות מקומיות פתחו חשבונות מיוחדים להשקעת כספים, כסניפים של בנקים הנמצאים מחוץ לישראל, ואשר בהם לא נהלו החשבונות השוטפים שלהן. על פתיחת חשבונות אלה לא נתקבל אישור מוקדם ממועצת הרשות, כנדרש בחוק. כך למשל, עיריית עפולה נהלה חשבון השקעות בסניפי בנקים בבית שאן ובמגדל העמק, אם כי החשבונות עויש שלה מתנהלים בסניפים של ארבעה בנקים בעפולה; המועצה המקומית כרמיאל נהלה, בין היתר, חשבון השקעות בסניף תל-אביבי של אחד הבנקים המסחריים.

משרד מבקר המדינה העמיד את הרשויות המקומיות האמורות על כך, שהנהלים האמורים אינם עולים בקנה אחד עם הוראות החוק והם נוגדים את עקרונות סדרי הבירוק והבקרה בכל הנוגע לנושא השקעת הכספים הפנויים, ודרש מהן להקפיד על קיום הוראות החוק בענין סדרי קבלת ההחלטה בנדון.

2. ההנחיות הכלליות של משרד הפנים ממאס 1976 קבעו, שכספים פנויים לזמן קצר יושקעו בפקדון לזמן קצוב; השקעה באפיק זה חייבה קביעת זמן מינימלי של 14 יום לפקדון, וזיכתה את הרשות המקומית ברבית קבועה מראש ללא תשלום עמלות. אשר לכספים פנויים לטווח ארוך

* ראה דו"חות שנתינו על עיריית קרית-גת, בנובמבר 1981; עיריית תל-אביב—יפו, באפריל 1983; עיריית ירושלים, ביוני 1983; עיריית אשקלון, ביולי 1983; ועיריית נהריה, באוגוסט 1983.

יותר, חצי שנה ולמעלה מזה, נקבע בהוראות שיש להשקיעם באג"ח ממשלתיות צמודות למדד בתוספת רבית.

למזן פירסום הכללים האמורים, ולאחר השינוי במדיניות הכלכלית של הממשלה (המהפך הכלכלי — באוקטובר 1977), התרחבו אפיקי ההשקעות ונוספו אפיקי השקעה חדשים, כגון: תעודות פקדון סחירות (תפ"ס), המאפשרות השקעת כספים אף למספר ימים ברבית קבועה מראש; פקדון לזמן קצוב, הצמוד למטבע חוץ (פת"מ); פקדון קצר מועד (פק"מ) וכן אגרות חוב ממשלתיות הצמודות למטבע חוץ (מסוג גלבוע). הרשויות המקומיות נהגו להשקיע כספים באפיקים אלה, אשר במהותם אינם נוגדים את העקרונות הבסיסיים הטמונים בכללים שקבע שר הפנים. עם התגברות האינפלציה, נוצר פער גדול והלך בין הרבית המשתלמת על פז"ק לבין התשואה הצפויה מהשקעות באגרות החוב הצמודות למדד. כך, שמן הבחינה המשקית, רצוי היה שסכף פנוי לתקופה שהיא אף למטה מחצי שנה, יושקע בנכסים צמודים.

המועצה המקומית נשר רכשה ב-10.7.1983 תעודות פקדון סחירות בסכום כולל של 3,020,000 שקל, מתוך כספים נזילים שנבעו — בעיקר ממכירת אגרות חוב ממשלתיות שהיו באחזקתה. בתקופה אוגוסט-נובמבר 1983 חידשה המועצה המקומית את השקעתה כולל הרבית שנתקבלה, ובמחצית נובמבר היא ממשה את ההשקעה וקבלה 4,072,000 שקל. כספי הרבית שנצטברו הניקה לשיעור של 35%; לעומת זאת השקעה אלטרנטיבית באג"ח נתנה באותה תקופה תשואה ערופה של למעלה מ-55%.

— הגאות שהסתמנה בשוק ניירות הערך והעלויות התלולות בשערי המניות, שהגיעו לשיאן בסוף 1982, הניעו אחדות מבין הרשויות המקומיות להשקיע כספים באפיקים אלטרנטיביים. בין השאר, הושקעו כספים פנויים שהיו ברשותן בשנים 1981 ו-1982, במניות — בעיקר מניות בנקאיות — וכן בקרנות נאמנות המתמחות במניות; זאת, בניגוד לכללים שנקבעו על ידי שר הפנים. כך למשל:

(א) במארכ 1983 היו לעיריית עפולה השקעות בשווי כולל של כ-30 מיליון שקל, מזה 5 מיליון שקל בקרנות נאמנות המתמחות במניות ו-8.2 מיליון שקל במניות ואופציות בנקאיות. הביקורת הפנתה תשומת לב העירייה להנחיות משרד הפנים, וביוני 1983 היא מכרה את האחזקתיה במניות ורכשה במקומן אג"ח ממשלתיות.

(ב) לעיריית קריית שמונה היו במארכ 1983 השקעות בנכסים נזילים בסכום כולל של כ-15 מיליון שקל, מזה כ-13 מיליון שקל מתוך כספים שקבלה העירייה שנים אחדות קודם לכן עבור "קרן לעידוד החינוך בקריה". כספי הקרן הושקעו בתעודות השתתפות בקרן נאמנות המתמחה במניות; עוד היו באחזקת העירייה באותו מועד מניות בנקאיות ואופציות בשווי כולל של 602,000 שקל.

נוכח האינפלציה הנוכחית בשנים האחרונות והשינויים הגדולים שחלו בתקופה הנסקרת בשוק ההון, מן הצורך היה לעדכן את הנחיות משרד הפנים לרשויות המקומיות בדבר דרך השקעת הכספים הפנויים ומניות אצלן; ההחלטה בנושא רגישה זה הושארה לשיקול דעתן של הרשויות המקומיות עצמן, שלא דאגו להקיש אישור מוקדם ממשרד הפנים כל אימת שהחליטו להשקיע כספים באפיקים אחרים.

רישום הפעולות בפנקסים

בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשט"ו-1955, פורטו סוגי הפנקסים שעל כל רשות מקומית לנהל, ונקבעה שיטת רישום הפעולות הכספיות בחשבונות התקציביים ובחשבונות המאזניים של הרשות. זה מספר שנים מטפלת החברה לאוטומציה במרכז השלטון המקומי בישראל בע"מ (להלן — החברה לאוטומציה) במיחשוב מערכת החשבונות של מרבית הרשויות המקומיות, והיא הנהיגה שיטה אחידה למיון הפעולות החשבונאיות ולרישומן בפנקסים.

— בתקנות האמורות לא נקבעו הנחיות מחייבות בדבר שיטת רישום ההשקעות בפנקסי הרשות, זקיפת ההכנסות לסעיף התקציבי המתאים שמקורן מרבית או מהפרשי שערים בעת מימוש השקעות וכן הצגת יתרת ההשקעות במאזן בסוף כל שנת כספים. בהעדר כללים מחייבים נמצא, כי הרשויות נהגו לרשום את הפעולות החשבונאיות הקשורות בהשקעת כספים ובמימושם בדרכים שונות; גם העמלות ששולמו בגין פעולות קניית ניירות ערך ומכירתם, וכן תשלום היטל שלום הגליל בשיעור של 2% החל ביולי 1982, לא נרשמו תמיד בצורה המתאימה:

(א) ארבע מבין הרשויות המקומיות שבהן נערכה הבדיקה נהלו את חשבון ההשקעות במסגרת פנקס הבנקים, ושלוש — בפנקס הפקדונות. ביתר הרשויות המקומיות, שהשקיעו כספים במספר בנקים, נרשמו חלק מהפעולות הקשורות בכך בפנקס הקרנות, וחלקן — בפנקס החייבים והזכאים, אשר במהותו לא נועד לרישום פעולות מסוג זה.

(ב) השקעת כספים באפיקי ההשקעה השונים במהותם מחייבת את הרשות לנהל חשבון נפרד לגבי כל אפיק, גם אם פעולות אלה נעשו במוסד בנקאי אחד; הדבר חשוב במיוחד, נוכח תנאי ההשקעה: השקעה בתעודות פקדון סחירות הינה בעלת נזילות גבוהה וניתנת לפדיון מיידי ביום מסירת ההודעה, ולכן אפיק זה נוצל להשקעת כספים פנויים אף לימים בודדים בלבד; רכישת אגרות חוב לעומת זאת, הינה השקעה צמודה לטווח ארוך יותר. נמצא, כי שלוש רשויות מקומיות השקיעו כספים באפיקים שונים, בשניים ובשלושה בנקים, אך רשמו את כל הפעולות הכספיות הקשורות בכך בחשבון אחד. בשניים מן הרשויות המקומיות (עיריית עפולה ומועצה מקומית רמת ישי) הייתה תנועה כספית רבה, והרישומים שנעלו לא אפשרו מעקב נאות אחר השימוש בכספים שהושקעו.

(ג) פעולות של קניית ניירות ערך ומכירתם כרוך בתשלום עמלות, והמכירה — גם בתשלום שלל היטל שלום הגליל, המסתכמים ביחד בכ-3% לפחות, הכל בהתאם להיקף הפעולה. במקרים אחרים נמצא, כי הרווחים שנתקבלו ממכירת ניירות ערך נזקפו במלואם לתקציב הפיתוח, ואילו העמלות והיטל שלום הגליל, ששולמו בגין ביצוע פעולות אלה בבנק, נרשמו בהוצאה בתקציב הרגיל, במקום לנכותם מהרווחים שנתקבלו. כך למשל, המועצה המקומית כרמיאל ביצעה בשנת הכספים 1982 פעולות קנייה ומכירה של ניירות ערך בהיקף נרחב, השלמה באותה שנה עמלות והיטל שלום הגליל בסכום כולל של כ-1.2 מיליון שקל; מרבית הרווחים שהתקבלו ממכירת ניירות הערך נזקפו לתקציבים הפלתי רגילים, ואילו את ההוצאה בגין העמלות ותשלום ההיטל היא העמיסה על תקציבה הרגיל.

זרימת מזומנים ומילוי התחייבויות

מינהל כספי תקין מחייב כל רשות מקומית לנהל את מערכת חשבונותיה בצורה סדירה ומעודכנת. קבלת מידע יום יומי על היתרות בחשבונותיה בבנקים, הינו תנאי מוקדם לתכנון ביצוע התחייבויותיה השוטפות ולבחירת האפשרויות להשקעת כספים פנויים. עוד דרוש, שיהיו לפני הרשות נתונים על היקף הכספים המועברים לקופתה ועל מועדי העברתם, וכן פירוט התחייבויותיה העומדות לפרעון במשך אותה תקופה.

— הבדיקה העלתה, כי למרבית הרשויות המקומיות שהשקיעו כספים, לעתים בסכומים גדולים, לא היה מידע מעודכן על מצב חשבונותיהן בבנקים, ולצורך מידע זה הן הפתמכו, ברוב המקרים, על הבנקים עצמם. במספר מקרים נתנו הרשויות המקומיות הוראות להשקיע כספים וחשבונותיהן בבנק חוייבו בהתאם, גם כאשר לא עמדו לזכותן הסכומים הדרושים לביצוע ההוראות, ולעתים אף נוצרו בשל כך משיכות יתר שחרגו מתיקרת האשראי המאושר על ידי הבנק ומשרד הפנים. במקרים אחרים נמצא, כי הושהתה העברת הניכויים ממשכורות העובדים — לרבות הניכויים לאגף מס הכנסה ולמוסד לביטוח לאומי — והתשלומים על חשבון פרעון מלוות לא בוצעו במועדים שנקבעו בחוזים עם המלווים, למרות שלרשויות אלה היו — במועדי חלות אותם תשלומים — כספים מושקעים בבנקים.

(א) בדיקה שנערכה במועצה המקומית רמת ישי באוקטובר 1983 העלתה, כי אין היא מנהלת פנקס קופה ובנקים בדרוש. המסמכים הדרושים לביצוע הרישומים במערכת ההחלת החשבונות שלה הועברו לחברה לאומומציה בפיגור של למעלה משנה ובמועד הבדיקה לא היו לה עדיין נתונים מעודכנים לשנת הכספים 1982. למועצה אושרה בשנת הכספים 1982 זכות למשיכות יתר עד 200,000 שקל. מעיון בדפי הבנק עולה, כי במשך כל השנה כמעט ניצלה המועצה את משיכת היתר, ולעתים קרובות היא חרגה מתיקרת האשראי שאושרה לה; היא חוייבה בשנה זו בתשלום רבית על משיכות היתר בסכום כולל של כ-500,000 שקל. למרות, שכאמור, לא היו למועצה כספים פנויים, היא רכשה ניירות ערך ששוויים בספטמבר 1982 הסתכם בכ-3.4 מיליון שקל, מחציתם במניות בנקאיות. עוד נמצא, כי המועצה לא עמדה בהתחייבויותיה השוטפות ולא העבירה באותה שנה את הניכויים ממשכורות העובדים למוסד לביטוח לאומי ולאגף מס הכנסה. ביוני 1983 היא לקחה הלוואה בנקאית לזמן קצר

על פי ההסדר הקיים בין הבנקים המסחריים לבין משרד האוצר למתן הלוואות לסילוק חובות לשלמונות מס הכנסה.

(ב) בראשית 1981 נתנה המועצה המקומית רמת-ישי הוראת קבע לבנק, לרכוש עבורה מדי חודש בחודשו 150 שקל ע"ש של מניה בנקאית; עד ספטמבר 1982 מועד בו מימשה המועצה את ההשקעה ובטלה את הוראת הקבע, הגיעה השקעתה לשווי כולל של כ-150,000 שקל. רכישה נ"ע מסוג זה נוגדת, כאמור, את הנחיות משרד הפנים. יתר על כן, השקעת כספים על ידי מתן הוראת קבע איננה מתיישבת עם העקרון המאפשר לרשות להשקיע כספים פנויים בלבד; זאת, כיוון שאין לה, וגם לא יכול היה להיות לה, מידע מוקדם על היווצרותן של יתרות פנויות במשך תקופה ממושכת כמועדים קבועים מראש מדי חודש בחודשו.

(ג) המועצה המקומית כרמיאל נהגה להעביר בשנת הכספים 1982 את הניכויים החודשיים ממשכורות העובדים לאגף מס הכנסה, בסכום של 700,000 עד 900,000 שקל לחודש, בדרך כלל באיחור של כחודש מהמועד שנקבע לכך בחוק. בשל פיגורים אלה שילמה המועצה בסברואר 1983 הפרשי הצמדה בסכום כולל של מיליון שקל, וזאתהרה מתשלום קנס פיגורים בסך 958,000 שקל לאחר שפרעה את חובה. הוכרר עם זאת, שלמועצה היו במשך תקופה זו נכסים נזילים בסכומים משמעותיים, שנבעו מעודפים בשנים קודמות. הביקורת העירה למועצה, כי לא הייתה הצדקה להשהיית העברת הניכויים, כשניתן היה להשתמש בכספי נכסים נזילים אלה, לשם תשלום החוב.

(ד) עיריית חדרה מנהלת חשבונות ע"ש במספר סניפים של בנקים מסחריים בעיר, ובשלושה מהם נהגה בשנת הכספים 1982 לרכוש תעודות פקדון סחירות. בדיקה מסודרת של התנועה בחשבונות ע"ש של העירייה בבנקים העלתה, כי לעתים רכשה העירייה תעודות פקדון סחירות גם כאשר לא היו לה מספיק כספים פנויים באותו בנק, או שהיו לה משיכות יתר בבנקים אחרים, לעיתים אף בסכומים שחרגו מתיקרת האשראי המאושרת. כך למשל, רכשה העירייה ב-29.11.82 באחד הבנקים תפ"סם בסכום כולל של 8 מיליון שקל, כאשר באותו מועד הראו חשבונות ע"ש שלה כשני בנקים אחרים משיכות יתר בסכום כולל של 4.8 מיליון שקל. ב-14.1.83 רכשה העירייה תפ"סם בסכום כולל של 3 מיליון שקל, אשר נפרד כעבור שבוע, בעוד שבמשך תקופה זו הייתה לה באותו בנק משיכת יתר של למעלה ממיליון שקל.

רשות מקומית, כגוף ציבורי, חייבת בראש ובראשונה למלא את התפקידים המוטלים עליה בחוק, ולפעול למילוי התחייבויותיה הכספיות במועדן. השקעת כספים על ידי רשות מקומית בנכסים נזילים, ולו לימים ספורים בלבד, כאשר רוכצים עליה בו זמנית חובות, לרבות משיכות יתר בבנקים, אינה מתיישבת עם העקרונות של מינהל כספי תקין של גוף ציבורי. זאת ועוד, גם מן הבחינה המשקית, אין הרשויות המקומיות יוצאות נשכרות מכך, משום שעל פי רוב שיעורי הרבית המשתלמת על משיכות יתר — ובמיוחד על המשיכות החודגות מתיקרת האשראי — גבוהות ריאלית לאין שיעור מהתשואה שניתן היה לקבל על ההשקעות לזמן קצר.

רווחים מהשקעות

1. בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים, על רשות מקומית, המשקיעה כספים פנויים, לשקף בפנקסיה בצורה נאותה את העלויות לכל אפיק השקעה. את התמורה המתקבלת עם מימוש כל השקעה יש לחשב כך, שהעלות תיקף לזכות חשבון ההשקעות, ואילו עודף ההכנסה (הנובע מרביית או מהפרשי הצמדה, להלן — רווחים), בניכוי העמלות ששולמו, יירשם כהכנסה תקציבית בסעיף המתאים. עוד דרוש, שתיק ההשקעות של רשות מקומית יוצג במאזניה השנתיים באופן שישקף בחשבון האקטיב שלה את יתרת העלויות של הנכסים הפיננסיים ואת שוויין המשווער לתאריך המאזן. נתונים אלה חשובים במיוחד כאשר המדובר בנכסים צמודים, שהוחזקו זמן רב יחסית, אשר שוויים משתנה בקצב עליית המדד.

2. כדי להבטיח מעקב סדיר אחר תנועת ההשקעות ומימושן, יש גם לנהל רישום עזר, שיאפשר לרשות המקומית לעמוד על מחיר העלות של כל השקעה והשקעה ולחשב בהתאם לכך את הרווחים שנוצרו. רישום כזה דרוש גם כדי לזהות את מקורם של הכספים שהושקעו, כדי לאפשר זקיפת הרווחים לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל, הכל בהתאם למקור ההשקעה.

בדיקה שנערכה על אופן זקיפת הרווחים מהשקעת כספים פנויים על ידי הרשויות המקומיות, העלתה:

— מרבית הרשויות המקומיות שבהן נערכה הבדיקה לא נהלו כלל רישומי עזר לכספים שהושקעו או שנערכו רישומים בלתי שלמים, שלא ניתן היה להיעזר בהם.

— מספר רשויות מקומיות נהגו לזקוף את הרווחים מהשקעות שממשו — שהיו לעיתים בסכומים משמעותיים — לחשבון אל-תקציבי בפנקס "הפקדונות". במקרים רבים שימשו כספים אלה לביצוע השקעות חדשות. כתוצאה מכך לא השתקפו הפנסות אלה בחשבונוניתיהן התקציביות, ומאזניהן הראו גרעונות מצטברים בתקציב הרגיל בסכומים גדולים יותר מאלה שהיו להן למעשה:

(א) ההשקעות שביצעה עיריית עפולה בשנות הכספים 1979 עד 1982 הסתכמו — בהתאם לרישומים בחשבון הפקדונות שלה — ב־23.6 מיליון שקל (בערכים שוטפים). כמחצית ההשקעות היו באגרות חוב ממשלתיות ומחציתן — במניות בנקאיות (ראו גם לעיל). העירייה מכרה במרוצת השנים 1980 עד 1982 חלק מאחזקותיה בנכסים פיננסיים כאמור, וזקפה את מלוא התמורה לזכות חשבון הפקדונות. העירייה לא הישגה את הרווחים שהתהוו ממכירת ניירות הערך, ואלה נשארו גלומים בחשבון הפקדונות. לפי הישובים שנערכו על ידי משרד מבקר המדינה מתברר, כי הרווחים ממכירת ניירות ערך בתקופה הנסקרת הסתכמו ב־15 מיליון שקל; רווחים אלה לא נזקפו להכנסות התקציביות של העירייה עד סוף מארס 1983.

(ב) המועצה המקומית כרמיאל השקיעה כספים בסכומים ניכרים, שנבעו מעודפים זמניים בתקציב הרגיל וממלוות שנתקבלו למימון עבודות פיתוח, שלא נוצלו במשך זמן ממושך. במארכ 1983 הסתכם שווי תיק ההשקעות של המועצה בלמעלה מ־100 מיליון שקל, מזה כ־70% באג"ח ממשלתיות והיתר בפקדונות לזמן קצוב ובתעודות פקדון סחירות. הרווחים שנתקבלו מהפקדונות וממכירת אגרות חוב לא נזקפו לסעיפים התקציביים באופן פרופורציונלי למקורות ההשקעה. בשנת הכספים 1981 היו למועצה הכנסות מרבית ומחפשי הצמדה בסכום כולל של כ־10 מיליון שקל, מזה כ־5% בלבד נזקפו כהכנסה לתקציב הרגיל. בשנת הכספים 1982 הסתכמו הרווחים מהשקעות בכ־35.7 מיליון שקל, ומזה נזקפו 10% בלבד לתקציב הרגיל.

— הרשויות המקומיות מגישות למשרד הפנים מדי שנה בשנה, תכנית לעבודות פיתוח חדשות ולהשלמת עבודות שבשלבי ביצוע, ומבקשות הקצאת מיליון מקו האשראי למימון עבודות אלה. הבדיקה העלתה, כי בעת הדיון על אישור התקציבים הבלתי רגילים, לא הובאו, בדרך כלל, לפני הכרי המועצה נתונים על יתרות המימון שהצטברו לרבות הרווחים שהתקבלו מהשקעת יתרות אלה אך טרם נוצלו למימון העבודות. הבקשות להקצאת מלוות אושרו על ידי משרד הפנים בלא שהרשויות המקומיות נתבקשו להמציא לו את הנתונים הדרושים לקביעת הצורך במתן אשראי והיקפו. כתוצאה מכך אושרו לרשויות המקומיות מלוות מקו האשראי לביצוע עבודות פיתוח, בעוד שהצטברו אצלו עודפים משמעותיים, שמקורם בכספים שנתקבלו למימון אותן עבודות.

המועצה המקומית כרמיאל הגישה ביוני 1983 תכנית לביצוע עבודות פיתוח לשנת הכספים 1983, וביקשה ממשרד הפנים מלוות מקו האשראי בסכום כולל של 9 מיליון שקל למימון 21 פרויקטים. בעת הגשת התכנית היה למועצה עודף בתקציב הבלתי רגיל בסכום כולל של 43 מיליון שקל, המהווה — בחלקו הגדול — עודף סופי שניתן היה לנצל למימון עבודות אלה. למימון שניים מן הפרויקטים, שהעבודות במסגרתם עמדו לקראת סיום, קיבלה המועצה, ביולי ובאוגוסט 1983, מלוות נוספים בסכום כולל של 2 מיליון שקל, אף שפרויקטים אלה היו עודפי מימון שהסתכמו בלמעלה מ־20 מיליון שקל, שנבעו — כעיקר — מרווחים בהשקעת כספים פנויים משנים קודמות.

— כדי לשקף את יתרת ההשקעות בנכסים פיננסיים במאזן השנתי, דרוש לקבל מהבנק את תמצית תיק ההשקעות, בליווי פירוט ההשקעות לסוגיהן, וכן את השווי המשוערך של תיק ההשקעות ליום המאזן. מסמכים אלה מהווים אסמכתא לרישום הפעולות הדרושות בפנקסי הרשות המקומית. במספר רשויות מקומיות לא נמצאו אסמכתאות כאלה ולא ניתן היה לוודא את נכונות הרישומים המתייחסים לנכסים הפיננסיים במאזניהן השנתיים. רשויות מקומיות אחדות נהגו להציג במאזן את מחיר העלות בלבד של ניירות הערך שרכשו, בלא לציין את שוויים המשוערך.

(א) התאמות שנערכו על ידי משרד מבקר המדינה בין אסמכתאות הבנקים לבין היתרות הרשומות במאזני הרשויות המקומיות שנכללו במדגם, העלו — לעתים — הפרשים גדולים. אי-ההתאמות נבעו, בעיקר, מהפרשי ההצמדה שהצטברו במשך מספר שנים על השקעות הרשויות המקומיות בניירות-ערך, אך לא השתקפו במאזניהן. כך למשל, במאזן המועצה המקומית מעלות-תרשיא ליום 31.3.82 נכללו בחשבון האקטיב אתזקות של אגרות חוב בסך 4,140 שקל. נתברר כי רכישת אגרות החוב בוצעה לפני שנים רבות, אך שוויים המשוערך — שהגיע למועד המאזן ל-257,000 שקל — לא השתקף בפנסיה.

(ב) לפי הרשום בפנסיה המועצה המקומית רמת-ישי הסתכמו השקעותיה ליום 31.3.82 ב-270,000 שקל. לפי אסמכתאות הבנק לאותו תאריך הסתכם שווי השקעותיה ב-4.2 מיליון שקל. חלק מן ההפרש בסכום של כ-2.5 מיליון שקל נובע מרווחים שנוצרו ממכירת ניירות ערך, אשר נקפו להשבון הפקדונות במקום לרשום אותם כהכנסה תקציבית, ואילו היתרה בסך 1.4 מיליון שקל נובעת מהפרשי הצמדה על אגרות חוב שלא השתקפו כלל במאזן המועצה.

(ג) בשנת 1976 רכשה עיריית חדרה, בין השאר, אגרות חוב ממשלתיות בסכום של 900 שקל. העירייה לא שיערכה את ההשקעה בהתאם לנתונים שקיבלה מהבנק על תמצית השקעותיה. במאזניה השנתיים צוינה ההשקעה במחיר העלות, בו בזמן ששוויין של אגרות החוב שהיו באחזקתה הגיע באוקטובר 1983 ל-114,700 שקל. עוד נמצא, שהעירייה החזיקה באותו מועד מניות בנקאיות בשווי משוערך של 17,500 שקל, שלא השתקפו כלל בפנסיה ובמאזניה השנתיים.

נכסים פיננסיים במטבע חוץ

מקורות של מטבע חוץ שנמצא באחזקת מספר רשויות מקומיות הוא מתרומות שנתקבלו מתורמים בחוץ לארץ, או מהשקעות שבוצעו על ידיהן במישרין באפיקים הצמודים למטבע חוץ. לרוב היו התרומות בסכומים קטנים יחסית, ללא מטרה מוגדרת, ונתקבלו במסגרת אירועים שונים, כגון ממשלחות מחו"ל — כהוקרה על הכנסת האורחים מטעם הרשות המארחת. היו מקרים שבהם נתקבלו תרומות במטבע חוץ בסכומים משמעותיים, למימון פרויקט שהוגדר על ידי התורם בתיאום עם הרשות המקומית ובהתחשב בצרכיה המיוחדים.

הכספים שנתקבלו במטבע חוץ — על פי רוב בשיקים או בהעברות בנקאיות — הופקדו על ידי הרשויות המקומיות בבנקים, בחשבונות "פקדון תושב מקומי" (פת"מ); המרת הפקדונות לשקלים נעשתה כאשר נגשה הרשות לביצוע הפרויקט שעבורו נתקבלה התרומה.

לפי עקרונות החשבונאות המקובלים, וכדי להבטיח קיום סדרי בידוק נאותים, שומה על הרשות המקומית לתת קבלה בגין כל תקבול. כאשר המדובר בהכנסה במטבע חוץ, יש לרשום על גבי הקבלה את שווי התרומה בשקלים בהתאם לשער ההמרה של המטבע, ולציין בשוליים את הסכום שנתקבל במטבע חוץ. עוד דרוש, שמועצת הרשות המקומית תדון ותחליט על השימוש בכספי התרומות. כספי התרומות המוחזקים בחשבון פת"מ יש להציג במאזנים השנתיים של הרשות כשהם משוערכים ליום המאזן, לפי השער שניתן לקבל תמורתם בבנק, ולציין בהערות למאזן את הסכומים שמחזיקה הרשות במטבע חוץ, לפי סוגיו, והשער שלפיו נעשה הרישום בשקלים במאזן.

— הרשויות המקומיות שקבלו תרומות במטבע חוץ לא נהגו, בדרך כלל, לערוך קבלות מיר עם קבלת כספי התרומה. לעתים הוכנו קבלות רק לאחר המרת כספי התרומה (אן חלק מהם) בשקלים, וזאת כאשר נגשו לביצוע פרויקט. כתוצאה מכך, לא תמיד השתקפה ההכנסה ממקור זה בפנסיה הרשות ובמאזניה השנתיים. במקרים אחרים נעשה שימוש בכספים שנתרמו, שלא למטרות שלהן נועדו. לעתים הוחזקו כספי התרומה זמן ממושך בלא שיעשה בהם שימוש למטרות שלמען נועדו.

(א) עיריית קריית-ביאליק קיבלה, מדי פעם בפעם, תרומות במטבע חוץ, בעיקר מתושבי חוץ, שביקשו להנציח את שמות יקיריהם. שוויים של יתרות מטבע חוץ, שהחזיקה העירייה בחשבונות פת"מ בבנקים במאזן 1983, היה כ-2.6 מיליון שקל, כלהלן: 45,263 דולר, 9,400 לירות ישראל, ו-21,700 מ"ג. רישומי העירייה בדבר קבלת התרומות והפקדתן בבנק בחשבון פת"מ, וכן הצגת היתרות במאזניה השנתיים, נעשו בערכים הנקובים במטבע חוץ. רישום כזה עומד כפתירה לכללי החשבונאות המקובלים, ואינו מאפשר קבלת תמונה נאותה

על שווים בשקלים של הנכסים הנזילים שברשות העירייה. העירייה השתמשה בכספי התרומות בלא לדאוג בכל מקרה לקבלת אישור תקציבי ממשרד הפנים לביצוע הפעולה.

(ב) המועצה המקומית מעלות-תרשחא קיבלה עוד ביוני 1976 מראשי קהילה בארה"ב שביקרו בארץ, תרומה של תעודות מלווה פיתוח ממשלתיות (בונדס) בערך נקוב של 5,000 דולר. מתן התרומה לא הותנה בביצוע פרויקט מוגדר כלשהו. תעודות אלה הוחזקו במועצה בלי שדבר קבלתן יירשם בפנקסי החשבונות שלה. דבר קבלת התרומה לא הובא לדיון במועצה, כדי שזו תחליט על דרכי השימוש בה, והכספים לא נוצלו במשך זמן ממושך. מהודעה שנתקבלה במועצה מסניף בנק מקומי עולה, שבנוסף על כך היה לה בחשבון פת"מ פקדון בסך 11,000 פר"צ. התברר, כי בראשית 1980 קיבלה המועצה סכום זה כתרומה שנועדה "לקידום מורשת יהדות מרוקו וצפון אפריקה". הסכום שנתרם לא נרשם בפנקסי המועצה ולא נעשה בו שימוש, במשך כארבע שנים למטרות שלהן נועדו על ידי התורמים. בעקבות הביקורת רכזה המועצה נתונים על שווי אחזקותיה מתרומות, והפילה באוקטובר 1983 על ועדת החינוך שלה לדון בדבר דרכי השימוש בכספים אלה לקידום שירותי החינוך בתחומה.

(ג) בספטמבר 1982 קיבלה המועצה המקומית בענה תרומה בסך 3,000 דולר, שיועדה למימון הקמת מבנים פרומיים לבית ספר. התרומה נתקבלה מארגון בארה"ב, שמטרתו קידום שירותי החינוך במיגור הערבי בארץ. הסכום נתקבל בהעברה בנקאית והופקד בחשבון פת"מ בבנק על שם המועצה. המועצה המירה לשקלים סכום של 2,000 דולר מכספי התרומה, והשתמשה בתמורה לצורכי רכישת המבנים. ואולם, את יתרת כספי התרומה לא נצלה המועצה לכיסוי הוצאות שהיו לה על הכשרת הקרקע והכנת המקום להצבת המבנים, אלא השתמשה בה למימון פעולותיה השוטפות. הפעולות הכספיות הכרוכות בקבלת התרומה ובשימוש בה נעשו מחוץ למערכת הנהלת החשבונות של המועצה — למעט היתרה שהופקדה בשקלים בקופה. המועצה לא הכינה תקציב בלתי רגיל ולא ביקשה ממשרד הפנים אישור לביצוע הפרויקט האמור, כדרוש.



על מצבן הכספי של מרבית הרשויות המקומיות מכבירים גרעונות שהצטברו בתקציבן, אשר גדלו בשנים האחרונות בהיקף נרחב. עם זאת, הממצאים שהועלו בביקורת שנתרבה ברשויות המקומיות בצפון הארץ מצביעים על כך, שבכדי הגרעונות המשתקפים במאזניהן של אחדות מבין הרשויות המקומיות, הצטברו בידיהן עודפי כספים כסכומים משמעותיים, שדבר קיומם לא תמיד בא לידי ביטוי נאות בדו"חות הכספיים שהן הגישו למשרד הפנים. עודפי כספים אלה הושקעו על ידי הרשויות המקומיות בנכסים פיננסיים למיניהם, רובם צמודים.

עוד מצביעים המימצאים שהועלו על ליקויים רבים בכל הקשור לתהליך קבלת ההחלטות בדבר השקעת הכספים, לרוב בחירת אופיין ההשקעה. ולאופן הצגת הנכסים הפיננסיים בפנקסי הרשות המקומית:

1. במרבית הרשויות המקומיות שנבדקו לא קוימו סדרי בקרה ובירוק נאותים בכל הנוגע לנושא השקעת הכספים הפנויים.
2. חלק מהכספים הפנויים הושקעו באופיים שלא תאמו את הנחיות משרד הפנים בנדון. הרשויות המקומיות הרגו מההנחיות בצורתן להשיג תשואות גבוהות יותר מאלו שניתן היה להשיג בתקופה הנסקרת בהשקעות באגרות חוב ממשלתיות, תוך התעלמות מהסיכונים שגוף ציבורי רשאי היה לקבל על עצמו.
3. האינפלציה המואצת והמתמשכת בתקופה הנסקרת והדאגה הגוברת והולכת של הרשויות המקומיות לשמור על ערך הכספים הפנויים שהיו בידיהן, הביאו אחדים מבין גזבריהן לעסוק למעלה מהדרוש בעסקאות פיננסיות. פעולות ההמרה מאפיק השקעה אחד למשנהו נעשו לעיתים בתדירות גבוהה וללא התחשבות בעמלות ששולמו במהלך ביצוע העסקאות. ההוצאות בגין העמלות נזקפו ברובן לחובת התקציב הרגיל, ובכך הגדילו את הגרעון.
4. הרשויות המקומיות נהגו שלא להכליש את השקעותיהן בנכסים נזילים, ובמיוחד את התשואות שההשקעות הניבו. השאיפה של הרשויות המקומיות להחזיק בנכסים פיננסיים הניעה אחדות מהן לדחות את ביצוען של עבודות פיתוח, שעבורן נתקבל מימון מכספי מלווה או תרומות. התשואות

שנתקבלו מהשקעת הכספים האמורים לא נרשמו לזכות המקור שהניב אותן, והרשויות המקומיות ראו עצמן, בדרך כלל, חופשיות להשתמש בכספים אלה למטרות אחרות — ללא תקצוב מתאים.

5. למרבית הרשויות המקומיות שהשקיעו כספים, לעתים כסכומים גדולים, לא היה מידע מעודכן על מצב חשבונותיהן בכספים. כתוצאה מכך נתנו מספר רשויות מקומיות הוראות להשקיע כספים בתקופות שבהן לא עמדו לזכותן כספים פנויים. הפקדת כספים לזמנים קצובים נעשו לעתים על חשבון אירקיום ההתחייבויות השוטפות או דחייתן ועל חשבון משיכות יתר, ואפילו משיכות יתר חריגות.

לעיתים, מתוך מגמה לשמור על עתודה כספית, התעלמו הרשויות המקומיות מהעובדה ששיעורי הרבית ששילמו על התחייבויותיהן היו גבוהים באופן משמעותי מהתשואה שקיבלו על השקעותיהן, כך, שמן הבחינה הכלכלית נגרמו להן הפסדים כספיים. ההנחיות הכלליות של משרד הפנים ממאוס 1976, בדבר השקעת כספים פנויים זמנית על ידי הרשויות המקומיות, לא היו בהן כדי לתת פתרון מלא ומעשי בתקופה הנסקרת, שבה חלו שינויים מרחיקי לכת בשוק החון. הוא הרין בכל הנוגע להוראות בדבר הרישום בפנקסים והצגה נאותה כמאזנים כעידן האינפלציה.

בינואר 1984 הודיע משרד הפנים למשרד מבקר המדינה, כי הוא נערך לעדכון ההנחיות החשבונאיות בדבר רישום ההשקעות וההתחייבויות של הרשויות המקומיות, ובדבר אופן ייחוס התשואה מהשקעות. עוד הודיע, כי ישקול את הצורך באישור כוללני מחודש להשקעת עודפי כספים לשמירת ערכן של הקרנות המיועדות על ידי הרשויות המקומיות.

על משרד הפנים, שהופקד על אישור תקציבי הרשויות המקומיות ועל כיפוי גרעונותיהן ומימון עיקר פעולות הפיתוח שלהן מן האשראי, לזרז את הוצאת ההנחיות החדשות ולהגביר את הפיקוח מטעמו על השימוש בעודפי כספים שנצטברו כאחדות מכין הרשויות המקומיות.

הכנת דו"חות כספיים על ידי רשויות מקומיות

מתן שירותים על ידי הרשויות המקומיות כרוך בשימוש נרחב בכספים, שמקורם במיסים לסוגיהם, בהכנסות ממכירת רכוש, במענקים והשתתפויות של משרדי הממשלה בשירותים, וכן במילואות ממוסדות כספיים. כנאמן על הציבור, חייבת רשות מקומית, על פי הוראות החוק, לפעול במסגרת תקציב שנת, מאושר על ידי משרד הפנים, לנהל מערכת חשבונות תקינה ולהכין דו"חות כספיים, שיאפשרו פיקוח על ביצוע התקציב ועל מינהל הכספים שלה.

בתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א—1971*, קבע שר הפנים מתכונת לעריכת תקציב שנתי רגיל, הכולל את אומדני ההכנסות וההוצאות לפעולות שוטפות, ותקציב בלתי רגיל, הכולל אומדני הכנסות והוצאות לפעולות חד-פעמיות — עבודות פיתוח ורכישת נכסים.

בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשט"ו—1955 (להלן — התקנות), נקבעו כללי ניהול החשבונות ברשויות המקומיות; הכללים מבוססים על שיטת "מזומנים מתוקנת", שלפיה יירשמו, בפנקס ההוצאות התקציביות, כל הסכומים שהרשות המקומית שילמה או חבה וטרם שילמה לזכאים שונים; ואילו בפנקס ההכנסות התקציביות יירשמו רק הסכומים שנתקבלו בפועל ממזומנים מחייבים שונים בגין מסים והשתתפויות (חייבים א') וכן סכומי מילואות, מאושרים על ידי משרד הפנים, גם כשטרם נתקבלו בפועל מבקנים שהתחייבו לתת את המילואות (חייבים ב'); על פי החשבונות האמורים ייערך חשבון האקטיב והפסיב (המאזן) לסוף שנת הכספים. לחשבונות האישיים של חייבים א' ולחשבונות מילואות, על התנועות והיתרות בחשבונות החייבים א' והמילואות, ינוהלו פנקסים נפרדים והם אינם חלק מחשבון האקטיב והפסיב (מאזן) של הרשות המקומית. בשנת 1959 נוספו לתקנות הוראות בדבר ניהול פנקס שטרות לרישום שטרות המתקבלים מחייבים א'; ובשנת 1967 פורסמו תקנות בדבר ניהול ספר שטרות לפרעון, לרישום שטרות הניתנים על ידי הרשויות המקומיות לכיסוי חובותיהן לספקים, קבלנים ונותני שירותים.

חובות הרשויות המקומיות בדבר הכנת דו"חות כספיים, מעדי הכנתם, ביקורתם על ידי רואה חשבון והגשתם למועצת הרשות המקומית ולשר הפנים, נקבעו בזמנים שונים בהוראות שבפקודת

* תקנות אלה הנהיגו אי אלה שינויים בתקנות שהיו בתוקף למן שנת 1955.

העיריות, בפקודת המועצות המקומיות ובצווי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות, וכן בתקנות.

לפי פקודת העיריות, חשבונות העירייה ייסגרו תוך 8 ימים לאחר גמר שנת הכספים ויאושרו בכתב על ידי ראש העירייה והגזבר. החשבונות השנתיים יאושרו בכתב על ידי רואה החשבון לעיריות שימונה על ידי השר, והם יישלחו יחד עם דו"ח שלו עליהם לממונה על המחוז.

לפי פקודת המועצות המקומיות יבוקרו החשבונות של המועצות המקומיות על ידי רואה חשבון שמינה השר בהתאם להוראות פקודת העיריות. לפי צו המועצות המקומיות (א), גזבר המועצה יגיש תוך 30 יום מתום שנת כספים את חשבונות המועצה ואת הדו"ח שלו לרואה החשבון, וכן ימציא את העתק הדו"ח לכל חבר המועצה. רואה החשבון יערוך דו"ח על ביקורתו ויגישו לשר ולראש המועצה, שיעביר העתקים מדו"ח הביקורת לחברי ועדת הביקורת של המועצה.

לפי צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), העתק מהדו"ח הכספי השנתי של מועצה אזורית בצירוף העתק מדו"ח רואה החשבון, יימסרו לכל חברי המועצה וכן יישלחו לשר הפנים.

לפי התקנות, החלות כאמור על כל הרשויות המקומיות, יכין הגזבר, עד ה־10 בכל חודש, דו"ח כספי בעד החודש הקודם, במתכונת אחידה; דו"ח שנתי יכין הגזבר לא יאוחר מסוף חודש אפריל, בעד שנת הכספים שחלפה. בתקנות גם נקבעה מתכונת הדו"ח השנתי; מרכיבי הדו"ח הם: פירוט ההוצאות וההכנסות בכל סעיף וסעיף, תוך ציון הסכום שאושר בתקציב, וכן סיכום ההכנסות וההוצאות לפי פרטי התקציב; חשבון העודף והגרעון (השוטף והנצבר); חשבון האקטיב והפסיבי (מאזן) עם פירוט התנועה והסיכומים של חשבונות קופה ובנקים, מחסנים, מקדמות ופקדונות, חייבים ב' וזכאים; רשימת יתרות בחשבונות חייבים א'; ורשימת יתרות המילונות. הדו"ח השנתי יומצא לממונה על המחוז, הרשאי לקבוע תאריך אחר להגשת הדו"ח הכספי השנתי במקרה מסוים, אם הנסיבות מחייבות זאת.

לפי פקודת העיריות וצו המועצות המקומיות (א), יקבע ראש הרשות המקומית מועד לדיון מיוחד במועצת הרשות המקומית בדו"ח הכספי השנתי שהגיש הגזבר, שיהיה לכל המאוחר חודש לאחר הגשתו.

לגבי עיריות, בנוסף לדו"חות השנתיים והחודשיים, נקבע בפקודת העיריות שראש העירייה ידאג שתוכן רשימה המראה את סכום ההכנסה וההוצאה לרבע השנה שעבר בכל סעיף של התקציב ובציון היתרה שלא הוצאה בכל סעיף, והוא יגישנה לממונה על המחוז תוך השבוע ראשון של כל רבע שנה. לפי תיקון לפקודת העיריות משנת 1978, ראש העירייה ימסור למועצה כל שלושה חודשים דו"ח על מצבה הכספי של העירייה עם פירוט הוצאותיה והכנסותיה, וכן דו"ח על פעולות העירייה. מועצת העירייה תקיים דיון בדו"חות אלה במועד שתקבע לכך.

משרד מבקר המדינה בדק, במחצית השנייה של שנת 1983, את הנושא של הכנת והגשת דו"חות כספיים בשנות הכספים 1981 ו-1982, ב־42 רשויות מקומיות שבמרכז הארץ: ב־11 עיריות, 22 מועצות מקומיות ו־9 מועצות אזוריות*.

מרבית המרכיבים של הדו"חות הכספיים של הרשויות המקומיות האמורות הוכנו על ידי החברה לאוטומציה של מרכז השלטון המקומי בישראל בע"מ על פי סיכומי החשבונות המנהליים באמצעות המחשב שלה. העיריות חולון ופתח-תקוה מפעילות מחשבים משלהן. דו"חותיה הכספיים של המועצה המקומית סביון נערכים על ידי חברה פרטית להנהלת חשבונות.

דו"ח כספי לשנת הכספים 1981

בטבלה מס' 1 (שבעמ' הבא) מובאים נתונים על מועדי הכנת דו"חות כספיים לשנת הכספים 1981, על ידי החברה לאוטומציה, על פי הוראות של 39 הרשויות המקומיות שנבדקו, הקשורות עימה.

* עיריות: בני ברק, גבעתיים, הרצליה, חולון, כפר סבא, לוד, נתניה, פתח תקוה, רמלה, רמת-גן ורעננה (11).

מועצות מקומיות: אבן יהודה, אליכין, באר יעקב, בית דגן, גבעת שמואל, גני תקוה, הוד השרון, כפר יונה, כפר שמריהו, סביון, פרדסיה, קדימה, קרית אונו, ראש העין, רמות השבים, רמת השרון, תל-מונדה, גילגוליה, טיבה, סירה, כפר קאסם וקלנסווה (22).

מועצות אזוריות: אונו, גזר, דרום השרון, הרר השרון, השרון הצפוני, חוף השרון, מודיעים, עמק חפר ועמק לוד (9).

ט ב ל ה 1

הדו"ח הכספי לשנת הכספים 1981 — מועדי הכנת הדו"ח על-ידי 39 רשויות מקומיות (1)

כלל לא הוכן	בחדשי שנת 1983					בחדשי שנת 1982					ס"ה נצבר בחדש
	אחרי מארס	מארס	פברואר	ינואר	דצמבר	נובמבר	אוקטובר	ספטמבר	אוגוסט	יולי	
ג'לג'וליה	טייבה (4/83)	הרצליה	רמלה	פרדסיה	בני-ברק	גבעת שמואל	גבעתיים	רעננה	כפר סבא	אבן יהודה	
טירה	כפר שמריהו (5/83)	לוד	באר יעקב	קרית אונו	דרום השרון	רמות השבים	ראש העין	הוד השרון	כפר קאסם	אליכין	
גזר	בית דגן (6/83)	נתניה	גני תקווה	רמת השרון	הדר השרון	השרון הצפוני					
	עמק חפר (6/83)	כפר יונה	קדימה	תל-מונד		חוף השרון					
	מודיעים (7/83)	קלנסווה		אונו							
	רמת-גן (8/83)			עמק לוד							
3	6	5	4	6	3	2	4	2	2	2	
	(36)	(30)	(25)	(21)	(15)	(12)	(10)	(6)	(4)	(2)	
	(92%)	(77%)	(64%)	(54%)	(38%)	(31%)	(26%)	(15%)	(10%)	(5%)	נצבר ב-%

(1) לפי נתוני החברה לאוטומציה.

מהנתונים שבטבלה עולה, כי הדו"חות הכספיים הוכנו בפרקי זמן ממושכים לאחר גמר שנת הכספים 1981. התברר כי הדבר נבע מאיחורים בהעברת תיעוד הרשויות המקומיות לרישום בחשבונות הממוחשבים:

1. עד סוף יוני 1982, הוא החודש השלישי לאחר גמר שנת הכספים 1981, לא הוכן דו"ח כספי שנתי עבור אף רשות מקומית. עד סוף ספטמבר (החודש השישי) הוכנו דו"חות שנתיים עבור 15% מהרשויות, ועד סוף אוקטובר (החודש השביעי) — עבור כרבע מהן בלבד. בינואר 1983 עדיין לא הוכנו דו"חות שנתיים עבור כמעט מחצית הרשויות (46%) ובמאס 1983 — עבור כרבע מהן.
 2. עבור שש רשויות מקומיות הוכנו הדו"חות לשנת הכספים 1981, רק בחודשים אפריל עד אוגוסט 1983 (היינו בתקופה שבה היה כבר מקום להכין את הדו"ח לשנת הכספים 1982).
 3. עבור שלוש רשויות מקומיות (מ"מ ג'לג'וליה וטירה ומ"א גור) כלל לא הוכנו דו"חות שנתיים לשנת הכספים 1981 בשל אי הכנת התיעוד ע"י מועצות אלה לצורך רישום בחשבונות.
- גם תהליך השלמת הדו"חות הכספיים על ידי גזברי הרשויות המקומיות, לאחר קבלת הדו"חות מהחברה לאוטומציה — בפרט הכנת חשבון האקטיב והפסיב, רשימת המילווה ורשימת הגבייה והפיגורים במסים — וכן הדפסת הדו"חות וכריכתם ומשלוחם למשרד הפנים, התמשך ברוב הרשויות המקומיות מעבר לסביר:
1. רק 14 רשויות מקומיות השלימו ושלחו את הדו"חות לממונה על המחוז תוך חודש ימים לאחר הכנתם על ידי החברה לאוטומציה, ו-7 רשויות — בין חודש לחודשיים. ב-12 רשויות היו פיגורים ניכרים: מחודשיים עד 6 חודשים. (פרטים מובאים בטבלה 2 להלן).
 2. מלבד 3 מועצות (ראה לעיל), 3 מועצות אחרות לא השלימו את הדו"חות הכספיים השנתיים (מ"מ גני תקוה, טייבה וקלנסווה).

טבלה 2

משך השלמת הדו"חות הכספיים לשנת הכספים 1981 (33 רשויות מקומיות)

מספר משך השלמה (מספר חודשים)	מספר	פירוט ותאריכי השלמת הדו"ח לשנת 1981
עד 1	14	כפר קאסם (9/82); חוד השרון (10/82); גבעתיים (11/82); רמת השבים (12/82); רמת השרון ותל-מונד (1/83); אונג, עמק לוד וקרית אונג (2/83); באר יעקב, כפר יונה, לוד ונחניה (3/83); מודיעים (7/83).
מ"1 עד 2	7	ראש העין (12/82); בני ברק, דרום-השרון והשרון (2/83); קדימה ורמלה (3/83); עמק חפר (7/83).
מ"2 עד 3	6	כפר סבא (11/82); גבעת שמואל (1/83); פרדסיה (2/83); הרצליה (5/83); כפר שמריהו (7/83); רמת-גן (11/83).
מ"3 עד 5	4	אליכין (10/82); אבן יהודה (11/82); רעננה (2/83); בית דגן (9/83).
מ"5 עד 6	2	השרון הצפוני (5/83); חוף השרון (6/83).
ס"ה	33	לא הוציאו דו"חות: 6, ס"ה 39 רשויות מקומיות.

גם בעיריות המפעילות מחשבים משלהן, היה תהליך הוצאת הדו"ח לשנת הכספים 1981 ממושך: בעיריית חולון — בדצמבר 1982 ועיריית פתח תקוה — במאי 1983, היינו 9 חודשים ו-14 חודשים, בהתאמה, לאחר גמר שנת הכספים.

המועצה המקומית סביון, הקשורה כאמור עם חברה פרטית להנהלת חשבונות, הוציאה את הדו"ח ביולי 1982 (4 חודשים לאחר גמר שנת הכספים).

בדיקת שלמות המרכיבים שבדו"חות הכספיים לשנת הכספים 1981 של 36 הרשויות המקומיות שהוציאו (33 הרשויות שבטבלה 2 וכן עיריות חולון, פ"ת ומ"מ סביון) העלתה, כי רק ב-8 מהם נכללו דברי הסבר לפרטי הדו"ח (עיריות גבעתיים, חולון, לוד, נתניה, רמת-גן ורעננה; מ"א הרר השרון ועמק לוד), שנחתמו על ידי הגזבר (ברעננה על ידי ראש העירייה).

מבין 28 הרשויות שלא צירפו דברי הסבר לדו"ח, הדו"חות של 15 מהן לא היו חתומים כלל, אף לא חשבו האקטיב והפסיב. (מאזן): עיריות בני ברק וכפר סבא, מ"מ אבן יהודה, אליכין, באר יעקב, גבעת שמואל, כפר יונה, כפר קאסם, קדימה, קריית אונו, ראש העין ותל מונד; מ"א אונו, דרום השרון וחוף השרון.

בדו"חות של 8 רשויות לא נכללה רשימת החיובים, הגבייה, והיתרות בחשבונות חייבים א' לסוגיהם (עיריית הרצליה; מ"מ באר יעקב, הוד השרון, כפר קאסם, פרדסיה וראש העין; ומ"א אונו ודרום השרון). במרבית הדו"חות לא נכללו ברשימת החייבים א' פרטים על החיובים, הגבייה והחובות בגין שכר לימוד בגני ילדים למטה מגיל חובה ואגרת שירותים נוספים.

בבדיקת פרוטוקולים של 7 עיריות ו-8 מועצות מקומיות, התברר כי עירייה אחת (פתח תקוה) לא קיימה דיון על הדו"ח לשנת הכספים 1980 ועירייה אחרת (הרצליה) — על דו"ח לשנת הכספים 1981. כל המועצות המקומיות שנבדקו לא קיימו דיון בדו"חות השנתיים לשנתיים האמורות (אבן יהודה, אליכין, באר יעקב, בית דגן, כפר יונה, כפר קאסם, ראש העין ותל מונד).

דו"ח כספי לשנת הכספים 1982

בדיקת תהליך הכנת והגשת הדו"חות הכספיים לשנת הכספים 1982 ב-31 רשויות מקומיות העלתה: עד סיום בדיקת הנושא בסוף דצמבר 1983, נתקבלו במשרד הפנים דו"חות כספיים מ-12 רשויות מבין אלה שנבדקו, כלהלן:

בהשוואה לשנת הכספים 1981			
הרשות המקומית	מועד הוצאת הדו"ח	קיצור התהליך	הארכת התהליך
1. סביון	אוגוסט 1983	—	בחודש
2. רמות השבים	אוקטובר 1983	בחודשיים	—
3. כפר שמריהו	נובמבר 1983	ב-8 חודשים	—
4. לוד	נובמבר 1983	ב-4 חודשים	—
5. עמק לוד	נובמבר 1983	ב-3 חודשים	—
6. גבעתיים	נובמבר 1983	—	—
7. אליכין	נובמבר 1983	—	בחודש
8. כפר סבא	נובמבר 1983	—	בחודשיים
9. חוף השרון	דצמבר 1983	ב-6 חודשים	—
10. דרום השרון	דצמבר 1983	בחודש	—
11. אבן יהודה	דצמבר 1983 (1)	—	בחודש
12. תל מונד	דצמבר 1983 (1)	—	—

(1) הדו"ח בשלב כריכה.

מהטבלה משתקף כי 10 מבין 12 הרשויות, הוציאו את הדו"ח הכספי השנתי רק בנובמבר ובדצמבר 1983 (בחודש ה-8 וה-9 לאחר גמר שנת הכספים). מן הראוי לציין, כי שש רשויות קיצרו את תהליך הוצאת הדו"ח, בחודש עד 8 חודשים, בהשוואה עם הדו"ח לשנת הכספים 1981, מהן 3 רשויות שהנהלת חשבונותיהן נמסרה לידי חברה פרטית לחשבונואות.

עבור שש רשויות אחרות אמנם הוכנו דו"חות ע"י החברה לאוטומציה: הדר השרון (באוקטובר 83), באר יעקב והשרון הצפוני (בנובמבר 83), כפר יונה, רמלה ורעננה (בדצמבר 83); אך עד דצמבר

1983 הן טרם סיימו את הפעולות להשלמת הדו"חות. תשע רשויות נוספות עדיין המשיכו בהכנת תיעוד לרישום בחשבונות: העיריות הרצליה, חולון, נתניה ופתח תקוה; מ"מ בית דגן, כפר קאסם וראש העין; מ"א מודיעים ועמק חפר.

4 מועצות מקומיות (טייבה, טירה, ג'לג'וליה וקלנסווה) טרם החלו בהכנת התיעוד הנוגע למאסר 83, לצורך רישומו על ידי החברה לאוטומציה.

השוואת תהליך הוצאת הדו"חות הכספיים לשנות הכספים 1981 ו-1982 לזה של שנת הכספים 1980, מראה כי איחורים בהוצאת דו"חות כספיים שנתיים נמשכו והפכו לתופעת קבע.

הסיבות לעיכובים בהוצאת דו"חות כספיים שנתיים

ברשויות המקומיות לא נוהל רישום על ביצוע השלבים השונים של ניהול החשבונות ושל דו"ח כספי שנתי על מרכיביו (ראה לעיל), ולא היה נהוג לדווח להנהלותיהן ולמשרד הפנים על העיכוב בתהליך הוצאת הדו"ח והסיבות לכך. במספר מקרים אותרו בבדיקה סיבות ספציפיות לעיכובים שמקורם בכוח האדם, כגון פרישות עובדים האחראיים למינהל הכספים והחשבונות (עיריות חולון, לוד, נתניה; מ"מ כפר יונה, כפר שמריהו, פרדסיה וראש העין; מ"א אונג, גזר ועמק לוד); בשני מקרים (מ"מ גני תקוה וקלנסווה) נגרמו העיכובים עקב לקיחת מסמכים על ידי המשטרה לצרכי חקירותיה במועצות אלה.

ההסברים, שניתנו על ידי הרשויות המקומיות לאיחור בהוצאת דו"חות כספיים שנתיים, נגעו בעיקר למחסור בכוח אדם מקצועי מיומן לניהול של חשבונות והכנת דו"חות ומאזנים, שהינו תוצאה של הצמצום המוטל עליהן על ידי משרד הפנים במסגרת "שיא כוח אדם" וכן המגבלות הנובעות מההסכמים הקיבוציים בדבר סולמי דרגות השכר. כתוצאה מכך קיימת מגמה בין הרשויות המקומיות למסור את ניהול החשבונות או חלק ממרכיביה, לידי גורם פרטי.

חלק מהכנסות מהשתתפות של משרדי הממשלה בשירותים, בעיקר של משרד החינוך והתרבות, נרשם באיחור בחשבונות הרשויות המקומיות, דבר שגרם לעיכוב בהכנת דו"חותיהן השנתיים. הסיבה לאיחור זה ברישום נעוצה בכך, שהרשויות המקומיות הונחו על ידי משרד הפנים, שלא בהתאם לתקנות, לרישום לפני סגירת החשבונות, ולשקף במאזן שבדו"ח הכספי של שנת הכספים המדווחת, גם סכומים המגיעים לרשות בגין ההשתתפות ושטרם נתקבלו עד סוף שנת הכספים. הרשויות המקומיות לא נהגו לחשב, על פי הנתונים שבידיהן, את הסכומים המגיעים להן ממשרדי הממשלה בגין ההשתתפות, וקבעו אותם בדיעבד על פי התקבולים בפועל, שבחלקם הגיעו לידי הרשויות המקומיות באיחור ניכר לאחר גמר שנת הכספים שאליה השתייכו התקבולים.

משרד החינוך והתרבות הנהיג דו"חות תקופתיים של הרשויות המקומיות על הפעולות שבמסגרת השירותים שבמימנם הוא משתתף. התברר, כי הרשויות המקומיות בדרך כלל לא השתמשו בדו"חות האמורים לקביעת סכומי ההשתתפות המגיעים להן מהמשרד ולחיוב עדכני של חשבון המשרד; הדבר היה גם מקל על הרשויות המקומיות לעקוב אחר קבלת סכומי ההשתתפות.

דו"חות ביקורת של רואי חשבון

הדו"חות הכספיים השנתיים המוגשים ע"י הרשויות המקומיות למשרד הפנים נמסרים לביקורת של רואי חשבון שמונו על ידי. עקב האיחורים בהגשת הדו"חות הכספיים ע"י הרשויות המקומיות, התהווה גם פיגור במסירת הדו"חות לביקורת רואי החשבון והכנת דו"חות הביקורת על ידיהם. מסיבה זו, כפי שמשקף מנתונים של מינהלי מחוזות המרכז ותל אביב לגבי הרשויות המקומיות שנבדקו, טרם הוגשו דו"חות ביקורת של רואי חשבון לגבי דו"חות כספיים לשנת הכספים 1982, ולגבי שנת הכספים 1981 הוגשו דו"חות ביקורת כאלה לגבי הדו"חות הכספיים של עיריות גבעתיים ופתח תקוה בלבד.

לגבי שנת הכספים 1980, רואי חשבון הגישו דו"חות ביקורת על דו"חות כספיים של 12 רשויות מקומיות בלבד, כלהלן:

הרשות המקומית	מועדי הגשת דו"חות למשרד הפנים		הפער בין מועדי הגשה (מספר חודשים)
	דו"ח הרשות	דו"ח ביקורת ר"ח	
1. פתח-תקוה	4/82	10/82	6
2. טייבה	4/83	11/83	7
3. בני-ברק	9/82	7/83	10
4. טירה	1/82	2/83	13
5. רמת-השרון	12/81	3/83	15
6. תל-מונד	1/82	5/83	16
7. גבעתיים	12/81	6/83	18
8. חולון	10/81	6/83	20
9. רמת-גן	1/82	11/83	22
10. כפר קאסם	7/81	6/83	23
11. אבן יהודה	12/81	11/83	23
12. הוד השרון	10/81	11/83	25

הטבלה מראה, כי באף מקרה לא הוגש דו"ח רואה חשבון בטרם חלפה חצי שנה ממועד הגשת הדו"ח הכספי של הרשות למשרד הפנים. רק בשלושה מהמקרים הוגשו דו"חות הביקורת בפרקי זמן שבין חצי שנה ופחות משנה. ארבעה דו"חות ביקורת אחרים הוגשו כאמור בין שנה לשנה וחצי, וחמישה דו"חות ביקורת — בין שנה וחצי ובין שנתיים ומעלה. נוכח האחרים בהוצאת דו"חות כספיים שנתיים על ידי הרשויות המקומיות, השהייה ניכרת נוספת בהגשת דו"חות ביקורת של רואי חשבון גורעת מהאפקטיביות של דו"חותיהם לתיקון ליקויים שהועלו במימצאיהם שמתייחסים בעיקר לחריגות מהתקציב המאושר, ולשיוך הפעולות הכספיות לסעיפים המתאימים ולשנות הכספים המתאימות.

דו"חות חודשיים ותלת-חודשיים

מבדיקת נתונים של שבע עיריות (הרצליה, חולון, כפר סבא, נתניה, פתח תקוה, רמלה ורעננה) עולה, כי עיריית הרצליה לא נהגה להוציא דו"חות חודשיים ודו"חות תלת-חודשיים ועיריית רמלה לא הוציאה דו"חות חודשיים, כדרוש. דיון בדו"חות תלת-חודשיים קיים רק על ידי מועצת עיריית פתח תקוה. העיריות גם לא נהגו להעביר את הדו"חות החודשיים לממונה על המחוז.

בדיקת נתונים של 18 מועצות מקומיות ואזוריות* במחוז המרכז העלתה, כי שמונה מהן לא נהגו להוציא דו"חות כספיים חודשיים, כדרוש (מ"מ ג'לג'וליה, טירה, כפר יונה, כפר קאסם, ראש העין ותל מונד; מ"א הדר השרון ועמק חפר); שלוש מבין אלה הוציאו דו"חות תלת-חודשיים במקום חודשיים (מ"מ כפר קאסם, ראש העין ותל-מונד).

מבין 13 המועצות שנהגו להוציא דו"חות חודשיים או תלת-חודשיים, 7 מהן לא העבירו אותם לממונה על המחוז, כדרוש (מ"מ: אבן יהודה, אליכין, באר יעקב, בית דגן וראש העין; מ"א חוף השרון ועמק לוד).

הסיבה העיקרית לאי הוצאת דו"חות כספיים תקופתיים על ידי רשויות מקומיות, בעוצה בפיגור בהכנת התייעוד שלפיו נרשמות הפעולות בחשבוניותיהן, דבר שיש בו כדי לעשות את הדו"חות לבתלי עדכניים ובלתי שמישים. מאידך, העדר דו"חות כספיים תקופתיים — העומד בסתירה לדרישות החוק והתקנות בעניין זה — מקשה על המעקב אחר ביצוע התקציב ושמירה על מסגרתו וכן אחר השינויים שחלו במצבה הכספי של הרשות המקומית במשך השנה.



כדי לשפר את הרמה המקצועית של הנהלת החשבונות על ידי הרשויות המקומיות, הנהיג משרד הפנים בשיתוף עם המרכז לשלטון המקומי בישראל, מיחשוב הרישומים בחשבונות. עוד הנהיג

* מ"מ אבן יהודה, אליכין, באר יעקב, בית דגן, ג'לג'וליה, טייבה, טירה, כפר יונה, כפר קאסם, קלנסוה, ראש העין ותל מונד (12); מ"א הדר השרון, השרון הצפוני, חוף השרון, מודיעים, עמק חפר ועמק לוד (6).

משרד הפנים, בהתאם להוראות החוק, ביקורת החשבונות והדו"חות הכספיים השנתיים של הרשויות המקומיות על ידי רואי חשבון. אולם כפי שעולה מממצאי הביקורת, לא הופקה מכך מלא התועלת ובפרט לא קויימו במלואן הוראות החוק בדבר הכנת דו"חות כספיים.

הרשויות המקומיות שנבדקו איחרו בהכנת התיעוד על הפעולות הכספיות, הדרוש לרישום בחשבונות, בהשלמת הדו"חות הכספיים על מרכיביהם ובמשלוחם למשרד הפנים. לא נוהל בהן רישום על שלבי הרישום במערכות החשבונות השונות, ועל שלבי הכנת הדו"חות הכספיים; אף לא היה נהוג לדווח לראשי הרשויות המקומיות על התקלות במהלך הסדיר של הנהלת החשבונות ועריכת הדו"חות הכספיים.

בחלק מהמקרים נבע מהלך העבודה הבלתי יעיל ממחסור בכוח אדם מיומן בתחום החשבונות. גם העדר נוהל לרישום הכנסות מהשתתפות משרדי הממשלה, בפרט ממשרד החינוך והתרבות, שיתאם את התקנות בדבר הנהלת החשבונות ברשויות המקומיות, היה בו כדי לגרום לעיכובים בהשלמת דו"חות כספיים שנתיים.

הדו"חות הכספיים השנתיים, לרבות חשבונות האקטיב והפסיב, של מרבית הרשויות המקומיות שנבדקו, לא היו חתומים ולא לוו בדברי הסבר של הגזברים. לחלק מדו"חות אלה לא צורפו רשימות נתונים מרוכזים על הפיגורים בגביית מסים ותשלומי חובה אחרים; ובמרבית הדו"חות לא נכללו ברשימות אלה נתונים על פיגורים בגביית שכר לימוד בגני ילדים למטה מגיל חובה ואגרת שירותים נוספים במוסדות החינוך.

חלק מהרשויות המקומיות, בפרט הקטנות ביניהן, לא ערכו דו"חות כספיים חודשיים שהעדרם מקשה על מעקב אחר תהליך ביצוע התקציב והשינויים במצבו הכספי במשך השנה.

מן הראוי שמשרד הפנים יעין מחדש בהוראות החוק השונות, הנוגעות להנהלת החשבונות והכנת דו"חות כספיים על ידי הרשויות המקומיות ולמועדי הגשת הדו"חות למוסדותיהן ולמשרד הפנים; זאת, כדי להביא לאיחוד הנהלים ועדכונם. על משרד הפנים להסדיר, בתיאום עם משרדי הממשלה, נוהלי קביעת סכומי השתתפותם בתקציבי הרשויות המקומיות, רישומם והתאמת החשבונות בין הרשויות המקומיות והמשרדים הנוגעים בדבר. על משרד הפנים גם לתת דעתו לשיפור הרמה המקצועית של גיהול החשבונות ברשויות המקומיות ולהחשת ביקורת רואי חשבון על החשבונות והדו"חות הכספיים לרבות קביעת מועדים להגשת דו"חות הביקורת שלהם.

עמלה לבנקים עבור תשלום משכורות לעובדי הרשויות המקומיות באמצעותם

הרשויות המקומיות, כמרבית הגופים המבוקרים, משלמות את משכורות עובדיהן באמצעות סניפים מקומיים של בנקים מסחריים. התשלום מבוצע על ידי זיכוי חשבונו האישי של העובד בבנק, לפי רשימה שהרשות המקומית מעבירה לבנק. חשבון הרשות המקומית מחוייב בבנק בסכום הכולל של המשכורות, שבהן זיכה הבנק את החשבונות האישיים של העובדים. דרך תשלום זו פשוטה, נוחה וחסכונית מהדרך שהיתה נהוגה בעבר, שלפיה שולמו המשכורות באמצעות שיקים, שהרשות המקומית היתה מכינה ומחלקת לעובדים. לבנקים, שבאמצעותם משולמות המשכורות, יש בהסדר זה יתרונות כלכליים הנובעים מכך, שבתחילת כל חודש מופקדים אצלם סכומי כסף גדולים יחסית, הנמשכים על ידי העובדים במשך החודש — במקרים לא מעטים בהדרגה בלבד — או שנעשות בהם עסקאות שונות, שבהן יש לבנקים עניין. כל זאת, מבלי שיהיו לבנקים הוצאות נוספות על אלה הכרוכות בהסדר החילופי של הפקדת המשכורות על ידי כל עובד לחוד. לפיכך אין הבנקים נוהגים, בדרך כלל, לדרוש עמלה עבור השירות של תשלום המשכורות באמצעותם (להלן — השירות). גם במשרדי הממשלה משולמות משכורות העובדים באמצעות בנקים, מבלי שהשירות יהא כרוך בתשלום עמלה*.

בביקורת שנערכה על ידי משרד מבקר המדינה במועצה האזורית לכיש בשנת 1982** הועלה, בין היתר, כי המועצה שילמה מדי חודש בחודשו את המשכורות לעובדיה באמצעות סניפים של שני

* על היתרונות הכלכליים לבנקים, הנובעים מדחיית ההעברה של כספים, ששולמו באמצעותם עבור משרדי ממשלה וגופים ממלכתיים אחרים, ראה בפרק "גבייה באמצעות בנקים מסחריים" בדו"ח שנתי 33 של מבקר המדינה, עמ' 697-719.

** ראה דין וחשבון 3 על הביקורת במועצה האזורית לכיש, שניתן במארכ 1983.

בנקים מסחריים, וכי שילמה לבנקים בעד השירות עמלה — לאחד בשיעור 0.4% ולשני בשיעור 0.5% מהסכום הכולל של המשכורות, שהועברו לתשלום באמצעותם. בעקבות הערת הביקורת, שאין זה נהוג לשלם עמלה עבור השירות, נענו שני הבנקים לדרישת המועצה לבטל את חיובי העמלה בגין השירות, והחל ביולי 1982 הופסקה גביית העמלה האמורה. אחד הבנקים, שבאמצעותו שילמה המועצה את מרבית המשכורות, אף החזיר למועצה, לפי דרישתה, את הסכומים שנגבו בעבר עבור השירות, בצירוף ריבית והצמדה; הסכום שהוחזר התייחס לתקופה 1.4.77—1.7.82 והסתכם בכ-172,000 שקל.

לנוכח קביעת מבקר המדינה, כי אין זה נהוג לשלם עמלה עבור השירות*, פנה מרכז השלטון המקומי לרשויות המקומיות בחוזר מיוני 1983, שלפיו "אין לשלם לבנקים כל עמלה בעד תשלום משכורות לעובדי הרשות המקומית באמצעותם".

כדי לעמוד על היקף התופעה של תשלום העמלה האמורה, ערך משרד מבקר המדינה במחצית השנייה של 1983 סקר, שהתייחס למצב בעניין זה בשנת הכספים 1982. הסקר נערך באמצעות שאלון, שנשלח אל כל הרשויות המקומיות, אל 33 איגודי ערים וכן אל 22 מועצות דתיות, שעליהן הופעלה ביקורת המדינה, ובסה"כ אל 259 גופים מבוקרים בתחום השלטון המקומי. 207 מהגופים (כ-80% מהנשאלים), ובהם כל העיריות, השיבו לשאלון. מבין 207 הגופים האמורים 157 גופים (כ-76%) לא שילמו עמלה עבור השירות ו-50 (כ-24%) שילמו עמלה (להלן — 50 הגופים). לשם עידכון המצב בעניין זה לדצמבר 1983, ערך משרד מבקר המדינה בירורי השלמה בחלק מ-50 הגופים.

להלן הממצאים, שהועלו על פי הסקר ובירורי ההשלמה:

העמלה, ששילמו 50 הגופים בגין תשלום משכורות עובדיהם באמצעות הבנקים, נקבעה על ידי הבנקים, בלא שנערך הסכם בכתב לגבי גובה העמלה ותנאי חלוקה.

1. 17 מבין 50 הגופים שילמו את המשכורות לעובדיהם באמצעות בנק אחד; 13 — באמצעות שני בנקים, כששלושה מהגופים שילמו עמלה לשני הבנקים, ועשרה — לבנק אחד בלבד; 20 הגופים הנותרים שילמו את המשכורות באמצעות שלושה עד שמונה בנקים, כשתשעה מהם שילמו עמלה לאחד הבנקים, שמונה — לשניים מהבנקים, שניים — לארבעה מבין ששה או שמונה בנקים, ואחד — לכל חמשת הבנקים, שבאמצעותם שולמו המשכורות לעובדים.

2. שיעור העמלה, ששילמו 40 מבין 50 הגופים, נע בין 0.1% ל-0.5% מהסכום הכולל של המשכורות, שהועברו לתשלום באמצעות הבנקים, ואילו עשרת הגופים הנותרים שילמו עמלה בסכום קבוע לכל משכורת עובד, שהועברה לבנקים לתשלום (בשנת הכספים 1982 — 1 עד 15 שקל).

3. העמלה, שבה חוייבו 45 מבין 50 הגופים, נקבעה בהתייחס לכלל משכורות העובדים, ששולמו באמצעות הבנקים. חמשת הגופים הנותרים חוייבו בעמלה רק בגין משכורות אותם העובדים, שלא היו בעלי חשבון אישי בבנק, שבאמצעותו שולמה להם המשכורת.

4. להלן נתונים, שמסרו לביקורת 46 מבין 50 הגופים, לגבי סכומי המשכורות, ששילמו בשנת הכספים 1982, ולגבי העמלה ששולמה לבנקים בגין אותן משכורות: הסכום הכולל של המשכורות, ששילמו 46 הגופים, הסתכם בכ-1.1 מיליארד שקל, והעמלה ששילמו לבנקים הסתכמה בכ-2.1 מיליון שקל. חמישה מבין 46 הגופים האמורים הם אלה, ששילמו עמלה רק בגין משכורות אותם העובדים, שלא היה להם חשבון אישי בבנק שבאמצעותו שולמה המשכורת, כמבואר לעיל. הסכום הכולל של משכורות עובדים אלה הסתכם בכ-86 מיליון שקל, והעמלה ששולמה הסתכמה בכ-0.3 מיליון שקל.

5. 15 מבין 50 הגופים ששילמו עמלה הפסיקו לשלמה, בהסכמת הבנקים, במשך שנת הכספים 1982. סכום העמלה, ששולמה על ידיהם באותה השנה, הסתכם בכ-178 אלף שקל. לאחד מגופים אלה תוזר הבנק את סכומי העמלה ששולמה בעבר (ראה לעיל). בעקבות הערות הביקורת ל-35 הגופים הנותרים ופניות מצידם לבנקים, הפסיקו הבנקים את גביית העמלה מ-16 מהם. (הנתונים מעודכנים לסוף דצמבר 1983 — מועד סיום בדיקת הנושא). הסכום הכולל של העמלות, ששולם על ידי 16 גופים אלה בשנת הכספים 1983 עד להפסקת התשלום, הסתכם בכ-260 אלף שקל.

* בעניין זה ראה גם דו"ח שנתי 33 של מבקר המדינה, עמ' 636.

אחד מהם קיבל החזר של סכומי העמלה, ששולמו בשנים קודמות, בערכם הריאלי (כ-207 אלף שקל), ושישה קיבלו החזר חלקי (סכום כולל של כ-136 אלף שקל). 19 הגופים הנותרים המשיכו בתשלום העמלה, ובסוף דצמבר 1983 היה עניין הפסקת גבייתה נושא לדיונים בינם לבין הבנקים.



מממצאי הבדיקה עולה, כי הרשויות המקומיות, ששילמו עמלה עבור השירות, עשו זאת בלי שהרבה הוסדר בהסכמים בכתב עם הבנקים. למעשה היה קיים מעין הסדר מקומי בין הרשות המקומית לבין סניף הבנק לתשלום העמלה, כאשר שיעורה היה שונה לא רק בין הבנקים השונים אלא גם בין סניפים שונים של אותו הבנק. היו מקרים, שרשויות מקומיות, ששילמו את המשכורות לעובדיהן באמצעות שני בנקים, או יותר, שילמו עמלה עבור השירות רק להלק מהבנקים, וגם זאת בשיעורים שונים.

לתשלום המשכורות באמצעות הבנקים ערך כלכלי לבנקים ככך, שכספי המשכורות מופקדים בידיהם לתקופות זמן שונות, שבגינן אין הבנקים משלמים למעשה ריבית. האינפלציה המואצת בשנים האחרונות אף הגדילה את הערך הכלכלי האמור, והעובדה שכ-76% מהרשויות המקומיות לא נדרשו לשלם עמלה עבור השירות, מעידה, כשלעצמה, שלבנקים ניתן פיצוי הוגן בעד מתן השירות גם ללא גביית עמלה.

משרד מבקר המדינה הפנה תשומת לב משרד הפנים למצב בנושא.

מתן שירותים באמצעות קבלנים

הרשויות המקומיות נותנות שירותים לציבור באמצעות עובדיהן או באמצעות גורמים פרטיים על בסיס קבלני. בשנים האחרונות גברה הנטייה לבצע שירותים שונים באמצעות קבלנים כתוצאה מצמצום כוח אדם במסגרת "שיא כוח אדם", הנקבע לרשויות המקומיות על ידי משרד הפנים*, או בגלל קשיים בהשגת עובדים במקצועות שונים.

משרד מבקר המדינה בדק במשך שנת 1983 את טיפולן של רשויות מקומיות שבמרכזן הארץ במתן שירותים באמצעות קבלנים בתחומי פינוי אשפה, עבודות נקיון בבתי ספר, הסעות תלמידים למוסדות חינוך. הבדיקה התייחסה לתקינות נהלי ההתקשרות של הרשויות המקומיות עם הקבלנים, לפיקוחן על מתן השירותים וההתחשבות עם הקבלנים. הביקורת גם ערכה השוואת המחירים, ששולמו על ידי הרשויות המקומיות לקבלנים כדי לעמוד על סבירות התמורה בגין אותו שירות ומידת החסכון שהושגה.

פינוי אשפה

משרד מבקר המדינה בדק את נושא פינוי האשפה באמצעות קבלנים ב-17 רשויות מקומיות: 4 עיריות (הרצליה, לוד, רמלה ורעננה), 9 מועצות מקומיות (אבן יהודה, אליכין, גני תקוה, כפר יונה, פרדסיה, קדימה, ראש העין, רמת השרון ותל מונד), ו-4 מועצות אזוריות (הדר השרון, השרון הצפוני, מודיעים ועמק לוד). הרשויות המקומיות האמורות הוציאו בשנת הכספים 1981 סך כולל של כ-30 מיליון שקלים על שירות פינוי האשפה בתחומיהן.

* על צמצום כוח אדם ברשויות המקומיות ראה דו"ח שנתי 32, עמ' 929.