מועצה אזורית אפעל

פעולות הביקורת

נבדק הניהול של משק הכספים במועצה האזורית אפעל. הבדיקה נעשתה הן במועצה האזורית והן בוועדים המקומיים הפועלים במסגרתה. בדיקת השלמה נעשתה במשרד הפנים. בעיקר נבדקו הנושאים הבאים: תקצוב פעולות הוועדים המקומיים; הוצאות המועצה; מהימנות נתונים כספיים בדוחות המועצה; אופן הטלת הארנונה הכללית והחיוב בה; וההוצאות על העסקת עובדי מינהל בכירים במועצה ובוועדים המקומיים.

משק הכספים

תקציר

במועצה האזורית אפעל (להלן - המועצה) חמישה יישובים, בהם שלושה המנוהלים בידי ועדים מקומיים - רמת אפעל, רמת פנקס וכפר אז"ר. בסוף שנת 2003 היה מספר תושביה כ-4,138 נפש. משרד מבקר המדינה בדק במחצית השנייה של שנת 2003 את ניהול משק הכספים של המועצה; בדיקה משלימה בוצעה בסוף שנת 2004.

בבדיקה הועלו ליקויים באופן אישור תקציבי הוועדים המקומיים בידי המועצה וליקויים הנוגעים לעמידה במסגרות התקציביות שאושרו למועצה ולוועדים המקומיים.

הוצאות המועצה עלו על הכנסותיה העצמיות בשיעור ניכר, והיא לא פעלה להקטנת הוצאותיה ולהגדלת הכנסותיה במטרה לאזן את תקציבה. המועצה ביצעה תשלומים חריגים, ובכלל זה מתן תמיכות למוסדות שלא על פי ההליך הקבוע בנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות, מתן תמיכות לאותם גופים בידי המועצה וועדים מקומיים, תשלום שכר גבוה מהקבוע בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים לעובד מינהל בכיר במועצה. המועצה גם לא בחנה את הצורך בהעסקת שלושה עובדים בכירים במועצה ובוועדים.

המועצה עשתה פעולות שגרמו להפחתת הכנסותיה העצמיות: היא שינתה שלא על פי הדין סיווגים של נכסים וסכומי ארנונה בצווי הארנונה שלה, וכתוצאה מכך פחתו הכנסותיה מארנונה; מחזיקי חלק מהנכסים שבתחומה לא חויבו בארנונה, ומחזיקי נכסים אחרים חויבו שלא בהתאם לצווי הארנונה מהשנים 1999-2003 ולשימוש שנעשה בנכס; יש שהחיוב בארנונה נעשה שלא על פי מדידת שטח הנכס.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה לפעול להקטנת הוצאותיה ולגביית ארנונה כדין, במטרה להקטין את גירעונה הנצבר ולאזן את תקציביה.

♦

מבוא

תחום המועצה האזורית אפעל (להלן - המועצה) משתרע על שטח של כ-5,500 דונם. בסוף שנת 2003 היה מספר תושביה, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-4,138 נפש. במועצה חמישה יישובים: רמת אפעל, רמת פנקס, כפר אז"ר[1], המרכז הסמינריוני של הקיבוץ המאוחד ובית אבות "אפעל"[2]; את שלושת היישובים הראשונים מנהלים ועדים מקומיים. במליאת המועצה שנבחרה בינואר 2004 היו ששה חברים. היישובים, למעט כפר אז"ר, הם בעלי אופי עירוני.

המועצה נתנה לתושביה שירותים ממלכתיים בעיקר בתחומי החינוך, התרבות, הרווחה והדת, ואילו השירותים המקומיים ניתנו ברובם בידי הוועדים המקומיים באמצעות קבלנים, ומתן השירותים מומן מהקצבות המועצה לוועדים לפי התקציבים שהיא אישרה להם.

משרד מבקר המדינה בדק במחצית השנייה של שנת 2003 את ניהול משק הכספים במועצה. בדיקה משלימה בוצעה בסוף שנת 2004. הבדיקה התמקדה בעיקר בנושאים האלה: תקצוב פעולות המועצה והוועדים המקומיים; הוצאות חריגות שהיה בהן כדי להוסיף לגירעונות המועצה; הכנסות המועצה - קביעת סיווגי הנכסים וסכומי הארנונה בהחלטות המועצה בדבר הטלת ארנונה (להלן - צווי הארנונה), חיובי הארנונה וגבייתה.

תקצוב פעולות המועצה והוועדים המקומיים

1. בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) נקבע, כי מועצה תכין בכל שנה תקציב המראה את אומדן ההכנסה וההוצאה שלה; התקציב יוגש לממונה על המחוז במשרד הפנים לאישורו. בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 (להלן - צו המועצות האזוריות), נקבע, כי תקציב המועצה טעון אישורו של שר הפנים.

נמצא, כי תקציב המועצה האחרון שאושר הוא לשנת 1999. התקציבים לשנים 2000-2004 לא אושרו בידי שר הפנים, מאחר שהמועצה כללה בהם הכנסות, כגון הלוואות מבנקים ומענקים ממשרד הפנים, שלא אושרו לה.

2. בצו המועצות האזוריות נקבע, כי ועד מקומי יכין, לפי הוראות השר, תקציב הכנסה והוצאה לשנת הכספים ויגישו למועצה לאישור. התקציב לשנה מסוימת יוגש למועצה לא יאוחר מיום 1 באוקטובר בשנה שלפניה (להלן - השנה הקודמת לשנת התקציב).

---

1 ב-14.11.72 הפעיל מבקר המדינה ביקורת על הוועד המקומי רמת פנקס וב-25.11.04 על הוועדים המקומיים רמת אפעל וכפר אז"ר, על פי סעיף 9(6) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב], ובהתאם לסעיף 3(ב) לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].

2 לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ברמת אפעל התגוררו, בסוף שנת 2003, 2,763 תושבים, ברמת פנקס 525 תושבים, בכפר אז"ר 541 תושבים ובבית אבות "אפעל" - 309 תושבים.

נמצא, כי הוועד המקומי רמת פנקס לא הגיש למועצה תקציב הכנסה והוצאה שנתי לקבלת אישורה, ולא נמצא תיעוד לכך שהמועצה דרשה ממנו להכין תקציב. המועצה קבעה בכל שנה את הסכום שיוקצב לוועד מקומי זה בהסתמך על הוצאותיו בשנה הקודמת לשנת התקציב.

בצו המועצות האזוריות נקבע, כי המועצה תמסור לוועד המקומי את החלטותיה בדבר התקציב בכתב עד יום 31 בדצמבר של השנה הקודמת לשנת התקציב, וכי "המועצה רשאית, לאחר שתשמע את דעתו של הועד המקומי, לתקן או לדחות כל פרט מפרטי התקציב...".

נמצא, כי המועצה הקטינה את היקפי הצעות התקציב שהגישו לה הוועדים המקומיים רמת אפעל וכפר אז"ר בלא שקבעה אילו מפריטי הצעות התקציב יבוטלו או יוקטנו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי הסמכות לקביעת היקפי הפריטים בתקציב המאושר נועדה, בין היתר, לשמש בידיה כלי לפיקוח נאות על ההוצאות וההכנסות של הוועדים ולבקרה על קיום הקבוע בתקציב. מאחר שהמועצה לא השתמשה בכלי זה, היא לא עמדה במועד על חריגת ועדים מקומיים מתקציב ההוצאות שאושר להם וממילא לא פעלה להקטנת הוצאותיהם (ראו להלן). על המועצה לקבוע בכתב, בעת אישור התקציב, אילו מפריטי התקציב יבוטלו או יוקטנו, כדי להתאימו לסדר עדיפויותיה, למנוע גירעון בתקציבי הוועדים ולפקח כיאות על הוצאותיהם.

הוצאות המועצה והכנסותיה

להלן ריכוז נתונים מן הדוח הכספי המבוקר של המועצה על הכנסותיה ועל גירעונה השנתי והנצבר, במסגרת התקציב הרגיל, בשנים 2000-2003 (במיליוני ש"ח):

השנה	הכנסות*	הוצאות	גירעון	
			שנתי	נצבר**
2000	26.7	27.3	0.6	2.6
2001	23.9	27.5	3.6	5.2
2002	23.5	27.2	3.7	6.4
2003	23.3	26.4	3.1	9.5

* כולל מענקים של משרד הפנים לאיזון התקציב בסך של כ-3.14 מיליון ש"ח בשנת 2000 וכ-1.04 מיליון ש"ח בשנת 2001.

** בקיזוז מלוות להקטנת הגירעון בסך 1 מיליון ש"ח בכל אחת מהשנים 2000 ו-2001 ובסך 2.5 מיליון ש"ח בשנת 2002.

מהנתונים שבטבלה עולה, כי בכל אחת מהשנים 2000 עד 2003 עלו הוצאות המועצה על הכנסותיה העצמיות בשיעור ניכר. כתוצאה מכך גדל הגירעון הנצבר, ובסוף שנת 2003 הסתכם בכ-9.5 מיליון ש"ח; לצורך כיסוי גירעונותיה קיבלה המועצה מלוות, שיתרתם בסוף שנת 2003 הסתכמה בכ-12.3

מיליון ש"ח. כמו כן השתמשה המועצה בשנים קודמות בכ-12.8 מיליון ש"ח מכספי קרנות שיועדו לפיתוח, לכיסוי הוצאותיה בתקציב הרגיל וגרעונות שנצברו; בשנת 2003 השתמשה המועצה בכ-2.2 מיליון ש"ח מכספי קרנות אלו לכיסוי הוצאותיה בתקציב הרגיל. הנתונים שהובאו לעיל מלמדים שהמועצה נתונה במצב כספי קשה וכי יש לה גירעון כספי ניכר, שהלך וגדל בכל שנה.

מהימנות הנתונים הכספיים

על פי פקודת המועצות המקומיות[3], על המועצה לדאוג שהגיזבר ינהל חשבון נכון של כל הכספים שנתקבלו וששולמו על ידי המועצה או מטעמה. בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן - תקנות הנהלת חשבונות), נקבע, כי כל תקבול יירשם בחשבון התקציבי המתאים בקובצי התקבולים והתשלומים לפי העניין מיד עם קבלתו.

עד שנת 2001 קיבלה המועצה ממשרד הפנים מענק לאיזון תקציבה: בשנת 2000 הסתכם מענק זה בכ-3.14 מיליון ש"ח, בשנת 2001 הוקטן המענק לכ-1.04 מיליון ש"ח ובשנת 2002 הוא לא שולם לה כלל.

משרד הפנים הבהיר למועצה ביולי 2001, כי הפסיק לתת לה את מענק האיזון לאחר שמצא, כי היא הציגה לו "נתוני ארנונה שגויים לאורך שנים, אשר על-פיהם חושב מענק איזון לא מייצג, לטובת הרשות. דיווחים אלו נמשכו לפחות עד הרבעון הראשון לשנת 2000. בחישוב מחודש, לא זכאית הרשות למענק איזון כלל".

ממצאי משרד הפנים נוגעים לכך שבדוחות הכספיים השנתיים של המועצה לא הוצגו תקבולי הארנונה שנותרו בידי הוועדים המקומיים; עקב כך הוקטנו במידה ניכרת התקבולים שהשתקפו בדוחותיה הכספיים. בשנת 2000 - שבנתוניה עסק משרד הפנים - הוקטנו התקבולים בדרך זו בסך 1.13 מיליון ש"ח בקירוב.

גם בשנים הבאות לא הציגה המועצה בדוחותיה את עודף ההכנסות מארנונה שנותר בידי הוועדים המקומיים: רמת פנקס - 41,000 ש"ח בשנת 2001, כפר אז"ר - 1.24 מיליון ש"ח בשנת 2001 ו-0.34 מיליון ש"ח בשנת 2002. בשנת 2002 גם לא הציגה המועצה הוצאות בסך 0.9 מיליון ש"ח שנגרמו עקב פעולות שעשה הוועד המקומי כפר אז"ר (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי הרישום החלקי גרם להצגת גירעון נצבר גדול מזה שבפועל. הצגה מוטית זו הקשתה על משרד הפנים לקיים כהלכה את הפיקוח שהמחוקק הפקיד בידיו על אישור התקציבים וביצועם.

המועצה טענה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי הוועדים המקומיים של כפר אז"ר ורמת פנקס נמנעו מלהגיש דוחות כספיים במועד ולכן היא לא יכלה להתייחס לדוחות הכספיים שלהם; עוד טענה המועצה, שלא מוקנות לה סמכויות לאכוף את הגשת הדוחות. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי דרישה לדיווח כספי נאות מתחייבת, בין היתר, לשם מימוש סמכויותיה לאשר את תקציבי הוועדים המקומיים ולעדכנם, במידת הצורך. עוד מסרה המועצה בתשובתה, כי החל בינואר 2003 הועברה גביית הארנונה של כל יישובי המועצה לידי המועצה, ובכך יהיה כדי למנוע את הישנות הליקויים המתוארים לעיל.

---

3 פקודת המועצות המקומיות מחילה בעניין זה על המועצה, בין היתר, את הוראות סעיף 213 לפקודת העיריות (נוסח חדש).

תכנית הבראה

המצב הכספי הקשה של המועצה שהוצג לעיל אפיין את פעילותה גם בשנים קודמות. בספטמבר 2000 ביקש הממונה על המחוז במשרד הפנים מרואה חשבון (להלן - הבודק) לבחון את מצבם הכספי של המועצה ושל הוועדים המקומיים שבתחומה, המתבטא בגירעונות כספיים גדולים, במטרה למצוא את הגורמים העיקריים למצב זה. בינואר 2001 הגיש הבודק למשרד הפנים דוח על תוצאות בדיקתו.

בדוח הבודק הובאו נתוני הדוחות הכספיים מהשנים 1994-1999, ולפיהם ברוב השנים עלו הוצאות המועצה בשיעור ניכר על הכנסותיה. הבודק עמד על קיום חריגות גדולות מן המסגרת התקציבית, בעיקר בצד ההוצאות, והוא הסיק מכך, כי "המסגרת התקציבית המאושרת במוסדות המועצה אינה המסגרת שפרנסי המועצה מציבים לנגד עיניהם בפעולתם או מאמינים כי ניתן לעמוד בה".

עוד עולה מן הדוח, כי נוסף על המלוות שקיבלה המועצה לכיסוי גירעונותיה, היא העבירה מקרן הפיתוח לתקציב הרגיל כ-12.8 מיליון ש"ח - רובם בשנת 1998 - לכיסוי גירעונות שנצברו.

משרד הפנים דרש מן המועצה להגיש לו הצעה לתכנית להבראת מצבה הכספי. בסוף שנת 1999 אישרו המועצה ומשרד הפנים תכנית הבראה, לפיה היה על המועצה להקטין בכ-1.6 מיליון ש"ח את הוצאותיה בתחומי המינהל הכללי והשירותים המקומיים והממלכתיים שהיא נותנת ובמקביל להגדיל את הכנסותיה מגביית ארנונה.

נמצא, כי היעדים שנקבעו בתכנית ההבראה לא הושגו: הוצאות המועצה לא קטנו, ובשנת 2000 הן הסתכמו בכ-27.3 מיליון ש"ח, לעומת הוצאות בסך 27.5 מיליון ש"ח בשנת 1999, שכללו תשלום חד-פעמי של כ-0.24 מיליון ש"ח בשל פרישה לגמלאות. גם בשנים 2001-2002 לא צומצמו הוצאות המועצה, והן נותרו כ-27 מיליון ש"ח בשנה. בשנת 2003 קטנו הוצאותיה בכ-0.8 מיליון ש"ח.

מבחינת צווי הארנונה לשנים 1999-2001 עולה, כי המועצה העלתה בשנת 2000 את תעריפי הארנונה בשיעור של כ-8%, כפי שנדרשה בתכנית ההבראה, אך לא היה בחיובים שהוגדלו כדי להגדיל את הכנסותיה במידה שתכסה את הוצאותיה שלא פחתו. בשנים הבאות, 2001-2003, לא הוגדלו החיובים שהטילה המועצה וממילא לא גדלו הכנסותיה. כמו כן, כתוצאה מליקויים רבים בסיווג הנכסים ובקביעת הסכומים בצווי הארנונה נפגעו הכנסות המועצה (ראו להלן).

מהשוואה בין נתוני הדוחות הכספיים של המועצה לשנים 2001-2003 ובין התקציבים שאישרה לאותן שנים עולה, כי כבעבר היא חרגה בהוצאותיה במידה ניכרת מן המסגרת התקציבית; שיעורי החריגה מהתקציב הגיעו ל-16.1%, 12.4% ו-11.8% בהתאמה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי המשך חריגותיה מן התקציב מעידות, כי לא שינתה את אופן פעילותה גם לאחר הערת הבודק מטעם משרד הפנים בדבר חוסר הקשר בין התקציב לבין ההוצאה בפועל. מן הראוי שהמועצה תתאים את הוצאותיה למסגרת התקציבית שהציבה לעצמה, כנדרש, ובכך תפעל להקטנת הגירעון השוטף והגירעון הנצבר.

הוצאות חריגות של המועצה

המועצה נקלעה למצב כספי קשה בין היתר משום שלא פעלה לצמצום הוצאותיה בתחומים שונים.

להלן דוגמאות אחדות להוצאות חריגות שהגדילו את הגירעון:

מתן תמיכות למוסדות

בשנת 1985 פרסם משרד הפנים נוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות (להלן - הנוהל)[4]. הנוהל נועד להסדיר מתן תמיכות מאת רשויות מקומיות לגופים הפועלים בתחומיהן, בתחומים שונים, כדי לסייע בפעולותיהם לטובת הציבור.

המועצה נהגה לתת תמיכות לכמה גופים הפועלים בתחומה בתחומי הספורט, הרווחה, התרבות והדת. בשנים 2001-2003 הסתכמו הוצאותיה על התמיכות בכ-40,000 ש"ח, 111,000 ש"ח, ו-97,000 ש"ח בהתאמה.

1. בנוהל נקבע, בין היתר, כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר. רשות מקומית המבקשת לתת תמיכות תציין בתקציבה את הסך הכולל של התמיכות שתיתן בשנה הנדונה ואת חלוקתו לפרקי התקציב. סכומי התמיכות ייכללו בסעיף תקציב שיוחד לכך - "השתתפויות תמיכות ותרומות".

נמצא, כי סכום התמיכות לא נרשם בתקציבי המועצה כתמיכות ואף לא חלוקתו לפרקי התקציב. ההוצאות על התמיכות לא נרשמו בסעיף תקציב ייחודי, כנדרש, אלא בסעיפי תקציב שונים בלא שצוין שמדובר בתמיכה, בניגוד למתחייב על פי הנוהל. מאחר שתקציבי המועצה לא אושרו מאז 1999 ונוכח אופן רישום התמיכות, הן ניתנו שלא במסגרת תקציב מאושר, בניגוד לנוהל.

2. בנוהל נקבע, כי לא תינתן תמיכה מאת רשות מקומית אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בוועדה מיוחדת שתמנה מועצת הרשות המקומית (להלן - ועדת התמיכות); לבקשת התמיכה יצורפו המסמכים שנקבעו בנוהל, כגון: מסמכים בדבר מצבו המשפטי של הגוף המבקש, דוח כספי מבוקר של הגוף לשנה הקודמת ותקציבו לשנה שעבורה מבוקשת התמיכה. הבקשה לתמיכה תהיה מנומקת ותציין, בין היתר, את המטרה בעדה מתבקשת התמיכה. ועדת התמיכות תונחה על ידי המבחנים שקבעה הרשות ותביא בחשבון את מידת התמיכה הניתנת לגוף המבקש ממקורות ציבוריים אחרים. ההמלצה של ועדת התמיכות, יחד עם הבקשה לתמיכה והמסמכים הנלווים, תובא לאישור הרשות המקומית.

נמצא, כי עד שנת 2001 נתנה המועצה תמיכות בלא שבקשות גופים נתמכים נדונו בוועדת התמיכות, בניגוד לנדרש. בשנת 2002 נדונו ואושרו בוועדת התמיכות בקשות של שני גופים שלא הגישו את המסמכים הדרושים על פי הנוהל. שלושה גופים קיבלו תמיכות ללא דיון בוועדה, כבעבר, ובלא שבתיקי המועצה היה מידע כלשהו בדבר מצבם הכספי, מידת הצורך בתמיכה והשימוש שייעשה בה.

---

4 י"פ, תשמ"ה, 2275; תשנ"ח, 186.

בעקבות הערת משרד מבקר המדינה נתנה המועצה תמיכות בשנת 2003, לאחר שנדונו בוועדת תמיכות, ורשמה אותן בדוח הכספי בסעיף שיוחד לכך. בתקציב שאישרה מליאת המועצה לשנת 2004 נכלל הסך הכולל של תמיכותיה וחלוקתו לסעיפים.

3. בצו המועצות האזוריות נקבע, כי לוועד מקומי יהיו בתחום הנהלתו אותן הסמכויות שיש למועצה בתחומה בכל אותם תנאים והגבלות שסמכויות המועצה מותנות או מוגבלות בהם, אולם הוא יהיה רשאי להשתמש בסמכויות אלה רק אם המועצה אינה משתמשת בהן, וכל עוד אין בכך משום סתירה להחלטות המועצה שהודיעו עליהן לוועד.

נמצא, כי הוועדים המקומיים רמת אפעל וכפר אז"ר נהגו לתת תמיכות לגופים שונים, אף על פי שהם לא היו רשאים להשתמש בסמכות זו, מאחר שהמועצה השתמשה בה. הוועדים המקומיים נתנו תמיכות לגופים שונים בלא שכל הבקשות לתמיכה נדונו בוועדת תמיכות, בניגוד להוראות הנוהל. עוד נמצא, כי כמה גופים נתמכים קיבלו תמיכות מן המועצה ומוועד מקומי אחד לפחות, במקביל; בשנת 2002 קיבלו שני גופים תמיכות מהמועצה ומהוועדים המקומיים רמת אפעל וכפר אז"ר, ושני גופים קיבלו תמיכות מהמועצה ומוועד מקומי רמת אפעל. בשנת 2003 קיבל גוף אחד תמיכה מהמועצה ומהוועדים האמורים, ושני גופים מהמועצה ומהוועד המקומי רמת אפעל.

בשנים 2001-2003 הסתכמו הוצאות הוועד המקומי רמת אפעל על תמיכות ב-256,000 ש"ח, ב-294,000 ש"ח וב-269,000 ש"ח, בהתאמה, והוצאות הוועד המקומי כפר אז"ר ב-12,500 ש"ח, ב-17,200 ש"ח וב-5,000 ש"ח, בהתאמה. כלל ההוצאות של המועצה והוועדים המקומיים על תמיכות הסתכמו בשנים האמורות בכ-300,000 ש"ח, בכ-420,000 ש"ח ובכ-371,000 ש"ח, בהתאמה.

היועץ המשפטי לממשלה פרסם בנובמבר 1998 הנחיות בדבר ביטול כפל תמיכה של המדינה במוסדות ציבור ובהן נקבע, כי החל משנת 1999 לא תכלול הצעת חוק התקציב השנתי המוגשת לכנסת יותר מתקנה תקציבית אחת לנושא אחד: "מקום בו מוענקת תמיכה על ידי מספר משרדי ממשלה למטרה זהה או דומה, על פי אמות מידה זהות או דומות לחלוקה, יבוצע כאמור, איחוד של התקנות התקציביות לתקנה תקציבית אחת." לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהשלטון המקומי, כזרוע שלטונית של המדינה, יימנע גם הוא ממתן כפל תמיכה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי מן הראוי שתדון בהיקף הכספי של התמיכות שהיא והוועדים נתנו ותקבע את היקפן בהתאם למצבה הכספי.

4. אחד הגופים שקיבלו תמיכה מהמועצה האזורית ומשני הוועדים המקומיים האמורים הוא תנועת נוער. בשנים 2002 ו-2003 הסתכמה התמיכה בתנועת הנוער בכ-176,000 ש"ח ובכ-158,000 ש"ח. יצויין, כי הוועד המקומי רמת אפעל קיבל מתנועת הנוער תשלומים כהשתתפות בשכר מדריכיה, שהסתכמו בשנים האמורות בכ-23,000 ש"ח ובכ-45,000 ש"ח, בהתאמה.

נמצא, כי הוועד המקומי רמת אפעל נהג זה שנים לתת את התמיכה בתנועת הנוער במישרין לארבעה מדריכי התנועה, באמצעות תלושי משכורת שהוציא. קבלת מדריכים אלה לעבודה, קביעת שכרם וההחלטה בדבר הפסקת עבודתם התקבלו בידי תנועת הנוער. לשניים מהעובדים בתנועה, שהפסיקו לעבוד, שילם הוועד המקומי בדצמבר 2002 ובאפריל 2003 פיצויי פיטורין.

הוועד המקומי רמת אפעל הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי תנועת הנוער "לא רשומה כעמותה ברשם העמותות במשרד הפנים, לכן לא קיימת אפשרות מעשית להקצות כספים ישירות [לתנועת הנוער], במסגרת נוהל מתן תמיכות...".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין מקום לתת התחייבות לתמיכה כספית קבועה כמו תשלום במישרין של שכרם של מדריכי תנועת הנוער. תשלום שכר בידי הוועד המקומי למדריכים, שקבלתם לעבודה, תנאי העסקתם ופיטוריהם נקבעים בידי תנועת הנוער, והיא הגוף שבו נעשית עבודתם, אינו עולה בקנה אחד עם כללי מינהל תקין. הדבר עלול לגרום לאי-בהירות לגבי זהות המעביד, והוועד המקומי עלול להיות מחוייב, בשל העסקתם או בשל מעשים או מחדלים של תנועת הנוער.

השתתפות המועצה במימון חוגים לתלמידים

המועצה קיימה חוגים לתלמידים במבנה בית הספר המקומי; הורי התלמידים נדרשו לשלם תמורת ההשתתפות בחוגים.

נמצא, כי המועצה לא קבעה את תשלומי ההורים בסכומים שיממנו את מלוא הוצאותיה על החוגים, ובשנים 2000-2002 היו הוצאותיה בתחום זה גדולות מההכנסות בכ-58,000 ש"ח, בכ-21,000 ש"ח ובכ-31,000 ש"ח, בהתאמה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי נוכח מצבה הכספי הקשה ובהתחשב במצב הכלכלי-חברתי השפיר של רוב תושביה[5], מן הראוי לשקול החלטה לפיה ימומנו מלוא ההוצאות מתשלומי ההורים, ובכך יוקטן הנטל הכספי המוטל על המועצה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המועצה, כי "בשנת 2004 מתוכנן ומתוקצב כיסוי מלא של עלויות החוגים בחינוך הבלתי פורמלי. למרות זאת קיימים אילוצים המחייבים השתתפות המועצה למימון מקרים מיוחדים על פי שיקול דעת מקצועי בכל מקרה לגופו". מבדיקה משלימה עלה, כי בשנת 2004 לא השתתפה המועצה במימון החוגים האמורים.

הוצאות והכנסות של הוועד המקומי כפר אז"ר

1. בפקודת המועצות המקומיות נקבע, כי המועצה המקומית לא תשלם שום תשלום מכספיה ולא תקבל עליה שום התחייבות אלא לפי התקציב המאושר. בצו המועצות האזוריות נקבע, כי לוועד מקומי יהיו, בתחום הנהלתו, הסמכויות שיש למועצה בתחום המועצה, בכל התנאים וההגבלות שסמכויות המועצה מותנות או מוגבלות בהן. הוועד המקומי רשאי אפוא לשלם תשלום או לקבל עליו התחייבות רק לפי תקציבו המאושר.

נמצא, כי בשנים 2002 ו-2003 הגדיל הוועד המקומי כפר אז"ר את הוצאותיו במידה ניכרת ועקב כך חרג ב-60% וב-86%, בהתאמה, מן התקציב שאושר לו לשנים האמורות.

הוועד המקומי הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שהחל משנת 2002 לא אישרה לו המועצה "תקציב שיאפשר לו למלא את תפקידיו השונים, הוא ערך תקציב הוצאות (בשונה מתקציב העברות) ודאג תמיד ליידע את המועצה כי מעבר לתקציב ההעברות הדל שאישרה לו... יהיה תקציב

---

5 הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה סיווגה את אוכלוסיות הרשויות המקומיות לפי מצבן החברתי-כלכלי לעשר דרגות, והמועצה האזורית אפעל סווגה בדרגה הגבוהה ביותר - 10. (**אפיון רשויות מקומיות וסיווגן לפי המצב החברתי-כלכלי של האוכלוסייה**, 2001).

ההוצאות שלו שונה מתקציב ההעברות שאושר לו...". עוד טען הוועד המקומי, כי פנה למועצה בבקשה לעדכן את תקציב ההוצאות שלו אך לא נענה.

משרד מבקר המדינה רואה את החלטת הוועד המקומי לקבוע לעצמו תקציב שונה מזה שאישרה לו מליאת המועצה כבלתי תקינה; הוועד המקומי אינו יוצא ידי חובתו בהודעה למועצה על החריגה ממסגרת התקציב שאושרה לו. אם סבר הוועד המקומי, כי התקציב שאישרה המועצה אינו מאפשר לו למלא את תפקידיו, הייתה פתוחה לפניו הדרך, הקבועה בצו המועצות האזוריות, להגיש לשר הפנים ערר מנומק בעניין זה (כפי שעשה בעניינים אחרים הנוגעים ליחסים בינו לבין המועצה); לא היה מקום שהוועד המקומי יעשה דין לעצמו ויפעל על פי תקציב העולה בהרבה על זה שאושר לו. המועצה, שידעה על כוונת הוועד המקומי לחרוג מן התקציב המאושר, לא עמדה על כך שהוא ישמור על המסגרת התקציבית שאושרה לו, בניגוד לנדרש.

2. בסעיף 68(ג) לצו המועצות האזוריות נקבע: "החליטה המועצה להטיל מס או ארנונה כללית, ישלם לה הועד המקומי של כל ישוב את הסכום הכולל של המס או ארנונה כללית המוטל על כל הנכסים או על האנשים שבתחום הישוב, ואולם רשאית המועצה לקבוע בהתייעצות עם הועד המקומי הנוגע בדבר, שבישוב פלוני ישולמו לה כל מסי המועצה או מסים מסויימים שבהם ארנונה כללית, במישרין על ידי החייב בהם; קבעה כך, יהיה הועד המקומי פטור מתשלום".

עד שנת 2000 גבו הוועדים המקומיים את הארנונה בתחומיהם. מדוחות תקבולים ותשלומים שהכין הוועד המקומי כפר אז"ר עולה, כי עד שנת 2000 היו הכנסותיו מהארנונה שגבה ומהעברות המועצה גדולות מהוצאותיו, ובסוף שנת 2000 הסתכם העודף הנצבר בכ-1.15 מיליון ש"ח. בשנים 2001 ו-2002 הועברה גביית הארנונה בהדרגה לידי המועצה. במקביל הגדיל הוועד המקומי את הוצאותיו באותן שנים בשיעורים גדולים.

להלן נתוני ההכנסות וההוצאות של הוועד המקומי כפר אז"ר* בשנים 2000-2003 (באלפי ש"ח):

	השנה			
	2000	2001	2002	2003
תקבולים	957	976	494	843
תשלומים (הוצאות)	645	878	1,400	1,293
עודף (גירעון) שוטף	312	98	(906)	(450)
עודף משנים קודמות	837	1,149	1,247	341
יתרת עודפים (גרעונות)	**1,149**	**1,247**	**341**	**(109)**

* הנתונים נלקחו מדוחות תקבולים ותשלומים (לא מבוקרים) שהכין הוועד המקומי כפר אז"ר והגיש למועצה; ההכנסות וההוצאות של הוועד המקומי נרשמו על בסיס מזומן בהתאם להכנסותיו והוצאותיו בפועל.

מן הנתונים שבטבלה עולה, כי בשנים 2001-2003 גדלו ההוצאות של הוועד המקומי כפר אז"ר ב-36%, ב-117% וב-100% לעומת הוצאותיו בשנת 2000. בשנים 2002 ו-2003 אישרה לו המועצה תקציבים בסך 870,000 ש"ח ו-700,000 ש"ח, בהתאמה; הגידול בהוצאות נעשה בחריגה מן התקציבים המאושרים, וכתוצאה מכך נוצרו גירעונות שוטפים גדולים; הוועד המקומי השתמש בעודפים מסכומי הארנונה ומהעברות המועצה שנצברו בידיו לכיסוי הגירעון שנוצר.

מספרי הנהלת החשבונות של הוועד המקומי עולה, כי הגידול בהוצאות בשלוש השנים האמורות נגרם בחלקו מפעולות ומעבודות חד-פעמיות שעשה הוועד ובחלקו מהוצאות שוטפות. מאחר שפרטי ההוצאות לא נדונו במליאת המועצה, המאשרת את תקציבי הוועדים המקומיים, אף לא נדון הצורך בביצוע הפעולות והעבודות האמורות וסדר העדיפויות של ביצוען, נוכח הגירעון הגדול בתקציב המועצה.

(א) בשנת 2001 היו הוצאות הוועד המקומי גדולות בכ-233,000 ש"ח מהוצאותיו בשנת 2000, בין היתר בשל הפעולות האלה: תשלום על ייעוץ (71,000 ש"ח); העסקת עובדות מינהליות (67,000 ש"ח); רכישת מתקני ספורט לגן ציבורי (56,000 ש"ח); מתן תמיכות למוסדות (12,500 ש"ח).

(ב) בשנת 2002 היו הוצאות הוועד גדולות בכ-755,000 ש"ח מהוצאותיו בשנת 2000, בין היתר בשל הפעולות האלה: שיפוץ כבישים (340,000 ש"ח); העסקת עובדות מינהליות (242,000 ש"ח); חגיגות 70 שנה לייסוד היישוב (67,000 ש"ח); מתן תמיכות למוסדות (17,200 ש"ח).

(ג) בשנת 2003 היו הוצאות הוועד המקומי גדולות בכ-648,000 ש"ח מהוצאותיו בשנת 2000, בין היתר בשל הפעולות האלה: העסקת עובדות מינהליות (328,000 ש"ח); הרחבת פעילות תרבות וספורט (133,000 ש"ח); יעוץ משפטי (83,000 ש"ח); הרחבת שרותי פינוי אשפה וגזם (69,000 ש"ח).

נמצא, כי המועצה לא התאימה את הקצבותיה לוועד המקומי למצבו הכספי. לטענת המועצה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, היא לא ידעה על יתרת הכספים שנצברו לזכות הוועד.

יושבי ראש הוועד המקומי בשנים האמורות הסבירו בתשובתם למשרד מבקר המדינה, כי הוועד המקומי "השתמש בכספים ובעודפים שעמדו לרשותו (שהם כספי התושבים עצמם) למטרות שהגדיר לעצמו על פי רצונם ובהתאם להחלטותיו החוקיות ולתפקידיו על פי חוק".

הוועד המקומי טען בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי המועצה האזורית ידעה על יתרות הכספים שנצברו לזכותו, וכי הוא הציג למועצה את עודפי ההכנסות שנותרו בידו כ"מקורות עצמאיים לכיסוי הפער" שבין "תקציב ההוצאות", הגדול מהתקציב שאושר, ל"תקציב ההעברות" (התקציב שאישרה המועצה).

לדעת משרד מבקר המדינה, היה על המועצה להתאים את הקצבותיה לוועד המקומי למצבו הכספי, ולא לאפשר לו ליצור עודפי הכנסות ולהשתמש בהם בחריגה מן התקציב המאושר. עקב היעדר בקרה נאותה של המועצה על הפעילות התקציבית של הוועד המקומי, היו בידי הוועד המקומי עודפי כספים בעוד המועצה נתונה בגירעון. חמור הדבר שהוועד המקומי שמר בידיו הכנסות מארנונה ויצר לעצמו, שלא כדין, "מקורות עצמאיים" שאיפשרו לו לחרוג מן התקציב והמועצה מצדה לא קיימה כל פיקוח על כך.

יצויין, כי בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) (תיקון), התשס"ד-2004, שנכנס לתוקפו ב-14.9.04, נקבע בין היתר, כי במקום סעיף 68(ג) האמור לעיל יבוא: "החליטה המועצה להטיל מס או ארנונה כללית, ישולמו לה המס או הארנונה במישרין בידי החייבים בהם ואולם המועצה רשאית, בהתייעצות עם ועד מקומי שבתחומה להסמיך את הועד לגבות במקומה ובעבורה את המס או הארנונה מחייבים המתגוררים בתחום הועד המקומי או בעבור נכסים המצויים באותו תחום; הסמיכה המועצה את הועד כאמור וגבה הועד בעבור המועצה את המס או הארנונה יעבירו לידי המועצה בסמוך לאחר גבייתו".

שיקום כבישים בכפר אז"ר

בשנת 2002 התקשר הוועד המקומי עם חברה לתכנון עבודות לשיקום רחובות מסויימים בכפר אז"ר ולפיקוח על ביצוע העבודות. החברה בחרה קבלן מקרב שלוש ההצעות שהוגשו לה, והוועד התקשר עמו לביצוע העבודות; תמורת ביצוען שילם הוועד המקומי לקבלן כ-312,000 ש"ח כולל מע"מ.

נמצא, כי הוועד המקומי הוציא על ביצוע עבודות שיקום הכבישים 340,000 ש"ח, בלא שהמועצה אישרה תקציב לכך.

הוועד המקומי הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי הפעילות לשיקום כבישים רעועים התבססה על מקורות עצמאיים של הוועד המקומי, וכי בבקשה לשינוי התקציב צויין שהיה ותהיינה הכנסות נוספות הן תנוצלנה לשיפור חזית פני הכפר. יוער, כי תקציב הוועד, על כל מקורותיו, טעון אישור המועצה וזה לא ניתן, כאמור, לפעילות זו.

הוצאות שכר עובדות מינהליות

הוועד המקומי כפר אז"ר העסיק החל בשנת 2001 עובדות מינהליות במזכירות הוועד. עד אותה שנה לא העסיק הוועד עובדים, והפעילות המינהלית שנדרשה בעיקר לקיום קשר עם גורמי חוץ, קבלת תלונות תושבים וביצוע התשלום לקבלנים, נעשתה בהתנדבות בידי יו"ר הוועד המקומי.

בהצעת התקציב לשנת 2001 שהגיש הוועד למועצה נכללו הוצאות על שכר עובדי מינהלה בסך 215,000 ש"ח; בהצעות התקציב לשנים 2002 ו-2003 נכללו הוצאות בתחום זה בסך 250,000 ש"ח בשנה. כאמור, המועצה אישרה את התקציבים לשנים 2002 ו-2003 לאחר שהוקטנו בשיעורים של כ-30% וכ-42%, בהתאמה, בלא שציינה את השינויים הדרושים בסעיפי התקציב השונים, וממילא לא הציגה את עמדתה כלפי ההגדלה הניכרת של הוצאות הוועד המקומי על שכר עובדי מינהלה.

כאמור, בשנת 2001 היו ההוצאות להעסקת עובדות מינהליות 67,000 ש"ח ואלה גדלו בשיעור ניכר בשנים 2002 ו-2003 והגיעו ל-242,000 ש"ח ול-328,000 ש"ח, בהתאמה, לאחר שבמחצית השניה של שנת 2002 מינה הוועד המקומי עובדת בתפקיד מנהלת הוועד המקומי, במקום עובדת מינהלית, בשכר גבוה בהרבה מזה של העובדת המינהלית (ראו להלן).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מאחר שרוב הכנסות הוועד המקומי מקורן בהעברותיה אליו, עלול הגירעון השוטף בתקציב הוועד המקומי בשנים הבאות להתווסף לגירעון הניצבר של המועצה, ואם לא יופחתו הוצאותיו יגדל הנטל הכספי המוטל עליה. על המועצה לפקח על היקף ההוצאות של הוועד המקומי כדי שלא יחרוג שוב מן התקציב.

העסקת עובדי מינהל בכירים במועצה ובוועדים מקומיים

לפי נתוני השכר ורישומי מצבת כוח האדם של המועצה הועסקו בה בשנת 2003 עובדים בכ-55 משרות. לניהול ענייני המועצה ושניים מוועדיה המקומיים (רמת אפעל וכפר אז"ר) הועסקו בשלושת הגופים שלושה עובדים מינהליים בכירים. להלן הממצאים:

העסקת ממלא מקום מזכיר המועצה וגזברה: ממלא מקום מזכיר המועצה האזורית, המשמש גם גזבר (להלן - מ"מ המזכיר), התקבל לעבודה במרס 2001, והיקף משרתו נקבע ל-80%. בשנים 2002 ו-2003 הסתכמו הוצאות המועצה על העסקתו בכ-345,000 ש"ח ובכ-314,000 ש"ח, בהתאמה.

בחוזר מינואר 1993 שהוציאו במשותף מנכ"ל משרד הפנים והממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר ואשר נשלח לראשי הרשויות המקומיות נאמר, בין היתר, כי "המינהל לשלטון ומינהל מקומי במשרד הפנים והממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר גיבשו הצעה לחוזה אישי מיוחד להעסקת עובד וטבלת שכר (לפי גודל הרשות) לעובדים הבכירים ברשויות המקומיות. עובדים בכירים לעניין זה: מנכ"ל, מזכיר, גזבר, יועץ משפטי, מהנדס העיר, מבקר וראשי מנהלים/אגפים... המשכורת הכוללת בטבלה מהווה 100% ומשכורתם הכוללת של העובדים הבכירים תיגזר ממשכורת כוללת זו".

1. מנכ"ל משרד הפנים מפרסם מדי פעם בפעם בחוזר המנכ"ל את טבלת שכר הבכירים ברשויות המקומיות. שכרם נקבע לפי גודל אוכלוסיית הרשות המקומית (לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה) שהם מועסקים בה. המועצה האזורית אפעל נכללת בסיווג הרשויות המקומיות בדרגה 2, שמספר תושביהן אינו עולה על 5,000.

נמצא, כי המועצה שילמה למ"מ המזכיר את שכרו לפי שכר בכירים ברשות מקומית בדרגה 3 (שמספר תושביה 5,001-7,000), בניגוד להנחיות משרד הפנים.

2. משרד הפנים קבע בהנחיותיו שבחוזר המנכ"ל, כי: "מזכיר, גזבר, מהנדס ויועץ משפטי יקבלו שכר על-פי 85%-95% מהנקוב בטבלה, כאשר עם כניסתו לעבודה יהיה זכאי העובד למשכורת לפי 85%. כעבור שנתיים, אם יימצא מתאים על-פי המלצת הממונים יעלה שכרו ב-5%, וכעבור שנתיים נוספות, ובהמלצת ממונים יעלה שכרו ב-5% נוספים"; משכורת בשיעור של 100% כנקוב בטבלה ניתן לשלם "ברשויות מקומיות עד 10,000 נפש, לעובד שימלא את תפקידי המזכיר והגזבר בשיעור של 100% משרה".

נמצא, כי מ"מ המזכיר קיבל שכר בגין משרה חלקית (80%) שחושב מתוך השכר המלא הנקוב בטבלה, במקום מתוך 85% משכר זה, כך שלמעשה חושב שכרו לפי 100% משכר בכירים, בניגוד להנחיות משרד הפנים. המועצה גם לא חתמה עמו על חוזה אישי מיוחד להעסקתו, כנדרש.

עוד נמצא, כי בראשית 2001 דיווחה המועצה למשרד הפנים, לבקשתו, על תנאי העסקת עובדים לפי שכר בכירים; בדיווח נכתב, כי מ"מ המזכיר מועסק ב-80% חלקיות משרה ומקבל שכר ששיעורו "80% משכר בכירים", אף שבפועל שולם לו, כאמור, שכר יחסי לפי 100% משכר בכירים.

כתוצאה מהחריגות האמורות שילמה המועצה למ"מ המזכיר שכר גבוה בכ-30% מן הנדרש בהנחיות משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה לשלם למ"מ המזכיר שכר לפי הנחיות משרד הפנים. עוד העיר משרד מבקר המדינה למועצה, כי עליה להקפיד שדיווחיה למשרד הפנים ישקפו את העובדות כהווייתן; וכי עליה להגיש למשרד הפנים דיווח מתוקן בהקדם.

משרד הפנים מסר בתשובתו למשרד מבקר המדינה, כי מ"מ המזכיר הועסק בתנאי השכר האמורים, ללא אישורו, בניגוד לחוזר משרד הפנים והממונה על השכר במשרד האוצר. לדבריו, "אין להעסיק עובד סטטוטורי בחוזה בכירים בטרם יתקבל כדין וללא אישורנו. לפיכך יש להעסיקו על פי ההסכמים הקיבוציים המאושרים ובדירוג ודרגה (דרוג מינהלי, דרגה 13). בנוסף, על המועצה לפנות למנהל היחידה לאכיפה במשרד האוצר... על מנת לדרוש מהעובד את החזרי תשלומי היתר ששולמו לעובד (לערוך שימוע לעובד)". עוד צויין, כי המועצה פנתה למשרד הפנים בפברואר 2004 בבקשה חדשה לאישור נחיצות משרה לתפקיד מזכיר/גזבר מועצה.

העסקת מזכיר הוועד המקומי רמת אפעל: הוועד המקומי רמת אפעל התקשר באוקטובר 1999 עם קבלן למילוי תפקיד מזכיר הוועד, ונקבע שהוא יקבל 22,000 ש"ח בחודש תמורת שירותיו. בשנים 2002 ו-2003 הסתכמו ההוצאות על שירות זה בכ-264,000 ובכ-250,000 ש"ח, בהתאמה.

1. בתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות נקבע, כי ועד מקומי רשאי להתקשר עם קבלן לביצוע עבודה שערכה עולה על 134,500 ש"ח (ללא מע"מ) ואינו עולה על 268,900 ש"ח, רק בעקבות מכרז זוטא שיישלח לשישה קבלנים.

נמצא, כי להתקשרות הוועד המקומי עם הקבלן המיועד למלא את תפקיד מזכיר הוועד לא קדם מכרז זוטא כמתחייב מההיקף הכספי של ההתקשרות ומטיבו של השירות, שכמוהו כמילוי משרה, שאין בכישורים הנדרשים לה ייחודיות יוצאת דופן המצדיקה פטור ממכרז.

2. בשנים 2002 ו-2003 הסתכמה מצבת המשרות של הוועד המקומי ב-16 משרות בקירוב, בהן 3.5 משרות של עובדי מינהלה. כן פיקח הוועד המקומי על עבודת שלושה קבלנים שנתנו לו שירותים (פינוי אשפה וגזם, גינון וחשמל ותאורה) ושילם את שכרם.

הוועד המקומי הסביר בתשובתו למשרד מבקר המדינה כי משרת המזכיר "מאחדת הלכה למעשה תפקידים סטטוטוריים של המזכיר עם תפקיד מנכ"ל, גזבר וניהול מחלקות מרכזיות נוספות ברשויות מקומיות בעלות משימות ומספר אוכלוסייה זהה".

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח גודלו של היישוב, היה מקום לבחון אם יש הצדקה להעסקת מזכיר במשרה מלאה ובשכר כה גבוה. בצו המועצות האזוריות הוסמכה המועצה, בין היתר, לבחון את היקף ההוצאה בכל אחד מפרטי התקציב ולדרוש להקטינה או לבטלה.

נמצא, כי המועצה לא בחנה את היקף העבודה הנדרשת ממזכיר הוועד המקומי רמת אפעל וממילא לא דרשה לתקן את פרטי התקציב הנוגעים להעסקתו ולהתאים את היקף ההוצאה להיקף העבודה.

העסקת מנהלת הוועד המקומי כפר אז"ר: הוועד המקומי כפר אז"ר העסיק מיוני 2002 את מי שהייתה עד פברואר אותה שנה יו"ר הוועד כ"מנהלת הוועד המקומי" (להלן - המנהלת); שיעור משרתה נקבע ל-75%, ובשנת 2003 הסתכמו הוצאות הוועד המקומי על העסקתה בכ-318,000 ש"ח.

1. בצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962 (להלן - צו שירות עובדים), נקבע, כי לא יתמנה אדם לעובד רשות מקומית אלא לאחר שראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיך לכך הכריז על המשרה בפומבי. על פי סעיפים 132(ב) ו-57(ג) לצו המועצות האזוריות, חל צו שירות עובדים גם על ועד מקומי. אופן קיום מכרז לאיוש משרה נקבע בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשלז-1977 (להלן - צו קבלת עובדים) ולפיו, בין היתר, יצוינו במכרז דרישות השכלה ושנות ניסיון, וכן דרגת המשרה ושיעורה; מכרז פומבי יפורסם, בין היתר, בשני עיתונים יומיים לפחות. המועמדים העומדים בתנאי המכרז ירואיינו בידי ועדת בחינה, ועדת הבחינה תרשום פרוטוקול של ישיבותיה והוא ייחתם בידי חברי הוועדה הנוכחים בעת קבלת ההחלטה.

2. הוועד המקומי החליט בישיבתו באפריל 2002 להסמיך שלושה מחבריו כוועדה שתפקידיה "לסכם דרישות לתפקיד ותנאי העסקה... להביא משרה זו לידיעת התושבים" בכפר אז"ר ולבחור "מנהל ועד מקומי" (להלן - הוועדה).

נמצא, כי הוועד המקומי והוועדה לא הגדירו את דרגת המשרה ושיעורה ואת המטלות הכלולות בה, וכן לא קבעו את דרישות ההשכלה והניסיון מהמועמדים לאיישה. כתוצאה מכך לא צוינו בפנייה לאיוש המשרה שפרסם הוועד המקומי דרישות הסף מהמועמדים, כמתחייב על פי צו קבלת עובדים; ממילא לא התקיימו התנאים החיוניים לקיום מכרז. הוועד המקומי גם לא פרסם את המכרז בעיתון יומי כנדרש אלא בחוזר שהופץ לתושבי כפר אז"ר בלבד.

בישיבת הוועד המקומי במאי 2002 דיווח יו"ר הוועד כדלהלן: "הגישו מועמדות שניים מבין תושבי הכפר. הוועדה שהוקמה לצורך נושא זה נפגשה עימם. לאחר הפגישה עימם... היתה תמימות דעים בוועדה כי... [יו"ר הוועד לשעבר] הינה המועמדת הטובה ביותר לתפקיד. ברצוני להוסיף, כי הוועדה לא הגדירה עדיין את התפקיד ושעות עבודה, על מנת שנוכל להתאים את התפקיד למועמד". הוועד אישר את המלצת הוועדה לסכם עם יו"ר הוועד לשעבר את היקף המשרה ואת תנאי שכרה וסמכויותיה. יצויין כי לפי הסברי הוועד המקומי, יו"ר הוועד לשעבר, לא הגישה מועמדות לתפקיד.

נמצא, כי הוועדה ראיינה שני מועמדים שנמצאו לא מתאימים, אך לא רשמה פרוטוקול של ישיבותיה, וכי המליצה לבחור לאיוש המשרה ביו"ר הוועד לשעבר, שכאמור לא הגישה מועמדות במכרז, ואף בלא שראיינה אותה; הכול בניגוד למתחייב מצו קבלת עובדים. מאחר שהוועד המקומי לא קבע את דרישות המשרה, מטלותיה והכישורים הנדרשים מהמבקשים לאיישה, גם לא היה אפשר לבחון את התאמתו של מועמד למשרה. חמור מכול - מהסיפא של דיווח יו"ר הוועד עולה, כי הוועדה המליצה להגדיר את התפקיד בהתאם לכישורי היו"ר לשעבר - המועמדת המועדפת - בניגוד לצו קבלת עובדים ולעקרון שוויון ההזדמנויות, שהוא מעקרונות היסוד של קבלת עובדים לשירות הציבורי.

לדעת משרד מבקר המדינה, הממצאים שלעיל מעלים, כי הוועד המקומי פעל בהליכי האיוש של משרה זו בניגוד למתחייב על פי עקרונות השוויון והתחרות ההוגנת. אי הגדרה מראש של המשרה והחלטת הוועדה בדבר התאמת התפקיד למועמדת במקום בחירה של המועמד המתאים ביותר לתפקיד, מנוגדת לדין ולכללי מינהל תקין.

3. בשנת 2003 התגוררו בתחומי הוועד המקומי, כאמור, 541 תושבים בלבד. הוועד לא הגיש לתושבים שירותים ממלכתיים (חינוך ורווחה), והשירותים המקומיים המועטים הוגשו, כאמור, באמצעות קבלנים.

הועלה, כי הוועד המקומי העסיק את המנהלת במשרה בשיעור של 75% ושילם לה , עד לאוגוסט 2003, שכר של כ-16,240 ש"ח לחודש, לא כולל תשלום לקרן השתלמות, דהיינו שכר המקביל לשכר מנכ"ל ברשות מקומית שמספר תושביה 5,001-7,500, לפי טבלת שכר חוזה בכירים.

באוגוסט 2003 החליט הוועד המקומי להגדיל את שכרה החודשי ונימק זאת בעבודות פקידות נוספות שנבעו מהפסקת עבודת מזכירה בינואר 2003. כתוצאה מכך גדל שכרה החודשי לכ-21,000 ש"ח; דהיינו שכר המקביל לשכר מנכ"ל ברשות מקומית שמספר תושביה 10,001-20,000, לפי טבלת שכר חוזה בכירים שבחוזר מנכ"ל משרד הפנים. עוד שילם לה הוועד, בנובמבר 2003, מענק חד פעמי בסך של כ-18,900 ש"ח בגין עבודות להפקת חגיגות ה-70 לכפר אז"ר וליום העצמאות.

לא נמצאו מסמכים המבהירים כיצד נקבע שכר המנהלת, והמועצה לא נדרשה לכך במסגרת אישור התקציב.

יושבי הראש לשעבר של הוועד המקומי כפר אז"ר, שכיהנו בעת שהמנהלת התקבלה לעבודה ובעת ששכרה הוגדל, הסבירו בתשובתם למשרד מבקר המדינה, כי שכר המנהלת נקבע בהשוואה למושבים במועצות אזוריות אחרות וכן משכורות בתפקידי ניהול בקרב עובדי המועצה והוועדים האחרים. הערכת מסגרת העבודה ב-75% משרה נמצאה כלא ריאלית כבר עם תחילת עבודתה בגלל היקף העבודה ומטלות נוספות שלא היו ידועות ולא נלקחו בחשבון בעת קבלתה לעבודה, כגון ריכוז מידע הסטורי על נכסים בהקשר לגביית הארנונה, וארגון חגיגות שנות ה-70 לייסוד היישוב. בשנת 2003 נוספו מטלות כגון הכנת חומר לערר לשר הפנים וריכוז הטיפול בנושא איחוד רשויות. "היקף המטלות והנושאים המורכבים עמם התמודדה ... די בהם כדי להבין כי לא מדובר בשכר גבוה או חריג בשום קנה מידה". עוד ציינו יו"ר הוועד לשעבר, בתשובתם: "בעת קבלתה של ... [המנהלת] לעבודה לא היו כללים מחייבים באשר לתנאי השכר בוועד המקומי והם לא היו כפופים לשכר ברשויות המקומיות ודי בכך לדעתנו כדי לא לבצע השוואה בין שכרה לבין שכר ברשויות".

מנהלת הוועד מסרה למשרד מבקר המדינה בינואר 2005, כי במסגרת תפקידה היא מילאה מכלול רחב של תפקידים תוך השקעה של שעות עבודה רבות, וכי מצב זה הצדיק את השכר ששולם לה, שאינו גבוה ביחס למשולם בוועדים אחרים למילוי חלק ממשימות השגרה שמילאה, לא כל שכן כאשר נוספו להן מטלות מיוחדות; תקופה מסוימת אף עבדה בהתנדבות, ללא שכר.

לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי היה שהוועד המקומי יבחן את שכרה של העובדת גם בהתאם לגודלו של היישוב; לשכר המקובל ברשויות המקומיות, שבדומה להן ממלא הוועד את תפקיד השלטון המקומי בתחומי היישוב; ולחובת הוועד כגוף צבורי, שהוצאותיו ממומנות מכספי הארנונה, לפעול בחסכון ובכפוף לאילוצים כספיים קיימים.

ביוני 2004 הפסיקה מנהלת הוועד המקומי כפר אז"ר את עבודתה. עם פרישתה קיבל הוועד המקומי לעבודה מזכירת ועד במחצית המשרה.

☆

שלושת עובדי המינהל הבכירים האמורים - מ"מ מזכיר המועצה, מזכיר הוועד המקומי רמת אפעל ומנהלת הוועד המקומי כפר אז"ר - מלאו פונקציות דומות בכל אחד משלושת הגופים, ואולם גופים אלה שונים בסמכויותיהם, בהיקף השירותים שהם מגישים ובמספר התושבים שהם נותנים להם את שירותיהם. על אף השוני קיבלו שלושת העובדים תמורה כספית דומה לעבודתם, המקבילה לשכר מנכ"ל ברשות מקומית קטנה. ההוצאה השנתית של המועצה על העסקתם הסתכמה בכ-880,000 ש"ח.

המועצה וכל אחד מהוועדים המקומיים לא בחנו אם יש צורך בהעסקת העובדים בוועדים בנוסף להעסקת מ"מ המזכיר במועצה, בשיעורי המשרות שבהם הועסקו ובהוצאה כה גדולה על העסקתם.

בצו המועצות האזוריות נקבע, כאמור לעיל, כי המועצה רשאית, לאחר שתשמע את דעתו של הוועד המקומי, לתקן או לדחות כל פרט מפרטי התקציב.

נמצא, כי המועצה לא השתמשה בסמכותה זו ולא בחנה את ההוצאות הגבוהות של הוועדים המקומיים רמת אפעל וכפר אז"ר על העסקת עובדי מינהל בכירים, וממילא לא דרשה לצמצמן. לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמועצה תבחן העסקה של עובדים במשרות בכירות במועצה ובוועדים המקומיים, הן מבחינת הצורך בהעסקתם והן מבחינת התאמת שיעורי משרותיהם ושכרם להיקף המטלות בכל משרה.

משרד הפנים השיב למשרד מבקר המדינה, כי במסגרת תכנית הבראה מומלץ להסדיר את נושא העסקת העובדים בוועדים המקומיים וליצור נוהל אחיד לקביעת שכרם, בכפוף לתקציבו המאושר של כל אחד מהוועדים. כן על המועצה לבחון את היקף העבודה הנדרשת בכל ועד מקומי, ואף לשקול אם ניתן לצמצם משרות אלו. המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה, באפריל 2004, כי היא "פועלת לאיחוד פונקציות בינה לבין הועדים המקומיים במסגרת תכנית ההבראה שהוגשה למשרד הפנים". עד לסיום הביקורת, בדצמבר 2004, לא הוגשה הצעה בדבר איחוד פונקציות.

הכנסות המועצה

הטלת ארנונה כללית

לפי סעיף 8 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים): "(א) מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין[6]; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס. (ב) השרים [שר האוצר ושר הפנים] יקבעו בתקנות את סוגי הנכסים וכן כללים בדבר אופן חישוב שטחו של נכס, קביעת שימושו, מקומו וסיווגו לענין הטלת ארנונה כללית". עוד נקבע בחוק ההסדרים, כי "השרים יקבעו בתקנות סכומים מזעריים וסכומים מרביים לארנונה הכללית אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים, וכללים בדבר עדכון סכומי הארנונה הכללית...".

מכוח חוק ההסדרים התקינו השרים בכל אחת מהשנים 1993-2000 תקנות הסדרים במשק המדינה; בשנים 2001-2003 הוחלו תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 2000), התש"ס-2000, בחקיקה הראשית, בשינויים המחויבים (להלן - תקנות ההסדרים)[7]. בתקנות ההסדרים נקבעו שיעורי העלאת סכומי הארנונה הכללית, סכומי הארנונה המזעריים והסכומים המרביים. הקטנת סכומי הארנונה או הגדלתם מעבר לשיעור העדכון שנקבע בתקנות תיעשה רק באישור שר הפנים בנוגע לנכס מסוג מבנה מגורים, ובאישור שר הפנים ושר האוצר (להלן - השרים) בנוגע לנכס שאינו מבנה מגורים; שינוי סוג, סיווג או תת-סיווג של נכס שהשימוש בו לא השתנה בפועל, באופן המשפיע על סכום הארנונה המוטל בשל הנכס, ייעשה רק באישור השרים.

נמצא, כי המועצה שינתה סיווגים של כ-13 סוגי נכסים בצו הארנונה, בלא שהשימוש בהם בפועל השתנה, אגב שינוי סכומי הארנונה שהוטלו עליהם, לעתים בחריגה מהסכום המזערי או המרבי שנקבע בתקנות; לגבי שלושה סוגי נכסים שונו סכומי הארנונה בחריגה מהסכומים שנקבעו בתקנות ההסדרים; כל זאת בלא שהמועצה קיבלה את אישורי השרים, בניגוד לנדרש בתקנות. להלן דוגמאות:

---

6 "אדמת בנין" - כל קרקע בתחום המועצה שאינה לא בנין ולא אדמה חקלאית ולא קרקע תפוסה; "קרקע תפוסה" - כל קרקע בתחום המועצה שאינה אדמה חקלאית ומשתמשים בה ומחזיקים בה שלא ביחד עם בנין (סעיף 1 בצו המועצות המקומיות [א], התשי"א-1950).

7 בשנים 2001-2003 הוחלו התקנות על פי חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 2001), התשס"א-2001; חוק הארנונה הכללית לשנת 2002 (הוראת שעה), התשס"ב-2002; חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004), התשס"ג-2003 (להלן - חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל).

1. **קרקע תפוסה**: חברה משתמשת בקרקע בתחום המועצה בשטח של כ-67 דונם, שכינויה "מיתחם לוגיסטיקה". במתחם מבני מחסנים ומשרדים ששטחם 1,787 מ"ר, קרקע תפוסה ששטחה כ-60 דונם ודרכים ששטחן 5 דונם.

"קרקע תפוסה" סווגה בצווי הארנונה עד שנת 1999 לשלושה תת-סיווגים לפי גודל הנכס. סכום הארנונה לתת-הסיווג הראשון - 37.70 ש"ח למ"ר - חל על קרקע ששטחה עד 1,000 מ"ר; הסכום לתת-הסיווג השני - קרקע ששטחה גדול מ-1,000 מ"ר וקטן מ-5,000 מ"ר - היה 29.57 ש"ח למ"ר; והסכום לתת-הסיווג השלישי - קרקע ששטחה גדול מ-5,000 מ"ר - היה 22.30 ש"ח למ"ר.

ביולי 1999 נחתם הסכם פשרה בין החברה לבין המועצה, בעקבות הגדלת סכומי הארנונה שהחברה חוייבה בהם באותה שנה. בהסכם נקבע, בין היתר, כי המועצה תאשר תת-סיווג רביעי לקרקע תפוסה בסכום נמוך מסכומי הסיווגים הקיימים. בשנת 2000 אישרה המועצה תת-סיווג רביעי לקרקעות ששטחן עולה על 15,000 מ"ר וקבעה להן ארנונה בסך 17.50 ש"ח למ"ר בלבד. לפי הסברי המועצה, האישור נבע מהתחשבות בכך שתעריפי הארנונה במועצה הנם התעריפים המכסימליים המותרים על פי דין והם גבוהים ביחס לתעריפים של רשויות אחרות בסביבה. אולם, השרים דחו את בקשת המועצה לאישור תת-סיווג זה בנימוק שהמועצה "גירעונית".

נמצא, כי המועצה חייבה את החברה על קרקעות ששטחן עולה על 15,000 מ"ר על פי תת-הסיווג הרביעי, אף שבקשתה לאישורו נדחתה. כתוצאה מכך פחתו הכנסות המועצה בשנים 2000-2003 בכ-1,136,700 ש"ח.

2. **גני אירועים**: בתחום המועצה פעלו שני עסקים לקיום אירועים ושמחות (להלן - גני אירועים) ללא רישיון עסק, בניגוד להוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968. האחד, שכלל רחבה ומבני שירות - החל לפעול בשנת 1998; האחר, שכלל רחבה ומבנים, פעל משנת 1996, ובאוקטובר 2002 נסגר בעקבות צו שנתן בית משפט השלום, לבקשת הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה.

עד שנת 1998 היו לגני אירועים שני סיווגים. המבנים סווגו "משרדים ואולמות" (138.96 ש"ח למ"ר) והקרקעות שסביבם סווגו "קרקע תפוסה" (37.7 ש"ח למ"ר). נמצא, כי בשנת 1999 הוסיפה המועצה לצו הארנונה סיווג של "גן אירועים קרקע תפוסה כולל מבנים וחניונים" בסכום של 5.5 ש"ח למ"ר; דהיינו, הפחתה בשיעור של כ-96% מהארנונה על מבנים ושל כ-85% מהארנונה על יתר הקרקע, והכול ללא אישור השרים.

קביעת ארנונה בסך 5.5 ש"ח למבנים מנוגדת גם לתקנות ההסדרים לשנת 1999, שבהן נקבע, כי הסכום המזערי שיש להטיל על נכסים המשמשים למשרדים, שירותים ומסחר הוא 46.01 ש"ח למ"ר.

בצו הארנונה לשנת 2000 קבעה המועצה שלושה תת-סיווגים חדשים לגני אירועים: "מבנים" "קרקע תפוסה", "חניונים"; השרים אישרו זאת וכן העלאה של סכומי הארנונה לשני תת הסיווגים הראשונים ב-10%. יצוין, כי המועצה לא ציינה בפנייתה לשרים שסכומי הארנונה משנת 1999, ששונו בעקבות שינוי סיווג, לא קיבלו אישור השרים.

נמצא, כי בפועל קבעה המועצה לשלושת תת-הסיווגים סכומי ארנונה שחרגו מהסכומים שאישרו השרים - 27 ש"ח, 15.4 ש"ח ו-6.2 ש"ח, בהתאמה, סכומים אלה קטנים בשיעור ניכר מהסכומים שהיה על המועצה להטיל על גני האירועים, לפי סיווגם עד 1998. בפועל חייבה המועצה בסכומים האמורים אחד משני גני האירועים וגן האירועים האחר לא חויב כלל בארנונה בשנים 2001-2003.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי חיוב בעליו של אחד מגני האירועים בסכומי ארנונה מופחתים על פי הצו לשנת 2000, שנקבעו שלא כדין, ואי-חיוב גן האירועים האחר, גרמו להפחתת הכנסות המועצה מארנונה בשנים 2001-2002 בכ-1 מיליון ש"ח.

3. **בריכות שחייה**: בתחום המועצה בריכת שחיה ציבורית, שלא הופעלה מראשית 2001 ועד יוני 2003.

בשנת 2000 החליטה המועצה להקטין את סכומי הארנונה שהושתו על שניים מתת-הסיווגים שנקבעו לבריכה - "בריכה" ו"שטחי דשא" - בשיעורים ניכרים (מ-302.9 ש"ח ל-86 ש"ח למ"ר לסיווג הראשון ומ-49.4 ש"ח ל-6.2 ש"ח למ"ר לשני); המועצה הסבירה, בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי התעריפים לבריכה עד שנת 1998 היו מהגבוהים בארץ; אולם, השרים דחו את בקשת המועצה לאשר את ההפחתה בנימוק שהרשות "גירעונית".

נמצא, כי בשנת 2003, משהופעלה הבריכה, חייבה המועצה את בעליה בארנונה על פי הסכומים הנמוכים, אף על פי שהשרים דחו את בקשתה משנת 2000 בעניין זה. כתוצאה מכך פחתו הכנסות המועצה מארנונה בסכומים ניכרים.

בעקבות הביקורת הכין יועץ משפטי מטעם המועצה, לבקשת ראש המועצה, רשימה של סיווגי הנכסים וסכומי הארנונה שנקבעו בצווי הארנונה לשנת 2003 בלא אישור השרים. באוגוסט 2003 הגישה ראש המועצה את הרשימה לאישור השרים; בדצמבר 2003 אישרה מליאת המועצה את צווי הארנונה לשנת 2004 בהתאם לרשימה האמורה. בנובמבר 2004 אישרו השרים חלק מסיווגי הארנונה וסכומי הארנונה שנכללו בצווי הארנונה האמורים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי שינוי סיווגי הארנונה וסכומי הארנונה, שנעשה שלא כדין, גרם בחלק גדול מן המקרים לחיוב בסכומי ארנונה קטנים מהנדרש על פי הדין וכתוצאה מכך פחתו הכנסותיה. על המועצה לחייב את בעלי הנכסים בארנונה כדין.

חיוב בארנונה כללית

בחוק ההסדרים נקבע, כי "מועצה לא תפחית תשלומי ארנונה כללית אלא אם כן נתקיימו במחזיק הנכס התנאים שנקבעו בתקנות לפי סעיף זה, ובהתאם לכללים ולשיעורים שנקבעו".

לפי נתוני המועצה היו בתחומה בראשית שנת 2003 כ-1,768 נכסים שחויבו בארנונה; בהם 1,230 למגורים, 274 לעסקים ו-260 לחקלאות; סכומי חיובי הארנונה בשנים 2001 ו-2002 הסתכמו בכ-15 מיליון ש"ח בשנה ובכ-2003 בכ-15.4[8] מיליון ש"ח. מזה גבתה המועצה כ-12.3 מיליון ש"ח וכ-11.7 מיליון ש"ח, בהתאמה.

1. **אי-חיוב נכסים בארנונה**: בשנת 2001 ביצעה המועצה, באמצעות קבלן, מדידות של שטחי הנכסים בכפר אז"ר. בהשוואה אקראית שעשה משרד מבקר המדינה בין רישומי הקבלן לבין רשימת חייבי הארנונה נמצא, כי המועצה לא חייבה בארנונה נכסים הנמצאים בתחומה, אף שבצו הארנונה נקבעו סיווגים המתאימים לנכסים אלה. יצויין, כי המועצה הודיעה למשרד מבקר המדינה, בעקבות הביקורת, כי הליקויים יתוקנו. להלן דוגמה:

מנתוני מחלקת הגבייה עולה, כי בתחום הוועד המקומי רמת אפעל כ-900 יחידות דיור צמודות קרקע שלרובן צמודות סככות וחניות לרכב. נמצא, כי המועצה לא חייבה את בעליהן בארנונה עבור הסככות והחניות, לפי החלטה שקיבל ראש המועצה ויו"ר הוועד המקומי אפעל בראשית שנת 1998, בניגוד לחוק ההסדרים; במכתב לתושבי רמת אפעל מפברואר 1998 הוא כתב: "כאשר נוכחנו שקיימת יתרה בהכנסות הצפויות מול הצעת התקציב, הודענו על ביטול החיובים בגין סככות הרכב".

---

8 בשנת 2003 נקבע בחוק התכנית להבראת כלכלת ישראל כי על הרשות המקומית להעלות את סכומי הארנונה בשיעור של 3.2%; כתוצאה מכך גדל סכום החיובים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי סמכותה להטיל ארנונה על הנכסים שבתחומה על פי חוק ההסדרים נועדה לתת בידה, בין היתר, את המשאבים הכספיים הנדרשים לפעילותה. אי-חיוב חלק מהנכסים בארנונה לא רק שאינו מתיישב עם המתחייב על פי חוק ההסדרים ותקנותיו, אלא אף פוגע ביכולת המועצה לפעול ומגדיל את גירעונה הכספי. עוד יש באי-החיוב האמור, שלא נעשה על פי הסמכה כדין ולא על פי אמות מידה שוויוניות, משום העדפה שלא כדין של בעלי נכסים מסוימים, שאינם נושאים במלוא נטל הארנונה המתחייב על פי הדין. על המועצה לפעול לאלתר לחיוב כל הנכסים שבתחומה בארנונה כדין.

2. **חיובי ארנונה שלא בהתאם לצו הארנונה ולשימוש בנכס:** כאמור, בחוק ההסדרים נקבע, כי הארנונה שתטיל מועצה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו. נמצא, כי המועצה חייבה בארנונה בעלי נכסים מסוגים שונים שלא לפי סוג הנכס המתאים ועקב כך הם חויבו בסכומי ארנונה קטנים מהנדרש. להלן פירוט:

(א) בעלי ארבע חנויות חויבו בארנונה שלא על פי הסיווג "חנויות"; שלוש מהן סווגו כמחסנים לתעשייה ובתי מלאכה ואחת כמבנה חקלאי. יצוין, כי על פי צו הארנונה לשנת 2003, סכום הארנונה לחנות הוא 168 ש"ח, ואילו הארנונה למחסן לתעשייה היא 57.3 ש"ח, ולמבנה חקלאי - 0.26 ש"ח למ"ר בלבד.

לגבי שתיים מהחנויות הסבירה המועצה בתשובתה למשרד מבקר המדינה, כי מדובר בחנויות שהן חלק אינטגרלי ממשתלות ולא ניתן להשוותן לחנויות המצויות במרכזים מסחריים. משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי הדרך היחידה לשינוי תעריפים ולקביעת סיווגים ייחודיים, אף כאשר התעריפים הקיימים אינם סבירים בעיניה, היא זו שנקבעה בדין.

(ב) בצווי הארנונה נקבעו שני סיווגים למשתלות - לגידול בלבד ולממכר. נמצא, כי ארבע משתלות לממכר סווגו - כל שטחן או רובו - על פי סיווגי שימושים אחרים כגון משתלה לגידול, מבנה חקלאי ומבנה תעשייתי; ומשתלה לגידול סווגה כמבנה חקלאי. לפי הסברי המועצה, התעריפים דהיום (שהמועצה העלתה בשנת 1999 ב-284% שלא כדין) גבוהים מדי, והיא ממתינה לאישור השרים לתיקונם. עוד נמצא, כי כל החיובים שהושתו על המשתלות היו קטנים מהנדרש על פי שטחן בפועל.

(ג) בתחום המועצה הציבו שתי חברות תקשורת סלולרית אנטנות בשמונה מתחמים, שכללו מבנה תקשורת, קרקע תפוסה ועליה אנטנה סלולרית. בצו הארנונה לשנת 2000 נוסף הסיווג "אנטנות סלולריות והמתקנים הנלווים".

נמצא, כי בעקבות השגה, סיווג מנהל הארנונה במועצה האזורית בשנים 2001-2003 את מבני התקשורת כ"מחסן מלאכה ותעשייה" ואת הקרקע המגודרת ובכלל זה האנטנות הסלולריות כ"קרקע תפוסה". עקב כך חייבה המועצה את החברות עבור מבני התקשורת והאנטנה בסכומים קטנים מן הנדרש על פי הסיווג שנקבע להם בצו.

בעקבות הביקורת תיקנה המועצה את חיובי הארנונה לשתי החברות כנדרש.

3. **חיובי ארנונה שלא על בסיס מדידת שטח הנכס:** בחוק ההסדרים נקבע, כאמור, כי הארנונה תחושב לפי יחידת שטח.

נמצא, כי שטחי מבני מגורים ועסקים ברמת פנקס נקבעו, לצורך חישוב חיובי הארנונה, לפי הצהרת בעליהם. המועצה החליטה בישיבתה ב-19.7.01 לבצע מדידה של שטחי המגורים והעסקים ביישוב לצורך חיובם בהתאם לשטחיהם. עד מועד סיום הביקורת לא בוצעה המדידה.

☆

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי החלטותיה לחייב בעלי נכסים בארנונה על פי סיווגים שאינם תואמים את השימוש הנעשה בנכס וחיוב בסכומי ארנונה על פי שטח קטן משטח הנכס מנוגדות להוראות חוק ההסדרים וגרמו להקטנת הכנסותיה מארנונה. על המועצה לפעול לאלתר לחיוב הנכסים שבתחומה לפי השימוש הנעשה בהם ולפי שטחם כדין.

גביית היטלי השבחה

בתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965 (להלן - חוק התכנון והבנייה), הוגדרה השבחה כ"עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". בסעיף 196א לחוק התכנון והבנייה נקבע, כי ועדה מקומית לתכנון ולבנייה תגבה היטל השבחה. עוד נקבע בתוספת השלישית לחוק, כי הוועדה המקומית תעביר את סכומי היטל ההשבחה שתגבה לרשות המקומית, לאחר ניכוי המגיע מהם לוועדה, כקבוע בחוק.

בשנים 1993-2002 גבתה המועצה היטלי השבחה מראש - לפני אישור תכניות בניין עיר - מגופים שביקשו ליזום תכניות בניין עיר בתחומה, ובלא שהוסמכה לכך בידי הוועדה המקומית; סכומי ההיטלים הסתכמו, נומינלית, בכ-12.8 מיליון ש"ח. עד מועד סיום הביקורת לא אושרו תכניות בניין עיר שעבורן נגבו היטלי ההשבחה.

1. בנוגע לאחת מהתכניות הוגשה תביעה משפטית ובה נדרשה המועצה להחזיר 1,138,400 ש"ח. בית המשפט המחוזי קבע בפסק דין שניתן, בהסכמת הצדדים, כי אם לא תאושר התכנית עד 1.1.05 תחזיר המועצה את הסכום בצירוף הפרשי הצמדה וריבית[9].

2. בספטמבר 1998 חתמה המועצה עם אחד היזמים על הסכם שלפיו יקדים תשלום בסך 1 מיליון ש"ח על חשבון היטל ההשבחה הצפוי. כיוון שהתכנית לא אושרה היה על המועצה, לפי התחייבותה בהסכם, להחזיר את המקדמה ליזם בצירוף ריבית של 5.85% והפרשי הצמדה; לפי החוזה, התשלום היה צריך להיעשות באמצעות קיזוז חיובי הארנונה על מבני היזם שבתחום המועצה. עד מועד סיום הביקורת, בדצמבר 2004, החזירה המועצה על פי התחייבותה בחוזה כ-860,250 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי גביית היטלי ההשבחה בטרם אישור תכנית ובלא שהוסמכה לכך מנוגדת לחוק.

מינויה ופעילותה של ועדת הערר על קביעת ארנונה

1. בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976 (להלן - חוק ערר על ארנונה), נקבע כי "המועצה תמנה ועדת ערר אחת או יותר, בהרכב של שלושה חברים מבין בעלי הזכות להיבחר כחברי המועצה ואת היושב ראש שלהן".

---

9 ת"א (תל- אביב-יפו) 2836/99 **אשטרום מרכזי מסחר ומלונאות בע"מ ואח' נ' המועצה האזורית אפעל.**

נמצא, כי בספטמבר 1999 בחרה המועצה שבעה חברים לוועדת ערר ולא שלושה כנדרש. עוד נמצא, כי בישיבות ועדת הערר, שהתקיימו במחצית השנייה של שנת 2001 וב-2002, השתתפו שני חברי מועצה שלא מונו בידיה.

2. בחוק ערר על ארנונה נקבע, כי המועצה תמנה אחד מעובדיה להיות מנהל הארנונה לעניין חוק זה; מי שחויב בתשלום ארנונה כללית רשאי להשיג עליה לפני מנהל הארנונה על יסוד טענה מאלה שנמנות בחוק; הרואה עצמו מקופח בתשובת מנהל הארנונה על השגתו רשאי לערור עליה לפני ועדת הערר.

בתקנות הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) (סדרי דין בועדת ערר), התשל"ז-1977, נקבע, כי מנהל הארנונה יגיש לוועדה תשובה מנומקת לערר לא יאוחר מ-30 יום מהיום שנמסר לו עותק כתב הערר; עותק של התשובה יימסר לעורר או יישלח אליו בדואר רשום.

נמצא, כי במחצית השנייה של שנת 2001 וב-2002 מנהל הארנונה לא הגיש לוועדה את תשובותיו בכתב ולא המציא אותן לעוררים, בניגוד לקבוע בתקנות.

הממצאים שהובאו לעיל מצביעים על ליקויים במועצה האזורית אפעל בכל הנוגע לניהול משק הכספים שלה ולאיזון תקציביה: המועצה לא פעלה להקטנת הוצאותיה אף שגירעונה הנצבר הלך וגדל, והיא אף גרמה להוצאות יתר בתחומי עשייה שונים, כגון תשלומי שכר חריגים ומתן כפל תמיכות. במקביל, גרמה המועצה להקטנת הכנסותיה העצמיות, בעיקר מן הארנונה, כתוצאה מקביעת סיווגי נכסים וסכומים בצו הארנונה שלא כדין. על המועצה לפעול לתיקון הליקויים שהועלו, להקטין את הוצאותיה ולפעול לגביית ארנונה כדין, במטרה להקטין את גירעונה הנצבר ולאזן את תקציבה.