

**דו"ח על הביקורת
במועצה המקומית איכסאל**

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על חשבוניתיה ועל פעולותיה של המועצה המקומית איכסאל בשנות הכספים 1986 עד 1989, בתחומים הבאים: משק הכספים והחשבונות, גביית מיסים מקומיים, ביצוע הקמת מיבנה לבית-ספר יסודי, מיפעל המים ומנגנון המועצה. המימצאים שהועלו במהלך הבדיקה הובאו לידיעת ראש המועצה המקומית - לטיפולו. דין-וחשבון זה כולל את מימצאי הביקורת העיקריים בנושאים שנבדקו.

נתונים כלליים

המועצה, אוכלוסייתה ותחומה

בראשית 1992 מנתה אוכלוסיית איכסאל, שבנפת נצרת, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-7,100 נפש - בני העדה המוסלמית.

בבחירות המוניציפאליות, שהתקיימו בפברואר 1989, נבחרה מועצה של 11 חברים. ראש המועצה נבחר, באותו מועד, בבחירות ישירות, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. במאוס 1990 העסיקה המועצה 71 עובדים (ב-65 משרות שלימות), מהם 15 במינהל הכללי והיתר בשירותים, בעיקר בשירותי חינוך. מספר הגימלאים במועד זה הגיע לשיבועה.

משק הכספים

הטבלאות שלהלן מראות את התפלגות הכנסת המועצה בתקציב הרגיל, למקורותיה, ואת התפלגות ההוצאה בתקציב הרגיל, ליעדיה, בשנות הכספים 1988 ו-1989 - במחירים קבועים (מחירי שנת הכספים 1989)¹, וכמו-כן את השינוי (באחוזים) בהכנסה מכל מקור ובהוצאה על כל יעד בשנת הכספים 1989 לעומת שנת הכספים 1988 (הסכומים מוצגים בשקלים חדשים):

התפלגות ההכנסה

1988		1989		מקור ההכנסה
המדד הבסיסי (באחוזים)	הסכום	מדד השינוי (באחוזים)	הסכום	
100	460,907	122	563,187	ארנונה
100	1,608	128	2,054	אגרות והעברות
100	29,573	1	230	שירותים מקומיים *
100	1,002,332	108	1,086,043	שירותים ממלכתיים
100	251,414	143	359,286	מיפעלים ותקבולים
				לא רגילים
100	535,950	134	719,00	מענק כללי
100	2,281,784	120	2,729,800	ס"ה

* הכנסותיה העצמיות של המועצה משירותים מקומיים הסתכמו בשנות הכספים 1988 ו-1989 בכ-150 ש"ח ובכ-230 ש"ח, בהתאמה. ההכנסה המשתקפת בטבלה ממקור זה בשנת הכספים 1988 מקורה בהעברה מהממשלה בגין אגרת כלי-רכב. בשנת הכספים 1989 לא היתה למועצה הכנסה ממקור זה.

¹ חישוב המחירים הקבועים נערך על בסיס עליית מדד המחירים לצרכן (ממוצעים שנתיים), בשנת הכספים 1989 לעומת שנת הכספים 1988 (19.1%).

התפלגות ההוצאה

1988		1989		יעד ההוצאה
המדד הבסיסי (באחוזים)	הסכום	מדד השינוי (באחוזים)	הוצאה בפועל	
100	483,915	117	564,022	הנהלה כללית
100	330,623	184	606,901	שירותים מקומיים *
100	1,249,684	110	1,380,706	שירותים ממלכתיים
100	314,596	98	308,324	מיפעלים
100	266,636	84	224,212	הוצאות מימון
100	2,645,454	117	3,084,165	ס"ה

* סיבת העלייה הריאלית הגדולה יחסית בהוצאות על שירותים מקומיים בשנת הכספים 1989 לעומת 1988 נעוצה בכך, שהמועצה הרחיבה בשנת הכספים 1989 את שירותי התברואה והניקיון ואת אחזקת הכבישים.

מהטבלאות לעיל עולה, כי בשנות הכספים 1988 ו-1989 נוצר גירעון בפעולות הכספיות של המועצה, בסכום כולל של כ-718,000 ש"ח - במחירי שנת 1989; גירעון זה נבע, בעיקר, משיעורי גבייה נמוכים של הארנונה ואגרת מים, מהענקת הנחות גדולות למשלמי הארנונה (ראה להלן) וכמו-כן מהוצאות מימון גבוהות, שהיוו 10% מכלל ההוצאה בשנת הכספים 1988 ו-7.3% מכלל ההוצאה בשנת הכספים 1989.

מינהל הכספים והחשבונות

המועצה ניהלה את חשבונותיה התקציביים והמאזניים באמצעות החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בישראל בע"מ (להלן - החברה לאוטומציה). הבדיקה העלתה, שהמועצה פיגרה בהכנת המיסמכים הדרושים לצורך הרישומים במערכת החשבונות שלה, ואלה הועברו לחברה לאוטומציה באיחור רב. כך נהגה המועצה גם לגבי השלמת הרישומים והתאמת החשבונות הדרושים לצורך הכנת הדו"חות הכספיים השנתיים, כמפורט להלן:

(א) המיסמכים הדרושים להשלמת פעולות הרישום בפינקסי המועצה לשנת הכספים 1986 הועברו לחברה לאוטומציה רק באפריל 1988 - דהיינו שנה לאחר תום שנת הכספים; עקב כך התעכבה גם הכנת הדין-וחשבון הכספי לאותה השנה (כולל המאזן ליום 31.3.1987).

(ב) במהלך שנות הכספים 1987 ו-1988, לא העבירה המועצה לחברה לאוטומציה מיסמכים הדרושים לצורך הרישום בפינקסיה; וכך, במשך למעלה משנתיים, לא היו בידי המועצה נתונים לגבי החשבונות התקציביים והאל-תקציביים שלה באותן שנים, ולא הופקו דו"חות על ביצוע התקציב ועל מצבה הכספי של המועצה.

(ג) עקב הפיגור בהעברת המיסמכים הדרושים לחברה לאוטומציה, התעכבו פעולות העיבוד והרישום בחשבונות המועצה, והתעכבה הכנת הדו"חות הכספיים השנתיים לשנות הכספים 1987, 1988 ו-1989, ואלה הוכנו רק באוגוסט 1989, באוגוסט 1990 ובינואר 1991, בהתאמה; דהיינו, היה פיגור של שנה בהכנת כל אחד

משני הדו"חות הכספיים הראשונים, ושל חמישה חודשים בהכנת הדו"ח הכספי לשנת הכספים 1989, לעומת המועד הקבוע בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988.

בהנחיות לניהול חשבונות ברשויות המקומיות (להלן - ההנחיות), שהוציא רואה-החשבון לעיריות מטעם משרד הפנים בדצמבר 1987, נקבע, בין היתר, נוהל לטיפול בשיקים דחויים. על-פי נוהל זה, על המועצה להוציא למוסרי השיקים הדחויים, עם קבלתם, אישור זמני, ועם כיבוד השיק - קבלת גבייה של המועצה.

המועצה נהגה, בניגוד להנחיות, להוציא למוסרי השיקים הדחויים קבלות גבייה, ולזכות את ההכנסה התקציבית ואת החשבונות האישיים של מוסרי השיקים מיד עם קבלתם. שיטת הרישום האמורה נוגדת את ההנחיות, ואינה משקפת נכונה את סכומי ההכנסות העצמיות במערכת החשבונות ובדו"חות הכספיים התקופתיים והשנתיים של המועצה. יתרה מזו, ניתן לכאורה לראות בקבלת השיק הדחוי כתשלום סופי, כך שאפשרות הגבייה של החוב מצטמצמת לתביעה על-פי השיק בלבד. כרגיל, התשלום בשיק מותנה בכך שהשיק יכובד, כך שכל האופציות של גבייה פתוחות בפני הנושה, אם השיק לא כובד על-ידי הבנק הנמשך.

עוד נמצא, כי אף שמדובר בשיקים דחויים - המועצה לא דאגה לחייב את מוסריהם בריבית ובהפרשי הצמדה כחוק, ועקב כך נגרמו לה הפסדים כספיים.

בעיקבות הביקורת, החלה המועצה לפעול על-פי ההנחיות בנדון, אולם טרם החלה ברישום תנועת השיקים הדחויים בכל בנק (במיסגרת חשבונות מקבילים), באופן שניתן יהיה לקבל מידע על התפלגות השיקים לפי מועדי הפירעון.

ההנחיות קובעות, שהמועצה תערוך גיליונות התאמה עם כל אחד מחשבונותיה בבנקים, לפחות פעם אחת בחודש. נמצא, שהמועצה ערכה התאמה כאמור עד לחודש נובמבר 1987 בלבד. בעיקבות הביקורת, ערכה המועצה בשנים 1989 ו-1990 התאמה עם חשבונות הבנקים לגבי התקופה דצמבר 1987 עד יוני 1990.

המועצה לא קיימה את הוראות צו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), התשכ"א-1961: במשך שנים לא מונה אחראי לטפסים אלה, לא נוהל רישום לגביהם, ולא נערכו ספירות מצאי האמורות להתבצע לפחות פעמיים בשנה. בעיקבות הביקורת, מונה אחראי לטפסים.

הטלת ארנונה וגבייתה²

בהתאם לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - הצו) נקבעים שיעורי הארנונה על-פי החלטתה של מליאת המועצה המקומית. בתקופה הניסקרת היה על המועצה להחליט על שיעורי הארנונה לא יאוחר מה-1 במאסר שלפני כל שנת כספים, ולפרסם הודעה בתחומה בדבר שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה. מדי שנה בשנה מוציא משרד הפנים הנחיות לגבי קביעת שיעורי הארנונה, במגמה לשמור לפחות על רמה ריאלית של ההכנסות ממקורות עצמיים.

² בנושא הארנונה הכללית ברשויות המקומיות - ראה עמ' 11 בדו"ח זה.

על-פי חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ו-1976, על המועצה למנות אחד מעובדיה להיות מנהל ארנונה, שמתפקידו לברר השגות של חייבים בארנונה כללית - מסיבות שפורטו בחוק. עוד נקבע בחוק האמור, כי על המועצה למנות ועדת ערר, המוסמכת לדון ולהחליט בעררים על קביעת מנהל הארנונה. נמצא, שהמועצה לא מינתה מנהל ארנונה ולא בחרה בוועדת ערר, כדרוש בחוק. ההשגות שנתקבלו מהאזרחים טופלו על-ידי מנהל מחלקת הגבייה.

לפי הצו מוסמכת המועצה להפחית ארנונה או לוותר עליה, רק בהתחשב במצבו החומרי של החייב, או מסיבה אחרת שאישר שר הפנים. בהנחיות משרד הפנים נקבעו כללים בדבר בדיקת פרטי המצב החומרי של מבקש פטור או הנחה מתשלום ארנונה. לעניין זה נקבע, בין היתר, כי על מבקשי פטור או הנחה מארנונה להגיש למועצה תיעוד מתאים לביסוס בקשותיהם.

הבדיקה העלתה, כי בשנות הכספים 1986 עד 1990 העניקה המועצה למשלמי ארנונה הנחות שונות, אשר חרגו מהוראות הצו ומהנחיות משרד הפנים. למשל, המועצה קבעה בהיטלי המיסים שלה הנחות לקבוצות אוכלוסייה שונות, בשיעורים שנעו בין 50% ל-60%. בעת מתן ההנחות לסוגיהן, לא בדקה המועצה את מצב ההכנסה והרכוש של אותם חייבים, במטרה לקבוע אם מצבם החומרי מצדיק מתן הנחה. ההנחות האמורות ניתנו בנוסף על הנחות בשיעורים חריגים בגין תשלום מראש או בגין תשלום בהוראת קבע בבנק (ראה להלן).

לגבי אלה המשלמים את מלוא הארנונה לכל השנה מראש, או על-פי הסדר תשלומים, קבע משרד הפנים, מדי שנה בשנה, את שיעור ההנחה שהמועצה רשאית להעניק. להלן מובאים פרטים על שיעורי ההנחות, שנקבעו בחוזרי משרד הפנים, למשלמי הארנונה מראש או על-פי הסדר תשלומים בשנות הכספים 1986 עד 1990 :

לגבי כל אחת משנות הכספים 1986 עד 1988 נקבע, כי למשלמים מראש עד סוף חודש אפריל תינתן הנחה בשיעור של 5% ; לגבי שנת הכספים 1989 נקבע, כי למשלמים מראש עד סוף יוני 1989 תינתן הנחה בשיעור של 4% ; לגבי שנת הכספים 1990 נקבע, כי למשלמים מראש עד סוף אפריל 1990 תינתן הנחה בשיעור של 4%. למשלמי הארנונה באמצעות הסדר תשלומים נקבעה, לגבי כל אחת מהשנים האמורות, הנחה בשיעור של 3% מסכום הארנונה.

הבדיקה העלתה, כי למשלמים את מלוא הארנונה מראש בחודש מארס בכל שנה (עד לשנת הכספים 1988), העניקה המועצה הנחות בשיעור שנע בין 15% ל-20%. למשלמים מראש בחודש אפריל, בשנות הכספים 1988 עד 1990, העניקה המועצה הנחה של 10%, 12% ו-20%, כסדר השנים. למשלמים מראש בחודש מאי בשנות הכספים 1989 ו-1990 העניקה המועצה הנחה של 5% ו-8%, כסדר השנים, למשלמים בהוראת קבע בבנק. שיעורי ההנחות האמורים היו גבוהים בהרבה מאלו שנקבעו על-ידי משרד הפנים, ואף מן המתחייב משיעור הריבית שהייתה נהוגה אז במשק.

הכנסות המועצה מארנונה כללית הסתכמו בשנת הכספים 1986 ב-148,352 ש"ח - כ-15% בלבד מכלל ההכנסה הרגילה של המועצה באותה שנה. בשנת הכספים 1987 עלתה הכנסת המועצה מארנונה, והסתכמה ב-348,778 ש"ח - כ-23% מכלל ההכנסה הרגילה; בשנת

הכספים 1988 הגיעה הכנסת המועצה מארנונה ל-386,992 ש"ח - כ-20% מכלל ההכנסה הרגילה בשנה זו.

יתרת הפיגורים בגביית ארנונה הגיעה בסוף מארס 1986 לסכום של 29,802 ש"ח - 17% מהסכום הכולל שעמד לגבייה באותה שנה. יתרת הפיגורים לסוף מארס 1990 גדלה לסך 751,788 ש"ח - 49% מהסכום שעמד לגבייה. כל זאת, חרף ההנחות החריגות שניתנו, כמפורט לעיל. בדיקה מידגמית של כ-200 חשבונות אישיים, מתוך כ-1,000 חשבונות שהמועצה מנהלת, העלתה, כי לחובתם של 52 חבי-מיסים הצטברו יתרות פיגורים בהיקף כספי גדול. יתרת חוב של כל אחד מהם ליום 31.3.1989 נעה בין 1,000 ש"ח ל-6,000 ש"ח. יתרת הפיגורים הכוללת של 52 חבי-מיסים אלה הגיעה במועד האמור לכ-103,400 ש"ח. המועצה לא נקטה את הצעדים הדרושים העומדים לרשותה כדי לגבות את החובות המגיעים לה, ואלה הלכו וגדלו מדי שנה בשנה.

הביקורת העמידה את המועצה על הצורך להגביר את מאמציה לגביית סכומי החוב מגיעים לה.

עבודות פיתוח

בשנות הכספים 1986 עד 1989 ביצעה המועצה עבודות פיתוח שונות, בהוצאה כוללת של כ-3.0 מיליון ש"ח. עיקר ההוצאה במיסגרת זו היתה על הקמת מיבנה לבית-ספר יסודי, על החלפת צנרת מים ועל סלילת כבישים.

להלן מובאים נתונים, על-פי דו"חות הנהלת החשבונות של המועצה לשנות הכספים 1986, על הוצאות הפיתוח ועל ההכנסה למימון, וכמו-כן על העודפים או הגירעונות השנתיים והניצבים בתקציבים הבלתי רגילים (בש"ח - במחירים שוטפים):

עודף (+) או גירעון (-)				
שנת הכספים	הכנסה	הוצאה	שנתי	ניצבר
1986	495,546	491,001	(+) 4,545	(+) 51,747
1987	334,970	197,934	(+)137,036	(+)188,783
1988	211,069	1,018,118	(-) 807,049	(-) 618,266
1999	1,419,062	1,297,493	(+)121,569	(-) 496,697

הקמת מיבנה לבית-ספר יסודי

במהלך שנות הכספים 1983 עד 1988 הקימה המועצה - בשלושה שלבים - מיבנה לבית-ספר יסודי (בשטח של כ-1,950 מ"ר) ומיקלט לבית-הספר (בשטח של 70 מ"ר) - בהוצאה כוללת של כ-973,400 ש"ח (בערכים שוטפים, סכום שווה-ערך ל-\$919,000³). למימון העבודה קיבלה המועצה מענקים, בעיקר ממשד החינוך והתרבות. בשלב א' בנו 1,500 מ"ר, בשלב ב' - 450 מ"ר ובשלב ג' - את המיקלט.

עבודות תכנון הפרוייקט והפיקוח העליון על ביצועו נמסרו לאדריכל-מהנדס שמחוץ למקום (להלן - המתכנן). המתכנן ערך כתב-כמויות ומיפרט טכני, שצורף לכל אחד

³ לפי ממוצע השערים היציגים של הדולר בשנים האמורות.

מהחוזים שנחתמו עם הקבלנים, והיווה חלק בלתי נפרד מחוזים אלה. הפיקוח הצמוד באתר על עבודות הקבלן נמסר לשני מהנדסים אחרים (להלן - המפקחים באתר).

שלב א' - המועצה לא ערכה, לפני תכנון העבודה או תחילת ביצועה, סקר מוקדם של הקרקע או בדיקה של טיב הקרקע או קידוחי ניסיון באתר הבנייה - כדי שאומדן הכמויות של הפריטים לסוגיהם, המופיע במיפרט הטכני של המיכרז, ובפרט אותם פריטים הקשורים בעבודות התשתית (כגון חפירות) יהיה ריאלי ככל האפשר ויתאים לתנאים שבשטח; עקב כך נגרמו סטיות גדולות מהתוכנית, שגררו הוצאות גבוהות מהמתוכנן.

משרד מבקר המדינה ערך השוואה בין כמויות הפריטים שנקבעו על-ידי המתכנן במיפרט הטכני לבין כמויות אותם סוגי פריטים שצויינו בחשבונית הסופית של הקבלן (שהוגשה באוגוסט 1985), כפי שאושרה על-ידי המפקחים באתר. השוואה זו העלתה, שלקבלן אושרו תשלומים בגין כמויות חריגות של פריטים שונים, בהיקפים ניכרים; להלן מיספר דוגמאות:

(א) במיפרט הטכני נקבעה חפירה בנפח של 300 מ"ק, עבודות ריצוף בשטח של 750 מ"ר ופנלים באורך של 600 מטר; ואילו בחשבונית הסופית אושרה חפירה בהיקף של 2,945 מ"ק, עבודות ריצוף בהיקף של 1,441 מ"ר ופנלים באורך של 980 מטר.

(ב) לשני פריטים אחרים לא צויינה במיפרט הטכני הכמות לביצוע. בפועל אושר בחשבונית ביצוע כ-24 מ"ק חפירת בורות ליסודות עד 3.5 מטר עומק, וכמו-כן 103 מטר אורך של אלמנטי הצללה בעובי 20 ס"מ.

(ג) במיפרט הטכני נקבעה הנחת צינורות ביוב באורך של 52 מטר; בחשבונית הסופית אושר ביצוע הנחת צינורות ביוב באורך של 142 מטר.

שלב ב' - בספטמבר 1986 הגיש הקבלן שביצע את שלב ב' של הבנייה חשבונית חלקית אחרונה (להלן - חשבונית טרום-סופית), וזו אושרה באותו חודש על-ידי המפקחים באתר בסך 209,838 ש"ח (לא כולל מע"מ והתייקרויות). בנובמבר 1986 הגיש הקבלן חשבונית סופית, וזו אושרה בפברואר 1987 על-ידי המפקחים באתר, בסכום כולל של 269,916 ש"ח (לא כולל מע"מ והתייקרויות).

השוואת כמויות הפריטים שבוצעו על-פי החשבונית הטרם-סופית לכמויות שבוצעו על-פי החשבונית הסופית של הקבלן, כפי שאושרו על-ידי המפקחים באתר, העלתה, שבחשבונית הטרם-סופית נכללו שני פריטים שלא נכללו לאחר מכן בחשבונית הסופית, ומכאן, לכאורה, שלא בוצעו כלל. עלות ביצוע שני פריטים אלה הגיע ל-943 ש"ח במחירי מארס 1986 (כ-600\$). כמות הביצוע של שני פריטים אחרים שנכללו בחשבונית הטרם-סופית עלתה על הכמות שבוצעה בפועל על-פי החשבונית הסופית של הקבלן; הפרש מחיר ביצועם הסתכם, במחירי מארס 1986, בכ-9,000 ש"ח (כ-5,600\$). המועצה לא המציאה למשרד משרד מבקר המדינה הסבר מניח את הדעת להפרשי הכמויות המתוארים.

בהסתמכה על החשבונית הטרם-סופית המאושרת, אך בלא שבדקה אותה בדיקה דייקנית, דיווחה המועצה, בספטמבר 1986, למשרד החינוך והתרבות, על שלמת שלב הריצוף והטיח בבית-הספר, וביקשה להעביר לה, בהתאם, את השתתפות המשרד. חשבונית זו כללה, כאמור, שני פריטים שלכאורה לא בוצעו כלל, ושני פריטים אחרים שכמות ביצועם עלתה על זו שאושרה בחשבונית הסופית.

גם בביצוע שלב זה של העבודה אישרו המפקחים באתר כמויות ביצוע שחרגו - לעיתים בהיקפים ניכרים - מאלה שצויינו במיפרט הטכני; כך, למשל, במיפרט הטכני קבע המתכנן

ביצוע 350 מ"ר יציקת טיט בטון, וכן 590 מ"ר טיח פנים. בחשבונית הסופית אושר ביצוע בפועל של 672 מ"ר יציקת טיט בטון ושל 1,439 מ"ר טיח פנים.

החשבונית הסופית של הקבלן הועברה על-ידי המועצה לבדיקת ואישור המפקחים באתר רק בינואר 1987, כחודשיים וחצי לאחר שהקבלן הגיש אותה למועצה. בעת הביקורת לא הובררה סיבת העיכוב במסירת חשבונית זו לבדיקה ולאישור המפקחים באתר.

לחשבונית הסופית, שאושרה על-ידי המפקחים באתר בפברואר 1987, צירף הקבלן חשבונית נפרדת בגין התייקרויות, בסכום כולל של 46,120 ש"ח. המתכנן, שהיה גם המפקח העליון על העבודה, אישר את שתי החשבוניות בפברואר 1987. ביוני 1987 הגיש הקבלן ריכוז חשבון סופי, שכלל את החשבוניות החלקיות שהוא הגיש במהלך העבודה, את תשלומי המועצה לפי ערכם ביום הגשת החשבונית, וכמו-כן סך 41,410 ש"ח בגין התייקרויות. הריכוז האמור התייחס לתקופה עד אישור החשבונית הסופית של הקבלן (פברואר 1987). המתכנן אישר ריכוז חשבון זה ביום הגשתו.

הבדיקה העלתה, כי בהסתמכה על האישור הראשון של המתכנן בדבר התייקרויות, מפברואר 1987, העבירה המועצה בסוף אותו חודש דיווח למשרד החינוך והתרבות, וביקשה להעביר לה את השתתפותו בעלות הקמת בית-הספר, כולל התייקרויות שהיו כלולות באותו אישור. לאחר קבלת האישור המתקן של המתכנן, מיוני 1987, שכלל כאמור התייקרויות בסכום של 41,410 ש"ח בלבד, לא דאגה המועצה לשלוח דיווח מתוקן למשרד החינוך והתרבות.

תכנון העבודה והפיקוח העליון

במאי 1983 חתמה המועצה על חוזה עם המתכנן, ובו הוא התחייב לתת למועצה שירותי תכנון לפרוייקט וכן פיקוח עליון, תמורת שכר-טירחה.

1. בחוזה אין סעיף המטיל על המתכנן אחריות לפגמים עקב ליקויים בתיכנון או עקב אי-אספקת תוכניות במועד, ואף לא סעיף המטיל עליו חובה לערוך ביטוח אחריות מקצועית לנזקים העלולים להיגרם למועצה.

2. בחוזה נקבע, כי שכר-הטירחה של המתכנן יהיה בשיעור של 6% מהוצאות המועצה בגין המיבנה. המתכנן נהג לכלול בחשבוניות שהגיש למועצה תוספת בשיעור של 30% משכר-הטירחה המוסכם, בנימוק שהעבודה בוצעה בשלבים; תוספת זו אינה מעוגנת בחוזה.

להלן מיספר דוגמאות:

(א) בחשבונית שהגיש באוגוסט 1986 דרש המתכנן, בין היתר, תוספת בשיעור של 30% בגין ביצוע הפרוייקט בשלבים. התוספת הסתכמה ב-4,853 ש"ח (כולל מע"מ והתייקרויות).

(ב) בחשבונית מפברואר 1987 נכלל סכום של 7,038 ש"ח (כולל מע"מ והתייקרויות) בגין ביצוע הפרוייקט בשלבים.

(ג) בחשבונית מאוגוסט 1988 נכללה, מאותו טעם, דרישה לתוספת 2,212 ש"ח, כולל מע"מ והתייקרויות.

הסכומים האמורים מהווים תשלומי-יתר, מעבר למגיע על-פי החוזה.

מיפעל המים

המועצה מספקת מים, שהיא קונה מחברת "מקורות", לכ-1,100 צרכנים, באמצעות רשת מים באורך של כ-20 ק"מ. במחלקת המים של המועצה מועסקים שני עובדים, בנוסף על מנהל המחלקה (המשמש גם בתפקיד מנהל מחלקת הגבייה).

א. הניהול הכספי של מיפעל המים

הטבלה הבאה מראה את הכנסות המועצה והוצאותיה על ניהול מיפעל המים בשנות הכספים 1986 עד 1989, וכמו-כן את העודף או הגירעון השנתי והניצבר (בש"ח):

עודף (+) או גירעון (-)				
שנת הכספים	הכנסה	הוצאה	שנתי	ניצבר
1986	112,805	164,701	(+)51,896	(+)51,896
1987	168,216	151,739	(+)16,477	(+)35,419
1988	204,751	260,495	(-) 55,744	(-) 91,163
1999	343,854	305,741	(+)38,113	(-) 53,050

בשנת הכספים 1986 היה התקציב השנתי המאושר של מיפעל המים מאוזן, אולם הפעולות הכספיות השוטפות באותה שנה הסתכמו בגירעון תיפעולי של כ-52,000 ש"ח בערכים שוטפים (כ-34,000\$), לפי ממוצע השער היציג של הדולר באותה שנה). גם בשנת הכספים 1987 היה התקציב השנתי המאושר של מיפעל המים מאוזן, ואף שבפועל נוצר עודף תיפעולי של כ-16,500 ש"ח (כ-10,000\$), לא היה בו כדי לכסות את הגירעון שניצבר בשנת הכספים שקדמה לה. התקציב המאושר של מיפעל המים לשנת הכספים 1988 היה מבוסס על עודף הכנסות על הוצאות בסכום של כ-60,550 ש"ח, אולם בפועל הסתכמו הפעולות הכספיות השוטפות של מיפעל המים באותה שנה בגירעון של 55,700 ש"ח (כפ33,400\$); בשנת הכספים 1989 אומנם נוצר עודף תיפעולי של כ-38,100 (כ-19,000\$), אולם לא היה בו כדי לכסות את הגירעון במיפעל שניצבר לפני כן; הגירעון התיפעולי הניצבר בארבע השנים שהסתיימו במאוס 1990 הגיע, אפוא, לכ-53,050 ש"ח (כ-26,500\$).

המועצה לא ניהלה את מיפעל המים כמשק סגור, כנדרש בהוראות שר הפנים ושר החקלאות: הגירעונות או העודפים שנתהוו מהניהול השוטף של מיפעל המים לא השתקפו בחשבון עודף וגירעון נפרד של מיפעל המים ולא הוצגו בחשבון נפרד במאזן השנתי של המועצה, אלא היו חלק מחשבון העודף והגירעון ומהמאזן הכולל שלה.

ב. הפחת במים

ניתן להבחין בין שני גורמים לפחת: פחת תיפעולי - איבוד מים המושפע, בעיקר, ממצב רשת החלוקה וממידת התיישנותה; פחת אדמיניסטרטיבי - אשר מקורו, בעיקר, במצב אחזקת מדי-המים, באספקת מים ללא מדידה וכן בקביעת צריכת המים על-פי הערכה נמוכה. לדעת הנוגעים בדבר בנציבות המים, פחת ששיעורו עולה על 10% מהכמות הנקנית, מחייב בירור גורמיו וטיפול לצימצומו⁴.

⁴ ראה דו"ח מבקר המדינה על הביקורת בשלטון המקומי, שניתן בנובמבר 1986 (עמוד 89).

בטבלה שלהלן מובאים נתוני המועצה על כמויות המים שהוקצבו לה על-ידי נציבות המים, על הכמויות שהיא רכשה, על אלה שסיפקה לצרכניה ועל הפחת במים - בשנות הכספים 1986 עד 1989 (במ"ק):

שנת הכספים	הכמות המוקצבת	הכמות שהמועצה רכשה	הכמות שהמועצה סיפקה	ה פ ח ת	
				השיעור הכמות (ב-%)	
1986	152,100	244,780	198,356	46,424	18.9
1987	220,000	265,510	206,964	58,546	22.0
1988	232,100	312,100	219,473	92,627	29.7
1989	220,500	287,340	253,996	33,344	11.6

מהטבלה עולה, כי בשנות הכספים 1986 עד 1988 היה במועצה פחת גבוה במים - בין 19% לכ- 30% מכמות המים שהמועצה רכשה - דבר שמשמעותו ביזבוז במים והפסד כספי ניכר למועצה. ההפסד הכספי, לפי המחיר הממוצע של המים שהמועצה שילמה לחברת "מקורות", הסתכם בשנת הכספים 1986 בכ-10,800 ש"ח (כ-7,200\$). הפסד זה גדל בכל אחת מהשנים 1987 ו-1988, עקב גידול כמויות המים שאבדו ועקב עליית מחירי המים, והגיע לכ-16,500 ש"ח (כ-10,300\$) בשנת הכספים 1987 ולכ-27,800 ש"ח (כ-17,400\$) בשנת הכספים 1988. הקטנת הפחת היתה מונעת גירעון כספי ומשאירה בידי המועצה עודף הכנסה, שניתן היה להשקיעו במיפעל המים.

בשנת הכספים 1989 ירד אחוז הפחת בצורה משמעותית והגיע ל-11.6%, וזאת בעיקבות החלפת חלק מהצנרת הפגומה על-ידי המועצה.

בשל הפחת הגבוהה נאלצה המועצה, עד שנת 1988, לקנות מים בכמות העולה בהרבה על הצריכה בפועל של התושבים. בשל החריגה מהכמות שהוקצבה לה מדי שנה בשנה על-ידי נציבות המים, חוייבה המועצה בתשלום תוספות למחיר המים. כך, למשל, בשנות הכספים 1986 עד 1988 נדרשה המועצה על-ידי חברת "מקורות" לשלם בגין החריגה, שהסתכמה באותן שנים ב-218,000 מ"ק, תוספת למחיר המים בסכום כולל של 116,600 ש"ח (כ-73,000\$).

ג. אחזקת רשת המים

כדי להבטיח כי תקלות ברשת המים יתוקנו בתוך זמן קצר לאחר גילויין - על המועצה להחזיק מפה מעודכנת ומפורטת של כל קווי המים הנמצאים בתחומה. במפה כאמור יש לסמן את כל הקווים וההסתעפויות של רשת המים.

במשרדי המועצה לא נמצאה מפה מעודכנת ומפורטת של כל קווי המים שהונחו בתחומה. בהעדר מפה כזו, נמנעה מהמועצה האפשרות לסמן את הפיצוצים המתגלים בצינורות, במטרה לאתר את מקומות התורפה ברשת המים, ולתכנן, בעוד מועד, החלפת קטעים מהרשת, שבהם נתגלו פגמים רבים.

בעיקבות הביקורת הזמינה המועצה מפה מעודכנת של רשת המים.

ד. מדי מים ובדיקתם

על-פי תקנות מדידת מים (מדי-מים), התשמ"ח-1988 על המועצה להחליף את מדי-המים המותקנים אצל צרכניה - אחת לשלוש או חמש שנים. עוד על המועצה לנהל כרססת מעקב לכל מדי-מים, שבה יצויין מועד התקנתו בבית הצרכן, תאריך כולו או החלפתו.

הביקורת העלתה:

(א) בכרטיסים שניהלה המועצה לקריאת צריכת המים, היא לא רשמה את מועדי התקנת מדי-המים אצל צרכניה ואת מועדי כוללם או החלפתם.

בעיקבות הביקורת החלה המועצה ברישום הפרטים הנחוצים בכרטיסים האמורים.

(ב) בבדיקה מידגמית של קריאות מדי-מים המיועדות לדיווח על הצריכה התקופתית של הצרכנים, נמצאו 46 מיקרים בהם דיווח העובד שביצע את הקריאה על קילקול מדי-המים. חרף דיווח זה, לא הוחלפו מדי-המים המקולקלים, וצריכת המים אצל צרכנים אלה נקבעה על-פי הערכה בלבד, במשך תקופה ארוכה, שהגיעה לעיתים עד שלוש שנים.

ה. גבייה ופיגורים

הטבלה הבאה מראה, לפי נתוני המועצה, את החיובים, את הגבייה בפועל ואת יתרות הפיגורים של אגרת אספקת המים - בשנות הכספים 1986 עד 1989 (בש"ח):

ג ב י י ה				ח י ו ב י ם *			
יתרת חובה	כאחוז	כאחוז	הסכום	סה"כ	חיוב	יתרת חובה	שנת הכספים
בסוף השנה	מסה"כ חובה	מהחיוב השנתי		חובה	שנתי	בתחילת השנה	
106,757	49.2	62.6	103,612	210,369	165,477	44,892	1986
133,102	55.3	86.2	164,671	297,773	191,016	106,757	1987
175,877	52.9	82.2	197,559	373,436	240,334	133,102	1988
250,840	52.2	78.5	273,893	524,733	348,856	175,877	1989

* חיובים - כולל חיובים בדמי-פיגורים, על-פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980, ובניכוי זיכויים.

מהטבלה עולה, כי שיעור הגבייה בארבע השנים הניסקרות היה נמוך מאד, ונע בין 49% ל-55% מהסכום שעמד לגבייה. עקב כך, עלו יתרות הפיגורים מ-44,892 ש"ח ב-1986 ל-1.4 (כ-29,900 \$) ל-250,840 ש"ח ב-1990.31 (כ-125,400 \$), עלייה של למעלה מ-400%.

על-פי חוק-העזר של המועצה בדבר אספקת מים משנת 1975 (להלן - חוק-העזר למים) יש לשלם את אגרת אספקת המים בתוך 14 יום ממועד מסירת הדרישה לכך מאת המועצה. צרכן שלא פרע במועד את הסכומים שהוא חייב - רשאית המועצה, לאחר מישלוח התראה בכתב, להפסיק לו את אספקת המים.

המועצה לא השתמשה בסמכות המוקנית לה בחוק-העזר האמור, ולא נקטה אמצעים יעילים לגביית יתרות הפיגורים בגין המים שסיפקה, כפי שהייתה רשאית לעשות. בבדיקה מידגמית

של כ-300 חשבונות אישיים של צרכני המים לשנות הכספים 1987 ו-1988 העלתה, שבשנת הכספים 1987 פיגרו 59 צרכנים בתשלום אגרת המים בסכום של למעלה מ-300 ש"ח כל אחד; 50 צרכנים פיגרו בתשלום אגרה זו בשנת הכספים 1988, וחובו של כל אחד מהם נע בין 300 ש"ח ל-2,000 ש"ח. עוד העלתה בדיקה זו ש-37 צרכנים לא שילמו סכו כלשהו בגין אגרת המים במשך כל שנת הכספים 1987, ו-29 צרכנים - במשך כל שנת הכספים 1988; חלק מהצרכנים האמורים (22 צרכנים) לא שילמו סכום כלשהו במשך שתי שנות הכספים (1987 ו-1988), ויתרת חובם ליום 31.3.1989 הגיעה לכ-20,300 ש"ח (כ-11,300\$), לעומת 6,300 ש"ח ביום 1.4.1988 (כ-3,900\$).

לדעת מבקר המדינה, על המועצה לנקוט צעדים משמעותיים לגביית חובות אלה מהצרכנים, ובכך תשפר את מצבה הכספי וגם תגרום בעקיפין לצימצום צריכת המים של הצרכנים.

1. חיבור רשת פרטית למיפעל המים

בחוק-העזר למים נקבע, כי אם הוגדל נפח בנין או ניבנה בניין חדש בנכס בו קיימת כבר רשת פרטית המחוברת למיפעל המים - ישלם בעל הנכס אגרת הנחת צינורות מים, בשיעור שנקבע בתוספת לחוק-העזר לגבי תוספות בנייה או בנייה חדשה.

המועצה לא נהגה לגבות אגרת הנחת צינורות מבעלי הנכסים המבצעים תוספת בנייה למיבנים קיימים. על-פי נתוני המועצה, בוצעו בתחומה בשנות הכספים 1986 עד 1988 תוספות בנייה למגורים בשטחים כוללים של 4,831 מ"ר ו-1,856 מ"ר, כסדר השנים. הפסדי המועצה בשל אי-גביית האגרה האמורה הגיעו, על-פי אומדן שערך משרד מבקר המדינה, לכ-15,000 ש"ח (כ-10,000\$) בשנת הכספים 1986, לכ-20,400 ש"ח (כ-12,700\$) בשנת הכספים 1987 וכ-10,700 ש"ח (כ-6,700\$) בשנת הכספים 1988.

בעיקבות הביקורת, החלה המועצה לגבות אגרת הנחת צינורות מים בגין תוספות בנייה.

מינהל העובדים

כאמור, במארכ 1990 העסיקה המועצה 71 עובדים ב-65 מישרות שלמות.

א. חופשה שנתית וחופשת מחלה

1. על-פי חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951 אין החופשה ניתנת לצבירה, אולם רשאי העובד, בהסכמת המעביד, לפצל את החופשה, ובלבד שפרק אחד ממנה יהיה לפחות שיבעה ימים רצופים. את היתרה ניתן לצרף לחופשה שתינתן בשתי שנות הכספים הבאות.

המועצה אינה מנהלת לעובדיה (פרט למזכיר המועצה) מאזן ימי חופשה, ולפיכך אין בידיה נתונים מעודכנים על מיספר ימי החופשה העומדים לזכות כל אחד מעובדיה בסוף כל שנת כספים.

בתנאי השירות של העובדים ברשויות המקומיות נקבע, שהמיספר המירבי של ימי החופשה הניתן לצבירה הינו כלהלן: 65 ימים לעובדים המועסקים שישה ימי עבודה בשבוע ו-55 ימים לעובדים המועסקים חמישה ימי עבודה בשבוע.

יתרת ימי החופשה שעמדה לזכות מזכיר המועצה - שהוא העובד היחיד שלגביו נוהל, כאמור, רישום לגבי ניצול ימי החופשה - עלתה בהרבה על מיספר הימים המירבי הניתן לצבירה: 95 יום במארס 1987, 115 יום במארס 1988 ו-141 יום במארס 1989.

2. כדי שיהיה בידיה מידע מעודכן בנושא ימי המחלה שנוצלו על-ידי עובדיה - על המועצה לנהל רישום בנושא זה.

המועצה לא ניהלה רישום לגבי ימי מחלה של עובדיה, תוך פירוט ימי המחלה המגיעים לכל עובד מדי שנה בשנה, הימים שנוצלו על-ידי והיתרה העומדת לזכותו בסוף כל שנה.

3. בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים המתייחסים לתנאי השכר ולתנאים הנלווים לשכרם של ראשי הרשויות המקומיות וסגניהם בשכר, נקבעו, בין היתר, זכויותיהם בנושא ימי חופשה שנתית. בחוזר שפורסם במארס 1989 נקבע כלהלן: ראש רשות מקומית וסגנו בשכר זכאים ל-26 ימי חופשה כל שנה; 14 ימי חופשה שלא נוצלו, מסיבות שונות, ניתנים לצבירה מדי שנה; מיספר ימי החופשה המירבי שניתן לצבור הוא 140, דהיינו: 14 יום לשנה לתקופה של 10 שנים (היקף זה הוא מירבי גם אם ראש רשות או סגן כיהן בשכר מעל 10 שנים); ימי חופשה אלו, אשר ניצברו כמתואר במהלך שנות הכהונה כראש רשות או סגן בשכר, ניתנים לפידיון רק לאחר הפרישה מהרשות.

המועצה לא ניהלה מאזן ימי חופשה לראש המועצה, לסגנו (שכיהן בקדנציה הקודמת בשכר) ולסגן ראש המועצה המכהן בשכר ממארס 1989, ולפיכך אין בידיה מידע מרוכז ומעודכן על מיספר ימי החופשה שכל אחד מהם ניצל ועל יתרת ימי החופשה שעמדה לזכותו בסוף כל שנת כספים.

ביולי 1989 שילמה המועצה לסגן ראש המועצה (אשר בקדנציה הקודמת כיהן, כאמור, בשכר) סכום של 15,350 ש"ח בגין פידיון 84 ימי חופשה. זאת, אף שלמועצה צריך היה להיות ברור, שמיספר ימי החופשה שפדתה אינו יכול להיות נכון, שכן הסגן האמור כיהן בתפקידו חמש שנים בלבד, ולפיכך הצבירה המירבית של חופשה שנתית בתקופת כהונתו עמדה על 70 יום.

תשלום מכספי ציבור ללא כל בסיס, אם בוצע ביודעין, הוא מעשה חמור, מעבר לפגיעה בסידרי מינהל תקינים.

בעיקבות הביקורת, ניכרת המועצה, באוקטובר 1989, מהגימלאות של הסגן האמור סכום של 2,558 ש"ח - תמורת 14 ימי החופשה ששולמה לו מעל למיספר המירבי.

ב. הלנת-שכר

בגלל מצבה הכספי הקשה, פיגרה המועצה בשנות הכספים 1988 ו-1989 בתשלום משכורות לעובדיה: בתקופה אפריל 1988 עד מארס 1990 (24 חודשים) פיגרה המועצה בתשלום משכורות העובדים 18 עד מארס 1990 (24 חודשים) פיגרה המועצה בתשלום משכורות העובדים 18 פעמים - ב-10 ימים עד 84 ימים - לעומת המועד שבו היא היתה אמורה לשלם את משכורת החודש החולף:

(א) באפריל 1989 הגישו שישה מעובדי המועצה תביעה לבית-הדין האזורי לעבודה, בגין פיגור בתשלום משכורות לחודשים דצמבר 1988, ינואר ופברואר

1989. ביולי 1989 פסק בית-הדין, שעל המועצה לשלם לעובדים אלה עד ליום 8.11.1989 פיצויי הלנת-שכר, שהסתכמו ב-11,150 ש"ח, שאם-לא-כן ישאו ריבית והפרשי הצמדה כחוק ממועד מתן פסק-הדין ועד מועד התשלום בפועל.

המועצה לא עמדה במועד שנקבע, והתובעים פנו ללישכת ההוצאה לפועל. עקב כך חוייבו חשבונות המועצה בשני בנקים, בינואר ובפברואר 1990, בסכום כולל של 13,536 ש"ח, לסילוק חובה לתובעים. יוצא, אפוא, כי המועצה שילמה כ-2,400 ש"ח תוספת בגין תקות הפיגור בתשלום.

(ב) באוגוסט ובספטמבר 1989 הגישו מורי בית-הספר התיכון של המועצה תביעה לבית הדין לעבודה, בגין אי-תשלום משכורות החודשים יוני-אוגוסט 1989. באוקטובר 1989 קבע בית-הדין, שעל המועצה לשלם לכל אחד מהמורים האמורים פיצויי הלנת שכר בשיעור של 25% מהשכר נטו של חודש יוני 1989, ו-14% מהשכר נטו של החודשים יולי-אוגוסט 1989. עוד קבע בית-הדין, שפיצויים אלה ישולמו לעובדים עד ליום 8.11.1989, שאם-לא-כן ישאו הפרשי הצמדה וריבית כחוק עד למעמד תשלומם בפועל.

(ג) באוקטובר 1989 הגישו מורי בית-הספר התיכון תביעה נוספת לבית-הדין לעבודה, בגין פיגור בתשלום משכורת חודש ספטמבר 1989. בתחילת ינואר 1990 פסק בית-הדין, שעל המועצה לשלם לעובדים אלה עד ליום 12.1.1990 פיצויי הלנת שכר בשיעור של 9%, שאם-לא-כן ישא סכום החוב ריבית והפרשי הצמדה כחוק. רק ביום 15.1.1990 העבירה המועצה לזכות חשבונות המורים בבנק את סכומי הלנת השכר שנקבעו, ואלה הסתכמו בכ-18,750 ש"ח.



יש להתייחס בחומרה לתופעה של הלנת שכר עובדים, וזאת מעבר לעובדה שהדבר כרוך בהגדלת ההוצאה על תשלום שכר ותשלומים נילווים. ההלנה פוגעת בזכותם הבסיסית של העובדים לקבל במועד את השכר שהם זכאים לו. לא בכדי מטיל המחוקק על מעביד שהלין שכר קנסות כבדים מאוד, ששיעורם הולך וגדל ככל שתקופת ההלנה מתארכת. מטרת הקנסות היא להרתיע, ובכך לגרום שמיקרי ההלנה יהיו נדירים. מאותו נימוק גם קבע המחוקק, שהתשלומים של הקנסות המוטלים על הלנת שכר לא יוכרו כהוצאה לצורכי מס-הכנסה. ואולם, ככל שהמדובר במעביד ציבורי, אמצעים מרתיעים אלה אינם אפקטיביים, שכן הקופה הציבורית היא הנושאת בהוצאה על תשלום הקנסות הכבדים.

נוכח מצב זה, ותופעות דומות של הלנת שכר על-ידי רשויות מקומיות, על כל הנובע מכך - על משרד הפנים לתת את דעתו לנושא, כדי להבטיח, מצד אחד, שכל עובד יקבל את שכרו במועד, ומן הצד האחר - שהוצאה בגין שכר ותשלומים נילווים לשכר לא תגדל מעבר למחוייב על בסיס התקציב שיועד למטרה זו. גם במיסגרת התקציב יש להימנע מהלנת שכר, למען ההגיונות כלפי העובד והצורך לחסוך בכספי ציבור גם יחד.



1. דין וחשבון זה על הביקורת במועצה המקומית איכסאל מתייחס לפעולות המועצה במיספר תחומים: ניהול משק הכספים, מיסים וגבייתם, עבודות פיתוח, ניהול מיפעל המים ומינהל העובדים.

(א) בניהול משק הכספים חרגה המועצה מהתקציבים שאושרו לה, תוך התעלמות מכללי יעילות וחסכון, דבר שגרם להיווצרות גירעונות בסכומים ניכרים.

(ב) המועצה לא הקפידה על ניהול רישומים מעודכנים בחשבונות התקציביים ובחשבונות-העזר, דבר שמנע ממנה מידע בדוק ומעודכן על מצבה הכספי, וגרם לעיכובים ניכרים בהכנת הדו"חות הכספיים השנתיים.

(ג) בניהול מיפעל המים הצטברו גירעונות תיפעוליים, שנבעו מפחת גבוה במים, במיוחד בשנת הכספים 1988, וכמו-כן מפגורים מצטברים בגביית חובות התושבים בגין המים שסיפקה להם המועצה.

(ד) המועצה העניקה לתושבים הנחות והפחתות מפליגות בתשלום הארנונה, ללא הצדקה ובניגוד להוראות החוק; הדבר פגע בהכנסות המועצה ממקורות עצמיים, ומישקלן ביחס לתקבולים ממקורות ממלכתיים - ירד.

(ה) המועצה פיגרה בתשלום משכורות לעובדיה, וכתוצאה מכך נגרמו לה הוצאות מרובות בגין פיצויי הלנת שכר.

2. על המועצה לתת דעתה בדחיפות לליקויים שהועלו ולנקוט צעדים לתיקונם.

3. לנוכח הליקויים החמורים הכלולים בדין-וחשבון זה, על משרד הפנים להגביר את הפיקוח מטעמו על פעולותיה של המועצה.