

**דוח על הביקורת
במועצה המקומית
פרדס חנה - כרכור**

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבונותיה של המועצה המקומית פרדס חנה-כרכור בשנות הכספים 1988 עד 1992; חלק מהנתונים והממצאים עודכנו לאוגוסט 1993. פעולות הביקורת היו, בעיקר, בתחומים הבאים: משק הכספים, מיסים וגבייתם, מינהל העובדים וניהול מיפעל המים. הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הובאו לידיעת ראש המועצה - לטיפולו.

דין וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

למן מועד סיום הביקורת עד למועד פירסום דין-וחשבון זה, חלו שינויים במצבה הכספי של המועצה. באוקטובר 1994 ערך משרד מבקר המדינה בדיקת מעקב בנושא זה, אשר תוצאותיה מובאות בסוף דוח זה.

תוכן העניינים

331	נתונים כללים
331	משק הכספים
336	מיסים וגבייתם
338	מינהל העובדים
344	מיפעל המים

נתונים כלליים

המועצה ואוכלוסייתה

בראשית 1994 מנתה אוכלוסיית פרדס חנה-כרכור, לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, 19,400 נפש. פרנסת התושבים מתבססת, בעיקר, על עבודה שכירה מחוץ ליישוב ועל עיבודים של אדמות חקלאיות במקום

דין-וחשבון זה מתייחס, בעיקר, לתקופה בה כיהנה המועצה שנבחרה בפברואר 1989. מועצה זו מנתה כקודמתה, שנבחרה באוקטובר 1983 - 13 חברים. בפברואר 1989 נערכו גם בחירות אישיות לראשות המועצה, בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, ובעיקבותיהן חלו חילופי-גברא בתפקיד זה. לראש המועצה האמורה היו שלושה סגנים, שאחד מהם כיהן גם בתפקיד ממלא-מקומו; ראש המועצה ושניים מסגניו כיהנו בשכר. בבחירות המוניציפאליות שהתקיימו ב-2.1.1993, למועצה ולראשות המועצה, נבחרה מועצה חדשה, בהרכב של 13 חברים, ולתפקיד ראש המועצה נבחר מי שיהיה בתפקיד זה עד פברואר 1989.

משק הכספים

הכנסה והוצאה - תקציב רגיל

בטבלה שלהלן מובאים נתונים, מתוך הדוחות הכספיים של המועצה לשנות הכספים 1988 עד 1992, על הכנסות המועצה והוצאותיה בפועל בתקציב הרגיל, בהשוואה לתקציבים המאושרים, ועל העודפים והגירעונות השנתיים והנצברים (באלפי ש"ח - במחירים שוטפים):

שנת הכספים	תקציב מאושר	הכנסה בפועל	הוצאה בפועל	גירעון		העברות לכיסוי גירעון	גירעון בסוף השנה
				שנתי	נצבר		
1988	12,204	12,648	17,664	5,016	6,067	-	6,067
1989	17,733	15,412	19,619	4,207	10,274	7,113	3,161
1990	22,074	19,520	23,073	3,553	6,714	-	6,714
*1991	20,095	18,571	20,237	1,666	8,380	2,500	5,880
1992	28,119	26,470	32,223	5,753	11,633	2,024	9,609

* בחוק שנת הכספים התשנ"א-1990 נקבעה הוראת מעבר, ולפיה - שנת הכספים 1991 הינה התקופה אפריל עד דצמבר 1991. הנתונים הכספיים של שנת כספים זו מתייחסים, לפיכך, לתקופה של תשעה חודשים.

בתקופה הניסקרת לא הייתה אחידות ברישומי ההנחות מארנונה למעוטי יכולת בפינקסי המועצה: את ההנחות שניתנו בשנות הכספים 1988 ו-1989 - 1.5 מיליון ש"ח ו-1.8 מיליון ש"ח, בהתאמה - רשמה המועצה כהכנסה ובמקביל כהוצאה, כדרוש על-פי הנחיות משרד הפנים, ואילו ההנחות שניתנו בשנות הכספים 1990 עד 1992 - 2 מיליון ש"ח, 2.8 מיליון

ש"ח ו-3.4 מיליון ש"ח, בהתאמה - לא נזקפו לחשבונותיה התקציביים. כדי להציג בטבלה דלעיל את הנתונים הכספיים על בסיס משותף, הופחתו הסכומים האמורים מהנתונים הכלולים ברישומי המועצה לשנות הכספים 1988 ו-1989 (בקשר להנחות מארנונה - ראה גם להלן, בפרק "מיסים וגבייתם").

הנתונים דלעיל מראים, כי בכל אחת משנות הכספים 1988 עד 1992 חרגה ההוצאה בפועל מהתקציב המאושר; במיוחד בולטת החריגה בהוצאה בפועל בשנת הכספים 1988, בה חרף הגדלת התקציב בשיעור נומינאלי של 55% לעומת שנת 1987 (עלייה ריאלית של כ-32%), חרגה ההוצאה בפועל ב-45% מהתקציב.

מעיון בטבלה עולה, כי בכל אחת משנות הכספים 1988 עד 1992, עלתה ההוצאה על ההכנסה בשיעור משמעותי. כתוצאה מכך, גדל בתקופה הניסקרת הגירעון הנצבר של המועצה, ובסוף שנת הכספים 1992 הסתכם ב-9.6 מיליון ש"ח; זאת לאחר קבלת מלוות ומענקים לכיסוי הגירעון הנצבר, בסכום כולל של 11.6 ש"ח.

התפלגות ההכנסה

הטבלה שלהלן מראה את התפלגות ההכנסה בתקציב הרגיל, למקורותיה, בשנות הכספים 1988 עד 1992, ואת שיעור השינוי בהכנסה מכל מקור לעומת ההכנסה מאותו מקור בשנת הכספים 1988 (באלפי ש"ח - במחירים שוטפים):

מקור ההכנסה	1992		1991		1990		1989		1988	
	מסכום	משינוי	מסכום	משינוי	מסכום	משינוי	מסכום	משינוי	מסכום	משינוי
הכנסות עצמיות										
ארנונה	7,232	199	4,609	169	5,401	149	4,098	113	3,632	100
אגרת מים	2,844	178	2,255	188	2,501	157	2,077	130	1,598	100
אחרות**	3,930	192	4,303	280	3,478	169	2,646	129	2,052	100
משרדי ממשלה***	6,569	224	3,954	180	4,166	142	3,358	115	2,931	100
מענק כללי	5,895	242	3,450	189	3,974	163	3,233	133	2,435	100
ס"ח	26,470	209	18,571	196	19,520	154	15,412	122	12,648	100

* שיעור השינוי בשנת הכספים 1991 - תקופה של תשעה חודשים - חושב בהתאמות הנדרשות.

** כולל היטלים בגין חיבור נכסים לרשתות המים והביוב ודמי השתתפות בסלילת כבישים.

*** אינו כולל מלוות ומענקים לכיסוי גירעונות - 7.1 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1989, 2.5 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1991 ו-2.0 מיליון ש"ח בשנת הכספים 1992.

בשנת הכספים 1989 הגדיל משרד הפנים את המענק הכללי בשיעור נומינאלי של כ-33% לעומת שנת 1988 - גידול ריאלי של כ-12%. כמו כן קיבלה המועצה באותה שנה מהבנקים, במסגרת הסדר קונסולידציה (ראה להלן), מלוות בסכום של 7.1 מיליון ש"ח לכיסוי גירעונותיה. בשנות הכספים 1991 ו-1992 קיבלה המועצה ממשרד הפנים, כמפורט לעיל, כ-4.5 מיליון ש"ח לכיסוי גירעונותיה. שיעור ההכנסות ממקורות עצמיים (ארנונה, אגרת

מים ואחרים), שהיווה בשנים 1990 ו-1991 כ-60% מכלל הכנסתה של המועצה, ירד בשנת 1992 לכ-53% בלבד מכלל ההכנסה.

התפלגות ההוצאה

הטבלה שלהלן מראה את התפלגות ההוצאה בתקציב הרגיל, לפי יעדיה, בשנות הכספים 1988 עד 1992, ואת שיעור השינוי בהוצאה על כל יעד לעומת הסכום שהוצא על אותו יעד בשנת הכספים 1988 (באלפי ש"ח - במחירים שוטפים):

מקור ההכנסה	1992		1991		1990		1989		1988	
	מסכום	מדד השינוי	מסכום	מדד השינוי	מסכום	מדד השינוי	מסכום	מדד השינוי	מסכום	מדד השינוי
משכורות ושכר הוצאות כלליות	12,092	204	7,864	177	9,881	167	7,747	131	5,916	100
הוצאות מימון	2,762	178	1,349	116	1,587	102	1,542	99	1,552	100
פעולות השתתפויות ותרומות**	307	38	357	59	604	75	848	105	806	100
הוצאות חד-פעמיות פירעון מלוות***	7,702	181	4,821	151	4,785	112	4,028	94	4,265	100
הוצאות חד-פעמיות פירעון מלוות***	6,756	211	4,277	178	4,730	147	4,300	134	3,209	100
הוצאות חד-פעמיות פירעון מלוות***	808	128	398	84	285	45	289	46	629	100
הוצאות חד-פעמיות פירעון מלוות***	1,796	140	1,171	121	1,201	93	865	67	1,287	100
ס"ח	32,223	182	20,237	153	23,073	131	19,619	122	17,664	100

* ראה לעיל, הערה ראשונה בטבלת התפלגות ההכנסה.

** כולל השתתפות המועצה בגין שירותי רווחה, חינוך ותרבות וכמו-כן העברות למועצה הדתית פרדס חנה-כרכור.

*** לא כולל דחיית פירעון מלוות, במסגרת הסדר הקונסולידציה שנערך עם הבנקים - בסך 465,000 ש"ח בשנת 1989, בסך 677,000 ש"ח בשנת 1990, בסך 564,000 ש"ח בשנת 1991 ובסך 761,000 ש"ח בשנת 1992 (ראה גם להלן, בפרק "הסדר קונסולידציה משנת 1989").

מנתוני ההכנסה וההוצאה דלעיל עולה, כי בתקופה הניסקרת ביצעה המועצה, במרבית התחומים, פעולות רבות בחריגה מהמיסגרת התקציבית הכוללת, דבר שגרם להיווצרות גירעונות בסכומים משמעותיים בתקציבים השנתיים שלה. הגירעונות נבעו, בעיקר: מהעסקת עובדים רבים מעל שיא כוח-האדם המאושר, מתשלום משכורות בחריגה מהוראות החוק, משיעורי גבייה נמוכים של ארנונה ואגרת מים ומהענקת הנחות בסכומים ניכרים לחייבים. בהעדר אמצעים לכיסוי ההוצאות החורגות, נזקקה המועצה לאשראי מהבנקים ומספקי סחורות ושירותים. הוצאות המימון הסתכמו בשנים 1988-1992 ב-3 מיליון ש"ח, לעומת 1.4 מיליון ש"ח שיועדו למטרה זו בתקציבים המאושרים.

הסדר קונסולידציה משנת 1989

בשנת הכספים 1988 היה למועצה, לפי נתונה, גירעון של כ-5 מיליון ש"ח בתקציבה הרגיל. הגירעון הנצבר לסוף מארס 1989 הסתכם בלמעלה מ-6 מיליון ש"ח. על-פי מאזן המועצה למועד זה, עמדו לרשותה נכסים נזילים בסכום כולל של כ-100,000 ש"ח בלבד, מול התחייבויות שוטפות לפירעון מיידי, בסכום של למעלה מ-5.4 מיליון ש"ח, כמפורט להלן (באלפי ש"ח):

הסכום	מהות ההתחייבויות
1,763	משיכות-יתר בבנקים
2,094	ספקים ונותני שירותים
297	משרד ממשלה
1,270	שכר וניכויים
5,424	ס"ה

נוכח הצטברות חובות בסכומים ניכרים, כמתואר, אשר העיקו על המשך תפקודה התקין של המועצה, פנה ראש המועצה (שנבחר בפברואר 1989) למשרד הפנים, וביקש להעמיד לרשות המועצה משאבים כספיים לכיסוי גירעונותיה. משרד הפנים נעתר לבקשה, ובמקביל דרש מהמועצה לנקוט צעדי התייעלות, במטרה לאזן את תקציבה ולאפשר לה פעילות כספית תקינה.

בעיקבות דרישת משרד הפנים, הכינה המועצה, ביולי 1989, תוכנית מיסגרת להתייעלות, שהשפעתה המתוכננת על צימצום הוצאותיה בשנת הכספים 1989 הייתה כלהלן (בש"ח):

הסכום	פרטי התוכנית
422,000	קיצוץ בהוצאות על שכר (לרבות פיטורי עובדים זמניים)
750,000	צימצום ההוצאות על פעולות (חגיגות, אירועים, כיבודים וכו')
1,724,000	הגדלת ההכנסות מארנונה
2,896,000	ס"ה

בסוף שנת 1989 נערך, באישור משרד הפנים, הסדר קונסולידציה עם הבנקים הנושים, ולפיו אושרו למועצה מילווה, בסכום כולל של 7.1 מיליון ש"ח, לכיסוי הגירעונות הנצברים שלה עד ספטמבר 1989, למעט ספיגה עצמית של כ-4% מהתקציב. עד מארס 1990 קיבלה המועצה מילווה בסכום של 4.8 מיליון ש"ח, ואת היתר - 2.3 מיליון ש"ח - היא קיבלה באפריל ובמאי 1990. כמו-כן ערכה המועצה עם הבנקים השונים הסדר לדחיית פירעונם של המילווה שקיבלה בעבר, כנגד קבלת מילווה חדשים. בדרך זו נידחה בשנים 1989 עד 1992 תשלומם של מילווה בסכום כולל של 2.5 מיליון ש"ח. ההוצאות השוטפות של המועצה בגין פירעון המילווה פחתו באותן השנים בהתאם, ובכך פחת גם נטל התשלומים הכולל שלה.

למרות ההזרמה המאסיבית של כספי המלוות במיסגרת הסדר הקונסולידציה האמור - לא זו בלבד שמצבה הכספי של המועצה בשנים שלאחר מכן לא השתפר, אלא שהיא אף נקלעה לגירעונות הולכים וגדלים (ראה לעיל, בטבלת הכנסה הוצאה). להלן פרטים על התפתחות הגירעון בתקציב הרגיל של המועצה:

1. במחצית השנייה של שנת הכספים 1989 - ממועד עריכת הסדר הקונסולידציה עד מארס 1990 - צברה המועצה גירעונות נוספים, ובכללם כ-550,000 ש"ח עקב חריגות בתשלומי שכר, כ-800,000 ש"ח עקב חריגות בפעולות כלליות וכ-850,000 ש"ח כתוצאה מאי-מימוש הכנסות ממקורות עצמיים. בסוף שנת הכספים 1989 (מארס 1990) הסתכם הגירעון הנצבר ב-3.1 מיליון ש"ח.

2. בשנת הכספים 1990 צברה המועצה גירעון שוטף בסך 3.5 מיליון ש"ח, מזה כמיליון ש"ח עקב חריגות בהוצאות, לרבות תשלומי שכר ומשכורות, ו-2.5 מיליון ש"ח כתוצאה מאי-מימוש אומדן הכנסותיה מארנונה ומאגרת מים, מאחר שלא נקטה את הצעדים הדרושים לאכיפת הגבייה (ראה גם להלן).

3. בשנת הכספים 1991 (תשעה חודשים) הסתכמו העברות משרדי הממשלה ב-7.4 מיליון ש"ח (גידול של 21% לעומת השנה שקדמה לה). בנוסף על כך קיבלה המועצה כ-2.5 מיליון ש"ח לכיסוי גירעונות משנים קודמות. עם זאת, בסוף אותה שנה - דצמבר 1991 - היה למועצה גירעון נצבר של כ-5.9 מיליון ש"ח.

4. בשנת הכספים 1992 המשיכה המועצה לצבור גירעונות, מאותן סיבות שהוזכרו לעיל. בסוף אותה שנה הגיע גירעונה הנצבר של המועצה, על-פי הדוח הכספי שלה, ליותר מ-9.5 מיליון ש"ח - כ-34% מתקציבה המאושר.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי כדי להגיע ליעד של איזון תקציביה ושמירה על מיסגרתם גם בעתיד, כמתחייב מהסדר הקונסולידציה, מן הראוי היה, כי בעיקבות תוכנית המיסגרת תכין המועצה תוכנית מפורטת, שבה תחווה את הדרכים המעשיות להשגת המטרה של הבראה והתייעלות, ותיפעל ליישומה הלכה למעשה. הבדיקה העלתה, כי המועצה לא הכינה תוכנית מפורטת כזו, סמוך לאחר קביעת תוכנית המיסגרת בשנת 1989.

רק בינואר 1991 הכינה המועצה, על-פי דרישת משרד הפנים, תוכנית הבראה מפורטת, שכללה בין היתר: צימצום המנגנון בכ-45 מישרות, ביטול ההנחות החריגות בארנונה ונקיטת צעדים לשיפור ההכנסה העצמית. התוכנית האמורה אושרה עקרונית בישיבת המועצה ב-27.3.1991, אולם רק בסוף מאי 1991 הציג ראש המועצה לפני המליאה רשימה חלקית, ובה שמותיהם של 24 עובדים המועמדים לפיטורים.

מן הבדיקה עולה, כי עד אוקטובר 1992 צימצמה המועצה את מיספר המועסקים ב-17 מישרות בלבד, לעומת קיצוץ של 45 מישרות שנקבע בתוכנית ההבראה. באשר להכנסה ממקורות עצמיים - נמצא, כי בשנים 1991 ו-1992 המשיכה המועצה להעניק לחבי-ארנונה הנחות בשיעורים שחרגו מאלה שנקבעו בהנחיות משרד הפנים; בשנים אלו לא חל שיפור משמעותי בשיעור הגבייה ממקורות עצמיים (ראה גם להלן).



מהממצאים דלעיל עולה, כי צעדי המועצה לאיזון פעולותיה הכספיות היו חלקיים בלבד, ונקטו זמן רב לאחר הסדר הקונסולידציה, שנערך לסוף 1989. כתוצאה מכך, גם בשנות הכספים 1990 - 1992 גדלו הגירעונות הכספיים של המועצה בהיקף ניכר. ההסדר האמור לא השיג למעשה את ייעודו, עקב מחדליה של המועצה ביישום יעיל של תוכנית ההבראה.

מיסים וגבייתם²¹

המועצה הטילה ארנונה כללית על מיבנים שבתחומה - על-פי שיטחם. שיעור הארנונה נקבע בהתאם לסוג הבנייה, מהות השימוש ומיקומו של המיבנה. בסוף 1992 הגיע מיספר חבי-המיסים במועצה לכ-6,600.

ביוני 1986 התקשרה המועצה בחוזה עם חברה קבלנית, ומסרה לטיפול את ניהול מערכת החשבוניות של חבי-המיסים ואת הגבייה. תמורת שירות זה משלמת המועצה לחברה (להלן - חברת הגבייה) שכר-טרחה בשיעור של 7% מהכספים הנגבים על-ידי זו האחרונה.

הטבלה הבאה מראה, לפי נתוני המועצה, את החיובים, את הגבייה ואת יתרות הפיגורים בגין הארנונה הכללית, בשנות הכספים 1988 עד 1992 (באלפי ש"ח):

שנת הכספים	הסכום שנתי*	הסכום הכולל שעמד לגבייה	בפועל*	גבייה	
				השיעור מהסכום הכולל שעמד לגבייה (ב-%)	יתרת פיגורים בסוף השנה
1988	4,281	5,607	3,632	65	1,975
1989	4,823	6,798	4,098	60	2,700
1990	6,848	9,548	5,401	56	4,147
**1991	5,042	9,189	4,609	50	4,580
1992	7,146	11,726	7,232	62	4,494

* סכומי החיובים השנתיים והגבייה בפועל הינם לאחר הפחתת זיכויים שונים, לרבות הנחות (ראה פירוט להלן).

** שנת הכספים 1991 - תקופה של תשעה חודשים.

במיסגרת הסדר הקונסולידציה לכיסוי גירעונותיה (משנת 1989), נדרשה המועצה, בין היתר, לייעל את הגבייה העצמית ולהגדיל את הכנסותיה מארנונה. נמצא, כי הגבייה בפועל מארנונה בתקופה האמורה הייתה בשיעור נמוך יחסית מכלל החיובים, וירדה מ-60% בשנת 1989 ל-50% בשנת 1991. בשנת הכספים 1992 חל שיפור יחסי בגבייה ממקור זה. בסוף 1992 הסתכמו יתרות הפיגורים (כולל פיגורים משנים קודמות) בכ-4.5 מיליון ש"ח, לעומת 2.7 מיליון ש"ח בסוף שנת הכספים 1989. הבדיקה העלתה, כי פרט למישלוח התראות, לא נקטה המועצה, בדרך כלל, את האמצעים העומדים לרשותה, על-פי דין, לאכיפת הגבייה.

²¹ בנושא ארנונה כללית - ראה הדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ג-1992, עמ' 11.

בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - הצו) נקבע, כי מועצה מקומית רשאית להפחית ארנונה או לוותר עליה, בהתחשב במצבו הכלכלי של החייב, או בגלל סיבה אחרת שתאושר על-ידי שר הפנים. בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים לרשויות המקומיות, נקבעו הנחיות בדבר בדיקת פרטי המצב הכלכלי של מבקש פטור או הנחה מתשלום הארנונה - לפי רמת ההכנסה ובהסתמך על חוות-דעת של לשכת הרווחה המקומית. עוד נקבע באותן הנחיות, כי יש להימנע ממתן הנחות לקבוצות אוכלוסייה - כגון משפחות ברוכות ילדים, זוגות צעירים וגימלאים.²²

הבדיקה העלתה, כי המועצה העניקה לחבי-ארנונה הנחות בסכומים משמעותיים. סכומן הכולל של ההנחות הגיע בתקופה הניסקרת, בממוצע, לכ-35% מכלל החיובים השנתיים. בשנת הכספים 1990 הסתכמו ההנחות בכ-2.0 מיליון ש"ח, בשנת הכספים 1991 - בכ-2.8 מיליון ש"ח ובשנת הכספים - 1992 בכ-3.4 מיליון ש"ח.

1. המועצה העניקה, לקבוצות אוכלוסייה שונות, הנחות מסוגים שונים, שלא התיישבו עם הנחיות משרד הפנים. להנחות האמורות לא התקבל אישור משרד הפנים, שהוא בלבד מוסמך, על-פי הצו, לאשר מתן הנחה שאינה קשורה במצבו החומרי של החייב:

(א) בהנחיות משרד הפנים לרשויות המקומיות נקבע שיעור ההנחה למשלמים את המיסים מראש לכל השנה ולמשלמים בהוראת קבע. בשנים 1987 ו-1988 נקבעה על-ידי משרד הפנים הנחה בשיעור של 5% למשלמים את המיסים עד סוף אפריל של כל שנה. נמצא, כי המועצה החליטה על מתן הנחה בשיעור של 10% למשלמים מראש את הארנונה עד סוף מארס, ובשיעור של 7.5% למשלמים מראש עד סוף אפריל. בשנת הכספים 1989 נתנה המועצה הנחה בשיעור של 10% למשלמים עד סוף חודש מאי ובשיעור של 5% למשלמים עד סוף חודש יוני, לעומת הנחה בשיעור של 4% בלבד למשלמים עד סוף חודש יוני, שנקבעה על-ידי משרד הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי ההנחות שהוענקו למשלמים מראש היו בשיעור מופרז, אשר אינו מתיישב אף עם הריבית הבנקאית אשר הייתה נהוגה במשך בשנים האמורות.

(ב) בניגוד להנחיות משרד הפנים, נהגה המועצה לקבוע - במיסגרת אישור שיעורי הארנונה השנתיים - הנחות לקבוצות אוכלוסייה, בשיעורים מפליגים, בלא להתחשב בהכנסת המשפחה ובמצבה הסוציו-אקונומי: כך, למשל, למשפחות ברוכות ילדים הוענקו הנחות בשיעורים שנעו בין 30% ל-75%, ולגמלאים - בשיעורים שבין 20% ל-30%. ההנחות שניתנו לקבוצות אוכלוסייה הסתכמו בשנת הכספים 1991 ב-524,000 ש"ח ובשנת הכספים 1992 בכ-730,000 ש"ח, והיוו כ-10% מכלל החיובים השנתיים באותן שנים.

2. בנוסף על הנחות שניתנו לקבוצות אוכלוסייה, כמתואר, נהגה המועצה לקבל מהתושבים בקשות להנחות מארנונה מסיבות כלכליות: בשנת הכספים 1991 החליטה ועדת ההנחות של המועצה על הפחתת הארנונה או ויתור על תשלומה ל-670 תושבים, בסכום כולל של 573,000 ש"ח; בשנת הכספים 1992 דנה הוועדה ב-770 בקשות, והפחיתה למגישיהן את הארנונה בסכום כולל של 834,000 ש"ח. נמצא, כי המועצה לא קבעה לוועדת ההנחות קווים

²² בעניין מתן הנחות לקבוצות אוכלוסייה - ראה הדוח על הביקורת בשלטון המקומי, התשנ"ג-1992 עמ' 26.

מנחים, שיהיו בסיס למתן ההנחות על-ידיה, בהתחשב בכך שמרבית מגישי הבקשות להנחה כבר נהנו מהנחות רבות ומפליגות, שנקבעו מראש בצו המיסים של המועצה.



מחדלי המועצה בגביית ארנונה מהתושבים, כמו-גם ההנחות המפליגות מארנונה, שהמועצה נתנה לתושביה - חלקן הגדול שלא בהתאם להנחיות משרד הפנים - היו בין הגורמים לגירעונות שהמועצה צברה מדי שנה בשנה. גירעונות אלה הינם נטל על קופת המדינה, שבסופו של דבר היא אשר מתבקשת לכסותם מתקציבה.

מינהל העובדים

במיסגרת אישור תקציביהן השנתיים, מאשר משרד הפנים לרשויות המקומיות מיספר מירבי של מישורות (להלן - שיא כוח-אדם), בהתחשב בהיקף השירותים הניתנים בתחומן. אישור התקציב השנתי על-ידי שר הפנים מותנה, בין היתר, בכך שהשכר ותוספות השכר, שהרשות המקומית תשלם לעובדיה, יהיו אך ורק במיסגרת מדיניות הממשלה והסכמי עבודה מחייבים. על-פי חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (להלן - חוק התקציב) - אסור לרשות מקומית להסכים לשינויים בשכר או להטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה ולהנהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישור שר האוצר.

בנושא מינהל העובדים ותשלומי שכר הועלו ממצאים רבים; להלן עיקרם:

ההוצאה על שכר

בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר ההוצאה בפועל של המועצה על שכר ותשלומים נילוויים לשכר עובדיה, בהשוואה לתקציב המאושר, בשנות הכספים 1988 עד 1992 (באלפי ש"ח):

הוצאה בפועל		תקציב מאושר			
החריגה		שיעור הגידול לעומת 1988 (ב-%)			
מהתקציב (ב-%)	הסכום	ריאלי*	נומינאלי	הסכום	שנת הכספים
32	5,916	-	-	4,474	1988
8	7,747	35	61	7,200	1989
13	9,881	39	95	8,746	1990
8	7,864	32	117	7,287	**1991
20	12,092	26	125	10,047	1992

* חישוב הגידול הריאלי נערך על בסיס העלייה הממוצעת השנתית של מדד המחירים לצרכן.

* כאמור, שנת הכספים 1991 הייתה של 9 חודשים. חישוב שיעור גידול תקציב ההוצאה על שכר בשנה זו לעומת תקציב שנת 1988 (12 חודשים) - נערך בהתאמות הנדרשות.

הבדיקה העלתה, כי החריגות בהוצאות על תשלומי שכר בתקופה הניסקרת נבעו, בעיקר, מהסיבות שלהלן: העסקת עובדים במיספר מישורות החורג משיא כוח-האדם המאושר; העסקת עובדים ארעיים; תשלום תוספות ייחודיות; הענקת דרגות שכר לעובדים, שלא על-פי הסכמי העבודה החלים על עובדי הרשויות המקומיות.

התקציב לתשלום שכר לעובדי המועצה הוגדל בשנת הכספים 1989 בהיקף משמעותי - 61%, וכמעט הוכפל (נומינאלית) בשנת הכספים 1990 לעומת שנת הכספים 1988 - גידול ריאלי של כ-39% בשנתיים האמורות. זאת, למרות שהיקף השירותים שהמועצה סיפקה לתושביה לא גדל. בשנת הכספים 1991 הוגדל התקציב לתשלומי שכר בשיעור של 11% (לפי ממוצע חודשי), למרות צימצום מיספר העובדים בשנה זו. בשנות הכספים 1989 - 1991 אומנם ירדה החריגה מהתקציב, אולם זאת בשל כך שהתקציבים, מלכתחילה, הוגדלו בשיעורים גדולים בהרבה מהמתחייב. בשנת הכספים 1992 הוגדל התקציב לתשלום שכר בשיעור מזערי לעומת השנה הקודמת, אך בפועל חרגה ההוצאה ב-20% מהתקציב, וזאת מאחר שהמועצה לא צימצמה את מיספר המועסקים, חרף התחייבותה בתוכנית ההבראה המפורטת.

שיא כוח-אדם

בטבלה שלהלן מובאת השוואה, לפי נתוני המועצה, בין שיא כוח-אדם, שאישר משרד הפנים למועצה, לבין מיספר המועסקים בפועל - בממוצע חודשי לפי מישורות מלאות - בשנות הכספים 1988 עד 1992:

	1988	1989	1990	1991	1992	הנתון*
שיא כוח-אדם מאושר	162	165	173	160	160	
מישורות בפועל	224	224	211	194	197	
החריגה משיא כוח-אדם:						
מיספר מישורות	62	59	38	34	37	
שיעור (ב-%)	38	36	22	21	23	

* הנתונים על שיא כוח-אדם מאושר ועל מיספר המישורות אינם כוללים נבחרים, גמלאים, עובדים שהועסקו באמצעות שירות התעסוקה ונתוני שירותים קבלניים (פינוי אשפה, ניהול חשבונות וגבייה).

כפי שעולה מהנתונים דלעיל, מיספר המישורות בפועל היה בתקופה הניסקרת גדול בהרבה מזה שנקבע בשיא כוח-האדם המאושר; החריגה הגדולה יותר הייתה בשנת 1988.

בשנת 1991 ביטל משרד החינוך והתרבות 12 מישורות של סיעות במוסדות החינוך של המועצה, וצימצם, בהתאם, את השתתפותו בכיסוי הוצאות המועצה על משכורות עובדים מערכת החינוך. ואולם, המועצה המשיכה בהעסקתן של הסייעות בלא שהיה לה כיסוי להוצאה זו.

הירידה במיספר המועסקים במועצה, בשנים 1990 ו-1991, מקורה ביציאת עובדים לגמלאות ובהפסקת עבודתם של עובדים זמניים, וכמו-כן בפיטורי עובדים עקב סגירת המפת"ן (מיפעל תעסוקה לנוער) המקומי. עם זאת, בתום אותה תקופה עדיין העסיקה המועצה עובדים בהיקף גדול משיא כוח-אדם שאושר לה; זאת, בעיקר, בשל כך שהיא לא מיצתה את מלוא האפשרויות לייעול המנגנון ולצימצום מיספר העובדים.

תשלומים נילווים לשכר

שכרם של עובדי הרשויות המקומיות, בדומה לזה הנהוג בשירות המדינה, מורכב מהשכר המשולב (יסוד, ותק ותוספת יוקר) ומתשלומים נילווים לשכר, שבעיקרם מבוססים על הסכמי עבודה קיבוציים - כלליים או מיוחדים. הבדיקה העלתה, כי המועצה שילמה לעובדיה תוספות שכר ייחודיות, בכינויים שונים, שאין להם אסמכתא בהסכמי העבודה, וכמו-כן תוספות אחרות, שהעובדים לא היו זכאים לקבלן כלל. תשלום תוספות שכר אלה היה גם בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985. מרבית התוספות ניתנו על-פי הוראות בכתב של ראשי המועצה בתקופה הניסקרת.

להלן דוגמאות של תוספות שכר כמתואר :

תוספות ניהול : המועצה שלימה ל-19 עובדי הבכירים תשלום שכונה "תוספת ניהול", בשיעורים שנענו בין 10% ל-25% מהשכר המשולב. לתוספת זו לא הייתה אסמכתא בהסכמי העבודה.

שעות נוספות גלובאליות : המועצה שילמה לחמישה מעובדיה הבכירים תשלום המכונה "שעות נוספות גלובאליות", שהתבסס על מיכסת שעות חודשיות הנקבעות מראש. התשלום האמור לא הותנה בדיווח או ברישום כלשהו של העובדים, והוא ניתן גם בעת היעדרות מהעבודה מחמת חופשת מנוחה, חופשת מחלה ושירות מילואים, כך שבפועל הוא היווה תוספת קבועה לשכר העובדים. חישוב התמורה נערך כאילו המדובר בעבודה בפועל בשעות נוספות, לפי "ערך שעה" שנע בין 100% ל-175% מערך שעת עבודה רגילה. ל-3 עובדים בכירים - גיזבר, מהנדס ומנהל המחלקה הטכנית - שילמה המועצה תוספת גלובאלית כאמור בגין 70 שעות בחודש, ול-2 מנהלי עבודה במחלקת המים - בגין 50 שעות ו-62 שעות, הוצאות המועצה בגין תשלום תוספת זו לחמשת עובדיה האמורים הסתכמה בשנת הכספים 1992 בלמעלה מ-100,000 ש"ח.

להסדרים שהנהיגה המועצה בעניין תשלום בגין "שעות נוספות גלובאליות" אין ביסוס בהסכמי העבודה הקיבוציים. הסדרים אלה גם אינם מתיישבים עם סידרי מינהל תקין, הכורכים תשלום בעבור שעות נוספות בעמידה בקריטריונים מסויימים באשר לתנאי העבודה - כגון דיווח על ביצוע העבודה הנוספת שבגינה ניתן התשלום הנוסף.

תשלום גלובאלי בגין "שעות כוננות" : המועצה שילמה לעובדיה הבכירים תוספת שכר גלובאלית בגין "שעות כוננות", המבוססת על מיכסת שעות חודשיות שנקבעה מראש. בדומה לתשלום בגין שעות נוספות גלובאליות, גם תוספת זו שולמה בלא שהעובדים נדרשו להגיש כל דיווח בכתב לגבי שעות הכוננות. התשלום ניתן לאותם עובדים גם בעת היעדרם מהעבודה מחמת חופשת מנוחה, חופשת מחלה ושירות מילואים, והיווה, למעשה, תוספת קבועה לשכרם. גם להסדרים אלה אין ביסוס בהסכמי העבודה הקיבוציים. ההוצאה על התשלום הגלובאלי בגין "שעות כוננות" הסתכמה בשנת הכספים 1992 בכ-45,000 ש"ח.

כך, למשל, בשנים 1991 ו-1992 שילמה המועצה לחמישה מעובדיה, מדי חודש בחודשו, תמורה בגין "שעות כוננות", כלהלן : למנהל עבודה במחלקת המים - בגין 120 שעות כוננות; לשלושה עובדי תחזוקה במחלקה הטכנית - בגין 50 שעות כל אחד; למנהל מחלקת המים - בגין 25 שעות. שלושה מהם קיבלו גם תמורה בגין שעות נוספות גלובאליות, בהיקף של 50 עד 75 שעות לחודש. תוספות השכר שהעניקה המועצה לחמשת העובדים האמורים (שעות נוספות גלובאליות ו"שעות כוננות" גלובאליות) היוו חלק ניכר ממשכורתיהם - 25% עד 110% משכרם המשולב.



הממצאים שהובאו לעיל מצביעים על מתן הטבות ותוספות חריגות לעובדים, בסכומים משמעותיים - לעתים בניגוד להוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 ותוך התעלמות מקיום כללי מינהל כספי תקין. מכיוון שמרבית התוספות כאמור ניתנו לעובדים הבכירים, הם נהנו מעלייה ריאלית בשכרם, מעל ומעבר לעלייה בשכרם של יתר העובדים.

קבלת עובדים חדשים

בצו המועצות המקומיות (שירות עובדים), התשכ"ב-1962 (להלן - צו שירות עובדים) ובצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 (להלן - צו קבלת עובדים) נקבעו הוראות באשר לדרכי קבלת עובדים ברשויות המקומיות.

בצו קבלת עובדים נקבע, כי לא יתמנה אדם עובד ברשות מקומית ולא יועבר ממישרה אחרת באותה רשות מקומית, אלא למישרה פנויה בתקן; עוד נקבע, כי אם התפנתה מישרה הנמנית עם אחד הסוגים המפורטים בצו, ניתן למלאה רק לאחר קבלת אישור נחיצות מילוי המישרה משר הפנים או מראש מינהל שירות העובדים ברשויות המקומיות.

מישרה פנויה בתקן של רשות מקומית ניתן למלא, כאמור, בדרך של העברת עובד קבוע ממישרה למישרה אחרת באותה רשות מקומית, וזאת בתנאים שנקבעו בצו קבלת עובדים. התפנתה מישרה ולא הועבר אליה עובד קבוע המועסק באותה רשות, יפורסם עליה מיכרז פנימי. התפנתה מישרה מדרגה מסויימת ומעלה, ולא נתמלאה באחת הדרכים שפורטו, יפורסם עליה מיכרז פומבי.

בתקופה מארס עד יוני 1991 קיבלה המועצה לשירותה 20 עובדים חדשים, מחציתם למילוי תפקידים מקצועיים המחייבים כישורים ספציפיים.

בדיקת הליכי קבלתם של 15 עובדים העלתה, כי המועצה לא פעלה בהתאם להוראות האמורות;

להלן דוגמאות:

1. מרבית המישרות שנתפנו בתקופה האמורה, וכמו-כן מישרות חדשות, אוישו על-ידי עובדים מחוץ למנגנון הקיים, בלא שהמועצה תיפעל לאיוש המישרות על-ידי העברת עובדים ממחלקות אחרות. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מן הראוי היה לברר תחילה את האפשרות למלא את המישרות הדרושות על-ידי העברת עובדים מהיחידות השונות שלה, או לפרסם לשם כך מיכרזים פנימיים, כדרוש על-פי צו קבלת עובדים. דרישה זו מקבלת מישנה תוקף לנוכח העובדה, שהמועצה העסיקה עובדים רבים מעבר לשיא כוח-אדם המאושר.

2. המועצה לא פנתה למינהל שירות העובדים לקבלת האישור הדרוש בדבר נחיצות מילוי המישרות שנתפנו; היא לא פירסמה את המיכרזים הדרושים לאיוש המישרות; ברוב המיקרים היא אף לא קבעה את הכישורים הדרושים למילוי התפקיד. להלן דוגמאות:

(א) במאי 1989 מינתה המועצה עובד לתפקיד "עוזר ראש המועצה לענייני הפרט". תפקיד זה לא היה כולל בתקן העובדים המאושר של המועצה, והמועצה אף לא פנתה

למינהל שירות העובדים בבקשה לתוספת תקן למישרה זו. המועצה לא מסרה לעובד, עם תחילת העסקתו, כתב מינוי, המפרט, בין היתר, את תפקידיו, כנדרש בצו שירות עובדים. בהודעה שנמסרה לעובד באוקטובר 1990 - כשנה וחצי לאחר שהחל לעבוד - לא צוינו פרטים כלשהם באשר למהות התפקיד והמשימות שעליו למלא. המועצה לא קבעה את הכישורים הדרושים למילוי המישרה, ובתיקו האישי של העובד לא נמצאו מיסמכים על השכלתו ועל ניסיונו בעבודה.

(ב) במאי 1989 מינתה המועצה עובד לתפקיד "מנהל מחלקת התברואה", לאחר הפרישה של קודמו בתפקיד. המועצה לא פירסמה מיכרז פנימי או פומבי לקבלת הצעות ממועמדים אחרים לאיוש המישרה, כנדרש בצו קבלת עובדים. העובד שנתקבל כאמור לא נדרש להציג תעודות על השכלתו, כישוריו וניסיונו, כדי שניתן יהיה לעמוד על מידת התאמתו לתפקיד, כמתחייב מהיות התפקיד בתחום שיש לו השלכה ישירה על בריאות הציבור.

(ג) קצינת ביקור סדיר במועצה (להלן - קב"ס) יצאה ביוני 1989 לחופשת לידה; למילוי התפקיד באופן ארעי, מינתה המועצה עובדת מן החוץ, ב-60% מישרה. מינוי קב"ס ברשות מקומית מותנה באישור מוקדם של משרד החינוך והתרבות, שכן הוא המממן את שכרו. המשרד אישר את העסקת העובדת, כמחליפה, לתקופה של כחודש בלבד, וזאת משום שלא הייתה לה ההשכלה הנדרשת למילוי המישרה; ואולם, חרף הגבלה זאת, המשיכה המועצה להעסיק את ממלאת המקום משך למעלה משישה חודשים.

בינואר 1990, עם סיום תפקידה כקב"ס, מינה ראש המועצה את העובדת האמורה לתפקיד "אחראית על החינוך המיוחד", אף שתפקיד זה לא נכלל בתקן העובדים של המועצה. המועצה לא פנתה למינהל שירות העובדים, לשם קבלת אישור למישרה זו, ואף לא פירסמה מיכרז למילוי המישרה, כנדרש בצו קבלת עובדים.

תנאי הפרישה של מזכיר המועצה

לאחר הבחירות המוניציפאליות שהתקיימו בפברואר 1989, והחילופין בראשות המועצה, התגלעו חילוקי-דעות בין ראש המועצה הנכנס לבין מזכיר המועצה, והמועצה החליטה על הפסקת עבודתו של האחרון.

הבדיקה העלתה, כי תהליך קבלת ההחלטות וחישוב פיצויי הפרישה ששולמו למזכיר היו בניגוד להוראות החוק ולנהלים המקובלים בשירות הציבורי, ולמועצה נגרמה בשל כך הוצאה כספית גדולה בהרבה מן המתחייב.

להלן עיקר הממצאים:

1. ההחלטה על פיטורי המזכיר לא התקבלה בישיבת מועצה, כנדרש על-פי סעיף 144 לצו, הקובע כלהלן:

"עובדי המועצה המנויים בסעיף 139 [והמזכיר בכללם] לא יפוטרו אלא אם כן הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה, שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה".

נמצא, כי ביום 13.3.1990 העביר ראש המועצה בין כל חברי המועצה הצעת החלטה לאישורם, בה צויין, בין השאר, כי "בהעדר יחסי אימון ושיתוף פעולה מחליטה המועצה

לאשר את סיום עבודתו של מזכיר המועצה". כמו-כן נקבע בהצעה לאשר למזכיר פיצויי פיטורין מוגדלים, בשיעור של 200%, תוך גילום ההוצאה לצורכי מס-הכנסה. הצעת ההחלטה נחתמה על-ידי כל חברי המועצה - 13 במיספר.

מכיוון שלא התקיים דיון בנושא זה בישיבה של מליאת המועצה, כמבואר לעיל גם לא ניתנה אפשרות לחברי המועצה לתת את דעתם למשמעות הכספית הכרוכה בתשלום פיצויים מוגדלים ובגילום ההוצאה לצורכי מס-הכנסה.

2. בתקופה בה ניהלה המועצה משא-ומתן להפסקת עבודתו של המזכיר, העניק לו ראש המועצה, בתוך פרק זמן קצר, שתי דרגות: בנובמבר 1989 העניק לו דרגה כ"ג של הדירוג האחיד, ובפברואר 1990 - דרגה כ"ד, שהיא הדרגה המקסימלית בדירוג זה.

3. ב-20.3.1990 חתמו המועצה והמזכיר על הסכם, ולפיו התחייבה המועצה לשלם לו, בגין 13.5 שנות שירות, פיצויי פרישה בסכום כולל (נטו) של 180,000 ש"ח, שחושבו לפי 200% מהמשכורת הקובעת. המועצה גם התחייבה לשאת בתשלום מס-הכנסה, בסכום של 122,000 ש"ח, בגין גילום סכום הפיצויים האמור. עוד התחייבה המועצה לשלם למזכיר, לאחר פרישתו שש משכורות חודשיות "עבור הסתגלות", אף שבהחלטת המועצה בנוגע לפרישתו לא הופיעה התחייבות כזאת. ההוצאה בגין תוספת זו הסתמכה בכ-40,000 ש"ח.

4. המשכורת הקובעת לצורך חישוב הפיצויים הגיעה, לפי חישובי המועצה, ל-6,635 ש"ח; סכום זה כלל את השכר המשולב, על בסיס הדרגות החריגות שהוענקו כאמור למזכיר, וכמו-כן את המרכיבים של שעות נוספות ואחזקת רכב, אשר אינם מוכרים בשירות הציבורי לצורכי חישוב פיצויי פרישה או פנסיה, כמפורט להלן (בש"ח):

הסכום	
3,657	שכר משולב
2,257	85 שעות נוספות
721	אחזקת רכב (קבועות ומשתנות)
6,635	ס"ה

העלות הכספית הכוללת של פיצויי הפרישה למזכיר המועצה הסכמה ב-340,000 ש"ח, דהיינו - למעלה מ-25,000 ש"ח בגין כל שנת עבודה.



באוקטובר 1990 העביר משרד מבקר המדינה את ממצאי הבדיקה לידיעת משרד הפנים. במכתבו למועצה, מנובמבר 1990, הביע משרד הפנים את התנגדותו להסדר הפרישה שנערך עם המזכיר. המשרד נימק את התנגדותו בכך, שלפי החוק והסכמי העבודה - סכום הפיצויים המגיעים למזכיר מסתכמים בלא יותר מ-85,000 ש"ח. בעיקבות הערת משרד מבקר המדינה הודיע ראש המועצה למשרד הפנים, במארכ 1991, כי יש בדעתו לפנות לערכאות ולתבוע מהמזכיר להחזיר לקופת המועצה את הכספים ששולמו לו מעבר להוראות החוק והנוהל. עד

מועד סיום הביקורת - באוגוסט 1993 - לא נקטה המועצה צעדים מעשיים כלשהם להחזרת הכספים לקופתה.

מיפעל המים

המועצה מספקת לתושביה מים, באמצעות רשת מים באורך של כ-110 ק"מ. מחצית מכמות המים שסופקה על-ידי המועצה בתקופה הניסקרת נרכשה על-ידיה מחברת "מקורות", ומחציתה הופקה על-ידיה משלוש בארות שבתחומה. בראשית 1992 הגיע מיספר צרכני המים של המועצה לכ-5,500, מהם 3,800 צרכנים ביתיים, 1,200 צרכנים חקלאיים (כולל משקי-עזר) והיתר - מוסדות ועסקים.

במחלקת המים של המועצה מועסקים שמונה עובדים, המטפלים בניהול מיפעל המים ובאחזקת הרשת. הטיפול בניהול החשבונות האישיים של צרכני המים, בקריאת מדי-המים ובגביית האגרות - נמסר על-ידי המועצה לחברה קבלנית. בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הכנסות המועצה והוצאותיה במיסגרת מיפעל המים, בשנות הכספים 1988 עד 1992, כפי שהשתקפו בדוחות הכספים שלה (באלפי ש"ח):

שנת הכספים	אגרת מים	הכנסה			עודף שנתי
		אגרות פיתוח	ס"ח	הוצאה	
1988	1,652	338	1,990	1,661	329
1989	2,077	417	2,494	1,828	666
1990	2,495	666	3,161	2,403	758
1991	2,261	1,215	3,476	2,537	939
1992	2,844	1,187	4,031	3,068	963

בחוק עזר לפרדס חנה-כרכור (אספקת מים), התשכ"ח-1968 (להלן - חוק-העזר) הוסמכה המועצה לחייב בעלי נכסים באגרת הנחת צינורות ובאגרת חיבור למיפעל המים (להלן - אגרת פיתוח), בגין חיבור נכסים לרשת המים העירונית. אגרות הפיתוח נגבות לפי שטח הנכס ושטח המיבנים. בתקופה הניסקרת היו למועצה הכנסות גדולות יחסית מאגרות הפיתוח, עקב הבנייה המואצת ביישוב - בעיקר למגורים. ההכנסה ממקור זה היוותה גורם מכריע ביצירת העודפים בניהול מיפעל המים.

1. משך תקופה ממושכת לא ניהלה המועצה את מיפעל המים שלה כמשק סגור, כדרוש על-פי הוראות שר הפנים ושר האוצר. רק בשנת הכספים 1988 החלה המועצה להציג בנפרד את הפעולות הכספיות של מיפעל המים. בשנות הכספים 1988 עד 1992 התהוו במיפעל המים עודפים, ובסוף בדצמבר 1992 הסתכם העודף הנצבר בכ-3.7 מיליון ש"ח, כמפורט בטבלה. המועצה לא ניצלה עודפים אלה לפיתוח מיפעל המים ולהחלפת רשתות ומיתקנים שהתבלו, אלא לכיסוי גירעונות בתקציב הרגיל שלה.

2. בינואר 1989 הגיש מהנדס-יועץ מטעם המועצה סקירה בקשר למצב התחזוקה של רשת המים. בסקירה צויין, שקיים פיגור רב בביצוע עבודות מתוכננות שוטפות לאחזקת רשתות החלוקה. עלות העבודות שבפיגור הוערכה על-ידי המהנדס

בכ-200,000 ש"ח. במאי 1989 התריע המהנדס על הצורך הדחוף בהחלפת קווי אספקה ראשיים, בהוצאה שנאמדה ב-2.5 מיליון ש"ח.

לביצוע עבודות השיקום ומימון, פנתה המועצה למינהל למשק המים ברשויות המקומיות. בשנים 1991 ו-1992 ביצעה המועצה עבודות שיקום במערכת המים, בהיקף כספי של כ-900,000 ש"ח. למעלה ממחצית ההוצאה מומנה ממקורות ממלכתיים, אף שבאותה תקופה ניצבר בחשבונות מיפעל המים, כמפורט לעיל, עודף של כ-3.7 מיליון ש"ח.

3. על-פי חוק-העזר - על צרכן לשלם תמורת המים שצרך, בתוך 14 יום ממועד קבלת הודעה לכך מאת המועצה. זו האחרונה רשאית להפסיק את אספקת המים לצרכן שלא סילק את הסכומים שהוא חייב לה, בתום חמישה ימים מיום מסירת התראה על כך.

בדיקה מסורגת של החשבונות האישיים העלתה, שמיספר רב של צרכנים, ביניהם גם עסקים ומיפעלים, פיגרו בתקופה הניסקרת בפירעון חובותיהם בגין צריכת מים. במיספר מיקרים הפיגור בתשלום הגיע ליותר משנתיים. מחלקת הגבייה של המועצה נהגה לשלוח לחייבים התראות בדבר הפסקת אספקת המים, אם לא יוסדר החוב בתוך פרק זמן הנקוב בהתראה, אולם בדרך כלל לא נקטה כל פעולות אכיפה להסדרת החוב. בשנת הכספים 1990 הגיעה הגבייה בפועל של חובות בגין אספקת מים ל-65% מהסכומים שעמדו לגבייה, ובשנת הכספים 1991 - ל-59% בלבד. בסוף דצמבר 1992 הסתכמו יתרות הפיגורים בכ-1.7 מיליון ש"ח.

בעיקבות הערות משרד מבקר המדינה, נקטה המועצה, בשנת 1992, בצעדי אכיפה לסילוק-החובות. ואולם, בגביית יתרות הפיגורים משנים קודמות, עדיין לא חל שיפור של ממש.



בדיקת מעקב שנערכה באוקטובר 1994 העלתה, כי התוצאות הצפויות מתוכנית ההבראה לא התממשו בשנת 1993. המועצה לא עמדה בהתחייבותיה והיא לא נקטה בפעולות היעול הדרושות לאיזון תקציבה.

בשנת 1993 חלה הרעה ניכרת במצבה הכספי של המועצה. גירעונה השוטף באותה שנה היה 8.9 מיליון ש"ח וגירעונה הניצבר לסוף דצמבר 1993 הסתכם ב-17.2 מיליון ש"ח.

כאמור, בשנים 1991 ו-1992 נקטה המועצה בצעדי התייעלות וצמצמה את מצבת כוח האדם שלה ב-17 מישורות מתוך 45 מישורות שהיא קבעה בתוכנית ההבראה. בשנת 1993 היא שוב הגדילה את כוח האדם שלה ב-14 מישורות. עודה עולה מבדיקת המעקב, כי המועצה המשיכה לשלם לעובדיה תוספות שכר חריגות תוך הפרת הוראות החוק. ההוצאה לשכר ולתשלומים נילווים חרגה ב-4 מיליון ש"ח מהתקציב, והיוותה כמחצית מכלל הגירעון השנתי.

באשר להכנסות מארנונה נמצא, כי בשנת 1993 (עד לבחירות למועצה שהתנימו בראשית נובמבר אותה שנה) טרם ננקטו צעדי אכיפה כלשהם לשיפור הגבייה, והמועצה המשיכה

במתן הנחות חריגות לחייבים; ההכנסה הכוללת ממקור זה ירדה באופן ריאלי בכ-4% לעומת השנה הקודמת.



דין-וחשבון זה, על הביקורת במועצה המקומית פרדס חנה-כרכור, מתייחס לפעולות המועצה במיספר תחומים; במרביתם נמצאו ליקויים חמורים:

(א) המועצה העסיקה עשרות עובדים מעל שיא כוח-האדם המאושר, שנקבע לה, מדי שנה בשנה, על-ידי משרד הפנים. למרבית העובדים הבכירים הוענקו תוספות שכר ותשלומים נילווים אחרים, בניגוד להסכמי העבודה הקיבוציים, המהווים מיסגרת מחייבת שאין לסטות ממנה. הטבות השכר שהוענקו לעובדי המועצה, וכמו-כן העסקת עשרות עובדים מעל לשיא כוח-האדם המאושר, הכבידו לא מעט על מצבה הכספי.

(ב) בשנת 1990 הפסיקה המועצה את עבודתו של מזכיר המועצה, עקב חילוקי-דיעות בינו לבין ראש המועצה. תהליך קבלת ההחלטות וחישוב פיצויי הפיטורים ששולמו למזכיר לא היו בהתאם להוראות החוק ולנהלים המקובלים בשירות הציבורי.

(ג) המועצה לא נקטה את כל האמצעים העומדים לרשותה לגביית הארנונה והתמורה בגין המים שסיפקה לתושביה. יתרות החוב של התושבים משני מקורות אלה גדלו בשיעור ניכר. המועצה העניקה לתושבים הנחות מפליגות מהארנונה - ללא הצדקה, ובמיקרים רבים גם בניגוד להוראות החוק. הדבר פגע בהכנסות המועצה ממקורות עצמיים, ומישקלן ביחס לתקבולים ממקורות ממלכתיים - ירד.

הליקויים והמחדלים עליהם מצביע דוח זה הביאו את המועצה למצב כספי קשה, והגירעון הניצבר בתקציבה הרגיל הגיע בסוף דצמבר 1993 לכ-17.2 מיליון ש"ח. אף לאחר שילובה של המועצה במיסגרת תוכנית ההבראה למשק המוניציפאלי, שיזם משרד הפנים בשנת 1989, לא פעלה המועצה באופן נימרץ לצימצום הוצאותיה ולהגדלת הכנסותיה ממקורות עצמיים, כפי שנדרשה לעשות. גביית חובות התושבים בגין ארנונה ומים הייתה משפרת באופן משמעותי את מצבה הכספי.

לנוכח ממצאי הבדיקה והליקויים החמורים שפורטו בדין-וחשבון זה, על משרד הפנים להגביר את הפיקוח מטעמו על פעולותיה של המועצה.