

דוח על הביקורת
במועצה המקומית
יפיע

דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבוניותיה של המועצה המקומית יפיע, בשנות הכספים 1995 - 1999. פעולות הביקורת היו, בעיקר, בנושאים האלה: ארנונה כללית, מיפעל המים, חובות של חברי מועצה, מיפעל הביוב וטיפול בשיקים חוזרים.

הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הועברו לידיעת ראש המועצה המקומית - לטיפולו. דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים.

נתונים כלליים

תחום המועצה המקומית יפיע (להלן - המועצה) משתרע על שטח של כ-4,000 דונם, מהם כ-1,500 דונם מאושרים לבנייה.

בתחילת 1999 מנתה אוכלוסיית המועצה, על-פי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-14,000 נפש; שני שלישים מהם מוסלמים ושליש - נוצרים.

המועצה הנוכחית נבחרה בנובמבר 1998 והיא מונה 13 חברים. לתפקיד ראש המועצה נבחר מר שאוקי ח'טיב, בבחירות אישיות, על-פי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, שניהן בתפקיד זה בקדנציה הקודמת. לראש המועצה שלושה סגנים, אחד מהם מכהן כממלא מקומו. שני סגנים מכהנים בשכר.

ארנונה כללית

בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980, נקבע, כי לארנונה כללית (להלן - ארנונה) המשתלמת לפי הסדר תשלומים יתווספו הפרשי הצמדה, לפי שיעור העלייה של המדד שפורסם בחודש שקדם ליום החיוב עד המדד שפורסם סמוך לפני יום התשלום.

בהסתמך על חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב), התשנ"ג-1992, פרסם משרד הפנים מדי שנה בשנה תקנות לפיהן נקבעו כללי הטלת הארנונה ושיעורי המינימום והמקסימום למיבני המגורים ולמיבנים העסקיים.

בראשית 1997 הגיע מספר חבי-המיסים במועצה ל-2,803, והשטח הכולל של המיבנים שבגינם חוייבו בארנונה הגיע לכ-304,000 מ"ר, מזה כ-88% מיבנים למגורים וכ-12% מיבנים המשמשים למשרדים, למלאכה, למיסחר ולתעשייה.

ביוני 1994 התקשרה המועצה בחוזה עם חברה קבלנית, ומסרה לטיפול את ניהול מערכת הגבייה. תמורת שירות זה משלמת המועצה לחברה שכר-טרח בשיעור 4.5% מכלל הכספים שהחברה גבתה.

הבדיקה העלתה, כי בשנת 1997 אישרה המועצה לתושבים לשלם את החיוב השנתי בחמישה תשלומים, בלא שהטילה ריבית והפרשי הצמדה בגין התקופה שממועד החיוב עד מועד התשלום, כנדרש בחוק.

בסעיף 1 של התקנות האמורות המתייחס להגדרות הנכסים השונים, אומצו ההגדרות שנקבעו בסעיף 269 לפקודת העיריות, על-פיו הוגדר "בניין": "כל

מבנה שבתחום העירייה, או חלק ממנו, לרבות שטח הקרקע שעיקר שימושו עם המבנה כחצר או גינה או לכל צורך אחר של אותו מבנה, אך לא יותר מהשטח שקבעה לכך המועצה".

המועצה לא קבעה בצווי המיסים שלה הגדרות מפורטות לגבי שטחי הנכסים שיש לחייב בארנונה ולא כללה בהם שטחים, כגון: מחסנים, חדרים המשמשים כמרחב מוגן (ממ"ד), חנייה מקורה. בתשובתה מפברואר 1998 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי בשל מצבם הכלכלי של התושבים לא רצתה להכביד עליהם ולחייבם בגין שטחים אלו.

משרד מבקר המדינה סבור, כי אי-חייב התושבים בארנונה בגין השטחים הנוספים גרם למועצה הפסד כספי ניכר, הקטנת ההכנסה הצפויה והגדלת הגירעון השוטף.

הנחות בארנונה - מיבנים ריקים ומיבנים חדשים

על-פי תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993, רשאית המועצה לקבוע הנחה בארנונה בגובה של עד 100% לבניין חדש ריק, משך שישה חודשים מיום שהסתיימה בנייתו (והוא ראוי לשימוש) ואין משתמשים בו. כן רשאית המועצה לתת הנחה בארנונה בגובה של עד 100% במשך תקופה שלא תעלה על שישה חודשים, למחזיק של בניין ריק שאין משתמשים בו.

הבדיקה העלתה, כי המועצה לא פעלה על-פי הוראות התקנות האמורות. בעלי נכסים שבנייתם הסתיימה והיו ראויים לשימוש אך טרם אוכלסו, קיבלו פטור מלא מתשלום ארנונה בגין כל התקופה שהבניין לא היה בשימוש, ולא רק עבור שישה חודשים כנאמר בתקנות. עוד נמצא, כי המועצה נהגה לפטור מתשלום ארנונה את כל בעלי הנכסים, שהקימו בניינים חדשים עבור שישה חודשים ממועד סיום הבנייה, גם אם בניינים אלו אוכלסו.

מהנתונים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי המועצה פטרה מתשלום ארנונה מינואר 1995 ועד סוף 1999 כ- 711 בעלי נכסים חדשים, שהם כ-20% מכלל המחזיקים בבתי-המגורים ביישוב, מתשלום ארנונה; הדבר הביא לאובדן הכנסה למועצה בגובה כ- 700,000 ₪. להלן דוגמאות:

(א) תושב הכפר השלים בראשית 1991 בניית דירת מגורים של 100 מ"ר וחויב באותה שנה בתשלום ארנונה, לאחר שקיבל פטור של חצי שנה בגין "נכס חדש". בבדיקה נמצא, כי באוגוסט 1994 שוב העניקה לו המועצה פטור לחצי שנה מתשלום ארנונה בגין "בניין חדש", אם כי כאמור הוא זכה בפטור בגין עילה זו עוד בשנת 1991.

(ב) בספטמבר 1993 מסר תושב הכפר הודעה למועצה, לפיה הוא לא התגורר בכפר בשנים 1985-1990 והבניין שבהחזקתו נשאר ריק משך תקופה זו. התושב לא הגיש מסמכים לאימות הודעתו. בהנחיית ראש המועצה והגיזבר, זיכתה

מחלקת הגבייה את חשבון התושב בגין התקופה האמורה ב- 6,850 ₪, בנימוק ש"הנכס לא היה מאוכלס".

בתשובתה מפברואר 1998 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי מאחר שלעיתים תושבים מאכלסים את בתיים לפני שהושלמה הבנייה, נהגה המועצה לתת פטור לכל בניין חדש לשישה חודשים עד אשר יהיה ראוי למגורים.

ארנונה בגין תוספות בנייה

בתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1993), התשנ"ג- 1993, נקבע, כי יתווסף לשטח הבניין, לצורך הטלת ארנונה, כל שטח אשר נתווסף לו בפועל כתוצאה מבנייה במהלך תקופת השימוש בנכס, אשר לא נכלל עדיין בחישוב השטח לצורך הטלת ארנונה.

היישוב יפיע מצוי בתחום מרחב התיכנון של הוועדה המקומית לתיכנון ולבנייה "מבוא העמקים" (להלן - הוועדה המקומית). הבקשות להיתרי בנייה מוגשות למועצה לאישור מוקדם לפני העברתן לוועדה המקומית.

עם סיום הבנייה, על התושב להגיש בקשה לוועדה המקומית לקבלת אישור למתן שירותי חשמל, מים וטלפון. המועצה מקבלת באופן שוטף העתקים מהיתרי הבנייה שנתנה הוועדה המקומית לתושבי המועצה הן לגבי בנייה חדשה והן באשר לתוספות בנייה לבניינים קיימים. היתרים אלו מועברים למחלקה הטכנית במועצה, המעבדת אותם ואמורה להעבירם למחלקת הגבייה לצורך מימוש תוספת הארנונה.

הועלה, כי המועצה לא דאגה להעביר את הנתונים הנוגעים לביצוע תוספות הבנייה מהמחלקה הטכנית למחלקת הגבייה, לצורך העברת הודעות חיוב, ועקב כך לא נגבתה הארנונה המתחייבת. עוד הועלה, כי המועצה אף לא קיימה פיקוח סדיר ומעקב אחר השלמת תוספות הבנייה. נמצאו מקרים רבים שהמועצה לא הטילה ארנונה, כנדרש בגין תוספות בנייה שבנייתן הושלמה, גם לאחר איכלוס הבניינים. להלן דוגמאות:

(א) תושב הגיש תוכנית לבניית דירת מגורים בשטח של 142 מ"ר, וזו אושרה בוועדה המקומית בשנת 1990. אף על-פי שהשלים את הבנייה עוד בשנת 1993 המשיכה המועצה לחייבו עד שנת 1997 בגין שטח של 60 מ"ר בלבד. בעיקבות הערות הביקורת החלה המועצה בשנת 1998 לחייב את בעל הנכס בארנונה בגין כל שטח הדירה.

(ב) סגן ראש המועצה לשעבר חוייב משנת 1996 ואילך בארנונה בגין דירה בשטח של 100 מ"ר. נמצא, כי על-פי תוכניות הבנייה שברשות המועצה שטח הדירה שבנה הוא 140 מ"ר. בעיקבות הערות הביקורת, עדכן עובד המחלקה הטכנית בנובמבר 1997 את גודל הנכס, ברישומי המועצה, ומחלקת הגבייה החלה לחייבו מאותו מועד בהתאם לשטח המעודכן, ולא ממועד איכלוסו של הנכס.

הבדיקה העלתה, כי המועצה נהגה להקטין את שיטחי הנכסים לצורך חיוב בארנונה, בניגוד להוראות התקנות.

בהשוואה שערך משרד מבקר המדינה בין שטחי הנכסים בהתאם לתוכניות הבנייה והיתרי הבנייה שניתנו בידי הוועדה המקומית לבין שטחי הנכסים שנכללו בקובץ הנכסים, המשמש כבסיס לחיוב הארנונה, עולה, כי במקרים רבים היו השטחים הרשומים בקובץ הנכסים קטנים מאלו שאושרו בהיתרי הבנייה. לדוגמה: ב- 12 מקרים שנבדקו הועלו הפרשי שטחים, כדלקמן: בשמונה מקרים ההפרשים נעו בין 2 מ"ר לבין 11 מ"ר, בשלושה מקרים נעו ההפרשים בין 21 מ"ר לבין 35 מ"ר, ובמקרה נוסף הסתכם ההפרש ב- 100 מ"ר.

עוד נמצא, שמחזיקים בנכסים שהסדירו את תשלום הארנונה השנתית לא חויבו בגין תוספות בנייה שהושלמו לאחר מועד הסדרת התשלום, והחויב נדחה לשנת הכספים הבאה. כך לדוגמה, במאוס 1997 עדכן עובד המחלקה הטכנית את שטח דירתו של תושב המקום מ- 100 ל- 150 מ"ר בעיקבות תוספת בנייה. במחלקת הגבייה נקבע, כי כיוון שהנישום שילם את הארנונה לפני קבלת העדכון הוא יחויב בשטח החדש החל מינואר 1998.

משרד מבקר המדינה העיר, כי העדר נהלים קבועים לעדכון הרישומים של שטחי הנכסים החייבים בארנונה, אי-ניצול המידע הקיים ואי-חיוב בארנונה בגין כל שטחי הנכסים שבתחומה, לא זו בלבד שהם מצביעים על ניהול לקוי של מערך הגבייה, אלא אף גורמים לפגיעה ממשית בפוטנציאל ההכנסות של המועצה ממקורות עצמיים.

הנחות וזיכויים מארנונה

בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג- 1992, נקבע שתנאים וכללים בדבר הנחות בתשלומי ארנונה ייקבעו בתקנות. בפברואר 1993 פורסמו תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג- 1993 (להלן - תקנות ההסדרים), שהסדירו במפורט את מתן ההנחות, קבעו קריטריונים לקבלתן והגדירו מחדש את תפקידיה של ועדת ההנחות.

בתקנות ההסדרים נקבעו קריטריונים למתן הנחות לתושבים בהתאם לרמת ההכנסה החודשית של המחזיק בנכס ולפי מספר הנפשות המתגוררות בבניין. כמו-כן נקבעו הנחות בשיעורים שונים לגימלאים, לנכים ולמקבלי קצבאות שונות.

הבדיקה העלתה, שבצווי המיסים שפרסמה מועצת יפיע, משנת 1994 ואילך, נקבעו הנחות גם למחזיקים שהכנסותיהם היו גבוהות מההכנסה המזכה בהנחה בהתאם לתקנות, ושיעורי ההנחה שניתנו נעו בין 10% ל-30% בתשובתה מפברואר 1998 למשרד מבקר המדינה הסבירה המועצה, כי הדבר נעשה על-פי המלצת היועץ המשפטי למועצה ובאישור המועצה משנת 1994, במטרה לייעל את הגבייה. בבדיקת מעקב נמצא, כי גם בשנים 1999 ו- 2000 המשיכה המועצה להעניק הנחות אלו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מתן ההנחות אינו עולה בקנה אחד עם תקנות ההסדרים שנקבעו, והדבר גרם להקטנת ההכנסות מארנונה בסכומים ניכרים.

בצווי המיסים השנתיים שפרסמה המועצה נאמר, כי בקשות להנחות מארנונה יוגשו בכתב על גבי טופס חתום בידי המבקש בצירוף המסמכים הרלוונטיים. כמו-כן נקבע, שהבקשה להנחה תוגש עד לסוף אותה שנת מס.

הבדיקה העלתה, כי המועצה לא הקפידה שהבקשות להנחה יוגשו על גבי הטפסים המיועדים שהנהיגה לשם כך, ובמרבית המקרים לא צורפו לבקשות המסמכים הדרושים שהם הכרחיים לקביעת הזכאות.

נמצא, שבקשות רבות להנחה הוגשו למועצה באיחור עבור השנים שבמהלכן לא הסדירו מגישי הבקשות את חובותיהם למועצה. הבקשות נדונו במחלקת הגבייה - אשר קבעה את שיעורי ההנחה גם לשנים הקודמות - על אף שלא הייתה מוסמכת לכך.

בתקנות ההסדרים הוגדרה ההכנסה לצורך חישוב ההנחה המגיעה למשפחה, כהכנסה ברוטו של המחזיק בנכס ושל אלה המתגוררים איתו, מכל מקור הכנסה שהוא, לרבות קצבאות המוסד לביטוח לאומי, ולמעט הכנסות שונות שפורטו בתקנות. הועלה, כי המועצה לא הקפידה לקבל פרטים בדוקים על מלוא ההכנסה, וקבעה את הזכאות להנחה על סמך נתונים חלקיים בלבד של ההכנסה. במקרים רבים לא צוינה ההכנסה מקצבאות ילדים שנתקבלו מהמוסד לביטוח לאומי. כתוצאה מכך, נהנו תושבים רבים מהנחות מוגדלות, שלא הגיעו להם כדין.

בתקנות ההסדרים נקבע, כי מועצת הרשות המקומית תמנה ועדת הנחות, שהרכבה: שני חברי מועצה, הגיזבר, מנהל מחלקת הרווחה והיועץ המשפטי. עוד נקבע, כי ועדת הנחות תהיה מוסמכת לאשר הנחות בשיעור של עד 70% למבקש "נזקק" שהוגדר בתקנות כלהלן: מחזיק שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד עקב טיפול רפואי חד-פעמי או מתמשך, שלו או של בן משפחתו, או אירוע אשר הביא להרעה ניכרת בלתי צפויה במצבו החומרי. על מבקש ההנחה להמציא לרשות המקומית בקשה בכתב, על גבי טופס שנקבע בתקנות; טופס הבקשה יועבר לגיזבר ולמנהל מחלקת הרווחה, ומהם להחלטת ועדת ההנחות, בצירוף חוות-דעתם המנומקת בכתב. ועדת ההנחות תקבע את זכאות מבקש ההנחה ואת שיעורי ההנחה, בהסתמך על טופס הבקשה ועל חוות-הדעת האמורות, ותיתן החלטתה בצירוף נימוקים. עוד נקבע בתקנות, שמניין חוקי בישיבות הוועדה יהיה נוכחות של יו"ר הוועדה, היועץ המשפטי והגיזבר.

ועדת ההנחות מונתה בינואר 1994. עד לסוף שנת 1999 התכנסה הוועדה ל-15 ישיבות ודנה בכ- 430 בקשות. נמצא, כי בשתיים מישיבותיה של הוועדה לא נכח היועץ המשפטי; באותן ישיבות נדונו כ- 80 בקשות להנחות, מהן אישרה הוועדה כ- 60 בקשות.

המועצה לא הנהיגה טופס המיועד להגשת בקשות לוועדת ההנחות, כדרוש. נמצאו מקרים שוועדת ההנחות דנה בפניות של תושבים בלי שהגישו בקשות בכתב. עוד הועלה, כי ועדת ההנחות לא ערכה פרוטוקולים של ישיבותיה כנדרש, והסתפקה ברישום ידני של שמות מבקשי ההנחות ושיעורי ההנחה שהוועדה החליטה להעניק להם, ללא פירוט נימוקי הוועדה. בעיקבות הערות הביקורת, דאגה המועצה להדפסת טופסי בקשה והנהיגה את השימוש בהם כדרוש.

הבדיקה העלתה, כי גיזבר המועצה לא נהג לתת חוות-דעת בכתב, בצירוף המלצתו המנומקת. בחלק מן המקרים שאושרה להם הנחה לא צורפה חוות-דעת כתובה של מנהלת מחלקת הרווחה. בהעדר פרוטוקול מפורט של ישיבות ועדת ההנחות, לא ניתן לאמת את נימוקי מתן ההנחות.

המועצה לא קבעה מועד להגשת בקשה להנחה וכן מועד למתן ההחלטה, כנדרש בתקנות. על כן, בקשות רבות הוגשו זמן רב לאחר האירוע שבגינן ביקשו הנחה. הוועדה גם לא הגבילה את עצמה במועדים לדיון בבקשות ובמתן תשובות למבקשים. במקרים רבים עבר זמן ניכר בין מועד הגשת הבקשה למתן התשובה.

נמצא, כי ועדת ההנחות דנה בתקופה הניסקרת בבקשות רבות של מחזיקים, שלא עמדו בקריטריונים שנקבעו בתקנות, לרבות בקשות של חייבים שצברו יתרות פיגורים בגין שנים קודמות, הוועדה נתנה הנחות בשיעורים שונים בגין חיוב שנתי בארנונה, וכן אישרה מחיקת יתרות פיגורים בגין שנים קודמות, לרבות חיובים בריבית והפרשי הצמדה. להלן דוגמאות:

תושב א' - לפי התקנות היה זכאי להנחה של 25% לגבי 100 המטרים הראשונים של הדירה, מאחר שהוא מקבל קצבת נפגעי עבודה מהמוסד לביטוח לאומי. ועדת ההנחות העניקה לו הנחה בשיעור של 80% בגין השנים 1994, 1995 ו-1997, בלי שהייתה מוסמכת לכך. בתיק התושב לא נמצאו מסמכים כלשהם המעידים על היותו בגדר נזקק. כמו-כן, לא צורפו לבקשה המלצות מחלקת הרווחה והגיזבר על מצבו הבריאותי או החומרי.

תושב ב' - בינואר 1996 הסתכמה יתרת חובו בכ- 13,000 ₪. ועדת ההנחות, בישיבתה מיום 25.9.96, אישרה לו פטור בשיעור 70% מהחוב שצבר עד סוף 1993. כמו-כן העניקה לו הנחה בשיעור דומה בגין השנים 1994 ו-1995. בהתאם לכך, זיכתה מחלקת הגבייה את חשבונו בכ- 9,000 ₪. הוועדה לא התנתה את מתן הפטור בכך שיסדיר את מלוא החוב.

תושב ג' - בינואר 1996 הסתכמה יתרת חובו בכ- 16,000 ₪. ועדת ההנחות אישרה מחיקת חוב בשיעור של 70%, בגין חובות שצבר עד לסוף 1993, ואשר הסתכמו ב- 7,500 ₪. כמו-כן אישרה הוועדה הנחה בשיעור של 40% שהסתכמה בכ- 1,000 ₪ עבור שנת 1994, ועוד הנחה של 80% שהסתכמה בכ- 2,000 ₪ עבור שנת 1995. לא נמצאו מסמכים המעידים על זכאותו להנחות אלה.

משרד מבקר המדינה העיר, כי ועדת ההנחות חרזה מסמכותה בכך, שנתנה הנחות מוגדלות, פטורים ושחרורים מתשלום הארנונה, בניגוד לתקנות, וכן בכך שמחקה יתרות פיגורים בגין חובות משנים קודמות.

הנחות לבעלי עסקים

תושב יפיע, המנהל בתי-עסק שונים בתחום המועצה, צבר חובות בארנונה בגין ארבעה מעסקיו, שהסתכמו, באוגוסט 1997, בכ- 700,000 ₪. נמצא, כי בעל העסקים לא הסדיר את חובו משך למעלה מחמש שנים והמועצה לא נקטה אמצעים כלפיו לגביית החוב. בבדיקת השלמה שנערכה באוקטובר 1998 נמצא, כי בנובמבר 1997 זיכתה המועצה את חשבון הארנונה שלו בסך 68,812 ₪, בגין אולם שמחות שבבעלותו. בחשבונו נרשם הזיכוי בגלל "נכס לא מאוכלס", ואילו בדיקת התיעוד העלתה, שמנהל מחלקת הגבייה ציין כי "הזיכוי הינו על סגירת חשבון בשנת 1993 וללא ריבית הסדר". בתיק התושב לא נמצאו מסמכים כלשהם המצדיקים זיכוי זה. כמו-כן, נימוקי המועצה, כאמור, אינם עולים בקנה אחד.

בדיקת השלמה העלתה, כי לסוף דצמבר 1999 היה התושב חייב בגין אולם השמחות שבבעלותו כ- 80,000 ₪; המועצה לא ביצעה פעולות אכיפה לגביית החוב.

מיפעל המים

המועצה מספקת לתושביה מים, הנקנים מחברת מקורות, באמצעות רשת מים הפרושה באורך של כ- 17 ק"מ. בראשית 1998 הגיע מספר צרכני המים ל- 2,432, מהם 2,133 צרכנים בתיים.

במחלקת המים של המועצה מועסקים חמישה עובדים, המטפלים בניהול מיפעל המים ובתחזוקת הרשת. בשנת 1994 התקשרה המועצה בחוזה עם חברה קבלנית שטיפלה בנושא הגבייה; ההתקשרות כללה בין השאר את ניהול החשבונות האישיים של צרכני המים ואת קריאת מדי-המים.

הניהול הכספי של מיפעל המים

בטבלה שלהלן מובאים נתוני המועצה על הכנסותיה והוצאותיה לניהול מיפעל המים בשנות הכספים 1995 עד 1997 (באלפי ₪):

שנת הכספים	הכנסות בפועל	הוצאות בפועל	עודף או (גירעון)	
			שנתי	מצטבר
1995	1,873	1,395	478	478
1996	1,926	1,983	(-)57	345
1997	2,391	1,931	460	805

הטבלה מורה, שבתקופה הניסקרת התהווה עודף כספי במיפעל המים, שלסוף 1997 הסתכם ב- 805,000 ₪. הבדיקה העלתה, שהמועצה לא זקפה לחובת הסעיפים התקציביים של מיפעל המים חלק מהוצאות השכר ששילמה לעובדי מחלקת הגבייה והמחלקה הטכנית שהועסקו בין היתר בנושאים שנגעו למיפעל המים; המועצה אף לא זקפה את החלק היחסי של ההוצאות ששולמו לחברה הקבלנית בגין טיפולה בגביית אגרות המים. על-פי חישוב שערך משרד מבקר המדינה, הייתה המועצה אמורה לזקוף בשנים הניסקרות במיסגרת מיפעל המים הוצאות שכר שהסתכמו בכ- 477,000 ₪.

המועצה לא ניהלה את מיפעל המים שלה כ"משק סגור", כדרוש על-פי הנחיות שר הפנים ושר החקלאות. הגירעונות או העודפים שהתהוו 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 הכללי של התקציב הרגיל שלה.

חיבור נכסים למיפעל המים

בחוק-העזר ליפיע (אספקת מים), התשמ"ב-1982 (להלן - חוק-העזר לאספקת מים) נקבע, כי בעל נכס הרוצה בחיבור רשת פרטית למיפעל המים יגיש למנהל מיפעל המים בקשה בכתב בצירוף התוכנית של אותה רשת. בעד החיבור תשולם אגרה; בעל נכס, פרט לנכס בו כבר קיימת רשת פרטית מחוברת למיפעל המים, הגובל קטע רחוב שבו הניחה המועצה צינור מים, ישלם למועצה אגרת הנחת צינורות בשיעור שנקבע בתוספת, וזאת עם הגשת הבקשה.

המועצה נהגה להחתים בעל נכס שביקש לחברו לרשת המים על טופס "בקשה והסכם לאספקת מים", בו נרשמו פרטי המבקש, תעריפי אגרות החיבור ואגרות הנחת צינורות (להלן - אגרות הפיתוח) וסכום החיוב. המועצה לא דרשה לצרף לבקשה תוכנית של רשת המים, כדרוש בחוק-העזר לאספקת מים.

המועצה איפשרה לבעלי הנכסים לערוך הסדר תשלומים ולפרוע את החיובים באגרות פיתוח בשישה עד עשרה תשלומים חודשיים. נמצא, כי המועצה לא ניהלה לבעלי הנכסים חשבונות אישיים. כן נמצא, שהמועצה לא ערכה מעקב אחר גביית

אגרות הפיתוח מבעלי נכסים. המועצה אף לא נהגה לחייב את בעלי הנכסים בריבית ובהפרשי הצמדה בגין הסדר התשלומים, כמתחייב מחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס-1980.

בתשובתה מיוני 1999 מסרה המועצה למשרד מבקר המדינה, כי "בעיקבות הביקורת החלה להזרים את חיובי אגרות הפיתוח למחשב והם נושאים ריבית והפרשי הצמדה".

בדיקת מעקב העלטה, כי חרף תשובתה למשרד מבקר המדינה, המשיכה המועצה לפטור את המשלמים באמצעות הסדר תשלומים מריבית והפרשי הצמדה.

הבדיקה העלתה, שהמועצה לא השתמשה במידע שברשותה בנוגע לנכסים שבנייתם הושלמה, אשר שימש בסיס לעדכון קובץ הנכסים לצורך חיוב בארנונה. הועלו מקרים רבים, שבהם המועצה לא הטילה אגרות פיתוח על בעלי נכסים שהקימו מיבנים בתחומה וחברו אותם לרשתות מים פרטיות של צרכנים אחרים, ללא אישור המועצה.

בחוק-העזר לאספקת מים נקבע, כי אם הוגדל נפח בניין או נבנה בניין חדש בנכס שכבר קיימת בו רשת פרטית המחוברת למיפעל המים, ישלם בעל הנכס אגרות הנחת צינורות מים, בשיעור שנקבע בתוספת לחוק-העזר. נמצא, כי המועצה לא נהגה לחייב בעלי נכסים שהקימו תוספות בנייה, באגרת הנחת צינורות, ואף לא נהגה לערוך פיקוח ומעקב אחר השלמת תוספות בנייה.

בתשובתו מיוני 1999 למשרד מבקר המדינה ציין ראש המועצה, כי "המעקב אחרי הבנייה החדשה או תוספות לבנייה הקיימת קשה מאד". עו ציין ראש המועצה, כי לדעתו על הוועדה המקומית לעכב הוצאת היתרים לתושבי המועצה כל עוד לא שולמו אגרות הפיתוח.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שעליה לגבות את התקבולים המגיעים לה על-פי חוק-העזר לאספקת מים מכל בעלי הנכסים שחברו את נכסיהם למיפעל המים, בין נכסים חדשים ובין לתוספות בנייה. עוד העיר משרד מבקר המדינה, שמן הצורך שהמועצה תיפעל להעברת מידע שוטף מהמחלקה הטכנית למחלקת המים ולמחלקת הגבייה, כדי שמחלקת הגבייה תוכל לבצע מעקב לצורך חיוב של נכסים חדשים ותוספות בנייה באגרות פיתוח.

מים לצריכה חקלאית

בתקנות המים (שימוש במים באיזור קיצוב), התשל"ו-1976 (להלן - תקנות הקיצוב), נקבעו העקרונות להקצבת כמויות המים לשימושים השונים. את כמות המים המוקצית קובע נציב המים אחת לשנה, למשך שנה אחת. בתיקון לתקנות משנת התשנ"ה נקבע, כי "החל משנת הרישוי 1995, לא תיקבע ברישיון הפקה כמות המים המוקצית לרשות מקומית לצורכי בית, לרבות גינות נוי, גינות

ציבורי, שירותים כלליים, מלאכה, מיסחר וכן שימושים אחרים שלא נזכרו במקום אחר בתקנות אלה, אך למעט חקלאות ותעשייה (להלן - צריכה ביתית); רשות מקומית תהיה רשאית לצרוד מים לצריכה ביתית על-פי צרכיה (להלן - צריכה ביתית בפועל)".

על-פי תקנות המים (תעריפים למים ברשויות המקומיות), התשל"ה- 1975 (להלן - תקנות תעריפי מים), עלות המים לצריכה חקלאית קטנה מעלות המים לצריכה ביתית.

נציבות המים מקצה למועצה מדי שנה, על-פי בקשתה, מים לצריכה חקלאית, בכמות שנעה בין 28,000 ל- 30,000 מ"ק לשנה. לדוגמה, בשנת 1997 הקצתה הנציבות 28,000 מ"ק לצריכה חקלאית, והמועצה צרכה באותה שנה את מלוא ההקצבה, שעלותה הסתכמה ב- 20,193 ₪.

הועלה, כי בשנים 1995 עד 1998 לא היו בתחום המועצה משקים חקלאיים הזכאים, על-פי התקנות, לרכוש מים לצריכה חקלאית; ולמרות זאת, דרשה המועצה מדי שנה הקצאה לצריכה חקלאית.

עוד הועלה, כי המועצה סיפקה את המים שרכשה לצריכה חקלאית לשימושים אחרים, כגון צריכה ביתית.

בתשובתה מיוני 1999 למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה, כי היא "משתמשת במים המוקצבים לחקלאות לצורך השקיית גנים ציבוריים וגנים ברחובות ובבתי-ספר."

מבקר המדינה מעיר, כי על-פי תקנות תעריפי המים, כמות המים לגינון ציבורי כלולה בהקצאת מים לשירותים ציבוריים, ואין לעשות שימוש בהקצאה לחקלאות שלא למטרה זו.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה, כי דיווחיה של המועצה בדבר אספקת מים לשימוש חקלאי לא היו נכונים, והביאו לכך שנציבות המים המשיכה להקצות מדי שנה כמויות גדולות של מים שנועדו לשימוש חקלאי, אותן לא הייתה זכאית לקבל. מן הראוי, שנציבות המים תשקול החזר הכספים המגיעים לה מהמועצה הנובעים מהפרשי המחירים בין המים לצריכה חקלאית לבין המים לצריכה ביתית, וכן תבחן בעתיד את הקצאת המים למועצה.

תעריפי המים

בתקנות תעריפי המים נקבעו תעריפים שונים בהתאם לסוגי הצריכה (ביתית, תעשייתית, חקלאות וכד'). כמו-כן נקבעו תעריפים מדורגים לצריכה ביתית, בהתאם להיקף הצריכה החודשית ולפי מספר הנפשות במשפחה. משפחה של יותר מארבע נפשות הגרות בדירה אחת זכאית לשלושה מ"ק נוספים לחודש, לכל נפש נוספת, במחיר הנמוך.

הבדיקה העלתה, שהמועצה לא דאגה שצרכני המים יגישו לה נתונים על מספר הנפשות במשפחה, כדי לערוך את החיוב בגין אגרת צריכת מים. נמצא, כי בחלק מהמקרים ניתנה הנחה בגין צריכת המים בלי שאומת מספר הנפשות. בעיקבות הביקורת, החלה המועצה לנהל רישום של מספר הנפשות במשפחה ולחייב את הצרכנים באגרת מים כמתחייב בתקנות.

המועצה סיפקה מים לנכסים לצורכי בנייה. הועלה, כי גם לאחר השלמת הבנייה, המשיכה המועצה לספק בכמה מקרים מים בתעריף של מים לבנייה במקום לחיובם בתעריף צריכה ביתית. עוד הועלה, כי המועצה חיובה כמה בעלי נכסים המשמשים כעסקים בתחומה, באגרות מים לפי תעריף מים לצריכה ביתית ולא לפי התעריף כמתחייב.

תחזוקת מדי-מים

על-פי תקנות מדידת מים (מדי-מים), התשמ"ח-1988, על המועצה לדאוג לבדיקה ולכיול של מדי-המים הביתיים, המגנטיים - אחת לחמש שנים, והמכניים - אחת לשלוש שנים.

הבדיקה העלתה, שהמועצה לא הקפידה על בדיקה וכיול של מדי-המים בתדירות האמורה; בפועל טופלו רק מדי-המים שהתקלקלו, או שנתקבלו לגביהם תלונות מצרכני המים.

בעיקבות הביקורת הודיעה המועצה למשרד מבקר המדינה, שהיא החלה להקפיד ולרשום את מועדי התקנת מדי-המים ואת מספר מדי-המים.

המועצה מאחסנת ציוד הדרוש למיפעל המים, כגון: מדי-מים, צינורות, חומרים ואביזרים שונים שהיא רוכשת, במחסן הממוקם סמוך לבניין המועצה. הבדיקה העלתה, כי המועצה לא ניהלה רישום של מלאי הפריטים שהועברו למחסן, הפריטים שהוצאו מהמחסן לשימוש, ויתרת הפריטים האמורה להימצא במחסן.

גביית ארנונה ואגרת מים

הטבלה שלהלן מראה, לפי נתוני המועצה, את החיובים, את הגבייה ואת יתרות הפיגורים בארנונה ואגרת מים בשנות הכספים 1995 עד 1998 (באלפי ₪):

גבייה		חובים				
יתרת פיגורים לסוף השנה	כאחוז מהסכום שעמד לגבייה	הסכום	הסכום הכולל שעמד לגבייה*	חוב שנתי	שנת הכספים	סוג המס
12,921	17	2,604	15,525	6,232	1995	ארנונה
16,502	13	2,480	18,982	8,191	1996	
20,571	14	3,301	23,872	9,149	1997	
26,280	11	3,316	29,596	10,515	1998	
2,540	42	1,871	4,411	1,765	1995	אגרת מים
2,479	44	1,925	4,404	1,966	1996	
2,273	51	2,392	4,665	2,237	1997	
<u>2,478</u>	<u>54</u>	<u>2,510</u>	<u>4,628</u>	<u>2,438</u>	<u>1998</u>	
15,461	22	4,475	19,936	7,997	1995	ס"ה
18,981	19	4,405	23,386	10,157	1996	
22,844	20	5,693	28,537	11,384	1997	
28,398	17	5,826	34,224	12,953	1998	

* בניכוי הנחות וזיכויים, וכולל ריבית והצמדה בגין פיגורים.

כפי שעולה מהנתונים דלעיל, שיעור הגבייה מארנונה ומאגרת מים בתקופה הניסקרת היה נמוך מאד והגיע בממוצע לכ- 19.5% בלבד מכלל הסכומים שעמדו לגבייה. עקב כך, גדלו יתרות הפיגורים מכ- 15.4 מיליון ₪ בסוף שנת 1995 לכ- 28.4 מיליון ₪ בסוף שנת 1998, דהיינו גידול של כ-48%

הועלה, כי שיעור הגבייה מארנונה, בתקופה הניסקרת, הגיע בממוצע לכ-14% בלבד מכלל הסכום שעמד לגבייה, ויתרות הפיגורים עלו מ- 12.9 מיליון ₪ בסוף שנת 1994 לכ- 21 מיליון ₪ בסוף שנת 1997, המהווים גידול של כ-103%. עוד הועלה, כי גם שיעורי הגבייה של אגרת המים, בתקופה הניסקרת, היו נמוכים והגיעו לממוצע של כ-48% בלבד מכלל הסכומים שעמדו לגבייה. יתרות הפיגורים לסוף דצמבר 1998 הסתכמו בכ- 2.5 מיליון ₪.

על-פי נתוני המועצה לסוף דצמבר 1997, צברו 965 תושבים חובות בסכומים שנעו בין 5,000 ₪ ל- 25,000 ₪ והסתכמו בכ- 11.3 מיליון ₪; 212 תושבים צברו חובות שסכומיהם נעו בין 25,001 ₪ ל- 50,000 ₪ והסתכמו בכ- 7.1 מיליון ₪, ו- 31 תושבים צברו חובות בסכומים שמעל ל- 50,000 ₪ כל אחד ויתרת חובותיהם הסתכמה בכ- 2.0 מיליון ₪.

מניתוח יתרות החייבים לסוף דצמבר 1997 עולה, כי מרבית החוב בסכום של כ- 18.7 מיליון ₪ הוא בגין ארנונה למגורים; יתרת החוב בסכום של 2.8 מיליון ₪ היא בגין נכסים עסקיים - תעשייה, מלאכה וכד'.

בחוק-העזר לאספקת מים נקבע, כי על הצרכן לפרוע את החיוב באגרת המים בתוך 14 יום מתאריך דרישת המועצה. המועצה לא נקטה צעדים משפטיים לגביית יתרות הפיגורים מתושבים שלא שילמו את חובם, כפי שהייתה מוסמכת על-פי החוק.

בדיקת השלמה שנערכה במארס 2000 העלתה, כי בשנים 1998 ו- 1999 הגישה מחלקת הגבייה לראש המועצה בקשות להטלות עיקולים על חייבים, אולם בפועל לא אושרו הבקשות.

משרד מבקר המדינה העיר, כי נתוני החובות והיקף הפיגורים והטיפול בהם מצביעים על תמונה עגומה ביותר בגביית מסי הארנונה ואגרת המים בתחום המועצה המקומית יפיע ועל אזלת ידה של המועצה בכך שלא נקטה את כל האמצעים העומדים לרשותה על-פי החוק לגבות את המתחייב. מן הראוי, שמשרד הפנים יורה למועצה לנקוט את כל האמצעים הנדרשים להעמקת הגבייה ולטיפול בכל יתרות הפיגורים.

הנחות וזיכויים באגרות מים

בחוק-העזר לאספקת מים נקבע, כי אם "מצא מנהל מיפעל המים, כי מד המים לא פעל כהלכה במשך תקופה מסוימת, רשאי הוא לחייב או לזכות את הצרכן בעד כמות המים שנקבעה על-פי התצורות הממוצעת במשך שני החודשים שקדמו לאותה תקופה ובמשך שני החודשים שלאחריה, או לפי התצורות של התקופה המקבילה בשנה הקודמת".

הבדיקה העלתה, כי בשנים 1994 - 1997 העניקה המועצה הנחות ומחיקת חובות לצרכנים בגין אגרות מים, שהסתכמו בכ- 251,000 ₪. מבדיקת מהות "ההנחות והזיכויים" שהשתקפו בחשבונותיהם האישיים של צרכני המים עולה, שחלק מהזיכויים שביצעה מחלקת הגבייה בהנחיית הנהלת המועצה היו בלי הצדקה ועל אף שמד המים היה תקין. להלן דוגמאות:

תושבת א' - צברה יתרת פיגורים, לינואר 1997, בסכום של כ- 28,000 ₪. במיסגרת הסדר תשלומים שערכה המועצה עימה חתמה הנ"ל על הוראת קבע לפיה תפרע את החוב ב- 48 תשלומים חודשיים של 630 ₪ לחודש. בעיקבות כך ביצעה מחלקת הגבייה באותו מועד "תיקון חישוב מים", וחשבונה זוכה ב- 4,800 ₪. מהתיעוד עולה, כי נרשם ש"התיקון נעשה לפי ממוצע של 152 מ"ק רטרואקטיבית". אולם מד המים בתקופה האמורה היה תקין, ולא הייתה הצדקה לבסס את החיוב על הערכה של כמות הצריכה.

תושב ב' - חבר יתרת פיגורים, לינואר 1997, סכום של 11,000 ₪. במיסגרת הסדר תשלומים שערכה עימו המועצה באותו מועד הוא שילם 6,000 ₪ במזומן, ומסר 5 שיקים מעותדים בסכום כולל של 1,565 ₪. מהתיעוד עולה, כי נרשם ש"תיקון חשבון המים נעשה לפי צריכה של 38 מ"ק". גם במקרה זה נמצא, שמד המים בתקופה האמורה היה תקין, ולא הייתה הצדקה לבסס את החיוב על הערכה של כמות הצריכה.

בתשובתה של המועצה למשרד מבקר המדינה נמסר, כי "התיקון נעשה לפי הנחיות משרד הפנים ולפי תחשיבים מדויקים".

לדעת משרד מבקר המדינה, המועצה לא הייתה מוסמכת לזכות חשבונות של הצרכנים ולמחוק חובות בגין אגרות צריכת מים, ופעולות אלו אינן מתיישבות עם הוראות החוק והתקנות.

חובות של חברי המועצה

משרד מבקר המדינה בדק בנובמבר 1997 את חשבונותיהם של 13 חברי המועצה היוצאת. הבדיקה העלתה, כי שבעה חברי מליאת המועצה לא שילמו במשך תקופה ארוכה, שנעה בין ארבע לשמונה שנים, את הסכומים המגיעים מהם בגין ארנונה ואגרת מים, וצברו חובות בסכומים ניכרים, שהסתכמו באוקטובר 1997 בכ- 139,000 ₪. המועצה לא נקטה את הצעדים המתחייבים לאכיפת גבייתן של יתרות הפיגורים מחברי המועצה.

מבדיקת מעקב שערך משרד מבקר המדינה, בספטמבר 1998, עולה שמרבית חברי המועצה, חייבי המיסים, לא הסדירו את חובותיהם; ליתרות הפיגורים נוספו חיובים שוטפים בגין ארנונה ואגרת מים לשנה זו שהסתכמו בכ- 130,000 ₪.

בבדיקת השלמה שנערכה באוגוסט 1999 נמצא, כי שישה מבין אותם חברי המועצה עדיין היו חייבים למועצה סכומים הנעים בין 3,000 ₪ ל- 52,000 ₪, בגין אגרות מים וארנונה.

ארבעה מבין חברי המועצה החזיקו, נוסף על דירות מגוריהם, נכסים אחרים אשר שימשו אותם לעסקים. גם בגין עסקים אלה לא שולמו החיובים בארנונה ובאגרת מים כמתחייב. עוד הועלה, כי ארבעה מבין חברי המועצה כיהנו כסגני ראש המועצה היוצאת, ומהם שלושה כיהנו בשכר. המועצה לא שקלה לערוך הסדרי קבע עם חברי המועצה שיאפשרו לה לנכות משכרם את החובות המגיעים בגין הארנונה ואגרות המים.

הבדיקה העלתה, כי המועצה ביצעה זיכויים ומחיקת חובות בחשבונותיהם האישיים של שניים מחברי המועצה, כמפורט להלן:

(א) סגן ראש המועצה צבר לסוף אוקטובר 1997 יתרת חוב שהסתכמה בכ- 53,000 ₪, בגין ארנונה למגורים ולמשרד ובגין צריכת מים. על-פי רישומי המועצה משנת 1998 עולה, כי החייב לא שילם למועצה סכום כלשהו לפירעון חובותיו בארנונה.

הועלה, כי בשנת 1994 הגיש החייב למועצה בקשה לפטור בגין תשלומי ארנונה עבור משרד שהיה ברשותו, לשנים 1989 עד 1994, בטענה שהמשרד נסגר. בפברואר 1995 אישרה ועדת ההנחות את בקשתו, והמועצה זיכתה אותו בגין ארנונה לאותן שנים בסכום של כ- 11,000 ₪.

בתשובתו מפברואר 1998 למשרד מבקר המדינה, ציין ראש המועצה, כי "ידוע לי ולחברי ועדת ההנחות מהיכרות אישית, כי באותה התקופה לא עבד במשרדו."

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי על-פי תקנות ההסדרים, אפשר לתת הנחה מתשלום ארנונה, לנכס שאינו בשימוש, במשך חצי שנה בלבד, ועל כן מחובתה של המועצה היה לדרוש את תשלום החובות. בבדיקת מעקב שנערכה באוגוסט 1999 נמצא, כי יתרת החובות בגין ארנונה למשרד - על אותן שנים, הייתה כ- 2,000 ₪.

הועלה, שבדצמבר 1995 זיכתה המועצה את חשבון המים בכ- 1,250 ₪; בתיקי המועצה וגם בתשובתה לא נמצא כל תיעוד המסביר את פעולת הזיכוי האמורה.

הועלה, שביולי 1994 הקטינה המועצה את רישום שטח הדירה בה התגורר סגן ראש המועצה ב- 20 מ"ר, לצורך חיוב בארנונה. המועצה ציינה, כי הדבר נעשה בעיקבות מדידת הנכס. במועצה לא נמצא כל תיעוד בדבר עריכת מדידה מטעמה. יתרה מזאת, שטח הנכס כפי שתוקן אינו תואם את תוכנית הבנייה המצויה במועצה. בעיקבות הביקורת תיקנה המועצה בשנת 1998 את שטח הנכס האמור, ומינואר אותה שנה החלה המועצה לחייבו בגין כל שטח הדירה.

בבדיקת מעקב שנערכה באוגוסט 1999 הועלה, כי החייב מסר שיקים לכיסוי חלק מחובותיו, ויתרת חובו הכוללת בגין ארנונה ואגרת מים לאותו מועד הסתכמה בכ- 52,000 ₪.

(ב) חבר מועצה אחר, שכיהן גם כסגן ראש המועצה, היה חייב בינואר 1994 עבור ארנונה, בגין דירה שכורה בשטח של 150 מ"ר, סך של 10,300 ₪. יתרה שהצטברה במשך למעלה מחמש שנים.

בדיקת התיעוד במועצה העלתה, כי בספטמבר 1994 בוצע תיקון ברישומי המועצה וצויין, שבנובמבר 1989 עבר הנ"ל לדירה חדשה ששטחה 94 מ"ר.

נמצא, כי במשך חמש השנים שבהן חויב חבר המועצה בארנונה על-פי שטח של 150 מ"ר, הוא לא הגיש ערר למועצה בנוגע לשטח הנכס. אף על-פי כן זיכתה המועצה את חשבונו האישי רטרואקטיבית, החל מינואר 1990 ועד אוקטובר

1994, ב- 3,136 ₪. בתשובתו של ראש המועצה מפברואר 1998 נמסר, כי "הזיכוי שניתן עבור תיקון השטח היה באישור הגיזבר. תיקון זה נעשה על סמך בדיקה בשטח ובתוכנית בנייה". משרד מבקר המדינה מעיר, כי לא נמצאו מסמכים המאשרים זאת.

עוד הועלה, שחבר המועצה לא שילם את הארנונה באופן שוטף משנת 1995 ואילך; יתרת חובו בארנונה, באוקטובר 1997, הסתכמה ב- 6,700 ₪ ויתרת חובו בגין אגרת מים הסתכמה באותו מועד בכ- 2,800 ₪.

בבדיקת מעקב בספטמבר 1998 הועלה, כי גם בשנה זו לא שילם החייב סכום כלשהו בגין הארנונה ויתרת חובו הסתכמה בכ- 9,000 ₪, ובגין אגרת מים הסתכמה יתרת הפיגורים ב- 3,430 ₪. התברר, כי בספטמבר 1998 ניתקה מחלקת הגבייה את אספקת המים לביתו, ובעיקבות כך מסר שיקים מעותדים להסדרת החוב באגרת מים בלבד. בבדיקת השלמה בדצמבר 1999 נמצא, כי הנ"ל הסדיר את חובו בגין אגרת מים, אך לא שילם סכום כלשהו בגין ארנונה, וכי יתרת חובו למועד זה הסתכמה בכ- 13,700 ₪.

משרד מבקר המדינה העיר, כי המועצה לא השתמשה בסמכויות המוקנות לה בחוק ולא נקטה פעולות אכיפה, לרבות צעדים משפטיים, כנגד חברה חבי-המיסים ואגרת המים. נמצא, כי מחלקת הגבייה אומנם הוציאה בשנת 1997 שש פקודות ניתוק מד המים של חברי מועצה, אך בפועל לא ניתקה המועצה את אספקת המים לנכסיהם אף על-פי שלא פרעו את חובותיהם.

משרד מבקר המדינה רואה בחומרה יתרה את העובדה שנושאי תפקידים ציבוריים נמנעים מלשלם את חובם למועצה, ואת היחס המיוחד לו הם זוכים מצד המועצה בעניין זה.

מיפעל הביוב

בהתאם לחוק-העזר ליפיע (היטל ביוב), התשמ"ב- 1982 (להלן - חוק-העזר להיטל ביוב), נהגה המועצה לשלוח לבעלי נכסים, שבשכונותיהם הותקנה מערכת ביוב, הודעת חיוב בגין היטל ביוב שבו הם חייבים.

בחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ס- 1980, נקבע, כי רשות מקומית רשאית לקבוע לתשלומי חובה, לרבות היטל ביוב, הסדר תשלומים לתקופה שלא תעלה על 24 תשלומים עוד נקבע, כי כל התשלום יישא ריבית והפרשי הצמדה, אשר לצורך חישובם יראו את יום ההסדר כיום התשלום. המועצה איפשרה לבעלי נכסים לערוך הסדר תשלומים ולפרוע את החיובים בהיטל ביוב ב- 24 תשלומים חודשיים שווים.

הבדיקה העלתה, כי המועצה לא נהגה לחייב את בעלי הנכסים בריבית ובהפרשי הצמדה בגין התקופה שממועד החיוב עד מועד ביצוע התשלום בפועל, כמתחייב

מהחוק. בבדיקת השלמה שנערכה במארכס 2000 נמצא, כי המועצה ממשיכה לפטור מריבית והפרשי הצמדה את המשלמים היטל ביוב באמצעות הסדר תשלומים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שאי-חויב בעלי נכסים בריבית ובהפרשי הצמדה לא זו בלבד שאינו עולה בקנה אחד עם הוראות החוק אלא אף גורם הפסדים כספיים ניכרים למועצה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה נימקה המועצה את החלטתה בדבר הנהגת הסדר התשלומים וויתור על ריבית והפרשי הצמדה בשני טעמים: האחד - המצב החברתי-כלכלי הנמוך של התושבים; והאחר - "לפי תחשיבים שערכה המועצה, הסדר זה אינו פוגע בעלות הקמת הפרוייקט ושקיים עודף בתב"ר הביוב".

לדעת משרד מבקר המדינה, אין בנימוקים אלה של המועצה כדי להצדיק אי-קיום הוראות החוק.

נמצא, שהמועצה ניהלה חשבונות אישיים ידניים לתושבים שהסדירו את תשלומיהם בגין היטל הביוב. לעומת זאת, לבעלי נכסים שקיבלו הודעות חויב ולא ערכו הסדר לתשלום החוב, לא ניהלה המועצה חשבונות אישיים.

ביולי 1998, בעיקבות הערות הביקורת, החלה המועצה לנהל לכל בעל נכסים החייב בהיטל, חשבון אישי ממוחשב, ובו חויב בתעריפים מעודכנים לאותו מועד. כלל החיובים בגין היטל ביוב, שנזקף בחשבונות האישיים באותו מועד הסתכם בכ- 4.5 מיליון ₪. בבדיקת השלמה העלתה, כי לסוף דצמבר 1999 הסתכמה יתרת חובם של חייבים בהיטל ביוב ב- 7.5 מיליון ₪.

עוד הועלה בביקורת, כי כ- 320 בעלי נכסים לא הסדירו עד יולי 1998 את תשלומיהם למועצה בגין היטל ביוב; כ- 280 בעלי נכסים התחברו למערכת הביוב ללא אישור המועצה ובלי ששילמו היטל ביוב כמתחייב מחוק-העזר להיטל ביוב. המועצה הסבירה למשרד מבקר המדינה, כי 22 מהם נקנסו בידי בית-המשפט בעיקבות העמדתם לדין.

אגרת ביוב

על-פי חוק הרשויות המקומיות (ביוב), התשכ"ב- 1962 (להלן - חוק הביוב) רשות מקומית רשאית, על-ידי חקיקת חוק-עזר, להטיל על המחזיקים בנכסים המחוברים לביוב אגרה לכיסוי הוצאות החזקת הביוב שלה (להלן - אגרת ביוב).

עד מועד הבדיקה, אוגוסט 1998, חיברה המועצה על-פי נתוניה כ- 80% מכלל הנכסים שבתחומה למיפעל הביוב שלה. נמצא שהמועצה טרם התקינה חוק-עזר לאגרת ביוב, וממילא לא הטילה אגרת ביוב על בעלי הנכסים שחוברו למיפעל הביוב.

על-פי נתוני המועצה הסתכמו הוצאותיה בגין תחזוקת מערכת הביוב בשנים 1994 - 1997 בכ- 630,000 ₪. סכום זה אינו כולל הוצאות שכר לעובדים שהועסקו במיפעל הביוב.

בתשובתה מיוני 1999 למשרד מבקר המדינה ציינה המועצה, כי תיפעל להתקנת חוק-עזר לכך. בבדיקת השלמה שנערכה במאוס 2000 נמצא, כי חרף תשובתה, עדיין לא התקינה המועצה חוק-עזר לאגרת ביוב.

בהעדר תקבולים מאגרת ביוב מומנו הוצאות אחזקת מיפעל הביוב, מהתקציב השוטף והיוו מעמסה כספית ניכרת.

לדעת משרד מבקר המדינה, על המועצה לפעול לאלתר להתקנת חוק-עזר לאגרת ביוב.

עדכון תעריפי אגרות והיטלים

בחוק-העזר ליפיע (הצמדה למדד), התשמ"ה-1984 (להלן - חוק-העזר להצמדה) נקבע: "סכומי האגרות, ההיטלים והתשלומים האחרים לפי העניין שהוטלו בחוקי-העזר של המועצה הנקובים בתוספת, יועלו ב- 1 בכל חודש לפי שיעור עליית המדד". בתוספת לחוק-העזר להצמדה נכלל חוק-העזר להיטל ביוב וחוק-העזר לאספקת מים.

הבדיקה העלתה, שהמועצה לא הקפידה לעדכן את תעריפי היטל הביוב ואת תעריפי אגרות הפיתוח מדי חודש בחודשו, כמתחייב מחוק-העזר להצמדה. המועצה נהגה לערוך את עדכון התעריפים בתדירות של אחת לחודשיים עד אחת לשבעה חודשים.

בעיקבות הביקורת, עדכנה המועצה במהלך שנת 1999 את תעריפי היטל הביוב ואגרות הפיתוח, אך היא עושה כן אחת לשלושה חודשים ולא מדי חודש כמתחייב מחוק-העזר.

הטיפול בשיקים ובשטרות

על-פי הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות, שהוציא משרד הפנים בדצמבר 1987, שיק שחזר, כלא נפרע, יירשם בחשבון נפרד במערכת הנהלת החשבונות, בחשבונות מקבילים, ויקוים מעקב אחר הטיפול בגביית התמורה.

המועצה נהגה לערוך רישום ידני של השטרות שהתקבלו במועצה. הבדיקה העלתה, שהמועצה לא עדכנה את רישום השטרות ולא ציינה את היתרה האמורה להימצא בקופת השטרות. המועצה אף לא נהגה לערוך התאמה בין הרישום האמור לבין

מצאי השטרות בקופה; השטרות הוחזקו באופן לא נאות, במגירה לא נעולה, והמועצה לא נקטה אמצעים כדי למנוע שימוש לרעה בשטרות.

עוד הועלה, כי המועצה לא ניהלה במערכת הנהלת החשבונות חשבונות מקבילים לשיקים שהוחזרו מהבנק בהעדר כיסוי בחשבון המושך ולשטרות שלא נפרעו במועד. בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המועצה, כי בעיקבות הביקורת הכניסה המועצה את נתוני כל החובות למערכת הגבייה הממוחשבת, כולל ההיטלים.

בספירת מצאי שערך משרד מבקר המדינה באוגוסט 1998 נמצאו במועצה 587 שיקים חוזרים, שהסתכמו בכ- 572,000 ₪, ו- 1990 שטרות שלא כובדו בסכום כולל של כ- 442,000 ₪, שהתקבלו במהלך השנים 1995 - 1998. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מן הצורך שהמועצה תיפעל ביתר שאת לגביית התמורה מהחייבים.

המועצה החלה בשנת 1991 להעביר חלק מהשיקים החוזרים והשטרות שלא כובדו לטיפולו של עורך-דין חיצוני המשמש כיועצה המשפטי, וחלקם הוחזקו בקופת המועצה ללא טיפול. המועצה לא ערכה רישום נאות ומסודר של השיקים והשטרות שהועברו לטיפולו של היועץ המשפטי והשאירה ברשותה רק את צילומי השיקים והשטרות שהועברו אליו. בהעדר רישום, לא היה בידי המועצה מידע מעודכן על כמות השיקים החוזרים והשטרות שהועברו לטיפולו, מועדי העברתם, שוויים הכספי, נתונים על השיקים שתמורתם נגבתה מהחייבים, וכן מידע בדבר יתרת השיקים והשטרות האמורה להימצא בטיפולו. בכך נשמט מדי המועצה כלי לקיום מעקב נאות אחר השיקים והשטרות שהועברו לטיפולו של היועץ המשפטי ומשך הטיפול ותוצאותיו.

בעיקבות דרישת משרד מבקר המדינה, הפיק היועץ המשפטי בעבור המועצה, ביוני 1998, רשימה ממוחשבת של השיקים החוזרים והשטרות שהועברו לטיפולו משנת 1991 ואילך. מעיון ברשימה עולה, כי לטיפולו של היועץ המשפטי הועברו עד למועד הביקורת 838 שיקים חוזרים בסכום כולל של 473,153 ₪ וכן 1,329 שטרות בסכום כולל של 489,053 ₪. ערכם הריאלי של השטרות והשיקים, בהתאם לתחשיב שערך היועץ המשפטי הסתכם בכ- 2.14 מיליון ₪.

בבדיקת מעקב שנערכה במארכס 2000 נמצא, כי למועד זה היו בטיפולו של היועץ המשפטי 3,415 שיקים חוזרים ושטרות; הסכום הנומינלי של ההמחאות והשטרות היה 1.9 מיליון ₪ וסכומם הריאלי הגיע לכ- 3.7 מיליון ₪.

מהנתונים שהוצגו למשרד מבקר המדינה עולה, כי עד יוני 1998 גבה היועץ המשפטי מבעלי החוב את התמורה בגין 173 שיקים חוזרים ושטרות בלבד, שהסתכמו בכ- 168,500 ₪. בבדיקת המעקב נמצא, שעד מארכס 2000 הסתכמה גביית התמורה בגין אותם שיקים ושטרות בסך של 333,000 ₪ בלבד. לדעת משרד מבקר המדינה, טיפול המועצה בגביית החובות לא היה יעיל, ושיעור הגבייה היה נמוך ביותר בהתחשב בהיקף הכספי של השיקים והשטרות האמורים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי שהמועצה תבחן מחדש את דרכי פעולתה באשר לגביית התמורה בגין שטרות ושיקים חוזרים לרבות נקיטת אמצעים משפטיים ופעולות אכיפה ותשקול את צעדיה לנוכח הממצאים שהועלו.

סידרי בידוק

חברת הגבייה, עימה התקשרה המועצה, אינה מטפלת בחיוב בעלי נכסים בהיטלים ובהשתתפויות בגין היטלי ביוב ואגרות פיתוח. הטיפול בהכנת דרישות התשלום הנוגעות להיטלים אלה בוצע בידי עובד המחלקה הטכנית, שהיה אחראי לניהול חשבון אישי ידני לכל תושב שערך הסדר תשלומים. העובד היה מופקד על עריכת החיובים, וכן על קבלת שיקים ושטרות מהתושבים לשם העברתם לקופה. עוד היה העובד אחראי לעדכון קובץ הנכסים לצורך חיוב התושבים בארנונה.

הבדיקה העלתה, שהמועצה לא דאגה לכך שהחיוב בהיטלים, שנערך בידי העובד האמור, ייבדק בידי עובד נוסף, כדי לוודא את נכונות החישובים וכדי לקיים סידרי בקרה.

בדיקת מעקב העלתה, כי המועצה הטילה על מנהלת הארנונה לבדוק ולאשר את עדכוני שטחי הנכסים שנערכים בידי עובד המחלקה הטכנית. עוד נמסר למשרד מבקר המדינה, שתשלומי התושבים בגין אגרות פיתוח והיטלי ביוב מבוצעים ישירות במחלקת הגבייה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי ריבוי תפקידים אלה בידי עובד אחד אינו מתיישב עם כללי מינהל כספי תקין.