

מועצה מקומית בנימינה

הסדרי הבראה

תקציר

בשנת 1998 הסתכמו גירעונותיה הנצברים של המועצה המקומית בנימינה (להלן - המועצה) בתקציביה הרגילים והבלתי רגילים ביותר מ-25 מיליון ש"ח. הגירעונות הכספיים הכבידו על פעילותה השוטפת ועל מתן שירותים מוניציפליים מסודרים. מצבה הכספי של המועצה בא לידי ביטוי גם בהיקף הגדול של עומס המלוות¹ - שהסתכמו ביותר מ-18 מיליון ש"ח והיו כ-80% מסך ההכנסות בתקציב הרגיל באותה שנה - ושל ההתחייבויות השוטפות, שהגיעו לכ-18.4 מיליון ש"ח.

נוכח מצבה הכספי הקשה גיבשו המועצה ומשרד הפנים בשנת 1999 תכנית הבראה, שנועדה להביא לאיזון בתקציבה הרגיל של המועצה החל בשנת 2000. במסגרת התכנית התחייבה המועצה, בין היתר, להגדיל את הכנסותיה העצמיות מגביית מסים, היטלים ואגרות (להלן - הכנסות עצמיות) ולהקטין את הוצאותיה ואת מספר עובדיה. משרד הפנים התחייב לסייע למועצה בכיסוי גירעונה, בכפוף לביצוע חלקה בתכנית ההבראה.

בשנת 1999 נתן משרד הפנים למועצה מענק בסך 2.105 מיליון ש"ח לכיסוי הגירעון בתקציב השוטף ואישר לה לקחת הלוואות מבנקים בסך 2.25 מיליון ש"ח; כן הועברו מקרנות המועצה כ-2.6 מיליון ש"ח לכיסוי הגירעון וכ-3.9 מיליון ש"ח לתקציב הרגיל. כתוצאה מכך נוצר בסוף שנת 1999 איזון בתקציבה השוטף של המועצה. הועלה, כי המועצה לא עמדה ברוב היעדים שנקבעו בתכנית ההבראה, וכי במשך השנים לא השתפר מצבה הכספי: המועצה חרגה מההוצאות בתקציבים שאושרו ע"י משרד הפנים ולא העמיקה את גביית הארנונה ואגרות המים והביוב על ידי נקיטת כל האמצעים העומדים לרשותה לאכיפת תשלום החובות. המועצה גם לא הפחיתה את כל המשרות שיועדו לקיצוץ ממצבת כח האדם שלה, והוצאותיה בגין שכר ותשלומים נלווים לשכר גדלו. גם עבודות הטיאוס והגינן שהועברו

1 הסכום הכולל של ההלוואות כולל ריבית והפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן.

לחברות נותנות שירות כדי להביא להתייעלות ולהקטנת הוצאות תפעול, לא הביאה לצמצום הוצאותיה בתחומים אלו. בסוף שנת 2002 הסתכם גירעונה הנצבר של המועצה בתקציב הרגיל בכ-14.4 מיליון ש"ח - 46% מהתקציב הרגיל באותה שנה, שהסתכם בכ-31.6 מיליון ש"ח; הגירעון בתקציב הבלתי רגיל הסתכם בכ-7.6 מיליון ש"ח; עומס המלוות וההתחייבויות השוטפות הסתכם בכ-40 מיליון ש"ח.

בחודשים יולי-ספטמבר 2003 קיימה המועצה עם נציגי משרד הפנים דיונים בתכנית הבראה חדשה לשנים 2003-2005, שכללה קיצוץ בפעולות, הגדלת ההכנסות העצמיות, ביטול משרות וקיצוץ בהוצאות השכר. הועלה כי משרד הפנים ביטל את תכנית הבראה מיד לאחר שסוכם עליה, בנימוק שנוכח האיחוד הצפוי עם המועצה המקומית גבעת עדה, אין טעם לקבוע לה תכנית הבראה נפרדת.

בשנת 2003 לא השתפר מצבה הכספי של המועצה, וגירעונה הנצבר בתקציב הרגיל גדל והגיע לכ-15.8 מיליון ש"ח, שהיו כ-50% מהתקציב הרגיל באותה שנה. הגירעון הנצבר בתקציב הבלתי רגיל הגיע לכ-15.1 מיליון ש"ח, מזה 7.6 מיליון ש"ח לשנת 2003, שהם כ-42% מסך התקבולים הבלתי רגילים באותה שנה. עומס המלוות וההתחייבויות השוטפות הסתכם בכ-49.6 מיליון ש"ח.

לפי חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), אוחדה באוקטובר 2003 המועצה המקומית בנימינה עם המועצה המקומית גבעת עדה.

המועצה המאוחדת קיימה בתחילת שנת 2004 דיונים עם נציגי משרד הפנים על הסדר הבראה חדש במטרה להגיע לאיזון בתקציב השוטף בשנת 2005 ואילך. ביוני 2004 אושר ההסדר במועצת הרשות המאוחדת ובמשרד הפנים. במועד סיום הביקורת נמצא, כי המועצה המאוחדת החלה ביישום הסדר ההבראה.



שטח שיפוט של המועצה המקומית בנימינה (להלן - המועצה), השתרע² על כ-16,000 דונם, מהם 13,000 דונם אדמה חקלאית. בראשית שנת 2003 מנתה אוכלוסייתה כ-6,700 נפש.

במועצה שנבחרה בנובמבר 1998 היו 9 חברים. בבחירות בשנת 1998 נבחר לתפקיד ראש המועצה מר אריה זיתוני. לראש המועצה היו ממלא מקום ללא שכר ושני סגנים: האחד ללא שכר והאחר בשכר, שהועסק עד שנת 1999 ב-65% משרה והחל משנת 2000 ב-75% משרה.

מצבה הכספי של המועצה בסוף שנת 1998 היה קשה. באותה שנה הסתכם גירעונה הנצבר בתקציביה הרגילים והבלתי רגילים ביותר מ-25 מיליון ש"ח. עומס המלוות וההתחייבויות הגיע ליותר מ-36 מיליון ש"ח. עקב כך גיבשו המועצה ומשרד הפנים בשנת 1999 תכנית הבראה.

לפי חוק התכנית להבראת כלכלת ישראל (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנות הכספים 2003 ו-2004) (מס' 2), התשס"ג-2003, שפורסם ברשומות באוגוסט 2003³, אוחדה המועצה המקומית בנימינה עם שכנתה גבעת עדה לרשות מקומית אחת שמעמדה המשפטי הוא של מועצה מקומית (להלן - המועצה המאוחדת).

ב-28.10.03 התקיימו בחירות למועצה המאוחדת ומר אריה זיתוני נבחר לעמוד בראשה. מנכ"ל משרד הפנים מינה לה חשב מלווה והטיל עליו "לעקוב אחר התנהלותה השוטפת של הרשות גם בהקשרים של השלכות תפקוד הרשות על האיחוד".

בחודשים אוגוסט-נובמבר 2003 בדק משרד מבקר המדינה, לסירוגין, את ביצוע תכניות ההבראה שהוכנו למועצה בשנים 1999-2004. חלק מהנתונים עודכנו לאוגוסט 2004.

אישור תקציבים שנתיים

בסעיף 186 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), נקבע, כי על ראש המועצה להכין הצעת תקציב למועצה ולהגישה לאישור המועצה לא יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים שלה נועדה ההצעה. ראש המועצה יביא את הצעת התקציב לפני ועדת הכספים, ובאין ועדת כספים - לפני ועדת הנהלה, קודם שיגיש אותה למועצה. מועצת הרשות תחל בדיון בהצעה לא יאוחר

2 עד לאיחודה עם המועצה המקומית גבעת עדה בשנת 2003.

3 ס"ח 1897, התשס"ג (5.8.03), עמוד 516.

משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, בשינויים או בלא שינויים, עד יום תחילתה של שנת הכספים שלה מיועדת ההצעה. תקציב מועצה מקומית טעון אישור של שר הפנים.

הביקורת העלתה, כי הצעת התקציב לשנת 1998 לא אושרה בידי מועצת הרשות, ומשרד הפנים אישר אותה רק ב-21.2.99. הצעת התקציב לשנת 1999 הובאה לאישור מועצת הרשות רק ב-30.6.99, ומשרד הפנים אישר אותה ב-23.7.99. הצעת התקציב לשנת 2000 אושרה במועצה ב-30.3.00, הצעת התקציב לשנת 2001 אושרה ביולי 2001, ולשנת 2002 - באוגוסט 2002. בספטמבר 2003 אישרה המועצה את הצעת התקציב לשנת 2003.

על פי הנחיות משרד הפנים להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות מדצמבר 1987, התקציב משמש מסגרת לכל הפעולות הכספיות של המועצה, היא חייבת לתכנן את פעילותה הכלכלית לפיו, וכל התחייבויותיה צריכות להיות במסגרתו. הכנת התקציב עוזרת למועצה להגדיר את מטרותיה, לתת ביטוי למדיניות ולתכניות הפעולה שלה ולהקצות את המשאבים הדרושים למימוש התכניות. התקציב הוא גם כלי ניהול ומעקב המאפשר את ביצוע העבודות על פי התכניות, אגב עמידה במגבלות התקציב.

אישורי תקציבי המועצה באיחור כה ניכר מנעו מהמועצה לעמוד מוקדם ככל האפשר על אופן ביצוע התקציב. האישור בדיעבד גם מלמד שהמועצה לא ראתה בתקציב מסגרת מחייבת, כנדרש.

המועצה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מפברואר 2004, כי היא "בפועל מועצה אשר חלק גדול מתקציבה מותנה במענק לאיזון של משרד הפנים, וכן בתעריפי הארנונה שחייבים לקבל את אישור משרד הפנים והאוצר. נתונים אלו בשנים האחרונות לא קיימים לפני ששנת הכספים החלה... משרד הפנים לא אישר בקשת המועצה להעלאה חריגה בתעריפי הארנונה".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי היה עליה לקבל את אישור מועצת הרשות ושר הפנים לתקציב במועד כנדרש בצו ולדאוג לעמידה ביעדים שקבעה בעת הכנת התקציב, ואין בתשובתה (התקפה לרשויות מקומיות רבות) כדי לפטור אותה מחובה זו.

תכנית ההבראה הראשונה

בשנת 1996 חתמו משרד הפנים ומשרד האוצר על הסכם בדבר הסדרי הבראה ברשויות המקומיות, ולפיו חויבו רשויות מקומיות בעלות גירעון בתקציביהן השוטפים להכין תכניות הבראה ולהגישן למשרד הפנים. הסדרי ההבראה נועדו להביא לאיזון בתקציביהן השוטפים של הרשויות, ובמסגרתם, כך נקבע, יחליטו הממשלה וכל רשות מקומית על אופן הטיפול בגירעון הנצבר של הרשות. כיסוי הגירעון ייעשה בעיקר על ידי צעדי התייעלות, מיצוי גביית הארנונה ויתר ההכנסות העצמיות, מימוש קרנות פיתוח בלתי מיועדות, מכירת נכסים ומענקים של הממשלה.

בסוף שנת 1998 הסתכם הגירעון הנצבר של המועצה בתקציב הרגיל ב-15.9 מיליון ש"ח - כ-70% מהכנסותיה בתקציב הרגיל באותה שנה. גירעונה הנצבר בתקציב הבלתי רגיל הסתכם ב-9.3 מיליון ש"ח - כ-41% מהכנסותיה בתקציב הרגיל. סך עומס המלוות של המועצה הגיע לכ-18.2 מיליון ש"ח, שהיו כ-81% מהכנסותיה בתקציב הרגיל, והתחייבויותיה השוטפות הסתכמו בכ-18.4 מיליון ש"ח. שיעורי הגבייה מהחוב המצטבר של הכנסותיה העצמיות בשנים 1998-1999 הגיעו לכ-57% עד 61%. יתרות החובות שהיה פיגור בתשלומם (להלן - יתרת החובות) בסוף שנת 1998 הסתכמו בכ-10.3 מיליון ש"ח, ובסוף שנת 1999 בכ-13.3 מיליון ש"ח.

ביוני 1999 חתמו המועצה ומשרד הפנים על "הסכם להסדר הבראה ברשות" במטרה להביא לאיזון בתקציבה השוטף של המועצה. הסכם זה אושר בישיבת מועצת הרשות ב-30.6.99. בישיבה נקבע, בין היתר, כי המועצה תפעל להגביר את הגבייה של חובות שוטפים ושל חובות העבר, להקטין את הוצאותיה על פעולות שונות בתקציב הרגיל, להקטין את מצבת כוח האדם ולהפריט שירותים שונים.

בתמורה לביצוע פעולות אלה התחייב משרד הפנים לשלם למועצה מענקי הבראה ולאשר לה לקבל הלוואות לצורך איזון תקציבה. בתכנית פורטו המקורות לכיסוי הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל לשנת 1998 בסך 15.907 מיליוני ש"ח, והסכום שיתקבל מכל מקור כמפורט להלן (הסכומים באלפי ש"ח): חוב מתגלגל⁴ - 2,116; גביית ארנונה - 2,093; גביית תשלומים על צריכת מים - 1,046; קרנות המועצה - 4,192; אשראי - 2,250; מענק ממשרד הפנים - 4,210.

בסעיף 9 של התכנית נקבע, כי מתן המענקים והאישורים להלוואות ייעשה בשלבים ויותנה בביצוע חלקה של הרשות בהסדר. בדיון שקיימה המועצה באישור תכנית ההבראה נקבע גם, כי תוקם ועדת בקרה בראשות חברי מועצה מהאופוזיציה לצורך פיקוח על יישום ההסכם. תכנית ההבראה נידונה ואושרה במשרד הפנים ביחידה למינהל, תכנון,

4 חוב של המועצה לספקים ולעובדים שפירעונו יועבר לשנה הבאה.

תקצוב ופיתוח ב-24.5.99, וב-30.6.99 אישרה, כאמור, מליאת המועצה את התכנית ואת הצעת התקציב לשנת 1999.

העמקת הגבייה והגדלת סל ההכנסות

תכנית ההבראה התבססה בחלקה על העמקת גביית הארנונה - מקור ההכנסות העצמיות הגדול ביותר בתקציב המועצה - ועל הגדלת שאר הכנסותיה העצמיות.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על החיובים השנתיים המצטברים ועל הגבייה של חובות הארנונה, אגרת המים והביוב, מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה לשנים 1998-2003 (באלפי ש"ח).

השנה	היתרה בתחילת השנה	החיובים		הגבייה			יתרת החובה בסוף השנה
		החיוב השנתי*	הכולל שצמד לגבייה	הסכום הכולל שנגבה	השיעור מהחיוב השנתי (באחוזים)	השיעור מהחיוב המצטבר (באחוזים)	
1998	7,422	16,622	24,044	13,766	83	57	10,278
1999	10,278	24,136	34,414	21,070	87	61	13,344
2000	13,344	21,816	35,160	19,407	89	55	15,753
2001	15,753	16,761	32,514	19,516	116	60	12,998
2002	12,998	22,114	35,112	21,105	95	60	14,007
2003	14,007	29,998	44,005	23,443	78	53	20,562

* הסכום הכולל שצמד לגבייה בניכוי הנחות וחובות שבוטלו.

מהטבלה עולה, כי שיעורי הסכומים שנגבו מהחיוב המצטבר בשנים 1998-2003 היו נמוכים ונעו בין כ-53% לכ-61% מהסכומים שצמדו לגבייה באותן שנים. בסוף שנת 2003 גדלה יתרת החובות לכ-20.6 מיליוני ש"ח. הדבר מלמד כי החלפת חברת הגבייה לא הביאה לשיפור מהותי בגביית חובות שבפיגור (על חברות הגבייה ראו להלן).

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי היא "מעולם לא מחקה חובות אבודים, והשיעור המוערך בסטטיסטיקה ארצית הוא כ-20%. אילו מחקה המועצה חובות אבודים אלו, היו אחוזי הגבייה עולים בשיעור ניכר בכל הפרמטרים וכמו כן היו יורדים שיעורי יתרות הפיגורים עד לפחות מ-50%".

המועצה לא הסבירה מדוע בחרה שלא למחוק את החובות שלדעתה נכנסים לגדר חובות אבודים בדרך של קבלת החלטת מועצה וקבלת אישור שר הפנים על כך, כפי שנקבע בסעיף 186 לצו.

על פי תכנית ההבראה, העמקת הגבייה והגדלת ההכנסות העצמיות תיעשה על ידי התקשרות עם חברות גבייה.

1. ב-18.1.99 התקשרה המועצה, באמצעות החברה למשק וכלכלה, של השלטון המקומי בע"מ (להלן - החברה למשק וכלכלה)⁵ עם חברת גבייה (להלן - חברת גבייה א') לקבלת שירותי גביית מסים וחובות על צריכת מים שיש פיגור בתשלומם.

(א) בהסכם שנחתם עם חברת גבייה א' לפי תנאי המכרז המשותף שפרסמה החברה למשק וכלכלה בדצמבר 1998, נקבע, כי חברת הגבייה תממן את פעולות הגבייה שתעשה, ובכללן ההוצאות על העמדת כוח האדם הדרוש לקבלת קהל.

הבדיקה העלתה, כי חתימת ההסכם עם חברת הגבייה לא הביאה לצמצום מספר עובדי מחלקת הגבייה.

(ב) על פי ההסכם, פעולות הגבייה יכללו בין היתר סיוע בניית צרכנים מרשת המים, עיקולים ופעולות אכיפה אחרות. נמצא, כי חברת הגבייה לא נקטה את כל אמצעי האכיפה האפשריים: היא לא הגישה תביעות משפטיות ולא ביצעה ניתוק צרכנים מרשת המים ועיקולים שהיה בהם כדי להרתיע חייבים. שיעורי הגבייה מהחוב המצטבר (חוב שנתי וחובות משנים קודמות) נשארו נמוכים (ראו את הטבלה על שיעורי הגבייה) ואף ירדו מ-61% בשנת 1999 ל-55% בשנת 2000. חברת הגבייה גם לא הכינה דוחות חודשיים ותקופתיים שהיו אמורים לתת למועצה מידע על מצב הגבייה, כנדרש בחוזה שנחתם עמה.

ממסמכי המועצה עולה שגזברה פנה במאי 1999 לחברה למשק וכלכלה והתריע על שחברת הגבייה אינה גובה כספים, אינה מגישה תביעות משפטיות ואינה שולחת הודעות דרישה לחייבים. עוד עולה, כי באוגוסט אותה שנה פנה הגזבר לחברת הגבייה והתריע על כך שהיא אינה נוקטת את כל האמצעים הדרושים לאכיפת תשלום החובות ואינה מבצעת ניתוקים מרשת המים ועיקולים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 2004 כתבה חברה א': "חברתנו פעלה בכל האמצעים שהמועצה איפשרה לה, הן בביצוע ניתוקים/אכיפה מנהלית וזאת בהתאם לאישור שניתן לה בכל מקרה".

5 בהתאם לסעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, רשאית המועצה, באישור שר הפנים להתקשר בחוזה להזמנת שירותים או לביצוע עבודה, עם מי שזכה במכרז שפורסם, בין היתר על ידי החברה למשק וכלכלה.

בהסכם נקבע, כי תקופת ההתקשרות עם חברת הגבייה תהיה 12 חודשים עם אופציה להארכה לשנה נוספת. החברה הועסקה החל מ-1.2.99, ובתקופת עבודתה נתגלעו חילוקי דעות בינה ובין המועצה שתועדו בחליפת מכתבים הדדית. המועצה סיימה את ההתקשרות עם החברה ב-31.12.00, דהיינו כעבור כשנתיים.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי נוכח שיעורי הגבייה הנמוכים וחוסר שביעות רצונה מתפקוד חברת הגבייה, היה עליה לבחון בסיום השנה הראשונה את המשך התקשרותה עם החברה לשנה נוספת.

המועצה השיבה למשרד מבקר המדינה בפברואר 2004, כי "למרות הויכוחים שהיו בעיקרם בנושא צורת חישוב שכר הטירחה ולא בנושא טיב העבודה, ניתנה הזדמנות נוספת לחברה לשפר את התנהלותה כנהוג במקומותינו לגבי כל יחסים עסקיים... העובד של החברה הוחלף בעובד אחר, והויכוחים העיקריים היו בנושא של חישוב שכר הטירחה".

משרד מבקר המדינה מדגיש לפני המועצה, כי הויכוח שלה עם חברת הגבייה היה איפוא גם על טיב העבודה, ומן הראוי היה שהמועצה תדאג שהחברה תפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי לאכוף את תשלום חובות העבר, לפי ההסכם עמה. זאת בייחוד נוכח החשיבות המיוחדת שהייתה לשיפור הגבייה לצורך מימוש הסכם ההבראה.

2. בינואר 2001 פרסמה המועצה מכרז לרכישת שירותי גבייה, וב-1.2.01 חתמה על הסכם עם חברת גבייה אחרת (להלן - חברת גבייה ב') לטיפול בגביית חובות שיש פיגור בתשלומם - חובות ארנונה כללית, אגרות מים וביוב, אגרות והיטלי פיתוח וחובות נוספים לפי קביעת המועצה. בהסכם נקבע, כי פעולות הגבייה יכללו בין היתר איתור כתובות, מעקב שוטף אחר תשלומי חייבים, ניתוק צרכנים מרשת מים, עיקולים ופעולות אכיפה אחרות. נקבע שתוקף ההסכם יהיה לשנה (דהיינו עד 31.1.02), ותהיה למועצה אופציה לפי שיקול דעתה הבלעדי להאריך את תוקף ההסכם לפרקי זמן נוספים.

מהבדיקה עולה, כי בסוף שנת 2002 היו בתחומי המועצה 145 צרכנים שחוב הארנונה והמים שלהם היה גדול מ-10,000 ש"ח, וחובם הכולל הגיע ליותר מ-5 מיליון ש"ח. יתרת החוב של 22 מאותם צרכנים הייתה גדולה מ-50,000 ש"ח, וחובם הכללי הסתכם בכ-2 מיליון ש"ח.

הביקורת העלתה, כי ננקטו רק מעט פעולות אכיפה לגביית חובות ארנונה ומים. בשנים 2000-2002 הגישה המועצה נגד חייבים רק עשר תביעות משפטיות, ניתקה מספר קטן של חייבים מרשת המים, עיקלה משכורות למספר מצומצם של חייבים והגישה למערכת ההוצאה לפועל כ-20 בקשות לעיקול מיטלטלין.

בדיקה של חשבונות חייבי מסים העלתה, כי בעלי עסקים ותושבים רבים פיגרו בתשלום מסים למועצה במשך יותר משלוש שנים. כך למשל הסתכם חוב הארנונה של חייב א' בסוף ספטמבר 2003 בכ-62,150 ש"ח; חוב הארנונה של חייב ב' הסתכם ב-47,262 ש"ח וחובו על צריכת מים ב-36,796 ש"ח; חובו של חייב ג' בשל צריכת מים הסתכם בכ-30,343 ש"ח וחוב הארנונה ב-69,809 ש"ח.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי החוק הסמיך אותה לנקוט פעולות אכיפה לגביית הארנונה, וכי העברת גביית המסים לידי חברת גבייה אינה משחררת את המועצה מחובתה לפעול לאכיפת הגבייה אם באמצעות החברה ואם בעצמה, ובין היתר לפקח על פעולות החברה באופן שוטף. מן הראוי שהמועצה תפעל בכל האמצעים העומדים לרשותה כדי לאכוף את תשלום חובות העבר, במטרה להעמיק את הגבייה ולהקטין את גירעונה הכספי.

בתשובתו מפרברואר 2004 למשרד מבקר המדינה כתב גזבר המועצה, כי בחשבון הבנק של המועצה נמצאים 493 שקים דחויים בסכום של יותר מ-1.3 מיליון ש"ח שניתנו למועצה במסגרת הסדרי תשלום וטרם נרשמו במערכת הכספים שלה. עוד מסר הגזבר כי חייב א' "נעלם" וכנראה נפטר, וכי החוב ייגבה בסופו של דבר, משום שהוא מחזיק בקרקעות חקלאיות ביישוב. חייבים ב' וג' הם "מוכי גורל" ובעת האחרונה הקטינו את חובם.



תכנית ההבראה, שבה התחייבה המועצה להעמיק את גביית הארנונה, אגרות המים והביוב במטרה להגדיל את הכנסותיה העצמיות, לא יושמה במלואה, ויתרת החוב המצטבר למועצה אף גדלה מכ-10 מיליון ש"ח ב-1998 לכ-20.5 מיליון ש"ח ב-2003.

המועצה לא פעלה די להגברת הגבייה ולא נקטה את מלוא האמצעים שעומדים לרשותה לגביית חובות העבר. ההתקשרות עם חברת הגבייה נועדה להגדיל את שיעורי הגבייה הנמוכים, על ידי העמקת הגבייה של חובות שנצברו, אך שיעורי הגבייה מהחוב המצטבר נשארו נמוכים. נקיטת פעולות להגברת הגבייה תצמצם את גירעונות המועצה ואת הזדקקותה למלוות ולמענקים ממשרד הפנים.

הקטנת ההוצאות על פעולות בתקציב הרגיל

לפי פרוטוקול הישיבה שבה דנה המועצה בתכנית ההבראה ואישרה אותה, ביוני 1999 היה על צוות שכלל את גזבר המועצה ואת סגן ראש המועצה לאכוף על מנהלי המחלקות את קיום סעיפי התקציב, להודיע לראש המועצה ולוועדת הבקרה על כל חריגה מהתקציב המאושר ולמסור להם דיווח מלא על ההתקדמות בביצוע התכנית ועל סטיות ממנה. הביקורת העלתה, כי הצוות לא פעל כלל לביצוע תפקידים אלה.

בביקורת עלה כי בשנים 1999-2002 חרגה המועצה בהוצאותיה מהתקציב המאושר בכ- 7.1 מיליון ש"ח, בכ- 3.9 מיליון ש"ח, בכ- 3.3 מיליון ש"ח ובכ- 2.9 מיליון ש"ח, בהתאמה (חריגה של כ- 28%, כ- 14%, כ- 10.9% וכ- 9% בהתאמה).

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי היה עליה לעמוד ביעדי ההפחתה בהוצאות ולא לחרוג מהתקציבים המאושרים שנקבעו, וכי היה עליה לאכוף על מנהלי המחלקות את קיום סעיפי התקציב ולמנוע את הסטיות ממנו מבעוד מועד.

הקטנת מצבת כוח האדם

מצבת כוח האדם במועצה בשנת 1998 הייתה 84 משרות. ב-1999 - בעת הדיונים בתכנית ההבראה - הייתה מצבת כוח האדם 100 משרות. בתכנית ההבראה התחייבה המועצה, בין היתר, להקטין את מצבת כוח האדם שלה בכלל מחלקות המועצה ב-30.5 משרות ובכך להביא לצמצום הוצאות השכר והתשלומים הנלווים לו.

על פי פרוטוקול הישיבה שבה דנה המועצה בתכנית ההבראה, נקבע, כי הקטנת מצבת כוח האדם תיעשה על ידי פיטורי עובדים ופרישה של עובדים לגמלאות, וכי חלק מהעובדים "יוחלפו בחברות קבלניות נותנות שירותים". נמצא, כי המועצה החלה בסוף 1999 ובמהלך שנת 2000 בתהליך של הפחתה של מספר המשרות.

1. ממסמכי המועצה עולה, כי היא לא עשתה בדיקות במחלקות השונות ולא בחנה חלופות לצמצום מצבת כוח האדם בטרם התחייבה לעשות זאת בתכנית ההבראה. מפרוטוקול דיון מליאת המועצה שבו אושרה התכנית עולה עוד, כי בטרם התחייבה המועצה לצמצם את כוח האדם היא לא ביררה את עמדת ועד העובדים בעניין זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי היא לא עשתה עבודת הכנה מספקת בטרם קבעה את יעדי צמצום כוח האדם.

2. עוד עולה מהמסמכים, כי עד מועד סיום הביקורת, מ-30.5 המשרות שיועדו לקיצוץ הפחיתה המועצה ממצבת כוח האדם שלה רק 17 משרות.

3. הביקורת העלתה, כי הוצאות השכר של המועצה לא זו בלבד שלא קטנו אלא אף גדלו. על פי חישובי משרד מבקר המדינה, הוצאותיה בשנת 1999 על השכר והתשלומים הנלווים אליו, לא כולל שכר עובדי חינוך ורווחה, היו אמורות להסתכם לאחר צמצום כוח האדם בכ-8.95 מיליוני ש"ח. בפועל הסתכמו הוצאות אלה בכ-10.41 מיליוני ש"ח - חריגה של כ-1.46 מיליוני ש"ח מהיעד שנקבע בתכנית ההבראה.

גם בשנים 2000-2002 חרגה המועצה מהתקציב המאושר לשכר ותשלומים נלווים. בשנת 2000 הסתכמה החריגה ב-582,000 ש"ח, בשנת 2001 ב-444,000 ש"ח ובשנת 2002 ב-71,000 ש"ח.

המועצה מסרה בתשובתה מפברואר 2004, כי חלק נכבד מהוצאות השכר באותן שנים היו הוצאות פרישה. עוד מסרה, כי היא אינה קובעת את סכומי השכר, וכי השכר נקבע על פי הסכמים שהממשלה חותמת עם ההסתדרות.

4. סדרי המינוי של עובדים למשרות במועצות המקומיות נקבעו, בין היתר, בצו המועצות המקומיות (שירות העובדים), התשכ"ב-1962 (להלן - צו שירות עובדים), ובצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), התשל"ז-1977 (להלן - נהל קבלת עובדים). בנוהל קבלת עובדים נקבע, בין היתר, כי לא יתמנה אדם לעובד במשכורת ברשות מקומית אלא למשרה פנויה בתקן ולאחר קבלת אישור על נחיצות מילוי המשרה משר הפנים או מראש מינהל השירות, וכי להעסקת עובד על פי חוזה מיוחד נדרש מימון בתקציב המאושר של הרשות.

במועד שבו חתמה המועצה על תכנית הבראה להקטנת מספר עובדיה ולצמצום הוצאות השכר, התקבל לעבודה בה פקח תברואה, לפי חוזה מיוחד, אף על פי שהמועצה העסיקה פקח תברואה. קבלתו לעבודה נעשתה על פי סיכום מיום 11.4.99 בין ראש המועצה לבין מזכיר המועצה ולפיו "התקבל לעבודה כפקח בחוזה מיוחד לתקופה של 3 חודשים". הועלה, כי הפקח שהתקבל הוא אחיו של סגנו וממלא מקומו של ראש המועצה, וכי המועצה העסיקה אותו עד יוני 2002.

הביקורת העלתה, כי לא התקבל אישור מראש מינהל השירות במשרד הפנים על נחיצות מילוי המשרה, כנדרש בנוהל קבלת עובדים, ולא נמצא בתקציב המאושר של המועצה תקציב למימון העסקתו.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי בכל הנוגע לקבלת עובדים היה עליה לפעול לפי הוראות צו שירות העובדים ונהל קבלת עובדים לעבודה, וכי העסקת עובד תברואה נוסף אינה מתיישבת עם תכנית ההבראה שהמועצה התחייבה לעמוד בה. עוד העיר משרד מבקר המדינה, כי בנסיבות שתוארו לעיל מתעורר חשש שבין השיקולים לקבלת אחיו של סגן ראש הרשות לתפקיד היו שיקולים זרים.

יצוין, כי טענת המועצה שצוטטה בתגובת משרד הפנים אינה עולה בקנה אחד עם העובדות, שכן העובד האמור התקבל כאמור לעבודה באפריל 1999, בעת שאחיו שימש סגן ראש המועצה.

העסקת חברות למתן שירותים

בצו המועצות המקומיות נקבעו הוראות בדבר ניהול מכרזים להזמנת טובין ולביצוע עבודות על ידי מועצות מקומיות. בסעיף 7(א) לתוספת הרביעית לצו נקבע, כי "כל מכרז יסומן במספר סידורי ויירשם בפנקס שיוחזק במקום שהורה יושב ראש הועדה". כמו כן נקבע בתוספת הרביעית הוראות בדבר הפרטים שיש לרשום בפרוטוקול ועדת המכרזים של המועצה. על פי סעיף 16 לתוספת הרביעית לצו, עותק של הפרוטוקול יימסר למשמרת לעובד המועצה המקומית שקבע לכך ראש המועצה".

1. בדיקת מסמכי המכרזים המתקיימים במועצה למסירת עבודות לנותני שירותים העלתה, כי המועצה אינה מנהלת תיקייה מסודרת, כנדרש. בחלק מהתיקים חסרו מסמכים, כגון נוסח המכרזים שפורסמו; פרוטוקולים של ועדת המכרזים שדנה בהצעות שהוגשו והמלצותיה; הסכמים שנחתמו עם החברות שזכו במכרזים; הערבויות הבנקאיות שהתקבלו ואישור על ניהול פנקסי חשבונות. עקב כך אין בידי המועצה מידע עדכני ומלא על התקשרויותיה עם נותני השירותים וחסר לה אמצעי לבדיקת התמורה שהיא נדרשת לשלם עבור שירותיה.

2. לפי תכנית ההבראה, הועברו עבודות טיאוט וניקיון רחובות וכן עבודות גינון ותחזוקת גנים לידי חברות נותנות שירות כדי להביא להתייעלות ולהקטנת הוצאות התפעול בתחומים אלה.

(א) העסקת חברה לטיאוט וניקיון רחובות

(1) מיוני 1999 מעסיקה המועצה חברה לטיאוט כבישים. על פי צו המועצות המקומיות היה על המועצה לפרסם מכרז לקבלת שירות הטיאוט והניקיון. הביקורת העלתה, כי המועצה לא פרסמה מכרז כמתחייב, וכי לא נחתם חוזה עם החברה. המועצה גם לא קבעה מי מטעמה יפקח על קבלת השירות ויאשר את החשבונות שתגיש לה החברה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי התקשרותה עם החברה ללא מכרז וללא חוזה בכתב אינה מתיישבת עם הוראות הצו. בהיעדר הצעות מחיר מקבלנים אחרים ובהיעדר חוזה בכתב הקובע מחירים לשירותים, לא היה למועצה בסיס לבדיקת התשלומים שאושרו לחברה.

(2) המועצה העסיקה בשנת 1998 ארבעה עובדים לניקוי של רחובותיה, בהם עובד שהפעיל מכונת טיאוט. רכישת השירות מהחברה נועדה להקטין את הוצאת המועצה בתחום זה. נמצא, כי למרות ההתקשרות עם חברת הטיאוט ממשיכה המועצה להעסיק שלושה עובדים בניקוי ידני של המדרכות.

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הוצאות טיאוט הכבישים במועצה בשנים 1998-2003 (באלפי ש"ח):

השנה	1998	1999	2000	2001	2002	2003
הפעלת מכונת טיאוט כולל שכר	142.7	40.4	----	----	----	----
תשלום לחברת הטיאוט	----	133.2	166.0	163.0	148.0	131.0
הוצאות שונות	----	7.7	1.3	5.7	----	9.0
משכורות לעובדי הטיאוט	110.7	193.4	248.9	242.9	219.1	231.4
סה"כ	253.4	374.7	416.2	411.6	367.1	371.4

מהנתונים עולה, כי העסקת חברת טיאוט לא חסכה למועצה הוצאות; בשנת 1999 גדלו הוצאותיה מ-253,000 ש"ח ל-375,000 ש"ח (גידול של כ-48%), ובשנים 2000 ו-2001 גדלו ההוצאות עוד והגיעו לכ-416,000 ש"ח וכ-412,000 ש"ח בהתאמה (גידול של כ-62%). בשנת 2002 אמנם קטנו הוצאות המועצה לאחר שצמצמה את היקף השירות על ידי ביטול ימי טיאוט, ואולם ההוצאות על פעולות הטיאוט עדיין היו גבוהות מההוצאות קודם העסקת החברה הקבלנית. מן הראוי שהמועצה תפעל להקטנת ההוצאות בתחום זה.

(ב) העסקת חברות לעבודות גינון

בתחילת שנת 1998 העסיקה המועצה 12 עובדים לתחזוקת שטחי הגינון בתחומה. הוצאותיה בתחום זה כולל שכר עבודה והוצאות על קניית חומרים הסתכמו בשנת 1998 בכ-1.2 מיליוני ש"ח. בתכנית ההבראה נקבע, כי עבודות הגינון יופרטו והמועצה תפטר עשרה מעובדי מחלקת הגינון, במטרה לחסוך 400,000 ש"ח בשנה.

(1) ביוני 1999 פרסמה המועצה מכרז לביצוע עבודות גינון, וכעבור כחודש חתמה עם חברה א', שזכתה במכרז, חוזה לביצוע חלק מהעבודות בתחום זה. השטחים שהועברו

לאחריות חברה א' כללו 116 דונם, בתוכם 61 דונם גן ציבורי, 22 דונם חורשות ו-33 דונם פסי ירק. נקבע, כי תמורת העבודות הכוללת בין היתר שתילת צמחים ופזור חומרי הדברה תשלם המועצה לחברה א' כ-41,000 ש"ח לחודש. בחוזה עם החברה נקבע, כי תוקפו יהיה לשנה ולמועצה תהיה אופציה להאריכו לשלוש שנים.

נוסף על כך התקשרה המועצה לאחר קיום מכרז ביוני 2000 עם חברה ב'. בהסכם עמה נקבע כי בשלב הראשון היא תתחזק שטח של כ-27 דונם בחורשות וגנים ציבוריים תמורת כ-8,010 ש"ח לחודש. תוקף ההסכם יהיה לשנה ולמועצה תהיה אופציה להאריכו לשלוש שנים.

בשנים 2001 עד 2003 נמסרו לתחזוקת שתי החברות עוד שטחי גינון, ובעקבות זאת גדלו גם התשלומים לאותן חברות והוצאות הגינון בכללן.

בטבלה שלהלן מובא ריכוז נתונים מהדוחות הכספיים של המועצה על הוצאות הגינון שלה בשנים 1998 עד 2003 (באלפי ש"ח):

השנה	1998	1999	2000	2001	2002	2003
משכורות לעובדי גינון	607.9	692.2	389.7	390.9	326.7	317.3
שאר הוצאות (חומרים, כלים)	557.4	1,076.0	224.1	810.0	701.2	585.5
עבודות גינון קבלניות	24.9	206.7	734.9	1,146.2	919.1	941.4
סה"כ	1,190.2	1,974.9	1,348.7	2,347.1	1,947.0	1,844.2

מהנתונים עולה, כי העברת תחזוקת הגינות לחברות חיצוניות, אמנם צמצמה החל משנת 2000 את הוצאות המועצה בסעיף "משכורות" בכ-300,000 ש"ח אך הגדילה את סך הוצאותיה על "עבודות גינון קבלניות" בכ-900,000 ש"ח.

בתשובתה מפברואר 2004 מסרה המועצה, כי בשנת 2000 היא קיצצה בהוצאות על גינון "וכתוצאה מכך נגרמו נזקים חמורים לגינות שהעלות לשיקומן התבטאה בשנת 2001".

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי אמנם על פי תשובתה היא קיצצה בהוצאות הגינון, אך לא נמצא הסבר לגידול העצום בהוצאות בשנת 1999 שהסתכם בגידול נומינלי של כ-66%; גם אחרי הקיצוץ בשנת 2000 עדיין הייתה ההוצאה הנומינלית גבוהה בכ-13% בהשוואה לשנת 1998.

(2) בהסכם שנחתם עם חברות א' וב' נקבע, כי "הקבלן יגיש למועצה באמצעות המפקח מדי חודש בחודשו, בהתאם להצעת המחיר, חשבון אשר בו יפרט את רשימת העבודות לגבי כל מקום ומקום, את החומרים אשר השתמש בהם ואת כל הפעולות שבוצעו באותו חודש תוך ציון המחירים וההתייקרויות... המפקח יבדוק את החשבונות

ובסמכותו לאשרם או לא לאשרם... אישר המפקח את החשבון, טעון אישור זה גם את אישור מנהל המחלקה המוניציפאלית".

הבדיקה העלתה, כי המועצה לא דרשה מהחברות להגיש לה חשבונות כאמור. המועצה גם לא התנתה את התשלומים לחברות בבדיקת הדיווחים על ביצוע העבודות, והיא פרעה את החשבונות שהגישו לה החברות בלא שקיימה פיקוח ומעקב על עבודות הגינון. הועלה, כי במועצה התקבלו תלונות מתושבים שבשכונותיהם לא נעשות עבודות גינון בתדירות הנדרשת.

(3) מהבדיקה עולה כי למועצה לא היו נתונים מדויקים על היקף עבודות הגינון שעשו החברות, והיא לא הכינה אומדנים של עלויות העבודות. המועצה גם לא קבעה מי מטעמה יפקח על קבלת השירות ומי מטעמה יביא לידיעתה את העובדות הדרושות להחלטה בדבר הארכת תקופת ההתקשרות עם החברות. המועצה האריכה את החוזים עם החברות בתום התקופה הראשונה והמשיכה להעסיקן תקופות נוספות. הארכות בכתב שניתנו מדי פעם בפעם לחברות לא נעשו מיד בתום תקופת ההסכם. ביולי 2003 הפסיקה המועצה את ההתקשרות עם חברה א', ושטחי הגינון שהיא הייתה מופקדת על תחזוקתם הועברו לחברה ב'.

מהממצאים שהוצגו לעיל עולה כי הוצאות המועצה על עבודות הגינון גדלו בכ-600,000 ש"ח אף על פי שהיא התחייבה בתכנית ההבראה לצמצם את הוצאותיה בתחום זה.

משרד מבקר המדינה מעיר למועצה, כי בטרם התקשרה עם החברות היה עליה לבחון את הכדאיות הכלכלית של הפרטת השירות, ולאחר ההפרטה היה עליה לפקח הן על עבודות הגינון והן על ההתחשבות בגין עבודות אלה.

בקרה ופיקוח על ביצוע תכנית ההבראה

1. בהסדר הנוגע לתכנית ההבראה נקבע, כי הרשות מסכימה שמשרד הפנים יעמיד בודק מטעמו שיפקח על יישום התכנית. בביקורת לא נמצאו מסמכים המעידים על קיום בקרה ופיקוח על ההסדר בידי משרד הפנים.

2. בפרוטוקול ישיבת מליאת המועצה ביום 30.6.99, שבה אושרה כאמור תכנית ההבראה, נקבע, כי תוקם ועדת בקרה שתפקח על ביצוע סעיפי תכנית ההבראה ועל יישום המלצות התכנית ותדווח למליאת המועצה על התקדמות ביצוע התכנית ועל הסטיות ממנה. גזבר המועצה וסגן ראש המועצה יהיו צוות שיאכוף כל מנהלי המחלקות במועצה את העמידה בסעיפי התקציב. כל חריגה מהתקציב תובא לידיעת ראש המועצה וועדת הבקרה. אחת לחודש ברבעון הראשון ואחר כך אחת לרבעון תדווח הוועדה למליאת המועצה על התקדמות ביצוע התכנית ועל סטיות ממנה.

הביקורת העלתה, כי המועצה לא הקימה ועדת בקרה כאמור בהחלטתה, וכי החריגות מסעיפי התקציב המאושר לא הובאו לידיעת מליאת המועצה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה ולמשרד הפנים כי היה עליהם לפקח על ביצוע תכנית ההבראה ולדאוג ליישומה המלא כדי להבטיח שיפור במצבה הכספי של המועצה.

מענקי הבראה והלוואות ממשרד הפנים

בתכנית ההבראה נקבע, כי "שחרור כיסוי הגירעון ע"י משרד הפנים יעשה בשלבים ויהיה מותנה בביצוע חלקה של הרשות".

כאמור, המועצה לא עמדה ביעדי גביית חובות העבר, ואף לא ביעדי הפחתת המשרות, ולפיכך גם לא ביעדי הפחתת הוצאות השכר. כמו כן לא הצליחה המועצה לצמצם את הוצאותיה בסעיף "פעולות כלליות" על פי התכנית.

אף שהמועצה לא עמדה בכל תנאי תכנית ההבראה, נתן לה משרד הפנים בשנת 1999 מענק לכיסוי הגירעון בסך 2.105 מיליון ש"ח – מחצית מסכום המענק שנקבע בתכנית. המועצה גם קיבלה באישור משרד הפנים במחצית השנייה של שנת 1999 הלוואה מבנק בסך 2.25 מיליון ש"ח. משרד הפנים אישר להשתמש ב-2.592 מיליון ש"ח מקרנות המועצה לכיסוי הגירעון ולהעביר 3.877 מיליון ש"ח מהקרנות לתקציב הרגיל. כתוצאה מפעולות אלה השתפר מצבה הכספי של המועצה: לעומת גירעון שוטף של 4 מיליון ש"ח בשנת 1998, היא הגיעה בסוף 1999 לאיזון בתקציב השוטף, והגירעון הנצבר בתקציב הרגיל ירד מ-15.9 מיליון ש"ח ל-8.9 מיליון ש"ח.

בשנים 2000-2002 צברה המועצה גירעונות שוטפים, וכתוצאה מכך גדלו גם הגירעונות הנצברים. הגירעונות נגרמו בעיקר מחריגה ניכרת מהתקציב שאישר משרד הפנים וכן מעומס המלוות וההתחייבויות. בסוף שנת 2002 הגיע הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל לכ-14.4 מיליון ש"ח, לעומת 15.9 מיליון ש"ח בסוף שנת 1998, כלומר מצבה הכספי של המועצה היה דומה למצב בתחילת ביצועה של התכנית, למרות המענקים וההלוואות שניתנו לה.

אף שהמועצה לא מילאה את חלקה בתכנית ההבראה, נתן לה משרד הפנים בשנת 2000 מענק לכיסוי גירעונותיה בסך 630,000 ש"ח, ובשנת 2002 נתן לה היתר לקבלת הלוואות בסך 2 מיליון ש"ח.

לדעת משרד מבקר המדינה, מכיוון שמענקי הבראה הם מענקים מיוחדים שנועדו לקדם את יישום הסדרי ההבראה, על משרד הפנים להימנע מתשלום המענקים לרשות כל עוד לא יווכח, לאחר בדיקה יסודית, כי הרשות אכן עמדה ביעדים שנקבעו בהסדרי ההבראה שעליה להשיג באותו שלב. שהרי על ידי העברת המענקים לרשות מאבד המשרד את יכולתו להבטיח כי הסדר ההבראה ישיג את יעדיו. טעמים כבדי משקל בלבד עשויים להצדיק העברת מענקים לרשות שלא מילאה את חלקה בהסדר ההבראה⁶.



המועצה לא עמדה ביעדים שקבעה בתכנית ההבראה. היא לא הפחיתה את מספר המשרות שהתחייבה להפחית ממצבת כוח האדם שלה ולפיכך לא פחתו הוצאות השכר שלה. גם הוצאותיה הכלליות לא פחתו והיא חרגה מהתקציבים שאושרו. המועצה לא נקטה את כל האמצעים העומדים לרשותה לגביית חובות הארנונה ולא עמדה ביעדי תכנית ההבראה בתחום ההכנסות העצמיות. חרף העסקת חברת גבייה נותרו חייבים רבים בעלי יתרות חוב גבוהות משנים קודמות. גם הפרטת כמה מהשירותים לא הביאה לחיסכון באספקתם. אי-יישום תכנית ההבראה כמתוכנן חייב את המועצה להכין תכנית הבראה חדשה.

תכנית ההבראה לשנים 2003 ו-2004

לאחר שהמועצה לא עמדה ביעדים שהציבה בתכנית ההבראה לשנים 1999-2000, היא קיימה בתחילת 2003 דיונים עם נציגי משרד הפנים על הסדר הבראה חדש, במטרה להגיע לאיזון תקציבי. באותם דיונים נקבע כי בשנת 2003 לא יעלה הגירעון בתקציב הרגיל על 3 מיליון ש"ח ובשנת 2004 על 0.6 מיליון ש"ח. עוד נקבע כי לאחר שמשרד הפנים יבדוק את תכנית ההבראה המעודכנת, יאושר למועצה הסדר הבראה שבמסגרתו יכוסה הגירעון הנצבר בתקציב הרגיל בסך 14.4 מיליון ש"ח. כיסוי הגירעון ייעשה בשלבים בכפוף לעמידה ביעדי תכנית ההבראה שתאושר.

6 עוד ראו בעניין זה דוח ניהול כוח האדם ברשויות המקומיות עמ' 41.

בישיבתה בספטמבר 2003 אישרה המועצה את התקציב לשנת 2003 ואת תכנית ההכרזה לשנים 2003-2005.

באוגוסט 2003 קיבלה המועצה הלוואה מאוצר השלטון המקומי בסך 1.5 מיליון ש"ח לכיסוי הגירעון השוטף, ו-1.5 מיליון ש"ח נוספים ניתנו לה בנובמבר 2003.

הבדיקה העלתה, כי המועצה לא החלה בביצוע תכנית ההכרזה החדשה למרות ההלוואות שניתנו לה לכיסוי גירעונותיה.

המועצה מסרה בתשובתה מפברואר 2004, כי משרד הפנים מנע ממנה כל טיפול בתכנית ההכרזה ובכל תכנית אחרת לשינויים ושיפורים בטענה שיש לעשותם רק לאחר איחודה עם המועצה המקומית גבעת עדה.

כאמור, באוגוסט 2003 הוחלט על איחוד שתי המועצות, ובאוקטובר אותה שנה התקיימו בחירות למועצה המאוחדת ומונה לה חשב מלווה. בסוף שנת 2003 הסתכם גירעונה השוטף של המועצה המאוחדת בתקציב הרגיל בכ-6.4 מיליון ש"ח (מזה כ-4.4 מיליון ש"ח של המועצה בנימינה), וגירעונה הנצבר בתקציב הרגיל הגיע לכ-20 מיליון ש"ח (מזה 15.8 מיליון ש"ח של המועצה בנימינה). עומס המלוות הסתכם ביותר מ-26.3 מיליון ש"ח (מהם 21 מיליון ש"ח של המועצה בנימינה).

בתחילת שנת 2004 קיימה המועצה המאוחדת דיונים עם נציגי משרד הפנים על הסדר הבראה חדש במטרה להגיע לאיזון בתקציבה השוטף משנת 2005 ואילך. בהסכם ההכרזה של המועצה המאוחדת לשנים 2004 ו-2005, שנחתם ביוני 2004, נקבע שהיא תקצץ בהוצאות השכר ובתקציב הפעולות, תפטר 25 עובדים, תגביר את גביית הארנונה ותגדיל את הכנסותיה העצמיות האחרות.

עוד נקבע בהסכם, כי לצורך כיסוי הגירעון המצטבר ייתן משרד הפנים למועצה המאוחדת מענק בסך 10 מיליון ש"ח והלוואה לזמן ארוך בסך 3 מיליון ש"ח, וכי תשלום המענק לכיסוי הגירעון וקבלת ההלוואה ייעשו בשלבים ויותנו בביצוע חלקה של המועצה המאוחדת בהסדר ההכרזה. משרד הפנים יעמיד בודק מטעמו לפקח על יישום הסדר ההכרזה.

במועד סיום הביקורת ביולי 2004 נמצא כי המועצה המאוחדת החלה ביישום תכנית ההכרזה.



בשנים 1998-2004 גדל גירעונה המצטבר של המועצה המקומית בנימינה ואחר כך המועצה המאוחדת בנימינה-גבעת עדה, וחייב ביצוע תכנית הבראה. במהלך אותן שנים הוכנו שלוש תכניות הבראה, אך עד מועד סיום הביקורת הן לא שיפרו את מצבה הכספי של המועצה.

כדי להביא להצלחת תכנית ההבראה ולשיפור מצבה הכספי של המועצה המאוחדת, עליה לדאוג לשמירה על המסגרת התקציבית, לנקוט את צעדי ההתייעלות שנקבעו ולעמוד בתכנית לכיסוי הגירעון הנצבר. עליה לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה לאכיפת תשלום חובות העבר במיוחד על בעלי יתרות חוב גדולות.

מן הראוי שמשרד הפנים באמצעות החשב המלווה יפעל להבטחת יישום תכנית ההבראה החדשה ולאיוון גירעונה של המועצה המאוחדת כדי שמצבה הכספי הקשה לא יפגע בהצלחת האיחוד.