

**דוח על הביקורת  
במועצה המקומית  
אזור**



דין-וחשבון זה מסכם את תוצאות הביקורת שערך משרד מבקר המדינה על פעולותיה ועל חשבונותיה של המועצה המקומית אזור בשנות הכספים 1994 עד 1996. חלק מהנתונים ומהמצאים עודכנו עד אמצע 1997. פעולות הביקורת היו, בעיקר, בתחומים הבאים: משק הכספים; מיסים וגבייתם; מינהל העובדים; רישוי עסקים ובטיחות במוסדות חינוך.

דין-וחשבון זה כולל את ממצאי הביקורת העיקריים בנושאים שנבדקו.



## נתונים כלליים

### המועצה, תחומה ואוכלוסייתה

תחום המועצה המקומית אזור (להלן - המועצה) משתרע על שטח של 2,600 דונם, מרביתם בניהול מינהל מקרקעי ישראל. בתחילת 1997 היה מיספר האוכלוסין במקום, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ- 8,200 נפש, מהם כ- 800 עולים שנקלטו במחצית הראשונה של שנת ה- 90 בעיקר מחבר העמים.

בתחום המועצה ערוץ ואדי "נחל אזור"<sup>27</sup>. בתקופת החורף מועד המקום לשיטפונות המסבים נזקים רבים. אורך הוואדי החוצה את תחום המועצה הינו 1,300 מטר. הנחל גואה כל שנה, ומדי פעם בפעם מוצפים בתים השוכנים ליד הערוץ. בשנים 1992 ו-1994 עקב שיטפונות עזים, הוצף איזור גדול, והמועצה פינתה זמנית חלק מהתושבים. לתושבים שניזוקו מהשיטפונות (בעיקר ציוד ביתי), שילמה המועצה, מכספים שקבלה ממשרדי האוצר והפנים, סכום כולל של כ- 94,000 ש"ח.

הטיפול בפיתרון הבעיה היה משותף לגופים הבאים: המועצה, משרד החקלאות, נציבות המים, משרד הפנים, עיריית חולון, עיריית ראשון לציון, רשות ניקוז "איילון-שורק" (כיום רשות ניקוז "ירקון"), קרן קיימת לישראל, מע"צ והחברה לתיכנון המים לישראל בע"מ (תה"ל).

בסוף 1995 הוחלט, על דעת כל הגורמים, לבצע תוכנית ניקוז בוואדי באורך של 1,800 מטר ( 1,300 מטר בתחום המועצה ו- 500 מטר המחברים אותו עם נחל איילון). במהלך השנים 1995 ו-1996 בוצעו עבודות הניקוז.

ב- 1992 הקימה המועצה חברה לפיתוח - "אזור", 2000 החברה העירונית לפיתוח אזור בע"מ, שנתאגדה כחברה פרטית מוגבלת במניות, בבעלותה המלאה של המועצה. המועצה נעזרת בחברה לצורכי עבודות פיתוח בתחום המועצה.

### המועצה וועדותיה

המועצה הנוכחית נבחרה בנובמבר 1993 והיא בת 11 חברים. לתפקיד ראש המועצה הנוכחית נבחר, באותו החודש, בבחירות אישיות, על-פי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975, מי שכיהן בתפקיד זה בקדנציה הקודמת<sup>28</sup>. ראש המועצה וממלא-מקומו מכהנים בשכר.

<sup>27</sup> הוואדי עובר גם בתחומן של העיריות ראשון לציון וחולון.

<sup>28</sup> ראש המועצה נבחר לראשונה על-ידי מועצת הרשות בספטמבר 1988, לאחר התפטרות ראש המועצה הקודם.

על-פי הוראות צו המועצות המקומיות(א), התשי"א-1950 (להלן - הצו), על המועצה לבחור ועדות קבועות: הנהלה, ביקורת, מיכרזים, ביטחון וועדה להכנת המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום (ועדת מל"ח). עוד על המועצה למנות ועדת קניות, שתפקידה לקבוע את סדר הרכישות הבין-יחידתי ולאשר כל קניה, כמפורט בתוספת החמישית לצו.

ב-20.3.1994 בחרה המועצה את הוועדות הקבועות; לגבי ועדת הקניות העלתה הביקורת, שהמועצה לא דאגה למנות אותה לפי הוראות הצו. בעיקבות הביקורת, בחרה המועצה ואישרה ב-10.9.1996 את הרכב הוועדה כדין.

תפקידיה של ועדת הנהלה הינם: לנהל את ענייני המועצה; לתאם את פעולותיהן של ועדותיה ולפקח עליהן; ולהשגיח שהחלטות המועצה והחלטות ועדותיה יוצאו אל הפועל כדין. כאמור, בחרה המועצה במאוס 1994 את הוועדות הקבועות, ובהן ועדת הנהלה, אולם זו התכנסה עד ליוני 1997 ארבע פעמים בלבד. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי כדי להבטיח שהוועדה תמלא את התפקידים שהוטלו עליה על המועצה לדאוג לכינוסה בתדירות גבוהה יותר.

עוד הועלה, כי ועדת הביקורת לא התכנסה כלל. חומרת המחדל בולטת על רקע תפקידיה הנכבדים של ועדה זו, שהם: לבדוק אם החלטות המועצה הוצאו לפועל כדין; לבדוק את חשבונות המועצה; לבדוק אם פעולות המועצה נעשו במיסגרת תקציבית המאושרים וכן לוודא אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה, עליהם הצביעו הוועדה או מבקר המדינה בפני המועצה.

## משק הכספים

### א. דוחות כספיים

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על הכנסות המועצה והוצאותיה בתקציבים הרגילים, ועל הגירעונות השנתיים והניצברים, בשנות הכספים 1994 - 1996 כפי שאלו נכללו בדוחות הכספיים של המועצה, שבוקרו על-ידי רואה חשבון שמונה על-ידי משרד הפנים (הנתונים מובאים באלפי ש"ח):

<u>שנת הכספים</u>	<u>הכנסות</u>	<u>הוצאות</u>	<u>גירעון</u>	<u>מילוות שנתקבלו</u>	<u>מענקים שנתקבלו</u>	<u>גירעון</u>
				<u>להקטנת הגירעון</u>	<u>להקטנת הגירעון הניצבר</u>	<u>ניצבר</u>
				<u>הניצבר</u>		
1993	-	-	-	-	-	4736
1994	24602	25269	667	672	1207	3524
1995	29208	31202	1994	-	1000	4518
1996	33330	35177	1847	2000	-	4365

בדוח הכספי לשנת הכספים 1994 נכלל המענק להקטנת הגירעון הניצבר בסך כ- 1.2 מיליון ש"ח בחשבונות ההכנסות וההוצאות, במקום לזקוף אותו ישירות לחשבון עודף וגירעון, כמתחייב מהנחיות רואה חשבון לעריות משנת 1987 החלות גם על המועצות המקומיות. גם ב- 1995 רשמה המועצה בפינקסיה את המענק בסך 1 מיליון ש"ח בחשבונות ההכנסות וההוצאות. לשם הצגת הפעולות הכספיות של המועצה, הקשורות בפועל למתן שירותים לתושביה, הופחתו בטבלה דלעיל סכומי המענקים מההכנסות וההוצאות ונרשמו בנפרד. בשנת 1996 עמד הגירעון הניצבר של המועצה על כ-13% מההכנסה הרגילה של המועצה באותה שנה, וזאת על אף הסיוע שקיבלה במילוות ובמענקים.

### **התפלגות ההכנסה**

בטבלה שבעמוד הבא מובאים נתונים על התפלגות ההכנסה הרגילה, למקורותיה, בשנות הכספים 1993 עד - 1996 במחירים שוטפים ובמחירים קבועים (מחירי שנת הכספים 1996) - וכמו-כן השינוי בהכנסה מכל מקור, לעומת ההכנסה מאותו מקור בשנת הכספים 1993 (באלפי ש"ח).

מהנתונים שבטבלה עולה, כי הסכום הכולל של ההכנסה (במחירים קבועים) עלה בשנים 1994 - 1996, בהשוואה לשנת 1993 ב-18%, ו-31% כסדר השנים. השיפור בהכנסות בשנים האמורות נבע: מגידול ניכר של המענק הכללי, כפי שיתואר בהמשך, מגידול בגביית ארנונה ובגביית אגרות ומהכנסות כנגד שירותים שנכללו בסעיף הכנסות עצמיות אחרות. הגדילה בגביית הארנונה והאגרות נבעה בעיקר מבנייה למגורים ולמלאכה בהיקף נרחב.

## התפלגות ההכנסה

בטבלה שבעמוד הבא מובאים נתונים על התפלגות ההכנסה הרגילה, למקורותיה, בשנות הכספים 1993 עד - 1996 במחירים שוטפים ובמחירים קבועים (מחירי שנת הכספים 1996) - וכמו-כן השינוי בהכנסה מכל מקור, לעומת ההכנסה מאותו מקור בשנת הכספים 1993 (באלפי ש"ח).

<u>1993</u>		<u>1994</u>		<u>1995</u>		<u>1996</u>		<u>מקור ההכנסה-</u>
<u>הסכום</u>	<u>מדד השינוי</u>	<u>הסכום</u>	<u>מדד השינוי</u>	<u>הסכום</u>	<u>מדד השינוי</u>	<u>הסכום</u>	<u>מדד השינוי</u>	<u>במחירים שוטפים</u>
	<u>*(ב-%)</u>		<u>*(ב-%)</u>		<u>*(ב-%)</u>		<u>*(ב-%)</u>	
הכנסות עצמיות:								
5,015	137	6,881	176	8,819	217	10,865		ארנונה
2,526	114	2,875	130	3,292	141	3,567		אגרת מים
3,174	133	4,219	161	5,116	198	6,274		אחרות
10,715	130	13,975	161	17,227	193	20,706		ס"ה
השתתפות								
הממשלה:								
1,377	143	1,974	164	2,265	182	2,513		משרד החינוך
987	122	1,202	173	1,710	188	1,853		משרד העבודה והרווחה
2,364	134	3,176	168	3,975	185	4,366		ס"ה
1,000	38	375	-	-	-	-		העברה מהתקציב
הבלתי רגיל								
4,415	160	7,076	181	8,006	187	8,258		מענק כללי
18,494	133	24,602	158	29,208	180	33,330		ס"ה

\* הבסיס למדידת השינוי הוא שנת 1993 = 100%.

\*\* כולל הנחות (ראה גם להלן, עמ' 449 טבלת חיובים, גבייה ופיגורים בארנונה).

\*\*\* בעיקר אגרות בנייה, אגרת ביוב, והשתתפות תושבים בשירותים.



<u>1993</u>		<u>1994</u>		<u>1995</u>		<u>1996</u>		<u>מקור ההכנסה-</u>
<u>הסכום</u>	<u>מדד השינוי</u>	<u>הסכום</u>	<u>מדד השינוי</u>	<u>הסכום</u>	<u>מדד השינוי</u>	<u>הסכום</u>	<u>מדד השינוי</u>	<u>במחירים קבועים</u>
	<u>*(ב- %)</u>		<u>*(ב- %)</u>		<u>*(ב- %)</u>		<u>*(ב- %)</u>	
								הכנסות עצמיות:
6,901	122	8,422	142	9,816	157	10,865		ארנונה
3,476	101	6,519	105	3,664	130	3,567		אגרת מים
4,367	118	5,164	130	5,694	144	6,274		אחרות
14,744	116	17,105	130	19,174	140	20,706		ס"ה
								השתתפות
								הממשלה:
1,895	127	2,416	133	2,521	133	2,513		משרד החינוך
1,358	108	1,471	140	1,903	136	1,853		משרד העבודה
								והרווחה
3,253	119	3,887	136	4,424	134	4,366		ס"ה
1,376	33	460	-	-	-	-		העברה מהתקציב
								הבלתי רגיל
6,075	143	8,661	147	8,911	136	8,258		מענק כללי
25,448	118	30,113	128	32,509	131	33,330		ס"ה

\* ראה הערה מקבילה בטבלת התפלגות ההכנסה במחירים שוטפים.

הערה: חישוב המחירים הקבועים נערך על-ידי צוות הביקורת על בסיס עליית ממוצע מדד המחירים לצרכן בשנות הכספים 1994,1995 ו-1996 לעומת שנת הכספים 1993-1994 - 12.34%, 23.62% - 37.6% בהתאמה.

מהנתונים שבטבלה עולה, כי הסכום הכולל של ההכנסה (במחירים קבועים) עלה בשנים 1994 - 1996, בהשוואה לשנת 1993 ב-18%-31% כסדר השנים. השיפור בהכנסות בשנים האמורות נבע: מגידול ניכר של המענק הכללי, כפי שיתואר בהמשך, מגידול בגביית ארנונה ובגביית אגרות ומהכנסות כנגד שירותים שנכללו בסעיף הכנסות עצמיות אחרות. הגדילה בגביית הארנונה והאגרות נבעה בעיקר מבנייה למגורים ולמלאכה בהיקף נרחב.

## התפלגות ההוצאה

בטבלה שלהלן מובאים נתונים על התפלגות ההוצאה הרגילה, ליעדיה, בשנות הכספים 1993 עד - 1996 במחירים שוטפים ובמחירים קבועים (מחירי שנת הכספים 1996) – וכמו כן על השינוי בהוצאה לכל יעד, לעומת ההוצאה על אותו יעד בשנת הכספים 1993 (באלפי ש"ח):

1993		1994		1995		1996		יעד ההוצאה
הסכום	מדד השינוי (ב- %)*	הסכום	מדד השינוי (ב- %)*	הסכום	מדד השינוי (ב- %)*	הסכום	מדד השינוי (ב- %)*	
								במחירים שוטפים
4,202	128	5,394	162	6,810	185	7,782	145	שכר כללי
8,072	111	8,994	132	10,699	145	11,719		פעולות כלליות
1,038	137	1,419	221	2,296	228	2,363		מפעל המים
1,553	114	1,778	122	1,898	150	2,322		שכר חינוך
2,733	121	3,313	143	3,906	160	4,370		פעולות חינוך
453	129	583	182	824	191	863		שכר שירותי רווחה
1,242	117	1,459	156	1,935	182	2,255		פעולות רווחה
1,521	125	1,896	162	2,467	209	3,175		פירעון מילות
329	132	433	112	367	100	328		מימון ס"ה
21,143	120	25,269	148	31,202	166	35,177		במחירים קבועים
2,782	114	6,602	131	7,580	135	7,782		שכר כללי
11,107	99	11,009	107	11,908	105	11,719		פעולות כלליות
1,428	122	1,737	179	1,555	166	2,363		מפעל המים
2,137	102	2,176	99	2,112	109	2,322		שכר חינוך
3,761	108	4,055	116	4,347	116	4,370		פעולות חינוך
623	114	713	147	918	139	863		שכר שירותי רווחה
1,709	105	1,786	126	2,154	132	2,255		פעולות רווחה
2,093	109	2,321	131	2,746	152	3,175		פירעון מילות
453	117	530	90	408	73	328		מימון ס"ה
29,093	106	30,929	119	34,728	121	35,177		

\* הבסיס למדידת השינוי הוא שנת 1993 = 100%.

\*\* לגבי חישוב המחירים הקבועים - ראה לעיל, הערה לטבלת התפלגות ההכנסה במחירים קבועים.

מהטבלה עולה, כי ההוצאה של המועצה במחירים קבועים בשנים 1994 - 1996 גדלה ב-6%, ב-19% וב-21%, כסדר השנים, בעיקר עקב גידול ההוצאה לפירעון מלוות ולשכר. הגידול בשכר הוא תוצאה של הסכמי השכר במיגור הציבורי שנחתמו בשנות הכספים 1993-1994, ושהתייחסו לשנים 1993-1996 (פרטים ראה להלן בפרק "מינהל עובדים").

לפי הדוח הכספי לשנת הכספים 1994 הסתכמו הוצאות המימון של המועצה ב-1.2 מיליון ש"ח. בסעיף זה כלולות הנחות מארנונה בסכום של 785,000 ש"ח. על-פי הנחיות משרד הפנים בעניין מיבנה התקציב הרגיל של רשות מקומית, היה על המועצה לכלול את ההנחות מארנונה בסעיף תשלומים בלתי-רגילים. בטבלה דלעיל הופחת הסכום האמור מהוצאות המימון וניזקף לחובת סעיף ההוצאות לפעולות כלליות. בעיקבות הביקורת, החלה המועצה בשנת 1995 לרשום את ההנחות מארנונה, כדרוש.

## ב. המצב הכספי של המועצה

שנת הכספים - 1993 הגירעון הניצבר של המועצה היה בסוף שנת הכספים 1992 כ-2.1 מיליון ש"ח. בשנת הכספים 1993 סיימה המועצה את פעולותיה הכספיות בגירעון שוטף של 2.6 מיליון ש"ח, וגירעונה הניצבר הגיע ל-4.7 מיליון ש"ח. בתקציב הרגיל של המועצה לאותה שנה, שאישר משרד הפנים, נכלל מענק כללי בסך 4.4 מיליון ש"ח (כ-24% מהכנסות המועצה).

שנת הכספים - 1994 בשנת הכספים 1994 הוגדל המענק הכללי שקיבלה המועצה ממשרד הפנים לכ-7.1 מיליון ש"ח, דהיינו גדילה של 60% לעומת שנת 1993;<sup>29</sup> והוא היווה בשנה זו כ-29% מהכנסות המועצה. בפברואר 1994 נחתם הסדר הכולל עקרונות לכיסוי גירעונות הרשויות המקומיות; על ההסדר חתמו שר הפנים, שר האוצר, יו"ר מרכז השלטון המקומי ויו"ר מרכז המועצות האזוריות. לפי ההסדר, הגירעון יכוסה מהגדלת ההכנסות העצמיות של הרשות המקומית, ממכירת נכסים, משימוש בקרנות פיתוח, מאישור אשראי בנקאי וממתן מענק ממשלתי. משרד הפנים דרש מהמועצה במיסגרת ההסדר לגבות מיתרות הפיגורים של הארנונה הכללית ואגרת המים סכום כולל של כ-1.3 מיליון ש"ח. לפי מיסמכי המועצה ודיווחיה למשרד הפנים, היא עמדה בדרישת משרד הפנים וגבתה מיתרות הפיגורים כ-1.4 מיליון ש"ח. הגירעון השוטף בסוף 1994 היה 667,000 ש"ח, והגירעון הניצבר ירד לכ-3.5 מיליון ש"ח.

<sup>29</sup> התחשיב החדש של המענק הכללי נעשה בהתחשב בהמלצות ועדה לקביעת קריטריונים להקצאת "מענק האיוון" לרשויות המקומיות, שהוגשו למשרד הפנים באוגוסט 1993 (דוח סוארי").

שנת הכספים - 1995 בשנה זו קיבלה המועצה מענק כללי שהסתכם ב- 8 מיליון ש"ח. המועצה סיימה את פעולותיה הכספיות בשנת הכספים 1995 בגירעון שוטף של כ- 2.0 מיליון ש"ח, המהווה כ-6.8% מתקציבה המאושר. עיקר הגירעון נבע מגידול בהוצאותיה לפירעון מילות ולהוצאות שכר. הגירעון הניצבר של המועצה לסוף דצמבר 1995 הסתכם בכ- 4.5 מיליון ש"ח, המהווה כ-15.5% מהכנסותיה באותה שנה.

שנת הכספים - 1996 בשנת הכספים 1996 קיבלה המועצה מענק כללי בסך 8.3 מיליון ש"ח. כמו-כן קיבלה, באישור הממונה על המחוז, שני מילות משני בנקים מיסחריים לתקופה של 10 שנים: האחד בסך 750,000 ש"ח בריבית שנתית של 5.75% והאחר בסך 1.25 מיליון ש"ח בריבית שנתית של 6.35% שני המילות צמודים למדד המחירים לצרכן. בשנה זו סיימה המועצה את פעולותיה הכספיות בגירעון שוטף של כ- 1.85 מיליון ש"ח המהווה כ-5.8% מתקציבה המאושר. גירעונה הניצבר לאחר קבלת שני המילות האמורים הסתכם בכ- 4.4 מיליון ש"ח, המהווה כ-13.1% מהכנסותיה באותה שנה.



המועצה הסבירה, כי רוב הגירעונות בתקציביה הרגילים נגרמו מהוצאות שהיו נחוצות לשם מתן שירותים ברמה נאותה לתושבי המקום. חוסר האיזון נובע מתקצוב חסר של ההכנסות, בעיקר של המענק הכללי שמשרד הפנים אישר למועצה. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, שעם כל ההבנה לרצונה להבטיח מתן שירותים ברמה נאותה לתושביה, אין בכך הצדקה לחרוג מהתקציבים המאושרים, כמתחייב מהוראות חוק יסודות התקציב, התשמ"ה- 1985 (להלן - חוק יסודות התקציב); אם תנהג כדרוש ימנע הדבר הצטברות גירעונות המכבידים על משק הכספים שלה. יודגש, כי גם לאחר שמשרד הפנים הגדיל, כאמור, בשנת 1994 את הבסיס לחישוב המענק הכללי ואישר לה בשנים 1994-1996 מילות ומענקים מיוחדים להקטנת הגירעון הניצבר, המשיכה המועצה לצבור גירעונות.

## ג. תקציבים בלתי רגילים

התקציבים הבלתי רגילים משמשים, בעיקר, מיסגרת כספית למימון עבודות פיתוח ורכישות. בטבלה מוצגות, לפי הדוחות הכספיים של המועצה, ההכנסה וההוצאה בתקציבים הבלתי רגילים בשנות הכספים 1994 עד 1996 (הסכומים - באלפי ש"ח):

שנת הכספים	הכנסה	הוצאה	גירעון או עודף שנתי
1994	4806	4664	(+)142
1995	6222	5379	(+)843
1996	7752	8015	(-)236

מרבית העודפים והגירעונות השנתיים בטבלה מתייחסים לעבודות פיתוח שלא נסתיימו עד להוצאת הדוח הכספי לאותה שנה.

#### ד. הכנת דינים וחשבונות

בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 נקבע, כי לא יאוחר מ-31 במאי של כל שנת כספים, יכין הגיזבר דוח שנתי לשנת הכספים הקודמת. הבדיקה העלתה, כי הדוח השנתי לשנת הכספים 1994 הוכן באיחור רב והוגש רק בפברואר 1996. גם הדוח השנתי לשנת הכספים 1995 הוכן באיחור - באוגוסט 1996. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי חשוב שדוחותיה הכספיים יוכנו במועדים שנקבעו בתקנות, וכמתחייב מסדרי מינהל כספי תקין.

### מיסים וגבייתם<sup>30</sup>

#### א. היטלי ארנונה

בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 נקבע, כי הארנונה שהמועצה תטיל תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס. עיון בהיטלי הארנונה של המועצה לשנים 1997 - 1993 העלה, כי לגבי עסקים, חנויות, משרדים, מחסנים, בתי-חרושת, מיפעלים, בתי-מלאכה ותחנות דלק נקבעו סכומים קבועים של הארנונה על 15 מ"ר הראשונים, במקום שיעורי הארנונה המבוססים על גודלו של הנכס לפי מדידה, כנדרש על-פי הוראות חוק ההסדרים. לגבי השטחים שמעבר ל-15 מ"ר, חוייבו בעלי העסקים בהתאם להוראות החוק.

המועצה הסבירה בתשובתה מפברואר 1995 למשרד מבקר המדינה, כי אין באזור נכס שגודלו פחות מ-15 מ"ר, ולכן בפועל לא חוייב מחזיק נכס כלשהו בארנונה בשיעור שנקבע לגבי נכסים ששיטחם עד 15 מ"ר. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי שיעורי הארנונה בהיטל חייבים להיות בהתאם להוראות חוק ההסדרים.

בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשנ"ד-1993 הותרה העלאת הארנונה בשנת הכספים 1994 בשיעור של 10.4%. הבדיקה העלתה, כי המועצה חרגה מהשיעור האמור, והעלתה את הארנונה לשתי תחנות הדלק שבתחומה ב-39%. בעיקבות הערות הביקורת, תיקנה המועצה החל בשנת 1996 את השיעורים של הארנונה שנקבעו בהיטל וזיכתה את חשבונות תחנות הדלק בחיובי היתר לשנים 1994-1995 בכ-20,000 ש"ח.

<sup>30</sup> בנושא ארנונה כללית - חיובים, הנחות ופטורים ראה גם דוח על הביקורת בשלטון המקומי, שפירסמה

מבקר המדינה בנובמבר 1992, עמ' 11

חוק מימון מפלגות, התשל"ג-1973 (להלן - חוק המימון) אוסר על המפלגות קבלת תרומות מתאגיד, ורואה במתן תרומה כזאת ובקבלתה עבירה. מאחר שהרשות המקומית היא תאגיד, אסור לסייעה בכנסת, על-פי חוק המימון, לקבל ממנה תרומה. נוכח האמור, על הרשות המקומית להימנע ממתן פטור או הנחות מארנונה, מאגרות ומהיטלים בגין מיבנים המוחזקים בידי הסיעות בכנסת ובידי סיעות או רשימות מקומיות<sup>31</sup>.

בהתאם לסמכותם, לפי סעיפים 8(ב), 9(א) ו-12(א) לחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 התקינו שר האוצר ושר הפנים את תקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1996), התשנ"ו-1995. נקבע בהן שהארנונה המיזערית לשנת הכספים 1996 על משרדים, שירותים ומיסחר - תהיה 34.5 ש"ח לכל מ"ר. בתקנות הסדרים למשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1997), התשנ"ו-1996 נקבעה ארנונה מיזערית לשנת 1997 על משרדים, שירותים ומיסחר - בסך 38.4 ש"ח לכל מ"ר.

בבדיקה שערך משרד מבקר המדינה הועלה, כי עד שנת 1995 לא חייבה המועצה בארנונה כללית סניפים של שתי מפלגות המחזיקים משרדים באזור. בשנים 1996 ו-1997 הוסיפה המועצה בהיטלי הארנונה סוג נכס בשם "מוסדות מפלגה", קבעה לו תעריף סמלי ועל-פיו חוייבו שני סניפי המפלגות בסכומים סמליים. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי בהתנהגותה זו העניקה המועצה לשתי המפלגות האמורות למעשה הנחות, דבר המהווה, לכאורה, עבירה על הוראות חוק המימון וחוק ההסדרים.

---

<sup>31</sup> בעניין זה ראה דין-וחשבון על תוצאות ביקורת החשבונות השוטפים של הסיעות בכנסת השלוש-עשרה לתקופה 31.12.1994 - 1.1.1994 ולתקופה 31.12.1995 - 1.1.1995 שפירסמה מבקר המדינה ביוני 1995 וביוני 1996.

**ב. חיובים, גבייה ופיגורים**

בטבלה שלהלן מובאים נתונים בדבר החיובים בארנונה, הגבייה והפיגורים בגביית הארנונה לשנים 1996 - 1994 כפי שאלה מופיעים בטבלת החיובים המצורפת לדוחות הכספיים של המועצה (באלפי ש"ח):

<u>1994</u>	<u>1995</u>	<u>1996</u>	
2482	2524	3230	יתרת פיגורים בתחילת השנה
7690	9462	11720	חיוב תקופתי
10172	11986	14950	ס"ה כולל חיובים ופיגורים
1553	1278	1673	פחות זיכויים
8619	10708	13277	ס"ה הסכומים שעמדו לגבייה
6095	7478	9546	גבייה שוטפת ופיגורים*
2524	3230	3731	יתרת פיגורים בסוף השנה
71%	70%	72%	שיעור הגבייה מהסכומים שעמדו לגבייה

\* לא כולל הנחות שנרשמו במקביל הן בחשבונות ההכנסה והן בחשבונות ההוצאה.

על-פי חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980 יש לחייב יתרות חובה בריבית ובהפרשי הצמדה. נמצא, כי על אף שהחייבים חוייבו בריבית ובהצמדה, לא קיבל הדבר ביטוי בדוחות הכספיים של המועצה, בהם נרשמו יתרות חבי-הארנונה בערך הנומינאלי בלבד. לפי נתוני המועצה, מסתכמת יתרת הפיגורים במונחים ריאליים, לסוף שנת הכספים 1996 בכ- 4.4 מיליון ש"ח, לעומת היתרה במונחים נומינאליים שהסתכמה בטבלה דלעיל בכ- 3.7 מיליון ש"ח.

כאמור, סכומי הפיגורים בגביית הארנונה לסוף שנת הכספים 1996 הסתכמו בכ- 3.7 מיליון ש"ח, מהם כ- 1.8 מיליון ש"ח חובם של שלושה בעלי עסקים. לפי מיסמכי המועצה, היא מקיימת דיונים עם הבעלים והמחזיקים של הנכסים האמורים לשם הסדר חובותיהם. לגבי יתר חבי-הארנונה נוקטת המועצה אמצעי אכיפה לגביית הכספים המגיעים לה, בעיקר בדרך של ניתוק מים ותביעה משפטית. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מן הראוי שתגביר את פעילותה להעמקת הגבייה מחבי-הארנונה, כדי לצמצם את יתרת הפיגורים ולשפר את מצבה הכספי.

## מינהל עובדים

במחצית הראשונה של 1995 ערך משרד מבקר המדינה בדיקה בנושא השכר והתשלומים הנלווים לשכר; הבדיקה התייחסה לשנות הכספים 1993 ו-1994. באמצע 1997 נערכה בדיקת השלמה לשנים 1995 ו-1996. להלן הממצאים שהועלו:

בחוק יסודות התקציב נאסר על רשות מקומית להסכים על שינויים בשכר או על הטבות כספיות אחרות הקשורות בעבודה, או להנהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר. עוד נקבע, כי אי-קיום הוראה מהוראות החוק או כל תקנה או הוראת מינהל לפיו - מהווה עבירת משמעת. בנוסף התחייבה המועצה בפני משרד הפנים, בהסדר לפריסת חובותיה מ-1989 ובהסדר לכיסוי גירעונות מ-1994 שלא לשלם תוספות שכר, אלא במיסגרת ההסכמים הקיבוציים שעל-פיהם פועלות הרשויות המקומיות.

הוצאות המועצה על שכר ותשלומים נלווים לשכר (להלן - השכר) הסתכמו בשנים 1996 - 1993 ב-6.2 מיליון ש"ח, ב-7.8 מיליון ש"ח, ב-9.5 מיליון ש"ח וב-11.0 מיליון ש"ח, כסדר השנים. יוצא, שהוצאות המועצה על שכר בשנת הכספים 1996 גדלו לעומת שנת הכספים 1993, במחירים שוטפים, בכ-77% ובמחירים קבועים<sup>32</sup> - בכ-29%. העלייה בהוצאות המועצה על שכר נבעה, בין השאר, מהסכמי השכר במיגזר הציבורי שכאמור נחתמו בין מרכז השלטון המקומי לבין ההסתדרות הכללית והסתדרות הפקידים ואשר התייחסו לשנים 1996-1993 וכן מתשלומים חריגים המפורטים להלן:

(א) קופת תגמולים - העובדים במועצה נהנים מפנסיה תקציבית. בנוסף לכך, על-פי חוקת העבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל הוקמה קופת תגמולים של עובדי הרשות, כשהעובדים מפרישים 2% ממשכורתם המלאה והרשות - 1% בבדיקה הועלה, שעל אף התחייבות זו, ששיעורה נקבע בחוקת העבודה מזה שנים, מפרישה המועצה לקופת התגמולים של עובדיה 3% ממשכורתם במקום 1%.

(ב) תוספת פיצול - בהסכמי עבודה קיבוציים החלים על עובדי המועצה נקבע, כי עובדים המועסקים באותו יום עבודה הן בשעות לפני הצהריים והן בשעות אחרי הצהריים, בהפסקה של שלוש שעות - זכאים לתוספת שכר (להלן - תוספת פיצול). מתן תוספת הפיצול מותנה, בין היתר, בכך, שהעובד מועסק דרך קבע לפחות בשני ימי עבודה מפוצלים בשבוע, ואינו זכאי לכל הטבה אחרת בעבור יום עבודה מפוצל. שיעורי תוספת הפיצול נעים בין 4.3% מהשכר המשולב לשני ימי עבודה מפוצלים בשבוע לבין 10.4% לחמישה ימי עבודה מפוצלים בשבוע.

<sup>32</sup> חישוב המחירים הקבועים נערך על-ידי הביקורת, על בסיס ממוצע מדד המחירים לצרכן בשנת הכספים 1996 לעומת 37.6% - 1993



הבדיקה העלתה, כי יומיים, מתוך חמישה ימי העבודה השבועיים של המועצה, הינם ימי עבודה בפיצול, ועל-פי הסכמי העבודה הקיבוציים מגיעה לעובדים תמורת שני הימים תוספת של 4.3% משכרם המשולב. המועצה חרגה מתיקרה זו ושילמה תוספת של 5% מהשכר המשולב. מבדיקת ההשלמה שנערכה באמצע 1997 הובהר, כי המועצה משלמת לעובדים החדשים המתקבלים לשירותיה תוספת פיצול באחוזים הקבועים בהסכמי העבודה.

(ג) גמול ניהול - המועצה משלמת ל-18 מעובדיה הבכירים גמול ניהול בשיעורים הנעים בין 10% לבין 20% משכרם המשולב. משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי תוספת זו אינה מעוגנת בהסכם קיבוצי כלשהו והיא משולמת בניגוד להוראות חוק התקציב.



משרד מבקר המדינה העיר למועצה על כך, שבכל הנוגע להעסקת עובדים ותנאי שכרם אין היא פועלת על-פי חוק יסודות התקציב ועל-פי ההסכמים הקיבוציים החלים על עובדי הרשויות המקומיות.

## רישוי עסקים

בהוראות חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 ובצווים מכוחו (להלן - ההוראות) נקבעו סוגי עסקים החייבים ברישיון-עסק. רישיון-עסק ניתן על-ידי ראש הרשות המקומית או מי שהוא הסמיכו לכך (להלן - רשות הרישוי). על-פי רוב מותנה מתן הרישיון באישור מוקדם, לפי העניין, מאת שר הבריאות, השר לאיכות הסביבה, השר לביטחון פנים, שר העבודה והרווחה ושר החקלאות. מטרת רישוי העסקים הינה: להבטיח איכות נאותה של הסביבה ומניעת מיפגעים ומטרדים; מניעת סכנות לשלום הציבור ואבטחה מפני שוד והתפרצות; שמירה על בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו; מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים ומניעת זיהום מקורות המים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות; והבטחת בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים. הרישיון הניתן לרוב סוגי העסקים הינו לצמיתות - כל עוד לא בוטל - להוציא סוגים של עסקים בהם ניתן רישיון תקופתי לשנה, וזאת על-פי תקנות רישוי עסקים (תקופת תוקפם של רישיונות, חידושם ואגרות), התשל"ה-1994.

על-פי סקר של המועצה מ-1995 נמצאים בתחומה כ-200 עסקים, מהם 184 טעוני רישוי; 130 מבתי-העסק פעלו ללא רישיון-עסק; ל-42 בתי-עסק ניתן רישיון-עסק לצמיתות ול-12 רישיון-עסק תקופתי.

עד מחצית 1995 טיפל בנושא רישוי עסקים עובד שהועסק בשליש מישרה. כבר בראשית אותה שנה עמדה המועצה על חוסר היעילות וההזנחה של טיפול העובד בנושא רישוי העסקים והפסיקה את עבודתו. בד בבד מישרתו של אחד מעובדי

המועצה, שהועסק בחצי מישרה, הוגדלה למישרה מלאה - כשמחצית המישרה הנוספת נועדה לטיפול בנושא רישוי עסקים. כמו-כן מינתה המועצה מפקח במישרה מלאה ומזכירה בחצי מישרה - לטיפול בנושא.

בדיקת משרד מבקר המדינה העלתה, כי בשנת 1995 נכללו בין העסקים שפעלו ללא רישיון-עסק שני אולמי שמחות, בית-שחיטה לעופות, 30 עיסקי מזון ושמונה מיפעלי תעשייה. עסקים כאלה, שפועלים ללא רישיון-עסק, עלולים לגרום למיפגעים חמורים, שכן אין פיקוח על פעילותם בתחומי איכות הסביבה, הפצת מחלות בעלי חיים, שימוש בחומרי הדברה רעילים ושמירה על תנאי תברואה נאותים.

משרד מבקר המדינה העמיד את המועצה, על מחדליה במשך שנים בתחום חשוב זה, ודרש מהמועצה לנקוט צעדים נמרצים ויעילים נגד אלה שפעלו ללא רישיון-עסק.

בתשובתה מפברואר 1996 הודיעה המועצה, כי היא נוקטת צעדים נגד בעלי עסקים הפועלים ללא רישיון-עסק. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997 נמצא, כי חל שיפור ניכר בנושא רישוי העסקים: ל-66 עסקים ניתן רישיון-עסק לצמיתות; ל-41 עסקים ניתן רישיון-עסק תקופתי; ונגד שלושה הוגשה תביעה משפטית. יתר העסקים נמצאים בשלבים שונים של טיפול לשם רישויים.

### בטיחות במוסדות חינוך<sup>33</sup>

על-פי חוק לימוד חובה, התש"ט-1949 המועצה הינה "רשות חינוך מקומית" לתחומה. משרד החינוך, התרבות והספורט הוציא חוזרים מיוחדים בדבר נוהלי בטיחות לגני-הילדים ולבתי-הספר (להלן - הנהלים). בנהלים פורטו הצעדים שעל רשות החינוך המקומית לנקוט כדי למנוע היווצרות מיפגעי בטיחות וכדי לשמור על ביטחון התלמידים.

בשנת הלימודים התשנ"ז קיימה המועצה 11 גני-ילדים בהם ביקרו 367 ילדים ושלושה בתי-ספר יסודיים בהם למדו 1,096 תלמידים. תלמידים בגיל חטיבות הביניים ובתי-הספר התיכוניים למדו בבתי-ספר, בעיקר של עיריית חולון.

בנהלים נקבע, כי על הרשות המקומית למנות ממונה על בטיחות במוסדות החינוך, שיפעל למניעת מיפגעים בטיחותיים במוסדות החינוך שלה; כל עוד לא מונה עובד מיוחד לתפקיד זה, יטפל מנהל המחלקה לחינוך גם בענייני הבטיחות האמורים. המועצה לא מינתה עובד מיוחד לתפקיד זה, ובנושא טיפלה מנהלת מחלקת החינוך של המועצה.

<sup>33</sup> בעניין בטיחות במוסדות חינוך - ראה גם ברוח הביקורת על השלטון המקומי בפרק על בטיחות במוסדות חינוך, שפירסמה מבקר המדינה בנובמבר, 1992 עמ' 47.

משרד מבקר המדינה בדק בשלהי 1995 את נושא הבטיחות במוסדות החינוך של המועצה. להלן עיקר הממצאים שהועלו:

(א) אי-ביצוע הוראות - בנהלים נקבע, כי להבטחת יציאה בטוחה משער מוסד החינוך יש להתקין מול השער, לאורך אבן-השפה של המידרכה, מעקה ברזל באורך של 10 מטר לפחות, עם רישות מיוחד שימנע מעבר תלמידים אל הכביש. הבדיקה העלתה, כי בשלושה מגני-הילדים ובאחד מבתי-הספר לא הוצבו כלל מעקות בטיחות מול השער. ביתר גני-הילדים ובתי-הספר הותקנו מעקות קצרים באורך של כ-4 מטר בלבד. עוד נקבע בנהלים, כי הרשויות המקומיות נדרשו להתקין סביב כל מוסד חינוך גדר בגובה של שני מטר או גדר סורגים הבנויה בצורה העונה על דרישות הבטיחות. נמצא, כי מלבד גן-ילדים אחד שסביבו הוקמה גדר תקנית, היה גובה הגדר בשאר עשרת הגנים בין 1 מטר ל-1.8 מטר. בנהלים נאסר למקם מוסד חינוכי מתחת קו חשמלי עילי, בין של מתח גבוה ובין של מתח נמוך. נמצא, כי מעל לאחד מבתי-הספר עובר קו מתח גבוה.

(ב) מיפגעי בטיחות שונים - בשניים מגני-הילדים משטחי הבטון שמסביב לארגזי החול היו בגובה 25 ס"מ ו-30 ס"מ, דבר העלול לגרום חבלות לנתקלים בהם; בתי-השקע החשמליים שבמוסדות החינוך היו ללא מכסה; באחד הגנים ובשני בתי-ספר היו ארונות החשמל חשופים והכילו ברזלים וחפצי מתכת אחרים; ארונות החשמל שבבתי-הספר ובגני-הילדים לא היו נעולים.

בחצר בית-ספר אחד היה בור בעומק של כ-25 ס"מ; בחצר האחורית שלו היו ערימות של פסולת בנייה; חוט חשמל חשוף נמצא על הקיר החיצוני של בית-הספר; מקירות המיקלט של בית-הספר בלטו זיזי ברזל חדים העלולים לפצוע את התלמידים; בבית-ספר אחר בלטו מיכסי הבטון של פיתחי הביוב.

בבית-ספר נוסף היו בחצר שאריות אבנים, חלקי בטון, חתיכות ברזל חלודות, גזע עץ כרות, משטח בטון בולט וצמחייה קוצנית; מכסי הבטון לפיתחי הביוב בלטו; מיכלי הגז שבחצר לא היו מגודרים; חלק מהמרצפות שבחצר בלטו וחלק מהזכוכיות של החלונות העליונים היה שבור.

(ג) פעולות למניעת שריפות - תקנות שירותי הכבאות (ציוד כיבוי בבתי-ספר), התשל"ב-1972, להלן - תקנות הכבאות) מחייבות בעלים או מחזיקים של בית-ספר להציב ציוד תקין למניעת שריפות בכל מוסד חינוך ולהחזיקו במצב תקין. נמצא, כי בשיבעה מגני-הילדים חסרו גלגילוני כיבוי; בשני גני-ילדים הצמודים זה לזה הותקן גלגילון כיבוי משותף, אשר מיקומו אינו מאפשר גישה חופשית להפעלתו ביעילות במיקרה של שריפה.

(ד) ציוד כיבוי-אש - על-פי תקנות הכבאות, על הרשות המקומית להתקין ברזי כיבוי סביב לבניין בית-הספר במרחק של 90 מטר בין ברז למישנהו, וכן להתקין ליד כל ברז ארון כיבוי-אש שיכיל שני זרנוקי כיבוי באורך 15 מטר כל אחד, עם מזנק. כמו-כן, יש להתקין בכל קומה מקומות בניין בית-הספר, ליד אולמות שנועדו להקהלת תלמידים וליד מעבדה - גלגילון כיבוי וצינור

באורך 25 מטר עם מזנק. נמצא, כי ליד ברזי הכיבוי של בתי-הספר לא הותקנו ארונות כיבוי, ובשלושה בניינים של אחד מבתי-הספר חסרו שני מטפים ושלושה גלגילונים.

(ה) מעבדות - בתקנות הכבאות נקבע, כי על הרשות המקומית להציב במעבדות עזרי כיבוי שונים. עוד נקבע בתקנות, כי למעבדות תהיינה לפחות שתי דלתות יציאה, וכי דלתות וחלונות המעבדה לא יהיו חסומים; הוראות הבטיחות יפורסמו במקום בולט וחומרים דליקים ורעילים יישמרו בארון נעול, עליו יתלה שלט "זהירות חומרים דליקים ורעילים". בשלושת בתי-הספר שבמקום הועלו הליקויים הבאים:

**בית-הספר א' -** חסרו בו חלק מעזרי הכיבוי. בנוסף לכך, חסרו הוראות בטיחות ושלט של "זהירות חומרים דליקים ורעילים". עוד נמצא, כי על חלונות המעבדה הותקנו סורגים, כך שנחסמו ליציאה.

**בית-הספר ב' -** המעבדה הוקמה בקרוואן, בלא שנתקבל אישור משירותי הכבאות לשימוש הקרוואן כמעבדה. בקרוואן יש פתח יציאה אחד, במקום שניים, ועל חלונותיו הותקנו סורגים, כך שנחסמו ליציאה. במעבדה חסרו חלק מעזרי הכיבוי.

**בית-הספר ג' -** המעבדה אינה עונה על תקני הבטיחות. מנהלת בית-הספר הסבירה, כי בשנת הלימודים התשנ"ו המעבדה לא פעלה. יש לוודא את תקינותה של המעבדה על-פי התקנות, בטרם תופעל מחדש.

בעיקבות הביקורת הודיעה המועצה בתשובתה מינואר 1996, כי תיקנה את רוב הליקויים והחלה לפעול לתיקון הנותרים. בבדיקת השלמה שנערכה באמצע 1997 נמצא, כי אכן המועצה תיקנה את רוב הליקויים עליהם הצביעה הביקורת וכי היא פועלת לתיקון השאר. בעניין קו החשמל העילי העובר מעל שטח בית-ספר, סיכמה המועצה עם חברת החשמל על העתקתו, אולם חברת החשמל דחתה את מועד ביצוע ההעסקה, מהטעם שקו עילי זה מהווה חלק של עבודות פיתוח נוספות, שהחברה עומדת לבצע באזור.



ברוב הנושאים שמשרד מבקר המדינה בדק במועצה המקומית אזור נמצא, כי המועצה פעלה על-פי הדינים המחייבים אותה, וכי סידרי המינהל לפיהם פעלה היו תקינים. בשנת 1996 אף העניק משרד הפנים למועצה מענק עידוד נוכח עמידתה בשנת 1994 בקריטריונים שנקבעו על-ידי.

הממצאים הכלולים בדין-וחשבון זה מצביעים על תחומים שבהם על המועצה לשפר את תיפקודה, בעיקר בכל הקשור להקפדה שתנאי שכר לעובדים יהיו אך ורק על-פי הוראות חוק יסודות התקציב. יש להקפיד על ביצוע הוראות החוק והתקנות הנוגעות לגביית ארנונה כללית. בתחום רישוי עסקים עליה להמשיך בנקיטת צעדים נמרצים נגד בעלי עסקים ללא רישיון-עסק. בתחום השמירה על תנאי בטיחות במוסדות החינוך עליה להשלים את פעולותיה לתיקון מיפגעי הבטיחות, כדי להבטיח את שלום התלמידים.

המועצה ניגשה לתיקון חלק מהליקויים כבר במהלך הביקורת. ואכן, במיסגרת בדיקת ההשלמה הועלה שרוב הליקויים תוקנו. עליה להמשיך בנקיטת צעדים לקידום רמת המינהל הכללי והכספי שלה.

