

דוח על הביקורת
במועצה המקומית
אבו סנאן

דין-חשבון זה מסכם את הביקורת, שערך משרד מבקר המדינה על פעולות המועצה המקומית אבו סנאן בשנות הכספים 1995-1998. חלק מהנתונים עודכנו לדצמבר 1999. הביקורת עסקה בעיקר בתחומים האלה: משק הכספים, ארנונה כללית וניהול מיפעל המים.

ממצאי הביקורת הובאו לידיעת ראש המועצה. דין-חשבון זה כולל את העיקריים שבהם.

נתונים כלליים

המועצה המקומית אבו סנאן (להלן - המועצה) נוסדה בשנת 1961. בתחילת 1999 מנתה אוכלוסיית המועצה, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, כ-10,000 תושבים שטח השיפוט של המועצה משתרע על כ- 6,500 דונם.

ראש המועצה המכהן כיום, עלי הזימה, נבחר לתקופת כהונה שנייה בבחירות לרשויות המקומיות שהתקיימו באוקטובר 1995. לראש המועצה שני סגנים בשכר וממלא-מקום ללא שכר. במועצה מכהנים 11 חברים.

משק הכספים

ההוראות המחייבות את הרשויות המקומיות בנושא ניהול כספים וחשבונות נקבעו בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות) מאפריל 1988 (להלן - התקנות), וכן בהנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות שהוציאה לישכת רואי החשבון לעיריות מטעם משרד הפנים בדצמבר 1987 (להלן - ההנחיות).

שיקים חוזרים

1. על-פי ההנחיות, שיק שלא נפרע יש לרשום "בחשבון נפרד במערכת הנהלת חשבונות, בחשבונות מקבילים". כמו-כן יש לקיים מעקב אחר הטיפול בגביית החוב.

נמצא שהמועצה לא רשמה את השיקים החוזרים בחשבונות מקבילים כמתחייב מההנחיות. משום כך לא היה אפשר לעקוב אחר תנועת השיקים החוזרים, הטיפול בגבייתם והיתרה שהייתה אמורה להימצא בקופה. עוד נמצא שהשיקים החוזרים, בצירוף צילום ההודעות מהבנק, הוחזקו במועצה עד לגבייתם מהחייב או העברתם לעורך-דין לטיפול משפטי.

2. משנת 1991 ואילך העבירה המועצה שיקים חוזרים לטיפולם של חמישה עורכי-דין ושל חברת גבייה. היא פתחה להם חשבונות אישיים (להלן - חשבונות חו"ז) במערכת הנהלת החשבונות שלה, וחייבה כל אחד מהחשבונות האלה בסכום הכולל של השיקים שהועברו לבעליו לטיפול. במחלקת הגבייה הושאר העתק מהשיקים.

נמצא, כי במחלקת הגבייה ובמחלקת הנהלת החשבונות לא נעשה מעקב מסודר אחר הטיפול המשפטי בגביית השיקים החוזרים, ולפיכך לא היה למועצה מידע מעודכן על שלבי הטיפול ועל הסכום הכולל של השיקים שהיו בטיפול משפטי.

בהשוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין הסכום הכולל של היתרות הרשומות בחשבונות החו"ז לתאריך 5.5.97 לבין הסכום הכולל של העתקי השיקים שהיו במחלקת הגבייה באותו מועד, נמצא הפרש של יותר מ- 27,000 ₪.

בתשובתה מאוקטובר 1997 הסבירה המועצה כי אי-ההתאמה בין סכום היתרה בחשבונות החו"ז לבין סכום העתקי השיקים נבעה מ"ליקויים טכניים", וכי היא תיפעל בהתאם להנחיות בכל הנוגע לרישום שיקים חוזרים.

בבדיקה נמצא, כי המועצה לא חתמה עם עורכי-הדין ועם חברת הגבייה האמורים על הסכמים המגדירים את ההתקשרות וההתחשבות בינם לבין המועצה ואת הטיפול המשפטי בגביית השיקים החוזרים.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה הודיעה המועצה כי בעיקבות הביקורת היא חתמה על הסכם עם אחד מעורכי-הדין האמורים ומאז הוא מטפל בענייני הגבייה.

במעקב שעשה משרד מבקר המדינה בחודש נובמבר 1998 נמצא כי המועצה ריכזה את הטיפול בשיקים החוזרים בידי עורך-הדין והחלה ברישום השיקים החוזרים ובמעקב אחר הטיפול בהם.

3. עד שנת 1991 העבירה המועצה שיקים שלא כובדו לטיפולם של עורך-דין וחברת גבייה אחרים. על-פי רישומי המועצה, יתרת השיקים שהועברו לטיפולם הגיעה באותה שנה לכ- 9,000 ₪. נמצא, כי עד אפריל 1997 לא טופלו שיקים אלה, והיתרה הועברה ברישומי המועצה משנה לשנה ללא שינוי.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לבדוק את נכונות הרישומים בחשבונותיה ולדאוג שהשיקים שלא טופלו יוחזרו לקופתה.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 1997 מסרה המועצה כי פנתה לחברת הגבייה ולעורך-הדין ודרשה מהם להחזיר לה את השיקים שברשותם. במעקב בנובמבר 1998 נמצא שהמועצה לא דאגה לקבל מעורך-הדין ומחברת הגבייה את השיקים האמורים.

4. על-פי ההנחיות, שיק שיוחזר מהבנק יועבר למחלקת הגבייה לשם חיוב חשבון המשלם מחדש בסכום השיק. הבדיקה העלתה כי המועצה לא נהגה לחייב את החשבונות האישיים בסכומי השיקים שלא כובדו. משום כך לא שיקפו חשבונות אלה נכונה את יתרות הפיגורים של חבי-המיסים, וסעיפי התקבולים הרלוונטיים לא שיקפו נכונה את ההכנסות באותם סעיפים.

המעקב בנובמבר 1998 העלה שהמועצה החלה לפעול בעניין זה בהתאם להנחיות.

טפסים בעלי ערך כספי

1. בצו המועצות המקומיות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), התשכ"א-1961, נקבעו הוראות בדבר הזמנת טפסים בעלי ערך כספי (כגון פינקסי קבלות ופינקסי שיקים), הנפקתם והחזקתם ובדבר ניהול הרישום של תנועתם. עוד נקבע בצו האמור כי על המועצה למנות, בהתייעצות עם הגיזבר, את אחד מעובדי המועצה לאחראי לטפסים שברשותה וכן לעשות פעמיים בשנה לפחות בדיקות מצאי של הטפסים על-ידי ועדה שיכהנו בה האחראי לטפסים, הגיזבר ואדם נוסף שימנה ראש המועצה.

נמצא כי המועצה לא קיימה את הוראות הצו בעניין זה: ראש המועצה לא הטיל על אחד מעובדי המועצה להיות אחראי לטפסים בעלי ערך כספי, והמועצה לא ניהלה רישום של תנועת הטפסים. באין רישום לתנועת הטפסים ממילא גם לא נעשו בדיקות מצאי פעמיים בשנה כמתחייב מהצו האמור. המועצה אף לא דאגה לאחסונם של טפסים בעלי ערך כספי במקום בטוח.

2. המועצה מסרה פינקסי קבלות לשניים מעובדיה ששימשו גובי חוץ, וכן למחלקת החינוך לשם גביית אגרת חינוך. נמצא, כי המועצה לא החתימה את מקבלי הפינקסים בעת מסירתם להם. משום כך לא היה בידיה אמצעי למעקב ופיקוח על השימוש בפינקסים אלו.

בתשובתה מאוקטובר 1997 הסבירה המועצה כי בעיקבות הביקורת מונה אחראי לטפסים בעלי ערך כספי וכן הוקמה ועדה לבדיקת מצאי הטפסים.

מעקב שעשה משרד מבקר המדינה באוקטובר 1998 העלה כי תוקנו כל הליקויים האמורים, והמועצה החלה לפעול בהתאם לצו האמור.

ניגוד עניינים

1. סעיף 103 א' בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - הצו), קובע: "חבר מועצה, קרובו, סוכנו או שותפו, או תאגיד שיש לאחד מהאמורים חלק העולה על עשרה אחוזים בהונו או ברווחיו או שאחד מהם מנהל או עובד אחראי בו, לא יהיה צד לחוזה או לעסקה עם המועצה...". עוד נקבע בסעיף האמור, כי הוראה זו לא תחול על חוזה או עסקה שהמועצה (ברוב של שני שלישים מחבריה) התירה באישור שר הפנים, ובתנאים שהתירה; וכי הודעה על מתן היתר כאמור תפורסם ברשומות.

הבדיקה העלתה שהמועצה התקשרה עם חברי מועצה ועם קרוביהם לשם רכישות ולקבלת שירותים בתחומים שונים. ההתקשרויות לא הובאו כלל לאישור מליאת המועצה. המועצה אף לא פנתה לשר הפנים כדי לקבל את אישורו להתקשרויות האלה כמתחייב מהצו. מכאן שהן נעשו, לכאורה, שלא כחוק. להלן פרטי ההתקשרויות.

(א) המועצה נהגה לרכוש חומרי בניין וציוד להחזקת רשת המים מחנות שבבעלות אחיו של ראש המועצה. מבדיקת חשבון חו"ז שניהלה המועצה עולה כי בשנים 1994 - 1997 שילמה לו המועצה בעד חומרים שרכשה ממנו סכום כולל של יותר מ- 345,000 ₪: בשנת 1994 - כ- 66,000 ₪, בשנת 1995 - כ- 37,000 ₪, בשנת 1996 - כ- 88,000 ₪ ובשנת 1997 - כ- 154,000 ₪.

מהבדיקה עולה, כי רק בחודש אפריל 1996 פנתה המועצה לראשונה לשלושה ספקים, ובהם אחיו של ראש המועצה, לשם קבלת הצעות מחיר לחומרים וציוד. בעיקבות זאת נבחר שוב אחיו של ראש המועצה.

השוואה שעשה משרד מבקר המדינה בין הצעת המחיר של הספק האמור מאפריל 1996 לבין החשבונות ותעודות המישלוח שמסר למועצה בשנים 1996 ו-1997 בגין חומרים שסיפק לה העלתה, כי בעד פריטים רבים שילמה המועצה מחירים גבוהים מהמחירים הרשומים בהצעת המחיר. לדוגמה, מחיר שק סיד יבש היה בהצעת המחיר 30 ₪ ובתעודות המישלוח 40 ₪, ומחיר "ריקורד 1 צול" היה בהצעות המחיר 22 ₪ ובתעודות המישלוח 35 ₪.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה לברר את סיבת אי-ההתאמה בין המחירים, ואם יתברר ששולמו לספק תשלומי יתר - עליה לדאוג להחזרת ההפרשים לקופתה.

בתשובתה מאוקטובר 1997 הודיעה המועצה כי בבדיקה שעשתה נמצא ששילמה לספק תשלום יתר שהגיע ליותר מ- 17,000 ₪, וכי לאחר שפנתה לספק בעניין זה הוא מסר לה תעודת זיכוי בסכום האמור. המועצה אף הודיעה שהיא הפסיקה את ההתקשרות עם הספק.

במעקב שעשה משרד מבקר המדינה בנובמבר 1998 נמצא, כי בתחילת אותה שנה הפסיקה המועצה את ההתקשרות עם הספק האמור.

(ב) המועצה התקשרה עם תושב המקום לשם רכישת רהיטים לבתי-ספר שבתחומה ושיפוץ רהיטים משומשים. תושב זה נבחר לחבר מועצה באוקטובר 1995. הבדיקה העלתה כי גם לאחר שכהן כחבר מועצה, המשיכה המועצה את ההתקשרות עמו, וכי בתקופה אוקטובר - 1995 דצמבר 1996 רכשה ממנו ציוד בסכום של כ- 10,000 ₪.

(ג) המועצה התקשרה עם חבר מועצה לשם ביצוע עבודות חשמל. תשלומיה בגין עבודות אלו בשנת 1996 הגיעו לכ- 42,000 ₪.

(ד) בשנים 1994 - 1997 רכשה המועצה שירותים משלושת אחיו של ממלא מקום ראש המועצה: שניים מהם ביצעו בעבורה עבודות הובלה ופינוי חומרים, והתשלומים שקיבלו ממנה באותן שנים הגיעו לכ- 96,000 ₪. האח האחר נתן לה ייעוץ משפטי, והתשלומים שקיבל ממנה במהלך אותן שנים הסתכמו לכ- 170,000 ₪. ההתקשרות עם אח זה נעשתה ללא הסכם כתוב.

(ה) בתחילת שנת 1995 התקשרה המועצה עם אחותו של ראש המועצה לשם הסעת ילדים מאבו-סנאן לבית-הספר "אופקים" שבחיפה. במועצה לא נמצאו מסמכים המעידים שבאותה שנה פורסם מיכרז למתן שירות זה. תשלומי המועצה לאחותו של ראש המועצה ב- 1995 הסתכמו ב- 32,000 ₪.

בספטמבר 1996 פרסמה המועצה מיכרז לביצוע הסעות מאבו-סנאן לבית-ספר בחיפה בשנת הלימודים התשנ"ז (1996/7). במיכרז השתתף גם גיסו של ראש המועצה. הצעתו הייתה הזולה ביותר, והמועצה התקשרה עימו לביצוע העבודה. הבדיקה העלתה, שכל החשבונות שהוגשו למועצה בגין ההסעות שבוצעו במיסגרת התקשרות זו היו על-שם אשתו של הזוכה, שהיא אחותו של ראש המועצה. על-פי רישומי המועצה, בשנת 1996 הגיע הסכום הכולל של חשבונות אלה ליותר מ- 51,000 ₪.

2. בסעיף 142 לצו נקבע: "לא יהיה לעובד-מועצה, לא במישרין ולא בעקיפין, לא בעצמו ולא על-ידי בן-זוגו, סוכנו או שותפו, כל חלק או טובת-הנאה בכל חוזה או עסק שנעשה עם המועצה, למענה או בשמה, פרט לחוזה בדבר קבלת שירות מהשירותים שהמועצה מספקת לתושבים ופרט לעניין שיש לעובד בהסכם-עבודה שלו או בהסכם הכללי של עובדי המועצה."

נמצא, שהמועצה נהגה לרכוש חומרי הדברה מחנות שבבעלות עובד המועצה ששימש תברואן במועצה. בשנים 1994 1995, ו- 1996 שילמה לו המועצה בעד רכישות אלה כ- 12,000 ₪, כ- 18,000 ₪ וכ- 65,000 ₪, בהתאמה; ובחודשים ינואר-יוני 1997 יותר מ- 3,000 ₪. משרד מבקר המדינה העיר למועצה שהתקשרותה עם העובד האמור לשם רכישת חומרים מחנות שבבעלותו מנוגדת להוראות הצו.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1997 הודיעה המועצה כי בעיקבות הביקורת היא הפסיקה את כל ההתקשרויות האמורות. במעקב שעשה משרד מבקר המדינה באוקטובר 1998 נמצא כי ההתקשרויות האמורות אכן הופסקו.

התקשרות עם עיתון

באפריל 1997 חתם ממלא מקום ראש המועצה, בשם המועצה, על חוזה עם עיתון בעניין פירסום מודעה הקוראת לתושבים לשלם את חובותיהם למועצה. בחוזה נקבע כי עד יוני 1997 יפרסם העיתון את המודעה 12 פעמים בימי חול וארבע פעמים בימי שישי, בעלות של 20,000 ₪. במועד חתימת החוזה שילמה המועצה לעיתון סך של 20,000 ₪ בשלושה שיקים דחויים.

נמצא, כי המועצה לא עקבה אחר מועדי פירסום המודעה בעיתון, וכי העיתון לא עמד בתנאי החוזה ופרסם את המודעה רק שש פעמים, בימי חול.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מאחר שהיא שילמה לעיתון בעד 16 פירסומים ובפועל בוצעו שישה פירסומים בלבד, עליה לדרוש ממנו החזר של סכום היתר שקיבל.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1997 הודיעה המועצה כי בעיקבות הביקורת היא פנתה אל העיתון בעניין החזר וקיבלה ממנו זיכוי בסך כ- 11,000 ₪.

מתן תמיכות

1. במועצה פועלת ועדת תמיכות ומכהנים בה שני חברי מועצה, אחד מהקואליציה ואחד מהאופוזיציה, גיזבר המועצה, היועץ המשפטי ומנהלת מחלקת הרווחה. בישיבתה במארכס 1995 החליטה המועצה לאשר את המלצת ועדת התמיכות מפברואר אותה שנה ולפיה לקראת חג "אלפיטר" תינתן למשפחות מוסלמיות נזקקות תמיכה כספית בסך 250 ₪. עוד החליטה המועצה, שמחלקת הרווחה של המועצה תקבע לאילו משפחות תינתן התמיכה.

הבדיקה העלתה שמחלקת הרווחה של המועצה הכינה שתי רשימות נפרדות: ברשימה אחת נכללו שמות של 93 משפחות נזקקות הנמצאות בטיפולה של מחלקה זו, וברשימה האחרת נכללו שמות של 55 משפחות, שצויין שהן אינן בטיפולה אך מצבן הכלכלי קשה. לרשימה זו הוסיפה המועצה עוד 33 משפחות שלא היו מוכרות כלל למחלקת הרווחה. ובסה"כ נכללו ברשימות 181 משפחות.

עוד העלתה הבדיקה כי המועצה העניקה תמיכות בסך 250 ₪ כל אחת לכל המשפחות הכלולות ברשימות האמורות; הסכום הכולל של התמיכות הגיע ל- 45,250 ₪.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה שבחלוקת התמיכה לחג היא לא פעלה בהתאם לאמות המידה שקבעה למתן התמיכה, ונתנה את התמיכה ל- 88 משפחות שמחלקת הרווחה לא הכירה בהן כמשפחות נזקקות.

2. נוהל למתן תמיכות ברשויות מקומיות שפרסם מנכ"ל משרד הפנים במאי 1985, קובע כי "רשות מקומית אינה רשאית דרך כלל לתת תמיכות לגופים הקיימים ופועלים מחוץ לתחומה, כאמור בהנחיות היועץ המשפטי לממשלה".

מהבדיקה עולה כי באוקטובר 1996 העניקה המועצה תמיכה כספית בסך 10,000 ₪ לקבוצת כדורגל הפועלת מחוץ לכפר אבו-סנאן, וכי ועדת התמיכות לא דנה בעניין התמיכה האמורה ובמליאת המועצה לא התקבלה החלטה באותו עניין.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי לא ברור מה היו שיקוליה בהעבירה תמיכה לקבוצת כדורגל הפועלת מחוץ לכפר, מה גם שהקבוצה לא הגישה בקשה לתמיכה והמועצה לא החליטה על מתן התמיכה.

בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1997 נאמר כי במתן התמיכות פעלה המועצה בתום לב ומשיקולים ענייניים, וכי היא החלה לפעול בעניין זה בהתאם להנחיות.

חלוקת מלגות

זה שנים נוהגת המועצה לחלק מלגות לסטודנטים הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה. בפברואר 1997 דנה ועדת התמיכות של המועצה, בראשותו של אחד מחברי המועצה ובהשתתפות ממלא מקום ראש המועצה ואחרים, בהענקת מלגות לסטודנטים ונקבעו כללים לחלוקתן.

מפרוטוקול הישיבה עולה כי ועדת התמיכות קבעה אמות מידה להענקת המלגות, כדלקמן: לכל סטודנט הלומד באוניברסיטה הן בארץ והן בחו"ל תינתן מילגה של 1,000 ₪; לסטודנט הלומד במכללה ומשלם שכר לימוד המסתכם בפחות מ-7,000 ₪ לשנה יינתנו 500 ₪; כל משפחה ששניים מבניה סטודנטים תקבל נוסף על המילגה הרגילה סכום הנע בין 1,000 ל-2,000 ₪, בהתאם למצבה הכלכלי, לאחר דיון בוועדת התמיכות ואישור מליאת המועצה. עוד הוחלט, כי משפחות מרובות ילדים יקבלו בין 1,000 ל-2,000 ₪ לפי מצבן הכלכלי ובהתאם להמלצת מחלקת הרווחה של המועצה, וכי משפחה ששלושה מבניה סטודנטים תקבל 500 ₪ נוספים. באותו חודש אישרה המועצה את המלצות ועדת התמיכות.

עוד קבעה ועדת התמיכות בפברואר 1997, כי על מגיש בקשה למילגה להמציא לה אישור לימודים, אישור על גובה שכר הלימוד שעליו לשלם ותלושי שכר או מסמכים אחרים המעידים על הכנסותיו והכנסות הוריו; הוועדה ציינה כי ללא צירוף המסמכים האמורים לא תידון הבקשה.

בשנת 1997 הוגשו למועצה 255 בקשות למילגה: הבקשות נדונו ואושרו מלגות לכל הסטודנטים. הבדיקה העלתה, כי ל-46 בקשות צורפו אישורי לימודים ממוסדות בחו"ל הכתובים בשפות זרות, רובן מזרח אירופיות, אך המועצה לא דרשה תרגום מוסמך של אישורים אלה כדי שחברי ועדת התמיכות יוכלו לעיין בהם ולאמת את פרטי הבקשות, כנדרש.

עוד נמצא, כי ועדת התמיכות אישרה מלגות גם כאשר לא קויימו הכללים שקבעה לחלוקתן, כמפורט להלן:

(א) מפרוטוקול ישיבת ועדת התמיכות שהתקיימה בפברואר 1997 עולה, כי הוועדה החליטה לאשר מילגה מוגדלת ל-41 סטודנטים, עקב מצבן הכלכלי הקשה של משפחותיהם. בפרוטוקול צויין כי ב-26 מהמשפחות יש יותר מסטודנט אחד. עוד צויין, כי בישיבה השתתפה מנהלת מחלקת הרווחה. מבירור שעשה משרד מבקר המדינה עם מנהלת מחלקת הרווחה עולה כי היא לא השתתפה באותה ישיבה, וכי היא לא המליצה לאשר מילגה מוגדלת אף לא לאחת מ-41 המשפחות האמורות.

נמצא, כי למשפחות האמורות אושרו מלגות מוגדלות שסכומיהן נעו בין 2,000 ל-4,000 ₪ כל אחת; לבקשות שהגישו המשפחות לא צורפו אישורי הכנסה כדרוש, ולכן לא ברור מה היה הבסיס לקביעת המועצה שמצבן הכלכלי קשה. זאת ועוד, סכום המלגות שאושר להן אינו מתיישב עם הסכום שהן היו זכאיות לקבל על-פי אמות המידה שקבעה ועדת התמיכות.

(ב) הביקורת העלתה שבאוקטובר 1996 החליט ראש המועצה להעניק לשני סטודנטים אחרים שלמדו בחו"ל מילגה בסך של 3,000 ₪ לשנת הלימודים 1996/97, וכי בפברואר 1997 אישרה ועדת התמיכות להעניק להם בעבור אותה שנת לימודים סכום נוסף של 3,000 ₪. עוד העלתה הביקורת כי ב-1996 העניקה המועצה לשני הסטודנטים בגין שנת הלימודים האמורה מילגה נוספת בסך 1,600 ₪. מכאן שהם קיבלו מהמועצה בעבור שנת לימודים אחת מלגות בסכום כולל של 7,600 ₪ - סכום החורג ב-4,600 ₪ מזה שהם היו זכאים לקבל על-פי אמות המידה שקבעה ועדת התמיכות.

(ג) הוועדה אישרה ל-19 סטודנטים שהשתלמו בקורסים שונים ושכר הלימוד שלהם היה קטן מ-7,000 ₪ לשנה, מילגה שנעה בין 1,000 ל-2,000 ₪, אף שכאמור, על-פי הכללים שקבעה, סטודנט הלומד במכללה ושכר הלימוד שלו קטן מ-7,000 ₪ לשנה, יקבל מילגה בסך 500 ₪.

(ד) ועדת התמיכות לא בדקה תמיד כראוי את מהימנות המסמכים שהוצגו לפניו ואשר שימשו בסיס למתן מילגה. בשנת 1997 אישרה הוועדה לשמונה סטודנטים מלגות בסכומים שנעו בין 1,000 ל-3,000 ₪ אף שהגישו אישורים על שנות לימודים קודמות, מהשנים 1992, 1993, ו-1994, ולא על שנת הלימודים התשנ"ז שבגינה ניתנת המילגה.

(ה) בשנת 1996 החליט ראש המועצה, על דעת עצמו וללא קבלת אישור ממליאת המועצה, להעניק לאחד הסטודנטים עוד לפני תחילת שנת הלימודים התשנ"ז מילגה מיוחדת בסך 7,500 ₪; מילגה זו ניתנה לו אף שכבר קיבל באותה שנה מילגה בסך 2,800 ₪. יוצא איפוא, שהמועצה העניקה לו בשנה האמורה מענק בסכום כולל של 10,300 ₪. על-פי אמות המידה שקבעה ועדת התמיכות הסטודנט היה אמור לקבל מילגה שאינה עולה על 2,000 ₪ לכל היותר. יצויין שלפי האישור שהגיש הסטודנט, שכר הלימוד שהוא היה אמור לשלם הסתכם ב-8,427 ₪ בלבד.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מאוקטובר 1997 מסרה המועצה כי המילגה האמורה ניתנה לסטודנט כדי לעודדו ללמוד, בהיותו סטודנט בדואי יחיד; וגם עקב מצבו הכלכלי הקשה. עוד מסרה המועצה, כי היא פעלה בעניין המלגות מתוך שיקולים ענייניים ומתוך דאגה לקידום החינוך בכפר, וכי בעתיד היא תקפיד לפעול בהתאם לאמות מידה שתקבע ועל-פי דרישות החוק. משרד מבקר המדינה סבור כי מצב כלכלי קשה אינו מצדיק מתן מילגה שלא על-פי אמות המידה שנקבעו.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לבחון מחדש את נושא המלגות: לקבוע אמות מידה ברורות ואחידות לחלוקת המלגות ולהקפיד שהמלגות יאושרו על-פי אמות מידה אלה.

ארנונה כללית

המועצה מטילה ארנונה כללית (להלן - ארנונה) על מיבנים בתחומה המשמשים למגורים, למלאכה, למשרדים, למיסחר ולתעשייה, לפי שיטחם. שיעור המס נקבע בצו המיסים של המועצה בהתאם לסוג המבנה ומהות השימוש בו. בסוף אוקטובר 1998 הגיע מספר חייבי הארנונה באבו סנאן ל-2,253.

במחלקת הגבייה מועסקים שלושה עובדים; כמו-כן מעסיקה המועצה, בחוזה מיוחד, יועץ לנושא הגבייה (ראו להלן).

1. להלן בטבלה נתוני המועצה על יתרת הפיגורים בארנונה בתחילת השנה, החיוב השנתי בארנונה, הזיכויים, הסכום שנגבה ויתרת הפיגורים לסוף השנה בשנים (1995 - 1998 באלפי ₪):

| השנה | יתרת פיגורים בתחילת השנה | חיובים | | זיכויים | הסכום הכול לגבייה | הסכום שנגבה | שיעור הגבייה (באחוזים) | |
|------|--------------------------|-----------|--------|---------|-------------------|-------------|------------------------|--------------|
| | | סכום שנתי | סך הכל | | | | מהסכום הכולל | מהחיוב השנתי |
| 1995 | 3,249 | 3,084 | 6,333 | 1,323 | 5,010 | 1,234 | 40 | 24.6 |
| 1996 | 4,292 | 3,747 | 8,039 | 1,853 | 6,186 | 1,497 | 40 | 24.0 |
| 1997 | 5,463 | 5,222 | 10,685 | 2,345 | 8,340 | 1,731 | 33 | 20.7 |
| 1998 | 6,609 | 6,065 | 12,674 | 2,938 | 9,736 | 2,312 | 38 | 23.7 |

* ההפרש בין יתרת הפיגורים בסוף השנה לבין יתרת הפיגורים בתחילת השנה שאחריה נובע מחיוב בהפרשי הצמדה.

מן הטבלה עולה, כי בשנים 1995 - 1998 היה שיעור הסכומים שנגבו, מכלל הסכומים שעמדו לגבייה נמוך כ-38% בלבד בממוצע.

בתשובתה מיוני 1998 הסבירה המועצה, כי הסיבה לשיעורי הגבייה הנמוכים היא מצבם הכלכלי הקשה של רבים מתושבי הכפר. המועצה הוסיפה כי נקטה צעדים משפטיים נגד חבי-המיסים באמצעות עורכי-הדין שלה וכי בכוונתה לנקוט צעדים נוספים להגברת הגבייה.

מרשימת חייבי ארנונה שהפיקה המועצה בדצמבר 1998 עולה כי 253 מהם היו חייבים למועצה באותו מועד ארנונה בסכום של 2,000 ₪ עד 10,000 ₪ כל אחד, והיתרה הכוללת של חובם הגיעה לכ- 1,2 מיליון ₪; 106 היו חייבים בין 10,000 ל- 30,000 ₪ כל אחד, והיתרה הכוללת של חובם הגיעה לכ- 1,9 מיליון ₪; 43 היו חייבים יותר מ- 30,000 ₪ כל אחד, ויתרת חובם הגיעה ליותר מ- 2 מיליון ₪.

2. הבדיקה העלתה ששלושה חברי מועצה צברו חובות ארנונה בסכומים ניכרים: בספטמבר 1997 הגיע חובו של אחד מהם לכ- 13,000 ₪ וחובו של אחר הגיע לכ- 5,000 ₪. יצויין, כי חבר המועצה הראשון ביצע עבודות חשמל בעבור המועצה, ובשנת 1996 שילמה לו המועצה בגין עבודות אלה קרוב ל- 42,000 ₪, בלי שדאגה לקזז מסכום זה את החוב האמור.

במעקב שעשה משרד מבקר המדינה באוקטובר 1998 נמצא כי בעיקבות הביקורת פרעו שני חברי המועצה האמורים את חובם למועצה.

חבר המועצה השלישי לא שילם את חובותיו למועצה במשך כ- 15 שנה, ובנובמבר 1998 הגיע חוב הארנונה שלו ליותר מ- 97,000 ₪.

עוד העלתה הבדיקה, ששני אחיו של ראש המועצה חייבים למועצה ארנונה בסכומים ניכרים: בסוף 1997 הסתכם חובו של אחד מהם ביותר מ- 28,000 ₪, וחובו של האחר הגיע לכ- 15,000 ₪.

המועצה הודיעה בתשובתה, כי העבירה לעורך-דין את הטיפול בחובותיהם של החייבים האמורים. במעקב באוקטובר 1998 נמצא, שחובו של אחד מאחיו של ראש המועצה גדל ליותר מ- 58,000 ₪, וחובו של האח האחר הגיע לכ- 14,000 ₪.

3. בעת הבדיקה היה שטח המועצה כלול במרחב התיכונן של הוועדה המקומית לתיכונן ובנייה גליל מרכזי (להלן - הוועדה המקומית). נמצא, שהמועצה לא נהגה לקבל מהוועדה המקומית העתקים מהיתרי הבנייה שנתנה הוועדה לתושבי אבו-סנאן, הן לבנייה חדשה והן לתוספות למיבנים קיימים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מן הראוי שתגיע להסדר עם הוועדה המקומית בדבר קבלת העתקים של היתרי הבנייה שהיא נותנת לתושבי אבו-סנאן ותעקוב אחר הבנייה כדי שתוכל לגבות ארנונה על מיבנים חדשים ועל תוספות בנייה עם השלמתם.

במעקב מדצמבר 1999 נמצא שלא נעשה דבר בעניין האמור.

מתן הנחות חריגות

מבדיקת צווי הארנונה לשנים 1994 - 1997 עולה כי המועצה נהגה לתת הנחות חריגות בתשלום ארנונה, בניגוד לתקנות ההסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1994), התשנ"ד - 1993 (להלן - תקנות ההסדרים), שפורסמו באותן שנים, ובניגוד לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים בעניין מתן הנחות.

המועצה נתנה הנחה של 20% למי ששילמו ארנונה מראש, עד סוף חודש פברואר בכל אחת משנות הכספים 1994 - 1997, אף שלפי תקנות ההסדרים היא הייתה רשאית לתת באותן שנים הנחה של 3%-5% בלבד.

כמו-כן נתנה המועצה באותן שנים בניגוד לתקנות ההסדרים, הנחה של 10% בארנונה בעבור כל סטודנט במשפחה, והנחה של 50% בארנונה על דירה ששטחה עד 100 מ"ר למי שמשרת בכוחות הביטחון.

לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה הסכום הכולל של ההנחות שנתנה המועצה בשנים 1994 - 1997 הגיע לכ- 800,000 ₪. משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מתן ההנחות האמורות הוא הפרה של תקנות ההסדרים וגורם להקטנת הכנסותיה העצמיות.

המועצה הודיעה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 1998 כי תיפעל לתיקון הליקויים האמורים.

במעקב שעשה משרד מבקר המדינה בנובמבר 1998 ובדצמבר 1999 נמצא, כי בעיקבות הביקורת החלה המועצה להעניק למשלמים ארנונה מראש הנחות לפי השיעורים שנקבעו בתקנות ההסדרים. ואולם המועצה המשיכה לתת בשנת 1998 וגם בשנת 1999 את ההנחות שנהגה לתת למשפחות של סטודנטים ולמי שמשרתים בכוחות הביטחון.

חיובי ארנונה

בתקנות ההסדרים נקבע כי "יתווסף לשטחו של בניין לצורך הטלת ארנונה כללית, כל שטח אשר נתווסף לו בפועל כתוצאה מבנייה במהלך תקופת השימוש בנכס".

1. בבדיקה נמצא, כאמור, כי המועצה לא נהגה לעשות מעקב אחר תוספות בנייה כדי להבטיח את חיובן בארנונה; עוד העלתה הבדיקה כי המועצה לא מדדה את שיטחם של מיבנים שבנייתם הושלמה, וגם לא חישה את הארנונה לפי השטח שנקבע בתוכניות הבנייה שלהם. השוואה בין הארנונה שקבעה המועצה למיבנים חדשים לבין הארנונה המתחייבת מהשטח הרשום בתוכניות הבנייה שלהם העלתה שהארנונה שנקבעה לחלק גדול מהם חושבה לפי שטח קטן מזה שבתוכניות.

המועצה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 1998 כי היא מקבלת את הערותיו וכי תמדוד את שיטחם של המיבנים האמורים ותדאג לחייב את המחזיקים בהם לפי תוצאות המדידה.

2. אחיו של ראש המועצה (להלן - האח) ניהל חנות לחומרי בניין. נמצא, כי לפי הרשום בחשבון האישי שלו במועצה, שטח החנות הוא 480 מ"ר ושטח הקרקע התפוסה 500 מ"ר, ואילו לפי תוכניות הבנייה שהגיש למחלקת ההנדסה במועצה, שטח החנות הוא 635 מ"ר ושטח הקרקע התפוסה 7,182 מ"ר.

עוד נמצא, שבשנת 1995 עבר האח להתגורר בקראוון גדול שהוצב סמוך לחנות, אך המועצה לא חייבה אותו בארנונה על שטח הקראוון מאותה שנה עד 1997.

בעיקבות הביקורת, מדדה המועצה בחודש דצמבר 1997, את שטחי הנכסים. המדידה העלתה כי שטח הקראוון הוא 70 מ"ר, ושטחי החנות והקרקע התפוסה הם כפי שרשום בתוכניות הבנייה. ואולם המועצה לא חייבה את האח בארנונה על השטח הנוסף שהייתה אמורה להסתכם ב- 30,649 ₪.

המועצה הסבירה בתשובתה מיוני 1998 כי בעיקבות הביקורת היא תיקנה את חיוב הארנונה בחשבון האישי של האח. במעקב באוקטובר אותה שנה נמצא שהמועצה אכן חייבה אותו בארנונה על שטח הקראוון ועל מלוא שטח החנות, ואולם החיוב על הקרקע התפוסה חושב לפי 2,740 מ"ר, ולא לפי השטח בפועל - 7,182 מ"ר.

3. הבדיקה העלתה שבחישוב הארנונה על דירות נהגה המועצה במשך שנים להפחית 10 מ"ר משטחה של כל דירה. בהתחשב בכך שבסוף 1997 היו בתחום המועצה 1,704 בתי-אב, יוצא שהמועצה ויתרה באותה שנה על חיובי ארנונה בגין שטח כולל של 17,040 מ"ר, שהיו אמורים להגיע לכ- 340,000 ₪.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה מיוני 1998 הסבירה המועצה, כי תיפעל לתיקון החיובים בהתאם להערות. במעקב שנעשה בדצמבר 1999 נמצא, כי מספר בתי-האב בתחום המועצה הגיע ל- 1,900, וכי המועצה המשיכה לתת פטור מארנונה על 10 מ"ר בכל דירה.

4. בעת הביקורת פעלו בתחום המועצה שבע מרפאות פרטיות. נמצא ששלוש מרפאות לא חויבו כלל בארנונה, שתי מרפאות חויבו לפי תעריף מגורים, ושתי מרפאות חויבו בארנונה לפי התעריף לשטחי עסקים, שהוא כפול מהתעריף לשטחי מגורים.

בעיקבות הביקורת פעלה המועצה לחיוב המרפאות בארנונה בהתאם לתעריף המתחייב. במעקב נמצא כי אכן כך נעשה.

5. בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות ההנחות בארנונה), נקבע בין השאר, כי הנחות שקבעה המועצה בהתאם

לחלק מתקנות ההסדרים יינתנו על-פי בקשה חתומה שהמציא המבקש לרשות המקומית בצירוף האישורים הדרושים.

מבדיקת הפרוטוקולים של ועדת ההנחות לשנים 1995 ו-1996 עולה, כי למבקשים רבים אישרה הוועדה הנחות בשיעורים שחרגו מהשיעורים שנקבעו בתקנות ההנחות בארנונה. עוד העלתה הבדיקה, כי ההנחות ניתנו גם על יתרות פיגורים של שנים קודמות, בניגוד להוראות התקנות. כמו-כן נמצא שהמועצה לא עמדה על כך שלבקשות יצורפו כל האסמכתאות והאישורים הדרושים, ומבקשי ההנחות אף לא נדרשו להמציא אישורי הכנסה של ילדים בוגרים המתגוררים עימם.

המועצה מסרה בתשובתה כי "ועדת ההנחות מורכבת מחברי אופוזיציה וקואליציה שמכירים את האוכלוסייה ומדי פעם מאשרים הנחות על-פי שיקול דעת והכרה אישית של מגיש הבקשה". עוד הודיעה המועצה כי להבא היא תיפעל בעניין ההנחות בהתאם לתקנות.

6. בשנת 1991 החלה המועצה להעסיק יועץ למחלקת הגבייה (להלן - היועץ) שהיה בעל חברת יועצים שנשאה את שמו. במועצה לא נמצא חוזה ההתקשרות עמו.

בפברואר 1996 חתמה המועצה עם היועץ על הסכם, ולפיו ייתן למועצה שירותי ייעוץ והדרכה בתחום הגבייה והמים. בהסכם נקבע כי העבודה השוטפת של מחלקת הגבייה תיעשה בידי עובדי המועצה, וכי "היועץ ייתן לרשות יעוץ שוטף בימים שני, שבת ויום נוסף לפי הצורך". עוד נקבע, כי "עבור שירותי הייעוץ תשלם הרשות ליועץ מדי חודש שכר-טירחה ע"ס 7,000 ₪ בצירוף מע"מ. כל הסכומים בחוזה צמודים למדד המחירים כאשר הבסיס הינו של חודש יולי 1996. "יצויין כי המועצה לא פירטה בהסכם באילו תחומים יינתנו שירותי הייעוץ.

בשנת 1996 הייתה עלות העסקת היועץ כ-79,000 ₪, בשנת 1997 כ-84,000 ₪ ובשנת 1998 כ-112,000 ₪.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי מאחר שהעסקת היועץ בשנים 1996 ואילך לא שיפרה את שיעורי הגבייה לא של הארנונה ולא של אגרת המים, ושיעורים אלה נשארו נמוכים ואף ירדו במהלך השנים; ומאחר שהגבייה השוטפת נעשית בידי עובדי המועצה - מן הראוי שהיא תשקול מחדש את נחיצותה וכדאיותה של העסקת יועץ הגבייה.

בתשובתה הסבירה המועצה כי היועץ "מילא פונקציות חשובות במקצועיות בנאמנות ובתיאום עם הנהלת המועצה".

במעקב בדצמבר 1999 נמצא כי המועצה ממשיכה להעסיק את היועץ האמור.

מיפעל המים

המועצה מספקת לתושביה מים שהיא קונה מחברת מקורות. בתחום המועצה יש מאגר מים של חברת מקורות, וממנו מועברים המים לבריכה שנפחה 2,000 מ"ק. בריכה זו נמצאת באיזור שהוא נמוך מכמה שכונות של אבו-סנאן, ועקב כך יש קשיים באספקת מים לשכונות אלה בחודשי הקיץ. לאחרונה החלה המועצה בבניית בריכת מים חדשה, שנפחה גם היא 2,000 מ"ק. אורך רשת המים שבתחום המועצה מגיע לכ- 24.5 ק"מ, ומספר צרכני המים במועצה הגיע באוקטובר 1998 ל- 1,900. את מיפעל המים, ניהלה בעבר אגודה שיתופית מקומית, והוא הועבר לניהול המועצה במאוס 1992. באוגוסט 1993 פורסם לראשונה חוק-העזר לאבו-סנאן (אספקת מים), התשנ"ג - 1993 (להלן - חוק-העזר לאספקת מים).

במיפעל המים מועסקים חמישה עובדים שעיקר עבודתם תחזוקת הרשת וקריאת מדי-המים. ניהול החשבונות האישיים של צרכני המים וגביית אגרת המים נעשים במחלקת הגבייה.

תקבולי המועצה ממתן שירותים של אספקת מים מקורם בגביית אגרות משני סוגים עיקריים: אגרות על הנחת צינורות מים וחיבור מיבנים חדשים ותוספות בנייה לרשת המים (להלן - אגרות פיתוח), שגבייתן מהצרכנים אמורה לכסות את הוצאותיה של המועצה על הרחבת הרשת, בהתאם לצורכי הפיתוח של המקום; ואגרה על צריכה שוטפת של מים. את תעריפי האגרה על צריכת מים קובע שר החקלאות.

המצב הכספי של מיפעל המים

להלן בטבלה הכנסות המועצה והוצאותיה על ניהול מיפעל המים בשנות הכספים 1995 - 1998 (באלפי ₪):

| שנת הכספים | הכנסות | | הוצאות | | עודף | |
|------------|--------|-------|--------|-------|------|-------|
| | אומדן | ביצוע | תקציב | ביצוע | שנתי | ניצבר |
| 1995 | 1,637 | 1,339 | 1,172 | 1,211 | 128 | 128 |
| 1996 | 1,460 | 1,688 | 1,217 | 1,298 | 390 | 518 |
| 1997 | 2,291 | 2,106 | 1,636 | 1,507 | 599 | 1,117 |
| 1998 | 2,240 | 2,070 | 1,701 | 1,632 | 438 | 1,555 |

1. במשך התקופה הניסקרת לא ניהלה המועצה את מיפעל המים כמשק סגור הנושא את עצמו, כנדרש בהנחיות שר הפנים ושר החקלאות. העודפים התפעוליים 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.

2. הבדיקה העלתה שהמועצה לא זקפה לחובת מיפעל המים חלק מההוצאות על שכרם של עובדי מחלקת הגבייה, אף שהם הועסקו גם בגביית אגרת המים ואגרות הפיתוח של מיפעל המים, המועצה אף לא זקפה לחובת מיפעל המים חלק מההוצאות על שכרם של היועץ לענייני גבייה, ועל שכרם של שני "גובי חוץ" - עובדים שהועסקו בגביית ארנונה ואגרת מים בבתי התושבים בכפר. לפי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה, החלק היחסי של הוצאות השכר שהיה על המועצה לזקוף לחובת מיפעל המים בשנת 1997 היה אמור להגיע לכ-91,000 ₪.

בתשובתה ממאי 1998 הודיעה המועצה כי תיפעל לזקוף לחובת מיפעל המים את כל ההוצאות הכרוכות בגביית האגרות על שירותי אספקת מים. במעקב באוגוסט 1999 נמצא כי המועצה לא פעלה כאמור.

3. נמצא שהסכומים שנגבו באמצעות שני גובי החוץ היו נמוכים. משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי נוכח סכומים נמוכים אלה ומאחר שהיא מאפשרת לתושבים לשלם את חובותיהם הן בקופתה והן בבנקים, מן הראוי שהיא תשקול את נחיצות העסקתם של גובי החוץ. המעקב העלה כי בעיקבות הביקורת הופסקה פעילותם של שני העובדים האמורים.

4. באוקטובר 1992 החלה המועצה להעסיק עובד נוסף במחלקת המים. בפברואר 1998 היה שכרו החודשי 1,200 ₪. בירורים במועצה העלו כי עובד זה לא הועסק בגבייה בעבור המועצה ולא מילא כל תפקיד אחר מטעמה, וכי הוא אף לא התייצב לעבודה במועצה ולא החתים כרטיס נוכחות.

בתשובתה הסבירה המועצה כי העובד האמור הועסק בשעות הערב ובימי שבת בחלוקת שוברי תשלום תקופתיים והתראות לחייבים, וכי עבודתו הופסקה בפברואר 1998.

5. הביקורת העלתה כי המועצה נהגה לספק מים למקרקעין לצורך ביצוע עבודות בנייה, וכן לבניינים, בלי להתנות זאת בקבלת אישור מהרשות המאשרת (יו"ר הוועדה המקומית ומהנדס הוועדה) כנדרש בחוק התיכנון והבנייה.

במעקב שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט 1999 נמצא כי המועצה טרם החלה לפעול בהתאם להוראות החוק.

פחת המים

פחת המים הוא ההפרש שבין כמות המים שרשות מקומית קונה מחברת מקורות לבין כמות המים שהיא מספקת לצרכניה. מבחינים בין שני סוגים של פחת מים:

פחת תפעולי - המושפע ממצב רשת המים ; ופחת אדמיניסטרטיבי - המושפע מאספקת מים ללא מדידה וממצב מדי-המים ודיוקם. לדעת נציבות המים, פחת מים ששיעורו גדול מ-10% מכמות המים שנקנתה מחייב טיפול.

להלן בטבלה מובאים נתוני המועצה על כמות המים שהקציבה לה נציבות המים, הכמות שרכשה מחברת מקורות, הכמות שסיפקה לתושביה על-פי מדידה וההפרש בין כמות המים שנרכשה לבין זו שסופקה בפועל (פחת המים) בשנים 1995-1998 (במ"ק):

| השנה | הכמות שהוקצבה | הכמות שנקנתה | הכמות שסופקה | החריגה מההקצבה | הפחת | שיעור הפחת (באחוזים) |
|------|---------------|--------------|--------------|----------------|--------|----------------------|
| 1995 | 489,804 | 560,386 | 485,244 | 70,582 | 75,142 | 13.4 |
| 1996 | 552,500 | 601,745 | 513,003 | 49,245 | 88,742 | 14.7 |
| 1997 | 605,400 | 591,464 | 492,828 | - | 98,636 | 16.7 |
| 1998 | - | 650,105 | 553,660 | - | 96,445 | 14.8 |

מהטבלה עולה שבשנים 1995 - 1996 חרגה המועצה מההקצבה השנתית שנקבעה לה. יצויין שבשל חריגות אלה חייבה אותה חברת מקורות באותן שנים בקנסות שסכומם הכולל הגיע לכ- 100,000 ₪. עוד עולה מהטבלה, כי מאז 1995 היה פחת המים במגמת עלייה, וכי שיעורו הממוצע באותן שנים הגיע ל-15%.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה שמן הצורך שתיתן את דעתה למגמת העלייה בפחת ותיפעל למציאת הגורמים לכך.

המועצה מסרה בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 1998 כי החליפה את רשת המים הישנה, התקינה מדי-מים במוסדות ציבור, בגנים ציבוריים ובפרוייקטים שבעבר צרכו מים ללא מדידה, וכן פעלה לטיפול מידי בנזילות מים.

גביית אגרות מים

1. להלן בטבלה נתוני המועצה על יתרת הפיגורים בגביית אגרת מים בתחילת השנה, החיוב השנתי של אגרות מים כולל הפרשי הצמדה, הזיכויים, הסכום שנגבה ויתרת הפיגורים לסוף השנה, בשנים 1994 - 1998 (באלפי ₪):

| שנת הכספים | יתרת פיגורים בתחילת שנה * | החייב השנתי | זיכויים | ס"ה החיובים | הסכום שנגבה | שיעור הסכום שנגבה מכלל החיובים (באחוזים) | יתרת פיגורים בסוף השנה |
|------------|---------------------------|-------------|---------|-------------|-------------|--|------------------------|
| 1995 | 821 | 1,225 | 5 | 2,041 | 1,053 | 51.6 | 988 |
| 1996 | 1,117 | 1,364 | - | 2,481 | 1,310 | 52.8 | 1,171 |
| 1997 | 1,378 | 1,673 | 6 | 3,045 | 1,576 | 51.8 | 1,469 |
| 1998 | 1,474 | 1,840 | 8 | 3,306 | 1,511 | 45.7 | 1,795 |

* ההפרש בין יתרת הפיגורים בסוף השנה לבין יתרת הפיגורים בתחילת השנה שלאחריה נובע מחיוב בהפרשי הצמדה.

מהטבלה עולה, כי שיעור הגבייה הממוצע מכלל החיובים בשנים 1995 - 1998 הגיע לכ-50%, שיעור נמוך יחסית. עוד עולה מהטבלה כי שיעור הגבייה באותן שנים היה במגמת ירידה.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה שעליה לפעול בנמרצות, כדי להגביר את גביית החובות בגין אגרת מים.

בתשובת המועצה למשרד מבקר המדינה ממאי 1998 נמסר כי היא תנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותה כדי להגביר את הגבייה, לרבות גביית יתרות הפיגורים. הבדיקה העלתה כי בשנת 1998 שיעור הסכום שנגבה ירד ל-4%-5.7%.

2. בדיקת החשבונות האישיים של צרכני המים לסוף יוני 1999 העלתה, כי 33 צרכנים היו חייבים יותר מ-10,000 ₪ כל אחד, וחובם הכולל הגיע לכ-614,000 ₪; 41 צרכנים היו חייבים בין 5,000 ל-10,000 ₪ כל אחד, וחובם הכולל הגיע לכ-261,000 ₪; 321 צרכנים היו חייבים בין 1,000 ל-5,000 ₪ כל אחד, וחובם הכולל הגיע לכ-646,000 ₪. בין החייבים נמצא חבר מועצה שיתרת חובו לאותו מועד הסתכמה ב-8,025 ₪.

3. בחוק-העזר לאספקת מים נקבע בין השאר, כי שטח יחידה בבניין או ביחידת דיור כולל את "שטחי הרצפה של החדרים, המרפסות, חדרי השירותים וחדרי הכניסה, לרבות השטח התפוס בקירות חיצוניים של אותו בניין או חדר לפי העניין".

הבדיקה העלתה, כי המועצה לא חייבה תושבים שביקשו לחבר את ניכסיהם למערכת המים, באגרת פיתוח בגין שטחי ממ"דים (חדרי ביטחון), חדרי מדרגות ומחסנים ביתיים.

המועצה הסבירה בתשובתה כי היא נוהגת כך, על-פי החלטה שקיבלה בשנת 1996, כדי להקל על זוגות צעירים ומשפחות ברוכות ילדים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לפעול בהתאם לחוק-העזר ולחייב באגרות פיתוח על כל שטח הנכס.

4. בחוק-העזר לאספקת מים נקבע כי בעל נכס או מחזיק בנכס, המבקש לחברו לרשת המים צריך להגיש בקשה לכך, וכי בעד החיבור עליו לשלם למועצה מראש אגרה בשיעור שנקבע בתוספת לחוק-העזר וכן הוצאות לפי חשבון שהגיש לו מנהל מיפעל המים. עוד נקבע בחוק האמור כי עם הגשת בקשה לחיבור לרשת המים ישלם התושב למועצה אגרת הנחת צינורות, אגרת מד מים, ואגרת התקנת מד מים בשיעורים שנקבעו בתוספת.

הבדיקה העלתה שעל-פי רוב לא גבתה המועצה את האגרות האמורות עם הגשת הבקשה כנדרש בחוק-העזר האמור, אלא פרסה אותן לעשרה תשלומים שווים, בלי לגבות ריבית והפרשי הצמדה כמתחייב. אומנם בחשבונות האישיים של התושבים נזקפו חיובים בהפרשי הצמדה בגין הסדר התשלומים, אולם מחלקת הגבייה נהגה לבטל חיובים אלה. בשנת 1997 בוטלו 99 חיובים בגין הפרשי הצמדה וריבית בסכום כולל של כ- 33,000 ₪, דבר המנוגד להוראות חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), התש"ם-1980.

בתשובתה למשרד מבקר המדינה ממאי 1998 הסבירה המועצה כי "התושבים באבו-סנאן עד שנת 1992 שילמו סכום שולי לעומת החיובים לאחר העברת מיפעל המים למועצה, ולכן המועצה החליטה להמתיק את הגלולה ע"י הסדרי תשלום נוחים". המועצה הוסיפה, כי "היא החליטה במליאה שתשלום אגרת חיבור מים יוסדר עד 10 תשלומים ללא חיובי ריבית לכל התושבים וזאת במטרה להקטין את הנטל ולעודד אותם להסדר סביר שמאפשר להם תשלומים לאור מצבם הכלכלי הקשה של זוגות צעירים ומשפחות ברוכות ילדים". המועצה התחייבה כי "תיפעל עפ"י החוק ובמיסגרת החלטותיה".

במעקב שעשה משרד מבקר המדינה באוקטובר 1998 נמצא, כי בעיקבות הביקורת החלה המועצה לחייב בריבית והפרשי הצמדה את המשלמים אגרות פיתוח על-פי הסדר תשלומים.

5. מי שמבקשים לקבל היתר בנייה מהוועדה המקומית נדרשים להחתים לפני כן את המועצה על תוכניות הבנייה המצורפות לבקשות, ובעת הגשת התוכניות למועצה היא מחייבת אותם באגרות פיתוח.

בדיקה מסוגרת של 50 חשבונות אישיים של תושבים העלתה שהמועצה לא חיובה עשרה מהם באגרות פיתוח בגין חיבורם לרשת המים, אף שהגישו לה תוכניות בנייה והשלימו זה מכבר את הקמת המיבנים; שלושה מהם הגישו למועצה תוכניות בנייה בשנת 1994, שישה מהם בשנת 1995, ותושב אחד הגיש תוכנית בנייה בשנת 1996. לפי חישובים שעשה משרד מבקר המדינה, הסכום הכולל של

אגרות הפיתוח שהמועצה הייתה אמורה לגבות מהם היה כ- 67,000 ₪ (תעריפי האגרות חושבו למועד הגשת תוכניות הבנייה למועצה).

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי עליה לחייב תושבים אלה באגרות פיתוח, בהתאם לתעריפים שיהיו בתוקף במועד החיוב, ולוודא שכלל הנכסים שחוברו לרשת המים אכן חויבו באגרות פיתוח. בתשובתה ציינה המועצה כי תיפעל לחיוב התושבים האמורים כנדרש בחוק-העזר לאספקת מים.

במעקב באוגוסט 1999 נמצא כי המועצה טרם פעלה כאמור.

6. בדיקת אגרות הפיתוח שדרשה המועצה מתושבים העלתה, שהאגרות שנדרשו מ- 37 מהם חושבו לפי שטח קטן מזה הרשום בתוכניות הבנייה שהגישו ולכן היו קטנות מהמתחייב על-פי חוק-העזר לאספקת מים.

לדוגמה, תושב הגיש למועצה ביוני 1995 תוכנית לבניית בית ששטחו 122 מ"ר על מיגרש ששטחו 628 מ"ר במקום בית בעל אותו שטח שהיה על אותו מיגרש ונהרס. בינואר 1997 הגיש התושב למועצה תוכנית שינויים, ולפיה ייבנו על המיגרש 192 מ"ר לעסקים, מחסן ששטחו 200 מ"ר (בקומת מרתף) ועוד שש יחידות דיור ששטח כל אחת מהן 90 מ"ר.

לפי טופס חיוב שהנפיקה המועצה לאותו תושב ב- 1997 הסתכמו אגרות הפיתוח שדרשה ממנו ב- 15,246 ₪, מזה 9,870 ₪ על שטח המגורים ו- 5,376 ₪ על שטח העסקים; בטופס נרשם סכום כולל בלבד, ולא צוינו בו השטח שלפיו חושב סכום זה והתעריף למ"ר.

על-פי חישוב שעשה משרד מבקר המדינה בהתבסס על השטח שצויין בתוכנית הבנייה, לאחר קיזוז האגרות ששולמו בעבר על שטח המבנה שנהרס המועצה הייתה אמורה לחייב את התושב באגרות פיתוח בסך 27,469 ₪.

* *

*

הליקויים שהועלו בביקורת מלמדים שהמועצה לא הקפידה על ניהול כללי וכספי תקין, כנדרש מגוף הפועל מכוח החוק ומממן את פעולותיו מתקציבים ממלכתיים ומגביית מיסים.

על המועצה לנקוט צעדים נמרצים לתיקון הליקויים. ועל משרד הפנים, שהחוק הפקיד בידיו את הפיקוח על פעולותיהן של הרשויות המקומיות, לעקוב באופן שוטף אחר פעולות המועצה כדי למנוע את הישנות ליקויים אלה.