

דוח על הביקורת
במועצה המקומית
יבנאל

בחודשים אפריל - ספטמבר 1998, לסירוגין, בדק משרד מבקר המדינה את פעולותיה של המועצה המקומית יבנאל בשנים 1996 - 1998 בנושא ארנונה כללית וגבייתה ובנושא הקמת מרכז ספורט. חלק מהנתונים עודכנו לאוגוסט 1999.

הממצאים שהועלו במהלך הביקורת הובאו לידיעת ראש המועצה. בדיון-וחשבון זה מובאים ממצאי הביקורת העיקריים.

נתונים כלליים

המועצה תחומה ואוכלוסייתה

יבנאל היא מושבה ותיקה בגליל התחתון שהוקמה בשנת 1901. בתחילת שנת 1999 מנתה אוכלוסיית יבנאל, לפי נתוני הלישכה המרכזית לסטטיסטיקה, 2,280 נפש; שטח השיפוט של המועצה המקומית יבנאל (להלן - המועצה) משתרע על כ- 32,000 דונם.

במרבית התקופה הניסקרת כיהנה במושבה מועצה מקומית שנבחרה עוד בנובמבר 1993 ומנתה תשעה חברים. ראש המועצה, מר אביק קוסטיצקי, נבחר גם הוא במועד האמור בבחירות אישיות לפי חוק הרשויות המקומיות (בחירת ראש הרשות וסגניו וכהונתם), התשל"ה-1975. בנובמבר 1998 התקיימו בחירות למועצה ולראשות המועצה, וראש המועצה הקודמת נבחר שוב לתפקיד זה.

ארנונה כללית

הרשויות המקומיות מספקות לתושביהן שירותים ממלכתיים (כגון - חינוך, רווחה ובריאות) ושירותים מקומיים (כגון - תיכנון עירוני ותברואה) וממנות חלק מהוצאותיהן באמצעות הכנסות עצמיות, בין היתר מגביית ארנונה כללית (להלן - ארנונה). סמכותן של הרשויות המקומיות להטיל ארנונה נקבעה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992. שיעורי הארנונה נקבעים בכל שנה בידי מועצת הרשות המקומית.

המועצה הטילה ארנונה על מיבנים שבתחומה לפי שיטחם. בראשית שנת 1998 הגיע מספר חבי-הארנונה למועצה לכ- 600, ושיטחם של המיבנים שחויבו בארנונה הגיע לכ- 88,000 מ"ר, מזה כ-64% מיבני מגורים.

חיוב נכסים בארנונה בשיעור נמוך מהדרוש

בתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1997), התשנ"ז-1996, ובתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות בשנת 1998), התשנ"ח-1997, (להלן - התקנות), נקבעו לשנים 1997 ו-1998 סכומים מיזעריים ומירביים של ארנונה למגורים, לתעשייה, ולעסקים אחרים בהתאם לסוג העסק, וכן כללים בדבר עדכון תעריפי הארנונה שהיה על הרשויות המקומיות להטיל בתחומן בשנים האמורות.

בהתאם לתקנות קבעה המועצה תעריפי ארנונה למיבנים המשמשים לעסקים, לפי סוג העסק. לדוגמה, על משרדים ומיבנים המשמשים למיסחר הטילה המועצה בשנת 1997 ארנונה בסכום של 38.5 ₪ למ"ר ובשנת 42.8 - 1998 ₪ למ"ר.

הבדיקה העלתה, כי מחלקת הגבייה של המועצה חייבה כמה בעלי עסקים בסכומים נמוכים מאלה שקבעה המועצה ודרך זו פחתו הכנסותיה. לדוגמה, בשנת 1997 חייבה מחלקת הגבייה שני משרדים בארנונה לפי תעריף של 22.30 ₪ למ"ר (במקום 38.5 ₪ למ"ר), שהם כ-60% מהסכום שקבעה המועצה, ובשנת 1998 - לפי תעריף של 25 ₪ למ"ר (במקום 42.8 ₪ למ"ר), גם הוא כ-60% מהסכום שקבעה המועצה.

ביקורת מעקב שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט 1999 (להלן - המעקב) העלתה, שהמועצה לא תיקנה את הליקוי האמור, וגם באותה שנה חייבה את שני המשרדים האמורים בארנונה בשיעור של כ-60% מהסכום שקבעה המועצה כפי שהיה בשנים הקודמות.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לחייב את הנכסים בהתאם לתעריפי הארנונה שנקבעו.

אי-תשלום חובות בגין נכסים שבעליהם התחלפו

כדי לתת לרשויות המקומיות כלים לגביית חובות מהתושבים נקבע בסעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], כי לא תירשם בפינקס המקרקעין כל העברה של נכס אלא אם כן הוצגה לפני הרשם תעודה חתומה בידי ראש המועצה המקומית, המעידה שכל החובות המגיעים למועצה מבעל נכס בגין אותו נכס ונובעים מהוראות הפקודה או מדין אחר סולקו במלואם או שאין חובות כאלה.

הבדיקה העלתה, כי המועצה נהגה לחתום על אישורים בדבר היעדר חובות של בעלי הדירות לצורך רישומן בלישכת מרשם המקרקעין (להלן - טאבו), אף על-פי שבעלי הדירות לא סילקו את החובות על דירתיהם. כך לדוגמה, בחודשים ינואר 1996 ויוני 1997 חתמה המועצה לשני תושבים על אישורים בדבר היעדר חובות על נכסיהם, לצורך רישומם בטאבו, אף על-פי שיתרת החוב של אחד מהם במועד מתן האישור היה כ-6,700 ₪, ושל השני - כ-4,000 ₪.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה כי עליה לנצל את האפשרות שהקנה לה החוק כדי לגבות יתרות החוב של התושבים.

הנחות בארנונה

בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - תקנות בדבר הנחות) נקבע כי מועצת הרשות המקומית תמנה ועדת הנחות, שחבריה הם שני חברי מועצה, הגיזבר ומנהל מחלקת הרווחה, או מי שכל אחד מהם הסמיך לעניין זה מקרב עובדי המועצה המקומית וכן היועץ המשפטי או אדם אחר שהוסמך מטעמו.

בתקנות נקבע, כי מבקש ההנחה יגיש לרשות המקומית בקשה חתומה על גבי טופס שנקבע בתקנות ויצרף אליו מסמכים מסוימים להוכחת זכאותו להנחה. הועדה האמורה מוסמכת לאשר הנחות בשיעור של 70% לכל היותר למבקש "נזקק", המתאים להגדרה שנקבעה בתקנות בדבר הנחות: מחזיק בנכס שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות עקב טיפול רפואי חד-פעמי או מתמשך שלו או של בן משפחתו, או אירוע שהביא להרעה ניכרת בלתי צפויה במצבו החומרי. הבקשה תובא לדיון בצירוף חוות-דעת של מנהל מחלקת הרווחה.

(א) ועדת ההנחות שהקימה המועצה קיימה בשנת 1997 שתי ישיבות, דנה ב-112 בקשות ואישרה ל-92 תושבים הנחות בשיעורים שהגיעו עד כדי 90%. הבדיקה העלתה כי מנהל מחלקת הרווחה לא נהג לצרף את חוות-דעתו לבקשות שהוגשו.

(ב) עוד הועלה, כי ועדת ההנחות לא הקפידה שימולאו כל הפרטים בטופס ההנחה ויומצאו כל המסמכים הדרושים. כן הועלה שהוועדה אישרה כמה הנחות בשיעורים גבוהים מאלו שנקבעו בתקנות. לדוגמה, בנובמבר 1997 הגישה תושבת המועצה בקשה וצירפה אליה תלוש משכורת של חודש אוקטובר 1997, ולפיו השתכרה 3,300 ₪. בבקשתה ציינה כי היא גרושה ויש לה ארבעה ילדים, אולם לא ציינה את סכום דמי המזונות שהיא מקבלת. הוועדה אישרה לה בדצמבר 1997 הנחה בשיעור של 90%. הביקורת העלתה, כי התושבת קיבלה מהמוסד לביטוח לאומי דמי מזונות, ולפי התקנות היא הייתה זכאית להנחה בשיעור מירבי של 70%.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי ועדת ההנחות הייתה צריכה לדון בבקשות אך ורק לאחר שהומצאו לה מלוא הפרטים והמסמכים הנדרשים.

גבייה ופיגורים

בטבלה שלהלן מובאים החיובים השנתיים בארנונה, הסכומים שעמדו לגבייה, לרבות יתרות פיגורים, והסכומים שנגבו בשנים 1996 - 1998 לפי נתוני המועצה (באלפי ₪ ובאחוזים):

1998	1997	1996	תיאור
1,235	909	1,018	יתרות פיגורים בתחילת השנה
2,047	2,056	1,280	החיוב השנתי
2,930	2,418	1,798	הסכום הכולל שעמד לגבייה כולל יתרות פיגורים*
1,242	1,183	889	הגבייה בפועל
42	49	49	השיעור מהסכום הכולל שעמד לגבייה (באחוזים)

* לאחר הפחתת זיכויים והנחות.

הטבלה מראה ששיעור הגבייה בשנים 1996 ו-1997 הגיע לכ-50% בלבד מהסכומים עמדו לגבייה, ובשנת 1998 ירד השיעור ל-42%. עקב כך עלו יתרות הפיגורים מכ-1.0 מיליון ש"ח בתחילת שנת 1996 לכ-1.7 מיליון ש"ח בסוף 1998.

המועצה לא השתמשה בסמכויות שהוקנו לה בחוק כלפי תושבים שפיגרו בתשלומיהם, ועד ראשית שנת 1998 לא נקטה כלל צעדים (משפטיים או מינהליים, כגון עיקולים) לגביית הכספים המגיעים לה. הבדיקה העלתה, כי עד המועד האמור הסתפקה המועצה במישלוח התראות לחייבים, אולם תושבים רבים לא פרעו את חובותיהם למועצה, או ששילמו סכומים קטנים מהנדרש.

בדיקה מידגמית של 20 חייבים שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט 1999 העלתה, כי 16 מהם לא הסדירו את חובותיהם: שישה לא שילמו סכום כלשהו משנת 1996 עד אוגוסט 1999, שלושה לא שילמו סכום כלשהו מינואר 1998 עד אוגוסט 1999, וארבעה שילמו סכומים נמוכים. הביקורת העלתה כי המועצה לא נקטה נגדם צעדים, למעט מישלוח התראות.

בתחילת שנת 1998 התקשרה המועצה עם עו"ד (להלן - העו"ד) לצורך הגשת תביעות משפטיות נגד חייבים. בפברואר אותה שנה הוא הגיש תביעות נגד 43 חייבים. בחודשים מארס ואפריל 1998 פסק בית-משפט שעל כל החייבים האמורים לפרוע את חובותיהם למועצה. חלק מהחייבים הגיעו להסדר עם המועצה, ונגד החייבים שלא הגיעו להסדר פתח העו"ד תיקים במשרדי ההוצאה לפועל. בבדיקה שעשה משרד מבקר המדינה באוגוסט 1999 בחשבונות של-34 מהם העלתה, כי שבעה חייבים עדיין לא שילמו סכום כלשהו מינואר 1998 ועד אז, ו-13 חייבים

שילמו סכומים זעומים יחסית. עקב כך גדלו חובותיהם במידה ניכרת. עד מועד המעקב, לא נקטה המועצה צעדים נוספים במיסגרת ההוצאה לפועל, נגד החייבים, למעט מישלוח התראות.

עוד עולה כי חבר מועצה שכיהן בתפקידו עד נובמבר 1998, לא שילם בשנים 1996 ו-1997 סכום כלשהו על חשבון חובות ארנונה שלו, שהגיעו בתחילת שנת 1998 לכ- 35,000 ₪. בעיקבות פסק-דין שנתן בית-המשפט במארס 1998, הוא הגיע להסדר עם המועצה, שלפיו הוא ישלם בכל חודש סכום של 350 ₪, הכולל תשלום ארנונה שוטפת. עד מועד סיום הביקורת באוגוסט 1999 הצטברה יתרת חובו לכ- 43,000 ₪. הימנעות החייב מתשלום חובותיו במשך כמה שנים שבהן היה חבר מועצה, יש בה משום מתן דוגמה שלילית להתנהגות איש ציבור.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה על הצורך לנקוט צעדים נמרצים, במיסגרת הסמכויות שהוענקו לה בחוק, כדי לגבות בהקדם את החובות המגיעים לה.

הקמת מרכז ספורט

בתחילת שנות התשעים ביקשה המועצה ממשרד הבינוי והשיכון (להלן - משרד השיכון) וממשרד החינוך, התרבות והספורט (להלן - משרד החינוך) וממשרד הפנים שישתתפו במימון בניית אולם ספורט בתחומה.

בשנת 1995 אישר משרד החינוך למועצה סכום של 1.4 מיליון ₪, לבניית אולם ספורט בשטח של 725 מ"ר, כאשר הסכום יועבר בשני תשלומים: 60% עם גמר השלד ויציקת הגג, ו-40% עם סיום עבודות הבנייה והפיתוח. באותה שנה אישר משרד הפנים למועצה לאותה מטרה סכום של 750,000 ₪ שיועבר למועצה בשלושה תשלומים - 250,000 ₪ לשנה החל משנת 1996.

פירסום מיכרז

באוקטובר 1995 פירסמה המועצה מיכרז להקמת שלד למיבנה מרכז הספורט בשטח כולל של 2,270 מ"ר. שישה קבלנים הגישו הצעות למיכרז.

בסעיף 11 להוראות בדבר מיכרזים וקבלת הצעות, בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - תקנות המיכרזים), נקבע, כי לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב-ראש ועדת המיכרזים או מי שהוסמך לכך, בתיבת המיכרזים, אומדן מפורט של ההוצאות הכרוכות בביצוע העבודה. הבדיקה העלתה, כי המועצה לא הכינה אומדן של ההוצאות הדרושות לביצוע העבודה, וממילא לא היה לפני הוועדה אומדן שישמש בסיס לבחינת סבירות הצעות המחיר שהוגשו למיכרז. ועדת המיכרזים המליצה למסור את העבודה לקבלן א'.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי אומדן עלות הפרוייקט נועד לתת בידי ועדת המיכרזים אמות מידה בלתי תלויות לצורך בחינת סבירות מחירי ההצעות שהוגשו ולאפשר למועצה לא להתחשב רק בהשוואה בין ההצעות שהוגשו.

התקשרות עם קבלן א'

בדצמבר 1995 חתמה המועצה עם קבלן א' חוזה לבניית השלד (להלן - החוזה) בסך 2.27 מיליון ₪. בחוזה נקבע, שהעבודה תסתיים בתוך שבעה חודשים, מיום מתן צו להתחלת העבודה. בינואר 1996 נתנה המועצה אישור להתחלת העבודה.

(א) בסעיף 191 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, נקבע, כי חוזה שלהוצאות הכרוכות בו אין הקצבה מתאימה בתקציב המאושר, טעון אישור מהמועצה ומשר הפנים.

הביקורת העלתה, כי הסכום שעמד לרשות המועצה בשנת 1996 לצורך הקמת המיבנה היה כ- 1.1 מיליון ₪ בלבד, מזה כ- 840,000 ₪ ממשרד החינוך (60% מההקצבה לבניית השלד) ו-250,000 ₪ ממשרד הפנים. יוצא שבידי המועצה היה סכום מאושר שהוא פחות ממחצית הסכום הדרוש להקמת השלד, ולא היו לה מקורות מימון הסכום הנותר - 1.2 מיליון ₪. מכאן שהמועצה התחייבה לשלם לקבלן לפי לוח תשלומים שנקבע על יסוד מקורות מימון שלמעשה לא עמדו לרשותה.

בהעדר תקציב למלוא הסכום שהיה על המועצה לשלם לקבלן א', היה החוזה טעון אישור של המועצה ושל שר הפנים. הביקורת העלתה, כי החוזה לא הובא לאישור המועצה ולאישור שר הפנים.

משרד מבקר המדינה העיר למועצה, כי מתן אישור להתחלת עבודה כאשר אין בידיה מלוא מקורות המימון הנדרשים, וללא אישור המועצה ושר הפנים, הוא דבר פסול.

(ב) בחוזה נקבע, שהמועצה רשאית להקטין את היקף הפרוייקט או לשנות את קצב ביצעו בהתאם לתקציבה, בלא לשלם לקבלן פיצוי. נמצא, שנוכח העדר המימון הדרוש לא השתמשה המועצה באפשרות זו לשם הקטנת היקף העבודה ודרשה מקבלן א' לסיים את מלוא העבודות.

(ג) מהמסמכים עולה שבפברואר 1996 סוכם בין הצדדים כי המועצה תשלם לקבלן א' מקדמה בשיעור של 30% מסכום החוזה ותקבל ממנו ערבות בנקאית על סכום המקדמה. הביקורת העלתה כי קבלן א' מסר למועצה ערבות בנקאית על סך כ- 694,000 ₪, שתוקפה היה מפברואר 1996 עד אוגוסט 1996. אולם המועצה שילמה לו מקדמה בסך 420,000 ₪, שהם 18.5% מסכום החוזה, ואף זאת בתחילת מאי 1996, באיחור של כארבעה חודשים.

בחודשים פברואר 1996 - מאי 1996 הגיש קבלן א' שלושה חשבונות חלקיים בסכום כולל של כ- 1.0 מיליון ₪, מזה כ- 615,000 ₪ בעד ביצוע עבודות נוספות שלא נכללו בחוזה. אולם המפקח מטעם המועצה אישר לתשלום סכום כולל של כ- 465,500 ₪, בלא להתחשב בעבודות הנוספות. המועצה קיזזה מהחשבונות שהגיש קבלן א' את סכום המקדמה ששולמה לו ושילמה את היתרה בסך כ-46,000 ₪ בעיקבות הסכם הפשרה שהושג בין הצדדים (ראו להלן).

במאי 1996 הפסיק קבלן א' את העבודות, ודרש מהמועצה שתשלם את חובותיו שהגיעו, לפי חישוביו, לכ- 661,000 ₪. מאחר שהמועצה לא נענתה לדרישותיו, ביולי 1996 הוא הגיש נגדה תביעה משפטית בסך כ- 761,000 ₪, מזה כ- 615,000 ₪ בעד עבודות נוספות, וכ- 46,000 ₪ שאושר לשלם לו, ופיצוי בסך 100,000 ₪ על פגיעה במוניטין שלו. בתביעתו ציין, כי למועצה אין אישור לביצוע הפרוייקט במלואו, והיא לא המציאה לו אישור לתקציב הפרוייקט או הסבר כלשהו איך היא מתכוונת לממן את הפרוייקט.

הצדדים הגיעו לפשרה, ולפיה שילמה המועצה את יתרת הסכום שאושר לתשלום בסך כ- 46,000 ₪, והמחלוקת הועברה להכרעת בורר. בפסק הבוררות מאפריל 1997 קבע הבורר, "כי המועצה הפרה את החוזה בכך שלא עמדה בהתחייבויותיה לתשלומים במועדים הנדרשים בחוזה וכי לא היה בידה ועדיין אין בידה תקציב מספיק לצורך בניית השלד לאולם הספורט". הבורר ציין כי המועצה לא הסבירה כיצד היה בכוונתה לגשר על הפער בין מועדי התשלום שנקבעו בחוזה שלפיו הפרוייקט נועד לביצוע במשך שבעה חודשים לבין פריסת תקציב הפרוייקט על שלוש שנים. הבורר קבע, כי על המועצה לשלם לקבלן א' פיצויים בסך 240,000 ₪, על אובדן רווח ונזקים עקיפים וכו"ב, וכ- 112,000 ₪ בעד העבודות הנוספות. בספטמבר 1996 ובמאי 1997 שילמה המועצה לקבלן א' את הסכומים האמורים, וניתקה את ההתקשרות עמו.

*

התקשרות בחוזה שהיקפו הכספי גבוה בהרבה מיכולת המימון גרמה למועצה הוצאות נוספות בלתי מתוכננות בסך 240,000 ₪ שלא היו מחויבת המציאות. לדעת משרד מבקר המדינה, המועצה יכלה לחסוך את הסכום האמור ולהשקיעו בפרוייקט אילו כלכלה את מעשיה לפי מקורות המימון שעמדו לרשותה.

התקשרות עם קבלן ב'

בשנים 1997 - 1999 אישר משרד הפנים למועצה תוספת תקציב בסכום כולל של כ- 1.8 מיליון ₪, להמשך בניית אולם הספורט, מזה 1.1 מיליון ₪ מענק ממשרד השיכון וכ- 0.7 מיליון ₪ מענק פיתוח.

(א) באוקטובר 1997 פרסמה המועצה מיכרז להשלמת עבודות השלד. ארבעה קבלנים הגישו הצעות למיכרז. גם הפעם לא הכינה המועצה אומדן של ההוצאות הדרושות לביצוע העבודות.

בפברואר 1998 חתמה המועצה עם קבלן ב' חוזה להשלמת עבודות השלד, במשך שישה חודשים, בסכום של 1.89 מיליון ₪. בדצמבר אותה שנה סיים קבלן ב' את בניית השלד, והמועצה שילמה לו כ- 2.0 מיליון ₪.

(ב) עד מועד סיום הביקורת אוגוסט 1999, הוציאה המועצה על בניית השלד כ- 2.9 מיליון ₪ וקיבלה ממשרדי הממשלה מענקים בסך כ- 3.0 מיליון ₪. לפי נתוני המועצה, להשלמת הפרוייקט דרוש לה סכום של כ- 5.0 מיליון ₪ במחירי יולי 1999, מזה כ- 2.1 מיליון ₪ לעבודות גמר, כ- 1.4 מיליון ₪ להתקנת מערכת מיזוג אוויר וכ- 1.0 מיליון ₪ לפיתוח סביבתי. עד מועד סיום הביקורת לא מצאה המועצה מקורות למימון השלמת הבנייה, ושלד המיבנה עומד שומם.

* *

*

בהקמת מרכז הספורט היו מחדלים וליקויים שכתוצאה מהם נגרמו למועצה הפסדים כספיים שהיה אפשר להימנע מהם. המועצה ניגשה לביצוע הפרוייקט והחלה בהקמתו בלא שהבטיחה לעצמה את מלוא המימון הדרוש להשלמתו. עד שנת 1999, כחמש שנים לאחר תחילת העבודה, הושלם שלד המיבנה בלבד.

המועצה לא בחנה את כל ההיבטים התקציביים של הקמת מרכז ספורט, לרבות המימון הדרוש לשם רכישת הציוד להפעלת המרכז.