

**מועצה מקומית**

**אזור**

**דין וחשבון המבקר**

**לשנת 2004**

**5**

**מ ב ק ר ה מ ו ע צ ה**

**ד ו ח ש נ ת י 5**

**ל ש נ ת 2004**

**בצירוף הערות ראש המועצה**

## תוכן העניינים

### ע מ ו ד

1	מבוא
3	פעילות המבקר
11	פעילות הרשות המקומית
23	הדפסת כרטיסי נוכחות
33	היטל השבחה – בית ליצ'ק
36	ביקורת מעקב בטיחות גני ילדים
39	ביקורת מעקב ועדת הנחות ממסים
42	מעקב אחר ליקויים
43	תמצית חקיקת ביקורת פנימית

## מ ב ו א =====

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר הרשות לשנת 2004, סיכומי הביקורת וביקורת המעקב של ביקורות שנערכו ע"י גורמי ביקורת חיצוניים.

כמבקר, אני מחויב לבדוק את פעולות הרשות במבט כולל ומקיף. לכן, נושאי הביקורת נכללו בתוכנית העבודה השנתית כמכלול מייצג לפעילותה של הרשות תוך התייחסות ליעילותה של המערכת הן מבחינה תפעולית והן מהבחינה הניהולית. בנוסף להם, נערכה ביקורת במספר נושאים לפי בקשתו המפורשת של ראש הרשות.

תפקידה של הביקורת היא להדגיש את אותם הנושאים הטעונים שיפור והתייעלות. יחד עם זאת ע"מ לשקף נכונה את היקף וטיב פעולותיה של הרשות, קיימת גם התייחסות לאותן פעולות ברוכות העשייה והיצירה. הביקורת משתדלת לסייע למחלקות הרשות בהטמעת שינוי ההליכים ודפוסי עבודה לפי הצורך תוך שימת דגש על התייעלות וחיסכון וזאת תוך כדי עבודת הביקורת. חשוב לציין כי חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך הביקורת ועוד בטרם סיום עבודת הביקורת.

טיוטת הסיכום והממצאים, בכל אחד מהנושאים שנבדקו, הובאו באופן שוטף לקבלת התייחסות המבוקרים. התייחסות המבוקרים נבחנה ונשקלה לאור ממצאי הביקורת טרם גיבוש המסקנות וההמלצות בנושא המבוקר.

בתאריך 6/11/2005 הוגש הדוח השנתי במתכונתו הסופית לראש הרשות להערות ועותק ממנו הועבר ליור ועדת הביקורת של הרשות, בהתאם לסעיף 145 (ו') (א') לצו המועצות המקומיות.

בתאריך 19/3/2006 צירף ראש הרשות את הערותיו לדוח הביקורת.

## הנושאים העיקריים שבהם עוסק הדוח השנתי

1. הדפסת כרטיסי נוכחות של עובדים.
2. היטל השבחה בית ליצ'ק
3. ביקורת מעקב בטיחות גני ילדים.
4. ביקורת מעקב ועדת הנחות ממיסים.
5. מעקב אחר תיקון ליקויים.

מלבד הנושאים הכלולים בדוח זה, קיימים נושאים שבהם הביקורת טרם נסתיימה עד כדי כתיבת דוח סופי. דוחות ביקורת אלו יכללו בדוח השנתי הבא.

ברצוני להודות למנהלי המחלקות והיחידות המבוקרות, על שיתוף הפעולה המועיל ועל היחס החם כלפי הביקורת תוך הבנה כנה לנחיצותה של הביקורת ותרומתה לשיפור המערכת.

כמו-כן יש לציין את הסיוע המקצועי המעולה ושיתוף הפעולה המלא לו זכיתי ממנכ"ל הרשות .

זהו גם המקום להודות לראש הרשות על הסיוע והגיבוי המלא שהעניק לעבודת הביקורת.

איזי בנוזיו - ר"ח  
מ ב ק ר ה מ ו ע צ ה

## פעילות מבקר הרשות

### עמוד

1. תפקידי הביקורת הפנימית – הדגשים תיאורטיים 4
2. תפקידי מבקר הרשות ותמצית תפקידו 7
3. דרכי עריכת הביקורת 9

## 1. תפקידי הביקורת הפנימית – הדגשים תיאורטיים \*

בספרות המקצועית, ובמיוחד בספרות האמריקאית משנות ה-40 וה-50 מיוחסת הביקורת למישור החשבונאי: ניהול הרשומות, מהימנותם והדיווח הכספי. ברוח זו גם הוגדרה לראשונה הביקורת הפנימית ע"י המכון למבקרים פנימיים בארה"ב בשנת 1947. עקב תהליך התגבשותו המהיר של מקצוע הביקורת הפנימית, בעולם ובישראל, משתנים המעמד והרמה המקצועית של המבקר הפנימי ושל הביקורת וגוברת ההכרה בנחיצותה ובתרומתה. בתהליך זה, מסתמן היסט של הדגשים של הביקורת הפנימית, מתחומי הביקורת המסורתית- חוקיות וסדירות- לתחומי ביקורת מתקדמים- חיסכון, יעילות, הערכה של השגת יעדים, בחינת תהליך קבלת החלטות, בחינת טוהר המידות וכו'. הביקורת הופכת אפוא לגורם משמעותי ביותר בארגון. ההגדרה המורחבת של ביקורת פנימית בת-זמננו, כוללת הרבה מעבר לביקורת חשבונאית-פיננסית ושמה דגש על "ביקורת מנהלתית" ועל "פעולת הערכה".

"הצהרת אחריות הביקורת הפנימית", שפורסמה בשנת 1981 ע"י המכון הבינ"ל לביקורת פנימית (I.I.A.), שאומצה ע"י לשכת המבקרים הפנימיים בישראל גורסת:

"ביקורת פנימית הינה פונקצית הערכה בלתי תלויה שנקבעה בתוך הארגון, לשם בחינה והערכה של פעולותיו, כשירות לאירגון. תכליתה של הביקורת הפנימית היא לסייע לחברי הארגון במילוי יעיל של תפקידיהם"

מתוך הגישות השונות להגדרת מושג הערכה, אנו עדים היום למידה רבה של הסכמה ביחס לתפישת הערכה כפעולות המכוונות להפקת מידע לגבי איכותם וסגולותיהם של מושאי הערכה השונים עפ"י אמות מידה מוגדרות. פעילות הביקורת הנתפשת לעיתים כפעילות " שיפוטית " הבאה לקבוע באיזו מידה הגופים המבוקרים הם "טובים" או "רעים" מעוררת מידה רבה של חרדה בלב המבוקרים. הביקורת אמורה להיות כלי "ידידותי", שבאמצעותו אפשר לתקן ולייעל את הליקויים בעבודת הארגון, אך לא תיתכן הערכה ללא יסוד "שיפוטי" כלשהו. עם זאת, ניתן להשיג שיתוף פעולה ויחס חיובי לביצוע הערכה ע"י הדגשת הפונקציות החיוביות הנוספות שהביקורת הפנימית ממלאת.

ההערכה ממלאת גם פונקציה נוספת (הרתעתית), הגורמת למוטיבציה לאלה הפועלים "תחת עינה הפקוחה" ומשמשת גורם ה"מטיף" לקבלת החלטות בתהליך רציונאלי. בתפקידה זה, עשויה ההערכה לתרום לשיפור העבודה גם כאשר היא איננה ממלאת אף אחת מהפונקציות האחרות שהיא עשויה לשרת.

### הביקורת ככלי לבקרת הבקרות

מטרתה העיקרית של הביקורת הפנימית היא לאתר ולהתריע על הסיכונים השונים להם חשוף הגוף המבוקר.

תורת הניהול גורסת שכל מנהל חייב לטפל בתכנון, בארגון, בהפעלה ובבקרה. עיקר פעולתה של הביקורת היא בחינה והערכה של תהליכי הבקרה בארגון. זאת היא הערכה שתפקידה לוודא כי אמצעי הבקרה הקיימים מבטיחים מנהל תקין. מטרתה לעזור לאנשי הביצוע, בביצוע יעיל של תפקידיהם.

הפיקוח ע"י המנכ"ל, המבדק הפנימי, הנה"ח, המעקב אחר ביצוע התקציב, מערכת תמחיר ונוהלי העבודה, השיטות, הטפסים ונוהלי הדיווח- כל אלה מהווים את המרכיבים העיקריים של המערכת הכוללת של הבקרה הפנימית.

### תחומים, גבולות ומגבלות

מקובל שהערכה עוסקת בארבעה סוגי נושאים: מטרות, תוכניות פעולה, תהליכי ביצוע ותוצרים ונפרשת על פני תחומי ביקורת רבים. הביקורת הפנימית בוחנת, מנתחת ומעריכה קשת פעולות, תהליכים, אירועים ומצבים מגוונים ומורכבים. מעובדת היות הביקורת רב תחומית נובעות שאלות נוספות המתייחסות לנדבך בסיסי בעבודה – גבולות הביקורת.

הרמה המקצועית של המבקר הפנימי הינו גורם רב השפעה באשר לגבולות הביקורת. זאת גם הסיבה שחוק הביקורת הפנימית בישראל {ס' 13 (א)} וההסכמים שעל פיהם פועלת הביקורת הפנימית בארגונים שונים, מאפשרים למבקר הפנימי להסתייע בשירותיהם של יועצים ומומחים חיצוניים לבחינת תחומים מקצועיים ייחודיים.

המבקר הפנימי אינו אחראי ליישום ההמלצות. ההנהלה, היא זו שאחראית על מערך הבקרה הפנימית, על יישום המלצות המבקר ועל התאמתן לשינויים הארגוניים במידה ויחולו.

אין המבקר רשאי לקבוע מדיניות, להכתיב נוהלים, לתת הוראות ביצוע או להיות מעורב, בדרך כלשהי, בעשייה עצמה שהרי, אין אדם יכול "לשפוט" את מעשיו שלו באופן בלתי תלוי ואובייקטיבי.

## שיטות העבודה

המבקר נושא באחריות לכך שהביקורת תבוצע בהתאם לטכניקות ולסטנדרטים המקובלים ובשימוש יעיל של האמצעים העומדים לרשותו. על דוחותיו לשקף נכונה את הממצאים שהועלו.

קני המידה להערכה בעבודת הביקורת, בקביעת המציאות מחד ובהערכתה מאידך, הם מידת הסטייה מהנורמות שנקבעו. גם הנורמות עצמן נתונות לביקורת ע"י הערכתן מול נורמות-על (חוקים, תקנות, צווים וכד') ומול המציאות שבה הן פועלות.

ואלה הם שלושת המישורים העיקריים בעבודת הביקורת להבטחת המקצועיות:

1. הצלבת נתונים ומידע ממקורות שונים ביחס למושא הביקורת, עיבודם וניתוחם בשיטות ובכלים של סטטיסטיקה, מדידה והערכה, ניתוח מערכות ואו"ש, חקר ביצועים וכד'.
2. ניתוח מתמיד של שלושת המשתנים הבלתי תלויים העיקריים: המידע, המשוב והארגון כמערכת.
3. ריכוז משאבי ההערכה, הבקרה והביקורת לשם השוואה אפקטיבית ויעילה, בין הרצוי למצוי, עפ"י מדדים, תוך התייחסות לפוטנציאל האפשרי.

## • מבחר המקורות

1. גורמן, א. - ביקורת פנימית 1997
2. גלוברזון, א. - בקרה והערכות בארגונים 1990
3. לשכת המבקרים הפנימיים - קובץ הנחיות מקצועיות
4. פרידברג, א. - הביקורת הפנימית בישראל 1995

## 2. תפקידי מבקר הרשות ותמצית החקיקה

התמורות שחלו בשנים האחרונות בחברה הישראלית והשינויים בגישות לניהול ומנהל, יש להם השפעה לא מבוטלת גם על יעדי הביקורת ברשויות המקומיות וגם על תפקידי מבקר הרשות. השפעה זו מוצאת את ביטויה גם בחקיקה. עיקרן של הוראות החוקים והצווים בא להקנות למבקר הרשות מעמד עצמאי, כדי להבטיח ביקורת בלתי תלויה, יעילה ואפקטיבית.

מתוך דוח ועדת זנבר ( עמ' 138 ) ( 1 ) : " בנוסף לתפקידי המבקר כאמור בסעיף 170 א' לפקודה – פקודת העיריות – יהא זה מתפקידו לבקר את פעולות העיריה בכללן ולא רק את פעולות עובדי העיריה ."

הקפדה על תפקוד נאות של נבחרי הציבור ושל עובדי הציבור, בכל ארגון המספק שירותים לציבור, היא מסמני ההיכר של חברה תקינה. ההקפדה וההשגחה על שימוש נאות בכספים, על יחס הוגן לציבור ועל נקיין כפיים, חייבים להיעשות באופן קבוע וללא לאות.

תפקיד מבקר הרשות היא לסייע לראש הרשות ולהנהלתה לנהל את הרשות, ע"י בדיקת תפקודן של המערכות השונות של הרשות ושל הגופים המבוקרים האחרים, ע"מ להצביע על הדברים שמסייעים לתפקודה התקין והיעיל ובעיקר על אלה, המשבשים את עבודתה התקינה של הרשות, החורגים מסדרי המינהל התקין ו/או נעשים בניגוד לחוק או לנוהל, וזאת כדי לייעל את תפקודה של המערכת המוניציפאלית והשירות הציבורי.

לפי צו המועצות המקומיות, מבקר הרשות בודק נושאים עפ"י תוכנית עבודה שנתי, שנקבעת על-פי שיקול דעתו וניתן לשלב בה נושאים בהתאם לדרישתו של ראש הרשות המקומית.

מבקר הרשות מנוע מלמלא פונקציות אופרטיביות. אשר על כן מנוע המבקר מלכהן כחבר בועדות, בין אם הן ועדות חובה ובין אם הן ועדות רשות, וזאת כדי למנוע ניגוד אינטרסים וסתירה בין תפקידו בועדה לבין תפקידו כמבקר וע"מ לשמור על ההפרדה הברורה בין תפקידי המבקר לבין תפקודם של הגופים האופרטיביים הנתונים לביקורתו.

המבקר רשאי להיות נוכח בכל ישיבות הועדות השונות וצו המועצות המקומיות קובע מפורשות כי יש להזמין הן לישיבות מליאת מועצת הרשות והן לישיבות הועדות השונות. מילת המפתח להבנת "החובה להזמין" ו-"זכות להיות נוכח" הן המילים "לצורך ביצוע תפקידו". כלומר – נוכחותו של המבקר בועדה מועדות הרשות המקומית היא לצורך ביצוע תפקידו ולא לצורך ביצוע פעולה המתחייבת מהחברות בועדה.

המבקר קובע " על פי שיקול דעתו " בלבד את הדרכים לביצוע ביקורתו. אחת לשנה מגיש המבקר דוח על פעילותו.

בנוסף לדוח השנתי, מגיש המבקר דוחות ביקורת ייחודיים , בכל עת שנראה לו, וכן בנושאים הנדרשים ע"י ראש הרשות המקומית.

כל עבודתו של מבקר הרשות המקומית מבוקרת באופן שוטף ושיטתי, בראשית התהליך, במהלכו ובסיומו ולאחר פרסום התוצאות.

במהלך הביקורת, כל הממצאים ( העובדות, וסיכום הממצאים ) מועברים למבוקרים להתייחסות ( בכתב ובע"פ ) ולדיון עם המבקר ו/אוט לדיון בינם לבין עצמם. גם המסקנות, וההמלצות וטיטוט הדוח מובאים להתייחסותם של כל הנוגעים בדבר וגם להתייחסותו של מנכ"ל הרשות. המבקר מקבל מהם משוב וגם ביקורת.

בגמר הפעילות השנתית, מגיש המבקר דוח שנתי ובו כל דוחות הביקורת לראש הרשות וליו"ר ועדת הביקורת. הערות ראש הרשות ובהן התייחסות לעובדות הביקורת, מובאות על ידו, יחד עם הדוח עצמו, לדיון בפני ועדת הביקורת של הרשות. המלצותיה של ועדת הביקורת ביחד עם הדוח השנתי נמסרות לכל חברי מועצת הרשות. עם הגשת הדוח למועצת הרשות, עפ"י הוראות החוק, תם איסור הפרסום על ממצאי המבקר. הנחת הדוח על שולחנה של מועצת הרשות, בסוף התהליך, מוציאה את דוח הביקורת לדיון ציבורי פומבי. משלב זה, כל עבודתו של מבקר הרשות, גלויה לביקורת ציבורית לרבות כלי התקשורת.

ועדת הביקורת דנה בדוח השנתי ( כל דוחות הביקורת ) של מבקר הרשות ובהערותיו של ראש הרשות. למרות היעדר סמכות הועדה להתערב בדרכי עבודתו של מבקר הרשות או בקביעת תוכנית עבודתו, הביקורת קשובה להערות הועדה.

מועצת הרשות דנה בסיכומיה ובהמלצותיה של ועדת הביקורת, בישיבה מיוחדת לעניין זה. למרות שהדוח עצמו ועבודת המבקר אינם נושא הדיון, חברי המועצה מביעים את דעתם, בד"כ, גם על הדוח עצמו וגם על עבודת המבקר.

(1) זנבר . (מגיש)- דוח הועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי – 1981

### 3. דרכי עריכת הביקורת

על פי צו המועצות המקומיות, דרכי עבודתו של מבקר רשות מקומית נקבעים על פי שיקול דעתו הבלעדי. מבקר הרשות שוקל את צעדיו עפ"י הבנתו את תפקיד המבקר הפנימי ועפ"י המתחייב בצו כמוסבר בשני החלקים הקודמים.

המבקר הפנימי של הרשות פעל השנה לפי העקרונות הבאים:

- א. הקפדה על דיוק ע"י ליבון העובדות עם הנוגעים בדבר וע"י בדיקות חוזרות ונישנות של כל פרט ופרט.
- ב. העדפת ביקורת אופקית רחבה, בפונקציה מסוימת, ע"מ שהתמונה העולה מן הממצאים תיתן פרישה, רחבת יריעה ורב ממדית, על המבנה הניהולי ותאפשר, עד כמה שאפשר, התייחסות כוללת.
- ג. גיבוש מסקנות והמלצות סופיות, רק לאחר שכל הנוגעים בדבר קבלו אפשרות להתייחס לטיטת הדוח.
- ד. "דלת פתוחה" – עידוד הנוגעים בדבר להתייחס לממצאים, למסקנות ולהמלצות לא רק בכתב, אלא גם בפגישה אישית עם מבקר הרשות

דוח הביקורת בנושא מסוים מהווה סיכום של בדיקה ממצה של המידע שהגיע לידי המבקר, עד לעריכתו הסופית של הדוח.

המבקר נוקט בגישה הגורסת, שקבלת משוב שוטף מן המבוקר, נועדה למנוע אי-הבנות בין המבקר למבוקר, בעיקר ביחס לעובדות. חוסר תגובת המבוקר, שמקבל מהמבקר טיטת דוח ביקורת להתייחסות, מעיד על הסכמתו לנאמר בו. קבלת משוב בזמן מן המבוקרים חיונית גם להשגת אחת המטרות העיקריות של הביקורת שהיא תיקון הליקויים מוקדם ככל האפשר.

#### רשימות מעקב

מעקב אחר דוחות ביקורת הינו אחד הכלים החשובים העומדים לרשות הביקורת לבחינת אופן תיקון הליקויים ויישום ההמלצות של דוחות ביקורת. אין תועלת בביקורת שרוב המלצותיה אינן מקובלות על המבוקרים ו/או על ראשי המערכת המבוקרת. אין גם כל תועלת בביקורת, שהמלצותיה המקובלות על המבוקרים, אינן מיושמות.

המבקר צריך לכלול בדוח השנתי שלו גם רשימת מעקב "אחר תיקון הליקויים שנתגלו בדוחות ביקורת קודמים ושל ממצאי הביקורת של מבקר המדינה". ביקורת מעקב זו בודקת תיקון הליקויים/יישום ההמלצות שהופיעו בדוחות הקודמים של המבקר או של גורמי ביקורת אחרים במהלך השנה/שנתיים לאחר הגשת דוח המבקר.

### תכנון עבודת הביקורת

המסגרת לתוכנית הביקורת השנתית מתבססת על מספר עקרונות:

1. העדפת ביקורת אופקית, עד כמה שניתן, כדי להקיף את מירב תחומי הפעילות ואת מירב היחידות הארגונית.
2. הביקורת צריכה "להפגין נוכחות" בקרב מירב בעלי התפקידים ברשות, במיוחד בין הדרגים הניהוליים.
3. אבני הבוחן בקביעת נושאי הביקורת:
  - א. רמת הסיכון לרשות
  - ב. היקף הפעילות
  - ג. היקף תרומת הביקורת לרשות

בהתבסס על העקרונות הנ"ל, הוכנה מסגרת לתוכניות הביקורת השנתיות עפ"י תחומים:

- |                                 |  |
|---------------------------------|--|
| 1. <u>תאור פעילות</u>           | תיאור פעילותה של הרשות, תקציבה ומצבה הכספי                       |
| 2. <u>ועדות הרשות</u>           | - סדרי עבודתה של ועדה אחת לפחות                                  |
| 3. <u>מנהל כללי</u>             | - נושא אחד בתחום כ"א   |
| 4. <u>מנהל כספי</u>             | - נושא אחד לפחות מתחום השכר או נושא כללי בתחום הטיפול בכספים.    |
| 5. <u>מערכת חינוך</u>           | - נושא אחד שמקיף את כל מוסדות החינוך הפורמלי                     |
| 6. <u>טוהר מידות</u>            | - רק כשיש סיבה מיוחדת.   |
| 7. <u>מעקב אחר דוחות קודמים</u> |  |
| 8. <u>דוחות מיוחדים</u>         | - דוח בנושא מסוים, בעל חשיבות מיוחדת ו /או בעל היקף גדול במיוחד. |

## פעילות הרשות ומצבה הכספי

### עמוד

12	מבוא
14	התפתחות הרשות ופעילות המועצה
16	מצבה הכספי של הרשות
19	תקציב הרשות

## מבוא

הביקורת, כפעולת הערכה, אינה יכולה לראות את פעולות המועצה המבוקרת שלא במסגרת הקונצפט הכללי של התפתחות הישוב, של מגמות המדיניות ושל היקף פעילותה הכללי של המועצה.

הפעילות המנהלתית, הפיננסית והתפעולית של המועצה היא פועל יוצא של המדיניות הכללית של המועצה אשר מושפעת מהתפתחות הישוב מחד גיסא ומשפיעה עליה במידה רבה מאידך גיסא.

המטרה העיקרית של רשות מקומית היא לספק שירותים לציבור שבתחום שיפוטה, במסגרת סמכויותיה ובהתאם לאמצעים הכספיים העומדים לרשותה.

אין הרשות המקומית יכולה לבצע את כל הפעולות, אשר היא מוסמכת לבצען, לשם השגת המטרות במסגרת אמצעייה הכספיים אלא אם כן אמצעים אלה יועדו מראש, למטרות האמורות בתקציב, כפי שאושר ע"י מועצת הרשות המקומית ומשרד הפנים.

תקציב הרשות הוא ביטוי כספי/מספרי למדיניות ולתכנון פעולות הרשות.

סעיף 27 לצו המועצות המקומיות קובע כי לכל רשות מקומית יהיה תקציב שנתי. התקציב צריך להיקבע ע"י מועצת הרשות המקומית, עד תחילת שנת התקציב והוא טעון אישור המנהל הכללי של משרד הפנים או של הממונה על המחוז.

התקציב מהווה אפוא מסגרת לכלל הפעילות הכספית/משקית של המועצה, משקף את תוכנית עבודתה השנתית ומהווה בסיס לביצועה. כל ההתחייבויות של הרשות חייבות להיות במסגרת התקציב המאושר לאותה שנה.

כדי שהתקציב ימלא את ייעודו עליו להיות בנוי על העקרונות הבאים:

1. אחידות פעולות בעלות אופי זהה יש לתת להם מינוח אחיד.

2. פירוט נאות על התקציב להיות מספיק מפורט ומאידך לא לכלול פירוט יתר המקשה על ריכוז הסעיפים ועל קבלת תמונה ברורה של היקף הפעילות.

3. שנתיות מאחר והמסגרת התקציבית (תקציב רגיל) מתייחסת לשנת תקציב מסוימת, יש לייחס את הפעילות של השנה האמורה לתקציב של אותה שנה.

4. בסיס לחשבונאות התקציב חייב להיות בנוי באופן, שיאפשר נהול חשבונות במקביל לסעיפי התקציב המאושרים ויאפשר הכנת דוחות שישקפו את הביצוע בהשוואה לתכנון, דהיינו- דיווח נאות על השימוש בכספים שנתקבלו וכיצד הם הוצאו, השוואה לתקציב המאושר.

ההוראות בחוקים ובתקנות של הרשויות המקומיות וההוראות של רואה החשבון לעיריות, קובעות את העקרונות החשבונאיים, שלפיהם ינוהלו החשבונות ויוגשו הדוחות התקופתיים הדרושים.

בסעיף 12 של תקנות רשויות מקומיות (הנהלת חשבונות) התשמ"ח – 1988 נקבע: "לא יאוחר מ- 31 במאי של כל שנת כספים, יכין הגזבר דין וחשבון שנתי בעד שנת הכספים הקודמת, במתכונת ועל-גבי טפסים שקבע רואה חשבון לעיריות לדין וחשבון השנתי."

סעיף 112 (ב) לצו המועצות המקומיות (תיקון: תשל"ט) :

"(א.) ראש המועצה ימסור למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון על מצבה הכספי של המועצה ויפרט בו את הוצאותיה והכנסותיה.

(ב.) ראש המועצה יגיש למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון בכתב על פעולות המועצה.

(ג.) המועצה תקיים דיון, במועד שנקבע לכך, בדין וחשבון שנמסר לה לפי סעיפים קטנים (א) ו- (ב)"

כדי לתת לקורא הדוחות פרספקטיבה רחבה יותר, על המסגרת שבה פועלים הגופים המבוקרים, נסקרים בפרק זה שלושת מרכיביה העיקריים של מסגרת זו:

התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה.

מצבה הכספי של המועצה

תקציב המועצה

# 1. התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים לחודש 10/2004 היו 10,814 איש – ( ב - 2003 10,699 ) גידול של % 1.07 לעומת סוף שנת 2003.

בתחומי המועצה כ- 3,220 יחידות המשלמות ארנונה למגורים וכ- 375 יחידות המשלמות ארנונה לעסקים ולתעשייה ותחום שיפוטה של הרשות משתרעת על פני כ- 2,700 דונם.

בתחומי הרשות פועלות חט"ב אחת עם 345 תלמידים, 3 בת"ס יסודיים ובהם 768 תלמידים, 11 גני ילדים ו- 3 מעונות יום עם 302 ילדים בגילאי חינוך חובה וטרום-חובה. 457 תלמידים לומדים במסגרת בת"ס תיכוניים מחוץ לרשות.

מחלקת הרווחה מטפלת ב- 700 תיקי מטופלים מתוכם 292 קשישים לפי חוק הסיעוד.

הדוחות הרבעוניים על פעילות המועצה הוכנו ע"י מחלקת הגזברות בהתאם לסעיף 112 (ב) (א) לצו המועצות המקומיות. להלן מועדי החתימות על הדוחות הרבעוניים לשנים 1998-2000.

2004	2004	2003	2003	2002	2002	
דיון	חתימה	דיון	חתימה	דיון	חתימה	רבעון
	17/5/04		20/5/03		6/5/02	1-3
26/10/04	18/7/04		4/8/03		6/8/02	4-6
15/2/05	9/11/04		17/11/03		24/10/02	7-9
19/4/05	15/2/05		19/2/04		11/2/03	10-12

סעיף 112 (ב) לצו המועצות המקומיות קובע כי:

(א) "ראש המועצה ימסור למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון על מצבה הכספית של המועצה ויפרט בו את הוצאותיה והכנסותיה."

(ב) "ראש המועצה יגיש למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון על פעולות המועצה."

(ג) "המועצה תקיים דיון, במועד שתקבע לכך, בדין וחשבון שנמסר לה לפי ס"ק (א) ו-(ב)."

הדוחות הרבעוניים, שהוכנו לפי הפירוט שלעיל, לא נדונו בישיבות מועצת הרשות.

במוסדות החינוך (כתות א' – י"ב) למדו בשנת תשס"ב 2,218 תלמידים (בתשס"א – 2,161 תלמידים). להלן הרכב אוכלוסיית צרכני החינוך של הישוב:

<u>תשס"ה</u>	<u>תשס"ד</u>	<u>תשס"ג</u>	<u>תשס"ב</u>	<u>תשס"א</u>	
201	203	201	236	218	גני ילדים טרום- חובה
136	132	194	139	129	גני ילדים חובה
803	804	1,120	1.177	1,139	בי"ס יסודי *
913	964	653	666	675	בי"ס על-יסודי*
2,053	2,103	2,168	2,218	2,161	סה"כ
2.4%-	3.0%-	2.2%-	2.6%+		שעור השינוי

\* כולל חינוך מיוחד

מספר המשרות המאושות בחודש 12/04 היה 100 משרות (לעומת 95 משרות באותו חודש בשנת 2002) – גידול של 5.3% במספר המשרות. (משרות עובדים לא כולל נבחרים וגמלאים).

## 2. מצבה הכספית של הרשות

הדוחות הכספיים הרבעוניים הוכנו על-ידי הגזברות . הדוחות הרבעוניים לא נדונו במליאת המועצה.

### הגרעון המצטבר

הגרעון המצטבר של המועצה המקומית אזור לסוף שנת 2004 היה 4,576 אלפי ש"ח , לעומת 7,322 אלפי ש"ח בסוף 2003 ו- 3,955 אלפי ש"ח בסוף 2002.

הרשות סיימה את שנת 2004 בגרעון תקציבי של 3,254 אלפי ש"ח לעומת גרעון של 6,367 אלפי ש"ח בשנת 2003 אשר היווה 6.47% מתקציבה השנתי.

### התפתחות הגרעון של הרשות

גרעון באלפי ש"ח	שנת תקציב
9,563	מצטבר עד 31/12/97
(5,257)	שנת 1999
1,408	שנת 2000
3,246	שנת 2001
(5,005)	שנת * 2002
3,367	שנת ** 2003
<u>(2,746)</u>	שנת *** 2004
<b>4,576</b>	<b>ס ה " כ</b>

== =

\* כולל מלווה להקטנת הגירעון ע"ס 5,000 אלפי ש"ח.

\*\* כולל מלווה להקטנת הגירעון ע"ס 3,000 אלפי ש"ח.

\*\*\* כולל מלווה לכסוי גרעון ע"ס 6,000 אלפי ש"ח

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי חלה עליה מסויימת בשיעור הגביה של חובות התושבים מחיובים שנתיים שוטפים מ- 95.8% בשנת 2003 לכדי 96.3% בשנת 2004 אך ירידה מזערית בשיעור הגביה מכלל החייבים מ- 75.7% בשנת 2003 ל- 75.0% בשנת 2004.

השינויים הבולטים בגביית חובות התושבים המרכיבים את הגביה הכללית הם:

## ש ע ו ר י ג ב י ת ח ו ב ו ת ה ת ו ש ב י ם

<u>מסך כל החובות</u>		<u>מחויבי שוטפים</u>		
<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2004</u>	
73.1	72.3	95.0	95.1	ארנונה
82.6	83.5	98.0	100.1	אגרות מים
86.7	86.4	98.3	99.2	אגרות ביוב
88.4	95.0	105.9	106.4	חיובים חד פעמיים
77.0	77.1	96.9	97.4	ס ה" כ כללי

חובות הארנונה של התושבים אשר מסתכמים בסך של 8,371 אלש"ח ( 7,249 אלש"ח ב- 2003 ) מהווים 83.9% מכלל החובות ( 79.8% בשנת 2003 ).

בשנת 2004 נגבו סל של 1,440 אלש"ח בלבד ( ב- 2003 1,341 אלש"ח ) מחובות ארנונה של התושבים המתייחסים לשנים קודמות. גביה זו המהווה 19.9% ( ב- 2003 21.61% ) מכלל חובות הארנונה מהווה אינדיקציה להיעדר אמצעי האכיפה שנוקטת הרשות כלפי חייבי המיסים.

מתוך 1,252 חייבי ארנונה, חובם של 830 חייבים הוא חוב קטן יחסית של עד 2,000 ש"ח לכ"א. למרות שהחייבים הנ"ל מהווים 66.3% מסך כל החייבים חובם למועצה מהווה רק 5% מכלל חובות הארנונה.

יחד עם זאת 25 חייבים ( 2% ) – חייבים למועצה מעל 50 אלש"ח כ"א ואשר חובם מהווה 66% מחובות הארנונה. במקביל יש לציין כי רוב החובות הנ"ל נמצאים בשלבים שונים של התדיינות מישפטית וחלקם אף מסווג כחובות מסופקים אשר , לפחות חלק מהחוב , עתיד להיות מוכר כחוב אבוד.

סיכויי הרשות לשאת את עצמה מבחינה כלכלית נבחנים- בין היתר, ביכולתה ליצור לעצמה מקורות הכנסה עצמיים ומבוטסים, שיניבו הכנסות גבוהות וידרשו שירותים מעטים. חלקו של הכנסות הרשות ממקורות עצמיים נותן אינדיקציה על היכולת העתידית של הרשות לקיים את שירותיה לתושבים ועל מידת תלותה במקורות חיצוניים.

ההלוואות שנתקבלו במהלך השנה ובשנים קודמות נרשמות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. לעומת זה, פירעון המלוות (קרן, ריבית, והפרשי הצמדה) , גם אם לא שולמו בפועל, אך מועד פרעונן הגיע נזקפות כהוצאה בתקציב הרגיל. עפ"י נתוני הגזברות, ביחס למלוות, שיעור פירעון המלוות בשנת 2004 היה 8.78% מהתקציב (9.15% מהביצוע) ובשנת 2003 8.58% מהתקציב ( 8.41% מהביצוע ) .

נכסי הרשות, כגון : מגרשים, בנינים, כבישים וכד' אינם מופיעים בדוחותיה הכספיים של הרשות כרכוש קבוע ולא נזקף בגינם פחת. הנכסים נרשמים כהוצאה בשנה בה הושקעו הכספים והם משפיעים ישירות על גירעון הרשות.

**מ א ז ן**  
**ליום 31 בדצמבר**

2004	2003	2002	
			ר כ ו ש ש ו ט ף
3,026	895	3,300	קופה ובנקים
632	894	743	הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו
75	50	86	תשלומים לא מתוקצבים
3,733	1,839	4,129	
952	1,199	-866	השקעות מיועדות לפתוח
59	59	64	השקעות במימון קרנות מתוקצבות
			גרעונות בתקציב הרגיל
7,322	3,955	5,714	גרעון לתחילת השנה
(6,000)	(3,000)	(5,000)	סכומים שנתקבלו להקטנת הגירעון
3,254	6,367	(5)	גירעון בשנת הדוח
4,576	7,322	3,955	
1,097	2,965	2,394	גרעונות זמניים בתב"רים – נטו
10,417	13,384	11,408	ס ה " כ
			התחייבויות שוטפות
234	1,155	1,482	משיכות יתר בבנקים
8,905	10,971	8,996	הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
215			תקבולים לא מתוקצבים-פקדונות והכנסות מראש
9,354	12,126	10,478	
952	1,199	866	קרן לעבודות פיתוח
52			קרנות לא מתוקצבות אחרות
59	1,199	866	קרנות מתוקצבות
10,417	13,384	11,408	ס ה " כ
9,976	9,085	8,106	חייבים בגין מסים
25,117	22,334	21,114	עומס פירעון מלוות

### 3. תקציב הרשות

1. תקציב המועצה לשנת 2004 בסך 50,260 אלפי ש"ח נדון ואושר במועצת הרשות בישיבתה מיום 1/6/2004 וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 26/12/2004 .

יחד עם זאת נראה כי אישור תקציב המועצה לשנת 2004 באיחור של חצי שנה לאחר תחילת שנת הכספים, אינה משקפת התייעלות בעבודתה של מחלקת הגזברות וגישה חיובית של מועצת הרשות ללוחות הזמנים הקבועים בצו המועצות המקומיות.

<u>04/03</u>	<u>03/02</u>	<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	<u>התקציב הרגיל</u> <u>(באלפי ש"ח)</u>
					<u>הכנסות עצמיות</u>
10.9+	7.4-	25,628	23,100	24,945	ארנונה
7.2+	8.7+	8,172	7,623	7,010	מים וביוב
13.5-	240.9+	<u>4,309</u>	<u>4,981</u>	<u>1,461</u>	יתר עצמיות
6.7+	6.8+	38,109	35,704	33,416	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
3.8-	10.0-	5,019	5,216	5,796	חינוך
1.0-	15.3+	3,751	3,789	3,286	רווחה
25.0-	37.5-	15	20	32	בריאות וקליטה
56.4-	8.3-	3,366	7,718	8,420	מענק משרד הפנים
27.4-	4.5-	12,151	16,743	17,534	
4.2-	2.9+	50,260	52,447	50,950	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
7.4-	4.6+	17,338	18,727	17,896	משכורות
2.8+	6.1+	3,838	3,732	3,519	כלליות
1.8+	16.1+	390	383	330	מימון
2.5-	3.6-	16,226	16,637	17,251	פעולות
6.6-	5.2+	7,840	8,396	7,983	השתתפויות
61.1-	1.4+	28	72	71	חד-פעמיות
<u>2.2+</u>	<u>15.4+</u>	<u>4,600</u>	<u>4,500</u>	<u>3,900</u>	פרעון מלוות
4.2-	2.9+	50,260	52,447	50,950	סה"כ הוצאות

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

<u>04/03</u>	<u>03/02</u>	<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
14.8+	7.9-	25,740	22,427	24,349	ארנונה
5.2+	8.2+	7,555	7,184	6,642	מים וביוב
24.2-	218.8+-	<u>3,503</u>	<u>4,620</u>	<u>1,449</u>	יתר עצמיות
7.5+	5.5+	36,798	34,231	32,440	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
1.7-	9.6-	5,351	5,444	6,025	חינוך
0.1-	8.2-	3,787	3,791	4,130	רווחה
96.9-	77.8+	1	32	18	בריאות וקליטה
36.0-	35.7-	<u>3,484</u>	<u>5,446</u>	<u>8,476</u>	מענק משרד הפנים
14.1-	21.1-	12,623	14,713	18,649	
0.9+	4.2-	49,421	48,944	51,089	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
6.0-	1.5-	17,282	18,394	18,680	משכורות
3.3+	8.8+	4,097	3,966	3,644	כלליות
49.4-	1.7+	329	650	639	מימון
7.5-	20.3+	17,400	18,808	15,631	פעולות
0.7-	6.1+	8,550	8,623	8,129	השתתפויות
6.6-	2.5+	113	121	118	חד-פעמיות
3.1+	11.9+	4,904	4,749	4,243	פרעון מלוות
4.8-	8.3+	52,675	55,311	51,084	סה"כ הוצאות

### 3. נתוני ביצוע לעומת תקציב

א. מתוך הנתונים המופיעים בסעיף 1 ו-2 לעיל - להלן שיעורי ביצוע פעולות הרשות  
 כ- % מהתקציב המאושר:

<u>2004</u>	<u>2003</u>	<u>2002</u>	
			<u>הכנסות עצמיות</u>
100.44	97.09	97.60	ארנונה
92.45	94.24	94.75	מים וביוב
<u>81.29</u>	<u>92.75</u>	<u>99.18</u>	יתר עצמיות
96.56	95.87	97.08	
			<u>הכנסות ממשלה</u>
106.61	104.37	103.95	חינוך
100.96	100.05	125.68	רווחה
6.67	160.00	56.25	בריאות וקליטה
<u>103.51</u>	<u>70.56</u>	<u>100.67</u>	מענק משרד הפנים
103.88	87.88	106.36	
<b>98.33</b>	<b>93.32</b>	<b>100.27</b>	<b>סה"כ הכנסות</b>
			<u>הוצאות</u>
99.68	98.22	104.38	משכורות
106.75	106.27	103.55	כלליות
84.36	169.71	193.64	מימון
107.24	113.05	90.60	פעולות
109.06	102.70	101.83	השתתפויות
403.57	168.06	166.20	חד-פעמיות
<u>106.61</u>	<u>105.53</u>	<u>108.79</u>	פרעון מלוות
<b>104.81</b>	<b>105.46</b>	<b>100.26</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>

ב. מהנתונים המופיעים בסעיף א' לעיל נראה בבירור כי :

1. מהדוחות הכספיים נראה כי חלקן של ההכנסות העצמיות נמצא במגמת עליה  
 במקביל הירידה בחלקן של ההקצבות הממשלתיות כפי שנראה מהטבלה הבאה:

ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
2004	2004	2003	2003	2002	2002	
74.46	75.82	69.94	68.07	63.50	65.58	עצמיות
25.54	24.18	30.06	31.93	36.50	32.42	ממשלתיות
100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	סה"כ

2. חלה עליה בשיעור גבית הכנסות עצמיות בפועל לעומת הכנסות מתוכננות מ- 95.87% בשנת 2003 ל- 96.56% בשנת 2004 ,
3. חל גידולן בהקצבות ממשלתיות בפועל לרשות לעומת ההקצבות המתוכננות בתקציב מ- 87.88% בשנת 2003 לכדי 103.88% בשנת 2004.
4. ההוצאות בגין שכר היו נמוכות מהרמה המתוכננת בשיעור מיזערי: מ- 98.22 מהתכנון בשנת 2003 ל- 99.68% מהתכנון לשנת 2004.
5. ההוצאות בגין פעולות הרשות עלו על תכנונם המקורי בשיעור של 7.24% אך ניכרת הירידה בסעיף זה לעומת שיעור הביצוע בשנת 2004 107.24% לעומת 113.05% מהתכנון בשנת 2003.
6. השתתפות הרשות בגופים נתמכים ומתוקצבים מראה על עליה מסוימת של כ- 6.5% לעומת השנה הקודמת: מ- 102.7% מתקצוב שנת 2003 ל- 109.06% מהתקצוב לשנת 2004.
7. תקן כח אדם המאושר למועצה עומד על 104.9 משרות ( למעט נבחרים ופנסיונרים) כאשר בפועל אוישו 97.6 משרות בלבד – דהיינו 93% מהתקן המאושר. פירוט ההרכב מראה כי למרות שבשירותי החינוך והרווחה יש עודף של 15.7 ( 40.2% ) משרות מאוישות. ביתר המשרות התקניות ישנו חוסר של 23 ( 34.95% ) משרות לא מאוישות. הפילוח הזה משקף את החשיבות המרובה אשר מייחסת המועצה למתן שירותי חינוך ורווחה לתושבי הרשות.

# הדפסת כרטיסי נוכחות

24	מבוא
26	ממצאי הביקורת
32	מסקנות והמלצות

## 1. מ ב ו א

הרשות המקומית, ככל מעביד בישראל, כפופה בראש ובראשונה למערכת חוקי העבודה ותקנותיהם ולשאר החיקוקים, הצווים וההוראות שיש להם אופי נורמטיבי כללי או שיש להם תחולה לגבי מגזרים מסויימים.

בהיותה תאגיד המוקם ופועל על-פי דין, כפופה הרשות המקומית למערכת ההוראות מתחום המישפט הציבורי ועומדת לביקורת הערכאות השיפוטיות בתחומים שונים של יחסי עובד מעביד, החל מהוראות בדבר קבלת עובדים וכלה בהוראות מתחום דיני התקציב האוסרות על מתן הטבות לעובדים.

ההסכם הקיבוצי המרכזי בתחום השלטון המקומי הינו חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, המסדירה הן את תנאיי העבודה והן את המסגרת ההסכמית ליישוב סכסוכי עבודה.

חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות קובעת ( סעיף 5.1.1 ) כי שבוע עבודה תהיה בת 42.5 שעות לשבוע שיתפרשו על פני 5 ימי עבודה וזאת למשך כל השנה.

סעיף 5.6.2 לחוקת העבודה מחייב את עובד הרשות להטביע אישית את כרטיס הנוכחות שלו בשעון רישום הנוכחות בתחילת העבודה ובסיומה. כמו-כן כל יציאת עובד את מקום עבודתו לצורכי עבודתו חייבת להיות מתואמת עם מנהל יחידתו ובאישורו.

בהתאם לסעיף 5.6.7 כל עובד חייב לדייק לבוא לעבודה בשעה שנקבעה להתחלת עבודתו.

סעיף 5.6.8 לחוקה האמורה קובע חד משמעית כי עובד אשר יחתיים את כרטיסו לאחר הגעתו לעבודה, תיחשב זמן התחלת עבודתו כזמן שהוטבע בכרטיס הנוכחות האישית שלו. אם העובד לא חתם כלל להתחלת העבודה באותו יום, ייחשב הדבר כאילו נעדר מעבודתו באותו יום.

סעיף 5.7 לחוקת העבודה מתייחס לגבי היעדרויות ואיחורים בהגעת העובדים לעבודה ועיקרי קביעות חוקת העבודה הן:

- א. עובד שאיחר לעבודה יותר מאשר פעם אחת בחודש והאיחור הוא עד 30 ד' – תנוכה ממשכורתו תמורת הזמן השווה לסך כל האיחורים במשך אותו חודש.
- ב. עובד הממשיך לאחר באותה שנה במשך 3 חודשים נוספים יזכה למכתב התראה בנוסף על ניכוי זמן היעדרויותיו.
- ג. נעדר עובד מעבודתו יום שלם או חלק מיום ללא קבלת רשות, לא יהיה זכאי לקבל משכורת בעד זמני היעדרותו.

לאור חשיבות הנושא הביקורת בדקה את הגעת עובדי המועצה לעבודה בשנת 2004.

## 2. ממצאי הביקורת

נוכחות העובדים מנוהלת על ידי הדפסת כרטיסי שעון עשויים מנייר קשיח בשעון הנוכחות הנמצא בכניסה לרשות. הכרטיסים נאספים בסוף כל החודש, מרוכזים בגיליון נוכחות חודשי ומעודכנים בהתאם לאישורי חופשה, מחלה והשתלמויות של העובדים ובהתאם לכך מועברת הנחיה לחשבת השכר לעדכן את מכסת ימי החופשה / מחלה של העובדים בגין ניצול ימי חופשה/מחלה באותו חודש כאשר כל התהליך מתבצע באופן ידני.

הביקורת דגמה 4 חודשי נוכחות של שנת 2004: ינואר, אפריל, אוגוסט ונובמבר. במסגרת הביקורת נסקרו ורוכזו נתוני כרטיסי הנוכחות של כל העובדים לתקופת המדגם ולאור הממצאים שנתגלו לגבי קבוצות מסוימות של עובדים – 11 במספר : 4 ממחלקת גינון ו- 5 ממחלקת אחזקה ו- 2 עובדים נוספים ונסקרו כרטיסי הנוכחות שלהם לכל שנת 2004.

מסקירת כרטיסי הנוכחות של אותם עובדים אשר כרטיסיהם נסקרו במהלך כל שנת 2004 עולה התמונה הבאה:

1. במהלך שנת 2004 העובדים היו צריכים להדפיס כרטיסי הנוכחות שלהם 5,066 פעמים.
2. העובדים הדפיסו כרטיסי נוכחות בפועל 3,900 פעמים. הפער של 1,166 הדפסות מורכב מ:
  - א. 692 הדפסות חסרות עקב ניצול ימי חופשה, מחלה, שביתות והשתלמויות;
  - ב. 474 הדפסות חסרות בימים שהעובדים הגיעו לעבודה ולא החתימו את כרטיסיהם בעת יציאתם או לחילופין לא הדפיסו במועד הגעתם והדפיסו במועד עזיבתם.

3. במסגרת ההדפסות חסרות של כניסה ו/או יציאה בלבד מסתבר כי 2 עובדים שאינם שייכים לשתי המחלקות שהוזכרו לעיל לא הדפיסו את מועדי יציאתם מהעבודה באופו עקבי וחלקם מסתכס ב- 375 (79.1%) מכלל הדפסות השעון החסרות.

4. מתוך 3,900 הדפסות שעון בפועל הביקורת מצאה כי 1,807 (46.3%) היו במועדים זהים לחלוטין. ניתוח הזהויות של ההדפסות העלה כי 742 (41.1%) הדפסות זהות הודפסו בשלב הגעה לעבודה ו- 1,065 (558.9%) בשלב של תום העבודה.

5. חלקם של 4 עובדים מהקבוצות הנ"ל הוא מהותי ביותר: באחריותם 1,167 (64.6%) מההדפסות הזהות כאשר 580 (78.2%) מההדפסות הזהות משויכות לשלב ההגעה לעבודה ו- 587 (55.1%) מהן לשלב תום העבודה.

6. עובד אחד מתוך ה- 4 אחראי לבדו ל- 332 (18.4%) מההדפסות הזהות: 170 (22.9%) מההדפסות בשלב ההגעה לעבודה ו- 162 (15.2%) בשלב תום העבודה.

7. מפילוח כרטיסי הנוכחות של 4 עובדים אשר משתייכים למחלקת הגינון מסתבר כי:

א. עובדי מחלקת הגינון אחראים ל- 431 הדפסות כפולות: 74 בשלב ההגעה לעבודה ו- 357 בשלב של גמר העבודה.

ב. לדברי מנהל מחלקת הגינון קיימת הוראה מפורשת שלו לעובדים שעובד לא ידפיס את כרטיס הנוכחות של חברו. יחד עם זאת הואיל וכל העובדים מסיימים את יום עבודתם באותה שעה כמעט, עובד אחד מדפיס את כרטיסיהם של יתר העובדים שסיימו את עבודתם יחד איתו.

ג. להלן מוצגים ההדפסות הכפולות של עובדי מחלקת הגינון:

עובד ד'	עובד ג'	עובד ב'	עובד א'	
211	218	212	189	ימי עבודה 2004
15	14	22	23	כניסות כפולות
7.1	6.4	10.4	12.2	%
114	111	70	62	יציאות כפולות
54.0	50.9	33.0	32.8	%

ד. הסברו של מנהל מחלקת הגינון יכול להסביר את הכמות הרבה יחסית של הדפסות כפולות בשלב של גמר העבודה (82.8% מההדפסות הכפולות של מחלקת הגינון) אך המציאות מוכיחה כי הוראתו שלא לבצע הדפסות כפולות אינה מיושמת בעקביות ולראייה – הדפסות כפולות בשלב ההגעה לעבודה.

ה. הביקורת אינה מקבלת את קיומו של הנוהג שעובד מחתים את כרטיס הנוכחות של חברו בשלב סיום העבודה כדברי מנהל מחלקת הגינון ורואה בחומרה יתירה את תופעת ההדפסות הכפולות על ידי עובדי המחלקה וזאת למרות הוראתו הפורשת של מנהל מחלקת הגינון להמנע מהתנהגות פסולה זו.

8. מפילוח כרטיסי הנוכחות של 5 עובדים אשר משתייכים למחלקת האחזקה מסתבר כי:

א. עובדי מחלקת האחזקה אחראים ל- 1,270 הדפסות כפולות: 609 בשלב ההגעה לעבודה ו- 661 בשלב של תום העבודה.

ב. להלן מוצגים ההדפסות הכפולות של עובדי מחלקת האחזקה:

עובד ה'	עובד ד'	עובד ג'	עובד ב'	עובד א'	
193	205	183	171	204	ימי עבודה 2004
141	154	30	114	170	כניסות כפולות
73.1	75.1	16.4	66.7	83.3	%
150	148	82	129	152	יציאות כפולות
77.7	72.2	44.8	75.4	74.5	%

ג. מהנתונים שלעיל ניתן לזהות תאימות מסוימת בין עובד א' לעובד ב' וכן בין עובד ד' לעובד ה'.

ד. הסבריו בעל-פה של מנהל מחלקת האחזקה כי העובדים מגיעים ועוזבים לרוב במועדים זהים ועל כן אחד העובדים מחתים את כרטיסי הנוכחות של יתר העובדים הנוכחים פיזית במקום העבודה – אינם יכולים להוות תחליף להדפסת שעון הנוכחות על ידי העובד עצמו בפועל .

9. הביקורת גם בדקה אפשרות של החזרת האיחורים על ידי השארות בעבודה לאחר מועד סיום יום העבודה. מבדיקת כרטיסי הנוכחות של עובדי מחלקת הגינון ומחלקת אחזקה מסתבר כי אכן רוב העובדים מחזירים את שעות האיחורים על ידי עבודה מעבר לשעת סיום יום העבודה אם כי לגבי עובד אחד בכל מחלקה הפער הינו שלילי:

מחלקת הגינון : איחורים נטו של 11 שעות עבודה;  
מחלקת האחזקה : איחורים נטו של 24 שעות עבודה.

למרות שהמסקנות הראשוניות שעולות מהמצאים הנ"ל לגבי העובדים ששויכו לקבוצות הנ"ל היא כי קיימת תופעה לכאורה שעובדים מנהלים ביניהם תורנות של הדפסות הדדיות של כרטיסי הנוכחות הן בשלב ההגעה לעבודה והן בסיום העבודה זאת בהרכבים משתנים לאור העובדה כי מרבית האיחורים מוחזרים בעבודה בפועל ( למעט 2 העובדים האמורים ) ממזערת את הנזק הנגרם לתפקוד המועצה וזאת מבלי לגרוע מחומרת התופעה של הדפסת כרטיסי הנוכחות של עובדי מחלקה מסויימת על ידי " עובד תורן ".

9. מסקירת כרטיסי הנוכחות של אותם עובדים אשר כרטיסיהם נסקרו במדגם עולה התמונה הבאה:

א. בביקורת המדגם התגלה כי כ- 22% מהעובדים מגיעים באיחור לעבודה בממוצע של 19 דקות כאשר 9.5% מהעובדים מאחרים ב- 37 דקות בממוצע.

ב. לא נערך כל מעקב לגבי איחורי העובדים בהגעתם לעבודה ובמועדי עזיבתם ועל כן חשבת השכר אינה מקבלת כל הנחיה בהתאם לחוקת העבודה לגבי קיזוז שכר העובדים המגיעים באיחור לעבודה או לחילופין עוזבים את העבודה בטרם זמן .

ג. היעדר מעקב אחר מועדי הגעה / עזיבת עובדים וההנחיה שלא לקזז משכר העובדים בגין איחורים או היעדרויות לא מוצדקות גורמת להתרופפות המשמעת ומוסר העבודה מחד ולפגיעה בתפוקת הרשות (מבחינת עבודה) ולבזבוז כספי (מבחינת אי קיזוז משכר) מאידך.

10. בעקבות דוח הביניים שהוגש לראש המועצה ולמנכ"ל המועצה ביום 26 למאוס 2005, הוציא ראש המועצה הנחיה מתאימה המזהירה את עובדי המועצה מההשלכות האפשריות של האיחורים בהגעה לעבודה.
11. לקראת סוף שנת 2005 מנכ"ל המועצה, הוציא הנחיה מתאימה לחשבת השכר להיערך על האפשרות לקיזוז בשכר העובדים שכמות איחוריהם מצדיקה ניכוי יחסי של משכרם לפי הרשימות שיועברו אליה על ידו.
12. מנכ"ל המועצה הורה בתחילת 2006 על בדיקת החלופות השונות של החלפת מכשיר הנוכחות.

### 3. מסקנות והמלצות הביקורת

1. הביקורת בדעה כי יש להוציא הנחיה מרעננת לעובדים הן לגבי המשמעת בדבר נוכחות העובדים בעבודה לרבות הדפסת כרטיסי הנוכחות בהגעה ובעזיבה והן לגבי הסנקציות הקבועות בחוקת העבודה.

#### הנחיה מתאימה יצאה מטעמו של ראש המועצה.

2. הביקורת ממליצה לנהל מעקב אפקטיבי אחר מועדי הגעת עובדי המועצה לעבודה ומועדי עזיבתם.

#### מנכ"ל המועצה עורך מעקב שוטף מדי חודש בחודשו.

3. על מנת לנהל מעקב אפקטיבי אחר נוכחות העובדים בעבודה, הביקורת ממליצה על החלפת שיטת "שעון נוכחות" במערכת ממוחשבת המבוססת על כרטיסים מגנטיים אישיים שיונפקו לעובדים.

#### בתחילת שנת 2006, הורה מנכ"ל המועצה על בדיקת החלופות השונות להחלפת מכשור הנוכחות.

4. הביקורת ממליצה שיש להנחות את מערכת חישוב השכר לגבי קיזוז משכר עובדים בגין איחורים בהגעה ו/או יציאה מוקדמת מהעבודה.

#### מנכ"ל המועצה הנחה את חשבת השכר לבצע קיזוזים מתאימים בהתאם לרשימות שיועברו אליה על ידו.

# בית ליצ'ק - היטל השבחה

לבקשתו של ראש המועצה הביקורת בדקה את חיוב בית ליצ'ק (להלן – היזם) בהיטל השבחה בגין הרחבת בית האבות הממוקם במקום.

לצורך הבדיקה, הביקורת נפגשה עם מהנדסת המועצה, בדקה את התוכניות שהוגשו, היתרים שניתנו ואת הערכות השמאים השונים לגבי חיוב היזם בהיטל השבחה.

להלן ממצאי הביקורת:

1. בית אבות המכונה בית ליצ'ק היה קיים מזה שנים רבות .
2. בשנת 2000 היזם רכש 2 חלקות קרקע הצמודות לה לצרכי הרחבת בית האבות.
3. לאור בקשת היזם להרחבת בית האבות נקבעה תוכנית תב"ע נקודתית מספר מאא – 215 והיא פורסמה בילקוט הפרסומים מס' 4942 מיום 10/12/2000.
4. ועדת המשנה לתכנון ובניה , באמצעות שמאי הועדה, קבעה את היטל השבחה בסך של 2,042,560 ש"ח.
5. שמאי מטעם היזם הציג הערכה נגדית וקבע כי היטל השבחה צריך לעמוד על סך של 160,000 ש"ח בלבד.
6. בעקבות המחלוקת הוסכם בין הצדדים , ובהתאם לחוק התכנון והבניה, על מינויו של השמאי ד"ר גד נתן כשמאי בורר/מכריע.
7. השמאי המכריע הגיש את פסיקתו ביום 20/12/2001 והעמיד את היטל השבחה על סך של כ- 520,000 ש"ח.
8. בפני השמאי המכריע הוצג, על ידי היזמים, אישור רישום זכויות מקרקעין לגבי חלקה אחת משלוש החלקות נשוא המחלוקת אשר ניתן על ידי המועצה בשנת 1997. עפ"י הפסיקה מתן אישור זה היא הוכחה לתשלום היטל השבחה. לטענת המועצה אישור זה ניתן ע"י נציגת הועדה לתכנון ובניה אור יהודה ועובדת מתן אישור זה לא היתה ידועה למחלקת ההנדסה וממילא לא הובא לידיעתו של שמאי המועצה.

9. כמו כן הוצג בפני השמאי המכריע, על ידי היזמים, התר בניה לגבי חלקה נוספת, אשר אף היא לא היתה ידועה למחלקת ההנדסה ועל כן לא הובאה לידיעתו של שמאי המועצה לצורך קביעת שומת היטל ההשבחה.

10. לבקשת הביקורת, שמאי המועצה העריך כי אילו העובדות שהוזכרו בסעיפים 8 ו-9 לעיל היו ידועות לו בעת עריכת שומתו – שומת היטל ההשבחה היתה נקבעת על סך של 674,926 ₪.

11. השמאי המכריע פסק כי היטל ההשבחה יעמוד על סך של 542,000 ₪ וליום ביצוע התשלום שהתבצע ביום 3/6/2004 עמד על סך של 560,313 ₪.

לאור הנתונים שהוצגו לביקורת במהלך הבדיקה וכן לאור בדיקת התיעוד הרלוונטי למושא הבדיקה להלן מסקנות הביקורת:

א. חיוב היזם בהיטל ההשבחה נעשה כדין ובהסכמה שהיתה קיימת בין הרשות ליזם, ובהתאם להנחיות חוקי התכנון והבניה, באשר למינויו של שמאי מכריע.

ב. ההזנחה שהיתה קיימת במחלקת ההנדסה עד לסוף שנת 1997 והיעדר שמירתו של תיעוד נאות בתיקי בנין והיתרי הבניה גרמה למצב שהמועצה לא יכלה להוכיח אי תשלום היטלי ההשבחה לגבי שתי חלקות מבין שלוש החלקות חייבות בהיטל השבחה.

ג. קיום הפערים הנובעים בין הערכות שמאיי הצדדים לקביעתו של השמאי המכריע הינה תופעה ידועה ומקובלת ועשויה לנבוע מאיכויות הערכתיות שונות של תיעוד אחיד.

ד. הפער שבין פסיקתו של השמאי המכריע לבין " שומתו " המתוקנת של שמאי המועצה, כפי שהוצג בסעיף 10 לעיל, מראה כי שומת המועצה היתה נכונה ברובה וזאת כפוף לעובדה כי מידע מהותי שהיה אמור להיות ברשות מחלקת ההנדסה של המועצה ומועבר לשמאי המועצה – לא הועמד לרשותו בעת קביעת שומתו.

ה. הביקורת אינה מוצאת כל פגם בהתנהלותה של מחלקת ההנדסה של הרשות שמהלך כל הליכי קביעת שומת ההשבחה ומציינת את בקיאותה ומקצועיותה של מהנדסת המועצה ומעריכה את שיתוף פעולתה המלא.

## בטיחות גני ילדים - ביקורת מעקב

בדוח הביקורת לשנת 2002 נכלל נושא הבטיחות בגני הילדים.

הביקורת מצאה 147 ליקויים אשר פורטו בדוח האמור והמליצה המלצותיה בהתאם.

הביקורת, בשיתוף הממונה על בטיחות מוסדות החינוך של המועצה, ערכה ביקורת חוזרת בגני הילדים אשר בוקרו בשנת 2002, על מנת לעמוד מקרוב על ביצוע תיקוני הליקויים.

בביקורת החוזרת נמצא כי 73 ליקויים המהווים 49.7% מכלל הליקויים כבר תוקנו ויתר התיקונים נמצאים בתכנון לביצוע בתקופה הקרובה.

חלק מהליקויים תוקנו בשיעור של 100% וחלק מהליקויים תוקנו באורח חלקי בהתאם למגבלות תקציביות וחלק מהליקויים לא תוקנו כלל.

בטבלה שלהלן מוצגים הליקויים שנתגלו בביקורת בשנת 2002 וכן הליקויים שתוקנו עד לביקורת המעקב.

ליקויים שתוקנו מאז הביקורת הראשונית בשנת 2002

אזור	דרישות הבטיחות	בביקורת	במעקב	תוקנו	%
שטח חצר	לא תהיה צנרת גלויה	1	0	1	100.0
צמחיה	לא יהיו עצים במרכז החצר	4	4	0	0.0
גידור מגרש	גדר בגובה 200 ס"מ	5	1	4	80.0
	גדר יציבה- מבנה קשיח	9	2	7	77.8
מתקני חצר	בעלי תו קתן	11	4	7	63.6
	אחזקה לפי הוראות היצרן	11	5	6	54.6
	חול 30 ס"מ מתחת למתקנים	6	1	5	83.3
	מתקנים בריחוק מגדר ועצים	3	2	1	33.3
	גג סככה לא מחומר שביר	2	0	2	100.0
	רצפה מרוצפת של סככת הצל	4	4	0	0.0
	סככת צל לא ליד עץ	2	0	2	100.0
	ארגז חול ממולא 2/3	6	0	6	100.0
	בור חול למרגלות מגלשה	8	1	7	87.5
	משטח חלק של מגלשה	1	0	1	100.0
דלתות	פסי גומי לאורך המשקוף האנכי	9	6	3	33.3
	דלתות השירותים- פתיחה החוצה	8	8	0	0.0
	דלתות השירותים- לא ננעלות	2	2	0	0.0
חלונות	גובה תחתון לפחות 120 ס"מ	4	4	0	0.0
	איסור חלונות נגררים	6	4	2	33.3
	סורג עם פתיחה 1 לפחות	5	5	0	0.0
דרכי מילוט	מטף כבוי – ליד היציאה	2	0	2	100.0
	גלגלון כבוי – בגובה 150 ס"מ	2	0	2	100.0
גימור חוץ	פני שטח חיצוני חלקים 200 ס"מ	9	7	2	22.2
	פני שטח פנמי חלקים 200 ס"מ	2	1	1	50.0
	היעדר בליטות לטיפוס	1	0	1	100.0
חדר כיתה	שולחנות עם פינות מעוגלות	6	5	1	16.7
	היעדר מראות זכוכית	7	0	7	100.0
מטבח	נפרד מחדר כיתה	1	0	1	100.0
מחסן	ארון נפרד לחומרי ניקוי	10	8	2	20.0
ס ה " כ		147	74	73	
%		100.0	50.3	49.7	

כפי שניתן לראות מתוך הנתונים שלעיל, ליקויים אשר במהותם הם ליקויים מבניים הדורשים תקצוב מהותי ( עקירת עצים, ריצוף סככות צל, החלפת דלתות שירותים , שינוי גובה חלונות וריהוט עם פינות מעוגלות ) לא תוקנו או תוקנו באורח חלקי. לעומת זאת ליקויים אשר מבוססים על עבודת מחלקת התחזוקה של המועצה ותיקונים בטיחותיים (צנרת גלויה בחצר, ייצוב גדרות, מתקני חצר תקינים, גגות סככות צל, מילוי חול בחצר ובסמוך למתקני המשחק, הזזת מיקום מטפי הכיבוי והסרת בליטות המאפשרות טיפוס של ילדים ) תוקנו בשיעור מלא או מירבי.

הביקורת התרשמה כי במהלך התקופה שחלפה בין הביקורת הראשונית לביקורת המעקב, הנהלת המועצה נתנה את דעתה על הליקויים שנתגלו בביקורת הראשונית ופעלה בהתאם לתיקון הליקויים בהתאם למגבלותיה התקציביים.

## ועדת ההנחות מארנונה - ביקורת מעקב

בשנת 2002 הביקורת ביקרה את פעילותה של ועדת ההנחות של המועצה. בעקבות הביקורת האמורה הביקורת המליצה המלצותיה לתיקון הליקויים שנתגלו בביקורת האמורה.

הליקויים וההמלצות העיקריים לתיקונם של הביקורת היו:

1. היעדר צורך בדיון בבקשות להנחה עפ"י חוק כגון גמלאים ומשפחות חד הוריות. יש להמנע מדיון בבקשות אלו.
2. אישור הנחות מעבר לקבוע בחוק. יש להקפיד על מתן הנחה בשיעורים שבתקנות.
3. השמטות ואי דיוקים בבדיקת הכנסות מבקשי ההנחה. להקפיד על חישוב נכון של ההכנסות.
4. היעדר תיעוד נאות לגבי רמת הכנסתם של מבקשי ההנחה. להמנע מדיון בבקשות ללא תיעוד נאות.
5. אי ציון עילת ההנחה.
6. ציון עמידת מבקש ההנחה בהסדרים שנחתמו לגבי שנים קודמות. יש לציין עמידה בהסדרים קודמים.

בשנים 2001 עד 2004 ניכרת עליה במספר מבקשי הנחה על בסיס של הכנסה ונזקקות, כמפורט להלן:

2004	2004	2003	2003	2002	2002	2001	2001	
ש"ח	כמות	ש"ח	כמות	ש"ח	כמות	ש"ח	כמות	
1,879	960	1,585	1,098	1,726	1,854	1,519	1,197	הנחות עפ"י חוק
163	127	125	101	104	97	70	81	הנחות ועדה
93.0	88.3	92.7	91.6	94.3	95.0	95.6	93.7	%הנחותעפ"י חוק
7.0	11.7	7.3	8.4	5.7	5.0	4.4	6.3	% הנחות ועדה

במהלך השנים 2001 עד 2004 מספר הבקשות להנחה שאישרה הועדה עלו ב- 56.8% כאשר סכום ההנחות שאישרה הועדה עלתה ב- 147.6% כמוצג להלן:

שנה	בקשות שאושרו	שעור השינוי	סך הנחות שאושרו	שעור השינוי
2001	81		65,700	
2002	97	19.7%+	104,238	58.7%+
2003	101	4.1%+	124,781	19.7%+
2004	127	25.7%+	162,702	30.4%+

הביקורת ערכה ביקורת מעקב לגבי פעילותה של ועדת ההנחות ממיסים לגבי שנת 2004 .

בשנת 2004 הועדה התכנסה ל- 8 ישיבות ודנה ב- 170 בקשות להנחה אשר מתוכן אושרו 108 בקשות (63.5%) ונדחו 62 בקשות (36.5%) . סך ההנחות שאישרה הועדה הסתכם בסך של 162,702 ש"ח המהוות 6.95% מסך כל ההנחות לשנה האמורה.

הביקורת מצאה כי ב- 30 בקשות (27.8% מהבקשות שאושרו) היו ליקויים כמפורט להלן:

1. ב- 5 בקשות (16.1%) הכנסות מבקשי ההנחה חושבו בסך נמוך מהסך האמיתי. טעויות אלו לא השפיעו על שיעור ההנחות שניתנו.

2. מבקש הנחה אחד שאושרה לו הנחה לפי נזקקות אינו עונה להגדרת נזקק שבתקנות.

3. ב- 8 בקשות (25.8%) נעדרו מסמכים המעידים על רמת הכנסתם של מבקשי ההנחה כאשר בקשה אחת כוללת תצהיר בפני עו"ד לגבי רמת הכנסתו של מבקש ההנחה.

4. ב- 8 מקרים (25.8%) עילת ההנחה שניתנה היתה שגויה: ב- 6 מקרים העילה היתה אמורה להיות נזקקות, במקרה אחד משפחה חד הורית ובמקרה אחד אבטחת הכנסה.

5. ב- 8 מקרים הועדה אישרה הנחות שלא מגיעות למבקשים בסך כולל של 3,290 ש"ח. ב- 2 מקרים ההנחות ניתנו ( 386 ש"ח ) בהכרה שאינן מגיעות למבקשים עקב חריגה קטנה מגבולות רמת ההכנסה המזכה בהנחה. במקרה נוסף אחד ההנחה ניתנה ( 1,014 ש"ח ) למרות קיומו של פער משמעותי בין רמת הכנסתו של המבקש לבין רמת ההכנסה המזכה אותו בהנחה. ב- 5 מקרים נוספים ניתנו הנחות בסך של 1,674 ש"ח בניגוד גמור לתקנות.

6. ב- 3 מקרים (9.7%) לא צוינה עילת ההנחה.

מחלקת הגביה התבקשה להגיב ביום 15/5/2005 לליקויים שנתגלו בביקורת המעקב ותגובתה התקבלה ביום 27/7/2005.

הביקורת גורסת כי עיקוב כה רב של תגובות המבוקר לממצאי הביקורת מונעת את יישום המלצות הביקורת באופן יעיל ומהיר וממזער את תרומת הביקורת ליעילות המערכת הרשותית.

הביקורת מציינת בצער כי הליקויים שתוקנו בשנת 2004 בהסתמך על המלצות הביקורת הם תיקונים מינוריים (ציון עילת ההנחה ואי-דיון בבקשות להנחה עפ"י חוק) בעוד שהליקויים המהותיים המתייחסים לאישור הנחות ללא זכאים ואישור שיעורי הנחה מעבר לקבוע בתקנות כמו גם דיון בבקשות ללא תיעוד נאות של הכנסות מבקשי ההנחה טרם תוקנו.

## המלצות הביקורת

1. על מחלקת הגביה המקבלת את הבקשות להנחות לוודא קיומם של כל המסמכים הנדרשים בטרם קבלת הבקשה להנחה מהתושב.
  2. על מחלקת הגביה להקפיד על צירוף נתוני הכנסת מבקש ההנחה לחודשים אוקטובר-דצמבר של השנה שקדמה לשנת בקשת ההנחה ובנוסף, במקרים שההנחה מוגשת באמצע השנה, תלושי שכר הסמוכים למועד הגשת הבקשה.
  3. על ועדת ההנחות להקפיד על ציון עילת ההנחה הנכונה ולא "לשלוף" עילה לצורך הפרוטוקול.
  4. על ועדת ההנחות להקפיד שלא לסווג מבקש הנחה כ" נזקק " מתוך היכרות אישית אלא בהסתמך על תיעוד אוטנטי בלבד.
  5. הביקורת ממליצה על עריכת חקירה לגבי הבקשות הכוללות תצהיר על רמת ההכנסה ולא תלושי שכר.
- הביקורת ממליצה לתקן את הליקויים האמורים לאלתר וכן על הקפדה יתירה ומחמירה על נאותות ושלמות הבקשות להנחה אשר יובאו לדיון בפני ועדת ההנחות.

# מעקב אחר תיקון ליקויים

<u>מס"ד</u>	<u>מהות הליקוי</u>	<u>תוקן / חלקית / לא תוקן</u>
1.	ביזור הגביה בין מחלקות הרשות	לא תוקן
2.	מערך החייבים במערכת הגביה אינו כולל את כלל החייבים	לא תוקן
3.	חסרים אישורי ניהול ספרים בבקשות לתמיכה	תוקן ב- 2005
4.	ליקויים בבטיחות בגני הילדים	תוקן חלקית
5.	ליקויים במתן הנחות ממיסים	לא תוקן
6.	היעדר בדיקות רפואיות של משגיחי כשרות באחריות המועצה הדתית	לא תוקן
7.	רישום חייבים למעט חייבי ארנונה,מים,ביוב וחינוך-ניהול ידני	לא תוקן
8.	אין פיקוח מקצועי מטעם ועדת תמיכות	תוקן ב- 2005
9.	העדר נוהל לניהול מחסן	תוקן חלקית

## חקיקה בנושא הביקורת הפנימית במועצה מקומית

### עמוד

- |    |                                 |
|----|---------------------------------|
| 44 | 1. העסקת מבקר המועצה            |
| 46 | 2. תפקידי מבקר המועצה           |
| 48 | 3. סמכויות המבקר וחובת הסיוע לו |
| 49 | 4. דין וחשבון מבקר המועצה       |
| 50 | 5. טוהר מידות                   |

## 1. העסקת מבקר המועצה

145 א. מינוי מבקר המועצה \*

(א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי למועצה, על-פי הוראות צו המועצות המקומיות.

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145 ב. מינוי המבקר \*

(א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד,

(2) הוא תושב ישראל,

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,

(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה,

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה,

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו-

- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992,
- (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145 ג. מועצה שלא מינתה מבקר \*

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139 א תוך הזמן הנקוב בהודעה,
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

\* צו המועצות המקומיות

## 2. תפקידי מבקר המועצה

145 ד. תפקידי המבקר \*

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון,
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון,
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן- גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי –

- (1) שיקול דעתו,
- (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,
- (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.
- (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים, המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

### 3. סמכויות המבקר וחובת הסיוע לו \*

145 ה. המצאת מידע למבקר

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, כל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של הגוף המבוקר.
- (ג) לגבי מידע חסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

• צו המועצות המקומיות

#### 4. דין וחשבון מבקר המועצה \*

145 ו. דר"ח על ממצאי הביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דר"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדר"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דר"ח על ממצאי הביקורת שערך בכל עת שיראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדר"ח וימציא למועצה העתק מהדר"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדר"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך לכך, לזמן לדיוניה נושאי מישרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדר"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דר"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דר"ח" – לרבות חלק מדר"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דר"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

• צו המועצות המקומיות

## 5. טוהר מידות

### תלונה מוצדקת \*

#### 1. הגדרות

בחוק זה "עובד ציבור" – כמשמעותו בחוק העונשין, התשל"ז-1977, לרבות עובד של גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

#### 2. ציון תלונה מוצדקת

עובד הציבור שהתלונן בפני גוף בודק בתום לב ועל פי נהלים תקינים, על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות שבוצעו במקום עבודתו, ונמצאה תלונתו מוצדקת, יצוינו ממצאי הבדיקה בכתב על ידי הגוף הבודק ועל ידי מי שעמד בראש הגוף שבו היתה הפגיעה, ותימסר למתלונן תעודה על כך;

#### 3. תלונה מוצדקת

תלונה מוצדקת לעניין חוק זה היא תלונה שבית משפט, המבקר הפנימי או הממונה על המתלונן במקום עבודתו, או היועץ המשפטי לממשלה, הגיעו למסקנה שהיתה מוצדקת.

### \*\* גוף בודק

"גוף בודק" – אחד מאלה: מי שעומד בראש גוף שבו היתה הפגיעה, בית משפט, מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה, המבקר הפנימי או הממונה על המתלונן במקום עבודתו וכל גוף המוסמך על פי דין לבדוק את התלונה.

## **הגנה על עובדים \*\*\***

2. לא יפגע מעביד בתנאי עבודתו של עובד ולא יפטרו בשל כך בלבד שהגיש תלונה נגד מעבידו או נגד עובד אחר של אותו מעביד, או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור.
3. (א) לבית הדין האזורי לעבודה תהא סמכות ייחודית לדון בהליך בשל הפרת הוראות סעיף 2 ...
4. הגנות ותרופות לפי חוק זה יינתנו רק לגבי תלונה שהתקיימו בה כל אלה:
  - (1) התלונה הוגשה בידי התובע בתום לב או שהתובע סייע בהגשת התלונה בתום לב;
  - (2) התלונה הוגשה על הפרת חיקוק במקום העבודה, או על הפרת חיקוק בקשר לעבודת העובד או בקשר לעסקו או לפעילותו של המעביד, ובגוף ציבורי- גם אם התלונה הוגשה על פגיעה בטוהר המידות או במינהל תקין;
  - (3) התלונה הוגשה לרשות המוסמכת לקבל תלונה או המוסמכת לבדוק או לחקור בעניין המשמש נושא התלונה.

\* חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור התשנ"ב - 1992

\*\* תקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד - 1994

\*\*\* חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל תקין) התשנ"ז -

1997