

מועצה מקומית

אזור

דין וחשבון המבקר

לשנת 2009

10

מבקר המועצה

דוח שנתי 10

לשנת 2009

בצירוף הערות ראש המועצה

תוכן העניינים

עמוד

4	מבוא
5	פעילות הרשות ומצבה הכספי
17	הוצאות בגין רכבי המועצה
25	היטל השבחה
30	מעקב אחר ליקויים

מ ב ו א

=====

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר הרשות לשנת 2009 .

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 מבחינה 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 חזאת 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.

הנושאים שבהם עוסק הדוח השנתי

1. הוצאות בגין רכבי המועצה
2. היטל השבחה

ראש המועצה, בתגובתו מיום 27 ביוני 2011, מקבל את הנאמר בדוח ללא כל הסתייגות.

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.

בנוזיו איזי - רו"ח

מבקר המועצה

11 במאי 2011

פעילות הרשות ומצבה הכספי

עמוד

6	מבוא
8	התפתחות הישוב ופעילות המועצה
9	מצבה הכספי של הרשות
13	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 אמצעים 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:

א. התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה.

ב. מצבה הכספי של המועצה

ג. תקציב המועצה

1. התפתחות היישוב והיקף פעילותה של המועצה

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים לחודש 10/2009 היה 11,599 איש – (ב – 10/2008 11,295) גידול של % 2.7 לעומת סוף שנת 2008.

בתחומי המועצה כ- 3,986 יחידות המשלמות ארנונה מתוכם 3,412 בתי אב המשלמים ארנונה למגורים. תחום שיפוטה של המועצה משתרעת על פני כ- 2,700 דונם.

בתחומי הרשות פועלות חט"ב אחת ובו 300 תלמידים, 3 בתי"ס יסודיים ובהם 710 תלמידים ו- 12 גני ילדים ומעון נעמ"ת לילדים בגילאי חינוך חובה וטרם-חובה ובהם 396 ילדים. כמו כן לומדים 434 תלמידים במוסדות שמחוץ לישוב

מחלקת הרווחה מטפלת ב- 643 משפחות ובשנת 2009 טופלו 1,117 פניות ובהם קשישים (323), בעיות חומריות (132), חולי (122), משפחות חד הוריות (50), חוק הנוער (68), בריאות הנפש (22), פיגור, סמים ואלכוהול (61), נערות במצוקה (31) ואחרים (308).

2. מצבה הכספית של הרשות

הדוחות הכספיים הרבעוניים הוכנו על-ידי הגזברות ונדונו במליאת המועצה.

הגרעון המצטבר

הגרעון המצטבר של המועצה המקומית אזור לסוף שנת 2009 היה 2,952 אלפי ש"ח, לעומת 2,297 אלפי ש"ח בסוף 2008.

הרשות סיימה את שנת 2009 בגרעון תקציבי של 655 אלפי ש"ח לעומת עודף של 10 אלפי ש"ח בשנת 2008.

התפתחות הגרעון של הרשות

<u>גרעון באלפי ש"ח</u>	<u>שנת תקציב</u>
2,307	מצטבר עד 31/12/07
(10)	עודף בשנת 2008
2,297	גרעון מצטבר 31/12/08
655	גרעון בשנת 2009
2,952	גרעון מצטבר עד 31/12/09
====	

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי חלה ירידה בשיעור הגביה של חובות התושבים מחיובים שנתיים שוטפים מ- 97.65% בשנת 2008 לכדי 95.44% בשנת 2009 ושיעור החייבים בגין חיובים שנתיים שוטפים עומד בסוף 2009 על 26.48% לעומת 22.34% לסוף שנת 2008.

כמו כן חלה עליה בשיעור החייבים מכלל החיובים שעמד בסוף שנת 2009 על 21.72% לעומת 18.62% בסוף שנת 2008. 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

מחויבים	שוטפים	מסך כל החובות		
		2009	2008	
95.15%	95.94%	80.10%	82.43%	ארנונה
162.50%	120.09%	15.63%	69.16%	אגרות מים
311.76%	125.98%	25.36%	80.74%	אגרות ביוב
100.29%	99.22%	97.72%	98.40%	חיובים חד פעמיים
96.42%	98.11%	81.68%	85.80%	ס ה" כ כללי

חובות הארנונה של התושבים אשר מסתכמים בסך של 8.399 אלש"ח (6,953 אלש"ח ב- 2008) מהווים 97.82% מכלל החובות (97.07% בשנת 2008).

בשנת 2009 נגבו סך של 2,241 אלש"ח מחובות הארנונה בגין שנים קודמות (37.70%) לעומת גביה של 1,889 אלש"ח בשנת 2008 שהו 39.64% מסך החובות לתחילת שנה זו.

שעור הגבייה של חובות ישנים מהווה אינדיקציה לשימוש באמצעי האכיפה שנוקטת הרשות כלפי חייבי המסים. דוח מערכת הגביה מראה כי חלה עליה במתן הנחות ופטורים – מ- 3,325 אלש"ח ב 2008 לכדי 3,658 אלש"ח בשנת 2009. העליה במתן הנחות בסך של 333 אלש"ח יחד עם עליה ביתרת החייבים בסך של 1,423 אלש"ח מצביעה על ירידה משמעותית ביכולתה של מחלקת הגביה לגבות חובות התושבים כלפיה או לחילופין ליחס הסלחני והרחמני שמגלה מחלקת הגביה כלפי מוסר התשלומים הנמוך של החייבים.

למרות שחיובי תושבים בגין צריכת מים ואגרת ביוב עברה לתאגיד המים המשותף עם עירית חולון- עדיין קיימים חובות בסך 858 אלש"ח לסוף שנת 2009 לעומת 944 אלש"ח לסוף שנת 2008. במהלך שנת 2009 נגבו חובות בסך 183 אלש"ח בלבד והיעדר יכולתה של הרשות לנקוט באמצעי של ניתוק הספקת המים תרמה לשיעור הגביה הנמוך של חובות בגין צריכת המים ואגרת הביוב.

בחייבים החד פעמיים ניכר כי כל החייבים השוטפים נגבו אם כי הטיפול בגין חובות העבר לוקה בהזנחה מתמשכת. חובות העבר בגין אגרות החינוך, הרווחה, השתתפויות בעלים ופינוי אשפה ואילו לא טופלו בכלל ואילו בחובות בגין קנסות חניה נגבו 26 אלש"ח בגין חובות ע"ס 49 אלש"ח. מסקנת ממצאים אלו היא אחת: כל עוד הרשות מנצלת את אפשרויות האכיפה העומדות לרשותה – נכונות התושבים לשלם את חובם לרשות עולה. על כל הביקורת ממליצה לנקוט בכל אמצעי האכיפה האפשריים על מנת לגבות חובות התושבים כלפיה ולשפל באופן משמעותי ביותר את מצבה הכספי של הרשות מחד ואת מוסר התשלומים של תושבי הרשות מאידך.

סיכויי הרשות לשאת את עצמה מבחינה כלכלית נבחנים- בין היתר, ביכולתה ליצור לעצמה מקורות הכנסה עצמיים ומבוססים, 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 פרעון הגיע נזקפות כהוצאה בתקציב הרגיל. עפ"י נתוני הגזברות, ביחס למלוות, שעור פירעון המלוות בשנת 2009: 2.32% מהתקציב (1.50% מהביצוע) לעומת 2.72% מהתקציב (3.53% מהביצוע) בשנת 2008.

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

2009	2008	2007	
			<u>ר כ ו ש ש ו ט ף</u>
42	4,740	4,625	קופה ובנקים
1,017	404	702	הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו
36	28	113	תשלומים לא מתוקצבים
1,095	5,172	5,440	
3,471	3,373	4,853	<u>השקעות מיועדות לפתוח</u>
7,217	7,311	59	<u>השקעות במימון קרנות מתוקצבות</u>
			<u>גרעונות בתקציב הרגיל</u>
2,297	2,307	2,902	גרעון לתחילת השנה
			סכומים שנתקבלו להקטנת הגירעון
655	(10)	(595)	גירעון בשנת הדוח
2,952	2,297	2,307	
817	799	4,021	<u>גרעונות זמניים בתב"רים - נטו</u>
15,755	18,952	16,680	ס ה " כ
			<u>התחייבויות שוטפות</u>
0	227	2,379	משיכות יתר בבנקים
4,864	8,033	8,920	הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
	0	100	תקבולים לא מתוקצבים
4,864	8,260	11,399	
3,471	3,373	4,853	<u>קרן לעבודות פיתוח</u>
7,420	7,319	428	<u>קרנות מתוקצבות</u>
15,755	18,952	16,680	ס ה " כ
8,586	6,697	6,329	חייבים בגין מסים
25,545	25,104	25,767	עומס פירעון מלוות

3. תקציב הרשות

תקציב המועצה המקורי לשנת 2009 בסך של 49,275 אלש"ח נדון ואושר במועצת הרשות ביום 6/4/2009 וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 7/6/2009. תקציב מעודכן של המועצה ע"ס של 50,275 אלש"ח נדון במליאת הרשות ואושר ביום 29/10/2009 ועל ידי משרד הפנים ביום 30/12/2009.

1. התקציב הרגיל (באלפי ש"ח)

<u>09/08</u>	<u>09/07</u>	<u>2009</u>	<u>2008</u>	<u>2007</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
14.84	20.21	35,540	30,947	29,565	ארנונה
-91.37	-98.13	150	1,738	8,036	מים וביוב
-53.18	-37.50	<u>3,002</u>	<u>6,412</u>	<u>4,803</u>	יתר עצמיות
-1.04	-8.75	38,692	39,097	42,404	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
0.80	7.07	6,592	6,540	6,157	חינוך
4.24	6.59	4,351	4,174	4,082	רווחה
300.00	300.00	30	10	10	משרדי ממשלה אחרים
554.55	-75.57	<u>610</u>	<u>110</u>	<u>2,497</u>	מענק משרד הפנים
6.91	-9.12	11,583	10,834	12,746	
0.69	-8.84	50,275	49,931	55,150	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
-0.52	-3.77	18,084	18,179	18,793	משכורות
-0.67	0.39	4,158	4,186	4,142	כלליות
-35.14	-39.79	454	700	750	מימון
10.97	-11.39	14,627	13,181	16,508	פעולות
7.24	-6.00	11,303	10,540	12,025	השתתפויות
60.00	60.00	80	50	50	חד-פעמיות
<u>-49.31</u>	<u>-45.56</u>	<u>1,569</u>	<u>3,095</u>	<u>2,882</u>	פרעון מלוות
0.69	-8.84	50,275	49,931	55,150	סה"כ הוצאות

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

<u>09/08</u>	<u>09/07</u>	<u>2009</u>	<u>2008</u>	<u>2007</u>	
					הכנסות עצמיות
8.27	9.07	33,745	31,167	30,939	ארנונה
-90.40	-97.63	184	1,916	7,771	מים וביוב
		18,950	7,658		מחזור מלוות(מענק ומניות תאגיד מים)
-54.03	-43.63	<u>3,492</u>	<u>7,596</u>	<u>6,195</u>	יתר עצמיות
-8.09	25.58	56,371	48,337	44,905	
					הכנסות ממשלה
-0.74	-6.30	7,274	7,328	7,763	חינוך
8.55	17.88	4,582	4,221	3,887	רווחה
-100.00	-100.00	0	31	28	בריאות וקליטה
-37.04	-52.56	<u>928</u>	<u>1,474</u>	<u>1,956</u>	מענק משרד הפנים
-2.07	-6.23	12,784	13,054	13,634	
12.65	18.13	69,155	61,391	58,539	סה"כ הכנסות
					הוצאות
2.98	1.67	19,050	18,498	18,738	משכורות
-28.56	-26.00	3,357	4,699	4,536	כלליות
-28.67	-29.01	443	621	624	מימון
-9.62	19.02-	14,601	16,156	18,031	פעולות
7.86	-4.13	11,706	10,853	12,210	השתתפויות
		18,950			מחזור מלוות
-93.51	-94.60	15	231	278	חד-פעמיות
-46.67	-52.14	1,688	3,165	3,527	פרעון מלוות
			7,158		קן להשקעה בתאגיד מים וביוב
13.73	20.48	69,810	61,381	57,944	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>2009</u>	<u>2008</u>	<u>2007</u>	
			<u>הכנסות עצמיות</u>
94.95	104.65	101.3	ארנונה
122.67	96.70	95.7	מים וביוב
<u>116.32</u>	<u>128.98</u>	<u>627.7</u>	יתר עצמיות
96.72	105.90	149.9	
			<u>הכנסות ממשלה</u>
110.35	126.08	131.7	חינוך
105.31	95.22	107.0	רווחה
0.00	280.00	130.0	בריאות וקליטה
<u>152.13</u>	<u>78.33</u>	<u>89.7</u>	מענק משרד הפנים
110.37	106.97	112.4	
99.86	106.15	141.4	סה"כ הכנסות
			<u>הוצאות</u>
105.34	99.71	101.5	משכורות
80.74	109.51	115.3	כלליות
97.58	83.20	202.5	מימון
99.82	109.23	116.4	פעולות
103.57	101.54	99.6	השתתפויות
18.75	556.00	15.8	חד-פעמיות
<u>107.58</u>	<u>122.38</u>	<u>544.1</u>	פרעון מלוות
101.16	105.07	141.4	סה"כ הוצאות

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

1. חלה ירידה בשיעור גביית הארנונה מ- 104.65% מהתקציב של שנת 2008 לכדי 94.95% מתקציב שנת 2009. הירידה בשיעור הגביה מתבטאת גם בעליה בחובות התושבים כלפי הרשות שגדלו מ- 5,945 אלש"ח לסוף 2008 ל- 7,477 אלש"ח בסוף 2009.

2. חל גידול בהקצבות ממשלתיות בפועל לרשות לעומת ההקצבות המתוכננות בתקציב מ-
106.97% בשנת 2008 לכדי 110.37% בשנת 2009. למרות הירידה הגדולה במענק משרד הפנים
נראה כי תכנון המענק הצפוי היה נמוך יחסית כך שבפועל נתקבל מענק העולה ב- 52.13% על
המתוכנן.
3. ההוצאות בגין שכר בשנת 2009 עלו על התכנון ב- 5.34% וזאת לאחר שבשנת 2008 הם תאמו
תאום מלא את התכנון המקורי.
4. ההוצאות בגין פעולות הרשות בשנת 2009 תאמו את התכנון המקורי לעומת חריגה בשיעור
של 9.23% בשנת 2008.
6. השתתפות הרשות בגופים נתמכים מראה סטייה של 3.57% לעומת התכנון המקורי לעומת
סטייה של 1.54% בשנת 2008.

הוצאות בגין רכבי המועצה

בהתאם לתוכנית הביקורת השנתית, הביקורת בדקה את עלויות אחזקת כלי הרכב של הרשות והתאמת נתוני ההחזקה לנוהלי העבודה, תקנות וכללי המינהל התקין.

כ ל ל י

1. תקציב הרשות בגין הוצאות רכב לשנת 2009 עמד על סך של 431,000 ₪ בעוד שההוצאות בפועל הסתכמו בסך של 455,586 ₪ - עודף ביצוע על התכנון המקורי של 24,586 ₪ המהווים 5.7% מההוצאות המתוכננות. סטייה בסדר גודל זה מהווה סטייה סבירה וזאת לאור השינויים שחלו הן במחירי הדלקים והן בתעריפי הביטוח החלים על רכבי הרשות.
2. בשנת 2009 עמדו לרשות המועצה 16 כלי רכב כאשר 3 כלי רכב הוחלפו ברכבים חדשים ורכב אחד נוסף על כלי הרכב הקיימים.
3. מצבת רכב לסוף שנת 2009 כללו 6 כלי רכב המוגדרים כרכבים צמודים ו- 6 כלי רכב מחלקתיים המוגדרים כ"רכבי איגום".
4. רכב איגום, עפ"י סעיף 3.3 של הוראה 13.5.1 מטעם החשב הכללי המתייחס ל"אופן יישום כללי המס במגזר הציבורי" מוגדר כ:
"רכב שכור, רכב ליסינג או רכב בבעלות המשרד שמשקלו אינו עולה על 3,500 ק"ג".
5. הרשות התקשרה עם חברת "דלקן" לצורך תדלוק רכביה ועם חברת פזומט לגבי רכב צמוד אחד.
6. עלויות הליסינג של כלי הרכב כוללות ביטוחים, תיקונים טיפולים תקופתיים. כמו כן לרשות ניתנה אפשרות של רכישת הרכבים בתום תקופת ההתקשרות בניכוי של 12% מהמחיר הנקוב במחירון "לוי יצחק".
7. כלי הרכב הצמודים נמצאים בשימוש של:

מהנדסת המועצה	ראש המועצה
מנהל מחלקת החינוך	מנכ"ל המועצה
מנהלת מחלקת הגביה	עוזר ראש המועצה

8. כלי הרכב המחלקתיים מתחלקים כדלהלן:

1	מחלקת הביטחון
1	מחלקת הגינון
2	מחלקת עבודות ציבוריות
1	מחלקת התברואה
1	מחלקת רישוי עסקים

ממצאי הביקורת

רכבים מחלקתיים

לרשות המועצה עמדו 8 רכבים לשימושן של מחלקות המועצה כאשר חלק מכלי הרכב שימשו את המחלקות חלק מהשנה כך שצרכי המחלקות חייבו בפועל שימוש ב- 6 כלי רכב.

כלי הרכב המחלקתיים המוגדרים כ"רכבי איגום" נמצאים ברשות מנהלי המחלקות בכל שעות היממה לרבות בסופי השבוע אם כי עובדי המחלקות רשאים לעשות בהם שימוש לצורך מילוי מטלותיהם.

כמצוין לעיל, רכב איגום, עפ"י סעיף 3.3 של הוראה 13.5.1 מטעם החשב הכללי המתייחס ל"אופן יישום כללי המס במגזר הציבורי" מוגדר כדלהלן:

"רכב שכור, רכב ליסינג או רכב בבעלות המשרד שמשקלו אינו עולה על 3,500 ק"ג".

כאן המקום לציין כי מרכז השלטון המקומי אוחז בדעה כי רכבי האיגום יוחזרו בסוף יום העבודה למשרדי הרשות המקומית .

בשולי הדברים , הביקורת מציינת כי כלי הרכב המחלקתיים אינם נושאים תווי זיהוי המזהים את הרכבים ככלי הרכב השייכים למועצה.

רכבי מחלקתיים - צריכת דלקים

מתוך עיון בדוחות החודשיים של חב' "דלקן" המרכזים את נתוני התדלוקים של כלי הרכב עולים הממצאים כדלהלן :

1. אין קריאות מד הק"מ של הרכבים המחלקתיים באופן גורף למעט הרכבים השייכים למחלקת רישוי עסקים ומחלקת הביטחון. סך כל צריכת הדלק של הרכבים המחלקתיים מסתכם ב- 10,930 ליטר (דלק וסולר) .

2. נתגלו 128 תדלוקים של רכבים מחלקתיים (למעט רישוי עסקים) בימי ו' כאשר ב- 16 מקרים בוצע תדלוק כפול באותו יום, 20 תדלוקים משולשים ו- 6 תדלוקים מרובעים.

3. מנהל מחלקת התברואה שרכבו ביצע 123 תדלוקים בימי ו' לרבות 16 תדלוקים כפולים, 20 תדלוקים משולשים ו-6 תדלוקים מרובעים, מסר לביקורת כי התדלוקים המרובים מבוצעים על מנת לנצל את מבצעי תחנות הדלק לחלוקת עיתוני סוף-שבוע והעיתונים נמסרים לעובדי מחלקת התברואה ועבודות ציבוריות.

4. כמות הדלק שנרכש בתדלוקים המרובים נע בין 35 ל- 52 ליטר ליום תדלוק.

5. נמצא כי בין תדלוקי ימי ו' – 3 תדלוקים היו בחול המועד פסח ותדלוק אחד בחול המועד סוכות.

6. כמו כן בוצעו תדלוק אחד בכל אחד מחופשות חול המועד סוכות וחול המועד פסח שאינם בימי ו'.

7. תדלוקים בימי חול המועד פסח וסוכות הוסברו על ידי מנהל מחלקת התברואה בהיותו זמין לעבודות אף בימים שבהם עובדי המועצה נמצאים בחופשה מרוכזת.

8. הביקורת לא קיבלה דוחות ביצוע עבודות עקב קריאות תושבים במועדים שמעבר לשעות העבודה של עובדי המועצה (סוף-שבוע, חול המועד פסח וסוכות ולאחר שעות העבודה היומיות).

9. המועצה לא התקינה נוהל לפיו על נהגי הרכבים המחלקתיים לנהל ספר רכב כמקובל במגזר הציבורי.

10. היעדר קריאת מד ק"מ של כלי הרכב ע"י מערכת הדלקן פוגמת ביכולת הביקורת להעריך סבירות צריכת הדלק של כלי הרכב המחלקתיים.

11. הביקורת בדעה כי יש לתדלק את כל רכבי המועצה, הן רכבים צמודים והן רכבים מחלקתיים, באמצעות חברת דלק אחת, לצייד את כלי הרכב בקוראי מונה מד ק"מ ולערוך ביקורת תקופתית לתקינותם של מוני הקריאה הנ"ל.

רכבים מחלקתיים - מעמד כלי הרכב

הוראת החשב הכללי 13.5.1 שצויין לעיל קובע כי:

1. רכב איגום המוקצה לעובד לביצוע משימה ו/או להסעת עובדים לאחר שעות העבודה ו/או לאחר סיום יום העבודה, ואינו מוחזר למשרד אלא נותר בחנייה במקום מגוריו של העובד, מהווה הטבה לעובד שעליה תבוצע זקיפה (סעיף 4.4.1 להוראה).

2. זקיפת הטבה לעובד עבור חודש מלא תבוצע במקרים שבהם השימוש ברכב האיגום בוצע פעמיים בחודש לפחות, או כאשר רכב האיגום נשאר ברשות העובד באחד מימי סוף השבוע או החופשה (סעיף 4.4.1.1 להוראה).

3. במקרים בהם כמה עובדים חולקים רכב באופן שיטתי ולא באופן חד פעמי או אקראי – יחייב החשב במס את כל קבוצת העובדים באופן יחסי על השימוש ברכב, ובלבד שסך כל הזקיפות יהיה שווה בשוויה המלא של הצמדת רכב אחד (סעיף 4.4.1.2 להוראה).

4. לא תיזקף הטבה במקרים שבהם יחנה עובד את הרכב סמוך למקום מגוריו לאחר שעות העבודה פעם אחת לכל היותר במהלך חודש קלנדארי (סעיף 4.4.1.3 להוראה).

5. אופן הימצאותם של הרכבים המחלקתיים תואם את הוראת החשב הכללי כפי שצויין לעיל. על כן הביקורת בדעה כי חיוב העובדים המשתמשים ברכבים המחלקתיים בשווי ההטבה עולה בקנה אחד עם ההנחיות המחייבות של החשב הכללי ורשויות המס בישראל.

6. לחילופין – על המועצה להנחות את מנהלי המחלקות להחנות את כלי הרכב המחלקתיים בחניית המועצה ולהפקיד את מפתחות הרכבים בידי עובד שימונה ושאינו קשור למחלקות האמורות.

7. שווי הרכב של 6 רכבים מחלקתיים המשתייכים לקבוצת רכב 2 מסתכמת בסך של 22,320 ₪ לשנה לרכב ובסך כולל של 133,920 ₪ לשנה אשר בגינן על המועצה לנכות ניכויים כחוק לרבות מס הכנסה וביטוח לאומי.

רכבים מחלקתיים – ניהול ובקרה

ככלל, כל רשות ציבורית לרבות רשות מקומית, מחויבת להנהיג נוהלי עבודה וכללי התנהגות אשר יבטיחו ניהול תקין של משאביה ויאפשרו פיקוח ובקרה לשימוש בנכסיה וברכושיה.

במועצה המקומית אזור, לא קיימים נוהלי עבודה מסודרים ומחייבים שמטרתם להסדיר את דרכי העבודה ושלבי הביצוע הן של החלטות המועצה והן של החלטות מנהלי המחלקות. אי קיומם של נוהלי עבודה מסודרים וברורים הועלה על ידי הביקורת בפגישת הביקורת עם מנכ"ל המועצה ומתקבל הרושם כי הנושא נמצא במודעות מקבלי ההחלטות ואמור להיות מוסדר בעתיד.

אחד מנוהלי העבודה החשובים לגבי נשוא הביקורת הנוכחי הוא ניהול של ספר רכב על ידי מחלקות המועצה. נוהל כזה אינו נמצא ועל כן משתמשי רכבי המחלקות אינם מנהלים ספר רכב באופן גורף.

הביקורת גורסת שיש להנהיג חובת ניהול ספר רכב לגבי הרכבים המחלקתיים ללא כל קשר להתקדמות שתחול בהנהגת נוהלי עבודה מקיפים במועצה.

רכבים צמודים

רכבים צמודים – שווי רכב

שימוש ברכב הרשות הנמסר לשימוש של עובד בכיר ברשות מהווה חלק מתנאי העסקתו. בגין השימוש, פרטי ומקצועי, שעושה העובד ברכב שהועמד לרשותו הוא מחויב מדי חודש ב"שווי רכב" המהווה אומדן כספי להטבה זו לצרכי ניכוי מס ההכנסה משכרו. שווי השימוש האמור נגזר מעלותו של הרכב והשתייכותו ל"קבוצת רישוי" כפי שהמסד מגדיר. הרכבים הצמודים שהמועצה מעמידה לרשות עובדיה משתייכים לקבוצת רישוי 2 למעט רכב ראש המועצה המשתייך לקבוצת רישוי 3. מבדיקת חיוב העובדים בפועל בשווי רכב לעומת החיוב המתחייב לפי התקנות מתברר כי 3 עובדים חויבו בסך מצטבר של 3,775 ₪ פחות מהמתחייב כאשר עובד אחד כלל לא חויב בגין שימוש ברכב צמוד לתקופה של חודש וחצי, עובד אחד בסך של 65 ₪ מעל למתחייב ואילו 2 עובדים אחרים חויבו בהתאם לתקנות.

הביקורת בדעה כי על הגזברות לערוך בדיקה לקראת סוף שנת התקציב לגבי עמידת חיובי העובדים בתקנות המחייבות.

רכבים צמודים - צריכת דלק

מתוך עיון בדוחות החודשיים של חב' "דלקן" ו-"פזומט" המרכזים את נתוני התדלוקים של כלי הרכב עולה התמונה הבאה:

1. הדוחות החודשיים של חברת "פזומט" אינם כוללים קריאות מד ק"מ. הצריכה התחשיבית מסתכמת בסך של 4,475 ליטר דלק שנתי.
2. הדוחות החודשיים של חברת "דלקן" מפרטים את מד הק"מ בכל תדלוק.
3. למרות זאת, הרכב הצמוד החדש של ראש המועצה, שלא כמו רכבו הקודם, ששימש אותו החל מחודש 4/2009, אינו כולל קריאת מד ק"מ על ידי מערכת ה"דלקן" בעת תדלוק הרכב.

4. ברכבים צמודים, הנמסרים לעובדי הרשות והמהווים חלק מתנאיי שירותם, קריאת מד הק"מ מהווה גורם בעל משמעות נמוכה יותר מאשר ברכבים המחלקתיים. יחד עם זאת, קריאת מד הק"מ מהווה פרמטר חשוב בהתחשבות המועצה עם חברת הליסינג כיוון שכל חריגה ממכסת הנסיעות כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות של המועצה עם חברת הליסינג, מחייבת את המועצה בתשלום נוסף לפי מספר הק"מ שבחריגה.
 5. הסכם ההתקשרות של המועצה עם חברת הליסינג מבוסס על נסיעות של 25,000 ק"מ בחישוב שנתי, הן לגבי הרכבים הצמודים והן לגבי הרכבים המחלקתיים.
 6. הרכבים הצמודים, למעט רכב מנהל מחלקת החינוך ורכב מהנדסת המועצה עמדו במכסה האמורה.
 7. 2 הרכבים שהיו רכבים צמודים של מהנדסת המועצה במהלך שנת 2009, לא עברו את המכסה השנתית אם כי במצטבר הנסיעות בפועל עלו על המכסה השנתית ב- 5,467 ק"מ.
 8. דוחות חברת "פזומט" לגבי רכב מנהל מחלקת החינוך אינם מציינים את מד הק"מ בכל תדלוק כך שבדיקת הסטייה של הנסיעות בפועל לעומת מכסת הנסיעות שבהסכם אינה מתאפשרת. לאור מרחק מקום מגוריו של מנהל מחלקת החינוך ממקום עבודתו ולאור הנסיעות הרבות שמבצע בעל התפקיד עקב דרישות משרתו, הביקורת מעריכה את היקף נסיעותיו (ללא נסיעות פרטיות) בכ- 3,000 ק"מ לחודש שמחייב מכסה שנתית של מינימאלית של כ- 36,000 ק"מ.
 9. קביעת מכסת נסיעות של 25,000 ק"מ לשנה לעומת נסיעות מקצועיות של כ- 36,000 ק"מ יותר חריגה של 11,000 ק"מ שבגינן הרשות צפויה להתחייב בסך של כ- 4,466 ₪.
- הביקורת גורסת כי על המועצה לקבוע את מכסת ק"מ של רכבי הליסינג תוך התייחסות למהות תפקידו של העובד ולמידת הזדקקותו לרכב לצורך מילוי תפקידו.

המלצות הביקורת

לאור הממצאים שפורטו לעיל, הביקורת ממליצה כדלהלן:

1. הביקורת ממליצה לנהוג ברכבים המחלקתיים המוגדרים כרכבי איגום בהתאם למקובל למרכז השלטון המקומי – קרי: להנחות את נהגי הרכבים להחזירם למשרדי המועצה בתום יום העבודה.
2. רכבי איגום מחלקתיים, אף על פי שאינם מוגדרים כרכבים צמודים, עונים לדרישות רשויות המס לגבי רכבים שיש בגינם לחייב את הנוהגים בהם בשווי רכב. על המועצה להיערך ליישום הוראות שלטונות המס בנושא חיוב בשווי רכב.
3. לחילופין, על המועצה להתקין הנחיה מחייבת שכלי הרכב המחלקתיים יושארו בחניית המועצה בתום יום העבודה והמפתחות יופקדו בידי עובד שאינו קשור למחלקות האמורות ואשר מתפקידו יהיה לוודא השארת כלי הרכב בחניית המועצה ולערוך רישום קפדני על מועד קבלת המפתחות בתום יום העבודה ועל מסירת המפתחות בתחילת יום העבודה תוך ציון שם העובד שמסר/קיבל את המפתחות ושעת ביצוע הפעולה.
4. הביקורת ממליצה לתדלק את כל רכבי המועצה באמצעות חברת דלק אחת, כאשר הדוחות החודשיים של חברת התדלוק צריכים לפרט את מד הק"מ בכל תדלוק וזאת כתנאי ראשוני לבדיקת אפשרות ההתקשרות איתה.
5. יש לערוך ביקורת תקופתית, רצוי רבעונית, ע"מ לוודא תקינותם של הרכיבים האלקטרוניים האמורים "לקרוא" את מד הק"מ.
6. הביקורת ממליצה על התקנת שלטי זיהוי קבועים על רכבים מחלקתיים אשר יזהו אותם כרכבי המועצה.
7. הביקורת ממליצה, כי על המועצה, בבואה לקבוע את מכסת הק"מ של רכבו בהסכם עם חברת הליסינג, להתחשב במקום מגוריו של עובד ואופי נסיעותיו המקצועיות.

היטל השבחה

מבוא

ריכוז הטיפול בנושא היטל השבחה המכניס כסף לקופת המועצה מופקד בידי הוועדה לתכנון הבניה אור יהודה אשר המועצה מסונפת אליה. בנוסף לוועדה האמורה גורמי המועצה הנוספים שמעורבים בעשייה הם: מחלקת הנדסה, גזברות המועצה ובמידת הצורך היועץ המשפטי של הרשות.

הביקורת נערכה במהלך שנת 2009 ומתייחסת לשנים 2007-2008 .

כללי

המסגרת הנורמטיבית להטלת היטל השבחה קבועה בסעיף 196 א' לחוק התכנון והבניה. החוק מעניק לוועדה סמכות לגבות היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק.

החבות בהיטל חלה בגין השבחת מקרקעין מחמת הרחבתן של זכויות הניצול או בדרך אחרת. על פי החוק, השבחה היא עליית שווי המקרקעין עקב אחת מאלה:

1. אישור של תוכנית מתאר מקומית או של תוכנית מפורטת,

2. מתן הקלה,

3. התרת שימוש חורג.

בכל המקרים הנ"ל ישלם בעל הקרקע היטל השבחה ששיעורו מחצית משווי ההשבחה- דהיינו מחצית מעליית שווי הקרקע במחירי השוק.

מתפקידי הוועדה לקבוע, באמצעות שמאי מקרקעין, את שומת ההשבחה ואת היטל ההשבחה הנגזר משומת ההשבחה. שומת ההשבחה תיערך בסמוך ליום אישורה של התוכנית אשר השביחה את המקרקעין או ההקלה הנדרשת או התירה את השימוש החורג, לפי העניין, בהתחשב בעליית ערך המקרקעין כאילו נמכרו בשוק החופשי.

בשונה ממועד החבות בהיטל, מועד תשלום ההיטל הוא לא יאוחר מהמועד שבו מימש החייב את זכותו בקרקע, אם על ידי קבלת היתר בניה או לשימוש במקרקעין, אם על ידי התחלת השימוש במקרקעין בפועל, כפי שהותר לראשונה באישור התוכנית ואם על ידי העברת הזכויות במקרקעין.

לא תינתן תעודה לרשם המקרקעין, לא יוצא היתר בניה במקרקעין ולא תינתן הקלה ולא יותר שימוש חורג, כל עוד לא שולם ההיטל או אותו חלק ממנו שיש לשלם באותה עת, על פי התוספת בשל אותם מקרקעין או שניתנה ערובה לתשלום ההיטל או חלק ממנו.

מיום תחולת החוב ועד יום מימוש הזכויות, יוצמד החוב למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבניה, לפי שיעור העליה הנמוך מביניהם. מיום המימוש ואילך יחול על תשלום ההיטל חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה) , התש"ם – 1980.

לאחר שהוכנה שומת ההשבחה, רשאי החייב בהיטל להגיש תוך 30 יום שומה אחרת (שומה נגדית) שהכין שמאי מקרקעין מטעמו. אם הסכימו החייב והוועדה לשומה, יותאם החיוב בהיטל לשומה שהוסכם עליה. שומה מוסכמת יכולה להתקבל בלא שהוגשה שומה אחרת או בעקבות הגשת שומה אחרת.

בהיעדר הסכמה בין הוועדה לחייב לגבי סכום ההיטל, יבחרו הוועדה והחייב בשמאי מקרקעין שלישי (שמאי מכריע) אשר שומתו תחייב את כל הצדדים. ניתן לערער על החיוב בהיטל או על פסיקת השמאי המכריע במישור המשפטי בלבד כאשר הערעור יוגש תוך 45 יום לבית המשפט השלום שבאזור השיפוט שבו נמצאים המקרקעין.

השמאים השונים נדרשים לערוך את שומתם בהתאם לתקנות שמאי המקרקעין (אתיקה מקצועית) התשכ"ו – 1966. גם לשכת שמאי המקרקעין בישראל קבעה כללים מקצועיים להכנת שומות היטל השבחה.

התוספת השלישית לחוק כוללת התייחסות לעניינים נוספים הנוגעים להיטל השבחה.

ממצאי הביקורת

מחלקת ההנדסה של הרשות כוללת את מהנדסת המועצה אשר בין יתר תפקידיה מטפלת גם בנושא של היטלי השבחה. החיוב בגין היטל השבחה מופק בהודעת חיוב ידנית הנמסרת לבעל המקרקעין והתשלום אמור להתבצע על ידי החייב בקופת המועצה.

בתקופה שבוקרה הנפיקה מחלקת ההנדסה 96 הודעות חיוב בגין היטל השבחה כמפורט להלן:

2008 מקרים	2008 סכום	2,008 מקרים %	2008 מקרים	2,007 סכום %	2,007 סכום	2007 מקרים %	2007 מקרים		
22.75	598,553	21.82	12	14.78	407,330	24.39	10		שמאות ראשונה
39.14	1,029,778	21.82	12	27.97	770,665	19.51	8		שמאות מוסכמת
17.38	457,288	10.91	6	37.98	1,046,776	14.63	6		שמאות מכרעת
19.14	503,482	29.09	16	18.54	510,841	26.83	11		תשלומים על חשבון
0.23	6,028	1.82	1	0.73	20,167	2.44	1		גמר חשבון
1.37	36,018	1.82	1	0.00		0.00	0		אגרת בניה
0.00		12.73	7	0.00		12.20	5		חיובים שהוחלפו
100.00	2,631,147	100.00	55	100.00	2,755,779	100.00	41		סה"כ

בשנת 2007 שולמו בגין היטל השבחה סך של 3,128 אלש"ח ובשנת 2008 סך של 2,931 אלש"ח הכוללים חיובים שהונפקו שנה קודם לכן. הפער בין חיובים שהוצאו לבין התשלומים בפועל מסתכם בסך של 155 אלש"ח עודף גביה בשנת 2007 ו- 497 אלש"ח עודף גביה בשנת 2008.

בהנחה שלסוף שנת 2008 התושבים אינם חייבים מאום למועצה בגין היטל השבחה משמעות עודפי הגביה היא כי לסוף שנת 2006 הסתכמו חובות התושבים בגין היטל השבחה בסך דומה לעודפי הגביה בשנים 2007-2008 בסך של 652 אלש"ח.

הביקורת מתרשמת כי המועצה מנהלת את רישומיה בגין היטל השבחה, אגרות הבניה והיטל הפיתוח על בסיס מזומן ולא ניתן ביטוי בדוחות הכספיים לחובות החייבים בגין סעיפים אלה.

היעדר חיובים ממוחשבים אינו מאפשר השוואה בין חיובים שהוצאו לאלו ששולמו וניהול מערכת חייבים בגין היטל השבחה. הדבר נכון לכלל הכנסות המועצה בגין פעילותה של מחלקת ההנדסה ובין היתר גם חיובים בגין אגרות בניה והיטלי פיתוח.

הביקורת גורסת כי יש לתת ביטוי בדוחות הכספיים לחובות התושבים בגין חיובים שהוציאה המועצה בתחום ההנדסה וכן מידע לגבי פוטנציאל עתידי של היטל השבחה – שכאמור לעיל אינו מהווה חוב של התושבים כיוון שטרם ננקטו צעדים למימוש ההשבחה על ידי בעלי המקרקעין.

מתוך עיון בשומות שהוצאו מתברר כי שמאי יחיד עורך את שומות היטלי ההשבחה של הרשות מזה מספר שנים. היעדר תחלופה תקופתית בין גורמי הערכת השומות עלול ליצור פתח למשוא פנים מצד המעריך תוך היכרותו הן את השטח והן את הגורמים המטפלים מצד הממסד הרשותי ולהטות את תוצאות השמאות לכיוונים לא ענייניים.

על כן הביקורת ממליצה כי תיערך תחלופת שמאים אחת לחמש שנים ובכל מקרה להתקשר במידת האפשר עם יותר משמאי אחד לביצוע השמאויות הדרושות כאשר חלוקת המטלות בין השמאים תהיה מקרית.

הביקורת מציינת כי מתוך 74 שמאויות שבוצעו בשנים 2007-2008 השמאי בדק את זהות בעלי הנכסים רק ב- 11 מקרים בלבד המהווים 14.86% מהשמאויות שביצע.

הביקורת גורסת כי חובת בדיקת זהות בעלי הנכס וציון זהותם בדוח השמאות הינו מרכיב אלמנטרי של כל דוח מקצועי המופק על ידי גורם מקצועי ראוי שמכבד את עצמו.

מהנדסת המועצה ציינה כי השמאי שפעל בתקופה שבוקרה הוחלף מאז שנת 2009 פועלת שמאית אחרת אשר מקפידה על זיהוי בעלי הנכסים.

המלצות הביקורת

1. הביקורת מעירה למחלקת ההנדסה כי יש לדרוש מהשמאים על ציון בעלי הנכסים בדוחות המוגשים לה מטעמים.
2. הביקורת ממליצה על התקשרות עם יותר משמאי אחד במקביל לצורך ביצוע עבודות שמאות בגין היטל השבחה.
3. הביקורת ממליצה על חלוקה מקרית של מטלות השמאות בין השמאים.
4. הביקורת בדעה כי יש לגוון את זהות השמאים מדי תקופה - אחת לחמש שנים.
5. הביקורת ממליצה כי במסגרת המידע הניתן בדוחות הכספיים של הרשות על חובות התושבים כלפי המועצה יכלל גם חובות התושבים בגין היטלי השבחה.

מעקב אחר תיקון ליקויים

הדוח המפורט של המבקר החיצוני לשנת 2009 מציין מספר ליקויים שטרם תוקנו. הליקויים מתייחסים למנגנוני הבקרה של הרשות:

1. חלק מועדות החובה אינן מתכנסות אחת לרבעון.
2. לא קיימת מערכת נוהלים בכתב. הנושא נמצא על סדר יומו של מנכ"ל המועצה.