

מועצה מקומית

אזור

דין וחשבון המבקר

לשנת 2000

1

# מבקר המועצה

דוח שנתי 1

לשנת 2000

בצירוף הערות ראש המועצה

## תוכן העניינים

### עמוד

1	מבוא
3	פעילות המבקר
12	פעילות הרשות המקומית
27	המחאות חוזרות
41	ועדות המועצה
54	מוסדות חינוך
66	מועדון קשישים
70	רישוי עסקים
77	קופת מועצה
78	מעקב אחר ליקויים
79	תמצית חקיקת ביקורת פנימית

## 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 פונקציית 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 ההערכה, אנו עדים היום למידה רבה של הסכמה ביחס לתפישת ההערכה כפעולות המכוונות להפקת מידע לגבי איכותם וסגולותיהם של מושאי ההערכה 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 ההערכה 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 הבקורות

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 בס' 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 מסימני ההיכר של חברה תקינה. ההקפדה וההשגחה על שימוש נאות בכספים, על יחס הוגן לציבור ועל נקיון הכפיים, 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 העבודה התקינה של הרשות, חורגים מסדרי המנהל התקין ו/או נעשים בניגוד לחוק או לנוהל, וזאת כדי לייצל את תפקודה של המערכת המוניציפאלית והשירות לציבור.

לפי צו המועצות המקומיות, מבקר הרשות בודק נושאים עפ"י תוכנית עבודה שנתית, שנקבעה על-פי שיקול דעתו, על-פי דרישת ראש הראשות וככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

מבקר הרשות מנוע מלמלא פונקציות תפעוליות. לכן מנוע המבקר מלכהן כחבר בוועדות, בין אם הן ועדות חובה ובין אם הן ועדות רשות, כדי למנוע ניגוד אינטרסים וסתירה בין תפקידו בוועדה לבין תפקידו כמבקר וע"מ לשמור על ההפרדה הברורה בין תפקידי המבקר לבין הגופים המבוקרים.

המבקר רשאי להיות נוכח בישיבות הוועדות השונות ויש שהצו קובע כי חייבים להזמין לישיבות של ועדות מסוימות. מילת המפתח להבנת "החובה להזמין" ו- "זכות להיות נוכח" הוא המילים "לצורך ביצוע תפקידו". כלומר- נוכחותו של המבקר בוועדה מועדות הרשות המקומית היא לצורך ביצוע תפקידו ולא לצורך ביצוע פעולה המתחייבת מחברות בוועדה.

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 יחודיים, בכל עת שנראית לו, וכן בנושאים הנדרשים ע"י ראש הרשות.

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

במהלך הביקורת, כל הממצאים (העובדות וסיכום הממצאים) מועברים למבוקרים להתייחסות (בכתב ובע"פ) ולדיון עם המבקר ו/או לדיון בינם לבין עצמם. גם המסקנות, ההמלצות וטייטות 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. הערות ראש הרשות ובהן גם התייחסות לעבודת הביקורת, מובאות על-ידו, יחד עם הדוח עצמו, לכל חברי מועצת הרשות. עם הגשת הדוח למועצת הרשות, עפ"י הוראות החוק, תם איסור הפרסום על ממצאי המבקר. הנחת הדוח על שולחן 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. אומנם אין לוועדת ביקורת סמכות להתערב בדרכי עבודתו של המבקר או בקביעת תוכנית עבודתו, אך מבקר הרשות קשוב מאוד להערותיה.

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

1. זנבר, מ. (מגיש) – דוח הוועדה 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 במוסבר בשני החלקים לעיל.

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 לטיוטת 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 טיוטת 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. תאור פעילות - תיאור פעילותה של הרשות, תקציבה ומצבה הכספי
2. ועדות הרשות - סדרי עבודתה של ועדה אחת לפחות
3. מנהל כללי - נושא אחד בתחום כ"א
4. מנהל כספי - נושא אחד לפחות מתחום השכר או נושא כללי בתחום הטיפול בכספים.
5. מערכת חינוך - נושא אחד שמקיף את כל מוסדות החינוך הפורמלי
6. רווחה - נושא אחד או מסגרת ארגונית אחת
7. גופים מבוקרים ונתמכים - גוף מבוקר ו/או נתמך אחד לפחות
8. טוהר מידות - רק כשיש סיבה מיוחדת.
9. מעקב אחר דוחות קודמים
10. דוחות מיוחדים - דוח בנושא מסוים, בעל חשיבות מיוחדת ו/או בעל היקף גדול במיוחד.

11. ביקורת בגופים מבוקרים – לפי סעיף 145 (ד) (ב) לצו המועצות המקומיות  
בסמכותו ומתפקידו של מבקר הרשות לבקר את “  
הגופים המבוקרים” של הרשות, שהרשות משתתפת  
ב- 10% מתקציבם או בהנהלתם.

## פעילות הרשות ומצבה הכספי

### עמוד

13	מבוא
15	התפתחות הרשות ופעילות המועצה
17	מצבה הכספי של הרשות
21	תקציב הרשות

## מ ב ו א

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 אמצעיה 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 ינהולו 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 הישוב והיקף פעילות המועצה

לפי נתוני מנהל האוכלוסין של משד הפנים לסוף חודש אוקטובר 1997 מנתה אוכלוסיית אזור 9,616 תושבים (לעומת 8,200 תושבים נכון ליום 31.12.1996) גידול של 17.3% במהלך 10 חודשים.

מספר תושבי אזור ליום 31.12.1998 היה 9,922 – גידול של 3.2% לעומת חודש 10.97.

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים ליום 24/12/99 היו 10,000 איש.

בתחומי המועצה כ- 3,000 יחידות המשלמות ארנונה למגורים וכ- 350 יחידות המשלמות ארנונה לעסקים ולתעשייה ותחום שיפוטה של הרשות משתרעת על פני כ- 2,700 דונם.

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 1997-1999.

<u>1999</u>		<u>1998</u>		<u>1997</u>	
		<u>רבעון</u>			
<u>דיון</u>	<u>חתימה</u>	<u>דיון</u>	<u>חתימה</u>	<u>דיון</u>	<u>חתימה</u>
	25/5/99	28/5/98		5/6/97	ינואר-מרץ
	26/8/99	25/8/98		12/8/97	אפריל-יוני
	12/11/99	27/11/98		30/11/97	יולי-ספטמבר
	27/2/00	21/2/99		26/2/98	אוקטובר-דצמבר

סעיף 112 (ב) לצו המועצות המקומיות קובע כי:

- (א) "ראש המועצה חמסור 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 תשנ"ט 1,706 תלמידים (תשנ"ח – 1,709 תלמידים). מספר התלמידים בגיל ביה"ס העל-יסודי שלא נכללו במסגת חינוכית כלשהי היה 7 בשנה"ל תשנ"ט לעומת 9 בשנה"ל תשנ"ח. להלן הרכב אוכלוסיית צרכני החינוך של הישוב:

<u>ת ש נ " ז</u>	<u>ת ש נ " ח</u>	<u>ת ש נ " ט</u>	
146	169	154	גני ילדים טרום-חובה
178	187	180	גני ילדים חובה
1,079	1,097	1,072	בי"ס יסודי
616	612	634	בי"ס על-יסודי
2,019	2,065	2,040	סה"כ

בחודש דצמבר 1999 ו-1998 עבדו במועצה 166 עובדים המקבלים שכר על בסיס חודשי. מספר המשרות המאושרות בחודש 12/99 היה 126.4 משרות (לעומת 125.4 משרות באותו חודש בשנת 1998) – גידול של 0.8% במספר המשרות.

## 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 לטוף שנת 1999 הינו 4,306 אלפי ש"ח , לעומת 9,563 אלפי ש"ח בסוף 1998 ו- 7,068 אלפי ש"ח בסוף 1997.

הגרעון השוטף מהווה 4.2% מהתקציב השנתי בשנת 1999 לעומת 6.3% בשנת 1998 ו- 7.2% בשנת 1997.

למען הסדר הטוב יש לציין כי הגרעון השוטף של הרשות היווה 3.9% מביצוע התקציב לשנת 1999 לעומת 6.3% בשנת 1998 ו- 7.5% בשנת 1997.

### התפתחות הגרעון של הרשות

<u>גרעון באלפי ש"ח</u>	<u>שנת תקציב</u>
4.365	מצטבר עד 31/12/96
2.703	שנת 1997
2.495	שנת 1998
<u>(5,257)</u>	שנת 1999
4,306	ס ה " כ
====	

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי חלה ירידה בשיעור הגביה של הארנונה, היטלים והשתתפויות מ- 98% בשנת 1998 ל- 91% בשנת 1999. (גביה ביחס לחיובים השנתיים) כאשר שיעור הגביה ביחס לחיובים המצטברים נשאר ללא שינוי - 73% .

הערת הגזבר : שיעור הגביה ביחס לחיובים השנתיים "נופח" בשנת 1998 מלאכותית כתוצאה מפעולת רישום חריגה כאשר בפועל שיעור הגביה " האמיתי" היה כ- 92% לעומת 91% בשנת 1999, שזהו שיעור תנודה שנתי סביר. בשנת 1998 היתה מחיקת חובות חריגה של אגרות ביוב בסך 838 אלף ש"ח ושל חובות

מים בסך 74 אלף ש"ח עקב חיובים שגויים. כתוצאה מכך החיובים השנתיים קטנו ב- 912 אלף ש"ח- עובדה שהגדילה את שיעור הגביה השנתי ל- 98%. בשנת 1999 לא נרשמה כל מחיקה של חיובי אגרת ביוב ומים ואשר על כן שיעור הגביה השנתי שהתקבל היה שיעור הגביה האמיתי של 91%.

כ"כ חל גידול בחובות התושבים מ- 5,292 אלפי ש"ח בסוף שנת 1997 ל- 5,784 אלפי ש"ח בסוף שנת 1998 ול- 8,037 אלפי ש"ח בסוף שנת 1999. גידול חובות התושבים בשיעור של 9% בשנת 1998 לעומת שנת 1997 ובשיעור של 39% בשנת 1999 לעומת שנת 1998 עלול להצביע על העדר יכולת של הרשות לממש את כל ההכנסות העצמיות, שמשמשות בסיס לפעילותה. הגידול המשמעותי של חובות התושבים כלפי הרשות יחד עם שעורי הגביה ההולכים וקטנים ביחס לחיובים השוטפים מהווים אינדיקציה לירידה ביכולתה של הרשות לגבות חובותיה וראוי שתשמש כאיתות מתריע לגבי עתיד מצבה הכספי.

הערת הגזבר : שיעור הגידול ביתרת חובות התושבים בסוף שנת 1999 לעומת סוף שנת 1998 אף הוא "נופח" בצורה מלאכותית כתוצאה של מחיקת חובות חריגה עקב חיובים שגויים. היות ושיעור הגביה בשנת 1999 היה 91% הרי שיתרת חובות התושבים גדלו בשיעור של 9% והסתכמו בכ- 2,430 אלפי ש"ח. סך זה בלבד מהווה 42% מיתרת חובות התושבים. היות ובשנת 1999 לא היתה מחיקה חריגה של חובות, הרי שההפרש בין יתרת החוב בסוף 1999 לבין יתרת החוב בסוף 1998 גדלה מלאכותית ב- 912 אלף ש"ח שלא נבעו משינוי ברמת גביית הפיגורים אלא מרישום טכני בספרים. לאחר תיקון תחשיבי של המחיקה החריגה הנ"ל שיעור הגידול בחובות התושבים הינו בשיעור של 19.6% בלבד. לסיכום: עקב תיקון חיובים שגויים ומחיקה חריגה של חובות בשנת 1998, שיעורי הגביה השנתיים ושיעורי הגידול ביתרת החובות אינם מציגים נכונה את המצב.

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

בהכנסותיה של המועצה מגביה ישירה (ארנונה, אגרות מים ועצמיות אחרות) ישנה יציבות בשיעור של 58% מהביצוע בשנת 1997 ו- 1998 ול- 59.7% מהביצוע בשנת 1999. שיעור ההכנסות העצמיות בתקציבי הרשות היו 60% בשנת 1997 ו- 1998 ו- 61% בשנת 1999.

ההלוואות שנתקבלו במהלך השנה ובשנים קודמות נרשמות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. לעומת זה, פירעון המלוות (קרו, ריבית, והפרשי הצמדה), גם אם לא שולמו בפועל, אך מועד פרעונן הגיע נזקפות כהוצאה בתקציב הרגיל. עפ"י נתוני הגזברות, ביחס למלוות, שעור פרעון המלוות בשנת 1997 היה 9.7% מהתקציב (9.3% מהביצוע), ובשנת 1998 8% מהתקציב (7.4% מהביצוע), ובשנת 1999 – 5.8% מהתקציב (5.4% 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.

**מאזן ליום 31 בדצמבר**  
(באלפי ש"ח)

<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	
			<b>נכסים נזילים בבנקים</b>
22	310	393	קופה ובנקים
<u>1,021</u>	<u>138</u>	<u>4,400</u>	פיקדונות
1,043	448	4,793	
			<b>הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו</b>
348	493	373	משרדי ממשלה
			<b>חייבים</b>
85	30	432	תשלומים לא מתוקצבים
1,476	971	5,598	סה"כ רכוש שוטף
-----	-----	-----	
59	59	59	<u>השקעות במימון קרנות מתוקצבות</u>
-----	-----	-----	
			<b>גרעונות בתקציב הרגיל</b>
4,365	7,068	9,563	לתחילת השנה
-	( 1,200)	(7,000)	פחות-הלוואה לכיסוי גירעון
-	( 198)	--	פחות-מענק לכיסוי גירעון
( 232)	-	---	פחות-העברה מהיטל השבחה
<u>2,935</u>	<u>3,893</u>	<u>1,743</u>	גירעון בשנת החשבון
7,068	9,563	4,306	סה"כ גירעון בתקציב הרגיל
-----	-----	-----	
			<b>גרעונות זמניים נטו בתב"רים</b>
2,407	4,521	3,533	גרעונות תבר"ים זמניים
<u>(907)</u>	<u>(1,032)</u>	<u>(656)</u>	בניכוי- עודפי תבר"ים זמניים
1,500	3,489	2,877	
-----	-----	-----	
30	-	-	הפרשים בגין שנים קודמות
-----	-----	-----	
10,133	14,082	12,840	
=====	=====	=====	
5,292	5,784	8,037	חייבים בגין מסים
14,623	15,039	20,661	עומס פרעון מלוות

<u>1997</u>	<u>1998</u>	<u>1999</u>	
			<b>התחייבויות שוטפות</b>
			<b>בנקים</b>
514	1,103	1,419	משיכות יתר והלוואות לזמן קצר
9,075	11,762	10,289	<u>הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו</u>
-	<u>747</u>	--	<u>תקבולים לא מתוקצבים</u>
9,589	13,612	11,708	סה"כ התחייבויות שוטפות
-----	-----	-----	
			<b>קרנות בלתי מתוקצבות</b>
455	411	1,073	קרן לעבודות פתוח
-----	-----	-----	
59	59	59	<u>קרנות מתוקצבות</u>
=====	=====	=====	
8,603	10,577	12,840	
=====	=====	=====	

### 3. תקציב הרשות

תקציב המועצה לשנת 1998 בסך 39,450 אלפי ש"ח נדון ואושר במועצת הרשות בישיבתה מיום 21/4/1998 (כ- 4 חודשים לאחר תחילת שנת התקציב) וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 23/6/1998.

תקציב המועצה לשנת 1999 בסך 41,808 אלפי ש"ח נדון ואושר במועצת הרשות בישיבתה מיום 16/3/1999 (חודשיים וחצי לאחר תחילת שנת התקציב) וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 25/5/1999.

אישור התקציב לאחר תחילת שנת התקציב הינו בניגוד לצו המועצות המקומיות. סעיף 186 (ג) לצו האמור קובע כי:

(א) " ראש המועצה יכין הצעת תקציב למועצה ויגישה לאישור המועצה לא

יאוחר מחודשיים לפני תחילת שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה."

(ב) " המועצה תחל בדיון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה

עד יום תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה."

אישור תקציב המועצה לאחר תחילת שנת הכספים אינו מאפשר למועצה לעבוד לפי הצרכים החדשים והמשתנים של השנה החדשה ולפיכך גורע מתפקודה.

#### 1. התקציב הרגיל (אלפי ש"ח)

<u>שינוי ב- %</u>					
<u>99/98</u>	<u>98/97</u>	<u>1999</u>	<u>1998</u>	<u>1997</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
12.7+	1.6+	17,232	15,291	15,047	ארנונה
11.0+	6.5+	7,886	7,105	6,673	מים וביוב
64.6-	31.0+	<u>445</u>	<u>1,258</u>	<u>960</u>	יתר עצמיות
8.1+	4.3+	25,563	23,654	22,680	
		-----	-----	-----	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
5.9+	4.3+	4,189	3,956	3,792	חינוך
1.3+	14.2+	2,554	2,520	2,207	רווחה
1.2-	76.6+	82	83	47	בריאות וקליטה
2.0+	3.4+	<u>9,420</u>	<u>9,237</u>	<u>8,934</u>	מענק משרד הפנים
2.8+	5.4+	16,245	15,796	14,980	
		-----	-----	-----	
6.0+	4.8+	41,808	39,450	37,660	
		=====	=====	=====	

<u>שינוי ב- %</u>					
<u>99/98</u>	<u>98/97</u>	<u>1999</u>	<u>1998</u>	<u>1997</u>	<u>הוצאות</u>
9.2+	1.6+	13,654	12,498	12,306	משכורות
122.9+	46.5-	4,775	2,142	4,001	כלליות
81.5+	5.1+	450	248	236	מימון
11.4-	32.2+	13,176	14,876	11,251	פעולות
12.6+	4.9+	7,214	6,405	6,108	השתתפויות
5.1-	20.4+	129	136	113	חד פעמיות
23.3-	13.7-	<u>2,410</u>	<u>3,145</u>	<u>3,645</u>	פרעון מלוות
6.0+	4.7+	41,808	39,450	37,660	
		=====	=====	=====	

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

<u>שינוי ב- %</u>					
<u>99/98</u>	<u>98/97</u>	<u>1999</u>	<u>1998</u>	<u>1997</u>	<u>הכנסות עצמיות</u>
22.2+	11.0+	18,063	14,773	13,363	ארנונה
3.0+	15.6+	7,711	7,485	6,476	מים וביוב
28.7-	32.5-	<u>591</u>	<u>829</u>	<u>1,229</u>	יתר עצמיות
14.2+	9.6+	26,365	23,087	21,068	-
		-----	-----	-----	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
5.2+	25.7+	4,958	4,714	3,751	חינוך
17.0+	7.6+	2,963	2,533	2,355	רווחה
97.7+	4.8+	174	88	84	בריאות וקליטה
5.4+	2.8+	<u>9,709</u>	<u>9,210</u>	<u>8,958</u>	מענק משרד הפנים
7.6+	9.2+	17,804	16,545	15,147	-
		-----	-----	-----	
11.4+	9.4+	44,169	39,632	36,215	
		=====	=====	=====	

		<u>הוצאות</u>			
9.4+	4.5+	14,321	13,085	12,518	משכורות
12.1+	31.9-	3,284	2,929	4,301	כלליות
50.1+	87.8+	671	447	238	מימון
1.3+	38.1+	17,129	16,907	12,246	פעולות
23.2+	2.9+	7,744	6,285	6,106	השתתפויות
57.8-	570.8+	272	644	96	חד פעמיות
22.8-	11.4-	<u>2,491</u>	<u>3,228</u>	<u>3,645</u>	פרעון מלוות
5.5+	11.2+	45,912	43,525	39,150	
		=====	=====	=====	

### 3. נתוני ביצוע לעומת תקציב

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

<u>1999</u>	<u>1998</u>	<u>1997</u>	
			<u>הכנסות עצמיות</u>
104.8	96.6	88.8	ארנונה
97.8	105.3	97.0	מים וביוב
132.8	65.9	128.0	יתר עצמיות
103.1	97.6	92.9	ס ה " כ עצמיות
			<u>הכנסות ממשלה</u>
118.4	119.2	98.9	חינוך
116.0	100.5	106.7	רווחה
212.2	106.0	178.7	בריאות וקליטה
103.1	99.7	100.3	מענק משרד הפנים
109.6	104.7	101.1	ס ה " כ ממשלה
105.6	100.4	96.2	ס ה " כ כללי

<u>1999</u>	<u>1998</u>	<u>1997</u>	<u>הוצאות</u>
104.9	104.7	101.7	משכורת
68.8	136.7	107.5	כלליות
149.1	180.2	100.8	מימון
130.0	113.7	108.8	פעולות
107.3	98.1	100.0	השתתפויות
110.9	473.5	85.0	חד פעמיות
103.4	102.6	100.0	פרעון מלוות
109.8	110.3	104.0	ס ה " כ כללי

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

1. חלה עליה בשיעור גבית הכנסות עצמיות בפועל לעומת הכנסות מתוכננות מ- 92.9% מהתקציב בשנת 1997 ל- 103.1% מהתקציב בשנת 1999.

2. חל גידול בהקצבות ממשלתיות לרשות מ- 101.1% מהתקציב בשנת 1997 ל- 109.6% מהתקציב בשנת 1999. בולטת במיוחד הגידול בהקצבה הממשלתית בנושאי בריאות וקליטה מ- 178.7% בשנת 1997 ל- 212.2% בשנת 1999. במענקי משרד הפנים חל גידול קטן של כ- 3% בין 1997 ל- 1999.

3. ההוצאות בגין שכר נשארן יציבות עם עודף ביצוע של 1.7% בשנת 1997 לעומת עודף ביצוע של 4.9% בשנת 1999.

4. ההוצאות בגין הנהלה וכלליות רשמה ירידה משמעותית מ- 107.5% בשנת 1997 ל- 68.8% בשנת 1999. קיטון זה בביצוע הוצאות מנהלה וכלליות יש לייחס לצעדי ההתייעלות שנקטה הרשות ולהפניית משאביה לאפיקים עדיפים יותר מבחינתה.

5. עקב הגידול בחובות התושבים כלפי הרשות וירידה מסוימת בשיעורי הגביה של ההכנסות העצמיות- חל גידול חד בהוצאות מימון של הרשות מ- 100.8% מהתקציב בשנת 1997 ל- 180.2% מהתקציב בשנת 1998 וירידה ל- 149.1% מהתקציב בשנת 1999.

6. ההוצאות בגין פעולות הרשות גדלו מ- 108.8% מהתקציב בשנת 1997 ל- 130% מהתקציב בשנת 1999.

7. השתתפות הרשות בגופים נתמכים מראה על יציבות מסוימת וגיזול לא משמעותי בביצוע לעומת המתוכנן. שעור השתתפות הרשות בגופים נתמכים גדל מ- 100% בשנת 1997 ל- 107.3% בשנת 1999 כאשר חלק מהגיזול בשנת 1999 נובע מביצוע העברת תמיכות של שנת 1998.

## המחאות חוזרות

### עמוד

28	מבוא
33	ממצאים מחלקתיים
39	מסקנות והמלצות

## מבוא

המועצה המקומית אזור פועלת מתוקף צו המועצות המקומיות אשר מסמיכה את המועצה לתת שירותים מוניציפאליים לתושבים ולעסקים שבתחומי הרשות מחד ומאפשרת לה לגבות מסים ואגרות לצורך מימון פעולותיה.

תחומי פעילותה של הרשות מתפרשת על פני כל תחומי החיים החל משירותי חינוך ורווחה, עבור שירותי תברואה, ניקיון, אספקת מים וכלה בעבודות פיתוח וגינון. לצורך מימון פעולותיה הרשות גובה מסי ארנונה ואגרות שונות, כגון אגרות מים וביוב, אגרות שילוט ורישוי עסקים, אגרות חינוך וכד'.

מקובל שתשלומי התושבים והעסקים בגין המסים והאגרות מתבצעות ע"י אמצעי התשלום החוקיים שהם: תשלום במזומן, תשלום בהמחאה אישית ותשלום באמצעות כרטיס אשראי. הרשויות המקומיות בישראל בכלל, והמועצה המקומית אזור בכלל זה, מאפשרות לתושבים ולעסקים שבתחומי שיפוטם לפרוע חובותיהם לרשות המתפרשת לתקופות שונות והמשולמות בתשלומים, הן באמצעות כרטיסי האשראי והן באמצעות המחאות אישיות

התשלומים המבוצעים באמצעות כרטיסי האשראי מקבלים אישור מוקדם מחברת האשראי לפני ביצוע התשלום על-מנת לוודא את איתנותו הכלכלית של המשלם. נוהג זה לא מיושם לגבי התשלומים המתבצעים באמצעות המחאות אישיות ומכאן נובע כי קיים סיכון מסוים בקבלת תשלומי התושבים באמצעות המחאות אישיות. יש והמחאות אלו מכובדות ע"י הבנקים אם מצב החשבון של המשלם מאפשר ביצוע התשלום וישנם מקרים שמצבם הכספי של המשלמים אינו מאפשר את ביצוע התשלום ע"י הבנק וההמחאות מוחזרות לרשות.

לנוכח הסיכון הקיים בקבלת תשלומי התושבים והעסקים באמצעות המחאות אישיות נערכה ביקורת בנושא זה ביחמת הביקורת.

### 1. תהליך הביקורת

- א. הביקורת ביקשה וקיבלה מהקופה רשימת המחאות חוזרות ליום 31/12/1999.
- ב. ההמחאות החוזרות שנמצאו בקופת המועצה מוינו לפי נושאי התשלומים.
- ג. חלק מההמחאות, אלו ששויכו למסי ארנונה ומים, נבדקו כנגד דוחות חברת האוטומציה על-מנת לוודא כי הן דווחו כהמחאות שחזרו.

- ד. רשימת ההמחאות החוזרות הועברו למנהלי המחלקות לקבלת התייחסות לגבי דרכי האכיפה שננקטו ותוצאות אמצעי האכיפה.
- ה. טיוטת דוח ביקורת ראשוני הועבר להתייחסות מנהלי המחלקות ולקבלת הערותיהם. הערות המתייחסים קיבלו התייחסות בטרם הסקת המסקנות וגיבוש ההמלצות.

## 2. נתונים ראשוניים

א. רשימת ההמחאות שחזרו כפי שנתקבל מקופת הרשות, כללה 249 המחאות שחזרו המיוחסים ל- 90 חייבים ומסתכמות בסך של 282,281 ש"ח. גיול ההמחאות מתפרשת על פני השנים 1988 ועד 1999 לפי הפירוט שלהלן:

שנה	ש נ י		מ צ ט ב ר		שנה
	מס' שקים	סכום	%	מס' שקים	
1988	2	735	0.2	2	735
1990	1	1,408	0.5	3	2,143
1991	10	3,740	1.3	13	5,883
1992	12	3,411	1.2	25	9,294
1993	12	10,890	3.9	37	20,184
1994	10	17,146	6.1	47	37,330
1995	43	23,745	8.4	90	61,075
1996	23	30,793	10.9	113	91,868
1997	29	39,324	13.9	142	131,192
1998	58	71,440	25.3	200	202,632
1999	49	79,650	28.3	249	282,281

ב. מיון ההמחאות לפי מחלקות הרשות מובא להלן:

<u>מחלקה</u>	<u>סכום</u>	<u>%</u>	<u>מס' שקים</u>	<u>%</u>	<u>מס' חייבים</u>	<u>%</u>
ארנונה ומים	234,304.13	83.0	201	80.7	67	74.4
רישוי עסקים	3,310.00	1.2	8	3.2	4	4.4
רווחה	1,258.63	0.4	10	4.0	6	6.7
חינוך	10,217.60	3.6	19	7.6	9	10.0
בניה	33,191.12	11.8	11	4.5	4	4.5
סה"כ	282,281.48	100.0	249	100.0	90	100.0

ג. החוב הממוצע להמחאה ולחייב מפורט בטבלה שלהלן:

<u>לחייב</u>	<u>לשק</u>	
3,497	1,166	ארנונה ומים
828	414	רישוי עסקים
210	126	רווחה
1,135	538	חינוך
8,298	3,017	בניה
3,136	1,134	סה"כ כללי

ד. מתוך השוואת ההמחאות החוזרות באופן כללי להמחאות החוזרות שנמצאו בקופת הרשות כפי שבאות לידי ביטוי ברשימה ההמחאות שנתקבלה מהקופה והמתייחסים למחלקת הגביה בגין מסים, עולה כי שעור גביית ההמחאות החוזרות הינו גבוה למדי אם כי נראה שישנה התרופפות מסויימת במוטיבציה לגביה החל משנת 1998 . שעורי הגביה מובאות להלן:

שנה	אוטומציה		רשימה		גביה	
	ש"ח	כמות	ש"ח	כמות	ש"ח	% ש"ח
1993	120,588	242	5,777	3	114,811	95.2
1994	118,343	124	16,812	7	101,531	85.8
1995	126,157	149	16,381	34	109,776	87.0
1996	113,333	94	16,776	17	96,557	85.2
1997	156,149	137	22,109	22	134,040	85.8
1998	138,804	128	70,145	54	68,659	49.5
1999	178,435	105	77,474	42	100,961	56.6
ס"ה כ	951,809	979	225,474	179	726,335	76.3
	=====	=====	=====	=====	=====	=====

### 3. הנהגת הקיים

מתוך שיחת בירור עם הקופאית על נוהג העבודה בפועל הקיים ברשות לגבי הטיפול בהמחאות חוזרות מצטיירת התמונה הבאה:

א. לא קיים ברשות נוהל מחייב לגבי דרכי הטיפול והאכיפה של המחאות החוזרות והטיפול בפועל מתבצע לאור "מסורת" העבר.

ב. בהתקבל הודעה מהבנק על החזר המחאה אישית, הקופאית מיידעת את מחלקת המסים לגבי המחאה שהוחזרה וכן את גזברות הרשות. יידוע יתר המחלקות בגין החזרי המחאות אינו ברור וחד משמעי.

ג. במקביל הקופאית יוצרת קשר עם התושב ומיידעת אותו על המחאה שהוחזרה ומבקשת ממנו להגיע לרשות ולפרוע את חובו.

ד. פרעון החוב בגין המחאות שחזרו מתקבל במזומן בלבד.

ה. במידה והחייב לא מגיע תוך זמן סביר מתבצעת התקשרות טלפונית נוספת לתזכורת.

1. ההמחאות החוזרות נשמרות בתיק מיוחד הנשמר בכספת הרשות ומתויקות לפי שם החייב.

2. כאשר חוב בגין המחאה שחזרה נפרע ע"י החייב, ההמחאה שחזרה מוחזרת לו במעמד פרעון החוב.

## ממצאים מחלקתיים

### 1. מחלקת המסים

א. מחלקת המסים מרכזת באופן טבעי את מרבית תקבוליה של הרשות ולכן גם רובן המהותי של ההמחאות החוזרות מיוחסות למחלקה זו. 83% מההמחאות החוזרות שהסתכמו בסך של 234,304 ש"ח מיוחסות למחלקת המסים. ההמחאות הנ"ל ניתנו ע"י 67 חייבים שמהווים 74.4% מכלל החייבים בגין המחאות חוזרות.

ב. הביקורת מצאה כי תושבים שהגיעו להסדר עם מחלקת המסים לפריסת חובם לרשות שכללה גם חוב בגין המחאות שחזרו, לא תמיד הופנו לקופה לקבלת ההמחאות שחזרו. תוצאת אי הפניית התושב לקבל המחאות שחזרו "ניפחה" את רשימת ההמחאות החוזרות של מחלקה זו בסך של 97,297 ש"ח המיוחסים ל- 35 חייבים (52.2% ממספר החייבים) והמהווים 41.5% מסכום ההמחאות החוזרות המיוחסות למחלקה זו.

ג. הביקורת מצאה כי חובות תושבים בגין מסי ארנונה ואגרות מים שנפרעו באמצאות המחאות אישיות וחזרו מהבנקים ואשר נמחקו בהתאם להחלטותיה של הועדה למחיקת חובות לא הוחזרו לתושבים וסעיף זה אף הוא גרם לניפוח הרשימה המיוחסת למחלקה בסך של 36,168 ש"ח המיוחסים ל- 12 חייבים (המהווים 17.9% מהחייבים ו- 15.4% מסכום ההמחאות החוזרות).

ד. נחתמו הסדרי פרעון חוב ל- 3 חייבים בגין המחאות חוזרות ע"ס 2,390 ש"ח שענדיין נמצאות ברשימה הואיל וההסדרים טרם הסתיימו.

ה. חובו של חייב אחד ע"ס 5,894 ש"ח הוקפא לפי החלטת בימ"ש עקב הליכי פשיטת רגל.

1. גבית חובותיהם של 15 חייבים אשר חובם מסתכם בסך של 62,430 ש"ח הועברו לחברת מילגם אשר הגיעה להסדר עם 6 מהם שחובותיהם מסתכמים בסך של 42,696 ש"ח ונקטה בהליכי גביה הכוללים עיקולים בחשבונות הבנק ועיקול תכולת בית לגבי 9 חייבים נוספים שחובותיהם לרשות מסתכמים בסך של 19,734 ש"ח.

2. יתרת חובם של 5 חייבים שסכום חובותיהם הכולל הוא 10,023 ש"ח נמצאו ללא כל טיפול אכיפתי מצד הרשות.

3. חייב אחד שחובו מסתכם בסך 3,242 ש"ח חובו נמצא בהקפאה עקב כינוס נכסים. הנכס נמכר ע"י הכונס ששילם את מסיו לרשות מיום תחילת הכינוס ועד ליום מכירת הנכס. חוב זה שמיוחס לתקופה שמלפני תחילת הליכי הכינוס נראה כחוב אבוד לאור היעדר יישום אמצעי האכיפה במועד.

4. לגבי 2 חייבים שחובם לרשות מסתכם בסך של 14,501 ש"ח הוגשו תביעות משפטיות ע"י היוע"מ של הרשות.

5. חוב של תושב ע"ס 2,359 ש"ח מיוחס לחיוב מחלקת המיס. הביקורת העלתה שהנ"ל חוייב בכפילות בגין מד מים וחיבור מים ע"ס 1,081.80 ש"ח כך שיתרת החוב עומד ע"ס של 1,277.37 ש"ח.

6. טבלה השוואתית לסיכום התפלגות החובות של מחלקת המסים מובא להלן:

ש"ח	%	מס'	%	שולם
97,296.53	41.6	35	52.2	שולם
36,168.02	15.4	12	17.9	נמחק
2,390.40	1.0	3	4.5	הסדר
5,894.40	2.5	1	1.4	הקפאה
42,695.70	18.2	6	9.0	מילגם הסדר
19,734.40	8.4	9	13.4	מילגם איתור ואכיפה
10,022.80	4.3	5	7.5	יתרות פתוחות
3,241.70	1.4	1	1.4	פשיטת רגל
2,359.17	1.0	1	1.4	מח' מים
14,501.00	6.2	2	3.2	תביעות משפטיות
234,304.12	100.0	75	111.2	ס ה"כ
=====	=====	(8)	(11.2)	שייכים ל- 2 קבוצות
		67	100.0	ס ה"כ חייבים
		==	===	

יב. חוב בגין נכס שבעליו נפטר על סך של 1,408 ש"ח שנוצר בשנת 1990 לא זכה לטיפול ראוי. המחלקה לא הוציאה נסח טאבו ע"מ לאתר יורשי הנכס ולגבות את המגיע לרשות. תחת זאת העדיפה לעשות "חיים קלים" ולהמתין להזדקקות היורשים לקבלת אישורים מהרשות ולנצל את סמכותה לעכב מתן אישור מבוקש עד לפרעון החוב. למרות היות סכום החוב נמוך הטיפול המחזר לעיל מהווה אינדיקציה להתייחסות המחלקה לגביית חובות התושבים. זאת ועוד – בהתחשב בעובדה שלא כל בעלי החוב שהסדירו את חובם לרשות הופנו לקופה לקבלת ההמחאות שחזרו קיים סיכוי כי גביית חוב זה בדרך של המתנה לעיכוב מתן אישור לצורך גביית החוב מוטל בספק.

## 2. מחלקת ההנדסה

למחלקת ההנדסה סווגו 13 המחאות חוזרות שניתנו ע"י 5 חייבים והמסתכמים בסך של 34,237 ש"ח.

גיול חובות המחלקה מובא להלן:

<u>שנה</u>	<u>חייבים</u>	<u>המחאות סכום כולל</u>
1993	1	4,900
1995	1	1,046
1996	2	13,291
1997	1	<u>15,000</u>
סה"כ	5	34,237
	=	====

הביקורת מצאה כי סך של 15,000 ש"ח שולמו במהלך השנה השוטפת (שנת 2000) ואילו לגבי סך של 14,337 ש"ח המיוחסים ל- 3 חייבים אין כל מידע המאפשר ביצוע הליכי אכיפה לגביית החובות הנ"ל.

תמוה בעיני הביקורת היעדר עדכון הדדי בין מחלקות הרשות לגבי המחאות חוזרות המסבות נזק כספי ניכר לקופת הרשות.

### 3. מחלקת החינוך

למחלקת החינוך סווגו 19 המחאות חוזרות שניתנו ע"י 9 חייבים והמסתכמים בסך של 10,218 ש"ח.

גיול חובות המחלקה מובא להלן:

<u>שנה</u>	<u>חייבים</u>	<u>המאות</u>	<u>סכום כולל</u>
1994	1	1	204
1995	2	9	7,364
1996	2	2	606
1998	1	2	200
1999	4	5	1,844
סה"כ	9	19	10,218
	==	==	====

לפי שיחת בירור שערכה הביקורת עם חשבת המחלקה מסתבר כי המחאות חוזרות ע"ס 9,834 ש"ח ידועות למחלקה ורשומות כהמחאות חוזרות בכרטיסת המשלמים. חוב ע"ס 180 ש"ח מיוחס לגביה שבוצעה עבור נעמ"ת וחוב ע"ס 204 ש"ח נמצא בבירור לגבי זהות המשלם.

לפי דברי מנהלת מחלקת החינוך מוצאות תזכורות חצי שנתיים לחייבים למחלקה לרבות חובות בגין המחאות חוזרות. ההתרעות מופקות ע"י החברה לאוטומציה, נבדקות ע"י מחלקת החינוך ונשלחות לחייבים. מחלקת החינוך לא מוציאה התרעות משל עצמה לתושבים בגין חובם הנובע מהמחאות שחזרו.

היעדר המצאת התראות מיוחדות מטעם מחלקת החינוך, ולא דרך החברה לאוטומציה, גורמת ליחס של זלזול מצד החייבים לפרעון חובם. בתוך הסך של 9,834 ש"ח של המחאות חוזרות הידועות למחלקת החינוך והרשומות בכרטיסת המשלמים קיים חוב של חייב אחד ע"ס 6,470 ש"ח שמקורו ב- 7 המחאות שחזרו בשנת 1995. מעקב צמוד של המחלקה אחר המחאות חוזרות וביצוע הליכי אכיפה, לרבות הגשת תביעה משפטית, היתה מצמצמת את הנזק הכספי לרשות מחד ואת יחס החייבים לפרעון חובם מאידך.

מכל האמור לעיל, הביקורת מסיקה, כי גבית חובות התושבים בגין המחאות חוזרות לא עומדת במקומה הראוי במסגרת סדר העדיפויות של מחלקת החינוך.

#### 4. מחלקת הרווחה

חלקה של מחלקת הרווחה ברשימת המחאות שחזרו מסתכם בסך של 1,259 ש"ח המיוחסים ל- 6 חייבים והמורכבת מ- 10 המחאות בלבד.

הרכב גיול ההמחאות מובא להלן:

שנה	חייבים	המחאות	סכום כולל
1992	1	3	464
1993	2	2	213
1994	1	2	130
1996	1	1	120
1999	1	2	332
סה"כ	6	10	1,259
==	==	==	==

המחלקה טוענת כי לא קיבלה כל מידע מהקופה לגבי החזרת ההמחאות ע"י הבנקים ועל כן לא נקטה בכל פעולות אכיפה.

#### 5. מחלקת רישוי עסקים

למחלקת רישוי עסקים סווגו 8 המחאות שניתנו ע"י 4 חייבים ואשר מסתכמות בסך של 3,310 ש"ח. הערות מנהל מחלקת רישוי העסקים לשאלות הביקורת העלו את ההבהרות הבאות:

א. המחלקה לא ידעה על ההמחאות החוזרות של חייב אחד שנתן 2 המחאות בסך כולל של 1,095 ש"ח ואשר לא כובדו ע"י הבנק. לדברי מנהל מחלקת הרישוי הקופאית לא יידעה את המחלקה על ההמחאות שחזרו ועל-כן מבחינתה של המחלקה החוב אינו קיים.

ב. המחלקה ידעה על המחאה חוזרת של חייב ע"ס 627 ש"ח וכן על היותו פושט רגל. למרות זאת לא נעשתה כל פעולת אכיפה ולא נמצא כל מסמך המכריז על החייב כפושט רגל. מנהל מחלקת הרישוי מציין כי הטיפול בגביית חובות של החייב הזה נמצא בטיפולו של היוע"מ של הרשות.

ג. המחלקה טוענת כי לא ידעה על 3 המחאות חוזרות שניתנו ע"י חייב אחד בסך כולל של 1,180 ש"ח וכי אין זה מתפקידה לעקוב בנושא ביצוע תשלומי החייבים בגין חיובי המחלקה. גישה זו תמוהה בעיני הביקורת.

ד. חייב אחד שנתן 2 המחאות ע"ס כולל של 408 ש"ח אינו מוכר למחלקת הרישוי. בעקבות הבירור שביצעה הביקורת מתגבשת הדעה כי המחאות אלו שייכות לקרוב משפחתו של החייב אשר שילם באמצעותם חובו לרשות. לא נעשתה כל פעולת בירור לגבי מקור ההמחאות וכן קיימת כאן סטייה משמעותית מהנוהל המקובל ברשויות המקומיות על אי קבלת המחאות שלא שייכות לבעלי החוב.

#### 6. גזברות

בדוחות הכספיים של הרשות ליום 31/12/99 מופיע סעיף המחאות חוזרות בסך של 88,872.12 ש"ח. הניסיון להרכיב את היתרה הנ"ל לפי זהות חייבים ולהצליב הרכב זה עם רשימת ההמחאות החוזרות הנמצאות בקופת הרשות הביאה למימצאים הבאים:

א. הסך הנ"ל מתייחס להמחאות חוזרות השייכות למחלקת המסים בלבד ולא כולל המחאות חוזרות המיוחסות למחלקות חינוך, הנדסה, רווחה ורישוי עסקים.

ב. הסך הנ"ל מורכב מחובות התושבים בגין המחאות חוזרות ע"ס 147,774.75 ש"ח ובניכוי סך של 58,902.63 ש"ח ששולמו בגין המחאות שחזרו בשנים קודמות.

ג. הואיל והמחאות חוזרות מקטינות את הכנסות הרשות, אי הכללת ההמחאות החוזרות ממחלקות הנדסה, הרווחה ורישוי עסקים כחובות התושבים כלפי הרשות גרמה לרישום עודף של הכנסות בסך של 37,759.75 ש"ח.

## מסקנות והמלצות

### א. מסקנות

1. לפי הנוהג הקיים כיום, אין נוהל עבודה מחייב לגבי טיפול בהמחאות חוזרות. הקופאית, ביוזמתה, מיידעת את המחלקות השונות לגבי המחאות שחזרו ומיידעת את נותן ההמחאה בגין החזרתה ע"י הבנק. היעדר נוהל עבודה מסודר ומקיף גורם ל"ניפוח" רשימת המחאות חוזרות בגין אלו שנפרעו ע"י החייבים ולא נמשכו חזרה מהקופה (לגבי מחלקת המסים) מחד ולהעדר טיפול ראוי ע"י מחלקות אחרות מאידך.
2. לפי הנוהג הקיים כיום, כל מחלקה "דואגת" לעצמה והיעדר העדכון ההדדי בין המחלקות השונות לגבי המחאות חוזרות ניכרת בבירור.
3. המחלקות מרגישות ש"עשו את שלהן" עם הפניית החייב לקופה לתשלום המגיע בגין שרות זה או אחר ולא טורחות לבדוק התפתחות וביצוע נכון וסופי של הסכומים שהתושב נדרש לשלם.
4. נתגלה מקרה בו לא נשמר זהות בעל ההמחאה לזהות המשלם. למרות היות סכום ההמחאה שחזרה נמוך, 408 ש"ח, הקפדה על זהות כזה היתה מאפשרת לפנות לחייב ולגבות את החוב בדרך המקובלת. אי הקפדה על זהות כזה מנוגד למקובל ברשויות המקומיות ואינו עולה בקנה אחד עם מנהל תקין מחד גיסא ומקשה על איתור המשלם, איתור החייב ועל גבית החוב מאידך גיסא.
5. אין כל ניתוח של סעיף המחאות חוזרות לצורך הכללתו בדוחות הכספיים והיעדר ניתוח כזה גרר אי הקטנת הכנסות הרשות בסך של 37,760 ש"ח מחד ולצמצום סעיף זה בדוחות הכספיים בהיקף זה ובנוסף להשמטת חובות תושבים בסך זהה המיוחסות להמחאות חוזרות של יתר מחלקות הרשות. מהאמור בסעיף זה יוצא שסעיף המחאות חוזרות בדוחות הכספיים ליום 31/12/99 היה צריך להיות בסך של 147,774.75 ש"ח ובתוספת ההמחאות החוזרות אשר נמצאות פיזית בחברת מילגם.

בעקבות הביקורת, איסוף הנתונים, ניתוחם ושיחות בירור עם הנוגעים בדבר הביקורת ממליצה כדלהלן:

1. יש להנהיג נוהל עבודה מסודר ומקיף לטיפול בהמחאות חוזרות בפרט ולטיפול בגביה מהתושבים בכלל לרבות דרכי אכיפת הגביה.
2. רצוי שכל מערכת הגביה תרוכז במחלקה אחת אשר תהיה אחראית לגביית כל תקבולי הרשות מכל המקורות ולא לפצל את הגביה מהתושבים בין המחלקות נותנות השירותים.
3. יש למנות עובד אשר ירכז את הטיפול בהמחאות חוזרות באופן כולל ומקיף אשר יבצע את תפקידו, לא בהתנדבות וכמחווה של רצון טוב ומתוך תחושת האחריות האישית שלו, אלא כחלק מתפקידו השוטף במסגרת עבודתו ברשות.
4. יש לבדוק את הרכב סעיף המחאות חוזרות כפי שמופיע בדוחות הכספיים של הרשות ולאמת יתרה זו עם ההמחאות החוזרות הנמצאות בקופת הרשות ובקופת מלגם.

## ועדות המועצה

### עמוד

42

מבוא

44

ועדת המכרזים

52

מסקנות והמלצות

## מבוא

הרשות המקומית מיישמת את תוכנית פעילותה ודרכי קבלת החלטותיה באמצעות הועדות שהיא מקיימת. ועדות אלו מורכבות הן מנציגי ציבור הנבחרים- חברי מועצת הרשות והן מנציגי ציבור ממונים ע"י הרשות.

חלק מהועדות הן ועדות חובה אשר קיומן ופעילותן מחויבת עפ"י צו המועצות המקומיות, וחלקן הן ועדות רשות שקיומן ופעילותן הן אופציונליות וייחודיות לפי צרכי הרשות.

הועדות ברובן, הן בגדר גורם מייעץ לראש הרשות ולמועצת הרשות. המלצות ועדות הרשות, ככלל, טעונות אישור מליאת הרשות.

להלן הרכבן של ועדות הרשות :

<u>מס' הנבחרים</u>	<u>מס' החברים</u>	<u>שם הועדה</u>
12	12	מכרזים
6	10	כספים
2	5	הנחה במסים
5	10	רווחה
5	13	חינוך, נוער וספורט
3	5	משק ומנגנון
5	11	תרבות ואירועים
3	6	ביטחון
3	4	שימור אתרים
3	3	ביקורת
3	3	ערר למסים
5	7	תמיכות
2	5	תברואה
13	13	שמות
13	13	רישוי
1	3	בנין עיר
4	11	תנועה
3	10	מחיקת חובות

סדר עבודתן התקין והמתמיד של הועדות אמורה להוות דוגמא ראויה לחיקוי לכלל המערכת הפקידותית של הרשות מבחינת סדרי המנהל התקין ולעניין תהליכי קבלת ההחלטות.

הביקורת החליטה לבדוק, מדי שנה, במסגרת תוכנית העבודה השנתית שלה, את סדרי העבודה של ועדה אחת לפחות מועדות המועצה.

בחלק זה מוגש דוח על סדרי העבודה של ועדת המכרזים של המועצה.

## סדרי עבודתה של ועדת המכרזים

### 1. כללי

רשות מקומית נבחרת מחויבת לנהוג ביושר ובהגינות, ללא הפליה ובתום לב מתוך שוויון וכללי נאמנות החלים על כל משרת ציבור בכלל ועל נבחר הציבור בפרט.

א. על-פי סעיף 192 לצו המועצות המקומיות: "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית."

ב. התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות מורה הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות.

ג. ההוראות שבתוספת מורות הוראות שונות לגבי היקפים משתנים של התקשרויות הרשות עם גורמי חוץ. החל מפטור ממכרז, עבור קבלת הצעות ממספר ספקים מורשים (מכרז זוטא) וכלה במכרז פומבי.

ד. ההוראות מחייבות התקשרויות על סוגיו השונים מעודכנים ליום 15/8/2000 הם בהתאם למפורט להלן:

1. התקשרויות עד 53,200 ש"ח פטורים ממכרז.
  2. התקשרויות בין 53,201 ש"ח ל- 133,000 ש"ח בדרך של מכרז זוטא - קבלת הצעות מחיר מ- 4 ספקים/קבלנים.
  3. התקשרויות בין 133,001 ש"ח ל- 265,900 ש"ח בדרך של מכרז זוטא - קבלת הצעות מ- 6 ספקים/קבלנים
  4. התקשרויות מעל ל- 265,900 ש"ח בדרך של מכרז פומבי.
- ה. ההבחנות הנ"ל מכוונות לייעל ולפשט את הליכי ביצוע העבודות ו/או רכישות הטובין ולמנוע "סחבת" ביורוקרטית מיותרת.

### 2. תהליך הביקורת

הביקורת נפגשה עם מרכז ועדת המכרזים וקיבלה הסברים והבהרות לגבי דרך עבודתה של הועדה. במהלך תהליך הביקורת התקיימו שיחות הבהרה נוספות לפי הצורך בנושאים נקודתיים.

הביקורת נוכחה בחלק משיבות ועדת המכרזים וסקרה את פרוטוקולי ישיבות  
הועדה לשנים 1997 עד 2000 .

נסקרו נבדקו כל תיקי מכרזים .

### 3. היקף פעילות הועדה

בשנת 1997 הוגשו לועדה 1 מכרזים פומביים ו-8 מכרזי זוטא  
בשנת 1998 הוגשו לועדה 6 מכרזים פומביים ו-5 מכרזי זוטא  
בשנת 1999 הוגשו לועדה 3 מכרזים פומביים ו-5 מכרזי זוטא  
בשנת 2000 הוגשו לועדה 4 מכרזים פומביים ו-2  
מכרזי זוטא

### 4. התפלגות סוגי המכרזים

<u>שנה</u>	<u>פומבי</u>	<u>זוטא</u>	<u>פטור</u>	<u>נדחה/בוטל</u>
1997	1	8	1	1
1998	6	5	-	1
1999	3	5	-	1
2000	4	2	-	-

### 5. התפלגות נושאי הדיונים בוועדת המכרזים

<u>2000</u>	<u>1999</u>	<u>1998</u>	<u>1997</u>	
	1	-	2	1 בניה
-	1	4	3	תשתית ופתוח
2	-	3	-	כח אדם
3	4	2	6	מים ותברואה
-	3	-	-	חינוך
6	8	11	10	סה"כ

6. הגדרת המכרז

המכרזים מוגדרים לפי ההיקף הכספי המשוער של נשוא המכרז. האומדנים הכספיים של המכרזים שהיוו בסיס לקביעת סוגי המכרזים השונים נבדקו מול תקנות המכרזים הקובעים את סוג המכרז לפי היקפו הכספי. השוואת סוגי המכרזים כפי שמחייבות התקנות לעומת סוגי המכרזים שפורסמו בפועל מוצגים להלן:

שנה	פסור ממכרז		זוטא 4		זוטא 6		פומבי	
	תקנות	בפועל	תקנות	בפועל	תקנות	בפועל	תקנות	בפועל
1997	2	0	7	4	2	2	0	1
1998	0	0	2	3	5	2	4	6
1999	0	0	5	5	0	0	3	3

א. שנת 1997

1. 6 מכרזים פורסמו לפי המתחייב מהתקנות.
2. מכרז 2/97 פורסם כמכרז פומבי למרות שהתקנות מחייבות מכרז זוטא.
3. מכרזים 8/97 ו- 9/97 פורסמו כמכרזי זוטא למרות שהתקנות מגדירות אותם כפסורים ממכרז.

ב. שנת 1998

1. 9 מכרזים פורסמו לפי המתחייב מהתקנות.
2. מכרזים 1/98 ו- 7/98 הוגדרו כמכרזים פומביים למרות שהתקנות מחייבות מכרזי זוטא.

ג. שנת 1999

- כל המכרזים פורסמו לפי המתחייב מתקנות המכרזים.

## 7. נוכחות חברי ועדת המכרזים

במסגרת סקירת הפרוטוקולים של ישיבות ועדת המכרזים נבדקה גם נוכחותם של חברי ועדת המכרזים בישיבות הועדה.

בהיעדר קוורום מספיק לקבלת החלטות בישיבות הועדה בגלל הרכבה הגדול (כל חברי המועצה למעט ראש הרשות) ובעקבות הערת ביקורת מבקר המדינה בנושא, החליטה מועצת הרשות בישיבתה מספר 15/99 מיום 28/12/99 להקטין את מספר חברי ועדת המכרזים ל-5 חברים בלבד. הועדה המצומצמת החלה את כהונתה החל מדיון במכרז 1/2000.

התמונה שמשקפת מנוכחות חברי ועדת המכרזים בישיבותיה היא עגומה למדי ויש להצטער על נוכחותם הדלה של נבחרי הציבור. להלן ריכוז היעדרות חברי ועדת המכרזים מישיבות הועדה:

<u>2000</u>	<u>1999</u>	<u>1998</u>	<u>1997</u>		
<u>4</u>	<u>8</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<b><u>מספר הזמנות</u></b>	
				מספר היעדרויות	
1	1	5	1	0	
0	0	6	0	1	
1	1	0	0	2	
3	1	0	1	3	
0	2	0	1	4	
	0	1	0	5	
	1	1	1	6	
	0	2	1	7	
	6	3	1	8	
			4	9	
<u>5</u>	<u>12</u>	<u>18</u>	<u>10</u>	<b>מוזמנים</b>	

מתוך עיון בטבלה הנ"ל עולה כי:

א. בשנת 1997 נעדרו מישיבות הועדה 7 (70%) מחברי המועצה מעל ל-5 היעדרויות (55.6% מהישיבות) ו-4 חברים לא הופיעו לישיבותיה כלל.

ב. בשנת 1998 כיהנו במועצה 18 חברים במצטבר: 10 חברי המועצה היוצאת ו-12 חברי המועצה החדשה כאשר 4 מחברי המועצה היוצאת נבחרו גם למועצה הנכנסת.

מקרב חברי המועצה היוצאת שהוזמנו ל-7 ישיבות הועדה 7 חברים (70%) נעדרו מיותר מ-5 ישיבות (71.4% מהישיבות).

מקרב חברי המועצה הנכנסת שהוזמנו לישיבה אחת של ועדת המכרזים 8 מחברי הועדה (61.5%) לא מצאו לנכון להשתתף בישיבה מתוכם 5 חברי מועצה חדשים.

ג. בשנת 1999 7 מחברי הועדה (58.3%) נעדרו ביותר מ- 5 מישיבות הועדה (62.5% מהישיבות) כאשר חבר ועדה אחד לא נכח באף אחת מישיבותיה.

ד. בשנת 2000, למרות הקטנת מספר חברי ועדת המכרזים ל- 5 חברים בהתאם החלטת חברי הועדה לחשיבות הנוכחות בישיבותיה: מתוך 4 ישיבות שקיימה הועדה (עד מכרז 6/00) – 3 מחברי הועדה (60%) לא נוכחו ב- 3 מועצת הרשות מיום 28/12/99, לא נראה שינוי מהותי בהתייחסות מישיבותיה (75% מהישיבות).

#### 8. סדרי עבודתה של ועדת המכרזים

א. ועדת המכרזים מונה את כל חברי המועצה-למעט ראש הרשות- והחל משנת 2000 מספר חברי הועדה הוקטן ל- 5 חברים וזאת בעקבות הערת ביקורת מבקר המדינה על היעדר קוורום חוקי בישיבות הועדה ובעקבות החלטת הרשות בישיבתה מספר 15/99 מיום 28/12/99.

ב. סעיף 133 לצו המועצות המקומיות מחייב משלוח הזמנות לישיבת ועדות המועצה לפחות 24 שעות לפני הישיבה ואם ההזמנה נשלחה בדואר לפחות 48 שעות לפני הישיבה.

חברי הועדה מוזמנים לישיבות הועדה בד"כ כשבועיים לפני מועד ישיבתה. למרות זאת במכרז 1/97 ההזמנה קדמה לישיבה ב- 5 ימים ובמכרז 12/98 הישיבה קדמה להזמנה ב- 7 ימים בלבד. רוב ההזמנות קדמו לישיבת הועדה בין 10 ל- 20 ימים. יחד עם זאת במכרזים 8/97, 9/97, 10/97, 11/97 ההזמנות קדמו לישיבת הועדה 47 ימים.

ג. בנוסף לחברי ועדת המכרזים מוזמן דרך קבע גם מנכ"ל המועצה אשר משמש כמרכז ועדת המכרזים וכן מוזמנים אליהם נציגי משתתפי המציעים.

ד. ישיבות הועדה נערכות לרוב ביום האחרון להגשת הצעות משתתפי המכרזים בחדר הישיבות של מועצה.

- ה. במקרים שבהם מתעורר ספק לגבי חוקיות השתתפותו של משתתף במכרז וכן בהתעוררות שאלה חוקית אחרת, הועדה מבקשת חוות-דעת משפטית מהיועץ המשפטי של הרשות.
- ו. תיבת המכרזים, הנעולה במנעול אחד ונמצאת דרך קבע במשרדו של מנכ"ל הרשות, נפתחת בנוכחות חברי הועדה המשתתפים בישיבה וכן בפני נציגי המשתתפים במכרז.
- ז. מרכז הועדה, מנכ"ל הרשות, מודיע מיידית ובטרם פתיחת מעטפות ההצעות, על מספר ההצעות שהוגשו.
- ח. הועדה בוחנת, כצעד מקדים, קיומה של ערבות בנקאית ורישום פרטיה ולאחר מכן סכום הצעת המציע נרשם בטופס ריכוז הצעות המכרז.
- ט. בתום רישום הצעות המשתתפים, נפתחת מעטפת אומדן המומחה לגבי המכרז הנדון, וסכום האומדן אף הוא נרשם בטופס ריכוז הצעות המכרז.
- י. כל הצעות המשתתפים מועבר ליועץ הועדה לבחינה מקצועית של תוכנו ולקבלת חוות דעתו.
- יא. עם קבלת חוות דעתו של מומחה הועדה, הועדה מוזמנת לישיבה נוספת להמלצה על הזוכה במכרז אשר מועבר למליאת מועצת הרשות לאישור סופי.

## 9. ממצאים

### א. ישיבות הועדה

סעיף 135 (א) לצו המועצות המקומיות קובע: "רוב חברי הועדה הם מנין חוקי בישיבותיה. לא היה מנין חוקי בשתי ישיבות של ועדה, המתקיימות בזו אחר זו, יהיה בישיבה השלישית שליש חברי הועדה מנין חוקי לגבי כל ענין שעמד על סדר היום של שתי הישיבות."

הועדה מקיימת ישיבותיה גם בהיעדר קוורום מתאים. לנוכח הערות הביקורת של משרד מבקר המדינה והקטנת מספר חברי הועדה ל- 5 חברים החל משנת 2000, רק בישיבת הועדה שדנה במכרז 1/2000 נמצא קוורום מתאים של 3 חברי הועדה. במכרזים 2/2000, 3/2000, 5/2000 ישיבות הועדה זכו להשתתפותם של 2 מחברי הועדה.

## ב. פתיחת המכרז

בתקנות נקבע כי פתיחת תיבת המכרזים תיעשה בנוכחות חבר הועדה. בנוסף רשאים להיות נוכחים בעת פתיחת התיבה ורישום ההצעות בפרוטוקול גם אנשים אחרים המעוניינים בכך. בבדיקה נמצא כי תיבת המכרזים תמיד נפתחת בנוכחות יו"ר הועדה ושל מרכז הועדה וכן בנוכחותם של נציגי המציעים במידה והיו.

## ג. סיכום המכרז

סעיף 22 (ב) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות קובע כי :  
"הועדה תמליץ על ההצעה הזולה ביותר, ובלבד שהמחירים המוצעים הם הוגנים וסבירים בהתחשב עם האומדן."

מתוך עיון בפרוטוקולי הועדה מסתבר כי הועדה הכן ממליצה לקבל את ההצעות הזולות ביותר מבין ההצעות המוגשות לה. רוב ההצעות הזוכות היו זולות מהאומדן שהוגש לוועדה ע"י המתכנן. יחד עם זאת היו מספר מקרים בהם נבחרה ההצעה הזולה מבין ההצעות אך בכל זאת ההצעה הזוכה הייתה גבוהה מהאומדן:

<u>מכרז</u>	<u>נושא</u>	<u>אומדן</u>	<u>הצעה זוכה</u>	<u>% מהאומדן</u>
1/97	בניה-מתנ"ס	96,334	120,724	125.3
3/97	תשתית	124,231	129,542	104.3
2/98	תשתית	68,474	69,264	101.2
7/98	מדרכות	203,112	228,822	112.7

## ד. מכירת מסמכי מכרז

סעיף 10 (א) (10) (ב) של התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות קובע כי " המצאת מסמכי מכרז פומבי תהא תמורת תשלום כפי שקבעה המועצה המקומית דרך כלל, לסוג של מכרזים או למכרז פלוגי."

מסקירת תיקי המכרזים מסתבר כי כל מסמכי המכרז, נתונים כמותיים, תרשימים הנדסיים ומידע רלוונטי אחר, נמכרו למשתתפי המכרזים גם במכרזים שהוגדרו כמכרזי זוטא. סכום מכירת מסמכי המכרז נקבע בהתאם לחוות דעתו של המומחה והיקף העבודה נשוא המכרז ומכרזים דומים בעבר.

במסגרת מכרזי זוטא, קופאית הרשות מקבלת רשימת קבלנים/ נותני שירותים אשר הרשות פנתה אליהם לקבלת ההצעות שרק להם נמכרים מסמכי המכרז. ביום האחרון להגשת ההצעות הקופאית מעבירה רשימת קוני מסמכי המכרז לידי מרכז ועדת המכרזים. המועצה אינה מחייבת את המציעים בהגשת קבלה על קניית מסמכי המכרז ביחד עם הצעותיהם.

## מסקנות והמלצות

### 1. מסקנות

- א. הועדה דנה בנושאים מגוונים במהלך השנה, בכל תחומי הפעילות של הרשות. ניכרת התמקדות מיוחדת בנושאי תשתית וחינוך. ישיבות הועדה מתקיימות באופן שוטף וסדיר. הישיבות עצמן, אף כי נערכות בהיעדר קוורום מתאים, הן תכליתיות והחלטות הועדה מועברות למליאת הרשות באופן מסודר כהמלצות. הרושם הכללי הוא, כי יו"ר הועדה ומרכז הועדה משתדלים לנהל את המכרזים בהתאם להוראות התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות.
- ב. הרשות מחמירה בסיווג סוגי המכרזים לעומת המתחייב מתקנות המכרזים.
- ג. שיעור הנוכחות הנמוך של נבחרי הציבור בישיבות הועדה עלול להקנות כח רב מדי למספר מצומצם של חברי הועדה המתמידים להופיע בישיבותיה. במקרים של היעדרות מתמדת של חבר הועדה מישיבותיה, שמורה ליו"ר הועדה הזכות לפנות ליו"ר סיעתו של חבר הועדה הנעדר ולבקש להחליפו בנציג אחר.
- ד. סעיף 13 (ב) לתקנות המכרזים קובע שהצעות המציעים יוגשו בשני עותקים. מתוך סקירת תיקי המכרזים מסתבר שהנחיה זו אינה מיושמת.
- ה. אומדן המומחה מהווה בסיס להחלטה, אם לקבל את ההצעות או לדחותן. מטרת האומדן הינה לאפשר לוועדת המכרזים לקבל נתוני מחיר אובייקטיביים. האומדן מהווה כלי חשוב לבדיקת פרטי ההצעות למכרז ומשמש קנה מידה לבחינת ההגינות של המחירים הכלולים בהצעות וסבירותם. פער גדול בין מחירי ההצעות לבין האומדן מעיד על חוסר סבירותם של המחירים ויכול לשמש עילה לדחיית הצעה ולעיתים אף לביטול המכרז. לפיכך, על מפרסם המכרז מוטלת האחריות לערוך את האומדן במקצועיות, בדיוקנות ובזהירות. מבדיקת תיקי המכרזים מסתבר כי רק ב- 4 מכרזים מתוך 35 מכרזים שנבדקו אומדן המומחה עלה על ההצעות שהוגשו. (ראה ס' 9 ג' לעיל).

## 2. המלצות

- א. הועדה צריכה ליצור כלים להבטחת השתתפותם המרבית של חברי הועדה בישיבותיה. ליו"ר הועדה שמורה הזכות לתבוע חילופי חבר ועדה אשר נעדר בעקביות מישיבותיה. כמו-כן רצוי לנהל מעקב אחר היעדרות חברי הועדה מישיבותיה וליידע את מליאת הרשות על כך.
- ב. יש להוציא אישור סטנדרטי על קבלת מעטפת המכרז לכל ספק / קבלן שמסרו את הצעתם. האישור יינתן ע"י מרכז הועדה.
- ג. יש להכריז, במעמד פתיחת מעטפות המכרז, גם על פרטיהם של המסמכים, שמשותפי המכרז נדרשו לכלול במעטפת ההצעה, כגון : אישור בדבר רישום על-פי חוק רישום קבלנים, אישורים ממס הכנסה וממע"מ בדבר ניהול ספרים, המלצות ואישורים המעידים על ניסיון קודם וכד'. המינימום עליו נדרש להכריז הוא המסמכים והפרטים, המתחייבים מן התנאים המוקדמים (תנאיי הסף), הנדרשים לעצם ההשתתפות במכרז. יש לוודא כי בכל מעטפה, המוגשת למכרז, יימצאו כל המסמכים הנדרשים ובמספר העתקים כנדרש בתקנות.

# מ ע ר כ ת ה ח י נ ו ך

## ע מ ו ד

55	מבוא
56	תהליך הביקורת
58	ממצאי הביקורת
65	מסקנות והמלצות

## מ ב א

במסגרת הביקורת על מערכת החינוך שבתחומי הרשות בוקרו יישום נוהלי ניהול הכספים והדיווח הכספי של בתי הספר היסודיים לגבי שנה"ל תשנ"ז- תשנ"ט.

בתי הספר היסודיים בתחומי הרשות כוללים 2 בתי"ס ממלכתיים ובי"ס ממ"ד אחד. הרכב תפוסת בתי"ס היסודיים בשנה"ל תשנ"ז – תשנ"ט היה כדלהלן:

<u>תשנ"ט</u>		<u>תשנ"ח</u>		<u>תשנ"ז</u>		<u>ביה"ס</u>
<u>תלמידים</u>	<u>כתות</u>	<u>תלמידים</u>	<u>כתות</u>	<u>תלמידים</u>	<u>כתות</u>	
465	16	462	16	469	16	השבעה
511	16	518	16	499	16	יוספטל
108	8	117	8	111	8	מימון
1,072	40	1,097	40	1,079	40	סה"כ
2.3-		1.7+				% השינוי

### תלמידים בכיתה

30.0	30.6	30.3	בי"ס ממלכתי
13.5	14.6	13.9	בי"ס ממ"ד
26.8	27.4	27.0	סה"כ

## ת ה ל י ך ה ב י ק ו ר ת

### 1. כ ל ל י

- א. במהלך חודש נובמבר 1999 התקיימו פגישות היכרות עם מנהלי בתי"ס שבתחומי הרשות. במפגשים אלו המנהלים הציגו את מבנה ביה"ס שבניהולם, מצבת התלמידים והמטלות האירגוניות והכספיות העומדות בפניהם.
- ב. באותו מעמד, התבקשו המנהלים לרכז ולהעביר לידי הביקורת את כל מסמכי ניהול הכספים לשנה"ל תשנ"ז – תשנ"ט.
- ג. מועדי הדרישה לקבלת החומר, מועדי קבלתם ומועדים אחרים מוצגים להלן:

<u>בי"ס מימון</u>	<u>בי"ס יוספטל</u>	<u>בי"ס השבעה</u>	
21/11/99	28/11/99	17/11/99	בקשה לקבלת נתונים
12/12/99	5/12/99	2-3/00	מועד קבלת החומר
19/12/99	25/12/99	12/4/00	מועד סיום הביקורת
22/12/99	23/1/00	30/4/00	טיוטת ממצאים לביה"ס
29/12/99	2/00	בע"פ בלבד	מועד תגובת ביה"ס

### 2. נוהלי ניהול כספים

נוהלים לניהול כספי לבתי-ספר פורסמו במסגרת חוזר מנכ"ל משרד החינוך – חוזר מיוחד, הוראות בענייני כספים למוסדות חינוך- אייר- תשמ"ג. חוזר זה מפרט את מערכת ניהול הכספים שעל כל מוסד חינוכי לנהל, אופן רישומן של הפעולות הכספיות ודרכי הדיווח לרשות המקומית.

החוזר מחייב כל בית- ספר להמציא לרשות המקומית (למחלקת החינוך) דוח כספי שישקף את כל הפעולות הכספיות של בית-הספר לתקופה שמיום 1 באוגוסט ועד ליום 31 ביולי בשנה העוקבת זאת עד ליום 5 באוגוסט.

בהיות שנת הלימודים תחילתה ביום 1 בספטמבר וסיומה ביום 31 באוגוסט בשנה העוקבת, לדעת הביקורת הדוח הכספי אמור להתייחס לתקופה הנ"ל ועליו להיות מוגש עד ליום 30 בספטמבר.

כמו-כן החוזר הנ"ל מטיל את האחריות לפיקוח שוטף וסדיר של מערכת ניהול הכספים של בתי-הספר על מחלקת החינוך של הרשות המקומית והיא זו האמורה לערוך בדיקה בכל מוסד חינוכי ולפחות אחת לשנה. {פרק שמיני-הנהלת חשבונות/ סעיף א(13), א(14)}

### 3. תהליך הביקורת

במהלך הביקורת נבדקו הנושאים הבאים:

- א. התאמת מועד הדיווח(נקודת חתך) למועד הנדרש.
- ב. התאמת הדוח הכספי לפורמט הדוח שבחוזר מנכ"ל.
- ג. קיומן של התאמות בנקים סדירות.
- ד. השוואת תקבולים להפקדות בחשבון הבנק.
- ה. השוואת תשלומים לחיובי הבנק.
- ו. נאותות מסמכים מבססים לביצוע התשלומים.
- ז. נאותות סיווג התקבולים/התשלומים.

## מ י מ צ א י ה ב י ק ו ר ת

### א. מועד הדיווח

<u>בי"ס תשנ"ז</u>	<u>בי"ס מימון</u>	<u>בי"ס יוספטל</u>	<u>בי"ס השבעה</u>
מועד נדרש	5/9/97	5/9/97	5/9/97
מועד בפועל	9/97	11/97	7/1/98
נקודת חתך	30/6/97	14/10/97	31/8/97
<u>שנה"ל תשנ"ח</u>			
מועד נדרש	5/9/98	5/9/98	5/9/98
מועד בפועל	9/98	11/98	3/00
נקודת חתך	30/6/98	1/11/98	30/9/98
<u>שנה"ל תשנ"ט</u>			
מועד נדרש	5/9/99	5/9/99	5/9/99
מועד בפועל	9/99	11/99	3/00
נקודת חתך	30/6/99	14/10/99	31/8/99

מהנתונים הנ"ל מסתבר שאין כל אחידות במועדי הדיווח הכספי מבחינת נקודת החתך למרות שאפשר לקבל בהבנה איחור מסוים בהגשת הדוחות הכספיים ולייחס איחור זה בעומס המוטל על בתי הספר בתחילת שנת הלימודים. יחד עם זאת, לדעת הביקורת, איחור של מעבר לחודש לאחר פתיחת שנת הלימודים אינו מוצדק כלל ועיקר.

תגובות מזכירות בתי"ס המכינות את הדוחות הכספיים:

בי"ס מימון : בחודשים יולי-אוגוסט אין כל פעילות כספית בביה"ס ולכן הדוח הוא ליום 30 ליוני זהה בתוכנו לדוח ליום 31 באוגוסט. הסבר זה עולה בקנה אחד עם הרישומים בדוחות הכספיים.

בי"ס יוספטל : קיימת המשכיות בריכוז הנתונים הכספיים. נתקן את נקודת החתך בדוחות הבאים.

בי"ס השבעה: קיימת המשכיות בנתונים הכספיים. ממתנינים להשלמת ההעברות הכספיות של הרשות ע"מ להשלים את הדוחות. נקפיד על נקודת חתך בדוחות הבאים.

#### ב. התאמת הדוח לפורמט שבחוזר

ראוי לציין כי בי"ס מימון הינו בית-הספר היחיד העושה שימוש בפורמט הדוח הכספי שבחוזר המנכ"ל למרות מספר נתונים החסרים בו.

לגבי יתר בתי"ס כל בי"ס מוצא לנכון לערוך את דוחותיו הכספיים כראות עיניו ומתקבל הרושם כי ההצמדות לחוזר המנכ"ל בנוגע לנושא רגיש זה אינו עומד בראש מעייניהם של בעלי התפקידים.

אף בי"ס לא צירף לדוחותיו הכספיים נספח כספי הורים המפרט את יתרות הכספים העומדים לזכות ההורים כשהם ממוינים לפי שכבות כיתה ותחומי פעילות בגינן ניגבו אותם כספים.

#### ג. קיומן של התאמות בנק

הביקורת מציינת כי בתיה"ס עורכות התאמות בנק רצופות אם כי לא תמיד מקפידות על ביצוע ההתאמות האמורות מידי סוף חודש. הביקורת מצאה מקרים בהם נערכו התאמות בנק לתקופה שמעבר לחודש ואף ליום שהוא באמצע החודש. הביקורת מעירה כי יש להקפיד על ביצוע ההתאמות עם הבנק מידי תחילת כל חודש לגבי החודש הקודם.

#### ד. השוואת תקבולים להפקדות בנק

בהשוואת תקבולי בתיה"ס להפקדות בתיה"ס בחשבונות הבנק נתגלו פערים וזאת עקב אי-הקפדה על נקודת החתך ורישום תקבולים של שנה מסוימת בספרי שנה אחרת. להלן מובא ריכוז סטיות רישום התקבולים של בתיה"ס יוספטל והשבעה:

<u>בי"ס השבעה</u>	<u>בי"ס יוספטל</u>	<u>שנה"ל תשנ"ז</u>
4,794	2,568	שייך לתשנ"ח
4,794	2,568	עודף רישום
=====	=====	
		<u>שנה"ל תשנ"ח</u>
(4,794)	(2,568)	נרשם בתשנ"ז
— -	<u>18,283</u>	שייך לתשנ"ט
(4,794)	15,715	עודף(חוסר) רישום
=====	=====	
		<u>שנה"ל תשנ"ט</u>
	(18,283)	נרשם בתשנ"ח
	<u>22,156</u>	שייך לתש"ס
	3,873	עודף רישום
	=====	

בביה"ס מימון אשר הקפיד על נקודת חתך נכונה (בפועל) תקבולי ביה"ס תואמים את הפקדות ביה"ס בבנק בתקופת פעילות ביה"ס.

**י.ב. ה. השוואת תשלומים לחיובי בנק**

בהשוואת תשלומי בתיה"ס לחיובי בתיה"ס בחשבונות הבנק נתגלו פערים זאת עקב אי הקפדה על נקודת חתך ורישום תשלומים של שנה מסוימת בספרי שנה אחרת. פערים אלה אינם כוללים המחאות שנמסרו לגורמי חוץ בשנת לימודים אחת והוצגו לגביה ונפרעו ע"י הבנק בשנת הלימודים העוקבת. להלן מובא ריכוז סטיות רישום התשלומים של בתיה"ס יוספטל והשבעה:

<u>בי"ס יוספטל</u>	<u>בי"ס השבעה</u>	<u>שנה"ל תשנ"ז</u>
---	5,256	שייך לתשנ"ו
<u>7,649</u>	---	שייך לתשנ"ח
7,649	5,256	עודף רישום
=====	=====	
		<u>שנה"ל תשנ"ח</u>
(7,649)	--	נרשם בתשנ"ז
<u>16,733</u>	<u>9,817</u>	שייך לתשנ"ט
9,084	9,817	עודף רישום
=====	=====	
		<u>שנה"ל תשנ"ט</u>
(16,733)	(9,817)	נרשם בתשנ"ח
---	---	שייך לתש"ס
(16,733)	(9,817)	חוסר רישום
=====	=====	

בביה"ס מימון אשר הקפיד על נקודת חתך נכונה (בפועל), תשלומי ביה"ס תואמים את חיובי הבנק בתקופת פעילות ביה"ס.

ריכוז הנתונים המופיעים בסעיף זה ובסעיף הקודם נותנת תמונה שלמה יותר של הסטיות שנכללו בדוחותיהם הכספיים של בתי"ס לפי הפירוט שלהלן:

1. <u>בי"ס יוספטל</u> : תשנ"ז	עודף תשלומים	5,081 ש"ח
תשנ"ח	עודף תקבולים	6,631 ש"ח
תשנ"ט	עודף תקבולים	20,606 ש"ח
2. <u>בי"ס השבעה</u> : תשנ"ז	עודף תשלומים	462 ש"ח
תשנ"ח	עודף תשלומים	14,611 ש"ח
תשנ"ט	חוסר תשלומים	9,817 ש"ח

## 1. נאותות מסמכים מבססים

החומר שנתקבל מבתי"ס לביקורת כלל תיעוד מסמכים המבססים את תקבולי בתי"ס ותשלומיהם. בבי"ס מימון מונהגת שיטת תיוק נושאי אשר מקל של מציאת התיעוד ללא חיפושים מיותרים מחד ומקל בהכנת הנתונים הכספיים תקופתיים מאידך. בבתי"ס יוספטל והשבעה מונהגות שיטות תיוק שונות אשר אינן מקלות בהתמצאות בנמכי התיוק על כל השלכותיה. שוברי התשלום אינם מתויקים כרונולוגית ומפוזרים על פני מספר קלסרים וכל חיפוש אחר מסמך דורש נבירה מיותרת בסבך הניירת.

יחד עם זאת הביקורת מצאה כי קיימים מסמכים מבססים נאותים לביצוע תשלומי בתי"ס. תקבולי בתי"ס אף הם מבוססים על תיעוד נאות ומלווים ברשימות גביה מסודרות.

## 2. נאותות הסיווג

סיווג התקבולים והתשלומים כפי שנרשמו בספרי בתי"ס לוקות בסיווג שרירותי מסוים כאשר המיון נעשה לפי צרכי הדוח הסוף-שנתי ולא תמיד לפי מהות התקבול/התשלום. ליקויים אלה הובאו לידיעת מזכירות בתי"ס שהבטיחו לדייק להבא בסיווג התקבולים/התשלומים. מתוך פורמט הדוח הכספי המצורף לחוזר מנכ"ל משרד החינוך המיוחד המפרט את מבנה הדוח הכספי השנתי שעל ביה"ס להכין ניתן לגזור את סוגי התקבולים/התשלומים כפי שצריכים להיכלל בפנקסי התקבולים/התשלומים ואשר יהוו בסיס להכנת הדוח הכספי השנתי.

#### 4. הוצאות הרשות במערכת החינוך

במסגרת הביקורת שנערכה על דוחותיהם הכספיים של בתיה"ס היסודיים, נבדק גם תקציבה הכולל של המועצה בתחום החינוך למעט הוצאות שהוצאו במסגרת תב"רים לשיפוץ מוסדות חינוך והצטיידותם. הוצאות הרשות בגין המערכת החינוכית היסודית שבתחומיה כוללים תשלומי שכר, חשמל, מים, תקשורת, משרדיות והוצאות ניקיון המשולמות ישירות ע"י הרשות למוטבים וכן הקצבות לבתיה"ס וסבסוד תלמידים מיעוטי יכולת ועולים חדשים המועברים לבתיה"ס. ריכוז ההוצאות הנ"ל מובא להלן:

<u>תשנ"ז</u>	<u>תשנ"ח</u>	<u>תשנ"ט</u>	
796,892	742,648	677,307	הוצאות שכר
430,261	646,176	756,852	הוצאות תחזוקה
<u>228,948</u>	<u>178,725</u>	<u>178,624</u>	הקצבות וסבסוד
1,426,101	1,567,549	1,612,783	ס ה " כ
1,079	1,097	1,072	מס' התלמידים
1,322	1,429	1,504	הוצאה לתלמיד
	8%+	5.2%+	שעור השינוי

#### 5. פיקוח ע"י מחלקת החינוך

חוזר מנכ"ל משרד החינוך משנת תשמ"ג מטילה את האחריות לפיקוח שוטף וסדיר של מערכת ניהול הכספים של בתי הספר על מחלקת החינוך של הרשות המקומית ופיקוח זה אמור להתבצע לפחות אחת לשנה. במסגרת ביצוע פעולות הפיקוח, מחלקת החינוך אמורה לערוך בדיקות תקופתיות בספרי החשבונות של בתיה"ס ולקבל מדי חודש התאמות בנק מסודרות. כמו-כן אמצעי הפיקוח כוללים גם ביצוע בדיקות פתע בקופות בתיה"ס ע"מ לוודא רישום וניהול נכון של הפעילות הכספית של בתיה"ס. בנוסף לאמצעי פיקוח שוטפים, מחלקת החינוך אמורה לעמוד על כך כי דוחותיהם הכספיים של בתיה"ס יוגשו במועד בהתאם לתקופת פעילות בתיה"ס וכן לבקר את הדוחות הכספיים המוגשים על-ידם ולהעיר הערותיה לפי הצורך בפני הנהלות בתיה"ס ובפני ראש הרשות לפי הצורך.

הביקורת ביקשה לקבל ממחלקת החינוך, ביום 11 ביוני 2000, נתונים לגבי היקף ומהות פעילותה בתחום פיקוח על הפעילות הכספית של בתיה"ס היסודיים שבתחומי הרשות לגבי שנה"ל תשנ"ז – תשנ"ט וכן תוכן הממצאים שנתגלו והפעולות שננקטו בעקבות אותם ממצאים.

הביקורת מציינת בצער כי עד לכתיבת שורות אלה- 25 באוקטובר 2000 – לא נתקבלה כל התייחסות ממחלקת החינוך בנושא. היעדר התייחסות לדרישות הבהרה של הביקורת אינה עולה בקנה אחד עם גישת מחלקת החינוך לעודד ביקורת ורצון להסתייע בממצאיה לצרכי התייעלות. כמו-כן היעדר התייחסות מצדה של מחלקת החינוך והעומדת בראשה סוללת את הדרך למסקנה אפשרית כי לא ננקטו כל אמצעי פיקוח ובקרה על אופן הניהול הכספי של בתיה"ס היסודיים שבתחומי הרשות המקומית.

## מ ס ק נ ו ת ו ה מ ל צ ו ת

### 1. מ ס ק נ ו ת

- א. בתי"ס שבתחומי הרשות אינם מקפידים על הגשת דוחותיהם הכספיים בהתאם להוראות חוזר המנכ"ל המיוחד – הן מבחינת נקודת החתך והן מבחינת מועד הגשת הדוחות לרשות.
- ב. קיים סיווג מוטעה של תקבולים ותשלומים אשר מקורם בהתייחסות שונה של בתי"ס שונים למהות התקבולים/תשלומים – אם-כי היקף התופעה קטנה.
- ג. בתי"ס אינם מגישים דוח על כספי הורים – כנספח כפי שמחייב חוזר המנכ"ל המיוחד.
- ד. מחלקת החינוך אינה עורכת ביקורות פתע וביקורת על הדוחות הכספיים של בתי"ס כמתחייב מהיותה גוף ממונה, מפקח ומבקר וכן אינה דורשת עמידה בכללים ובהנחיות המוכתבות במסגרת חוזר המנכ"ל המיוחד.
- ה. מחלקת החינוך לא הוציאה הנחיות רענון לניהול כספי של בתי"ס ולא ערכה כל השתלמות/יום עיון בנושא לבעלי התפקידים בבתי"ס.

### 2. ה מ ל צ ו ת

- א. יש להוציא הנחיות מחייבות ולערוך יום השתלמות בנושא ניהול כספי של בתי"ס חזאת בתוקף תפקידה של מחלקת החינוך כגורם מפקח ומנחה.
- ב. יש לחייב בתי"ס לעמוד בלוח הזמנים להגשת דוחותיהם הכספיים ובהתאם לפורמט אחיד.
- ג. על מחלקת החינוך, כנאמן הציבור, להעמיד את נושא הפיקוח הכספי על בתי"ס בסדר עדיפות גבוה יותר ממיקומו כיום, ולבצע הן ביקורות פתע והן ביקורות תקופתיות בבתי"ס.

## מועדון קשישים – דוח ביקורת

במסגרת הביקורת על פעילות מחלקת הרווחה ברשות בוקרה הפעילות המתבצעת במועדון הקשישים שברחוב כצנלסון 16. הביקורת התייחסה לפעילות המועדון בשנת 1999. במסגרת הביקורת נערכו מספר ביקורים במועדון לצורך התרשמות מהיקף וטיב הפעילות הנערכת במקום מחד והתרשמות משביעות רצונם של הקשישים מאידך. ממצאי הביקורת מרוכזים להלן.

### 1. נתונים כלליים

מועדון הקשישים ממוקם במבנה מגורים ברחוב כצנלסון 16. המבנה כולל אולם גדול לצרכי פעילות המועדון ו-2 חדרונים על פני שטח של כ-70 מ"ר.

המועדון פועל בימים א', ב' ו-ד' בשבוע בין השעות 7.30 עד 12.00 בצהריים ומספק לקשישים מגוון שירותי השכלה, התעמלות ומלאכת יד בצד פעילות חברתית המלווה בהרצאות, משחקי חברה, מסיבות חג וטיולים.

הרשות המקומית מממנת את שיעורי ההתעמלות ומרצה המכללה וכן מדריכת מלאכת יד המועסקים ע"י חברת מט"ב שירותי כוח אדם כקבלנים חיצוניים.

המועדון גובה דמי חבר שוטפים בסך של 20 ש"ח לחודש מכל חבר וכן סך של 100 ש"ח מכל חבר המביע את רצונו להרחיב את השכלתו במסגרת המכללה.

בנוסף לכך, המועדון גובה סכומים משתנים לכיסוי עלויות הטיולים שהוא עורכת לקשישי המועדון.

המועדון מגיש בסוף כל שנה דוח כספי על פעילותו למחלקת הרווחה של הרשות.

## 2. דיווח כספי על הפעילות

רישום הפעילות הכספית של המועדון מתבצע ע"י מנהל חשבונות גמלאי בהתנדבות. הרישום מתנהל בדייקנות והביקורת מעריכה את טיב הניהול הכספי של המועדון כניהול טוב ומדויק.

המועדון נוהג להפקיד את עודפי המזומנים שברשותה בפקדונות שקליים נושאי ריבית וזאת ע"מ למנוע את שחיקת ערכם של עודפי המזומנים שברשותה. יתרת פיקדונות המועדון ליום 31/12/1999 שהיו מופקדים בפקדונות מסוג פק"מ / פר"י היה 21,191 ש"ח.

הדוח הכספי לשנת 1999 לאחר תיקון סיווג העלויות ע"י הביקורת הינו כדלהלן:

<u>תשלומים</u>		<u>תקבולים</u>		<u>סעיף</u>
%	ש"ח	%	ש"ח	
13.4	3,178	11.4	3,970	בזאר
44.7	10,589	25.2	8,800	טיולים וצעדה
2.9	700	2.9	1,000	הצגות
17.4	4,141			פעילות חברתית
5.5	1,313	7.8	2,720	מכללה
		49.3	17,180	דמי חבר
6.3	1,485			טבסוד טיולים
8.7	2,049			ציוד למועדון
1.1	276	3.4	1,190	ריבית ועמלות
100.0	23,731	100.0	34,860	סה"כ
			11,129	עודף תקבולים

מעיון בדוח זה מתברר כי הוצאות המועדון מהוות 68.1% מתקבולי המועדון והעודף לשנת 1999 היה בשיעור של 31.9% מהתקבולים בשנה זו.

הדוח אינו כולל תקבולים ועלויות של 5 טיולים לקשישים שנערכו בשנת 1999 .

### 3. טיולים

במהלך שנת 1999 ערך המועדון 5 טיולים לקשישים. הטיולים אורגנו ע"י 2 חברות בהתאם להצעות המחיר שהעבירו למועדון. להלן ריכח נתוני הטיולים שנערכו בשנת 1999.

<u>יעד הטיול</u>	<u>מס' המשתתפים</u>	<u>גביה בש"ח</u>	<u>עלות בש"ח</u>
מעלה החמישה	76	103,605	102,785
צפת	33	35,595	37,080
גלבוה	86	8,600	8,600
ירושלים	42	5,880	5,880
חמי יואב	<u>38</u>	<u>3,230</u>	<u>3,230</u>
ס ה " כ	275	156,910	157,575
	==	=====	=====

באמור בחלק ה' דן בדוח הכספי של המועדון, תקבולים בסך של 156,910 ש"ח ותשלומים בסך של 157,575 ש"ח לא נכללו בדיווחי המועדון כפי שהועברו למחלקת הרווחה.

הגביות בגין הטיולים המתקבלות ברובן בהמחאות דחיות ב- 6 תשלומים מוסבות לחברות המארגנות כתשלום עלות הטיולים וזאת עקב העדר אמצעי שמירת ההמחאות הדחיות והרצון להימנע מתשלומי עמלות יקרות בגין שמירת ההמחאות בבנק.

הובהר למועדון ולמחלקת הרווחה של הרשות שיש לתקן פגם מהותי זה לגבי שנת 2000 ולכלול במסגרת הדיווח הכספי השנתי את כלל הפעילות של המועדון מחד והצורך בהתקנת כספת קטנה לשמירת ההמחאות הדחיות מאידך.

#### 4. הערות והמלצות הביקורת

- א. יש להקפיד על אי-תלישת העתקי הקבלות מפנקסי הקבלות ולתייק את פנקסי הקבלות בתיוק השוטף.
- ב. רצוי ומומלץ לייעד פנקסי קבלות שלמים לפעילויות ספציפיות.
- ג. רצוי ומומלץ לנהל תיוק המסמכים לפי נושאי הפעילות.
- ד. יש להקפיד הקפדה יתירה על הכללת את כל הנתונים הכספיים בגין טיולי הקשישים בדיווחים השנתיים לרבות הפקדות הגביות ותשלום העלויות דרך חן הבנק של המועדון ולהימנע מהסבת המחאות לפקודת החברות המארגנות.
- ה. יש לשקול התקנת כספת מתאימה לשמירת המחאות הדחורות במועדון.

# רישוי עסקים

## עמוד

71	מבוא
72	תהליך הביקורת
74	מימצאי הביקורת
76	מסקנות והמלצות

## מ ב א

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968 מסמיך את שר הפנים לקבוע בצווים עסקים טעוני רישוי ולהגדירם, כדי להבטיח בהם בין היתר את המטרות הבאות:

1. איכות הסביבה ומניעת מטרדים,
2. מניעת סכנות של מחלות בעלי חיים,
3. בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים,
4. קיום הדינים הנוגעים לתכנון בניה ושירותי כבאות,

הצווים שנקבעו על-ידי שר הפנים לרישוי עסקים בענף המזון כוללים אישורים של גורמי ביקורת ובטיחות שונים והכל בהתאם לסוג העסק, היקפו, אוכלוסיית מקבלי השירות, מקור התשומות וכד'. הגורמים האמורים לבצע ביקורות שוטפות ותקופתיות הם כדלהלן:

1. משרד הבריאות,
2. משרד איכות הסביבה,
3. משטרת ישראל,
4. שירותי הכבאות,
5. וטרינר מקומי,
6. מחלקת ההנדסה של הרשות,
7. מחלקת התברואה של הרשות.

לאור ההשלכות החשובות והמהותיות של עסקי מזון לבריאות התושבים והשפעתה המצטברת על איכות הסביבה, ענף זה בוקר כחלוץ הביקורת במחלקת רישוי עסקים של המועצה.

## תהליך הביקורת

### 1. מבנה ודרך פעולתה של מחלקת רישוי עסקים

מחלקת רישוי עסקים של המועצה כוללת 3 אנשים: מנהל המחלקה, פקידה ופקח של הרשות. מנהל המחלקה משמש בנוסף לתפקידו זה גם כמנהל מחלקת הביטחון של המועצה וכמרכז ועדת מל"ח של הרשות.

המועצה הוציאה בשנת 1995 חוברת בשם "מדריך לקבלת רשיון לניהול עסק" אשר חולק לכל בעלי עסקים במועצה וקראה להם להסדיר באופן חוקי את רשיונות עסקיהם. החוברת כוללת מידע ראשוני לגבי תהליך הוצאת רשיון עסק בהתאם לחוק, השלבים השונים בדרך להוצאתו ותמצית הדרישות המוצבות בפני העסקים מבקשי הרשיון בהתאם לתווים שהוציא שר הפנים.

פקח המחלקה המסייר בתחומי הרשות עורך ביקורת רישוי עסקים ראשונה לגבי אותם עסקים הפועלים בתחום הרשות ללא רשיון. העסק המבוקר מקבל הזמנה למחלקת הרישוי על-מנת להסדיר את הליכי הרישוי של עסקו. בעת הגשת הבקשה לקבלת רשיון עסק מתבקש בעל העסק להמציא אישורים ותוכניות שונות הנדרשות עפ"י החוק. הבקשה לקבלת רשיון עסק בצירוף התוכניות והאישורים מועברים לגורמי פנים וחץ לצורך קבלת חוות-דעת שיאפשרו מתן הרשיון המבוקש. באותם מקרים שלדעת הגורמים המאשרים יש לבצע השלמות לדרישות החוקיות מתבקש בעל העסק להשלימן ונערכת ביקורת נוספת של אותו גורם לידוא ביצוע הדרישות הנוספות. לאחר מילוי כל הדרישות החוקיות הנדרשות מוענק רשיון עסק ורק לאחר תשלום אגרת הרישוי העסק מוגדר כפועל כחוק מבחינת חוק רישוי העסקים.

מדי שנה, לקראת סוף השנה, מתבצע סקר שילוט ע"י פקח המועצה ובמסגרתו מצולמים שלטי העסקים הפועלים בתחום הרשות. על סמך אותו סקר מוצאות דרישות לתשלום אגרת שילוט לאותם עסקים. סכום החיוב בגין אגרת שילוט מושפע הן מגודלו של השלט והן מצורתו (דו-צדדי, מואר וכד').

סוגים מסוימים של עסקי מזון, שאין אפשרות להנפיק להם רשיונות עסק לצמיתות, מחויבים בביקורות שוטפות של גורמי חץ מדי שנה כתנאי לחידוש רשיון העסק שלהם. בעלי העסקים נדרשים לתקן ליקויים המתגלים במהלך ביקורות אלו, כתנאי מוקדם לחידוש רשיון העסק שלהם.

לגבי אותם עסקים שלא השכילו לתקן את הליקויים שנתגלו במהלך הביקורת מוגשות תביעות משפיות על ניהול עסק ללא רשיון.

## 2. תהליך הביקורת

במהלך הביקורת בוקרו 49 עסקים המסווגים כעסקים בתחום המזון. לגבי כלל העסקים שבוקרו נבדקה שרשרת הפעולות שננקטו בהתאם לחוק וההליך שפורט לעיל, קיומם של האישורים הנדרשים (פנימיים וחיצוניים), תיקון הליקויים שנתגלו בביקורות, חיובים בגין אגרות רישוי ושילוט, נכונות תחשיבי אגרות השילוט בהתאם לסוגי השלטים וגבייתן של אגרות רישוי ושילוט בפועל. עם תום השלב הראשון של הביקורת נדרשה התייחסותו של מנהל מחלקת רישוי עסקים לממצאים ותגובתו זכתה להתייחסות ראויה בהסקת מסקנות הביקורת וגיבוש המלצותיה.

מפאת היות הביקורת ביקורת ראשונה בתחום זה, לא נבדקו הליכי רישוי שקדמו לשנת 1998.

אוכלוסיית הביקורת כללה כאמור 49 עסקים בתחום המזון לפי ההתפלגות הבאה:

	<u>מהם סגורים</u>	<u>עסקים</u>		<u>מ ה ו ת ה ע ס ק</u>
		<u>מספר</u>	<u>%</u>	
1		4.1	2	אולמי שמחות
1		10.2	5	מסעדות
		4.1	2	אחסון מזון
		4.1	2	אטליז ודגים
		2.0	1	בית אבות
		2.0	1	מקווה טהרה
		2.0	1	קייטרינג
		10.3	5	חנות פירות/ירקות
3		24.4	12	מכולת/מינימרקט
		2.0	1	מאפיה
1		12.2	6	מזנון/קיוסק
2		4.1	2	קונדיטוריה
		2.0	1	מעדניה
2		6.3	3	מפעל ממתקים
		<u>10.2</u>	<u>5</u>	פלאפל/שווארמה
10		100.0	49	
==		====	==	

## ממצאי הביקורת

1. ב- 17 עסקים (35%) נתגלו ליקויים המונעים מתן רשיון עסק כחוק. להלן מהות הליקויים:

ליקויי בריאות	13	52% מהליקויים
ליקויי תוכניות	5	20% מהליקויים
ליקויי הנדסה	4	16% מהליקויים
ליקויים וטרינריים	2	8% מהליקויים
ליקויי בטיחות	1	4% מהליקויים
סה"כ הליקויים	25	

1. א) ב- 8 עסקים נתגלו ליקויים בביקורות שערך משרד הבריאות. לגבי 2 עסקים נערכו ביקורות חוזרות שהראו שהתיקונים לא תוקנו. לגבי יתר 6 עסקים, נכון לסוף חודש 8/00, טרם נערכו ביקורות חוזרות.

לגבי 5 עסקים לא נערכה כלל ביקורת של משרד הבריאות עקב כך שהעסקים לא הגישו תוכניות סניטריות כפי שהחוק מחייב.

1. ב) ב- 2 עסקים נתגלו חריגות בניה אשר מנע מתן רשיון עסק ו- 2 עסקים נוספים ממוקמים על אדמות מנהל מקרקעי ישראל.

1. ג) ליקויים וטרינריים נתגלו ב- 2 עסקים, דבר המעיז על סיכון בריאותי של המוצרים הנמכרים באותם עסקים.

1. ד) רק בעסק אחד נתגלה ליקויי בטיחותי בעקבות ביקורת בטיחות של כבוי-אש.

2. למחלקת הרישוי אין מפקח אשר מתפקידו לסייר בתחומי הרשות ולסייע באכיפת החוק לרישוי עסקים וכן לסייע בגביית אגרות שילוט. העדרו של מפקח רישוי עסקים פוגע ביכולתה של המחלקה לאתר עסקים חדשים בתחומי הרשות, בביסוס דרישותיה לגביית אגרות שילוט ולפיקוח שוטף של הרשות על הנעשה בתחומיה בנושא העסקים.

לא מן הנמנע כי היעדרותו של מפקח רישוי עסקים "מעודד" עסקים להימנע מתשלום אגרות הרישוי והשילוט וגורמים לקיטון הכנסותיה של המועצה.

התרשמות הביקורת ממחלקת רישוי העסקים היא כי זו מחלקה מקצועית אשר מודעת למתרחש ברשות מבחינת העסקים אך מפאת ריבוי תפקידיה והעדר כח אדם - נושאי טיפולה סובלים מסחבת מסוימת.

## מסקנות והמלצות

### א. מ ס ק נ ו ת

1. מחלקת רישוי עסקים מאויישת בצוות מקצועי אך היעדרו של מפקח רישוי עסקים שתפקידו הוא תפקיד שטח, מעקב את הליכי האכיפה ועדכון רשומות המחלקה וכן גורמת לפיגור משמעותי בהוצאת אגרות שילוט לעסקים והתוצאה הנגזרת מהיעדרו של המפקח היא היעדר הכנסות לרשות בגין אגרות שילוט ורישוי עסקים.
2. קיימת סחבת מסויימת בביקורות שעורכת משרד הבריאות בהתאם לדרישותיה של מחלקת הרישוי. עיכוב מסוג זה מונע את השלמת הליכי רישוי העסקים וכן את הוצאת אגרות הרישוי המהוות מקור הכנסה עצמית של הרשות.
3. קיימת סלחנות מופרזת בהגשת תביעות משפטיות לגבי אותם עסקים המנהלים עסקיהם ללא רשיון עסק. סלחנות זו באה לידי ביטוי בהוצאת מספר רב של הזמנות לבעלי העסקים לסור למישרדי המחלקה להשלמת הליכי הרישוי.
4. חלק מהעיכובים הגורמים לאי-הוצאת רשיון עסק מקורם בחריגות בניה שלא קיבלו אישור מחלקת ההנדסה ובאי-המצאת תוכניות סניטריות. עסקים עם ליקויים כגון אלו – לא מוגשות נגדן צווי סגירה מנהליים.

### ב. ה מ ל צ ו ת

1. יש לאייש ללא דחוי את תפקיד מפקח רישוי עסקים.
2. לבדוק את האפשרות לקיים סקר בריאותי כולל של עסקי המזון שבתחומי הרשות בשיתוף עם משרד הבריאות והשרות הוטרינרי המקומי.
3. לבצע סקר מעודכן של שלטי העסקים בתחומי הרשות ולאכוף גביית האגרות בגינם.
4. יש לנקוט בכל האמצעים החוקיים שבידי הרשות, לרבות הגשת תביעות משפטיות והוצאות צווי סגירה מנהליים, ע"מ לחייב את בעלי העסקים לקיים את הוראות החוק ולמנוע נזק בריאותי לתושבים.

## מעקב אחר תיקון ליקויים

<u>מס'ד</u>	<u>מהות הליקוי</u>	<u>תוקן</u>	<u>תוקן חלקית</u>	<u>לא תוקן</u>
1	אי התכנסות ו. ביקורת בתדירות הנדרשת		+	+
2	אי ניהול מעקב אחר תיקון ליקויים		+	
3	אי קביעת כללים והנחיות למתן תמיכות		+	
4	פעילות והרכב ו. תמיכות		+	
5	אי קביעת קריטריונים למתן תמיכות		+	
6	פיקוח על גופים נתמכים		+	
7	העסקת עובדי חברת כ"א ללא מכרז		+	
8	היעדר נוהל להעסקת עובדים לנסיין			+
9	היעדר נוהל לחוות דעת תקופתיות לעובדים			+
10	היעדר סקר נכסי מועצה			+
11	עידכון אגרת שילוט לפי שעור עלית המדד	+		
12	מתן הנחות מעל לשיעור המירבי		+	
13	היעדר קוורום חוקי ו. מכרזים		+	
14	היעדר פרוטוקול ו. קניות		+	
15	היעדר נוהלי רכש			+
16	היעדר ניהול כרטסת מלאי			+
17	היעדר רשימת אינוונטאר			+
18	ביקורת פתע בקופה	+		
19	היעדר דיון בדוחות רבעוניים		+	
20	פינוי אשפה ללא מכרז	+		

## חקיקה בנושא הביקורת הפנימית במועצה מקומית

### עמוד

- |    |                                 |
|----|---------------------------------|
| 80 | 1. העסקת מבקר המועצה            |
| 82 | 2. תפקידי מבקר המועצה           |
| 84 | 3. סמכויות המבקר וחובת הסיוע לו |
| 85 | 4. דין וחשבון מבקר המועצה       |
| 86 | 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 במינורי 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.

\* צו המועצות המקומיות

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

145ה. 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, יחמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

• צו המועצות המקומיות

#### 4. דין וחשבון מבקר המועצה \*

145 ו. דו"ח על ממצאי הביקורת

(א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת

הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת

הביקורת דו"ח על ממצאי הביקורת שערך בכל עת שייראה 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 הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף

הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדו"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 תשלים 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 הדו"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 דו"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; לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" – לרבות חלק

מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.

(ז) הוגש דו"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