

מועצה מקומית

אזור

דין וחשבון המבקר

לשנת 2001

2

מבקר המועצה

דוח שנתי 2

לשנת 2001

תוכן העניינים

ע מ ו ד

1	מבוא
3	פעילות המבקר
12	פעילות הרשות המקומית
24	ועדות המועצה
38	מוסדות חינוך
51	התקשרויות חוזיות של הרשות
56	מתנ"ס אזור ע"ש אמלן
66	מעקב אחר ליקויים
67	תמצית חקיקת ביקורת פנימית

מ ו א =====

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר הרשות לשנת 2001, סיכומי הביקורת וביקורת המעקב של ביקורות שנערכו ע"י גורמי ביקורת חיצוניים לשנים 1998 עד 2000. קבלת התייחסות המבוקרים הסתיימה בתאריך 24 לאפריל 2002.

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

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

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

בתאריך 16 ליוני 2002 הוגש הדוח השנתי במתכונתו הסופית לראש הרשות להערות ועותק ממנו הועבר ליו"ר ועדת הביקורת של הרשות, בהתאם לסעיף 145 (ו') (א') לצו המועצות המקומיות.

בתאריך 13 באוקטובר 2004 הודיע ראש הרשות על היעדר הערות לדוח הביקורת.

הנושאים העיקריים שבהם עוסק הדוח השנתי

1. סדרי עבודתן של ועדת ההנחות ממיסים .
2. תשלומי רשות של הורים לבתי-ספר יסודיים.
3. התקשרויות עם נותני השירותים – חברת מילגם
4. הנחות ממיסי ארנונה.
5. מתס"ס אזור ע"ש אמלן.
6. מעקב אחר תיקון ליקויים.

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

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

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

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

איזי בנוזיו - רו"ח

מ ב ק ר ה מ ו ע צ ה

פ ע י ל ו ת מ ב ק ר ה ר ש ו ת

עמוד

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

1. תפקידי הביקורת הפנימית – הדגשים תיאורטיים *

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

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

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

מתוך הגישות השונות להגדרת מושג 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. אלאה 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. גלוברחון, 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 ביטוייה 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, זאת כדי ליעל 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" הן המילים "לצורך ביצוע תפקידו". כלומר- נוכחותו של המבקר בוועדה מועדות הרשות המקומית היא לצורך ביצוע תפקידו ולא לצורך 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 וטיוות 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 משתפת
ב- 10% מתקציבם או בהנהלתם.

פעילות הרשות ומצבה הכספי

עמוד

13 מבוא

15 התפתחות הרשות ופעילות המועצה

17 מצבה הכספי של הרשות

20 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 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 ינהלו 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

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים ליום 24/12/99 היו 10,000 איש – גידול של 0.8% לעומת סוף שנת 1998.

לפי נתוני מנהל האוכלוסין של משרד הפנים לסוף שנת 2000 מספר תושבי אזור היה 10,168 – גידול של 1.68% לעומת סוף שנת 1999 .

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים לחודש 10/2001 היה 10,290 – גידול של 1.2% לעומת סוף שנת 2000.

בתחומי המועצה כ- 3,209 יחידות המשלמות ארנונה למגורים וכ- 365 יחידות המשלמות ארנונה לעסקים ולתעשייה ותחום שיפוטה של הרשות משתרעת על פני כ- 2,700 דונם.

בתחומי הרשות פועלות 3 בתי"ס יסודיים, 5 גני ילדים טרום-חובה ו- 6 גני ילדים חובה.

מחלקת הרווחה מטפלת ב- 524 תיקי מטופלים מתוכם 338 קשישים.

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

1999	1999	2000	2000	2001	2001
רבעון	חתימה	דין	חתימה	דין	חתימה
ימאר-מרץ	25/05/99		22/05/00		22/05/01
אפריל-יוני	26/08/99		07/08/00		09/08/01
יולי-ספטמבר	12/11/99		14/11/00		12/11/01
אוקטובר-דצמבר	27/02/00		05/03/01		

סעיף 112 (ב) לצו המועצות המקומיות קובע כי:

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

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

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

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

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

<u>תשס"ב</u>	<u>תשס"א</u>	<u>תש"ס</u>	<u>תשנ"ט</u>	<u>תשנ"ח</u>	
236	218	239	154	169	גני ילדים טרום- חובה
139	129	137	180	187	גני ילדים חובה
1.177	1,139	1,165	1,072	1,097	בי"ס יסודי *
666	675	627	634	612	בי"ס על-יסודי
2,218	2,161	2,168	2,040	2,065	סה"כ
2.6%+	0.3%-	6.3%+	1.2%-		שעור השינוי

* כולל חינוך מיוחד

מספר המשרות המאושרות בחודש 12/01 היה 134 משרות (לעומת 116.8 משרות באותו חודש בשנת 2000) – גידול של 14.7% 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 2001 היה 8,960 אלפי ש"ח, לעומת 5,714 אלפי ש"ח בסוף 2000 ו- 4,306 אלפי ש"ח בסוף 1999.

הגרעון השוטף מהווה 6.6% מהתקציב השנתי בשנת 2001 לעומת 3.1% מהתקציב לשנת 2000 ו- 4.2% מהתקציב של שנת 1999.

למען הסדר הטוב יש לציין כי הגרעון השוטף של הרשות היווה 6.4% מביצוע התקציב לשנת 2001 לעומת 3% בשנת 2000 ו- 3.9% בשנת 1999.

התפתחות הגרעון של הרשות

<u>גרעון באלפי ש"ח</u>	<u>שנת תקציב</u>
7,068	מצטבר עד 31/12/97
2,495	שנת 1998
(5,257)	שנת 1999
1,408	שנת 2000
<u>3,246</u>	שנת 2001
8,960	ס ה " כ
== =	

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי חלה עליה בשיעור הגביה של הארנונה, היטלים והשתתפויות: 104.7% בשנת 2001 לעומת 97% בשנת 2000 ו- 91% בשנת 1999. (גביה ביחס לחיובים השנתיים) כאשר שיעור הגביה ביחס לחיובים המצטברים אף היא עלתה לכדי 77% לעומת - 73% בשנים 2000 ו- 1999.

עקב העליה בשיעורי הגביה חלה ירידה בסך חובות התושבים כלפי הרשות: מ- 8,734 אלפי ש"ח בשנת 2000 ל- 7,586 אלפי ש"ח בסוף שנת 2001 (ירידה של 13.14%).

בדיקת הרכב חובות התושבים מעלה את העובדה כי במהלך שנת 2002 חלה עליה בחובות התושבים בגין אגרות מים וביוב בסך 89 אלש"ח – עליה של 6.5% וירידה של 1,233 אלש"ח בחובות בגין ארנונה – ירידה של 16.9%.

סיכויי הרשות לשאת את עצמה מבחינה כלכלית נבחנים- בין היתר, ביכולתה ליצור לעצמה מקורות הכנסה עצמיים ומבוססים, שיניבו הכנסות גבוהות וידרשו שירותים מעטים. חלקן 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 מגמה של עליה מתמדת משיעור של - 59.7% מהביצוע בשנת 1999 ו- 61% בשנת 2000 ל- 63.1% בשנת 2001. סך כל הכנסותיה של הרשות בפועל לעומת התכנון התקציבי עלה בסך של ב- 500 אלש"ח שהם גידול בשיעור של 12.6%. גידול זה בהכנסות העצמיות מקורה בשל סקר נכסים ומדידה מחדש של שטחי המגורים והעסקים שיזמה המועצה ואשר הביאה לתוספת שטחים החייבים במיסי ארנונה וכן עקב צעדים להעמקת הגביה שנקטה המועצה.

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 פרעון הגיע נזקפות כהוצאה בתקציב הרגיל. עפ"י נתוני הגזברות, ביחס למלוות, שיעור פרעון המלוות בשנת 1999 – 5.8% מהתקציב (5.4% מהביצוע), 7.8% מתקציב שנת 2000 (7.5% והביצוע) ואילו בשנת 2001 : 8% מהתקציב (7.4% 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>2001</u>	<u>2000</u>	<u>1999</u>	
			<u>נכסים ננזילים בבנקים</u>
1,478	3,336	4,793	קופה ובנקים
502	303	373	משרדי ממשלה
<u>10</u>	<u>186</u>	<u>432</u>	תשלומים לא מתקצבים
1,990	3,825	5,598	סה"כ רכש שוטף
85	59	59	השקעות בקרנות מתוקצות
			<u>גרעונות תקציב רגיל</u>
5,714	4,306	9,563	לתחילת השנה
3,246	1,408	1,743	גרעון משנת החשבון
<u>0</u>	<u>0</u>	<u>-7,000</u>	פחות-מלוחות לכיסוי גרעון
8,960	5,714	4,306	סה"כ גרעון תקציב רגיל
<u>2,225</u>	<u>1,252</u>	<u>2,877</u>	<u>גרעון זמני בתב"רים</u>
13,260	10,850	12,840	סה"כ כללי
			<u>התחייבויות שוטפות</u>
795	1,286	1,419	משיכות יתר בבנקים
<u>9,384</u>	<u>8,088</u>	<u>10,289</u>	הוצאות מתקצבות לשלם
10,179	9,374	11,708	
2,996	1,417	1,073	קרן לעבודות פיתוח
85	59	59	קרנות מתקצבות
13,260	10,850	12,840	סה"כ כללי
7,586	8,734	8,037	חייבים בגין מיסים
17,828	20,339	20,661	עומס פרעון מלוחות

3. תקציב הרשות

תקציב המועצה לשנת 2001 בסך 49,520 אלפי ש"ח נדון ואושר במועצת הרשות בישיבתה מיום 27 לפברואר 2001 (חודשיים לאחר תחילת שנת התקציב) וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 16/7/2001.

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)

	שמיים	ב - %	2001	2000	1999	
	00/99	01/00				
<u>הכנסות עצמיות</u>						
ארמנה	10.87	7.78	20,037	18,591	16,769	
מים וביוב	-2.99	-10.53	6,832	7,636	7,871	
יתר עצמיות	65.33	84.33	<u>6,363</u>	<u>3,452</u>	<u>2,088</u>	
	11.04	11.97	33,232	29,679	26,728	
<u>הכנסות ממסלה</u>						
חימך	11.04	3.66	3,536	3,411	3,072	
חוחה	14.94	5.93	3,000	2,832	2,464	
יתר המשרדים	100.00	44.76	359	248	124	
מענק משרד הפנים	-0.96	0.68	<u>9,393</u>	<u>9,330</u>	<u>9,420</u>	
	4.91	2.95	16,288	15,821	15,080	
סה"כ הכסות	8.83	8.84	49,520	45,500	41,808	
<u>הוצאות</u>						
משכחת	10.27	6.82	16,083	15,056	13,654	
כלליות	-49.13	16.71	2,828	2,429	4,775	
מימון	11.11	0	500	500	450	
פעולות	23.13	6.61	17,296	16,224	13,176	
השתתפויות	4.52	16.27	8,767	7,540	7,214	
חד-פעמיות	63.57	-55.92	93	211	129	
פרעון מלזות	46.89	11.67	<u>3,953</u>	<u>3,540</u>	<u>2,410</u>	
סה"כ הוצאות	8.83	8.84	49,520	45,500	41,808	

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

ב- % 01/00	שינויים 00/99	2001	2000	1999	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
17.47	13.04	21,863	18,612	16,465	ארמנה
-5.54	-11.16	6,474	6,854	7,715	מים וביוב
21.86	22.29	<u>5,436</u>	<u>4,461</u>	<u>3,648</u>	יתר עצמיות
12.85	7.54	33,773	29,927	27,828	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
2.42	3.37	3,806	3,716	3,595	חימר
22.11	5.45	3,661	2,998	2,843	חוחה
245.10	-73.71	176	51	194	בריאות וקליטה
-3.87	1.25	<u>9,450</u>	<u>9,830</u>	<u>9,709</u>	מענק מש. הפנס
3.00	1.55	17,093	16,595	16,341	
9.34	5.33	50,866	46,522	44,169	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
20.70	2.22	17,669	14,639	14,321	משכורת
17.64	4.42	4,034	3,429	3,284	כלליות
-40.62	-27.72	288	485	671	מימון
3.75	5.82	18,806	18,126	17,129	פעולת
21.87	-2.21	9,229	7,573	7,744	השתתפויות
-23.89	-58.46	86	113	272	חד-פעמיות
12.26	43.11	<u>4,002</u>	<u>3,565</u>	<u>2,491</u>	פרעון מלזות
12.90	4.40	54,114	47,930	45,912	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:

2001	2000	1999	
			הכנסות עצמיות
109.11	100.11	98.07	ארונה
94.76	89.76	98.02	מים וביוב
85.43	129.23	174.71	יתר עצמיות
101.63	100.84	104.12	
			הכנסות ממשלה
107.64	108.94	117.02	חינך
122.03	105.86	133.28	רווחה
49.03	20.56	156.45	יתר המשרדים
100.61	105.36	103.07	מענק משרד הפנים
104.94	104.89	108.36	
102.72	102.25	105.65	סה"כ הכנסות
			הוצאות
109.86	97.23	104.89	משכורת
142.64	141.17	68.77	כלליות
57.60	97.00	149.11	מימון
108.73	111.72	130.00	פעולות
105.27	100.44	107.35	השתתפויות
92.47	53.55	210.85	חד-פעמיות
101.24	100.71	103.36	פרען מלואת
109.28	105.34	109.82	סה"כ הוצאות

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

1. חלה עליה בשיעור גביית הכנסות עצמיות בפועל לעומת הכנסות מתוכננות מ- 98.07% מהתקציב בשנת 1999 ל- 109.11% בשנת 2001.

2. חל גידול בהקצבות ממשלתיות בפועל לרשות לעומת ההקצבות המתוכננות בתקציב בנושאי חינוך ורווחה וקיטון בהקצבות יתר המשרדים אם כי שיעור הגידול נמצא במגמת ירידה בנושאי חינוך ועליה משמעותית בנושאי רווחה. במענקי משרד הפנים חל קיטון של כ- 5% בין 2000 ל- 2001.

3. ההוצאות בגין שכר למעשה עלו ב- 9.86% על הוצאות השכר המתוכננות לשנת 2001 לעומת קיטון של כ- 3% בשנת 2000. הגידול בסעיף זה מוסבר בהסכמי עבודה חדשים שנחתמו ואשר העניקו תוספת של 3.6% בשכר לעובדים וכן במענק חד פעמי בשל ההסכם הנ"ל. אחד ממרכיבי העליה בסעיף זה היה כניסתו לתוקף של חוק שירותי כח-אדם אשר שינו את מעמדם של עובדי חברות כח-אדם מעובדי קבלן לעובדי הרשות לכל דבר ועניין.

4. הוצאות בגין הנהלה וכלליות רשמה עליה מזערית של כ- 1.5% בשנת 2001 לעומת שנת 2000.

5. ההוצאות בגין פעולות הרשות ירדו בכ- 3% בשנת 2001 לעומת השנה הקודמת.

6. השתתפות הרשות בגופים נתמכים מראה על עליה מסוימת של כ- 5% בתמיכות בפועל לעומת התמיכות המתוכננות.

7. העליה בחלקן של ההכנסות העצמיות בפועל מ- 59.7% בשנת 1999 לכדי 62.9% בשנת 2001 משקפת את ניסיונה של המועצה להקטין את תלותה במקורות חיצוניים בהיות מקור מימון זה בלתי יציב בחלקו והמושפע ממדיניות ממשלתית כוללת המחשיבה בין יתר שיקוליה את מצבה המקור-כלכלי של המדינה.

ועדות המועצה

עמוד

25	מבוא
27	ועדת הנחות במסים
36	סיכום ממצאים והמלצות

מ ב א

מועצת הרשות הינה הפורום העליון המוסמך לקבוע ת אורחות-החיים בישוב בו היא מכהנת. מועצת הרשות משמשת כ"בית הנבחרים" המקומי וככזאת היא גוף פוליטי-דמוקרטי, שאמור לבטא את כיווני הפעילות ואת סך הרצונות של התושבים כפי שבאו לידי ביטוי בתוצאות הבחירות לרשות.

מועצת הרשות שהיא גוף שלטוני מקומי בתחום שיפוטה של הרשות כפופה להוראות החוק והשלטון המרכזי, אשר מגדירים את סמכויותיה וחובותיה תוך קיום מערכת של הנחיה ובקרה.

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

חלק מועדות הרשות הן ועדות חובה אשר קיומן ופעילותן מחוייבת עפ"י צו המועצות המקומיות, וחלקן ועדות רשות שקיומן ופעילותן הן אופציונליות ויחודיות לפי צרכי הישוב.

להלן הרכבן של ועדות המועצה המקומית אזור:

<u>מס' הנבחרים</u>	<u>מס' החברים</u>	<u>סוג הועדה</u>	<u>שם הועדה</u>
5	5	חובה	מכרזים
6	10	חובה	כספים
2	5	חובה	הנחה במסים
3	6	חובה	ביטחון

<u>שם הועדה</u>	<u>סוג הועדה</u>	<u>מס' החברים</u>	<u>מס' הנבחרים</u>
ביקורת	חובה	3	3
תמיכות	חובה	7	5
ערר במסים	חובה	3	3
בנין עיר	חובה	3	1
רווחה	רשות	10	5
חינוך, נוער וספורט	רשות	13	5
משק ומנגנון	רשות	5	3
שימור אתרים	רשות	4	3
תברואה	רשות	5	2
שמות	רשות	13	13
תרבות ואירועים	רשות	11	5
תנועה	רשות	11	4
מחיקת חובות	רשות	10	3

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 עבודתה של ועדה אחת לפחות מועדות המועצה.

בחלק זה מוגש דוח על סדרי עבודתה של הועדה להנחות ממסים.

ועדת הנחות ממסים

1. רקע תחקיתי

הארנונה הכללית היא מס המוטל ע"י הרשות המקומית ואין כנגדה תמורה ישירה הניתנת ע"י הרשות למשלם המס. לכן, גבייתה אינה מותנית באספקת שירות כלשהו ע"י הרשות למשלם. הארנונה הכללית מהווה מקור ההכנסה העצמית הלא מיועדת העיקרית של הרשות והיא משמשת ביחד עם המענק הכללי כמקורות העיקריים לאיזון תקציב הרשות.

בשנת 1993 נחקק חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג – 1992 שחולל רפורמה בדיני הארנונה שעיקריה הם: קביעת מינוח ומבנה אחידים להיטלי הארנונה, קביעת כללים לאופן העלאת הארנונה משנה לשנה, קביעת שיעורי ארנונה מירביים ומיזעריים והנחיות לקביעת סוגי ושיעורי ההנחה בארנונה והזכאים להנחות אלו.

התקנות שהותקנו ע"י שר הפנים בתוקף סמכותו באות להסדיר את נושא מתן ההנחות בארנונה לקבוצות אוכלוסייה שונות ולקבוע את שיעורי ההנחה המירביים שהרשות רשאית להעניק.

התקנות מבחינות ב- 4 קבוצות הזכאיות להנחות:

1. הנחות ופטורים עפ"י חוק המדינה.

2. הנחות עפ"י המצב האישי.

3. הנחות עפ"י מבחן ההכנסה.

4. הנחות הנקבעות ע"י ועדת ההנחות.

ההוראות הכלליות של התקנות מורות כדלהלן:

1. זכאי להנחה שלא פרע במלואה את יתרת הארנונה על הנכס בשנת הכספים עד ליום 31 לדצמבר של אותה שנה, תהיה ההנחה בטלה מאותו יום ותיוספ ליתרת הארנונה.

2. לא תינתן הנחה לפי תקנות אלה, אלא אם כן שולמה יתרת הארנונה הכללית שהוטלה על הנכס בתשלום אחד מראש, בהוראת קבע או לפי הסדר תשלומים אחר להנחת דעתה של הרשות המקומית.

3. תינתן לזכאי הנחה אחת בלבד, הגבוהה מביניהם, ולא תינתן כל הנחה למחזיק נוסף בנכס שלגביו ניתנה הנחה.

4. זכאי להנחה המחזיק ב- 2 נכסים ויותר, תינתן הנחה לנכס אחד בלבד, הגבוהה מביניהם.

5. זכאי להנחה אשר החזיק בנכס בחלק משנת הכספים שעליה הוטלה ארנונה – תינתן ההנחה בשיעור יחסי למספר החודשים שבהם החזיק בנכס.

6. החליטה המועצה על מתן הנחות מארנונה ושיעורן, לפי התקנות, תפרסם הודעה על כך בתחום הרשות המקומית, ביחד עם הודעתה על הטלת שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה.

7. עפ"י סעיף 7 לפרק ג (מיסים) של צו המועצות המקומיות, ועדת ההנחות מארנונה מוסמכת לדון במתן הנחות בשיעור של עד 70% למחזיק בנכס שהוא "נזקק". לעניין זה נזקק מוגדר כמחזיק שנגרמו לו הוצאות חריגות, גבוהות במיוחד בשל אחת מאלה:

א. טיפול רפואי חד פעמי או מתמשך שלו או של בן משפחתו;

ב. אירוע אשר הבי להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי.

8. כמו-כן רשאית הועדה לאשר הנחות לבנין חדש (ס' 12), לבנין ריק (ס' 13), לעסקים (ס' 14 ג'), לתעשייה (ס' 14) וכן במחיקת חובות (ס' 186).

ועדת ההנחות ממסים , וכשמה בצו המועצות המקומיות – ועדת ההנחות מארנונה, היא ועדת חובה בכל רשות מקומית. תפקיד הועדה היא לבחון זכאותם של בעלים ו/או מחזיקים בנכסים בתחומי הרשות, לסוגי ההנחות אשר בתחום סמכות הועדה וכן להמליץ בפני מועצת הרשות למחיקת סכומים המגיעים לרשות בשל ארנונות או מסיבות אחרות והם בפיגור והוגדרו כחובות אבודים.

לפי צו המועצות המקומיות ועדת ההנחות מארנונה תורכב מ:

- א. 2 חברי מועצה,
- ב. גזבר או נציג מטעמו,
- ג. מנהל מח' רווחה או נציג מטעמו,
- ד. היועץ המשפטי של הרשות או נציג מטעמו.

המניין החוקי בישיבות הועדה יהיה נוכחות יו"ר הועדה או ממלא מקומו, הגזבר או נציגו והיועץ המשפטי או נציגו.

צו המועצות המקומיות קובע כי החלטות הועדה אינן טעונות אישור מליאת המועצה אך תונחנה על שולחנה.

2 . נתונים כלליים

א. בשנת 1999 ניתנו הנחות מארנונה לתושבים בסך של 1,277,953 ש"ח המהווים 7.98% מחיובי האנונה לשנה האמורה. מתוך סך זה של ההנחות, הנחות הועדה הסתכמו בסך של 62,779 ש"ח המהווים 4.9% מההנחות שניתנו בשנה זו למרות שחלק מההנחות המגיעות לתושבים על-פי חוק , אף הם הובאו לדיון מיותר בפני ועדת ההנחות.

ב. בשנת 2000 ניתנו הנחות מארנונה לתושבים בסך של 1,489,755 ש"ח המהווים 8.56% מחיובי הארנונה לשנה האמורה. מתוך סך זה של ההנחות, הנחות הועדה הסתכמו בסך של 57,788 ש"ח המהווים 3.9% מההנחות למרות שחלק מההנחות המגיעות לתושבים על-פי חוק, אף הם הובאו לדיון מיותר בפני ועדת ההנחות.

3. ועדת ההנחות

א. בשנת 1999 קיימה ועדת ההנחות של המועצה 7 ישיבות שהתפרשו לאורך כל השנה ובמהלכן דנה ב – 178 בקשות להנחה. הועדה נענתה בחיוב ל- 104 בקשות להנחה (58%) ואישרה הנחות בסך כולל של 100,194 ש"ח. התפלגות ההנחות הועדה בשנה זו היתה כדלהלן:

<u>עילת ההנחה</u>	<u>מס' הנחות</u>	<u>%</u>	<u>סכום ההנחות</u>	<u>%</u>
משפחות חד הוריות	6	6.0	3,375	3.4
על-פי מבחן ההכנסה	68	65.4	65,153	65.0
גימלאים	10	9.6	6,551	6.5
נזקקים	19	18.3	24,247	24.3
אחרים	1	1.0	868	0.8
סה"כ	104	100.0	100,194	100.0

בשנת 2000 קיימה ועדת ההנחות של המועצה 6 ישיבות שהתפרשו לאורך 9 חודשים של השנה ובמהלכן דנה ב- 124 בקשות להנחה.. הועדה נענתה בחיוב ל- 87 בקשות להנחה (70%) ואישרה הנחות בסך כולל של 95,060 ש"ח. התפלגות ההנחות הועדה בשנה זו היתה כדלהלן:

<u>עילת ההנחה</u>	<u>מס' הנחות</u>	<u>%</u>	<u>סכום ההנחות</u>	<u>%</u>
משפחות חד הוריות	5	5.7	3,279	3.4
על-פי מבחן ההכנסה	60	69.0	62,309	65.6
גימלאים	5	5.8	4,793	5.0
נזקקים	16	18.4	23,749	25.0
אחרים	1	1.1	930	1.0
סה"כ	87	100.0	95,060	100.0

ב. מיון וניתוח הפרוטוקולים של ועדת ההנחות מראה כי בלא מעט מקרים אושרו הנחות בשיעורים העולים על השיעורים הקבועים בתקנות. סה"כ ההנחות שאושרו מעל לשיעור המתחייב מהתקנות הייתה בסך של 18,437 ש"ח בשנת 1999 ובסך של 29,736 ש"ח בשנת 2000.

כמו-כן יש לציין כי היו אף מקרים רבים שבהם אישרה הועדה, וזאת בהתאם לסמכותה ושיקול דעתה, הנחה בשיעור נמוך מהמגיע לתושב בהתאם לתקנות. סכומים אלה הסתכמו בסך של 39,793 ש"ח בשנת 1999 ובסך של 20,424 ש"ח בשנת 2000.

להלן מובאים סכומי הסטיות בהנחות המאושרות לשנים 1999 ו- 2000 .

<u>שנה</u>	<u>עילת ההנחה</u>	<u>עודף אישור</u>	<u>אישור בחסר</u>
1999	חד הוריות	----	4,275
	עפ"י הכנסה	13,020	21,921
	גימלאים	599	----
	נזקים	3,950	13,597
	אחר	868	----
	סה"כ	18,437	39,793

<u>שנה</u>	<u>עילת ההנחה</u>	<u>עודף אישור</u>	<u>אישור בחסר</u>
2000	חד הוריות	607	----
	עפ"י הכנסה	18,752	14,087
	גימלאים	785	----
	נזקים	8,662	6,337
	אחר	930	----
	סה"כ	29,736	20,424

5. מניין חוקי של הועדה

סעיף 6 (א) (2) של תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג – 1993

קובע :

“ הרכב ועדת ההנחות תהיה:

1. שני חברי מועצה אשר אחד מהם לפחות חבר בסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה.
2. הגזבר, מנהל מחלקת הרווחה או מי שכל אחד מהם הסמיכו לענין תקנה זו מבין עובדי המועצה המקומית.
3. היועץ המשפטי שמינתה המועצה לפי חוק הרשויות המקומיות (יעוץ משפטי) התשל”ו – 1975, או עורך דין ממושרדו או מלשכתו. ”

סעיף 6 (ד) לתקנות האמורות קובע כי מנין חוקי בישיבות הועדה יהיה נוכחות שח יושב ראש הועדה או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר.

מתוך עיון וסקירת הפרוטוקולים של ועדת ההנחות בארנונה מצטיירת התמונה הבאה:

בשנת 1999 : כל חברי הועדה להנחות השתתפו בכל ישיבות הועדה למעט חבר מועצה שהחסיר ישיבה אחת.

בשנת 2000 : כל חברי הועדה להנחות השתתפו בכל ישיבות הועדה.

בנושא זה יש לציין לשבח את השתתפותם הפעילה והעניינית של חברי הועדה להנחות ואת דיוניה התכליתיים.

5. הכנת נתונים לדיון בוועדה

נוהלי עבודת ההכנה של הבקשות המובאות בפני הועדה להנחות הינו כדלהלן:
א. התושב, מבקש ההנחה, ממלא בקשה להנחה ומצרף את המסמכים הרלוונטיים לבקשתו ומוסרם למחלקת המסים.

ב. בקשת התושב נבדקת בדיקה ראשונית במקום ובאם חסר מסמך כלשהו התושב מתבקש להמציאו.

ג. המסמכים, ובעיקר אישורי הכנסה, נבדקים שנית ומעומתים לעומת הרישום שנרשם ע"י התושב.

ד. לפני כל ישיבה, מחלקת המסים מעבירה לחברי הועדה ריכוז הבקשות שאמורות להידון בישיבה תוך ציון העילות לבקשה, חיוב שומת הארנונה של מבקש ההנחה וסכום ההנחה המבוקשת.

מתוך עיון וניתוח של טופסי הבקשות להנחה במיסי הארנונה לשנים 1999 ו-2000 נתגלו פערים בין רמת ההכנסה שנרשם בטופס הבקשה לבין רמת ההכנסה הנכונה. להלן ריכוז הסטיות שנתגלו:

1. בשנת 1999

א. לא צורפו אישורי הכנסה ל-2 בקשות להנחה. הנ"ל קיבלו הנחות נזק שהסתכמו בסך של 3,510 ש"ח.

ב. נתגלו 36 מקרים שבהם ההכנסה הנכונה הייתה גבוהה מהכנסה הרשומה בטופס הבקשה בשעורים שבין 4% ל-120%. בחלק מהמקרים נבע הדבר מהגדרת הכנסה: התקנות מחייבות רישום של הכנסה ברוטו כאשר התושב, מבקש ההנחה, רשם הכנסה נטו.

ג. נמצאו 5 מקרים בהם ההכנסה הרשומה הייתה גבוהה מההכנסה הנכונה בשעורים שבין 11% ל-41%.

ד. נמצאו 3 מקרים שבהם לא נרשם ע"ג טופס הבקשה להנחה סכום ההכנסה של מבקש ההנחה למרות שצורפו מסמכים לבקשה.

2. בשנת 2000

- א. לא צורפו אישורי הכנסה ל- 6 בקשות להנחה. 2 בקשות להנחה הוגשו לפי מבחן ההכנסה וקיבלו הנחות ע"ס של 2,883 ש"ח ו- 4 בקשות הוגשו לפי עילת הנזקקות ואושרו להן הנחות בסל כולל של 6,775 ש"ח.
- ב. נתגלו 28 מקרים שבהם ההכנסה הנכונה הייתה גבוהה מההכנסה הרשומה בטופס הבקשה בשעורים שבין 8% ל- 202%. בחלק מהמקרים נבע הדבר מהגדרת הכנסה: התקנות מחייבות רישום של הכנסה ברוטו כאשר התושב, מבקש ההנחה, רשם הכנסה נטו.
- ג. נמצאו 3 מקרים בהם ההכנסה הרשומה הייתה גבוהה מההכנסה הנכונה בשעורים שבין 7% ל- 140%.
- ד. נמצאו 6 מקרים שבהם לא נרשם ע"ג טופס הבקשה להנחה סכום ההכנסה של מבקש ההנחה למרות שצורפו מסמכים לבקשה.

סיכום המימצאים והמלצות

הביקורת התרשמה כי ועדת ההנחות מארנונה פועלת מתוך רוח השליחות הציבורית ונוהגת על דרך "בית - הלל" בהתייחסה לבקשות להנחה המובאות בפניה ורוח זו מקבלת ביטוייה בהשתתפותם העקבית והמתמדת של חברי הועדה, בדיוניה התכליתיים ובניהול הועדה בצורה יעילה ועניינית על-ידי יו"ר הועדה. הממצאים שנתגלו בעבודת הביקורת על הועדה הנס ברובם טכניים והניתנים לתיקון ויש לציין כי חלק מהצעות התיקון כבר מיושמות בשלב הכנת החומר לדיוני הועדה. להלן נושאים הדורשים תיקון :

1. הועדה דנה בבקשות להנחה המגיעה לתושב מכח החוק כגון הנחות לגימלאים ומשפחות חד הוריות. דיון במקרים כאלה גוזלות את זמנה של הועדה. יש לשקול לא להביא בקשות להנחה מכח החוק לדיון בועדה.
2. הועדה אישרה בקשות להנחה בשיעור שמעבר לקבוע בתקנות. חיסכון בסכומים אלה היה מאפשר להיענות לבקשות נוספות של תושבים להנחה או לחילופין לשפר את מצבה הכספי של הרשות.
3. נתגלו השמטות ואי דיוקים ברישום ובדיקת ההכנסות שנרשמו בטופסי הבקשה להנחה. הביקורת מציעה להקפיד הקפדה יתירה לרישום ונכונותם של ההכנסות לפני הבאתם לדיוני הועדה.
4. נתגלו מספר בקשות להנחה ללא כל מסמך המעיד על רמת ההכנסה. במקרים אלה הועדה החליטה על גובה ההנחה מתוך היכרות חברי הועדה וידיעותיהם האישיות לגבי מצבו הכספי של מבקש ההנחה. הביקורת מציעה להמנע מהגשת בקשות אלו לועדה לדיון.

5. הועדה אינה מציינת בהחלטה את עילת היענות הבקשה להנחה. יש לציין כי בישיבות הועדה שהתקיימו בשנת 2001 הועדה החלה לציין את עילת אישור ההנחה .

6. הביקורת גורסת כי עם הגשת הבקשות להנחה לועדת ההנחות רצוי לציין את עמידתו של מבקש ההנחה בהסדרים הכספיים הקודמים שנעשו עמו וזאת כאחד השיקולים למתן ההנחה הנוספת.

מ ע ר כ ת ה ח י נ ו ך

ע מ ו ד

39	מ ב ו א
42	מימצאי הביקורת
50	מסקנות והמלצות

מבוא

במסגרת הביקורת על מערכת החינוך שבתחומי הרשות, בוקרה השנה נוהלי ניהול כספי ההורים בבתי הספר היסודיים לגבי שנה"ל תשנ"ט – תש"ס.

בתי הספר היסודיים שבתחומי הרשות כוללים 2 בתי"ס ממלכתיים ובי"ס אחד ממ"ד.

הרכב תפוסת בתי"ס לשנה"ל האמורות היה כדלהלן:

<u>תש"ס</u>		<u>תשנ"ט</u>		<u>בי"ס</u>
<u>תלמידים</u>	<u>כתות</u>	<u>תלמידים</u>	<u>כתות</u>	
121	8	126	8	מימון
459	16	465	16	השבעה
496	16	511	16	יוספטל
1,076	40	1,102	40	סה"כ

תלמידים לכיתה

29.8	30.5	בי"ס ממלכתי
15.1	15.8	בי"ס ממ"ד
26.9	27.6	סה"כ

א. הרקע הכללי

1. ניהול כספים תקין ומלא מקל על עבודתם של המנהלים והמורים בבית-הספר ומבטיח את ניצול כל הכספים הקיימים לעשייה חינוכית, פעילה ומועילה.
2. משרד החינוך ומישרד הפנים פרסמו חוזר מיוחד בנושא " הוראות בענייני כספים למוסדות חינוך" בשנת תשמ"ג, התקף גם כיום.(להלן- חוזר מנכ"ל). בנוסף לכך, מפרסם משרד החינוך והתרבות, מדי שנה, חוזר מיוחד בנוגע לתשלומי הורים, בו נקבעים סכומים מומלצים ומירביים לתשלומי הורים בנושאים שונים (להלן- חוזר מיוחד).
3. משרד החינוך קובע מדי שנה מה מותר ומה אסור בענייני גביית הרשות כמו לגבי אגרת השירותים הנוספים. גביית הרשות לא נקבעת ע"י הרשות המקומית ולא נגבית על-ידה.

4. מנהל בית-הספר מוסמך מטעם משרד החינוך והתרבות ורשות החינוך המקומית לטפל בכספי בית-הספר והוא אחראי לכל הפעולות הכספיות.
5. מזכירת בית-הספר אחראית בפני מנהל בית-הספר ובפני הרשות המקומית על ניהול תקין ויעיל של ענייני הכספים של בית-הספר, כמפורט בחוזר מנכ"ל. המזכירה אחראית אישית לניהול תקין של ספרי החשבונות ולשמירה נאותה של הכספים ושל כל המסמכים הכספיים שבשימוש בית-הספר.
6. לרשות המקומית, באמצעות רשות החינוך המקומית, אחריות על ניהול תקין של הכספים בכל המערכת החינוכית בתחומי הרשות.

ב. עקרונות מנחים

1. העיקרון המנחה בכלכלת בית-ספר צריך להיות, שכל הכספים שביה"ס מקבל, ללא קשר למקורות ההכנסה, הם כספים שיש בהם צורך בשנה השוטפת, לשם השגת המטרות החינוכיות ולרווחת התלמידים. לכן ביה"ס צריך להוציא את הכספים שגבה ליעדים שנקבעו לאותה שנה.
2. מקובל שבי"ס מסיים את השנה ביתרת זכות לא גדולה גם כדי שיהיה לו תזרים מזומנים לחודשי הקיץ וגם ע"מ לאזן במהלך השנה בין ההכנסות להוצאות. צבירה גדולה של כספים בבנק נוגדת את רוח הוראות משרד החינוך ומביאה את ביה"ס להתעסקות פיננסית מיותרת ולפעמים אף מזיקה.
3. אחת התוצאות של היעדר תקציב מוכן בתחילת השנה, הינה עודפי כספים חריגים בסוף שנת הלימודים.
4. ביה"ס איננו גוף עיסקי ויש להמנע מגלגול כספים.
5. כל גביה מן ההורים על-ידי ביה"ס, היא גבייה יעודית לפעילות חינוכית מסוימת בשנת לימודים מסוימת.
6. כל קביעה של סכומי הגבייה הייעודית על-ידי ביה"ס, צריכה להתבסס על תכנון ותמחור.
7. לאחר השגת יעדי הגבייה (מתן השירות) ביה"ס צריך לערוך את תחשיבי העלויות מול הגבייה ואת גביית היתר (אם היא משמעותית), יש להחזיר להורים.
8. זכותו של כל הורה לדעת במדויק ולקבל פירוט עבור מה הוא נדרש לשלם ומה עושים בכספו, מבלי להתערב בתהליך עצמו. לשם בקרה על התהליך עצמו מיוצג ההורה ע"י ועד ההורים.

9. כל הפעילות הכספית, לרבות הגבייה, צריכה להיעשות על פי ההנחיות של משרד החינוך.

ג. תהליך הביקורת

1. ביום 18 למארס 2001 נתבקשו מנהלי בתי"ס להמציא לביקורת את הנספח לדוחות הכספיים המתייחס לגביית רשות מההורים וניצולם תוך פירוט הסכומים שההורים נדרשו לשלם לפי ייעוד הגבייה.

מועדי המצאת הנתונים שנדרשו מבתי"ס מפורטים להלן:

2001	לאפריל	25	בי"ס מימון
2001	בני	17	בי"ס יוספטל
2001	באוגוסט	5	בי"ס השבעה

2. נבדקו תהליכי התכנון והתמחור של הפעילויות הייעודיות.

3. נבדקה עומק הגבייה וניצולו האפקטיבי.

4. נבדקה הליכי אכיפת חוסר הגבייה.

5. נבדק ניצול עודפי הגביה לפעילות זהה בשנה העוקבת.

מ י מ צ א י ה ב י ק ו ר ת

א. בית-ספר ממ"ד מימון

1. ביה"ס גבה מהורי התלמידים לפעילויות ייעודיות הבאות (בש"ח לתלמיד):

<u>תש"ס</u>	<u>תשנ"ט</u>	<u>ייעוד הגבייה</u>
--	55	מלאכה א-1
89	58	מלאכה ז-ח
--	28	ספריה א-1
--	40	ספריה ז-ח
73-273	122-177	טיולים

2. סכומי הגבייה והעלויות מוצגות להלן:

<u>תש"ס</u>		<u>תשנ"ט</u>		
<u>עלויות</u>	<u>גביה</u>	<u>עלויות</u>	<u>גביה</u>	<u>פעילות</u>
594	267	3,085	4,985	מלאכה
--	--	3,055	2,794	ספריה
12,776	13,855	16,016	17,305	טיולים
12,776	14,122	22,156	25,084	סה"כ
	1,346		2,928	עודף גביה
	10.5		13.2	% עודף הגביה

3. עומק הגבייה

לפי אומדני הגבייה שחושבו בהתאם לסכומים שפורטו בסעיף 1 לעיל ותוך התייחסות למספר התלמידים בכל שכבה, הגבייה בפועל הייתה 96% בשנת תשנ"ט (מתוך סך של 26,134 ש"ח) ו- 93% בשנת תש"ס (מתוך סך של 15,136 ש"ח).

מהשוואת נתוני הגביה יוצא כי סך של 1,050 ש"ח לא נגבה בשנת תשנ"ט וסך של 1,014 ש"ח לא נגבה בשנת תש"ס.

ניתוח מעמיק יותר של גביית כספי הורים מראה את התמונה הבאה:

א. עודף גבייה בסעיף מלאכה בשנת תשנ"ט בסך 1,900 ש"ח נוצל בחלקו בשנת תש"ס בסך של 327 ש"ח המיוחסים לשכבות ז'- ח'.

ב. בסעיף טיולים הייתה עודף גבייה בפועל של 1,289 ש"ח בשנת תשנ"ט ובסך של 1,673 ש"ח בשנת תש"ס. עודף הגבייה הרצוף בשיעור של 8% בשנה"ל תשנ"ט ושל 13% בשנה"ל תש"ס מראה כי הגבייה בגין הטיולים בשנת תש"ס הייתה יכולה להיות בסכום נמוך יותר מהגבייה בפועל וזאת תוך ניצול היתרה המועברת משנה"ל תשנ"ט.

ג. בסעיף ספריה הייתה היעדר גבייה בסך של 261 ש"ח בשנת תשנ"ט. בשנת תש"ס לא נערכה גבייה בסעיף זה.

ד. מתוך היעדר גבייה של 2,064 ש"ח במצטבר שנים תשנ"ט- תש"ס, סך של 1,296 ש"ח (63% מהגבייה החסרה) מיוחסים לשתי השכבות העליונות של ביה"ס.

ה. יתרות גבוהות במיוחד עומדות לזכותן של שכבות צעירות:

ש"ח לזכות שכבת כתות ג' בשנה"ל תשס"א	745	(1)
ש"ח לזכות שכבת כתות ד' בשנה"ל תשס"א	829	(2)
ש"ח לזכות שכבת כתות ה' בשנה"ל תשס"א	1,523	(3)
ש"ח לזכות שכבת כתות ו' בשנה"ל תשס"א	1,106	(4)

ו. שכבת כתות ח' בשנה"ל תשס"א עומדת ביתרת חובה של 372 ש"ח.

4. מסקנות והמלצות

א. הגבייה בפועל מתבצעת בעומק גבייה סביר של 93% בשנת תש"ס ושל 96% בשנת תש"ס. יחד עם זאת גביית יתר שבעור של 61% בסעיף מלאכה בשנת תשנ"ט מעלה את האפשרות כי קביעת סכומי הגבייה הבסיסיים התבססו על תמחור והגדרת צרכים מוגזמים כלפי מטה או לחילופין ביה"ס לא ניצל את מלוא תקציבה למטרה שלשמה בוצעה הגבייה.

ב . ביי"ס ממלכתי יוספטל

1. ביה"ס גבה מהורי התלמידים לפעילויות ייעודיות הבאות (בש"ח לתלמיד):

<u>תש"ס</u>	<u>תשנ"ט</u>	<u>ייעוד הגביה</u>
63	63	חגיגות ובולים א'-ו'
64.50	64.50	חגיגות ובולים ד'
65	65	חגיגות ובולים ח'
--	40	טכנולוגיה ד'-ו'
	לפי העלויות בפועל	טיולים

2. סכומי הגביה והעלויות מוצגות להלן:

<u>ת ש " ס</u>		<u>ת ש נ " ט</u>		<u>פעילות</u>
<u>עלות</u>	<u>גביה</u>	<u>עלות</u>	<u>גביה</u>	
---	----	6,972	7,480	טכנולוגיה
25,652	29,083	30,656	31,104	חגיגות ותעודות
126,471	122,891	113,982	114,113	טיולים
152,123	151,974	151,610	152,697	סה"כ
149			1,087	עודף גביה
0.1			0.7	% עודף גביה

3. גביית כספי טיולים

בית הספר גובה מראש עבור טכנולוגיה, חגיגות ובולי תעודה אך לא כן לגבי הטיולים. גביית כספים בגין הטיולים מתבצעת ע"י ועדי הכתות לאחר קבלת עלויות הטיולים. העלות היחסית לתלמיד כפי שעולה מניתוח סעיף זה מעלה את הנתונים הבאים (ש"ח לתלמיד):

<u>תש"ס</u>	<u>תשנ"ט</u>	
61	93	כתות א'
142	163	כתות ב'
86	119	כתות ג'
147	110	כתות ד'
115	133	כתות ה'
325	173	כתות ו'
410	374	כתות ז'
622	598	כתות ח'

חוסר הגביה בשנת תשנ"ט ע"ס 29,588 ש"ח נגבתה בשנת תש"ס ועקב כך נדחו לשנת תש"ס תשלום חשבונות בגין טיולים בסך של 30,441 ש"ח. היעדר תכנון ותמחור הטיולים וגביית כספי הטיולים ע"י הועדים הכיתתיים ולאחר ביצועם אינו תואם את המחייב לפי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך וחושף את בית הספר בפני סיכונים מיותרים של תביעות משפטיות מצדם של נותני השירותים.

בתוך עיון בטבלה שלעיל מסתבר כי נגבו סכומים מעבר לסכומים המירביים כפי שאושרו ע"י משרד החינוך וועדת החינוך של הכנסת ובשיתוף עם הנציגות הארצית של ועדי ההורים. להלן ריכוז חריגות הגביה בסעיף טיולים:

	<u>ת ש"ס</u>			<u>ת ש נ"ט</u>		<u>ש כ ב ה</u>
	<u>מאוסר</u>	<u>גביה</u>	<u>הפרש</u>	<u>מאוסר</u>	<u>גביה</u>	
א'	48	61	13	93	9	84
ב'	144	142	2-	163	79	84
ג'	63	86	23	119	56	63
ד'	126	147	21	110	16-	126
ה'	63	115	52	133	129-	262
ו'	247	325	78	173	89-	262
ז'	310	410	100	374	49	325
ח'	481	622	141	598	151	447

עודפי הגביה של סעיף זה מסתכם בסך של 12,415 ש"ח בשנת תשנ"ט ובסך של 27,661 ש"ח בשנת תש"ס. עודפי הגביה הנ"ל סביר שכיסו אטרקציות נוספות שנרכשו עבור הילדים ושאינם כלולים במגוון הכלול בתמחור המומלץ.

4. עומק הגביה

שיעור הגביה של כספי הורים עמד על 99% בשנת משנ"ט ו- תש"ס. העדר הגביה הסתכמה בסך של 1,574 ש"ח בשנ"ט ובסך של 1,428 ש"ח בשנת תש"ס ולכל הדעות היעדר הגביה היא שולית בסך הכולל. יחד עם זאת בניתוח מעמיק יותר מסתבר כי:

א. בשנת תשנ"ט היתה עודף גביה של 1,183 ש"ח בשכבת כתות ב' ועודף גביה של 1,290 ש"ח בשכבת כתות ג'. עודף גביה זו קוזזה בחלקה ע"י חוסר גביה של שכבת כתות ח' בסך של 958 ש"ח.

ב. בשנת תש"ס היתה חוסר גביה של 1,721 ש"ח בשכבת כתות ו' ושל 716 ש"ח בשכבת כתות ד'.

ג. סה"כ היעדר ניצול כספי הורים – ברמה הבית ספרית- הסתכמה בסך של 1,087 ש"ח בשנת תשנ"ט בסך של 2,663 ש"ל בשנת תש"ס. יתרות אלו סבירות ביותר ביחס לרמת הפעילות הבית ספרית.

ד. יתרות גבוהות העומדות לזכות השכבות בשנת תש"ס א:

שכבת ב'	720 ש"ח
שכבת ג'	1,200 ש"ח
שכבת ד'	1,241 ש"ח
שכבת ו'	1,083 ש"ח
שכבת ח'	1,688 ש"ח

5. ספריה

בשנים תשנ"ט – תש"ס לא נערכה גביה לסעיף זה עקב יתרות משמעותיות שלא נוצלו בשנים קודמות. אף-על-פי-כן בשנת תש"ס נתקבל סך של 6,892 ש"ח לסעיף זה ככל הנראה גביה בגין שנים קודמות.

6. מסקנות והמלצות

א. יש לציין כי ביה"ס מצליח לקיים פעילות ענפה ומגוונת וכל זאת תוך שיעורי גביה מלאים מצד ההורים.

ב. יש להעריך את החלטתה של הנהלת ביה"ס שלא לגבות מההורים סכומים כלשהם לפעילות הספרייה ולנצל את עודפי הגביה משנים קודמות.

ג. על ביה"ס לנהל רישום ומעקב רב שנתי של יתרות כספי ההורים לפי פירוט שכבתי ולהמנע מניצול עודפי הגביה של שכבה מסוימת לכיסוי העדר הגביה של שכבה אחרת.

ג. בי"ס ממלכתי השבעה

1. ביה"ס גבה מהורי התלמידים לפעילויות ייעודיות הבאות (בש"ח לתלמיד) :

<u>תש"ס</u>	<u>תשנ"ט</u>	<u>ייעוד הגביה</u>
	55	אומנות א-ה
20	80	חגיגות ותעודות א-ה
20	100	חגיגות ותעודות ו
105	185	חגיגות ותעודות ז
20	150	חגיגות ותעודות ח
75-200	150	טיולים א-ה
247	170	טיולים ו
440	450	טיולים ז
650	550	טיולים ח
225		אנגלית א-ג

2. סכומי הגביה והעלויות מוצגות להלן:

<u>תש"ס</u>		<u>תשנ"ט</u>		פעילות
עלות	גביה	עלות	גביה	
26,502	26,505	--	--	אנגלית
--	495	9,410	12,980	אומנות
26,118	22,295	29,232	42,985	חגיגות ותעודות
117,401	119,575	105,694	98,996	טיולים
<u>12,339</u>	<u>12,384</u>	<u>16,190</u>	<u>16,261</u>	ספרים
182,360	181,254	160,526	171,222	ס ה"כ
1,106			10,696	עודף גביה
0.6			6.7	% עודף הגביה

3. גביית כספי טיולים

הורי תלמידי ביה"ס נדרשים בתחילת שנה"ל להעביר למזכירות ביה"ס המחאות לכיסוי העלויות הצפויות של הפעילויות הייעודיות. ביה"ס נאלץ להתמודד עם תופעת המחאות חוזרות וכן עם הסחבת של תשלומי ההורים המשלמים במזומן. מציאות זו מאלצת את ביה"ס לממן פעילויות ייעודיות -כמימון ביניים- ממקורות כספיים של סעיפים לא ייעודיים. בשנה"ל תשנ"ט מימן ביה"ס בדרך זו סך של 6,698 ש"ח .

4. עומק הגביה

שעור הגביה של כספי הורים לאחר זיכוי ההורים בגין מלגות עמד על 90% בשנה"ל תשנ"ט ו- 92% בשנה"ל תש"ס. בסכומים מוחלטים העדר הגביה בשנה"ל תשנ"ט היתה בסך של 17,489 ש"ח ושנה"ל תש"ס בסך של 15,644 ש"ח.

יחד עם זאת בניתוח מעמיק יותר מסתבר כי:

א. הגביה שבפועל של כספי הורים לעומת תחזית הגביה היתה בחסר לפי הפירוט שלהלן:

<u>שנה"ל תשנ"ט</u>	<u>סעיף</u>	<u>תחזית גביה</u>	<u>גביה בפועל</u>	<u>הפרש</u>	<u>% הפרש</u>
אומנות	15,785	12,980	2,805-	17.77-	
טיולים	108,990	98,996	9,994-	9.17-	
חגיגות	47,675	42,985	4,690-	9.84-	
סה"כ	172,450	154,961	17,489-	10.14-	
<u>תש"ס</u>	טיולים	127,733	8,158-	6.39-	
חגיגות	13,770	22,295	8,525	61.91	
אנגלית	37,575	26,505	11,070-	29.46-	
ספרים	17,325	12,384	4,941-	28.52-	
סה"כ	196,403	180,759	15,644-	7.97-	

אי עמידת ביה"ס בתחזית הגביה מחייבת את צימצום מגוון הפעילויות המתוכננות לרווחת תלמידי ביה"ס. נראה כי ביה"ס מצליח להרכיב פעילויות בהתאם לגבית הכספים בפועל ולא בהתאם למטלות והאתגרים החינוכיים והחוויתיים שהציב לעצמו .

5. מסקנות והמלצות

- א. הביקורת התרשמה כי ביה"ס עושה מאמצים להגיע לשיעורי גביה מלאים. מאמצים אלה באים לידי ביטוי בצמצום היעדר הגביה בשנה"ל תש"ס לעומת שיעורו בשנה"ל תשנ"ט. למרות ששיעורי היעדר הגביה בטווח של 8%-10% הינם במסגרת הממוצע הארצי והן סבירות אין להתעלם מהעובדה כי היעדר גביה זו מצמצמת את מגוון הפעילויות שהנהלת ביה"ס מתכננת.
- ב. על ביה"ס לנהל רישום ומעקב רב שנתי של יתרות כספי ההורים לפי פירוט שכבתי ולהמנע מניצול עודפי הגביה של שכבה מסוימת לכיסוי העדר הגביה של שכבה אחרת.

מסקנות והמלצות

1. בתיה"ס בתחומי הרשות מנהלים את כספי ההורים בהתאם לתכנונים חינוכיים ולתוכנית עבודה מגובשת.
2. בתי הספר גובים את מימון ההורים בפעילויות החינוכיות הן בדרך של גביה מראש והן בדרך של גביה לכל פעילות בנפרד.
3. הגביה מתבצעת הן ע"י בתיה"ס והן ע"י ועדי ההורים הכיתתיים.
4. שיעורי הגביה בפועל נמוכים מתחזיות הגביה ונמצאות בטווח היעדר גביה סביר.
5. הביקורת לא מצאה מעקב שוטף ורב שנתי אחר יתרות לא מנוצלות של כספי ההורים לפי פירוט שכבתי והתייחסות ליתרות אלו למימון פעילויות עודפות לאותה שכבה. על בתיה"ס לנהל רשימות מעקב אלו ובמקרה של יתרות משמעותיות של השכבות המסיימות לבצע החזר כספי מתאים.

התקשרויות חוזיות של הרשות

חברת מילגם בע"מ

עמוד

52	מבוא
53	עיקרי חוזה ההתקשרות
54	מימצאי הביקורת
55	מסקנות והמלצות

מ ב א

דוחותיה הכספיים של המועצה ליום 31 בדצמבר 1998 מראים כי חובות התושבים בגין חיובי מיסי הארנונה ואגרות המים וביוב הסתכמו בסך של 5,784 אלפי ש"ח.

על מנת להתגבר על מצבה הגרעוני ולאכוף את גבית חיובי המיסים הרשות התקשרה בהתקשרות חוזים עם חברת מילגם בע"מ וזאת בהתאם להחלטת מליאת המועצה .

החוזה עם חברת מילגם בע"מ נחתם ביום 30 למאי 1999 .

הביקורת החליטה לבדוק את יישומו של החוזה ההתקשרות הנ"ל, את יעילותו המעשית ואת כדאיותו הכלכלית.

עיקרי חוזה ההתקשרות

סעיף 2 לחוזה קובע כי: " המועצה מוסרת בזה למילגם ומילגם מקבלת בזה על עצמה את הטיפול בגביית חובות ארנונה, אגרות מים, אגרות ביוב, צ'קים חוזרים, כולל הפרשי הצמדה וריבית...."

סעיף 3 לחוזה קובע כי : "המועצה תמסור למילגם בכל שנת הסכם את גביית החובות שבפיגור ליום 31 בדצמבר של השנה הקודמת לשנת הפעילות ואת כל החובות שנוצרו במהלך השנה השוטפת ושלא שולמו בתום 120 יום ממועד החיוב."

סעיף 13 לחוזה קובע את זכאותה של מילגם לקבל עמלת גביה בגין גביית החובות וכן החזר בגין הוצאות שנגרמו לה בגין אמצעי האכיפה.

סעיף 14 לחוזה קובע כי עמלת הגביה תחושב על בסיס גביית החובות בפועל: דהיינו חובות שנפרעו באותו חודש שלגביו מילגם מוציאה חשבונית מס לרשות וזאת בתוספת מע"מ והוצאות גביה. כמו – כן הסעיף מחייב את מילגם להפקיד את הסכומים שנגבו בחשבון בנק שיועד מראש למטרה זו וזאת על מנת לאפשר ביקורת על גביית החובות.

סעיף 15 לחוזה קובע כי תקופת ההתקשרות תהיה לשנתיים החל מיום 15 ליוני 1999 ועד ליום 14 ליוני 2001. כמו-כן קובע הסעיף כי ההסכם הנ"ל יחודש לתקופות שירות נוספות, עם הסכמת הצדדים בכתב על חידושו עד 3 חודשים לפני תום ההסכם.

מ י מ צ א י ה ב י ק ו ר ת

א. ליום 1 בינואר 2000 עמדו חובות התושבים לרשות בגין חיובי ארנונה, מים ואגרות ביוב על סך של 8,037 אלפי ש"ח.

ב. בהתאם לחשבוניות המס שהמציאה מילגם לרשות בשנת 2000 היא גבתה חובות מתושבי הרשות בסך של 2,301,261 ש"ח.

ג. סקירת חשבון הבנק המיוחד מראה כי מילגם הפקידה בחשבון סך של 1,031,539 ש"ח המהוות 45% מסכומי הגביה על-פי דיווחיה.

ד. ההפרש בסך 1,269,722 ש"ח המהווים 55% מגביות מילגם היוו למעשה, וזאת לפי מחלקת המסים של הרשות, גביית חובות התושבים ע"י הרשות וכן קיזוזים שביצעה הרשות.

ה. בגין הגבייה שלעיל גבתה מילגם עמלה בסך של 73,644 ש"ח ובתוספת מע"מ תשלומי הרשות הסתכמו בסך של 86,163 ש"ח.

ו. למרות שתוקף החוזה עם מילגם בע"מ פג ביום 14 ליוני 2001 חוזה ההתקשרות שהיה אמור להתחדש עד ליום 14 במארס 2001 נחתם וחודש רק ביום 3/2/2002 ותחולתו עד ליום 31/12/2002. לדברי גזבר הרשות ומנהלת מחלקת המיסים של הרשות העיקוב בחידוש נחוזה נבע ממחלוקת על דרך ההתחשבות בגין סקר הנכסים שביצעה חברת מילגם לפי דרישת הרשות.

מסקנות והמלצות

1. גביית חובות התושבים בשיעור של 28.6% ע"י מילגם נראה שיעור גביה נמוך. הביקורת גורסת שסיכויי מילגם לגבות את חובות התושבים בקצב זה תימשך לאורך זמן ממושך מאוד.
2. שיעור גביית חובות על פי דוחותיה הכספיים של הרשות היתה 72.4% מהחיובים המצטברים. שיעור זה כולל בתוכו 7.3% של הגביות שבוצעו ע"י מילגם לפי דיווחיה לרשות וכן 65.1% של גביות חיובים שבוצעו ע"י מחלקת הגביה של הרשות.
3. הביקורת גורסת שהסכם ההתקשרות עם מילגם היה צריך להבחין בין חובות התושבים ששולמו למילגם ואשר הופקדו בחשבון הבנק המיוחד לבין חובות התושבים שבטיפול מילגם ואשר נגבו על ידי מחלקת הגביה של הרשות ולקבוע שיעורי עמלה שונים לכל סוג של גביה מחד ושיעורי עמלה שונים לפי גיל החובות מאידך.
4. כמו-כן הביקורת בדעה כי יש מקום לשקול על שיעור עמלה מיוחד בגין הקיזוזים שמבצעת הרשות מתוך כספים המגיעים לחיובי מיסים שכן הטיפול בגביית חובות אלו בדרך של קיזוז אינו מצריך נקיטת אמצעי אכיפה כלשהם.

מתנ"ס אזור ע"ש אמלן

ע מ ו ד

57	מ ב ו א
58	פעילות המתנ"ס
62	ביקורת ומימצאים
65	מסקנות והמלצות

מבוא

המרכז לתרבות נוער וספורט – להלן: המתנ"ס ע"ש אמלן מהווה יחידה מתוקצבת של הרשות המקומית ופועל תחת חסותה של החברה למתנ"סים ומאגד כעמותה סוכנותית. למרות שהמתנ"ס פועל תחת חסותה של החברה למתנ"סים שמהווה מסגרת גג סוכנותית פעילות המרכז הינו עצמאי לחלוטין.

המרכז מספק שירותים בתחומי תרבות הפנאי והעשרה לאוכלוסייה בתחומי השכלה, היצירה והספורט לנוער מגיל הרך ועד לבוגרים וכן שירותי השכלה וחוגי העשרה למבוגרים ולקשישים.

במסגרת הביקורת על גופים נתמכים/מתוקצבים הביקורת ערכה ביקורת מסורגת במתנ"ס אזור ע"ש אמלן לגבי שנת 2000-2001 .

פעילות המתנס

1. כללי

המתנס – הפועל תחת מטריית החברה למתנסים- משרת את אוכלוסיית הרשות. המתנס מאוגד כעמותה עותומנית ומנהלת ע"י הנהלה בת 7 חברים ומופעלת ע"י מנהלת המתנס שמונתה לתפקידה בחודש 12/00 וכן ע"י ועדת כספים וכ"א. כאן המקום לציין כי לפי תקנון המתנס הנהלה צריכה למנות 10 חברים לפחות.

המתנס פועל ממבנה הכולל 3 חדרים, אולם ספורט ו- 2 חדרי פעילות וכן מחדרונים הנמצאים בקרוואן ובמבנה אשכובית הנמצאים בחצר המרכז.

צוות המתנס כולל 2 מזכירות בהיקף משרה של 75% כ"א, רכו ספורט במשרה מלאה, רכזת קשישים ב- 50% משרה וכן רכזת משפחה והגיל הרך בהיקף של 75% משרה.

להנהלת המתנס אין ועדת ביקורת ונמסר לביקורת ע"י מנהלת המתנס שועדת הביקורת נמצאת בהליכי מינוי.

תקציב המתנס לשנת 2001 הוגש להנהלה ואושר על ידה ביום 31/1/2001 והוא עומד ע"ס של 2,106 אלש"ח.

מתקציב שנת 2001 מסתבר כי הרשות המקומית מתקצבת את המתנס בסך של 587,815 ש"ח הכוללת 132,815 הקצבות ייחודיות בתחומי הקשישים, הספורט, הזמר והמחול. כמו-כן הרשות משתתפת בסבסוד תלמידים נזקקים בעלויות הקייטנות.

מתוך תקציב הוצאות של 2,106 אלש"ח, הוצאות המנהלה מסתכמות בסך של 481 אלש"ח המהווים 22.8% מהתקציב הכולל. סך זה כולל הוצאות משכורת בסך של 238 אלש"ח שהם 49.4% מהוצאות המנהלה ו- 11.3% מהתקציב הכולל. סך כל עלויות השכר מסתכמות בסך של 846 אלש"ח המהוות 40.2% מהתקציב הכולל.

2. פעילות המתנ"ס

לפי דוח הפעילות שהגישה מנהלת המתנ"ס מצטיירת תמונה של הרחבת מיגוון הפעילויות וכן גידול במספר המשתתפים בפעילויות המתנ"ס. להלן ריכוז הנתונים:

<u>ת ש " ס</u>		<u>ת ש ס " א</u>		<u>תחום הפעילות</u>
<u>משתתפים</u>	<u>חוגים</u>	<u>משתתפים</u>	<u>חוגים</u>	
103	6	378	10	ספורט
61	10	59	6	השכלה ויצירה
75	3	42	3	גיל הרך
75	8	67	4	מבוגרים
100	1	100	1	קשישים
300		500		קייטנות
150		450		ערבי זמר
---		500		אירועים אחרים
864		2,096		ס ה " כ
		143%+		שיעור הגידול

3. דוחות כספיים

הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 1998-2000 מציגים תמונה ההופכת את המתנ"ס לגוף גרעוני בפעילותו השוטפת. מימון הגרעון נעשה ע"י שימוש בעודפי המזומנים שנצברו בשנים קודמות שמקורם עודפי הקצבות הרשות המקומית ושל החברה למתנ"סים. להלן תמצית נתוני הפעילות הכספית באל"ש"ח:

<u>2000</u>	<u>1999</u>	<u>1998</u>	
597	311	440	הקצבות
<u>940</u>	<u>970</u>	<u>1,106</u>	עצמיות
1,537	1,281	1,546	סה"כ הכנסות
-----	-----	-----	
1,367	1,049	1,240	שכ"ע, שירותים
418	324	282	ועבודות חוץ
<u>33-</u>	<u>74-</u>	<u>43-</u>	הנהלה וכלליות
1,752	1,299	1,479	מימון
-----	-----	-----	סה"כ הוצאות
215-	18-	67	עודף- גרעון
===	==	==	
14.0%	1.41%	4.3%	שיעור העודף/הגרעון
=====	=====	=====	

למרות היות המתנ"ס גוף גרעוני החל משנת 1999 עודפי המזומנים של המרכז היוו 64.4% ממאזן שנת 1998, 71.2% ממאזן שנת 1999 ו- 62.9% ממאזן שנת 2000.

הגירעון לשנת 1999 נובע מגידול בהוצאות הנהלה וכלליות בשיעור של 15% לעומת שנת 1998 בעוד שהכנסותיו של המרכז ירדו בשיעור של 17%. הסעיפים הבולטים בגידול חריג הם: אחזקת מבנה ותיקונים, צרכי משרד והדפסות וכבודים ומתנות. הירידה שבהכנסות המרכז בשיעור של 17% כוללת ירידה מדמי השתתפות בשיעור של 12% וקיטון בהקצבות בשיעור של 29%.

הגירעון לשנת 2000 נובע בחלקו מגידול בהוצאות לפעולות בשיעור של 30% בעוד שההכנסות גדלו בשיעור של 20% בלבד. הגידול בהכנסות בשיעור של 20% כולל בתוכו גידול בהקצבות בשיעור של 92% לעומת שנת 1999 וירידה בהכנסות מדמי השתתפות בשיעור של 3%. בנוסף לכך, נרשם גידול בשיעור של 29% בהוצאות הנהלה וכלליות כאשר הנושאים בעלי השתנות גדולה הם: אחזקת מבנה ותיקונים, חשמל, צרכי משרד והדפסות ופרסום.

4. ביקורת החברה למתנ"סים

מחלקת הביקורת הפנימית של החברה למתנ"סים ערכה ביקורת במתנ"ס אזור בחודש 4/01 הגישה את מימצאיה בחודש 6/01. מימצאי הביקורת נדונו בישיבת הנהלת המתנ"ס מספר 5/01 מיום 12/9/2001. להלן הליקויים שנמצאו והפעולות שנקטו:

א. מרבית טופסי הזמנת טובין אינם מאושרים ע"י מנהלת המתנ"ס. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת כי לאור ביקורת החברה למתנ"סים היא מקפידה לאשר כל הזמנה והזמנה.

ב. בספר המצאי המנוהל ידנית כולל רק חלק מהציוד שנגרע. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת שהנהלת המתנ"ס מאשרת את הגריעה ולאחר האישור הגריעה נרשמת בספר המצאי. ישיבת ההנהלה שדנה בדוח הביקורת אישרה את הגריעה וספר המצאי עודכן בהתאם.

ג. אי תשלום הפרשות לביטוח לאומי למדריכים המגישים חשבוניות מס. הנהלת המתנ"ס בדיונה על דוח הביקורת אישרה תשלום הפרשות המעביד לביטוח הלאומי לאותם מדריכים כמתחייב מפסיקה מחייבת.

ד. למועד הביקורת של החברה למתנ"סים ההנהלה מנתה 9 חברים במקום 10 לפחות.

נכון למועד הביקורת ההנהלה מנתה 7 חברים בלבד. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת כי הצורך למנות 3 חברים נוספים להנהלת המתנ"ס ידוע הן ליו"ר המתנ"ס והן לראש המועצה.

ה. לאור ביצוע ביקורת כללית על-ידי החברה למתנ"סים, הביקורת התמקדה בביקורת בנושא הקייטנות שהפעיל המתנ"ס בשנת תשס"א.

מ י מ צ א י ה ב י ק ו ר ת

קייטנות ת ש ס "א

המתנ"ס הפעיל קייטנות בסוכות 2000, פסח 2001 וכן בחופשת קיץ 2001. במסגרת הפעילויות השתתפו 242 ילדים.

א. קייטנה סוכות

הקייטנה התקיימה למשך 5 ימים ויועדה לגילאי 4 עד 8. המתנ"ס גבה סך של 4,825 ש"ח מהשתתפותם של 25 ילדים. לא נמצא ריכוז הוצאות בגין קייטנה זו ודוח מסכם של פעילויות הקייטנה. הרשימות נערכו בעיפרון – דבר המקשה על ביקורת. כמו-כן לא נמצא כל תחשיב ראשוני לביסוס המחיר שנגבה מההורים.

ב. קייטנות פסח

1.ב. התקיימו 3 קייטנות פסח שנמשכו 5 ימים: 2 קייטנות בגנים וקייטנה אחת במתנ"ס. ב- 2 הקייטנות שהתקיימו בגנים השתתפו 48 ילדים והמתנ"ס גבה סך של 9,933 ש"ח. הוצאות קיום 2 הקייטנות הסתכמו בסך של 6,905 ש"ח. המתנ"ס גם מחשב תקורה בשיעור של 35% מההוצאות כהשתתפות בהוצאות. קיימים דוחות סיכום של קייטנות הגנים אך לא נמצא כל מסמך המעיד על תמחור הקייטנות הנ"ל.

2.ב. בקייטנת פסח שהתקיימה במתנ"ס ע"י מפעיל חיצוני השתתפו 16 ילדים בגילאי גן חובה ועד כיתה ג'. המתנ"ס גבה סך של 4,700 ש"ח שלמעט חלק המתנ"ס בסך 705 ש"ח ובניכוי ההוצאות ששילם המתנ"ס שולמו למפעיל החיצוני.

לא נמצא כל הסכם התקשרות חתום בין המתנ"ס למפעיל הקייטנה וכן לא נמצא מסמך המבסס את סכום הגביה מהמשתתפים.

סה"כ השתתפו בקייטנות פסח 64 ילדים. המתנ"ס גבה סך כולל של 14,633 ש"ח שהותירו עודף גביה בסך של 1,318 ש"ח לאחר ניכוי התקורה האמורה.

ג. קייטנות קיץ

המתנ"ס הפעיל 3 קייטנות בקיץ 2001 : קייטנת עולים, קייטנת איכות הסביבה וקייטנת ספורט.

1.ג. בקייטנת עולים השתתפו 15 ילדים. מימון השתתפות הילדים התחלקה בין המשתתפים, מחלקת החינוך ומחלקת הרווחה. נמצא בתיק אומדן משוער של עלות הפעלת הקייטנה וכן דוח מסכם. האומדן הסתכם בסך של 4,350 ש"ח בעוד שעלות ההפעלה בפועל היתה 5,025 ש"ח: דהיינו סטיה של 15.5% לעומת האומדן הראשוני. הסעיף החרגי בסטיה הינו סעיף המדריכים שנאמד בסך של 350 ש"ח לעומת תשלום בפועל של 1.000 ש"ח.

מתוך הגביה הכוללת של 5,050 ש"ח נשאה הרשות בחלקו הארי בשיעור של 70.3%.

2.ג. בקייטנת איכות הסביבה שנמשכה 21 יום השתתפו 111 ילדים. המתנ"ס גבה סך של 86,931 ש"ח הכולל סך של 4,954 ש"ח כהשתתפות הרשות באמצעות מחלקת הרווחה.

לא נמצא כל תמחור ראשוני לביסוס הסכום לגביה ממשותף בקייטנה וכן לא נמצא כל דוח מסכם.

הרישומים הנעשים בעיפרון מקשים על קריאת הרישומים.

3.ג. בקייטנת הספורט שנמשכה 17 יום השתתפו 27 ילדים מכתות גן חובה ועד כיתה ו'. המתנ"ס גבה סך של 13,392 ש"ח.

לא נמצא בתיק כל פירוט המבסס את דרך קביעת השתתפות המשתתף ואף לא כל דוח המסכם את פעילות הקייטנה.

סיכום מימצאים

- א. קייטנות סוכות 2000 :
1. אין ריכוז הוצאות ודוח מסכם
 2. רשימות נערכות בעיפרון
 3. אין תחשיב ראשוני המבסס סכומים לגביה.
- ב. קייטנות פסח 2001 :
1. לא נמצאו תחשיבים ראשוניים.
 2. לא נמצא הסכם התקשרות עם מפעיל הקייטנה במתנ"ס.
- ג. קייטנות קיץ 2001 :
1. אין תחשיבים ראשוניים.
 2. לא נמצאו דוחות סיכום.
 3. רישומים נעשים בעיפרון.

מסקנות והמלצות

1. הביקורת התרשמה כי המתנ"ס מתנהל בקפדנות ותוך יחסי אמון בין הנהלת המרכז לעובדיו.
2. יש להשלים בהקדם את מנין חברי הנהלת המרכז ל- 10 כפי המתחייב מתקנון המרכז.
3. יש למנות לאלתר ועדת ביקורת למרכז.
4. לאור מימצאי הביקורת שפורטו לעיל מומלץ לנהל תיק נפרד לכל קייטנה ובו לרכז:
 - א. תמחור ראשוני ואומדן הפעילות לרבות תוכן הפעילויות.
 - ב. צילומי מסמכי הוצאה של הקייטנה.
 - ג. יש להקפיד על רישומים לא מחיקים.
 - ד. יש לכלול דוח סיכום ודוח המפרט את הפערים שבין האומדן הראשוני לבין הביצוע בפועל.
5. הביקורת מציינת בתודה ומברכת על שיתוף הפעולה המלא לה זכתה הן מצד המנהלת והן מצדן של מזכירות המרכז.

מ ע ק ב א ח ר ת י ק ו נ ל י ק ו י י ם

<u>מס"ד</u>	<u>מהות הליקוי</u>	<u>תוקן</u>	<u>תוקן חלקית</u>	<u>לא תוקן</u>
1	איחור באישור תקציב הרשות 2001			*
2	העדר דברי הסבר לתקציב המועצה	*		
3	ניהול חלקי של פנקס חוזים		*	
4	אי קיום רישום אינוונטר			*
5	אי ניהול פנקס מקרקעין			*
6	אי הגשת 2 דוחות כספיים 2			
	גופים נתמכים	*		
7	היעדר פעילות ועדת הביקורת	*		
8	אי דיון בדוחות רבעוניים			*
9	היעדר נוהל העסקת עובדים לנסיון	*		
10	היעדר נוהל לחוות-דעת תקופתיות			*
11	היעדר סקר נכסי המועצה			*
12	היעדר קוורום חוקי ועדת מכרזים	*		
13	היעדר נוהלי רכש	*		
14	הגשת דוחות כספיים בתי"ס באיחור רב	*		
15	התאמת דוחות כספים של בתי"ס			
	לפורמט מש' החינוך	*		
16	התאמת מצאי המחאות חוות לדוחות			
	כספיים	*		
17	היעדר נוהל עבודה לטיפול בהמחאות			
	חוזרות	*		
18	איוש משרת מפקח רישוי עסקים	*		
19	קיום סקר בריאותי מקיף של עניסקי			
	המזון			*
20	עריכת סקר שלטי עסקים			*
21	אכיפת תנאי רישוי עסקים			*
22	ריכוז פעילות הקופה בניגוד לכללי			
	בקרה נאותים			*

חקיקה בנושא הביקורת הפנימית במועצה מקומית

עמוד

- | | |
|----|---------------------------------|
| 68 | 1. העסקת מבקר המועצה |
| 70 | 2. תפקידי מבקר המועצה |
| 72 | 3. סמכויות המבקר וחובת הסיוע לו |
| 73 | 4. דין וחשבון מבקר המועצה |
| 74 | 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. ת. 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 *

145 ה. המצאת מידע למבקר

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