

מועצה מקומית

אזור

דין וחשבון המבקר

לשנת 2008

9

# מ ב ק ר ה מ ו ע צ ה

ד ו ח ש נ ת י 9

ל ש נ ת 2008

בצירוף הערות ראש המועצה

## תוכן העניינים

### עמוד

4	מבוא
5	פעילות הרשות ומצבה הכספי
13	נוכחות בעבודה – סייעות גנ"י
23	מתנות למועצה והנחות ארנונה לאומנים
29	מעקב אחר ליקויים

## מ ב ו א

=====

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר הרשות לשנת 2008 .

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 הסעונים 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.

הנושאים העיקריים שבהם עוסק הדוח השנתי

1. נוכחות סייעות בגני ילדים

2. הנחה מארנונה לאומנים ומתנות למועצה

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.

בנוזיון איזי - רו"ח  
מבקר המועצה

## פעילות הרשות ומצבה הכספי

### עמוד

6 מבוא

8 התפתחות הרשות ופעילות המועצה

9 מצבה הכספי של הרשות

12 תקציב הרשות

## מ ב 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 אמצעייה הכספיים אלא אם כן אמצעים אלה יועדו מראש, למטרות האמורות בתקציב, כפי שאושר ע"י מועצת הרשות המקומית ומשרד הפנים.

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

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

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

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

1. אחידות פעולות בעלות אופי זהה יש לתת להם מינוח אחיד.
2. פירוט נאות על התקציב להיות מספיק מפורט ומאידך לא לכלול פירוט יתר המקשה על ריכוז הסעיפים ועל קבלת תמונה ברורה של היקף הפעילות.
3. שנתיות מאחר והמסגרת התקציבית (תקציב רגיל) מתייחסת לשנת תקציב מסוימת, יש לייחס את הפעילות של השנה האמורה לתקציב של אותה שנה.

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

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

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

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

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

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

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

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

התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה.

מצבה הכספית של המועצה

תקציב המועצה

## 1. התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים לחודש 10/2008 היה 11,295 איש – ( ב – 10/2007 ) גידול של 0.7 % לעומת סוף שנת 2007.

בתחומי המועצה כ- 3,986 יחידות המשלמות ארנונה מתוכם 3,291 בתי אב המשלמים ארנונה למגורים. תחום שיפוטה של המועצה משתרעת על פני כ- 2,700 דונם.

בתחומי הרשות פועלות חט"ב אחת, 3 בת"ס יסודיים, 11 גני ילדים ומעון נעמ"ת לילדים בגילאי חינוך חובה וטרום-חובה.

מחלקת הרווחה מטפלת ב- 1,159 תיקי מטופלים מתוכם 35 קשישים סיעודיים.

במוסדות החינוך (כתות גן – י"ב ) למדו בשנת תשס"ח 2,145 תלמידים (בתשס"ז – 2,218 תלמידים) מתוכם 500 תלמידים במוסדות חינוך מחוץ לרשות, 185 תלמידים בחינוך העצמאי ו- 53 תלמידים בחינוך המיוחד. מספר תלמידי הגנים היה 312.



## 2. מצבה הכספית של הרשות

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

### הגרעון המצטבר

הגירעון המצטבר של המועצה המקומית אזור לסוף שנת 2008 היה 2,297 אלפי ש"ח , לעומת 2,307 אלפי ש"ח בסוף 2007 .

הרשות סיימה את שנת 2008 בעודף תקציבי של 10 אלפי ש"ח לעומת עודף של 595 אלפי ש"ח בשנת 2007 .

### התפתחות הגרעון של הרשות

<u>גרעון באלפי ש"ח</u>	<u>שנת תקציב</u>
2,902	מצטבר עד 31/12/06
(595)	עודף בשנת 2007
2,307	גרעון מצטבר 31/12/07
(10)	עודף בשנת 2008
2,297	גירעון מצטבר עד 31/12/08
=====	

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי חלה ירידה בשיעור הגביה של חובות התושבים מחיובים שנתיים שוטפים מ- 114.08% בשנת 2007 לכדי 97.6% בשנת 2008 ושיעור החייבים בגין חיובים שנתיים שוטפים עומד בסוף 2008 על 22.3% לעומת 20.1% לסוף שנת 2007.

שיעור החייבים מכלל החיובים עמד בסוף שנת 2008 על 16.2% לעומת 14.9% בסוף שנת 2007. השינויים הבולטים בגביית חובות התושבים המרכיבים את הגביה הכללית הם:

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

<u>החובות</u>		<u>מסך</u>	<u>שוטפים</u>	<u>מחויבים</u>	
<u>2007</u>	<u>2008</u>		<u>2007</u>	<u>2008</u>	
85.25%	82.43%		150.60%	95.94%	ארנונה
83.89%	69.16%		98.64%	120.09%	אגרות מים
91.34%	80.74%		101.97%	125.98%	אגרות ביוב
98.95%	98.40%		100.00%	99.21%	חיובים חד פעמיים
87.78%	85.80%		110.60%	98.11%	ס ה" כ כללי

חובות הארנונה של התושבים אשר מסתכמים בסך של 6,953 אלש"ח (6,221 אלש"ח ב- 2007) מהווים 97.07% מכלל החובות ( 98.3% בשנת 2007 ).

בשנת 2007 נגבו סך של 2,498 אלש"ח מחובות הארנונה בגין שנים קודמות (40.58% לעומת גביה של 2,105 אלש"ח בשנת 2007 שהו 45.5% מסך החובות לתחילת שנה זו.

שעור הגבייה של חובות ישנים מהווה אידיקציה לשימוש באמצעי האכיפה שנוקטת הרשות כלפי חייבי המסים. דוח מערכת הגביה מראה כי חלה ירידה במתן הנחות ופטורים – מ 3,435 אלש"ח ב 2007 לכדי 3,267 אלש"ח בשנת 2008. הירידה במן הנחות בסך של 168 אלש"ח יחד עם עליה ביתרת החייבים בסך של 732 אלש"ח מצביעה על ירידה משמעותית ביכולתה של מחלקת הגביה לגבות חובות התושבים כלפיה.

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

**ההלוואות שנתקבלו במהלך השנה ובשנים קודמות נרשמות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. לעומת זה, פירעון המלוות (קרן, ריבית, והפרשי הצמדה), גם אם לא שולמו בפועל, אך מועד פרעונן הגיע נזקפות כהוצאה בתקציב הרגיל. עפ"י נתוני הגזברות, ביחס למלוות, שעור פירעון המלוות בשנת 2007: 4.36% מהתקציב (3.42% מהביצוע) לעומת 2.96% מהתקציב ( 7.39% מהביצוע ) בשנת 2007.**

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

**מ א ז ן**  
**ליום 31 בדצמבר**

2008	2007	2006	
			ר כ ו ש ש ו ט ף
4,740	4,625	4,313	קופה ובנקים
404	702	1,021	הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו
28	113	17	תשלומים לא מתוקצבים
5,172	5,440	5,351	
3,373	4,853	3,783	השקעות מיועדות לפתוח
7,217	59	59	השקעות במימון קרנות מתוקצבות
			גרעונות בתקציב הרגיל
2,307	2,902	4,928	גרעון לתחילת השנה
		(2,025)	סכומים שנתקבלו להקטנת הגירעון
(10)	(595)	(1)	גירעון בשנת הדוח
2,297	2,307	2,902	
799	4,021	2,920	גרעונות זמניים בתב"רים – נטו
18,952	16,680	15,015	ס ה " כ
			התחייבויות שוטפות
227	2,379	1,530	משיכות יתר בבנקים
8,033	8,920	9,380	הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
0	100	0	תקבולים לא מתוקצבים
8,260	11,399	10,910	
3,373	4,853	3,783	קרן לעבודות פיתוח
7,319	428	322	קרנות מתוקצבות
18,952	16,680	15,015	ס ה " כ
7,163	6,329	10,689	חייבים בגין מסים
25,104	25,767	26,591	עומס פירעון מלוות

## 2. תקציב הרשות

תקציב המועצה לשנת 2008 בסך של 49,931 אלש"ח נדון ואושר במועצת הרשות ביום 18/12/2007 וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 22/5/2008 .

### 1. התקציב הרגיל ( באלפי ש"ח )

<u>08/07</u>	<u>08/06</u>	<u>2008</u>	<u>2007</u>	<u>2006</u>	
					<b><u>הכנסות עצמיות</u></b>
4.67	3.33	30,947	29,565	29,776	ארנונה
78.37-	79.0-	1,738	8,036	8,239	מים וביוב
33.50	62.04	<u>6,412</u>	<u>4,803</u>	<u>3,957</u>	יתר עצמיות
<b>0.078-</b>	<b>6.08-</b>	<b>39,097</b>	<b>42,404</b>	<b>41,972</b>	
					<b><u>הכנסות ממשלה</u></b>
6.22	26.82	6,540	6,157	5,157	חינוך
2.26	19.02	4,174	4,082	3,507	רווחה
0	0	10	10	10	בריאות וקליטה
95.60-	95.59-	110	2,497	3,525	מענק משרד הפנים
<b>15.00-</b>	<b>15.00-</b>	<b>10,834</b>	<b>12,746</b>	<b>12,199</b>	
<b>9.46-</b>	<b>9.46-</b>	<b>49,931</b>	<b>55,150</b>	<b>54,171</b>	<b>סה"כ הכנסות</b>
					<b><u>הוצאות</u></b>
3.26-	0.006-	18,179	18,793	18,300	משכורות
1.06	3.12	4,186	4,142	4,059	כלליות
6.67-	154.55	700	750	275	מימון
20.15-	30.71-	13,181	16,508	19,022	פעולות
12.35-	25.79	10,540	12,025	8,379	השתתפויות
0	62.41-	50	50	133	חד-פעמיות
<u>7.39</u>	<u>22.68-</u>	<u>3,095</u>	<u>2,882</u>	<u>4,003</u>	פרעון מלוות
<b>9.46-</b>	<b>0.078-</b>	<b>49,931</b>	<b>55,150</b>	<b>54,171</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

<u>08/07</u>	<u>08/06</u>	<u>2008</u>	<u>2007</u>	<u>2006</u>	
					<b><u>הכנסות עצמיות</u></b>
0.74	3.28	31,167	30,939	30,177	ארנונה
75.34-	75.70-	1,916	7,771	7,886	מים וביוב
146.23	38.59-	<u>15,254</u>	<u>6,195</u>	<u>24,838</u>	יתר עצמיות
<b>7.64</b>	<b>23.15-</b>	<b>48,337</b>	<b>44,905</b>	<b>62,901</b>	
					<b><u>הכנסות ממשלה</u></b>
5.60-	7.92	7,328	7,763	6,790	חינוך
8.59	12.50	4,221	3,887	3,752	רווחה
10.71	138.46	31	28	13	בריאות וקליטה
24.64-	53.37-	<u>1,474</u>	<u>1,956</u>	<u>3,161</u>	מענק משרד הפנים
<b>4.25-</b>	<b>4.83-</b>	<b>13,054</b>	<b>13,634</b>	<b>13,716</b>	
<b>4.87</b>	<b>19.87-</b>	<b>61,391</b>	<b>58,539</b>	<b>76,617</b>	<b>סה"כ הכנסות</b>
					<b><u>הוצאות</u></b>
1.28-	0.38-	18,498	18,738	18,568	משכורות
3.59	3.85	4,699	4,536	4,681	כלליות
0.50-	11.49	621	624	557	מימון
10.40-	27.04-	16,156	18,031	22,143	פעולות
11.11-	30.10	10,853	12,210	8,342	השתתפויות
16.91-	1100.00	231	278	21	חד-פעמיות
0	0	0	0	525	העברת מענק להקטנת גירעון
10.26-	85.47-	3,165	3,527	21,780	פרעון מלוות
		7,158			קרן להשקעה בתאגיד מים וביוב
<b>5.93</b>	<b>19.89-</b>	<b>61,381</b>	<b>57,944</b>	<b>76,617</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>

### 3. נתוני ביצוע לעומת תקציב

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

<u>2008</u>	<u>2007</u>	<u>2006</u>	
			<b><u>הכנסות עצמיות</u></b>
100.71	104.65	101.3	ארנונה
110.24	96.70	95.7	מים וביוב
<u>237.90</u>	<u>128.98</u>	<u>627.7</u>	יתר עצמיות
<b>123.63</b>	<b>105.90</b>	<b>149.9</b>	
			<b><u>הכנסות ממשלה</u></b>
112.05	126.08	131.7	חינוך
101.13	95.22	107.0	רווחה
310.00	280.00	130.0	בריאות וקליטה
<u>1340.00</u>	<u>78.33</u>	<u>89.7</u>	מענק משרד הפנים
<b>120.49</b>	<b>106.97</b>	<b>112.4</b>	
<b>122.95</b>	<b>106.15</b>	<b>141.4</b>	<b>סה"כ הכנסות</b>
			<b><u>הוצאות</u></b>
101.75	99.71	101.5	משכורות
112.26	109.51	115.3	כלליות
88.71	83.20	202.5	מימון
122.57	109.23	116.4	פעולות
102.97	101.54	99.6	השתתפויות
462.00	556.00	15.8	חד-פעמיות
<u>102.26</u>	<u>122.38</u>	<u>544.1</u>	פרעון מלוות
<b>122.93</b>	<b>105.07</b>	<b>141.4</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>

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

1. חלה ירידה בהכנסות העצמיות בשיעור של 28.61% וזאת לנוכח העובדה כי בשנת 2006 מוחזרו הלוואות המועצה והמלוות שנתקבלו נרשמו כהכנסות.

בסעיפי ארנונה, מים וביוב בלבד חלה עליה בשיעור של 2.95% בשנת 2007 לעומת עליה של 0.12% בשנת 2006.

2. חל קיטון בהקצבות ממשלתיות בפועל לרשות לעומת ההקצבות המתוכננות בתקציב מ- 112.4% בשנת 2006 לכדי 106.97% בשנת 2007. הירידות היו הן בהקצבות משרד החינוך והן בהקצבות משרד הרווחה. ירידה בוחלטת ניכרת גם במענק משרד הפנים מ- 89.7% מהתקציב ב-2006 לכדי 78.3% מתקציב 2007.

3. ההוצאות בגין שכר בשנת 2007 תאמו את התכנון המקורי ( קיטון של 29% ) לעומת גידול של 1.5% בשנת 2006.

4. ההוצאות בגין פעולות הרשות בשנת 2007 עלו על תכנונם המקורי בשיעור של 9.23% לעומת גידול של 16.4% בשנת 2006 ניגוד ליציבות שאפיינה את השנה הקודמת.

6. השתתפות הרשות בגופים נתמכים מראה יציבות בתמיכות בפועל לעומת התמיכות המתוכננות.

# סייעות גני ילדים - נוכחות בעבודה

המועצה הפעילה בשנת 2008 12 גני ילדים בתחומי הרשות. גני הילדים מנוהלים על ידי מחלקת גני הילדים של המועצה ומופעלת על ידי רכזת גנים – הרובד המנהלי – ועל ידי הסייעות לגננות שהן עובדות קבועות של המועצה ומחליפותיהן – ברובד המקצועי.

במסגרת התוכנית השנתית של הביקורת, נערכה ביקורת נוכחות לגבי הסייעות של גני הילדים.

הביקורת נפגשה עם מנהל מחלקת החינוך ורכזת גני הילדים לצורך הכרת פעילות הגנים והסייעות.

## א. הרקע החוקי

### תפקידיה של הסייעת

אוגדן תנאי השירות של מרכז השלטון המקומי מגדיר את תפקידיו של עובד במגזר הציבורי ובכללן גם של הסייעות בגני הילדים. ככלל קובע האוגדן כי :

1. כל התנאים הסוציאליים בכח " חוקת העבודה " לכלל עובדי הרשויות המקומיות חלים גם על הסייעת, אלא אם כן נקבע אחרת.
2. הסייעת בגן הילדים עובדת גם בימות חופשה במערכת החינוך.
3. בפגרות החדים- על הסייעת לעבוד בגן בתחילת הפגרה ובסיומה על מנת שהגן ימצא במצב מסודר.
4. מכסת החופשה השנתית שתינתן לסייעת הגן בקיץ היא כמכסה השנתית של יתר העובדים ברשות המקומית. סייעות שלהן ותק של 5 שנות עבודה ויותר כסייעת לגננת באותה רשות מקומית, תועסק בעבודה מתאימה ברשות המקומית בעודף הזמן שבין חופשתן השנתית לבין פתיחת שנת הלימודים ותהינה זכאיות לתשלום של 12 חודשי משכורת מלאים.



5. סייעות המועסקות פחות מ-5 שנים תהינה זכאיות ל- 11 חודשי עבודה סה"כ (חודש אחד תהינה בחופשה ללא תשלום).

האוגדן גם מגדיר את תפקידיה של הסייעת ואלו הן:

1. פתיחת הגן בשעה 07:30 וקליטת ילדים עד שעה 08:00.
2. עריכת סריקה ביטחונית ובטיחותית בגן ובחצר הגן.
3. רכישת מוצרי מזון בדרך אל הגן.
4. הכנת הגן ליום הפעילות : סידור והכנת חומרי עבודה ולמידה, הכנת אביזרים מתאימים לפעילות הפדגוגית.
5. שמירה על הסדר והארגון של הציוד והאביזרים בשעות שהות הילדים בגן.
6. שמירה ותחזוקה של פינות ייחודיות: צמחיה, גינה, פינת חי וכד' ומתן סיוע לגננת בארגון הסביבה החינוכית.
7. ביצוע עבודות ניקיון יסודיות בגן, בחצר ובפינת החי.
8. השקיית הגינה וגירוף החצר, הוצאת כלים מהמחסן לחצר והחזרתם למקומם.
9. שינוי הסדר בחדרי הכתות בזמני מעבר הילדים מפעילות לפעילות.
10. טיפול פיזי והיגייני בילדים תוך עידוד הילדים לטפל בעצמם.
11. עריכת שולחן לארוחות ופינוי, הדחת כלי האוכל וארגון המטבח.
12. עזרה בהשגחה על הילדים במשך יום העבודה ובשליחתם הביתה בסוף יום הלימודים.
13. סיוע בעבודות קישוט ובסידור הגן לקראת חגיגות, מפגשי הורים, ימי הולדת, ערבי חגים ואירועים אחרים וניקיון הגל אחריהם.
14. השתתפות בישיבות תכנון העבודה השנתית ותכנון פעולות ההצטיידות.
15. השתתפות בישיבות הצוות ובפגישות הדרכה ביוזמת הגננת.
16. תמיכה בקבוצות ילדים בפעולות יצירה או משחק בתיאום עם הגננת.
17. תמיכה בילדים בעת הפעילות המוטורית בחצר.
18. סיוע לגננת בביצוע פעולות עם הילדים בעבודות שונות ובפעילויות השונות על פי הנחיות הגננת.
19. השתתפות באסיפות הורים, בפעילויות הורים וילדים ובחגיגות.

## סייעות מחליפות

גני הילדים בתחומי המועצה פועלות 6 ימים בשבוע בעוד הסייעות מועסקות 5 ימים בשבוע. על כן המועצה מעסיקה 2 סייעות מחליפות אשר ממלאות את מקומן של הסייעות הקבועות ביום החופשי שלהן.

## הכשרה של הסייעות

אוגדן תנאיי השירות מגדיר את הדרישות שהסייעות אמורות לעמוד בהן, והן:

1. השכלה של 12 שנות לימוד לפחות.
2. בוגרת קורס סייעות או התחייבות לעבור קורס כזה תוך שנתיים מיום תחילת עבודתה.
3. קליטה ע"י ועדת קבלה אליה תוזמן מפקחת על גני הילדים או נציגתה.
4. סייעת לא תקבל קביעות בטרם סיום תהליך הכשרתה.

## נוכחות הסייעות בעבודה

אוגדן תנאי השירות קובע גם את תנאי עבודת הסייעות כמפורט להלן:

1. כל התנאים הסוציאליים מכח " חוקת העבודה " לכלל עובדי הרשויות המקומיות חלים גם על הסייעת.
2. הסייעת בגן הילדים עובדת גם בימות חופשה במערכת החינוך.
3. בפגרות החגים ( סוכות, חנוכה ופסח ) על הסייעת לעבוד בגן בתחילת הפגרה ובסיומה.
4. מחובתה של הסייעת להשקות את הגינה ולטפל בפינת החי גם בעת הפגרות.
5. מכסת החופשה שנתית שתינתן לסייעת הגן בקיץ היא כמכסה בשנתית של יתר העובדים ברשות המקומית.
6. סייעות בעלות ותק של 5 שנים ויותר, תועסקנה בעבודה מתאימה ברשות המקומית בעודף הזמן שבין חופשתן השנתית לבין פתיחת שנת הלימודים ותהינה זכאיות לתשלום של 12 חודשי משכורת מלאים.

7. בנוסף ובתוך חודשי עבודתן, תהינה הסייעות חייבות ב-8 ימי עבודה בחודשי יולי-אוגוסט לצורך פתיחת הגן וסגירתו.
8. סייעות המועסקות פחות מ-5 שנים תהינה זכאיות ל- 11 חודשי עבודה ( חודש אחד בחופשה ללא תשלום ). סייעות המועסקות יותר מ-5 שנים תהינה זכאיות ל- 12 חודשי עבודה, אך תהינה חייבות בחודשי הקיץ בעוד חודש עבודה.

## **ב. ממצאי הביקורת**

### **1. תפקידי הסייעת ונוכחות**

**חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 קובע את חובת החתמת כרטיסי הנוכחות של עובדי הרשות המקומית פעמיים ביום – בתחילת יום העבודה ובסיומה. כמו-כן החוזר מנחה את הרשות המקומית לנקוט בסנקציות כנגד העובדים שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי הנוכחות שלהם.**

מהשיחות שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת החינוך ורכזת גני הילדים , מסתבר כי הסייעות מתחילות את יום עבודתן בסיבות השעה 07:15 כשהן עורכות את הקניות הדרושות בדרכן לגן, עורכות סקירות בטיחותיות בגן והחל משעה 07:30 קולטות את ילדי הגן.

***לדברי מנהל מחלקת החינוך, היעדר תלונות הורים על אי פתיחת הגן או קליטת הילדים על ידי הסייעת מהווה אינדיקציה להגעתה של הסייעת בזמן לגן.***

הסייעות אינן מדווחות על שעת עזיבתן את העבודה ודוח הנוכחות שלהן נחתמת על ידי רכזת גני הילדים במחלקת החינוך. רכזת הגנים עורכת לעתים ביקורות נוכחות מדגמיות , אם באופן אישי ואם על-ידי התקשרות טלפונית לגן, לוודא נוכחותה של הסייעת. כמו כן ידוע לכל הממונים כי הסייעות מסיימות את עבודתן בסיבות השעה 14:30 – 14:45 כך שבפועל יום העבודה של הסייעת מסתכמת ב- 7.5 שעות עבודה ( במקום 8.5 שעות ) .

סוגיית שעות עבודת הסייעות נדונה במספר פסקי דין שהבולטים והמעודכנים שבהם הם :

1. פס"ד הסתדרות המעוף נ. עיריית נס ציונה ( 199/05 , 200/05 ) שניתן ע"י בית הדין האזורי לעבודה בת"א ביום 28/5/2007. ( להלן – פס"ד נס ציונה ) .  
( נדונה סוגיית קיצור שעות עבודה ל- 40.5 שעות שבועיות )

2. פס"ד מועצה מקומית עילבון נ. ג'רייב כמיליא ואח' ( 544/07 ) שניתן ע"י בית הדין הארצי לעבודה ביום 26/11/2008 ( להלן – פס"ד עילבון ) .  
( נדונה סוגיית תשלום שכר משרה מלאה לסייעות במשרה חלקית של 83% ) .

סעיף 29 (א) לחוק יסודות התקציב קובע כי : " גוף מתוקצב או גוף נתמך, לא יסכים על שינויים בשכר, או על הטבות כספיות אחרות הקשורות לעבודה, ולא ינהיג שינויים או הטבות כאמור, אלא בהתאם למה שהוסכם או הונהג לגבי כלל עובדי המדינה או באישורו של שר האוצר..." .

פס"ד נס ציונה מאזכר כי הלכת קייזמן שנקבעה בבית דין הארצי לעבודה ב- דב"ע נו- 3-278 כי : " קיצור חודש העבודה מכוח הסכם מקומי מהווה "שינוי שכר" או "הטבה כספית אחרת" כמשמעותם בסעיף 29(א) לחוק יסודות התקציב " .

סעיף 4.1 להסכם חריגות השכר קובע כי: " כל ההסכמים המקומיים שנחתמו, שהוסכמו, שנקבעו או שהונהגו מ- 1/4/1982 ועד למועד הקובע ( 3/4/1999 ), אשר לא אושרו על ידי הממונה וכפי שהם מיושמים על כל עובד ועובד ערב חתימת ההסכם, ימשיכו לחול על עובדים ותיקים . "

בהכרעת הדין קובע בית הדין האזורי לעבודה בת"א כי " באשר לעובדים החדשים- עובדים שהחלו את עבודתם מיום 4/4/1999 לא ניתן אישור הממונה על השכר להעסקתם בשבוע עבודה מקוצר וכי אינם זכאים להמשיך עבודה כאמור.... באשר מדובר בהסכם מקומי המנוגד להוראות סעיף 29 לחוק יסודות התקציב ולהסכם חריגות נשכר "

**בפס"ד עילבון קובע בית הדין הארצי לעבודה כי תשלום שגוי של שכר עבור משרה מלאה בעוד הסייעות עבדו בהיקף של 83% הם תשלומי יתר ועל כן יש לערוך התחשבנות בהתאם לכך והחזיר את התיק לדיון בבית הדין האזורי לעבודה בת"א לשם עריכת ההתחשבנות בין המועצה לסייעות.**

**לפי הסכם שחתמה המועצה עם ועד עובדי המועצה ביום 24/6/1999 – משרה מלאה של עובד הוגדר כמשרה בת 37 שעות שבועיות ( 87% מהמשרה הקבועה באוגדן תנאיי השירות ובחוקת העבודה ) בעוד שמשרדי המועצה יהיו פתוחות לקהל במשך 39 שעות שבועיות ( 91.8% ) . כמו כן קובע ההסכם כי עובדים חדשים שיתקבלו לעבודה במועצה - שיעור משרתם ייגזר לפי היקף משרה מלאה בת 42.5 שעות שבועיות.**

הביקורת מצאה כי 4 סייעות החלו את עבודתן לאחר חתימת ההסכם האמור כאשר רק שכרה שלסייעת אחת משולמת בשעור משרה של 85% בעוד ששכרן של יתר 3 הסייעות האחרות משולמות לפי היקף של במשרה מלאה

כמו-כן הסייעות " נהנות " מחופשות הלימודים ( פסח,סוכות,חנוכה ) וכן מחופשת הקיץ המלאה של המערכת החינוכית וזאת בניגוד לנקבע באוגדן תנאיי השירות.

**מנהל מחלקת החינוך מציין כי גם בחופשות של המערכת החינוכית הסייעות פוקדות את הגנים לצרכי תחזוקה שוטפים והשקיית הצמחייה. הביקורת גורסת כי מטלה זו של השקיית צמחייה יכולה לכל היותר להוסיף עוד כ- שעתיים שבועיות להיקף עבודתן של הסייעות.**

עפ"י אוגדן תנאיי השירות- על הסייעות לעבוד 42.5 שעות שבועיות בחודשי פעילות המערכת החינוכית בגן וביתר התקופה על המועצה מוטלת החובה להעסיק את הסייעות בתקופת חופשות המערכת החינוכית, בעבודות תואמות. בחישוב שנתי על הסייעת לעבוד 261 ימי עבודה מלאים.

לפי תנאיי העבודה בפועל של הסייעות- הן עובדות 223 ימי עבודה בשנה לרבות 4 פעילויות חגים ו-2 אסיפות הורים וחופשה שנתית בת 21 יום.

לפי תחשיב הביקורת כלל הסייעות עבדו בשנת 2008 38 ימי עבודה פחות מהנדרש מבחינת ימי עובדה מלאים שהן 4,189 ש"ע לכל 14 הסייעות וכן 2,786 ש"ע עקב עזיבה מוקדמת את הגנים במהלך תקופת הפעילות של המערכת החינוכית.

**לפיכך- יוצא כי סה"כ אובדן שעות העבודה של הסייעות מסתכם ב- 6,975 שעות ( כ- 498 שעות לסייעת בממוצע ) ולפי עלות שכר של 34.88 ₪ לשעה – המועצה שילמה סך של 243,296 ₪ ( כ- 17,378 ₪ לסייעת בממוצע ) עבור שעות עבודת הסייעות שבגינן לא קיבלה כל תמורה.**

מעבר למחלוקת לגבי תחולת הסכם חריגות השכר על שעות העבודה, חלקן של הסייעות החדשות – שהחלו את עבודתן לאחר 4/4/1999 – מסתכם בסך של 60,959 ₪ שמקורם: 27,645 ₪ בגין 796 שעות הנובעות מקיצור יום עבודה בת 1 שעה ליום ומ- 33,314 ₪ הנובעות מ- 959 שעות חסרות עקב חופשות המערכת החינוכית.

**גם אם תתקבל הגרסה של השקיית הגנים בחופשות המערכת החינוכית על ידי הסייעות בהיקף משוער שעתיים שבועיות – סך עלות עודף השכר ששולם לסייעות תצטמצם בסך של 6,362 ₪ לכל 12 הסייעות הקבועות ( 2,112 לגבי סייעות חדשות ) - כך שתשלומי היתר יעמדו על סך של 236,934 ₪ ( 58,847 ₪ לגבי הסייעות החדשות ) .**

העסקתן של הסייעות כמפעילות צהרונים/מועדוניות/קייטנות היתה חוסכת מעבר לסך האמור בפסקה הקודמת גם את שכר מפעילות הצהרונים/מועדוניות/קייטנות אשר המועצה, דרך המתנ"ס המקומי, מגייסת להפעלתן.

זאת ועוד: בנוסף להקטנת עלויות ההפעלה של המסגרות החינוכיות האמורות ולחילופין ניתן היה להוריד את דמי השתתפותם של ההורים

בצהרונים/מועדוניות/קייטנות ולאפשר ליותר ילדים להשתתף  
בצהרונים/מועדוניות/קייטנות ולאפשר להוריהם לצאת לשוק העבודה.

**מנהל מחלקת החינוך מציין בתגובתו כי המתנ"ס המקומי הוא הגורם  
האחראי המפעיל קייטנות וצהרונים ועל כן המועצה פטורה מדאגות לגבי  
הפעילויות שמעבר לשעות פעילות הגנים.**

הביקורת גורסת כי סיום עבודת הסייעות שאינו מדווח למערכת הנוכחות,  
פוגמת במשמעת העבודה במועצה, בבקרה הפנימית על עבודת כלל עובדי  
המועצה וגורמת לעלויות כספיות מיותרות ולא נחוצות לקופת המועצה.

יתר-על-כן, מודעותו של הדרג הניהולי במועצה למציאות בה מתאפשרת  
"קיצור" ימי/שעות עבודת הסייעות, מוסיפה "חטא על פשע" וזאת לנוכח  
מחויבות הדרג הניהולי לפעול ביעילות וחסכון ותוך הקפדה למינהל התקין  
והחוקי של עובדי המועצה.

## 2. הכשרת הסייעות

מתוך עיון וסקירת תיקיהן האישיים של הסייעות מסתבר כי :

- א. רק 3 סייעות עברו ועדת קבלה בטרם תחילת העסקתן כסייעות.
- ב. לגבי 6 סייעות אחרות לא נמצא תיעוד על קיומן של ועדות קבלה.
- ג. 3 סייעות נוספות עבדו דרך קבלן כ"א ולדברי מנכ"ל המועצה הן לא  
מחויבות לעבוד ועדת קבלה.
- ד. רק ל-2 סייעות היה תיעוד לגבי השכלה פורמאלית של 12 שנות  
לימוד.
- ה. יתר 12 סייעות הצהירו בבקשתן להתקבל לעבודה כי יש להן 12 שנות  
לימוד אך לא צרפו מסמכים המאמתים הצהרות אלו.
- ו. 9 סייעות ( 64% ) הציגו מסמכים על הכשרתן כסייעות.
- ז. 2 סייעות הצהירו כי עברו הכשרה מתאימה אך לא צרפו תיעוד  
המאמת הצהרתן זו.
- ח. ל-3 סייעות אחרות אין הסמכה כסייעות לגננות.

## ג. המלצות הביקורת

לאור הממצאים שנתגלו במהלך הביקורת, הביקורת ממליצה כדלהלן:

1. יש להקפיד על דיווח הסייעת בעת עזיבתה את הגן.
2. על הדרג הניהולי של המועצה להקפיד על שעות עבודת הסייעות בהתאם לחוקת העבודה ולהסכם שנחתם בין ההנהלה לוועד העובדים ב-6/99 .
3. הדרג הניהולי הממונה על עבודת הסייעות אחראי לשיבוץ הסייעות " בעבודה תואמת " בתקופות שהמערכת החינוכית אינה פעילה.
4. יש לשקול המרת שעות העבודה החסרות כקיזוז מימי חופשה צבורים שטרם נוצלו בידי הסייעות .
5. יש לקבל חוות דעת משפטית לגבי האפשרות של תביעת החזר תשלומי השכר ששולמו ביתר.
6. יש לדרוש קבלת תיעוד מלא על השכלתן והכשרתן המקצועית של הסייעות. במקרה הצורך יש להפנותן לקבלת ההכשרה הנדרשת.



## שילוב אומנים במערכת החינוך ותרומות אומנות למועצה

המועצה המקומית אזור נוהגת, החל משנת 2006, להעניק הנחות ממסי הארנונה בשיעור של 66% לקבוצת אומנים המקיימים סדנאות בתחומי הרשות וזאת בתמורה להשתלבותם במערכת החינוכית של המועצה ותרומת יצירות אומנות ליישוב.

הביקורת בדקה את נושא השתלבותם של האומנים במערכת החינוכית היישובית בשנה"ל תשס"ט – 2008/2009 - וכן את הימצאותם של התרומות האומנותיות ברשות המועצה, תיעודן ואופן שמירתן.

### 1. נתונים ראשוניים וכלליים

1.1 קבוצת האומנים מונה כ- 10 אומנים המנהלים סטודיו לאומנות במתחם משותף. האומנים אינם תושבי אזור והם נמצאים בסטודיו שלהם מספר שעות בשבוע לצרכי עיסוקם האומנותי.

1.2 האומנים עוסקים במגוון תחומי האומנות: החל מציור ופיסול וכלה ברישומים ושימור סביבתי הן בעבודות עץ ומתכת והן בחומרים ממוחזרים.

1.3 שילוב האומנים במערכת החינוכית – חט"ב ע"ש רבין – החלה בשנת 2006 ונמשכת מאז ברציפות.

1.4 האומנים משולבים במערכת החינוכית של חט"ב על ידי מתן הרצאות בתחומי האומנות השונים וכן על ידי הקמת קבוצות של תלמידים בעלי נטייה אומנותית וקיום סדנאות אומנות על מנת ליצור יצירות אומנות של תלמידי החטיבה תוך הנחיה והדרכה אומנותית על ידי האומנים.

1.5 בנוסף לשילובם במערכת החינוכית, האומנים התחייבו לתרום מיצירותיהם לישוב אם בהצבת יצירותיהם ברחבי הרשות ואם לקישוט הסביבה, מוסדות החינוך ומבנה המועצה.

1.6 בתמורה לשילובם החינוכי ותרומתם לשיפור חזור הרשות, המועצה העניקה הנחה ממסי הארנונה לאומנים בשיעור של 66% תוך קבלת אישור מליאת המועצה להנחה המוצעת.

## 2. ממצאי הביקורת

2.1 על-פי נתונים שנתקבלו ממחלקת הגביה, ההנחות לאומנים לשנים 2007 עד 2009 הסתכמו כדלהלן:

<u>שנה</u>	<u>ארנונה ברוטו</u>	<u>הנחה</u>
2007	104,895	69,231
2008	129,723	85,618
2009	<u>135,658</u>	<u>89,534</u>
סה"כ	370,276	244,383
=====	=====	=====

2.2 בשנה"ל תשס"ט- 2008/2009 6 אומנים שולבו בתוכנית הלימודים של החטיבה במכסה כוללת של כ- 92 שעות כאשר האומנים מקדישים בין 9 ל- 28 שעות שמשולבות במערכת הלימודים של החטיבה.

2.3 לגבי 3 אומנים נוספים לא נמצא כל תיעוד על שילובם החינוכי במסגרת ההסדר האמור.

2.4 סכום ההנחה שניתנה משקף " שכר " של 959 ₪ לשעת לימודים המוענק לכל אומן.

2.5 במסגרת התחייבותם לתרומת יצירות אומנות לרשות נמסר לביקורת רשימה חלקית של תמונות ופסלים שנתרמו על ידי האומנים בשנת 2006- 2007 על סך משוער של כ- \$ 57,500 = 230,000 ₪.

2.6 תרומות האומנים אינן נרשמות בספרי הרשות ואין כל נוהל לגבי דרכי שמירתם, הערכתם וקביעת מקום הצבתם.

2.7 מתוך שיחה שקיימה הביקורת עם רכזת האומנות של החטיבה, מתברר כי תרומה שנתרמה על ידי אחד האומנים ואשר הייתה מוצבת בחדר המורים בחט"ב, נעלמה במהלך חופשת פסח 2008.

2.8 כמו כן נמסר על ידי רכזת האומנות של החטיבה, כי 15 פסלי עיזים שהוצבו בחצר הכניסה של החט"ב, אף הם נעלמו אם כי לאיש אין מושג מתי וכיצד.

2.9 לפי רשימה חלקית שהביקורת קיבלה חלק מהפסלים מוצבים בחט"ב ובכניסה ליישוב וחלק מהתמונות מוצבות ברחבי משרדי המועצה. סך כל יצירות האומנות שנתרמו על ידי האומנים לפי רשימה שאיתרה הביקורת מסתכמת כדלהלן:

ש"ח 216,000	בשווי מוערך של כ- \$ 54,000	9 פסלים
ש"ח 15,000	בשווי מוערך של כ-	15 פסלי עיזים
ש"ח 14,000	בשווי מוערך של כ- \$ 3,500	2 תמונות
ש"ח <u>8,000</u>	בשווי מוערך של כ- \$ 2,000	2 הדפסים
ש"ח 253,000		סה"כ
=====		

2.10 הביקורת לא הצליחה לאתר רשימה שלמה ומסודרת של תרומות האומנים וזאת בהיעדר גורם רשותי אשר אמור לטפל בנכסי המועצה.

### 3. התייחסות מחלקת החינוך

בעקבות הגשת טיוטת דוח הביקורת להתייחסות מחלקת החינוך, מנהל המחלקה מסר לביקורת כי :

- 3.1 החל משנה"ל תש"ע יוחתם כל אומן על התחייבות לתרומה לקהילה אם בשעות הדרכה ואם בתרומה מיצירותיו.
- 3.2 התרומה תהיה במסגרת של 30 שעות הדרכה.
- 3.3 כל אומן יציג תוכנית עבודה שנתית.
- 3.4 אומן שלא יתרום לקהילה לא יזכה בהנחה.
- 3.5 בסוף שנה"ל תוגש סיכום פעילותם למחלקת החינוך.
- 3.6 סיכום הפעילות תהווה ביסוס לאישור ההנחה ע"י הנהלת המועצה.
- 3.7 תרומות האומנות יירשמו ויקוטלגו ע"י מחלקת החינוך וירוכזו בידי מנכ"ל המועצה.
- 3.8 ייערך רישום מסודר של היצירות אשר נתרמו בעבר למוסדות הקהילה לרבות בתיה"ס וירוכזו על ידי מנכ"ל המועצה.

#### 4. המלצות הביקורת

1. לאור קיומם של 3 אומנים שלא שולבו במערכת החינוכית , הביקורת ממליצה להתנות את מתן ההנחה מארנונה בשילוב האומנים במערכת החינוכית במכסה קבועה מראש בהתאם לתוכנית הלימודים ושליטת ההנחה מאומנים אשר לא ישתלבו במערכת החינוכית.
2. הביקורת גורסת כי החינוך לאומנות צריכה להתחיל משכבות גיל צעירות יותר ועל כן הביקורת ממליצה לכלול את שילוב האומנים בכלל המערכת החינוכית.
3. הביקורת מדגישה כי התנהלותה בנושא תיעודן ושמירתן של יצירות האומנות שנתרמו על ידי האומנים אינה תואמת את המצופה מרשות ציבורית. על כן הביקורת ממליצה כי נושא שילובם של האומנים במערכת החינוכית וכן תיעודן ושמירתן של היצירות שנתרמו תטופל על ידי גורם ידוע במועצה אשר ירכז את כל הנתונים הדרושים לרבות מועד התרומה, זהות התורם , שוויה המוערך של התרומה ומיקום הצבתה .

# מעקב אחר תיקון ליקויים

## מס"ד      מהות הליקוי

1. ביזור הגביה בין מחלקות הרשות      לא תוקן
2. מערך החייבים במערכת הגביה אינו כולל את כלל החייבים      לא תוקן