

**מועצה מקומית**

**אזור**

**דין וחשבון המבקר**

**לשנת 2018**

**בצירוף הערות ראש המועצה**

**19**

## תוכן העניינים

### עמוד

3	מבוא
4	פעילות הרשות ומצבה הכספי
16	ועד עובדים – התנהלות כספית
20	התקשרויות המועצה – ביקורת מעקב

## מ ב ו א

=====

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר הרשות לשנת 2018 .

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 וחסכון וזאת תוך כדי עבודת הביקורת. חשוב לציין כי חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך הביקורת ועוד בטרם סיום עבודת הביקורת. טיטוט 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. ההתנהלות הכספית של וועד העובדים
2. התקשרויות המועצה – ביקורת מעקב

דוח הביקורת הוגש לראש המועצה ביום 16/12/2020 וראש המועצה צירף את הערותיו ביום 21/12/2020.

ברצוני להודות למנהלי המחלקות והיחידות המבוקרות, על שיתוף הפעולה המועיל ועל היחס החם כלפי הביקורת תוך הבנה כנה לנחיצותה של הביקורת ותרומתה לשיפור המערכת. כמו-כן יש לציין את הסיוע המקצועי המעולה ושיתוף הפעולה המלא לו זכיתי ממנכ"ל הרשות. זהו גם המקום להודות לראש הרשות על הסיוע והגיבוי המלא שהעניק לעבודת הביקורת.

איזי בנוזיו - ר"ח  
מבקר המועצה

## פעילות הרשות ומצבה הכספי

### עמוד

5	מבוא
7	התפתחות הרשות ופעילות המועצה
8	מצבה הכספי של הרשות
12	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 ניהול חשבונות במקביל לסעיפי התקציב המאושרים ויאפשר הכנת דוחות שישקפו את הביצוע בהשוואה לתכנון, דהיינו- דיווח נאות על השימוש בכספים שנתקבלו וכיצד הם הוצאו, השוואה לתקציב המאושר.

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

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

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

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

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

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

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

א. התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה.

ב. מצבה הכספי של המועצה

ג. תקציב המועצה

## 1. התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים לסוף שנת 2017 היה 13,265 איש – ( ב – 10/2017 ) גידול של 0.96% לעומת סוף שנת 2017. ( 13,174

בתחומי המועצה כ- 3,658 יחידות המשלמות ארנונה .  
תחום שיפוטה של המועצה משתרעת על פני כ- 2,700 דונם.

בתחומי הרשות פועלות חט"ב אחת ובו 299 תלמידים, 3 בת"ס יסודיים ובהם 924 תלמידים ו- 21 גני ילדים ו-2 מעונות לילדים בגילאי חינוך חובה וטרום-חובה ובהם 590 ילדים.

מחלקת הרווחה טיפלה בשנת 2018 ב- 644 פניות ובהם קשישים (318), בעיות חומריות (55), מחלות נפש (11), ילדים ונערות במצוקה (25), סמים, אלכוהול ועבריינות (00), אלימות במשפחה (9), פיגור שכלי ומחלות (118), תפקודי הורים (50), משפחות חד הוריות (35), אחרים (23).

## 2. מצבה הכספי של הרשות

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

### הגרעון המצטבר

הגרעון המצטבר של המועצה המקומית אזור לסוף שנת 2018 היה 6,000 אלפי ש"ח, לעומת 5,418 אלפי ש"ח בסוף 2017.

הרשות סיימה את שנת 2018 בגרעון תקציבי של 582 אלפי ש"ח לעומת גרעון של 3,561 אלפי ש"ח בשנת 2017.

### התפתחות הגרעון של הרשות

<u>גרעון באלפי ש"ח</u>	<u>שנת תקציב</u>
1,857	מצטבר עד 31/12/16
<u>3,561</u>	גרעון בשנת 2016
5,418	גרעון מצטבר עד 31/12/16
<u>582</u>	גרעון בשנת 2017
6,000	גרעון מצטבר 31/12/17
===	

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי קיימת יציבות בשיעור הגביה של חובות התושבים מחיובים שנתיים שוטפים מ- 99.93% בשנת 2017 לכדי 98.43% בשנת 2018 ושעור החייבים בגין חיובים שנתיים שוטפים עומד בסוף 2016 על 99.32% לעומת 99.49% לסוף שנת 2017.

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>מחיובים שוטפים</u>	<u>מסך כל החובות</u>	<u>2017</u>	<u>2018</u>	
<u>2017</u>	<u>2017</u>	<u>2016</u>		
99.93%	79.40%	79.28%	98.43%	חיובים שנתיים
-22.50%	46.00%	42.22%	74.19%	חיובים חד פעמיים
100.04%	79.32%	79.16%	98.39%	סה"כ כללי



סך כל החובות כלפי המועצה עלו בסך של 725 אלש"ח המהווים גידול של 6.53% .  
החובות בגין חיובים שנתיים של התושבים אשר מסתכמים בסך של 11,823 אלש"ח (11,098 אלש"ח ב- 2017) מהווים 99.32% מכלל החובות (99.49% בשנת 2017) .

שעור הגבייה של חובות ישנים מהווה אינדיקציה לשימוש באמצעי האכיפה שנוקטת הרשות כלפי חייבי המסים. בשנת 2018 חלה עליה ניכרת בגביית חובות בגין שנים קודמות והגבייה זו הסתכמה בסך של 2,234 אלש"ח מחובות הארנונה בגין שנים קודמות (20.13%).

העלייה הניכרת בשיעור גביית החובות הישנים מהווה אינדיקציה לנחישותם של צעדי האכיפה שנוקטו ועל כן יש לשוב ולציין כי לנקיטת אמצעי האכיפה בסמוך למועד היווצרות החובות תהווה תוצאה חיובית גם כלפי החייבים בכך שצעדים אלו נועדו למנוע טפיחת החובות אשר יקשו על החזרם מצד החייבים.

דוח מערכת הגבייה מראה כי חלה ירידה במתן הנחות ופטורים – מ- 5,972 אלש"ח ב- 2017 לכדי 4,344 אלש"ח בשנת 2018 . הירידה במתן ההנחות עשויה להצביע על קיטון במבקשי הנחה העומדים בתבחינים או לחילופין באי-מתן הנחות בגין חובות שנים קודמות.

למרות שחיובי תושבים בגין צריכת מים ואגרת ביוב עברה לתאגיד המים המשותף עם עיריית חולון- עדיין קיימים חובות בסך 130 אלש"ח לסוף שנת 2018 לעומת 125 אלש"ח לסוף שנת 2017. היעדר יכולתה של הרשות לנקוט באמצעי של ניתוק הספקת המים תרמה לשיעור ביטול החובות בגין צריכת המים ואגרת הביוב.

בחיובים החד פעמיים נגבו 74.19% מהחיובים השוטפים ו- 46% מכלל החיובים שעמדו לגבייה. יחד עם זאת עדיין נותרו חובות בסך של 81 אלש"ח אשר סיכויי גבייתם מוטלים בספק.

מסקנת ממצאים אלו היא אחת: המועצה מראה על נקיטת צעדים נחוצים במידה מזערית בגביית חובות העבר וככל שהרשות תהיה נחושה יותר לנצל את אפשרויות האכיפה העומדות לרשותה – נכונות התושבים לשלם את חובם לרשות תעלה אף היא.

אשר על כן הביקורת ממליצה לחדש ביתר שאת בנקיטת כל אמצעי האכיפה האפשריים על מנת לגבות חובות התושבים כלפיה ולשפר באופן משמעותי ביותר את מצבה הכספי העתידי של הרשות מחד ואת מוסר התשלומים של תושבי הרשות מאידך.

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

ההלוואות שנתקבלו במהלך השנה ובשנים קודמות נרשמות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. לעומת זה, פירעון המלוות (קרן, ריבית, והפרשי הצמדה) , גם אם לא שולמו בפועל, אך מועד פירעונן הגיע נזקפות כהוצאה בתקציב הרגיל. עפ"י נתוני הגזברות, ביחס למלוות, שעור פירעון המלוות בשנת 2018 2.91% מהתקציב (1.93% מהביצוע) לעומת 2.91% מהתקציב ( 2.02% מהביצוע ) בשנת 2017.

**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**

2018	2017	2016	
			<b>רכוש שוטף</b>
1,121	226	2,993	קופה ובנקים
2,006	1,398	2,461	הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו
59	72	77	תשלומים לא מתוקצבים
3,186	1,696	5,531	
22,322	43,317	11,932	<b>השקעות מיועדות לפתוח</b>
8,272	8,207	8,079	<b>השקעות במימון קרנות</b>
			<b>גרעונות בתקציב הרגיל</b>
5,418	1857	1,661	גרעון לתחילת השנה
---	---	---	מענק להקטנת גרעון
582	3,561	196	גירעון (עודף) בשנת הדוח
6,000	5,418	1,857	
---	---	---	<b>גרעונות זמניים בתב"רים - נטו</b>
39,780	58,638	27,399	<b>ס ה " כ</b>
			<b>התחייבויות שוטפות</b>
---	1	---	משיכות יתר בבנקים
9,156	6,973	7,303	הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
30	140	85	תקבולים לא מתוקצבים
9,186	7,114	7,388	
10,433	25,687	10,885	<b>קרן לעבודות פיתוח</b>
11,889	17,630	1,047	<b>עודפים זמניים בתב"רים - נטו</b>
8,272	8,207	8,079	<b>קרנות</b>
39,780	58,638	27.399	<b>ס ה " כ</b>
11,904	11,155	11,172	<b>חייבים בגין מסים</b>
12,883	14,796	16,692	<b>עומס פירעון מלוות</b>

## תקציב הרשות

תקציב המועצה המקורי לשנת 2017 בסך של 80,095 אלש"ח נדון ואושר במועצת הרשות ביום 20/12/2016 וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 5/3/2017.

### 1. התקציב הרגיל ( באלפי ש"ח )

<u>18/17</u>	<u>18/16</u>	<u>2018</u>	<u>2017</u>	<u>2016</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
+3.72%	+13.68%	49,339	47,568	43,330	ארנונה
-30.77%	-35.71%	9	13	14	מים וביוב
+5.46%	-19.76%	<u>13,126</u>	<u>12,447</u>	<u>16,362</u>	יתר עצמיות
+4.08%	+4.64%	62,474	60,028	59,706	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
-1.28%	+21.09%	13,300	13,472	10,984	חינוך ותרבות
+3.00%	+10.08%	6,726	6,530	6,110	רווחה
		---	65	---	מענק משרד הפנים
-0.20%	+14.15%	20,026	20,067	17,094	
+3.00%	+7.42%	82,500	80,095	76,800	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
+5.62%	+17.09%	33,639	31,847	28,728	משכורות
-5.13%	-13.89%	6,311	6,652	7,329	כלליות
+12.37%	+117.38%	663	590	305	מימון
+5.45%	+8.16%	21,655	20,535	20,022	פעולות
-6.22%	-0.44%	17,934	18,133	18,014	השתתפויות
+137.50%	+5.55%	19	8	18	חד-פעמיות
-2.19%	-4.85%	<u>2,279</u>	<u>2,330</u>	<u>2,384</u>	פרעון מלוות
+3.00%	+7.42%	82,500	80,095	76,800	סה"כ הוצאות

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

18/17	18/16	2018	2017	2016	
					<b>הכנסות עצמיות</b>
+6.43%	+8.70%	50,048	47,026	46,043	ארנונה
0.00	-33.33%	12	12	18	מים וביוב
-9.22%	-3.73%	12,865	14,171	13,364	יתר עצמיות
+2.80%	+5.89%	62,925	61,209	59,425	
					<b>הכנסות ממשלה</b>
+12.03%	+18.13%	15,641	13,961	13,240	חינוך ותרבות
+11.73%	+15.02%	6,524	5,839	5,672	רווחה
+505.75%		2,027	4	---	מענק משרד הפנים
+22.16%	+28.60%	24,192	19,804	18,812	
+7.53%	+11.35%	87,117	81,013	78,237	סה"כ הכנסות
					<b>הוצאות</b>
+4.94%	+16.00%	34,585	32,956	29,814	משכורות
+7.36%	-4.18%	6,214	5,788	6,485	כלליות
+49.43%	+50.14%	1,111	744	740	מימון
+5.82%	+13.74%	25,460	24,060	22,385	פעולות
-3.55%	+8.44%	18,137	18,805	16,726	השתתפויות
-58.33%	-76.19%	5	12	21	חד-פעמיות
-1.00%	-3.32%	2,187	2,209	2,262	פרעון מלוות
+3.69%	+11.81%	87,699	84,574	78,433	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:

2018	2017	2016	
			<u>הכנסות עצמיות</u>
101.44	98.86	106.26	ארנונה
133.33	92.31	128.57	מים וביוב
<u>98.01</u>	<u>113.85</u>	<u>81.68</u>	יתר עצמיות
100.72	101.97	99.53	
			<u>הכנסות ממשלה</u>
117.60	103.63	120.54	חינוך ותרבות
97.00	89.42	92.83	רווחה
	<u>6.15</u>	---	מענק משרד הפנים
120.80	98.69	110.05	
105.60	101.15	101.87	סה"כ הכנסות
			<u>הוצאות</u>
102.81	103.48	103.78	משכורות
98.46	87.01	88.48	כלליות
167.57	126.10	242.62	מימון
117.57	117.17	111.80	פעולות
101.13	103.71	92.85	השתתפויות
26.32	150.00	116.67	חד-פעמיות
<u>95.96</u>	<u>94.81</u>	<u>94.88</u>	פירעון מלוות
106.30	105.59	102.13	סה"כ הוצאות

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

1. שיעור ביצוע גביית הארנונה ירד מ-108.70% מהתכנון המקורי לשנת 2017 לכדי 106.43% בשנת 2018. הקיטון בשיעור ביצוע הגביה לעומת התכנון המקורי מתבטאת גם בעליה בשיעור החובות של התושבים מהחייבים השוטפים (מ- 11,098 אלש"ח בשנת 2017 ל- 11,823 אלש"ח בשנת 2018). הגידול בחובות בסך של 725 אלש"ח עובר את הגרעון השנתי שהסתכם בסך של 582 אלש"ח.

2. ניכרת עליה בהקצבות ממשלתיות בפועל בתחומי החינוך והתרבות (בשיעור של 12.03%) ושיעור כמעט זהה בתחומי הרווחה (בשיעור של 11.73%) לעומת התכנון המקורי. יש להניח כי חלק מהשינוי נובע משינוי באוכלוסיית התלמידים וחלקו מהפעלת תוכניות ייחודיות שלא הופעלו בשנים קודמות ועקב כך זכו לתקציבים נוספים.

3. ההוצאות בגין שכר בשנת 2018 עלו ב- 4.94% על התכנון המקורי לעומת 3.8% בשנת 2017.

4. ההוצאות בגין פעולות הרשות עלו את התכנון המקורי בסטייה של 5.82% לעומת 17.17% בשנת 2017.

5. השתתפות הרשות בגופים נתמכים מראה קיטון מסוים של 3.55% בשנת 2018 לעומת התכנון המקורי בעוד שבשנת 2017 ביצוע סעיף זה עמד על 108.44% מהתכנון הראשוני.

# ביקורת ועד העובדים

## 1. מבוא

- 1.1 ועד העובדים הינו התא הבסיסי של ארגון עובדים המאוגד במסגרת ההסתדרות הכללית ומהווה למעשה "שלוחת ההסתדרות במקום העבודה" ומן הראוי כי פעולותיו, תפקידיו, זכויותיו וחובותיו, דרכי בחירתו וניהולו יוסדרו באופן ברור ומרוכז.
- 1.2 לצורך הדרכת ארגוני העובדים, פרסמה ההסתדרות הכללית את ה"תקנון ועדי עובדים" (להלן- התקנון) המרכז את כל ההוראות וההנחיות הנוגעות לוועד העובדים מיום ההחלטה על הקמתו ועד ליום סיום כהונתו.
- 1.3 תקנון זה מסדיר, בין היתר, את פעילותו של וועד העובדים, דרכי בחירתו, התנהלותו הכללית ועוד.
- 1.4 בנוסף לתקנון זה, ההסתדרות הכללית פרסמה גם "מדריך לניהול כספי ועד עובדים" (להלן- המדריך) המפרט את דרכי ניהול הכספים על ידי הוועד אשר מהווה חלק בלתי נפרד מהתקנון.
- 1.5 במסגרת המדריך הכספי, הוגדרו תפקידי הגזבר וועדת הכספים, החובות הקשורות בעריכת דוחות כספיים שנתיים, הכנת מאזנים, דוחות הכנסות והוצאות, אופו רעשום הפעולות הכספיות, כללים לניהול ספר קופה, אחזקת והוצאת שיקים ומזומנים, נוהלי פתיחת חשבון בנק, הנחיות לניהול קרן עזר ועוד.
- 1.6 תפקידי המבקר נקבעו בסעיף 145 ד. לצו המועצות המקומיות כדלהלן:  
"ב) הביקורת תיעשה גם לגבי...קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם".
- 1.7 דוח ביקורת זה מתרכז בניהול הכספי של כספי ועד העובדים והביקורת אינה מתיימרת לעסוק בפעילות הוועד כאיגוד מקצועי אשר פורש בחוק כ "ייצוג עובדים לשם קידום, מימוש או הגנת זכויותיהם כעובדים".

## 2. הוועד המבוקר

- 2.1 הבחירות לוועד העובדים התקיימו ביום 18.6.2019.
- 2.2 הוועד מורכב מ-3 חברים: יו"ר ועד, גזברית וחבר.
- 2.3 בחודש 7/2019 נערכו בחירות לוועד חדש והוועד המבוקר הוחלף.



### 3. תקציב הוועד

- 3.1 תקציב הוועד לשנת 2018 הסתכם בסך של 308,837 ₪ כאשר סך של 68,664 ₪ (22.23%) מהווים ניכויים משכר העובדים (כ-200 עובדים) בשיעור של 0.4% ומסך של 240,173 ₪ (77.77%) מהקצבת המועצה.
- 3.2 ניכויי הועד משכר העובדים מועברים לחשבון הבנק של הוועד מדי חודש וכן הקצבת הרשות לפעילותו השוטפת.
- 3.3 ניכויי העובדים שהועברו לחשבון הבנק של הוועד תואמים את הניכויים שנוכו משכר העובדים בהתאם לדוחות שהופקו עבור הביקורת על ידי חשבת השכר.
- 3.4 השתתפות המועצה בתקציב הוועד מועבר לחשבון הוועד מדי חודש בחודשו.

### 4. הניהול הכספי

- 4.1 פעילות הכספית של הוועד מתנהל באמצעות חשבון בנק נפרד המנוהל על ידי הוועד וכל התשלומים מבוצעים על ידי הוועד בהמחאות החתומות על ידי 2 חברי הוועד.
- 4.2 מדי חודש נערכת ריכוז הכנסות והוצאות הכלולים בספר הקופה.
- 4.3 הוועד אינו עורך התאמות בנק כנדרש במדריך.
- 4.4 הוועד אינו מגיש דוחות כספיים כנדרש במדריך אלא ריכוז ההכנסות וההוצאות הדוח שמוגש לגזבר הרשות ואינו מובא לידיעת העובדים וזאת גם ולמרות שבחודש 12/2018 שתי חברות הוועד השתתפו בסמינר להדרכת ועדים חדשים שאמור להדריכם, בין היתר, על הדרך הנאותה בניהול כספי ודיווח שנתי על פעילויות וועד העובדים בהתאם להנחיות ההסתדרות.
- 4.5 הביקורת מצערת לקבוע שעל אף בקשותיה החוזרות הן לוועד המבוקר והן לוועד החדש, לא קיבלה את דפי החשבון המלאים של חשבון הבנק השוטף של הוועד.

### 5. מתנות לעובדים

- 5.1 הוועד אירגן מתן מתנות לפסח ולראש השנה בסך של 600 ₪ לעובד ואיפשר לעובדים בחירת מתנה מתוך מבחר.
- 5.2 המתנות נרכשו באמצעות חברת "קורקט" כהמשך ההתקשרות משנים קודמות וללא עריכת סקר שווקים וקבלת הצעות מחיר מספקים אחרים.

**הוועד המבוקר ציין בתגובתו כי הוא נפגש עם מספר ספקים בטרם החלטתו לבחור בספק אך לא הוצג כל תיעוד המאשש פגישות אלו ככל שהיו.**

5.3 בנוסף הוועד אירגן מתן שי ליום המשפחה לכלל העובדים.

5.4 הוועד גם נוהג במתן מתנות לרגל אירועים משפחתיים של העובדים (גיוס בן/בת, בר/מת מצווה, חתונות, בריתות ועוד). 12 המחאות ע"ס כולל של 2,620 ₪ טרם נפרעו מחשבון הבנק של הוועד.

## **6. הלוואות לעובדים**

6.1 הלוואות לעובדים מתנהל באמצעות חשבון בנק נפרד.

6.2 הוועד מאשר מתן הלוואות לעובדים בסך של 2,000 ₪ לעובד לפירעון בתשלומים אשר מנוכים משכרו של העובד.

6.3 בשנה המבוקרת ניתנו הלוואות ל-19 עובדים בסך של 38,000 ₪ ונגבו סך של 36,189 ₪ בגין פירעון של הלוואות.

6.4 שק ע"ס 2,000 ₪ שניתנה כהלוואה טרם נפרע בבנק.

**הוועד המבוקר ציין בתגובתו כי לא ידוע לו למי יצאה ההמחאה הנדונה.**

**אי ציון זהות המוטב על ההמחאה ועל העתק ספח ההמחאה אינו מעיד על ניהול תקין של כספי העובדים על ידי הוועד.**

6.5 הוועד אינו רושם את הכנסות הריבית ממתן הלוואות כהכנסה בספריה.

## **7. דוחות כספיים שנתיים**

7.1 הוועד אינו עורך דוחות כספיים כנדרש במדריך לניהול כספי ועד העובדים שפורסם על ידי ההסתדרות הכללית החדשה.

**הוועד המבוקר ציין כי הדוחות נוהלו בתוכנת אקסל ולא ברור מה לא תקין?**

**הביקורת גורסת כי הוועד היה אמור להיות בקיא בנבכי המדריך לניהול כספי עובדים והרי זו היתה מטרת הסמינר שהוועד המבוקר נטל בו חלק.**

7.2 הוועד מגיש מדי שנה דוח המרכז את תקבוליה ותשלומיה לגזבר הרשות ולא מפרסמת את הדוחות הכספיים בקרב עובדי המועצה כנדרש במדריך.

## **8. סיכום ממצאי הביקורת**

- 8.1 ממצאי הביקורת מראים בבירור כי הוועד אינו מנהלי את ספריו בהתאם להנחיות המחייבות שפורסמו במדריך.
- 8.2 הביקורת מתרשמת כי הוועד המבוקר המשיך ברוטינה השגרתית של התנהלות שנים קודמות.
- 8.3 עד להגשת טיוטת הדוח טרם התקבלה התייחסות הוועד המבוקר לממצאי דוח הביקורת.

## **9. המלצות הביקורת**

- 9.1 הביקורת ממליצה לוועד החדש ללמוד היטב ולהפנים את הוראות המדריך לניהול כספי וועד עובדים ולפעול על פי המתחייב ממנו.

## **10. התייחסות ראש המועצה**

- 10.1 ראש המועצה ציין בפני הביקורת כי לאור החילופין המלאים בהרכב הוועד, ממצאי הביקורת והמלצותיו יועברו לוועד המכהן וכי תתואם פגישת עבודה בין הביקורת לוועד המכהן לצורך שיפור התנהלות הוועד.

# התקשרויות המועצה

## 1. מבוא

- 1.1 חוזה מהווה ביטוי מישפטי להסכמה הנובעת ממפגש הרצונות בין שני צדדים כשירים. התקשרות בחוזה היא פעילות יום יומית גם במסגרת פעילויות הרשות המקומית המסדירה את פעולותיה על פי סמכויותיה.
- 1.2 קיימים סוגים שונים של חוזים ובהם: חוזה קבלנות, חוזה שכירות, חוזה ביטוח, חוזה העסקה ועוד..
- 1.3 סעיף 192 לצו המועצות המקומיות קובע כי:  
"לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי התוספת הרביעית."
- 1.4 התוספת הרביעית מסדירה הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות.
- 1.5 ס' 3 לתוספת הרביעית קובע סוגי התקשרויות שהרשות רשאית להתקשר בחוזה וללא מכרז.
- 1.6 בין סוגי ההתקשרויות הנ"ל ניתן למנות בין היתר:  
א. חוזים להעברת טובין או לביצוע עבודות שערכו אינו עולה על 15,000 ₪;  
ב. חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה עם הספק היחיד בארץ;  
ג. חוזה להזמנה דחופה של טובין או לביצוע עבודה דחופה שהמועצה מתקשרת בו להצלת נפש או רכוש;  
ד. חוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים;
- 1.7 ס' 8 (ב) לתוספת הרביעית מחייב את המועצה לנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרזי זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים. הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור. כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה וועדת המכרזים מחוייבת לדון בבקשתו.

1.8 ס' 8 (ד) לתוספת מאפשר לרשות מקומית להימנע מפרסום מכרז פומבי באותם מקרים שהיקפי ההתקשרות מסתכמים בסכומים נמוכים יחסית. (הנתונים הם הרלוונטיים לגבי המועצה המקומית קירית עקרון)

- א. לגבי התקשרות 15,000-37,500 ₪ נדרשת פניה ל- 4 ספקים/קבלנים;
- ב. לגבי התקשרות 37,500-75,000 ₪ נדרשת פניה ל- 6 ספקים/קבלנים.

1.9 הביקורת ביקשה לבחון את אופן ניהול ומעקב אחר חוזי ההתקשרות המחייבים את המועצה.

## **2. ביקורת קודמת**

2.1 בשנת 2013 נערכה ביקורת בנושא חוזי המועצה והתקשרויותיה החוזיות.

2.2 הממצאים שנתגלו במהלך הביקורת היו כדלהלן:

2.2.1 הסכם ההתקשרות אינו מפרט את מהות ההתקשרות והתמורה בגינו וכן את תנאיי התשלום.

2.2.2 להסכם ההתקשרות לא צורפו הצעות המחיר שהביאו להסכם.

2.2.3 להסכם ההתקשרות לא צורף תיעוד סיכום של נציג המועצה עם הספק/נותן השירותים.

2.3 בעקבות הביקורת האמורה, הביקורת המליצה כדלהלן:

2.3.1 ניהול ועדכון רשימת ספקים/נותני שירותים למועצה.

2.3.2 סריקת כל חוזי המועצה לקובץ "חוזי מועצה" וזאת על מנת להקל על החיפוש והנגישות בעת הצורך.

2.3.3 ריכוז כל חוזי המועצה המקוריים בגזברות המועצה והעברת עותק סרוק בלבד למחלקה אשר החוזה נמצא בתחום טיפולה.

2.3.4 הכנת חוזה/הסכם התקשרות עם ספקים/נותני שירותים אשר יכלול פירוט של מהות ההתקשרות, התמורה ותנאיי התשלום וזאת בשיתוף היועץ המשפטי של המועצה.

2.3.5 סריקת סיכומי "נציג המועצה" עם הספק/נותן השירותים שיהוו חלק בלתי נפרד מחוזה/הסכם ההתקשרות.

### 3. המצב הרצוי

- 3.1 הביקורת גורסת כי קיומו של אורגן מרכזי אחד ברשות האחראי לטיפול בחוזי ההתקשרות של המועצה הינו מרכיב חיוני. באחריותו של האורגן לדאוג לרישום החוזים, ולמעקב אחריהם יש כמובן משמעויות חוקיות וכספיות.
- 3.2 המועצה מחויבת לנהל ולפרסם באתר האינטרנט שלה את רשימת ספקיה ונותני השירותים שלה.
- 3.3 המועצה מחויבת בניהול פנקס חוזים ובו רישום כרונולוגי של כל החוזים וההתקשרויות בהם נוצרה התחייבות כספית של המועצה כלפי גורמי חוץ.
- 3.4 מן הראוי כי חוזי ההתקשרות המקוריים יישמרו בגזברות המועצה ורק עותקים ממנו יועברו ליחידות המועצה האחרות אשר באחריותן ליישם את חוזי ההתקשרות.
- 3.5 קיום מעקב שוטף אחר מועדי תפוגת החוזים ואתראה מוקדמת בטווח של חודשיים בטרם פקיעת חוזה ההתקשרות רק תיעל את המערכת החוזית ותמנע מצב של המשך קיום ההתקשרות עם הספק למרות פקיעת חוזה ההתקשרות איתו.

### המצב בפועל

- 3.6 הביקורת ביקשה וקיבלה את רשימת הספקים/נותני שירותים להם כרטיסים בהנהלת החשבונות של המועצה (ספר 6).
- 3.7 מריכוז הנתונים עולה כי בשנת 2013 המועצה ביצעה עיסקאות בהיקף של 65,162 אלש"ח עם 640 ספקים ומוסדות אשר יתרת ההתחייבויות בגין ליום 31/12/2013 היתה בסך של 5,051 אלש"ח (7.75%).
- 3.8 התפלגות ההתקשרויות מוצגת להלן:

%	עיסקאות	%	יתרות	
80.54	47,583,453	9.08	4,261,297	ספקים ונותני שירותים
100.00	117,371,862	100.00	* 2,329,313	סה"כ

- יתרות זכות 46,928,939 ₪ בניכוי יתרות חובה 44,599,626 ₪.

3.9 הביקורת ביקשה לבחון את אופן ניהול חוזי ההתקשרות של 39 ספקים ונותני שירותים אשר מחזור עיסקאותיהם עם המועצה עלו על 75,000 ₪.

3.10 יתרותיהם של הספקים שחוזיהם נבדקו מסתכמים בסך של 3,480 אלש"ח (81.68% מסך יתרת ההתחייבויות) אשר נגזרות מהיקף עיסקאות בסך של 47,583 אלש"ח (59.04% מכלל העיסקאות).

3.11 חוזי ההתקשרות שהמועצה חתומה עליהם מצויים בתיקי הספקים ונותני השירותים ומפוזרים בין המחלקות השונות של המועצה בהתאם למהות ההתקשרות והמחלקה נשוא ההתקשרות – דבר המהווה מכשלה במציאת החוזים בעת הצורך והמעקב אחריהם.

3.12 הביקורת מצאה כי לא מתנהל ספר חוזים ובו רשימת חוזים שהמועצה חתומה עליהם.

3.13 מסקירת 39 ההתחייבויות החוזיות של המועצה שנבדקו במסגרת הביקורת עולה כי המועצה מחתימה את ספקיה על גבי שני סוגי מסמכים:  
א. הסכם התקשרות לביצוע עבודה  
ב. חוזה התקשרות

#### **3.14 הסכם ההתקשרות לביצוע עבודה**

3.14.1 הסכם זה הינו מסמך בן דף אחד בודד ומוסח באופן כללי ביותר שאינו מפרט את מהות ההתקשרות והתמורה בגין השירותים/הטובין שבמהות ההתקשרות.

3.14.2 מהמבוא להסכם בנוסחו הנהוג במועצה: " המועצה מעוניינת לבצע עבודה באמצעות המבצע כפי שהוסבר למבצע ב: בקשה להצעת מחיר שהוגשה לו ואשר בה יפורטו ככל שניתן דרישות המועצה לגבי ביצוע העבודה ובסיוור בשטח המיועד לביצוע העבודה"  
"המבצע מתחייב לבצע את העבודה בהתאם לסיכום עם נציג המועצה.."

3.14.3 מהאמור לעיל אין כל אפשרות להסיק את מהות ההתקשרות.

3.14.4 להסכם ההתקשרות לא צורפו הצעות המחיר שהגיש הספק/נותן השירותים.

3.14.5 מהמצוין בהסכם ההתקשרות לגבי התמורה לספק/נותן השירותים: "המועצה מתחייבת לשלם את תמורת ביצוע העבודה בהתאם לתנאיי התשלום שסוכמו עם המבצע בהזמנת עבודה החתומה על ידי המועצה, באמצעות נציגה...ולאחר אישור מזמין העבודה על כי בוצעה כנדרש."

3.14.6 הסכמי ההתקשרות לא מציינים סיכום על תמורה לתשלום ותנאיי התשלום.

### **3.15 חוזה התקשרות**

3.15.1 חוזה ההתקשרות הסטנדרטית שהמועצה חתומה עליהם יחד עם הספק/נותן השירותים כולל 5 דפים ומפורט יותר מהסכם ההתקשרות.

3.15.2 גם חוזה ההתקשרות, כ"אחיו התאום" אינו מפרט את מהות ההתקשרות והתמורה שהמועצה מחוייבת בה.

3.15.3 מהמבוא להסכם: " הואיל והמעצה נדרשת מפעם לפעם לאנשים בעלי יכולת מתן שירות בתחומים שונים על פי צרכי המועצה; והואיל ונותן השירות מצהיר כי הינו בעל הכישורים הניסיון והידע המתאימים לשם מתן השירות.."

3.15.4 מכאן המסקנה כי הסכמים אלה "מעורפלים" בניסוחם ואינם כוללים את מלוא הפרטים המהותיים הנדרכים להיכלל בחוזה התקשרות מחייב של גוף ציבורי.

### **4. סיכום והמלצות הביקורת**

4.1 הביקורת מצטערת לקבוע כי לא חל כל שינוי בהתנהלות המועצה בנושא ניהול התקשרויות המועצה עם גורמים חיצוניים.

4.2 אשר על כן לא נותר אלא לחזור על ההמלצות של הביקורת המקורית.

4.3 הביקורת ממליצה על סריקת כל חוזי המועצה ושמירתם בקובץ " חוזי המועצה" על מנת להקל על החיפוש והנגישות בעת הצורך.

4.4 הביקורת ממליצה כי חוזי המועצה המקוריים ירוכזו בגזברות המועצה ורק עותקים סרוקים ממנו יועברו למחלקות הרלוונטיות שאופי ההתקשרות נמצאת בתחום סמכויותיה.

4.5 הביקורת ממליצה כי המועצה, בשיתוף עם היועץ המישפטי של המועצה, תכין הסכם/חוזה התקשרות של המועצה עם ספקים/נותני שירותים אשר יכלול פירוט מהות ההתקשרות, פירוט התמורה ותנאיי התשלום.



## **5. התייחסות ראש המועצה**

5.1 ראש המועצה ציין בפני הביקורת כי היועץ המשפטי הגיש פורמט להסכם/חוזה התקשרות של המועצה עם ספקים/נותני שירותים כולל מהות ההתקשרות ותנאיי התשלום.

בהתייחסותו לממצאי הביקורת, ראש המועצה ציין כי גזברות המועצה מרכזת את חוזי ההתקשרות של המועצה והערבויות שניתנו על ידי הספקים הגדולים.

בהתייחס לספקים קטנים – חוזי ההתקשרות מרוכזים במחלקת הרכש ומגובים בחוזים והסכמים שאושרו על ידי היועץ המשפטי של המועצה.

למיטב ידיעתו של ראש המועצה – כל הליקויים שצוינו בדוח הביקורת טופלו ותוקנו.