

מועצה מקומית

אזור

דיון וחשבון המבקר

לשנת 2019

20

## תוכן העניינים

### עמוד

|    |                          |
|----|--------------------------|
| 1  | מבוא                     |
| 3  | פעילות הרשות ומצבה הכספי |
| 17 | גמול כוננות לעובדים      |
| 21 | מפרעות לעובדים           |

## מ ב ו א =====

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר הרשות לשנת 2019 .

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

תפקידה של הביקורת היא להדגיש את אותם הנושאים הטעונים שיפור והתייעלות. יחד עם זאת ע"מ לשקף נכונה את היקף וטיב פעולותיה של הרשות, קיימת גם התייחסות לאותן פעולות ברוכות הנשייה 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.

סיוטת 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. גמול כוננות לעובדים.

2. מפרעות לעובדים.

דוח הביקורת הוגש לראש המועצה ביום 30/12/2020 וראש המועצה צירף את הערותיו ביום 21/1/2021.

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

|    |                              |
|----|------------------------------|
| 6  | מבוא                         |
| 8  | התפתחות הרשות ופעילות המועצה |
| 9  | מצבה הכספי של הרשות          |
| 13 | 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 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 2019 היה 13,434 איש – ( ב – 10/2018 – 13,265 ) גידול של 1.27% לעומת סוף שנת 2018.

בתחומי המועצה כ- 3,836 יחידות המשלמות ארנונה .  
תחום שיפוטה של המועצה משתרעת על פני כ- 2,700 דונם.

בתחומי הרשות פועלות חט"ב אחת ובו 326 תלמידים, 3 בתי"ס יסודיים ובהם 939 תלמידים ו- 22 גני ילדים ו-2 מעונות לילדים בגילאי חינוך חובה וטרום-חובה ובהם 583 ילדים.

מחלקת הרווחה טיפלה בשנת 2019 ב- 574 פניות ובהם קשישים (251), בעיות חומריות (54), ילדים ונערות במצוקה (34), אלימות במשפחה (8) פיגור שכלי ומחלות (131), תפקודי הורים (39), משפחות חד הוריות (28), אחרים (29).

## 2. מצבה הכספית של הרשות

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

### הגרעון המצטבר

הגירעון המצטבר של המועצה המקומית אזור לסוף שנת 2019 היה 4,305 אלפי ש"ח, לעומת 6,000 אלפי ש"ח בסוף 2018.

הרשות סיימה את שנת 2019 בעודף תקציבי של 1,695 אלפי ש"ח לעומת גרעון של 582 אלפי ש"ח בשנת 2018.

### התפתחות הגרעון של הרשות

| <u>גרעון באלפי ש"ח</u> | <u>שנת תקציב</u>         |
|------------------------|--------------------------|
| 5,418                  | מצטבר עד 31/12/17        |
| <u>582</u>             | גרעון בשנת 2018          |
| 6,000                  | גירעון מצטבר עד 31/12/18 |
| <u>1,695</u>           | עודף בשנת 2019           |
| 4,305                  | גרעון מצטבר 31/12/17     |
| ====                   |                          |

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי קיימת יציבות בשיעור הגביה של חובות התושבים מחיובים שנתיים שוטפים מ- 99.83% בשנת 2018 לכדי 98.53% בשנת 2019 ושעור החיובים בגין חיובים שנתיים שוטפים עומד בסוף 2019 על 98.53% לעומת 99.49% לסוף שנת 2016.

השינויים הבולטים בגביית חובות התושבים המרכיבים את הגביה הכללית הם:



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

| מחויבים          | שוטפים | מסך כל החובות |        |
|------------------|--------|---------------|--------|
|                  |        | 2019          | 2018   |
| חיובים שנתיים    | 98.53% | 79.72%        | 79.40% |
| חיובים חד פעמיים | 98.52% | 79.63%        | 46.00% |
| ס ה" כ כללי      | 98.39% | 79.63%        | 79.32% |

סך כל החובות כלפי המועצה עלו בסך של 734 אלש"ח המהווים גידול של 6.21%.

החובות בגין חיובים שנתיים של התושבים אשר מסתכמים בסך של 12,557 אלש"ח (11,823 אלש"ח ב-2018) מהווים 99.28% מכלל החובות (99.49% בשנת 2018).

שעור הגבייה של חובות ישנים מהווה אינדיקציה לשימוש באמצעי האכיפה שנוקטת הרשות כלפי חייבי המסים. בשנת 2019 חלה עליה ניכרת בגביית חובות בגין שנים קודמות והגבייה זו הסתכמה בסך של 17 אלש"ח מחובות הארנונה בגין שנים קודמות (0.15%) לעומת גבייה של 6,997 אלש"ח בשנת 2016 שהיו 16.37% מסך החובות לתחילת שנה זו. הירידה הניכרת בשיעור גביית החובות הישנים מהווה אינדיקציה ל"אי-נחישותם" של צעדי האכיפה שנוקטו ועל כן יש לשוב ולציין כי לנקיטת אמצעי האכיפה בסמוך למועד היווצרותם תוצאה חיובית גם כלפי החייבים בכך שצעדים אלו נועדו למנוע טפיחת החובות אשר יקשו על החזרם מצד החייבים.

דוח מערכת הגבייה מראה כי חלה עליה במתן הנחות ופטורים – מ- 5,972 אלש"ח ב- 2016 לכדי 7,144 אלש"ח בשנת 2017. העליה במתן ההנחות עשויה להצביע על גידול במבקשי הנחה העומדים בתבחינים או לחילופין במתן הנחות בגין חובות שנים קודמות.

למרות שחיובי תושבים בגין צריכת מים ואגרת ביוב עברה לתאגיד המים המשותף עם עיריית חולון- עדיין קיימים חובות בסך 125 אלש"ח לסוף שנת 2017 לעומת 156 אלש"ח לסוף שנת 2016. היעדר יכולתה של הרשות לנקוט באמצעי של ניתוק הספקת המים תרמה לשיעור ביטול החובות בגין צריכת המים ואגרת הביוב.

בחייבים החד פעמיים נגבו 86.53% מהחייבים השוטפים ו- 64.29% מכלל החייבים שעמדו לגביה. יחד עם זאת עדיין נותרו חובות בסך של 32 אלש"ח אשר סיכויי גבייתם מוטלים בספק.

מסקנת ממצאים אלו היא אחת: המועצה לא מראה על נקיטת צעדים נחוצים 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, שיעור פירעון המלוות בשנת 2017 2.91% מהתקציב (2.02% מהביצוע) לעומת 3.10% מהתקציב (2.88% מהביצוע) בשנת 2016.

**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**

| 2019    | 2018   | 2017   |                                     |
|---------|--------|--------|-------------------------------------|
|         |        |        | <b>רכוש שוטף</b>                    |
| 3,115   | 1,121  | 226    | קופה ובנקים                         |
| 1,138   | 2,006  | 1,398  | הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו           |
| 67      | 59     | 72     | תשלומים לא מתוקצבים                 |
| 4,320   | 3,186  | 1,696  |                                     |
| 16,073  | 22,322 | 43,317 | <b>השקעות מיועדות לפתוח</b>         |
| 8,147   | 8,272  | 8,207  | <b>השקעות במימון קרנות</b>          |
|         |        |        | <b>גרעונות בתקציב הרגיל</b>         |
| 6,000   | 5,418  | 1857   | גרעון לתחילת השנה                   |
| ---     | ---    | ---    | מענק להקטנת גרעון                   |
| (1,695) | 582    | 3,561  | גירעון (עודף) בשנת הדוח             |
| 4,305   | 6,000  | 5,418  |                                     |
| ---     | ---    | ---    | <b>גרעונות זמניים בתב"רים - נטו</b> |
| 32,845  | 39,780 | 58,638 | <b>ס ה " כ</b>                      |
|         |        |        | <b>התחייבויות שוטפות</b>            |
| ---     | ---    | 1      | משיכות יתר בבנקים                   |
| 8,462   | 9,156  | 6,973  | הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו          |
| 133     | 30     | 140    | תקבולים לא מתוקצבים                 |
| 8,625   | 9,186  | 7,114  |                                     |
| 6,101   | 10,433 | 25,687 | <b>קרן לעבודות פיתוח</b>            |
| 9,972   | 11,889 | 17,630 | <b>עודפים זמניים בתב"רים-נטו</b>    |
| 8,147   | 8,272  | 8,207  | <b>קרנות</b>                        |
| 32,845  | 39,780 | 58,638 | <b>ס ה " כ</b>                      |
| 12,648  | 11,904 | 11,155 | <b>חייבים בגין מסים</b>             |
| 11,001  | 12.883 | 14,796 | <b>עומס פירעון מלוות</b>            |

## 1. תקציב הרשות

תקציב המועצה המקורי לשנת 2019 בסך של 86,250 אלט"ח נדון ואושר במועצת הרשות ביום 8/1/2019 וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 4/2/2019.

### 1. התקציב הרגיל ( באלפי ש"ח )

| <u>19/18</u> | <u>19/17</u> | <u>2019</u>   | <u>2018</u>   | <u>2017</u>   |                      |
|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|
|              |              |               |               |               | <u>הכנסות עצמיות</u> |
| +6.7%        | +11.0%       | 52,641        | 49,339        | 47,568        | ארנונה               |
| -33.3%       | -53.8%       | 6             | 9             | 13            | מים וביוב            |
| -4.9%        | +0.3%        | <u>12,481</u> | <u>13,126</u> | <u>12,447</u> | יתר עצמיות           |
| +4.2%        | +8.5%        | 65,128        | 62,474        | 60,028        |                      |
|              |              |               |               |               | <u>הכנסות ממשלה</u>  |
| -8.4%        | -9.5%        | 12,189        | 13,300        | 13,472        | חינוך ותרבות         |
| -1.4%        | +1.6%        | 6,633         | 6,726         | 6,530         | רווחה                |
| ---          | +3538.5%     | <u>2,300</u>  | ---           | <u>65</u>     | מענק משרד הפנים      |
| +5.5%        | +5.3%        | 21,122        | 20,026        | 20,067        |                      |
| +4.5%        | +7.7%        | <b>86,250</b> | <b>82,500</b> | <b>80,095</b> | <b>סה"כ הכנסות</b>   |
|              |              |               |               |               | <u>הוצאות</u>        |
| +4.1%        | +9.9%        | 35,013        | 33,639        | 31,847        | משכורות              |
| +10.9%       | +5.2%        | 6,999         | 6,311         | 6,652         | כלליות               |
| +0.2%        | +12.5%       | 664           | 663           | 590           | מימון                |
| +4.1%        | +9.8%        | 22,544        | 21,655        | 20,535        | פעולות               |
| +5.0%        | +3.9%        | 18,835        | 17,934        | 18,133        | השתתפויות            |
| +262.5%      | +625.0%      | 50            | 19            | 8             | חד-פעמיות            |
| -5.9%        | -7.9%        | <u>2,145</u>  | <u>2,279</u>  | <u>2,330</u>  | פרעון מלוות          |
| +4.5%        | +7.7%        | <b>86,250</b> | <b>82,500</b> | <b>80,095</b> | <b>סה"כ הוצאות</b>   |

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

| <u>19/18</u> | <u>19/17</u> | <u>2019</u>   | <u>2018</u>   | <u>2017</u>   |                      |
|--------------|--------------|---------------|---------------|---------------|----------------------|
|              |              |               |               |               | <u>הכנסות עצמיות</u> |
| +7.8%        | +14.7%       | 53,944        | 50,048        | 47,026        | ארנונה               |
| +25.0%       | +25.0%       | 15            | 12            | 12            | מים וביוב            |
| +12.7%       | +2.5%        | <u>14,532</u> | <u>12,895</u> | <u>14,171</u> | יתר עצמיות           |
| +8.8%        | +11.9%       | 68,491        | 62,925        | 61,209        |                      |
|              |              |               |               |               | <u>הכנסות ממשלה</u>  |
| -1.6%        | +10.3%       | 15,393        | 15,641        | 13,961        | חינוך ותרבות         |
| -0.5%        | +11.2%       | 6,491         | 6,524         | 5,839         | רווחה                |
| -5.9%        | +47675.0%    | 1,907         | 2,027         | 4             | מענק משרד הפנים      |
| -1.7%        | +20.1%       | 23,791        | 24,192        | 19,804        |                      |
| +5.9%        | +13.9%       | <b>92,282</b> | <b>87,117</b> | <b>81,013</b> | סה"כ הכנסות          |
|              |              |               |               |               | <u>הוצאות</u>        |
| +3.8%        | +9.0%        | 35,916        | 34,585        | 32,956        | משכורות              |
| +17.9%       | +26.6%       | 7,327         | 6,214         | 5,788         | כלליות               |
| -31.7%       | +2.0%        | 759           | 1,111         | 744           | מימון                |
| -0.4%        | +5.4%        | 25,368        | 25,460        | 24,060        | פעולות               |
| +4.1%        | +0.4%        | 18,876        | 18,137        | 18,805        | השתתפויות            |
| +3540.0%     | +1475.0%     | 177           | 5             | 12            | חד-פעמיות            |
| -1.1%        | -2.0%        | 2,164         | 2,187         | 2,209         | פרעון מלוות          |
| +3.3%        | +7.1%        | <b>90,587</b> | <b>87,669</b> | <b>84,574</b> | סה"כ הוצאות          |

### 3. נתוני ביצוע לעומת תקציב

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

| <u>2019</u>   | <u>2018</u>  | <u>2017</u>   |                      |
|---------------|--------------|---------------|----------------------|
|               |              |               | <u>הכנסות עצמיות</u> |
| 102.50        | 101.44       | 98.86         | ארנונה               |
| 250.00        | 133.33       | 92.31         | מים וביוב            |
| <u>116.40</u> | <u>98.01</u> | <u>113.85</u> | יתר עצמיות           |
| 105.20        | 100.72       | 101.97        |                      |
|               |              |               | <u>הכנסות ממשלה</u>  |
| 126.30        | 117.60       | 103.63        | חינוך ותרבות         |
| 97.90         | 97.00        | 89.42         | רווחה                |
| <u>82.90</u>  |              | <u>6.15</u>   | מענק משרד הפנים      |
| 112.60        | 120.80       | 98.69         |                      |
| 107.00        | 105.60       | 101.15        | סה"כ הכנסות          |
|               |              |               | <u>הוצאות</u>        |
| 102.60        | 102.81       | 103.48        | משכורות              |
| 104.70        | 98.46        | 87.01         | כלליות               |
| 114.30        | 167.57       | 126.10        | מימון                |
| 112.50        | 117.57       | 117.17        | פעולות               |
| 100.20        | 101.13       | 103.71        | השתתפויות            |
| 354.00        | 26.32        | 150.00        | חד-פעמיות            |
| <u>100.90</u> | <u>95.96</u> | <u>94.81</u>  | פירעון מלוות         |
| 105.00        | 106.30       | 105.59        | סה"כ הוצאות          |

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

1. שיעור ביצוע גביית הארנונה עלה - מ- 101.44% מהתכנון המקורי לשנת 2018 לכדי 102.50% בשנת 2019. הגידול בשיעור ביצוע הגביה לעומת התכנון המקורי אינו מתבטא בקיטון יתרת החובות של התושבים מהחיובים השוטפים (מ- 11,604 אלש"ח בשנת 2018 ל- 12,648 אלש"ח בשנת 2019).
2. ניכרת עליה בהקצבות ממשלתיות בפועל בתחומי החינוך והתרבות (בשיעור של 26.30% לעומת קצוץ מסויים בתחומי הרווחה (בשיעור של 2.1%) 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 2019 עלו ב- 2.6% על התכנון המקורי לעומת 2.81% בשנת 2018.
4. ההוצאות בגין פעולות הרשות עלו את התכנון המקורי בסטייה של 12.50% לעומת 17.57% בשנת 2018 .
5. השתתפות הרשות בגופים נתמכים מראה גידול מזערי של 0.20% בשנת 2019 לעומת התכנון המקורי בעוד שבשנת 2018 ביצוע סעיף זה עלה ב-1.13% על התכנון הראשוני.

# תוספת כוננות לעובדים

## 1. מבוא

- 1.1 חוקת העבודה, החלה על עובדי המועצה בדירוג, קובעת בסעיף 27.8 כדלהלן:  
" העובדים ברשויות מקומיות בכל הדירוגים שלגביהם לא נקבעו בהסכמים ארציים הוראות מיוחדות אחרות בנושא כוננות, ונדרשים להימצא בכוננות בביתם לרגל צרכי עבודה, אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור כוננות:  
1.1.1 בעד כוננות הנמשכת עד חמש שעות ושליש- תשלום 1005 בעד כל שעת כוננות  
1.1.2 בעד כוננות הנמשכת מעל חמש שעות ושליש ועד שמונה שעות – תשלום של 100% בעד כל שעת כוננות ורק עבור מחמש שעות ושליש.  
1.1.3 בעד כוננות הנמשכת למעלה משמונה שעות- תשלום בסכום השווה למי שהועסק בכוננות של יותר מחמש שעות ושליש ועד שמונה שעות בתוספת 2/3 משכר של שעה רגילה בעד כל שעות כוננות שמעל השעה השמינית ואילך."

- 1.2 בתקנות שירות המדינה (להלן- תקשי"ר) בפרק משנה 27.50 כוננות מוגדרת כ:  
"תוספת המשולמת לעובד תמורת נכונותו להעמיד עצמו לרשות המשרד לפרקי זמן שונים, כפי שהוקצו לו, מעבר לשעות העבודה הרגילות, לצורך ביצוע מטלות דחופות ואחרות לפי דרישת האחראי או מי מטעמו. מטלה יכול ותהא סיוע טלפוני, התייצבות פיזית במשרד או במקום אחר לצורך מתן מענה לבעיה שהתעוררה, הכל לפי החלטת האחראי או מי מטעמו."

- 1.3 פרק משנה 27.502 קובע שחלוקת הכוננויות שהוקצו תהיה לפי סוגי המשרות ביחידה על פי צרכי העבודה והתפקוד של היחידה לאחר שעות העבודה המקובלות בהתאם לקריטריונים שלהלן וכן תוך שיקולים של :  
1.3.1 תפקידה של היחידה.  
1.3.2 היקף אחריות היחידה.  
1.3.3 מידת הצורך בעובדי היחידה גם לאחר שעות העבודה המקובלות.  
1.3.4 היקף האחריות של כל עובד ועובד ביחידה.



1.3.5 המלצות הממונה על תפקוד העובד.

1.3.6 חיוניות העובד בפתיחת בעיות.

1.3.7 מידת הצורך בעובד מעבר לשעות העבודה המקובלות.

1.4 פרק משנה 27.503 קובע ש "המכסה המרבית של כוננויות לעובד לא תעלה על 6 כוננויות לחודש, אלא אם נקבע אחרת בהסכם ובהסדר קיבוצי".

1.5 פרק משנה 27.504 מטיל על האחראי לאישות כוננויות לנהל טבלה המפרטת את כמות הכוננויות שהוקצו למשרד ואופן חלוקתם בין יחידות ועובד המשרד.

1.6 תקנת משנה 27.507 מחייב כל עובד שאושר לו תשלום גמול כוננות, וכתנאי לקבלת גמול עבור ביצוע עבודה בכוננות, ימלא בתחילת כל שנת תקציב הצהרה בה יצהיר כי הוא מעמיד עצמו לרשות המשרד מעבר לזמני העבודה הרגילים ובהתאם להוראות האחראי או מי מטעמו, לצורך ביצוע מטלות".

1.7 הביקורת אוחזת בדעה כי ניתן "לאמץ" את העקרונות המופיעות בתקשי"ר כקווים מנחים בהתייחס לאישורי גמול כוננות לעובדים.

1.8 הביקורת אמורה לבחון באם כל מקבלי תוספת כוננות עונים על התנאים המקדמיים שנקבעו למתן תוספת זו.

## **2. נתונים כמותיים**

2.1 בשנת 2019 20 עובדים קיבלו תוספת כוננות בסך של 325,375 ₪ (ברוטו לעובד) שהם 410,020 ₪ עלות מעביד.

2.2 גמולי הכוננות הנ"ל שולמו עבור 172 חודשי שכר ועבור 6,669 שעות כוננות.

2.3 להלן מספר חודשים בגינם שולמו גמולי כוננות לעובדים:

| חודשים | 1 | 2 | 3 | 5 | 6 | 7 | 9 | 10 | 11 | 12 | סה"כ |
|--------|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|------|
| עובדים | 1 | 1 | 1 | 2 | 2 | 1 | 1 | 1  | 2  | 8  | 20   |

2.4 להלן פילוח מקבלי התוספת לפי מחלקות המועצה:

| מחלקה           | עובדים    | חודשים     | שעות         | עלות מעביד     |
|-----------------|-----------|------------|--------------|----------------|
| בטיחות          | 1         | 12         | 1,200        | 55,138         |
| הנדסה           | 1         | 9          | 540          | 31,691         |
| חינוך           | 3         | 31         | 912          | 89,967         |
| רשות החניה      | 1         | 5          | 181          | 8,551          |
| חשמל            | 1         | 11         | 338          | 15,429         |
| טיפול בקשישים   | 1         | 1          | 32           | 1,312          |
| רווחה           | 3         | 34         | 2,584        | 143,161        |
| רישוי עסקים     | 1         | 5          | 192          | 9,430          |
| שירות פסיכולוגי | 8         | 64         | 690          | 55,342         |
| <b>סה"כ</b>     | <b>20</b> | <b>172</b> | <b>6,669</b> | <b>410,021</b> |

2.5 להלן מוצגת מדרג שעות הכוננות שאושרו לעובדים:

| רמה | טווח   | עובדים    | %          | שעות         | %             | עלות           | %             |
|-----|--------|-----------|------------|--------------|---------------|----------------|---------------|
| 1   | 1-20   | 9         | 45         | 818          | 12.27         | 61,164         | 14.92         |
| 2   | 21-40  | 6         | 30         | 1,502        | 22.52         | 95,708         | 23.34         |
| 3   | 41-60  | 2         | 10         | 949          | 14.23         | 77,784         | 18.97         |
| 4   | 91-100 | 3         | 15         | 3,400        | 50.98         | 175,365        | 42.77         |
|     | סה"כ   | <b>20</b> | <b>100</b> | <b>6,669</b> | <b>100.00</b> | <b>410,021</b> | <b>100.00</b> |

### **3. ממצאי הביקורת**

3.1 הביקורת מודעת על היעדר הנחיות ותבחינים לאישור גמול כוננות לעובדים ובהיעדרם ניתן להסתמך על תקנות שירות המדינה כפי שפורטו במבוא לדוח הביקורת.

3.2 מהנתונים שהביקורת קיבלה עולה כי חלק מתגמולי הכוננות שאושרו לעובדים חורגים הן בהיקף שאושרו (ראה: ס' 1.4) והן במהות תפקידו של מקבל הגמול.

3.3 הביקורת בדעה כי גמול כוננות שהיקפו עולה על 20% ממשרה מלאה אינו משקף התנהלות יעילה וחסכונית של משאבי המועצה.

### **4. התייחסות מנכ"ל המועצה**

4.1 בתאריך 24/12/2020 מנכ"ל המועצה פרסם נוהל אישור ותשלום בגין שעות כוננות שעיקריו הם כדלהלן:

4.1.1 קיום צורך ממשי לתפקודה השוטף של המועצה.

4.1.2 בדיקה שנתית בדבר הצורך בשעות הכוננות.

4.1.3 חובת קביעת מכסת שעות כוננות מראש ואישור מנהל המחלקה.

4.1.4 ייעוד שעות הכוננות - לעובדי ביטחון ובטיחות, גיבון, אחזקה וחשמל.

4.1.5 זמינות העובד בשעות הכוננות למענה טלפוני.

4.1.6 אי חפיפת שעות הכוננות עם שעות העבודה/שעות נוספות.

4.1.7 אי חפיפת שעות הכוננות בימי חופשה/מחלה/מילואים.

### **5. סיכום הביקורת והמלצות**

5.1 לאור הנתונים שהוצגו בסעיף 2 לעיל הביקורת ממליצה על הכנת נוהל ותבחינים לאישור גמולי הכוננות לעובדים.

5.2 על הנוהל להתחשב במהות תפקידו של מקבל גמול הכוננות, בהיקף הכוננות הרצוי לאור ניצול שעות הכוננות בעבר ובהתייחס לשיעורו לעומת היקף שעות עבודה במשרה מלאה.

## **6. התייחסות ראש המועצה**

ראש המועצה מסר לביקורת כי הוא מאמץ את המלצות התקשי"ר וכי הנחה את מנכ"ל המועצה להכין נוהל עבודה כפי שצוין בסעיף 3 לעיל.

# מפרעות לעובדים

## 1. מבוא

1.1 בקשה לקבלת מפרעה על חשבון השכר מהווה נוהג מקובל ביחסי עובדה. לרוב המקדמה ניתנת כשיעור משכר מבקש המפרעה ולקיזוז משכרו הקרוב של העובד אלא אם אושרה לעובד פריסת החזר המפרעה למספר תשלומים לפי שיקול דעתו של המעסיק ומהות מטרת בקשת המפרעה.

1.2 הביקורת ביקשה לערוך ביקורת בנוהלי אישור מפרעות לעובדים וקיבלה מחשבת השכר נתונים המתייחסים לעובדים אשר ביקשו וקיבלו מפרעות בתקופה שחודש 1/2019 ועד 8/2020.

## 2. נתונים כמותיים

2.1 בתקופה המבוקרת הנהלת המועצה אישרה לעובדים לקבל מפרעות על חשבון השכר בסך כולל של 957,163 ₪ (מתוכם בשנת 2019 - 829,944 ₪).

2.2 מהנתונים שהתקבלו מחשבת השכר מתברר כי בתקופה המבוקרת של 20 חודשים 75 עובדים ביקשו וקיבלו מפרעות על חשבון השכר.

2.3 שיעור המפרעות מהשכר הנטו של העובדים מראה כי :

| טווח המפרעה  | עד 15% | עד 30% | עד 50% | מעל 50% | סה"כ   |
|--------------|--------|--------|--------|---------|--------|
| מספר עובדים  | 35     | 21     | 5      | 14      | 75     |
| שעור העובדים | 46.67  | 28.00  | 6.67   | 18.67   | 100.00 |

2.4 מפילוח נוסף של הנתונים בהתייחס למספר בקשות לקבלת מפרעה עולה כי:

| מס' מפרעות | עד 15% | עד 30% | עד 50% | מעל 50% | סה"כ |
|------------|--------|--------|--------|---------|------|
| 1          | 34     | 16     | 4      | 13      | 67   |
| 4          |        | 3      | 1      |         | 4    |
| 6          |        | 1      |        |         | 1    |
| 12         | 1      | 1      |        |         | 1    |
| 20         |        |        |        | 1       | 1    |
| סה"כ       | 35     | 21     | 5      | 14      | 75   |

### **3. ממצאי הביקורת**

- 3.1 לא קיים במועצה נהל בקשת מפרעה על חשבון השכר.
- 3.2 הנהלת המועצה מאשרת כמעט כל בקשה למפרעה המתבקש על ידי העובד ללא כל התייחסות למהות הבקשה למפרעה ולתדירותה כפי שעולה מהטבלה שלעיל.
- 3.3 יודגש כי בקשות לקבלת מפרעה המוגשות בתדירות גבוהה או בסכומים החורגים פרופורציונאלית משכרו של העובד מהוות תשלום שכר לפני מועדו החוקי (עד ה-10 לחודש העוקב) ומהווה אפליה לטובה של מבקש המפרעה לעומת יתר עובדי המועצה.

### **4. התייחסות מנכ"ל המועצה**

- 4.1 בתאריך 22/12/2020 המנכ"ל פרסם נהל למתן מפרעות לעובדים שעיקריו:
  - 4.1.1 שיעור המפרעה לא תעלה על 70% מהשכר הממוצע (נטו) ועד לסך של 7,500 ₪.
  - 4.1.2 למפרעה שתוחזר ביותר מתשלום אחד תתווסף ריבית.
  - 4.1.3 לא תאושר מפרעה חדשה בטרם סילוקה של המפרעה הקודמת.
  - 4.1.4 הנה"ח תפיק דוח מפרעות רבעוני על מקבלי מפרעות בחצי השנה שקדמה למועד הדוח.
  - 4.1.5 חשבת השכר ומנה"ח יבצעו התאמת החזרי המפרעות אחת לרבעון.
  - 4.1.6 מקבל מפרעה שאינו עומד בתנאי ההחזר – תישלל זכותו לקבל מפרעה לתקופה של 6 חודשים.

### **5. המלצות הביקורת**

- 5.1 הביקורת ממליצה להנהלת המועצה להכין נהל לבקשה לקבלת מפרעה.
- 5.2 הנהל אמור להתייחס למדדים כדלהלן:
  - 5.2.1 שיעור המפרעה מתוך השכר הנטו של מבקש המפרעה;
  - 5.2.2 מהות הסיבה לבקשת קבלת המפרעה;
  - 5.2.3 לתדירות הגשת הבקשות לקבלת מפרעה.

## **התייחסות ראש המועצה** .6

ראש המועצה מסר לביקורת כי הוא מאמץ את המלצות הביקורת וכי הנחה את מנכ"ל המועצה לפרסם נוהל למתן מפרעות לעובדים כפי שצוין בסעיף 4 לעיל.