

# **מועצה מקומית ערעה**

**מבקר המועצה**

**דוח ביקורת**

**לשנת 2016**

### תוכן העניינים

<u>עמוד</u>	<u>נושא</u>
2	כללי
3	תכנית עיר ללא אלימות - ניהול ודיווח כספי
14	הוצאות שכר על פני שנים
23	זימון מבקר המועצה לישיבות וועדות המועצה
24	התפתחות בעיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ-2006 עד 2015
	מעקב אחר תיקון ליקויים
	דוחות מבקר המועצה
38	- עיקרי ממצאי דוח ביקורת לשנים 2014-2015
	דוחות ביקורת של אגף הביקורת במשרד הפנים
45	- דוח ביקורת מפורט לשנת 2015
46	נספח - תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת על פי דין

## כללי

הנושאים אשר נבדקו, במסגרת דוח על ממצאי ביקורת לשנת 2016, במועצה המקומית ערעה (להלן- המועצה) ושכללו ממצאים:

- תכנית עיר ללא אלימות - ניהול ודיווח כספי
- הוצאות שכר על פני שנים
- זימון מבקר המועצה לישיבות וועדות המועצה
- התפתחות בעיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ- 2006 עד 2015
- מעקב אחר תיקון הליקויים

הדוח יקרא - דוח ביקורת 2016.

## מבקר המועצה והדוח על ממצאי הביקורת

מבקר המועצה פועל מכוח הדין, אשר קובע את תפקידיו ואת דרכי עבודתו. תפקידי המבקר, דרכי עבודתו וההנחיות לדוח על ממצאי הביקורת על- פי דין, מצורפים כנספח לדוח.

## תכנית עיר ללא אלימות- ניהול ודיווח כספי

### כללי

עיר ללא אלימות (להלן - "על"א") היא תכנית המיועדת להתמודד עם התנהגות אנטי-חברתית, אלימות ופשעה המתרחשים בישוב ולהגברת תחושת הביטחון האישי של התושבים.

**הביקורת תתייחס, בדוח ביקורת זה, להיבטי הניהול והדיווח הכספי של התכנית.**

**תכנית על"א** מבוססת במקור על החלטת ממשלה מספר 575<sup>1</sup>, מיום 12 באוקטובר 2006, כמודל ארצי-לאומי למאבק באלימות בתחומי הרשויות המקומיות.

**תכנית על"א** ממומנת על ידי המשרד לביטחון פנים כאשר המועצה נושאת בחלק יחסי (20%-15%) במימון התכנית.

**תכנית על"א** פועלת באמצעות הקמת מערך רב תחומי, בהובלתו של ראש המועצה. המערך אמור לחבר ולשתף את כלל המאמצים בחמישה תחומים:

1. האכיפה (אזרחיים ומשטרתיים);
2. החינוך;
3. הרווחה;
4. הפנאי;
5. הקשר העירוני הרחב.

<sup>1</sup> "בהמשך להחלטות הממשלה מס. 4320 מיום 26.10.2005 ומס. 4601 מיום 22.12.2005 -:  
1. על רקע התגברות תופעות האלימות בחברה הישראלית והצורך במאבק מערכתי כולל בתופעות אלה, מאומץ בזה מודל "עיר ללא אלימות" כמודל ארצי-לאומי למאבק באלימות, בתחומי הרשויות המקומיות, זאת על-מנת להביא לשינוי באקלים החברתי וליצירת נורמות התנהגות בלתי-אלימות בחברה;  
2. פרויקט על-פי מודל "עיר ללא אלימות" (להלן - "הפרוייקט") יופעל החל משנת 2007, בשלב ראשון בעשר רשויות מקומיות בפרסיה ארצית ולאחר-מכן ניתן יהיה להרחיב הפעלתו לרשויות מקומיות נוספות.....".  
<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2006/Pages/des575.aspx>

בהחלטת מספר 394 של הממשלה מיום 5 באוגוסט 2015, אוחדו הגופים הפועלים ל מניעת פשיעה ואלימות במשרד לביטחון פנים

1. "על מנת לייעל את המלחמה באלימות ובשימוש בסמים ובאלכוהול, לבטל את חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול, התשמ"ח-1988 (להלן - החוק) לא יאוחר מיום 1 באפריל 2016, ולהעביר את פעילות הרשות למלחמה בסמים ובאלכוהול למשרד לביטחון הפנים כמפורט בסעיף 2 להלן.
2. להטיל על המשרד לביטחון הפנים:
  - א. לקבוע מדיניות מניעה, טיפול ושיקום בתחום המלחמה באלימות ובשימוש בסמים ובאלכוהול, ולפעול ליישום המדיניות בהתאם לתפקידים המפורטים בסעיף 5(ב) לחוק.
  - ב. הפעילות בתחום המלחמה בסמים ובאלכוהול המפורטת בסעיף קטן א' תאוחד עם תכניות בתחום מניעת פשיעה ואלימות הפועלות במסגרת המשרד לביטחון הפנים - תכנית "עיר ללא אלימות" ואגף מציל"ח, כך ששלושת התחומים הללו ינוהלו תחת אגף אחד במשרד לביטחון הפנים....".

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2015/Pages/dec394.aspx>

בהחלטה מספר 2118 של הממשלה מיום 4 בדצמבר 2016, להטיל בין היתר על משרד לביטחון פנים להקים רשות למאבק באלימות, בסמים ובאלכוהול.

<http://www.pmo.gov.il/Secretary/GovDecisions/2016/Pages/dec2118.aspx>

### הצטרפות לתכנית על"א

בהמשך להחלטות הממשלה להרחבת תכנית על"א לרשויות מקומיות נוספות, פרסם המשרד לביטחון פנים "קול קורא" לרשויות המקומיות להגשת בקשות להצטרף, ולפיו המועצה ביקשה והצטרפה לתכנית על"א.

### הסכם התקשרות

בעקבות אישור בקשת המועצה להצטרף לתכנית על"א, ולצורך הסדרת דרכי שיתוף הפעולה בין המועצה לבין המשרד לביטחון פנים, לקידום התכלית של התכנית ולצורך אישור ומימון הפרוייקטים שיבוצעו ויתר ההתחייבויות ההדדיות של הצדדים נערך ונחתם הסכם בכל שנת פעילות בין המועצה לבין המשרד לביטחון פנים.

עיקרי ההתניות שבהסכם :

- לפעול לארגון וקידום פעולות למניעת אלימות.
- הקמת וועדות משנה (צוותי עבודה) לפי תחומים או חלקן במאוחד לפי אישור המשרד לביטחון פנים ובהשתתפות נציגי גופים ממשלתיים וציבוריים בתחומים הרלבנטיים ויונחו על ידי המשרד לביטחון פנים.
- וועדות המשנה יפעלו באבחון תופעות אלימות, זיהוי מענים, המלצות לטיפול, התאמת הצרכים המקומיים וקביעת סדרי עדיפויות לטיפול.
- העסקת מנהל התכנית שיכין, ירכז ויתאם ביצוע תכנית עבודה שנתית ומסמכי המדיניות.
- קביעת תכנית עבודה ותקציב שנתי שבו נקבע חלק כל צד במימון התכנית ואופן אישור וביצוע התקציב.
- ביצוע תשלומים.
- אחריות לביצוע התכנית.
- ביקורת ובקרה.
- נספחי התחייבויות והצהרות מהמועצה, ונספחי תעריפים מירביים ואחרים.

## ההוראות המחייבות

**על-פי 146 (1) לצו המועצות המקומיות (א),** התשי"א-1950, (להלן: "צו המועצות המקומיות") נקבע שהמועצה מוסמכת "לקיים סדר, שלטון תקין ובטחון".

**על-פי סעיף 146 (8) לצו המועצות המקומיות** נקבע שהמועצה מוסמכת " לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון".

**על-פי סעיף 149 לצו המועצות המקומיות** נקבע שהמועצה "רשאית להיכנס למקומות ציבוריים ופרטיים על ידי שליחת עובדיה המורשים לכך ופועלים הנלווים אליהם, כדי לערוך בהם חקירות, בדיקות ומדידות לשם מניעתם או גילויים וסילוקם של מפגעים ותקלות, ולשם מניעתן או גילויין של עבירות על צו זה או על חוקי עזר או על החלטות המועצה או לשם עשיית כל מעשה שהמועצה רשאית לעשותו".

**על-פי תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), תשע"ב-2011, בתוקף** הסמכות שנקבעה בסעיף 24א לפקודת המועצות המקומיות, בהסכמת שר המשפטים, נקבע "שהמועצה מוסמכת להסדיר עניינים של שמירה, אבטחה וסדר ציבורי בתחום שיפוטה בנושאים אלה:

- (1) שמירה ואבטחה נייחת וניידת במרחב הציבורי ובמתקני הרשות המקומית לרבות לצורך מניעת פעילות חבלנית עוינת;
- (2) סיוע למשטרת ישראל בפעולותיה לשמירת שלום הציבור והסדר הציבורי, לרבות באבטחת אירועים המוניים;
- (3) מניעת פגיעה ברכוש של הרשות המקומית".

על-פי סעיף 149 לב לפקודת העיריות אשר חל על המועצות המקומיות מכוח סעיף 13 לב לפקודת

המועצות המקומיות, נקבעה החובה לבחירת ועדה למיגור אלימות כלהלן:

(א) המועצה תבחר ועדה שתפקידה לאסוף ולנתח נתונים הנוגעים למעשי האלימות, העבריינות והפשיעה בתחום העירייה, לבחון את התכניות הקיימות להתמודדות עם מעשים אלה ולגבש תכניות חדשות; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות.

(ב) חברי הוועדה יהיו –

- (1) ראש העירייה או סגנו שהוא ממלא מקומו הקבוע, והוא יהיה היושב ראש;
- (2) המנהל הכללי של העירייה;
- (3) מנהל אגף החינוך בעירייה;
- (4) מנהל אגף הפיקוח בעירייה;
- (5) מנהל הביטחון בעירייה;
- (6) מנהל אגף הרווחה או מנהל המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה;
- (7) היועץ לענייני אזרחים ותיקים בעירייה;
- (8) נציג אחד או יותר של משטרת ישראל, כפי שיקבע מפקד המרחב שבתחום סמכותו נמצאת העירייה;
- (9) שני חברי המועצה לכל היותר;
- (10) חברים נוספים ובין השאר נציגי ארגונים העוסקים בזכויות נפגעי עבירה.

(ג) באישור הוועדה, ניתן למנות ממלא מקום זמני במקומו של חבר הוועדה, אם הדבר מוצדק בנסיבות העניין.

בנוסף להוראות המחייבות לעיל, המועצה רשאית להתקין חוקי עזר אשר אמורים לסייעו לה לבצע את הפעולות אשר היא נדרשת ומוסמכת לעשות על פי כל דין, בין היתר, המועצה רשאית להתקין חוקי עזר לשמירת הסדר הציבורי והניקיון, למניעת מטרדי רעש ולהסדרת מועדי פתיחתם וסגירתם של עסקים. באמצעות חוקי עזר יכולה המועצה להסדיר חובות וזכויות בתחומיה ולגבות תשלומי חובה למימון פעולותיה.

## ניהול כספי ודיווח

### תקציב

- על-פי הסכם ההתקשרות שנחתם בכל שנה בין המועצה לבין המשרד לביטחון פנים, נקבע סכום **בסיס תקציב שנתי** לתכנית ואופן חלוקת המימון בין חלק משרד לביטחון פנים לבין חלקה של המועצה במימון התכנית.
- התקציב ישמש לביצוע הפעולות הבאות:
  - מימון הוצאות שכר מנהל התכנית הישובי.
  - הכשרות ותכניות פיתוח כוח אדם.
  - השתתפות בתהליכי למידה בהתאם לקביעת המשרד.
  - תכניות/פרוייקטים/פעולות ליבה למניעת אלימות בהתאם להנחיות המשרד לרבות תכניות המצריכות העסקת כוח אדם ורכישת שירותים מספקים.
  - תכניות/פרוייקטים/פעולות נוספות שיאושרו על ידי המשרד.
- ביצוע התקציב יכול תחומי הפעילויות : אכיפה, חינוך, רווחה, פנאי והקשר עירוני רחב, בהתאם למיפוי העירוני.
- התקציב יאושר על ידי הוועדה לאישור תכנית במשרד לביטחון פנים.
- תכנית העבודה המאושרת לרבות התקציב למימון התכניות המקצועיות תיחתם על ידי המשרד לביטחון פנים והמועצה.
- המועצה מחויבת לכלול בתקציבה השנתי את תקציב התכנית כפי שיאושר על ידי הוועדה לאישור תכניות במשרד לביטחון פנים.
- במקרים חריגים ובאישור מנהל התכנית הארצי ניתן להגיש בקשה לוועדה לאישור תכניות בדבר המרת תקציב במסגרת התכנית המאושרת ולא יאוחר מסוף חודש ספטמבר לאותה שנת תקציב וסך תקציב ההמרות לא יעלה על 20% מהיקף התקציב השנתי. הוועדה לאישור תכניות תהיה רשאית לאשר המרות גם אם אינן עומדות בסייגים שפורטו.



### ביצוע התכנית, ניהול רישומים, דיווחים ותשלומים

- המועצה מחוייבת **בביצוע** תכנית העבודה המאושרת ולממן את חלקה בביצוע התכנית. ביצוע התכנית יהיה באחריות ראש המועצה.
- המועצה מתחייבת לנהל בהנהלת החשבונות שלה **רישום מפורט** (תקציב וביצוע בפועל) של ההכנסות וההוצאות של כל תכנית מקצועית בנפרד ולכלול חלוקה מפורטת בהתאם לסעיפים התקציביים שאושרו לאותה תכנית.
- מנהל התכנית הישועי יעביר למשרד **דיווחים** על הפעילות במועצה, באופן קבוע ורציף, על פי הנחיות המשרד ובהיקף שלא יפחת מאחת לרבעון.
- **תשלום** חלק המשרד בתקציב התכניות המקצועיות יבוצע לאחר דיווח בכתב על השלמת תכנית או חלקה ועל תשלום חלק המועצה במימונה בצרוף אסמכתאות ולפי נוהל דיווח אשר מועבר למועצה.
- דוחות הביצוע בנושא **שכר עובדים** יהיו מפורטים ולפי דוחות עלות ולפי פירוט שעות עבודה ובכפוף לכך שתעריף השכר של ההעסקה לא יעלה על התעריף המקסימלי שנקבע על ידי המשרד לביטחון פנים לאותו סוג שירות והיקף.
- על פי הסכמי ההתקשרות היקף המשרה של מנהל התכנית הישועי יעמוד על 100% משרה אולם ברשויות מקומיות בהן מתגוררים פחות מ 30,000 תושבים, יועסק מנהל התכנית בהיקף של 50% משרה. שינוי בהיקף ההעסקה של מנהל התכנית ייעשה רק באישור ועדת מכרזים של המשרד.
- המשרד לביטחון פנים הכין טפסים מקוונים: טופס נתוני רשות כלליים; טופס בעלי תפקידים; טופס תכניות ותקציב; טופס פירוט חודשי של כל האירועים המתועדים במוקד העירוני, בהקשר של אירועי אלימות; וטופס פירוט חודשי של כל האירועים המתועדים במוקד השליטה והבקרה ("מוקד רואה"), בהקשר של אירועי אלימות.

### מטרת הביקורת

לבדוק פעולות המועצה בניהול והדיווח הכספי של תכנית על"א, באם בוצעו כנדרש.

### היקף הביקורת

הביקורת כוללת בדיקת הניהול והדיווח הכספי של תכנית על"א לשלוש השנים 2014-2016.

### הכנת תקציב שנתי ואישורו

להלן ריכוז לעיקרי הנתונים של תקציבי תכנית על"א בשנים 2014-2016:

2014	2015	2016	
750	832	750	תקציב הוצאות שנתי בספרי המועצה (באלפי ₪)
750	750	לא אושר	תקציב שנתי שאושר על ידי המשרד (באלפי ₪)
לא הומצא לביקורת	06/03/2015	לא הומצא לביקורת	הסכם התקשרות חתום
			חלוקת <u>התקציב בספרי המועצה</u> : (באלפי ₪) <b>הכנסות</b> השתתפות המשרד לביטחון פנים
600	665	600	<b>הוצאות</b>
70	140	140	שכר מנהלת תכנית
140	461	400	שכר מדריכים
540	231	210	קבלנים
750	832	750	<b>סך הכל הוצאות</b>
			<u>התקציב לפי התכנית שמוגשת לאישור המשרד</u> : (באלפי ₪)
70	140	105	שכר מנהלת התכנית
20	30	40	שכר- אכיפה
22	60	18	פעולות- אכיפה
375	-	433	מערך טכנולוגי
91	238	51	שכר- חינוך
33	42	10	פעולות- חינוך
30	96	-	שכר - רווחה
-	10	-	פעולות- רווחה
32	96	77	שכר- פנאי
57	18	7	פעולות- פנאי
20	20	9	הקשר עירוני רחב
750	750	750	<b>סך הכל הוצאות</b>

### סעיפי תקציב

המועצה מתקצבת ומנהלת בספריה עבור תכנית על"א, שלושה סעיפי הוצאות אשר כוללים שני סעיפי הוצאות שכר (שכר מנהלת ושכר מדריכים) וסעיף הוצאות "עבודות קבלניות" (סעיף תקציבי 751) וסעיף הכנסות אחד, השתתפות מהמשרד לביטחון פנים.

תכנית על"א כוללת חמישה תחומים ושכר מנהלת ישובית.

על פי הסכם ההתקשרות נקבע:

"הרשות מתחייבת לנהל בהנהלת החשבונות שלה רישום מפורט (תקציב וביצוע בפועל) של ההכנסות וההוצאות של כל תכנית מקצועית בנפרד הכולל חלוקה מפורטת בהתאם לסעיפים התקציביים שאושרו לאותה תכנית".

**הביקורת ממליצה** למועצה לנהל סעיפי תקציב (תקציב וביצוע בפועל) בהתאם לסעיפי התקציב המאושר של תכנית על"א לפי תכניות ולפי מהות ההוצאות. ראוי שסעיף הוצאות השכר של המדריכים, יפוצל לפי הוצאות שכר לכל תחום ולגבי סעיף הוצאות העבודות הקבלניות, ראוי שיפוצל לפי ייעוד ההוצאות, כך למשל ראוי ולפי כללי ניהול חשבונות ברשויות מקומיות, לנהל הוצאות בגין רכישת ציוד בסעיף תקציבי נפרד, ובמיוחד כשמדובר ברכישת ציוד טכנולוגי (לרבות תשתית מצלמות) בסכומים מהותיים. ראוי שינוהלו מספר סעיפי הכנסות לפי הייחוס של השתתפות המשרד לביטחון פנים בסעיפי ההוצאות השונים.

### תקציב שנת 2014

לא הומצא לביקורת תיעוד להליך אישור התקציב לשנת 2014.

### תקציב שנת 2015

סך הכל התקציב לכל ההוצאות של תכנית על"א אשר נכלל בתקציב המועצה המאושר לשנת 2015 **הסתכם בסך אלפי שח לעומת סך תקציב ההוצאות, שהוגש ואושר לתכנית על"א על ידי המשרד לביטחון פנים, שהסתכם ב 750 אלפי שח.** ההפרש בסך כ **82 אלפי שח** נובע מתוספת תקציב על פי בקשה, מנובמבר 2014, להמרת סך של כ- 82 אלפי, בגין תקציבים שלא נוצלו בשנת 2014.

### תקציב שנת 2016

התקציב לתכנית על"א לשנת 2016 לא אושר על ידי המשרד לביטחון פנים.

להלן ריכוז נתוני ביצוע התכנית (על פי רישומי ספרי החשבונות של המועצה<sup>2</sup>):

2014	2015	2016	סך הכל	
<b>באלפי ש"ח</b>				
<b>הוצאות</b>				
<b>שכר ומשכורת</b>				
46	143	86	275	שכר ומשכורת עובדים שכירים
105	412	164	681	שכר מדריכים
<b>151</b>	<b>555</b>	<b>249</b>	<b>955</b>	
<b>פעולות</b>				
18	26	18	62	הצגות תיאטרון ומופעים
13	-	6	19	סדנאות
<b>31</b>	<b>26</b>	<b>24</b>	<b>81</b>	
<b>כלליות</b>				
24	3	15	42	פרסומים
-	-	38	38	שונות
<b>24</b>	<b>3</b>	<b>53</b>	<b>80</b>	
<b>רכוש קבוע</b>				
15	-	5	20	מצלמות
-	-	70	70	העתקת מוקד
-	17	-	17	עמודי תאורה
-	-	60	60	השתתפות ברכישת רכב
40	-	-	40	שיפוץ מגרשי ספורט
<b>55</b>	<b>17</b>	<b>135</b>	<b>207</b>	
<b>260</b>	<b>600</b>	<b>461</b>	<b>1,321</b>	<b>סך הכל הוצאות והשקעות</b>
<b>הכנסות</b>				
166	498	-	664	השתתפות המשרד לביטחון פנים
<b>(94)</b>	<b>(103)</b>	<b>(461)</b>	<b>(658)</b>	<b>(גרעון)</b>

<sup>2</sup> בספרי המועצה כל הוצאות הפעולות, כלליות ורכוש קבוע נרשמו בסעיף אחד של עבודות קבלניות.

### **ביצוע בפועל בשנת 2014**

הביצוע בפועל בשנת 2014 הסתכם בסך 260 אלפי ₪ לעומת תקציב של 750 אלפי ₪. לא בוצעו השקעות שתוכננו במערך הטכנולוגי בכ 375 אלפי ₪ ואי ניצול תקציבים נוספים. המועצה ביקשה בנובמבר 2014 המרת תקציבים בסך 82 אלפי ₪ שלא נוצלו לתקציב המערך הטכנולוגי. בשנת 2014 נתקבלה הכנסה בכ- 138 אלפי ₪ אשר שייכת לרשות מקומית אחרת. הכנסה זו הוחזרה בפועל ורישום החזרתה נרשם כהוצאות (בפרק תשלומים לא רגילים) בשנת 2015. רישום הכנסה בסכום מהותי, שאינה שייכת למועצה, והחזרת הסכום ורישום החזרתו בשנה עוקבת, מעיד שחזקה שלא נערך מעקב שוטף ומוקפד ובדוק של הכספים המגיעים מהמשרד לביטחון פנים, שלו היה נערך, קבלת ההכנסה היתה מתבררת כתקבול שלא שייך למועצה ומוחזר ונרשם סמוך לקבלתו. (הנתונים המוצגים בדוח זה, מנטרלים הכנסה/תקבול זה).

### **ביצוע בפועל בשנת 2015**

הביצוע בפועל בשנת 2015 הסתכם בסך 600 אלפי ₪ לעומת תקציב של 832 אלפי ₪.

### **ביצוע בפועל בשנת 2016**

הביצוע בפועל בשנת 2016 הסתכם בסך 461 אלפי ₪ לעומת תקציב של 750 אלפי ₪.

המועצה בחרה לא למנות מחליף או הסדר חלופי אחר למילוי תפקיד מנהל התכנית בהיעדרות מנהלת התכנית במהלך 2016.

**לדעת הביקורת**, מהעדר ביצוע חלופה מתאימה למילוי פעולות ניהול של התכנית, בתקופת היעדרות מנהלת התכנית, ומהעדר מעקב שוטף אחר אישור תקציב תכנית על"א לשנת 2016, לא אושר עד כה תקציב תכנית על"א לשנת 2016, דבר אשר משמעותו, בין השאר, אי קבלת השתתפות המשרד לביטחון פנים בסך 85% מסך ההוצאות המתוקצבות המאושרו, כמו כן אי ביצוע פעולות שתוקצבו בתקציב לשנת 2016.

**לדעת הביקורת**, מאחר והמועצה בדעה שתכנית על"א תורמת ומסייעת למועצה בתחום ההתמודדות עם ההתנהגות האנטי חברתית, הפשיעה והאלימות בתחום הישוב, היה עליה לדאוג לקיום פעילות שוטפת, רציפה ומיצוי כל הפעולות המתוכננות והמתוקצבות בכתנית על"א ובין השאר בחירת חלופה ראויה לתקופת היעדרות מנהלת התכנית.

**הביקורת מעירה**, שהמועצה לא דיווחה באופן שוטף (נדרש לפחות פעם ברבעון) על ביצוע התכנית גם אחרי גמר שנת 2016. אין דיווח לביצוע לכאורה שתוקצב והחל בשנת 2017.

## עיקרי הממצאים

- אין תיעוד מסודר להליך הכנת ואישור הצעת התקציב השנתי של תכנית על"א.
- אין תיעוד ואין גיבוי מסודר לדוחות הביצוע שהוגשו לאישור המשרד.
- אין נוהל עבודה כתוב במועצה בדבר הטיפול בהכנת התקציב, הדיווחים, הרישומים בספרים והמעקב אחרי ביצוע התקבולים מהמשרד לביטחון פנים.
- בשנת 2016, לא אושר תקציב תכנית על"א בהיקף של 750 אלף ₪. אי אישור התקציב גרם להפסד כספי של המועצה, המתבטא באי קבלת המימון של המשרד לביטחון פנים בביצוע התכנית.
- החל משנת 2016 המועצה לא ביצעה דיווחים שוטפים, לפחות פעם ברבעון כנדרש.
- לא נערך מעקב שוטף ומוסדר אחר הדיווחים למשרד לביטחון פנים ובאם התקבלו כל הסכומים הנדרשים.
- אין ניצול מלא לתקציב שתוכנן לביצוע חלק מהפעילויות. בשנת 2014 הביצוע בפועל הסתכם בכ- 260 אלפי ₪ לעומת תקציב של 750 אלפי ₪. בשנת 2015 הביצוע בפועל הסתכם בכ- 600 אלפי ₪ לעומת תקציב של 832 אלפי ₪. בשנת 2016 הביצוע בפועל הסתכם ב 461 אלפי ₪ לעומת תקציב של 750 אלפי ₪.
- המועצה לא דאגה לביצוע חלופה מתאימה לפעולות ניהול התכנית, בתקופת העדרות מנהלת התכנית בשנת 2016.
- על פי הסכם ההתקשרות היקף העסקת מנהל התכנית בישובים שמתגורר בהם פחות מ 30 אלף תושבים יעמוד על 50% משרה. היקף ההעסקה במועצה (מתגוררים בה פחות מ 30 אלף תושבים) עומד על 100% משרה.

## המלצות הביקורת

- לדאוג לעריכת והפעלת נוהל עבודה מאושר לצורך ניהול, רישום, דיווח ומעקב כספי לתכנית על"א. אשר בעיקר יתייחס להליך הדיווח השוטף והמעקב אחרי קבלת השתתפות המשרד לביטחון פנים ובזמן.
- לפעול מול המשרד לביטחון פנים לצורך אישור וקבלת כספים בגין שנים קודמות -2014-2016 שטרם אושרו או נתקבלו.
- לבדוק התאמת היקף משרת מנהלת התכנית בהתאם לצרכים ולהסכם ההתקשרות עם המשרד לביטחון פנים, ובכפוף להיבטי תקציב מאושר לתכנית על"א.

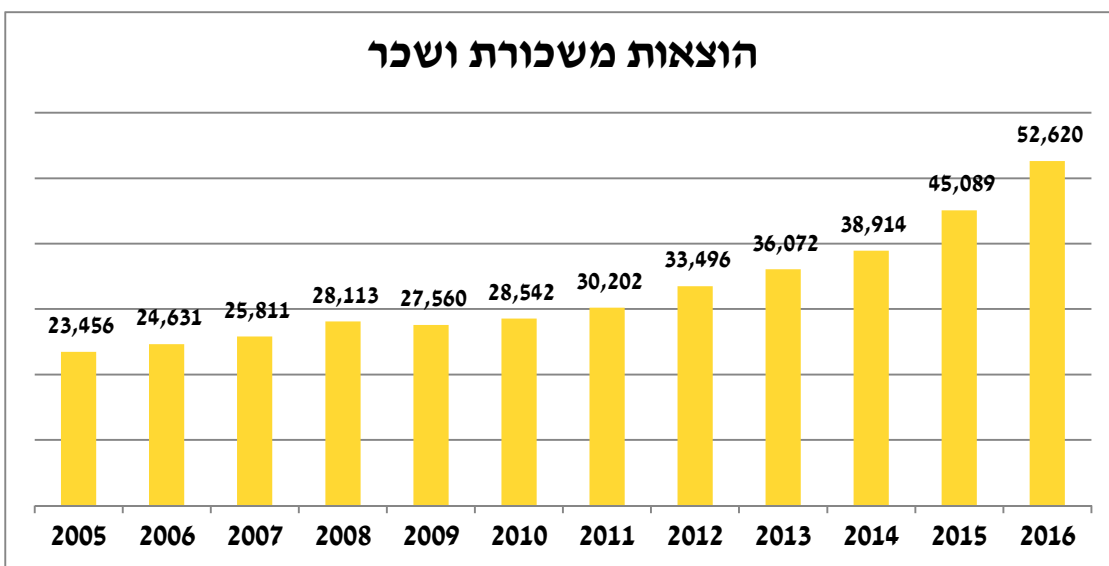
## הוצאות שכר על פני שנים

### כללי

המועצה מחויבת לנהוג לפי תקני החיסכון, היעילות והמועילות בביצוע פעולותיה. פעולות המועצה מבוצעות על ידי עובדי המועצה השכירים ועל ידי נותני שירותים כקבלנים עצמאיים. במשך השנים, גדל מספר תושבי המועצה וגדל היקף הפעילות והשירותים שהמועצה מספקת. גידול בתחומי והיקפי השירותים שהמועצה מספקת דורש גידול מתאים בכוח האדם.

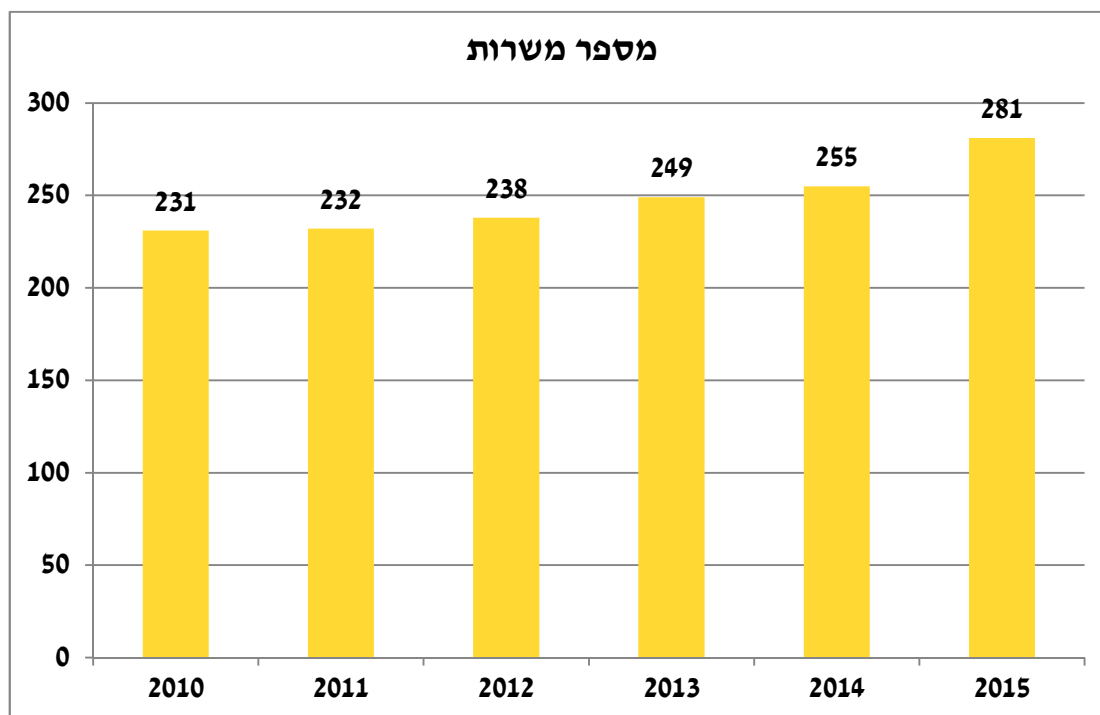
בניתוח האנליטי של הדוחות הכספיים על פני שנים, אשר הביקורת, בין השאר, משלבת בדוחות הביקורת בכל שנה, עולה שהוצאות השכר עלו (יותר מהוכפלו בערך הנומינלי) בשנים האחרונות, מאז שנת 2005 מסך של כ 23 מיליון ₪ לסך של כ 53 מיליון ₪ בשנת 2016.

הוצאות השכר מהוות כ 45% מסך התקציב הרגיל של המועצה. לדגמה, **הוצאות המשכורת ושכר** בשנת 2015 מהוות כ- 45.3% מסך ההוצאות בתקציב הרגיל, ובנטרול הוצאות בגין העברה מהעודף המצטבר בסך 4,169 אלפי ₪, כ- 47.3%.



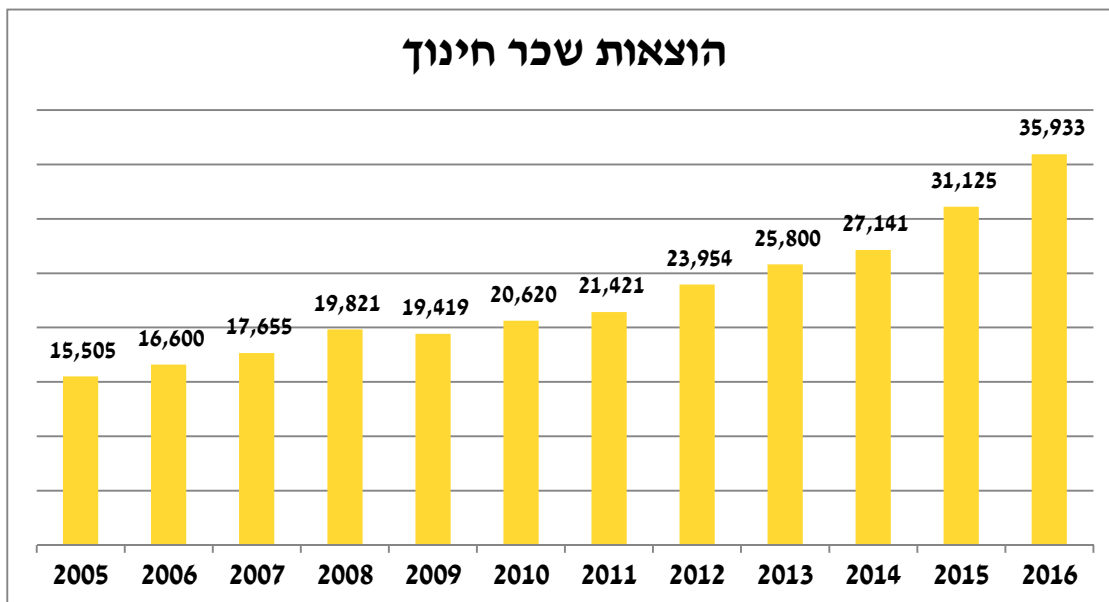
מספר משרות על פני שנים על-פי נספח 4 לטופס 2 בדוחות הכספיים בשנים 2010-2015

2010	2011	2012	2013	2014	2015	מספר משרות
231	232	238	249	255	281	





## הוצאות שכר חינוך



הוצאות שכר חינוך עלו משמעותית בין השנים 2005-2016, מהוצאות של כ 15.5 מיליון ₪ בשנת 2005 (בערכן הנומינלי) לסך של כ 36 מיליון ₪ בשנת 2016.

הוצאות שכר החינוך לפי מחלקות על פני שנים :

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	מסד חיסוי
17,028,799	15,482,357	14,330,421	14,154,052	13,535,322	11,457,775	11,118,328	10,418,309	11,054,004	9,294,286	8,764,827	8,138,454	בית ספר יחיסן
2,554,215	1,177,678											תכנית צילח
2,450,776	2,242,679	2,057,731	1,983,215	1,556,107	1,646,214	1,563,012	1,533,381	1,551,375	1,474,960	1,504,830	1,377,774	מי טרנס חוזה
2,307,362	2,042,902	1,887,249	1,785,052	1,530,584	1,373,486	1,251,892	1,311,102	1,118,396	1,061,426	1,047,504	1,017,944	בית ספר אלמגור
2,061,504	1,896,362	1,783,402	1,762,896	1,622,808	1,388,421	1,339,577	1,219,580	1,090,127	1,056,367	1,043,495	1,025,339	מי חרבה
1,043,636	1,082,147	900,972	824,108	796,227	780,388	731,011	749,104	798,950	792,577	776,142	878,729	חטיב ערעה
923,830	822,043	588,219	489,333	349,427	383,729	359,450	389,106	382,344	371,893	236,438	201,111	הסעות חלפודים- נסיות
869,474												סיעת טעה
658,008	613,745	621,059	541,665	489,458	451,925	445,742	393,223	337,705	296,165	291,165	305,018	נרות מסיבילי
700,031	647,051	568,063	516,348	590,407	584,564	559,349	485,346	462,913	509,719	395,589	258,831	סיעת צמודות
653,565	433,824	543,003	487,215	455,722	472,001	579,586	607,773	641,485	626,397	544,630	336,384	מנהל חינוך
652,716	558,027	465,419	438,349	407,521	373,465	362,886	352,295	348,790	383,614	322,444	319,457	בית ספר אליהוראת
541,154	531,820	477,770	412,429	353,108	404,755	328,760	260,660	153,911	144,226	147,411	119,398	מועצות
519,920	402,091	273,423	321,954	304,556	282,654	288,807	247,279	256,108	238,219	228,277	217,821	בית ספר אלסלאם
503,810	398,900	317,101	303,982	280,526	278,588	252,124	240,540	271,805	244,961	241,305	224,787	בית ספר איליאל
493,958	340,257	303,399	252,499	264,134	261,785	245,216	228,309	226,543	225,380	179,692	233,682	בית ספר איתחח
374,041	384,615	354,055	325,075	314,911	319,046	301,223	313,643	293,467	284,720	279,477	275,450	בית ספר טאהאחסין
315,418	268,193	264,083										בית ספר מוזנט הנדל
286,202	299,045	259,307	222,548	175,038	171,138	153,318	145,215	141,493	143,259	140,960	140,240	בית ספר נאחרי ב
249,331	555,234	142,092										ער ללא אלמות
227,914	234,614	200,139	210,362	204,057	140,153	153,134	144,898	139,876	122,742	126,180	144,341	סנין ביקור סיור ובטוחות
148,709	157,136	155,486	150,314	144,221	139,391	129,713	122,798	120,480	129,747	126,047	117,504	חוזח חסלות
74,481												חטיב טעה
33,915	27,887	29,273	29,595	29,953	37,226	48,509	43,760	31,207	15,694	2,582		תכנית מרח
32,254												סיעות כיתות 1
191	326,472	619,242	579,114	530,094	474,128	428,178	412,537	398,116	338,952	201,231	173,073	סיעות כיתות
<b>35,933,405</b>	<b>31,125,298</b>	<b>27,140,908</b>	<b>25,800,106</b>	<b>23,954,161</b>	<b>21,420,843</b>	<b>20,619,913</b>	<b>19,418,858</b>	<b>19,821,094</b>	<b>17,655,301</b>	<b>16,600,226</b>	<b>15,505,319</b>	

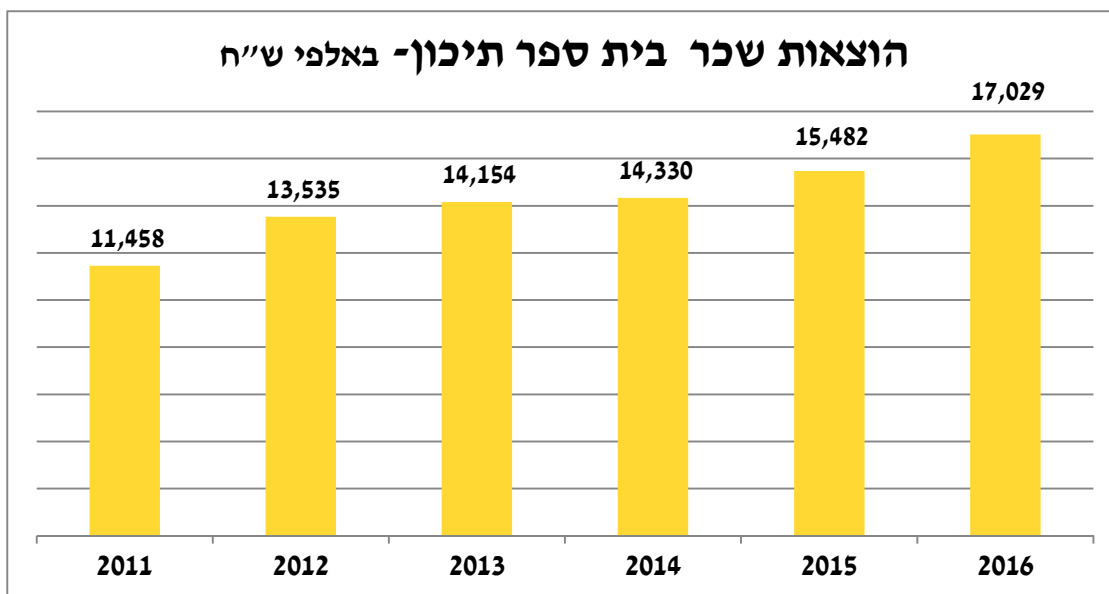
**לדעת הביקורת**, המועצה אמורה לערוך ניתוחים אנליטיים והשוואתיים על פני שנים וביחס לרשויות מקומיות אחרות עם נתוני בסיס דומים, לנתונים הכספיים לרבות הוצאות השכר. הניתוח הרב שנתי עשוי לסייע למועצה בהליך קבלת ההחלטות ובחינת מדדי הביצוע לפי נתונים כספיים וכמותיים.

הניתוח האנליטי הרב שנתי של הוצאות השכר עשוי לסייע למועצה לבקר ולבחון את הסיבות לשינויים מהותיים בעלויות השכר על פני שנים.

(\* סיעות כיתות: החל משנת 2016, החלה המועצה לתקצב ולרשום עלות שכר סיעות כיתות ברמת כל מוסד שבו הן מועסקות.

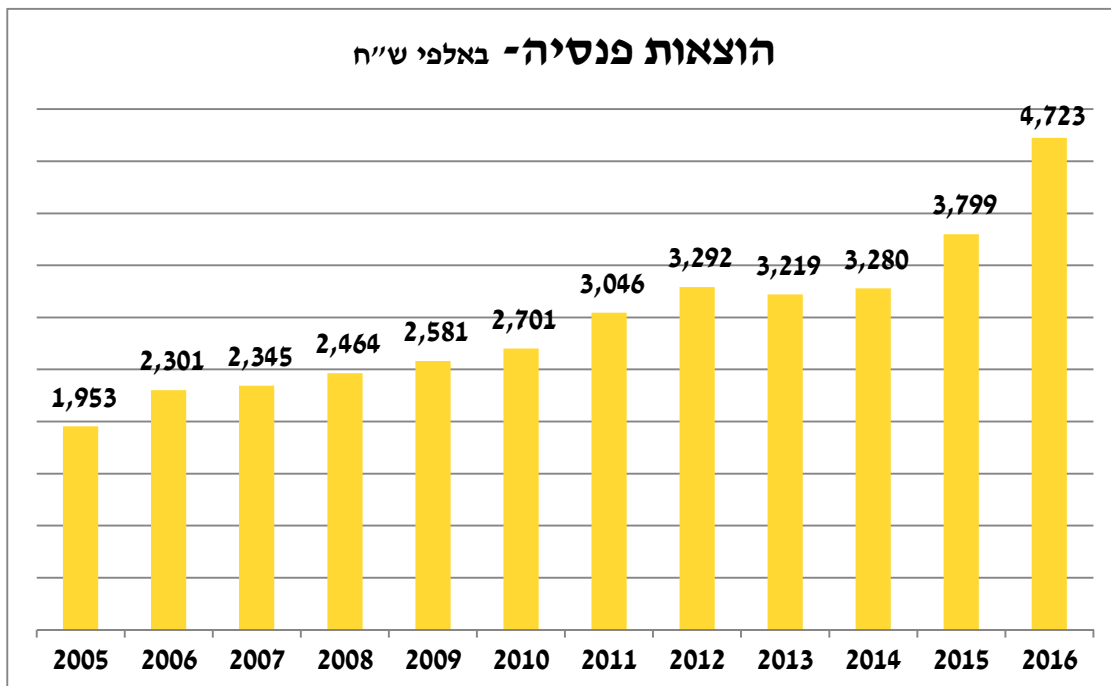
מסקירת רכיבי העלייה בהוצאות שכר חינוך לפי מחלקות, עולה שהוצאות שכר בית ספר תיכון עלו משמעותי בין השנים 2005-2016. ועיקר העלייה הינו משנת 2011 עד 2016, ולהלן הנתונים:

### הוצאות שכר בית ספר תיכון



הוצאות שכר בית ספר תיכון עלו החל משנת 2011 עד שנת 2016 בעיקר בשל הפעלת הרפורמה וההסכם קיבוצי " עוז לתמורה". מדובר בהסכם קיבוצי בין השלטון המקומי, המעסיקים בחטיבות העליונות, ארגון המורים ובשיתוף משרד החינוך ומשרד האוצר ברפורמת עוז לתמורה בחטיבות העליונות, אשר כוללת, בין היתר, שיפור בתנאי העסקת עובדי ההוראה.

הוצאות פנסיה

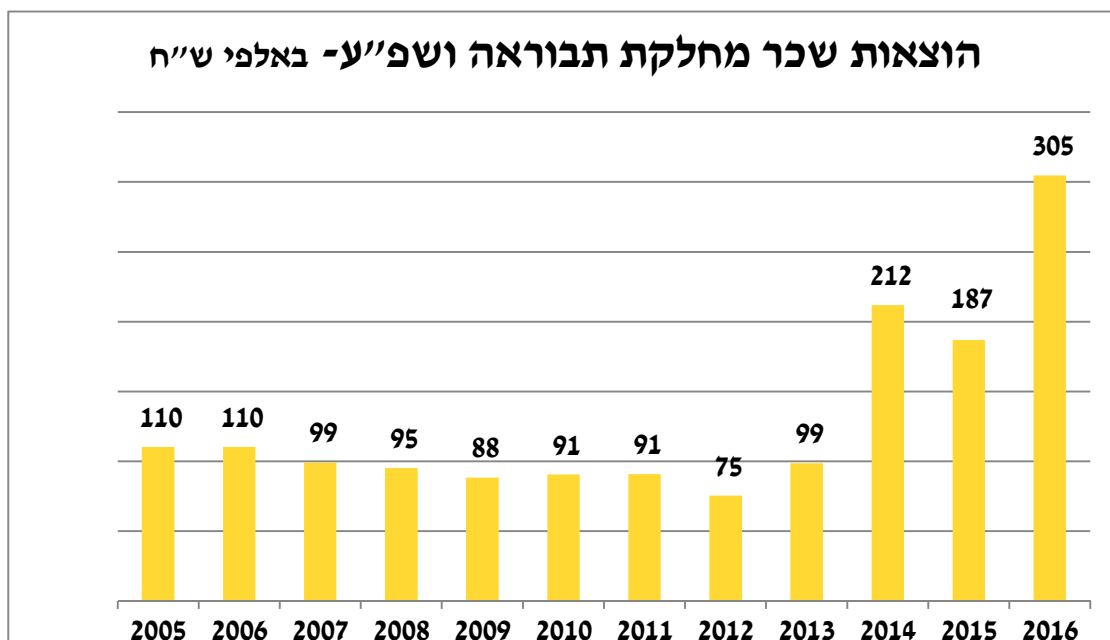


הוצאות בגין תשלומי פנסיה בשנת 2016 עלו לסך של כ- 4.7 מיליון ₪ לעומת כ- 3.8 מיליון ₪ בשנת 2015 וכ- 1.95 מיליון ₪ בשנת 2005.

העליה בהוצאות בגין פנסיה בשנת 2016 נובעת בעיקרה מהסדר תשלום בסך כ- 700 אלפי ₪ לעובד מועצה לשעבר.

העליה בהוצאות בגין פנסיה בכ- 500 אלפי ₪ בשנת 2015 לעומת הוצאות בגין פנסיה בשנים 2013-2014, נובעת בעיקרה מתשלום פנסיה לעוד 4 עובדי מועצה לשעבר.

**הוצאות שכר מחלקת תברואה ושיפור פני העיר (שפ"ע)**



הוצאות שכר מחלקת תברואה ושפ"ע עלו בשנים 2014-2015 לעומת שנים קודמות בשל עליה משמעותית בשכר התברואן ובשנת 2016 עליה נוספת בהוצאות בשל מינוי משרה נוספת במחלקה.

**הוראות מחייבות**

המועצה מחויבת לפעול לפי תקני החסכון, היעילות והמועילות בביצוע פעולותיה. יש לחסוך בהוצאות הנדרשות לביצוע פעולה או מתן שירות מסוים, יש לנהוג ביעילות, בכך שתדאג לקבל את התפוקה הגדולה ביותר והטובה ביותר במסגרת שימוש באותן תשומות ושהפעולות מועילות בלספק את התפוקות המתאימות והשירותים שתוכננו ונקבעו.

### העלייה בהוצאות בשנת 2014

העלייה בהוצאות שכר בשנת 2014 לעומת הוצאות שכר בשנת 2013 נובעות בעיקר מ :

1. תשלום הפרשים בחודש ינואר 2014 בגין החזר הוצאות רכב בכ- 10 אלפי ש"ח והחזר בגין ניכוי ימי עבודה בעבר בסך כולל של כ 25 אלפי ₪.
2. גידול בתשלום בגין אחזקת רכב מסך של כ 2 אלפי ₪ בשנת 2013 לסך של כ 34 אלפי ₪ בשנת 2014.
3. תשלום בגין שעות נוספות וכוננות (רובן בגין שעות נוספות עבור עבודת פיקוח בימי שישי) בסך של כ 22 אלפי ₪.

### העלייה בהוצאות בשנת 2015

הוצאות השכר בשנת 2015 כוללות תוספות שכר לתברואן בשל הוספת רכיב תשלום בגין שעות נוספות לעבודת פיקוח בימי שישי בכ- 37 אלפי ₪ והחזר הוצאות רכב בכ- 30 אלפי ₪.

### העלייה בהוצאות החל משנת 2016

הוצאות שכר בשנת 2016 כוללות תוספות שכר לתברואן בשל הוספת רכיב תשלום בגין שעות נוספות לעבודת פיקוח בימי שישי בכ 44 אלפי ₪ והחזר הוצאות רכב בכ- 37 אלפי ₪.

בחודשיים נובמבר ודצמבר נוסף תשלום למשרה נוספת בעלות כוללת לחודשיים בכ-27 אלפי ₪.

החל מפברואר 2016, תוספת משרת מזכירות במחלקת תבוארה ושפ"ע בעלות שכר כולל של כ 95 אלפי ₪.

### עיקרי הממצאים

- שולמו תוספות בגין שעות נוספות לעבודת פיקוח בימי שישי, ללא בדיקת חלופת פיקוח חסכונית יותר, מה שמחזק חשש שהתשלום בגין שעות נוספות מהווה כהטבת שכר, לפחות בחלקו, לעובד.
- הוספת המשרה של המזכירות במחלקת תברואה לא הופעלה לדעת הביקורת ביעילות.
- מחלקת התברואה שאחראית על ניהול רישוי עסקים, עדיין לא מנהלת כנדרש את תחום רישוי העסקים ואף לא הוגש הדוח בנושא רישוי עסקים לשנת 2016 למשרד הפנים. את הדוחות בגין השנים 2014 ו- 2015 הוגשו למשרד בצורה לא מקוונת.
- רשימת העסקים שהביקורת ביקשה וקיבלה ממחלקת רישוי עסקים אינה כוללת את כל העסקים טעוני רישוי ואף חסרים בה נתוני עסקים מהותיים. רשימת העסקים שכן רשומים, חסרים רוב הפרטים הנדרשים. הביקורת בדעה שמדובר בנייר עבודה לאיסוף נתונים חלקי וראשוני ולא ברשימת עסקים.
- לדעת הביקורת, תחום רישוי העסקים נוהל וממשיך להיות מנוהל בצורה לא מקצועית וללא נהלי עבודה ראויים.

## זימון מבקר המועצה לשיבות וועדות המועצה

### הוראות מחייבות

סעיף 13 ה לפקודת המועצות המקומיות מחיל הוראות מפקודת העיריות, שבין השאר, מתייחסות למבקר הרשות המקומית. בין השאר, סעיף 13 ה לפקודת המועצות המקומיות מחיל את סעיף 170ב (ה) לפקודת העיריות על המועצות המקומיות ולפיו נקבע :

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר ; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

**הביקורת מעירה**, שהמועצה נוהגת לזמן את המבקר לשיבות מליאת המועצה ולישיבות וועדת המכרזים בלבד. מבקר המועצה לא מוזמן לשיבות שאר וועדות המועצה.

**הביקורת מעירה**, שעל פי ההוראות המחייבות המועצה חייבת לזמן את המבקר לשיבות כל הוועדות של המועצה והמבקר יהיה רשאי להשתתף בכל ישיבה לפי שיקול דעתו ולצורך מילוי תפקידיו.



## התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ- 2006 עד 2015

### כללי

הרשויות המקומיות חייבות בניהול מערכת הנהלת חשבונות לפי תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988.

רישומי נתוני הנהלת החשבונות נערכים ב"שיטת המזומנים המתוקנת" והדוחות הכספיים נערכים על-פי הנחיות הממונה על ביקורת החשבונות במשרד הפנים, כפי שנקבעו בהנחיות הנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות, מתוקף היותו גוף אחראי ומפקח בכל הנוגע לניהול חשבונותיה של רשות מקומית.

המשתמשים בדוחות הכספיים יתייחסו בקריאת וניתוח הדוחות הכספיים לשיטת הדיווח המיוחדת, אשר מתבטאת במספר נושאים עיקריים, בין היתר:

- ההשקעות ברכוש קבוע מופחתות עם זקיפת ההוצאות לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל, בהתאם למקור המימון, ואינן מוצגות ככנס במאזן ופחת בגינן אינו מקבל ביטוי על-פני תקופות הדיווח.
- הלוואות שמתקבלות נרשמות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. המאזן אינו כולל את יתרת הלוואות לזמן ארוך. עומס המלוות של המועצה לתאריך הדוח הכספי מוצג כנספח למאזן (נספח 3 לטופס 1).
- הכנסות ממסים, אגרות, היטלים והשתתפויות נרשמות על בסיס מזומן. מידע על מצב החייבים מוצג כנספח למאזן (נספח 2 לטופס 1).
- מענקים והשתתפויות ממשרדי ממשלה ומגופים ציבוריים אחרים המיועדים לתקציב הרגיל נזקפים על בסיס מצטבר.
- הנחות מארנונה נרשמות כהוצאה כנגד זיכוי סעיף הכנסה בתקציב הרגיל.
- ההוצאות נרשמות על בסיס מצטבר, והוצאות ששולמו בשנת החשבון ואשר מתייחסות לתקופות מאוחרות יותר, נזקפות לדוח תקבולים ותשלומים במועד התשלום.

### מטרת הביקורת - הצגת וסקירת עיקרי הנתונים הכספיים

הצגת וסקירת עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים האחרונות, נועדה להציג את עיקרי המגמות וההתפתחויות במצבה הכספי של המועצה ותוצאות פעולותיה הכספיות על-פני השנים.

**הביקורת בדעה**, שראוי לייחס לדוחות הכספיים ודוחות כספיים ניהוליים נוספים חשיבות בדיונים ובחינת מצבה הכספי ותוצאות פעולותיה של המועצה באופן שוטף וסדיר.

**לדעת הביקורת**, ראוי שבנוסף להצגת הדוחות הכספיים הרבעוניים במליאת המועצה (דוח כספי לתקופות של 3 חודשים ובמצטבר), יוצגו וייערכו דיונים בדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה כדי ללמוד ולבחון את מצבה הכספי של המועצה ותוצאות פעולותיה בשנת החשבון האחרונה בהשוואה לשנה קודמת ובהשוואה לתקציב הרגיל המאושר ולתקציבים הבלתי רגילים המאושרים.

**לדעת הביקורת**, יש חשיבות למסד נושא מערך המידע הכספי במועצה בצורה שניתן להפיק ממנו מידע רב שנתי של מגמות והתפתחויות בפעולותיה של המועצה. בחינה רב שנתית (לדגמה 10 שנים) עשויה להציג מגמות שונות בפעולותיה השונות של המועצה ועל התפתחות במצבה הכספי של המועצה.

**לדעת הביקורת**, ראוי לפעול לבניית מערך נתונים כספיים וכמותיים שיכלול כל פעילויות המועצה, על-פני השנים, במערכת ממוחשבת שניתן להשתמש בנתונים ובדוחות שיופקו לפי חתכים וצרכים שונים, ושמבוסס על נוהל רישום, ניהול ומעקב ופיקוח שיבטיח נאותות ואמינות הנתונים.

**לדעת הביקורת**, מסד נתונים כספיים וכמותיים, עם שילוב השוואות ממאגרי מידע ציבוריים מורשים, כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגרי מידע ממשרד הפנים ומאגרי מידע מורשים אחרים, עשויה לתרום בבחינת מצבה הכספי ותוצאות פעולותיה של המועצה לפי מדדי ביצוע השוואתיים, ויסייעו בתכנון פעולותיה לרבות לטווח ארוך.

הביקורת נוהגת להציג בדוחות הביקורת השנתיים את התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים האחרונות, מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה. הנתונים מוצגים באלפי ₪ נומינליים<sup>3</sup>.

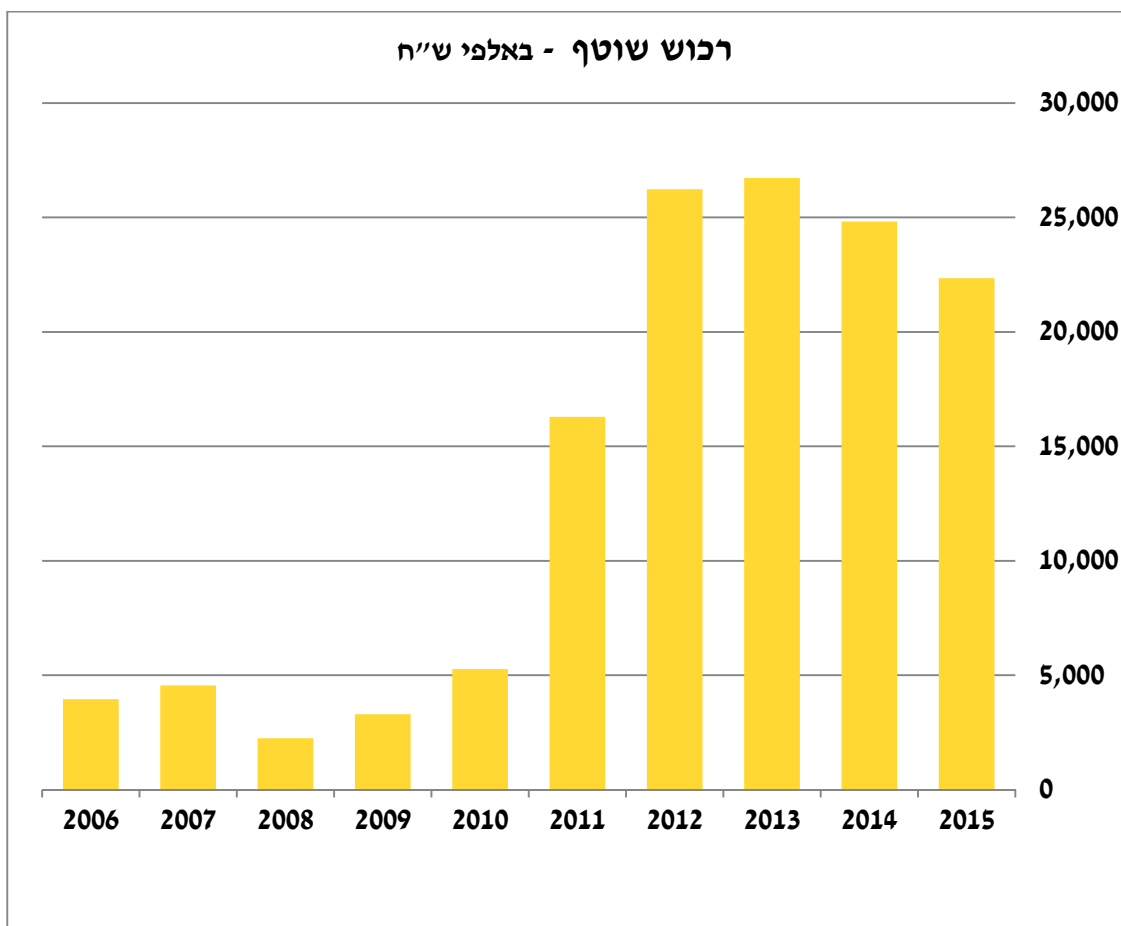
---

<sup>3</sup> לא משוערכים לפי עליית מדד מחירים- עליית המדד למחירים ("ההצמדה") בשנים האחרונות הינה בשיעור נמוך, כך שאי שערך הסכומים לפי שיעור עליית המדד אינו פוגע משמעותית בהצגת הנתונים לצורך דוח זה- אולם ראוי להתחשב באי השערך בבחינת הנתונים ובבניית מסד נתונים להשוואות רב שנתיות, כך למשל, **נתוני שנת 2005 (ב ₪ של מדד יוני 2005) ערכן המושערך (לפי מדד המחירים לצרכן של יוני 2016) יהיה גבוה בכ- 22%**.

**התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ- 2006 עד 2015**

נתונים מהמאזנים – באלפי ₪ נומינליים

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
										<b>רכוש שוטף</b>
3,951	4,552	2,252	3,303	5,275	16,290	26,232	26,726	24,819	22,342	
										<b>השקעות</b>
6,002	3,483	2,848	2,530	14,083	15,232	16,459	15,452	16,176	14,364	
										<b>גרעונות סופיים בתב"רים</b>
1,536	1,536	1,804	1,804	1,804	1,806	1,806	-	-	-	
										<b>גרעונות זמניים בתב"רים</b>
6,758	10,338	12,115	12,176	8,041	7,036	7,040	52	972	83	
<b>18,247</b>	<b>19,909</b>	<b>19,019</b>	<b>19,813</b>	<b>29,203</b>	<b>40,364</b>	<b>51,537</b>	<b>42,230</b>	<b>41,967</b>	<b>36,789</b>	<b>סך הכל נכסים</b>
										<b>התחייבויות שוטפות</b>
12,069	15,643	15,330	15,951	13,151	17,413	21,780	18,002	19,363	21,076	
										<b>קרנות</b>
6,002	3,483	2,848	3,138	14,807	15,939	16,857	15,850	16,574	14,762	
										<b>עודף לתחילת השנה</b>
4,447	176	783	841	724	1,245	7,012	12,900	8,378	6,030	
										<b>שינויים ביתרת הפתיחה</b>
(4,000)	-	-	-	(724)	(1,245)	-	(8,463)	(4,791)	(4,791)	
										<b>סגירת גרעון סופי בתב"רים</b>
-	-	-	-	-	-	(3,022)	(4,451)	-	-	
										<b>עודף (גרעון) בשנה</b>
(271)	607	58	(117)	1,245	7,012	8,910	8,392	2,443	(910)	
										<b>עודף לסוף השנה</b>
176	783	841	724	1,245	7,012	12,900	8,378	6,030	951	
<b>18,247</b>	<b>19,909</b>	<b>19,019</b>	<b>19,813</b>	<b>29,203</b>	<b>40,364</b>	<b>51,537</b>	<b>42,230</b>	<b>41,967</b>	<b>36,789</b>	<b>סך הכל התחייבויות</b>



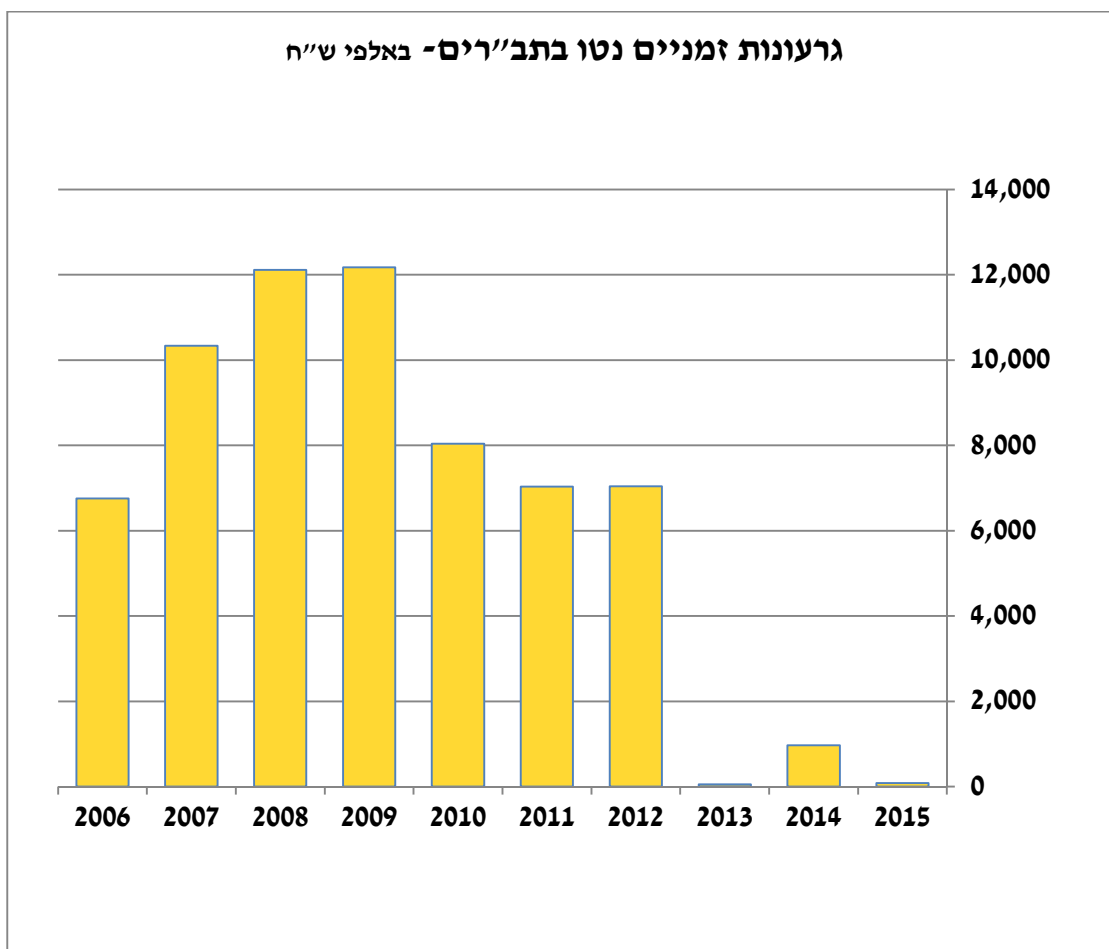
הרכוש השוטף לסוף שנת 2015, הסתכם בכ- 22,342 אלפי ₪, (בשנת 2014 כ-24,819 אלפי ₪), כאשר הנכסים הנזילים- מזומנים בבנקים (כולל פקדונות לזמן קצר כשווי מזומנים), הסתכמו בכ- 17,082 ₪, (בשנת 2014 כ- 16,219 אלפי ₪). כאשר כ- 9,422 אלפי ₪ מהם מופקדים בפקדונות לזמן קצר (בשנת 2014 כ- 17,584 אלפי ₪).

על-פי הדוח הרבעוני לסוף שנת 2016, יתרות המזומנים בבנקים (כולל פקדונות) הסתכמה בכ- 12,800 אלפי ₪.

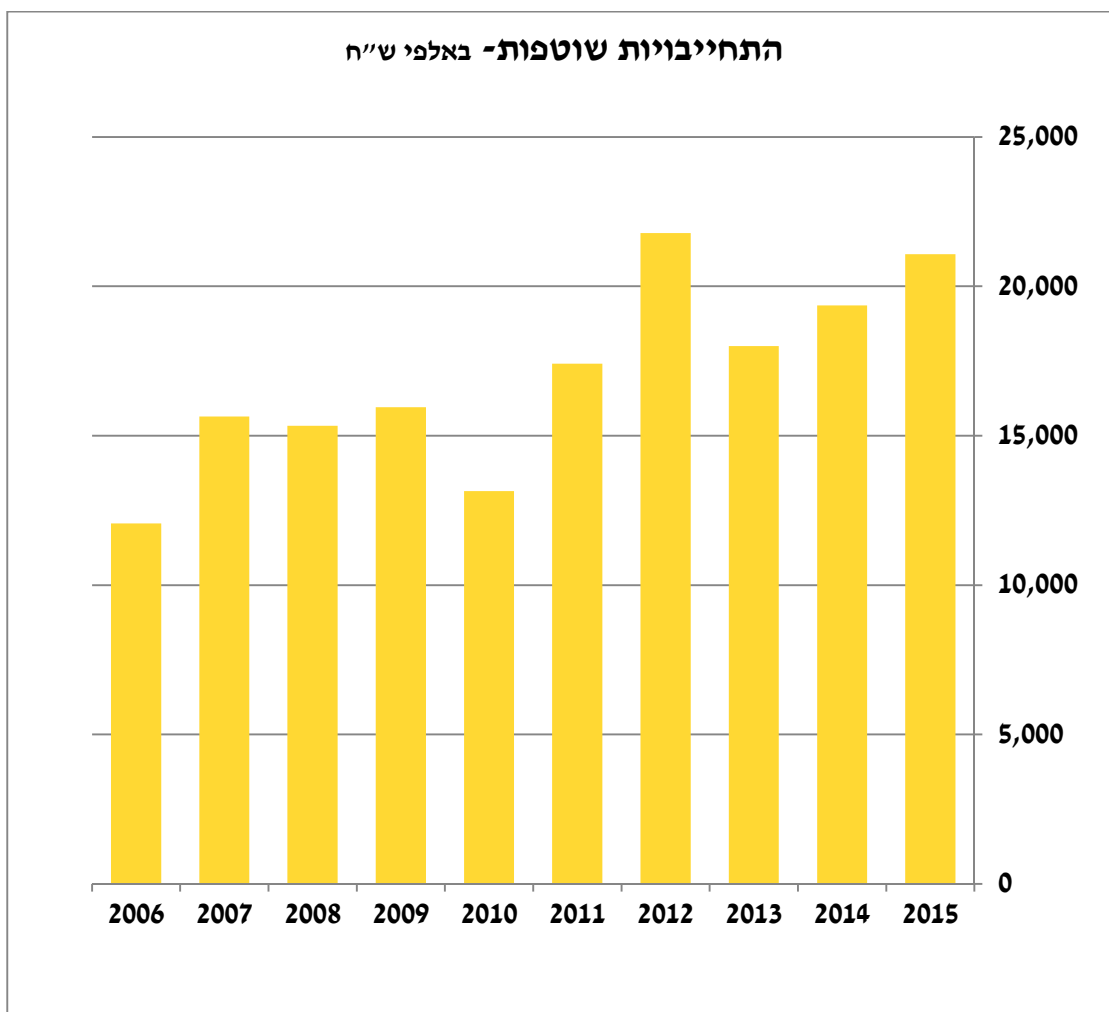
**לדעת הביקורת**, מסתמנת ירידה ביתרת המזומנים והפקדונות בבנקים, אשר אמורה להעלות אות אזהרה ולבדיקה, מעקב ובקרה אחר הביצוע של התקציב הרגיל והביצוע של התקציבים הבלתי רגילים.

**לדעת הביקורת**, ראוי להפעיל וועדת השקעות כנדרש, ולפעול, בין השאר, לפי עקרונות והכללים שנקבעו בחוזר מנכל משרד הפנים 4/2008<sup>4</sup>, לרבות בעניין קביעת מדיניות ההשקעות, תיעוד הפעילויות וההחלטות ודיווח רבעוני לראש המועצה והעמדת הדוחות פתוחים לעיון חברי המועצה.

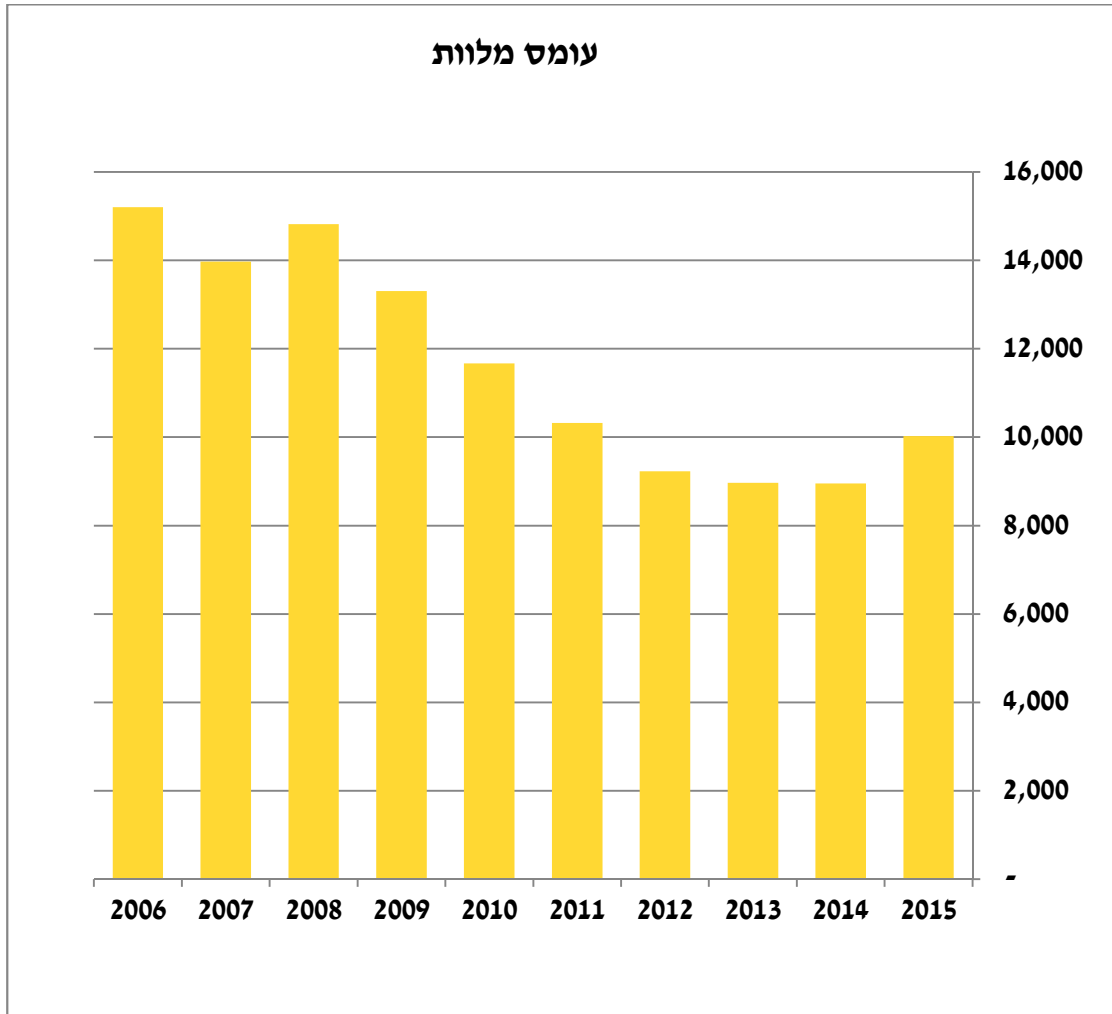
<sup>4</sup> חוזר מנכל משרד הפנים 4/2008, בנושא כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים.



- הגרעונות הזמניים בתב"רים, נטו בשנת 2015 הסתכמו ב- 83 אלפי ש"ח, אשר מורכבים מגרעונות זמניים בסך 5,925 אלפי ש"ח ועודפים זמניים בסך 5,842 אלפי ש"ח.



יתרת ההתחייבויות השוטפות לסוף שנת 2015 **עלתה** ל- 21,076 אלפי ש"ח לעומת 19,363 אלפי ש"ח בסוף שנת 2014. עיקר הגידול נובע מגידול ההתחייבות לעובדים ומסודות שכר.

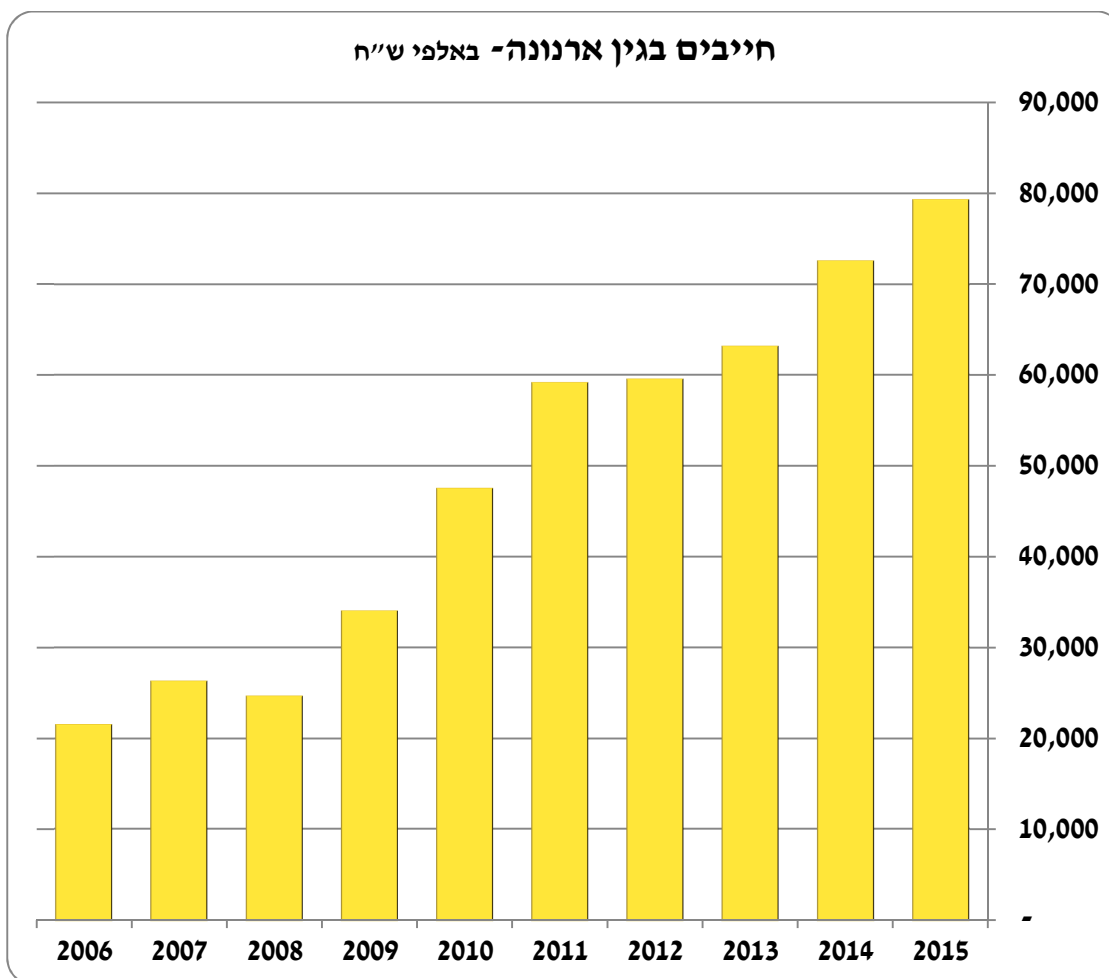


### חייבים בגין ארנונה

להלן ריכוז נתוני הארנונה שבנספח 2 לטופס 1 בדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2008-2015 :

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
26,424	24,817	34,140	47,653	59,244	59,604	63,203	72,668	יתרה לתחילת שנה
								חיוב בשנת החשבון
10,983	23,151	25,046	27,118	23,116	25,840	27,712	27,574	סך הכל חיוב בשנת החשבון
(5,896)	6,436	(4,908)	(5,105)	(8,573)	(7,646)	(6,762)	(7,457)	פטורים, שחרורים והנחות
31,511	41,532	54,281	69,666	73,789	77,798	84,153	92,785	סך הכל חיובים
(6,694)	(7,392)	(6,628)	(10,422)	(14,185)	(14,595)	(11,485)	(13,425)	סך הכל גביות בשנת החשבון
24,817	34,140	47,653	59,244	59,604	63,203	72,668	79,360	יתרה לסוף השנה
380	594	599	700	725	783	746	762	גודל שטחים חייבים בארנונה על-פי טבלאות שטחים וגביה בדוח הביקורת המפורט

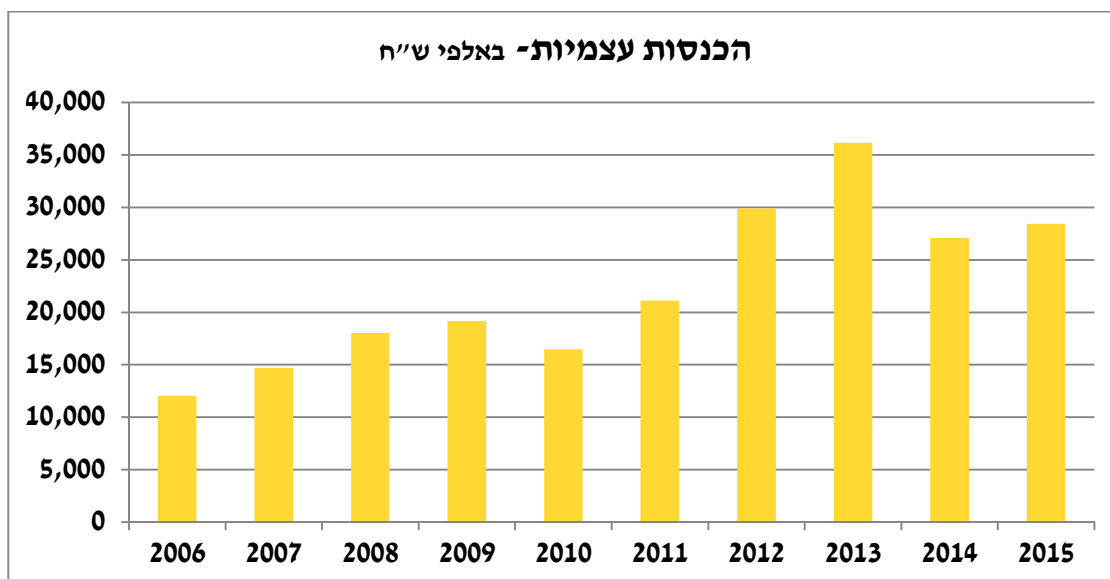




בנספח 2 לטופס 1 בדוח הכספי המבוקר ליום 31 בדצמבר 2015, צוין שיתרת החייבים בגין ארנונה מסתכמת בכ- 79,360 אלפי ש"ח כאשר כ- 54,501 אלפי ש"ח מהם (כ- 68.7%) הינם חובות מסופקים וחובות למחיקה.

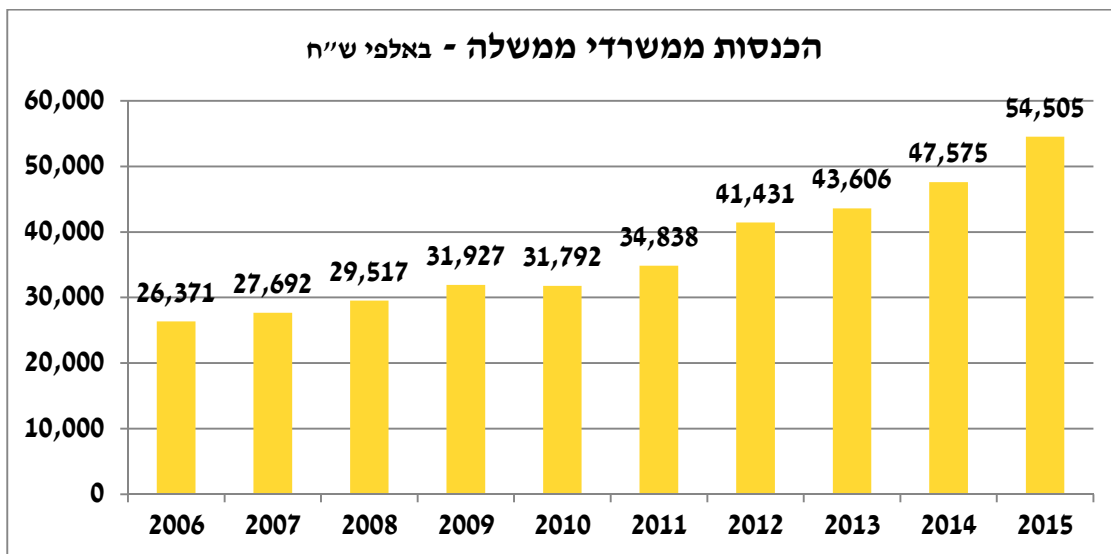
**מועצה מקומית ערעה - דוח ביקורת 2016 - לראש המועצה ולוועדה לענייני ביקורת**

<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>2014</u>	<u>2015</u>	
										<b>הכנסות</b>
12,039	14,711	18,024	19,148	16,473	21,115	29,882	36,158	27,080	28,443	הכנסות עצמיות
26,371	27,692	29,517	31,927	31,792	34,838	41,431	43,606	47,575	54,505	משרדי ממשלה
11,551	12,394	13,932	13,141	12,959	13,955	13,910	13,843	13,290	13,546	מענק כללי
-	-	-	-	-	-	-	8,852	-	-	מלוות למחזור
2,922	884	-	24	17	200	20	1,852	1,713	2,856	מענקים מיועדים
<b>52,883</b>	<b>55,681</b>	<b>61,473</b>	<b>64,240</b>	<b>61,241</b>	<b>70,108</b>	<b>85,243</b>	<b>104,317</b>	<b>89,658</b>	<b>99,350</b>	<b>סך הכל הכנסות</b>
										<b>הוצאות</b>
24,488	25,659	27,980	27,914	28,653	30,024	34,410	36,508	39,148	45,410	משכורות ושכר
12,005	12,585	13,733	13,990	13,453	14,799	19,656	21,038	22,471	27,318	פעולות
103	141	148	191	151	174	204	200	175	136	מימון
3,693	3,427	2,937	3,016	3,082	2,312	1,653	9,615	-	-	פירעון מלוות אחזקה ומנהל (למעט מימון)
8,592	7,346	9,271	12,054	8,846	9,366	3,288	3,487	3,631	3,912	השתתפויות ותרומות
3,622	5,916	7,346	7,192	5,811	5,895	14,970	15,621	16,024	18,081	חד פעמיות
651	-	-	-	-	526	2,152	9,456	5,766	5,403	
<b>53,154</b>	<b>55,074</b>	<b>61,415</b>	<b>64,357</b>	<b>59,996</b>	<b>63,096</b>	<b>76,333</b>	<b>95,925</b>	<b>87,215</b>	<b>100,260</b>	<b>סך הכל הוצאות</b>
<b>(271)</b>	<b>607</b>	<b>58</b>	<b>(117)</b>	<b>1,245</b>	<b>7,012</b>	<b>8,910</b>	<b>8,392</b>	<b>2,443</b>	<b>(910)</b>	<b>עודף/גרעון</b>

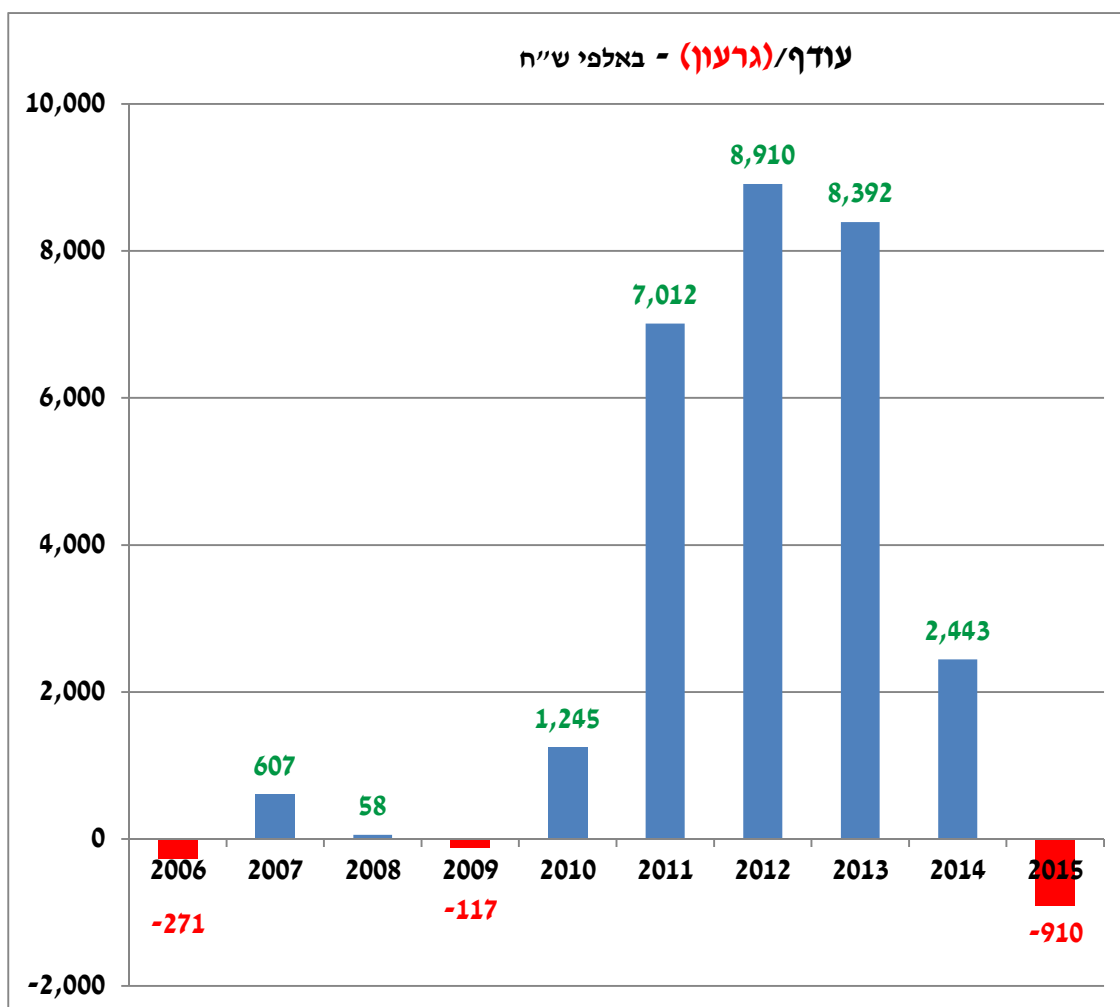


ההכנסות העצמיות בשנת 2015 הסתכמו ב- 28,443 אלפי ש"ח לעומת ההכנסות העצמיות בשנת 2013 שהסתכמו ב- 36,158 אלפי ש"ח. הירידה בהכנסות העצמיות נובעת בעיקר מירידה בסעיף ההעברה מעודף מצטבר בתקציב הרגיל.

ההכנסות העצמיות בשנת 2013 הסתכמו ב- 36,158 אלפי ש"ח לעומת ההכנסות העצמיות בשנת 2012 שהסתכמו ב- 29,882 אלפי ש"ח. הגידול בהכנסות העצמיות בשנת 2013 נובע בעיקר מרישום העברה מהעודף המצטבר בתקציב הרגיל בסך 8,463 אלפי ש"ח, בהכנסות בתקציב הרגיל.



גרעון שוטף בתקציב הרגיל החל משנת 2015



לאחר 5 שנים (2010-2014), שבהן המועצה סיימה את שנת הכספים בעודף שוטף בתקציב הרגיל, המועצה סיימה שנת 2015 בגרעון שוטף בתקציב הרגיל בסך 910 אלפי ₪.

על-פי הדוח הרבעוני לסוף שנת 2016, הגרעון השוטף בתקציב הרגיל הסתכם בכ- 1,756 אלפי ₪.

על-פי הדוח הרבעוני הראשון לשנת 2017 (ינואר עד מרץ 2017) אשר הסתכם בגרעון שוטף בתקציב הרגיל בסך 611 אלפי ₪ לרבעון אחד.

**לדעת הביקורת**, המעבר מעודף שוטף בתקציב הרגיל לגרעון שוטף בתקציב הרגיל בשנת 2015 אמור היה ל"הדליק מנורת אזהרה" לגבי הביצוע והבקרה של התקציב הרגיל.

**לדעת הביקורת**, המועצה הייתה אמורה לדון ולנתח בצורה מעמיקה את הסיבות לגרעון השוטף בתקציב הרגיל בכדי להיערך ולבצע בקרה תקציבית נאותה ומוקפדת יותר כבר בשנת 2016. אולם התוצאה של גרעון שוטף בתקציב הרגיל בשנת 2016, מעלה תמונה של מעבר לביצוע גרעוני שוטף בתקציב הרגיל, דבר אשר נוגד את ההוראות המחייבות בכך שישנם פעילויות שהביצוע של ההוצאות בוצע בחריגה מסכום התקציב המאושר (פעילות תברואה: ביצוע בסך 5,708 אלפי ₪ לעומת תקציב 5,555 אלפי ש"ח), אולם עיקר הגרעון השוטף בתקציב הרגיל נבע מכך שההכנסות בפועל היו נמוכות משמעותית מאומדן ההכנסות כמעט בכל תחומי הפעילות של המועצה (לדגמה: הכנסות מארנונה בסך 13,425 אלפי ₪ לעומת אומדן הכנסות בתקציב של 16,398 אלפי ₪; והכנסות ממענקים כללים בסך 13,546 אלפי ₪ לעומת אומדן הכנסות ממענקים כלליים בתקציב בסך 16,398 אלפי ₪).

סך ההכנסות בתקציב הרגיל הסתכמו בכ- 99,350 אלפי ₪ כאשר סך האומדן ההכנסות בתקציב הסתכם בכ- 108,677 אלפי ₪. במקביל המועצה ביצעה ברוב הפעילויות הוצאות פחות מאשר ההוצאות שתוקצבו, כפעולת התאמה לקיטון בהיקף הפעילות וההכנסות לעומת התקציב, אולם סך הביצוע נטו הסתכם בגרעון שוטף בתקציב הרגיל בסך 910 אלפי ₪.

**הביקורת מעירה**, שהגרעון השוטף בתקציב הרגיל על פני שנים עלול להביא את המועצה לקשיים כלכליים ותזרימיים אשר יקשו ויפגעו בביצוע פעולותיה ובמתן השירותים לתושבים.

## מעקב אחר תיקון ליקויים

### עיקרי ממצאי דוח ביקורת לשנת 2015

#### הוצאות בגין רכיבי שכר – שעות נוספות

##### אין נוהל מפורט ומאושר בנושא שעות נוספות

לא נמצא נוהל מפורט ומאושר אשר יגדיר את הצרכים והקריטריונים להעסקה בשעות נוספות, ויגדיר הליך התכנון והתקצוב בין המחלקות השונות במועצה, ויקבע הליך מפורט לאישור ההעסקה בשעות נוספות ומעקב אחר ביצוע, להבטחת הליך שכולל בקרות הולמות תוך שמירה על כללי החיסכון, היעילות והמועילות.

#### טרם תוקן

##### אי החתמת כרטיס נוכחות בגין עבודה בשעות נוספות

דיווחי השעות הנוספות נערכים לרוב על-גבי רישום ידני כללי בסיום כל חודש, על ידי העובד על דוח הנוכחות הממוחשב החודשי, שמציין מספר שעות העבודה הנוספות של העובד בימים שבהן רשם שעבד שעות נוספות. כלומר, דיווח בדיעבד בסוף כל חודש, ולא על פי החתמת כרטיס נוכחות, ולא לפי דיווח מיידי יומי (לעובדי חוץ, בהעדר אפשרות החתמת כרטיס נוכחות).

#### טרם תוקן

##### תשלום בגין שעות נוספות ללא הקפדה על מילוי מכסת השעות

במדגם דיווחי שעות נוכחות ושעות נוספות, נמצא כי המועצה לא מקפידה על מילוי מכסת השעות העובד בטרם ישולם בגין שעות נוספות. נמצא כי היו דיווחים שבהם עובדים קיבלו תשלום בגין כל השעות הנוספות שדיווחו עליהם אולם לא נלקח בחשבון במקביל שהיה חוסר במילוי במכסת השעות היומיות.

#### תוקן ✓

##### תשלום בגין שעות נוספות ביום מנוחה

המועצה שילמה לעובד בגין 8 שעות עובדה נוספות בגין כל יום שישי על-פי דיווח ידני בסיום כל חודש, שבכל יום שישי עבד 8 שעות. ההסבר של המועצה שהעובד עסק בעבודת פיקוח.

#### תוקן ✓

## המלצות הביקורת

הביקורת ממליצה למועצה, להגדיר נוהל מפורט בנושא העסקה בשעות נוספות, אשר יגדיר, בין היתר:

- הקריטריונים להעסקה בשעות נוספות;
- התייחסות לנושא השעות הנוספות בהגדרת התפקידים וההסכמים עם העובדים שהצפייה והחובה שיידרשו לעבוד בשעות נוספות כשיידרש;
- תכנון ותקצוב השעות הנוספות;
- בקורות הולמות בהליך ההעסקה וביצוע בדיקות ביצוע לשעות הנוספות.
- שעות נוספות יהיו על בסיס דיווח והחתמת כרטיס שעון נוכחות ולעובדי חוץ שלא ניתן להחתים שעון נוכחות, רישום ודיווח מיידי לעבודה בשעות הנוספות.
- בדיקת תקופתיות לכדאיות ההעסקה בשעות נוספות לעומת חלופות אחרות של העסקה.



## הוצאות בגין רכיבי שכר – שעות כוננות

### עיקרי הממצאים

- המועצה לא הגדירה נוהל מפורט ומאושר בנושא כוננות.
- תשלום בגין שעות כוננות על בסיס גלובלי של מכסת שעות חודשית קבועה מראש, ללא קביעת שעות וימי הכוננות, ללא התחשבות בחופשות, ימי מחלה וחגים, וללא רישום ודיווח על ביצוע עבודות בזמן כוננות.

### תוקן חלקית

- ההוצאות בגין שעות כוננות עלו מסך- 116 אלף ₪ בשנת 2012 ל- 325 אלף ₪ בשנת 2015 ללא בדיקה לנחיצות, בהעדר דיווח מתאים וללא בדיקה לכדאיות החלופה של תשלום לפי כונניות.
- בהעדר קביעת מועדי הכוננות ובהעדר נוהל לקביעת הליך תשלום בגין שעות כוננות, שולמו לעובדים בגין שעות נוספות, ששולמה להם גם מכסת שעות הכוננות, ללא בדיקה לגבי חפיפת השעות הנוספות עם שעות הכוננות והמשמעות לכך.
- בהעדר קביעת מועדי הכוננות לא ניתן לוודא תקינות ונכונות התשלום המגיע לשעות הכוננות, מאחר והתעריף לשעת כוננות נקבע בהתאם למספר שעות הכוננות ביום.
- שולמו לעובדים בגין שעות כוננות חודשיות ללא דיווח על מועדי הכוננות, ללא דיווח על ביצוע עבודה בשעות הכוננות והנחיצות התפעולית.

### המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה למועצה להגדיר נוהל מפורט ומאושר בנושא כוננות.
- הביקורת ממליצה לבחון חלופות נוספות להיענות למצבים שדורשים מענה מיידי ולצמצם את השימוש בכוננות למצבים מצומצמים של הכרח ממשי.
- הביקורת ממליצה לבחון אימוץ הנחיות מסוימות המפורטות בתקשי"ר ואשר חלים על עובדי המדינה תוך התאמתן לנסיבות והסדרי העבודה של עובדי המועצה, בין השאר, הגדרת הסכמה בכתב שבה יתחייב העובד להעמיד עצמו בכוננות.
- הביקורת ממליצה לאמץ את המלצות מבקר המדינה כפי שהובאו בדוח הביקורת על כונניות בשירות המדינה, תוך התאמתן לנסיבות ותנאי העבודה ברשויות המקומיות בכלל ובמועצה בפרט, בעיקר:
  - קביעת אמות מידה ייחודיות לבחינת הצורך בכוננות.
  - הכנת תכנית כוננויות חודשית מאושרת אשר מפרטת את שמות הכוננים וסדר יומם, ולפרסמה לידיעת שאר העובדים שיצטרכו כונן.
  - קביעת סדרי דיווח על הפעלת כוננויות ועל אירועים שקרו.
  - ניהול יומני כוננות.
  - ביקורת על ביצוע הכוננות.
  - בדיקת נחיצות תקופתית של הצורך בהפעלת הכוננות.

## השגות בארנונה

### תמצית הממצאים

- דבר מינוי מנהלת הארנונה ואשר פורסם בילקוט הפרסומים, כבר במהלך שנת 2014, לא הובא ליישום מעשי. מנהלת הארנונה החלה בקבלת האחריות בנושא ההשגות בתחילת שנת 2016 ולתקופה שהסתיימה בסוף שנת 2016.
- לא קיים ברשות נוהל מאושר, מחייב וכתוב לעניין הטיפול בהשגות.
- אין מערכת ממוחשבת או אחרת לרישום וניהול ההשגות והעררים.
- ההשגות לא מוחתמות בחותמת נתקבל עם ציון תאריך קבלת ההשגה.
- לא נשלחות תשובות ראשוניות למגישי ההשגה, שבהן מצוין שהוגשה ההשגה ועם ציון תאריך קבלתה ושנמצאת בהליך בירור.
- המועצה אינה מגבילה את מועד הגשת ההשגה כך שניתן להגיש השגה בכל עת.
- לא נשלחות תשובות בכתב להשגות שהוגשו, פרט להשגות שבד"כ נשלחות על ידי עורכי דין, ומסתפקים בכתובת החלטה על גוף טופס ההשגה, ובהערות במערכת הממוחשבת של הגביה. **ראוי לציין שהעדר תשובה של המועצה על השגות יחשב הדבר כאילו ההשגה נתקבלה.**

### המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה למועצה להפעלת תפקיד מנהל הארנונה כדין באופן מיידי.
- הביקורת ממליצה למועצה להגדיר ולאשר נוהל מפורט לטיפול בהשגות בארנונה.
- הביקורת ממליצה למועצה לנהל מערכת ממוחשבת לניהול מערך ההשגות.
- הביקורת ממליצה למועצה לדאוג להכשרה מקצועית לעובדי מחלקת הגביה ומנהלי הארנונה בנושא ההשגות והעררים לרבות בהיבטים המשפטיים.
- הביקורת ממליצה למועצה לדאוג להליך מספור ברצף של הבקשות להשגה.
- הביקורת ממליצה למועצה לפרסם את הזכויות להשגה וערר בצווי הארנונה, בהודעות החיוב למחזיקים, באתר האינטרנט של המועצה ובלוח המודעות שבמחלקת הגביה.
- הביקורת ממליצה, לפרסם את החלטות וועדת הערר כדין, באתר האינטרנט של המועצה, כפי שיקבע יו"ר וועדת הערר ובשים לב למגבלות שידרוש לגבי פרטים מסוימים.

### **צוות לתיקון ליקויים**

על-פי ההוראות המחייבות, כל גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה, ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים שבראשו עמוד המנהל הכללי לאותו גוף.

המועצה לא מינתה צוות לתיקון ליקויים.

**הביקורת בדעה** שעל המועצה למנות צוות לתיקון ליקויים כדין בכדי לשפר את הליך תיקון הליקויים.

**טרם תוקן**

## עיקרי ממצאי דוח ביקורת לשנת 2014

### תאורת רחובות

היעדר מיפוי של רשת תאורת הרחובות

טרם תוקן

הימצאות עמודי תאורה באמצע הכביש

טרם תוקן

### רישום הוצאות צריכת חשמל בספרי החשבונות

הוצאות צריכת חשמל נרשמות בספרי החשבונות ללא ציון הכמות של צריכת החשמל.

**לדעת הביקורת**, על המועצה להקפיד על רישום כל הפרטים הנדרשים בעת רישום הוצאה לרבות פרטי הכמויות, במיוחד בחשבון צריכת חשמל. רישום הכמויות נדרש ומאפשר ניתוח, בקרה, פיקוח ותקצוב הוצאות צריכת החשמל בצורה יעילה יותר כאשר מתעדים בספרי החשבונות את הכמויות שנצרכו בפועל.

תוקן ✓

המועצה החלה לרשום בספרי החשבונות את כמויות צריכת החשמל לפי הרישומים בחשבונות החשמל.

הוצאות צריכת חשמל נרשמות בספרי החשבונות של המועצה על-פי חשבוניות מחברת החשמל. החשבוניות מחברת החשמל לא מאושרות על ידי גורם אחראי לפני רישומן בספרי החשבונות.

**לדעת הביקורת**, על המועצה לקבוע גורם אחראי שמתפקידו לבדוק את כל החשבוניות שמתקבלות מחברת החשמל ויאשר בחתימתו את נכונות ותקינות הפרטים שבחשבוניות. הגורם האחראי על אישור החשבוניות, ראוי שיבצע את הבדיקה על פי נוהל עבודה, שיתוכן ויאשר מראש שיבטיח שאת הבדיקה תבוצע בזמן ובדרך שתבטיח חיסכון, יעילות ומועילות הבדיקה ולרבות תיעוד לביצוע אותה בדיקה.

תוקן ✓

המועצה החלה לדאוג שחשבוניות החשמל יאושרו על ידי גורם אחראי לפני רישומן בספרי החשבונות.

## שלטי חוצות

### שלטי חוצות - ביקורת מעקב בשנת 2014

- המועצה טרם תיקנה את הליקויים שהועלו בדוח ביקורת 2009 ובדוח ביקורת מעקב 2013.
- הביקורת העלתה שבשנת 2014 הותקנו לפחות שני שלטי חוצות ליד הכיכר בכניסה הראשית לישוב (מצורפת תמונה), ללא קבלת אישור מראש מהמועצה.
- ראש המועצה שלח לביקורת העתק מהמכתב ששלח למתקין שני שלטי החוצות בדרישה להסירם. עד למועד דוח ביקורת זה, השלטים עדיין קיימים ומשתמשים בהם לפרסום.

### הערות והמלצות הביקורת

הביקורת מעירה שראוי שהמועצה תפעל להסדרת נושא שלטי חוצות כנדרש בדיון, הן לגבי הליך מתן הזכות למפרסם, הן לגבי הכללים להתקנה לרבות מיקום, היתרים והיבטי בטיחות וגביית אגרות.

הביקורת ממליצה לאמץ את המלצות הביקורת שצוינו בדוח ביקורת 2009.

**טרם תוקן**

## מעקב אחר תיקון ליקויים

דוחות ביקורת האגף לביקורת במשרד הפנים

- דוח ביקורת מפורט לשנת 2015

בפרק ג' בדוח הביקורת המפורט לשנת 2015 צוינו, בין היתר, הליקויים הבאים:

הליקוי	מעקב אחרי תיקון
שיעורי גביית הארנונה ברשות נמוכים ביותר ומגיע לכ- 35% לאחר נטרול חובות מסופקים וחובות למחיקה	שיעור גביית הארנונה עדיין נמוך לפי דוחות גבייה בשנת 2016.
אחוז הגבייה בכל סוגי ההכנסות העצמיות נמוך מאד	שיעור הגבייה בהכנסות העצמיות עדיין נמוך מאד.
לרשות אין יכולת לוודא כי כל נכס חדש יחויב בארנונה, מאחר ולטענתם יש הרבה נכסים בתחום הרשות שנבנים ללא היתר. כמו-כן, הרשות אינה מבצעת מעקב שוטף על "נכסים בבניה" כדי לעדכנם כנכסים המתאימים למגורים	לדעת הביקורת, שעל המועצה לוודא הכללת נכסים חדשים בחיובי הארנונה וחובתה וביכולתה, עם היערכות מתאימה, לדעת הביקורת, לדאוג לחייב בארנונה כל הנכסים החייבים בארנונה מיד עם תחולת החובה לחייב בארנונה ולעקוב באופן שוטף אחרי כל הנכסים שנמצאים בבניה.
המועצה לא מינתה וועדת השקעות כנדרש בחוזר מנכל משרד הפנים מספר 04/2008	טרם תוקן- ראוי שהמועצה תמנה ותפעיל וועדת השקעות כנדרש.
אין בידי המועצה נסח מקרקעין על המקרקעין שברשותה ואין בידיה מידע עדכני על הנכסים שברשותה.	טרם תוקן- ראוי שהמועצה תפעל להסדרת נושא ניהול ורישום המקרקעין ככל שיש כאלה.

## נספח - תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת על פי דין

טרם תיקון 47 תשס"ז- 2007 לפקודת המועצות המקומיות (להלן- תיקון 47) אשר נכנס לתוקף ב 8 לינואר 2008, ההוראות המחייבות בנושא תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת של המבקר, נקבעו בסעיפים של צו המועצות המקומיות. בעקבות תיקון 47 חוזק מעמדו של מבקר המועצה בכך, שההוראות המחייבות בעניינו נקבעו בחקיקה ראשית (בפקודת המועצות המקומיות) לעומת ההוראות הקודמות שנקבעו בחקיקה של צו. ההוראות שבתיקון 47 מביאים לידי האחדה של ההוראות החלות על מבקרי כלל הרשויות המקומיות בכפוף לשינויים המתחייבים.

התיקון בעניין מבקר המועצה, נקבע בפקודת המועצות המקומיות, על ידי הוספת סעיף 13 ה :

13ה. (א) הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, 170ג1 ו-334א לפקודת העיריות, יחולו לענין מבקר מועצה מקומית (בסעיף זה – מבקר), בשינויים המחויבים, ואולם השר רשאי לקבוע בצו הכינון כי מבקר יכהן במשרה חלקית בהתחשב במספר התושבים והישובים במועצה המקומית, ובהיקף תקציבה של אותה מועצה מקומית; השלמת משרה תהיה בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).

להלן הוראות פקודת העיריות שמוזכרות בסעיף 13ה לעיל :

סעיף 167 ב עד ד :

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעיריה מבקר במשרה מלאה.
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו 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, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון ;
  - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת ;
  - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

- (ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.
- (ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

**167.א. (א)** ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

**170.א. (א)** ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
  - (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;
  - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
  - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת -
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר;
  - (2) על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני;
  - (3) על פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

**170.ב. (א)** ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.



- (ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.

- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מועדתיה או כל ועדה מועדתו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170.ג. (א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

- (ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לוועדה; בטרם תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

- (ה) (1) תוך חדשים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

- (2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.

- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.
- (ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

**1170ג.** דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

- 1170א. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).
- (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
- (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
- (ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.
- (ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

**334א.** המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו – מאסר שנה.

ההוראות הישנות, טרם תיקון 47, התבססו על ההוראות הרלבנטיים שבצו המועצות המקומיות, שלהלן :

תפקידי המבקר [תיקון : תשנ"ז (מס' 3)]

145.ד. (א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה תשכ"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 במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן – גוף מבוקר).
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית 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.

המצאת מידע למבקר [תיקון: תשנ"ז (מס' 3)]

ה145.

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, חברים 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, לכל מאגר מידע, רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי 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 המועצה 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 מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

דוח על ממצאי הביקורת [תיקון: תשנ"ז (מס' 3)]

1045. (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דוח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדוח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א), רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דוח על ממצאי ביקורת 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 לוועדת הביקורת את הערותיו על הדוח וימציא למועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדוח 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 הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדוח.

(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 דוח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור; לעניין סעיף קטן זה, "דוח" – לרבות חלק מדוח ולרבות ממצא ביקורת.

(ז) הוגש דוח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.