



מועצה מקומית עזרה עזרה

מבקר המועצה

דוח ביקורת

לשנת 2021

תוכן העניינים

<u>נושא</u>	<u>עמוד</u>
הקדמה - פתח דבר	3
ניצול תקציבי פיתוח	4
אבטחת מידע והגנה על הפרטיות	18
גביית ארנונה	23
חוקי עזר	45
תקציב המועצה	53
התפתחות בעיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים משנת 2011 עד שנת 2020	63
נספח א' - תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת על פי דין	76

הקדמה

פתח דבר

הנושאים אשר נבדקו, במסגרת הדוח על ממצאי ביקורת לשנת 2021, במועצה המקומית עארה ערערה (להלן - המועצה) ושכללו ממצאים:

- ניצול תקציבי פיתוח
- אבטחת מידע והגנה על הפרטיות
- גביית ארנונה
- חוקי עזר
- תקציב המועצה
- התפתחות בעיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ- 2011 עד 2020

הדוח יקרא - דוח ביקורת 2021.

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 א' לדוח.

עארה ערערה, ראשון באפריל, 2022

ניצול יתרות תקציבי פיתוח

להלן רשימת התקציבים הבלתי רגילים (להלן: "תב"רים"), ממערכת המידע הפיננסית של המועצה, שאושרה בגינם המסגרת התקציבית, אבל טרם בוצעה בהם פעילות, נכון ליום ¹ 31/12/2021:

סד'	מספר תב"ר	פרק	שם התב"ר	שנה	באלפי ₪
1	490	81	בניית גני ילדים אלסלאם	2016	1,486

2	529	81	בינוי מעונות יום- ערערה	2017	3,556
3	530	81	בינוי מעונות יום עארה		3,668
4	548	62	סקר נכסים 2017		1,000
					8,224

5	564	73	הכנת תב"ע עבור מתחם 3- חור סקר	2018	520
6	565	73	הכנת תב"ע עבור מתחם ג3		975
7	573	72	הרחבת המערך הטכנולוגי 2018		130
8	582	81	גלאי עשן במוסדות חינוך 2018		251
					1,876

9	595	74	מיפוי ומספור רחובות ובתים	2019	1,268
10	596	78	עדכון חוקי עזר 2018		100
11	602	85	פיתוח בית עלמין עארה 2018		454
12	603	85	פיתוח בית עלמין ערערה- 2018		428
13	604	74	שיקום תחנת מעבר ופיתוח כשטח צי		50
14	607	93	שדרה מסחרית – ערערה		8,484
15	611	81	הנגשה טכנולוגית לתלמידי חנ"מ		196
16	615	95	הקמת מתחמי עבודה משותפים ליוזמים ובעלי עסקים		1,571
17	616	82	הקמת מבנה רב תכליתי- אודיטוריום		11,000
18	617	95	הקמת מרכז הכשרות והשמות טכנולוגיות		1,333
19	620	82	הקמת שני מגרשים משולבים מקורים		2,000
					26,885

¹ לפי דוח שהופק מהמערכת הפיננסית, אבל טרם נסגרו ספרי החשבונות של המועצה, שיכולים להיות עוד פעולות, שבהליך רישום.

סד'	מספר תב"ר	פרק	שם התב"ר	שנה	באלפי ₪
20	625	73	ניהול פרויקטים תכנון מתחמים 6,7 ומתחם 2	2020	300
21	631	81	עיצוב מרחבי למידה M21 וגנ"י חדשניים		920
22	636	81	תוכנית התקשוב הלאומית – תשפ"א		1,130
23	640	93	הקמת ארכיב ממוחשב		120
24	641	81	הצללות בבי"ס אלסלאם ווחט"ב ערערה		150
					2,620

25	647	73	תכנון ערערה צפון וכניסה ראשית	2021	2,200
26	648	73	תכנון מתחם 10 אלדהראת		921
27	649	73	תכנון מתחם אל ביאר		600
28	650	73	תכנון מתחם עארה דרום		650
29	651	74	סלילה הרחבה ושיקום כבישים – 4,14,15,16,27,6/5		1,070
30	652	74	סלילה הרחבה ושיקום כבישים 76,19/2,22/3,69		520
31	657	83	אפשריבריא בעיר 2021		202
32	658	82	אירועי תרבות 2021		245
33	660	81	רכש מערכות החייאה למוסדות חינוך		36
34	661	81	נגישות פיזית פרטנית- ראייה- תיכון ערערה		180
35	662	81	הנגשת כיתות לליקויי שמיעה		180
36	665	82	הנגשת אולם ספורט- פיתוח 2021		117
37	666	93	הנגשת בניין המועצה- פיתוח 2021		243
38	667	74	כבישים 2021- פיתוח 2021		285
					7,448

סך הכל	47,053
---------------	---------------

להלן תנועה בתב"רים בשנים 2016-2020 - באלפי ש"ח

שנה	תקציבים מאושרים במהלך השנה	תקציבים מאושרים לסוף השנה	תוספת תקציבים מאושרים בשנה	מספר תב"רים חדשים	תקבולים בשנה	תשלומים בשנה	תקבולים מצטבר	תשלומים מצטבר	יתרה לניצול	שיעור אי הניצול
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=3-8	11=10/3
2015		71,235							19,583	27%
2016	109,144	104,506	37,909	32	27,467	28,177	74,398	75,191	29,315	28%
2017	126,207	109,584	21,701	28	15,610	17,839	73,515	76,537	33,047	30%
2018	147,667	147,667	38,083	42	10,876	13,635	84,389	90,172	57,495	39%
2019	185,792	158,396	38,125	28	10,134	11,733	67,274	74,656	83,740	53%
2020	175,232	150,105	16,836	22	12,536	14,768	54,921	64,435	85,670	57%
			152,658	152	76,623	86,152				

עמודה 2 : סך הכל התקציבים המאושרים לכלל התב"רים באותה שנה

עמודה 3 : סך הכל התקציבים המאושרים לתב"רים שנשארו פתוחים בסוף השנה - כלומר סך התקציבים

שבעמודה 2 ובניכוי סך התקציבים של תב"רים שהסתיימו ונגרעו מהדוח.

עמודה 4 : סך התקציבים שאושרו ונוספו באותה שנה, הן של תב"רים חדשים והן של תוספות של תב"רים קיימים.

הביקורת ערכה את הטבלה שלעיל, על פי איסוף ועריכת הנתונים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2016-2020.

הביקורת מעירה, שלפי הנתונים המוצגים בטבלה, עולה שקצב הגידול בתקציבים המאושרים מדי שנה, שבמהלך חמש השנים 2016-2020, המועצה הצליחה לקבל הרשאות תקציביות, שברובם המוחלט, תקציבים ממשרדים ממשלתיים ומוסדות, שהסתכמו בסך כולל של 152,654 אלפי ש"ח, בעוד שהביצוע והמימוש מתוך סך הכל יתרת התב"רים, שהיו קיימים לפני 2016 וכולל אלה שנוספו מ 2016 עד 2020, היה חלקי בלבד. בעוד שקצב הגידול התקציבי השנתי היה כ 30 מיליון ש"ח בממוצע בשנה, המימוש והניצול בפעול הממוצע לשנה היה כ 17 מיליון ש"ח בשנה (שכולל גם מימוש תקציבים שהיו לפני שנת 2016).

הקמת התב"רים נערכת בעיקר על בסיס הרשאות תקציביות (בעיקר תקציבי פיתוח) שמתקבלות ממשרדי הממשלה וממוסדות כמו מפעל הפייס ובחלק קטן, ממקורות עצמיים מוגבלים של המועצה.

כמדגם הרשאות תקציביות שנתקבלו וטרם נוצלו :

מצורפת להלן, הטבלה שבה מפורטות יתרות תקציבי פיתוח ממשרד הפנים :

יתרות תקציבי פיתוח ממשד הפנים, שטרם נוצלו, נכון לסוף 2021 - בש"ח

מס'	תיאור בקשה קצר	שנת בקשה	תוקף עד	סכום מבוקש	מקורות עצמיים	טרם נוצל
1	הנגשת מתנ"ס ערערה	2014	31/12/2019	238,576	79,526	238,576
1	הנגשת מבנה מועצה ישן	2014	31/12/2019	18,773	6,258	18,773
3	הנגשת ספרייה	2014	31/12/2019	25,664	8,555	25,664
4	הנגשת אתרים שונים ברחבי הרשות	2014	31/12/2019	12,577	4,193	12,577
5	הנגשת בית קשיש ישן	2014	31/12/2019	36,835	12,278	36,835
6	הנגשת מחסן חירום	2014	31/12/2019	17,098	5,699	17,098
7	הנגשת מועדון פיס קהילתי	2014	31/12/2019	9,802	3,267	9,802
8	הנגשת מועדון פיס לגיל הזהב	2014	31/12/2019	22,920	7,640	22,920
9	הנגשת מרכז פיס קהילתי	2014	31/12/2019	62,705	20,902	62,705
10	סיוע והתאמות נגישות 2016	2016	31/12/2018	53,910	-	53,910
11	שיקום כבישים 2017	2017	31/12/2019	574,000	-	574,000
12	סקר נכסים 2017	2017	31/12/2019	400,000	-	400,000
13	גלאי עשן במוסדות חינוך- 2018	2018	31/12/2020	251,305	-	251,305
14	שדרה מסחרית	2018	31/12/2020	8,484,000	-	8,484,000
15	נושאי חובה	2018	31/12/2020	1,000,000	-	1,000,000
16	שיקום כבישים 2019	2019	31/12/2021	803,977	-	803,977
17	שיפוץ חצר בית ספר חט"ב ערערה	2019	31/12/2021	184,743	-	184,743
18	הצללות לבתי ספר חט"ב ערערה ואלסלאם	2020	31/12/2023	150,000	-	150,000
19	פיתוח מערכות מידע ארכיב ממוחשב למועצה	2020	31/12/2023	120,000	-	120,000
20	הסבה- סלילה, הרחבה ושיקום כבישים 4, 15,	2021	31/12/2022	1,070,000	-	1,070,000
21	הסבה- סלילה, הרחבה ושיקום כבישים 69, 22/	2021	31/12/2022	520,000	-	520,000
22	בינוי בית העם – עארה			400,948		400,948
23	בינוי בית העם – עארה			544,599		544,599
24	פיתוח בית עלמין ערערה 2016			78,578		78,578
25	פיתוח בית עלמין ערערה- 2018			216,890		216,890
26	פיתוח בית עלמין ערערה- 2019			210,815		210,815
27	פיתוח בית עלמין עארה- 2018			254,760		254,760
28	פיתוח בית עלמין עארה- 2019			199,719		199,719
29	הטמעת הרפורמה ברישוי עסקים 2018-2019			106,250		106,250

מס'	תיאור בקשה קצר	שנת בקשה	תוקף עד	סכום מבוקש	מקורות עצמיים	טרם נוצל
30	רישוי עסקים 2019- השלמה			152,969		50,969
31	רישוי עסקים 2020			69,017		69,017
32	תקצוב הרפורמה ברישוי עסקים			263,602		263,602
33	עידוד התחסנות ברשויות			50,000		50,000
34	סיוע לחג הרמדאן			100,000		100,000
35	עדכון חוקי עזר 2009			4,762		4,762
36	שיפוץ מחסן חירום			50,000		50,000
37	רכש ערכת תאורה לחירום 2021			32,455		32,455
38	הנגשת בניין המועצה			243,360		243,360
39	הנגשת אולם ספורט			116,532		116,532
40	כבישים 2021			284,544		284,544
41	פיתוח וגיוון כניסת ערערה			435,564		435,564
סך הכל						17,770,249

בגין ההרשאות התקציביות הנ"ל, הוקמו תב"רים במערכת הפיננסית, וניתן לייחס להרשאות הנ"ל את התב"רים המתאימים בטבלת התב"רים הפתוחים שטרם בוצעו.

על-פי הטבלה לעיל, עולה שנצברו הרשאות תקציבי פיתוח ממשד הפנים לטובת המועצה ואשר טרם נוצלו כלל, על פי הרישומים בכרססת משרד הפנים, ושהסתכמו נכון לסוף 2021 ב - 17,770 אלפי ₪.

הביקורת מעירה, שמדגם תקציבי הפיתוח ממשד הפנים המפורטים בטבלה לעיל, מעלה שנצברו לטובת המועצה הרשאות תקציבי פיתוח, שבחלקם מלפני מספר שנים ולכאורה מועד ההרשאה עומד לפוג. מצופה מהמועצה לנסות ולממש את כל תקציבי הפיתוח שמתקבלים ובהקדם, בכדי לשפר מערך התשתיות השונות והפעולות שאושרו בתחום המועצה. עיכוב במימוש ההרשאות התקציביות, פוגע בקצב שיפור הפיתוח במועצה ושאר הפעולות שאושרו, דבר שעלול לפגוע באיכות התשתיות והשירותים שניתנים לתושבי המועצה, מצב שפוגע בתדמיתה של המועצה במוכנות והיכולת לממש תקציבי פיתוח, ולכאורה שאין נשיאה באחריות לאי מימוש הרשאות שנצברו בזמן סביר. בנוסף, הרשאות שלא מנוצלות, תקופן עלול לפוג והמועצה תאבד את היכולת לממש ולקבל אותם תקציבי פיתוח.

הביקורת ממליצה למועצה, לערוך ולפעול לפי **נוהל עבודה**, שבין היתר, יכלול הסדרת נושא **רישום וניהול ממוחשב של כל ההרשאות התקציביות** עם בקורות הולמות להבטחת תחילת הטיפול במימושן, הן **בהליך התקצוב של תב"ר ייעודי**, ומערך דיווח שוטף שבו יפורטו כל ההרשאות ותב"רים הפתוחים, עם התראות למועדי ביצוע **ותוקף הרשאות**. לדעת הביקורת, ראוי שמידע זה יהיה זמין ושקוף, בנוסף למידע הנמצא בדוחות הכספיים אודות התב"רים, מאחר ויש בו מידע נוסף לגבי הרשאות שאולי בחלקן לא נפתחו/עודכנו תב"רים בגינם, והמידע אודות תוקף ההרשאות.

הביקורת ממליצה, לבדוק ולתחקר אירועים של אובדן הרשאות שלא נוצלו ופג תוקפן או החל בביצוען באיחור מהמועד שנקבע למימוש. תחקור אירועים אלה, עשוי להעלות ולהצביע על חסמים וכשלים בתהליכי העבודה הקיימים, ואי קיומן של בקורות הולמות בתהליך, למידה כזו, תסייע בהיערכות לפרויקטים הבאים.

תגובת המועצה

מנהל המחלקה לפיתוח כלכלי ומיצוי משאבים, עדכן את הביקורת, שהמועצה הצליחה להשתלב בפילוט של הגיונט אלכא, של שימוש בכלים דיגטליים, לשיפור ההתמודדות עם אתגר מיצוי המשאבים במועצה ואשר יהווה כלי דיגטלי לניהול מיצוי המשאבים.

לדעת הביקורת, הצלחת המועצה להשתלב בפילוט, והליך הניסוי עצמו, עשוי לשפר את הטיפול בתהליכי מיצוי המשאבים בכלל ושל תקציבי הפיתוח בפרט. הצורך בשיתוף פעולה בין הגזברות לבין מחלקת מיצוי משאבים ויחד עם בעלי תפקידים אחרים ומחלקות המועצה, עשוי לשפר הליך עבודת הצוות והממשקים בין המחלקות, להבטחת ניצול יעיל ומועיל של המשאבים.

לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה **תבחן אפשרות שימוש ברישום וניהול ממוחשב בתוכנה הפיננסית של המועצה**, אשר בה נוהגים לרשום ולנהל את הפעילות של תקציב, וביצוע של הכנסות והוצאות בסעיפים תקציביים בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל ובקרנות המועצה. **לדעת הביקורת**, ראוי לבחון אפשרויות של שילוב תהליכים של מיצוי משאבים במערכת הפיננסית, הן בעת איתור המשאב ורישומו, והן במעקב אחר מצב ההרשאה התקציבית של המשאב, שתהיה מקושרת לתב"ר ולסעיפים התקציביים המתאימים.

שיפור יכולת ניצול ומיצוי משאבים בתחום תקציבי הפיתוח

המועצה מינתה לקראת סוף שנת 2019, **מנהל מחלקה לפיתוח כלכלי ומיצוי משאבים**, אשר על פי ייעוד התפקיד, נועד לסייע לראש הרשות ולגורמי המקצוע במיצוי והרחבת הפוטנציאל הכלכלי של הרשות וחזוק יכולותיה למיצוי משאבים, בהגדלת הכנסות, בניחול אפקטיבי ויעיל של הוצאותיה, ובקידום מהלכים לפיתוח מנועי צמיחה של הרשות (להלן: "**מנהל מיצוי משאבים**"). פירוט הביצועים והמשימות העיקריות של התפקיד כולל, בין היתר:

1. מיפוי משאבים, נכסים, צרכים ומאפיינים ישוביים ואזוריים;
2. סיוע לגורמי המקצוע במיצוי תקציבי המדינה לרבות תקציבים הנובעים מהחלטות ממשלה ובתהליך יישומן;
3. איתור מקורות תקציביים נוספים וסיוע במימושן;
4. שילוב הרשות המקומית בתכניות ממשלתיות ייעודיות וסיוע ביישומן;
5. סיוע לבעלי התפקידים ברשות במעקב ומענה על קולות קוראים ותכניות נוספות;
6. סיוע ביצירת שיתופי פעולה בתוך הרשות ועם גורמים חיצוניים לצורך מימוש משאבים ופיתוח מנועי צמיחה;
7. יצירת ממשקי עבודה מקצועיים ברמה המקומית, האזורית או הלאומית להגדלת פוטנציאל הפיתוח הכלכלי.
8. הנגשת הידע והמידע הרשותי והמקצועי והפיכתו לבר יישום לבעלי העסקים והתפקידים השונים;

- מנהל מיצוי משאבים, כפוף לפי המבנה הארגוני במועצה, למנכ"לית המועצה.
- מנהל מיצוי משאבים עובד על פי נוהל עבודה כתוב, שבו תיאור לתהליכים שהוא מבצע במיצוי משאבים ואשר מסוכמים, בין היתר, בתרשים זרימה של הפעולות הנדרשות והמבוצעות על ידו, כלהלן:

1. <u>איתור המשאב</u>
2. <u>הכנת תקציר</u>
3. <u>סינון והחלטה על המשך הדרך:</u>
4. <u>משאבים מיוחדים שדרושים מהמועצה?</u>
5. <u>הכנת הבקשה</u>
6. <u>הגשת הבקשה</u>
7. <u>טיפול ברג'קטים / השלמות</u>
8. <u>קבלת והפצת הודעת זכייה/דחייה</u>
9. <u>טיפול בתב"ר</u>
10. <u>ביצוע הפעילות/הפרויקט</u>
11. <u>מעקב על מיצוי הביצוע:</u>
12. <u>סיום ביצוע</u>
13. <u>דיווח לשם הזדכרות/התקבול</u>
14. <u>לודא כי התקבול נכנס לקופת המועצה</u>
15. <u>שיתוף בהצלחה!</u>

ולכל אחת מהפעולות, מפורטים האמצעים ובעלי התפקידים השותפים בביצועה.

לדעת הביקורת, התפקיד של מנהל מיצוי משאבים, חשוב לשיפור מערך מיצוי המשאבים במועצה, וראוי לפעול לשיפור תהליכי עבודה במחלקות המועצה השונות בכל הקשור להסתייעות במנהל מיצוי המשאבים ובסיוע המצופה מהמחלקה, בכדי לוודא מיצוי ההצלחה של תפקיד זה.

לדעת הביקורת, ראוי להבהיר בהנחיות ובנהלי העבודה, לכלל מנהלי/ות המחלקות במועצה, שתפקיד זה פועל בעיקר לסייע להם במיצוי המשאבים, ולדעת הביקורת, ראוי שיובהר שהסיוע הפרואקטיבי, הינו סיוע ואינו התערבות. ראוי להבהיר, הגדרות התפקיד והצפייה מתחומי האחריות, שהסיוע למנהלי המחלקות, גם אם באופן אקטיבי ויזום, אינו בא במקום האחריות המוטלת על מנהלי המחלקות בטיפול במיצוי המשאבים שבתחום אחריותם.

הביקורת מעירה, שראוי לאחר שנתיים, מפיעלות מחלקת הפיתוח הכלכלי ומיצוי משאבים, לבחון את מכלול ההיבטים של הפעילות, ולבחון ולנתח את האתגרים בביצוע תחומי הפעילות והמישמות, ולדון בחלופות לשיפור תהליכי העבודה הארגוניים, שיבטיחו שיפור, ויכולת התגברות על קשיים ומכשולים שעלו בניסיון של השנתיים האחרונות.

לדעת הביקורת, בעקבות שיחות עם מנהל מיצוי המשאבים ובעלי תפקידים אחרים, ובחינת המקרים שהועלו בשיחות, עולה, שבהליך מיצוי המשאבים, מידת ההצלחה בשלבי האיתור של המשאבים, הולכת ונפגעת בציר הזמן של הטיפול במיצוי של המשאב, כאשר הרכיב העיקרי, לקשיים אלה, שאינו תלוי בגורמי חוץ, בעיקר הוא הגורם האנושי שקשור במיומנויות הנדרשות בעבודת צוות של בעלי התפקידים במועצה.

לדעת הביקורת, עבודת הצוות במועצה, ובעיקר בין מחלקות המועצה, טעונה שיפור ניכר.

לדעת הביקורת, ניתן לזהות הרעה במה שנקרא "האקלים הארגוני" במשך התקופה האחרונה כאשר קשה להצביע על מועד תחילת מגמה זו. הביקורת ערכה שיחות עם חלק מהעובדים בנושא לבירור תחושותיהם ומידת שביעות רצונם מהאקלים הארגוני, מהשיחות עלה שכל העובדים אשר הביקורת שוחחה עמם ללא יוצא מהכלל, הביעו חוסר שביעות רצון, ובהרבה מקרים אפילו אי שביעות רצון במידה רבה מהאקלים הארגוני. למרות השונות בין העובדים בגורמים ובסיבות לחוסר שביעות רצונם, קיימת הסכמה שמדובר באקלים ארגוני הטעון התערבות לשיפור.

הביקורת בדעה, שפיתוח התשתיות הציבוריות בתחום המועצה, ואשר תלוי בקבלת תקציבי פיתוח בהיקפים ניכרים, **כתנאי הכרחי, לא יהיה מספיק, ללא יכולת** הולמת של מימוש אותם תקציבים ביעדי זמנים מוגדרים.

חזקה חלוטה, **שרצון** המועצה, ובעלי התפקידים במועצה, הינו שיפור התשתיות הציבוריות, אולם לדעת הביקורת, רצון זה צריך להיות ראשון, ביעדי ומטרות בעלי התפקידים והמחלקות, כדי לממש את החזון הרעיוני של צפיית כל התושבים בתחום המועצה, לשוב עם תשתיות ציבוריות ברמה נאותה לעידן המודרני שיבטיחו איכות חיים ברמה הולמת.

לדעת הביקורת, על המועצה לוודא הבהרת חשיבות **הרצון** והמטרות של הארגון, לרבות שקילת החלופה של הסתייעות והתערבות מקצועית בניהול הארגוני.

ארגון עם חזון, שהנהלתו ועובדיו עם רצון לממש את המטרות המשותפות של הארגון, יצטרכו כלים **לשיפור היכולות** האישיות והמיומניות הנדרשות בעבודת צוות.

לדעת הביקורת, הבקורות הקיימות, מבחינת תנאי הסף והליכי המיון הנדרשים בעת איוש משרות של בעלי תפקידים, חזקה היא שמספקות לצורך הבטחת קיומן של **יכולות אישיות** למילוי התפקידים הייעודיים. נדרשות פעולות תומכות, לשיפור היכולות האישיות, בהסדרת מערך הכשרות והשתלמויות שוטפות על פי תכנית מתאימה, הליך ראוי בקליטת בעלי תפקידים חדשים והכשרתם לתפקיד ועוד.

לדעת הביקורת, אחד האתגרים, ממה שבלט בתקופת הביקורת, שפוגע לכאורה ביכולת המימוש של תקציבי הפיתוח, שכאמור נתקבלו בהיקפים ובקצב מעבר לקצב הניצול והביצוע, הינו, **יכולות ומיומניות בעבודת צוות, מה שפגע באקלים הארגוני.**

לדעת הביקורת, היכולות ומיומניות בעבודת צוות, תלוי במיומניות האישיות של בעלי התפקידים ובמידת החשיבות שמקנה ההנהלה לקיומו של **אקלים ארגוני בריא.**

בספרו של אהרן כפיר, **ניהול ארגונים-הלכה למעשה** צוין:

"בחינת הנעשה בארגונים ציבוריים מעלה, כי פעילות זו של הערכה ושיפור מתמידים אינה מתבצעת כלל או מתבצעת בצורה שטחית בלבד. פעילות בנוסח "כיבוי שרפות" דוחקות לרוב עוד יותר את הבחינה הכוללת והמתמשכת של הארגון ואת היכולת לשפר שיפור של ממש..... במיוחד בארגונים גדולים ומזדקנים, מתפתחת פתולוגיה ארגונית המאופיינת בסחבת, בעודף ניירת, בצמידות לנהלים חסרי הצדקה, באי-רגישות ובמיוחד- בהעדר שכל ישר. זאת ועוד" ארגונים חולים שיש להם מונופול והזיקה אליהם היא של חובה ותלות, נוטים לנצל את מעמדם כדי להציק ולבסס את עצם קיומם כמטרה עליונה. בדרך כלל רמת העובדים בהם נמוכה, המצב שלהם ירוד, התגמולים שהם זוכים להם עלובים, המורל בשפל, והם נחשפים לציבור כלא יעילים ואפילו מזיקים."

להלן טבלה, מתוך הספר, למאפיינים עיקריים של ארגון בריא ושל ארגון חולה:

מאפיינים עיקריים של ארגון בריא ושל ארגון חולה

מתוך ספר: ניהול ארגונים-הלכה למעשה (אהרן כפיר)

ארגון בריא	ארגון חולה
1. מטרות הארגון ברורות וידועות לכול, ועיקר המאמץ מושקע בהשגתן.	מטרות הארגון מעורפלות ואינן ידועות, להוציא אולי לדרג הבכיר ביותר, ועיקר המאמץ למטרות שונות, סותרות לעיתים.
2. השירות ללקוח מצוי במרכז העשייה בארגון, והממונים מעודדים את שיתוף העובדים בשיפור השירות.	דאגת העובדים לשמירה על יחסים טובים עם הממונים עומדת במרכז ובאה על חשבון היחס שניתן למקבל השירות.
3. העובדים ביחידות השונות משתפים פעולה ונכונים להתייחסות כוללת למטרות הארגון ולבעיותיו.	ההתייחסות העובדים היא מגזרית וצרת-אופקים, וכל יחידה קנאית להשגת מטרותיה שלה.
4. סמכויות מואצלות, וההתערבות בביצוע מעטה.	ריכוז מופרז של הסמכויות וההתערבות מוגזמת בביצוע.
5. השינוי נראה טבעי, והצורך בו ובהנהגתו נבחן על-ידי הכול בהתמדה.	רווחת נטייה ברורה לשמר את הקיים, והשינוי כפוי ונתקל בסרבנות.
6. קידום העובדים מעוגן בהכשרה לתפקידים הבכירים ביותר.	קידום העובדים הוא שרירותי ואינו כולל הכשרה לתפקיד החדש.
7. קיימת סובלנות כלפי נון-קונפורמיזם, ויש הסדרים בנויים בתהליך ובארגון לחיזוק הנון-קונפורמיזם.	אין התרה לנון-קונפורמיזם; כל השגה או אי-הסכמה נתפשות כמרדנות או כסרבנות.
8. קיים שיתוף בתהליכי קבלת החלטות וההחלטות מעוגנות במידע ובהערכות מכל הדרגים	תהליכי קבלת ההחלטות מרוכזים כולם בצמרת; אין התייחסות להערכות של הדרגים הנמוכים או למידע שמתקבל מהם.
9. משבר או לחץ יוצרים לכידות ומאמץ משותף לניצולם למטרות הארגון.	משבר מביא להתחמקות מאחריות ולהטלת האשמות הדדיות.
10. קונפליקט נתפש כדבר טבעי, ונשעה ניסיון ליישבו בדרך בונה ותורמת, על-ידי דיון פתוח המחפש נקודות מפגש משותפות.	קונפליקט נתפש כעדות לחולשה, ונוקטים כל הצעדים האפשריים כדי לטשטשו או ליישבו בכפייה.
11. קשיים ובעיות בעבודה נתפשים כעניין משותף, ונשעה מאמץ לדיון גלוי וענייני כדי לפתורם לטובת הארגון והעובדים.	קשיים ובעיות בעבודה נתפשים כבעיות אישיות, ונוטים להדחיקם או להתייחס אליהם ברמת הרכילות. אין אמון ביכולת הארגון להתמודד ולפתורם.
12. מטעויות ומשיגאות מפיקים לקחים ומשפרים את העשייה בעתיד.	טעויות וכישלונות מוצגים כהצלחות-מלאות או חלקיות-או שמטילים את האחריות להם על שעירים לעזאזל.
13. קיים יחס של כבוד הדדי ושל אמון הדדי, ויש נטייה להיעזר באחרים ונכונות לסייע לאחרים.	אין כבוד הדדי בדיונים ואין אמון הדדי בסיכומים. לא מבקשים עזרה ולא מקבלים עזרה.
14. הביקורת משותפת ותכליתה לימוד ותיקון.	נמנעים ממתן משוב, והביקורת קנטרנית וחד-כיוונית-כלפי מטה.
15. עידוד חשיבה יצירתית, נכונות ללקיחת סיכונים מחושבים, מתן גיבוי להחלטות סבירות גם אם התוצאה של ההחלטה הייתה לא טובה, וסובלנות לשלם מחיר בעבור תהליך הלמידה והפקת הלקחים.	קיימת חרדה מטעויות; אין נטייה ואין עידוד ללקיחת סיכונים מחושבים, ליצירה ולשינוי, אין גיבוי, אך יש חסות.
16. קיים חיפוש מתמיד אחר שורשי הבעיות והקשיים, ויש נטייה ונכונות להקדים תרופה למכה על-ידי הנהגת שיפורים.	שינוי מונהג רק כאשר נוצר משבר, והוא נושא אופי של כיבוי שרפה.
17. צרכים אישיים ובעיות בין-אישיות נתפשים כלגיטימיים ומובאים בחשבון.	אין מודעות לצרכים אישיים ולבעיות בין-אישיות, ואין התחשבות בהם.
18. היחס אל בני האדם הוא ענייני ומסייע, והדגש מושם ביכולות ובנקודות חוזק.	היחס אל בני האדם מעוגן בדימויים קבועים, והדגש מושם באי-יכולת ובנקודות תורפה.
19. ביצועים והישגים מוערכים, וההערכה משמשת בסיס לתגמול.	אין קשר בין רמת הביצוע וההישגיות ובין התגמול.
20. המורל של העובדים גבוה, והם חדורי רצון להצטיין.	המורל של העובדים ירוד, ורמת הביצוע שלהם נמוכה.
21. מחזוריות העובדים נמוכה.	מחזוריות העובדים גבוהה.

ההדגשה לא במקור.

ארגון בריא הוא ארגון שמצליח להנהיג שינויים וחידושים הנובעים מהמציאות המשתנה, כאשר המקור העיקרי לחידושים הוא היצריות של בני האדם בארגון. **העובד הוא חדשן בכוח**, שמכיר היטב את תחום עבודתו ויכול להצביע על שינויים לשיפור משמעותי, במיוחד שמעודדים אותו לחדשנות.

לדעת הביקורת, הטבלה לעיל, של ארגון בריא לעומת ארגון חולה, במיוחד הסעיפים המודגשים, מבטאת עיקרי המאפיינים שטעונים שיפור במועצה.

הביקורת ניהלה שיחות עם בעלי תפקידים במועצה, במשך תקופת דוח הביקורת, לבחינת העילות לקשיים במאפיינים, אשר מעידים שהמועצה במצבה הנוכחי, אינה ארגון בריא ברמה הנדרשת והמצופה מרשות מקומית והשפעת תפקודה על חיי התושבים במועצה.

לדעת הביקורת, וכפי שצוין, שהאקלים הארגוני טעון שיפור ניכר, ואינו תורם לחוסן הארגוני של המועצה. האווירה של סביבת העבודה הארגונית, בין מספר מחלקות ובעלי תפקידים, אינה חיובית כאשר בחלק מהמקרים אין אמון הדדי, אין נטיה להיעזר באחרים ואין נכונות לסייע לאחרים.

הביקורת מעירה, שבמקום שהמחלקות השונות במועצה ובעלי התפקידים השונים, יראו במחלקותיהם ובתפקידיהם, **כמרכז למתן שירותים למועצה ולעובדיה ולשאר מחלקותיה**, בחלק מהמקרים, התנהגותם של בעלי תפקידים, דומה יותר למונופול שקובע את רמת והיקף השירות שניתן, לפי שיקול דעתו והבנתו לתפקידו, ומבלי להיות מחויב בהערכה לביצועיו על פי מידת רמת השירות לשאר המחלקות ובעלי התפקידים.

הביקורת ממליצה למועצה, לקבוע מעין **אמנת שירות תוך ארגונית**, שבה תימדד כל מחלקה ובעל תפקיד במידת תרומתו לארגון ועל פי מידת שביעות רצון שאר בעלי התפקידים והמחלקות מהשירותים והסיוע שמקבלים לצורך השגת מטרות הארגון.

הביקורת ממליצה למועצה, שראוי שיהיה נוהל עבודה, שיבטיח קיום עקרון **הנשיאה באחריות**, לגבי המשאב שניתן לכל בעל תפקיד ומחלקה, שהם משתמשים בו לטובת הציבור ובין היתר להצלחת הארגון שמשרת את הציבור.

הביקורת ממליצה למועצה, לקיים תהליכי הכשרה והשתלמות בנושאי עבודה בצוות לכלל העובדים והמנהלים.

הביקורת מעירה, במענה לבירור הביקורת אודות **מידת מענה בעלי תפקידים אחרים לבקשותיהם למידע או להלשמת ביצוע משימה, לבדיקה מסוימת**, מספר בעלי תפקידים השיבו, שלא מקבלים מענה מיידי, ולרוב המענה מתקבל אחרי זמן רב ואחרי מספר של בקשות חוזרות, ולפעמים המענה מתקבל באיחור רב שהבקשה כבר לא לרוונית או שלא נשאר מספיק זמן להמשך טיפול נאות והולם.

הביקורת מודעת, שערכובים יכולים להיות במתן מענה, בשל לחצים בעבודה, אולם בכאלה מקרים, העונה מנמק זאת והדבר יתקבל בהבנה.

הביקורת מעירה, בעלי תפקידים שלא מקבלים מענה בזמן סביר ובצורה הראויה והמצופה, סביר שיפסיקו לפנות בעתיד, והעניין של **אי המענה יוצר אי פניה חוזרת ובסוף מעין נתק**, וזה מה שקורה בחלק מהמקרים במועצה.

הביקורת מעירה, שקיבלה תשובות לבירורים מבעלי תפקידים, שלא פנו לגורם המסוים כי הניחו שלא ייענו או שהמענה לא יהיה ענייני.

מן הכלל, של עבודת צוות ואקלים ארגוני שטעונים שיפור ניכר, **אל הפרט** ולהשפעתם על מידת ניצול תקציבי הפיתוח של המועצה:

הביקורת תקדים בזה, שקיימים מספר חסמים אשר מגבילים ומקשים על ניצול תקציבי פיתוח, ונמנה את חלקם:

- **תקציבי פיתוח** לעבודות ופרויקטים **בסכומים שאינם מספיקים לביצוע** אותם פרויקטים ולמועצה אין את המקורות העצמיים להשלמת המימון לביצוע אותם פרויקטים. הדגמה המובהקת לכך, הינה תקציבי הפיתוח בגין השדרה המסחרית והאודיטוריום, שני תקציבי פיתוח שמסתכמים ביחד בסך כ 19,500 אלפי ₪, כאשר האומדנים הראשונים לביצוע הפרויקט על הערכות מהנדס המועצה יכולים להגיע להיקף ביצוע של כ- 45,000 אלפי ₪ ולפי הערכות תכנוניות יכולות להגיע לכ 55,000 אלפי ₪, מסיבה זו, לא בוצעו עוד פרויקטים, למרות קיומן של הרשאות תקציביות לטובת המועצה.
- **החלטת מדיניות ניהולית.** דגמה לכך, תקציב מאושר לביצוע סקר נכסים. למרות שבעבר הועלו טיעונים שהדבר כרוך במינוי מנהל מחלקת גבייה בטרם יבוצע הסקר, אולם לדעת הביקורת, אכן נדרשת היערכות של בעלי תפקידים ונותני שירותים לביצוע נאות של סדר הנכסים, אבל עיקר המגבלה הינה החלטת מדיניות ניהולית לביצוע.
- **התנגדויות של תושבים לביצוע** עבודות תשתית כמו סלילת כבישים שעלולים לפגוע בנכסיהם לכאורה.

ראוי לציין, שקיומה של אחת העילות לעיל, לאי ביצוע וניצול תקציב פיתוח, לא מבטלת קיומה של עילת האקלים הארגוני שטעון שיפור, גם לאותם תקציבי פיתוח.

לדגמה, באשר לתקציבי פיתוח לפרויקט השדרה המסחרית והאודיטוריום, למרות שהסיבה לאי ביצוע הינה העדר מימון מספק, אולם התברר משיחות שנערכו שלא היה שיתוף פעולה מספק ולא הייתה עבודת צוות מסודרת בין בעלי התפקידים והמחלקות שטיפלו בסוגיית התכנון. דבר המצביע על השפעת נוספת בין היתר השייכת לאקלים הארגוני. סביר אם היה שיתוף פעולה טוב יותר בין בעלי התפקידים המעורבים התכנון היה מתבצע באופן שיבטיח התקדמות התכנון באופן יעיל ובמסגרת זמנים סבירה.

תקציבי פיתוח אחרים, שטרם נוצלו, ושהיה אפשר לבחון דרכים וחלופות לביצועם, למרות המגבלות התקציביות לכאורה, או למצער, היה אפשר לקבל תמונה מוסכמת מכלל בעלי התפקידים, שהמגבלות התקציביות, על דעת כולם לא מאפשרות התקדמות בביצוע.

לדגמה, תקציבי הפיתוח לבניית גני ילדים משנת 2016 בסך כ 1.5 מיליון ₪ (תב"ר מספר 490 בטבלת הת"ברים בתחילת פרק זה), כאשר אומדן עלות בניית הגנים על פי מהנדס המועצה מגיעה לכ 2.7 מיליון ₪, כך שקיים צורך במציאת מקור מימון נוסף בסך 1.2 מיליון ₪. תשובת המהנדס באם נבחנה חלופת קבלת מימון בצורת הלוואה לזמן ארוך, הייתה שזאת סוגיית גזברית שלא בתחום עיסוקו, שהיה שמח לפתרון מימוני שיאפשר בניית גני הילדים. הביקורת בדעה, שמצבה הכספי והתזרימי של המועצה, מקשה לכאורה לקבל הלוואות לזמן ארוך, שדורשות יכולת כושר החזר, מתזרים מזומנים שוטף חיובי, בעוד שהמועצה נמצאת כאמור בגרעונות תקציביים שוטפים בשנים 2016-2020, אולם הביקורת בדעה, שמעמד מועצה מקומית, עם בסיס הכנסות של ארנונה על פי חוק, שפוטנציאל הגבייה, אחרי ביצוע סקר נכסים, ועם הצגת תכנית היתכנות החזר שכולל הצגת

החסכון הצפוי בהוצאות שכירת גני ילדים הנדרשים, ובשיקולים נוספים הקשורים בקבלת הלוואה שתאושר על ידי משרד הפנים והשפעתה על התזרים הכולל של המועצה, קיים סיכוי שמימון כזה יאושר, אם רצון הארגון בכך של כל בעלי התפקידים הלוונטים יחד, בעבודת צוות ואקלים ארגוני תומך.

הביקורת לא מתערבת בהליך קבלת ההחלטות, קבלת ההחלטות באחריות המועצה ובעלי התפקידים, לרבות קבלת ההחלטה לחכות למימון נוסף, גם במחיר שיפוג תוקף ההרשאה התקציבית, אבל ראוי **לדעת הביקורת**, להציג מצבי דברים כאלה בפני חברי המועצה, כהחלטה פוזיטיבית, והצגת חלופות של מימון אם בדרך של הלוואה לזמן ארוך (לא בטוח שניתן למצוא מקור מימון באמצעות הלוואה) או גיוס גורם מממן בדרך חוקית ועל פי הנהלים המחייבים, באם ניתן, ואם בדרך של **ייעוד כספי קרנות המועצה** בתעדוף לבניית הגן מול החלופות למימון פיעולות אחרות.

להלן סכומי ההעברות מקרנות המועצה בשנים 2016-2020 למימון תב"רים והתקציב הרגיל: באלפי ש"ח

שנה	קרן היטל השבחה	קרן עודפי תב"רים	סך הכל
2016	737	461	1,198
2017	-	110	110
2018	1,176	-	1,176
2019	1,000	-	1,000
2020	1,649	636	2,285
סך הכל	4,562	1,207	5,769

במצב של מחסור מקורות למימון תב"רים והצורך למימון פעולות הנדסה בתקציב ברגיל, נדרש הליך של תכנון מראש, לאישור תקציבי קרנות הפיתוח, שבו יוחלט על תעדוף השימושים בכספי קרנות הפיתוח הקיימים וצפי הגבייה, ובכפוף להוראות המחייבות.

התנגדויות של תושבים לביצוע עבודות תשתית בשל פגיעה לכאורה במקרקעין שבמחלוקת

מספר תקציבי פיתוח לא נוצלו מהסיבה שהיו התנגדויות של ציבור בעלי המקרקעין במתחמים שבהם תוכנן לבצע את הפרוייקטים, לדגמה את שני מעונות היום שתכננו לביצוע בעארה וערערה כאשר סכומי תקציבי הפיתוח שאושרו לטובת שני פרוייקטים אלה, כבר בשנת 2017 הסתכמו בכ- 7.2 מיליון ₪ (תב"ר 529 ו-530 בטבלת התב"רים בתחילת פרק זה).

הסברי מהנדס המועצה לאי ניצול תקציבי פיתוח אלה כבר כארבע שנים, שביצוע הפרוייקטים נעצר לאחר שהיו התנגדויות של תושבים בטיעוני מחלוקת על המקרקעין של מתחם הפרוייקטים. לדעת המהנדס, היה ניתן להגיע לחלופת ביצוע אחר, הן במיקום או בהתמודדות או בהסדר מול התנגדויות בעלי המקרקעין.

לכאורה, הסיבה לאי ניצול התקציבים בסך 7.2 מיליון ₪ ואי בניית שני מעונות יום שישרתו את התושבים במשך ארבע שנים, הינה התנגדות התושבים. אבל ניתן היה לכאורה, על ידי עבודת צוות של כלל המחלקות הנוגעות, לבחינת המיקום ומצב המשפטי של המקרקעין, להיערך מראש וסביר שהסיכויים לניצול התקציבים היו עולים משמעותית.

הביקורת מעירה, שניתן לראות השפעת האקלים הארגוני הבעייתי, בשלב ביצוע הליך המכרז לביצוע אותו פרויקט. הרשאה לתקציב פיתוח, ולאחר פתיחת תב"ר ייעודי בגינה שמאושר על ידי המועצה ומשרד הפנים, עובר לשלב של הכנת מכרז פומבי לביצוע אותו פרויקט.

הליך הכנת מכרז כולל מספר משימות וחוצה מספר מחלקות ובעלי תפקידים, כאשר בסוף מגיע לפרסום לציבור ולפתיחה בפני ועדת המכרזים. העדר אקלים ארגוני תומך ושיתופי, מלאכת הוצאת המכרז לפועל נתקלת במספר צמתים, שבחלקם מתעכב בשלב הכנת מסמכי המכרז וההסכמים, כולל עיכובים בכינוס ישיבות וועדות המכרזים, ואי קיומן במועדים שכבר זומנו, בצומת של פתיחת חלק מהמכרזים וחבדיקת ההצעות, שעולות בעיות לפעמים, שאילו הייתה עבודת צוות סדורה לפי נוהל עבודה מאושר ובאקלים ארגוני חיובי ומשתף, היו עולות בשלבים מוקדמים ומקבלים מענה לתיקונם בטרם פרסום המכרז, הקשיים עולים גם בצומת שלקראת הביצוע של החתימה על ההסכם עם הזוכה.

הביקורת מעירה, שהעדר אקלים ארגוני תומך וכשלים בעבודת צוות, גורמים לעתים לאי ניצול תקציבים פוטנציאליים אחרים ולא רק תקציבי פיתוח. קול קורא או מקור אחר לתקציב מסוים למועצה, דורש שיתוף מספר בעלי תפקידים ומחלקות ועיכוב באחת המחלקות עלול להיות "צוואר בקבוק" להמשך וניצול התקציב המיועד.

הביקורת מליצה למועצה לפעול לפיתוח ארגוני שעשוי לסייע **בפיתוח התשתיות** ובהיקף וברמת השירות לתושבים.

הביקורת ממליצה למועצה לפעול לאיוש משרת גזבר, והתאמת כוח האדם הנדרש למערך ההנדסה לפי היקפי הפעילות היום והצפויים בשנים הקרובות.

אחתום פרק זה, בהמלצה של הביקורת, למועצה, הנהלה ובעלי תפקידים, **תאמינו ברצון העובדים** שכולם היו רוצים להיות חלק בארגון בריא ומצליח, לעבוד במקום שיתגאו בהשתייכותם אליו, אולם לא לצפות שהם חייבים להיות כאלה, ללא תנאי ובכל תנאי. יש בעלי תפקידים ועובדים שמאמינים שלא מתייחסים אליהם, שלא נענים לבקשותיהם, גם בקשר לתנאי עבודה ושכר וגם בהתייחסות והאמון ההדדי בביצוע הפעולות.

לדעת הביקורת, מנהל מחלקה צריך להימדד גם ברמת שביעות הרצון של עובדיו (שביעות רצון מתחושת דאגתו לרווחתם והיענות לצרכים המגיעים אליהם) וגם משביעות הרצון ציבור "לקוחותיו", בעלי התפקידים האחרים בתוך הארגון. שביעות רצון אין משמעותה להיות חנפן. עובד יעריך עמיתו גם אם לא נענה להצעותיו בתחומי העבודה, אם הדבר נעשה בכבוד והערכה הדדית, במענה ולא בהתעלמות ושימוש רחב, לפי הערכת הביקורת, במעין "זכות השתיקה", שלא עונים, אולי להימנע מעימות או מכל סיבה אחרת, אבל ההתעלמות נתפסת בעיני הפונה כעלבון, שבסופו מגיעים נתק מקצועי, שעובדים ימשיכו לדבר במסדרון אולם מסדרון הסיוע והשיתוף המקצועי על השתק.

המלצה של הביקורת, **תאמינו ביכולת של בעלי התפקידים והעובדים**, צפייה ליכולת, עשויה להגשים את עצמה, שנותנים אמון ביכולת של בעל תפקיד בעצמנו וכלפי אחרים, בכך מחזקים את יכולתנו ויכולתנו כולנו יחד. **אל תאמינו** אם פועלים לבד זה יעיל יותר, בטענה שאחרים מפריעים ומעכבים, או לצפות שהפעלה ישירה סמכותית של מתן הנחיה ללא הסברת מצב הדברים, צריכה להיענות במלואה וברצון אמיתי לביצועה, ושהיא הדרך היעילה בכל המצבים. **הביקורת מאמינה ובדעה ששיפור ארגוני אמיתי הוא אפשרי.**

אבטחת מידע והגנת הפרטיות

כללי

המועצה משתמשת בנתוני מידע רבים במגוון הפעילויות והשירותים שהיא מספקת לתושבים, בתחומי הרווחה, החינוך, ניהול הכספים (הנהלת ספרי החשבונות, מערך הגבייה של הארנונה ותשלומי החובה ומערך השכר) ואחרים.

נתוני המידע הרבים מוחזקים בעיקר באמצעים מגנטיים המיועדים לעיבוד ממוחשב. החשיבות הניכרת של שלמות, תקינות ואבטחת נתוני המידע, לרבות סודיות נתוני מידע, על **תפקודה התקין** של המועצה במגוון התחומים, תוך שמירה קפדנית על **הזכות לפרטיות וקיום ההוראות המחייבות בדין**, מחייבת את המועצה לנקוט באמצעי ניהול, הגנה ואבטחת מידע הולמים מפני פגיעה מכל סוג.

היקפי נתוני המידע הממוחשב גדל מדי שנה, בעקבות ההתקדמות הטכנולוגית וההתבססות על מידע ממוחשב ותקשורת נתונים ממוחשבים. מגמה זו צפויה להתרחב כאשר השאיפה של רשויות מקומיות לעבור למודל של ערים חכמות, במובן של התבססות על טכנולוגית מידע ותקשורת.

תקופת מגפת הקורונה שהחלה בשנת 2020, והצורך לביצוע פעולות מרחוק ובאופן מגוון, הביאה לגידול בהיקפי השימוש במידע ממוחשב באופן מקוון, ובמקביל דווח באמצעי התקשורת על עלייה בנסיונות לפגיעה במידע שנמצא במאגרי המידע בגופים שונים במדינה. נסיונות הפגיעה שדווחו כללו, בין היתר, גניבת מידע ואיומי סייבר², פעולות זדוניות, שאם מתממשות, משמעותן, בין היתר, פגיעה בזכות לפרטיות ובתפקוד התקין של הגופים שמאגרי המידע שלהם נחשפו לפגיעות כאלה ללא הגנה ואבטחה הולמת.

² **סייבר**: הינו ביטוי שמוגדר על פי מערך הסייבר הלאומי, שמתייחס במובנו הרחב למערכות מחשב, רשתות מחשבים והתקשורת ביניהן. במובן הצר יותר, הביטוי מתייחס לפעילות ההגנתית וההתקפית המתרחשת בתוך מערכות המחשב והתקשורת ברחבי העולם.

ההוראות המחייבות

עיקר ההוראות המחייבות, נועדו להגן על הזכות לפרטיות, אשר מהווה זכות חוקתית, אשר מוגנת ומעוגנת בסעיף 7 לחוק-יסוד: כבוד האדם וחירותו, שלפיו נקבע:

"פרטיות וצנעת הפרט

(א) כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו.

(ב) אין נכנסים לרשות היחיד של אדם שלא בהכסמתו.

(ג) אין עורכים חיפוש ברשות היחיד של אדם, על גופו, בגופו או בכליו.

(ד) אין פוגעים בסוד שיחו של אדם, בכתביו או ברשומותיו."

חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א- (1981) (להלן: "חוק הגנת הפרטיות"), נקבע:

סעיף 1: "לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו."

סעיף 7: "אבטחת מידע" - הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין.

"מאגר מידע" - אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב.

"מידע" - נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו;

"מנהל מאגר" - מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או בחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לעניין.

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 (להלן: "תקנות הגנת הפרטיות"):

הרשות להגנת הפרטיות במשרד המשפטים, פרסמה את המדריך המלא לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), אשר נועד לסייע ולתת מידע אודות כלל סעיפי תקנות הגנת הפרטיות בכדי להיערך ולהיות מוכנים.

תקנות הגנת הפרטיות כוללות הוראות מחייבות בנושאים הבאים:

הגדרות מונחים; מינוי ממונה על אבטחת מידע; נוהל אבטחה; מיפוי מערכות המאגר וביצוע סקר סיכונים; אבטחה פיזית וסביבתית; אבטחת מידע בניהול כוח אדם; ניהול הרשאות הגישה; זיהוי ואימות; בקרה ותיעוד גישה; תיעוד אירועי אבטחה; התקנים ניידים; ניהול מאובטח ומעודכן של מערכות המאגר; אבטחת תקשורת; מיקור חוץ; ביקורת תקופתית; משך שמירת נתוני האבטחה; גיבוי ושחזור נתוני אבטחה; האחריות לאבטחת המידע ורגולציה ותקנים מקבילים.

חובת מינוי ממונה על אבטחת מידע

הוראות המחייבות

סעיף 17ב לחוק הגנת הפרטיות קובע:

- (א) הגופים המפורטים להלן חייבים במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה **ממונה על אבטחת מידע** (להלן - הממונה):
- (1) מחזיק בחמישה מאגרי מידע החייבים ברישום לפי סעיף 8;
 - (2) גוף ציבורי שהגדרתו בסעיף 23;
 - (3) בנק, חברות ביטוח, חברה העוסקת בדירוג או בהערכה של אשראי;
- (ב) בלי לגרוע מהוראות סעיף 17, הממונה יהיה אחראי על אבטחת המידע במאגרים המוזכרים ברשות הגופים כאמור בסעיף קטן (א).
- (ג) לא ימונה כממונה מי שהורשע בעבירה שי עמה קלון או בעבירה על הוראות חוק זה.

סעיף 23 לחוק הגנת הפרטיות מגדיר "גוף ציבורי", בין היתר, לעניין חובת מינוי ממונה על אבטחת מידע:

" (1) משרדי ממשלה ומוסדות מדינה אחרים, **רשות מקומית** וגוף אחר הממלא תפקידים ציבוריים ... ; "... "

סעיף 3 לתקנות הגנת הפרטיות קובע, בין היתר, כלהלן:

....."

- (2) הממונה על אבטחת מידע יכין **נוהל אבטחת מידע** ויביאו לאישור בעל המאגר;
- (3) הממונה יכין **תכנית לבקרה שוטפת** על העמידה בדרישות תקנות אלה, יבצע אותה וידע לבעל מאגר המידע על ממצאיו;
- (4) הממונה על אבטחת מידע לא ימלא תפקיד נוסף שעלול להעמידו בחשש לניגוד עניינים במילוי תפקידו לפי תקנות אלה;
- (5)
- (6) בעל מאגר המידע יקצה לממונה את המשאבים הדרושים לו לשם מילוי תפקידו.

אוגדן תיאורי תפקידים, אשר מפורסם על ידי האגף לבקרת הון אנושי במשרד הפנים, כולל תיאור תפקיד מנהל אבטחת מידע ואשר לפיו:

סוג התפקיד - כל גוף ציבורי (לרבות רשויות מקומיות) ימנה ממונה על אבטחת המידע.
ייעוד - ניהול אבטחת המידע ברשות המקומית בהתאם להוראות הדין הקיים ולנהלי הרשות המקומית ומדיניותה.

בתיאור התפקיד מוגדרים תחומי האחריות ופירוט הביצועים והמשימות העיקריות הנגזרים מתחומי האחריות ואשר כוללים:

1. תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה.
2. תכנון וביצוע סקרי אבטחת מידע.
3. ניהול ההרשאות, ודרכי הגישה למשתמשים.
4. תכנון ויישום תכנית התאוששות-DRP (Disaster Recovery Plan).
5. ניהול ההגנה על מערכות המידע והתקשורת.

עיקרי הממצאים

- הביקורת מעירה שהמועצה לא מינתה ממונה על אבטחת מידע.

עיקרי ההמלצות

- הביקורת בדעה, שעל המועצה למנות בהקדם האפשרי, ממונה על אבטחת המידע, כנדרש בהוראות המחייבות, כדי שיפעל בהתאם לתחומים המוטלים עליו מתוקף הגדרת התפקיד.

אבטחת מידע והגנה על הפרטיות

הרשות להגנת הפרטיות, פרסמה מסמך בינואר 2022, שבו ממליצה על מינוי **ממונה על הגנת הפרטיות**. הרשות סבורה, שלמרות התפקיד אינו חובה בדין הקיים, אלא שמינויו של ממונה הגנת פרטיות באופן וולונטרי מהווה פרקטיקה ראויה ומומלצת Practice Best - לארגונים האוספים ומעבדים מידע אישי, בעלי מאגרים ומחזיקים כאחד. בפרסום זה, הרשות מפרטת את יחסי הגומלין וההבחנה בין התפקידים השונים של ממונה אבטחת מידע לבין מנהל מאגר מידע וממונה אבטחת מידע:

"חוק הגנת הפרטיות מטיל חובות ואחריות על **"מנהל המאגר"** - מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או מנהל מאגר מידע חב באחריות 16 בהחזקתו מאגר מידע, או מי שמנהל כאמור הסמיכו לעניין זה 17 18. וחלה עליו גם חובת הסודיות אישית לאבטחת המידע במאגר.

אין מניעה כי ארגון הממנה באופן וולונטרי **ממונה הגנה על הפרטיות**, ידווח עליו גם **כמנהל המאגר** לפי חוק הגנת הפרטיות, ובלבד שהוא אינו נושא בתפקידים אחרים בארגון העלולים להעמיד אותו בניגוד עניינים, כמפורט בסעיף 4 לעיל.

באשר **לממונה על אבטחת המידע** בארגון, חוק הגנת הפרטיות מקים חובה על גופים המחזיקים בחמישה מאגרי מידע, גופים ציבוריים , למנות אדם בעל הכשרה מתאימה לממונה על אבטחת מידע בארגון. לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) קובעת תפקידים וסמכויות לממונה אבטחת מידע.

חשוב לשים לב כי תפקידים של **ממונה הגנת הפרטיות וממונה אבטחת מידע אינו זהה**. יש להבחין בין היסוד המשפטי של דיני הגנת הפרטיות, **הקובע את המותר והאסור ביחס לשימושים במידע**, לבין יסוד **אבטחת המידע**, שהוא **מכלול האמצעים הארגוניים והטכנולוגיים הננקטים למניעת שימוש לא מורשה במידע**. **אבטחת מידע היא אמצעי שנועד להבטיח את קיומם של עקרונות הגנת המידע המשפטיים והמהותיים**. בעוד שתפקידו של הממונה על **אבטחת המידע** בארגון הוא לוודא עמידה בתקנים ובנהלים רלוונטיים הנוגעים לאבטחת מידע, וכן להפעיל את **מכלול האמצעים הקשורים במניעת שימוש לרעה במידע (מעבר לאיומים הקשורים לפרטיות בלבד)**, תפקידו של **ממונה ההגנה על הפרטיות רחב יותר**, ונוגע לעיצוב ולגיבוס תהליכי עבודה ונהלים בארגון הקשורים בניהול, עיבוד ושימוש במידע אישי."

הביקורת ממליצה למועצה, בהעדר חובה למינוי ממונה הגנה על הפרטיות, לערוך נהלי עבודה ארגוניים, הכשרות והסברות לעובדי המועצה ונותני השירותים בחשיבות ומהות ההגנה על הפרטיות, ויצירת אקלים ומודעות לחשיבות הנושא.

ממצאים נוספים:

- ממצאים בנושא אבטחת מידע הוגשו בנספח נפרד.

גביית ארנונה

להלן ריכוז נתוני הארנונה שבנספח 2 לטופס 1 בדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2016-2020 באלפי ₪

2016	2017	2018	2019	2020	
79,360	90,334	88,674	94,699	103,501	יתרת חייבים לתחילת שנה
					<u>חיוב בשנת החשבון</u>
32,404	27,102	33,248	33,746	35,578	סך הכל חיוב בשנת החשבון
(7,197)	(11,655)	(9,867)	(9,351)	(9,315)	פטורים, שחרורים והנחות
104,567	105,781	112,058	120,094	129,764	סך הכל חיובים
(14,233)	(17,107)	(17,356)	(16,593)	(13,525)	סך הכל גביות בשנת החשבון
90,334	88,674	94,699	103,501	116,239	יתרת חייבים לסוף השנה
919	874	845	848	853	גודל שטחים חייבים בארנונה על-פי טבלאות שטחים וגביה בדוח הביקורת המפורט - באלפי מ"ר

מבנה ארגוני של מחלקת הגבייה

המבנה הארגוני של מחלקת הגבייה מורכב מעובדים שכירים של המועצה ומקבלת שירותי גבייה של חברת גבייה אשר מעסיקה עובדים מטעמה במשרדי מחלקת הגבייה.

המחלקה מורכבת מ:

- מנהלת מחלקת גבייה שמונתה לתפקיד בתחילת 2022.
- עובדת שכירה שאחראית על הפקת אישורים לתושבים ולבעלי נכסים לצורכי טאבו, תושבות ואחרים.
- עובדת שכירה של המועצה שהחלה את עבודתה במחלקת הגבייה בשנת 2021, עם ייעוד לטיפול בריכוז נושא ההנחות.
- עובדת שכירה בתפקיד קופאית ראשית.
- עובדי חברת הגבייה שאחראי על קבלת קהל, מצבי חשבון, הנחות וטיפול שוטף מול קהל הפונים.
- עובד חברת הגבייה, שאחראי על ניהול מערך הגבייה מטעם חברת הגבייה, לטיפול בהוצאת חיובי הארנונה, טיפול בבקשות להנחות והשגות, הפקת דוחות, קשר עם הנהלת החשבונות והגזברות.
- עובד חברת הגבייה שאחראי על הטיפול מול הקהל ולביצוע ביקורים בנכסים לוודא נתונים לגבי נכסים ובקשות.
- חברת הגבייה מעסיקה כוח אדם נוסף לצורכי ביצוע אכיפת גבייה.

לדעת הביקורת, המבנה הארגוני במחלקת הגבייה טעון בחינה כוללת, על ידי עבודת מטה מקצועית של אבחון הצרכים של מחלקת הגבייה היום ובעתיד, תוך שקילת כל החלופות הרלוונטיות, ותוך התחשבות בהוראות המחייבות בגין פעילויות גבייה על ידי עובדים שכירים ועל ידי חברת גבייה. נדרש לבחון מבנה ארגוני שיקיים **מעריך בקורת הולמות**, בין היתר, **הפרדת תפקידים וקביעת רמות הרשאות לביצוע פעולות**, בתהליך הגבייה, הן בחיובי השומות, הן בהליך ההנחות, הרישומים במערך הגבייה, ביצוע הגבייה בפועל, טיפול בהשגות וטיפול באכיפה. המבנה הארגוני אמור להיות מתאים להתחדשות טכנולוגית בהליכי הגבייה, ותוך ראייה שתחומי הגבייה יורחבו לנושאי היטלי פיתוח ואגרות שראוי שהמועצה תקדם על פי חוקי עזר מאושרים.

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תפעל, בהיערכות למבנה ארגוני, שיהיה תואם לכללים המחייבים בנושא **העסקת חברות גבייה**, וכפי שעולה מהפסיקה בבג"ץ 4113/13³:

"אני סבורה כי דין העתירה להתקבל במובן זה שיש לקבוע כי אין מקום לאפשר לרשויות מקומיות לאצול את סמכויותיהן בתחום הגבייה לחברות פרטיות מבלי שהדבר יוסדר בחקיקה מסמיכה מפורטת. עם זאת, בשים לב לפרקטיקה הנמשכת בתחום זה ועל מנת שלא "לזעזע" מערכות קיימות ולאפשר למשיבים 1-3 שהות סבירה נוספת לפעול לקידום של הליכי החקיקה, נכון יהיה להשעות את מועד כניסתו לתוקף של פסק הדין לתקופה של שנה נוספת".

בהחלטה מיום 28/2/2022, ניתנה דחיה נוספת עד 7/6/2022.

המבנה הפיזי של מחלקת הגבייה

מחלקת הגבייה נמצאת בקומת הקרקע של בניין המועצה וכלאורה עם כניסה ונגישות ללא מדרגות, לציבור שמגיע לקבלת שירות.

לדעת הביקורת, ועל פי התרשמות ושיחות עם עובדי המחלקה, קיימים מספר קשיים ומגבלות שראוי שהמועצה תבחן ותשקול את החלופות שניתנות לשיפור התנאים הבאים:

שיפור ההגנה על הפרטיות - חלק מהעובדים יושבים בחדרים שניתן להגביל גישה של קהל ולהבטיח הגנה ראויה על פרטיות הציבור שמקבל שירות, אולם יש ארבע עמדות שלרוב מאוישות על ידי שני עובדים בצורה של דלפקים פתוחים ללא מחיצות בינם ובין הקהל.

גישה מוגבלת לשירותים - עובדי המחלקה והציבור שמגיע לקבלת שירות, מוגבל בגישה לשירותים שנמצאים במחלקת הרווחה הצמודה, שהגישה אליה לא תמיד פתוחה לציבור, מטעמים מובנים של שמירה על פרטיות הציבור שבמחלקת הרווחה.

"המבנה הווירטואלי" - אתר האינטרנט והמערכת הממוחשבת של המועצה - מחלקת הגבייה

באתר האינטרנט של המועצה אין מידע משמעותי בנושאי גבייה וארנונה. בכל מה שקשור למחלקת הגבייה, המידע היחיד שנמצא באתר האינטרנט נכון למועד הביקורת, הינו פרסום של 3 צווי ארנונה שהאחרון בהם הינו עבור שנת 2019. עוד ניתן למצוא באתר מספרי שלוחות טלפון וכתובות הדואר האלקטרוני של מחלקות המועצה ובין השאר של מחלקת הגבייה.

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תעדכן את אתר האינטרנט של המועצה בכל המידע הרלוונטי בנושאי גבייה בכלל ובנושאי ארנונה בפרט. גבייה ארנונה הינה גביית מס, על כל המשתמע, וראוי שהליך זה יהיה עם מתן הסברים ומידע מקיף של החובות והזכויות, ראוי שיפורסמו כל הצעות צווי הארנונה וצווי הארנונה שאושרו כנדרש, ראוי שיפורסמו זכויות לקבלת הנחות, פירוט ההוראות המחייבות והליך מימוש הזכות, ראוי שהשירותים יהיו מקוונים ונגישים, יהיה ניתן לבצע באפן ידידותי ונגיש. שיפור התהליכים, באופן מקוון לרבות באמצעות אתר אינטרנט של המועצה, עשוי להועיל בהליכי מימוש הזכויות ובגבייה בפועל.

המערכת הממוחשבת של הגבייה היא מערכת חדשה יחסית, משנת 2019, כאשר הנתונים של המשלמים והנכסים הועברו מהמערכת הממוחשבת הקודמת. **הביקורת ממליצה למועצה**, לפעול לתת מענה להערות שהועלו על ידי עובדת מחלקת הגבייה בדבר אי קליטת תאריך אכלוס, כאשר במערכת הממוחשבת החדשה, נקלטו לכאורה לכל הנכסים תאריך אכלוס 1994, בעוד שלתאריך זו נפקות משפטית, ונדרש לשנות באופן ידני כל פעם מחדש את התאריך, קיים קושי בשל העדר גישה ישירה לנתונים מהמערכת הישנה, והעדר אפשרות שליפת נתוני "ההיסטוריה", במובן של ההערות שנכתבו במשך השנים ביחס לנכסים ואשר יש להם נפקות לשימוש המחלקה היום בבדיקת היסטוריה של נכס מסוים, בנוסף לסוגיות אחרות שסקר הנכסים שאמור להתבצע עשוי לתת מענה.

הביקורת מעירה שנדרשת הסדרה של נושא קביעת ההרשאות השונות לעובדים השונים במחלקה, להבטיח הפרדת תפקידים נאותה וחלק מהבקורות שבתהליך, שיערך בהתאמה למבנה הארגוני שייבחן מחדש ויאושר.

נהלי עבודה

הביקורת מעירה, שלא קיימים במחלקת הגבייה **נהלי עבודה כתובים ומאושרים** לכל אחת מפעילות הגבייה. אין נהלי עבודה כתובים ומאושרים לפעולות: החיוב, המדידות, הרישום, עדכוני חיוב, הנחות ופטורים, השגות ועררים, גבייה, אכיפת גבייה, בקורות שוטפות של ניהול, הדיווח על ביצועי גבייה, הכשרות עובדים ואחרים.

צווי ארנונה

עיקרי ההוראות המחייבות

חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג 1992

סעיף 8 (א)

מועצת תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בניין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס.

סעיף 10

לא הטילה מועצה ארנונה כללית לשנת כספים מסוימת, תשולם הארנונה לאותה שנה בתחום הרשות המקומית בסכומים ובמועדים אשר נקבעו בשנה הקודמת, כשהיא מעודכנת בהתאם להוראות לפי סעיף 9 (ב)

סעיף 9 (ב)

סכום הארנונה הכללית....., בכל שנת כספים, יהיה הסכום שהגיע כדין בשל מטר רבוע של אותו נכס בשנת הכספים הקודמת, בלא הנחה כלשהי אם ניתנה, בתוספת שיעור העדכון.....

סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] מחיל הוראות מפקודת העיריות [נוסח חדש] על

המועצות המקומיות, ובין היתר, את ההוראות שנקבעו בסעיפים 276 ו-277 כלהלן:

מועד החלטה על ארנונה

276. (א) החלטת מועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מיום 1 ביולי שלפני שנת

הכספים שלגביה מוטלת הארנונה.....

(ד) העירייה תפרסם באתר האינטרנט של העירייה את טיוטת הצעתה בדבר הטלת ארנונה

כללית, בצירוף דברי הסבר, עשרה ימים לפני ישיבת המועצה בעניין הטלת ארנונה

כללית, וכן תעמיד את טיוטת הצעתה כאמור לעיון הציבור במשרדי העירייה.

פרסום

277. (א) המועצה תפרסם בתחום העיריה ובאתר האינטרנט של העירייה הודעה בדבר שיעורי

הארנונה שהחליטה עליהם ומועדי תשלומה בתוך 15 ימים מיום קבלת ההחלטה

האמורה.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/2011

(6). פרסום צו המסים של הרשות המקומית באתר האינטרנט

הרשות המקומית מחויבת בהתאם להוראות החוק (סעיף 248 ב' לפקודת העיריות וסעיף 13 לפקודת המועצות האזוריות) בהקמת אתר אינטרנט שישמש כלי להעברת מידע מהרשות המקומית לתושביה, במטרה להגברת שקיפות פעולותיה של הרשות המקומית, לאפשר את מעורבות הציבור ואת חיזוק הדמוקרטיה הציבורית.

לאור האמור, על הרשות המקומית לפרסם מדי שנה את צו הארנונה השנתי כפי שאושר במועצת הרשות המקומית וכן מידע בדבר הנחות הארנונה ושיעורן.

- הרשויות מונחות בזה לפרסם, החל בשנת 2012, גם את העתק הבקשה לאישור חריג כפי שהוגש לשרי הפנים והאוצר. על הפרסום לכלול את נימוקי הבקשה, את הטבלה המצורפת ואת פרוטוקול המליאה שבה אושרה ההחלטה.

צווי ארנונה לשנים 2019-2022**צו ארנונה לשנת 2019**

צו הארנונה לשנת 2019, אושר בישיבת המועצה שלא מן המניין מיום 28/03/2019. צו הארנונה מפורסם באתר האינטרנט של המועצה.

צו ארנונה לשנת 2020

הביקורת לא מצאה תיעוד באם היה הליך אישור צו ארנונה לשנת 2020. אין פרסום לצו ארנונה לשנת 2020.

צו ארנונה לשנת 2021

צו הארנונה לשנת 2021, אושר בישיבת המועצה שלא מן המניין מיום 29/09/2020. במענה לשאלת חבר המועצה, בדבר העיכוב בהליך אישור צו הארנונה שהיה אמור להיות עד 30/06, נתקבלה תשובת הגזבר, שאין חובה, ותשובת ראש המועצה שהצו הובא לאישור מטעמי שקיפות ובשל בקשת הגזבר והמנכ"לית. אין פרסום לצו הארנונה לשנת 2021.

צו ארנונה לשנת 2022

צו הארנונה לשנת 2019, אושר בישיבת המועצה שלא מן המניין מיום 23/12/2021. אין פרסום לצו הארנונה לשנת 2021.

הביקורת מעירה, שצווי הארנונה מאושרים אחרי המועד שנקבע בדין.

הביקורת מעירה, שלא פורסמו הצעות צווי הארנונה ולא את צווי הארנונה שאושרו בשלוש השנים האחרונות, כאשר האחרון היה צו ארנונה לשנת 2019.

הביקורת ממליצה למועצה לפעול על פי ההוראות המחייבות בנושא הליך אישור צווי הארנונה ופרסומם לרבות המידע הנדרש, לרבות מידע מפורט אודות ההנחות. הביקורת בדעה, שראוי שהמועצה תפעיל את הסמכות באופן פוזיטיבי ולהחליט ולאשר צווי ארנונה לאחר פרסום טיוטת הצעת הצו, גם אם בדין קיים מנגנון הצמדת שיעורי הארנונה שאושרו שנה קודמת.

סקר מדידות

הביקורת מעירה, שהמועצה לא ערכה סקר נכסים, כבר מעל ל 10 שנים, לצורכי עדכון שטחי הנכסים הקיימים והחדשים לצורכי חיובי ארנונה, ואשר ישמש בנוסף כבסיס לחיובים בגין תשלומי חובה אחרים כמו היטלי פיתוח (לאחר קידום חקיקת חוקי עזר).

הביקורת נוהגת להעיר על פני השנים במעקב אחר תיקון הליקויים, שליקוי זה טרם תוקן, ולמרות שמדובר במחדל שפוגע פגיעה ניכרת במימוש פוטנציאל ההכנסות העצמיות.

הצפי הוא להיקף שטחי נכסים משמעותי, שנוספו במהלך עשר השנים האחרונות, ולא נוספו באופן יזום ומזדמן על ידי מחלקת הגבייה.

הביקורת בדעה, השפעת ביצוע הסקר שייערך יכולה להיות ניכרת, הן על תוספת ההכנסות מהחיובים החדשים והן מתחושת השוויון בתשלום הארנונה של שאר התושבים שחיים עם תחושה שיש נכסים שלא מחויבים בארנונה.

המועצה במספר הזדמנויות הצהירה בשנה האחרונה שהיא מתכוונת לבצע את סקר הנכסים בשנת 2022, וההבטחה האחרונה, צוין שכבר בחודש מאי 2022 תתחיל העבודה על סקר הנכסים.

חובות עובדים

הביקורת מעירה, שההיקף הכולל של חובות העובדים ובני זוג העובדים, בעיקר בגין ארנונה, בשנתיים האחרונות 2020-2021 מסתכם בסכומים מהותיים, כאשר בחלקם הינם חובות ישנים שהצטברו בגין שנים קודמות. בדוחות הביקורת המפורטים, שנערכים על ידי רואי החשבון מטעם משרד הפנים, נבדק ומוצג נתון חובות נבחרים ועובדים מדי שנה.

יתרות חובות עובדים לסוף שנת 2020 : הסתכמו בסך 2,078 אלפי ₪ ועוד 725 אלפי ₪ בגין חובות בני זוג עובדים.

על פי דוח הביקורת המפורט לשנת 2020.

יתרות חובות העובדים לסוף שנת 2021 : הסתכמו בסך 3,582 אלפי ₪ כולל חובות בני זוג.

על פי דוח שנתקבל ממחלקת הגבייה.

הוראות מחייבות

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2007, מאוקטובר 2007, קובע בעניין נוהל קיזוז חובות ברשויות המקומיות, שהמועצה רשאית לקזז משכרם של עובדי המועצה את החובות שצברו, וזאת **בהסכמת העובדים בכתב** שהם מודעים לצעדי הקיזוז, כאשר גובה הקיזוז מוגבל עד גובה התקרה הקבועה בדיון, וייערך רישום מתאים בספרי החשבונות של המועצה.

בדוח מבקר המדינה

"משרד מבקר המדינה מעיר לעירייה כי עליה להקפיד על מימוש הסמכויות המוקנות לה בדיון לגביית התשלומים שהיא זכאית להשית על חייבים, וזאת **בייחוד כאשר החייבים הם עובדים שהיא מעסיקה ומשלמת את שכרם**. עליה לגבש הסדר עם עובדים אלה, ולפיו יקוזז משכרם סכום חודשי קבוע עד לפירעון מלא של חובותיהם. זאת לצד הליכי גבייה אחרים שאפשר לנקוט כלפי חייבים שהם עובדי עירייה - הכול בהתאם לנדרש על מנת שלא ייווצר הרושם שהעירייה מבצעת אכיפה סלקטיבית ומפלה לטובה את עובדיה תוך כדי פגיעה ממשית בעקרון השוויון. משרד מבקר המדינה מדגיש כי העירייה ועובדיה צריכים לשמש דוגמה אישית של תושבים שומרי חוק ולשלם את תשלומי הארנונה בדיון.

עוד מעיר משרד מבקר המדינה לעירייה כי עליה להקפיד לגבות את הארנונה באופן שוטף מתושבי העיר בכלל ומעובדי העירייה בפרט כדי למנוע הצטברות של חובות שיקשה עליה לגבותם בהמשך ויקשה על החייבים לשלם.

משרד מבקר המדינה מפנה את תשומת ליבו של משרד הפנים לכך שאם לדעתו אכן ראוי לפעול לקיזוז חובות ארנונה של עובדי רשויות מקומיות מהשכר המגיע להם - כפי שמשתקף מחוזר המנכ"ל לעיל שפרסם באוקטובר 2007 - ייתכן שיש לבחון את האפשרות לקבוע בחוק זכות קיזוז כאמור, לרבות כזאת שלא תהיה כפופה להסכמתו של העובד, המקבל את משכורתו מאותה קופה ציבורית שהוא אמור לשלם לה את חובות הארנונה שלו. משרד מבקר המדינה מדגיש כי על עובדי העירייה לעמוד בהוראות החוק בכל הנוגע לתשלום דמי הארנונה ובכך לתת בין היתר, דוגמה אישית לתושבי הרשות, גם כדי שלא תיווצר פגיעה באמון הציבור ברשות המקומית ועובדיה."

הביקורת מעירה למועצה, שראוי לפעול לאכיפת גביית חובות העובדים, בכפוף להוראות המחייבות.

הנחות ארנונה ב- 5 השנים 2017-2021

2017	2018	2019	2020	2021	
11,655	9,867	9,351	9,315	8,274	הנחות ופטורים באלפי ש"ח

- סכומי ההנחות בשנים 2017-2020 על פי הנתונים בדוחות הכספיים המבוקרים. נתוני שנת 2021 על פי דוחות הנחות שהביקורת הפיקה ממערכת הגבייה (שנת 2021, טרם "נסגרה" לצורכי התאמות גבייה).
- ההנחות בשנת 2017 כללו הנחות מיוחדות בסך 1,233 אלפי ש"ח, על פי תקנות מיוחדות באותה שנה.

פרסום ההנחות

- צו הארנונה של המועצה, כולל סעיף שבו מופנים התושבים ומחזיקי הנכסים לתקנות ההנחות באופן כללי, ללא פירוט להנחות ולתנאי הזכאות.

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תדאג להנגיש לתושבים ומחזיקי הנכסים, את כל המידע בגין ההנחות והפטורים מארנונה, באופן כזה שלכל הציבור יהיה מידע שמוגש לו באופן פוזיטיבי, שהמידע יהיה נגיש וברור ועם הפניה לפקידים ייעודיים להשלמת הסברים אם נדרש. הנחות הארנונה רבות, חלקן ניתנות לפי מבחני הכנסה ועמידה בתנאים, חלקן הנחות חובה שהמועצה מחויבת לתת, בנוסף לפטורים שמגיעים מכוח חקיקה אחרת, כמו הפטור בגין נכס לא ראוי לשימוש ואחרים. מספר ההנחות והמורכבות בדברי החקיקה השונים, לרבות התנאים לזכאיות, דורש מהמועצה לפעול להנגשת המידע בצורה בהירה, כדי לוודא שכל התושבים ומחזיקי הנכסים קיבלו את המידע בדבר זכויותיהם בגין הנחות ופטורים.

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תפרט את ההנחות בגוף צו הארנונה ולא להסתפק בהפניה לתקנות, ואף לתרגם לשפה הערבית. וכאמור, שהטיוטא לצו הארנונה וצו הארנונה המאושר יפורסמו באתר האינטרנט של המועצה.

הביקורת ממליצה, שבאתר האינטרנט של המועצה יהיה מידע מלא וברור בנושא ההנחות ותאור מלא לזכאיות ולמסמכים הנדרשים ממבקשי ההנחות.

הביקורת ממליצה, שמחלקת הרווחה תפרסם ותנגיש מידע אודות ההנחות המגיעות לציבור שמקבל שירותי רווחה.

בקשות להנחות

- מחזיק נכס שמעוניין להגיש בקשה לקבלת הנחה, מגיע למשרדים של מחלקת הגבייה, ממלא טופס בקשה להנחה ומוסר במקום את המסמכים שנדרשים בגין אותה הנחה ומתבקש באותה ישיבה עם עובדי מחלקת הגבייה, להשלים מסמכים, באם הדבר נדרש.
- יש שני סוגי טפסי בקשות להנחות. האחד טופס בצבע לבן שמשמש לכל ההנחות פרט להנחות לנזקק, שהטופס השני בצבע צהוב - משמש להנחות לנזקק בלבד.

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תפעל לאפשרות הגשת בקשות להנחות ופטורים בגין ארנונה באופן מקוון, באתר האינטרנט של המועצה, באמצעות יישום ממוחשב מאובטח (לודא שמירה על הפרטיות), דבר אשר ינגיש את המידע וייעול הליך הגשת הבקשות. הגשת בקשה באופן מקוון, תאפשר בקרה על כלל הבקשות שהוגשו, מועד הגשתם, דבר שיחזק הבטחת עקרון השוויון בטיפול בבקשות.

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תשקול הפסקת השימוש בטופס בצבע צהוב באופן נפרד להנחות לנזקק, לעומת טופס אחיד אחר בנייר לבן רגיל. השימוש בטופס בצבע צהוב, לסוג אחד של הנחות- הנחה לנזקק- עלול לפגוע בפרטיות ובכבוד האדם מבקש ההנחה בגין נזקקות. במיוחד שהטופס הצהוב נמסר למבקש ההנחה במשרדי המועצה בפני הציבור הרחב (ולא מדובר בטופס לשימוש פנימי של המועצה). לדעת הביקורת, אין שום הצדקה לצבע נפרד, במיוחד להנחת נזקקות.

הביקורת מעירה, שטופס ההנחה הנהוג, לצורכי הנחות לפי מבחן ההכנסה אינו מעודכן וראוי להחליפו.

הביקורת ערכה פגישות עם מנהלת מחלקת הגבייה והגזברות בהן צוין:

- החל מאפריל 2022, הבקשות להנחות לפי מבחן ההכנסה יירשמו בקבוץ אקסל, שנערך על ידי הגזברות שבו קיימות נוסחאות לביצוע חישובי מבחן ההכנסה, ואזי יהיה ניהול רישום לכל הבקשות עם החישוב בגיליון אקסל שיועבר לגזבר לבדיקה ואישור יחד עם קלסרי מסמכי הבקשות.
- הגזברות תבחן יחד עם הייעוץ המשפטי את נושא מתן הנחות בגין נכס חדש, שטרם ניתנה על ידי המועצה, לפחות לא בשנים האחרונות.

היועץ המשפטי של המועצה, ציין בפני הביקורת, שהיה ניסיון של יו"ר וועדת ההנחות לקדם נושא נהלי עבודה וטפסים לבקשות הנחות ולעבודת הוועדה, אולם היישום היה חלקי בלבד.

פירוט הנחות לפי סוגים - שנת 2020

סמל פעולה	תיאור פעולה	סכום באלפי ₪
3	הנחת תשלום מראש	24
5	הנחת קורונה	1
9	זכוי רבית	2
80	הנחה מבצע גביה 2017	2
177	תיקון הנחה 87	-3
300	הנחה ועדת הנחות 100%	15
321	הבטחת הכנסה 70%	6
500	נכס לא ראוי למגורים	96
502	נכס בשיפוץ	35
503	נכס ריק 100% חצי שנה	23
504	נכס ריק 66.6% מ 7 ועד 12 חודש	4
505	נכס ריק 50% מ 13 ועד 36 חודש	2
601	נכס בבניה	48
602	נכס בשיפוץ	384
603	נכס לא ראוי למגורים	22
604	נכס לא ראוי לשימוש	228
605	נכס ריק -100% חצי שנה	55
606	נכס ריק 66.66% 7-12 חודשים	17
607	נכס ריק 50% 12-36 חודשים	19
608	נכס חדש וריק 100% שנה ראשונה	1
609	מוסדות פטורים חלקית 67%	61
610	פטור מוסדות מועצה 100%	28
612	פטור מוסדות 100%	17
620	זיקנה ושארם 25%	72
621	אזרח ותיק עד 100 מר 30%	24
623	פנסיונר עד 100 מר 25%	10
624	פנסיונר מקבל הבטחת הכנסה 100%	642
626	נכה בשיעור 75 % ומעלה 80%	2,533
629	נכות רפואית מעל 90% 40%	19
630	נכות רפואית עד 150 מ 40%	5
632	עיוור עד 150 מ 90%	225
633	הבטחת הכנסה החל 01/01/03 70%	114
634	הבטחת הכנסה עד 150 מ 70%	0
635	הורה יחיד 20%	13
636	הורה יחיד עד 150 מ 20%	1
637	בן נכה 33%	32
640	גימלת סיעוד 70%	124
641	גימלת סיעוד עד 150 מ 70%	1,114
642	חוק מזונות החל 01/01/03 70%	5
644	פטור מוסדות בריאות מדינה 55%	1
661	לפי הכנסה עד 150 מ 20%	120
662	לפי הכנסה עד 150 מ 30%	3

סמל פעולה	תיאור פעולה	סכום באלפי ₪
663	לפי הכנסה עד 150 מ 40%	124
664	לפי הכנסה עד 150 מ 50%	8
665	לפי הכנסה עד 150 מ 60%	285
666	לפי הכנסה עד 150 מ 70%	19
667	לפי הכנסה עד 150 מ 80%	2,166
668	לפי הכנסה עד 150 מ 90%	45
669	משפחה עם ילד נכה 33%	41
670	משפחה אומנה 33 %	0
671	הנחות מוסדות 45%	3
680	הנחת ועדה 80%	42
689	הנחת קורונה 2020	437
692	'הנחת קורונה שלב ב 95%	135
693	הנחת קורונה 100%	14
703	הנחת נזק-ועדה עד 150 מ 40%	2
706	הנחת נזק-ועדה עד 150 מ 70%	19
888	ביטול הנחה - אין זכאות	-18
1024	זיכוי בגין תשלום מראש	-
1500	הנחה משולבת	119
	סך הכל	9,582

הטבלה לעיל על פי דוח פעולות בשנת 2020, לפי סמלי פעולות, שהביקורת הפיקה מהמערכת הממוחשבת של הגביה ומיון הפעולות שכוללות הנחות ופטורים, ומה שהיה נהוג בסמל פטורים בשנים קודמות, כמו סמל פעולה 500. סך הכל הנחות.

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תפעל להסדרת סמלי הפעולה שלא יהיו סמלי פעולה כפולים לאותה הנחה או פטור. פטור בגין נכס לא ראוי לשימוש נכלל בסמל פעולה 500 ובפעולות 603 ו- 604.

הביקורת מעירה, שראוי שתבוצע פעולה מסודרת של סקירת כל סמלי הפעולה במערכת הממוחשבת וביטול סמלי פעולה כפולים ובירור ושינוי סמלי פעולה שאין להם זיקה ישירה לתקנה או להוראה המחייבת.

הנחות לפי מבחן ההכנסה

סעיף 2 (8) (א) לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 (להלן: "**תקנות ההנחות**"), שבעל הכנסה חודשית ממוצעת שפורטה בתוספת הראשונה, לפי מספר הנפשות המתגוררות אתו בנכס - הנחה בשיעור שנקבע לפי טורי ההכנסה שבתוספת האמורה;

הגדרת הכנסה בסעיף (ב) :

"**הכנסה ברוטו** של המחזיק בנכס ושל אלה המתגוררים אתו, לרבות ילד במשפחת אומנה, מכל מקור הכנסה שהוא, לרבות תשלומים שהמוסד לביטוח לאומי משלם להם, למעט -

(א1) **קצבה המשולמת לפי פרקים ד' ו-י"א לחוק הביטוח וגמלה לפי תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), התש"ע-2010 ;**

(2) מחצית מהכנסתם החודשית של בן או בת המתגוררים עם המחזיק בנכס; לעניין זה לא תובא בחשבון, לגבי בן אחד או בת אחת בלבד, הכנסה חודשית עד גובה שכר המינימום, ואם אותה הכנסה חודשית עולה על גובה שכר המינימום, לא יובא בחשבון החלק מההכנסה החודשית השווה לגובה שכר המינימום; בפסקת משנה זאת, "שכר מינימום" - שכר המינימום כהגדרתו בחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, בשיעורו המעודכן ל-1 בינואר של שנת הכספים שבעדה מבוקשת ההנחה;

(3) דמי שכירות שמקבל אדם בעד השכרת דירתו - בסכום שאינו עולה על דמי שכירות שהוא משלם בעד דירה אחרת ששכר למגוריו;

(4) תגמול מיוחד ותגמול נוסף כמשמעותם בחוק שירות המילואים, התשס"ח-2008;

"הכנסה חודשית ממוצעת" -

(1) **בשכיר** - ממוצע ההכנסה החודשית בשלושת החודשים אוקטובר, נובמבר, דצמבר שלפני שנת הכספים שבעדה נדרשת ההנחה או, **לבקשת המחזיק בנכס, ממוצע ההכנסה החודשית בשנים עשר החודשים שלפני שנת הכספים שבעדה נדרשת ההנחה**, ממקורות הכנסה כמפורט בסעיף 1(א) לטופס 1 שבתוספת השניה, וממקורות נוספים כמפורט בסעיף 1(ב) לטופס האמור;

(2) **בעצמאי** - ממוצע, כאמור בפסקת משנה (1) שחושב על פי הכנסתו החייבת במס כפי שנקבעה בשומת מס ההכנסה השנתית האחרונה שבידו, כשהיא מחולקת ב-12 ומתואמת למדד הממוצע של החודשים אוקטובר, נובמבר, דצמבר שלפני שנת הכספים שבעדה נדרשת ההנחה, בתוספת הכנסה ממוצעת לחודשים האמורים ממקורות כמפורט בסעיף 1(ב) לטופס 1 האמור שאינם כלולים בהודעת השומה;

מהאמור לעיל, בבדיקת הזכאות להנחה על פי מבחן ההכנסה, המועצה נדרשת לקבל ממבקש ההנחה את כל המסמכים והמידע הנדרש לקביעת הכנסתו החודשית הממוצעת, שעל פי הגדרתה בתקנות הינה:

עבור שכיר:

ההכנסה ברוטו לפי ממוצע של שלושה חודשים אחרונים, שלפני שנת הכספים שבגינה ניתנת ההנחה א, אם בחר מבקש ההנחה, לפי ממוצע של שנים עשר החודשים שקדמו לשנת הכספים שבגינה ניתנת ההנחה.

עבור עצמאי:

הכנסה חייבת במס על פי שומת המס האחרונה, שמחולקת לשנים עשר חודשים ומתואמת למדד הממוצע של החודשים אוקטובר, נובמבר, דצמבר שנה שקדמה לשנה שבה ניתנה ההנחה.

ההכנסה ברוטו כוללת את ההכנסות של המחזיק והמתגוררים איתו מכל מקור הכנסה לרבות הכנסות שמתקבלות מביטוח לאומי, למעט הקצבאות, שלהלן:

פרק ד' לחוק הביטוח הלאומי

קצבת ילדים

בסעיף 66 לחוק הביטוח הלאומי:

"הורה מבוטח זכאי לקצבת ילדים חודשית לפי פרק זה בעד כל ילד, למעט הורה מבוטח שיש לו הכנסה החייבת במס נוסף כמשמעותה בסעיף 121ב לפקודת מס הכנסה."⁴

מענק לימודים

מענק לימודים להורה עצמאי על-פי חוק סיוע למשפחות שבראשן הורה עצמאי, התשנ"ב-1992,

פרק י"א לחוק הביטוח הלאומי

קצבת אזרח וותיק

סעיף 244 (א)

מבוטח שהגיע לגיל המזכה בקצבת אזרח ותיק, ישלם לו המוסד, בכפוף להוראות סימן זה, קצבה חודשית בשיעור של 17.7% מהסכום הבסיסי.

גמלת שאירים

סעיף 252 (א)

נפטר מבוטח, ישלם המוסד מענק לפי הוראות סעיף 255 או קצבת שאירים חודשית....

⁴ יש לציין שסעיף 68 קובע: קצבת ילדים כאמור בסעיף 68 לא תיחשב כהכנסה לענין פקודת מס הכנסה או לענין קביעת תשלומי חובה או היטלים אחרים.

תקנות הביטוח הלאומי (ילד נכה), תש"ע-2010**גמלת ילד נכה**

בחישוב ההכנסה החודשית הממוצעת לצורך קביעת הזכאות, להנחה לפי מבן ההכנסה, המועצה כוללת בחישוב ההכנסה, סכומי קצבאות אזור וותיק וקצבת שאירים, למרות שעל פי התקנות, **קצבאות אלה לא אמורות להיכלל בחישוב ההכנסה החודשית הממוצעת.**

בטופס הבקשה להנחה לפי מבחן ההכנסה, נקבע בהבהרות:

שלצורך קביעת ההכנסה הממוצעת החודשית יכללו כל ההכנסות מכל מקור לרבות התקבולים מביטוח לאומי ולמעט מחצית ההכנסה של הבן/בת שגרים בבית ולמעט הכנסה מהשכרת בית (במקרה בו ההכנסה משכרת בית גבוהה יותר מהסכום שמשולם עבור הבית האחר ששכר לגור בו).
בחלק פירוט ההכנסות שבטופס נקבע על מגיש הבקשה לציין את מקורות ההכנסה וכוללים קודי הכנסות מביטוח לאומי שכוללים:

קצבת ילדים

קצבת זקנה (אזור וותיק)

קצבת שאירים

הביקורת מעירה, שטופס הבקשה להנחות בגין ארנונה לפי מבחן ההכנסה, הינו טופס ישן מבחינת הפרטים הכלולים בו, ובבחינת הנחיות ההברות לכאורה שכלולים בו, ואינם תואמים להוראות המחייבות בתקנות. ואף נראה כי נפלה טעות בניסוח הסעיף המתייחס לאי הכללת הכנסה מהשכרת בית בסכום שלא עולה על סכום דמי השכירות שבמקש ההנחה משלם.

הביקורת מעירה, שעל המועצה להקפיד על מתן הנחות על בסיס ההוראות המחייבות, ולוודא שבהליך בדיקת הזכאות, לא יפלו טעויות, שעלולות לפגוע בזכויות מבקשי ההנחות בזכאותם להנחות. החזקה של מבקשי ההנחות, שהמועצה היא בעלת הידע המקצועי לגבי זכאותם להנחות, מה שיכול לגרום לאי בדיקה נוספת על ידם לגבי החישוב לזכאות, ובמקרים בהם עולה שבחישוב נפלו טעויות, ראוי לדאוג לתקנם, בהליך שיבטיח התייחסות שוויונית לכל הפונים.

הביקורת מעירה, שהמועצה משתמשת בשירותי חברת גבייה, אולם האחריות על המועצה לוודא מיצוי זכויות הפונים ומבקשי ההנחה, לרבות אלה שפונים בבקשה לקבלת הנחה על בסיס מבחן ההכנסה. הגזברות יחד עם מנהלת הגבייה, סיכמו שיבחנו את סוגיית אי הכללת הקצבאות הנ"ל לצורך מבחן ההכנסה עם היועץ המשפטי ויתוקן אם נדרש תיקון.

הביקורת ממליצה למועצה לדאוג לערוך **הכשרות והשתלמויות מקצועיות** שוטפות בנושאי הנחות ופטורים לעובדיה השכירים במחלקת הגבייה אשר לתפקידים זיקה להנחות ופטורים.

הביקורת ממליצה למועצה **לנסח נהלי הגשת בקשות להנחות ופטורים**, לתושבים ומחזיקי הנכסים במועצה, לפרסמם באתר האינטרנט במועצה, ולדאוג שעדכוןם יהיה באחריות גורם מקצועי במחלקת הגבייה ובהתייעצות עם היועץ המשפטי של המועצה. לדעת הביקורת, הליך העבודה על ניסוח נהלי הגשת בקשות, שיערך באופן מסודר ובעבודת מטה שמספר גורמים יתייחסו להיבטים השונים ובמיוחד, הייעוץ המשפטי של המועצה, ובאיסוף המידע, בין היתר, מרשויות מקומיות אחרות, עשוי לסייע למועצה לנסח הנחיות לתושבים ולמחזיקי הנכסים שעומדים בהוראות המחייבות ומוודאים שמירה על זכויותיהם מה שיחזק את אמון הציבור במועצה בפרט ובהליך גביית תשלומי החובה בפרט.

ביטול ההנחה**על פי תקנות ההנחות**

16. זכאי להנחה שלא פרע במלואה את יתרת הארנונה שהוטלה על הנכס בשנת הכספים, עד יום 31 בדצמבר של אותה שנה, תהיה ההנחה שנקבעה לו בטלה מאותו יום ותיוסף ליתרת הארנונה.

ראוי לציין שתקנה זו לא חלה על מקבלי הנחות מכוח פרק ה2 לתקנות ההנחות.

הביקורת מעירה, שמחלקת הגבייה אינה מבטלת הנחות למחזיקים שקיבלו הנחות ולא פרעו יתרת חובם במלואה עד סוף שנת הכספים שבגינה ניתנה ההנחה.

הביקורת הפיקה דוחות ממערכת הגבייה לבדיקת קיום חובות של מקבלי הנחות, ועולה שעיקר החובות נובעים מזכאי הנחות על פי חוק. המחלקת הגבייה נוהגים לגבות על חשבון החוב בבקשות להנחות לפי מבחן ההכנסה, ועם אישור ההנחה, אז החוב מוסדר ונפרע.

על פי מדגם של נתוני הנחות שנת 2020, אומדן החובות שלא בוטלו עבור מקבלי הנחות על פי חוק הסתכם בכ 812 אלפי ₪.

מניעת כפל ההנחה והנחה חלקית**על פי תקנות ההנחות**

17. (א) קיימת זכאות להנחות שונות על פי תקנות אלה, תינתן לזכאי להנחה, הנחה אחת בלבד, הגבוהה מביניהן, ולא תינתן כל הנחה למחזיק נוסף בנכס שלגביו ניתנה הנחה.

(1א) קיימת זכאות להנחה לפי תקנות אלה ולפי תקנות שהותקנו לפי **סעיף 12(א) לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), תשנ"ג-1992, רשאית המועצה לתת במצטבר.**

(ב) זכאי להנחה המחזיק בשני נכסים או יותר - תינתן הנחה לנכס אחד בלבד, לפי הגבוהה מביניהן.

(ג) זכאי להנחה אשר החזיק בנכס בחלק משנת הכספים שעליה הוטלה הארנונה - תינתן ההנחה בשיעור יחסי למספר החודשים שבהם החזיק בנכס.

המועצה מגבילה מתן הנחס לנכס אחד, ובקליטת ההנחה במערכת הממוחשבת יש מעין בקרה לקליטה של הנחה אחת.

הביקורת מעירה, שתקנה זו לא חלה על הנחות מכוח פרק ה2.

פטור נכס לא ראוי לשימוש

בשנת 2020, על-פי דוח הנחות ופטורים, ממערכת הגבייה הממוחשבת, ניתנו 11 פטורים בגין נכסים לא ראויים שסכומם הכולל הסתכם ב 250 אלפי ₪, (סמלי פעולות 1603-604) כאשר עיקר הסכום היה בגין שני נכסים (נכסים א' ו- ב'), וכאשר רוב ההנחות, 218 אלפי ₪, בגין שנים קודמות ל 2020.

סך הכל	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	
א'	6	7	7	7	8	8	8	9	10	10	10	11	
ב'	-	26	26	15	23	-	-	-	-	-	-	-	
9	25	10	10	4	5	5	-	-	-	-	-	-	
250	32	42	44	27	36	13	8	9	10	10	10	11	

הביקורת מעירה שניתנו עוד פטורים תחת סמל פעולה 500 בהיקף של 96 אלפי ₪.

נושא **פטור מארנונה - נכסים לא ראויים לשימוש** נבדק בדוח הביקורת לשנת 2017, אשר כלל סקירה להוראות המחייבות בנושא, הועלו ממצאים לגבי נוהג המועצה במתן הפטור.

סעיף 162 לצו המועצות המקומיות, עודכן ב- 2020, שכולל הגבלה למתן הפטור לתקופה של שלוש שנים מיום ההודעה, שלאחריה ניתן והחויב בארנונה יהיה לפי התעריף המזערי, ורק אחרי תקופה זו ואם נשאר במצב שלא ראוי לשימוש, לא יהיה חייב בארנונה.

סעיף 162 קובע:**בניין שנהרס צו תש"ף-2020**

"נהרס בניין שמשלתמת עליו ארנונה, או שניזוק במידה שאי-אפשר לשבת בו, ואין יושבים בו, ימסור מחזיק הבניין למועצה הודעה על כך בכתב, ויחולו הוראות אלה, כל עוד הבניין במצב של נכס הרוב או ניזוק:

(1) עם מסירת ההודעה לא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים **בשלוש השנים שממועד מסירת**

ההודעה (להלן – תקופת הפטור הראשונה);

(2) חלפה תקופת הפטור הראשונה יהיה חייב בארנונה לגבי אותו בניין **בחמש השנים שמתום אותה**

תקופה, בסכום המזערי בהתאם להוראות לפי סעיפים 8 ו-9 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992, הקבוע לסוג הנכס המתאים לבניין על פי השימוש האחרון שנעשה בבניין (בסעיף זה – תקופת התשלום);

(3) חלפה תקופת התשלום והבניין נותר במצב של נכס הרוס או ניזוק כאמור, ימסור מחזיק הבניין למועצה הודעה בכתב על כך ולא יהיה חייב בשיעורי ארנונה נוספים;

(4) התקופות כאמור בפסקאות (1) ו-(2) ייספרו בין ברציפות ובין במצטבר;

אין האמור גורע מחבותו של מחזיק בשיעורי הארנונה שהגיע זמן לפירעונם לפני מסירת ההודעה."

הליך קבלת הפטור (בשנת 2020)

- המבקש לקבל פטור בגין נכס לא ראוי לשימוש מגיש בקשה במחלקת הגבייה.
- מחלקת הגבייה מכינה את תיק הבקשות (שנקרא לשימוש פנימי- "השגות"), ומעבירה להחלטת וועדת ההנחות.
- וועדת ההנחות דנה בבקשות והפרוטוקול של דיון הוועדה שבו מצוינות ההחלטות לגבי על בקשה (ממוספרת על ידי מחלקת הגבייה), מועבר למחלקת הגבייה עם תיקי הבקשות שנתקבלו לדיון, לביצוע ומתן הפטורים שאושרו.

הליך קבלת הפטור (בשנת 2021)

- אותו הליך בדומה לשנת 2020.
- ביצוע רישום הפרוטוקולים של וועדת ההנחות, בוצע על ידי הגזברות, אולם הפרוטוקולים "המודפסים" (על בסיס רישום ידני במהלך ישיבות הוועדה), טרם הועברו למחלקת הגבייה לביצוע ומתן פטורים באם היו.

הביקורת מעירה, שעיקרי הממצאים שהועלו בביקורת לשנת 2017, טרם תוקנו ו**שהמועצה העניקה פטור בגין נכסים ראויים לשימוש לכאורה, עבור תקופות ושנים שלפני מועד הגשת הבקשה**, בעוד שהוראות הדין מחייבות מתן הפטור מיום הגשת הבקשה.

הביקורת מעירה, שהנוהג החל משנת 2020, שוועדת ההנחות היא הגוף שדן ומאשר בקשות לפטור בגין נכסים לא ראויים לשימוש, בעוד שסמכויות וועדת הנחות קבועות בדיון, לדון בהנחות לפי פרק ד' ו-ה' לתקנות ההנחות, אשר עיקרן הנחות לנזקק והנחות בגין נכס ריק.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא הכינה נוהל כתוב ומסודר (פרט להצעה ולטופס שהועלו בדוח ביקורת לשנת 2017 ואשר לא יושמו).

הביקורת מעירה שיש לבטל שימוש **בסמל פעולה נוסף/כפול** (סמל פעולה 500) למתן פטור בגין נכסים לא ראויים לשימוש.

נכסים בשיפוץ

בשנת 2020, המועצה העניקה פטור מארנונה ל- 29 נכסים בשיפוץ, בסכום כולל של 384 אלפי ₪, כאשר לחלק מהנכסים ניתן פטור לתקופה בין 3-6 שנים ושעיקר הפטור, כ- 311 אלפי ₪, ניתן בגין שנים שקדמו לשנה בה ניתן הפטור על ידי המועצה.

סך הכל	2020	2019	2018	2017	2016	2015	נכס
80	4	19	20	12	12	13	A
42	-	-	9	11	11	11	B
30	-	-	10	10	11	-	C
232	69	62	81	11	6	2	26
384	73	81	119	45	40	26	סך הכל

הביקורת מעירה שיש עוד פטורים תחת סמל פעולה 502 בהיקף של 38 אלפי ₪. המועצה נוהגת במתן פטור לנכס בשיפוץ בדומה למתן פטור לנכס לא ראוי לשימוש, בהבדל ציון קוד פטור שונה במערכת הממוחשבת.

הביקורת מעירה, שיש לבטל שימוש בסמל פעולה כפול (סמל 502), לנכסים בשיפוץ, ולהחליט לגבי הגדרתם לפי הוראה מחייבת על פי דין, אם הפטור של נכס בשיפוץ הינו על פי הפטור בגין נכס לא ראוי לשימוש או בגין ההנחה על נכס ריק, על כל המשתמע מההשלכות לסיווג העילה למתן הפטור, וראוי להתייעץ עם היועץ המשפטי לאישור ההחלטה.

ועדת הנחות**סעיף 136 לצו המועצות המקומיות תשי"א-1950****פרוטוקול ואישור**

- (א) בכל ישיבה של ועדה יש לרשום פרוטוקול שיכיל את שמות חברי הוועדה הנוכחים בישיבה, את מהלך הדיונים, את ההצעות ואת תוצאות ההצבעות.
- (ב) יושב ראש בישיבות ועדה יאשר בחתימת ידו את הפרוטוקול של הישיבה והעתקו יישלח לכל חברי הוועדה. לא הגיש חבר הוועדה ליושב ראש הוועדה התנגדות בכתב לפרוטוקול של ישיבה פלונית עד לפתיחת הישיבה שלאחריה, רואים את הפרוטוקול כמאושר על ידי הוועדה.

סעיף 6 (ה) לתקנות ההנחות

החלטות הוועדה אינן טעונות אישור המועצה אך **תונחנה על שולחנה**.

הביקורת ממליצה לוועדת ההנחות להניח את החלטותיה על שולחן המועצה כנדרש.

הביקורת מעירה, שבשנת 2021, הפרוטוקולים של הוועדה לענייני ביקורת, טרם הועברו למחלקת הגבייה לקליטת ההחלטות במערכת.

הביקורת מעירה, שוועדת הנחות השתמשה יחד עם מחלקת הגבייה במונח השגות לכל הפניות שהיו מופנות אליה שבעיקרם, בקשות לפטורים בגין נכס לא ראוי לשימוש, נכס ריק, נכס בשיפוצים ואחרים. הביקורת חידדה למחלקת הגבייה שהמונח השגות מיוחד להשגות על פי דין, ולסוגי הבקשות מהעילות המנויות בדין כמו שינוי סיווג נכס, שינוי שטח ואחרים, אולם לא לכלול הנחות נכס ריק שמכוח ההנחות או הפטור בגין נכסים לא ראויים לשימוש שמכוח צו המועצות המקומיות. האבחנה חשובה לאופן הטיפול בבקשה ובסמכות הטיפול ובעוד השלכות.

הביקורת מעירה שיש להפסיק שימוש ביותר מסמל פעולה אחד עבור אותה מהות פעולה, הן לצורכי פעולות שינוי שטח, כאשר נמצאים 4 סמלי פעולה (תיקון שטח מגורים, תיקון שטח עסקים, תיקון גודל, תיקון גודל נכס) והן לשינוי סיווג, קיימים שני סמלי פעולה 159 ו 166. החלוקה בין מגורים לנכסים אחרים, אולי סביר להשאיר, מאחר ודוחות כספיים כוללים מיון בין פעולות ששייכות למגורים לבין אחר, ואולי זה יקל על ביצוע המיון. אבל אין שיהיו אז שני סמלים האחד למגורים והשני לאחר, עם ציון במפורש. למרות שלדעת הביקורת ניתן למיין הדוחות על ידי סיווג הנכסים.

הנחות בגין תשלום ארנונה מראש

סעיף 13 לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), תשס"ז-2007
המועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור שלא יעלה על 2 אחוזים למי שמשלם ארנונה כללית בתשלום אחד בתחילת שנת הכספים ולא יאוחר מיום 15 בפברואר של אותה שנה.

תקנות הארנונה

סעיף 3 תשלום בהוראת קבע

המועצה רשאית לקבוע הנחה עד 2 אחוזים מסכום הארנונה הכללית שהוטלה באותה שנת כספים על מחזיק שנתן הוראת קבע לתשלום הארנונה הכללית שהוטלה עליו כאמור, בדרך שקבעה הרשות המקומית.

בצו הארנונה

בצו הארנונה של המועצה, נקבע שמגיע למשלמי ארנונה מראש עד 28 בפברואר, הנחה בשיעור 2% וכך גם למשלמים בהוראת קבע.

סעיף 4.5.5.3 להנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות מקומיות
הנחות למשלמי ארנונה מראש, יירשמו **כהוצאת מימון** בפרק 632 בסעיף 690.

בספרי הנהלת החשבונות לא נרשמו הנחות בגין תשלום ארנונה מראש ובדוחות הכספיים אין ביטוי להנחות בגין תשלום ארנונה מראש.

בדוחות ההנחות המובנים ממערכת הגבייה הממוחשבת, לא נכללו הנחות בגין תשלום ארנונה מראש. בדוח מאזן הגבייה הכספי ממערכת הגבייה הממוחשבת, נכללו הנחות בגין תשלום מראש בסכום נמוך שהסתכם בכ- 2 אלפי ₪.

הביקורת הפיקה דוחות תנועות ממערכת הגבייה, שמהם ניתן למיין את התנועות בחשבונות הגבייה לפי "סמל פעולה". לכל סוג תנועה, לרבות סוג הנחה, ניתן סמל פעולה מסוים. על פי דוח התנועות שהופק כאמור לשנת 2020, עולה שהיו הנחות עם סמל תנועה "3" - הנחות תשלום מראש, שהסתכמו ב- 24 אלפי ₪.

הביקורת מעירה למועצה, שראוי שתפעל על פי ההוראות המחייבות בנושא רישום הנחות תשלום ארנונה מראש והסדר הוראת קבע, והצגתם בהתאם בדוחות הכספיים, כהוצאות מימון.

הביקורת ממליצה למועצה, לדאוג שבדוחות המופקים ממערכת הגבייה הממוחשבת ניתן יהיה לראות את סכום ההנחות בגין תשלום ארנונה מראש בדוח מאזן גבייה כספי.

השגות

בדוח הביקורת לשנת 2015, נבדק נושא ההשגות על חיובי ארנונה, והועלו ממצאים והמלצות של הביקורת.

להלן עיקרי הממצאים שהועלו בדוח ביקורת 2015 ומעקב אחר תיקון הליקויים:

הממצאים שהועלו בדוח ביקורת 2015	מעקב אחר תיקון הליקויים
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.	תוקן פורמאלית בפברואר 2022 המועצה פעלה ללא מינוי מנהל ארנונה עד סוף שנת 2021, ולקראת היערכות לסקר נכסים, מונתה מנכ"לית המועצה למנהלת ארנונה, ולאחר תקופה קצרה, מונתה מנהלת הגבייה כמנהלת הארנונה.
לא קיים ברשות נוהל מאושר, מחייב וכתוב לעניין הטיפול בהשגות.	לא תוקן טרם נערך נוהל עבודה מאושר, מחייב וכתוב לעניין הטיפול בהשגות על פי ההוראות המחייבות ולפי סדרי מנהל תקין.
אין מערכת ממוחשבת או אחרת לרישום וניהול ההשגות והעררים.	לא תוקן אין מערכת רישום וניהול ממוחשבת של ההשגות והעררים.
ההשגות לא מוחתמות בחותמת נתקבל עם ציון תאריך קבלת ההשגה.	לא תוקן
לא נשלחות תשובות ראשוניות למגישי ההשגה, שבהן מצוין שהוגשה ההשגה ועם ציון תאריך קבלתה ושנמצאת בהליך בירור. לא נשלחות תשובות בכתב להשגות שהוגשו, פרט להשגות שבד"כ נשלחות על ידי עורכי דין, ומסתפקים בכתיבת ההחלטה על גוף טופס ההשגה, ובהערות במערכת הממוחשבת של הגבייה. ראוי לציין שהעדד תשובה של המועצה על השגות יחשב הדבר כאילו ההשגה נתקבלה.	לא תוקן המועצה לא נוהגת לשלוח תשובות לאישור קבלת כתב ההשגה ולא תשובות שבהן מפורטת תשובת המועצה של קבלת או דחיית ההשגה.
הביקורת מעירה, כי המועצה אינה מגבילה את מועד הגשת ההשגה כך שניתן להגיש השגה בכל עת.	לא תוקן

להלן עיקרי ההמלצות שהועלו בדוח הביקורת 2015 :

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 הגבייה 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 הגבייה.
- 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.

חוקי עזר

כללי

סמכות המועצה להתקין חוקי עזר מעוגנת בסעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש). סמכות זו, נועדה לאפשר למועצה לפעול על פי הסמכויות שנקבעו לה בדיון, למלא את תפקידיה ולהסדרת מתן השירותים לתושבים.

חוקי העזר מאפשרים למועצה, בין היתר, לקבוע הסדרים לשמירה על בטחון ובריאות הציבור, שמירה על איכות הסביבה, לרבות מניעת מפגעים סביבתיים, פיקוח על החזקת בעלי חיים, קביעת הסדרי תנועה וחניה, סלילת כבישים ומדרכות, תשתיות תיעול וניקוז, הסדרת מערך השילוט בתחום הישוב והסדרת תחומים נוספים.

חוקי העזר מאפשרים למועצה לחייב, בתחומים מסוימים, בעלי נכסים ומחזיקים בתשלומי היטלים, אגרות ותשלומים אחרים, בכדי לאפשר למועצה לממן את פעולותיה בתחומים אלה, ובחלק מהתחומים, כמו בנושא אגרות השילוט, גובה האגרות יכול שישקף, לא רק את הצורך במימון פעולותיה בתחום, אלא גם לשקף את מדיניותה בנושא השילוט.

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לוודא קיומם של חוקי עזר שיכולים לאפשר למועצה למלא את תפקידיה במתן השירותים והסדרת הפעולות, ומידת עדכון, הפעלת ואכיפת חוקי עזר קיימים.

פעולות הביקורת

הביקורת סקרה את חוקי העזר הקיימים על פי פרסום ברשומות, באתר האינטרנט של משרד הפנים, באתר האינטרנט במועצה ואת מידת הפעלתם, עדכונם, ואכיפתם של חוקי העזר הקיימים.

עיקרי הממצאים

הביקורת מעירה למועצה, לפרסם באתר האינטרנט של המועצה, את כל חוקי העזר שבתוקף.

הביקורת מעירה למועצה, שעליה לפעול לארגון מחדש את חוקי העזר הקיימים ולהתקנת חוקי עזר בתחומים נוספים, לצורך מילוי תפקידיה, בשמירה על בריאות התושבים, שמירה על הסדר והניקיון, במתן השירותים לתושבים ולאפשר מימון אותם שירותים והקמת התשתיות הציבוריות.

הביקורת מעירה למועצה, שעליה לפעול לעדכן את חוקי העזר הקיימים, אשר הותקנו לפני עשרות שנים, לרבות בחינת התעריפים שנקבעו בחלק מחוקי העזר לפחות פעם בחמש שנים כנדרש ולביטול חוקי עזר שאינם תקפים לזמנים אלה.

הביקורת מעירה למועצה, שעליה לפעול ולבצע על הפעולות הנדרשות בכדי לאפשר למועצה לאכוף את חוקי העזר הקיימים.

התקנת חוקי עזר

הסמכות להתקין חוקי עזר למועצה

סעיף 22 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), קובע:

(א) **אישורה המועצה** חוק עזר, יחתום עליו ראש המועצה וחוק העזר **יפורסם ברשומות**, ואולם לא תאשר המועצה חוק עזר הכולל הוראות בדבר תשלום בעד ביצוע פעולות בתחומים הקשורים למשק המים או הביוב, לרבות פעולות מכירה, הולכה או אספקה.

(ב) לא יפורסם חוק עזר כאמור בסעיף קטן (א), אלא כעבור ששים ימים מהיום שהביא ראש המועצה את חוק העזר לידיעת השר; הודיע השר או מי שהוא הסמיכו לכך כי אין לו התנגדות לחוק העזר, יפורסם חוק העזר אף לפני תום מועד זה.

(ג) השר רשאי תוך התקופה האמורה בסעיף קטן (ב) להורות על עיכוב פרסום חוק העזר, ובלבד שלא יחליט כאמור אלא לאחר שהשר או מי שהוא הסמיכו לענין זה פירט את הסתייגויותיו ונתן לראש המועצה או למי שהוא הסמיכו לכך הזדמנות לטעון את טענותיו נגד עיכוב פרסום חוק העזר.

(ד) עיכב השר פרסום חוק עזר כאמור בסעיף קטן (ג), רשאי הוא לעשות אחת מאלה:

- (1) להורות על ביטול העיכוב;
- (2) לפסול את חוק העזר מנימוקים שיפרט;
- (3) להחזיר את חוק העזר עם הערותיו למועצה לדיון מחדש.

(ה) ביטל השר את הוראתו לעכב את פרסום חוק העזר, יפורסם חוק העזר ברשומות.

כיום, ככלל, המועצה מתקינה את חוקי העזר, בלי שתידרש לאישורו הפוזיטיבי של שר הפנים. לשר הפנים, סמכות להתערב לשינוי, ואם לא עשה כן חוק העזר ייכנס לתוקף לאחר פרסומו ברשומות, למעט מקרים בהם נקבע במפורש בחוק כי נדרשים הסכמה או אישור של שר או שרים מסוימים להתקנת חוק עזר (למשל, סעיף 77 לפקודת התעבורה; סעיף 11 לחוק רישוי עסקים וסעיף 6 לחוק הסדרת מקומות רחצה)⁵.

⁵ הנחיות היועץ המשפטי לממשלה- הנחיה 2.3100- חקיקת משנה: נוהל והנחיות (מיום 1 בנובמבר 1985 ואשר עודכן ביום 9 בנובמבר 2003).

אימוץ חוקי עזר לדוגמא

המועצה יכולה לאמץ חוקי עזר לדוגמא אשר פורסמו על ידי שר הפנים.

בסעיף 25א לפקודת המועצות המקומיות

(א) השר רשאי לפרסם ברשומות חוק עזר לדוגמה, ורשאית מועצה מקומית, בהחלטה, לאמץ חוק עזר כזה בלי שינויים.

(ב) קיבל השר הודעה על החלטת מועצה כאמור, יפרסם על כך הודעה ברשומות, ומשפורסמה יראו את חוק העזר לדוגמה, לכל דבר, כחוק עזר של המועצה המקומית שאושר על ידי השר **ופורסם ברשומות**.

(ג) ביטל או שינה השר חוק עזר לדוגמה שפורסם כאמור, לא יפגע הביטול או השינוי בחוק העזר שאימצה לה מועצה מקומית והדבר ייאמר בהודעת הביטול או השינוי.

(ד) סעיף זה אינו חל על חוק עזר לפי סעיף 77 לפקודת התעבורה.

אימוץ חוק העזר לדוגמא עשוי לסייע מבחינת החיסכון בעלויות ומשאבים, לעומת החלופה שבעריכת חוק עזר באופן עצמאי, ויתרון בהבטחת איכותו, אולם הסדר זה ראוי להישקל רק במקרים בהם אין נסיבות שמונעות זאת.

נוהל אישור ופרסום חוק עזר

ביוני 2021, פרסם משרד הפנים, נוהל אישור ופרסום חוקי עזר (להלן: "**נוהל משרד הפנים**"), שנועד לסייע במה נדרש מהרשויות המקומיות לצורך אישור ופרסום חוקי העזר, במטרה לזוז את הטיפול ולייעל את השירות.

נוהל משרד הפנים מפרט את הדרישות מהרשויות המקומיות לאישור חוקי העזר, לרבות חוקי עזר שכוללים תשלומי חובה, שאז הרשויות נדרשות להגיש, בנוסף ובין היתר, תחשיבים כלכליים שלפיהם נקבעו אותם תשלומי חובה והנימוקים לפיהם נקבעו תעריפים על בסיס שיקולי מדיניות.

נוהל משרד הפנים מסייע בניסוח ובמנהל של חוק העזר, לרבות הליך תיקון ובקשת הארכת תוקף לחוק העזר.

פרסום חוקי עזר

חוקי העזר מתפרסמים במדור מיוחד של קובץ התקנות ("חיקוקי שלטון מקומי"). הנחיות היועץ המשפטי לממשלה ממליצות שכל רשות מקומית תכין אוגדן בו חוקי העזר של אותה רשות ותקפיד לעדכן מעת לעת. משרד הפנים נהג לפרסם את חוקי העזר של הרשויות המקומיות במאגר מיד באתר האינטרנט של משרד הפנים, אולם החובה של פרסום חוק העזר חלה על המועצה לפרסם את חוק העזר ברשומות ובאתר האינטרנט של המועצה.

בנוהל משרד הפנים נקבע, שעל הרשות לשלוח את חוק העזר לפרסום ברשומות באמצעות המערכת המקוונת של משרד השפטים, כאשר המועד לבדיקה האם ומתי פרסם חוק העזר תיעשה באמצעות אתר האינטרנט של משרד המשפטים <רשומות> פרסום ברשומות.

סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) מחיל את הוראות סעיף 248ב לפקודת העיריות (נוסח חדש) אשר קובע שעל המועצה להקים ותפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור ללא תשלום, שבו תפרסם, בין השאר :

"מידע שעליה לפרסם וכן מידע בנוגע אליה ששר הפנים פרסם בהתאם להודעת העיריה, לאחר שהשר פרסמו; בפסקה זו, "פרסום" – פרסום על פי דין ברשומות או בעיתון;".

מאחר, והמועצה מחויבת לפרסם את חוקי העזר ברשומות, אזי חלה החובה שתפרסם את חוקי העזר באתר האינטרנט של המועצה. פרסום חוקי העזר באתר האינטרנט של המועצה מאפשר זמינות ונגישות למידע ועונה על הדרישות של חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998.

חוקי העזר אשר מפורסמים באתר האינטרנט של המועצה

1. חוק עזר לערערה (מודעות ושלטים), התשס"ט-2008
2. חוק עזר לערערה (העמדת רכב וחנייתו), התש"פ-2020
3. חוק עזר לערערה (תרנים אזוריים לאנטנות טלוויזיה), התש"ן-1990
4. חוק עזר לערערה (הריסת מבנים מסוכנים), התשמ"ט-1989
5. חוק עזר לערערה (החזקת בעלי חיים), השתמ"ה-1985
6. חוק עזר לערערה (רוכלים), התשמ"א-1981
7. חוק עזר לערערה (סימון רחובות ולוחיות-מספר בבנינים), תשל"ב-1971
8. חוק עזר לערערה (אגרות תעודות אישור), תשל"א-1970

מדובר במאגר מידע שנתיך להיעזר בו, אבל הפרסום על פי דין הינו ברשומות

חוקי העזר אשר מפורסמת באתר האינטרנט משרד הפנים, כוללים את חוקי העזר, אשר מפורסמים באתר האינטרנט של המועצה, ובנוסף, שני חוקי עזר שלהלן:

- חוק עזר לערערה (הצמדה למדד), התשמ"ה-1985
- חוק עזר לערערה (תברואה וסילוק מפגעים), תשל"א-1971

חוקי העזר המחייבים מפורסמים ברשומות. בין רשימת חוקי העזר אשר מפורסמת ברשומות :

- חוק עזר לערערה (מודעות ושלטים), התשס"ט-2008.
- חוק עזר לערערה (ביטול סעיפי העונשין), השתע"ב-2011.

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תפרסם באתר האינטרנט של המועצה את כל חוקי העזר שבתוקף ושפורסמים ברשומות.

משרד הפנים פרסם איזה סוגי חוקי עזר קיימים, ולהלן, עיקר החוקים:⁶

- שטחים ציבוריים פתוחים.
- מניעת מפגעים (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- תיקון וביטול חוקי עזר.
- סלילת רחובות.
- חזיתות בתים (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- ביטול סעיפי עונשין.
- תיעול.
- לוחיות מספר לבניינים (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- מבני ציבור.
- החזקת מקלטים (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- החזקת בעלי חיים (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- מניעת רעש (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- מודעות ושלטים.
- הריסת מבנים מסוכנים.
- פתיחת עסקים וסגירתם, רישיונות לרוכלים, שווקים וגידור דוכנים מטעמי ביטחון.
- העמדת רכב וחנייתו.
- שחיטת עופות ובתי מטבחיים.
- שמירת הסדר והניקיון (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- הדברת מזיקים (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- אשפה עודפת (לא למגורים).
- מבנים מסוכנים.
- אגרת תעודת אישור.
- תברואה וסילוק מפגעים (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- פינוי אשפה (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- סימון רחובות.
- פינוי חפצים מיושנים (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- העמדת רכב וחנייתו.
- גז רדון.
- מניעת זיהום אויר (מקובל לכלול במסגרת חוק עזר איכות הסביבה ולא כחוק נפרד).
- צעצועים מסוכנים.
- עקירת עצים.
- טיאוט.
- הצמדה למדד.
- מיחזור.
- פיקוח מכירת מוצרים מן החי.
- פיקוח על מעונות יום.

חוקי עזר לשמירה על בריאות התושבים ומניעת מפגעים

⁶ <https://www.gov.il/he/Departments/Guides/financial-bylaw-1?chapterIndex=1>

בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2016 העלה, שרשויות מקומיות רבות, אז, לא חוקקו חוקים העוסקים בנושאים שנועדו להבטיח שלום הציבור, בריאותו ולשמור על הסדר הציבורי וניקיון הישוב. הנשואים כללו התחומים הבאים:

- פיקוח על בעלי חיים
 - פתיחת בתי עסק וסגירתם
 - מניעת מפגעים ומטרדים או שמירה על הסדר והניקיון
 - הדברת מזיקים
 - הוצאת אשפה ופסולת ופינויה
 - מניעת רעש (*)
- (*) חוק העזר נדרש ברשויות מקומיות שלא הכשירו פקחים סביבתיים ובחרו שלא לאמץ את החוק למניעת מפגעים, התשכ"א-1961.

ניסיון לארגון מחדש ולאישור חוקי עזר

איכות סביבה ומניעת מפגעים

בישיבת מליאת המועצה 02/2017 מפברואר 2017, הובאה לאישור הצעת חוק עזר לערערה (שמירת איכות הסביבה ומניעת מפגעים). הצעת החוק הוצגה על ידי היועץ שהמועצה שכרה לנושא חוקי העזר, אולם ההחלטה לאישור הצעת חוק העזר נדחתה לישיבת המועצה הבאה.

בישיבת מליאת המועצה 03/2017 ממרץ 2017, חברי המועצה ביקשו ארכה ללמוד את החוק העזר.

בישיבת מליאת המועצה 05/2017 ממאי 2017, אושר חוק העזר שכולל תיקון של הכללת הוראה לביטול חוק העזר הקודם באותו עניין ואושר אימוץ חוק רשויות מקומיות (אכיפה סביבתית).

עם אישור חוק העזר במליאת המועצה, הצפי היה שיועבר להמשך הליך אישורו במשרדים הממשלתיים ולאחר אישורו, פרסומו ברשומות ובאתר האינטרנט של המועצה, והתחלת הפעלתו ואכיפתו. אחרי קרוב ל- 5 שנים חוק העזר לא אושר ולא מופעל, כך שהמצב המשפטי לכאורה, שהחוק עזר הישן, משנת 1971, באותו נושא, טרם בוטל.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא מפעילה חוקי העזר הקיימים, פרט לחוק עזר לערערה (אגרות אישורים תעודות), התשל"א-1970 וחוק עזר לערערה (הצמדה למדד), התשמ"ה-1985, להצמדת אותם תעריפים בגין האגרות.

לדעת הביקורת, הסמכות של המועצה בחקיקת חוקי עזר, במגוון הפעילויות שבתחומי סמכויותיה, הינה כלי מהותי לביצוע פעולותיה והסדרת התחומים שבאחריותה. היכולת של המועצה לחוקק חוקי עזר, יש בה בכדי

לסייע למועצה לממש את מדיניותה, לשמור על בריאות התושבים, שמירה על הניקיון, שמירה על איכות הסביבה והחיים, שמירה על חזות הישוב והסדרת תליית השילוט, והסדרת התנועה והחניה, כמו כן, לסייע במימון הקמת ואחזקת התשתיות לרבות תשתיות הרחבות, המדרכות, התיעול והניקוז והשטחים הציבוריים. **לדעת הביקורת**, יחד עם הסמכות לחוקק חוקי עזר, מוטלת על המועצה האחריות לאכיפת אותם חוקי עזר בכדי לוודא יישום המדיניות שבחוקי העזר ויישום שיוני לשמירת האינטרס הציבורי ואמון הציבור.

עדכון חוקי עזר

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 3/2006 (להלן: "חוזר משרד הפנים") נקבע שעל הרשויות המקומיות לבחון את תעריפי האגרות וההיטלים בתום חמש שנים, לכל היותר, מאז העדכון האחרון, ובמידת הצורך לעדכןם ותקנם על ידי הגשת תיקון לחוק העזר.

הביקורת מעירה, שחוק עזר לערערה (אגרות תעודות אישור), תשל"א-1971, אשר המועצה התקינה לפני יותר מחמישים שנה ונקבעו אז תעריפים, עם מנגנון הצמדה למדד (על פי חוק עזר לערערה (הצמדה למדד), התשמ"ה-1985. לא נבחן מאז והתעריפים לא ועדכנו למרות שנדרש לבחון את התעריפים שנקבעו ולא די במנגנון ההצמדה של תעריפים אלה.

הביקורת בדעה, שראוי שהתעריפים ייבחנו מחדש לפי פרמטרים שמסתמכים על אומדן עלות השירות ולבחון, למען בדיקת הסבירות, את גובה תעריפי האגרות ברשויות נוטפות.

אכיפת חוקי עזר

הביקורת מעירה, שהמועצה לא מפעילה ולא אוכפת חוקי העזר הקיימים פרט לחוק עזר לערערה (אגרות אישורים תעודות), התשל"א-1971.

הביקורת מעירה מסכמת, ראוי שהמועצה תפעיל את סמכותה בחקיקת חוקי עזר הנדרשים או בהפעלת ועדכון הקיימים, לניהול מספר תחומים חשובים, כמו איכות הסביבה ומניעת מטרדים, הסדרת שילוט, היטלי פיתוח ואחרים.

תקציב המועצה

"צריך להיות ברור לכל, כי הדיון התקציבי ברשויות המקומיות חייב להיות אחד האירועים החשובים, אם לא החשוב ביותר, בחיי הרשות המקומית במשך השנה, כאשר מדיניות הפעולה של הרשות המקומית נקבעת- או לפחות צריכה להיקבע- בדיוני התקציב....

תקציב הרשות המקומית אינו מערכת חשבונות גרידא שיש בה צד הכנסה וצד הוצאה אשר צריכים להתאזן. התקציב מגלם בתוכו מדיניות כלכלית- חברתית רצויה לאותה שעה לתושבים המתגוררים בתחומי הרשות המקומית ומקבלים בה שירותים."⁷

מטרת הביקורת

לבדוק באם פעולות המועצה המתייחסות לתקציב המועצה מבוצעות לפי ההוראות המחייבות, ולפי סדרי מנהל תקין.

היקף ופעולות הביקורת

הביקורת מתייחסת לתקציב המועצה הרגיל לכל אחת מהשנים 2019-2021.

עיקרי ההוראות המחייבות

בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], נקבע:

סעיף 27:

"מועצה מקומית תערוך בכל שנה תקציב בצורה שנקבעה, המראה את אומדן ההכנסה וההוצאה שלה; התקציב יוכן ויאושר על ידי המועצה לפי הוראות סעיף 206 לפקודת העיריות, בשינויים המחויבים, ואם היתה המועצה המקומית רובע של עיריה - על ידי העיריה."

סעיף 28:

"התקציב שאושר הוא התקציב השנתי למועצה המקומית, ולא תשלם שום תשלום מכספיה ולא תקבל עליה שום התחייבות, אלא בהתאם לתקציב המאושר"

סעיף 29:

"הממונה ראשי, לאחר ששקל את דעת המועצה המקומית, לשנות או לדחות פריט בתקציב וכן ראשי הוא להוסיף פריט לתקציב, אם ראה שעל פי נסיבות חורגות מן הרגיל הקשורות במועצה המקומית חיוני הוא, מטעמים של טובת הציבור, לעשות כן."

סעיף 30:

"המועצה המקומית יכולה לשנות את התקציב בדרך שנקבעה כאמור לאישור התקציב המקורי."

⁷ אברהם יי שפט- השלטון המקומי הבטים משפטיים עבר-הווה- עתיד 1992.

סעיפים 206 ו 208 לפקודת העיריות [נוסח חדש], אשר חלים על המועצות המקומיות מכוח הוראות הסעיפים 27 ו-34 לפקודת המועצות המקומית [נוסח חדש], קובעים :

סעיף 206

(א) הגזבר יכין הצעת תקציב לעיריה, על פי הנחיות ראש העיריה, וראש העיריה יגישנה לאישור המועצה **לא יאוחר מחודשיים לפני תחילתה של שנת הכספים** שאליה מתייחסת ההצעה; ראש העיריה יביא את הצעת התקציב לפני ועדת הכספים קודם שיגישנה למועצה; לא תאושר הצעת התקציב בעירייה איתנה, אלא אם כן צורפה להצעה חוות דעתו של הגזבר שלפיה התקציב המוצע מאוזן וכן כי הוא בר-ביצוע בהתחשב בהכנסות הכלולות בו ובהכנסות העירייה בשנים שקדמו לאותה שנת כספים.

(ב) המועצה תחל בדיון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה ותאשר אותה, בשינויים או בלא שינויים, **עד יום תחילתה של שנת הכספים שאליה מתייחסת ההצעה**; הוצעה במועצה של עירייה איתנה הצעה לאישור הצעת התקציב בשינויים, לא תאושר ההצעה אלא אם כן ניתנה חוות דעתו של הגזבר, לפני הדיון או במהלכו, שלפיה התקציב, לאחר השינויים, יהיה מאוזן ובר-ביצוע כאמור בסעיף קטן (א).

(ב)(1) (1) לא אישרה המועצה את תקציב העירייה בתוך שלושה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, ואם לא חלפו שישה חודשים מיום עריכת הבחירות לראש העירייה - בתוך שישה חודשים מיום קבלת חוק התקציב השנתי בכנסת, תסתיים כהונת המועצה או כהונת המועצה וראש העירייה, כפי שיוורה שר הפנים, והשר ימנה, בתוך 14 ימים מתום התקופה כאמור, ועדה למילוי תפקידי המועצה וראש העירייה או תפקידי המועצה....

סעיף 208 - צורת התקציב

(א) התקציב יוכן בהתאם להוראות התוספת הרביעית, אלא שהשר רשאי לשנות הוראות אלה או להוסיף עליהן, בין דרך כלל ובין להכנת התקציב של עיריה פלונית.

(ב) התקציב יכלול נספח תקן כוח אדם לעירייה בהתאם להוראות שיקבע השר.

צו המועצות המקומיות

14. ההזמנה תפרט -

(4) בישיבה שבה ידונו בתקציב, בתשלומי חובה או ... - **טיוטה של ההצעות עם דברי הסבר**.

מועדי אישורי התקציב ועדכון**אישור תקציב לשנת 2021**

הצעת התקציב לשנת 2021, הובאה לדיון ואושרה בישיבת מליאת המועצה שלא מן המניין, מיום 30/08/2021.

בפרוטוקול של הישיבה, ובתשובה לשאלת חבר מועצה, לגבי האיחור במועד הבאת הצעת התקציב לאישור בעוד שנהוג ברוב הרשויות המקומיות, לאשר את התקציב הרגיל לפני תחילת שנת התקציב:

”על-פי חוק- תקציב המועצה- יאושר שלושה חודשים אחרי תקציב המדינה. למיטב ידיעתי טרם אושר תקציב המדינה”.

.....

”עדיין לא איחרנו את המועד. אנחנו עדיין במועד. תקציב המדינה כן משפיע על התקציב הרגיל-מענק איזון- השתתפות התקציב הרגיל בתצקוב הפיתוח...[ממלא מקום הגזבר] הכין את התקציב בתחילת השנה.

אישור תקציב לשנת 2020

הצעת התקציב לשנת 2020, הובאה לדיון ואושרה בישיבת מליאת המועצה שלא מן המניין, מיום 28/06/2020.

עדכון תקציב לשנת 2020

עדכון לתקציב שנת 2020, הובא לדיון ואושר בישיבת מליאת המועצה שלא מן המניין, מיום 29/12/2020.

אישור תקציב לשנת 2019

הצעת התקציב לשנת 2019, הובאה לדיון ואושרה בישיבת מליאת המועצה שלא מן המניין, מיום 02/06/2019.

שינוי ועדכון התקציב על ידי הממונה

על פי סעיף 29 לפקודת המועצות המקומיות, ”הממונה רשאי, לאחר ששקל את דעת המועצה המקומית, לשנות או לדחות פריט בתקציב וכן רשאי הוא להוסיף פריט לתקציב, אם ראה שעל פי נסיבות חורגות מן הרגיל הקשורות במועצה המקומית חיוני הוא, מטעמים של טובת הציבור, לעשות כן”.

בעת הגשת התקציב לאישור הממונה מטעם משרד הפנים, נדרשו תיקונים ועדכונים, שלאחר עדכונים אלה אושרו התקציבים על ידי הממונה.

ניהול תקציבי ארגוני

רישום התקציב

התקציב המאושר נקלט על ידי הגזברות במערכת הפיננסית הממוחשבת, שכוללת ניהול ספרי החשבונויות של המועצה, לרבות התקציב הרגיל.

מבנה התקציב

התקציב הרגיל בנוי על פי **מבנה אחיד** לכלל הרשויות המקומיות לפי פרק וסעיף, כאשר הכנסות בפרקים 1 עד 5 והוצאות בפרקים 99-6. לדגמה: פרק 31 מייצג פרק הכנסות חינוך, ו 81 מייצג פרק הוצאות חינוך וסעיף, ההוצאות כמו שכר, פעולות ואחרות. התקציב של כל מחלקה במועצה כולל סעיפי הכנסות וסעיפי הוצאות ובמחלקות גדולות כמו חינוך ורווחה, התקציב יכול ויכיל עשרות סעיפים תקציבים של הכנסות והוצאות.

נגישות לתקציב

כאמור, התקציב המאושר נקלט על ידי הגזברות במערכת הממוחשבת של ספרי החשבונויות, כאשר הגישה למערכת ספרי החשבונויות מוגבלת רק לעובדי הנהלת חשבונויות והגזברות לרבות האחראית על הרכש. למנכ"לית המועצה ולמבקר המועצה יש גישה למערכת הממוחשבת במגבלת הרשאה של צפייה בלבד ללא ביצוע פעולות.

למנהלי מחלקות ובעלי תפקידים במועצה (פרט לאלה שצוינו לעיל) שבסמכותם לבצע פעולות מתוקף אחריותם והגדרת תפקידם, אין גישה ישירה למערכת הממוחשבת בכדי לעקוב אחרי הביצוע לעומת התקציב של המחלקה שלהם. מנהלי מחלקות ובעלי תפקידים נדרשים לשאול את הגזברות או האחראית על הרכש, לגבי היתרה התקציבית בסעיף מסוים לצורך הוצאת הזמנה לרכישת שירותים ונכסים.

לדעת הביקורת, הבלעדיות לניהול ורישום התקציב, הינה על הגזברות מתוקף תפקידה, אולם אין הכוונה לבלעדיות ומעין "מונופול" על הגישה למידע זה. **לדעת הביקורת**, ראוי לספק גישה למידע הביצוע הכספי ווהתקציבי, ברמה מקוונת ישירה, ברמה של הרשאת צפייה בלבד ללא ביצוע פעולות, בדומה להרשאת הגישה הניתנת למבקר המועצה, עם הגבלת גישה למידע הלוונטי למנהל המחלקה ולבעל התפקיד. הנשיאה באחריות של מנהל מחלקה ובעל תפקיד על ביצוע תפקידו, אמורה להיות מלווה בהענקת ובאפשרות הכלים הנדרשים לביצוע תפקידיו. לדעת הביקורת, מנהל מחלקה ובעל תפקיד מחויב לפעול לפי תקציב מאושר, שראוי שיהיה לו גישה אליו בצורה חופשית וישירה. **לדעת הביקורת**, אבן יסוד בניהול מסגרת פעילות של מחלקה או תפקיד, הינה תכנית פעולה מקושרת תקציב כספי ומשאבים אחרים. בכדי לפעול בצורה יעילה ומועילה על בסיס תקציב מאושר, אמורה להיות גישה ישירה, מקוונת וחופשית לתקציב והביצוע הכספי.

הביקורת מעירה, שממלא מקום הגזבר הבהיר לביקורת שהוא **בעד הנגשת התקציב ובאופן מהותי למחלקות השונות**, אולם לצורך הסדרת הנושא בצורה מקצועית, שתבטיח הנגשה מהותית, באופן כזה שייקבע מדרג הרשאות גישה מתאים, והסדרת הנושא באופן מערכתי יחד עם נהלי עבודה לכלל המערכות לרבות הרכש. לדעת הביקורת, נוצר הרושם, לקיומו של "סכסוך מדומה" לכאורה, שהגזברות אינה בעד הנגשת התקציב לבעלי התפקידים והמחלקות. **לדעת הביקורת**, הסדרת נושא הנגשת התקציב, תתבצע בעבודת צוות ואקלים ארגוני תומך, בהובלת התהליך לאחר עבודת מטה מתאימה ובשיתוף פעולה בין כלל בעלי התפקידים.

ניהול תקציב עם גרעון תקציבי מצטבר

להלן נתוני הגרעון השוטף והמצטבר בתקציב הרגיל בשנים 2016-2020

2016	2017	2018	2019	2020	-
131,560	119,176	124,850	124,684	131,560	תקציב רגיל מאושר באלפי ש"ח
1,756	5,646	1,853	3,671	1,335	גרעון שוטף בשנה באלפי ש"ח
3,890	7,299	9,152	12,823	14,158	גרעון מצטבר לסוף השנה באלפי ש"ח



גרעון מצטבר בתקציב הרגיל

הגרעון המצטבר בתקציב הרגיל מבטא תמונת מצב ליום מסוים, למצבה הכספי של המועצה, בכפוף ובהתאם לכללי החשבונאות החלים על רשויות מקומיות, שלפיהם נערכים הרישומים בספרי החשבונות ולפיהם נערכים הדוחות הכספיים.

המועצה, כמו שאר הרשויות המקומיות, מנהלת את הפעילות הכספית שלה בשלושה מסגרות תקציביות:

- 1. התקציב הרגיל** - כולל הפעילות השוטפת של המועצה כולל גביית ארנונה, קבלת מענקים תקציביים ממשלתיים ובו ביטוי כספי לפעילויות של שירותים מקומיים כמו שירותי ניקיון, תברואה והנדסה ושירותים ממלכתיים כמו חינוך ורווחה וכמו כן פעילויות שוטפות שמבוצעות בכל שנה על ידי המועצה.
- 2. התקציבים הבלתי רגילים (תב"רים)** - אלה מסגרות תקציביות לפעילויות מיוחדות ופרויקטים כמו בנייה ועבודות תשתיות, מעין חד פעמיות, ובד"כ לא מדובר בפעולות שוטפות. לדגמה, פעילות כספית של בניית בית ספר תקבל ביטוי במסגרת תב"ר. כאשר התב"ר אמור להיות מאוזן תקציבית, שההוצאות אינן עולות על ההכנסות, ויכול שאותו פרויקט יימשך על יותר משנה אחת ויהיה במסגרת זמן פעילותו במצב זמני, או בעודף זמני או בגרעון זמני.
- 3. קרנות המועצה** - מדובר במסגרות ייעודיות של ניהול פעילויות ייחודיות ומיועדות. לדגמה היטל השבחה שמתקבל, על פי חוק אמור להיות מנהל בקרן ייעודית כאשר ניתן למשוך מהקרן הייעודית לשימושי תב"רים ולתורכי התקציב הרגיל על פי הכללים שנקבעו.

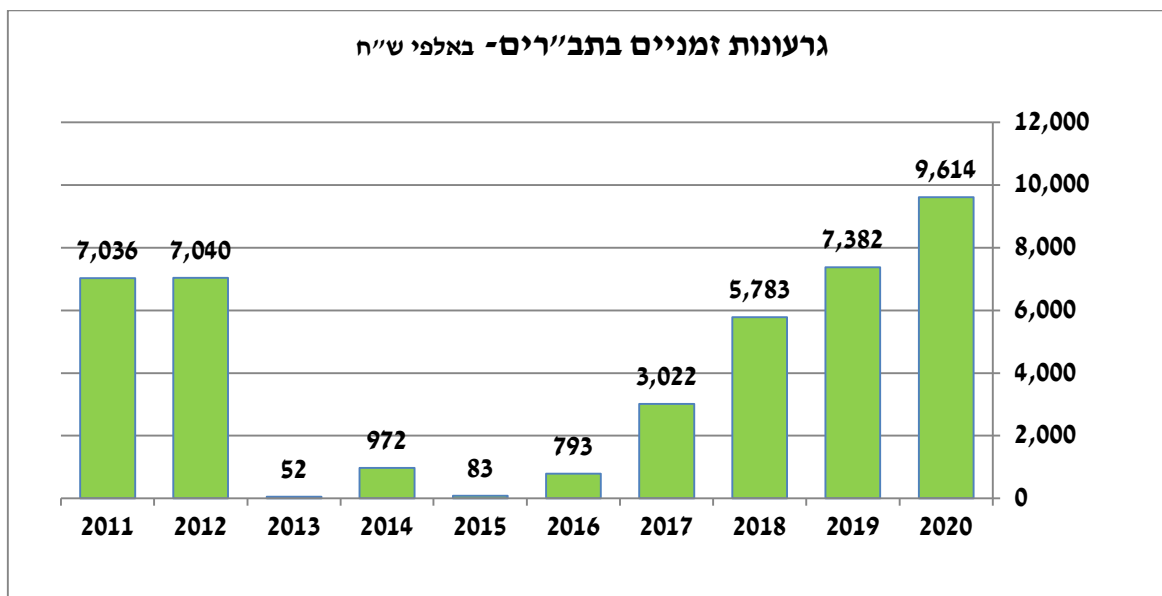
מצבה הכספי של המועצה, וכפי שניתן לראות במאזן (בדוחות הכספיים) כולל שלוש מסגרות אלה. יכול להיות מצב של עודף או גרעון מצטבר בתקציב הרגיל, ובתב"רים יכול להיות מצב ששל גרעון סופי ויתרת הקרנות שתמיד הינה חיובית, אולם משתנה לפי מידת המקורות והשימושים.

לקורא ולמשתמש בדוח הכספי של המועצה, ראוי להתייחס לשלוש המסגרות הנ"ל, יחד עם דוחות הביצוע של התקציב הרגיל והבלתי רגיל ובמגמות על פני שנים. מאחר ועל פי הכללים החלים על רשויות מקומיות, סכומי ההלוואות ומנגד החייבים בגין ארנונה ואחרים מוצגים בנספחים לדוח הכספי וכמספרים נלווים בתחתית המאזן, ראוי להיות ערים להשפעתם על התמונה הכספית של המועצה.

מן התיאור הכללי אל המצב הכספי של המועצה

מצב הקרנות על-פי הדוח הכספי לשנת 2020, נראה שיתרת קרנות הפיתוח מסתכמת ב- 472 אלפי ₪. בנוסף, יתרות הקרנות האחרות, מדובר ברישום חשבונאי של הצגת קרן מיוחדת מול ההשקעה בתאגיד המים והביוב, שאומנם בעלת חשיבות למצבה הכספי של המועצה, שמהווה השקעה, שאמורה להניב למועצה הכנסות מדידינדים שמקורם יהיה מרווחי תאגיד המים והביוב, אולם השפעתה על הניהול הכספי השוטף, בהעדר צפי לקבלת דידינדים מהותיים, הינה לא מהותית.

מצב התב"רים על פי המאזן לסוף 2020, צוין שיתרת הגרעון הזמני בתב"רים מסתכמת ב- 9,614 אלפי ₪. גרעון זמני בתב"רים מבטא תמונה שבתב"רים נרשמו הוצאות מעבר להכנסות, אולם מדובר במצב זמני, שאמור להתאזן עם קבלת שאר ההכנסות המובטחות בתב"ר המאושר. **בנספח 1 לטופס 3 בדוחות הכספיים** ניתן לקבל תמונה על מצב התב"רים ומעין ניתוח ליתרת הגרעון הזמני, באם נובעת הן מעיכוב בקבלת ההכנסות לעומת קצב ההוצאות או שיש חריגה מהתקציב המאושר. על פי נספח 1 לטופס 3 עולה, שלכאורה **הגרעון הזמני נובע בעיקרו מאי קבלת ההכנסות המתקצבות אולם אין חריגה בתב"רים מהתקציב המאושר**. ראוי לציין שלמרות שנראה כרגעון זמני שייסגר עם קבלת ההכנסות, אולם אין וודאות שלא יהיה בחלקו כרגעון סופי, שהמועצה תצטרך למצוא מקורות לצורך מימון אותו גרעון. בנוסף, גרעון זמני זה מתבטא בקיום התחייבות מול הספקים והקבלנים שביצעו אותם תב"רים, ואשר מחכים לקבלת הכספים (כי בד"כ התשלום מבוצע אחרי רישום ההתחייבות), ובמקביל, המועצה מחכה לקבלם מהגורמים המממנים אותם תב"רים, כאשר לרוב מדובר בכספי משרדים ממשלתיים ומוסדות כמו מפעל הפיס ואחרים. מצב זה, של גרעון זמני, לכאורה, אמור להיות מכוסה תזרימית מהכנסות שיתקבלו ובמיוחד אם בהסכמי ההתקשרות קיימות התניות של תשלום בגין העבודות לאחר קבלת הכספים מהמשרדים הייעודיים, אבל יחד עם זאת, קיים מצב, וגם אם זמני, של לחץ תזרימי מזומנים, המתבטא בצורך בתשלום התחייבות שכבר נרשמה מול תקבולים שטרם נתקבלו.



קיימת עליה בגרעון הזמני בתב"רים על פני חמש השנים 2016-2020, אולם במקביל הייתה עליה בהיקף התב"רים הפעילים בשנים אלה, ויש תב"רים שדרך המימון המובנית הינה לאחר דיווח על ההוצאות, כך שלעולם יהיו בגרעון זמני עד סיום התב"ר.

הגרעון המצטבר בתקציב הרגיל

בהינתן תיאור התמונה של מצב הקרנות והתב"רים, שהשפעתם על הניהול התקציבי והתזרימי השוטף אומנם קיימת, אולם, ההשפעה המהותית והניכרת על ניהול התקציב הרגיל השוטף הינה הגרעון המצטבר באותו תקציב, שכאמור, נכון לסוף 2020, הגרעון הסתכם ב- 14,158 אלפי ₪.

מידת ההתאמה בין סכום הגרעון המצטבר בדוח הכספי לבין המצב התזרימי והתפעולי השוטף של המועצה, תלויה, בין היתר, בהרכב ההתחייבויות של המועצה שבדוח הכספי. להלן שני סוגי התחייבויות :

התחייבויות "תלויות" בגין תביעות

הכללים החשבונאיים מחייבים מתן ביטוי להתחייבויות בגין תביעות שכנגד המועצה, כאשר הסבירות להתממשות אותן תביעות גבוהה מאשר הסיכוי לאי התממשותה (בדומה למאזן ההסתברויות המשפטי), אולם אין וודאות שההתחייבות תמומש במלואה או בחלקה ואין וודאות למועד התממשותה אם בשנה התקציבית הקרובה או לאחר מכן. סכום ההתחייבויות התלויות לסוף שנת 2020 הסתכם ב- 1,997 אלפי ₪.

משיכת יתר בבנקים

מדובר בהתחייבות כמסגרת אשראי שוטף שאין חובה **לכאורה** לפרוע אותה בשנה התקציבית הבאה. סכום משיכת היתר בבנקים (הלוואה לצורך שעה) בדוח כספי לסוף שנת 2020 הסתכמה ב- 4,000 אלפי ₪.

תחת מספר הנחות של:

- גרעון זמני בתב"רים שמכוסה תזרימית מהכנסות שיתקבלו לכיסוי התחייבויות הקבלנים והספקים.
- התחייבויות תלויות שלא נקבע להן מועד תשלום נקוב.
- משיכת יתר בבנקים- מסגרת אשראי מאושרת שאין חובה לפרוע בשנה הקרובה.

עולה לכאורה, שהגרעון המצטבר בתקציב הרגיל בסך כ-14 מיליון ₪, בחלקו מומן על ידי משיכת יתר שאינה לפרעון מיידי לכאורה, ובחלקו בגין התחייבות בגין תביעות ללא מועד תשלום נקוב, כך שחלק הגרעון המצטבר שמעמיס תזרימית באופן ממשי בפעילות היומית של המועצה, הינו לפחות בהיקף של כ-8 מיליון ₪.

כאשר מאשרים תקציב רגיל מאוזן לשנת 2021, יחד עם קיומו של **גרעון מצטבר בתקציב הרגיל**, אשר ברובו הינו גרעון תזרימי ממשי, משמעות הדבר, שקיים סיכוי סביר לאי יכולת לממש את התקציב המאושר במתכונתו המוגשת והמאושרת, בהעדר פתרון תקציבי או תזרימי לכיסוי הגרעון המצטבר.

מצב דברים זה, גורם למועצה ולגזברות, לפעול בתנאי תזרימי מזומנים, כמעט בלתי אפשריים, מצב דברים שגורם לדחיית תשלומים לספקים ומוסדות, פעולות אשר עלולות לפגוע באמון הציבור ביכולת המועצה לעמוד בהתחייבויותיה בזמן, ואף עלולה להשפיע על יכולתה ומעמדה בעת פרסום מכרזים לקבלת הצעות מקבלנים וספקים, שסביר שבדקים את מצבה הכספי על פי הדוחות הכספיים המפורסמים ועורכים מעין דירוג אשראי. ועלול לגרום לאלה שכן ניגשים בהצעות, לגלם בהצעות המחיר תוספת פרמיית סיכון, דבר אשר מייקר את העלויות למועצה.

לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תפעל לחיזוק אמון הציבור ביכולתה לפעול ולכבד התחייבויותיה הכספיות, באמצעות פעולות שיתבטאו, בין היתר, בהצעת התקציב הרגיל ובביצוע התקציב בפועל. לדווח באופן ברור כיצד מתכוונת לפעול לכיסוי הגרעון המצטבר בתקציב ושהפעילות העתידית תהיה ללא גרעון תקציבי.

לדעת הביקורת, החלטת המועצה לממן חלק מהגרעון המצטבר בתקציב הרגיל באמצעות מסגרת אשראי שוטפת כמשיכת יתר בבנקים, ללא קביעת מועדי פרעון, בהיקף של 4 מיליון ₪, ולא באמצעות הלוואה לזמן ארוך, עם לוח סילוקין לפרעון אותה הלוואה, משמעותה, מעין הכרה ריאליסטית, בחלק מהגרעון המצטבר בתקציב הרגיל כגרעון מעין סופי, לפחות בטווח הנראה לעין, ושהמועצה מעריכה שלכאורה לא יכולה לפרוע (ולו בפריסה על פני זמן) בזמן הקרוב. **לדעת הביקורת**, שימוש במסגרות אשראי שוטף, הינו אמצעי מקובל בחיי ארגון, כדי לגשר על פערים תזרימיים, אבל לא כמסגרת אשראי שמנוצלת במלואה כל הזמן, ללא תכנית החזר מלא או חלקי. **לדעת הביקורת**, המצב של הגרעון המצטבר בתקציב הרגיל, אילץ את המועצה לשימוש בכלי אשראי זה, אולם ראוי שהמועצה תיערך בתכנית לכיסוי הגרעון המצטבר והקטנת האשראי לזמן קצר.

לדעת הביקורת, בהינתן שמעל לשנתיים האחרונות תפקיד הגזבר מאויש על ידי ממלא מקום וגזבר קבוע לתקופה קצרה ושוב ממלא מקום גזבר, מצב זה יוצר קושי משמעותי בניהול המערכת הכספית והתקציבית. האחריות והפעולות הנדרשות מגזבר קבוע, הינן מורכבות, **ולדעת הביקורת**, מדובר בתפקיד הכי מאתגר בחיי המועצה, במיוחד במצבה התזרימי, ומילוי תפקיד זה על ידי ממלא מקום, עם כל המגבלות של חוסר יציבות הכרוכים בכך, עוד יותר מאתגר ויחד עם אקלים ארגוני עם בעיות, מדובר בתפקיד בתנאים מאד קשים. **אקלים ארגוני בריא ותומך**, היה מסייע בתקופה זו, ומתחשב במגבלות הקיימות, ומנגד ההנהלה הייתה אמורה להאיץ ולפעול למינוי ואיוש גזבר קבוע בהקדם.

עיקרי הממצאים וההמלצות

- **הביקורת מעירה**, שהצעות התקציב הרגיל לכל אחת מהשנים 2019, 2020 ו-2021 הוגשו לאישור מליאת המועצה, אחרי המועד שנקבע בדין. התקציבים אושרו מספר חודשים אחרי תחילת שנת הכספים.

עדכון הביקורת

במהלך התקופה בה נערך דוח ביקורת זה אושר התקציב לשנת 2022 מליאת המועצה, במרץ 2022. בישיבת מליאת המועצה לאישור התקציב, הביקורת מציינת, **שהשיח שנשמע העיד על התייחסות רצינית לחשיבות אירוע אישור התקציב** ועל הכוונה שמנסים להקדים כמה שאפשר בהגשת התקציב, למרות תקופה של חילופי ממלאי מקום גזבר על כל המשתמע.

- **הביקורת מעירה**, שהמועצה ערכה שינויים בתקציב הרגיל לשנת 2020, ביום 29 בדצמבר 2020, דבר שיש בו התאמת התקציב בדיעבד לביצוע בפועל לחלק מסעיפי התקציב. שינוי בתקציב אמור להתבצע בטרם ביצוע הפעולות שטעונות שינוי תקציבי.

- **לדעת הביקורת**, ראוי שהמועצה, תביא לידיעת מליאת המועצה ותניח על שולחן המועצה, את התקציב המעודכן לאחר אישור הממונה מטעם משרד הפנים, במיוחד במקרים בהם נערכו עדכונים בתקציב שאושר במליאת המועצה, ולציין עיקרי הנסיבות והנימוקים לעדכונים אלה.

- **הביקורת מעירה**, שהתקציב מנוהל על ידי הגזברות במערכת המידע הממוחשבת של הנהלת החשבונות, כאשר לכלל המחלקות במועצה אין גישה ישירה לצפיה במסגרות התקציביות של המחלקות שבאחריותן.

- **הביקורת מעירה**, שמצבה הכספי של המועצה, נכון לסוף שנת 2020, של גרעון מצטבר בתקציב הרגיל בסך 14,158 אלפי ₪, כאשר ברובו, משמעותו, גרעון תזרימי, משפיע על התייחסות המועצה, הן הגזברות והן ההנהלה והמחלקות, על מהותו האמיתית של התקציב הרגיל.

כאשר המועצה נמצאת, כבר מספר שנים, במצב של גרעון שוטף ומצטבר בתקציב הרגיל, אשר מתורגם לגרעון תזרימי תפעולי, המשמעות של תקציב מאושר "מאוזן", כאשר ברקע יש גרעון מצטבר מהותי, יחד עם אי הוודאות ממימוש מלא של מקור הגבייה של הארנונה, מקור שנמצא בירידה בשנים 2019-2020, אזי המערכת נמצאת לכאורה במצב של אי אמון במימוש התקציב שהיא אישרה. לגזברות ולהנהלה יש קושי, מטעמי זהירות, לאשר למחלקות חופש פעולה מלא במסגרת התקציב שאושרה למחלקות, כי אין וודאות שיהיו מספיק מקורות למימושה, בנוסף על הקושי בהתמודדות עם יתרת הגרעון הקיים.

- **לדעת הביקורת**, המועצה מתנהלת ומתייחסת לתקציב המועצה בגישה של מעין "ריאליזם תקציבי" (לכאורה). תפיסה ריאליסטית (לכאורה), של התמודדות עם המציאות הקיימת (לכאורה), בצורה "שמרנית" במובן, "מה שהיה, זה מה שיהיה". כלומר, תקציב שאושר לשנת התקציב, כתקציב מאוזן, כאשר המועצה נמצאת כבר בגרעון מצטבר מהותי, ובהערכה שהגבייה בפועל, סביר שתהיה נמוכה מאשר מה שנקבע בתקציב, אזי המועצה נמצאת **באקלים תקציבי "גרעוני"** שמשפיע על התנהלותה ועל התייחסותה לתקציב, כאשר הדרך להתמודדות, למצב גרעוני זה, בגישה של אי יכולת לכאורה מהגדלת היקף הגבייה של ארנונה, הינו צמצום פעולות שיש לה יכולת לשלוט על היקף ביצוען.

לדעת הביקורת, על המועצה לפעול בצורה ריאליסטית, אבל במציאות שהיא משפיעה עליה ובמידה מסויימת, מייצרת אותה, במיוחד, כאשר המציאות הקיימת, שראוי לפעול לשנותה, הינה אי ביצוע סקר נכסים לחיוב בארנונה ובתשלומי חובה אחרים (לרבות בעתיד), ושל אי ביצוע פועלות אכיפה יעילות מול חייבים קיימים.

לדעת הביקורת, על המועצה לפעול על פי הכללים המחייבים וממה שמצופה מאחריותה לגבות ארנונה באופן שוויוני מכל החייבים בארנונה ולאכיפת הגבייה, יחד עם שמירה על זכויות החייבים ובתהנהגות הוגנת והולמת.

לדעת הביקורת, המנוף הקיים בהגדלת הגבייה של ארנונה, שנובע מפוטנציאל גדול במיוחד של שטחים שחייבים בארנונה וטרם חויבו, ושיכול להתבצע במהלך יעיל של סקר נכסים מקצועי, שיכול לשפר מצבה הכספי של המועצה בצורה ניכרת, בצורה שמשנה את המציאות בצורה ממשית. הגדלת היקף הגבייה בצורה משמעותית כמצופה אחרי ביצוע סקר נכסים מקיף, קליטתו במערכת הגבייה וביצוע פועלות גבייה ואכיפה למימוש הפוטנציאל הטמון בו, **ישפר אימון הציבור, ובתחושת צדק ושוויוניות שהטלת המסים חלה על כולם בצורה שוויונית,** ועשויה לשפר שיעור הגבייה אצל חייבים קיימים.

לדעת הביקורת, כאשר המועצה תפעל ותגדיל היקף הגבייה, דבר אשר יגדיל את מקורותיה העצמיים, יכסה את גרעונה המצטבר, ותעבור למצב של איזון תקציבי ריאליסטי, ובהצעת התקציב שתגיש לקראת שנת התקציב הבאה, תוכל לבטא את מדיניותה, יהיה קשר בין התקציב הכספי לתכניות הפעולה התפעוליות של המחלקות ושאר המשאבים, יהיה אמון של המועצה, הנהלתה ומחלקותיה השונות בתקציב שאישרו, יהיו בטוחים במימוש הפעולות על פי התקציב המאושר ורק על פי התקציב המאושר, ואז יהיה האירוע של הדיון ואישור התקציב, **אולי בין האירועים הכי חשובים, בחיי המועצה.**

התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים משנת 2011 עד שנת 2020**כללי**

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

רישומי הנהלת החשבונות נערכים ב"שיטת המזומנים המתוקנת" והדוחות הכספיים נערכים על-פי הנחיות הממונה על ביקורת החשבונות במשרד הפנים, כפי שנקבעו בהנחיות להנהלת 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 כנכס 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 ההלוואות 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.

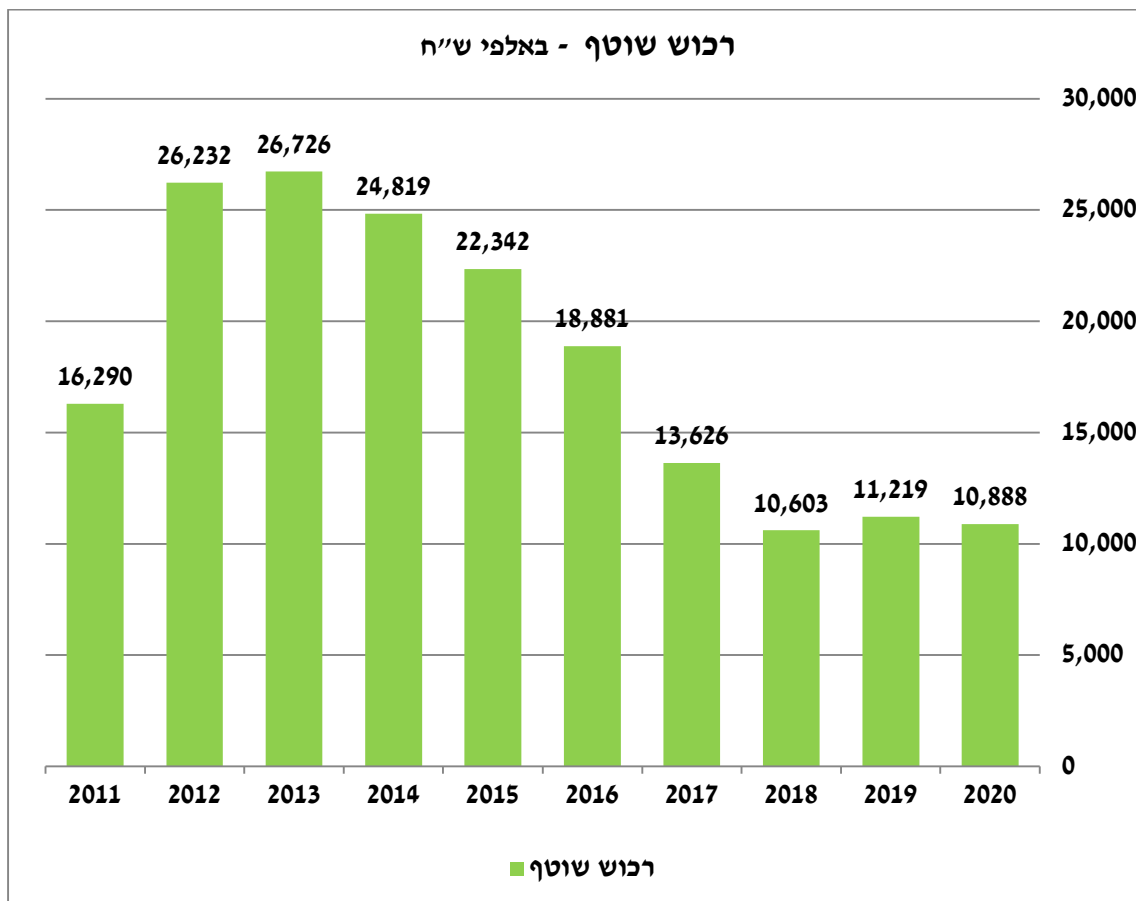
לדעת הביקורת, מסד נתונים כספיים וכמותיים, עם שילוב השוואות ממאגרי מידע ציבוריים מורשים, כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגרי מידע ממשד הפנים (לדגמה: בשנים האחרונות מפרסם משרד הפנים **"מטריצת נתונים"** מהדוחות הכספיים של כלל הרשויות המקומיות) ומאגרי מידע מורשים אחרים, עשויה לתרום בבחינת מצבה הכספי ותוצאות פעולותיה של המועצה לפי מדדי ביצוע השוואתיים, ולסייע 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 ₪ נומינליים⁸.

⁸ 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 נתונים ובבניית מסד נתונים להשוואות רב שנתיות, כך למשל, **נתוני שנת 2010 (ב' ₪ של מדד יוני 2011) ערכן המושערך (לפי מדד המחירים לצרכן של יוני 2020) יהיה גבוה בכ- 3.06%**.

התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים : 2011-2020

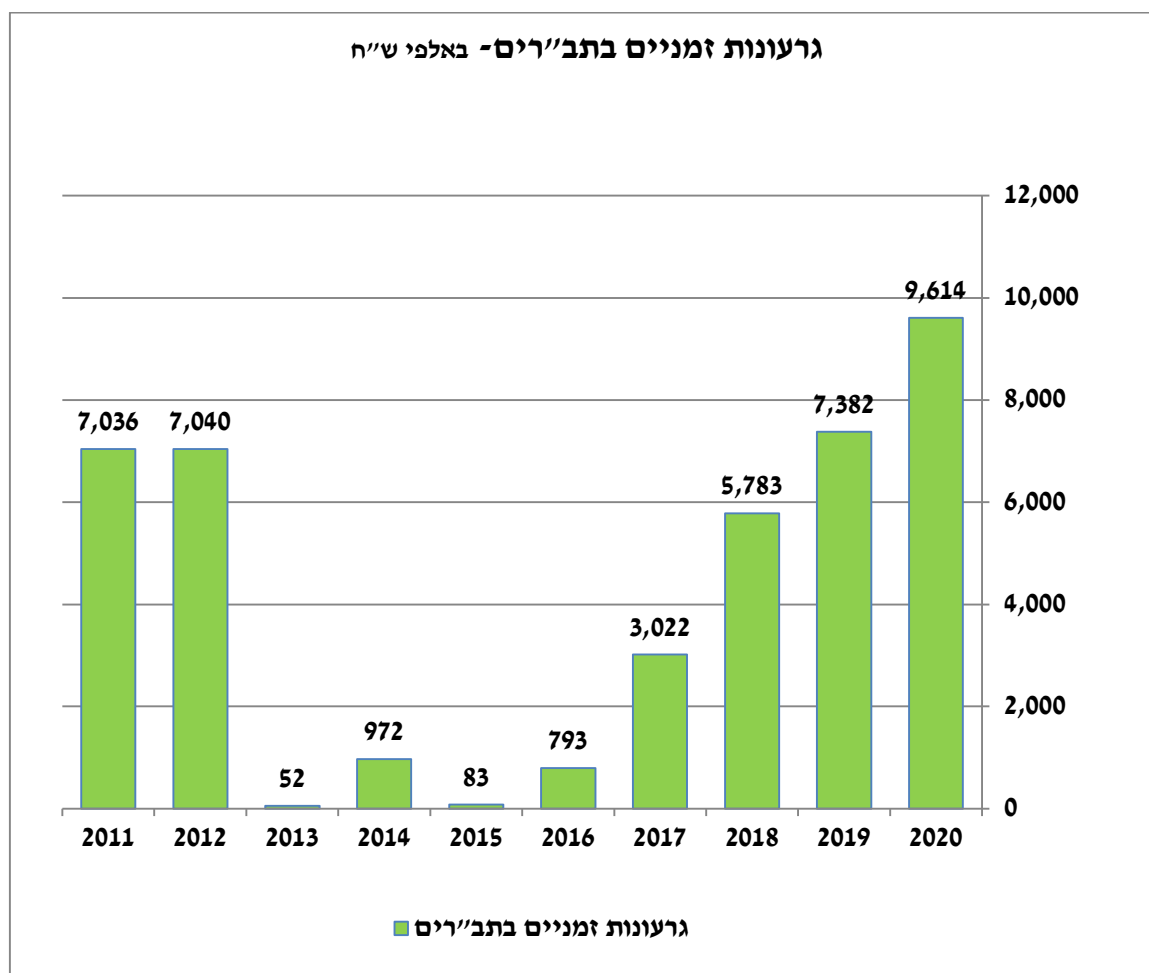
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
רכוש שוטף	16,290	26,232	26,726	24,819	22,342	18,881	13,626	10,603	11,219	10,888	
השקעות	15,232	16,459	15,452	16,176	14,364	14,216	15,352	15,834	15,969	15,059	
גרעונות סופיים בתב"רים	1,806	1,806	-	-	-	-	-	-	-	-	
גרעונות זמניים בתב"רים	7,036	7,040	52	972	83	793	3,022	5,783	7,382	9,614	
התחייבויות שוטפות	17,413	21,780	18,002	19,363	21,076	20,929	23,549	25,140	31,020	34,265	
קרנות	15,939	16,857	15,850	16,574	14,762	14,614	15,750	16,232	16,373	15,454	
עודף (גרעון) לתחילת השנה	1,245	7,012	12,900	8,378	6,030	951	(1,653)	(7,299)	(9,152)	(12,283)	
שינויים ביתרת הפתיחה	(1,245)	-	(8,463)	(4,791)	(4,791)	(848)	-	-	-	-	
סגירת גרעון סופי בתב"רים	-	(3,022)	(4,451)	-	-	-	-	-	-	-	
עודף (גרעון) בשנה	7,012	8,910	8,392	2,443	(910)	(1,756)	(5,646)	(1,853)	(3,671)	(1,335)	
עודף (גרעון) לסוף השנה	7,012	12,900	8,378	6,030	951	(1,653)	(7,299)	(9,152)	(12,823)	(14,158)	



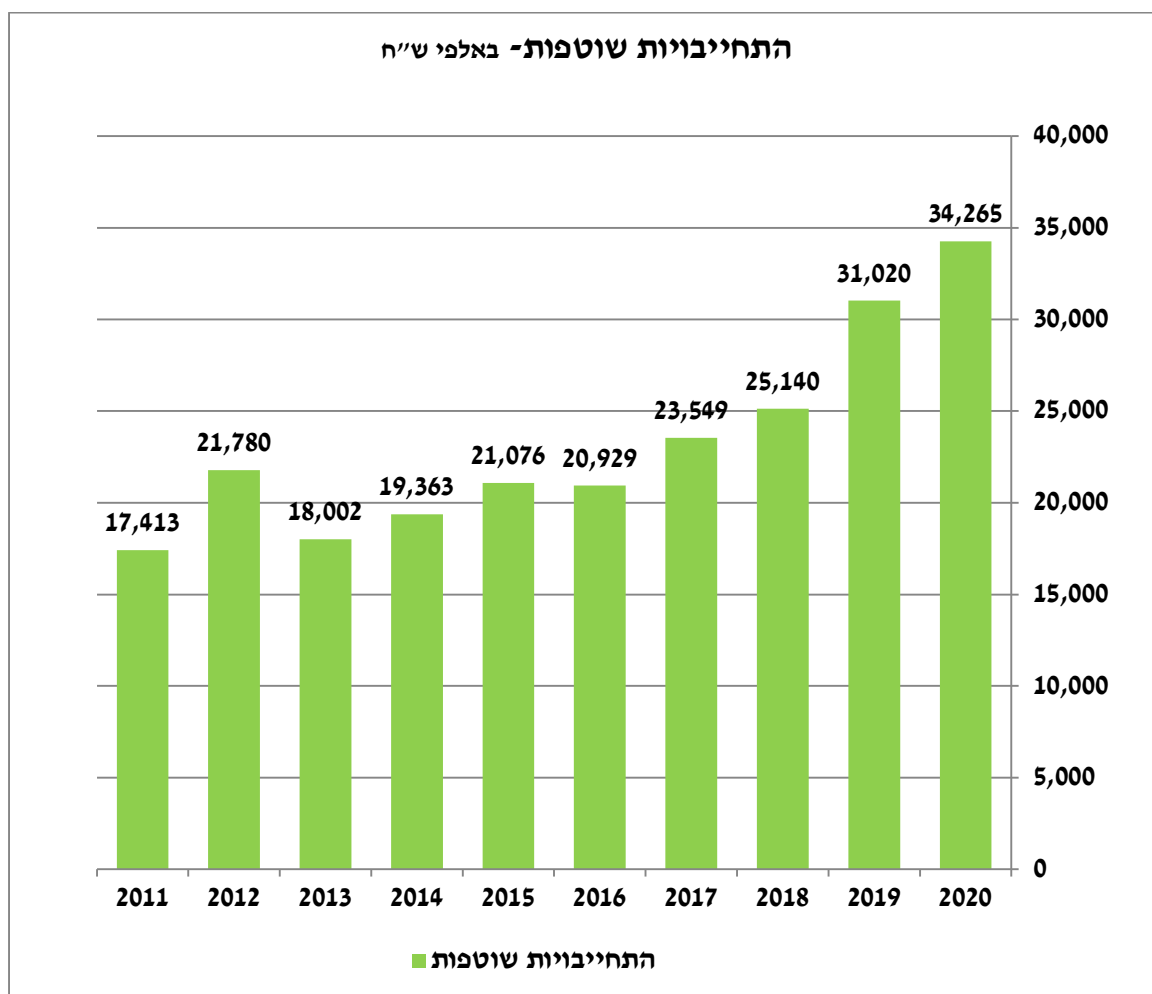
לדעת הביקורת, מסתמנת ירידה ביתרת המזומנים והפקדונות בבנקים, החל משנת 2014 וברציפות, אשר אמורה לחזק את הצורך בבדיקה, מעקב ובקרה אחר הביצוע של התקציב הרגיל והביצוע של התקציבים הבלתי רגילים, ועריכת דוחות ניהוליים לצפי תזרימי המזומנים.

לדעת הביקורת, ראוי להפעיל וועדת השקעות כנדרש, ולפעול, בין השאר, לפי עקרונות והכללים שנקבעו בחוזר מנכל משרד הפנים 4/2008⁹, לרבות בעניין קביעת מדיניות ההשקעות, תיעוד הפעילויות וההחלטות ודיווח רבעוני לראש המועצה והעמדת הדוחות פתוחים לעיון חברי המועצה.

⁹ חוזר מנכל משרד הפנים 4/2008, בנושא כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים.

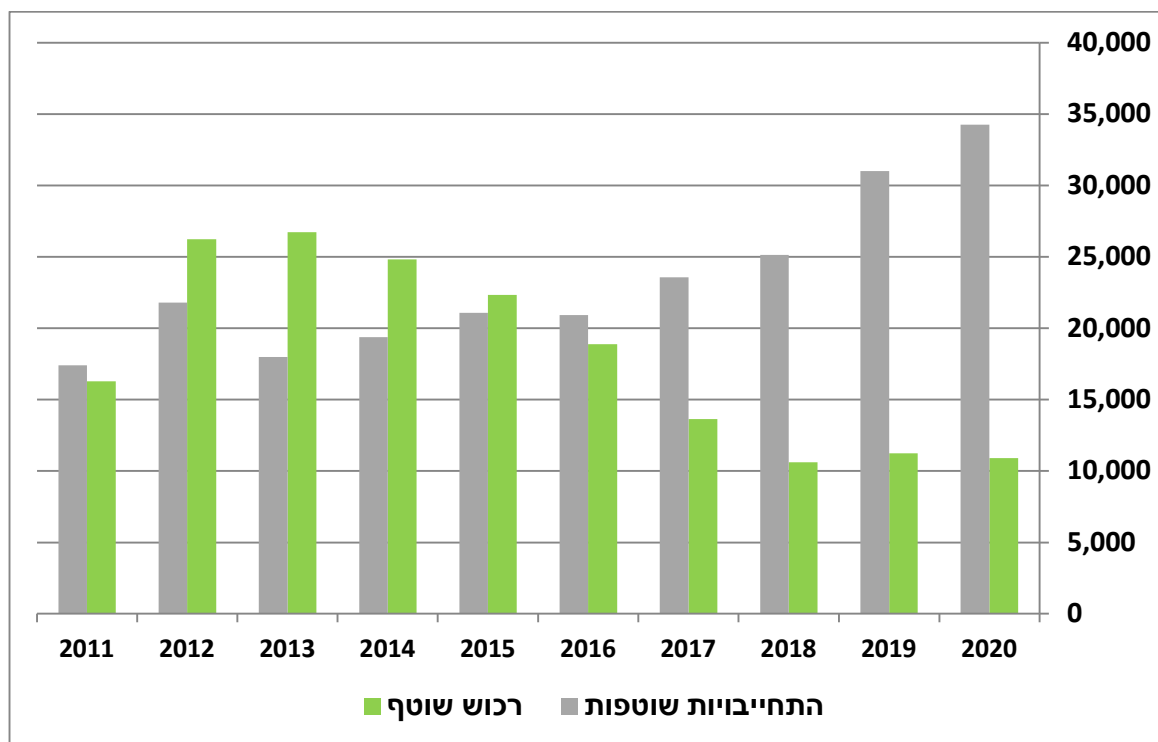


- הגרעונות הזמניים בתב"רים, נטו לסוף שנת 2020 הסתכמו בסך- 9,614 אלפי ש"ח, אשר מורכבים מגרעונות זמניים בסך 10,596 אלפי ש"ח ועודפים זמניים בסך 982 אלפי ש"ח.
- הביקורת מעירה, שסכום הגרעונות הזמניים נטו לסוף השנים 2017-2020 עלה משמעותית לעומת סכום הגרעונות הזמניים נטו בשנים שקדמו 2013-2016.

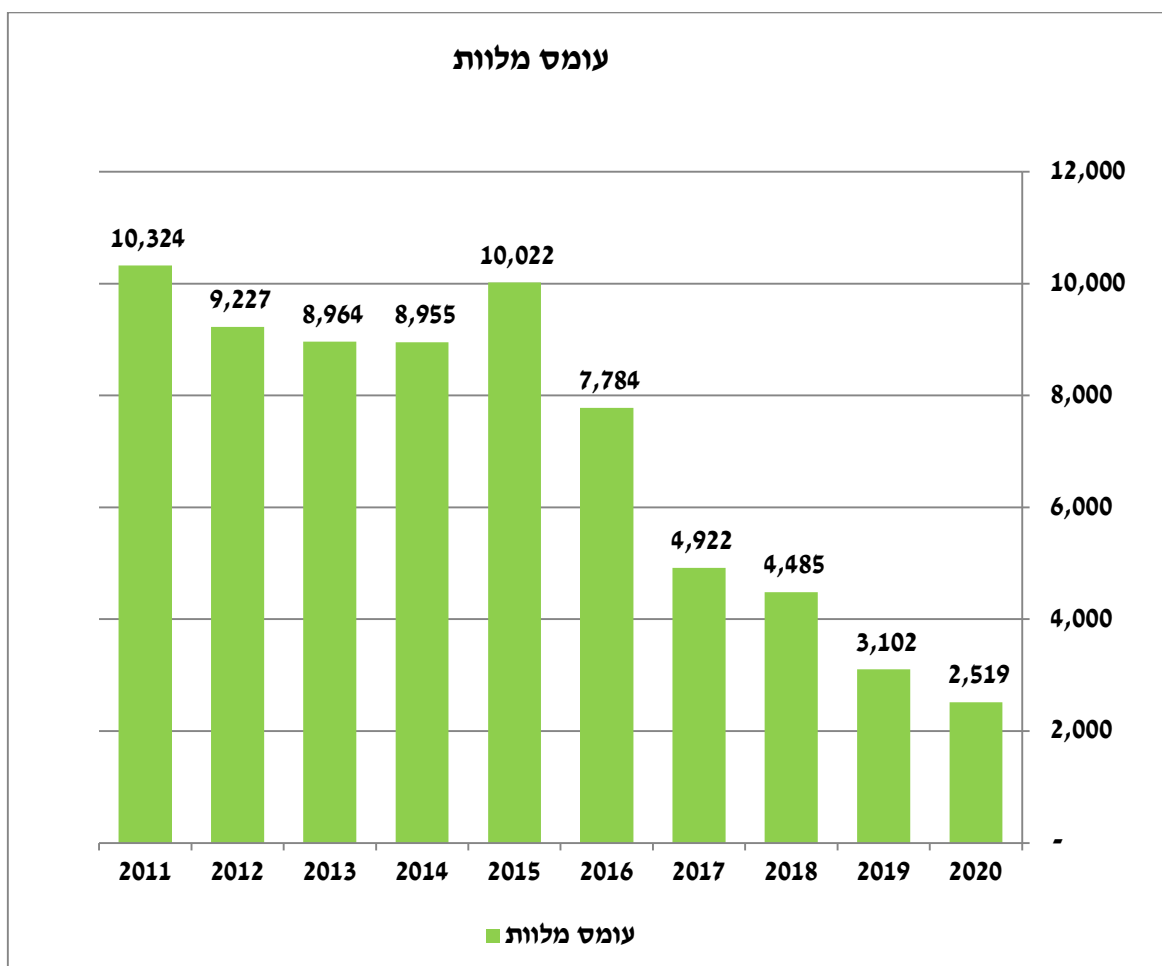
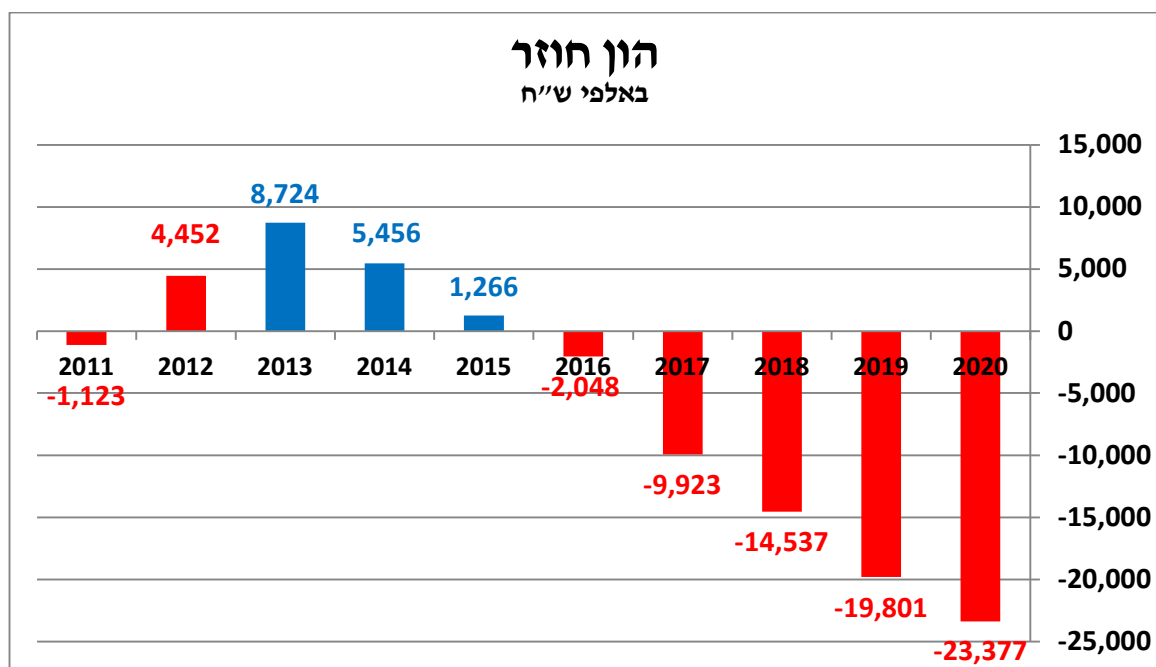


יתרת ההתחייבויות השוטפות לסוף שנת 2020 הסתכמה בסך 34,265 אלפי ₪. בכפוף לכללי החשבונאות המקובלים ברשויות מקומיות, בין השאר אי הכללת יתרת החייבים בגין ארנונה ותשלומי חובה אחרים במאזן אלא רק הצגתם בנספח לדוח הכספי, עולה שלסוף שנת 2020 ההתחייבויות השוטפות אשר הסתכמו בסך 34,265 אלפי ₪ עולות על סכום הנכסים השוטפים אשר הסתכמו בסך 10,888 אלפי ₪. כלומר "יחס שוטף" נמוך משמעותית מ-1 (כ 0.32).

התפתחות הרכוש השוטף לעומת התחייבויות שוטפות על פני שנים



הביקורת מעירה, שהחל משנת 2016, החלה מגמה של עלייה בפרער בין סכום ההתחייבויות לזמן קצר לסכום הנכסים השוטפים, מעין "הון חוזר" שלילי שהולך וגדל מ – 2016.



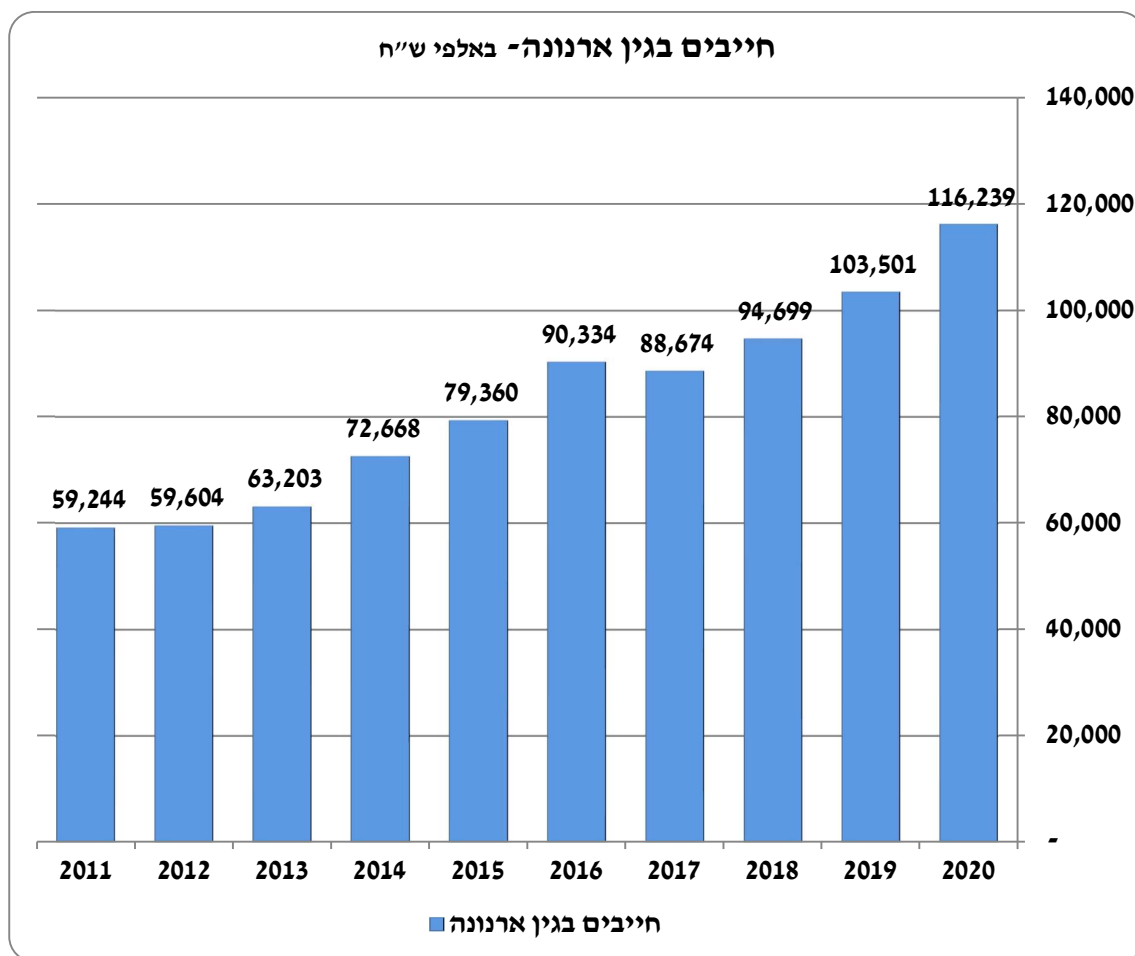
חייבים בגין ארנונה - יתרות, חיובים, פטורים והנחות וגביה

:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
								יתרה לתחילת שנה
59,604	63,203	72,668	79,360	90,334	88,674	94,699	103,501	
								חיוב בשנת החשבון
25,840	27,712	27,574	32,404	27,102	33,248	33,746	35,578	סך הכל חיוב בשנת החשבון
(7,646)	(6,762)	(7,457)	(7,197)	(11,655)	(9,867)	(9,351)	(9,315)	פטורים, שחרורים והנחות
77,798	84,153	92,785	104,567	105,781	112,058	120,094	129,764	סך הכל חיובים
(14,595)	(11,485)	(13,425)	(14,233)	(17,107)	(17,356)	(16,593)	(13,525)	סך הכל גביות בשנת החשבון
63,203	72,668	79,360	90,334	88,674	94,699	103,501	116,239	יתרה לסוף השנה
783	746	762	919	874	845	848	853	גודל שטחים חייבים בארנונה על-פי טבלאות שטחים וגביה בדוח הביקורת המפורט

הביקורת מעריה, שהעדר ביצוע סקר נכסים ב- 10 שנים האחרונות, ובהעדר עדכון בסיס החיוב בנכסים חדשים, שחייבים בארנונה ולא בתוספות לנכסים קיימים, פרט לעדכונים מזדמנים מדי שנה, סך השטח החייב בארנונה נשאר באותם רמות בשנים האחרונות.

הביקורת מעריה, שסכומי הגבייה של הארנונה בשנתיים 2019-2020 נמוכים מהסכומים בהשנים 2017-2018 למרות שסכומי החיובים בשנים 2019-2020 גבוהים יותר מהחיובים ב 2017-2018.

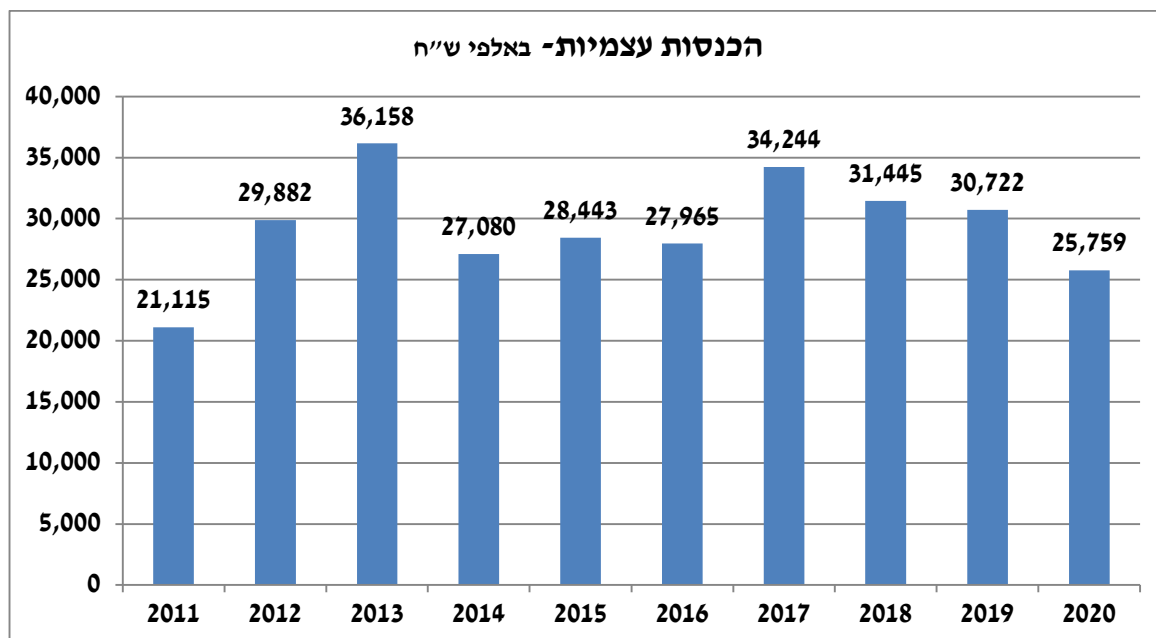


בנספח 2 לטופס 1 בדוח הכספי המבוקר ליום 31 בדצמבר 2020, צוין שיתרת החייבים בגין ארנונה מסתכמת ב- 116,239 אלפי ש"ח כאשר כ- 75,299 אלפי ש"ח מהם (כ- 65%) הינם חובות מסופקים וחובות למחיקה.

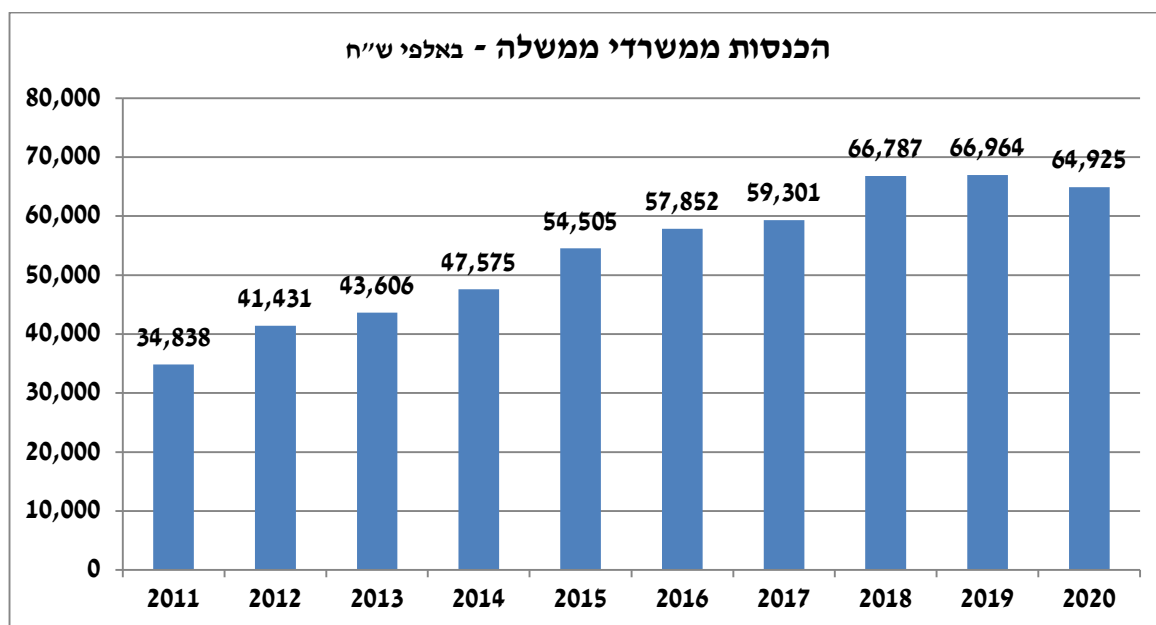
הביקורת מעירה, שיתרת החייבים הולכת וגדלה מדי שנה בסכומים משמעותיים, ובקצב הולך ועולה, במקום שהיה מצופה לפעול לאכיפת גבייה ולנסות לגבות חובות שהצטברו ולקטין יתרת החייבים. ככל שהחוב גדל וישן יותר, עולים יתר קשיים בגבייתו.

הביקורת מעירה, שהמועצה זכאית מדי שנה לקבל מענק איזון, אבל קבלת המענק תלויה בגבייה מספקת ולהגיע ליעד שנקבע של שיעור הגבייה הנדרש. המענק המותנה הינו בשיעור 15% ממענק האיזון שמגיע למועצה, ולשנת 2021 מסתכם בכ- 3.1 מיליון ש"ח. סכום שלא נתקבל בשל אי עמידה בשיעור הגבייה הנדרש. בחישוב שיעור הגבייה הנדרש לצורך קבלת המענק המותנה, ניתן משקל מלא לגבייה בגין חובות שוטפים בגין אותה שנה ומשקל חלקי (40%) בגין גבייה עבור חובות שנים קודמות, כך שהעדיפות לאכוף גבייה ובזמן, חשובה גם בהיבט זה של היכולת למימוש הזכויות לקבלת מענק מותנה.

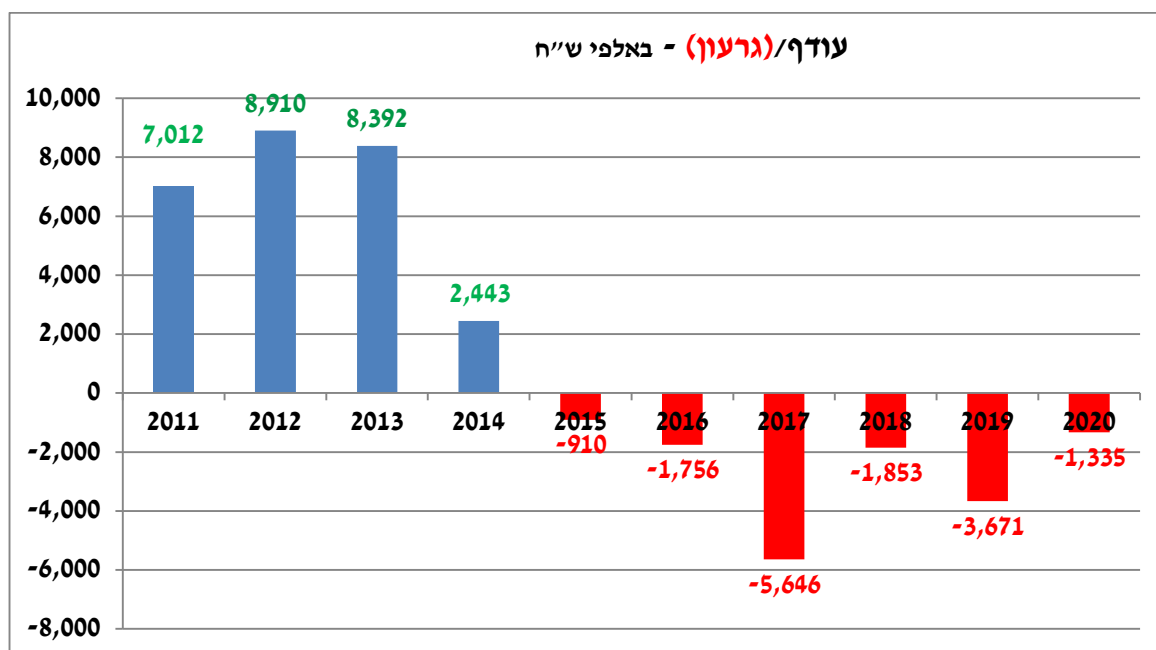
הביקורת בדעה, שיתרת החייבים בגין ארנונה (ובגין חובות אחרים למועצה) מהווים נכס מהותי ובהיקף כספי משמעותי במיוחד (גם בהתחשב בכך שברובו מסווג כחוב מסופק), אשר מחייב טיפול הולם לגבייתו.



חלה ירידה בהכנסות העצמיות בשלוש השנים האחרונות. ההכנסות העצמיות בשנת 2020 הסתכמו ב- 25,759 אלפי ש"ח לעומת ההכנסות העצמיות בשנת 2019 שהסתכמו ב- 30,722 אלפי ש"ח ולעומת ההכנסות בשנת 2018 שהסתכמו ב- 31,445 אלפי ש"ח.



גרעון שוטף בתקציב הרגיל (החל משנת 2015)



התרשים לעיל מראה, שבשש השנים האחרונות, מ-2015 עד 2020, המועצה סיימה את כל אחת משנות הכספים בגרעון שוטף בתקציב הרגיל.

הגרעון המצטבר בתקציב הרגיל לסוף שנת 2020 הסתכם ב-14,158 אלפי ₪.

לדעת הביקורת, המעבר מעודף שוטף בתקציב הרגיל לגרעון שוטף בשנים 2015-2016 אמור היה ל"הדליק מנורת אזהרה" לגבי הביצוע והבקרה של התקציב הרגיל, בכדי להימנע מהמשך גרעונות בתקציב הרגיל בשנים 2017-2020.

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 גם בשנים 2017-2020, מעלה תמונה של מעבר מגמתי לביצוע גרעוני שוטף בתקציב הרגיל.

הביקורת מעירה, שהגרעון השוטף בתקציב הרגיל על פני שנים, בשנים 2015-2020, וגרעון מצטבר בתקציב הרגיל של מעל 14 מיליון ₪, גורם למועצה לקשיים כלכליים ותזרימיים אשר יפגעו בביצוע פעולותיה וברמת השירותים לתושבים. התנהלות כספית של המועצה עם גרעון מצטבר בתקציב הרגיל בסכום שמעל ל-14 מיליון ₪, משמעותה קושי ממשי לתפקוד הכספי והתזרימי השוטף, שדורשי יותר התייחסות והתמקדות בניהול הכספי השוטף, להתנהל באקלים כספי של גרעון, שישפיע על האקלים הכספי ברוב מחלקות המועצה.

נספח א' - תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת על פי דין

תיקון 47 תשס"ז- 2007 לפקודת המועצות המקומיות, אשר נכנס לתוקף ב 8 לינואר 2008 (להלן: "התיקון"), בעניין מבקר הרשות המקומית.

התיקון, 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-334 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 והיישובים במועצה המקומית, ובהיקף תקציבה של אותה מועצה מקומית; השלמת משרה תהיה בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).

להלן הוראות פקודת העיריות אשר חלות על המועצות המקומיות, בנושא מבקר הרשות :

סעיף 167 ב עד ד :

(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה 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.

(1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.

(2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה

עיריה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאלהיה 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.

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

170א. (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 הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

170א. (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 מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר ; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170. (א) המבקר יגיש לראש העירייה 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 לעניני 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 לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הוועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לוועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הוועדה לעניני 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 תשלים 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.

170ג1. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

170ג1א. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה 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 העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה1) או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
 (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
 (ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לעניני 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 דוח או חלקו או תוכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה.