



מועצה מקומית עארה ערערה

מבקר המועצה

דוח ביקורת

לשנת 2024

תוכן העניינים

<u>עמוד</u>	<u>נושא</u>
1	הקדמה- פתח דבר
2	הנחות ופטורים מארנונה
16	ניהול נכסי מקרקעין
35	רישוי עסקים
52	ניהול ההון האנושי
60	עדכון תקציבי
62	מעקב אחר תיקון הליקויים
63	התפתחות בעיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ 2014 עד 2023, ובשנת 2024 לפי דוח רבעוני 12.2024
83	נספח א' - תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת על פי דין

פתח דבר

הנושאים אשר נבדקו, במסגרת הדוח על ממצאי ביקורת לשנת 2024, במועצה המקומית עארה ערערה (להלן: "המועצה") ושכללו ממצאים:

- הנחות ופטורים מארנונה
- ניהול נכסי מקרקעין
- רישוי עסקים
- ניהול ההון האנושי
- עדכון תקציבי
- מעקב אחר תיקון הליקויים
- התפתחות בעיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ- 2014 עד 2023 ובשנת 2024 לפי דוח רבעוני 12.2024

הדוח יקרא - דוח ביקורת 2024.

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.

הוגש:

לראש המועצה ולוועדה לענייני ביקורת
בתאריך: ראשון באפריל, 2025

הנחות ופטורים מארנונה

כללי

חוק ההסדרים הגביל את סמכות הרשויות המקומיות וקבע כי הנחות בארנונה יינתנו רק על פי תנאים אשר נקבעו בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה בארנונה), התשנ"ג-1993 (להלן - **התקנות**), ובתקנות אלה רוכזו הכללים ואמות המידה למתן הנחות ופטורים מארנונה, ונקבעו שיעורים מרביים ומזעריים של הנחות שהרשויות המקומיות מוסמכות לתת. בנוסף לתקנות, קיימים חוקים נוספים שלפיהם נקבעו הנחות ופטורים מארנונה בשיעורים שונים.

ניתן לחלק את ההנחות בארנונה והפטורים מארנונה לשני סוגים עיקריים:

הנחות רשות

ההנחות שהמועצה
רשאית לתת
במלואן או בחלקן

הנחות חובה

הנחות שהמועצה
מחוייבת לתת
למשל הנחת אזרח ותיק

חלוקה נוספת של הנחות ופטורים מארנונה:

הנחות על פי הגשת בקשה

צורך בהגשת בקשה חתומה
רק בנוגע להנחות שנקבעו
בתקנה 4

הנחות אוטומטיות

יתר ההנחות, שאינן לפי
תקנה 4, לא נקבעה חובה
הגשת בקשה חתומה

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לבדוק סדרי מנהל במתן הנחות ופטורים מארנונה במספר סוגי הנחות ופטורים, שכוללים הנחות בנין ריק, הנחות נכס עם אי כושר בשיעור 75%, פטור לנכסים לא ראויים לשימוש, וסדרי מנהל בהנחות נוספות.

פעולות הביקורת

1. עיון וריכוז נתונים מהדוחות הכספיים המבוקרים.
2. הפקחת דוחות הנחות ופטורים ממערכת הגבייה הממוחשבת לשנים 2020-2024, לרבות פעולות מיון ועיבוד, לרבות בחירת מדגמי ביקורת.
3. פגישות והתכתבויות עם מנהלת מחלקת הגבייה לגבי תהליכי מתן ההנחות וקבלת התייחסות ומסמכים לממצאים שהועלו.
4. עיון בפרוטוקולי וועדת הנחות לשנים 2023-2024.
5. מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות ביקורת קודמים בנושאי גבייה, הנחות ופטורים.

בקשה למתן הנחה

4. (א) הנחות שקבעה המועצה לפי **תקנה 2(3) עד (6) ו-(8) עד (10)**, ו**תקנה 3** או הנחות שקבעה בהסתמך על תנאים או **מבחני משנה שנקבעו כאמור בתקנה 2א**, יינתנו על פי **בקשה חתומה** שהמציא המבקש לרשות המקומית לפי טופס 1 שבתוספת השניה לרבות פרטים שנכללו בו לפי תקנה 19.
- (ב) לא ניתנה הנחה או חלה טעות בקביעת שיעור ההנחה לזכאי לפי תקנה 2(1)(2) או (7), רשאי גם הוא להגיש בקשה כאמור.

הנחות חייבות בקשה בכתב- לפי הדרישה למבחני משנה**מבחני משנה לזכאים להנחה**

- 2א. בקביעת שיעור ההנחה על פי המבחנים שבתקנה 2(1) עד (10), רשאית המועצה להתחשב במצבו החומרי של המחזיק ולצורך זה אף לקבוע תנאים ומבחני משנה לזכאות להנחה לפי כל אחת מהפסקאות האמורות.

אם המועצה קובעת **מבחני משנה** להנחות בתקנות 2 (1) עד 2 (10) - **אזי כל ההנחות האלה יחייבו קבלת בקשה חתומה, כולל אלה שלכאורה הנחות אוטומטיות** כמו הנחה לפי **תקנה 2(2)** - הנחת נכה עם דרגת אי כושר בשיעור 5% ומעלה. **תקנה 2(7)** - גימלת סיעוד, לפי פרק ו' לחוק הביטוח.

כלומר, בהעדר קביעת מבחני משנה, מאושרים ומפורסמים, להנחות אוטומטיות, על המועצה לתת את ההנחות האוטומטיות לציבור הזכאים ללא דרישה לקבלת בקשה חתומה.

הביקורת מעירה, שעל מנת לתת הנחות אוטומטיות אלה, בלי לקבל בקשה חתומה ומסמכים מהזכאי, ראוי שהמועצה תפעל על פי נוהל עבודה מאושר שלפיו תקבל את המידע מהמוסדות, בעיקר מהביטוח הלאומי, בצורה מעודכנת ובהליך סדור לקליטת הנתונים ומתן ההנחות כדין. לצורך כך, נדרשת המועצה לקבוע נוהל עבודה מאושר וסדור להליך קליטת הנתונים מהמוסד לביטוח לאומי, והכשרה מקצועית מתאימה, לניתוח וקליטת הנתונים המתקבלים.

נתוני גביית ארנונה ומתן הנחות ופטורים מארנונה בחמש השנים 2019-2023

(הנתונים באלפי ₪ - על פי הדוחות הכספיים המבוקרים)

תאור	2023	2022	2021	2020	2019
הכנסות מארנונה	15,517	19,843	15,260	13,107	16,593
הנחות בארנונה	10,838	13,359	8,430	9,315	9,351
סך הכל הכנסות	26,355	33,202	23,690	22,422	25,944
שיעור ההנחות מההכנסות	41%	40%	36%	42%	36%

התפלגות הנחות לפי סוגים - כפי שהוצגו בדוח הכספי המבוקר לשנת 2023

הנחות	2023
מבחן הכנסה	4,268
נכה 75% ומעלה	2,588
נכס ריק (*)	1,131
גמלת סיעוד	1,908
אזרח ותיק 100%	-
עיוור	215
ילד נכה	95
אזרח ותיק 25%	50
אזרח ותיק 30%	48
הבטחת הכנסה	14
הורה יחיד	13
נכה 90%	44
הנחות בגין קורונה	-
הנחות אחרות	47
סך הכל הנחות	10,421
פטורים	
פטור 100%	-
פטור 67%	314
פטור 55%	-
פטור נכס נהרס או ניזוק	103
סך הכל פטורים	417
סך הכל הנחות ופטורים	10,838

(*) הנחות נכס ריק, שהוצגו בדוחות הכספיים המבוקרים, כללו בטעות גם סכומי פטורים נכסים לא ראויים לשימוש. הפטורים לנכסים לא ראויים לשימוש אמורים להיות מוצגים בסעיף הפטורים - פטור נכס נהרס או ניזוק (לא ראוי לשימוש).

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תערוך נוהל כתוב ומאושר לבחינת שלמות ונכונות הנתונים שיוצגו בנספי הגבייה בדוחות הכספיים המבוקרים.

מחלקת הגבייה - מבנה ארגוני ונהלי עבודה

בדוחות ביקורת קודמים, ציינה הביקורת את הצורך בבחינת המבנה הארגוני של מחלקת הגבייה:

דוח ביקורת 2021

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 **מערך בקורות 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.

בשנה האחרונה בוצע שינוי ארגוני במחלקת הגבייה, על ידי סיום העסקת חברת הגבייה, ותגבור מחלקת הגבייה בעובדת שכירה ובהסתייעות בייעוץ וקבלת שירותים בתחום ניהול הגבייה יחד עם התאמת הפעולות במחלקה לסקר הנכסים שהמועצה החלה לבצע ב 2024 ודורש מהמועצה משאבי ניהול וקשב רב.

הביקורת מציינת, שמחלקת הגבייה הינה מחלקה שמנהלת את ההכנסות העצמיות של המועצה בהיקפים כספיים משמעותיים ושעשויים לגדול בהיקפים גדולים עם השלמת סקר הנכסים ועם חקיקת והפעלת חוקי עזר להיטלי פיתוח, אגרות שלטים, פיקוח ואכיפה ואחרים, במגוון תחומים **שדורשים רמת מקצועיות גבוהה הן בידע של הכללים של המיסים העירוניים וההיטלים וכללי המנהל הציבורי**, והן **בהכשרה המקצועית בעבודה עם מערכות ממוחשבות ומאגרי נתונים** בהיקפים גדולים ומרכבים. מדובר בתחומים בעלי חשיבות רבה הן למצבה הכספי של המועצה ויכולתה לקיים את פעולותיה ולהבטיח רמת השירותים, וכמו כן בגביית היטלי פיתוח לאפשר שיפור התשתיות ומבני הציבור והן להבטחת אמון הציבור בעת שנדרש לשלם מיסים עירוניים והיטלי פיתוח.

לדעת הביקורת, למחלקת הגבייה נדרש חיזוק ותגבור מקצועי ברמת הידע וההכשרה המקצועית בתחומי המיסים העירוניים והיערכות לעתיד, שראוי שיהיה התעיד הקרוב, של הטלת וגביית היטלי פיתוח, כאשר חיזוק ותגבור מקצועי מלווה בשליטה בניהול מערך גבייה ממוחשב, ויכולות ניהול המידע, עיבודו, הפקת הדוחות השונים, ניתוחם, פילוח נתונים, הפקת חריגים, והגשת דוחות ניהוליים ממוחשבים, שיהוו בסיס עובדתי נאות לקבלת החלטות מנהליות כנדרש.

ובהתייחסות למבנה הווירטואלי- אתר האינטרנט :

דוח ביקורת 2021

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, באופו מקוון לרבות באמצעות אתר אינטרנט של המועצה, עשוי להועיל בהליכי מימוש הזכויות ובגבייה בפועל.

לדעת הביקורת, השינוי במבנה הארגוני והחזיק והתגבור המקצועי הנדרש, יחד עם דרישה ניהולית לחשיבות שיפור מערך המידע והשירותים המקוונים באתר האינטרנט של המועצה, אמורים להביא לשיפור משמעותי בעלות נמוכה לעומת התועלת ממהלך זה.

הביקורת בדעה, שמצבה הכספי ויכולותיה של המועצה מגבילים אותה מביצוע מהפך ניכר בתשתיות הפיזיות של הישוב, בכדי להגיע לרמת תשתיות ציבוריות של ישוב אחר במצב כלכלי חזק יותר וכדוגמת רשויות במעמד איתנות פיננסית, **אולם לדעת הביקורת**, הפער ביכולות הכלכליות, לא אמור להיות מכשול גדול, בכדי שרמת אתר האינטרנט של המועצה (**המבנה והתשתית הווירטואלית**) עם השירותים המקוונים, לא יהיו באותה רמה עם רשויות איתנות פיננסית ורמת אתרי אינטרנט מתקדמת, באם תינתן לכך ההעדפה בתקצוב מהמקורות העצמיים, ובמציאת וניצול מקורות מימון נוספים, וקביעת יעדים ומטרות גם קביעת גורמי אחריות לביצוע.

ובהתייחסות לנהלי עבודה :

דוח ביקורת 2021

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, בקרות שוטפות של ניהול, הדיווח על ביצועי גבייה, הכשרות עובדים ואחרים.

נוהלי עבודה תורמים לכך שפעולות המועצה בתחום הארנונה יבוצעו **באחידות ובעקביות**, דבר שתורם **לחיסכון והאפקטיביות** של הפעולות ומסייע בהבטחת **עקרון השוויון**. בנוהלי עבודה נקבעים, בין היתר, המטרות, דרכי הפעולה, **תחומי אחריות ומדרג הרשאות**. נוהלי עבודה בנושא הנחות ופטורים מארנונה, אמורים להסדיר, בין היתר, קביעת מבחני משנה למתן הנחות רשות, הסדרת ממשקי עבודה בתוך המועצה ועם מוסדות כמו ביטוח לאומי ואחרים, בין היתר, לאיתור זכאים להנחות חובה על פי דין לשם מיצוי זכויות; הסדרת הטיפול בכל סוגי הבקשות להנחה, מנגנוני בקרה, תיעוד נדרש, מעקב ופיקוח ודיווח.

הביקורת מעירה, שהמועצה החלה בעריכת נוהלי עבודה בתחומי הנחות מארנונה, שראוי להשלים לכלל סוגי ההנחות והפטורים, הטמעתם וקביעת גורמי אחריות לעדכונם.

הנחות בנין ריק

היקף ההנחה באלפי ₪ בשנים 2020-2024 (לפי דוח ממערכת הגבייה- קודים 607-606-605)

2020	2021	2022	2023	2024
91	1	70	229	244

לפי תקנה 5 לתקנות:

מינוי ועדה

5. מועצה תמנה לענין פרקים ד' ו-ה' **ועדת הנחות** (להלן - הועדה).

לפי תקנה 15 לתקנות:

הממונה

15. גזבר הרשות המקומית יהיה ממונה על ביצוע מתן הנחות לפי תקנות אלה, למעט הנחות שבסמכות הועדה.

סמכות הוועדה לדון בהנחות לפי פרק ד'- **הנחות לנזקק** והנחות לפי פרק ה'- **הנחות לבנין ריק** ולתעשייה ופרק ה1 - הנחות לעסקים, וגזבר המועצה הוא הממונה על ביצוע ההנחות, למעט הנחות שבסמכות הוועדה. אולם בשנת 2022 **בית המשפט העליון¹ קבע כי גזבר הרשות המקומית הוא הסמכות להחליט על מתן הנחות לבנין ריק** ולא ועדת ההנחות (כפי שנקבע בתקנות) וזאת הפרקטיקה הנהוגה ברוב הרשויות המקומיות. מבקר המדינה² העיר שהסמכות להחליט על מתן הנחות לבנין ריק על פי פסק הדין הינה של הגזבר אולם גם שרשויות מקומיות מסוימות לא הביאו את הבקשות להנחות לבנין ריק בפני וועדת הנחות, בעוד תקנה 5 טרם השתנתה.

המועצה נוהגת להביא לדיון וועדת הנחות את הבקשות להנחות לבנין ריק והוועדה היא שמחליטה ומאשר מתן הנחות בנין ריק, כאשר גזבר המועצה משתתף בישיבות כחבר וועדת הנחות.

על פי תקנה 6 (ה):

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

הביקורת מעירה, שהחלטות וועדת הנחות לא מונחות על שולחן מליאת המועצה.

¹ ע"מ 8914/20 מועצה מקומית גוש חלב נגד עורכי דין לקידום מנהל תקין (פורסם במאגר ממוחשב, 22.8.22).

² דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי 2023 - ארנונה ברשויות המקומיות - אסדרה, הטלה ומתן הנחות

תנאים למתן הנחת בנין ריק

בתקנה 13 בתקנות נקבע:

הנחה לבנין ריק

13. (א) מועצה רשאית לקבוע הנחה בשיעור כמפורט להלן, למחזיק של בנין ריק שאין משתמשים בו

קיימים שני תנאים מצטברים למתן הנחת בנין ריק, כאשר תנאי ראשון שהבנין ריק והתנאי השני שאין משתמשים בו. התנאים קובעים שבכדי שתינתן הנחת נכס ריק, על הנכס להיות ריק מאדם ומחפצים. לא די בכך שהנכס לא משמש למגורי אדם לדגמה, בעוד הוא משמש מקום להשארות ואחסנת הריהוט ואזי הבנין לא זכאי להנחת נכס ריק.

הביקורת מעירה, שניתנו הנחות בנין ריק לנכסים אשר על פי תיעוד התמונות של הבנין, אינם ריקים מחפצים ובחלקם מרוהטים בריהוט מלא.

פרוטוקולים של וועדת הנחות

הביקורת סקרה פרוטוקולים של וועדת הנחות בשנים 2023-2024 ולהלן עיקרי הערות הביקורת:

הביקורת מעירה, שהפרוטוקולים של וועדת ההנחות אינם ממוספרים. ראוי לקבוע מספור רץ ברצף לפרוטוקולים לוודא שלמות התיעוד. מחסור במספר עשוי לסייע באיתור פרוטוקולים חסרים.

הביקורת מעירה, שניסוח הפרוטוקולים תמציתי בצורה כזאת שלא ניתן לקורא הפרוטוקול, לקבל תמונה סבירה לדיון שנערך. אין אזכור לתיעוד והמסמכים שהונחו בפני הוועדה לקבלת החלטה, אין אזכור לנימוקי הוועדה לאשר את הבקשות ואין ציון לשיעור ההנחות שהוחלט לתת, גם אם מדובר בשיעורי הנחה שקבועים בתקנות בהתאם למדרג תקופות אולם ראוי שההחלטות יהיו ברורות ומנחות את העובד שיקלוט את ההנחה במערכת הממוחשבת של הגבייה.

הביקורת מעירה, שאין כללים ברורים וספציפיים לבחירת סדר הבאת הבקשות לדיון הוועדה, פרט להנחיה כללית של הוועדה ממחלקת הגבייה, להבאת בקשות שלא טופלו בעבר, לשם הסדרת בעיה מתמשכת של בקשות שלא טופלו בשנים קודמות.

הביקורת מעירה, שלא נקבע נוהל עבודה כתוב ומאושר לקביעת הכללים לבחינת הבקשות להנחת בנין ריק, ולא נקבעו דרישות נלוות לבקשה כמו העדר צריכת מים וחשמל שיכולות לסייע כראיה שהבנין ריק מאדם.

הנחה משולבת

בתקנה 17(א) לתקנות נקבע כי "קיימת זכאות להנחות שונות על פי תקנות אלה, תינתן לזכאי הנחה, הנחה אחת בלבד, הגבוהה מבניהן, ולא תינתן כל הנחה למחזיק נוסף בנכס שלגביו ניתנה הנחה". ההנחות בתקנות מוגדרות ואינן כוללות הנחה משולבת, שלכאורה מייצגת שילוב של מספר הנחות או מספר זכאים להנחה בארנונה, דבר אשר מנוגד לתקנות. המועצה נתנה הנחה משולבת במשך השנים, כאשר בשנת 2024, היקף ההנחה הסתכם במתן כ-43 הנחות בהיקף כולל של כ-30 אלף ₪. התייחסות מחלקת הגבייה, שמדובר במצבים בהם לזכאי זכות להנחה אחת בחלק מהשנה וביתר השנה זכאות להנחה אחרת, אז במצבים כאלה, ביצוע מתן ההנחות היה דרך סוג תנועה 1500, - הנחה משולבת.

הביקורת מעירה, שעל המועצה לתת הנחות ופטורים מארנונה על פי התקנות ועל פי חוק בלבד ולציין שם ההנחה בסוג ההנחה הספציפי ולא בסוגי תנועה של ניתן לדעת מה תוכנם המדויק.

ביטול ההנחה למקבלי גמלת הבטחת הכנסה

בשנת 2003 בוטלה הנחה למקבלי גמלת הבטחת הכנסה, פרט למקרים של מקבלי ההנחה לפני שנת 2003 ולא הייתה הפסקה של חצי שנה בזכאות.

הביקורת מעירה, שבשנת 2024, ניתנו הנחות בהיקף של כ-9 אלפי ₪ למקבלי גמלת הבטחת הכנסה לכאורה, אולם לפי הרישומים במערכת הגבייה והמענה של מחלקת הגבייה לא קיבלו את ההנחה מלפני שנת 2003 ובאופן רציף לשנת 2024.

הפטור לפי צו בית משפט

הפטור לפי צו בית משפט לחובות ארנונה, משמעותו מחיקת חובות של ארנונה ולא הנחות או פטורים מארנונה. מחיקת חובות של ארנונה, מקבלת ביטוי בזיכוי החייב, בחשבון חיוב הארנונה ולא בתנועות שמוגדרות להנחות ופטורים. משמעות נוספת לאבחנה, הינה שהנחות ופטורים נרשמות בספרי החשבוניות כהכנסות והוצאות מתוקצבות בתקציב הרגיל, בעוד שמחיקת חובות הינה פעולת מחיקת חיוב במערכת הגבייה. המועצה זיכתה בשנת 2024 חייבים בגין הפטור בית משפט בסך כולל של כ-564 אלף ₪ לפי הרישום במערכת הגבייה בסוג תנועה 151- הפטור לפי צו בית משפט.

הביקורת מעירה, שזיכוי החייבים בגין הפטור לפי צו בית משפט בוצע בסוג תנועה שנכללה יחד בדוח ההנחות שמופק ממערכת הגבייה, למרות שלא מדובר בהנחה או פטור מארנונה. וכתוצאה לא ניתן ביטוי למחיקת חובות בנספחי הגבייה בדוח הכספי המבוקר.

הנחה נכה עם אי כושר בשיעור 75% ומעלה

היקף ההנחה באלפי ₪ בשנים 2020-2024 (לפי דוח ממערכת הגבייה- קוד 626)

2020	2021	2022	2023	2024
2,528	1,872	2,479	2,594	2,980

על פי תקנה 2 (א) (2)(א) לתקנות נקבע:

נכה הזכאי לקיצבה חודשית מלאה כמשמעותה בסעיף 127 לו לחוק הביטוח, אשר דרגת אי כושר השתכרותו היא בשיעור 75 אחוזים ומעלה - הנחה שאינה עולה על 80 אחוזים;

מדובר בהנחה שאמורה להינתן באופן אוטומטי וללא דרישה של הגשת בקשה חתומה, מאחר והנחה זו אינה מנויה בתקנה 4, שבה מפורטות ההנחות שחובה להגיש בקשה חתומה, והמועצה לא קבעה מבחני משנה לפי תקנה 2א שיחייבו הגשת בקשה חתומה.
מתן ההנחה מבוסס על המידע המתקבל באופן מקוון מהמוסד לביטוח לאומי וממוין לפי קודים על פי סוגי הזכאויות השונות.

הביקורת בדקה מדגם של 104 הנחות - נכה עם אי כושר בשיעור 75% ומעלה, מתוך ההנחות שניתנו בשנת 2024.

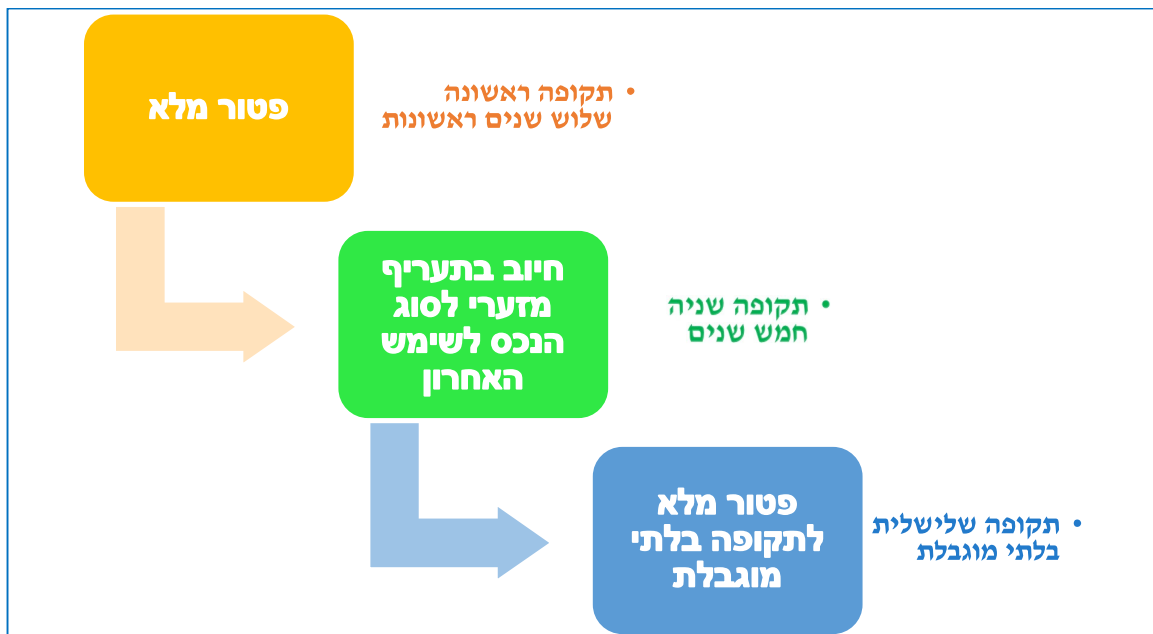
הביקורת מעירה, שמתוך המדגם, 11 הנחות (כ 10% מהמדגם) אינם מופיעים במסך המידע שמתקבל מהמוסד לביטוח לאומי. כלומר, אין אסמכתא מקוונת למתן אותן הנחות.

התייחסות מחלקת הגבייה להנחות שבמדגם שלא מופיעים בקובץ שמתקבל מהמוסד לביטוח לאומי: חלק מההנחות צוין שהפקיד שקלט את ההנחה הסתמך על מסמך שאולי שמר בקלסר ישן, שלפיו הזכאות קבועה, וחלק אחר צוין "שאין הסבר", באחר ההסבר שהזכאי קיבל הנחה בעבר ומדובר בהנחה נגררת.

הביקורת מעירה, שבמחלקת הגבייה אין את הידע וההכשרה לגבי המידע המתקבל מהמוסד לביטוח לאומי, ברמה כזאת, שתבטיח הבנה מלאה לקודים שמתקבלים והמשמעות שלהם, לתדירות של קבלת הנתונים, והעדר נוהל עבודה כתוב ומאושר להתאמת הנתונים המתקבלים ועדכון ההנחות של הזכאים.

פטור נכס לא ראוי לשימוש

עד שנת 2020, ניתן פטור לנכס לא ראוי לשימוש ללא הגבלת זמן, בשונה מהמצב בעיריות שנקבעה הגבלה מדורגת לשלוש תקופות. בשנת 2020, במסגרת צו המועצות המקומיות (תיקון), התש"ף-2020, נספו סעיפי הגבלה מדורגים המקבילים לתיקון בפקודת העיריות משנת 2012, לצו המועצות המקומיות, התשע"א-1950.



תחולת התיקון משנת 2020, להגבלת הפטור היא מינואר 2021, על המועצות המקומיות לחייב בארנונה החל מינואר 2023 נכסים שקיבלו פטור בגין נכס לא ראוי לשימוש במשך ארבע שנים כאמור.

פעולות הביקורת

הביקורת הפיקה דוח פטור מנכס לא ראוי לשימוש (סוג תנועה 603) מהמערכת הממוחשבת של הגביה לשנים 2020-2024, ולבחון באם ניתנו פטורים בשנת 2024 לנכסים שקיבלו פטור מעבר ל- 3 שנים. כלומר, האם ניתן פטור לנכסים לא ראויים לשימוש לכל מלוא השנים 2020-2024, בעוד ולפי ההוראות המחייבות הפטור היה אמור להסתיים בשנת 2023 והחל משנת 2024, שאז מדובר בתקופה השנייה, הנכס יחויב בתעריף המזערי לאותו שימוש אחרון שהיה בנכס.

על פי הדוח שהביקורת הפיקה, עולה שניתנו פטורים למספר נכסים לשנה רביעית. הביקורת העבירה פרטי 7 נכסים שקיבלו פטור לשנה הרביעית, שלהלן **התייחסות מחלקת הגבייה**:

לגבי מתן פטור לנכס לא ראוי יותר משלוש שנים אסביר שמאז שידענו בסוף שנת 2022 אחרי בדיקה ועדכון שלי שפטור מסיבת נכס לא ראוי הנה ל 3 שנים 5 שנים תשלום תעריף נמוך ואחר כך להגדיר במערכת כנכס לא ראוי בתנאי שיגיש ונבדוק כל שנה שהנכס אכן לא ראוי. לפי בדיקתי במדגם ששלחת, לא ראיתי סטייה מהחוק. יש מקרים כמו (3 מקבלי פטור) ואחר יש סוגיה בעיתית שאיש השטח רשם בדוח שערך- נכס בבניה ושיפוצים כלליים - ומשום שיש בעיה בפטור כנכס בבניה הייתה הערה להגדיר לאתגר בחרנו להגדיר כנכס לא ראוי לשימוש, בנוסף שלחתי מהמערכת תקופות שעדכנתי כנכס לא ראוי מ- 2023 אין יותר משלוש שנים נכס לא ראוי לשימוש.

מחלקת הגבייה מסביר מתן פטור בגין נכס לא ראוי לשימוש בשנה הרביעית, שמדובר **בעניין טכני רישומי** לכאורה של הגדרת הפעולה כפטור בגין נכס לא ראוי לשימוש, בעוד שהכוונה ומדובר בנכס בבנייה ושיפוצים כלליים, ומאחר והייתה הערה לאי שימוש בהנחה/פטור של נכס בבנייה, אזי נבחר השימוש בסוג תנועה של פטור בגין נכס לא ראוי לשימוש.

הביקורת מעירה, שהמועצה משתמשת בסוג תנועה של זיכוי מחזיקי נכסים לחיוב הארנונה **כחלק מקבוצת ההנחות**, שנקראת נכס בבנייה (סוג תנועה 601) ואשר היקפה הכספי בשנת 2024 הסתכם בכ 175 אלף ₪. הביקורת מעירה שאין הנחה על פי דין שנקראת "נכס בבנייה" והשימוש בהנחה בשם נכס בבנייה טעות ביסודה. נכס בבנייה שטרם הושלם, אינו נכס לצורך חיוב בארנונה, ניהולו במערכת הגבייה אמור להיות בקבוצה של נכסים למעקב ללא חיוב בארנונה.

הביקורת מעירה, שהמועצה חייבת לתת ביטוי מדויק למהות הפעולה במערכת הגבייה בסוג התנועה המתאים בלבד, ולא להשתמש בסוגי תנועה מסוימים שאינם מייצגים לכאורה את מהות הפעולה. מעשה כזה הינו רישום לא תקין במערכת הספרים וספרי העזר של המועצה. קורא דוחות הגבייה, לרבות דוחות ההנחות והפטורים אמור להניח שהסכומים של כל סוג הנחה ופטור מייצג את מהות שם ההנחה והפטור.

הביקורת מעירה, שהמועצה משתמשת במספר סוגי תנועה שמשמעותם פטור לנכס לא ראוי לשימוש, סוג תנועה 602- נכס לא ראוי למגורים, סוג תנועה 603- נכס לא ראוי לשימוש ונכס בבנייה-סוג תנועה 601, סוג תנועה 673 נכס נהרס. הביקורת העירה בדוחות ביקורת קודמים, שראוי להימנע משימוש ביותר מסוג תנועה לאותה פעולה.

ולעניין ההסבר של מחלקת הגבייה להענקת פטור בשנה הרביעית בטיעון שמדובר בנכס בבנייה, ראוי לציין, שכל נכס נהרס או ניזוק שזכאי לפטור בגין נכס לא ראוי לשימוש, חזקה היא שחייב לעבור שיפוץ ואף שיפוט כללי ורציני לשיפוצו והפיכתו לראוי לשימוש, ולכן בתקופה הראשונה של ה 3 שנים, יכול להיות פטור מארנונה, כי בתקופה זו יכול להיות במצבי בניה ושיפוץ שונים, אבל במגבלה ל 3 שנים, והחל מהשנה הרביעית, הנכס גם אם עדיין לא ראוי לשימוש לכאורה, כי נמצא בעיצומו של שיפוץ, על פי ההוראות המחייבות, יש לחייב לפי התעריך המזערי לסוג השימוש האחרון לפני שהפך לנכס לא ראוי למגורים.

לדעת הביקורת, יכולים להיות מצבים קיצוניים, של נכס לא ראוי לשימוש, שנהרס במלואו והוקם נכס חדש במקומו, ואף במתאר והיתר חדש, שמהווה אף כנכס חדש במערכת הגבייה. במקרה ספציפי כזה, הנכס שנהרס ונעלם לגמרי, יוסר מהנכסים החייבים בארנונה, ויוקם נכס חדש במערכת הגבייה שבתקופת הבנייה לא יחויב בארנונה.

בדוח הביקורת לשנת 2017

אי קביעת נהלים ותבחינים לסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש

בהוראות המחייבות, הן בצו המועצות המקומיות והן בהלכה הפסוקה, שנקבעה בבית המשפט לגבי הגדרת נכס כלא ראוי לשימוש, נקבעו התנאים המצטברים שאמורים להתקיים בכדי לסווג נכס כלא ראוי לשימוש ולהעניק פטור מארנונה בהתאם, ובהעדר קווים מנחים, המועצה נדרשת לקבוע נהלים ותבחינים מפורטים ומפורסמים (לרבות באתר האינטרנט של המועצה) בכדי לוודא **שקיפות ובהירות** בפני ציבור הבעלים והמחזיקים של הנכסים בתחום המועצה לגבי זכויותיהם בדבר פטור מארנונה והדרישות לצורך קבלת הפטור, ולוודא שהשימוש בהענקת הפטור ניתן באופן **שוויוני** ולמי שזכאי לכך בלבד.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא קבעה נהלים ותבחינים לסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש, והסתפקה בשיקול דעתו של העובד האחראי במחלקת הגבייה למתן הפטור אשר בתורו מעביר את המקרים שמזכים בפטור, לפי שיקול דעתו, לאישור גזבר המועצה.

הביקורת ממליצה למועצה לערוך, לאשר ולפרסם תבחינים לנכסים לא ראויים לשימוש.

קביעת תבחינים מאושרים מבטיחה טיפול שוויוני על-פי תבחינים מוגדרים ומפורסמים, שמתן הפטור יהיה לפי אמות מידה אחידים וידועים והגדרה לקו הגבול העובר בין נכס שאולי מוזנח ולא בשימוש אבל כן ראוי לשימוש לבין נכס שלא ראוי לשימוש.

הביקורת ממליצה למועצה לקבוע **נהלי עבודה מקצועיים**, בנושא מתן פטור בגין נכס לא ראוי לשימוש, כתובים, מקיפים ומפורטים, ומאושרים שיבטיחו שילוב בקרות הולמות בהליך מתן הפטור, ושמירה על תקני החיסכון, היעילות והמועילות ושמירה על טוהר המידות.

הביקורת ממליצה למועצה לקבוע בנהלי העבודה, בנושא הליך הגשת הבקשה לפטור בגין נכס לא ראוי לשימוש, **טופס בקשה ייעודי** שבו יפורטו הפרטים הנדרשים, על פי הוראות הדין והתבחינים שייקבעו על ידי המועצה. **לדעת הביקורת**, ראוי שמועצה תשקול **שהטופס יהיה ממוספר מראש** (בדרך ממוחשבת או בפנקסים כרוכים) לחשיבות תיעוד מועד ההגשה אשר יש לו נפקות לזכאות לפטור מארנונה.

הביקורת מעירה, שהמועצה טרם קבעה נהלים ותבחינים לסיווג נכסים כלא ראויים לשימוש.

המלצות הביקורת



ניהול נכסי מקרקעין

כללי

המועצה הינה הבעלים והמחזיקה בנכסי מקרקעין רבים (מקרקעין ומבנים) בתחום המועצה³, אשר נועדו לשימושים ציבוריים ומתן שירותים לציבור. נכסי המקרקעין הינם משאב מוגבל (ביחס לצרכים ההולכים וגדלים עם הגידול באוכלוסייה של המועצה) ובעלי ערך כספי ניכר. המועצה כנאמנה של ציבור התושבים, חובה עליה לנהל את הנכסים האלו בקפידה, בהתאם לצורכי הציבור ועל פי סדרי מנהל תקין ועל פי עקרונות החיסכון, היעילות והמועילות. לצורך ניהול נכסי המקרקעין נדרש קיומו של מערך ניהולי אשר יבטיח את שלמות ומהימנות רישום נכסי המקרקעין והמעקב אחרי ניהולם וניצולם באופן האופטימלי.

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לבדוק באם המועצה מנהלת את נכסי המקרקעין על פי ההוראות המחייבות, סדרי מנהל תקין וקיום עקרונות החיסכון, היעילות והמועילות, במטרה לשמור, לשמר ולפתח את הנכסים לרווחת התושבים.

פעולות הביקורת

- שיחות והתכתבויות עם בעלי תפקידים במועצה.
- עיון בתוכניות בניין ובמסמכי מקרקעין בתחום המועצה.
- סקירת מערך ניהול המידע על נכסי המקרקעין.
- סקירת מסמכי המכרז וההתקשרות עם ספק ניהול מערך הנכסים.
- עיון בדוחות נכסי המקרקעין
- סיורים בשטחי ציבור של המועצה.

³ עיקר נכסי המקרקעין של המועצה נמצאים בשטח המועצה, אולם יכולים להיות נכסים שבבעלות המועצה או שהמועצה חכרה שנמצאים מחוץ לתחום שיפוט המועצה.

עיקרי ההוראות המחייבות

ההוראות המחייבות בנושא ניהול רישום נכסי המקרקעין של הרשויות המקומיות מוסדרות בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967 (להלן: **תקנות ניהול פנקס מקרקעין**): בתוקף סמכותי לפי סעיפים 188 ו-347 לפקודת העיריות, וסעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות, אני מתקין תקנות אלה:

הגדרות

1. בתקנות אלה – "זכות במקרקעין" - כמשמעות עסקה בפקודת העברת קרקעות.

פנקס זכויות במקרקעין

2. כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום זכויותיה במקרקעין (להלן - **פנקס המקרקעין**) של הרשות המקומית).

הרכב פנקס המקרקעין

3. פנקס המקרקעין של הרשות המקומית יהיה מורכב משני חלקים אלה:

(1) כרטיסי נכסי דלא-ניידי לפי טופס א' שבתוספת הראשונה;

(2) ספר נכסי דלא-ניידי לפי טופס ב' שבתוספת הראשונה.

רשם נכסים

4. מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות **רשם נכסים** ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה.

רישום נכסים

5. (א) רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית כל זכות במקרקעין לטובת רשות המקומית וכן כל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, תוך חודש ימים מיום שנוצרה.

(ב) לא ייעשה שום רישום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית אלא על ידי רשם הנכסים

או עובד אחר של הרשות המקומית שהורשה על ידיו באישור המועצה.

הרישום על סמך הודעה

6. (א) רישום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית ייעשה על סמך הודעות –

(1) לפי טופס א' שבתוספת השניה, לגבי זכות בנכס;

(2) לפי טופס ב' שבתוספת השניה, לגבי מצב הנכס;

(3) לפי טופס ג' שבתוספת השניה, לגבי פעולות רישום בפנקסי לשכת רישום המקרקעין;

(4) לפי טופס ד' שבתוספת השניה, לגבי שינויים.

(ב) ההודעות האמורות ימולאו בדיוקנות על כל פריטיהן על ידי עובד הרשות המקומית שהוסמך

לכך על ידי ראש הרשות המקומית.

שמירת פנקס המקרקעין

7. רשם הנכסים ידאג לשמירת פנקס המקרקעין של הרשות המקומית.

על פי תקנות ניהול פנקס מקרקעין, על המועצה לנהל **פנקס מקרקעין**⁴, כאשר הפנקס יהיה מורכב משני חלקים:

1. **כרטיס** לכל נכס מקרקעין (טופס א');
2. **ספר נכסים** שבו מפורטים כלל הנכסים (טופס ב').

נוכח דלא נידן

תוספת ראשונה (תקנה 3)

א. זהו הנכס:

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
השם	הכתוב	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת

ב. חלקות הקשורות בנכס:

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
השם	הכתוב	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת

ג. חלקות אחרות:

(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
השם	הכתוב	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת

ד. ידוע הנכס:

שם הידוע הנכס: _____

ה. השטח לבניה:

1. אזור חקלאי: _____

2. אזור מגורים: _____

3. אזור תעשייה: _____

4. אזור אחר: _____

ו. השימוש בנכס:

השם	הכתוב	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת
השם	הכתוב	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת

ז. סוג הבניה: _____

ח. פרט הבניין:

קובץ	מספר	שטח	מספר	שטח	מספר	שטח	מספר	שטח	מספר	שטח
קובץ	מספר	שטח	מספר	שטח	מספר	שטח	מספר	שטח	מספר	שטח

א. בקורת מצב הנכס:

השם	הכתוב	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת
השם	הכתוב	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת

ב. חתימתו על הירשום בכרטיס ועל שינויים:

השם	הכתוב	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת
השם	הכתוב	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת	המחלוקת

1. מספר הדפוס: _____

2. מספר הדפוס: _____

3. מספר הדפוס: _____

4. מספר הדפוס: _____

5. מספר הדפוס: _____

6. מספר הדפוס: _____

7. מספר הדפוס: _____

8. מספר הדפוס: _____

9. מספר הדפוס: _____

10. מספר הדפוס: _____

11. מספר הדפוס: _____

1. מספר הדפוס: _____

2. מספר הדפוס: _____

3. מספר הדפוס: _____

4. מספר הדפוס: _____

5. מספר הדפוס: _____

6. מספר הדפוס: _____

7. מספר הדפוס: _____

8. מספר הדפוס: _____

9. מספר הדפוס: _____

10. מספר הדפוס: _____

11. מספר הדפוס: _____

[illegible]

1. ⁴ ראו לציין שאין לפנקס המקרקעין מעמד של הוכחת זכות במקרקעין בשונה מפנקסי המקרקעין שמנהלת המדינה לפי חוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 (" הרישום בטאבו").

מערך ניהול ורישום נכסי המקרקעין במועצה

המועצה התקשרה לפני מספר שנים, להערכת מהנדס המועצה (משנת 2016) עם נותן שירותים חיצוני לעריכת ספר נכסים, אולם עד ימים אלה, מרץ 2025, טרם נתקבל ספר הנכסים שהוזמן, לדברי המהנדס, בשל מחלוקת התחשבות כספית עם נותן השירותים.

במעקב הביקורת בשנה האחרונה, לגבי צפי לקבלת העתק מהעבודה שבוצעה לכאורה על ידי נותן השירותים החיצוני, נתקבלה המענה, "שעם התשלום המועצה תקבל את ספר הנכסים".

הביקורת מעירה, שלא הוצג בפניה הסכם התקשרות עם נותן השירותים החיצוני, ואשר צוין שההתקשרות בוצעה בטרם כניסת מהנדס המועצה הנוכחי לתפקידו, ובוצעה לכאורה על ידי בעל תפקיד שסיימה את עבודתה במועצה בשנת 2022.

לקראת פרסום דוח ביקורת זה, נאמר לביקורת, שקיים צפי לקבל את הדוח בימים אלה בעקבות ישיבת עבודה שהתקיימה עם נותן השירותים החיצוני, אבל הביקורת ביררה ושוב נתקבלה התשובה, שספר הנכסים שנערך לא יתקבל כי נותן השירותים החיצוני דורש את התשלום עבור ביצוע העבודה.

הביקורת מעירה, שהעובדה על קיומה של מחלוקת כספית ידועה כבר מספר שנים ולא טופלה על ידי המועצה, וכאשר המועצה מתנהלת ללא ניהול ספר נכסים כדין.

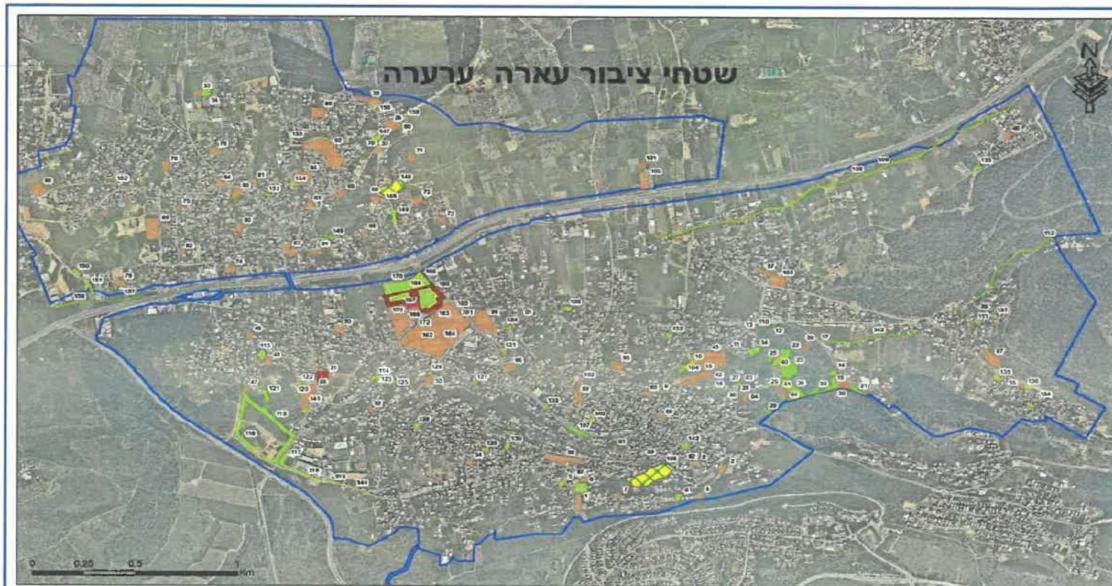
הביקורת מעירה, שמדובר בספר נכסים שבו ינוהלו וירשמו כל נכסי המקרקעין של המועצה, שהם משאבה יקר הערך ובעל החשיבות הניכרת למועצה. לדעת הביקורת, אי פתרון מחלוקת כספית ואי מציאת חלופה אחרת לרישום וניהול ספר נכסים, מעידה לכאורה שהמועצה במשך השנים הקודמות לא ראתה בניהול ספר הנכסים כבעל חשיבות לצורך תיעדוף קידומו.

הביקורת מעירה, שאין במועצה מערך ניהול ורישום נכסי מקרקעין מוסדר ועל פי מבנה ארגוני מאושר ונהלי עבודה כתובים, סדורים ומאושרים. עובדי מחלקת ההנדסה מנהלים רישום ותיעוד ומיפוי לשטחי ציבור בצורה חלקית.

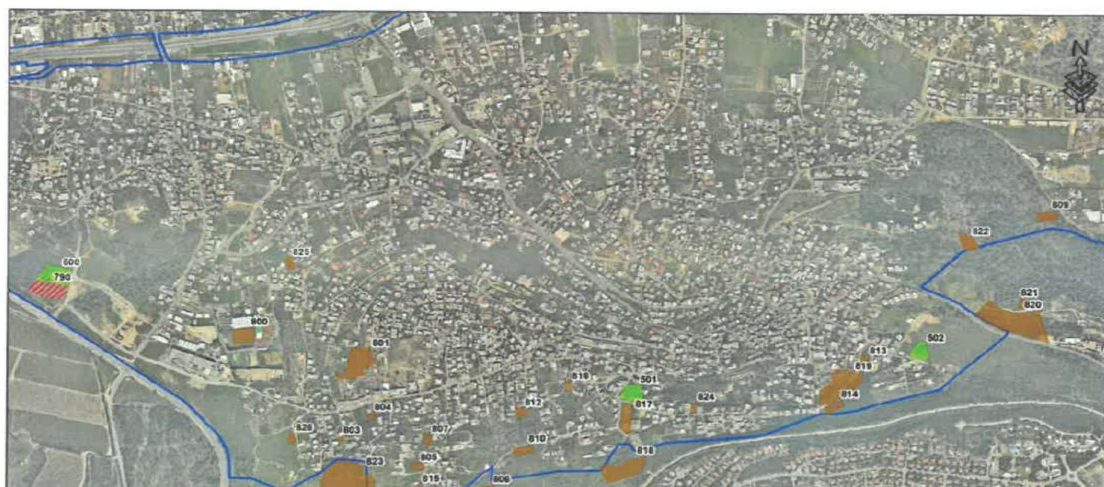
הביקורת ביקשה לקבל העתק ממסמך הניהול החלקי של נכסי המועצה, ואשר כולל רק את נכסי הציבור שבהם מבני ציבור ולא את כל שטחי שכוללים שטחי כבישים, מדרכות, שטחי ציבור פתוחים, גינון, ואחר.

המסמך שנתקבל ממחלקת ההנדסה כולל חלק של שטחי מבני הציבור בעארה ערערה וחלק שני שכולל שטחי מבני הציבור בתוכנית ותמ"ל ערערה שכונה דרומית (להלן: **מסמך הנכסים**).

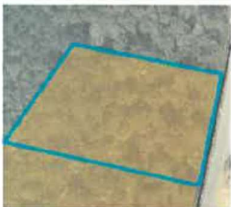
שטחי ציבור עארה ערערה



סקר שטחי ציבור תוכנית ותמ"ל ערערה שכונה דרומית



מסמך הנכסים כולל פירוט לנכסים בדומה לדגמה של נכס הבא:

מס'	גוש	חלקה	Y	X	שטח (m ²)	שטח דרוש (דונם)	יעוד או שימוש עתידי	יעוד	תוכנית מפורטת מס'	
500	12158	17	711214	207409	5710	3	כלל עירוני	משולב שצ"פ	תמ"ל-1061	

כאמור מסמך הנכסים כולל שטחי ציבור המיועדים למבני ציבור בלבד.

הביקורת מעירה, שמסמך הנכסים שהוגש לביקורת, אינו כולל כל נכסי המקרקעין שבבעלות המועצה. מסמך הנכסים לא כולל שטחי הכבישים, השבילים, הגינות הציבורי ואחרים. ספר הנכסים כולל רק את שטחי הציבור שבהם מבני ציבור או מיועדים לבניית מבני ציבור.

התאמת מסמך הנכסים להוראות המחייבות

הביקורת סקרה את מסמך הנכסים, שבו מנוהלים נכסי המקרקעין, ושאמור לענות מעין תחליף זמני אחר ההנחיות בתקנות לגבי ניהול פנקס מקרקעין.

עיקרי המידע שאמור להיות כלול ב**כרטיס של הנכס** :

מס'	הפרטים הנדרשים	באם קיים
1	זיהוי הנכס	✓
2	חלקות קשורות בנכס	✓
3	השימוש בנכס	✓
4	סוג הבניה	✗
5	פרוט הבניין	✓
6	ייעוד הנכס	✓
7	השטח לבניה	✓
8	זכויות של אחרים בנכס	✗
9	פעולות לצורך רישום בספרי האחוזה	✗
10	חתימות על הרישום בכרטיס ועל שינויים	✗
11	בקורת מצב הנכס	✗

עיקרי המידע שאמור להיות כלול ב**ספר הנכסים** :

מס'	הפרטים הנדרשים	באם קיים
1	מספר סידורי	✓
2	גוש וחלקה (חלקה משנה)	✓
3	כתובת	✗
4	שטח חלקה במ"ר	✓
5	הזכות בחלקה חלקים ומ"ר	✗
6	סוג הקרקע	✓
7	מקור הזכות	✗
8	אסמכתא	✗
9	תאריך התחלת הזכות	✗
10	הבעל הרשום	✗
11	המספר בספרי האחוזה כרך ודף	-
12	תאריך הרישום בספרי האחוזה	✗

הביקורת מעירה, שמסמך הנכסים כולל מידע חלקי בלבד לגבי הנכסים הרשומים ולא את כל המידע הנדרש על פי דין, שאמור להיכלל בכרטיסי הנכסים ובספר הנכסים.

מינוי רשם נכסים

בתקנות ניהול פנקס מקרקעין נקבע, שמועצת הרשות המקומית חייבת **להסמיך אחד מעובדיה** של המועצה להיות **רשם נכסים** ואשר מתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין ושמירתו.

הביקורת מעירה, שלא נמצא כתב מינוי לרשם נכסים כנדרש בתקנות. ובכל מקרה, העדר קיומה של מערכת ממוחשבת לניהול הנכסים במועצה והעדר קיומו של ספר נכסים, שכאמור הוזמן מנותן שירותים חיצוני לפני מספר שנים וטרם נתקבל וסביר שגם אם יתקבל סביר שיידרשו עדכונים, אז המינוי של רשם נכסים, אמור להיות מלווה בפעילות ממשית בניהול ורישום נכסים כאמור בתקנות, באמצעות עובדי המועצה או בהסתייעות במיקור חוץ, להכנת התשתית לרישום בספר הנכסים.

הביקורת מעירה, שעל המועצה להבחין בין תפקיד **הממונה על הנכסים**, במובן הרחב, לבין הסמכת עובד מועצה **כרשם נכסים** על פי התקנות שאפשר לראות בזה מעין ממונה על הכנסים במובן הצר, כאשר תפקיד הממונה על הנכסים במובן הרחב הינו תפקיד (שאינו מחויב על פי דין- לא מוזכר בחקיקה) אולם משרד הפנים פרסם תיאור תפקיד, באוגדן הגדרת תפקידים לתפקיד **מנהל יחידת נכסים ברשות המקומית**, אשר אחראי על ניהול נכסי המקרקעין בכל ההיבטים ולא רק רישומם בפנקס המקרקעין. בתיאור התפקיד פורטו 23 תחומי פעולות, כאשר ניהול ספר הנכסים הוא אחד מהם⁵. **ממונה על הנכסים במובן הרחב** אמור להיות אחראי על ניהול נכסי המקרקעין של המועצה בכלל היבטי הניהול התפעולי, הכלכלי (מיצוי ההכנסות מהנכסים), הרישומי המנהלי, והפיקוח והבקרה על הנכסים. מדובר בתחום אחריות שכולל בין היתר, האחריות על מכירה/השכרה/הקצאה, רכישה/שכירה, אחזקה ושמירה ומניעת שימוש לא מורשה.

הביקורת מעירה, שלא הוגדרו תחומי אחריות וסמכות בתחום ניהול נכסי המועצה לבעלי תפקידים, חשיבותם הניכרת של נכסי המקרקעין מכל הבחינות, הכלכליות והתפעוליות והשפעתם על רווחת התושבים מחייבת התייחסות מיוחדת של המועצה למערך ניהולם בצורה מקצועית תוך קביעת תחומי אחריות וסמכויות מוגדרים, במבנה הארגוני של המועצה.

⁵ מסמך הגדרת תפקיד מנהל יחידת נכסים שכוללת תחומי אחריות מצורף לנוחות כנספח ב' לדוח.

נהלי עבודה

קיומם של נהלי עבודה כתובים וסדורים מסייע בביצוע הפעולות בצורה יעילה ואפקטיבית, תוך שימוש בתהליכי עבודה סדורים ומוגדרים, שילוב בקרות חולמות בתהליכי העבודה, ומאפשר לבעלי התפקידים והממונים לפקח ולעקוב אחרי ביצוע הפעולות והפקת לקחים לשיפור.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא ערכה נוהל כתוב וסדור בנושא ניהול נכסי המקרקעין לרבות ניהול רישומם בפנקס המקרקעין.

נהלי העבודה ראוי שיכללו התייחסות למכלול היבטי ניהול נכסי המקרקעין המועצה :



שלמות, מהימנות ועדכניות המידע בפנקס המקרקעין

תנאי הכרחי לניהול ראוי של נכסי המקרקעין הינו בסיס מידע שלם ועדכני לכל נכסי המקרקעין של המועצה. ההוראות המחייבות קובעות שיש לנהל פנקס מקרקעין שהמידע בו יעודכן באופן שוטף. הצורך במידע שלם, מהימן ועדכני מחייב פעולות אקטיביות של המועצה במיפוי ואיתור נכסי המועצה ורישום בפנקס המקרקעין לרבות לכלול כל המידע הנדרש הנוסף ברישומים אלו.

ראוי שהמידע יהיה מעודכן בכדי שהחלטות המועצה יתבססו על מסד נתונים אמין ועדכני, לפי סעיף 5 בתקנות:

5. (א) רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכן כל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, **תוך חודש ימים מיום שנוצרה.**

ובכדי להבטיח רישום נכון ומדויק, ראוי שנוהל העבודה לניהול הרישום ספר הנכסים יתבססו על הודעות מפורטות שמועברות לרשם הנכסים. לפי סעיף 6 לתקנות:

6. (א) רישום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית ייעשה על **סמך הודעות** –
(ב) ההודעות האמורות **ימולאו בדיוקנות** על כל פריטיהן על ידי עובד הרשות המקומית הוסמך לכך על ידי ראש הרשות המקומית.

הביקורת מעירה, שאין נוהל עבודה שיבטיח איתור כל נכסי המקרקעין של המועצה, בתחומה ומחוץ לתחומה, שבו יפורטו כל הפעולות שראוי שיבוצעו וכל מקורות המידע ותיעוד ותדירות עדכון המידע. הביקורת בדעה, שראוי שהמועצה תדרוש דיווח מנותן השירותים החיצוני, שכל הנכסים שבבעלות ובחזקת המועצה אותרו ונרשמו תוך ציון ופירוט כל הפעולות שנעשו לאיתור, לרבות לגבי נכסים אפשריים שבבעלות המועצה שנמצאים מחוץ לתחומה.

הביקורת מעירה, שהמידע על הנכסים הרשומים במערכת הנכסים ראוי שיהיה מעודכן בצורה מלאה ונאותה.

זמינות ונגישות המידע

מידע שלם ועדכני אודות נכסי המועצה אמור להיות זמין ונגיש לבעלי התפקידים ומקבלי ההחלטות בצורה מהירה, יעילה ורציפה.

הביקורת מעירה, שהמידע נמצא לכאורה במערכת הנכסים אצל נותן השירותים החיצוניים, אינו זמין, בעוד שמצופה שיהיה זמין בצורה יעילה ורציפה לכלל מקבלי ההחלטות במועצה.

מידע על הנכסים - שטח, שווי וביטוח**שטח הנכסים**

תקנות ניהול פנקס מקרקעין מחייבות, לפי מבנה כרטיס הנכס וספר הנכסים, לכלול מידע של השטח של החלקה ומידע על השטח הבנוי של הנכסים. נתוני השטח של הקרקע ושל שטח הבניה הינם נתונים בסיסיים והכרחיים לניהול מערך הנכסים.

הביקורת מעירה, שנתוני שטחי החלקות ושטחי הבניה הינם נתונים הכרחיים וחשיבותם ניכרת לניהול תקין של מערך הנכסים, ושראוי שהמועצה תדאג לבצע סקר מדידות לנכסים ולעדכן את מערכת הנכסים ופנקס המקרקעין בהתאם. נתוני השטחים יכולים לסייע **בשערוך שווי נכסי המועצה** ובקביעת ערכי הכינון שלהם לצורך **ביטוחם**.

שווי הנכסים

חשיבותם הניכרת של נכסי המקרקעין של המועצה וערכם הכספי המהותי, מחייב ניהול שמבוסס על בסיס נתונים עובדתי מלא לצורך קבלת החלטות בניהול אותם נכסים. לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תבצע הערכת שווי לנכסי המועצה (לחלקם בוצעה), ונתוני השווי יכולים לסייע למועצה בתהליכי קבלת ההחלטות לניהול אותם נכסים. החלטה על מכירת נכסי המקרקעין, השכרתם, או שיפוץ מהותי או בניה מחדש, לא ניתן לקבלה באופן מקצועי ומושכל ללא הערכת שווי מעודכנת. הערכת השווי של נכסי המועצה צריכה להיות ברשות המועצה כנתון זמין ומעודכן ובמיוחד בעת קבלת החלטות.

ביטוח

למועצה נכסים, תשתיות ומבנים אשר חשופים לסיכונים נזקי רעידות אדמה, נזקי שרפות ונזקים מסיכונים נוספים. ניהול סיכונים מושכל מחייב את המועצה לבטח את הנכסים, בכדי לוודא קבלת פיצוי ראוי באם יקרה נזק לנכסים מכל סיבה, בכדי לוודא המשכיות התפעול ומתן השירותים. לצורך קביעת ערכי הכינון של הנכסים ואת סכומי הביטוח שאליהם אמורה להתייחס פוליסת הביטוח נדרש לספק מידע מלא ומפורט על הנכסים ושטחם, כדי לוודא שהמועצה לא תשלם סכומי פרמיות ביטוחים ביתר ומצד שני כדי לוודא שיהיה כיסוי ביטוחי נאות לנכסים המבוטחים.

הביקורת מעירה, שאין למועצה סקר נכסים כולל ועדכני לצורכי חידוש הביטוח.

מיפוי מידע גיאוגרפי GIS

מערכת המידע הגיאוגרפי (Geographic Information System) מאפשרת למפות מידע רב ומגוון. מיפוי המידע של תוכניות המתאר בתחום המועצה, מיפוי לייעוד השימושים בקרקע, מיפוי המידע על תשתיות המים, הביוב, החשמל, התקשורת ותשתיות נוספות, מיפוי תמרורי תחבורה, מיפוי גינון ציבורי, מיפוי מבני ציבור, מיפוי דרכים, שבילים ומדרכות ואחר. המערכת מנגישה את המידע בשכבות וחתכים בצורה בהירה ואפקטיבית.

הביקורת מעירה, שהמועצה טרם הקימה שכבת GIS לכלל נכסי המועצה.

פיקוח על מצב הנכסים**פלישה לשטחי המועצה**

למועצה סמכויות פיקוח ואכיפה המאפשרים לה לפעול לסילוק מי שתפס את המקרקעין שבבעלותה ובחזקתה שלא כדין. להלן, עיקרי ההוראות אשר מקנות למועצה את סמכויות האכיפה לסילוק פולשים לנכסים שבבעלותה וחזקתה:

בחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969**שימוש בכוח נגד הסגת גבול**

18 (א). המחזיק במקרקעין כדין **רשאי להשתמש בכוח במידה סבירה כדי למנוע הסגת גבולו או שלילת שליטתו בהם שלא כדין.**
 (ב). תפס אדם את המקרקעין שלא כדין רשאי המחזיק בהם כדין, **תוך שלושים ימים מיום התפיסה,** להשתמש בכוח במידה סבירה כדי להוציאו מהם.

סעיף החוק המקנה למועצה סמכות סילוק פולש למקרקעין שלה, מצוין שהשימוש בכוח במידה סבירה, מותנה שזה מבוצע תוך 30 ימים מיום התפיסה, מה שמדגיש את הצורך בניהול ופיקוח שוטף אחר נכסי המועצה ולפעול במהירות ובמהירות מול פולשים לשטחים ציבוריים.

חוק מקרקעי ציבור (פינוי קרקע), התשמ"א-1981

1. בחוק זה –

"מקרקעי ציבור" – מקרקעי ישראל כמשמעותם בחוק-יסוד: מקרקעי ישראל, ומקרקעין של רשות מקומית;

הממונה" –

(1) לענין חוק זה, למעט סעיפים 4 ו-4א –

(א) לגבי מקרקעי ישראל – מנהל הרשות או מנהל מחוז של הרשות;

(ב) לגבי מקרקעי רשות מקומית – ראש הרשות המקומית;

לענין סעיף 4 –

(ב) לגבי מקרקעי רשות מקומית –

(1) ברשות שיש לה יועץ משפטי לפי חוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי), תשל"ו-

1975 – ראש הרשות יחד עם היועץ המשפטי;

(2) ברשות שאין לה יועץ משפטי כאמור בפסקת משנה (1) – ראש הרשות באישור

הממונה על המחוז;

בדיקה

2. (א) פקח שמונה לפי הוראות סעיף 5 ד רשאי להיכנס למקרקעי ציבור בכל עת סבירה כדי לבדוק את ההחזקה או השימוש בהם וכן את זכותו של המחזיק או המשתמש בהם לעשות כן, והוא רשאי לדרוש מהמחזיק או מהמשתמש להציג בפניו מסמכים שברשותו המוכיחים את זכותו.
- (ב) על אף האמור בסעיף קטן (א) אין להיכנס למבנה של קבע המיועד למגורים ומשמש להם, אך רשאי שופט של בית משפט שלום לתת צו המתיר את הכניסה.

מסירת ידיעות

3. מי שהממונה הסמיכו לכך בכתב רשאי – אם נוכח שדרוש לו מידע שאיננו ברשותו והנוגע למקרקעי ציבור, לזכותו של המחזיק להחזיק בהם או לשימוש או לטיפול בהם – לדרוש בכתב מהמחזיק או מהמשתמש למסור לו את המידע תוך זמן סביר.

צו לסילוק יד ולפינוי מקרקעי ציבור

4. (א) תפס אדם מקרקעי ציבור, ושוכנע הממונה, לאחר שעיין בדין וחשבון בכתב מאת פקח שביקר במקום ועל סמך מסמכים לענין הזכויות במקרקעי הציבור ולאחר שנתן לתופס הזדמנות לטעון את טענותיו לפניו, כי תפיסתם הייתה שלא כדין, רשאי הממונה, בתוך שישה חודשים מיום שהתברר לו כי התפיסה הייתה שלא כדין, ולא יאוחר משלושים ושישה חודשים מיום התפיסה, לתת צו בחתימת ידו, הדורש מהתופס לסלק את ידו ממקרקעי הציבור ולפנותם, כפי שקבע בצו ועד למועד שקבע בו (להלן – מועד הסילוק והפינוי), ובלבד שהמועד האמור לא יקדם מתום שלושים ימים מיום מסירת הצו.

חוק מקרקעי הציבור מסמיך את ראש המועצה למנות עובר ציבור כפקח לבדוק את ההחזקה בנכסי המועצה בכל עת סבירה, ואם יתברר לראש המועצה על-פי דוח הפקח ומסמכי הזכויות במקרקעין ולאחר שנתן לתופס הזדמנות לטעון את טענותיו בפניו, שתפיסת המקרקעין והפלישה אליהם בוצעו שלא כדין, הממונה, שזה ראש המועצה והיועץ המשפטי של המועצה, רשאים להוציא צו בכפוף ללוחות הזמנים שנקבעו בחוק (לא יאוחר מ- 36 חודשים מיום התפיסה) שבו דורש מהתופס לסלק את ידו מהמקרקעין ולפנותם.

בנוסף להליכים המשפטיים המנהליים, למועצה יש את האפשרות לפעול בהליך משפטי אזרחי כנגד גורמים שתופסים ופולשים לנכסיה. לדעת הביקורת, המועצה כנאמנה של הציבור בשמירה על נכסיה, ראוי שתפעל בכלים שעומדים לרשותה לסילוק פולשים וקבלת סעדים ופיצויים הולמים.

איתור מצבי פלישה לשטחים ציבוריים-

לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תפעל לאכיפת סילוק תפיסת המקרקעין בכל אמצעי האכיפה המשפטיים שעומדים לרשותה, מנהליים ואזרחיים, בהתאמה לייעוץ משפטי. לדעת הביקורת, על המועצה לבצע סקר נכסים מלא וכולל לכל השטחים והנכסים שבבעלותה ולוודא שאין פלישה של שימוש לא מורשה בשטחים של המועצה, ואם יועלו מצבים שיש פלישה לשטחי ציבור, יש לפעול במידי בכל אמצעי האכיפה המשפטיים לסילוק פולשים ותופסי מקרקעין שלא כדין.

לדעת הביקורת, ראוי שיהיה ניהול ופיקוח שוטף למנוע מצבי פלישה לשטחי ציבור של המועצה, ובמקרה של פלישה, יש להפעיל אמצעי האכיפה לסילוק פלישה במייד, כאשר לשיהוי בסילוק הפלישה עלול לגרום ליותר מורכבות וקושי ביכולת המועצה לסילוק הפלישה.

הביקורת בדעה, שראוי שהמועצה תשקול לגדר את שטחי הציבור הפתוחים, ובמיוחד הצדדים הגובלים בנכסים של מחזיקים אחרים, דבר אשר עשוי לסייע במניעה של פלישה לשטחי ציבור.

הביקורת מעירה, שמשאב הקרקע של המועצה הינו משאב מוגבל ובעל חשיבות ניכרת לצורכי המועצה בהווה ובעתיד, בנוסף לשוויו הכספי יקר הערך, שראוי להתייחס אליו בעדיפות המתאימה ברמה הארגונית והמיקוד הניהולי.

הביקורת מעירה, שהמועצה כנאמן של הציבור, מחויבת לשמור על נכסיה לרווחת כלל התושבים, ולפעול בשוויוניות לאכיפת האיסור בפגיעה בנכסיה, ולוודא סילוק תופסים שלא כדין בנכסיה ולוודא קבלת פיצוי הולם לנזקים שנגרמו לה ממעשים כאלה.

לפי תקנה 6 להתקנות ניהול פנקי מקרקעין, הרישום בכרטיס הנכס, אודות מצב הנכס, יהיה על סמך הודעות לפי טופס ב' שבתוספת השניה. בכרטיס הנכס שבפנקס הזכויות במקרקעין יתועדו הביקורות שנערכו למצב הנכס תוך ציון מועדי הביקורות ופרטי מבצעי הביקורות :

[illegible]

הביקורת מעירה, שאין למועצה נוהל עבודה מאושר שיסדיר נוהל הביקורות, תדירות, תכנית הביקורת, התיעוד הנדרש, הרישום והדיווח.

הביקורת בדעה, שראוי שהמועצה תקבע נוהל עבודה ביקורות בנכסי המקרקעין, שבין היתר, יהיו בסיס בתכנון עבודות השיפוצים לתחזוקה שוטפת, תיקון ליקויים, הסרת מפגעי בטיחות והשלמת פערי הנגשה. נוהל העבודה יכלול ממשקים בין מחלקות המועצה השונות, לרבות מחלקת האחזקה, מחלקת ההנדסה ומחלקת הבטחון והבטיחות.

הקצאות מקרקעין

בסעיף 10 לנוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית, בחוזר מנכ"ל 5/2001, (להלן - הנוהל) נקבע כי המועצה תקיים רישום מרוכז של כל הקצאות הקרקעות והמבנים שאושרו בתחומה (להלן - ספר ההקצאות). בין היתר, יכלול הרישום מתי הוחלט על הקצאת הקרקע. בנוהל נקבע כי ספר ההקצאות יהיה פתוח לעיון הציבור, אך אין חובה לפרסמו באתר האינטרנט של המועצה.

הביקורת מעירה, שאין במסמך הנכסים מידע זמין להפקת ספר הקצאות כנדרש.

הביקורת מעירה, שאין רישום לתיעוד אם היה פיקוח על אותם נכסים שהמועצה הקצתה לאחרים. על פי סעיף 9 לנוהל, המועצה נדרשת לקיים פיקוח על קיום התנאים להקצאה שיכלול ביקור במקום לפחות פעם בשנה שיתועד בטופס ייעודי, ואין תיעוד להסדרת הביטוחים.

השכרות

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תפעל לאתר מחזיקים ומשתמשים בנכסים של המועצה ללא קבלת הרשאה לשימוש וללא הסכמי שכירות, ולפעול להסדרת השימושים שיהיו על פי דיון בהקפדה על עקרון השוויון והתכלית הכלכלית.

הפקעות

הביקורת מעירה, שאין נוהל עבודה להליך וצורת רישום פעולות ההפקעה.
הביקורת מעירה, שלא נתקבל מידע אודות פעולות ההפקעה שבוצעו והליך רישומם אם בוצעו כנדרש, לרבות באם נרשמו כנדרש בספר הנכסים על ידי נותן השירותים החיצוני.

דיווח

הדיווח הכספי ברשויות מקומיות אינו כולל מידע על נכסי המקרקעין. שיטת ניהול הרישום החשבונאי והדיווח הכספי מכירים בעלויות רכישת הנכסים, בנייתם ושיפוצם כהוצאות בתקציב הבלתי רגיל (תב"ר) או בתקציב הרגיל (בהתאם למקור המימון), ולא כנכסים במאזן המועצה.

לדעת הביקורת, העדר חובה להצגת המידע בדוחות הכספיים, אינה אמורה לפטור את המועצה מעריכת דוחות ניהוליים שיכללו מידע חשוב ומהותי על הנכסים. קיומה של מתכונת דיווח ניהולית למידע על הנכסים, עשויה לסייע להציג תמונה נאותה למצבה הכספי של המועצה ובהשוואה למצבה הכספי בתקופות קודמות, ולסייע בבחינה של ההחלטות הניהוליות ומידת השפעתן על מצבה הכספי של המועצה. בנוסף, עקרון הנשיאה באחריות ועקרון השקיפות מחייבים, לפחות בהיבט הניהול לבחון מתכונת דיווח למידע על הנכסים של המועצה.

הביקורת מציינת שההשקעות בתשתיות ומבני ציבור, לא מקבלות ביטוי במאזנה של המועצה בגמר פרויקטים אלה. במהלך הבניה והעבודות, ניתן ביטוי לנכסים אלה כעבודות בביצוע במסגרת התב"רים. בגמר הביצוע, התב"רים נסגרים ונגרעים מהדוחות הכספיים, וההשקעות של עשרות מיליוני ₪, לא תבוא לידי ביטוי בדוחות הכספיים של המועצה. המועצה, אחרי בניית מוסדות חינוך ומבני מוסדות ציבור, וההשקעה בתשתיות הפיתוח, הינה מועצה בעלת נכסים בעלי ערך כספי רב יותר מאשר לפני ביצוע אותן השקעות, כאשר דבר זה לא בא לידי ביטוי בדוחות הכספיים בגמר בניית מבני ציבור ופרויקטים התשתית והפיתוח.

דיווח במסגרת פנקס המקרקעין

עקרון הנשיאה באחריות, סדרי מנהל תקין וכללי ניהול מחייבים קיומה של מערכת דיווח שוטפת, ככלי בקרה ובכדי לעקוב ולפקח אחר ביצוע, מדידת ביצועים והפקת לקחים.

הביקורת מעירה, שאין נוהל דיווח של פנקס המקרקעין. הביקורת בדעה שראוי לקבוע נוהל דיווח שוטף, שרשם הנכסים יגיש על המצב הנכסים בפנקס המקרקעין, תוך קביעת המידע שראוי שייכלל, ומעקב אחר ביצוע היעדים שנקבעו.

פרסום פנקס הזכויות

מבקר המדינה, בדוח הביקורת על ניהול נכסי הרשויות המקומיות⁶ ציין: "אומנם אין חובה חוקית לפרסם את פנקס הזכויות של הרשות באתר המרשתת, אולם פרסומו באתר יאפשר לציבור הרחב לקבל מידע על נכסי הרשות ופעילותה בהם ויכול לסייע בבקרה הציבורית על ניהול הנכסים, בפרט משום שאין מידע על שווי הנכסים והמיפוי שלהם בדוחות הכספיים של הרשות."
לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תבחן פרסום ספר הזכויות במקרקעי המועצה באתר האינטרנט של המועצה, בצורה שתבטיח שקיפות המידע ותסייע בבקרה ציבורית על ניהול הנכסים. **לדעת הביקורת**, הצגת מידע נכון, מדויק, מלא, זמין ונגיש של נכסי המועצה, עשוי לסייע לדגמה בבקרה ציבורית על מקרים בהם חלה תפיסה ופלישה שלא כדין לשטחי ציבור.

⁶ מבקר המדינה | דוח על הביקורת בשלטון המקומי | התשפ"ג-2023- ניהול של נכסי מקרקעין בידי רשויות מקומיות.

עיקרי הממצאים

ספר הנכסים שלכאורה נערך על ידי נותן שירותים חיצוני לפני מספר שנים טרם נתקבל במועצה

המועצה לא מינתה רשם נכסים ולא ממונה על הנכסים

לא נערך נוהל כתוב וסדור בנושא ניהול נכסי המקרקעין לרבות ניהול רישומם בפנקס המקרקעין

לא הוגדרו תחומי אחריות וסמכות בתחום ניהול נכסי המועצה לבעלי תפקידים

אין מידע על הליכי ההפקעה שבוצעו ורישומן כנדרש

מסמך הנכסים שברשות המועצה כולל מידע חלקי על נכס המועצה

אין נוהל איתור וחיוב מחזיקים ומשתמשים בנכסי ציבור בהסדרת הרשאת שימוש מבחינת הענק הזכות והתמורה הנדרשת

במסמך הנכסים נמצאו מצב פלישה לנכסי המועצה

עיקרי ההמלצות

הביקורת ממליצה למועצה לוודא קיומו של מערך ארגוני לניהול נכסי המקרקעין של המועצה, בכלל ההיבטים של ניהול, פיתוח, שימור, אחזקה, רישום, דיווח, מניעת וסילוק פולשים. המערך הארגוני של בעלי תפקידים במועצה שיוגדרו תחומי האחריות והסמכויות וממשקי העבודה, ועריכת נוהלי עבודה כתובים וסדורים.

הביקורת ממליצה למועצה לפעול לסילוק הפלישה לשטח הציבורי ולפעול לאיתור מצבים של פלישה באם קיימים ולדווח בצורה אקטיבית, לגבי מצבי הפלישה, גם בהעדר מצבים כאלה.

הביקורת ממליצה למועצה, לפעול להקמת שכבת GIS לכלל נכסי המועצה.

הביקורת ממליצה למועצה, לבחון מתכונת דיווח שוטפת והולמת לנכסי המועצה.

רישוי עסקים

כללי

למועצה הסמכות להסדרת רישוי העסקים שבתחומה והפיקוח עליהם בהתאם לחוק לשמירה על איכות ורווחת חייהם של התושבי המועצה ומקבלי השירותים מהעסקים שבתחומה.

עיקרי ההוראות המחייבות בהסדרת רישוי העסקים מבוססות על חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968 (להלן - **חוק רישוי עסקים**), התקנות והצווים שהותקנו על פיו. ההוראות המחייבות נועדו, בין היתר לבטחת איכות נאותה של הסביבה, מניעת סכנות לשלום הציבור, שמירה על בטיחותם של הנמצאים במקומות העבודה והבטחת בריאות הציבור.

בסעיף 4 לחוק רישוי עסקים נקבע כי "**לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון**", היתר זמני או היתר מזוהר לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו".

ראש המועצה, הוא ראש רשות הרישוי לעסקים במועצה, מוסמך לחתום על רישיונות העסק והוא אחראי ליישום ואכיפת דיני רישוי העסקים בתחום שיפוט של המועצה. **המחלקה לרישוי עסקים** ממונה על רישוי העסקים בתחום שיפוט של המועצה. תפקידה של המחלקה להבטיח את יישומם של דיני רישוי עסקים ושל התנאים למתן רישיונות עסק, שנקבעו עבור העסקים השונים, ולהנפיק רישיונות עסק עבור העסקים שעמדו בהוראות ובתנאים האמורים.

הרפורמה ברישוי עסקים

רפורמת רישוי העסקים הדיפרנציאלי (תיקון 34 לחוק רישוי עסקים), אותה הוביל משרד הפנים, יוצרת איזון בין מטרות חוק רישוי עסקים לבין צמצום הפגיעה בעסקים ועידוד הפעילות הכלכלית במשק, באופן שיתאים למציאות החיים הנוכחית. משמעות האיזון היא הקלה משמעותית על בעלי עסקים קטנים ובינוניים, מבחינת הליך רישוי העסקים. הרפורמה מושתתת על העברת האחריות אל בעלי העסקים, מתן רישיון על סמך תצהיר (בחלק מסוגי העסקים) ושימת דגש חזק יותר על אכיפה וביקורות בעסקים לאחר מתן הרישיון. תיקון חוק רישוי עסקים, שהוא השלב הראשון של הרפורמה, נעשה ביולי 2020. באפריל 2021 הושלמה הפעימה השנייה והמשלימה של הרפורמה, תיקון תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), במסגרתה נכנסה לתוקף הפעימה השנייה והעיקרית של הרפורמה – מסלולי הרישוי המקוצרים".

"פועל יוצא של הרפורמה הוא הגדלת האחריות והחשיבות של יחידת רישוי העסקים ברשות המקומית. היא זו שאחראית בפועל על הליך הרישוי, הנפקת רישיונות, פיקוח על עסקים לשם בדיקת עמידתם בתנאים וככל הנדרש גם הפעלת אמצעי אכיפה לשם הבטחת קיומם של מטרות חוק רישוי העסקים. עם כניסת הרפורמה לתוקף נדרשות יחידות רישוי העסקים, והרשויות המקומיות בכלל, להיערך לשינויים ארגוניים ואחרים, כדי לעמוד בהצלחה בהוראות החוק והמועדים המתחייבים על-פיו וכדי לספק את השירות המיטבי לבעלי העסקים והציבור הרחב. בין השאר, שינויים אלה כוללים היערכות מתאימה ליישום המסלולים המקוצרים; **הגדלת כמות הביקורות בעסקים על-ידי מפקחי רישוי עסקים; היערכות עם מהנדס הרשות** ועדת התכנון למתן רישיון עסק במקרים של הפרות בניה שאינן מהותיות; **היערכות יחד עם הגורמים המשפטיים ברשות** לקיום הליכי שימוע; כתיבת מדיניות הרשות לעסקים ופרסומה באתר הרשות ועוד".⁷

⁷ <https://govextra.gov.il/moin/business-licensing/home/info> - משרד הפנים

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לבדוק סדרי המנהל במערך רישוי העסקים במועצה ותמונת מצב לעסקים טעוני רישוי בשנתיים האחרונות 2023-2024.

פעולות הביקורת

- הביקורת קיימה ישיבות והתכתבויות עם מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים.
- עיון במידע על רישוי עסקים במועצה שפורסם באתר האינטרנט של המועצה ועיון במסמכים נוספים.
- עיון ועיבוד לדוחות רישוי עסקים שהוגשו למשרד הפנים לשנים 2023-2024.
- עיון וסקירת המערכת הממוחשבת לרישוי עסקים וקבלת דוחות שהופקו ממנה.
- עיון במדגם רישיונות עסק.

מחלקת רישוי עסקים

בנובמבר 2020 פורסם מכרז פנימי 19/2020 לתפקיד מנהל מדור קידום ורישוי עסקים :
עיקרי התפקיד שצוינו במכרז :

1. ניהול היחידה לרישוי עסקים.
2. ניהול הליך קבלת רישיון עסק.
3. פיקוח על פעילות העסקים, בהתאם להוראות הדין הקיים ולחוקי עזר עירוניים.
4. הטמעת הצעדים לרפורמה ברישוי עסקים.

באוגדן הגדרת תפקידים של משרד פנים, קיימת הגדרה לתפקיד **מנהל יחידת קידום ורישוי עסקים**, שכוללת את פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות :

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
	ניהול היחידה לרישוי עסקים	
1.	הנחיות מקצועיות ועדכון עובדי היחידה בדבר חוקים ותקנות בנושא רישוי עסקים.	לא רלבנטי אין עובדים כפופים
2.	קביעת חלוקת העבודה בין עובדי היחידה, הנחיתם לביצוע העבודה	לא רלבנטי אין עובדים כפופים
3.	גיבוש תוכניות עבודה לעובדי היחידה ופיקוח על ביצוען וההתשפות בהן.	לא רלבנטי אין עובדים כפופים
4.	הגשת הצעת התקציב השנתי והבקרה על ביצועו. תגובת מנהלת קידום ורישוי עסקים התקציב של רישוי עסקים מוגדר מראש לחמש שנים בהתאם לרפורמה, הצעת התקציב הגישה לראשונה מנכלית המועצה לשעבר.	לא מתקיים 
5.	טיפול בתלונות המתקבלות בנושא רישוי עסקים, כולל מתן תשובה לפונים והתמודדות מול עסקים. תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים בדרך כלל תלונות שמתקבלות בנושא רישוי עסקים מטופלות והפונים מקבלים מענה .	מתקיים במגבלות 
6.	הגשת דוח פעילות שנתי על פעילות יחידתו לממונה, בהתאם להסדרים במועצה תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים מדי שנה אני מגישה תוכנית עבודה, ונצמדת אליה כמה שאני יכולה בהתאם להסדרי המועצה.	מתקיים במגבלות 
7.	הכנת דוחות נדרשים, הזנתם ושליחתם למשרד הפנים ובמידת הצורך לגורמים לגורמים מקצועיים נוספים.	מתקיים 
8.	השתתפות במפגשים מקצועיים, השתלמויות וימי עיון הנערכים על ידי משרד הפנים	מתקיים 

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
	ניהול הליל קבלת רישיון עסק	
1.	מתן הנחיות למגישי הבקשות לקבלת רישיון עסק, בנוגע להכנת תכנית עסק, בעיות רישוי וכיו"ב.	מתקיים 
2.	וידוא קבלת בקשות לרישוי עסקים בטפסים ובמסמכים הנדרשים על פי חוק. <u>תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים</u> במחלקה אני דואגת ומקפידה לקבל את כלל הטפסים והמסמכים הנדרשים על פי חוק ולפי דרישות הפריט, ולא מתניעה הליך רישוי בלי שיהיה כל החומר בידי.	מתקיים במגבלות 
3.	ניהול הליך גביית האגרות עבור השירותים הניתנים. <u>תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים</u> בעת פתיחת הליך רישוי אנחנו מפנים את בעל העסק לתשלום אגרת רישוי בארנונה ומקבלים ממנו קבלת תשלום.	מתקיים במגבלות 
4.	ניהול הליך בחינת בקשה לקבלת רישיון עסק.	מתקיים במגבלות 
5.	בדיקת בקשות לקבלת היתר מזורז. <u>תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים</u> מתקיים. המערכת יודעת איך לשאול ולקבל פרטים והיא זאת שמסווגת את הבקשה להליך מזורז.	מתקיים במגבלות 
6.	וידוא כי הבקשות לקבלת רישיון עסק עוברות לבדיקה הנדסית ולגורמים האחראים על הנפקת האישורים הרלבנטיים לסוג העסק.	מתקיים במגבלות 
7.	וידוא תקינות הליך הרישוי, בהתאם לדרישות הדין הקיים. <u>תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים</u> מתקיים.	מתקיים במגבלות 
8.	וידוא מתן תשובות לבעלי העסקים לבקשות לקבלת רישיון עסק.	מתקיים במגבלות 
9.	ניהול הנפקת רישיונות זמניים וביצוע חידוש רישיונות תקופתיים	מתקיים במגבלות 

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
	פיקוח על פעילות העסקים, בהתאם להוראות הדין	
1.	הכנת תכניות עבודה שבועיות למפקחים בעסקים והתאמתן לצרכים השוטפים, לבקשות הרישוי ולתלונות המתקבלות מהמוקד.	לא מתקיים אין מפקחים 
2.	גיבוש תכניות עבודה והסדרי דיווח הדדיים בשיתוף עם אגף הפיקוח במועצה ועם מערכת הפיקוח של משרדי הממשלה, לשם אכיפת החקיקה הרלבנטית.	לא מתקיים אין אגף פיקוח 
3.	ביצוע סיורים משותפים עם המפקחים, בהתאם לשיקול דעתה ובמידת הצורך.	לא מתקיים 
4.	פיקוח על עמידת העסקים בתנאי רישיון העסק.	לא מתקיים 
5.	הכנת דוח שנתי על מצב רישוי העסקים במועצה, בשיתוף גם גזבר המועצה והגשתו למשרד הפנים.	מתקיים 

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
	הטמעה שוטפת של תיקונים ושינויים בחקיקה, של הנחיות מינהליות ממשרד הפנים וקביעת מדיניות ותהליכי עבודה בהתאם לכך.	
1.	הטמעת השינויים בחקיקה בתחום רישוי העסקים לרבות תיקונים בחוק, בתקנות, בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי עסקים) - התשע"ג 2013, בדרישות להגשת תוכניות עסק ובדרישות להוכחת נגישות. <u>תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים</u> אנחנו פועלים בהתאם לחיקוקי הרפורמה וצו רישוי עסקים.	מתקיים במגבלות 
2.	חלוקת עבודה בין עובדי היחידה השונים בהתאם לצרכי היחידה.	לא רלבנטי אין עובדים כפופים.
3.	הדרכת כלל העוסקים ברישוי עסקים במועצה בדבר הנהלים והדרישות של נותני האישור כפי שיעודכנו מעת לעת.	לר. רלבנטי אין עוסקים אחרים.
4.	מיפוי העסקים הפועלים ברשות על פי סוגיהם. <u>תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים</u> נכון שמתקיים במגבלות וזאת בשל קשיים כלכליים נערך מיפוי באמצעים פשוטים על ידי עובדת המועצה כי לא יכולנו בסכום שהוקצה לפרוייקט לרכוש שירותי חברה מתמחה, היום המועצה עורכת סקר נכסים אני מקווה שאחרי סיומו שיעבירו לידינו רשימות מעודכנות על מנת שנטמיע אותן במערכת ונוסיף אותן למערכת.	מתקיים במגבלות 
5.	עדכון בעלי העסקים בדבר הדרישות לשם קבלת הרישיון על פי מפרטים אחידים, מפרטים רשמיים ופרסומים באינטרנט של נותני האישור השונים.	מתקיים במגבלות 
6.	עדכון מערכות המחשוב במועצה בנושא רישוי עסקים.	מתקיים במגבלות 
7.	הקמת עמדות מידע ממוחשבות - להנגשת מידע שוטף לבעלי עסקים, וקביעת תכנים מקצועיים לעמדות המידע הממוחשבות ועדכונם, לרבות מידע על התקדמות הליכי הרישוי.	לא מתקיים 
8.	ניהול מערך הגשת השגות על החלטות רשות הרישוי - המנהל אחראי על הקמת וועדת השגה, חבר בוועדת ההשגה, ריכוז הגשות לוועדה, מעקב ובקרה אחר החלטותיה, יידוע בעלי העסקים על זכותם להגיש ערעור על סירוב/תנאים לוועדת ההשגה..	לא מתקיים 
9.	כתיבת ועדכון של מפרט הדרישות הרשותי הכולל את כל התנאים של המועצה מבעלי העסקים וכן את מדיניות המועצה לגבי עסקים, אישורם ופרסומם על פי דרישות החוק לרבות באתר האינטרנט של המועצה.	מתקיים במגבלות 

באוגדן הגדרת תפקידים של משרד פנים, קיימת הגדרה לתפקיד **רכז ורישוי עסקים**, שכוללת את פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות של קבלת קהל, טיפול בבקשות לרישוי עסק והנפקת רישיונות והיתרים:

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
	קבלת קהל	
1.	מתן מענה נגיש לבעלי העסקים במסגרת שעות קבלת קהל. מתן מידע ליזמים ולבעלי עסקים בנוגע להקמת עסק במועצה (הליך הגשת הבקשה לרישיון עסק כל המידע הכרוך בו).	מתקיים 
2.	מתן הנחיות, מידע והסברים לבעלי עסקים שכבר נמצאים בתהליך הרישוי.	מתקיים 
3.	בדיקת תלונות של יזמים או בעלי עסקים.	מתקיים במגבלות 

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
	טיפול בבקשות לרישוי עסק	
1.	וידוא כי מגיש הבקשה צירף את כל המסמכים הנדרשים בעת הגשת הבקשה לרישוי.	מתקיים 
2.	הפניית הבקשה לבדיקה בשטח ולבדיקה הנדסית. <u>תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים</u> מחסור בכח אדם ובכלים לא הוכשרתי לבדוק תוכנית הנדסית בשטח ואין לי מי שיעשה זאת.	מתקיים במגבלות 
3.	העברת הבקשה לנותני אישור רלבנטיים בתוך ומחוץ למועצה, בהתאם לסוג העסק. <u>תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים</u> מתקיים, כל בקשת רישוי שנפתחת ברשות ישירות אני מעבירה לאישור הגורמים הרלוונטיים.	מתקיים במגבלות 
4.	ריכוז חוות הדעת והאישורים שהתקבלו. <u>תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים</u> אני מרכזת את כל התשובות שאני מקבלת מעלה לתוכנת רישוי ומתייקת בתיק הפיזי במחלקה ומנפיקה תשובה לבעל העסק בהתאם.	מתקיים במגבלות 

5.	העברת התשובה לבעל העסק.	מתקיים במגבלות
6.	מעקב אחר התקדמות ההליך לקבלת רישיון עסק	מתקיים במגבלות
7.	הדפסת תשובות שליליות לבקשות לרישיון בהתאם לפירוט נותני האישור.	מתקיים במגבלות
8.	סגירת תיקי עסק, הפצת עדכון בנושא לנותני האישור ולבעל העסק והעברתם לגניזה.	מתקיים במגבלות

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
	הנפקת רישיונות והיתרים	
1.	ניסוח תנאי הרישיון, בהתאם להמלצות נותן האישור.	מתקיים
2.	הפקת רישיונות/היתרים.	מתקיים
3.	החתמת בעלי עסקים על הרישיונות וההיתרים.	מתקיים
4.	העברת רישיונות/היתרים לחתימת ראש המועצה (ראש רשות הרישוי).	מתקיים
5.	העברת רישיונות/היתרים לבעלי העסקים	מתקיים
6.	חידוש רישיונות עסק, רישיונות תקופתיים והיתרים זמניים.	מתקיים במגבלות
	<u>תגובת מנהלת יחידת קידום ורישוי עסקים</u> מתקיים בזמן שתוקף הרישיון פג המערכת מתריעה ואני שולחת לבעל עסק הזמנה לחידוש, לאחר מכן הוא ניגש אלי חותם על תצהירים שלא בוצע כל שינוי בעסק ומשלם אגרת חידוש ומתניעים הליך חידוש.	

נוהלי עבודה

נוהלי עבודה מבטיחים טיפול אחיד ועקבי בתהליכי עבודה. נהלי העבודה מגדירים את **המדיניות**, את **המטרות**, את **שיטות ותהליכי העבודה**, ממשיקי עבודה בין המחלקות השונות ועם גורמי חוץ ובתיאורי תרשימי זרימה ואת התפקידים **ותחומי האחריות** של כל בעלי התפקידים לרבות אלו האחראים על **עדכונים**.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא קבעה נהלי עבודה להסדרת הטיפול בכל נושא רישוי עסקים, פרט לנוהלים חלקיים. וחלק האחר מתבצע לפי נוהג עבודה, כמו לדגמה, הליך התאמת המידע שנמצא במחלקת הגבייה לגבי נכסי עסקים, אשר נערכת מעין התאמה ידנית ולא בממשק ממוחשב וללא קביעת נוהל עבודה מפורט.

דוחות רישוי עסקים

על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 6/2008⁸, נדרשת כל רשות מקומית להעביר, דרך מערכת האינטרנט, דיווח שנתי על מצב רישוי העסקים למשרד הפנים.

2023			2024			סוג העסק
מספר מספר אחוז	מספר מספר אחוז	מספר מספר אחוז	מספר מספר אחוז	מספר מספר אחוז	מספר מספר אחוז	
עסקים עם רישיון	עסקים הפועלים ברישיון	עסקים חייבים ברישיון	עסקים עם רישיון	עסקים הפועלים ברישיון	עסקים חייבים ברישיון	
29%	8	28	29%	8	28	בריאות ורוקחות
33%	2	6	40%	2	5	דלק ואנרגיה
33%	1	3	33%	1	3	חקלאות
24%	17	72	24%	17	71	מזון
0%	0	5	0%	0	3	מים ופסולת
25%	2	8	29%	2	7	מסחר ושונות
57%	13	23	55%	12	22	עינוג ציבורי
33%	7	21	33%	7	21	רכב ותחבורה
0%	0	0	0%	0	0	שירותי שמירה ואבטחה
10%	3	29	10%	3	29	תעשיה, מלאכה, כימיה ומחצבים
27%	53	195	28%	52	189	סך הכל

⁸ חוזר מנכ"ל מרד הפנים 6/2008 שכולל נושא: הגברת האכיפה ברישוי עסקים ברשויות המקומיות.

שלמות ועדכניות המידע

במערכת הממוחשבת לניהול רישוי עסקים רשומים נכון לפברואר 2025, 278 עסקים, כאשר מתוכם 189 טעוני רישוי ושאר ה 89 עסקים שאינם טעני אישור ועסקים סגורים.

מחלקת רישוי עסקים מציינת בפני הביקורת, שהעסקים הרשומים הינם עסקים שפנו לקבלת רישיון עסק ועסקים שהמחלקה ניסתה לאתר ולרשום, **כאשר ידוע למחלקה, שקיימים עסקים נוספים שטרם נרשמו**, בשל מספר חסמים:

- חסמי יכולת זיהוי בשל מגבלות מחסור בעובדים ומפקחים במחלקה בכלל ולעבודה בשעות אחרי הצהריים והערב בפרט, כך שיש קושי לזהות ולרשום בעלי עסקים שפועלים רק בשעות אחרי הצהריים והערב.
- העדר ממשק עם נתוני נכסים במחלקת הגבייה, כאשר הבדיקה הידנית של הנתונים שמתקבלים ממחלקת הגבייה, מקשה על ביצוע התאמה בשל רישום הנכסים עם פרטים אשר מקשים על זיהוי והתאמה עם הרישומים במערכת הממוחשבת לניהול רישוי עסקים.
- מחלקת רישוי עסקים מחכה לגמר עריכת סקר הנכסים לצורכי ארנונה שהמועצה עורכת בימים אלה, ושמצפה לקבל את תוצאות הסקר לקליטת העסקים הנוספים במערכת הממוחשבת לניהול רישוי עסקים

הביקורת מעירה, שחובה על המועצה לאתר ולבדוק כל העסקים טעוני רישיון עסק שבתחומה, כאשר ניתן להתגבר על החסמים שצוינו לעיל, בבחינת החלופות המתאימות לביצוע איתור ורישום כל העסקים טעוני רישיון בכדי לפעול מול אותם עסקים להסדרת רישיונות עסק או הגבלת או הפסקת הפעילות.

הביקורת מעירה, שכמות העסקים טעוני רישיון עסק שלא אותרו לכאורה ולא נרשמו במערכת רישוי העסקים יכול להיות כמות גדולה, כאשר בפרסום המפרט הרשומי באתר המועצה בשנת 2021, פורסם שמספר העסקים טעוני רישיון עסק אז הסתכם בכ 300 עסקים, בעוד שלפי דוח רישוי עסקים לשנת 2024, דווח שקיימים לכאורה רק 189 עסקים טעוני רישיון עסק.

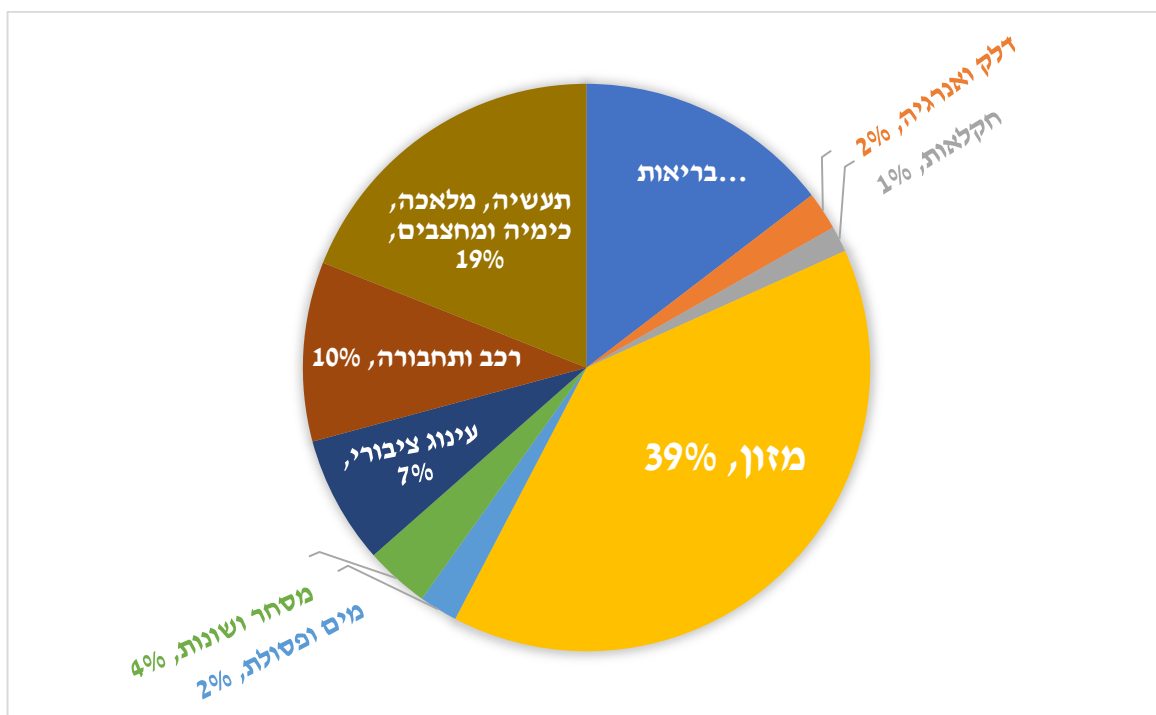
הביקורת מעירה, עסקים טעוני רישיון עסק שלא אותרו ולא נרשמו, יכולים לכלול עסקים בעלי מסוכנות לבריאות ובטיחות הציבר.

עסקים הפועלים ללא רישיון עסק

2024				סוג העסק
מספר עסקים חייבים ברישיון	מספר עסקים הפועלים ברישיון	מספר עסקים הפועלים ללא רישיון עסק	אחוז עסקים ללא רישיון עסק	
28	8	20	15%	בריאות ורוקחות
5	2	3	2%	דלק ואנרגיה
3	1	2	1%	חקלאות
71	17	54	39%	מזון
3	0	3	2%	מים ופסולת
7	2	5	4%	מסחר ושונות
22	12	10	7%	עינוג ציבורי
21	7	14	10%	רכב ותחבורה
0	0	0	0%	שירותי שמירה ואבטחה
29	3	26	19%	תעשיה, מלאכה, כימיה ומחצבים
189	52	137	100%	סך הכל

הביקורת מעירה, על פי הדיווח של רישוי עסקים לשנת 2024 שהמועצה הגישה למשרד הפנים, עולה ש- 137 מבתי העסק אשר הגישו למועצה בקשה לקבלת רישיון עסק ואשר מהווים כ-72%, מכלל העסקים שחייבים ברישיון עסק, פעלו ללא רישיון עסק.

להלן בתרשים שיעור העסקים ללא רישיון עסק, לפי תחומי העסקים:



סיבות להעדר רישיון עסק

אחר	כיבוי	משרד הבריאות	משרד החקלאות	משרד התמ"ת	משרת ישראל	הגנת הסביבה	תכנון ובניה	
2024								
0	30	22	4	29	4	4	26	מספר עסקים ללא רישיון עסק
0%	58%	42%	8%	56%	8%	8%	50%	אחוז העסקים ללא רישיון עסק
2023								
0	31	22	4	29	4	4	27	מספר עסקים ללא רישיון עסק
0%	58%	42%	8%	55%	8%	8%	51%	אחוז העסקים ללא רישיון עסק

- ישנם עסקים שהיעדר הרישיון שלהם נובע ממספר סיבות, לכן סיכום האחוזים גבוה מ- 100%.

הביקורת מעירה למועצה, על שיותר מ 70% מהעסקים הרשומים במערכת הממוחשבת לרישוי עסקים ושטעונים רישוי, פועלים ללא רישיון עסק ועלולים לסכן את בריאותם של התושבים ואת בטיחותם.

הביקורת מעירה, שהעדר אכיפת החובה ברישוי אינה מתיישבת עם חובת המועצה לשמור על שלטון החוק ועם חובתה כנאמן הציבור. על המועצה לנקוט בכל האמצעים שעומדים לרשותה להסדרת פעילותם של העסקים בתחומה.

מידע והסברה**המידע המפורסם באתר האינטרנט של המועצה**

המועצה פרסמה באתר האינטרנט של המועצה במסגרת המידע על מחלקת רישוי עסקים (במידע על מחלקות המועצה), מספר מסמכים בנושא רישוי עסקים, מידע כללי המחלק ומידע נוסף, לרבות מדיניות, נוהלים, טפסים, מפרט, רפורמה וחקיקה.

סעיף 37ג. לחוק רישוי עסקים**מפרט רשות**

37ג. (א) (1) ראש רשות הרישוי יפרסם מפרט המאחד את המסמכים הנדרשים מטעם רשות הרישוי לפי סעיף 6ד, התנאים הנדרשים מטעמה לפי סעיף 7 וכל החלטה או הוראה אחרת מטעמה לפי חוק זה לעניין סוג מסוים של עסקים, לרבות החלטות לפי סעיפים 2 עד 3, 8 ו-8א וחוקי עזר לפי סעיף 11ג, בכל הנוגע לעסקים הכלולים במפרט האחד (בחוק זה – מפרט רשות);

(2) **המפרט הרשותי טעון אישור של מועצת הרשות המקומית;**

(3) בקביעת תנאי במפרט הרשותי, תשקול רשות הרישוי חלופות שונות להשגת המטרה שלשמה נקבע התנאי, והכול בהתחשב בעלויות הנובעות מיישום אותן חלופות ובמאפייני הרשות המקומית;

(4) טיוטה של הצעת המפרט הרשותי או הצעה לשינוי בליווי דברי הסבר, תפורסם באתר האינטרנט של רשות הרישוי ותעמוד לעיון הציבור במשדרי הרשות; בפרסום כאמור יצוינו האופן והמועד להגשת הערות להצעה;

(5) כל אדם ראוי להגיש לרשות הרישוי הערות לטיטות ההצעה למפרט רשותי או לשינוי בתוך 30 ימים ממועד פרסומה; רשות הרישוי תדון בהערות שהוגשו כאמור ותחליט האם לערוך שינוי בהצעה למפרט רשותי או לשינוי;

(6) **המפרט הרשותי יפורסם באתר האינטרנט של רשות הרישוי במיקום ייעודי, באופן בולט לעין ויאפשר מעקב אחר שינויים ותיעודם לאורך זמן.**

(1א) ראש הרשות **יפרסם ברשומות** הודעה בדבר פרסום המפרט הרשותי ומועד כניסתו לתוקף כפי שנקבע בו, ובלבד שמועד כניסתו לתוקף לא יקדם ליום פרסום ההודעה האמורה.

(2א) פורסמה הודעה כאמור בסעיף קטן (1א), יעבירה ראש רשות הרישוי לוועדה לאסדרה; קיבלה הוועדה לאסדרה הודעה כאמור, **תפרסמה הוועדה באינטרנט, בפורטל השירותים והמידע של ממשלת ישראל "ממשל זמין"**, לצד המפרט האחד שנקבע לעניין סוגי העסקים שהמפרט הרשותי חל עליהם; לעניין זה יראו הפנייה למפרט הרשותי כפי שפורסם באתר האינטרנט של רשות הרישוי כפרסום בפורטל כאמור בסעיף קטן זה.

(ב) רשות הרישוי לא תדרוש מסמכים ותנאים כאמור בסעיף קטן (א)(1) שאין פרסום לגביהם באתר האינטרנט ושלא פורסמה לגביהם הודעה ברשומות; הוראות סעיף קטן זה לא יחולו על מסמכים ותנאים שנקבעו בחוקי עזר.

הביקורת מעירה, שהמידע שפורסם באתר האינטרנט, בשל החובה לפרסמו, כמו פרסום המפרט האחד, בנוסף, כולל מידע שבחלקו אינו מעודכן ובחלקו חסרים בו פרטים. תעריפי אגרות לא מעודכנים מאז 2021, וחסרים פרטי התקשרות (טלפון, מייל) עם מחלקת רישוי עסקים.

הביקורת מעירה, שמליאת המועצה לא אישרה את המפרט הרשותי מאז פרסומו בשנת 2021, למרות שנדרש לאחר אישורו במליאת המועצה לפרסם דבר אישורו ברשומות ולשלוח הודעה לוועדה לאסדרה כנדרש בתקנות.

אגרות

ההוראות המחייבות, בנושא אגרות רישוי עסקים, נקבעו בפרק י': אגרות, לתקנות רישוי עסקים:

אגרת רישיון, היתר זמני או היתר מזורז

34. (א) בעד **בקשה לרישיון עסק, היתר זמני או היתר מזורז** תשולם לרשות הרישוי אגרה של 320 שקלים חדשים, בגין כל עסק טעון רישוי לפי המפורט בצו.
- (ב) בעד **חידוש רישיון** תשולם לרשות הרישוי אגרה בסך 320 שקלים חדשים.
- (ג) נגבתה אגרה בעד בקשה לרישיון עסק, היתר זמני או היתר מזורז, לא תיגבה אגרה נוספת בעד מתן הרישיון, ההיתר הזמני או ההיתר המזורז.
- (ד) **לא יהיה תוקף** לרישיון, היתר זמני או היתר מזורז **אם לא שולמה אגרה** בעד הבקשה לרישיון, היתר זמני או היתר מזורז, או חידוש הרישיון, ההיתר הזמני או ההיתר המזורז.

העתק רישיון, היתר זמני או היתר מזורז

35. (א) אבד רישיון, היתר זמני או היתר מזורז, הושחת או טושטש, תיתן רשות הרישוי העתק ממנו לאחר ששוכנעה שהרישיון, ההיתר הזמני או ההיתר המזורז המקוריים אבדו, הושחתו או טושטשו; העתק רישיון, היתר זמני או היתר מזורז כאמור יהיה תקף רק לאחר ששולמה אגרה בעדו, ונחתמה ההצהרה המתחייבת בחידוש רישיון, שבספח של טופס הרישיון.
- (ב) **בעד העתק** רישיון, היתר זמני או היתר מזורז, **תשולם מחצית האגרה** המשולמת בעד רישיון, היתר זמני או היתר מזורז, לפי הענין.

אגרת חוות דעת מקדמית

36. (א) בעד **בקשה לחוות דעת מקדמית** תשולם אגרה בסך 320 שקלים חדשים.
- (ב) אגרה כאמור תשולם לרשות הרישוי או לאוצר המדינה, לפי הענין, כמפורט בסעיף 31(א) לחוק.

אגרת השגה

- 36א. (א) בעד כל השגה לפי תקנה 11ד תשולם אגרה בסכום הקבוע בתקנה 34(א), כפי שהשתנה לפי תקנה 37.
- (ב) אגרה בעד השגה שהוגשה לרשות הרישוי המקומית תשולם לקופת אותה רשות מקומית; אגרה בעד השגה שהוגשה לגורם מוסמך אחר תשולם לאוצר המדינה.

הצמדה למדד

37. (א) בתקנה זו, "מדד" – "מדד המחירים לצרכן שמפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.
- (ב) סכומי האגרה המפורטים בתקנות 34 ו-36 ישתנו כמפורט להלן:
- (1) **ב-1 באפריל של כל שנה** – לפי שיעור השינוי של המדד שפורסם בחודש פברואר של אותה שנה לעומת המדד שפורסם בחודש אוגוסט שקדם לו;
- (2) **ב-1 באוקטובר של כל שנה** – לפי שיעור השינוי של המדד שפורסם בחודש אוגוסט של אותה שנה לעומת המדד שפורסם בחודש פברואר שקדם לו.
- (ג) סכום שהשתנה כאמור בתקנת משנה (ב), יעוגל לשקל החדש השלם הקרוב, וסכום של מחצית השקל החדש יעוגל כלפי מעלה.

על פי ההוראות המחייבות, המועצה אמורה לגבות אגרה לפי הסכום שנקבע בתקנות כשהוא מוצמד למדד פעמיים בשנה (בראשון לאפריל ובראשון לאוקטובר), עבור בקשות לרישיון עסק, היתר זמני, היתר מזורז, חידוש רישיון ועבור בקשה לחוות דעת מקדמית.

הביקורת מעירה, שבאתר האינטרנט של המועצה, במידע על רישוי עסקים, מפורסם מידע לא מעורכן על סכום האגרות, ועד למרץ 2025, סכום האגרות המפורסם, הינו נכון ליום הפרסום בשנת 2021. הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תעדכן את תעריפי האגרה פעמיים בשנה, באפריל ובאוקטובר בכל שנה, לפי התעריף המוצמד למדד על פי התקנות.

אגרות שנגבו

על פי דוח אגרות שנגבו, מהמערכת הממוחשבת לניהול רישוי עסקים, עולה שסך האגרות שנגבו ונקלטו במערכת הסתכם בכ- 20 אלף ₪, בגין 59 בקשות.

התעריפים הצמודים למדד על פי התקנות, ולנוחות מפורסמים באתר משרד הפנים, רישוי עסקים⁹:

תאריך עדכון האגרה	אגרה בש"ח צמודים למדד
1.10.2022	347
1.04.2023	351
1.10.2023	359
1.04.2024	360
1.10.2024	370

הביקורת מעירה, שעל פי דוח האגרות מהמערכת הממוחשבת לניהול רישוי עסקים, נגבו סכומי אגרות שאינם תאומים לסכומים המעודכנים על פי התקנות. כך שלדגמה, נגבו 5 אגרות בשנת 2024, לפי תעריף של 347 ₪, כאשר התעריף המעודכן על פי התקנות, לאותם חודשים ב 2024, הינו 360 ₪.

תגובת מחלקת רישוי עסקים לסכומי התעריפים שחויבו, שהעדכון מבוצע על פי התעריפים שנשלחים למחלקה במייל של עדכוני תעריפים.

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תפעל לפי נוהל עבודה סדור שלפיו, יבוצע עדכון יזום תעריפי האגרה של רישוי עסקים בכל ראשון באפריל ובכל ראשון באוקטובר בכל שנה, בהתאם לשינוי במדד בהתאם לתקנות. ולפרסם את התעריפים המעודכנים באתר האינטרנט של המועצה כמו גם עדכון פנימי למחלקות המועצה בכלל ומחלקת הגבייה, אשר גובה בפועל את האגרות, בפרט.

הביקורת מעירה, עולה לכאורה, שהוגשו בשנתיים 2023-2024, 58 בקשות לרישיון עסק, כאשר במערכת הממוחשבת נרשמו ששולמו אגרות בגין 16 עסקים בלבד.

⁹ <https://www.gov.il/he/pages/fee-height> תעריפי אגרת רישוי עסקים.

תחנות דלק

ניהול עסקים של תחנות דלק מחייב קבלת רישיון עסק כאשר מדובר בעסקים שעלולים ליצור מפגעים מסוגים שונים, כמו הסכנה מחלחול חומרים מזהמים, מפגעי בטיחות של שרפות ממצבורי הדלק ומקרבה לבתי מגורים ומסודות ציבור וסכנה תחבורתית של דרכי הגישה ואחרים.

בדוח רישוי עסקים לשנת 2024 דווח על 5 עסקים בתחום הדלק והאנרגיה שמתוכם 4 תחנות דלק טעוני רישיון עסק כאשר צוין בדוח שקיימים רישיונות עסק לשתי תחנות דלק בלבד.

הביקורת קיבלה ממנהלת רישוי עסקים ארבעה רישיונות עסק לכאורה של תחנות הדלק שפועלות בתחום המועצה, שברשות המועצה נכון למרץ 2025.

מס'	תוקף הרישיון	מתכונת הרישיון				
1.	תוקף רישיון מיום : 01/06/2020 עד תאריך : 01/06/2025 .	ישנה- לא מהמערכת הממוחשבת				
2.	תוקף רישיון מיום : 16/01/2020 עד תאריך : 16/01/2025 .	ישנה- לא מהמערכת הממוחשבת				
3.	<table><tr><td>תוצאת הרישיון</td><td>תוקף הרישיון</td></tr><tr><td>18/04/2024</td><td>31/12/2029</td></tr></table>	תוצאת הרישיון	תוקף הרישיון	18/04/2024	31/12/2029	חדשה- מהמערכת הממוחשבת
תוצאת הרישיון	תוקף הרישיון					
18/04/2024	31/12/2029					
4.	תוקף רישיון מיום : 05/02/2020 עד תאריך : 05/02/2025 .	ישנה- לא מהמערכת הממוחשבת				

הביקורת מעירה, שנכון למרץ 2025, מתוך 4 תחנות דלק שפועלות בתחום המועצה, רק תחנה אחת עם רישיון עסק בתוקף לפי המתכונת החדש, מהמערכת הממוחשבת של רישוי עסקים ועוד תחנת דלק עם רישיון עסק בתוקף לכאורה ל 01/06/2025, אולם במתכונת הישנה, ללא מספר רישיון.

אולמות ספורט

אולמות ספורט מחויבים בקבלת רישיון עסק קיימים שני אולמות ספורט בבעלות המועצה כאשר אחד מהם פועל ללא רישיון עסק.

הביקורת מעירה, למועצה, שאחראית על מערך רישוי העסקים במועצה ואכיפת דיני רישוי עסקים, שחובה לפעול לעמידה בכל תנאי רישיון העסק לאולם הספורט, בכדי לקבל בהקדם האפשרי רישיון עסק כדין.

פיקוח ואכיפה

בדוח רישוי עסקים לשנת 2024 פורטו צעדי אכיפת רישוי עסקים בשנת 2024 כלהלן:

אכיפת רישוי עסקים	
צעדי אכיפה	2024
מספר שימועים בהקשר לביטול רישיון	0
מספר עסקים שרישיונם בוטל	0
מספר עסקים שנסגרו בעקבות צו סגירה של ראש הרשות המקומית	0
מספר ביקורות רישוי עסקים שנעשו במהלך שנת הדו"ח הנוכחית	8
אחוז הביקורות שבוצעו מכלל העסקים החייבים ברישיון	4%

חוק רישוי עסקים מטיל חובה על המועצה לפקח על העסקים הפועלים בתחומה שהם פועלים על פי תנאי רישיון העסק ושלא חל שינוי בתחום העיסוק שדורש שינוי ברישוי אם בפריט רישוי אחר ונוסף. בכדי שהמועצה תפקח בצורה אפקטיבית על העסקים בתחומה, ראוי שתפעל לפי תכנית עבודה שתקיף את העסקים ואת התדירות בה יבוצעו הביקורות.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא פעלה בתחום הפיקוח והאכיפה, פרט למספר ביקורות קטן מאד שמכסה רק 4% ממספר העסקים טעוני רישיון. ללא פעילות פיקוח ואכיפה, עסקים עלולים לפעול בניגוד לתנאי רישיון העסק שניתן להם, דבר אשר עלול לסכן בריאות ושלוש הציבור. עסקים שלא נערכת אצלם ביקורות ואכיפה עלולים לקבל את הרושם שאינם מחויבים לשמור על קיום תנאי הרישיון.

תגובת מנהלת רישוי עסקים:

העדר ביקורות ואכיפה נובע מאי העסקת פקחים והעדר תובע עירוני, ומגבלה של הכשרת תברואן ואי אישור התקשרות עם נותני שירותים לביקורות עסקים במיקור חוץ. המועצה פרסמה מכרז להעסקת פקח.

הביקורת מעירה, שמצב בו כ 72% מהעסקים טעוני רישיון עסק ואשר פועלים ללא רישיון עסק, ללא כל פעילות אכיפה ומספר ביקורות שולי מאד, מנוגד לתפקידה של המועצה לשמירה על קיום הוראות הדין ברישוי עסקים ואכיפתו למען שלום ובריאות הציבור.

ניהול ההון האנושי

כללי

מערך ההון האנושי במועצה מהווה אבן יסוד בביצוע פעולותיה של המועצה ובמתן השירותים לרווחת התושבים. ציבור העובדים של המועצה מונה כ 400 עובדים ועובדות שעובדים בתחומי הפעילות והסמכויות הרבים של המועצה, כאשר רובם בתחום החינוך, לצד העובדות והעובדים בתפקידים בכירים, ניהוליים וביצועיים בתחומי הרווחה, תרבות וספורט, ובשירותים המקומיים בתחומי הנדסה, שיפור פני העיר, רישוי עסקים, בטחון וחירום וכמו כן העובדים במנהל כללי, הייעוץ המשפטי, מנהל הכספים ואחר.

מערך ההון האנושי ברשות מקומית, הינו מערך מורכב ממספר רב של תחומי עיסוק, אשר מעמיד את משימת ניהולו לאתגר מורכב שמחייב התייחסות מיוחדת ומכוונת למגוון הרב של תחומי העיסוק והצרכים השונים.

בשנים קודמות, ניהול משאבי האנוש במועצה היה במסגרת עבודת מנכ"לית המועצה, ללא בעל תפקיד ייעודי לתפקיד בעל חשיבות רבה במועצה עם מספר עובדים רב ומגוון שנדרש להם מערך ניהול ייעודי ומקצועי. בארבע השנים האחרונות, מועסק מנהל משאבי אנוש, אשר מנהל את מחלקת משאבי אנוש כאשר מסייעת לו עובדת מהחלקה שתפקידה העיקרי, ניהול מערך הנוכחות של העובדים.

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לוודא באם המועצה פועלת בכל תחומי האחריות שהוגדרו למחלקת משאבי האנוש, בכדי שתבטיח קיומו, שימורו וחיזוקו של מערך ההון האנושי במועצה.

מנהל מחלקת משאבי אנוש

תחומי האחריות של מנהל משאבי אנוש הוגדרו באוגדן הגדרת תפקידים שנערך על ידי משרד הפנים, ואשר פורסמו במכרז לתפקיד כתחומי האחריות של מנהל משאבי האנוש במועצה, כלהלן:

תחומי אחריות

1.	תכנון אסטרטגי של מערך ההון האנושי במועצה.
2.	ניהול תהליכי איתור, מיון וגיוס שלעובדים למועצה.
3.	ניהול תהליכי קליטת עובדים חדשים במועצה.
4.	ניהול תקני משאבי האנוש במועצה.
5.	ניהול מערך ההדרכה במועצה.
6.	ניהול תחום רווחת העובדים במועצה.
7.	ניהול מערך דיווחי הנוכחות של עובדי המועצה.
8.	טיפול בסיום העסקת עובדי המועצה.
9.	ניהול יחסי העבודה במועצה.
10.	ניהול יחידת ההון האנושי במועצה.

לכל תחום אחריות פורטו הביצועים והמשימות העיקריות, לתחום האחריות.

1. תכנון אסטרטגי של מערך ההון האנושי במועצה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	גיבוש תכנית העבודה להון האנושי במועצה, לאור היעדים האסטרטגיים של המועצה.	מתקיים במגבלות. מנהל משאבי אנוש מגיש תכנית שנתית מקושרת תקציב לאגף להון אנושי. 
2.	ניהול הידע של מערך ההון האנושי במועצה, על ידי תיעוד ומאגרי נתונים.	מתקיים במידה. מנהל משאבי אנוש נעזר במאגרי מידע ממוחשבים שעיקרם מתבסס על "חוקת העבודה" ברשויות המקומיות. 
3.	קביעת נהלי עבודה רשתיים ועדכונם מעת לעת.	מתקיים במגבלות. הוגשו לעיון הביקורת 9 נהלי עבודה של המחלקה. 
4.	קידום תהליכים ארגוניים במועצה.	מתקיים במגבלות. 
5.	ניהול מערך ניוו וקידום העובדים במועצה.	מתקיים במגבלות. הוצגו בפני הביקורת מקרים של ניוו, לשימור וחיזוק העובד ולטובת המועצה. 
6.	תיקצוב ההון האנושי במועצה (תקנים, הדרכה ועוד) בתיאום עם גזבר המועצה.	לא מתקיים שיתוף בתקצוב 
7.	הסדרת נהלי עבודה בתחום משאבי האנוש, בהתאם לחוקת העבודה ולאוגדן תנאי השירות.	מתקיים במגבלות. 
8.	מתן חוות דעת מקצועית על תהליכי העבודה במועצה ועל שינויים ארגוניים, אם מבוצעים במועצה.	מתקיים במגבלות. 

2. ניהול תהליכי איתור, מיון וגיוס של עובדים למועצה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	איתור וחיזוי הצרכים ואפיון דרישת התפקידים להם נדרשים עובדים, בשיתוף עם הממונים על תפקידים אלו במועצה.	מתקיים 
2.	ביצוע תהליכי מיון למועמדים לעבודה, לרבות הפעלת מכוני מיון במיקור חוץ וראיונות מיון.	מתקיים 
3.	ניהול ועדות מכרזים לבחירת עובדים למילוי תפקידים במועצה	מתקיים 
4.	ניהול מאגר מועמדים ממוחשב.	מתקיים  מאגר סייעות ממלאות מקום ושרתים

3. ניהול תהליכי קליטת עובדים חדשים במועצה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	פתיחת תיק עובד.	מתקיים במגבלות - ראוי לנהל גיבוי נגיש 
2.	פיקוח על קבלת המסמכים הרלבנטיים מהעובד (ניסיון מקצועי, ותק, השכלה וכיו"ב).	מתקיים 
3.	פיקוח על מילוי טפסי קליטה לעובד חדש (שאלון אישי, קרובי משפחה, עבודה יחידה/נוספת, טפסי נסיעות וכ').	מתקיים 
4.	הכנת הודעת קבלה לעובד הכוללת את תנאי העסקתו.	מתקיים 
5.	הכנת חוזה אישי לעובד, ובמידת הצורך קבלת אישור לחוזה ממושרד הפנים.	מתקיים 
6.	בדיקת נתוני קליטת העובד והעברתם לחשב השכר במועצה.	מתקיים 

7.	הסדרה של ההטבות הוסציאליות לעובד	מתקיים במגבלות	
8.	ליווי המנהלים במהלך תהליכי קליטה וכניסה לתפקיד של עובדים חדשים.	מתקיים במגבלות	

4. ניהול תקני משאבי אנוש במועצה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחזיות	הערות הביקורת	
1.	ניהול תקני כוח אדם ייעודיים במשרדי המועצה.	מתקיים במגבלות.	
2.	ניהול תקני כוח אדם מוניציפליים ועובדים בהסדרי העסקה עקיפים, הנקבעים על ידי המועצה מול הגזברות ומול היחידות השונות.	מתקיים במגבלות.	
3.	פיקוח על מצבת העובדים והתקנים הפנויים.	מתקיים.	
4.	הפקת דוחות ניהוליים, הנוגעים לתקנים ולמצבת משאבי האנוש במועצה.	לא מתקיים.	
5.	הגשת דוח מצבת משאבי האנוש למשרד הפנים בהתאם לדרישתו.	מתקיים.	
6.	התאמת מצבת משאבי האנוש במועצה לדרישות המופיעות בתכניות ההתייעלות.	לא רלבנטי נכון לסוף 2024	

5. ניהול מערך ההדרכה במועצה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחראיות	הערות הביקורת
1.	איתור ומיפוי של צרכי ההדרכה וההשתלמות הדרושים לעובדים במועצה, לאור תכנית העבוד השל היחידה והיעדים האסטרטגיים של המועצה.	מתקיים במגבלות. 
2.	תיאום הכשרות לתפקידים רוחביים במועצה.	מתקיים במגבלות. 
3.	ארגון ימי השתלמות מקצועיים, בהתאם לצורכי המועצה ולצורכי העובד ובהתאם לנדרש בהסכמים קיבוציים.	מתקיים במגבלות. 
4.	בקרה והערכה של ביצוע ההשתלמויות וההדרכות אל מול התכנון, הפקת לקחים והטמעתם במערכת.	לא מתקיים 
5.	ייזום ומעקב אחר הרחבת השכלה והשתלמויות מקצועיות של עובדים.	לא מתקיים 
6.	ביצוע ראיונות חתך תקופתיים ביחידות המועצה.	לא מתקיים 

6. ניהול תחום רווחת העובדים במועצה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחראיות	הערות הביקורת
1.	ארגון ימי רווחה לעובדים, לרבות טיולים וסיורים לימודיים.	מתקיים במגבלות. 
2.	קידום פעולות תמיכה בעובדים המתמודדים עם בעיות מיוחדות (בשיתוף עם ועד העובדים).	מתקיים במגבלות. 
3.	ניהול טקסים ואירועים מיוחדים במועצה, דוגמת חגים ושמחות.	מתקיים במגבלות. 

7. ניהול מערך דיווחי הנוכחות של עובדי המועצה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	הנפקת כרטיס נוכחות לכל עובד.	מתקיים 
2.	בקרה אחר דיווחי נוכחות מהיחידות השונות.	מתקיים 
3.	ניהול רישום של חופשות עובדים, לרבות חופשות מחלה וחופשות לידה, שעות נוספות, לימודים, קריאות פתע וכוננות.	מתקיים במגבלות. 

8. טיפול בסיום העסקת עובדי המועצה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	הכנת מכתבי פיטורים/סיום העסקה והודעה מוקדמת, בהתאם לחוק וחוקת עבודה.	מתקיים 
2.	העברת המסמכים הרלבנטיים לטיפול בפיצוי פיטורים ו/או קצבת שאירים.	מתקיים 
3.	ניהול תהליך גריעת עובד ממצבת העובדים בסיום העסקה של עובד	מתקיים 
4.	הודעה ליחידת השכר על הפסקת תשלום השכר וביצוע גמר חשבון, בתום סיום יחסי העבודה.	מתקיים 
5.	החלפת המנכ"ל בועדת הפיטורים אם אין מנכ"ל במועצה.	מתקיים 
6.	ניהול מערך הפרישה, לרבות מעקב אחר עובדים המגיעים לגיל פרישת חובה, הנחיה פרטנית של עובד לקראת פרישה לפנסיה, הפקת מכתב הודעה של פרישה לפנסיה הכולל את כל נתוני הפרישה, וכן ניהול תכניות פרישה מיוחדות על פי הצורך.	מתקיים במגבלות 
7.	טיפול בהשלכות הארגוניות הנובעות מסיום העסקת העובד דוגמת ביטול המשרה, איושה על ידי ניווד רוחבי או עלידי מכרז פנימי/פומבי.	מתקיים 

9. ניהול יחסי העבודה במועצה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות לתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	פיקוח על הסכמי השכר שנחתמים עם עובדי המועצה.	מתקיים 
2.	ייצוג המועצה בסוגיות שונות אל מול הוועדים וההסתדרויות השונות אליהם משתייכים עובדי המועצה, לרבות ועדות פריטטיות וכן בבתי הדין למשמעת בעבודה.	מתקיים 
3.	פיקוח על טיפול בחריגות משמעתיות של עובדי המועצה, במתבצע על ידי מנהליהם הישירים.	מתקיים 

עיקרי הממצאים וההמלצות

ראוי שהמועצה תפעל לקידום מערך הכשרות והשתלמויות לעובדים

ראוי שהמועצה תבחן מחדש את הצרכים של מחלקת משאבי אנוש במשאבי כוח אדם, מערכות מידע וייעוץ בהתאמה לתחומי האחריות, היקפם, מורכבותם וחשיבותם לרמת השירותים שהמועצה מספקת לרווחת התושבים

ראוי שהמועצה תפעל לחיזוק תחום רווחת העובדים

ראוי שהמועצה תשלים מערך נוהלי העבודה בתחום משאבי אנוש שיכללו כל התחומים, כמו הסדרת לימודים, עבודה מהבית ואחרים

ראוי שהמועצה תפעל לבחון חלופות מקוונות לדיווחי נוכחות, להבטחת קיום עקרונות החסכון והאפקטיביות באיסוף ורישום הנוכחות

ראוי שיתקיים מערך והליך הערכת עובדים

ראוי לערוך נוהל עבודה לקליטת עובדים חדשים ולליווי של עובדים פורשים

ראוי שיהיה שיתוף של משאבי אנוש בתקצוב של הוצאות השכר ובמעקב אחר ביצוע התקציב

עדכון תקציבי

עדכון תקציב לשנת 2024

הוראות המחייבות

סעיפים 210-212 לפקודת העיריות [נוסח חדש], אשר חלים על המועצות המקומיות מכוח הוראות הסעיפים 34א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], קובעים:

תקציב מילואים

210. (א) ראש העיריה רשאי להורות לגזבר **להכין לעיריה, בשעת הצורך, הצעת תקציב מילואים**; הוכנה הצעת תקציב כאמור יגישנה ראש העיריה לאישור המועצה; ראש העיריה יביא את הצעת תקציב המילואים **לפני ועדת הכספים קודם שיגישנה למועצה**; לא תאושר הצעת התקציב כאמור 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.

(1א) (1) ראה ראש העיריה, בהסתמך על דין וחשבון שהגיש לו הגזבר לפי הוראות סעיף 213(ב), כי המשך פעילות העיריה בהתאם לתקציב המאושר **יש בו כדי להביא ליצירת גירעון שוטף** כהגדרתו בסעיף 140ג בתקציב העיריה, יורה לגזבר, בתוך שבעה ימים מיום קבלת הדין וחשבון, להכין הצעת תקציב מילואים **באופן שיבטיח מניעת היווצרותו של גירעון שוטף** כאמור; הגזבר יכין את הצעת תקציב המילואים בתוך 30 ימים מיום קבלת ההוראה;

(2) הוראות סעיף זה יחולו על הכנת תקציב המילואים לפי סעיף קטן זה ועל אישורו, בשינויים המחויבים ובשינוי זה: המועצה תאשר את ההצעה כאמור בסעיף קטן (ב) בתוך 21 ימים מיום שהוגשה לאישורה; לא אישרה המועצה את הצעת תקציב המילואים בתוך התקופה האמורה יחולו הוראות סעיף קטן (ד).

(ב) המועצה תחל בדיון בהצעה לא יאוחר משבועיים מיום הגשתה, והיא רשאית לאשר אותה בשינויים או בלא שינויים; הוצעה במועצה של עירייה איתנה הצעה לאישור הצעת תקציב כאמור 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).

(ג) תקציב מילואים **טעון אישורו של השר**, ואולם תקציב מילואים בעירייה איתנה אינו טעון אישור השר.

(ד) לא אישרה המועצה את הצעת תקציב המילואים תוך חודשיים מיום שהוגשה לה, לא תהא עוד ההצעה טעונה אישור המועצה וראש העיריה יגיש את ההצעה לאישור השר בצירוף פרוטוקול ישיבות המועצה שבהן דנה המועצה בהצעה, אם דנה.

(ה) הוראות סעיף 207 יחולו על תקציב המילואים.

העברה מסעיף לאישור הממונה

211. (א) ראש העיריה רשאי, באישור המועצה ובאישור השר **להעביר** בכל שנה שהיא – כספים **מסעיף הוצאה אחד שבתקציב למשנהו**, ובלבד שההוצאה שהורשתה על ידי העברה כאמור איננה בניגוד לפקודה או לכל דין אחר, **ואין עוברים על סך כל ההוצאות שבתקציב ובתקציב המילואים שאושרו**.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), העברת כספים כאמור באותו סעיף קטן בעירייה איתנה אינה טעונה אישור השר, ובלבד שניתנה חוות דעת של גזבר העירייה שלפיה לא יהיה בהעברה כדי ליצור גירעון בסעיף הוצאה שממנו יועברו הכספים.

העברה מסעיף לסעיף ללא אישור השר

212. השר רשאי, בצו –

- (1) לקבוע לכל העיריות בדרך כלל סוגים של העברות כספים מסעיף הוצאה בתקציב למשנהו שבאותו פרק, ללא אישור השר;
- (2) להגביל לעיריה פלונית, בשים לב לגודל התקציב בלבד, את גובה הסכום שהמועצה רשאית להעביר ללא אישור השר מסעיף הוצאה שבאחד מפרקי התקציב לסעיף הוצאה אחר שבאותו פרק.

בדוח הביקורת לשנת 2021, הביקורת העלתה כלהלן:

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

עדכון תקציב לשנת 2024

מליאת המועצה דנה ואישרה עדכון לתקציב לשנת 2024 ביום 30 בדצמבר 2024.

לדעת הביקורת, ראוי היה להגיש את הצעת עדכון תקציב 2024 בזמן בו נודע על השינוי הנדרש בתקציב בסעיפי ההכנסות וההוצאות שהובאו לעדכון, ולא בדיעבד אחרי הביצוע.

עדכון התקציב לשנת 2024, ביום 30 בדצמבר 2024, משמעותו המעשית הינה עדכון בדיעבד של התקציב לאחר הביצוע בפועל. חלק מעדכון תקציבי ההוצאות כלל עדכון של הגדלת תקציבי הוצאות, כלומר מעין אישור בדיעבד לחריגה בפועל מהתקציב המקורי.

הגשת הצעת עדכון תקציב שנתי ביום 30 בדצמבר, לדיון במליאת המועצה, לא מאפשרת דיון מהותי בחלופות ובקבלת החלטות בטרם הביצוע, אלא מעין הצגת תמונת מצב מוגמרת של מצב הדברים ויש בה מעין דיווח לתמונת המצב התקציבית ללא יכולת להחליט לגבי הביצוע שכאמור הכל כבר בוצע.

נכון למרץ 2025, לעדכון התקציב שאושר במליאת המועצה ב 30/12/2024, אין אישור של משרד הפנים.

גזבר המועצה ציין בפני הביקורת: "עדכון תקציב 2024 טרם אושר, משרד הפנים מגבש יחד עם המועצה תכנית התייעלות, עדכון תקציב 2024 יאושר יחד עם תכנית ההתייעלות".

מעקב אחר תיקון ליקויים

מעקב אחר תיקון ליקויים שהועלו בדוחות ביקורת קודמים

מידת תיקון הליקוי				הממצאים
לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא	
		✓		המועצה לא ערכה סקר נכסים, כבר מעל ל 12 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).
		✓		במועצה חסרים נוהלי עבודה כתובים ומאושרים להסדרת דרכי עבודתה, וכי פעילותיה מתנהלות בעיקרן על פי נוהג ו"תורה שבעל פה", אשר לא הועלתה על הכתב וממילא לא נבחנה ולא אושרה.
✓				המועצה לא מינתה ולא הסמיכה ממונה על מידע פלילי.
✓				המועצה לא מינתה ממונה על אבטחת המידע.

התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ- 2014 עד 2023

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 הגוף המאסדר בכל הנוגע לניהול חשבונותיה של רשות מקומית.

המשתמשים בדוחות הכספיים מתייחסים 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 ליחס לדוחות הכספיים ודוחות כספיים ניהוליים נוספים חשיבות בדיונים ובחינת מצבה הכספי ותוצאות פעולותיה של המועצה באופן שוטף ורציף.

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 ההתפתחות במצבה הכספי של המועצה.

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

לדעת הביקורת, מסד נתונים כספיים וכמותיים, עם שילוב השוואות ממאגרי מידע ציבוריים מורשים, כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגרי מידע ממשרד הפנים ומאגרי מידע מורשים אחרים, עשויה לתרום בבחינת מצבה הכספי ותוצאות פעולותיה של המועצה לפי מדדי ביצוע השוואתיים, 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 ₪ נומינליים¹⁰.

¹⁰ לא משוערכים לפי עליית מדד מחירים- עליית המדד למחירים ("ההצמדה") בשנים 2014-2020 הינה בשיעור נמוך, בעוד בשנים 2021-2024 חל גידול בעלייה במדד המחירים לצרען. אי 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 2014 (ב ₪ של מדד יוני 2014) ערכן המושערך (לפי מדד המחירים לצרען של יוני 2023) יהיה גבוה בכ- 13.41%.

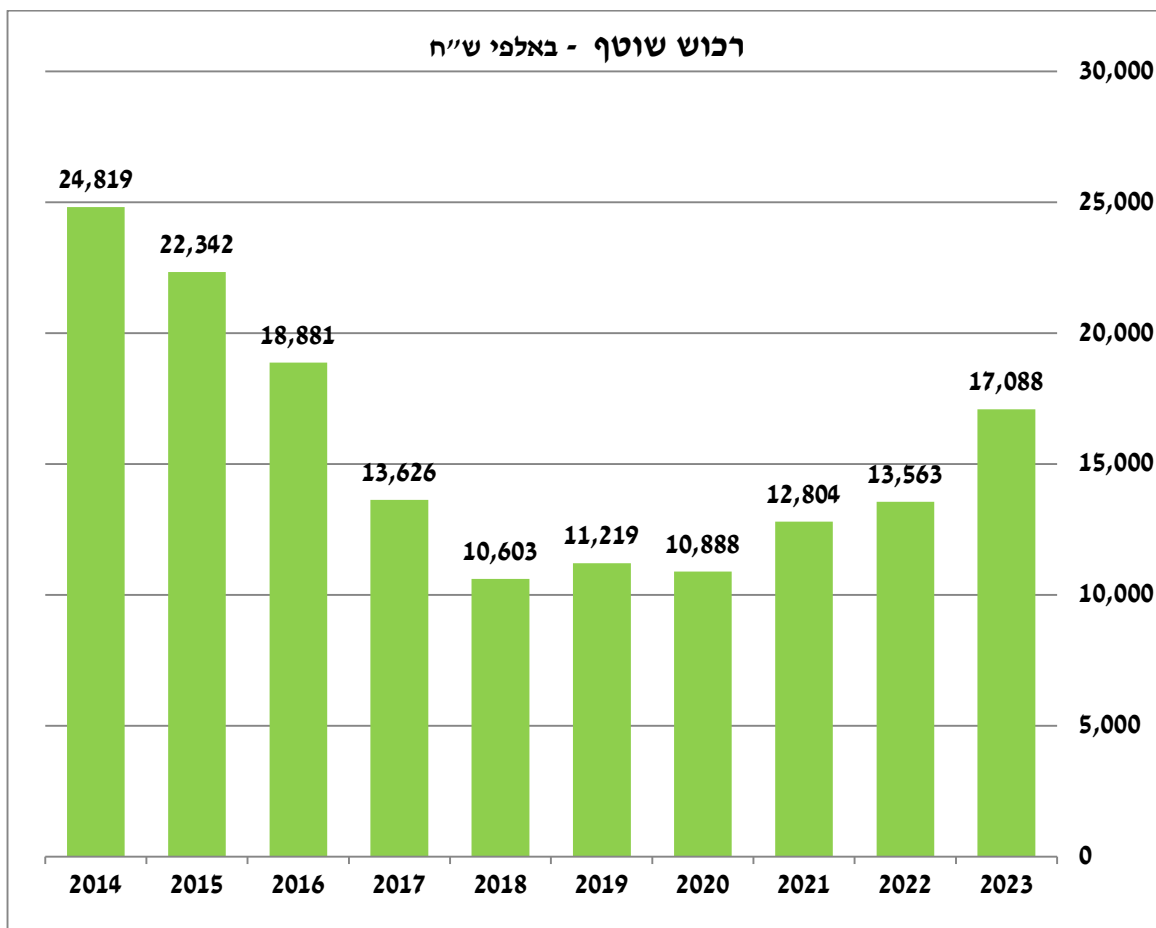
התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים : 2014-2023

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
24,819	22,342	18,881	13,626	10,603	11,219	10,888	12,804	13,563	17,088	רכוש שוטף
16,176	14,364	14,216	15,352	15,834	15,969	15,059	16,174	15,914	15,017	השקעות
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	גרעונות סופיים בתב"רים
972	83	793	3,022	5,783	7,382	9,614	10,632	9,837	5,888	גרעונות זמניים בתב"רים, נטו
19,363	21,076	20,929	23,549	25,140	31,020	34,265	37,545	37,884	44,397	התחייבויות שוטפות
16,574	14,762	14,614	15,750	16,232	16,373	15,454	16,569	16,309	15,414	קרנות
8,378	6,030	951	(1,653)	(7,299)	(9,152)	(12,283)	(14,158)	(14,504)	(14,879)	עודף (גרעון) לתחילת השנה
(4,791)	(4,791)	(848)	-	-	-	-	-	-	-	שינויים ביתרת הפתיחה
-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	סגירת גרעון סופי בתב"רים
2,443	(910)	(1,756)	(5,646)	(1,853)	(3,671)	(1,335)	(346)	(375)	(6,937)	עודף (גרעון) בשנה
6,030	951	(1,653)	(7,299)	(9,152)	(12,823)	(14,158)	(14,504)	(14,879)	(21,816)	עודף (גרעון) לסוף השנה

נתוני 2024 - לפי דוח רבעוני (לא מבוקר) ליום 31/12/2024

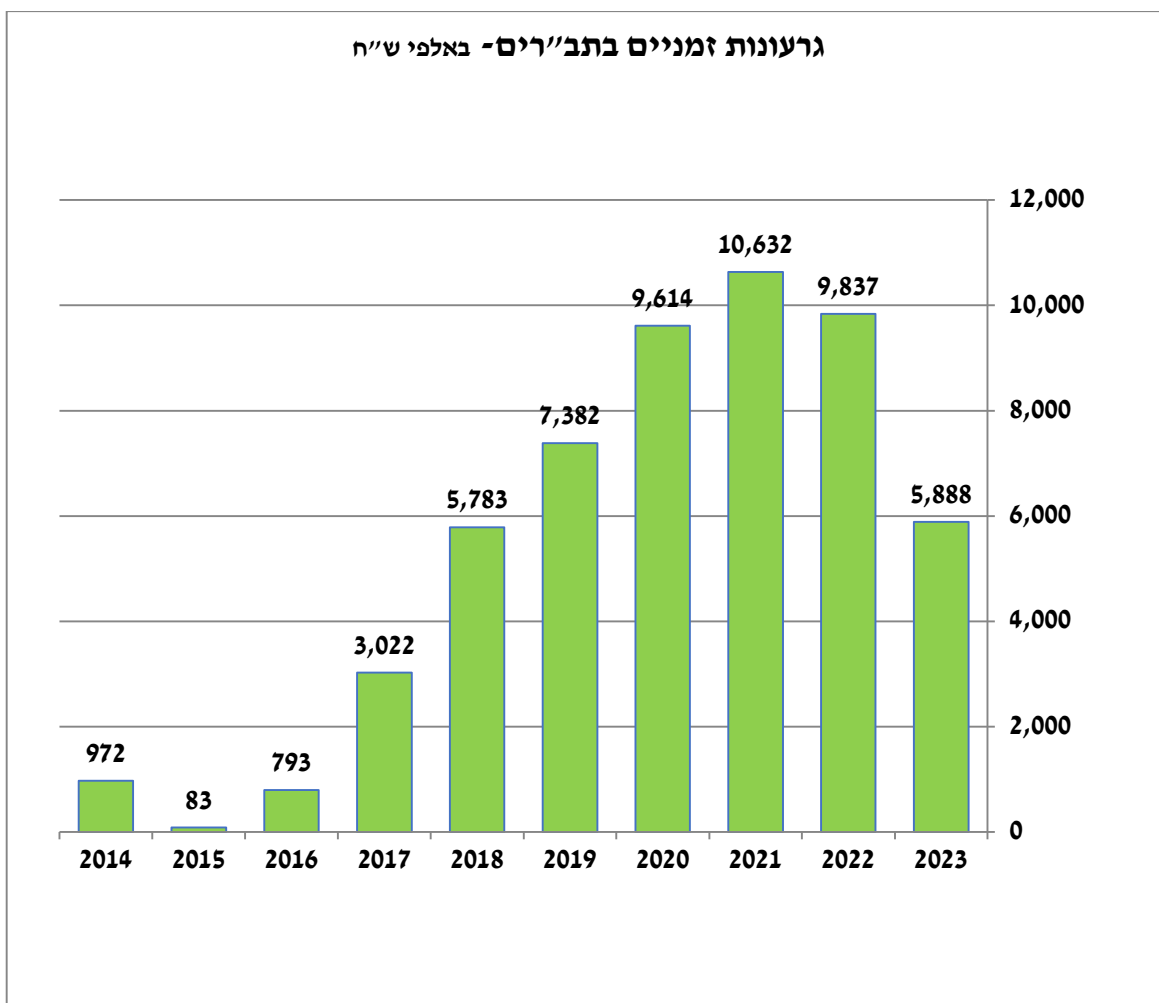
גרעון בשנת 2024 - 4,951 אלף ₪

גרעון מצטבר לסוף השנה - 27,766 אלף ₪



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. ראוי להעיר שהרכוש השוטף כולל סך של כ 2 מיליון ₪, בסעיף הכנסות מתוקצבות שטרם נתקבלו, בגין הכנסות לקבל מרשויות מקומיות, למרות סיכויי גבייה נמוכים, ואשר הרואי חשבון המבקרים הסתייגו בחוות דעתם בדוח הכספי המבוקר לשנת 2023, לגבי הכללת סכומים אלה כהכנסות לקבל (ברכוש השוטף).

לדעת הביקורת, ראוי להפעיל **וועדת השקעות** כנדרש, ולפעול, בין היתר, לפי עקרונות והכללים שנקבעו בחוזר מנכל משרד הפנים 2/2020¹¹, לרבות בעניין קביעת מדיניות ההשקעות, תיעוד הפעילויות וההחלטות ודיווח רבעוני לראש המועצה והעמדת הדוחות פתוחים לעיון חברי המועצה.

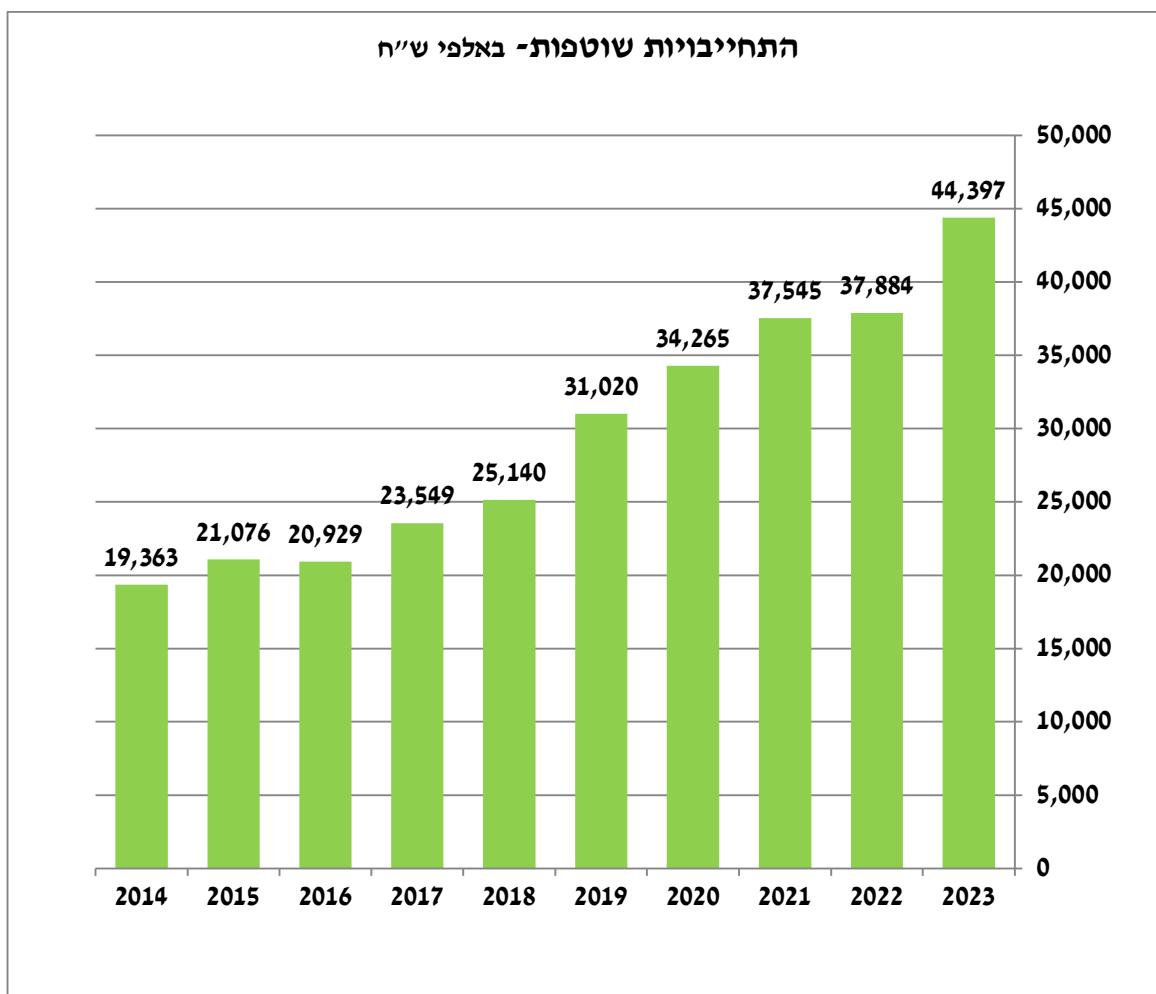


- הגרעונות הזמניים בתב"רים, נטו לסוף שנת 2023 הסתכמו בסך - 5,888 אלפי ש"ח, אשר מורכבים מגרעונות זמניים בסך 8,134 אלפי ש"ח ועודפים זמניים בסך 2,246 אלפי ש"ח.

נתוני 2024 - לפי דוח רבעוני (לא מבוקר) ליום 31/12/2024

¹¹ חוזר מנכל משרד הפנים 2/2020, בנושא כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים.

גרעונות זמניים בתב"רים, נטו לסוף שנת 2024 הסתכמו בסך - 9,062 אלפי ₪.



ההתחייבויות השוטפות על פי הדוח הכספי המבוקר ליום 31/12/2023 (באלפי ₪)

31/12/2022	31/12/2023		הערות
4,022	5,815	בנקים משיכת יתר	1
16,100	13,011	ספקים, קבלנים ונותני שירותים	2
11,094	16,549	עובדים וניכויים לשלם	3
1,884	1,851	מוסדות וזכאים לשלם	
1,708	3,693	תאגיד מי עירון בע"מ	4
1,786	1,847	הפרשה להתחייבויות תלויות	

32,572	36,951	
1,061	1,120	בתי ספר זכאים
229	511	הכנסות מראש
37,884	44,397	סך הכל

הערות הביקורת

1. **מסגרת אשראי לזמן קצר** שמתחדשת. לא מדובר במסגרת אשראי זמנית לגישור על פערי תזרימי מזומנים זמניים, אלא על גרעון תזרימי שנמשך זמן רב מאז שנת 2020 ואף גדל בשנת 2023.

2. **יתרת ההתחייבות לספקים**, קבלנים ונותני שירותים תלויה בהיקף הפעילות בתקציב הרגיל ובתב"רים ובהתאם לתנאי התשלום (אשראי ספקים ממוצע). לבדיקת סבירות ימי אשראי הספקים, **ראוי להציג תחשיב** של היקף הפעילות במסגרת התקציב הרגיל בניכוי הוצאות שכר, הנחות, מימון, פרעון מלוות, מכסות לוועדת תכנון ובניה, הוצאות רווחה ברישום ואחרות שאינן הוצאות לספקים, קבלנים ונותני שירותים, בתוספת היקף הפעילות בתב"רים. שיעור היתרה מסך היקף הפעילות הכולל המחושב, תספק אומדן לימי אשראי הספקים הממוצע. תחשיב כזה יספק מדד לקשיים תזרימיים של המועצה.

3. **יתרת עובדים וניכויים לשלם**

מייצגת יתרת ההתחייבות לסוף השנה לתשלום לעובדים שכר חודש דצמבר, החוב שהצטבר בגין דמי הבראה וביגוד (המשולמים בקיץ) ואת הניכויים שנוכו משכר העובדים ויש להעבירם לרשויות ולמוסדות השונים, לרבות ניכויים למס הכנסה, ניכויים לביטוח לאומי וניכויים לקופות פנסיה, גמל, ביטוח מנהלים וקרנות השלמות.

מאחר ותשלום השכר והניכויים הינו חודשי, הצפייה היא שאומדן יתרת ההתחייבות לעובדים וניכויים לשלם לכאורה יהיה בסכום שמהווה כ- 1/12 מסך הוצאות השכר בדוחות הכספיים, בתוספת יתרת ההתחייבות בגין דמי הבראה וביגוד.

לפי הדוח הרבעוני 12/2023, יתרת עובדים וניכויים לשלם לסוף שנת 2023, הסתכמה בסך 16,915 אלף ₪, כאשר סך הוצאות שכר עבודה בשנת 2023, הסתכמו בסך - 71,164 אלף ₪. הצפייה לאומדן יתרת עובדים וניכויים לשלם בסך $5,930 = 71,164 / 12$ אלף ₪, ועוד יתרת ההתחייבות בגין דמי הבראה וביגוד בסך - 3,176 אלף ₪, אזי האומדן מסתכם בכ- 9,106 אלף ₪, כלומר היתרה בפועל בהיקף גדול מהאומדן ולכאורה יש התחייבות בגין חודשים קודמים שטרם שולמה בהיקף של כ- 7,800 אלף ₪.

הביקורת מעירה, שהמועצה נדרשת לקיים הוראות הדין ככלל ואת הוראות סעיף 25 לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958 :

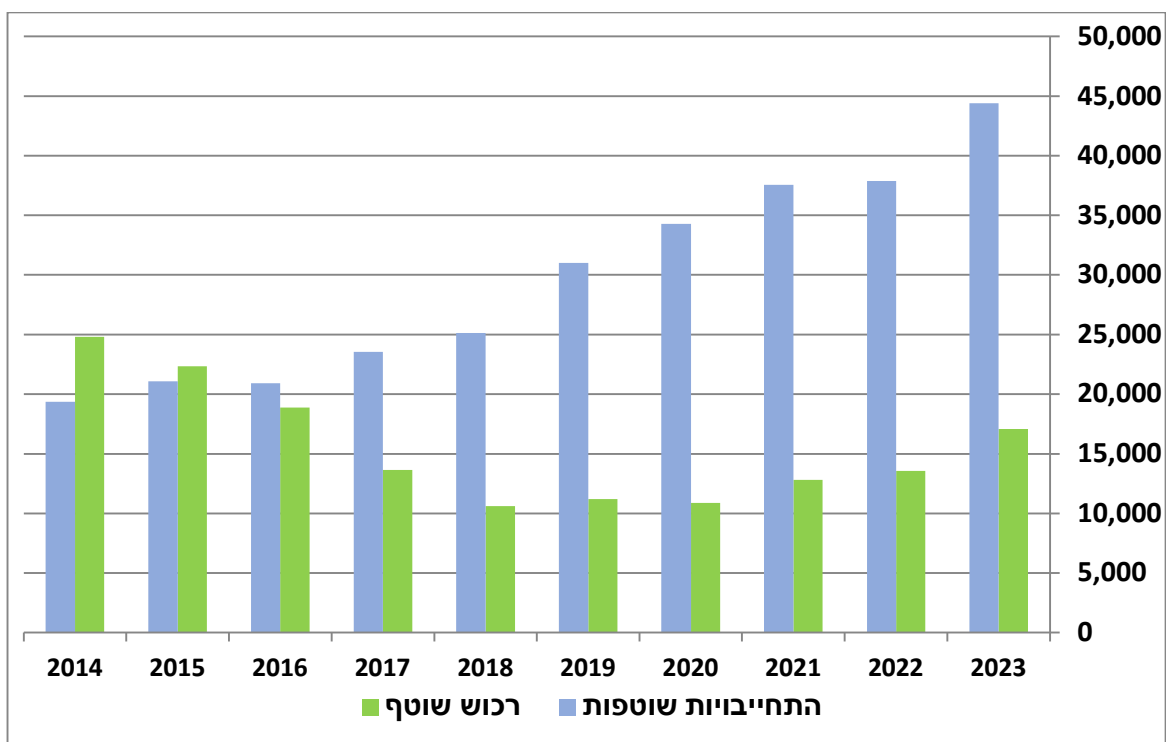
25א. (א) סכום שנוכה בהתאם לסעיף 25, יעבירו המעסיק למי שלו מיועד הסכום בתוך 30 ימים מהיום

שבו רואים כמולן את השכר שממנו נוכה, זולת אם נקבעה בחיקוק דרך אחרת.

הביקורת מעירה, שהחוב של המועצה למוסד לביטוח לאומי גדל באופן ניכר החל משנת 2022 ובעיקר במהלך שנת 2023. **לדעת הביקורת**, ראוי היה שהמועצה תמנע מצבירת אשראי מאולץ מהמוסד לביטוח לאומי, והיה ראוי לדווח על הקושי התזרימי ולפעול לקבלת אשראי מאושר.

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 2023 ההתחייבויות השוטפות שהסתכמו בסך 44,397 אלפי ₪ עולות על סכום הרכוש השוטף אשר הסתכמו בסך 17,088 אלפי ₪. כלומר "יחס שוטף" נמוך משמעותית מ- 1 (כ- 0.38).

התפתחות הרכוש השוטף לעומת התחייבויות שוטפות על פני שנים



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

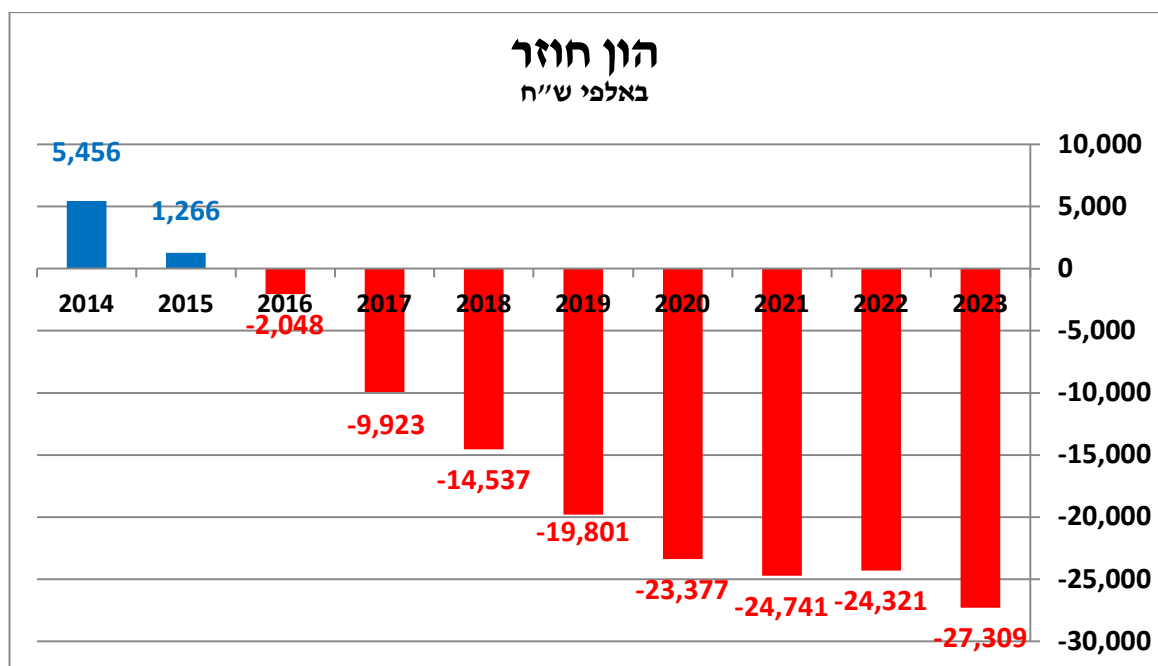
נתוני 2024 - לפי דוח רבעוני (לא מבוקר) ליום 31/12/2024

ההתחייבויות השוטפות לסוף שנת 2024 הסתכמו בסך 50,375 אלפי ₪.

(לפני רישום התחייבות לכספי בתי ספר).

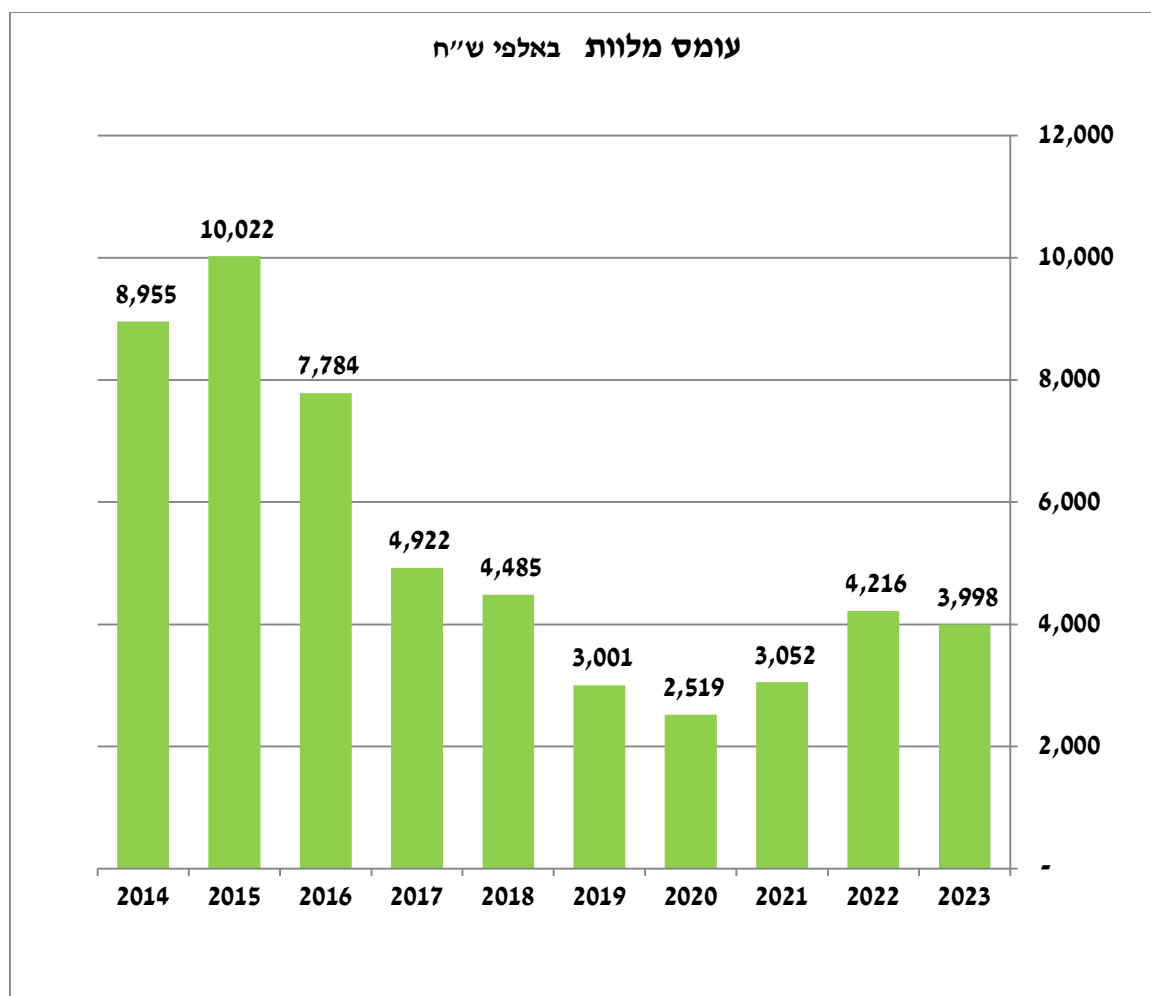
עיקר הגידול לעומת היתרה לסוף שנת 2023, נובע מגידול ביתרות האשראי הבנקאי לזמן קצר אשר גדל לסך 9,057 אלפי ₪, על ידי קבלת הלואות שעה, לזמן קצר.

וגידול ביתרת עובדים ומוסדות שכר שגדלה לסך 19,599 אלפי ₪, כאשר הגידול העיקרי הינו ביתרת ההתחייבות למוסד לביטוח לאומי שגדלה ביותר בכ- 3 מיליון ₪.



נתוני 2024 - לפי דוח רבעוני (לא מבוקר) ליום 31/12/2024

ההון החוזר השלילי לסוף 2024 הסתכם בסך **35,828 - אלפי ₪.**



חייבים בגין ארנונה - יתרות, חיובים, פטורים והנחות וגביה

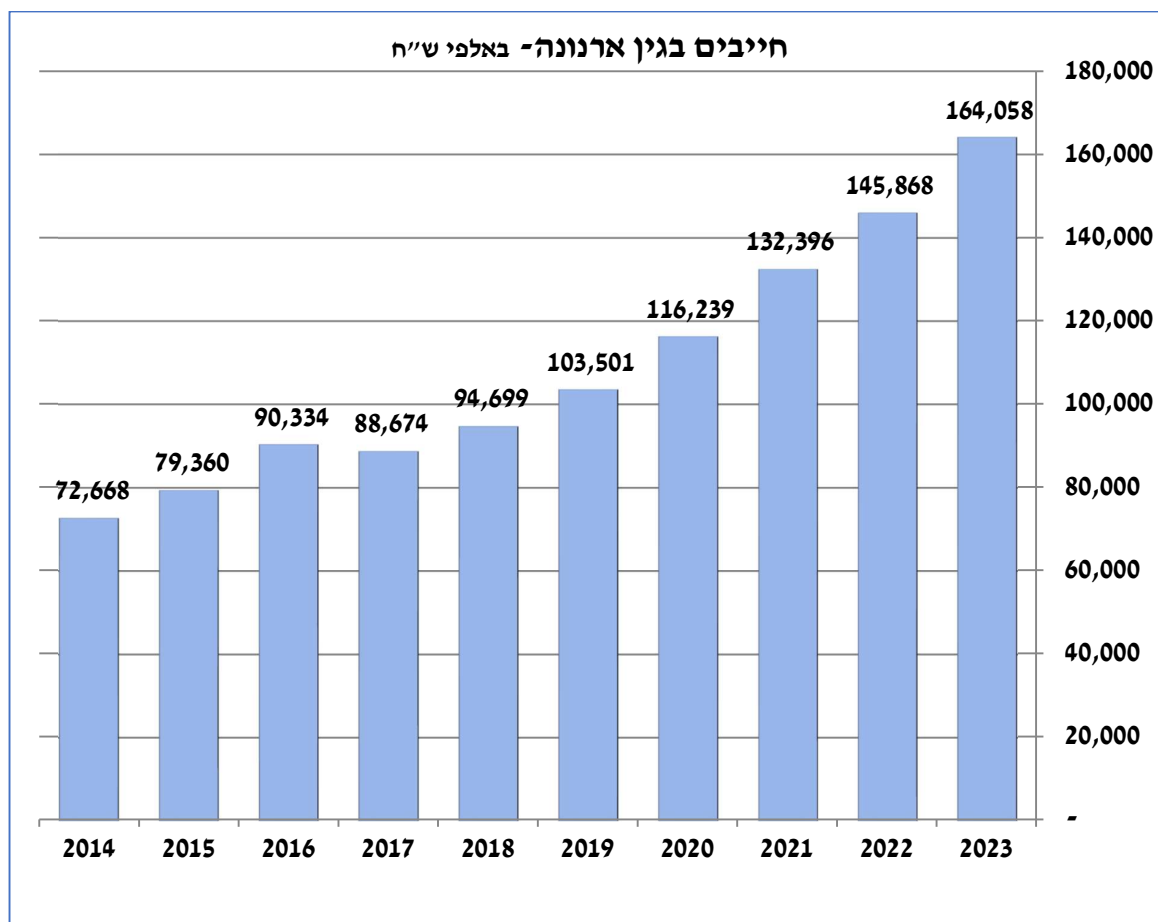
:

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
79,360	90,334	88,674	94,699	103,501	116,239	132,396	145,868	יתרה לתחילת שנה
								חיוב בשנת החשבון
32,404	27,102	33,248	33,746	35,578	39,991	46,300	44,827	סך הכל חיוב בשנת החשבון
(7,197)	(11,655)	(9,867)	(9,351)	(9,315)	(8,430)	(13,359)	(10,838)	פטורים, שחרורים והנחות
104,567	105,781	112,058	120,094	129,764	147,800	165,337	179,857	סך הכל חיובים
(14,233)	(17,107)	(17,356)	(16,593)	(13,525)	(15,404)	(19,469)	(15,799)	סך הכל גביות בשנת החשבון
90,334	88,674	94,699	103,501	116,239	132,396	145,868	164,058	יתרה לסוף השנה
919	874	845	848	853	852	860	857	גודל שטחים באלפי מ"ר חייבים בארנונה על-פי טבלאות שטחים וגביה בדוח הביקורת המפורט

הביקורת מעירה, שהעדר ביצוע סקר נכסים ב- 13 שנים האחרונות, ובהעדר עדכון שלם ותקין לבסיס החיוב בנכסים חדשים ותוספות לנכסים קיימים, פרט לעדכונים מזדמנים מדי שנה, סך השטח החייב בארנונה נשאר באותם רמות בשנים האחרונות. סך השטחים לחיוב ראשוני בארנונה לשנת 2023 הסתכם בכ- 857 אלף מ"ר. בסיס הארנונה לחיוב מראה על אי גידול בשטחי החיוב בארנונה במשך השנים 2016-2023, למרות הגידול באולכסיה ובבנייה בפועל. הביקורת מציינת לחיוב, שהמועצה החלה בביצוע סקר נכסים לחיובי ארנונה בשנת 2024.

הביקורת מעירה, שסכומי הגבייה של הארנונה בכל אחת מהשנים 2019-2021 ושנת 2023, נמוכים מסכומי הגבייה בשנים 2017-2018 למרות שסכומי החיובים בשנים 2019-2021 ובשנת 2023 גבוהים יותר מהחיובים בשנים 2017-2018.

על פי הדוח הרבעוני 12/2023 סכום הגבייה בגין ארנונה בשנת 2023 הסתכם ב- 15,805 אלף ₪.

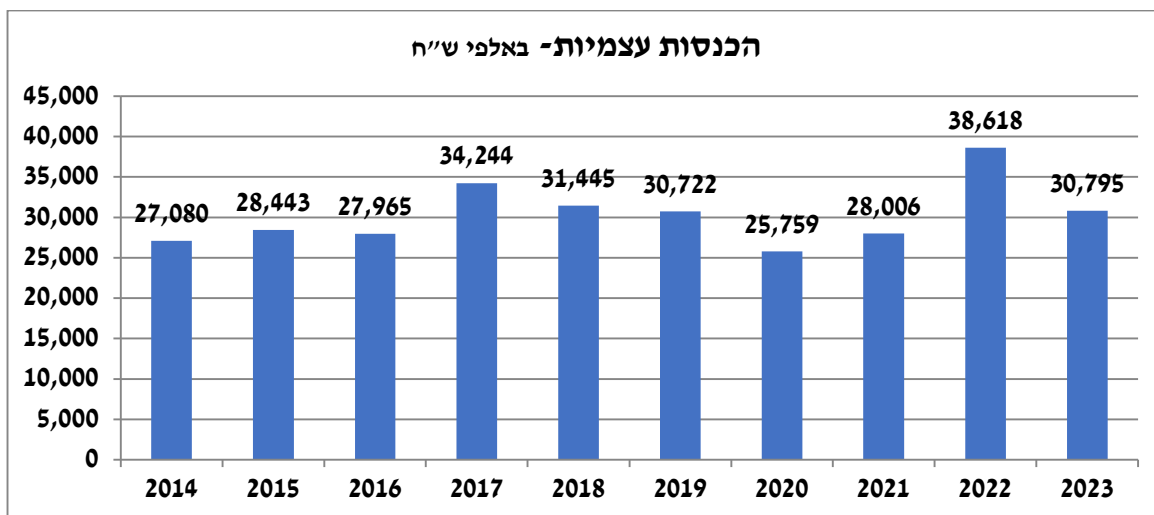


בנספח 2 לטופס 1 בדוח הכספי המבוקר ליום 31 בדצמבר 2023, צוין שיתרת החייבים בגין ארנונה מסתכמת ב- 164,058 אלפי ₪ כאשר כ- 107,035 אלפי ₪ מהם (כ- 65%) הינם חובות מסופקים וחובות למחיקה.

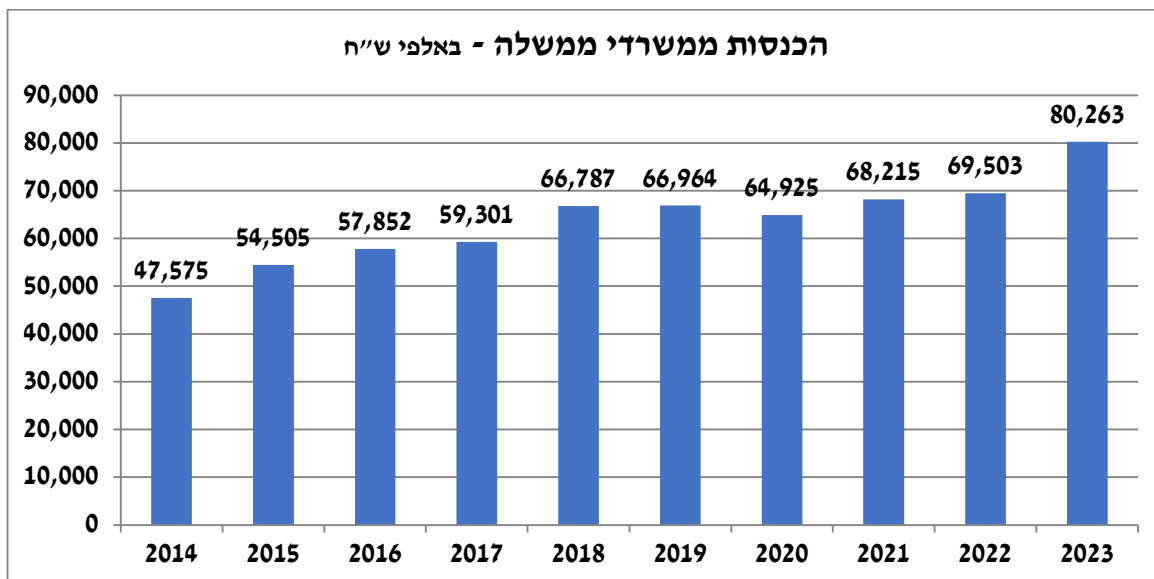
הביקורת בדעה, שיתרת החייבים בגין ארנונה (ובגין חובות אחרים למועצה) מהווים נכס מהותי ובהיקף כספי משמעותי במיוחד (גם בהתחשב בכך שברובו מסווג כחוב מסופק), אשר מחייב טיפול הולם לגבייתו.

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

הביקורת מעירה, שהמועצה זכאית מדי שנה לקבל מענק איזון, אשר בחלקו, מהווה כמענק מותנה שקבלתו תלויה בהגעה ליעד של שיעור הגבייה הנדרש. המענק המותנה הינו בשיעור 15% ממענק האיזון הכולל שמגיע למועצה. אי הגעה ליעד שיעור הגבייה הנדרש, גורמת לאי קבלת המענק המותנה ובחלק מהשנים ניתן מענק מותנה חלקי. 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 הזכאות לקבלת מענק מותנה.

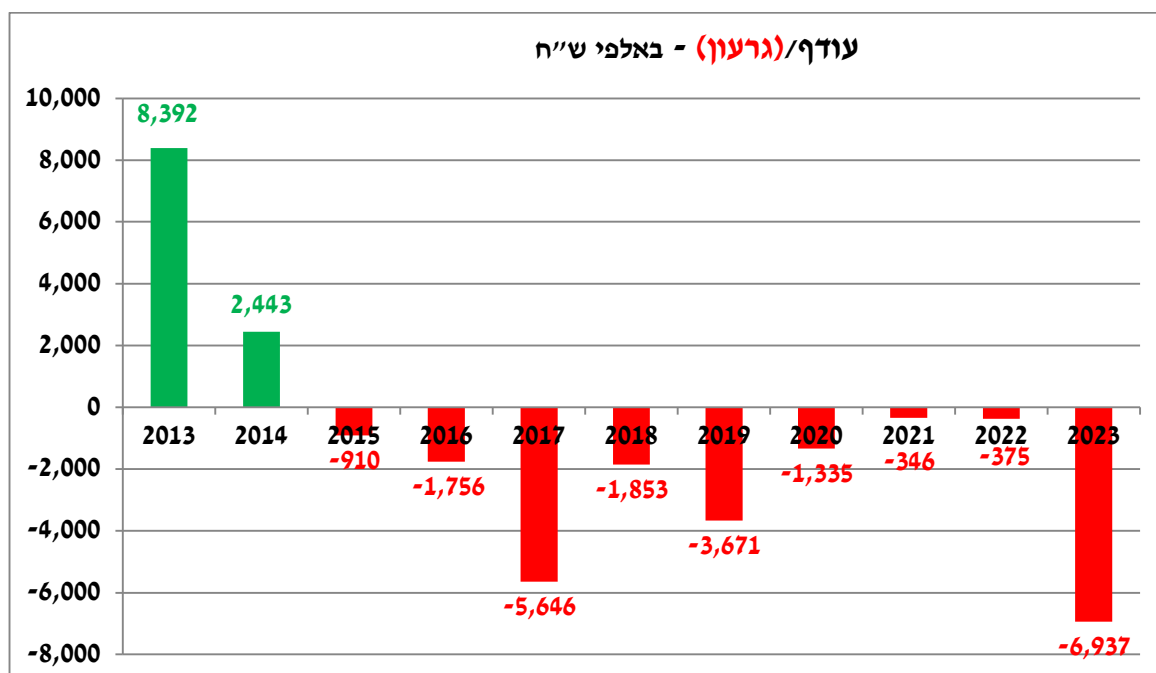


חלה ירידה בהכנסות העצמיות בארבע השנים 2018-2021 לעומת ההכנסות בשנת 2017. עיקר ההכנסות העצמיות הן הכנסות מארנונה אשר מוצגות בשיטת הברוטו, כלומר גבייה בפועל ובנוסף סכום ההנחות והפטורים שניתנו (כאשר ההנחות והפטורים נרשמות במקביל גם בהוצאות). ההכנסות העצמיות בשנת 2023 הסתכמו ב- 30,975 אלפי ש"ח לעומת 36,618 אלפי ש"ח בשנת 2022.



(*) הכנסות ממשרדי ממשלה ללא מענקים. ההכנסות הממשלתיות כולל מענקים בשנת 2023 הסתכמו בסך 104,207 אלפי ש"ח ובשנת 2022 בסך 91,818 אלפי ש"ח.

גרעון שוטף בתקציב הרגיל (החל משנת 2015)



התרשים לעיל מראה, שבשמונה השנים האחרונות, מ-2015 עד 2023, המועצה סיימה את כל אחת משנות הכספים בגרעון שוטף בתקציב הרגיל.

הגרעון המצטבר בתקציב הרגיל לסוף שנת 2023 הסתכם ב-21,816 אלפי ₪.

נתוני 2024 - לפי דוח רבעוני (לא מבוקר) ליום 31/12/2024

הגרעון המצטבר בתקציב הרגיל לסוף שנת 2024 הסתכם ב-26,766 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 2017-2023.

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 2017-2023, מעלה תמונה של מעבר מגמתי לביצוע גרעוני בתקציב הרגיל.

הביקורת מעירה, שהגרעון השוטף בתקציב הרגיל על פני שנים, בשנים 2015-2023, וגרעון מצטבר בתקציב הרגיל בסך 21,816 אלפי ₪, גורם למועצה לקשיים כלכליים ותזרימיים אשר פוגעים בביצוע פעולותיה וברמת השירותים לתושבים. התנהלות כספית של המועצה עם גרעון מצטבר בתקציב הרגיל בסך של כ-22 מיליון ₪, משמעותה קושי ממשי לתפקוד הכספי והתזרימי השוטף, אשר דורשים יותר התייחסות והתמקדות בניהול הכספי השוטף, להתנהל באקלים כספי של גרעון, משפיע על האקלים הכספי, הארגוני והתפקודי ברוב מחלקות המועצה, דברים אשר משפיעים על היקף ואיכות השירותים שנועדו לרווחת התושבים.

התפתחות הנתונים הכספיים בשנת 2024 (על פי דוח כספי רבעוני לא מבוקר ליום 31/12/2024)

טופס 1 - תמצית מאזן

הערות	31.12.23	31.12.24	
	6,856	4,760	נכסים
			נכסים נזילים : קופה ובנקים
1	4,537	7,499	הכנסות מתוקצבות שטרם התקבלו
	3,695	2,288	חייבים - תשלומים לא מתוקצבים
	15,088	14,547	סה"כ רכוש שוטף
	1,137	1,426	השקעות מיועדות לכסוי קרן לעבודות פיתוח
	12,627	12,627	השקעות במימון קרנות מתוקצבות
	13,764	14,053	סה"כ השקעות
			גרעונות בתקציב הרגיל והבלתי רגיל
	14,878	21,815	גרעון לראשית השנה
			סכום שהתקבל להקטנת הגרעון (במינוס) (1)
	6,937	4,951	גרעון (עודף) שוטף בתקופת הדוח
6	21,815	26,766	סה"כ גרעון מצטבר בתקציב הרגיל
			גרעונות סופיים בתב"רים
			סכום שהתקבל להקטנת הגרעון הסופי בתב"רים (במינוס) (2)
			סה"כ גרעון מצטבר בתב"רים סופיים
			גרעונות בתקציב הבלתי רגיל
	8,232	11,319	גרעונות מימון זמניים
	(2,345)	(2,257)	עודפי מימון זמניים
2	5,887	9,062	גרעון נטו
	56,554	64,428	סה"כ נכסים
			התחייבויות ועודפים
3	5,816	9,057	בנקים : משיכות יתר והלוואות
			משרדי ממשלה
4	16,482	19,599	מוסדות שכר - הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
5	20,492	21,719	ספקים וזכאים (*) - הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
			תקבולים לא מתוקצבים :
			פקדונות, הכנסות מראש ואחרים
	42,790	50,375	סה"כ התחייבויות שוטפות
			קרן עבודות פיתוח ועודפים בתקציב הרגיל
	1,137	1,426	קרנות בלתי מתוקצבות (3)
	12,627	12,627	קרנות מתוקצבות
			עודפים בתקציב הרגיל
			עודף לראשית השנה
			עודף (גרעון) בתקופת הדוח
			סה"כ עודף מצטבר בתקציב הרגיל
			העברת עודפי שנים קודמות לתקציב הרגיל (במינוס)
			עודפים בתקציב הבלתי רגיל
			עודפי מימון זמניים
			גרעונות מימון זמניים
	56,554	64,428	סה"כ התחייבויות ועודפים

(ההדגשות הן של הביקורת)

הערות**הכנסות מתקצבות שטרם התקבלו**

כוללים סכומים שמגיעים למועצה כהכנסה בתקציב הרגיל בלבד על בסיס מצטבר ממענקים, הקצבות, ותקבולים ממשרדי ממשלה, רשויות מקומיות אחרות, מוסדות וגופים ציבוריים שטרם התקבלו עד 31/12/2024 וישנה וודאות שסכומים אלה יתקבלו ב- 2025 עד 30.4.2025. הסעיף כולל גם יתרת כספים בכרטיסי אשראי שנגבו ב 2024 ונפרעים בינואר 2025.

הסכומים המגיעים מהוועדה לתכנון ובניה, נכון לסוף 2024, הסתכמו בסך כ- 2 מיליון ₪, הוצגו בסעיף **חייבים-תשלומים בלתי רגילים**, בעוד שלפי ההנחיות לניהול הרישום והדיווח הכספי ברשויות מקומיות, אמורים להיות מוצגים בסעיף הכנסות מתקצבות שטרם התקבלו. בדוח הכספי השנתי המבוקר, הסכומים שמגיעים מהוועדה לתכנון ובניה מוצגים כנדרש בסעיף הכנסות מתקצבות שטרם התקבלו.

הכנסות לקבל מרשויות מקומיות אחרות

החוב השכיח בין רשויות מקומיות הינו בנושא חינוך - **"תשלום עבור אגרת תלמיד חוץ"**, בגין תלמידים שלומדים ברשות מקומית אחרת. המועצה מחייבת רשויות מקומיות אחרות בגין אגרת תלמידי חוץ, בשל תלמידים מרשויות מקומיות אלה שלומדים במועצה, ומנגד המועצה משלמת לרשויות מקומיות אחרות, אגרת תלמידי חוץ בגין תלמידים תושבי המועצה שלומדים ברשויות מקומיות אחרות. לרשות המקומית קיימת אפשרות, לפעול לפי נוהל בקשה לקיזוז חוב, מול רשויות שלא העבירו את החובות בגין אגרות תלמידי חוץ.

חובות של רשויות מקומיות, שלא נגבו ולא ניתנים לגבייה מכל סיבה, על פי ההוראות המחייבות לניהול חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות, יש לבטל את הרישום בספרי החשבונות של החובות האלה מול רישום הוצאה בתקציב הרגיל בפרק **תשלומים בלתי רגילים**.

הסתייגות בדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023

חוות הדעת של רואי החשבון המבוקרים לדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023, מיום 24 ביולי 2024, כללה **הסתייגות, כלהלן:**

עלינו להעיר כלהלן, הרשות המקומית כללה בספריה, בסעיף הכנסות מתקצבות שטרם נתקבלו, בעיקר בשנים קודמות, הכנסות לקבל מרשויות מקומיות בתקציב הרגיל בסכום כולל של כ- 2 מיליון ש"ח, למרות סיכויי הגביה הנמוכים.

לדעתנו, פרט להתאמה המתחייבת להגדלת הגרעון השוטף והמצטבר בסכומים האמורים לעיל, הדוחות הכספיים הני"ל משקפים באופן נאות בהתאם להנחיות, מכל הבחינות המהותיות, את מצבה הכספי של הרשות המקומית לימים 31 בדצמבר 2023 ו-2022 ואת התקבולים, התשלומים והגרעון מפעולותיה לכל אחת מהשנים שהסתיימו באותם תאריכים.

על-פי סעיף 8.1, בנהלים וסדרי עבודה עיקריים, בספר הנחיות מקצועיות לרואי החשבון- ביקורת דוחות כספיים לשנת 2023, שמפרסם משרד הפנים, נקבע, שבמקרה בו רואי החשבון המבקרים מתכוונים להסתייג או להימנע בחוות דעתם על הדוחות הכספיים, עליהם להודיע זאת בכתב לגזבר המועצה ולראש המועצה, ויפרטו מהן הסיבות לסטייה מהנוסח האחד:

ז. בכל מקרה בו קיימת סטייה מהנוסח האחד של דוח המבקרים, יודיע על כך רואה החשבון בכתב לגזבר ולראש הרשות, ויפרט מהן הסיבות לסטייה, מה על הרשות לעשות כדי למנוע את הסטייה מהנוסח האחד וכן טיוטה של נוסח דוח רואי החשבון המבקרים כולל הסטייה. היה והרשות תיקנה את הנדרש, לא תופיע סטייה מהנוסח האחד. במקרה שהמבקר לא מגיע להסכמות עם הרשות, עליו להודיע על כך למעיין ולאגף לבקורת.

גזבר המועצה ציין בפני הביקורת שלא קיבל הודעה מפורשת בכתב, מרואי החשבון המבקרים בדבר החלטתם להסתייג בחוות דעתם על הדוחות הכספיים, ומשמעויותיה.

גזבר המועצה ציין בפני הביקורת, במהלך 2024, שהמועצה עדיין מנסה לגבות את החובות של הרשויות המקומיות, וטרם מוצו כל הליכי הגבייה, ושפנה מחדש ליועץ המשפטי של המועצה, לפעול מול הרשויות החייבות לגביית אותם חובות.

בנוסף, גזבר המועצה ציין, שבוטלו חלק מהחובות שסיכוי גבייתם קלוש, כנגד רישום הוצאות בתקציב הרגיל בפרק תשלומים בלתי רגילים, כנדרש בהנחיות המקצועיות, סכום של כ- 440 אלפי ₪. הגזבר ציין שחובות של רשויות מקומיות הם בגין שנים קודמות, ושנושא הניהול של החיוב, הרישום והמעקב אחר הגבייה הוסדר בשנתיים האחרונות, בין היתר, בתגבור שירותי החשבות במחלקת החינוך.

מעקב הביקורת מול היועץ המשפטי של המועצה, במרץ 2025, שהליכי הגבייה של החובות מרשויות מקומיות, נתקל בקשיים ומורכבות וטענות נגדיות של רשויות מקומיות.

הביקורת מעירה, שעל המועצה להחליט לגבי הטיפול בחובות רשויות מקומיות שרואי החשבון המבקרים הסתייגו מאי ביטולם בספרי החשבונות מול רישום הוצאות בתקציב הרגיל. לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תשקף בצורה נאותה, ולאחר קבלת חוות דעת סופית מהיועץ המשפטי של המועצה ובהתייעצות עם גזבר המועצה, לגבי ביטול יתרת חובות רשויות מקומיות שסיכויי גבייתם מוטל בספק ממשי ורישום הוצאות בתקציב הרגיל מה שמגדיל את הגרעון לשנת 2024 והגרעון המצטבר לסוף שנת 2025. **אומדן הגידול בגרעון הינו כ - 1.5 מיליון ₪.**

הביקורת מעירה, שעל המועצה לערוך נוהל כתוב ומאושר להליך אישור דוחות כספיים מבוקרים, שבין היתר, יכלול, בדיקה של נוסח חוות הדעת של ראוי החשבון המבקרים ומשמעויותיה.

גרעונות זמניים בתב"רים, נטו

במהלך תקופת ביצוע הפרויקטים במסגרת תב"רים, כל ההוצאות וההכנסות נרשמות בסעיפים מאזניים של התב"רים, ובסוף כל תקופה חשבונאית, מתקבלת תמונת מצב לגרעון הזמני (עודף הוצאות על הכנסות) או לעודף הזמני (עודף הכנסות על הוצאות) בכל תב"ר. בגמר העבודות בתב"ר, סך ההכנסות וההוצאות אמור להיות זהה, והתב"ר נגרע מהדוחות.

בד"כ תב"רים של פרויקטים במימון ממשלתי או מוסדות אחרים, מקורות המימון מתקבלים לאחר הדיווח על הביצוע, כך שתחילה נרשמות ההוצאות ועם הדיווח על ההוצאות והדיווח לגורמים הממנים מתקבל המימון ונרשמות ההכנסות בתב"ר. ההנחיות לרישום ודיווח כספי ברשויות מקומיות מחייבים רישום על בסיס מזומן של ההכנסות בתב"רים ורישום על בסיס מצטבר של ההוצאות בתב"רים, כך שהוצאות נרשמות עם ביצוען ללא קשר לתשלומן שמבוצע לפי אשראי הספקים והקבלנים, לעומת ההכנסות שנרשמות רק עם קבלתן בפועל ולא עם יצירת הזכות לקבלתן.

לאור האמור לעיל, בד"כ נוצרים גרעונות זמניים בתב"רים שהמימון העיקרי הינו מגורמי מימון חיצוניים ולא מקרנות הפיתוח, והיקף הגרעונות הזמניים תלוי בהיקף הפעילות של התב"רים.

הערות	31.12.23	31.12.24	
גידול 3,175	5,887	9,062	גרעונות זמניים, נטו
גידול 7,093	15,959	23,052	סה"כ תשלומים

היקף הביצוע (הוצאות) בפרויקטים במסגרת תב"רים גדל בשנת 2024 לסך 23,052 אלפי ₪, לעומת ביצוע של 15,959 אלפי ₪ בשנת 2023. במקביל הגרעונות הזמניים בתב"רים, נטו גדלו לסך 9,062 אלפי ₪, לסוף 2024 לעומת 5,887 אלפי ₪, לסוף 2023.

בנקים - משיכות יתר והלוואות

בישיבת מליאת המועצה מיום 8/4/2024, אושרה פה אחד, הגדלה למסגרת האשראי הבנקאי לזמן קצר בעוד 3.5 מיליון ₪, בנוסף למסגרת שהייתה קיימת בסך 4 מיליון ₪, כלומר היקף אשראי בנקאי לזמן קצר בסכום כולל 7.5 מיליון ₪.

5.	אישור לקבלת הלוואה/ אשראי זמני בסך של 3.5 מיליון ש"ח, שה"כ הלוואה/ אשראי זמני לאחר ההגדלה יעמוד ע"ס 7.5 מיליון ש"ח.
אחסאן	בדרך כלל הגירעון הכללי למועצה מקומית ערערה עד סוף שנת 2023 עומד על 20 מיליון ש"ח. על מנת לשלם את כל המשכורות לעובדים ותשלום חובות לספקים צריכים זרימה כספית כדי שנוכל לשלם בהתאם את הכסף שאנו גובים מסעיף הארנונה זה יהיה מיועד לתשלומים אלו בנוסף לתשלומי קופות עבדים שאנחנו בגרעון לתשלום עד חודש 2.

בספרי המועצה היתרות של מסגרות האשראי הבנקאי לזמן קצר :

31/12/2023	31/12/2024	
4,027	9,057	הלוואות לז"ק
1,777	-	הלוואה - התייעלות אנרגטית
5,804	9,057	סך הכל

האשראי לזמן קצר מבנקים לסוף 2024, לפי הרישום בספרי המועצה, מסתכם בסך 9,057 אלפי ₪, אשר מהווה כ- 5.4% מסך התקציב המועדכן¹² לשנת 2024.

הוצאות המימון לשנת 2024, על פי הדוח הכספי הרבעוני 12.2024, הסתכמו בסך 1,096 אלפי ₪.

הביקורת מעירה, שהגרעון המצטבר בתקציב הרגיל בהיקף שהולך וגדל מדי שנה, בשנים האחרונות, מאלץ את המועצה לפנות לקבלת אשראי בנקאי לגישור את הקושי התזרימי בניהול פעולותיה. אשראי בנקאי כרוך בעלויות מימון שההולכות וגדלות בשנתיים האחרונות. הביקורת בדעה, שעל המועצה לקבוע יעדים להיקף ושיעור האשראי הבנקאי הנדרש בהתאמה להיקף תקציבה הרגיל, ולעיתוי ההגעה ליעדים אלה.

מוסדות שכר - הוצאות מתקצבות שטרם שולמו

הערות	31.12.23	31.12.24
גידול 3,117	16,482	19,599
		מוסדות שכר

עיקר הגידול הינו ביתרת ההתחייבות למוסד לביטוח לאומי שגדלה לסך כ- 10.7 מיליון ₪ לסוף 2024, לעומת סך של כ 6.8 מיליון ₪ לסוף 2023.

¹² נכון ל 27/3/2025, עדכון התקציב לשנת 2024, טרם אושר על ידי משרד הפנים.

ספקים וזכאים - הוצאות מתקצבות שטרם שולמו

הערות	31.12.23	31.12.24
גידול 1,227	20,492	21,719
ספקים וזכאים		

גידול בפעילות בתב"רים, בשנת 2024 לעומת 2023 צפוי להביא לגידול באשראי ספקים וקבלנים. הגידול לא משמעותי במיוחד ביתרות הספקים והקבלנים וזכאים אחרים, כי נראה שהגידול בהתחייבויות היה בעיקר באשראי הבנקאי לזמן קצר ובהתחייבות למוסד לביטוח לאומי.

יתרת הספקים והזכאים כוללת בתוכה את ההתחייבות לתאגיד המים והביוב. התחייבות המועצה לתאגיד המים והביוב לסוף שנת 2024, על פי רישומי המועצה, הסתכמה בסך 3,412 אלפי ₪. בהתאמה החשבונאית שנערכה מול תאגיד המים והביוב, על ידי מחלקת הגזברות, שהוגשה לביקורת, עולה שעל פי רישומי תאגיד המים והביוב, המועצה חייבת לו לסוף שנת 2,024, סך של 5,297 אלפי ₪, כאשר ההפרש שמסתכם בסך 1,885 אלפי ₪, נובע מחובות בגין צריכת מים של בתי ספר "בניהול עצמי", שלדעת הגזברות, לא אמורות לקבל ביטוי בספרי המועצה, אלא ישירות מול בתי הספר "בניהול עצמי".

במסגרת הבאורים לדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2023, צוין:

(*) יתרת הרשות בספרי התאגיד נכון לסוף 2023, הנה בסך של 5,157 אלפי ש"ח

קיים הפרש בסך של כ- 1,464 אלפי ש"ח לזכות התאגיד.

על פי גזבר הרשות, הפער נובע ממחלוקות לגבי חיובי צריכת מים בין השנים 2018 - 2023, בגין מוסדות בניהול עצמי (מסגדים ובתי ספר בניהול עצמי) שאמורים, לדברי המועצה, לשלם את החיובים בעצמם, וכן עבודות שונות שחויבו ע"י התאגיד ללא הסכמת הרשות.

לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה, כאחראית על הניהול הכספי של בתי הספר "בניהול עצמי" שבתחומה, לפעול להסדרת החיובים והתשלומים בינם לבין תאגיד המים והביוב, בצורה כזאת, שתבטיח בקרה שוטפת על תקינות החיובים ומעקב אחר תשלום החשבונות, ועל המועצה לפעול להסדרת החוב המצטבר שמיוחס לבתי הספר בניהול עצמי, בדיקת נכונותו, היקפו ולרבות כל הטענות של המועצה לגבי החוב.

לדעת הביקורת, המועצה אחראית על הניהול הכספי של בתי הספר "בניהול עצמי", לרבות שלמות הרישומים של ההוצאות. **לדעת הביקורת**, ראוי שהמועצה תפעל לעריכת נוהל התאמה כולל מול אגודת המים, שבו מוודאים התאמה עם חשבונות בתי הספר בניהול עצמי.

לדעת הביקורת, החובות בסך כ- 1.8 מיליון ₪, המיוחסים לצריכת מים של בתי ספר למספר שנים, ובהינתן שאלה הסכומים הנכונים, ואין מחלוקת עם היקף וזהות המשתמשים, המועצה עלולה להיאלץ לרשום את ההתחייבות הזו בספרים אשר תגדיל את הגרעון המצטבר של המועצה בסכום מהותי.

גרעון מצטבר

לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תבחן, בהתאמה למהלכים שמנהלת לתוכנית התייעלות עם משרד הפנים, לוודא שלמות ונכונות המצב הכספי, בגישה שמרנית וזהירה, במיוחד לגבי סכומים מהותיים שעלולים להגדיל את הגרעון המצטבר של המועצה, שיובאו בחשבון בעת הסדרת התוכנית הכוללת להתייעלות.

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, - 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 שמוזכרות בסעיף 13 לעיל :

סעיף 167 ב עד ד :

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעיריה מבקר במשרה מלאה.
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
- (1) הוא יחיד ;
 - (2) הוא תושב ישראל ;
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון ;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון ;
 - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת ;
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאלה 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, 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 עיריה 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.

170.א (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 הסמך 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.

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

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשותכן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה 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 הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לועדה; בטרם תשלם הועדה 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 הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבראישור הסיכומים או ההצעות כאמור ;
- (2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכלחברי 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 הועדה, להתיר פרסום כאמור.
- (ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי שלהעיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקרהמדינה.

1170ג1. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא יישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

- 1170ג1א.** (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).
- (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
- (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
- (ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחרמשלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.
- (ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

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