



מועצה מקומית עארה ערערה

מבקר המועצה

דוח ביקורת

לשנת 2022

תוכן העניינים

<u>נושא</u>	<u>עמוד</u>
הקדמה - פתח דבר	3
ניהול הרכש והמצאי	4
שיפור פני העיר (שפ"ע)	27
הוצאות בגין רכיבי השכר- שעות נוספות ושעות כוננות	45
מכשירי החייאה (דפברילטורים) במקומות ציבוריים ובבתי ספר	68
מעקב אחר תיקון ליקויים	72
התפתחות בעיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים משנת 2012 עד שנת 2021	77
נספח א' - תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת על פי דין	90

הקדמה

פתח דבר

הנושאים אשר נבדקו, במסגרת הדוח על ממצאי ביקורת לשנת 2022, במועצה המקומית עארה ערערה (להלן- המועצה) ושכללו ממצאים:

- ניהול הרכש והמצאי
- שיפור פני העיר (שפ"ע)
- הוצאות בגין רכיבי השכר- שעות נוספות ושעות כוננות
- מכשירי החיאה (דפיברילטורים) במקומות ציבוריים ובבתי ספר
- מעקב אחר תיקון ליקויים
- התפתחות בעיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ- 2012 עד 2021

הדוח יקרא - דוח ביקורת 2022.

מבקר המועצה והדוח על ממצאי הביקורת

מבקר המועצה פועל מכוח הדין, אשר קובע את תפקידיו ואת דרכי עבודתו.

תפקידי המבקר, דרכי עבודתו וההנחיות לדוח על ממצאי הביקורת על- פי דין, מצורפים כנספח א' לדוח.

עארה ערערה, ראשון באפריל, 2023

ניהול הרכש והמצאי

כללי

למועצה תפקיד מהותי בעיצוב ואיכות חיי תושביה בתחומי החינוך, הרווחה, התברואה ואיכות הסביבה, התכנון והבנייה, התרבות והספורט, התחבורה, ובתחומים נוספים. במילוי תפקידיה, נוהגת המועצה להתקשר עם קבלנים, ספקים ונותני שירותים לביצוע עבודות פיתוח בתחומה, והיא רוכשת טובין ומזמינה שירותים במסגרת פעילותה השוטפת. המועצה בביצוע התקשרויותיה, מחויבת לעקרונות החסכון, היעילות והמועילות, ושמירה על טוהר המידות, קיום הוראות הדין, סדרי מינהל תקין, שמירה על עקרונות התחרותיות והשוויון.

ניהול הרכש בדוח ביקורת זה, מתייחס לרכש שפטור ממכרז, בשל סכום ההתקשרות שאינו מחייב עריכת מכרז.

הוראות המחייבות

סעיף 192 לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950 נקבע,

לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית.

בתוספת הרביעית נקבעו הכללים לביצוע מכרז פומבי והתנאים שלפיהם רשאית רשות מקומית להתקשר במכרז זוטא בהתאם למספר תושביה ולסכום ההתקשרות, וכן התנאים **להתקשרות בפטור ממכרז**.

כאשר הרכש הינו בסכום שאינו מחייב עריכת מכרז¹, נכון לאמצע שנת 2022, הסכום כ-150 אלף ₪ לפני מע"מ, ולמרות שמומלץ ככל שניתן לקיים מכרז פומבי, כדרך המלך להתקשרויות, אולם היקפי הרכישות השונות ותדירותן, מחייבים לעתים קרובות קיום התקשרויות, שניתן לבצען תוך פרקי זמן קצרים, וכאשר ההנחיות המחייבות קובעות את דרך ביצוען, בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות.

סעיף 185 לצו המועצות המקומיות, תשי"א-1950 נקבע, שבנושא קניות ומחסנים:

המועצה תסדיר את קניותיה, את ניהול המחסנים ואת רישום וניהול הטובין בהתאם **להוראות שבתוספת החמישית**.

בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות נקבעו הוראות מחייבות בדבר מינוי מנהל רכש ואספקה, מינוי וועדת רכש וקביעת הסדרי רישום וניהול המצאי בפנקס הטובין.

¹ הסכום צמוד למדד, מועדכן ומפורסם, למועצות מקומיות עם מעל ל-20,000 תושבים.

בדוחות מבקר המדינה, בנושאי רכישת טובין וניהול מצאי צוין, בין היתר:

"במדריך למנהל הרכש נקבע כי מאחר שרכש בהליך הפטור מחובת מכרז הוא פעילות מרכזית שמבצעות רשויות מקומיות, עליהן לקבוע בעצמן תהליכי עבודה תקינים, במסגרת נוהליהם הפנימיים, כלומר גם בסכומים שאינם חייבים במכרז".

"...צוין כי תהליכי הרכש של הרשות המקומית יתבצעו בהגינות, תוך שמירה על עקרונות התחרותיות והשוויון, ביעילות מהבחינות הכלכלית והמינהלתית ובהקפדה על קיום כל דרישות החוקים, התקנות והוראות מינהל תקין החלות על הרשות המקומית".

ההסדרים שנקבעו בדין מאזנים² בין הצורך לפעול ביעילות ובאפקטיביות, בביצוע רכישות הטובין והשירותים, לבין החובה להקצות את משאבי הרשות המקומית תוך שמירה על עקרונות התחרות והשוויון.



² האיזון נדרש לקיום אופטימלי של התכליות. בפסיקה בדיני מכרזים, שיש התנגשות בין התכליות, יש עדיפות לתכלית התחרות והשוויון.

הסדר רכישות

סעיף	ההגדרה
5. "מנהל רכש ואספקה"	מי שמונה בידי המועצה לפי סעיף 5 לרכישת טובין, לאחסנתם, להספקתם, לשמירה עליהם ולקביעת רמת המלאי או מי שהוא הסמיכו לכך;
6. תכנון צריכה תקופתי	מנהל רכש ואספקה, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון, תחזית ותכנית צריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של המועצה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה.
7. קביעת פריטים בתכנון	ועדת רכש ובלאי תקבע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי, כאמור בסעיף 6 בעבור היחידות והמחסנים.
8. אישור ועדת רכש ובלאי	לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין.
9. רכישה ללא אישור הועדה	(א) על אף האמור בסעיפים 7 ו-8 רשאי מנהל רכש ואספקה לרכוש טובין ללא אישור מאת ועדת רכש ובלאי, אם לדעתו הרכישה הכרחית ודחופה, ובלבד שסכום הרכישה אינו עולה על הסכום המזערי הקבוע בסעיף 8(א) לתוספת הרביעית לצו ובהתאם לתקציב המאושר. (ב) לצורך מימון רכישות שוטפות רשאית ועדת רכש ובלאי לאשר למנהל רכש ואספקה סכום נמוך מהסכום המזערי האמור בסעיף קטן (א); לא אישרה הועדה סכום כאמור, יחולו הוראות סעיף 8. (ג) מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין כאמור בסעיף קטן (ב) ועל סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקי הטובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה. (ד) מנהל רכש ואספקה ידווח לוועדת רכש ובלאי על רכישה שביצע בהתאם לסמכויותיו המפורטות בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), לפי דרישתה.
10. חילוקי דעות	נתגלו חילוקי דעות בין מנהל רכש ואספקה ובין ועדת רכש ובלאי, יכריע בהם ראש המועצה.
11. טופס הזמנה	(א) רכישה תבוצע בטופס הזמנה שיחתם בידי מנהל רכש ואספקה והגזבר. (ב) טופס ההזמנה יכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ופרטים נוספים על אודותם, לרבות כמות, מחיר יחידה, תנאי תשלום, תנאי משלוח, אופן אריזה, מועדי אספקה ותקופת אחריות. (ג) טופסי הזמנות לרכישות יסומנו במספרים עוקבים.
23. חתימה על טופסי דרישה	(א) ראש המועצה יקבע את הרשאים לחתום על טופסי דרישה לניפוק טובין ביחידות השונות במועצה; רשימת הרשאים לחתום כאמור, ודוגמאות חתימותיהם יועברו למנהל רכש ואספקה.

מטרת הביקורת

לבדוק הסדרי ניהול הרכש במועצה אם מתקיימים בהתאם להוראות המחייבות.

פעולות הביקורת

- הביקורת ניהלה שיחות עם מנהלת הרכש, גזברות, יועץ משפטי, מנהלי מחלקות ועובדי מועצה שמשתמשים בשירותי ניהול הרכש.
- הביקורת עיינה במסמכי תהליכי רכש (מדגם) שנערכו בשנת 2022, שכוללים מסמכי דרישות, הזמנות, פרוטוקולי וועדת רכש, הצעות מחיר שנתקבלו מספקים.
- הביקורת סקרה סדרי ניהול תהליכי רכש הטובין.
- הביקורת סקרה רישום הזמנות במערכת הממוחשבת.
- הביקורת סקרה סדרי ניהול המצאי.

מינוי מנהלת רכש

בסעיף 5 לתוספת החמישית לצו המועצות המקומית, נקבע שמועצת המועצה תמנה מנהל רכש ואספקה. בינואר 2022 מונתה עובדת מועצה, שמילאה קודם תפקיד מזכירת גזבר המועצה, לתפקיד מנהלת הרכש, בהיקף משרה מלאה. לאחר המינוי, עברה הכשרה בהיקף של כ 136 שעות במסגרת קורס שנועד למנהלי רכש ברשויות מקומיות.

הביקורת מעירה, שמינוי מנהלת הרכש לא הובא לאישור מליאת המועצה.

הביקורת מעירה למועצה, שלמרות שמדובר בתפקיד חשוב מאוד ומחויב על פי ההוראות המחייבות, הליך אישור המשרה, למינוי קבוע, נמשך מספר שנים, מאז סיום תפקידו של מנהל הרכש הקודם.

הביקורת מעירה, שלא נמסר למנהלת הרכש עם המינוי כתב הגדרת תפקיד מפורט שבו מוגדרים התפקידים, תחומי אחריות וסמכויות.

הביקורת מעירה, שמנהלת הרכש הייתה כפופה למנכ"לית המועצה אליה מהבחינה הארגונית, אולם מאז סיום עבודתה של מנכ"לית המועצה במהלך שנת 2022, לא נקבע באופן פורמאלי ומסודר, למי מנהלת הרכש כפופה מהבחינה הארגונית.

הגדרת תפקיד מנהלת רכש ואספקה לפי אוגדן הגדרת תפקידים

ביצוע רכש
ואספקה

ניהול מצאי
(אינוונטר)

טיפול בחוזים
עם ספקים
וקבלנים

במכרז שפורסם לתפקיד צוינו עיקרי התפקידים :

עיקרי התפקיד :

- א. ניהול מצאי (אינוונטר) ברשות המקומית, וקביעת רמת המלאי.
- ב. ביצוע רכש ואספקה של טובין, שירותים ועבודות אחרות, כולל השתתפות בוועדות רכש, התקשרויות ומכרזים, הכנת הזמנות, ובדיקת חשבוניות בהלימה עם ההזמנות (טובין).
- ג. נטילת חלק בהכנת המכרזים ו/או החוזים, כולל הכנת מפרטים, בתיאום עם המחלקות, לצורך רכש, מכרזים והתקשרויות.
- ד. ניהול ספר/מאגר ספקים, קבלנים, יועצים ומתכננים.
- ה. ריכוז, ניהול ומעקב אחר הליכי רכש, התקשרויות ומכרזים.
- ו. בדיקה, ניהול מעקב ובקרה אחר תקופת חוזים, ערבויות וביטוחים של ההסכמים.

ניהול מצאי (אינוונטר)

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות	הערות הביקורת
א.	תכנון תקציב ותוכניות עבודה:	
	הכנת תקציב שנתי למלאי וטובין במועצה, על פי הנחיות הגזבר.	לא מתקיים 
	הכנת תוכנית מלאי וטובין במסגרת התקציב שאושר והצרכים המשתנים (עונתיות, בטיחות ועוד).	לא מתקיים 
	תכנון וארגון העבודה ביחידות הרכש והאספקה.	
	שותפות עם הנהלת הרשות המקומית בקביעת מדיניות המלאי ברשות.	לא מתקיים 
ב.	תכנון תקציב ותוכניות עבודה:	
	רישום המצאי, ארגון ויישום מערכת המצאי, השאלת ציוד מצאי, ביקורת ספירת ציוד המצאי.	לא מתקיים 
	הקמת תפעול ותחזוקת המחסנים ברשות, רישום מלאי המחסנים, אחסון וניפוק טובין במחסנים, ביצוע ספירת מלאי, לפחות אחת לשנה, וטיפול בחוסרים במלאי.	לא מתקיים 
	איתור צרכים בנושא רכש וריכוז בקשות של הרשות המקומית ושל מוסדות החינוך בתחום הרכש.	לא מתקיים 
	ניהול מו"מ עם ספקי הרשות, קיום קשר עם ספקים וקבלנים ובחינת ההצעות וקביעת סדרי עדיפויות בהלימה עם התקציב.	
	ניהול אינוונטר ממוחשב עם כל רכישה המתבצעת עבור הרשות ומוסדות החינוך והרווחה (ניהול תיקי האינוונטר על-פי המצאי לכל מוסד).	לא מתקיים 

במועצה לא הוגדרו מחסנים בצורה פורמאלית, וקביעת שהטובין שמאוחסן בהם מהווה מלאי, שראוי שינוהל לפי ההנחיות המחייבות.

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות	הערות הביקורת
	ניהול ספר ספקים	
ג.	ייצוג, ייעוץ וסיוע	
	סיוע למחלקה משפטית בעריכת מכרזים בתחום הרכש, בהתאם לחוק ולתקנות.	מתקיים במגבלות 
	ייעוץ ומתן מידע בנושאי רכש לראש הרשות המקומית ולמנהלים.	
	ייצוג יחידת הרכש והאספקה בוועדת המכרזים וועדת רכש ובלאי.	
	פרסום בעיתונות בדבר רישום לספר ספקים.	לא מתקיים 
ד.	הערכה, פיקוח ובקרה:	
	מעקב ובקרה אחרי יישום המדיניות של הרשות בתחום הרכש.	
	מעקב ובקרה אחר עבודת הקניינים והמחסנאים.	לא רלבנטי 
	בדיקה שנתית של נכונות הדו"חות הממוחשבים.	לא מתקיים 
	ביצוע הערכת ספקים וקבלנים.	לא מתקיים 

ביצוע רכש ואספקה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות	הערות הביקורת
א.	השתתפות בוועדות השונות האחראיות על רכש, כגון ועדת רכש ובלאי וועדת מכרזים.	
ב.	ביצוע של דרישות והזמנות טובין בכפוף לכל דין ולנהלי הרשות.	
ג.	ביצוע רכישות טובין וציוד בכפוף לכל דין ולנהלי הרשות.	
ד.	ארגון וביצוע של תהליכי רכש, ובכלל זה סיוע בקביעת נהלים ברשות.	
ה.	תיאום וביצוע רכש עבור הרשות המקומית ומוסדות החינוך במהלך השנה וכן בחודשי הקיץ לקראת פתיחת שנת לימודים.	מתקיים במגבלות 
ו.	אישור חשבוניות בהלימה להזמנת הטובין (מחיר 0 כמות 0 דגם וכיו"ב) והגשתם לגזברות להכנת שובר תשלום.	לא מתקיים 
ז.	הזמנת שירותים ושכירת ציוד לרבות שירותי תקשורת.	
ח.	ביצוע ספירת מלאי לקראת סיום כל שנה.	לא מתקיים 

טיפול בחוזים עם ספקים וקבלנים

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות	הערות הביקורת
א.	נטילת חלק בכתובת ובחירת החוזים טרם החתימה עליהם.	מתקיים במגבלות 
ב.	ריכוז החוזים שנחתמו עם ספקים וקבלנים בתיקים ידניים וממוחשבים.	מתקיים במגבלות 
ג.	ביצוע מעקב ובקרה על עמידה בתנאי החוזים.	מתקיים במגבלות 
ד.	ביצוע בקרה ובדיקה על מועד פקיעת התוקף של החוזים, ונקיטת פעולות לחידושם והארכתם, במידת הצורך.	מתקיים במגבלות 
ה.	מעקב אחר ערבויות ביצוע ואישורים על קיום ביטוחים.	מתקיים במגבלות 

וועדת רכש ובלאי

בסעיף 5 לתוספת החמישית לצו המועצות המקומית, נקבע שמועצת המועצה תמנה וועדת רכש ובלאי.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/2009 מיום 6 בינואר 2009 נקבע:

"...בהמשך לפסק דינו של בית המשפט העליון בע"מ 384/07, הננו להנחות ולהבהיר לרשויות המקומיות כי הרכב וועדת הרכש.....נדרש כי יהיה מקצועי בלבד, ולא יכלול נבחרי ציבור. לאור ההיבטים המקצועיים הנוגעים לפעולת הוועדה והצורך במתן ביטוי- בין היתר- להיבטים הכספיים והמשפטיים הנוגעים לפעילותה, הננו ממליצים ליתן בהרכב הוועדה ייצוג לגזבר העירייה וליועץ המשפטי לעירייה"

המועצה מינתה וועדת רכש בישיבת המועצה מספר 04/2019 שהתקיימה בראשון באפריל 2019 ואשר מורכבת מגזבר המועצה, היועץ המשפטי ומנכ"לית המועצה כיושבת ראש הוועדה. בראשון ביולי 2022, מונתה מנהלת הרכש כיושבת ראש הוועדה במקום המנכ"לית שסיימה את תפקידה. לדעת הביקורת, ולאור התפקידים של מנהלת רכש ואספקה על פי הדין והתפקידים של וועדת רכש ובלאי על פי דין, עלול להיווצר ניגוד עניינים, שתמלא מקום יו"ר וועדת הרכש והבאלי.

סמכויות ותפקיד הוועדה

במדריך לנבחר שנערך על ידי משרד הפנים³ צוין בסעיף 2 לסמכויות הוועדה:

הוועדה תקבע את מדיניות הרכש ברשות המקומית, (העדפת תוצרת מקומית, תוצרת הארץ וכדומה)...

בדוח מבקר המדינה, התקשרויות הרשויות המקומיות בפטור ממכרז, 2022, הועלו הדברים וההמלצות, בנושא העדפת עסק מקומי, עסקים בשליטת נשים ועסקים קטנים, ואשר כללו בין היתר:

"עסק מקומי הוא עסק הנמצא בתחום השיפוט של הרשות המקומית. מתן עדיפות לעסקים מקומיים נועד לשילובם במהלכי הרכש של הרשות המקומית באופן שיבטיח את הפניית משאבי הרשות לטובת קידום הכלכלה המקומית ושיפור רמת החיים של התושבים".

אם הרשויות המקומיות, יחליטו לתת עדיפות לעסקים מקומיים בהתקשרויות בפטור ממכרז, מומלץ כי יגדירו בנוהליהן את התנאים והאופן למתן עדיפות זו לפי עקרונות השוויון והשקיפות, וזאת, ככל הנדרש, בתיאום עם משרד הפנים.

"מומלץ כי הרשויות המקומיות שנבדקו, ככל שנדרש בתאום עם משרד הפנים, ישקלו קיום הסדרים חברתיים בכל סוגי ההתקשרויות שלהן הנוגעים לעידוד עסקים בשליטת נשים ועסקים קטנים, לרבות בהתקשרויות בפטור ממכרז."

³ [home main local-government/Information-guides/information-guides-007.pdf \(www.gov.il\)](http://www.gov.il/home_main_local-government/Information-guides/information-guides-007.pdf)

עיקרי הסמכויות של ועדת רכש ובלאי שנקבעו בתוספת החמישית:

7. קביעת פריטים בתכנון	ועדת רכש ובלאי תקבע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי, כאמור בסעיף 6 בעבור היחידות והמחסנים.
8. אישור ועדת רכש ובלאי	לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, ובכפוף להוראות כל דין.
9. רכישה ללא אישור הועדה	(א) על אף האמור בסעיפים 7 ו-8 רשאי מנהל רכש ואספקה לרכוש טובין ללא אישור מאת ועדת רכש ובלאי, אם לדעתו הרכישה הכרחית ודחופה, ובלבד שסכום הרכישה אינו עולה על הסכום המזערי הקבוע בסעיף 8(א) לתוספת הרביעית לצו ובהתאם לתקציב המאושר. (ב) לצורך מימון רכישות שוטפות רשאית ועדת רכש ובלאי לאשר למנהל רכש ואספקה סכום נמוך מהסכום המזערי האמור בסעיף קטן (א); לא אישרה הועדה סכום כאמור, יחולו הוראות סעיף 8. (ג) מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין כאמור בסעיף קטן (ב) ועל סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקי הטובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה. (ד) מנהל רכש ואספקה ידווח לוועדת רכש ובלאי על רכישה שביצע בהתאם לסמכויותיו המפורטות בסעיפים קטנים (א) ו-(ב), לפי דרישתה.
28. ממצאי ההשוואה (בין ספירת מלאי בעין לבין המלאי הרשום בפנקס הטובין)	(א) ועדת רכש ובלאי תחליט אילו פעולות לנקוט להתאמת תוצאות הספירה לרשום בפנקס הטובין. (ב) עותק מנתוני ההשוואה כאמור בסעיף 27 ועותק מהחלטת ועדת רכש ובלאי כאמור בסעיף קטן (א) יועברו למנהל המחסן ורשם המצאי, והם יעדכנו את פנקס הטובין לא יאוחר מ-60 ימים מתחילת כל שנת כספים, בהתאם לתוצאות הספירה ולהחלטת ועדת רכש ובלאי.
29. טובין בלתי ראויים לשימוש	טובין בלתי ראויים לשימוש יימכרו על ידי מנהל רכש ואספקה לפי הוראות כל דין החלות על מכירת טובין, ואם אינם ניתנים למכירה, תחליט ועדת רכש ובלאי על ייעודם.
35. גריעת פריטים	גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת, תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי, ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר השוק של פריט זהה חדש בעת הגשת הדו"ח.

כינוס הוועדה

הוועדה מתכנסת בהתאם לצבר הליכי הרכש שנדרש ממועדת הרכש לאחר. מנהלת הרכש מתאמת טלפונית ישיבה עם גזבר המועצה והיועץ המשפטי של המועצה (כחברי הוועדה). הביקורת מעירה, שהוועדה מחויבת בעריכת זימון לישיבות המועצה מראש ועל פי הכללים החלים לכינוס וועדות החובה של המועצה, תוך קביעת סדר היום של הישיבה.

פרוטוקולים

מנהלת הרכש עורכת פרוטוקולים לישיבות הוועדה.

נוהל רכש

נוהל הרכש נועד להסדיר את ההתקשרויות של המועצה לקבלת שירותים ולרכישת טובין, בסכומים שחובת המכרזים אינה חלה עליהם. נוהלי רכש הם כללים מנחים, שתפקידם בין היתר להנחות את העובדים במועצה בכל הנוגע לאופן ביצוע הליך הרכש, החל מהתכנון, ביצוע הדרישות, ההזמנות, הצעות המחיר, אישור וועדת רכש ובלאי, ביצוע הרכישה, מעקב אחר קבלת הטובין ו/או השירות.

המועצה מבצעת הליכי הרכש על פי נוהל. אין נוהל רכש כתוב, מפורט ומאושר.

תמצית הליך הרכש

תכנון

קביעת פריטים בתכנון **ועדת רכש ובלאי** תקבע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתית, כאמור בסעיף 6 בעבור היחידות והמחסנים.

- לא נערך תכנון לצריכה התקופתית

דרישה

- מחלקה שמעוניינת ברכישת טובין או שירות, ממלאת **טופס דרישה (טופס ידני- נכון למרץ 2023)**, שבו מפרטים את המפרט של הטובין ו/או השירות הנדרש ומנהל המחלקה מאשר בחתימתו.
- טופס הדרישה מועבר לגזבר המועצה, שבוחן את הדרישה מהבחינה התקציבית, מציין הסעיף התקציבי המתאים, ומאשר בחתימתו.
- טופס הדרישה שאושר על ידי הגזבר מועבר לאישור ראש המועצה.
- טופס הדרישה שאושר על ידי ראש המועצה והגזבר מועבר למנהלת הרכש על ידי לשכת ראש המועצה או על ידי המחלקה המזמינה.

מנהלת הרכש

- תפקיד מנהלת הרכש בהליך הרכש מתחיל משלב קבלת טופס הדרישה המאושר על ידי ראש המועצה והגזבר.
- מנהלת הרכש בוחנת טופס הדרישה באם ניתן להתחיל בהליך הרכש ובאם נדרשים השלמות של אפיון מפורט ומדויק מהמחלקה המזמינה, כדי לוודא הזמנת הטובין ו/או השירות המתאים.
- דרישה שאופיינה סופית עוברת לשלב הליך פניה לקבלת הצעות מחיר מקבלנים/ספקים/נותני שירותים, כאשר מנהלת הרכש ייעדה מייל נפרד לקבלת ההצעות ו/או קבלת ההצעות במעטפות סגורות.
- מנהלת הרכש מכנסת ישיבת וועדת רכש, על ידי זימון טלפוני, לדיון והחלטה בהליכים שנתקבלו בגינם הצעות מחיר.
- וועדת הרכש בוחנת את ההצעות וקובעת ומאשרת את ההצעות הזוכות שמפורטות בפרוטוקול הישיבה.
- מנהלת הרכש, על סמך החלטת וועדת הרכש, עורכת הזמנה ממוחשבת במערכת הפיננסית של המועצה ומועברת לקבלן/ספק/נותן שירות לאספקת העבודה/הטובין/השירות בהתאמה.
- טובין שמתקבל ישירות במחלקות, אישור קבלתו מבוצע על ידי המחלקות.

עיקרי הדברים אשר עלולים לגרום לקשיים בביצוע חסכוני, יעיל, ואפקטיבי, ותוך קיום סדרי מינהל תקין והקפדה על עקרון השוויון:

תכנון והיערכות

מנהלת הרכש מציינת שהדרישות המאושרות שמגיעות אליה לצורך ביצוע הליך רכש, לעתים קרובות, מגיעות כאשר העבודה/הטובין/השירות הנדרשים צריכים להיות מסופקים כמעט במידי, בלחצי זמן לביצוע הליך הרכש, ובחלק מהמקרים מדובר בעבודה/טובין/שירות, שחוזר על עצמו והיה ניתן לצפות מראש את נחיצות הזמנתו עם מרווח זמן סביר ולא "בדקה האחרונה".

אין תכנון תקופתי של המחלקות לרכישות הצפויות, שלפיו ידאגו להתחיל בהליך הרכש במרווח זמן סביר.

אפיון העבודה/הטובין/השירות בטופס הדרישה

מחלקות מגישות טופסי דרישה כאשר תיאור העבודה/הטובין/השירות ללא מפרט ואפיון מספק, מה שמחייב בירורים של מנהלת המחלקה מול המחלקות שגוזלים זמן ובשלב מאוחר.

אישור הגזבר וראש המועצה עבור כל דרישה

כל טופס דרישה (ללא קשר לסכום, לשיעור סכום הדרישה מהתקציב הייעודי בגינה, ולמהותה) מוגש לאישור גזבר המועצה ולאחר מכן לאישור ראש המועצה. הליך אישור שלב ברכש (דרישה), בטרם התקיימה התחייבות לצד ג', ראוי לבחון את התועלת בבקרה זו בהבטחת תקינות הליך הרכש לעומת העלות הכרוכה באפשרות עיכוב ההליך, במיוחד כאשר הדרישות הן ידניות שעוברות בין משרדים במועצה ללא תיעוד ורישום למעקב.

טופס דרישה ידני

מנהלת הרכש החלה בנובמבר 2022, להיערך למעבר לניהול דרישות ממוחשבות. תהליך המעבר לדרישות ממוחשבות, נכון למרץ 2023, טרם בוצע, פרט לנסיונות ראשוניים לתפעול על ידי מחלקה אחת במספר בודד של דרישות לניסוי המערכת.

לדעת הביקורת, המעבר לניהול דרישות ממוחשבות הינו **חיוני לייעול הליך הרכש**, משפר עקרון השקיפות, עקרון הנשיאה באחריות ועקרון השוויון. אולם המעבר לדרישות ממוחשבות הינו תנאי הכרחי לדעת הביקורת, אולם נדרש קיומם של תנאים מספקים אחרים. בנוסף, לצורך במערכת תכנון והיערכות לרכישות תקופתיות, ושקילת וויתור על אישור ראש המועצה לפחות על חלק מהדרישות. נדרשת, בין היתר, הכשרת עובדי המחלקות שיהיו אמונים על עריכת הדרישות הממוחשבות, על כל המשתמע, לרבות הכרת הסביבה התקציבית, עדיפות לקיומו של קטלוג פריטים מובנה במערכת, נדרש קביעת זמני תקן לאישורי דרישות וקיומן של בקורות שמתרעות על חריגה מזמני התקן, נדרש קיומו של הליך מעקב ופיקוח אחרי ביצוע הליכי הרכש לפי מדדי ביצוע, שלפיהם ימדדו מדי תקופה עמידה בזמני התקן שנקבעו, הסדרי אישורים למעקב באם תהליכים קודמו לפני תהליכים אחרים ללא קיומו של צורך מיוחד.

עיקרי הממצאים

- הביקורת מעירה שהמועצה טרם גיבשה נוהל רכש מפורט ומאושר.
- הביקורת מעירה שמינוי מנהלת הרכש לא הובא לאישור מליאת המועצה.
- הביקורת מעירה שלא נקבע ממונה למנהלת הרכש אחרי סיום תפקידה של המנכ"לית.
- הביקורת מעירה, שהליך הרכש באמצעות דרישות ידניות, בהעדר, מערך ניהול, רישום ומעקב אחר הדרישות, מקשה על ביצוע הליך רכש תקין ויעיל. לא ניתן לדעת בכל נקודת זמן, איזה דרישות עומדות לביצוע בכל אחת מתחנות האישורים. אין מידע אם דרישות מסוימות קודמו לפני דרישות אחרות שהוגשו לפני, ובהעדר צורך מיוחד.
- הביקורת מעירה, שמחלקות במועצה הביעו חוסר שביעות מהעיכובים בהליכי הרכש.
- הביקורת מעירה, שלא נקבעו זמני תקן לטיפול בדרישות מזמן הוצאתן ועד לאישורן ולסיום הליך הרכש, ולא נערכות בדיקות לפי מדדי ביצוע להעריך יעילות הליך הרכש.
- הביקורת מעירה, שטרם בוצע מעבר להליך רכש ממוחשב.
- הביקורת מעירה, שהעיכובים בתהליכי רכש, נובעים מאי ביצוע אפיון ברור ומספק על ידי המחלקות, דבר אשר דורש עבודת מטה והכשרה לתאום עבודת המחלקות מול מחלקת הרכש, כדי שזיכו לשירותי רכש לשביעות רצונם, ויחד עם זאת יקיימו את המוטל עליהם מבחינת סיוע בעת הדרישה באפיון הנכון לפריטי הרכש הנדרשים.
- הביקורת מעירה, שראוי שמחלקת מינהל כספי תסייע למחלקות בהיבטים התקציביים, הן בהדרכה והכשרה בניהול התקציבי שבאחריותן, והנגשת מערכת המידע הפיננסית לשימושם בכדי לנהל את התקציבים כאשר בפניהם זמין המידע אודות התקציבים והביצוע והיתרות שנשראו לניצול.
- הביקורת מעירה, שלא נערכות תכניות רכישה לתקופות שוטפות, שיסייעו בהגשת הדרישות במועד שיאפשר זמן ראוי לסיום הליך הרכש בזמן.

עיקרי ההמלצות

- הביקורת ממליצה למועצה לערוך **נהלי רכש מפורטים ומאושרים**. כאשר רצוי בעריכת הנהלים, על ידי מנהלת הרכש, ישתתפו שאר המחלקות המקצועיות של מינהל כספי וייעוץ משפטי. ראוי שנהלי הרכש יובאו לידיעת והכשרת המחלקות השונות במועצה.
- הביקורת ממליצה לשקול נושא מינוי מנהלת הרכש כיו"ר וועדת רכש ואספקה, בשל החשש מקיומו של ניגוד עניינים בין תפקידה כמנהלת רכש לבין תפקידה כיו"ר וועדת רכש ואספקה, ולבחון שתפקידה בוועדת הרכש יתרכז בייצוג מחלקת הרכש וסיוע לוועדת הרכש מתוקף תפקידה בהעברת המידע, ריכוז עבודת הוועדה, וקיום החלטותיה.
- הביקורת ממליצה למועצה לפעול בהקדם האפשרי למעבר להליך רכש ממוחשב, על ידי מעבר לדרישות ממוחשבות במערכת המידע הפיננסית, אשר כבר החלו ההכנות למעבר. המעבר ראוי שיהיה מלווה בהדרכה והכשרת המחלקות השונות לרבות בהיבטים התקציביים באמצעות מערכת המידע הפיננסית שתהיה נגישה להן ומונגשת מבחינת השליטה במידע הכספי של תקציבים וביצוע תקציבי.
- הביקורת ממליצה להיערך ולהקים פנקס טובין במערכת הפיננסית לאחר עריכת סקר נכסי טובין, שיאפשר הקלה ונגישות בביצוע אפיון הדרישות.
- הביקורת ממליצה לקבוע זמני תקן לבצוע הליכי הרכש על שלביהם ולקיים מערך בקרה למדידת עמידה בזמני התקן.
- הביקורת ממליצה המלצת מבקר המדינה לרשויות אחרות שנבדקו על ידו, שעל פי עקרונות השוויון, היעילות ומינהל תקין, כדי שהצעות מחיר יהיו בנות השוואה, נדרש כי הבקשות לקבלתן יישלחו לכל הספקים באותו מועד, וכי ייקבעו מועדים מוגדרים לקבלת הצעות המחיר. כמו כן, על הרשות המקומית לוודא שהרכישה תתבצע בסמוך למועד קבלת ההצעות.

ניהול מצאי ומלאי

כללי

המועצה מחזיקה ורוכשת באופן שוטף ציוד כללי, מחשבים, כלים, ריהוט משרדי ואחר, ומטלטלין אחרים ("טובין") שנמצאים במבנים שבבעלות המועצה לרבות במוסדות החינוך. טובין אלה, שעלותם המצטברת מגיעה לסכומים מהותיים, ומה שמייחד את הרישום החשבונאי ברשויות מקומיות, הוא שכאשר נרכשים הטובין הם נרשמים בספרי החשבונות של המועצה **כהוצאה** בתקציב הרגיל או הבלתי רגיל (תב"ר) בהתאם למקור המימון, ולא **מקבל ביטוי** ובאופן מצטבר בצורה שבה רכוש מקבל ביטוי בדוחות כספיים של גופים אחרים, כרכוש קבוע במאזן.

העדר רישום הטובין במאזן המועצה, מגביר את הצורך במערך רישומים חלופי לניהול הרישום והמעקב אחרי הטובין.

ההוראות המחייבות

בסעיף 1 בפרק א' לתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות- תשי"א-1950, **הוגדרו** כלהלן:

המונח	ההגדרה
"ועדת רכש ובלאי"	ועדה שמינתה המועצה לפי סעיף 5 לאשר ביצוע רכישות למועצה, רישומן וגריעתן;
"יחידה"	יחידת רישום עצמאית כגון אגף, מחלקה, מוסד או כל מיתקן אחר של המועצה המחזיק במצאי, שרשם המצאי קבעו כיחידה;
"מחסן"	מקום ריכוז, רישום, אחסון וניפוק מלאי של המועצה;
"מלאי"	טובין המצויים במחסן של המועצה;
"מנהל מחסן"	עובד המועצה שמונה לנהל מלאי;
"מנהל רכש ואספקה"	מי שמונה בידי המועצה לפי סעיף 5 לרכישת טובין, לאחסנתם, להספקתם, לשמירה עליהם ולקביעת רמת המלאי או מי שהוא הסמיכו לכך;
"מספר קטלוגי"	מספר זיהוי של פריט טובין כפי שהוא מופיע בקטלוג האחיד;
"מצאי"	טובין בני קיימה שאינם מאוחסנים במחסן המועצה;
"טובין"	מיטלטלין שבבעלות המועצה או שנמסרו לה דרך שכירות, שאילה או רשיון לרבות כאלה שנתרמו או שנרכשו מכספי תרומה;
"פנקס"	רשימה בספר המלאי והמצאי של המועצה, ערוכה לפי מספרים קטלוגיים;
"רכישה"	לרבות שכירות ושאילה של טובין;
"רמת מלאי"	כמות או שווי כספי של מלאי במחסן;
"רשם מצאי"	עובד המועצה שמונה לנהל רישום מצאי של טובין במועצה.

הסדרת רכישות הטובין

בסעיף 2 בפרק ב', נקבע:

המועצה תסדיר את רכישותיה, תנהל את מחסניה ואת הטובין שלה בהתאם להוראות אלה.

ניהול פנקס

בסעיף 3 נקבע:

המועצה תנהל פנקס באחד מן האמצעים הנמצאים המפורטים.

בסעיף מתוארות חלופות למערכות עיבוד נתונים אוטומטית.

איסור מחיקה

4. " (א) כל הרישומים בטפסים המשמשים להסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין

לפי הוראות אלה ייעשו ללא מחיקות....."

מנהל רכש

5. מועצת המועצה תמנה מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובלאי.

פרק ד': ניהול מחסנים

מחסן- 12. ראש המועצה רשאי, לאחר התייעצות עם מנהל רכש ואספקה, להחליט על הקמת מחסן, על הטובין שיאוחסנו בו ועל העברתו או חיסולו.

ההוראות מגדירות דרכי ניהול המחסנים, כניסת והוצאת טובין מהמחסנים לפי תעודות; קביעת רמת המלאי על ידי מנהל הרכש בתיאום עם הגזבר; זיהוי הטובין והגדרתם לפי הקטלוג האחיד; רישום הטובין ברישום פנימי; דרכי אחסנה חסכונית, יעילה ובטיחותית; קיום כיסוי ביטוחי מתאים על ידי מנהל הרכש וצורת הדיווח על נזקים; טופסי דרישה ותעודות ניפוק;

ספירת מלאי

26. (א) אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי (להלן - הספירה) בכל מחסני המועצה; מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך בפיקוח מבקר המועצה, ובהשתתפות הגזבר או מי שהוא הסמיכו לכך.

(ב) בעת ספירת המלאי ייסגרו מחסני המועצה לכניסה של טובין ולהוצאתם מהם, למעט מקרים חריגים ובאישור מנהל רכש ואספקה.

(ג) תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים, תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו במחסן בעת הספירה; מבצעי הספירה יחתמו על הטפסים.

השוואת תוצאות

27. הגזבר ישווה את תוצאות הספירה ליתרות הרשומות בפנקס הטובין; היתה אי התאמה בין תוצאות הספירה ליתרה כאמור, יעביר הגזבר, בכתב, לוועדת רכש ובלאי, את כל הנתונים בצירוף הסברים בכתב מאת מנהל המחסן ומנהל רכש ואספקה על פשר ההפרשים.

ממצאי ההשוואה

28. (א) ועדת רכש ובלאי תחליט אילו פעולות לנקוט להתאמת תוצאות הספירה לרשום בפנקס הטובין.

(ב) עותק מנתוני ההשוואה כאמור בסעיף 27 ועותק מהחלטת ועדת רכש ובלאי כאמור בסעיף קטן (א) יועברו למנהל המחסן ורשם המצאי, והם יעדכנו את פנקס הטובין לא יאוחר מ- 60 ימים מתחילת כל שנת כספים, בהתאם לתוצאות הספירה ולהחלטת ועדת רכש ובלאי.

טובין בלתי ראויים לשימוש

29. טובין בלתי ראויים לשימוש יימכרו על ידי מנהל רכש ואספקה לפי הוראות כל דין החלות על מכירת טובין, ואם אינם ניתנים למכירה, תחליט ועדת רכש ובלאי על ייעודם.

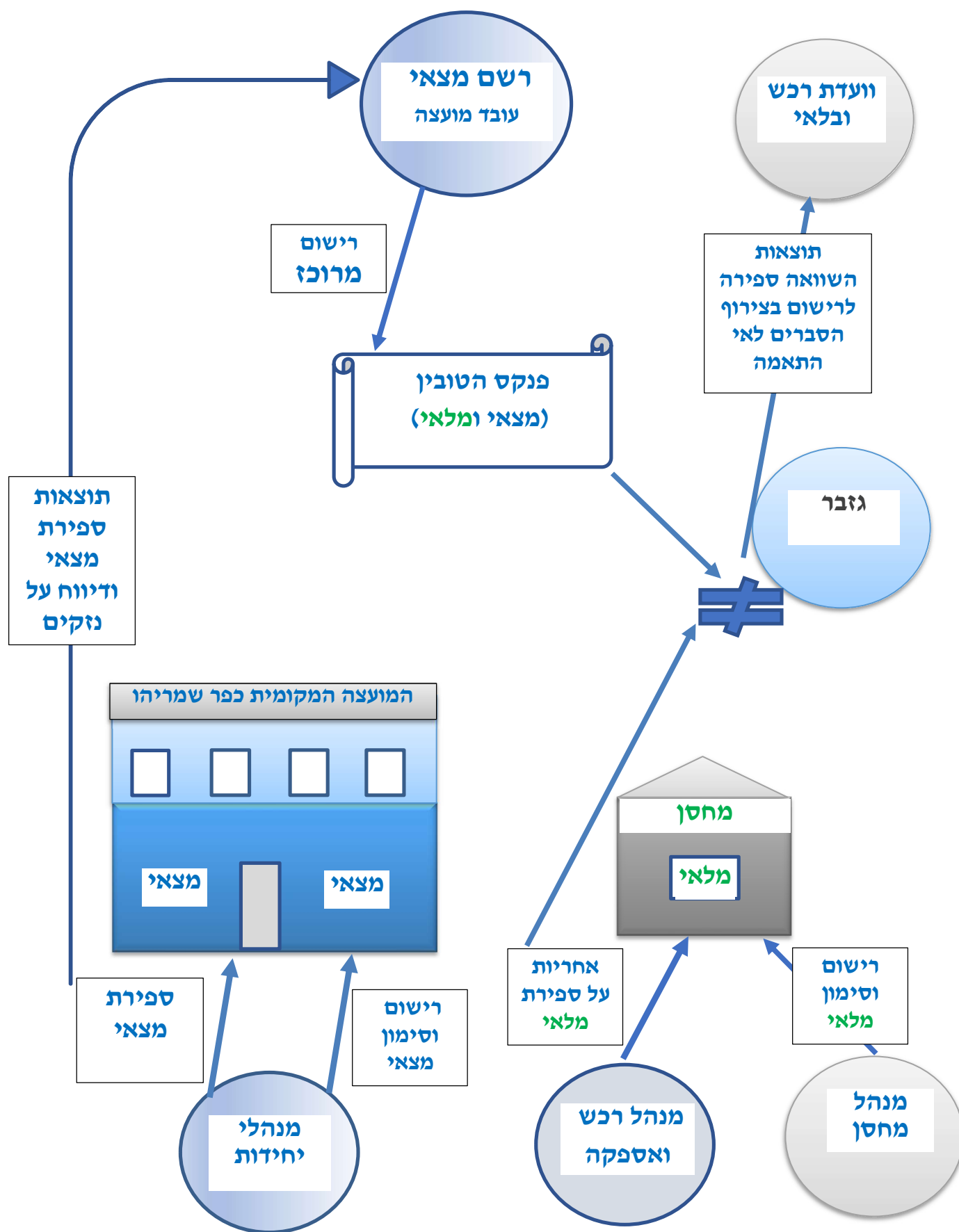
פרק ה': רישום וניהול מצאי (אינוונטר)

רישום מצאי

30. (א) רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי במועצה, על יחידותיה, בפנקס הטובין.
- (ב) המצאי יסומן בסמל המועצה, בסימון שכל האפשר אינו ניתן למחיקה.
- (ג) כל יחידה במועצה שבה קיים מצאי, תופיע ברישומי המועצה כיחידת רישום עצמאית, כפי שיורה רשם הטובין, ותצוין במספר זיהוי נפרד.
- (ד) מנהל יחידה, או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה.

ספירת מצאי

33. אחת לשנה, במועד שיקבע רשם המצאי, תיערך ספירת המצאי בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך בהתאם לסעיפים 26(א) ו-27(ג), ו-28, בשינויים המחויבים, וממצאיה יועברו לרשם המצאי.
- דיווח על נזקים**
34. מנהלי יחידות ידווחו לרשם המצאי על נזקים שנגרמו למצאי, לפי סדרי דיווח שעליהם הורה רשם המצאי (להלן - דו"ח).
- גריעת פריט**
35. גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת, תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי, ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר השוק של פריט זהה חדש בעת הגשת הדו"ח.



ההוראות המחייבות מגדירות מספר בעלי תפקידים בניהול, רישום וספירה של הטובין שכוללים:

- מנהל רכש ואספקה
- רשם מצאי
- מנהל מחסן
- מנהל יחידה

בעלי תפקידים אחרים: גזבר (השוואה בספירת מלאי) ומבקר המועצה (פיקוח על הספירה) וועדת הרכש ובלאי שקבל תוצאות ההשוואה.

ההוראות המחייבות מגדירים מוקדי הרישום והסימון:

- פנקס טובין (מצאי ומלאי)
- רישום מצאי פנימי ליחידה
- רישום מלאי פנימי במחסנים

ההוראות המחייבות קובעות חובה לספירות:

- ספירת מצאי (אחת לשנה)
- ספירת מלאי (אחת לשנה לפחות, בסוף השנה)

רישום רכישות טובין בספרי החשבונות

על פי הכללים המחייבים ברשויות מקומיות בדבר רישום רכישות רכוש קבוע, לרבות טובין של ציוד כללי, ציוד מחשבים, ריהוט, כלים ואחר, הרכישות נרשמות כהוצאות בתקציב הרגיל או בתב"ר, בהתאם למקור המימון, ולא מוצגות כיתרות מצטברות במאזן המועצה.

על פי הכללים המחייבים, למיון רישום ההוצאות על פי הסעיפים המוגדרים במבנה התקציב האחיד ברשויות מקומיות, נקבעו סעיפים ספציפיים שבהם נרשמים הוצאות הרכישות של הטובין בהתאם למהות הרכישה כלהלן⁴:

⁴ מבנה התקציב הרגיל של רשות מקומית, בתחולה מינואר 1994, מתוך חובת ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות, שנערכה ופורסמה על ידי משרד הפנים (אפריל 2017).

סעיפי תשלומים

44 ביטוח	1 משכורות ושכר עבודה
441 ביטוח	לעובדים לפי תקן
442 שיטת עבוד נזקים	11 השכר הקובע
443 השתתפות עצמית	12 תוספות שאינן נכללות בשכר הקובע
45 רהוט והחזקתו	13 שעות נוספות
47 ציוד משרדי מתכלה	14 החזר הוצאות
492 השתתפות בתקציב עזר 092 (משרד הרשות ושרותים)	18 נלוות לשכר
5 הוצאות מינהליות	181 הפרשות סוציאליות
51 אש"ל וכיבודים	182 מיסים ועלויות
511 אירוח וכיבוד	2 משכורות ושכר עבודה
512 אש"ל ונסיעות	לעובדים בלי תקן
513 נסיעות לחו"ל	21 השכר הקובע
514 רכישת מתנות	22 תוספות שאינן נכללות בשכר הקובע
52 השתלמויות וספרות מקצועית	23 שעות נוספות
521 השתלמויות	24 החזר הוצאות
522 ספרות מקצועית ועיתונות	28 נלוות לשכר
523 דמי חבר בארגונים	281 הפרשות סוציאליות
53 הוצאות רכב מינהלי	282 מיסים ועלויות
531 דלק ושמונים	3 פנסיה ופיצויים
532 תיקונים	31 פנסיה
533 רישוי וביטוח	32 פיצויים
535 מכירת רכב	391 השתתפות בתקציב עזר גמלאות ופיצויים 091
54 הוצאות תקשורת	4 אחזקת בנינים ואספקה וציוד
55 הוצאות פרסום	41 שכר דירה ודמי חכירה
56 הוצאות משרדיות	42 תחזוקת מבנים
57 מיכון ועיבוד נתונים	421 עבודה קבלנית
58 הוצאות אירגוניות שונות	422 האמרים
581 הוצאות משפטיות (אגרות בולים...)	43 חשמל; מים, וחמרי נקיון
59 השתתפות בתקציב עזר	431 חשמל
593 מיכון ת. עזר 093	432 מים
596 מוסך ורכב ת. עזר 096	433 חמרי נקיון
597 שרותי הסעה והובלה ת. עזר 097	434 שדותי נקיון

סעיפי תשלומים - המשך

79	השתת' בתקציבי עזר	6	מימון ופרעון מלוות
794	אפסנאות תקציב עזר 094	61	עמלות
795	בתי מלאכה תקציב עזר 095	62	ריבית משיכות יתר
796	מוסך תקציב עזר 096	63	ריבית מיחזור
797	הסעות תקציב עזר 097	64	ריבית ביטוח לאומי ומס הכנסה
798	תחזוקה תקציב עזר 098	65	ריבית פיגורים לספקים ונותני שרות
8	השתתפויות תמיכות ותרומות	66	ריבית על קרנות הרשות
81	השתתפויות ותרומות למוסדות	68	ריבית על הוצאות אחרות
82	עפ"י חוק והסכמים	69	שונות
83	הקצבות בהמלצת ועדת החקצבות	691	תשלום ע"ח קרן
84	השתתפויות באגודי ערים	692	תשלום ע"ח ריבית
85	תמיכות רווחה	693	תשלום ע"ח הצמדה וערך
86	מילגות לתלמידים וסטודנטים	699	השתתפות בתקציב עזר פרעון מלוות (099)
87	הנחות	7	הוצאות לפעולות
	תמיכות ביחידות סמך ומוסדות הרשות	71	הובלות והסעות קבלניות
9	הוצאות חד פעמיות	72	חמרים
91	השתתפות בתקציב בלתי רגיל	73	תחזוקת רכב תפעולי
92	הוצאות לעבודות פתוח	731	דלק ושמיים
93	רכישת ציוד יסודי	732	תיקונים
94	רכישת נדל"ן	733	רישוי ובטוח
95	הוצאות תכנון	735	שכירת רכב
96	רזרבה	74	כלים, מכשירים וציוד
97	מקדמה על הוצאות עודפות	741	חשבות כלים, מכשירים וציוד
98	הוצאות אחרות	742	אחזקת כלים, מכשירים וציוד
011	השתתפות במרקים אחרים	743	רכישת כלים, מכשירים וציוד
001	העברה (מספר שלילי)	75	עבודות קבלניות
		76	קניית שרותים מרשויות ומוסדות
		77	חשמל ומים לפעולות
		771	חשמל לפעולות
		772	מים לפעולות
		78	הוצאות שונות

המועצה נוהגת לרשום את הוצאות רכישת הטובין בסעיפים תקציביים שונים ושאינם בהכרח ייחודיים לרכוש קבוע. לדעת הביקורת, ראוי לרשום הוצאות רכישות טובין בסעיפים תקציביים נפרדים והמיועדים לרישום טובין לפי מהות הרכישה. חשיבות מיוחדת בהעדרו של פנקס טובין.

עיקרי הממצאים

- המועצה לא מינתה עובד מועצה כרשם מצאי.
- המועצה לא מנהלת פנקס טובין.
- המועצה לא מסמנת את הטובין.
- הביקורת מעירה שהמועצה לא עורכת ספירות מצאי ומלאי במועצה בשנים האחרונות

המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה למועצה, למנות עובד מועצה כרשם המצאי כנדרש בהוראות המחייבות.
- הביקורת ממליצה למועצה לפעול להקמה וניהול של מערך רישום, סימון וניהול המצאי והמלאי של המועצה במערכת הממוחשבת, על פי נהלי עבודה מפורטים ומאושרים.

שיפור פני העיר (שפ"ע)

כללי

שיפור פני העיר (שפ"ע), הינו מערך ארגוני, שאמור לכלול מספר תחומים שתכליתם העיקרית הינה לוודא שיפור פני הישוב לרווחת התושבים ושיפור תנאי הסביבה והמחיה. שיפור פני הישוב כולל שמירה על איכות הסביבה בכל ההיבטים של יישום מדיניות המועצה לאיכות סביבה בריאה וקיימות, וביצוע פעולות הפיתוח והשטפות לשמירה על איכות הסביבה. שיפור פני הישוב תלוי במצב הפיזי של התשתיות הציבוריות והשטחים הציבוריים כמו גם סביבת חזיתות הבתים והעסקים. בעוד שמחלקת ההנדסה במועצה אחראית על תכנון והקמת התשתיות הציבוריות, עם סיום ביצוען, הן מועברות לאחריות מחלקת השפ"ע לתחזוקתן השוטפת. תחום נוסף שמשפיע על שיפור פני הישוב הינו תחום הגינון והשטח הירוק בישוב, שאמור לשפר חזות הישוב, תורם להצללת שטחי ציבור ואיכות האוויר.

מחלקת שפ"ע, אחראית על **תחום פינוי הפסולת מבתים ועסקים**, שהינו התחום החשוב ביותר לחיים היומייים כשירות חיוני שלא ניתן לקיים חיים ראויים בלעדיו, לצד **פינוי פסולת גזם ופסולת גושית, טיאוט רחובות** ושאר שירותי התברואה הנחוצים לחיים ראויים ובריאים.

בתחילת שנת 2022, מונה במועצה מנהל למחלקת שפ"ע, כאשר הכוונה לקיומה של מחלקת שפ"ע שתקדם ותשפר פני הישוב, ותוכל לתת מענה לכל התחומים שמחלקת שפ"ע אחראית עליהם.

מטרת הביקורת

הביקורת בדוח ביקורת זה, נועדה לבחון את מערך השפ"ע הקיים בהשוואה למה שמצופה על פי הגדרת התפקידים של מחלקת שפ"ע כפי שמפורטים בהגדרת תפקיד מנהל יחידת שפ"ע, ברמה הכללית ובחינת ההסדרים בתחום החשוב והחיוני של פינוי פסולת מבתים ועסקים, פינוי פסולת גזם וגושית וטיאוט רחובות.

סמכויות המועצה

צו המועצות המקומיות

סמכותה המועצה לפעול בתחום פינוי פסולת מבתים ועסקים, פינוי פסולת גזם וגושית וטיאוט רחובות מעוגנת בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, שקובע, שמסות המועצה לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה ובכלל זה להקים, להחזיק ולנהל שירותים שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור

פקודת בריאות העם - 1940

בהגדרות

"הרשות הסינטרית המקומית" בתחום עירוני פירושה מועצת העיריה ובאזור המתנהל ע"י מועצה מקומית פירושה המועצה המקומית,

הוראות בדבר מפגעים

בפקודת בריאות העם, הוקנו סמכויות לרשות הקומית (כרשות הסינטרית המקומית) למניעת וסילוק מפגעים מפסולת.

להלן, הגדרת תפקיד מנהל יחידת שיפור פני העיר, על פי **אוגדן הגדרת תפקידים**, שנערך על ידי משרד הפנים:

ייעוד:

ניהול תחום שיפור פני העיר (להלן: "שפ"ע") ברשות, לטיפול ושמירת חזות העיר ורווחת התושב.

תחומי אחריות:

1. **יישום מדיניות** הרשות הנוגעת ל**איכות סביבת החיים** הקרובה של תושביה.
2. ניהול **מערך התברואה** ברשות.
3. ניהול **מערך הגינון וחזות הישוב**.
4. **ניהול תחום איכות הסביבה**, פרויקטים בתחום הקהילה.
5. **ניהול תחום התשתיות**, הלוגיסטיקה והאחזקה.

ניהול מערך
התברואה

יישום מדיניות
לאיכות סביבת
החיים

ניהול תחום
איכות הסביבה

ניהול מערך
הגינון וחזות
הישוב

ניהול
התשתיות
והאחזקה

על פי הגדרת התפקיד, קיימים 5 תחומים באחריות שפ"ע, כאשר לכל תחום הוגדרו המשימות העיקריות. הביקורת ריכזה את התחומים והמשימות הנדרשות בכל תחום ובהשוואה בחינת המצב הקיים. להלן, פירוט התחומים והמשימות:

יישום מדיניות הרשות הנוגעת לאיכות סביבת החיים הקרובה של תושביה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	גיבוש תכנית העבודה ליחידות השונות לרבות הקצאת תקציב בתיאום עם מנהלי היחידות וגורמים נוספים ברשות.	לא מתקיים 
2.	בקרה על יישום תוכניות העבודה תוך קביעת מדדי ביצוע של היחידות באמצעות פיקוח תקציבי, ניתוח דו"חות מוקד וסיורים בשטח.	לא מתקיים 
3.	ניהול תקציב היחידה בהתאם לתוכנית העבודה שאושרה.	ניהול תקציב שקיים 
4.	כתיבת מכרזים והכנת כתב כמויות הנדרשים למימוש פרויקטים המוגדרים בתוכנית העבודה.	נערכים כתבי כמויות לעבודות 
5.	פיקוח ובקרה על עבודת קבלנים תוך מתן מענה לספקים הפועלים בשוטף ובפרויקטים בתחום.	מתקיים במגבלות 
6.	קיום השתלמויות והכשרות מקצועיות לעובדים בכל הרמות, סנכרון בין פעולות היחידות התפעוליות האמונות על מענה לצרכים ועל טיפול במגעים.	לא מתקיים 
7.	מענה לפניית הציבור בתחום איכות הסביבה ברשות תוך קביעת סדרי עדיפויות לקדימות הטיפול ועל פי זמני תקן.	מתקיים במגבלות 
8.	ייזום תקנים וביצועם הנוגעים לעבודת היחידה.	לא מתקיים 
9.	ניהול פרויקטים ומשימות התורמים לשיפור איכות סביבת החיים הקרובה של התושב.	מתקיים במגבלות 

ניהול מערך התברואה ברשות

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	גיבוש תוכניות עבודה בתחומי ניקיון תברואה ומחזור.	לא מתקיים 
2.	קידום חקיקה ואכיפת חוקי העזר לשמירה על רמת גהות נאותה בהתאם למדיניות הרשות ובכפוף להוראות הדין הקיים.	לא מתקיים 
3.	פיקוח ומעקב אחר ביצוע שירותי ניקיון ואחזקה שוטפים, לרבות שירותי איסוף אשפה על סוגיה, פסולת וגזם ואופן הסדרת סילוקם לאתרי מיחזור והטמנת אשפה מורשים.	מתקיים במגבלות 
4.	קידום המודעות למניעת מפגעים תברואתיים וסיכונים בריאותיים.	לא מתקיים 
5.	פיקוח ובקרה אחר פעולות למניעת מפגעים תברואתיים וסיכונים בריאותיים.	מתקיים במגבלות 
6.	ווידוא ניהול הבקרה על תקינות מערכות הביוב והניקוז המקומיים.	מתקיים במגבלות 
7.	ניהול עובדים.	מתקיים במגבלות 

ניהול מערך הגיטן וחזות הישוב

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	גיבוש תוכניות פיתוח חזות הרשות ותשתיות בשיתוף עם גופי התכנון השונים.	לא מתקיים 
2.	פיקוח ומעקב אחר תחזוקתם השוטפת של שטחים, מבנים ומוסדות ציבור ברשות.	מתקיים במגבלות 
3.	פיתוח ווידוא אחזקה תקינה של רשת מאור רחובות, שטחים ציבוריים ורשת הרמזורים ברשות.	מתקיים במגבלות 
4.	קידום אחזקה מונעת של כבישים, מדרכות ומתקני הרשות העומדים לרווחת התושבים.	לא מתקיים 
5.	אחזקת הגיטון והנוי בשטחים הציבוריים, תוך מתן דגש לפעולות חסכוניות במים.	מתקיים במגבלות 
6.	ייזום פעולות לשיפור החזות וניקיון הרשות וטיפול מודעות סביבתית.	לא מתקיים 
7.	תיאום פעולות ופיקוח על קבלנים/יזמים וחברות חוץ המבצעים עבודות בכל הקשור לשימוש באמצעי בטיחות כנדרש בתקנות, לשם מניעת פגיעה בנפש וברכוש.	לא מתקיים 
8.	בקרה ומעקב אחר רמת תחזוקה ובטיחותית שוטפת של מתקני הרשות, טיפול במפגעים ואיכות המתקנים באמצעות סיורים בשטחי הרשות.	מתקיים במגבלות 

ניהול תחום איכות הסביבה - חיסכון במשאבים, בריאות וקיימות

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	ייזום וביצוע פרויקטים לקידום איכות הסביבה בכל המישורים והובלת תחומים המתבקשים לאור צרכי הרמה הארצית והשלטון המקומי.	לא מתקיים 
2.	ייזום פתרונות להתמודדות עם מפגעים תברואתיים וסיכונים בריאותיים.	מתקיים במגבלות 
3.	הגורם ברשות לממשקי העבודה והכוונה מקצועי מול המשרד להגנת הסביבה.	מתקיים במגבלות 

ניהול התשתיות, הלוגיסטיקה והאחזקה

מס'	פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות	הערות הביקורת
1.	גיבוש תכנית עבודה ופיתוח לתחום תשתיות מים, ביוב, ניקוז, כבישים, מדרכות, תאורה, חשמל, שילוט.	לא מתקיים 
2.	פיקוח, בקרה ומעקב על תכנית עבודה.	לא רלבנטי 
3.	תאום פעולות ופיקוח על קבלנים.	מתקיים במגבלות 
4.	ייזום פעולות בתחום התשתיות.	לא מתקיים 

מחלקת שפ"ע, אחראית על תחומי התברואה והנכסים הציבוריים ואיכות הסביבה אשר, תקציביהם בפרקי התקציב (הוצאות) 71- תברואה, 74- נכסים ציבוריים, 87- איכות הסביבה (אם קיימים תקציבים שיוחסו לפרק 87) ו- 93- בניין המועצה, ובהתאמה פרקי תקציבי ההכנסות, בתקציב הרגיל ובתקציב הבלתי רגיל.

להלן, נתוני ביצוע בתחומי התברואה והנכסים הציבוריים בחמש השנים 2017-2021 (באלפי ₪):

2017	2018	2019	2020	2021	
הוצאות תקציב רגיל					
6,603	7,388	7,616	7,587	8,005	תברואה
3,052	2,626	2,637	2,612	2,823	נכסים ציבוריים
9,655	10,014	10,253	10,202	10,828	סך הכל
הוצאות תב"רים					
1,749	849	703	-	36	תברואה
1,964	1,304	2,267	3,191	1,498	נכסים ציבוריים
3,715	2,153	2,970	3,191	1,534	סך הכל
סך הכל					
8,352	8,237	8,319	7,587	8,041	תברואה
5,016	3,930	4,904	5,806	4,321	נכסים ציבוריים
13,368	12,167	13,223	13,393	12,362	סך הכל
הכנסות תקציב רגיל					
11	9	6	228	3	תברואה
14	8	22	-	-	נכסים ציבוריים
25	17	28	228	3	סך הכל
הכנסות תב"רים					
1,708	657	218	757	124	תברואה
1,092	1,838	830	3,672	1,494	נכסים ציבוריים
2,800	2,495	1,048	4,429	1,618	סך הכל
סך הכל					
1,719	666	224	985	127	תברואה
1,106	1,846	852	3,672	1,494	נכסים ציבוריים
2,825	2,512	1,076	4,657	1,621	סך הכל

הוצאות בגין שירותי תברואה ואחזקת נכסים ציבוריים בשנת 2021⁵, בהשוואה לשתי רשויות:

קרית טבעון	כפר קרע	ערערה	
באלפי ש"ח			
הוצאות תקציב רגיל			
12,184	8,487	8,005	תברואה
8,795	2,891	2,823	נכסים ציבוריים
20,979	11,378	10,828	סך הכל
הוצאות תב"רים			
1,261	56	36	תברואה
5,387	2,740	1,498	נכסים ציבוריים
6,848	2,796	1,534	סך הכל
סך הכל			
13,445	8,543	8,041	תברואה
14,182	5,631	4,321	נכסים ציבוריים
27,627	14,174	12,362	סך הכל

הביקורת מציגה את נתוני הביצוע של מחלקת שפ"ע על פני שנים ובהשוואה לרשויות "דומות", במטרה להציג את המשאבים שעמדו לרשות המועצה בתחומים שבטיפול שפ"ע על פני שנים ובהשוואה לרשויות דומות, כאשר ניתן לראות את המשאבים שניתנים לרשויות שבהם רמת שיפור פני העיר לפי מה שניתן לראות בחיים וניתן לערוך אותה השוואה לרשויות נוספות, בכדי לקבל תמונה רוחבית לגבי המשאבים הנדרשים לשיפור פני העיר, והאם בתקציבים ברמה של 12 מיליון ₪ לשנה ניתן לקיים מערך שיפור פני ישוב באופן הולם ואיכותי. במיוחד בעת ההיערכות להגשת הצעת תקציב של המחלקה ובהצעת התקציב של המועצה.

להלן מצורפת השוואת נתונים כמותיים בין המועצה לשתי הרשויות שהוצגו:

⁵ על פי הדוחות הכספיים המבוקרים שמפורסמים במרשתת באתר משרד הפנים.

להלן נתוני פינוי פסולת ביתית ומסחרית בשנים 2017-2021, בהשוואה לשתי רשויות נוספות⁶:

2017	2018	2019	2020	2021
------	------	------	------	------

כמות פסולת כוללת בטון

ערערה	12,278	11,845	אין נתונים	11,100	9,836
כפר קרע	12,278	14,412	14,099	12,789	14,453
קרית טבעון	9,538	10,302	9,919	10,415	10,412

כמות פסולת בק"ג לנפש ביום

ערערה	1.31	1.28	אין נתונים	1.23	1.11
כפר קרע	1.92	2.06	2.05	1.89	2.18
קרית טבעון	1.42	1.55	1.50	1.59	1.61

שיעור (ב-%) העברה למחזור

ערערה	9.1	-	אין נתונים	2.9	15.5
כפר קרע	16.8	16.9	17.3	7.6	13.4
קרית טבעון	37.2	35.6	33.9	11.8	11.7

שטח בקמ"ר מס' תושבים מדד חברתי כלכלי

ערערה	9.18	25,826	3
כפר קרע	7.81	19,691	5
קרית טבעון	9.26	18,519	8

שתי הרשויות, "דומות" למועצה מבחינת השטח ומספר התושבים.

⁶ פורסם במרשתת [פסולת שנאספה ברשויות המקומיות 2014-2021 \(cbs.gov.il\)](https://cbs.gov.il). באתר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה- פסולת שנאספה ברשויות המקומיות 2014-2021, אוקטובר 2022.

ניצול תקציבי תמיכות ממשלתיים- המשרד להגנת הסביבה

מחלקת שפ"ע אחראית על תחום איכות הסביבה, כך שראוי שמחלקת שפ"ע תהיה מעורבת ובסיוע המינהל הכספי במועצה לגבי תקציבי הפיתוח והשוטפים המאושרים למועצה.

להלן, התקציבים שאושרו למועצה על ידי המשרדים הממשלתיים בתחומים שבאחריות שפ"ע ו/ו ביחד עם ההנדסה.

ניצול תקציבים מהמשרד להגנת הסביבה

שנה	סכומים שאושרו באלפי ש"ח	סכומים שנתקבלו באלפי ש"ח
2022	978	- בהליכי תכנון
2021	33	27
2020	380	368
2019	189	-
2018	659	-פרוייקט מחזור-סיום טיפול
2017	81	-
סך הכל	2,320	395

ניצול תקציבים מהמשרד האנרגיה

שנה	נושא	סכומים שאושרו באלפי ש"ח	סכומים שנתקבלו באלפי ש"ח
2022 -	התייעלות אנרגטית	1,000	-

ניצול תקציבים ממשרד החקלאות ופיתוח הכפר

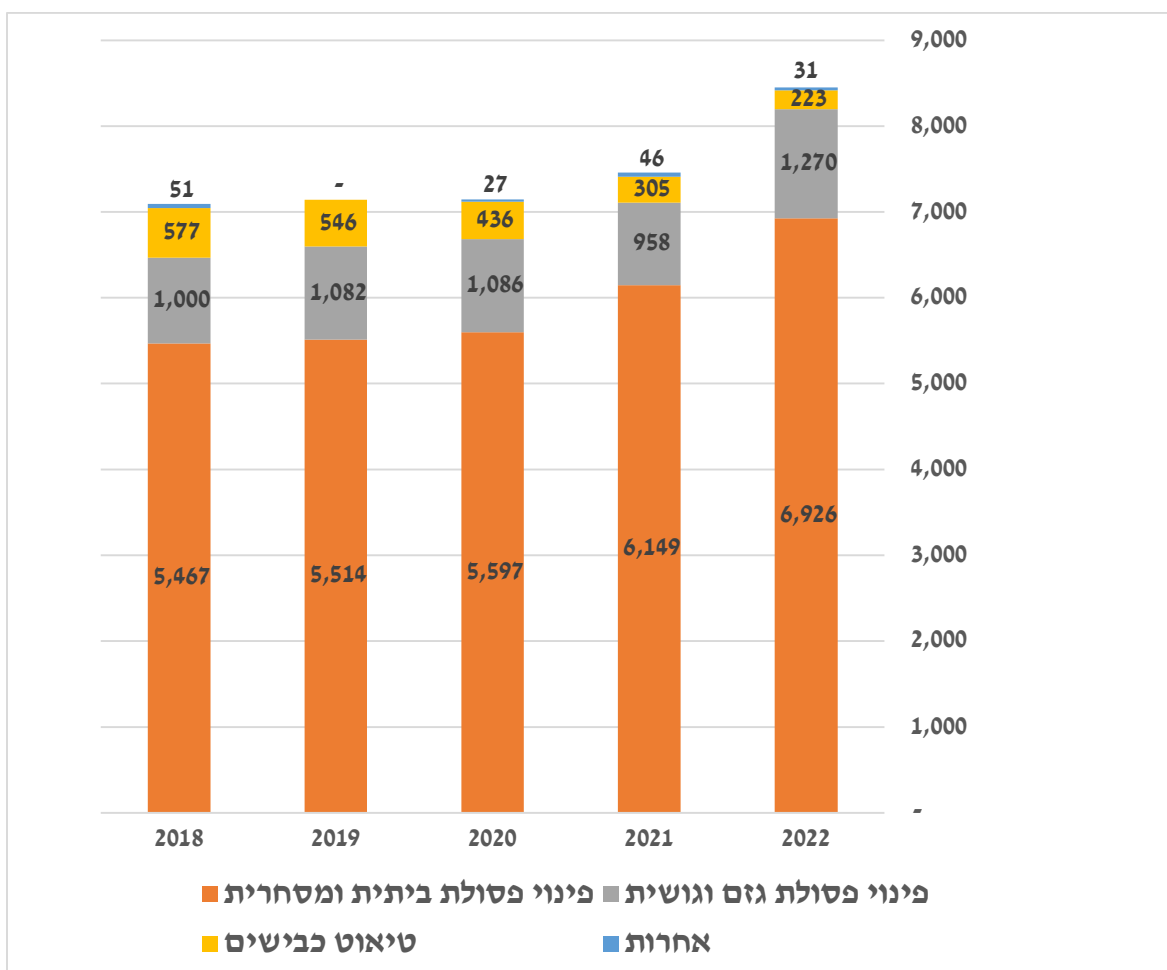
שנה	נושא	סכומים שאושרו באלפי ש"ח	סכומים שנתקבלו באלפי ש"ח
2022 -	תקציב רב שנתי	196	-

לדעת הביקורת, ראוי שמחלקת שפ"ע תהיה שותפה בניהול ובמעקב אחר ניצול התקציבים בכל השלבים, והמינהל הכספי יסייע בהנגשת המידע הכספי במערכת הפיננסית הממוחשבת.

תחום פינוי פסולת וטיאוט רחובות

להלן הוצאות פינוי פסולת וטיאוט רחובות בשנים 2018-2022:

2018	2019	2020	2021	2022	הוצאות
באלפי ₪					
5,467	5,514	5,597	6,149	6,926	פינוי פסולת ביתית ומסחרית
1,000	1,082	1,086	958	1,270	פינוי פסולת גזם וגושית
577	546	436	305	223	טיאוט כבישים
51	-	27	46	31	אחרות
7,095	7,142	7,146	7,458	8,451	סך הכל



רישום בספרי החשבונות - הוצאות פינוי פסולת וטיאוט רחובות**הפרדת סעיפים תקציביים**

המועצה נוהגת לרשום את ההוצאות בגין פינוי פסולת ביתית ומסחרית, ההוצאות בגין פינוי פסולת גזם וגושית, ההוצאות בגין טיאוט רחובות ואחרות בתת פרק וסעיף תקציבי אחד.

בנספח- מבנה התקציב הרגיל האחיד ברשויות המקומיות, חוברת ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות (אפריל 2017) שנערכה על ידי משרד הפנים, מוצגים תתי הפרקים בפרק תברואה 71:

תשלומים		תקבולים	
7 שרותים מקומיים		2 שרותים מקומיים	
71 תברואה		21 תברואה	
711 מינהל תברואה			
712 שרותי נקיון		212 שרותי נקיון	
7121 מינהל שרותי ניקיון		2121 מינהל שרותי ניקיון	
7122 ניקוי רחובות		2122 ניקוי רחובות	
7123 אסוף ובעור אשפה		2123 אסוף ובעור אשפה	
7124 נקוי חצרות		2124 נקוי חצרות	
7125 בתי שמוש צבוריים		2125 בתי שמוש צבוריים	
713 פיקוח תברואי		213 פיקוח תברואי	
7131 מינהל הפיקוח התברואי		2131 מינהל הפיקוח התברואי	
7132 פקוח תברואי כללי		2132 פקוח תברואי כללי	
7133 פיקוח על עסקים ומוסדות		2133 פיקוח על עסקים ומוסדות	
714 שרות וטרינרי		214 שרות וטרינרי	
7141 מינהל שרות וטרינרי		2141 מינהל שרות וטרינרי	
7142 פיקוח וטרינרי		2142 פיקוח וטרינרי	
7143 מלחמה בכלבת		2143 מלחמה בכלבת	
715 תברואה מונעת		215 תברואה מונעת	
7151 מכירת חמרי תברואה		2151 מכירת חמרי תברואה	
7152 הדברת מחלות מדבקות		2152 הדברת מחלות מדבקות	
7153 שרות להדברת מזיקים		2153 דמי שרות להדברת מזיקים	

הסעיף התקציבי של ההוצאות כולל את האומדן של שלוש ההוצאות העיקריות:

בהצעת התקציב לשנת 2021:

עלות לחודש באלפי ש"ח	מספר חודשים	סך הכל עלות באלפי ש"ח	
485	12	5,828	פינוי אשפה
80	12	963	איסוף גזם
36	12	433	טיאוט רחובות
		491	תוספות
		7,715	סך הכל

בהצעת התקציב לשנת 2022:

עלות לחודש באלפי ש"ח	מספר חודשים	סך הכל עלות באלפי ש"ח	
575	12	6,866	פינוי אשפה
93	12	1,110	איסוף גזם
50	8	400	טיאוט רחובות
		8,376	סך הכל

סעיף תקציבי

המועצה נוהגת לתקצב ולרשום בספרי החשבונות של שלושת השירותים הנ"ל בסעיף תקציבי אחד:

750 00 7123 1 - אסוף אשפה- עב' קבלניות

לדעת הביקורת, ראוי להפריד רישום ההוצאות של פינוי פסולת ביתית ומסחרית, ההוצאות לפינוי פסולת גזם וגושית וטיאוט רחובות בשלושה סעיפים תקציבים נפרדים. מדובר בשלושה סוגי שירותים נפרדים שראוי לתכנן, לתקצב ולרשום בספרי החשבונות בנפרד. לדעת הביקורת, ראוי לרשום את ההוצאות לפינוי פסולת גזם וגושית בסעיף תקציבי נפרד (751-759), וראוי לרשום את ההוצאות בגין טיאוט רחובות בתת פרק נפרד, ובהתאמה עם מבנה התקציב הרגיל האחיד ברשויות המקומיות - 7122 ניקוי רחובות.

לדעת הביקורת, ההפרדה תשפר את יכולת הניהול, הפיקוח והמעקב התקציבי, ותחזק עקרון השקיפות. במקרים בהם תהיה צפויה חריגה בביצוע באחד השירותים הנ"ל, יהיה נדרש להביא את הנושא לאישור מליאת המועצה לעדכון תקציבי ו/או העברה מסעיף לסעיף, עם ההסברים הנדרשים בעת הגשת עדכון תקציבי ו/או העברה מסעיף לסעיף.

לדעת הביקורת, ההפרדה תחזק עקרון השקיפות, כאשר מוגשת הצעת תקציב עם נתוני הביצוע בפועל, שניתן לראות בכל אחד מהשירותים את הביצוע לעומת התקציב.

רישום כמויות

המועצה נוהגת לרשום את ההוצאות בספרי החשבונות ללא ציון כמויות.

לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תרשום את הכמויות בספרי החשבונות ולא רק את הערך הכספי של חשבונית הקבלן. רישום הכמות הרלבנטית לסוג השירות, בצורה שניתן להפיק סיכומי כמויות לתקופות השונות, כלומר רישום הכמות בשדה ספציפי בכרסטת הנהלת החשבונות שהינו שדה נומרי.

לדעת הביקורת, ראוי שכמויות לפי משקל בטון של הפסולת הביתית והמסחרית ושל פסולת הגזם והגושית הן הכמויות שיכללו ברישומיפ בספרי החשבונות, גם אם ההתחשבות, על פי הסכם ההתקשרות עם הקבלן נערכת לפי סכום חודשי גלובלי ו/או לפי מספר פינויים ו/או לפי מספר ימי עבודה.

טיאוט רחובות

הוצאות	2022	2021	2020	2019	2018
באלפי ₪					
טיאוט כבישים	223	305	436	546	577

תחום טיאוט הרחובות בשנת 2022 בוצע באופן חלקי בלבד, למחצית שנה במוצע במחצית הראשונה של השנה וביצוע עבודת טיאוט בחודש דצמבר 2022.

הביקורת במהלך שנת 2022, התרשמה ממצב הניקיון ברחובות ובכלל במרחב הציבורי, שהיה ועדיין נכון למועד הדוח מרץ 2023, ללא ביצוע ניקוי וטיאוט כנדרש.

המועצה פרסמה מכרז לשירותי טיאוט רחובות שלא הגיע להשלמה ולזוכה, כך שבחודשים האחרונים, החל מהעבודה שבוצעה בדצמבר 2022 והעבודה שצפויה להתבצע עד לחידוש פרסום המכרז הפומבי, ההתקשרות לשירותי טיאוט רחובות מבוצעות בהליך רכש של הצעות מחיר.

הביקורת מעירה, ששירותי טיאוט הרחובות הם חיוניים לאיכות הסביבה ולרווחת החיים של התושבים, ואי טיאוט רחובות במשך חודשים רבים, מהווה פגיעה בסביבת ואיכות החיים של התושבים והשוהים בישוב.

הסכם ההתקשרות עם קבלן פינוי האשפה

קבלן פינוי האשפה מועסק על פי הסכם התקשרות שנערך במאי 2018 לאחר זכייתו במכרז פומבי מספר 4/2018 שפורסם בינואר 2018.

תקופת ההתקשרות נקבעה לשלוש שנים עד מאי 2021 כאשר ניתנת להארכה לעוד שתי תקופות של 12 חודשים כל אחת.

תמורת העבודות נקבעת כסכום גלובלי בגין ביצוע חודשי של עבודות פינוי האשפה הביתית לרבות עלויות היטלי ההטמנה, בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכם ההתקשרות, כאשר תמורה זו צמודה לעליית המדד (המדד מורכב מ-50% מעליית מדד תשומות הסלילה והגישור ומ-50% עליית מדד המחירים לצרכן).

אומדן הנתונים בדבר כמות האשפה מוערך בכ-750 טון אשפה ביתית לחודש ממוצע וקיומם של כ-6,100 כלי אצירה (כ-4,000 כלי אצירה של 240 ליטר; 2,000 כלי אצירה של 360 ליטר ו-100 כלי אצירה של כ-1,000 ליטר).

להלן עיקרי ההתניות שבהסכם ההתקשרות שעל המועצה לוודא ביצוען:

1. המועצה תמציא לקבלן פינוי האשפה תכנית עבודה שבועית/חודשית לביצוע העבודות הנדרשות.
2. המועצה תעסיק רפרנט סביבתי חיצוני מטעמה לבחינת ביצוע העבודות כנדרש על פי הסכם ההתקשרות, לרבות בחינת טיב העבודה, גיבוש תכנית עבודה לביצוע העבודות נושא הסכם ההתקשרות וכן פיקוח על עבודות קבלן פינוי האשפה.
3. על המועצה לוודא שקבלן פינוי האשפה הציב מערכות שליטה ובקרה על מערך פינוי האשפה, על חשבוננו הבלעדי כמפורט להלן:
 - 3.1 מערכת מסוג RFID - למדידת היקף כלי האצירה המפונה על ידי משאית הדחס, אשר תותקן על גבי המשאית.
 - 3.2 מערכת מסוג איתורן PTO - לרבות אספקת שתי טלוויזיות לצפייה אשר תותקנה במשרדי המועצה והפיקוח ועם מתן הרשאה למועצה לשימוש תקין ורציף במערכת ללא הגבלה, למשך כל תקופת ההתקשרות וההארכות ובסוף ההתקשרות, המערכות תוסרנה ותועבר לחזקתה הבלעדית של המועצה.
4. קבלן פינוי האשפה יציב על חשבונו מכולה בנפח 8 קוב, ייעודית וסגורה המיועדת לפסולת פסדים, שתיאסף מכלל שטחי המועצה. הצבת המכולה תיעשה ארבע פעמים בכל שנה, סמוך לחגים ומועדים ובמיקום שהמועצה תקבע. כל העלויות של הפינוי והטיפול כנדרש בדין חלות על קבלן פינוי האשפה.
5. תגבור עבודות פינוי אשפה, לרבות בערבי חג, ללא תוספת תשלום.
6. רכישת, תחזוקת והחלפת כלי אצירה על חשבון קבלן פינוי האשפה.
7. חיטוי כלי האצירה פעמיים בשנה.
8. שטיפת וחיטוי משאיות פינוי האשפה בסוף כל יום עבודה.
9. חיוב בגין עלות עבודות שלא בוצעו והטלת קנסות על פי ההפרות שנקבעו בהסכם ההתקשרות.

עיקרי הממצאים

הביקורת מעירה, שהחובה להצבת מערכת שליטה ובקרה לפי סעיף 3 לעיל, אינה מתקיימת, לא מועסק רפרנט לבחינת טיב העבודה (אם כי שכר התקן שנקבע- מקוּזז מחשבון הקבלן), לא מוודאים חידוש כלי אצירה על חשבון הקבלן, לא מוודאים שטיפת חיטוי כלי האצירה ולא את המשאיות, ואין כלל חיוב בקנסות על פי ההסכם בגין עבודות שלא בוצעו.

הסכם ההתקשרות עם קבלן פינוי פסולת גזם וגושית מעורבת

קבלן פינוי פסולת גזם וגושית מעורבת מועסק על פי הסכם התקשרות שנערך באוגוסט 2021 לאחר זכייתו במכרז (מסגרת) פומבי מספר 21/2021 שפורסם ביולי 2021. (להלן: "קבלן הגזם")

תקופת ההתקשרות נקבעה לשלוש שנים עד הראשון בספטמבר 2024 כאשר ניתנת להארכה לעוד שתי תקופות של 12 חודשים כל אחת.

תמורת העבודות נקבעת עבור כל משאית פינוי פסולת גזם וגושית מעורבת לרבות עלויות היטלי ההטמנה, בהתאם לתנאים שנקבעו בהסכם ההתקשרות.

אומדן הנתונים בדבר כמות פסולת גזם וגושית מעורבת מוערכת בכ- 150 טון לחודש.

להלן עיקרי ההתניות שבהסכם ההתקשרות אשר על המועצה לוודא ביצוען:

1. המועצה תמציא לקבלן הגזם תכנית עבודה שבועית/חודשית לביצוע העבודות הנדרשות.
2. על המועצה לוודא שקבלן הגזם הציב מערכת שליטה ובקרה במערך פינוי פסולת הגזם והגושית מעורבת על חשבונו הבלעדי כמפורט להלן:
 - 2.1 מערכת מצלמות אשר תותקנה על גבי משאית המנוף, למעקב אחר תכולת המשאית.
 - 2.2 מערכת מסוג איתורן PTO - לרבות אספקת שתי טלוויזיות לצפייה אשר תותקנה במשרדי המועצה והפיקוח ועם מתן הרשאה למועצה לשימוש תקין ורציף במערכת ללא הגבלה, למשך כל תקופת ההתקשרות וההארכות ובסוף ההתקשרות, המערכות תוסרנה ותועבר לחזקתה הבלעדית של המועצה.
3. קבלן הגזם חייב להיכנס לתחנה שתקבע המועצה לכך, לפני תחילת סבב פינוי ואיסוף, לצורך צילום המשאית (באמצעות מצלמות שיוצבו בתחנה), כאשר המשאית ריקה, וכן בסיום האיסוף ולפני ההובלה מכלל שטח השיפוט של המועצה אל אתר הגזם המאושר.
4. חיוב בגין עלות עבודות שלא בוצעו והטלת קנסות על פי ההפרות שנקבעו בהסכם ההתקשרות.

עיקרי הממצאים

הביקורת מעירה, שהחובה ללהצבת מערכת שליטה ובקרה לפי סעיף 2 לעיל, אינה מתקיימת, ולא את ההליך שנקבע בסעיף 3 לעיל.

פניות הציבור באמצעות המוקד

המועצה החלה להפעיל מוקד פניות הציבור החל משנת 2019, אשר ניתן דרכו לפנות למועצה דרך מוקד טלפוני או באמצעות פניה דרך אתר האינטרנט של המועצה. הפניות מנותבות לפי נושא הפניה ומהות הפניה לבעל התפקיד האחראי על תחום הפניה.

במרץ 2020, נערך מעין איפוס לפניות שנצברו, ונערכה היערכות מחודשת לניהול הפניות. להלן, נתונים נבחרים מנתוני הפניות שרשומות במערכת פניות הציבור מ – 16/3/2020 עד 31/12/2022 :

מספר פניות לתקופה מ 16/3/2020 עד 31/12/2022	3,776
מספר הפניות בשנת 2022	1,622
מספר הפניות בשנת 2021	848
מספר פניות מ 16/3/2020 עד 31/12/2020	1,306

עיבוד הנתונים של פניות הציבור לפי מחלקה ותחום של מחלקת שפ"ע לשנים 2021-2022 :

מחלקה	תחום	2021	2022	סך הכל
מספר פניות				
שפע	אי פינוי אשפה	78	130	208
	טיאוט רחובות	3	1	4
	מפגע סביבתי ברחובות	19	17	36
	ניכוש עשב במדרכות	4	5	9
	פח אשפה שבור	9	10	19
	פינוי גזם	468	887	1,355
תברואן	חיסון חיות - כלבים עזובים	7	10	17
	מפגע תברואתי במוסדות	1	1	2
	תלונה על מזיקים וגזיקים	3	1	4
תחזוקת מבנים	מפגעים בכבישים	16	41	57
	פניה ממוסד חינוכי	86	330	416
	תאורת רחובות	12	37	49
סך הכל		706	1,470	2,176

הממצאים שעולים מנתוני פניות למוקד

על פי נתוני מוקד פניות הציבור, מספר הפניות בתחום השפ"ע בשנת 2022 הסכמו ב- 1,470 פניות, לעומת מספר הפניות בשנת 2021 שהסתכם ב- 706 פניות, עליה של יותר מ 100% במספר הפניות.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא קבעה מספר ימי תקן למענה לפניות הציבור לפי נושא הפניה.

הביקורת מעירה, שלפי ניתוח ימי המענה (מספר הימים מיום פתיחת הפניה עד לסגירתה) לפניות בנושא פינוי גזם בשנת 2022, עולה שמספר הימים הממוצע עלה בחודשיים האחרונים של שנת 2022 לכ - 14 ימים בממוצע לפניה, לעומת כ 6 ימים בממוצע בעשרת החודשים שקדמו.

הביקורת מעירה, שפניות נסגרות ללא תיעוד הולם. **לדעת הביקורת**, ראוי לתעד סגירת פניות בתיעוד שכולל דיווח מפורט לגבי המענה שניתן וצירוף מסמכים ותמונות לתיעוד. תיעוד הולם במערכת הפניות לרבות תמונות, יסייע במענה על פניות חוזרות, לבירור שביעות רצון הפנים מהמענה שניתן. היועץ המשפטי של המועצה ציין בפני הביקורת שלעיתים המועצה נתקלת בקשיים להוכחת היענותה וטיפול בה במפגעים בשטחים ציבוריים, ואילו הייתה סגירת הפניות מתועדות בתמונות וראיות לטיפול המועצה, הדבר היה מסייע למועצה בהתמודדות המשפטית.

הביקורת מעירה, שהליך אישור חשבונות הקבלנים בגין פינוי פסולת ביתית ומסחרית ופינוי פסולת גזם וגושית, לא כולל התייחסות לדוחות פניות הציבור, שהיה ראוי להיות משולב במסמכים הנלווים לאישור חשבונות קבלנים לפינוי פסולת. לדגמה, פניות בנושא שבירת מיכלי אשפה של תושבים, שעל פי הסכם ההתקשרות עם קבלן פינוי הפסולת, תיקונם/החלפתם אמור על חשבון הקבלן, ולצורכי בחינת חיוב בקנסות על פי הסכם ההתקשרות עם הקבלן.

הביקורת מעירה, שאחרי סיום תפקיד מנכ"לית המועצה, במהלך שנת 2022, הועבר נושא בטיפול בפניות למזכירות, ללא קביעת נוהל עבודה מפורט ומאושר לגבי ניהול הטיפול בפניות, שיבטיח, בין היתר, הקפדה על עקרון השוויון בטיפול בפניות.

הוצאות בגין רכיבי השכר- שעות נוספות ושעות כוננות

כללי

בדוח הביקורת לשנת 2015 נבדק נושא תשלום הוצאות בגין רכיבי השכר- שעות נוספות ושעות כוננות שהועלו בו ממצאים והמלצות. **ביקורת חוזרת** זו בנושא, נועדה לבדוק ולעקוב אחר תיקון הממצאים שהועלו אז וסקירת ההתפתחות של ההסדרים הקיימים בשנת 2022.

תמצית הנתונים הכספיים

שיעור הוצאות שעות נוספות וכוננות מסך הוצאות השכר

על פי הנתונים בדוחות הכספיים המבוקרים בשנים 2013-2019⁷

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	הוצאות
279	472	622	934	758	880	906	שעות נוספות-רשומות באלפי ₪
36,072	38,914	45,089	52,620	54,406	57,603	61,827	סך הכל שכר באלפי ₪
0.8%	1.2%	1.4%	1.8%	1.4%	1.5%	1.5%	שיעור הוצאות נוספות ומסך הכל

בד"כ רכיב, **שעות נוספות- רשומות** מתוך דוח עלויות שכר (מה שנקרא **דוחות 66**), כולל, בעיקר רכיבי הוצאות שכר בגין שעות נוספות ובגין שעות כוננות. עד שנת 2019, שני הרכיבים שנכללו ברכיב שעות נוספות- רשומות היו בעיקר רכיב שעות נוספות ורכיב שעות כוננות.

החל משנת 2020, נוספו רכיבים שנכללו⁸ בשעות נוספות-רשומות אשר הגדילו משמעותית רכיב זה. להלן הנתונים כפי שהוצגו בדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2020-2021 ובשנת 2022 על פי דוח 66 (טרם נערך דוח כספי מבוקר לשנת 2022):

2019	2021	2022	הוצאות
3,560	4,098	4,730	שעות נוספות-רשומות באלפי ₪
59,984	62,354	64,950	סך הכל שכר באלפי ₪
5.9%	6.6%	7.3%	שיעור הוצאות נוספות מסך הכל

⁷ בנספח 5 לטופס 2 בדוח הכספי המבוקר

הביקורת דרשה לקבל פירוט רכיבי השכר שמרכיבים את הרכיב - שעות נוספות- רשומות, מהגזברות וחשבות השכר. חשבות השכר הגישה לביקורת דוח ריכוז תוספות שמורכב מ- 13 רכיבי שכר כלהלן :

רכיב	שם רכיב שכר	עלות באלפי ₪
133	שעות ממלא מקום	668
157	שעות נוספות	270
166	ש.ג. גלובליות עם גמל	31
167	תוספת כוונות	473
197	ש.עבודה בחופשה	141
357	שעות נוספות 125%	155
358	שעות נוספות 150%	74
359	שעות נוספות 175%	12
360	שעות נוספות 200%	1
361	ש.רגילות 150%	117
5401	תוספת אחוזית 2016	546
5402	תוספת שקלית 2016	634
5734	ת. שקלית 2016 מורים	1,466
	סכום כולל	4,588

הביקורת מעירה למועצה, שראוי לבחון את רכיבי השכר בדוחות 66 בכלל ובמיוחד המיוחסים לרכיב השכר **שעות נוספות-רשומות** בפרט. ראוי לברר ממה נובע ההפרש בסך 142 אלפי ₪, ולייחס לאחר בחינה לרכיב המתאים בדוח 66. **המעבר לתוכנת שכר אחרת**, היה אמור להוות הזדמנות **לטיוב הנתונים** ולאו דווקא לאפשרות שבה יהיה ייחוס רכיבים ללא בחינה מעמיקה, בנוסף היה ראוי לערוך תיעוד להליך ההטמעה ועריכת מבחני יישום לוודא תקינות ושלמות הנתונים במעבר.

רכיבי השכר בגין שעות נוספות וכוונות לשנת 2022 שהיה נהוג לכלול ברכיב שעות נוספות- רשומות מתוך הטבלה לעיל, כוללים את הרכיבים הבאים :

רכיב	שם רכיב שכר	עלות באלפי ₪
157	שעות נוספות	270
167	תוספת כוונות	473
357	שעות נוספות 125%	155
358	שעות נוספות 150%	74
359	שעות נוספות 175%	12
360	שעות נוספות 200%	1
361	ש.רגילות 150%	117
	סכום כולל	1,102

הצגת נתוני הוצאות שכר בגין שעות נוספות וכוננות לפי רכיבי השכר הנהוגים בשנים 2013-2019:

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2022	הוצאות
279	472	622	934	758	880	906	1,102	שעות נוספות-רשומות באלפי ש"ח
36,072	38,914	45,089	52,620	54,406	57,603	61,827	64,950	סך הכל שכר באלפי ש"ח
0.8%	1.2%	1.4%	1.8%	1.4%	1.5%	1.5%	1.7%	שיעור הוצאות נוספות וכוננות מסך הכל

הרכב הוצאות שעות נוספות רשומות בשנת 2022:

רכיב	כמות שעות	סכום בש"ח	עלות לשעה בש"ח
שעות נוספות	11,965	629,432	52.6
שעות כוננות	12,183	472,562	38.8
סך הכל		1,101,994	

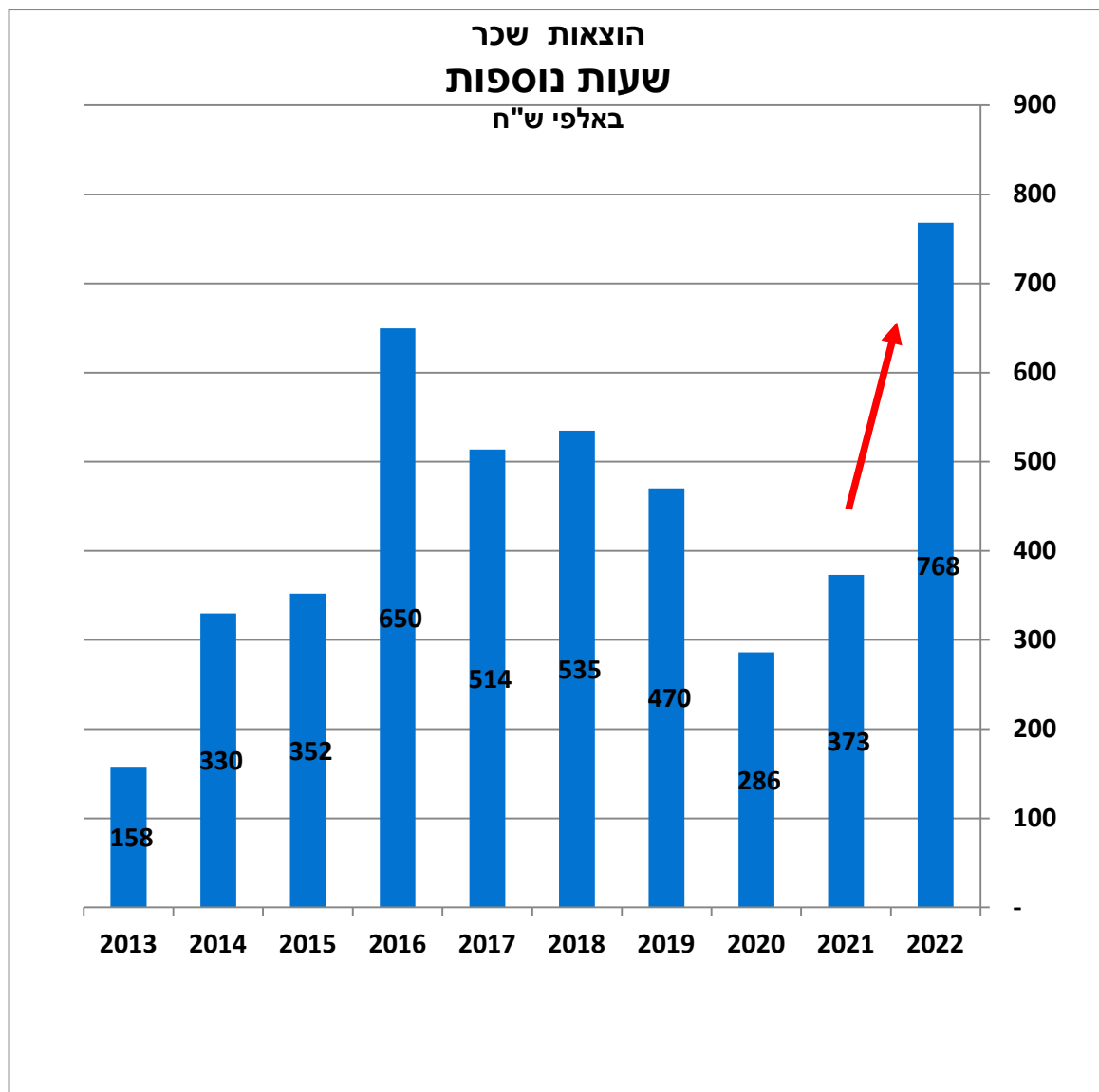
העלות הממוצעת לשעה נוספת גבוהה יותר (בכ 35.5%) מאחר ומשולמת בעיקר לפי 125% ו/או 150%.

השוואת שיעור הוצאות שעות נוספות וכוננות מסך הוצאות השכר לעומת רשויות מקומיות אחרות:

ההשוואה, בצורה נגישה, הינה באמצעות הנתונים **שבנספח 5 לטופס 2** בדוחות הכספיים המבוקרים שמפורסמים באתר משרד הפנים, אשר מפורט בו רכיבי הוצאות השכר כאשר הרכיב השני ברשימה - **שעות נוספות רשומות**. בהשוואה מעמיקה לרשויות מקומיות אחרות, נדרשת התייחסות לרכיבים שנכללו, תתייחס לאופי הרשויות להשוואה, להיקפי השירותים הניתנים, במיוחד אלה שדורשים שעות עבודה מעבר לשעות העבודה הרגילות ברשות, והרכב מצבת כוח אדם, כאשר רשויות שונות יכולות לבצע שירותים במיקור חוץ על ידי קבלנים כאשר ברשות אחרת, השירותים מבוצעים על ידי העובדים השכירים ברשות.

שיעור ההוצאות בגין שעות נוספות וכוננות מסך הוצאות השכר, בהשוואה לרשויות אחרות, יכול לשמש כלי בקרה לבחינה כללית, של סבירות רכיב זה, אולם שיעור שאינו גבוה בהשוואה לרשויות אחרות, ואף אם נמוך מהשיעור אצל רשויות אחרות, אומנם, ולכאורה השיעור יראה סביר ותואם לנהוג ברשויות במוצא, אולם לדעת הביקורת, ראוי שמשאבי אנוש בסיוע המינהל הכספי במועצה יפעלו לקיים מערך דיווחים כספיים, כמותיים, השוואתיים ועריכת ניתוחים אנליטיים לבדיקת הוצאות השכר בכלל ורכיבי שעות נוספות וכוננות בפרט.

הוצאות בגין רכיב השכר - שעות נוספות



הוצאות שכר בגין שעות נוספות, כוללות הפרשות נלוות לשכר.

הוצאות רכיבי שעות נוספות כולל הפרשות סוציאליות - בשנת 2022:

רכיב	שם רכיב שכר	עלות באלפי ₪
157	שעות נוספות	270
357	שעות נוספות 125%	155
358	שעות נוספות 150%	74
359	שעות נוספות 175%	12
360	שעות נוספות 200%	1
361	ש.רגילות 150%	117
	סכום כולל	629
	הפרשות סוציאליות	139 (22%)
	סך הכל עלות שעות נוספות	768

התשתית הנורמטיבית - עיקרי ההוראות מחייבות

המועצה המקומית ככל מעביד במדינה, כפופה **לדיני העבודה** (חוקים, תקנות, צווים, חוזרים והנחיות מחייבות), ובהיותה רשות מנהלית חלות עליה ההוראות של המשפט הציבורי. עיקרי תנאי העסקת העובדים ברשויות המקומיות מוסדרים בהסכם, משנת 1959 ואשר עודכן במשך השנים, כאשר העדכון האחרון, משנת 2002. ההסכם נקרא - **חוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות** (נוסח משולב) (להלן - **חוקת העבודה**). לחוקת העבודה מעמד של הסכם קיבוצי, והיא אבן יסוד מרכזית המסדירה את יחסי העבודה ברשויות המקומיות.⁹

אוגדן תנאי שירות (להלן - **האוגדן**) אשר מרכז את עיקרי החובות והזכויות של העובדים ברשויות המקומיות, ואשר מיועד לשמש גם כלי עזר לנבחרי השלטון המקומי, לבעלי התפקידים הבכירים ברשויות המקומיות ולאחראים על משאבי אנוש ושכר.

חוזרי מנכ"ל משרד הפנים אשר עוסקים במתן הנחיות מקצועיות בנושאי יחסי עבודה ושכר ברשויות המקומיות.

בחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951 (להלן - חוק שעות עבודה ומנוחה) נקבע כלהלן:

- **סעיף 3** לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע שבוע עבודה לא יעלה על ארבעים וחמש שעות עבודה.
- **סעיף 6** לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע שהעסקת עובד בשעות נוספות אסורה, אם אינה מותרת לפי סעיף 10, או אם לא הותרה לפי סעיף 11.
- **סעיף 10** לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע את התנאים והמגבלות להעסקת עובדים בשעות נוספות.
- **סעיף 11** לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע ששר הכלכלה והתעשייה (בחוק רשום – שר העבודה- להלן : **השר**) רשאי להתיר העסקת עובד בשעות נוספות
- ההיתר של השר, **המעודכן ממרץ 2018**, קובע שבמקום עבודה בו נהוג שבוע עבודה של חמישה ימים, שניתן להעסיק עובד **בשעות נוספות לא יותר מ 16 שעות בשבוע**. ההיתר קובע כי בכל מקרה **אין להעסיק עובד יותר מ-12 שעות עבודה, רגילות ונוספות, בכל אחד מימי העבודה הרגילים הנהוגים**.
- **סעיף 7** לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי המנוחה השבועית של העובד היא לפחות שלושים ושש שעות רצופות לשבוע.
- **סעיף 8** לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע שהשר רשאי לקבוע בתקנות מנוחה שבועית שאורכה פחות משלושים ושש שעות, אך לא פחות מעשרים וחמש שעות רצופות.
- **סעיף 21** לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי בין יום עבודה למשנהו תחול הפסקה של שמונה שעות לפחות.
- **סעיף 25(א)** לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי מעסיק חייב לנהל פנקס שעות עבודה, שעות מנוחה שבועית ושעות נוספות. הרישום יעשה באופן שוטף של שעות העבודה בפועל. אם הרישום בפנקס אינו נעשה באמצעים מכניים, דיגיטליים או אלקטרוניים, ייחתם הרישום מדי יום בידי העובד ויאושר בחתימת אחראי שהמעסיק מינה לכך.

⁹ מתוך דוח מבקר המדינה- דוחות על הביקורת בשלטון המקומי- לשנת 2010- פורסם באינטרנט www.mevaker.gov.il/he/Reports/Report_137/.../7420.docx

החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב – 2011, (להלן – "חוק האכיפה")

- חוק האכיפה מטיל סנקציות לגבי הפרות, בין השאר, בגין העסקה בשעות נוספות שלא בהתאם לחוק שעות עבודה ומנוחה ובגין אי תשלום הגמול הנדרש בגין שעות נוספות.
- בגין הפרת ההוראות המחייבות של חוק האכיפה, מוטלים עיצומים כספיים שעלולים להיות בסכומים ניכרים ואף מוטלת אחריות אזרחית ופלילית.

בחוקת העבודה (ובאוגדן) צוין, בין היתר:

- **סעיף 27.6 לחוקת העבודה** קובע ששעות העבודה של העובדים בכל ימות השנה הן 42 שעות בשבוע.
- **סעיף 27.6 (ב) לחוקת העבודה (סעיף 5.2.2 לאוגדן)** בגין תשלום שעות נוספות לפי רישום, קובע ש"תשלום עבור עבודה בשעות נוספות יהיה באישור ראש הרשות המקומית או מי שהסמך לכך ויבוצע לפי רישום. העובד ירשום את השעות הנוספות שעבד וידווח עליהן".
- **סעיף 27.6 (ג) לחוקת העבודה (סעיף 5.2.3 לאוגדן)** קובע ש"עבודת שעות נוספות תאושר לעובד רק אחרי שמילא את מכסת שעות העבודה הרגילה".
- **סעיף 5.6.2 לאוגדן** השירות קובע ש"עובד רשות מקומית חייב אישית להטביע את כרטיס הנוכחות שלו בשעון רישום הנוכחות בתחילת העבודה ובסיומה.....".

חוזר מנכל משרד הפנים 03/2008

- בחוזר מנכל משרד הפנים מספר 03/2008 בהנחיות בנושא ניהול עובדים נקבע ש"עובדי הרשות המקומית ,..., חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום.
- החתמת כרטיס הנוכחות חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו".

מספר שעות נוספות לפי עובדים וחודשים בשנת 2022													
מס'	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	סך הכל
1	360	20	-		8	52	30	50	40	66	32	72	729
2	56	50	40	48	51	54	47	52	30	74	51	51	605
3	19	86	44		135		101	3	56	32	23	22	519
4				228		148		71	27			4	478
5		104		126		28	35	26	7	31	39	33	430
6			0	-	8	43	81	60	50	63	60	41	406
7					3		97		44	116	85	58	403
8	18	32	32	29	40	25	29	25	15	22	54	56	376
9	29	27	69	16	13		37	31		17	37	39	316
10		68	5	10	50	11	10	53	28	38	14	17	305
11		33	18	19		52	27	12	15	22	20	26	243
12										85	154		239
13	20	21	38	39	26	20	47			0			210
14		32	4	5	46	9		30	18	34	18	9	206
15	23	14	36	33	27	24	44						200
16						96			84				180
17	4	6	20	35	17	8		10	18	21		40	178
18						88			80				168
19	29	56	47	18	1			5	7	5			168
20	19	32	5	11	9	2	15	14	9	14	12	12	154
21	6	9	14	26	9	7	25		8		30	21	153
22	9	20	17	12	6	7	25		7		30	21	152
23	10	8	17	16	10	7	25		8		30	20	149
24		34	29	22	3	10	34				8		140
25	8	8	17	8	7	9	25		8		30	21	139
26		2		36					56	40			134

128		-		-			1	8	119				27
126		8	5	14	13	12	9	12	12	11	27	2	28
123		57	50									16	29
123	28	27	25	16			9	9	9				30
121		8	42	16	26	10	10	10					31
116					18	12		67	9	3	3	3	32
108	8	10	10	6	19	9	6	16	8	4	8	4	33
104	3	21					44				34	2	34
103			26	16	24						28	9	35
100	34	10	17		39								36
97				26	32			28	9		1		37
92				40			52						38
89										-	12	77	39
86	16	27		3		20	7	6		8			40
83	1	6	-		-	8	6	10	6	22	9	15	41
79			79										42
73				31	8	10	8				1	15	43
71	16	21	18	8		2	1					5	44
67	3	6	4		6	9				33	5	3	45
65	65												46
64		9	3	4		13			11	8	8	8	47
64	21	20		8		15						-	48
64	15	27		7	15								49
63	46											17	50
9,584	818	981	958	811	642	849	851	632	919	541	797	785	
2,381	105	272	93	80	39	470	180	53	335	352	52	457	51-194
11,965	922	1,252	1,051	890	680	1,320	1,031	579	1,254	893	849	1,242	סך הכל

גידול בהוצאות שעות נוספות בשנת 2022 לעומת 2021

עיקר הגידול בהוצאות בגין שעות נוספות בשנת 2022 לעומת ההוצאות בגין שעות נוספות בשנת 2021 נובע מהפעלת תכניות חינוכיות (הוצאות שעות נוספות בפרק 81- חינוך) כלהלן:

תאור	2022	2021
סך הכל הוצאות באלפי ש"ח	410	154
כמות עובדים	148	79
מספר שעות	6,453	2,646
עלות ממוצעת לשעה נוספת בש"ח	63.5	58.2

גידול במספר העובדים, בכמות השעות ובעלות הממוצעת לשעה נוספת.

הוצאות בגין שעות נוספות בשנת 2022 לעומת ההוצאות בגין שעות נוספות בשנת 2021 לעובדים המשוייכים למינהל כספי (הוצאות שעות נוספות בפרק 62- מינהל כספי) כלהלן:

תאור	2022	2021
סך הכל הוצאות באלפי ש"ח	91	46
כמות עובדים	4	4
מספר שעות	1,334	732
עלות ממוצעת לשעה נוספת בש"ח	68.0	62.6

גידול בכמות השעות ובעלות הממוצעת לשעה נוספת.

הוצאות בגין שעות נוספות בשנת 2022 לעומת ההוצאות בגין שעות נוספות בשנת 2021 לעובדים המשוייכים לתברואה (הוצאות שעות נוספות בפרק 71- תברואה) כלהלן:

תאור	2022	2021
סך הכל הוצאות באלפי ש"ח	36	0.3
כמות עובדים	3	1
מספר שעות	527	7
עלות ממוצעת לשעה נוספת בש"ח	68.0	51.7

גידול במספר העובדים, בכמות השעות ובעלות הממוצעת לשעה נוספת.

הוצאות בגין שעות נוספות בשנת 2022 לעומת ההוצאות בגין שעות נוספות בשנת 2021 לעובדים המשוייכים לתכנון ובניין עיר ("הנדסה") (הוצאות שעות נוספות בפרק 73- תכנון ובניין עיר) כלהלן :

תאור	2022	2021
סך הכל הוצאות באלפי ש"ח	29	2
כמות עובדים	3	2
מספר שעות	654	28
עלות ממוצעת לשעה נוספת בש"ח	44.9	67.9

גידול במספר העובדים, בכמות השעות. הירידה בעלות הממוצעת לשעה נוספת נובעת כי ב 2021, התשלום היה לשניים אחרים, מאלה שנוספו בשנת 2022.

הוצאות בגין שעות נוספות בשנת 2022 לעומת ההוצאות בגין שעות נוספות בשנת 2021 לעובדים המשוייכים למחלקת רווחה (הוצאות שעות נוספות בפרק 84- רווחה) כלהלן :

תאור	2022	2021
סך הכל הוצאות באלפי ש"ח	80	43
כמות עובדים	18	13
מספר שעות	1,191	471
עלות ממוצעת לשעה נוספת בש"ח	66.9	99.2

גידול במספר העובדים, בכמות השעות. הירידה בעלות הממוצעת לשעה נוספת נובעת כי ב 2022, נוספו עובדים עם תעריף נמוך יחסית לממוצע.

שעות נוספות מעל למכסה המותרת על-פי דין

המגבלה לעבודה בשעות נוספות הינה יומית ושבועית.

ההיתר של השר, המעודכן ממרץ 2018, קובע שבמקום עבודה בו נהוג שבוע עבודה של חמישה ימים, שניתן להעסיק עובד בשעות נוספות לא יותר מ 16 שעות בשבוע. כלומר, סך השעות החודשיות, מוגבלות ל- 16 שעות כפול מספר השבועות בחודש, שמהווה המכסה החודשית המקסימלית לעבודה בשעות נוספות. כלומר, שעות נוספות חודשיות מעל ל 64 שעות, קיים חשש שמעל לתקרה ובוודאי אלה שמעל 70 שעות.

הביקורת מעירה, אין בקרות (מתריעות ו/או מונעות) למעקב אחר שעות נוספות מעל לתקרה היומית ו/או השבועית.

תשלום עבור 360 שעות נוספות בחודש ינואר 2022 - כהפרשים לחודשים 1/2021 עד 12/2021
ההסבר שנתקבל ממנהל משאבי אנוש, שהוסכם לאשר בגין עבודה בשעות נוספות שלכאורה בוצעו בשנת 2021, בשעות הבוקר, לפני ההגעה למשרדי המועצה, בשל מהות התפקיד.

הפרשות סוציאליות לתגמולים ופיצויים - בגין רכיבי שעות נוספות

מספר עובדים	הוצאות בגין שעות נוספות באלפי ₪	שיעור הפרשות לתגמולים ופיצויים
106	445	13.50%
88	184	0
סך הכל	629	

המועצה מפרישה לתגמולים ופיצויים בגין רכיבי שעות נוספות ל- 106 עובדים, אולם עבור 88 עובדים שקיבלו שכר בגין שעות נוספות בהיקף כולל של 184 אלפי ₪ לא הופרש בגינם לתגמולים ופיצויים.

הביקורת מעירה, שעל המועצה לדאוג ולהגן על זכויות העובדים, בעיקר לעובדים בתחומי הניקיון, ובעיקר בנושאים של הפרשות לזכויות עתידיות. על המועצה לבחון ולוודא את הסיבות להעדר ההפרשות הסוציאליות לתגמולים ופיצויים בשיעור כולל 13.5% ל- 88 העובדים שלא הופרש בגין עבודתם בשעות נוספות, ובעיקר לעובדים הקבועים בתחום הניקיון.

עיקרי הממצאים**אין נוהל מפורט ומאושר בנושא שעות נוספות**

לא נמצא נוהל מפורט ומאושר אשר יגדיר את הצרכים והקריטריונים להעסקה בשעות נוספות, ויגדיר הליך התכנון והתקצוב בין המחלקות השונות במועצה, ויקבע הליך מפורט לאישור ההעסקה בשעות נוספות ומעקב אחר ביצוע, להבטחת הליך שכולל בקורות הולמות תוך שמירה על כללי החיסכון, היעילות והמועילות, ולרבות ההתייחסות למגבלות הקיימות בדין, בין היתר לתקרת מכסת השעות היומית והמכסה השבועית והמגבלות שחלות על נשים בהריון בהעדר הסכמתן המפורשת והאישורים הנדרשים.

אי החתמת כרטיס נוכחות בגין עבודה בשעות נוספות

דיווחי השעות הנוספות נערכים בחלקם גבי רישום ידני כללי בסיום כל חודש, על ידי העובד על טופס ידני, שמציין מספר שעות העבודה הנוספות של העובד בימים שבהן רשם שעבד שעות נוספות. כלומר, דיווח בדיעבד בסוף כל חודש, ולא על פי החתמת כרטיס נוכחות, ולא לפי דיווח מיידי יומי (לעובדי חוץ, בהעדר אפשרות החתמת כרטיס נוכחות). אצל חלק מהעובדים הטופס נחתם על ידי העובד בלבד ללא חתימת ממונה.

תשלום בגין שעות נוספות ללא הקפדה על מילוי מכסת השעות

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

תשלום בגין שעות נוספות ביום מנוחה

המועצה שילמה לעובדים בגין שעות עבודה נוספות בימי שישי על-פי דיווח ידני בסיום כל חודש, שבכל יום שישי עבדו מספר שעות קבוע. ההסבר של המועצה שהעובדים עסק בעבודת פיקוח.

המלצות הביקורת

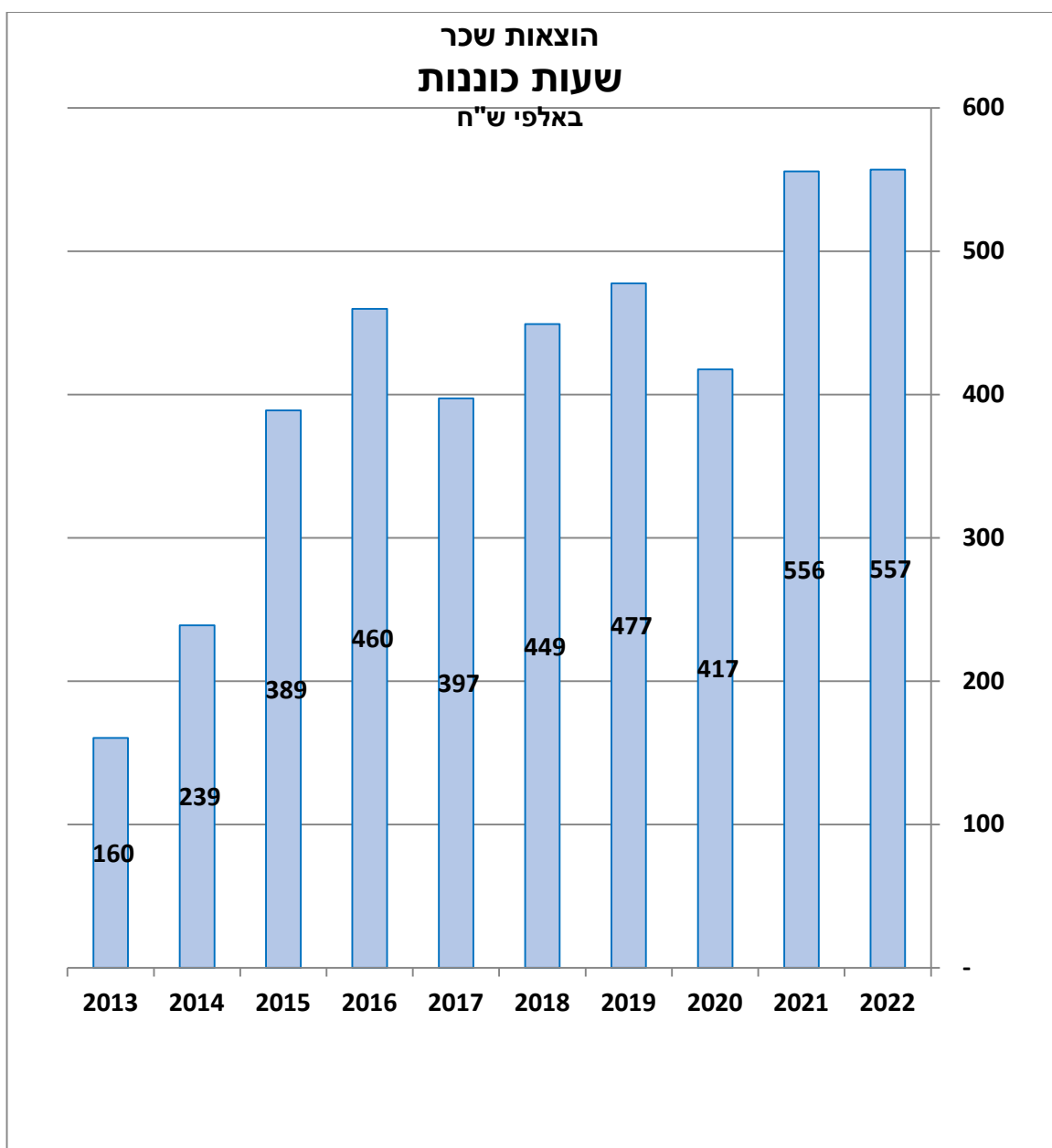
הביקורת ממליצה למועצה, להגדיר נוהל מפורט בנושא העסקה בשעות נוספות, אשר יגדיר, בין היתר:

- הקריטריונים להעסקה בשעות נוספות;
- התייחסות לנושא השעות הנוספות בהגדרת התפקידים וההסכמים עם העובדים שהצפייה והחובה שיידרשו לעבוד בשעות נוספות כשיידרש;
- תכנון ותקצוב השעות הנוספות;
- בקרות הולמות בהליך ההעסקה וביצוע בדיקות ביצוע לשעות הנוספות.
- שעות נוספות יהיו על בסיס דיווח והחתמת כרטיס שעון נוכחות ולעובדי חוץ שלא ניתן להחתים שעון נוכחות, רישום ודיווח מיידי לעבודה בשעות הנוספות.
- בדיקת תקופתיות לכדאיות ההעסקה בשעות נוספות לעומת חלופות אחרות של העסקה.
- פרסום והקפדה על המגבלות החלות על העסקת נשים בהריון בשעות נוספות ובימי מנוחה שבועית. סעיף 10(א) לחוק עבודת נשים, התשי"ד-1954, שלפיו נקבע כי "עובדת שהיא בחודש החמישי להריונה תודיע על כך למעסיקה, ומשעשתה כן, או משנודע על כך למעסיק בדרך אחרת, לא יעסיקה בשעות נוספות ובמנוחה השבועית מהחודש החמישי להריון ואילך". וההחרגה האפשרית על פי סעיף 10(ב) שלפיו "רשאי מעסיק להעסיק עובדת בהריון, בשעות נוספות או במנוחה השבועית, אם העובדת הסכימה לכך בכתב ומסרה למעסיקה אישור רפואי של רופא מומחה ביילוד ובגינקולוגיה, כי אין מניעה להעסיקה בשעות נוספות או במנוחה השבועית, ובכפוף לתנאי האישור".

שעות כוננות

כללי

המועצה נדרשת להעמיד עובדים מסוימים במצב כוננות בכדי להתמודד עם מצבים מיוחדים, שדורשים טיפול מיידי, שאינו סובל דחוי. הצורך בכוננות אמור להיות קשור למידת הסיכון והנזק שעלול להיגרם בהיעדר כוננות, כמו: פגיעה בחיי אדם, נזק לרכוש ותשתיות, פגיעה בשירותים חיוניים וטיפול בתיקונים דחופים ומניעת מפגעים שאינם סובלים דחוי.



ההוצאות בגין שכר שעות כוננות, כוללות ההפרשות הנלוות לשכר.

עיקרי ההוצאות המחייבות

- סעיף 27.8 (א) לחוקת העבודה (סעיף 4.3.3 לאוגדן) בגין פיצוי על כוננות, קובע ש"עובדים ברשויות מקומיות מכל הדירוגים שלגביהם לא נקבעו בהסכמים ארציים הוראות מיוחדות בנושא של כוננות, הנדרשים להימצא בכוננות בביתם לרגל צרכי העבודה, אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור הכוננות כדלהלן:

בעד כוננות הנמשכת עד חמש שעות ושליש – תשלום של 100% בעד כל שעת כוננות.
בעד כוננות הנמשכת 8 שעות תשלום בסכום זהה לזה שקיבל כאמור בסעיף (א) לעיל בעד חמש שעות ושליש.

בעד כוננות הנמשכת למעלה משמונה שעות - תשלום בסכום זהה לזה שקיבל כאמור בסעיף (ב) לעיל בעד שמונה השעות הראשונות ובעד השעה התשיעית ואילך תשלום של 2/3 משכר שעה, בעד כל שעה.

- סעיף 27.8 (א) לחוקת העבודה (סעיף 4.3 לאוגדן), בנושא קריאות פתע, קובע:

"עובד, שחזר לביתו אחר שעות העבודה ונקרא לפתע לחזור לעבודתו אחרי הפסקה של שעה אחת לפחות, מקבל תשלום כמקובל בעד השעות הנוספות בהן עבד. התשלום לא יהיה פחות מאשר בעד ארבע שעות עבודה רגילות. העוסק עובד בקריאות פתע יותר מ- 4 שעות, לא יהיה התשלום הניתן לו בעדן פחות מהתמורה בעד יום עבודה מלא. עובד המקבל שעות נוספות על פי מכסה המוסכמת מראש, תחשבנה השעות בהן עבד למעשה בעת קריאת פתע כחלק מסך כל מספר השעות הנוספות שעבד בחודש".

- סעיף 9.3.8 (ד) לאוגדן קובע:

(1) "פסיכולוג, הנדרש ע"י הגורם המוסמך לכך ע"י ההנהלה המרכזית של המוסד, להימצא בכוננות בביתו, לרגל צרכי העבודה, אחרי שעות העבודה הרגילות, יהיה זכאי לתשלום כמפורט בסעיף 4.3.3".

(2) "נדרש הפסיכולוג לעבוד שעות נוספות בעד היותו בכוננות, יקבל בעדן תשלום לפי המקובל לעניין עבודה בשעות נוספות (אם היה זכאי לתשלום כזה) ואותן שעות אינן נחשבות לצורך תשלום בעד כוננות.....".

עמדת מינהל השכר והסכמי עבודה במרכז השלטון המקומי, על פי מכתב מיוני 2016 בנושא "כוננות- רענון" הינה כלהלן:

- תשלום שעות הכוננות מעוגן בסעיף 27.8 לחוקת העבודה.
 - ראש הרשות המקומית או מי שהסמך לכך רשאים לקבוע את צרכי הכוננות של הרשות המקומית ובכלל זה היקף שעות הכוננות והמועדים שבהם עובד מסוים נדרש להיות כונן.
 - על עובד שנקבע לגביו כי הוא נדרש להימצא בכוננות להיות בביתו בשעות שבהן הוא כונן.
 - התשלום עבור כוננות כפוף לביצוע ודיווח של העובד על כך שהיה כונן בשעות ובמועדים שבהם נדרש להיות כונן על ידי הגורם המוסמך ברשות המקומית.
 - ההיקף והמועדים שבהם על העובד להיות כונן צריכה להיקבע ..., בין היתר, בהתחשב בצרכי הרשות המקומית, יכולותיה התקציביות, ובכך שבזמן הכוננות על העובד להימצא בביתו.
 - מודגש, כי בית הדין הארצי לעבודה פסק כי " אין בידינו לקבל את עמדת המדינה שלפיה יש להחיל את הוראות התקשי"ר בעניין כוננות ותשלום בעד קריאות פתע על עובדי הרשויות המקומיות. מדובר בהסדרים דומים אך לא זהים. אין לקבל את טענת המדינה כי קיים חסר בהסדר על פי חוקת העבודה שאותי יש להשלים בהוראות התקשי"ר. אין מדובר בחסר, אלא בשונות בין ההסדרים..... " (ע"ע 10-09-1606 מרדכי אליאסי נ' עיריית שדרות (פס"ד מ 22.3.2015)).
 - לא ניתן לקבוע שעובד יהיה כונן במועדים שבהם הוא נעדר מהעבודה למשל: חופשה, מחלה וכו' כך גם אין טעם לקבוע כוננות בשעה 6:00 בבוקר כשיום עבודתו מתחיל בשעה 7:00.
 - אין הבדל בין תשלום כוננות ביום חול לבין תשלום כוננות ביום מנוחה שבועי או בערבי חג וחג. לעניין זה התשלום יהיה כמפורט בסעיף 27.8 לחוקה.
 - עובד שבזמן הכוננות נקרא לעבודה יופסק תשלום הכוננות בזמן זה וישולם לו קריאות פתע כמקובל ועפ"י סעיף 27.8 ב' לחוקה. להלן דגמה:
- עובד שנקבע לגביו כי יהיה כונן בין השעות 20:00 ל 24:00 ובשעה 22:00 נקרא לעבודה ועבד כשעה ושב לביתו, התשלום יהיה כדלקמן:
- בין השעה 20:00 ל 22:00 - תשלום לו כוננות
- בין השעה 22:00 ל 23:00 - ישולם לו פיצוי של 4 שעות רגילות (קריאות פתע)
- בין השעה 23:00 ל 24:00 - תשלום לו שעת כוננות נוספות.

בנוסף למכתב הנ"ל, עמדת מינהל שכר והסכמי עבודה לעניין תשלום בעד כוננות על-פי חוקת העבודה שהתשלום ייערך כלהלן:

100%	-	בעד 5 ושליש השעות הראשונות
67%	-	מעל 5 ושליש ועד 8 שעות (5.33/8)
44%	-	החל מהשעה התשיעית (67% * 2/3)

עמדת הממונה על השכר במשרד האוצר- בנושא כוננות

לדעת הביקורת, עמדת הממונה על השכר במשרד האוצר היא כי עובד שנמצא בכוננות אינו זכאי לגמול בגין קריאת פתע בעבור אותן שעות שבהן היה כונן. אם העובד חזר לביתו ונקרא לחזור לעבודה בשעות בהן היה כונן, בעבור השעות בהן עבד בפועל יקבל שעות נוספות כדין ולא התמורה שנקבעה לקריאות פתע, מאחר והיה כונן באותן שעות.

פס"ד מרדכי אליאסי נ' עיריית שדרות

בפס"ד מרדכי אליאסי נ' עיריית שדרות שניתן ביום 22 במרץ 2015, שהינו ערעור על פסק דינו של בית הדין האזורי שעניינו תשלומים עבור שעות כוננות ועבור קריאות פתע לעובד עיריית שדרות. בפס"ד פורטו עמדות מרכז השלטון המקומי ועמדת הממונה על השכר במשרד האוצר. בהכרעה נפסק כלהלן:

- התקבלה עמדת מרכז השלטון המקומי וההסתדרות, כי ההסדר לתשלום קריאות פתע הוא בהתאם להוראות חוקת העבודה (סעיף 27.8) ולא בהתאם להוראות התקשי"ר.
- בהליך המסוים של פסק הדין, לא היה צורך להכריע בשאלה אם עובד שנקרא לעבודה ביום הוא היה כונן, זכאי לתשלום קריאת פתע (הערת הביקורת- כמו עמדת מרכז השלטון המקומי) או לתשלום על בסיס שעות עבודתו.
- המצב שבו אין הגדרה של ימי הכוננות ושעות הכוננות איננו רצוי הן לעובד והן לרשות המקומית. עם הסדרת והגדרת שעות הכוננות תשולם תוספת כוננות על פי חוקת העבודה.

לדעת הביקורת, הואיל והמועצה אמורה לנהוג לפי סדרי מנהל תקין; והואיל ונקבעו הנחיות מפורטות בתקשי"ר בנושא כונניות, ובכפוף לפס"ד **מרדכי אליאסי נ' עיריית שדרות**, שבו נקבע שאין להחיל הוראות התקשי"ר על עובדי הרשויות המקומיות, ראוי, לדעת הביקורת, שמועצה תבחן את ההנחיות בתקשי"ר ולאמץ הנחיות תוך התאמתן לנסיבות סדרי העבודה במועצה.

עיקרי הנחיות התקשי"ר בנושא הכוננות נבחנו בדוח ממבקר המדינה, בנושא - **כונניות בשירות המדינה** (להלן - דוח מבקר המדינה בנושא כונניות),¹⁰ אשר מהווה לדעת הביקורת, מקור נורמטיבי ראוי, שהמועצה יכולה וראוי שתאמץ את עיקרי ההמלצות ולפי התאמתן לסדרי העבודה במועצה.

להלן, ציטוט לעיקרי הדברים, שהביקורת רואה לנכון לפרט כמקור נורמטיבי, שהמועצה ראוי שתשקול ליישום, תוך התאמה לסדרי העבודה במועצה:

"חובת ההנמקה והבניית שיקול דעת בעניין הכוננות"

על פי סדרי מינהל תקין, קביעת הצורך בכוננות - ככל החלטה מינהלית - חייבת להיות מנומקת ומוסדרת בהליך מינהלי ראוי, שהוא שקוף, אחוד ונתון לבדיקה, לבקרה ולפיקוח.¹¹ יישומו של תהליך מעין זה בהקשר של החלטות בדבר אישור כוננות לעובדי המדינה מחייב נקיטת כמה פעולות חיוניות, ובהן: (א) קביעת אמות מידה ייחודיות לבחינת הצורך בכוננות; לדוגמה: האם מדובר במענה לבעיות הכרוכות במניעת סיכון בחיי אדם, נזק לרכוש, פגיעה בתהליכי עבודה וכדומה; האם האירוע הוא אירוע שכיח או לאו, ועוד; (ב) שקילת חלופות - האם יש להפעיל כוננות או שניתן לתת מענה לאירוע בדרכים חלופיות.

"סדרי תכנון דיווח ובקרה על כונניות"

"תכנון כונניות ופרסומן: כדי להפעיל את הכוננות באופן מיטבי נקבע בתקשי"ר כי יש להכין תכנית כונניות חודשית מאושרת המפרטת את שמות הכוננים וסדר יומם, ולפרסמה בלוח המודעות ביחידה, וכן להביאה לידיעת כל העובדים העשויים להזדקק במהלך עבודתם לכונן; העתק ממנה יועבר למחלקת משאבי אנוש במשרד - למעקב."

"סדרי דיווח על הפעלת כונניות ועל אירועים שקרו: הכוננות נועדה למשימות מסוימות, לכן כאשר המשימה מתממשת והכונן נקרא לבצע את תפקידו, ראוי שיהיה גם דיווח על הגורמים והסיבות של הפעלת קריאות בפועל, ובכלל זה: זמן הקריאה; זמן ההגעה; מהירות התגובה; והנזק שנמנע. ריכוז מידע בתחומים אלה יאפשר הסקת מסקנות והפקת לקחים בתחום הפעלת הכוננות. וכן ראוי שיהיה דיווח תקופתי, המציג ניתוח סטטיסטי של סדרי הפעלת כונניות במשרד, ובכלל זה: שכיחות הפעלת כונניות בתקופה הנתונה בחתכים, כגון סיבות להפעלת כונן; הגורם המפעיל את הכונן; עלות תיקון הנזק

".

¹⁰ <https://www.court.gov.il/NGCS.Web.Site/Viewer/NGCSViewerPage.aspx?DocumentNumber=71287f8f5397456b8ad6717d18680ef7>

¹¹ בעניין זה ראו דוח שנתי 53' של מבקר המדינה (2003) בפרק "עבודת המטה במשרדי הממשלה", עמ' 5.

"ניהול יומני כוננות : התקשי"ר קובע, ש"בכל יחידה בה קיימים כוננים ינוהל ספר כוננים בו ירשום כל כונן מדי יום, בתום הכוננות, את האירועים שאירעו בעת היותו כונן ; לא קרה כל אירוע יוצא דופן, יירשם בספר : הכוננות עברה ללא אירוע מיוחד".

"ביקורת על ביצוע הכוננות : על פי התקשי"ר, "על האחראי לערוך ביקורת לעיתים מזומנות על ביצוע הכוננויות, על ידי התקשרות טלפונית לכוננים או על ידי כל דרך אחרת שיראה לו".

"בדיקת נחיצות תקופתית של הצורך בהפעלת הכוננות : מן הראוי, שלאחר שניתנת תוספת כוננות לעובד תיעשה לאחר חלוף זמן בדיקה בדבר המשך הנחיצות במתן אותה תוספת, ובכלל זה האם לא השתנו הנסיבות שדרשו כוננות, והצורך בהגברתן או צמצומן, לנוכח צורכי המשרד המשתנים. כדי שהבדיקה האמורה תהיה תקפה ומהימנה ככל שניתן, מן הראוי שהאחראי יאסוף באופן שיטתי את הנתונים לתפקידיו של הכונן ולנחיצותו כן ראוי שהאחראי ינתח את הנתונים האמורים ויגיע למסקנות בהתאם."

טבלה מסכמת לפעולות שהומלץ ליישם בנושא כוננויות:

מס'	המלצות	המצב הקיים
1.	חובת ההנמקה והבניית שיקול דעת בעניין הכוננות	אין הליך הנמקה ופרסום 
2.	תכנון כוננויות ופרסומן	אין תכנון 
3.	סדרי דיווח על הפעלת כוננויות ועל אירועים שקרו	אין מערך וסדרי דיווח 
4.	ניהול יומני כוננות	לא מנוהלים יומני כוננויות 
5.	ביקורת על ביצוע הכוננות	אין מערך ביקורת על ביצוע 
6.	בדיקת נחיצות תקופתית של הצורך בהפעלת הכוננות	לא מבוצעות בדיקות נחיצות 

נתוני כמות והוצאות בגין שעות כוונות בשנת 2022

מס' /	מספר שעות בשנה	עלות בש"ח	אופי עיקרי של התפקיד
1	1,131	58,645	מחלקת רווחה
2	1,136	41,690	מחלקת רווחה
3	784	38,073	עבודה בשטח
4	902	35,912	עבודה בשטח
5	730	34,928	עבודה משרדית
6	870	34,479	עבודה בשטח
7	396	32,985	שירות פסיכולוגי
8	723	27,135	עבודה משרדית
9	486	22,424	עבודה משרדית ושטח
10	482	21,135	עבודה בשטח
11	353	20,107	עבודה משרדית
12	476	19,606	עבודה משרדית
13	372	19,261	עבודה משרדית
14	357	16,035	עבודה משרדית
15	384	15,548	עבודה משרדית
16	294	14,930	עבודה משרדית
17	384	14,923	עבודה משרדית
18	274	14,718	עבודה משרדית
19	320	14,167	מחלקת רווחה
20	361	13,398	עבודה משרדית ושטח
21	98	10,079	עבודה משרדית
22	240	9,561	עבודה משרדית
23	196	9,397	עבודה משרדית
24	232	8,898	עבודה משרדית
25	140	5,751	עבודה משרדית
26	62	2,822	עבודה משרדית
סך הכל	12,183	556,606	

- בשנת 2022, שולמו ל - 26 עובדים סך כולל של 557 אלפי ₪ בגין 12,183 שעות כוונות.
- 16 מהעובדים בעבודה משרדית שלכאורה לא כרוכה להתחייבות להתמודד עם מצבים מיוחדים שדורשים טיפול מיידי, שאינו סובל דחוי.
- שירותי רווחה ופסיכולוגים, דורשים התחייבות להתמודד עם מצבים מיוחדים שדורשים טיפול מיידי, שאינו סובל דחוי.
- עבודה בשטח, כמו תחזוקת תשתיות ציבוריות, לעיתים דורשת התחייבות להתמודד עם מצבים שדורשים טיפול מיידי, שאינו סובל דחוי.

מספר שעות כוננות לפי עובדים לפי חודשים בשנת 2022													
מס'	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	סך הכל
1		176	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96	1,136
2	96	87	96	96	90	96	98	96	96	96	96	88	1,131
3		80	161	77	75	75	81	69	73	60	84	68	902
4	70	70	70	70	70	70	70	80	70	70	80	80	870
5	65	65	65	65		130	63	65	65	66	72	63	784
6	60	60	60	60	60	60	65	60	60	60	60	65	730
7	60	60	60	60	61	63	60	60	60	60	60	60	723
8	40	40	40	40	42	40	40	40	40	40	40	44	486
9		80	41	40	39	40	40	41	42	40	40	40	482
10	2	58	30	30	32	60	50	70		94	94	50	476
11	42	39	36	42	-	39				168	30		396
12	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	384
13	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	32	384
14	60	60	60	24	24	24		24	24	24	24	24	372
15						60			120	60	61	60	361
16		60	30	30	30	30	30	29	30	30	28	30	357
17	21	21	21	21	21	44	16	17	17	16	66	70	353
18	32	32	32	32	32			32		96	-	32	320
19		48	24	24	24	24	24	24	24	24	24	30	294
20	23	23	23	22	23	22	23	23	23	23	23	23	274
21						60	120	60	60				240
22							40	40	40	32	40	40	232
23	18	-	36	18		18	16	18	18	18	18	18	196
24										36	40	40	140
25	30	30	30	8									98
26			32	30									62
סך הכל	683	1,153	1,107	949	783	935	1,006	1,048	1,115	1,179	1,140	1,085	12,183

התייחסות מחלקת משאבי אנוש למדיניות שעות כוננות

מנהל משאבי אנוש ציין בפני הביקורת שהוחלט להקצות שעות כוננות לפי מכסות חודשיות בהתאם למעמד הארגוני של העובד, כאשר למנהל מחלקה מכסה חודשית של 60 שעות כוננות, למנהל מדור מכסה חודשית של 40 שעות כוננות וקבוצת עובדי אחזקה ועובדי הנהלת חשבונות וגבייה, המשך הקצאת המכסות החודשיות שניתנו היסטורית ואף בחלקן לפני ההסדרה בשנת 1999. שעות הכוננות לעובדי מחלקת הרווחה בהתאמה לתקן שנקבע על ידי משרד הרווחה. העובד נדרש למלא דוח חודשי חתום על ידו שבו מפורטים השעות והימים בהם היה בכוננות.

עיקרי הממצאים

- המועצה לא הגדירה נוהל מפורט ומאושר בנושא כוננות.
- תשלום בגין שעות כוננות על בסיס גלובלי של מכסת שעות חודשית קבועה מראש, ללא קביעת שעות יומי הכוננות, ללא התחשבות בחופשות, ימי מחלה וחגים, וללא רישום ודיווח על ביצוע עבודות בזמן כוננות.
- ההוצאות בגין שעות כוננות עלו מסך - 160 אלף ₪ בשנת 2013 ל- 557 אלף ₪ בשנת 2023 ללא בדיקה לנחיצות, בהעדר דיווח מתאים וללא בדיקה לכדאיות החלופה של תשלום לפי כונניות.
- בהעדר קביעת מועדי הכוננות ובהעדר נוהל לקביעת הליך תשלום בגין שעות כוננות, שולמו לעובדים בגין שעות נוספות, ששולמה להם גם מכסת שעות הכוננות, ללא בדיקה לגבי חפיפת השעות הנוספות עם שעות הכוננות והמשמעות לכך.
- בהעדר קביעת מועדי הכוננות לא ניתן לוודא תקינות ונכונות התשלום המגיע לשעות הכוננות, מאחר והתעריף לשעות כוננות נקבע בהתאם למספר שעות הכוננות ביום.
- שולמו לעובדים בגין שעות כוננות חודשיות ללא דיווח על מועדי הכוננות, ללא דיווח על ביצוע עבודה בשעות הכוננות והנחיצות התפעולית.

המלצות הביקורת

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

מכשירי החייאה (דפיברילטורים) במקומות ציבוריים ובבתי ספר

כללי

"הוכח כי שימוש מיידי בדפיברילטור מעלה את סיכויי ההישרדות בעשרות אחוזים.

במדינת ישראל פרוסים אלפי מכשירי דפיברילטור במרחב הציבורי הניתנים להפעלה על ידי כל אחד, גם על ידי מי שחסר ידע וניסיון קודם. הדפיברילטורים נמצאים, בין היתר, בקניונים, מגרשי ספורט, מקומו עבודה ובתחנות רכבת, המחויבים לפי חוק בהצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים. משרד הבריאות רואה חשיבות בהצבת מכשירים אלה גם במרחב הביתי, ובכלל זה בבניינים משותפים, ובהצטיידות במכשיר זה ביציאה לפעילות ספורט בשטח (כגון בקבוצות ריצה וקבוצות רכיבה). " (מאתר משרד הבריאות).

הוראות המחייבות

חוק הצבת מכשירי החייאה במקומות ציבוריים, תשס"ח-2008

מכשיר החייאה – דפיברילטור חיצוני אוטומטי המיועד להסדיר פעילות חשמלית של הלב באמצעות העברת זרם חשמלי ללב, במצבים של הפרעה בתפקוד הלב כתוצאה משיבוש פעילותו, העומד בדרישות שקבע השר, בהסכמת שר הבריאות, ואושר על ידי היחידה לאבזרים ומכשירים רפואיים במשרד הבריאות;

הצבת מכשירי החייאה

(א) מחזיק **מקום ציבורי** יציב במקום הציבורי, במקום מרכזי ונגיש, מכשיר החייאה אחד לפחות, וידאג לתקינותו, והכל בהתאם להוראות שקבע השר.

(ב) השר יקבע הוראות לעניין מיקום מכשיר ההחייאה ושילוט במקום הציבורי המפנה למכשיר ההחייאה, והוא רשאי לקבוע לעניין זה הוראות שונות למקומות ציבוריים שונים; כמו כן רשאי השר לקבוע מקומות ציבוריים שלגביהם תהיה חובה להציב יותר ממכשיר החייאה אחד.

מקום ציבורי

כולל רשויות מקומיות שביום שבו מתקיימת בהן קבלת קהל, מבקרים בהן, כרגיל, 500 איש לפחות.

חוק לימוד עזרה ראשונה והחזקת מכשירי החייאה וערכות עזרה ראשונה בבתי ספר, תשס"א-2001

סעיף 1- המטרה

חוק זה נועד לקבוע חובת החזקת מכשירי החייאה וערכות עזרה ראשונה בבתי ספר ולהקנות לעובדי חינוך ולתלמידים מיומנויות יסוד בעזרה ראשונה, ובכך לתרום להצלת חיים ולהגביר את המודעות לערך של קדושת החיים.

הצבת מכשיר החייאה

3א. מחזיק שבבית **ספר בהחזקתו לומדים יותר מ-500 תלמידים** יציב בבית הספר מכשיר החייאה אחד לפחות במקום מרכזי ונגיש; השר, באישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, יקבע הוראות לעניין מיקום מכשיר ההחייאה והשילוט המפנה אליו וכן לעניין הדאגה לתקינותו; כמו כן, רשאי השר לקבוע בתי ספר שלגביהם תהיה חובה להציב יותר ממכשיר החייאה אחד.

החזקה של ערכת עזרה ראשונה

33. מחזיק שבהחזקתו **בית ספר** ידאג לכך שבבית הספר תהיה **ערכת עזרה ראשונה** אחת לפחות; השר יקבע הוראות לעניין החזקה של ערכת עזרה ראשונה, לרבות לעניין מיקומה ותכולתה; כמו כן, רשאי השר לקבוע בתי ספר שלגביהם תהיה חובה להחזיק יותר מערכת עזרה ראשונה אחת.

חוזר משרד החינוך :

יידוע בדבר החובה החוקית שתכנס לתוקף החל מי"ט בניסן תשפ"א, 1.4.2021: להחזקת ערכת עזרה ראשונה בכל מוסד חינוך (גן ובי"ס) והחזקת מכשיר החייאה במוסדות חינוך בהם לומדים מעל 500 תלמידים

" במטרה לתת מענה מיידי להצלת חיים במוסד החינוכי, ככל הניתן, בזמן הקצר ביותר וזאת עוד לפני הגעת כוחות ההצלה, מחויב **כל מוסד חינוך – בית ספר או גן**, להחזקת ערכת עזרה ראשונה. כמו כן, בכל מוסד חינוך בו לומדים מעל 500 תלמידים – חלה חובה על הצבת מכשיר החייאה (דפיברילטור) אחד, לפחות, במקום מרכזי ונגיש".

בחוזר מפורטת תמצית ההוראות המחייבות שנקבעו בחוק ובתקנות, אשר עיקריה:

מכשיר החייאה

בכל בית ספר שלומדים יותר מ-500 תלמידים חלה חובה על "המחזיק" (ברשות חינוך ממלכתי- "מחזיק"- הרשות החינוך המקומית) להציב מכשיר החייאה אחד, לפחות:

- יש להציב את המכשיר באופן בטיחותי, במקום מרכזי ונגיש, הזמין בכל שעות הפעילות של בית הספר, בתוך ארון קבוע ייעודי לאחסון מכשיר החייאה, שניתן לפתוח אותו בנקל.
- עמדת מכשיר ההחייאה תהיה מוצבת, ככל הניתן, בסמוך למקום ההצבה של ערכת העזרה הראשונה.
- העמדה תוצב בגובה שלא יעלה על 160 סנטימטרים ולא יפחת מ-140 סנטימטרים מגובה הרצפה.
- על מכשיר ההחייאה להיות נייד, קל לנשיאה ומיועד לשימוש על מבוגרים ועל ילדים
- יש להציב שילוט מתאים בעמדה וכן שילוט המפנה לעמדה וכן שילוט בעניין סדר הפעולות, בהתאם לקבוע בתקנות
- יש להקפיד על בדיקות תקינות תקופתיות וכן בדיקות שבועיות, של רכיבי המכשיר והציוד הנלווה לו (סוללות, מדבקות ועוד) בהתאם לקבוע בתקנות.

תיק עזרה ראשונה

בכל בית ספר וגן ילדים – יש להציב ערכת עזרה ראשונה אחת, לפחות:

- תכולת הערכה- הנה כמפורט בתוספת לתקנות:

(תקנה 9)

תכולת תיק עזרה ראשונה

שם הפריט	הכמות	הערות
1. תיק נשיאה או גב	1	יש לציין על גביו "עזרה ראשונה"
2. משולש בד	5	
3. תחבושת אישית	5	
4. תחבושת בינונית	1	
5. חוסם עורקים	1	
6. אגד (תחבושת אלסטית)	10	בגדלים שונים
7. איספלנית (מיקרופור)	3	גליל
8. פלסטר	200	בגדלים שונים
9. מלע"כ (מספריים)	1	
10. פד גזה סטרילי	20	
11. סד קשיח לקיבוע	1	
12. תמיסה לחיטוי עור (כגון: סביעור)	1	
13. תחבושת לכוויות (דוגמת ברנשילד)	3	
14. שמירה היפותרמית	2	
15. כפפות חד-פעמיות	10	זוגות
16. פנס ראש	1	יש לפרק את הסוללות ולשמור אותן מחוץ לגוף הפנס
17. מזרק אפינפרין	1 או 2 – לפי הקבוע בתקנות החזקת תכשיר אפינפרין במוסדות חינוך ובמקומות ציבוריים (הצבת התכשיר ושילוט), התש"ף-2020; אם לא הוצב בבית הספר מכשיר החייאה – בהתאם לתקנות החזקת תכשיר אפינפרין במוסדות חינוך ובמקומות ציבוריים (הצבת התכשיר ושילוט), התש"ף-2020, המזרק יימצא בתוך ארון או מגירה ייעודיים, ואפשר כי מקום זה אף ישמש להצבת ערכת העזרה הראשונה	

הערה: על כל בקבוק ועל כל קופסה יצוינו בבירור תוכנם והוראות השימוש בהם, ובכלל זה התאריך האחרון לשימוש.

- יש להקפיד על בדיקות תקינות של בדיקת וחיידוש המלאי – אחת לשבועיים, בהתאם לקבוע בתקנות.

רכישת מכשירי החייאה ותיקי עזרה ראשונה**רכישת מכשירי החייאה**

המועצה רכשה, באוגוסט 2022, תשעה מכשירי החייאה לבתי ספר.

רכישת תיקי עזרה ראשונה

המועצה רכשה תיקי עזרה ראשונה לגני ילדים בלבד. המועצה לא רכשה תיקי עזרה ראשונה לבתי ספר, כי נדרש לבדוק באם הרכישה אמורה להיות באחריות ועל חשבון בתי הספר. המועצה הוציאה, במרץ 2023, דרישה לרכישת מזרקי אפיפן למוסדות ציבור לרבות מוסדות החינוך, בהתאמה לצפי למועד האחרון לשימוש במזרקים הקיימים. הרכישה האחרונה של מזרקי אפיפן ביוני 2022

עיקרי הממצאים

- המועצה לא התקינה מכשירי החייאה למוסדות ציבור שחייבים בהחזקת מכשיר החייאה על פי החוק.
- המועצה רכשה מכשירי החייאה לבתי ספר אולם לא וודאה התקנת מכשירי ההחייאה בהתאם הנחיות שנקבעו בתקנות.
- המועצה לא וודאה רכישת תיקי עזרה ראשונה לבתי הספר.

עיקרי ההמלצות

- **הביקורת ממליצה למועצה** לרכוש מכשירי החייאה למוסדות ציבור שחייבים בהחזקת מכשיר החייאה על פי החוק, וראוי לדעת הביקורת לרכוש מכשירים אלה למוסדות ציבור מרכזיים כמו בניין המועצה ומקומות נוספים, ועל פי תכנית עבודה של קביעת פרמטרים להצבת מכשירים אלה ולמרות שלא מחויבים על פי חוק. ולווא התקנת מכשירי ההחייאה שנרכשו לבתי הספר על פי ההנחיות.
- **הביקורת ממליצה למועצה** לוודא שבכל בית ספר ומוסד ציבורי תיקי עזרה ראשונה על פי המפרט המחייב בחוק, ולוודא קיום ההנחיות בדבר, השילוט, הבדיקות התקופתיות, הוראות השימוש ותאריך אחרון לשימוש של כל רכיבי התכולה.
- **המועצה ממליצה למועצה** לוודא קיומן של השתלמויות והדרכות לעובדי המועצה ובמיוחד לעובדי מוסדות החינוך, בנושא החייאה, החייאה באמצעות מכשירי החייאה, שימוש במזרק אפיפן, אלרגיות, טיפול במצביחוסר הכרה ואחרים לרבות התנהלות בטוחה בשגרה ובמצבי חירום.
- **הביקורת ממליצה למועצה להסדיר נושא הבטיחות בכלל, לרבות בטיחות במוסדות ציבור וקביעת גורמי אחריות וסמכות בצורה מפורטת ובהירה.**

מעקב אחר תיקון הליקויים

אבטחת מידע	
	עיקרי הממצאים הביקורת מעירה שהמועצה לא מינתה ממונה על אבטחת מידע.
	עיקרי ההמלצות הביקורת בדעה , שעל המועצה למנות בהקדם האפשרי, ממונה על אבטחת המידע, כנדרש בהוראות המחייבות, כדי שיפעל בהתאם לתחומים המוטלים עליו מתוקף הגדרת התפקיד.

השגות	
מעקב אחר תיקון הליקויים	הממצאים שהועלו בדוח ביקורת 2015
	לא קיים ברשות נוהל מאושר, מחייב וכתוב לעניין הטיפול בהשגות.
	אין מערכת ממוחשבת או אחרת לרישום וניהול ההשגות והעררים.
	לא נשלחות תשובות ראשוניות למגישי ההשגה, שבהן מצוין שהוגשה ההשגה ועם ציון תאריך קבלתה ושנמצאת בהליך בירור.
	לא נשלחות תשובות בכתב להשגות שהוגשו, פרט להשגות שבד"כ נשלחות על ידי עורכי דין, ומסתפקים בכתיבת ההחלטה על גוף טופס ההשגה, ובהערות במערכת הממוחשבת של הגביה.
	ראוי לציין שהעדר תשובה של המועצה על השגות יחשב הדבר כאילו ההשגה נתקבלה.
	הביקורת מעירה, כי המועצה אינה מגבילה את מועד הגשת ההשגה כך שניתן להגיש השגה בכל עת.
תגובות מנהלת הארנונה מנהלת הארנונה ציינה שערכה נוהל עבודה להשגות שהועבר לאישור הגזבר. מגיש ההשגה מעודכן ביתרת חובו בשיחה טלפונית אחרי אישור ההשגה.	

ניצול יתרות תקציבי פיתוח

להלן רשימת התקציבים הבלתי רגילים (להלן: "התב"רים"), ממערכת המידע הפיננסית של המועצה, שאושרו בגינם המסגרות התקציביות, אבל טרם בוצעה בהם פעילות, נכון ליום 31/12/2022¹²:

מס'	מס' תב"ר	פרק	שם תב"ר	שנה	באלפי ₪
1	529	81	בינוי מעונות יום- ערערה	2017	3,556
2	530	81	בינוי מעונות יום עארה		3,668
3	548	62	סקר נכסים 2017		1,000
4	564	73	הכנת תב"ע עבור מתחם -3 חור סקר	2018	520
5	565	73	הכנת תב"ע עבור מתחם 3ג		975
6	573	72	הרחבת המערך הטכנולוגי 2018		130
7	582	81	גלאי עשן במוס"ח 2018		251
8	596	78	עדכון חוקי עזר 2018	2019	100
9	604	74	שיקום תחנת מעבר ופיתוח כשטח צי		50
10	607	93	שדרה מסחרית - ערערה		8,484
11	611	81	הנגשה טכנולוגית לתלמידי חנ"מ		196
12	615	95	הקמת מתחמי עבודה משותפים ליזמים ובעלי עסקים 2019		1,571
13	616	82	הקמת מבנה רב תכליתי- אודיטוריום		11,000
14	617	95	הקמת מרכז הכשרות והשמות טכנולוגיות		1,333
15	620	82	הקמת שני מגרשים משולבים מקורים		2,000
16	625	73	ניהול פרויקטים תכנון מתחמים 6,7 ומתחם 2		300
17	631	81	עיצוב מרחבי למידה M21 וגנ"י חדשניים		920
18	640	93	הקמת ארכיב ממוחשב	2020	120
19	647	73	תכנון ערערה צפון וכניסה ראשית		2,200
20	648	73	תכנון מתחם 10 אלדהראת		921
21	649	73	תכנון מתחם אל ביאר		600
22	650	73	תכנון מתחם עארה דרום		650
23	657	83	אפשריבריא בעיר 2021		202
24	658	82	אירועי תרבות 2021		245
25	660	81	רכש מערכות החייאה למוסדות חינוך		36
26	665	82	הנגשת אולם ספורט- פיתוח 2021		117
27	666	93	הנגשת בניין המועצה- פיתוח 2021		243
28	667	74	כבישים 2021- פיתוח 2021	2021	285
29	673	73	השלמת מתנ"ס טאהא חוסין		3,988
30	674	73	תכנון מגרש משולב מקורה		200
31	675	73	שדרוג ושיקום תשתיות בשטח בנוי		3,678
32	676	73	תכנון מבנה רב תכליתי		300
33	677	72	פעולות לבטיחות בדרכים בקרבת מוסדות חינוך 2022		40
34	680	81	נגישות פיזית פרטנית- ראייה 2022		195
35	681	82	אירועי סל תרבות עירונית 2022- תחום א		73

¹² לפי דוח שהופק מהמערכת הפיננסית. נכון למרץ 2023, טרם נסגרו ספרי החשבונות של המועצה, שיכולים להיות עוד פעולות, שבהליך רישום.

129		ס.ל.ע. 2022 - תחום תמיכה ב	82	684	36
60		השתתפות בסלילת כביש 41/28 עארה- תאגיד מי עירון	74	686	37
155		רכישת מחשבים לבתי ספר תיכון עארה ואלסלאם	81	687	38
50		רכישת ציוד למעבדת מדעים חט"ב ערערה	81	688	39
80		רכישת רכב למחלקת תחזוקה	93	689	40
4,188		בינוי מעון יום 2022- מ. החינוך	81	691	41
230		גינה קהילתית- מ. החקלאות 2022	74	692	42
1,000		שוק איכרים 2022- מ. הפריפריה	93	693	43
100		הצללת מבני חינוך 2022	81	694	44
154		פיתוח כבישים 2022	74	695	45
510		קירות תומכים 2022	74	696	46
935		העסקת אחראי פרויקטים הנדסיים	73	697	47
157		חידוש מבנים- מרכז השכלה לנוער- היל"ה	81	698	48
75		הפעלת כיתת ותיקים	81	699	49

57,970	סך הכל
--------	--------

נכון לסוף שנת 2022, ישנם **49 תב"רים** שאושרו (בשנים 2017-2022) עם תקציב כולל בסך **57,970 אלפי ₪**, שטרם החלו בביצועם.

נכון לסוף שנת 2021, היו **38 תב"רים** שאושרו (בשנים 2016-2021) עם תקציב כולל בסך **47,053 אלפי ₪**, שטרם החלו בביצועם. במהלך שנת 2022, החלו בביצוע 10 תב"רים מהם, ונוספו 21 תב"רים חדשים בשנת 2022, שטרם החלו בביצועם.

להלן תנועה בתב"רים בשנים 2016-2021 - באלפי ש"ח

שנה	תקציבים מאושרים במהלך השנה	תקציבים מאושרים לסוף השנה	תוספת תקציבים מאושרים בשנה	מספר תב"רים חדשים	תקבולים בשנה	תשלומים בשנה	תקבולים מצטבר	תשלומים מצטבר	יתרה לניצול	שיעור אי הניצול
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10=3-8	11=10/3
2016		104,506							29,315	28%
2017	126,207	109,584	21,701	28	15,610	17,839	73,515	76,537	33,047	30%
2018	147,667	147,667	38,083	42	10,876	13,635	84,389	90,172	57,495	39%
2019	185,792	158,396	38,125	28	10,134	11,733	67,274	74,656	83,740	53%
2020	175,232	150,105	16,836	22	12,536	14,768	54,921	64,435	85,670	57%
2021	163,188	154,641	13,083	25	13,45	14,477	60,208	70,840	83,801	54%
			127,828	145	62,615	72,452				

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

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

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

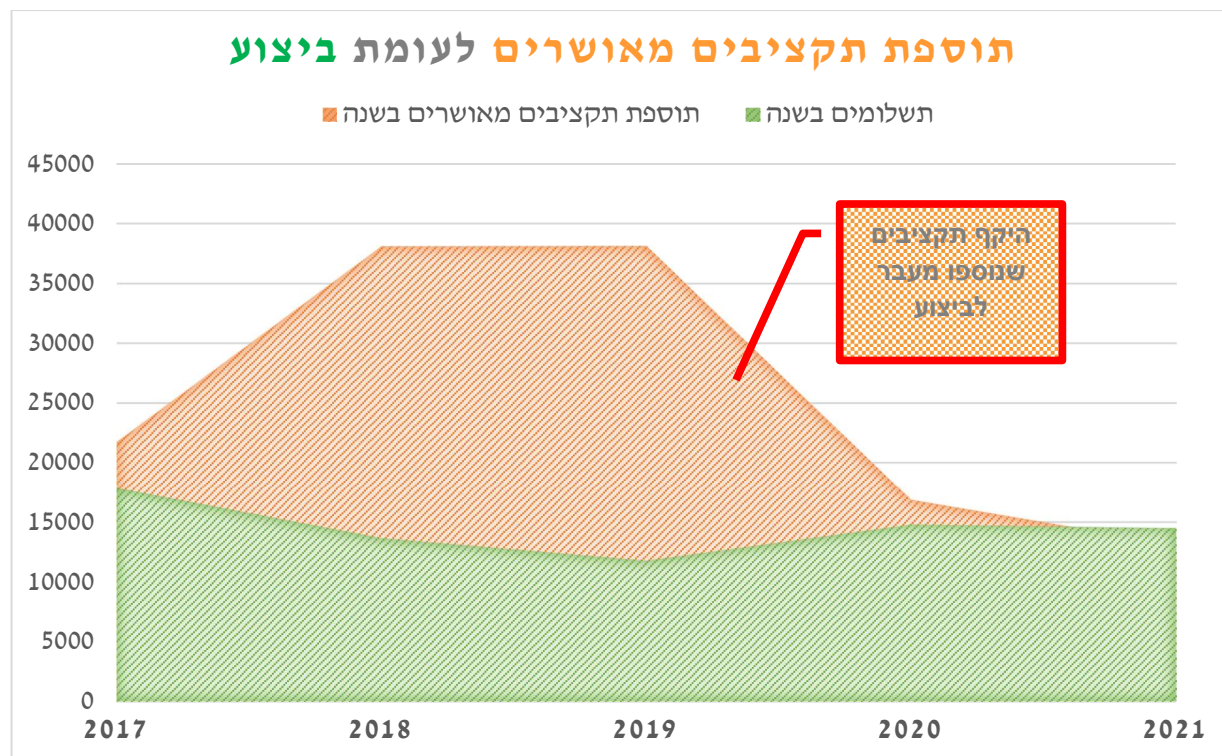
עמודה 4 : סך התקציבים שאושרו ונוספו באותה שנה, הן של תב"רים חדשים והן של תוספות של תב"רים

קיימים.

הביקורת ערכה את הטבלה שלעיל, על פי איסוף ועריכת הנתונים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2017-2021.

הביקורת מעירה, שלפי הנתונים המוצגים בטבלה, עולה שקצב הגידול בתקציבים המאושרים מדי שנה, במהלך חמש השנים 2017-2021, המועצה הצליחה לקבל הרשאות תקציביות, שברובם המוחלט, תקציבים ממשרדים ממשלתיים ומוסדות, שהסתכמו בסך כולל של 127,828 אלפי ש"ח, בעוד שהביצוע והמימוש מתוך סך הכל יתרת התב"רים, שהיו קיימים לפני 2017 וכולל אלה שנוספו מ 2017 עד 2021, היה חלקי בלבד. בעוד שקצב הגידול התקציבי השנתי היה כ 25.5 מיליון ש"ח בממוצע בשנה, המימוש והניצול בפעול הממוצע לשנה היה כ 14.5 מיליון ש"ח בשנה (שכולל גם מימוש תקציבים שהיו לפני שנת 2017).

קצב הגידול בתקציבים המאושרים בשנתיים 2020-2021 בהיקף כולל של כ- 30 מיליון ש"ח בהשוואה לביצוע בשנתיים אלה בהיקף של כ- 29 מיליון ש"ח, בעוד שהביצוע בשנתיים אלה הינו בהיקף בדומה לגידול בתקציבים המאושרים שנוספו, אולם הצפייה היא לניצול לתקציבים המאושרים שנצברו בהיקף גדול, שיקטין את שיעור אי הניצול שעומד על כ 53% לסוף שנת 2021.



התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים משנת 2012 עד שנת 2021**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 וסדיר.

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

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

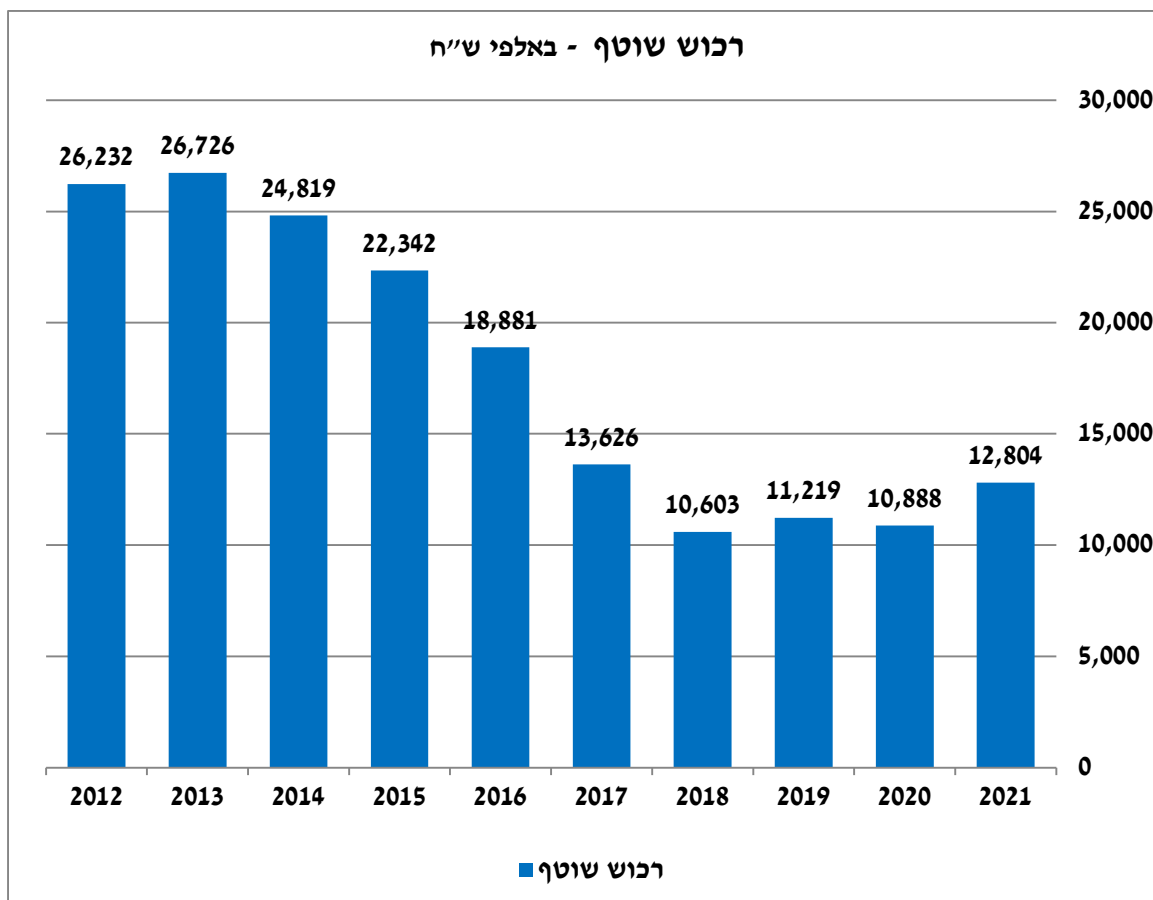
לדעת הביקורת, מסד נתונים כספיים וכמותיים, עם שילוב השוואות ממאגרי מידע ציבוריים מורשים, כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגרי מידע ממשד הפנים (לדגמה: בשנים האחרונות מפרסם משרד הפנים "מטריצת נתונים" מהדוחות הכספיים של כלל הרשויות המקומיות) ומאגרי מידע מורשים אחרים, עשויה לתרום בבחינת מצבה הכספי ותוצאות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

הביקורת נוהגת להציג בדוחות הביקורת השנתיים את התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים האחרונות, מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה. הנתונים מוצגים באלפי ₪ נומינליים¹³.

¹³ לא משוערכים לפי עליית מדד מחירים- עליית המדד למחירים ("ההצמדה") בשנים האחרונות הינה בשיעור נמוך, כך שאי שערך הסכומים לפי שיעור עליית המדד אינו פוגע משמעותית בהצגת הנתונים לצורך דוח זה- אולם ראוי להתחשב באי השערך בבחינת נתונים ובבניית מסד נתונים להשוואות רב שנתיות, כך למשל, נתוני שנת 2012 (ב' ₪ של מדד יוני 2012) ערכן המושערך (לפי מדד המחירים לצרכן של יוני 2021) יהיה גבוה בכ- 3.82%.

התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים : 2012-2021

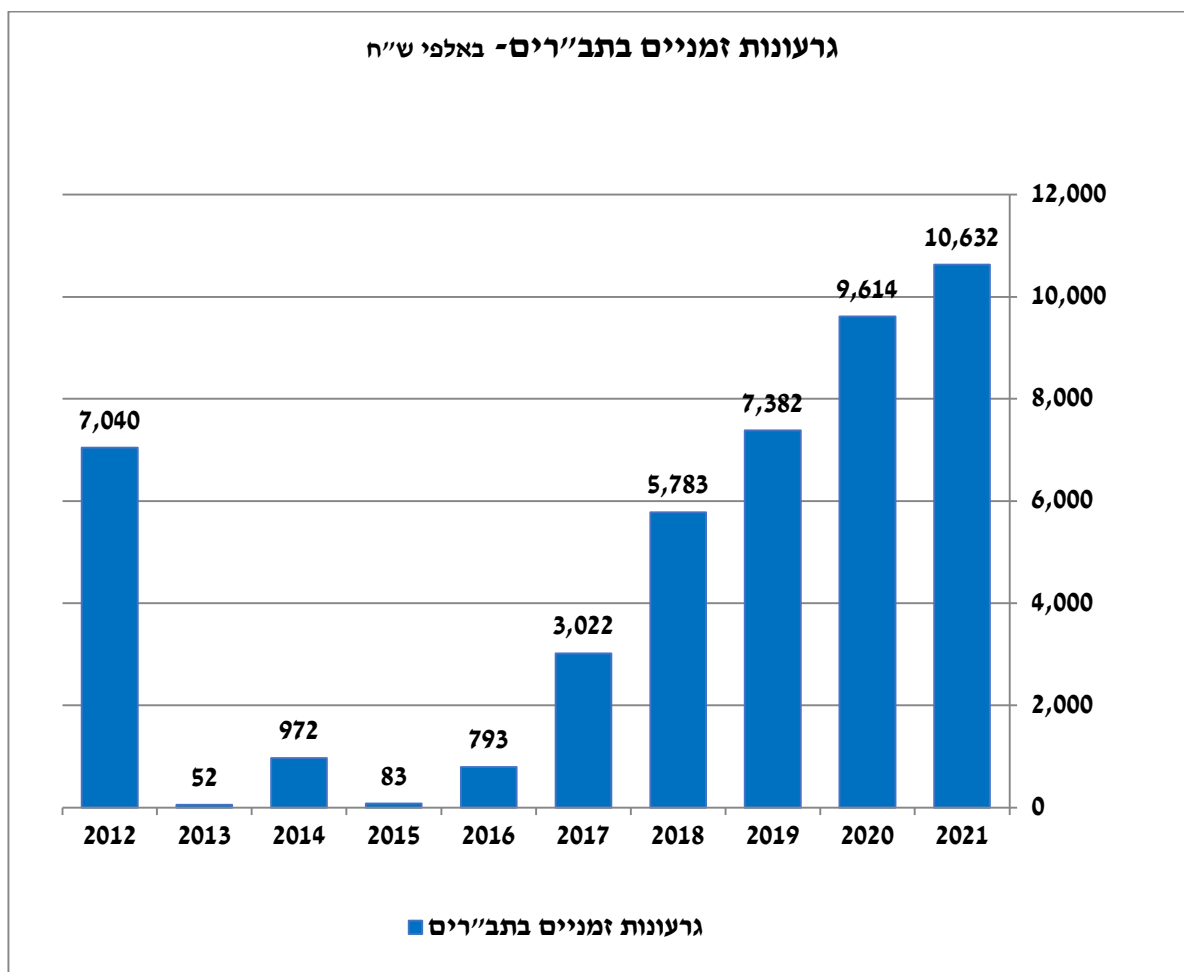
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
26,232	26,726	24,819	22,342	18,881	13,626	10,603	11,219	10,888	12,804	רכוש שוטף
16,459	15,452	16,176	14,364	14,216	15,352	15,834	15,969	15,059	16,174	השקעות
1,806	-	-	-	-	-	-	-	-	-	גרעונות סופיים בתב"רים
7,040	52	972	83	793	3,022	5,783	7,382	9,614	10,632	גרעונות זמניים בתב"רים
21,780	18,002	19,363	21,076	20,929	23,549	25,140	31,020	34,265	37,545	התחייבויות שוטפות
16,857	15,850	16,574	14,762	14,614	15,750	16,232	16,373	15,454	16,569	קרנות
7,012	12,900	8,378	6,030	951	(1,653)	(7,299)	(9,152)	(12,283)	(14,158)	עודף (גרעון) לתחילת השנה
-	(8,463)	(4,791)	(4,791)	(848)	-	-	-	-	-	שינויים ביתרת הפתיחה
(3,022)	(4,451)	-	-	-	-	-	-	-	-	סגירת גרעון סופי בתב"רים
8,910	8,392	2,443	(910)	(1,756)	(5,646)	(1,853)	(3,671)	(1,335)	(346)	עודף (גרעון) בשנה
12,900	8,378	6,030	951	(1,653)	(7,299)	(9,152)	(12,823)	(14,158)	(14,504)	עודף (גרעון) לסוף השנה



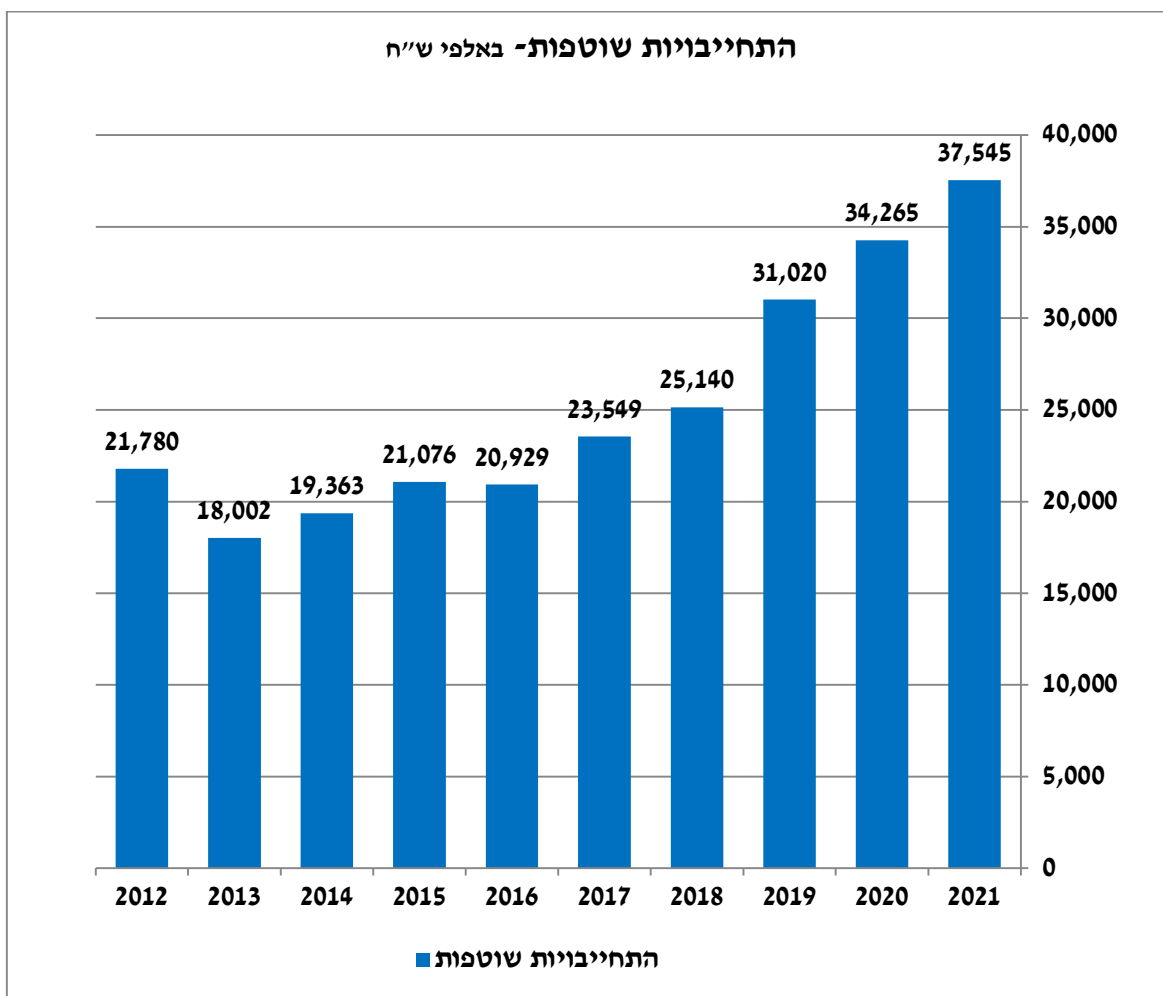
לדעת הביקורת, מסתמנת ירידה ביתרת המזומנים והפקדונות בבנקים, החל משנת 2014 וברציפות, אשר אמורה לחזק את הצורך בבדיקה, מעקב ובקרה אחר הביצוע של התקציב הרגיל והביצוע של התקציבים הבלתי רגילים, ועריכת דוחות ניהוליים לצפי תזרימי המזומנים.

לדעת הביקורת, ראוי להפעיל **וועדת השקעות** כנדרש, ולפעול, בין השאר, לפי עקרונות והכללים שנקבעו בחוזר מנכל משרד הפנים 4/2008¹⁴, לרבות בעניין קביעת מדיניות ההשקעות, תיעוד הפעילויות וההחלטות ודיווח רבעוני לראש המועצה והעמדת הדוחות פתוחים לעיון חברי המועצה.

¹⁴ חוזר מנכל משרד הפנים 4/2008, בנושא כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים.



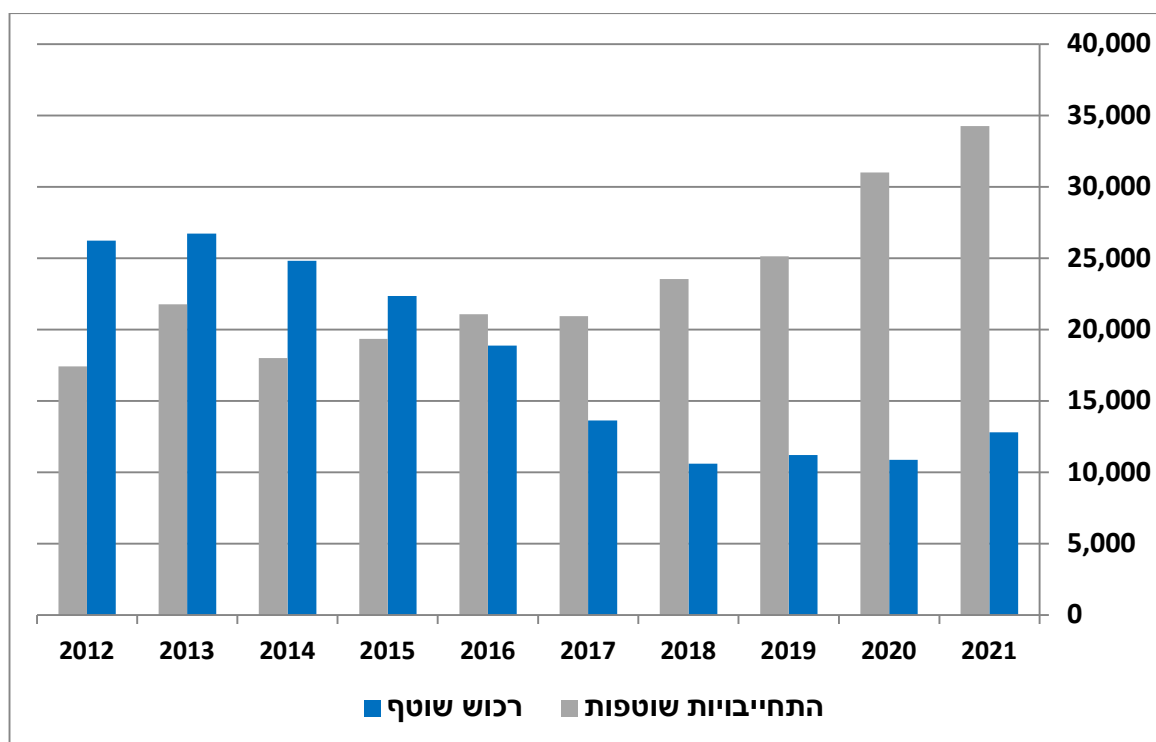
- הגרעונות הזמניים בתב"רים, נטו לסוף שנת 1202 הסתכמו בסך- 10,632 אלפי ש"ח, אשר מורכבים מגרעונות זמניים בסך 12,392 אלפי ש"ח ועודפים זמניים בסך 1,760 אלפי ש"ח.
- **הביקורת מעירה**, שסכום הגרעונות הזמניים נטו לסוף השנים 2017-2021 עלה משמעותית לעומת סכום הגרעונות הזמניים נטו בשנים שקדמו 2013-2016.



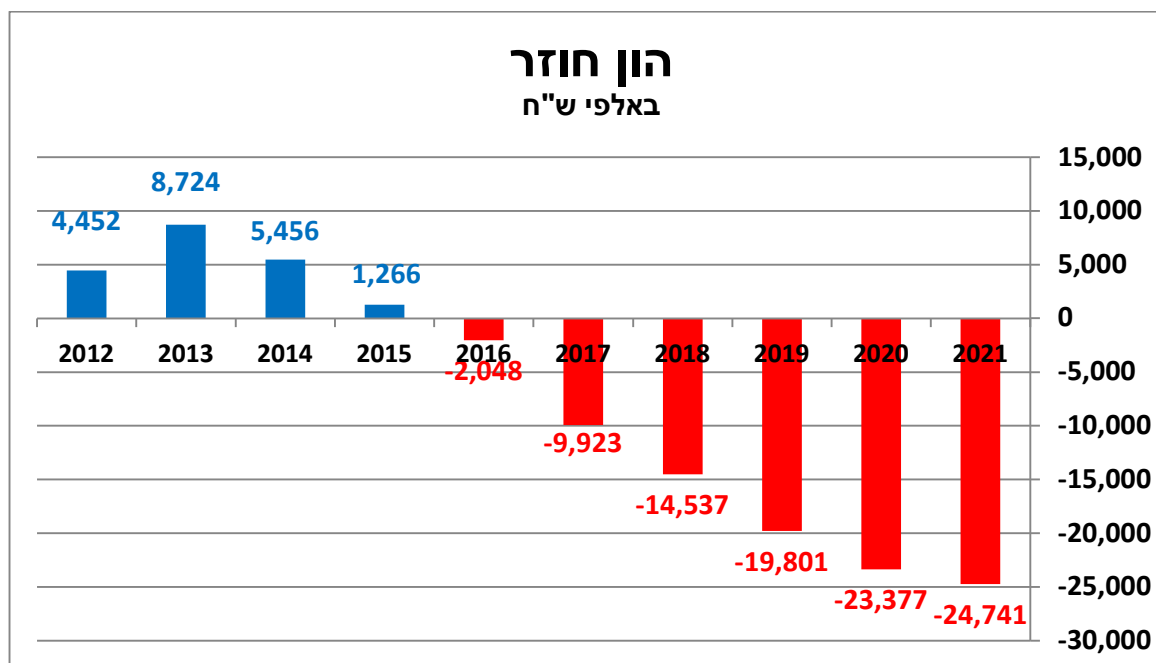
יתרת ההתחייבויות השוטפות לסוף שנת 2020 הסתכמה בסך 37,545 אלפי ₪. בכפוף לכללי החשבונאות המקובלים ברשויות מקומיות, בין השאר אי הכללת יתרת החייבים בגין ארנונה ותשלומי חובה אחרים במאזן אלא רק הצגתם בנספח לדוח הכספי, עולה שלסוף שנת 2021 ההתחייבויות השוטפות אשר הסתכמו בסך 37,545 אלפי ₪ עולות על סכום הנכסים השוטפים אשר הסתכמו בסך 12,804 אלפי ₪.

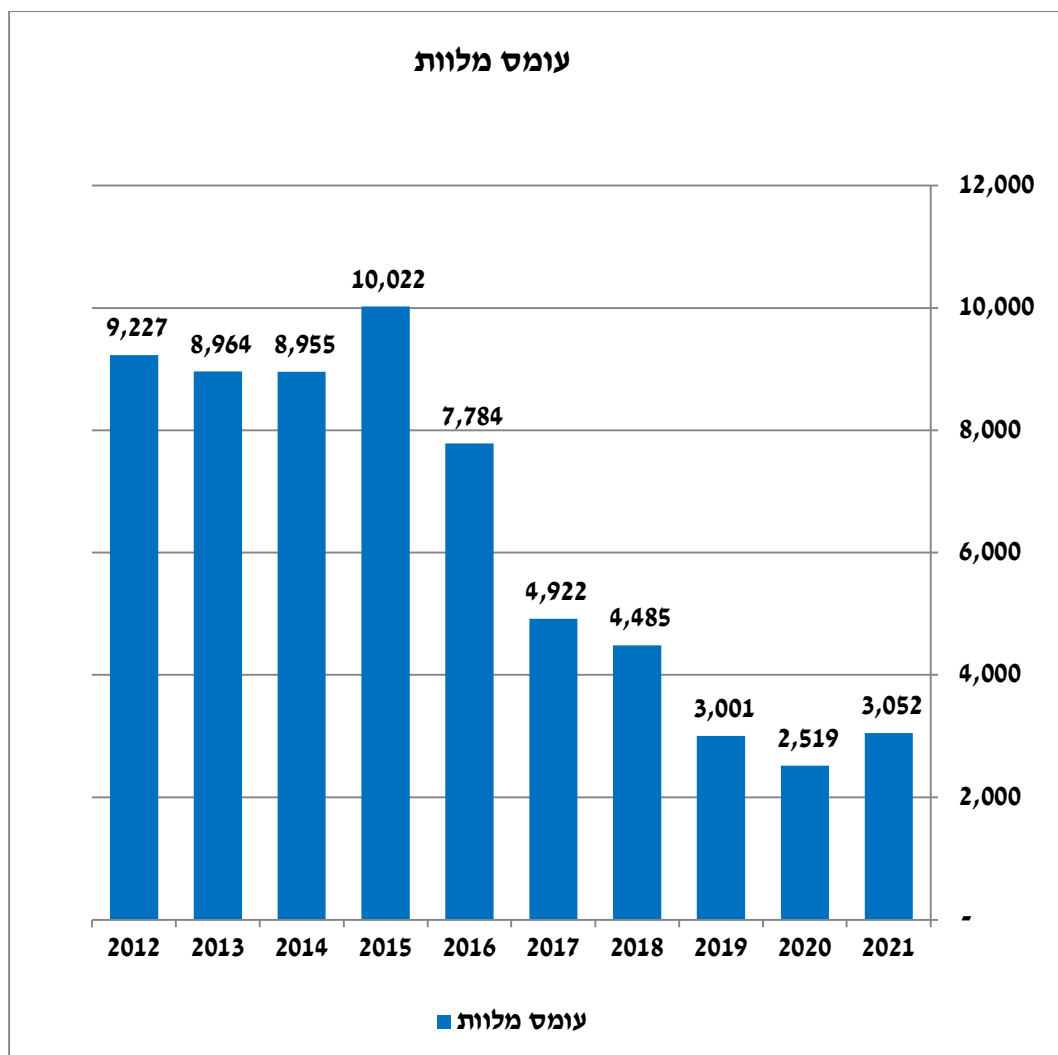
כלומר "יחס שוטף" נמוך משמעותית מ- 1 (כ 0.34).

התפתחות הרכוש השוטף לעומת התחייבויות שוטפות על פני שנים



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





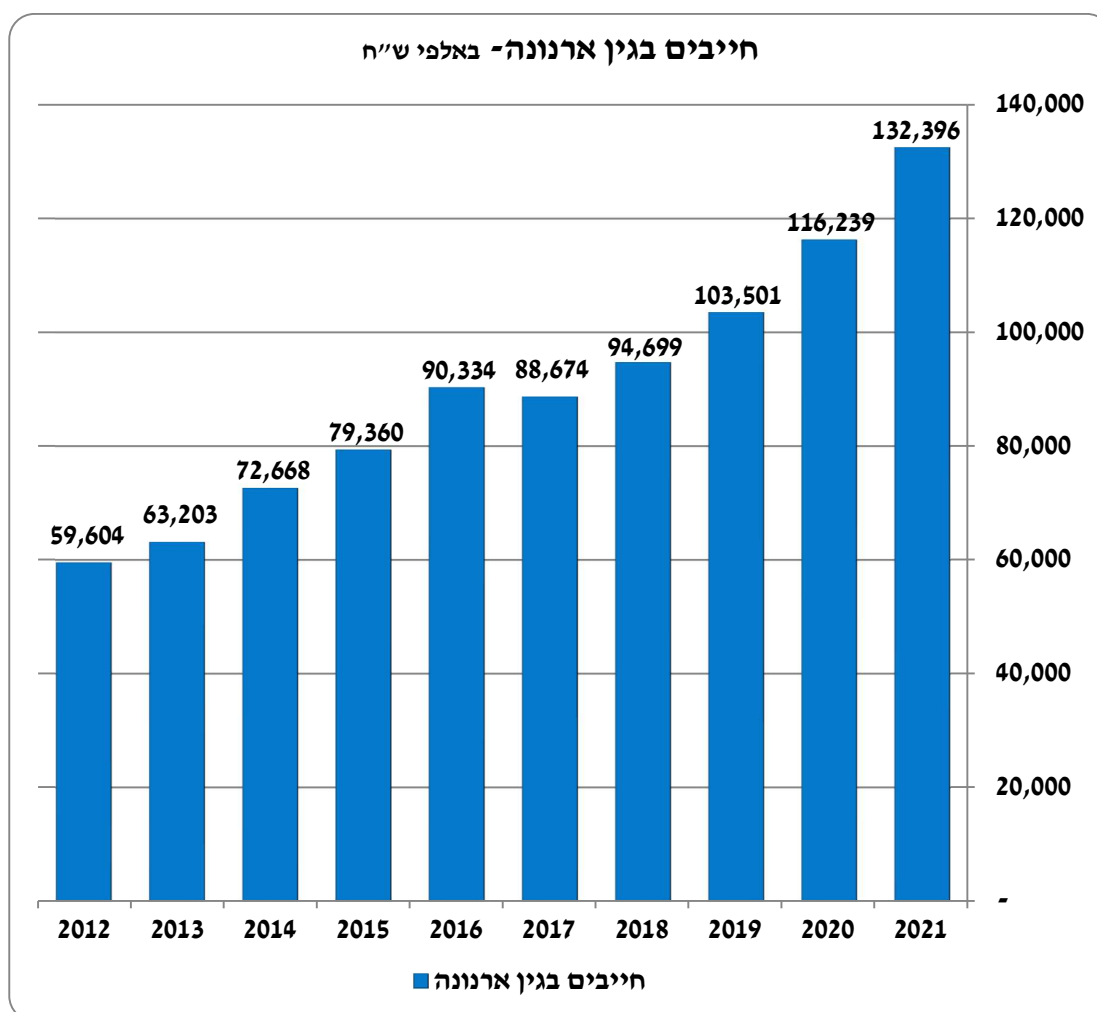
חייבים בגין ארנונה - יתרות, חיובים, פטורים והנחות וגביה

:

2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
63,203	72,668	79,360	90,334	88,674	94,699	103,501	116,239	יתרה לתחילת שנה
								<u>חיוב בשנת</u> <u>החשבון</u>
27,712	27,574	32,404	27,102	33,248	33,746	35,578	39,991	סך הכל חיוב בשנת החשבון
(6,762)	(7,457)	(7,197)	(11,655)	(9,867)	(9,351)	(9,315)	(8,430)	פטורים, שחרורים והנחות
84,153	92,785	104,567	105,781	112,058	120,094	129,764	147,800	סך הכל חיובים
(11,485)	(13,425)	(14,233)	(17,107)	(17,356)	(16,593)	(13,525)	(15,404)	סך הכל גביות בשנת החשבון
72,668	79,360	90,334	88,674	94,699	103,501	116,239	132,396	יתרה לסוף השנה
746	762	919	874	845	848	853		גודל שטחים חייבים בארנונה על-פי טבלאות שטחים וגביה בדוח הביקורת המפורט

הביקורת מעריה, שהעדר ביצוע סקר נכסים ב- 11 שנים האחרונות, ובהעדר עדכון בסיס החיוב בנכסים חדשים, שחייבים בארנונה ולא בתוספות לנכסים קיימים, פרט לעדכונים מזדמנים מדי שנה, סך השטח החייב בארנונה נשאר באותם רמות בשנים האחרונות.

הביקורת מעריה, שסכומי הגבייה של הארנונה בכל אחת מהשנים 2019-2021 נמוכים מהסכומים בהשנים 2017-2018 למרות שסכומי החיובים בשנים 2019-2021 גבוהים יותר מהחיובים ב 2017-2018.



בנספח 2 לטופס 1 בדוח הכספי המבוקר ליום 31 בדצמבר 2021, צוין שיתרת החייבים בגין ארנונה מסתכמת ב- 132,396 אלפי ש"ח כאשר כ- 87,179 אלפי ש"ח מהם (כ- 66%) הינם **חובות מסופקים וחובות למחיקה**. **הביקורת בדעה**, שיתרות 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.

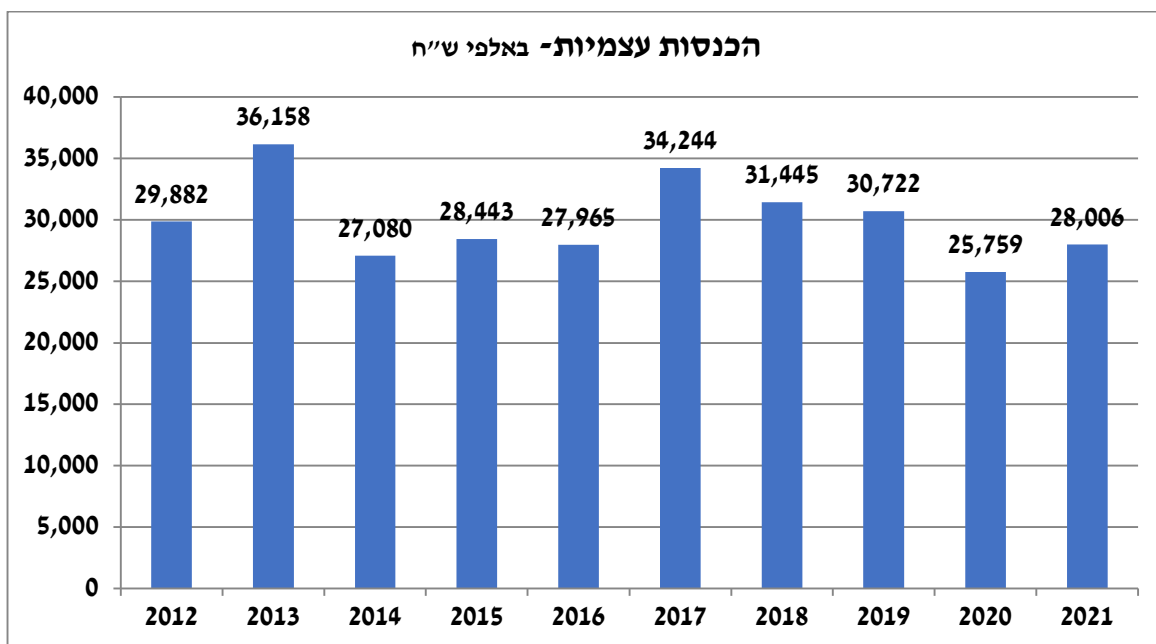
הביקורת מעירה, שיתרת החייבים הולכת וגדלה מדי שנה בסכומים משמעותיים, ובקצב הולך ועולה, במקום שהיה מצופה לפעול לאכיפת גבייה ולנסות לגבות חובות שהצטברו ולהקטין יתרת החייבים. ככל שהחוב גדל וישן יותר, עולים יתר קשיים בגבייתו.

הביקורת מעירה, שהמועצה זכאית מדי שנה לקבל מענק איזון, אשר בחלוק, מהווה המענק המותנה שקבלתו תלויה בהגעה ליעד שנקבע של שיעור הגבייה הנדרש. המענק המותנה הינו בשיעור 15% ממענק האיזון 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.

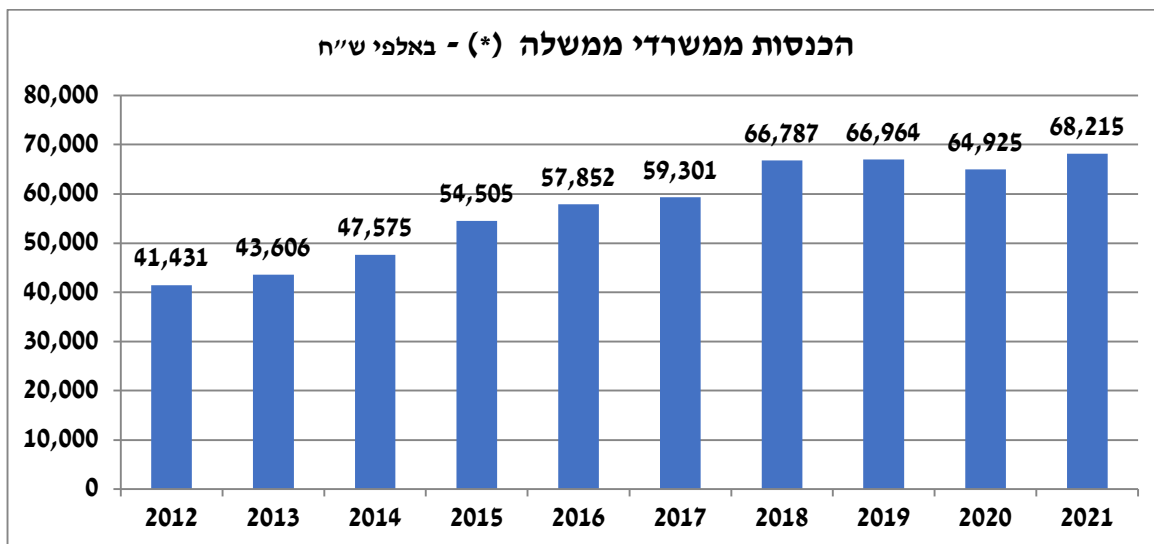
להלן נתוני מענק האיוון הכולל, הסכומים שנתקבלו בפועל וסכומי המענק המותנה שלא נתקבל בכל אחת מהשנים 2018-2022:

שנה	סכום מענק איוון כולל	מענק שנתקבל	מענק מותנה שלא נתקבל	שיעור מענק שלא נתקבל
באלפי ש"ח				
2022	20,675,749	17,574,387	3,101,362	15%
2021	20,556,343	18,500,709	2,055,634	10%
2020	20,656,446	18,595,189	2,061,257	10%
2019	20,529,822	18,476,839	2,052,983	10%
2018	20,625,888	18,563,299	2,062,589	10%
סך הכל	103,044,248	91,710,423	11,333,825	11%

בחמש השנים 2018-2022, המועצה הייתה זכאית למענקי איוון בסכום כולל של כ 103 מיליון ₪, כאשר מתוך סכום זה נתקבלו כ- 91.7 מיליון ₪ ולא נתקבלו מענקים מותנים בסכום כולל של 11.3 מיליון ₪.

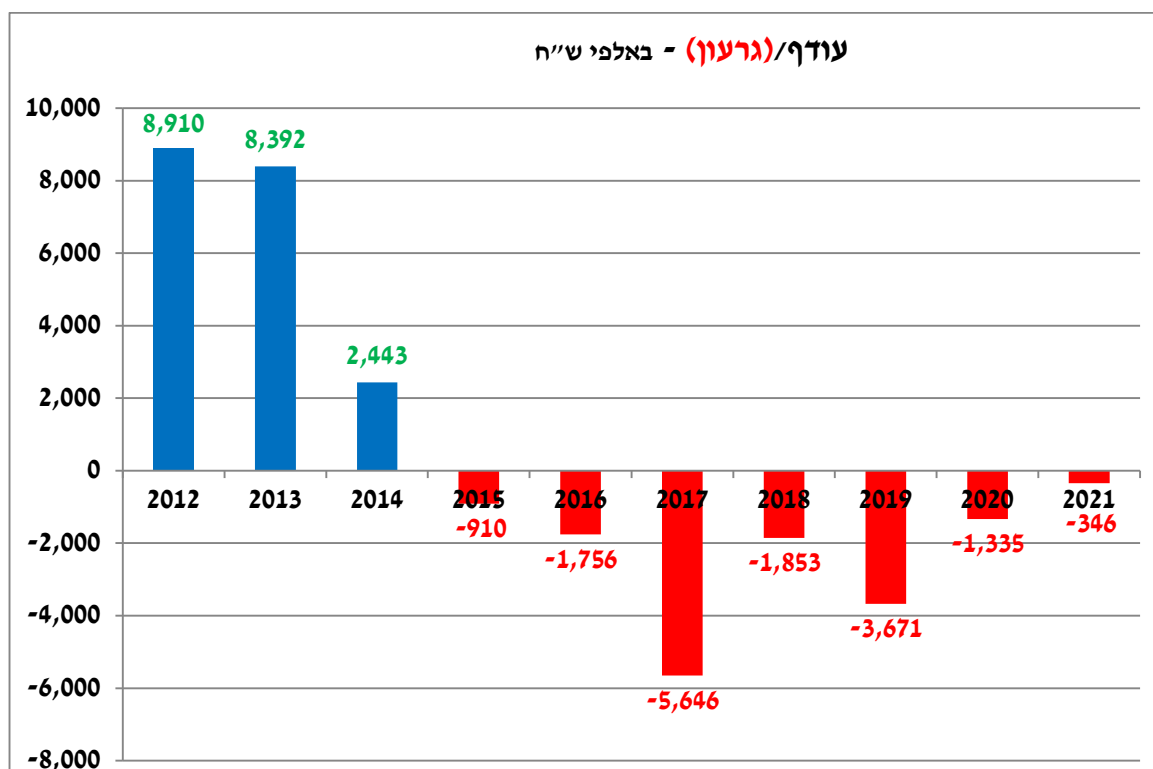


חלה ירידה בהכנסות העצמיות בארבע השנים 2018-2021 לעומת ההכנסות בשנת 2017. ההכנסות העצמיות בשנת 2021 הסתכמו ב- 28,006 אלפי ש"ח לעומת ההכנסות בשנת 2018 שהסתכמו ב- 34,244 אלפי ₪.



(*) הכנסות ממשרדי ממשלה ללא מענקים. ההכנסות הממשלתיות כולל מענקים בשנת 2021 הסתכמו בסך 90,483 אלפי ₪ ובשנת 2020 בסך 87,984 אלפי ₪.

גרעון שוטף בתקציב הרגיל (החל משנת 2015)



התרשים לעיל מראה, **שש השנים האחרונות**, מ-2015 עד 2021, המועצה סיימה את כל אחת משנות הכספים בגרעון שוטף בתקציב הרגיל.

הגרעון המצטבר בתקציב הרגיל לסוף שנת 2021 הסתכם ב-14,504 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 2017-2021.

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 2017-2021, מעלה תמונה של מעבר מגמתי לביצוע גרעוני שוטף בתקציב הרגיל.

הביקורת מעירה, שהגרעון השוטף בתקציב הרגיל על פני שנים, בשנים 2015-2021, וגרעון מצטבר בתקציב הרגיל של מעל 14 מיליון ₪, גורם למועצה לקשיים כלכליים ותזרימיים אשר יפגעו בביצוע פעולותיה וברמת השירותים לתושבים. התנהלות כספית של המועצה עם גרעון מצטבר בתקציב הרגיל בסך של 14.5 מיליון ₪, משמעותה קושי ממשי לתפקוד הכספי והתזרימי השוטף, שדורשים יותר התייחסות והתמקדות בניהול הכספי השוטף, להתנהל באקלים כספי של גרעון, שישפיע על האקלים הכספי ברוב מחלקות המועצה.

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

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

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

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

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

סעיף 167 ב עד ד :

(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו אלה :

- (1) הוא יחיד ;
- (2) הוא תושב ישראל ;
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון ;
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון ;
- (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת ;
- (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

(1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי 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 שאלהיה היה מועמד.

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו- (5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב- 1992.

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

170א. (א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרויות היעילות והחסכון ;
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה ;
 - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרויות היעילות והחסכון ;
 - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת -
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר ;
 - (2) על פי דרישת ראש העירייה 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.

170ב. (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית

- וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר ; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

- 1170ג. (א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה; בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) (1) תוך חדשים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;
- (2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.
- (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 העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.
- (ז) היה למבקר העירייה יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

1170ג. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר

העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראייה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראייה בהליך משמעותי.

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

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