

2016

עו"ד טארק סאלח

מבקר וממונה  
תלונות הציבור  
במועצה



# דו"ח הביקורת השנתי למועצה המקומית כאוכב | לשנת 2016

מסמך זה כולל ממצאי ביקורת שערך מבקר המועצה. לפי צו המועצות המקומיות (סעיף 145 ו) אסור לפרסם את המסמך או חלק ממנו לפני שחלף המועד שנקבע, להגשתו למועצה.

## תוכן עניינים

מס'	הנושא המבוקר	עמוד
.1	ההנחה בארנונה להוסטל תפארת בית חם כאוכב	3 - 9
.2	רישוי עסקים בכפר כאוכב	10 - 15
.3	מליאת המועצה וועדותיה	16 - 29
.4	מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בדו"ח המפורט מטעם משרד הפנים לשנת 2014	30 - 37
.5	מנהל מחלקת הספורט במועצה כיו"ר ומנהל קבוצת כדורגל	38-42
.6	הערות הביקורת לנושאים מיידים (ביקורות אד-הוק)	43 - 47
.7	הרקע החוקי לעבודת הביקורת	48-52

**דו"ח ביקורת בנושא :**

**ההנחה בארנונה להוסטל  
תפארת בית חם כאוכב**

## הקדמה

תפארת בית חם שירותי שיקום ורווחה הינה חברה לתועלת הציבור (חל"צ) שמספרה ח.פ. 513449173, מפעילה בכפר כאוכב מסגרות דיור בקהילה הפועלת ע"פ חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000 (להלן: "חוק השיקום"), ותחת פיקוח משרד הבריאות (להלן: "ההוסטל").

ההוסטל נמצא בכפר כאוכב כבר משנת 2004 ומתגוררים בו כ-30 נכי נפש (להלן: "הדיירים") בגילאים שונים וכולם בוגרים, קרי מלאו להם 18 שנים, ורובם בעלי נכות נפשית מעל 40% ונכות תפקודית (דרגת אי כושר) של 75% ומעלה, ובגין כך הם מקבלים קצבת נכות מהביטוח לאומי ואושרה להם ע"י ועדת סל השיקום של משרד הבריאות מסגרת עצמאית ומוגנת (הוסטל כוללני) בהתאם לחוק השיקום.

ההוסטל משתרע על פני 3 נכסים בכפר כאוכב, כלהלן:

1. נכס מס' 22, בגו"ח 17694/5, מושכר מבעל הנכס מוחמד אבו אלהיג'א.
2. נכס מס' 23, קומות א, ב, ג, בגו"ח 17694/5, מושכר מבעל הנכס מר עלי חלאילה.
3. נכס מס' 55, בגו"ח 17694/20, מושכר מבעל הנכס מר מוחמד אבו אלהיג'א.

ההחלטה לביצוע הביקורת בנושא זה, בנפרד מדו"ח ביקורת קודם שנעשה על מערך ההנחות והשחרורים בארנונה, באה לאחר סיום דו"ח זה ובעקבות שיחה עם חבר מועצה על נושא ההנחות בארנונה בכלל, במהלכה הוא הצביע על אי סדרים אפשריים לכאורה בחיוב בארנונה בהוסטל, דבר שהוביל להחלטת הביקורת לבדוק את הנושא כביקורת ביניים ובנפרד.

## רקע

בתאריך 17/2/13 פנתה הנהלת תפארת בית חם במכתב חתום ע"י גבי סמיה חדאד מנהלת הדיור בחברת תפארת בית חם, המופנה אל מנהל הארנונה, בבקשת הנחה עבור דיירי ההוסטל לשנים 2011 ו-2013. בפניה צויין כי הבקשה להנחה באה בעקבות פגישה בין צוות הנהלת ההוסטל לגזבר המועצה וחבר המועצה!!

במכתב הפניה הנ"ל מצוין כדלקמן:

"לאור זה, ולאור **ההסכם שהיה בפגישה** (ההדגשה אינה במקור - ט.ס.), ולפי החוק הקיים מתאריך 7/7/10 ונכון להיום, לגבי זכותם של בעלי נכויות לקבל הנחה של 80% בתשלום הארנונה, אנו פונים שוב כדי להסדיר את עניין התשלום לאחר קבלת ההנחה שמגיעה לדיירי ההוסטל על פי חוק".

באותו תאריך משוגר מכתב נוסף החתום על ידי אותו גורם מטעם הנהלת ההוסטל הנ"ל, והיא שוב מציינת כי בהמשך לפגישה שהייתה עם גזבר וחבר המועצה, ההוסטל זכאי להנחה לפי תיקון 11 לחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב) (להלן – "חוק הסדרים"), וכי הם משלימים פרטים

לעניין שטחי החיוב: כדבריה, שטח החיוב הכולל של ההוסטל הוא 975 מ"ר שמחולק לשש דירות וכי תאריך האכלוס הוא 5/5/2011.

בתאריך 28/4/13 נשלח מכתב לגב' סמיה חדאד הנ"ל מטעם גזבר המועצה בו הוא מודיע לה כי ההנחה שהוחלט להעניק אותה לדיירי ההוסטל היא 35% עבור השנים 2012+2013 לפי סעיף ב לצו הארנונה של המועצה, והוא מפרט במכתבו את שטח החיוב הכולל והוא 1904 מ"ר. במענה למכתב זה שלחה הנהלת ההוסטל מכתב מיום 15/5/13, בו שוב מציינת מנהלת הדיור בהוסטל כי התקיימה ישיבה עם ראש המועצה נואף חגוג ועם מהנדס המועצה עלי אבו סאלח וטוענים בו כי סוכמה "פשרה" עם מר נואף חגוג על הנחה של 60% וכי מהנדס המועצה יערוך מדידות חדשות לשטחי הדירות בהתאם לסיכום זה.

גזבר המועצה ענה למכתב זה במכתב מיום 19/5/13 בו הוא מצייין כי יש לצרף להשגה של ההוסטל על שטחי החיוב מדידות מתוקנות, וכי ההנחה שסוכמה עם ראש המועצה אין לה שום תוקף עבור שנים קודמות ללא אישור ועדת ההנחות. במענה לתגובת הגזבר דלעיל, שלחה הנהלת ההוסטל מכתב מיום 20/5/13 חתום ע"י גב' סמיה חדאד בו היא חולקת על שיעור ההנחה של 35% ושוב על שטחי החיוב, ומבקשת מענה וישיבה עם הגזבר כדי לדון שוב בעניין.

אחרי זה מתחילה סדרת התכתבות במייל לגבי נושא זה בין מנהלת תחום שלטון מקומי במשרד הפנים גב' אורלי שוורץ עם גזבר המועצה בעקבות תלונה של הנהלת ההוסטל אל משרד הפנים בקשר לנושא זה, כאשר באחד מהתכתבויות אלה מותחת גב' שוורץ ביקורת חריפה מאוד על תפקוד המועצה בעניין זה!

בתאריך 22/5/13, יצא מהנדס המועצה אל נכסי ההוסטל וערך מדידות חדשות לפיהן הוא תיקן את שטח המגורים לחיוב בארנונה לשטח כולל של 895 מ"ר, והוא ציין כי שטח השירות הוא 186 מ"ר (מדרגות ומ.מ.מ.).

בתאריך 17/12/13 נערכה שוב ישיבה של הנהלת ההוסטל עם גזבר המועצה וראש המועצה החדש זאהר סאלח, אשר הבשילה לידי סיכום הנחה של 48%.

### הבסיס החוקי להנחה בארנונה לגבי דיור מוגן לנכי נפש

1. חוק הסדרים במשק המדינה, תיקוני חקיקה להשגת יעדי תקציב – תיקון 11 התש"ס-2010: לפי תיקון זה, בהוסטל או כל נכס המשמש למגורי נכה, יחול חיוב ארנונה למגורים שיופחת בשיעור ההנחה שאותו נכה היה זכאי לה כמחזיק בנכס לפי קביעת המועצה, גם אם המחזיק בנכס הוא אדם אחר, אך הוא מחזיק בו עבור הנכה.
2. חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000: סעיף ב (1) לתוספת לחוק.
3. נוהל משרד הבריאות מס' 80.001 לגבי שירותי הוסטל: לפיו חוב הארנונה עבור הבניין משולם מכספם האישי של נכי הנפש המתגוררים בהוסטל.
4. תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993: סעיפים 2(א)(2)(א)+(ב) לתקנות.

### מטרת הביקורת והיקפה

1. לבחון את חוקיות ההנחות בארנונה שניתנו לחברת תפארת בית חם, אם ניתנו הנחות כאלה.
2. לבדוק את תקינות התהליך של מתן הנחות אלה.

הביקורת בוצעה במהלך חודש ינואר 2016, ובבדיקתה התבססה על מסמכים ושיחות עם גזבר המועצה, והתייחסה להנחות שניתנו בגין השנים 2011-2013 ולכל מערכת היחסים שהייתה בין הנהלת המועצה להנהלת ההוסטל סביב נושא זה.

### ממצאים

ראשית, ראוי לציין כי עיון במסמכים ובהתכתבויות בתיק הארנונה של ההוסטל, מראה כי גזבר המועצה ניסה בעיקשות להפיק את ההכנסה המקסימאלית לקופת המועצה בגין ארנונה מההוסטל, ויש לברך על ניסיון זה.

אבל, לדעת הביקורת הדרך לכך הייתה צריכה להיות תוך כדי הקפדה על נוהל עבודה ברור ותיקן בהתאם לחוק והתקנות, כפי שמצופה מכל רשות ציבורית, ובכך היה ניתן לחסוך את כל ההתכתבות או ההתנצחות הנ"ל עם הנהלת ההוסטל ועם הממונה במשרד הפנים, ולהלן הערות הביקורת על הנושא דנא:

1. בתאריכים הרלוונטיים לדיון בבקשת ההנחה של ההוסטל לא היה מנהל ארנונה במועצה. מנהל הארנונה הוא הגורם הממונה כחוק ע"י המועצה לבדוק את טענות הנישומים בהשגות שלהם. המלאכה שעשה גזבר המועצה אומנם קפדנית היא, אך זו הייתה מלאכתו של מנהל הארנונה.
2. נושא הארנונה בכלל, ונושא ההנחות בפרט, מוסדר בהרחבה ובפרוטרוט במספר דברי חקיקה, במיוחד בתקנות ההנחות בארנונה, והינו נושא מקצועי גרידא, ובו אין ולא צריכה להיות שום מעורבות לראש המועצה בהיותו כזה וגם לא לחבר במועצה, עם כל הכבוד הראוי להם, וגם לא לאף גורם אחר שאינו אחד מבעלי התפקידים המוסמכים בכך על פי הדינים הרלוונטיים. גם ועדת ההנחות עצמה, הרכבה וסמכויותיה ברורים בתקנות, ואין לחרוג ממתחם הסמכויות הקבועים בתקנות. אחוז ההנחה הרלוונטי במקרה זה היה צריך להיות ברור מצו הארנונה וניתן לדלות אותה ממנו בפשטות.
3. ההתכתבות עם הממונה במשרד הפנים בעניין תלונת הנהלת ההוסטל הייתה מתייגרת, וגם הביקורת החריפה של הממונה על ההתנהלות הנ"ל ועל חוות הדעת המשפטית בעניין לא היה להם מקום, אילו נעשתה המלאכה בהקפדה כמצוות תקנות ההנחות בארנונה, בגיבוי של חוות דעת משפטית יותר רצינית ומפורטת.
4. הסעיף הרלוונטי למתן הנחה בארנונה במקרה דנא הוא 2(א)(2)(א) לתקנות ההנחות, והוא מציין כי במקרה של נכות רפואית תפקודית שמעל ל-75% תינתן הנחה של עד 80% ; ובסעיף ב (2) לצו הארנונה צוין גם כן "עד 80%", מבלי לקבוע בדיוק מהו אחוז ההנחה המדויק למקרה נכות כזה. אומנם התקנה מאפשרת טווח הנחות בין 0% עד 80% במקרה זה, אך לדעת הביקורת כשבאים לאשר את צו הארנונה ע"י מליאת המועצה יש לקבוע את אחוז ההנחה שיינתן לזכאים עפ"י קטגוריה זו בטווח הנ"ל, למשל 50% או 60% או כל אחוז אחר שיוחלט ע"י המועצה ואין להשאיר את זה פתוח לשיקול דעת מאן דהו ממנגנון המועצה, אחרת הרשות תהיה מחוייבת באחוז המקסימאלי שנקבע בתקנות ההנחות, ובמקרה זה הוא 80%! דבר שעלול לפגוע בהכנסת המועצה ויש להימנע ממנו.
5. זתא ועוד, אם תישאר הקביעה "עד 80%" כאמור בצו הארנונה דהיום, אז מי יחליט מהו בדיוק האחוז שיינתן לזכאי על פי קטגוריה זו, ומי יבטיח שלא יינתנו הנחות שונות במקרים דומים. הביקורת אינה מחווה דעה משפטית בעניין, ומעירה כי יש לקבל ייעוץ משפטי על הניסוח הקיים.
6. אומנם דו"ח זה לא התיימר לבדוק את חוקיות צו הארנונה על מרכיביו השונים, אך בהזדמנות זו, ובשולי הבדיקה של נושא זה הביקורת רואה מקום להעיר את שתי ההערות הבאות:
  - א. כפי שצויין לעיל, המלה "עד" בסעיפים 1 עד 6 וסעיף 10 לפרק ב לצו הארנונה הינה מיותרת, ויש להוריד אותה ולנקוב בדיוק באחוז ההנחה המוצמד לכל קטיגוריה, אחרת האחוז המקסימאלי הנקוב ייחשב לאחוז ההנחה שיש לתת אותו לנישום.

- ב. אין לערב קטגוריות שונות בסעיף אחד בצו הארנונה, כגון: משרדים+תעשייה + מסחר, אלא יש להפריד בין הקטגוריות השונות ולהחליט על ההנחה שתינתן לכל קטיגוריה.
7. אומנם הדיירים בהוסטל זכאים להנחה על פי תיקון 11 לחוק ההסדרים דלעיל, אבל זה בכפוף לתקנה 17 (ב) לתקנות ההנחות (מניעת כפל הנחה), אשר מציין בהאי לישנא:

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

מבדיקת המסמכים עולה כי הגזבר עשה מלאכה לא מבוטלת בעניין זה אבל מלאכה זו לא הושלמה עד תומה; נראה כי הגזבר שלח מכתבים למועצות המקומיות השונות שבהם עשויים הדיירים של ההוסטל להחזיק בנכסים נוספים ולזכות בשל כך בהנחה נוספת במקום מגוריהם העיקרי ממנו באו אל ההוסטל, אבל מסתבר שלא נתקבלו תשובות מכל מנהלי הארנונה מהיעדים שאליהם נשלחו המכתבים. לדעת הביקורת, למען שהבדיקה תהיה יעילה ואפקטיבית, יש להטיל מלאכה זו על מי שדורש את ההנחה, במקרה זה דיירי ההוסטל; דהיינו, יש לחייב

את הדיירים להמציא, יחד עם בקשת ההנחה שהם מגישים למועצה, אישור מהרשות המקומית שבתחום שיפוטה הם מחזיקים נכס אחר; אישור שמאמת אי קבלתם להנחה נוספת על אותו נכס ברשות האחרת.

8. פסקה (2) לתיקון 11 דלעיל קובע כי ההנחה שתינתן לדיירי ההוסטל בשל נכותם הנפשית, הינה על שטחים המשמשים למגורי הנכים וכן על שטחים נוספים המיועדים גם לטיפול בהם, ולהלן לשון הסעיף:

”הוראות פסקה (1) יחולו הן על שטחים בנכס המשמשים למגורי נכה והן על שטחים אחרים באותו נכס המשמשים את הנכה או את מי ששוהה בנכס לשם טיפול בנכה או מתן שירותים לנכה”

מהבדיקה עולה כי נעשתה מדידה מחודשת לנכסי ההוסטל שבעקבותיה היה תיקון לשטחי החיוב, אך לא נעשתה הבחנה או הפרדה בין שטחים שמשמשים למגורי הדיירים ו/או לטיפול בהם ו/או לשהיית המטפלים בהם כאמור בפסקה הנ"ל, לבין שטחים אחרים כמו משרדים או כל שטחים אחרים שאינם מיועדים למטרות המפורטות בפסקה הנ"ל, ובשל כך תעריף הארנונה בגינם צריך להיות גבוה פי שתיים בהתאם לצו הארנונה.



### סיכום והמלצות

- א. לעניין שטחי החיוב בהוסטל, יש לערוך מדידה מחודשת שמבחינה בין שטחי משרדים ו/או שטחים תפעוליים אחרים לבין שטחי מגורי נכי הנפש בהוסטל והשטחים המשמשים לטיפול בהם, כאמור בסעיף 9 לעיל, ובהתאם לכך לתקן את החיוב בארנונה.
- ב. בתחילת כל שנה יש לבקש מהנהלת ההוסטל שתדאג להגשת אישורים ע"י דיירי ההוסטל, שמאמתים אי-קבלה של הנחה נוספת על נכס אחר שהם מחזיקים בתחומיה של רשות מקומית אחרת.
- ג. נושא הארנונה הינו עניין מקצועי גרידא הנשלט על ידי מקבץ דינים כה ברורים, ומקום ההכרעה בו הוא רק ואך ורק בפני הפורומים המקצועיים בהם נקב החוק ותו לא; אין ואסור שנושא זה יהיה זירה להתערבות נבחרי ציבור, עם כל הכבוד הראוי לכוונות הטובות שלהם.
- ד. על מליאת המועצה להחליט על אחוזי ההנחה שברצונה לתת, כמפורט בסעיף 7 לעיל, במיוחד לאלה הזכאים להנחה ע"פ חוק מפאת נכות, ולקבוע את זה בצו הארנונה ללא המלה "עד".
- ה. כפי שצויין לעיל ועל אף שדו"ח זה לא מיועד לבדוק את תקינות צו הארנונה, הביקורת ממליצה להעמיד את צו הארנונה הקיים לחוות דעת משפטית מקצועית, תוך השוואה לצווי ארנונה של רשויות אחרות בעלות מאפיינים דומים לכפר כאוכב, כדי להתאים אותו לדרישות החוק והתקנות.

**דו"ח ביקורת בנושא :**

**רישוי עסקים בכפר כאוכב**

## רקע כללי – העסקים בכאוכב

מספר התושבים בכאוכב עומד כיום על כ- 3500 תושבים, ומספר המשפחות כיום הוא כ- 700 משקי בית. ביישוב קיימים מספר מועט מאוד של עסקים שלא מהווים בסיס כלכלי משמעותי. ע"פ נתונים מבדיקה כלכלית שנעשתה במסגרת הכנת פרוגרמה כלכלית בתמיכה לבקשת הרשות האחרונה לחקירת גבולותיה בחודש נובמבר 2014, רוב האוכלוסייה כיום מועסק מחוץ לכפר, פועלי מפעלים, פקידים, מורים, מקצועות חופשיים, סוכנים, וכו'.

לאור כך, כדברי ראש המועצה, מדיניות הרשות המקומית כיום היא להרחיב את הבסיס העסקי והכלכלי של היישוב. לדבריו, המיפוי שנעשה ע"י מר טומי אלפינדר לצורך הכנת הפרוגרמה הכלכלית להרחבת שטח השיפוט מצביע על צורך דחוף וחיוני מאוד להרחיב את הבסיס הכלכלי של הרשות המקומית; העיסוקים ביישוב כיום מוגבלים מאוד ועיקר התעסוקה הוא מחוץ ליישוב, שיעור האבטלה גבוה והוריד את המעמד הסוציו-אקונומי של היישוב בשנים האחרונות מרמה 3 ל- 2.

## מטרות הביקורת

הביקורת בחנה את מצב רישוי העסקים בכפר כאוכב, את הפעילות והקשר עם בעלי העסקים וגורמי הרישוי השונים. הביקורת בדקה אם המחלקה מנוהלת באופן יעיל ואפקטיבי ובאיזו מידה מקיימת את החוק והנהלים.

## היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בתהליך רישוי עסקים בחמש השנים האחרונות וכללה את בדיקת כל נתוני העסקים הרשומים בכפר כאוכב. במיוחד בעסקים אשר בהם רישיון העסק הוא בעל משמעות רחבה יותר כגון: אטליזים, מסעדות, תחנת דלק.

הביקורת בדקה את מספר העסקים החייבים רישוי עסקים בכפר ע"פ הצו לרישוי עסקים, התשנ"ה-1995, את מספר העסקים שיש לה רישיון, שנמצאים בהליך רישוי ואת אלה שפועלים ללא רישיון.

התייחסות מנהל מח' רישוי עסקים מופיעה בנספח א' בסוף הדו"ח. הביקורת מודה על שיתוף הפעולה החיובי לו זכתה ממנהל מחלקת רישוי עסקים לכל אורך תקופת ביצוע עבודת הביקורת.

### המסגרת הנורמטיבית

רישוי עסקים בכאוכב מטופל ע"י מחלקת סביבה ותברואה, אשר בעניין זה אמורה לפעול מתוקף חוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968 [להלן-"החוק"] ועל פי תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000 [להלן-"התקנות"] ועל פי צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"א 1995 [להלן-"הצו"].

מטרות חוק רישוי עסקים כפי שהוגדרו בסעיף 1 לחוק הן:

- א. הבטחת איכות נאותה של הסביבה לרבות מניעת מפגעים ומטרדים.
  - ב. מניעת סכנות לשלום הציבור ואבטחה מפני שוד והתפרצות.
  - ג. בטיחות של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו.
  - ד. מניעת מחלות שמקורן בבעלי חיים ומניעת זיהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות.
  - ה. הבטחת תנאי תברואה נאותים.
  - ו. קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובניה, וקיום הדינים הנוגעים לכבאות.
- מערכת של תקנות רישוי עסקים וחוקי עזר עירוניים באה להבטיח קיומן של מטרות אלה. חשוב לציין, שהחוק אינו חל על כל בתי העסק, אלא רק על העסקים המפורטים בצו שפרסם שר הפנים ברשומות.

סוגי העסקים והרישיונות:

שר הפנים, אחרי שהתייעץ עם השרים במשרדים הבאים: איכות הסביבה, בטחון הפנים, העבודה, החקלאות והבריאות, קבע בצו עשר קבוצות עסקים החייבים בקבלת רישיון לפני הפעלתם:

קבוצה 1-בריאות, רוקחותוקוסמטיקה

קבוצה 2-דלק ואנרגיה

קבוצה 3-חקלאות ובעלי חיים

קבוצה 4-מזון

קבוצה 5-מים ופסולת

קבוצה 6-מסחר ושונות

קבוצה 7-עינוג ציבורי, נופש וספורט

קבוצה 8-רכבות עברה

קבוצה 9-שירותי שמירה ואבטחה

קבוצה 10 – תעשייה, מלאכה, כימיה ומחצבים

רישיון לניהול עסק הוא האישור הניתן על ידי הרשות המקומית לבעלי עסקים, לפתיחתם ולניהולם בהתאם לתנאים, לחוקים ולתקנות, הקיימים מכוח חוק רישוי עסקים, ולתקנות ולצווים הנלווים אליו. רישיון העסק בא להבטיח קיום תנאי תברואה בעסק, מניעת מפגעים ומטרדים לשכנים, מניעת סכנות לשלום הציבור, בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו, מניעת סכנות שמקורן בבעלי חיים, קיום דיני התכנון והבנייה ומערך למניעת דליקות.

קיימים 4 סוגים של רישיונות עסק:

- רישיון לצמיתות – כל עוד לא ביטלה אותו רשות הרישוי.
- רישיון תקופתי – שנה אחת /שלוש שנים/חמש שנים בהתאם לתקנות רישוי עסקים.
- היתר זמני, יינתן לפני מתן רישיון – עד שנה.
- רישיון זמני – עד שנה

חוק רישוי עסקים, התשכ"ח 1968 קובע רשימה של עסקים טעוני רישוי אשר חייבים ברישיון עסק לצורך הפעלתם. רישיון העסק מונפק על ידי רשות הרישוי המקומית אשר בתחומה ממוקם העסק.

החוק מגדיר עבור כל עסק טעון רישוי רשימה של גורמי רישוי, פנימיים וחיצוניים, אשר רשות הרישוי המקומית חייבת בהסכמתם לצורך הנפקת רישיונות לעסקים.

במסגרת תפקידה, המחלקה לרישוי עסקים מהווה צומת דרכים אשר מרכזת ומנהלת את כל הפעילות מול גורמי הרישוי השונים, חיצוניים ופנימיים מחד, ומול בעל העסק (מגיש הבקשה) מאידך.

מטרת האישורים של גורמי הרישוי השונים הינה להבטיח כי פעילות העסק תעמוד בהתאמה לחוקים ולתקנים מקובלים, תוך שמירה על בטיחות, בריאות הציבור ואיכות הסביבה. להלן גורמי הרישוי העיקריים:

גורמי רישוי חיצוניים לעירייה: משרד הבריאות, משרד החינוך, משרד התחבורה, משרד העבודה, משרד החקלאות, איכות הסביבה, כיבוי אש ומשטרת ישראל.

חידוש רישיון עסק: חידוש רישיון עסק הינו באחריות רשות הרישוי (הרשות המקומית) עד 90 יום לפני תום תקופת תוקפו של רישיון תקופתי / זמני תודיע על כך רשות הרישוי לנותן האישור. לא יאוחר מ 14 יום ממועד הקבוע לתום תקופת הרישיון תודיע רשות הרישוי לבעלי העסק על חידוש הרישיון או דחייתו, ואז יתבקש בעל העסק לחתום על הצהרה ולשלם אגרה.

### המבנה הארגוני במחלקת רישוי עסקים

הואיל ומדובר בכפר קטן מאוד, ולאור להיקף הקטן ביותר של העסקים בכפר כאוכב, אין מחלקה נפרדת לרישוי עסקים, אלא שמטבע הדברים רישוי העסקים בכאוכב מנוהל ע"י תברואן המועצה, אשר לצד זה הינו גם וטרינר המועצה וגם אחראי על חזות הכפר, ועל תחום איכות הסביבה. מנהל מחלקה זו הוא ד"ר בדראן חמזה, וטרינר בהכשרתו המקצועית, אליו כפופים שני עובדי ניקיון, כאשר השני מהם נקלט לעבודה רק לפני ששה חודשים.

### ניתוח המסמכים, השיחות והפגישות

עיון בשלל מסמכים במחלקה לרישוי עסקים מראה תמונה אומללה וכואבת; מסתבר כי נכון להיום קיימים בכאוכב 26 עסקים בלבד! ורוב העסקים האלה הם קטנים ושכונתיים. אלה הם סה"כ העסקים שחייבים רישוי עפ"י החוק, ואשר מתחלקים לקבוצות כדלהלן:

<u>מספר עסקים</u>	<u>סוג העסק</u>	<u>מס' קטגוריה/קבוצה עפ"י הצו</u>
<u>1</u>	בריאות, רוקחות וקוסמטיקה	קבוצה 1
<u>1</u>	דלק ואנרגיה	קבוצה 2
<u>2</u>	חקלאות ובעלי חיים	קבוצה 3
<u>16</u>	מזון	קבוצה 4
<u>0</u>	מים ופסולת	קבוצה 5
<u>0</u>	מסחר ושונות	קבוצה 6
<u>0</u>	עינוג ציבורי, נופש וספורט	קבוצה 7
<u>2</u>	רכב ותעבורה	קבוצה 8
<u>0</u>	שירותי שמירה ואבטחה	קבוצה 9
<u>5</u>	תעשייה, מלאכה, כימיה מחצבים	קבוצה 10

המסמכים מעלים עוד כי נשוא האכיפה של רישוי עסקים הינו במצב ירוד; בשנים 2011, 2012, נשלחו ע"י מנהל המחלקה מכתבים בקשר לעניין זה לראש המועצה וליועמ"ש המועצה דאז. במכתבים אלה מתריע מנהל המחלקה על המצב הקיים וכי העדר האכיפה, במיוחד בתחום המזון, עלול לסכן שלום הציבור, ולכן הוא מבקש את התערבותם לקידום האכיפה בנושא (מכתבים מתאריך: 10/4/12, 16/5/11, 22/2/14). מכתבים אלה לא זכו למענה אקטיבי מצד מקבלי ההחלטות במועצה.

במקביל, בתאריכים 11/4/11 ו- 3/2/14 פנה מנהל המחלקה במכתבי התראה לבעלי העסקים בניסיון לדרבן אותם להחל את הליך הרישוי ואף הציע את עזרתו האישית במילוי טופסי הבקשות לרישוי. בעקבות כך, הוגשו בשנת 2013 עשר בקשות לרישוי עסקים כולן מתחום המזון, אך לא הייתה התקדמות בתהליך מעבר לכך.

מנהל המחלקה מציין בשיחותיו ומדגיש את חוסר המשאבים המושקעים במחלקה שלו לצורך קידום האכיפה של רישוי עסקים, וכמו כן הוא מתרעם על חוסר הגיבוי המשפטי/מנהלי בעניין זה.

### סיכום והמלצות

1. ברור כי נושא רישוי העסקים בכפר כאוכב הינו במצב אכיפה ירוד מאוד עד כדי הפקרות; וברור יותר כי מצב זה נובע במישרין מחולשת העסקים בכפר, דבר שהינו אינהרנטי למספר התושבים הקטן של הכפר, אשר בו העסקים נפתחים ונסגרים אחרי חודשים ספורים!
2. מכאן אפשר להבין את מדיניות המועצה בתחום זה לכל ראשיה; דברי הרקע בפתח של דו"ח זה מסבירים מדיניות זו בקצרה, ולכן ברור למה סדר העדיפות של ראשי המועצה הוא קודם כל חיזוק העסקים ועידודם ויצירת האווירה העסקית לצמיחתם, ומכאן נושא רישוי העסקים נתפס כשולי ביותר ובעמדה נחותה תחת האווירה העסקית החלשה שבה העסקים הקטנים הספורים מפרפרים ובקושי מתקיימים.
3. יחד עם כל זה, ועם כל הכבוד הראוי לתכלית הנעלה של חיזוק העסקים, אין לשכוח כי התכלית של רישוי עסקים עדין ראויה היא ונועדה בראש ובראשונה כדי להגן על שלום הציבור ובריאותו ובטיחותו, ולכן הגיע הזמן שהמועצה תתחיל כבר בהקצאת המשאבים והתמיכות הראויים למחלקת רישוי עסקים כדי שזו תצליח לקיים אכיפה ראויה בנושא.
4. לאור מורכבות תהליך רישוי העסקים ועלויותיו הנכבדות, מוצע ומומלץ לכנס את בעלי העסקים, שבלאו הכי מספרם מועט מאוד, ולהסביר להם את חשיבות הנושא ואת השלכותיו עליהם מכוח הדין, ולעזור להם בהתנעת תהליך הרישוי ואף ללוות אתם בתהליך זה שהוא תהליך מייגע ולא פשוט, ואין זו משימה קשה בהתחשב במספרם המועט מאוד, במיוחד לגבי אותם עסקים מתחום הקטגוריה של המזון.

**דו"ח ביקורת בנושא :**

**מליאת המועצה וועדותיה**



## כללי

**מליאת המועצה** - הרשות המקומית מורכבת מחברי מועצה, כנבחר ציבור, הנבחרים כנציגי סיעות שנרשמו ופורסמו כדין, במסגרת של הליך בחירות ישירות למועצת הרשות המקומית. מליאת המועצה, כבית הנבחרים, אמונה על קביעת מדיניות הרשות המקומית, פיקוח על פעילות הרשות המקומית, באמצעות ועדות המועצה, בכלים והסמכויות שהוענקו לה בדין.

מליאת המועצה אמורה להתכנס, לפעול ולממש את סמכויותיה במועדים ובנושאים המעוגנים בדין החל על כל אחת מסוגי הרשויות, בין בישיבות מן המניין, אחת לחודש, ובין אלה שלא מן המניין, המכונסות על-פי זימון, לנושא או למספר נושאים, בהתאם לסדר יום המופץ על-ידי מזכיר מועצת הרשות המקומית. מליאת המועצה דנה ומאשרת נושאים ועניינים המובאים בפניה על ידי הנהלת המועצה כגון סגנים וחברי ועדות, האצלת סמכויות ותפקידים של ראש המועצה לבעל תפקיד אחר, אישור קבלתם או פיטוריהם של עובדים סטטוטוריים, תוכניות עבודה ועניינים כספיים, חוזים שאין להם תקציב מאושר וכן חוזים המעניקים זכויות, עסקאות מקרקעין והקמת תאגידים עירוניים. תפקוד המליאה ושאר ענייניה מוסדרים בפירוט בתקנון בתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1951 (להלן – הצו).

**ועדות המועצה** - אחת החובות החקוקות החלות על מועצת הרשות המקומית היא החובה להרכיב את ועדות המועצה כרשות מחוקקת ומפקחת. מליאת מועצת הרשות המקומית, האמונה על התוויית מדיניות בישיבותיה כמליאה פועלת גם באמצעות ועדותיה, אשר נועדו לסייע בידי מליאת המועצה ולייעץ לה בתחומי הפעילות השונים והמגוונים. הועדות הן המסגרת שבה ממקדת המועצה את עבודתה, והן הזירה הציבורית-מקצועית, המסגרת שבה חברי מועצת הרשות המקומית מביאים לידי ביטוי את הנושאים המקצועיים, בהתאם לכל ועדה וייעודה, ועורכים מפגשים יחד עם נציגי הרשות המקומית (המחויבים להשתתף או מוזמנים אליה), נציגי ציבור, מומחים ויועצים, שמטרתם לממש ולהביא לידי מיצוי את סמכויותיה ותפקידיה, שלשם היא נוסדה. החלטות הועדות הן בגדר המלצה והן טעונות אישור מליאת המועצה. קיימת הבחנה בין ועדות חובה לבין ועדות רשות וכן הבחנה בין ועדות נבחרים לבין ועדות מקצועיות.

## הבסיס החוקי לביקורת

פרקים 6 ו-7 והתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950.

סעיף 1 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) תשל"ג - 1993.

סעיף 1 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) תשל"ו - 1971.

סעיפים 149ג, 149ח, 149י, 149יא, 149יב לפקודת העיריות מכוח סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות.

### מטרת הביקורת והיקפה

בדו"ח זה נערכה בדיקה במהלך חודש מאי 2016 של תפקוד מליאת המועצה וועדותיה (מליאה, ועדות החובה וועדות הרשות) בתקופה 2012-2015. מטרת הביקורת היא לבדוק אם מליאת המועצה וועדותיה (חובה ורשות) מקיימות את הוראות הדין מבחינת הרכבן ותדירות התכנסותן, ואם הן מקיימות את הייעוד שלהן ע"פ החוק.

### המליאה

מליאת מועצה מקומית כאוכב מורכבת מ-10 חברים; ראש המועצה ועוד 9 חברי מועצה. מליאת המועצה אמורה לנהל את ענייני המועצה בהתאם לסמכויות שהקנה לה המחוקק והיא אמורה להיעזר בוועדות שחבריהן התמנו על ידה. בשנת 2012 היו 14 ישיבות מתוכן 4 ישיבות נדחות שלא התקיימו עקב העדר מניין חוקי, בשנת 2013 היו 5 ישיבות, בשנת 2014 היו 10 ישיבות ובשנת 2015 התקיימו 15 ישיבות ובשנת 2016 עד לכתיבת דו"ח זה בסוף חודש מאי התקיימו 2 ישיבות בלבד.

### הביקורת בדקה את תפקוד המליאה והתנהלותה בין השנים 2012-2015 ולהלן

#### ממצאים:

- קיום ישיבות מן המניין - על פי סעיף 1 לתוספת השלישית לצו, על המועצה לקיים ישיבה מן המניין אחת לחודש לפחות, אך רשאית היא להחליט שלא לקיימה בשני חדשים של השנה. בפרוטוקול 1/2014 מתאריך 27/11/13 של הישיבה הראשונה של הקדנציה הנוכחית סוכם כי יקוימו ישיבות מן המניין אחת לחודש בימי רביעי בתחילת כל חודש. בפועל ומאז כל הפרוטוקולים שנבדקו מוכתרים כ-"ישיבה לא מן המניין". לדוגמא התקיימו 9 ישיבות בשנת 2015 וכולן מוכתרות "לא מן המניין" ואותה תופעה גם מופיעה בכל פרוטוקולי ישיבות המליאה בשנים 2012, 2013, 2014!! כנראה שהמועצה לא מבחינה בין ישיבה מן המניין אותה על המועצה לקיים אחת לחודש כמצוות הדין, לבין ישיבה לא מן המניין שניתן לכנס אותה לפי הצורך וע"פ סדר יום. זאת ועוד, אם נבוא ונגיד שהתכוונו לישיבות מן המניין, הרי ישיבות אלה לא מתקיימות אחת לחודש במועדים קבועים לכל חודש כמצוות סעיף 4 לתקנון (התוספת השלישית לצו) אלא לעיתים הפער בין ישיבה לישיבה הוא 10 ימים ולעיתים אחרות הוא 3 חודשים, בעוד שישיבה מן המניין חובה לקיימה באופן חודשי וביום קבוע ומוסכם בכל חודש.
- זימון ישיבות המליאה - סעיף 22 (א) לתוספת קובע כי מניין חוקי בישיבה הוא רוב חברי המועצה; לא היה מניין חוקי בישיבת המועצה, תידחה הישיבה לשלושה ימים; לא היה גם במועד זה מניין חוקי - תידחה הישיבה שוב ליומיים; במועד זה יהווה שליש מהחברים מניין חוקי לכל עניין שנכלל בסדר היום של הישיבה.

נמצאו זימונים של ישיבות שלא התקיימו בגלל העדר מניין חוקי, אך בזימון לישיבה השניה והשלישית לא מצוין באופן ברור כי מדובר בזימון לישיבה שניה או שלישית לאור העדר מנין חוקי בישיבה הקודמת. אמנם כתוב בזימון "ישיבה נדחית" אך יש להוסיף את סיבת הדחיה, ובמידה ומדובר בדחייה שלישית יש להעיר כי נוכחות שליש חברי המועצה בישיבה השלישית יהווה מניין חוקי לקבלת כל החלטה שהיא ע"פ סעיף 22(א) לתוספת.

3. דיונים מיוחדים בנושאים מסוימים ע"פ סעיף 60 לתוספת - סעיף זה קובע מספר נושאים המחייבים ייחוד הישיבה לדיון בהם, כגון אישור דו"חות כספיים שנתיים ורבעוניים, אישור תקציב הרשות, היטלי ארנונה, דו"ח המבקר ועוד. נמצאו מספר ישיבות אשר בהן הוספו נושאים נוספים לנושא הייחודי שעל סדר היום, כך למשל: בפרוטוקול מס' 10/14 מתאריך 10/12/14 הוספו בו עוד 3 נושאים לסדר היום של הישיבה שנועדה לדיון בדו"ח הכספי הרבעוני, ובפרוטוקול מס' 8/14 מתאריך 23/9/14 בו נידון נושא תכנון איזור מסחרי לצד אישור צו הארנונה ותקציב הפיתוח בניגוד להוראת 60(ב) לתוספת. דבר זה חוזר על עצמו בפרוטוקולים אחרים קודמים ועוקבים.

**הביקורת תעיר כאן, כי אמנם הוספת נושאים אלה לנושאים הטעונים דיונים מיוחדים נעשתה בהסכמה פה אחד של כל חברי המליאה המשתתפים בישיבה, אולם הוראות 60 לתוספת (פרק 12 לצו) תחת הכותרת "דיונים מיוחדים" די ברורות בעניין הנושאים הטעונים דיונים מיוחדים ויש להניח כי לא מן הסתם המחוקק ייחד להם ישיבות מיוחדות אלא מכיוון שהמחוקק מייחד חשיבות רבה לנושאים אלה, ואין לנטרל את כוונת המחוקק ולו בהסכמה של כלל חברי המליאה; מכאן יש לקיים בקפידה דרישת החוק לייחוד הדיונים בנושאים אלה.**

4. יש לברך על הצבת פרוטוקולי הישיבות באתר המועצה, אך הביקורת מעירה בהקשר זה כי מספר פרוטוקולים הוצבו בפורמט וורד במקום pdf דבר שנוגד את הכללים הבסיסיים של אבטחת מידע; יש להסב תשומת לב עורך האתר לכך.

5. הביקורת תציין כי בכל הנוגע לשאר הנושאים הנוגעים למליאת המועצה כגון: פומביות הדיון, מנין המשתתפים, סדר היום, ניהול הישיבות, שאילתות, הצעות, הצבעות והחלטות, רישום הפרוטוקולים, המועצה נהגה כנדרש על פי התקנון בדבר ישיבות המועצה והנהלה בהן.

### ועדות החובה

בצו ובחיקוקים אחרים נקבעו הועדות שהמועצה חייבת לבחור וכן הוראות לגבי הרכבן ואופן ניהולן. נוסף על ועדות החובה נקבע שהמועצה רשאית לבחור ועדות רשות - קבועות או ארעיות - שתפקידן ליעץ לה בעניינים שונים. בצו נקבעה תדירות כינוסן של ועדות החובה.

על פי הצו, ועדה של המועצה שלא נקבע לה הרכב על פי חיקוק, יהיו רבע מחבריה, לפחות, חברי מועצה והשאר - בעלי זכות להיבחר כחברי מועצה שאינם פסולים לפי סעיף 101 לצו, ובלבד שהרכב הסיעתי הכולל של כל הוועדות האמורות יהיה בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה. עוד נקבע בצו, כי רוב חברי ועדה הם מנין חוקי בישיבותיה; לא היה מניין חוקי בשתי ישיבות של ועדה המתקיימות בזו אחר זו, יהיה בישיבה השלישית שליש חברי הוועדה מנין חוקי לגבי כל עניין שעמד על סדר היום של שתי הישיבות. החלטות ועדה מתקבלות ברוב קולותיהם של חבריה המצביעים בישיבה שיש בה מנין חוקי.

בצו ובחיקוקים אחרים נקבעו ועדות החובה וכן הוראות לגבי הרכבן ואופן ניהולן\*:

- ✓ בצו נקבעו הוועדות: הנהלה, מכרזים, ביקורת, רכש ובלאי, מל"ח, בטחון, איכות הסביבה, הנצחת זכרם של נרצחי טרור, מאבק בנגע הסמים וועדה חקלאית (אם הורה על כך שר הפנים).
- ✓ בחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית) - ועדת ערר על קביעת ארנונה כללית.
- ✓ בנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות - ועדת תמיכות (ועדה מקצועית).
- ✓ בתקנות ההסדרים - ועדת הנחות.
- ✓ בחוזר מנכ"ל משרד הפנים - ועדה להקצאת קרקעות ומבנים.

\*ראה פירוט נרחב בטבלת עזר (נספח א') - וועדות החובה הרלוונטיות למועצה מקומית כאוכב, הרכבן ותפקידן ע"פ חוק.

### **א. הרכב הוועדות במועצה מקומית כאוכב**

להלן רשימת ועדות החובה במועצה מקומית כאוכב והרכבן (לפי פרוטוקול 1/14 מתאריך 27/11/13):

1. הנהלה: 10 חברים, ראש המועצה וכל תשעת חברי המועצה.
2. מכרזים: 5 חברים.
3. ביקורת: 3 חברים, משלוש סיעות שונות, כולם חברי הנהלה, יו"ר הוועדה אינו מסיעת ראש המועצה.
4. הנחות: 2 חברי מועצה, היועמ"ש, העו"ס והגזבר.
5. ערר על קביעת ארנונה: מורכבת משני חברי מועצה על אף שע"פ החוק צריכה להיות מורכבת מ-3 חברים שהם לא חברי מועצה.
6. מל"ח - הכנת המשק לשעת חירום: ראש המועצה (יו"ר הוועדה), ראשי מכלולים, מנהלי מחלקות ועובדי הרשות.
7. איכות הסביבה: 4 חברי מועצה.
8. תמיכות: 3 חברי מועצה - בעוד שע"פ נוהל תמיכות של משרד הפנים זוהי ועדה מקצועית המורכבת מ-3 חברים (מנכ"ל, גזבר ויועמ"ש).

9. רכש ובלאי: 3 חברי מועצה.

10. הקצאת מקרקעין: אין.

11. מיגור האלימות: אין

12. הנצחת זכרם של נרצחי טרור:

אין

13. מאבק בנגע הסמים: אין

בנוסף, ע"פ אותו פרוטוקול מיום 27/11/13 הוחלט על הקמת ועדות רשות והן:

1. ועדת חינוך (4 חברי מועצה).

2. ועדת דתות (3 חברי מועצה).

מבקר המועצה מעיר כאן כי יש לתקן את הרכב ועדת התמיכות וועדת הערר על ארנונה ולהתאימו לאמור בחוק. ראה בטבלת העזר בנספח, הוראת סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על ארנונה כללית) + הוראות חוזר 1/2012 (מינוי חברים בוועדת ערר) וכמו כן הוראות נוהל התמיכות שפורסו בחוזר מנכ"ל 4/2006.

## ב. תפקוד הוועדות ותדירות התכנסותן

מספר ישיבות הועדה בין 2012-2015				ועודת המועצה
2015	2014	2013	2012	
2	7	—	3	מכרזים
—	—	—	—	ביקורת
2	3	3	2	הנחות מארנונה
—	—	—	—	הנהלה
—	—	—	—	ערר על ארנונה
4	4	4	4	מל"ח
—	—	—	—	איכות הסביבה

–	–	–	–	<u>תמיכות</u>
–	–	–	–	<u>רכש ובלאי</u>
–	–	–	–	<u>חינוך</u>
–	–	–	–	<u>דתות</u>

1. על פי הצו (סעיף 131(ב)), ועדת חובה תכונס לפחות אחת לשלושה חדשים, ואם לא כונסה הוועדה, יורה ראש המועצה לכנס אותה והוא יקבע את סדר היום של ישיבת הוועדה. בתקופה הנסקרת, לא התכנסו ועדות החובה של המועצה **למעט ועדת המכרזים, ועדת ההנחות, ועדת מל"ח**; אשר מן הסתם מתכנסות לפי הצורך ומכוח הקשר הישיר שלהן עם התפקוד השוטף של מנגנון המועצה. האמור הינו על ועדות החובה ומקל וחומר לגבי שתי ועדות הרשות הנ"ל (חינוך ודתות) אשר לא קיימו אף ישיבה אחת מאז נוסדו!
2. בוועדת המכרזים נמצאו מספר ישיבות של הוועדה שהתקיימו ללא השתתפות יועמ"ש המועצה בהן (ישיבות מס' 1/14, 3/12, 2/14, 4/14, 2/15) כמצוות החוק - סעיף 6 (א) סיפא לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), התשל"ו-1975. מזכיר המועצה מסביר שזה קרה בעיקר בתקופה מסויימת שהיו בה חילופי גברא בתפקיד היועמ"ש ולא היה יועמ"ש קבוע למועצה למשך תקופה. אותו דבר גם כן בישיבות ועדת ההנחות בארנונה נמצאו מספר ישיבות שקוימו ללא השתתפות יועמ"ש המועצה בהן (ישיבות מס' 1/15, 3/14, 1/12), וזאת בניגוד להוראות החוק בעניין - סעיף 6 (ד) לתקנות ההנחות בארנונה; וגם כאן מסביר מזכיר המועצה כי זה קרה בתקופה שלא היה בה יועמ"ש קבוע למועצה.
3. נטען כי ועדת ההנהלה קיימה מספר ישיבות בשנת 2014 ו-2015; הביקורת ניסתה לאתר פרוטוקולים של ישיבות אלה כמצוות החוק, אך לא נמצאו כאלה ולכן צויין כי לא התקיימו ישיבות כלל.

**מבקר המועצה מעיר בקשר לאמור לעיל כדלקמן:**

א. אי כינוסן של ועדות המועצה (החובה והרשות) או כינוסן בתכיפות נמוכה, אינו מאפשר להן למלא כראוי את התפקידים שיועדו להן בחקיקה. למצער, הקיום של הועדות הינו על הנייר בלבד, וחבל שכך! ועדה פעילה ויוזמת יכולה להוות כלי עבודה תורם ורציני לראש המועצה, ובהעדר פעילות, ולו מינימאלי, היא מפספסת את הייעוד שלה ע"פ חוק. ודוק - הועדות הן הכלי העיקרי שעשוי לעזור למליאת המועצה בפיקוח על עבודת הרשות המקומית, ולכן מצב זה של 'כמעט-העדר' פעילות של הועדות מאיין ומנטרל את הכוח שנתן המחוקק בידי מליאת המועצה לביצוע מלאכת הפיקוח שלה, כאמור.

ב. על הנהלת המועצה לקיים בקפידה את הוראות החוק אשר מחייבות השתתפות יועמ"ש המועצה בישיבות הועדות הנ"ל (ההנחות והמכרזים). ברור להנהלת המועצה כי המחוקק לא התכוון להשחית את מילותיו לריק עת קבע את חובת השתתפות היועמ"ש בישיבות הועדות הנ"ל אשר עיקר פעילותן קשור להכנסות והוצאות כספיות של המועצה, נושא שקשור באופן ישיר והדוק ליעילות ואפקטיביות פעילויות המועצה.

### סיכום והמלצות

1. על המועצה לקיים את ישיבותיה "מן המניין" כמצוות הדין באופן סדיר (סעיף 1 לתקנון); על מזכיר המועצה להבחין בין ישיבה מן המניין שיש לקיימה אחת לחודש לבין ישיבה לא מן המניין, שכשמה היא. בתקופה הנסקרת כל ההזמנות לישיבות המליאה וכל הפרוטוקולים מוכתרים כישיבות "לא מן המניין", והרושם הוא שאין הבחנה ביניהם.
2. יש להמשיך במגמה המבורכת של פרסום כל פרוטוקולי ישיבות המליאה, אך יש לדאוג שאלה יפורסמו במתכונת מאובטחת בצורה הולמת.
3. על מזכיר המועצה לציין בהזמנה לישיבה נדחית עקב העדר מנין חוקי כי זו ישיבה נדחית, את מספר הדחייה ואם זו דחייה לפעם שלישית יש לציין זאת במפורש ובהדגשה לצד הערה מודגשת כי בישיבה השלישית 1/3 חברי המליאה יהווה מניין חוקי לקבלת כל החלטה.
4. יש להפעיל את ועדות המועצה; לוועדות המועצה תפקיד חשוב ומרכזי בעיצוב מדיניות המועצה ובקביעת סדרי העדיפויות ע"י הצעה ודיון בנושאים ופרויקטים שחשובים לתושבי הכפר. ועדה יוזמת ופעילה עשויה להביא לשינויים חיוביים משמעותיים ביותר בתפקוד המועצה. זאת ועוד, קיום דיונים שוטפים בוועדות הרשות יש בו כדי לשפר את תהליך קבלת ההחלטות במועצה. הדברים יפים גם כן לגבי ועדות הרשות - משראתה המועצה צורך בהקמת שתי ועדות רשות, לחינוך ולדת, מן הראוי שתפעל לפחות להתכנסותן הסדירה. יש להניע את עבודת הועדות, ולדעת הביקורת משימה זו אינה של מזכיר המועצה בלבד אלא גם ובעיקר של ראש המועצה וחברי ההנהלה, כי ועדה פעילה ויוזמת יכולה להוות כלי עבודה תורם ומשמעותי לראש המועצה בפיתוח הכפר.
5. יש לתקן את הרכב הועדות שהרכבם אינו בהתאם לחוק כאמור לעיל (ועדת התמיכות וועדת הערר על ארנונה), וכן להקפיד על השתתפות הגורמים המקצועיים שהחוק מחייב את השתתפותם כגון השתתפות היועמ"ש בוועדת ההנחות ובוועדת המכרזים כאמור לעיל, שכן השתתפות היועמ"ש בהן הינה תנאי בל יעבור לקיום ישיבות הועדות הנ"ל במניין חוקי, ולתקפות החלטותיה.

<b>נספח א' :</b>			
<b>טבלת עזר – ועדות החובה במועצות המקומיות, הרכבן ותפקידיהן (הרלוונטיות למועצה מקומית כאוכב):</b>			
<b>ועדה</b>	<b>תפקידה</b>	<b>חברים ויו"ר</b>	<b>סעיף בחוק</b>
הנלה	<ul style="list-style-type: none"> <li>• לנהל את עניני המועצה, לתאם את פעולותיהן של ועדותיה ולפקח עליהן.</li> <li>• להשגיח שהחלטות המועצה והחלטות ועדותיה יוצאו אל הפועל כדין.</li> <li>• למלא כל תפקיד אחר שיוטל עליה על ידי המועצה.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• חברי מועצה</li> <li>• ראש המועצה יהיה יו"ר</li> </ul>	120(א) ן-126 לצו
בית	<ul style="list-style-type: none"> <li>• לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה.</li> <li>• לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.</li> <li>• לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין.</li> <li>• לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.</li> <li>• רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין.</li> <li>• ועדת ביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• חברי מועצה, לא כולל ראש המועצה, סגניו וחברי ועדת הנהלה.</li> <li>• עד 7 חברים.</li> <li>• הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה.</li> <li>• יו"ר מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.</li> <li>אופוזיציה אם התקיימו לפחות כל אלה:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ סיעה שונה מסיעתו של ראש המועצה</li> <li>○ לסיעתו אין יצוג בוועדת הנהלה</li> <li>○ מסיעתו לא מונו סגנים לראש המועצה</li> <li>○ סיעתו לא קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש המועצה או לניהול המועצה</li> </ul> </li> <li>• אם כל הסיעות מיוצגות בוועדת הנהלה או שיש סיעה אחת בלבד, יו"ר הוועדה יהיה מי שמתקיימים בו לפחות כל אלה:               <ul style="list-style-type: none"> <li>○ אינו חבר בוועדת הנהלה.</li> <li>○ אינו מכהן כיו"ר ועדת כספים או מכרזים.</li> <li>○ אינו מכהן כדירקטור</li> </ul> </li> </ul>	סעיף 149ג לפקודת העיריות מכוח סעיף 13ב לפקודת המועצות המקומיות



	בגוף עירוני מבוקר. ○ סיעותו שונה מסיעת ראש המועצה אם יש יותר מסיעה אחת.		
מ כ רז י ס	לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישורו (ראש המועצה רשאי, באישור המועצה, לאשר הצעה מבין ההצעות שהיו לפני ועדת המכרזים, אף שהועדה לא המליצה עליה)	חברי המועצה לא כולל המועצה	123 לצו
מ ל " ח — מ ש ק ל ש ע ת חי רו ס	אין הגדרה בצו	<ul style="list-style-type: none"> <li>• אין הוראות בצו לגבי החברים.</li> <li>• ראש המועצה יהיה יו"ר</li> <li>• הוראת סעיף 125 לא תחול</li> </ul>	123 א ו- 126 לצו
הנ צ ח ת נפ גע י ט רו ר	ליזום ולתכנן דרכי הנצחה ופעולות הנצחה לתושבי המועצה שנרצחו בעקבות פעילות טרור	<ul style="list-style-type: none"> <li>• לא פחות מ 3 ולא יותר מ 9 שלישי חברי מועצה, שלישי נציגי ציבור ושלישי בני משפחות של נרצחי פעילות טרור שהיו תושב המועצה, שהמועצה תקבע את דרך בחירתם.</li> <li>• נרצח פעילות טרור - "מי שנפגע עקב פגיעת איבה, כאמור בחוק. התגמולים לנפגעי פעולות איבה, תשל"ד-1974.</li> <li>• אין התייחסות למצב בו ברשות המקומית אין נרצחי טרור.</li> </ul>	סעיף 149 ח לפקודת העיריות מכוח סעיף 13 ב לפקודת המועצות המקומיות
א יכ ו ת ה ס בי ב	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה.</li> <li>• הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 חברי מועצה, עובד בכיר שהוא אחראי לתחום איכות הסביבה במועצה</li> <li>• נציגי ציבור שהם תושבי המועצה - אחד תבחר המועצה בהתייעצות עם ארגונים מקומיים שענינם בשמירת הסביבה ואת</li> </ul>	סעיף 149 י לפקודת העיריות מכוח סעיף 13 ב לפקודת

<p>המועצות המקומיות</p>	<p>האחר יבחרו הארגונים המקומיים הנ"ל - באין ארגון מקומי תבחר המועצה את האחד בהתייעצות עם ארגון ארצי ואת האחר יבחר ארגון ארצי.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• לדיוני הוועדה יוזמן דרך קבע נציג ארגון ארצי ונציג השר להגנת הסביבה.</li> <li>• ארגון ארצי - "גוף ציבורי המנוי בחלק א' של התוספת בחוק ייצוג גופים ציבוריים שענינם בשמירת איכות הסביבה) תיקוני חקיקה) תשס"ג- 2002</li> </ul>		<p>ה</p>
<p>סעיף 149א לפקודת העיריות מכוח סעיף 13ב לפקודת המועצות המקומיות</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• מספר חברי מועצה שתקבע המועצה ולכל היותר, כך שמספר החברים הכולל בוועדה יהיה אי זוגי. אחד מהם יהיה היו"ר ע"פ בחירת המועצה.</li> <li>• מנהל אגף הרווחה או מנהל המחלקה לשירותים חברתיים.</li> <li>• מנהל מחלקת חינוך.</li> <li>• שני נציגי ציבור, שיבחר ראש המועצה באישור המועצה.</li> <li>• מנהל בית ספר בתחום שיפוטה של המועצה, שניתן בו חינוך על-יסודי, שימנה מנהל מחלקת חינוך.</li> <li>• נציג הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול שימנה המנהל הכללי של הרשות.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ליזום ולתכנן פעילות לקידום טיפול מקיף במאבק בנגע הסמים המסוכנים, לגבי מניעה, שיקום וטיפול, לרבות טיפול בהשלכות הנובעות מהתמכרות לסמים וכן חינוך והסברה, בין השאר, לענין הדין בשימוש בסמים.</li> <li>• הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות.</li> </ul>	<p>מ א ב ק ב נ ג ע ה ס מ י ס</p>
<p>סעיף 149 יב לפקודת העיריות מכוח סעיף 13ב לפקודת המועצות המקומיות</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ראש המועצה או סגנו שהוא ממלא מקומו הקבוע, והוא יהיה היושב ראש.</li> <li>• חברי מועצה לכל היותר.</li> <li>• מזכיר המועצה - הפקודה קובעת כי יכהן מנכ"ל העירייה, אך במועצה מקומית אין מנכ"ל ועל כן יכול והשינויים</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• לאסוף ולנתח נתונים הנוגעים למעשי האלימות, העבריינות והפשעה בתחום המועצה, לבחון את התכניות הקיימות להתמודדות עם מעשים אלה ולגבש תכניות חדשות.</li> <li>• הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות.</li> </ul>	<p>מ י ג ו ר ה א ל י מ ו ת</p>

	<p>המחוייבים הם חברות מזכיר המועצה.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• מנהל אגף החינוך במועצה.</li> <li>• מנהל אגף הפיקוח במועצה.</li> <li>• מנהל הביטחון במועצה.</li> <li>• מנהל אגף הרווחה או מנהל המחלקה לשירותים חברתיים במועצה.</li> <li>• היועץ לענייני אזרחים ותיקים במועצה;</li> <li>• נציג אחד או יותר של משטרת ישראל, כפי שיקבע מפקד המרחב שבתחום סמכותו נמצאת המועצה.</li> <li>• חברים נוספים ובין השאר נציגי ארגונים העוסקים בזכויות נפגעי עבירה.</li> <li>• באישור הוועדה, ניתן למנות ממלא מקום זמני במקומו של חבר הוועדה,</li> <li>• אם הדבר מוצדק בנסיבות העניין.</li> </ul>		
<p>סעיף 1 לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשל"ג-1993</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• חברי המועצה אשר אחד מהם לפחות חבר בסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה. היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה - יהיה חבר ועדה אחד לפחות, מי שאינו חבר בוועדת ההנהלה.</li> <li>• הגזבר, מנהל מחלקת הרווחה, או מי שכל אחד מהם הסמיכו לענין זה מבין עובדי המועצה המקומית.</li> <li>• היועץ המשפטי של המועצה או עורך דין ממושרדו או מלשכתו, ובמועצה שלא מינתה יועץ משפטי כאמור - עורך דין שמינתה המועצה לענין זה.</li> <li>• המועצה תמנה את יו"ר הוועדה וממלא מקומו מבין חבריה שמונו לוועדה.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הענקת הנחות בארנונה כמפורט בתקנות.</li> <li>• החלטות הוועדה אינן טעונות אישור</li> <li>• המועצה אך תונחנה על שולחנה.</li> </ul>	<p>הנחות</p>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• מנין חוקי בישיבות הועדה יהיה נוכחות של יושב ראש הועדה או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר.</li> </ul>		
<p>סעיף 1 לחוק הרשויות המקומיות (ערר) על קביעת ארנונה (כללית) תשל"ו - 1971.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• חברים מבין בעלי הזכות להיבחר כתברי מועצה.</li> <li>• המועצה תמנה את היו"ר מבינהם.</li> <li>• מינוי החברים בוועדה - חוזר מנכ"ל 01/2012.</li> <li>• גמול לחברי ועדת ערר - חוזר מנכ"ל 5/2012.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• דיון בערער של מי שרואה עצמו מקופח מתשובת מנהל הארנונה במועצה להשגה שהוגשה אליו.</li> <li>• פעולת הוועדה - חוזר מנכ"ל 01/2012</li> </ul>	<p>וועדת ערר</p>
<p>נוהל משרד הפנים בחוזרי מנכ"ל.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 5 חברים, שאינם בניגוד עניינים ואין להם עניין אישי ישיר או עקיף בהחלטות הוועדה - הוראות הכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחר ציבור ברשויות המקומיות יחולו על חבריה. החלטה שהתקבלה כאשר אחד החברים בוועדה נוגע בדבר בטלה מבוטלת ואין לפעול על פיה.</li> <li>○ מזכיר המועצה או עובד בכיר של המועצה שימנה ראש המועצה</li> <li>○ גזבר המועצה או נציגו שהינו עובד בגזברות המועצה.</li> <li>○ היועץ המשפטי של הרשות - השתתפותו חובה ותנאי לקיום ישיבת הוועדה. חוות דעתו מחייבת את הוועדה.</li> <li>○ מהנדס המועצה או נציגו שהינו עובד מחלקת ההנדסה במועצה.</li> <li>○ מנהל מחלקת הנכסים או העובד האחראי על תחום הנכסים במועצה אם אין מחלקת נכסים.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה ( או בתמורה סמלית ) מאת מועצה מקומית לגופים הפועלים בתוך תחום המועצה בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא בזה, כדי לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור.</li> <li>• כל זאת ע"פ נוהל ההקצאה.</li> </ul>	<p>ועדת הקצאה</p>
	<p>ועדה מקצועית של 3 חברים</p>	<p>המלצה בפני ועדת מועצת הרשות על בקשות לתמיכה כספית בגופים</p>	<p>ועד</p>

	<p>(נוכחות חובה של לושתם):</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ מנכ"ל הרשות המקומית או נציגו מקרב עובדיה הבכירים של הרשות</li> <li>○ גזבר הרשות המקומית או נציגו</li> <li>○ היועץ המשפטי של הרשות או נציגו</li> <li>● מנכ"ל הרשות יקבע את זהות יו"ר הוועדה.</li> <li>● לישיבות הוועדה יוזמנו נציגי האגף הרלוונטי במועצה לבקשת התמיכה.</li> <li>● הוראות ניגוד עניינים החלות על עובדי הרשות המקומית לפי כל דין יחולו על חברי הוועדה.</li> </ul>	<p>שונים שאינם ממלכתיים או רשותיים לטובת הציבור ושלא למטרות רווח.</p>	<p>ת ת מ י כ ו ת</p>
<p>התוספת החמישי ת לצו</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● ההרכב לא נקבע בתוספת.</li> </ul>	<p>תפקידים שונים כמפורט בתוספת כגון קביעת הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי בעבור היחידות והמחסנים, אישורי רכישה ועוד.</p>	<p>וע ד ת ר כ ש וב ל א י</p>

## דו"ח ביקורת בנושא :

# מעקב אחר תיקון ליקויים שעלו בדו"ח המפורט מטעם משרד הפנים לשנת 2014

## כללי

הדו"ח המפורט לשנת 2014 של רואה החשבון מטעם משרד הפנים כולל פרוט ממצאים בתחומים שונים, אשר רוכזו בפרק ב' – הממצאים העיקריים, ופרק ג' – מעקב אחר תיקון ליקויים.

רשימת הליקויים כוללת ליקויים שנפרשים על פני חמישה מישורים, ולהלן נפרט אותם בתוספת תגובת המועצה:

בדו"ח זה ידונו הליקויים השונים הכלולים בדו"ח ויפורטו הצעדים שנקטו לתיקון הליקויים הדורשים תיקון, וזאת בהתבסס על שיחות ובירורים עם גזבר ומזכיר המועצה.

## ליקויי הביקורת בהשוואה לשנים קודמות

- ❖ בדו"ח המפורט לשנת 2014 היו 8 הערות לשנה השוטפת ו-18 הערות משנים קודמות; 3 הערות תוקנו ועוד 2 תוקנו באופן חלקי.
- ❖ בדו"ח המפורט לשנת 2013 היו 8 הערות לשנה השוטפת, ו-12 הערות משנים קודמות; הערה אחת בלבד תוקנה.
- ❖ בדו"ח המפורט לשנת 2012 היו 7 הערות לשנה השוטפת ו-10 הערות משנים קודמות; הערה אחת בלבד תוקנה ובאופן חלקי.
- ❖ בדו"ח המפורט לשנת 2011 היו 4 הערות לשנה השוטפת ו-9 הערות משנים קודמות; 2 הערות תוקנו באופן חלקי.
- ❖ להלן טבלה לשם הבהרה:

<u>2014</u>	<u>2013</u>	<u>2012</u>	<u>2011</u>	
8	7	7	4	הערות שנה שוטפת (פרק ב')
18	12	10	9	הערות משנים קודמות (פרק ג')
26	19	17	13	סה"כ הערות לשנה

5	1	1	2	הערות שתוקנו והופסק המעקב בגינם
2)		(חלקית)	(חלקית)	
מתוכם				
(חלקית)				

עיון בטבלה מצביע על מגמת עליה הן בהערות לשנה השוטפת (פרק ב' לדו"ח המפורט), והן בהערות משנים קודמות אשר מצטברות לפרק ג' לדו"ח המפורט – מעקב אחר ליקויים משנים קודמות, וכדלהלן:

- דו"ח שנת 2011 - 9 הערות משנים קודמות + 2 הערות מהשנה השוטפת מופיעים שוב בדו"ח המפורט לשנת 2014 .
- דו"ח שנת 2012 - 10 הערות בדו"ח שהם משנים קודמות + 4 הערות לשנה השוטפת, עלו שוב בדו"ח המפורט לשנת 2014, כאשר הן נגררות משנה לשנה.
- דו"ח שנת 2013 - 12 הערות משנים קודמות הופיעו שוב במעקב אחר תיקון ליקויים בדו"ח 2014 ועוד 6 הערות מהשנה השוטפת 2013.

הביקורת מעירה כי אומנם חל שיפור במספר ההערות שתוקנו ולו באופן חלקי, בהשוואת 2014 אל מול 2011, אלא שמגמה זו עדין אינה מספקת וכי על הנהלת המועצה לעשות יותר לתיקון הליקויים המצטברים משנים קודמות. מצטיירת תמונה שההערות משנים קודמות הולכות ונערמות, וכי אין במועצה מנגנון או שיטה קבועה לתיקון ליקויים אלה.



## מעקב אחר תיקון ליקויים לשנת 2014

1. הליקוי (ב.1): נמצאו 6 תב"רים בביצוע בעלי סטייה בהוצאות מעל לתקציב המאושר ע"י משרד הפנים בסך 13,412 אלפי ש"ח, מהם בניית בית ספר מקיף בסטייה של 11,064 אלפי ש"ח מהתקציב - תגובת המועצה: תשלח בקשה לאישור תוספת תקציב למשרד הפנים בעבור ההקצאות הנוספות אשר אושרו ע"י משרד החינוך ומפעל הפיס.

נמצא כי לא הוגשה בקשה כאמור לאישור תוספת תקציב למשרד הפנים בעבור ההקצאות הנ"ל.

2. הליקוי (ב.2): עובר למועד עריכת הביקורת לא מונה למועצה יועץ משפטי.

מבדיקה נמצא כי נערך מכרז בתאריך 3/1/2016 וכי ניגש למכרז מועמד אחד אשר משך את מועמדותו, והוא מועסק, נכון לתאריך עריכת הביקורת לפי חוזה זמני עד לעריכת מכרז חדש. המכרז הזמני פג תוקפו בתאריך 31/3/2016 ונחתם תחתיו חוזה זמני נוסף בכדי לתת בידי הרשות זמן להתארגן למכרז חדש.

3. הליקוי (ב.3): השגות של תושבים בסך של כ-133 אלפי ש"ח לא טופלו ע"י המועצה כדיון, וכתוצאה התקבלו השגות אלו. תגובת המועצה: בבדיקה של כל ההשגות שהוגשו התברר שהן נמצאו מוצדקות ושהן משקפות את המצב האמיתי בשטח.

מבדיקה נמצא כי בעקבות דו"ח הביקורת מונה מנהל ארנונה אשר החל את עבודתו בטיפול בהשגות כגון אלה. הביקורת תעקוב בהמשך אחר טיפול מנהל הארנונה בהשגות בהתאם להוראות הדיון. הביקורת מפנה את תשומת לב מנהל הארנונה והממונים על הכספים במועצה לממצאי דו"ח המבקר לשנת 2015 על ההנחות בארנונה.

4. הליקוי (ב.4): בשנת הדוח נמחקו חובות בגין שנים קודמות בסך כ-125 אלפי ש"ח בעוד האישור ניתן רק ביום 2 במרץ 2015.

נמצא כי ליקוי זה חוזר על עצמו גם בגין מחיקת חובות שבוצעו בשנת 2015; הבקשה הוגשה ב 29/9/15 ולכן האישור ניתן גם באיחור בתאריך 11/10/2015.

5. הליקוי (ב.5): המועצה סיווגה בשנת הדוח חיובי ארנונה בסך של כ-324 אלפי ש"ח כחובות מסופקים, אולם לא ביצעה פעולות גבייה מעבר למשלוח התראות.

משיחה עם גזבר המועצה נמצא כי הרשות שכרה בתאריך 10/2/2015 שירותי חברת גביה בשם ע.נ.ב. המאסטר (ע.מ) אשר אמורה לטפל בכ-200 חייבים ברמה של משלוח התראות. מנהל מחלקת הגביה הציג בפני הביקורת רשימה של 98 חייבים אשר הועברה לטיפול, מתוכם רק 30 חייבים התייצבו במועצה עד למועד בדיקת הביקורת (7/5/16) והגיעו לידי הסדר לגבי חובותיהם. הביקורת כבר מעירה כאן כי על הנהלת המועצה לעלות מדרגה בגביה, ולנקוט בהליכי גביה יותר אפקטיביים.

6. הליקוי (ב.6): 7 חברי מועצה חייבים ליום 31.12.2014 כ-97 אלפי ש"ח ו-11 עובדי המועצה חייבים לאותו יום כ-146 אלפי ש"ח. תגובת המועצה: מרבית חברי המועצה שילמו את חובם בשנת 2015. וכן, מרבית חובם של חברי המועצה ועובדיה הינו בגין היטל ביוב והמועצה לא יכולה לאכוף אותם כיוון שיש הנחיה להעביר את הגבייה לתאגיד המין והביוב.

הבדיקה העלתה כי אכן, נכון לעריכת מעקב זה, כל חברי המועצה הגיעו להסדר תשלומים לגבי חובותיהם למועצה עד לתאריך 31/12/2015, על אף שמרבית החובות הינם בגין היטלי ביוב שגבייתם באחריות תאגיד המים, למעט ארבעה חברי מועצה אשר עד למועדי עריכת הביקורת נשארו חייבים למועצה סכום כולל של כ-37,000 ש"ח בגין היטל ביוב.

7. הליקוי (ב.7): חברי ועדת ביקורת הינם חברי ועדת הנהלה. כמו כן, ועדת הביקורת לא התכנסה בשנת הדוח וממילא לא דנה בדוחות הביקורת ולא הגישה המלצותיה בעניין למליאת המועצה.

הבדיקה העלתה כי עד היום ועדת הביקורת לא התכנסה כלל בשנת 2015 כדי לדון בממצאי הדו"ח המפורט. הועדה התכנסה פעם אחת בלבד בינואר 2016 כדי לדון בדו"ח המבקר הפנימי לשנת 2015 אך עד לכתובת שורות אלה הועדה לא התכנסה ולא מיצתה את דיוניה. הדו"ח הועבר לדיון ישירות במליאת המועצה.

8. הליקוי (ב.8): לא נעשתה ביקורת זכויות עובדי קבלן שרותי ניקיון בתקופה יוני 2012 - דצמבר 2013.

נמצא כי נערכה ביקורת כאמור בתאריך 8/7/15 ע"י היחידה לאכיפת זכויות עובדים בחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ על הזכויות הסוציאליות של עובדי הקבלן א.ח. מיגון ואבטחה בע"מ שנותנת שירותי אבטחה למועצה. הוצג מסמך של היחידה הנ"ל מטעם מנהל מחלקת בטיחות שמרכז עניין זה במועצה – המסמך מאשר כי הקבלן תיקן את כל ההפרות שנמצאו במסגרת הבדיקות התקופתיות שנערכו ואשר מסתכמות בסך של 9126 ש"ח של שני עובדי הקבלן במועצה.

### מעקב אחר תיקון ליקויים משנים קודמות

1. הליקוי (ג.1): אין נוהל לחיוב נכס חדש. כמו כן, לא מתקיים קשר בין מחלקת הגביה להנדסה לגבי נכסים חדשים. נכסים חדשים מחויבים לפי ידיעה אישית ולפי מעקב מקרי בלבד.

**תגובת המועצה:** מחלקת הגביה שואבת נתוני השטחים החדשים לפי האכלוס בפועל של התושבים המקומיים מאחר ואין למועצה קליטה מבחון, מספר בתי האב הינו נמוך, כ- 700 בית אב המוכרים באופן אישי למחלקת הגביה.

2. הליקוי (ג.2): ניתנו הנחות על חובות ארנונה לשנים קודמות בניגוד לחוק. בשנת 2014 נתנה הרשות הנחות כאלה בסך של כ-125 אלפי ש"ח.

**תגובת המועצה:** המועצה נתנה את ההנחות ע"פ החוק ונוהל מחיקת חובות, והנחות אלו אושרו ע"י משרד הפנים – הוצגו בפני הביקורת אישורי משרד הפנים למחיקת חובות. מנהל הגביה וגזבר המועצה מציינים כי בפועל לא מדובר במחיקת חובות אלא באישור הנחות לחייבים בגין שנים קודמות ואשר במועד היווצרות החובות היו זכאים להנחות שניתנו להם, וכי הדבר נעשה ע"פ נוהל מחיקת חובות של משרד הפנים.

3. הליקוי (ג.3): הרשות אינה מקבלת טופסי 4 מהוועדה לתכנון ובניה. עקב כך, לא מתקיים הליך של בדיקה לגבי נכסים חדשים והכנסתם לרשימת חייבי ארנונה. תגובת המועצה: טופס 4 אינו מבחן לאכלוס ולחיוב ארנונה. קיימים מספר רב של בתים המחויבים ללא טופסי 4.

**תגובת המועצה:** המועצה מחייבת ארנונה לפי מבחן אכלוס בפועל ואפילו לפני הוצאת טופס האכלוס. אי הצגת טופס האכלוס "טופס 4" אינו סיבה מספיקה לאי חיוב אנשים אשר גרים בבתיים שלהם מזה מספר שנים, ולכן אין באף מקום הוראה שיש לחייב ארנונה לפי טופס 4.

4. הליקוי (ג.4): המועצה לא פעלה לפי נוהל תמיכות במוסדות ציבור ושילמה תמיכות בסך 278 אלפי ש"ח באישור ועדת התמיכות שניתן מאוחר מהמועד הקבוע בחוק.

**תגובת המועצה:** נתקבלה החלטה בוועדת התמיכות, מסיבות טכניות היה איחור בקבלת ההחלטה.

5. הליקוי (ג.5): המועצה לא הגדירה קריטריונים לקביעת חובות אבודים. לדברי ראש המועצה חובות אבודים לא נמחקים מאחר ובכוונתו לגבות את כל החובות מהתושבים. נמצא כי עד היום אין קריטריונים כאמור, וגם לא ננקטו שום צעדים לצורך גביית חובות אלה מהתושבים!

6. הליקוי (ג.6): מליאת המועצה אישרה את התקציב הרגיל לאחר המועד הקבוע בחוק. נמצא כי גם בשנת 2015 ובשנת 2016 התקציב אושר לאחר המועד הקבוע בחוק. המועצה מגיבה כאן כי גם תקציב המדינה מאושר באיחור כפועל יוצא של הפעילות הפוליטית והדינאמיקה הדמוקרטית!

7. הליקוי (ג.7): תעריפי הארנונה למספר חנויות בישוב נמוכים מתעריפי המינימום שנקבעו בחוק וחויבו לפי תעריפי ארנונה למגורים. נמצא כי ליקוי זה תוקן בשנת 2015.

8. הליקוי (ג.8): מרבית ועדות החובה לא התכנסו בשנת 2014. נמצא כי מגמה זו עדין קיימת, מלבד ועדת המכרזים וההנחות וועדת מל"ח שאר הועדות כמעט ולא מתכנסות.

9. הליקוי (ג.9): מיולי 2013 ועד ספטמבר 2014 לא היה במועצה מבקר פנים. דוחות ביקורת אחרונים שלו הופקו בשנת 2011. נמצא כי ליקוי זה תוקן. בתאריך 11/10/2014 החל המבקר את עבודתו במועצה. דו"ח הביקורת של המבקר החדש ממתין לדיון בפני המליאה בישיבתה מיום 15/5/2015.

10. הליקוי (ג.10): דמי ניהול שנוכו מהעובדים בגין פנסיה תקציבית לא הופקדו בקופה מיועדת.

תגובת המועצה: דמי הניהול נרשמו בפרק ההתחייבויות של המועצה ובגלל חוסר בניזילות לא הופקדו כספים בקופה.

11. הליקוי (ג.11): המועצה מעסיקה את וטרינר המועצה ב-100% משרה (30% בדירוג וטרינרים + 70% בדירוג המח"ר) בעוד שאגף השכר במשרד הפנים אישר למועצה העסקה של הוטרינר ב-75% (25% בדירוג וטרינרים + 50% בדירוג המח"ר).

נמצא כי הליקוי הנ"ל תוקן בתאריך. נערך מכרז פנימי והוטרינר נקלט בדירוג של 30% ווטרינרים ו-70% בדירוג מח"ר.

12. הליקוי (ג.12): המועצה לא מינתה ממונה תלונות הציבור.

ליקוי זה תוקן. מבקר המועצה כיום ממלא גם תפקיד הממונה על תלונות הציבור, ונכון להיום הוגשו על ידו שני דוחות שנתיים על התלונות שטופלו על ידו.

13. הליקוי (ג.13): המועצה לא מינתה יועצת לקידום מעמד האישה. תגובת המועצה: המינוי יובא לאישור במליאת המועצה הקרובה.

נמצא כי ליקוי זה תוקן כיום. התפקיד הזה מאויש ע"י מנהלת לשכת ראש המועצה.

## לסיכום

המעקב הני"ל מעלה תמונת מצב של שאננות מצד הנהלת המועצה כלפי ממצאי הביקורת השנתית של משרד הפנים (הדו"ח המפורט), ואין להרבות במלים כי מצב זה חייב להיפסק, אחרת יהא הדבר דומה לכדור שלג במדרון חלקלק שלא ניתן לעצרו.

ובלי קשר לרמת המהותיות או המסוכנות למערכת של ליקויים אלה, על הנהלת המועצה לעשות יותר לתיקון הליקויים המועלים בדו"ח המפורט ולדאוג שהערות אלה לא יתפחו וייערמו משנה לשנה ואז ייווצר מצב שקשה לתקנו.

הנהלת המועצה חייבת להתייחס לליקויי הביקורת ככל שהן בתכיפות הראויה, אחרת ייבצר מצב כרוני של הפקרת ממצאי הביקורת השונים ותוצאותיו יהיו הרות גורל על תקינות המערכת בטווח הארוך והקצר.

הביקורת ממליצה להנהלת המועצה להקים צוות לתיקון ליקויים משלושה מנהלי מחלקות אחד מהם יהא גזבר-מזכיר המועצה, אשר תוטל עליהם ביחד מלאכה זו של קביעת תוכנית אופרטיבית לתיקון הליקויים המועלים בדוחות הביקורת השונים במועצה, הן של המבקר הפנימי של המועצה והן של הביקורת החיצונית ע"פ חוק של משרד הפנים או של מבקר המדינה.

**דו"ח ביקורת בנושא :**

**מנהל מחלקת הספורט  
במועצה**

**כיו"ר ומנהל קבוצת כדורגל**

## הקדמה

מנהל מחלקת הספורט, ע"פ הגדרת תפקידו<sup>1</sup>, הינו אחד התפקידים החשובים ביותר במועצה [להלן: "מנהל המחלקה ו/או מנהל מחלקת הספורט"]; הוא אחראי לתכנון מערך פעילויות הספורט השונות ולפיקוח עליו. הפעילויות כוללות: מפעלי ספורט (תחרויות, טורנירים, ימי ספורט ואירועים), ליגות בענפי הספורט השונים, אירועי ספורט מקומיים (צעדות, מרוץ אופניים וכו'), מפעלי ספורט ונופש מרכזיים בחופשות ועוד. בנוסף, מנהל מחלקת הספורט הינו האחראי על טיפוח הספורט הייצוגי ובכלל איתור וטיפול כישרונות צעירים והקמה וטיפול נבחרות ספורט מקומיות בענפי הספורט השונים. ויחד עם כל זה, הינו אחראי לתחזוקת הציוד, האולמות ומתקני הספורט השונים שברשות הרשות המקומית. ניתן לסכם ולומר, שעל כתפיו מוטלת משימת ההוצאה לפועל של מדיניות הספורט של המועצה.

## המבנה הארגוני של מחלקת הספורט

מנהל המחלקה מופקד במסגרת תפקידו במועצה על מספר תחומים כדלקמן:

1. הקמה וניהול של קבוצות ספורט תחרותי בליגה הלאומית (כדור-סל, כדור-עף, וכדורגל – 12 קבוצות).
2. ארגון קורסי שחיה לתלמידי בית הספר לכיתות א'-ו' (250 תלמידים).
3. הפעלת חוגי ספורט שונים לכל הגילאים של ילדים ונוער, במסגרת אולם הספורט והמגרשים הייעודיים בכפר.
4. ארגון פעילויות ספורט קהילתיות כגון צעדות הליכה שונות בטבע, וביניהם צעדה מסורתית שנתית המונית לכל תושבי הכפר.
5. ארגון טורנירים מקומיים בקט-רגל כגון טורניר רמדאן, כדור-סל וימי ספורט בבתי הספר.
6. אירוח פסטיבל S4L בהשתתפות בנים ובנות גילאי 10-13 מיותר מ-20 יישובים מהדרום והצפון בחודש מאי. וכמו כן אירוח אליפות הקרטה האיזורית באפריל.
7. הכנת קבוצת הכדורסל לנערות להשתתפות בטורניר בינלאומי בספרד.
8. ארגון טקסי ספורט כגון טקס הסיום השנתי למחלקת הספורט בהשתתפות כל הספורטאים והמאמנים.

<sup>1</sup> סיכום עבודת הוועדה לקביעת הגדרות תפקידים לעובדים בתחום הספורט ברשות המקומית /משרד המדע, התרבות והספורט, מרץ 2007

9. ניהול והחזקה של ציוד ומתקני הספורט השונים בכפר.

לביצוע התפקידים הנ"ל, נעזר מנהל המחלקה בשני עובדי מועצה קבועים ובמספר מאמנים חיצוניים ועובדים שעתיים אחרים, במגוון תחומי הפעילות הנ"ל.

### תיאור הסוגיה

במקביל לכל המשימות הנ"ל, החל משנת 2000 מנהל המחלקה הינו יו"ר ומנהל בפועל של העמותה לקידום הספורט (הפועל כאוכב) [להלן: "העמותה"], אשר מנהלת את קבוצת הפועל כאוכב לכדור-רגל בליגה ב'.

המדובר בעמותה מקומית הנתמכת תקציבית על ידי המועצה המקומית, אשר בינה לבין המועצה מתקיימים קשרים כספיים בנוגע לניהול קבוצת הכדורגל היחידה בכפר.

כיו"ר העמותה ומנהלה בפועל, נדרש מנהל המחלקה לבצע את המשימות<sup>2</sup> דלהלן:

1. לחתום על התקשרויות עם שחקנים, מאמנים וגורמים אחרים שמספקים שירותים לקבוצת הפועל.

2. לחתום על התחייבויות כספיות בשם קבוצת הפועל.

3. לתאם פעולות מול הטוטו וההתאחדות וכל הגופים הרלוונטיים.

4. לבצע כל פעולה אחרת בשם הקבוצה אשר לא יוחדה לגוף או בעל תפקיד אחר.

ע"פ השיחות עם מנהל מחלקת הספורט, והצגת מסמכים שונים הנוגעים לבקשות סיוע כספיים, כגון מספר "קולות קוראים" לקבלת סיוע להקמת מתקנים וציוד ספורט במתקני היישוב, ניתן להבין כי הכוונה מאחורי קונסטלציה זו הינה הבטחת היעילות והאפקטיביות המרבית באיתור מקורות סיוע והשגת תקציבים, וסנכרון כלל פעילויות הספורט בכפר תחת מטריה אחת שהיא המועצה למען קידום כולל של הספורט בכפר. לדוגמא, הושגו תקציבים באמצעות העמותה אשר הועברו למועצה בהסכמת הנהלת העמותה ויועדו לבניית מתקני ספורט תחרותי כגון: מגרש כדור-גל, מגרש סינטטי משולב, חדש כושר, ועוד. המתקנים הנ"ל משרתים את הקבוצות של הפועל שבאחריות העמותה, את תלמידי בתי הספר וכלל תושבי הכפר.

<sup>2</sup> יצוין כי את התפקיד המקביל הנ"ל מבוצע על ידי מנהל המחלקה בהתנדבות, וללא שום תגמול.



## עמדת הביקורת

הביקורת נדרשה בשאילתה ממנהל המחלקה הנ"ל באשר לתקינות החוקית והארגונית של מצב כפילות התפקידים דלעיל, קרי תפקידו, בהתנדבות, כיו"ר העמותה כאמור במקביל לתפקידו כמנהל מחלקת הספורט במועצה.

הביקורת תקדים לציין כי מצב הדברים הנ"ל הינו בלתי תקין וראוי כי ייפסק בהקדם מהסיבות להלן:

א. בסעיף 143(ב) לצו המועצות המקומיות נקבע:

"עובד המועצה המשמש בקביעות במשרה מלאה (בסעיף זה - עובד מועצה) לא יעסוק ולא ישתתף, בעקיפין או במישרין, בעבודת חוץ; אולם רשאי ראש המועצה, באישור המועצה, להתיר לעובד מועצה לעסוק בעבודת חוץ שלא על מנת לקבל פרס, ומועצה רשאית, במקרים מיוחדים, להתיר לעובד מועצה לעסוק בעבודת חוץ גם על מנת לקבל פרס."

על אף שמנהל מחלקת הספורט מבצע את תפקידו כיו"ר ומנהל העמותה וקבוצת הכדורגל לא על מנת לקבל "פרס" כלשון הסעיף הנ"ל, דהיינו בהתנדבות, הביקורת עדין בדעה כי עבודה כזו מחייבת אישור בכתב מהמועצה, מכיוון שמנהל המחלקה עומד בראש העמותה ולא רק חבר בה, דהיינו מחזיק בתפקיד ניהולי שמחייב התעסקות כספית וניהולית-ארגונית רבה שמחייבת אותו לקבל החלטות שיש להם משמעויות הן על העמותה והן על מחלקת הספורט במועצה, אשר עשויות להשפיע, לטוב ולרעה, על מדיניות הספורט של המועצה. ולכן בכל מצב, אם נניח שמצב הדברים הינו תקין משפטית, יש להסדיר הנושא באישור בכתב מראש המועצה, כאמור.

ב. לכאורה קיים חשש לניגוד עניינים בין שני התפקידים, שכן לאור העובדה שהעמותה נתמכת כל שנה במאות אלפי שקלים על ידי המועצה, ומקבלת גם כן כספים בסכומים לא מבוטלים מגורמים רבים כגון, התאחדות הספורט, הטוטו ועוד.

מכאן, אמנם מנהל המחלקה אינו חבר בוועדת התמיכות, אבל בהיותו מנהל מחלקת הספורט הוא נדרש גם כן כעובד המועצה לקבל החלטות לטובת העמותה וקבוצת הכדורגל, בעוד שהחלטות כאלה לא תמיד עולות בקנה אחד עם מדיניות המועצה התקציבית, וכך הוא יכול, לעתים, להימצא במצבים של ניגוד עניינים.

סביר להניח כי רוב ההחלטות הנוגעות לניהול העמותה יש להם היבטים תקציביים, כגון התקשרות עם מאמן מוכשר יותר, שדרוג שחקנים, אחזקת מגרש הכדורגל, הסעת שחקנים,

הלבשה והנעלה, וכהנה וכהנה פעולות רבות שיש להם משמעות כספית והשפעה על היקף התמיכה הכספית הצפויה מהנהלת המועצה.

ג. מבחינה ארגונית המצב הנוכחי אינו נכון ואינו רצוי. התבוננות בהיקף המשימות הרבות הרובצות לפתחו של מנהל מחלקת הספורט במועצה, בנוסף למשימות הניהול השוטף של העמותה, כמפורט לעיל, מובילה כל בר דעת למסקנה כי ניהול העמותה עם כל המשתמע מכך יהווה נטל ארגוני משמעותי על מנהל המחלקה וסביר להניח כי בשלב מסוים קיים חשש כי עניין זה יבוא על חשבון תפוקתו במחלקה.

הביקורת ערכה שיחות רבות עם מנהל המחלקה בעניין והשכילה משיחות אלה כי ניהול העמותה מכביד עליו מאוד ומהווה נטל משמעותי מבחינת אחריות, קבלת החלטות ואף ביצוען.

### לסיכום הסוגיה

אין ספק כי מחלקת הספורט בכאוכב הינה אחת המצטיינות ברמה ארצית, ולא מזמן קיבלה המועצה, בזכות פעילות המחלקה, פרס ארצי יוקרתי של שרת התרבות והספורט. לא זו אף זו, הישגי המחלקה בכל תחומי פעילותה ידועים לכולי עלמא, ומשנה לשנה תחומי פעילותיה מתרבים ומתפתחים באופן מורגש.

יחד עם זאת, ביצוע שני התפקידים בעת ובעונה אחת, בצל קיומו של חשש לניגוד עניינים עקב התלות הכספית של העמותה במועצה, בצירוף הנטל הארגוני המכביד הכרוך בכך המוטל על כתפי מנהל המחלקה, בנוסף לחשש שזה יפגע בתפקודו בעתיד; כל אלה הם שיקולים כבדי משקל שמובילים את הביקורת לכלל דעה ומסקנה כי על הרשות להפסיק את החיבור הזה בין שני התפקידים הנ"ל;

ועל אף שחיבור זה נראה טבעי ומחויב המציאות הספורטיבית המוכרת בכפר, אלא שהינו נגוע בחשש לניגוד עניינים מובנה, והכבדה רצינית על יעילות מחלקת הספורט ומנהלה במועצה.

### סוף דבר

לאור המקובץ, הביקורת ממליצה לראש המועצה להפריד בין שני התפקידים הנ"ל, בכך שמנהל מחלקת הספורט יעסוק בענייני מחלקתו בלבד. יחד עם זאת, אין מניעה כי הוא ימשיך לתת ייעוץ וכל עזרה שתידרש ליו"ר או מנהל העמותה החדש שייבחר תחתיו, כדי לשמור על המשך קידום הספורט בכפר.

# הערות הביקורת לנושאים מיידיים (ביקורת אד-הוק)

25/04/2016

לכבוד

מר מחמוד קאסם

מזכיר / גזבר המועצה

בדוא"ל

מכובדי,

הנדון: מכרז לביצוע עבודות פיתוח בגרעין הכפר (1/2016)

בזיקה למכרז הנ"ל אשר הוגשה בו הצעה אחת בלבד, הנני להסב את תשומת לבך להוראות סעיף 22 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, אשר קובע בהאי לישנא:

" (ו) לא תמליץ הועדה דרך כלל, על הצעה, אם היתה זו ההצעה היחידה שהוגשה, או שנותרה יחידה לדיון בפני הועדה; המליצה הועדה כאמור, תרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה".

לאור המקובץ ובהיותך האורגן האמון על ניהול תקין של המכרזים מטעם המועצה, הנך נדרש לעמוד על קיום ההוראה הנ"ל בטרם מסירת העבודה לקבלן הזוכה, אם בכלל תחליט להמליץ עליו בפני ראש המועצה.

לידיעתך והמשך טיפולך.

בברכה,

טארק סאלח, עו"ד

מבקר המועצה

העתק:

ראש המועצה

יועמ"ש המועצה

מהנדס המועצה

16/05/2016

לכבוד  
מר זאהר סאלח  
ראש המועצה  
בדוא"ל

מכובדי,

**הנדון: ביקורת אד הוק בעניין השתתפות עובדים בהשתלמות ביום מנוחה-**

הוצגה בפניי הסוגיה דלהלן:

לאחרונה פונים עובדים במועצה בבקשה לקבל יום חופש חלופי ליום המנוחה השבועי אשר בו נופלת ההשתלמות בה הם משתתפים; הכוונה כאן להשתלמויות שנופלות בימי חמישי, שהוא יום מנוחה שבועי במועצה מקומית כאוכב.

להלן התייחסות הביקורת:

כבר עתה יצוין כי הסוגיה הנ"ל היא סוגיה ניהולית מאשר חוקית. הרי אין חולק כי עובד זכאי לצאת להשתלמות בשכר לרבות נסיעות, כאילו הוא יוצא מהעבודה בתפקיד, אם ההשתלמות בתחום מקצועי או אם היא מאורגנת ע"י הארגון המקצועי אליו משתייך העובד, אבל הכל בכפוף לתיאום מראש עם הרשות המקומית. סעיף 26.841 לחוקת העבודה מסדיר עניין זה בלשון שלא משתמעת לשתי פנים.

אולם כאשר העובד מבקש לצאת להשתלמות שנופלת ביום מנוחתו השבועית, והשתלמות זו ממומנת או מסובסדת ע"י הרשות, וגם הוא מקבל החזר נסיעות בגין נסיעותיו מן ואל מקום ההשתלמות, ובנוסף לכל זה הוא מוסיף ומבקש כי הרשות תממן לו יום מנוחה חלופי במקום יום זה, וכך מתעוררת כאן סוגיה חשובה של מנהל תקין תוך שמירת ערכי היעילות והחיסכון שהם עקרונות ברזל שאמורים להנחות כל רשות ציבורית.

לאור כך הביקורת ממליצה כדלקמן:

ראשית, לא נמצא נוהל כתוב במועצה שמסדיר באופן ברור עניין זה. חשוב מאוד, ואף הכרחי כי דברים אלה יהיו ברורים בכתובים לעובד הרשות, כדי שידע מראש את הפרוצדורה לקבלת אישור השתתפות בהשתלמות, ואז יוכל לכלכל את צעדיו.

שנית, ההשתתפות בכל השתלמות שהיא על חשבון זמן העבודה במועצה חייב להיות באישור מראש **בכתב** של ראש הרשות או הממונה שהסמך לכך, מזכיר או מנהל כוח אדם, בדומה לכל יציאה בתפקיד ממקום העבודה.

שלישית, והחשוב ביותר לדעת הביקורת, הוא כי ראש הרשות או מי שהסמך לכך, בבואו להחליט בבקשה כגון דא יציב מול עיניו את **עיקרון היעילות והחיסכון אל מול ערכים חשובים אחרים של העשרת הידע של עובדי הרשות והעצמתן**, ולמצוא את האיזון הראוי שמשגיג ערכים אלה תוך כדי שמירת קופת הרשות.

לדעת הביקורת, במקרה כגון דנא, כאשר ההשתלמות ממומנת או מסובסדת ע"י הרשות, מתן יום מנוחה חלופי מפר את עקרונות היעילות והחיסכון.

בברכה,

טארק סאלח, עו"ד  
מבקר המועצה

העתק:  
מזכיר המועצה  
מנהלת לשכת ראש המועצה

4 יוני 2016

לכבוד

מר זאהר סאלח

ראש המועצה

נכבדי,

**הנדון: אירוע יום העובד במועצה**

הנני להסב תשומת לבך, בהמשך לשיחה ארוכה אתך בנדון, וכדלקמן:

1. בתאריך 31/5/2016 קיימה המועצה אירוע / מסיבת הוקרה לעובדי המועצה וכן יחד עם הנהלת ועובדי ביה"ס יסודי ובית ספר מקיף בכאוכב.
2. האירוע בפני עצמו והרעיון הטמון בו מבורכים הם, אבל המימון של האירוע ע"י חסויות של מספר קבלנים ונותני שירות שפועלים בכפר בכל מיני פרויקטים מזה כמה שנים, הינו דבר פסול ונוגד כללי מנהל תקין.
3. סוגיית המימון כאן מציבה חלק מסגל העובדים הבכירים של המועצה שהם עשויים להיות בקשרי עבודה ישירים עם קבלנים ונותני שירות אלה, מציבה אותם בניגוד עניינים מובנה.
4. לדעת הביקורת יש לקבל חוות דעת משפטית בסוגיות דומות בעתיד, ועדיף אם המועצה לא תקבל שום חסויות לאירועי ומסיבות צוות עובדיה בעתיד.

לידיעתכם.

בברכה ובכבוד רב,

טארק סאלח, עו"ד  
מבקר המועצה וממונה  
על תלונות הציבור

העתק:

מר מחמוד קאסם, גזבר/מזכיר המועצה

## הרקע החוקי לעבודת הביקורת במועצה

צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950

### מינוי מבקר המועצה

145.א. (א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן - המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), התשכ"ב-1962.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד ענינים עם תפקידו כמבקר.

### מינוי המבקר

145.ב. (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל 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 ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו -

(1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 ;

(2) התנאי שבסעיף קטן (א)(5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

### מועצה שלא מינתה מבקר

145ג. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.

(ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

תפקידי המבקר

145ד. (א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

(2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה;

(3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

(4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת;

(5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי -

(1) שיקול דעתו;

(2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני;

(3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

### המצאת מידע למבקר

145ה. (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

(ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

### דו"ח על ממצאי הביקורת

145ו. (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לועדת

הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.

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

### מינוי עובדים לשכת המבקר

145. (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים לשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.

(ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.

(ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144א(1).