



**מועצה מקומית
כאוכב אבו אלהיג'א**

**דו"ח מבקר המועצה
לשנת 2015**

עו"ד טארק סאלח | מבקר המועצה וממונה תלונות הציבור

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.

לשכת המבקר
והממונה על תלונות הציבור

03/01/2016

לכבוד
מר זאהר סאלח
ראש המועצה

מכובדי,
שלום וברכה,

דו"ח מבקר המועצה לשנת 2015 מוגש לך בהתאם לסעיף 145 ו לצו המועצות המקומיות (א). דו"ח זה הינו הדו"ח הראשון שלי לאחר כניסתי לתפקיד בסוף שנת 2014 , והינו מכיל 2 נושאים אשר נבדקו בהרחבה. בדו"ח הצבעתי על מספר ממצאים/ליקויים שנתגלו בתפקוד הרשות בתחום נושאי הביקורת שנבדקו.

כל ארגון וכל חברה, ולו התקינים ביותר, אינם נקיים מתקלות ומשגיאות. כאמור, הביקורת העלתה מספר ליקויים, חלקם כבדי משקל, בניהולה ובתפקודה של המועצה בנושאים שנבדקו; ומחובתם של המחלקות המבוקרות לעמול בנחישות לתיקון הליקויים, מכיוון שהמועצה הינה הארגון האמון על מתן שירותים לציבור תושביה, ולכן טובתם של אלה וטובת הארגון עצמו, חייבות להיות לנגד עיניהם.

לאור הנ"ל אבקש את תגובתך בכתב לממצאי הביקורת בכל נושא תוך 3 חודשים.

בסוף, זוהי הזדמנות להודות לעובדי היחידות המבוקרות על שיתוף הפעולה עם הביקורת.

בכבוד רב ובברכה,

טארק סאלח, עו"ד
מבקר המועצה

העתק:
חברי ועדת הביקורת

לכבוד

מר יוסף ע. אבו אלהיג'א, יו"ר ועדת הביקורת

מר אברהים חג'וג', חבר ועדת הביקורת

מר נידאל חג'וג', חבר ועדת הביקורת

מכובדיי,

הנדון: תגובתי לדו"ח הביקורת לשנת 2015

בהתאם לסעיף 145 ו (ג) לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, הנני מתכבד להגיש בזאת לועדת הביקורת, את הערותיי על דו"ח הביקורת של מבקר המועצה לשנת 2015, אשר במסגרתו נערכה ביקורת מורחבת על שני נושאים:

(א) מערך ההנחות והשחרורים בארנונה. (ב) הפעלת מזוננים בבתי הספר.

אקדים לציין כי חלק מהליקויים שהצביע עליהם המבקר, בשני הנושאים הנ"ל שנבדקו לעומק, תוקנו במהלך הביקורת או בסמוך לסיומה. בחלק האחר אני כבר הנחיתי את המחלקות הרלוונטיות לעיין היטב בממצאים ובהמלצות ולפעול על מנת לתקנם בהקדם האפשרי ביותר.

ולהלן התייחסותי לאמור בדו"ח הביקורת הנ"ל, וכדלקמן:

1. אשר לדו"ח הביקורת על מערך ההנחות והשחרורים בארנונה אציין כי הנני מאמץ את המלצות הביקורת בכפוף לאמור בתגובת גזבר המועצה לדו"ח זה.

2. זאת ועוד, אני מנחה כבר במסגרת תגובתי זו את כל מנהל הכספים במועצה, ובפרט את מנהל הארנונה, לעבור על הדו"ח ולהתחיל בהטמעת ההמלצות, ואף להציף סוגיות נוספות שיש בהם כדי לתגבר את מערך הגביה בתחום הארנונה, שהנו מקור ההכנסות העצמיות היחיד של המועצה, ולכן אני אפעל אישית לתיקון הליקויים שהצביע עליהם הדו"ח.

3. אשר לדו"ח הביקורת על הפעלת המזוננים, אני חוזר על האמור בתגובתי לדו"ח הביקורת הואיל ועניין זה הונח על שולחני לטיפול באופן אישי, ואבקש לחדד שוב כי המפעיל של המזון בבית הספר המקיף פרע את כל יתרת הפיגורים בגין השכירות של המזון, והשיקים שלו לשנה הנוכחית נפרעים כסדרם. לעניין יתר הליקויים במיוחד בתחום התברואה, הדבר יטופל ע"י התברואן.

4. לגבי המזנון בבית הספר היסודי, אציין כי נפגשתי עם מפעיל המזנון והוסכם על הסדרת חובות העבר וההמשך, ובקשר לנושא התברואתי, יינתנו הנחיות בהתאם לטיפול ומעקב תברואן המועצה.

5. מכל מקום, העתק תגובתי זו יונח על שולחן כל המחלקות הנוגעות בדבר במועצה, לרבות מחלקת החינוך, לצורך קיום דיון בהמלצות המבקר, וקביעת תוכנית לתיקון הליקויים.

בברכה,

זאהר סאלח
ראש המועצה

העתק:

1. חברי המועצה
2. מבקר המועצה
3. גזבר/מזכיר המועצה

לוט:

דו"ח הביקורת הפנימית לשנת 2015

9/2/2016

לכבוד
מר יוסף אבו אלהיג'א, יו"ר ועדת הביקורת
מר אברהים עבדאללה, חבר ועדת הביקורת
מר נידאל חג'וג', חבר ועדת הביקורת

מכובדיי,

הנדון: דיון בדו"ח הביקורת לשנת 2015

הנכם מתבקשים להתכנס לדיון בדו"ח הביקורת לשנת 2015 בהתאם להוראות סעיף 145(ד) לצו המועצות המקומיות – להלן ציטוט מלא של לשון הסעיף הנ"ל:

" (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."

על כן, הנכם מתבקשים ליצור קשר עם גב' אנדירה לצורך קביעת מועד שמתאים לכם לצורך קיום הוראת סעיף החוק הנ"ל, ולהודיעני על מועד זה. אעמוד לרשותכם בכל מידע או הבהרה הקשורים לדו"ח הביקורת.

בברכה ובכבוד רב,

טארק סאלח, עו"ד
מבקר המועצה

העתק:
ראש המועצה
מזכיר המועצה

דו"ח ביקורת הנחות ושחרורים מארנונה

תוכן הענינים

2	מבוא
2	מטרות והיקף הביקורת
2	הבסיס החוקי
6	ריכוז הממצאים
8	בדיקה כללית
9	המבנה הארגוני ותהליך ביצוע ההנחות
10	יתרות ארנונה בפיגורים
11	הנחות לפי מבחן ההכנסה
13	ועדת ההנחות
16	המלצות
23	תגובת המבוקר

מבוא

הארנונה היא מס המוטל דרך כפייה על ידי הרשות המקומית על המחזיקים או על הבעלים של נכסים (בנין – מגורים , מסחר ושירותים , תעשייה , מלאכה , אדמה חקלאית ואדמה תפוסה) שנמצאים בתחום שיפוטה .

הארנונה היא מס ואין נגדו שום תמורה ישירה הניתנת מידי הרשות המקומית למשלם המס, המס משולם תמורת מכלול השירותים הציבוריים, שהרשות המקומית חייבת על פי דין לספק לתושביה , היא גם מס מוטל ללא כל זיקה לשירות הניתן על ידי הרשות המקומית . הארנונה מהווה מקור הכנסה עצמית לא מיועדת והיא משמשת ביחד עם המענק הכללי כמקורות העיקריים לאיזון תקציב הרשות .

שיעורי הארנונה נקבעים כל שנה ע"י מועצת הרשות בצו הארנונה לגבי כל נכס (בנין , אדמה חקלאית וקרקע תפוסה) בהתחשב בשני קריטריונים עיקריים :

(א) סוג הנכס .

(ב) יחידות השטח של הנכס במ"ר .

שיעורי הארנונה לנכסים באותה רשות יכולים להיות שונים אם הנכסים שונים בסיווגם או בגודלם; מועצת הרשות מחליטה כל שנה על הטלת הארנונה הכללית על נכסים בתחומה בכפוף לחוקים ולתקנות כאמור; החלטת המועצה בדבר הטלת ארנונה חייבת להתקבל לא יאוחר מיום 1 בדצמבר שלפני שנת הכספים, לגביה מוטלת הארנונה. על המועצה לפרסם בתחומה לא יאוחר מיום ה - 15 בדצמבר שלפני שנת הכספים הידועה, פרטים בדבר שיעורי הארנונה ומועדי תשלומה. החל משנת 1993 מתן הנחות מארנונה מבוסס על תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג - 1993 (להלן: "תקנות ההנחות") וחוקים נוספים.

היקף ומטרות הביקורת

בתקופה שבין 12/2014 – 3/2015 בדקה הביקורת את טיפול המועצה בהנחות ושחרורים מארנונה. מטרת עבודה זו היא לבחון את מערך מתן ההנחות בארנונה במועצה מבחינת חוקיות פעולותיו, ואם נהלי העבודה והבקרה מקיימים את עקרונות היעילות והאפקטיביות.

הביקורת התייחסה לארבעת השנים האחרונות 2014 , 2013 , 2012 , 2011 , כבסיס לבדיקת התנהלות מערך ההנחות בארנונה במועצה.

הבסיס החוקי

מקור הסמכות של המועצה לחייב את תושביה בארנונה ולקבוע מועדים לתשלומה הינו בסעיף 152(א)(2) לצו המועצות המקומית א, בעוד שהנחות בגין ארנונה כללית ניתנות מתוקף חוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג - 1992 ותקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ג – 1993. על כן, לגבי ארנונה שהוטלה לשנות הכספים 1993 ואילך אין למועצה סמכות להפחיתה או לוותר עליה (סעיף 152(ג) לצו הנ"ל), למעט פטורים והנחות שנקבעו ב:

- פקודת מסי עירייה ומסי ממשלה (פיטורין) 1938.
- חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג – 1953.
- תקנות הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה) (הגדרת שאר לענין סעיף 7)3 לחוק) תשט"ו – 1954.
- חוקי הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית) (שנחקקים מדי שנה).
- תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג – 1993.
- חוק האזרחים הותיקים, התש"ן – 1989.
- חוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965.
- פקודת המועצות המקומיות {נוסח חדש}, צו המועצות המקומיות (א), תשי"א – 1950.

זאת ועוד, בסעיף 186 בצו המועצות המקומיות נקבע: "כל סכום המגיע למועצה שתשלמו נתאחר לא פחות משלוש שנים והוא נראה כחוב אבן, רשאית המועצה לוותר עליו ולמחוק מהפנקסים. בכל מקרה אחר, טעונה החלטת המועצה אישורו של השר ובלבד שיהיו סבורים שהדבר הוא לטובת הציבור".

מחיקת חובות לפי סעיף 186 הני"ל, לרבות חובות ארנונה, מחייבת נקיטת הליך מוקפד אשר מפורט בחוזר מנכ"ל 4/2001 של משרד הפנים (בנוסף לתיקונים לנוהל שפורסמו בחוזר מסי 3/2002 ובחוזר 6/2002).

להלן סוגי ההנחה העיקריים עפ"י חוק:

מסמכים דרושים	שעור ההנחה	אוכלוסיית הזכאים	סוג ההנחה
תצלום ת"ז של המבקש.	הנחה בשעור של 25% לדירה עד גודל 100 מ"ר. על כל מ"ר מעל 100 מ"ר תשולם ארנונה מלאה.	גבר שמלאו לו 65 או אשה שמלאו לה 60 שנה ומקבלים עפ"י חוק הביטוח הלאומי אחת מקצבאות אלה: קצבת זקנה או קצבת שאירים קצבת תלויים או נכות בשל פגיעה בעבודה.	תושב ותיק
רשימת הביטוח הלאומי או אישור קצבת זקנה. השלמת הכנסה ותעודת זהות.	פטור לדירה עד גודל 100 מ"ר על כל מ"ר מעל 100 מ"ר תשולם הארנונה המלאה	גבר שמלאו לו 65 או אשה שמלאו לה 60 שנה ומקבלים קצבת זקנה וגם גמלת הבטחת הכנסה.	תושב ותיק המקבל גמלת הבטחת הכנסה
אישור ביטוח לאומי ותעודת זהות.	הנחה בשעור של עד 80% על כל שטח הדירה.	נכה ביטוח לאומי הזכאי לקצבה חודשית מלאה (סעיף 127 בחוק הביטוח הלאומי) אשר דרגת אי השתכרותו בשעור 75% ומעלה על פי סעיף 17 ל"ו לחוק הביטוח הלאומי.	נכה ביטוח לאומי
רשימת ביטוח לאומי או אישור ביטוח לאומי ותעודת זהות.	הנחה בשעור של עד 80% על כל שטח הדירה.	נכה ביטוח לאומי. אשר טרם קבלת קצבת זקנה. נקבעת לו לצמיתות	נכה ביטוח לאומי טרם קבלת קצבת זקנה.

		דרגת א' כושר השתכרות בשעור של 75% ומעלה עפ"י סעיף 17 ל"ו לחוק הביטוח הלאומי.	
נכה (נכות רפואית מ-90%)	הנחה בשיעור של עד 40% על כל שטח הדירה.	נכה בעל דרגת נכות רפואית מ-90% ומעלה. או מי שטרם קבלת קצבת הזקנה נקבעה לו נכות כאמור.	
עיוור	הנחה בשיעור של עד 90% על כל שטח הדירה.	תעודת עיוור ותעודת זהות	
הורה יחיד	הנחה בשיעור של 20% על כל שטח הדירה.	כהגדרתו בחוק משפחות חד – הוריות, התשנ"ב 1992. תושב ישראל שאינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן זוגו, אשר בהחזקתו ילד הנמצא עימו (עד גיל 18).	
ילד נכה	הנחה בשעור של עד 33% עד 100 מ"ר משטח הנכס.	בן או בת של המחזיק בנכס. הזכאי לגמלת ביטוח לאומי (דמי מחייה, עזרה ללימודים וסידורים לנכה). התש"מ – 1980	
נזקק רפואי	הנחה בשיעור עד 70%, גובה ההנחה ייקבע עפ"י החלטת הועדה.	נזקק רפואי שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל טיפול רפואי חד פעמי או מתמשך, שלו או של בן משפחתו.	
נזקק חומרי	הנחה בשיעור עד 70%, גובה ההנחה ייקבע עפ"י החלטת הועדה.	נזקק חומרי, שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי.	
הנחות סוציאליות	גובה ההנחה יקבע על פי קריטריונים שנקבעו ע"י המדינה.	לפי מספר הנפשות בדירה ורמת ההכנסה של כל בני המשפחה (ברוטו) ל-3 חודשים אחרונים.	
בנין חדש ריק	א. אין משתמשים בבניין במשך תקופה רצופה של עד 6 חודשים – פטור לתקופה או חלק ממנה. ב. אין משתמשים בבנין במשך תקופה רצופה מ-6 חודשים	מחזיק. שהוא הבעלים הראשון של בנין חדש, שמיום שהסתיימה בנייתו הוא ראוי לשימוש ואין משתמשים בו במשך תקופה רצופה.	
אישור על דרגת נכות רפואית.	אישור על דרגת נכות רפואית.		
בעל תעודת עיוור לפי חוק שירותי הסעד התשי"ח – 1958.	בעל תעודת עיוור לפי חוק שירותי הסעד התשי"ח – 1958.		
תעודת זהות ומסמכים המעידים על היותו הורה יחיד.	תעודת זהות ומסמכים המעידים על היותו הורה יחיד.		
אישור הביטוח הלאומי ותעודת זהות.	אישור הביטוח הלאומי ותעודת זהות.		
פניה לוועדת הנחות בצירוף מסמכים.	פניה לוועדת הנחות בצירוף מסמכים.		
פניה לוועדת הנחות בצירוף מסמכים.	פניה לוועדת הנחות בצירוף מסמכים.		
פניה למחלקת גבייה עם אישורי הכנסה. (טבלת מבחן הכנסה).	פניה למחלקת גבייה עם אישורי הכנסה. (טבלת מבחן הכנסה).		
טופס הצהרה בצירוף מסמכים.	טופס הצהרה בצירוף מסמכים.		

	עד 18 חודשים – הנחה עד 30% . ההנחה רק למי שהוא קבלן כחוק. תקבע ע"י ועדה וטעונה אישור מהנדס העיר.		
טופס הצהרה בצירוף מסמכים.	פטור לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים או חלק ממנה.	מחזיק של בנין ריק . שאין משתמשים בו במשך תקופה רצופה או שחדלו להשתמש בו (הסמכות למתן הנחה לבנין פעם אחת בלבד כל עוד לא שונתה הבעלות עליו)	בנין ריק
מסמכים ואישורים.	הנחה בשעור שניתן לזכאי באותה שנת כספים על דירת מגורים שבחזקתו. עבור 40 מ"ר הראשונים משטח העסק.	מחזיק שהוא בעל העסק ואין הוא בעל עסק נוסף (בעל עסק , בעל שליטה בעסק , למעט עסק שמנהל חבר בני אדם כהגדרתו בסעיף 1 לפקודת מס הכנסה) . א. שטחו של העסק אינו עולה על 100 מ"ר . ב. מלאו לו 65 שנים ולאשה 60 שנים . ג. העסק הוא "עוסק זעיר" כהגדרתו בסעיף 1 לחוק מע"מ התשל"ו – 1976 . ד. בעל העסק זכאי להנחה מארנונה לפי תקנה 2 (8) – הנחות סוציאליות. בעד דירת המגורים שבה הוא מחזיק.	גימלאי "עוסק זעיר"

התקנות מזכירות הנחות נוספות כגון הנחות לנכה צה"ל ונפגע פעולת איבה , לחסיד אומות
עולם , ולעולה חדש.

ריכוז ממצאים

- א. נושא ההנחות בארנונה בד"כ מביא לידי השגות וטענות שונות מצד הנישומים, אשר הכתובת להם הינה, מטבע הדברים, ועדת הערר ומנהל הארנונה במועצה; אבל, בפועל אין מנהל ארנונה שמוסמך רשמית ע"י המועצה כמצוות סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ז-1976, וכמצוות חוזר מנכ"ל 10/1996. בפועל עבודתו של זה נעשית ע"י גזבר הרשות ללא הסמכה רשמית כמנהל ארנונה. זאת ועוד, ההשגות על החיוב בארנונה מובאות לטיפול ועדת ההנחות ולא לועדת הערר, אשר כביכול אינה פעילה כלל וכלל, וגם ההרכב שלה אינו ע"פ החוק.
- ב. אין קריטריונים כתובים וברורים מראש שמנחים את גזבר המועצה בעת קביעת ההנחה הראויה לפי מבחן ההכנסה; דבר זה עלול להוביל להחלטות אי-שוויוניות במקרים דומים.
- ג. קיימים די בקשות הנחה לפי מבחן ההכנסה אשר בהם מוצהר כי בת הזוג אינה עובדת, אבל אין במסמכים המצורפים תיעוד לכך; לא מצורף אישור או מסמך כלשהו שיעיד על זה. זאת ועוד היו מספר בקשות שתלושי השכר שצורפו להם אינם בהתאם לתקנות ההנחות מארנונה (החודשים 10,11,12 שלפני שנת החיוב השוטפת).
- ד. אין במועצה תוכנית ברורה לטיפול ביתרות פיגורים של הארנונה משנים קודמות; כגון למשל, נקיטת הליכי גביה דחופים לגבי יתרות פיגורי ארנונה שהן על סף התיישנות ו/או תכנון מבצעי גביה, לאחר קבלת האישורים הנדרשים ממשרד הפנים, לגבי חובות רעים ומסופקים ו/או הנחיית היועמ"ש של הרשות לנקוט בהליכים כלשהם, ולו מקדמיים.
- ה. המועצה מגישה לממונה המחוז, בד"כ בסוף כל שנה שוטפת או בתחילתה של שנת חיוב חדשה, בקשה לפי נוהל מחיקת חובות ארנונה ע"פ חוזר 4/2001; חלק רב מהחובות נשוא בקשה זו הינם של נישומים זכאים ע"פ דין אשר לא ניצלו את ההנחה עד לתאריך 31/12 לשנת החיוב השוטפת. לכאורה המטרה מהגשת בקשה זו היא לאפשר לאותם נישומים-חייבים לשלם את חובותיהם לשנים קודמות, תוך ניצול אותה הנחה שלא ניצלו אותה מקודם. פרקטיקה זו לדעת הביקורת מעודדת מוסר תשלומים ירוד אצל נישומים אלה, כי הם מתרגלים עם הזמן כי בלאוי הכי יקבלו אותה הנחה שהם זכאים לה במוקדם או במאוחר, ולו אחרי כמה שנים! וכך התמריץ אצלם לתשלום החוב במהלך שנת החיוב השוטפת דועך עם הזמן, ועל כן ולא מן הסתם, מתנוססים ברשימת החייבים המצורפת, שמותיהם של מספר חייבים אשר חוזרים על עצמם משנה לשנה עם הגשת בקשה זו. הביקורת בדעה כי זה נובע גם מאי הפעלת תקנה 16 לתקנות ההנחות (ביטול הנחה שלא נוצלה) וכן תקנה 20 לתקנות ההנחות (התניית תשלום חובות פיגורים בטרם קבלת ההנחה).

- ו. לא נוהגים במועצה להחתים את החייבים הבעייתיים על הסכמים כתובים או הסדרי תשלום כלשהם, דבר שעלול להקשות על גביית יתרות החוב במידה והחייבים לא יעמדו בהסדרים אלה בדיעבד.
- ז. אין הקפדה על מילוי של כל הנתונים הרלוונטיים המתבקשים אשר הם מובנים בטופס בקשת ההנחה, כגון יתרות פיגורים משנים קודמות, למשל. וכמו כן, אין הקפדה על כתיבה או על כתיבה מספיק מפורטת של נימוקי החלטה בבקשה.
- ח. ועדת ההנחות חורגת מסמכותה על פי תקנות ההנחות כאשר היא נותנת הנחות שאין להם עיגון בשתי הקטיגוריות הקבועות לעניין מבקש נזקק כהגדרתו בתקנה 7 לתקנות ההנחות, כגון אלה הניתנות תחת ההגדרה "מקרים מיוחדים"; הגדרה שאין לה סימוכין בחוק, או כגון הכרה בטיפולם רפואיים בלי תיעוד רפואי מספיק הן להוכחת טיפולים אלה והן לעניין גובהן.
- ט. הוראות תקנה 9 לתקנות ההנחות אינן מקוימות; הגזבר ומנהלת השירותים החברתיים לא נוהגים לצרף את חוות דעתם בכתב לגבי מבקשים נזקקים בטרם הבאת בקשותיהם בפני ועדת ההנחות.
- י. אין מיון והבחנה בין חובות פיגורים בארנונה אשר במועד היווצרותם היו זכאים להנחה לבין אלה שבמועד זה לא היו זכאים להנחה; הבחנה זו רלוונטית מאוד, שכן אם החובות הן מן הסוג השני, אזי יש צורך שמליאת המועצה תחליט על כללים אשר יקבעו מבחני משנה לצורך החלטה על אישור מחיקת החובות לגבי נישומים מסוג זה (ראה הוראות סעיפים 1.2.1 ו- (2) לנוהל מחיקת חובות, בחוזר 4/2001 דלעיל).

בדיקה כללית

רקע - נתוני הכנסות והנחות ארנונה במועצה באלפי ש"ח (2010-2014):

שנה	מספר בתי אב	שטחים לחיוב	החיוב השנתי	סכום הגביה בפועל בשנת הדו"ח	הנחות ושחרורים	יתרה לגביה	אחוז ההנחות מגביה כוללת	אחוז הגביה בפועל מהחיוב השנתי פחות ההנחות
2010	636	69,920	2,061	990	700	371	70%	72%
2011	627	70,131	2,135	950	637	548	67%	63%
2012	638	72,154	2,204	1,240	819	145	66%	81%
2013	664	75,746	2,378	1,394	693	291	50%	82%
2014	727	89,990	2,826	1376	856	594	62%	69%

בסוף דצמבר 2014 היו בתחום המועצה, לפי נתוני מחלקת הגבייה, כ- 727 נכסים שחויבו בארנונה כללית, מהם: 703 המיועדים למגורים, 21 מיועדים למסחר ושירותים והשאר 3 מיועדים לשימושים שונים (מלאכה, חקלאות, מחסנים וכו'). מהנתונים לעיל עולה כי עיקר הארנונה הכללית (97%) הוא ממגורים. תעריפי הארנונה ע"פ צו הארנונה שאושר במועצה לשנת 2014 הם: למגורים 32.1 ש"ח, ולמלאכה ומסחר 32.1 ש"ח, ולתחנות דלק 64.2 ש"ח - בתוספת של 3.36% על שנת 2013. בעקבות הערות דו"ח הביקורת של משרד הפנים לשנת 2013 על השוואת תעריף המסחר לתעריף המגורים, תוקן צו הארנונה לשנת 2015 והועלתה הארנונה המסחרית ל 64 ש"ח.

לפי נתוני מחלקת הגביה של המועצה דלעיל, סכום ההנחות והשחרורים במועצה הגיע בשנתיים האחרונות לסכום של 693 אלף ש"ח בשנת 2013 שמהווה 50% מסך הגביה באותה שנה, ובשנת 2014 הגיע סכום זה לסך של 900 אלף ש"ח שזה 62% מסך הגביה בפועל באותה שנה, קרי עליה ב- 12% בהנחות שניתנו לתושבים.

מצד שני רואים עליה בשטחי החיוב; כ-76 אלף מ"ר ב-2013 וכ-90 אלף מ"ר ב-2014, כלומר עליה ב 18% בשנה אחת בשטחים לחיוב, אשר נבע מסקר נכסים שנעשה באמצע שנת 2013 וכתוצאה מזה גדל החיוב השנתי מ 2,378 מליון בשנת 2003 ל- 2,826 בשנת 2014 שזה עליה ב 16% בחיוב השנתי; אבל הלכה למעשה, הגביה בפועל בשנת 2014 ירדה ב 1% משנת 2013 שזה סכום זעיר של 18 אלף ש"ח, ובכך נראה כבר עתה כי העלאת שטחי החיוב מכח סקר הנכסים לא הביאה לשינוי בגביה בפועל, דבר שמצריך בירור בפני עצמו.

שיעור ההנחות מסך הגביה בפועל הנ"ל שנחשב לגבוה מאוד, נובע בעיקר ממבנה ההנחות שרובו מבוסס על גובה ההכנסה לנפש, הואיל וההכנסה הממוצעת לנפש בכפר הינה נמוכה מאוד ביחס לממוצע השכר במשק; הדירוג הכלכלי-חברתי של כאוכם בשנתיים האחרונות ירד מדרגה 3 ל- 2, שזה מן הסתם נמוך מאוד באשכול הכלכלי-חברתי של הלמ"ס, ובנוסף יש לציין כי הרוב המוחלט של סוגי החיובים בארנונה הם לפי תעריף מגורים הואיל ומספר בתי העסק והמסחר או המלאכה בכפר מזערי ביותר, ומן הסתם עסקים אלה חויבו לאורך כל השנים בתעריף מגורים כדי לעודד ולעזור לעסקים זעירים אלה לשרוד. כל זה כמובן משליך ומסביר את ריבוי בקשות ההנחות בכל

שנה מגיע ליותר ממחצית הנישומים בכפר, ומצביע בשורה התחתונה על אחוז הנחות גבוה מסך הגביה בפועל, כאמור לעיל.

מכאן, הביקורת שמה לה סדר עדיפות ראשון לבדוק את תקינות וחוקיות ההנחות, כדי להבטיח שתהליך זה יביא לגביה המקסימאלית האפשרית מארנונה שהינה, בצל מיעוט המשאבים העומדים לרשותה, מקור הכנסה חשוב מאוד למועצה לצורך מימון השירותים המוניציפאליים לתושביה.

המבנה הארגוני ותהליך ביצוע ההנחות

מתן הנחות וזיכויים מארנונה מנוהל על ידי גזבר המועצה ובפועל מבוצע ע"י מנהל הגביה. **אין הסמכה רשמית כחוק לאחד מהם כמנהל ארנונה של המועצה.** מבדיקה מול מנהל הגביה במועצה, מערכת הגביה בכפר כאוכב מבוצעת ברובה המוחלט על ידו, כאשר למערך זה עוזר פקיד ממחלקה אחרת אשר, בין יתר תפקידיו, עוזר ברישום שיקים במערכת הגביה. לדבריו בתחילת חודש 12 לכל שנה הוא מתחיל לסגור שנת פעילות, מכין דוחות גביה לשנה הקודמת ובד בבד מכין בקשות הנחה לשנה החדשה ומפיץ אותם לתושבים בתאי הדואר.

גזבר המועצה מכין את צו הארנונה ומביא אותו לאישור המליאה. בקשות ההנחות מתחילות להגיע אל המועצה בחודש ינואר של השנה החדשה; בערך, כל שנה מגיעות כ 400 בקשות הנחה שהן יותר ממחצית משקי הבית בכפר. מנהל הגביה פותח תיק לכל בקשה, והוא מטפל אישית בבקשות לפי מבחן ההכנסה ולפי טבלת ההנחות המעודכנת לאותה שנה בנוסף להנחות ע"פ דין כמו הנחות בגין נכות, הבטחת הכנסה, אבטלה.... הוא מחליט איזה הנחה תינתן למבקש, מקבל אישור הגזבר עליה ומזין אותה למערכת האוטומציה.

בהמשך, מנהל הגביה מביא רק את המקרים המיוחדים להחלטת ועדת ההנחות (מבקשים נזקקים), וכן את המבקשי המערערים על ההנחה שניתנה להם ע"פ מבחן ההכנסה, וכאן יש להעיר כבר כי אין סמכות בכך לוועדת ההנחות וכי יש למנות ועדת ערר ומנהל ארנונה כדין, אשר יטפלו בהשגות ובעררים בהתאם לאמור בחוק הרשויות המקומיות (עררים על קביעת ארנונה), התשל"ז-1976.

לשאלה בעניין הקרטריונים המנחים למתן ההנחות לפי מבחן ההכנסה, נמצא כי מנהל הגביה, בהנחית גזבר המועצה, מחליט על אחוז ההנחה לפי הקרבה של ההכנסה לרף העליון או התחתון של מבחן ההכנסה, אבל אין קריטריון מנחה ברור, למשל אם בטווח הנחה מסויימת ההנחה היא בין 60% - 80% אין קריטריון ברור מתי נותנים 70% או 65% או 75%. **הביקורת מעירה כבר עתה כי אין לקבוע הנחות באופן שרירותי וכי יש לקבוע קריטריונים ברורים שימצאו להם עוגן במסמכים המצורפים לבקשת ההנחה בכדי להעניק את ההנחה הנכונה בנסיבות העניין, ובד בבד למנוע איבוד הכנסות פוטנציאליות למועצה.**

הבקשות אמורות להכיל מסמכים שמוכיחים את ההכנסה האמיתית של התא המשפחתי, אך בפועל ולרוב המסמכים המצורפים חסרים מסמכים חשובים, למשל כאשר האשה לא עובדת, וזה נתון חשוב מאוד לקביעת אחוז ההנחה, מסתפקים להצהיר בלבד שהאשה לא עובדת ולא מצרפים אישור מהמל"ל על כך.

הביקורת מעירה כאן כי עסקינן באישור שהשגתו לא כרוכה בשום טרחה, אפשר להפיק אותו מהמערכת האוטומטית של המל"ל, ולכן כבר במהלך השיחה למנהל הגביה הובהר כי אין להקל ראש עם עניין זה וכי יש לעמוד על קבלת מסמך זה ומסמכים אחרים שיכולים להצביע על רמת ההכנסה של התא המשפחתי, והובהר לו כי כבר לפני שיגור טופס בקשת ההנחה לתושבים לרגל השנה החדשה יש לשדרג את רשימת המסמכים הנדרשים בטופס ולהוסיף דרישה לצירוף מסמכים המעידים שהאישה לא עובדת, ומסמכים אחרים שעשויים לשפוך אור על הנתונים הכלכליים של המבקשים הנחות.

יתרות ארנונה בפיגורים

בטבלה שלהלן מובאים נתוני המועצה על יתרות הפיגורים בתשלומי ארנונה בסוף כל שנה מהשנים 2010 – 2014, החיוב השנתי לפני פיגורים, שיעורי הגביה מהחיוב השנתי ומהחיוב המצטבר כולל פיגורים (באלפי ₪) :

השנה	יתרת לגביה בסוף שנה (משוערך ליום 1/01/2015)	החיוב השנתי	שיעור הגביה מהחיוב השנתי ב- %	שיעור הגביה מהחיוב המצטבר ב- %
2010	260	2061	58	48
2011	466	2135	59	44
2012	82	2204	60	56
2013	204	2378	66	58
2014	624	2826	61	48

מאזני המועצה ליום 1/1/15 מצביעים על פיגורי ארנונה - יתרות ארנונה לגביה לשנים 2007 עד 2010 בסכום משוערך (ריאלי) של 1.642 מליון ₪. ע"פ גזבר המועצה הוא לא מגדיר חוב זה כאבוד אלא כחוב מסופק ואין כוונה להכיר בו כחוב אבוד ולכן חוב זה רובץ עדין בדוחות הכספיים של המועצה. מצד שני נמצא כי המועצה לא נקטה, ועל פי הגזבר אין גם כוונה בעתיד הקרוב לנקוט בהליך משפטי ו/או בצעדי גביה כלשהן להקטנת חוב זה, למשל כגון הכרזה על מבצע גביה. שכן לדבריו, מבצעי גביה הם חרב פיפיות; אפשר להקטין את החוב הרע ולהביא הכנסה, אבל בכך עלולים לעודד סרבנות לתשלום ולהביא למוסר תשלומים ירוד בטווח הארוך.

למיותר לציין כי ההיסטוריה של חוב זה עברה את שלושת שנות ההתיישנות שנקבעו בהלכת נסייר נ' עיריית נצרת עילית (187/05), דבר שעלול להעיב על סיכויי נקיטת הליכים משפטיים.

לשאלת הביקורת על הסתייעות בחברת גביה נמסר לביקורת מגזבר המועצה כי בעבר הועסקה חברת גביה (בשנים 2010, 2011) וכי היו מגיעים לשלבי אכיפה ראשוניים אך הליכים אלה נקטעו בחיתולם לעיתים קרובות עקב התערבות ראש המועצה, ולעיתים אחרות בגלל לחץ מצד חלק מחברי המועצה. נמצא גם, כי עם עיכוב הליכי הגביה הנ"ל בוטלו הליכים בלי חתימת הסכמים

עם החייבים הבעייתיים הנ"ל. דבר זה הוביל להצטברות חוב הפיגורים הנ"ל והפיכתו במאזני המועצה לחוב רע ו/או מסופק שנגרר משנה לשנה, בלי שנוקטים בשום צעד או תוכנית לגביה ולו חלקית מחוב זה.

רשימת החובות ע"פ סעיף 186 לצו המועצות לשנת 2014 מראה שמות חייבים שחוזרים על עצמם בכל שנה, והרושם הנוצר הוא, שחייבים אלה סיגלו לעצמם מנהג שלא לנצל את ההנחה שהם זכאים לה בכל שנה, מתוך הסתמכות שהמועצה לא תבטל להם את ההנחות שהם לא מנצלים עד סוף שנת החיוב בהתאם לתקנה 16 לתקנות ההנחות בהתאם לחוק, ומתוך הסתמכות שממלא כל שנתיים שלוש הם יקבלו אותה הנחה בלאו הכי, שוב במסגרת בקשת מחיקת החובות שהמועצה מגישה לפי סעיף 186 דלעיל.

מכאן, הביקורת מעירה כי עקרונות היעילות והאפקטיביות מחייבים את המועצה בנקיטת תוכנית לגביית חוב הפיגורים הנ"ל כגון מבצע גביה; לנהוג לפי תקנה 20 ולהתנות את ההנחה בתשלום יתרת הארנונה הכללית, הפעלת תקנה 16 דלעיל, או נקיטת הליכים משפטיים נגד חייבים כרוניים אלה, אשר משתהים בניצול ההנחות שהם זכאים להן ע"פ דין או ע"פ מבחן ההכנסה, ובכך יוצרים את יתרת הפיגורים הנ"ל.

ולחילופין, המועצה יכולה פשוט להביא את נושא יתרת הפיגורים הכרונית הנ"ל לדין בפני מליאת המועצה, ולהכריז על חוב זה כחוב אבוד כדי למחוק אותו מהדוחות הכספיים, אם תגיע מועצת הרשות לכלל מסקנה שטובת הציבור מחייבת זאת.

באותו הקשר יצויין כי מאזני המועצה מראים גם על יתרת פיגורים בגביית ארנונה מהשנים 2011 ו- 2012 בסך כולל של 548 אלף ₪; סכום זה הינו בדרך להיות חוב רע או מסופק אם המועצה לא תנקוט אמצעים לזירוז גבייתו. ולכל זה יש להוסיף יתרת פיגורים משנת 2013 בסך 204 אלף ₪, אשר גם היא עלולה להצטרף עד סוף שנת 2015 למעגל ההתיישנות של הלכת נסיר דלעיל, אם לא תנקוט המועצה בהליכים משפטיים ו/או בלהיכי גביה כלשהם לגביית יתרה זו בהקדם האפשרי ביותר.

הנחות לפי מבחן ההכנסה

טבלת ההנחות לפי מבחן ההכנסה לשנת 2014

הכנסה חודשית ממוצעת בש"ח			מספר נפשות
3448 – 3051	3050 – 2654	עד 2653	1
5172 – 4577	4576 – 3980	עד 3979	2
6000 – 5308	5307 – 4616 ש	עד 4615	3
6827 – 6040	5252 – 6039	עד 5251	4
8337 – 7376	8712 – 6414	עד 6413	5
9848 - 8713	8712 – 7576	עד 7576	6
עד 40%	עד 60%	עד 80%	שיעור ההנחה
11359 – 10049	10048 – 8739	8738	7
12870 – 11368	11348 – 9901	9900	8
14380 – 12722	12721 – 11063	11062	9
עד 1598 לנפש	עד 1413 לנפש	עד 1229 לנפש	10 ומעלה
עד 50%	עד 70%	עד 90%	שיעור ההנחה

הביקורת בדקה מספר מקרים של נישומים אשר קיבלו הנחות לפי מבחן ההכנסה ולהלן ממצאים:

1. שכיחה תופעה של הגשת בקשות הנחה באיחור ניכר מהתאריך האחרון הנקוב במעלה טופס הבקשה שמנפיקה המועצה.
2. נמצאו בקשות אשר ניתנה בהם הנחה בהסתמך על תלושי שכר שונים לאלה הנדרשים בתקנה 2(8)(1) לתקנות ההנחה מארנונה. לעיתים צורפו תלושי שכר של אמצע השנה, הגזבר חילק את ההכנסה המצטברת על מספר החודשים עד לאותו תלוש שכר ונתן הנחה לפי תוצאה זו; יש לזכור כי לפי הטבלה למעלה הפרשים מינוריים בתוצאה זו עשויים לגרום להנחה שגויה, ולפי כך עלולה המועצה לאבד הכנסות.
3. מלבד תלושי שכר או דו"ח שומת הכנסה לעצמאים, לא צורפו מסמכים אחרים שעשויים להעיד על ההכנסה "המדוייקת" של התא המשפחתי; כך למשל, ברוב המקרים רשום בטופס הבקשה כי האישה לא עובדת אבל לא מצרפים לטופס הבקשה אישור מהמל"ל על כך. דרישת מסמך כזה עשויה לצמצם את האפשרות של העלמות הכנסות של בת הזוג.
4. היו נישומים שרשמו בטופס בקשת ההנחה ילדים שהם מעל 18 שנים, אך הם מתגוררים איתם; אומנם הודות לערנות הגזבר ומנהל הגביה הם גרעו ילדים אלה ממספר הנפשות לצורך קביעת ההנחה בהסתמך על היכרותם לכל תושבי הכפר, שמן הסתם הנו כפר קטן מאוד, אבל הם לא הפעילו ידיעה זו לצורך חישוב הכנסת בנים אלה, במקרה וידוע להם כי הבנים האלה עובדים והכנסתם אמורה להתווסף להכנסת התא המשפחתי לצורך חישוב ההנחה, כאמור בתקנה 2(8)(ב) לתקנות הני"ל.
5. בטופס הבקשה, בחלק שאמור להיות ממולא ע"י מנהל הגביה ו/או הגזבר, חסר מידע רלוונטי ונימוק להחלטה; כך למשל, לא רושמים במקום המיועד אם לנישום יש חובות פיגורים משנים קודמות, אם לאו, וזה נתון מאוד חשוב לעצם ההחלטה לתת או לא לתת את ההנחה; למשל לענין התננית מתן הנחה בתשלום חובות פיגורים כאמור בתקנה 20. ועוד דוגמא, נישום אחד עצמאי זכאי ע"פ הטבלה הני"ל, בהתחשב בגובה ההכנסה המוצהר ומספר הנפשות המרובה, להנחה שעשויה להגיע ל 80% אבל ניתנה לו הנחה של 60% באותו טופס בקשה עבור שנתיים (2013 ו- 2014) מבלי לציין את הנימוק למתן הנחה גורפת זו לשנתיים (בניגוד לתקנה 16 שמחייבת ביטול הנחה שלא נוצלה עד לסוף השנה השוטפת), וכאשר המסמכים מעידים על הכנסתו הם רק לשנת 2013.
6. ניתנו הנחות לזכאים בהסתמך על אישורי הכנסה לא עדכניים של המל"ל, למשל נישום שמקבל הבטחת הכנסה או נכות כללית; היו מקרים שלא צורף אישור עדכני על גובה הקצבה לשנה שבגינה מבקשים את ההנחה. אם מדובר בהסתמכות על נתונים מקובץ המל"ל, מן הראוי היה לציין זאת במפורש על גבי טופס הבקשה במקום המיועד.

ועדת ההנחות

לפי פרק ג' לתקנות ההנחות, המועצה תמנה ועדת הנחות, בוועדה יהיו חמשה חברים כמפורט להלן : (א) שני חברי המועצה אשר אחד מהם לפחות אינו חבר הנהלה ; (ב) הגזבר ; (ג) מנהל מחלקת הרווחה ; (ד) היועץ המשפטי, ואם אין יועמ"ש ע"פ חוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי) אז היועמ"ש שתמנה המועצה לצורך כך.

ועוד נקבע : מנין חוקי בישיבות הועדה יהיה נוכחות של יושב ראש הועדה או ממלא מקומו , היועץ המשפטי והגזבר .

בפרק ד לתקנות הועדה נקבע : הועדה תהא מוסמכת לתת הנחה בשיעור **עד 70 אחוזים למחזיק בנכס שהוא נזקק** ; נזקק הוגדר " מחזיק שנגרמו לו הוצאות חריגות , גבוהות במיוחד בשל אחת מאלה : (1) טיפול רפואי חד-פעמי או מתמשך , שלו או של בן משפחתו ; (2) אסון אישי אשר הביא להרעה משמעותית במצבו החומרי ."

ועוד נקבע : טופס הבקשה יועבר לגזבר, ולמנהל מחלקת הרווחה שיעבירו להחלטת הועדה, בצירוף חוות דעת בכתב .

הביקורת דגמה מספר תיקי בקשות שהוגשו לוועדת ההנחות והשקיפה על שתי ישיבות של ועדת ההנחות, ולהלן ממצאים :

1. ועדת ההנחות נוהגת לתת הנחות שהגיעו במקרים מסוימים ל-70% תחת ההגדרה "מצבים מיוחדים", וזאת לנישומים שמגישים בקשה למתן הנחה מהסיבה שמרכז חייהם מתנהל בעיקרו מחוץ לכפר, בערים רחוקות, ובגלל כך הם נאלצים להחזיק בשכירות בדירות נוספות, ולאור זאת הם מבקשים הנחה מארנונה על הדירה בכאוכב, שלטענתם אליה הם מגיעים רק בחופשות וסופי שבוע.

הביקורת מעירה כי פרק ד לתקנות ההנחות (תקנות 8 עד 11) תוחם ומגדיר באופן שלא משתמע לשתי פנים את סמכויות הועדה למתן הנחות: תקנה 7 קובעת כי הועדה מוסמכת לתת הנחה בשיעור עד 70% למחזיק בנכס שהוא נזקק. ולענין מיהו נזקק, הסעיף ממשיך ומבהיר כי נזקק הינו אחד משניים: 1. נישום שנגרמו לו הוצאות חריגות במיוחד בשל טיפול רפואי חד פעמי או מתמשך שלו או של בן משפחתו. 2. נישום שקרה לו אירוע שגרם להרעה משמעותית ובלתי צפויה במצבו החומרי.

לדעת הביקורת המקרה דנא אינו נופל לאף אחת משתי הגדרות האלה; יוצא אפוא כי ההנחה הניתנת לנישומים אלה אין לה עוגן בחוק וחורגת מסמכות הועדה ע"פ פרק ד' לעיל, ועל כן על הועדה להימנע ממתן הנחות מסוג זה הואיל והדבר חורג מסמכותה; ולחילופין, על הועדה לבקש חוות דעת משפטית אם מקרים מיוחדים אלה הן במסכותה מבחינה פרשנית של תנאי הנזקקות האמור בתקנה 7 דלעיל.

2. הועדה נותנת הנחות שנעות בין 40% ועד ל-70% לנישומים שביקשו הנחה ע"פ סעיף 7 (2) לתקנות; דהיינו, לנוכח הוצאות רפואיות חריגות שנגרמו להם או לבן משפחתם.

הביקורת מעירה כאן שתי הערות:

- לא נמצאו קריטריונים ברורים שמנחים את הוועדה כשהיא מחליטה לתת לנישומים שמקבלים ו/או קיבלו טיפול רפואי שגרם הוצאות חריגות; וזה גרם לכך שנישומים קיבלו הנחות שונות, כשהטיפול הרפואי זהה או דומה והפער בהכנסה ביניהם הינו מינורי. הביקורת מציעה לקבוע קריטריונים ברורים אשר יבהירו היטב את השיקולים והנתונים והמסמכים הרלוונטיים שלפיהם הוועדה מקבלת את החלטותיה בהנחות כגון דא, וזאת כדי להבטיח החלטות שוויוניות בין נישומים בעלי נתונים דומים.

- נמצא כי לא צורפו מסמכים המעידים על היקף ההוצאות החריגות שנגרמו לנישומים אלה. עצם קבלת טיפול רפואי חריג כשלעצמה אינה מספיקה כדי לזכות הנישום בהנחה הנדרשת. על הוועדה לדרוש מסמכים לעניין ההוצאות, ואף להוסיף ולבקש לעיין במסמכים רפואיים ואחרים שרלוונטיים לקבלת ההחלטה הראויה.

3. סעיף 8 לתקנות ההנחות מורה כי בקשת הנחה לוועדת ההנחות תוגש לפי טופס 2 שבתוספת השנייה. נמצא כי כל הבקשות מוגשות למחלקת הגביה על אותו טופס 1 : הביקורת מציעה לייחד טופס כאמור לעיל, כך שמבקש נזקק יגיש את בקשת ההנחה שלו על גבי טופס מיוחד שיכלול את הנתונים הרלוונטיים להוכחת הנזקות שלו, ולהדגיש כי בקשה שתוגש בלי מסמכים ו/או בלי מסמכים שמספקים ומניחים את הדעת, לא תובא בפני הוועדה.

4. תקנה 9 לתקנות ההנחות קובעת כי טופס הבקשה יועבר לגזבר ולמנהל מחלקת הרווחה אשר יעבירו אותו להחלטת ועדת ההנחות בצירוף חוות דעת בכתב. הביקורת מצאה כי הוראה זו אינה מיושמת וכי הלכה למעשה לא מצרפים לטופס הבקשה שום חוות דעת, אלא שחוות הדעת ניתנת במקום במהלך הדיון בוועדה מכוח הזיכרון, הואיל ומדובר בכפר קטן. על הגזבר בכובעו כממונה על ביצוע תקנות ההנחות להקפיד על קיום הוראה זו.

5. נמצא כי הוועדה דנה בבקשות למתן הנחה עבור שנים קודמות, ולצורך כך פועלת ע"פ סעיף 186 לצו המעוצות המקומיות ונוהל מחיקת חובות ארנונה (חוזר מנכ"ל 4/2001 – סעיף 2.א.). אשר בין יתר תנאיו הוא קבלת המלצת הוועדה, ובלבד שמדובר בחובות ארנונה שנוצרו בתקופה בה החייב היה זכאי להנחה ע"פ תקנות ההנחה מארנונה וההנחה לא נוצלה בגלל אי הגשת בקשה, או אי תשלום יתרת ארנונה בשנת הכספים, וכי המחיקה תהיה בשיעור שבו ניתן לתת הנחה לפי תקנות ההנחות מארנונה.

נמצא כי הוועדה נזקקה בדיוניה להרבה בקשות כאלה ובחלק לא מבוטל מהם נדונו 3 וארבע שנות פיגורים לפני השנה השוטפת, אבל לא נראה כי יש מיון בין חובות שבמועד היווצרותם הייתה זכאות ע"פ תקנות ההנחות (2.א.1), לבין חובות של חייבים אשר במועד המחיקה חלים עליהם תנאי זכאות להנחה שבתקנה 2 לתקנות ההנחות מארנונה אף שלא התקיימו במועד היווצרות החוב (סעיף 2.א.2) (לחוזר הנ"ל);

כאן החוזר מציין שהמועצה המקומית רשאית לקבוע כללים למחיקת חובות אלה אשר יקבעו תנאים ומבחני משנה לזכאות בהתחשב במצבי מצוקה חומרי של המחזיק וכי יש להימנע ממתן הנחה במקרים בהם אין סיבה חומרית על מנת שלא לתת תמריץ לא לשלם חובות במחשבה שמא יהיה זכאי בעתיד להנחה וכדי לא ליצור אי שוויון כלפי אנשים ששילמו כדין ובמועד ובטרם גובשה זכאותם להנחה.

כללים אלה הם אחד התנאים למחיקה לפי סעיף 2.א. (2) לחוזר הנ"ל, ולכן ראוי כי מועצת הרשות תקבע כללים אשר יקבעו תנאים ומבחני משנה לזכאות בהתחשב במצוקה החומרית של המחזיק, כאמור לעיל. אמנם רוב המקרים נופלים לגדר סעיף 2.א. (1) אבל ראוי לערוך מיון ולראות אם קיימים גם מקרים שאמור לחול עליהם סעיף 2.א. (2) הנ"ל, ונראה כי קיימים מספר מקרים כאלה. כללים אלה מאוד רלוונטיים, במיוחד כאשר הועדה תקפיד יותר על מהות ואיכות המסמכים המצורפים לבקשות ושאמורים להעיד על עומק המצוקה החומרית של המבקש, ותגלה כי לא כל המבקשים עמדו בתנאי הזכאות במועד היווצרות החוב.

6. היו כמה מקרים שהובאו בפני הועדה כערר על החלטת מנהל הארנונה שבקשת ההנחה בה מסתמכת על תקנה 2 (11) לתקנות ההנחות; סיבת ההנחה היא שבן או בת של המחזיק בנכס זכאי לגמלת ילד נכה ע"פ תקנות המל"ל (ילד נכה), התש"ע-2010. התקנה קובעת כתנאי לקבלת ההנחה שהשתלמה בפועל גמלת ילד נכה; נמצא כי במקרה זה לא מצרף המבקש מסמכים שמעידים על תשלום הגמלה, אלא מסתפקים בהפניה לקובץ המל"ל. הביקורת מציעה לוועדה לדרוש שהמסמכים הרלוונטיים שמוכיחים את הזכאות לנכות וקבלת הגמלה בפועל יהיו מול עינה ולחילופין לבקש חוות דעת בכתב ממנהלת השירותים החברתיים במועצה.

המלצות

1. על המועצה לפעול למינוי רשמי של מנהל ארנונה מבין עובדיה לפי הוראות סעיף 2 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), התשל"ז-1976, וכאמור בחוזר 10/1996, וכן למנות ועדת ערר שהרכבה כמפורט בחוזר 01/2012.
2. הביקורת ממליצה כי גזבר הרשות יקבע לעצמו ולכל מי שעוסק איתו במלאכת מנהל הארנונה מספר כללים ו/או קריטריונים ו/או מבחני משנה שמסייעים לו בהחלטה על גובה ההנחה שניתנת לפי מבחן ההכנסה כדי לא להיקלע למצבים של אי שוויון בין נישומים בעלי נתונים דומים.
3. יש להקפיד על צירוף מסמכים מספקים ומניחים את דעת הגזבר להוכחת הכנסת התא המשפחתי ו/או המצוקה החומרית של המבקש ו/או ההוצאות הרפואיות החריגות שנגרמו לו, ובמקרים מסויימים שבהם מתעורר חשש אצל הגזבר עליו לפעול ע"פ סמכותו בתקנה 11 ולדרוש מהנישום או המבקש הנזקק מסמכים נוספים שעשויים להניח יותר את דעתו ולשפוך אור על היקף הכנסותיו או מצוקתו החומרית של המבקש הנחה.
4. יש להביא את נושא החובות המסופקים בגין יתרות הארנונה לדין בפני מליאת המועצה כדי לקבל החלטות באשר לדרך הקטנת חובות אלה, אם זה על דרך הפעלת הליכי גביה ו/או בדרך של הכנת מבצע גביה לחובות אלה. ובהמשך ראוי כי המועצה תחליט מה האסטרטגיה שלה לגבי חובות ארנונה ישנים; למחוק או לא למחוק אותם ממאזניה בהתאם לנוהל מחיקת חובות אבודים ע"פ חוזר 4/2001 תוך שקילה מדודה של טובת הציבור בהקשר זה.
5. הביקורת ממליצה לגזבר המועצה בהיותו הממונה על ביצוע תקנות ההנחות לפי סעיף 15 לתקנות אלה, לפעול קודם לפי תקנות 16 ו- 20 לתקנות ההנחות, דהיינו להורות על ביטול הנחות שלא נוצלו ע"י הנישומים הזכאים כדין עד לסוף שנת החיוב ולהתנות מתן הנחות בתשלום יתרות הפיגורים. ורק אחרי זה ואחרי נקיטת הליכים לגביית יתרות אלה, יש להיזקק לנוהל מחיקת חובות ארנונה ע"פ חוזר 4/2001.
6. יש להנהיג הסדרת חובות החייבים ביתרות פיגורים בארנונה ע"י הסכמים בכתב או בהסדרי תשלום כתובים, כדי להקל על הליכי הגביה בדיעבד.
7. יש להקפיד על מילוי כל הפרטים והנתונים הרלוונטיים על גבי טופס בקשת ההנחה, בטרם החלטה בבקשה, וזאת כדי לשקף תמונה ברורה הן על מצב הנישום הכלכלי והן על ההיסטוריה של החוב שלו.

8. על ועדת ההנחות להימנע ממתן הנחות שאינן נכנסות תחת ההגדרה של מבקש נזקק כמפורט בתקנה 7 לתקנות ההנחות, ולחילופין, מומלץ כי ועדת ההנחות תבקש חוות דעת משפטית לעניין חוקיות מתן הנחות כאלה על ידה.

9. יש לערוך מיון של החובות שמובאים למחיקה לפי חוזר 4/2001, ולקבוע כללים למחיקת חובות אשר במועד היווצרותם לא היו הנישומים זכאים להנחה; כללים אלה יקבעו תנאים ומבחני משנה לזכאות בהתחשב במצוקה החומרית של המחזיק. הבחנה זו וכללים אלה הינם חשובים ביותר כדי להימנע ממתן הנחה במקרים בהם אין סיבה חומרית, ועל מנת שלא לתת תמריץ לא לשלם חובות ארנונה או להשתהות בכך, במחשבה תחילה אצל הנישום שמא יהיה זכאי בעתיד להנחה, וכדי לא ליצור אי שוויון כלפי אנשים ששילמו כדין ובמועד בטרם גובשה זכאותם להנחה.

להלן תגובת גזבר המועצה לדו"ח ההנחות בארנונה מובאת בשלמותה:

מס' 1488
8/9/2015

לכבוד:
מר טארק סאלח
מבקר פנים
ב.מ.מ כאוכב

הנדון: הערות דוח ביקורת ארנונה 2015

נכבדי,

עיינתי בטיטת דוח הביקורת שכבודך הכין בנושא ארנונה ולהלן הערותינו לתיקון הדוח:-
פרק ריכוז ממצאים:-

סעיף ב' : אין הנחיות מלבד הנחיות משרד הפנים בנושא הנחות הארנונה ולכן אין מקום להנחיות מקומיות נוספות לקביעת שיעור ההנחות. לדעתנו אין מקום להערה שיש להורידה.

סעיף ג' – לא ברור לי לאיזה אשורים אתה מתכוון, אם הם מצהירים שאין לבן הזוג הכנסה, פועל יוצא שהמועצה חייבת להוכיח זאת אפילו אשור מביטוח לאומי המעיד שבן הזוג אינו עובד, אינו מקור מהימן. ולכן יש להוריד את הסעיף.

סעיף ד' – מדיניות המועצה לא למחוק חובות כלשהם ובכוונתה לגבות מכלול החובות בכדי לא לייצור תקדימי מחיקת חובות העלולים להשפיע לרעה על רמת הגבייה השוטפת.

סעיף ה' – ועדת ההנחות נותנת הנחה לנזקקים גם על סמך מסמכים המוגשים לוועדה וגם עפ"י ידיעתכם האישית של חברי הוועדה לכל נישום ונישום במיוחד שאנחנו חיים בישוב קטן וכל מכירים אחד את השני. ולכן הידיעה האישית לגבי כל נישום משפיעה על ההחלטה בנוסף לאסמכתאות.

בדיקת הביקורת עמוד 12

2- הבקשות הכוללים תלושי שכר עבור חדשים באמצע השנה מתייחסים לאלו המצהירים שלא עבדו בחדשים אוקטובר – דצמבר ותלושי שכר אלו מהווים תחליף לאומדן הכנסות הנישום.

נא להתייחס להערות לעיל ולעגנם בדוח.

בכבוד רב

(-)

מחמוד קאסם
גזבר המועצה

דו"ח ביקורת בנושא:

הפעלת מזנונים

בבתי הספר

בכפר כאוכל

כללי

בכפר כאוכב קיימים שני בתי ספר, אחד יסודי ששוכן בדרום-מזרח הכפר, והשני בית ספר מקיף (חט"ב ותיכון – שש שנת) שבנייתו הסתיימה לפני כשנתיים ושוכן בצפון מערב הכפר. בשני בתי הספר הנ"ל מופעלים כיום שני מזנונים שמגישים מזון לתלמידי בית הספר; בבית הספר היסודי, המזנון מופעל בתוך מכולה (קונטיינר) בכניסה לבית הספר, ובמקיף המזנון נמצא בתוך מבנה מותאם למטרה זו אשר תוכנן ונבנה כחלק מבניין בית הספר, ואשר התחיל את פעילותו ע"י מפעיל שזכה במכרז שנערך ע"י המועצה בחודש ספטמבר 2014.

כהקדמה לחשיבות נושא זה, מצאה הביקורת לנכון להפנות את תשומת לב המועצה בכפר כאוכב וכן את מערכת החינוך בכפר, אל החלטת שר החינוך גדעון סער אשר הודיע בסוף שנת הלימודים 2010/2011 כי הנושא המרכזי בשנת הלימודים 2011/2012 יהיה אורח חיים בריא, וזאת בהחלטה שהופיעה בפרסומים השונים של משרד החינוך, ובין היתר, בפרסום מפמ"ר (מפקח מרכז מקצוע), חינוך לבריאות של משרד החינוך; בהקשר זה אמר השר הנכבד, בין היתר, את הדברים דלהלן:

"...בשנים האחרונות השמנת יתר הופכת להיות תופעה בינלאומית מדאיגה. נתונים רבים המוצגים חדשות לבקרים מצביעים כולם על אותה מגמה - השמנת יתר בקרב ילדים, בני נוער ומבוגרים (משנות השמונים חל גידול ניכר בשיעור ההשמנה בעולם). השמנת יתר מקורה בעיקר באורח חיים לא בריא המאופיין בצריכת מוצרי מזון עתירי שומן וסוכרים ובחוסר פעילות גופנית.

לאור חשיבות הנושא לבריאות הילדים ובני הנוער וההכרה בכוחה של מערכת החינוך להוביל תהליכי שינוי, החליט שר החינוך כי הנושא המרכזי בשנת הלימודים הבאה יהיה אורח חיים בריא.

במרכז הפעילויות בשנת הלימודים תשע"ב- תוכניות לקידום תזונה נכונה ועידוד לפעילויות ספורטיביות.

במסגרת זו יעסקו במערכת החינוך (בגני הילדים ובבתי הספר), בין היתר, בנושאים: **תזונה מאוזנת, מגוונת ומותאמת** - העדפת מזון ובחירה מושכלת בחברת השפע, העדפת שתיית מים על משקאות ממותקים, עידוד אכילת פירות וירקות, הימנעות ממאכלים עתירי שומן ועתירי סוכר, הפחתת שעות מסך ועידוד פעילות גופנית, הקשר בין תזונה ובריאות...."(ההדגשות אינן במקור-ט.ס).

מהשיחות עם הגורמים השונים במועצה מסתבר כי נושא המזנונים בבתי הספר בכפר מעולם לא זכה לביקורת או לבדיקה כלשהי, פנימית או חיצונית, על אף גורמי הסיכון הרבים שמהווים חלק מובנה ואינטגרלי מנושא זה, היות ואחד ההיבטים החשובים של נושא זה הוא בריאות התלמידים, ואיכות המזון המוגש להם.

מהשיחות הראשוניות עם הגורמים הנ"ל עלה כי הנושא מנוהל כמעט באופן מוחלט ע"י המועצה, וכי הנהלות בתי הספר וועדי ההורים אינם מעורבים בניהול המכרזים להפעלת המזנונים וגם לא בפיקוח על פעילותם בהמשך.

מטרת הביקורת והיקפה

הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי-יולי 2015, וכללה את שני המזנונים הנ"ל. בין השאר נבדקו: תחום רישוי העסקים ומילוי התחייבויות המפעיל כלפי המועצה; ניהול המכרזים והפעלתם ע"י המועצה והנהלות בתי"ס; הפיקוח על איכות המזון ויישום הנחיות משרד החינוך בנושא, מעורבות מחלקת החינוך ומחלקת התברואה במועצה; מעורבות ועדי ההורים והנהלת בתי הספר בנושא.

הביקורת התייחסה לחמשת השנים האחרונות וכללה פגישות עבודה עם מנהל מחלקת החינוך, מנהל מחלקת רישוי ותברואה וגזבר/מזכיר המועצה. בנוסף, הביקורת עיינה בהנחיות משרד החינוך שיפורטו בהמשך.

המסגרת הנורמטיבית

1. **חוק רישוי עסקים תשכ"ח-1968**, מחייב שעסק הטעון רישוי, יפעל עפ"י רישיון עסק שיינתן ע"י הרשות המקומית לאחר אישור גורמים שונים ובכלל זה: משטרת ישראל, משרד הבריאות, המשרד לאיכות הסביבה ושירותי הכבאות. הוראות החוק נועדו להבטיח, שהעסקים יפעלו בהתאם לכללים ולאמות המידה, לשמירה על המינהל התקין ולהבטחת בטחונו ושלומו של הציבור.
2. **צו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי)**, התשנ"ה-1995 ותיקוניו, מפרט בסעיפיו כחלק מקבוצה מספר ארבע, מזון: מזון וקיוסק, כעסקים טעוני רישוי בטרם הפעלתם.
3. **חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א)** - הזנה וחינוך ותזונה נכונה במוסדות החינוך, הדרן בין היתר במכירת מזון במזנון, בקפיטריה או בקיוסק, קובע בסעיף 8.3 (א) רישוי ותנאי סביבה: "כל מזנון, קפיטריה או קיוסק במוסד חינוכי חייב ברישיון עסק תקף מהרשות המקומית, ויעמוד תחת פיקוח תברואי של הרשות המקומית ושל המחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות".
4. **איסור התקשרות**: משרד הפנים באגרת מידע מטעם המנהל לשלטון מקומי ובאגרת נוספת מטעם המינהל לרישוי שירותי חירום ותפקידים מיוחדים מדגיש: "איסור התקשרות - חל איסור על משרד ממשלה, חברות ממשלתיות ורשויות מקומיות להתקשר בקשר חוזי עם עסקים טעוני רישוי שאין להם רישיון עסק תקף".
5. **רישוי ביה"ס**: נוהל רישוי ונוהל הכרה של בית ספר חדש אשר פורסם ע"י משרד החינוך בתאריך 23.12.2013 כולל מספר הוראות שמסדירות רישוי בית ספר חדש, וקובע מספר תחומים עיקריים לצורך המלצה על מתן רישיון לבית הספר: פדגוגיה, בטיחות סביבתית, תברואה ובריאות, כספים, התאגדות הבעלות, המבנה הפיזי של המוסד וכו'... ; ובסעיף 4.3 לנוהל הנ"ל נקבע כדלקמן:

"... על מגיש הבקשה להגיש התחייבות והצהרה על גבי טופס התחייבות והצהרת המבקש לפעול אך ורק על פי דרישות התברואה של רשות הבריאות במשרד הבריאות, ובכלל זה לקיחת אחריות מלאה על מצבם התברואתי הנאות של מבנה מוסד החינוך וכן הציוד המשמש להכנת מזון ולהגשתו, כלי האוכל, וכן מצרכי המזון, איכותם ואופן אחסנתם"

יוצא אפוא, כי חידוש רישיון בית הספר מותנה ברישוי המזונן הנמצא במתחמו והמהווה חלק אינטגרלי ממנו, ובכך עצם הקיום החוקי של בית הספר קשור קשר הדוק ברישוי המזונן ועמידתו בסטנדרטים הבריאותיים של משרד הבריאות והגורמים החוקיים הרלוונטיים האחרים.

6. **אומדן:** החובה המוטלת על מועצה מקומית לערוך מכרזים להפעלת מזוננים נובעת מסעיף 192 לצו המועצות המקומיות (א) שקובע: "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית". סעיף 11 לתוספת הרביעית הנ"ל מציין שיש לקבוע "אומדן"; קובע שיש לערוך שומת מקרקעין ע"י שמאי מקרקעין אם נושא המכרז הוא חוזה להעברת מקרקעין, והפקדתו כאומדן בתיבת המכרזים. הערכת שמאי מעריכה את השווי לשכירת הנכס שמתוכה ניתן יהיה לקבוע את גובה השכירות המבוקש, זאת במטרה שישמש לועדת המכרזים קנה-מידה לבחינת הגינותם של המחירים הכלולים בהצעות ואת סבירותם, ובכך ינחה את הועדה בשיקוליה בדבר קבלת ההחלטה.

7. **ערבות בנקאית:** נדרשת על מנת להבטיח עמידותו של המציע בהצעה ולחתימתו על חוזה בהתאם לתנאי המכרז, ועל מנת להוות גורם מרתיע מאי-קיומן. הפקדת הערבות בידי המועצה מאפשרת לה במקרה של הפרה לחלט את הערבות, ובכספים המתקבלים מהחילוט, לכסות הפסדים אשר עלולים להיגרם מההפרה. יש לדאוג להמצאת ערבות צמודת מדד, ולוודא כי הערבויות תקפות, והסכומים הנקובים בהן אכן הסכומים הנדרשים. במקרה של הפרה, יש לאכוף חילוט הערבות ועד פינוי המפעיל, להימנע מעריכת הארכת התקשרות.

8. **ביטוחים:** הביטוחים השונים נדרשים לכיסוי החשיפה לסיכון מצד המפעיל, הנהלת ביה"ס ומוריו ובעיקר המועצה. יש לדאוג שהמפעיל של המזונן יעשה את כל הביטוחים החיוניים הן כלפי תביעות צד ג' והן לכיסוי נזקים שעלולים להיגרם לרכוש בית הספר והמועצה והן לעובדי המזונן.

9. **לקיחת דוגמאות:** בפקודת בריאות הציבור (מזון) [נוסח חדש], התשמ"ג-1983, סעיף 4(2) נקבע כי מפקח רשאי "להיכנס לחצרים שמוכרים בהם מזון כדי להשיג דוגמאות לאנליזה או כדי לברר אם מפירים שם פקודה או תקנה שלפיה"; בפקודה זו הוגדר מפקח, בין היתר, בתור: "תברואן או מפקח של רשות מקומית שמועצתה הסמיכה אותו לגבי חצרים שבתחומה". בסעיף 8(ד) לפקודת הבריאות נקבע: "נתגלה מתוך בדיקה או אנליזה כאמור כי מזון כלשהו עלול להזיק לבריאותו של אדם, או שאינו ראוי למאכל אדם, מחמת רקב, הזדהמות או כל סיבה אחרת, רשאי רופא ממשלתי לפסול את המזון ולצוות להשמידו או למנוע באופן אחר את השימוש בו למאכל אדם; הודעה זו תשלח לבעל המזון לפני ביצועו של הצו או לאחריו לפי איות עיניו של הרופא.

"רופא ממשלתי" הוגדר בפקודה כך: "רופא, או רופא וטרינרי, שהוא עובד המדינה או עובד רשות מקומית". עוד נקבעה בסעיף 9 לפקודה, חובת הרשות המקומית: "רשות מקומית תורה לפקידה ליטול דוגמאות מפעם לפעם, לפי הצורך, כדי להבטיח מכירת מזון טהור ואמיתי".

10. הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך: חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א) מיום 1/11/2006 שהוזכר לעיל בסעיף 8 קובע הוראות ברורות ומפורטות בעניין מכירת מזון במוסד החינוכי, וכדלקמן:

"הנהלת המוסד החינוכי, ההורים, התלמידים והרשות המקומית או הבעלות על המוסד החינוכי יגיעו להחלטה משותפת על מכירת מזון ומשקאות בשטח המוסד החינוכי אשר תכלול קביעה של אמצעי המכירה-מזון, קיוסק, קפיטריה או מכונת אוטומטיות לממכר מזון ומשקאות-וכן של הרכב המזון ושל המחירים ...

ההחלטה האמורה תהיה מבוססת על ההבנה ששינוי הרכב המזון והשתייה ממזון חד-גוני, מטוגן ועשיר בשומנים ובסוכרים למזון מומלץ, הולם ובעל ערכים תזונתיים וכמותיים מותאמים-חיוני לשמירה על הבריאות ולמניעת השמנה. תוך הדגשה, כי השותפים בעשייה החינוכית יהיו מחויבים לגרום לשינוי כמפורט להלן:

הנהלת המוסד החינוכי תבדוק את הרכב המזון והשתייה הנמכרים בשטח, בתיאום עם הבעלות על אמצעי המכירה ו/או עם הרשות המקומית (אם חוזה ההתקשרות הוא בין הרשות לזכין), ותפעל לשנות את הרכב המזון והשתייה והמוצעים ולהתאימם להמלצות המפורטות בחוזר זה."

זאת ועוד, החוזר הנ"ל מתייחס בפירוט מלא לסוגי המזון המותרים והאסורים למכירה ובין היתר מציין את ההגבלות דלהלן על סוגי המזון והשתייה שיימכרו במזון:

סוגי הבשרים המותרים למכירה: חזה עוף/הודו עשויים בגריל ולא בטיגון.

סוגי מזון המותרים למכירה: פרי טרי; ירק טרי; סלט פירות; סלט ירקות; כריכים (רצוי מקמח מלא) עם ממרחים ותוספת ירק כמפורט בסעיף עד שלוש אחוזי שומן.

סוגי משקאות המותרים למכירה: מים; מיץ טבעי ללא תוספת סוכר; חלב וחלב בטעמים.

מזונות שאין למכור: מזונות מטוגנים ועשירים בשומן, כגון ציפס וחטיפים מלוחים; מיני מאפה עשירים בשומן, כגון בורקס, מלוח, ג'חנון; מזון מעובד, נקניקיות, שניצלים מעובדים ומטוגנים; מזונות עשירים בסוכר, כגון עוגות, עוגיות, וופלים וממתקים. אין למכור שתייה ממותקת."

ממצאים - המזנון בבית הספר היסודי

נתוני רקע

המזנון בבית ספר יסודי כאוכב נמצא בתוך מכולה (קונטיינר) מחוץ לקמפוס בית הספר, ולאחרונה נעשה גידור משני קצוות הכביש המוביל אל כניסת בית הספר, דבר אשר יצר "מעין-שיוך" של המזנון לבית הספר. המכרז האחרון להפעלת מזנון זה נערך בתאריך 22/8/09, הזוכה בעל ההצעה הכי גבוהה בו הצעתו עמדה על 50,000 ₪ דמי שכירות שנתיים; זכיין זה חתם על הסכם התקשרות עם המועצה בתאריך 26/10/09 למשך 9 חודשי שכירות, כאשר דמי השכירות השנתיים נקבעו בהסכם זה על סך של 45,000 ₪ באופן שסותר את סכום הזכייה במכרז שהוא 50,000 ₪! בפועל, מי שהפעיל את המזנון בסופו של יום, הוא בעל ההצעה הכי גבוהה במכרז אשר נתן הצעה על סך 55,000 ₪ לשנה; מציג זה הפעיל את המזנון, כביכול בשכירות משנה מטעם הזכייין אשר שילם למועצה סדרת שיקים בסך כולל של 15000 ₪ בלבד, ולא זו אף זו, אלא שרוב השיקים הנ"ל חוללו באי פירעון, והיתרה ע"ס 35000 ₪ לא שולמה כלל ע"י הזכייין.

בסוף השנה הנ"ל, ויתר הזכייין הנ"ל על המזנון ונערך מכרז שני להפעלת המזנון בתאריך 21/8/10. במכרז החדש זכה תחילה בעל הצעה של 36,000 ₪, אשר ויתר על זכייתו ולאחריו ויתר גם כן בעל ההצעה מס' 2 ע"ס של 35000 ₪. בסוף שרשרת ויתורים זו, זכה במכרז בעל ההצעה מס' 3 (שהנו אותו מפעיל המשנה במכרז הראשון) בהצעה ע"ס 18,000 ₪ לשנת שכירות בת 10 חודשים. הזכייין מסר סדרות שיקים בסכומים שונים החל משלהי שנת 2010 ועד לסוף שנת 2012 בסכום כולל של 67,000 ₪; כביכול, סכום זה היה אמור לכסות על הפרש יתרת דמי השכירות משנת 2009 אשר בה היה מפעיל זה זכייין משנה, וכן על חשבון התקופה החדשה בה המפעיל דנה הינו זכייין ראשי; אבל שוב פעם שיקים אלה חוללו, רובם ככולם, באי פירעון מלא! זאת ועוד, ההצעה של זכייין זה הייתה ל-10 חודשי שכירות אך בפועל ההסכם שנחתם איתו, שממלא לקוי בדי פרטים, היה ל-9.5 חודשים.

ולהלך ריכוז הממצאים לגבי המזנון דנא:

1. אין הסכם "BACK TO BACK" בין הזכייין שנבחר ע"י ועדת המכרזים לבין זכייין המשנה אשר הפעיל את המזנון במכרז הראשון בשנת 2009, ובכך זכויות המועצה לא היו מובטחות כלפי מפעיל המשנה, ולא היה ברור אם זו הייתה בכלל שכירות משנה, ומהו טיב הקשר בין הזכייין הראשי לבין מפעיל המשנה, ומה היא אחריות כל אחד מהם לקיום החוזה מול המועצה! ליקוי זה עלול להשליך קשות על יכולת האכיפה והפיקוח של המועצה על המזנון, וזה מה שקרה בפועל; זכייין זה לא שילם את דמי השכירות אליהם התחייב בהצעה שלו בהסכם ההתקשרות עם המועצה, ובהעדר זיקה חוזית בינה לבין זכייין המשנה, זה יקשה על נקיטת הליכים משפטיים כנגד זכייין המשנה, אשר הפעיל הלכה למעשה את המזנון ונהנה מפירותיו.

2. המועצה לא עשתה מאומה מאז ועד היום לצורך גביית דמי השכירות לשנת 2009/2010 שהם ע"ס של 45,000 ₪ (בפועל צריכים להיות 50000 ₪ ע"פ הצעת הזכייין במכרז). ע"פ גזברות המועצה שיק אחד ע"ס של 2500 ₪ נפרע ע"ח חוב זה. יוצא כי על המועצה לגבות מן הזכייין במכרז הראשון ו/או מפעיל המשנה סכום של 42,500 ₪ (נערך נומינאלי).

3. במכרז השני בשנת 2010 אשר לפיו הזכייין מפעיל את המזנון לפי תעריף של 1800 לחודש, העלתה הבדיקה כי אין הסכמים ברי תוקף עם המפעיל. שני ההסכמים שנמצאו בתיק המזנון לוקים בחסר; חסרות חתימות כדין ותאריכים ופרטים חשובים אחרים. לפי כך, הסכמים אלה אינם שומרים על האינטרסים של המועצה שאמורים להיות מעוגנים בכתוב עם מפעיל המזנון.

4. המפעיל של המזנון לא משלם דמי שכירות כלל וכלל מזה 3 שנים, בנוסף לשיקים בגין תקופות קודמות שחזרו ולא נפרעו, ובכך נגרם לקופת המועצה הפסד הכנסה עצמית רציני. ראוי לציין כאן כי מעיון בתיק המזנון נמצאה פניה של המפעיל אל ראש המועצה בה הוא מבקש להוריד את סכום דמי השכירות לסכום של 1000-1500 ₪ בטענה שלפי דו"ח רווח והפסד, שהוא ערך בעצמו בכתב ידו ומצרף אותו למכתבו, לא רק שאינו מרוויח אלא שהוא מפסיד כל חודש סכום של 4320 ₪, ובנוסף הוא טוען במכתב זה כי דמי השכירות למטר מרובע הנם גבוהים מאוד יחסית לקונטיינר בכפר. ראש המועצה ענה לזכייין הראשי כי אין באפשרות המועצה להיענות לבקשת זכייין המשנה וכי עליו לשלם את הפיגורים בדמי השכירות, וטוב שראש המועצה ענה כך, אך לא היה די בכך, אלא היה עליו לפעול ולנקוט באמצעים החוקיים והראויים לקידום גביית הפיגורים בדמי שכירות.

הביקורת מתריעה כאן, כי הרושם הנוצר מהמכתב הנ"ל הוא שאי תשלום דמי השכירות הינו מגמתי ומכוון; פשוט כי לא משתלם למפעיל. מצד שני המועצה בעניין זה נקטה בשב ואל תעשה, ובכך היא מוותרת על הכנסה רצינית לקופתה, דבר שאסור לה לעשות כלל וכלל! הנהלת המועצה לא נקטה במשך שש שנים בשום אמצעי לגביית הפיגורים בתשלום דמי השכירות הנ"ל, וגם לא פעלה לפינוי הזכייין עקב זאת. לפי גזברות המועצה הרוב המוחלט של השיקים שמסר המפעיל למועצה חזרו, וכרטסת הנהלת החשבון מצביעה על יתרת חוב משוערך ומצטבר של 100,350 ₪, וזה מלבד שלושת השנים האחרונות שכמעט ולא שולמו בהם דמי שכירות כלל וכלל ע"י המפעיל.

5. אין רישיון עסק להפעלת המזנון, וכנראה מעולם לא הוגשה בקשת רישוי ללשכת הבריאות.

6. מפעיל המזנון לא משלם חשמל ומים; אמנם ההסכם משנת 2009 פוטר הזכייין מתשלום ארנונה, אך עדין קיימת עליו חבות, חוקית ולא רק חוזית, להחזיר למועצה תשלומים בגין צריכת מים וחשמל.

7. בהסכם נשוא מזנון זה אין שום זכר לדרישה לכיסויים ביטוחיים כלשהם מצד הזכייין לכיסוי ו/או שיפוי המועצה מפני תביעות של צדדי ג בגין נזקים שעלולים להיגרם להם בגין הפעלת המזנון, ומן הסתם לא נמצאו בתיק המזנון שום תעודת ביטוח מכל סוג שהוא.

8. לא נדרשו ערבויות ו/או בטוחות כלשהם למועצה להבטחת קיום התחייבויות מפעיל המזנון כלפי המועצה, במיוחד בעניין דמי השכירות, דבר שאם היה נעשה כדבעי היה מקל כיום על המועצה לגבות את הפיגורים בתשלום דמי השכירות.

9. נמצא כי לא נלקחו דגימות למזון הנמכר במזנון כדרוש עפ"י פקודת הבריאות על מנת להבטיח רמה תברואתית נאותה של המזון. במשך 5 השנים האחרונות לא היתה שום ביקורת מטעם משרד הבריאות במזנון. ע"פ פקודת הבריאות, האחריות לזימון ביקורת זו הינה על תברואן המועצה, אבל נמסר מהתברואן כי לא נעשו ביקורות תברואה במזנון מכיוון שאין למזנון רישיון עסק בכלל, וכי אין טעם לעשות ביקורת תברואתית בעסק לא מאושר כחוק, וכי כל פניותיו בעניין זה בעבר, הן להנהלת המועצה והן לזכיין נפלו על אוזניים ערלות.

ממצאים - המזנון בבית ספר מקיף

נתוני רקע

המזנון בבית ספר מקיף, כאמור במבוא, מהווה חלק אינטגרלי ממבנה בית הספר אשר תוכנן ונבנה כחלק מבניין בית הספר. כיום מזנון זה מופעל ע"י זכיין שזכה במכרז שנערך ע"י המועצה בחודש ספטמבר 2014. הואיל ומזנון זה הינו חדש יחסית, בדיקת הביקורת התמצתה בבדיקת מסמכי המכרז וקיום הוראות החוזה שנחתם עם הזכיין, אשר מעיון בהם ומשיחות עם הגורמים השונים במועצה, עלו הממצאים דלהלן:

1. אין רישיון עסק למזנון בניגוד לאמור בסעיף 3.1.6 להתחייבות הזכיין בהסכם ההתקשרות: יצויין כי הייתה ביקורת במזנון מטעם משרד הבריאות בתקופה האחרונה בעקבות בקשת רישוי שהוגשה ללשכת הבריאות ע"י תברואן המועצה, ובמסגרת ביקורת המשרד נמצאו שלושה דברים חסרים: כיור מותאם לשטיפת ידיים וכיור מותאם לשטיפת ירקות, מד חום במקרר, דלפק שיש נוסף להכנת המזון במקום משטח עץ ומחסן למזנון.

2. מהשיחות עם מנהל מחלקת החינוך במועצה הוא הדגיש סוגיה זו, כיוון שעל פי "נוהל רישוי והכרה של מוסד חינוך חדש" אשר פורסם בתאריך 23.12.13; סעיף 1 לחוזר הנ"ל קובע כי חוק פיקוח על בתי הספר מחיל את חובת הרישוי על כל בית ספר חדש, סעיף 3 מצייין כי מוסד חדש חייב להגיש בקשת רישוי, וסעיף 4 לנוהל הנ"ל קובע תחומים עיקריים לצורך המלצה למתן רישוי, ובין יתר התנאים שעל בית הספר לעמוד בהם כדי לקבל רישיון הוא תחום תברואה ובריאות: סעיף 4.3 לחוזר הנ"ל מצייין באופן ברור כי מגיש הבקשה לרישוי בית הספר החדש מתחייב לקחת אחריות מלאה על מצבם הבריאותי הנאות של מבנה מוסד החינוך.... וכן הציוד המשמש להכנת מזון והגשתו לתלמידים. הואיל ומדובר בבית ספר חדש הרישיון שניתן לו בשלושת השנים הראשונות הינו זמני ומותנה בין היתר ברישוי המזנון ששוכן בין כותליו, ורק החל מהשנה הרביעית יינתן רישיון קבוע לבית הספר.

יוצא אפוא, כי רישוי בית הספר מותנה ברישוי המזנון, וכי העיכוב בתיקון הליקויים דלעיל אשר הצביע עליהם משרד הבריאות כאמור, עלול לפגוע ברישוי בית הספר. הביקורת מעירה כי יש להאיץ בזכיון לתקן את הליקויים הנ"ל בכדי לא להגיע בעתיד הקרוב למצב שבית הספר לא יזכה לקבל את הרישיון המיוחל. אין ספק, כי תיקון הליקויים הנ"ל ועמידה בסטנדרטים של משרד הבריאות הנו דבר רצוי והכרחי בפני עצמו שיש לשאוף אליו בקרוב ובמנותק משאלת רישוי בית הספר.

3. סעיף 8 להסכם ההתקשרות עם הזכיון קובע סוגי ביטוח שעל הזכיון לבטח בהם את עצמו ואת המועצה וכן צדדי ג מפני סכנות ו/או נזקים שעלולים להיגרם כתוצאה מהפעלת המזנון על ידו. נספח ביטוח היה חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז והזוכה נדרש להגיש למועצה אישור על קיום ביטוחים, חתום על ידי חברת הביטוח; ביטוח אש מורחב לרכוש המציע וביטוח אחריות כלפי צד שלישי.

נמצא כי לא הוגשו למועצה הביטוחים הנדרשים הנ"ל. הביקורת תעיר כי מצב זה עלול, אם חלילה יקרה אירוע נזיקי כלשהו, לגרום למועצה הפסד כספי אדיר, ולכן יש לפעול באופן מיידי להסדרת נושא זה עם הזכיון.

4. במסמכי המכרז ובפרסום יש דרישה לערבות השתתפות במכרז שתוקפה הסתיים שבועיים אחרי חתימת הסכם ההתקשרות, אבל אין דרישה להמצאת ערבות או שיק ביטחון או בטוחה אחרת כלשהי להבטחת קיום ההסכם, קרי להבטחת תשלום דמי השכירות. חשיבותה של דרישה זו הוכיחה את עצמה כבר מספר חודשים אחרי הפעלת המזנון, הואיל והרוב המוחלט של השיקים שמסר הזכיון לא כובדו ע"י הבנק הנמשך. קיומה של ערבות כנ"ל או בטוחה אחרת, היה נותן בידי המועצה כלי טוב לגביית ולו חלק של דמי השכירות שבפיגור.

5. במסמכי המכרז ובטופס ההצעה המובנה כתוב באופן ברור כי דמי השכירות ישולמו עבור כל תקופת השכירות, גם בגין התקופה שבה המזנון יהיה סגור. אלא שהסכם ההתקשרות עם הזכיון נוקב בתקופה קצרה יותר של 10.5 חודשים, ולפי כך התשלום השנתי יצא 74550 ₪ במקום 85200 ₪. חישוב התקופה מנכה את החופשות השונות וחודש רמדאן.

הביקורת מעירה ומתריעה כאן מפני הפרת עיקרון השוויון של דיני המכרזים; ניכוי החופשות וימי רמדאן עשוי להיות ראוי אבל היה על הנהלת המועצה לציין זאת במפורש במסמכי המכרז בפרסום, כי יתכן שמציעים פוטנציאליים אחרים ואף מאלה שניגשו למכרז, הייתה הצעתם משתנה אם ידעו מראש כי תקופות אלה ינוכו מדמי השכירות.

6. נמצא כי חמש שיקים ע"ס 7100 ₪ שנמסרו על ידי הזכיון למועצה כדמי שכירות של המזנון חזרו ולא כובדו ע"י הבנק הנמשך. נמצא עוד כי המועצה טרם נקטה בהליכי גבייה אלא הסתפקה בקיום פגישות ושיחות בין ראש המועצה והזכיון להסדרת תשלום הפיגור בתשלום שיקים אלה, וכי בתאריך 13/5/2015, הואיל ופגישות אלו לא הניבו פרי, נשלח לזכיון מכתב התראה לתשלום דמי השכירות אשר נכון לכתובת דו"ח הביקורת מסתכמים

בסך של 40,000 ₪; זאת ועוד מכתב זה מודיע לזכיין על ביטול ההסכם עקב הפרתו ודורש ממנו לפנות את המזנון באופן מיידי.

הביקורת תציין כי הכנסה זו לקופת המועצה מדמי השכירות הינה רכוש ציבורי אשר על הנהלת המועצה להגן עליו ע"י נקיטת האמצעים העומדים לרשותה בחוק למען גבייתם בהקדם, ולחילופין, במידה ומחליטה המועצה לתת אורכות לזכיין להסדרת תשלום חוב זה עליהם לדרוש הימנו בטוחות שמניחות את דעתה כגון ערבות של צד ג'.

7. הזכיין אינו משלם חשמל וגם לא הותקן מונה על שמו בניגוד להוראות סעיף 3.1.7 להסכם ההתקשרות. כמו כן, הזכיין לא משלם מים וארנונה, וגם ההסכם בכלל אינו מתייחס לחבותו לשלם אותם.

הביקורת מעירה כי מן הראוי היה לציין חובות אלה באופן ברור בהסכם כדי להקל על גביית חובות אלה בהמשך. נמצא גם כי המועצה בכלל לא דרשה מהזכיין לשלם הוצאות חשמל, מים וארנונה.

ריכוז ממצאים נוספים:

1. לעניין יישום הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/3(א) - הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך, נמצא מהשיחות עם מנהל מחלקת החינוך כי אין יישום, ולו חלקי, להוראות חוזר זה, וגם אין נוהל ו/או מודעות ו/או כיוון דרך כלשהו בנושא יישום הוראות החוזר הנ"ל להזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך, לא במועצה (מחלקת החינוך) וגם לא אצל ועדי ההורים והנהלות בתי הספר.

הביקורת מציינת חשיבות הפנמת הוראות החוזר הנ"ל ע"י מחלקת החינוך תחילה, ולאחר מכן להחדיר את המודעות להוראותיו בין הנהלות בתי הספר וועדי ההורים במטרה למצוא את הדרך ליישום ההזנה הנכונה ואת החינוך להזנה נכונה ע"י השפעה על סוגי המזון הנמכרים במזנונים והתאמתם ככל האפשר להוראות החוזר.

2. מעורבות מנהל מחלקת החינוך: מהשיחות עם מנהל מחלקת החינוך, הרושם שהתקבל אצל הביקורת כי מעורבותו בעניין המזנונים בבתי הספר הייתה מינורית, וכי זו הסתכמה באספקט האמור של רישוי בית הספר, וסיכום מחירי המוצרים עם הזכיין יחד עם ועד ההורים; זאת על אף העובדה שמנהל מחלקת החינוך מוגדר בהסכם ההתקשרות של מזנון בית הספר המקיף כ"המפקח" לצורך הסכם הפעלת המזנון.

הביקורת מעירה כי בחוזה ההתקשרות עם הזכיין המפקח מוגדר בסעיף ההגדרות כמנהל מחלקת החינוך ולכן נדרשת כאן מעורבות דינמית יותר מצד מחלקת החינוך באספקטים חשובים נוספים כגון ההיבט של יישום הוראות חוזר תשס"ז/3א דלעיל בעניין סוג

המוצרים שיימכרו במזנון והתאמתם לחוזר זה, לפחות באופן חלקי.

על כן נדרשת מעורבות אקטיבית יותר של מחלקת החינוך במזנונים.

3. הבדיקה העלתה, כי לא קיים נוהל ברור במועצה אשר מסכם ומבהיר לגורמים האחראים השונים, ומגדיר להם את חלוקת התפקידים ותחומי האחריות בעניין הפעלת המזנונים והפיקוח עליהם.
4. הבדיקה העלתה כי המועצה לא נטלה דגימות מזון מהמזנונים כדרוש עפ"י פקודת הבריאות, על מנת להבטיח רמה תברואתית נאותה של המזון.
5. בעת פרסום המכרזים להפעלת המזנונים, לא ערכה המועצה שומות או אומדנים לקביעת שיעורי דמי השכירות כמצוות סעיף 11 לתוספת הרביעית האמור לעיל. האומדן של שווי דמי השכירות הראויים והסבירים עשוי לעזור לוועדת המכרזים ולשמש לה כקנה-מידה לבחינת הגינותם של המחירים הכלולים בהצעות ואת סבירותם, ובכך ינחה את הוועדה בשיקוליה בדבר קבלת ההחלטה. אי קביעת אומדן כאמור, הוא אשר גרם לשלשול הצעות בלתי הגיוניות אשר מראש היה ניתן לחזות שבעליהן לא יעמדו בהן, וכפועל יוצא מכך, התוצאה כיום אומרת דרשני: המפעילים האלה אינם משלמים את דמי השכירות כלל ו/או שילמו אלא ששיקים שמסרו למועצה חזרו ללא כיסוי.

ה מ ל צ ו ת

1. ראשית כל, הביקורת ממליצה להנהלת המועצה ללמוד דו"ח זה ולחשוב מחדש על כל נושא הפעלת המזנונים בבתי הספר והפיקוח עליהן בפרספקטיבה אחרת, אשר תציב בסדר עדיפות עליון את נושא בריאות התלמידים והתזונה הנכונה; ולשקול, בין היתר, להעביר את הניהול והפיקוח על המזנונים אל ידי הנהלות בתי הספר בשיתוף ועדי ההורים, החל בהוצאת וניהול המכרז וגביית דמי השכירות, וכלה בפיקוח עקבי ומתמיד על הפעלת המזנונים מבחינת כל האספקטים שהוזכרו דלעיל, וכל זה כמובן תחת בקרה משותפת של מחלקות החינוך והתברואה במועצה. הצעה זו מקבלת משנה תוקף במיוחד לגבי בית הספר היסודי אשר כבר פועל לפי הוראות משרד החינוך בדבר מעבר בתי הספר ל"ניהול עצמי" מבחינה כספית.

יישום המלצה זו תחת בקרת המועצה יש בו כדי להשיג שתי מטרות: האחת, מיקוד האחראיות והמעקב אחרי נושא המזנונים בגורם הרלוונטי העיקרי והטבעי שהוא הנהלת בית הספר וועדי ההורים, והמטרה השניה, היא יצירת מקור הכנסה עצמית ישיר לבתי הספר, מטרה הראויה כשלעצמה.

2. הביקורת ממליצה כי מערכת החינוך תרכז ותפקח על הפעלת המזנונים, ותפעל כדלקמן:

א. להכין נוהל ברור אשר ירכז ויטייח אל כל הנושאים והממצאים שפורטו לעיל, ולדאוג שחסרים אלה יקבלו ביטוי בהסכמי ההתקשרות העתידיים למזנונים;

ב. וראוי כי בנוהל זה תתייחס המועצה לתדירות קיום מכרזים להפעלת המזנונים האלה, למשל בתדירות של 3 או ארבע שנים, דבר שיוצר תחרות ויעודד את המפעיל לשמור על איכות ורמת שירות גבוהה.

ג. תנאי הפעלת המזנונים שיפורסמו במכרז והפיקוח עליהם יהיו בהתאם לקבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך דלעיל, ולו באופן חלקי. מערכת החינוך תאשרר את ההמלצה של ועדת המכרזים הן בהתאמה לקבוע בחוזר מנכ"ל משרד החינוך והן בהיבט של התאמת המפעיל ועובדיו. לכשאושרה המלצת הועדה, על נציג מערכת החינוך להוסיף חתימתו להסכם ההתקשרות בנוסף לחתימותיהם של מנהל ביה"ס או הבא מטעמו והמפעיל.

ד. מומלץ שמנהל מחלקת החינוך יעביר מכתב נלווה להעתק הסכם הפעלת המזנון המועבר למנהל בית הספר בו פועל המזנון, בו תודגש אחריותו של המנהל לפיקוח על פעולת המזנון. מנהל ביה"ס ינהל פיקוח שוטף על הפעלת המזנון עם מתן דיווחים למנהל אגף החינוך, או מי מטעמו.

ה. ינוהל תיק מסמכים נפרד לכל מזנון בו יאוגדו כלל המסמכים הנדרשים והנוגעים למזנון ולהפעלתו.

3. על מחלקת החינוך במועצה בשיתוף עם הנהלות ביה"ס לשאוף ולפעול לקיום, ולו חלקי, של הוראות משרד החינוך בדבר תזונה נכונה במוסדות החינוך, הכוללות קביעה של שינוי הרכב המזון והשתייה, מעשירים בשומנים וסוכרים לבעל ערכים תזונתיים החיוניים לשמירה על הבריאות ולמניעת השמנה, כאמור בפירוט רב בהוראות חוזר תשס"ז/3א דלעיל.

4. מומלץ לפנות את המזנון (הקונטיינר) הקיים כיום בבית הספר היסודי, ותחת זאת לבנות מזנון מודרני ויעודי כמו המזנון בבית הספר המקיף החדש, כך שמזנון זה ייבנה בתוך קמפוס בית הספר היסודי ולא בחוץ כפי שזה קיים כיום, ובכך התלמידים לא יאלצו לצאת מכותלי בית הספר בהפסקות.

5. הביקורת ממליצה על אימוץ "האומדן" כשיטה לניהול מכרזי המזנונים, שהנה מחויבת החוק כאמור בסעיף 11 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומית (ראה סעיף 6 לפרק המסגרת הנורמטיבית לעיל). שיטת האומדן עשויה להבטיח הגינות וסבירות בהצעות המוגשות לתיבת המכרז, ושלא יישנה המצב כיום שבו אחד הזכיינים זכה בהצעה גבוהה מאוד שאינו מסוגל לעמוד בה לאחר מכן.

6. בהתאם לפקודת מסי העירייה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 ותיקוניו, על אף שאין מטילים ארנונה כללית על כל בניין/קרקע תפוסה שהבעלות והחזקה עליהם או החזקה בלבד הן בידי כל מוסד חינוך, אין הפטור חל לגבי כל נכס שמשתמשים בו לצורך שתכליתו הפקת רווח כספי (סעיפים 4 (א), 4 (IV), (ב), 5 (א) לפקודה). לאור האמור לעיל - חלה החובה לחיוב ולתשלום ארנונה בגין השכרת נכס בתחומי בית הספר המשמש להפקת רווח כספי. לאור כך, על המועצה לפעול על פי הוראות הדין ולגבות את הארנונה מהמזנונים,

ובכך היא תמנע את הפסד ההכנסות העצמיות, וכמו כן יש לייחד לזה סעיף בהסכם ההתקשרות עם המפעיל. על כן, הסעיף בחוזה השכירות בו נקבע כי התמורה כוללת הוצאות ארנונה אינו תקין, ובפועל מהווה מתן פטור מארנונה שאין לתת אותו אלא במסגרת הדינים המחייבים.

7. הביקורת מדגישה, כי יש לדאוג כי ישולמו ע"י המפעילים במשך כל תקופת השכירות, כל התשלומים וההוצאות אשר מטבעם חלים על המחזיק בנכס, לרבות מים וחשמל. כמו כן, על הסכם ההתקשרות לכלול בתוכו חובה לתשלום ההוצאות הנלוות בנפרד.

8. בעת חתימת הסכם התקשרות עם המפעיל יש להקפיד על חובת המפעיל להמצאת מסמכים נדרשים כגון רישיון עסק, ערבות בנקאית וביטוחים.

9. יש להקפיד על קיום פיקוח בריאותי עקבי ורציף, לפחות פעמיים בשנה, וליטול דגימות מזון כנדרש ע"פ פקודת הבריאות, וזאת על מנת להבטיח רמה תברואתית נאותה של המזון לשם שמירה על בריאותם של התלמידים והמורים כאחד.

10. יש להקפיד על גביית דמי השכירות בהתאם לנקבע בהסכם, כמו כן לאכוף רשות פינוי המפעיל בגין אי מילוי התחייבויותיו ו/או בגין אי תשלום מגמתי ומתמשך של דמי השכירות של המזנון.