

תמוז

המועצה המקומית גן יבנה

דו"ח בקורת לשנת 2017

**יוני 2018
תמוז תשע"ח**

**דו"ח שרה שניר
מבקרת המועצה**

תוכן עניינים

מבוא כללי

פתח דבר

**ועדה חקלאית
היבטים חוקיים וכספיים**

**ארנונה על אדמות חקלאיות
הטלת ארנונה, גבייה ואכיפה**

מבוא כללי

הבסיס החוקי לעבודת מבקר המועצה

על פי צו המועצות המקומיות, פרק שמיני (עובדים וביקורת, תיקון תשנ"ז) סימן ב' (מינוי מבקר וסמכויותיו, תיקון תשנ"ז) סעיף 145א, על המועצה, בהחלטת רוב חבריה, למנות מבקר פנימי.

היה, ומספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000 אפשר למנות, באישור שר הפנים, מבקר במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה.

היה, ומספר התושבים בתחום המועצה 10,000 ויותר אפשר למנות, באישור שר הפנים, מבקר במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה.

מינוי המבקר

סעיף 145ב

(א) לא יתמנה אדם למבקר מועצה ולא יבחן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(מצטבר) –

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 של שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) אף על פי האמור בסעיף 145א(א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם שלא נתמלא בו –

1. אחד התנאים ב- 4 לעיל, אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודות ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992.
2. התנאי ב- 5 לעיל, אם עבר השתלמות מקצועית שאישר שר הפנים.

(ג) לא ימונה למבקר המועצה ולא יבחן כמבקר המועצה –

1. מי שביחן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
2. מי שהיה מועמד בבחירות למועצה למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.

לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2011 מיום כ"א באב תשע"א, 21 באוגוסט 2011 –

החקלה המצוינת בסעיף (ב) 2 על פיה אפשר להחליף ניסיון של שנתיים בעבודת ביקורת בהשתלמות מקצועית שאישר משרד הפנים אינה מתקיימת עוד.

דרישות נוספות למילוי התפקיד על פי חוזר המנהל הכללי:

אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה, או בהנהלה פעילה או גוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות מקומית.
לא כיהן כחבר מועצה ברשות מקומית הגובלת עם הרשות המקומית במהלך השנתיים האחרונות.

ניסיון תעסוקתי של מבקר רשות מקומית וממונה על תלונות הציבור על פי חוזר המנהל הכללי:

ברשויות שבתן פחות מ – 50,000 תושבים – לפחות 7 שנות ניסיון תעסוקתי, אשר מתוכן לפחות שנתיים מוכחות בעבודת ביקורת (בחתאם לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009). יתרון לבעלי ניסיון בתחום המוניציפאלי.

ברשויות שבהן מעל 50,000 תושבים – לפחות 8 שנות ניסיון תעסוקתי, אשר מתוכן לפחות שנתיים מוכחות בעבודת ביקורת (בחתאם לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009). יתרון לבעלי ניסיון בתחום המוניציפאלי.

ברשויות שבהן מעל 100,000 תושבים – לפחות 9 שנות ניסיון תעסוקתי, אשר מתוכן לפחות שנתיים מוכחות בעבודת ביקורת (בחתאם לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009). יתרון לבעלי ניסיון בתחום המוניציפאלי.

ברשויות שבהן מעל 250,000 תושבים – לפחות 10 שנות ניסיון תעסוקתי, אשר מתוכן לפחות שנתיים מוכחות בעבודת ביקורת (בחתאם לאמור בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2009). יתרון לבעלי ניסיון בתחום המוניציפאלי.

ונפקידי תמבקר

סעיף 145

1. לבדוק אם פעולות המועצה נעשו כדין ועל ידי מי שהוסמך לעשותן תוך שמירה על טוהר המידות ולפי אמות מידה של יעילות וחסכון.
2. לבדוק את פעולות עובדי המועצה.
3. לבדוק אם הוראות ונוהלי המועצה מבטיחים קיום חובות כל דין ושמירה על טוהר המידות ועקרונות החיסכון והיעילות.

4. לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ואת דרכי החזקת כספי המועצה ואופן שמירת נכסי המועצה.

5. לבדוק האם תוקנו הליקויים בפעולות המועצה עליהם הצביעו מבקר המדינה, מבקר משרד הפנים ומבקר המועצה.

הביקורת של מבקר המועצה תחול על כל תאגיד, מוסד, קרן או גוף לרבות המועצה הדתית שהמועצה משתתפת בתקציבם השנתי כד יותר מעשירית באותה שנת תקציב או משתתפת במינוי חברי הנחלתם.

תומנית ביקורת

סעיף 145(ג)

המבקר יקבע את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת ואת חיקף הביקורת ואופן ביצועה על פי –

1. שיקול דעתו

2. דרישה של ראש המועצה לבקר עניין כלשהו

3. ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת

לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויחיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה ושל כל ועדה מועדונית של המועצה ושל כל ועדה של גוף חכפוף לביקורת של מבקר המועצה.

ראש המועצה, סגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

דו"ח על מימצאי הביקורת

סעיף 145

1. המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח ביקורת, העתק ממנו יוגש בה בעת לוועדת הביקורת.

2. ראש המועצה יגיש לוועדת הביקורת את הערותיו על דו"ח הביקורת וימציא למועצה העתק מחדו"ח בצרוף הערותיו בתוך שלושה חודשים מיום קבלת הדו"ח.

3. ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש לאישור למליאת

- המועצה את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שקבלה את הערות ראש המועצה.
4. תוך חודשיים מהיום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה ואת הצעותיה תקיים דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
5. חוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו למשרד הפנים.

לא יפרסם אדם את דו"ח הביקורת או את תוכנו לרבות חלקו ולרבות מימצאי ביקורת לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה. אולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה להתייר פירסום כאמור.

פיטורי מבקר המועצה

סעיף 144-פיטורי עובדים בכירים (ב), (ג)-(ד)

לא יפוטר מבקר מועצה או עובד המשמש יועץ משפטי למועצה אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שנתנה הודעה כדיו לכל חברי המועצה שדבר הפיטורין יידון באותה ישיבה ולאחר שנתנה הזכות למבקר המועצה או ליועץ המשפטי לשאת לפני המועצה את דברו בענין הפיטורין.

האמור לעיל בשינויים המחוייבים יחול גם על השעיות מבקר המועצה או היועץ המשפטי למועצה

עבודת הביקורת נחלקת לשניים –

- א. **ביקורת בזמן אמת** – בכל ישיבה, בכל דיון ובכל עת וצורך מביעה הביקורת את דעתה ומתריעה על מנת למנוע טעות או מעשה בלתי חוקי או בלתי תקין. כן נוטלת הביקורת חלק בתהליך הבקרה הניהולית שמטרתה לבחון את יישום החוקים, התקנות והנוהלים של האירגון ע"י עובדיו ונותני השירותים בזמן אמת וזאת על מנת למנוע השתת עלויות בלתי הכרחיות ובלתי צפויות על הרשות ולצמצם את הסיכונים ליצירת כשלים.
- ב. **ביקורת של יחידה במועצה**, של פעולה מסוימת, או של יישות תיצונית שעל פי החוק מבקר הרשות מוסמך לבקרה. ביקורת זו מטרתה לבחון את הפעילויות השונות, תקינותן, יעילותן, התועלת המופקת מהן והאם עצם ביצוען ואופן ביצוען משקפים את החלטות המועצה ויעדיה. מטרתה להפיק את הלקחים וליישם וע"י כך לשפר את הביצועים בעתיד.

המינוי של מבקרת המועצה הוא בהיקף של חצי משרה בהתאם לצו המועצות המקומיות לרשויות מקומיות שמספר תושביהן עולה על 10,000. בלשכת המבקרת לא מועסקים עובדי ביקורת ולא נרכשים שירותים של יועצים תיצוניים בגלל מגבלת תקציב. אשר על כן, כבולות ידיה של הביקורת במילוי תפקידה באופן מיטבי.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2011 מיום 15.2.2011 וחוזר מנכ"ל 4/2011 מיום 21.8.2011
מפרטים את היקפי המשרה ואחוזי השכר לנושאי משרה ברשויות מקומיות. מהחוזר עולה כי במועצה מקומית אשר מספר תושביה עולה על 15,000 המבקר יועסק במשרה מלאה ושכרו יעמוד על 80%-90% משכר בכירים. במועצה מקומית שבה למעלה מ-20,000 תושבים שכרו של המבקר יועמד על 85% משכר בכירים.

חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) התשס"ח – 2008 קובע כי רשות מקומית, (עירייה, מועצה מקומית או איגוד ערים) תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, "ואולם היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכל ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידו כממונה על תלונות הציבור"

בשנת 2017 מנתה המועצה המקומית גן יבנה את מבקרת המועצה גם כממונה על תלונות הציבור, אשר על כן, נדרשת הביקורת לעתים, ליתן מענה לתלונות תושבים. מינוי המבקרת כממונה על תלונות הציבור נעשה ללא הגדלת היקף משרתה למרות שבצוע שתי המטלות יחדיו דורש הגדלת היקף המשרה וכך גם נוהג ברשויות אחרות. היועצת המשפטית סייעה ככל שנדרש במתן מענה לתלונות הציבור.

מגבלת הזמן מחייבת איזון דק בין ביקורת בזמן אמת הכוללת השתתפות בישיבות המועצה

וועדותיה ובין ביקורת מקיפה ומעמיקה בנושאים מהותיים שתביא לשיפור תהליכים וליצירת דרכי פעולה יעילות ותקינות שתהא להן השלכה על תקציבה והניחול התקין של הרשות, על איכות השירות שהיא מעניקה לתושביה ועל תקינות וחוקיות פעולותיה ופעולות של גופים הקשורים אליה.

הביקורת הקדישה תשומת לב מיוחדת להקצאות קרקע ע"י המועצה ולאופן התנהלותה של הוועדה להקצאת קרקע שהיא הגוף המקצועי שדן וממליץ לפני המועצה על הקצאת קרקע לעמותות על פי הפרוגרמה ובהתאם לכללים המפורטים בנוהל הקצאת קרקע שפורסם ע"י משרד הפנים. הביקורת ליוותה באופן שוטף את הוועדה והעירה את הערותיה במהלך דיוניה ובכתב. נכסי המועצה העומדים להקצאה הם משאב במחסור וראוי להקצותם לגופים שנותנים שירות לציבור רחב ומענה לצרכים ציבוריים על פי תבחינים העומדים בדרישות החוק ועל פי פרוגרמה עדכנית המאושרת ע"י המועצה והמשקפת את צרכי המועצה ותואמת את הצרכים של כל תושביה. מפאת חשיבות הנושא הביקורת תמשיך ללוות את הוועדה להקצאת קרקע גם בעתיד ותבחן את אופן ניהול נכסי המועצה, הקצאתם והשימוש בהם כולל השלכות כלכליות. גם בשנת הדו"ח הנוכחית הביקורת דרשה כי הוצאות פירסום בגין פירסום הבקשות להקצאת קרקע, בעיתונות הכתובה תושנתנה על העמותות המבקשות הקצאה בעת הפירסום. דרישה לתשלום הוצאות הפירסום מעוגנת בנוהל להקצאת קרקע של משרד הפנים.

הביקורת ליוותה גם השנה את ועדת התמיכות ובחנה את התנהלותה. הסדרת הפעילות על היבטיה השונים הושלמה. מונתה מפקחת על פעילות העמותות ודו"ח הפיקוח הונח לפני הוועדה בעת בחינת הבקשות לתמיכה בשנת 2015. מרבית הליקויים, גם אלה שפורטו בדו"ח המפורט של המבקר של משרד הפנים לשנת 2014, תוקנו. הליך בדיקת ואישור הבקשות לתמיכות נמשך זמן רב וכספי התמיכות מועברים לעמותות באמצעות מערכת המס"ב בימים האחרונים של שנת התקציב.

יש לעמוד בלוח הזמנים להגשת הבקשות כמתפרסם בקול הקורא להגשתן ולדרוש צרף המסמכים הרלוונטיים במועד הגשת הבקשות.

המפקחת על התמיכות תמציא דו"ח פיקוח במועד שיתאים להתנהלות ועדת התמיכות. צריך כי ועדת התמיכות או/ו המועצה תרענן את הקריטריונים לחלוקת התמיכות כך שישקפו את הפעילות והצרכים של העמותות בנושאים שהרשות מבקשת לעודד. בשנת 2017 עודכנו הקריטריונים לחלוקת התמיכות לעמותות בתחום הספורט. הקריטריונים משקפים באופן נכון יותר את הצרכים של עמותות הספורט ואת יעדיה של הרשות.

בדו"חות הביקורת לשנים 2013 ו-2014 הביקורת דנה בנושא של שיעור ההנחה על תשלום ארנונה מראש לשנה ותשלומה בהוראת קבע אם באמצעות הוראת קבע בבנק ואם באמצעות הוראת קבע בחברת אשראי. הביקורת מציעה למועצה להפחית את שיעור ההנחה על הוראת קבע ולהעמידו על שיעור ריאלי בהתאם לסביבה הכלכלית ולמציאות הכלכלית בה היא פועלת. יצוין כי שיעור ההנחה של 2% מותר על פי החוק ואין בנכתב משום ציון ליקוי שעל המועצה לפעול לתיקונו. לפנייה לראש מנחל השלטון המקומי במשרד הפנים המכהן בימים אלה כמנכ"ל המשרד לא נתקבלה תגובה.

למרות שתביקורת סיימה את הטפול בנושא תימשך הצגת הנחת המימון בגין תשלום הארנונה בהוראת קבע.
בשנת 2015 הנחות המימון הסתכמו ל- 529,592 ש"ח, כ-33,000 ש"ח בגין תשלום מראש והיתרה כ- 497,000 ש"ח בגין תשלום בהוראת קבע.
בשנת 2016 סך הנחות המימון הוא 581,378 ש"ח, כ-34,000 ש"ח בגין תשלום מראש והיתרה כ- 547,000 ש"ח בגין תשלום בהוראות קבע.
בשנת 2017 סך הנחות המימון הוא 641,732 ש"ח, כ-29,200 ש"ח בגין תשלום מראש והיתרה כ- 612,520 ש"ח בגין תשלום בהוראות קבע.

בשנת 2017 פעלה ועדת ביקורת בהרכב התואם את החוק, יו"ר הועדה הינה נציגה של סיעה באופוזיציה ואינה חברה בהנהלת הקואליציה כנדרש על פי הפסיקה. חברים בוועדה חברי מועצה המייצגים את החרכב הסיעתי במועצה.
יצוין כי בוועדת הביקורת מכהנים גם חברי הנהלת המועצה.
הועדה התכנסה ודנה בדוחות ביקורת של מבקר משרד הפנים. הועדה לא דנה בדו"ח הביקורת של מבקרת הרשות לשנת 2013, בגלל סוגיה בעניין ניגוד עניינים שהועברה להחלטת הגורמים הרלוונטיים במשרד המשפטים וטרם התקבל מענה. דו"חות הביקורת לשנים 2014 ו- 2015 נדונו בסוף שנת 2017 ובתחילת 2018 למרות שטרם הסתיים הדיון בדו"ח 2013.

בדו"ח הביקורת לשנת 2017 מוצגים 2 נושאי ביקורת.
הנושא הראשון דן בוועדה החקלאית, נושא שראש המועצה מסר לבדיקה לנוכח פניותיה של חברת מועצה בנושא.
הנושא השני דן בחיובי ארנונה על האדמות החקלאיות ובאכיפת גביית חובות ארנונה אלה. הביקורת מצפה ליישום מסקנות והמלצות הביקורת המוצגים בדו"ח הביקורת.

הביקורת עשתה כל אשר לאל ידה במסגרת המגבלות, הזמן והמקום, בהן היא פועלת לשיפור ולייעול החליכים, למניעת תקלות ולתיקון ליקויים וזאת במהלך השוטף של העבודה ותוך כדי ביצוע הביקורת.