



# مجلس محلي اكسال מועצה מקומית אכסאל

تقرير مراقب المجلس

דוח מבקר המועצה

מס' 19

לשנת 2018

מסמך זה מכיל ממצאים של מבקר המועצה. פרסומו של המסמך או חלק ממנו, ללא נטילת רשות מטעם מבקר המועצה, אסור עפ"י הוראות סעיף 145(ו) לפקודת המועצות המקומיות.

## תוכן עניינים

עמוד	נושא
<b>3-36</b>	<b>ניהול עצמי של בתי ספר יסודיים</b>
3	תקציר
7	רקע
8	היקף ומטרת הביקורת
8	מתודולוגיה
9	תהליך המעבר לניהול עצמי
10	ספר נהלים
11	הקצאת תקציב
12	הכנסות והוצאות בתי הספר
13	מודל תקצוב
19	השוואת נתונים
21	הוצאות תכנית פדגוגית
21	חשבון בנק
25	רכש, התקשרות, קבלת שירות ועבודה עם ספקים
30	ליווי חשבונאי
33	הוצאות כיבוד ומתנות
33	תיוק ושמירת מסמכים
35	תגובות
36	המלצות
<b>37-65</b>	<b>מועצת הרשות וועדותיה</b>
37	תקציר
40	רקע ומבוא
40	היקף ומטרת הביקורת
41	מתודולוגיה
<b>42</b>	<b>מועצת הרשות</b>
<b>46</b>	<b>ועדות המועצה</b>
65	המלצות
66	הרקע החוקי לעבודת הביקורת

## ניהול עצמי של בתי ספר יסודיים

### תקציר

#### רקע כללי

מועצה מקומית אכסאל, בשיתוף עם הנהלת מחוז הצפון במשרד החינוך, החליטו בתחילת שנת הלימודים 2014/2015, על הפעלת תוכנית להעברת בתי הספר היסודיים למתכונת ניהול עצמי. המטרה הכללית לניהול העצמי של בתי ספר היא לאפשר למחנכים לתכנן ולבצע תוכניות אשר תשפרנה את הישגי התלמידים.

בבסיס המעבר של בתי הספר למתכונת ניהול עצמי הועמדו העקרונות הבאים:

1. ראיית ביה"ס כמוקד קבלת ההחלטות לגבי ניהולו והיותו נושא באחריות לפעילויותיו.
2. מנהלי ביה"ס יהיו אחראים לתכנון התקציב, לניהול הכספי התקין וכן לעמידה ביעדי התוכנית ובלוח הזמנים.
3. קידום העבודה המקצועית והצוותית של סגל ביה"ס.
4. התאמת תוכניות העבודה לצרכי ביה"ס ותלמידיו.
5. איגום כלל המשאבים הבית ספריים במסגרת תוכנית העבודה.

הביקורת בדקה את מידת יישומו של הניהול העצמי בבתי הספר היסודיים, ובדקה את התנהלותם הכספית של בתי הספר בהתאם להוראות ולהנחיות, נערכה בדיקה פרטנית והוצגו נתונים מבדיקה מדגמית בנושא רכישות והצטיידות, נעשתה בדיקה השוואתית מסורגת.

**נמצא כי מידת היישום היא טובה ומקובלת, הליקויים והממצאים שנתגלו הוצגו לפי נושא.**

#### המעבר לניהול עצמי

בתחילת שנת הלימודים 2014/2015 נחתם מסמך הבנות- מעבר לניהול עצמי, בתי הספר החלו במעבר הדרגתי של מודל הניהול העצמי, הוקמו ועדות היגוי בכל בית ספר, נקבעו תוכניות עבודה ויעדים, המועצה לא גיבשה ספר נהלים רשומי ולא דאגה לגבש ספר נהלים שיטפל בחלק הארגוני- פדגוגי.

#### תקציב

המועצה אשרה תקציב נפרד ויעודי עבור כל בית ספר, מדי חודש היא העבירה כספים לבתי הספר. בתי הספר הוציאו את הכספים שנתקבלו ונשארו בעודף מצטבר קטן (יסודי א'- 3%, יסודי ג'- 8%), למעט בית ספר יסודי ב' פעילותו הסתיימה בעודף גבוה מאוד, סך 274 אלף ש"ח (37%).

### השוואת הוצאות עם מודל תקצוב

נושא	מודל תקצוב	שיעור הוצאות לפי בית ספר		
		יסודי א'	יסודי ב'	יסודי ג'
עלויות תפעול	20%	66%	43%	55%
סיוע ותוספת לתלמיד	64%	13%	39%	28%
שכפול	6%	10%	10%	4%
חומרים	10%	11%	8%	13%

בכל בתי הספר ההוצאות העיקריות אינן תואמות את מודל התקצוב: עלויות תפעול גבוהות פי 2-3 ממודל התקצוב, סיוע ותוספת לתלמיד (תכנית פדגוגית) נמוך בהרבה ממודל התקצוב.

#### יתרות פנויות

בכל חשבונות הבנק של בתי הספר הצטברו יתרות פנויות מעל להיקף של 10% שנקבע על ידי משרד החינוך, למעט בית ספר יסודי א' היקף של 3%. היקף גבוהה ביסודי ג'- 24% והיקף גבוה מאוד ביסודי ב'- 124%.

#### משיכת יתר

בחשבונות הבנק של בתי הספר לא היתה משיכת יתר למעט חשבון בנק יסודי א'.

#### דמי ניהול רבעוני

הבנקים חייבו ללא זכות את חשבונות הבנק של בתי הספר בדמי ניהול רבעוניים.

#### רכש, התקשרות, קבלת שירות ועבודת ביה"ס עם ספקים

בתי הספר בצעו רכישות והתקשרויות באופן עצמאי, הביקורת בדקה מדגם לכל בית ספר, לפי הנתונים שעלו נמצא כי בית ספר יסודי ב' סטה מהקבוע בנוהל רכישות, ואילו בתי ספר יסודי א' ו- ג' היו סטיות קלות יחסית, 14% ו- 18% בהתאמה.

#### מכרז פומבי

בתי הספר בצעו שתי רכישות (יסודי א' ויסודי ג') והתקשרות חוזית אחת (יסודי ב'), בהיקף שנתי המחייבים התקשרות לפי מכרז פומבי באמצעות המועצה.

#### הזמנות רכש

בתי הספר לא הוציאו הזמנות רכש, ההתקשרות עם הספק היתה ברוב המקרים בעל פה, המחיר נקבע לפי הצעת מחיר שהגיש הספק, שאר הדברים כמו: כמות, זמן אספקה ותנאי תשלום נעשו בעל פה.

### **ניכוי מס במקור**

בתי הספר רכשו שירותים וטובין מספקים ונותני שירות שאין להם אישור פטור מלא מניכוי מס במקור (יסודי א'- 8%, יסודי ב'- 14%, יסודי ג'- 3%).

בתיעוד בתי הספר נמצאו אישורי ניכוי מס במקור מצורפים למסמכים הנלווים לתעודת תשלום. בבית ספר יסודי ב' נמצאו מקרים, לא הקפידו לצרף אישור ניכוי מס במקור לתעודת תשלום.

### **תשלום לספקים**

1. בתי הספר לא קבעו מראש תנאי תשלום לספקים, התשלום נעשה בסמוך לסיום העבודה או קבלת טובין.

2. נמצאו מקרים, בית ספר (יסודי א') שלמו בהמחאות דחיות.

3. נמצאו מקרים בתי ספר (יסודי א' ויסודי ב'), בצעו תשלום כנגד חשבונית שלא כללה פירוט הטובין.

4. ביסודי א' בטלו תשלומים בשל טעויות טכניות. ביסודי ב' בוטל שיק אחד, חשבון הבנק חויב בעמלה ארבעה פעמים.

5. ביסודי ג' נמצאו מקרים בודדים של פיצול עסקאות.

### **הכשרה**

המועצה ומשרד החינוך לא גבשו תוכנית להכשרת בעלי תפקידים בעיקר מזכירים לצורך המעבר לניהול עצמי.

### **ליווי חשבונאי**

מנהלת הניהול העצמי במשרד החינוך, הודיעה למועצה על פערים בהצהרת גזבר הרשות אודות העברות כספיות לשני בתי ספר (א' ו- ג') בשנת הלימודים 2016/2017, מהבדיקה עלה כי הפער נמצא בשל טעות הליווי החשבונאי ברישום תקבולים.

### **הוצאות כיבוד, מתנות**

הוצאות כיבוד היו צנועות למעט ביה"ס יסודי א', הוצאות הכיבוד היו גבוהות, עיקר ההוצאה הייתה עבור כיבודים באירוע השקת מרכז החלל.

## תיוק ושמירת מסמכים

1. המסמכים בבתי הספר א' ו- ג' מתויקים בצורה טובה, לפי נושאים ומאפשר איתור מהיר. ביסודי א' העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לתעודות תשלום, מסמכי ביטול עסקה לא נשמרו בצמוד לתעודת תיקון.
2. ביסודי ב' התיוק אינו משביע רצון:
  - א. כל המסמכים והנתונים (הוצאות, הכנסות, מסמכי בנק, הצעות מחיר וכו') מתויקים בתיק אחד, התיוק אינו לפי נושאים.
  - ב. מסמכי ההוצאות אינם מתויקים בצורה נאותה. שוברי התשלום לא מתויקים לפי מספר רץ, לשוברים הוצמד תיעוד חוץ בצורה הפוכה או גב מול פנים.
  - ג. דפי חשבון הבנק התקבלו מהבנק בעקבות בקשת הביקורת. העתקי דפי חשבון הבנק שהתקבלו מבית הספר נמצאו ברצף כרונולוגי למעט תנועות לתאריכים 5/12/2016 עד 16/1/2017 לא נמסר לביקורת דף המראה אותם.
  - ד. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לשוברי תשלום.
  - ה. צורת שמירת ותיוק מסמכים אינו מאפשר איתור מהיר, מקשה מעקב והשוואה בין המסמכים לבין הרישום בספרים.

## רקע

1. בתי הספר בישראל ובעולם מתמודדים עם אתגרים רבים ומורכבים. בנוסף למורכבות הגדלה מושם דגש רב, בעשור האחרון, על האחריות של בתי הספר הציבוריים ומנהליהם. המנהלים וסגלי החינוך צריכים לעמוד בתפוקות, לשפר את האקלים החינוכי ואת ההישגים הלימודיים וכל זאת תוך עמידה בסטנדרטים ארציים ובינלאומיים. אחת מהגישות הרווחות כיום היא כי מתן אוטונומיה וסמכות לבתי הספר תוך העברת המשאבים אליהם, תתרום לשיפור ההישגים והאקלים החינוכי, וזאת ממספר טעמים מרכזיים:

א. בית הספר יידע לזהות טוב יותר את הצרכים המקומיים וליצור להם מענים;

ב. אוטונומיה גדולה יותר תגביר את המוטיבציה של הגורמים המעורבים;

ג. איגום המשאבים והאוטונומיה התקציבית תאפשר ייעול והקצאת משאבים בהלימה גבוהה יותר למטרות הפדגוגיות של בית הספר;

ד. הרחבת הסמכות תאפשר מחויבות לתוצאות ואחריות עליהן.

הבשורה המשמעותית ביותר במעבר של בתי הספר לניהול עצמי היא קבלת אוטונומיה פדגוגית, מנהלתית ותקציבית שהופכת את הפירמידה ומעבירה את מוקד קבלת ההחלטות לתוך בית הספר במקום מחוצה לו. על מנת לאפשר העלאת הישגי התלמידים ומתן מענה מיטבי להבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית של התלמידים. בנוסף, המעבר לניהול עצמי נועד להעצים את המנהל וצוות המורים, להשביח את תרבות הניהול והלמידה של בתי הספר, לחזק את האחריות והמחויבות של בתי הספר לתפוקות ולתוצאות. ביסוד הניהול העצמי עומדת העברת סמכויות בתחומי כוח-אדם, ניהול המשאבים ופדגוגיה ממשדד החינוך ומהרשויות המקומיות למנהל בית הספר ולצוות החינוכי שלו. בד בבד, הניהול העצמי משקף את הצורך ביצירת הלימה בין סמכות לאחריות.

2. להגדלת מרחב הניהול הפדגוגי והתקציבי של בתי הספר ומנהלי בתי הספר, התקבלה ביום 13.3.2011 החלטת ממשלה מס' 2981, בנושא "ניהול עצמי- העצמת סמכויות המנהל בבתי הספר", במטרה לפעול להעצמת הסמכות והאחריות של המנהל באמצעות המעבר לבתי ספר בניהול עצמי.

### בית ספר בניהול עצמי- הגדרה

"בית-ספר בניהול עצמי הוא בית-ספר המציב לעצמו מטרות חינוכיות, חברתיות ומנהליות ברורות, ובו המורים, התלמידים, ההורים והקהילה שותפים בקבלת ההחלטות, וחותרים במשותף ובאופן נחוש להגשמתן. הפדגוגיה והמנהל בבית-הספר גמישים ומשתנים במשך הזמן בפתוחות וברגישות לצרכים ולמשאלות של השותפים השונים לתהליך החינוכי. בית-הספר עצמאי במידה

רבה בהפעלת משאבי האנוש והמקורות הכספיים שלו, והמשאבים זמינים לאנשי הצוות, הרשאים לעשות בהם שימוש בהתאם למטרות שהוגדרו. האקלים הארגוני בבית-הספר פתוח ומבוסס על אוטונומיה ואמון. בית-הספר מדווח לרשויות המרכזיות על המטרות שהציב לעצמו, על האופן שבו הקצה את משאביו וקבע את סדר העדיפויות שלו ועל התפוקות החינוכיות והחברתיות שלו.

### **היקף ומטרת הביקורת**

מטרת הביקורת לבדוק האם יישום המעבר לניהול עצמי יקיים את המטרה להעביר את מוקד קבלת החלטות לבית הספר ולהגדיל את המרחב והסמכות הפדגוגית, הניהולית והתקציבית של ביה"ס, תוך מתן דגש לנושאים הבאים:

- ניהול תקציב שוטף ונאותות השימוש בכספים.
- ניהול חשבונות הבנקים.
- התקשרות עם ספקים וביצוע תשלומים.
- תכנית עבודה פדגוגית.
- רישום וליווי חשבונאי.

הביקורת הקיפה את שלושת בתי הספר היסודיים שעברו לניהול עצמי. הביקורת התבססה על נתוני השנים: תשע"ד (2014/2015), תשע"ה (2015/2016), תשע"ו (2016/2017) והשלמת נתונים תשע"ז (2017/2018). לסירוגין בתקופה מיוני 2018 עד פברואר 2019, הביקורת ערכה את הבדיקה.

### **מתודולוגיה**

1. נערכו פגישות ושיחות עם מנהלי בתי ספר, מזכירי בתי ספר, רו"ח ליווי חשבונאי.
2. נבדקו דוחות כספיים.
3. נסקרו תוכניות מקושרות.
4. נבדקו כרטיסי ספקים, הצעות מחיר וחשבונות בגין רכישות שביצעו בתי הספר.
5. נסקרו כרטיסי הנהלת חשבונות של בית הספר.
6. נבדקו תדפיסי בנק והמחאות שנמשכו.

## תהליך המעבר לניהול עצמי

### משרד החינוך

משרד החינוך מוציא הנחיות, הוראות ונהלים, המפורסמים בחוזרי מנכ"ל המשרד, בתי הספר אמורים להקפיד לקיימם.

1. משרד החינוך פרסם ב- 1982 חוזר מיוחד- הוראות בענייני כספים למוסדות חינוך של מנכ"ל משרד החינוך (תשמ"ג) (להלן: הוראות משרד החינוך), בתי ספר אמורים לנהל מערכת כספים והנהלת חשבונות לפי ההוראות.

2. ב- 2012 משרד החינוך פרסם חוזר וקבע מדיניות (להלן: הנחיות משרד החינוך) הניהול העצמי ומסמך ההבנות (להלן: מסמך ההבנות), שבו נכללו הנושאים הבאים:

- הרציונל.
- הנחות יסוד.
- מטרות התכנית- "מעבר בתי ספר לניהול עצמי".
- חזון מנהלת בתי ספר בניהול עצמי.
- בתי הספר בניהול עצמי- השאיפה בהלימה למטרות.

### כללים ליישום

להלן כללים ליישום שנקבעו בהחלטת הממשלה:

1. הקמת צוות יישום שתכלול נציגי משרד החינוך, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי לצורך גיבוש ויישום תכנית לניהול עצמי של בתי הספר הרשמיים. הצוות יפעל לאיגום משאבים המוקצים לבתי הספר ממשרד החינוך, מרשות החינוך המקומית וממקורות נוספים.

2. עקרונות להפעלת התוכנית:

- א. הקמת ועדת היגוי לכל בית ספר.
  - ב. בית הספר יקבע תכניות עבודה ויעדים.
  - ג. למנהל בית הספר תינתן גמישות תקציבית להמרת תקציבים.
3. הרשות המקומית תעביר ישירות לחשבון נפרד על שם בית הספר, תקציב לתלמיד שנקבע ע"י משרד החינוך לפי מספר תלמידים.

### מסמך הבנות

ב- 15/7/2014 נחתם הסכם בין המועצה לבין משרד החינוך שנקרא: "מסמך הבנות- מעבר לניהול עצמי" (להלן: מסמך ההבנות), לפיו המשרד והרשות מסכימים להעביר את בתי הספר היסודיים בשנת הלימודים תשע"ה, למתכונת של ניהול עצמי.

## ספר נהלים רשותי

לפי מסמך ההבנות נקבע:

1. הרשות תגבש ספר נהלים רשותי לבתי הספר בניהול עצמי, בשיתוף מנהלי בתי הספר והמפקחים הכוללים על בתי הספר, המפרטת עקרונות, כללים ונהלי עבודה בהתנהלות הרשות המקומית עם בתי הספר ובהתנהלות בתי הספר עם הרשות המקומית, במסגרת מודל בתי הספר בניהול העצמי. הרשות, המשרד ובתי הספר, ידאגו להטמיע עקרונות, כללים ונהלים אלו בבתי הספר.

2. ספר הנהלים יהיה בהלימה לכללים ולהוראות המפורטים במסמך ההבנות, לרבות הנספחים. הרשות רשאית להרחיב ולפרט הוראות וכללים נוספים ככל שהרחבה אינה מבטלת או סותרת את הכללים או ההוראות המפורטים במסמך זה ו/או בנספחיו.

3. ספר הנהלים יכלול, לכל הפחות, את הדברים הבאים (במשולב או בנפרד):

- חלק ארגוני - פדגוגי המפרט את התפיסה החינוכית, הנחות היסוד ועקרונות העבודה במתכונת בתי ספר בניהול עצמי.

- פירוט עקרונות ונהלים לניהול כספים בבתי"ס בניהול עצמי, בהלימה למפורט בנספח ג' למסמך ההבנות.

- פירוט עקרונות ונהלים המעגנים את יחסי העבודה והתקשורת בין בתי"ס לרשות המקומית לעיגון יחסי הצדדים ולמימוש תחומי האחריות של בתי"ס.

### מבדיקת הביקורת נמצא:

1. המועצה לא קיימה את האמור במסמך ההבנות שחתמה עליו עם משרד החינוך, לא גבשה ספר נהלים.

2. מסמך ההבנות ונספחיו לא כללו הוראות וכללים מפורטים, היה על מנהלי בתי הספר לדרוש מהמועצה ולפעול ביחד על מנת להרחיב ולפרט את ההוראות וכללים נוספים המפורטים במסמך ההבנות ובנספחיו.

3. הגופים/ הגורמים המעורבים בניהול עצמי: המועצה ובתי הספר, לא דאגו לגבש ספר נהלים שיטפל בחלק הארגוני- פדגוגי כנדרש.

בתגובה מנהלי בתי הספר דרשו שהמועצה תגבש ספר נהלים רשותי כדי לעגן יחסי העבודה והתקשורת ומימוש תחומי אחריות.

## הקצאת תקציב

לפי מסמך ההבנות, המועצה תאשר תקציב נפרד ויעודי עבור כל בית ספר שבניהול עצמי:

1. תקציב שנתי לכל בית ספר לכל שנת תקציב.
2. התקציב יוכן לפי פורמט שצורף נספח ט' למסמך העקרונות, שכולל בין היתר, את הדברים הבאים:

- פירוט תחומי אחריות.
  - מפתח הקצאת תקציב עבור כל תחום אחריות לפי נתוני בית הספר.
  - פירוט תחומי האחריות שממשיכים להיות מנוהלים באמצעות המועצה (שרתים, מזכירים וכו').
  - סה"כ סל התלמיד הבית ספרי.
  - מועדי ההעברה הכספית לבתי הספר.
3. התקציב השנתי יועבר לבית הספר לאחר שאושר.
  4. יש לקחת בחשבון שינויים במס' התלמידים בעת גיבוש התקציב השנתי לבתי הספר.

## תקציב

להלן טבלה המפרטת תקציב הניהול העצמי לפי הדוחות הכספיים של המועצה:

שנה	הכנסות			הוצאות		
	תקציב	ביצוע	עודף	תקציב	ביצוע	עודף
2015	800	792	8	1,110	1,116	- 6
2016	800	756	44	1,110	1,096	14
2017	780	606	174	1,090	1,046	44
2018	650	530	120	1,070	1,011	59

נתוני הטבלה מלמדים:

1. התקציב הן הכנסות והן הוצאות נמצא בעודף למעט הוצאות 2015.
2. הכנסות 2017 קטנו ב- 150 אלף ש"ח לעומת 2016, וביצוע הכנסות הסתיים בעודף ב- 174 אלף ש"ח (22%), ביצוע הוצאות הסתיים בעודף 44 אלף ש"ח (4%).
3. הכנסות 2018 קטנו ב- 76 אלף ש"ח לעומת 2017, וביצוע הכנסות הסתיים בעודף ב- 120 אלף ש"ח (18%), ביצוע הוצאות הסתיים בעודף 59 אלף ש"ח (6%).
4. הביצוע בכלל (הוצאות והכנסות) נמצא ברידה.

### הכנסות והוצאות בתי הספר

להלן הוצאות והכנסות בתי הספר לפי דוחותיהם הכספיים:

#### יסודי א'

השנה	הכנסות	הוצאות	עודף/גרעון אלף ש"ח
14/15	293	252	41
15/16	525	566	- 41
16/17	477	433	44
17/18	436	426	10

נתוני הטבלה מלמדים:

1. פעילות 2014/2015 ו- 2019/2017 הסתיימו בעודף בסך כ-40 אלף ש.ח.
2. פעילות 2015/2016 הסתיימה בגרעון בסך 41 אלף ש.ח, שכוסה ע"י ניצול העודף מהשנה הקודמת.
3. פעילות 2017/2018 הסתיימה בעודף בסך 10 אלף ש.ח.

#### יסודי ב'

השנה	הכנסות	הוצאות	עודף (גרעון) אלף ש"ח
14/15	191	68	173
15/16	275	208	67
16/17	219	185	34
17/18	214	304	- 90

נתוני הטבלה מלמדים:

1. בתקופת הביקורת תקציב ביה"ס נמצא בעודף, העודף המצטבר מהווה כ- 37% מההכנסות.
2. הפעילות בשנים 14/15 עד 16/17 הסתיימה בעודף בסך 173 אלף ש.ח, 67 אלף ש.ח, 34 אלף ש.ח כסדר השנים.
3. פעילות 2017/2018 הסתיימה בגרעון בסך 90 אלף ש.ח.

#### יסודי ג'

השנה	הכנסות	הוצאות	עודף/גרעון אלף ש"ח
14/15	354	239	115
15/16	451	473	- 22
16/17	464	454	10
17/18	467	503	- 36

### נתוני הטבלה מלמדים:

1. פעילות 2014/2015 הסתיימה בעודף בסך 115 אלף ₪.
2. פעילות 2015/2016 ו- 2017/2018, הסתיימו בגרעון בסך 22 אלף ₪ ו- 36 אלף ₪ כסדר השנים, שכוסה ע"י ניצול עודף נצבר משנים קודמות.
3. פעילות 2017/2018 הסתיימה בגרעון בסך 36 אלף ₪, הגרעון כוסה מהעודף הנצבר.

### מודל תקצוב

1. משרד החינוך מוציא בכל שנה מודל תקצוב לבתי ספר בניהול עצמי, אשר מפרט בין היתר את הדברים הבאים:
  - גובה סל תלמיד מינימאלי.
  - גובה תקציב מינימאלי.
  - השתתפות המשרד והשתתפות הרשות.
2. התקציב השנתי לא יפחת מהסכום השנתי המינימאלי לתלמיד, מוכפל במספר התלמידים בבית הספר.
3. הרשות תגבש רשימת תחומי אחריות שאותם תעביר לבית הספר.
4. הרשות המקומית, תעביר במסגרת סל התלמיד, את הסכומים הבאים:
  - א. הסכומים המועברים על ידי משרד החינוך עבור בתי הספר בניהול עצמי, (אגרת חומרים ושכפול, סיוע ניהול עצמי ותוספת פדגוגית ניהול עצמי).
  - ב. תקציב ממקורותיה, אשר לא יפחת מהגבוה מבין הסכומים הבאים:
    - סכום ההשלמה הנדרש לכך שיועבר לבתיה"ס 'סל התלמיד המינימאלי' (כפי שנקבע במודל התקצוב). כלומר, ההפרש בין הסכום המפורט בסעיף א' לעיל, לבין סל התלמיד המינימאלי, מוכפל במס' התלמידים המתעדכן מדי שנה.
    - סך סכום התקציב שהקצתה הרשות לבתיה"ס ממקורותיה, פר תלמיד, ערב המעבר לניהול עצמי, עבור אותם תחומי אחריות שבכוונתה להעביר לבתיה"ס, כאמור בסעיף קטן ג' לעיל, מוכפל במס' התלמידים המתעדכן מדי שנה.
5. הרשות תעביר את סל התלמיד לחשבון הניהול העצמי באופן שוטף, ועל פי מועדים קבועים ומוסכמים (אחת לחודש, אחת לחודשיים וכו').
6. סל התלמיד יועבר במלואו לבית הספר ללא קיזוזים.
  - ככל שביה"ס מבקש לצרוך שירותים המסופקים על ידי הרשות המקומית מתוך תקציבי סל התלמיד, תבוצע התחשבנות בין בית הספר לרשות.

- גבייה מהורים באמצעות ביה"ס תהיה רק עבור תשלומי הורים אשר אושרו ע"י הגורמים המוסמכים, בהתאם לחוזרי מנכ"ל תשלומי הורים. במקרים האמורים, הרשות תתחשבן עם ביה"ס רק על סכומים שנגבו בפועל, ולא תקזז מסל התלמיד עבור סכומים שלא נגבו.

מבדיקת הביקורת עלה:

1. המועצה העבירה את הסכומים:

א. שהועברו אליה ממושרד החינוך.

ב. השתתפותה ממקורותיה העצמיים.

ג. הנתונים בטבלה מראים השתתפות המשרד והשתתפות הרשות:

סה"כ ש"ח	השתתפות אלף ש"ח		השנה
	המועצה	משרד חינוך	
1,115	310	805	2015
1,096	310	786	2016
1,046	406	640	2017
1,040	540	530	2018

2. המועצה לא גיבשה רשימת תחומי אחריות שאותה אמורה להעביר לבתי הספר.
3. המועצה העבירה את סל התלמיד לבתי הספר, אחת לחודש עבור החודש החולף.

השוואת הוצאות עם מודל תקצוב

המרת תקצוב לאחוז

בטבלה הבאה הוצג סל תלמיד לפי נושאים והמרה לאחוז:

הנושא	סכום נ"ח	אחוז
חומרים	58	10%
אגרת שכפול	33	6%
סיוע ניהול עצמי	164	29%
תוספת לתלמיד במסגרת הניהול העצמי	200	35%
עלויות תפעול	114	20%
<b>סה"כ סל תלמיד מינימלי</b>	<b>569</b>	<b>100%</b>

### יסודי א' - השוואת הוצאות

סכום הוצאות נה לפי שנה				תיאור הוצאות
17-18	16-17	15-16	14-15	
0	0	4,340	0	מסיבה כיתתית
0	0	2,205	0	מוצרי דפוס
40,833	39,755	24,886	0	חשמל
11,072	22,397	15,732	0	מים
0	0	2,340	0	טלפון
58,418	120,447	135,224	32,967	אחזקת מבנה ובדק בית
34,762	23,107	38,384	10,993	גינון חומרי נקיון ועזרה ראשונה
16,640	1,444	12,178	10,582	ריהוט אחזקה וחידוש
10,971	11,620	9,772	5,992	הנהלת חשבונות ועמלות בנק
32,852	16,020	36,255	4,543	אחזקה מחשבים ואינטרנט
1,400	140	18,650	0	אחזקת מזגנים
5,733	0	8,497	0	אחזקת מדפסות, פקסים וחידוש ציוד
71,448	30,665	120,251	9,098	ציוד משרדי
13,152	31,076	25,248	105,341	חומרי לימוד, ספרים, ציוד חינוך גופני
51,476	54,130	31,401	18,811	דמי שכפול
56,177	59,078	42,461	36,793	יוזמות פדגוגיות ופרויקטים לימודיים
0	0	5,000	0	כיבודים, אשל ונסיעות בתפקיד
0	0	10,000	0	כח אדם פדגוגי ומדריכי העשרה
<b>404,934</b>	<b>409,879</b>	<b>542,824</b>	<b>235,120</b>	<b>סה"כ</b>

### יחס הוצאות לפי מודל תקצוב

סה"כ	סכום הוצאות נה לפי שנה				נושא
	17-18	16-17	15-16	14-15	
<b>1,051,068</b> 66%	284,129 70%	265,595 65%	427,169 79%	74,175 32%	עלויות תפעול
<b>208,849</b> 13%	56,177 14%	59,078 14%	56,801 10%	36,793 16%	סיוע ותוספת לתלמיד
<b>158,023</b> 10%	51,476 13%	54,130 13%	33,606 6%	18,811 8%	שכפול
<b>174,817</b> 11%	13,152 3%	31,076 8%	25,248 5%	105,341 45%	חומרים
<b>1,592,757</b>	<b>404,934</b>	<b>409,879</b>	<b>542,824</b>	<b>235,120</b>	<b>סה"כ</b>

**נתוני ממוצע שיעור הוצאות מלמדים:**

1. הוצאות בגין עלויות תפעול גבוהות מאוד, 66% לעומת 20% כנדרש לפי מודל תקצוב.
2. הוצאות עבור סיוע ותוספות לתלמיד נמוכות מאוד, 13% לעומת 64% כמבוקש לפי מודל תקצוב.
3. הוצאות חומרים ושכפול גבוהות ב- 50% ממודל תקצוב.

**יסודי ב' - השוואת הוצאות**

סכום הוצאות ש"ח לפי שנה				תיאור הוצאות
17/18	16-17	15-16	14-15	
38,517	39,684	33,129	0	חשמל
7,947	9,217	4,359	0	מים
34,876	7,807	20,580	5,115	אחזקת מבנה ובדק בית
11,695	7,903	6,588	0	גינון חומרי נקיון ועזרה ראשונה
21,262	1,436	0	205	ריהוט אחזקה וחידוש
9,989	9,828	9,061	6,130	הנהלת חשבונות ועמלות בנק
4,650	0	13,899	0	אחזקת מזגנים
830	1,184	8,690	6,457	ציוד משרדי, אחזקה מחשבים ואינטרנט
18,451	20,993	12,207	8,950	חומרי לימוד, ספרים, ציוד חינוך גופני
27,398	17,045	21,916	11,606	דמי שכפול
123,897	67,400	75,419	29,330	יוזמות פדגוגיות ופרויקטים לימודיים
3,000	2,770	750	0	כיבודים, אשל ונסיעות בתפקיד
1,953	0	1,400	0	כח אדם פדגוגי ומדריכי העשרה
<b>304,465</b>	<b>185,267</b>	<b>207,998</b>	<b>67,793</b>	<b>סה"כ</b>

**יחס הוצאות לפי מודל תקצוב**

נושא	סכום הוצאות ש"ח לפי שנה				סה"כ
	17/18	16-17	15-16	14-15	
עלויות תפעול	134,719 44%	79,829 43%	98,456 47%	17,907 26%	330,911 43%
סיוע ותוספת לתלמיד	123,897 41%	67,400 36%	75,419 36%	29,330 44%	296,046 39%
שכפול	27,398 9%	17,045 9%	21,916 11%	11,606 17%	77,965 10%
חומרים	18,451 6%	20,993 12%	12,207 6%	8,950 13%	60,601 8%
<b>סה"כ</b>	<b>304,465</b>	<b>185,267</b>	<b>207,998</b>	<b>67,793</b>	<b>765,523</b>

נתוני הטבלה מלמדים:

1. ממוצע עלויות תפעול גבוה, 43% לעומת 20% כנדרש לפי מודל תקצוב.
2. ממוצע הוצאות סיוע ותוספות לתלמיד נמוכות, 39% לעומת 64% כמבוקש לפי מודל תקצוב.
3. ממוצע הוצאות שכפול גבוהה בכ- 40% ממודל תקצוב.
4. ממוצע הוצאות חומרים נמוך ב- 2% מהנדרש במודל תקצוב.

#### יסודי ג' - השוואת הוצאות

סכום הוצאות ש"ח לפי שנה				תיאור הוצאות
17-18	16-17	15-16	14-15	
25,901	32,360	33,289	0	חשמל
18,491	17,325	13,714	0	מים
2,300	450	450	0	גז וחימום
7,706	8,536	7,661	3,540	שירותי הנ"ח וניהול כספים
3,558	1,822	1,310	650	עמלות בנק ועמלות אשראי
2,955	1,298	3,800	0	כיבודים, אשל ונסיעות בתפקיד
54,313	61,966	80,130	24,982	אחזקת מבנה ובדק בית
430	3,250	1,700	0	גינון
50,500	50,975	56,229	25,000	אחזקת ריהוט והידוש ציוד
9,336	17,050	81,586	11,868	אחזקת מחשבים והידוש ציוד
6,300	3,600	1883	12,930	אחזקת מזגנים ותנורי חימום
19,750	14,000	21,550	10,905	אחזקת מדפסות, סורקים, מכונות צילום
15,830	0	772	0	ציוד משרדי
4,440	6,166	3,327	0	ציוד לחינוך גופני
8,650	22,028	12,165	42,149	ספרים וספרות
28,375	37,305	17,250	12,826	חומרי לימוד
20,900	5,400	18,570	15,662	דמי שיכפול
21,377	25,390	19,812	14,562	חומרי ניקוי
99,762	75,779	57,272	39,786	יוזמות פדגוגיות ופרויקטים- פעולות
83,047	1200	11,000	0	יוזמות פדגוגיות ופרויקטים- טכנולוגיה
4,000	39,325	24,706	0	יוזמות פדגוגיות ופרויקטים- צוות
5,054	10,300	0	0	כח אדם פדגוגי ומדריכי העשרה
1,800	3,210	0	140	מזכירות
0	8,500	0	0	נקיון מבנה
<b>494,775</b>	<b>447,235</b>	<b>472,978</b>	<b>238,529</b>	<b>סה"כ</b>

### יחס הוצאות לפי מודל תקצוב

סה"כ	סכום הוצאות נה לפי שנה				נושא
	17-18	16-17	15-16	14-15	
897,842 55%	219,647 44%	249,732 56%	323,886 69%	104,577 49%	עלויות תפעול
451,231 28%	191,863 39%	126,604 28%	92,978 20%	39,786 19%	סיוע ותוספת לתלמיד
215,581 13%	62,365 13%	65,499 15%	32,742 7%	54,975 26%	חומרים
60,532 4%	20,900 4%	5,400 1%	18,570 4%	15,662 7%	שכפול
<b>1,625,186</b>	<b>494,775</b>	<b>447,235</b>	<b>468,176</b>	<b>215,000</b>	<b>סה"כ</b>

נתוני ממוצע שיעור הוצאות מלמדים:

1. ממוצע הוצאות בגין עלויות תפעול גבוה מאוד, 55% לעומת 20% כנדרש לפי מודל תקצוב.
2. ממוצע הוצאות עבור סיוע ותוספות לתלמיד נמוך בכ- 36% מהנדרש לפי מודל תקצוב.
3. ממוצע הוצאות חומרים גבוה בכ- 3% ממודל תקצוב.
4. ממוצע הוצאות שכפול נמוך בכ- 5% ממודל התקצוב, בשנת 2016/2017 ההוצאות היו נמוכות מאוד 1/6 מהנדרש במודל התקצוב.

### השוואת הוצאות לפי בית ספר עם מודל תקצוב

נושא	מודל תקצוב	שיעור הוצאות לפי בית ספר		
		יסודי א'	יסודי ב'	יסודי ג'
עלויות תפעול	20%	66%	43%	55%
סיוע ותוספת לתלמיד	64%	13%	39%	28%
שכפול	6%	10%	10%	4%
חומרים	10%	11%	8%	13%

בכל בתי הספר ההוצאות העיקריות אינן תואמות את מודל התקצוב: עלויות תפעול גבוהות ממודל התקצוב פי 2-3, סיוע ותוספת לתלמיד (תכנית פדגוגית) נמוך בהרבה ממודל התקצוב.

בתגובה מנהלי בתי הספר מסרו כי היו להם הוצאות תפעול גבוהות מהנדרש, היו מודעים כי הוצאות תפעול היו גבוהות והוצאו על חשבון הוצאות פדגוגיות, כי היה צורך בשיפור בתנאים הפיזיים שהוזנחו בעבר. הם הבטיחו בעתיד נדאג להרחיב את הפעילות הפדגוגית כמתחייב במודל התקצוב.

## השוואה בין הנתונים הרשומים בדין וחשבון לבין הנתונים בתוכנית המקושרת

בדיקת השוואתית מדגמית (2015/2016) שביצעה הביקורת נמצא:

### יסודי א'

התאמה בין הנתונים הרשומים בדין וחשבון הכספי של בית הספר, לבין נתונים בתוכנית המקושרת, למעט הוצאות חומרי לימוד, בסעיף הוצאות מנהלתיות בתוכנית המקושרת הוסף סך כ- 7,000 ₪ שמקורו העברה מחשבון הורים.

### יסודי ב'

התאמה מלאה בין הנתונים הרשומים בדין וחשבון הכספי של בית הספר, לבין נתונים בתוכנית המקושרת, למעט הוצאות כיבודים, סך כ- 750 ₪ שלא נכלל.

### יסודי ג'

בדיקת השוואתית מדגמית (2016/2017) נמצא:

### הוצאות תפעול

נתונים ₪ לפי		הוצאות
תכנית מקושרת	הדוח הכספי	
26,527	32,360	חשמל
14,390	17,325	מים
450	450	גז וחימום
5,536	5,536	שירותי הנ"ח וניהול כספים
1,519	1,822	עמלות בנק ועמלות אשראי
1,298	1,298	כיבודים, אשל ונסיעות בתפקיד
<b>49,720</b>	<b>58,791</b>	<b>סה"כ</b>

### הוצאות אחזקה

נתונים ₪ לפי		הוצאות
תכנית מקושרת	הדוח הכספי	
31,811	68,466	אחזקת מבנה ובדק בית
22,500	2,500	גינון
17,500	50,975	אחזקת ריהוט וחידוש ציוד
10,550	10,550	אחזקת מחשבים וחידוש ציוד
5,000	3,600	אחזקת מזגנים ותנורי חימום
14,750	14,750	אחזקת מדפסות, מכונות צילום
<b>102,111</b>	<b>150,841</b>	<b>סה"כ</b>

**הוצאות רכש והצטיידות**

נתונים נה לפי		הוצאות
תכנית מקושרת	הדוח הכספי	
5,000	0	ציוד משרדי
5,183	6,166	ציוד לחינוך גופני
17,028	22,028	ספרים וספרות
26,105	37,305	חומרי לימוד
21,600	6,600	דמי שיכפול
21,115	25,390	חומרי ניקוי
<b>96,031</b>	<b>97,489</b>	<b>סה"כ</b>

**העסקת קבלני כח אדם מנהלי**

נתונים נה לפי		הוצאות
תכנית מקושרת	הדוח הכספי	
3,030	3,210	מזכירות *
8,500	8,500	נקיון מבנה *
<b>11,530</b>	<b>11,710</b>	<b>סה"כ</b>

\* בפועל בית הספר אינו מעסיק קבלני כח אדם מנהלי, המועצה היא שמשלמת את שכרם, בתוכני המקושרת- הוצאות מנהלתיות, סעיף ב1, ההוצאה שויכה לסעיף העסקת קבלני כח אדם מנהלי.

**ריכוז נתונים**

נתונים נה לפי		תיאור הוצאות
תכנית מקושרת	הדוח הכספי	
49,720	58,791	הוצאות תפעול
102,111	150,841	הוצאות אחזקה
96,031	97,489	הוצאות רכש והצטיידות
11,530	11,710	העסקת קבלני כח אדם מנהלי
<b>259,392</b>	<b>318,831</b>	<b>סה"כ</b>

נתוני הטבלאות מלמדים שלא נמצאו התאמות, בין הנתונים הרשומים בדין וחשבון הכספי לבין נתונים בתוכנית.

### הוצאות תכניות פדגוגיות

הנתונים להלן, נלקחו מהדין וחשבון הכספי של בית הספר. בתוכנית המקושרת לא נמצאו נתונים אודות התוכניות הפדגוגיות.

תיאור הוצאות	נתונים שו לפי הדוח הכספי
יוזמות פדגוגיות ופרויקטים - פעולות	76,979
יוזמות פדגוגיות ופרויקטים - טכנולוגיה	0
יוזמות פדגוגיות ופרויקטים - צוות	41,125
כח אדם פדגוגי ומדריכי העשרה	10,300
<b>סה"כ</b>	<b>128,404</b>

### חשבון בנק

#### חשבון הניהול העצמי - מאפיינים, נהלי עבודה כספיים והפרדה מחשבון הורים

לפי סעיף 6 למסמך ההבנות: הרשות תוודא קיום של חשבון בנק שהינו בבעלות הרשות המקומית עבור כל בית ספר בניהול עצמי, אשר במסגרתו תנוהל הפעילות הכספית השוטפת של בית הספר בניהול עצמי, למעט ניהול תשלומי הורים.

להלן המאפיינים והכללים לניהול הכספי השוטף של ביה"ס בחשבון הניהול העצמי:

1. הרשות תעניק זכות חתימה בחשבון הניהול העצמי למנהל בית הספר ולנציג גזברות הרשות המועסק בבית הספר. הפעולות הכספיות של בית הספר בחשבון הניהול העצמי ייחתמו הן על ידי מנהל בית הספר והן על ידי נציג הגזברות ברשות המועסק בבית הספר.
2. מנהל בית הספר הינו הגורם האחראי לניהול הכספי של בית ספר בניהול עצמי. הניהול הכספי של ביה"ס מחויב להיות בהלימה לנהלי העבודה הכספיים המפורטים בנספח ג'. נהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי.

### תיאור חשבונות בנק בתי הספר

בית הספר	חשבון בנק בבעלות המועצה	מנוהל חשבון הורים	בעלי זכות חתימה	
			מנהל בית הספר	מזכיר ביה"ס
יסודי א'	כן	כן	כן	כן
יסודי ב'	כן	כן	כן	כן
יסודי ג'	כן	כן	כן	כן

מבדיקת הביקורת עלה כי חשבונות בנק הניהול העצמי מנוהלים לפי ההנחיות ומופרדים מחשבון ההורים.

### יתרות פנויות בחשבון הבנק בתחילת כל שנה

הוראות משרד החינוך מתירות לבתי הספר לצבור יתרת זכות בהיקף של עד 10% מההוצאות המתוכננות.

להלן טבלת יתרות פנויות לתחילת שנה:

תאריך	סכום ושיעור יתרות פנויות מההוצאות המתוכננות (לפי בית ספר)					
	יסודי א'		יסודי ב'		יסודי ג'	
	אלף ש"ח	שיעור	אלף ש"ח	שיעור	אלף ש"ח	שיעור
1.8.14	7				169	
1.8.15	42	14%	178	74%	285	120%
1.8.16	2	0.4%	205	75%	270	58%
1.8.17	14	3%	270	124%	278	62%
1.8.18	24	6%	189	84%	241	52%

#### יסודי א'

יתרות פנויות פחות מההיקף שנקבע ע"י משרד החינוך, למעט מקרה אחד היה כ- 14%.

#### יסודי ב'

יתרות פנויות גדולות מאוד מההיקף שנקבע ע"י משרד החינוך, 74%, 75%, 124% כסדר השנים.

#### יסודי ג'

1. בתחילת המעבר לניהול עצמי ביה"ס צבר יתרה פנויה בסך כ- 170 אלף ש"ח.

2. בסיום השנה הראשונה למעבר לניהול העצמי, יתרות פנויות גדלו בכ- 115 אלף ש"ח.

3. בשנים 15/16, היתרה ירדה בסך, 14 אלף ש"ח וב-16/17 גדלה ב- 8 אלף ש"ח.

בתגובה, בית ספר יסודי ג' מסר לביקורת כי יפעל לחסל את היתרות הפנויות על ידי הוספת פעילויות פדגוגיות במהלך השני הבאות. ואילו יסודי ב' מתבצר בעמדתו כי "החלק הפדגוגי קבל את המכסה המכובדת ביותר בתקציב בית הספר" ואין מקום לשיפור.

#### התאמת חשבון בנק

מזכירת בית הספר תקבל באופן שוטף דפי בנק, עם קבלתם תתבצע התאמת היתרה במערכת ליתרה בדפי הבנק. ואחת לחודש תיסגר התאמת הבנק ורשימת החריגים תועבר למנהל בית הספר לעיון.

מבדיקת הביקורת נמצא כי יתרות בספרי בתי הספר מותאמת ליתרות בדפי הבנק.

### החזר שיקים

יסודי א' - נמצאו 6 מקרים של החזרת שיקים, אחד אין כיסוי מספיק, והשאר מסיבה טכנית (הוצג לפני הזמן, היסב לא נכון, חסר היסב).

יסודי ב' ויסודי ג' - בכל בית ספר נמצא שיק אחד שחזר בשל תקלה טכנית. סיבת החזר השיקים (תקלה טכנית), אינה בשליטת בתי הספר. השיקים הוצגו שנית ונפרעו, בלי ידיעת בתי הספר.

### משיכת יתר

לפי סעיף 6 למסמך ההבנות, חשבון הניהול העצמי יוגבל באופן שלא ניתן למשוך ממנו משיכת יתר.

יסודי א' - חשבון בית הספר לא הוגבל באופן שלא ניתן למשוך ממנו משיכת יתר. נמצאו 13 מקרים שהיתה משיכת יתר בסכום נע בין 1,000 ₪ ל- 36,000 ₪.

### הקצאת אשראי

לפי תעריפון בנק מרכנתיל, חשבון עובר ושב ליחיד/עסק קטן/עסק גדול, גובה העמלה בשיעור 2.5% לשנה עבור הקצאת אשראי.

יסודי א' - במאי 2016 ביה"ס פנה לבנק להקצאת אשראי, דפי חשבון הבנק מראה שהבנק אשר מסגרת אשראי בסך 5,000 ₪ בריבית שנתית בשיעור 17.2%. מבדיקת הביקורת נמצא: הבנק חייב את חשבון ביה"ס בסך 3,004 ₪ עבור הקצאת אשראי, להלן טבלה:

תאריך	סכום עמלה ש"ח
11.5.16	752
17.7.16	751
22.9.16	751
27.9.16	750
<b>סה"כ</b>	<b>3,004</b>

### דמי ניהול רבעוני

לפי תעריפון בנק מרכנתיל ובנק לאומי, חשבון עובר ושב ליחיד/עסק קטן, לא ניתן לחייבו בדמי ניהול רבעוניים.

מבדיקת הביקורת נמצא: הבנק חייב בתקופת הביקורת את חשבון בתי הספר בדמי ניהול רבעוניים, יסודי א' ו-ג' בסך 2,488 ₪ כל אחד בעד, יסודי ב' 2,200 ₪.

**בעקבות הביקורת גובר המועצה פנה לבנקים וחשבונות בתי הספר זוכו בהתאם.**

### **ריבית חובה**

**יסודי א'** - מבדיקת הביקורת נמצא: במהלך תקופת הביקורת, הבנק חייב את חשבון ביה"ס בסך 839 ₪ בעד ריבית חובה.

### **התראה חריגה**

**יסודי א'** - בשני מקרים, הבנק חייב את חשבון ביה"ס בעד התראה חריגה בסך 71 ₪ לכל מקרה. **בתגובתו מנהל בית הספר מסר לביקורת כי חשבון הבנק ינוהל בהתאם לכללים ולא יהיו ליקויים בעתיד.**

### **חיובים ביטול והחזר שיק**

**יסודי א' ו- ג'** - בשני מקרים, הבנק חייב את חשבון ביה"ס עבור החזר/ ביטול שיק, בסך 95 ₪, בסך 74 ₪ בהתאמה.

**יסודי ב'** - בתקופת הביקורת, הבנק חייב את חשבון ביה"ס עבור ביטול שיק, בסך 79.20 ₪. מדפי חשבון הבנק עולה כי חשבון הבנק חויב 4 פעמים בסך 19.80 ₪ בכל פעם, 3 פעולות נרשמה אותה אסמכתא (272) ופעולה נרשמה אסמכתא 184, על פניו נראה כי 3 הפעולות הראשונות נעשו באינטרנט לאסמכתא לא נכונה.

### **רכישת שיקים**

בנספח ג' נקבע: רכישת פנקסי שיקים תהיה עם למוטב בלבד ועם קרוס. **יסודי א' ו- ב'** - שני בתי הספר רכשו פנקסי שיקים עם מוטב בלבד ועם קרוס. **יסודי ג'** - נרכשו פנקסי שיקים ללא מוטב ועם קרוס.

**ביה"ס יסודי ג' מסר בתגובתו כי אגו דואגים להשלים את החסר בכתב יד, בסיום מלאי נרכוש פנקסי שיקים כנדרש.**

### **הנהלת חשבונות**

1. הרשות תוודא כי כל בית ספר בניהול עצמי מנהל את חשבונותיו בשיטת החשבונאות הכפולה, בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד החינוך שפורסמו בחוזר מנכ"ל תשס"ב/7(ב) 5.3-23.
2. ניהול חשבון הניהול העצמי ייעשה במתכונת של משק כספים סגור.
3. חשבון הניהול העצמי יוגבל באופן שלא ניתן למשוך ממנו משיכת יתר.
4. יתרת התקציב הבית ספרי הבלתי מנוצל תישאר בחשבון הניהול העצמי בתום שנת הלימודים ותתווסף לתקציב שיועבר עבור שנת הלימודים שלאחר מכן.

5. תישמר הפרדה בין חשבון הניהול העצמי לחשבון תשלומי הורים. לא תתאפשר העברה של תקציבים בין חשבון הניהול העצמי לבין חשבון תשלומי הורים ולהיפך.

העברה מחשבון לחשבון	הפרדה חשבונות בנק	יתרה בלתי מנוצלת	הגבלה למשיכת יתר	משק כספי סגור	בית הספר
כן	כן	כן	לא	כן	יסודי א'
לא	כן	כן	כן	כן	יסודי ב'
כן	כן	כן	כן	כן	יסודי ג'

### רכש, התקשרות, קבלת שירות ועבודת ביה"ס עם ספקים

1. לפי הוראות חוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976, ביה"ס יעבוד רק עם ספקים בעלי פטור מלא מניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים. היקף עסקאות שנתי שעולה על 4,920 ₪.

2. בסעיף 9 למסמך ההבנות, נקבע:

א. ביה"ס יוכל ליזום ולבצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי עד סכום מסוים, בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות שתנוסח בספר הנהלים הרשומי. בסכומים שעולים על הסף שנקבע בטבלת ההרשאות כאמור, ביה"ס יוכל לבצע רכישות או לקבל שירות מזכיינים שנבחרו באמצעות הרשות המקומית.

ב. הרשות תוודא כי ההתקשרויות והרכישות של בית הספר במסגרת הניהול העצמי יבוצעו בהתאם לספר הנהלים הרשומי, אשר ינוסח בהלימה למפורט בנספח ג' ובהתאם לכל דין החל על התקשרויות של רשויות מקומיות ובכלל זה הדינים המחייבים ניהול מכרזים ע"י רשויות מקומיות והוראות חוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976.

ג. קבלת שירות או ביצוע רכש מספקים שנבחרו באמצעות המועצה תתבצע באופן הבא:

- יבוצע מכרז על ידי הרשות המקומית שבמסגרתו ייקבעו תנאי השירות ותעריפי הפעילות עבור הספק או הספקים שייבחרו.

- ניסוח תנאי המכרז והפרמטרים לבחירת הספק, ייעשו ככל האפשר וככל שהדבר רלוונטי בשיתוף מנהלי בתי הספר, בהלימה לצרכים ולתובנות של בתי הספר.

ד. לפי סעיף 10 לנספח ג' נקבע:

- ביה"ס יוכל ליזום ולבצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי עד סכום מסוים, בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות שתקבע על ידי הרשות המקומית ותנוסח בספר הנהלים הרשומי. בסכומים שעולים על הסף שנקבע בטבלת ההרשאות כאמור, ביה"ס יוכל לבצע רכישות או לקבל שירות מזכיינים שנבחרו באמצעות הרשות המקומית.

- ניהול הרכש וההתקשרויות של בית הספר ייעשה בהתאם לספר הנהלים הרשותי, ובהתאם לכל דין החל על התקשרויות של רשויות מקומיות ובכלל זה הדינים המחייבים ניהול מכרזים ע"י רשויות מקומיות והוראות חוק עסקאות גופים ציבוריים.
- בחירת ספק תאושר על ידי מנהל בית הספר.
- אין לפצל חוזים המהווים בפועל עבודה שלמה אחת למספר חוזים נפרדים.
- להלן טבלת הרשאות רכש והתקשרות לבתי ספר, בהלימה להנחיות משרד הפנים:

מספר טווח	טווחי סכומי רכש לשנה מספק מסוים	תהליך נדרש	מגבלה בתחומי ההתקשרות
א	0-1,001	פטור מהצעת מחיר	ללא אישור המועצה
ב	1,001-5,000	לפחות 2 הצעות מחיר בכתב	ללא אישור המועצה
ג	5,001-10,000	לפחות 3 הצעות מחיר בכתב	ללא אישור המועצה
ד	10,001-67,985	לפחות 4 הצעות מחיר בכתב	באישור המועצה
ה	מעל 67,985	מכרז פומבי	באישור באמצעות המועצה

### סריקת רכישות

בתי הספר בצעו רכישות והתקשרויות באופן עצמאי, הביקורת בדקה מדגם לכל בית ספר, על מנת לבדוק האם הרכישות נעשו בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות, נתוני המדגם הוצגו לפי בית ספר.

### יסודי א'

בדיקה מדגמית של 50 רכישות נמצאו הנתונים להלן:

טווח	כמות (שיעור) רכישות לפי סטטוס		סה"כ
	תקיין	לקוי	
א	10 (100%)	0	10
ב	17 (85%)	3 (15%)	20
ג	9 (75%)	3 (25%)	12
ד	5 (71%)	2 (29%)	7
ה	0	1 (100%)	1
סה"כ	41 (82%)	9 (18%)	50

נתוני הטבלה מלמדים:

1. מתוך 50 רכישות, 10 רכישות טווח א' (עד 1,000 ש"ח).
2. 82% מכלל הרכישות נמצאו תקינות.
3. 29% מרכישות טווח ד' (10,001 ש"ח עד 67,985 ש"ח) נמצאו לא תקינות.
4. נמצאה רכישה אחת בהיקף שמחייבת מכרז פומבי.

יסודי ב'

בדיקה מדגמית של 30 רכישות נמצאו הנתונים להלן:

סה"כ	כמות (שיעור) רכישות לפי סטטוס		טווח
	לקוי	תקיין	
4	0	4 (100%)	א
5	2 (40%)	3 (60%)	ב
12	6 (50%)	6 (50%)	ג
9	6 (67%)	3 (33%)	ד
30	14 (47%)	16 (53%)	סה"כ

נתוני הטבלה מלמדים:

1. מתוך 30 רכישות, 4 רכישות טווח א' (עד 1,000 ש"ח).
2. 53% מכלל הרכישות נמצאו תקינות.
3. 67% מרכישות טווח ד' (10,001 ש"ח עד 67,985 ש"ח) נמצאו לא תקינות.

יסודי ג'

בדיקה מדגמית של 43 רכישות נמצאו הנתונים להלן:

סה"כ	כמות (שיעור) רכישות לפי סטטוס		טווח
	לקוי	תקיין	
8	0	8 (100%)	א
18	2 (11%)	16 (89%)	ב
10	2 (20%)	8 (80%)	ג
6	1 (16%)	5 (84%)	ד
1	1 (100%)	0	ה
43	6 (14%)	37 (86%)	סה"כ

נתוני הטבלה מלמדים:

1. מתוך 43 רכישות, 8 רכישות טווח א' (עד 1,000 ש"ח).
2. 86% מכלל הרכישות נמצאו תקינות.
3. 16% מרכישות טווח ד' (10,001 ש"ח עד 67,985 ש"ח) נמצאו לא תקינות.
4. נמצאה רכישה אחת בהיקף שמחייבת מכרז פומבי.

**מכרז פומבי**

נמצאו שתי רכישות והתקשרות חוזית אחת, בהיקף שנתי מעל 67,985 ₪, המחייבים התקשרות לפי מכרז פומבי באמצעות המועצה, להלן טבלה:

ספק	ביה"ס	שנה	סכום ש"ח
קוסמוס טלסקופים	יסודי א'	14/15	98,000
אינפומטיקה	יסודי ג'	15/16	70,759
תייסיר מחשבים בע"מ*	יסודי ב'	5 שנים	85,750

\* שכירת מכונת צילום לחמש שנים 2015 עד 2020.

**רכישת מזגן משומש**

בית ספר יסודי א' רכשו ב- 20/1/2016, מזגן מיני מרכזי משומש, בעלות 6,300 ₪.

**הזמנות רכש**

לפי סעיף 10.15 לנספח ג', נקבע: בית הספר יעביר לספק הזמנת רכש (ידנית או ממוחשבת) מפורטת הכוללת כמות, מחיר, זמן אספקה, תנאי תשלום וכל מידע רלוונטי נדרש אחר. ההזמנה תהיה חתומה על ידי מורשי החתימה.

בתי הספר לא הוציאו הזמנות רכש, ההתקשרות עם הספק היתה ברוב המקרים בעל פה, המחיר נקבע לפי הצעת מחיר שהגיש הספק, שאר הדברים כמו: כמות, זמן אספקה ותנאי תשלום נעשו בעל פה.

**ניכוי מס במקור**

הוראות משרד החינוך - פרק הוצאת כספים, מחייב את ביה"ס לנכות מס במקור מתשלום של סכום העולה על 4,920 ₪. מאחר וביה"ס אינו ערוך לניכוי מס במקור, יירכשו שירותים וטובין העולים על הסכום הנ"ל מספקים ונותני שירות, היכולים להמציא אישור פטור מניכוי מס במקור. מבדיקה מדגמית עלה כי בתי הספר רכשו שירותים וטובין מספקים ונותני שירות שאין להם אישור פטור מלא מניכוי מס במקור, להלן טבלה:

בית הספר	אחוז
יסודי א'	8%
יסודי ב'	14%
יסודי ג'	3%

בתיעוד בתי הספר נמצאו אישורי ניכוי מס במקור מצורפים למסמכים הנלווים לתעודת זיכוי-תשלום שהוציאו. בבי"ס יסודי ב' נמצאו מקרים, לא הקפידו לצרף אישור ניכוי מס במקור לתעודת זיכוי-תשלום.

מנהלי בתי הספר מסרו לביקורת כי הם מודעים לתקלות שנעשו בענין בחירת ספקים ונותני שירות. בתגובתם ציינו כי לאחר שהובהרו מגבלות סמכותם בעתיד הם יפעלו בהתאם לכללים ולהוראות שצוינו בדו"ח.

## תשלום לספקים

1. התשלום יבוצע בהתאם לתנאי התשלום שסוכמו מראש עם הספק.
2. תשלום עבור שירות/טובין יש לשלם באמצעות המחאה על בסיס מזומן בלבד.
3. אין לבצע תשלום לספק באמצעות המחאות דחיות. תשלום עבור שירות/טובין יוגש לספק בעת המועד שהיה אמור לקבל את התשלום, בהתאם לתנאי התשלום שנקבעו בהצעת המחיר.
4. בעת הכנת המחאה יש לבדוק התאמה - פרטי ספק/סכום/תאריך. על ההמחאה יחתמו מורשי החתימה בחשבון הבית ספרי, וכן תוטבע חותמת ביה"ס על ההמחאה.
5. לאחר תשלום לספק יש לקבל קבלה על ביצוע התשלום ולתעד.

## ביצוע התשלום

1. כל בתי הספר לא קבע מראש תנאי תשלום עם הספקים, התשלום נעשה בסמוך לסיום העבודה או קבלת טובין.
2. נמצאו שלושה מקרים, בית ספר יסודי א' שלמו בהמחאות דחיות.
3. בתי ספר יסודי א' ויסודי ב', בצעו תשלום מבלי לקבל חשבונית מס או קבלה או חשבונית ללא פירוט הטובין.

### יסודי א'

מספר ספק	מס' זיכוי- תשלום	אמצעי תשלום	הליקוי
50008	2016/892	הוראה קבועה	ללא חשבונית מס
50484	2016/1021	הוראה קבועה	ללא חשבונית מס
50125	2015/689	שיק	ללא פירוט טובין

### יסודי ב'

מספר ספק	מס' זיכוי- תשלום	אמצעי תשלום	הליקוי
50260	2015/397	שיק	חשבונית מס בפקס
50019	2015/411	שיק	חשבון/ קבלה
50385	2016/603	שיק	חשבון עסקה

## ביטול תשלומים

### ביסודי א' בטלו תשלומים בשל טעות טכנית

מס' ספק	מספר זיכוי- תשלום	שנה	סיבת ביטול
50629	1152	2017	אין התאמה בין המילים והספרות
50349	977	2016	טעות בסכום השיק
50497	905	2016	טעות ברישום סעיף
50113	684	2015	טעות ברישום מס' שיק

## ביטול שיקים

1. ביסודי א' לא הקפידו לדייק בכתיבת שיקים, בתקופת הביקורת בוטלו 12 שיקים.
2. ביסודי ב' בוטל שיק אחד, חשבון הבנק חויב בעמלה ארבעה פעמים.

## פיצול עסקאות

בסעיף 10.7, נספח ג', נקבע: אין לפצל חוזים המהווים בפועל עבודה שלמה אחת למספר חוזים נפרדים.

ביסודי ג' נמצאו כמה מקרים של פיצול עסקאות, להלן דוגמא: באוקטובר 2017 ביה"ס שלם עבור ספריות כיתתיות שהזמין לשכבת כיתות ב', בעלות 19,600 ₪. להלן תיאור פיצול העסקה:

1. נתקבלו מהספק 4 חשבוניות מס, בסך 4,900 ₪ כל אחת, כל שתי חשבוניות נשאו מספר סידורי עוקב, כל החשבוניות כללו אותו תיאור מלולי.
2. ביה"ס הוציא 4 תעודות זיכוי- תשלום לספק, כל שתי תעודות נשאו מספר סידורי עוקב.
3. ביה"ס הוציא 4 המחאות 4,900 ₪ כל אחת, שתי המחאות נשאו אותו תאריך פירעון ומספר סידורי עוקב, ועוד שתי המחאות שנשאו אותו תאריך פירעון ומספר סידורי עוקב, זמן פירעון 1.10.2017, ו- 30.10.2017.

בתי הספר מסרו לביקורת כי בעתיד ינהגו כמתחייב מהם ויקפידו על תשלום תקין לספקים.

## ליווי חשבונאי

### יסודי א'

בתקופת הביקורת ביה"ס קבל שירות ליווי חשבונאי משני נותני שירות:

- א. בשנת הלימודים 2014/2015 קבל שירות ליווי חשבונאי מ- שחף בע"מ- שירותים חשבונאיים פיננסים (להלן: שירות ליווי א').
  - ב. ומשנת הלימודים 2015/2016 קבל שירות ליווי חשבונאי מ- פאדי כראם רו"ח תמיכה וליווי חשבונאי (להלן: שירות ליווי ב').
- המועצה מעבירה מדי חודש לבתי הספר תקציב חודשי עבור ניהול עצמי, התקציב המועבר נעשה בחודש העוקב שהתקבל בעדו ממשרד החינוך.

1. ב- 28/12/2017 התקבלה הודעה ממנהלת ניהול עצמי, על פערים בהצהרת גזבר הרשות אודות העברות כספיות לבתי"ס בניהול עצמי, להלן פירוט הפער:

396,527	הסכום שהועבר, עפ"י הצהרת הרשות
<u>350,890</u>	הסכום שהתקבל, עפ"י דיווח ביה"ס
45,637	פער

2. מבדיקת הביקורת ב- 10/1/2018, עם שירות ליווי ב', נמצא:

א. העברה מהמועצה עבור 7/2016 בסך 32,548 ₪ נרשמה בספרי בית הספר ב- 9/8/2016.

ב. העברה מהמועצה בסך 20,000 ₪ ב- 26/9/2016 נכלל בספרי בית הספר בסעיף תרומות.

ג. העברה מהמועצה עבור 7/2017 בסך 33,089 ₪ נרשמה ב- 12/8/2017.

ד. להלן הצגה:

45,637	פער
- 32,548	סעיף א'
+ 20,000	סעיף ב'
- <u>33,089</u>	סעיף ג'
0	פער

ה. מנהל החשבונות השיב למנהלת ניהול עצמי והציג הסברים שעלו מבדיקת הביקורת עם שירות ליווי ב'.

### יסודי ב'

בתקופת הביקורת ביה"ס קבל שירות ליווי חשבונאי משני נותני שירות:

1. בשנת הלימודים 2014/2015 ו- 2015/2016, ביה"ס קבל שירות ליווי חשבונאי משחף בע"מ- שירותים חשבונאיים פיננסיים (להלן: שירות ליווי א'), ביה"ס שלם סך 4,956 ₪, 3,516 ₪ כסדר השנים (700- ₪ לקריאה).

2. המנהל מסר לביקורת שלא היה מרוצה משירות ליווי א', ומשנת הלימודים 2016/2017, ביה"ס עבר לקבל שירות ליווי חשבונאי מאורבאן סי בע"מ- הנהלת חשבונות (להלן: שירות ליווי ב'), שלם סך 6,600 ₪ (600 ₪ לקריאה).

3. ב- 28/12/2017 התקבלה הודעה ממנהלת ניהול עצמי, על פערים בהצהרת גזבר הרשות אודות העברות כספיות לבתי"ס בניהול עצמי, בהודעה לא נזכר בי"ס יסודי ב'.

### יסודי ג'

בתקופת הביקורת ביה"ס קבל שירות ליווי חשבונאי משני נותני שירות:

1. בשנת הלימודים 2014/2015 קבל שירות ליווי חשבונאי מ- שחף בע"מ- שירותים חשבונאיים פיננסיים (להלן: שירות ליווי א').

2. ומשנת הלימודים 2015/2016 קבל שירות ליווי חשבונאי מ- פאדי כראם רו"ח תמיכה וליווי חשבונאי (להלן: שירות ליווי ב').

בסוף כל שנה ביה"ס מוציא דוח הכנסות והוצאות שנשלח העתק ממנו למשרד החינוך, בצד ההכנסות וכללים סכומי הכנסות שנתקבלו מהרשות המקומית וממשרד החינוך ובצד ההוצאות נרשמים הוצאות ביה"ס במהלך השנה.

### **מבדיקת הביקורת לדוח הכנסות והוצאות לשנת 2016/2017 עלה:**

#### **התאמה בהעברות הכנסות מהמועצה**

1. לפי רישומי ביה"ס, פעילות 2016/2017, הסתיימה בגרעון בסך 32,413 ₪.
2. נרשמו בספרי ביה"ס הכנסות שנתקבלו מהרשות המקומית בסך 392,595 ₪, בפועל המועצה העבירה סך 428,148 ₪, מזה יוצא רישום בספרי ביה"ס חסר סך 35,253 ₪ סכום השווה להעברה מהמועצה עבור חודש 5/2017.
3. בדיקת תנועות הבנק נמצא כי העברת תשלום המועצה עבור חודש 5/2017 בסך 35,253 ₪ נמצאת בחשבון בבנק.

#### **התאמת הכנסות ממקורות אחרים**

1. בתחילת שנת 2016/2017 נותרה יתרה פנויה בסך 7,189.20 ₪ בחשבון ההורים, ב- 11/10/2016 הסכים הועבר מחשבון ההורים לחשבון הניהול עצמי.
2. ב- 11/10/2016 ההעברה נרשמה בספרי ביה"ס- העברה מחשבון הורים עודף יתרה משנה קודמת.
3. ב- 12/10/2016 בוטלה התנועה בסעיף הקודם ונרשמה פעולה במקומה, תקבול עבור יתרת עודף מחשבון הורים.
4. בדיקת התאמה שעשתה הביקורת להכנסות בספרי הבנק לבין ספרי ביה"ס נמצא חוסר בספרים בסך 7,189.20 ₪.

#### **בדיקה עם שירות ליווי השבונאי**

ב- 28/11/2017 הביקורת בדקה את הנושא עם שירות ליווי ב', התנועות תוקנו: **הראשונה** נרשמה כנגד הכנסות במקום תנועה כערך מאזני כטענת שירות ליווי ב', **והשניה** נרשמה הכנסה מימון אחר.

**נספח ג'**- משרד החינוך פרסם מפרט נהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי, (להלן: נספח ג' או נוהלי העבודה הכספיים), הנוהל מפרט נהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי ומיועד לתת מענה לממשק המנהלי- כספי בין בית הספר לרשות המקומית.

## הוצאות כיבוד ומתנות

1. בסעיף 15.1 לנספח ג', נקבע:

- הוצאות כיבוד יש לאשר בצניעות ובמשורה.
  - מתנות לצוות וימי גיבוש - יש לשמור על צניעות בנושא זה, כמקובל בשירות הציבורי.
  - יש להקפיד שהמקור הכספי לכך אינו מתשלומי הורים.
2. בנספח ב' שפרסם משרד החינוך ב- 2012 (מדיניות הניהול העצמי ומסמך ההבנות) - רשימת תחומי אחריות לביצוע בבית הספר בניהול עצמי, נקבע: הרשות המקומית נדרשת לשלם 'מס בגין הוצאות עודפות' על הוצאות כיבודים ואשל.
3. לפי סעיף 181 ב לפקודת מס הכנסה, מוסד ציבורי שהכנסתו פטורה ממס או שעיסוקו אינו לשם קבלת רווחים או שנקבע בחוק שדינו לעניין תשלום המס כדין המדינה ישלם מקדמה על סך 90% מסך ההוצאה העודפת.
- מבדיקת הביקורת נמצא כי בתי הספר הוציאו כספים עבור הוצאות כיבוד ומתנות, להלן פירוט:**

סכום ש"ח	תיאור	בית הספר
7,610	כיבוד ושתייה קרה, תעודה/ מגן הוקרה	יסודי א'
2,070	כיבוד, מגן הוקרה	יסודי ג'
750	תעודה/ מגן הוקרה	יסודי ב'

**מנתוני הטבלה ומבדיקת מהות ההוצאה עבור כיבוד, נמצא שהוצאות כיבוד היו צנועות למעט ביה"ס יסודי א', ציין בתגובתו כי הוצאות הכיבוד היו גבוהות, כי עיקר ההוצאה היתה עבור כיבודים באירוע השקת מרכז החלל.**

## תיוק ושמירת מסמכים

1. על-פי הוראות משרד החינוך, סעיף ז לפרק השמיני- הוראות כלליות, ביה"ס חייב לשמור ולתיוק מסמכים בצורה נאותה אשר תאפשר:
- א. מעקב והשוואה בין המסמכים לבין הרישום בספרים.
  - ב. שוברי התשלום יתויקו לפי מספר רץ.
  - ג. העתקים של דפי חשבון שיתקבלו מהבנק, יתויקו ברצף כרונולוגי בצירוף הטפסים של "התאמת חשבון בנק" המתייחסים אליהם.
  - ד. טפסי הפקדה בבנק יתויקו ברצף כרונולוגי.

2. בסעיף 13- נוהלי העבודה הכספיים, נקבע:

- א. דוחות, נתונים, קבלות וכל חומר רלוונטי אחר יתויקו בתיקים עליהם יצוין בבהירות שם ביה"ס, שנת הלימודים ותכולת התיק.
- ב. הנתונים והדוחות יתויקו לפי מספר מנות בהנהלת חשבונות או לפי נושאים כגון: ספקים, קבלות, מסמכי בנק ועוד.
- ג. תיוק ושמירת מסמכים יאפשר איתור מהיר.

**מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים הבאים לפי בית הספר:**

#### **יסודי ב'**

1. כל המסמכים והנתונים מתויקים בתיק אחד (הוצאות, הכנסות, מסמכי בנק, הצעות מחיר וכו'), התיוק אינו לפי נושאים.
2. מסמכי ההוצאות אינם מתויקים בצורה נאותה. שוברי התשלום לא מתויקים לפי מספר רץ, לשוברים הוצמד תיעוד חוץ בצורה הפוכה או גב מול פנים (חשבוניות מס, קבלות, הצעות מחיר וצילומי שיקים שנמסרו לספקים ואישורי ניכוי במקור).
3. דפי חשבון הבנק לא נשמרים ולא מתויקים, הוזמנו והתקבלו מהבנק בעקבות בקשת הביקורת. העתקי דפי חשבון הבנק שהתקבלו מבית הספר נמצאו ברצף כרונולוגי למעט תנועות לתאריכים 5/12/2016 עד 16/1/2017 לא נמסר לביקורת דף המראה אותם. בעקבות פניה למנהל נמסרו תנועות לתקופה מהשנה הקודמת, פניה אחרת נמסר מהליווי החשבונאי דף ללא תנועות שנתבקשו.
4. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לשוברי תשלום.
5. צורת שמירת ותיוק מסמכים אינו מאפשר איתור מהיר מקשה מעקב והשוואה בין המסמכים לבין הרישום בספרים.

#### **יסודי א'**

1. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לתעודות זיכוי/ תשלום.
2. תעודות ביטול זיכוי/ תשלום לא נשמרו בצמוד לתעודות תיקון זיכוי/ תשלום.

#### **יסודי ג'**

המסמכים מתויקים בצורה טובה, לפי נושאים ומאפשר איתור מהיר.

## תגובות

1. בתי הספר מסרו שהעדר ספר נהלים רשותי הקשה עליהם לקיים את האמור במסמך ההבנות, ישנו צורך לעגן את יחסי העבודה והתקשורת בין בתי הספר למועצה על מנת לאפשר ולהקל מימוש תחומי אחריות.
2. עודף הכנסות היה בעיקר בשנת המעבר הראשונה, בשל אי הערכות מספיקה, נדאג לנצל את היתרות הבלתי מנוצלות בשנים הבאות.
3. עלויות התפעול היו גבוהות בתחילת המעבר לניהול עצמי כי בוצעו פעולות אחזקה ושדרוג מתקנים שהיו מוזנחים בעבר, עלויות אלה היו על חשבון הפחתת השקעות בתכניות פדגוגיות.
4. בעתיד נקפיד על הפרדה מוחלטת מחשבון ההורים, והיתרות הפנויות בסוף שנה יהיו בגבולות ההיקף הקבוע על ידי משרד החינוך.

## המלצות

1. המועצה נדרשת לגבש ספר נהלים רשותי לבתי הספר, בנוהל יפורטו עקרונות, כללים ונהלי עבודה ויחסי גומלין בין המועצה לבתי הספר. הספר יהיה הולם לכללים ולהוראות המפורטים במסמך ההבנות.
2. בתי הספר מתבקשים לפעול להשגת מטרות המעבר לניהול עצמי, לנצל את היתרות הבלתי מנוצלות, להרחיב ולהעמיק יצירת תשתית פדגוגית שתאפשר העלאת הישגי התלמידים ומתן מענה מיטבי להבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית.
3. המועצה נדרשת להעביר אחת לחודש את התקציב'סל התלמי' באופן מלא ובהתאם לתזרים מוסכם.
4. חשבונות הבנק יוגבלו באופן שלא ניתן למשוך מהם משיכת יתר.
5. בתי הספר ישמרו על הפרדה מוחלטת בין חשבון ניהול עצמי לחשבון הורים.
6. עדיף שהמועצה תבצע מכרז בהתאם לנהלים המוגדרים בחוק חובת המכרזים של הרשויות המקומיות, שבמסגרתו תבחר לקראת תחילת שנת הלימודים זכיינים שבתי הספר יוכלו לבצע רכישות או לקבל שירות.
7. המועצה ובתי הספר יגבשו תוכנית ייעודית להכשרת עובדי הרשות המועסקים בבתי הספר.
8. המועצה תפעיל פיקוח ובקרה שוטפים על ההתנהלות התקציבית והתפעולית של בתי הספר ועל הניהול השוטף של חשבון הניהול העצמי של בתי הספר בהלימה למפרט נהלי העבודה הכספיים.
9. בתי הספר יבצעו רכישות לפי הזמנות בכתב, ההזמנה תכלול פירוט הטובין או השירות, כמות, מחיר, זמן אספקה, תנאי תשלום וכו'.

## מועצת הרשות וועדותיה

### תקציר

מועצת הרשות משמשת כבית הנבחרים המקומי, ופורם עליון המוסמך לנהל את היישוב. היא גוף פוליטי-דמוקרטי וגוף שלטוני-מקומי, כפופה להוראות החוק והשלטון המרכזי, ראש המועצה וחברי המועצה נבחרים לכהונה פעם בכל חמש שנים בהליך דמוקרטי. המועצה מנהלת את ענייני הרשות המקומית בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחקיקה. המועצה חייבת לבחור ועדות חובה, ועדות רשות וועדות מקצועיות, שתפקידן לייעץ לה. המועצה וועדותיה חייבים להתכנס במועדים שנקבעו לכך, השתתפותם הסדירה של חברי המועצה בישיבותיה ובישיבות ועדותיה הם חיוניים לניהול תקין של ענייני הרשות המקומית.

### 1. מועצת הרשות

- 1.1 המועצה כונסה בסטייה קלה מהתכיפות הנדרשת.
- 1.2 חברי מועצה נעדרו מישיבותיה, ראש המועצה לא פעל לפי סמכותו על פי צו המועצות המקומיות, לא שלח הודעה בכתב לחברי המועצה שנעדרו מישיבותיה.
- 1.3 בעלי תפקידים סטטוטוריים הוזמנו ונכחו בישיבות של מועצת הרשות וועדותיה, וניתנה להם הזדמנות לתת את חוות דעתם.
- 1.4 פרוטוקולים נרשמו והוקלטו, הפרוטוקולים פורסמו באתר האינטרנט של המועצה וההקלטות לא פורסמו.
- 1.5 הוגשו שלוש בקשות לתיקון הפרוטוקול, הפרוטוקולים תוקנו ואושרו על ידי המועצה. ראש המועצה ומזכירה, לא אשרו את הפרוטוקול בחתימת ידם.
- 1.6 לא הוגשו שאילתות בכתב, הוצגו עניינים ושאלות במהלך ישיבות המועצה, לא היתה דרישה לכינוס ישיבה שלא מן המניין.
- 1.7 הדיון בתקציב ובדוח הביקורת (למעט מקרה אחד) היה דיון מיוחד, הצעת התקציב ודוח הביקורת נשלחו לחברי המועצה כדין.

### 2. ועדות הרשות

- 2.1 המועצה הקודמת הקימה תשע ועדות: שמונה ועדות חובה וועדת רשות אחת. והמועצה הנוכחית הקימה עשר ועדות: תשע ועדות חובה וועדת רשות אחת. הרכב הועדות תואם יחס הכוחות וההרכב הסייעתי של המועצה.

## **2.2 ועדה מרחבית לתכנון ולבניה**

המועצה נמצאת בתחום מרחב תכנון של ועדה מרחבית לתכנון ולבניה "מבוא העמקים" ראש המועצה מונה באישור המועצה כנציג הרשות בוועדה. והשתתף בצורה פעילה ובאופן מלא בדיוני הועדה.

## **2.3 ועדת הנהלה**

הועדה כללה כל חברי המועצה מהקואליציה, הועדה קיימה דיונים מעבר למכסה הדרושה בחוק, למעט ב- 2018. ניהול פרוטוקולים מסודר אבל לא אושרו בידי יו"ר הועדה ומזכיר המועצה.

## **2.4 ועדת תמיכות**

הועדה קיימה ישיבה אחת בכל שנה, היא דנה בדוח מפקח תמיכות ובבקשות תמיכה שהוגשו לוועדה, השתתפות חברי הועדה היתה מלאה, עם ההזמנה לדיון המועצה לא נשלחה לחברי המועצה רשימת מוסדות הציבור המבקשים תמיכה.

## **2.5 ועדת השקעות**

הרכב הועדה הוא בהתאם להנחיות משרד הפנים, ב- 2016 הועדה היתה פעילה, נוכחות החברים היתה מלאה, ביתר השנים לא היה צורך בכינוס הועדה.

## **2.6 ועדת הקצאת קרקע ומבנים**

הועדה לא התכנסה כי לא היו בקשות הקצאה.

## **2.7 ועדת פיטורי עובדים**

בשנים 2017 ו- 2018 הועדה התכנסה פעם אחת בכל שנה, נוכחות החברים היתה מלאה.

## **2.8 ועדת מכרזים**

הועדה היתה פעילה, התכנסה בתדירות פעם בשלושה חודשים ונוכחות חברים כמעט מלאה, בממוצע הועדה דנה כל שנה בתשעה מכרזים. ניהול פרוטוקולים מסודר וכל הפרוטוקולים אושרו בידי יו"ר הועדה והמזכיר.

## **2.9 ועדת השלושה**

הועדה קיימה בכל שנה שלוש ישיבות למעט ב-2017 שתי ישיבות. בישיבות השתתפו כל חברי הועדה, לישיבות הועדה הוזמן מבקר הרשות ולפי העניין הוזמן מהנדס הרשות.

**2.10 ועדת רכש ובלאי**

הועדה היתה פעילה, התכנסה בתדירות מעבר לקבוע בתקנון, נוכחות חברי הועדה כמעט מלאה, בכל הישיבות היה מניין חוקי למעט מקרה אחד הגזבר ומנהל הרכש נעדרו, עובדת רכש מלאה מקום המנהל.

**2.11 ועדת ביקורת**

בועדה שלושה חברים מסיעות האופוזיציה, היא קיימה ישיבה אחת בכל שנה. הועדה דנה רק בדוח הביקורת של מבקר הרשות. לא קיימה דיון בדוחות ביקורת רואה חשבון שממנה משרד הפנים בכל שנה, לא עקבה אחר תיקון הליקויים שעלו מביקורות ולא דרשה בדיקת נושאים ממבקר הרשות.

**2.12 ועדת הנחות מארנונה**

המועצה מינתה חברי ועדה, לפי הקבוע בתקנות ההסדרים במשק המדינה. היא התכנסה פעם אחת בכל שנה למעט ב- 2018 לא התכנסה, נוכחות חברי הועדה היתה מלאה. הועדה דנה בבקשות הנחה לנזקקים וקבלה החלטה כוללנית לבקשות הנחה לפי מבחן הכנסה לשנים קודמות.

**2.13 ועדת ערר על קביעת ארנונה**

הועדת לא התכנסה כי לא היו בקשות ערר.

**2.14 ועדת איכות סביבה**

המועצה לא הקימה ועדת איכות סביבה למרות שזו ועדת חובה.

**2.15 ועדת משק לשעת חירום (מל"ח)**

הועדה התכנסה פעם אחת בכל שנה, נוכחות חברי הועדה היתה מלאה.

**2.16 ועדת פינוי, סעד, חללים (פס"ח)**

הועדה התכנסה פעם אחת בכל שנה למעט 2018 הועדה לא התכנסה.

**2.17 ועדת חינוך**

נבחרה ועדה משבעה חברי מועצה, בועדה לא נכללו: נציגים של בתי ספר, נציג ועד ההורים, ויושב ראש מועצת תלמידים. פעילות הועדה היתה חלקית, התכנסה פעמיים בשנת 2016, ביתר השנים לא התכנסה כלל.

**2.18 במועצה לא קימות ועדות: רווחה ושירותים חברתיים, ספורט, תרבות, ועדה**

לקידום מעמד הילד, ועדה למיגור האלימות, ועדה למאבק בנגע הסמים והאלכוהול.

## רקע

הכפר מונה כ- 15 אלף תושבים, שטח שיפוט כ- 9 אלף דונם, שטח תוכנית מתאר בנוי כ- 1,700 דונם, מספר דירות למגורים 3,110. באוקטובר 2013 נבחר מר עבד-אלסלאם דראושה לראשות המועצה בפעם השלישית ברציפות, לראש המועצה סגן/ ממלא מקום בשכר וסגן ללא שכר. מועצת הרשות מונה 12 חברים כולל ראש המועצה. בשנת 2018 המועצה מדורגת בדרגה 3 בדירוג חברתי-כלכלי של הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה. התקציב הרגיל של המועצה לשנת 2018 הסתכם ב- 77 מליון ₪. לפי דוח כספי מבוקר שנת 2017 הסתיימה בעודף שהסתכם ב- 2.054 מליון ₪.

## מבוא

מועצת הרשות משמשת כבית הנבחרים המקומי, ופורם עליון המוסמך לנהל את היישוב. היא גוף פוליטי-דמוקרטי וגוף שלטוני-מקומי, כפופה להוראות החוק והשלטון המרכזי, הוראות אלו מגדירות את סמכויותיה וחובותיה וכן מגדירות מערכות של הנחיה, בקרה ואסדרה. חברי המועצה של רשות מקומית (להלן- המועצה) נבחרים לכהונתם בהליך דמוקרטי במסגרת הבחירות לרשות המקומית, והם מייצגים את תושבי הרשות המקומית. המועצה הנבחרת מנהלת את ענייני הרשות המקומית בהתאם לסמכויות שהוקנו לה בחקיקה, והיא נעזרת בוועדות שהיא בוחרת את חבריהן. בחיקוקים שונים (ראו פירוט בהמשך) נקבעו ועדות שהמועצה חייבת לבחור (להלן- ועדות חובה). נוסף על אלה רשאית המועצה לבחור ועדות, קבועות או ארעיות, שתפקידן לייעץ לה בעניינים או במקרים מסויימים (להלן- ועדות רשות). כינוס המועצה וועדותיה במועדים שנקבעו לכך, הרכבת הוועדות כנדרש והשתתפות סדירה של חברי המועצה בישיבות ובישיבות ועדותיה הם חיוניים לניהול תקין של ענייני הרשות המקומית.

## היקף ומטרת הביקורת

לבדוק האם ניהול ופעילות המועצה וועדותיה והקמתן, בהתאם לחוקים, לתקנות, לכללים ולהוראות שלפיהם מחויבת לפעול. לסירוגין בתקופה מיולי 2018 עד פברואר 2019, הביקורת בדקה אופן ניהול מועצת הרשות וועדותיה, תדירות ותכיפות כינוסן ומידת השתתפות החברים בישיבות המועצה וועדותיה הבדיקה הקיפה את השנים 2016-2018.

## מתודולוגיה

הבסיס החוקי לפעילות המועצה וועדותיה, מופיע בפקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש), ובצו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 (להלן: הצו), בתוספת שלישית לצו "תקנון בדבר ישיבות המועצה והנוהל בהן", בתוספת רביעית לצו "הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות", בתוספת חמישית לצו "ועדת רכש ובלאי", ובסעיפים מפקודת העיריות שחלו בשינויים המחויבים, על מועצות מקומיות.

בנוסף חלק מהועדות פועלות על פי החוקים, חוזרי המנהל הכללי ופרסומים של משרד הפנים:

- חוק התכנון והבנייה, תשכ"ה - 1965.
- חוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976.
- תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.
- חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- חוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), תשנ"ב-1991.
- בחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו-1975.
- חוזר מנכ"ל, 5/2001- נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית.
- חוזר מנכ"ל מיוחד לנוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות (23/8/2006).
- בחוזר מנכ"ל, 4/2008- כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים.
- בחוזר מנכ"ל 3/2002- מכרזים של החברה למשק וכלכלה.
- בחוזר מנכ"ל 5/2001- נוהל הקצאת קרקע ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית.
- בחוזר מנכ"ל 1/2012- הנחיות לעניין דרך מינוין ופעולתן של ועדות הערר לארנונה.
- המדריך לנבחר ברשויות המקומיות, 2018.
- בנוסף הביקורת סקרה את הפרוטוקולים של מליאת המועצה ופרוטוקולים של הועדות שפעלו בתקופת הביקורת.

## מועצת הרשות

אופן ניהול המועצה וועדותיה נקבע בצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 ובתוספת שלישית לצו "תקנון בדבר ישיבות המועצה והנוהל בהן".

א. מועצת הרשות הינה הפורם העליון המוסמך לקבוע את אורחות החיים ביישוב בו היא מכהנת. מועצת הרשות משמשת כבית הנבחרים המקומי. ככזאת הינה גוף פוליטי-דמוקרטי, שאמור לבטא את כיווני הפעילות ואת סך הרצונות של התושבים כפי שבאו לכלל ביטוי בתוצאות הבחירות לרשות.

ב. תפקיד מועצת הרשות לחוקק חוקי עזר, לדון ולהחליט על הנושאים העומדים על סדר יומה של הרשות וכן לבקר את פעילותה.

ג. מועצת הרשות הינה גוף שלטוני מקומי בתחום שיפוטה של הרשות, אך היא כפופה להוראות החוק והשלטון המרכזי, אשר מגדירים את סמכויותיה וחובותיה תוך קיום מערכת של הנחיה ובקרה.

ד. מועצת הרשות היא הזירה הפומבית להתגוששות פוליטית, להשמעת דעות והצהרות ולהתמודדות על תשומת הלב המיידית של הציבור והתקשורת.

### תדירות כינוס המועצה

בתוספת שלישית לצו המועצות המקומיות, נקבע תקנון בדבר ישיבות המועצה והנוהל בהן (להלן- תקנון ו/או נוהל הישיבות), בתקנון הישיבות, נקבע: "המועצה תקיים ישיבה מן המניין אחת לחודש לפחות, אך רשאית היא להחליט שלא לקיימה בשני חודשי של השנה", דהיינו עליה לקיים עשר ישיבות מועצה בשנה לכל הפחות.

בטבלה הבאה, רוכזו נתונים בתקופת הביקורת, נכללו כמות ישיבות, ממוצע סעיפים שעלו על סדר היום, השתתפות חברי המועצה ובעלי תפקידים וממוצע זמן דיון:

שנה	כמות ישיבות	ממוצע סדר יום	שיעור השתתפות בעלי תפקידים				השתתפות חברים	
			גזבר	מהנדס	מבקר	יועמ"ש	נוכחות	היעדרות
2016	10	4	80%	80%	80%	80%	10	2
2017	9	5	90%	55%	100%	100%	9	3
*2018	7	5	83%	67%	83%	100%	9	3

\* מינואר עד אוקטובר

נמצא, כי בשנים 2017 ו-2018, המועצה כונסה בסטייה קלה מהתכיפות הנדרשת. לדעת הביקורת המועצה שמנהלת את עניני הרשות המקומית, חייבת לקבל החלטות הנוגעות להפעלתה השוטפת ולקיים מעקב מתמיד אחר אופן הפעלתה. ובכך כינוסה של המועצה אפילו ישיבה אחת פחות מהתדירות הנדרשת עלול לפגוע או לשובש ניהולה התקין.

### **השתתפות בישיבות**

בסעיף 104 לצו המועצות המקומיות נקבע: "חבר מועצה שנעדר מישיבות המועצה שלושה חדשים רצופים או שנעדר משלוש ישיבות רצופות- אם היו בשלושה חדשים פחות משלוש ישיבות- יחדל להיות חבר המועצה, זולת אם נעדר בגלל מחלה שמנעה ממנו את נוכחותו בישיבה ... או בגלל שליחות ציבורית ...". ועוד נקבע, בתום החודש השני להעדרו של חבר המועצה מישיבות המועצה או מיד אחרי הישיבה השניה ממנה נעדר, ישלח לו ראש המועצה הודעה בכתב בדואר רשום, ההודעה תכלול את הנוסח המלא של הסעיף.

נמצא, כי בתקופת הביקורת נעדרו חמישה חברים משתי ישיבות רצופות, וחבר אחד נעדר מ- 14 ישיבות, שלוש ישיבות רצופות (ינואר עד אפריל- 2017), 11 ישיבות רצופות (יולי 2017 עד אוגוסט 2018). אותו חבר ב- 2017 השתתף בישיבה אחת וב- 2018 לא השתתף באף ישיבה.

למרות האמור, ראש המועצה לא פעל לפי סמכותו על פי צו המועצות המקומיות, לא שלח הודעה בכתב לחברי המועצה שנעדרו מישיבותיה.

לדעת הביקורת, הפעלת סמכות וסנקציה שנקבעו בצו המועצות המקומיות נועדו להעמיד חבר מועצה שאינו ממלא את שליחותו הציבורית, ראוי שראש המועצה יפעיל את הסמכות שהוקנתה לו וידאג שחברי המועצה שנעדרו מישיבותיה ברציפות ימלאו את תפקידם כראוי.

### **השתתפות בעלי תפקידים**

בחוק הרשויות המקומיות (מהנדס רשות מקומית), תשנ"ב- 1991, ובחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו- 1975, ובסעיף 145 לצו הרשויות המקומיות, נקבע: גזבר, מהנדס, מבקר פנימי והיועץ המשפטי של הרשות, יוזמנו והם רשאים להיות נוכחים בכל ישיבה של מועצת הרשות המקומית או כל ועדה מועדותיה, ותינתן להם הזדמנות לתת את חוות דעתם, בעל פה או בכתב, לפני קבלת כל החלטה.

נמצא, כי בתקופה הנסקרת הוזמנו בעלי תפקידים לשיבות המועצה, נוכחותם היתה לפי הנתונים בטבלה להלן:

שנה	שיעור השתתפות		
	גזבר	יועמ"ש	מהנדס
2016	80%	100%	80%
2017	90%	100%	55%
2018	83%	100%	67%

### משך זמן ישיבה

בתקנון ונוהל הישיבות, נקבע: זמן ישיבת מועצה לא יעלה על שלוש שעות. נמצא, כי בתקופת הביקורת, כל הישיבות ננעלו לפני תום הזמן הקבוע, להלן זמן ממוצע של הישיבות:

שנה	ממוצע זמן
2016	1:50
2017	1:20
2018	1:10

### ניהול פרוטוקול

1. בתקנון ונוהל ישיבות, נקבע: כל ישיבת מועצה תוקלט ויירשם בה פרוטוקול; מזכיר המועצה יהיה אחראי לניהול התקין.

2. בסעיף 13 ו לצו המועצות המקומיות, שהחיל סעיף 248ב לפקודת העיריות, על המועצות המקומיות, נקבע: מועצה מקומית תקים ותפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור ללא תשלום, שבו תפרסם, בין השאר פרוטוקולים של ישיבות המועצה, לא יאוחר משני ימי עבודה מיום אישורם במועצה, והקלטות או תמלילים של ישיבות כאמור.

**נמצא, בתקופה הנסקרת נרשמו והוקלטו פרוטוקולים כנדרש, מבדיקת אתר אינטרנט של המועצה נמצא, הפרוטוקולים פורסמו והקלטות לא פורסמו.**

### בקשה לתיקון פרוטוקול

בתקנון ונוהל ישיבות, נקבע: חבר מועצה רשאי להגיש בכתב למזכיר המועצה בקשה לתיקון הפרוטוקול.

**נמצא, בתקופת הביקורת הוגשו שלוש בקשות לתיקון הפרוטוקול, הפרוטוקולים תוקנו ואושרו על ידי המועצה.**

## אישור הפרוטוקול

בתקנון ונוהל ישיבות, נקבע: יושב ראש הישיבה ומזכיר המועצה, יאשרו את הפרוטוקול בחתימת ידם.

## הגשת שאילתה

לפי פרק תשיעי לתקנון נוהל הישיבות, רשאי חבר המועצה להגיש לראש המועצה שאילתה בכתב על ענין עובדתי שבתחום תפקידי המועצה, והיא תנוסח בקיצור נמרץ ובצורת שאלה בלבד; ראש המועצה ישיב בכתב ובקצרה לשאילתה ויקרא את התשובה באותה ישיבה, אולם הוא רשאי לדחות את תשובתו עד לישיבה מן המניין שלאחר הישיבה הבאה; השאילתה והתשובה בכתב יחולקו לחברי המועצה.

## כינוס על-פי דרישה

לפי פרק שלישי לתקנון נוהל הישיבות, מחייב את ראש המועצה לכנס ישיבה שלא מן המניין אם הוגשה לו דרישה לכך בכתב, חתומה בידי שלישי לפחות מחברי המועצה ומפרטת את סדר יומה והצעת החלטה.

**בתקופת הביקורת לא הוגשו שאילתות הועלו עניינים ושאלות במהלך ישיבות המועצה, לא היתה דרישה לכינוס ישיבה שלא מן המניין.**

## דיון בתקציב

יש לשלוח הצעת התקציב 10 ימים לפחות לפני קיום הדיון במליאת המועצה כדי לאפשר לכל חברי המועצה להתכונן כראות. הדיון בתקציב במליאה יהיה דיון מיוחד משאר דיוני המועצה.

**בדיקת הביקורת העלתה, בתקופת הביקורת הדיון בתקציב היה דיון מיוחד והצעת התקציב נשלחה לחברי המועצה כדין.**

## דיון בדו"ח מבקר המועצה

בצו המועצות המקומיות, נקבע: המועצה תקיים דיון מיוחד בדו"ח על ממצאי הביקורת וסיכומיה והצעותיה של ועדת הביקורת.

מהבדיקה עלה, כי המועצה קיימה בתקופת הביקורת, דיון מיוחד בדו"ח על ממצאי הביקורת, למעט דיון ב- 2018, בישיבת מליאת המועצה מס' 4/2018, סדר היום כלל 7 סעיפים, אחד הסעיפים היה דיון בדו"ח על ממצאי הביקורת מס' 17 לשנת 2016.

## ועדות הרשות

לביצוע התפקידים השונים והרבים המוטלים על מועצת הרשות, רשאית היא לבחור מבין חבריה ועדות אשר יבצעו תפקידים אשר היא נדרשת לבצעם. הוועדה היא המקום לליבון הנושאים העומדים על סדר יומה של מועצת הרשות. למעשה אין כל מגבלה חוקית על מספר הועדות שמועצה רשאית להקים.

א. כאשר רוצים לבחון את הנושאים העומדים על סדר היום, כל אחד לגופו, לברירה בין האלטרנטיבות, להגדרת נקודת המוצא והמחלוקת ובנסיון לשכנע זה את זה, וכל זאת במטרה להגיע לפתרונות מעשיים ההולמים את הצרכים האמיתיים, כי אז כדאי ורצוי לדון תחילה בנושאים אלו בוועדות המקצועיות.

ב. הוועדה היא המסגרת שבה ממקדת המועצה את עבודתה. זהו למעשה הפורום הציבורי- מקצועי של הרשות, הזירה שבה נפגשים נבחרי הציבור עם הנהלת הרשות והדרגים המקצועיים הבכירים ברשות ושומעים את דעת המומחים והיועצים השונים. כל הגורמים מטכסים עצה במשותף עם נציגים הנוגעים בענין, וכן מגיעים להצעות החלטה שקולות אשר הביאו בחשבון את כל ההיבטים השונים (חוקיים, כספיים, חברתיים, מקצועיים וכו').

ג. יכולתה של המועצה לפעול באמצעות ועדות היא אחד הגורמים להצלחתה, אף שבדרך כלל, המועצה היא הגוף היחיד המוסמך לקבל החלטות.

ד. הוועדה היא אם כן, הזירה המתאימה ביותר לנבחרי הרשות להשפיע ולבקר ברוח מצע רשימתם, ובהתאם להבטחותיהם לציבור.

ה. בוועדה יכול כל נבחר לתת ביטוי מלא להכשרתו המקצועית, לנסיונו וכמובן גם לתפיסת עולמו. במסגרת הוועדה יוכל חבר הוועדה ללוות את כל שלבי הטיפול בתוכנית אותה הוא מעונין לקדם, מההתחלה ועד למבחנה הסופי בחיי היום יום.

ו. ההרכב הסיעתי הכולל של כל הועדות יהיה בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה.

ז. יו"ר הוועדה, ומזכיר המועצה או מי שהסמיך, יאשרו את הפרוטוקול בחתימת ידם.

בצו המועצות המקומיות, מנויות מספר ועדות שהן ועדות חובה שהצו קבע במפורש את חובת הקמתן. והרשות רשאית ללא הגבלה להקים ועדות שאינה מחויבת להקימן אך רשאית לעשות זאת והן נקראות ועדות רשות.

### **תקופת כהונת הועדה וחבריה**

1. הועדה תכהן בתפקידיה לאורך תקופת כהונתה של אותה מועצה. המועצה מוסמכת לבטל את הוועדה או לשנות את הרכבה בכפוף להוראות צו המועצות המקומיות.
2. חבר מועצה שנבחר חבר לועדה, חברותו בוועדה נפסקת כשנפסקת חברותו במועצה.
3. חבר הועדה שאיבד את זכותו להיבחר כחבר מועצה, יחדל מלהיות חבר בוועדה.
4. חבר הועדה רשאי להתפטר מתפקידו בהודעה בכתב לראש הרשות.

### **שגרת העבודה בוועדות**

צו המועצות המקומיות קובע שכל ועדה רשאית להסדיר בעצמה את סדרי עבודתה ודיוניה, תוך תשומת לב להחלטות המועצה ולהוראות החוק.

### **יושב ראש וחברי הועדה**

1. יושב ראש הועדה הוא "איש המפתח" שלה. החוק מאפשר ליו"ר לכנס את הועדה בכל עת. הוא חייב לכנסה לפי החלטת הועדה, לפי בקשת 1/3 מחבריה ולפי: בקשת המועצה, ועדת הנהלה, ראש הרשות, או ועדת הביקורת.
2. החוק קובע כי ראש הרשות חייב לעמוד בראש ועדת הנהלה, לעומת זאת החוק קובע שראש הרשות וסגניו וחברי ועדת הנהלה, לא יהיו חברים בוועדת ביקורת. ועוד ראש המועצה אינו יכול להיות חבר בוועדת מכרזים.
3. כוחו וחשיבותו של יו"ר הועדה אינם תלויים רק בסמכויותיו הפורמליות, אלא קשורים לעצם השפעתו על איכות עבודת הועדה וליכולת להעניק תוקף ועוצמה לפעילותה.
4. את סדר היום של ישיבות הועדה קובע היו"ר ובכך ניתנת לו האפשרות לתת ביטוי מובהק לראייתו את סדרי העדיפויות של עבודת הועדה. הוא ינהל את הישיבה ומחלק זכויות הדיבור לחברי הועדה.
5. יו"ר הועדה יכול להפוך את הועדה לועדה פורייה, נערך לקראתה ועושה את הסידורים וההכנות המתאימות, יכין נתוני רקע, יזמין מומחים, נציגי ציבור ומייצגים אוטנטיים של אינטרסים שונים לישיבות הועדה. אם יעשה זאת יתרום בכך היו"ר תרומה מכרעת לרמת הדיון ולטיב ההמלצות או ההחלטות.
6. היכולת של היו"ר וחברי הועדה, לבטא את עצמם ולהציג את עמדות הועדה בפני נושאי התפקידים ברשות ובעלי המקצוע, תעניק לועדה משקל רב ברשות ובמועצה.

## הזמנה לישיבות

לכל ישיבת ועדה יש לשלוח לחבריה, הזמנה בכתב חתומה, על-ידי מזכיר הרשות, בהזמנה יש לפרט את סדר יומה של הישיבה. ההזמנה תימסר לכל חבר ועדה לפחות 24 שעות לפני מועד הישיבה.

## מניין חוקי

רוב חברי ועדה הם מניין חוקי בישיבותיה, אלא אם נקבע בחוק שהחלטה מסוימת טעונה רוב מיוחד ואז היא רוב מיוחד זה- המניין החוקי של הישיבה. למשל, בוועדת הנחות מארנונה: המניין החוקי הוא נוכחותם של יו"ר הוועדה, היועץ המשפטי והגזבר. אם בישיבת ועדה לא היה מניין חוקי בשתי ישיבות רצופות של הוועדה, יהיה 1/3 חברי הוועדה בישיבתה השלישית, בגדר, מניין חוקי לגבי כל עניין שעמד על סדר היום של שתי הישיבות הקודמות.

## הרכב ועדות ומספר חברים

הביקורת תציג ועדות המועצה שפעלו במועצה היוצאת שנבחרה ב- 2013 והמועצה הנוכחית שנבחרה ב- 2018, הרכבן לפי סיעות ומספר חברים מקרב חברי המועצה.

## ועדות המועצה היוצאת

القائمة/ اللجنة	التغير	اكسال الموحدة	اكسال المستقلة	الأمل	الحزب العربي	المنارة	العدالة	الصدافة	المجموع
اداره		2	2	1	1	1		1	8
مراقبه	2						1		3
مناقصات	1	1	1		1		1		5
المعارف والتربية والتعليم	2	2	1	1	1				7
الصحة وجودة البيئة	2	1	1	1					5
الاعفاءات	1					1			2
الاعتراضات	1	1	1	1			1		5
الطوارئ								1	1
خدمات طوارئ اخلاء الموتى	3	2	2	1	1	1	1	1	12
المجموع	12	9	8	5	4	3	4	3	48

## נתוני הטבלה מלמדים:

1. המועצה הקימה 9 ועדות: 8 ועדות חובה ואחת ועדת רשות.
2. ברמת קואליציה ואופוזיציה הרכב הוועדות בהתאם יחס הכוחות, ברמת סיעה, הרכב הוועדות תואם ההרכב הסיעתי של המועצה, למעט רשימת האمل ואקسال המوحدة קבלו ייצוג יותר, על חשבון רשימת المنارة والصدافة.

## ועדות המועצה הנוכחית

المجموع	الكرامة	العدالة	الوحدة	الحزب العربي	الأمل	اكسال الموحدة	العربية للتغيير	التغيير	القائمة/ اللجنة
7	1	1					2	3	اداره
5			1	1	1	2			مراقبه
5		1		1	1		1	1	مناقصات
5						2	2	1	المعارف والتربية والتعليم
5			1		1			3	الصحة وجودة البيئة
2						1	1		الاعفاءات
3				1			1	1	الاعتراضات
1	1								الطوارئ
1								1	خدمات طوارئ اخلاء الموتى
5	1	1	1			1		1	مكافحة العنف
39	3	3	3	3	3	6	7	11	المجموع

### נתוני הטבלה מלמדים:

1. המועצה הקימה 10 ועדות: 9 ועדות חובה ואחת ועדת רשות.
2. ברמת קואליציה ואופוזיציה הרכב הועדות בהתאם יחס הכוחות, ברמת סיעה, הרכב הועדות תואם ההרכב הסיעתי של המועצה.

### ועדות חובה

בצו המועצות המקומיות ובחיקוקי אחרים נקבעו ועדות החובה וכן הוראות לגבי הרכבן ואופי ניהולן. כל אחת מועדות החובה הופקדה על אחד מתחומי העשייה של הרשות המקומית, והיא אמורה לדון דרך קבע ולהחליט בנושאים העומדים לדיון בתחום זה. ארבע מועדות החובה (הנחות, ערר על קביעת ארנונה, מ"ח, רכש ובלאי) הוסמכו לקבוע את אופן הפעילות של הרשות המקומית בתחומי אחריותן; ועדות החובה האחרות הוסמכו לייעץ או להמליץ למועצה, או לראש הרשות המקומית. מהסמכויות הנרחבות שהוקנו לועדות החובה וממגוון הפעילויות שהוטלו עליהן בדינים השונים עולה, כי הן נדבך חיוני בפעילות התקינה של הרשות המקומית.

### 1. ועדה מרחבית לתכנון ולבניה

זו ועדה מקומית הכוללת כמה רשויות מקומיות, השר קובע את מרחבי התכנון, שהם גבולות התכנון של הועדה. בדרך כלל היא מורכבת משמונה חברים בלבד, בראשה עומד יו"ר שממונה על-ידי שר האוצר, וחברים בה שבעה חברים נוספים - נציגי הרשויות המקומיות.

אכסאל נמצאת במרחב התכנון של הועדה המקומית לתכנון ולבניה "מבוא העמקים", מרחב התכנון של הועדה כולל עוד שמונה ישובים (בסמת טבעון, יפיע, כפר כנא, משהד, עילוט, עין מאהל, רינה, רמת ישי). ראש המועצה מונה באישור המועצה כנציג הרשות בועדה, הוא לא העביר למועצה עדכון שוטף לתוכן הדיונים וההחלטות שהיו בועדה.

### דיוני הועדה

בתקופת הביקורת הועדה קיימה דיון בכל חודש, לראש המועצה היתה כמעט נוכחות מלאה (92%), הוא נעדר משלוש ישיבות מתוך 36, להלן נתונים:

השנה	שיעור השתתפות
2016	92%
2017	83%
2018	100%

### 2. ועדת הנהלה

למועצה תהא ועדת הנהלה קבועה, שתפקידה לנהל את עניני המועצה, לתאם את פעולותיהן של ועדותיה ולפקח עליהן, להשגיח שהחלטות המועצה והחלטות ועדותיה יוצאו אל הפועל כדין, ולמלא כל תפקיד אחר שיוטל עליה על-ידי המועצה. הועדה תיבחר על-ידי המועצה מבין חבריה, ראש המועצה יהיה יו"ר הועדה. התקציב ותקציב המילואים, לאחר שיוכנו, יוגשו תחילה לוועדה בטרם יוגשו למועצה.

### הרכב הועדה

בועדה חברים כל חברי המועצה מהקואליציה, עד 2016 שמונה חברים וב- 2017 ו- 2018 שבעה חברים.

### דיוני הועדה

בהתאם לנתונים בטבלה, בתקופת הביקורת הועדה קיימה דיונים מעבר למכסה הדרושה בחוק, למעט ב- 2018.

שנה	מס' ישיבות	ממוצע השתתפות בישיבה	
		שיעור	זמן
2016	10	76%	1:40
2017	7	77%	1:30
2018	2	64%	1:40

### ניהול פרוטוקול

נמצא, ניהול פרוטוקולים מסודר אבל הפרוטוקולים אינם מאושרים בידי יו"ר הועדה ומזכיר המועצה.

### 3. ועדת תמיכות

היא ועדה מקצועית – ועדת חובה.

באוגוסט 2006 פורסם בחוזר מנכ"ל מיוחד של משרד הפנים, "נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" (להלן: הנוהל). הנוהל נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת הרשות המקומית למוסדות ציבור שונים הפועלים בתחום הרשות המקומית בנושאי חינוך, תרבות, דת, מדע, אומנות, רווחה, בריאות, ספורט וכו'. מטרת הנוהל לקדם בתחום התמיכות, מינהל תקין, שוויון, שקיפות, חסכון, יעילות, וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות. הועדה תכין הצעה לתבחינים חדשים או לתיקונם של תבחינים שנקבעו על פי הנוהל ותביאם לאישור מועצת הרשות. התבחינים יהיו ענייניים, שוויוניים, ויתחשבו בצרכי האוכלוסייה ברשות ובצורך במתן שירותים לכל חלקי האוכלוסייה. התבחינים המאושרים יועמדו לעיון תושבי הרשות במשרדי הרשות ובאתר האינטרנט של הרשות. הועדה תבחן את הבקשות לתמיכה ותמליץ בפני המועצה על שיעור התמיכה לכל בקשה, היא רשאית להמליץ על מספר חלופות להקצאת הכספים.

#### הרכב הועדה

עפ"י הנוהל תכהן בכל רשות מקומית הנותנת תמיכות למוסדות ציבור, ועדת תמיכות המורכבת ממנכ"ל הרשות, הגזבר והיועץ המשפטי או נציגם. כל ישיבה של הועדה טעונה השתתפות כל חברי הועדה. לישיבות הועדה יוזמנו נציגי האגף הרלוונטי ברשות לעניין הבקשה לתמיכה.

#### דיון המועצה

בקשות לתמיכה והמלצת ועדת תמיכות ידונו במועצה, תוך חודש מהחלטת ועדת תמיכות. סדר היום המפורט של הדיון, לרבות רשימת מוסדות הציבור המבקשים תמיכה, ישלח לפחות שבוע מראש לכל חברי המועצה.

בתקופת הביקורת ועדת תמיכות קיימה ישיבה אחת בכל שנה, היא דנה בדוח מפקח תמיכות ובבקשות תמיכה שהוגשו לועדה. בכל הישיבות השתתפות חברי הועדה היתה מלאה. לישיבות הועדה לא הוזמנו נציגי האגף הרלוונטי ברשות לעניין הבקשה לתמיכה, וגם לא נשלחה לחברי המועצה רשימת מוסדות הציבור המבקשים תמיכה.

#### 4. ועדת השקעות

היא ועדה מקצועית, נקבעה לפי הנחיות משרד הפנים שפורסמו בחוזרי מנכ"ל 8/94 ו- 4/2008, ההנחיות נועדו להנחות את הרשות המקומית להשקעת עודפים זמניים, הקשורים לקרן עבודות פיתוח שטרם יועדה, קרנות אלה מיועדים בעיקר לביצוע עבודות פיתוח או לתשלומים עתידיים אחרים.

הועדה תפעל בהתאם למדיניות השקעה שביסודה בחינת אפיקי ההשקעה על-פי ובהתאם לתחזית תזרים המזומנים של הרשות המקומית, לתקופות הנגזרות מתזרים מזומנים זה ולעודפים הצפויים באותן תקופות:

- א. עודפי מזומנים לתקופה קצרה שאינה עולה על שלושה חודשים יופקדו בפיקדונות לזמן קצוב, במוסדות פיננסיים ו/או תעודות מלווה קצר מועד (מק"מ) של בנק ישראל.
- ב. עודפי מזומנים לתקופה העולה על שלושה חודשים, יושקעו באגרות חוב ו/או קרנות נאמנות ו/או הצמדה למטבע חוץ.

#### הרכב הועדה

המספר הכולל של חברי הועדה לא יעלה על חמישה. יו"ר הועדה- גזבר המועצה; עובד הרשות שהוא בעל השכלה או הכשרה מתאימה בתחום, ימונה על-ידי ראש הרשות; חברים נוספים מבין עובדי הרשות המקומית, ימונו על-ידי ראש הרשות המקומית. המספר הכולל של חברי הועדה לא יעלה על חמישה.

**מבדיקת הביקורת נמצא, כי הרכב הועדה הוא בהתאם להנחיות משרד הפנים. גזבר, מזכיר ומנהל חשבונות.**

#### דיוני הועדה

ב- 2016 הועדה היתה פעילה, קיימה ארבע ישיבות, נוכחות החברים היתה מלאה, ביתר השנים לא היה צורך בכינוס הועדה.

#### 5. ועדת הקצאת קרקע ומבנים

מנכ"ל משרד הפנים פרסם "נוהל הקצאת קרקע ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן: נוהל הקצאות), בחוזר 5/2001 ותוקן בחוזרי מנכ"ל 6/2002, 7/2004 ו- 7/2005. לפי נוהל הקצאות, ועדת הקצאות היא מקצועית, היא תדון בבקשות לפי ההליך המפורט בנוהל הקצאות ועל פי התבחינים שיקבע ואשר יפורסם לציבור. הליך הקצאת קרקע תהיה לפי יוזמת הרשות המקומית ויכולה שתהיה גם לפי פניית גוף.

### **הרכב הועדה**

הועדה מורכבת מחמישה חברים: המזכיר, הגזבר, היועץ המשפטי, המהנדס ומנהל מחלקת נכסים של הרשות המקומית. כל ישיבה של הועדה חייבת בהשתתפות היועץ המשפטי של הרשות, השתתפותו בישיבה של היועץ המשפטי תהווה תנאי לקיומה. כמו כן, חוות דעתו של היועץ המשפטי בנוגע לעניין משפטי, תחייב את הועדה.

**בתקופת הביקורת ועדת הקצאת קרקע ומבנים לא התכנסה כי לא היו בקשות הקצאה.**

### **6. ועדת פיטורי עובדים**

היא ועדה מקצועית- ועדת חובה. הועדה רשאית לפטר עובדים למעט עובדים בתפקידי חובה (סטטוטוריים) אם הפיטורים היו שלא מחמת עבירת משמעת כמשמעותה בחוק המשמעת. תנאי הליך פיטורי עובדים בתפקידי חובה, מחמירים יותר ופיטורם באישור המועצה ברוב של שני שלישי מחברי המועצה.

### **הרכב הועדה**

מזכיר וגזבר המועצה, וכן היועץ המשפטי של המועצה.

### **דיוני הועדה**

בשנים 2017 ו-2018 הועדה התכנסה פעם אחת בכל שנה, נוכחות החברים היתה מלאה.

### **7. ועדת מכרזים**

היא ועדת חובה קבועה, חבריה נבחרים על ידי המועצה מבין חבריה. ראש הרשות לא יהיה חבר בה. תפקידה של הועדה לבדוק את כל הצעות מחירים המוגשות לרשות בעקבות פרסום מכרז החל מהרגע בו נפתחת תיבת ההצעות, דרך בירור הפגמים בהצעות, פסילת הצעות ותמליץ לפני ראש הרשות על ההצעה שלדעתה ראויה לאישורו. ראש הרשות רשאי לאשר גם הצעה שלא הומלצה כנ"ל. החליט שלא לאשר את הצעת הועדה, ירשום את הנימוקים לכך ויביאם לידיעת המועצה בישיבתה הקרובה.

### הרכב הועדה

בועדה חמשה חברים, הרכבה הוא בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה, שלושה חברים מהקואליציה ושני חברים מהאופוזיציה.

להלן ייצוג ושמות חברים לפי סיעה: יו"ר- באסל דראושה (الحزب العربي), נאדר ע. האדי (اكسال الموحدة), עלי חבשי (اكسال المستقلة), ע. עזיז שלבי (التغير), עומר דראושה (العدالة) (-2013), עפיף דראושה (العدالة) (2015, 2017, 2018).

### דיוני הועדה

בתקופת הביקורת הועדה היתה פעילה, התכנסה בתדירות פעם בשלושה חודשים ונוכחות חברים כמעט מלאה, בממוצע הועדה דנה כל שנה בתשעה מכרזים.

שנה	מס' ישיבות	מס' מכרזים	שיעור נוכחות
2016	4	7	80%
2017	4	10	75%
2018	3	9	87%

### ניהול פרוטוקול

נמצא, ניהול פרוטוקולים מסודר וכל הפרוטוקולים אושרו בידי יו"ר הועדה והמזכיר.

### 8. ועדת השלושה

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים, 3/2002 פורסם נוהל מתן פטור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 למכרזי מסגרת שעורך ארגון או מוסד ציבורי. לפיו רשות מקומית פטורה ממכרז להתקשרויות עם זוכה במכרז מסגרת שאושר ע"י משרד הפנים, שנערך על ידי גוף ציבורי (לעניינינו החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ). בשלב ראשון גזבר הרשות ומנהל היחידה הרלוונטית, יפנו לגוף הציבורי על מנת שזה יבצע עבור הרשות את הפניה לזוכים, לאחר קבלת הצעות הזוכים יועברו ההצעות לועדה. לכאורה, לועדת השלושה אין שיקול דעת כלל והיא חייבת לבחור בהצעה הזולה ביותר, כאשר החלופה הניצבת בפניה היא לא לבחור הצעה כלל. התקשרות רשות מקומית עם זוכה תשלם לגוף הציבורי עמלה בעבור עריכת המכרז.

## **הרכב הועדה**

היא ועדה מקצועית, לפי חוזר מנכל משרד הפנים, הועדה מורכבת ממזכיר, גזבר והיועץ המשפטי של הרשות. מהרכבה משולשת בעלי תפקידים נקבע שמה ועדת שלושה.

## **דיוני הועדה**

בתקופת הביקורת הועדה קיימה בכל שנה שלושה ישיבות למעט ב-2017 שתי ישיבות. בישיבות השתתפו כל חברי הועדה, לישיבות הועדה הוזמן מבקר הרשות ולפי העניין הוזמן מהנדס הרשות.

## **ניהול פרוטוקול**

נמצא, ניהול פרוטוקולים מסודר וכל הפרוטוקולים אושרו בידי שלושת בעלי תפקידים.

## **9. ועדת רכש ובלאי**

הועדה היא מקצועית, הרכבה לא יכלול נבחרי ציבור, ובהתאם לאישור המועצה שניתן לכך, תכלול ככל הניתן את ממלאי התפקידים הבאים: מזכיר, גזבר והיועץ המשפטי של הרשות. בצו המועצות המקומיות (תוספת חמישית) נקבע, כי בכל רבעון יוכנו במועצה המקומית, תחזית ותכנית צריכה של טובין, בהתאם לצורכי היחידות של הרשות המקומית ובהתאם לתקציב המאושר של המועצה ולתזרים המזומנים שלה. עוד נקבע בצו, כי ועדת רכש ובלאי תקבע בעבור היחידות והמחסנים את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה וכי לא תיעשה רכישה אלא באישור מראש מהוועדה.

סמכויות הועדה נגזרות מהוראות החוק, בין היתר עליה לקבוע בנוהל מוסדר נושאים כגון: שיעור הפטור הקטגורי, אישור מוקדם של התקשרות בהיקף כספי, החל מסכום עד לסכום הפטור ממכרז זוטא, דרכי אישור התקשרות מסגרת עם ספק, דרכי אישור כל התקשרות עם יועצים, מתכננים ואדריכלים, אישור התקשרות עם ספק על סמך "הצעת יחיד".

## **הרכב הועדה**

הועדה מורכבת משלושה חברים: הגזבר, היועץ המשפטי ומנהל רכש.

### דיוני הועדה

מהנתונים בטבלה, עולה כי בתקופת הביקורת הועדה היתה פעילה, התכנסה בתדירות כפי שנקבע בתקנון, נוכחות חברי הועדה כמעט מלאה, בכל הישיבות היה מניין חוקי למעט ישיבה מס' 4/2018 הגזבר ומנהל הרכש נעדרו, עובדת רכש מלאה מקום המנהל.

שנה	מס' ישיבות	מס' הצעות	שיעור נוכחות
2016	3	4	90%
2017	5	10	80%
2018	6	12	90%

### ניהול פרוטוקול

נמצא, ניהול פרוטוקולים מסודר וכל הפרוטוקולים אושרו בידי חברי הועדה והמזכיר.

### 10. ועדת ביקורת

היא ועדת חובה קבועה, חבריה נבחרים מבין חברי המועצה. ראש הרשות, סגניו וחברי ועדת הנהלה לא יהיו חברים בה. הרכב הועדה יהיה תואם ככל הניתן להרכב הסיעתי של המועצה, ובלבד שיהיה נציג אחד לפחות מסיעה שאינה מיוצגת בוועדת הנהלה. יושב ראש הועדה יהיה מהאופוזיציה, כלומר, שסיעתו שונה מסיעת ראש הרשות, שאין לה ייצוג בהנהלה שלא מונו ממנה סגנים לראש המועצה ושאינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש המועצה או לניהול המועצה.

הוועדה תדון ותטפל בדוחות של: מבקר הרשות, מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על פעילות הרשות, כל דוח ביקורת של משרד הפנים וכל דוח ביקורת אחר על הרשות. תפקיד הועדה לעקוב אחר תיקון הליקויים שעלו מביקורות שזכרו. הועדה תגיש סיכומים והצעות למועצה. היא יכולה לדרוש בדיקת עד שני נושאים במסגרת תכנית העבודה של מבקר הרשות.

### הרכב הועדה

בועדה שלושה חברים מסיעות מהאופוזיציה, להלן ייצוג לפי סיעה: יו"ר - ע. עזיז שלבי, מוסא שלבי (التغير), עומר דראושה (2013-2015), עפיף דראושה (2017,2018) (العدالة).

## דיוני הועדה

בתקופת הביקורת הועדה:

- א. קיימה ישיבה אחת בכל שנה, היא דנה רק בדוח הביקורת של מבקר הרשות.
- ב. לא קיימה דיון בדוחות ביקורת רואה חשבון שממנה משרד הפנים בכל שנה, מיותר לציין כי דוח רואה חשבון כולל שני חלקים: דוח כספי מבקר ודוח ביקורת מפורט.
- ג. לא עקבה אחר תיקון הליקויים שעלו מביקורות ולא דרשה בדיקת נושאים ממבקר הרשות.

## 11. צוות לתיקון ליקויים

הרכב הצוות הוא מקצועי. חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] קובע, כי ראש הרשות המקומית ימנה צוות לתיקון ליקויים, בראש הצוות יעמוד המנהל הכללי, ובאין מנהל כללי- בעל התפקיד המקביל לו באותה רשות (מזכיר). העלתה הביקורת ליקויים בפעולות הרשות, ידון הצוות בדרכים לתיקון הליקויים, יקבל החלטות בדבר תיקונם ומניעת הישנותם בעתיד, וידווח על דיונו, ועל החלטותיו לראש הרשות סמוך לאחר קבלת ההחלטות, וכן למבקר. המלצות הצוות יוגשו לראש הרשות בתוך שלושה חדשים מיום שדוח המבקר נדון על ידי המועצה, ודיווח יימסר לוועדה לענייני ביקורת על יישום ההמלצות אחת לשלושה חדשים. ראש הרשות רשאי לדחות תיקון של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק זאת בכתב לפני המבקר והועדה הנ"ל, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

## הרכב הצוות

ראש הרשות מינה את מזכיר הרשות בראש הצוות לתיקון ליקויים, לא נקבע הרכב מלא של הצוות וממלא הצוות לא דן ולא המליץ על דרכים לתיקון הליקויים.

## 12. ועדת הנחות מארנונה

היא ועדת חובה קבועה, תפקידה לבחון זכאותם של בעלים ו/או מחזיקים בנכסים בתחום הרשות, לסוגי הנחות אשר בתחום סמכותה.

- א. הועדה מוסמכת לתת הנחה בשיעור עד 70% למחזיק בנכס שהוא נזקק; שהוגדר מחזיק בנכס שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל טיפול רפואי חד-פעמי או מתמשך, שלו או של בן משפחתו; ו/או שקרה לו אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי. החלטות הועדה אינן טעונות אישור המועצה אך תונחנה על שולחנה.
- ב. הועדה ממליצה בפני מועצת הרשות למחיקת סכומים המגיעים לרשות בשל ארנונה והם בפיגור של שלוש שנים לפחות ונראה שלא ניתן לגבות אותם, הועדה והמועצה יפעלו לפי נוהל מפורט למחיקת חובות שגיבש משרד הפנים.

### **הרכב הועדה**

מועצת הרשות תמנה את חברי הועדה, לפי הקבוע בתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993: שני חברי מועצה שאחד מהם מסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה, גזבר המועצה, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים והיועץ המשפטי של המועצה. מניין חוקי בישיבות הועדה יהא- נוכחות של יושב ראש הועדה או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר.

### **דיוני הועדה**

בתקופת הביקורת הועדה התכנסה פעם אחת בכל שנה (בשבוע האחרון של שנת התקציב, 24.12.2016, 26.12.2017), למעט ב- 2018 הועדה לא התכנסה, נוכחות חברי הועדה היתה מלאה, בממוצע הועדה דנה ב- 15 בקשות הנחה. הועדה קבלה החלטה כוללנית לבקשות הנחה לפי מבחן הכנסה לשנים קודמות, עבור ארנונה בפיגור לפי נוהל למחיקת חובות שגיבש משרד הפנים.

### **13. ועדת ערר על קביעת ארנונה**

היא ועדת חובה קבועה, הפועלת בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976. אשר מחויבי הארנונה בתחום הרשות יכולים לערער בפניה על קביעת הארנונה שנקבעה להם אם מנהל הארנונה של הרשות דחה את בקשתם לתקן או לשנות את חובת תשלומי הארנונה שנקבעה להם.

### **הרכב הועדה**

הועדה מורכבת משלושה חברים מבין בעלי הזכות להיבחר כחברי המועצה, בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2012, נקבע כי בשל מהות תפקידה כגוף מעין שיפוטי, רצוי שיו"ר הועדה יהיה משפטן, הכשיר להתמנות לשופט בית משפט שלום, מכיוון שמהות עבודת הועדה היא שיפוטית והחלטותיה הן במעמד של ערכאה ראשונה.

**בתקופת הביקורת ועדת הערר לא התכנסה כי לא היו בקשות ערר.**

### **14. ועדת איכות סביבה**

היא ועדת חובה קבועה, תפקידה להתוות מדיניות בנושא איכות הסביבה וכן לתכנן וליזום פעולות להבטחת פיתוח בר-קיימא של הסביבה ושימוש מושכל במשאבים.

א. לועדה מגוון תחומים רחב לפעילותה, כמנחה, בוחנת ומבקרת. היא מתייחסת לכל תחומי העשייה ברשות המקומית: בנייה, גינון, תעשייה, תחבורה, מים, ביוב, פסולת, חינוך, תעסוקה, פיתוח קהילתי ומנהל.

ב. הועדה רשאית לזמן לישיבותיה את הגזבר ומנהלי המחלקות, לדרוש בדיקה מקצועית מעמיקה, או לערוך שינויים בתוכניות, לזרז פעולות ולשנות סדרי העדיפות, בהתאם למטרות שיפור איכות הסביבה. המחלקות השונות של הרשות יכולות לאמץ בעצמם את המלצות הועדה, אם אינן כרוכות בהוצאה כספית ובשינוי תוכניות העבודה.

ג. הועדה נדרשת להגיש לאישור המועצה את תוכניותיה ולעקוב אחר ביצוען.

### **הרכב הועדה**

הועדה מורכבת משבעה חברים. ארבעה חברי מועצה בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה, עובד בכיר האחראי לתחום איכות הסביבה ברשות ושני נציגי ארגוני סביבה מקומיים או מקרב ציבור תושבי המקום.

**במועצה אין ועדת איכות סביבה למרות שזו ועדת חובה.**

### **15. ועדת משק לשעת חירום (מל"ח)**

ועדת משק לשעת חירום (להלן: ועדת מל"ח), היא ועדת חובה קבועה, אין זו ועדה "פוליטית" רגילה אלא ועדה ציבורית בעלת אופי מקצועי.

- היועד עובדת בשיתוף פעולה עם הממונה על שירותי החירום ברשות המקומית, עם המשטרה והרשות הארצית לכבאות והצלה, עם ועדת מלח מחוזית ופיקוד העורף.
- הועדה אחראית על ארגון והפעלת משק המועצה לשעת חירום, כחלק ממערך משק לשעת חירום ברמה הארצית והמחוזית. הערכות המועצה לשעת חירום נועדה לאפשר את המשך אספקת השירותים החיוניים בעת שכוח האדם הסדיר שאמור לספק אותם מגויס לצורכי המדינה, ו/או כאשר פעילות המערכות הארגוניות או הטכנולוגיות המערבות באספקת השירותים נפגמת עקב המצב.
- תחומי האחריות של מערך מל"ח כוללים את כל תחומי החיים: חינוך, תברואה, אספקת חשמל ומים, מפעלים לשעת חירום, אספקת מזון ועוד. במסגרת זו, מוצבים על פי סדר עדיפות מכלי מים לחירום וגנראטורים להפעלת תאורת הביטחון ביישובים.

### **הרכב הועדה**

המועצה הקימה ועדת מל"ח מתשעה חברים, יו"ר המועצה הוא יו"ר הועדה והחברים הם בעלי תפקידים במועצה.

### **דיוני הועדה**

בתקופת הביקורת הועדה התכנסה פעם אחת בכל שנה, נוכחות חברי הועדה היתה מלאה.

### **16. ועדת פינוי, סעד, חללים (פס"ח)**

היא ועדת משנה של ועדת מל"ח מקומית. הועדה אחראית לפינוי תושבים ממקום מגוריהם למקום זמני, כתוצאה מפגיעות מלחמה וסיכונים אחרים. סעד ורווחה: שירותים אישיים וחברתיים לאוכלוסייה המפונה, הנתונה במצוקה סוציאלית, סיעודית, נפשית וחומרית. חללים, תחנת ריכוז חללים, מקום בו תעשנה פעולות "זיהוי משלימות" והכנות לקבורה. תפקידיה העיקריים של הועדה: טיפול במפונים- קליטת אוכלוסייה שנאלצה לפנות בתיה, עקב אירועי החירום, במקומות מגורים חלופיים זמניים ואספקת צרכי היסוד. הכנה, ארגון והפעלת מתקנים לקליטת אוכלוסייה. תכנון, הכשרה והדרכה של כוח אדם לביצוע המטלות. מסירת הודעות למשפחות, טיפול בחללים ובאזרחים בשעת חירום, זיהוי וקבורה. תכנון אמצעים לביצוע המטלות.

### **הרכב הועדה**

בראש הועדה עומד ראש הרשות, מבנה הועדה אינו כפוף ליחסי הכוחות במועצה. ראש הרשות רשאי להוסיף ולמנות כחבר בועדה כל מי שלדעתו מוכשר למלא את התפקיד. חשוב לזמן לדיוני הועדה: נציג פיקוד העורף, ונציגי משטרה, בריאות, חינוך ונציג רשות כבאות והצלה, ובעלי תפקידים נוספים, בהתאם לצרכים הייחודיים של הרשות. הממונה על שירותי החירום ברשות, חייב ללוות את הועדה בכל דיוניה, לקדם הכנות לחירום ולעקוב אחר עיבוד והכנת תיקי נתונים.

### **דיוני הועדה**

בתקופת הביקורת הועדה התכנסה פעם אחת בכל שנה למעט 2018 הועדה לא התכנסה.

## 17. ועדת חינוך

היא ועדת רשות, המייעצת ומפקחת על מערכות החינוך השונות ברשות, בשל נטייתו של משרד החינוך להעביר חלק מסמכויותיו, לרשויות המקומיות, גובר כושר ההשפעה של הועדה על עיצוב מערכות החינוך המקומיות וקידומן.

א. תפקיד ועדת חינוך ליזום, לתכנן ולייעץ פעילות בתחומים הנוגעים לחינוך; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות.  
 ב. לוועדת החינוך, כועדת רשות, אין כאמור סמכויות סטטוטוריות. יחד עם זאת, היא משמשת גורם המסייע ותורם בשיפור איכות שירותי החינוך הניתנים לקהילה. מכל מקום, הועדה נחשבת בשנים האחרונות, לעמדת כוח רבת השפעה, ברשויות רבות.

### תחומי העשייה המרכזיים בהם הוועדה עשויה לתרום הם:

א. גיבוש המלצות העשויות לסייע בקבלת החלטות איכותיות בנושאים חינוכיים שעל הפרק, כגון: האם להפעיל מיזם חינוכי מסוים, יום לימודים ארוך, הפרטת פעולות חינוך וכו'.  
 ב. סיוע בגיבוש המדיניות החינוכית ארוכת הטווח של הרשות, או תוכנית האב לחינוך.  
 ג. סיוע בגיבוש ובקידום מטרות חינוכיות קצרות טווח.  
 ד. סיוע באיתור ובגיוס מתנדבים מהקהילה ומחוצה לה לביצוע משימות חינוכיות שונות.  
 ה. סיוע בגיוס משאבים מגורמים פרטיים וציבוריים למטרות חינוכיות שונות, כגון: שיפור מבנים במוסדות החינוך, השלמת ציוד.  
 ו. כתובת לתושבים בנושאי חינוך שונים, כגון: סיוע באיתור פתרונות חינוכיים מתאימים לאוכלוסיות מובחנות (מפגרים, נכים, מחוננים וכיו"ב), סיוע לתושב בקבלת מידע הקשור לבעיה חינוכית המטרידה אותו, כתובת לביקורת על אופן טיפול בנושא או בעיה בתחום החינוך.

### הרכב הועדה

חברי הועדה: ראש המועצה או ממלא מקומו- יהיה יושב ראש הועדה, שלושה עד שישה חברי מועצה, שני נציגים של בתי ספר שבתחום המועצה, שהם מנהלי בית ספר או סגניהם, האחד מבית ספר שניתן בו חינוך יסודי שייבחר על ידי הסתדרות המורים, והאחר מבית ספר שניתן בו חינוך על-יסודי שייבחר על ידי ארגון המורים העל-יסודיים, נציג ועד ההורים ביישוב, יושב ראש מועצת תלמידים. היא יכולה להזמין לשיבותיה לפי הצורך מומחים ויועצים.

**כפועל בתקופת הביקורת הועדה מורכבת משבעה חברי מועצה, בועדה לא נכללו: נציגים של בתי ספר, נציג ועד ההורים, ויושב ראש מועצת תלמידים.**

## **דיוני הועדה**

בתקופת הביקורת פעילות הועדה היתה חלקית, התכנסה פעמיים בשנת 2016, ביתר השנים לא התכנסה כלל.

### **18. ועדת רווחה ושירותים חברתיים**

היא ועדת רשות, תפקידה לעקוב אחר שירותי הרווחה והשירותים והחברתיים של הרשות ומסייעת לפיתוח שירותים נוספים לטובת שכבות חלשות, באמצעות ארגוני מתנדבים וארגונים פרטיים הנחלצים לסיוע למצוקות חברתיות.

אף שלועדה אין סמכות ביצוע והחלטותיה אינן אלא בגדר המלצות למועצת הרשות או לגורמים המקצועיים ברשות, היא אמורה להיות גורם ציבורי תומך ומדברן בכל העניינים הקהילתיים של הרשות. עליה לפעול לשכלול הכלים שעומדים לרשות המחלקות הנוגעות בדבר, להגדיל את המודעות למצוקות הפרט ולצורכי השכבות החלשות, ולהוביל בפיתוח שירותי רווחה שונים על בסיס התנדבותי.

## **הרכב הועדה**

הרכב הועדה יבטא את הייצוג הסיעתי במועצה, בשל היותה נעדרת סמכויות- מחד גיסא, והאתגרים הקשים שבפניה- מאידך, מעמדה המעשי ותרומתה יהיו פועל יוצא של רמתם האישית והמקצועית של חבריה, יוזמתם ודבקותם בפיתוח יוזמות שונות ובגיבוש מדיניות מתאימה ועמידה בה.

### **19. ועדת ספורט**

היא ועדת רשות, אלה סמכויותיה: הועדה תקיים מעקב אחר ביצוע מדיניות המועצה בתחום הפעילות הקהילתית בספורט. הועדה תייעץ בנושאים, שלדעתה ראויים לטיפול המועצה בתחום הספורט בקהילה. הועדה תקיים מעקב אחר הפעילות הנתמכת ע"י המועצה באגודות הספורט. לצורך פעילותה תיעזר הועדה בעבודתה במנהל מחלקת ספורט. הועדה תקיים דיונים, תזמין אנשי מקצוע, להופיע בפניה ותגבש הצעות לפעילות ומדיניות שהמועצה תפעל בתחומן. ועוד ארגון תחרויות ומפעלים, טיפוח ספורטאים בספורט הישגי. השגת תקציבים ממוסדות הספורט וקרנות לטובת הספורט וקידום הספורט בבתי הספר.

## 20. ועדת תרבות

היא ועדת רשות, תפקידה לקדם ולפתח פעילויות וחיי תרבות בקהילה ושיפור הקשר בין התושבים. לדון בתוכנית העבודה השנתית של המועצה בתחום אירועי תרבות, ליזום ולארגן את פעילויות התרבות, כדי שיענו ככל האפשר על צרכי התושבים בגילאים השונים תוך שמירה על מסורות קיימות. הועדה פועלת במטרה להשביח, לגוון ולהעשיר את חיי החברה והתרבות בקהילה תוך שמירה על מסורות קיימות.

## 21. הועדה לקידום מעמד הילד

היא ועדת רשות, תפקידה לדאוג לקידום מעמד ילדים ובני נוער, להגן עליהם ולהבטיח את זכויותיהם. כן מאפשרת הועדה את מימושו של עקרון השתתפותם של ילדים ובני נוער בהחלטות הנוגעות לחייהם ברמה העירונית.

אחת מזכויות הילד, היא הזכות להישמע בעניינים הנוגעים לו והנכונות לכבד את רצונו, אף אם אין הוא תואם לחלוטין השקפות של המבוגרים באשר לטובת הילד.

תפיסה זו, מעוגנת בסעיף 12 לאמנה לזכויות הילד, המיועד להבטיח לילדים המסוגלים לחוות דעה משלהם, את הזכות להביע דעה כזו בחופשיות בכל עניין הנוגע להם וכי לדעה זו יינתן משקל ראוי בהתאם לגילם ומידת בגרותם של הילדים.

## הרכב הועדה

חברי ועדה מומלצים: חברי מועצה; מנהל מחלקת החינוך; מנהל המחלקה לשירותים חברתיים; אחד ממנהלי בתי הספר המקומיים; נציג ארגון המורים; יושב ראש מועצת התלמידים המקומית; יושב ראש ועד ההורים המקומי; נציגי תנועות הנוער או ארגון התנדבותי וחברים נוספים כפי שתקבע המועצה.

## 22. הועדה למיגור האלימות

היא ועדת חובה קבועה, תפקידה לאסוף ולנתח נתונים הנוגעים למעשי האלימות, העבריינות והפשיעה בתחום המועצה, לבחון את התכניות הקיימות להתמודדות עם מעשים אלה ולגבש תכניות חדשות. הועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות.

### **הרכב הועדה**

ראש המועצה או סגן/ ממלא מקום, יהיה היושב ראש. שני חברי מועצה לכל היותר, יהיו חברים בועדה. מזכיר המועצה, מנהל מחלקת החינוך, רכז הביטחון, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, נציג אחד או יותר של משטרת ישראל, כפי שיקבע מפקד המרחב שבתחום סמכותו נמצאת המועצה, חברים נוספים ובין השאר נציגי ארגונים העוסקים בזכויות נפגעי עבירה.

### **23. ועדה למאבק בנגע הסמים והאלכוהול**

היא ועדת חובה קבועה, אחריותה ליזום ולתכנן פעילות לקידום טיפול מקיף במאבק בנגע הסמים והאלכוהול, לגבי מניעה, שיקום וטיפול, לרבות טיפול בהשלכות הנובעות מהתמכרות לסמים והאלכוהול וכן חינוך והסברה, בין השאר, לעניין הדין בשימוש בסמים. הועדה תגיש לאישור המועצה את תכניתיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות.

### **הרכב הועדה**

שלושה חברים מחברי המועצה, אחד מהם יהיה היו"ר ע"פ בחירת המועצה. מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, מנהל מחלקת חינוך, שני נציגי ציבור, שממליץ ראש המועצה באישור המועצה, מנהלי בית ספר על-יסודיים בתחום המועצה, שימנה מנהל מחלקת חינוך, נציג הרשות הלאומית למלחמה בסמים ושימוש לרעה באלכוהול שימנה המנהל הכללי של הרשות.

**במועצה לא קיימות ועדות: רוחה ושירותים חברתיים, ספורט, תרבות, ועדה לקידום מעמד הילד, ועדה למיגור האלימות, ועדה למאבק בנגע הסמים והאלכוהול.**

## המלצות

### א. מועצת הרשות

1. ראש המועצה נדרש לכנס ישיבות מן המניין לפי התכיפות הנדרשת, ולפעול לפי סמכותו ולאכוף חברי מועצה שנעדרו מישיבותיה.
2. ראש המועצה ומזכירה נדרשים לאשר את הפרוטוקולים בחתימת ידם ולפעול לפרסם הקלטותם באתר האינטרנט של המועצה ולהקפיד לקיים דיון מיוחד להצעת התקציב ולדוח הביקורת.

### ב. ועדות המועצה

1. המועצה נדרשת להשלים הקמת שתי ועדות חובה: איכות סביבה ומיגור האלימות. ולשקול הקמת ועדות רשות: רווחה ושירותים חברתיים, ספורט, תרבות, ועדה לקידום מעמד הילד.
2. ראש המועצה נדרש לעקוב אחר כינוס סדיר של הועדות ולדרוש כינוסן של ועדות שאינן מתכנסות לפי התכיפות הנדרשת.
3. על יושבי ראש הועדות להפוך את דיוני הועדות לדיון פורה, לעשות את הסידורים וההכנות המתאימות, להכין נתוני רקע, לפי הצורך להזמין מומחים, נציגי ציבור ומייצגים אוטנטיים של אינטרסים שונים לישיבות הועדה.
4. ראש המועצה נדרש להעביר למועצה עדכון שוטף לתוכן הדיונים וההחלטות של הועדה המקומית לתכנון ולבניה.
5. להקפיד שפרוטוקולי הועדות יאושרו בידי יו"ר הועדה ומזכיר המועצה, ולהעביר העתק לחברי המועצה לקראת הדיון במועצה.
6. ועדת הביקורת נדרשת לקיים דיון בדוחות ביקורת רואה חשבון שממנה משרד הפנים מדי שנה, ולעקוב אחר תיקון הליקויים שעולים מביקורת שונות. ראש הרשות ימנה צוות לתיקון ליקויים, ויקבע הרכב מלא של הצוות.

## הרקע החוקי לעבודת הביקורת

### צו המועצות המקומיות (א), תש"א-1950

#### 145א. מינוי מבקר המועצה

- (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.

#### 145ב. מינוי המבקר

- (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 שכהן 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.

#### 145ג. מועצה שלא מינתה מבקר

- (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.

#### 145ד. תפקידי המבקר

- (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 רכוש 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.

#### **145ה. המצאת מידע למבקר**

(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 מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

#### **145ו. דו"ח על ממצאי הביקורת**

(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 תשלם 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.

#### **145. ז. מינוי עובדים ללשכת המבקר**

(א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת 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).

#### **144. פיטורי עובדים בכירים**

(א) ...

(ב) לא יפוטר מבקר המועצה או עובד המועצה המשמש יועץ משפטי למועצה אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר המועצה או היועץ המשפטי למועצה אלא לאחר שניתנה לו זכות לשאת לפני המועצה את דבר בענין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר המועצה או היועץ המשפטי למועצה.

(ה) האמור בסעיף זה איננו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד המועצה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

#### **122. ועדת בקורת**

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.

(ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.

(ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות, בה יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת הנהלה.

(ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

#### **122א. תפקידי ועדת הביקורת**

(א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:

(1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה;

(2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה;

(3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין;

(4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.

(ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

#### **204. עבירות**

(א) ואלה דינם מאסר חודש ימים או קנס כקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, או שני העונשים כאחד:

(1) המחזיק ספר, מסמך או נייר של המועצה וסירב להרשות למי שזכאי לכך, את העיון בהם

או לא נתן העתק או תקציר מהם או רשות להכין העתק או תקציר מהם;

- (2) מי שמיאן למסור ידיעה או להראות מסמך, או נמנע מעשות זאת במשך שבוע ימים מיום שנדרש לכך לפי צו זה;
- (3) מי שמסר ביודעין ידיעה או הצהרה לא נכונה בכל בקשה, ערר או ערעור, או בכל מסמך או טופס אחר שהגיש או שמילא לפי צו זה;
- (4) מי שעייב או מנע ועדה מוועדות המועצה או עובד מעובדיה או שליח משליחיה המורשים לכך להיכנס לבנין או לקרקע להשיג שם ידיעות הדרושות להם לצורך תפקידיהם, או לערוך שם חקירות, בדיקות ומדידות לפי צו זה;
- (5) מי שמסר ידיעה שהגיעה לידי בתוקף תפקידו בענין מכרו העומד להתפרסם או בענין מהלך הדיונים בוועדת המכרזים וההצעות של המועצה והחלטתה לאדם שלא הוסמך כדין לקבל אותה ידיעה.

(ב) המפרסם דו"ח, כולו או חלקו או תוכנו של דו"ח, או ממצא ביקורת בניגוד להוראות סעיף 145 ו(ו) או המפר תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר ששה חודשים.

### 13. תחולת הוראות – ביקורת פנימית

(א) הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, 170ג1 ו-334א לפקודת העיריות<sup>1</sup> יחולו לענין מבקר מועצה מקומית (בסעיף זה – **מבקר**), בשינויים המחויבים, אולם השר רשאי לקבוע בצו הכינון כי מבקר יכהן במשרה חלקית בהתחשב במספר התושבים והיישובים במועצה המקומית, ובהיקף תקציבה של אותה מועצה מקומית; השלמת משרה תהיה בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).

(ב) השלמת משרה של מבקר יכול שתהיה באחד מאלה:

(1) במועצה המקומית שבה הוא מכהן כמבקר – בתפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, אם המועצה, לפי המלצת הוועדה לעניני ביקורת, אישרה זאת, לאחר שמצאה כי אין בתפקיד נוסף זה כדי לפגוע במילוי תפקידו כמבקר;

(2) בעיסוק או בעבודה נוספים מחוץ למועצה המקומית – אם אישרו זאת המועצה והשר, לאחר שמצאו כי התקיימו כל אלה:

(א) אין בעיסוק או בעבודה כדי לפגוע במילוי תפקידו או במעמדו כמבקר;

(ב) אין ולא עלול להיווצר ניגוד ענינים בין העיסוק או העבודה לבין תפקידו כמבקר;

(ג) אין בעיסוק או בעבודה משום התחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד המועצה המקומית;

(ד) המבקר הצהיר על התמורה שיקבל עבור העיסוק או העבודה.

(ג) השר, באישור הוועדה לעניני ביקורת המדינה של הכנסת, רשאי לקבוע בצו הכינון הוראות בדבר:

(1) דרכי מינוי, בדיקת כשירותו והתאמתו של מועמד לשמש מבקר;

(2) התנאים והדרכים לפיטוריו או להשעייתו של מבקר;

(3) דרכי מינויים, בדיקת כשירותם, מעמדם ותנאים להפסקת שירותם של עובדים בלשכת המבקר;

(4) דרכי הכנתו ואישורו של תקציב לשכת המבקר."