

יום שני י" ניסן תשע"ח

26 מרץ 2018

לכבוד

מר דב ליטבינוף

ראש המועצה

מועצה אזורית תמר

הנדון : דוח מבקר המועצה לשנת 2017

בהתאם להוראת סעיף 145(א) לצו המועצות המקומיות, הריני מתכבד להגיש לעיונך את דוח מבקר המועצה לשנת 2017.

לבקשתך, כחלק מתפיסה מכוונת לצורכי יישובי המועצה, הדוח כולל ממצאים, מסקנות והמלצות מהביקורת שנערכה לוועד מקומי ביישוב "עין חצבה" וזאת במסגרת עריכת ביקורת לוועדים המקומיים ביישובי המועצה.

הריני להסב את תשומת לבך להוראת סעיף 145(ג) לצו המועצות המקומיות, על פיה נדרש ראש המועצה, תוך 3 חודשים מיום קבלת הדוח השנתי, להגיש לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח ולהמציא לחברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

העתק מדוח זה מועבר כדין לוועדה לענייני ביקורת, אשר תפקידה לדון בדוח ובהערותיך עליו ולהגיש לאישור מליאת המועצה את סיכומיה והצעותיה.

בכבוד רב,
רן שלום אורפני, רו"ח
מבקר המועצה וממונה פניות הציבור



תוכן עניינים

3.....	הבסיס החוקי לעבודת מבקר המועצה
3.....	תפקידי מבקר המועצה
4.....	דוח המבקר
5.....	חוקים תקנות וצווים רלוונטים
6.....	דוח ביקורת "ועד מקומי עין תמר"
7.....	תמצית עיקרי הממצאים והמלצות
8.....	נתונים כלליים
9.....	ממצאים
9.....	חברי הוועד המקומי
12.....	פעילות והתנהלות הוועד המקומי
15.....	תקציב ועד מקומי
17.....	ועדת ביקורת
18.....	ניהול ספרי חשבונות
20.....	מכרזים והתקשרויות

הבסיס החוקי לעבודת מבקר המועצה

בהתאם לפקודת המועצות המקומיות (סעיף 13 ה') חלה חובה על מועצות אזוריות למנות מבקר פנים ולהקים ועדה לענייני ביקורת. בהתאם לכך, מבקר המועצה הינו תפקיד סטטוטורי – תפקיד המחויב באיזו על פי חוק ואשר סמכויותיו, תפקידיו ותחומי אחריותו נקבעו בחוק.

אחד העקרונות המרכזיים בעבודתו של מבקר המועצה הינו עצמאותו והיעדר התלות בעבודתו. עקרון יסודי ומהותי זה בעבודת מבקר המועצה בא לביטוי, בין היתר, בהוראות החוק לגבי סדרי עבודתו - המבקר קובע ומגדיר את תכנית העבודה השנתית, את נושאי הביקורת לתקופת הביקורת ואת היקף הביקורת בכל תחום ובהתאם לכך, קובע את הדרכים לביצוע הביקורת. נושאי הביקורת נקבעים גם על פי דרישת ראש המועצה לבדיקת נושא פלוני ו/או על פי המלצות ועדת הביקורת. אחת לשנה מגיש מבקר המועצה לראש המועצה הצעת תקציב. במסגרת דיוני התקציב השנתיים דנה המועצה בהצעת התקציב של המבקר כפי שהוגשה על ידו.

סמכות המבקר חלה על כלל חברי המועצה, לרבות העומד בראשה וסגניו, על כלל עובדי המועצה, גופי הסמך המתוקצבים שלה, הוועדים המקומיים 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.

לצורך ביצוע תפקידו, מוזמן המבקר ורשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר במועצה.

מעבר לקיום הוראות החוק מהווה הביקורת הפנימית כלי ניהולי ממדרגה ראשונה להגברת היעילות (efficiency) והמועילות (effectiveness) בעבודת הנהלת המועצה ומנוף מרכזי למצוינות בעבודתה.

התייחסות ראויה לממצאי הביקורת ולהמלצותיה, מסייעת להתייעלות ולשיפור פעולות המועצה למען תושביה, העסקים, המפעלים והמלונות בתחומה תוך הטמעת תקני החיסכון, החוקיות והסדירות, היעילות, האפקטיביות וטוהר המידות, בפעולות המועצה ועובדיה.

תפקידי מבקר המועצה

1. ביצוע ביקורת במועצה ובגופים קשורים אליה.
2. לבדוק אם פעולות המועצה עובדיה וגופי סמך של המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל במועצה, מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
4. בדיקת הנהלת החשבונות, דרכי החזקת כספי הרשות, אופן שמירת הרכוש ואחזקתו.
5. ביצוע מעקב אחר תיקון ליקויים שנמצאו בדו"חות הביקורת הקודמים.

דוח המבקר

אחת לשנה מגיש המבקר לראש המועצה דוח על ממצאי הביקורת אותה ערך. העתק של הדוח מועבר, בעת הגשת הדוח, אל ועדת הביקורת של המועצה. בתוך שלושה חודשים ממועד הגשת הדוח מגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו לדוח וכן, מגיש למועצה העתק של הדוח בצירוף הערותיו עליו. ועדת הביקורת עורכת דיון בדוח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ומגישה למועצה את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שקיבלה את התייחסות ראש המועצה אל הדוח. לעיתים, ככל שעולה הצורך בהתאם לשיקול דעתה של ועדת הביקורת היא מזמנת לדיוניה נושאי משרה במועצה ו/או בגופיה המבוקרים על מנת לאפשר להם להגיב על דברים שנאמרו בדוח. בתוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה מקיימת המועצה דיון מיוחד בהם ומחליטה בדבר אישור ההצעות.

הדוח כולל מעקב אחר יישום ההמלצות ותיקון הליקויים משנים קודמות וכן מעקב אחר מצב תיקון הליקויים בדוח מבקר המדינה בנושאים שהם בתחום סמכויותיו של מבקר המועצה. המעקב מהווה חלק מובנה בתהליך העבודה ומשמש כלי להערכת אפקטיביות הביקורת.

המעקב נועד להבטיח, כי תחומי הפעילות אשר התגלו בהן חריגות מהנורמות המחייבות יתוקנו וינקטו הצעדים הנדרשים על מנת למנוע את הישנותם. נתוני המעקב מספקים מידע על ביצוע המלצות הביקורת ותיקון הליקויים. אין ספק כי יש לראות בביקורת כלי התורם להתייעלות המערכות ואיכות השירות.

לדוח מבקר המועצה קיים מאפיין פומביות בכך, שהחל ממועד הנחת הדוח על שולחן המועצה, הוא הופך לפומבי ובעקבות כך מתאפשר קיום דיון ציבורי בממצאי הדוח על פעולות המועצה והגופים המבוקרים. הדוח מפורסם באתר האינטרנט של המועצה.

חוקים תקנות וצווים רלוונטים

צו המועצות המקומיות (א) התשי"א-1950, סימן ב': מינוי מבקר וסמכויותיו

- מינוי מבקר המועצה [תיקון: התשנ"ז (מס' 3)] – סעיפים 145א(א)-(ה).
- מינוי המבקר [תיקון: התשנ"ז (מס' 3)] – סעיפים 145ב(א)-(ד).
- מועצה שלא מינתה מבקר [תיקון: התשנ"ז (מס' 3)] – סעיפים 145ג(א)-(ב).
- תפקידי המבקר [תיקון: התשנ"ז (מס' 3)] – סעיפים 145ד(א)-(ה).
- המצאת מידע למבקר [תיקון: התשנ"ז (מס' 3)] – סעיפים 145ה(א)-(ה).
- דוח על ממצאי הביקורת [תיקון: התשנ"ז (מס' 3)] – סעיפים 145ו(א)-(ז).
- ועדת ביקורת [תיקון: התשנ"ז (מס' 3)] – סעיפים 122א(א)-(ד).
- תפקידי ועדת הביקורת [תיקון: התשנ"ז (מס' 3)] – סעיפים 122א1(א)-(ב).
- תפקידי המבקר [תיקון: התשנ"ז (מס' 3)] – סעיפים 145ד(א)-(ה).

צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958

- ועדת ביקורת [תיקון: התשכ"ה (מס' 2)] – סעיפים 39א(א)-(ג).
- תפקידים וסמכויות [תיקון: התשכ"ה (מס' 2)] – סעיפים 39א(א)-(ב).

דוח ביקורת בנושא

"זעד מקומי עין תמר"

תמצית עיקרי הממצאים והמלצות

~ הוועד המקומי הינו גוף מתחום המשפטי המנהלי וחלות עליו חובות חוקיות ומשפטיות רבות יותר מאשר על ועד ההנהלה של האגודה שהינה גוף מתחום המשפט הפרטי. הביקורת ממליצה לבצע הפרדה מוחלטת בין פעילות הוועד המקומי לאגודה.

~ ניהולו הכולל של היישוב נעשה הלכה למעשה על ידי האגודה. הביקורת ממליצה לפעול במטרה למיצוי מלוא הסמכויות שהואצלו על ידי המועצה לוועד המקומי.

~ העברות הכספים ממועצה אזורית תמר לוועד מקומי עין חצבה נרשמו בחשבון בנק פרטי על שם צילה סלויין, חברת ועד מקומי ורות קפלן, חברת מועצה אשר מהווים נהנים ובעלי שליטה בחשבון. הביקורת ממליצה לוודא שהמועצה תבצע העברות כספים אך ורק לחשבון ועד מקומי ייעודי. יש לוודא שהקמת החשבון ואישור מורשה החתימה יועברו כהחלטה בפרוטוקול מוסדר של הוועד המקומי והעתק מהפרוטוקול יועבר למועצה כחלק מהליך הקמת חשבון פעילות לוועד מקומי במועצה. כמו כן, על נבחרי הציבור לבחון את צעדיהם ולהימנע מכל פעולה בניגוד עניינים תוך הקפדה על התנהגות אתית נאותה.

~ לא קיימת תכנית חומש ליישוב ממנה נגזר התקציב. הביקורת ממליצה להכין תכנית חומש ליישוב הנגזרת מהמטרות והיעדים שהוצבו על ידי הוועד ומהווה אבן דרך בבניית התקציב ליישוב.

~ על הוועד המקומי לאבחן את צרכי הביטוח תוך ניתוח סיכונים וצרכי היישוב על כל פעולותיו ונכסיו, כדוגמת: חבויות ועד מקומי – ביטוח לכל בעלי התפקידים במסגרת פעילות הוועד המקומי.

~ הוועד המקומי לא הגדיר ממונה בטיחות ביישוב. הביקורת ממליצה למנות יועץ בטיחות מקצועי לכל אירוע ביישוב והוא הסמכות להגדיר דרישות החוק.

~ המועצה לא מינתה ועדת ביקורת לוועד המקומי בהתאם לסעיף 130א לצו. הביקורת ממליצה למועצה לבחון מינוי חברי ועדת הביקורת ליישוב.

נתונים כלליים

~ מועצה אזורית תמר (להלן – "המועצה") כוללת בתוכה 6 יישובים כדלקמן:

- קיבוצים – 1 (עין גדי)
- מושבים – 2 (נאות הכיכר, עין תמר)
- יישובים – 3 (נווה זהר, עין חצבה והר עמשא)
- סה"כ – 6

~ בהתאם לנתוני מרשם האוכלוסין במשרד הפנים, נכון לחודש מאי 2014, מנתה אוכלוסיית המועצה כ – 1,282 תושבים.

~ עין חצבה הינו יישוב חקלאי הכולל:

- סה"כ תושבים - 48
- בתי אב - 7
- ילדים עד גיל 18 - 13 (27%)
- צפי התפתחות/הרחבה – אין.

חברי הוועד המקומי

כללי

היישוב "עין חצבה" הינו יישוב קטן ומשפחתי בהתייחס לגודל אוכלוסייתה והרכבה, אשר מתקיימת בו "נציגות ועד מקומי" – הוועד המקומי מורכב מחברי ועד הנהלה של האגודה "עין חצבה אגודה חקלאית בע"מ" (להלן – "אגודה") ונציגות מבין התושבים שאינם חברי אגודה. הוועד המקומי נבחר בישיבה שקיים הוועד מקומי בתאריך 20.12.2011.

הוועד המקומי מעביר את התשלומים המתקבלים ממועצה אזורית תמר (להלן – "מועצה") אל האגודה, כך שניהולו הכולל של היישוב נעשה הלכה למעשה על ידי האגודה ואילו הוועד המקומי, הפועל מול המועצה, אינו מממש באופן מלא את הסמכויות שהמועצה אצלה לו. בנוסף, לא התקבל הסכם כתוב המסדיר את הגדרת התפקידים והסמכויות וכן השירותים ההדדיים בין הוועד המקומי לאגודה.

המלצת הביקורת:

הביקורת ממליצה לבצע הפרדה מוחלטת בין פעילות הוועד המקומי לאגודה, בין היתר בקבלת החלטות ורישום פרוטוקולים נפרדים וחתומים על ידי מורשי החתימה הרלוונטיים. הביקורת מפנה את תשומת הלב לסעיף 136 המגדיר את אופן כתיבת הפרוטוקול ואישורו וממליצה כי בכל ישיבה של ועד מקומי או ועדה, יש לרשום פרוטוקול שיכיל את שמות חברי הוועד הנוכחים בישיבה, מהלך הדיונים, ההצעות ותוצאות ההצבעה. הפרוטוקול ייחתם באותה ישיבה או בישיבה הבאה על ידי יושב ראש הישיבה. הפרוטוקול יישלח לחברי הוועד או הועדה לפחות 7 ימים לפני הישיבה הבאה. מומלץ לפרסם את הפרוטוקול לכלל התושבים.

כמו כן, הביקורת מפנה את תשומת הלב לסעיף 90 בצו הקובע כי "כל ישוב יתנהל על ידי הוועד המקומי". לדעת הביקורת יש לערוך הסכם כתוב המסדיר את מערכת היחסים בין הוועד המקומי לאגודה, הכוללת בין היתר, הגדרת תפקידים וסמכויות תוך שאיפה שהיישוב יתנהל על ידי הוועד המקומי בהתאם לסמכויות שהמועצה אצלה לו וכן הסדרת הבעלות על מוסדות הציבור.

תגובת הוועד המקומי

מקבלים את המלצתך ונפעל להשרשת הנהלים כנדרש.

בחירת ועד מקומי

הוועד המקומי, המונה 3 חברים, נבחר פרסונאלית מתוך חברי ועד הנהלה של האגודה "עין חצבה אגודה חקלאית בע"מ" (להלן – "אגודה") בישיבה שקיים הוועד מקומי ביום 26.8.2015. בתאריך 3.8.2016 בוצעו בחירות חדשות לוועד המקומי עקב פטירתה של חברת וועד.

המלצת הביקורת:

הביקורת ממליצה לוודא שהמועמדים הנבחרים יעמדו בתנאי הזכות להיבחר כחבר ועד מקומי כאמור בסעיף 99 לצו:

- (1) שמו רשום בפנקס הבוחרים של אותו יישוב;
- (2) ביום הגשת מועמדותו הוא בן 21 שנים ומעלה;
- (3) מקום מגוריו הקבוע, ביום הגשת מועמדותו, הוא בתחום אותו יישוב;
- (4) הוא אינו עובד ועד מקומי במשכורת;
- (5) אם הוא עובד המדינה במשכורת - עבודתו אינה קשורה בענייני המינהל המחוזי או השלטון המקומי, ואין היא עלולה להביא לידי סתירה או אי התאמה בין תפקידיו בשירות המדינה ובין תפקידיו כחבר ועד מקומי;
- (6) אם הוא עובד במשכורת ברשות מקומית אחרת - אין עבודתו האמורה עלולה להביא לידי סתירה או אי התאמה בין תפקידיו בשירות הרשות המקומית האחרת ובין תפקידיו כחבר ועד מקומי;
- (7) הוא אינו מנוע מכך לפי סעיף 11 לחוק יסוד: השפיטה, סעיף 18 לחוק הדיינים, תשט"ו-1955, סעיף 15 לחוק הקאדים, תשכ"א-1961, או סעיף 21 לחוק בתי-הדין הדתיים הדרוזיים, תשכ"ג-1962;

בנוסף, כאמור בסעיף 106 לצו, פסולים לכהונה כל מי –

- (1) מי שלא היה זכאי לכתחילה להיכלל ברשימת מועמדים ולהיבחר לחבר ועד מקומי או לחבר נציגות בהתאם לאמור בסעיף 99, או שלאחר שנבחר השתנו לגביו הנסיבות כך ששוב אין מתקיימות בו כל דרישות הזכאות להיות מועמד;
- (2) מי שהורשע בפסק דין שנהיה סופי לאחר שהחל לכהן כחבר הוועד המקומי, בין אם העבירה נעברה או ההרשעה הייתה בזמן שכהן כחבר הוועד המקומי ובין אם לפני שהחל לכהן כחבר הוועד המקומי, וקבע בית המשפט כי יש עם העבירה שבה הורשע משום קלון;
- (3) מי שנידון למאסר כאמור בסעיף 19 ולא הצהיר אמת, או לא הגיש הודעה או בקשה לפי הוראות סעיף 19א;
- (4) מי שחייב חוב סופי בשל ארנונה לוועד המקומי בעד שישה חודשים, ולא שילם אותו ממועד התשלום של חלקו האחרון של החוב ובמשך תקופה העולה על שנה; לעניין זה, "חוב סופי" – חוב שחלף לגביו המועד להגשת השגה, ערר או ערעור, לפי העניין, ואם הוגשו ערעור או תובענה אחרת – לאחר מתן פסק דין חלוט או החלטה סופית שאינה ניתנת לערעור עוד.

מומליץ לפרסם תנאים אלו במסגרת הליך הבחירות ולהמציא הצהרה חתומה מכל חבר ועד
נבחר על עמידה בתנאים לעיל.

תגובת הוועד המקומי

מבקשים לציין שחברי הוועד עומדים בקריטריונים ואף הצהירו על כך לבקשת הביקורת.

לא התקבלו פרוטוקולים תקינים, בהתאם לסעיף 136, משיבות הוועד המעידים על קבלת
החלטות בנושאים מוניציפאליים במהלך שנת 2015 למעט שלושה (2 בנושא אישור תקציב ו1
בבחירת חברי ועד).

המלצת הביקורת:

הביקורת מדגישה שוב את החשיבות בביצוע הפרדה מוחלטת בין פעילות הוועד המקומי
לאגודה וממליצה כי מועד הישיבות, קביעת סדר יום, הזמנות וניהול הישיבות יעשה
בהתאם לפרק השביעי לצו, "ישיבות המועצה והועדות וסדריהן", סעיפים 48-51 לצו,
בהתאמה לוועד מקומי:

מועד הישיבות

(א) הוועד המקומי יקבע את הימים לישיבותיו, ובלבד שיקיים לפחות ישיבה רגילה אחת בכל ששה
שבועות; אולם רשאי הוועד המקומי להחליט שלא לקיים ישיבות רגילות בחדשים ניסן ותשרי של
כל שנה לפי הלוח העברי.

(ב) יושב ראש הוועד רשאי לכנס בכל עת ישיבת ועד שלא מן המניין.

(ג) יושב ראש הוועד חייב לכנס ישיבת ועד שלא מן המניין, אם הוגשה לו על כך דרישה חתומה
בידי שליש, לפחות, מחברי הוועד ובה פורט סדר היום הנדרש, או אם באה דרישה לכך מאת ועדת
הביקורת של הוועד המקומי; לא כינס י"ר הוועד את הישיבה תוך 14 יום מיום הגשת דרישה כאמור,
יוכלו החברים שהגישו אותה לקרוא לישיבת ועד לשם דיון בסדר היום הנדרש.

(ד) יושב ראש ועדה רשאי לקרוא בכל עת לישיבת הוועדה שהוא יושב ראש בה, והוא חייב
לקרוא לישיבה על פי החלטת הוועדה, או על פי דרישה מאת או ועדת הביקורת.

סדר היום

(א) סדר היום לישיבת הוועד, שלא נקבע מראש על ידי הוועד, ייקבע על ידי יושב ראש הוועד
כאישור חברי הוועד

הזמנות

(א) הזמנה לכל ישיבה של הוועד או של ועדה, פרט לישיבה הראשונה של הוועד הראשונה,
חתומה ביד יושב ראש הוועד או יושב ראש הוועדה, המפרטת את סדר יומה של הישיבה, תימסר
לכל חברי הוועד או הוועדה לפחות 24 שעות לפני הישיבה; ואם היא נשלחה על ידי הדואר, יש
לשלחה לפחות 36 שעות לפני הישיבה.

(ב) הודעה בדבר זמנה, מקומה וסדר יומה של כל ישיבת ועד יש להדביק על הדלת החיצונית
של משרד הוועד או סמוך לה.

הנהלת הישיבות

- (א) יושב ראש הוועד יהיה היושב ראש בכל ישיבות הוועד, ובהעדרו - יבחרו הנוכחים באחד מחברי הוועד להיות יושב ראש הישיבה.
- (ב) יושב ראש ועדה יהיה יושב ראש בכל ישיבותיה, ובהעדרו - חבר הוועדה שייבחר לשם כך על ידי הנוכחים.

פעילות והתנהלות הוועד המקומי

הביקורת קיבלה אסמכתא מטעם היועצים המשפטיים של האגודה מיום 16.8.2016, לאישור מורשי חתימה באגודה. לא התקבל פרוטוקול אישור מורשי חתימה של הוועד המקומי בהתאם לסעיף 136 המגדיר את אופן כתיבת הפרוטוקול ואישורו וכן לדוח מבקר המדינה בנושא "התנהלות ועדים מקומיים במועצות אזוריות" בו מזהיר מבקר המדינה מפני קשר הדוק במצב של "זהות ועדים" וממליץ כי הזהות בין שני הגופים תבוא לידי ביטוי רק בהרכב האנושי וכי יש להקפיד על הפרדה בכל שאר התחומים.

המלצת הביקורת:

הביקורת ממליצה, בהתאם לסעיפים 78 ו-132(ג) לצו, לכתוב נוהל על פיו אישור מורשי חתימה הינו חתימת יושב ראש הוועד יחד עם חתימת חבר ועד מקומי או עובד של הוועד המקומי ובצירוף חותמת הוועד המקומי. את הנוהל יש לאשר בפרוטוקול תקין בהתאם לסעיף 136 של הוועד המקומי.

- סעיף 132(א) לצו קובע, כי סמכויות הוועדים המקומיים הינם בהתאם לסמכויות המועצה (סעיף 63 לצו) אשר אוצלו לה על ידי המועצה. בישיבה שנערכה ביום 29.11.2015 החליטה המועצה להאציל, מתוקף סמכותה על פי סעיף 63(ה) לצו, את הסמכויות הבאות לוועד המקומי:
- בטחון – התקשרות וביצוע תחזוקת מרכיבי ביטחון בישובים, טיפול במקלטים, ציוד כיבוי והערכות למניעת דלקות ומטה מל"ח יישובי.
 - גינון – התקשרות, ביצוע, פיקוח ותשלום.
 - תחזוקה – התקשרות וביצוע תחזוקה שוטפת במבנים, שטחים ציבוריים, מתקני ציבור, כבישים פנימיים, מדרכות וניקוז פנימי, למעט מוסדות חינוך ומתנ"ס.
 - חינוך – מעונות יום, גני ילדים, צהרונים, תרבות וחוגים, נוער, ותיקים וגמלאים.

- רווחה ושירותים חברתיים
- שרותי דת
- קבורה
- אספקת מים

בהתאם לתקציב 2015, לא קיים תקציב ופעילות בסעיפים הבאים: ביטחון, רווחה ושירותים חברתיים, דת וקבורה ואספקת מים. בסעיף חינוך – המועצה ולא הועד המקומי, מפעילה מעונות יום, גני ילדים וצהרונים ביישוב.

המלצת הביקורת:

הביקורת מפנה את תשומת הלב לסעיף 90 בצו הקובע כי "כל ישוב יתנהל על ידי הועד המקומי". ובהתאם לסמכויות אשר אוצלו לה על ידי המועצה. אי לכך, הביקורת ממליצה לפעול במטרה למיצוי מלוא הסמכויות שהאצלו לוועד המקומי על ידי המועצה. במידה וישנם סמכויות שהאצלו על ידי המועצה ואינן רלוונטיות, על המועצה לעדכן בהתאם.

לוועד המקומי קיים תקציב מאושר על ידי המועצה, אך לא קיימת תכנית חומש ליישוב ממנה נגזר התקציב.

המלצת הביקורת:

הביקורת ממליצה להכין תכנית חומש ליישוב הנגזרת מהמטרות והיעדים שהוצבו על ידי הועד ומהווה אבן דרך בבניית התקציב ליישוב.

השלטון המרכזי הקים מארג צפוף של דרישות ותקנים בהם גוף ציבורי צריך לעמוד. לאחרונה, אנו עדים למאמץ של השלטון המרכזי להרחיב את היקף חובות הדיווח החלות על רשויות מקומיות ואת היקף הביקורת על הרשויות.

כתוצאה מכך, ארגונים ציבוריים חשופים באופן הולך וגובר וקיימת נטייה בעיקר ברשויות המקומיות להטיל סנקציות על בעלי תפקיד ונבחרי ציבור ברשות באופן אישי.

כדי להתמודד עם היקף הרגולציה החלה על רשויות מקומיות, על הועד המקומי לאמץ מדיניות של ניהול סיכונים, הכוללת מיפוי של הוראות הרגולציה החלות על הועד המקומי וביצוע סקר סיכונים הבוחן את הסיכונים בהם מצויים הועד המקומי וחברי הועד כתוצאה מהפרת הוראות הרגולציה.

הביקורת קיבלה לידה פוליסת ביטוח על שם "עין חצבה ו/או נאות חצבה ו/או משפ' קפלן ו/או משפ' סלוי" בתחום מבנה ורכוש של המושב וכן חבויות של האגודה. אי לכך, הפוליסה אינה מבטחת את חברי הועד המקומי במסגרת פעילותם בוועד המקומי.

המלצת הביקורת:

על הוועד המקומי לאבחן את צרכי הביטוח תוך ניתוח סיכונים וצרכי היישוב על כל פעולותיו ונכסיו, כדוגמת: חבויות ועד מקומי – ביטוח לכל בעלי התפקידים במסגרת הועד המקומי.

תגובת הוועד המקומי

ב 9/2017 מתחדש הביטוח של האגודה ונצרך את הועד המקומי לפוליסה .

בהתאם לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התש"ו – 1996, תוספת שניה חלה חובה למנות ממונה בטיחות על תאגיד התיישבות שיתופית ורשות מקומית, קרי ועד מקומי. הביקורת לא קיבלה כל אסמכתא המגדירה את ממונה הבטיחות ביישוב. יחד עם זאת, מועצה אזורית תמר התקשרה בהסכם עם קבלן זוכה במכרז מ/ש/41/2013 שפורסם על ידי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי לביצוע אחזקה חודשית של 14 אתרי משחקים בגני ילדים/בתי ספר ושטחים ציבוריים פתוחים, בהתאם לתקן ישראלי ת"י 1498 שדן במתקני משחקים והחל מתחילת 2006 הפך לתקן מחייב. לפי התקן האחריות להצבת מתקנים ולהפעלת מערך התחזוקה חלה על בעל המקום, הרשות המקומית/וועד מקומי בגני שעשועים ציבוריים ובעל השטח בגן שעשועים פרטי.

המלצת הביקורת:

הוועד המקומי אחראי על הבטיחות בתחום היישוב בשגרה ובכל פעילות המתקיימת ביישוב. כל מתקני היישוב (מבנים, גנים, מתקני שעשועים ועוד) מחויבים בביקורת בטיחותית תקופתית ובחתימת יועץ בטיחות לתקינותם. הביקורת ממליצה למנות יועץ בטיחות מקצועי לכל אירוע ביישוב והוא הסמכות להגדיר דרישות החוק. ניתן לבחון למנות יועץ בטיחות מטעם המועצה.

תקציב ועד מקומי

תקציב הועד לשנת 2016 הינו בהיקף 192 אש"ח.
 התקציב אושר בישיבת ועד מקומי בתאריך 12.11.2015 ואושר על ידי המועצה בישיבתה
 מיום 29.11.2016.

המלצת הביקורת:

הביקורת מפנה את תשומת הלב לסעיף 134 לצו, הקובע שוועד מקומי נדרש להגיש את
 התקציב לאישור המועצה עד ה – 1 באוקטובר ולכן ממליצה ליישם זאת בהגשות התקציב
 הבאות.

עודף/גרעון תקציבי

על פי הדוחות הכספיים של הוועד ליום 31.12.2014 ו-31.12.2015:
 עודף שוטף בתקציב הרגיל ליום 31.12.2014 הינו כ – (0) אש"ח.
 גרעון שוטף בתקציב הרגיל ליום 31.12.2015 הינו כ – (68) ש"ח.

העודף/גרעון) המצטבר בתקציב הרגיל ליום 31.12.2015 הינו: 91 ש"ח.
 העודף/גרעון) המצטבר בתקציב הבלתי רגיל ליום 31.12.2015 הינו: 115,000 ש"ח.

המלצת הביקורת:

הביקורת ממליצה להמשיך לפעול לשמירה על איזון תקציבי שוטף.

העברות/חריגות בסעיפי תקציב

על פי הדוחות הכספיים ליום 31.12.2015, בוצעו חריגות בסעיפי התקציב הבאים ללא המצאת
 אישור מועצה בכתב בהתאם:

<u>תשלומים</u>	<u>סעיף תקציבי</u>	<u>תקציב</u>	<u>ביצוע</u>	<u>חריגה בשקלים</u>	<u>חריגה באחוזים</u>
תרבות	15,600	22,153	6,553	42%	

המלצת הביקורת:

הביקורת מפנה את תשומת הלב לסעיף 134א לצו הקובע למועצה רשאית, לאחר שתשמע את דעתו של הוועד המקומי, לתקן או לדחות כל פרט מפרטי התקציב וכן להוסיף פרט, אם לדעתה הוספת הפרט הכרחית לטובת הציבור!

בסעיף 134 לצו ועד מקומי רשאי להגיש ערר מנומק לשר על כל תיקון, שינוי, דחייה או הוספה בתקציב שנעשה על ידי המועצה.

על כן, מומלץ להקפיד על קבלת אישור מקדים ובכתב מהמועצה לכל ביצוע של חריגה ו/או העברה בין סעיפי תקציב.

דוח ניצול תקציב

לא קיימת אופציה להנפיק דוח ניצול תקציב באופן אוטומטי ועדכני. לדברי רו"ח מאיר ילין האחראי להכנת תקציב הוועד ודוח תקציב מול ביצוע, גובה התקציב לא מצדיק השקעה בדוח ניצול תקציב. כיום הכנת המעקב אחר תקציב מול ביצוע נעשה על ידי הוועד המקומי באקסל.

המלצת הביקורת:

הביקורת אינה רואה צורך בשיפור הכלים הקיימים לביצוע מעקב אחר ביצוע התקציב מעבר לקיים. מומלץ להמשיך בביצוע מעקב תקציב מול ביצוע על מנת לשמור על איזון תקציבי שוטף.

ועדת ביקורת

המועצה לא מינתה ועדת ביקורת לוועד המקומי בהתאם לסעיף 130א לצו.

המלצת הביקורת:**סעיף 130א לצו הקובע כי:**

- (א) המועצה תבחר ועדת ביקורת מכין תושבי היישוב, אשר אינם חברי ועד מקומי, מתוך רשימת תושבים שיציעו את מועמדותם.
- (ב) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.
- (ג) ועדת הביקורת תבדוק אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדין, תבדוק את חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר וכן תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הוועד המקומי אשר נמצאו בביקורות קודמות.
- (ד) לצורך ביצוע תפקידיה, רשאית ועדת הביקורת לקבל מכל חבר ועד מקומי או עובד ועד מקומי, ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה.
- (ה) בתוך שלושה חודשים מתום כל שנה תמציא ועדת הביקורת לוועד המקומי טיוטת דוח ביקורת מפורט שיתייחס לפעילות הוועד המקומי ותאפשר לו להעיר הערות לטיוטה בתוך שלושים ימים; ועדת הביקורת תקיים דיון בהערות הוועד המקומי ותערוך את דוח הביקורת הסופי.
- (ו) בתוך חמישה חודשים מתום כל שנה, תמציא ועדת הביקורת לידי הוועד המקומי, ראש המועצה ולידי ועדת הביקורת של המועצה את דוח הביקורת הסופי; דוח הביקורת יהא פתוח לעיון כל תושב ביישוב וסיכום תמציתי ממנו יופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים ממועד הגשתו למועצה.

במסגרת תפקידה, הועדה לביקורת תבדוק בין היתר:

- האם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדין.
- את חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר.
- את אופן גביית המיסים על ידי הוועד המקומי והאם היא נעשית כדין, את אופן התקשרות הוועד המקומי בחוזים, תנאי העסקת העובדים על ידי הוועד המקומי וכיוצ"ב.
- האם סדרי הבקרה והוראות הנהלה הנהוגים בוועד, מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
- האם תוקנו ליקויים בפעולות הוועד המקומי אשר נמצאו בביקורות קודמות.
- ועדת הביקורת רשאית לקבל מכל חבר ועד, או עובד ועד מקומי, ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה למילוי תפקידה.

הביקורת ממליצה ליישם ולמנות ועדת ביקורת בהתאם.

תגובת הוועד המקומי

ועדת ביקורת לא קיימת בוועד ולא באגודה עקב מיעוט תושבים וקשרי משפחה שלא מאפשרים

להיות במקביל בוועדת בקורת/ועד מקומי/הנהלת האגודה.

ניהול ספרי חשבונות

העברות הכספים ממועצה אזורית תמר לוועד מקומי עין חצבה נרשמות בחשבון בנק לאומי שמספרו 03579636. בבדיקת מסמכי פתיחת חשבון בנק זה, התברר כי חשבון הבנק הנ"ל נפתח בתאריך 25.12.2011 ונרשם על שם [REDACTED]. חברת ועד מקומי [REDACTED], חברת מועצה אשר מהווים נהנים ובעלי שליטה בחשבון.

מצב, בו חברת מועצה משמשת כנהנית ובעלת שליטה בחשבון בנק פרטי, המשמש לפעילות ועד מקומי ואליו מעבירה המועצה את כספי הוועד המקומי, עלול ליצור מצב מובהק של חשש לניגוד עניינים מוסדי ואישי וזאת בהתאם לחוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות.

ככלל, הדין הישראלי אוסר על עובד הציבור, במקרה זה בחבר מועצה, להימצא במצב בו קיימת אפשרות שיהיה נתון בניגוד עניינים. העיקרון מוצא ביטוי בהוראות חוק רבות. בין השאר, הוא מעוגן בכלל 3 לכללים למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות המקומיות (להלן – "הכללים"), הקובע כדלקמן: "חבר מועצה ינהל ענייניו כך שלא יהיה ניגוד עניינים בין תפקידו כחבר מועצה לבין תפקיד אחר או עניין אישי שלו".

בית המשפט חזר וקבע לא פעם, כי המבחן לקיומו של ניגוד עניינים הוא מבחן אובייקטיבי. לפיכך, העובדה, שעובד ציבור מסוים סבור שהוא מצוי או אינו מצוי במצב של ניגוד עניינים אינה מעלה ואינה מורידה. לאור האמור לעיל, ברור גם כי שאלת קיומו של חשש לניגוד עניינים אינה תלויה באופיו של עובד הציבור הרלוונטי או ב"רקורד" הציבורי שלו. גם האדם הישר וההגון ביותר אינו רשאי להיות נתון במצב בו קיים חשש אובייקטיבי לניגוד עניינים.

חשוב לציין, כי האחריות להימנע מפעולה בניגוד עניינים מוטלת על עובד הציבור עצמו. בדו"ח מבקר המדינה בנושא "היבטים אתיים הנוגעים לכהונת אנשי ציבור ברשויות המקומיות" נאמר כדלקמן: "עיקר האחריות להתנהגות אתית מוטלת על נבחרי הציבור עצמם. כל עוד ראשי רשויות מקומיות, סגניהם וחברי המועצה אינם פועלים לפי הוראות החוק וכללים אתיים מקובלים - הם משמשים דוגמה להתנהגות אזרחית לא נאותה לתושבי יישוביהם, ולא עומדת להם הזכות המוסרית לדרוש מהתושבים לציית להוראות החוק. על נבחרי הציבור ברשויות

המקומיות לבחון את צעדיהם מעת שהם נבחרים לכהונותיהם ולהקפיד על התנהגות אתית נאותה".

המלצת הביקורת:

על נבחרי הציבור לבחון את צעדיהם ולהימנע מכל פעולה בניגוד עניינים תוך הקפדה על התנהגות אתית נאותה.

הביקורת ממליצה לוודא שהמועצה תבצע העברות כספים רק לחשבון ועד מקומי ייעודי. יש לוודא שהקמת החשבון ואישור מורשה החתימה יועברו כהחלטה בפרוטוקול מוסדר של הוועד המקומי והעתק מהפרוטוקול יועבר למועצה כחלק מהליך הקמת חשבון פעילות לוועד מקומי.

תגובת הוועד המקומי

במועד פתיחת חיק "ועד מקומי עין חצבה" הוגשו המסמכים כנדרש מול כל המוסדות. הפעולות הכספיות היחידות שנעשות הן העברות בין הוועד לבין האגודה בשקיפות מלאה ועל פי החוק. מנוהל מעקב הן באגודה והן בחן הוועד ויש התאמה מלאה.

קיימת הפרדה במערכת הנהלת החשבונות בין הוועד המקומי לאגודה. חשבונות הוועד המקומי בוקרו על ידי רואה חשבון. מינוי רואה החשבון נעשה על ידי הוועד המקומי ולא על ידי המועצה כאמור בסעיף 134ג לצו.

המלצת הביקורת:

הביקורת ממליצה שהמועצה תמנה את רואה החשבון בהתאם לסעיף 134ג לצו.

בהתאם לסעיף 134ד(א)(2) לצו הקובע כי הוועד המקומי: "יגיש למועצה, מדי שנה, דוח כספי שנתי מבוקר בידי רואה חשבון, לגבי שנת הכספים שחלפה; הדוח הכספי יוגש לא יאוחר מארבעה חודשים מתום שנת הכספים; תמצית הדוח הכספי תופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים מהגשת הדוח למועצה.", קרי עד סוף חודש אפריל. הדוח הכספי המבוקר ליום 31.12.2015 נחתם בתאריך 15.05.2016 והוגש לאחר מכן למועצה. הדוח השנתי בליווי הסברים פורסם לתושבים באמצעות הודעת "וואטסאפ" בתאריך 1.11.2016.

המלצת הביקורת:

- יש להקפיד על הגשת הדוחות הכספיים במועד ולהפיצו בהתאם לסעיף 134ד(א)(2).
- בנוסף הביקורת מצאה לנכון לציין במסגרת "ניהול ספרי חשבונות" את הדגשים הבאים:
 - יש להמציא נהלים בכתב לחתימות על שקים, העברות כספים וניהול קופה קטנה הכוללים את אופן ביצוע הפעולה ומגדירה מי הגורמים המאשרים.
 - פנקס קבלות – הועד המקומי יכין פנקס קבלות (מקור + 2 עותקים), על הקבלה יופיעו פרטי הועד המקומי כולל מספר מלכ"ר של הועד, פרטי התשלום והמשלם.
 - מעמד המיסוי של הועד המקומי – על הועד המקומי לוודא כי קיימים התיקים הבאים ברשויות המס:
 - מע"מ – יפתח תיק שיסווג כמלכ"ר (מוסד ללא כוונת רווח).
 - מס הכנסה ניכויים – יש לבחון זאת במידה והועד אינו מעסיק עובדים ו/או שוכר זכות שימוש רלוונטיות הדורשות דיווח בהתאם (לדוגמה שכירת מבנה).
 - ביטוח לאומי – יש לבחון זאת במידה והועד אינו מעסיק עובדים.
 - מחלקת מוסדות ציבור בנציבות מס הכנסה
 - ניכוי מס במקור – ועד מקומי נכלל בהגדרת רשות מקומית בפקודת מס הכנסה ולכן חייב בניכוי מס במקור מתשלומים אותם הוא משלם. תקבולים אותם הועד מקבל פטורים מניכוי מס במקור.
 - מס שכר – ועד מקומי חייב בתשלום מס שכר (7.5%) על תשלומי השכר אותם הוא משלם אלא אם סך אותם תשלומי השכר באותה שנת המס אינו עולה על 169,897 ₪. יש להתעדכן בהתאם לשינויים בסעיף 4 לתקנות מס ערך מוסף (מוסדות כספיים ומלכ"רים).

מכרזים והתקשרויות

האגודה השיתופית ביישוב מבצעת את כל ההתקשרויות מול ספקים וקבלנים תוך שימוש בכספים המועברים מהוועד המקומי, כאמור בסעיף ח.1. א. בדוח זה, זאת בניגוד לדיני המועצות האזוריות, הקובע שכל התקשרות של הועד עם ספק ו/או יועץ צריכה להיות בכפוף לחוק חובת המכרזים ומגובה בהסכם התקשרות בהתאם.

המלצת הביקורת:

הביקורת מדגישה כי במצב של זהות ועדים הזהות היא פרסונאלית בלבד, הועד המקומי הינו גוף משפטי נפרד מועד ההנהלה של האגודה. חשיבותה של אבחנה זו נובעת, בין היתר, מן העובדה שבעוד שהאגודה הינה גוף מתחום המשפט הפרטי, הועד המקומי הינו גוף מתחום המשפט המנהלי, וחלות עליו חובות חוקיות ומשפטיות רבות יותר. כל התקשרות בין הועד לאגודה צריכה להיעשות בכפוף לכללי ההתקשרות החלים על הועד המקומי (צריכת מכרזים, כיסוי תקציבי), ובכפוף לסוגיות של ניגוד עניינים. בהתאם לסעיפים 132(ג) ו-89 לצו, על הועד המקומי חלה חובת מכרזים ו/או קבלת הצעות מחיר לקבלת שירותים, רכישות טובין ומקרקעין וביצוע עבודות/פרויקטים שונים בהתאם לתוספת השנייה לצו המועצות האזוריות. רכישות אותן מבצע הועד המקומי יבוצעו אך ורק מספקים בעלי אישור "חוק עסקאות גופים ציבוריים" בתוקף.

מסגרת למכרזים נכון לשנת 2016:

- א. התקשרות בחוזה עבודה, רכישת שירותים עד 69,400 ₪ - פטור.
 - ב. התקשרות בחוזה עבודה, רכישת שירותים 69,400 - 173,500 ₪ - זוטא 4 מציעים.
 - ג. התקשרות בחוזה עבודה, רכישת שירותים 173,500 - 346,900 ₪ - זוטא 6 מציעים.
 - ד. התקשרות בחוזה עבודה, רכישת שירותים מעל 346,900 ₪ - מכרז פומבי.
 - ה. העסקת עובד - מכרז כוח אדם.
- יש לבדוק מול אתר משרד הפנים את עדכון התעריפים בהתאם למדד המפורסם. הביקורת מפנה לתשומת הלב לסעיף 132א' לצו: "החליט הועד המקומי לפעול באמצעות המועצה רשאי הוא לפנות אליה בבקשה לבצע פעולות בתחומו, במסגרת תקציבו המאושר". אי לכך, במידה והוועד המקומי אינו יכול לבצע הליכי רכש ו/או להקים וועדת מכרזים כפי שנדרש בחוק, מומלץ לפנות למועצה בבקשה לבצע זאת באמצעותה.

תגובת הוועד המקומי

מאז ומתמיד ולעולם בכל עבודה או רכישה של תשומות, קטנות כגדולות, אנו מקבלים הצעות מחיר ממספר גורמים וכך ייעשה גם בהמשך.