



מועצה אזורית מנשה

מבקר המועצה

דו"ח ביקורת בנושא: וועד מקומי – גן השומרון

לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור" (צו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950, סעיף 145' (ו))

דצמבר 2017



תוכן העניינים

עמוד	נושא
3	מבוא
3	מטרת הביקורת
3	היקף וגבולות ביקורת
4	כללי
5	ממצאי הביקורת
5	דוח מבקר המועצה לשנת 2012
5	נהלי עבודה ובקרה
6	ניהול תקציב
9	גביית מיסים
12	התחשבות עם המועצה
14	דוחות כספים
15	פעילות הוועדות
17	סיכום ומסקנות



1. מבוא

לאור בקשתו של ראש המועצה, נערכה ביקורת בנושא התנהלותו הכספית של ועד מקומי גן השומרון (להלן: "הועד" או "הועד המקומי").

2. מטרת הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה ואירועים הקשורים להתנהלותו של הועד המקומי, תוך מתן דגש לנושאים הבאים:

- א. ניהול כספים.
- ב. גבית מיסים.
- ג. ניהול חשבונות.
- ד. התחשבות עם המועצה.
- ה. תהליכי בקרה פנימיים.

3. היקף וגבולות ביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- א. סקירת הוראות החוק והנחיות שונות.
- ב. סקירת תהליכי העבודה.
- ג. סקירת קבצים ומסמכים.
- ד. שיחות וברורים עם בעלי תפקידים במועצה ובוועד.
- ה. בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.

4. המסגרת הנורמטיבית - חוקית

- פקודת העיריות (נוסח חדש).
- צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח 1958.



5. כללי

- א. מושב גן השומרון נוסד בשנת 1934 ע"י תנועת "האיחוד החקלאי".
- ב. שטח הישוב הינו כ 1000 דונם ומתגוררים בו כ 800 תושבים.
- ג. בישוב פועלת אגודה חקלאית המאגדת את נכסי חברי האגודה.
- ד. בהתאם לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), פועל בישוב ועד מקומי לו הואצלו סמכויות ע"י מליאת מועצה אזורית מנשה.
- ה. ב 23.12.2004, האצילה המועצה סמכויות לוועד המקומי בתחומים מוניציפליים שונים, ביניהם:
חינוך, תרבות, ספורט, נוער, בטחון, הנהלת חשבונות וגביית מיסים. במסגרת זו, פעל הוועד המקומי בסמכות גביית מיסים וגבה באופן עצמאי את הארנונה ומיסי הועד מתושבי הישוב. סמכות זו, הועברה מהוועד חזרה למועצה החל מיום 31.12.2017.
- ו. בשנים האחרונות, נצבר לוועד המקומי חוב כספי אשר תפח לסכום של 1.3 מליון ₪ במערכת הגביה. חוב זה, מקורו באי תשלום מלוא מיסי הארנונה של התושבים למועצה.
- ז. בנוסף, נוצר לוועד קושי תזרימי אשר גרר אי כיבוד המחאות שהועברו על ידי הוועד המקומי למועצה לצורך תשלומי המיסים.
- ח. במהלך 2017, התפטר יו"ר הוועד המקומי מתפקידו בו כיהן החל משנת 2013.
- ט. בקשתו של ראש המועצה לעריכת הביקורת נבעה בין השאר, מהרצון לבחון ולמפות את הסיבות שהובילו לגרעון הכספי ולבדוק מהם תהליכי העבודה במועצה ובוועד המקומי אשר נדרשים בשיפור בהקשר זה.

6. ממצאי הביקורת

א. דוח מבקר המועצה לשנת 2012

- 1) בתום שנת 2012 הוגש על ידי מבקר המועצה דוח ביקורת בנושא תפקודו של ועד מקומי גן השומרון. הדוח נערך לבקשתו של ראש המועצה.
 - 2) בדוח צויין כי "הצורך בעריכת בדיקה עלה לאחר מספר אירועים חריגים בתפקודו של הועד שהובילו להתפטרותו של יו"ר הועד הקודם ואי העברת סכומי ארנונה למועצה, שנגבו על ידי הועד מהתושבים עבור המועצה".
 - 3) מסקנות המבקר, קבעו בין השאר כי הועד המקומי אינו ממלא את תפקידו כגורם מנהל ונותן שירות לתושב באופן מלא ויעיל וכי המצוקה התזרימית אליו נקלע הועד, נובעת בין השאר מכך שהועד אינו מנהל מערכת רישום ודוח כספי התומכת בפעילות הועד.
 - 4) בנוסף, קבע המבקר כי "גורמי המועצה לא ביצעו פיקוח ומעקב אחר נתוני התקציב והביצוע של ועד מקומי גן השומרון בשנת 2011 ובשנים שקדמו לו, זאת למרות סימנים ברורים על קשיים בתפקוד הועד שבאו לידי ביטוי באי העברת תקבולי ארנונה למועצה, צבירת חובות ואי הגשת דוחות מעקב וביצוע רבעוניים".
 - 5) כפי שיפורט בהמשך, הביקורת מצאה כי המלצות המבקר בנושאים המוצגים מעלה לא יושמו. התנהלותו הכספית של הועד לא רק שלא השתפרה אלא אף צברה גירעונות גבוהים מאלה שהיו. המועצה מצידה, לא הפעילה מנגנוני בקרה ופיקוח ראויים על פעילות הועד.
- תגובת הגזבר:** לצערי יותר מפעם הועלה ע"י הגזבר במליאת המועצה נקיטת סנקציות כנגד וועדים שלא הגישו תקציב או דוחות כספיים במועד והמליאה בקשה שלא לנקוט בצעדים ולפעול לקבלת החומר החסר כולל גן השומרון.

ב. נהלי עבודה ובקרה

- 1) נהלי עבודה מיועדים למימוש מדיניות, התווית תהליכי עבודה ודרכי פעולה של הועד המקומי. נהלים מהווים את מסגרת העבודה כפי שנקבעה בחוק, על ידי מליאת המועצה וראש המועצה.
- 2) נמצא כי בוועד המקומי לא קיימים נהלי עבודה בסיסיים כתובים הכוללים תהליכי עבודה בסיסיים ובין השאר פעולות בקרה נדרשות אחר תהליכים מהותיים כמו גביה, ניהול תקציב ותזרים, אישור הוצאות, תיעוד וכו'.
- 3) המלצות
 - יש לאפיין ולהגדיר את תהליכי העבודה המהותיים הרלוונטים לפעילות הועד. לתהליכים אלה, יש להגדיר ולכתוב נהלי עבודה בסיסיים אשר יהוו מסגרת עבודה מחייבת.

- על נהלי העבודה לכלול תהליכי בקרה נאותים על תהליכים מהותיים כמו תשלומים, תקציב, הרשאות חתימה, תיעוד, בקרת גביה וכספים ועוד.

ג. ניהול תקציב

- (1) סעיף 134 לצו המועצות קובע כי "ועד מקומי יכין תקציב הכנסות והוצאות לכל שנת כספים ויגישו לאישור המועצה עד ה 30.10 לקראת כל שנת כספים. לא הגיש הועד תקציב כאמור עד ה 30.11, תכין המועצה תקציב עבור הועד כדי להבטיח את קיום השירותים הנחוצים לצרכי התושבים ב"שוב".
- (2) אומדן ההכנסות וההוצאות המצוינים בתקציב הינו תכנית המימון לביצוע תפקידי הועד המקומי לתקופה של שנת הכספים הבאה.
- (3) תפקידי התקציב הינם:
 - קביעת היקף הפעילות במונחים כספיים.
 - הבטחת המשאבים הדרושים למילוי היקף הפעילות.
 - להוות בסיס חוקי להוצאות כמסגרת מקסימאלית שאין לחרוג ממנה.
 - מתן מסגרת לתכנון הפעילות והשוואת הביצוע של הפעולות לתכנון.
 - להוות בסיס לעריכת השוואות בין פעילויות הועד בתקופות שונות.
- (4) בפועל, נמצא כי הועד המקומי אינו מקפיד להגיש את התקציב במועד שנקבע בחוק ובמקביל, המועצה אינה מנצלת את הסמכות שניתנה לה בחוק בנושא זה. המועצה מצידה, אינה מקפידה אף לדרוש ולחייב את הועד להקפיד על לוחות הזמנים.
- (5) להלן נתונים אודות תקציב הועד המקומי כפי שהוגש למועצה, החל משנת 2006:

שנה	תקציב	שינוי באחוזים משנה קודמת	סל וועדים	הכנסות הועד ממיסים
2006	1,608,696		לא קיים פירוט בתקציב	לא קיים פירוט בתקציב
2007	1,505,148	-7.4	לא קיים פירוט בתקציב	לא קיים פירוט בתקציב
2008	1,824,538	20.2	לא קיים פירוט בתקציב	לא קיים פירוט בתקציב
2009	2,311,451	25.7	198,000	לא קיים פירוט בתקציב
2010	2,348,229	0.6	250,000	לא קיים פירוט בתקציב
2011	2,486,937	4.9	225,000	לא קיים פירוט בתקציב
2012	2,555,394	1.8	394,800	440,000



466,500	400,000	-19.0	2,095,422	2013
545,778	390,098	54.6	3,259,687	2014
*602,754	390,000	17.8	3,872,831	2015
*602,055	390,000	0.2	3,920,187	2016
*693,815	402,000	4.6	4,140,275	2017

*מבוסס על נתוני תקציב שהוגש, לא קיימים נתונים על ביצוע בפועל.

**פורמט אחיד להגשת תקציבים כפי שפורסם ע"י משרד הפנים התחיל רק משנת 2009-2010 ועד אז כל אחד הגיש תקציב לפי הבנתו.

6) מהאמור לעיל עולה כי תקציב הוועד המקומי גדל מאז 2006 בכ 157% ובסך של כ 2.5 מיליון ₪ במהלך עשור.

7) ניתוח סעיפי התקציב בשנים אלה, מראה כי חל גידול מהותי בפעילויות החינוך והפעולות הממומנות על ידי הוועד, בעוד שיעדי ההכנסות אשר הוצבו כנגד הוצאות אלה, לא מומשו במלואן בפועל.

8) תוצאות עמידה ביעדי התקציב מתבטאות בדוח הכספי של הוועד. דוח זה, מבוקר ע"י רואה חשבון ונחתם ע"י יו"ר הוועד וחבר ועד נוסף. להלן נתוני עמידה ביעדי התקציב כפי שעולים מיתרות הפעילות השוטפת :

שנה	(גרעון) / עודף תקציבי	גרעון מצטבר
2009	(293,501)	(293,501)
2010	(145,817)	(439,318)
2011	(438,394)	(877,712)
2012	(14,108)	(891,820)
2013	(96,747)	(988,567)
2014	(302,838)	(1,291,405)
2015	179,427	(1,111,978)
2016	אין דוח מבוקר	אין דוח מבוקר
2017	אין דוח מבוקר	אין דוח מבוקר

9) מהנתונים המוצגים בטבלה לעיל עולה כי הוועד המקומי פעל במהלך השנים מחוץ למסגרת התקציבית שאושרה לו ויצר גרעון מצטבר של 1.1 מיליון ₪ (בהתאם לדוח המבוקר של 2015). יודגש כי גרעון תקציבי זה, לא נדון בפורום כלשהו ולא ננקטו פעולות אופרטיביות על ידי הוועד המקומי או על ידי המועצה לצמצמו.

- 10) לאור העובדה כי התנהלות גרעונית זו לא מתבטאת בהלוואות או בחובות של סכום הגרעון לגורמים חיצוניים כמו בנקים או ספקים, הרי שגרעון זה מומן במהלך השנים ע"י המועצה ו"נבלע" בהתחשבות השוטפת בין המועצה לוועד המקומי.
- 11) הואיל וגרעון זה מומן לכאורה ע"י המועצה, ניתן להסיק כי השתתפות המועצה בפעילות הוועד היתה גדולה בסכום זה מהסכום שתוקצב במסגרת סל הוועדים במהלך השנים.
- 12) מהנתונים שהוצגו עוד עולה כי הוועד המקומי פעל מספר פעמים לביצוע פרויקטים ופעילויות ללא תקציב זמין ומבלי לקבל את אישור המועצה, כל זאת תוך הפרת ואי כיבוד המחאות שניתנו למועצה על ידו.
- 13) עוד נמצא כי הדוחות הכספיים של הוועד המקומי מוגשים מדי שנה למועצה. דוחות אלה, בהם השתקף הגרעון השוטף והמצטבר, לא נדונו בפורום כלשהו והגרעון המופיע בהם לא הוצף ולא טופל (דוחות 2014-2015 הוגשו רק בסוף 2017).
- 14) הוועד המקומי פועל מתוקף האצלת סמכויות שניתנה ע"י מליאת המועצה. האחריות על ניהול תקציב הוועד הינו של הוועד המקומי. עם זאת, מרגע שהדווח הכספי מצביע על גרעון, הרי שאחריות המועצה הינה להתריע על קיומו של הגרעון ולפעול באמצעות הוועד לסגירתו. לדברי הגזבר, התנהלו ישיבות רבות והועברו הזהרות והבהרות לוועד, אשר תמיד הבטיח שהכול בסדר וישלם את חובותיו. כמו כן טען הוועד כי אין גרעון ושמהלת החשבונות מפגרת ברישום הנהלת החשבונות. הגזבר אף ניהל שיחות בנושא עם רואה החשבון אשר מבצע את הנהלת החשבונות בנושא. בסופו של יום הוועד משך זמן והתנהל ללא נתונים מעודכנים.
- 15) האחריות הישירה על מצבו הכספי של הוועד המקומי הינה של הוועד והעומד בראשו. עם זאת, ראוי היה כי המועצה, מרגע שמודעת לגירעונות בוועד ולכשלים בהתנהלותו, תפעל למניעת הגרעון, צמצומו, ותפעל להנחות ולקיים הליכי פיקוח ובקרה תקציביים.

16) המלצות

- על המועצה לבחון ולקבוע גבולות גזרה ברורים בין פעילות המחלקה לפיתוח קהילתי לבין הגזברות בכל הקשור להתנהלותם הכספית של הוועדים המקומיים.
- על הוועד המקומי להקפיד ולהגיש מדי שנה תקציב במועד שנקבע בחוק ובתאום עם מועד אישור תקציב המועצה.
- בכל הקשור לבניית התקציב, יש להקפיד כי טיוטת התקציב תוגש לעיון ואישור ראש המועצה וגזבר המועצה טרם אישורה. על גזבר המועצה לוודא כי התקציב עומד ביעדים שהוגדרו ולא קיימים בו חריגים. על גזבר המועצה להתריע מבעוד מועד על חריגות תקציביות צפויות תוך הצפת סיכונים (הן בצד ההכנסות והן בהוצאות).

- באחריות הוועדים המקומיים לקיים הליכי בקרה רבעוניים המוודאים כי אינם חורגים מהתקציב שאושר להם ע"י המועצה. במקביל, על גזבר המועצה לקיים הליך בקרה רבעוני הבוחן עמידה ביעדי התקציב של הוועדים המקומיים כפי שהוגדרו ואושרו. ככל שהוועד המקומי או גזבר המועצה יאתרו סיכון לאי עמידה ביעדים אלה אשר יגררו גרעון, על הוועד המקומי והגזבר לפעול מיידית לסגירת הפער ותיקון התקציב.
- על הוועד המקומי לפעול לסגירת הגרעון המצטבר במסגרת תכנית הבראה רב שנתית.

ד. גביית מיסים

- (1) סעיף 133(ג) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובע כי גבייתם של מיסי ועד מקומי תעשה על פי דיני גבייתם של מיסי המועצה בשינויים המחויבים, כאשר ליו"ר הוועד יהיו אותן סמכויות שיש לראש מועצה בהקשר לגביית המיסים.
 - (2) בנוסף, קובע סעיף 19 לפקודת המועצות המקומיות כי לעניין גביית ארנונה, דין הוועד המקומי הינו כדין מועצה מקומית, אלא שסמכותו של ראש המועצה ניתנת לעניין זה לראש הוועד המקומי (כאשר שר הפנים רשאי להגביל את סמכויותיו של ועד מקומי לעניין זה או להעבירן למועצה המקומית).
 - (3) מכאן, שבדומה לכל רשות מקומית רשאי גם הוועד לבחור האם ברצונו לקיים הליכי גבייה מנהליים על פי פקודת העיריות או על פי פקודת המיסים (גבייה), או שמא ברצונו להגיש תובענה לביהמ"ש המוסמך. כבר כאן יצוין כי לא קיימת אפשרות להימנע מנקיטת הליכי גבייה, אלא קיימת חובה לבחור באחת האפשרויות.
 - (4) הליכי הגבייה המנהליים נותנים לרשות אמצעי יעיל לגביית החובות, שכן הם מאפשרים גבייה מבלי צורך לפנות לבית המשפט, כאשר קיימים הבדלים בין הליכי הגבייה המנהליים השונים, ולהלן המרכזיים שביניהם:
- **תשלומי פיגורים** - בפברואר 2012 פורסמו "הנחיות היועץ המשפטי לממשלה בנושא הפעלת הליכי אכיפה מנהלית לפי פקודת המיסים (גבייה) ברשויות המקומיות" (הנחיה מס' 1002.7). הנחיות אלו, ביקשו, בין היתר, להציב דרישה לפיה רשות מקומית אינה רשאית להשתוות בגביית חוב, אלא לתקופה שלא תעלה על שלוש שנים. ההנחיות קובעות כי הרשות תוכל לבחור האם לפעול בהתאם להוראות הדין שבפקודת המיסים (גבייה) או לפי פקודת העיריות ולמצותן, אך לא תוכל לפעול בשתייהן במקביל.
 - באשר לפעולות אשר הוועד צריך לנקוט בהן במסגרת הליכי הגבייה המנהליים, אלו מפורטות בפקודת המיסים (גבייה), בפקודת העיריות ובהנחיות היועץ המשפטי לממשלה כפי שתוארו מעלה.



- (5) הוועד המקומי רשאי מתוקף האצלת סמכות שניתנה לו מהמועצה להטיל ולגבות מיסים לצורך מימון פעילותו המוניציפלית. סמכות זו, הוחזרה למועצה ב 31.12.2017. הועד צריך היה לנקוט בהליכי גבייה מנהליים כנגד התושבים אשר מסרבים לשלם את חוב הארנונה שלהם, ועליו לקחת בחשבון, כי אי ביצוע פעולות גבייה במשך 3 שנים ייחשב כשיהוי אשר יימנע את אפשרות הגבייה בהליך המנהלי.
- (6) בהתאם לנתונים שדווחו על ידי הוועד, שיעור הגביה הממוצע בשנים האחרונות עמד על כ 95%. יחד עם זאת, בכל הנוגע לחובות אשר חלפו לגביהם למעלה מ-3 שנים, יכול היה הוועד המקומי לפנות לבית המשפט בתביעה אזרחית לגביית החוב. בפועל, לא ננקטו פעולות כלשהן בנושא זה.
- (7) ברמה האופרטיבית, הגביה הכוללת (ארנונה ומסי ועד) בוצעה ע"י מזכירת הוועד אשר ניהלה את מאגר המידע בתוכנת הגביה במשרדי הוועד המקומי. העברת חלקה של המועצה בגביה בוצעה באמצעות המחאות דחויית תוך ביצוע התחשבנות עם המועצה מול חובה של המועצה במסגרת סל הוועדים ותקבולי חינוך אחרים.
- (8) סכומי ההמחאות הוסכמו בין גזבר המועצה לוועד המקומי וסכומם היה שונה משנה לשנה (התייחסות להמחאות אלה מפורטת בפרק הבא).
- (9) יודגש כי גביית המיסים המבוצעת על ידי הוועד המקומי מבוצעת עבור ובשם המועצה. הכנסותיו של הוועד אינן נגזרות מהיקף הגביה אלא מקבלות ביטוי במסגרת סל הוועדים אשר מועבר מדי שנה לכלל הוועדים על פי הסכומים המאושרים במליאת המועצה.
- (10) במקרה של גביה מרוכזת כפי שמתואר לעיל, הנישום הרשום בספרי המועצה הינו הוועד המקומי ללא פירוט שמי של המשלמים בתוך היישוב. שמות הנישומים בישוב, נמצאים ברשומות ובמערכת המידע של הוועד המקומי.
- (11) **מנתוני מערכת הגביה של המועצה עולה כי במהלך השנים נוצר לוועד המקומי חוב אשר הגיע (נכון לינואר 2018) לסך של 1.3 מיליון ₪.**
- (12) התאמת גביה שוטפת - בשיחה שניהלה הביקורת עם מנהלת החשבונות של הוועד המקומי (אשר פועלת ממשרד בת"א) דווחה האחרונה כי הינה מבצעת בקרה והתאמות גביה אחת לחודש בהתאם לחומרים הנשלחים אליה ובאמצעות משיכת קובץ הגביה מהמערכת. נכון למועד עריכת הביקורת (ינואר 2018), דווחה מנהלת החשבונות כי קיימת התאמת גביה בין מערכת הנהלת החשבונות לגביה בבנק. יודגש כי במסגרת ביקורת זו, לא נבדק מערך הגביה של הוועד ולא נבחנה שלמות ההכנסות.
- (13) ממאזן הגביה שהופק ממערכת החשבונות של המועצה עולה כי בשנת 2010, המועד בו הוחלפה מערכת הגביה, עמדה יתרת חובו של הוועד המקומי על סך של כ 250 אלפי ₪. דווח לביקורת כי בשנה זו, הוחלט על צמצום חוב זה באמצעות קיזוז של 50 אלפי ₪ מדי שנה מהכספים להם זכאי הוועד מהמועצה. קיזוז זה אף מוזכר בתקציב הוועד לשנת 2010 אשר הוגש למועצה.

14) בהתאם לנתוני הגביה, חוב מיסים זה הצטמצם בשנה הראשונה העוקבת אולם תפח בשנים שלאחר מכן, כמפורט להלן:

שנה	חוב ארנונה	חוב מצטבר
2012	65,833	65,833
2013	4,426	70,259
2014	420	70,679
2015	189,828	260,507
2016	183,956	444,463
2017	562,425	1,006,888
ריבית והצמדה	295,357	1,302,245
סה"כ		1,302,245

15) סקירת חשבון החו"ז של הועד במועצה הראתה כי התחשבויות שבוצעה בין הועד למועצה התבצעה כמקובל בחשבון זה, אולם ההתחשבויות כללה גם התייחסות לחוב הגביה בכך שיתרות שעמדו לזכות הועד לתפקודו השוטף, זוכו מדי פעם כנגד סגירת חלק קטן מחובות עבר של הועד במערכת הגביה (אשר צוברים ריבית והצמדה).

16) בהתאם לשיחות שנערכו עם נציגי הועד וגזבר המועצה, אופן התחשבויות זה הקשה על עריכת בקרה ומעקב תקציבי מצד הועד מחד, אך מאידך, אפשר את התנהלותו התקציבית של הועד המקומי במסגרת ספיגת החובות ע"י המועצה.

17) ריבית והצמדה - סעיף 2 (א) לחוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980 קובע כי "תשלום חובה שלא שולם תוך 30 ימים מהמועד שנקבע לשילומו, ישולם בתוספת תשלומי פיגורים". סקירת נתוני הגביה של הועד, העלתה כי הועד המקומי לא ניצל את סמכותו לגבות תשלומי פיגורים (הצמדה וריבית) על פיגורי תשלומים. יודגש כי גביה זו אינה זכות אלא הוראה חוקית שיש למלאה ללא סייגים.

18) לאור הפערים שנוצרו בניהול מערך הגביה וההתחשבויות עם המועצה, החל מה 1.1.2018, סמכויות גביית המיסים הוחזרו מהוועד למועצה.

19) המלצות

- על המועצה להקפיד לגבות את חובות הועד המקומי במסגרת תכנית הבראה של הועד. במקביל, יש להחיל את החובות (אשר בספרי המועצה שייכים לוועד אך הרישומים בגינם בוועד הינם של נישומים תושבי הישוב) על התושבים החייבים.

- יש להפעיל אמצעי אכיפה על נישומים החייבים מיסים למועצה. חובה זו, חלה גם על וועדים מקומיים אשר פועלים במסגרת גביה מרוכזת. על הגזבר ומנהלת הגביה לוודא כי פעולות אלה מבוצעות גם בוועדים המקומיים.
- על המועצה להקפיד כי חשבונות חייבים בגביה מחויבים בריבית והצמדה כחוק, ללא קשר אם הגביה מבוצעת במסגרת גביה פרטנית על ידי המועצה, או מרוכזת ע"י ועד מקומי.
- ככל שנערך הסכם לצמצום חובות ארנונה (עם וועד מקומי או נישום פרטי), יש להקפיד כי הסכם זה יערך בכתב ויכלול את פרטי ההסכם המחייב את הצדדים. ככל שמדובר בוועד מקומי, הסכם זה חייב לקבל ביטוי בתקציב הוועד המקומי

תגובת הגזבר : חשוב לציין שבמהלך שנת 2014 כאשר ראיתי קושי בהעברת הכספים של מיסי המועצה מהוועד למועצה, ביצעתי בדיקה וגיליתי שחלק לא קטן מתושבי הישוב מקבל פטור חלקי מארנונה בשל טענה שיש החלטת מבקר מדינה משנות ה 80. לאחר שהתייעצתי עם עו"ד נחליאלי ביטלתי פטור זה ולמרות פניות של התושבים למבקר המדינה ששלח גם נציגים מטעמו, הפטור בוטל אך בפועל יצר "גיבנת" לוועד אשר מלווה אותו שנים רבות.

ה. התחשבות עם המועצה

- (1) כפי שתואר, הוועד נהג לגבות מיסים עבור המועצה ובנוסף את מיסי הוועד בישוב. המועצה מצידה, התחייבה להעביר לוועד סכומי כסף שאושרו במסגרת "סל הוועדים" ובנוסף, סכומים יעודים שהתקבלו לצורך הפעלת מסגרות החינוך בישוב.
- (2) ההתחשבות בין הוועד למועצה מתבצעת במסגרת קיזוזים בחשבון החו"ז של הוועד בספרי המועצה.
- (3) חשבון החו"ז נוהל במהלך השנים כך שמכל תשלום לו היה זכאי הוועד קוזזו סכומים אותם נדרש הוועד להחזיר למועצה בגין פעילויות שונות. כמו כן, חלק מהסכומים להם היה זכאי הוועד הועברו (רישומית) לצורך קיזוז חלק מחובות המיסים של הוועד במערכת הגביה, בהתאם להנחיית גזבר המועצה.
- (4) הוצגו בפני הביקורת ניירות עבודה של הוועד המקומי אשר מפרטים את תהליך ההתחשבות שנוהל בין הוועד למועצה החל משנת 2013 בראייתו של הוועד. מסמך זה, מצביע לכאורה על כך שבמסגרת ההתחשבות בין הוועד למועצה, הוועד משלם את תשלומי המיסים כנדרש. בפועל ובניגוד לאמור לעיל, לא בוצעה התאמת חשבונות בין הוועד למועצה כך שהתחשבות

שבועה בין הצדדים בספרי המועצה לא קיבלה ביטוי כלל במסמכי הוועד המקומי והחוב במערכת הגביה הלך וגדל במהלך התקופה.

(5) הוצג בפני הביקורת פרוטוקול הוועד המקומי מיום 10.4.2013 בו דווח כי הוועד הגיע להסדר חוב עם המועצה לפיו יקוזזו 50,000 ₪ מדי שנה מההכנסה השוטפת ועוד 50,000 ₪ מקרן היטלי ההשבחה. ראש המועצה והגזבר אישרו את ההסדר שניקם בין הצדדים לסגירת חובות המיסים, אולם בפועל הקיזוז לא בוצע ונרשם רק ברישומי הוועד המקומי אך לא בספרי המועצה ולא בוצעה התאמה מסודרת בנושא. כמו כן, הסכמה זו לא הועלתה על הכתב על ידי המועצה.

(6) סוכם בין הוועד לגזבר המועצה כי את סכומי גביית המיסים אשר נגבים ע"י הוועד, יעביר הוועד באמצעות המחאות מדי שנה. נמצא כי לאור פערי הרישום, הדיווח והבקרה שצויינו לעיל, נקלע הוועד המקומי לקשיי תזרים מזומנים אשר גרמו לאי כיבוד המחאות אשר ניתנו למועצה במסגרת תשלומי המיסים כמפורט להלן:

שנה	סכום המחאות מצטבר שחזר/לא נפדה	סה"כ המחאות שחזרו/לא נפדו
2013	244,000	2
2014	500,000	5
2015	270,000	3
2016	472,000	4
2017	300,000	3

(7) אי כיבוד ההמחאות דווח ע"י מנהלת הגביה ומנהלת החשבונות הראשית של המועצה לגזבר המועצה ולמזכיר הוועד, והסכום שלא כובד כוסה בתקופה מאוחרת יותר או "גולגל" כחוב לתקופות עוקבות ברוב המקרים.

(8) בהקשר זה יודגש כי הואיל ושיעורי גביית המיסים ע"י הוועד הינו כ 95% גביה, הרי שבשעה שהכסף נשאר בחשבון הוועד המקומי, חלקה של המועצה לא התקבל בקופת המועצה. חוב זה, נכלל במסגרת ההתחשבות בכרטיס החו"ז של הוועד.

(9) ראש המועצה דווח לביקורת כי נושא אי כיבוד ההמחאות שניתנו ע"י הוועד המקומי בשנה האחרונה לא הובא לידיעתו לפיכך, לא היה ער לעובדה שהוועד לא נמצא בהליך סגירת החוב במסגרת ההתחשבות בין הוועד למועצה.

(10) המלצות

- בכל הקשור לגביית מיסים, על המועצה להקפיד ולגבות את המיסים וחובות ככל שקיימים מהוועדים אשר גובים בגביה מרוכזת.
- אופן התחשבנות בין ועד מקומי למועצה יכול להיות מורכב לאור קיומם של מקורות הכנסה שונים, התחייבויות וקיצוזים אש משפיעים ישירות על תזרים המזומנים של הוועד המקומי. לאור זאת, על הוועד המקומי וגזבר המועצה להקפיד על קיומם של אמצעי בקרה תוך עריכת התאמות חודשיות ביתרות ובהתחשבנות בין הוועד המקומי למועצה.
- במסגרת הבקרה וההתאמות, על גזבר המועצה לוודא כי החשבונות השוטפים ברישומי הוועד המקומי ובחשבון החו"ז לא כוללים רישומים כלשהם בגין עבודות פיתוח אשר מקומם בחשבון נפרד (תחת קיומו של תב"ר).
- לאור אחריותה של המועצה על פעילות הועדת המקומי (אשר פועל מכח האצל סמכות מהמועצה), יש להקפיד כי ראש המועצה יהיה מעורב באירועים חריגים כגון קיומם של חובות בוועדים מקומיים ואי כיבוד המחאות ואף יאשר בכתב כל הסדר ומציאת פתרונות לאירועים מעין אלה.
- בנוסף, ראוי כי אירועים חריגים מעין אלה ידווחו במסגרת מליאת המועצה.

1. דוחות כספים

- (1) על הדוחות הכספיים של הוועד לספק מידע שימושי לגורמים שונים: מוסדות הוועד, תושבים, בעלי חוב, רשויות שלטוניות והמועצה. מידע זה אמור לאפשר למשתמשים בדוחות הכספיים לעמוד על השירותים שהוועד מספק ויכול להמשיך לספק ועל האופן שמוסדותיו ממלאים את חובת הנאמנות שלהם על כספי הציבור.
- (2) על הדוחות הכספיים לשקף ולספק מידע בדבר:
 - הנכסים, ההתחייבויות, העודפים, הגירעונות - ואופיים.
 - עסקאות ואירועים שיש להם השפעה על העודפים או הגירעונות.
 - זרימות של המשאבים הכלכליים בתקופת הדיווח.
 - המקורות הכספיים, השימוש בהם וגורמים נוספים העלולים להשפיע על תזרים המזומנים של הוועד המקומי.
- (3) בחודש ינואר 2012 התקשר הוועד המקומי עם חברת ק.ב. יעוץ הדרכה וישום בע"מ (להלן: "החברה") בחוזה למתן סל שירותים, אשר יכלול בין השאר:
 - הנהלת חשבונות (כולל הגשת דוחות רבעוניים וסיוע בעריכת והגשת דוח שנתי).
 - חשבות שכר.
 - ביקורת רואי חשבון (באמצעות מידד הלוי ושות' רואי חשבון).

יודגש כי החברה ורואי החשבון הינם חלק מקבוצת ברניר, אשר נותנת שירות הנהלת חשבונות למועצה.

- (4) תקופת החוזה נקבעה לשנתיים, עד ה 31.12.2013, עם אופציה להארכה בעוד שנה נוספת אחת (עד 31.12.2014). החל מינואר 2015, מקבל הוועד המקומי שירותים מהחברה מבלי שיהיה חוזה בתוקף ובניגוד למפורט בתקנות המכרזים בהקשר זה.
- (5) במסגרת החוזה, סוכם כי בגין השירותים ישלם הוועד סך חודשי של 3,250 ₪ ו 3,000 ₪ בגין דוח שנתי בתוספת מע"מ. סכומים אלה צמודים למדד המחירים לצרכן מיום 15.1.2012.
- (6) תכולה מפורטת של מרכיבי ההתקשרות והיקפה לא צוינו בהסכם. בפועל נמצא כי מנהלת החשבונות הנותנת שירותים לוועד מבצעת זאת פעמיים בשבוע בלבד ובזמן אחר אינה זמינה לצרכי הוועד. כמו כן, השירותים ניתנים ממשרדי החברה ברמת גן.
- (7) בהתאם לכרססת הנהלת החשבונות של החברה במערכת החשבונות של הוועד המקומי, חויב הוועד בגין שירותי הנהלת החשבונות בשנים 2013-2017 בסך של 260,410 ₪ (ושילם רק 205,166 ₪) ובגין הדוחות הכספיים חוייב ב 18,221 ₪ (ושילם סך של 10,967 ₪). סכומי חיוב אלה תואמים את האמור בהסכם בין הצדדים.
- (8) סעיף 134 ד (2) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958 קובע כי ועד מקומי "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".
- (9) בכל הקשור לדוחות הכספיים, נמצא כי דוחות מבוקרים של הוועד המקומי לשנים 2014 ו 2015 הוכנו ונחתמו רק ביום 10.12.2017 ובאיחור רב. נכון למועד עריכת הביקורת, דוח מבוקר לשנת 2016 עדיין לא נערך ונחתם כנדרש.

10) המלצות

- על הוועד המקומי להקפיד ולהתקשר עם נותני שירותים לאחר עריכת הליך מכרזי ולהקפיד על קיומו של חוזה תקף בין הצדדים.
- סעיף 7 (ב) לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי) התשל"ו – 1975 שעניינו "ייעוץ משפטי" קובע כי: "לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב, אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב על העסקה". לאור זאת, יש להקפיד כי כל התקשרות תלווה בחוות דעת/אישור יועץ משפטי.
- לאור חשיבות התהליך, על הוועד המקומי להקפיד כי שירותי חשבות ונהלת חשבונות הניתנים לו הינם זמינים ואכן משקפים את הצרכים בוועד הן מבחינת המיקום, הזמינות,

- היקף השירות ותהליכי העבודה הנדרשים בתחום זה. עולה כי זמניותה החלקית של מנהלת החשבונות ומיקומו המרוחק של הספק פגעו ברמת השירות שניתן.
- בכל הקשור לדווח כספי, הרי שעל הוועד להקפיד ולהגיש את הדוחות הכספיים שלו במועד שנקבע. על המועצה להקפיד כי דוחות כספיים מוגשים במועד החוקי ואף לשקול נקיטת עיצומים כספיים מול וועד שלא יגיש דוח כספי במועד.
 - יש לוודא כי דוחות כספיים של וועדים מקומיים יופצו בין תושבי הישוב.

2. פעילות הוועדות

- (1) סעיף 4 לצו המועצות האזוריות קובע כי ראש המועצה, רשאי לאצול מסמכויותיו ותפקידיו לראש ועד מקומי. בפועל, האצלת הסמכויות שאושרה במועצה כוללת סמכויות ביצוע לוועד אך לא הואצלה סמכות כלשהיא מראש המועצה ליו"ר הוועד המקומי.
- (2) כפי שתואר בפני הביקורת, במהלך שנת 2013 הוקמו תחת הוועד המקומי מספר וועדות אשר אוישו בידי כ 50 פעילים ומטרתן היתה לסייע ולממש את החזון והמטרות שהוצבו בידי הוועד המקומי. הוועדות שהוקמו כללו: וועדת חינוך, נוער, ביטחון ובטיחות, מורשת, הרחבה, תקשורת, קהילה, תרבות, מורשת וטיפוח פני הכפר. כמו כן, פעלו במקום ועדת כספים וועדת ביקורת אשר פעלו ישירות תחת ראש הוועד המקומי.
- (3) פעילות הוועדות תוקצבה במסגרת בתקציב השנתי שהוגש ואושר ע"י הוועד המקומי.
- (4) **וועדת הכספים** - יעדי וועדת הכספים כפי שהוגדרו, כללו:
 - הצעת תכנית שתכליתה הסדרת חוב הכפר באופן שיאפשר המשך פעילות תקינה והרחבת סל השירותים.
 - בחינת מקורות הכנסת הוועד והצעות להגדלת מקורות אלה.
 - מיסוד שגרת פעילות שתתמוך בפעילות הוועד תוך יצירת מנגנוני תכנון ובקרה יציבים.
- (5) הוצגו בפני הביקורת מסמכים המצביעים על פעולות שבוצעו ע"י ועדת הכספים ומעורבותם בניסיונות למצוא פתרונות לצמצום חובות המיסים של הוועד למועצה. עם זאת, הוועד המקומי המשיך לפעול מחוץ למסגרת התקציבית שהוגדרה על ידו ואושרה ע"י המועצה.
- (6) כפי שעולה ממסמכים שהוצגו בפני הביקורת ומדווחי חברי הוועד, הבקרה התקציבית נוהלה על ידי מזכיר הוועד המקומי. בקרה זו, באה לידי ביטוי בין השאר מהצגת סטטוס תקציבי ותזרימי ע"י המזכיר בפורום ישיבות הוועד המקומי, בפני יו"ר הוועד ובשיבות שנהלו מול גזבר המועצה ומנהלת הגביה של המועצה. יושב ראש הוועד הקודם ציין בפני הביקורת כי סמך על דווחי המזכיר בנושא התקציב ולכן, הופתע לגלות כי חובו של המושב אינו מצטמצם. בהקשר זה ציין מזכיר כי הסטטוס הפיננסי של הוועד שוקף בפני יושב ראש הוועד.

- (7) בפועל, יעד מרכזי שהוגדר לוועדת הכספים המקומית בוועד לא מומש. לא מוסדה שיגרת פעילות בקרה פיננסית התומכת בפעילות הוועד, לא הוקמו מנגנוני בקרה והתכנון לא תאם את הביצוע. מכאן שהוועד המקומי לא השכיל להפעיל ולנצל את חברי וועדת הכספים במסגרת הליכי תכנון ובקרה בפעילות הוועד.
- (8) **וועדת ביקורת** - בשיחה שקוימה עם יו"ר ועדת הביקורת בישוב, דווח כי הפערים התקציביים כלל לא הגיעו לידיעת חברי וועדת הביקורת בזמן אמת והוועדה נחשפה לנושא זה רק לאחרונה.

9 המלצות

- על הוועד המקומי להגדיר מבנה ארגוני פנימי באמצעות וועדות אשר יתמוך בפעילות הוועד ויסייע בידיו למלא את ייעודו. יש להעזר ולבנות את המבנה הנ"ל באמצעות היחידה לפיתוח קיבלתי של המועצה ולאשרה.
- יש לקבוע תהליכי עבודה לוועדת הכספים אשר יאפשרו לוועדה לפעול ולהמליץ על פעולות בקרה ופיקוח בוועד המקומי. ראוי כי וועדת הכספים תפעל גם מול גזבר המועצה ותמליץ על דרכים להתייעלות והגדלת מקורות הכנסה.
- וועדת הביקורת אינה כפופה לוועד המקומי ולפיכך אינה מוזמנת לשיבות באופן תדיר ואינה מעורה בחיי היום יום של הוועד. בשנת 2017, לא נערכו ביקורות בתהליכים מהותיים בוועד. מומלץ כי וועדת הביקורת תבנה תכנית ביקורת שנתית בשיתוף מבקר המועצה בתחומי הניהול הכספי והתקשוריות ותבחן אף את העמידה ביעדי התקציב שהוגדרו.

ח. סיכום ומסקנות

- (1) וועד מקומי מהווה זרוע ביצועית של המועצה בישוב. פעולותיו, חייבות שיהיו מתואמות עם המועצה ומאושרות על ידה, בין השאר באמצעות אישור התקציב השנתי.
- (2) דוח זה, העוסק בעיקר בבקרה התקציבית וניהול כספי הוועד, מציג תמונה בעייתית בכל הקשור לבקורות התקציביות שהופעלו בתוך הוועד ובמקביל, מציג ליקויים בתהליכי העבודה והבקורות אשר היו אמורים להתבצע על ידי המועצה.
- (3) חמור הדבר כי ליקויים בהתנהלותו של הוועד המקומי עלו כבר במסגרת ביקורת שנערכה במקום בשנת 2012 וההמלצות שניתנו לוועד ולמועצה כמי שאחראית על הפיקוח והבקרה – לא יושמו.
- (4) ברמה הרוחבית – על המועצה לוודא קיומם של תהליכי פיקוח ובקרה תקציביים בכל הוועדים המקומיים ולבצע פעולות אקטיביות ויזומות בנושא זה.



- (5) בנוסף, על היחידה לפיתוח קהילתי לפעול ולוודא כי תהליכי העבודה הקיימים בוועדים המקומיים בישובים מושתתים על תקציב מאושר ותומכים בשמירה עליו. יש לוודא כי כל העוסקים במלכה אכן הודרכו בנושא ובקיאים בתחום הפיננסי. בסופו של הליך – קהילה חזקה פועלת בין השאר הזכות איתנות פיננסית.
- (6) בהמשך להמלצות שמופיעות בגוף הדוח, ראוי כי מליאת המועצה תוודא כי מבוצעים הליכי הבראה בישוב ובפעילות הוועד המקומי.
- (7) כמו כן, על מליאת המועצה לוודא כי הנהלת המועצה מבצעת פעולות אופרטיביות מול הוועדים המקומיים לצורך מילוי תפקידם ויעודם של הוועדים במסגרת הכלים העומדים לרשותם ולהתריע מבעוד מועד על חריגות התנהלותיות ותקציביות. במסגרת זו, יש לשקול אף הקצאת גורם בגזברות אשר יהיה אמון על הבקרה והפיקוח בפעילות הוועדים המקומיים.