



ה ק ר י ה ה ר א ש ו נ ה

דוח מבקר העירייה לשנת 2020

דוח מס' 16

תמוז תשפ"א – יולי 2021

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

08/07/2021
כ"ח תמוז תשפ"א

לכבוד
מר יעקב פריץ
ראש העיר
קריית אתא

אדוני ראש העיר,
הנני מתכבד להגיש לך את דוח מבקר העירייה לשנת 2020 בהתאם לפקודת העיריות סעיף 170ג'(א).

מבקר העירייה משמש גם כנציב תלונות הציבור, **בפרק הראשון** מצורף הדין וחשבון השנתי על תלונות הציבור לשנת 2020. הדוח מתאר את התפלגות התלונות בנושאים השונים בחתך של המחלקות וסיווג התלונות האם מוצדק או לא מוצדק.

בפרק השני מוצגת ביקורת במנהל הכספים בנושא ניהול תב"רים לשנים 2018-19.

בפרק השלישי מוצגת ביקורת במנהל הכספים בנושא הנחות בארנונה.

בפרק הרביעי מוצגת ביקורת במחלקה לחינוך בנושא ביקור סדיר.

בפרק החמישי מוצג מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח מבקר העירייה לשנת 2019.

בפרק השישי מוצג מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח ביקורת מפורט של משרד הפנים לשנת 2019.

הנני מודה על שיתוף הפעולה עם המחלקות השונות שאפשר את איסוף המידע הנדרש לעבודת הביקורת.
בהתאם לפקודת העיריות העתקים מדוח זה מועברים לחברי הוועדה לענייני ביקורת.

בברכה
אלישע שלם, עו"ד

מבקר העירייה וממונה על תלונות הציבור

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

תוכן העניינים

<u>נושא</u>	<u>עמוד</u>
ניהול תב"רים לשנים 2018-2019	1-25
הנחות ארנונה.....	26-38
ביקור סדיר.....	39-60
מעקב אחר תיקון ליקויים – דוח מבקר העירייה 2019.....	61-62
מעקב אחר תיקון ליקויים – דוח ביקורת מפורט משרד הפנים	
לשנת 2019	63-64

ניהול תב"רים לשנים 2018-2019

ניהול תב"רים לשנים 2018-2019

רקע כללי

תקציב בלתי רגיל (להלן: תב"ר) הינו תקציב עירייה רב שנתי המיועד למימון פרויקטים חד פעמיים שנמשכים בדרך כלל מעבר לשנת תקציב אחת כגון: פיתוח תשתיות, תכנון עיר, רכישות ציוד למבני ציבור גני ילדים, בתי ספר ואולמות ספורט ועוד.

התב"ר הינו תקציב המנוהל בנפרד מהתקציב הרגיל ויכול לשמש את העירייה רק למטרה מוגדרת מראש שלשמה נועד.

רישומי הפרויקטים הממומנים מכספי התב"ר אמורים לכלול בין היתר, אומדנים, פירוט תקבולים ותשלומים וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.

לפי סעיף 15 לתקנות הרשויות המקומיות, תב"ר הוא תקציב הכולל את אומדן התקבולים והתשלומים לפעולות חד-פעמיות שימומנו ממקורות שונים ובהם הקצבות מהתקציב הרגיל, השתתפות בעלים (למשל, אגרות והיטלים), השתתפויות הממשלה, השתתפויות של מוסדות ותרומות (לדוגמה, מפעל הפיס), מלווים מאוצר המדינה, מבנקים וממוסדות אחרים, הכנסות מקרנות הרשות כגון קרנות פיתוח, השבחה וכן הכנסות ממכירת רכוש.

לכל תב"ר מוגדרים מראש מקורות מימון ייעודיים מכספי העירייה בעיקר מקרנות פיתוח והשבחה וכן ממקורות חיצוניים כגון: השתתפות משרדי הממשלה ומוסדות שונים כגון מפעל הפיס, אשראי הלוואות והכנסות אחרות כגון תרומות ומכירת נכסים. התב"ר נסגר על ידי העירייה עם סיום התשלומים בפרויקט וגביית כל הסכומים שנועדו למימון.

רקע ייחודי

גזבר העירייה אמון על הניהול התקציבי של העירייה ועל ניהול חשבונות הבנקים וניהול התב"רים.

מנתונים שנמסרו לביקורת עולה כי בשנים 2018-2019 נפתחו תברים בהתאם למפורט:

שנה	מספר התב"רים שנפתחו	תקציב התב"רים אלפי ש"ח שקלים	מספר התב"רים שנסגרו
2018	19	90,159	11
2019	19	23,618	26

להלן הליך ניהול תב"ר, מפתחתו ועד לסגירתו:



תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

הגדרות

תקציב רגיל הינו התקציב השוטף המהווה את הבסיס החוקי להוצאות השוטפות של הרשות המקומית בשנת התקציב (מ-1 בינואר ועד 31 לדצמבר).

תקציב בלתי רגיל (תב"ר) – ההוצאות וההכנסות החזויות בגין פעולות חד פעמיות בתחום פיתוח וביצוע עבודות ציבוריות למיניהן. בד"כ משמש למימון פרויקטים חד פעמיים הנמשכים בדרך כלל מעבר לשנת תקציב אחת, נושאים לרוב אופי של עבודות פיתוח תשתיות בניית מבני ציבור וחינוך ורכישת ציוד או רכישת נכסים ומוגדרים כהשקעה.

חוקים, הוראות ונהלים

- חוק יסודות התקציב התש"ע 2010.
- פקודת העיריות, נוסח חדש, תשכ"ד 1964.
- תקנות 15, 16 לתקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), תשל"א-1971.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/98.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא הנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות 2004.
- ההנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2004 (להלן - ההנחיות לדיווח הכספי).
- המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית, (להלן - מדריך לנבחר), משרד הפנים.
- המדריך לגזבר ברשויות המקומיות, משרד הפנים.

מטרת הביקורת

הביקורת בדקה את נושא התב"רים בעיריית קרית אתא. כמו כן הביקורת בדקה את הליך אישור וביצוע התב"רים וכן האם התקציבים שנועדו לביצוע התב"רים נעשו בהתאם לחוקים ולנהלים הקיימים. בחינת התהליך הנ"ל והמלצה על דרכים לשיפור תהליכי העבודה והביקורת הקשורות בהן ובכך לצמצם את החשיפה לטעויות. איתור חריגות מחוקים, הוראות ונוהלי עבודה.

היקף הביקורת ואופן הבדיקה

במהלך החודשים מאי ועד אוקטובר 2020 בוצעה ביקורת בעיריית קרית אתא.

עזרים לביצוע הביקורת

נתונים מאגף הגזברות.

להלן ממצאי הביקורת

נהלי המחלקה

- לא נמצאו נהלים בעירייה בתחום ניהול התב"רים.
- גזבר העירייה מסר כי אין צורך בכתיבת נהלים בתחום זה, שכן כל ניהול התב"רים מנוהל בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים, כמו כן הנהלים וההוראות רשומים במדריך לגזבר.

ייזום הפרוייקט

סעיף 4 ל"המדריך השימושי לנבחר ברשות המקומית" מאוקטובר 2013 שפרסמו מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (להלן - מדריך לנבחר) מפרט מספר שלבים להכנת תב"ר.

השלב הראשון הוא "ייזום והצגת הפרויקט" ביחידות העירוניות השונות:

- הצגת הפרויקט - גיבוש הרעיון המרכזי הכללי של הפרויקט, מהותו, אופיו והסיבות העיקריות לביצועו.
- בדיקת אישורים סטטוטוריים - יש לוודא שהשטח שייך לרשות המקומית או שיש לה אישור מהבעלים להשתמש בו. יש לוודא שהפרויקט תואם את תוכניות המתאר הקיימות ואת אתרי הבנייה וייעודי הקרקע הקיימים.
- הכנת תוכנית רעיונית - הגדרה מדויקת של הפרויקט על כל פרטיו.
- אומדן עלות - מתן אומדן עלויות כללי ובמחירים ריאליים.
- תוכנית מימון הפרויקט - הגדרת מקורות המימון של הפרויקט ופירוטם.
- השלכות - יש להעריך את ההשלכה של הפרויקט על התקציב הרגיל.

בסעיף 2.2.2 ל"המדריך לגזבר ברשויות המקומיות" משנת 1997 שפרסם איגוד הגזברים ברשויות המקומיות (להלן - מדריך לגזבר) מצוין כיצד לקבל דרישות לתב"ר מהיחידות השונות:

"הגזברות מוציאה הנחיות ליחידות ברשות להכנת הדרישות לתקציב הבלתי רגיל. הדרישות יפרטו תיאור הפרויקט המבוקש (או ההצטיידות פיזיים וכמותיים), מטרת השימוש בפרויקט ואומדן עלות כולל מע"מ. היחידה המבקשת תציין מקורות מימון אפשריים או מובטחים באם יש (התחייבות משרד החינוך, משרד התחבורה, מפעל הפיס, תרומות וכדומה). מומלץ לציין במסגרת הדרישה השלכות כספיות של אחזקת הפרויקט עם הפעלתו (לדוגמא: הוצאות תפעול מהתקציב הרגיל של מבנה חדש: אחזקה, ניקיון, חשמל, ביטוח וכד', ציוד מוטורי - דלק, תיקונים, ביטוח, סה"כ העלות השנתית)", וכן, ש"היחידה המבקשת תערוך דירוג של עדיפויות של רשימת הפרויקטים המבוקשים על ידה".

מבדיקת הביקורת עולה כי בקשות לתב"ר נעשות לטובת פיתוח העיר מגיעות בעיקר ביוזמת ראש העיר או מנכ"ל העירייה לאורך כל השנה, וכן על פי צורך בעיקר תחום החינוך בתי ספר, גני ילדים הנגשת כיתות מוסדות ציבור וכו' ולבסוף לאישור המועצה.

בשנים 2018-2019 הוגשו 38 בקשות לתב"רים

- כל בקשות אושרו בדיוני המועצה.
- הביקורת בדקה את אופן מילוי המידע המבוקש בטופסי בקשה שהוגשו במדגם הכולל 6 תב"רים משנים 2018-19 שנבחרו באופן אקראי.

להלן הממצאים:

תב"ר מספר	שם תב"ר	תקציב מקורי, בש"ח	נתונים חסרים
2228	הקמת אולם ספורט בי"ס אלונים	12,800,000	לא נמצאו ליקויים
2231	תכנון הסדרת רחוב הנביאים	357,142	לא נמצאו ליקויים
2233	הצללת גן אברמסקי	351,494	לא נמצאו ליקויים
2250	שיפוץ בית יד לבנים	550,000	לא נמצאו ליקויים
2254	תוספת כיתה בי"ס צבי ישראל	110,000	לא נמצאו ליקויים
2256	הקמת גני ילדים ברחבי העיר גן ברדיצ'בסקי	2,800,000	לא נמצאו ליקויים

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

תכנון התב"ר

דוח מבקר המדינה 55א לשנת 2004 בנושא "עיריית מעלה אדומים" המליץ כי:

"מן הראוי שהעירייה בשיתוף משרד הפנים תפעל להכנת תכנית עבודה שנתית ומתוקצבת במלואה ומראש לכל הפעילויות, האמורות להיכלל במסגרת התב"רים, אשר תתבסס על תכנית רב-שנתית כוללת בעלת ראייה ארוכת-טווח, אשר תיגזר מסדרי עדיפויות, בדיקת כדאיות של חלופות וצפי של מקורות מימון. הדבר יאפשר ליזום ולתקצב פרויקטים על פי סדר עדיפויות, ויאפשר לחברי מועצת העירייה להפעיל שיקול דעת על סמך נתונים ידועים מראש. תכנית כזו תקטין את מספרן הרב של הבקשות להגדלת תב"רים, הפוגמות ביכולת לתכנן, לבצע ולעקוב אחר ביצוע פרויקטים ביעילות ותוך שימוש ראוי במשאבים הציבוריים המוגבלים בהיקפם".

בשנת 2005 פרסם משרד הפנים הנחיות לרשויות המקומיות במסגרת הנחייה בדבר "כללים חדשים להכנה ואישור של תקציבים בלתי רגילים" לפיהן:

"הרשויות המקומיות יכינו תכניות עבודה רב שנתיות (לפחות 2 שנים). ע"פ המתכונת על הרשות המקומית לרשום את כלל הפרויקטים או הפעולות המיועדות לתכנון או לביצוע במהלך שנות התכנית, לפי סדר עדיפות, לרשום לוחות זמנים משוערים לביצוע, אומדני עלויות ומקורות המימון ידועים או אפשריים. כמו כן, על הרשות לציין השפעות אפשריות של הפרויקט או הפעולה על מצבת כוח אדם ועל ההוצאות השוטפות בתקציבה הרגיל. הרשויות המקומיות יגזרו מהתכנית הרב שנתית, תכנית עבודה שנתית. התכנית תכלול תקבולים ותשלומים בלתי מותנים (כאשר מקור המימון מובטח) וברשימה נפרדת, תקבולים ותשלומים מותנים (כאשר מקור המימון אינו מובטח)".

מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה הכינה תוכנית פיתוח רב שנתית ואישרה אותה במועצה במסגרת אישור תקציב העירייה.

להלן צילום תוכניות פיתוח רב שנתיות לשנים 2018-2019:

הצעה תקציב, עיריית קרית אתא-שנת 2018
מינהל הכספים

תקציב פיתוח מוסדות ציבור וחינוך (באלפי ₪)

תקציב לאישור

מס' תב"ר	הפרויקט	סך תב"ר לאישור	סך תב"ר מאושר	הגדלה/הפחתה			השת' מתקציב רגיל
				משרד מממן	הלוואה	קרנות והשת' בעלים	
2180	הקמת בנין העירייה	98,028	88,028		10,000		
2211	הקמת בייס יסודי אלונים	20,000	17,064	משרד החינוך		2,091	845
2215	הצללה ושדרוג גני משחקים	15,000	5,000	מפעל הפיס	1,000	4,000	4,800
				משרד הפנים		200	
2120	שיפוץ אולם גבעת הרקפות	9,800	6,841				2,959
	עבודות קיץ 2018	2,500		משרד החינוך		300	2,200
	נגישות מבני ציבור וחינוך	1,000					1,000
	שיפוץ בית יד לבנים	675		משרד הבטחון		200	475
	אולם ספורט בבייס אלונים	7,420		קרן מתקנים טוטו	4,500	2,500	420
2196	הקמת משכן לאומנויות	83,000	55,000	רמ"י הסכסס נג		28,000	
	הקמת אצטדיון עירוני	100,000		רמ"י הסכסס נג		100,000	
	הקמת בייס נועם	14,000		משרד החינוך		9,456	2,044
סה"כ תקציב לאישור		351,423	171,933		18,000	146,747	0

תקציב מאושר

מס' תב"ר	הפרויקט	סך תב"ר מאושר	סך תב"ר מאושר	משרד מממן			השת' מתקציב רגיל
				הלוואה	קרנות והשת' בעלים	משרד מממן	
2217	הקמת גני ברחבי העיר	8,000	8,000		8,000		
	בניית מקווה מרכז	1,636		משרד לשירותי דת		1,636	
2223	שיפוץ בייס לוחמי הגטאות	1,200					1,200
2116	חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה	8,279		משרד החינוך		8,279	
2219	מגרש סינטטי - שחבק	699		קרן מתקנים טוטו		600	99
2146	הקמת מעון יום בקרית בנימין	3,300		משרד הכלכלה		2,175	1,125
	הקמת מעון יום בגבעת אלונים	2,800		משרד הכלכלה		2,800	
	הקמת מעון יום	2,800		משרד הכלכלה		2,800	
	הקמת מעון יום	2,800		משרד הכלכלה		2,800	
2193	נגישות פיזית במוס"ח	1,428		משרד החינוך		1,428	
סה"כ תקציב מאושר		32,942	32,942		8,000	22,518	0
0		171,933	384,365		26,000	169,265	17,167

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

תקציב פיתוח
כבישים ותיעול (באלפי ₪)

תקציב לאישור

מס' תב"ר	סך תב"ר לאישור	סך תב"ר מאושר	משרד מממן	הלוואה	קרנות והשת' בעלים	השת' מתקציב רגיל
2222	8,500	8,000			-1,500	
2221	15,000	2,000			13,000	
2198	2,400	850			1,550	
2203	1,900	800			1,100	
			רמ"י הסכם גג		35,000	
			רמ"י הסכם גג		300,000	
			משרד התחבורה	100	900	
						0
	363,800	11,650		2,000	335,100	

יב מאושר

מס' תב"ר	הפריקט	סך תב"ר מאושר	משרד מממן	הלוואה	קרנות והשת' בעלים	השת' מתקציב רגיל
2097	שכונת גבעת אלונים	93,968			54,968	12,000
2190	תכנון רח' התעלה	5,000	משרד התחבורה		500	
2156	תוכנית מתאר	2,700	משרד הפנים		700	
2214	הסדרת רח' התעשייה	35,683	משרד התחבורה		3,568	
2195	צומת חנקין סוקולוב	1,658	משרד התחבורה		924	
2186	זיקות הנאה	3,000	משרד הפנים		2,000	
2207	עצמאות	500	משרד התחבורה		150	
2210	צומת עצמאות מגינים	626	משרד התחבורה		188	
2209	צומת מגינים סוקולוב	158	משרד התחבורה		32	
2206	מיפוי והכנת ספר נכסים	819	משרד הפנים		519	
2202	הסכמי גג	571	רמ"י			
						12,000
		144,683		27,000	63,549	
						12,000
						78,599
						29,000
						377,234
						11,650
						508,483
						ותיעול

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

תקציב פיתוח
מוסדות ציבור וחינוך (באלפי ₪)

תקציב לאישור

מס' תב"ר	הפרויקט	סך תב"ר לאישור	סך תב"ר מאושר	הגדלה/הפחתה		
				משרד מממן	הלוואה	קבוצת השת' בעלים
2180	הקמת בניין עירייה	103,000	98,000			5,000
	ציוד ומערכות בניין עירייה	9,500				9,500
2211	הקמת בייס יסודי אלונים (כולל שלב ב')	29,700	20,000	משרד החינוך	5,900	3,800
2237	הצללה ושדרוג גני משחקים שלב ב	14,000	12,000	מפעל הפיס	2,000	
	פיתוח תשתיות גני משחקים	4,000		מפעל הפיס	3,000	1,000
	הצללה ושדרוג גני משחקים שלב ג	7,000		משרד הפנים	2,000	5,000
	מיזמים דיגיטליים ברשות	2,000		המשרד לשיוויין חברתי	1,300	700
	עבודות קיץ 2019	2,500		משרד החינוך	300	2,200
	נגישות אקוסטית	240		משרד החינוך	240	
	הקמת מעון יום בגבעת אלונים	8,000	2,800	משרד הכלכלה	1,200	4,000
	שיפוץ ושדרוג מגרשי ספורט בעיר	3,000				3,000
	שיפוץ ושדרוג מוסדות חינוך וציבור	3,000				3,000
	הקמת גניי ברחבי העיר	7,000		משרד החינוך	4,200	2,800
	סה"כ תקציב לאישור	192,940	132,800		20,140	20,000

תקציב מאושר

מס' תב"ר	הפרויקט	סך תב"ר מאושר	סך תב"ר מאושר	משרד מממן		
				הלוואה	קבוצת השת' בעלים	הגיל
2228	אולם ספורט בבייס אלונים	12,800		קרן מתקנים טוטו	5,872	6,000
2229	הקמת בייס נועם	21,000		משרד החינוך	9,588	7,412
2238	בניית מקווה מרכז	1,636		משרד לשירותי דת	1,636	
2196	הקמת משכן לאומנויות	83,000		רמ"י הסכם גג	28,000	22,500
				משרד השיכון	2,500	
				פיס	15,000	
2120	שיפוץ אולם גבעת הרקפות	9,800		קרן מתקנים טוטו	816	2,000
				משרד הפנים	1,031	
	נגישות מבני ציבור	1,000				1,000
	הקמת אצטדיון עירוני	100,000		רמ"י הסכם גג	100,000	
	שיפוץ בית יד לבנים	675		משרד הבטחון	200	475
2116	חיזוק מבנים מפני רעידות אדמה	8,279		משרד החינוך	8,279	
2219	מגרש סינטי - שחבק	699		קרן מתקנים טוטו	600	99
2193	נגישות פיסית במוס"ח	1,522		משרד החינוך	1,522	
	סה"כ תקציב מאושר	240,411	0		175,044	34,500

0	50,867	54,500	195,184		132,800	433,351	סה"כ תקציב פיתוח-מוסדות ציבור וחינוך
----------	---------------	---------------	----------------	--	----------------	----------------	---

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

תקציב פיתוח
כבישים ותיעול (באלפי ₪)

תקציב לאישור

מס' תב"ר	סד תב"ר לאישור	סד תב"ר לאישור	סה"כ תב"ר מאושר	משרד מממן	הלוואה	קרנות והשת' בעלים	השת' מתקציב רגיל
2222	פיתוח מרכז העיר שלב ג	10,000	8,500			1,500	
2221	שדרוג רחובות שונים (ותיקה)	14,000	10,000			4,000	
2236	שדרוג רחובות שונים (חדשה)	8,000	5,000			3,000	
2198	נווה אברהם תאורה וניקוז	4,000	2,400			1,600	
2186	זיקות הנאה	5,000	3,000			2,000	
	סימוני כבישים 2019	1,000		משרד התחבורה	115	885	
סה"כ תקציב לאישור		42,000	28,900	115	0	12,985	0

תקציב מאושר

מס' תב"ר	הפרויקט	סד תב"ר מאושר	משרד מממן	הלוואה	קרנות והשת' בעלים	השת' מתקציב רגיל
2097	שכונת גבעת אלונים	93,968		27,000	54,968	12,000
2190	תכנון רח' התעלה	5,000	משרד התחבורה	4,500	500	
2156	תוכנית מתאר	2,700	משרד הפנים	2,000	700	
2214	הסדרת רח' התעשייה	35,683	משרד התחבורה	32,115	3,568	
2203	שדרוג שצ"פים	1,900			1,900	
2207	תכנון הסדרי בטיחות ציר עצמאות	500	משרד התחבורה	350	150	
2210	צומת עצמאות מגינים	626	משרד התחבורה	438	188	
2209	צומת מגינים סוקולוב	158	משרד התחבורה	126	32	
	שדרוג רחובות שונים 2 שלב א	35,000	רמ"י הסכס גג	35,000		
	תשתיות כלליות	300,000	רמ"י הסכס גג	300,000		
2206	מיפוי והכנת ספר נכסים	819	משרד הפנים	300	519	
2202	הסכמי גג	900	רמ"י	571	329	
סה"כ תקציב מאושר		477,254	375,400	27,000	62,854	12,000

12,000	75,839	27,000	375,515	28,900	519,254	סה"כ תוכנית פיתוח-כבישים ותיעול
---------------	---------------	---------------	----------------	---------------	----------------	--

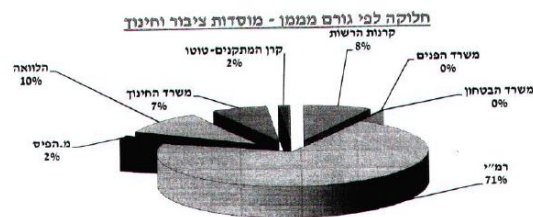
תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

3 מקורות הכנסה ומקורות מימון לתב"ר

להלן התפלגות מקורות המימון של התב"רים שנפתחו לשנים 2018-2019 על פי נתונים מתוך

ספר התקציב:

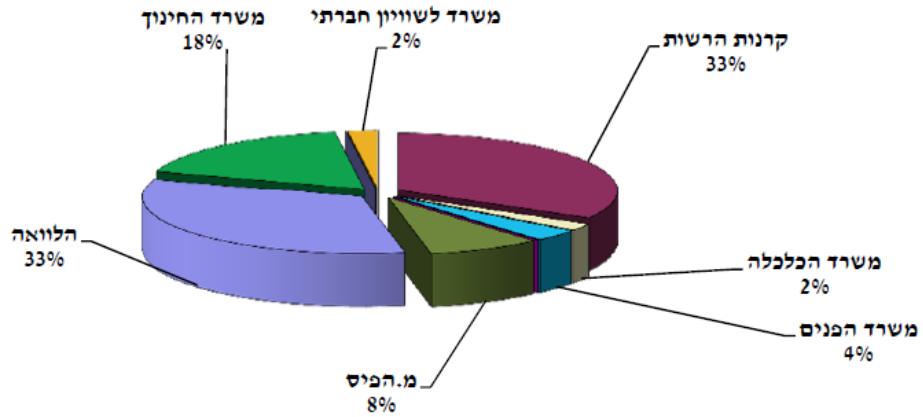
שנת 2018-



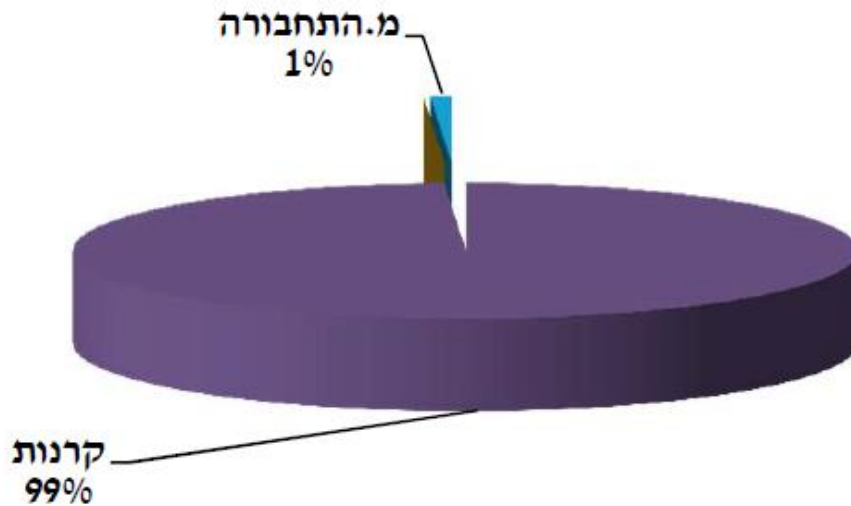
שנת 2019-

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

חלוקה לפי גורם מממן - מוסדות ציבור וחינוך



תוכנית פיתוח לפי גורם מממן- כבישים ותיעול



מימון באמצעות הלוואות

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

לפי הנחיות משרד הפנים, רשות מקומית תגיש לאישורו, במסגרת התקבולים, את היקף מסגרת האשראי הנחוצה לה לצורכי פיתוח באותה שנה תקציבית. לאחר אישורן של ההלוואות, יש לממשן במהלך השנה התקציבית שבה אושרו או עד המועד הנקוב בהיתר, לפי המאוחר.

בשנת 2018 לקחה עיריית קריית אתא הלוואה בסך 10 מליון ₪ לצורכי פיתוח. ההלוואה אושרה במועצת העיר ובמשרד הפנים, להלך רשימת הפרוייקטים שבהם הושקעו הכספים:

הפרוייקט	הסכום שאושר	מספר התב"ר	תאריך הביצוע	הסכום שטרם בוצע
הקמת ב"ס נועם	4,000,000	2229	12/18	
הקמת אולם ספורט אלונים	6,000,000	2228	12/18	

בדרך כלל כל שנה מקבלים 20 מיליון שקלים כהלוואה, מאחר ובשנת 2018 התקבלו רק 10 מיליון שקלים, בשנת 2019 התקבלו 30 מיליון שקלים לצורך הקמת בניין העירייה, ציוד ומערכות לבניין העירייה החדש.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

לפי פקודת העיריות, ועדת כספים היא ועדת חובה "שתפקידה לייעץ למועצה בכל עניני כספים של העירייה".

לפי המדריך לנבחר, תפקידה של ועדת כספים "לנווט את הרשות מבחינה כלכלית ולשמש כגורם בולם ומבקר לפני אישור התקציב. כמו כן, עליה לעקוב אחר מימוש התקציב במהלך כל שנת הכספים. הוועדה צריכה לבחון את ההקצאות השונות של משאבי הרשות, ולאזן את ההתאמה בין צורכי הרשות לבין תקצובם בסעיפי התקציב... על כל רשות להציג תחילה בפני ועדת הכספים את הצעת התקציב, ובמקרה הצורך את תקציב המילואים, ורק אחר כך להציגם בצירוף הערות ועדת הכספים לדיון ואישור מועצת העיר".

מעיון בפרוטוקולים של דיוני ועדת כספים במהלך השנים 2019-2018 עולה כי הוועדה דנה בתב"רים ולאחר מכן אישרה המועצה.

לפי סעיף 14(ב) לפקודת העיריות, "הזמנה לישיבה שידונו בה בתקציב... תימסר לחברי המועצה 10 ימים לפחות לפני יום הישיבה".

לא נמצאו ליקויים בתחום זה והעירייה שלחה זימון לחברי המועצה עשרה ימים לפני מועד הדיון, בהתאם לתקנות.

פתיחת חשבון לתב"ר - ניהול חשבונות בנק נפרדים לתב"רים

סעיף 213א(ב) לפקודת הערירות קובע:

"כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העירייה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל;

לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד, ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל."

בסעיף 31ד. לחוק יסודות התקציב, תשמ"ה-1985 נקבעו כללים המחייבים את הרשות המקומית לפתוח חשבון בנק נפרד המיועד להקצבות שהתקבלו מהמדינה או ממפעל הפיס ומיועדות לעבודות פיתוח.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים (מספר 4/2008) מ-23.6.08 בנושא "כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים" קובע בנוגע ל"ניהול חשבונות בנק נפרדים לכספי הקרנות":

"על הרשות המקומית לפתוח חשבונות בנק נפרדים לכל אחד מהנושאים שלהלן:

1. מים וביוב.

2. כבישים, מדרכות ותיעול.

3. היטלי השבחה.

4. עשייה במקרקעין.

הכספים המתקבלים עבור תקציבי הפיתוח יופקדו באחד מהחשבונות המיועדים, ותשלומי ההוצאות יבוצעו בהתאם מכל אחד מהחשבונות המיועדים.

העברת כספי הגבייה, של חודש מסוים, מחשבונות הבנק הרגילים של הרשות המקומית לחשבונות הבנק המיועדים, תיעשה בסוף אותו חודש.

הרשות המקומית תנהל רישומי מעקב פנימיים שיאפשרו התאמה בין היתרות בסך תקציבי הפיתוח השייכים לקבוצה מסוימת, ליתרה בחשבון הבנק המיועד לאותה קבוצה. התשואה שתנבע מהשקעת העודפים הזמניים תיזקף כהכנסה של תקציבי הפיתוח באותה קבוצה.

ניהול כספי הפיתוח במסגרת האמורה יאפשר לרשות המקומית להשתמש באותם כספים למטרות שלשמן התקבלו, וזאת תוך הפחתה למינימום של הפעולות הבנקאיות ושל המנהלה הכרוכה בניהול המערך הכספי של עבודות הפיתוח." [ההדגשה אינה במקור]

נמצא כי העירייה לא פתחה חשבונות בנק נפרדים לתב"רים לניהול חשבונות התב"רים. מהעירייה נמסר כי מדובר בהערה החוזרת על עצמה מדי שנה גם בדוחות של משרד הפנים והתשובה לכך היא שניהול חשבונות בנק נפרדים אינו ישים עקב ריבוי תב"רים ועלויות מיותרות.

בנוסף בדרך כלל הוצאות מקדימות את ההכנסות ובמידה והיה חשבון בנק נפרד, לא היה ניתן לשלם לקבלן המבצע עד קבלת הכספים בניגוד לתנאי התשלום.

גירעונות בתב"רים

מתוך דוח הביקורת המפורט של משרד הפנים

לשנת 2018

במסגרת הביקורת נערכו בדיקות לגבי ההתנהלות הכספית של תב"רים ולהלן ריכוז הממצאים:

- א. בדיקת עודפים וגירעונות סופיים בתב"רים
הבדיקה לא העלתה שקיימים בעירייה תב"רים עודפים וגירעונות סופיים שלא טופלו
כיאות ע"י העירייה.
- ב. תב"רים ללא תנועה במהלך השנה
במהלך עבודת הביקורת נמצאו 10 תב"רים ללא תנועה בהם קיים גרעון ליום
31/12/2018:

מס' תב"ר	שם התב"ר	יתרת גרעון מימוני (אלפי ₪)	מספר הסבר
1	2080	7	1
2	2093	279	2
3	2102	543	3
4	2150	382	4
5	2172	60	4
6	2174	1,237	5

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

מספר הסבר	יתרת גרעון מימוני (אלפי ₪)	שם התב"ר	מס' תב"ר	מס' תב"ר
6	59	שיפוץ אנדרטת לח"י	2183	7
7	1,706	ביצוע רח' הגפן	2191	8
8	150	הקמת מדרכה ברח' כנרת	2194	9
8	100	מעגל תנועה מגינים סוקולוב	2209	10
	4,523	סה"כ		

הסברי העירייה:

1. יסגר בשנת 2019.
2. העירייה מכינה דיווחים מתוקנים בהתאם לדרישות המשרד המממן.
3. העירייה ממתינה לקבלת אישור ממשרד התחבורה.
4. העירייה ממתינה לקבלת אישור ממשרד החינוך.
5. סך של 1.25 מיליון ₪ בבירור עם משרד הפנים.
6. ההוצאה תמוין ב-2019 לתב"ר אחר.
7. יש הקצבה פתוחה מנתיבי ישראל שהעירייה פועלת לקבלה.
8. יש הקצבה פתוחה מהגורם המממן שהעירייה פועלת לקבלה.

ג. תב"רים אשר הופעלו לפני אישור הממונה על המחוז במשרד הפנים
 בשנת הדוח נמצאו 2 תב"רים אשר הופעלו לפני אישור הממונה במשרד הפנים כמפורט

מס' תב"ר	מס' תב"ר	שם תב"ר	תאריך אישור מועצה	תאריך אישור ממונה	תאריך תחילת פעילות	הוצאות מצטברות בתב"ר עד ליום האישור (אלפי ₪)	הסבר העירייה
1	2242	לוחות חכמים בבתי ספר	25/07/2018	18/11/2018	25/09/2019	782	1
2	2243	סימון כבישים 2018	25/07/2018	18/11/2018	01/03/2018	763	2

הסברי העירייה:

1. בגלל דחיפות העניין בתחילת שנת הלימודים – נרכשו לוחות חכמים לפני אישור משרד הפנים.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

2. משרד הפנים עיכב את קבלת האישור לתב"ר זה מסיבות שונות. בשל הסכנה באי ביצוע העבודות, הוחל בביצוע העבודות לפני קבלת ההרשאה התקציבית ממשרד התחבורה.

ד. סטיה מתקציב מאושר

נמצאו חריגות בביצוע ההוצאות, מעבר למסגרת התקציבית המאושרת, כמפורט להלן:

הפרק	החריגה (אלפי ₪)	מספר התברים שחרגו
נכסים ציבוריים	4,550	5
חינוך	654	5
סה"כ	5,204	10

הסברי העירייה:

בכל התב"רים ישנם דיווחים בתהליכי הגשה למשרדי הממשלה ו/או לגורם המממן, לקבלת הכספים שהובטחו.

העירייה תפעל לעדכון בשנת 2019, בין אם ממקורותיה ו/או ממקורות אחרים.

כל הממצאים תוקנו לשביעות המבקר מטעם משרד הפנים.

דוח ביקורת מפורט משרד הפנים לשנת 2019

סקירה כללית:

- בשנת הדוח הופעלו בעירייה 124 תב"רים, סה"כ ההכנסות הסתכמו בכ-532,870 אלפי ₪. מתוך התב"רים הנ"ל נסגרו 23 תב"רים. מרבית התב"רים מתייחסים לסעיפים הבאים של התקציב: נכסים ציבוריים, חינוך, תרבות ותשתיות.
- מיון ושיוך ההכנסות וההוצאות בתקציב הבלתי רגיל:
 - מצד התקבולים: תקבולים ממשרדי ממשלה וכן ממקורות עצמיים מיוחסים לתב"ר הספציפי עבורו התקבלו ובהתאם נרשם בספרי הרשות.
 - מצד התשלומים: העבודות מתבצעות לאחר הוצאת הוראת ביצוע לתב"ר ספציפי. רישום ההוצאה נעשה בהתאם, עם ציון מס' התב"ר בחשבוניות שמתקבלות.
- תקציב ואישור תב"רים:
 - תב"רים שהתווספו בתקופה תוקצבו ע"י הרשות והוגשו לאישור משרד הפנים.
 - תב"רים לא פעילים, מבוטלים.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

- לא קיימת העברה מתב"ר לתב"ר.

תב"רים

1. ריכוז פעולות התב"רים בשנת הדוח:

ביצוע ליום 31/12/2018	ביצוע במהלך שנת 2019	תב"רים שנסגרו בשנת 2019	סיצוע ליום 31/12/2019
456,574	76,296	59,015	473,855
441,892	84,706	59,015	467,583
14,682	(8,410)	-	6,272
סה"כ תקבולים			
סה"כ תשלומים			
(גרעון) עודף זמני נטו			

א. בדיקת עודפים וגרעונות סופיים בתב"רים
בשנת הדוח נסגרו 23 תב"רים.

ב. תב"רים ללא תנועה במהלך השנה
ממצאים:

במהלך עבודת הביקורת נמצאו 31 תב"רים שבהם לא היתה תנועה במשך השנה (ואשר לא נסגרו), מתוך הנ"ל ב-18 תב"רים נרשם גרעון מימוני לתום השנה וכמובא להלן:

מס"ד	מספר התב"ר	שם התב"ר	יתרה (גרעון) באלפי ₪	מספר הסבר
1	2057	שיפור צמתים ברחוב זבולון – א'	322	1,2
2	2093	הסדרת צומת ירושלים/כצנלסון	279	1
3	2101	הסדרי בטיחות קרן היסוד-הגבורה	359	1
4	2102	הנגשה לתחנות אוטובוסים	543	1
5	2104	מעגל תנועה הציונות – הרצל	69	1
6	2174	שיקום רח' זבולון שלב ב'	1,237	1
7	2194	הקמת מדרכה ברחוב כינרת	150	2
8	2195	מעגל תנועה חנקין – סוקולוב	7	2
9	2209	מעגל תנועה מגנים – סוקולוב	100	1
10	2210	הסדר צומת מגנים עצמאות	438	1
11	2216	שדרוג תאורה ומעקות בדרך חיפה	438	2
12	2183	שיפוץ אנדרטת לח"י	59	2
13	2202	הסכמי גג	565	2
14	2244	הצללה משטחי בטיחות בגני משחקים	2,314	2
15	2127	הקמת גנ"י	2,440	2

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

מס"ד	מספר התב"ר	שם התב"ר	יתרה (גרעון) באלפי ₪	מספר הסבר
16	2150	נגישות נכים בבי"ס אולפנית שח"ם	382	2
17	2172	חידוש מבנים תיכון "בית יעקב"	60	1
18	2240	תוספת שתי כיתות בי"ס גורדון	38	2

להלן הסברי הרשות:

- 1 – טרם התקבלו כספי מימון ממושרדי הממשלה.
- 2 – העירייה המשיכה לבצע פעילות בתב"ר זה בשנת 2020.

ג. תב"רים אשר הופעלו לפני אישור הממונה במשרד הפנים ממצאים:

בשנת הדוח נמצאו 3 תב"רים אשר הופעלו לפני אישור הממונה במשרד הפנים ו/או לפני אישור המועצה וההוצאות המצטברות בגינם עד למועד האישור הסתכמו לסך של 629 אש"ח כמפורט להלן:

מס'	מס' תב"ר	שם תב"ר	תאריך אישור מועצה	תאריך אישור משרד הפנים	תאריך תחילת פעילות	הוצאות מצטברות בתב"ר עד ליום האישור (אלפי ₪)	הסבר העירייה
1	2250	שיפוץ בית יד לבנים	דצמבר 2018	יוני 2019	אפריל 2019	237	1
2	2258	תכנון סוכה סמוך לתיכון דרור	אוגוסט 2019	אוקטובר 2019	יולי 2019	15	2
3	2259	סימוני כבישים 20190	דצמבר 2019	אוקטובר 2019	יולי 2019	377	3

להלן הסברי הרשות:

1. העירייה נדרשה לבצע עבודות במתחם יד לבנים לפני מועד יום הזיכרון לחללי צה"ל.
2. העבודות נדרשו לביצוע לפני מועד תחילת שנת הלימודים.
3. אישור התב"ר עוכב לאור העובדה כי אישור ההרשאה ממשרד התחבורה התקבל באיחור, על העובדה כי פעולות כנ"ל מבוצעות באופן שוטף לאורך כל השנה.

ד. סטיות מתקציב מאושר:

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

ממצאים:

נמצאו חריגות בביצוע ההוצאות, מעבר למסגרת התקציבית המאושרת, כמפורט להלן:

הפרק	החריגה באלפי ש"ח	מספר תב"רים שחרגו
תכנון ובניין עיר	64	1
נכסים ציבוריים	7,228	4
חינוך	866	7
סה"כ	8,158	12

התאמת הנתון לנספח 1 לטופס 3 בדוחות הכספיים:

סך חריגה תקציבית לפי נספח 1 לטופס 3	9,243	14
תב"רים שהוסדרו עד ליום ביצוע הביקורת	1,085	2
חריגויות המוצגים כליקוי	8,158	12

כל הממצאים תוקנו לשביעות המבקר מטעם משרד הפנים.

בחינת מערכות מידע המסייעות בניהול התב"ר

על מנת לעקוב אחר ההתנהלות הכספית ויתרת התקציב בכל תב"ר מנהלים באגף הגזברות גיליון אלקטרוני הכולל את ההוצאות וההזמנות השייכות לכל תב"ר.

מערכת מידע לניהול תב"ר – התב"ר מנוהל במערכת הפיננסית של החברה לאוטומציה, החל מפתחתו ועד לסגירתו. במערכת נרשמות ההוצאות וההכנסות של התב"ר.

- ההוצאות החל מהכנת ההזמנה ועד תשלום החשבונות לספקים.
- ההכנסות החל מרישום ההכנסה בטופס התב"ר עד לקבלת הכספים ממשרדי הממשלה השונים וכן ההכנסות מקרנות הרשות.
- מערכת זו מקיפה את ניהול התב"ר בכל ההיבטים וכן נגישה להוצאת דו"חות למעקב תקציבי התב"רים.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

- פתיחת תב"ר בספרי העירייה: כל פתיחת כרטיס תב"ר במערכת ממונה מנהלת תקציב פיתוח, לכל תב"ר יש מס' סידורי עוקב, שם, מספר פרק ויחידה רלוונטית בעירייה.

עקרי ממצאים

נהלי המחלקה

- לא נמצאו נהלים בעירייה בתחום ניהול התב"רים.
- גזבר העירייה מסר כי אין צורך בכתיבת נהלים בתחום זה, שכן כל ניהול התב"רים מנוהל בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים והמדריך לגזבר.
- הביקורת בדקה את אופן מילוי המידע המבוקש בטופסי בקשה שנבחרו באופן אקראי. לא נמצאו ליקויים במילוי הטפסים וכל הבקשות אושרו במועצת העיר.

תכנון התב"ר

- מבדיקת הביקורת עולה כי העירייה הכינה תוכנית פיתוח רב שנתית ואישרה אותה במועצה במסגרת אישור תקציב העירייה.

פתיחת תב"ר בספרי העירייה

- על פתיחת כרטיס הנהלת חשבונות לכל פרויקט בתב"ר ממונה מנהלת תקציב. המנהלת משייכת לכל תב"ר חדש מספר סידורי, שם, מספר פרק ויחידה רלוונטית בעירייה.

פתיחת חשבון לתב"ר - ניהול חשבונות בנק נפרדים לתב"רים

- נמצא כי העירייה לא פתחה חשבונות בנק נפרדים לתב"רים לניהול חשבונות התב"רים. מהעירייה נמסר כי מדובר בהערה החוזרת על עצמה מדי שנה גם בדוחות של משרד הפנים והתשובה לכך היא שניהול חשבונות בנק נפרדים אינו ישים עקב ריבוי תב"רים ועלויות מיותרות וכן בשל צפי לקבלת תקציבים ממשרדי ממשלה לאותם תב"רים.

הנחות ארנונה

הנחות ארנונה

מבוא

תפקידיה העיקריים של הרשות המקומית הם לספק לתושביה שירותים ממלכתיים - בעיקר בתחומי חינוך ורווחה, ושירותים מוניציפליים - בעיקר בתחומי ניקיון ותברואה, תחזוקת דרכים ותאורה ותכנון עירוני. ככל גוף סטטוטורי, הרשות המקומית מנוהלת באמצעות תקציב לביצוע מטלותיה וסמכויותיה. המקורות העיקריים למימון התקציב השוטף הם הכנסות עצמיות, דהיינו תקבולים שהיא גובה; השתתפות של משרדי ממשלה ייעודיים במימון שירותים ממלכתיים; והשתתפות משרד הפנים במימון, באמצעות מענק כללי לאיזון שניתן לפי קריטריונים מסוימים ובמצבים שבהם סך הכנסותיה קטן מסך הוצאותיה המאושרות.

המקור העיקרי להכנסות העצמיות של הרשויות המקומיות (עיריות, מועצות מקומיות ומועצות אזוריות) הוא מס הארנונה שהן מטילות על המחזיקים בנכסים בתחומן, שנקבע לפי ייעוד השימוש בנכסים, שטחם ומקומם. כללי הארנונה מעוגנים הן בחקיקה הראשית - דהיינו, פקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) וצווי המועצות המקומיות; והן בחקיקת המשנה - דהיינו, תקנות וצווים שהותקנו בידי שרי הפנים והאוצר, וכן צווי ארנונה שהמועצות של הרשויות המקומיות מעדכנות מדי שנה.

בית המשפט העליון קבע בעבר כי ארנונה היא מס, ולכן היא מוטלת ללא כל זיקה לשירות הניתן ובלי שהרשות המקומית נותנת בעדה כל תמורה ישירה. מכאן שהמחזיקים בנכסים חייבים בתשלום הארנונה, גם אם דעתם אינה נוחה מהשירותים שנותנת להם הרשות המקומית.

החוק הסמיך את משרד הפנים לפקח על הרשויות המקומיות ולהכווין את פעולותיהן, בין היתר בתחום הטלת הארנונה על ידי הרשויות המקומיות.

הטלת ארנונה

חוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן - חוק ההסדרים), והתקנות שהותקנו מכוחו חוללו רפורמה בדיני הארנונה. עיקרי הרפורמה נוגעים

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

לקביעת כללים להטלת הארנונה, לקביעת שיעורים מרביים ומזעריים של תעריפים לשימושים למיניהם, ולקביעת כללים להנחות. בחוק ההסדרים נקבע כי בכל שנת כספים תטיל רשות מקומית ארנונה כללית על הנכסים שבתחומה אשר הם אינם אדמת בניין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימושו ולמקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס. כן נקבע כי הארנונה תוטל באמצעות צווי ארנונה שיעודכנו מדי שנה על ידי המועצה הנבחרת של הרשות המקומית, מתוקף סמכותה כרשות מחוקקת, וכי הרשות המקומית תעסוק בהפקת שומות הארנונה ובגבייתה מתוקף תפקידה כרשות מבצעת.

תקנות הארנונה שהותקנו על ידי שרי האוצר והפנים קובעות את סוגי הנכסים שבגינם תוטל הארנונה; את הכללים לגבי חישוב שטחו של נכס, קביעת שימוש, מקומו וסיווגו לעניין הארנונה; את הסכומים המזעריים והמרביים אשר יטילו הרשויות המקומיות על כל אחד מסוגי הנכסים; ואת הכללים לעדכון של סכומים אלה לכל שנת כספים. קבעה פקודת העיריות כי החלטת מועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מיום 1 בדצמבר שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה, קביעת מדיניות התקציב שלהן והתאמתה למדיניות המקרו-כלכלית של הממשלה. במרץ 2014 התקבל החוק לתיקון פקודת העיריות (מס' 136), התשע"ד-2014, ולפיו החלטת מועצה בדבר הטלת ארנונה כללית תתקבל לא יאוחר מיום 1 ביולי שלפני שנת הכספים שלגביה מוטלת הארנונה.

סיווגי נכסים לצורך קביעת ארנונה

תקנות הארנונה קובעות כי רשות מקומית רשאית להטיל ארנונה על בניין, בהתחשב בסוגו, בשימוש בו ובמקום שבו הוא נמצא; על קרקע תפוסה, בהתחשב בשימוש בה או במקום שבו היא נמצאת, או בשניהם כאחד; ועל אדמה חקלאית - בהתחשב בשימוש בה. סיווג נכס לצורכי חיוב בארנונה נקבע על פי השימוש העיקרי הנעשה בו. בהיעדר שימוש בפועל, ייקבע סיווגו של הנכס ברוב המקרים על פי ייעודו התכנוני

בתקנות הארנונה הוגדרו 12 סיווגים עיקריים (להלן - הסיווגים העיקריים), כדלהלן: מגורים; משרדים, שירותים ומסחר; בנקים וחברות ביטוח; תעשייה; בית מלון; בית מלאכה; אדמה חקלאית; קרקע תפוסה; קרקע תפוסה במפעל עתיר שטח; קרקע תפוסה המשמשת לעריכת

אירועים; חניון; מבנה חקלאי. התקנות אינן מונעות מהרשויות המקומיות להגדיר לכל סיווג עיקרי תתי-סיווגים.

מתן הנחות בארנונה לזכאים ולנכסי מדינה

חוק ההסדרים הסמיך את שר הפנים לקבוע את סוגי ההנחות בארנונה, את אמות המידה להענקתן ואת שיעורן המרבי ושיעורן המזערי. בפברואר 1993 פורסמו תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993, ואלה הסדירו את מתן ההנחות והגדירו את תפקידיה של ועדת ההנחות ברשות המקומית (להלן - תקנות ההנחות).

תקנות ההנחות קובעות שרשימת ההנחות היא רשימה "סגורה" וניתן לחלקה לשלושה סוגים עיקריים: הנחות שאין לרשות המקומית שיקול דעת בנתינתן (מופיעות בפרק ה'2 לתקנות. להלן - הנחות חובה); הנחות שהרשות המקומית רשאית לאמץ במלואן או בחלקן או להגביל את שיעורן (מופיעות בפרק ב' לתקנות. להלן - הנחות כלליות); והנחות שניתנות בסמכות ועדת ההנחות של הרשות המקומית (להלן - הנחות הוועדה).

מבחני משנה למתן ההנחות

בתקנות ההנחות נקבע כי הרשות המקומית רשאית להתחשב במצבו החומרי של המחזיק בנכס, ולצורך כך אף לקבוע תנאים ומבחני משנה לזכאות להנחה. קביעת מבחני משנה למתן הנחות כלליות חשובה לחלוקת נטל צודקת יותר בין התושבים - בהתאם למצבם הכלכלי. בית המשפט העליון קבע כי "הנחה הניתנת לפלוני, חייבת בדרך הטבע להביא להכבדת נטל התשלום על אלמוני... או לקיצוץ בשירותים הניתנים לכלל".

הגבלת ההנחה לנכס אחד

תקנות ההנחות קובעות כי זכאים להנחה המחזיקים בשני נכסים או יותר יקבלו הנחה לנכס אחד בלבד, לפי הגבוה שבהם. כן נקבע כי הגבלה זו לא תחול על הנחות החובה. מכאן שזכאים להנחת חובה רשאים ליהנות מההנחה המגיעה להם על כל אחד מנכסיהם.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

ביטול הנחה לזכאי שלא שילם את יתרת החוב

על פי תקנות ההנחות, זכאי להנחה שלא פרע את יתרת חוב הארנונה עד סוף שנת הכספים (להלן - השנה השוטפת), ההנחה הכללית שנקבעה לו בטלה ומתווספת ליתרת הארנונה; עוד נקבע שלא תבוטל הנחת החובה שניתנה לו (מכוח פרק ה'2 לתקנות).

ועדת הנחות לפי סעיף 339 לפקודת העיריות

ועדת הנחות הפועלת מכוח סעיף 339 לפקודת העיריות, בין היתר דנה הועדה בבקשות מסוגים שונים כגון: חובות עבר, הסדרי פשרה, הנחות בדיעבד, הנחות שוטף ועסקים קטנים.

על פי סעיף 7 לתקנות ההנחות, ועדת ההנחות מוסמכת לתת הנחה של עד 70% למחזיק בנכס המוגדר "נזקק". נזקק הוא אחד מאלה: מחזיק בנכס שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל טיפול רפואי חד-פעמי או מתמשך, שלו או של בן משפחתו; מחזיק שקרה לו אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי.

הועדה הינה ועדת חובה עפ"י הוראות סעיף 166 לפקודת העיריות, הרכב הועדה כולל נציגים מקרב חברי המועצה גזבר העירייה, מנהלת מח' גביה, מנהלת מח' הרווחה, היועץ המשפטי או נציג מטעמו.

מחיקת חובות ארנונה- בהתאם להוראת סעיף 338 לפקודת העיריות

מחיקת חובות ארנונה על ידי הרשות המקומית נעשית מתוקפה של פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות. הליך המחיקה הוסדר ב"נוהל מחיקת חובות לרשות המקומית" (להלן - נוהל מחיקת חובות) שפרסם משרד הפנים בדצמבר 2012.

בחקיקה ובנוהל מחיקת חובות מופיעים שני סוגים של חובות ארנונה הניתנים למחיקה: חובות אבודים - כיוון שאינם ניתנים לגבייה; וחובות שאינם אבודים - מטעמים אחרים.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

הועדה מורכבת מנציג היועץ המשפטי, הגזבר ומנהלת מח' הגבייה.

הנחות בארנונה הניתנות בהתאם להוראות תקנות ההנחות מטופלות ע"י מחלקת הגבייה בהתאם לתקנות הקבועות בחוק הן לגבי השוטף ע"י בקשות המוגשות למחלקה והן הנחות אוטומטיות.

הבסיס החוקי

1. פקודת העיריות.
2. צו הארנונה
3. תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.

היקף הביקורת

הביקורת למדה את החוקים והתקנות ובחנה את המדיניות והנהלים הכתובים, את תהליכי העבודה ושיטת העבודה בתחום אחריות מחלקת הגבייה בנושא הנחות מארנונה.

במהלך הביקורת התקבלו נתונים והסברים ממנהלת המחלקה, נסקרו מסמכים רלוונטיים לצורך ניתוח הנתונים.

המבקר הניח כי המידע שנתקבל הינו שלם, מדויק ומעודכן ככל האפשר.

במהלך שנת 2020 התבצעה ביקורת על עבודת מחלקת הגבייה וועדת ההנחות על פי מדגם של הבקשות שהוגשו לקבלת הנחה מארנונה ופרוטוקולים משיבות ועדת ההנחות בשנת 2019 ו-2020.

נבדקו מס' תיקי הנחות באופן אקראי ונבדקו נתונים מהמערכת הכספית (אוטומציה).

הביקורת מודה על שיתוף הפעולה במהלך העבודה עם מנהלת מחלקת הגבייה וצוות העובדים.

מטרת הביקורת

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

בדיקת קיום הוראות החוקים והנהלים בטיפול בנושא ההנחות וכן סדרי העבודה של מחלקת הגביה וועדת ההנחות ואופן טיפולה בבקשות להנחות השונות.

הרקע הייחודי

מתן הנחות מארנונה מנוהל על ידי מחלקת הגבייה.

במחלקת הגבייה 8 עובדים:

- מנהלת המחלקה.
- אחראית אדמיניסטרטיבית ומזכירות כללית.
- אחראית יחידת מגורים.
- אחראי יחידת העסקים.
- 3 טלרים.
- קופאית.

המחלקה עוסקת באופן שוטף בגביית חיובים שוטפים וכן חובות פיגורים של ארנונה, גני ילדים, שילוט, אגרות והיטלי פיתוח במסגרת תוכנית עבודה מפורטת.

כמו כן עוסקת מחלקת הגביה במתן הנחות מארנונה לזכאים ע"פ האמור בתקנות ההסדרים אשר אומצו בצו הארנונה של העירייה ביחס לאותה שנת כספים.

ההנחות בארנונה מתחלקות ל-2 סוגים: הנחות שלגביהן יש להגיש בקשה לרשות המקומית בתחילת שנת הכספים והנחות שאין צורך להגיש בגינן בקשה והן אמורות להינתן באופן אוטומטי, בהתאם למידע שמתקבל ברשות המקומית מאת משרדי ממשלה או גופים אחרים.

הבקשות מוגשות למחלקת הגביה, בהתאם לטפסים שנקבעו בתקנות. הבקשות מוקלדות ונבדקות ע"י עובדי המחלקה.

באתר האינטרנט של העירייה, קיימים טפסים לשירותי מחלקת הגבייה אך הטפסים אינם דיגיטליים.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

- אחת לרבעון מתקבל מידע ממרשם האוכלוסין ואחת לחצי שנה מתקבל מידע מביטוח לאומי משרד הביטחון וכו', לגבי הסטטוס של תושבים ועובדי המחלקה מצליבים את המידע לפי הנתונים הקיימים. לעיתים ישנו עיכוב של כחודשיים בעדכון. לביקורת נמסר כי העיכוב נובע מעומס במחלקה וחוסר כ"א ייעודי לתחום זה.
- סכום ההנחות שניתנו ביחס לשנת 2019 מסתכם בסך כולל של כ-22 מיליון ₪, לפי הפירוט שלהלן:

מקרים למשלם	סך הכל הנחה	הנחה
15	-1,098,576.44	- פטור מלא 100%
406	-823,710.56	- הנחה 70 2/3 מ' נכה צהל
154	-421,068.56	- הנחה 90 2/3 מ' נכה צהל
248	-483,876.59	- הנחה 70 2/3 מ' נרדפי נאצים
66	-137,139.70	- הנחה 70 2/3 מ' משפחה שכולה
2	-5,600.37	- הנחה 90 2/3 מ' משפחה שכולה
5	-10,100.67	- הנחה 70 2/3 מ' פעולות איבה
4	-8,294.35	- הנחה 90 2/3 מ' פעולות איבה
135	-89,160.03	- הנחת % 20 ועדת הנחות(מ)
153	-195,096.77	- הנחת % 40 ועדת הנחות(מ)
13	-24,202.30	- הנחת % 50 ועדת הנחות(מ)
161	-314,667.74	- הנחת % 60 ועדת הנחות(מ)
15	-43,204.03	- הנחת % 70 ועדת הנחות(מ)
257	-628,734.62	- הנחת % 80 ועדת הנחות(מ)
29	-112,224.51	- הנחת % 90 ועדת הנחות(מ)
4	-8,516.11	- הנחת מטרים 20%
6	-12,545.87	- הנחת מטרים 30%
5	-12,708.96	- הנחת מטרים 50%
1	-1,891.72	- הנחת עסק % 40 ועדת הנחות
1	-4,947.28	- הנחת עסק % 50 ועדת הנחות
1	-5,234.15	- הנחת עסק % 80 ועדת הנחות
5	-41,592.63	- הנחה 70 2/3 מ' נכה צהל לעסק
2615	-2,588,659.59	* - אזרח ותיק 25% עד 100 מ חדש
1		- הנחה 50% למשרתי השירות האזרחי
2	-2,352.77	- הנחה 50% עד 70 מ א. חברתי (20ש)
384	-420,440.56	- - פנסיונר 30% עד 100 מ

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

מקרים למשלם	סך הכל הנחה	הנחה
603	-2,116,975.10	- ק.ב.ל 100% עד 100מ' לנכה
26	-45,867.88	- הנחה 40% עפ"י כל דין
6	-11,172.52	- אסיר ציון 66 אחוז עד 70מ'
93	-22,485.63	- משרתי מילואים 5% עד 100מ'
2039	-5,214,441.53	- ק.ב.ל 100% עד 100מ'
1448	-3,887,449.99	- הנחה 80% נכה (ב.ל) עד 100מ'
112	-181,746.16	- הנחה 40% נכה (רפא) עד 100מ'
30	-36,417.97	- עולה 90% עד 100מ'
699	-528,241.02	- ת.הורית 20% הנחה עד 100 מ'
131	-412,699.18	- הנחה 90% עיוור (1995) עד 100 מ'
442	-606,373.71	- י.נכה 33% עד 100מ' (חדש)
10	-30,845.19	- ג.סיעוד 70% עד 100 מ"ר
588	-1,436,099.28	- ג.סיעוד 70% הנחה
45	-84,087.43	- פטור עד 70 מטר(חייל)

סכום ההנחות שניתנו ביחס לשנת 2020 מסתכם בסך כולל של כ-38 מיליון ₪, לפי הפירוט שלהלן:

מקרים למשלם	סך הכל הנחה	הנחה
10	-1,429,182.06	הנחת 67% מוסדות
8	-2,298,548.94	הנחת 45% ממשלה
1	-68,253.74	הנחת ממשלה 55%
15	-1,023,340.64	פטור מלא 100%
402	-824,301.30	הנחה 2/3 70 מ' נכה צהל
151	-422,767.73	הנחה 2/3 90 מ' נכה צהל
238	-469,908.32	הנחה 2/3 70 מ' נרדפי נאצים
65	-135,847.07	הנחה 2/3 70 מ' משפחה שכולה
2	-5,708.69	הנחה 2/3 90 מ' משפחה שכולה
7	-11,201.51	הנחה 2/3 70 מ' פעולות איבה
3	-8,454.90	הנחה 2/3 90 מ' פעולות איבה
1101	-15,678,485.20	"הנחת קורונה"
29	-308,851.08	הנחת קורונה 95%
67	-1,221,603.97	פטור נכס בשיפוץ (סעיף 330)
112	-69,763.12	הנחת 20% ועדת הנחות(מ)
6	-5,514.62	הנחת 30% ועדת הנחות(מ)

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

מקרים למשלם	סך הכל הנחה	הנחה
116	-158,506.20	הנחת 40% ועדת הנחות(מ)
12	-23,418.91	הנחת 50% ועדת הנחות(מ)
120	-234,765.94	הנחת 60% ועדת הנחות(מ)
12	-38,827.16	הנחת 70% ועדת הנחות(מ)
184	-469,445.96	הנחת 80% ועדת הנחות(מ)
24	-94,396.85	הנחת 90% ועדת הנחות(מ)
3	-5,704.75	הנחת מטרים 20%
3	-5,621.63	הנחת מטרים 30%
7	-22,123.53	הנחת מטרים 50%
1	-1,918.56	הנחת עסק 40% ועדת הנחות
1	-2,396.96	הנחת עסק 50% ועדת הנחות
1	-5,307.20	הנחת עסק 80% ועדת הנחות
5	-37,691.27	הנחה 2/3 70 מ' נכה צהל לעסק
2679	-2,724,876.65	* אזרח ותיק 25% עד 100 מ' חדש
1	-219.10	הנחה 75% עד 70 מ' א. חברתי (ש30)
1	-67.23	הנחה 50% עד 70 מ' א. חברתי (ש20)
386	-424,773.00	פנסיונר 30% עד 100 מ'
591	-2,085,019.33	ק.ב.ל 100% עד 100 מ' לנכה
25	-47,589.81	הנחה 40% עפ"י כל דין
6	-9,659.65	אסיר ציון 66 אחוז עד 70 מ'
104	-25,097.82	משרתי מילואים 5% עד 100 מ'
2024	-5,344,561.43	ק.ב.ל 100% עד 100 מ'
1486	-4,134,482.74	הנחה 80% נכה(ב.ל) עד 100 מ'
136	-196,560.20	הנחה 40% נכה(רפא) עד 100 מ'
32	-49,602.89	עולה 90% עד 100 מ'
690	-534,763.44	ת.הורית 20% הנחה עד 100 מ'
131	-412,444.06	הנחה 90% עיוור(1995) עד 100 מ'
484	-637,760.25	י.נכה 33% עד 100 מ' (חדש)
624	-1,588,694.87	ג.סיעוד 70% הנחה
38	-63,109.90	פטור עד 70 מטר(חייל)
1	-1,865.02	אסיר ציון פטור עד 100 מ'

ועדת הנחות – לפי סעיף 339 לפקודת העיריות

- המינוי האחרון של ועדה זו נקבע בישיבת מועצת עיר מיום 01/12/2018.
- להלן הרכב הוועדה הנדרש על פי סעיף 149 ד, לפקודת העיריות:
- שלושה חברי מועצה.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

- הגזבר, מנהלת מחלקת הרווחה, מנהלת מחלקת הגבייה או מי שכל אחד מהם הסמיכו לעניין זה מבין עובדי העירייה.
- היועץ המשפטי שמינתה העירייה לפי חוק רשויות מקומיות (יועץ משפטי) התשל"ו-1975 או עו"ד מלשכתו.
- המועצה תמנה מבין חבריה שמונו לוועדה את יו"ר הוועדה וממלא מקומו.

פרוט ההרכב הסייעתי של חברי הוועדה מהמועצה, ועובדי העירייה:

<u>מספר חברי הוועדה</u>	<u>הסיעה / האגף</u>
1	מחל
1	ש"ס – יו"ר הוועדה
1	ג'
1	יועץ משפטי
1	גזבר
1	מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים
1	מנהלת מחלקת גבייה

ועדת ההנחות מוסמכת כאמור לתת הנחה בשיעור של עד 70% למחזיק בנכס שהוא נזקק כהגדרתו בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג-1993.

כמו כן מוסמכת הוועדה לדון בבקשות למחיקת חובות ובקשות להסדרי פשרה בהתאם להוראות נוהל למחיקת חובות ברשות מקומית אשר פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 05/2012. המקרים נידונים ע"י הוועדה ומועברים לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים.

להלן תהליך מתן ההנחה לנזקק לפי התקנות:

• טופס הבקשה

א. על מבקש הנחה כנ"ל להמציא לרשות המקומית בקשה חתומה לפי טופס 2 בתוספת השנייה.

ב. טופס הבקשה יוגש למנהלת הגבייה וזו תבקש חו"ד בכתב ממחלקת הרווחה.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

- **החלטת הוועדה**

הוועדה קובעת את זכאותו של מבקש ההנחה ואת שיעורי ההנחה בכפוף לאמור בתקנה 7 בהסתמך על טופס הבקשה וחוות הדעת הנ"ל כאמור בתקנה 9. בתקנה 10 לתקנות ההנחות נקבע כי על ועדת ההנחות לתת את החלטותיה בכתב בצירוף נימוקים.

- **המצאת פרטים נוספים**

על המבקש להמציא פרטים או מסמכים נוספים לצורך דיון בבקשתו לפי דרישת הגזברית, מנהלת הרווחה או הוועדה לפי העניין.

עיקרי הממצאים:

ע"פ בדיקת הביקורת, גובה ההנחות שניתנו ע"י הוועדה למבקש נזקק לשנת 2019 עמד על סך של 4,940 ש.ב. ב-2020 לא ניתנו הנחות לנזקק.

ההזמנות לשיבת הוועדה והפרוטוקולים מתוייכים בקלסרים הנמצאים בחדרה של מנהלת מח' הגבייה.

לצורך הבדיקה נבדקו מסמכים משנת 2019.

- מנין חוקי בוועדה מתקיים בנוכחות היו"ר או ממלא מקום, יועץ משפטי וגזבר.
- בשנת 2019 התכנסה 6 פעמים.
- בשנת 2020 התכנסה פעמיים (בשל הקורונה).
- החלטות המתקבלות על גובה ההנחה, מוקלדות בגבייה ולאחר מכן נשלחות תשובות למבקשים, כל החומר מועבר לאישורו של הממונה על המחוז במשרד הפנים ורק לאחר אישורו בחוזר מבוצעות בפועל החלטות הוועדה בספרי העירייה.

ועדת ההנחות לפי סעיף 339 מתכנסת בהתאם להוראות החוק.

נוכחות חברי הוועדה היא 100% בכל הישיבות.

בתחילת הקדנציה מנהלת המחלקה מעבירה הדרכה לחברי הוועדה ונותנת קובץ הנחיות וסמכויות לכל חבר.

כל ההחלטות מובאות לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים, בהתאם להוראת החוק.

ההנחות הניתנות לפי סעיף 338 במח' הגביה מבוצעות בהתאם להוראת החוק, כך עולה ממספר המקרים שנבדק!

המלצות הביקורת

1. עדכון פרטים – ממוסדות חוץ כגון ביטוח לאומי ומשרד הביטחון, הביקורת ממליצה לקצר את הזמנים (נכון למועד ביצוע הביקורת, הזמן עומד על כחודשיים).
2. הביקורת ממליצה לשדרג את מערכת הטפסים הקיימת באתר לטפסים מקוונים המאפשרים מילוי פרטים ללא צורך בהדפסה ובהגעת התושב למחלקה.

ביקור סדיר

ביקור סדיר

מבוא

מערכת החינוך בעיר קריית-אתא מונה כ-11,000 תלמידים, הנמצאים ב-94 גני ילדים, 13 בתי ספר יסודיים, 4 חטיבות ביניים, 3 תיכונים וכן תלמידים הלומדים מחוץ לעיר במסגרות חינוך שונות כגון: פנימיות, בתי ספר מקצועיים / טכנולוגיים וחינוך מיוחד.

נשירה של בני נוער ממערכת החינוך הפורמלית היא תופעה מוכרת בארץ ובעולם, היא נחשבת אחד הגורמים המזינים ומשמרים פערים חברתיים.

הנשירה היא תופעה מורכבת, המושפעת מגורמים הקשורים בתלמיד, במשפחתו, בסביבתו החברתית הקרובה והרחוקה ובבית הספר שבו הוא לומד.

הטיפול בתלמידים שאינם מבקרים באופן סדיר או נושרים אינו רק זכותה של החברה אלא אף חובתה.

איתור מוקדם ככל האפשר של תלמידים שביקורם בבית הספר אינו סדיר והנמצאים בסיכון לנשירה יאפשר בניית תוכניות טיפול ושילוב וימנע נשירתם ממערכת החינוך.

הביקורת נערכה במהלך החודשים אוקטובר 2019 – מרץ 2020.

מטרת הביקורת

לעמוד על איכות הטיפול במניעת נשירה ברשות המקומית והטיפול בה, לבדוק את הפעילות המתבצעת ביחידה לביקור סדיר בכל הנוגע לפעילות לצמצום פערים לימודיים וחברתיים, למניעת נשירה גלויה וסמויה.

מתודולוגית הביקורת

1. מבקר העירייה נפגש עם מנהל המחלקה לחינוך ועם קציני הביקור הסדיר (להלן הקב"ס).
2. המבקר בדק את הדיווחים במערכת הקב"סנט (מערכת מידע של הרשות).

3. המבקר קיבל העתקים מתוכנית העבודה השנתית.

4. טיוטת הדוח הועברה להתייחסות הנוגעים בדבר.

רקע חוקי

בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 (להלן-חוק לימוד חובה), נקבע כי לימוד חובה כולל כל ילד או ילדה (בגילים מ-3 ועד 18) כן נקבע בסעיף 4 לחוק כי מחויבים הורי ילד או נער לדאוג ללימודיו הסדירים, מנהל מוסד חינוך חייב לדווח להורים ולרשות החינוך המקומית על ילד או נער שנעדר מלימודיו ללא סיבה, לעיתים תכופות עד שיש בכך משום הפרעה רצינית ללימודיו, או שנעדר מלימודיו שבעה ימי לימוד רצופים. הורים שלא יעמדו בהוראות חוק לימוד חובה צפויים לעונש שנקבע בו, לאחר שבית המשפט ידון בעבירה וישמע חוות דעת בין היתר מקצין ביקור סדיר.

בתקנות לימוד חובה (כללי דיווח של מנהל מוסד חינוך) התשס"ה-2004 נקבעו אופן הדיווח ומועדי הדיווח על לימוד בלתי סדיר, על היעדר רישום לשנת הלימודים הקרובה ועל אי הגעה ללימודים.

משרד החינוך הטיל על הקב"סים את איתורם של בני הנוער שנשרו ממסגרות הלימודים, את הטיפול בהם ואת הדאגה לשלבם במסגרת לימודים.

בחודש מרץ 2017 פרסם משרד החינוך חוזר מנכ"ל בנושא מביקור סדיר למניעת נשירה.

החוזר החדש בא במקומו של חוזר המנכ"ל מ-1994 שהיה עד אז.

החוזר מפרט את ההנחיות, את ההליכים ואת הפעולות שעל הרשויות המוסמכות ועל בעלי התפקידים השונים במערכת החינוך לנקוט לצורך קיום הוראות חוק לימוד חובה בדבר ביקור סדיר במוסד חינוך מוכר וכדי ליישם את מדיניות משרד החינוך באשר לעקרונות ההמשכיות,

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

הרצף, ההתמדה וביסוס ההישגים, הבאים להבטיח את הביקור הסדיר במוסדות החינוך בכל שלבי החינוך ולמנוע נשירה של תלמידים מהמערכת. בבסיס העבודה החינוכית עומדת התפיסה כי על המוסד החינוכי להכיל את התלמידים ולפעול ככל יכולתו כדי ליצור עבורם מרחב בעל משמעות ולשלבם במסלולי למידה משמעותיים, שיאפשרו את תרומתם לחברה בעתיד וכדי למנוע את נשירתם. כן מודגש בחוזר זה עבודתו של קצין הביקור הסדיר בבקרה ובמעקב אחר התלמידים הנמצאים בסכנת נשירה ובסיוע בשילובם המיטבי.

חובת הביקור במוסד חינוך מוכר ובכלל זה לימודים לפי תכנית היסוד מטרתה לפתח אצל התלמידים ידע בסיסי, השכלה, מיומנויות למידה, כישורי חיים וערכי חיים משותפים שיאפשרו לכל אחד לתפקד בחיים עצמאיים בחברה ולפתח את אישיותו ואת עצמיותו באופן המלא ביותר. מתפקידו של בית הספר ליצור, ככל האפשר, תנאים לימודיים, חינוכיים, רגשיים וחברתיים המותאמים ליכולותיו ולנטיותיו של התלמיד, תנאים המתאימים לצרכיו ולכישורונותיו כמו גם לקשייו, באופן שיתאפשר לו לממש את יכולותיו השכליות, הרגשיות והחברתיות.

כדי לאפשר מתן מענה הולם ככל האפשר לתלמיד על רשות החינוך המקומית לנקוט צעדים שיאפשרו יצירת רצף לימודים החל מגן הילדים ועד סיום הלימודים בבית הספר התיכון. מכיוון שלמעברים בין מוסדות החינוך במערכת החינוך השפעה על נשירת תלמידים ומכיוון שמעברים אלה דורשים תהליכי הסתגלות לימודית, חינוכית וחברתית מצד התלמיד יש לעשות מאמץ ליצור רצף לימודים עם מספר מזערי של מעברים של התלמיד בין מוסדות החינוך בשלבי החינוך השונים.

הקב"ס הינו הגורם המקצועי מטעם משרד החינוך הפועל ברשויות המקומיות, כדי להבטיח ביקור סדיר של תלמידים בבתי הספר על פי חוק לימוד חובה, עליו לקיים תהליכי פיקוח והנחייה לשם מניעת נשירה גלויה וסמויה של תלמידים. הקב"ס מתפקד כנציגן של שתי רשויות: משרד החינוך- המחלקה לביקור סדיר ומניעת נשירה והרשות המקומית-מחלקת החינוך.

הפיקוח המחוזי, מגדיר לקב"ס את המדיניות המקצועית, הנהלים, המשאבים, דרכי התערבות ומסגרת היסוד לתוכנית העבודה.

הרשות המקומית מציבה יעדים ומקצה משאבים לפעילות השוטפת והקב"ס מבטא את האינטרס המשותף של משרד החינוך והרשות המקומית.

קצין הביקור הסדיר

כללי

קצין הביקור הסדיר פועל מתוקף חוק לימוד חובה ולפי הסמכה שניתנה לו על ידי שר החינוך. תפקידיו ותחומי אחריותו נוגעים בשני היבטים עיקריים: האחד, בקרה ואכיפה של חוק לימוד חובה ובכלל זה הבטחת לימודיו של ילד ונער במוסד חינוך מוכר והשני, חינוכי-טיפולי ועיקרו הנחיה וסיוע בגיבוש תוכניות להכלה ולמניעת נשירה.

הקצאת קצין הביקור הסדיר

מנהל מחלקת החינוך יקצה קצין ביקור סדיר לכל מוסד חינוכי שבתחום שיפוטה של רשות החינוך המקומית ויודיע על כך למנהל מוסד החינוך לקראת תחילתה של כל שנת לימודים.

תפקידי קצין הביקור הסדיר

כללי

- א. בקרה על תלמידים במסגרת חוק לימוד חובה, לרבות איתור ומניעת נשירה, מעקב אחר היעדרות תלמידים וטיפול בהם וליווי תלמידים במעבר בין מסגרות חינוך.
- ב. ייעוץ והנגשת מידע בתחום סמכותו.

ברמת מוסד החינוך

- א. מעקב אחר נתוני הדיווח על רישום תלמידים.
- ב. מעקב אחר הנתונים על נוכחות התלמידים (רישום ביומן דיגיטלי או פיזי).

- ג. נקיטת פעולות לאכיפת ביקור סדיר במוסד שבו התלמיד שובץ.
- ד. סיוע למנהל המוסד החינוכי ביישום המדיניות להכלת תלמידים ולמניעת נשירה ובכלל זה איתור ומיפוי של תלמידים בסכנת נשירה במוסד החינוכי.
- ה. יצירת קשר שוטף בין הצוות החינוכי של המוסד החינוכי, לרבות היועץ החינוכי ובין גורמים רלוונטיים ברשות לגבי תלמידים בסכנת נשירה.
- ו. השתתפות בישיבות של המוסד החינוכי ושל רשות החינוך המקומית (ועדה מקצועית מוסדית וועדת התמדה רשותית) בהתאם להוראות חוזר זה ולפי הצורך.
- ז. קיום קשר עם הורים ועם תלמידים לפי הצורך.
- ח. תיאום וקשר עם קצין הביקור הסדיר ברשות חינוך מקומית אחרת במקרים שמדובר בתלמיד הלומד במוסד אך מתגורר בפועל ברשות האחרת.
- ט. תיאום עם קצין הביקור הסדיר ברשות חינוך מקומית אחרת במקרים שמדובר בתלמיד המתגורר בפנימייה וכתובת מגורי הוריו היא ברשות האחרת.
- י. חברות בוועדה המוסדית לאכלוס כיתות של אגף א' חינוך ילדים ונוער בסיכון בתלמידים בסכנת נשירה ואישור רשימת התלמידים המומלצת לצורך פתיחת כיתות האגף.
- יא. השתתפות בוועדת ההיגוי הרשותית לניצול תקציב רווחה חינוכית ושיקום שכונות חינוכית.

ברמה המערכתית-רשותית

- א. מעקב אחר נתוני הדיווח על רישום תלמידים במוסדות החינוך.
- ב. מעקב אחר נתוני הדיווח על נוכחות התלמידים במוסדות החינוך.
- ג. ביצוע פעולות נדרשות לצורך הבטחת הביקור הסדיר של תלמידים במוסדות החינוך, לרבות פעולות החזרת התלמיד ללמידה, מתן חוות דעת לעניין העמדה לדין לפי החוק.
- ד. מעקב אחר תלמידים משובצים במוסדות חינוך במעמד פטור ובמוסדות חינוך תרבותיים-ייחודיים.

ה. ריכוז נתונים לגבי תלמידים בסכנת נשירה ואיתור מגמות נשירה.

ו. ריכוז הנתונים לגבי תלמידים נושרים.

ז. קיום קשר מקצועי שוטף עם גורמים רלוונטיים ברשות.

ח. קיום קשר עם הורים ועם תלמידים לפי הצורך.

ט. חברות בוועדת תכנון טיפול / בוועדה לשירותים חברתיים / בוועדת החלטה, בדיון על תלמידים הנמצאים בסכנת נשירה.

פעולות בקרה ואכיפה

בנוסף לנאמר לעיל ינקוט קצין הביקור הסדיר את פעולות הבקרה והאכיפה האלה:

א. קצין הביקור הסדיר יאתר תלמידים שאינם רשומים במוסד חינוך ברשות ומחוצה לה וידאג לשיבוצם במוסד חינוך באמצעות מחלקת החינוך. רישומו של תלמיד שאינו רשום למוסד חינוך מוכר יבוצע לפי תקנה 24 לתקנות הרישום או לפי תקנה 5(ב) לתקנות הרישום הנוסף (נוסח ההודעה להורים המוצע לאחר תום מועד תקופת הרישום, ותרגומו לשפות נוספות, מובא בנספח 1 לחוזר זה, ונוסח ההודעה להורים המוצע לאחר תחילת שנת הלימודים, ותרגומו לשפות נוספות, מובא בנספח 2 לחוזר זה).

ב. קצין הביקור הסדיר יבצע הליכים לאיתור תלמידים הרשומים במוסד חינוך אך אינם מבקרים בו.

ג. אם קצין הביקור הסדיר איתר תלמיד שעבר להתגורר ברשות מקומית אחרת, הוא ידווח על כך למנהל מחלקת החינוך וכן לקצין הביקור הסדיר ולמנהל מחלקת החינוך שבתחומה עבר התלמיד להתגורר.

ד. אם תלמיד אינו מבקר במוסד חינוך והוא לא אותר על ידי קצין הביקור הסדיר ברשות החינוך המקומית, ינסה קצין הביקור הסדיר לאתרו ברשות חינוך מקומית אחרת. אם הוא לא אותר ברשות חינוך מקומית אחרת, או שחסרים נתונים מספיקים במערכת מצבת התלמידים, יפנה קצין הביקור הסדיר לממונה המחוזי על הביקור הסדיר לצורך קבלת הנחיות.

ה. קצין הביקור הסדיר יערוך סיורים במרכזים שונים במרחב, לפי הצורך, במוקדים שהתלמידים עשויים להימצא בהם במהלך שעות הלימודים, לצורך איתורם ולהמשך הטיפול בהם.

ו. אם קצין הביקור הסדיר איתר תלמיד שאינו רשום במוסד חינוך מוכר בהתאם לחוק לימוד חובה, ולאחר שנשלחה הודעה להורים כאמור בתקנה 24 לתקנות הרישום או בתקנה 5(ב) לתקנות הרישום הנוסף, ישקול קצין הביקור הסדיר מתן המלצה להעמדה לדין של ההורים על אי-ביצוע הרישום.

ז. אם הובא לידיעת קצין הביקור הסדיר שתלמיד אינו מבקר באופן סדיר במוסד החינוך שהוא שובץ בו, יפנה קצין הביקור הסדיר למנהל מוסד החינוך לצורך בירור וקבלת נתונים נדרשים להמשך הטיפול בעניין. במסגרת פנייה זו יוודא קצין הביקור הסדיר שהמוסד החינוכי פועל בהתאם להנחיות חוזר זה, לרבות הודעה בכתב, בדואר רשום, להורי התלמיד, בדבר אי-הביקור הסדיר של ילדם.

ח. בד בבד עם הפנייה למנהל מוסד החינוך יפנה קצין הביקור הסדיר להורי התלמיד בתוך 2 ימי עבודה מהמועד שבו נודע לו על החשד להפרת חוק לימוד החובה, לצורך בירור העניין.

ט. במסגרת בירור העניין עם ההורים יתאם קצין הביקור הסדיר מועד לביקור בית. ביקור הבית יבוצע בתוך 4 ימי עבודה מהמועד שבו נודע לקצין הביקור הסדיר על הפרת חוק לימוד החובה.

י. קצין הביקור הסדיר יודיע בכתב להורים בתוך 14 ימים מהמועד שבו נודע לו על ההפרה של חובת הלימוד של התלמיד במוסד החינוך שהוא רשום בו.

יא. אם הורי התלמיד אינם משתפים פעולה עם קצין הביקור הסדיר, הוא ייוועץ עם יועץ משפטי ברשות החינוך המקומית באשר לפעולות שיש לנקוט, ובמידת הצורך יקדם את ההליך של הגשת כתב האישום.

יב. במקרה שההורים הודיעו כי הם מסרבים לשלוח את התלמיד ולדאוג לביקור הסדיר שלו, או במקרה שהתלמיד לא יגיע למוסד החינוך כאמור בהודעה שניתנה להורים בתוך 2 ימי עבודה ממועד ההודעה בכתב, יעביר קצין הביקור הסדיר את העניין לתובע ברשות החינוך המקומית, לצורך בחינת האפשרות להגשת כתב אישום על הפרת חוק לימוד החובה. קצין הביקור הסדיר יידע בכתב את הממונה המחוזי על הביקור הסדיר על העברת עניינו של התלמיד לתובע.

יג. קצין הביקור הסדיר יעביר לתובע דוח מפורט הכולל את הפעולות שננקטו על ידו וכן את כל הנתונים והמסמכים שנאספו, נתקבלו ונמסרו במסגרת בירור העניין, ובכלל זה תרשומות שערך וכל מידע אחר שנדרש על ידי התובע לצורך העניין. כמו כן יבצע קצין הביקור הסדיר כל פעולה משלימה הנדרשת לצורך גיבוש החלטתו של התובע בדבר הגשת כתב אישום.

פעולות נוספות שעל קצין הביקור הסדיר לנקוט ביחס לתלמיד שאינו מבקר באופן סדיר במוסד חינוך ושלא דווח על ידי המוסד החינוכי:

אם קצין הביקור הסדיר איתר תלמיד שאינו מבקר במוסד חינוך ולא נתקבל על כך דיווח של מנהל המוסד כנדרש לפי ההוראות בחוזר זה, יבצע קצין הביקור הסדיר את הפעולות הבאות, בד בבד עם הפעולות שעליו לנקוט לצורך אכיפת החוק:

א. קצין הביקור הסדיר יערוך בירור עם מנהל המוסד החינוכי וידווח לממונה המחוזי ולמפקח הכולל על מוסד החינוך כי לא ניתן דיווח בהתאם להוראה זו.

ב. קצין הביקור הסדיר יבצע בדיקה של נוכחות התלמידים במוסד החינוך וכן יבדוק אם נוכחות התלמידים מדווחת ביומן הדיגיטלי או הידני. על קצין הביקור הסדיר לתעד את תוצאות הבדיקה ולדווח עליהן לממונה המחוזי ולמפקח הכולל.

ג. אם נמצא שהתלמיד נעדר ממוסד החינוך תקופה ממושכת, או שמוסד החינוך אינו משתף פעולה עם בדיקת קצין הביקור הסדיר, יודיע על כך קצין הביקור הסדיר לממונה המחוזי ולמפקח הכולל של המוסד החינוכי, והמפקח הכולל יודיע למנהל המחוז ולאגף אמח"י על דבר ההיעדרות.

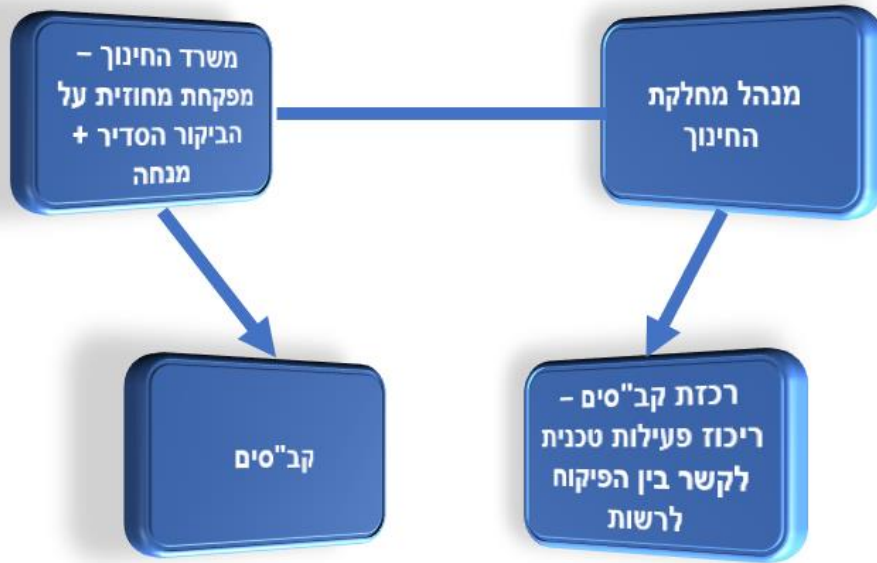
- קצין הביקור הסדיר יקבע עם מנהל מוסד החינוך ועם היועץ החינוכי נוהלי עבודה שוטפים ויעדכן את פרטי הגורמים הטיפוליים.
- קצין הביקור הסדיר ישתף בישיבות הצוות הבין-מקצועי המוסדי בעניינים הנוגעים לתלמיד מאתגר ולפי הצורך.
- קצין הביקור הסדיר יסייע למנהל מוסד החינוך בגיבוש תכנית עבודה להכלה ולמניעת נשירה במוסד החינוך ברמה המוסדית וברמה הפרטנית.

- קצין הביקור הסדיר יעקוב באופן סדיר אחר התקדמותם ומידת השתלבותם של תלמידים במוסד של תלמידים בסכנת נשירה ושל תלמידים שהוא הפנה למוסד החינוך (בין אם ברשות המקומית ובין אם מחוצה לה).
- קצין הביקור הסדיר יהיה שותף בהליך הקליטה של תלמיד במוסד חינוך (בין אם ברשות המקומית ובין אם מחוצה לה) בעקבות הליך אכיפה או הליך העברה.
- לצורך ביצוע הפעולות האמורות לעיל ינהל קצין הביקור הסדיר תיק לכל תלמיד שבטיפולו במערכת המידע הממוחשבת של משרד החינוך, ויכלול בו תיעוד של הליכי הטיפול ושל ההמלצות/ ההחלטות בעניינו של התלמיד.
- קצין הביקור הסדיר יתעד את עבודתו לגבי כלל התלמידים המצויים בטיפולו באופן שוטף. בסיומו של כל חודש יעביר קצין הביקור הסדיר דיווח על תכניות העבודה ועל אופן הטיפול בתלמידים לממונה המחוזי על הביקור הסדיר. הדוח יועבר לממונה המחוזי עד לא יאוחר מהיום החמישי בכל חודש. הממונה המחוזי יעביר את הדוחות לממונה הארצי על הביקור הסדיר.

הרקע הייחודי:

משרד החינוך מקצה לכל רשות מקומית תקני משרות של קציני ביקור סדיר. חוזר מנכ"ל 1-19 "הקצאת תקנים לקציני ביקור סדיר, מחודש פברואר 2000 מפרט כי ההקצאה הינה בכפוף לקריטריונים שקבע המשרד. בחודש יוני 2014 פרסם משרד החינוך מסמך הסבר בדבר מודל תקינה קבסי"ם משנה"ל תשע"ו ואילך.

להלן המבנה הארגוני של יחידת הקב"סים בעירייה:



מדי שנה אמור להיחתם בין העירייה ובין משרד החינוך הסכם להשתתפות בהעסקת קציני ביקור סדיר ("הסכם להשתתפות בהעסקת קצין ביקור סדיר" או "כתב התחייבות") ובמסגרתו מפורטים, בין השאר היקף המשרות ומספר העובדים שהעירייה תעסיק, כשמשרד החינוך משתתף בשיעור של 75% מעלות השכר. ההסכם כולל את שמות הקב"סים, היקף משרה לכל אחד והשכלתו. כמו כן מציין ההסכם כי על הקב"סים להיות מאושרים מבחינה מקצועית על-ידי משרד החינוך. על הרשות המקומית לדווח על העסקתם בכל חודש. הרשות מתחייבת כי הקב"ס יפעל במסגרת העסקתו בהתאם להוראות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך וכי הקב"ס ישתתף בהדרכות וימי עיון מטעם המשרד והרשות המקומית.

המרחב התפקודי בו פועל קב"ס

כדי להשיג את ייעודו התפקודי: ביקור סדיר ומניעת נשירה, על הקב"ס לפעול בשתי אוריינטציות מקצועיות:

- אוריינטציה "בקרית-מנהלית".
- אוריינטציה "הנחיית-חינוכית" הציר הסביבתי.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

כמו כן, עליו למקד את התערבויותיו למול "ביה"ס והקהילה" ולמול "הילד ומשפחתו" הציר הסביבתי.

הציר המקצועי והציר הסביבתי מגדירים את פעילותו של הקב"ס באמצעות ארבעה מישורי פעולה.

- מישור פעולה בעל אוריינטציה בקרתית-מינהלית למול ביה"ס. במסגרת מישור פעולה זה, על הקב"ס לוודא שביה"ס פועל על פי הנהלים המכוונים לביקור סדיר ומניעת נשירה.
- מישור פעולה בעל אוריינטציה בקרתית-מינהלית למול הילד ומשפחתו.
- מישור פעולה בעל אוריינטציה בקרתית-מינהלית למול ביה"ס וקהילה. במסגרת מישור פעולה זה, על הקב"ס לסייע לביה"ס לאמץ ערכים המדגישים את המסר "כל תלמיד יכול", באמצעות כלים ותוכניות למניעת נשירה.
- מישור פעולה בעל אוריינטציה הנחייתית-חינוכית למול הילד ומשפחתו. במסגרת מישור פעולה זה, על הקב"ס להדריך את ההורים, לסייע לילד להשתלב ולהצליח במערכת הלימודים ולייצג את צרכי הילד ומשפחתו בפני ביה"ס והרשויות.

הגדרות סוגי נשירת תלמידים

- "נשירה סמויה" – תחת הגדרה זו נכללים התלמידים המבקרים באורח סדיר בכיתה ואינם מפיקים תועלת לימודית.
- "נשירה גלויה" – תלמידים הרשומים כתלמידים מן המניין, אל מאחרים ונעדרים לעיתים קרובות, ללא הודעה מראש למורים, וללא סיבה מוצדקת, לפרקי זמן של ימים ושבועות.
- "נשירה" – ממערכת החינוך – א. נשירה ממערכת פורמלית, שבפקוח משרד החינוך, תוך המשך לימודים במסגרת שבפקוח משרד העבודה והרווחה.

ב. נשירה מוחלטת מכל מערכת לימודית נורמטיבית "נוער מנותק".

דרגות אלה מובילות לסוגי נושרים:

• תלמידים נושרים

- א. חוסר רצון ללמוד במסגרת בה הם משולבים או חוסר רצון ללמוד בכלל.
- ב. בעיות בריאות.

• תלמידים מונושרים (תלמידים מורחקים, בניגוד לרצונם עפ"י החלטת ב"ס):

- א. תלמידים שבי"ס אינו יכול לקדם עקב הישגים נמוכים הנובעים מיכולת אינטלקטואלית נמוכה או לקויות למידה או בעיות רגשיות ונפשיות.
- ב. תלמידים המתקשים לסגל התנהגות נורמטיבית בסיסית, למרות שיכולתם האינטלקטואלית עשויה להיות תקינה.
- ג. בעיות אורגניות ובעיות בריאות שאין לבית הספר יכולת לסייע בהן.

בנוסף אי אפשר להוציא / להנשיר תלמיד ללא מציאת מסגרת חלופית, או לחלופין גריעה ממצבת מחייבת גם מציאת מסגרת חלופית, כל פעולה של מנהל ב"ס מחייבת אותו לעמוד מול קב"ס ומול משרד החינוך בגלל מדיניות ההתמדה.

מכאן ניתן למנות מס' פעולות למניעת נשירה:

1. יצירת תנאים חינוכיים ולימודיים, המאפשרים השתלבות התלמיד בביה"ס, ברמה ובהיקף המתאימים ליכולתו והמסייעים לו לממש את יכולתו האישית בתחום האינטלקטואלי, הרגשי והחברתי.

2. מניעת נשירה של תלמידים כולל נשירה סמויה, על ידי פיתוח מודעות בקרב כלל עובדי מערכת החינוך להקפדה על שמירת ההוראות המחייבות.

3. הבאת מירב התלמידים לסיים כיתה י"ב כשהם זכאים לבגרות מלאה, חלקית או תעודת גמר. זאת תוך הכנתם לחיים בחברה מתקדמת.

היעדים בתחום עבודת הקב"ס מצריכים מבנה עבודה בסיסי של תוכנית עבודה שנתית האמורה לתאר את המשימות המרכזיות המתוכננות להתבצע במהלך שנת העבודה ומתארת יעדים להשגה בתחום הביקור הסדיר ומניעת נשירה, זאת בנוסף לעבודה השוטפת הכוללת לוח זמנים מפורט.

הקב"ס מגדיר יעדים להשגה בתחום הביקור הסדיר ומניעת נשירה.

עקרי הממצאים

בבדיקה שנערכה עולה כי במח' החינוך, יש 5 משרות קב"ס.

- קב"סית אחת אחראית על בתי הספר היסודיים, קליטת תלמידים חדשים ביישוב וכל תלמידי חוץ מכיתות א'-ו'.
- קב"סית שניה אחראית על חטיבה א', תיכון חברתי, אולפנית שח"ם, חינוך מיוחד א'-21, תמיר, חינוך מיוחד גנ"י, גבעת רם וגורדון.
- קב"סית שלישית אחראית על ישיבה תיכונית חטיבה ותיכון, תלמידי פנימיות ז'-י"ב, חינוך חוץ בתי א'-ו' רווחה, עמל קרית חיים, טכני, עתיד ושוהם (תיכון חברתי).
- קב"סית רביעית אחראית על מועדוניות, חט"ב ב', ירושלים וגני ילדים.
- קב"ס חמישי אחראי על תיכון רוגוזין, מפתן, קידום נוער, נועם, רמת דוד, בתי ספר חרדיים בישוב.

הוצגה תוכנית שנתית מוסדרת בארבע תחומים

- מעקב ובקרה אחר תלמידים בסכנת נשירה.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

- מימוש מדיניות משרד החינוך באשר לעקרון המשכיות רצף, התמדה וביסוס הישגים.
- פיקוח וסיוע לבתי הספר.
- דיווחים מינהליים.

בכל אחד מהתחומים הוצגו נושאים, פעולות ביצועיות למימוש יעדים ולוח זמנים.

תוכנית זו הוגשה בתחילת שנה"ל למפקחת על הביקור הסדיר ומניעת נשירה במשרד החינוך ולמנהל מח' החינוך ברשות.

תכניות התערבות למניעת נשירה

עיקר הפעולות למניעת נשירה בידי הקב"ס באמצעות התוכניות שלהלן:

- מועדוניות משפחתיות לתלמידי בתי הספר היסודיים:
בקריית אתא ישנן שלוש מועדוניות של מחלקת החינוך בשיתוף עם המחלקה לשירותים חברתיים.
מועדונית "צנחנים" ממוקמת במקלט עילי ברח' הוגו מולר מול תיכון רוגוזין, מועדונית "שפרינצק" הפועלת בתוך ביה"ס היסודי "שפרינצק" ומועדונית "פינסקר" הפועלת בתוך מתחם ביה"ס היסודי "פינסקר".
בכל המועדוניות יש 15 תלמידים שהוגדרו כילדים בסיכון והמועדונית מהוות כלי שיקומי וחשוב בתחום הביקור הסדיר.
המועדונית המשפחתית משמשת בית חם משעת סיום הלימודים ועד שעות הערב.

• תוכנית טיפול בפרט:

כלי להגברת ההישגים הלימודיים, ומכאן הגברת הביקור הסדיר.
במסגרת תוכנית זו, המתבצעת בבתי ספר, ניתנים שיעורי תגבור לתלמידים הלשים (הרשות המקומית משקיעה מיליוני שקלים מידי שנה בנוסף לתקצוב ממשרד החינוך).

• תוכנית אומ"ץ (אמונה בעצמי, מוכן למאמץ, צופה להישגים):

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)

תוכנית זו מותאמת לבני נוער אשר בגלל סיבות סביבתיות לא הסתגלו לנורמות הבית ספריות, אינם מאמינים ביכולתם ומכאן לחוסר מוטיבציה.

תוכנית זו מתמודדת ומחדירה לתלמיד את האמונה בעצמו וכתלמיד הוא לומד ומתנסה בהצלחות.

כל השותפים (תלמידים, הורים וצוות חינוכי) משנים את תפיסתם וגורמים לתלמיד להאמין ביכולתו לעבור שינוי, והבאתו להישגים לימודיים.

בקריית אתא יש 8 כיתות אומ"ץ, בחטיבה א' ו-ב' 2 כיתות, ובתיכון רוגוזין 6 כיתות. בנוסף 2 כיתות שח"ר בישיבה התיכונית - כיתה ט' תל"ם (תכנית לבגרות מלאה), י' אתגר.

- פרויקט מל"א (מרחב לימודי אחר):

מרחב פיזי מוגדר בתוך בית הספר המיועד להעניק לתלמידים הנמצאים בסכנת נשירה מסגרת שייכות ראשונית עבורם, תוך הגברת כושר ההתמדה ובניית תוכנית אישית לכל תלמיד המותאמת לצרכיו על מנת לחזק ולצמצם את פערי הלמידה שנוצרו. בקריית אתא הפרוייקט פועל בשני בתי ספר יסודיים וחטיבה אחת.

הקב"סים נוטלים חלק נכבד בכל תוכניות ההתערבות למניעת נשירה המופעלות בבתי הספר, ועוקבים אחר הפעלתן.

אלה תוכניות משותפות לעיריית קריית אתא, לאגף שח"ר (שירותי חברה ורווחה) ולמחלקה לביקור סדיר במשרד החינוך.

ימי הערכות בבתי הספר מחייבים שיתוף פעולה בין הקב"ס לבית הספר בו הוא פועל על מנת להציג, לחדד ולרענן נהלי עבודה חוזרי מנכ"ל וכו'.

שיטת הדיווח

בתחילת שנה"ל בתי הספר מדווחים על תנועת תלמידים למחלקת החינוך ולקב"ס. הקב"ס מקבל מבתי הספר בעיר דוח ובו פרטי תלמידים שלא התייצבו ללימודים (דוח 5 בספטמבר).

בדרך זו הקב"ס מאתר את התלמידים שלא מבקרים בבית הספר בשיתוף הוריהם וגורמים טיפוליים בקהילה (באם יש צורך), נעשה נסיון להחזירם למסגרת הקיימת או לחילופין לשלבם בבתי ספר אחרים.

בנוסף, הקב"ס בישוב מקבל ממושרד החינוך רשימת מצבת תלמידי קרית אתא ויכול לעשות השוואת נתונים עפ"י דיווחי מנהלי בתי הספר למושרד החינוך.

ישנן משימות בתחום הפיקוח והסיוע לבתי ספר, המצריכות שיתוף פעולה בבעיית אי ביקור סדיר ומעקב אחר קבלת דיווחים מבתי הספר תוך וידוא שביה"ס עובד עפ"י נהלים, השתתפות בישיבות צוות בין מקצועי למניעת בעיות אי ביקור סדיר וטיפולן, סיוע ליועצות ומחנכות בהכוונים בעיקר לקראת סיום שנה"ל, תהליך עבודה ממושך מול פניות של בתי הספר.

הישיבות היוזמות נועדו לאיתור מוקדם של תלמידים עם בעיות ביקור סדיר, מעקב אחר תלמידים בטיפול וקבלת דיווחים מבתי הספר ואיתור נושרים המשוטטים מחוץ למסגרת לימודית והחזרתם ללימודים.

איתור הנושרים והמעקב

מרבית התלמידים עם בעיית אי ביקור סדיר מופנים לטיפול הקב"סים בידי בתי הספר תוך שיתוף פעולה מקדים, הנעשה באמצעות השתתפות הקב"ס בישיבות צוות מקצועי יוזמות במידי.

חלק מהתלמידים מופנים בידי עובדים סוציאליים, קציני מבחן, משפחת התלמיד או התלמיד עצמו.

הקב"סים מקיימים ביקורים קבועים בבתי הספר, ומקבלים דיווחים מהיועצות ומהמחנכות על תלמידים שאינם מבקרים באופן סדיר בביה"ס.

הבדיקה העלתה כי, הקב"סים מקיימים ישיבות יזומות בבתי הספר וכן ישיבות על פי פניות מבתי הספר ומלווים את התהליך מתחילתו ועד בכלל.

תלמיד בטיפול ממשיך להיות במעקב קב"ס, עד לסיום לימודיו. הקב"סים מסייעים לצוות ביה"ס בייעוץ והכוון התלמידים בתוך בתי הספר ואף מקבלים את ההורים והתלמידים במשרדם.

בתי הספר מעבירים דיווחים על פי בקשת הקב"ס בכל תהליך הטיפול.

מבירור שנערך עולה כי הקב"סים אינם מסתובבים בשווקים ומרכזי קניות על מנת לראות אם ישנם תלמידים המועסקים או משוטטים.

לביקורת נמסר כי הדבר נובע מעומס בעבודה.

דיווח בתי ספר ופנימיות

בחזור מנכ"ל נקבע כי מנהלי מוסדות חינוך ומסגרות פנימייתיות, ידווחו לעירייה ולמחלקת החינוך על כל תלמיד שעזב את בית הספר.

על מנהלי מוסדות החינוך לציין את המסגרת החינוכית שאליה התלמיד עבר ולוודא שאכן נקלט בה.

הקב"סים מקבלים את מצבות התלמידים מבתי הספר השונים וכן ממסגרות פנימייתיות ומקיימים מעקב כדי לוודא כי התלמיד אכן לומד במסגרת החדשה.

הקב"סים מקבלים מבתי ספר אשר מחוץ לעיר רשימת מצבת תלמידי הישוב קריית אתא הלומדים בה, בנוסף תלמידים הנמצאים בפנימיות של עליות הנוער מדווחים לקב"סים באמצעות רשימת תלמידי קרית אתא בכל פנימיות של עליות הנוער.

הקב"סים נמצאים בקשר עם הפנימיות ומגיעים לביקור ולישיבות יזומות על פי הצורך. זאת ועוד, המחלקה לשירותים חברתיים מעבירה את רשימת התלמידים אשר בטיפול אשר הועברו לפנימיות של הרווחה.

הקב"סים מקיימים קשר הדוק עם העובדות וכל תלמיד שיוצא לפניייה דרך הרווחה עובר ועדת החלטה עם משפחתו והגורמים המטפלים בקהילה אשר הקב"ס הוא אחד מהם (קב"ס הינו חבר קבוע בוועדות אלה).

יוצא איפוא כי יש בידי הקב"ס מידע על מקום לימודיהם של כלל התלמידים הגרים בקרית אתא ולומדים מחוץ לעיר, במידה רבה מידע זה תלוי בדיווחים של אותן מסגרות לימוד. לא תמיד הקב"סים מדווחים על ידי בתי הספר על מעבר תלמיד בי"ס או חזרתו לישוב. לפיכך, הם מבקשים מידי חודש, בנוסף לעבודה השוטפת עם הצוות החינוכי, גם רשימת תלמידים מבתי ספר ופנימיות מחוץ לישוב על מנת לבדוק האם יש תנודות של תלמידים בין בתי ספר, וטיפול בתלמידים הפסיקו / עזבו / נשרו מבתי הספר או הפנימיות.

הקב"סים מקיימים שיתוף פעולה עם שותפי תפקיד בקהילה:

רווחה – הקב"סים חברים קבועים בוועדות החלטה לתכנון וטיפול במשפחה ונוכחים בישיבות יזומות עם עובדים סוציאליים, על מנת למצוא מסגרות לימוד חלופיות לתלמידים עם בעיות משפחתיות קשות או תלמידים שחזרו לעיר מפנימיות.

משטרה – שיטור קהילתי וקציני מבחן – שיתוף פעולה עם גורמים אלה במטרה להחזיר נושרים למסגרות לימוד.

השירות הפסיכולוגי – הקב"סים מפנים תלמידים למרפאה תוך שיתוף פעולה עם הצוות החינוכי בבתי הספר וההורים כל זאת בהתאם לצרכים המיוחדים של התלמיד.

יחידה לקידום נוער – הקב"סים מפנים ליחידה, תלמידים שנשרו מבתי ספר בגלל בעיות התנהגות וקשיי הסתגלות מתוך הבנה שאין מסגרות המשך המעוניינות לקלוט אותם, או שהתלמידים לא מעוניינים במסגרות אלה.

תלמידים אלה בגילאי 14-18, נשרו ממערכת החינוך הרשמית לאחר קבלת פטור מלימודים על פי חוק לימוד חובה או לאחר סיום חוק לימוד חובה, על הקב"ס לשבצם בקידום נוער לאחר מתן הפטור ולעקוב אחר התקדמותם. היחידה לקידום נוער, מסייעת בהכנה ובביצוע תוכניות לימודיות ברמה האישית, הקבוצתית והקהילתית.

לעיתים תלמידים אלה, שהונשרו מבתי הספר בישוב מעדיפים ללמוד בקידום נוער בקרית אתא, משום שמרבית המסגרות החילופיות נמצאות מחוץ לעיר. תלמידים על סף נשירה, רואים בכך תמריץ שלילי משום ריחוקן של מסגרות אלה והצורך בנסיעה ממושכת אליהן. בעיקר, גם הניתוק מקבוצת השווים (חברים ובני שכבת הגיל).

קב"סנט (מערכת און ליין משרד החינוך) –

הקב"סים אף עוסקים במשימות בתחום הדיווחים המינהליים – דוח משוב ובקרה חודשי באמצעות הממ"ר.

הקב"סים מדווחים מדי מספר ימים בצורה ממוחשבת על תלמידים שבטיפולם, על דרכי הטיפול, מצב התלמידים והשמתם במסגרות לימודיות. **היה רצוי כי הדיווח יהיה על בסיס יומי.**

דו"ח זה ממוחשב ומופק אחת לחודש ונשלח למשרד החינוך. בנוסף, כל קב"ס פותח תיק אישי לכל תלמיד בטיפולו. בבדיקה אקראית של מס' תיקים עולה כי ניהול התיקים תקין.

בכל התיקים נרשמו כל הפרטים והנתונים של התלמיד המטופל.

התיקים מתוייכים בצורה שיטתית עפ"י שמות משפחה, הדבר מקל על מציאת התיק.

יש הלימה בין דיווחי הקב"ס וקב"סנט לבין החומר המתויק בתיק.

אם התקבל מסמך כלשהו (לדוגמא: מכתב מביה"ס), הפעולה מצויינת בקב"סנט והמכתב מתוייק בתיק האישי.

יש רצף טיפולי, וכשהתלמיד עובר לבית ספר שבאחריות קב"ס אחר עובר התיק לטיפולו, וכן נעשה המעבר גם בקב"סנט.

בעיית הביקור הסדיר קיימת בכל שכבת גיל, אך היא מתגברת בעיקר במעברים. במעבר לחטיבות הביניים מכיתה ו' לכיתה ז' ובמעבר לתיכון מכיתה ט' לכיתה י'. התלמידים בטיפול מתקשים להשתלב במסגרת החדשה ונמצאים בסכנת נשירה (גלויה וסמויה). הסיבות לכך יכולות להיות: משפחתיות, חברתיות, לימודיות, נפשיות או התנהגותיות.

במקרים הללו, הקב"ס הוא הגורם המתאם והמקשר בין הגורמים השונים בקהילה, לבין ביה"ס והמשפחות, על מנת לענות על הצרכים המיוחדים של התלמידים הזקוקים לטיפול ואיבחון ומציאת מסגרת חינוכית מתאימה, כגון: מסגרות החינוך המיוחד, בתי ספר מקצועיים, פנימיות ועוד.

ישנן משימות נוספות במהלך השנה, שעל הקב"ס לבצע אותן: מבצעי איתור ארציים המתרחשים פעמיים בשנה, בדיקת יומנים, ביקורי בית, שיבוץ תלמידים במסגרות מתאימות במהלך כל השנה ומעקב אחר התלמידים בטיפול.

המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה לדווח על התלמידים על בסיס יומי.
- הביקורת ממליצה להקצות זמן לאיתור תלמידים במרכזי קניות ובשווקים.
- הביקורת ממליצה, לקראת פתיחת שנת הלימודים, לעשות הכנה בבתי הספר להכרת תפקיד הקב"ס וחוזרי מנכ"ל וחידוד נהלי העבודה.

מעקב אחר תיקון ליקויים – דוח מבקר העירייה לשנת 2019

מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח מבקר העירייה לשנת 2019

פרסום דוח הממונה על חופש המידע לשנת 2017 - תוקן

פנייה לחברת התמלול לזרז את הגשת התמלולים לעירייה - תוקן

הכשרה ייעודית לרכזת אתר האינטרנט - לא תוקן

מעקב אחר תיקון ליקויים – דוח ביקורת

מפורט משרד הפנים 2019

מעקב אחר תיקון ליקויים-דוח ביקורת מפורט משרד הפנים 2019

הליקוי	פירוט הליקוי	סטטוס
ביצוע תקציבי הפיתוח	העירייה אינה מנהלת חשבונות בנק נפרדים לכספים המתקבלים עבור תקציבי פיתוח, המיועדים לביצוע עבודות פיתוח, כנדרש בחוזר מנכ"ל 04/2008	לא תוקן
מנגנוני בקרה וביקורת פנימית	חלק מועדות החובה של מועצת העיר, לא התכנסו בשנה המבוקרת.	לא תוקן
מערך השכר והעסקת עובדים	העירייה אפשרה ל-85 מעובדי העירייה לצבור מעל 55 ימי חופשה ובסה"כ כ-4,918 ימי חופשה העולים על הצבירה המותרת, מבלי שהעירייה מחקה עודף כנדרש. (שנה קודמת: 69 עובדי עירייה שצברו 2,119 ימי חופשה).	לא תוקן
רישום, דיווח כספי והתקשרות	העירייה לא טיפלה בהתקשרות עם נותן שירותים שחודשה בשנת 2018, בהתאם לנוהל הנדרש ע"י משרד הפנים. <u>תגובת העירייה:</u> העירייה מצויה בעיצומו של הליך מכרז לביצוע התקשרות חדשה. עם השלמת התהליך ההתקשרות הנוכחית תבוא לסיומה.	לא תוקן

הממצאים העיקריים שהועלו בביקורת השנה

ביצוע תקציבי הפיתוח

העירייה ביצעה 12 תקציבים בלתי רגילים בחריגה כוללת בהוצאות בסך 8,158 אש"ח מהמסגרת התקציבית המאושרת.

ניהול נכסים ובטיחות

הסכמים בדבר הקצאת מקרקעין לא הובאו לאישור מועצת העיר לאחר חתימתם בידי הצדדים.

תשומת לב הקורא : מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר העירייה פרסומם ללא נטילת רשות מטעם מבקר העירייה או ראש העירייה אסורים עפ"י סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות (נוסח חדש)