



# דוח מבקר המועצה לשנת 2017



כ"ו אב תשע"ה

1 פברואר 2017

לכבוד מר יוסי קנדלשיין  
ראש המועצה האזורית גדרות

**הנדון : דוח ביקורת לשנת 2017**

1. הנני מתכבד להגיש לעיוןך את דוח הביקורת לשנת 2017, ע"פ הוראות תיקון תשס"ז (2) לפקודת המועצות המקומיות (סעיף 13 ה') שהתקבל בתאריך 10.4.2007 והמחייב גם את המועצות האזוריות למנות מבקר פנימי. כמו כן כנדרש ועל פי הנחיות החוק, מועברים עותקים מהדוח גם לחברי הוועדה לענייני ביקורת.
2. ביקורת הינה הערכה עצמאית ובלתי תלויה בפעילות מנהלית שבוצעה, דרכי ביצועה ותוצאותיה. ההערכה נעשית על פי כללים מקובלים של מנהל תקין, הנבחנים על פי תקנים של התנהגות נורמטיבית. הביקורת משווה בין התהליכים המזהים את ביצועה של פעולה מסוימת לבין הנורמה הסבירה שהמבקר רשאי לצפות כי אכן בוצעה לפיה. המבקר משווה את הפעולה שבוצעה על ידי המבוקר לנורמה, לתקן או למודל. התקנים השכיחים שעל פיהם פועלים גופי הביקורת הם חוקיות וסדירות, חסכון ויעילות, אפקטיביות וטוהר המידות.
3. ברצוני להסב את תשומת ליבך כי בהתאם להוראות החוק, על ראש המועצה, לאחר שעיין בדוח השנתי, לצרף לדוח את הערותיו תוך שלושה חודשים מיום קבלתו את הדוח. לאחר מכן עליו להעביר את הערותיו לחברי הוועדה לענייני ביקורת ולהעביר לעיונם של חברי המועצה את דוח הביקורת בצירוף הערותיו.
4. אבקש לציין בהערכה את שיתוף הפעולה המלא בהכנת הדו"ח מצד כלל העובדים המבוקרים הנוגעים בדבר; בטוחני כי הדבר עשוי לתרום רבות לשיפור השירותים לתושבי המועצה ולחיסכון בכספי ציבור התושבים.
5. בהקשר זה אבקש לציין בחיוב את הנהלת המועצה על אימוץ, יישום והטמעה של המלצות הביקורת ופעילותם לתיקון הליקויים והפקת הלקחים העולים מדו"ח הביקורת כבר במהלך עבודת הביקורת טרם פרסום המסקנות בדו"ח הסופי.

בכבוד רב,

נפתלי אקרמן

מבקר המועצה וממונה על תלונות הציבור



תוכן עניינים

<u>4</u>	<u>פרק 1 : הבסיס החוקי לביקורת הפנימית במועצה</u>
<u>6</u>	<u>פרק 2 : תהליך הגשת דוח מבקר המועצה</u>
<u>7</u>	<u>פרק 3 : טיפול בכלבים ע"י המחלקה הווטרינרית</u>
7	1. מבוא
9	2. ממצאים
24	3. סיכום והמלצות
<u>31</u>	<u>פרק 4: טיפול המועצה בחלקות קבר שמורות</u>
31	1. מבוא
31	2. ממצאים והמלצות
36	3. סיכום והמלצות
<u>39</u>	<u>פרק 3 : הנחות בארנונה</u>
39	1. מבוא
40	2. ממצאים
48	3. סיכום והמלצות



## **פרק 1 : הבסיס החוקי לביקורת הפנימית במועצה**

### **סקירה היסטורית**

הביקורת הפנימית בעיריות, במועצות המקומיות ובמועצות האזוריות (להלן - הרשויות המקומיות) מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות או הפקודה) להעסיק בכל עירייה מבקר עירייה, ועל החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] (להלן - פקודת המועצות המקומיות) להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת. הוראות פקודת העיריות, פקודת המועצות המקומיות וצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות), מסדירות את מעמד המבקר ברשות המקומית ואת תפקידיו (להלן - החקיקה).

### **עיריות**

עיריות חויבו למנות מבקר עירייה במשרה חלקית לראשונה בשנת 1971. בתחילה חלה החובה רק על עיריות שמספר תושביהן עולה על 30,000 ובשנת 1978 הוחלה החובה על כל העיריות. מאז שנת 1995 כל עירייה חייבת - על פי הוראות סעיף 167(ב) לפקודת העיריות - להעסיק מבקר עירייה במשרה מלאה.

### **מועצות מקומיות**

מאז שנת 1997, באמצעות תיקון בצו המועצות המקומיות, הוחלה חובת מינוי מבקר גם על מועצות מקומיות. ההוראות שחלו על מבקר המועצה המקומית היו דומות, אך לא זהות, להוראות החלות על מבקר עירייה.

### **מועצות אזוריות**

בתאריך 10/4/2007 התקבל תיקון תשס"ז (2) לפקודת המועצות המקומיות (סעיף 13ה) המחייב גם את המועצות האזוריות למנות מבקר פנימי ולהקים ועדה לענייני ביקורת. התיקון נכנס לתוקף ביום 8/1/2008. על פי התיקון לפקודת המועצות המקומיות, הוחלו רוב ההוראות החלות על מבקר העיריה גם על מבקרי המועצות המקומיות והמועצות האזוריות בשינויים המחויבים.

מטרת התיקון הינה לקבוע בהסדר חקיקה ראשי את החובה למנות מבקר פנימי וועדה לענייני ביקורת בכל סוגי הרשויות המקומיות, כך שההסדר שייקבע יהיה אחיד אך מותאם לאופיין המיוחד של המועצות המקומיות והאזוריות וייקבעו בו הסדרים שונים בעניינים המצדיקים זאת.

התיקון הורה על החלת סעיפים מפקודת העיריות על מועצות מקומיות לרבות מועצות

אזוריות, **להלן הסעיפים מפקודת העיריות** :

**סעיף 167(ב)-(ד)**

חובת מינוי מבקר, תנאי כשירות למינוי מבקר, סייגים למינוי מבקר וכיו"ב.

**סעיף 167 א**

סמכות הממונה על המחוז למנות מבקר במקום בו המועצה אינה ממלאת את חובתה למינוי מבקר.

**סעיף 170א(א)-(ד)**

תפקידי המבקר, החלת הביקורת על גופים המתוקצבים על ידי הרשות המקומית, תכנית עבודה שנתית של המבקר, שיקול דעתו של המבקר לקביעת דרכי ביצוע הביקורת.

**סעיף 170 ב**

חובת המצאת מסמכים ומסירת מידע למבקר

**סעיף 170 ג**

חובת הגשת דוח על ידי המבקר, תכניו ומועד הגשתו ומסירתו לגורמים המפורטים בסעיף, וכן הליכים האמורים להתבצע בעקבות הגשתו – הכול לפי סעיף זה.

**סעיף 170ג1**

קביעה כי דוחות המבקר או כל מסמך אחר שהכין המבקר לצורך מילוי תפקידו לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי למעט הליך משמעתי.

**סעיף 334א**

קביעת עבירה פלילית למפרסם דוח ביקורת או חלקו או תכניו תוך הפרת סעיף 170ג(1) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי סעיף זה.



## פרק 2 : תהליך הגשת דוח מבקר המועצה

מועד לביצוע	הפעולה לביצוע
אחת לשנה, לא יאוחר מ- 1 באפריל	הגשת דוח שנתי על ממצאי הביקורת לראש המועצה והעברת העתק הדוח לחברי הועדה לענייני ביקורת.
תוך שלושה חודשים מיום קבלת הדוח, עד ה- 1 ביולי	הגשת הערות לוועדת ביקורת על ידי ראש המועצה והעברת הדוח בצירוף הערותיו לחברי המועצה.
תוך חודשיים מיום קבלת הערות ראש המועצה, עד ה- 1 בספטמבר	דיון של חברי ועדת ביקורת בדוח ובהערותיו של ראש המועצה והגשה למועצה את סיכומיה והצעותיה לאישור
תוך חודשיים מיום קבלת הצעות ועדת הביקורת וסיכומיה, עד ה- 1 בנובמבר	דיון מיוחד של המועצה בדוח הביקורת ואישור החלטות הועדה. במידה והועדה לא תגיש את סיכומיה והערותיה לחברי המועצה, יגיש המבקר עותק הדוח לכל אחד מחברי המועצה והמועצה תדון בדוח והמלצותיו



## פרק 3 : טיפול בכלבים ע"י המחלקה הווטרינרית

### 1. מבוא

גידול חיות מחמד, בעיקר כלבים וחתולים, נפוץ מאוד בישראל.

לצד ההשפעה המרגיעה של חיות מחמד על בעליהן והיותן מקור תעסוקה ושעשוע לילדים וגורם מפיג בדידות עבור אנשים החיים בגפם, אלו עלולים להוות מקור למטרדים שונים, לפגיעת בני אדם ואף להדבקת מחלות שונות - המסוכנת שבהן היא מחלת הכלבת.

אחד התפקידים החשובים של המחלקה הווטרינרית ברשות המקומית הוא ההגנה על בריאות הציבור, ובעיקר המלחמה במחלת הכלבת.

בהיותה חשוכת מרפא, אין כיום אפשרות להציל את בני האדם או בעלי החיים שנדבקו בה, מרגע הופעת התסמינים הראשונים, והמוות ודאי ומוחלט.

מניעת המחלה נעשית על ידי חיסון בעלי חיים מבעוד מועד, וחיסון בני אדם לאחר החשיפה לנגיף.

הנפגעים הפוטנציאליים מכלבת באזורנו הם בעלי חיים משלושה סוגים:

1. חיות בית, כגון כלבים וחתולים.
2. בהמות, כגון פרות, צאן וסוסים.
3. חיות בר, כגון שועלים, תנים, זאבים, נמיות וגיריות.

**השירותים הווטרינריים ובריאות המקנה** (להלן - השירותים הווטרינריים) הם יחידת סמך של משרד החקלאות ופיתוח הכפר (להלן - משרד החקלאות), ומופקדים ברמה הארצית על מניעת מחלות המשותפות לבעלי חיים ולבני אדם, לרבות מחלת הכלבת, על ריכוז אספקטים וטרינריים ברשויות המקומיות ופיקוח עליהם וכן לפעול לשיפור איכותם של מוצרי מזון שמקורם בעלי חיים.

**המחלקה הווטרינרית ברשות המקומית** (להלן - המחלקה הווטרינרית) אחראית לבריאות הציבור מנקודת ראותה של הרפואה הווטרינרית המונעת, בין היתר באמצעות פיקוח על בעלי החיים בתחום הרשות לצורך מניעת מחלות ומטרדים אחרים שבעלי חיים עלולים לגרום לבני אדם.

### אסמכתא משפטית

פקודת העיריות וצווי המועצות המקומיות מקנים לרשות המקומית סמכויות הקשורות בטיפול בכלבים ובעלי חיים שאין להם בעלים, כמפורט להלן:

סעיף 247(א) לפקודת העיריות קובע:

"העיריה תורה בדבר רישומם והחזקתם של כלבים והשמדתם של כלבי-הפקר או כלבים שהם מוחזקים, או מניחים להם לשוטט, במקומות ציבוריים, שלא לפי התנאים שנקבעו".

סעיף 146(8) לצו המועצות המקומיות (א), וסעיף 63(א)(8) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) קובעים, בין היתר:

"המועצה מוסמכת לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור... למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים (ולרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים)... להשמיד ... בעלי חיים שאין להם בעלים..."

בהתאם ומכוח הסעיפים הנ"ל, המועצה תיקנה 2 חוקי עזר:

1. חוק עזר לגדרות (החזקת בע"ח) התשמ"א – 1981 – פורסם: חש"ם 90, התשמ"א 1981 (6.9.1981) עמוד 1611.
2. חוק עזר לגדרות (פיקוח על כלבים ובע"ח אחרים) התש"ן – 1990 – פורסם חש"ם 422, תש"ן, (26/4/1990) עמוד 212.



בנוסף, קיים חוק הסדרת הפיקוח על כלבים התשס"ג – 2002, כאשר סכומי הקנסות נקבעו בתקנות העבירות המנהליות (קנס מינהלי – כלבת ופיקוח על כלבים), תשס"ז-2007.

### אגרות וקנסות

להלן האגרות עבור רישיון וחיסון (נכון ל – 5/2016)

מעוקר / מסורס	אינו מעוקר / מסורס	
53	370	רישיון + חיסון
39	341	רישיון בלבד

להלן סכום הקנסות המנהליים, הקבועים בגין אי חידוש רישוי וביצוע חיסון:

החזקת כלב שאינו מחוסן : 1,500 ₪

החזקת כלב ללא רישיון : 500 ₪

שוטטות ברשות הרבים ללא רצועה : 500 ₪

### סטטיסטיקה

לפי רישומי הווטרינר, נכון ליולי 2016 רשומים 425 כלבים בבעלות תושבי המועצה, כאשר ע"פ רישומי המועצה במועד הבדיקה רק 17 מתוכם (כ- 4%) אינם מחוסנים.

יחד עם זאת וכפי שיוצג בהרחבה בהמשך, לטענת הווטרינר, הרישום הקיים חלקי ואינו משקף תמונת מצב מלאה.

### ווטרינר המועצה

ד"ר כרמי הרשקוביץ מכהן בתפקיד הווטרינר של המועצה האזורית גדרות משנת 1991; מינויו אושר ע"י מנהל השירותים הווטרינריים כמתחייב, ביום 10.02.1991.

הווטרינר מועסק במועצה ב- 16% משרה, שמשמעותם 7 שעות שבועיות, כאשר 3 ש"ש מוקדשות לקבלת קהל<sup>1</sup>, שבסיומם הווטרינר עובד 4 שעות נוספות בהם הוא מקיים סיורים וביקורים.

בתגובת ד"ר כרמי לטיטות הדו"ח, צוין כי פרט לעובדה שהינו עובד בחלקיות משרה, אינו מקבל עזרה פקידותית כלשהיא, מלבד מה שהוטל עוד בזמנו ע"י ראש המועצה המנוח, בני חבוט, על מנהלת הלשכה, לסייע בניהול הפניה לתושב שכלבו נשך וכן עזרה נוספת ממנהל מחלקת התברואה.

### הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים מאי – נובמבר 2016 ובמסגרת הביקורת נבדקו הנושאים הבאים:

- ✓ פעילות הווטרינר למניעת מחלת הכלבת (חיסון) לרבות הטלת קנסות
- ✓ אופן הטיפול ברישיונות להחזקת כלבים וסימונם בשבב אלקטרוני
- ✓ אמצעי האכיפה שנקטו למניעת שוטטות כלבים
- ✓ מתכונת העסקת הלוכד

<sup>1</sup> בימי חמישי משעה 07:00-10:00





✓ התקשרות המועצה עם תחנת הסגר לכלבים משוטטים באחיסמך

## 2. ממצאים

ממצאי הביקורת מצביעים על ניהול חלקי וחסר של הנתונים הנוגעים לרישום בעלי כלבים וכן היעדר בקרות מספקות על התשלומים המתבצעים בגין לכידה והעברת כלבים לתחנת ההסדר.

הדוח מצביע על מספר ליקויים הנוגעים לתפקוד מחלקת הווטרינריה במועצה ועל הצורך בהגברת הפיקוח, המעקב והבקרה אחר פעילותה.

אקדים ואציין כי חלק ניכר מהליקויים שנמצאו טופלו כבר במהלך הבדיקה.

להלן ממצאי הבדיקה:

### 2.1 מיעוט פעולות אכיפה בשל היעדר מידע מהימן

הביקורת מעלה כי בשנים האחרונות, וטרינר המועצה, מיעט ליזום פניות לבעלי כלבים רשומים, בעניין חידוש רישיון ו/או להמציא אישור חיסונים.

נראה כי בתקופה האחרונה חל שינוי בנושא וד"ר כרמי יזם פניות בכתב והתראות לבעלי כלבים שרשומים כלא מחוסנים ו/או ללא רישוי.

לטענת ד"ר כרמי, הסיבה למיעוט פניות בעבר היא חוסר עדכניות הנתונים במאגר הארצי, (בשל בעיית סנכרון בין המאגר הארצי ובין המחשבים והתוכנות השונות שנמצאות בשימוש ווטרינרים פרטיים וקושי להסתמך עליהם).

לטענת ד"ר כרמי, בשל חוסר מהימנות המאגר, רוב הפניות שבוצעו בעבר העלו כי מדובר בטעויות הנובעות מחוסר דיווח של תושבים שעברו דירה או שכלבם מת, או נבעו אי דיווח מצד וטרינריים פרטיים על ביצוע החיסון.

הפניות לתושבים על בסיס מידע שגוי הביאו לתגובות נזעמות ולכן מיעט בפעולות אכיפה.

לדבריו, על רקע עליית מודעות התושבים להודיע על מות כלבים ומעבר דירה לצד התחלת השימוש במסרונים, הוגברו פעולות האכיפה ותיעוד הפניות וההתראות לתושבים הן במסרונים והן בדואר רשום.

### 2.2 שיהוי בהפקה ו/או משלוח הודעות קנס

הביקורת מעלה כי הודעות קנס מנהלי, מופקות ונשלחות לתושבים ע"י הווטרינר, בשיהוי משמעותי, כאשר בחלק מהמקרים נמצא שיהוי של למעלה מ- 6 חודשים.

ראשית יש לציין כי מכתב הדרישה הראשון, אשר נשלח בדרך הקבועה בחוק, הוא ההליך הפותח בהליכי הגביה.

החובה להימנע משיהוי בגביית חובות, נקבעה בין היתר, בהנחיה 7.1002 של היועץ המשפטי לממשלה מפברואר 2012.

סעיף 2 בהנחיה קובע: "...רשות מנהלית אינה רשאית להשתהות בגביית חובות".



היועץ קובע כי אין זה סביר שרשות מינהלית תנקוט הליכי גביה מינהליים לראשונה וללא צידוק לאחר שנים רבות, תוך שהיא מעמידה את האזרח, בשל הזמן הרב שחלף, במצב שבו יקשה עליו להתמודד עם טענת החוב.

**הביקורת בדעה לפיה בשל נסיבות ביצוע עבירות הנוגעות לעניינינו - שוטטות כלבים - אף שיהיו של מספר חודשים מעמיד את התושב במצב של קושי להתמודד עם טענת החוב ולכן יש חשיבות לשלוח את ההודעות סמוך ככל שניתן למועד ביצוע העבירות.**

זאת ועוד, במקרים מסוימים, הודעת הקנס מופקת נשלחת בשיהוי כאמור, למרות העובדה שהתושב מגיע למשרדי הווטרנר במועצה, לצורך קבלת חיסון בסמוך למועד הלכידה.

טענה זו מקבלת משנה תוקף לנוכח העובדה שהודעות הקנס בעניין שוטטות, אינן כוללות פרטים אודות נסיבות פרטי העבירה, כגון מיקום שבו נצפה הכלב משוטט, הרי שהדבר מקשה ואף מונע מהתושבים יכולת לזכור את הפרטים ובמידת הצורך לערער על נסיבות פרטי העבירה.

טעם נוסף לצורך להימנעות משיהוי במשלוח קנסות, נוגע לאפשרות שינוי במקום המגורים של בעלי הכלבים, שעשוי להקשות על אכיפת הקנסות.

בשיחה שקיימה הביקורת עם ד"ר כרמי, הוא נטל על עצמו לקצר את זמן הטיפול בהפקת ומשלוח דו"חות.

בתגובתו לטיטות הדו"ח, ד"ר כרמי ציין כי סיים את הטיפול במלאי המקרים שנצבר ויקפיד ביתר שאת על משלוח הקנסות בסמיכות למועד קבלת המסמכים מהכלבייה באחיסמך.

### 2.3 מדיניות מקילה בנוגע להטלת קנס בגין אי ביצוע חיסון

משיחה עם ד"ר כרמי עולה, כי קנסות בגין אי ביצוע חיסון נגד כלבת, מוטלים רק לאחר פיגור של 6 חודשים במתן החיסון.

חשוב לזכור כי השיהוי הנ"ל עלול להתווסף לשיהוי במשלוח הודעות קנס שכבר הוחלט לגביהם.

מומלץ לבחון האם מדיניות זו עולה בקנה אחד עם הנחיות משרד החקלאות והוראות החוק והצורך בהרתעה אפקטיבית על מנת לעודד את בעלי הכלבים לחסן את כלבם במועד שנקבע לכך.

בתגובה לטיטות הדו"ח, ד"ר כרמי ציין:

"מדיניות הטלת קנס על פיגור בחיסון הכלבת, מתבססת על פרוטוקול משרד החקלאות בעניין אירוע כלבת בישוב, לפיו ניתן להשאיר בחיים כלב מחוסן שחשוד במגע עם חיה נגועה בכלבת בתנאי הסגר של חצי שנה. ולכן יש בידי מספיק זמן לפנות לתושבים ולאפשר להם לחסן כלבם, בטרם אגיע להטלת הקנס, מה גם שרוב האנשים מגיבים לפנייה כתובה ומחסנים".

### 2.4 ניסוח חלקי וחסר של הודעות קנס



הביקורת בדעה לפיה נדרש פירוט רב יותר בהודעות קנס, כפי שיוצג להלן:

#### 2.4.1 הודעות תשלום קנס בגין אי ביצוע חיסון נגד כלבת

הביקורת בדעה יש לכלול בהודעות קנס את המועד החוקי שבו היה נדרש לחסן את הכלב, על מנת להבהיר את חומרת העבירה.

יתרה מכך, הצורך בהכללת הנתון בהודעות, מתחזק לנוכח מדיניותו של ד"ר כרמי, לפיה קנסות בגין אי ביצוע חיסון ניתנים רק בגין פיגור של למעלה מחצי שנה מהמועד שבו נדרש לחסן ע"פ החוק.

הביקורת ממליצה על הוספת הנתון להודעות הקנס, על מנת להבהיר לאותם בעלי כלבים כי המועצה נהגה עימם לפני משורת הדין, בשיהוי אמצעי האכיפה אי ביצוע החיסון מהמועד הקובע ע"פ חוק.

בתגובה הוטרניר לטיוטת הדו"ח צוין:

"הוספת תאריך החיסון שהיה הכלב אמור להתחסן, הינו שינוי של טופס הקנס, דבר שמשרד המשפטים דרש שלא נעשה. בהחלט ניתן במקרה של מכתב אזהרה לפני קנס, לציין את מועד החיסון החוקי."

במענה לדברים יצוין כי אין בכוונת הביקורת להמליץ על שינוי טופס הודעת חוב, שכן ניתן לציין את התאריך ב'שדות' הקיימים בטופס הקיים, לדוגמא במקום המיועד לציין פרטי העבירה.

#### 2.4.2 הודעות קנס על שוטטות כלבים בשטחים ציבוריים ללא רצועה

סעיף 8 (ב) בחוק העבירות המנהליות קובע כי הודעה על הטלת קנס תכיל, בין היתר, את הפרטים הבאים:

- תיאור תמציתי של העובדות המהוות את העבירה (2);
- ציון המקום והזמן שבהם נעברה העבירה, במידה שאפשר לבררם (3);

יש לציין כי מבנה טופס ההודעה והנתונים הנדרשים בו נקבעו בתקנות העבירות המנהליות תשמ"ו-1986 {טופס 4 – תקנה א (א)} ולכן אסור לערוך בהם שינוי;

(א) היעדר המילה "בזמן" מטופסי הודעות קנס:

נמצא כי המילה "בזמן" נשמטה מהטופס המשמש את המועצה וככל הנראה מסיבה זו, לא נרשמת בהודעות קנס המועד שבו הכלב נלכד. {יודגש כי הצורך לרשום את "הזמן" הינו בנוסף לחובה לציין את התאריך.}

יש לציין כי אף בתגובת הוטרניר לטיוטת הדו"ח, הועלתה החובה להימנע משינויים בטופס שנקבע בתקנות, בשל החשש לפגיעה בחוקיותו.

(ב) חוסר הקפדה על רישום המקום – נמצא כי בכל הודעות הקנס נרשם ב"מקום" – מ.א גדרות, ללא לפרט ולציין את המיקום (רחוב) בו הכלב נלכד.



לאור האמור לעיל, מאחר והמועצה אינה ממלאת את חובתה לציין בהודעות קנס את **המקום והזמן של ביצוע העבירה, קיים חשש לחוסר חוקיות ההודעות במתכונתן הנוכחית<sup>2</sup>**.

יתרה מכך, אי רישום הנתונים בהודעות הקנס בצירוף השיהוי הרב במשלוח הודעות כמפורט לעיל, עלולות להוות עילה משפטית לביטול חוקיות ההודעות, בשל הפגיעה בזכות הערעור של התושב, כתוצאה מהקושי לזכור ולשחזר את פרטי האירוע.

יש לציין כי הנתונים מצויים בידי הוטרנר, היות וברוב המקרים הלוכד שולח לוטרנר צילום של הכלב במקום בו נתפס ולכן לכאורה קיים תיעוד של מקום ומועד הלכידה.

על כן, מומלץ ע"י הביקורת להוסיף בהודעות קנס, את מלוא הנתונים המתחייבים, המהווים תשתית לביצוע העבירה ובכלל זה מיקום ושעה בו הכלב צולם ו/או נלכד.

לכל הפחות, יש להקפיד על רישום הנתונים, בהודעות קנס המבוססות על צילום הכלב המשוטט (ללא לכידה); למען הסר ספק יובהר כי אין בדברים משום המלצה לצרף את התמונות להודעות.

## 2.5 ניהול ידני של רישום קנסות

הביקורת למדה כי ווטרינר המועצה, ד"ר כרמי הרשקוביץ מפיק את הודעות הקנס בתהליך ידני לחלוטין, על גבי מסמכי WORD - ללא כל תוכנת עזר.

לצורך זיהוי ומעקב אחר הטיפול בקנסות, ד"ר כרמי רושם על גבי כל הודעת קנס את מספרה, כאשר הקנסות מקודדים בסדר מספרי שלכאורה אמור להיות עוקב.

בפועל, מאחר והתהליך נעשה ידנית וללא מערכת תומכת, נראה כי בחלק מהפעמים נופלות טעויות במתן המספרים אשר אינם מקודדים באופן רציף ועוקב – דבר המקשה על זיהוי הפרטים הנדרשים, להלן דוגמאות:

### 2.5.1 חוסר רציפות והתאמה במספרי הודעות הקנס

הבדיקה מעלה מספר קנסות שהמספר המזהה אינו תואם לסדר הכרונולוגי.

לדוגמא: הודעת קנס מספר 69 מיום 18/6/2015 נרשמה במערכת לפני הקנסות שהוטלו מחודש נובמבר 2014.

כאמור לעיל, יש להבטיח רציפות ועקביות במתן מספרי זיהוי לקנסות בהתאם למועד בו נעשו העבירות.

אימוץ מערכת ממוכנת לניהול רישום הקנסות, תאפשר זיהוי מוחלט של הקנסות, תוך בקרה על רציפות ומועד הפקתן.

**בתגובת הוטרנר לטיוטת הדו"ח צוין כי ההמלצה מקובלת והוא ישמח לקבל מערכת ממוכנת להפקת דו"חות.**

<sup>2</sup> טענה ברוח זו הועלתה בבקשת ערעור על הודעת קנס מספר 64



### 2.5.2 הודעות קנס בעלי כפילות במספר הזיהוי

ככל הנראה בשל טעויות אנוש, חלק מהקנסות קודדו במספרים זהים, לדוגמא:

- מספר הודעה 70 - קיימים 2 קנסות: וידר חנה וגיל עד אביתר.
- מספר הודעה 82 - קיימים 2 קנסות: פלד עינת ודויטשר מירית.
- מספר הודעה 167 – קיימים 2 קנסות: אבידן שולי וכהן גינת

### 2.5.3 קושי בזיהוי פניות וערעורים על הודעות קנס

בנוסף לכפילות במספר המזהה של הודעת הקנס, נמצאו מספר מקרים בהם כלל לא צוין על גבי הבקשה המספר המזהה של הודעת הקנס. (כגון: בקשה לביטול קנס 28-29).

הואיל ובירור ענייני ומהיר בבקשות מחייב זיהוי הפנייה, מומלץ להתנות את הטיול בערעורים בציון המספר המזהה.

**הביקורת ממליצה על הצורך במעורבות רבה יותר של ד"ר כרמי בטיפול בעררים על הודעות קנס של בעלי כלבים.**

- בכל מקרה שבו לתובע נדרשת חו"ד ו/או מידע בנוגע לכלב, עליו לפנות לוטרניר בבקשה לקבלת מלוא המידע הנחוץ, בפרט במקרים בהם מתקבלת החלטה על ביטול הקנס.
  - יש לאמץ נוהל המחייב את התובע ליידע את הוטרניר בכל החלטותיו הנוגעים לביטולי קנסות על בעלי כלבים.
- מתגובת ד"ר כרמי עולה כי ההמלצה מקובלת עליו.**

### 2.5.4 בקרה למשלוח התראה

ניהול הנושא במערכת ממוכנת, כמומלץ ע"י הביקורת, יבטיח אחידות במדיניות האכיפה, באמצעות תיעוד הצעדים והפעולות שננקטו בתיק, כגון מועד משלוח מסרון ו/או מכתב התראה ומועד הפקת הדו"ח.

מוצע לבחון אפשרות של הפקת תזכורת אוטו לצורך תזכורת, מעקב ובקרה להמשך טיפול לאחר משלוח מסרון / מכתב התראה.

בתגובה לטיטוט הדו"ח, ד"ר כרמי מבקש להבהיר כי טיפולו מסתיים בביצוע החיסון לכלב לא מחוסן ומשלב זה ואילך המשך הטיפול באחריות מחלקת הגביה והתובע העירוני.

### 2.5.5 חשש לביטול שגוי של קנסות

ניהול הקנסות והמידע הרלוונטי באמצעים ידניים, עלול לאפשר קבלת החלטות שגויות על בסיס מידע חלקי / שגוי / מוטעה.

לדוגמא, בעת בחינת בקשה לביטול קנס, יש חשיבות כי מלוא המידע הרלוונטי יוצג בפני הוטרניר והתובע העירוני.



לפיכך, מומלץ כי בכל בקרה כאמור, יועבר לתובע דף מסכם עם מכלול הנתונים שעשויים להיות רלוונטיים לבדיקת הטענות:

- ⊗ אופן זיהוי הכלב והקשר והשייך לבעלים (סימון ע"פ שבב או עדות שכנים והלכוד)
- ⊗ האסמכתא לביצוע העבירה המיוחסת. (קיום צילום / לכידה)
- ⊗ מועד חיסון אחרון
- ⊗ מועד אחרון של תשלום רישיון
- ⊗ זיהוי עבירות מתמשכות ו/או חוזרות ע"י אותם בעלים.

בסיום הטיפול בהגשת ערער, במידה והתקבלה החלטה על ביטול הקנס, יש צורך בזיהוי עילת ביטול הקנס.

בתגובת הוטרניר לטיטת הדו"ח, ד"ר כרמי מציין כי אין טעם בהצפת מידע שאינו חיוני לתובע וכי הוא מעביר את המסמכים הנדרשים לתובע בכל מקרה שהוא נדרש וכן מדובר במיעוט מקרים.

למרות שהביקורת מקבלת את האמור בתגובת הוטרניר, מוצע לקבוע בנוהל כי מידע כאמור יועבר לתובע, בכל מקרה שבו התובע שוקל בחיוב לבטל את הודעת הקנס.

## 2.6 הטלת קנסות ללא אסמכתאות מספקות

אין חולק כי על המועצה להימנע ככל שניתן מהטלת קנסות שגויים.

במסגרת בדיקת 9 בקשות לביטול קנסות, נמצאו 3 מקרים בהם הערעור התקבל, כאשר העילה לביטול קנסות הייתה הכחשת הבעלים לבעלות על כלב וטעות בזיהוי הכלב.

בשלושת המקרים הטלת הקנס בוצעה על בסיס תצלום הכלב ללא שבוצעה לכידה.

ראשית יש בכך משום חיזוק להמלצת הביקורת, בדבר רישום ותיעוד מפורט יותר מצד הלכוד בנוגע לפרטי העבירה כמומלץ לעיל.

הביקורת בדעה לפיה, לכל הפחות בחלק מהמקרים, כגון משפחת מ. (הודעת קנס 130) ומשפחת ח<sup>3</sup>, ניתן היה להימנע מהטלת הקנס, באמצעות השוואה בין פרטי הכלב (גזע, גודל, צבע) ע"פ הרישום במאגר לבין התמונה.

מומלץ כי בכל מקרה של הטלת קנס על בסיס צילום בלבד, תיערך בדיקה מקדימה במאגר הארצי ו/או ברישום הקיים במועצה ובמקרים בהם יתעורר ספק ייבחן הצורך בבדיקה סביבתית (כגון עם התושב ו/או שכנים או באמצעות ביקור חוזר) על מנת לוודא ולאמת את פרטי הכלב והבעלים.

ד"ר כרמי קיבל את המלצת הביקורת לבצע השוואה כאמור בטרם הפקת דו"ח על בסיס תצלום.

## 2.7 היעדר בקרה לרישום ו/או ביטול קנסות במחלקת הגביה

<sup>3</sup> הודעות קנס 111 ו- 130



נמצא כי מעת לעת, הווטרנר מעביר לידי עובדת הגביה (הגב' בל), ריכוז הודעות קנס שנרשמו על ידו לצורך רישום החיוב במערכת הכספית והמשך טיפול ואכיפה.

הואיל והווטרנר או כל גורם אחר אינו נדרש לנהל רישום ו/א מעקב אחר הטיפול בהודעות קנס, הלכה למעשה, לא מתקיימת כל בקרה לוודא כי חיובי הקנסות אכן נרשמים במערכת הגביה ומועברים לטיפול במישור הגביה והאכיפה ואינם מבוטלים אלא בהתאם לאישור התובע (-הרחבה בהמשך)..

מומלץ לאפשר לוטרנר הרשות יכולת מעקב אחר הקנסות המוטלים על ידו;

ניהול ממוכן של הנושא כמומלץ ע"י הביקורת, יאפשר לוטרנר להזין את מועד רישום החוב במערכת ולבצע מעקב תקופתי בנוגע לגביה ואכיפה.

**בתגובת הווטרנר לטיוטת הדו"ח צוין כי למרות שמדובר בנושא באחריות מחלקת הגביה והתובע העירוני, היה שמח לקבל דו"ח חצי שנתי לעניין תשלום קנסות. הביקורת מצטרפת להמלצה זו.**

מכל מקום, במידה ויוחלט שלא לקיים בקרה על רישום וביטול קנסות באמצעות הווטרנר, יש לבחון חלופות אחרות.

## **2.8 אי חיוב תוספת פיגורים (בשל אי תשלום קנסות)**

הקנסות המנהליים המוטלים ע"י המועצה, בשל עבירות על החוק להסדרת הפיקוח על כלבים התשס"ג – 2002, מתבצעים בהתאם לחוק העבירות המנהליות התשמ"ו – 1985.

הביקורת מעלה כי בכל הנוגע לאכיפת הקנסות, המועצה אינה פועלת בהתאם לסעיפים 17 ו-18 לחוק העבירות המנהליות מאחר ואינה מחייבת בגין תוספת פיגור על חייבים שאינם משלמים את הקנס במועד (בהתאם לסעיף 17)<sup>4</sup> וכך אינה מחייבת בהפרשי הצמדה וריבית (בהתאם לסעיף 18).

זאת ועוד, המועצה נמנעת מנקיטת צעדים שבסמכותה לנקוט בגין עבירה מנהלית נמשכת<sup>5</sup> – אמצעי שנועד להוות הרתעה אפקטיבית לביצוע ויישום הוראות החוק.

## **2.9 היעדר פעולות אכיפה**

הביקורת למדה כי מעת שהטפסים הועברו ע"י הווטרנר למחלקת הגביה ליצירת (רישום) החוב במערכת, לא מתבצע הליך אפקטיבי לגביה ואכיפה.

לטענת מנהלת מחלקת הגביה, הגב' בל קלנר, החובות נרשמים במערכת הגביה (הכללית) של המועצה, ללא כל מעקב ותזכורות ומעקבים מיוחדים.

עוד לטענתה, פעילות אכיפה בוצעה לאחרונה במסגרת עבודת חברת הגביה המועסקת ע"י המועצה, במהלכה נשלחו לחייבים הודעות חוב.

בהיעדר פעילות לאכיפת קנסות ובהיעדר תוספת קנס ו/או הצמדה למפגרים בתשלום (כפי שמתחייב), לא מתקיים כל תמריץ לתשלום הקנסות במועד ואף להיפך.

<sup>4</sup> למרות שהתרעה על כך נכללת בהודעות הקנס.  
<sup>5</sup> הימנעות מביצוע החיסון וחידוש רישיון



בשיחה עם עובדת הגביה, הועלתה האפשרות לפעול לאכיפה וגביית הקנסות, באמצעות "המסלול הקוצר" ברשות האכיפה והגבייה, המיועד לחובות בסכום של עד 10,000 ₪ (כולל הפרשי ריבית והצמדה).

יהא אשר יהא אמצעי האכיפה, חשוב לזכור כי בהיעדר אפקטיבית לגביית הקנסות ואף הימנעות מחיוב בתוספת קנס והצמדה למפגרים בתשלום - בכל הנוגע להחזקת כלבים - המועצה אינה מממשת את אחריותה להבטיח ביצוען של הפעולות הנדרשות ע"פ חוק.

**בתגובתו לטיטת הדו"ח, הוטרניר מצטרף לדברים.**

## **2.10 היבטים בהתקשרות המועצה עם ספק לשירות לכידת כלבים**

בפתח הדברים יודגש כי הביקורת ערה לקשיים הכרוכים במניעת שוטטות כלבים בשטחים ציבוריים ובצורך לתת מענה לתלונות התושבים בנושא זה ; נראה כי עיקר הקושי טמון בחוסר זמינות הלוכד לתת מענה לתלונות בזמן אמת, שכן היקף עבודה של 6 שעות שבועיות בלבד, אינו מאפשר מתן מענה 24/7.

יחד עם זאת, הביקורת בדעה לפיה ניתן במשאבים הקיימים, להגביר את אפקטיביות ומיצוי עבודתו של הלוכד.

### **רקע כללי**

במהלך מרץ 2010 נערך הסכם בין המועצה ובין סידי – בית הדקל בע"מ, לאספקת שירות לכידת כלבים וחתולים.

במהלך מאי 2014 הוסכם בין הצדדים על שינוי מתכונת העבודה, לפיו הלוכד מחויב לסייר בתחום המועצה בהיקף של 6 שעות שבועיות - במשך 3 ימי עבודה, תמורת תשלום חודשי קבוע בסך 6,068 ₪ ; השינוי נכנס לתוקפו החל מיוני 2014 .

### **2.10.1 היעדר בקרה על שעות עבודת ונוכחות הלוכד**

כפי שהוזכר לעיל, הדיווח החודשי המוגש ע"י הלוכד, כולל פירוט התאריכים בהם עבד, בציון משמרת בוקר / צהריים / ערב.

לא מתקיים מנגנון רישום ומעקב אחר שעות עבודת הלוכד והימצאותו בתחום המועצה בשעות המדווחות, על מנת לוודא מתן השירות בהיקף השעות המתחייב מההסכם.

הואיל ודיווח שעות מפורט, כאמור אף לא מוגש למועצה בדיעבד, הרי שאין דרך לבקר ולוודא את זמני עבודתו והימצאותו בתחום המועצה – לא בזמן אמת ולא בדיעבד.

ככל שהובהר לביקורת, בחלק מהמקרים, הלוכד יוצר קשר בתחילת המשמרת עם תברואן המועצה מר יוסף זרעוני ומידע אותו על תחילת סיורים בתחום המועצה, אולם אף במקרים הנ"ל, לא מבוצע רישום לצרכי פיקוח ומעקב.

הביקורת בדעה לפיה הכרחי לנהל רישום ומעקב מובנה ושיטתי אחר שעות עבודת הלוכד ולכל פחות לנהל רישום ביחס לשעות עבודתו בדיעבד.





בקרה כאמור נחוצה אף לצורך הצלבה מול דיווחי תחנת ההסגר ביחס לקליטת כלבים, על מנת לבחון האם הכלבים (הלא מסומנים) המדווחים על ידי הכלבייה, אכן נאספו בימים בהם הלוכד עובד במועצה ונלכדו בתחומה.

הוצע ע"י הביקורת לבחון אפשרות החתמת הלוכד במזכירות הוועדים המקומיים ובשעות הבוקר ע"י עובד המועצה ו/או באמצעות מכשיר נייד ייעודי שישמש לצורכי מעקב ובקרה אחר נוכחות עובדי חוץ מסוג זה.

**בתגובת הוטרניר לטיטת הדו"ח, ד"ר כרמי מציין:**

"הדרך האפקטיבית היחידה לוודא את שעות העבודה של הלוכד הינה מתנדבים מהישוב שילוו אותו בהגעתו ובצאתו כפי שנעשה במועצות אחרות, נכון להיום לא נמצאו מתנדבים."

### 2.10.2 קושי בזמינות הלוכד

כנזכר לעיל, ברור כי באמצעות 6 שעות שבועיות, לא ניתן להבטיח מניעת שוטטות כלבים במשך כל שעות היום בכל תחום המועצה.

יחד עם זאת, יש מקום להניח כי באמצעות תכנון מושכל של תכנית עבודה ללוכד, ניתן להגביר את אפקטיביות עבודתו.

### 2.10.3 קריאות "חירום"

כמוזכר לעיל, בהסכם הנוכחי עם הלוכד הוסכם על אפשרות לקריאות נוספות – שאינן קשורות להיקף העבודה הרגיל - בתמורה לתשלום נוסף.

מוצע לבחון אפשרות, לפיה חלק מהשעות (הרגילות) בהן מחויב הלוכד, יבוצעו ללא תכנון מוקדם, אלא בהתאם לקריאות מיוחדות, **בכפוף לזמינותו להיענות לאותם קריאות מיוחדות.**

בתגובת הוטרניר לטיטת הדו"ח נכתב:

"הלוכד מקבל "פניות מיוחדות" הינה הכוונה שלי, בהתאם לצורך בשטח כולל על פי תלונות ובקשות תושבים כולל בשעות הערב וכו', ללא תשלומים מיוחדים.

קריאה מיוחדת הינה זו שאינה קשורה להיקף העבודה הרגיל וזמנים מיוחדים כמו שבת או ליילה והינם בתשלום נוסף.

הדבר מבוצע כך מאז ומעולם בכל הסכם שאני מכיר עם לוכדי כלבים".

### **2.11 דיווח חסר על לכידת ו/או צילום כלבים משוטטים**

הביקורת מעלה כי במסגרת הדיווח המועבר ע"י הלוכד (בדיעבד), ביחס למשמרות אותם ביצע, הוא מציין את היישובים בהם סייר במהלך המשמרת ומסמן את המשמרות בהם בוצעה לכידה.

כפי שיוצג להלן, הדיווח אינו כולל נתונים חיוניים לצורך המשך טיפול ומעקב בכל אירוע של צילום ו/או לכידת כלב משוטט:

### 2.11.1 היעדר בקרה בזמן אמת על לכידות כלבים



משיחה שקיימה הביקורת עם ד"ר כרמי, עולה כי לא מתנהל מעקב ורישום אחר קבלת מידע על צילום ו/או לכידות כלבים בזמן אמת.

גם במקרים של לכידת כלב והעברתו לתחנת ההסגר באחיסמך, לא מועבר דיווח בזמן אמת לגורם מקצועי במועצה.

הוטרנר מקבל את הדיווח אודות הלכידה רק בדיעבד, עם קבלת החשבוניות החודשיות מהלוכד ומתחנת ההסגר.

לצורך הידוק הבקורות על דיווחי הלוכד ותחנת ההסגר, מומלץ לדרוש דיווחים שוטפים, סמוך ככל שניתן לזמן אמת, הן על צילום ו/או לכידות כלבים והן על העברת וקליטת הכלבים בתחנת ההסגר.

יש לעגן את חובת הדיווח, בתהליכי העבודה מול הלוכד ומול תחנת ההסגר.

**הוצע ע"י הביקורת לעשות שימוש בטופס ייעודי<sup>6</sup> שנערך על ידה בשיתוף ותיאום עם הוטרנר והלוכד.**

**לביקורת נמסר כי ההמלצה התקבלה והוחל לעשות שימוש שוטף בטופס הנ"ל.**

### 2.11.2 היעדר דיווח בנוגע למיקום ושעת ביצוע העבירה

בהמשך לאמור לעיל, נמצא כי הדיווח החודשי המועבר ע"י הלוכד, אינו כולל ציון המיקום והשעה בו הכלב צולם ו/או נלכד למרות שהדבר נדרש לצורך תיעוד ורישום נסיבות פרטי העבירה ובמידה ויוחלט כן לצורך רישום בהודעת הקנס.

בחלק מהמקרים, הדבר עשוי לשמש לצורך מתן מענה לתושבים המערערים על פרטי העבירה.

חובת תיעוד ורישום הנתונים, עשויה לתרום אף לפיקוח ומעקב אחר שעות נוכחות ועבודת הלוכד בתחום המועצה.

**בשיחה שקיימה הביקורת עם ד"ר כרמי נמסר כי ההמלצה התקבלה. יישום ההמלצה ואימוץ הטופס מספק מענה הולם לממצא זה.**

### 2.11.3 היעדר תיעוד לצילום כלבים משוטטים (ללא לכידה)

הביקורת למדה כי קיימים מקרים בהם קנסות בגין שוטטות כלב ללא רצועה, מוטלים רק על בסיס צילום הכלב המשוטט ע"י הלוכד ושליחת התמונות לידי הוטרנר - (ללא לכידה של הכלב).

נמצא כי המקרים הנ"ל אינם מתועדים בדיווח החודשי המועבר לוטרנר ע"י הלוכד.

מומלץ ע"י הביקורת להגדיר כי חובת הדיווח החודשי יכלול את המקרים בהם נשלחו צילומים של כלבים משוטטים, בין אם נלכדו ובין אם לאו.

<sup>6</sup> ראה נספח



הנתונים נדרשים הן לצורך המשך מעקב ובקרה על הטיפול והאכיפה, והן לצורך בדיקת טענות תושבים המערערים ו/או מכחישים את פרטי העבירה ו/או במקרה של הכחשת בעלות על הכלב נשוא העבירה.

**אימוץ הטופס האמור לעיל, מספק מענה הולם לממצא זה.**

במידה ואף המלצת הביקורת למיכון הנושא תתקבל, מומלץ כי הנתונים הרלוונטיים מדיווח הלוכד יוזנו במערכת.

#### **2.11.4 היעדר תיאור כללי של כלבים שנלכדו**

נמצא כי הדיווח החודשי המועבר ע"י הלוכד אינו כולל תיאור כללי של הכלבים, (כגון מין / צבע / גודל) ואף לא תיאור מאפיינים ייחודיים שעלולים לזהות אותו, (כגון רצועה / קולר עם תג וכיוב"ז).

**במהלך הביקורת הוסכם על תקופת ניסיון לבחינת השימוש בטופס דיווח חלופי עבור הלוכד, אשר ייתן מענה למספר בעיות המפורטות בסעיף זה. הטופס נערך ע"י הביקורת, בשיתוף ותיאום עם הוטרנר והלוכד. בתגובה הוטרנר לטיטת הדו"ח ד"ר כרמי מציינ כי ההמלצה התקבלה והטופס נכנס לשימוש שוטף וקבוע.**

#### **2.12 היעדר בקרה להטלת קנסות**

בשיחה עם ד"ר כרמי נמסר כי בכל המקרים בהם מתבצעת לכידה של כלב והעברתו לתחנת הסגר, מוטל קנס על הבעלים. מבדיקת הביקורת נמצאו מקרים בהם ככל הנראה לא הוטלו קנסות כאמור.

בטיטת הדו"ח הוצגו 2 דוגמאות למקרים שבהם היה נדרש לכאורה להטיל קנס על בעלי כלבים בשל שוטטות, אולם בפועל לא הוטלו קנס, בין אם כתוצאה מטעות ובין אם כתוצאה מקושי לזהות את בעל הכלב בשל רישום הבעלים כחברה בע"מ.

בשיחה עם ד"ר כרמי הוסכם כי שחרור כלבים בבעלות חברות וגופים יותנה בציון פרטי אדם פרטי (שעמו ניתן יהיה להתקשר ובמידת הצורך לשלוח הודעות קנס). המלצת הביקורת התקבלה והנחיות מתאימות נשלחו ע"י ד"ר כרמי לכלבייה.

#### **2.13 היעדר קריטריונים לשחרור כלבים מתחנת הסגר**

הביקורת למדה כי בחלק מהמקרים בהם משוחרר כלב שאינו מחוסן מתחנת ההסגר, השחרור נעשה תוך הסתמכות על התחייבות הבעלים לחסן את הכלב באופן עצמאי, כאשר בנוסף נדרש אישור מאת וטרנר המועצה לשחרור ללא ביצוע החיסון.

#### **2.13.1 היעדר אסמכתא בכתב לאישור שחרור מהוטרנר**

הביקורת מעלה כי למרות שלכאורה נדרש אישור הוטרנר לשחרור כלב לא מחוסן, בפועל האישורים הנ"ל ניתנים ככל הנראה בע"פ בלבד, שכן לא קיים תיעוד בכתב לאותם אישורים.

לטענת מזכירת הכלבייה, שחרור הכלבים באותם מקרים נעשה במסגרת יחסי אמון בינם ובין ד"ר כרמי ולכן לא מקפידים על אישורים בכתב.



הביקורת בדעה לפיה מפאת חשיבות הנושא, יש צורך להקפיד על מתן אישורים בכתב ולחילופין הימצאות אסמכתא בכתב לשיחה טלפונית עם הווטרינר המאשר את השחרור והסיבה לכך.

בשיחה עם ד"ר כרמי נמסר כי ההמלצה התקבלה ומכתב הנחיות נשלח לכלבייה.

### 2.13.2 חוסר יכולת לאכוף התחייבות התושב

הביקורת תוהה מהם הכלים המצויים בידי הווטרינר לאכוף את התחייבות התושב לחסן את כלבו תוך 14 ימים מיום שחרור הכלב מהכלבייה, לנוכח העובדה שממילא חלה עליו החובה ע"פ חוק לבצע חיסון כאמור.

מבדיקת הביקורת עולה כי בחלק מהמקרים, אותם בעלי כלבים לא טרחו לחסן את כלבם ולא ננקטו כלפיהם סנקציות מיוחדות בשל הפרת ההתחייבות וזאת בהיעדר יכולת להטיל סנקציות אפקטיביות.

עוד עולה כי בפועל לא מנוהל מעקב הדוק יותר ולא קיים טיפול נפרד לאותם תושבים, על מנת להמריץ אותם לעמוד בהתחייבותם ולחסן את כלבם בפרק הזמן שהתחייבו.

לדוגמא:

כלבה של כ. נלכד והועבר לכלבייה ביום 14/2/16 ושחרר ללא ביצוע חיסון וזאת על בסיס התחייבותה לבצע החיסון תוך 14 ימים ואישור הווטרינר. בפועל נראה כי עד מועד הביקורת, טרם חיסנה את כלבה.

לנוכח היעדר אמצעי אכיפה אפקטיביים שניתן לנקוט כלפי התושבים שאינם מחסנים את כלביהם, לא ברורה התועלת ממתן אישור / דחייה לבצע חיסון, כאשר ניתן להבטיח זאת באמצעות התניית שחרור הכלב מהכלבייה בביצוע החיסון.

על כן, מומלץ ע"י הביקורת לצמצם את מתן האישורים לשחרר כלב ללא חיסון כאמור.

בשיחה עם הווטרינר ובתגובתו לטיוטת הדו"ח, ד"ר כרמי מסר כי ההמלצות מקובלות ועולות בקנה אחד עם מדיניותו.

### 2.13.3 שחרור כלבים שלא חוסנו במשך מספר שנים

במקרים בהם התושב לא חיסן את כלבו במשך מספר שנים, קיים ספק רב האם ידאג לביצוע החיסון בעקבות הלכידה כאשר הכף נוטה לשלילה.

לדוגמא: הכלבה של יעקובי רני ויעל<sup>7</sup> נלכדה ב- 15.5.2016 ושחררה באותו היום, על בסיס התחייבות הבעלים ואישור הווטרינר; נכון למועד הביקורת, טרם בוצע חיסון. ככל שידוע לביקורת, לא נעשה ניסיון לפנות לבעלים מאז השחרור.

מומלץ כי בכל מקרה של לכידת כלב שחלפו למעלה מ- 12 חודש ממועד החיסון האחרון, לא תתאפשר דחייה והשחרור מהכלבייה יותנה בביצוע החיסון לאלתר.

### שחרור כלבים בלתי מסומנים

<sup>7</sup> מספר שבב 376098100150225



נמצא כי הכלבייה מאפשרת אף לבעלי כלבים בלתי מסומנים (ללא שבב, ללא רישיון וללא חיסון) להגיע ולשחרר את כלבם על בסיס התחייבות להסדיר את הרישום והחיסון – באישור הווטרינר.

לדוגמא, הכלבה של משפחת ב. נלכדה והועברה לכלבייה ביום 9.5.2016, כשאינה מסומנת וללא חיסון ורישיון כאמור. למרות שהכלבה שוחררה על בסיס התחייבות הבעלים להסדיר את הרישום, נראה כי נכון למועד הביקורת, טרם הוסדרו הרישום והחיסון.

בתגובת הווטרינר לטיטת הדו"ח, ד"ר כרמי מציין כי הדברים עולים בקנה אחד עם מדיניותו, כאשר לא מן הנמנע שחלק מהמקרים בהם נמצאו חריגות מדובר בתקלות של הכלבייה.

שחרור כלב כמוצג לעיל מבוצע רק בהתקיים נסיבות חריגות ביותר המצדיקות זאת, כגון: כלב של בן משפחה שפל בצבא, מקרי סעד שאי שחרור הכלב עלול לגרום להתדרדרות במצבו הנפשי של הבעלים וכיו"ב.

#### 2.14 היעדר מעקב מספק אחר הסגרת כלבים נושכים

הביקורת למדה כי במקרה של נשיכת כלב, החוק קובע כי על הבעלים להעביר את הכלב לתחנת הסגר לצורך מעקב - בדיקת כלבת. דיווחים ביחס לנשיכות כלבים והנחיות להסגרת הכלבים מועברים ע"י משרד הבריאות למנהלת לשכת ראש המועצה וזו שולחת לתושב הודעה בדואר רשום ומעבירה העתק לוטרינר הרשות.

הכלבייה מדווחת לד"ר כרמי עם ביצוע ההסגרה בפועל.

בתהליך הנ"ל עולות מספר בעיות:

⊗ ככל שנמסר לביקורת, לא מתנהל מעקב לוודא הסגרה בפועל של הכלב.  
 ⊗ לא מועבר דיווח על הסגרת הכלב למשרד הבריאות ועל כן הוא ממשך לפנות בשאלות ובירורים למנהלת הלשכה, למרות שאין בידיה מידע בנוגע לביצוע ההסגרה בפועל.

נראה לביקורת כי מטבע הדברים, נדרש שהבירור והמעקב על הסגרת הכלב ייעשה ע"י הווטרינר. כמו כן, יש ליידע את משרד הבריאות כי האחריות בנושא מוטלת על הווטרינר ולעדכן אותם עם ביצוע ההסגרה.

בתגובת הווטרינר לטיטת הדו"ח, ד"ר כרמי מציין כי העובדות במשרד הבריאות אמורות לפנות בבירורים ישירות לכלבייה ולא למועצה. לדבריו, הוא נעזר במנהלת הלשכה לביצוע פניות טלפוניות ומשלוח מכתבים רשומים לבעלים, בדרישה להסגיר את הכלב.

עם קבלת פנייה ממשרד הבריאות, נשלחת אליהם הודעה על סיום הטיפול (שלאו דווקא מסתיים בהסגרה, כגון בכלבים ללא בעלים שנעלם...).

לסיכום, ד"ר כרמי מציין כי הוא נושא באחריות להסגר הכלב כאשר ניתן ולדיווח למשרד הבריאות אולם בעניינים האדמיניסטרטיביים הוא נעזר במנהלת לשכת ראש המועצה.



## 2.15 היעדר אזור ייעודי לשחרור כלבים

סעיף 11 (ב) לחוק הסדרת הפיקוח על כלבים התשס"ג – 2002, שעניינו 'החזקת כלבים', מאפשר לרשויות המקומיות להקצות אזורים ומועדים בהם לא תחול חובת החזקת כלבים ברצועה.

11. (א) המחזיק בכלב לא יאפשר את יציאתו מתחומי חצריו (להלן – החצרים), אלא אם כן הכלב מוחזק בידי אדם המסוגל לשלוט בו, באמצעות רצועה שאת אורכה וטיבה יקבע השר.

(ב) ראש רשות מקומית רשאי לקבוע אזורים ומועדים שבהם לא תחול חובה כאמור בסעיף קטן (א) ואת התנאים לכך; ראש הרשות המקומית יפרסם, בדרך שימצא לנכון, וברשומות הודעה על האזורים והמועדים שקבע; הוראה זו לא תחול באזור שהוכרז כנגוע לפי פקודת הכלבת.

הגינות הציבוריות לרווחת ההולכים על ארבע, "...תתרום לרווחת הכלבים ועידוד הציבור להחזיק בכלבים בהתאם לחוק. קביעת האזורים כאמור תאפשר אכיפה הולמת וראויה של החוק, תוך מתן פתרון הולם לתושבים ולחיות המחמד שלהם<sup>8</sup>".

מומלץ לבחון הקמת גינות כאמור.

## 2.16 פיקוח חסר על עבודת הווטרינר

כמוזכר במבוא, הווטרינר מועסק במועצה ב- 16% משרה, כאשר 3 ש"ש מוקדשות לקבלת קהל<sup>9</sup>, שבסיומם ד"ר כרמי עובד 4 שעות נוספות בהם הוא מקיים סיורים וביקורים.

בין התפקידים בתחום אחריותו:

- חיסון כלבים וחתולים כנגד כלבת.
- עיקור וסירוס כלבים
- סימון כלבים וחתולים בשבב אלקטרוני תת עורי.
- תמיכה בפעילות לכידת כלבים משוטטים והסגרתם.
- טיפול בתלונות הציבור על מפגעים ומטרדים מבעלי חיים.

להלן היבטים הנוגעים לצורך בפיקוח על עבודת הווטרינר:

### 2.16.1 אי החתמת כרטיס נוכחות בסיום יום עבודה

מבדיקת דיווחי נוכחות העובד, עולה כי ד"ר כרמי אינו מחתים כרטיס בסיום יום עבודתו.

<sup>8</sup> מכתבו של ד"ר משה חיימוביץ, לראשי רשויות מקומיות מיום 22.10.07

<sup>9</sup> בימי חמישי משעה 07:00-10:00



כמוזכר לעיל, מר כרמי מתחיל את יום עבודתו ב 07:00 ב – 3 שעות קבלת קהל במשרדי המועצה, שבסיומם הוא יוצא לערוך סיור בשטח וכן לשיבות עבודה מקצועיות, ללא החתמת כרטיס נוכחות בסיום יום העבודה בשעה 14:00 .

מאחר והביקורים מבוצעים במקומות המרוחקים ממשרדי המועצה, מר כרמי אינו מדווח את סיום עבודתו באופן שוטף באותו היום, אלא במסגרת הדיווח החודשי המועבר בסיום כל חודש, הוא מציין את המקומות בהם ביקר ושעות הביקורים בחודש החולף.

**בשיחה שקיימה הביקורת עם ד"ר כרמי, הוא ציין כי זוהי מתכונת העבודה מזה שנים רבות מאז החל את עבודתו במועצה.**

יש לציין כי הדיווח הנ"ל אינו עומד בדרישות סעיף 25 לחוק שעות עבודה ומנוחה, התשי"א-1951, הקובע כי מעביד חייב לנהל פנקס בדבר שעות העבודה, מאחר והחוק מחייב שהרישום ייערך באופן שוטף ויכלול רישום שעות עבודה בפועל;

עוד קובע החוק: הרישום יחתם מדי יום בידי העובד ויאושר בחתימת אחראי שהמעביד מינה לכך .

אי לכך, לצד ההבנה של מסגרת אילוטי עבודת הווטרנר, על המועצה למצוא את הדרך לקיים פיקוח ומעקב שוטפים אחר נוכחות שעות עבודתו, ובלבד שתקיים חובת הפיקוח המתחייבת עפ"י החוק.

### 2.16.2 היעדר בקרה על היקף הסיורים המקצועיים מחוץ למועצה

לנוכח העובדה שד"ר כרמי מכהן כווטרנר של רשויות נוספות<sup>10</sup>, יש צורך לוודא כי כלל הסיורים המקצועיים המדווחים על ידו, נעשים עבור המועצה או לחילופין נעשים בסבב מחזורי בין הרשויות בהן הוא מועסק.

{ לדוגמא: כלביית בן דוד במושב אחיסמך, משמשת כתחנת הסגר לכלבים משוטטים עבור 3 הרשויות בהן הוא מועסק כווטרנר הרשות. }

לטענת ד"ר כרמי, כלל הנסיעות המדווחות על ידו בוצעו עבור המועצה האזורית גדרות וכי הוא מקפיד לבצע סיור לכל רשות בנפרד. בתגובתו לטיטוט הדו"ח ד"ר כרמי מציין כי נכון למועד הביקורת לא מתבצעת על ידו פעילות משותפת עבור מספר רשויות אלא רק העברת מידע.

הביקורת ממליצה לקיים בקרה על היקף ותדירות הביקורים באמצעות דו"חות רבעוניים / חצי שנתיים בהם יתועדו מועדי הביקורים.

**בתגובתו לטיטוט הדו"ח, ד"ר כרמי ציין כי הוא מקבל את המלצת הביקורת לניהול דו"ח חצי שנתי ובו תיעוד הביקורים עבור מ.א. גדרות .**

### 2.16.3 היעדר בקרה על תכלית הסיורים והגורמים עמם נפגש

<sup>10</sup> גזר וגן רווח



מדיווחי הנוכחות של ד"ר כרמי, עולים ביקורים חודשיים בשירות המזון ברמלה ובבית דגן.

הדיווחים אינם כוללים תיעוד בנוגע למטרת הביקורים או פרטים ודות הגורמים המקצועיים עימם נפגש בעת סיוריו.

בשיחה שנערכה עמו, ד"ר כרמי תיאר כי במסגרת עבודתו, הוא נדרש לבצע מגוון פעילויות, כאשר בין היתר מדובר בתחומים הבאים:

- ✓ פיצו"ח (פיקוח חי – צומח)
- ✓ מאבק בעבירות הנוגעות התעללות בבעלי חיים
- ✓ מאבק בהברחות ביצים
- ✓ לקיחת עופות לבדיקות, העברת נבלות בע"ח לבדיקה במכון הפתולוגי לזיהוי כלבת וכיוב"ז.

בעת שנשאל בנוגע לזהות הפונקציות המקצועיות עימם נפגש לצורך מילוי תפקידו, ד"ר כרמי נמנע מציון זהות הגורמים המקצועיים.

הביקורת בדעה לפיה ראו ורצוי כי הצהרות הדיווח החודשי, יכללו ביחס לכל ביקור עבודה פרטים אודות מטרת הפגישה ולכל הפחות פרטי זהות הגורם המקצועי עימו התקיימה הפגישה.

### 3. סיכום והמלצות

הביקורת העלתה מספר ליקויים הנוגעים להתנהלות מחלקת הווטרינריה במועצה, כאשר חלק מהממצאים מצביעים על הצורך בהגברת הפיקוח, המעקב והבקרה אחר הפעילות המתבצעת על ידה.

ישוּב ויצוין כי רבים מהליקויים תוקנו או הוחל בתיקונם כבר במהלך עבודת הביקורת. על המועצה להגביר את פעילות האכיפה וגביית הקנסות המוטלים, במטרה לעודד ולהמריץ את בעלי הכלבים:

- לפעול לקבלת רישיון לאחזקת הכלב שברשותם.
  - לחסן ולסמן את הכלבים בשבב אלקטרוני.
- כמו כן על המועצה לבחון דרכים להגברת האפקטיביות בהפעלת הסמכות הנתונה לה ע"פ חוק, בתפיסת כלבים מסוכנים המוחזקים ללא רישיון והגברת יעילות הפעילות היזומה למניעת שוטטות כלבים.

בגוף הדו"ח מוצגים ממצאי הביקורת בהרחבה, להלן סיכום עיקרי הממצאים וההמלצות:

#### 3.1 מערכת ממוכנת לניהול רישום הודעות קנס

על מנת לאפשר לווטרינר למלא כראוי את תפקידו ובכלל זה האכיפה בכל הנוגע ברישוי כלבים ומניעת כלבים משוטטים, על המועצה להעמיד לרשותו מערכת ממוכנת שתאפשר ניהול יעיל יותר של הודעות הקנס.

על המערכת לאפשר זיהוי מספרי רציף ועוקב להודעת קנס, כאשר במערכת יירשמו נתונים רלוונטיים הנוגעים להודעת הקנס:

- אמצעי זיהוי הבעלים (מס' שבב במידה וקיים)





- כתובת הבעלים
- מיקום, תאריך ושעת ביצוע העבירה
- מועד ביצוע חיסון אחרון
- תאריך משלוח הודעת הקנס / התראה. (אפשרות לתיעוד מספר הודעות / תזכורות / התראות ביחס לכל עבירה)
- האסמכתא לביצוע העבירה (לכידה ו/או צילום)
- אבחנה בין הודעת התראה לבין הודעת קנס
- מספר מזהה של הודעת הקנס במערכת הגבייה<sup>11</sup>
- מועד תשלום הקנס
- עילת ומועד ביטול הקנס (במידה ורלוונטי)
- אפשרות הפקת דו"חות ניהוליים

ניהול רשומות במתכונת זו, יסייע לווטרינר ליעיל ולשפר את אפקטיביות פעולות האכיפה וניהול הפעילות המתבצעת בתחום מניעת כלבת בתחום המועצה. ניהול ממוכן יבטיח רישום הקנסות במערכת הגביה ובנוסף יאפשר מעקב אחר מקרים בהם הוגשה לתובע בקשה לביטול קנס ויהווה בקרה על סבירות החלטות התובע.

תיעוד הנתונים באופן המומלץ, יתרום למניעת הטלת קנסות שגויים ויתרום להגברת האכיפה.

עוד מוצע לבחון אפשרות לתעד במערכת מידע רלוונטי בנוגע לבעלי כלבים המועבר לווטרינר, בין היתר באמצעות פניות ותלונות התושבים.

כמו כן מומלץ לאמץ מערכת שתאפשר הפקת התרעות אוטו' על כלבים שנדרש לחסן.

### 3.2 בחינה מחודשת של מדיניות הווטרינר במתן קנס בגין אי ביצוע חיסון

מומלץ ע"י הביקורת על בחינה מחודשת של המדיניות לפיה קנסות אי ביצוע חיסון נגד כלבת, מוטלים רק לאחר פיגור של 6 חודשים במתן החיסון מאחר וזו אינה עולה בקנה אחד עם הנחיות משרד החקלאות והוראות החוק והצורך בהרתעה אפקטיבית.

יש להקפיד על משלוח תזכורות ו/או התראות עם התקרב מועד ביצוע החיסון ע"פ החוק. (בשל חשש לחוסר עדכניות המאגר, יש לשלוח הודעות בנוסח מותאם).

### 3.3 קביעת קריטריונים לשחרור כלבים מתחנת הסגר

לנוכח הקשיים באכיפת החוק המחייב סימון וחיסון כלבים, מומלץ ע"י הביקורת לוודא כי לכל הפחות תובטח אכיפה מלאה במקרים בהם הדבר ניתן, כגון כאשר אלו מצויים בתחנת הסגר.

בהתאם לכך, מומלץ על אימוץ נוהל המתנה שחרורו של כלב בביצוע סימון וחיסון בהתאם לחוק, תוך צמצום המקרים בהם יתאפשר לבעלים לשחרר את הכלב על בסיס התחייבות לביצוע החיסון בתוך 14 יום וזאת כאמור בהיעדר יכולת לאכוף התחייבות זו, שממילא מוטלת ע"פ חוק.

<sup>11</sup> על מנת להבטיח כי ההודעה תירשם במערכת הגביה



- ✓ מומלץ כי במקרים בהם הוחלט לחרוג מכך, הדבר יותנה באישור בכתב מטעם ווטרינר הרשות בצירוף הנמקה ולחילופין תרשומת בכתב מטעם הכלבייה ובה תיעוד שיחה טלפונית עם הוטרינר המאשר את השחרור והסיבה לכך.
- ✓ עוד הוסכם כי שחרור כלבים הרשומים בבעלות חברות בע"מ וגופים, יותנה בציון פרטי אדם פרטי (שעמו ניתן יהיה להתקשר ובמידת הצורך לשלוח הודעות קנס);

בשיחה שקיימה הביקורת עם ד"ר כרמי, הוסכם על קבלה ואימוץ המלצות הביקורת; הודעה נשלחה לכלבייה.

- ✓ עוד מומלץ שלא לאפשר הקלות ושחרור ללא חיסון במקרים הבאים:

- ⊗ ריבוי עבירות – כגון החזקת כלב בלתי מסומן ובלתי מחוסן.
- ⊗ עבירות מתמשכות (כגון אי ביצוע חיסון במשך למעלה מ- 12 חודש)
- ⊗ מחזיקי מספר כלבים שאינם טורחים לחסן את כלביהם.

בשיחה עם ד"ר כרמי נטען כי ההמלצות עולות בקנה אחד עם מדיניותו וכי כל שחרור כלב שנעשה בניגוד לכך מהווה תקלה.

### 3.4 בקרה להטלת קנסות

גם במקרה זה, בפתח הדברים, חשוב להבהיר כי אין חולק שלווטרינר הרשות שמורה הזכות לפעול בהתאם לשיקול דעתו המקצועי ולהכריע בכל מקרה לגופו, האם נדרש להפעיל את סמכותו להטלת קנסות ומתי יש להימנע מכך ו/או להסתפק במשלוח התראה וכיוב"ז.

יחד עם זאת, מומלץ ע"י הביקורת כי ההחלטות הנ"ל יתקבלו בשקיפות וללא משוא פנים.

אי לכך, במידה וקיימת מדיניות לפיה בכל מקרה של לכידת כלב משוטט יוטל קנס על הבעלים, הרי שבמקרה בו הוחלט לחרוג מכך, ראוי ורצוי כי ההחלטה תתועד ותנומק.

כמזכר לעיל, מומלץ כי הנושא ינוהל באמצעות מערכת ממוכנת שתבטיח תיעוד מלא של כלל העבירות שדווחו למועצה והאופן בו טופלו.

### 3.5 הימנעות משיהוי משלוח הודעות קנס

הביקורת ממליצה על קיצור מועדי הטיפול ומשלוח קנסות, באופן שיבטיח משלוח ההודעות סמוך ככל שניתן למועד ביצוע העבירות;  
עוד מומלץ כי לכל הפחות במקרים בהם התושב מתייצב במשרדי המועצה לקבלת חיסון, תימסר לו במקום הודעת קנס ללא שיהוי.  
לביקורת נמסר כי ההמלצה התקבלה והוחל ביישומה.

### 3.6 ציון מלוא הפרטים הרלוונטיים בהודעות קנס

הומלץ ע"י הביקורת לכלול בהודעות קנס את הנתונים הבאים:

- ✓ אי ביצוע חיסון: יש לציין את המועד שבו היה נדרש לחסן את הכלב, על מנת להבהיר את חומרת העבירה.



✓ שוטטות: על ההודעות לכלול תיאור תמציתי של העובדות המהוות את העבירה ובכלל זה מיקום ושעה בו הכלב צולם ו/או נלכד.

מעבר לחובה החוקית לעשות כן, ציון הנתונים עשוי למנוע מלכתחילה העלאת טענות כוזבות במטרה לחמוק מתשלום הקנס.

עוד הומלץ, כי לצורך מניעת הטלת קנסות שגויים, בכל מקרה של הטלת קנס על בסיס צילום בלבד, תיערך בדיקה מקדימה והשוואה בין הצילום לבין המאגר הארצי ו/או ברישום הקיים במועצה ובמקרים בהם יתעורר ספק ייבחן הצורך בבדיקה סביבתית (כגון עם התושב ו/או שכנים או באמצעות ביקור חוזר).

**ד"ר כרמי קיבל את המלצת הביקורת לבצע השוואה כאמור בטרם הפקת דו"ח על בסיס תצלום.**

### 3.7 העמקת פעילות האכיפה והגביה

על המועצה להבטיח אפקטיביות הסנקציות המוטלות ע"י הוטרניר, בין היתר באמצעים הבאים:

- ✓ באמצעות אכיפה וגביה בפועל של הקנסות.
- ✓ תוספת הצמדה וריבית ע"פ חוק למפגרים בתשלום.
- ✓ גביית הקנסות באמצעות הפעלת "המסלול הקוצר" ברשות האכיפה והגבייה, המיועד לחובות בסכום של עד 10,000 ₪ (כולל הפרשי ריבית והצמדה).

### 3.8 הגברת אפקטיביות עבודת הלוכד

בין היתר, הומלץ על הנקודות הבאות:

- ✓ הידוק המעקב והפיקוח אחר שעות עבודת ונוכחות הלוכד בעבודה במועצה.
- הדברים אמורים הן בקבלת תכנית העבודה המתוכננת ולכל הפחות בדיעבד לצורך אישור החשבוניות המוגשות על ידו.

**בשיחה עם וטרניר המועצה ד"ר כרמי הביע הסכמה עם עמדת הביקורת, המחייבת הידוק הבקרה והמעקב אחר עבודת הלוכד.**

מוצע ע"י הביקורת, לקיים מעקב ופיקוח אחר נוכחות הלוכד, באמצעות חובת חתימה במשרדי המועצה בהם משרדי המועצה פתוחים ובשעות הערב להיעזר במזכירות הוועדים המקומיים.

לחילופין, ניתן לבחון שימוש באחת מחלופות רבות הקיימות כיום בשוק ומשמשות לרישום ובקרת נוכחות 'עובדי שטח'.

- ✓ הרחבת הדיווח המועבר ע"י הלוכד

**בשיחה שקיימה הביקורת עם ד"ר כרמי והלוכד, סוכם על הרחבת הדיווח החודשי שיועבר ע"י הלוכד, כאשר הומלץ לבחון לתקופת ניסיון אימוץ טבלת דיווח שנערכה ע"י הביקורת.**

**עוד הוסכם כי הדיווח יכלול ביחס לכל כלב מסומן את מספר השבב.**



### ✓ תכנון מושכל של תכנית העבודה

הומלץ לתכנן באופן מושכל את תכנית העבודה לזמנים משתנים ולא בשעות קבועות, כאשר מומלץ לדרוש כי הסיורים יבוצעו בהתאם לזמנים המועדים לשוטטות כלבים – על בסיס מידע מתלונות התושבים בנושא.

מוצע לבחון הסדר לפיו חלק מהשעות הקבועות בתכנית העבודה, (מתוך 6 ש"ש) יוקצו לקריאות "חירום" (על בסיס קריאה מיוחדת) – בכפוף לזמינות הלוכד להיענות לקריאות.

### ✓ בחינת אפשרות שיתוף"פ אד הוק עם רשות שכנה

מוצע לבחון שיתוף"פ עם רשות מקומית סמוכה בכל הנוגע לפעילות למניעת שוטטות כלבים; שיתוף"פ כאמור עשוי לתרום להעלאת היקף זמינות הלוכד לקריאות מיוחדות מחד ולהקטנת העלויות מאידך.

### 3.9 הסדרת המעקב והפיקוח אחר הסגרת כלבים נושכים

הביקורת בדעה לפיה חיוני כי ווטרינר ינהל מעקב ויוודא את ההסגרה בפועל של אותם כלבים וכן ידאג להעביר עדכון כנדרש לנציגי משרד הבריאות בנוגע להשלמת הטיפול באותם מקרים.

בתוך כך, מומלץ להסדיר את הליך הדיווח למזכירת המועצה בנוגע לטיפול בתלונות המועברות על ידה ללוכד, לצורך השלמת וסגירת הטיפול במערכת.

### 3.10 הידוק הפיקוח על עבודת הווטרינר

להלן המלצות הביקורת הנוגעות בעניינו של ווטרינר הרשות:

#### ✓ מעקב ובקרה על נוכחות ושעות עבודת הווטרינר.

לצד ההבנה של מסגרת אילוצי עבודת הווטרינר, על המועצה למצוא את הדרך לקיים פיקוח ומעקב שוטפים אחר שעות עבודת הווטרינר בהתאם לחובת הפיקוח הנדרשת ע"פ חוק.

הידוק הפיקוח נדרש בפרט, לנוכח העובדה שהעובד מסיים את יום עבודתו באזור מרוחק ממשרדי המועצה ואינו נוהג להחתיים כרטיס בסיום יום עבודתו.

מוצע לבחון שימוש באחת מחלופות רבות הקיימות כיום בשוק ומשמשות למעקב, רישום ובקרת נוכחות עובדי שטח.

#### ✓ הידוק הבקרה על סיורי עבודה מקצועיים

לאור העובדה כי חלק ניכר מעבודת הווטרינר (למעלה ממחצית שעות עבודתו עבור המועצה), כרוכה סיורים ושיבות עבודה עם גורמי חוץ, מומלץ להסדיר חוב דיווח מפורטת יותר הכוללת את פרטי זהות הגורמים המקצועיים עמם נפגש ומטרת הפגישה.

### 3.11 קביעת אזורים ייעודיים לשחרור כלבים



הביקורת בדעה לפיה במסגרת פעילות המועצה למניעת שוטטות כלבים בשטחים ציבוריים ללא רצועה, יש לבחון הקצאת אזורים ומועדים בהם לא תחול חובת החזקת כלבים ברצועה, בהתאם לסעיף 11 (ב) לחוק הסדרת הפיקוח על כלבים התשס"ג – 2002.



### דו"ח פעילות לוכד לחודש

ללכידה		במקרה של צילום ו/או לכידה				אזורי הסיור	קריאה מיוחדת	משמרת	יום בשבוע
מספר שבב	תאריך העברה להסגר	קיים צילום	תיאור הכלב	שעה	מיקום				



## פרק 4: טיפול המועצה בחלקות קבר שמורות

הביקורת נערכה בעקבות תלונת בני משפחתו של תושב המועצה, שרכש חלקת קבר ב- 1996 ונפטר במהלך שנת 2017. עניינה של התלונה בסירוב המועצה לבצע את חפירת הקבר והכנת החלקה לקבורה.

מאחר וממצאי הבדיקה העלו ממצאים במישור המערכתי, הוחלט להרחיב את הבדיקה מעבר למקרה הבודד במטרה להפקת לקחים במישור העקרוני למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד.

### רקע משפטי

- חוק שירותי הדת היהודיים [נוסח משולב], תשל"א-1971;
- חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], תשנ"ה-1995

#### 1. מבוא

ככלל, אין חולק כי המועצה מחויבת לדאוג להביא לקבורה את הנפטרים ובכלל זה נשיאה באחריות לחפירת הקברים, לוויה וקבורה.

נראה כי במקרה הנדון, הבעייתיות התעוררה כתוצאה מהנחת אבני מצבה מעל חלקת הקבר, באופן המקשה ואף מונע מעובדי המועצה לבצע את עבודת החפירה, הן מהטעם של היעדר אמצעי הרמה (מנוף וכיוב"ז) והן בשל חשש להביא לפגיעה או נזק לאבני המצבה ו/או השיש.

בנוסף לכך, במקרה הנדון מעבר לוואוסר הבהירות ביחס לשאלת הגורם הנושא באחריות להכנת החלקה לקבורה (ביצוע החפירה) היה נדרש להתמודד עם דרישת המשפחה לתאם מועד הלוויה לפני כניסת השבת.

{ המנוח נפטר ביום חמישי (5/1/2016) וברקע עמד החשש של רב המועצה (הקודם<sup>12</sup>) לחילול שבת שייגרם כתוצאה מקביעת מועד הלוויה סמוך למועד כניסת שבת. }

#### 2. ממצאים והמלצות

בדיקת המקרה מצביעה על הצורך בהפקת מספר לקחים במישור העקרוני, כאשר בראש ובראשונה יש במקרה זה כדי להצביע על הצורך להעמיק בקרב העובדים העוסקים בקבורה, את החשיבות לגלות רגישות מקסימאלית בעת מפגש ו/או שיחה עם בני משפחות הנפטרים.

כפי שהיטיב לנסח זאת מנהל בית העלמין מר יוסף זרעוני<sup>13</sup> - זוהי שעתם הקשה ביותר.

### היקף הבעיה

קיימים כיום כ- 170 חלקות קבר שמורות שנרכשו ע"י תושבי המועצה.

מנתונים שנמסרו ע"י מר יוסף זרעוני, קיימים כיום כ- 80 חלקות עם בעיית נגישות המקשה ואולי אף מונעת ביצוע הכנה מיידי של החלקות לקבורה בשל הצבת אבני מצבה, שתילת צמחייה וכיוב"ז.

נשלחו מכתבים (רגילים) ל- 70 בעלי חלקות, כאשר רק חלקם הגיבו או הבטיחו להסדיר את הנושא, כאשר הרוב המכריע לא הגיבו בכלל.

<sup>12</sup> פרש לגמילאות בשבוע שקדם לבדיקת הנושא  
<sup>13</sup> בתגובתו למכתב התלונה שנשלח ע"י בני המשפחה



לאור האמור לעיל, נראה כי על המועצה לתת את הדעת לצורך להסדרת הנושא ונקיטת הצעדים הדרושים מוקדם ככל הניתן.

להלן פירוט הממצאים וההמלצות המוצעות ע"י הביקורת, למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד.

## 2.1 היעד נוהל עבודה מחייב

הביקורת מעלה כי נוהל העבודה של בית העלמין, אינו כולל התייחסות לאותם מצבים בעייתיים המקשים ואולי אף מונעים מהמועצה לממש את אחריותה לבצע הכנה של חלקות הקבר לקבורה, בשל הנחת לוחות אבן / שיש / צמחייה וכיוב"ז (להלן 'חסמים'), כפי שאירע במקרה הנדון.

על המועצה לקבוע מדיניות ברורה בנוגע לחלקות קבר שמורות, אשר הונחו עליהם חסמים אשר מונעים את הנגישות ומקשים את ביצוע החפירה, **בפרט במקרים בהם מתעורר הצורך להכין את החלקה לקבורה מיידי**. בין היתר, יש לקבוע:

- מסגרת אחריות המועצה בטיפול והכנת החלקות לקבורה – בהמשך הרחבה על כך.
- הסבר ברור ומפורט לבני המשפחה ביחס למגבלות המועצה.
- מתן שירות סיוע לבני המשפחה בהתקשרות עם קבלני חפירות. יש להפיק ולפרסם דף מידע לתושב, אשר יציג בפני משפחות הנפטרים את חובת המועצה והתנאים וההגבלות במקרים מסוג זה.

בשיחה עם מר יוסף, סוכם כי הוא יפעל לקביעת נוהל עבודה בשיתוף ותיאום מול מזכיר המועצה. מוצע לעדכן את המידע בנושא המוצג באתר האינטרנט של המועצה.

## 2.2 הבטחת נגישות מיידי לחלקות

על המועצה מוטלת האחריות להבטיח כי כלל חלקות הקבורה הנמצאות בתחומה ומיועדות לשימוש מוכנות ונגישות לחפירה בכל עת; הדברים אמורים הן בטיפול בחלקות שאינן ברות חפירה כיום, והן במניעת הנחת חסמים בחלקות שמורות בעתיד.

### 2.2.1 הסרת מכשולים קיימים מחלקות שמורות

על המועצה ליזום פניה כאמור לכלל בעלי החלקות השמורות שאינן ברות חפירה ו/או לבני משפחתם, על מנת שיפעלו להסרת החסמים בטרם פטירת המנוח, **כאשר מומלץ לשמור תיעוד של פניות כאמור**.

הביקורת למדה כי נעשו פניות לחלק מבעלי החלקות אולם סבורה כי אין להסתפק בפניות שנעשו, אלא יש לפנות לכלל בעלי החלקות במכתבים רשומים, המציגים את הבעיה באופן ברור יותר, תוך ההדגשות להשלכות אי הסדרת הנושא, קרי חשש לעיכוב הקבורה והלנת המת והוצאות כספיות של מניעת אפשרות מעובדי המועצה לבצע עבודתם.

על המכתבים להיות מנוסחים ברגישות מחד, אך מאידך באופן שימריץ את בעלי החלקה ו/או בני משפחתם להסדיר את הנושא ללא דיחוי.

כמוזכר לעיל, על המועצה לקבוע מדיניות ברורה בנוגע לאותם מקרים, אשר הונחו עליהם חסמים, כאשר **אין פרטי קשר עם בני המשפחה** על מנת להביא לידיעתם את הצורך בהסרת אותם חסמים מבעוד מועד.

מומלץ לעגן את ההנחיות בנוהל עבודה מחייב.





לטענת מר זרעוני, ניתן לצפות בוודאות, כי בחלק מהמקרים הסרת החסמים תהיה כרוכה בעלות כספית גבוהה בשל האילוף בהבאת מנוף / ציוד עזר להרמת האבנים.

### 2.2.2 מניעת הצבת מכשולים (חדשים) בעתיד

בנוסף להתמודדות וטיפול בנגישות בחלקות בהן כבר קיימת בעיית נגישות, יש לפעול אף במישור המניעתי, על מנת לאכוף את האיסור ולמנוע הנחת חסמים חדשים בעתיד.

מומלץ לקבוע נוהל רכישת חלקת קבר שמורה, אשר יגדיר ויבהיר לרוכשים את החובה לאפשר נגישות מלאה לחלקות, ואת החובה להימנע משתילת צמחייה ו/או הנחת לוחות אבן ו/או שיש שעשויים לעכב את הקבורה ולהשית על בני המשפחה עלויות נוספות.

מוצע להחתים את הרוכשים על האיסור הנ"ל, באמצעות טופס התחייבותם לשפות את המועצה בעלויות הכרוכות להסרת המכשולים במידה ויוצבו על ידם וכן הסרת אחריות המועצה לנזק או פגיעה שתיגרם לציוד שיונח במקום, כתוצאה מעבודות בהכנת החלקה לקבורה.

בנוסף מומלץ במעמד הרכישה, לדרוש מהרוכש לציין פרטי התקשרות של מספר בני משפחה ובפרט לציין בן משפחה עמו המועצה מתבקשת לתאם את ההכנות לכשיידרש.

### 2.2.3 שיפור השירות והסברה

ראשית, ישוב ויודגש כי הדברים שלהלן, עוסקים במקרים בהם עובדי המועצה מנועים לבצע את החפירה בשל חוסר נגישות לחלקת הקבר, כתוצאה מהצבת חסמים (לוחות אבן ו/או שיש, שתילת צמחייה וכיוב"ז).

הביקורת למדה כי בהיעדר הסברה נאותה מצד עובדי המועצה, ביחס למניעה מביצוע החפירה ומתן מידע מלא וברור בנוגע לשירות המועצה ביחס להמשך שלבי הקבורה, הדבר עלול לגרום לבני משפחות הנפטרים לתחושות מוצדקות של חוסר רגישות והתנערות כללית מחובתה לאספקת שירות אותה היא מחויבת להעניק לתושבים.

במקרים מסוימים – כפי שאירע אף במקרה הנדון - הדבר עלול לגרור הוצאות כספיות משמעותיות מצד בני המשפחה ולתביעות מהמועצה להחזר כספי לאחר מכן.

כמוזכר לעיל, הואיל והשירות ניתן בשעתם הקשה של בני המשפחה, ראוי ורצוי כי המועצה תפעל להקלת הנטל הבירוקרטי, ככל שנית לעשות זאת באמצעים הקיימים, מבלי להידרש להוצאות כספיות.

לאור הדברים, מומלץ לייעל ולהקל את השירות לבני המשפחה - וזאת מבלי להידרש לשאת בעלויות הכספיות הנובעות מהאילוף להסיר את החסמים - באמצעות הצעת שירות סיוע בהתקשרות מול קבלן חפירות פרטי.

ניתן ליישם זאת ב - 2 אופנים:

א. המלצה על קבלן

המועצה תמליץ לבני המשפחה על קבלן חפירות, כאשר יכול והדבר ייעשה במתכונת זהה לזו המתבצעת ביחס לנהג האמבולנס, לפיו המועצה תגיע להסדר מול הקבלן על מתן שירות בתנאים מוסכמים (הרחבה בהמשך).

ב. שירות תיאום



מוצע לבחון שירות תיאום ההתקשרות עם קבלן החפירות ע"י עובד המועצה.

בהתאם להצעה זו, המועצה לא תסתפק בהמלצה לפנות לקבלן חפירה מסוים, אלא תציע לבני המשפחה סיוע בתיאום השירות עבורם, כאשר למעשה תיאום העבודה ייעשה על ידי עובד המועצה, (כפי שמתבצע כיום ע"י המועצה ביחס לשירות האמבולנס בחלק מהמקרים).

### **בכל מקרה התשלום לקבלן יבוצע ישירות ע"י בן המשפחה.**

יישום ההמלצה מותנה בכך שלמשפחה יובהר כי מדובר בשירות וולונטרי, שאין כל חובה להתקשר עם הקבלן הנ"ל, הגם שהמועצה אינה נושאת באחריות לטיב השירות ו/או לנזקים במידה וייגרמו.

ניתן להסדיר זאת באמצעות מתן ערבויות (מראש) או באמצעות נטילת המחאה מבני המשפחה לפקודת הקבלן.

לחילופין, ניתן להסתפק בקבלת הסכמת בני המשפחה להעביר לקבלן החיצוני את פרטי ההתקשרות עם נציגם, במטרה לסייע להם בתיאום ההתקשרות.

מוצע לבחון יישום ההמלצה באמצעות העברת דף מידע מפורט המציג בפני בני המשפחה את מלוא המידע הרלוונטי ובכלל זה, פרטי התקשרות עם הקבלנים המומלצים ע"י המועצה, מחירים מומלצים לתשלום, הבהרות בנוגע להגבלת אחריות המועצה וכיוב"ז.

בהתאם לכך מוצע לעדכן אף את דפי המידע באתר האינטרנט וכן נדרש לעגן את ההנחיות בנוהל עבודה של עובדי המועצה הרלוונטיים.

### **2.3 עידוד בחירת קבלן חפירות פרטי המוכר ע"י המועצה**

הביקורת למדה כי לבחירת קבלן החפירות ע"י בני המשפחה, יש השלכות רבות על יכולת המועצה לספק לבני משפחות הנפטרים, המשך שירות איכותי ומהיר.

לבחירת קבלן חפירות המוכר ע"י המועצה, קיימים מספר יתרונות שיוצגו להלן, הן בשירות ותושב והן עבור המועצה:

#### **(1) הקלה בבירוקרטיה**

בחירה בקבלן מוכר ע"י המועצה, תאפשר לנציג המועצה לבצע את התיאום עבור בני המשפחה, כאשר המועצה תישא באחריות לזמן את הקבלן לאתר, לקבל ממנו מחיר הוגן, לקבל את אישור בני המשפחה ולאשר את ביצוע העבודה וכל זאת על בסיס יחסי אמון וניסיון שרכשה המועצה מול הקבלן.

כמוזכר לעיל, ברור כי הדבר מותנה בקבלת ערבויות מראש מבני המשפחה ובמסמך המבהיר באופן שאינו מותיר מקום לספק ביחס להיות הקבלן צד שלישי שאינו קשור למועצה ולהסרת אחריות המועצה מנזקים במידה וייגרמו.

#### **(2) זמינות ונגישות של בית הקברות עבור הקבלן**

מטבע הדברים, לקבלן מוכר יש ניסיון והיכרות עם שטח בית העלמין ולכן קיים חשש מופחת לפגיעה במצבות, הצמחייה, צנרת מים וכיוב"ז.

הדברים אמורים בפרט כאשר קיים צורך או אילוץ לבצע עבודות בשעות הלילה, כפי שבחרו לעשות בני משפחתו של המנוח במקרה הנדון.

על פניו, נראה כי ניתן לאפשר גמישות רבה יותר, לקבלן חפירות מוכר, בפתחת השער בלילה במקרים חריגים המחייבים לעשות כן.



### (3) חלוקת עבודה ו/או תעריפים מוסכמים

קיימים מצבים, כפי שאירע במקרה הנדון, בהם מתעוררת השאלה מי נושא באחריות להמשך החפירה לאחר הסרת החסמים, לרבות הנשיאה בעלות החפירה.

לדוגמא, לאחר שהוסרו לוחות האבן והצמחייה המונעות את הגישה לחלקה, יכול שהשלמת החפירה תיעשה ע"י הקבלן שכבר נמצא בשטח ויכול שהמשך ביצוע עבודות החפירה יעשו ע"י עובדי המועצה ושאלה נוספת נוגעת לגורם המחויב לשאת בעלות המשך החפירה.

ביצוע העבודות ע"י קבלן מוכר, תאפשר תיאום וחלוקת עבודה ברורים, שתקיל על בני המשפחה בשל ריכוז האחריות מול גורם יחיד ותאפשר למועצה להתנהל מול קבלן באמצעות הסכמות מראש על חלוקת עבודה ו/או תעריפים מוסכמים.

### (4) קביעת מועד הלוויה

בסופו של דבר, עיקר השירות הוא לאפשר לבני המשפחה לקבוע ולתאם מועד לווייה במועד המבוקש על ידם.

הואיל ותיאום מועד ההלוויה מותנה בסיום עבודת החפירה והכנת החלקה לקבורה, יש לייחס חשיבות גבוהה לזהות ואמינות קבלן החפירות, כאשר רק בעת התקשרות עם קבלן מוכר ניתן לתאם את מועד ההלוויה על בסיס מועד מובטח לסיום ביצוע שלב החפירה.

חשוב להבהיר כי לצד הצורך לעודד את בני המשפחה להתקשר עם קבלן מוכר, אין למנוע מהם את האפשרות להתקשר עם קבלן חפירות אחר, אולם כאשר במקרה זה הכרחי להביא לידיעתם את החסרונות של בחירה כאמור ובעיקר להבהיר כי תיאום מועד ההלוויה, ייעשה אך ורק לאחר השלמת הכנת חלקת הקבר לקבורה.

עוד בהקשר זה, ראוי כי עובדי המועצה יהיו ערים לצורך והחובה להימנע מהלנת המת, וההכרח לנקוט בכל הצעדים הדרושים ע"מ להביא את המנוח לקבורה, מוקדם ככל הניתן, בפרט במקרים בני משפחת הנפטר חפצים בכך.

עוד יש להבהיר, כי קביעת מועד הלוויה ללא תיאום הגורם המקצועי במועצה, עלולה להוביל לאי נעימות והוצאות כספיות מיותרות.

מומלץ להציג את מכלול המידע הרלוונטי בכתב באמצעות דף מידע שיועבר לבני המשפחה, באופן שיאפשר שקיפות מלאה וקבלת החלטה מושכלת; מסמך כאמור עשוי להוות אמצעי בקרה למודעות המשפחה למיצוי זכויותם לקבלת השירות.

בנוסף, מוצע לבחון נוהל החתמת נציג בני המשפחה המאשר קבלת המידע ומתעד את בחירתם ותוחם ומבהיר את מסגרת אחריות המועצה בהתאם לבחירת בני המשפחה. מסמך כאמור, יחדד אף בקרב עובדי המועצה את מסגרת אחריותם וחובתם במתן שירות לתושבים.

## 2.4 הסכם המועצה עם קבלן חפירות

בהמשך לסעיף הקודם, במטרה לממש ולהבטיח את השגת היתרונות ההתקשרות עם קבלן חפירות מוכר, מוצע לבחון אפשרות להסכם הבנות של המועצה מול קבלן חפירות כאמור.

בהתאם להמלצה זו, בתמורה להמלצת המועצה להפנות את בעלי החלקות ו/או בני משפחות הנפטרים להתקשר עמו, הקבלן יתחייב לשירות מקצועי, מהיר, אדיב וזול (ניתן לדרוש תעריפים מוסכמים).

הומלץ לאמץ את מתכונת העבודה והתיאום של המועצה ביחס לשירות הובלת הנפטרים הניתן ע"י נחמן גלבשטיין.



כאמצעי בקרה על דרישות התשלום המופנות לתושבים בפועל – ע"י אותם קבלנים מוכרים - מומלץ להביא לידיעת בני המשפחה את התעריפים **המומלצים** לתשלום, על מנת שלכל הפחות יתאפשר להם לבצע השוואת מחירים וקבלת החלטה מושכלת.

בנוסף ניתן לסכם עימו מראש על הבנות ביחס למקרים בהם נדרשת חלוקת עבודה מוסדרת (כמפורט בסעיף 2.4 (3) ) וכן התחייבות לשאת באחריות לנוזק שייגרם בבית העלמין. בהתאם לקיום הסכם כאמור, המועצה תאפשר לקבלן ביצוע עבודות לילה במידה ויידרש.

### 2.5 היעדר קבורת לילה

לנוכח הדרישה שהועלתה ע"י בני המשפחה של המנוח, לביצוע עבודות חפירת החלקה והכנתה לקבורה בשעות הערב / לילה, מומלץ לבחון ולקבע את מדיניות המועצה ביחס לאפשרות קבורת לילה.

אמנם ככל שידוע לביקורת טרם הועלתה דרישה כאמור<sup>14</sup>, אך לא מן הנמנע שהמועצה עלולה להידרש לאפשרות זו בעתיד ולכן טוב תנהג אם תיערך לכך מבעוד מועד.

לפיכך, מומלץ לבחון מחדש את מדיניות המועצה בנוגע לקבורת לילה ובהתאם לכך את הנהלים וההנחיות לעניין זה.

## 3. סיכום והמלצות

אין ספק כי אספקת שירות קבורה חייב להתבצע ברגישות מירבית, תוך מודעות מלאה לעובדה שהשירות ניתן לבני משפחה בשעתם הקשה ביותר.

מרבית ענייניו של דו"ח זה, במצבים בהם המועצה מנועה לבצע את המוטל עליה בהכנת חלקות קבר שמורות לקבורה, בשל חוסר נגישות לחלקות, כתוצאה מפעולות שבוצעו ע"י הנפטרים או בני משפחתם.

הדו"ח מציג וממליץ על דרכים למניעת המצבים הנ"ל ובעיקר מצביע על דרכי התמודדות עם מצבים אלו בדיעבד.

היקף הבעיה כיום והפוטנציאל לגידול בהיקף הבעיה בעתיד, מחייבים את המועצה לנקוט בצעדים הדרושים בהקדם.

להלן יוצגו עיקרי המלצות והצעות שאימוצם עשוי לתרום לשיפור ומתן שירות מקצועי ויעיל:

### 3.1 קביעת נוהל עבודה

על המועצה לקבוע מדיניות ברורה בנוגע לחלקות קבר שמורות, אשר הונחו עליהם חסמים אשר מונעים את הנגישות ומקשים את ביצוע החפירה, **בפרט במקרים בהם מתעורר הצורך להכין את החלקה לקבורה מיידיית**.

בשיחה עם מר יוסף, סוכם כי הוא יפעל לקביעת נוהל עבודה בשיתוף ותיאום מול מזכיר המועצה.

### 3.2 הבטחת נגישות מיידיית לחלקות הקברים

על המועצה לנקוט בצעדים הדרושים לשמירה על נגישות מיידיית של כלל חלקות הקברים, על מנת לאפשר מוכנות ונגישות לחפירה בכל עת שיידרש.

<sup>14</sup> במקרה הנדון, בתו של המנוח התעניינה בנוגע לכך, אך לא דרשה זאת.



בהתאם לכך הומלץ הן על צעדים להסרת חסמים קיימים (בחלקות שמורות) והן לפעילות למניעת הצבת חסמים חדשים בעתיד ; הומלץ על משלוח מכתבים רשומים לבעלי החלקות הרלוונטיות עם נוסח מרתיע ומפורט ביחס לחשיבות להסדרת הנושא ללא דיחוי וההשלכות לאי הסדרה כאמור.

### **3.3 שיפור השירות והסברה**

הואיל ומדובר במצבים בהם המועצה מנועה לבצע חובות - שלכאורה מוטלים עליה ע"פ החוק- יש לייחס חשיבות רבה יותר, לחובת הרשות לנמק את החלטותיה המוטלת עליה במצבים רגילים, כאשר בשל אופי ועיתוי המעמד, יש לפעול ברגישות מקסימאלית ולהעניק לבני המשפחה את השירות המיטבי ולהקיל עליהם ככל הניתן.

עוד בהקשר זה, יש להעמיק אות מודעות עובדי המועצה הרלוונטיים, לחשיבות שיש לייחס להימנעות מהלנת המת ולחובתם לפעול ככל הניתן כדי להימנע מכך, בפרט במקרים בני משפחת הפטר חפצים בכך..

במטרה להקל על בני המשפחה את נטל הבירוקרטיה, הומלץ לבחון דרכים להנגשת השירות, באמצעות תיאום השירות וההתקשרות מול הקבלנים החיצוניים ובכלל זה מול קבלן חפירות .

עוד הומלץ להביא לידיעת בני המשפחה את התעריפים המוסכמים עם הקבלנים השונים, כאמצעי בקרה ופיקוח על דרישות התשלום המוצגים להם ע"י אותם קבלנים.

הוצע ליישם זאת, באמצעות העברת דף מידע מפורט המציג בפני בני המשפחה את מלוא המידע הרלוונטי ובכלל זה, פרטי התקשרות עם הקבלנים המומלצים ע"י המועצה, מחירים מומלצים לתשלום, הבהרות בנוגע להגבלת אחריות המועצה וכיוב"ז.

לסיים, יש לעגן את ההנחיות בנוהל עבודה של עובדי המועצה הרלוונטיים.

### **3.4 עידוד ההתקשרות עם קבלן חפירות מוכר**

בגוף הדו"ח הוצגו בהרחבה היתרונות הרבים הנלווים להתקשרות המשפחה עם קבלן חפירות מוכר, הן עבור בני המשפחה והן עבור המועצה ולפיכך הומלץ לפעול לעידוד ההתקשרות כאמור.

יחד עם זאת, הודגש כי אין לשלול מהמשפחות את האפשרות להתקשר עם קבלן חפירות אחר, אולם כאשר במקרה זה הכרחי להביא לידיעתם את החסרונות של בחירה כאמור ובעיקר להבהיר כי תיאום מועד ההלוויה, ייעשה אך ורק לאחר השלמת הכנת חלקת הקבר לקבורה.

**כמו כן, יש לפרט ולהציג את המידע הנוגע לחוסר אפשרות לפתוח את בית העלמין בשעות הלילה (במידה ונדרש) לקבלנים פרטיים וללא תיאום מול המועצה תוך הבהרת החשש לנזק ופגיעה בתשתיות.**

### **3.5 הסכם הבנות מול קבלן חפירות**

בהמשך לסעיף הקודם, במטרה לממש ולהבטיח את השגת היתרונות ההתקשרות עם קבלן חפירות מוכר, , מוצע לבחון אפשרות להסכם הבנות של המועצה מול קבלן חפירות כאמור.

מומלץ לאמץ את מתכונת העבודה והתיאום של המועצה ביחס לשירות הובלת הנפטרים הניתן ע"י נחמן גלבשטיין, באמצעות הסכם דומה מול קבלן חפירות, דהיינו בתמורה לעידוד / המלצה בפני בני המשפחה להתקשר עימו, הוא יתחייב להעניק שירות מהיר, מקצועי וזול, (מחירון מוסכם).



עוד מומלץ להגיע עמו להבנות ביחס לחלוקת עבודה במקרים בהם נדרש שיתוף בחלוקת האחריות.

### **3.6 קבורת לילה**

על אף שככל שידוע לביקורת טרם הועלתה דרישה לביצוע קבורת לילה, על המועצה להיערך מבעוד מועד, באמצעות קביעת נהלים למתן מענה לדרישה כאמור.



### פרק 3 : הנחות בארנונה

הביקורת נערכה במסגרת תכנית הביקורת השנתית לשנת 2017 .

#### **1. מבוא**

סמכויותיה של המועצה להטיל אגרות, היטלים ותשלומי חובה אחרים (להלן - אגרות) נקבעו בפקודת העיריות [נוסח חדש], המעניקה לעירייה סמכות להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לה לבצע את שהיא נדרשת או מוסמכת לעשות על פי הפקודה או על פי כל דין אחר.

סמכותה של מועצה אזורית להטיל אגרות, היטלים ותשלומי חובה מעוגנים בסעיפים 14 ו- 22 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש] וצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958 .

**ארנונה היא המס העיקרי שנגבה ע"י הרשות המקומית ומהווה את המקור העיקרי למימון ההוצאות הדרושות לביצוע סמכויותיה ותפקידיה.**

החוק קובע ומגביל את הרשויות בכל הנוגע להטלת מסים מילווות ותשלומי חובה אחרים מגדיר ותוחם את שיקול הדעת של הרשות גם לעניין מתן הנחות ומתן פטור מתשלום.

#### רקע משפטי

החקיקה העיקרית המסדירה ומגדירה את סמכות הרשות במתן הנחות ואף פטורים מתשלום ארנונה הוסדרה **בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה), תשנ"ג – 1993 - להלן: "תקנות ההנחות"**.

בנוסף קיים חוזר מנכ"ל משרד הפנים מינואר 2003 בנושא "עקרונות לקביעת מנגנון מתן הנחות במסגרת חוקי עזר".

תקנות ההנחות קובעות שרשימת ההנחות היא רשימה "סגורה", כאשר ניתן לחלקה לשלושה סוגים עיקריים:

- 1) **הנחות חובה** – לרשות המקומית אין שיקול דעת בנתינתן.
  - 2) **הנחות רשות** - הרשות המקומית רשאית לאמץ במלואן או בחלקן או להגביל את שיעורן
  - 3) **הנחות ועדות** - הנחות שניתנות בסמכות ועדת ההנחות של הרשות המקומית (מופיעות בפרקים ד', ה' ו-ה' לתקנות ההנחות). (להלן - הנחות וועדה).
- בנוסף קיימים חוקים ספציפיים המקנים זכות להנחה בארנונה, כגון חוק האזרחים הוותיקים, התשי"ט-1989<sup>15</sup> וחוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג-1953.

יש לציין כי קביעת הזכאות להנחה ע"י המועצה, משליכה על זכאות התושב להנחות הניתנות ע"י הוועד המקומי.

עוד יש לציין, כי מידע ביחס לרוב הזכאים להנחות בארנונה, מועבר באופן שוטף באמצעות קבצים המועברים מהמוסד לביטוח לאומי, המכילים את פרטי התושב ועילת הזכאות שעשויה להקנות הנחה בארנונה, (סוג הגמלה או המצב הרפואי).

העברת המידע באופן ממוכן לרשויות, נועדה להקל על אוכלוסיית הזכאים ולחסוך מהם את הצורך להמציא לרשויות חלק מהאישורים הנדרשים ובעיקר לנסות להבטיח מיצוי זכאותם להנחה של הזכאים לכך ולאפשר לרשויות הליך מקוצר של החלטת זכאות לרווחת התושבים.

<sup>15</sup> ראה נספח מספר 1 .



### סטטיסטיקה על מקבלי הנחות בשנים 2014-2016

2016	2015	2014	
582	598	570	מספר זכאים <sup>16</sup>
₪ 1,156,251	₪ 1,105,976	₪ 1,079,236	סכום

## 2. ממצאים

הביקורת מעלה כי מדיניות המועצה בכל הנוגע למתן הנחות הינה מקילה ביותר, כאשר כלל הזכאים זוכים לשיעורי ההנחה המקסימאליים, ללא מבחני משנה הלוקחים בחשבון את מצבם הכלכלי.

עוד נמצא כי לא מתקיים כל אמצעי בקרה ופיקוח על הזנות עובדת הגבייה וכי נדרש להפעיל אמצעי בקרה כלשהוא.

להלן פירוט הממצאים וההמלצות בהרחבה:

### 2.1 היעדר בקרה על הזנות עובדת הגבייה

ראשית יש להדגיש כי ממצא זה הינו במישור העקרוני בלבד ואין בו ולו דבר וחצי דבר כדי להצביע על תפקוד העובדת ו/או בהזנות שבוצעו על ידה.

הביקורת מעלה כי מאחר ובתפקיד הגבייה מועסקת עובדת יחידה, הרי שכל האחריות על ביצוע ההזנות בכלל רשומות התושבים, לרבות מטלות בקרה, פיקוח ומעקב מתבצעים על ידי אותה עובדת.

לאור האמור לעיל, נמצא כי לא מתקיים כל פיקוח ומעקב למניעת הזנות שגויות, (בין בטעות ובין במתכוון) על הזנות העובדת בכלל ולעניין הנחות בפרט:

- ✓ קיום עילות הזכאות
- ✓ תקופות הזכאות
- ✓ שיעורי ההנחה

הביקורת ערה לכך שהמגבלה נובעת מההיקף המצומצם של כ"א במועצה, אולם יחד זאת סבורה כי יש לתת מענה לצורך בבקרה על הזנות העובדת ובפרט לעניין מתן פטורים והנחות.

מומלץ לבחון הטמעת בקרה כלשהיא ולו מדגמית על הזנת ההנחות המוזנות למערכת ו/או על הימצאות האסמכתאות הנדרשות ביחס להזנות ההנחות למערכת.

### 2.2 היעדר מבחני משנה לזכאים להנחה

סעיף 2א בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה) תשנ"ג – 1993 קובע את תקרת ההנחה לכל אחת מקבוצות הזכאים, אולם ביחס לחלק מהמצבים, מאפשר לרשות להתחשב במצבו החומרי של המחזיק, באמצעות קביעת תנאים ומבחני משנה לזכאות להנחה.

הביקורת למדה כי למרות שהמועצה מעניקה לכל אחד מקבוצות הזכאים, את שיעור ההנחה המירבי (הקבוע בתקנות), היא לא עושה שימוש בסמכות לקבוע מבחני משנה

<sup>16</sup> לא כולל בעלי הנחות בגין נכס ריק ונכסים שאינם ראויים למגורים





המבוססים על מצבם הכלכלי של התושבים, כאשר הדברים אמורים אף ביחס להנחות רשות<sup>17</sup>.

על פניו נראה כי מדיניות המועצה אינה מבחינה כלל בין הנחות רשות לבין הנחות חובה, שכן כל הזכאים מקבלים את ההנחה המקסימלית הקבועה בתקנות.

יש לזכור כי הפעלת הסמכות לקביעת מבחני משנה חיונית לצורך חלוקת נטל צודקת יותר בין התושבים, בהתאם למצבם הכלכלי.

יוער כי אף מבקר המדינה העיר על כך למספר רשויות - בדו"ח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014 ובדבריו מובא ציטוט מדברי בית המשפט העליון, שקבע כי "הנחה הניתנת לפלוני, חייבת בדרך הטבע להביא להכבדת נטל התשלום על אלמוני... או לקיצוץ בשירותים הניתנים לכלל"<sup>18</sup>.

### 2.3 חוסר הקפדה על הגשת בקשות בטופס הייעודי

סעיף 8 בתקנות ההנחות קובע שהמבקש הנחה חייב לעשות זאת באמצעות טופס ייעודי שנקבע בתוספת.

הביקורת מעלה כי המועצה אינה מקפידה על קבלת בקשות באמצעות הטופס הנדרש ביחס לכל סוגי הבקשות, אלא כל מכתב בקשה המצורפים אליו המסמכים הנדרשים מתקבל ונבחן בהתאם.

חשיבות הטופס נובעת בשל היותו בקרה (הן עבור התושב והן עבור עובד הגביה) למילוי כלל הנתונים וצירוף כל המסמכים הנדרשים לבדיקה מדוקדקת של הבקשה לקבלת הנחה, כגון: מספר נפשות המתגוררות בנכס, תלושי השכר שנדרש לצרף, התייחסות להכנסות נוספות במידה וקיימות.

חשיבות נוספת מיוחסת למסמך בשל היותו מהווה הצהרה מחייבת על היעדר הכנסות נוספות, שעשויה לתרום להרתעה של דיווחים כוזבים.

יוער כי בשל אילוצי הביקורת, במסגרת הבדיקה לא נבדקו תיקי תושבים שזכו במהלך התקופה המבוקרת להנחות, במטרה לבחון האם אכן צורפו כלל המסמכים הנדרשים.

### 2.4 מתן הנחות למקבלי גמלה לתקופות ארוכות מהנדרש

בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשנ"ג-1993 מפורטים התנאים שבהתקיימם מחויבת או רשאית המועצה להעניק הנחות בארנונה.

כפי שצוין במבוא, פרטי תושבים שזכאים להנחה, (כגון אזרחים ותיקים הזכאים להבטחת הכנסה) ותושבים שעשויים להיות זכאים להנחה מועברים בקבצים מהמוסד לביטוח לאומי.

### היעדר מועד סיום תקופת זכאות

הביקורת למדה כי בחלק מהגמלאות המקנות הנחה זמנית בארנונה, קיימת בעייתיות להסתמך על הקובץ המועבר מהבט"ל, מאחר והקובץ אינו כולל 'שדה' המציין את מועד סיום הזכאות לגמלה<sup>19</sup>.

במקרים הנ"ל, נדרש לבצע מעקב ידני אחר מועד סיום תקופת הזכאות, או להתנות את מתן ההנחה בהמצאת אסמכתא מפורטת יותר מהמוסד לבט"ל ביחס לתקופת הזכאות.

<sup>17</sup> כגון תושבים הזכאים לסייעוד

<sup>18</sup> בג"ץ 1384/04 עמותת בצדק - מרכז אמריקאי ישראלי לקידום צדק בישראל נ' שר הפנים, (נט) 397 (2005).

<sup>19</sup> המוסד לבט"ל ער לבעייתיות והוא שוקד על פתרון



בפועל, ככל שהובהר לביקורת, מעת שהוזן בחשבון התושב ההנחה, לא מתבצע בהכרח מעקב לוודא המשך זכאות כתוצאה מהארכת תוקף הזכאות לגמלה ולכן קיים חשש להקניית זכאות להנחות בארנונה לתקופות ארוכות יותר מתקופת הזכאות המחויבת ע"פ חוק.

לדוגמא: יכול ולתושב ניתנה זכאות זמנית לקצבת נכות או שהתושב הוכר כבעל נכות רפואית לתקופה מוגבלת ולמרות זאת תוקף ההנחה אינו מוגבל בהתאם, בשל העדר מעקב מצד הגבייה.

#### 2.5 קידוד כפול במערכת הגבייה

הביקורת למדה כי סוגי ההנחות השונות מקודדות במערכת גבייה, כאשר לכל עילת הנחה קיים קוד מזהה ייחודי, המאפשר ניתוח ופילוח של הנתונים.

#### קוד כפול לעילת זכאות לאזרח ותיק שסך הכנסותיו נמוכות מהשכר הממוצע

בהתאם לסעיף 9 לחוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989, אזרח ותיק שסך הכנסותיו נמוכות מהשכר הממוצע זכאי להנחה של עד 30% על שטח של עד 100 מ"ר.

נמצא כי במערכת הגבייה של המועצה, קבוצה זו מופיעה בכפילות: הן בקוד 129 והן בקוד 339.

הביקורת בדעה לפיה יש לאחד את 2 הקבוצות ולהקפיד כי עילות הזכאות להנחה יזוהו באופן ברור ועקבי במערכת הגבייה, כאשר כל עילת זכאות תיוצג ע"י קוד מזהה ייחודי.

#### 2.6 חוסר הקפדה על עמידה בתנאי הזכאות לאזרחים ותיקים

ההנחות לאזרחים ותיקים ניתנים מכוח סעיף 9 לחוק חוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989.<sup>20</sup>

החוק מבחין בין אזרח ותיק הזכאי לאחת מגמלאות המוסד לבט"ל<sup>21</sup> (זקנה / שאירים / תלויים או נכות בשל פגיעה בעבודה) לבין אזרח ותיק המשתלמת לו גמלת הבטחת הכנסה<sup>22</sup>.

ככל שהדברים נוגעים לאזרחים ותיקים (ללא גמלה) ואזרחים ותיקים בעלי הכנסה מגמלה ללא הבטחת הכנסה, קיים מבחן הכנסה המזכה במתן הנחה בארנונה.

בפועל, הביקורת מעלה כי מחלקת הגבייה אינה מקפידה על דרישת המסמכים ולכן יכול וההנחות ניתנות לבעלי הכנסות שאינן מזכות במתן ההנחות בהתאם לחוק.

#### 2.7 הנחת "בניין ריק"<sup>23</sup>

הביקורת מעלה מס' ליקויים הנוגעים למתן הנחות בעילת בניין ריק:

##### 2.7.1 אישור הנחות שלא ע"י הגורם המוסמך

בהתאם לתקנות ההנחות, הגורם המוסמך להעניק הנחות למחזיקים בעילת בניין ריק הינו ועדת ההנחות.

בפועל, נמצא כי ההנחה ניתנת ע"י המועצה באישור עובדת הגבייה בלבד, ללא כל בקרה ופיקוח מצד גורם נוסף.

<sup>20</sup> וכן על סעיף 2 (א) (1) בתקנות

<sup>21</sup> זכאי להנחה בשיעור של 25% על שטח של עד 100 מ"ר

<sup>22</sup> זכאי להנחה בשיעור של 100% על שטח של עד 100 מ"ר

<sup>23</sup> קוד 120 במערכת הגבייה



## 2.7.2 חשש לקביעת זכאות שגויה לקבלת הנחה

סעיף 12 בתקנות ההנחות מאפשר מתן פטור מלא (100%) לבניין חדש, ריק, שמיום שהסתיימה בנייתו והוא ראוי לשימוש, אין משתמשים בו במשך תקופה רצופה – למשך 12 החודשים הראשונים.  
סעיף 13 בתקנות (עוסק בבניין ריק שאינו חדש), מאפשר להעניק פטור באופן מדורג:

שיעור הפטור	תקופה
100%	6 חודשים ראשונים
66%	7-12
50%	8-36

מבירור שנערך במחלקת הגבייה, עולה כי בפועל נעשה שימוש בקוד הני"ל גם לצורך מתן הנחה למבנים שאינם ראויים לשימוש, ללא הקפדה על אבחנה בין המצבים ומתן הנחות בהתאם למצב הנכס בפועל (ראוי למגורים או לאו).

יתרה מכך, נראה כי בחלק מהמקרים נעשה שימוש ב- 2 סוגי ההנחות ביחס לאותו מבנה, על מנת להאריך את תקופת הזכאות.

הביקורת בדעה לפיה על הרישום במערכת הגבייה לשקף באופן מהימן את מצב הנכסים והשימוש בהם ואין לאפשר מצב של רישום 'לא מדויק' שכל תכליתו להקנות הנחה, וזאת אף אם בפועל המחזיק בנכס אכן זכאי לה.

החשיבות לאבחון בין סוגי ההנחות, נחוצה ממספר טעמים:

- הנחה בגין נכס שאינו ראוי למגורים הינה הנחת חובה שאינה מוגבלת בזמן, בניגוד להנחות האחרות שהן בגדר רשות.
- חוסר הקפדה על מהימנות הנתונים המוזנים למערכת ואמצעי בקרה עליהם עלולים לאפשר כר נרחב להזנות כוזבות ומשיקולים זרים.

### חוסר הקפדה על דרישת הצהרה על "בניין ריק"

בירור במחלקת הגבייה מעלה, כי לא קיימת הקפדה על דרישת הצהרה ביחס להיות הבניין ריק, כאשר רק בחלק מהמקרים התושב מתבקש לצרף הצהרה כאמור לבקשת הפטור.

עוד עולה כי בעבר היה נדרש להציג בנוסף, אסמכתא על היעדר צריכת מים, אולם כיום אין צורך במסמך וזאת מ – 2 טעמים:

- א. במחלקת הגבייה קיים מידע על צריכת מים המשמש לצורך תשלומי ביוב.
- ב. בחלק מהמשקים קיים מונה אחד למספר יחידות מגורים ולכן חיובי המים אינם משמשים ראיה למגורים בפועל.

בנוסף, לטענת העובדת קיים מידע המתקבל ממזכירויות הוועדים המועבר בעניין שימוש בנכסים ונכסים ריקים.



הביקורת בדעה לפיה למרות האמור לעיל, **חובה להקפיד על קבלת הצהרות המחזיק בנכס ביחס להיות המבנה ריק**, מהטעם הפשוט שחתימה על טופס הצהרה עלולה להוות הרתעה מפני מתן דיווח כוזב והן משום שהמסמך עשוי לתרום לנקיטת צעדים כלפי מי שיתפס בדיווח כוזב.

#### 2.8 מיצוי זכויות לניצולי שואה

בהתאם לסעיף 2 (א) (4) (ב) בתקנות, בעלי זכאות לקבלת גמלת נכות, לפי חוק נכי רדיפות הנאצים, תשי"ז-241957, זכאים לקבלת הנחה שלא תעלה על 66 אחוזים לגבי 70 מ"ר משטח הנכס, אלא אם עלה מספר בני המשפחה הגרים עם הזכאי על ארבעה – ואז ההנחה על שטח של 90 מ"ר משטח הנכס.

ברישומי מערכת הגבייה לשנים 2015-2016 רשומים 42 ו- 35 זכאים בעילה זו<sup>25</sup>, כאשר כולם קיבלו הנחה לשטח של 70 מ"ר.

הביקורת מעלה כי לא נעשה ניסיון לבחון האם מי מהזכאים מתגורר עם מספר בני נפשות העולה על 4 ולפיכך זכאי להנחה על שטח של 90 מ"ר.

#### היעדר קידוד נפרד לניצולי שואה

למרות שבפועל אין בין התושבים הזכאים לקצבת אסיר ציון, רישומי המועצה ביחס לניצולי שואה, כוללים לכאורה מקבלי הנחה בעילת אסירי ציון.

#### בקרה על מתן ההנחה

הביקורת למדה כי מאחר ורשימת מקבלי הגמלאות מועברים למחלקת הגבייה באופן ידני, (רשימות מהאוצר), לא מתקיימת בקרה על תקינות ושלמות ההזנות לזכאים.

#### 2.9 חשש לאי מיצוי זכאות להנחה לנכים

הביקורת למדה כי בחלק מהמקרים, מימוש הזכאות להנחה לתושבים שנכללים בקובץ המועבר מהמוסד לביטוח לאומי, מותנה בפנייה ותביעה של התושב למימוש זכאותו.

נמסר כי בעבר מחלקת הגבייה נהגה להעניק את ההנחה על בסיס הקובץ בלבד, אך בשל מקרים בהם נתקלו בהתנגדות תושב המסרב לראות בו נכה, הוחלט להעניק את ההנחה רק לפונים.

הביקורת בדעה לפיה מאחר ומחלקת הגבייה אינה יוזמת פניות לזכאים המופיעים בקובץ שאינם פונים בעצמם, קיים חשש לאי מיצוי זכאות של חלק מהתושבים שזכאים ואינם מודעים לכך.

#### 2.10 חוסר התאמה בין שיעור ההנחה לקוד עילת הזכאות

הביקורת מצאה כי בהתאם לרישום של מחלקת הגבייה, חלק מהזכאים<sup>26</sup> להנחה בעילת אזרח ותיק, אשר טרם קבלת קצבת זקנה נקבעה לו לצמיתות דרגת אי כושר השתכרות בשיעור של 75% ומעלה<sup>27</sup>, זכו בפועל להנחה בשיעור 100% (עד שטח של 100 מ"ר)<sup>28</sup>.

ההסבר שהתקבל ממחלקת הגבייה הוא שמדובר במקרים בהם התושבים זכאים להנחה בשל מספר עילות שונות.

<sup>24</sup> וכן מקבלי גמלה דומה המשולמות ע"י ממשלות גרמניה, הולנד, אוסטריה ובלגיה

<sup>25</sup> מספר הזכאים קטן ב- 7, ככל הנראה בשל פטירה או מעבר לזכאות בעילת סיעוד

<sup>26</sup> 8 תושבים בשנת 2016 ו- 7 תושבים בשנת 2015.

<sup>27</sup> המקנה הנחה של עד 80%, ללא הגבלה על שטח הדירה - בהתאם לסעיף 2 (א) (2) (ב) בתקנות ההנחות

<sup>28</sup> הנחה המיועדת בעילת זכאות אזרח ותיק הזכאי להבטחת הכנסה שסך הכנסותיו נמוך מהשכר הממוצע



לטענת עובדת הגבייה, במקרים הנ"ל נבחנת עבור התושב מהי ההנחה המיטבית, (בהתאם לגודל הנכס) ולפיכך במקרים בהם שטח הדירה עד 100 מ"ר תיבחר עבורו האופציה של פטור מלא<sup>29</sup> ואילו במקרים בהם שטח הדירה גדול יותר, תיבחר האפשרות של 80% ללא הגבלה.

חשוב לזכור כי לצד הפעילות המבורכת למקסום מיצוי זכויות התושבים לקבלת הנחות, הכרחי לוודא שהדבר ייעשה במסגרת הגבולות שנקבעו בתקנות ההנחות.

חריגה מההוראות פוגעת במינהל התקין, בשוויון בפני החוק ואף עלולה להביא לפגיעה בהכנסות של הרשות.

#### 2.11 חשש למתן הנחה שגויה למקבל הבטחת הכנסה

עד לשנת 2003, הייתה בתקנות אפשרות למתן הנחות בארנונה (בשיעור של 70%) למי שהיו זכאים לגמלת הבטחת הכנסה.

ההטבה בוטלה בשנת 2003 אך התחולה אינה משפיעה על מי שהחלו לקבל את הגמלה לפני 2003 ולא חלה הפסקה של 6 חודשים רצופים בזכאותם לגמלה.

ממצאי הבדיקה מעלים כי למרות האמור לעיל, תושב המועצה שקבע בה את מקום מגורים החל ממצחית 2012 מקבל את ההנחה, ככל הנראה בשל חוסר מודעות לשינוי שחל בחוק.

יש לציין כי במידה והתושב אכן עומד בכלל שנקבע, ייתכן והוא אכן זכאי להנחה אולם עדיין יש במקרה כדי להצביע על הצורך במעקב מחלקת הגבייה אחר עדכונים ושינויים בחוק ובתקנות, כדי לבצע את ההתאמות הנדרשות.

#### 2.12 חשש לחריגה מסמכות מתן הנחות לעסק (פנסיונר)

בהתאם לסעיף 14 בתקנות ההנחות, הנחות לעסק מצויות בתחום הסמכות של ועדת ההנחות ברשות המקומית.

הביקורת מעלה כי לאחד מתושבי המועצה, הוענקה בשנת 2016 הנחה בשיעור של 30% על ארנונה בעסק (40 מ"ר), כאשר ההחלטה לא התקבלה ע"י הגוף המוסמך לכך בתקנות ההנחות- ועדת ההנחות<sup>30</sup>.

הביקורת מעירה כי על המועצה להקפיד על הליך קבלת החלטות בהתאם לסמכויות הקבועות בתקנות ההנחות.

#### 2.13 חשש לחריגה מסמכות מתן הנחות לקופות חולים

הביקורת למדה כי בשנים 2015-2016, קופות החולים בתחום המועצה זכו להנחה בשיעור של 34% בארנונה, למרות שתקנות ההנחות אינן מאפשרות מתן הנחה בשיעור הארנונה למבנים של קופות החולים.

{ייתכן וסעיף 3 (א) (3) (ב) בפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938 מחייב מתן הנחה בשיעור של 55% }

#### תעריף נמוך מתעריפי מינימום שנקבעו ע"י משרד הפנים

התעריף הקבוע בצו הארנונה לשנת 2016 למבנים מסוג מרפאות הינו 91.46 ₪.

<sup>29</sup> קוד 250 במערכת הגבייה

<sup>30</sup> ככל שהובהר לביקורת, לא נפל פגם בעצם ההחלטה שכן התושב לכאורה אכן זכאי להנחה.



משרד הפנים קובע מסגרת תעריפים מחייבת (מיני ומקסימום) לכל אחד מסוגי הנכסים הקיימים ברשויות, כאשר תעריף המינימום שנקבע לנכס מסוג "משרדים, שירותים ומסחר" לשנת 2017 עומדת על 66.63 ₪ למ"ר .

בצו הארנונה של המועצה לשנת 2017, נקבע תעריף של 93.08 ₪ למ"ר לנכסים מסוג "מרפאות, בתי חולים, מועדונים, משרדי מפלגות ומכוני יופיי" (תת סוג בתוך הקטגוריה של "משרדים, שירותים ומסחר").

אולם מאחר והמועצה אישרה לקופות החולים הנחה בשיעור של 34% משיעור ההנחה שנקבע על ידה, נמצא כי בפועל קופות החולים מחויבות בתעריף של 61.43 ₪ למ"ר בלבד – סכום נמוך מתעריף המינימום שנקבע על ידי משרד הפנים.

יש מקום להניח כי ההנחה נועדה לעודד את קופות החולים לפתוח מרפאות בתחום המועצה לרווחת תושבי המועצה, אולם נראה כי ראוי היה לקבוע את ההנחה במסגרת צו הארנונה כנדרש.

#### 2.14 אי-ביטול ההנחה לאחר פטירת הזכאי

הביקורת מעלה כי לא מתקיימת כיום בקרה על ביטול הנחות בארנונה לתושבים שהיו זכאים להנחה ונפטרו.

בתהליכי העבודה המונהגים כיום במועצה, הממונה על הקבורה נדרשת לוודא במחלקת הגבייה כי המנוח אכן התגורר בתחום המועצה וזכאי להיקבר בתחומה.

במסגרת בדיקת הזכאות, נדרשת מחלקת הגבייה, לבטל את ההנחות להן היה זכאי המנוח, החל מהחודש העוקב למועד הפטירה.

לביקורת נמסר כי בעבר היה נשלח למחלקת הגבייה, קובץ מחברת מטרופוליטן המכיל את שמות הנפטרים שהתגוררו בתחום המועצה, דבר ששימש לצורך בקרה על ביטול ההנחות בכלל המקרים הרלוונטיים, אולם כיום לא מועבר קובץ כאמור.

יחד עם זאת, לטענת העובדת מאחר ומדובר במועצה קטנה שבה קיימת היכרות של תושבי המועצה, סביר להניח כי הובאו לידיעתה כלל אירועי הפטירה.

#### 2.15 מתן הנחות למרות אי הסדרת תשלום

בהתאם לתקנה 20, על המועצה להתנות את אישור ההנחות בהסדרת תשלום יתרת הארנונה בתשלום אחד מראש, (בהוראת קבע או הסדר תשלומים אחר, להנחת דעתה של הרשות).

נראה כי, מטרת החוק, הינה לעודד את התושבים הזכאים להנחה לשלם את יתרת התשלום במועד שנקבע ולהימנע מפיגורים.

בפועל, נמצא כי לא זו בלבד שמחלקת הגבייה אינה מקפידה להתנות את מתן ההנחות בהסדרת יתרת התשלום כפי שנקבע בתקנות, .

לטענת עובדת הגבייה, בחלק מהמקרים היא אינה מאפשרת את הארכת תוקף ההנחה לשנת המס הבאה, כל עוד לא הוסדרו התשלומים עבור השנה הקודמת.

#### 2.16 אי ביטול הנחת ארנונה לחייבים

בהתאם לתקנה 16 בתקנות ההנחות, זכאי להנחה שלא פרע במלואה את יתרת הארנונה שהוטלה על הנכס בשנת הכספים, עד יום 31 בדצמבר של אותה שנה, תהיה ההנחה שנקבעה לו בטלה מאותו יום ותיוסף ליתרת הארנונה.



בפועל, הביקורת מעלה כי המועצה אינה נוהגת לבטל הנחות כלליות שניתנו למי שלא שילם את יתרת הארנונה שלו עד לתום השנה השוטפת, מאחר ולטענת העובדת, לרוב אי התשלום נובע מחוסר יכולת לשלם ולכן הגדלת החוב בשל ביטול ההנחה לא תתרום לסיכוי הגבייה<sup>31</sup>.

יחד עם זאת, העובדת אינה שוללת כי באמצעות הפעלת אמצעי אכיפה נוקשים יותר, ניתן להעלות את שיעורי הגבייה מאותם חייבים.

ישוּב ויוזכר כי המועצה מחויבת לנהוג בהתאם לחוק ולבטל את ההנחות למי שנשללה זכאותו להנחה בהתאם לתקנה 16.

יש מקום להניח כי שימוש בסנקציה הנ"ל יתרום לצרכי הרתעה ועידוד התושבים לשלם במועד.

#### 2.17 חריגה בשיעור ההנחה המותרת לנזקק

על פי סעיף 7 לתקנות ההנחות, ועדת ההנחות מוסמכת לתת הנחה של עד 70% למחזיק בנכס המוגדר "נזקק".

בפועל, נמצא כי בשנת 2015 הועדה אישרה לתושב המועצה הנחה בשיעור של 80% - שיעור החורג מסמכות הוועדה בהתאם לתקנה.

ההנחה הוענקה ע"י ועדת ההנחות כנדרש, אולם בשיעור החורג מהשיעור המותר.

#### 2.18 הגבלת ההנחה לנכס אחד

סעיף 17 בתקנות ההנחות קובע, כי זכאים להנחה המחזיקים בשני נכסים או יותר יקבלו הנחה לנכס אחד בלבד, לפי הגבוה שבהם<sup>32</sup>.

מומלץ לקיים אמצעי בקרה במטרה לוודא כי המועצה אינה מקנה הנחות כפולות, לתושבים המחזיקים במספר נכסים בתחום המועצה.

#### 2.19 מתן הנחות למפרע

הביקורת למדה כי מערכת הגביה מאפשרת הזנת הנחות ללא הגבלה על משך התקופה הרטרו' למרות שבהתאם למדיניות המועצה, ניתן להעניק הנחה לתקופה של עד 12 חודשים רטרו' בלבד.

אי לכך, מומלץ לבחון ביצוע החסימה במערכת ולחילופין לקיים בקרה למניעת הזנת שגויות לתקופות ממושכות יותר, (בין בטעות ובין במתכוון).

#### 2.20 מתן 'הנחות משוקללות' בניגוד לתקנות ההנחות

הביקורת למדה כי לחלק מהתושבים ניתנו 'הנחות משוקללות' בשיעורים שונים, כאשר לטענת העובדת, ההנחות הנ"ל מגלמות תרחישים שונים המזכים בהנחה, כגון:

- דיירי משנה המתגוררים בנכס וזכאים להנחה בהתאם לחלקם היחסי מסך שטח הדירה.
- תושב הזכאי לגמלה, (כגון אזרח ותיק) המתגורר עם מספר בני משפחה ולכן ההנחה מחושבת בהתאם לחלקו היחסי מתוך סך שטח הדירה וכיוב"ז.

<sup>31</sup> במסגרת הטיפול בממצאים והפקת הלקחים, מוצע להפיק שליפה של מספר המקרים בהם מדובר.

<sup>32</sup> למעט הנחות הניתנות לפי פרק ה' בלבד (הנחות חובה הניתנות לחיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים ומשפחותיהם), שעשויים להיות זכאים לכאורה, להנחה בגין 2 נכסים.



- נכה בגיר, המתגורר בנכס עם הוריו, אשר ההנחה מחושבת בהתאם לחלקו היחסי מתוך סך שטח הדירה.  
להלן הערות הביקורת:
- ✓ דיירי משנה: הביקורת מעירה כי בהתאם לפקודת העיריות, (סעיף 269 שעניינו "הגדרות") דייר משנה הוחרג מההגדרה של 'מחזיק בנכס' לעניין ארנונה ולכן אלו כלל אינם זכאים להנחה<sup>33</sup>.
- ✓ אזרחים ותיקים – בהתאם חוק אזרחים ותיקים, אינו דורש שהאזרח הותיק יהיה מחזיק בנכס אלא קובע את זכאותו להנחה "... בתשלומי ארנונה החלים על דירה המשמשת למגוריו"<sup>34</sup>.
- ✓ נכה בגיר המתגורר עם הוריו – ראשית יש לזכור כי סעיפים 2 (א) (2) ו- (3) בתקנת ההנחות, מגדירים את שיעור ההנחה לנכה המחזיק בנכס.  
לעניין נכה בגיר, המתגורר עם הוריו, ניתן מענה בסעיף 2 (א) (11), שכן הסעיף מתייחס הן לנכה קטין והן לנכה בגיר.  
לעניין נכה בגיר (מעל גיל 18) נקבע כי "...אם משתלמת בעדו ובשל נכותו גמלה על ידי המוסד לביטוח לאומי ובלבד שהשתלמה בעדו גמלת ילד נכה - הנחה עד 33% לגבי 100 מטרים רבועים משטח הנכס; "
- הנחה ע"פ מבחן הכנסה – תקנה 8 (ב) בתקנת ההנחות קובעת כי יש לקחת בחשבון את ההכנסות של כלל המתגוררים עם המחזיק בנכס.

### 3. סיכום והמלצות

הארנונה הינה מס מקומי שהרשות המקומית מטילה על המחזיקים בנכסים שבתחומה, המהווה מקור עיקרי להכנסותיה העצמיות.

הבדיקה העלתה מספר ליקויים הנוגעים לאופן בו המועצה מיישמת את תקנות ההנחות בארנונה למחזיקים בנכסים.

תקנות ההנחות בארנונה מפרטות, את העילות השונות למתן הנחה.

קיימות עילות רבות למתן הנחה בארנונה ואלו נבדלות זו מזו בשיעור ההנחה המרבי, בשטח הנכס אשר לגביו ניתן לקבל את ההנחה ובמבחינים הנדרשים לאישורה על ידי גורמי הרשות המקומית וממילא באסמכתאות הנדרשות לצרף לתביעה.

חלק מהעילות מקנה לזכאים הנחה בכפוף לשיקול דעתה של הרשות (רשות) וחלק אחר מחייב את הרשות לתת הנחות לזכאים (חובה).

מציאות זו מהווה כר נרחב לטעויות במתן הנחות בארנונה, ומקשה על יכולת הפיקוח והבקרה על פעולות מחלקת הגביה בתחום זה.

להלן עיקרי המלצות הביקורת:

#### 3.1 חוק עזר לקביעת הנחות

הביקורת מצביעה על הצורך בחוק עזר המסמיך ליישן הנחות מאגרות, היטלים ותשלומי חובה אחרים.

#### 3.2 בקרות על הזנות עובדת הגבייה

<sup>33</sup> למעט הנחות הניתנות לפי פרק 2.

<sup>34</sup> סעיף 9 (א) לחוק האזרחים הותיקים, תש"ן – 1989.





הביקורת מעלה את הבעייתיות הנובעת מהיות עובדת הגבייה במעגל עבודה יחיד, ללא כל מנגנון פיקוח ובקרה על ההזנות המוזנות על ידה ולכן הצביעה על הצורך בהטמעת בקרה על פעילותה בכלל והזנת הנחות בפרט.

- ✓ מומלץ לבחון בקרה על הימצאות האסמכתאות הנדרשות ביחס להזנות ההנחות למערכת.
- ✓ מוצע לבחון אפשרות לביצוע הצלבה בין הקובץ מהמוסד לביטוח לאומי לבין קובץ הזכאים הרשומים במערכת הגבייה של המועצה.
- ✓ עוד מומלץ לקיים מעקב על מתן ההנחות, באמצעות הצגה השוואתית של מספר הזוכים לקבלת הנחה וסך סכום ההנחה בהתפלגות לפי סוג עילת הזכאות.

### 3.3 קביעת מבחני משנה

הביקורת ממליצה לבחון קביעת אמות מידה ומבחני משנה לבחינת הזכאות להנחות שאינן הנחות חובה, לצורך חלוקת נטל צודקת יותר בין התושבים, בהתאם למצבם הכלכלי, הגברת השקיפות וייעול תהליך מתן ההנחות.

### 3.4 הקפדה על הגשת טופסי הבקשה

לנוכח החשיבות הגבוהה שיש לייחס לשימוש בטופסי הבקשה שנקבעו בתקנות, הביקורת ממליצה להקפיד להתנות טיפול בבקשות לקבלת הנחה, בהעברת בקשות שיועברו באמצעות הטפסים הנ"ל.

כאמור, הומלץ להטמיע בקרה על קבלת הטפסים והמסמכים הנלווים הנדרש לצרף בהתאם לעילת הזכאות.

### 3.5 בקרה על תקופת הזכאות

מומלץ להדק את הבקרה והפיקוח על תקופת הזכאות להנחה הנקבעות לתושבים המבוססות על זכאותם לגמלאות המוסד לבט"ל, בפרט במקרים בהם קיים ספק ביחס להימשכות הזכאות לגמלה כגון סיעוד / נכות / זכאות להשלמת הכנסה.

לחילופין, הומלץ להתנות את ההנחות, בהצגת אסמכתא בכתב מהמוסד לבט"ל, המכילה את תקופת הזכאות.

עוד מוצע לבחון את האמצעים הבאים:

- סימון בעלי הזכאות הצמיתה במערכת הגבייה, לצורך ייעול פעולות הגבייה והימנעות מדרישה מיותרת של אישורים.
- שימוש במאגר הנתונים של מרשם התושבים העומד לרשות מחלקת הגבייה, (כגון בנוגע לגיל התושבים) וכן מידע המצוי בידי גורמי הרווחה במועצה וכיוב"ז.

### 3.6 שיקוף ברור של עילות הזכאות במערכת הגבייה

לצורך בקרה על תקינות ההחלטות וההזנות, מומלץ לערוך טבלה המציגה לצד כלל עילות הזכאות הרלוונטיות במחלקת הגבייה במועצה את האסמכתא החוקית והגורם המוסמך ע"פ חוק להעניק את ההנחה וכן את המסמכים שנדרש לצרף. חשוב לוודא כי כל עילת זכאות מקודדת באופן ברור, אחיד וללא כפילויות.

קידוד אחיד כאמור, יאפשר בהמשך ניתוח מהימן של תוצאות מדיניות המועצה ביחס למתן הנחות בכלל וביחס לכל אחד מעילות הזכאות בנפרד.

### 3.7 הקפדה על קיום תנאי הזכאות (מבחן הכנסה) לאזרחים ותיקים



הביקורת מעירה כי בכל הנוגע למתן הנחות לאזרחים ותיקים, מוטל על המועצה להקפיד לנהוג בהתאם לסעיף 9 (ג) (4) לחוק האזרחים הוותיקים, תש"ן-1989<sup>35</sup>, המתנה את מתן ההנחה במבחן הכנסות כמפורט בחוק.

כמו כן, על מחלקת הגביה להקפיד להתנות את מתן ההנחות בקבלת בקשה בכתב חתומה ע"י המבקש, הכוללת הפרטים והמסמכים הדרושים, או ע"פ הצהרה בכתב של המבקש כי מתקיימים לגביו התנאים המפורטים בסעיף זה [בהתאם לסעיף 9 (ג) (5)], לרבות לעניין סך הכנסות שאינם עולים על השכר הממוצע.

### 3.8 הידוק הבקרה על הנחות לנכסים ריקים

(א) על המועצה להקפיד על אישור הנחות ע"י הגורם המוסמך בחוק, כאשר לעניין הנחת 'בניין ריק' הגורם המוסמך בחוק הינו ועדת ההנחות בלבד.

(ב) על מערכת הגבייה לשקף אבחנה והפרדה ברורה בין הנחות המוקנות לבניין שאינו מאוכלס (אבחנה בין מבנה ישן וחדש) לבין הנחות בגין מבנה שאינו ראוי לשימוש (אבחנה בין מצב זמני לקבוע).

על מערכת הגביה לאפשר קידוד זיהוי ייחודי מותאם למעמדו המשפטי של הנכס, תוך אבחנה בין המצבים השונים.

(ג) על מחלקת הגבייה להקפיד להימנע משימוש בקוד הנחה שאינו תואם את מצב הנכס בפועל וכן לדרוש את האסמכתאות המותאמות ביחס לכל אחד מעילות הזכאות.

(ד) מומלץ להקפיד על קבלת הצהרות מבעלי הנכס ביחס למצב הנכס, כאשר הומלץ עוד לעשות שימוש בנוסח מותאם של הצהרה, שיתרום להתרעה מדיווח כוזב ויאפשר נקיטת צעדים ביחס למי שייפס בדיווח כוזב.

(ה) בקרה נוספת על דיווחי התושבים ביחס לבניינים ריקים, מוצע לגבות באמצעות ביקורי הפקח, (ביקורי פתע וביקורים מתואמים).

### 3.9 מיצוי זכויות לניצולי שואה

מומלץ לפעול למיצוי זכאותם של ניצולי שואה לקבלת הנחה בארנונה, באמצעות בדיקת מגורים משותפים עם 4 נפשות, במטרה לבחון זכאות אפשרית לקבלת הנחה על שטח של 90 מ"ר מהנכס.

כמו כן וכמוזכר לעיל, מומלץ להפריד בין קידוד עילת הזכאות לניצולי שואה לבין קידוד לזיהוי הנחות לאסירי ציון (במידה ויידרש).

זאת ועוד, הואיל ורשימת הזכאים מועברת למחלקת הגביה ידנית, מומלץ לקיים בקרה על תקינות ושלמות ההזנות.

### 3.10 חובת מיצוי זכאות להנחה לנכים

לנוכח הבעייתיות שהוצגה בגוף הדו"ח, הנובעת ממתן זכאות אוטומטית לנכים שלכאורה זכאים להנחה בארנונה, מומלץ כי מחלקת הגביה תפנה לאותם זכאים שלא פנו לקבלת ההטבה, על מנת להביא לידיעתם את זכאותם והצעדים הנדרשים לצורך מימושה.

מוצע לבחון נוסח פנייה מותאם, המסב תשומת לבם של אותם תושבים לזכאות אפשרית לקבלת הנחה, תוך הנחיה לפנות למשרדי המועצה לבירור זכאותם.

### 3.11 הקפדה על מתן הנחות בהתאם לעילות הזכאות

<sup>35</sup> וכן על סעיף 2 (א) (1) בתקנות



הביקורת בדעה לפיה לצד החשיבות הגבוהה והמבורכת לפעול למיצוי זכויותיהם של התושבים הזכאים לקבלת הנחה, יש להקפיד כי הדבר ייעשה בכפוף לתנאים שנקבעו.

לפיכך, במקרים בהם מתקיימים בתושב מספר עילות שונות, המקנות הנחה בארנונה, בבוא מחלקת הגבייה לבחור את האפשרות המיטיבה עם התושב, עליה לבחון את זכאות התושב במתכונת זהה לו הייתה זו האפשרות היחידה ולפיכך:

- יש לבחון ולוודא כי אכן מתקיימים התנאים המזכים.
- לדרוש את האסמכתאות הנדרשות (בהתאם לעילת הזכאות).
- להזין בתיק התושב במערכת הגבייה את קוד עילת הזכאות המתאימה.

על הרישום במערכת הגבייה, לשקף את סוגי ההנחות הניתנות לתושבים באופן מהימן.

### 3.12 בחינה מחודשת לזכאי בעילת הבטחת הכנסה

הביקורת מעירה כי על מחלקת הגבייה לתת דעתה לשינויים ועדכונים בחוק ו/או בתקנות ולפיכך לבצע את ההתאמות הנדרשות מעת לעת במערכת הגבייה.

לאור השינוי שחל בשנת 2003 לעניין זכאות להנחה בעילת הבטחת הכנסה, מוצע לבחון מחדש את זכאות התושב לקבלת הנחה בעילה זו.

### 3.13 מתן הנחות לעסק (פנסיונר)

כמוזכר לעיל, על המועצה להקפיד על אישור הנחות ע"י הגורם המוסמך בחוק, כאשר הסמכות למתן הנחה לעסק, נתונה ע"פ סעיף 14 בתקנות ההנחות לועדת ההנחות בלבד.

### 3.14 צורך בהסדרה של מתן הנחות לקופות החולים

על המועצה לבחון מחדש את האמצעי החוקי למתן הנחות בארנונה למבנים של קופות החולים.

ככל שידוע לביקורת, האמצעי היחיד למתן הנחה בארנונה היא באמצעות צו הארנונה המאפשר קביעת תעריף ייחודי ומותאם לענפי המסחר והשירותים השונים בהתאם לשיקולים, מגבלות ואילוצים בתחום המועצה.

נראה יש לבחון את סעיף 3 (א) (3) (ב) בפקודת מסי העיריה ומסי הממשלה (פיטורין), 1938, שלכאורה מחייב מתן הנחה לקופות החולים בשיעור של 55%.

מכל מקום, הביקורת ממליצה כי בשנים הבאות, המועצה תפעל בערוצים העומדים לרשותה לעידוד עסקי מסחר ושירותים באמצעות תעריפי ארנונה מותאמים וללא להידרש למתן הנחות שאינה מוסמכת ליתן.

### 3.15 בקרה על ביטול הנחות לנפטרים

הביקורת בדעה לפיה נדרשת בקרה אפקטיבית שתבטיח ביטול הנחות לנפטרים ולכן מוצע לבחון את חידוש קבלת הקובץ שבעבר היה מועבר לצרכי בקרה ומעקב.

על המועצה לפעול לקבלת דיווח שוטף של קובץ נפטרים ממושרד הפנים או מהמוסד לביטוח לאומי ולבטל את ההנחות הניתנות בגין התושבים הכלולים בו.

### 3.16 מתן הנחות בכפוף להסדרת תשלום

על המועצה להקפיד להתנות מתן הנחות בהתאם לתקנה 20, הקובעת כי אישור הנחה יותנה בהסדרת תשלום יתרת הארנונה.

כמו כן, על המועצה לפעול בהתאם תקנה 16 בתקנת ההנחות הקובעת כי יש לבטל הנחות לזכאים, שלא פרעו במלואה את יתרת הארנונה עד 31 בדצמבר של אותה שנה.



הביקורת בדעה לפיה אין לאפשר הארכת תוקף הנחה לשנת כספים למי שטרם פרע את חובו בגין שנה קודמת, אלא באישור חריג מגזבר המועצה ו/או ועדת ההנחות.

### 3.17 חריגה בשיעור ההנחה המותרת

על ועדת הנחות להיצמד להגדרות שבדין, ולא לאשר הנחות החורגות מסמכותן.

ועדת ההנחות אמורה לדון בזכאות להנחות, אך ורק לפי העילות שנקבעו בתקנות ההנחות, ולאשר אותן בהתאם לשיעורים שנקבעו בהן.

מומלץ כי בעת דיוני הוועדה, יוצג בני חברי הוועדה מסמך עזר אשר יציג בפניהם את מסגרת סמכויותיהם ע"פ התקנות.

### 3.18 בקרה למניעת כפל הנחות למחזיק

מוצע לבחון נחיצות באמצעי בקרה שיבטיח מניעת מתן כפל הנחות למחזיק בשני נכסים או יותר.

### 3.19 הגבלת ההנחה לנכס אחד

סעיף 17 בתקנות ההנחות קובע, כי זכאים להנחה המחזיקים בשני נכסים או יותר יקבלו הנחה לנכס אחד בלבד, לפי הגבוה שבהם<sup>36</sup>.

מומלץ לקיים אמצעי בקרה במטרה לוודא כי המועצה אינה מקנה הנחות כפולות, לתושבים המחזיקים במספר נכסים בתחום המועצה.

### 3.20 הגבלת תקופת רטרוא' למתן הנחות

מומלץ לבחון חסימת מערכת הגבייה לאשרות הזנת הנחה לתקופות רטרוא' – מעבר לתקופות המאושרות שנקבעו ע"י המועצה.

לחילופין, מוצע לקיים בקרה תקופתית באמצעות הפקת דו"ח המציג את מועד הזנת ההנחות, או הפקת דו"ח חריגים המציג מקרים בהם ההנחה הזנה לתקופה רטרוא' ארוכה יותר.

### 3.21 מתן 'הנחות משוקללות' בניגוד לתקנות ההנחות

על מחלקת הגבייה להימנע מהזנת 'הנחות משוקללות' ולהתבסס אך ורק על העילות הקיימות בחוק ותקנות, אשר נותנים מענה לכלל המצבים הקיימים, ללא להידרש לחישובים ידניים וצירוף נתונים כאלה ואחרים.

אין לאפשר הנחות לדיירי משנה בהתאם לחלקם היחסי בדירה, מאחר והדבר עומד בניגוד לסעיף 269 בפקודת העיריות.

בהתאם למדיניות המקילה של המועצה, יש לבחון בחיוב מתן הנחות לאזרחים ותיקים, שאינם מחזיקים בנכס אך מתגוררים בנכסים עם בני משפחתם, כאשר מוצע להנהיג מבחני משנה למתן ההטבה כאמור.

באותו הקשר, גם לעניין נכה בגיר המתגורר בדירת הוריו, יש לפעול ע"פ התקנות.

מומלץ כי החל משנת הכספים הבאה, המועצה תקבע את שיעורי ההנחה בהתאם לחוק ולתקנות וללא להידרש ל'הנחות משוקללות'.

<sup>36</sup> למעט הנחות הניתנות לפי פרק ה2 בלבד (הנחות חובה הניתנות לחיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים ומשפחותיהם), שעשויים להיות זכאים לכאורה, להנחה בגין 2 נכסים.



בתגובה לטיוטת הדו"ח נמסר כי החישוב נעשה עד כה במתכונת הנ"ל, בשל חוסר מודעות למענה שניתן למצבים הנ"ל בתקנות ומעטה ואילך ההנחות ייקבעו בהתאם לחוק ולתקנות.