



מועצה מקומית

مجلس كيبول المحلي  
כאבול

ת.ד. מיקוד 24963

ص.ב. 1 ميکود 24963

טל- 04-8458110 [Asim.mivaker@gmail.com](mailto:Asim.mivaker@gmail.com) פקס : 04-9945818

\*\*\*\*\*  
\*\*\*\*\*

מבקר פנים

تقرير  
مراقب المجلس المحلي  
لسنة 2011 رقم ( 5 )

דוח שנתי מס' 5  
של מבקר המועצה  
לשנת 2011

מרץ

2012

לכבוד :  
מר חסן בוקאעי  
יושב ראש המועצה המקומית  
כאבול  
-----

א.ג.

שלום רב,

### הנדון : תוכנית עבודה לשנת 2010/2011

הנני מתכבד להמציא בפניך את תוכנית עבודת הביקורת לשנת 10/11, וזאת על-פי הנהלים ולפי חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992, ובהתאם לסעיף 145ד (ג) לצו המועצות המקומיות .

#### **להלן פירוט תוכנית העבודה :**

1. פעולות הרשות למלחמה בסמים
2. ביקורת בנושא טיפול בנזקקים
3. ביקורת במחלקת גבייה לשנת 10/11
4. בחינת הליכים נגד עובד מועצה החשוד במעילה

בכבוד רב,  
עאסם היכי עו"ד,  
מבקר פנים המועצה

לכבוד : מר חסן בוקאעי  
ראש המועצה המקומית  
כאבול

אדוני ראש המועצה,

תחילה מאחל לך הצלחה, ומקווה כי תנהל את המועצה על הצד הטוב ביותר ובכפוף לנהלים והחוק.

הנני מתכבד בזה להגיש לך את דו"ח הביקורת השנתי מס' 5 לשנת 2011, בהתאם לסעיף 145 (א) לצו המועצות המקומיות .

העתק מהדו"ח הועבר כנדרש בפקודת המועצות המקומיות סעיף 145 (א) לחברי הוועדה לענייני ביקורת אשר מתפקידה לדון בדו"ח ולהביא את סיכומיה והערותיה לאישור מליאת המועצה .

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר המועצה לשנת 2011.

הדוח מאיר ומעיר לגבי מחלקת משאבי אנוש במועצה שבוקרו בשנת 2010. אני מוצא לנכון לציין, בסיפוק רב, חלק גדול מהערותיי והמלצותיי מטופל ומיושם עוד במהלך הביקורת, או מייד לאחריה.

המבקר עשה את עבודתו תוך הקפדה על שיתוף הפעולה עם המבוקרים ושמירה על יחסי אנוש, כבוד הדדי, כולל סיוע וייעוץ בכל נושא והיענות לכל פניה.

מבקר המועצה משתדל ככל האפשר לסייע ליחידות המועצה בשיפור ההליכים ודפוסי העבודה ובתיקון הליקויים במהלך השנה השוטפת של עבודת הביקורת.

כמבקר המועצה צברתי ניסיון והיכרות עם המערכת. אלו יסייעו בידי למקד את נושאי הביקורת במקומות הדרושים, כדי לחשוף ליקויים ולהציע דרכים לתיקונם, במטרה להבטיח כי פעולות המועצה יבוצעו במסגרת הדין והקפדה על טוהר המידות וניקיון כפיהם של אלו הפועלים בשמו של הציבור ולמענו.

תודתי נתונה למנהלי ועובדי היחידות המבוקרות על שיתוף הפעולה במהלך איסוף המידע וביצוע פעילות הביקורת.

לבסוף, אני מבקש לציין בהערכה רבה את שיתוף הפעולה הפורה והגיבוי להם זוכה הביקורת מצד ראש המועצה, גזבר המועצה, מזכיר מועצה ומנהל מחלקת החשבונאות. שיתוף הפעולה הניב תוצאות חיוביות רבות ומתן תשומת לב וטיפול מיידית בכל הנושאים שאותם העלתה הביקורת.

בכבוד רב,  
עאסם היבי, עו"ד  
מבקר פנים המועצה

## תוכן העניינים

<u>עמוד</u>	<u>נושא</u>
12 - 1	1. פעולות המועצה למלחמה בסמים
22 - 13	2. ביקורת בנושא טיפול בנזקקים
37 - 23	3. ביקורת במחלקת הגביה לשנת 10/11
44 - 38	4. בחינת הליכים נגד עובד מועצה החשוד במעילה
	5. חוק הביקורת

## פעולות הרשות העירונית למלחמה בסמים

### המינהל / האגף / היחידה / הגוף המבוקר או הנוגע בדבר

- מזכיר המעצה
- מנהל (מתאם) הרשות למלחמה בסמים
- מנהל החינוך
- מחלקת הכספים

### 1. הרקע הכללי

1.1 תופעת השימוש לרעה בסמים רווחת כמעט בכל החברות והיא נפוצה ביותר בחברה המערבית בעשורים האחרונים. בעיית השימוש בסמים נוגעת לתחומי חיים רבים ומשפיעה על בריאותו של האדם, על משפחתו, על מיניותו, על תעסוקתו, על מגעו עם החוק ועל האינטראקציה שלו עם החברה. לפיכך, יש להתייחס לבעיה כאל בעיה ביו-פסיכו-סוציאלית וכל טיפול חייב להתייחס למרכיבים אלה. אין ויכוח בין הגורמים השונים העוסקים בתחום, כי לטווח הארוך, הדרך הטובה ביותר להתמודד עם התופעה היא המניעה.

1.2 בישראל עד סוף שנות ה-70, עיקר הפעילות בתחום זה היתה בידי משטרת ישראל ופעילויות בהיקף מצומצם נעשו במשרד הבריאות. כאשר הוברר כי המערכת לאכיפת החוק אינה יכולה לתת תשובה לתופעה על כל היבטיה, הגיעו למסקנה, כי החברה כולה צריכה להפוך לזירת התמודדות וכי יש להכניס לזירה זו אלמנטים של טיפול מניעתי, חינוך והסברה. בדוח מבקר המדינה 1987 התריע המבקר על כך, שמשרד החינוך והתרבות טרם גיבש מערך ברור למניעה והתערבות בנושא השימוש בסמים. כמו-כן, ציין המבקר, כי בתחום זה יש "פיגור" ו"חוסר תיאום" בין הגופים השונים העוסקים בנושא.

בסוף שנת 1987 יזם ראש-הממשלה דאז, בתוקף תפקידו כמופקד על משרד הפנים, הצעת חוק להקמת רשות למלחמה בסמים והכנסת קיבלה את הצעת החוק.

בשנת 1988 התקבל חוק הרשות למלחמה בסמים, התשמ"ח - 1988.

1.3 מהות החוק: הקמת רשות למלחמה בסמים שתהא תאגיד ותהיה גוף מבוקר. הרשות תקבע מדיניות מניעה, טיפול, שיקום, ענישה ואכיפת חוק בתחום השימוש לרעה בסמים, כדי שזו תהווה בסיס לפעילותה ולפעילות הממשלה בנושא. כמו-כן, בין תפקידי הרשות יכללו גם: הרחבת החינוך לתלמידים ולנוער במסגרות שונות; הרחבת ההסברה והעמקת המודעות הציבורית; הקמה, פיתוח ניהול והחזקה של מסגרות שירותים והתווית תכנית פעולה; סיוע לשירותים הממלכתיים בייעוץ ובהכוונה לנפגעי סמים ולמשפחותיהם; עידוד פעילות התנדבותית; הכשרה והסמכה של כוח-אדם מקצועי; מעקב אחר אכיפת החוק והענישה; קביעת כללים להקצבות; ריכוז מידע; עריכת מחקרים ופיתוח ידע בתחום; קיום קשרים עם רשויות ארציות ובינלאומיות.

## 2. הרקע הייחודי

2.1 עם הקמתה של הרשות הארצית למלחמה בסמים (להלן: "הרשות הארצית") היא פנתה לראשי הרשויות המקומיות ברחבי הארץ בהצעה להצטרף לתכנית ולהקים רשות עירונית למלחמה בסמים. מאחר והשימוש לרעה בסמים לא פסח על הכפר כאבול, החליט ראש-המועצה כי מועצה מקומית כאבול תהיה בין הכפרים שתקים רשות למלחמה בסמים, מתוך מדיניות ברורה ותכליתית שמטרתה לטפל בנושא השימוש לרעה בסמים בכפר באופן מערכת, שיטתי ומובנה עם כל הגורמים הרלוונטיים. לצורך כך הוקמה, בשנת 2008, מחלקה למלחמה בסמים (להלן: "מתאם הרשות למלחמה בסמים"). שתפקידו לתאם בין כל הגורמים העוסקים בנושא ולתכנן בשיתוף פעולה עמם את תכניות המניעה, ההסברה, הטיפול והאכיפה. כולל הדגשים של מדיניות הרשות הארצית על קבוצות מיוחדות כמו: נוער בסיכון.

## 2.2 להלן הגורמים הנוספים בכפר המעורבים ישירות בנושא:

1. במועצה מקומית כאבול:
  - מחלקת הרווחה
  - מחלקת החינוך, בתיאום עם משרד החינוך (כולל בתי-הספר וועד-ההורים).
2. משטרה.
3. המרכזים הקהילתיים (מתנ"סים) ומחלקת הנוער במועצה.

כל גורם כנ"ל מפעיל תכניות ופעילויות בנושא הסמים ומתקצב, הן בכוח-אדם והן בתקציבי פעולה. בין הגורמים הנ"ל מתבצעות העברות תקציביות, עקב קניית שירותים והפעלת תכניות משותפות.

2.3 במבנה הארגוני של הרשות, כפי שהוא מופיע בתכנית העבודה לשנת 2011, ניתן לראות כי משולבים בו אנשי מקצוע שונים, עובדי מועצה, משטרה, מתנדבים, הורים, מורים, בני נוער וכו'. כל אלה משולבים בוועדות שונות, המכסות את כל תחומי הפעילות. עיקר העיסוק הוא בתחום המניעה וההסברה בקרב ילדים, בני נוער והורים.

## 3. ייזום הביקורת

3.1 נושא הטיפול בשימוש לרעה בסמים בכפר כאבול נמצא בתכנית הרב-שנתית של המבקר.

3.2 בשנת 2011 נקבעה ישיבת עבודה בין מבקר המועצה לבין מתאם הרשות למלחמה בסמים בישיבה ניתן היה להבחין בחוסר שיתוף פעולה בין המתאם לבין הגורמים המעורבים בנושא. ישיבת עבודה זו העלה את נושא הסמים לעדיפות גבוהה יותר בתכנית הביקורת הרב שנתית.

מתאם הרשות למלחמה בסמים:

מתאם הרשות מסביר כי "שיתוף הפעולה בין הרשות המקומית והגורמים המעורבים לבין מתאם הרשות כמעט ולא קיים. מטרתו של מתאם הרשות בינו לבין הצדדים היתה להדק את שיתוף הפעולה והקשר ביניהם, כדי לייעל את המערכת הנותנת מענה טיפולי לנוער בנושא סמים, לתושבי כפר כאבול והסביבה, לשביעות רצון מקבלי השירות".

3.3 לאחר עריכת סקר מוקדם, החליט המבקר לערוך ביקורת במחלקת הרשות למלחמה בסמים, מחלקת רווחה ומחלקת הנוער.

#### **4. מהלך הבדיקה**

4.1 סקירת ספרות מקצועית בנושא הטיפול בסמים וכן סריקה ובדיקה של מסמכים, כגון:

- מסמכי הרשות הלאומית למלחמה בסמים.
- מסמכי מתאם הרשות למלחמה בסמים.
- חוק הרשות הלאומית למלחמה בסמים.
- החוזים בין המועצה לרשות הלאומית למלחמה בסמים.

4.2 המבקר נפגש עם מתאם הרשות למלחמה בסמים.

4.3 הביקורת החלה באוגוסט 2011. הביקורת נערכה לגבי הפעילות בשנת 01/11.

#### **5. היקף הפעילות**

מתאם הרשות למלחמה בסמים עוסק בתיאום, ייזום, בקרה ותקצוב של פעולות מניעה וטיפול בנושא הסמים בכפר, בהיקף של 20,000 ש"ח. הפעילות מקיפה את כל הגורמים העוסקים בנושא בכפר וכוללת תכניות המותאמות לילדים מגיל בי"ס יסודי, חט"ב, תיכון, מורים ואנשי חינוך.

הפעילות בתחום החלה בשנת 2008.

בשנת 2010 קיבל המתאם מכתב תודה והערכה על עבודתו בכפר כאבול, מטעם הרשות הלאומית למלחמה בסמים.



## 6. ממצאים - מסמכי יסוד

כל פעילות, שבה משתתפים גורמים מחוץ לכפר אמורה להיות מעוגנת במסמכי יסוד (תקנון, הסכם, פרוטוקול מסכם וכו'), שבהם מוסברות המטרות, דרכי הפעולה, אופן ההתקשרויות בין הגופים השונים וכו'.

בבדיקה נמצא רק מסמך אחד מהרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלכהול שהועבר לידי המבקר, מסמך זה מדבר על הקצאה לסיוע כספי למועצה מקומית כאבול בפעילות מאבק בסמים ואלכהול. ההקצאה לסיוע בפעילות למאבק בסמים החלה בשנת 2010, הקצאה זו מעבר להשתתפות הרשות הלאומית בשכרו של המתאם. הרשות הלאומית מתחייבת להשתתף בשכרו של המתאם, עד לסכום מסוים, על-פי הקריטריונים שלה.

### מתאם הרשות למלחמה בסמים:

"א. מבחינת המטרות והמדיניות של הרשות יש מסמך של הרשות הלאומית המחייב את המועצה לעבוד ע"פ פעילויות מאושרות על-ידי הרשות הלאומית למלחמה בסמים.

ב. כל שנה תכנית העבודה מסבירה את המטרות.

ג. כל שנה יש חוזה.

ד. כל שלושת הדברים האלה הם כמסמך יסוד שלפיו אני פועל".

במשך השנים, עם התרחבות הפעילות, החלה הרשות הארצית לממן גם פעילויות ותכניות, שממציאהן יפורטו בהמשך. למבקר הוגשו ההסכמים בין המועצה לרשות הלאומית, החל משנת 2009 לפי בקשתו.

## 7. ממצאים - אין ברשות המקומית-כאבול מועצה ציבורית וועדות לשיתוף פעולה עם מתאם הרשות למלחמה בסמים.

7.1 צריך להקים מועצה ציבורית או ועדת היגוי בכפר כאבול בכדי לקיים פגישות ולשתף פעולה עם מתאם הרשות למלחמה בסמים.

7.2 על-פי תכנית העבודה לשנת 2011 ומן המבנה הארגוני של הרשות ניתן להסיק כי לא הוקמו ועדות בכלל כפי שיפורט בסעיפים הבאים:

7.2.1 ועדת טיפול ושיקום (ועדת טו"ש)

7.2.2 ועדה בית-ספרית

7.2.3 ועדת אכיפה

7.2.4 ועדה חוץ בית-ספרית, ועדת מניעה והסברה

מתאם הרשות למלחמה בסמים:  
מבהיר בעקבות המצב הקשה בכפר וגידול האוכלוסייה, המועצה חייבת להקים ועדות אלה בכדי לחזק את המאבק בסמים ואלקהול.

8. ממצאים - ההסכם בין המועצה לרשות הלאומית למלחמה בסמים

8.1 להלן מחויבויות המועצה על-פי ההסכם:

- א. הקמת ועדת היגוי מקומית ובה נציגים רלוונטיים מן המועצה, נציגי ציבור ועמותות.
- ב. הפעלת תכניות ופעולות, כפי שהוצגו לרשות הארצית למלחמה בסמים, אושרו על-ידה ותוקצבו בהתאם.
- ג. העסקת מתאם/מנהל הרשות למלחמה בסמים.
- ד. דיווח כספי על ביצוע התכניות (ההוצאות).

## 8.2 להלן מחוייבויות הרשות הלאומית על-פי ההסכם:

- א. העברת השתתפות כספית למימון תכניות ופעילויות.
- ב. העברת השתתפות כספית למימון שכר המתאם.

8.3 להלן סכומי ההתחייבות של הרשות הלאומית למלחמה בסמים, על-פי ההסכים לשנת 2011:

- א. סיוע תקציבי למימון תכניות עבודה בסך 20,000 ש"ח.
- ב. סיוע בשכר המתאם במשרה עד ל-50% וסיוע כספי בסך של 20,000 ₪ לשנת 2011.

8.4 על-פי ההתחייבות הראשונה לשנת 2011 ע"ס 20,000 ש"ח, מקדמה בגובה 30% תועבר עם החתימה על החוזה ולא יאוחר מ-15 יום לאחר החזרת ההתחייבות החתומה לרשות.

התשלום האחרון יבוצע לאחר הגשת דוח כספי שנתי. ההתחייבות הראשונה נחתמה בתאריך ה-18/06/2011. המחאה ראשונה (מקדמה בגובה 30%) נתקבלה בתאריך ה-30/06/2011. המחאה שנייה נחתמה בתאריך ה-24/01/2012 לגבי סיוע נוסף בסך של 14,000 ₪, שיועבר על-פי התנאים: 30% מקדמה והתשלום האחרון כנגד הצגת דוח כספי שנתי חתום.

## 9. ממצאים - דיווחים לרשות הלאומית

9.1 על-פי ההסכם בין המועצה לרשות הלאומית מחויבת המועצה בדיווח תלת-חודשי על ביצוע התכניות וההיקף הכספי שלהן, על-פי תחומי הפעילות, ע"ג טופס שמפיקה הרשות הלאומית. לטופס זה מצרף מתאם הרשות פירוט של ההוצאות על-פי הפעילויות בכל תחום ותחום.

9.2 בשנת 2011 דווח לרשות הלאומית למלחמה בסמים פעמיים על הוצאות על שכר המתאם ופעמיים על הוצאות לפעילויות. הדיווחים נעשים על-ידי המתאם וקבלת ההמחאות גם כן נעשית על ידו.

9.3 להלן הדיווחים:

9.3.1 דיווח שכר מתאם לשנת 2011  
כאמור, הרשות הלאומית התחייבה לממן עד 20,000 ש"ח (עד 50% משרה) לשנת 2011.

9.3.2 דיווח פעילויות ותכניות  
מתאם הרשות למלחמה בסמים מעביר דוח פעילות תלת-חודשי לרשות הלאומית. הדוח כולל את סעיפי ההוצאות השונות, כללי, אכיפה, נוער וקהילה וכן פירוט ההוצאות על-פי הסעיפים.

**10. מסקנות**  
**10.1** כל גוף עירוני צריך, שימצאו ברשותו מסמכים המעגנים את הקמתו, מטרותיו ויעדיו.  
אמנם בידי המתאם נמצא קובץ מדיניות ונהלים של הרשות הלאומית שלפיו הוא פועל, אך אין לוותר על מסמך יסודי, שמסדיר את החובות והזכויות של הגורמים המעורבים, את היחסים ביניהם ואת ההשתתפויות הכספיות.

10.2 סך ההוצאה השנתית של הרשות הלאומית למלחמה בסמים  
מסתכם  
ל-20,000 ש"ח, לכלל הפעילות. לדעת הביקורת סכום זה מעט מאוד  
וסמלי והסכום צריך להיות גבוהה יותר בכדי לחזק את פעילות המאבק  
בסמים ואלכהול.

10.3 העברת כספים מגורם חיצוני (הרשות הלאומית) למועצה, שאינה  
מגיעה על-פי הזמן הנקוב בהתחייבות, מעמידה את המועצה בהוצאה, שמכבידה על  
תזרים המזומנים.

10.4 העברת הכספים של הרשות הלאומית באמצעות המחאות  
(גם לא ישירות לגזברות), מעבר לסיכונים שבכך, מעכבת את יתרת  
הכנסות המועצה בין 5 ל-17 ימים.

10.5 הזמנה היא מסמך כספי ויש להתייחס אליה כך לאחר  
שמולאה, אף אם טרם אושרה. אי ביטול הזמנה המצויה עדיין בהליך  
אישור, יכול לגרום לכפל הזמנות, מה שמצביע גם על ניהול תקציב לא  
תקין.

10.6 כל הזמנה, שמוגשת לשריון או לביצוע צריך להיות בה פירוט החישוב  
של סכום ההזמנה.

10.7 כל תיקון על גבי מסמך כספי טעון הסבר וחתימה של המתקן.

10.8 כאשר תכניות פעולה וסיכומי ביצוע אינם מופיעים באותו הסדר  
והמתכונת, זה מקשה על השותפים ועל מקבלי התכנית (למשל, אנשי ציבור)  
להתמצא, לבחון, להתרשם מהפעילות ולשייך תכנית לביצוע. זה מקשה על מתן  
הערות/הארות שלהם לגבי התכניות ועל הפקת לקחים לעתיד.

10.9 התכנית וסיכום ביצועה חייבים להיות כתובים במונחים של כמות ואיכות, כדי שכל אחד מהגורמים יוכל להתמצא, לבחון ולהתרשם מהפעילות.

13.1 מומלץ למתאם הרשות לנסח נייר עבודה (טיוטת מסמך), שבו יפורטו המטרות ודרכי הפעולה של הרשות הלאומית למלחמה בסמים וכן, את יחסי הגומלין בין הרשות המקומית לרשות הלאומית ובין הגורמים המקומיים הנוספים, לרבות חלוקת הנטל הכספי.

מסמך זה צריך לתת ביטוי לצרכי התקציב של הפעילויות.

מסמך זה צריך להיות מוסכם עם גזבר המועצה ויש להביאו לאישור המועצה.

13.2 על המועצה לבדוק עם הרשות הלאומית את האפשרות של העברת הכספים באופן ישיר לחשבון המועצה. בכל מקרה, המחאות שנועדו למועצה צריכות להגיע ישירות לגזברות המועצה.

13.3 התכניות וביצוען צריכות להיות מתוקצבות בהתאמה. על המתאם לערוך, מדי שנה, טבלת השוואה בין תקציב לביצוע, לכל תכנית ולהכניס אותה לחוברת של תכנית העבודה וסיכום הפעילות.

13.4 הנושאים בתכנית העבודה ובסיכום ביצוע, צריכים להופיע באותו סדר או שלפחות תהיה הפניה בסיכום לעמוד המתאים בחוברת כך, שכל קורא יוכל לבחון, באופן ברור, את הכתוב.

13.5 באם יש שינוי במבנה הארגוני ו/או קיום ועדות הכתובות במבנה הארגוני, יש לציין זאת במבנה החדש ו/או בסיכום השנתי לציין את הסיבות לאי קיומן של הוועדות.

בגמר עריכתו הסופית של דוח הביקורת הוצגו בפני מבקר המועצה מסמכי יסוד, שהיו ברשותו של מתאם הרשות למועצה:

1. טיוטת הסכם מתאריך ה-28/04/11, לסיוע למועצ מקומית בפעילות מאבק בסמים ואלקהול לשנת 2011.
2. תקציר סיכום פעילות (תוכנית עבודה) לשנת 2011.

**"לציין כי ראש המועצה בתאריך 07/10/2009, שלח מכתב למשרד לביטחון פנים בבקשה להצטרפות לתוכנית "עיר ללא אלימות".**  
**כמו כן מתאם הסמים ברשות הגיש בקשה למשרד לביטחון פנים בתאריך 20/09/2011, מבקש להצטרפות המועצה לתוכנית "מצילה".**

לדברי מתאם הסמים ברשות אומר כי בעקבות המצב הקשה בכפר כאבול, פנינו מספר פעמים למשרד לביטחון פנים על מנת להשתתף בפרוייקט "עיר ללא אלימות" אך בקשתנו נדחתה. כנ"ל לגבי בקשה להצטרפות לפרוייקט "מצילה".  
כיום אנו פועלים בפעילות חינוכית בלתי פורמלית בשעות אחר הצהריים בתקציב בסך של 20,000 ₪ וזה המימון של הרשות הלאומית למלחמה בסמים ואלקהול ולדעתו תקציב זה הנו סמלי ואינו מספיק לכלל הפעילות.



## ביקורת בנושא : טיפול בנזקקים

### מבוא :

בחודשים אוקטובר 2011 עד ינואר 2012 בדק מבקר המועצה את אופן הטיפול של המועצה בשלוש אוכלוסיות נזקקים : קטינים בסיכון, נערות במצוקה ונפגעי סמים

הממצאים שהעלתה הביקורת בדוח זה מלמדים, שטיפול המועצה בכל אחת מקבוצות הנזקקים היה לקוי ולא נעשו בהתאם לתקנון עבודה סוציאלית המאגד את ההנחיות וההוראות למתן שירותי סעד, שהוציא מנכ"ל משרד הרווחה לרשויות המקומיות (להלן- תע"ס). בשלושת התחומים נעשו פעולות חלקית לאיתור נזקקים לטיפול; תיקי לקוחות מטופלים נוהלו בצורה לקויה; כמעט ולא ניתנו טיפולים פרטניים לרובם המכריע של הנזקקים.

לדברי מנהל המחלקה אין ליקויים בטיפול המועצה בקטינים בסיכון: ומסביר, שתמיד המועצה מפתחת מסגרות שנותנים מענה לצורכי קטינים בסיכון ומשפחותיהם ומוסיף כי יש למועצה (5) מעדניות; לדברי פקיד הסעד של המועצה מדווח למשרד הרווחה על פניות שקיבל בדבר קטינים בסיכון; חלה הגדרת "קטין נזקק" שבחוק הנוער (טיפול והשגחה), התש"ך – 1960; לדברי מנהל המחלקה, יש תוכניות טיפוליות בהתאם לוועדת ההחלטה שחבריה דנים באבחון הבעיה והצרכים של הילד, לפי ההחלטה קובעים את תוכנית הטיפול המתאימה בנוכחות ובשיתוף מלא של ההורים.

לדברי מנהל המחלקה והממצאים שהועלו באשר לטיפול בנערות במצוקה מלמדים שהמועצה לא מילאה כראוי את חובתה כרשות סעד ולא העניקה שירות נאות לנערות במצוקה; המחלקה פנתה רב של פעמים לראש המועצה בכדי שישפך לנערות במצוקה מקום מיוחד, אינטימי ומיועד לנערות בכדי שירגישו פרטיות וסודיות, אך כל הפניות של המחלקה נענו בשליליות. כעת הנערות נמצאות במועדון נכים בשם "סוויא", הנמצא בכפר, מועדון זה לא מיועד לנערות במצוקה ולא מתאים לצרכיהם וכתוצאה מכך לא ניתן לנערות טיפול פרטי; אין בכפר מועדון טיפולי עבור נערות במצוקה. כתוצאה מתפקודה הלקוי של המועצה בתחום זה חסרה אוכלוסיית הנערות במצוקה שבתחומה תמיכה וטיפולים ראויים.

אשר לטיפול באוכלוסיית נפגעי הסמים, נמצא כי המועצה ערוכה חלקית למתן טיפול לאוכלוסיית נזקקים זו.

מחלקת הרווחה בשנת 2011, טיפלה ב- 24, פניות ילדים בסיכון, 32 פניות לנערות במצוקה, לא נמסר נתון מדויק במספרים כמה הם ההפניות לנפגעי סמים, לעומת זאת בדוח ביקורת המפורט מטעם רואה החשבון החיצוני (משרד הפנים) לשנת 2010, נמצא כי המחלקה טיפלה ב- 108 פניות ילדים בסיכון, 75 פניות נערות במצוקה ו 57 פניות לנפגעי סמים.

נראה כי יש ירידה חדה ומשמעותית בפונים למחלקת הרווחה בדרישה לשירות וטיפול בשלוש אוכלוסיית הנזקקים: ילדים בסיכון, נערות במצוקה ונפגעי סמים.

לאור חומרת הממצאים וחשיבותן ראיתי לנכון להביא פירוט הממצאים .

## 1. קטינים בסיכון

### \*איתור קטינים בסיכון

נמצא כי פקיד הסעד של המועצה לא נהג ליצור ביוזמתו קשר עם שירותים ועם מסגרות המטפלים בקטינים בקהילה לשם איתור קטינים נזקקים, והסתפק בקבלת דיווחים, שמסגרות טיפול שונות בקהילה ומחוצה לה, מצאו לנכון למסור למחלקה, לפי חובתן על פי סעיף 368ד לחוק העונשין, התשל"ז – 1977 (להלן – חוק העונשין), המחייב גורמים מקצועיים שונים לדווח לפקיד הסעד כאשר יש להם יסוד סביר להאמין שנעברה עבירה בקטין.

### \*קבלת פניות והטיפול בהן

לדברי מנהל המחלקה, המחלקה מנהלת רישום של הפניות שקיבל פקיד הסעד של המועצה בעניין קטינים בסיכון וניהלה כל רישום של פעולות שעשה פקיד הסעד בעקבות המידע שנמסר לו. המחלקה גם ניהלה רישום מרוכז של הפניות בכתב ושל הפניות הטלפוניות שקיבל פקיד הסעד. פקיד הסעד לדבריו מילא טופסי טיפול בילד ודיווח למשרד הרווחה על הפניות שקיבל. לא נמסרו ממצאים או מסמכים לידי המבקר בכדי לאמת דברי מנהל המחלקה שאכן המחלקה מנהלת באופן תקין. כתוצאה מכך אין בידי הביקורת נתונים מרוכזים על הפניות ועל אופן בדיקת המידע שנכלל בהן הטיפול בקטינים שבהם עוסקות הפניות.

מאחר שהפניות לא נמסרו לידי המבקר לא היה אפשר לעקוב אחר הטיפול בהן ואחר ההחלטות שהתקבלו לגבי הקטינים שבהם הן עוסקות.

נמצא כי אין במחלקה מאגר מידע בדבר הליכי החקירה שנעשו בעקבות מסירת המידע לפקיד הסעד של המועצה, בדבר הממצאים שהועלו בחקירה ובדבר הטיפול שנקבע לקטין. ממסמכי המחלקה עולה כי הוגשו 24 פניות ולכולם נפתחו תיקי לקוח במחלקה ולדברי מנהל המחלקה כי כל התיקים מנוהלים בבתי משפט.

### \*ניהול תיקי לקוח לקטינים שבעניינם הוגשו פניות

בשנת 2011, נמצא כי ל- 24 ילדים, שבעניינם הוגשו לפקיד הסעד, נפתחו לכולם תיקי לקוח. 24 הילדים שפניות בעניינם הוגשו לפקיד הסעד כבר היו בטיפול במחלקה, ולכן כבר היו להם תיקי לקוח במחלקה. בבדיקת המבקר למחלקה לא נמסר לידו רישומים בדבר הסיכונים הנשקפים לילדים ובדבר הטיפול שניתן להם. לדברי מנהל המחלקה כי יש לו מידע בדבר הטיפול בכל הילדים שהוגש בעניינם הפניות וכל הטיפולים מתועדים.

מאחר והמבקר לא קיבל מסמכים שהטיפולים מתועדים לא היה אפשר לעקוב אחר התיקים המנוהלים לקטינים שבעניינם הוגשו פניות. לדעת הביקורת אין למחלקה מידע בדבר הטיפול ברבים מהילדים שפניות בעניינם הוגשו לפקיד הסעד.

### **\*החלטות על נזקות של קטינים**

לדברי מנהל המחלקה נמצא כי בשנים 2010-2011 קבע פקיד הסעד כי ילד הוא "קטין נזקק". ויש תוכנית טיפולית בהתאם לוועדת החלטה שחבריה דנים באבחון הבעיה והצרכים של הילד ולפי זה הועדה קובעת תוכנית טיפול מתאימה.

הביקורת מעירה כי לא קיבלה מסמכים שאכן קיימת ועדה זו ומי הם חבריה, כמו כן הביקורת לא קיבלה לידיה החלטות אשר לפיה קבעה ועדת החלטות תוכנית טיפולית מתאימה לילדים בסיכון ואין בידי הביקורת מסמך לקביעת פקיד הסעד שאכן ילד הוא "קטין נזקק".

אי מסירת המסמכים והממצאים לידי המבקר, הביקורת מעירה כי לא היה אפשרי לעקוב אחר ההיערכות של המועצה לטיפול בקטינים בסיכון; על המועצה להבטיח שהילדים שהפגיעות בהם תואמות את המבחנים שנקבעו בסעיף 2 לחוק הנוער יוגדרו כקטינים נזקקים ולקבוע לכל אחד מהם תכנית טיפול באמצעות ועדת החלטה, כנדרש בתע"ס.

### **\*הכנת תכנית טיפולית**

לדברי מנהל המחלקה כי יש תוכנית טיפולית לקטינים שעניינם בהם הובאו לידיעתו, בהתאם להחלטת ועדת החלטה שחבריה דנים באבחון הבעיה והצרכים של הילד ולפי זה קובעים תוכנית טיפול מתאימה בנוכחות ובשיתוף מלא של הורים.

קביעת דרכי הטיפול והתכנית הטיפולית לילד שנפגע היא צורך בסיסי וחיוני גם אם לא נקבע כי הוא קטין נזקק. הימנעות פקיד הסעד והמחלקה מהכנת תכניות טיפוליות לילדים שעניינם לא הובא לידיעת פקיד הסעד עלולה למנוע את הטיפול הנדרש לילד והגנתו.

### **\*הדיון בענייני קטינים נזקקים בוועדת החלטה**

ממסמכי המחלקה עולה כי בשנת 2011 על אף הפניות הרבות בדבר קטינים הנמצאים לכאורה בסיכון שהגיעו, כאמור, למחלקה כונסה ועדת החלטה לדיון ב-14, קטינים בסיכון בלבד. לדברי העו"ס יושבת ראש הועדה, הועדה כונסה בשנת 2011, 7 פעמים ל-14, קטינים בסיכון, לדברי מנהל המחלקה על הועדה להתכנס **פעמיים בחודש**, זאת אומרת הועדה צריכה להתכנס **24 פעמים בשנה**. לדברי יושבת ראש הועדה, ועדת החלטה כונסה למקרים ספורים לילדים בסיכון, כתוצאה מהיותה בחופשת לידה לתקופה של כ-3 **חודשים בשנת 2011**. נמצא כי התכנסות ועדת החלטה במקרים ספורים ולא כפי שנאמר ע"י מנהל המחלקה פעמיים בחודש, פוגע ביכולתה לאבחן כראוי את מצב הילד שבו היא דנה ולקבוע לו תכנית טיפול מתאימה. על המועצה לדאוג, שועדת החלטה לנהל רישום מרוכז של נתוני הילדים שעניינם הובא לדיון בה ושל החלטות שהתקבלו לגביהם, כדי לאפשר מעקב נאות אחר הטיפול בהם.

### **\*דיווח למשטרה**

נמצא כי בשנת 2011, מסר פקיד הסעד למשטרה רק שני דיווחים כאמור, יוער כי למשרד הרווחה הוא דיווח שהגיש למשטרה שני דיווחים והודיע למשרד הרווחה שדיווח למשטרה על "שני המקרים" ומקרה אחד שבעניינו הוגשה בקשה לועדת הפטור והוחלט בה לא לדווח משטרה.

מטרת החוק הוא שייחקרו המקרים שבהם קיים חשש שהקטינים בסיכון, כדי להבטיח טיפול נאות בהם. אי הדיווח עלול להותירם מבלי שיקבלו טיפול ראוי. מן הראוי שהמועצה תבחן את אופן קבלת ההחלטות באשר לדיווחים אלה ותדאג למסור דיווחים סדירים למשטרה, כנדרש בחוק.

### **\*כוננות פקיד סעד**

נמצא כי יש פקיד סעד "כונן", שהינו מנהל המחלקה. (כונן הוא פקיד סעד הנדרש להיות רתוק לביתו או לשאת איתורית מחוץ לשעות העבודה הרגילות ולהיות מוכן להיענות לכל קריאה הנוגעת לקטין הנמצא במצב חירום). מנהל המחלקה שהוא פקיד הסעד הכונן לא העלה בפני הביקורת מקרים הנוגעים לקטינים הנמצאים במצבי חירום אשר הוזעק להם, מנהל המחלקה מדבר ומוסיף שמספר הנייד שלו מופץ כמעט לכל התושבים דבר אשר מפריע לו הרבה והתלונן בעבר על זה בפני ראש המועצה וכמו כן התלונן שוב בישיבת העבודה עם המבקר.

יש לציין שפקיד הסעד מקבל בתלוש תוספת שכר בגין כוננות וקריאות פתע.

### **\*הטיפול בקבוצת קטינים פגועים**

בשנת 2011 קיבלה המועצה מידע על שלושה קטינים מגיל 8-14 שנים מכפר כאבול שנפלו קורבן לתקיפה מינית; זהותם של 2 מהקטינים לא נודעה למשטרה והיא לא חקרה אותם כי פקיד הסעד לא דיווח למשטרה על שני המקרים. לדברי מנהל המחלקה כי שני הילדים נמצאים במעקב טיפולי במסגרת נפגעי אלימות מינית. לא נמסר לביקורת ממצאים אך נתקבלה החלטה זו ומי הפורום שקבע את החלטה. אין במועצה "קו טלפוני חם" לקבלת פניות על מקרים חריגים. לא נמסר לביקורת כל מידע על יצירת מערך לטיפול פרטני או על פנייה להורי נפגעים כדי להסביר את הצורך בטיפול כזה. על פי המידע שהיה למנהל המחלקה קיבל רק קטין נפגע טיפול פרטני במרפאה לבריאות הנפש.

### **\*סיכום ביקורת בנושא טיפול בילדים בסיכון :**

ממצאי הבדיקה מצביעים על ליקויים בטיפול המחלקה בקטינים בסיכון: פקיד הסעד לא דיווח למשטרה על שני מקרים, קטינים שנפגעו מינית, והמשטרה לא ידעה זהותם וכתוצאה מכך לא חקרה את המקרים; ההחלטה הנוגעת לקטינים לא נעשתה לפי הנדרש בתע"ס, אין במחלקה מידע בדבר הליכי חקירה, בדבר הממצאים שהועלו בחקירה ובדבר הטיפול שנקבע לקטין. צריך להקים "קו טלפוני חם" לקבלת מידע על פניות למקרים חריגים. לא הונח בפני המבקר כל מסך או ממצאים לאימות דברי מנהל המחלקה. פקיד הסעד הכונן צריך להיות זמין אחרי שעות העבודה ולהיות זמין לכל קריאה. לא נמסר לידי המבקר החלטות לועדת החלטה שבהם נקבעה תוכנית טיפולית מתאימה לקטינים בסיכון. על המחלקה לעשות עבודת שטח בכדי לאתר ילדים בסיכון ולא להסתפק רק בדיווחים. לא נמסר מסמכים או ממצאים לידי הביקורת שכל הטיפולים מתועדים. לא נמסר לביקורת רשימה שכל הפניות רשומות ומרוכזות. לא נמסר לידי המבקר את ההחלטה שכל ילד הוא "קטין נזקק". על המועצה לפעול לאתר להענקת הטיפול הנדרש לקטינים בסיכון לפי החוק והנחיות התע"ס.

## **2. נערות במצוקה**

### **\*איתור נערות במצוקה**

נמצא כי המועצה חסרה מידע לגבי מספר הנערות במצוקה המצויות בתחומה ואינן מטופלות. המועצה לא פעלה לאיתור נערות במצוקה שאינן מוכרות לה וסייעה רק לנערות שפנו למחלקה מיוזמתן או שהפנו אליה גורמים קהילתיים.

יש לציין כי נוכח המאפיינים האישיים של נערות במצוקה, סביר להניח כי רבות מהנערות שאינן מוכרות למחלקה לא יפנו אליה ביוזמתן לקבלת הסיוע. לאיתור נערות במצוקה משנה חשיבות בגלל מאפייני האוכלוסייה המסורתית שבתחומה. על המועצה ליזום פעילות שיטתית וסדירה לאיתור נערות במצוקה במטרה להגיש להן את הסיוע הדרוש.

## ניהול תיקי לקוח

נמצא כי המחלקה פתחה חלקית תיקים לנערות במצוקה שהטיפול בהן נעשה במסגרת המועדון הטיפולי. בשנת 2011, נמצא במחלקה 32 תיקים לנערות במצוקה מטופלות בין אם זה טיפול פרטני או טיפול קבוצתי, 26 מהתיקים מטופלים ומעודכנים בנתוני יסוד ו-6 תיקים מטופלים ולא מעודכנים בנתוני יסוד. תיק הלקוח הוא כלי חיוני למעקב אחר טיפול נאות בנוזק ואחר יישום תכנית הטיפול שנקבעה לו; אי רישום פעולות טיפול עלול לפגוע בהליכי הטיפול. על המועצה לפעול לאלתר לפתיחה ולניהול של תיקים לנערות במצוקה המשתתפות בפעילויות המועדון הטיפולי, ולנהל את תיקי הלקוח כנדרש.

במועד הביקורת היו במחלקה 32 תיקי טיפול בנערות במצוקה. מהרישומים בתיקים ומהסבר עובדת המחלקה עולה כי רק כמה מהנערות נותרו בטיפול בשנת 2011. **הטיפול בכ- 10 נערות הופסק והתיקים נסגרו** מחוסר טיפול פעיל לתקופה ארוכה מעל שנה. **נמצא כי המחלקה לא עשתה את המיון הנדרש**, ולדברי העו"ס האחראית על טיפול הנערות במצוקה **כי יש תיקים** שהטיפול בהם הסתיים ונגנזו על פי ההוראות.

## \*הטיפול הפרטני

הטיפול בחלק מהנערות נפסק, כאמור, בשנת 2011 טיפלה המחלקה טיפול פרטני בין ל-10 ל-15 נערות במצוקה.

אין להשלים עם העובדה שהמחלקה לא יודעת במדויק כמה נערות מקבלות טיפול פרטני והמחלקה לא העניקה טיפול פרטני לחלק מנערות במצוקה כתוצאה מהתנאים הקשים במחלקה בכל משרד בלשכה יש 2 עובדים סוציאליים וגם קירות המשרד עשויות מקירות גבס שמאפשר לאחרים לשמוע את השיחה הפרטנית עם הנערה. הדבר חמור במיוחד שהמועצה לא מפעילה מועדון טיפולי מיוחד לנערות במצוקה, הפעילות מתקיימות במועדון חברתי לנכים "סוויא" והפעילות מתקיימות ביחד עם קבוצות אחרות ופועלות באותו זמן ובאותו מקום וכתוצאה מכך לא ניתן ובלתי אפשרי לנהל שיחות פרטניות מחוסר פרטיות וחשיפת המקום בפני קבוצות אחרות.

על המועצה להיערך לאלתר לאיתור נערות במצוקה הזקוקות לטיפול פרטני מקרב המטופלות במחלקה ומקרב אוכלוסיית הנערות במצוקה שאינה בקשר עם המחלקה, ולתת להן את הטיפול הנדרש.

תכנית טיפולית היא כלי מקצועי חיוני לשיקום המטופל. על המועצה לדאוג לגיבוש תכנית כזו לכל אחת ממטופלותיה.

**"לציין שלמחלקת הרווחה היו פניות למועצה ולמשרד הרווחה לעזרה במימון שכירת מקום להפעלת מועדון טיפולי, והפניות של המחלקה לעת כתיבת דוח זה טרם נענו".**

## \*מועדון טיפולי

אין במועצה מועדון טיפולי מיוחד לנערות במצוקה, המחלקה משתמשת במועדון המיועד לנכים "סוויא" בכדי לתת שירותים וטיפולים לנערות במצוקה שבו מתקיימים כמה חוגים(אומנות, קוסמטיקה, קונדיטוריה, צילום וכד').

נמצא כי המחלקה תכננה קיימה חלקית פעילות קבוצתית טיפולית ולדברי האחראית דרך פעילות זו המחלקה מאתרת נערות במצוקה.

כתוצאה מאי הפעלת מועדון טיפולי מיוחד ומיועד לנערות במצוקה, הנערות לא מגיעות ולא משתתפות בפעילות המתקיימות במועדון "סוויא" המיועד לנכים שלדעת הנערות לא ניתן לנהל שיחה פרטנית וגם פעילות קבוצתית בגלל חוסר פרטיות וחשיפת המקום בפני קבוצות אחרות. בהיעדר תכנית טיפול פרטנית לא היה ניתן לדעת איזו פעילות מתאימה לכל מטופלת ויש בה כדי לתרום לשיקומה. בהיעדר תכניות טיפול פרטניות למשתתפות בפעילויות המועדון, לא ניתן למצות את הפוטנציאל הטיפולי שבו.

המחלקה לא דאגה לרישום נוכחות הנערות בפעילויות, ממילא לא היה ניתן לדעת עד כמה התמידו הנערות בהשתתפות בחוגים שהתקיימו בו, ומה תרמה המחלקה לשיקומן.

החוסר במועדון טיפולי המיועד לנערות במצוקה והפעלת הפעילות במועדון "סוויא" עם קבוצות אחרות של המועדון וניהול הפעילות בו אינה תואמת את הוראות התע"ס, ואין בה כדי להביא לידי השגת המטרות הטיפוליות שלשמן נועדה הפעילות במסגרת זו. בהיעדר תכניות טיפול פרטניות, רישום המשתתפות ומעקב אחריהן מושמות לאל המטרות הטיפוליות שמשדר הרווחה ביקש להשיג בהפעלת המועדון.

**"על המועצה לפעול לאלתר להמצאת מקום שיהיה מועדון טיפולי מיוחד אך ורק לנערות במצוקה בכדי שהמחלקה תוכל להכין תכניות טיפוליות לכל המשתתפות בפעילות המועדון ולהפעילו כנדרש בתע"ס".**

## \*תקצוב הטיפול בנערות במצוקה

בשנת 2011 הקציב משרד הרווחה לנושא הטיפול בנערות במצוקה 33,956 ₪ - המועצה ניצלה רק 28,603 ₪ מהקצבה זו.

אין הצדקה לניצול החלקי של התקציב לטיפול בנערות במצוקה, בעיקר העובדה שפעילות המועצה בתחום זה הייתה חלקית וחסרה.

### **סיכום ביקורת בנושא טיפול בנערות במצוקה:**

המועצה לא מילאה כראוי את חובתה כרשות סעד ולא העניקה לנערות במצוקה שבתחומה את הטיפול הדרוש: כמעט לא ניתן לנערות במצוקה טיפול פרטני, הטיפול שניתן לא התבסס על תכניות טיפול פרטניות; אין במועצה מועדון טיפולי המיועד אך ורק לנערות במצוקה ובכך המועצה לא תגשים את המטרות עבור הנערות במצוקה. על המועצה להפעיל מועדון טיפולי מיוחד ומיועד לנערות במצוקה. על המחלקה לדאוג לרישום נוכחות הנערות בפעילויות כתוצאה מתפקודה הלקוי של המועצה בתחום זה חסרה אוכלוסיית הנערות במצוקה שבתחומה תמיכה וטיפול ראויים. על המועצה לפעול לאלתר לאיתור נערות במצוקה, לתת להן טיפול פרטני ולבסס את עבודת המחלקה על תכניות טיפול המיועדות להשגת מטרות טיפוליות מוגדרות.

### **3. ביקורת בנושא: טיפול בנפגעי סמים:**

#### **\* רישיון לטיפול סוציאלי במשתמשים בסמים**

בחוק הפיקוח על מוסדות לטיפול במשתמשים בסמים, התשנ"ג – 1993 (להלן – חוק הפיקוח), מוגדר מוסד לטיפול סוציאלי במשתמשים בסמים כ"מוסד הנותן או המיועד לתת טיפול סוציאלי בלבד למשתמשים בסמים". בחוק הפיקוח נקבעו, בין היתר, הדרישות לניהול המוסד, ובהן קבלת רישיון מוועדה הממונה בידי שרי הבריאות והרווחה. לפיכך חייבת הרשות המקומית לדאוג לכך שהמחלקה לשירותים חברתיים תקבל רישיון לטיפול במשתמשים בסמים. אין בכפר מוסד לטיפול סוציאלי למשתמשים בסמים, נמצא כי יש יחידה אזורית לטיפול בנפגעי סמים, יחידה זו נמצאת במחלקת הרווחה בעיר טמרה, מחלקת הרווחה במועצה מקומית כאבול שייכת ליחידה אזורית זו. היחידה האזורית, תפקידה אבחון הנפגע/המטופל והתאמתו למסגרת טיפולית וליווי אחר סיום הטיפול.

#### **\* הטיפול בנפגעי סמים**

נמצא כי המועצה לא פעלה להכשרת עו"ס לטיפול בנפגעי סמים ואף לא הטילה על אחד מהעו"ס המועסקים בה את האחריות לטיפול בהם ולדברי מנהל המחלקה כי הטיפול בנפגעי סמים מחולק על כל פקדי המחלקה (עו"סים). יש לראות בחומרה את אי – תפקוד המועצה כרשות סעד בכל הנוגע לטיפול בנפגעי הסמים שבתחומה ואת העובדה שאינה נותנת את הטיפול הנדרש לנפגעי סמים שבתחומה; על המועצה להיערך לאלתר למילוי תפקידה בתחום חיוני זה, להקים מערך לטיפול במשתמשים בסמים שיוכל לאתר את נפגעי הסמים שבתחומה המבקשים להיגמל ולהשתקם, ולהעניק להם את הטיפול הנדרש.



## \*פעילות קהילתית נגד שימוש בסמים

נמצא כי בשנת 2011 התקיימה פעילות קהילתית בתחום המלחמה בסמים : באותה שנה לא דיווח המתאם על פעילות קהילתית כלשהי למחלקת הרווחה, וגם בתיקי מחלקת הרווחה לא היה רישום על פעילות כזאת .

נמצא כי המועצה לא הקימה מועצה ציבורית למלחמה בסמים וגם לא הקימה ועדות (ועדה לטיפול ושיקום , ועדה להסברה לחינוך ולמניעה , ועדה למשולבות אזרחית באכיפת החוק) גם לא הוקמה ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים כפי המתחייב מהוראות סעיף 13ב בפקודת המועצות המקומיות (תיקון מס' 41) .

הביקורת העירה למועצה כי נוכח האוכלוסייה של המשתמשים בסמים שבתחומה , הליקויים בפעילות הקהילתית נגד השימוש בסמים , כמו הימנעותה מטיפול במשתמשים בסמים , פוגעים פגיעה של ממש באוכלוסיית נזקקים נרחבת ובמאבק הציבורי בשימוש בסמים. על המועצה להפעיל לאלתר מערך טיפול בנפגעי הסמים ולמנות ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים שתגבש תכניות לטיפול ולמניעה , תגישן לאישור המועצה ותעקוב אחר ביצוען .

## סיכום ביקורת :

המועצה המקומית כפר כאבול מחויבת להגיש טיפול סוציאלי לנזקקים שבתחומה. הממצאים שתוארו בדוח זה מלמדים שהיא לא מילאה את תפקידה כ"רשות סעד" בכל הנוגע למתן שירותי הרווחה לקטינים בסיכון, לנערות במצוקה ולנפגעי סמים.

בתחום הטיפול בקטינים בסיכון נדרשת המועצה לעשות שינוי בסיסי באופן פעילותה, ובין היתר לטפל לאלתר בנושאים האלה: ייזום קשר עם מסגרות שבהן מטופלים קטינים במטרה לאתר קטינים נזקקים שבתחום המועצה; שינוי יסודי בטיפול המחלקה בפניות אליה בדבר קטינים המצויים לכאורה בסיכון; חקירת כל אחת מהפניות בתחום זה וקביעת תכנית טיפול מתאימה באמצעות ועדת החלטה; הקפדה על דיווח למשטרת ישראל בדבר ילדים בסיכון.

גם בטיפול באוכלוסיית הנערות במצוקה נחוץ שיפור ניכר. על המועצה לפעול לאלתר לאיתור נערות במצוקה; לטפל טיפול פרטני בנערות שאותרו ולבסס את עבודת המחלקה על תכניות טיפול המיועדות להשגת מטרות טיפוליות מוגדרות. על המועצה להקים מועדון טיפולי מיוחד ומיועד אך ורק לנערות במצוקה

לצורך הטיפול בנפגעי הסמים על המועצה להקים מערך טיפול באוכלוסיית הנפגעים שבתחומה. עליה לאתר נפגעי סמים ולטפל בהם ולחדש את הפעילות הקהילתית למלחמה בסמים. על המועצה למנות לאלתר ועדה למאבק בנגע הסמים המסוכנים שתגבש תכנית לטיפול ולמניעה ותגישה לאישור המועצה.

לאור הממצאים הקשים העולים מהדוח על הנהלת המועצה לפעול יחד עם הגורמים הרלוונטיים במשרד הרווחה להכנת תכנית פעולה לשיפור תפקוד המחלקה, בתוך כך ראוי לבחון אם בידי המחלקה האמצעים הדרושים לכך.

**דו"ח ביקורת**

**על**

**מחלקת הגבייה**

## דו"ח ביקורת

### על

## מחלקת הגבייה

### פרק א' - מבוא

#### כללי

1. במסגרת תוכנית עבודת הביקורת קוימה ביקורת במחלקת הגבייה.
2. במסגרת הביקורת נסקרו כל תחומי הפעילות של המחלקה, שיטות העבודה ודרכי הגבייה.
- לאחר שלב סקר המערכת נבחרו מתוך התחומים השונים הללו הנושאים לביקורת, כמפורטים בדוח זה.

### פרק ב' – סקירת מצב קיים

#### כללי

1. פרק זה מפרט את סקירת המצב הקיים במחלקת הגבייה.
- יעוד ותפקידי הגבייה
2. יעוד המחלקה לטפל בכל הכרוך בהכנסות המועצה וגבייתם לקופת המועצה.
3. יעדי הגבייה בעת הביקורת היו ההכנסות מארנונה (על מגורים ועסקים), ומאגרות בנושאי ההנדסה.
4. במסגרת מדיניות המועצה צריכים להיות תחומים נוספים בתחום הגבייה - הכנסות מתחומי החינוך, שילוט ורישוי עסקים.
5. למחלקת הגבייה סמכויות אכיפה לביצוע הגבייה ולטיפול בחובות במטרה למצות את ההכנסות המגיעות למועצה.

## ארגון המחלקה

7. בראש המחלקה עומד הגזבר ולצידו מנהל הגבייה אשר מפעיל את מערכות הגבייה השוטפת וגביית החובות.
8. המחלקה כללה בעת הביקורת ארגון פנימי לפונקציות משנה כלהלן :-
  - א. קבלת קהל.
  - ב. שומה.
  - ג. אכיפה וטיפול בחייבים.
  - ד. הנחות.
  - ה. הנהלת-חשבונות.
  - ו. קופה ראשית ( באחריות פקידת גבייה ).
  - ז. פקיד גבייה.
9. סה"כ מנתה המחלקה בתחילת הביקורת 3 עובדים (כולל המנהל).

## פעילות המחלקה ותפעולה

10. נתונים
  - א. סה"כ הכנסות המועצה מגבייה בשנת 2010 הסתכמו בכ-10168815 מליוני ₪ ובשנת 2011 עד ל' 30/09/2011 הכנסות המועצה הסתכמו בסך של 7147608 מליוני ₪ . ( הערה: עד לכתיבת דוח זה טרם הוכן המאזן לסוף שנת 2011).
  - ב. הקף השומה השנתית הגולמית היה כ-11402452 מיליון ₪, מתוכם על מגורים כ-88% ועל היתר (עסקים ואחרים) – כ-12%.
  - ג. סה"כ בתחום טיפול הגבייה 3459 נישומים/נכסים שונים, על שטח נכסים בהיקף של 425494 מ"ר.

- ד. ההכנסות מארנונה ניתן לראות בתוכנית המחשב את הסכומים המזומנים והעתידים, לא ניתן לראות אופן ההתפלגות עפ"י אופן התשלום כלהלן:-
1. בקופת המועצה.
  2. בבנקים.
  3. בכרטיס אשראי.
  4. בהוראת-קבע.
  5. בהמחאות דחיות.

#### 11. טיפול בקהל

- א. הטיפול בקהל המגיע להסדיר תשלומיו או לקיים ברור במשרדי המועצה, מתבצע בעמדות קבלת קהל אשר במחלקה.
- ב. הטיפול בפונים טלפונית מתבצע ע"י פקדי הגבייה.
- ג. הציבור יכול לשלם בכל אמצעי התשלום – מזומנים, בכרטיסי-אשראי, המחאות, הוראות-קבע.

#### 12. מקורות ההכנסות

- א. המקור העיקרי הוא הכנסות מארנונת מגורים, ולצידה הכנסות מארנונה שאינה על מגורים, כגון - מבתי-עסק, קופות חולים, בנקים וכד'.
- ב. מקור הכנסות אחר הוא מאגרות שונות בתחום ההנדסה, הנקבעות בהוראות חיוב שעורך אגף ההנדסה של המועצה.
- ג. הכנסות מפעילויות בתחום חינוך, תרבות, העשרה ופנאי.
- ד. הכנסות מרישוי-עסקים – טרם מטופלות ע"י מחלקת הגבייה.
- ה. הכנסות מתחום החינוך .

## פרק ג' – ממצאים

### בללי

1. יצוין בפתח הדברים כי הביקורת מצאה במערכת הגבייה שינויים ושיפורים משמעותיים שבוצעו החל משנת 2008 עד ליום כתיבת דוח זה כתוצאה מהכנסת עובד מנוסה ומקצועני.
- שינויים אלה כללו: שינויים ארגוניים ומבניים, בראשם יצירת פונקצית אכיפה (נתמכת תוכנת ניהול ומעקב לנושאי האכיפה) שלא היתה קודם, הכנת תוכנית עבודה (לראשונה בגבייה), לרבות הגדרת יעדים ומטרות והדרכים למימושם, שיפורי תהליכים ובראשם בקרה חשבונאית על פקודות היומן שלא היתה קודם, הכנסת בקורות בתהליכים שונים מיסוד נהלים מקצועיים מסודרים ומפורטים, שיפורים בשרות לקהל.
- הביקורת מצאה בסיפוק רב את נקודות החיוב הללו, אשר מאידך גם מדגישות ביתר-שאר הליקויים המתבטאים בהעדרם של הנושאים הללו עד סוף 2007.
- אין הביקורת באה לשלול את כל מה שנבנה קודם במשך שנים בניהולו של הגזבר ומנהל מחלקת הגבייה במיוחד בניית תשתית תשלום באמצעות הוראות-קבע – אין תוכנית ממוחשבת במחלקה בכדי לדעת כמה הוא מספר המשלמים/התושבים בהוראת קבע וכמה הוא מספר המשלמים/ התושבים באמצעות כרטיסי-אשראי.
2. בחינת נתוניה הבסיסיים של הגבייה עד **30/09 לשנת 2011** מלמדת כי: -
- א. מתוך החיוב השוטף לגבייה בסך **7335912.13** מליון ₪ - נגבו **338114.78** מליון ₪ כ- (50%).
- ב. מתוך סכומי הפיגורים לגבייה בסך **13,392,933.36** מליון ₪ - נגבו **907,556.13** מליון ₪ כ- (7%).

### מיצוי הכנסות למועצה

3. מתוך צעדים שננקטו ע"י הגזבר, כפי שצוינו לעיל בעיקריהם, עלו נושאים שהיו לקויים וטעוני תיקון עד תחילת השנה השוטפת, במיוחד בתחום האכיפה שלקה בחסר (מפורט להלן) ואשר מהם ניתן ללמוד על כך שמערכת הגבייה ככל הנראה לא באופן המבטיח מיצוי ההכנסות המגיעות למועצה.

### רישום חייבים ומעקב

4. בעל חוב יכול להיות חייב למועצה במספר תחומים – ארנונה, עסקים, חינוך וכד'. עם זאת – החובות השונים מקושרים ביניהם ומזוהים תחת אותו חייב.

### אכיפה

5. בתחום האכיפה נעשו, כאמור, צעדים משמעותיים ע"י הגזבר בשנת 2007, לקידום האכיפה, במיוחד ע"י "האכיפה המנהלית", כמפורט להלן. תחום האכיפה אורגן מחדש, בוסס על מערכת מחשב ייעודית ספציפית לנושא האכיפה (הובאה ומופעלת ע"י החברה) ומפעיל שורה של כלי ניהול, מעקב ובקרה, גם פרטניים לכל חוב, וגם ברי-עיבודים/חיתוכים/ריכוזים/מיונים. כלים אלה ברובם חדשים שלא היו במועצה לפני-כן.
6. באמצעות ה"אכיפה המנהלית" שהוכנסה מבוצעות פעולות אכיפה שונות: מנוהלים קבצי חייבים, ממופים החייבים בחתכים של קודים לטיפול וגובה החוב, נמסרות הודעות דרישה לתשלום והתראות, נמסרות הודעות עיקולים ברישום (התראות) ועיקולים בפועל, מוגשות תביעות משפטיות, מופעלות.



מבחינה כמותית-מספרית קוימה הליכי אכיפה אלה על כ- 1900 נכסים פעילים ובהיקף יתרות של **11402452** מליון ₪ (תמונת המצב נכון ל- 31.09.11):

ג. כ- 200 בשלבי טיפול והסדר שמים של המחלקה.

ד. כ- 80 מעוכבים מסיבות שונות.

ה. כ- 1800 הודעות דרישה לתשלום.

ו. כ-400 בהליכי עיקול שונים.

ז. כ-1200 סיימו הליכי האכיפה ושלמו חובם.

הממונה על ההכנסות נהג להפיק דו"חות גבייה/חייבים באמצעות תוכנת "מ.ג.ע." של החברה לאוטומציה ובאמצעותן עקב אחר החובות. בצד זאת, כפי שצוין לעיל, יש לברך על החידושים בתחום כלי האכיפה, כגון עיבודי הנתונים של החובות ומצב הטיפול המדויק למעקב פרטני ממוחשב בכל חוב, הבדיקות והמעקבים השונים ועוד שיפורים בניהול האכיפה, אשר תיקנו את המצב הלוקה בחסר שהיה בנושאים אלה.

## תפעול המחלקה ושרות לקהל

9 ישנם מצבים לא מעטים, במיוחד בתחילת השנה ובראש כל חודש שני, במועדי חלוקת תלושי הארנונה, בהם יש דרישה מוגברת של הקהל לשרותי המחלקה. במצבים אלה איכות השרות היא בעייתית, אף שנלקחים בחשבון אילוצי העומסים שיש להתחשב בהם. הדבר התבטא גם בתלונות רבות של התושבים לגורמים שונים במועצה.

הוברר כי חסרו במצבים אלה ויסותים נכונים של עובדות המחלקה לחזית הטיפול בקהל ותגבור פנימי של עמדות הקהל והקופה הראשית.

עם זאת, במהלך תקופת הביקורת נראה כי הנהלים וההתארגנות, לרבות תוספת של עובד אחד שנוסף ב – 2008, סייע לשפר תחום זה.

10 החלוקה לתחומי טיפול של עובדות המחלקה, היא נכונה עקרונית בתפישה תפעולית. עם זאת, התפעול הנוכחי נראה כלוקה בחוסר-גמישות ומחויבת יכולת ויסות לתגבור הטיפול הפרונטאלי בקהל בשעות העומסים, כפי שפורט לעיל.

הביקורת אינה מקבלת את הטענה כי העומסים מחייבים תגבור והגדלת כח-אדם נוספים. ניהול ותפעול מושכלים בפרוש יכולים לייעל את ההספק בימים ובשעות של עומסים ע"י ויסות ותפעול נכונים.

## בקה/נהלים

11 אין נוהל בכתובים לתהליכי סגירת קופה, בעמדות הקהל ובקופה הראשית, והבקה לתקינותם של תהליכים אלה.

[בהתייחסותו מבהיר הממונה על ההכנסות כי בשיטת העבודה הקיימת יש התאמה חשבונאית, כמתחייב מאופן סגירת הקופה].

12 אין נוהל בכתובים לקיום ולביצוע הבקה על ההפקדות השונות של מחלקת הגבייה בבנק.

[בהתייחסות הובהר כי עם זאת התקבולים מופקדים מידי יום בבנק].

13. חסר נוהל של עבודת הגבייה עם הגורמים השונים במועצה, בפרוט הגדרות תחומי האחריות וגבולות האחריות של כל צד, שיטות ואופן העבודה איתם, הזרמת נתונים/טפסים/חיובים אל הגבייה, מי מקבל מה, מה נעשה בדבר וכיו"ב (לדוגמה: כל גורם, כגון הנדסה, חינוך וכד' - על מה הוא אחראי בהקשר לגבייה, מה הוא מגיש למחלקת הגבייה ולמי, מה תהליך הטיפול בחומר/טופס/נתונים וכד').

### תאום וזיקות עבודה עם גורמי מועצה אחרים

14. תחום זה טעון שיפור משמעותי, מאחר ולא ממומשות מדיניות המועצה ותוכניותיה לריכוז הגבייה המבוזרת מגורמי המועצה השונים (הנדסה, חינוך והעשרה, שנסקרו בסקר המצב הקיים לעיל) - תחת גג אחד.
15. אין כלל נהלים כתובים הממסדים את אופן העבודה המשותפת עם הגורמים השונים.
16. שיתוף הפעולה בין הגבייה לבין אגף ההנדסה, שהוא גורם נכבד בהכנסות למועצה מאגרות והיטלים בתחום הבנייה, אינו הדוק ומתואם דיו.
17. הפקדת הכנסות המתקבלות מגורמי החינוך מתבצעת לרוב כעבור זמן ממושך יחסית שניתן לקצרו.
18. כל אלה ואחרים מלמדים כי עבודת מנהל הגבייה ועובדי המחלקה בנושא טעונה זירוז וטיפול תכליתי.

**סוגיה של טיפול בחוב בהעברת רישום מחזיקי נכס מושכר**

א. החוק קובע כי האחריות כלפי המועצה לנכס מושכר הינו חד-משמעית על מחזיק הנכס/השוכר ולא על הבעלים/המשכיר. משלב שנעשה רישום כדין של מחזיק הנכס – הוא נושא באחריות לתשלומי הארנונה למועצה.

ב. במקרה מסוים הותיר מחזיק/שוכר חובות למועצה ועזב את הנכס המושכר.

ג. **הביקורת מוצאת בגישה העקרונית ובטיפול של המחלקה חריגה מהכללים וניסיון שלא-עפ"י-הוראות-החוק להטיל את האחריות לחובות השוכר על המשכיר.**

ממקרים דומים בעבר (מתלונות תושבים) ומבדיקה עם הממונה על ההכנסות הוברר כי זוהי גישה עקרונית שמנחה הממונה על ההכנסות ולכן אין זה מקרה חד-פעמי וכל הגישה הזו פסולה. גם אם המטרה היא ללחוץ בעקיפין או לקבל את ההכנסות המגיעות למועצה בכל דרך, אין זה יכול להתבצע בדרכים החורגות מהחוק, כל עוד לא שונה, וחוק הוא חוק.

20. הביקורת קבלה לאורך זמן תלונות קשות על התייחסותו הבלתי-נאותה של מנהל הגביה אל התושבים. מנהל הגביה אף הצהיר לא פעם שאינו רואה בעיה בהתנהגות לא נאותה כלפי תושב שאינו מרוצה.

הביקורת מביאה בחשבון כי תפקיד הגבייה הוא באופיו נוגד לא פעם את רצונותיהם של חלק מהתושבים וכרוך בעימותים (בהם מנהל הגבייה נדרש למידה של נחישות ועמידה עיקשת על זכויות המועצה לקבלת הכנסותיה). עם זאת הביקורת גורסת כי שמירת החוק וזכויות המועצה יכולה להיעשות ע"י מנהל הגביה ללא פגיעה ברגשותיהם האנושיים של תושבים. היא יכולה להתבצע בצורה נחרצת ואסרטיבית אך בה-בעת גם מנומסת, עניינית, ובלתי-פוגעת.

הביקורת גורסת כי על מנהל הגביה לשנות במובן הנ"ל את יחסו אל התושבים והתנהגותו כלפיהם, כיאה למתן שירותים טובים.

## ליקויים מנהלתיים

21.

מתוך תלונות תושבים הוברר כי עדיין לקויים מספר נושאים מנהלתיים וניהוליים אלמנטאריים, חלקם אפילו ברמה הטכנית הפשוטה כגון מענה בכתב לתושב בכל מקרה ללא יוצא מן הכלל ותוך זמן סביר, וכדוגמת מתן חותמת "נתקבל" על דואר שנכנס או נמסר במשרדי הגבייה. גם אם הממונה על ההכנסות נוהג, כדבריו, לענות תוך 72 שעות, ראוי שדבר זה יקוים כנוהל קבע, וזאת גם לגבי אותם מקרים שמתלוננים שלא קבלו תשובה (גם אם אינם רבים מאד).

## פרק ד' – סיכום והמלצות

1. שנת 2008 בה קוימה הביקורת במערכת הגבייה, היתה שנה ראשונה להתארגנות המחודשת של מחלקת הגבייה בשילוב החברה החיצונית.
2. הלקחים והסיכומים של מידת הצלחת הארגון המחודש, לתקופה של פחות משנה, עדין מוקדמים מעט. עם זאת – מהשינויים והשיפורים שהנהיגה החברה החיצונית בארגון, בתהליכי עבודה, באכיפה, בשיטות בקרה, בנהלים, בהכשרה והדרכה ובשרות לקהל, **מכל אלה לומדת הביקורת כי עצם הכנסתה של החברה החיצונית היתה פעולה חיובית שכבר הניבה תרומה ושיפורים מהותיים במערכת הגבייה.**
3. עם זאת – החידושים, התוספות והשינויים שהוכנסו לאחרונה (ע"י אותה חברה חיצונית) מלמדים על ליקויים מהותיים במערכת הגבייה עד סוף 2011, שחסרה את כל אותם האלמנטים החיוניים לעבודת גבייה תקינה, כפי שפורטו בגוף הדו"ח.

אין משמעו שהביקורת שוללת את כל מה שנבנה והתקיים עד סוף 2008 ואת מפעילותיו של הממונה על ההכנסות (מנהל הגבייה) שנים רבות מאד עד אז, שבפרוש כבודן במקומן. מאידך אין בכך כדי להתעלם או לא לדווח על הליקויים שהיו.

**מיצוי הכנסות המועצה**

4. מומלץ לקיים סקר נכסים לעדכון מקיף וכולל של כל שטחי הנכסים בכפר לשומה.
5. המאזן הסופי המשקף את המצב הכספי **עד סוף 2011**, טרם הוכן ע"י מחלקת הגבייה ולכן לא אפשר, לדעת הביקורת, מיצוי מלא של הכנסות המועצה מגבייה.

## רישום חייבים ומעקב

6. חשוב ביותר לכלי הבקרה, המעקב והאכיפה לאגד את כל סוגי ההכנסות המגיעות מנישום תחת מספר הזהות שלו. הביקורת ממליצה לפיכך כי המועצה תרכז מאמץ לאגד תחת מספר זהות הנישום את כל פרטי הנכסים והשומות הרלוונטיים.

## אכיפה

7. הביקורת מתרשמת כי נעשות התארגנות ופעילות נכונים ואפקטיביים להגברת האכיפה, לניהולה ולבקרתה, באופן שצפויים להעמיק את הגבייה ולהגדיל את הקף ההכנסות.
8. במסגרת המקרים אשר בהליכי האכיפה – הביקורת רואה מקום להפשיר את המקרים המעוכבים אדמיניסטרטיבית ואופרטיבית ולשחררם לטיפול שוטף של מנהל הגבייה.

## שרות לקהל

10. עם השינויים והשיפורים שכבר הונהגו בשרות לקהל – הביקורת ממליצה כי יונהגו סידורי ויסותיים זמניים בתוך המחלקה, בהתאם לצרכים, כדי לתגבר את הקופה לעמדות הקהל בימי/שעות שיא.

## בקרה ונוהלים

11. הביקורת ממליצה למסד נהלים מקצועיים כתובים לנושאים הבאים :-
- א. תהליכי סגירת קופה ובקרתם.
  - ב. ההפקדות בבנק.
  - ג. קשרי העבודה והזיקות עם גופי המועצה השונים.

## תאום וזיקות עבודה עם גורמי המועצה

13.

מדיניות המועצה לרכז ולאחד את הגבייה מכל תחומי הפעילות השונים במחלקת הגבייה – ברורה לחלוטין ומוגדרת. עם זאת, עבודת-המטה בתחום זה טעונה זירוז ודרבון והביקורת ממליצה על האצת עבודת-המטה בנושא, השלמתה בהקדם באופן תכליתי והפעלת הנושא בצורה מרוכזת בידי מחלקת הגבייה, במיוחד בכלים ובשיטות המשופרים שכיום בידי החברה החיצונית לרשות הדבר. הביקורת משוכנעת שיהיה בכך גם ייעול וגם הרחבת הגבייה.

14.

על גורמי החינוך לקצר את זמני השהיית הפקדות של כספים שקבלו ולזרזן. כמו-כן מומלץ לבחון מעבר אפשרי לתשלום לחוגים שונים בהוראת קבע, אשר תמנע סרבולים ותיעל את העבודה.

## הפעלת סמכויות ניהוליות

16.

באותם המקרים של תלונות תושבים שניתחה הביקורת לעיל נמצא ליקוי וחריגה מהוראות החוק, מסמכויות הגבייה, ומכללי הטיפול הנאות, שפורטו בסוגייה שנותחה לעיל בדו"ח, ושהתבטאו בניסיון של הגבייה לגלגל את האחריות לחובותיו של מחזיק/שוכר דירה על המשכיר-הבעלים. זאת בניגוד לקביעתו הקיימת של החוק שהאחריות היא חד-משמעית על מחזיק הנכס/השוכר. על כל הגורמים במערכת הגבייה להפנים גישה זו, בניגוד למקרים שהיו, לרעננה בנהלים ובהנחיות לכל עובדי הגבייה, ולוודא שהגישה השגויה לא תישנה.



**17.** הביקורת קוראת לגזבר והממונה על ההכנסות לאמץ גישה נעימה יותר לתושב ואוריינטציה של הסברה ללקוח/לתושב. זאת, מבלי שהדבר יצטרך לבוא במקום ועל-חשבון האסרטיביות והנחרצות למיצוי מלוא ההכנסות המגיעות למועצה.

### ליקויים מינהלתיים

**18.** הביקורת ממליצה לקבוע נהלים קבועים של מענה לתושב, בכל מקרה ובזמן קצר, וכן של החתמת חותמת "נתקבל" על המסמכים הנכנסים/נמסרים במחלקה.  
הביקורת רואה באלמנטים מינהלתיים בסיסיים אלה חלק ממאפייניה של מערכת ארגונית תקינה.

### שינויים ארגוניים וניהוליים

**19.** לצורך פישוט הליכי אכיפה ראוי לשקול הרחבת סמכויות החתימה השונות לגורם נוסף על הממונה על ההכנסות (באלה שהוא יחיד כיום), כגון לגזבר המועצה.

**20.** כהרחבת השרות לתושב ושיפורו ממומלץ להנהיג אפשרות תשלום במספר תשלומים או ב"קרדיט" באמצעות המענה הקולי.

**21.** בצד הליקויים דלעיל מתרשמת הביקורת כי עבודתה של החברה החיצונית פועלת בכיוון הנכון של תיקון הליקויים, שרובם כבר תוקנו בפועל, ושל החלת השיפורים הנדרשים במערכת הגבייה העירונית.

## חוסר שיתוף פעולה בין מנהל המחלקה לבין פקידי המחלקה וגורמים אחרים

22. המחלקה נמצאת בחוסר תיאום ותקשורת ארגונית בולט בין מנהל המחלקה לבין הפקידי המחלקה ובתחומי הפעילות במערכת.
23. האווירה במחלקה לא נוחה, ומערכת היחסים החברתיים בין מנהל המחלקה לבין פקידיה והאקלים הארגוני מחייב בדיקה יסודית ומקצועית.
24. על המועצה לקיים ישיבות מטה עם מנהל המחלקה ופקידיה באופן סדיר בכדי ליישב את כל הסכסוכים ומערכת היחסים בין מנהל המחלקה לבין פקידיה.

“הביקורת ממליצה בפני הנהלת המועצה ליישב את מערכת היחסים בין מנהל המחלקה ופקידיה, להציב דרישות ברורות ומתאימות כלפי המחלקה, תוך נטרול השיקולים הבלתי עניינים אשר סופם יפגע ביעילות המנהלית ובהצלחת המחלקה לשרת את התושבים על הצד הטוב ביותר.

הביקורת רואה בחומרה תהליך קבלת ההחלטות אינן מתקבלות בשיתוף פעולה בין מנהל המחלקה לבין פקידיה ואינן משקפות מחויבות כלפי המחלקה. הביקורת ממליצה לקיים ישיבות עבודה למנהל המחלקה ופקידיה ולעקוב אחר קבלת וביצוע ההחלטות בכדי לנהל את המחלקה ניהול תקין. בנוסף יש לשפר את שיתוף הפעולה וקבלת ההחלטות בין מנהל המחלקה ופקידיה ולדאוג לאווירה נוחה בקרב מנהל המחלקה ופקידיה ובקרב מנהל המחלקה וגורמים שונים כגון מחלקת החשבונאות והגזברות”.

## בחירת ההליכים שננקטו נגד עובד מועצה

### החשוד בביצוע מעילה בכספי המועצה

### וחשד לדיווחים כוזבים והוצאת כספים במרמה

#### כללי

במהלך שנת 2006 נחשפה מעילה במחלקת הנהלת חשבונות-חשב השכר. חשב השכר דאז (מ.ר.), אחראי מערכת מטעם הרשות הינו האחראי על ביצוע הפעולות או השינויים ו/או על אי ביצוע הפעולות או השינויים בתוכן תלושי השכר ובדיקתם. החשד שבוצע ע"י העובד הינו מעילה וזיוף מסמכים, המעילה שבוצעה הינה הלוואת בונוס לעובד שקיבל מר (מ.ר.) ולא קיזז לעצמו 12 תשלומים בסך של כ- 12000 ₪. המעילה בוצעה עפ"י החשד ע"י חשב השכר לשעבר של המחלקה הנ"ל מר מ. ר. (להלן: העובד).

לאחר שגזבר המועצה עלה על עניין הלוואות של העובדים, ראש המועצה דאז מר עלי ריאן, מינה את גזבר המועצה לבדוק את מתן הלוואות שקיבלו העובדים, (מכתב ראש המועצה דאז מיום 9/4/2003) המעילה מתן הלוואה לעצמו (מ.ר.) שלא קוזזה. גזבר המועצה תאר במכתביו במילים קשות את הנעשה ע"י חשב השכר (מ.ר.) וקבע בין היתר במכתבים שהגיש, כי: "ההלוואה והמפרעה שקיבל חשב השכר (מ.ר.) התנהלה ללא מערכת בקרה ונוהלי מבדק, ומר (מ.ר.) ניצל את שליטתו המלאה שהוא האחראי על ביצוע הפעולות או השינויים ו/או על אי ביצוע הפעולות או השינויים בתוכן תלושי השכר".

לאור בדיקת גזבר המועצה לנושא והממצאים, ראש המועצה מר חסן בוקאעי בישיבת שימוע לעובד (מ.ר.) ביום 19/3/06, החליט להשעות את העובד מעבודתו במועצה למשך 14 ימים, (השעיה דחופה) בהתאם לסמכותו לפי סעיף 48 לחוק שירות המדינה (משמעת) והן על-פי תקנה 48 לתקנות הרשויות המקומיות (משמעת) (התאמת הוראות) והן על-פי סעיף 20 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת).

יצויין, כי ביום 31/3/06, ראש המועצה האריך את השעיית העובד (מ.ר.) ב-16 ימים נוספים על סמך החשד הממשי שהעובד (מ.ר.) עבר עבירות רבות על פני תקופה ארוכה, של גניבה ממעביד, של קבלת דבר במרמה בנסיבות מחמירות, של זיוף מסמך ושימוש בו ושל מרמה והפרת אימונים.

בדו"ח ביקורת זה התמקדה הביקורת בבחינת ההליכים שננקטו נגד העובד החשוד בביצוע המעילה.

#### מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת לבחון את טיפול המועצה בעובד אשר עפ"י החשד ביצע את המעילה באגף החשבונאות כי שהיה העובד (מ.ר.) חשב שכר של המועצה, להצביע על ליקויים במידה וקיימים, ולהמליץ על נקיטת אמצעים נוספים גם לפיטוריו של הנ"ל מעבודתו במועצה.

במסגרת הביקורת נבדקו מסמכים הנוגעים לטיפול המועצה בעובד (מ.ר.) החשד במעילה. המבקר עיין בפרוטוקולים ובהחלטות בית-הדין למשמעת של עובד הרשות המקומית, אשר עניינו של העובד החשוד הובא בפניו.

הביקורת נפגשה ושוחחה עם ראש המועצה וגזבר המועצה ועורך הדין שהיה אז מטפל בתיק של העובד(מ.ר.) אשר ליווה ווידא, כי ההליכים שננקטו בעניינו של העובד הנ"ל יהיו עפ"י החוק. עורך הדין שטיפל בתיק אף יצג את המועצה בפני בית הדין לעבודה של עובד המועצה החשוד בביצוע המעילה. ראש המועצה אף יצג את המועצה בפני בית הדין למשמעת בבקשה להאריך את השעייתו של העובד (מ.ר.) בששה חודשים נוספים, אב בית הדין בהחלטתו מיום 8/5/2008, נעתר לבקשה והורה על הארכת תקופת השעייתו של העובד (מ.ר.) ב-ששה חודשים.

### עיקרי הממצאים

(1) במהלך שנת 2006, נחשפה מעילה במדור החשבונאות –חשב השכר. המעילה בוצעה עפ"י החשד ע"י מר (מ.ר.) מי שהיה חשב השכר.

(2) נגד העובד הנ"ל הוגשה תלונה במשטרה בשנת 2006. חקירת המשטרה נמשכה הרבה זמן !!!, ולאחר מן פרקליטות מחוז הצפון סגרה את התיק נגד העובד (מ.ר.) מחוסר ראיות מספקות, וכתוצאה מסגירת התיק המועצה הגישה ערר שנתקבל ע"י היועץ המשפטי לממשלה וערר זה כעת נמצא בטיפול.

(3) החל מחודש מרץ 2006 העובד הושעה מעבודתו עפ"י החלטת ראש המועצה מיום 19/3/06. ובהחלטה נוספת של ראש המועצה מיום 31/3/06, העובד הושעה מעבודתו, וביום 16/4/06, העובד הושעה מעבודתו בפעם השלישית עפ"י החלטת ראש המועצה. החל מראשון למאי 2006 העובד הושעה מעבודתו עפ"י החלטת אב בית-הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות.

(4) המועצה שילמה לעובד בששת חודשי השעייתו הראשונים מחצית משכורתו ולאחר ששת חודשים אלה נסתיימו שילמה המועצה לעובד את מלוא משכורתו לעד יום זה.

(5) העובד המושעה מצא עבודה חלופית כמדריך כושר במכון כושר בכפר כאבול, אין נתונים בידי המבקר אם העובד המושעה משתכר מעבודתו החדשה זו. העובד לא דיווח על עבודתו החדשה זו למועצה, ולכן המועצה המשיכה לשלם לעובד הנ"ל את מלוא משכורתו. במידה והעובד המושעה היה משתכר מעבודתו החדשה צריך לציין כתוצאה מכך ייתכן ושולמו לעובד המושעה תשלומי יתר ששולמו לו שלא כדין.

(6) אב בית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות נענה לבקשת המועצה והורה בהחלטתו מיום 08/5/06 להשעות את עובד מעבודתו לתקופת השעיה של 6 חודשים.

(7) ביום 6/11/06, נתן אב בית הדין למשמעת החלטה בדבר הארכת תקופת ההשעיה בשלושה חודשים נוספים אך זאת תוך הטחת ביקורת על המשטרה והפרקליטות והתמשכות החקירה ואי הכרעה בעניינו של העובד החשוד במעילה (מ.ר.).

## ממצאי הביקורת

במהלך שנת 2006 נחשפה מעילה במדור החשבונאות. המעילה בוצעה עפ"י החשד, ע"י מר (מ.ר.) חשב השכר. עפ"י המצוין בפרוטוקול בית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות, העובד החשוד הושעה מעבודתו לתקופה של 6 חודשים מאחר ומתנהלת נגדו חקירה פלילית של המשטרה בחשד לביצוע עבירות של גניבה ממעביד וקבלת דבר במרמה והפרת אימונים.

עפ"י המצוין בפרוטוקול בית הדין הנ"ל, העובד החשוד נחקר במשטרה. העובד החשוד שימש כאמור כחשב השכר ובמסגרת עבודתו קיבל הלוואת בונוס לעצמו שלא קוזה מתלושי השכר שלו בשנת 01/02. העובד החשוד עשה שימוש אישי גם בכספים מזומנים שהגיעו לידיו במתן מפרעה לעצמו על חשבון המשכורת, שמפרעת משכורת זו נרשמה על שם עובדת אחרת (ח.נ.). הנושא של גניבה ממעביד בסך של 5000 ₪, הינה קבלת מפרעה על חשבון משכורת תלוש שכר חודש 5/2004, בסך ל 5000 ₪, שמפרעה זו לא קוזה ממשכורת העובד (מ.ר.). הנושא התגלה בתחילת חודש 10/2010, עם הדפסת תלושי משכורת לחודש 09/2010.

ביום 3/04/2006, הוגשה נגד העובד הנ"ל תלונה למשטרה בגין חשד לקבלת דבר במרמה. בעקבות הגשת התלונה החלה חקירה פלילית במשטרה. למרבית הצער החקירה המשטרתית אשר בוצעה ע"י יחידת הונאה צפון נמשכה כמעט הרבה זמן!!! ופרקליטות מחוז צפון סגרה את התיק מחוסר ראיות מספקות, וכתוצאה מסגירת התיק הוגש ערר ע"י המועצה ליועץ המשפטי לממשלה וערר זה נתקבל ונמצא בטיפולו.

בתאריך 19/3/06 נערך שימוע לעובד, (השעיה דחופה) במהלך השימוע הודיע ראש המועצה לעובד על החלטתו להשעותו מהעבודה במועצה.

על פי הוראת סעיף 29 (א) לחוק שירות המדינה (משמעת) התשכ"ג-1963, כפי שהוא הותאם לתחולה על עובדי הרשויות המקומיות, שילמה המועצה לעובד בששת חודשי השעייתו הראשונים מחצית ממשכורתו, ולאחר ששת חודשים אלה נסתיימו החלה המועצה לשלם לעובד את מלוא משכורתו.

יצוין, כי כפי שעובד רשות מקומית מושעה רשאי לעשות, מצא העובד המושעה עבודה חלופית שלא דיווח עליה למועצה. למועצה אין נתוני אם העובד הנ"ל הי משתכר מעבודתו החדשה.

מר (מ.ר.) היה נדרש לדווח בכתב על הכנסותיו במידה והיה מקבל מעבודות חוץ.

החל מחודש ינואר 2005 תוקן חוק הרשויות המקומיות (משמעת) התשל"ח-1978, בכל הנוגע לסמכות ראש הרשות המקומית ובית הדין למשמעת של עובדי הרשויות המקומיות להשעות עובד רשות מקומית שהחלה חקירה פלילית נגדו.

סעיף 20 לחוק הרשויות המקומיות (משמעת) (כפי שתוקן בחודש ינואר 2005), קובע כדלקמן:  
"א) החלה חקירה פלילית של המשטרה נגד עובד רשות מקומית, בעבירה שמפאת חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי להמשיך לשמש בתפקידו, רשאי ראש הרשות המקומית, לאחר שהתייעץ עם היועץ המשפטי של הרשות המקומית. להשעות את העובד לתקופה שלא תעלה על 45 ימים, בית הדין רשאי להורות על הארכת תקופת ההשעיה, לפי בקשת ראש הרשות המקומית, לתקופות נוספות שכל אחת מהן לא תעלה על שישה חודשים".

בעקבות התיקון לחוק הנ"ל הוגשה ע"י המועצה בקשה להארכת תקופת ההשעיה של העובד החשוד. הבקשה הוגשה לבית הדין לעבודה שאין לו סמכות להחליט להשעות את העובד מעבודתו והבקשה העיקרית נדחתה ובה הוחלט שהעובד יצא לחופשה בתשלום

ראש המועצה מינה את עו"ד חוסיין מחאמיד שהיה מטפל בתיק של העובד הנ"ל שישמש כחוקר משמעת של (מ.ר.).

מר (מ.ר.) נחקר על ידי עו"ד חוסיין מחאמיד והודיע במכתבו לראש המועצה מיום 23/05/2010, כי חומר החקירה יכול לשמש תשתית ראייתית מספקת להעמדתו של העובד (מ.ר.) לדין משמעת במגוון עבירות חלקן חמור ביותר.

ובנוסף הודיע במכתבו ש על- פי חומר החקירה העובד (מ.ר.) מעל באמון שמעבידתו נתנה בו ולטעמו קיים תשתית ראייתית מספקת להעמידו לדין פלילי והמליץ להעמיד את העובד (מ.ר.) לדין משמעת.

בתאריך 2/04/2006, העביר **העורך הדין חוסיין מחאמיד** לראש המועצה מכתב חשדות לביצוע עבירות פליליות **(ראה מכתבו של עו"ד חוסיין מחאמיד מיום 2/4/06)**

בתאריך 2/4/2006, **גזבר המועצה (ר.ק.)** נתן תצהיר בפני עו"ד חוסיין מחאמיד המתאר המעילה של העובד (מ.ר.) **(הלוואת בונוס לעובד סך של 30,000 ₪ שחלק ממנה לא קוזז ממשכורתו)**

כנגד העובד (מ.ר.) הועלה גם חשד לדיווחים כוזבים והוצאת כספים במרמה גניבה ממעביד בסך של 5000 ₪ בעקבות אי קיזוז מפרעה ממשכורתו.

בחודש 9/2010, נקלטה עובדת בשם (ח.נ.) בתפקיד מדריכה במעדונית רווחה, הודפס לעובדת החדשה תלוש שכר לעבודתה לחודש 9/10, לאחר מכן התברר מתוכן תלוש השכר כי העובדת הנ"ל חייבת למועצה בנטו שלילי סך של 9,998 ₪, הסכום הזה קוזז ממשכורתה לחודש 9/10, ונשארה העובדת חייבת למועצה סכום נטו בסך של 7,580 ₪, דבר אשר נראה על פניו שאינו נכון היות ומדובר בעובדת חדשה.

נושא זה עניין הרבה את גזבר המועצה וחייב אותו לבדוק את העניין משורשו.

לאחר בדיקת גזבר המועצה התברר כי העובדת החדשה (ח.נ.) עבדה כי ממלאת מקום עד חודש אפריל שנת 2004, קיבלה את מלוא זכותה למשכורת לפי ימי העבודה בתלוש שכר חודש 04/2004, בסך נטו של 18,346 ₪ לכל חודשי העבודה שלה ובכך סיימה את דרכה כעובדת ממלאת מקום במועצה.

בחודש מאי 2004, הנפיק חשב השכר בזמנו מר (מ.ר.) תלוש שכר על שם העובדת (ח.נ.) ורשם לזכותה סך של שקל אחד לצורך הנפקת תלוש השכר ורשם לחובתה קיזוז שני סכומים בסך של 5000 ₪ כל אחד :

1. הסכום הראשון בסך של 5000 ₪ היה מפרעה על חשבון משכורת ונרשם מול המפרעה למספר הכרטיס של העובד (מ.ר.) מס' 500002300, המופיע בפקודת העברת המפרעה של העובד (מ.ר.) מיום 6/5/04, והיה אמור לקזז את המפרעה ממשכורתו. מבדיקה לתלושי השכר של העובד (מ.ר.) לא קוזז סכום המפרעה כפי שאמור להיות. ובנוסף לזה ולאחר בדיקת גזבר המועצה ליתרת המשכורות של העובד (מ.ר.) שהועברו לבנק על גבי רשומות לכל שנת 2004 לא קוזז סכום המפרעה הנ"ל ממשכורתו של העובד (מ.ר.).

2. הסכום השני ה- 5000 ₪ הנוספים שנרשמו בתלוש השכר של העובדת (ח.נ.) לחודש מאי 2004, סכום זה נרשם בתוכן תלוש השכר תחת כותרת מפרעות על חשבון משכורת השייך לכרטיס מס' 600068000, אשר לאחר מכן התברר כי בעל הכרטיס שייך לבעלה של העובדת (ח.נ.) שהיה מנהל חנות למכירת מוצרי חשמל והמועצה הייתה בקשר עבודה איתו. עקב ביצוע פעולה לא חוקית בתלוש שכר של מאי 2004 לעובדת (ח.נ.) אשר בזמנו לא הייתה זכאית למשכורת ולתלוש שכר לחודש 5/2004, ועצם הנפקת תלוש השכר בסך של שקל אחד לעובדת (ח.נ.) שאיננה כבר עובדת מועצה בכדי שירשום את קיזוז המפרעה שהוציא לעצמו ובין היתר לצורך העלמתה מעיני המועצה ובמיוחד מעיני גזברה.

המעשה הנ"ל שנעשה ע"י עובד המועצה (מ.ר.) חשב השכר מעשה בכוונה ובזדון בכדי להעלים את המפרעה שלו בביצועו כי הנטו השלילי שיהיה תוצאת תלוש השכר לא יופיע ברשימת הנטו שיועברו לבנק לכלל העובדים לצורך תשלום משכורתיהם ובכך ייבלע הנושא וילך לאיבוד, וכתוצאה מכך לא תוחזר המפרעה שקיבל העובד (מ.ר.).

כתוצאה מהחזרת העובדת לעבודה בחודש 9/2010, וקליטתה מחדש במערכת השכר במחשב נתגלתה המפרעה שלא קוזזה ממשכורתו של העובד (מ.ר.), והמפרעה הזו הינה חלק מהנטו השלילי של העובדת (ח.נ.) וכנראה נטו שלילי זה נרדם בתוך המחשב מאז שנת 2004 עד לחודש 9/2010, יום גילוי המעשה של העובד (מ.ר.) שהינו דיווח כוזב והוצאת כספים במרמה וגניבה ממעביד.

ביום 10/10/2010, גזבר המועצה העביר מכתב לראש המועצה והסביר לו את המצב הקיים והשתלשלות הדברים בנושא מפרעת העובד (מ.ר.) שלא קוזזה ממשכורתו. מייד לאחר גילוי העניין גזבר המועצה קיזז את המפרעה הנ"ל ממשכורת העובד הנ"ל בחודש 09/2010.

המועצה קיבלה כתב התנגדות לקיזוז המפרעה מידי העובד (מ.ר.) החתום בחותמת עורכת הדין תמי אולמן, שתוכנו להחזיר את הסכום שנוכה ממשכורת העובד (מ.ר.) דהיינו המפרעה, ובאם המועצה לא תעשה כן תאלץ להגיש תביעה אישית נגד גזבר המועצה והגד המועצה בכלל. שזה ביום 12/10/10.

בתאריך 13/10/10, גזבר המועצה השיב לכתב ההתנגדות לעו"ד תמי אולמן ובו גזבר מועצה עמד על דעתו לא להחזיר את המפרעה לעובד הנ"ל ואמר גם זו זכות המועצה להגיש תביעה כנגד העובד (מ.ר.).

בבדיקה שגרתית של מבקר המועצה ותוך כדי חיפוש הועבר לידי המבקר שהעובד הנ"ל עבר עבירות פליליות ונגזר דינו בעבירת תעבורה נהיגה בזמן פסילה בתיק מסי' (27143-09-09), גזר הדין שהושת על העובד (מ.ר.) 6 חודשי מאסר שירצו בעבודות שירות שיחל לרצות אותם ביום 17/01/2011.

לאחר קבלת המידע מבקר המועצה דיווח לממונים עליו וגם לגזבר המועצה שיבדוק את העניין הכספי.

לציין שהעובד הנ"ל לא דיווח למועצה על זה שהוא נמצא בעבודות שירותו וכתוצאה מכך העובד הנ"ל קיבל משכורות כרגיל לחודשים 1/2011, 2/2011.

המבקר מציין בדו"ח, כי גזבר המועצה שמונה ע"י ראש המועצה ושבדק את הנושא קבע, בין היתר, כי "הפעילות הכספית באגף החשבונאות התנהלה ללא מערכת בקרה ונוהלי מבדק", כי "מר (מ.ר.) ניצל את שליטתו המלאה בכל שלבי הטיפול באמצעי התשלום" כחשב השכר.

אולם, אין זה ברור מהדו"ח אם ננקטו כל האמצעים הדרושים במערכת הכספית, על ידי העומדים בראשה, לרבות אמצעי בקרה וביקורת, על מנת לשמור על כספי המועצה וכן למנוע או לצמצם בעתיד את הנגישות לאמצעי התשלום ואת הקלות היחסית בה ניתן היה לשלוח יד בכספי המועצה, וכן אם ננקטו כל האמצעים על מנת למנוע הישנות מקרים נוספים של גניבת כספים ואי סדרים כספיים במועצה.



## פירוט בקצרה של מחדלים נוספים של עובד המועצה (מ.ר.):

1. לא רשם זיכוי ומעקב ניצול ימי מחלה למורי בית ספר תיכון כאבול.
2. לא ניכה מס הכנסה לעובד (מ.ע.) ולעובד (א.ר.) ולעובד (א.א.) וזה לפי הצהרתם שיש להם עבודה נוספת ללא שימציאו תיאום מס.
3. העובדת בשם (י.ק.) יצאה לחופשה ללא תשלום אולם חשב השכר (מ.ר.) המשיך להנפיק לעובדת הנ"ל תלושי שכר.
4. העובדת (א.ח.) הינה עובדת נשואה וחשב השכר רשם אותה כאמא חד הורית (רווקה).
5. העובד (ת.ר.) יצא לחופשת מחלה עקב תאונת דרכים, חשב השכר המשיך לשלם לו למרות שאין לו זכות לכך.
6. קדם את העובד (א.ר.) בדרגה נוספת מעבר לדרגה שאושרה לו ע"י בעלי זכות החתימה.

## סיכום והמלצות

הביקורת ממליצה על סיום עבודתו במועצה של העובד החשוד בביצוע מעילה בכספי המועצה שאינו מתאים למילוי תפקידו כחשב שכר בהסתמך על מסמכיו ומכתביו של גזבר המועצה. להביא מחדש את העובד הנ"ל בפני בית דין למשמעת על-מנת להאריך תקופת השעייתו מהעבודה ולבחון שוב את העבירות הפליליות שעבר העובד (מ.ר.), ולבדוק את המסמכים והמכתבים של גזבר המועצה המעידים על אי התאמתו של העובד הנ"ל לתפקידו ולהעמידו לדין בכדי לפטרו מעבודתו.

הביקורת ממליצה, כי יש להמשיך ולעקוב אחר ההליכים הננקטים בפרקליטות מחוז הצפון ובערר שהוגש ליועץ המשפטי לממשלה. במידה ויוגש כתב אישום נגד החשוד במעילה ובאם יורשע בבית המשפט יש לשקול ולתבוע ממנו (בהליך אזרחי), כי יחזיר לקופת המועצה את הכספים שהגיעו לידיה שלא כדין (כספי המעילה).

**"לציין כי העובד הנ"ל מרצה מאסר בפועל לתקופה של 7 חודשים בגין עבירות תעבורה, מאסרו החל מתחילת שנת 2012."**

## חוק הביקורת

### מינוי מבקר וסמכויותיו: -

**145 א.** מינוי מבקר המועצה ( תיקון: תשנ"ז )

(א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה ( להלן: "המבקר"), על-פי הוראות צו המועצות המקומיות ( שירות עובדים) התשכ"ב-1962.

(ב)היה מספר התושבים בתחום המועצה 10000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג)היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10000 רשאי השר לאשר שהמבקר וכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד)המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה)המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

**145 ב.** מינוי המבקר ( תיקון: תשנ"ז )

(א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:-

1. הוא יחיד.

2. הוא תושב ישראל.

3. הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון.

4. הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון.

5. הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

**(ב)** מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.

**(ג)** מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.

**(ד)** על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו.

1. אחד התנאים המוניים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש ניסיון במשך 10 שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992

2. התנאי שבסעיף קטן (א) (5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

#### **145 ג. מועצה שלא מינתה מבקר (תיקון: תשנ"ז)**

**(א)** ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139 תוך הזמן הנקוב בהודעה.

**(ב)** לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן כאמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

#### **145 ד. תפקידי המבקר (תיקון: תשנ"ז)**

**(א)** ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות המועצה לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

2. לבדוק את פעולות עובדי המועצה.

3. לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

4. לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת.

5. לבדוק אם תיקונו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

**(ב)** הביקורת לפי סעיף קטן (א), תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה יכן לגבי כל תאגוד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת

בתקציבה השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, אי משתתפת במינוי הנהלתם ( כל אחד מאלה (להלן- גוף מבוקר).

- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי:
1. שיקול דעתו.
  2. דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני.
  3. ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים, המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

#### **145 ה. המצאת מידע למבקר ( תיקון: תשנ"ז )**

(א) ראש המועצה וסגניו, חבר המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ייתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל א ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנית עיבוד ניתונים אוטומט של המועצה או של גוף מבוקר

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

(ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהי רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיה של גוף מבוקר, בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

## 145 ו. דו"ח על ממצאי הביקורת (תיקון: תשנ"ז)

**(א)** המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.

**(ב)** בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי הביקורת שערך בכל שייראה לו או כאשר המועצה או ועדת הביקורת דרשה ממנו לעשות כן.

**(ג)** בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

**(ד)** ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג), בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושא משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדוח.

**(ה)** תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.

**(ו)** לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכניו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור, לעניין סעיף קטן זה "דו"ח" לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.

**(ז)** הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר, אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

## 145. מינוי עובדים ללשכת המבקר ( תיקון: תשנ"ז )

**(א)** ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.

**(ב)** דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.

**(ג)** לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 10 (1).

### פרק שנים- עשר: דיונים מיוחדים

## 60. דינים וחשבונות, הצעות תקציב והיטלי ארנונות ( תיקון: תשנ"ז )

**(א)** ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בדו"ח השנתי שהגיש הגזבר בדו"ח הביקורת של משרד הפנים על המועצה ובדו"ח מבקר המדינה, שיהיה לכל המאוחר חודש לאחר הגשתם.

**(א1)** ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בדו"ח השנתי שהגיש מבקר המועצה, הדיון בדו"ח מבקר המועצה יהיה באופן ובמועדים הקבועים בסעיף 145 ו לצו.

**(ב)** ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בהצעת תקציב ובהיטל הארנונות, שיתקיים בישיבה שלא מן המניין.

**(ג)** ראש המועצה יגיש למועצה לפחות פעם בשנה דין וחשבון על המצב בכל תאגיד שהמועצה המקומית משתתפת בו, ולפי דרישה של חבר המועצה יקוים דיון בדו"ח זה.

**(ד)** הוראות סעיף 5 (א) ו-(ג) לעניין ימי השבוע יחולו גם על דיונים לפי סעיף זה.

## 61. ישיבות בעניינים מיוחדים

- (א) בישיבות בעניינים המיוחדים המפורטים בסעיף 60 יפתח היושב ראש, או מי שהוא יורה, בדברי ההסבר, ובכפוף לאמור בסעיף 51 תיקבע המועצה בעצמה את משך הזמן שיוקדש לוויכוח, אולם שליש מחברי המועצה רשאי לדרוש שהזמן שיוקדש לדיון בהצעת התקציב לא יפחת ממש שעות.
- (ב) בישיבה הראשונה בעניין המיוחד כאמור לא יידון כל דבר אחר.

## 62. הגדרת מזכיר

בתקנון זה "מזכיר" לרבות מי שממלא תפקיד זה בפועל.

## פרק שישי: ועדות

### 122. ועדת ביקורת (תיקון: תשכ"ד, תשל"ט)

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.

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

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

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

### 122א. תפקידי ועדת הביקורת (תיקון: תשכ"ד, תשנ"ז)

(א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:

1. לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נדיב תלונות הציבור על המועצה.
2. לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה.
3. לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין.
4. לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.

**(ב)** וועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

### **פרק שמיני: עובדים וביקורת**

#### **139. העסקת עובדים בכירים ( תיקון: תשל"ט )**

מועצה רשאית ולפי דרישת הממונה על המחוז חייבת להעסיק מזכיר, גזבר ומהנדס, אך אפשר למנות אדם אחד ליותר ממשרה אחת מן המשרות המפורטות.

#### **144. פיטורי עובדים בכירים ( תיקון: תשל"ט, תשנ"ב, תשנ"ז )**

**(א)** עובדי המועצה המנויים בסעיף 139 לא יפוטרו אלא אם כן הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

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

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

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

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