



מועצה מקומית כאבול  
ת.ד. 1 מיקוד 24963  
פקס : 04-9945818

[asimhabi@yahoo.com](mailto:asimhabi@yahoo.com)

מجلس كابول المحلي  
ص.ب. 1 ميکود 24963  
טל- 04-8458110

\*\*\*\*\*

מבקר פנים

تقرير  
مراقب المجلس المحلي  
لسنة 2019 رقم (13)

דוח שנתי מס' (13)  
של מבקר המועצה  
לשנת 2019

2020/ 4/1

מועצה מקומית כאבול

מיקוד 24963 ת.ד. 2424



مجلس كابول المحلي

ميكود ٢٤٩٦٣ ص.ب ٢٤٢٤

04-9945818 / 9947971 FAX

04-8458109 / 04-8458101

לכבוד : מר סאלח ריאן  
ראש המועצה המקומית  
כאבול

אדוני ראש המועצה,

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' 13 לשנת 2019, 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 2019.

הדוח מאיר ומעיר לגבי מחלקת רכש ומחסן במועצה, אבטחת מערכות מידע, בדיקת הליך מתן רישיון עסק, קרנות השתלמות ומשאבי אנוש.

אני מוצא לנכון לציין, בסיפוק רב, חלק גדול מהערותיי והמלצותיי מטופל ומיושם עוד במהלך הביקורת, או מייז 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.

**מועצה מקומית כאבול**

מיקוד 24963 ת.ד. 2424



**مجلس كابول المحلي**

ميكود ٢٤٩٦٣ ص.ب ٢٤٢٤

FAX 04-9945818 / 9947971 FAX 04-8458109 / 04-8458101 ☎

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

כמבקר המועצה חברתי 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.

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

מועצה מקומית כאבול

מיקוד 24963 ת.ד. 2424



مجلس كابول المحلي

ميكود ٢٤٩٦٣ ص.ب ٢٤٢٤

FAX 04-9945818 / 9947971 FAX

☎ 04-8458109 / 04-8458101 ☎

## תוכן העניינים

<u>עמוד</u>	<u>נושא</u>
1-8	1. דוח על מחלקת רכש ומחסן
9-18	2. אבטחת מערכות מידע
19-31	3. בדיקת הליך מתן רישיון עסק
32-37	4. מחלקת כוח קרנות השתלמות
38-46	5. מחלקת משאבי אנוש
(47-53)	6. חוק הביקורת

## מחלקת רכש ומחסן

### כללי

הרכש ממלא תפקיד כפול הוא לקוח וספק בעת ובעונה אחת. הוא רוכש שירותים ומוצרים במטרה לספק את הטוב ביותר למחלקות והיחידות השונות במועצה. לפיכך חלה עליו חובה, לעגן מערכת איכות מקבילה בעבודתה של מחלקת הרכש, המלאי והמחסן. כשהוא גם קשור לתהליכים ולנהלי עבודה של גורמים חוץ יחידתיים, שכל אחד מהם תורם את חלקו לאבטחת האיכות של הרכש.

איכות שירותיה של מחלקת הרכש נמדדת בתכנון וביישום פעילותה בהתאמה לחוקים ולנהלי העבודה הקיימים בה, כדי להבטיח את האיכות הדרושה מבחינת חיסכון ויעילות, בחירה נכונה של ספקים, תהליכי הבדיקה להתאמת המוצרים, והשירותים לצורכי המחלקות והיחידות והעובדים כולל אחריות, תמיכה והדרכה שלאחר הרכישה.

הביקורת, שהתקיימה בחודשים **מרץ - אפריל 2019**, הקיפה את ניהול הרכש, הליך ביצוע רכישות במועצה, האספקה, המחסן, רישום וניהול מצאי (אינוונטר), במהלך הביקורת נבדקו חשבונות ספקים וקבלנים שנדגמו בצורה אקראית, הודגמה בדיקת ספקים גדולים, נבחנו הנהלים הקיימים ומידת ישומן, וכן דיוק הרישום, הדיווח ומערך הבקרה והבידוק הפנימי.

**יש לציין כי המצב הכספי הקשה של המועצה השפיע הרבה על תהליך הרכש ועל עקרונות החיסכון והיעילות.**

### מטרת מחלקת הרכש :-

- \* שמירה על האינטרס הציבורי.
- \* שימוש מושכל במשאבי הארגון הכספיים וקבלת התמורה המכסימלית.
- \* בקרה על איכות הרכש.
- \* ניהול יעיל של תהליכי הרכש.

### נהלים :-

מחלקת הרכש חייבת לבצע עבודתה בהתאם :-

**1) סעיף 185 לצו המועצות המקומיות (א) שקובע : "המועצה תסדיר את קניותיה, את ניהול המחסנים ואת רישום וניהול הטובין בהתאם להוראות שבתוספת החמישית".**

**2) בתוספת החמישית נקבעו הוראות החוק להסדר רכישות, ניהול מחסנים ורישום, וניהולי מצאי (אינוונטר).**

**3) הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות ( תוספת רביעית לצו המועצות המקומיות (א)), בהם נבחנים סדר ההתקשרויות עם גורמים חוץ ארגוניים ( ספקים וקבלנים למיניהם), על מנת להבטיח לגיטימיות בפעילויות ובתהליכים הקשורים בתחום זה.**

## הגדרת תפקיד, סמכות ואחריות :-

במחלקה מועסק שני עובדים :  
\*מנהל הרכש הוא העובד היחידי במחלקה  
\* מנהל הארכיון הוא גם האחראי על המחסן.

**"לציין ששני העובדים/המנהלים הם מאותה משפחה.**

## ועדת רכש וקניות/ועדת השלושה :

כיום אין במועצה ועדת רכש וקניות יש ועדת השלושה מורכבת ממזכיר המועצה, גזבר המועצה והיועץ המשפטי.

הביקורת מצביעה כי ועדת השלושה הינה ועדה פעילה מתכנסת לפי צרכי קניות הציוד והרכש של המועצה.  
יש רישום ותיעודה המעיד על כך שוועדת השלושה מתכנסת בשתי(2)השנים האחרונות.

## תפקיד ועדת השלושה וסמכויותיה :

\* דיון בדרישות והצטיידות השוטפת של מחלקות הרשות וקבלת החלטות לגבי אישורן או דחייתן תוך כדי קביעת סדר עדיפות.  
\* אישור לגריעת ציוד מהמצאי של הרשות בגין בלאי, גניבה, אובדן וכו'.  
\* תכנון רכישות המועצה ואישור הסכמי מסגרת ארוכי טווח.

## נהלי ועדת השלושה :-

\* על הוועדה להתכנס במהלך השנה בכדי להעביר הזמנות מצדה למנהל הרכש לביצוע.  
\* לדברי מזכיר המועצה כי יש פרוטוקולים לשיבות ועדת השלושה.  
נמצא בידי המבקר סיכומים, לשנים 2018/19, לוועדת השלושה בהצעות מחיר שונים ומכרזים לקבלת ציוד או שירות למועצה.  
לאחר בדיקת הסיכומים והפרוטוקולים, נמצא כי ההליך נערך לפי הוראות החוק.

## בדיקה כללית להסדר רכישות :-

1) בכדי שמחלקת הרכש תנהל מערך הקניות בצורה נכונה, אחראית ואופטימאלית תוך שמירה על האינטרס הציבורי ושמירה על עקרונות החיסכון, היעילות וטוהר המידות, היא חייבת להכין תכנון אסטרטגי שיעשה בכפיפות לתקציב המועצה, תוך הקפדה יתרה על תהליכי קבלת החלטות, בדיקת צרכי הרכש, בקרה ושליטה בהוצאות ובהתקשרויות עם ספקים וקבלנים.  
מנהל הרכש נדרש "בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהל המחסן ובתיאום עם ועדת השלושה, יכין בכל רבעון תחזית ותוכנת צריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסן ובהתאם לתקציב המאושר של המועצה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה".

לפי ההוראות, מנהל הרכש נדרש לבצע רכישה לאחר אישור ועדת השלושה והחשב המלווה של המועצה.

**הביקורת מצביעה כי מנהל הרכש ובלאי לא מתנהל תמיד לפי הוראות החוק, מנהל הרכש לא הכין תכנון אסטרטגי תואם לתקציב המועצה ולא הכין בכל רבעון תחזית ותוכנית למקד את צרכי המועצה.**

2) לפי ההוראות, החוק מחייב את המועצה לבצע רכישות בטופס הזמנה שייחתם בידי מזכיר המועצה, הגזבר והיועץ המשפטי. טופס ההזמנה יכול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ופרטים נוספים על אודותם, לרבות כמות, מחיר יחידה, תנאי תשלום, תנאי משלוח, אופן אריזה, מועדי אספקה ותקופת אחריות. ועדת השלושה תדון במכרז ובהצעות המחיר שנתקבלו, תדון בהם לפי הוראות החוק, תאשר את הזוכה בישיבתה ותעביר את התוצאות למנהל הרכש שיוציא הזמנה ויחתמו עליה בעלי זכות חמיה במועצה.

**ההוראות מחייבות ביצוע הזמנת טובין בצורה מסודרת ולפי הנהלים.** נמצאו הזמנות שנעשו לא כדיו ולא לפי הוראות החוק, כמה הזמנות הוצאו לחתימה לפני דיונים בפני ועדת השלושה. (דהיינו הליך הפוך).

3) לפי סעיף 3, פרק ב' בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות (א), המועצה נדרשת לנהל מערכת עיבוד נתונים אוטומטית שבה יתקיימו התנאים הבאים :-

- א- מערכת עיבוד נתונים שתאפשר מעקב אחר הרישום של החשבון הנגדי בהנהלת החשבונות של המועצה ואיתור התיעוד המתאים.
- ב- המערכת תאפשר את העברת הדיווח למערכת עיבוד נתונים מרכזית באמצעים ממוכנים.
- ג- תכנון עיבוד הנתונים יאפשר בדיקה פנימית ובקרת נתונים.

**יש תוכנה ממוחשבת ברשות אבל אינה מנוהלת ע"י מערכת הרכש. מחלקת הרכש מעבירה את הדרישות וההזמנות לאישור הגזבר והחשב המלווה.**

## ניהול מחסן :-

סעיף 185 (קניות ומחסנים) לצו המועצות המקומיות (א) מחייב את המועצה להסדיר את קניותיה, את ניהול המחסנים ואת רישום וניהול בהתאם להוראות שבתוספת החמישית, בתוספת החמישית נקבעו הכללים לניהול המחסן :-

- 1- טובין שנרכשו בעבור המועצה ואינם מסופקים ישירות ליחידות הצורכות, יאוחסנו במחסן בלבד, ויירשמו בידי מנהל המחסן כמלאי.
- 2- מנהל רכש ואספקה, בתיאום עם הגזבר :-
  - א- יקבע לגבי המחסן את סוגי הטובין שיאוחסנו בו ואת רמת המלאי של כל סוג.
  - ב- יבדוק ויעדכן לפחות אחת לשנה, את סוגי הטובין ורמות המלאי של הטובין במחסן.
- 3- מנהל הרכש ואספקה יודא שכמות הטובין שבמחסן תהיה בהתאם לרמת המלאי שנקבע.
- 4- מנהל המחסן או רשם המצאי :-
  - א- יזהה את הטובין שבאחריותו ויגדירם לפי הקטלוג האחיד.
  - ב- יציין ליד מקום אחסונו של כל פריט במלאי, את מספרו הקטלוגי ואת תיאורו.
- 5- טובין יאוחסנו במחסן לפי תעודת כניסה.
- 6- כמות הטובין המתקבלים במחסן, טיבם ואריזתם, יתאימו להזמנה לרכישה ולחשבון או לתעודת המשלוח.
- 7- כל פריטי הטובין המתקבלים במחסן מספק אחד באותו משלוח, יירשמו בידי מנהל המחסן בתעודה נפרדת שתישא מספר סידורי עוקב.
- 8- מנהל המחסן ימלא את תעודת הכניסה במספר העותקים הדרוש בטופס שמיועד לכך.
- 9- הטובין יאוחסנו במחסן בצורה המאפשרת את שמירתם ואת החזקתם המתאימה, היעילה, החסכונית והבטיחותית.
- 10- המחסן יתוחזק, יאובטח ויצויד בפני גניבה, פריצה, שריפה, נזקי מים, זוחלים ומזיקים אחרים.
- 11- ראש המועצה יקבע את הרשאים לחתום על טופסי דרישה לניפוק טובין.
- 12- בסוף שנת כספים, אחת לשנה לפחות, תיערך ספירת מלאי במחסן, מנהל רכש ואספקה אחראי לספירה שתיערך **בפיקוח מבקר המועצה, ובהשתתפות הגזבר.**
- 13- בעת ספירת המלאי ייסגר מחסן המועצה לכניסת ולהוצאת טובין, למעט מקרים חריגים.
- 14- תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם, תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו במחסן בעת ספירה, מבצעי הספירה יחתמו על הטפסים.
- 15- הגזבר ישווה את תוצאות הספירה ליתרות הרשומות בפנקס הטובין, הייתה אי התאמה בין תוצאות הספירה, יעביר הגזבר, בכתב, לוועדת רכש ובלאי.

**מצבה הכספי של המועצה השפיע לרעה על ניהול ותפקוד המחסן.**

**יש לציין כי למועצה המקומית קיימת האפשרות לנהל את המחסן על הצד הטוב ביותר, בצורה ממוחשבת, נאותה ולפי הנהלים אולם דבר כזה מחייב מינוי פקיד נוסף, וזה בלתי אפשרי מאחר והמועצה נמצאת במצב כלכלי רע והייתה בפני מצב להכנת תוכנית הבראה אבל בסוף סוכם עם משרד הפנים שהמועצה תעשה תוכנית התייעלות, ולא ידוע לביקורת אם התוכנית הוגשה למשרד הפנים או לא.**



## סיכום:-

- 1- מניין ועדת השלושה חוקי בהתאם להורות החוק.
- 2- אין במועצה ועדת רכש כתוצאה מקיום ועדת שלושה.
- 3- לא קיימת תחזית ותוכנית צריכה רבעונית ו/ או שנתית.
- 4- המעוצה מצוידת בתוכנה ממוחשבת לניהול מערך הרכש אבל הפקידים המוסמכים לכך לא משתמשים בתוכנה זו.
- 5- רישום ההזמנות מבוצע באופן ידני ע"ג הטפסים המיועדים לכך.
- 6- במועצה מנהל הארכיון הוא הפקיד המוגדר כאחראי מחסן.
- 7- המועצה לא מבצעת ספירת מלאי אחת לשנה כמתחייב בחוק, ונכון ליום 18-12-31, 31/12/2019, המבקר לא הוזמן לפיקוח ספירת המלאי וגם לא קיבל מסמך ממנהל הרכש שהספירה נעשתה בנוכחות גזבר המועצה. **(דהיינו לעיני המבקר טרם נערכה ספירת מלאי).**
- 8- אין פיקוח ובקרה במחלקת רכש ובמחסן.
- 9- ההליך הקיים לשנים 2018/19 מנוגד לכללי המנהל הציבורי התקין, לכללי היעילות והחסכון שרשות ציבורית מחויבת לפעול על פיהן.
- 12- לדעת הביקורת ניהול נכון ומבוקר בהתאם לחוק ולכללים עשוי לחסוך לקופת המועצה כספים רבים.

## המלצות :-

- 1- גזבר המועצה ומנהל רכש נדרשים להכין תכנון אסטרטגי בכל שנת תקציב ותחזית צריכה בכל רבעון, אשר יענו על צרכי הרכש.
- 2- גזבר המועצה נדרש לקבוע כללים לבידוק פנימי ובקרת נתונים בכל התהליך מהזמנת הטובין, לקבלתו במחסן, להעברתו למחלקות השונות והזנת הנתונים במערכת הממוחשבת ועד לתשלום לספקים.
- 3- גזבר המועצה נדרש להקפיד על הרישום במערכת הנהלת חשבונות, יעשה באופן שוטף ובסמוך למועד ביצוע הפעולה, כך יאפשר למועצה לדעת מהו גודל התחייבותה לספקים וקבלנים.
- 4- על המועצה לנהל ולהפעיל את המחסן בהתאם להוראות החוק.
- 5- על המועצה לנהל רישום כל הציוד והרכוש שברשותה.
- 6- הביקורת ממליצה על הכנת רשימת ספקים וקבלנים לפי קביעת החוק בצו המועצות המקומיות לתוספת הרביעית בסעיף 8 ב', ג'. (מכרז זוטא).
- 7- יש לבצע את הרכישה רק לאחר אישור ועדה השלושה.
- 8- הביקורת ממליצה לעדכון וניהול כרטיסי מלאי בהתאם לנהלים.

## רישום וניהול מצאי (אינוונטר) :-

### מבוא:

בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות נקבעו הכללים הבאים:

**מצאי** :- הוא טובין בני קיימה שאינם מאוחסנים במחסן המועצה.

\* רשם המצאי/אחראי המחסן ( עובד המועצה שמונה לנהל רישום מצאי של טובין במועצה), ינהל רישום מרוכז של המצאי במועצה, על יחידותיה בפנקס הטובין. **לציין שאין במועצה עובד המוגדר כרשם מצאי, אחראי המחסן הוא בעצמו גם רשם המצאי במועצה.**

\* המצאי יסומן בסמל המועצה, בסימון שככל האפשר אינו ניתן למחיקה.

\* כל יחידה במועצה שבה קיים מצאי, תופיע ברישומי המועצה כיחידת רישום עצמאית, כפי שיורה רשם הטובין, ותצוין במספר זיהוי נפרד. מנהל יחידה, או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה.

\* השאלת פריטי מצאי או העברתם לעובדי המועצה לצורך ביצוע תפקידיהם או מיחידת רישום אחת ליחידת רישום אחרת יתועדו בידי רשם המצאי בטופס המיועד לכך ויפורט בו מספרו הקטלוגי של הפריט, תיאורו, כמותו, תנאי השאלתו ומועד החזרתו. אין להשאיל פריטי מצאי למי שאינו עובד המועצה אלא באישור ראש המועצה או מי שהוסמך בידו.

\* אחת לשנה, במועד שיקבע רשם המצאי/אחראי המחסן תיערך ספירת המצאי בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך, תוצאות הספירה יירשמו בטפסים המיועדים לכך ויכללו את מספרם הקטלוגי של הפריטים, תיאורם והכמויות בפועל שנמצאו בעת הספירה, מבצעי הספירה יחתמו על הטפסים.

ממצאי הספירה יועברו לרשם המצאי/אחראי המחסן. הספירה תיערך בפיקוח מבקר המועצה ובהשתתפות הגזבר או מי שהוא הסמיכו לכך. הגזבר ישווה את תוצאות הספירה ליתרות הרשומות בפנקס הטובין, הייתה אי התאמה בין תוצאות הספירה ליתרה כאמור.

\* דיווח על נזקים: מנהלי היחידות ידווחו לרשם המצאי על נזקים שנגרמו למצאי לפי סדרי דיווח שעליהם הורה רשם המצאי.

\* גריעת פריט: גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת, תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי, ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר השוק של פריט זהה חדש בעת הגשת הדיווח.

## ממצאים עיקריים :-

- 1- המועצה אינה מקיימת את הוראות החוק בכל הקשור לניהול ורישום מצאי.
- 2- חלק גדול ממצאי המועצה לא מסומן בסמל המועצה.
- 3- לא מונה עובד באופן רשמי להיות "רשם מצאי".
- 4- היחידות/ מחלקות אינן מנהלות רישום מצאי באופן סדיר ושוטף.
- 5- לא מתקיימת שוב ספירת מצאי שנתית, ולא נותנים ערכים כספיים למצאי הקיים.

## הערה :-

משרד הפנים ( האגף למנהל מוניציפאלי) בשיתוף עם מפעם השרון הצפוני ועמותת מנהלי רכש ואספקה ברשויות המקומיות הוציאו לאור אוגדן "ניהול רכש, מלאי ומצאי ברשויות המקומיות" (להלן: "האוגדן"), באוגדן ישנו פירוט של הוראות החוק בנושא ורישום מצאי, בנוסף מוצע באוגדן "נוהל ביצוע- ניהול מצאי ברשויות מקומיות", נמצא כי אין במועצה העתק מאוגדן זה. לדעת הביקורת ניתן להסתייע באוגדן בכל הקשור לניהול רכש, מלאי ומצאי.

## אבטחת מערכות מידע

כללי

### **פרק א – מבוא**

**הביקורת התקיימה בחודשים – מאי-יוני.**

אבטחת מידע - "מכלול הפעולות והאמצעים הננקטים והמיושמים במערכת מידע המתופעלת באופן עצמאי או במשולב עם מערכות אחרות כדי להגן עליה מפני פגיעה בזמינותה, בשרידותה ומפני חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג של המידע ומפני פגיעה בשלמות המידע ובאמינותו" ( תקן ישראלי מס' 1495 חלק 6 סעיף 3.10 ).

השימוש במערכות מידע הינו מחויב המציאות כיום, ולא ניתן לדמיין כיצד ניתן לתפעל ארגון ציבורי כמו מועצה מקומית כאבול בלעדיהן. התפתחות המערך הטכנולוגי התומך בפעילות הארגונית ו/או העסקית, הכולל בתוכו את מערכות המידע, יוצר הזדמנויות עסקיות חדשות ומאפשר התייעלות בפעילות המועצה הכוללת.

יחד עם זאת, שימוש במערכות מידע חושף את המועצה לסיכונים המאיימים על שלמות המידע האגור בהם, אשר עלולים לפגוע בפעילותיה. הסיכונים יכולים להיווצר החל מפגיעות אשר יש בהן כדי לשבש את הפעילות השוטפת ולמנוע מהמועצה להציג את התוצאות להן היא מחויבת, חדירות העלולות לחשוף את המועצה לתביעות משפטיות או לחילופין לשתקה באופן חלקי ו/או זמני, ועד כדי פגיעות אשר יש בהן כדי למוטט אותה, לדוגמה:

- א. חדירה למערכות המחשב מחוץ למועצה או מתוכה, למטרות חשיפת פרטים אישיים של עובדים ולקוחות.
- ב. פגיעה במסדי הנתונים ע"י מחיקה או שיבוש אחר שאינו מאפשר שימוש בהם.
- ג. פגיעה בחומרה במערכות ההפעלה או בתוכנה, הפוגעת בזמינות המערכת.

לפיכך, על הנהלת המועצה להגן על המידע אודות לקוחותיה, עובדיה וכל הגורמים הבאים במגע עימה.

לצורך כך, על המועצה להקצות משאבים ( כספיים, אנושיים, וטכנולוגיים ) ליישום מערכי אבטחת מידע יעילים, הכוללים מנגנונים ותהליכי בקרה המסוגלים לספק את המענה הנדרש לצריכה.

בקרות ומנגנוני אבטחת מידע מטפלים במניעה, גילוי, תיעוד והתרעה של חשיפה ואירועי אבטחת מידע. אבטחת המידע מטפלת בנושאי זמינות ( Availability ), אמינות ( Integrity ) וחשאיות ( Confidentiality ).

רכז אגף המחשוב מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי: "אבטחת מידע להערכתנו אינה מטפלת בזמינות, כתוצאה הוא מוגדר במועצה בתפקיד אחר.

הביקורת מציינת בהתייחס לתגובת רכז אגף המחשוב כי זמינות הנתונים מהווה מרכיב חשוב ועיקרי בנושא אבטחת מידע. זמינות הנתונים באה להבטיח שהמידע במועצה יהיה נגיש וזמין לכל הגורמים הרלוונטיים, בכל נקודת זמן.

על המועצה להגדיר עקרונות שימוש מאובטח במערכות המידע שברשותה. עקרונות אלה מגדירים את אופן השימוש בשרתים, מחשבים ניידים, ציוד תקשורת וכל ציוד מחשובי אחר המשמש את המועצה לצורכי עיבוד או שמירת מידע. על עקרונות אלו להתייחס לנושאים כגון שימוש ברשת אינטרנט, שימוש בדואר אלקטרוני, שמירה וטיפול במידע, הרשאות גישה לוגיות ופיזיות, שמירה ושימוש בסיסמאות, נעילת המחשב בפני גישה כאשר אינו בשימוש וכדומה. יישום מדיניות אבטחת המידע הינו תהליך מורכב הדורש תכנון קפדני בהתאם לאופי המועצה. לשם יישום המדיניות יש לפעול באופן הבא:

- א. הקמה והטמעה של נושאי ניהול אבטחת המידע במועצה.
- ב. בניית תוכנית עבודה ליישום המדיניות.
- ג. עדכון הגדרת מדיניות אבטחת מידע, סיווג נכסים וביצוע הערכת סיכונים.
- ד. תכנון אופן יישום בקרות אבטחת המידע, כולל כתיבת נהלים.
- ה. יישום בקרות ומנגנוני אבטחת מידע.

המועצה כגוף ציבורי הנותן שירות לתושבי הכפר, מחזיקה במאגרי מידע הכוללים פרטים שונים לגבי התושבים, הנחוצים לה לצורך ביצוע תפקידיה וסמכויותיה עפ"י דין.

השימוש במערכות מידע ממוחשב מחויב המציאות ואין לדמיין כיצד יפעל ארגון בלעדיהן. בעבר הרחוק מאגרי המידע והשימוש במחשב הצריך ידע רב ומיומנות לעוסקים בתחום (אנשי מחשב). כיום גובר השימוש במאגרי מידע, ובכללם מאגרי מידע אישי ומידע קריטי לארגונים. המערכות הופכות ליותר מתוחכמות והתלות בהן כמעט מוחלטת. הסיכונים להם חשופות מערכות המידע הממוחשב רבות ומגוונות בעיקר מצד המשתמשים.

תחום אבטחת המידע מיועד להגנה על הסודיות, האמינות, זמינות הנתונים והגנה על התוכנה והחומרה מפני פגיעה מכוונת או מקרית, ואמור לתת מענה לשמירה על המידע ע"י הכנסת בקרות פנימיות וחסמים בתוך מערכות המידע הממוחשבות.

עפ"י חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 (תיקון-תשנ"ו) סעיף 17 ב. "גוף ציבורי חייב במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת מידע". מתפקידו לפקח ולערוך בקרה בין היתר על הגנת שלמות המידע, הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה ללא רשות כדין.

האיום העיקרי על מאגרי המידע הממוחשב כפי שצוין לעיל, הוא בעיקר מצד המשתמשים, החל מהעובד הזוטר ועד העובד הבכיר. לכן קיים הצורך לחזק את מידור המשתמשים, הגבלת הרשאות כניסה, הוספת חסמים מפני שינוי ועדכון המערכות, והוספת בקרות נוספות למערכת המחשב ולתהליך העבודה שסביב מערכת זו.

## במסגרת הסיכונים למאגרי המידע ניתן למצוא :

1. חשיפת מידע אישי האגור בספריות, אשר חל עליו חובת החיסיון והסודיות עלול לחשוף את המועצה לתביעות משפטיות בשל אי עמידה בדרישות חוק הגנת הפרטיות.
2. זליגת מידע לגורמים בלתי רלבנטיים מחוץ למועצה.
3. שיבוש מידע האגור בספריות (מידע אישי או תפעולי) על ידי הזנת נתונים שגויים למערכת, שינוי נתונים קיימים או מחיקתם.
4. פעילות בלתי מורשית של עובדים, העלולה לסייע לגורמי חוץ לפגוע במועצה.

לאור חשיבות נושא אבטחת המידע, בחרה הביקורת להתייחס לנושא זה (בצורה כללית). לציין, כי הביקורת פנתה למזכיר המועצה בעניין רישום מאגרי המידע והחלטה למינוי ממונה על אבטחת מידע עפ"י חוק השיב הנ"ל, כי הפניה מחזקת עוד יותר את הצורך בגיוס עובד/ת בחצי משרה לפחות לריכוז נושא אבטחת המידע במועצה.

**צריך לציין כי במועצה אין מנהל מערכות מידע ראשי, (CIO), (מנמ"ר) יש עובד בתפקיד טכנאי מחשבים שהוא האחראי על כל המידע של המועצה וענייני מחשוב, מדובר בעובד של מחלקת הרווחה כעובד זכאות במשרה של 58%, והוא גם טכנאי מחשבים במשרה של 42%. להערכתי צריך למנות באופן מידי מנהל מערכות מידע, (CIO) (מנמ"ר), שיעשה מספר ביקורות במחלקות המועצה בנושא אבטחת מידע.**

הנושא העיקרי אליו מתייחס דו"ח זה, הוא שימוש בלתי מורשה של משתמשים במערכות המידע הממוחשב במועצה.

הממצאים וההמלצות שיפורטו בדו"ח מתייחסים לסביבת העיבוד של רשת המחשב בבניין המועצה הלא הנמצא על השרת וכולל את סביבת העיבוד של ה-MF (המחשב מרכזי של החברה לאוטומציה/מטרופולינט).

### מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת להצביע על הסיכונים הכרוכים בשימוש במערכות מידע ממוחשב, הגברת נושא אבטחת המידע ברשת ומודעות המשתמשים. להתריע על ליקויים במידה וקיימים ולהמליץ על הדרכים לפתרון מתוך כוונה למנוע הישנותם של מקרים כאלה.

במסגרת הפעולות בהן נקטה הביקורת, נבדקה באופן אקראי ונקודתי הגישה לקבצי הנתונים שבמאגר המידע הנמצא על המחשבים ברשת, תחילה באמצעות מחשב מבקר המועצה, והבדיקה התרחבה לתחנות מחשב אחרות בבניין המועצה וזאת על מנת להעריך את רמת ההגנה, ומניעת גישה למשתמשים שאינם מורשים לקבצי הנתונים והמידע המנוהלים ברשת הממוקמת בבניין המועצה. בנוסף ולצורך קבלת הבהרות, נפגשה הביקורת עם **טכנאי המחשבים** במועצה ועם מזכיר המועצה.

## עיקרי הממצאים

1. תחנות העבודה במועצה מחוברות אל השרת המרכזי בקו תקשורת מקוון (FM אוטומציה), וגם תחנות המחברות ברשת הוט (HOT), בתוך בניין המועצה.
2. השרת המרכזי משמש כמערכת מידע האוספת, מעבדת, שומרת ומעבירה מידע למשתמשים שונים (מח' גביה, מח' חשבונות ומח' חינוך ורווחה) באגפי המועצה, ומפיקה מידע המסייע לתפקוד וניהול המועצה.
3. הביקורת ניסתה באמצעות מחשב הנמצא בלשכת מבקר המועצה במספר ניסיונות, לחדור ולגשת למאגרי מידע המחברים לתקשורת MF. המערכת חסמה ומנעה חדירה למרבית המחלקות (הגישה נדחתה). הגישה התאפשרה במקרים המפורטים להלן: מזכיר המועצה ומנהל כוח אדם, מזכירת ראש המועצה ומזכירות המועצה בכלל ועוד. במקרים שצוינו לעיל, המערכת אפשרה כניסה.
4. יצוין, כי אגף הרווחה פועל מול אוכלוסייה רגישה ובעלת מאפיינים ייחודיים הדורשים רגישות וטיפול מקצועי. תהליך העבודה באגף כולל פתיחה ומעקב אחר תיקים אישיים והפעלת מערך תקשוב לצורך מעקב וטיפול בתיקי המטופלים, כתיבה ומשלוח דואר, חוות דעת, טפסים ותסקירים לבתי משפט המכילים מידע סודי, רגיש ואישי החייב סדרי טיפול וחסיון של המידע על פי חוק צנעת הפרט ושמירה על סודיות לענייניו הפרטיים של אדם, לפי חוק הגנת הפרטיות והוראות משרד הרווחה. לצורך יישום חוק שירותי הסעד וטיפול סוציאלי בנזקקים, אגף הרווחה מעסיק עובדים סוציאליים רבים. נמצא, כי חומר חסוי ("מאגר רגיש") של מטופלים רבים השייך לעשרות עובדים סוציאליים היו נגישים לכל משתמש ברשת.
5. ניסיון הכניסה למערכת המידע עם הרשאות של משתמשים אחרים הצליח גם מתחנות מחשב אחרות כולל מחשב הנמצא בלשכת מבקר המועצה. הגישה למערכת אפשרה כניסה.
6. טכנאי המחשבים במועצה, משמש רק בתמיכה הטכנית והכנסת חומר לאתר המועצה ודברי מחשוב שונים ואחרים. **דהיינו אין במועצה מנהל מערכות מידע ראשי, (מנמ"ר), (CIO).**
7. נמצא, כי לחלק מהעובדים אין סיסמאות המשתמשים כניסה לרשת וחלק מהעובדים לא משנים ולא מחליפים סיסמאות כניסה כל פרק זמן מסוים.
8. דלת ארון תקשורת נתונים - **ריכוז 2** הממוקם **בקומה ב'** סמוך למעלית אינה נעולה ופתוחה.
9. חדר התקשורת הממוקם **בקומה א**, נמצא ללא חלונות, דלת זכוכית שבורה הניתנת לפריצה בקלות ללא אזעקה, **יש חדר נוסף בתוך מחלקת הרווחה החדר פתוח ללא מפתח יכול כל אדם לכנס לתוכו ולעשות נזק אדיר ועצום.**



## ממצאי הביקורת – כללי

1. הביקורת בדקה באופן אקראי את רמת אבטחת המידע, על מנת להעריך את רמת ההגנה, ומניעת גישה למשתמשים לקבצי הנתונים שבמאגר המידע המנוהלים בשרת המרכזי ובשרת התקשורת בין משתמשים. עמדות המחשב של המשתמשים מחוברות ישירות לשרת המרכזי ומקושרים על אותו קו, כלומר בין המשתמשים קיים קו תקשורת מקוון והמחשבים משמשים כמסופים.
2. השרת המרכזי, משמש כמערכת מידע האוספת, מעבדת, שומרת ומעבירה מידע למשתמשים שונים במועצה, ומפיקה מידע המסייע לתפקוד וניהול המועצה. השרת נותן שירותים כדלהלן: מנגנון, מבקר המועצה, חינוך, הנהלה, הנדסה מחלקת שכר, גזברות, אפסנאות, אוטומציה, ביוב, הנהלת חשבונאות, רווחה, תקציב ותשלומים. בנוסף לשרת המרכזי המנהל את מרבית המידע או את כולו כפי שצוין לעיל, קיימת רשת המשמשת כהתקשורת בין המשתמשים.
3. בניסיון חדירה וגישה למאגרי המידע של האגפים, המחלקות והיחידות, המערכת מנעה גישה ושליפת מידע למרביתם.
4. ניסיון החדירה למאגרי המידע, הצליח גם מתחנות מחשב אחרות, כולל המחשב הנמצא בלשכת מבקר המועצה. לדעת הביקורת הנגישות למידע למשתמשים שאינם מורשים הייתה מצליחה מכל מחשב אחר במועצה. בהקשר זה יצוין, כי לא נבדקה הגישה למאגרי מידע מתחנות עבודה הנמצאות מחוץ לבניין המועצה.
5. מבנה הסיסמה הקיים: שם המשתמש הינו אוטומטי ומורכב משם האגף אליו הוא משתייך, הסיסמה מורכבת לעיתים משם המשתמש, ויש משתמשים שהסיסמה מורכבת ממספר אקראי בין חמש ספרות ויש משתמשים שהסיסמה מורכבת ממספרים ואותיות.

### **הביקורת ממליצה לבחון את מבנה הסיסמה הנ"ל.**

6. נמצא, כי הסיסמאות של המשתמשים ברשת אינן מוחלפות. **הביקורת ממליצה להטמיע מערכת אשר תחייב להחליף סיסמא כל פרק זמן מסוים מראש, כפי שנהוג בסביבת העיבוד של ה-MF (המחשב המרכזי של החברה לאוטומציה).**
  7. בנוסף נמצא, כי דלת ארון תקשורת נתונים – ריכוז 2 פתוחה ואינה נעולה. ארון התקשורת ממוקם בקומה ב' סמוך למעלית.
- יש לנעול את ארון תקשורת הנתונים.**
8. נמסר לביקורת, כי לחדר המחשב נכנסים אנשים מורשים בלבד.
  9. נמצא, כי חדר התקשורת הממוקם בקומה א', ללא חלונות, דלת זכוכית שבורה ופשוטה, ללא אזעקה.

### **הביקורת ממליצה להוסיף את האמצעים הנ"ל.**

כפי שצוין בתחילת דו"ח הביקורת, המועצה כגוף ציבורי הנותן שירות לתושבי הכפר, מחזיקה במאגרי מידע ממוחשבים הכוללים פרטים שונים על התושבים הנחוצים לה לביצוע תפקידיה וסמכויותיה עפ"י החוק.

גם חוק המחשבים, התשנ"ה-1995 הגביר את ההגנה על נתונים הנמצאים במאגרי המידע הממוחשבים בכך שקבע בין היתר, כי העושה שימוש שלא כדין ולא עפ"י הרשאה שקיבל, כדי לראות או לשנות נתוני מחשב, עבר עבירה פלילית.

### **טכנאי המחשבים במועצה**

עובד הזכאות במחלקת הרווחה הוא גם עובד המחשוב ורכז מחלקת המחשוב במועצה משמש כעובד בתמיכה הטכנית, **דהיינו אין במועצה מנהל מערכות מידע ראשי, (מנמ"ר), (CIO)**. במסגרת תחום עיסוקו העיקרי של רכז מחלקת המחשוב הוא אחראי בין היתר על: אחזקה שוטפת של פעולות הרשת, טיפול תקלות במחשבים, התקנה וחיבור מחשבים, רכישת מחשבים, הכנסת חומר ממחושב לאתר המועצה וציוד קצה ותוכנות חדשות. עוד אחראי על נושא השימוש ברשת האינטרנט, מידור משתמשים ברשת העירונית ובמחשב המרכזי של החברה לאוטומציה, סיסמאות למשתמשים וחסית אתרים ברשת האינטרנט.

חוק הגנת הפרטיות כפי שצוין לעיל, מקים את התשתית החוקית לנושא אבטחת מידע ובכלל זה החובה למנות "מנהל מערכות מידע" אשר אמור ליישם את הוראות החוק.

יצוין שוב, כי באבטחת מידע עוסקים בהגנה על כל סוגי המידע וניטור פעילויות העובדים (משתמשים). המטרה של אמצעי הניטור היא לוודא, כי מידע חיוני אינו זולג לגורמים שאינם מורשים, שתוכניות זדוניות (וירוסים, תולעים, סוסים טרויאניים וכד') לא תחדרנה למערכת המידע, מניעת גישה לאתרי פורנוגרפיה ואתרים אחרים, שימוש בדואר אלקטרוני, שימוש באמצעי אחסון ועוד.

**לציין כי מחשבי המועצה אינם מוגנים בתוכניות אנטי וירוס חוקיים, כל המערכות חשופים בפני האקרים ומשתמשים אחרים. בנוסף לזה אין תוכנה למניעת גישה על ידי העובדים לאתרים היכולים לגרום נזק למערכות המידע של המועצה. כגון אתרי פורנוגרפיה ואתרים אחרים ושונים.**

יצוין, כי בקרות מקיפות ונאותות הינן הבסיס לקיומה של מערכת אבטחת מידע אמינה וככל שיהיו בקרות מתוחכמות יותר, יקשה על משתמשים בלתי מורשים למצוא פרצה.

**לדעת הביקורת צריך למנות מנהל מערכות מידע ראשי (מנמ"ר), (CIO), במועצה, ועליו לקבל את המשאבים הנדרשים לצורך ביצוע עבודתו בצורה נאותה ומספקת.**

**הביקורת סבורה, כי בתחום עיסוקו העיקרי של טכנאי המחשבים והבקרה השוטפת בנושא אבטחת מידע, על המועצה להטיל עליו את תפקיד מנהל מערכות מידע ראשי.**

**לאור האמור לעיל, הביקורת ממליצה למנות מנהל מערכות מידע ראשי לאלתר.**

המבקר העלה דיון בפני ראש המועצה ומזכיר המועצה, כי מערכת המידע הממוחשב אינה חסינה לגמרי בפני ניסיונות פריצה למאגר הנתונים הממוחשב שקיים בו מידע הנתון לחשיפה למשתמשים שאינם מורשים. הביקורת סבורה, כי המצב המתואר מהווה **ליקוי חמור באבטחת מידע**, המחייב רענון כלל המערכות בנושא ההגנה על המידע מההיבט הלוגי והפיסי.

ממליצה הביקורת לנקוט בצעדים מידיים ולבצע חסימה למשתמשים שאינם מורשים. החשש העיקרי, כי הנתונים במאגר המידע ידלפו לגורמים שאינם מורשים, דבר היכול לגרור את המועצה בין היתר גם לתביעות משפטיות.

**אין פניות בכתב מראש המועצה או ממזכיר המועצה לטכנאי המחשבים במועצה בבקשה לבדיקה והתייחסות לנושא אבטחת מידע. כמו כן לא הוגשו בקשות מיושב ראש המועצה ומזכיר המועצה, לטכנאי המחשבים שיגיש להם דו"ח המלצות מעשיות לטיפול בעניין אבטחת מידע.**

## סיכום והמלצות

(1) ממצאי הביקורת שפורטו בדו"ח זה, מצביעים על **ליקוי חמור באבטחת המידע** **הממוחשב** במועצה. הביקורת רואה בחומרה מצב בו מאגר המידע, היה נגיש לכל משתמש המחובר לרשת מזה מספר חודשים ואולי אף יותר. ניתן היה למשתמשים, שאינם מורשים גם להתערב בנתונים ולבצע בהם שינויים.

(2) כדי להקטין את הסיכונים להם חשופה המועצה על ידי חדירה למאגרי המידע, הביקורת ממליצה, לנקוט בפעולות כדלהלן: בדיקה, חסימה, רענון סיסמאות, מידור והגבלת הרשאות אצל כלל המשתמשים.

במסגרת רענון הסיסמאות מומלץ להחליף את הסיסמאות באופן אוטומטי כל פרק זמן מסוים, כלומר להטמיע מערכת אשר תחייב החלפת סיסמה כל זמן קצוב מראש.

(3) על מנת למנוע סיכוני אש במערכות הממוחשבות, הביקורת ממליצה להוסיף בחדר השרתים אמצעים נוספים לגילוי וכיבוי שריפות (גלאי אש ועשן). יש לנעול את דלת ארון תקשורת הנתונים-ריכוז 2 בקומה ב'.

(4) הביקורת ממליצה לערוך סקר כולל, לכל מערכות המחשב, בבניין המועצה וביחידות שמחוץ לבניין כולל המחשב המרכזי של החברה לאוטומציה/מטרופולינט, כדי לאתר את הסיכונים להם חשופה המערכת וליקויים נוספים במידה וקיימים.

**על סמך בסיס ביצוע הסקר הנ"ל, יש לקבל החלטות העשויות לשפר במידה רבה את רמת אבטחת המידע במועצה ולקבוע מנגנוני בקרה לאיתור חריגות.**

- (5) להערכת הביקורת, על המועצה לערוך נוהל לאבטחת מידע .
- (6) הביקורת סבורה, כי במצב הקיים צריך למנות מנהל מערכות מידע ראשי. מינוי מנהל מחלקת המחשוב במועצה, לתפקיד מנהל מערכות מידע ראשי, שהרי מתפקידו של המנהל לקבוע ולבדוק בין היתר מי קיבל הרשאות כניסה, מתני הוחלפו סיסמאות המשתמשים, מי גולש לאתרים אסורים, מי עושה שימוש זר במערכות קיימות, מי חדר למערכת מעבר לתחום שאושר ועוד.
- (7) לצורך מינוי וביצוע עבודתו של מנהל מערכות המידע הראשי בצורה נאותה ומספקת, עליו לקבל המשאבים הנדרשים לכך.
- הביקורת ממליצה לנקוט בפעולות כדלהלן: בדיקה, חסימה, רענון סיסמאות, מידור והגבלת הרשאות אצל כלל המשתמשים .**

### **סיכום :**

רכז מחלקת המחשוב מוכן לבחון שוב את הנושא ולגבש את המלצותיו בנושא הקצאת הסיסמאות.

**הביקורת ממליצה להוסיף אמצעים נוספים לגילוי וכיבוי שריפות.**

**הביקורת ממליצה לערוך סקר סיכונים למערכות המחשוב אשר יכלול גיבוש המלצות וטיפול.**

**הביקורת ממליצה לערוך נוהל לאבטחת מידע .**

בכל הרשויות הגדולות קיים תקן לנושא מנהל מערכות מידע ראשי. (מנמ"ר) לאור ריבוי המשימות המוטלות על רכז מחלקת המחשוב אני ממליץ להוסיף תקן במחלקה אשר ימלא תפקיד זה, או להשלים לו את המשרה בתפקיד מנהל מערכות מידע ראשי. (מנמ"ר), (CIO).

### **סיכום כללי :**

אין שום ספק שפעולת הביקורת הינה חיובית ומטרתה לחשוף את הליקויים הקיימים במערכות השונות. לכן על המועצה למנות באופן מיידי מנהל מערכות מידע ראשי.

## הערת הביקורת

להערכת הביקורת, יש להטמיע בקרות יעילות ואפקטיביות אשר יאפשרו לאתר אירועים חריגים במועד התרחשותם וזאת על מנת למנוע פגיעה אפשרית במועצה .

נספח: הבסיס החוקי

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981.

להלן סעיפים הרלבנטיים לאגף הרווחה בחוק הגנת הפרטיות: פרק א': פגיעה בפרטיות:

1. איסור הפגיעה בפרטיות

לא יפגע אדם בפרטיות של זולתו ללא הסכמתו.

2. פגיעה בפרטיות מהי

פגיעה בפרטיות היא אחת מאלה:

❖ העתקת תוכן של מכתב או כתב אחר שלא נועד לפרסום, או שימוש בתוכנו בלי רשות מאת הנמען או הכותב.

❖ הפרה של חובת סודיות שנקבעה בדין לגבי ענייני הפרטיים של אדם.

❖ שימוש בידיעה של ענייני הפרטיים של אדם או מסירתה לאחר, שלא למטרה שלשמה נמסרה.

❖ פרסומו של עניין הנוגע לצנעת חייו האישיים של אדם, או למצב בריאותו, או להתנהגות ברשות היחיד.

פרק ב': חוק הגנה על הפרטיות במאגרי מידע (תיקון-תשנ"ו)

להלן הגדרות וסעיפים רלבנטיים.

"אבטחת מידע"- הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין;

"מאגר מידע"- אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד להמיועד לעיבוד ממוחשב,

"מאגר רגיש"- נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו ומצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו;

17. בעל מאגר מידע, מחזיק במאגר מידע או מנהל מאגר מידע, כל אחד מהם אחראי לאבטחת המידע שבמאגר המידע.

17 א. (א) מחזיק במאגרי מידע של בעלים שונים יבטיח כי אפשרות הגישה לכל מאגר תהיה נתונה רק למי שהורשו לכך במפורש בהסכם בכתב בינו לבין בעליו של אותו מאגר.

17 ב. גוף ציבורי חייב במינוי אדם בעל הכשרה מתאימה שיהיה ממונה על אבטחת מידע.

**תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים) התשמ"ו-1986**

**פרק ב': הוראות כלליות לניהול מאגר מידע**  
**(5) אחריות מנהל מאגר.**

(ב) מנהל המאגר אחראי לנקיטת האמצעים הדרושים לשם קיום תקנות אלה. בהתאם לנסיבות השימוש במאגר המידע שעליו הוא מופקד ובכלל זה בתחומים הבאים:

(1) קיום הגנה פיסית על מערכות עיבוד הנתונים האוטומטית ועל תשתיתה לרבות מבנה, אמצעי תקשורת, מסופים ותשתית חשמלית מפני סיכונים סביבתיים ופגיעות.

(2) קביעת סדרי ניהול של מאגר מידע, וכללים להרשאות גישה למידע לאיסוף, סימון, לאימות, לעיבוד והפצה של המידע, סדרים וכללים כאמור יחולו גם על נותן השירותים חיצוני שבבעלותו מאגר מידע.

(3) יום הוראות תפעול של המערכת תוך אבטחת המידע ושמירה על שלמות המידע.

(4) נקיטת אמצעי אבטחה סבירים, בהתאם לרמת רגישות המידע, שימנעו חדירה מכוונת או מקרית למערכת אל מעבר לתחומי המידע שאושרו למשתמש.

(5) קביעת סדרי בקרה לגילוי פגיעות בשלמות המידע ותיקון ליקויים.

## בדיקת הליך מתן רישיון עסק

בעקבות פניית הוועדה לענייני ביקורת ערך מבקר המועצה בדיקה מדגמית של מתן רישיונות עסק למספר עסקים טעוני רישוי בתחום של מזון ומסעדות, מסחר ושונות .

**הביקורת נערכה בחודשים יולי-אוגוסט 2019, שמטרתה :**

- לבדוק רמת האכיפה של חוק רישוי עסקים .
- לבדוק את רמת כלי השליטה של המדור בתהליך הרישוי .
- לבדוק רמת כלי השליטה בנושא חידוש רישיונות וגביית אגרות הרישוי .

## דיני רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים התשכ"ח 1968 (להלן-החוק) מפרט את הסמכויות והחבויות למתן רישיון עסק, לעסקים טעוני רישוי, מסווג את העסקים לתחומיהם השונים, מפרט את רשויות הרישוי וקובע כי בתחום השיפוט של הרשות המקומית תהיה רשות הרישוי בידי ראש הרשות או למי שהסמיכו לכך.

שר הפנים, הממונה על ביצוע החוק, התקין תקנות ופרסם צווים בדבר עסקים טעוני רישוי (תיקונים התש"לב, התשל"ד, התשנ"ה), הבאים להסדיר סמכויות וחבויות למתן רישיון לעסקים השונים, במגמה להבטיח מטרות אלו או מקצתן :

1. איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים.
2. מניעת סכנות לשלום הציבור.
3. בטיחות של הנמצאים במקום העסק או הסביבה.
4. מניעת סכנת מחלות וזיהום מקורות מים.
5. בריאות הציבור, לרבות תנאי תברואה נאותים.
6. קיום הדינים הנוגעים לתכנון ובניה.

**לאכיפת הוראות חוק רישוי עסקים יש משמעת ציבורית ממדרגה ראשונה .**  
**בביקורת שנערכה בשנת 2019 הממצאים הצביעו על ליקויים חמורים "נושא רישוי**  
**העסקים נראה שולי והרשות לא מתייחסת אליו כנושא מהותי" .**

כמו כן נקבע כי לשם מילוי המטרות דלעיל, טעון הצו התייעצות עם השרים הבאים :  
השר לאיכות הסביבה, השר לביטחון פנים, שר העבודה והרווחה, שר החקלאות ושר  
הבריאות.



## רישיון עסק

לבקשת רישיון לעסק או להיתר זמני, לפי החוק, יש לצרף תרשים סביבה, מפה מצבית ותוכנית עסק, כפי שנקבע על ידי שר הפנים בתקנות. השר רשאי לקבוע, בין היתר, מה הם תרשים הסביבה, מפה מצבית ותוכנית עסק, והפרטים שיש לכלול בכל אחד מהם.

כמו כן, רשאים השרים המפורטים לעיל, כל אחד לעניין העסקים שקביעתם כעסק טעון רישוי בהתייעצות עימו, לדרוש מסמכים נוספים לאלה המנויים לעיל. רשות הרישוי או נותן האישור, רשאים לדרוש ממגיש הבקשה לרישיון עסק או להיתר זמני, מסמכים נוספים שלא נקבעו לפי דרישת השרים הנוגעים בדבר, הנחוצים לדעתם, לצורך בדיקת הבקשה, ורשאים הם לדרוש כי המסמכים האמורים יחתמו ע"י מי שנקבעו (נציגי השרים) לפי העניין.

## תהליך הגשת בקשה לרישוי עסק

הבקשה מוגשת על טופס סטנדרטי ממוחשב אך יש צורך במספר בדיקות של גורמים שונים :

- משרד בריאות
- משרד לאיכות הסביבה
- משרד עבודה
- מכבי אש
- משטרת ישראל

כמובן שלא כל הבקשות מועברות לכל הגורמים אלא בהתאם לצורך ובהתאם לנושא, כמפורט בדיני רישוי עסקים.

תהליך קבלת רישיון עסק אורך בין חודש לשנתיים, העניין מותנה בעיקר במילוי הדרישות ע"י בעל העסק כפי שהן מוכתבות לו ע"י אותם גורמים. כיום אין בחוק מגבלת זמן למתן רישיון.

**ניהול עסק ללא רישיון – הינה עבירה פלילית.**

## סוגי רישיון עסק

- א. קבוע ( צמיתות )- את הרישיונות הקבועים אין צורך לחדש אלא אם משתנה תנאי מתנאי הרישיון ( כמו הבעלים, סוג העסק, מיקום וכו' ) .
- ב. תקופתיים- ניתנים לשנה לפי סוג העסק הרישיונות מתחדשים כל 1 לינואר בכל שנה. בעלי עסקים שמחדשים אחרי ה- 1 לינואר "זוכים" ברישיון למשך שנתיים עפ"י החוק .
- ג. רישיון למשך שנתיים .
- ד. רישיון למשך חמש שנים .
- ה. רישיון זמני .

## ממצאים

נמצא ביישוב כי 179 עסקים טועני רישוי, נמצא כי 154 עסקים ללא רישיון. 86%, מהעסקים טועני רישוי ללא רישיון ורובם מסוכנים לציבור ובמיוחד עסקים המתעסקים במוצרי מזון, מכולות,, אטליזים ומסעדות .

## תוקפו של רישיון עסק

שר הפנים רשאי לקבוע כי רישיון עסק יינתן לתקופה שאינה מוגבלת מראש, או לסווג עסקים לתקופות רישוי שונות, בתנאי שתקופת הרישוי לא תפחת משנה. כמו כן, רשאי לקבוע השר סוגי עסקים, שבהעברת הבעלות או השליטה בהם, לא יהיו טעונים רישיון חדש לפי חוק זה.

## תוקפו של היתר זמני

רשות הרישוי רשאית לקבוע תקופת תוקף להיתר זמני, ורשאית היא להאריכו מדי פעם, ובלבד שסך התקופות לא יעלה על שנה אחת.

## המבנה הארגוני

הנושא של הוצאת רישיונות לעסק על כל הכרוך בכך נמצא באחריות מחלקת איכות הסביבה ורישוי עסקים אשר במסגרתה פועל המדור לרישוי עסקים . המדור צריך לפעול בשלושה תחומים והם :

- איתור עסקים החייבים ברישוי
- הוצאת רישיונות לעסק
- פיקוח ואכיפה בנושא רישוי עסקים

מנהל איכות הסביבה הוא האחראי על רישוי עסקים והוסמך לתפקיד זה ע"י ראש המועצה .

- המחלקה לא מצוידת בתוכנה ממוחשבת להוצאת רישיונות ומעקב אחריהם .
- למחלקה אין תוכנית עבודה שנתית .
- במחלקה לא קיימים נהלים פנימיים כתובים .
- לכל עסק יש תיק מסודר .

## מאגרי המידע של המחלקה

כדי להבטיח ריכוז כל הנתונים הנוגעים לעסקים שבתחום המועצה, נדרש לנהל תיק רישוי לכל עסק שמגיש בקשה לרישיון עסק ובו יתויקו המסמכים הרלוונטיים שמגיש מבקש רישיון העסק

( להלן : "תיק רישוי" ), ריכוז המסמכים בתיק הרישוי חשוב כדי לעקוב אחר תהליך הרישוי של העסק .

כללי מנהל תקין מחייבים שהאגף ינהל את תיקי הרישוי לפי שיטת תיוק כלשהי : מספרים, עוקבים, סוגי עסקים וכו', ויטיק את תיקי העסקים שנסגרו בנפרד מהעסקים הפעילים וכן להכין רשימת תיקים מסודרת ומעודכנת .

נמצא, כי המחלקה פותחת תיק לעסקים טעוני רישוי בציון פרטים, כגון שם בעל העסק, כתובתו ותחום פעילותו, התיקים לא מצוינים במספרים עוקבים, אין רשימת מאגר ממוחשבת של העסקים הפועלים בתחום המועצה .

**הביקורת העלתה, כי בתיקי הרישוי חסרים מסמכים של המבקשים לקבל אישור לרישוי עסק או מסמכים מהמשרדים הרלוונטיים המנפיקים את אישור הרישוי.**

בתקנות רישוי עסקים תשל"ה 1974, נקבעו סוגי הרישיונות, תוקפם ורשימת עסקים טעוני רישוי על סוגיהם .

בחוק נקבע כי תוקפו של רישיון היא מן המועד שנקבע בו וכל עוד לא ביטלה אותו רשות הרישוי, מיוזמתה או מיוזמת נותן האישור חלק מהעסקים זכאים לקבל רישיון לתקופה מוגבלת שיוחדש מדי פעם לאחר בדיקת עמידת העסק בתנאים שייקבעו .

## **נהלים**

מחלקת איכות הסביבה היא המחלקה המוסמכת והאחראית למתן רישוי עסקים . המחלקה לאיכות הסביבה ולרישוי עסקים חסרה נהלי עבודה כתובים ומפורטים, שיסדירו את תפקידיה, סמכויותיה וחובותיה על פי החוק, התקנות והצווים, שפורסמו בתחום רישוי עסקים, שעל פיהם אמורה המחלקה לתפקד. בהעדר נהלים, המחלקה סיגלה לעצמה "נוהג" ו/או דרכי טיפול, שלדעת הביקורת לוקים בחסר, כפי שיפורט בהמשך.

**הביקורת ממליצה על כתיבה ופרסום נהלים מחייבים, בהם יפורטו סמכויות וחבויות עובדי המחלקה, בכל הנוגע לטיפול בהוצאת רישיון עסק.**

## **הפקוח על העסקים**

הפקוח התברואי בבתי העסק מעוגן בחוק רישוי עסקים תשכ"ח 1968, להלן מטרת החוק :

- מניעת סכנה לשלום הציבור .
- איכות נאותה של הסביבה לרבות תנאי תברואה, מניעת מטרדים, וקיום הדינים הנוגעים לתכנון ובניה ולשירותי בריאות .
- בטיחות העובדים והאחראים במקום העסק או בסביבתו .
- מניעת סכנה של מחלות בע"ח ומניעת זהום מקורות מים בחומרי הדברה, בדשנים או בתרופות .

**המועצה לא קיימה פיקוח תברואי בתחומה, הפיקוח והמעקב התברואתי על העסקים לקויים .**

מדור הרישוי של המועצה אמור לקיים על העסקים פיקוח, שיאפשר ביטול רישיון במקרה שהעסק לא יעמוד בדרישות החוק או בתנאי הרישיון וכמו כן יאפשר בדיקה לצורך חידוש הרישיון התקופתי .

המחלקה צריכה לבצע פיקוח תברואי בכל עסקי המזון, בביקורי הפיקוח יש לבדוק את מצב המבנה, מצב הציוד, מצרכי המזון, ניקיון סביבתי, מצב המתקנים התברואיים וניקיון העובדים, ביוזמת הפקח יש לקחת דגימות מזון לבדיקה במעבדות משרד הבריאות ולפרסם הוראות בנושאי התברואה לבעלי העסקים .

**נמצא כי עבודת הפיקוח לא התבססה על תכנון תקופתי המאפשרת בדיקה שיטתית של העסקים, דיווח עובד המחלקה על ממצאיהם לא היה סדיר ולא אפשר בקרה שיטתית אחר תיקון הליקויים .**

החוק מאפשר סגירת עסק ונקיטת אמצעים משפטיים נגד בעליו, אם לא מתקיימים בו הוראות החוק ותנאי הרישיון .

**נמצא כי המועצה לא נקטה באמצעים משפטיים שהחוק העמיד לרשותה כדי לאכוף את קיום הוראותיו .**

בעד הוצאת רישיון או חידושו לכל עסק טעון רישוי, יש לגבות אגרה ששיעוריה נקבע בתקנות .

המועצה לא פועלת לגבות אגרות מבעלי עסקים שיקבלו ממנה רישיונות אגרה בשיעור שנקבע בתקנות .

נמצא ע"י הביקורת כי 154 בתי עסק שמהווים 86%, מהעסקים טעוני רישוי פועלים ללא רישיון, נעשתה בדיקה מדגמית לבירור הסיבות לחוסר רישיון עסק , למדגם נבחרו עסקים הן חדשים והן ותיקים מתחומי פעילות שונים ולהלן תוצאת הבדיקה :

### הנכס ברחוב הראשי בתחילת הכפר – מסעדה "אלדיוואן"

העסק פועל משנת 2002, המסעדה פעלה ללא רישיון עסק, מאחר ולנכס לא הוצא היתר בנייה.  
בבדיקה ועיון בתיק לא נמצאו מסמכים ובקשות להוצאת רישיון עסק.  
כמו כן מודיע מנהל המחלקה לרישוי עסקים, כי חידוש הטיפול בהוצאת רישיון עסק יתאפשר לאחר הוצאת היתר למצב הקיים ולאחר תיקון כל הליקויים שנדרשו ע"י מפקח לבריאות הסביבה.

**לציין כנגד העסק הוצא צו הריסה כי לא היה בנוי בשטח שיש בו היתר לבניה.**

כאמור, העסק כיום ממשיך לפעול ללא רישיון עסק ועדיין ללא היתר בניה.

### הנכס ברחוב הראשי – מסעדה "פיצה ובגט"

בתאריך 31/03/1998, בעל העסק הגיש בקשה לקבלת רישיון לעסק, משרד הבריאות אשר את הבקשה בתנאים.

בשיחה עם מנהל מחלקת רישוי עסקים נודע לביקורת כי בעל העסק בתהליך שינוי ייעוד וכתוצאה מכך העסק מופעל ללא רישיון.

### הנכס בשכונה החדשה ( חוזרייה ) "מוסך מוכונאות רכב"

עסק זה נסגר.

### הנכס בתחנת דלק סונול בכניסה לכפר – פנצריה

ע"פ נתוני תיק העסק מופעל משנת 2006, ללא רישיון, נשלחו מהמחלקה מספר פניות ובקשות ע"מ להשיג את האישורים הדרושים להוצאת רישיון לניהול עסק.

### הנכס במרכז הכפר – אטליז

הוגשה בקשה לרישיון עסק בתאריך 22/04/1998, ומאז העסק מופעל ללא רישיון.  
בשיחה עם מנהל מחלקת רישוי עסקים נודע לביקורת כי דרוש שינוי ייעוד מבעל העסק והעסק עדיין מתפקד ללא רישיון

**נכון למועד הביקורת בעלי העסק לא עמדו בתנאים הנדרשים.**

## אחסנת בלוני גז

ניהול עסק לאחסון גז טעון אישור של השר לאיכות הסביבה, שר המשטרה, שר העבודה והרווחה, וכן אישור של הוועדה המקומית ורשות הכבאות .

חוק הגז מסדיר את תנאי העוסק והמטפל בכל הקשור לאחזקה ואחסנה של גז .

בבדיקה במחלקת רישוי עסקים וברשימת בעלי העסק לא נמצאו מסמכים ובקשות לרישיון עסק לאחזקה ולאחסנת בלוני גז , לעומת זאת בבדיקה און-ליין בתחום שיפוט הכפר נמצאו 4 תושבים שמחזיקים ומאחסנים בלוני גז . ברשימת מאגר העסקים לא מופעים מחסנים אלה כעסקים טעוני רישוי .

**הביקורת מעירה על כך, כי אחסנת בלוני גז ללא האישורים הדרושים על-פי החוק וללא רישיון עסק, עלולה להוות פגיעה בשלום הציבור ובטחונו, פגיעה באיכות הסביבה, ולסכן את בטיחותם של הנמצאים במקום העסק או בסביבתו .**

## ממרטת עוף

צו רישוי עסקים ( עסקים טעוני רישוי ) התשנ"ה-1995 מס' 10.17א מחייב קבלת אישור מטעם המשרד לאיכות הסביבה להפעלת עסק זה לשם הבטחת איכות נאותה של הסביבה ומניעת מפגעים ומטרדים, וכן אישור של הוועדה המקומית ורשות הכבאות .

בבדיקה במחלקת רישוי עסקים וברשימת מאגר העסקים לא נמצאו מסמכים ובקשות לרישיון עסק לממרטות עוף, לעומת זאת בבדיקה און-ליין בתחום שיפוט הכפר נמצא תושב שמנהל ממרטת עוף ללא רישיון עסק וכן ללא אישור של כל הגורמים האמורים כנדרש בחוק.

**הביקורת מעירה כי עסק זה נסגר לאחר שהביקורת העלאה נושא זה בפני הגורמים המוסמכים במועצה ולאחר תביעה כנגד בעל העסק ע"י שכינים שהתלוננו כי עסק זה הינו מפגע סביבתי כתוצאה מקיומו בשכונת מגורים. יש פסקן דין ע"י בית המשפט לסגירת העסק.**

מהבדיקות ניתן להגדיר את הסיבות העיקריות לחוסר רישיונות לעסקים כדלקמן :

- חוסר שיתוף פעולה מצד בעלי העסקים .
- ליקויים במבנה העסקים .
- חוסר עקביות ומעקב מצד הרשות בטיפול הן מול הגופים הממלכתיים והן מול בעלי העסקים .

### אכיפה

סעיף 4 לחוק רישוי עסקים קובע, כי "לא יעסוק אדם בעסק טעון רישוי אלא אם יש בידו רישיון או היתר זמני לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו" . החוק מאפשר לרשות הרישוי לנקוט אמצעים לאכיפת הוראותיו :

1. צו הפסקה מנהלי – סעיף מס' 20 לחוק רישוי עסקים .
2. צו מניעת פעולות – סעיף מס' 22 לחוק רישוי עסקים .
3. הגשת כתבי אישום .

הביקורת מעלה, כי המועצה לא הוציאה אף פעם צווי הפסקה מנהליים, צווי מניעת פעולות, לא הגישה כתבי אישום כנגד בעלי העסקים ולא נקטה בכל צעדי אכיפה במתחייב בחוק נגד בעלי עסקים שנהלו את עסקיהם ללא רישיון עסק כדי להבטיח תנאי תברואה נאותים הדרושים למען בריאות הציבור .

### תשלום אגרת רישיון עסק

על-פי עדכון המדד, משרד האוצר עדכן החל מ' 1 באוקטובר לשנת 2019, כי על כל עסק מקבל רישיון, היתר זמני, חידוש רישיון חייב לשלם אגרת רישוי עסק בסך של 326 ₪ .

הביקורת קיימה שיחה עם מנהל מחלקת רישוי עסקים, בה נמסר, כי אין פיקוח ומפקחים שנותנים דוחות לכל העסקים, הפועלים ללא רישיון עסק.



לדעת הביקורת, המקרים שתוארו לעיל מצביעים על העדר מדיניות אחידה בדבר נקיטת פעולות כנגד עסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

המחלקה לרישוי עסקים פועלות ללא תיאום מספק, ובעלי העסקים ממשיכים לפעול ללא רישיון עסק, ללא פעילות נחושה מצד המועצה.

הביקורת ממליצה לכונן ועדה, שתורכב ממנהל המחלקה לרישוי עסקים, מינוי מפקח והיועץ המשפטי. ועדה זו תגבש כללים והנחיות מחייבים בנוגע לטיפול בעסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

הביקורת סבורה, כי על המחלקה לרישוי עסקים לבחון מחדש את כל הנהלים להליך הגשת בקשות רישיונות לעסקים.

בדרך זו, תוכל המחלקה לרישוי עסקים לנהל מעקב אחר כל פריט, בהתאם לנדרש בצו רישוי עסקים.

הביקורת בדעה, שעל המחלקה לרישוי עסקים, לפעול בנחישות למניעת פעילותם של עסקים, המהווים מטרד משמעותי לציבור התושבים.

הביקורת בדעה, כי השתלשלות העניינים כפי שתוארה לעיל, מדגישה את חוסר הנחישות הראויה בטיפול המועצה מול עסקים הפועלים ללא רישיון עסק, ויש לתת על כך את הדעת.

לדעת הביקורת, יש מקום למצות את כל האמצעים החוקיים, העומדים לרשותה של המועצה, עם עסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

## סיכום

המחלקה לרישוי עסקים מופקדת על הנפקת רישיונות עסק, לעסקים טעוני רישוי, על פי חוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968, המסווג את העסקים לתחומיהם השונים, ומפרט את רשויות הרישוי. במחלקה אין תוכנית מחשב לרישיון עסק.

המחלקה לרישוי עסקים, הפיקוח והיועץ המשפטי, חשיבות רבה בשמירה על חוקי העזר, חוק רישוי עסקים ומניעת מטרדים בתחומי כפר כאבול.

## להלן עיקרי הערות והמלצות הביקורת

1. העדר הקפדה והעדר דרישה לחידוש אישורי רשויות הרישוי (משרד הבריאות וכיוב'), בפרקי הזמן המתחייבים על פי צו רישוי עסקים, בעסקים הנמצאים בהליך רישוי, ועדיין חסרים רישיון עסק.
2. בחלק מהמקרים נמשך הליך הרישוי שנים רבות, והעסקים ממשיכים את פעילותם ללא רישיון עסק.
3. על כל הגורמים המעורבים בנושא רישוי העסקים לפעול בנחישות רבה וללא פשרות במקרים בהם קיימים מפגעים מהותיים לציבור התושבים.
4. הביקורת ממליצה על כתיבה ופרסום נהלים מפורטים ומחייבים, לכל העוסקים בתחומי הרישוי השונים.
5. מומלץ כי המחלקה לרישוי עסקים תנפיק רישיונות נפרדים לכל פריט, ואף לנהל מעקב אחר חידוש אישורי הרשויות, בפרקי הזמן המתחייבים מצו רישוי עסקים.
6. הביקורת ממליצה לתיק בתיק הרישוי, את כל המסמכים הנחוצים להנפקת רישיון עסק.
7. ממומלץ שהפיקוח בנושא רישוי עסקים יעבוד ע"פ תוכנית עבודה שנתית שתקיף את כל העסקים.
8. הביקורת מציעה לשקול הכשרת מפקח שיסיע בקידום הנושא והטיפול בו צורה הראויה או לחזק את המדור באנשים עם השכלה אקדמית.
9. אכיפת חוקי רישוי עסקים ופקוח תברואי הנם חיוניים לבקרה ושמירה על איכות תנאי תברואה וסביבה נאותים. יש להגביר את האכיפה באמצעות הגשת תביעות משפטיות במקרים בהם נועם הליכות ופניות חוזרות ונשנות לא פתרו את הבעיה.
10. המחלקה לא בוצעה באופן יזום סריקות לאיתור עסקים הפועליים ללא רישיון, תהליך הרישוי היה די פסיבי כלומר עיקר הפעילות של המחלקה באה בעקבות בקשה לרישיון של בעל העסק או בעקבות פנייתו למדור.

הביקורת בדעה כי המועצה אינה מטפלת בנחישות הראויה מול עסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

לדעת הביקורת יש מקום למצות את כל האמצעים החוקיים, העומדים לרשות המועצה בתחום זה.

הביקורת ממליצה לכונן ועדה, שתורכב ממנהל המחלקה, מינוי מפקח לרישוי עסקים, והיועץ המשפטי לצורך גיבוש כללים ופעולות בכל הנוגע לטיפול בעסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

הביקורת בדעה כל על המועצה להתקין תוכנית מחשב לרישיוני עסקת במחלקה למתן רישיון עסק.

לציין כי מנהל איכות הסביבה הוא גם המנהל למתן רישיון עסק במועצה.

## **מחלקת כח אדם ביקורת בנושא: קרנות השתלמות**

### **כללי**

לקביעות בהתאם לחוקת העבודה ולהסכמים קיבוציים תהא זכאותו להצטרף לקרן השתלמות בתום התקופה.  
הפרשות המועצה לקרן ההשתלמות, הם 7.5% (מעביד) ו- 2.5% (עובד) כנדרש מאוגדן תנאי השרות והסכמים של עובדים סטטוטוריים ונבחרי ציבור.  
זכאותו של העובד להצטרף אוגדן תנאי השרות של השלטון המקומי קובע, כי עובד לאחר 12 חודשי עבודה הזכאי לקרן השתלמות לא תהא מותנת במתן קביעות.

### **המטרה**

מטרת הביקורת לבדוק אם המועצה פועלת לפי אוגדן תנאי השרות:  
☞ האם העובדים הזכאים לקרן השתלמות צורפו לקרן.  
☞ האם המועצה מעבירה תשלומים חלק של המעביד והחלק של העובד כסדרם לקרנות השתלמות.

### **הליך הביקורת**

לצורך ביצוע הביקורת, הביקורת קיימה שיחות עם גזבר המועצה, מחלקת החשבונות ומדור שכר ומנהל כח אדם.  
הביקורת הסתייעה בדוחות שהופקו ממדור שכר ומחלקת החשבונות.

### **לוח זמנים**

הביקורת נערכה בחודש ספטמבר 2019.

## **ריכוז ממצאים**

ממצאי הבדיקה העלו, כי המועצה מפרישה לקרנות ההשתלמות השונות. הפרשות המועצה (המעביד) 7.5% והפרשות העובד 2.5 על פי הקבוע בחוק. נימצא, כי המועצה לא מפרישה ל- 28 עובדים ממחלקות השונות כאשר מתוכם 19 עובדים מוגדרים כעובדים זמניים. בעקבות הביקורת דיווח מנהל כח אדם, כי תיערך בדיקת זכאותם של העובדים אשר לא הופרשו עבורם תשלומים לקרן השתלמות ויפעל לפי ממצאי דו"ח המבקר.

## **דו"ח הביקורת המפורט בנושא: קרנות השתלמות**

אוגדן תנאי השרות של השלטון המקומי קובע, כי עובד לאחר 12 חודשי עבודה זכאי להצטרף לקרן השתלמות בתום תקופת 12 החודשים.

**קרן השתלמות** – היא קופת חיסכון לשכירים, לעצמאים ולחברי קיבוצים ומושבים שיתופיים, שנועדה במקור לשמש את העובדים למימון השתלמויות כגון כנסים מקצועיים ולימודי המשך, אולם כיום משמשת על פי רוב כאפיק חסכון כלכלי לטווח בינוני- האפיק היחיד שלא לטווח ארוך, שנותר פטור ממס לאחר הרפורמות במיסוי שוק ההון בישראל.

לפי חוקי מדינת ישראל הפקדות העובד והמעסיק לקרן השתלמות פטורות ממס הכנסה, אם הן עד 2.5% מהשכר ברוטו (הפרשה של העובד) ועד 7.5% מהשכר ברוטו (הפרשה של המעסיק, לכל היותר פי שלושה מחלק העובד).

**פדיון קרן השתלמות** – לאחר שלוש שנות ותק בקרן ניתן להשתמש בכסף שנצבר בה, למימון השתלמויות או לימודים ללא תשלום מס. הפטור ממס ניתן לכל מטרה לאחר שש שנים לפחות ( שלוש שנים במקרה של גבר מעל גיל 67 או האישה מעל גיל 62. מאחר שהמדינה אינה מטילה כל מגבלות לגבי שימוש בכסף שנצבר בקרן לאחר תום שש שנים, ניתן לנצלו לכל צורך ולא דווקא השתלמות. עובדה זו הפכה את הקרנות ההשתלמות לערוץ חיסכון (פטור ממס) גרידא שבמקרים רבים אינו משמש כלל להשתלמות.

## הבסיס החוקי

סעיף 6.2.1: לאוגדן תנאי השרות של העובדים בשלטון המקומי קובע :-  
עובדי הרשויות המקומיות זכאים להצטרף לקרנות השתלמות הקיימות בשיתוף עם האיגודים המקצועיים השונים כגון :  
- קרן השתלמות של מהנדסים ;  
- קרן השתלמות של הנדסאים וטכנאים ;  
- קרן השלמות של המח"ר ;  
- קרן השתלמות של העובדים הסוציאליים (ק.ל.ע) ;  
- קרנות השתלמות למורים ;  
- קרן השתלמות לעובדי הרשויות המקומיות.

## הצטרפות לקרן השתלמות לעובדי הרשויות המקומיות

בסעיף 6.22 (ד) לאוגדן נקבע : " (1) עובד לאחר 12 חודשי עבודה הזכאי לקביעות בהתאם לחוקת העבודה ולהסכמים קיבוציים תהא זכאותו להצטרף לקרן השתלמות בתום התקופה (2) זכאותו של העובד להצטרף לקרן השתלמות לא תהא מותנית במתן כתב קביעות. (3) המועד לתשלום יהיה לאחר 12 חודשי עבודה ."  
בסעיף 6.2.1 (ב) לאוגדן נקבע : " הצטרפות לקרנות השתלמות יכולה להיעשות רטרואקטיבית לתחילת חודש ינואר כל שנה".

## אחוזי הפרשה מעביד עובד

אחוזי הפרשה לקרן ההשתלמות הם : 7.5% הפרשת המעביד ועוד 2.5% הפרשת העובד. ההפרשות לקרן ההשתלמות הוא בהתאם לאחוזים שנקבעו מהשכר המשולב ורכיבי שכר אחרים שהם רכיבי שכר לצורך גמלאות על פי סעיף 7.3.2 באוגדן ולפי חוק שירות המדינה (גמלאות) נוסח משולב התש"ל 1970.

## ממצאים

על פי דו"ח ממחלקת החשבונאות במועצה נכון לדצמבר 2019, המועצה מפרישה לקרנות השתלמות של העובדים כמפורט : -

מס' מש' שם הקרן	מספר העמיתים	הערות
1.	17	יש שני עובדים נמצאים בדירוג עו"ס אבל הם לא מתפקדים כעו"ס במועצה
2.	5	קה"ש פסיכולוגים
3.	62	קה"ש אקדמאים ( מורים ) מתנהלת בבנק בינלאומי הראשון
4.	1	קה"ש מהנדסים
5.	124	קה"ש דירוג מנהלי
6.	1	קה"ש וטרינר
7.	0	היועץ המשפטי עובד לפי חוזה התקשרות וחשבונית
סה"כ עובדים שיש להם קרן השתלמות		210

## הפרשות לקרן

הפרשות המועצה לקרן השתלמות, הם 7.5% (מעביד) ו- 2,5% (עובד) כנדרש מאוגדן תנאי השרות והסכמים של עובדים סטטוטוריים ונבחרו ציבור.

על פי דו"ח 66 רשומים עובדים שמקבלים שכר מהמועצה הוא כדלקמן :

א. עובדים קבועים - 210

ב. עובדים שעתיים - 28

על פי דו"ח 66 המועצה מפרישה עבור 210 עובדים לקרן השתלמות בלבד.



- ממצאי הבדיקה העלו, כי המועצה לא מפרישה ל- 56 עובדים כדלקמן :
- עוזרות גננות שעתיים – 5.
  - סייעות בית ספר – 28.
  - מלוות תלמידים - 14
  - עוזרות גננות – 25.
  - ממלאת מקום ועובדים שטרם מלאו להם 12 חודשי עבודה – 13.

#### הערות והמלצות הביקורת

הביקורת ממליצה, להשוות את ט' 66 לגבי העובדים הזמנים אם הם זכאים לק"ה, ולהפריש להם קרן השתלמות כנדרש מאוגדן תנאי השרות.

הביקורת מעירה, כי על פי האוגדן תנאי השרות סעיף 6.2.2 (ד') נקבע שיש להפריש לקרן השתלמות לעובד, לאחר שעבד 12 חודשים.

הביקורת ממליצה לערוך בדיקה מקיפה לאתר את העובדים הזכאים, ולהפריש עבורם לקרן השתלמות על פי אוגדן תנאי השרות.

#### תגובת המבוקר

מנהל כוח אדם, דיווח לביקורת שיערוך בדיקה מעמיקה לגבי העובדים אשר לא הופרשה להם קרן השתלמות, יבדוק את זכאותם לקרן השתלמות ויפעל על פי דו"ח המבקר.

## משאבי אנוש

### כללי

#### **הביקורת התקיימה בחודש אוקטובר שנת 2019.**

מחלקת משאבי אנוש, אחראית לטיפול בצרכי המשאב האנושי במועצה.

מטרותיה המרכזיות של המחלקה, הגברת ועידוד תחושת ההשתייכות וההזדהות של העובדים עם הארגון.

המחלקה תורמת להתאמת המשאב האנושי לצרכי הארגון לטיפול בעובדים ולהעצמתם תוך מתן אפשרויות למימוש הפוטנציאל האישי שלהם ולמימוש זכויותיהם כעובדי הרשות המקומית.

לציין מזכיר המועצה הינו גם מנהל משאבי אנוש **והוא האחראי** על הכנת תחזיות כוח אדם כנדרש ברשות מקומית.

הוא גם האחראי על ניווד העובדים מיחידה ליחידה בהתאם למסלולי הקריירה שנקבעו לכל עיסוק ולצרכי היחידות ומתוך ראייה כוללת של צרכי הרשות המקומית.

מנהל משאבי אנוש הוא האחראי לקביעת דרג ודרגה לעובדים חדשים ולעובדים הזכאים לקידום.

הוא האחראי על טיפול במערך דיווחי הנוכחות והעדריות של העובדים ברשות המקומית וניהול התיקים האישיים של העובדים.

טיפול בבעיות משמעת של עובדי הרשות מקומית.

ריכוז פניות מנהלים ועובדים בנושא הדרכות והשתלמויות לצורך שיפור הידע, המיומנות והרמה המקצועית של העובדים במקום עבודתם ברשות המקומית.

מנהל משאבי האנוש הוא גם האחראי על ייזום פעילות גיבוש ורווחה בשיתוף עם ועד העובדים.

#### **לציין שאין למועצה מחלקה המטפלת במשאב האנושי.**

כיום האוכלוסייה בתחום שיפוט הרשות המקומית – כאבול כ' 14,000, תושבים.

**הביקורת ממליצה על קיום מחלקה למשאבי אנוש שתקלוט עובדים מיומנים בכדי לעזור למנהל משאבי האנוש בטיפול בכל צרכי המשאב האנושי במועצה.**

ניהול משאבי אנוש פירושו קידום, פיתוח וטיפול העובדים החל מגיוסם, דרך הסוציאליזציה שלהם בארגון ודאגה לרווחתם ולקידום היומיומי במהלך שהותם בארגון ועד לתכנון פרישתם מן העבודה.

צריך להתייחס לעובדים כאל משאב חיוני שיש להשקיע בו למען יישא פירות לארגון ולעובדיו.

המשאב האנושי הוא המשאב העיקרי של הארגון ומהווה לרוב את ההוצאה הכבידה ביותר בתקציב המועצה. המועצה המקומית מעסיקה כ- 300, עובדים בכ- 234 משרות, כאשר הוצאות השכר של העובדים מסתכמים בסך של כ- 42 מיליון ₪, אשר מהווים כ- 49% מתקציב המועצה.

מזכיר המועצה הוא גם מנהל משאבי אנוש, נמנה לתפקיד בשנת 2010, ע"פ מכרז פנימי. מתמודד עם בעיות של קליטת עובדים, נוכחות, היעדרות, חופשות, משמעת, פרישת עובדים, רווחת עובדים, הדרכה והשתלמויות, תכנון ופיתוח משאבי אנוש ועוד.

המועצה אמורה להפעיל בטיפול בנושא משאבי אנוש ע"פ האוגדן – ספר ניתוח העיסוקים ברשויות מקומיות של משרד הפנים, חוקת העבודה של מדינת ישראל, הסכמי שכר של הסתדרות הפקידים בשירות הציבורי עם מרכז השלטון המקומי, תקנות וחוזר מנכ"ל של משרד הפנים והסכמים קיבוציים למיניהם.

**הניהול נעשה לפעמים על-פי שיקולים בלתי עניינים. במקום גמישות אנו עדים לקשיחות ונוקשות בחלוקת תפקידים, במתן סמכויות ובזירוז תהליכים. מנגד אנו עדים לתזוזה משמעותית כלפי ההתייחסות והחשיבות לרווחת העובד כאדם חברתי שיש לו ערכים ועמדות אישיות.**

### המבנה הארגוני

למועצה המקומית קיים מבנה ארגוני אשר מפצל את המשימות למספר גדול של משימות משנה נבדלות ומפרקן לפעילויות נבדלות ומקבצן לתפקידים וליחידות משנה במועצה : מחלקות ויחידות.

מבנה כזה אמור להניב יכולת לשנות מערכות, דהיינו, להשפיע על חלוקת עבודה וליצירת מנגנוני תיאום, ובדרך זו להשפיע על תפקוד הארגון, זרימת המידע, הסמכויות ותהליכי קבלת החלטות. המבנה הארגוני אמור לאפשר ניצול מרבי של כוח אדם, תיאום בין יחידות, מעודד מנהלים יוזמים ובעלי ראיה הוליסטית ליישוב, מפתח עבודת צוות ועבודת מטה מסודרת וגורם ליכולת התמודדות טובה עם שינויים ותהליכים בלתי צפויים.

## **תקשורת ותיאום בין מחלקות**

התקשורת הכרחית לקיום מערכת חברתית יציבה ומתמדת. תקשורת ארגונית מתבטאת במסירת אינפורמציה, בהעברת הוראות, בדיווח, בהחלפת דעות וקבלת החלטות. על-מנת שמערכת תקשורת תפעל כהלכה צריכים כל צינורות התקשורת להיות פתוחים, גם כלפי מעלה וכלפי מטה, ובעיקר להיות ידועים לכל אנשי הארגון. תקשורת טובה בין מחלקות מסייעת להשגת היעדים ותורמת לקידום ענייני העבודה וחסכון בזמן ומניעת בזבז משאבים.

***במועצה התקשורת בין מחלקות אינה ברמה מספקת. אין מספיק הידברות ודיונים בין המחלקות. התיאום אינו ברמה מקצועית משביעת רצון. בישיבות של ההנהלה עם מנהלי המחלקות מרגישים את חוסר התקשורת והתיאום הבין מחלקתי. לפעמים זה גורם לעימותים וויכוחים.***

## **האצלת סמכויות**

הסמכות האישית נובעת מהפופולאריות שיש למנהל, בשל תוכנות יוצאות דופן שישלו. אין ספק שסמכות אישית חשובה מאוד, אך אין לבנות ארגון רק על בסיס של סמכות אישית. לסמכות אישית חשיבה רבה, היא מגבירה את המהירות בביצוע הפעולה, מבטיחה תיאום, כופה סדר ואחידות בארגון. מאידך יש ביכולתה לקטול יוזמה ולגרום לחבלה בעבודה.

לפי הגדרת תפקידו של מנהל משאבי אנוש במועצה הוא מטפל בהרבה נושאים, היותו גם בתפקיד מזכיר המועצה. אך בפועל חלק מהנושאים מטפל בהם ראש המועצה, כגון גיוס וקבלת עובדים ותוספת שכר.

***האצלת סמכויות לעובדים במועצה מוגבלת וזה מפריע לתפקוד המחלקות ומשפיעה על רמת הביצוע.***

## **שיתוף עובדים בניהול וקבלת החלטות**

שיתוף העובדים בניהול מוגדר כתגמול לא חומרי. שיתוף העובדים בהחלטות הנוגעות להם יוצרת מידה מסוימת של זהות בין מטרות הארגון ומטרותיו האישיות לעובד.

תהליך השיתוף מערב את האדם במצב מבחינה רוחנית ורגשית ומאפשר לו לתרום לקביעת מטרות ולקחת חלק באחריות לביצוען.

שיתוף עובדים בניהול עשוי להעלות את הסטטוס של העובד ולהעניק חיזוק חיובי להערכה העצמית שלו, שיתוף עובדים בניהול משפר תהליכי תקשורת וקבלת החלטות בארגון ויוצר רמה גבוהה יותר של הסמכויות והזדהות העובד עם החלטות המתקבלות בארגון. שיתוף בניהול עשוי לקדם בעת ובעונה אחת הן את מטרות העובד והן מטרות הארגון.

במועצה המקומית חלק מהעובדים אינו משתף פעולה, כמצופה ממנו, בגלל אדישות ואי אכפתיות ובגלל חוסר מיומנות ואי התאמה לתפקיד, לרוב הגורם לזה הוא המינוי הפוליטי שלא בחן את האדם לפני מינוי לתפקיד חלק מהעובדים הבכירים תשתתף בקבלת החלטות ומתייעצים בהם לפני הביצוע בכל זאת הדרג הפוליטי הוא הדומיננטי בקבלת החלטות .

**במועצה לא מתייחסים לנושא שיתוף פעולה בקבלת החלטות כראוי, אין שיתוף עובדים בקבלת החלטות ובניהול כנדרש, וזה לא מביא תועלת ואפקט חיובי לשני הצדדים, מן הראוי לאפשר יזמות והגשת הצעות ושיתוף פורה וביקורת בונה, באמצעי לפיתוח הארגון והעלאת מורל ומיומנות ושייכות העובדים .**

### תקן כ"א

תקן כוח האדם במועצה המקומית מורכב ממשרות ייעודיות וממשרות מוניציפאליות (לא ייעודיות) משרד הפנים אמור לאשר לכל רשות מקומית את המספר המרבי של משרות בתיק כוח אדם המגיע לה בהתחשב בהיקף השירותים נקבעות בידי כמה משרדים ייעוציים, משרד העבודה והרווחה, משרד החינוך ומשרד הפנים, משרות אלה ממומנות מתקציבי המשרדים האלה .

### **קביעת שיא כוח האדם ואישורו**

לדברי גזבר המועצה כי משרד הפנים מאשר למועצה שנה בשנה את התקציב ורשימת תקן כוח האדם ביחד, כמתחייב מצו המועצות המקומיות התקן האחרון לרשימות כוח האדם שאייש לרשות הוא בשנה שעברה בשנת 2019 בהיקף של 234, משרות, המועצה אישרה את הצעת התקציב ותקן כוח אדם לשנת 2019 ללא התייחסות מהנהלת המועצה בבחינה אם יש מקום לנחיצות משרות חדשות ולהחליט עליה .

**מועסק במועצה 300 עובדים, כ- 235 משרות כמפורט להלן :**

סעיף	משרות 2018	משרות 2019
חינוך	152	153
רווחה	21	21
תרבות	11	14
נבחרים	1	2
מנהל כללי	9	10
מנהל כספי	8	6
תברואה	1.30	1.30
תכנון בניין העיר	1.60	1.60
נכסים ציבוריים	7	7
פנסיונרים	17	17
בריאות	2	2
כללי	230.90	234.90

## **ניתוח ממצאים**

### **חינוך**

מספר המשרות על ב 2, משרות כתוצאה מצורך במורים .

### **רווחה**

מספר המשרות כמעט ולא השתנה .

### **פנסיונרים**

מספר הגמלאים נשאר אך שהוא מאחר ואין עובדים שיצאו לפנסיה .

### **נבחרים**

תוקצבה משרה עם שכר לסגן ראש המועצה והנהלת המועצה אשרה משרה זו ולכן הנבחרים שניים .

### **רווחה**

מספר המשרות עלה במשרה 1, כתוצאה מהגדלה והשלמת משרות .

### **כללי**

**מספר המשרות בשנת 2019 עלה ב' 4, משרות ביחס לשנה הקודמת 2018.**

## **קליטה וקבלת עובדים**

גיוס עובדים מוגדר כחיפוש והשגת מועמדים פוטנציאליים לתפקידים שונים במספר ובאיכות במאפשרים לארגון לבחור את האנשים המתאימים ביותר לאיוש התפקידים הדרושים .

גיוס עובדים חייב להיעשות בהתאם למערכת של כללים, תקנות ונהלים חוקיים החוק מסמיך את הרשות המקומית לקבוע באישור שר הפנים תקנות המסדירות את תנאי השירות של העובדים.

הרשויות המקומיות בחרו להשתית את יחסי העבודה עם עובדיהן על מערכת חוזית הסכמית המהווה בצד הוראות החוק, את התשתית המשפטית ליחסי עבודה במגזר השלטון המקומי וההסכם הקיבוצי המרכזי בתחום השלטון המקומי הינו חוקת העבודה לעובדי הרשות המקומית המסביר הן את תנאי העבודה והן את המסגרת ההסכמית ליישב את סכסוכי עבודה .

הדרכים לקבלת עובדים לעבודה במועצה מקומית נקבעו באופן מפורט בצווים הבאים :

1. צו המועצה המקומית (שירות עובדים), התשכ"ב – 1962 (להלן : "צו שירות עובדים").
2. צו המועצה המקומית (נוהל קבלת עובדים לעבודה) התשל"ז – 1977 (להלן : "צו קבלת עובדים").

זה בנוסף להוראות המופיעות בצו המועצה המקומית (א) התשי"א – 1950 ובצו המועצות המקומיות (ב) התשי"ג – 1953 .

(להלן : "צו המועצות המקומיות").

בתקנות הרשויות המקומיות נקבעו כללים בדבר דרכי מכרז ופרטיו , לא תחול חובת מכרז לפי סעיף זה (נוהל קבלת עובדים – 1977) על משרות שלהן מתקבל אדם באמצעות לשכת התעסוקה לפי חוק שירות התעסוקה ולא תחול חובת מכרז גם על מורים, עובדים סוציאליים וגננות ובלבד שיתמלאו באישור משרד החינוך והתרבות .

#### **דרכים למילוי משרה בתקן :**

משרה פנויה בתקן של הרשות המקומית ניתן למלא באחת מאלה :

- העברת עובד קבוע ממשרה למשרה באותה רשות מקומית .
- מכרז פנימי .
- פניה לשירות התעסוקה .
- מכרז פומבי .
- העסקה לפי חוזה מיוחד .
- 

#### **אישור נחיצות מילוי משרה :**

התפנתה משרה הנבנות על אחד הסוגים בסעיף 5 , ניתן למלא רק לאחר קבלת אישור נחיצות מילוי המשרה מאת השר או ראש מנהל השירות .

#### **סוגי המשרות בהם חלה חובת האישור :**

א- חובת אישור נחיצות משרה חלה על סוגי המשרות בדרגה י"ג ומעלה של הדירוג האחד .

משרה בדירוג 2 ומעלה של הדירוג ההנדסאים והטכנאים .

משרה בדרגה כל שהיא של הדירוגים המקצועיים האחרים למעט סוגי

המשרות המנויים בסעיף קטן (ב) .

ב- לא תחול חובת אישור נחיצות מילוי משרה על משרות מורים, גננות ובלבד שיתמלאו באישור משרד החינוך והתרבות ועובדים סוציאליים .

### רווחת העובדים :

איכות החיים בעבודה, כגורם רווחה חשוב בעבודה, גורם לעובדים לממש את כישוריהם, ולפתח את המיומנויות הגלומות בהם, בכדי להעלות את שביעות הרצון בעבודה לשפר את הפריון והיעילות הארגונית. כמו כן, הטבות ותנאים סוציאליים או תשלומי פיצויים, ביטוח ותוכניות פנסיה, טיפול בבעיות אישיות של עובדים (סעד, הלוואות) הם שירותי רווחה לעובדים, אשר מטרתם תחזוקה ארגונית להבטיח שהעובדים בארגון יישארו לאורך זמן .

מחלקת משאבי אנוש בשיתוף ועד העובדים במועצה צריכים תמיד לדאוג רבות לרווחת העובדים ולשיפור הסביבה הפיזית בעבודה, כמו כן צריכים תמיד לדאוג לאווירה ידידותית במועצה מארגונים טיולים , מסיבות חגים, חלוקת מתנות לחגים, , ימי עיון והשתלמויות ועוד ...

**יש לשפר את האווירה החברתית בתוך המועצה ע"מ שהעובד ירגיש שייכות ונאמנות למועצה וימלא את תפקידו בצורה היעילה ביותר .**

### הנעה ומוטיבציה :

הנעה מוגדרת ככוח או דחף הנוצר כאשר צריכים גופניים, נפשיים או חברתיים תובעים את סיפוקם, מטרתה של ההנעה היא ליצור שביעות רצון מהעבודה עצמה, במועצה קיימת הנעה נמוכה המובילה לתפקוד נמוכה וחוסר שביעות רצון של העובד .

### רישום נוכחות והיעדרות :

בעבר רישום נוכחות בשעות העבודה היה מתבצע על ידי כרטיס אישי לכל עובד שנחתם בשעוני הנוכחות כיום שעוני נוכחות מתבצעת דרך טביעת אצבע לכמה עובדים ודרך מספר תעודת זהות וסיסמה למרבית העובדים. בבניין המועצה ובתי הספר ההחתמה מתבצעת פעמיים ביום .

בכניסה לעבודה וביציאה ממנה וכנדרש ביציאה לתפקיד.

חלק מהסייעות בגני ילדים, המלוות בקווי החינוך המיוחד, עובדי המועדון ועובדי בית הנוער, העובדים במקומות בהם אין שעון נוכחות, מעבירים דוחות נוכחות ידניים, נתוני דוחות אלו נרשמים ע"י העובד עצמו ומאושרים ע"י הממונה .

בבדיקה מדגמית שנערכה ע"י הביקורת עולה ברוב דוחות הנוכחות הידניות, אין דיווחים על החסרת שעות עבודה .

וזה מצב מעיד על – אי אמינות העובדים שרושמים את דוח העבודה הידני שלהם, כי לפי דעת הביקורת שזה לא עולה על דעת שעובד לא יאחר דקה אחת או יותר בחודש שלם .

וצריך לציין שבנהלים המקובלים אין הורדה בשכר כאשר מדווח על איחור של פחות מ 15 דקות .



**מומלץ לשקול קביעת נהלי בקרה ומעקב אחר העובדים שמדווחים על רישום כרטיס נוכחות ידני .**

### **שבוע העבודה :**

שבוע העבודה במועצה הוא בין 40 שעות בחמישה ימי, 8 שעות ביום שבוע העבודה נקבע פחות מהיקף השעות שנקבעו באוגדן ב 2.5 שעות עבודה .

**לציין כי ממונה על המחוז תמיד היה מבקש מהנהלת המועצה ומזכיר המועצה כיום העבודה הוא 8 שעות וחצי ושבוע העבודה הינו 42.5, שעות ולא אך שמתנהל במועצה.**

### **הערכה וקידום עובדים :**

קידום פירושו : מעבר מתפקיד לתפקיד כאשר המעבר כרוך באחריות רבה יותר, ביוקרה במיומנות גבוהה ובהעלאת שכר, הערכת עובדים זה אחד הכלים החשובים בתכנון משאבי אנוש לטווח ארוך, בתכנון הקריירה לעובדים המתבלטים ובעלי כישורים ייחודיים, בערכת עובדים באלה לסייע בברית העובדים הראויים לקידום .

### **במועצה המקומית לא עושים הערכת עובדים בגלל :**

1. קשיים במדידה והערכה.
2. הנורמות והתרבות הארגונית לא מאפשרת מדידה מקצועית כי לפוליטיקה יש השפעה .
3. חוסר מקצועיות מצד מנהלי המחלקות, כך שלא תינתן הערכה אובייקטיבית .

הליך קידום העובדים במועצה נעשה ע"פ התקנות וחוזר מנכ"ל משרד הפנים , קידום עובדים בדרוג שכר נעשה בשיתוף ועד העובדים ומנהל משאבי אנוש הם מעבירים את המלצתם לראש המועצה שהוא המחליט הסופי .

**במועצה מקומית לא עושים הערכת עובדים מסיבות שונות אחת מהן כי הנורמות והתרבות הארגונית לא מאפשרות מדידה מקצועית כי לפוליטיקה יש השפעה .**

### **משמעת וענישה :**

המשמעת היא התניה ועיצוב דרך ההתנהגות הרצויה ע"י הפעלת מערכת שכר ועונש מתאימה .

משמעת בארגון שייכת לתחום המונע, נקודת המוצא במשמעת היא שהסדר החברתי חייב להשתלב עם הפנמת מערכת הנורמות של הפרט בארגון שבתוכו הוא פועל ועם מערכת הערכים שלו .

**ועדת המשמעת במועצה מתמודד עם בעיות של משמעת עובדים כמו, אי סדרים, התנהגות לא הולמת, אדישות, יציאה מהעבודה ללא אישור בשעות העבודה.**

תמיד מנסים לפתור את הבעיות בהידברות וגישור ובהתערבות ועד העובדים למעט גזבר המועצה שעומד תמיד על דעתו ושולח אזהרות לעובדים שהפכו את סדר היום ו/או עברו עבירות משמעת.

המועצה הוציאה אזהרות לעובדים וננקטו צעדי ענישה בפועל אך מסיבות לא ברורות לביקורת העובדים שננקט נגדם צעדי ענישה בפועל חזרו לעבודה וכל זה בניגוד לעמדת גזבר המועצה שעמד על דעתו לא להחזיר עובדים שננקט נגדם צעדי ענישה כמו פיטורין.

**המועצה הוציאה אזהרות לעובדים, וננקטו נגד חלק מהעובדים צעדי ענישה בפועל כמו פיטורין, יציאת עובדים לחופש ללא תשלום למשך תקופה העלה על חודש ימים, אך מסיבות לא ידועות ולא ברורות עובדים אלה חזרו לעבודה בניגוד לעמדת הגזבר, כל זה מחוסר מדיניות ברורה וכתובה של ענישה בגלל התערבות הדרג הפוליטי במועצה.**

## 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 רכוש 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 נתונים 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 מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיה 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 לוועדת הביקורת.

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת 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 לוועדת 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 10 144 (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 יקום 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 ההנהלה.

(ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם הייתה 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)ועדת 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.

## תגובות המבוקרים