



מועצה מקומית

مجلس كابول المحلي

כאבול

ת.ד. 1 מיקוד 24963

ص.ב. 1 ميکود 24963

טל- 04-8458110 Asim.mivaker@gmail.com פקס : 04-9945818

מבקר פנים

تقرير
مراقب المجلس المحلي
لسنة 2008 رقم (2)

דוח שנתי מס' 2
של מבקר המועצה
לשנת 2008

מרץ

2009

לכבוד :
מר חסן בוקאעי
יושב ראש המועצה המקומית
כאבול

א.נ.

שלום רב,

הנדון : תוכנית עבודה לשנת 2007/2008

הנני מתכבד להמציא בפניך את תוכנית עבודת הביקורת לשנת 07/08, וזאת על-פי הנהלים ולפי חוק הביקורת הפנימית התשנ"ב – 1992, ובהתאם לסעיף 145 ד (ג) לצו המועצות המקומיות .

להלן פירוט תוכנית העבודה :

1. מבוא
2. הערות והמלצות מבקר הרשות על דוח רואי חשבון לשנת 06
3. בדיקת הליך מתן רישיון עסק
4. קרנות השתלמת
5. מחלקת החינוך
- תוכנית "קרן קרב" למעורבות בחינוך
6. ביקורת בנושא הנחות ארנונה
7. אבטחת מערכות מידע
8. הקשר בין המעצה לבין החברה לאוטומציה
9. טיפול הרשות בחוזים וערבויות

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

לכבוד : מר חסן בוקאעי
ראש המועצה המקומית
כאבול

אדוני ראש המועצה,

בתחילת דברי הרשה לי לברך אותך על בחירתך לרשות המועצה לעוד קדינציה, אשר התקיימה ב' 25/11/2008. 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' 2 לשנת 2008, בהתאם לסעיף 145 ו (א) לצו המועצות המקומיות. העתק מהדו"ח הועבר כנדרש בפקודת המועצות המקומיות סעיף 145 ו (א) לחברי הוועדה לענייני ביקורת אשר מתפקידה לדון בדו"ח ולהביא את סיכומיה והערותיה לאישור מליאת המועצה.

הדוח מאיר ומעיר לגבי חלק מפעולות המועצה ומהגופים שבוקרו בשנת 2008. אני מוצא לנכון לציין, בסיפוק רב, חלק גדול מהערותיי והמלצותיי מטופל ומיושם עוד במהלך הביקורת, או מייד לאחריה.

בשנתי הראשונה 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 וגזבר המועצה. שיתוף הפעולה הניב תוצאות חיוביות רבות ומתן תשומת לב וטיפול מיידית בכל הנושאים שאותם העלתה הביקורת.

בכבוד רב,
עאסם היבי, עו"ד
מבקר המועצה

תוכן העניינים

<u>עמוד</u>	<u>נושא</u>
	1. מבוא
8 - 1	2. הערות והמלצות מבקר הרשות על דוח רואי חשבון לשנת 06
22 - 9	3. בדיקת הליך מתן רישיון עסק
33 - 23	4. קרנות השתלמות
	5. מחלקת החינוך :
45 - 34	- תכנית "קרן קרב" למעורבות בחינוך
53 - 46	6. ביקורת בנושא הנחות ארנונה
64 - 54	7. אבטחת מערכות מידע
68 - 65	8. הקשר בין המועצה לבין החברה לאוטומציה
74 - 69	9. טיפול הרשות בחוזים וערבויות
80 - 75	10. חוק הביקורת

מבוא

בשנת 2008 יתקיימו בחירות רשויות מקומיות במדינת ישראל . מבקר המועצה עשה אפוא כל מאמץ לפרסם את הדוח השנתי לשנת 2008 ולהביא את הממצאים והמסקנות הכלולים בו לידיעת הציבור בכפר . חובה היא לתקן ובהקדם את אותם ליקויים שנתגלו בביקורת המקיפה שעשה מבקר המועצה בדוח השנתי לשנת 2007 .

ביקורת חייבת להיות מקצועית, ישרה, חסרת פניות, הוגנת ומקפידה על כבוד המבוקרים תוך נתינת מלוא תשומת לב ל"כללי הצדק הטבעי". הביקורת בשנים האחרונות הפכה להיות חדה יותר, תובענית יותר ויורדת לשורשם של תופעות ואירועים המחייבים תגובה נמרצת וחסרת פשרות. הציבור שואף לביקורת אפקטיבית, ברורה, חדה, שמוצגות בה מסקנות נכונות ושקופות, בהתבסס על עובדות מוכחות.

מדיניות מבקר המועצה היא להכין דוחות הנוגעים לכלל הציבור בכפר ובעיקר לתושבים החלשים שאין להם פה, ואין באפשרותם לעמוד על זכויותיהם.

דוח זה בא לידי ביטוי בדבר ביצוע ביקורת בזמן אמת במטרה למנוע ליקויים ולהביא- מוקדם ככל האפשר- לתיקון ליקויים שנתגלו.

מבקר המועצה מחויב להגנת הסביבה, הנוגעת לאיכות חייהם של כל תושבי הכפר ולעתיד ילדינו. חובת הגופים המבוקרים היא לפעול באורח יעיל, מהיר ונחרץ לתיקון הליקויים שנתגלו בביקורת וצוינו בדוח מבקר המועצה השנתי, וזאת למען התושבים בכפר וכדי להבטיח את תקינותו של השירות הציבורי בכפר.

ביקורת המלווה את הבעיות והניהול השוטף בזמן אמת משמשת אמצעי בקרה חיוני שבאמצעותו ניתן לבחון תהליכים, להפיק לקחים ולתקן ליקויים במהלך הביצוע. הקו המנחה את הביקורת הוא המודעות לכך שעובדי המועצה ונבחריה הם משרתי הציבור ולא אדוניו.

ביצוע ביקורות מעקב הוא אחד מהכלים החשובים העומדים לרשת הביקורת לבחינת אופן תיקון הליקויים בנושאים שבוקרו ולאופן יישום ההמלצות.

ראוי לציין שהדוח אינו מאפיין את כלל פעולות המועצה, אלא את הפעולות בנושאים שנבדקו בלבד.

עאסם היבי, עו"ד
מבקר המועצה

מועצה מקומית- כאבול
דו"ח מבקר המועצה לשנת 2008

הערות והמלצות מבקר המועצה על-
דו"ח הביקורת של רואה החשבון של משרד הפנים

דוח הערות והמלצות מבקר המועצה על הביקורת של רואה החשבון
על הדו"חות הכספיים של המועצה לשנה שנסתיימה ב- 31.12.2006

בשנת 2007 ערך רואה החשבון לרשויות המקומיות במשרד הפנים, באמצעות משרד רואה חשבון דני צוקרמנדל, ביקורת על הדו"חות הכספיים של מועצת -כאבול לשנה המסתיימת ביום 31.12.2006.

דו"ח ביקורת זה כולל גם ביקורת מעקב אחר תיקון הליקויים שצוינו בדו"חות הביקורת המפורטים לשנים קודמות.

דו"ח ביקורת זה, כקודמיו, לא זכה לטיפול הפורמאלי הדרוש ; במיוחד דיון בועדת הביקורת והגשת המלצותיה למליאת המועצה בכדי לדון בו ובהמלצות הוועדה.

דו"ח זה, העלה חלק מהנושאים שמבקר המועצה בדק אותם בצורה מפורטת.

להלן יפורטו הממצאים העיקריים מן הדו"ח המפורט של רואי החשבון ליום 31.12.2006. והערות והמלצות מבקר המועצה עליהם.

ועדות הרשות

(א) המועצה .

(ב) רוב הועדות לא היו פעילות כלל או פעלו באופן חלקי, דבר שפוגע בתפקודה של המועצה רוב הועדות לא התכנסו כלל או התכנסו באופן חלקי, דבר שפוגע בתפקודה של.

הערות מבקר המועצה :

הביקורת של רואה החשבון לגבי ועדות הרשות הועלו גם בדו"ח מבקר המועצה (ראה דו"ח מבקר המועצה לשנת, (2007).

מבקר המועצה מודע לכך שהימשכות מצב לא תקין זה, הן בהתכנסות הוועדות והן בפעילותיה, פוגע בתפקוד וניהול ענייני המועצה.

מבקר המועצה חוזר על המלצותיו כפי שצוינו בדו"ח הנ"ל הן לגבי פעילות הוועדות והן לגבי התכנסותן.

סטייה מהדו"ח האחיד של רואי חשבון בדו"ח הכספי

- בחוות הדעת של רואה החשבון על הדו"חות הכספיים הייתה סטייה מהדו"ח האחיד.

פרסום בעיתונות מועד של הדו"ח לתושב לשנת 2006:

- בחוק ההסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית לשנת הכספים 1999), התשנ"ט 1999, נקבע שתמצית הדו"חות הכספיים השנתיים תפורסם בעיתון מקומי, לא יאוחר מיום 1 ביולי של כל שנה לעניין הדו"ח המתייחס לשנה הקודמת. המועצה פרסמה בעיתון "אל אהאלי" את תמצית הדו"חות הכספיים לשנת 2006 בחודש נובמבר 2007.
- המועצה לא פרסמה דין וחשבון שנתי כנדרש לפי תקנה 6 (16) לתקנות חופש המידע, התשנ"ט, 1999, כך שלא צוינו המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בחוקי העזר של המועצה.

הערות מבקר המועצה:

הנושא של מימוש חוק חופש המידע הועלה גם כן ע"י ידי מבקר המועצה בישיבות מליאת המועצה.
המועצה נדרשת לפעול בהתאם לאמור בחוק זה.

ביצוע התקציב הרגיל:

- הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל הסתכם בסך של 5,519 מליון ₪ ובתקציבים הבלתי רגילים שביצועם הסתיים הסתכם בסך של 9,179 מליון ₪. סך הגירעון המצטבר ליום 31 בדצמבר 2006 מסתכם בכ- 14,698 מליון ₪ המהווה כ- 39.5% מסך תקציב המועצה לשנת 2006.
- המועצה לא צירפה להצעת התקציב חוברת דברי הסבר מפורטים.
- שיעורי גביית הארנונה במועצה היו נמוכים והסתכמו ב- 31.7% מהסכומים הנתונים לגבייה.
- המועצה לא נקטה אמצעי אכיפה מספיקים לגביית חובות בפיגור.
- מליאת המועצה אישרה את תקציב הרגיל לאחר המועד הקבוע בחוק.
- יתרת החוב הכוללת של התושבים למועצה בגין ארנונות, היטלים, והשתתפויות מסתכמות לתאריך המאזן כ- 15,272 מליון ₪, שמהווה סכום השווה לסכום החיוב השנתי הכולל.

הערות מבקר המועצה :

מבקר המועצה מצטרף בביקורתו לביקורת שהעלה רו"ח בנדון זה. כפי שבא בדוח מבקר המועצה השנתי, המועצה שרויה, מזה כמה שנים, במשבר כספי קשה, שנבע מחריגות בתקציביה. כמו כן מהירידה בהכנסותיה העצמיות, ובמיוחד הכנסותיה מארנונה ומים. משבר זה עלול להעמיק יותר בשנה זו ובשנים הבאות גם כן, עקב הקיצוצים החדים של האוצר הן במענקים והן בהשתתפויות המשרדים היעודים האחרים.

המועצה נדרשת לפעול בהתאם לתוכנית ההבראה. באוגוסט 2007 התקשרה המועצה עם חברת גביה לגבות חובות של ארנונה ומים. ע"א הביקורת על צורת ההתקשרות של המועצה עם חברה זו, הנתונים מראים שיש תמורה משביעה רצון בגביית החובות באמצעות חברה זו.

ביצוע תקציבי פיתוח :

- תקציבים בלתי רגילים בוצעו בחריגה בהוצאות בסך של 3,309 אלף ₪ מהמסגרת התקציבית המאושרת.
- המועצה לא ביצעה השקעות מיועדות לכיסוי קרנות לעבודות פיתוח בסך של 161 אלף ₪
- המועצה מסרה עבודות/שירותים למתכננים ולמפקחים ללא קבלת הצעות מחירים.

מערך השכר והעסקת עובדים :

- המועצה לא ניכתה מהעובדים המועסקים בתנאי פנסיה תקציבית 1%, משכרם עבור שנת 2004, ו 2%, משנת 2005 ואילך בהתאם לחוק.
- המועצה לא העבירה סכומים שנוכו בגין מס הכנסה, מס מעסיקים מס שכר וזכויות סוציאליות.
- המועצה מעסיקה 38 עובדים ללא דירוג ומרכיבי שכר.

הערות מבקר המועצה :

- אי העברת כספי קופת גמל ופנסיה וניכויי מסים במועד, נבע מחוסר נזילות בשל המצב הכספי הקשה של המועצה, והן עלולות להקשות עליה יותר ויותר בשל הריביות והפרשי ההצמדה שנושאות חובות אלה. המועצה נדרשת לפעול להיחלץ ממצב זה, בכדי שתוכל למלא את חובותיה כלפי מוסדות אלה וגורמים אחרים (ספקים וקבלנים).
- מבקר המועצה פנה לראש הרשות שיפעל בהתאם להנחיות צו המועצות המקומיות (קבלת עובדים).

רישום , דווח כספי והתקשרויות:

- המועצה לא מנהלת רשימה מאושרת של ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא .
- הרשות לא מנהלת מעקב שוטף אחר חלוקת הכספים ששילמה במסגרת איחוד התיקים בהוצל"פ .
- הדוחות הכספיים הרבעוניים לא נידונו במליאת המועצה .
- המועצה תיקנה באופן חלקי את הליקויים שהועלו בדו"חות המבקר של משרד הפנים.
- ועדת הביקורת לא פעלה בשנים הקודמות.

הערות מבקר המועצה:

לציין כי בתאריך 30/12/07, התקיימה ישיבת עבודה בלשכת ראש המועצה, שהשתתף בה ראש המועצה, גזבר המועצה, מבקר המועצה, החשב המלווה ומר פאיז חנא הממונה על הרשויות , בישיבת העבודה הני"ל הועלו כל הממצאים והליקויים שבמחלוקת וסוכם שעל המועצה לתקן את כל הליקויים הני"ל .

מעקב אחר תיקון הליקויים

להלן פירוט הממצאים העיקריים שהעלתה הביקורת על פעולותיה של המועצה בשנת 2006.

<u>תוקן/לא תוקן</u> <u>תוקן</u> <u>תוקן חלקית</u>	<u>הממצא</u>
לא תוקן	במערכת אגף הגביה אין חלוקה בין הנחות ע"פ דין להנחות ועדה .
לא תוקן	ועדת המועצה, למעט ועדות מכרזים והנחות לא פעלו בשנה המבוקרת .
תוקן	תקציבים בלתי רגילים בוצעו בחריגה בהוצאות בסך 3,309, אלף ₪ מהמסגרת התקציבית המאושרת .
לא תוקן	המועצה לא ביצעה השקעות מיועדות לכיסוי קרנות לעבודות פיתוח .
תוקן חלקית	המועצה מסרה עבודות/שירותים למתכננים ולמפקחים ללא קבלת הצעות מחירים .
לא תוקן	המועצה לא הקפידה על עמידה בלוח הזמנים של מבצעי העבודות .
לא תוקן	המועצה לא הטילה קנסות על מבצעי העבודה בגין פיגור במועדי הביצוע שנקבעו בהסכמים .
תוקן חלקית	המועצה לא ניכתה מהעובדים המועסקים בתנאי פנסיה תקציבית 1%, משכרם עבור שנת 2004, ו- 2% משנת 2005, ואילך בהתאם לחוק .
לא תוקן	המועצה לא העבירה סכומים שנוכו בגין מס הכנסה, מס מעסיקים, מס שכר וזכויות סוציאליות .
לא תוקן	המועצה לא מנהלת רשימה מאושרת של ספקים וקבלנים אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא .
לא תוקן	הדוחות הכספיים הרבעוניים לא נידונו במועצת הרשות .
לא תוקן	ועדת הביקורת לא הייתה פעילה .
תוקן	המועצה לא מנהלת מעקב שוטף אחר חלוקת הכספים ששילמה במסגרת איחוד התיקים בהוצל"פ .

תוקן חלקית	מליאת המועצה לא התכנסה בתדירות הנדרשת.
לא תוקן	חלק מועדות החובה לא התכנסו כלל במשך השנה .
לא תוקן	המועצה העניק תמיכות למרות שהינה מצויה בגירעון מצטבר .
לא תוקן	המועצה לא ניהלה ספר נכסים ולא ערכה הוראות בכתב בנושא אחזקת נכסים .
לא תוקן לא תוקן	המועצה אפשרה לחלק מעובדיה לצבור מעל 55 ימי חופשה. המועצה מעסיקה 38 עובדים ללא דירוג ומרכיבי שכר .
לא תוקן	מבקר המועצה לא הגיש דוחות ביקורת לשנים 1999 ועד לשנת 2004 .
תוקן	מבקר המועצה יצא לחופשה ללא תשלום מאז חודש 10/04 עד לסוף שנת 2006, ומאז המועצה מתפקדת ללא ביקורת פנים .
לא תוקן	המועצה לא פעלה בהתאם להנחיות למחיקת חובות לרבות הוצאת החובות האבודים והמסופקים מנטל החובות הרגילים שהיא נדרשת לגבות .
תוקן חלקית	המועצה לא קיבלה לחלק מהתב"רים ערבויות ביצוע/טיב ממבצעי העבודות .
לא תוקן	אין מידע בידי היועץ המשפטי של המועצה ומנהל מחלקת הגביה על היקף וסוג העיקולים על נכסי החייבים שבוצעו ע"י חברת הגביה .
תוקן חלקית	חלק מרכישות והתקשרויות במסגרת התקציב הרגיל בוצעו ללא חתימה על חוזים וללא פרסום מכרזים או אישור ועדת קניות .
תוקן חלקית	המועצה לא ניהלה מעקב שוטף אחרי ביצוע התקציב
לא תוקן	אין למועצה מידע בגין התחייבות בשל פנסיה צוברת לעובדיה
לא תוקן	במועצה אין מעקב אחרי "חובות אבודים" ו- "חובות מסופקים" ואינם מסומנים ע"י מערכת הגביה .
לא תוקן	שיעורי גביית הארנונה במועצה היו נמוכים מהסכומים הנתונים לגביה .
לא תוקן	הרשות לא נקטה אמצעי אכיפה מספיקים לגביית חובות בפיגור .
לא תוקן	המועצה לא עמדה ביעדים שנקבעו בתוכנית ההבראה שסוכמה עם משרד הפנים .

סיכום והמלצות מבקר המועצה

דוח רואה החשבון לשנת 2006, הצביע על מספר ממצאים שחוזרים על עצמם בכל דוח.

לדעת מבקר המועצה, חלקם הגדול של ממצאים אלה ניתן לתקנם ובצורה מיידית, על ידי מתן הוראות מהדרג הניהולי העליון של המועצה, לגורמים הרלוונטיים במועצה לעשות כך. במיוחד ורוב התיקונים אינם כרוכים באילוצים מיוחדים המקשים על התיקון הדרוש; לרבות הקצאת תקציבים לכך.

מבקר המועצה רואה, שהעניין של אי תיקון הליקויים ובזמן, נובע מאי קיום נוהל ומנגנון המוטל עליו את התפקיד של תיקון הליקויים עם הגורמים המבוקרים והפיקוח על כך.

מבקר המועצה פונה לראש המועצה לפעול בהתאם להנחיות.

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 ושוונות. הביקורת נערכה בחודשים יולי-אוקטובר 2008, 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 התשל"ב, 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 2008 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 ותכנית עסק, כפי שנקבע על ידי שר הפנים בתקנות. השר רשאי לקבוע, בין היתר, מה הם תרשים הסביבה, מפה מצבית ותכנית עסק, והפרטים שיש לכלול בכל אחד מהם. כמו כן, רשאים השרים המפורטים לעיל, כל אחד לעניין העסקים שקביעתם כעסק טעון רישוי 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 ייחתמו 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

כמבון 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 70 עסקים טועני רישוי . 79% מהעסקים טעוני רישוי ללא רישיון ורובם סוכנים 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 .
- במחלקה עובדים בצורה ידנית .

מאגרי המידע של המחלקה

כדי להבטיח ריכוז כל הנתונים הנוגעים לעסקים שבתחום המועצה, נדרש לנהל תיק רישוי לכל עסק שמגיש בקשה לרשיון 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 מינהל תקין מחייבים שהאגף ינהל את תיקי הרישוי לפי שיטת תיוק כלשהי : מספרים, עוקבים, סוגי עסקים וכו', וייתק 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 מצויינים 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 הרשיונות, 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, שישדירו 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.

הפקות על העסקים

הפקות 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 רשיון במקרה שהעסק לא יעמוד בדרישות החוק או בתנאי הרשיון וכמו כן יאפשר בדיקה לצורך חידוש הרשיון 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 הרשיון .

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

בעד הוצאת רשיון 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 55 בתי עסק שמהווים 79%, מהעסקים טעוני רישוי פועלים ללא רשיון, נעשתה בדיקה מדגמית לבירור הסיבות לחוסר רשיון 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 רשיון עסק, מאחר ולנכס לא הוצא היתר בנייה.
בבדיקה ועיון בתיק לא נמצאו מסמכים ובקשות להוצאת רשיון עסק.
כמו כן מודיע מנהל המחלקה לרישוי עסקים, כי חידוש הטיפול בהוצאת רשיון עסק יתאפשר לאחר הוצאת היתר למצב הקיים ולאחר תיקון כל הליקויים שנדרשו ע"י מפקח לבריאות הסביבה.
כאמור, העסק כיום ממשיך לפעול ללא רשיון עסק.

הנכס ברחוב הראשי – מסעדה "פיצה ובגט"

בתאריך 31/03/1998, בעל העסק הגיש בקשה לקבלת רשיון 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 רשיון.

הנכס בשכונה החדשה (חוזרייה) "מוסד מוכונאות רכב"

ע"פ נתוני התיק שנמצא במועצה העסק מופעל משנת 2001, ללא רשיון עסק.
בתאריך 06/02/2005, בעל העסק הגיש בקשה לקבלת רשיון עסק, ובתיק אין מסמכים או תשובת המאשרות שבקשתו אושרה.
בשיחה עם מנהל מחלקת רישוי עסקים נודע לביקורת כי בעל העסק מנהל את עסקו ללא רשיון עסק.
צריך לציין כי ראש המועצה בזמנו ומנהל מחלקת תברואה שהינו גם מנהל מחלקת רישוי עסקים פנו למשרד התחבורה בשנים 2001/2002, בבקשה בכתב שאין להם התנגדות לאישור מיקום מוסד רכב על שם בעל העסק, מאחר ובכפר אין איזור תעשייה וזאת בתנאי שהעסק יעבור לאיזור תעשייה לאחר אישור איזור התעשייה.
צריך לציין כי המוסד נמצא ומימוקם בשכונה המיועדת למגורים בלבד, שכונה יחסית חדשה בשם "שכונת חוזרייה".
צריך לציין כי בעל העסק קיבל היתר לשימש חורג למוסד רכב בקומת קרקע לתקופה של 3 שנים, היתר זה ניתן ואושר ע"י הועדה המקומית לתכנון ולבניה "שפלת הגליל" בישיבה מספר 20060008, בתאריך 10/12/06. היתר זה יפקע תוקפו בתום 3 שנים מיום נתינתו דהיינו מיום 30/07/2007.

צריך לציין כי הוגשו תלונות ע"י התושבים המתגוררים בסביבה וסמוך למוסך בדבר מטרדים הנגרמים להם בשל פעילותו כגון יצירת זיהום סביבתי, מפגעי רעש וריח ועבודה לשעות מאוחרות.

לדעת הביקורת נמצא כי ההיתר שניתן למוסך לשימוש חורג ניתן בטעות ובניגוד לחוק התכנון והבניה.

כיום העסק נמצא גם ללא היתר לשימוש חורג עקב ביטולו ע"י הועדה המקומית לתכנון ובניה בישיבתה מיום 15/07/2008.

הביקורת מצביעה על כך שבהתאם לאמור לעיל פעילתו של המוסך ללא רישיון עסק ומיקומו באזור המיועד למגורים בלבד ולאחר ביטול ההיתר לשימוש חורג היא בניגוד לחוק התכנון והבניה ולחוק רישוי עסקים.
הביקורת ממליצה לראש המועצה והנהלתו ולאחראים על העניין לנקוט בהליכים משפטיים ולהביא החלטה ממערכות המשפט המוסמכים לסגירת העסק.

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.

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 לרשיון עסק לאחזקה ולאחסנת בלוני גז, לעומת זאת בבדיקה און-ליין בתחום שיפוט הכפר נמצאו שני 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 רשיון 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' 10.17 א 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 לרשיון עסק לממרטת עוף, לעומת זאת בבדיקה און-ליין בתחום שיפוט הכפר נמצא תושב שמנהל ממרטת עוף ללא רשיון עסק וכן ללא אישור של כל הגורמים האמורים כנדרש בחוק.

הביקורת מעירה על כך כי הפעלת ממרטת עוף ללא רשיון עסק כנדרש בצו עלולה ליצור מפגעים סביבתיים ועלולה לסכן בריאות הציבור ושלומו.

מהבדיקות ניתן להגדיר את הסיבות העיקריות לחוסר רשיונות 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 רשיון או היתר זמני לפי חוק זה ובהתאם לתנאיו". החוק מאפשר לרשות הרישוי לנקוט אמצעים לאכיפת הוראותיו :

1. צו הפסקה מינהלי – 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 מינהליים, 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 רשיון עסק

על-פי עדכון המדד, משרד האוצר עדכן החל מ' 1 לאפריל לשנת 2008, כי על כל עסק מקבל רשיון, היתר זמני, חידוש רשיון חייב לשלם אגרת רישוי עסק בסך של 277 ₪ .

בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת רישוי עסקים (ב"פ) נמסר, כי ליועץ המשפטי אין כל הנחייה או מדיניות בדבר בקשות למתן צוי הפסקה מינהלי, צוי מניעת פעולות וצוי סגירה .

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

לדעת הביקורת, המקרים שתוארו לעיל מצביעים על העדר מדיניות אחידה בדבר נקיטת פעולות כנגד עסקים הפועלים ללא רשיון עסק. המחלקה לרישוי עסקים פועלות ללא תיאום מספק, ובעלי העסקים ממשיכים לפעול ללא רשיון 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 רשיון עסק.

הביקורת סבורה, כי על המחלקה לרישוי עסקים לבחון מחדש את כל הנוהלים להליך הגשת בקשות רשיונות לעסקים. בדרך זו, תוכל המחלקה לרישוי עסקים לנהל מעקב אחר כל פריט, בהתאם לנדרש בצו רישוי עסקים.

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

הביקורת בדיעה, כי השתלשלות העניינים כפי שתוארה לעיל, מדגישה את חוסר הנחישות הראויה בטיפול המועצה מול עסקים הפועלים ללא רשיון עסק, ויש לתת על כך את הדעת. לדעת הביקורת, יש מקום למצות את כל האמצעים החוקיים, העומדים לרשותה של המועצה, עם עסקים הפועלים ללא רשיון עסק.

סיכום

המחלקה לרישוי עסקים מופקדת על הנפקת רשיונות עסק, לעסקים טעוני רישוי, על פי חוק רישוי עסקים התשכ"ח-1968, המסווג את העסקים לתחומיהם השונים, ומפרט את רשויות הרישוי.

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 רשיון עסק.
2. בחלק מהמקרים נמשך הליך הרישוי שנים רבות, והעסקים ממשיכים את פעילותם ללא רשיון 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 רשיונות נפרדים לכל פריט, ואף לנהל מעקב אחר חידוש אישורי הרשויות, בפרקי הזמן המתחייבים מצו רישוי עסקים.
6. הביקורת ממליצה לתייק בתיק הרישוי, את כל המסמכים הנחוצים להנפקת רשיון 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 בדיעה 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 לכוון ועדה, שתורכב ממנהל המחלקה, מינוי מפקח לרישוי עסקים, והיועץ המשפטי לצורך גיבוש כללים ופעולות בכל הנוגע לטיפול בעסקים הפועלים ללא רישיון עסק.

**ביקורת בנושא:
קרנות השתלמות**

**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 הסתייגה בדוחות שהופקו ממדור שכר ומחלקת החשבונות.

לוח זמנים

הביקורת נערכה בחודש יולי 2008.

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- 56 עובדים ממחלקות השונות כאשר מתוכם 28 עובדים מוגדרים כעובדים זמניים.

לצורך פירעון החובות לקרן השתלמות המועצה, פעלה המועצה לעריכת הסדרים לפריסת תשלומים מול קרנות ההשתלמות.

ממצאי הבדיקה העלו, כי המועצה תסיים לפרוע את חובות המועצה בתחילת חודש ינואר 2009. כמו כן המועצה משלמת את השוטף (חוב 2008) מדי חודש.

הביקורת מוצאת לנכון לציין לחיוב את הטיפול האינטנסיבי שנעשה לפירעון החוב המצטבר והשוטף לקרן השתלמות, דבר שרשויות אחרות מתקשות לעמוד בו.

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

כללי

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

הגדרות

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), וזאת עד לתקרת שכר חודשי של כ- 15,712 ₪ (נכון ל- 2005). ניתן להפריש לקרן כספים גם מעבר לתקרה, אך עליהם לא יחול הפטור.

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 ולאו 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 ההפרשה 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 מגזברות המועצה נכון ל- 23 באוקטובר 2008, המועצה מפרישה לקרנות השתלמות של העובדים כמפורט : -

מס' / שם הקרן	מספר העמיתים	הערות
1. קה"ש עובדים סוציאליים	6	4 עובדים בבנק מרכנתיל, ושני עובדים בנק יהב
2. קה"ש פסיכולוגים	3	
3. קה"ש אקדמאים (מורים)	35	מתנהלת בבנק בינלאומי הראשון
4. קה"ש מהנדסים	1	
5. קה"ש דירוג מנהלי	92	
6. קה"ש וטרינר	1	
7. קה"ש משפטנים	0	היועץ המשפטי עובד לפי חוזה התקשרות וחשבונית
סה"כ עובדים שיש להם קרן השתלמות	138	

הפרשות לקרן

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

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

א. עובדים קבועים - 138

ב. עובדים שעתיים - 56

על פי דו"ח 66 המועצה מפרישה עבור 138 עובדים לקרן השתלמות בלבד.

ממצאי הבדיקה העלו, כי המועצה לא מפרישה ל- 56 עובדים כדלקמן :

-עוזרות גננות שעתיים - 5.

- סייעות בית ספר - 12.

- ליווי תלמידים - 11.

- ממלאת מקום ועובדים שטרם מלאו להם 12 חודשי עבודה - 28.

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 כח 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.

תשלומים לקרן השתלמות

המועצה טיפלה בחובות שהצטברו בקרן השתלמות ופרעה אותם עד סוף דצמבר 2007 כמו כן המועצה משלמת באופן שוטף את ההפרשות לקרן השתלמות כולל חודש ספטמבר 2008.

המועצה מפרידה את הכרטסת בהנהלת חשבונות בין החוב המצטבר (שמופיע כיתרת פתיחה) והחובות והתשלומים השוטפים.

ממצאי הבדיקה בהנהלת חשבונות העלו, כי המועצה טיפלה בפירעון החוב לקרן השתלמות כמפורט :

- בתאריך 31 בדצמבר 2003 – החוב עמד על- 626,239.73 ₪.

- בתאריך 31 בדצמבר 2004 – החוב עלה על- 1,551,836.77 ₪.

- בתאריך 31 בדצמבר 2005 - החוב עמד על- 1,837,002.83 ₪.

- בתאריך 31 בדצמבר 2006 - החוב עמד על- 985,313.74 ₪.

- בתאריך 31 בדצמבר 2007 - החוב עמד על- 1,271,690.24 ₪.

- בתאריך 23 אוקטובר 2008- החוב עמד על- 210,259.67- ₪.

לאחר רישום הוצאות הריבית, שכ"ט עו"ד ואגרות היתרה תעמוד על- 0 ₪. בתחילת שנת 2008 הועברו תשלומים לכיסוי החוב המצטבר ומדי חודש משולם החוב השוטף עד חודש ספטמבר 2008.

הסדרים לפריסת חוב

הביקורת מצאה, כי כדי לטפל בחוב שרביץ על המועצה, המועצה פעלה לעריכת הסדרי פריסת תשלומים עם קרנות השתלמות.

הסדר מס' 1

הסדר מס' 1 נערך בשנת 2007 ובו נעשתה פריסת חובות לקרן השתלמות לעובדים על סך 1,289,412,41 ₪ לא כולל רבית והצמדה עבור התקופה 05/2004 ועד 12/2006.

הסדר מס' 2

הסדר מס' 2 נערך בשנת 2008 ובו נערכה פריסת חובות לקרן השתלמות לעובדים על סך 631,313.72 ₪ לא כולל רבית והצמדה עבור חוב שנת 2007.

הערה

החוב השוטף משולם מדי חודש.

הסדר מס' 3

הסכם מס' 3 נערך בשנת 2006 ובו נעשתה פריסת חובות לקרן השתלמות למורים על סך 1,035,842.96 ₪ לכיסו החוב עד לחודש דצמבר 2005 כולל רבית והצמדות. התשלום האחרון היה בחודש נובמבר 2007.

הסדר מס' 4

הסכם מס' 4 נערך בשנת 2008, נעשתה פריסת חובות לקרן השתלמות למורים על סך 487,852.60 ₪ לכיסוי חוב בגין התקופה 10/2006 עד 07/2007 כולל רבית והצמדה

הסדר מס' 5

הסכם מס' 5 בשנת 2008 נעשתה פריסת חובות לקרן השתלמות למורים על סך 395,845.30 ₪ לכיסוי חוב חודשים 05-07/2006 ו- חודשים 08/2007-02/2008 כולל תשלום ורביות.
התשלום האחרון הינו בחודש ינואר 2009, החוב השוטף החל מחודש מרץ 08 משולם מדי חודש.

הערות והמלצות הביקורת

המועצה פעלה לפירעון חובות לקרן השתלמות ששיאם היה בסך 1,837,002.83 ₪ בחודש דצמבר 2005.
במהלך השנים המועצה שילמה את החובות המצטברים וגם את התשלומים השוטפים
נכון לחודש ספטמבר 2008.
הביקורת מציינת לחיוב את הטיפול האינטנסיבי בפירעון החוב המצטבר והשוטף לקרנות השתלמות, דבר שרשויות אחרות מתקשות לעמוד בו.

בנושא : הערות ראש המועצה

קרנות השתלמות

☑ כמי שעומד בראש המערכת, אני רואה בעובדים המשאב הכי חשוב שיש למועצה, לכן עם כניסתי לתפקיד הנחיתי את הדרג המקצועי להעמיד בראש מעייניהם, את נושא השכר ותנאי השרות של העובדים במועצה.

☑ לאור זאת, המועצה פעלה באופן עקבי ומתמשך והצליחה לחסל את החוב הגדול שהייתה חבה לקרנות ההשתלמות שנים רבות לפני כן.

☑ אני מוצא לנכון לציין לחיוב, את הטיפול המסור שעשו גורמי המועצה המופקדים על תחום זה, על מנת להביאו לסיומו המוצלח.

☑ המועצה סיימה לשלם את החובות לקרן השתלמות בסוף חודש דצמבר 2007, והתשלומים השוטפים מתבצעים באופן שוטף סדיר.

"תכנית קרב" למעורבות בחינוך

("קרן קרב")

הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

כללי

1. בהתאם לתכנית הביקורת השנתית של מבקר המועצה לשנת 2008, נערכה במהלך החודשים מרץ - יוני 2008 ביקורת על הפעלת תכנית "קרן קרב" בבתי-הספר בכפר כאבול.
2. זוהי ביקורת ראשונה הנערכת על פעילות הקרן בכפר כאבול.
3. ממצאי הדוח מבוססים על מסמכים ושיחות שקיימה הביקורת עם מנהל המחלקה לבתי-הספר היסודיים והגנים באגף החינוך, האחראי לנושא, עם רכזת הקרן בכפר כאבול ומנהלי בתי-הספר, סיור שטח להכרות מקרוב עם הפעילות הנערכת בבתי-הספר, גנים וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך בנושא זה. אין נתוני מחשב שלוקטו ועובדו לתוכנית "קרן קרב" במחלקת החינוך.
4. הביקורת נערכה על פעילות הקרן בשנת הלימודים תשס"ז ו- תשס"ח, ובהתייחסות לנושאים הבאים:
 - 4.1 ההתקשרות החוזית להפעלת הקרן בבתי-הספר והגנים בכפר כאבול.
 - 4.2 הפעלת התכנית בבתי-הספר ובגנים.
 - 4.3 תשלומי ההורים בגין ההשתתפות בפעילות הקרן ואופן הפיקוח והאכיפה של המועצה בנושא זה.

ממצאים עיקריים :

כללי

5. "תכנית קרב" למעורבות בחינוך בשיתוף משרד החינוך" (להלן: "תכנית קרב"/"קרן קרב"), מפעילה תכניות העשרה בבתי-הספר ובגני-הילדים כהשלמה לתכניות הלימודים ומיושמת באמצעות תוספת שעות לימודי העשרה בתחומים שאינם נלמדים בתכנית הלימודים הרגילה כדוגמת אמנויות, שפות, חשיבה יוצרת, מדעי הטבע ועוד. בניית התכנית ומימונה מבוססת על שותפות בין משרד החינוך לרשויות המקומיות, להורים ול-"קרן קרב".
6. מטרת העל של "תכנית קרב" היא לפעול לקראת שינוי חינוכי – חברתי, שיקדם צמצום פערים ושיוויון הזדמנויות בחברה הישראלית באמצעות פעולות העשרה והעצמה במערכת החינוך.
7. "תכנית קרב" פועלת בהמון רשויות מקומיות. התכנית החלה לפעול בכפר כאבול בשנת 1996.
8. התכנית מופעלת על-ידי חברה זכיינית אשר זכתה במכרז שמשרד החינוך מפרסם לחברות המציעות הפעלת שירותי חינוך ופעולות העשרה. הפעלת התכנית מותנית בהסכמת הרשות המקומית, מוסדות החינוך וההורים.
9. התכנית ממומנת על-ידי ממשלת ישראל/משרד החינוך (באמצעות החברה), הרשות המקומית והורי התלמידים. כשליש מהתקציב ממומן באמצעות הממשלה וכ-שני שליש באמצעות הרשות המקומית וההורים. היקף התקצוב והמימון של כל אחד מהשותפים לתכנית מעוגן בהתקשרות חוזית הנחתמת לקראת כל תחילת שנת לימודים בין הרשות המקומית לבין החברה המפעילה.
10. המורים והמדריכים המלמדים בתכנית מתקבלים לעבודה ומועסקים ע"י החברה הזכיינית של משרד החינוך.
11. בשנות הלימודים תשס"ז ו-תשס"ח, הופעלה התכנית ב- 3 בתי-ספר בכפר כאבול, וכן ב- 14 גני ילדים בתחום הרשות .

12. סך הכל הקיפה התכנית בשנות הלימודים תשס"ז ו-תשס"ח, 1122 ו- 1127 תלמידים בהתאמה .
13. תקצוב התכנית ל- 3 בתי-הספר וגני הילדים בכפר כאבול שלקחו בו חלק בשנים אלו עמד על כ- 648,402 ש"ח בשנת הלימודים תשס"ז וכ- 659,321 ש"ח בשנת הלימודים תשס"ח.
14. כללית, מתקבלת תמונת מצב, כי קיימת שביעות רצון מלאה מהפעלת "תכנית קרב" בבתי-הספר בכפר כאבול, הן בקרב ההורים והתלמידים והן בקרב הסגל החינוכי, התכנית מעשירה ומרחיבה את עולמם של התלמידים המשתתפים בה ותורמת רבות להתפתחות התלמיד.

ממצאי הביקורת העיקריים :

15. מעבר לשביעות הרצון מהפעלת "תכנית קרב" בבתי-הספר ובגני ילדים בכפר כאבול ולאחידות הדעות בקרב כל השותפים להפעלתה באשר לחשיבותה, דוח הביקורת מצביע על מספר קטן של ליקויים בנושאים בהם יש לטפל ולקדם, כמפורט :

15.1 שיעורי הגבייה מההורים בגין התשלום בעבור השתתפות ילדיה בפעילות הקרן הינם נמוכים ועומדים בממוצע על כ- 40% בלבד.

המשמעות היא, כי התשלומים שאינם נגבים מההורים משולמים בסופו של דבר על-ידי המועצה.

15.2 תהליך הפעלת התכנית בבתי-הספר אינו תואם במלואו את ההנחיות המפורטות של מנכ"ל משרד החינוך בעניין זה. כך, למשל, אין מסמכים המעידים על כך, שהפעלת התכנית בבתי-הספר קיבלה את הסכמתם של 75% מההורים לפחות, בחלקם של בתי-הספר ועדות ההיגוי מתכנסות פחות משלוש פעמים בשנה ולעתים ההחלטות המתקבלות בוועדות ההיגוי אינן מתועדות בפרוטוקול מסודר.

15.3 אגף החינוך לא פועל מול מנהלי בתי-הספר להעמקת הגבייה בין אם באמצעות דוחות חייבים המועברים לטיפולם, פנייה במכתבים לתגבור והעמקת הגבייה, ומתן מידע סטטיסטי על אחוזי הגבייה בבית-הספר והתראות על כך, שהמועצה לא תאפשר להמשיך את התכנית בבית-הספר שבו אחוז הגבייה יפחת מ- 85%.

15.4 לדברי מנהלי בתי-הספר בהם פועלת התכנית מקיימים הליך של משוב בתום כל שנת פעילות. יחד עם זאת, הביקורת סבורה, כי לאחר שתם-עשרה שנות פעילות של התכנית בכפר כאבול, ראוי יהיה באם יחידת ההערכה של "קרן קרב" תקיים בדיקה מעמיקה בכלים מקצועיים לבחינת ההשפעות שהיו להפעלת התכנית בכפר כאבול על היבטים התנהגותיים, חברתיים וארגוניים בתי-הספר והאם התכנית הצליחה להוביל לשינוי חברתי וחינוכי כמצופה ממטרת העל של התכנית.

פירוט ממצאי הביקורת:

תהליך הפעלת התכנית בבתי-הספר ובגני הילדים:

16. כניסתה והפעלתה של "תכנית קרב" בבתי-הספר ובגני הילדים היא תהליך מבוקר, המתחיל באיתור הצרכים המתקיים בצוות ההיגוי הבית-ספרי ונמשך בבחירת התכניות וכולל תהליך ליווי ובקרה המונחה על-ידי רכזת התכנית ברשות המקומית ומנהלי בתי-הספר.

17. על-פי הוראות מנכ"ל משרד החינוך ס"ד/1 (א) מספטמבר 2003 (להלן: חוזר מנכ"ל), בכל בית-ספר בו תופעל התכנית, תיבחר ועדת ההיגוי בראשות מנהל בית-הספר שיהיה יו"ר הוועדה וחבריה יהיו נציגי ההורים (לפחות שלושה), נציגי המורים (לפחות שלושה) ורכזת "תכנית קרב" ברשות. לשיבות הוועדה יזומנו גם המפקח על המוסד החינוכי ומנהל אגף החינוך ברשות המקומית או נציגיהם. ועדת ההיגוי הבית-ספרית אמורה להתכנס שלוש פעמים בשנה (לקראת תחילת שנת הלימודים, באמצעה ולקראת סיומה).

18. תכנית לימודי העשרה נבחרת על-ידי ועדת ההיגוי של המוסד החינוכי מתוך מגוון תכניות העשרה שאושרו ע"י היחידה הפדגוגית של "תכנית קרב". כמו-כן יכולה ועדת ההיגוי ליזום תכנית העשרה המותאמת לצורכי בית-הספר ולאשרה על-פי נוהלי האישור המינהליים והפדגוגיים של "תכנית קרב".

19. חוזר המנכ"ל מסדיר את התהליך הנדרש לאישור והפעלת "תכנית קרב" בבתי-הספר ועל-פיה נדרש, כי :

א. הנהלת בית-הספר תאשר את הבקשה להפעלת "תכנית קרב" על משמעויותיה הפדגוגיות, המינהליות והכספיות.

ב. נציגות ההורים תאשר את הבקשה להפעלת התכנית לאחר פנייה במכתב אל כלל ההורים כדי לקבל את הסכמתם. המונח "הסכמת הורים" מתייחס להסכמת נציגות ההורים בכל בית-ספר ולהפצת מכתב מפורט מטעם מנהל בית-הספר ויו"ר ועד ההורים לכלל ההורים בדבר הפעלת התכנית בבית-הספר ובכלל זה פירוט ההחלטה, אופי ההתקשרות והעלויות הכספיות. במכתב זה יישאלו כל הורי התלמידים בבית-הספר על הסכמתם להפעלת התכנית ולמימון חלקם בתקציב ורק אם תתקבל הסכמה של 75% מההורים לפחות, יתאפשר לבית-הספר להפעיל את התכנית.

20. נמצא, כי באגף החינוך אין תיעוד מלא בדבר תהליכי אישור הפעלת התכנית בבתי-הספר, כנדרש על-פי הנחיות חוזרי מנכ"ל ואין תיעוד לפרוטוקולים של ישיבות ועדות ההיגוי.

21. לבקשת הביקורת, פנה הממונה על הנושא באגף החינוך לכל מנהלי בתי-הספר בהם מופעלת התכנית וביקש לקבל את התיעוד הנדרש לשנות הלימודים תשס"ז ו-תשס"ח.

22. מהחומר שהועבר על-ידי מנהלי בתי-הספר עולה, כי תהליך האישור והפעלת התכנית בבתי-הספר אינו תואם במלואו את הנדרש בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, כמפורט :

א. הנהלות בתי-הספר וועדי ההורים אינם מקיימים את ההליך הנדרש לקבלת הסכמת 75% מההורים להפעלת התכנית. בבתי-ספר אין פרוטוקול חתום ומסודר של ועד ההורים המוסדי המאשר את הפעלת התכנית.

ב. הספר בהם מופעלת התכנית, אולם בתי-הספר אינם מתעדים בפרוטוקול מסודר את ההחלטות המתקבלות בוועדות ההיגוי. מתכתובת שהוצגה לביקורת עולה, כי בתי-הספר, ועדות ההיגוי מתכנסות פחות מ-שלוש פעמים במהלך שנת הלימודים כנדרש. כמו-כן, לא תמיד מתקיים ההליך הפורמאלי המלא על-פיו התכנית מאושרת בחתימת ועד ההורים המוסדי. כנדרש על-פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, ועדות ההיגוי פועלות בכל בתי-

ג. לדברי מנהל המחלקה לחינוך, הפעלת התכניות בבתי-הספר אושרה לראשונה, כנדרש לפני כ- 12 שנים. חיוני לקבל את הסכמת ההורים מתחילת הדרך, אולם יש משום חוסר טעם לצורך המשכיות התכנית לקבל הסכמה מחודשת של ההורים מדי שנה.

ד. הביקורת מוצאת לנכון להעיר, כי בבתי-הספר שהחלו להפעיל את התכנית בשנים האחרונות לא מתקיים ההליך של קבלת הסכמה מ- 75% מכלל ההורים להפעלת התכנית.

פירוט תחומי העשרה שהופעלו בבתי-הספר בשנת הלימודים תשס"ח

23. בשנת הלימודים תשס"ח, במהלך 32 שבועות עבודה במסגרת "תכנית קרב", הופעלו חוגי העשרה ב- 3 בתי-ספר שלקחו חלק בתכנית, בהיקף כולל של 2208 שעות שבועיות. כל תלמיד המשתתף בתכנית מקבל שלוש שעות העשרה שבועיות. בראייה כוללת, התפלגות סך כל השעות השבועיות לתחומי העשרה השונים, כפי שנבחרו על-ידי כלל בתי-הספר, היתה כמפורט להלן:

א. בית ספר יסודי א' (אלנור) :

- חשיבה מטמטית
- תנועה בהנאה
- תזונה נבונה
- אנגלית
- אשקולות חשיבה

ב. בית ספר יסודי ב' (אלחדיקה) :

- תנועה בהנאה
- אמונות – יצירה
- פיתוח חשיבה מטמטית

ג. בית ספר יסודי ג' (אבן סינא) :

- אומנות
- התעמלות
- מחשבה מטמטית
- אורגאמי

24. משיחות שקיימה הביקורת עם מנהלי בתי הספר ומנהל מחלקת החינוך ומתכתובות וחומר כתוב בנושא עולה, כי קיימת שביעות רצון של הורים ותלמידים מהפעלת "תכנית קרב" בבתי-הספר, מהמגוון של נושאי ההעשרה השונים המוצעים לבחירה, מתרומת התכנית לבתי-הספר כפי שהיא נתפסת על-ידי המנהלים ומשיתוף הפעולה של כל הגורמים הלוקחים חלק בהפעלת התכניות.

ההתקשרות החוזית להפעלת התכנית בבתי-הספר

25. הפעלת תכניות קרן קרב בבתי-הספר מעוגנת באמצעות הסכם הנחתם בין המועצה לבין החברה הזכיינית, שזכתה במכרז שמשרד החינוך מפרסם לחברות המציעות הפעלת שירותי חינוך ופעולות העשרה.
26. בשנות הלימודים תשס"ז ו-תשס"ח, החברה הזכיינית שנבחרה היתה מחשבים מרמנת ארגון וניהול פרויקטים בע"מ.
27. החוזים הנחתמים בין הרשות המקומית לבין החברה הזכיינית מפרטים את התקצוב לפרויקט לכל שנת לימודים ואת חלקם של הרשות המקומית, הורי התלמידים והממשלה במימון התקציב.
28. על-פי החוזה, עלות הפרויקט ב- 668 ₪ לכל תלמיד שהשתתף בפרויקט בשנת הלימודים תשס"ח, ובגני ילדים ב- 432 ₪ לכל תלמיד, וההשתתפות באחוזים של הרשות המקומית, והורי התלמידים ב- 60%, ועל ידי הממשלה באמצעות החברה ב- 40% .

הערה: כל חלק מתשלומי ההורים שאינו משולם, נופל על כתפי המועצה.

29. נבדק ונמצא, כי לכל אחת משנות הלימודים תשס"ז ו-תשס"ח, קיים חוזה חתום כנדרש. לכל חוזה מצורף נספח המפרט את בתיה"ס וגני הילדים הלוקחים חלק בתכנית ואת מספר התלמידים הנכללים בתכנית בכל אחד מבתי-ספר וגני ילדים אלו. כמו-כן, נבדק ונמצא, כי שיעור השתתפותם של ההורים והרשות המקומית במימון התכנית לא היה כנדרש וכמפורט בהסכם.

גביית תשלומי השתתפות ההורים בקרו

30. הליך הגבייה מההורים מתבצע באמצעות שוברים שהמועצה מנפיקה ושולחת להורים לתשלום.

31. הביקורת סבורה, כי שיעורי הגבייה הנמוכים מההורים בבתי-הספר והטלת העומס הכספי הנוסף על המועצה יש בה משום חוסר צדק ואפליה אל מול בתי-הספר שבהם מנהלים התייחסו ביתר רצינות והשקיעו מאמצים להגדלת אחוזי הגבייה מההורים.

32. לבקשת הביקורת, פרט מנהל המחלקה לחינוך יסודי את הפעילות המתבצעת על-ידי אגף החינוך לצורך העמקת הגבייה מההורים, כמפורט:

- דוחות חייבים מופקים אחת לתקופה ומועברים למנהלי בתי-הספר על מנת שאלה יפעלו להעמקת הגבייה.

- מימוש גביית החובות מההורים תלוי למעשה בהתייחסותם של מנהלי בתי-הספר וועד ההורים לנושא.

- נערכות פעולות להעמקת הגבייה, בין השאר באמצעות מכתבים למנהלי בתי-הספר בנושא הגבייה הכספית מההורים וחשיבותה להמשך פעילות הקרן בכפר כאבול, תוך ציון אחוז התלמידים ששילמו עבור התכנית בבית-הספר ובהדגש על כך, שהמועצה תשקול לא להמשיך את התכנית בבית-הספר במידה שמספר התשלומים יפחת מתחת לאחוז נתון.

- התקיימו בעבר ישיבות ודיונים בנושאים אלו עם הנהלת המועצה. בישיבות הוצגו נתוני הגבייה. (הוצגה תכתובת בנושא). במקביל, התקיימה פעילות נוספת באמצעות שיחות טלפוניות, מפגשים ומכתבים של גזבר המועצה ומנהל אגף החינוך, מנהלי בתי הספר ויושב ראש המועצה (אין על כך תיעוד).

- לאורך השנים בה פועלת הקרן בכפר כאבול, היו כל הזמן מאבקים על הפסקת פעילות הקרן בבתי-הספר שאחוז הגבייה בהם היה נמוך. הפסקת הפעילות לא יצאה לפועל בשל לחצים ציבוריים להמשך הפעלת התכנית גם במחיר גבייה נמוכה או שהגבייה הושלמה במועד מאוחר יותר. ההחלטה על כך, בסופו של דבר, היתה של הנהלת המועצה.

מדידה והערכה

33. המבנה הארגוני של "קרן קרב" כולל בתוכו גם יחידת הערכה, שבין השאר, מפתחת כלי מדידה והערכה ופועלת לקידום ופיתוח תרבות הערכה בקרב שותפי התפקיד שלה בבתי-הספר וברשויות.

34. במהלך שתם עשרה השנים בהן פועלת התכנית בכפר כאבול, לא נערכה עד כה הערכה מעמיקה, בכלים מקצועיים, שתבחן את ההשפעות של הפעלת התכנית על היבטים התנהגותיים, חברתיים וארגוניים בבתי-הספר, האם הפעלת התכנית בכפר כאבול הצליחה להוביל תהליך של שינוי חברתי וחינוכי כנגזרת מחזון התכנית, האם התכנית היא אפקטיבית ועד כמה היא נתפשת כמובילת שינוי בעיני כל הלוקחים בה חלק. (הורים, תלמידים, מורים ומדריכים).

35. זיהוי הצלחות וקשיים ומידת שביעות הרצון נבדקים מדי שנה באמצעות שאלוני משוב במסגרת בתי-הספר בתום כל שנת פעילות. אולם, הביקורת סבורה, כי הליך זה, שאין עוררין על חשיבותו, אינו יכול לשמש כתחליף להערכה מקצועית מסודרת לאחר למעלה מ- שתם עשרה שנות פעילות.

הביקורת ממליצה:

(א) להמשיך ולפעול במלוא המרץ במטרה להגדיל את אחוז הגבייה מההורים.
(ב) על ראש המועצה וחברי ההנהלה לשקול ולהחליט באופן ברור ונחרץ מה יהיה שיעור הגבייה המינימלי מההורים שמתחת לו תופסק פעילות הקרן בבתי-הספר, ולעמוד מאחורי החלטה זו.

(ג) מנהל מחלקת החינוך יפעל לקבלת דיווחים ותיעוד מסודר ממנהלי בתי-הספר, השותפים לתכנית, בנוגע לקיום ישיבות ועדות היגוי שלוש פעמים בשנה, אישור ועד ההורים המוסדי להפעלת התכנית וקבלת הסכמת 75% מההורים לפחות להפעלת התכנית.

(ד) לפעול מול הנהלת הקרן במטרה לשבץ את כפר כאבול בתכנית העבודה של יחידת

ההערכה של הקרן, וזאת על מנת להעריך באופן מקצועי את אפקטיביות הפעלת התכנית בכפר כאבול ואת ההשלכות וההשפעות החברתיות והחינוכיות של הפעלת התכנית על כלל מערכת החינוך.

* הביקורת זימנה ישיבת עבודה עם מנהל מחלקת החינוך בתאריך 08/06/2008, להלן סיכום עיקרי הנושאים וההמלצות שהועלו בישיבה:

1. המועצה תקבע, כי שיעור הגבייה הכספי המינימלי מההורים שילדיהם משתתפים בפעילות הקרן יעמוד על 75%. לפיכך, בבתי-הספר שלא יגיעו לרף הגבייה המינימלי שנקבע – תופסק פעילות הקרן בבית-הספר.

על מנת לעודד את הגבייה הביקורת ממליצה לראש המועצה, כי בית-ספר שיגבה מעבר ל- 80%, הכסף יועבר לפעילות בתוך בית-הספר.

2. שיהיה משוב חיובי ביותר ממנהלי בתי-הספר, מרכזת התכנית בבתי-הספר וההורים בדבר חשיבות הפעלת התכנית בבתי-הספר וההשפעות שיש לכך על העשרת עולמם של התלמידים. המשוב ימסר מכל המנהלים כאיש אחד לראש המועצה, וראש המועצה יקיים ישיבה בנושא. יחד עם זאת, המועצה תקבל הערכה מקיפה לאור טווח השנים הארוך בו פועלת הקרן בכפר כאבול ולאור ההשקעות הכספיות ומקצועיות בדבר תרומת הקרן והשפעותיה על כלל מערכת החינוך, וזאת הגבוהות של המועצה בפעילות זו.

בקורת בנושא :
הנחות ארנונה

בקורת בנושא :
הנחות ארנונה

מבוא :

בעבר סעיף 280 לפקודת העיריות התיר למועצת העירייה להפחית ארנונה או לוותר עליה, בהתחשב במצבו החומרי של החייב. הסמכות הייתה נתונה למועצת הרשות המקומית בלבד. עד לשנת 1992 הייתה מועצת העירייה מוסמכת לוותר על סכום הארנונה במלואו או בחלקו בהתאם לכללים שנקבעו בסעיף 280 לפקודת העיריות. סעיף 280 בוטל בחוק ההסדרים משנת 1992, לגבי ארנונה שהוטלה לשנות הכספים 1993 ואילך אין למועצה סמכות להפחית או לוותר עליה למעט פטורים והנחות שנקבעו ב:

- פקודת מסי עירייה ומסי ממשלה (פיטורין) 1938.
- חוק הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה), התשי"ג – 1953.
- תקנות הרשויות המקומיות (פטור חיילים, נפגעי מלחמה ושוטרים מארנונה) (הגדרת שאר לענין סעיף 3(7) לחוק) תשט"ו – 1954.
- חוקי הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב והמדיניות הכלכלית) שנחקקים מדי שנה.
- תקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), התשנ"ג – 1993.
- חוק האזרחים הותיקים, התש"ן – 1989.
- חוק התכנון והבניה, תשכ"ה – 1965.
- פקודת המועצות המקומיות {נוסח חדש}, צו המועצות המקומיות (א), תשי"א – 1950.

בסעיף 186 בצו המועצות המקומיות נקבע: "כל סכום המגיע למועצה שתשלמו נתאחר לא פחות משלוש שנים והוא נראה כחוב אבוד, רשאית המועצה לוותר עליו ולמחקו מהפנקסים. בכל מקרה אחר, טעונה החלטת המועצה אישורו של השר ובלבד שיהיו סבורים שהדבר הוא לטובת הציבור".

משרד הפנים פירסם נוהל מפורט שנועד להסדיר את הליכי מחיקת חובות הנעשים לפי סעיף 186 בצו המועצות המקומיות – הנוהל פורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2001, תיקונים לנוהל פורסמו בחוזר מס' 3/2002 ובחוזר 6/2002.

להלן סוגי ההנחה העיקריים עפ"י חוק :

<u>מסמכים דרושים</u>	<u>שעור ההנחה</u>	<u>אוכלוסיית הזכאים</u>	<u>סוג ההנחה</u>
תצלום ת"ז של המבקש.	הנחה בשעור של 25% לדירה עד גודל 100 מ"ר . על כל מ"ר מעל 100 מ"ר תשולם ארנונה מלאה.	גבר שמלאו לו 65 או אשה שמלאו לה 60 שנה ומקבלים עפ"י חוק הביטוח הלאומי אחת מקצבאות אלה : קצבת זקנה או קצבת שאירים ,קצבת תלויים או נכות בשל פגיעה בעבודה.	תושב ותיק
רשימת הביטוח הלאומי או אישור קצבת זקנה.השלמת הכנסה ותעודת זהות.	פטור לדירה עד גודל 100 מ"ר על כל מ"ר מעל 100 מ"ר תשולם המלאה הארנונה המלאה	גבר שמלאו לו 65 או אשה שמלאו לה 60 שנה ומקבלים קצבת זקנה וגם גמלת הבטחת הכנסה.	תושב ותיק המקבל גמלת הבטחת הכנסה
אישור ביטוח לאומי ותעודת זהות.	הנחה בשעור של עד 80% על כל שטח הדירה.	נכה ביטוח לאומי הזכאי לקצבה חודשית מלאה(סעיף 127 בחוק הביטוח הלאומי) אשר דרגת אי השתכרותו בשעור 75% ומעלה על פי סעיף 17 ל"ו לחוק הביטוח הלאומי.	נכה ביטוח לאומי
רשימת ביטוח לאומי או אישור ביטוח לאומי ותעודת זהות.	הנחה בשעור של עד 80% על כל שטח הדירה.	נכה ביטוח לאומי.אשר טרם קבלת קצבת זקנה . נקבעת לו לצמיתות דרגת א' כושר השתכרות בשעור של 75% ומעלה עפ"י סעיף 17 ל"ו לחוק הביטוח הלאומי.	נכה ביטוח לאומי טרם קבלת קצבת זקנה.
אישור על דרגת נכות רפואית.	הנחה בשיעור של עד 40% על כל שטח הדירה.	נכה בעל דרגת נכות רפואית מ- 90% ומעלה . או מי שטרם קבלת קצבת הזקנה נקבעה לו נכות כאמור.	נכה (נכות רפואית מ- 90%)
בעל תעודת עיוור לפי חוק שירותי הסעד התשי"ח – 1958.	הנחה בשיעור של עד 90% על כל שטח הדירה.	תעודת עיוור ותעודת זהות	עיוור
תעודת זהות ומסמכים המעידים על היותו הורה יחיד.	הנחה בשיעור של 20% על כל שטח הדירה.	כהגדרתו בחוק משפחות חד – הוריות , התשנ"ב 1992. תושב ישראל שאינו נשוי ואין אדם הידוע בציבור כבן זוגו , אשר בהחזקתו ילד הנמצא עימו (עד גיל 18).	הורה יחיד
אישור הביטוח הלאומי ותעודת זהות.	הנחה בשעור של עד 25% עד 100 מ"ר משטח הנכס.	בן או בת של המחזיק בנכס. הזכאי לגמלת ביטוח לאומי (דמי מחייה , עזרה ללימודים וסידורים לנכה).התש"מ – 1980	ילד נכה
פניה לועדת הנחות בצירוף מסמכים.	הנחה בשיעור עד 70% , גובה ההנחה ייקבע עפ"י החלטת הועדה.	נזקק רפואי שנגרמו לו הוצאות חריגות גבוהות במיוחד .בשל טיפול רפואי חד פעמי או מתמשך , שלו או של בן משפחתו.	נזקק רפואי

פניה לועדת הנחות בצירוף מסמכים.	הנחה בשיעור עד 70% , גובה ההנחה ייקבע עפ"י החלטת הועדה.	נזקק חומרי הוצאות חריגות גבוהות במיוחד בשל אירוע אשר הביא להרעה משמעותית בלתי צפויה במצבו החומרי.	נזקק חומרי
פניה למחלקת גבייה עם אישורי הכנסה . (טבלת מבחן הכנסה).	גובה ההנחה יקבע על פי קריטריונים שנקבעו ע"י המדינה.	לפי מספר הנפשות בדירה ורמת ההכנסה של כל בני המשפחה (ברוטו) ל- 3 חודשים אחרונים.	הנחות סוציאליות
טופס הצהרה בצירוף מסמכים.	א. אין משתמשים בבנין במשך תקופה רצופה של עד 6 חודשים – פטור לתקופה או חלק ממנה. ב. אין משתמשים בבנין במשך תקופה רצופה מ- 6 חודשים עד 18 חודשים – הנחה עד 30% . ההנחה רק למי שהוא קבלן כחוק. תקבע ע"י ועדה וטעונה אישור מהנדס העיר.	מחזיק . שהוא הבעלים הראשון של בנין חדש, שמיום שהסתיימה בנייתו הוא ראוי לשימוש ואין משתמשים בו במשך תקופה רצופה.	בנין חדש ריק
טופס הצהרה בצירוף מסמכים.	פטור לתקופה שאינה עולה על 6 חודשים או חלק ממנה.	מחזיק של בנין ריק . שאין משתמשים בו במשך תקופה רצופה או שחדלו להשתמש בו (הסמכות למתן הנחה לבנין פעם אחת בלבד כל עוד לא שונתה הבעלות עליו)	בנין ריק
מסמכים ואישורים.	הנחה בשעור שניתן לזכאי באותה שנת כספים על דירת מגורים שבחזקתו. עבור 40 מ"ר הראשונים משטח העסק.		גימלאי "עוסק זעיר"

בנוסף נקבעו הנחות לנכה צה"ל ונפגע פעולת איבה , לחסיד אומות עולם , ולעולה חדש.

טבלת מבחן הכנסה לשנת 2008 :

הכנסה חודשית ממוצעת ברוטו בש"ח בשנת 2008			מספר הנפשות
2230-1974	1973-1717	עד 1716	1
3347-2962	2961-2576	עד 2575	2
3844-3402	3401-2958	עד 2957	3
4340-3840	3839-3339	עד 3338	4
5309-4698	4697-4085	עד 4084	5
6031-5336	5335-4640	עד 4639	6
עד 40%	עד 60%	עד 80%	שעור ההנחה
6875-6083	6082-5290	עד 5289	7
7494-7340	6493-5647	עד 5646	8
8099-7166	7165-6231	עד 6230	9
900 לנפש	796 לנפש	692 לנפש	10 ומעלה
עד 50%	עד 70%	עד 90%	שיעור ההנחה

נתוני הנחות ארנונה במועצה באלפי ש"ח:

שנה	יתרות לתחילת השנה	חיובים בשנת הדו"ח	גביה בשנת הדו"ח	הנחות ופטורים	אחוז הנחות מגביה כוללת באותה שנה	יתרות בסוף השנה
2000	4466	6351	2498	1858	74.4%	6463
2001	6463	7157	3298	2346	71.1%	7976
2002	7976	8481	3850	3002	78%	9605
2003	9605	7785	4736	4652	98.2%	8002
2004	8002	8690	3283	5883	179.2%	7525
2005	7525	9664	3698	3297	89.2%	10194
2006	10194	8459	5538	5056	91.3%	8059
2007	8059	10191	7056	5234	74.2%	5960
2008	5960	10852	5882	3657	62.2%	7273

הנחות בחיובי ארנונה:

הביקורת בחנה את נאותות מתן הנחות והקלות לתושבים בתשלומי הארנונה בשנים 2005/2006. המועצה העניקה בשנים 05/06, הנחות בארנונה, שלא בהתאם להוראות תקנות הסדרים. הנחות אלה מהוות הוצאה שלא כדין. כל הליקויים שנמצא מתייחסים לתקופה שלאחר 01/09/2001 (תחילת תוקף חוזר מנכ"ל 5/01).

ההיבט החוקי:

תקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) תשנ"ג-1993 (להלן תקנות הנחות מארנונה) מסדירות באופן מפורש את נושא מתן הנחות בארנונה ע"י הרשויות המקומיות. בתקנות אל ובתיקונים שהתווספו בעקבותם מוגדרות מספר מצומצם בלבד של אוכלוסיות הזכאיות (בהתקיים תנאים מסויימים) לשיעור מוגדר של הנחה בתשלומי הארנונה

ממצאי הביקורת וממצאים עיקריים:

הביקורת בחנה את נאותות ההנחות שניתנו לתושבים במהלך השנים 05/06, באמצעות מדגם של כ- 80 הנחות שניתנו לתושבים ע"י ועדת ההנחות ובחינת עמידת הנחות אלה בקריטריונים המוגדרים בהוראות תקנות ההסדרים. כמו כן, סקרתי את פרוטוקולי ישיבות ועדות ההנחות בתקופת הביקורת ולהלן עיקרי הממצאים:

- נמצא כי הרשות העניקה הנחות בארנונה בשנים 05/06 שלא בהתאם להוראות תקנות הסדרים. להלן מספר דוגמאות:
 - נמצאו תושבים רבים שקבלו באופן גורף הנחה בשיעור של 100%, ללא בדיקת מצבם הכלכלי או הבאה בחשבון של קריטריונים נוספים כלשהם. בין קבוצות אלה נכללו, בין היתר קשישים, אלמנות, גרושות, אלכוהוליסטים ונרקומנים. נציין, כי שיעור ההנחה המירבי אותו זכאית הרשות להעניק הינו 70% בלבד (וגם זאת- בהתקיים תנאים מסויימים בלבד).
 - המועצה רשאית להעניק הנחה בארנונה בשיעורים ובתנאים המפורטים בתקנות ההסדרים לתושבים שביתם עונה על ההגדרה "בניין חדש" כמשמעותו בחוק. נמצא כי הועדה אישרה באופן גורף הנחה בשיעור של 50% לבעלי בנין חדש, מבלי לקבל כל תיעוד המצביע על תאריך סיום בנייתו של הבניין.
 - נמצאו תושבים שקיבלו כפל הנחות כתוצאה מהכללתם ביותר מקבוצות זכאות אחת. תושב שקיבל 70% הנחה בגלל "אסון", לא נמצאו פרטים או תיעוד תומך כלשהו המצביע על מהות האסון, פרטיו והשלכותיו ועוד 25% הנחה עקב ילד נכה. כלומר בפועל קיבל 100%.

ברוב ההנחות שנבדקו במדגם לא צורף תיעוד , או שהתיעוד לא נאות באשר להכנסות החייב , איך ולמה נקבע גובה מסוים של הנחה , לא נחתמו הסכמים מסודרים בין החייבים למועצה המפרטת את גובה החוב , ההנחה , שיטת התשלום ותנאיו וכו'.

הכל נעשה בצורה מבולגנת , בכתב יד , על נייר מבולגן , ללא פירוט וסדר .

המועצה נוהגת לבטל חיובים על בניינים ריקים מעבר לתקופת ששת חודשים המותרת עפ"י הוראות פרק ה לתקנות ההסדרים במשק המדינה (הנחות מארנונה) , התשנ"ג – 1993 .

• המועצה לא הגישה למשרד הפנים לשיפוי בגין חוק אזרחים ותיקים

• הנחות ניתנות לגבי שנה שוטפת ושנים קודמות!!!.

• בשנת 2007 ובשנת 2008 , שיעור ההנחות שניתנו גבוה ביותר , מה שמגביר את הדעה שההנחות ניתנו משיקולים זרים .

סיכום :

המועצה העניקה בשנים 05/06, הנחות בארנונה שלא בהתאם להוראות תקנות ההסדרים והנחות אלה מהוות הוצאה שלא כדין .

כל הליקויים שנמצאו מתייחסים לתקופה שלאחר 1/09/2001, (תחילת תוקף חוזר מנכ"ל 5/01).

המועצה נותנת הנחות מארנונה ומהיטלים ללא התייחסות להוראות החוקים והתקנות המסדירות נושא זה .

הליך מתן ההנחות מנוגד לכללי מינהל תקינים , ולכללי החיסכון והיעילות . מתן הנחות מפליגות גורם להפסד הכנסות גדול לקופת המועצה.

המועצה לא נקטה בכל האמצעים החוקיים לגביית החוב מהחייבים , אלא נתנה הנחות ללא כל הצדקה .

הרושם הוא כי במועצה מתייחסים לחוקים ולתקנות בנושא הנחות ארנונה כהמלצה לא מחייבת , על רשות מקומית לפעול עפ"י החוקים והתקנות .

במתן הנחות לא חוקיות , לא מוצדקות , וגבוהות לחייבים מתן פרס לסרבני תשלום , ועידוד אחרים לא לשלם את החובות בזמן אלא לחכות עד להזדמנות של הנחות כאלה.

ההנחות ניתנו ע"י הנבחרים (ראש המועצה וחברי המועצה) , מה שמגביר את החשש משיקולים זרים במתן ההנחות .

יש להפסיק מייד מתן הנחות שאינן על פי דין .

אין למועצה (נבחריה ועובדיה) סמכות להפחית ארנונה והיטלים או לוותר עליה למעט פטורים והנחות שנקבעו בתקנות ובחוקים ועפ"י דין.

אבטחת מערכות מידע

כללי

פרק א – מבוא

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.

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 מחייב 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 וחסימים 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 שצויין לעיל, הוא בעיקר מצד המשתמשים, החל מהעובד הזוטר ועד העובד הבכיר. לכן קיים הצורך לחזק את מידור המשתמשים, הגבלת הרשאות כניסה, הוספת חסימים 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 החסיון 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 ממונה על אבטחת מידע או מנהל מאגר מידע. להערכת צריך למנות באופן מיידי מנהל מאגר מידע או ממונה על אבטחת מידע, 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).

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 רכז אגף המחשוב במועצה ועם מזכיר המועצה.

עיקרי הממצאים

1. תחנות העבודה במועצה מחוברות אל השרת המרכזי בקו תקשורת מקוון (FM אוטומציה), וגם תחנות המחברות ברשת בתוך בניין המועצה (IP) שונה.
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 שצויינו לעיל, המערכת אפשרה כניסה.
4. יצויין, כי אגף הרווחה פועל מול אוכלוסיה רגישה ובעלת מאפיינים יחודיים 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. רכז מחלקת המחשוב משמש רק בתמיכה הטכנית, דהיינו אין במועצה ממונה על אבטחת המידע.
7. נמצא, כי סיסמאות המשתמשים ברשת, אינן מוחלפות כל פרק זמן מסויים.
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 מעץ הניתנת לפריצה בקלות ללא אזעקה. לא נמצאו בחדר מטפי כיבוי ואמצעים נוספים לגילוי וכיבוי שריפות. (כגון, גלאי אש ועשן).

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, לשכה משפטית, מחלקת שכר, הנהלה, הנדסה, גזברות, אפסנאות, אוטומציה, ביוב, הנהלת חשבונות, רווחה, תקציב ותשלומים.

בנוסף לשרת המרכזי המנהל את מרבית המידע או את כולו כפי שצויין 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 היתה מצליחה מכל מחשב אחר במועצה. בהקשר זה יצויין, 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 עץ פשוטה, ללא אזעקה. לא נמצאו במקום מטפי כיבוי ולא אמצעים נוספים (מתקדמים יותר) לגילוי וכיבוי שריפות (כגון, גלאי אש ועשן).

הביקורת ממליצה להוסיף את האמצעים הנ"ל.

כפי שצויין 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.

רכז מחלקת המחשוב במועצה

רכז מחלקת המחשוב במועצה משמש כעובד בתמיכה הטכנית, דהיינו אין במועצה ממונה על אבטחת המידע או מנהל מאגר מידע. במסגרת תחום עיסוקו העיקרי של רכז מחלקת המחשוב הוא אחראי בין היתר על: אחזקה שוטפת של פעולות הרשת, טיפול ותיקון תקלות במחשבים ומדפסות, התקנה וחיבור מחשבים ומדפסות, רכישת מחשבים, מדפסות, ציוד קצה ותוכנות חדשות. עוד אחראי על נושא השימוש ברשת האינטרנט, מיזור משתמשים ברשת העירונית ובמחשב המרכזי של החברה לאוטומציה, סיסמאות למשתמשים וחסימת אתרים ברשת האינטרנט.

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

יצויין 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 תחדורנה למערכת המידע, מניעת גישה לאתרי פורנוגרפיה ואתרים אחרים, שימוש בדואר אלקטרוני, שימוש באמצעי איחסון ועוד.

יצויין, 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 ממונה על אבטחת המידע במועצה, ועליו לקבל את המשאבים הנדרשים לצורך ביצוע עבודתו בצורה נאותה ומספקת. הביקורת סבורה, כי בתחום עיסוקו העיקרי של רכז מחלקת המחשוב והבקרה השוטפת בנושא אבטחת מידע, על המועצה להטיל עליו את תפקיד ממונה על אבטחת מידע. לאור האמור לעיל, הביקורת ממליצה למנות ממונה על אבטחת מידע לאלתר.

הועבר לראש המועצה בתאריך 19 מאי 2008 עם העתק למזכיר המועצה מכתב מהביקורת, צויין במכתב הנ"ל, 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 לרכז מחלקת המחשוב בבקשה לבדיקה והתייחסות לנושא אבטחת מידע. כמו כן לא הוגשו בקשות מיושב ראש המועצה ומזכיר המועצה, לרכז אגף המחשוב שיגיש להם דו"ח המלצות מעשיות לטיפול בעניין אבטחת מידע.

סיכום והמלצות

(6) 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 סיכונים אש במערכות הממוחשבות, הביקורת ממליצה להוסיף בחזר 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 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 ממונה על אבטחת המידע . מינוי מנהל מחלקת המחשוב במועצה, לתפקיד ממונה על אבטחת מידע שהרי מתפקידו של הממונה לקבוע ולבדוק בין היתר מי קיבל הרשאות כניסה, מתי 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 הממונה על אבטחת המידע 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 גיבוי המלצות וטיפול.

הביקורת ממליצה לתקצב מחלקת המחשוב לעריכת הסקר במהלך שנת 2008. הנושא יתוקצב תחת סעיף הוצאות מותנות בהצעת התקציב 2008.

הביקורת ממליצה לערוך נוהל לאבטחת מידע .

בכל הרשויות הגדולות קיים תקן לנושא ממונה אבטחת מידע . לאור ריבוי המשימות המוטלות על רכז מחלקת המחשוב אני ממליץ להוסיף תקן במחלקה אשר ימלא תפקיד זה.

סיכום כללי:

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

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 ענייניו הפרטיים של אדם.

❖ שימוש בידיעה של ענייניו 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 והמיועד לעיבוד ממוחשב,

"מאגר רגיש" – נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו מצבו 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.

הקשר בין המועצה לבין החברה לאוטומציה- דו"ח מעקב מיוחד/מבדק

כללי

החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי בע"מ (להלן-החברה לאוטומציה), נוסדה עפ"י החלטת ממשלה בשנת 1967 ונמצאת בבעלות משותפת של מרכז השלטון המקומי וממשלת ישראל, המחזיקות במניות החברה ביחס של 60% : 40% בהתאמה. במסגרת מטרות החברה ניתן למצוא בין היתר את התחייבותה לספק את צרכי הרשויות המקומיות בתחום המחשב ועיבוד הנתונים. עיקר עיסוקה באספקת תוכנות ושירותי עיבוד נתונים המבוססים על צרכי הרשויות המקומיות ועל פי הזמנתן. יצויין, כי החברה לאוטומציה אינה החברה הבלעדית אשר מסוגלת לספק שירותי תוכנה לרשויות המקומיות, אך היא נחשבת לגדולה ולמובילה בתחומה.

החברה לאוטומציה מספקת למועצה שירותי מחשב בתחומים שונים כדלהלן: מיסים ומיס, הנהלת חשבונות, מערכות שכר, מרכז רישום תלמידים, תקציבים, אפסנאות ורכש, רישוי עסקים וכן תמיכה בתוכנות שפותחו על ידי החברה ונמצאות ביישום מחלקות ומוסדות המועצה: מינהל, רווחה, תחנה לייעוץ חינוכי, קידום נוער ועוד. בעבר גם רכישת מחשבים ואביזרי מחשב.

בשנים קודמות לא התייחסה הביקורת לנושא ההתקשרות של המועצה עם החברה לאוטומציה.

ממצאי ביקורת עיקריים והמלצות

1. נבדק הקשר בין החברה לבין המועצה לגבי חובותיו וחזיוותיו של כל אחד מהצדדים. לא נמצא ברשות המועצה הסכם. נמסר לביקורת, כי כנראה לפני כ- 10 שנים (נכון למועד עריכת הביקורת) חתמה המועצה על הוראה "בלתי חוזרת" לאוצר שלטון מקומי, לשלם מחשבונה את החשבונות המוגשים לה ע"י החברה לאוטומציה (גם בסניף החברה לאוטומציה לא נמצאה הוראה זו או הסכם).

הביקורת ממליצה בין היתר:

- א. למצוא את מסמך ההתקשרות בין המועצה לבין החברה לאוטומציה.
- ב. לבדוק היטב את נוסח ההתקשרות ולבחון אפשרות לביצוע שינויים.
- ג. למנות ועדה מקצועית אשר תנהל מו"מ מחדש עם החברה לאוטומציה.

2. ממצאי המעקב בנושא הסכם בין המועצה לבין החברה לאוטומציה. הובא לידיעת הביקורת, כי נחתם הסכם בין המועצה לחברה לאוטומציה.

הביקורת המליצה להטיל על הממונה על הנושא במועצה (הגזבר), ליצור קשר עם החברה לאוטומציה, לעיין בחוזה ולהביא לחתימת הסכם בין המועצה לבין החברה לאוטומציה.

3. הביקורת בדקה האם נחתם הסכם בין החברה לאוטומציה לבין המועצה וכן נושא התעריפים אשר גובה החברה עבור השרותים השונים.

בבדיקת מעקב מסר גזבר המועצה, כי קיים הסכם במרכז השלטון המקומי ה המקיף מספר רשויות וביניהם מועצה מקומית כאבול.

4. בישיבת עבודה בין המבקר לבין הגזבר יוחד פרק לנושא הקשר בין המועצה לבין החברה לאוטומציה. ופורטו ממצאים רבים על התנהלות המועצה בקשר עם החברה.

בסיכום הממצאים לישיבת העבודה צויין, כי המועצה שילמה לחברה לאוטומציה עבור שירותי מחשב לשנים 2006, 2007 ו-2008 בממוצע כ- 300,000 ₪ לשנה. הביקורת סברה והמליצה, כי יש לבדוק ולבחון התוכנית הכלכלית להצטיידות המועצה במחשב עצמאי שעלותו המוערכת היא פחות מ- 30% מההוצאה השנתית, באופן שניתן יהיה לקבל באמצעותו חלק מהשירותים המסופקים כיום למועצה על ידי החברה לאוטומציה וע"י כך לחסוך חלק מהתשלומים לחברה.

עוד צויין בישיבה, כי מערכת היחסים העסקית בין המועצה לבין החברה לאוטומציה נמשכת מספר רב של שנים ללא הסכם וזאת למרות שישנן רשויות אחרות בארץ שחתמו על הסכם עם החברה לאוטומציה.

הביקורת המליצה להיכנס בהקדם למו"מ עם החברה לאוטומציה על מנת להגיע להסכם שבו יוגדרו מפרט אספקת השירותים הניתנים ע"י החברה והמחירים למועצה.

במסגרת הערות ראש המועצה לנושא ההתקשרות עם החברה, נמסר כי "הקשר בין המועצה לבין החברה לאוטומציה נמצא בטיפול גזברות המועצה הפועלת כיום לחתימה על הסכם התקשרות עם החברה לאוטומציה".

מעקב אחר תיקון ממצאי הביקורת

בביקורת המעקב אשר נערכה בחודש יולי 2006 נמצא, כי נחתם הסכם ב- 1/1/2003 בין החברה לאוטומציה לבין העירייה, למתן השירותים ע"י החברה זכויות השימוש במערכות. במסגרת ההסכם צויין בין היתר, כי העירייה תשלם לחברה סך של 7,400,000 ₪ לשנה כולל מע"מ (כדמי שימוש) כמפורט בסעיפי ההסכם ובנספחים.

בסעיף תשלומי העירייה לחברה צויין, כי החל מ- 1/1/2005 ועד לתום תקופת החוזה ישולמו דמי השימוש בתשלומים חודשיים כל אחד על סך 616,667 ₪ לחודש כולל מע"מ (7,400,000 ₪ לשנה), בתנאי תשלום של שוטף + 60.

עוד נמצא, כי עבור שירותי צד ג' אשר אושרו, תשלם העירייה סך 760,000 ₪ כולל מע"מ לשנה (63,330 ₪ לחודש). הסכום יעודכן בהתאם למחירון צד ג' ובכפוף לאישור העירייה.

בנוסף צויין, כי במידה והעירייה תעביר לחברה הרשאה בלתי חוזרת לחיוב חשבונה בבנק ב-1 לכל חודש קלנדר ובהתאם לתנאי האשראי (שוטף + 60), תינתן לעירייה הנחה בשיעור 4% על כל תשלום, למעט תשלומים הנוגעים לצד ג' בגין שירותיו. דמי השימוש בגין המערכות יהיו צמודים למדד המחירים לצרכן.

עבור שירותים מעבר למזכר בחוזה, תשלם העירייה לחברה תשלום נוסף, בתנאי שהשירותים אושרו מראש ובכתב ע"י העירייה.

עדכון התעריפים של המערכות, יבוצע במידה ותהיה סטיה של יותר מ-15% כלפי מעלה/מטה בהיקף הפעילות של השימוש בהן. לגבי רכישת מוצרים ו/או שירותים מצדדים שלישיים, יבוצע עדכון ללא כל קשר ל-15%.

תוקף החוזה ל-48 חודשים החל מיום 1/1/2003 ועד ליום 1/1/2006. עוד צויין, כי כל צד יהא רשאי לסיים את החוזה לאחר תום 24 חודשים בהודעה של 6 חודשים מראש ובכתב.

בתום התקופה הנ"ל, יתחדש מאליו החוזה לתקופות נוספות בנות שנה כל אחת, אלא אם הודיע צד למשנהו בהודעה בכתב, לפחות 90 יום לפני תום תקופת החוזה/התקופה הנוספת.

עוד יצויין בהקשר זה, כי משרד הפנים ביטל את הפטור הגורף ממכרז שהוענק לחברה לאוטומציה אשר איפשר לכל רשות מקומית לבחור בה כספק שירותי מחשב ללא מכרז.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 1/2006 מיום 1/3/2006 בנושא התקשרות עם החברה לאוטומציה נאמר, כי "לאחר בחינת נושא דרך התקשרותם של הרשויות המקומיות עם החברה לאוטומציה, ונוכח חוות דעתו של היועץ המשפטי למשרד הפנים עלה, כי על הרשויות המקומיות לערוך מכרז לצורך רכישת שירותים מעין אלו שנהגו הרשויות לרכוש לאורך השנים מהחברה לאוטומציה וכי לא קיימת

הוראת פטור ממכרז, המאפשרת התקשרות בלא קיום מכרז בין הרשויות המקומיות לחברה לאוטומציה.

לפיכך, כל התקשרות חדשה לרכישת שירותים כאמור מחייבת במכרז ואין בסמכות הרשויות המקומיות להתקשר בהתקשרות חדשה עם החברה לאוטומציה בלא קיום מכרז כדן.

באשר להתקשרויות קיימות, יתאפשר לרשויות המקומיות להשלים את תקופת ההתקשרות הקיימת ביום הוצאת הנחיה זו."

מנהל מחלקת המחשוב מסר לביקורת, כי הנושא נמצא כרגע בטיפול הגורמים הרלוונטיים. עם גיבוש ההחלטות יועבר עידכון.

גזבר המועצה בתגובתו מיום 10/12/06 לממצאי דו"ח המעקב מסר:

1. " החל מ- 30/11/2003 חתמה העירייה על חוזה לשירותי מחשוב עם החברה לאוטומציה במינהל השלטון המקומי. חוזה זה כלל שיפור השירות למול החברה לרבות החלה של ההסכם הישן בכ-16%.
2. ביום 9/8/05 התקיימה פגישה נוספת עם החברה לאוטומציה לגבי חיובי צד ג' שגם הם נותרו רובם ככולם והוכללו בבסיס הסכם. רטרואקטיבית (כ- 300 אלש"ח).
3. בנוסף ביום 26/4/06 נערכה פגישת עבודה עם החברה לתיאום ציפיות ברמת השירות הניתן ע"י החברה לאור מעבר לשכת השירות לפתח תקווה נידונו בעיות שהועלו בנושא תבר"ים, שכר, מערכת פיננסית והערות משרד הפנים לאופן הצגת הרישום בהנה"ח.
4. עפ"י חוזר מנכ"ל מינואר 2006. כל התקשרות חדשה לרכישת שירותי מחשוב מחוייבת במכרז כדין.
5. ב- 14/2/06 הופנה מכתב למנהל מח' המיחשוב בעירייה בנושא חוזר המנכ"ל הנ"ל.
6. המכרז המדובר, הינו מורכב הדורש הערכות מורכבת וארוכה ויש צורך באיפיון מלא של כל המערכת.
7. לידיעתך, נכון להיום רוב הרשויות נמצאות עדיין בהתקשרות מול החברה לאוטומציה למעט עיריית נתניה שיצאה למכרז חלקי בעניין ועיריית ת"א שעובדת על איפיון המערכות.
8. בימים אלה, נערכת העירייה והגזברות בראשה לאיפיון המערכת.
9. בישיבה מיום 26/11/06 שהתקיימה בלשכת מנכ"ל העירייה הוחלט, כי גזבר העירייה ומנהל מח' המחשוב בשיתוף היועץ שנבחר יגישו ללשכה המשפטית מסמך לגבי מכרז המיחשוב ולוחות הזמנים הנדרשים לטיפול בנושא. בהתאם לכך, תכין הלשכה המשפטית חו"ד באשר להמשך ההתקשרות עם החברה לאוטומציה."
- יצויין, כי לסעיף 2 בתגובה הנ"ל צירף גזבר העירייה את מכתבו לסמנכ"ל החברה לאוטומציה מיום 24/9/05 ולסעיף 4 את הנחית מנכ"ל משרד הפנים לראשי הרשויות המקומיות מיום 31/1/06 בנושא התקשרות עם החברה לאוטומציה.

ביקורת בנושא: טיפול הרשות בחוזים וערבויות

מבוא :

בהתאם להנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות מ- 12/87 ומדצמבר 2004 בהוצאת לשכת רואי החשבון לעיריות והאגף לביקורת ברשויות מקומיות, ובהתאם לסעיף 4 בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח – 1988, נקבע שרשות מקומית תנהל פנקס חוזים בו יפורטו כל החוזים שהרשות חתמה.

הרישום בפנקס החוזים יכלול לפחות את הפרטים להלן :

1. מס' סידורי רץ (מספר החוזה).
2. שם הצד השני לחוזה (ספק, קבלן, נותן שירות וכד')
3. פירוט של הטובין או השירות שעל הרשות לקבל.
4. סכום החוזה / התחייבות.
5. אופן חישוב ההצמדה.
6. זמני ותנאי התשלום.
7. תקופת החוזה / התקשרות.
8. תאריך אישור ועדת מכרזים או ועדת רכישות או גורם רלוונטי אחר ותאריך החוזה.
9. הסעיף התקציבי לחיוב (תקציב רגיל, או בלתי רגיל).

הרישומים כאמור נועדו לקיים מעקב נאות אחר החוזים, מועד חידושם, קבלת ערבויות מתאימות על פי ההתקשרות (במשך ההתקשרות ו/או בסופה). המעקב ישפר את התקשורת בין האגפים השונים ברשות, ובמקרה של בירורים ניתן לקבל תשובות תוך זמן קצר.

ניתן למחשב את פנקס החוזים בתוכנה מנהלית על P.C, אשר תאפשר גם הוצאת תזכורות אוטומטיות שונות לידיעה ולטיפול.

בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות נקבע, כי בין המסמכים שיתבקשו ע"י הרשות במסגרת מכרז פומבי או מכרז זוטא : נוסחי הערבויות הבנקאיות הנדרשות, גובה הערבות, ומשך הערבות.

ערבויות בנקאיות הן אמצעי חשוב כדי להבטיח את קיומן של התחייבויות הספקים , הקבלנים ונותני השירותים לרשות. הן נותנות מענה חלקי למקרים שבהם נותני השירותים אינם עומדים בהתחייבויותיהם , בנוסף לאמצעים אחרים העומדים לרשות הרשות במקרים אלו , כגון : עיכוב התשלום לקבלן . הערבויות מהוות גם אמצעי הרתעה למניעת הפרת התחייבויות שניתנו לרשות. העדרה של ערבות בעלת תוקף , עלול לגרום נזק כספי כבד לקופת הרשות , במידה שקבלנים יפרו את התחייבויותיהם.

ניהול הערבויות , קרי קבלתן , הארכתן או שחרורן , נוגע לתנאי החוזים שנחתמו עם הקבלנים/ספקים.

הערבויות שמקבלת רשות מקומית מתחלקות לשני סוגים :

א. ערבויות כספיות .

ב. ערבויות ביצוע / טיב.

עפ"י אוגדן הנחיות להנהלת חשבונות ודווח כספי ברשויות המקומיות שפורסם ע"י אגף לביקורת ברשויות מקומיות במשרד הפנים מדצמבר 2004 (פרק 9) נקבעו הכללים / הנחיות הבאות :

** ערבויות כספיות דינם כאמצעי תשלום דחויים . הרשות תנהל במערכת הנהלת חשבונות במסגרת חשבונות מקבילים – בקובץ 0 , רישום על תנועת הערבויות הכספיות באופן שניתן יהיה לקבל מידע על התפלגות הסכומים לפי מועדי הפירעון .

** ערבויות הביצוע / טיב שהרשות מקבלת מתקבלות בגין :

- בעת הגשת הצעה למכרז .
- ערבות לביצוע עבודה או שירות.
- ערבות להבטחת החזר / תשלום מקדמות.
- ערבות להבטחת טיב עבודה בגמר העבודה או השירות.
- ערבויות להבטחת תנאי שכירות במקרה והרשות משכירה נכסים.

הרשות תנהל במערכת הנהלת החשבונות במסגרת חשבונות מקבילים - בקובץ 0 , רישום על תנועת הערבויות לביצוע/טיב באופן שניתן יהיה לקבל מידע על התפלגות הסכומים לפי מועדי הפירעון.

** על גזבר הרשות המקומית לנהל פנקס/רשימה של הערבויות שנתקבלו , שיכלול את הפרטים שלהלן : מס' סידורי , שם נותן הערבות , סכום הערבות , מהות הערבות , התאריך בו יפוג תוקף הערבות , התאריך בו יש לבקש הארכת ערבות , או חילוטה . תאריך החזר הערבות , חתימת מקבל הערבות המוחזרת . תאריך חילוט הערבות , פרטים נוספים על חילוט הערבות (סכום , הפרשי הצמדה וכד') .

** במקרים מסוימים נאלצת הרשות המקומית לחלט (לממש) ערבות של קבלן/נותן שירות , כאשר יש הפרה מצד נותן הערבות לקיום חלקו בחוזה ההתקשרות עם הרשות המקומית (כגון : אי עמידה בלוח הזמנים וסילוק יד , טיב עבודה ירוד , נזק שגרם נותן השירות וכד').

