



**עיריית כפר יונה**

## **מבקרת העירייה ונציבת תלונות הציבור**

יום ראשון י' אדר ב תשע"ו

**לכבוד**  
**מר אפריים דרעי**  
**ראש עיריית כפר יונה**

שלום רב,

### **הנדון : דין וחשבון שנתי של מבקרת המועצה ונציבת תלונות הציבור לשנת 2015**

הנני מתכבדת בזאת, בהתאם להוראת סעיף 170ג (א) לפקודת העיריות, להגיש לאדוני עותק מהדין וחשבון השנתי שערכתי בתפקידי כמבקרת העירייה ונציבת תלונות הציבור בכפר יונה.

דוח זה מקיף 5 פרקים, העוסקים במגוון תחומים: עמידת העירייה בהוראות החוק להגברת האכיפה בדיני העבודה, ביקורת אבטחת מידע, המועצה הדתית, אגף הגבייה, ניהול בטוחות העירייה- ביקורת מעקב. הדוח מעלה, כי יש בחלק מהתחומים אשר נבדקו ליקויים העלולים לחשוף את המועצה לסיכונים.

מסמך זה כולל בתוכו גם את הדוח השנתי לשנת 2015 של נציבת תלונות הציבור, המוגש בהתאם לסעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008. ממצאי דוח זה מעלים, כי גם בשנה זו, שיעור התלונות שהתקבלו וטופלו על-ידי הנת"צ עלה ביחס לשנה הקודמת. היקף התלונות שהתקבלו מעיד על חיוניותה של פונקציה זו, המאפשרת לאזרחים, ללא עלויות או קושי לברר את תלונותיהם.

הח"מ מודה למנכ"ל העירייה, לגזבר העירייה, למהנדס העירייה, למנהל המחלקה לשירותים עירוניים, למחלקת הפיקוח, וליתר הגורמים אליהם היא פנתה הביקורת, על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב בברכה,

**אורית בז'רנו-שפירא**  
**מבקרת העירייה**  
**ונציבת תלונות הציבור**

העתקים: יו"ר וחברי וועדת ביקורת.

## ניהול בטוחות העירייה - ביקורת מעקב אחר תיקון ליקויים

### 1. כללי

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של מבקרת העירייה, נערכה במהלך החודשים נובמבר- דצמבר 2015 ביקורת על בטוחות העירייה. במהלך שנת 2013 ערכה מבקרת העירייה ביקורת בגין תחום זה, אשר נמצאו בה ליקויים רבים. על רקע זאת, ערכה מבקרת העירייה ביקורת חוזרת על תחום זה.

ערבויות בנקאיות נדרשות ע"י העירייה כדי להבטיח את קיום ההתחייבויות שניתנו לעירייה וכדי להוות גורם מרתיע מאי-קיומן. הפקדת הערבות בידי העירייה מאפשרת לעירייה במקרה של הפרה לחלט את הערבות, ובכספים המתקבלים מהחילוט לכסות הפסדים שעלולים להיגרם מההפרה.

כדי לשמור על האינטרסים של העירייה בהתקשרויות מעגנת העירייה בחוזים ובמסמכי מכרז את חובת הקבלנים/יועצים/ספקים להמציא ערבויות, וזאת כאמור כדי שניתן יהיה, היה ותהייה הפרה, לפצות את העירייה ולאפשר לה לצאת במכרז חדש. אשר על כן נדרש לוודא שהערבויות תקפות, והסכומים הנקובים בהן הם הסכומים הנדרשים.

במסגרת עבודתה בחנה הביקורת, את הבטוחות הקיימות, וכן קיימה שיחות עם מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה ותקציבאית העירייה המופקדת על תחום זה.

### 2. ממצאים

נמצא, כי העירייה לא מנהלת מעקב מספק על תחום זה ולא מפעילה אמצעים כדי להבטיח, כי אכן ברשותה בטוחות תקפות בהתקשרויות שהיא מקיימת עם קבלנים/יועצים. הביקורת העלתה ממצאים המעידים, כי הבטוחות שהעירייה נוטלת מקבלנים מנוהל באופן החושף על-פניו את העירייה לסיכונים, כדלקמן:

#### 2.1 ערבות שפג תוקפה

בקלסר אשר בו שמורות הבטוחות, מתויקות בטוחות בתוקף וכאלה אשר אינן בתוקף. להלן הערות הביקורת:

- א. לא קיים נוהל מסודר אשר מסדיר את החזרת הערבות לקבלן אשר אינו זכה במכרז.
- ב. בהעדר נוהל גם נושא הטיפול בערבויות שתוקפן פג אינו מוסדר.

אין טעם ואין כל יתרון לעירייה בהחזקת כתבי ערביות שלא בתוקף, בייחוד כאשר נמצאו ערביות שתוקפן פג לפני שנים. ע"פ החוק מסמכים כאלה חייבים בביעור בהתאם להחלטה של ועדה הכוללת את נציג הממונה על המחוז. יש לפעול ע"פ הוראות החוק.

## 2.2 ניהול רישום ומעקב

כללי מנהל תקין מחייבים רישום ומעקב אחרי כתבי ערבות ובטוחות. מבדיקה שערכה הביקורת עולה, כי אכן נערך רישום של הערביות, אך רישום זה לא נשמר בקלסר הערביות והוא איננו מעודכן. עוד נמצא, כי קיימות ערביות הנשמרות בכספת ואינן מתועדות בטבלת המעקב. לדעת הביקורת ליקויים אלה יש בהם כדי לפגוע ביכולת העירייה להבטיח, כי הבקרה על תפוגת הערביות וחידושם הינה אפקטיבית. הביקורת מציינת, כי בהעדר רישום מלא ועדכני לא ניתן להבטיח, כי יש בידי העירייה כתבי ערבות בתוקף, בהתקשרויות של העירייה עם קבלנים הנפרסות על פני יותר משנה אחת.

## 2.3 שמירת הבטוחות

תקנה 8 לתקנות העיריות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), תשכ"א- 1961 קובעת: "הטפסים יאוחסנו במקום מיוחד במשרדי העירייה, בארון ברזל עם מנעול או בארון בו יש סידורי בטחון מתאימים או במיכל בטוח אחר שקבע האחראי ושאושר על ידי הגזבר. המקום בו יאוחסנו הטפסים יהיה נעול בכל עת פרט לשעה שמוציאים טפסים או מכניסים טפסים לאחסון".

אם כן התקנות קובעות, כי העירייה חייבת לשמור במקום מאובטח מסמכים בעלי ערך כספי גבוה, כאשר הגדרה של מונח זה כוללת גם כתבי ערבות. מבדיקה שערכה הביקורת נמצא, כי הערביות נשמרות בכספת נעולה במחלקת ההנדסה. יחד עם זאת, נמצאו שלושה מקרים שבהם כתבי הערבות נמצאו במשרדי התקציבאית, האחראית על תחום זה, ולא בכספת כנדרש. עוד נמצא מקרה אחד, בו הערבות "הלכה לאיבוד".

הביקורת לא קיבלה על כך הסברים מניחים את הדעת. הביקורת חוזרת ומציינת, כי מסמכים אלה שהינם בעלי ערך כספי חייבים להישמר במקום מאובטח כנזכר לעיל.

## 2.4 תיק הבטוחות

כדי להבטיח שהעירייה תפעל מבעוד מועד אל מול הקבלן על מנת להחליף בטוחה בזו שמועד פירעונה הולך ומתקרב/פג, מקובל לתייג את הבטוחות בקלסר, כאשר מסמכים אלה נשמרים על פי סדר כרונוולוגי (מהמוקדם למאוחר). כך הפקיד האמון על כך יכול

בנקל לדעת בתחילתו של כל חודש אלה כתבי ערבות עתידיים לפוג בחודש הקרוב ולפעול אל מול הקבלנים/יועצים על מנת שאלה יוכלו בהקדם להמציא כתבי ערבות חדשים. מבדיקה שערכה הביקורת, נמצא, כי כתבי הערבות מתויקים "בערבוביה" (ערבויות בתוקף ושאינן בתוקף) דבר המקשה על ניהול יעיל של החלפת הבטוחות כנזכר לעיל. אומנם כאמור הבטוחות הללו רשומות ברשימת מעקב (כאמור בסעיף 2.2 לעיל), אך אין בכך כדי לאיין את הכלל הנזכר וזאת כיוון שיכולות ליפול טעויות ויכול להיווצר מצב בו תימצא בקלסר בטוחה שאין לה היזכור בטבלה. רק שמירת בטוחות על פי סדר כרונולוגי כמפורט לעיל, תבטיח הן כי הבטוחות יהיו בתוקף והן כי רשימת המעקב תהא עדכנית. יש לפעול ולשייך את הערבויות בסדר כרונולוגי.

### 2.5 מעקב אחר חידוש הבטוחות

מכיוון שאת המעקב אחר הבטוחות מבצעת עובדת הנהלת חשבונות בגזברות ומכיוון שגוף זה מבצע פעולות פרואקטיביות על מנת להבטיח, כי הבטוחות בתוקף, נדרש, כי בעל תפקיד זה יפנה תחילה בטרם יגיע המועד בו הבטוחה לא תהא עוד בתוקף, ליחידה הרלבנטית (היחידה שבגין הפעילות עליה נתנה הערבות) יפנה בשאלה, כדי לדעת האם יש צורך בפניה לקבלן על מנת להוציא ערבות חדשה (דהיינו, האם ההתקשרות עדיין בתוקף).

בהתאם לתשובה זו תפנה עובדת הגזברות לקבלן.

על מנת להבטיח, כי הדרישות כלפי הקבלנים לחידוש הערבויות יעשו בלוח זמנים מספק, מומלץ, כי עובדת הגזברות תפנה ליחידת הביצוע חודשיים ולא יאוחר מחודש לפני תפוגת הערבות וזאת כאמור על מנת להשאיר מספיק זמן לצורך פנייה לקבלן לצורך חידוש הבטוחה.

### 3. סיכום ומסקנות

במהלך החודשים נובמבר-דצמבר 2015 ערכה מבקרת העירייה ביקורת חוזרת על בטוחות העירייה. הבדיקה החוזרת העלתה ליקויים דומים לאלה שהועלו על ידי הביקורת בעבר. הואיל וכך להערכת הביקורת אופן ניהול הבטוחות, למרות השיפור המסוים שבוצע, עדין נמצא ברמה העלולה לחשוף את העירייה לסיכונים (מצב בו קבלן מפר חוזה ואין אפשרות לקבלת פיצוי כספי מהיר). כך העלתה הביקורת את הליקויים החוזרים הבאים:

- א. נמצאו בטוחות שתוקפן, נכון למועד הביקורת לא חודשו.
- ב. נמצאו מקרים בהם הבטוחות לא נשמרות בכספת.
- ג. נמצא כי אופן החזקת הבטוחות לא יכול להבטיח בקרה יעילה.

לאור האמור לעיל אין לביקורת אלא לחזור על ההמלצות שהעלנו בעבר, כדלקמן:

- א. יש להסדיר תחום זה בנוהל ולקבוע פוזיטיבית גורם בעירייה שיהיה אחראי לכך. עובד זה יהיה אחראי, בין היתר, על קיום מעקב אחר החוזים/מכרזים כדי להבטיח שבסיום תקופת ההתקשרות הראשונה יחודשו הערבויות. כדי להבטיח שלעובד זה יש את האמצעים והסמכות לכך, ייקבע בנוהל, כי עליו לדוח ישירות לגזבר העירייה על כל עיכוב או קושי המונע ממנו למלא את תפקידו.
- ב. יש לעגן בנוהל את החובה לנהל רשימת מעקב לבטוחות ולעדכן את הרשימות באופן סדיר.
- ג. יש להטיל על האחראי את החובה לרשום כל ערובה המתקבלת בטופס מעקב, ולעגן חובה זאת בנוהל. באשר לערבויות הקיימות, יש לבצע מיפוי של כל החוזים הקיימים ולבדוק האם יש בהתקשרויות הללו בידי העירייה כתב ערבות בתוקף.
- ד. יש לעגן בנוהל את החובה לפיה: חודשים לפני שתוקפו של כתב ערבות פג יפנה האחראי לקבלן ולמנהל יחידת הביצוע (האחראית על הפרויקט בעירייה) בכתב וידרוש לקבל כתב ערבות חדשה.
- ה. לפחות אחת ל-4 חודשים תיערך בדיקה על-ידי עובד שלא מטפל בשוטף בערבויות שימנה מזכיר/גזבר העירייה ויערוך בדיקה כדי לוודא, כי אכן כל הערבויות בתוקף וכי אלה שמועד עתיד לפוג יצאה הודעה בכתב לקבלן/יועץ.
- ו. אחת לשנה ימציא האחראי לגזבר העירייה ולמבקרת העירייה עותק מדוח סטאטוס של הערבויות.

לדעת הביקורת באם המלצות את יישומו מערך הבקרה על הבטוחות של קבלנים יהיה יעיל.

### התייחסות מנכ"ל העירייה לדו"ח ביקורת בנושא בטוחות העירייה

קיים נוהל לגבי ניהול בטוחות העירייה. נוהל זה לא קיים במלואו. אנו חידדנו את הנוהל לגבי הליקויים שהתגלו ובעתיד נעמיק את הפיקוח על התנהלות הממונה על הבטוחות. רצ"ב הנוהל.

בימים אלה מתנהל מכרז להפעלת מערכות המידע. עם בחירת הזוכה נכניס מודול של ניהול מכרזים, בטוחות העירייה וחוזים אשר עד היום הוכנס לא במלואו ויקל על הניהול השוטף של התחום.

# נספחים



## עיריית כפר יונה קובץ נהלים

אגף:	כספים
נוהל מס':	3.04
מהדורה:	1 מתאריך: 1.1.2015
עמוד	1 מתוך 3 עמודים

### שם הנוהל: ניהול ערבויות של קבלים

אחראי הנוהל: גזבר העירייה

לידיעת: מנהל חשבונות האחראי לניהול ערבויות מנהלי אגפים, מנכ"ל העירייה

#### 1. כללי

1.1. ערבויות מתקבלות כחלק מתהליך התמודדות קבלנים על מכרזים ובמסגרת ביצוע עבודה בהתאם לחוזים שנחתמו עם קבלנים.

#### 2. המטרה

2.1. להגדיר את השיטה לניהול המעקב והבקרה אחר ערבויות המתקבלות, מועד פקיעת תוקפם, השבתן או הארכתן.

#### 3. הגדרות

3.1. ערבות – ערובה להבטחת תשלום

3.2. ערבות מכרז – ערבות בנקאית להבטחת ההתקשרות במחיר המוצע במכרז. מוגש ע"י הקבלן בעת מסירת הצעת מחיר במכרז.

3.3. ערבות ביצוע – ערבות להבטחת ביצוע החוזה.

3.4. ערבות טיב – ערבות להבטחת איכות וטיב העבודה עד לתקופה שתקבע מסיום ומסירת העבודה.

#### 4. השיטה

##### קבלת ערבות מכרז וערבות ביצוע:

- 4.1. בסיום תהליך פתיחת מעטפות המציעים במכרז, מנהלת חשבונות האחראית על ניהול הערבויות תקבל לידה את כל הערבויות שהוגשו ע"י הקבלנים המתמודדים במכרז.
- 4.2. הערבויות תסרקנה לתיקיית מחשב בציון שם פרטי המכרז.
- 4.3. במקביל, ינהל קובץ מעקב ערבויות הכולל את פרטי הערבויות הבאים: מס' מכרז, נושא המכרז, שם הקבלן, סכום הערבות, בנק ותאריך פרעון של הערבות.
- 4.4. מנהלת חשבונות האחראית על ניהול הערבויות תנהל באמצעות תזכורות במחשב, את המעקב אחר מועד הפרעון של הערבויות עד שיתברר הקבלן הזוכה במכרז.
- 4.5. שטרות הערבות יאוחסנו בתיקייה בכספת נעולה בגזברות.
- 4.6. עם קבלת הודעה מועדת מכרזים על הזוכה במכרז, יש להוציא הודעה לקבלן הזוכה והודעות לקבלנים שלא זכו.  
הודעה לקבלנים שלא זכו במכרז:
- 4.7. יש להכין נוסח מכתב לכל הספקים שלא זכו במכרז. בנוסף, מנהלת חשבונות האחראית על ניהול הערבויות תוציא מכתב לבנקים המיידע על ביטול הערבות.  
4.7.1. קבלן יוכל להגיע למשרדי הגזברות לקבלת שטר הערבות או ששטר הערבות ישלח לו בדואר רשום.  
הודעה לקבלן הזוכה במכרז:
- 4.8. הקבלן שזכה במכרז יקבל הודעה ממזכיר העירייה ובמקביל יתבקש להגיש ערבות ביצוע. עפ"ר, סכום ערבות הביצוע יצוין במסמכי המכרז.
- 4.9. במקרים מסוימים ערבות המכרז תוכל לשמש גם כערבות הביצוע, הכל בהתאם לגובה סכום הערבות ותוקפה.
- 4.10. שטר ערבות המכרז לא תימסר לקבלן הזוכה עד שלא ימסור ערבות ביצוע.
- 4.11. בכל מקרה שערבות מכרז מוחזרת לקבלן, יש לעדכן את תאריך השבת הערבות בקובץ המעקב.

- 4.12. ככלל, לא יאושרו חשבוניות של הקבלן לתשלום ללא הימצאות ערבות ביצוע בתוקף.  
4.12.1. במידה והוגשה חשבונית לתשלום, והתברר כי ערבות הקבלן אינה בתוקף, לא יאושר לו התשלום עד להסדרת ערות ביצוע חדשה.

### **הארכת ערבויות וניהול מעקב ובקרה:**

- 4.13. חודש לפני מועד הפירעון של ערבות ביצוע, תפנה מנהלת חשבונות האחראית על ניהול הערבויות למנהל האגף/מנהל הפרויקט הרלבנטי כדי לקבל את אישורו להארכת הערבות, בהתאם לתקופה שינקוב מנהל האגף/מנהל הפרויקט.  
4.14. מנהלת חשבונות תפנה בקשה לבנק להארכת תוקף הערבות. הבקשה תוגש לבנק שהיא חתומה ע"י מזכיר העירייה או גזבר העירייה.  
4.15. אישור הבנק להארכת הערבות יופנה לגזברות, לאחר שהקבלן נתן לבנק את אישורו להארכת הערבות.  
4.16. לצורך ריכוז וטיוב המעקב אחר הערבויות, בתיק הערבויות תתויק טבלה המרכזת את פרטי כל הערבויות: תאריך הפקדה, תאריך פרעון, תאריך שליחת בקשה לבנק להארכה, תאריך קבלת הערבות החדשה.  
4.17. עם קבלת ערבות מוארכת יש לסרוק מחדש את הערבות, לעדכן את תאריך היעד לביצוע מעקב באמצעות תוכנת התזכורות ולתייק את הערבות בתיקיית ערבויות בכספת.

### **ניהול ערבויות טיב:**

- 4.18. בסיום פרויקט, ימסור הקבלן ערבות טיב לתקופה שנקבעה בחוזה.

### **השבת ערבות:**

- 4.19. מנהל אגף/מנהל פרויקט יעדכן את מנהלת החשבונות האחראית על ניהול הערבויות על כך שניתן להשיב ערבות לבעליה.  
4.20. עם קבלת ההודעה, תפנה מכתב לבנק המיידע על ביטול הערבות. מכתב ההודעה יישלח לבנק לאחר שמזכיר העירייה או גזבר העירייה חתמו עליו.  
4.21. קבלן יוכל להגיע למשרדי הגזברות לקבלת שטר הערבות או שטר הערבות ישלח לו בדואר רשום.

## **5. נספחים**

5.1.א.מ.ל

## **6. מסמכים ישימים**

6.1.א.מ.ל

## מחלקת הגבייה - עיריית כפר יונה

### חלק א' – כללי

במהלך החודשים אפריל - דצמבר 2015 ערכה מבקרת עיריית כפר יונה (להלן: "העירייה") ביקורת באגף הגבייה של העירייה.

סמכותן של הרשויות המקומיות בישראל להטיל ארנונה כללית קבועה בחוק הסדרים במשק המדינה (תיקוני חקיקה להשגת יעדי התקציב), התשנ"ג-1992 (להלן: "חוק ההסדרים"). החיוב בארנונה נעשה לפי שיעור תשלום ליחידת שטח והבסיס לכך הוא האמור בסעיף 8(א) לחוק ההסדרים.

סעיף 8(א) לחוק ההסדרים קובע כי "מועצה תטיל בכל שנת כספים ארנונה כללית, על הנכסים שבתחומה שאינם אדמת בנין; הארנונה תחושב לפי יחידת שטח בהתאם לסוג הנכס, לשימוש ולמיקומו, ותשולם בידי המחזיק בנכס".

תקנה 3(א) לתקנות הסדרים במשק המדינה (ארנונה כללית ברשויות המקומיות), התשס"ז-2007 ("תקנות ההסדרים"), אשר הותקנו מכוח חוק ההסדרים, קובעת מהי יחידת השטח הבסיסית לחיוב בארנונה. בתקנה הנ"ל נאמר כך: "חישוב שטחו של נכס לצורך הטלת ארנונה כללית יהיה במטרים רבועים; הארנונה הכללית אשר תוטל על נכס תהיה בסכום המתקבל ממכפלת מספר המטרים הרבועים של הנכס בסכום הארנונה למטר רבוע".

רוב המקורות הכספיים לפעילות העירייה מתקבלים באמצעות אגף הגבייה של העירייה אשר מופעלת על ידי חברת מילגם שירותים לעיר בע"מ (להלן: "מילגם"). נתוני מערך הגבייה מנוהלים באמצעות מערכת "מטרופולינט".

כמו כן, העירייה והקבלן שנותן את שירותי הגבייה מחויבים לפעול על פי "נוהל העסקת חברות גביה"<sup>1</sup> שפורסם על ידי משרד הפנים ועל פי החוזה בין העירייה לבין הקבלן.

### מטרות הביקורת

לבחון את נאותות התשתית עליו מבוססת מערך הגבייה של העירייה.

### היקף הביקורת

הביקורת התמקדה בעיקר בתחומים הבאים:

- א. סביבת הבקרה - קיום מדיניות, נהלים ותכניות עבודה, הרשאות והפרדת תפקידים, התקשרות עם "מילגם" ו"מטרופולינט", מנגנוני בקרה של הגזברות על אגף הגבייה.
- ב. סביבת העבודה לקבלת קהל.
- ג. העסקת והכשרת כוח אדם באגף הגבייה בהתאם לדרישות הרגולציה ולחוזה.

<sup>1</sup> ראה חוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/03

- ד. בסיס הנתונים לקביעת שומה – סיווג נכסים, גודל הנכס, תעריפים.
- ה. ניהול קופה.
- ו. תיקון ליקויים מהדוח המפורט מטעם משרד הפנים.

### שיטת הביקורת

במסגרת הביקורת, נערכו פגישות עם העובדים הבאים:

- א. **מר ניצן מזרחי** – מנהל אגף הגביה – נציג חברת "מילגם".
- ב. **גב' אושרית ספר** – מנהלת חשבונות בגזברות.
- ג. **מר בני סעד** – מנכ"ל החברה הכלכלית.
- ד. **עובדות אגף הגביה**.

נסקרו מסמכים רלוונטיים לרבות: נהלי עבודה, החוזה בין העירייה לבין חברת "מילגם" בנושא הגביה, הסכם השכירות של חברת "מילגם" עם החברה הכלכלית, התקשרות עם חברת "מטרופולינט", הרשאות במערכת "מטרופולינט"<sup>2</sup>, הפרקים שקשורים לאגף הגביה בדוח המפורט של משרד הפנים, הוראות בדבר ארנונה לשנים 2014 ו-2015.

כמו כן, נותחו נתונים "שנשלפו" לבקשת הביקורת ממערכת "מטרופולינט" ובהם: פירוט נכסים, חיובי ארנונה, תעריפי ארנונה, פילוח תשלומים.

הדוח הועבר להתייחסות הגזבר ומנהל אגף הגביה והתייחסויותיהם שולבו בדוח.

<sup>2</sup> מערכת מטרופולינט של חברת "מטרופולינט בע"מ".

**חלק ב' - תמצית ממצאים והמלצות****1. הוראות קבע (2.2)**

כ 64% מההכנסות מתקבלות בהוראות קבע - באמצעות הרשאה לחיוב חשבון או באמצעות כרטיס אשראי (2.2)

**המלצה:**

לפעול להגדלת שיעור הגביה בהוראות קבע.

**הצרת מנהל אגף הגביה**

האחוז הינו סביר ביחס לרשויות במצמד הסוציאקונומי שלנו, כמו כן נצעים מאמצים קבוצים במהלך השנה להגדלת האחוז לגבי תושבים חדשים.

**2. מדיניות ונהלים (3.2)**

- א. בעירייה לא נקבעה מדיניות מעודכנת כתובה בתחום הגביה.
- ב. בתחילת הביקורת היו חסרים נהלי עבודה בתחום הגביה<sup>3</sup>. במהלך הביקורת פורסמו חמישה נהלים חדשים בתחום זה.
- ג. יצוין כי נוהל 3.10 – הקמה וחיוב בארנונה נכס חדש - נכתב בעקבות הביקורת ומטמיע בתוכו הערות מהביקורת הנוכחית ומהביקורות המפורטות מטעם משרד הפנים.
- ד. למרות שהנהלים החדשים מכסים חלק משמעותי מפעילות האגף, לדעת הביקורת נדרש להשלים נהלים חדשים בתחומים נוספים.

**המלצות**

- א. להגדיר מדיניות כתובה בנושא הגביה.
- ב. להרחיב את מערך הנהלים לתחומים נוספים כגון קבלת קהל, ניהול קופה ועוד.

**הצרות מנהל אגף הגביה**

במהלך השנתיים האחרונות נכנסו לתוקפם נהלי עבודה חדשים הקובעים את המדיניות הכתובה, כמו כן כוונת העירייה להמשיך ולהוסיף נהלים חדשים מאחורי לבוא לזימי ביטוי המדיניות בתחומים הבאים:

- א. רמת השירות עצמית לתושבים.
- ב. ההרשאות עצמיות וצדכון נתונים במערכת המידע.
- ג. הכנת תכנית עבודה כבסיס לפעילות האגף.
- ד. בקרות נוספות שיבחנו במהלך התקופה.

הביקורת מעירה כי מומלץ להגדיר מדיניות כתובה כבסיס לנהלים – דהיינו רשימת עקרונות שמיועדות להשיג את המטרות ואשר מהוות בסיס לנהלים.

**3. תכנית עבודה וסיכום שנה (3.3)**

- א. באגף הגביה לא הוכנה תכנית עבודה כנדרש. הביקורת מעירה כי לעריכת תכנית עבודה חשיבות מאחר שהיא מחייבת מחשבה מעבר לעבודה השוטפת; היא כוללת יעדים ומדדי ביצוע, משימות מיוחדות (משימות שמטרתן לשפר) שהן מעבר למשימות השוטפות, ולכן תורמת לשיפור מתמיד של פעילות האגף – כולל שיפור השירות, שיפור הגביה והתייעלות.
- ב. כמו כן, האגף אינו מכין ואינו מגיש לגורם כלשהו סיכומי פעילות תקופתיים (ובהשוואה לתכנון), הכוללים ביצועים, מדדים ולקחים.

<sup>3</sup> בתחילת הביקורת היה נוהל אחד ישן ולא מעודכן.

המלצות

לדרוש מאגף הגביה להכין תכנית עבודה שנתית הכוללת יעדים ומדדי ביצוע; כמו כן, לבצע מעקב אחר מימוש תכנית העבודה, ובמסגרת זו לדרוש סיכום שנה הכולל ביצוע מול תכנון תכנית עבודה.

הצרות מנהל אגף הגביה

האגף פועל במסגרת תוכנית עבודה מבוססת פציולות ויצרית - במנהל fe לוח גנט. אט זאת תורחב תוכנית העבודה לתחומים נוספים של שיפור השירות והתייעלות. האגף מכין ומאיש סיכומי פציולות לצורך כולל צמיחה ויצרית בהתאם לתוכנית העבודה שנוכחה לציל ובהתאם לדיווחים המופיעים במכרז.

הביקורת מעירה כי התכנון/סיכומים שקיימים כיום אינם מספקים ושנדרש להרחיב אותם לכלל תחומי הפעילות של האגף.

4. הרשאות (3.4)

- א. כל אחד מעובדי אגף הגביה מורשה לעדכן נתונים במערכת ב"חתימת יחד" ללא אישור גורם נוסף בעירייה, בניגוד לכללי הפרדת תפקידים ולהנחיות משרד הפנים.
  - ב. מצאו ליקויים בהרשאות במערכת הגביה - הן מאפשרות למשתמשים רבים לבצע עדכונים במערכת הגביה, גם בתחומים שלא בסמכותם.
  - ג. בעירייה חסר גורם מקצועי, כגון ממונה על אבטחת מידע (שנדרש על פי חוק), שתפקידו לבחון ולהגדיר את ההרשאות במערכת הגביה כך שישמר העיקרון של הפרדת תפקידים.
- יצוין כי לאחר השלמת הביקורת הנוכחית הוחלט למנות את מנהל מערכות המידע כ"ממונה על אבטחת מידע".

המלצות

- א. לשפר את מערך ההרשאות במערכת הגביה - להקפיד על הפרדת תפקידים בתחום הגביה כדי שלכל אחד יהיו הרשאות רק בהתאם לצרכי העבודה שלו, וכך שפעולות בעלות משמעות כספית במערכת המידע יחייבו אישור של גורם נוסף.
- ב. הממונה על אבטחת מידע, לאחר קבלת המינוי, יבצע בחינה של ההרשאות הנדרשות בתחום הגביה וידאג להתאים את ההרשאות במערכת המידע לצרכים בפועל.

הצרות מנהל אגף הגביה

צד היום לצורך מתן שירות יציף וטוב יותר לא בוצעה הפרדה בין תפקיד לתפקיד, היות והדבר היה ארוט לשימוש בקבלת הקהל "113" אק צאתי יבחן הנוהל אחד על מנת לא לפסוע בשירות.

ייבחן אחד על נושא ההרשאות שניתנו בעבר למערכות המידע ויודעו אחד על פי תחומי אחריות תוק האבטחת מידע צד כמה שניתן.

הצרת הצלבר

הממונה על אבטחת מידע יבצע בחינה של הנוהל.

5. התקשרות עם "מטרופולינט" (3.6)

- א. החוזה עם "מטרופולינט" אינו בתוקף כבר 6 שנים. יצוין כי במהלך הביקורת נערך מכרז חדש בנושא ו"מטרופולינט" זכתה. ההסכם נמצא בתהליכי חתימה.
- ב. בעירייה לא נמצאו העתקי ערבות בנקאית ואישורי ביטוח של הקבלן, דבר שעלול לחשוף את העירייה להפסדים כספיים בקרות אירוע שמחייב הפעלת ערבות בנקאית או ביטוח.

המלצות

להקפיד על קבלת ערבות בנקאית מעודכנת ואישורי ביטוח של ספק מערכות המידע.

הצרת הגלבר

במסגרת החוזה החדש נקפיד לקבל אישורי ביטוח והצתקי צרכות בנקאית.

6. בקרה אחר שינויים במערכת הגביה (3.7)

נמצא כי לא קיים תהליך מוסדר ומתועד של עריכת בקרה אחר שינויים במערכת הגביה שמתבצעים על ידי עובדי האגף.

המלצה

לשפר את הבקרה אחר שינויים בבסיס הנתונים במערכת הגביה באמצעות דוחות בקרה שיופקו בתדירות מוגדרת (כגון דוח שינויים בנתוני הארנונה).

הצרת מנהל אגף הגביה

יתוקן במסגרת נהלי הצבודה החדשים.

הצרת הגלבר

בקרה אתחיל לקבל מסרון על כל שינוי בשומה במערכת.

7. דוחות בקרה (3.8)

- א. מנהל אגף הגביה אינו שומר העתקים מדוחות הבקרה שהוא שולח לגזבר. הביקורת מעירה כי קיימת חשיבות לשמור תיעוד של דיווחים שנשלחו לצורך מעקב ובקרה ורפרנס עתידי.
- ב. הביקורת ביקשה ממנהל מערכות המידע לבדוק את סיבת מחיקת דואר אלקטרוני של מנהל אגף הגביה; הסתבר כי מנהל אגף הגביה העביר את הדוא"ל ששלח לארכיב של "האוטלוק" ושהדוא"ל נמצא בכונן של המחשב הישן שלו. הביקורת מעירה כי קיימת חשיבות לשמור על התיעוד ויש צורך להוציא הנחיות ברורות בנוגע לאופן שמירת מסמכים במחשב, כולל דוא"ל.

המלצה

להוציא הנחיות ברורות לעובדי העירייה בנוגע לשמירת מסמכים וקבצים בעירייה.

הצרות מנהל אגף הגביה

הצתקי הדוחות המתקבלים מאגף הגביה יישארו במערכת האופיס לייט - או במערכת המחשוב החדשה בצבוק בקרה.  
מנהל מערכות המידע הצליח לשחזר את החומר שהיה במחשב הישן וכעת החומר נשמר וימשיך להישמר על צנן באופן קבוע.

8. מפקח על חברת הגביה (3.9)

בעירייה לא מונה מפקח על חברת הגביה, הכפוף לגזבר, כנדרש בנוהל העסקת חברות גביה של משרד הפנים.

המלצה

למנות מפקח על חברת הגביה הכפוף לגזבר כנדרש בחוזר מנכ"ל.

הצרת הגלבר

כיום הגלבר emen כמפקח על אגף הגביה. בצתיד יבחן הוספת פונקציה נוספת שיבצע את הפיקוח.

9. חוברת מידע (3.11)

אגף הגביה אינו מפרסם חוברת מידע לתושב, למרות החשיבות של חוברת כזו מבחינת רמת השירות לתושבים.

המלצה

לבחון פרסום חוברת מידע לתושב על ידי אגף הגביה.

הצרת מנהל אגף הגביה

בימים אלו החלה את צבירת דוברת בעירייה ואשר באסדרת תפקידה תטפל גם בנושא זה.

10. מצב תחזוקתי של אגף הגביה (4.1)

נכון לסוף שנת 2015, משרדי אגף הגביה בהם מקבלים תושבים רבים, נמצאים במצב תחזוקתי ירוד (ברז מטפס לאורך זמן, קירות מתקלפים, רמת ניקיון שאינו משיע רצון וכד'), עם ריהוט בלוי.

המלצה

להקפיד ש"מילגם" תשמור על רמת תחזוקה גבוהה של המבנה והריהוט כדי לעמוד בתנאי החוזה וכדי לשפר את השירות לתושבים.

הצרת מנהל אגף הגביה

נכון להיום הוחלפו הברזים הדולפים, הולמן ריהוט חדש לאגף, מוחלפת חברת הניקיון ויהוצא שיפוץ כללי למבנה כולל החלפת תאורה, צביעה והכנסת אביזרי נוי. השיפוץ אמורם על ידי חברת מלמס.

11. מחשבים באגף הגביה (4.1)

במהלך רוב הביקורת, עובדי אגף הגביה עבדו עם מחשבים ישנים בהם מותקנת מערכת הפעלה מיושנת – "XP" שכבר אינה נתמכת על ידי חברת "מיקרוסופט" וכתוצאה מכך הביצועים שלה ורמת האבטחה שלה אינן מספקות. הנ"ל מהווה אי עמידה בדרישת החוזה שמחייבת לעשות שימוש בתכנה מעודכנת. יצוין כי, לקראת סוף השנה (חודש נובמבר), במהלך הביקורת, הוחלפו המחשבים הישנים במחשבים חדשים עם מערכת הפעלה חדשה יותר "חלונות 7".

המלצה

להקפיד ש"מילגם" תעבוד בכל עת עם תוכנות מעודכנות כנדרש בחוזה.

הצרת מנהל אגף הגביה

האחריות לביקורת הנושא הונה על מנהל מערכות המידע בעירייה ואשר צה כן צוד בטרם הביקורת.

12. הנגשת אתר האינטרנט (4.2)

אתר האינטרנט של העירייה עדיין אינו מונגש לבעלי מוגבלויות ונדרש להשלים את ההנגשה עוד השנה כנדרש בחוק.

המלצה

להנגיש את האתר האינטרנט של העירייה בתחום הגביה בהתאם לדרישות החוק.

הצרת הגמר

נושא הנגשת אתר האינטרנט נמצא בטיפול ויהוצא.

13. סקר שביעות רצון (4.3)

טרם נוצל הסעיף בחוזה עם "מילגם" לעריכת סקר שביעות רצון התושבים משירותי אגף הגביה על חשבון הקבלן.

המלצה

לבקש מ"מילגם" לערוך סקר שביעות רצון שנתי כנדרש בחוזה.

הצרת מנהל אגף הגביה

לאור כמות התלונות האפסיות המתקבלות על אגף לא ראינו צורך בביצוע הסקר, כמו כן עם כניסת הדוברת החדשה יוצא הסעיף לצורך הכנת תוכנית אבודה לשיפור השירות (על בסיס סקר שביעות רצון שיצרך).

14. וועדת אישור עובדים (5.2)

בעירייה לא נמצא תיעוד לראיונות ו/או לבדיקות שנערכו על ידי וועדה כדי לאשר את עובדי "מילגם" ולא נמצא אישור וועדה להעסקת עובדים כנדרש בחוזה ובחוזר מנכ"ל.

המלצה

להקפיד על אישור עובדי חברת הגביה על ידי וועדה מטעם העירייה כנדרש בחוזר מנכ"ל ובחווזה (בהשתתפות המנכ"ל או נציגו, הגזבר או נציגו היועץ המשפטי או נציגות

הצרת הגלבר

כאף הצובדים ראוינו ואשרו צ"י הגלבר באופן אישי; להבא נקים וועדה כנדרש לצורך אישור צובדים חדשים.

15. דיווחי נוכחות (5.4)

הביקורת לא קיבלה את דיווחי הנוכחות שנדרשו כדי לבדוק עמידה בתנאי החוזה, ונמסר לה כי דיווחים מסוג זה אינם מועברים לעירייה. הביקורת מעירה כי ללא דיווחי הנוכחות העירייה אינה יכולה לבדוק האם "מילגם" עומדת בתנאי החוזה.

המלצה

על העירייה לבצע בקרה אחר נוכחות עובדי אגף הגביה, בין היתר באמצעות דיווחי נוכחות.

הצרת מנהל אגף הגביה

מנכ"ל חברת "מילגם" זומן לפגישה דחופה בנושא וסוכט כי הנושא יטופל במידית ויאשרו הדוחות הנדרשים לפי ההסכם מידית רבצון.

16. תכנית הכשרות (5.5)

בידי מנהל האגף לא קיימת תכנית הכשרות שמאושרת על ידי הגזבר כנדרש בחוזה ולא קיים תיעוד המפרט את ההדרכות שנערכו בפועל, ולכן לא ניתן לבדוק האם העובדים השתתפו בהיקף ההכשרות כנדרש בחוזה.

המלצה

הגזבר יאשר את תכנית ההכשרה של עובדי החברה וידרוש ולקבל דיווח על ההכשרות בפועל.

הצרת מנהל אגף הגביה

התאם פגישה שהתקיימה כאמור, התחייבה חברת מילגם להעביר את תוכנית הדרכה לצובדים לפנת 2016 בתוק שבוץ ימים.

17. בקרה אחר תנאי העסקה (5.6)

העירייה אינה מבצעת כל בקרה בנושא תנאי העסקה של העובדים ואינה דורשת ואינה מקבלת אישור רוי"ח בכל תחילת רבעון כנדרש בחוזה ואינה דורשת ואינה מקבלת העתקי תלושי השכר של העובדים. כתוצאה מכך העירייה חושפת את עצמה במידה ש"מילגם" לא תעמוד בדרישות החוק מבחינת תנאי העסקה של העובדים.

המלצה

יש להקפיד על בקרה אחר עמידת "מילגם" בהתחייבויותיה מול העובדים ובמסגרת זו, לקבל אישור רבעוני של רואה חשבון על כך שהחברה עומדת בתנאי החוק מבחינת תשלומי השכר ולדרוש העתקי תלושי משכורת במסגרת בדיקות מדגמיות.

הצרת מנהל אצל הטביה

אנכ"ף חברת "מילגם" זומן לפגישה דחופה בנושא וסוכט כי הנושא יטופל באידיית ויאסרו הדוחות הנדרשים לפי ההסכם מידי רבצון.

18. סיווגי נכסים (6.2)

מניתוח קובץ חיובי הארנונה למול צו הארנונה, נמצא כי קיימים סיווגים רבים בצו הארנונה שאינם בשימוש ומצד שני חלק מהחיובים הם על בסיס קודי סיווג שאינם כלולים בצו הארנונה.

המלצה

לבצע בחינה של כלל סיווגי הנכסים במערכת המידע ובצו הארנונה ולעדכן את הנתונים בהתאם.

הצרת מנהל אצל הטביה

הסיווגים שבצו הארנונה משקפים את נכסים אתידיים שסביב להניח שיוקמו באתרי.

הצרת הטביה

הצו הקיים הוא היסטורי. לקראת שנת 2015 הכנו 13 מיסים חדש ומסודר מתאים לצידן הנוכחי, אך משרד הפנים לא אישר. לקראת שנת 2017 נאיש בקשה חדשה.

19. חלוקה לאזורי מגורים (6.3)

החלוקה לאזורי מגורים כפי שמפורט בצו הארנונה אינו ברור. מצד אחד קיימת חלוקה לגוש-חלקה ומצד שני לרחובות. בעירייה ישנם נכסים רבים שנמצאים ברשימת הרחובות שבאזור ב' כאשר הרחובות מסווגים בפועל כנכסים שבאזור א', ולהיפך; מאחר שבאגף הגביה לא קיים מידע גאוגרפי בנוגע לחלוקה בין האזורים (כגון מפה או מערכת GIS) לא קיימת אפשרות לבדוק את נכונות הסיווגים. עובדי האגף מסרו לביקורת כי בעבר הייתה באגף מפה עם חלוקה לאזורים, אך היא כבר לא קיימת; הרחוב החדש אהוד מנור ששייך לאזור ב' הושמט מצו הארנונה.

המלצה

במסגרת סקר המדידות, לבצע מיפוי מדויק של החלוקה לשני אזורי המגורים ולסמן את החלוקה על גבי מפה, רצוי שבמסגרת מערכת GIS.

הצרת מנהל אצל הטביה

המסגרת סקר המדידות, יבוצע מיפוי מדויק של החלוקה לשני אזורי המגורים ומסומן החלוקה על גבי מפה, תינתן עדיפות לפעולה על מערכת GIS.

20. עיגול גודל נכס (6.4)

עקב ההחלטה של העירייה לעגל את גודל השטח כלפי מטה (כאשר במקרים רבים השטח עוגל כלפי מטה פעמיים) קיימת תת חיוב של ארנונה בהיקפים גדולים.

הצרת מנהל אצל הטביה

יתוקן הסקר הנכסים הקרוב.

21. תיעוד הנכסים (6.5)

נמצא כי תיעוד הנכסים בעירייה לוקה בחסר: בעירייה לא מנוהל תיק לתושב הכולל את כל המידע אודות הנכסים של התושב; בחלק מהתיקים הממוחשבים לא נמצא תיעוד מלא לחישוב; לנכסים רבים לא קיימים תיקים פיזיים עקב שריפה שהייתה באגף הגביה לפני מספר שנים; לנכסים שנמדדו בשנת 2006/2007 יש תיעוד במחשב, לנכסים שלא נמדדו אין תיעוד כלל; אין הקפדה לתעד נתונים לגבי קרקע חקלאית.

המלצה

לנהל בעירייה תיק לתושב ממוחשב, הכולל את כל הנתונים אודות התושב.

הצרת מנהל אגף האביה

יתוקן סקר הנכסיט הקרוב.

22. סקר מדידות (6.6)

העירייה אינה עומדת בדרישה הרגולטורית לערוך סקר מדידות פעם בחמש שנים; הפעם האחרונה בה נערך סקר נכסים היא כמעט לפני 10 שנים - בשנת 2007. גם אז סקר הנכסים היה חלקי בלבד ולא כלל דירות ישנות וקרקע חקלאית.

המלצה

לערוך סקר מדידות נכסים בהקדם בכל הנכסים שבשטח העירייה.

הצרת מנהל אגף האביה

יתוקן סקר הנכסיט הקרוב.

23. סל מדידות של "מילגם" (6.6)

העירייה אינה מנצלת את סל המדידות בהיקף של 10,000 מ"ר בשנה שעומד לרשותה במסגרת ההסכם עם "מילגם"; מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי בשנת 2015 נערכה מדידה יזומה במרכז המסחרי בהיקף קטן, אך אין תיעוד להיקף המדידות שבוצע. הביקורת מעירה כי רצוי לנצל סל זה קודם כל לצורך מדידת נכסים חדשים, לפחות בצורה מדגמית.

המלצה

לנצל את סל המדידות בסך 10,000 מ"ר בשנה שעומד לרשות העירייה במסגרת ההסכם עם "מילגם".

הצרת מנהל אגף האביה

ינצל סל המדידות בהיקף של 10,000 מ"ר בשנה שעומד לרשות העירייה במסגרת ההסכם עם "מילגם".

24. פרסום מכרז באתר העירייה (6.6)

במהלך הביקורת העירייה פרסמה מכרז לעריכת סקר נכסים – מכרז זה לא הופיע באתר העירייה בעת בדיקת הביקורת.

המלצה

להקפיד שמכרזים יפורסמו באתר של העירייה כל עוד לא נסגר המכרז.

הצרת האגף

להקפיד שמכרזים יפורסמו באתר של העירייה כל עוד לא נסגר המכרז.

25. בקרה על גודל נכס בפרויקט חדש (6.8)

בעירייה לא מבוצעת בקרה נוספת ולא מבוצעת כל מדידה, אפילו מדגמית, כדי לוודא שהנתונים שהתקבלו מהחברה הכלכלית, אודות גודל הנכסים בפרויקטים חדשים.

המלצה

לבצע מדידות, לפחות מדגמיות, לכל בניין חדש שקיבל טופס 4 כדי לאמת את גודל הנכס.

הצרת מנהל אגף האביה

תוקן במסגרת נוהל 3.10

**26. הפקדת כספים (7.3)**

נמצא כי בניגוד לנוהל ולחוזר המנכ"ל, עובדי אגף הגביה מפקידים את הכספים בבוקר למחרת ולא באותו יום ומלינים את הכספים בכספת במהלך הלילה. הסיבה לכך היא ששעות הפעילות של הבנק אינן חופפות את שעות העבודה של העובדים. לדוגמה בימי ב' ו' ה' הבנק פתוח אחרי הצהריים משעה 16:00 – 18:30, אך העובדות מסיימות את העבודה ב- 16:00.

המלצה

יש להפקיד את הכספים בבנק קרוב לשעת סגירת הסניף או לסגירת המחלקה – המאוחר שביניהם.

הצרת מנהל אגף הגביה

כא שנינוי מצב הקיימ יפאז קטיב השרות לתושביט, זאת וצוד הכספיט מאלנייט מבוטחיט צל ידי חכרת ביטוח.

הצרת הגלבר

מאידיה שיפתח סניף בנק צט שצות נוחות יותר, נצביר את החשבון אליו.

**27. דוח הפקדות יומי (7.4)**

אגף הגביה אינו מעביר לגזבר דוח יומי מפורט של הכספים שהופקדו על ידו בחשבון כנדרש בחוזה.

המלצה

על אגף הגביה להעביר לגזבר דוח יומי מפורט של הכספים שהופקדו על ידו בחשבון כנדרש בחוזה.

הצרת מנהל אגף הגביה

הדו"ח היומי נמסר במרוכז למחלקת הנהלת החשבונות אשר מפצת התאמות מול הבנק והן מידעות את הגלבר.

הצרת הגלבר

אין צורך בהצגת הדוח בתדירות יומית; נצדכן את תדירות ההפצה מחודשי לשבועי.

**28. אמצעי אבטחה (7.5)**

כיום קיימת אזעקה אך לא מותקנות מצלמות במשרדי אגף הגביה. מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי הוזמנו מצלמות אשר יהיו מחוברות לטלפון הנייד שלו; בנוסף, יותקנו לחצני מצוקה.

המלצה

להשלים את רכש והתקנת המצלמות ולחצני מצוקה בהקדם.

הצרת מנהל אגף הגביה

הכן הוצמנו המצלמות.

**29. ביטולי עסקה (7.6)**

נמצאו ליקיים בטיפול בביטול עסקה: רוב הביטולים (74%) בשנת 2015 לא אושרו על ידי מנהל/סגנית המנהל ולא תועדו בתיק; סגנית המנהל מאשרת ביטולי עסקה לעצמה; ביטולי העסקה מבוצעים במערכת בחתימת יחיד.

המלצה

להקפיד על נהלי בקרה נאותים בנושא ביטול עסקה, כולל תיעוד של כלל הזיכויים, חתימה על ידי מנהל האגף, להימנע ממצב בו עובד מאשר לעצמו את הזיכוי, וניתוח הסיבות לזיכויים.

הצרת מנהל אגף הגביה

נצרכה בדיקה בפועל של כל ביטולי העסקה שמוצאו ולמצט חריטה מנוהל לא היו ביטולים ביזכוייט, צובדות האצט קיבלו ריצנון לצבי נוהל קופה והנוטל יתוקן.

## חלק ג' – הדוח המפורט

### 1. רקע

#### 1.1 כללי

אגף הגביה, אשר כפוף לגזבר העירייה, מנוהל על ידי "מילגם" אשר שוכרת את משרדה שנמצאים במבנה יביל, מהחברה הכלכלית לכפר יונה בע"מ (להלן: "החברה הכלכלית"). "מילגם" מעמידה לרשות העירייה מנהל אגף וארבע עובדות קבועות. מנהל האגף כפוף לגזבר שהוא מנהל הארנונה של העירייה. יחסי הגומלין בין העירייה ו"מילגם" מגודרים במסגרת החוזה המעודכן שנכרת בין הצדדים ביוני 2014.

תפקידי אגף הגביה כוללים ביצוע גביה של ארנונה, היטלים ואגרות (כגון אגרת שילוט ורישוי עסקים) מתושבים ועסקים ברשות. להלן תפקידי האגף כפי שמפורט באתר האינטרנט של העירייה (והסבר לתושבים בנוגע למה היא ארנונה):

תפקידי האגף:

1. גביית תשלומי המסים: ארנונה.
2. גביית תשלומי חינוך, רווחה ותברואה.
3. גביית אגרות והיטלי פיתוח.
4. בדיקת אמיתות השומה של בעלי בתים פרטיים ובעלי עסקים.
5. גביית אגרות שילוט ורישוי עסקים.

מהי ארנונה:

ארנונה היא מס המוטל על תושבי היישובים, למימון פעולתה של הרשות המקומית. חיוב הארנונה הינו שנתי ומתייחס לתקופה שבין 1 בינואר ל-31 בדצמבר של אותה שנה. חיוב הארנונה מחושב על פי שטח הנכס הבנוי במכפלת התעריף למטר רבוע (מ"ר). דמי הארנונה מהווים חלק ניכר מתקציב העירייה. הכספים הנגבים מהתושבים מושקעים בחינוך, תשתיות, ניקיון היישוב, תאורה ועוד.

יצוין כי סעיף 5. "גביית אגרות שילוט ורישוי עסקים" התווסף לאתר בעקבות הערת הביקורת.

**1.2. נתונים כספיים**

בהתאם לנתונים שנמסרו לביקורת על ידי מנהל אגף הגביה, שיעור הגביה בעיר עומד על 95.5%. סך החובות המצטברות מסתכמות ל 10.6 מיליון ₪ ללא ריבית והצמדה, ולכ- 23 מיליון ₪ כולל ריבית והצמדה. הגביה נעשית הן במשרדי אגף הגביה, הן באמצעות הטלפון והן באמצעות אתר "PAYBILL"<sup>4</sup>.

בשנת 2015 נגבו תשלומים בסך כולל של 48.44 מיליון ₪. להלן פילוח ההכנסות על פי אמצעי תשלום:

מספר	אמצעי תשלום	סכום (מיליוני ₪)	אחוז מסך התשלומים
1	כרטיס אשראי	20.86	43.1%
2	העברות בנקאיות	10.04	20.7%
3	הוראות קבע	9.48	19.6%
4	תשלום בבנק (כולל בנק הדואר)	3.07	6.3%
5	המחאות	2.91	6.0%
6	כסף מזומן	0.84	1.7%
7	קיצוץ משכורת/ספקים	1.24	2.6%
8	<b>סה"כ</b>	<b>48.44</b>	<b>100%</b>

יצוין כי בטבלה שמופקת ממערכת "מילגם" קיים שימוש מוטעה במושג "הוראות קבע", בפועל על פי נתונים שהועברו לביקורת על ידי מנהל אגף הגביה הוראות הקבע בחשבון הבנק ובכרטיסי אשראי עומדות על 64%. השורה "הוראות קבע" שב"דוח פילוח הכנסות על פי אמצעי תשלום" מתייחס להרשאה לחיוב חשבון בלבד. רצוי לתקן את המינוח שבדוח.

כאמור, 64% מההכנסות מתקבלות בהוראות קבע, לדעת הביקורת רצוי להגדיל את שיעור הגביה באמצעות הוראות קבע מאחר שהן חוסכות עבודה שקשורה לגביה ומבטיחות (assure) קבלת הכספים במועד. יצוין כי ישנן רשויות מקומיות שמעודדות תשלום מראש באמצעות הוראות קבע בתמורה להנחה בשיעור מסוים (לדוגמה 2%). הגזבר מסר לביקורת, כי בעבר ניתנה הנחה בשיעור של 3%, אך בוטל לאור אחוז הגביה הגבוה וההערכה שאין יתרון לגביית ההכנסות מראש.

**הצרת מנהל אגף הגביה**

האחוז ה'ינו סביר' יחוס לרשויות באמצעות הסוציאלקונומי שלנו, כמו כן נצייט מאנצ'יט קבוצ'יט באה'ל'ק השנה לה'ג'ל'ת האחוז לה'ג'י' תושבי'ט חד'י'ט.

**1.3. מערכות מידע**

להלן מערכות המידע העיקריים שמשמשים את אגף הגביה:

- ניהול הגביה מבוצע באמצעות מערכת "מטרופולי-נט בע"מ" (להלן: "מטרופולינט")
- תשלומים דרך האינטרנט מבוצע באמצעות אתר: <https://www.paybill.co.il/payments.aspx?p=35>

**2. סביבת הבקרה****2.1. כללי**

מדי שנה עשרות מיליוני ₪ עוברים דרך אגף הגביה וכל טעות עלולה לעלות לעירייה כסף רב, ולכן חייבים מנגנוני בקרה נאותים. תהליכי בקרה בארגון מקיפים מספר אמצעים ובהם: מדיניות כתובה, נהלים כתובים, מערכות מידע תומכות, תכניות עבודה, הפרדת סמכויות בין בעלי תפקידים, הסכמים עם ספקים ועוד.

**2.2. מדיניות ונהלים**

על מנת להבטיח כי תהליכים יתבצעו כמתוכנן, נדרש, בייחוד בתהליכים הכרוכים בטיפול בכספים, לקבוע מדיניות ונהלי עבודה כתובים. מעבר להסדרת תהליכי עבודה, נהלים כתובים חשובים כי הם מבטיחים קיומם של מנגנוני בקרה, וכן מגדירים את הסמכות והאחריות של כל בעל תפקיד בתחום. הביקורת סקרה את נהלי העבודה בתחום הגביה.

**מבדיקה שערכנו עולה, כי בעירייה לא קיימת מדיניות כתובה מעודכנת בתחום הגביה.**

להלן דוגמאות לסוגיות שאמורות לבוא לידי ביטוי במדיניות הכתובה:

- א. האם לתת הנחה למי שמשלם את הארנונה מראש.
- ב. רמת השירות שצריך לתת לתושבים.
- ג. ההרשאות לצפייה ועדכון נתונים במערכת המידע.
- ד. הכנת תכנית עבודה כבסיס לפעילות האגף.

**בתחילת הביקורת היו חסרים נהלי עבודה בתחום הגביה.** בתחילת הביקורת נמצאו שני נהלים בלבד בתחום הגביה:

- א. נוהל קופה של "מילגם" מה- 11.7.2010 – מגדיר את אופן קבלת כספים, סגירת קופה והפקדת כספים בבנקים.
- ב. נהלים לאגף הגביה מה- 4.6.1999 (מספר: 2377) – המסמך אינו עדכני, אינו ערוך כנוהל המכסה את כל הפעילויות, אלא מהווה רשימת דגשים בתחומים השונים. המסמך נותן דגשים לנושאים הבאים:
  - 1) בקשה להנחת ארנונה
  - 2) הסדרי תשלומים
  - 3) תיקון פקודת מים, מיסים והיטלים
  - 4) השגות תושבים על החיובים
  - 5) חישובי היטלים
  - 6) אישור העברה בטאבו
  - 7) מתן אישורים
  - 8) ערביות בנקאיות
  - 9) הפקדת כספים
  - 10) אופן שימוש במחשבים
  - 11) תיק תושב
  - 12) תיוקים

13) בתחום המים: טיפול בשעוני מים, קריאת מים חודשית, תשלומי מים

במהלך הביקורת פורסמו 5 נהלים חדשים בתחום הגביה<sup>5</sup>:

- א. 3.05 – חקירות כלכליות – מגדיר את התנאים לפתיחת חקירות כלכליות ואופן הגשת הבקשה.
- ב. 3.07 – וועדת הנחות לאישור הנחות ומחיקת חובות – מגדיר את השיטה להגשת בקשה לוועדה לקבל הנחה עפ"י חוק או הנחה מיוחדת ו/או להגשת בקשה למחיקת חובות.
- ג. 3.08 – נוהל איתור חייבים – מגדיר את השיטה לביצוע איתורים באמצעות מערכות המידע.
- ד. 3.09 – גביית חובות מתושב.
- ה. 3.10 – הקמה וחיוב בארנונה נכס חדש.

יצוין כי נוהל 3.10 – הקמה וחיוב בארנונה נכס חדש - נכתב בעקבות הביקורות ומטמיע בתוכו הערות מהביקורת הנוכחית ומהביקורות המפורטות מטעם משרד הפנים.

למרות שהנהלים החדשים מכסים חלק משמעותי מפעילות האגף, לדעת הביקורת נדרש להשלים נהלים חדשים בתחומים נוספים כגון: קבלת קהל, ניהול קופה (מעודכן), קביעת היטלים.

#### הצרות מנהל אגף הגביה

מנהל השנתיים האחרונות נכנס לתוקפם נהלי עבודה חדשים הקובעים את המדיניות הכתובה, כמו כן כוללת הצירייה להמשיך ולהוסיף נהלים חדשים מאחורי לבוא ליד ביטוי המדיניות בתחומים הבאים:

- א. רמת השירות מצרית לתת למועדים.
- ב. ההרשאות לצפייה וצדכון נתונים מארכת המידע.
- ג. הכנת תכנית עבודה כבסיס לפעילות האגף.
- ד. בקורות נוספות שיחננו במהלך התקופה.

הביקורת מעירה, כי מומלץ להגדיר מדיניות כתובה כבסיס לנהלים – דהיינו רשימת עקרונות שמיועדות להשיג את המטרות ואשר מהוות בסיס לנהלים.

#### 2.3. תכנית עבודה וסיכומי פעילות

הכנת תכנית עבודה הכוללת מטרות, יעדים ומדדי ביצוע מהווה אמצעי אפקטיבי לייעול תהליכי העבודה ולשיפור ההתנהלות ואיכות השירותים העירוניים בכל תחום. כמו כן, קיימת חשיבות לעריכת סיכומי פעילות תקופתיים אשר מציגים את הביצועים בפועל בהשוואה לתכנון.

בסעיף 4.2 לחוזה עם "מילגם" כתוב ש"הקבלן מתחייב להגיש לאישור [העירייה] תכנית עבודה לביצוע שירותי הגבייה על פי חוזה זה, תוך 30 ימים ממועד חתימת חוזה זה. התכנית תוכן על ידי הקבלן על פי הוראות הגזבר, ותכיל את פירוט צעדי הגבייה, שהקבלן מתוכנן לבצע".

באגף הגביה לא הוכנה תכנית עבודה כנדרש. מנהל האגף מסר לביקורת, כי האגף עובד לפי "סרט נע" ומתקדמים לפי תוצאות הדוחות שהוא מפיץ. הביקורת מעירה, כי לעריכת תכנית עבודה חשיבות מאחר שהיא מחייבת מחשבה מעבר לעבודה השוטפת; היא כוללת יעדים ומדדי ביצוע, משימות מיוחדות (משימות שמטרתן לשפר) שהן מעבר למשימות השוטפות, ולכן תורמת לשיפור מתמיד של פעילות האגף – כולל שיפור השירות, שיפור הגביה והתייעלות.

<sup>5</sup> כתיבת רוב נהלי העבודה החלה טרם תחילת הביקורת.

כמו כן, האגף אינו מכין ואינו מגיש לגורם כלשהו סיכומי פעילות תקופתיים, הכוללים ביצועים, מדדים ולקחים.

#### הצרות מנהל האגף הגביה

האגף פועל במסגרת תוכנית עבודה מבוססת פציולות ויצרית – במנהל של פזח טנ. אט זאת תורחה תוכנית העבודה לתחומים נוספים של שיפור השירות והתייעלות. האגף מכין ומגיש סיכומי פציולות לפניה כולל צמידה פיצרית בהתאם לתוכנית העבודה שנזכרה לפי ובהתאם לדיווחים המופיעים במכרז.

**הביקורת מעירה, כי התכניות/סיכומים שקיימים כיום אינם מספקים ושנדרש להרחיב אותם לכלל תחומי הפעילות של האגף.**

#### **2.4. העדר הפרדת תפקידים**

אחת מבקורות היסוד, בכל הקשור לניהול כספי, שיש בכוחה למנוע פעולות לא מורשות, היא הפרדת תפקידים (Segregation of Duties). בקרה זו מבטיחה, בין היתר, כי אף עובד לא יוכל לבצע פעולות ללא בקרה ואישור על ידי בעל תפקיד נוסף.

סעיף 2 ב בנהל העסקת חברת גביה של משרד הפנים<sup>6</sup> – קובעת כי הרשות המקומית רשאית להיעזר בחברת גביה לצורך עדכון נתוני הנכסים בתחום הרשות בגינם מוטל מיסוי עירוני ובלבד שעדכון נתונים כאמור יעשה על ידי עובד אחד בלבד של חברת הגביה אשר זהותו אושרה על ידי גזבר הרשות המקומית. הרשות המקומית רשאית להתיר עובד נוסף.

בנוסף, בסעיף 5 ד. – קבלת קהל כתוב – "נגישות למערכת המידע של הרשות המקומית שתנתן לעובדי חברת הגביה תוגבל לצפיה בלבד בנתונים המפורטים בסעיף קטן (ב) לעיל [סעיף (ב) - לא ימסר על ידי חברת הגביה מידע בנוגע לחובות המיסוי אלא למי שרשום במערכת המידע של הרשות כבעל הכנס או כמחזיק בו, וכנגד הצגת תעודת זהות המעידה על זהותו של מבקש המידע]".

**בפועל כל אחד מעובדי אגף הגביה מורשה לעדכן נתונים במערכת ב"חתימת יחד" ללא אישור גורם מורשה בעירייה, בניגוד לכללי הפרדת תפקידים ולהנחיות משרד הפנים.**

ההרשאות במערכת "מטרופולינט" מוגדרות על ידי עובדי "מטרופולינט" על פי ההנחיות שמתקבלות ממנהל אגף הגביה. מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי עדכון ההרשאות בוצע בתיאום עם הגזבר.

במערכת נקבעו 8 "קודי פרופיל" שונים, ל- 26 משתמשים, ממחלקות שונות כדלקמן: (1) לשכת ראש העיר ואגף שפע; (2) רווחה; (3) בטחון, הנה"ח, מנכ"ל; (4) גביה, גזבר, הנה"ח, חינוך, מוקד, ע' ראש העיר, פיקוח; (5) 9 – חינוך; (6) 11 – שפ"ע; (7) 13 – מוקד; (8) 30 – ניסיון רישוי עסקים.

**בתחילת הביקורת כל הפרופילים של המשתמשים במערכת המידע היו זהים ולכל המשתמשים (גם באגף הגביה וגם מחוץ לאגף הגביה – כולל עובדים רבים שאין להם קשר לנושא, הייתה הרשאה לעדכן נתונים במערכת המידע (כולל קביעת גובה שומה, מתן הנחות וכד'), וזאת ב"חתימת יחיד", ללא צורך בבקרה נוספת, בניגוד לכללי הפרדת תפקידים, דבר שגרם לחשיפה של העירייה לפעילות בלתי מורשת במערכת.**

<sup>6</sup> חוזר מנכ"ל 2/2003 סעיף 9 – נוהל העסקת חברות גביה

במהלך הביקורת בוצע עדכון חלקי להרשאות של המשתמשים במערכת המידע – חלק מהפרופילים שונו ל"צפייה בלבד".

ההרשאות החדשות עדיין מאפשרות למשתמשים רבים לצפות בנתוני הארנונה ולבצע עדכונים במערכת הגביה, גם בתחומים שלא בסמכותם. כמו כן, עדיין קיימת אפשרות לבצע פעולות רבות במערכת ב"חתימת יחד".

במערך ההרשאות החדש, קיימת חלוקה לשתי קבוצות בלבד – "צפייה" ו"עדכון". משתמשים רבים עדיין מורשים לעדכן נתונים שלא בהתאם לסמכותם (כולל אגף גביה, הנהלת חשבונות, מוקד עירוני, פיקוח עירוני וע' ראש העיר). הטבלה שלהלן מפרטת את ההרשאות, כולל השינויים שנערכו במהלך הביקורת:

מס"ד	קוד פרופיל	משתמשים (שם הפרופיל)	מספר משתמשים	שינויים בהרשאות במהלך הביקורת
1	4	לשכת ראש העיר, אגף שפע	2	לשנות לצפייה בלבד
2	5	רווחה	1	לשנות לצפייה בלבד
3	6	בטחון, הנה"ח, מנכ"ל	3	לשנות לצפייה בלבד
4	7	גביה, גזבר, הנה"ח, חינוך, מוקד, ע' ראש העיר, פיקוח	16	בחלק – לשנות לצפייה בלבד, בחלק רק לצפייה וקליטת תשלומים
5	9	חינוך	1	
6	11	שפי"ע	1	לשנות לצפייה בלבד
7	13	מוקד	1	רק לצפייה וקליטת תשלומים.
8	30	ניסיון רישוי עסקים	1	
		<b>סה"כ</b>	<b>26</b>	

בעירייה לא הוגדרה לוגיקה שעל בסיסה נקבעו ההרשאות, לדוגמה, מדוע לעובד אגף החינוך צריכה להיות היכולת לעדכן נתונים באופן זהה לעובד אגף הגביה, או מדוע עובד אגף הביטחון צריך הרשאה לצפות בנתוני הגביה של כלל התושבים.

בעירייה חסר גורם מקצועי, כגון ממונה על אבטחת מידע (שנדרש על פי חוק<sup>7</sup>), שתפקידו לבחון ולהגדיר את ההרשאות במערכת הגביה כך שישמר העיקרון של הפרדת תפקידים. יצוין כי לאחר השלמת הביקורת הנוכחית הוחלט למנות את מנהל מערכות המידע כ"ממונה על אבטחת מידע".

המצב בו עובדים רבים יכולים לבצע את כל הפעולות הכרוכות בגביה, סותר את עקרון הפרדת התפקידים ומחליש את הבקרה באופן שאינה מאפשרת מתן הבטחה (assurance) כי הניהול הכספי בגביה נאות. הביקורת מתריעה, כי יש לקבוע הסדרים מתאימים כדי לקיים בקרה יעילה על כספי העירייה.

#### הצרות מנהל אגף הגביה

עד היום לצורך מתן שירות יציף וטוב יותר לא בוצעה הסדרה בין תפקיד לתפקיד, היות והדבר היה ארוט לשימוש בקבלי הקהל "113" אק באתר יחון הנהל אחד על מנת לא לפגוע בשירות.

יחון אחד כל הנהל ההרשאות שניתנו בעבר למערכות המידע ויודרו אחד לפי תחומי אחריות תוק האבטחת מידע עד כמה שניתן.

#### הצרת האבטחה

הממונה על אבטחת מידע יבצע בחינה של הנהל.

<sup>7</sup> ראו ביקורת בנושא אבטחת מידע בעירייה.

**2.5. התקשרות עם "מילגם" - אחריות וביטוח**

כאמור לעירייה קיימת התקשרות עם "מילגם" בנושא שירותי גביה (חוזה מיוני 2014). במסגרת פרק זה, הביקורת בחנה את קיום נושא האחריות והביטוח כמוגדר בחוזה. במסגרת יתר הפרקים, נבחנו סעיפים אחרים שקשורים לנושא הביקורת.

סעיף 12 לחוזה עם "מילגם" דן בנושא אחריות וביטוח – מטיל על הקבלן אחריות על נזקים שעלולים לקרות. על פי סעיפים 12.7-12.10. על הקבלן לבטח את עצמו (כמפורט בנספח ב' לחוזה) ולהציג העתק מהביטוחים לעירייה.

סעיף 14 לחוזה דן בביטחונות: "להבטחת כל התחייבויותיה על פי חוזה זה ימציא הקבלן [לעירייה], במעמד חתימת חוזה זה, כתב הארכה לערבות בנקאית, שהומצאה על ידו בקשר עם השתתפותו במכרז. הקבלן מתחייב להאריך את הערבות, מעת לעת, לפחות 30 יום קודם למועד פקיעתה, כך זו תהיה בתוקף כל תקופת החוזה....."

הביקורת בחנה האם העירייה מקפידה על קיום הערבויות והביטחונות ודואגת לקבל את המסמכים בנושא. נמצא כי הביטוחים אושרו על ידי יועץ ביטוח של העירייה ובעירייה קיימות מסמכי ערבות בנקאית ואישורי ביטוח מעודכנים. אין הערות.

**2.6. התקשרות עם "מטרופולינט"**

הביקורת ביקשה לבחון את ההתקשרות עם "מטרופולינט" שכאמור מספקת את שירותי מערכות המידע בתחום הגביה (בנוסף לתחומים נוספים).

נמצא כי החוזה עם "מטרופולינט", שנותנת שירותי מערכות מידע לעירייה לרבות תחום הגביה, לא היה בתוקף כבר 6 שנים. נמצא כי החוזה הוא משנת 2003, כאשר תוקף ההסכם הוא ל- 6 שנים (דהיינו עד שנת 2009):

- א. הסכם ל- 18 חודשים (שנה וחצי).
- ב. חידוש אוטומטי ל-18 חודשים (שנה וחצי).
- ג. חידוש ל- 5 תקופות של 6 חודשים (סה"כ 3 שנים).

יצוין, כי במהלך הביקורת נערך מכרז חדש בנושא "מטרופולינט" זכתה וההסכם נמצא בתהליכי חתימה.

כמו כן, בעירייה לא נמצאו העתקי ערבות בנקאית ואישורי ביטוח של הקבלן, דבר שעלול לחשוף את העירייה להפסדים כספיים בקרות אירוע שמחייב הפעלת ערבות בנקאית או ביטוח.

**הצרת הלאמר**

מסגרת החוזה החדש נקפיד לקבל אישורי ביטוח והצתקי ערבות בנקאית.

**2.7. בקרה של מנהל אגף הגביה אחר שינויים בנתוני הארנונה**

כאמור, למספר רב של עובדים קיימת הרשאה לבצע שינויים בנתוני הארנונה ב"חתימת יחיד", דבר שמחייב קיום בקרות מפצות הדוקות, כגון בדיקה שוטפת של שינויים שבוצעו במערכת המידע. הביקורת ביקשה לבחון את אופן ביצוע הבקרה על השינויים בנתונים במערכת הגביה ע"י מנהל אגף הגביה.

**נמצא, כי לא קיים תהליך מוסדר ומתועד של עריכת בקרה אחר שינויים במערכת הגביה שמתבצעים על ידי עובדי האגף.** מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי לעיתים הוא מבצע בקרה אחר שינויים בארנונה באמצעות דוח שינויים, אך לא בתדירות קבועה. הביקורת מעירה כי בקרה זו אינה מתועדת. בנוסף, מנהל אגף הגביה הסביר שקיימת בקרה שנתית במסגרת הביקורת השנתית מטעם משרד הפנים.

**הביקורת מעירה, כי הבקרות הקיימות אינן מספקות וחשוב שתבוצע בקרה שיטתית וקבועה אחר הפעולות הכספיות שמבוצעות על ידי עובדות האגף.**

**הצרת מנהל אגף הגביה**

**יתוקן במסגרת נהלי האגף החדשים.**

**הצרת האגף**

**בקרו את אחיף אקבא מסרון צל כל שנוי בשואה באצרכת.**

**2.8. דיווחים לגזבר**

בהתאם לחוזה, "מילגם" מחויב לספק דוחות בקרה לעירייה. להלן הסעיפים הרלוונטיים בחוזה:

א. "4.7 הקבלן מתחייב למסור [לעירייה] כל דוח שיידרש על ידה על פי שיקול דעתה הבלעדי".

ב. "5.7.25 הכנת דוחות שוטפים ותקופתיים דו חודשיים ומסירתם [לעירייה] בהתאם לאמור בחוזה זה להלן ו/או במתכונת ובאופן שיקבעו על ידי [העירייה], הכוללים את כל הפרטים שיקבעו על ידן, לגבי מילוי התחייבויות הקבלן, וביצוע פעולות אכיפת הגביה על ידו".

ג. 14.1. הקבלן ימציא לגזבר דו"חות על פי המפורט להלן:

14.1.1 דו"ח תקבולים חודשי מפורט, עד ל-10 בכל חודש קלנדארי, בגין החודש החולף.

14.1.2 אחת לרבעון, דו"ח תקופתי שיכלול פירוט של כל התקבולים וכל יתרות החוב.

14.1.3 אחת לרבעון, דוח הכולל פירוט חובות החייבים ושלבי הטיפול בגבייה

14.1.4 אחת ל-6 חודשים דו"חות מסוקרים.

14.1.15 אחת לשנה דו"חות מבוקרים.

כל הדוחות יוגשו במתכונת שיקבע על ידי הגזבר.

14.2 כמו כן מתחייב הקבלן להמציא לגזבר דו"חות נוספים שיידרשו על ידו ובמתכונת שיידרשו.

הביקורת ביקשה לבחון את מערך הדוחות שמופקות על ידי אגף הגביה ומועברות לגזברות. מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי הוא מפיק, בין היתר, דוחות רבעוניים ושנתיים כדלקמן:

א. דוחות רבעוניים לגזבר והחשב (משרד "זיסר")

ב. דוחות לפי דרישת הביקורת המפורטת השנתית מטעם משרד הפנים.

ג. מאזן חודשי שנשלח לגזבר (קיבלתי דוגמה).

הביקורת ביקשה לקבל ממנהל אגף הגביה העתקי דוחות שנשלחו לגזבר בשנה האחרונה. מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי הוא אינו שומר אצלו העתקים מהדוחות, ושהדוחות נשלחו לגזבר בדואר אלקטרוני אך נמחקו. הביקורת ביקשה ממנהל מערכות המידע לבדוק את סיבת מחיקת דואר אלקטרוני; הסתבר כי מנהל אגף הגביה העביר את הדוא"ל ששלח לארכיב של "האוטלוק" ושהדוא"ל נמצא בכונן של המחשב הישן שלו. הביקורת מעירה כי קיימת חשיבות לשמור על התיעוד ויש צורך להוציא הנחיות ברורות בנוגע לאופן שמירת מסמכים במחשב, כולל דוא"ל.

#### הצרות מנהל אגף הגביה

הצתיק' הדוחות המתקבלים מאגף הגביה יישמרו בארכיב האופיס לייט - א בארכיב המחשב החדש באגף ארכיב בקרה. מנהל ארכיב המידע הצליח לשמור את החומר שהיה במחשב הישן וכעת החומר נשמר וימשיך להישמר על צנן באופן קבוע.

מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי מתקיימות פגישות עבודה מסודרות בינו לבין הגזבר שבמסגרתם הוא מציג לו דיווחים. הביקורת ביקשה לקבל תיעוד לפגישות אלה, אך הפגישות בין מנהל אגף הגביה לבין הגזבר שבמסגרתן מוצגים נתונים ומתקבלות החלטות, אינן מתועדות. הביקורת מעירה כי קיימת חשיבות לתיעוד הסיכומים ככלי בקרה. מנהל האגף מסר לביקורת כי אכן לפני מספר שנים (שנת 2012) נערכו סיכומים כתובים, אך בשנים האחרונות הפגישות לא תועדו. כמו כן, הוא מסר לביקורת כי ברבעון האחרון של שנת 2015 (במהלך הביקורת) החלו שוב לתעד את הישיבות.

#### **2.9. מינוי עובד שיהיה אחראי לקשר עם חברת הגביה**

הוצאת פעילויות הרשות, כגון תהליך הגביה, למיקור חוץ מעלה סיכונים חדשים ומחייב יצירת מנגנון פיקוח על נותן השירותים. במסגרת זו, מקובל למנות עובד מטעם המועצה שאחראי לפקח על הקבלן.

נוהל העסקת חברות גביה של משרד הפנים, סעיף 8, קובע כי: הרשות המקומית תמנה עובד שיהיה כפוף לגזבר הרשות אשר יהיה אחראי על הקשר עם חברת הגביה ועל הפיקוח והבקרה עליהם (להלן – המפקח).

בעירייה לא מונה מפקח על חברת הגביה, הכפוף לגזבר, כנדרש בנוהל העסקת חברות גביה של משרד הפנים.

#### הצרת הגזבר

כיום הגזבר ENEN כאפקח על אגף הגביה. הצתיק יבחן הוספת פונקציה נוספת שיהצא את הפיקוח.

## 2.10. ביקורת מפורטת מטעם משרד הפנים

בביקורת המפורטת מטעם משרד הפנים לשנים 2013 ו-2014 עלו מספר ליקויים שקשורים לאגף הגביה. הביקורת בדקה את יישום תיקון הליקויים.

הטבלה שלהלן מרכזת את הליקויים והתייחסות העירייה:

מספר	מספר סעיף בדוח	הליקוי בדוח המפורט	התייחסות העירייה מ-6.1.2016	הערת הביקורת
1	11	באגף הגבייה לא נכללה דרישה לקבלת טפסי 4 באופן שוטף כחלק מנוהל החיוב בארנונה לנכס חדש.	אכן לא היה קיים נוהל של העירייה, באשר לרישום נכס חדש. במהלך שנת 2015 תוקן הליקוי וקיים נוהל.	הנוהל החדש נמסר לביקורת.
2	12	העירייה לא ערכה סקר נכסים מאז שנת 2006, בניגוד להוראות.	בימים אלה הסתיים מכרז לסקר נכסים בעירייה והמועצה מתחילה בביצוע המדידות.	נכון לסוף ינואר 2016 טרם החלו המדידות.
3	13	למערך חיוב וגביית ארנונה בעירייה אין קישוריות לפיקוח ורישוי בנייה.	אכן היה ליקוי אשר תוקן במהלך שנת 2015 ואשר במהלכו התקבלו רשומות של נכסים שקיבלו טופס 4 ובוצעה התאמה מול אגף הגביה.	מנהל אגף הגביה מסר לביקורת שמאחר שהוועדה אינה שייכת לעירייה, אין קישוריות ממוחשבת. הפתרון שנמצא הוא קבלת תדפיס טפסי 4 מדי כמה חודשים וביצוע בדקיה באמצעותו.
4	14	קיימים פערי זמנים בין המועד בו אגף הגבייה משנה במערכיה שינוי שטח או סיווג לצרכי ארנונה, לבין מועדי החיוב/זיכוי הכספי.	ניתנה הנחיה לאגף הגביה בנוגע לשינוי שטח או סיווג להוציא את הודעות השומות בהקדם האפשרי.	מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי בעבר הוציאו את השומה יחד עם הפצת החיוב הדו חודשי הקרוב; בעקבות הביקורת מטעם משרד הפנים שינו את הנוהל ומבצעים את זה במייד.

להערכת הביקורת הפתרונו של העירייה נותן מענה לתיקון הליקויים. יחד עם זאת, זו הערכת הביקורת הנוכחית בלבד ואנו ממליצים במקביל לקבל את חוות הדעת של המבקר מטעם משרד הפנים בנושא.

**2.11. פקח ארנונה**

דוחות בקרה יכולים להציף חריגים שקיימים במערכות המידע; הם אינם יכולים להציף אירועים פיזיים שאינם מתועדים. כדי להשלים את הבקרה רצוי להיעזר בכוח אדם בעל ההכשרה והידע המתאימים, כגון פקח ארנונה, שתפקידו לאתר שינויים בשימוש או בגודל הנכסים ברחבי העיר. אותו פקח ארנונה גם יבדוק בקשות להכרת נכס כ"נכס ריק".

הגזבר מסר לביקורת כי הפיקוח נמצא באחריות הוועדה המרחבית לתכנון ובניה שרונים (שאינו שייך לעירייה); יחד עם זאת, מדי פעם הגזבר או מנהל אגף הגביה מסיירים ביישוב עם פקח ומאתרים חריגות בנכסים.

**2.12. חוברת מידע לתושב**

ישנן רשויות מקומיות שמפצות חוברת מידע לתושב כגון "מידעון תשלומים והנחות". הפצת חוברת עשוי לתרום לשיפור רמת השירות של העירייה לתושבים.

**אגף הגביה אינו מפרסם חוברת מידע לתושב, למרות החשיבות של חוברת כזו מבחינת רמת השירות לתושבים.** להלן דוגמאות לנושאים שניתן לכלול בחוברת המידע לתושב:

- א. מידע בנוגע לחיסון כלבים
- ב. הסבר על עריכת סקר מדידות
- ג. מועדי פינוי גזם ופסולת
- ד. מהי ארנונה
- ה. הגדרת אזורים ותעריפים
- ו. אופן הגשת השגות, הנחות ופטורים
- ז. מידע אודות אגף הגביה, שעות קבלה ואופן הפניה אליה

**הצרת מנהל אגף הגביה**

**בימינו אלו החלה את צבודה מנהלת יחסי ציבור ואשר באסדרת תפקידה תטפח טע  
keljn לה.**

**3. סביבת עבודה****3.1. כללי**

אגף הגביה מהווה אחד מנקודות המפגש העיקריים בין התושבים לבין העירייה; תושבים רבים מגיעים מדי יום למשרדי האגף כדי להסדיר את תשלומי המיסים והאגרות וכדי לברר נושאים שונים בנוגע לתשלומים אלה. כחלק מרמת השירות של העירייה לתושבים, נדרש לשמור על סביבת עבודה נאותה לקבלת הקהל. כמו כן, כדי שעובדי האגף יוכלו לתת את המענה המיטבי, עליהם להיות מצוידים באמצעים המתאימים.

נושא סביבת העבודה של אגף הגביה מעוגן בסעיף 5 לחוזה עם "מילגם". על פי סעיף 5.2 לחוזה: "לצורך מתן שירותי גבייה ישכור הקבלן מהחברה הכלכלית לפיתוח כפר יונה בע"מ מבנה יביל

בשטח של כ- 110 מ"ר... אשר משמש וישמש כמשרדי הגבייה של ה[עירייה]. ההתקשרות עם החברה הכלכלית תעשה על פי חוזה השכירות שצורף למסמכי המכרז. " בהתאם לסעיף 5.3 לחוזה "הקבלן מתחייב לשפץ את משרדי הגבייה ולצייד אותם בכל הציוד הנדרש למתן שירותי הגבייה לרבות מערכות תוכנה מתאימות למתן שירותי גביה... קווי טלפון, פקסימיליה, ריהוט וכל ציוד אחר הדרוש לדעת הגזבר, לצורך מתן שירותי הגביה ברמה מקצועית גבוהה".

במהלך הביקורת שנערכה במשרדי אגף הגביה נמצא כי, נכון לסוף שנת 2015, משרדי האגף אליהם מגיעים תושבים רבים, נמצאים במצב תחזוקתי ירוד (ברז מטפטף לאורך זמן, קירות מתקלפים, רמת ניקיון שאינו משביע רצון וכד'), עם ריהוט בלוי.

כדי לא לעכב את תיקון הליקויים ולשפר בהקדם את סביבת העבודה בה מתקבלים התושבים, מבקרת העירייה פנתה תוך כדי הביקורת לגזבר כדי שידרוש מחברת "מילגם" לתקן ליקויים אלה.

#### הצרת מנהל אגף הגבייה

נכון להיום הוחלטו הרכיבים הדורשים הוצאת ריהוט חדש לאגף, מוחלטת חברת הניקיון ויבוצע שיפוץ כללי למנהל כולל החלפת תאורה, צביעה והכנסת אביזרי נוי.

כמו כן, במהלך רוב הביקורת, עובדי אגף הגבייה עבדו עם מחשבים ישנים בהם מותקנת מערכת הפעלה מיושנת – "XP" שכבר אינה נתמכת על ידי חברת "מיקרוסופט" וכתוצאה מכך ביצועי ורמת האבטחה של המחשבים לא היו מספקים. הנ"ל מהווה אי עמידה בדרישת החוזה שמחייבת לעשות שימוש בתכנה מעודכנת. יצוין כי לקראת סוף השנה (חודש נובמבר), במהלך הביקורת, הוחלפו המחשבים הישנים במחשבים חדשים עם מערכת הפעלה חדשה יותר - "חלונות 7".

#### הצרת מנהל אגף הגבייה

האחריות לבדיקת הנושא של מנהל מערכות המידע העירייה ואשר צה כן צודק בטקסט הביקורת.

### 3.2. אתר אינטרנט - גביה

- הביקורת בחנה את אתר האינטרנט של העירייה בנושא גביה. נמצא כי באתר קיים:
- מידע עדכני לגבי שעות פעילות טלפונית וקבלת קהל, מספרי טלפון, דוא"ל ופקס.
  - הסבר קצר – מה זה ארנונה.
  - קיים קישור למשרד הפנים.
  - מפורסמים צוי ארנונה לשנים 2015 ו-2016.
  - מידע בנוגע לאישור העברת זכויות.
  - קישור לשירות תשלומים ממוחשב.

כאמור, בתיאור תפקידי אגף הגביה, לא היה כתוב שהוא גם אחראי לגביית אגרות על שילוט ורישוי עסקים – הנושא תוקן תוך כדי הביקורת.

בישראל חוק חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות בשנת 1998. מכוחו תוקנו תקנות רבות הנוגעות לנגישות, בין תקנות אלו נכתבו גם תקנות נגישות השירות שעברו בדצמבר 2013; תקנות אלו כוללות סעיף ספציפי ומפורט לעניין הנגשת אתרי אינטרנט (סעיף 35) ומה נדרש מבעל אתר האינטרנט לבצע בכדי לעמוד בתקנות ובחוק. תקנות השירות קובעות שעל כל אתר הנותן שרות

ציבורי או מידע אודות השירות לציבור להיות נגיש. (זה כולל כל מ ידע שמועבר דרך האינטרנט - יישומים, דפים, מסמכים...). אתר קיים – חייב לעבור התאמות נגישות עד ליום 25 באוקטובר 2016.

**הביקורת מעירה כי אתר האינטרנט של העירייה עדיין אינו מונגש לבעלי מוגבלויות ונדרש להשלים את ההנגשה עוד השנה כנדרש בחוק.**

#### הצרת הדגמר

*הערה: אתר האינטרנט נמצא בטיפול ויבוצע.*

#### **3.3. סקר שביעות רצון**

סקר שביעות רצון מהווה כלי חשוב שמאפשר מדידת רמת השירות לתושבים ובעקבותיו ניתן לשפר את הנושאים בהם שביעות הרצון אינה מספיק גבוהה. על פי החוזה, "מילגם" נדרש לערוך סקר שביעות רצון – "5.7.30 – לפי דרישת הגזבר, ביצוע סקר שנתי של שביעות רצון תושבי ה[עירייה] באמצעות צד ג' ועל חשבון הקבלן".

**טרם נוצל הסעיף בחוזה עם "מילגם" לעריכת סקר שביעות רצון התושבים משירותי אגף הגביה על חשבון הקבלן.**

#### הצרת מנהל אגף הגביה

*לאור כמות התלונות האפסית המתקבלות על האגף לא ראינו צורך בביצוע הסקר, כמו כן עם כניסת מנהלת יחסי הציבור החדשה ינואל הסעיף לצורך הכנת תוכנית אבודה לשיפור השירות (על בסיס סקר שביעות רצון שיצרך).*

#### **4. כוח אדם באגף הגביה**

##### **4.1. כללי**

החוזה עם "מילגם" מגדיר את דרישות כוח האדם בהן החברה צריכה לעמוד - מנהל אגף וארבעה עובדים.

##### **4.2. אישור העירייה להעסקת העובדים**

על פי נוהל משרד הפנים, על וועדה מטעם העירייה לאשר את עובדי חברת הגביה אשר כוללת את המנכ"ל או נציגו, היועץ המשפטי או נציגו וגזבר הרשות או נציגו.

על פי סעיף 9.9 לחוזה "הקבלן יהיה חייב לקבל אישור בכתב מוועדה מיוחדת של ה[עירייה], לגבי זהותו והעסקתו של המנהל ושל כל עובד מטעמו בטרם יעסיק אותם במתן שירותי הגביה ל[עירייה] על פי החוזה, לרבות ובמיוחד המנהל מטעמו" ועל פי סעיף 9.10 "האישור להעסקת עובדים, כאמור, יינתן על ידי וועדה של ה[עירייה] בהרכב: מזכיר ה[עירייה], היועץ המשפטי וגזבר ה[עירייה]". כמו כן בסעיף 9.12 כתוב "הקבלן לא יעסיק עובדים, המיועדים לעסוק בגביה...אלא לאחר שרואיינו על ידי הוועדה ומתן אישורה להעסקתם, כאמור".

**בעירייה לא נמצא תיעוד לראיונות /או לבדיקות שנערכו על ידי וועדה כדי לאשר את עובדי "מילגם" ולא נמצא אישור וועדה להעסקת העובדים כנדרש בחוזה ובנוהל משרד הפנים.**

#### הצרת הדגמר

כף הצוקדיט רואיננו ואולרו צ"י הצלמר באופן אישי; להפא נקיט ווצדה כנדרס צלצורק  
איור צוקדיט חדשית.

#### 4.3. העסקת מנהל אגף

כאמור, החוזה מחייב את "מילגם" להעמיד לרשות העירייה מנהל אגף במשרה מלאה:  
לפי סעיף 9.1 לחוזה: "להבטחת ביצוע שירותי הגבייה ברמה מקצועית גבוהה, ימנה הקבלן, על  
חשבונו והוצאותיו, מנהל במשרה מלאה, שתפקידו יהיה לנהל ולפקח על ביצוע שירותי הגבייה  
בהתאם לחוזה זה". ולפי סעיף 9.2 "המנהל יהיה אחראי לניהול, ביצוע ופיקוח על ביצוע שירותי  
הגבייה על פי חוזה זה, וכן לניהול והפעלת משרדי הגבייה ועובדי הקבלן". כמו כן, בסעיף 9.3  
"המנהל, יהיה נוכח במשרדי הגבייה בימי ובשעות העבודה של [העירייה], לצורך מתן שירותי גבייה  
וקבלת קהל, ביקורת איכות שירותי גבייה, שלמותם והיקפם על פי הוראות חוזה זה".

מנהל האגף מסר לביקורת כי הוא נמצא בתפקיד משנת 2011.

חברת "מילגם" מינתה מנהל אגף במשרה מלאה כנדרש בחוזה – אין הערות.

#### 4.4. שעות פעילות עובדי אגף הגבייה

כאמור, החוזה מחייב העסקת ארבעה עובדים קבועים. להלן ציטוטים מהחוזה בנוגע לעובדי האגף:  
א. "4.6 הקבלן מתחייב להחזיק עתודות כוח אדם העומד ברמה מקצועית מתאימה לשם החלפה  
מיידית של מי מהנמנים על עובדיו אשר נעדר בשל מחלה, מילואים או מכל סיבה אחרת שהיא".  
ב. "5.4 לצורך מתן שירותי הגבייה יעמיד הקבלן מנהל מטעמו וכן 4 עובדים נוספים, שיאיישו 4  
עמדות קבלת קהל וגבייה, שמשרדי הגבייה".  
ג. בסעיף 9.20 כתוב "הקבלן מתחייב כי במקרה של היעדרות מי מהעובדים ידאג לעובד מחליף  
באופן מידי".  
ד. בסעיף 9.30 כתוב ש"יעל הקבלן להמציא לעירייה דוחות נוכחות".

באגף מועסקות ארבע עובדות קבועות בהתאם לחוזה. כעיקרון כלל עובדות האגף שכפופות למנהל  
מבצעות את אותה עבודה, כאשר קיימת התמחות של כל עובדת בתחומים מסוימים. להלן חלוקת  
העבודה של העובדות כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהל האגף:

- א. סגנית מנהלת, קופאית ראשית, אחראית על האכיפה
- ב. פקידת קבלת קהל, קשר מול בנק הדואר
- ג. פקידת שומה
- ד. פקידת טיפול בחייבים גדולים, טיפול משפטי

עובדי אגף הגבייה עובדים 43.5 שעות בשבוע:

בימי א', ב', ד, ה בין השעות 08:00 – 16:00 וביום ג' בין השעות 08:00 – 19:00.

כאשר שעות קבלת קהל הם מדי יום בין השעות 08:00 – 13:00 ובימי ג' גם בין השעות 16:00 –  
18:30.

כדי לבדוק האם "מילגם" אכן מעמידה ארבעה עובדים באופן קובע, הביקורת ביקשה לקבל פירוט  
דיווחי הנוכחות של העובדים. הביקורת לא קיבלה את דיווחי הנוכחות שנדרשו כדי לבדוק עמידה

בתנאי החוזה, ונמסר לה כי דיווחים מסוג זה אינם מועברים לעירייה. הביקורת מעירה כי ללא דיווחי הנוכחות העירייה אינה יכולה לבדוק האם "מילגם" עומדת בתנאי החוזה.

מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי כשעובדת נעדרת עקב מחלה או חופשה "מילגם" אינו דואג לעובד מחליף, אלא עובדים בנוכחות חסר. העירייה אינה מקזזת את היעדרות העובדים מהתשלומים, פרט למקרה בודד, בשנת 2014 בה עובדת נעדרה לאורך זמן – קוֹזֵז 27,500 ₪ בגין היעדרות העובדת בחודשים אוגוסט- דצמבר 2014. הביקורת ביקשה את פירוט החשבונית הקיזוז כדי לבדוק את החישוב, אך מנהלת החשבונות מסרה לביקורת כי כרגע החשבוניות של שנת 2014 נמסרו לסריקה.

הביקורת מעירה כי בהתאם לחוזה, על החברה להעמיד ארבעה עובדים באופן קבוע ועליה להגיש לעירייה דיווחי נוכחות על פי דרישה.

#### הצרת מנהל אגף הגביה

מנכ"ל חכרת "מילגם" זומן לפגישה דחופה בנושא וסוכט כי הנא לא יפול באידיה  
ויאסרו הדוחות הנדרשים לפי ההסכם מ'די רבצון.

#### 4.5. הכשרת עובדי אגף הגביה

עבודה באגף הגבייה מחייבת את הידע והכישורים המתאימים, כולל ידע מקצועי מתעדכן וידע במתן שירות לתושבים. מכאן, על העובדים לעבור הכשרות כדי לשמר ואף לשפר את מקצועיותם. נושא ההכשרות בא לידי ביטוי בחוזה עם "מילגם":

"9.17. הקבלן מתחייב כי כל עובד המועסק במסגרת שירותי הגבייה, נשוא חוזה זה יעבור, על חשבונו והוצאותיו, קודם לביצוע שירותי הגבייה, הדרכה שתינתן על ידי ה[עירייה] ו/או מטעמה לגבי ההיבטים התחוקתיים והנהלים של שירותי הגבייה ב[עירייה]". הקבלן מתחייב כי ככל שבהמלך תקופת החוזה יערוך המרכז לשלטון מקומי או גוף ציבורי אחר שיאושר על ידי משרד הפנים, הדרכות לעניין שירותי גבייה לרשויות מקומיות ישתתפו העובדים מטעמו הכול על חשבונו והוצאותיו".

"9.18. מבלי לגרוע מהאמור לעיל הקבלן מתחייב לקיים, על חשבונו והוצאותיו, במהלך כל 12 חודשים קאלנדרים בתקופת ההתקשרות לפחות 3 ימים מלאים של השתלמויות מקצועיות לעובדים המועסקים על ידו במסגרת ביצוע שירותי הגבייה. תוכנית ההשתלמות יאושר מראש ובכתב, על ידי הגזבר".

מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי כל עובד חדש עובר הכשרה ב"מילגם" טרם תחילת התפקיד ושקיימת תכנית הכשרה מטעם "מילגם".

יחד עם זאת, בידי מנהל האגף לא קיימת תכנית הכשרות שמאושרת על ידי הגזבר כנדרש בחוזה ולא קיים תיעוד המפרט את ההדרכות שנערכו בפועל, ולכן לא ניתן לבדוק האם העובדים השתתפו בהיקף ההכשרות כנדרש בחוזה.

הצרת מנהל אצל הגביה

בהתאם לפישה שהתקיימה כאמור, התחייבה חברת מילאס להצביע את תוכנית הדרכה  
לצופדיס לפנת 2016 בתוק שפוצ ימיט.

## 4.6. זכויות עובדי אגף הגביה

לעירייה קיימת אחריות לוודא שחברות כוח אדם איתן יש לה התקשרויות משלמות לעובדים שכר  
לפי חוק, כולל התשלומים הסוציאליים. נושא זה בא לידי ביטוי בחוזה עם "מילגס". בסעיף 9.30  
לחוזה כתוב "בתחילת כל רבעון קלנדארי יגיש הקבלן [לעירייה] אישור של רו"ח בדבר עמידה  
בהתחייבויותיו. כמו כן, בהתאם לבקשת ה[עירייה] בכל מועד ותדירות שתמצא לנכון, ימציא הקבלן  
ל[עירייה]...העתק מדויק של תלושי שכר הניתנים לעובדיו, הסכמי העסקה, דוחות נכחות, וכן כל  
מסמך אחר להוכחות ביצוע התחייבויותיו של הקבלן... ביחס לכלל עובדיו...."

נמצא כי העירייה אינה מבצעת כל בקרה בנושא תנאי העסקה של העובדים ואינה דורשת ואינה  
מקבלת אישור רו"ח בכל תחילת רבעון כנדרש בחוזה ואינה דורשת ואינה מקבלת העתקי תלושי  
השכר של העובדים. כתוצאה מכך העירייה חושפת את עצמה במידה ש"מילגס" לא תעמוד  
בדרישות החוק מבחינת תנאי העסקה של העובדים.

הצרת מנהל אצל הגביה

מנכ"ל חברת "מילאס" זומן לפגישה דחופה בנושא וסוכט כי הנושא יטופל במידת  
וואסרו הדוחות הנדרשים לפי ההסכם מידי רבצון.

## 5. קביעת שומה

## 5.1. כללי

כל נכס מזוהה על פי מספר נכס חד ערכי (בהתאם לקביעה של אגף הגביה) ומשוך למשלם אשר  
מזוהה באופן חד ערכי על פי תעודת זהות אדם פרטי<sup>8</sup>, או לפי מספר עוסק מורשה/ח.פ. אם מדובר  
בעסק.

שומת הארנונה בגין נכס מסוים מתבססת על גודל הנכס והתעריף שלו (שמהווה פונקציה של סיווג  
הנכס) כפי שהוזנו למערכת המידע. לכל משלם יכול להיות נכס אחד בסיווג מסוים או מספר נכסים  
עם מספר סיווגים.

כ-90% מחיובי ארנונה הם מנכסים למגורים, כ-4.6% הם עסקים, כ-2.4% מתקנים, 1.9% קרקע ו-  
0.6% סיווגים אחרים. הטבלה שלהלן מפרטת את פילוח חיובי ארנונה לפי סוג נכס בשנת 2015 כפי  
שהופק מ"מטרופולינט":

<sup>8</sup> במידה שמדובר בזוג של בעל ואישה, מזיניים את ת.ז. של הגבר

קוד חיוב	גורם חיוב	מספר נכסים	סה"כ שטח	סה"כ תשלום	אחוז מסה"כ	מצטבר באחוזים
1071	מגורים אזור א'	4090	555,338.00	21,769,249.60	64.8%	64.8%
1072	מגורים אזור ב'	1265	208,501.00	8,631,941.40	25.7%	90.5%
200	קיוסק/משרד/ מסעדה/עסק/מינימרקט	126	9,919.00	719,325.30	2.1%	92.6%
253	מתקני גז,מים	19	1,838.00	652,637.00	1.9%	94.5%
330	בנקים וחברות ביטוח	1	401.00	371,743.00	1.1%	95.7%
700	קרקע חקלאית-מטעים	385	4,988.84	278,428.40	0.8%	96.5%
765	קרקע תפוסה בתחנת דלק	2	7,255.00	136,901.90	0.4%	96.9%
790	קרקע תפוסה לעריכת אירועים	1	2,458.00	123,465.30	0.4%	97.3%
255	גני ילדים	15	1,683.00	122,051.30	0.4%	97.6%
251	מתקני חשמל	23	729.00	88,252.10	0.3%	97.9%
455	מלאכה-מבני עזר/סככות	9	1,653.00	87,196.00	0.3%	98.1%
240	אולמות ואירועים	1	1,251.00	84,505.10	0.3%	98.4%
235	מרכז/מתקני חלוקת דואר	4	222.00	75,837.50	0.2%	98.6%
401	מבנה תעשייה-עזר	3	2,285.00	67,590.30	0.2%	98.8%
230	בנייני מרפאה/בתי חולים/קליניקות	10	538.00	66,679.80	0.2%	99.0%
513	מוסדות לחיוב חלקי-33%-לפי 5ג'	7	1,508.00	55,927.20	0.2%	99.2%
225	תחנות דלק	2	706.00	53,338.40	0.2%	99.3%
331	בנק שטח ציבורי	1	167.00	36,526.20	0.1%	99.5%
409	קרקע תפוסה למלאכה מעל 500 מ"ר	4	7,156.00	30,315.60	0.1%	99.5%
770	שטחים תפוסים למטרות שלא נזכרו לעיל	5	953.00	27,532.20	0.1%	99.6%
900	מבנים המשמשים למטרות שלא נזכרו לעיל	9	216.00	25,142.40	0.1%	99.7%
755	קרקע תפוסה במלאכה	15	5,397.00	22,535.90	0.1%	99.8%
705	קרקע חקלאית-שלחין	28	194.39	21,258.70	0.1%	99.8%
408	קרקע תפוסה	2	688.00	19,191.10	0.1%	99.9%
760	קרקע המשמשת לצרכי חניית רכב	6	4,738.00	16,630.50	0.0%	99.9%
220	עסקים לא עולה על 50	2	102.00	13,995.40	0.0%	100.0%
710	קרקע חקלאית- חקלאות אחרת	41	64.00	7,975.30	0.0%	100.0%
	סה"כ			<b>33,606,172.90</b>		

הביקורת בחנה את אופן קביעת התעריפים ואת גודל הנכסים.

יצוין, כי בעיר קיימים מבנים של משרד הביטחון שהתשלום הוא בהתאם להסכם עם משרד הביטחון ושלא קיימת אפשרות לבדוק את השטחים עקב סיבות ביטחון שדה. נושא זה לא נבדק במסגרת הביקורת.

## 5.2. פערים בין צו הארנונה לסיווגים בפועל

כאמור הנכסים משויכים לסוגי נכס, כאשר לכל סוג נכס נקבע תעריף למ"ר.

מניתוח קובץ חיובי הארנונה למול צו הארנונה, נמצא כי קיימים סיווגים רבים בצו הארנונה שאינם בשימוש ומצד שני חלק מהחיובים הם על בסיס קודי סיווג שאינם כלולים בצו הארנונה.

בצו הארנונה ישנם סיווגי נכסים רבים שאינם רלוונטיים לעירייה. בצו הארנונה של שנת 2015 ישנם 41 סיווגי ארנונה, כאשר בפועל רק 23 מהם פעילים. להלן מספר דוגמאות לקודים שאינם פעילים:

א. 105 – בתי אבות

ב. 205 – סניפי רשתות שיווק

ג. 210 – מרכזי בריאות בספורט

ד. 215 – בתי קולנוע

ה. 252 – מתקני תקשורת

מצד שני ישנם נכסים קיימים שמשויכים לקודי סוג נכס שאינם קיימים בצו הארנונה :

מס"ד	הקוד	מספר מקרים	שם הקוד	ממצאים
1	331	1	שטח משותף	הקוד אינו מופיע בצו הארנונה.
2	408	2	קרקע תפוסה	נעשה שימוש בקוד לא נכון לקרקע תפוסה. צריך לתקן ל- 755.
3	409	4	קרקע תפוסה	הקוד אינו מופיע בצו הארנונה. צריך לתקן ל- 755.
4	513	7	קופות חולים	הקוד אינו מופיע בצו הארנונה.
5	205	0	סניפי רשתות שיווק	נקבע לראשונה בשנת 2015 – זה אותו מחיר כמו 200 (בניינים המשמשים לעסקים) – לא ברור מדוע הקוד התווסף.

בנוסף קיימים נכסים שמשויכים לקוד 900 – "מבנים שמשמשים למטרות שלא הוזכרו לעיל" (216 שה למ"ר בשנת 2015) – משתמשים בקוד הזה לאנטנות סלולריות במקום קוד ייעודי – נדרש לתקן.

### הצרת מנהל אגף הארנונה

הסיווגים שהוצגו הארנונה משקפים את נכסים ציבוריים שסביר להניח שיוקמו בצמוד.

### הצרת האגף

הוצגו הק"מ הוא היסטורי. לקראת שנת 2015 הכנו 13 מיסים חדש ומסודר מתאים לצידן הנכוחי אך אשר הפנים לא אישר. לקראת שנת 2017 נדיע בקשה חדשה.

### 5.3. סיווג נכסים למגורים

הנכסים למגורים שמהווים כ- 90% מכלל הנכסים בעיר, מחולקים לשני אזורים א' ו-ב'. מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי החלוקה לשני אזורים המגורים החלה בשנת 1998. להלן החלוקה לפי אזורים לפי צו הארנונה :

א. אזור א' – כל נכס שאינו נכלל באזור ב'.

ב. אזור ב' – כל נכס שנמצא במקומות הבאים (החיוב היא לפי גוש-חלקה ורחובות):



**עיריית כפר יונה**

☒ **כל המגרשים הכלולים בתחום תב"ע הצ' ב.מ / 1-2 / 300 :**  
 25-28, 30-226, 231-232, 267-338, 346-355, 391-392.  
**בנושים ובחלקות הבאים :**  
 גוש 8124 – חלקי חלקות 14, 17.  
 גוש 8125 – חלקות 6-9, חלקי חלקה 128.  
 גוש 8135 – חלקי חלקות 14, 15, 16, 30.  
 גוש 8144 – חלקות 10, 11, חלקי חלקות 9, 12, 13, 15, 16, 17, 30.  
 גוש 8147 – חלקות 20-24, חלקי חלקות 19, 56.  
**ברחובות הבאים :**  
 שדי יצחק רבין, תותחנים, מייסדים, צנחנים, ויצמן, גבעתי, נחל קישון, יפתח, נחל קמה, פלמי"ח, גולני, נחל בשור, נחל חרוד, נחל תנינים, נחל דלתון, דן, סוקולוב, ירמוך, נחל נקרות, ברוש, נחל צין, ירקון, נחל גלים, נחל חלמיש, נחל זוויתן, נחל משושים, נחל פולג, נחל דליות.

☒ **כל המגרשים הכלולים בתחום תב"ע: הצ' 1-2 / 410 :**  
**בנושים ובחלקות הבאים :**  
 גוש 8115 - חלקי חלקות 5,16  
 גוש 8118 – חלקות 39,31,30 חלקי חלקות 41,35,18  
 גוש 8151 – חלקות 23,24,25,26 חלקי חלקות 34,33

הביקורת בדקה את חלוקת הנכסים בין האזורים על בסיס רשימת הרחובות שמפורטות בצו הארנונה.

החלוקה לאזורי מגורים כפי שמפורט בצו הארנונה אינו ברור. מצד אחד קיימת חלוקה לגוש-חלקה ומצד שני לרחובות.

להלן פירוט הממצאים:

א. בעירייה ישנם נכסים רבים שנמצאים ברשימת הרחובות שבאזור ב' כאשר הרחובות מסווגים בפועל כנכסים שבאזור א', ולהיפך:

1) להלן דוגמאות לרחובות שלפי צו הארנונה רשומים כאזור ב', אך בפועל במערכת מסווגים כאזור א': דן, האלה, הברוש, המייסדים, ויצמן, נחל בשור, נחל דליות, נחל נקרות, נחל צין, נחל קמה, סוקולוב, שד' רבין, תותחנים.

2) להלן דוגמאות לרחובות בהם נכסים מסווגים כאזור ב', למרות שהם לא מופיעים ברשימה: אילות, אשוח, בזלת, הגליל, הגליל, הירקון, העמק, השומרון, חלמיש, כנען, נחל כזיב, נחל ערוגות, נחל שובל, סיגלון, צור, תורמוס.

ב. מאחר שבאגף הגביה לא קיים מידע גאוגרפי בנוגע לחלוקה בין האזורים (כגון מפה או מערכת GIS) לא קיימת אפשרות לבדוק את נכונות הסיווגים. עובדי האגף מסרו לביקורת כי בעבר באגף הייתה מפה עם חלוקה לאזורים, אך היא כבר לא קיימת. כדי להמחיש את הבעייתיות, כיום אם מישהו יוסיף בית ברחוב דן לדוגמה, (רחוב שהוא מחולק בין האזורים) אגף הגביה לא ידע לאיזה אזור לשייך אותו.

ג. הרחוב החדש אהוד מנור ששייך לאזור ב' הושמט מצו הארנונה.

#### הצרת מנהל אגף הגביה

במסגרת סקר המדידות, יבוצע איסוף מדידות החלוקה לפני האזורי המאזרים ותסומן החלוקה על גבי מפה, תינתן צדיקות לעכבה על מצב GIS.

#### 5.4. עיגול גודל הנכס כלפי מטה

כאמור, על פי חוק ההסדרים, העירייה אמורה לחייב את הנכסים על פי גודל הנכס בפועל. בעבר העירייה, בדומה לרשויות מקומיות רבות אחרות, עיגלה את גודל הנכס גם כלפי מעלה או כלפי מטה למספר השלם הקרוב ביותר.

עקב החלטת בית המשפט שאין לעגל כלפי מעלה, בוצע עיגול כלפי מטה.

בפסק דין שניתן לאחרונה בבית המשפט העליון (רע"א 2453/13 עמר נ' עיריית חדרה (פורסם בנבו, 14/04/2015)) נדונה שאלת דינם של חלקי מטרים רבועים, כלומר כיצד יש לחשב את הארנונה בגין נכס כאשר שטחו אינו מספר שלם של מ"ר והאם ניתן לעגל את השטח הנ"ל. הרשות המקומית טענה כי ע"פ לשון החוק עולה כי יש לחשב לפי מ"ר שלמים וכי היא מעגלת למטה אם חלק השטח לא עולה על 0.49 מ"ר ולמעלה רק אם עולה על 0.49 מ"ר. העניין התברר במסגרת בקשה לאישור תובענה ייצוגית נגד עיריית חדרה.

נקבע כי השיטה המדויקת היא השיטה המחייבת לפי תקנה 3(א) לתקנות ההסדרים וכי הלכה זו תחול פרוספקטיבית בלבד, דהיינו לעתיד בלבד. בנוסף נקבע כי מועד תחילתה של ההלכה מושהה, כך שהיא תיכנס לתוקף ביום 1.1.2018 אך יחד עם זאת נקבעה בפסק הדין הוראת מעבר.

החל מיום 1.1.2016 על רשויות מקומיות שיש בידיהן נתונים מדויקים בדבר שטחי הנכסים שבתחומן או חלקם לחייבם בארנונה לפי השיטה המדויקת. כמו כן, החל ממועד זה, רשויות מקומיות שלא מצויים בידיהן הנתונים המדויקים לגבי כל הנכסים או חלקם, אך יבצעו מדידות חדשות של נכסים קיימים, ימדדו נכסים חדשים או יקבלו נתונים בדבר השטח המדויק של נכסים שבתחומן בדרך אחרת, יקבעו את שומת הארנונה עבור נכסים אלו לפי השיטה המדויקת. ההוראה לגבי תקופת המעבר תחול רק על שומות עתידיות, שיוצאו לשנת 2016 והיא לא תחול על חובות ארנונה שלא שולמו על פי שומות עבר.

בעקבות ההחלטות בנושא, וכדי לבטל את העיגולים כלפי מעלה שהיו נהוגים בעבר, ומאחר שעדכון הארנונה על פי המדידה המדויקת מחייבת עבודה רבה, העירייה ביצעה בצורה אוטומטית וגורפת, עיגול כלפי מטה של גודל הנכס.

**ככלל גודל הנכסים בעירייה במ"ר מעוגלים כלפי מטה למספר השלם הקרוב ביותר; בבדיקת הביקורת נמצאו מקרים בהם המספר עוגל כלפי מטה פעמיים – דהיינו, במקרים רבים גודל הנכס הוקטן ביותר ממ"ר אחד (עד 1.5 מ"ר). במדגם שנבחן על ידי הביקורת, גודל הנכס הוקטן בין 0.82 מ"ר ל- 1.5 מ"ר.**

להלן דוגמאות לעיגול גודל נכס כלפי מטה פעמיים:

- א. מספר נכס 200900000 – עוגל מ- 182.82 מ"ר ל- 182 מ"ר.
- ב. מספר נכס 404700100 עוגל מ- 139.67 ל- 139 (אחרי הפחתת 7 מ"ר בגין מקלט).
- ג. מספר נכס 911000413 – עוגל מ- 147.43 מ"ר ל- 147 מ"ר ומ- 147 מ"ר ל- 146 מ"ר (סה"כ ב 1.43 מ"ר).
- ד. מספר נכס 50020035 – עוגל מ- 160.63 מ"ר ל- 160 מ"ר.
- ה. נכס מספר 205400000 – עוגל מ- 563.5 ל- 563 ואח"כ ל- 562.
- ו. נכס מספר 306900200 – עוגל מ- 217.23 ל- 217 ואח"כ ל- 216.
- ז. נכס מספר 911600200 עוגל מ- 232.5 ל- 232 ואח"כ ל- 231.
- ח. נכס מספר 410000700 עוגל מ- 242.2 ל- 242 ואח"כ ל- 241.
- ט. נכס מספר 803700100 עוגל מ- 33.77 ל- 33.

**המשמעות של העיגולים כלפי מטה היא הפסד הכנסות בארנונה המוערכים בעשרות אלפי ₪ בשנה, דבר שמחייב השלמת סקר מדידת נכסים בהקדם.**

***הצרת מנהל אגף האביה***  
***יתוקן הסקר הנכסים הקרוב.***

#### **5.5. תיעוד לגודל הנכס**

לרשות המקומית אחריות לשמור את כל האסמכתאות הקשורות לחיוב התושבים – הכוונה, היא בגין כל נכס, לנהל תיק ובו לשמור את כל המסמכים (תוכנית בניה, בקשות בניה, תוצאות סקר

מדידות וכו'). המתכונת המומלצת לשמירת התיעוד היא באמצעות תיק לתושב. הביקורת ביקשה לבדוק באופן מדגמי את התיעוד לאופן קביעת גודל הנכס.

**נמצא כי תיעוד הנכסים בעירייה לוקה בחסר:**

- א. בעירייה לא מנוהל תיק לתושב הכולל את כל המידע אודות הנכסים של התושב.
- ב. בחלק מהתיקים הממוחשבים לא נמצא תיעוד מלא לחישובים:
  - 1) רוב הנכסים מסתמכים על סקר המדידות משנת 2007.
  - 2) לנכסים רבים לא קיימים תיקים פיזיים – עקב שריפה שהייתה באגף הגביה לפני מספר שנים.
  - 3) באגף הגביה חסר תיעוד לגודל הנכס שבגיננו גובים ארנונה בקרקע חקלאית ובדירות ישנות בעקבות שריפת התיקים ומאחר שבנכסים אלה לא נערכה מדידה בשנת 2007.

*הצרת מנהל אד"א האג'יה  
יתוקן הסקר הנכסיט הקרוב.*

#### 5.6. סקר מדידות

כפי שעלה מדוח הביקורת המפורטת מטעם משרד הפנים, העירייה לא ערכה סקר מדידות נכסים מדי חמש שנים לכלל הנכסים המחויבים בארנונה כנדרש.

מעבר למחויבות הרגולטורית לבצע סקר מדידות, הסקר מהווה הכלי האפקטיבי ביותר כדי לזהות שינויים בנכסים או טעויות בחיוב נכסים, כולל נכסים שאינם מחויבים בארנונה או שאינם מסווגים בצורה נכונה. זו גם הדרך הטובה ביותר לאמת את גודל הכנס במבנה חדש, או לאחר הרחבת נכס קיים. נושא המדידות חשוב במיוחד עקב שריפת התיקים ועקב העיגול כלפי מטה כמתואר לעיל.

על פי סעיף 5.7.29 בחוזה, אחת מההתחייבויות של "מילגם" היא "ביצוע מדידות של נכסים לצורך חיובי ארנונה, באמצעות מודד מוסמך, בהיקף של עד 10,000 מ"ר בשנה, ללא כל תוספת תשלום".

העירייה אינה עומדת בדרישה הרגולטורית לערוך סקר מדידות פעם בחמש שנים; הפעם האחרונה בה נערך סקר נכסים היא לפני כמעט 10 שנים - בשנת 2007. גם בשנת 2007 סקר הנכסים היה חלקי בלבד ולא כלל דירות ישנות וקרקע חקלאית.

יצוין כי כל עוד העירייה אינה עורכת סקר מדידות היא מפסידה כסף רב – בין היתר בעקבות הצורך לתקן את גודל הנכסים שעוגלו כלפי מטה ומאחר שבעבר לא חושבו מרתפים, פרגולות ומחסנים שנדרש לגבות בגינם ארנונה על פי צו הארנונה.

*הצרת מנהל אד"א האג'יה  
יתוקן הסקר הנכסיט הקרוב.*

כמו כן, העירייה אינה מנצלת את הסל המדידות שעומד לרשותה במסגרת החוזה עם "מילגם"; מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי בשנת 2015 נערכה מדידה יזומה במרכז המסחרי בהיקף קטן, אך אין תיעוד להיקף המדידות שבוצעו. הביקורת מעירה כי רצוי לנצל סל זה קודם כל לצורך מדידת נכסים חדשים, לפחות בצורה מדגמית.

*הצרת מנהל אד"א האג'יה*

*י'נ'ל' ה'ן ה'סק'ר ה'נכ'ס'י'ט ו'ה'ן ה'א'מ'ס'ט'ר'ת נ'ה'ל'י ה'צ'מ'ו'ד'ה ה'ח'ד'ש'י'ט ש'נ'כ'נ'ס'ו ל'ת'ו'ק'ל'.*

במהלך הביקורת העירייה פרסמה מכרז לעריכת סקר מדידות – מכרז זה לא הופיע באתר העירייה בעת בדיקת הביקורת.

#### הצרת הדגור

*ל'ה'פ'א נ'א'ר'י'ט א'ת ה'א'מ'כ'ר'ל'י'ט ה'א'ת'ר צ'ד ל'ש'מ'ו'צ א'ח'ר'י ת'א'ר'י'ק ה'ש'ט ה'א'מ'כ'ר'ל'.*

#### 5.7. עדכון תעריפים

כאמור, התעריפים מתעדכנים מדי שנה בהתאם לאישור משרד הפנים. עדכון התעריף במערכת המידע מתבצע על ידי הזנת אחוז השינוי למערכת, המחשב מחשב את התעריף המעודכן באופן אוטומטי.

הביקורת ביצעה בדיקה של שיעור השינוי בארנונה ולא מצאה חריגים. העלאות חריגים בשיעור הארנונה אושרו על ידי משרד הפנים.

#### 5.8. קביעת שומה לנכס חדש

תהליך קביעת השומה לנכס חדש על ידי אגף הגביה תלוי באם הנכס נבנה במסגרת פרויקט שבאחריות החברה הכלכלית (בעיקר שכונות חדשות) או שלא במסגרת פרויקט (יתר היישוב).

להלן הפרויקטים הפעילים שבאחריות החברה הכלכלית:

- א. גבעת אלונים צפון
- ב. מקב"ת ינוב
- ג. שכונת יפי נוף (יצחקי)
- ד. ב"מ 300 (שכונה מערבית) – ווילות מ-99 – נשאר מגרשים בודדים.

להלן תהליך קביעת השומה לנכס שבמסגרת פרויקט:

- א. החברה הכלכלית מקבלת את נתוני היתר הבניה מאגף הנדסה בדוא"ל.
- ב. בחברה הכלכלית מזינים את הנתונים לטבלת אקסל.
- ג. מנהל החברה הכלכלית מעביר את טבלאות האקסל למנהל אגף הגביה.
- ד. מנהל אגף הגביה מקבל את הנתונים ומחשב את השטחים המשותפים ומעמיס אותם על הדירות.
- ה. מנהל אגף הגביה קובע את השומה על בסיס גודל הנכס כפי שמפורט בטבלת האקסל.

בנכסים שנבנים במסגרת פרויקטים, אגף הגביה מסתמך על נתוני החברה הכלכלית ובנכסים שלא נבנו במסגרת פרויקט מסתמכים על היתר הבניה.

בעירייה לא מבוצעת בקרה נוספת ולא מבוצעת כל מדידה, אפילו מדגמית, כדי לוודא שהנתונים שהתקבלו באמצעות החברה הכלכלית, על גודל הנכסים בפרויקטים חדשים, מדויקים. הביקורת מעירה כי רצוי לבצע מדידות, לפחות מדגמיות, לדירות בכל בניין חדש שמקבל טופס 4.

*ה'צ'ר'ת מ'נ'ה'ל' א'ל'ל' ה'ש'מ'י'ה*

*ת'ו'ק'ן ה'א'מ'ס'ט'ר'ת נ'ו'ה'ל' 3.10*

**5.9. הודעת שומה**

כדי שניתן לחייב את המחזיקים בנכסים בארנונה נדרש להפיץ תחילה הודעת שומה, גם אם החיוב מתחיל באמצע השנה. מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי עד לאחרונה לא הפיצו הודעות שומה במהלך השנה, אך לאחרונה החלו להפיץ הודעת שומה גם לנכסים חדשים במהלך השנה.

**6. ניהול קופה****6.1. כללי**

תושבים רבים משלמים את ההיטלים, הארנונה והאגרות במשרדי אגף הגביה באמצעות כרטיסי אשראי, שקים או בכסף מזומן. כמו כן, חלק מהתושבים מבצעים את התשלומים טלפונית באגף הגביה.

כאמור, באגף הגביה נמצא נוהל קופה של "מילגם" מ 11.7.2010. מטרת הנוהל (כפי שמוגדר בנוהל) היא לוודא קבלת כספים בצורה מבוקרת, סגירת קופה והפקדת כספים בבנקים בצורה אחראית.

באגף הגביה תלוי שלט שמודיע שתשלומים במזומן הם עד 500 ₪ בלבד. יצוין כי למרות השלט גובים כספים במזומן מעבר לסכום זה; מנהל האגף הסביר לביקורת כי ישנם תושבים שאין באפשרותם לשלם באמצעי תשלום אחר, אך בעקבות השלט התשלומים במזומן פחתו.

כאמור, הקופה הראשית מנוהלת על ידי סגנית מנהל האגף, שהיא כאמור גם הקופאית הראשית. א. סגירת קופה - מדי יום סגנית מנהלת האגף סוגרת קופה; במסגרת זו, היא מבצעת התאמה מול ההפקדות בבנק. לצורך דוגמה, להלן ההפקדות במהלך חודש אפריל 2015:

מס"ד	תאריך	מזומן	שקים מזומן	שקים דחויים
1	1.4.15	476.7	2,592.1	1,140.0
2	12.4.15	1,489.7	73,575.5	78.0
3	13.4.15	4,629.3	7,448.0	1537.3
4	14.4.15	1937.2		4735.5
5	15.4.15	1815.9	725.5	13,422.0
6	16.4.15	2322.1	479.5	
7	19.4.15	7286.0		1681.7
8	20.4.15	167.0		99,008.0
9	26.4.15	543.4	3,207.8	21,688.4
10	27.4.15	613.9		2,204.0
11	29.4.15	1512.1	2,336.5	2,000
12	30.4.15	1324.6		3,659.59

**6.2. ביקורת פתע בקופה**

הביקורת בדקה (במסגרת ביקורת פתע) בתאריך 11.5.2015 את אופן ניהול הקופה. נמצאה התאמת מלאה בין הסכומים שבקופות של העובדים לתדפיסי סגירת חשבון.

**6.3. הפקדת כספים בבנק**

בחוזר מנכ"ל – סעיף 4 ב' נקבע כי "תשלומים שהתקבלו בידי חברת הגביה יופקדו על ידי חברת הגביה, בסוף כל יום עבודה בחשבון הרשות המקומית שנקבע לשם כך".

בהתאם לסעיף 7.2 בחוזה עם "מילגם" – "כספים, שיגבו על ידי הקבלן לאחר שעות העבודה של סניף הבנק, בו מתנהל חשבון [העירייה], יישמרו על ידי הקבלן, אצלו ובאחריותו המלאה, ויופקדו בבנק בבוקר של יום העסקים הבא אחריו. הקבלן יבטח כספים אלה, על פי הקבוע באישור על קיום ביטוחים".

בהתאם לנוהל קופה של "מילגם" – סעיף 3.5 – "יש לבצע הפקדה בכל יום. בימים בהם הבנקים סגורים אחה"מ, יש לבצע הפקדה בסמוך למועד סגירת הבנקים".

נמצא כי בניגוד לנוהל "מילגם" ולנוהל משרד הפנים עובדי אגף הגביה מפקידים את הכספים בבוקר למחרת ולא באותו יום ומלינים את הכספים בכספת במהלך הלילה. הסיבה לכך היא ששעות הפעילות של הבנק אינן חופפות את שעות העבודה של עובדי אגף הגביה. לדוגמה בימי ב' ו ה' הבנק פתוח אחרי הצהריים משעה 16:00 – 18:30, אך העובדות מסיימות את העבודה ב- 16:00. הטבלה שלהלן משווה בין שעות הפעילות של סניף הבנק לשעות הפעילות של העובדים:

מס"ד	יום	שעות פעילות סניף בנק	שעות פעילות עובדים	הערה
1	א'	8:30 – 13:15	08:00 – 16:00	ניתן להפקיד עד 13:15
2	ב'	08:30 – 13:00 16:00 – 16:30	08:00 – 16:00	ניתן להפקיד אחרי 16:00
3	ג'	8:30 – 13:15	08:00 – 18:30	ניתן להפקיד עד 13:15
4	ד'	8:30 – 13:15	08:00 – 16:00	ניתן להפקיד עד 13:15
5	ה'	08:30 – 13:00 16:00 – 16:30	08:00 – 16:00	ניתן להפקיד אחרי 16:00

**הצרת מנהל אגף הגביה**

כא שינוי במצב הקיים יפאצ הטיב השרות לתושבי, זאת וצוד הכספיט שאליניט מאוטחית צל ידי חברת ביטוח.

**הצרת הצלבר**

כאידיה שיפתח סניף בנק צט שעות נוחות יותר, נצבייר את החשבון אליו.

**6.4. דוח יומי**

על פי סעיף 5.15 לחוזה עם "מילגם" – "הקבלן ימסור לגזבר דוח יומי מפורט של הכספים שהופקדו על ידו בחשבון [ ]".

אגף הגביה אינו מעביר דוח יומי מפורט של הכספים שהופקדו על ידו בחשבון לגזבר כנדרש בחוזה. הביקורת מעירה כי על פי החוזה נדרש להעביר דוח מדי יום.

הצרת מנהל אגף הגביה

הדו"ח היומי נמסר במרוכז למחלקת הנהלת החשבונות אשר מהצעת התאמות מול הפנק והן מייצגות את הצלחה.

הצרת הצלחה

אין צורך בהצגת הדוח בתדירות יומית; נצרכן את תדירות ההצגה מחודשי לפחות.

**6.5. אמצעי אבטחה**

אגף הגביה נדרש לשמור על הסדרי אבטחה וביטחון באגף הגביה. הסדרי הביטחון כוללים, בין היתר, מערכות כיבוי אש, כספת מקובעת לקיר, מצלמות ואזעקה. כמו כן, חל איסור לשמור נתוני כרטיס אשראי באגף.

בנוהל קופה של "מילגם" כתוב:

3.4 אין לשמור במחלקה פרטי כרטיס אשראי

3.6 כספת – יש לוודא שהכספת מקובעת לקיר בטון ולרצפה.

3.7 אזעקה – יש להפעילה בכל פעם שיוצאים מהמחלקה.

3.8 חל איסור לתת נגישות לכספת אלא למושימים בלבד....

באגף הגביה קיימת כספת המקובעת לקיר ולא נשמרים נתונים כרטיס אשראי. לשלוש עובדות יש גישה לכספת.

כיום קיימת אזעקה אך לא מותקנות מצלמות במשרדי אגף הגביה. מנהל אגף הגביה מסר לביקורת כי הוזמנו מצלמות אשר יהיו מחוברות לטלפון הנייד שלו; בנוסף, יותקנו לחצני מצוקה.

הצרת מנהל אגף הגביה

הכן הוזמנו הצלחות.

**6.6. ביטולי עסקה**

קיימת חשיבות לביצוע בקרה אחר ביטולי עסקה כדי למנוע שימוש חריג אחר אופציית הביטולים וכדי לבצע בקרה אחר היקף וסיבות הביטולים. חשוב שכל ביטול עסקה יבוקר על ידי גורם נוסף מעבר לקופאי שמבצע את הביטול וישמר תיעוד לפעולה.

בסעיף 3.15 לנוהל קופה של "מילגם" כתוב "על כל ביטול עסקה יש לרשום בקבלה המקורית את סיבת הביטול, יש לציין את היום והשעה של הביטול, מנהל המחלקה יחתום על טופס הביטול".

באגף מנהלים תיק ביטולי עסקה אשר מתועדים בו הקבלה המקורית ואת הביטול. על גבי הקבלה אמור להימצא חתימת התושב ואישור מנהל/סגנית מנהל האגף. הביקורת בדקה את הביטולים בשנת 2015 למול הביטולים שבמערכת המידע.

נמצאו ליקויים בטיפול בביטולי עסקה:

א. נמצא כי רוב ביטולי העסקה אינם מתועדים – מתוך 38 ביטולי עסקה בשנת 2015, תועדו 10 בלבד (26%). רוב הביטולים (20 שהם מעל 50% היו של עובדת מסוימת אשר לא החתימה את מנהל/סגנית מנהל וכתוצאה מכך הם לא תועדו בתיק. נמצא כי מנהל אגף הגביה והסגנית לא היו מודעים להיקף הביטולים של עובדת זו.

## הטבלה שלהלן מרכזת את הביטולים לפי עובד:

מספר ביטולים כולל	האם קיים תיעוד		העובד
	לא	כן	
6	1	5	9
20	20		15
7	5	2	16
5	2	3	26
<b>38</b>	<b>28</b>	<b>10</b>	<b>סכום כולל</b>

- ב. סגנית עובדת האגף ולא מנהל האגף חותמים על ביטול העסקה, בניגוד לנוהל.
- ג. רוב ביטולי העסקה שבוצעו על ידי סגנית מנהלת האגף אושרו על ידה בעצמה – הביקורת מעירה כי חשוב שכל ביטול שמבוצע על ידי עובד יבוקר על ידי עובד אחר. כדי להמחיש את הבעייתיות של הנושא, נמצא מקרה בו הקבלה בתיק אינה על אותה עסקה כמו הביטול – דבר שהיה נמנע אם היה נבדק על ידי גורם נוסף.
- ד. כל עובד מורשה לבטל עסקה ב"חתימת יחיד" במערכת המידע – דבר שמהווה חולשה במערכת הבקרה.

הצרת מנהל אגף הגביה

נצרכה בדיקה בפועל על כל ביטולי העסקה שבוצעו ולא מצטחריטה מנוהל לא היו בציות ביכוויט, אובדות האגף קיבלו ריצנון לגבי נוהל קופה והנושא יתוקן.

## א. פרק ד' – סיכום

רוב ההוצאות של העירייה מקורן בכספים שנגבים באמצעות אגף הגביה אשר כפוף לגזבר העירייה; בדומה לרשויות מקומיות רבות, האגף מנוהל על ידי קבלן חיצוני.

הביקורת בחנה את התשתית של מערך הגביה, כולל: סביבת הבקרה, סביבת העבודה, בסיס לקביעת השומה וניהול קופה. כמו כן, היא בדקה את תיקון הליקויים מדוח הביקורת המפורטת מטעם משרד הפנים.

הביקורת מצאה מספר חולשות בתשתית הבקרות בתחום הגביה – בעירייה לא נקבעה מדיניות כתובה מעודכנת בתחום הגביה; מנהל אגף הגביה לא נדרש להכין תכנית עבודה שנתית כוללת ולדווח על ביצוע מול תכנון; נמצאו חולשות במערך ההרשאות למערכת המידע בתחום הגביה, החוזה עם ספק מערכות המידע לא היה בתקוף ולא נמצאו אישורי ביטוחי וערבויות של אותו ספק; בעירייה לא מונה מפקח על חברת הגביה שתפקידו לפקח על פעילות חברת הגביה; לא מבוצעת בקרה על עמידת הקבלן בחוקי העבודה לגבי העובדים שמועסקים על ידו. יצוין, כי נהלי עבודה מעודכנים פורסמו במהלך הביקורת; יחד עם זאת מומלץ לבצע השלמות.

נמצא, כי אגף הגביה אינה עומדת ברמת השירות הנדרשת מבחינת סביבת העבודה – משרדי האגף נמצאו במצב תחזוקתי וניקיון שאינם משביעים רצון ולא נערכו סקרי שביעות רצון בקרב התושבים. עד לאחרונה עובדי האגף עבדו עם מחשבים ישנים עם מערכת הפעלה מיושנת.

נמצאו פערים בתיעוד הנתונים באגף – לחלק מהנכסים אין תיעוד על אופן קביעת גודל הנכס, במנהל האגף אין נתונים מדויקים בנוגע לחלוקה בין אזורי המגורים ונמצאו סיווגי נכסים שאינם מופיעים בצו הארנונה.

בתחום ניהול הקופה נמצא, כי עובדי האגף אינם מפקידים את הכספים בסוף כל יום עבודה או בצמוד לסגירת הסניפים כנדרש ונמצאו חולשות בתהליך הבקרה על ביטולי עסקה.

העירייה לא ערכה סקר מדידות מזה עשר שנים ואינה עומדת בהנחיות הרגולטור שיש לערוך סקר מדידות כל חמש שנים. ככל שהעירייה מתעכבת בעריכת המדידות היא מפסידה הכנסות פוטנציאליות בעקבות העיגולים כלפי מטה שבוצעו בגודל הנכס, באי חיוב בגין פרגולות, מרתפים ואזורים נוספים שעליהם צריך לחייב; כמו כן, עשר שנים מהווים תקופה ארוכה בה ככל הנראה חלו שינויים בנכסים שניתן לאתר רק באמצעות הסקר.

יישום המלצות הביקורת, מעבר לשיפור העמידה בנוהל משרד הפנים ובחוויה עם הקבלן, עשוי לחזק את הפיקוח והבקרה, לשפר את השירות לתושב תוך הגדלת ההכנסות מארנונה. יצוין, כי העירייה וחברת הגביה החלו ביישום ההמלצות תוך כדי הביקורת ושיתוף הפעולה בין הביקורת למבוקרים היה שלם.

# מועצה דתית - כפר יונה

## תוכן עניינים

3	פרק א' - מבוא	3
5	פרק ב' - תמצית הממצאים וההמלצות	5
7	פרק ג' - פירוט הממצאים	7
7	1. מוסדות המועצה:	7
7	1.1 חברי המועצה הדתית:	7
7	(2) חתימה על הצהרת אמונים	7
8	1.2 התנהלות ישיבות המועצה:	8
8	1.3 מינוי ותפקוד רו"ח:	8
9	1.4 מינוי ותפקוד מבקר הפנים:	9
10	1.5 חשבונות בנק:	10
10	1.6 מורשה חתימה:	10
10	1.7 ביטוח המועצה:	10
10	2. מבנה ארגוני וכוח אדם	10
10	2.1 מבנה ארגוני:	10
12	2.2 העסקת קרובי משפחה:	12
13	3. ניתוח דוחות כספיים	13
13	3.1 ניתוח סעיפי הכנסות והוצאות	13
13	3.2 הערות הביקורת:	13
14	4. ניהול ומעקב תקציבי	14
14	4.1 תהליך הכנת התקציב שנתי	14
16	4.2 דיווח ומעקב עמידה בתקציב 2014:	16
	5. כשרות: 17	
	5.1 כללי: 17	
17	5.2 תהליך הנפקת תעודת כשרות לבית העסק:	17
21	6. נישואין:	21
	6.1 כללי: 21	
21	6.2 תהליך רישום הנישואין:	21
23	7. בתי עלמין ושירותי קבורה:	23
	7.1 כללי: 23	
23	7.2 בדיקות הביקורת:	23
25	8. מקוואות	25
25	8.1 רישוי עסקים:	25
25	9. התקשרויות עם ספקים	25
	9.1 כללי: 25	
26	9.2 בדיקת הביקורת:	26

29	נספח א' - הצעת תקציב לשנת 2014
31	נספח ב' – תקציב מול ביצוע
32	נספח ג' - אגרה עבור מחלקת הנישואין בהתאם לחוזר מנכל מ-4/2014
33	נספח ד' – תשלום המקסימלי לחלקה בכפר יונה שנקבע בתוספת לתקנות
34	נספח ה' - דוח מקורות ושימושים בגין בקשה לפיתוח בית עלמין
35	נספח ו' – הסכם התקשרות עם אמבולנס טל רז

## פרק א' - מבוא

### 1. כללי:

המועצה הדתית בכפר יונה אחראית מתוקף חוק שירותי הדת היהודיים התשל"א-1971, התקנות הנובעות ממנו ומחוזרי מנכ"ל לספק לתושבי העיר שירותי דת בתחומי הכשרות, רישום לנישואין, מקוואות, קבורה וכו'. המועצה הדתית בכפר יונה פועלת כגוף ציבורי שמספרו 500300470.

המועצה הדתית פועלת במסגרת של "שלושת הרשויות":

- הרשות המקומית, המשמשת כאכסניה ומממנת כ-24% (בשנת 2014) מפעילות המועצה;
- הרבנות הראשית, המשמשת כסמכות ההלכתית-דתית;
- המשרד לענייני דתות (בעבר משרד הדתות), המשמש כרגולטור ואף מממן כ-44.5% (בשנת 2014) מפעילות המועצה.

בשנת 2003 פורק משרד הדתות, והאחריות לפעילות המועצות הדתיות עברה אל משרד ראש הממשלה.

בשנת 2008, הוקם מחדש "המשרד לשירותי דת", והמועצות הדתיות חזרו לפעול תחתיו. בשנים 2013 ו-2014 העבירה הרשות המקומית סכום של כ-630 אלף ₪ בכל שנה למימון פעולות המועצה.

**מכוח מימון זה ניתנה סמכות של מבקרת העירייה לבצע ביקורת במועצה הדתית כאמור.**

### 2. מטרות הביקורת:

הביקורת נערכה במסגרת תוכנית העבודה השנתית של מבקרת העירייה, מטרת הביקורת לבחון את תהליכי העבודה העיקריים במועצה הדתית לרבות:

- עמידה בדרישות החוק, כללי מנהל תקין וחוזרי מנכ"ל.
- תפקוד המועצה וחברי המועצה.
- תהליכי הניהול הכספי לרבות תקציב ובדיקת התקשרויות מהותיות.
- תהליכי העבודה בתחום שירותי הקבורה.
- תהליכי עבודה בתחום רישום הנישואין.
- תהליכי עבודה בתחום הכשרות.
- תהליכי עבודה בתחום המקוואות.

אין דוח זה מתיימר לבחון את כל תהליכי העבודה במועצה. כמו כן, בהתאם לתקני הביקורת הפנימית, דוח הביקורת מבוסס על בדיקות מדגמיות ולא על בדיקה של 100% מהנתונים.

**3. המסגרת החוקית:**

- חוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), תשל"א-1971 (עדכון אחרון מס' 13 – 2008);
- תקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), תשל"ל-1970 (עדכון אחרון 8/2012);
- תקנות שירותי הדת היהודיים (תקציב מועצות דתיות), תשמ"ה-1985 (תיקון אחרון 4/2004).
- תקנות ביטוח לאומי (שירותי קבורה), תשל"ו-1976.
- חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
- חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.
- חוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ם-1980.
- פקודת הנישואין והגירושין (רישום)-1936.
- תקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) תשנ"ט 1999.
- תקנות שירותי הדת היהודיים (חברות לענייני קבורה) תשכ"ז-1966.
- תקנות ביטוח לאומי (דמי קבורה), תשל"ו-1976.
- חוזרי מנכ"ל משרד הדתות ונהלי המשרד.

**מתודולוגיה:**

הביקורת נערכה בחודשים יולי- דצמבר 2015 ובמהלכה:

- נערכו פגישות עבודה עם ראש המועצה וגורמים נוספים רלוונטיים.
- התקיימו ביקורים במשרדי המועצה, בבית העלמין ובאתרי הפעילות של המועצה.
- נסקרו ניירות עבודה, פרוטוקולים, מסמכים ואסמכתאות מבססות.
- נותחו נתוני הנהלת החשבונות, התקציבים והדוחות הכספיים.

**הביקורת מברכת על שיתוף הפעולה המלא לו זכתה במהלך עבודתה.**

## פרק ב' - תמצית הממצאים וההמלצות

המועצה הדתית הינה ארגון המיועד לספק שרותי דת לתושבי העיר כפר יונה. מרבית תקציב המועצה מקורו בכספי ציבור (הקצבות משרד הדתות, עיריית כפר יונה ותשלום אגרות) ולפיכך נדרשת המועצה לעמוד בכללי חוק שרותי הדת והתקנות והותקנו, בכללי מנהל התקין ובשקיפות.

**במהלך העבודה התרשמה הביקורת מתודעת השרות הגבוה של עובדי המועצה בדגש על טיפול בזוגות המבקשים להינשא ובטיפול בסידורי קבורה.**  
**ראוי להדגיש, כי המועצה הדתית מתנהלת השנים האחרונות תוך איזון תקציבי, ללא חריגות וללא גירעונות.**

### להלן פרוט הממצאים וההמלצות כפי שהובאו בהרחבה בדוח הביקורת:

(1) העדר נהלי עבודה כתובים – נהלי עבודה מהווים מסמך כתוב שעל פיו יודעים כל הגורמים הרלוונטיים במועצה את שיטות העבודה ותהליכי העבודה הנדרשים והאחידים. נהלי עבודה צריכים להיות כתובים, מותאמים לדרישות החוק ונדרש לכלול בהם בנוסף גם בקורות מובנות, דיווח על חריגות, הרשאות, תחומי אחריות, סמכויות ולוחות זמנים.

**בבדיקת הביקורת נמצא, כי במועצה הדתית לא גובשו נהלי עבודה כתובים. הביקורת ממליצה לקבוע נהלי עבודה לפחות בתהליכים הבאים:**

- תהליכי רכש והתקשרות עם ספקים לרבות קביעת מנגנון ביצוע של מכרזים פתוחים, מכרזי מסגרת וקבלת הצעות מחיר.
- תהליך בניית תקציב, ומעקב תקופתי על ביצוע תקציבי.
- תהליך אישור שעות עבודה ותשלום שכר חודשי לעובדים.

(2) התנהלות ישיבות מועצה - בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לישיבות מועצה שהתקיימו במהלך שנת 2014. מומלץ לקבוע ישיבות מועצה אחת לחודש, בהתאם לנדרש בחוק, לרבות קביעת סדר יום, רישום ההחלטות, זימון גורמים רלוונטיים לדיונים, הפקה וחתימה על פרוטוקול ושמירת התיעוד. (ראה הרחבה סעיף 1.2).

(3) ניהול ומעקב תקציבי – בבדיקת הביקורת נמצא שאין במועצה דוח מעקב שוטף (רבעוני) אחר עמידה בתקציב שאושר, לא קיים תיעוד לישיבות רבעוניות ואין טפסים אחידים לבניית התקציב ולדיווח.

מומלץ לקבוע נוהל עבודה שעל פיו בסוף כל רבעון יופק דוח ניהולי בדבר עמידה בתקציב שתוכנן הן בסעיפי הכנסות והן בסעיפי הוצאות. הדוח צריך להיות בנוי בפורמט אחיד הן לצורך בניית התקציב והן לצורך עריכת הבקרה והדיווח אודות עמידה בתקציב באופן שיאפשר השוואה אפקטיבית ויעילה של עמידה בתקציב שתוכנן ברמת כל סעיף בנפרד. כמו כן מומלץ שדוח המעקב ידון בישיבת המועצה. (ראה הרחבה סעיף 4)

(4) שמירת מסמכים – תיקי כשרות – בבדיקת הביקורת נמצא, כי **מסמכים רבים חסרים** בתיקי כשרות.

**מומלץ לפתוח לכל בית עסק תיק פיזי ובו ישמרו כל המסמכים הרלוונטיים לרבות קבלות בגין תשלומי אגרה.** (ראה הרחבה סעיף 5).

(5) העדר תכניו הרחבה – בית עלמין – בבדיקת הביקורת נמצא, כי על אף הגידול המתוכנן באוכלוסיית העיר כפר יונה ועל אף מצוקת השטחים הקיימים בבית העלמין הנוכחי טרם גובשה תוכנית להרחבת בית העלמין.

**מומלץ להתחיל בהכנת תוכנית הרחבה לבית העלמין, אישורה והגשתה למוסדות התכנון הרלוונטיים. מדובר בהליך בירוקרטי – פרוצדוראלי ארוך ויש להיערך לכך מבעוד מועד.** (ראה הרחבה סעיף 7)

(6) רישוי עסקים – מקוואות - בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד הביקורת, **המקוואות לא קיבלו רישוי עסקים.**

מהסברים אשר קיבלה הביקורת, מדובר ככול הנראה על חריגה של המבנים מתוכניות בניה / היתרי בניה שנתנו לפני עשרות שנים. **לדעת הביקורת מחלקת הרישוי בעירייה נדרשת לספק חלופות לפתרון הבעיה. לא ניתן להסתפק באמירה "שאי אפשר לקבל רישיון עסק", יש צורך להסדיר את הדרוש מול הגורמים הרלוונטיים בתוך העירייה ומול הגורמים הסטטוטוריים החיצוניים (ועדת תכנון) וכו'.** (ראה הרחבה סעיף 8.1).

(7) התקשרויות עם ספקים / נותני שירותים – בבדיקת הביקורת נמצאו התקשרויות עם ספקים שלא בהתאם לחוק חובת המכרזים (ללא השוואת מחירים וללא מכרזים).

**מומלץ לחדד את הוראות החוק וכללי המנהל התקין לרבות גיבוש נוהל עבודה כתוב וסדור אשר יקבע את תהליכי הרכש של המועצה. נוהל זה יביא לידי ביטוי הן את מדיניות המועצה, הן את הוראות החוק והן את חובת הדיווח וטיפול באירועים חריגים.** (ראה הרחבה סעיף 9.2)

## פרק ג' - פירוט הממצאים

### 1. מוסדות המועצה:

#### 1.1 חברי המועצה הדתית:

- בהתאם לחוק<sup>1</sup> השר רשאי לקבוע את מספר חברי המועצה הדרושים לכהן ובתנאי שמספר החברים במועצה לא יעלה על מספר חברי הרשות המקומית (13 חברים). בחירת חברי המועצה תתבצע בהסכמה של "שלושת הרשויות" כאשר:
- השר רשאי להמליץ למנות 45% מהחברים.
  - הרשות המקומית רשאית להמליץ למנות 45% מכלל החברים.
  - הרבנות המקומית רשאית להמליץ על 10% הנותרים.

כמו כן נקבע<sup>2</sup>, שבמצבים בהם אין הסכמה בין "שלושת הרשויות" ימנה השר צוות בין 2 חברים מתאימים (להלן – "ממונים") שימלאו את התפקידים שאותם מוסמכת הועדה למלא. לממונים יהיו כל הסמכויות והחובות של המועצה ולאחד מהם יעניק השר את סמכות ההכרעה.

בחוזר מנכ"ל משרד הדתות (מחודש דצמבר 2011) נקבע:

"... שני הממונים גם יחד באים בנעלי הרכב המועצה הדתית והם אחראים כאחד על ניהול ענייני המועצה. משום כך המחוקק הקנה להם את כל הסמכויות והחובות..."

חשוב להדגיש, גם חוק שרותי הדת וגם חוזר מנכ"ל קובעים באופן מפורש שבמידה ומונו שני חברים "ממונים", הם נכנסים בנעלי המועצה ועליהם לעמוד ולקיים את כל החובות, התפקידים והאחריות של המועצה.

החל משנת 2010, פועלת המועצה הדתית בכפר יונה בהרכב מיוחד של 2 ממונים.

#### הערות הביקורת:

(1) מינוי חברים ממונים - בבדיקת הביקורת נמצא שבמועצה הדתית משמשים כיום שני חברים כממונים:

מר אהרון חגי' מונה לכהונת ממונה בעל סמכות הכרעה בתאריך 15.2.2010.

מר שמעון חזות מונה לכהונת ממונה שאינו בעל סמכות הכרעה בתאריך 16.2.2012.

הביקורת קיבלה את כתבי המינוי מטעם משרד הדתות – תקין.

(2) חתימה על הצהרת אמונים - על פי החוק<sup>3</sup> חבר מועצה נדרש לחתום על הצהרת אמונים, כדלהלן: "אני מתחייב לשמור אמונים למדינת ישראל ולחוקיה, למלא באמונה את תפקידי כחבר המועצה הדתית לפי חוק זה, ולקיים את החלטות המועצה הדתית".

<sup>1</sup> סעיפים 2-3 בחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א, 1971.

<sup>2</sup> סעיף 6 (ב2). בחוק שירותי הדת

<sup>3</sup> סעיף 6(ג) בחוק שירותי הדת היהודיים (נוסח משולב), התשל"א, 1971.

**בבדיקת הביקורת נמצא שלא קיים במשרדי המועצה תיעוד / העתק של הצהרות אמונים שנחתמו על ידי שני הממונים.**

**1.2 התנהלות ישיבות המועצה:**

בהתאם לתקנות<sup>4</sup>, המועצה נדרשת לקיים לפחות ישיבה אחת בכל חודש (למעט החובה להתכנס בחודש ניסן ובחודש תשרי). כמו כן<sup>5</sup>: "בכל ישיבת מועצה ירשום מזכיר / עובד המועצה פרוטוקול אשר יכלול לפחות פרטים אלה: שמות חברי המועצה הנוכחים בישיבה; סדר היום; שמות המשתתפים בוויכוח; ההצעות; תוצאות ההצבעות; ההודעות האישיות, והחלטות". ראש המועצה נדרש לאשר את הפרוטוקול בחתימתו ולשלוח העתק חתום לחברי המועצה ולשר (הדתות) תוך שבועיים ממועד הישיבה.

הישיבות החודשיות נועדו לצורך ניהול שוטף של ענייני המועצה. בישיבות אלו אמורים לעלות לדיון כל הסוגיות הפתוחות וכל ההחלטות צריכות להיות רשומות.

**להלן מקצת מהנושאים שאמורים להיות נידונים בישיבות המועצה:**

- קביעה ואישור תקציב פעילות שנתית.
- מעקב אודות עמידה בתקציב השנתי.
- אישור התקשרויות עם ספקים/ נותני שירותים.
- טיפול בסוגיות כח אדם.
- דיון בדוחות ביקורת פנימיים ומעקב אחר תיקון הליקויים.
- דיון בבקשות חריגות של תושבי העיר.
- דיון באירועים חריגים / כשלים שנתגלו בפעילות השוטפת.
- ישיבות עבודה עם הגורמים המקצועיים במועצה לרבות רב העיר, רבני שכונות, אחראי בית עלמין, מקוואות וכו'.

**בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לישיבות מועצה שהתקיימו במהלך שנת 2014. מומלץ לקבוע ישיבות מועצה אחת לחודש, בהתאם לנדרש בחוק, לרבות קביעת סדר יום, רישום ההחלטות, זימון גרומים רלוונטיים לדיונים, הפקה וחתימה על פרוטוקול ושמירת התיעוד.**

**1.3 מינוי ותפקוד רו"ח:**

על פי החוק<sup>6</sup>, המועצה תמנה רו"ח לצורך עריכת דוחות כספיים. בבדיקת הביקורת נמצא שרו"ח אלי ברבי משמש כרו"ח של המועצה הדתית – תקין.

<sup>4</sup> סעיף 11 בתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות).  
<sup>5</sup> סעיפים 18-19 בתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות).  
<sup>6</sup> סעיף 7(א) וסעיף 7(ב) בחוק שירותי הדת היהודיים.

**1.4 מינוי ותפקוד מבקר הפנים:**

בהתאם לחוק הביקורת הפנימית<sup>7</sup> חלה חובה למנות מבקר פנימי במועצה דתית. להלן פירוט עיקרי התפקידים של המבקר הפנימי:

- בדיקת עמידה בהוראות החוק, כללי המנהל התקין, החיסכון, היעילות וטוהר המידות.
- בדיקת תהליכי העבודה והאם מועילות להשגת היעדים.
- בדיקת אופן ניהול הנכסים וההתחייבויות.
- בדיקת מערכת הנהלת החשבונות.
- בדיקת אופן ניהול הרכוש ואופן ניהול הכספים.
- בדיקת תהליכי תיקון ליקויים.

בתאריך 1.01.2014 נערך "הסכם למתן שירותי ביקורת פנימית" בין המועצה לבין המבקר הפנימי שעיקריו:

- ביקורת בהיקף של 12 שעות חודשיות.
  - תעריף שעת של 160 ₪ לשעה (לא כולל מע"מ).
  - עלות ההתקשרות השנתית הינה כ- 27,100 ₪.
- הסכם זה נחתם על ידי המועצה - תקין**

**הערות הביקורת:**

(1) דוחות ביקורת בשנים 2014 ו-2015 – בבדיקת הביקורת נמצא, כי על אף העובדה שהסכם ההתקשרות עם המבקר הפנימי נחתם בינואר 2014 **בכל שנת 2014 לא התבצעה ביקורת ולא הוגש ולו דוח אחד למועצה.**

בחודש יולי 2015 (תוך כדי עבודת הביקורת) הוגש לראש המועצה דוח ביקורת בנושא "בחינת נאותות יישום הוראות והנחיית חוזרי מנכל המשרד לענייני דתות בנושאים נבחרים". **בבדיקת הביקורת נמצא שדוח ביקורת זה כלל את תגובת המועצה אך לא נדון בישיבת המועצה.**

(2) התאמה לדרישות משרד הדתות - בתאריך 12/8/2008 הפיק המשרד לשירותי דת, האגף לפיקוח ובקרה, קריטריונים אחידים לקביעת מכסת שעות שנתיות לביקורת פנימית כדלהלן:

היקף השעות ביקורת שנתיות	גודל האוכלוסייה בעיר	
	25	עד 750,000 תושבים
20	עד 200,000 תושבים	מ- 52,000 תושבים
15	עד 52,000 תושבים	מ- 30,000 תושבים
12	עד 30,000 תושבים	מ- 5,000 תושבים
10	עד 5,000 תושבים	מ- 0 תושבים

<sup>7</sup> סעיף 5(1) ולסעיף 2(א) לחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב 1992.

**בבדיקת הביקורת נמצא, כי הסכם העסקה עם המבקר הפנימי תואם את דרישות משרד הפנים – תקין.**

**1.5 חשבונות בנק :**

לרשות המועצה הדתית עומדים 2 חשבונות בנק :

**האחד** – חשבון מספר 6627 בסניף מספר 675 בבנק הפועלים.

**השני** - חשבון מספר 276101 בסניף מספר 675 בבנק הפועלים – חשבון ייעודי עבור פיתוח בית עלמין.

**1.6 מורשה חתימה :**

התקנות<sup>8</sup> קובעות, כי: "כל המחאה או פקודת תשלום לחובת קופת המועצה יחתמו ביד ראש המועצה ובידי הגזבר, ובאין גזבר - ביד חבר המועצה שהמועצה מינתה לכך".  
במהלך עבודת הביקורת נתקבל מסמך מעו"ד יעקב לסרי.  
עפ"י מסמך זה, מר אהרון חגיגי ושמעון חזות הינם מורשה החתימה של המועצה.

**כמו כן, בבדיקת מורשה החתימה כפי שמופיעה ברישומי הבנק, מופיעים מר אהרון חגיגי ומר שמעון חזות כנדרש – תקין.**

**1.7 ביטוח המועצה :**

בהתאם לחוזר מנכ"ל<sup>9</sup>, קיימת חובה על המועצה הדתית לדאוג לכיסוי ביטוחי הולם כדי למנוע תביעות כספיות כנגד המועצה עקב אירועי ביטוח שונים.  
בבדיקת הביקורת נמצא כי המועצה הדתית התקשרה עם חברת ביטוח מנורה מבטחים בין התאריכים 01/03/2015-29/02/2016 בסך של כ-12,138 ₪ לתקופה וכללה את כל הנושאים בהתאם לחוזר מנכ"ל- תקין.

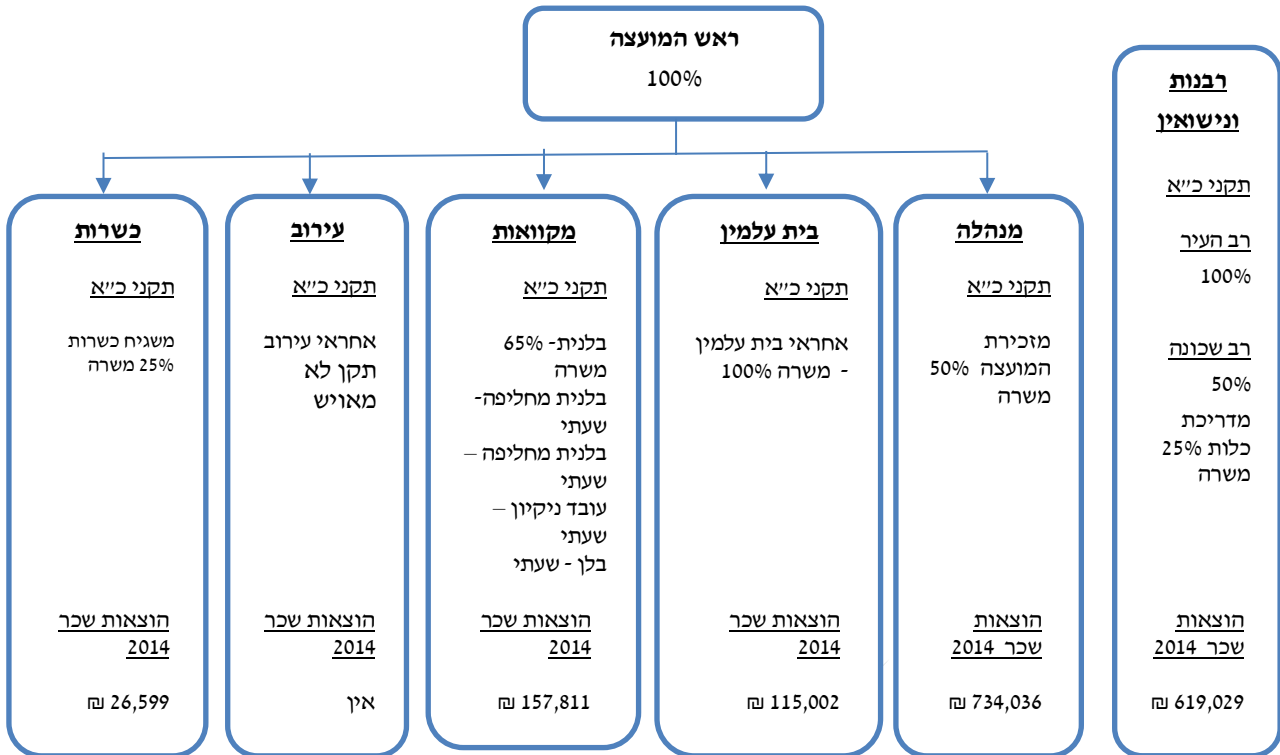
**2. מבנה ארגוני וכוח אדם**

**2.1 מבנה ארגוני :**

המועצה הדתית מורכבת משני גופים נפרדים (רבנות העיר ומועצה הדתית) הפועלים, כל אחד מכוח תקנות מיוחדות שהגדירו את תחולת פעולותיהם האחריות והסמכות.  
**הרבנות** - בראשה עומד רב העיר, המנהיג הרוחני והפוסק בכל ענייני הדת וההלכה.  
**המועצה** - בראשה עומד ראש המועצה, האחראית לניהול ולתפעול ענייני המועצה לרבות תכנון, תקצוב, תפעול השירותים, גביית אגרות, ניהול כספי, תשלומי שכר ועוד.

<sup>8</sup> סעיף 26 בתקנות שירותי הדת היהודיים (ניהול מועצות), התש"ל-1970.  
<sup>9</sup> סעיף 760 בחוזר מנכ"ל מאוקטובר 2009

להלן פירוט המבנה הארגוני של המועצה תוך פירוט תקני כ"א וסך ההוצאה לשכר בשנת 2014:



בשנת 2014 הועסקו במועצה 12 עובדים (במשרה מלאה או חלקית) בהיקף שנתי כולל של 1,652 אלף ₪.

להלן רשימת העובדים המועסקים במועצה כפי שקיבלה הביקורת מהמועצה הדתית:

שם העובד	תפקיד	תאריך תחילת עבודה	% משרה
1 חגי אהרון	ראש המועצה	01/02/2010	70%
2 שויצה עוזי	רב מקומי	01/07/1974	100%
3 הללויה יוסף	רב שכונה	01/09/2001	50%
4 בר און אורית	מזכירת המועצה	01/11/1997	50%
5 ברהום זמיר	אחראי בית עלמין	01/07/2008	100%
6 זכות אסתר	בלנית	01/09/1992	65%
7 משה גבראל	משגיח כשרות	01/10/1998	25%
8 שויצה צביה	מדריכה	01/04/1976	25%
9 גרידיש נורית	בלנית מחליפה	01/10/2007	שעתי
10 ברהום איריס	בלנית מחליפה	01/11/2010	שעתי
11 סזגר שי	בלן	01/06/2013	שעתי
12 חדד מיכל	ניקיון מקווה	01/11/2011	שעתי

## 2.2 העסקת קרובי משפחה:

בחוזר מנכ"ל מחודש פברואר 1/2013 נקבעו "סייגים להעסקת עובד מטעמי קרבה משפחתית" בסעיף 7.3.6 נאמר:

- "לא יועסק אדם במועצה הדתית אם הינו קרוב משפחה של רב העיר, ראש המועצה, חברי המועצה, הממונים על המועצה, מזכיר המועצה, מורשי החתימה במועצה, האחראי על משאבי אנוש במועצה ונציג ועד העובדים".

- "לא יועסק אדם במועצה הדתית באותה יחידה בה מועסק קרוב משפחתו".

- "לא יועסק אדם במועצה הדתית, במשרה אשר תקנה לו יחסי כפיפות או קשרי עבודה (מנהליים ו/או הלכתיים) על קרוב המשפחה שלו".

- "לא יועסק אדם במועצה דתית אם קרוב משפחתו הינו הגורם הממונה עליו (מנהלית ו/או הלכתית)".

- "במקרה של קליטת והעסקת עובד שהינו קרוב משפחה אשר לא סותרת את סעיפים הנ"ל תדווח המועצה הדתית לאגף משאבי אנוש במועצות הדתיות במשרד על בחירת העובד וכן תפרט מהי קרבתו המשפחתית, סמוך לאחר בחירתו לתפקיד".

**בבדיקת הביקורת נמצא:**

- **גברת שויצה צביה** – מועסקת כמדריכת כלות החל משנת 1976 על אף היותה אשתו של רב העיר. חשוב להדגיש מדובר בהעסקה שלפני כניסתו לתוקף של חוזר מנכ"ל בחודש ינואר 2013 – **תקין**.
- **בני הזוג ברהום** – המועסקים שניהם במועצה הדתית, גם במקרה הנ"ל מועד תחילת העסקה (2010) היה קודם למועד הוצאת ההנחיה (2013). בנוסף בני הזוג אינם מועסקים באותה יחידה, אין ביניהם יחסי כפיפות ולפיכך נדרש היה, בהתאם להנחיות, יש להעביר לאגף משאבי אנוש במועצות הדתיות דיווח בדבר העסקה הזו. לדברי ראש המועצה, דיווח כאמור הוגש **אולם בבדיקת הביקורת לא נמצא תיעוד לדיווח שהוגש למשרד הדתות**.

**3. ניתוח דוחות כספיים****3.1 ניתוח סעיפי הכנסות והוצאות**

להלן ניתוח סעיפי ההכנסות וההוצאות כפי שהובאו בדוחות הכספיים של המועצה לשנים 2012 – 2014:

שנת 2014		שנת 2013		שנת 2012		הכנסות
ב- %	ב- ₪	ב- %	ב- ₪	ב- %	ב- ₪	
44.25%	1,176,442.00	49.55%	1,485,045.00	35.67%	912,270.00	סה"כ הכנסות ממשרד הדתות
23.62%	628,064.00	22.13%	663,178.00	36.35%	929,731.00	סה"כ הכנסות רשות מקומית
16.55%	440,078.00	12.12%	363,164.00	17.40%	445,095.00	סה"כ הכנסות מפעילות
15.58%	414,268.00	16.20%	485,472.00	10.58%	270,526.00	שחרור מהגבלה - פיתוח בית עלמין
<b>100.00%</b>	<b>2,658,852.00</b>	<b>100.00%</b>	<b>2,996,859.00</b>	<b>100.00%</b>	<b>2,557,622.00</b>	סה"כ הכנסות השנה
						<b>הוצאות פעילות:</b>
23.31%	619,727.00	22.57%	676,325.00	25.76%	658,795.00	סה"כ הוצאות מיוחסות לרבנות
9.56%	254,144.00	9.34%	280,043.00	10.18%	260,349.00	סה"כ הוצאות מיוחסות לטהרה ומקוואות
1.91%	50,827.00	3.43%	102,655.00	3.30%	84,336.00	סה"כ הוצאות מיוחסות לאחזקת עירובין
23.22%	617,395.00	24.50%	734,157.00	18.64%	476,797.00	סה"כ הוצאות מיוחסות לבית עלמין וקבורה
1.00%	26,599.00	1.02%	30,484.00	1.17%	29,887.00	סה"כ הוצאות מיוחסות לכשרות
37.10%	986,405.00	33.94%	1,017,164.00	37.34%	954,922.00	סה"כ הוצאות מנהלה מימון ואחרות
<b>96.10%</b>	<b>2,555,097.00</b>	<b>94.79%</b>	<b>2,840,828.00</b>	<b>96.38%</b>	<b>2,465,086.00</b>	סה"כ הוצאות פעילות השנה
<b>3.90%</b>	<b>103,755.00</b>	<b>5.21%</b>	<b>156,031.00</b>	<b>3.62%</b>	<b>92,536.00</b>	עודף לשנה

**3.2 הערות הביקורת:**

(1) **ניהול כספי** – על פי נתוני הטבלה, בכל אחת מ- 3 השנים האחרונות התנהלה המועצה תחת שמירה על מסגרות כספיות וללא יצירת גירעונות - **תקין**.

(2) **הוצאות שכר דירה** – בבדיקת הביקורת נמצא שמבנה המועצה הדתית הינו מבנה ששייך לעיריית כפר יונה. קיים הסכם (לא כתוב) בין המועצה לבין העירייה בדבר זכאות המועצה לשימוש במבנה ללא תשלום. **לדעת הביקורת מומלץ לבחון שוב, ביחד עם**

**רו"ח המבקר של המועצה, האם לא מדובר בהכנסה והוצאה רעיונית אשר יש לתת לה ביטוי בדוחות הכספיים.**

(3) התחייבויות נוספות שלא כלולות בדוח רווח והפסד – בביאורים של הדוח הכספי

מפורטות התחייבויות נוספות שאינם מוזכרות בדוח רווח והפסד. מדובר על :

- התחייבות בגין פדיון ימי מחלה בסך 19,534 ₪.

- התחייבות המועצה בגין פדיון ימי חופשה שטרם נוצלו בסך של כ- 264,973 ₪.

- סה"כ התחייבויות נוספות בסך של כ- 284,507 ₪.

**המשמעות – קיימת התחייבות של המועצה כלפי עובדיה בסכום של כ- 284 אלף ₪ שאין למועצה בגינה מקור מימון. במידה והמועצה תיסגר "מחר" – לא יהיה מהיכן לשלם את ההתחייבויות הנ"ל.**

#### **4. ניהול ומעקב תקציבי**

תקציב פעילות הינו אחד הכלים המשמעותיים ביותר שעל הנהלת המועצה לנהל. התקציב מבטא במונחים כספיים את תוכניות העבודה השנתיות הן של סעיפי ההכנסות והן של סעיפי ההוצאות. התקציב מהווה כלי תכנוני אשר באמצעותו ניתן לבחון כבר בתחילת השנה האם ניתן לספק את כל השירותים הדרושים לקהילה. בנוסף, במהלך השנה בחינת עמידה בתקציב מהווה כלי בקרה שוטף הן לממונים והן לרגולטורים.

#### **4.1 תהליך הכנת התקציב שנתי**

להלן תיאור תהליך אישור התקציב השנתי כפי שמופיע בתקנות :

<b>מספר</b>	<b>שלב</b>	<b>פירוט</b>	<b>גורם אחראי</b>
<b>שלב 1</b>	הכנת הצעת תקציב שנתי	אחת לשנה בתחילת כל שנה נדרש ראש המועצה והגזבר <sup>10</sup> להכין תקציב פעילות שנתית. התקציב כולל התייחסות לסעיפי ההכנסות וההוצאות המתוכננות.	ראש המועצה
<b>שלב 2</b>	אישור הצעת התקציב בישיבת המועצה	הצעת התקציב תובא לאישור בישיבת המועצה. אישור התקציב יובא לידי ביטוי בפרוטוקול הישיבה.	ראש במועצה וחברי
<b>שלב 3</b>	הגשת הצעת התקציב לראש העיר	הצעת התקציב שאושרה תוגש לראש הרשות המקומית (ראש העיר) <sup>11</sup> לאישורו.	ראש המועצה והרשות המקומית

<sup>10</sup> תקנות שירותי הדת היהודיים סעיף 6(2).

<sup>11</sup> חוק שירותי הדת היהודיים סעיף 11(ב).

<u>מספר</u>	<u>שלב</u>	<u>פירוט</u>	<u>גורם אחראי</u>
<b>שלב 4</b>	קבלת הסכמת ראש העיר	ראש העיר נדרש לאשר בכתב את הצעת התקציב במידה והוא איננו מאשר את התקציב הוא נדרש להגיש הודעה בכתב לרבות נימוקים לסירובו לאשר את התקציב. אישור / אי אישור ראש העיר יועבר למועצה <sup>12</sup> .	הרשות המקומית
<b>שלב 5</b>	העברת התקציב לידיעת השר	הצעת התקציב מועברת לאישור השר במשרד לענייני דתות <sup>13</sup> .	השר לענייני דת

<sup>12</sup> סעיף 3 בתקנות שירותי הדת היהודיים (תקציב מועצות דתיות).

<sup>13</sup> חוק שירותי הדת היהודיים סעיף 11ט(ג).

הערות הביקורת לתהליך העבודה:

- (1) הצעה לתקציב – הביקורת קיבלה את הצעת התקציב כפי שאושרה על ידי 2 הממונים וכפי שנחתמה על ידי רו"ח המועצה – **תקין**.  
התקציב כלל הכנסות בסך 2,160,498 ₪, הוצאות שכר בסך 1,633,556 והוצאות פעולות בסך 526,942 ₪. סך העודף הכספי המתוכנן לשנת 2014 הינו "0".  
**מצ"ב בנספח א' – הצעת התקציב המאושרת.**
- (2) העדר אישור תקציב בישיבת המועצה – בבדיקת הביקורת נמצא שתקציב 2014 **לא אושר בישיבת המועצה ולא הופק פרוטוקול המעיז על אישור התקציב השנתי.**
- (3) הסכמת ראש העיר – בהתאם לסעיף 3 לתקנות שירותי הדת היהודיים (תקציב מועצות דתיות), התשמ"ה-1985, נדרשת הרשות המקומית (ראש העיר) להביע את הסכמתה או אי הסכמתה של הרשות לתקציב שנקבע במועצה הדתית. בבדיקת הביקורת נמצא, **כי אין במשרדי המועצה העתק של מסמך התקציב שהוגש להסכמת ראש העיר / מועצת העיר.**
- (4) העברת התקציב לידיעת השר - בבדיקת הביקורת נמצא, **כי אין במשרדי המועצה העתק של מסמך התקציב שהוגש לאישור השר.**
- (5) העדר נוהל עבודה לתהליך בניית התקציב השנתי - בבדיקת הביקורת נמצא, **כי טרם גובש נוהל עבודה כתוב המסדיר את תהליך בניית התקציב השנתי לרבות לוחות זמנים, גורמים אחראיים, ותהליך אישור התקציב.**
- הביקורת ממליצה לגבש נוהל פנימי כתוב לתהליך עריכה ואישור תקציב שנתי לרבות קביעת לוחות זמנים, מדרג אישורים וטפסים יעודים.**

4.2 דיווח ומעקב עמידה בתקציב 2014:

הביקורת ביקשה לבחון את המעקב השוטף אודות עמידה / אי עמידה בתקציב הפעילות השנתית. במסגרת זו התקבל דוח מעקב תקציבי (מצ"ב בנספח ב') לתקופה של ינואר – ספטמבר 2014 וכלל גם תחזית עד לסוף השנה.

הערות הביקורת:

- (1) עבודה בשני פורמטים שונים - בבדיקת הביקורת נמצא שתקציב הפעילות לשנת 2014, כפי שפורט בהרחבה בסעיף 4.1 נערך על בסיס טופס מספר 23Z (מצ"ב בנספח א') ואילו הדיווח על עמידה בתקציב נערך על גבי טופס מספר 149 (מצ"ב בנספח ב'). מדובר בשני טפסי שונים באופן

מהותי, במספר סעיפי ההכנסות וההוצאות, בשמות הסעיפים, ובסיווג בין הוצאות שכר והוצאות פעילות שונה.

**המשמעות – לא ניתן לבצע השוואה אפקטיבית ויעילה בין התקציב שאושר לבין הדיווח על הביצוע בפועל.**

הביקורת ממליצה להשתמש בפורמט אחיד הן לצורך בניית התקציב והן לצורך עריכת הבקרה והדיווח אודות עמידה בתקציב השנתי. שימוש שפורמט אחיד יאפשר השוואה אפקטיבית ויעילה של עמידה בתקציב שתוכנן ברמת כל סעיף בנפרד.

**(2) העדר מעקב רבעוני ביצוע שנתי-** בבדיקת הביקורת נמצא שמעקב תקציב מול ביצוע בוצע רק ברבעון השלישי של השנה (ינואר – ספטמבר). המשמעות – המועצה לא הכינה דוח מעקב תקציב לסוף הרבעון הראשון, השני והרביעי. בהעדר דוח מעקב רבעוני בדבר עמידה בתקציב נפגמת יכולת הבקרה והפיקוח של הנהלת המועצה.

מומלץ לקבוע נוהל עבודה שעל פיו בסוף כל רבעון יופק דוח ניהולי בדבר עמידה בתקציב שתוכנן הן בסעיפי הכנסות והן בסעיפי הוצאות. מומלץ שדוח המעקב ידון בישיבת המועצה.

## **5. כשרות:**

### **5.1 כללי:**

כל בית עסק העוסק במכירה לציבור של מצרכי מזון או הגשתם. לשם אכילה ושתיה במקום או לשם אכילה מחוץ למקום רשאי לקבל תעודת הכשר.

תעודת הכשר יכולה להיות מסוג "כשר", "רגיל", או "מהדרין" והיא מסווגת למספר סוגים:

- תעודת הכשר לעסק המוכר מוצרי בשר.
- תעודת הכשר לעסק המוכר מוצרי חלב.
- תעודת הכשר לעסק המוכר מוצרי בשר וחלב.
- תעודת הכשר לעסק המוכר מוצרי בשר, חלב ופרווה.
- תעודת הכשר לעסק המוכר חלב נוכרי וכו'.

### **5.2 תהליך הנפקת תעודת כשרות לבית העסק:**

להלן תהליך הנפקת תעודת כשרות לבית עסק, כפי שהוסבר לביקורת:

<u>מספר</u>	<u>שלב</u>	<u>פירוט</u>	<u>גורם אחראי</u>
<b>שלב 1</b>	בקשת בית העסק	בית העסק נדרש להגיש בקשה לקבלת תעודת כשרות. הבקשה אמורה לכלול בין השאר את שם מגיש הבקשה, פריטי העסק, פרוט המזון, ההכנה והייצור. פירוט הספקים הרלוונטיים וספקי חומרי	בית העסק

מספר	שלב	פירוט	גורם אחראי
		הגלם. בקשה זו אמורה להיות חתומה על ידי מבקש הבקשה תוך התחייבות לעמידה בכל נהלי הכשרות וההוראות ההלכתיות של הרב המקומי או מי מטעמו.	
שלב 2	ביקור בבית העסק	האחראי על תחום הכשרות במועצה נדרש לקיים ביקור בבית העסק והגשת המלצה לרב העיר בדבר מתן / אי מתן תעודת הכשר כמבוקש.	האחראי על תחום הכשרות
שלב 3	אישור רב העיר	רב העיר נדרש לתת החלטה בדבר הנפקה או אי הנפקה של תעודת כשרות לבית העסק תוך פרק זמן סביר (תוך 30 ימי עבודה). במידה והתקבלה החלטה שלא לתת תעודת כשרות, בעל העסק רשאי להגיש ערר.	רב העיר
שלב 4	מסירת כשרות ספציפיים	בשלב זה יועבר לבית העסק פריטי משגיח הכשרות וכל הנהלים הספציפיים לבית העסק. מורשה חתימה מטעם העסק והוא לעמוד בכל ההנחיות. נהלים אלו ייחתמו גם על ידי הרב העיר.	מורשה חתימה מטעם העסק
שלב 5	תשלום אגרות כשרות	בשלב זה תגבה אגרת כשרות מבית העסק. על פי מדיניות המועצה, תעודות הכשרות מונפקות מתשרי ועד תשרי כך שעסק שנפתח במהלך השנה ישלם עבור החלק היחסי עד לחודש תשרי.	אחראי על הכשרות מועצה
שלב 6	הנפקת תעודת כשרות	המועצה תנפיק תעודת כשרות (שנתית) לבעל העסק על פי מדיניות המועצה. מונפקת תעודת כשרות זמנית לתקופה של 3 חודשים ללא תשלום. התעודה תיחתם על ידי רב העיר (חתימה ידנית וחתימת).	המועצה הדתית ורב העיר

**בדיקות הביקורת:**

(1) מספר בתי עסק בעלי תעודות כשרות – בבדיקת הביקורת נמצא שבתחומי העיר קיימים 24 בתי עסק שקיבלו תעודת כשרות מהמועצה.

(2) שלימות המסמכים- הביקורת ערכה בדיקה מדגמית לצורך בחינת שלימות המסמכים בתיקי הכשרות.

מספר העסק	שם העסק	טופס בקשה + חתימת הבהרה	המלצה אחראי כשרות	אישור רב העיר	חתימה על נהלים ספציפיים	תשלום אגרה	הנפקת תעודה
		שלב 1	שלב 2	שלב 3	שלב 4	שלב 5	שלב 6

חסר	21.12.2015	חסר	חסר	חסר	חסר	תבליני יוסף ברכה	61	1
חסר	13.1.2015	חסר	חסר	חסר	14.11.2013	שמעיה שף הבשרים	63	2
חסר	11.11.2014	חסר	חסר	חסר	18.3.2014	מנגירו	64	3
חסר	23.11.2015	חסר	חסר	חסר	1.9.2014	ביס ביס בייגל בע"מ	65	4
חסר	20.10.2015	חסר	חסר	חסר	30.11.2014	סנטיאגו	66	5
חסר	חסר	חסר	חסר	חסר	30.5.2015	פלוריס	67	6
חסר	8.10.2015	חסר	חסר	חסר	8.7.2015	לימור סוזמן- עוגות בעיצוב אישי	68	7
חסר	חסר	חסר	חסר	חסר	קיים טופס ללא תאריך	פיצה פרזידנטה *	69	8
חסר	חסר	חסר	חסר	חסר	27.10.2015	פיצוחי נעים	71	9
חסר	20.12.2015	חסר	חסר	חסר	20.11.2015	מרכז יום לקשיש	72	10
חסר	חסר	חסר	חסר	חסר	6.12.2015	אוריאור	73	11

\* נסגר

### בבדיקת הביקורת נמצא שקיימים מסמכים רבים חסרים, לרבות :

- ב- 8 מתוך 12 תיקים – לא נמצא טופס בקשה לקבלת תעודת כשרות.
- כל מסמכי ההמלצה של אחראי הכשרות.
- כל העתקים של רב העיר לאישור מתן תעודת כשרות.
- כל העתקים של הנהלים שהועברו לבעלי העסקים.
- וכל העתקים של תעודות הכשרות שהונפקו.

ראוי להדגיש שבחינת בקשות לקבלת תעודות כשרות וחתימה על תעודות הכשרות נמצא באחריות ובסמכות רב העיר.  
הביקורת ממליצה, לפתוח לכל בית עסק תיק פיזי ובו ישמרו כל המסמכים הרלוונטיים לרבות קבלות בגין תשלומי אגרה.

(1) דיווחים / פיקוח על משגיח כשרות - בהתאם להנחיות מנכ"ל המשרד<sup>14</sup> על משגיח כשרות להגיש את הדוחות הבאים:

- דוח נוכחות בחתך יומי אשר יוגש למפקח / מנכ"ל מחלקת כשרות אחת לחודש.
- דוח ליקויים שימלא המשגיח לפי שיקול דעתו בעת הצורך ויוגש למפקח.
- אחת לחודש יגיש המשגיח דיווח למנהל מחלקת כשרות על מצב הכשרות בעסק ובו יצוין במפורש האם נהלי הכשרות נשמרים בעסק או לאו.

**בבדיקת הביקורת נמצא שאין במשרדי המועצה תיעוד לדוחות שהוגשו (במידה והוגשו) בגין הפרות של ההנחיות / אי עמידה בתנאי תעודות הכשרות.**

**מומלץ לחדד את נהלי העבודה אל מול משגיחי הכשרות בדבר העברת הדיווחים הנדרשים.**

**6. נישואין:****6.1 כללי:**

בהתאם לחוק<sup>15</sup> אחד מתפקידי המועצה הדתית הוא מתן שירות אדמנסטרטיבי לרב העיר בכל הקשור לרישום זוגות לנישואין, קיום חופה וקידושין והנפקת תעודות נישואין.

**6.2 תהליך רישום הנישואין:**

להלן תהליך העבודה כפי שהוסבר בחוזר מנכ"ל מפברואר 2003 ובתקנות והוראות לרישום הנישואין מחודש טבת תשע"ג:

<u>מספר</u>	<u>שלב</u>	<u>פירוט</u>	<u>גורם אחראי</u>
<b>שלב 1</b>	בקשה לרישום לנישואין	בני הזוג המעוניינים להתחתן נדרשים להגיע למשרדי המועצה בצירוף המסמכים הנדרשים הכוללים בין היתר: ת.ז כולל ספח, תעודת נישואין של ההורים, 3 תמונות פספורט של כל אחד מבני הזוג, במידה ואחד מבני הזוג לא גר במקום רישום הנישואין עליו להביא תעודת רווקות. על הרב לבדוק שמדובר במסמכים מקוריים. כל המסמכים שמביאים בני הזוג מתויקים בתיק ידני.	בני הזוג הנרשמים לנישואין והרב
<b>שלב 2</b>	פגישה עם הרב	רב העיר נפגש עם בני הזוג, יושב איתם ומתדרך אותם. בני הזוג נדרשים <b>לחתום</b> בפני הרב על <b>הצהרה</b> בכתב בנוגע למצבם האישי והמשפחתי בטופס המיועד לכך.	רב העיר
<b>שלב 3</b>	פרסום בעיתון והדבקת העתק בלוח המודעות	בזמן פתיחת תיק הנישואין הרב המורשה נדרש לפרסם את דבר רישום הזוג לנישואין לפחות בעיתון אחד בשפה העברית (עד שבוע לפני עריכת החופה). העתק מפרסום העיתון יודבק בלוח המודעות של לשכת הרב המורשה, הרבנות והמועצה הדתית.	הרב המורשה
<b>שלב 4</b>	הדרכה הלכתית ואישור על תאריך הנישואין.	בני הזוג מופנים (בנפרד) להדרכה הלכתית בנוגע לטהרת המשפחה אצל הרבנית האחראית וקביעת תאריך הנישואין <sup>16</sup>	
<b>שלב 5</b>	קבלת כתובה והעתק כתובה	לאחר גמר הליך הרישום ולאחר שרב העיר אישר את עריכת החופה והקידושין בני הזוג	רב העיר

<sup>15</sup> סעיף 2 בחוק הרבנות הראשית לישראל, התש"ס-1980<sup>16</sup> קובץ הרבנות הראשית לישראל- תקנות והוראות לרישום לנישואין טבת תשע"ג, סעיף 76א.

	יקבלו כתובה ועתק כתובה לפני מועד הנישואין <sup>17</sup> .		
מזכירת המועצה	אגרת הנישואין תגבה במשרדי המועצה הדתית ע"י מזכירת המועצה. האגרה כוללת גם את התשלום עבור פתיחת תיק נישואין.	תשלום אגרה	<b>שלב 6</b>
הרב המקדש	החופה מתקיימת. לאחר עריכת טקס הנישואין וקבלת העתק הכתובה מכינים תעודת נישואין החתומה על ידי הרב המקדש.	תעודת נישואין נחתמת ע"י הרב המקדש	<b>שלב 7</b>

הערות הביקורת:

(1) מספר זוגות שהונפקו להם תיקי נישואין – בבדיקת הביקורת נמצא בשנת 2014 נפתחו 191 תיקי נישואין.

(2) שלימות המסמכים - הביקורת ערכה בדיקה מדגמית לצורך בחינת שלימות המסמכים בתיקי הנישואין:

מספר תיק	תיק מסמכים מלא	הצהרה חתומה	פרסום בעיתון	אישור מהרבנית	קבלת כתובה + עתק	תשלום אגרה	תעודת נישואין חתומה
	שלב 1	שלב 2	שלב 3	שלב 4	שלב 5	שלב 6	שלב 7
1	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא
2	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא
3	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא
4	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא	נמצא

הביקורת סקרה למעלה עוד כ- 10 תיקי נישואין נוספים, בכולם נמצאו כלל המסמכים הדרושים – **תקין**.

**7. בתי עלמין ושירותי קבורה:****7.1 כללי:**

המועצה הדתית אחראית להיבטים המנהליים הקשורים בסידור קבורת הנפטר, לרבות קביעת מועד ההלוויה, הקצאת חלקת קבר, טיפול בגופת הנפטר ועריכת טקס הלוויה.

לרשות תושבי כפר יונה בית עלמין המכיל 3,043 קברים. נכון למועד הביקורת (12/2015):

- 1819 קברים נמצאים בשימוש.
- 298 קברים נרכשו והינם שמורים.
- 772 קברים פנויים לקבורה
- 154 קברים מוגדרים "אחרים" ובתהליכי פיתוח.

**7.2 בדיקות הביקורת:**

(1) ניהול מלאי קברים – בבדיקת הביקורת נמצא, כי מזכירות המועצה מנהלת את בית העלמין באמצעות מערכת מידע ממוחשבת. בכל חלקת קבר מצוין בתוכנה שם הנפטר ותאריך פטירתו. בנוסף קיים סימון מיוחד של נפתרים ממין נשי ונפתרים ממין זכר. כמו כן הקברים הפנויים מסומנים קברים ריקים ומוצעים למשפחות בעת הצורך – **תקין**.

(2) דיווח לביטוח לאומי – כל נפטר נדרש להיות מדווח לביטוח לאומי לאחר קבורתו באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית של ביטוח לאומי. בבדיקת הביקורת נמצא, כי במהלך שנת 2014 ביצעה מזכירות המועצה 10 דיווחים לביטוח לאומי (דיווח אחד כמעט בכל חודש) אודות הנפתרים. תקבולים בגין הנפטרים הועברו לחשבון הבנק של המועצה – **תקין**.

(3) חובות / אי קליטת דיווח ביטוח לאומי – ישנם מקרים בהם מבוצע דיווח לביטוח לאומי בגין נפטר אולם מסיבות שונות ביטוח לאומי אינו קולט את הדיווח ואינו משלם בגין הקבורה. בתאריך 19.1.2016 הפיקה הביקורת "דוח שגויים" מעודכן ממערכת ביטוח לאומי, דוח זה כולל:

- נפטר מתאריך 16.2.2006
- נפטר מתאריך 24.12.2012
- נפטר מתאריך 15.10.2015
- נפטר מתאריך 25.11.2015

**המשמעות – נכון למועד הביקורת, ביטוח לאומי חייב למועצה בגין קבורה של 4 נפטרים**

**(4) משק כספי סגור והתייחסות לקרן פיתוח:**

בהתאם לחוזר מנכ"ל<sup>18</sup> "חובה על מועצות דתיות שנותנת שירותי קבורה, לנהל את החשבונות הקשורים לשירותי הקבורה כמשק כספי סגור. דהיינו, במסגרת הנהלת החשבונות של המועצה הדתית יירשמו בנפרד בספרי הנהלת החשבונות ההכנסות וההוצאות של שירותי הקבורה, לרבות הכנסות מרכישת חלקות קבר מחיים, כאשר העודף של הכנסות על ההוצאות ישמר בקרן מיוחדת לפיתוח בית עלמין והוצאות הקשורות לקבורה, לא ישמשו לשום מטרה אחרת".

בהתאם לחוק<sup>19</sup> המועצה הדתית נדרשת לנהל קרן פיתוח שתקבוליה יהיו סכומי הכסף שהתקבלו ממכירת חלקות הקבר בחיים (לכל הפחות 50% מהתקבולים) וכן כל תוספת או מענק שהתקבלו מהמדינה. כספי קרן הפיתוח יוחזקו בחשבון נפרד כקרן ייעודית ותשמש לפיתוח ותחזוקת בית העלמין.

**בבדיקת הביקורת נמצא שהמועצה הדתית מנהלת את שירותי הקבורה תחת משק כספי נפרד וכן שפתחה חשבון בנק ייעודי להכנסות והוצאות הקבורה (חשבון מספר 276101 בבנק פועלים) – תקין.**

**(5) חובת דיווח על משק הקבורה:**

בהתאם לתקנות המועצה הדתית נדרשת להגיש לשר מידי שנה עד ה-31 במרץ של השנה העוקבת, דוח הכולל:

- פירוט ההכנסות וההוצאות של בית העלמין.
  - פרוט חלקות קבר שנמכרו (תוך פירוט חלקות קבר בחיים בקבורה רוויה ובקבורה לא רוויה).
  - דיווח על התקדמות הבנייה בשיטה הרוויה.
- הביקורת קיבלה "דוח מקורות ושימושים" שנחתם על ידי מורשי החתימה ורו"ח של המועצה. דוח זה כולל פרוט ההכנסות וההוצאות של בית העלמין לשנת 2013 – תקין.
- מצ"ב בנספח ה – דוח מקורות ושימושים"*

**(6) הרחבת בית העלמין:**

כפר יונה נמצאת בקצב גידול מהיר של האוכלוסייה אשר יצריך התאמה של עתודות קרקע לצורך קבורה. לדברי מהנדס העירייה בשלב הזה לא מקודמת תוכנית מפורטת המסדירה הרחבה של בית העלמין.

**הביקורת ממליצה להתחיל בהכנת תוכנית הרחבה לבית העלמין, אישורה והגשתה למוסדות התכנון הרלוונטיים. מדובר בהליך בירוקרטי – פרוצדוראלי ארוך ויש להיערך לכך מבעוד מועד.**

<sup>18</sup> ממאי 1999<sup>19</sup> סעיף 14 א 7א בחוק שירותי הדת היהודיים 1971.

**8. מקוואות**

המועצה הדתית אחראית לתחזוקה ותפעול של המקוואות הקיימות ברחבי העיר ולהעסקת בלניות לשרות הקהילה.

ברחבי העיר קיימים 2 מקוואות :  
האחד – ברחוב יחזקאל  
השני – ברחוב אחי אילת.

**8.1 רישוי עסקים :**

בהתאם לצו רישוי העסקים 1995 ובהתאם לתקנות<sup>20</sup>, מקוואות חייבים ברישוי עסק. לרבות עמידה בתנאי תברואה נאותים. **הגורם שאחראי על הנפקת רישוי עסקים הינו מחלקת הרישוי בעיריית כפר יונה.**  
**בבדיקת הביקורת נמצא שנכון למועד הביקורת (12.2015) 2 המקוואות לא קיבלו רישוי עסקים.**

לביקורת נמסר, כי כנראה מדובר בחריגה של המבנים מתוכניות בניה / היתרי בניה שנתנו לפני עשרות שנים. לדעת הביקורת מחלקת רישוי עסקים בעירייה נדרשת לספק חלופות לפתרון הבעיה. לא ניתן להסתפק באמירה "שאי אפשר לקבל רישיון עסק", יש צורך להסדיר את הדרוש מול הגורמים הרלוונטים בתוך העירייה ומול הגורמים הסטטוטוריים החיצוניים (ועדת תכנון) וכו'.

**9. התקשרויות עם ספקים****9.1 כללי :**

חוק חובת המכרזים התשנ"ב 1992 קבע את החובה לעריכת מכרז פומבי בתהליך התקשרות עם ספק / נותן שרותים במטרה לאפשר הזדמנות שווה לכל אדם / ארגון / חברה בהתקשרויות עם המדינה והתאגידים הממשלתיים לביצוע עסקה בטובין, במקרקעין, לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים.

בהמשך, הורחבה תחולת החוק גם על קופות חולים, **מועצה דתית**, תאגיד מקומי ומוסדות להשכלה גבוהה.

כללי חובת המכרזים מסווגים (בין השאר) את ההתקשרויות למספר סוגים :

- התקשרות באמצעות הליך של מכרז פומבי – נדרש בכל עסקה (בודדת) בסכום כספי של 50,000 ₪ ומעלה או במקרים של התקשרות שנתית (מתמשכת) בהיקף של מעל 100,000 ₪ עם ספק בודד. (למעט מקרים של פטור ממכרז במפורט בתקנות).
- התקשרות באמצעות קבלת הצעות מחיר – נדרש בהתקשרויות בסכום הנמוך מ- 50,000 ₪ לעסקה או 100,000 לספק לשנה.

<sup>20</sup> סעיף 2 בתקנות רישוי עסקים (תנאי תברואה נאותים למקוואות טהרה) תשנ"ט 1999

- התקשרות באמצעות מכרז מסגרת – נדרש בהתקשרויות בעלות אופי מתמשך לאספקה של טובין, עבודה או שרותים מידי פעם בפעם לתקופת התקשרות ארוכה.

## 9.2 בדיקת הביקורת :

הביקורת בחנה את תהליכי ההתקשרות עם כלל הספקים ששולם להם סכום כספי של יותר מ- 10,000 ₪ בשנת 2014 כדלהלן :

(1) התקשרות עם ספק בשם "גנאים רדואן" - בחודש יולי 2013 נערך מכרז לביצוע עבודות פיתוח בבית העלמין (קבורה רבודה). למכרז זה ניגשו 3 מציעים כאשר הצעתו של ספק בשם "גנאים רדואן" היתה ההצעה הזולה ביותר, בסכום של 574,608 ₪ והוא נבחר לביצוע העבודה.

בבדיקת הביקורת נמצא שממועד הזכייה במכרז ועד למועד סיום הביקורת (12/2015) שולם בפועל לספק סכום כספי של 788,209 ₪ לפי הפרוט הבא:

<u>שנת כספים</u>	<u>סכום ששולם ב- ₪</u>
2013	410,000
2014	378,209
סה"כ	788,209

המשמעות תשלום מעבר לקבוע במכרז בסך של 213,601 ₪ (37% תוספת).

## לדברי ראש המועצה

הצעתו של הספק, במכרז שבוצע בחודש יולי 2013, היתה ההצעה הזולה ביותר. הספק ביצע את העבודה בצורה טובה ואיכותית לפיכך הוחלט לבצע הרחבה של הסכמ.

## (2) התקשרות עם ספק בשם "ליאור פל ייזום וניהול" –

- בחודש מרץ 2014 נערכה בדיקת של 3 הצעות מחיר לביצוע עבודות במקווה ברחוב אחי אילת. הצעתו של הספק ליאור פ.ל. ייזום וניהול בע"מ היתה הזולה ביותר, בסכום של 33,700 ₪ והוא נבחר לביצוע עבודה.
- בחודש דצמבר 2014, נערכה בדיקה נוספת של 3 הצעות מחיר לביצוע של עבודות נוספות במקווה ברחוב אחי אילת. לביצוע עבודה זו נבחר "ליאור פ.ל. ייזום" לאחר שהגיש את ההצעה הזולה ביותר, בסכום של 44,600 ₪.
- בחודש יולי 2015, נערכה בדיקה נוספת של 3 הצעות מחיר לביצוע של עבודות שיפוץ במשרדי המועצה. גם לביצוע עבודה זו נבחר "ליאור פ.ל. ייזום" לאחר שהגיש את ההצעה הזולה ביותר, בסכום של 11,900 ₪.

• **השווי הכספי של 3 הצעות המחיר הנ"ל הסתכם ב- 90,200 ₪.**

בבדיקת הביקורת נמצא שממועד הזכייה בהצעות מחיר ועד למועד סיום הביקורת (12/2015) שולם בפועל לספק סכום כספי של **283,533 ₪** לפי הפרוט הבא:

שנת כספים	סכום ששולם ב- ₪
2014	102,288.50
2015	181,264.50
סה"כ	283,553.00

**המשמעות תשלום מעבר לקבוע בהצעות מחיר בסך של 193,353 ₪ .**

(3) **התקשות עם ספק בשם "טל רז שרותי בריאות"** –

בחודש ינואר 2015 נערכה בדיקת של 3 הצעות מחיר לביצוע סידורי קבורה וטיפול בנפטרים הכולל בין השאר:

- העברת הנפטר מבית החולים לבית העלמין.
  - ביצוע טהרה.
  - חפירה של בור הקבורה.
- הצעתו של הספק "טל-רז אמבולנסים" היתה הזולה ביותר, בסכום של 33,700 ₪ והוא נבחר לביצוע עבודה.

להלן פרוט התשלומים ששולמו לספק:

שנת כספים	סכום ששולם ב- ₪
2014	28,940
2015	91,240
סה"כ	120,180

ראוי להדגיש, ההתקשות עם ספק טל-רז, איננה תחומה בסכום היות ואין יכולת לדעת מראש את כמות הנפטרים העתידית. לפיכך נקבע מנגנון של קביעת מחיר והתשלום מתבצע על פי קריאה – **תקין**.

(4) **התקשות עם ספק בשם "חלפון שמעון"** –

להלן פרוט התשלומים ששולמו לספק בשם חלפון שמעון:

שנת כספים	סכום ששולם ב- ₪
2014	18,190

3,200	2015
21,390	סה"כ

בבדיקת הביקורת נמצא, מדובר בהתקשרות לצורך עבודות עפר בבית העלמין, אשר התבצעה ללא בחינה של 3 הצעות מחיר כנדרש בתקנות.

**(5) התקשרות עם ספק בשם "הללויה עבודות חשמל" –**

- בחודש אפריל 2013 נערכה בדיקת של 3 הצעות מחיר לביצוע עבודות חשמל במקווה אחי אילת. הצעתו של הספק הללויה היתה הזולה ביותר, בסכום של 13,550 ₪ והוא נבחר לביצוע עבודה.
- בחודש אוקטובר 2015 נערכה בדיקת של 3 הצעות מחיר לביצוע עבודות חשמל בבית עלמין. הצעתו של הספק הללויה היתה הזולה ביותר, בסכום של 26,560 ₪ והוא נבחר לביצוע עבודה.
- השווי הכספי של 2 הצעות המחיר הנ"ל הסתכם ב- 40,110 ₪.

להלן פירוט התשלומים ששולמו לספק :

שנת כספים	סכום ששולם ב- ₪
2014	16,933
2015	16,314
סה"כ	33,067

**בבדיקת הביקורת נמצא, שההתקשרות מחודש אוקטובר 2015 טרם הסתיימה וקיימת זכאות של הספק לתשלום נוסף - תקין.**

הביקורת ממליצה, לגבש נוהל עבודה כתוב וסדור לאופן ביצוע תהליכי ההתקשרויות עם ספקים / נותני שרותי. נוהל זה יביא לידי ביטוי הן את מדיניות המועצה, הן את הנוראות החוק והן את חובת הדיווח וטיפול באירועים חריגים.

**נספח א' - הצעת תקציב לשנת 2014****הצעת תקציב המועצה הדתית לשנת 2014 טופס Z-23**

המועצה הדתית - כפר יונה

מסגרת התקציב לשנת 2014	אחוז ביצוע	ביצוע שנת 2013	מסגרת התקציב לשנת 2013	ביצוע שנת 2012	הסעיף התקציבי
<b>ההכנסות</b>					
47,000	1.88	46,751	24,830	51,875	נישואין
195,000	1.00	193,906	193,760	260,494	קבורה (לא כולל קרן פיתוח)
72,000	1.00	70,371	70,300	100,226	מקוואות
					שחיטה
22,000	1.00	21,807	21,800	20,500	כשרות
30,000	0.87	30,329	34,950	12,000	עצמיות אחר
<b>366,000</b>	<b>1.05</b>	<b>363,164</b>	<b>345,640</b>	<b>445,095</b>	<b>סה"כ הכנסות עצמיות</b>
					הכנסות משרתים בקודש
1,166,424		1,135,045	1,135,045	878,371	המשרד לשרותי דת
628,074		611,178	611,178	878,371	הרשות המקומית
1,794,498	1.00	1,746,223	1,746,223	1,756,742	סה"כ הכנסות מוסדיות
		<b>402,000</b>	<b>350,000</b>	<b>85,259</b>	הכנסות ח"פ ובגין שנים קודמות
<b>2,160,498</b>		<b>2,511,387</b>	<b>2,441,863</b>	<b>2,287,096</b>	<b>סה"כ הכנסות</b>
<b>ההוצאות</b>					
<b>הוצאות שכר</b>					
568,000		556,475	562,000	554,095	שכר רבני עיר
53,000		106,584	106,600	102,720	שכר רבני שכונות
<b>188,000</b>		<b>186,666</b>	<b>186,700</b>	<b>180,060</b>	שכר יושב ראש
					שכר מחלקת נישואין
115,000		113,592	114,050	112,705	שכר מחלקת קבורה
152,000		149,779	150,500	136,581	שכר מחלקת מקוואות
30,500		30,484	30,500	29,887	שכר מחלקת כשרות
85,056		84,436	85,830	81,176	שכר מינהל
					שכר משרתים בקודש
		684		680	שכר אחר
442,000		435,982	436,020	402,711	פנסיה
<b>1,633,556</b>	<b>1.00</b>	<b>1,664,682</b>	<b>1,672,200</b>	<b>1,600,615</b>	<b>סה"כ שכר</b>
<b>הוצאות לפעולות</b>					
8,160		13,266	13,460	1,980	נישואין
135,000		135,093	135,670	93,566	קבורה
128,000		130,264	107,120	123,768	מקוואות
50,000		102,655	102,660	84,336	עירובין
<b>39,282</b>		<b>138,426</b>	<b>224,523</b>	<b>93,202</b>	תרבות תורנית
500			160		כשרות
166,000		166,425	133,860	144,325	מינהל
			52,210		פעולות אחרות
					פרעון מלוות
<b>526,942</b>	<b>-</b>	<b>686,129</b>	<b>769,663</b>	<b>541,177</b>	<b>סה"כ פעולות</b>
		0		0	החזר הלואה בגין תוכניות הבראה
		4,545		1,235	הוצאות מימון
<b>-</b>	<b>-1</b>	<b>156,031</b>	<b>-</b>	<b>144,069</b>	<b>עודף (גרעון)</b>

**הצעת תקציב המועצה הדתית לשנת 2014 סופס Z-23**  
**המועצה הדתית - כפר יונה**

שם ר"ח		רואה החשבון של המועצה הדתית	
תחילת ר"ח		נרדכי אלגרושני דודא חשבוני	
שם מורשת התמיכה 1		שם מורשת התמיכה 2	
תחילת מורשת התמיכה 1		תחילת מורשת התמיכה 2	
שם מורשת התמיכה 2		רואה החשבון ספירה תוכנית ההכרזה במועצה הדתית	
תחילת מורשת התמיכה 2		שם ר"ח	
		תחילת ר"ח	

## נספח ב' – תקציב מול ביצוע

כפר יונה טופס 149 טופס 149

### תקציב מול ביצוע לפעילות הנתמכת

#### תקציב מול ביצוע לשנת- 2014

הצעת תקציב 2015	צפי לאחוז ביצוע כולל	סה"כ ביצוע כולל צפי	צפי ביצוע אוקטובר-דצמבר	אחוז ביצוע בפועל	ביצוע ינואר-ספטמבר	תקציב מאושר 2014	
							משרדי ממשלה: (לפרט)
1,166,000	100.00%	1,166,424	273,742	76.53%	892,682	1,166,424	המשרד לשרותי דת תקציב
							רשויות מקומיות: (לפרט)
628,000	100.00%	628,074	183,380	70.80%	444,694	628,074	רשות מקומית תקציב
							מקורות עצמיים: (לפרט)
390,000	106.17%	388,568	75,000	85.67%	313,568	368,000	הכנסות שרותים מקומיים
							הוצאות שווי כסף- מתנדבים:
							הוצאות שווי כסף- שירותים/נכסים:
2,184,000	101.04%	2,183,066	532,122	76.41%	1,650,944	2,180,498	סה"כ מקורות שימושים
							שימושים לפעילות
							שכר לפעילות: (לפרט)
930,000	99.96%	918,161	229,000	75.03%	689,161	918,500	שרותי דת על פי חוק
445,000	99.93%	441,673	107,000	75.72%	334,673	442,000	פנסיה תקציבית על פי חוק
							הוצאות לפעילות: (לפרט)
388,000	99.01%	357,382	135,000	61.61%	222,382	360,942	שרותי דת על פי חוק
1,763,000	99.75%	1,717,216	471,000	72.39%	1,246,216	1,721,442	סה"כ שימושים לפעילות
							תקורה:
275,000	99.59%	271,942	61,000	77.25%	210,942	273,056	שכר מנהלה
							הוצאות גיוס תרומות
52,000	99.53%	50,583	10,500	78.87%	40,083	50,820	שירותים מקצועיים
							דמי ניהול לתאגידים אחרים
24,500	81.79%	23,884	14,000	33.85%	9,884	29,200	צרכי משרד
23,000	86.58%	22,276	8,000	55.48%	14,276	25,730	תקשורת, דואר, טלפון
35,000	67.84%	32,802	10,000	47.16%	22,802	48,350	עבר דירת יאסני
1,500	78.95%	1,500	1,500	0.00%		1,900	אשיל
							רכב
							מיסים ואגרות
10,000	100.00%	10,000	10,000			10,000	פחת
							הוצאות שווי כסף- מתנדבים:
							הוצאות שווי כסף- שירותים/נכסים:
							אחר
421,000	94.06%	412,987	115,000	87.87%	297,987	430,056	שימושים אחרים
2,184,000	98.60%	2,130,203	586,000	71.47%	1,544,203	2,160,998	סה"כ שימושים רכישות/שיפוצים
							סח"ב נזילות/שיפוצים
							רכישות/שיפוצים
							עודף/גוראזי המפעיל

**נספח ג' - אגרה עבור מחלקת הנישואין בהתאם לחוזר מנכל מ-4/2014**

בשקלים חדשים	תוספת (תקנות 2-8) סוג השירות
	<b>1. רישום נישואין וסידורם</b>
700	1. רישום נישואין וסידורם
271	2. אימות הסכם נישואין
	<b>2. שירותים ותעודות שונות</b>
174	1. פתיחת תיק נישואין (אם לא נערכו נישואין)
150	2. תעודת רוקות
65	3. העתק תעודת נישואין
129	4. אישורים שונים של הרבנות המקומית או של המועצה הדתית
129	5. העתק מאושר של המסמכים המפורטים בפרטי משנה ב' ו-ד'
19	6. כל העתק מאושר נוסף של המסמכים המפורטים בפרטי משנה ב' עד ד'

## נספח ד' – תשלום המקסימלי לחלקה בכפר יונה שנקבע בתוספת לתקנות

תעריפים (בשקלים חדשים)	החברה קרישא	תעריפים (בשקלים חדשים)	החברה קרישא
3,705	במיתר	7,906	בבאר שבע
3,807	בנהריה	3,705	בבאר יעקב
9,006	בנס ציונה	3,705	בבית דגן
7,693	בנצרת עילית	4,551	בבית שאן
3,859	בנשר	6,189	בבית שמש
3,705	בנתביבות	3,705	בבנימינה
9,250	בנתניה	3,705	בבני עייש
3,705	בסביון	3,705	בגבעת עדה
3,705	בעומר	4,551	בגדרה
4,214	בעפולה	3,705	בגן יכנה
5,476	בעכו	4,551	בדימונה
4,551	בערד	14,383	בהרצליה
4,060	בעתלית	3,856	בהוד השרון
3,613	בפרדס חנה	3,705	בזכרון יעקב
8,445	בפתח תקוה	8,316	בחדרה
4,060	בפרדסיה	4,551	בחצור הגלילית
7,804	בצפת	4,551	בטירת הכרמל
4,937	בקריית מוצקין	7,816	בטבריה
5,644	בקריית אתא	4,551	ביבנאל
3,970	בקדימה	4,551	ביקנעם
3,705	בקיסריה	9,184	ביבנה
3,705	בקריית ארבע	4,803	ביהוד
3,673	בקריית טבעון	12,387	בכפר סבא
3,705	בקריית עקרן	5,000	בכפר חסידים
5,000	בקריית ביאליק	<b>3,795</b>	<b>בכפר יונה</b>
3,637	בקריית גת	3,705	בכפר תבור
5,000	בקריית ים	4,551	בכרמיאל
3,705	בקריית מלאכי	7,372	בלוד
4,551	בקריית שמונה	4,551	במגדל העמק
7,373	ברמלה	4,551	במודיעין
4,156	בראש העין	3,705	במוזכרת בתיה
13,553	ברעננה	4,551	במשולה
10,788	ברחובות	3,705	במנחמיה
10,788	ברחובות מרמורק – שעריים	4,551	במעלות
3,705	בראש פינה	4,631	במצפה רמון

**נספח ה' - דוח מקורות ושימושים בגין בקשה לפיתוח בית עלמין**

22-DEC-2014 18:25

From:

To: 7883735

Page: 1/1



המשרד לשירותי דת

500300470	31
מס' הגוף	שם הגוף

**דו"ח מקורות ושימושים בגין בקשה לפיתוח בית העלמין לשנת 2013**

**הנחיות למילוי הדו"ח:**

1. אין לכלול הכנסות דמי קבורה מכיסוח לאומי.
2. אין לכלול הוצאות יום הקבורה הממומנות על ידי הביטוח הלאומי.
- א. כרטיס קרן הפיתוח בהנחלת החשבונות : יתרות + תנועות השנה

432,196	יתרת פתיחה 01.01.2013
	<b>הכנסות 2013</b>
	הכנסות מהמשרד לשירותי דת
	הכנסות מחדשות המקומיות
115,190	הכנסות ממכירת חלקות קבר בחיים
	הכנסות אגרות ביטוח קברים מקבלנים
	הכנסות מכיכיות חלקות חריגות
	הכנסות ממכירת חלקות בבתי עלמין סגורים
	אחרות (פירוט כגון תרומות)
115,190	<b>סה"כ הכנסות</b>
	<b>הוצאות 2013</b>
485,472	הכשרת שטח
	יציקות קבורה
	גידור או תחום בית העלמין
	הקמת תשתיות מים וביוב
	תאורה
	ספסלים
	סרכיץ זהירים
	בולת תאי שירותים
	אחרות (פירוט)
485,472	<b>סה"כ הוצאות</b>
61,904	יתרת סגירה (נדף / גרעון) 31.12.13
	ג. גאזי ניהול חשבון הבנק
47,308	יתרת סגירה ל- 31.12.2013 בחן הבנק הייעודי של חרי הפיתוח

יש לצרף אישור בנק על יתרת הגירה מ-01 קרן הפיתוח ליום 31.12.2013. יש לצרף כרטיס הנח"ח של הקרן לפיתוח בני"ע לשנת 2013, כולל התאמה בין הכרטיסים בהנחלת החשבונות לבין השעימים שדוחו בדו"ח מקורות השימושים לעיל.

באחריות הגוף לצרף למסמכים ב' עד יום 01.02.15 אישור יתרה לתאריך 31.12.2014. אנו מצהירים על נכונות הנתונים לעיל (החמת דרישה לשם זיהוי לא תתקבל אלא בצירוף מכתב של דו"ח):

תאריך	חתימה	שם ומספחה	מורשה התימה
30-12-2014		עמרם ארנון	מורשה התימה א'
		אלי תרבי גשורי	מורשה התימה ב'
24/1/15		רואי חשבון	רדיה עורך הביקורת

במידה ולא קיימת התאמה מלאה בין יתרות קרן הפיתוח ליתרה בחן הבנק הייעודי - יש ציף וינמנה עשורטת החתמה ומבוקרת ע"י רדיה, בין יתרה חין הבנק ליתרת קרן הפיתוח בספרים, בניגוי אסימטריה.

כתמי נאיהיה ל הבעת שאול ירושלים 75464 ת.ד. 34090  
טל: 02-5311314 מיקס: 02-6535825

## נספח ו' – הסכם התקשרות עם אמבולנס טל רוז



כ"ב טבת תשע"ה

13/01/2015

### הסכם עבודה – שרותי אמבולנס

לאחר בדיקה הנני מאשר בזאת את העסקת " טל רוז " אמבולנסים .  
העבודה תבוצע בהתאם להצעת המחיר שהוגשה.  
המועצה הדתית רשאית לבקש שינויים בהתאם למחירי הצעת המחיר.

על החתום:

שרותי הבריאות והאמבולנסים  
טל רוז  
מלפקס: 09-8985635

אהרון חג'ג' – ממונה

## תגובת המועצה הדתית

# עמידת העירייה בהוראות החוק להגברת האכיפה בדיני עבודה

## 1. כללי

בחודשים ספטמבר- דצמבר 2015 ערכה מבקרת העירייה ביקורת על עמידת העירייה בהוראות החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה התשע"ב- 2011 (להלן – "החוק").

בחודש יולי 2012 נכנס לתוקף החוק להגברת האכיפה בדיני עבודה. חוק זה חוקק כדי להגביר ולייעל את האכיפה של חוקי העבודה על ידי הנהגת הליך מנהלי להטלת עיצום כספי על מעבידים ועל מזמיני שירות (כהגדרתם בחוק).

לצורך עבודה ערכה הביקורת שיחה עם מנכ"ל העירייה ומנהלת מדור שכר וכוח אדם, ערכה שאלוני ביקורת וכן עיינה במסמכים.

## 2. הסבר

החוק לאכיפת זכויות עובדי הקבלן שאושר בכנסת בדצמבר 2011 ונכנס בחודש יולי 2012 לתוקף קובע, כי לראשונה בישראל אפשר יהיה לתבוע את מזמין שירותי הקבלן ולא רק את חברת כוח האדם. תאגידים, שיתגלה, כי חתמו על חוזה שאיננו מבטיח את תנאי השכר הבסיסיים של העובדים צפויים לעמוד לדין פלילי.

חדשנות בחוק זה היא הרחבת תחולתו, לא רק על המעביד הישיר של עובד הקבלן, אלא גם על מזמין עבודת השירות. גישה זו הינה חסרת תקדים; זו הרחבה של מעגל האחראים על עובדי הקבלן (פירוט בהמשך). מעבר לחובת קיום החוק על ידי המעביד הישיר - חברת הקבלן, כעת חוק זה דורש גם ממזמין השירות לודא שעובדי הקבלן מקבלים את זכויותיהם, ואם נודע למקבל השירות שעובד הקבלן לא מקבל את כל זכויותיו, עליו לדרוש מחברת הקבלן לתקן את ההפרה מידית. אם הקבלן לא יתקן, על מקבל השירות לפעול לביטול החוזה בין מזמין העבודה לבין הקבלן ולחילוט הערבות שנתן הקבלן.

אף שהחוק החדש עוסק רק בעובדיהם של קבלני שירות בשלושה תחומים - שמירה ואבטחה, ניקיון והסעדה - ראוי להזכיר שבפסקי הדין של בית הדין לעבודה נקבעה אחריותו של מזמין השירות להבטחת זכויותיהם של עובדי קבלן שירות או קבלן כוח אדם המועסקים במפעלו. אחריות זו חושפת את מזמין השירות לתביעה אזרחית של העובד הנפגע גם כאשר מדובר בעובד המועסק בתחום שונה מאשר התחומים שבהם עוסק החוק החדש.

## 3. עמידת בהוראות החוק כמעסיק

### 3.1 שכר מינימום

סעיף 26 לחוק שכר מינימום מחייב מעביד לפרסם הודעה בדבר שכר מינימום. תקנה 1 ל [תקנות שכר מינימום \(מודעה בדבר עיקרי זכויות העובד לפי החוק\), תשס"ה-2005](#) קובעת: "מודעה כאמור בסעיף 6 לחוק (להלן – המודעה), תיערך לפי הנוסח שבתוספת ואולם המעביד יעדכן את סכומי שכר המינימום שבמודעה בהתאם לעדכונם לפי החוק מזמן לזמן ולא יאוחר משבעה ימים ממועד העדכון כאמור". בתוספת לתקנות הללו נקבע נוסח ההודעה, כדלקמן:

**הודעה בדבר עיקרי זכויות העובד לשי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987**

1. שכר המינימום לעובד שמלאו לו 18 שנים המועסק במשרה מלאה, (כנהוג במקום עבודתו, אך לא יותר מ-186 שעות בחודש):

לחודש	לשעה	ליום (5 ימי עבודה בשבוע)	ליום (6 ימי עבודה בשבוע)
*... שקלים חדשים	1/186 משכר לחודש, ולא פחות משכר המינימום המחויב לפי החודש	1 / 21 2/3 משכר לחודש, ולא פחות משכר המינימום המחויב לפי החודש	1/25 משכר לחודש, ולא פחות משכר המינימום המחויב לפי שעה, כפול מספר שעות העבודה
*... שקלים חדשים	*... שקלים חדשים	*... שקלים חדשים	*... שקלים חדשים

\* המעביד יצדכן את שכרו של המינימום החדש, לשעה וליום, בהתאם לשכר המינימום המעודכן המתפרסם ברשומות (זה הנמוך המחייב).

לבירור שכר המינימום המעודכן ניתן לפנות למינהל ההסדרה והאכיפה בטלמסר שמספרו:

1-800-354-354; שכר המינימום ושאר הפרטים מופיעים גם באתר האינטרנט של משרד התעשייה המסחר והתעסוקה, כתובתו: WWW.MCITAL.GOV.IL/ACHIFA

2. עובד במשרה חלקית, וכאי לשכר מינימום שיוחשב יחסית לחלקיות משרתו.

3.

בחישוב שכר המינימום יובאו בחשבון כל אלה:	בחישוב שכר המינימום לא יובאו בחשבון:
(1) שכר יסוד או שכר משולב;	(1) תוספת משפחה;
(2) תוספת יוקר (אלא אם כן כלולה בשכר המשולב);	(2) תוספת ותק;
(3) תוספת קבוצה המשתלמת לעובד עקב עבודתו.	(3) תוספת בשל עבודה במשמרות;
	(4) פרמיה;
	(5) משכורת י"ג;
	(6) מענקים על בסיס שנתו;
	(7) החור הוצאות (כלכלה, אש"ל, בטיפות).

2 שכר המינימום המעודכן לנואר 2005 הוא כלהלן:

לחודש: 3,335.18 שקלים חדשים (חלון - ש"ח); לשעה 17.93 ש"ח;  
ליום (5 ימי עבודה בשבוע): 153.98 ש"ח, אך לא פחות משכר המינימום המחויב לפי שעה כפול מספר שעות העבודה; ליום (6 ימי עבודה בשבוע): 133.41 ש"ח, אך לא פחות משכר המינימום המחויב לפי שעה כפול מספר שעות העבודה.

4. **אי תשלום שכר מינימום מותנה עמידה מלולות** שעונשה מאסר או קנס.

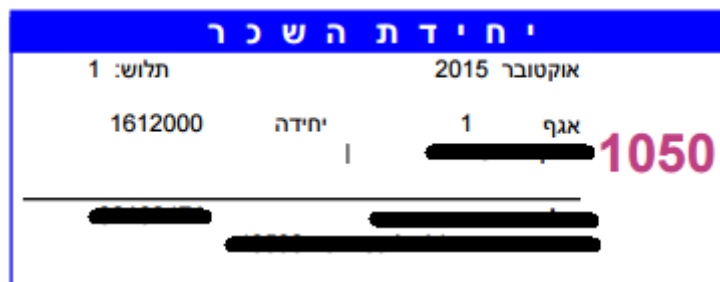
על כך אפשר להגיש תלונה למינהל ההסדרה והאכיפה במשרד התעשייה המסחר והתעסוקה.

כמו כן ניתן להגיש תביעה אורחית על אי תשלום שכר המינימום בבית הדין האזורי לעבודה.

5. חל איסור פלילי על פגיעה בעובד בשל תלונה או תביעה על אי תשלום שכר מינימום שהגיש העובד, או שסייע לעובד אחר להגיש.

**לקבלת טיוע ספק ושטרט** על אודות שכר המינימום לעזר וחייבים המשרה המלאה לגביו, שכר מינימום מותאם לעובד עם מוגבלות, שכר מינימום לעובד שנעדר משרתו, התנאים לזכאות לשכר מינימום מאת מעסיק בפועל, זכות התביעה והחוקות העובדתיות לטובת העובד, ופרטים

בתשובה לשאלת הביקורת נמסר, כי העירייה מפרסמת הודעה על שכר מינימום בתלוש השכר ובנוסף על לחחות המודעות בבנייני העירייה, כדלקמן:



עיריית כפר יונה - שרת 1 כפר יונה.

זיהוי מעסיק: 500201686.

שכר המינימום לחודש: 4,650.00 ש"ח,

ערך שעת עבודה לפי שכר המינימום: 25.00 ש"ח.

רכיבי שכר על פי דיווח יתייחסו לתקופה בגינה דווחו.

הממצאים שהעלתה הביקורת מעלים, כי העירייה מפרסמת את הנדרש, בהתאם לסעיף 66 לחוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987.

אין לביקורת הערות.

**3.2 העסקת נערים**

העסקת נערים מטילה מכוח חוק על מעסיקים הוראות מיוחדות שנועדו לשמור עליהם, ובהם:

- איסור קבלת נער לעבודה בלא הדרכה בבחירת מקצוע, לפי סעיף 18 לחוק עבודת הנוער;
- איסור העבדת נער בלא פנקס עבודה, לפי סעיף 28 לחוק עבודת הנוער;
- ניהול פנקס לפי סעיף 31 לחוק עבודת הנוער;
- התניית הזמנת הופעה או פרסומת שבה אמור לעבוד ילד בקבלת היתר להעבדה, לפי סעיף 33ד(ב) לחוק עבודת הנוער;
- איסור העבדת צעיר או מי שמלאו לו 18 שנים, ושחל עליו חוק לימוד חובה, התש"ט-1949, בשעות הלימודים לפי סעיף 2(ב) לחוק עבודת הנוער או בלי שנמסרה למעביד הודעה לפי סעיף 28א לחוק עבודת הנוער;
- איסור העבדת ילד שטרם מלאו לו 15 שנים בהופעה או בצילומים, שלא בהתאם להוראות היתר לפי סעיף 4 לחוק עבודת הנוער;
- מתן הפסקאות לנער לפי סעיף 22 לחוק עבודת הנוער;
- איסור העבדת נער הלומד לימודי ערב בשעות לפי סעיף 23(א) לחוק עבודת הנוער;
- איסור ניכוי שעות היעדרות ללימודי ערב משכרו של נער לפי סעיף 23(ב) לחוק עבודת הנוער;
- איסור העבדת נער בעבודת לילה שלא בהתאם להוראות היתר לפי סעיף 25 לחוק עבודת הנוער;
- (10) איסור העבדת נער הלומד לימודי ערב בשעות לפי סעיף 23(א) לחוק עבודת הנוער;

להלן הממצאים שהעלתה הביקורת בעבודתה:

1. העירייה מעסיקה בתקופת הקיץ, נערים.
2. מבדיקה מדגמית שערכנו עולה, כי העירייה מנהלת רישום כדין (עד ל 2014 ניהלה העירייה פנקס עבודה לנערים, ובהתאם לחקיקה שהשתנה, מחזיקה העירייה באישורים רפואיים).
3. יש בידי העירייה פרטים על הנערים כגון: אישור בריאות, צילום ת.ז של הנער או של ההורה, מספר חשבון בנק, כרטיס עבודה שבאמצעותו מתבצע מעקב אחר שעות העבודה והמנוחה של הנערים.

העסקת נערים מקימה על העירייה חבויים מיוחדות, הנובעות מאופי העסקה ומהחקיקה. מטבע הדברים העסקה זו חושפת את העירייה לסיכונים. הממצאים שהעלתה הביקורת מעלים, כי העירייה מנהלת את נושא הרישום של העסקה זו בהתאם לחוק. אין לביקורת הערות.

**3.3 קבלה לעבודה**

על מנת להבטיח את שמירת עקרונות השוויוניות בקבלת עובדים הטיל המחוקק על גופי ציבור ובהם רשויות מקומיות הוראות ובהם:

- איסור פרסום מודעה בדבר הצעת עבודה או שליחה להכשרה מקצועית, בניגוד להוראות סעיף 8 לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988;

- איסור פרסום מודעה בדבר הצעת עבודה או הפניה להכשרה מקצועית, בניגוד להוראות סעיף 11 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 ;

מעיון בהודעות ה"דרושים" שפרסמה העירייה בתקופת הביקורת, עולה, כי העירייה כללה בהודעות הוראה מגדרית לפיה "המכרז נכתב בלשון זכר, אך מופנה לגברים ונשים כאחד". אין לביקורת הערות.

### 3.4. ציון פרופיל צבאי

סעיף 2א(א) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, תשמ"ח-1988 קובע "מעביד לא ידרוש מדורש עבודה או מעובד את הפרופיל הצבאי שלו, ולא יעשה שימוש בפרופיל הצבאי שלו, אם הגיע לידיו, בכל ענין המנוי בסעיף 2א(א)(1) עד (6). חוק הגברת אכיפת דיני עבודה קובע, כי הפרה של "איסור דרישת פרופיל צבאי לפי סעיף 2א(א) לחוק שוויון ההזדמנויות בעבודה, התשמ"ח-1988" הנה עבירה שדינה קנס של 5,000 ₪.

ביטוי להוראה זו רואים בד"כ בטופס קבלת עובדים לעבודה. אשר על כן בחנה הביקורת את הטופס הנוהג בעירייה, ממנו עולה, כי אין בו דרישה למלא פרופיל צבאי, כדלקמן:

5. פרטי שרות סדיר בצה"ל / שירות לאומי
<input type="checkbox"/> לא פרט סיבה
<input type="checkbox"/> כן
מתאריך _____ עד תאריך _____
תפקיד _____ מסי אישי _____ דרגת שחרור _____

אין לביקורת הערות.

### 3.5. הטרדה מינית

מעסיק מעל 25 עובדים חייב, לפי סעיף 7(ב) לחוק למניעת הטרדה מינית, התשנ"ח-1998 לפרסם תקנון ובו עיקרי החוק. אי פרסום התקנון מהווה עבירה שדינה קנס 5000 ₪. מבדיקה שערכנו עולה כי יש מבנים בהם פרסמה העירייה תקנון.

מבדיקה שערכנו עולה העירייה קבעה תקנון הטרדה מינית במקומות הבאים: בניין העירייה, בניין חינוך, בניין רווחה, מחלקת גבייה אך לא נמצא, כי נקבע תקנון במחלקת הפיקוח, תחזוקה, מחסן העירייה.

לדעת הביקורת לאור הפיזור הגיאוגרפי של העירייה, ומכיוון שנוסח החוק קובע, כי "המעביד יפרסם את התקנון בין עובדיו" יש לפרסם תקנון שכזה בכל מבני העירייה.

### 3.6. תשלום שכר

העירייה כמעסיק כפופה לחקיקה המחייבת אותה בתשלום שכר בהתאם להסכמים הקיבוצים ובתנאים הקבועים בחוק, ובהם:

- מתן חופשה שנתית לפי פרק שני לחוק חופשה שנתית;
- תשלום דמי חופשה לפי סעיפים 10 ו-11 לחוק חופשה שנתית;
- תשלום פדיון חופשה לפי סעיף 13 לחוק חופשה שנתית;
- תשלום גמול שעות נוספות לפי סעיף 16 לחוק שעות עבודה ומנוחה;
- תשלום גמול עבודה במנוחה השבועית לפי סעיף 17 לחוק שעות עבודה ומנוחה;
- מסירת תלוש שכר לפי סעיף 24 לחוק הגנת השכר;
- איסור ניכוי סכומים משכרו של עובד לפי סעיף 25 לחוק הגנת השכר;
- איסור הלנת שכר לפי סעיף 52(ב)(1) לחוק הגנת השכר;
- תשלום שכר מינימום לפי חוק שכר מינימום;
- תשלום שכר מינימום לפי הסכם קיבוצי כללי ענפי שהורחב בצו הרחבה, לפי סעיף 33(ב) לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957;

אי קיום החובות האמורות מהווה עבירה על החוק שדינה קנס.

מבדיקות מדגמיות שערכנו ומתשובה לשאלות הביקורת עלו הבאים:

1. למעט בחינוך, העירייה אינה מעסיקה עובדים ביותר מ 100% משרה.
2. לא נמצאו פערים לא מוסברים בתשלומי הפרשות וניכויים.
3. העירייה משלמת שכר מינימום בהתאם לחוק. אין לביקורת הערות.

הביקורת מתרשמת, כי עירייה מקפידה על תשלום שכר, ניכויים והפרשות דין. יחד עם זאת מציינת הביקורת, כי מערך הבקרה על השכר וכ"א אינו שלם, ולכן לא ניתן לקבוע בנושא זה מסקנות, מה גם שהבדיקות שערכנו לאור משאבי הביקורת הנה חלקית.

### 3.7. מסירת פרטים לעובד

סעיף 2(א) לחוק הודעה לעובד (תנאי עבודה), תשס"ב-2002 מחייב מעבידים למסור לעובדים בכתב מידע הכולל, כדלקמן:

2. (א) פירוט תנאי העבודה של העובד בהודעה יהיה בענינים אלה:

(1) זהות המעביד וזהות העובד;

(2) תאריך תחילת העבודה ואם חוזה העבודה הוא לתקופה קצובה - תקופת העבודה; היה חוזה העבודה שלא לתקופה קצובה, יציין זאת המעביד;

(3) תיאור עיקרי התפקיד;

סעיף 8(א) לחוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות, תשס"א-2001 קובע כי "מעביד ייתן לעובדו, בסיום העבודה, אישור בכתב בדבר תחילתם וסיומם של יחסי עובד-מעביד.

אי מסירת הודעות כ"ל מהווה עבירה על החוק, שדינה קנס 5000 ₪. מבדיקה שערכה הביקורת ומתשובה לשאלת שקיבלנו עולה, כי עובד שהתקבל לעירייה מקבל, תוך 40 ממועד קבלתו לעבודה, מכתב ובו תנאי העסקה שלו לרבות פירוט התנאים לפיהם התקבל לעבודה.

ברם, אין במסמך תיאור הכולל את תפקיד העובד, אלא רק את הגדרת התפקיד המבוקשים. אשר כל כן ממליצה הביקורת, כי נוסח ההודעה האמורה יורחב ויכלול תיאור תפקיד.

### 3.8 קבלת בטחונות מעובד

חוק איסור קבלת בטחונות מעובד, תשע"ב-2012 קובע, כי "לא יקבל מעביד, במישרין או בעקיפין, בטוחות מעובד ולא יממשן" (סעיף 2 לחוק). על-פי דברי ההסבר לחוק "מטרתה של הצעת החוק "למנוע תופעה של דרישת מעבידים לקבל מעובדיה ביטחונות לשם הבטחת הישארות העובדים בעבודה או בעת קבלתם לעבודה. נטילת הביטחונות כובלת את העובד למעביד ולמקום העבודה, והחשש מתשלום מחיר כלכלי מגביל את חופש הבחירה של העובד". מעביד שלא מקיים את הוראה זו חשוף בנוסף לעיצום כספי. יצוין כי בהצעת החוק נקבע כי יש להחריג מהאיסור הנ"ל "סכום שהוציא מעביד בעד הכשרה מיוחדת שקיבל העובד", ברם כאמור האיסור בחוק זה חף מכל סייג.

מהסברים שקיבלנו עולה, כי העירייה נהגה בעבר להחתים עובדים שיצאו להשתלמויות/לימודים על התחייבות מעין אלה. ברם במועד עריכת הביקורת לא נמצאו מקרים בהם העירייה החתימה עובדים על התחייבויות. אין לביקורת הערות.

### 4. בודק שכר

החוק החדש מטיל על המעסיקים את האחריות לוודא שמירה על זכויות של עובדי הקבלן המועסקים אצלם. במידה ויופרו זכויות עובדים אלו, יהיו המעסיקים חשופים לעיצום כספי אישי בגין אחריותם לזכויות העובדים. מאידך, יאפשר החוק החדש למשרד הכלכלה, להסמיך בודקי שכר עבודה שיועסקו ע"י המעסיקים כמומחים לבקרה על זכויות עובדים ויהיו אחראים מטעם המעסיקים לוודא העסקה כחוק על פי מסמכים ועל פי בדיקות בשטח. אישור הבודק ישמש הגנה למזמין השירות, המעסיק, מפני אחריות להפרות של זכויות עובדי קבלן אצלו.

לפי החוק מעסיקים יוכלו להגן על עצמם אם ישכרו "בודק שכר מוסמך" (בחודשים הראשונים, עד שבודקים יעברו הכשרה בידי משרד הכלכלה, רואה חשבון יוכל למלא את התפקיד). כך, גם אם ימצא כי הבודק התרשל בתפקידו וזכויותיהם של עובדי הקבלן נפגעו, הארגון ברוב המקרים יהיה מוגן.

האחריות הפלילית בגין הפרת חובת הפיקוח תוטל על מזמין השירות אם לא הוכיח כי מתקיים אחד מאלה:

- 1 הוא עשה כל שניתן כדי למנוע את העבירה;
- 2 הוא הסתמך על בדיקות תקופתיות שנערכו בידי בודק שכר מוסמך;
- 3 מעשה העבירה תוקן;
- 4 הוא ביטל את חוזה ההתקשרות בינו לבין הקבלן בשל העבירה, ולא היה בביטול החוזה משום התנהגות שלא בתום לב.

סעיפים 32 עד 35 כאמור לעיל, מזמין שירות שהסתמך על בדיקות תקופתיות של בודק שכר מוסמך יהיה מוגן מפני הטלת אחריות אזרחית ופלילית. על פי המוצע כשיר להיות בודק שכר מוסמך מי שמקיים דרישות שקבע השר בתקנות לעניין הכשרה, השתלמויות ובחינות הסמכה, והוא אחד מאלה:

- רואה חשבון,
- עורך דין,
- כלכלן,
- מנהל חשבונות
- או חשב שכר, יועץ מס,

- וכן, בעל ניסיון מוכח של חמש שנים לפחות בניהול מערכת שחר עבודה אצל מעסיק גדול תנאי כשירות נוסף הוא שהמבקש תעודת הכרה כבודק מוסמך לא הורשע בעבירה פלילית או בעבירת משמעת שמפאת מהותה, חומרתה או נסיבותיה אין הוא ראוי לקבל תעודת הכרה כאמור, ולא נקבעו בפסק דין חלוט עובדות לגבי שמפאת מהותן, חומרתן או נסיבותיהן, אין הוא ראוי לקבל תעודת הכרה.

בדוח המפורט (דוח רו"ח מטעם משרד הפנים) לשנת 2014 מעיר המבקר, כי "לא נערכה ביקורת שחר בתדירות הנדרשת של לפחות אחת ל 9 חודשים". מבדיקה שערכנו עולה, כי במהלך שנת 2015 התקשרה העירייה בחוזה עם בודק שחר לצורך בדיקת הסכם ההתקשרות לביצוע טיאוט רחובות. כמו כן חברת משכ"ל מינתה מטעמה בודק שחר אשר בדיקת הקבלנים העוסקים בתחום ניקיון בתי הספר והאבטחה. ע"פ דוח של בודק השחר מ 22.11.2015 הבדיקה מבוצעת בהתאם לאמות מידה הנדרשות ב"חוק להגברת האכיפה של דיני עבודה" לפיהן יש לבצע את הבדיקה לגבי 10% מהעובדים לכל הפחות, אחת ל 9 חודשים". בפועל לא ניתן לדעת האם הבדיקה עומדת בתנאי האמור, כיוון שלא היו בידי הבודק רשימה מלאה של עובדי הקבלן. הביקורת מזכירה, כי אי עמידה בתנאי החוק חושפת את העירייה לסיכונים.

## 5. עמידה בהוראות החוק כמזמין שירות

### 5.1. הנורמה

מה- 20 ביוני 2012 נכנס כאמור לתוקפו החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, אשר מחיל על גופים המעסיקים קבלנים חובה לוודא, כי עובדי הקבלן הללו מקבלים שחר ותנאים סוציאליים כדין. תחולת החוק בעניין זה מוגבלת, כפי שמפורט בתוספת הראשונה לחוק, והוא לקבלנים בתחומים:

- שמירה ואבטחה.
- ניקיון.
- הסעדה, אם השירות ניתן לעובדי מזמין השירות.

החוק מטיל על גוף המזמין שירותים אחריות אזרחית ופלילית, תוך התערבות בחוזה ההתקשרות בין מזמין השירות לבין המעביד.

יחד עם זאת תחולת חוק זה מצומצמת, נכון לתקופת הביקורת, רק להתקשרויות בתחומי ניקיון שמירה ואבטחה בלבד.

### 5.2. היקף האחריות של מזמין שירות

החוק מגדיר 18 עבירות ככאלה שניתן להטיל בגינן עיצום כספי בהליך מנהלי, כדלקמן:

- 1 מתן חופשה שנתית לפי פרק שני לחוק חופשה שנתית;
- 2 תשלום דמי חופשה לפי סעיפים 10 ו-11 לחוק חופשה שנתית;
- 3 תשלום פדיון חופשה לפי סעיף 13 לחוק חופשה שנתית;
- 4 איסור העבדה בשעות נוספות שאינה מותרת או בלא היתר לפי סעיף 6 לחוק;
- 5 איסור העבדה בשעות נוספות או במנוחה השבועית שלא בהתאם להוראות היתר;
- 6 איסור העבדה במנוחה השבועית בלא היתר, לפי סעיף 9 לחוק שעות עבודה ומנוחה;
- 7 תשלום גמול שעות נוספות לפי סעיף 16 לחוק שעות עבודה ומנוחה;
- 8 תשלום גמול עבודה במנוחה השבועית לפי סעיף 17 לחוק שעות עבודה ומנוחה;
- 9 איסור העבדת נער מעבר לשעות העבודה הקבועות בסעיף 20 לחוק עבודת הנוער;
- 10 איסור העבדת נער במנוחה השבועית לפי סעיף 21 לחוק עבודת הנוער;
- 11 איסור העבדת נער בעבודת לילה בלא היתר לפי סעיף 24 לחוק עבודת הנוער;
- 12 איסור העבדת נער בעבודת לילה שלא בהתאם להוראות היתר לפי סעיף 25 לחוק;
- 13 איסור ניכוי סכומים משכרו של עובד לפי סעיף 25 לחוק הגנת השכר – כשניכוי הסכומים היה ביוזמת מזמין השירות או לפי הוראותיו;

- 14 העברת סכומים שנוכו, לפי סעיף 25א לחוק הגנת השכר ;
- 15 איסור הלנת שכר לפי סעיף 25ב(1)(ב) לחוק הגנת השכר ;
- 16 תשלום שכר מינימום לפי חוק שכר מינימום ;
- 17 תשלום שכר מינימום לפי הסכם קיבוצי כללי ענפי שהורחב בצו הרחבה, לפי סעיף 33ד(ב) לחוק הסכמים קיבוציים, התשי"ז-1957 ;
- 18 תשלומים מכוח צווי הרחבה בעניין פנסיה.

### 5.3. הממצאים

בעירייה פועלות שתי חברות לבדיקת נאותות תשלומי שכר של קבלני שירות בעירייה, כדלקמן:

- חברת ש.ח.ק שחר חדש תכנון ובקרה בע"מ אשר מבצעת בדיקות על חברת יהב הסעות וטיולים בע"מ.
- וחברת מש"כל (באמצעות מ.ל.ב המרכז לפיקוח ובקרת זכויות עובדים בע"מ) אשר מבצעת את הבדיקות עבור חברת תום אבטחה ועבור חברת א. דנמיקה אחזקות 2002 בע"מ.

#### 5.3.1 חריגות בשנים 2012

החוק נכנס לתוקף במחצית 2012.

#### 5.3.2 חריגות ב 2013

מבדיקה שערכנו עולה כי לראשונה החלה העירייה לבדוק את עמידה בדרישות החוק בשנת 2013. בדיקה זו נערכה ע"י משרד רו"ח חיצוני. מעיון בדיווח של רו"ח עולה כי בוצעה בדיקה מדגמית בלבד של שני חודשי עבודה, בחברה לפינוי אשפה ובחברת טיולים. עוד עולה מהדיווח כי הבדיקה הייתה חלקית, ולא הקיפה את קבלני המשנה המספקים בפועל את השירותים לעירייה. להלן הערות הביקורת:

1. נדרש היה לאור החוק לבצע את הבדיקות הללו על קבלני שמירה וניקיון. בפועל הבדיקה נערכה על היסע וניקיון.
2. הבדיקה הייתה חלקית ולא הקיפה את כל עובדי הקבלן שנתנו שירותים לעירייה.
3. הדוח היה מסויג בחלקו, כך נקבע שלא ניתן לדעת האם השכר שולם במועד, והאם ההפרשות הפנסיוניות ותשלומי החובה שולמו כדן.
4. הדוח העלה כי קיימות הפרות של החוק, כדלקמן:

1. תשלום בגין נסיעות משולם רק לחלק מהעובדים ויש לבחון את זכויות כל אחד מהעובדים בנושא זה (זכות זו משולמת כפוף למקום המגורים של העובד).
2. העובדים שיד אבי וסבאג ינאי ניסים- בחודש שהועבר לבדיקתנו (8/13), לא שולמו להם שעות נוספות בהתאם לדוחות הנוכחות ויש לקבל הסברים לכך.
3. מצארוה סנאד- לא הופרשו כספים לקרן פנסיה, וכן צבירת ימי חופשה וימי מחלה בחודש שהועבר לבדיקתנו לא בהתאם לותק שנצבר.
4. מהתלושים עולה כי ההבראה משולמת באופן חלקי לעובדים ובהקשר זה יש לבחון האם ההבראה מחולקת על פני השנה.

1. תשלום בגין נסיעות לא משולם ויש לבחון את זכויות כל אחד מהעובדים בנושא זה (זכות זו משולמת כפוף למקום המגורים של העובד).
2. מהתלושים עולה כי התבראה משולמת באופן חודשי.

5. מהסברים שקיבלנו עולה, כי העירייה באה בנושא זה בדרישות לקבלן אך בפועל הנושא לא נאכף, כך שלא ידוע האם הקבלנים הללו השלימו לעובדים את השכר החלקי ששולם.

6. יצוין, כי הליקויים שהעלה הרו"ח חושפים את העירייה לסנקציות של הטלת עיצומים כספיים ע"י משרד הכללה ואף נקיטה בהליכים משפטיים.

### 5.3.3. חריגות ב 2014

לאור חוסר שביעות הרצון מאופן ביצוע הדוחות, התקשרה העירייה עם חברת ש.ח.ק לצורך ביצוע בדיקות עמידת הקבלנים בדרישות החוק, בכל הקשור להעסקת עובדי קבלן.

### 5.3.4. חריגות ב 2015

בדיקה שנערכה מעלה כי גם ב 2015 נמצאו חריגות בתשלום השכר לעובדי קבלן ובקיום החוק, כדלקמן:

א. נמצא, כי לא הופרש לעובד (ת.ז. 40508657) 5% ניכוי לגמל בגין החזר נסיעות.

ב. נמצא, כי שכר של עובד (ת.ז. 948499579) בעוד שנרשם בתלוש ניכוי של 1,232 ₪ שולמו לעובד בפועל 1,189 ₪.

ג. נמצא, כי שכר של עובדים (ת.ז. 329018733 ו- 328749528) בעוד שנרשם בתלוש ניכוי של 1,264 ₪ הפרשה לפנסיה נוכו לעובד בפועל 1,220 ₪.

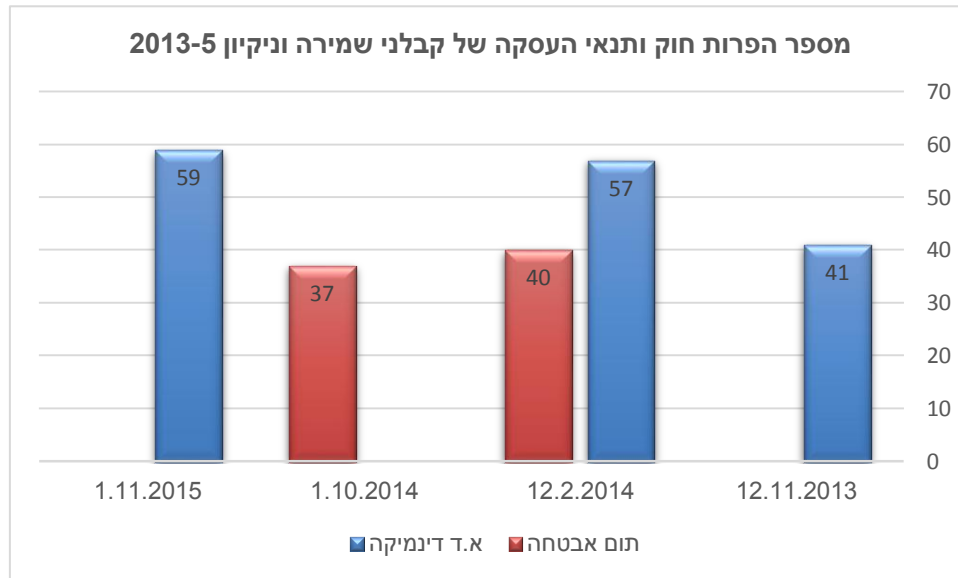
ד. נמצאו מקרים בהם אין התאמה בין מספר השעות המדווח לנתונים בתלוש השכר.

ה. נמצא מקרה בו לא שולם לעובד שעות נוספת (ת.ז. 55386411).

הממצאים דלעיל מעלים, כי העירייה חשופה, עקב התנהלותם של הקבלנים, לסיכונים הנובעים מכך ששכרם של עובדי הקבלן לא משולם בהקפדה לדין. ממצאים אלה מחייבים את העירייה לבוא עם הקבלנים חשבון כדי להבטיח, כי כל הלקויים יתוקנו בהקדם, וכן מניעת הישנותם.

### 5.4. מסקנה

הדעת נותנת, כי אכיפה סדירה ותדירה תביא לכך שמספר ההפרות, וזאת בייחוד כאשר מדובר בבדיקות שנערכות זה השנה השלישית ברציפות על אותן חברות קבלניות. ואכן הממצאים שהעלנו מלמדים על כך לא זו בלבד שהעירייה תיקנה דרכיה ועתה היא באמצעות משכ"ל מקפידה על עריכת בדיקות שכר כדין. ברם עיון מעמיק בדוחות מעלה תמונה שונה.



כפי שניתן לראות בטבלה שלעיל, לא זו בלבד שמספר ההפרות אינו פוחת אלא היקפן נותר גבוה ומהותי. לכך משנה תוקף כיוון שמדובר בבדיקות מדגמיות הדוגמות במוצע כ 40% מהעובדים. ניתן לראות, כי נתוני היקף ההפרות מצביעים על, כי אין די בפעולות הננקטות. דהיינו בכך שהעירייה שוכרת שירותי בודק שכר, אין בכך כדי להביא לשינוי במצב עובדי הקבלן ו/או לצמצם את הסיכונים הטמונים בכך לעירייה.

אשר על כן לדעת המבקרת העירייה לא יכולה להסתפק בפעולותיה של משכ"ל כבודק שכר, אלא עליה לנקוט בעצמה באמצעים כדי למנוע הישנות ההפרות. העירייה כרשות שלטונית לא יכולה לטמון ראשה בחול ולהמשיך ולהתקשר עם חברות שתקופה אחר תקופה מפרה ברגל גסה זכויות של עובדים.

## 6. סיכום והמלצות

ב 2012 נכנס לתוקף חוק ששינה באבחה אחת את הרגולציה בתחום אכיפת דיני עבודה. חוק זה הטיל אחריות מנהלית גם על מזמיני שירותים בתחום השמירה והניקיון. על מנת להבטיח כי הוראות הדין נשמרות, מטיל החוק רגולציה הכוללת חובה למנות בודק שכר מטעם מזמין השירות. אי קיום הוראות החוק חושף את העירייה ועובדיה הנוגעים בדבר לסיכונים משפטיים ורגולטיביים. בצל שינוי זה ערכה מבקרת העירייה את הביקורת שהעלתה, כי למרות שחלפו 3 שנים למן כניסתו לתוקף, עדין העירייה חשופה לסיכונים.

### עיקר הממצאים :

כשלוש שנים לאחר כניסתו לחוק להגברת האכיפה של דיני העבודה אשר שינה את הרגולציה והאכיפה בתחום דיני העבודה, ערכה מבקרת העירייה ביקורת על עמידת העירייה בחוק זה.

מבדיקה שערכה הביקורת נמצא, כי העירייה פועלת על מנת לעמוד בחובות שלה כמעסיק על פי החוק ובהם מינוי בודק שכר.

דא עקא, למרות האמור הביקורת העלתה, כי למרות פעולות אלה בפועל הקבלנים שהעירייה קשורה איתם מפרים באופן שיטתי ועקבי את זכויותיהם של חלק מעובדיהם, מה שחושף את העירייה לסיכונים רגולציה וסיכונים משפטיים.

הביקורת מתריעה כי מצב זה וזאת למרות שהעירייה עונה על הדרישות הצורניות הקבועות בחוק (מינוי בודק שכר) חושף את העירייה לסיכונים.

העירייה בפועל לא נוקטת בפעולות אופרטיביות כדי להבטיח, כי הוראות החוק בנושא נשמרות.

כמו כן העלתה הביקורת ליקויים של אי עמידה בכללי פרסום ההודעות הנדרשים (תקנון ובו עיקרי החוק למניעת הטרדה מינית) שתוקנו במהלך ביצוע הביקורת.

**להלן ההמלצות :**

1. על העירייה לקיים מעקב אחר ביצוע תיקון הליקויים שבדוחות בודקי השכר.
2. במקרה של ליקויים חוזרים על העירייה לבוא חשבון עם הקבלן ולהבהיר, כי העירייה כגוף ציבורי איננה יכולה להסכים למצב בו עובדי קבלן אשר נותנים לעיירה שירותים, לא יקבלו את מלוא זכויותיהם כמתחייב בחוק וזכויותיהם ייפגעו.
3. על העיירה לעמוד על כך, כי כל הליקויים המופיעים בדוחות בודקי השכר תוקנו.

**תגובת מנכ"ל העירייה – דני לוין :**

מהביקורת עולה שהטיפול בעובדי העירייה מתנהל באופן ראוי ומסודר ועל כן מגיעים השבחים למח' שכר וכ"א. אנו מקפידים לשמור על זכויות העובדים בהתאם לתקשיר ונהלי העבודה המחייבים.

נושא אכיפת דיני העבודה של עובדי קבלן הינו תחום חדש עבור הרשויות המקומיות ואנו לומדים תוך כדי הביקורת שמתבצעות ע"י החברות ששכרנו את שירותיהן כבודקי שכר את ההפרות שהקבלנים פוגעים בזכויות עובדים אלה.

במהלך הטיפול החלפתי את אחת החברות הבודקות מאחר והתברר שהחברה אינה מבצעת את מלוא הבדיקות כפי שנדרש בהתאם לחוק. למדנו, כי נדרשת הקפדה רבה יותר ונעקוב אחר תיקון ההפרות ואכן בחודש האחרון זימנו את אחת החברות אשר לא התנהלה בהתאם לדרישות, לשימוע. בשימוע נדרשה החברה להסדיר את אופן התנהלותה (הכנסת שעוני נוכחות לעובדיה) ונקנסה בגין הפרותיה.

אנו נבקש מבודקי השכר, דו"חות מפורטים יותר על מנת לעקוב אחר גידול או קיטון של הפרות של החברות ואפן הטיפול בהן.

## **ביקורת אבטחת מידע – עיריית כפר יונה**

### **1. נושא הביקורת**

בהתאם לתוכנית העבודה השנתית ערכה מבקרת העירייה, בחודשים ינואר – מאי 2015 ביקורת אבטחת מידע בעיריית כפר יונה.

לצורך עבודתה קיימה הביקורת פגישות עם מנהל מערכות מידע בעירייה, מנכ"ל העירייה, עיינה במסמכים וערכה סיורים במבני העירייה השונים.

### **2. מטרת הביקורת**

מטרת הביקורת הינה לבחון את מכלול האמצעים הננקטים ע"י עיריית כפר יונה לצורך הגנה על מאגרי המידע, זמינות של נתונים ושמירה על סודיות, לסקור את אמצעי אבטחת המידע ולוודא את יישומם, לבדוק נהלי אבטחת מידע, ביצוע סקר סיכונים, להתריע בפני איומים פוטנציאליים ולהמליץ על דרכים לתיקון הליקויים שנמצאו.

### **3. פעולות הביקורת**

הביקורת נערכה בחודשים ינואר – מאי 2015 לסירוגין, תוך שהיא בוחנת את האמצעים הקיימים להגנת ושלמות מערכות המידע, המצאות נהלי עבודה ומדיניות רשמית בתחום אבטחת המידע, אמצעים להגנה פיזית של המידע, אבטחת מידע לוגית, מהם תהליכי הגיבוי וההתאוששות הננקטים בארגון, מהם סוגי התקשורת ואיך הם פרוסים, כיצד ניתנות הרשאות גישה לקבצים ומסכים שונים.

לצורך ביצוע הביקורת וסקר הסיכונים, התבצעו ראיונות שוטפים עם הממונה על מערכות המידע ברשות והוא אף התלווה פיזית בכל מהלך הביקורת.

הביקורת ביקרה בכל חדרי המחשוב הקיימים בבניינים השונים של העירייה ובחנה את אופי אחסון הציוד והגנתו. בנוסף נבדקו כל השרתים וההתקנים המשמעותיים, נבדקה רמת הקשחת השרתים, אבטחת מערכות ההפעלה, נסקרו "לוגים" (יומני רישום) מהמערכות השונות, מניעת גישה של גורמים לא מורשים, אבטחת התשתית הפיזית וקיום אמצעי גיבוי רלוונטיים.

לצורך הערכת רמת אבטחת המידע בסביבות המשתמש, הביקורת ביצעה ביקורת בצורה מדגמית של עמדות מחשב \ תחנות קצה מהמחלקות השונות ובדקה בין היתר הקפדה על

נעילת העמדות, שימוש בסיסמאות על פי נהלים מקובלים, שמירת מידע ואחסונו, המצאות תוכנות הגנה בסיסיות כגון אנטי וירוס והקפדה על עדכוני אבטחה קריטיים במערכות הפעלה.

#### **4. תקציר**

אבטחת מידע הינה "הגנה על שלמות המידע או הגנה על המידע בפני חשיפה, שימוש או העתקה והכל ללא רשות כדין". בעצם אבטחת מידע הינה כלל הפעולות והאמצעים הננקטים והמיושמים בעירייה, שמטרתם להבטיח כי המידע ומערכי המידע היוצרים אותו והמטפלים בו, יוגנו מפני: פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג, באופן שיישמרו - **הזמינות, השלמות, המהימנות, הסודיות, והשרידות** של המידע ומערכי המידע.

המודעות לאבטחת מידע הולכת וגוברת עם השנים וכך גם האיומים והסיכונים. אולם אין הארגון יכול להסתפק במודעות בלבד ועליו להשקיע באמצעים ובמשאבים.

בעירייה מאגרי מידע רבים בתחומים שונים: תכנון ובניה, כספים, חינוך, רווחה, כח אדם, תחבורה, תברואה, רישוי עסקים ועוד.

מאגרי מידע אלו הם הבסיס לעבודתם של העיריות וחלקם כוללים מידע רגיש לפי ההגדרה של חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א 1981 כגון אבחונים פסיכולוגיים, חוות דעת של עובדים סוציאליים ומידע רגיש אשר מגיע מביטוח לאומי.

על מנת לספק שירות לתושביה, העירייה מחזיקה במידע רב על התושבים כגון: מצב בריאותי, מצב כלכלי, מעמד אישי, אשר חשיפתם עלולה לפגוע פגיעה חמורה ביותר בפרטיותם.

ההתפתחות הטכנולוגית יוצרת הזדמנות נפלאה לשיפור השירות ונגישותו, אך יחד עם זאת יוצרת סיכונים רבים שבעבר לא היו קיימים.

על העירייה מוטלת האחריות לשמור ולהגן על המידע ולמנוע גילוייו ברבים. לצורך כך עליה לנקוט באמצעים שונים ולהקצות משאבים - תקציביים, אנושיים וטכנולוגיים וליישם בקרות ומנגנונים לאבטחת מידע. העירייה צריכה לפעול על פי חוקים כגון חוק יסוד כבוד האדם וחירותו, חוק הגנת הפרטיות והתקנות הרלוונטיות השונות. רמת האבטחה וההשקעה צריכות להיקבע ע"פ רמת רגישות המידע.

בימים אלו, ישנה ציפייה לקבל גישה לשירותים השונים אשר העיריה מעניקה מכל מקום ובכל זמן דרך רשת האינטרנט, ככל שהשימוש במערכות מידע בעירייה בכלל וממשקים האינטרנטיים בפרט יגברו, כך גובר הסיכון לחשיפת מידע ברבים ובפגיעה חמורה בפרטיות התושבים. ארגונים חשופים היום יותר מתמיד לפרצות למאגרי המידע ולהתקפה על המידע המועבר באמצעות רשתות התקשורת - האזנה, שיבוש מידע וכו'.

בעקבות כך העירייה עומדת בפני אתגרים וקשיים רבים ומוטל עליה לשמור על איזון בין רמת נגישות למידע לבין אבטחה ושמירה על המידע. על מנת לקיים רמת אבטחה נאותה יש לשלב מודעות, ידע, יישום ואכיפה של נושאי אבטחת המידע.

פגיעה בחיסיון המידע או בשרידותו עלולה לגרום נזקים כבדי משקל בראש ובראשונה לעירייה, אך גם לגורמים השונים שפרטיהם הרגישים מוכלים במאגרי המידע של העירייה. במידה ומידע אישי ורגיש אשר עליו חל חובת הסודיות נחשף, עלולה הרשות להיות חשופה לתביעות משפטיות על אי עמידה בחוק.

הסברה, כי האיום היחידי על מאגרי המידע הוא מצד גורמים מחוץ לארגון הוא מוטעה מיסודו והאיום מתוך הארגון קיים ואף צובר תאוצה. על מנת להגן על הארגון בפני גורמים מתוך הארגון יש צורך למדר משתמשים, לפקח ולהגביל בעזרת הרשאות כניסה, יצירת חסמים ואמצעי בקרה אחרים.

## **5. חוקים ותקנות מחייבים**

להלן החוקים והתקנות המחייבים את הרשות המקומית .

- חוק יסוד כבוד האדם וחירותו הקובע, כי "כל אדם זכאי לפרטיות ולצנעת חייו".
- חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א-1981 .
- תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), תשמ"ו – 1986.
- חוק המחשבים, התשנ"ה- 1995 .
- חוק העונשין, התשל"ז -1977 הקובע את העונשים החלים על עובדי ציבור שמוסרים מידע שלא כחוק.
- החוק להסדרת הביטחון בגופים ציבוריים, התשנ"ח-1998, הקובע את דרכי הפעולה והניהול של הביטחון ובכלל זה אבטחת מידע ממוחשב ומידע פיזי (רשומות) בגופים ציבוריים.

**6. תקני אבטחת מידע רלוונטיים****■ ת"י ISO 27001 - תקן לניהול אבטחת מידע**

התקן לניהול אבטחת המידע ISO 27001 מהווה בסיס לשאר תקנות אבטחת מידע ותפקידו להגדיר עקרונות פשוטים שיטתיים ותכליתיים, להקמת ניהול ותחזוקה של מערכת אבטחת מידע המתאימה לארגון. הענקת תעודה למערכת ניהול אבטחת המידע על ידי מכון התקנים הישראלי (לפי דרישות ת"י ISO 27001) מוכיחה שהארגון נוקט באמצעים המתאימים בכדי לממש את מחויבותו לשמירה על המידע ולנהלו בצורה יעילה.

**עיקרי התקן :**

- זיהוי וניהול הסיכונים למידע.
- הגדרה של תהליכי טיפול ומניעה בצורה עקבית ושיטתית.
- בחירת הבקורות הנחוצות לארגון וכתוצאה מכך הקטנת הוצאות מיותרות.
- הגדרת היעדים לניהול אבטחת המידע ותכנון יזום להשגתו.
- התאמה לדרישות החוק והתקנות הרלוונטיות.
- צמצום ההוצאות על נזקים הקשורים באיבוד מידע, אי יכולת לשחזרו ואי זמינות שלו, פיתוח יכולת התאוששות מאסון והמשכיות עסקית.
- מניעה אפקטיבית של הונאות.
- הנעה של תהליכי שיפור (גם מעבר להתאמה בסיסית לדרישות).
- מעבר לתהליכי עבודה אפקטיביים ויעילים.
- הענקת בטחון ללקוחות ולבעלי העניין כי הארגון מעמיד את הדאגה לאבטחת המידע בעדיפות גבוהה.

**■ ISO 27032 אבטחת מידע בתחום הסייבר**

המילה סייבר Cyber מציינת, כי האירוע מתרחש ברשת האינטרנט או קשור אליה בצורה כלשהי.

תקן ISO 27032 לאבטחת מידע בתחום הסייבר, נועד לסייע לארגונים להתמודד עם תופעת הסייבר ומתאר את ההיבטים הייחודיים של תחום זה וההשפעה שלה על תחומים אחרים. התקן סוקר את נושא אבטחת הסייבר ומסביר את הקשר בין אבטחת סייבר לסוגים אחרים של אבטחה ומספק דרכים לטיפול באירועי סייבר נפוצים.

התקן כולל סט של הנחיות והמלצות שאמור לסייע לארגונים בכלל, ולמנהל אבטחת המידע בפרט, להתמודד עם אותם איומי סייבר.

התקן מתייחס גם לנושא בקרות, כאמצעי להתמודדות עם איומי הסייבר, הטמעתן, ניטור ותפעול ומתייחס גם לנושאים כגון גיבוש מדיניות אבטחת המידע, ביצוע הדרכות לצורך מודעות והנחיות לסיווג ושמירה על מידע רגיש.

התקן מפרט מספר מסמכים נוספים, בהם ניתן להיעזר, כגון:

- ניהול סיכונים.
- התמודדות עם איומי סייבר ברמת תפעול מערכי טלקום.
- הערכה של רמת האבטחה במערך ה-IT.
- התייחסות לאבטחת מידע בעבודה עם צד ג'.
- ניהול אירועי אבטחת מידע.
- ניהול המשכיות עסקית.
- ניהול זהויות.

## 7. תמצית עיקרי הממצאים

1. **כללי** – נמצא, כי ישנו מחסור חמור בכח האדם באגף המחשוב, אשר משפיע בצורה ניכרת על הפעילות השוטפת, אי לכך לא מתבצעות פעולות אחזקה יזומות ורשת המחשבים מנוהלת בשיטת "כיבוי שרפות" ולא בשיטת המניעה היזומה.
2. **נהלים ומדיניות** – הביקורת מצאה, כי בעירייה לא קיימים נהלים כתובים בתחום מערכות המידע ואבטחת המידע. נהלים חשובים אשר לא קיימים הם: נהלי אבטחת מידע ומדיניות אבטחת מידע, סקרי סיכונים, נוהל סיסמאות, נוהל שימוש בתוכנות השונות לרבות דואר אלקטרוני, נוהל שימוש וגלישה באינטרנט, נוהל גיבויים והתאוששות מאסון, נוהל התקנת תוכנות, נוהל קליטה ועזיבת עובד. בנוסף, העירייה לא מינתה רשמית ממונה אבטחת מידע על אף האמור בסעיף 71 ב' לחוק הגנת הפרטיות, כי כל גוף ציבורי לרבות רשויות מקומיות ימנה ממונה על אבטחת מידע.
3. **אבטחת הרשת והתקשורת** - רשת תחנות העבודה של המשתמשים אינה מופרדת מרשת השרתים, לא קיימת מערכת התראות מפני ניסיונות חדירה, לא מתבצע רישום כניסות לרשת וניסיונות כושלים, לא כל המחשבים מחוברים לרשת העירייה, הרשת האלחוטית פתוחה לאורחים ואינה מופרדת מהרשת הכללית של העירייה, לא קיימת מערכת לסינון והגנה מפני אתרי אינטרנט ולא מתבצע פיקוח על הורדות מרשת האינטרנט. חומת האש אינה מתוחזקת כנדרש, הגרסה ישנה ואינה נתמכת, חוקים רבים לא מוגדרים טוב ובנוסף חוקים רבים לא רלוונטיים ויש להסירם בדחיפות.
4. **אבטחת מידע לוגית** – שרתי העירייה מבוססים גרסת 2003 ישנה, אשר סיום התמיכה בה הוא יולי 2015 וחובה לשדרגה במהירות האפשרית. שרתי אפליקציות ( Exchange , Antivirus , MS SQL ) מותקנים בשרתי Domain Controller דבר אשר מהווה סיכון. אין ניטור ורישום ממוחשב של אירועי מערכת ( System events ) ואין בדיקה יזומה של יומן אירועים ( LOGS ) על מנת לאתר אירועים חריגים ברשת. סיסמאות המשתמשים פשוטות ואין אילוף סיבוכיות, נמצאו משתמשים לא מעטים אשר סיסמתם מוגדרת ללא פג תוקף. אין הגבלת נפח אחסון בשרת הקבצים, ניצולת הדיסק אשר מכיל את התיקיות המשותפות של העירייה עומד כרגע על מעל 90%. אין חסימה ומניעה של חיבור התקנים חיצוניים, אין נוהל ברור להוצאת קלטות גיבוי מחוץ לבניין העירייה.
5. **אבטחת תחנות קצה** - נמצאה תחנה אשר סיסמת הכניסה נגישה ורשומה על פתק, מספר עמדות היו נעולות עם שומר מסך אשר ניתן לנטרול בקלות, בנוסף אנטי וירוס לא היה מעודכן. במספר עמדות לא מתבצע כיבוי מחשב אף פעם ולכן אין אכיפת מדיניות אבטחה מהשרת המרכזי. לתיקיות מסוימות ברשת הרשאות לא נכונות, לדוגמא: לתיקיית כח אדם ברשת יש בנוסף הרשאות למחלקה אחרת. תוכנת עו"ס ייעודית ללא פג תוקף לסיסמה. תוכנת ממר"א הותקנה ע"י גורמי חוץ ללא ידיעה ומעורבות מחלקת ה - IT.

תוכנת מטרופולינט במחלקת החינוך לא ננעלת בזמן אי שימוש ואינה דורשת החלפת סיסמא בהתאם לפג תוקף קבוע.

6. **אבטחת מידע פיזית** – בחדר השרתים אין בקרת מיזוג ומערכת התרעת טמפרטורה. רצפת החדר אינה רצפה צפה או מנוקזת, אין גנרטור לאספקת חשמל לציוד קריטי בשעת חירום. מחלקת הגבייה והספרייה העירונית מחוברות באמצעות כבל רשת רגיל וחשוף המיועד לשימוש בתוך מבנים ולא בין מבנים בנוסף, על אף שהכבל חשוף, המידע העובר בו אינו מוצפן. נמצא, כי ארונות תקשורת המכילים נתבים ומתגים אינם נעולים. חומרים רגישים בחדרי עובדות סוציאליות מאוחסנים בארונות לא נעולים בניגוד לתקנות.

**8. המבנה הכללי של המחשוב ורשת התקשורת****1. מבנה המחשוב והתשתית**

**הערה:** הביקורת לא כללה את מחשבי בתי הספר, מחשבים אלו אינם מחוברים לרשת המחשבים של העירייה.

**מחשבים:** כ-100 מחשבים שולחניים PC, ו-5 מחשבים ניידים אשר מחוברים לרשת ובנוסף כ-100 מחשבים שאינם מחוברים לרשת ופרוסים בבתי הספר.

**שרתים:** 6 שרתים – ניהול DC, דוא"ל Exchange, קבצים, שרת ארוח לשרתים וירטואלים, בסיסי נתונים SQL, וירטואליזציה חלקית מבוססת VMWARE.

**רשת לוגית:** רשת המחשבים בעיקרה מבוססת מיקרוסופט Active Directory, מנוהלת דומיין, DNS, פרוטוקול TCP/IP.

**רשת פיזית:** סוויצ'ים וראוטרים מסוגים שונים - רשת 10/100 MB

**מדפסות:** מדפסות אישיות מחוברות פיזית למחשבים וחלקן מוגדרות כמדפסות רשת.

**ספקי תקשורת חיצוני:** ספק אינטרנט ISP 012

**מערכות הפעלה אישיות:** Windows XP 40%, Windows 7 60%

**מערכות הפעלה שרתים:** Windows server 2003

**תוכנות כלליות:** במרבית המחשבים מותקן אופיס.

**תוכנות ייעודיות:**

- מערכות גבייה והנהלת חשבונות - מטרופולינט
- מערכת שכר – מל"מ התקנה מקומית
- תוכנת פיקוח – מטרופולינט, ממשק WEB
- תוכנת מחסן העירייה - מטרופולינט

- תוכנת מחלקת הנדסה – בר טכנולוגיות
  - תוכנת רווחה – מערכת אורות אשר מתממשקת עם משרד הרווחה בטרמינל , מערכת ממ"ד 2000
  - חינוך – מטרופולינט
  - תוכנת קב"ס
  - כספים – מס"ב
  - טיפת חלב – תוכנת משרד הבריאות
  - ספריה – אגרון , תוכנה להשאלת ספרים מאוחסנת מקומית בשרת והספרנית מחובר בעזרת RDP
  - תוכנת מוקד עירוני – מערכת פניות ציבור מותקנת מקומית בשרת. בזמן ביצוע הפרויקט הייתה העירייה בעיצומו של תהליך מעבר לתוכנת מוקד עירוני חדש של חברת CT Connect אשר עובדת בממשק WEB ובאפליקציה בטלפונים חכמים .
- אבטחת מידע:**
- אנטי וירוס של ESET מותקן בשרת מרכזי ומעדכן את תחנות הקצה, בנוסף מתבצע גיבוי בענן .
- Mandrake Firewall אשר מגן על הרשת ומאפשר חיבור VPN
- טלפוניה :**
- VOIP חלקי – שילוב טלפונים רגילים וטלפונים VOIP
- מרכזית IP קורל של תדיראן
- במוקד העירוני – טלפונים VOIP
- מצלמות :**
- צפייה ושליטה מעמדות המוקד על המצלמות המפוזרות בעיר .
- אתר האינטרנט :**
- מאוחסן בחברה צד ג' – דרונט Daronet ומנוהל ע"י המוקד העירוני .
- תוכנות גיבוי :**
- AHSAY Backup software
  - Backup Exe

## 2. מבנה רשת התקשורת

בניין העירייה הראשי מהווה את מרכז המחשוב המרכזי, אשר בו מאוחסנים רוב שרתי העירייה ואליו מחוברים, באמצעים שונים שאר "סניפי" העירייה.

מרכז המחשוב השני של העירייה הוא בניין מחלקת החינוך והרווחה אשר מחובר לבניין הראשי בעזרת סיב אופטי P2P.

לבניין החינוך והרווחה מחוברים בכבלי רשת ישירים: מחלקת הגבייה, החברה הכלכלית, טיפת חלב והשירות הפסיכולוגי.

הספרייה ומחלקת הביטחון מחוברים בכבל רשת ישירות לבניין העירייה.

מחלקת הפיקוח – איננה מחוברת לרשת המחשבים של העירייה ועובדת באופן עצמאי לחלוטין.

בבניין העירייה הראשי מותקן אינטרנט אלחוטי (WIFI)

**9. ממצאי הביקורת בהרחבה****1. כללי****א. כח אדם במחשוב**

צוות המחשוב מונה את אריק כץ שהוא מנהל מערכות המידע בעירייה ועוד טכנאי נוסף אשר נותן שירות לבית ספר התיכון בלבד ואינו מעורב בפעילות המחשוב בעירייה פרט לבית ספר זה.

בפועל מנהל מערכות המידע אחראי ומבצע לבדו את כל פעולות המחשוב בעירייה הכוללות תמיכה טכנית Help Desk, תחזוקת תשתיות מחשוב וטלפוניה, סיסטם, תקשורת ואבטחת מידע.

**המלצות**

המחסור בכח אדם במחשוב ניכר מאוד כמעט בכל הרבדים, אין פעולות אחזקה יזומות ומערכות המחשוב פועלות בשיטת ה"כיבוי שריפות". רבים מהממצאים אשר יפורטו בהמשך הם פועל ישיר של חוסר זמן ומחסור במשאבי כח אדם, בנוסף אין ממלא מקום במקרה שמנהל מערכות המידע נעדר או אינו נמצא פיזית בעבודה. בעצם העירייה מסתמכת על בן אדם אחד בלבד אשר רק הוא מכיר את מערכות המחשוב והרשת. **הביקורת ממליצה להגדיל את כח האדם במחשוב ולהכשיר איש מחשוב נוסף במשרה מלאה אשר יסייע במטלות היומיומית ויוכל לשמש כממלא מקום במידה ומנהל מערכות המידע נעדר מסיבה כלשהי.**

**ב. רישום מאגרי מידע אצל רשם מאגרי המידע**

חוק הגנת הפרטיות קובע שכל מאגר מידע המקיים את אחד מתנאי חוק זה, חייב ברישום אצל רשם מאגרי המידע ברשות למשפט, טכנולוגיה ומידע. כמו כן נקבעה בחוק זה חובת תשלום אגרה תקופתית בגין מאגר מידע הרשום בפנקס.

במהלך חודשים ספטמבר-דצמבר 2014 ערכה מבקרת העירייה ביקורת נפרדת על שמירת הוראות חוק הגנת הפרטיות במאגרי המידע של העירייה.

רישום מאגרי המידע ועמידה בחוק נבדקו על ידה במסגרת הביקורת וממצאי הדו"ח פורסמו בדוח ביקורת ניפרד, אי לכך הביקורת הנוכחית לא בדקה סוגיה זו.

**2. ביקורת נהלים****א. כללי**

מדיניות אבטחת המידע הינה המסגרת הכוללת לפעילות הרשות בנושאי אבטחת מידע. לשם יישום המדיניות, על הרשות לבצע רישום נהלי אבטחת מידע אשר צריכים להתבצע על פי הרגולציות הנדרשות, תקנים שונים ובהתאם לנדרש בחוק הגנת הפרטיות. הליך זה דורש תכנון קפדני, נהלים ברורים ויישום בקרות ומנגנוני אבטחת מידע.

**ב. ממצאי הביקורת**

הביקורת מצאה, כי בעירייה לא קיימים נהלי אבטחת מידע, נוהל סקרי סיכונים, נוהל סיסמאות, נוהל שימוש בתוכנות השונות לרבות דואר אלקטרוני, נוהל שימוש וגלישה, נוהל גיבויים והתאוששות מאסון, נוהל התקנת תוכנות ונוהל קליטה ועזיבת עובד. עוד נמצא כי העירייה לא מינתה רשמית ממונה אבטחת מידע על אף האמור בסעיף 71 ב' לחוק הגנת הפרטיות, כי כל גוף ציבורי לרבות רשויות מקומיות ימנה ממונה על אבטחת המידע.

**ג. המלצות****1. קביעת נהלים ומדיניות אבטחת מידע**

הביקורת ממליצה לגבש מסמך מדיניות בנושא אבטחת מידע : קווי מדיניות, הנחיות ונהלים, כללי גישה, הרשאות, סטנדרטים וסיווג מידע, מסמך זה יופץ לכלל הארגון ויכלול את עקרונות אבטחת המידע בפירוט.

**המסמך יכלול את הנהלים הבאים :**

- נוהל אבטחת מידע – נוהל כללי לאבטחת המידע אשר מגדיר את קווי המדיניות של הארגון בנושא אבטחת מידע.
- נוהל סקרי סיכונים ומבחני חדירה - על מנת להעריך את הסיכונים למערכות המידע והנזקים הצפויים, יש לבצע סקר סיכונים שמטרתו לבחון את הסיכונים אשר נשקפים ולהעריך את חומרתם. הנוהל אף יקבע את תדירות ביצועם של סקרי הסיכונים ומבחני החדירה.
- נוהל מדיניות סיסמאות משתמשים – נוהל המגדיר את אורך הסיסמא הנדרש, פג תוקפה ומידת המורכבות שלה.
- נוהל גלישה באינטרנט – לאיזה אתרים מותר להיכנס ואילו לא.

- נוהל אבטחת מחשבים ניידים – נעילתם הפיזית בזמן אי שימוש, כיצד להגן עליהם כאשר נמצאים בנסיעות וכו'.
- נוהל אבטחה פיזית (מיגון חדרים, כספות, מגרסות) – נוהל המפרט באיזה צורה ואמצעים לנעול ולאבטח את המידע הממוחשב והלא ממוחשב מבחינה פיזית.
- נוהל גיבויים - נוהל חשוב מאוד שיש לקיימו בקפידה. מה לגבות ובאיזו תדירות, היכן לאחסן את הגיבויים ומהי תקופת הזמן שיש לשמור ארכיון גיבויים.
- נוהל חירום, שרידות והתאוששות מאסון – (DRP (Disaster Recovery Plan) הינה תכנית אשר מטרתה להחזיר את המערכות הקריטיות לפעולה במהירות בשעת אסון במקרה של קריסת המערכות.
- נוהל מדיניות שימוש במחשב – יש להגדיר לעובדים את המטרה העיקרית בשימוש במחשבי העירייה ובאילו מקרים מותר לעובד להשתמש בו למטרות אחרות.
- נוהל שימוש בדואר אלקטרוני – שליחת דואר אלקטרוני מכתובת רשמית של העירייה הינו מכתב רשמי מחייב. יש להגדיר נהלים ברורים אשר מפרטים את אופי השימוש בדואר אלקטרוני של העירייה.
- נוהל הגדרת סמכות ואחריות – יש להגדיר בצורה ברורה את תחומי האחריות לכל נושא ותחום.
- נוהל שימוש בהתקנים חיצוניים – התקנים חיצוניים עדיין מהווים סכנה רבה הכוללת החדרת וירוסים ודליפת מידע החוצה יש להגדיר מתי מותר להשתמש ובאילו תנאים, בכל מקרה ההתקן החיצוני ייסרק ע"י איש מחשוב להעדד וירוסים או כל תוכנה זדונית אחרת.
- נוהל התקנת תוכנות – יש ליידע את המשתמשים אם מותר או אסור להם להתקין תוכנות על מחשב עירייה.
- נוהל העברת מידע מהעירייה לגופים אחרים – כאשר העירייה מתבקשת להעביר מידע לגוף ציבורי אחר יש לעבוד לפי חוק הגנת הפרטיות פרק ד, אשר מפרט את ההוראות והנהלים להעברת מידע בין גופים ציבוריים. בין היתר נקבע בחוק, חובה להקים ועדה אשר תפקידה לדון בבקשות לקבלת מידע ולהחליט אם להיעתר להן. כמו כן חובה לקיים רישום מסודר וקבוע על כל מסירת מידע.
- נוהל קליטה ועזיבה של עובד – עובד חדש אשר מתחיל לעבוד, צריך לחתום בטרם פתיחת חשבון משתמש על טופס "התחייבות לשמירת סודיות" שבו הוא

מתחייב לא להעביר לאנשים בלתי-מורשים מידע אשר הגיע לידיעתו במסגרת עבודתו. עובד אשר מסיים את תפקידו יש לנעול את חשבונו מידיית ולהעביר את כל המידע הנחוץ לאנשים הרלוונטיים. גם שינוי מהותי באופי התפקיד מצריך שינוי הרשאות קיימות. באחריות מחלקת כח האדם להודיע במידיית למחלקת המחשוב על כל שינוי במעמד עובד.

- נוהל השמדת חומרה – דיסקים שלפים, אמצעים מגנטיים, דיסקים קשיחים וכו' עלולים להכיל מידע רגיש, בסיוע השימוש כאשר אין בהם צורך יש לבצע השמדה לפי נהלים מסודרים.

- נוהל אבטחת מידע וחווה אחיד לגבי קבלנים ועובדי חוץ – בדיוק כפי שחובה להחתים עובד חדש, יש להחתים גם קבלן/עובד חוץ על טופס אשר הותאם לאופי עבודתו.

- הדרכות והכשרות בתחום אבטחת המידע - ביצוע הדרכה שוטפת לכלל העובדים בנושאי אבטחת מידע והעלאת רמת המודעות תבטיח, כי עובדי העירייה יהיו ערים לקיומם של גורמי סיכון ולחשיבות בנקיטת אמצעי זהירות מתאימים.

ההדרכה תכלול בין היתר הדרכה בנהלי אבטחה, שימוש נכון במערכות המחשוב השונות, שמירה על חשאייות הסיסמאות ודיווח על חשד בכשל באבטחת המידע. בטרם יקבל עובד או משתמש צד ג הרשאת גישה למידע או לשירותים הם יקבלו הדרכה נאותה בנושא אבטחת מידע.

## 2. מינוי ממונה על אבטחת המידע

כל גוף ציבורי לרבות רשויות מקומיות ימנה ממונה על אבטחת המידע - סעיף 71 ב' לחוק הגנת הפרטיות, הוראה זו חלה גם על רשויות מקומיות שכן הן רשויות ציבוריות על פי הגדרת החוק.

מינהל השלטון המקומי – האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות פרסם באופן מפורט את תיאור התפקיד ותחומי אחריותו, **הביקורת ממליצה למנות באופן רשמי ומחייב ממונה אבטחת מידע אשר ייעודו - ניהול אבטחת המידע ברשות המקומית בהתאם להוראות הדין הקיים ולנהלי הרשות המקומית ומדיניותה.**

*הצרכה – אלאר א3מא' הביקורת, מונה אריק כץ כמנהל מערכות מידע, כאמור.*

להלן פירוט פירוט הביצועים והמשימות העיקריות, הנגזרים מתחומי האחריות:

1. תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה.

א. שמירה ואבטחת המידע ברשות תוך דגש על אבטחת מידע רגיש ו/או מסווג והיבטים נוספים בהתאם להוראות הדין הקיים.

ב. הגדרה ואשרור מדיניות אבטחת המידע ברשות בשיתוף מנהל מערכות המידע והנהלת הרשות.

ג. יצירה ותחזוקה של רשימת מאגרי המידע העיקריים של כלל מערכות המידע והתקשורת בהתאם לדרישות החוק.

ד. סיווג נכסי המידע לפי רמת רגישותם והגדרת בקרות אבטחת המידע הנדרשות להם.

ה. הערכת סיכוני אבטחת מידע במערכות המידע והתקשורת.

ו. עדכון פרטי הערכת הסיכונים עם שינויים משמעותיים בתהליכים במערכות המידע או באיומי אבטחת מידע.

ז. רישום מאגרי מידע ועמידה בדרישות החוק בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות.

ח. הגדרת דרישות אבטחת המידע ההכרחיות ליישום בתהליך העברת המידע ברשות ואל מחוץ לרשות המקומית.

ט. הגדרת אירועי אבטחת המידע וצורת התגובה לאירועים אלה.

י. הנחיית הנהלת הרשות המקומית בהפניית משאבים נאותים להטמעת אמצעי אבטחת מידע ולמיקוד בסקרי סיכוני אבטחת המידע במערכות המידע והתקשורת.

יא. הדרכת משתמשים בנושא אבטחת מידע.

יב. בקרה על יישום נוהלי אבטחת המידע ברשות

יג. אחריות להחתמת עובדים חדשים ברשות המקומית בהתייחסות לאחריות העובד בכל הנוגע להיבטי אבטחת מידע, וילווה בהצהרת סודיות.

יד. כתיבת נהלים לכל תהליך המטפל בניהול, הכנסה, תפעול, תחזוקה, והוצאה של מידע ברשות המקומית בהתאם למדיניות וצרכי אבטחת המידע ברשות המקומית ויאשרם עם כתיבתם ו/או שינויים ויפעל להטמעתם.

## 2. תכנון וביצוע סקרי אבטחת מידע

א. ייזום סקרי אבטחת מידע של מערך מערכות המידע והתקשורת ברשות המקומית, עריכת סקרי אבטחת מידע לפני הטמעת שינויים משמעותיים או כאשר חלו שינויים במערכות המידע והתקשורת ברשות המקומית.

ב. בחינת יעילות אמצעי ההגנה שיושמו ברשות המקומית ורמת הגדרות אבטחת המידע במערכות המידע והתקשורת.

ג. ייזום מבחני חדירה Penetration Tests במערכות המידע והתקשורת להדמיית ניסיונות פריצה ע"י פורצים מתוך ומחוץ לרשות המקומית.

ד. הגדרת בקרות פיזיות, בהתאם להערכת הסיכונים, לאבטחת המידע. בקרות אלה יכללו נושאים כגון בקרת גישה, הגנה פיזית של נכסים וכיו"ב.

ה. ווידוא כי סקרי אבטחת המידע ומבחני החדירה נערכים ע"י גורם מקצועי, עצמאי, בלתי תלוי וחיצוני לרשות המקומית.

## 3. ניהול ההרשאות, ודרכי הגישה למשתמשים

- א. חלוקת סביבת העבודה למעגלי אבטחה/אזורים מאובטחים לפי רמות רגישות.
- ב. יישום מנגנונים לניהול בקרות גישה במערכות מידע והתקשורת ברשות המקומית תוך מידור מתאים של הרשאות בין הרשות לגורמים חיצוניים.
- ג. קביעת אמצעי זיהוי למערכות ושירותים לצורך זיהוי המשתמש תוך הקפדה על מניעת אפשרות העתקה או שחזור פריטי המידע של הרשות המקומית.
- ד. הגדרת מדיניות סיסמאות ותהליכי גישה למערכות מידע והתקשורת ברשות המקומית.

#### 4. תכנון ויישום תכנית התאוששות - DRP

- א. פיתוח תכנית התאוששות של מערכות המידע והתקשורת ממצבי חירום ומצבי משבר.  
Disaster Recovery Plan -DRP
- ב. סיוע בקביעת תהליכים קריטיים שיש להפעיל במצבי משבר וחירום ברשות המקומית, בהתייחס למכלול היחידות של הרשות המקומית ובהתאם לצרכי הרשות.
- ג. הקמת אתר חירום לצורך הפעלת מערך מערכות המידע והתקשורת.

### 3. ביקורת אבטחת הרשת והתקשורת

#### 1. כללי

אבטחת התקשורת כוללת בתוכה אבטחת הרשת המקומית, אבטחת אמצעי התקשורת, מניעת גישה לא מורשית מהאינטרנט, התקנה והטמעה של חומות אש, אמצעים בפני חדירת וירוסים, תכנות זדוניות וסוסים טרויאנים, אבטחת תוכנות השתלטות מרחוק, בקרת גישה, זיהוי ואימות משתמשים, הרשאות משתמשים, פיקוח ובקרה, מידור משתמשים ואמצעים לניטור ממוחשב של רשת המחשבים.

#### 2. ממצאי הביקורת

הביקורת העלתה את הממצאים הבאים:

#### א. פיקוח ומניעה כללית

1. רשתות תחנות העבודה של המשתמשים אינה מופרדת מרשת השרתים.
2. לא מתבצע רישום כניסות לרשת וניסיונות כושלים.
3. לא קיימת מערכת התראות מפני ניסיונות חדירה.
4. אנטי וירוס ESET מותקן בשרת ומופץ לתחנות העבודה ואחראי לעדכונים, אולם נמצאו תחנות אשר האנטי וירוס שלהם לא מעודכן.

5. הרשת האלחוטית אשר פתוחה לאורחים אמנם מוגנת בסיסמה אך אינה מופרדת מהרשת הכללית של העירייה.

6. ישנם מחשבים/תחנות עבודה אשר לא מחוברים לרשת המחשבים של העירייה ואינם חלים עליהם ההגבלות כשאר תחנות העבודה, לדוגמא מחשבי פיקוח עירוני.

7. לא קיימת מערכת לסינון וחסמת אתרי אינטרנט.

### ב. ניהול חומת אש – FIREWALL

1. גרסת חומת האש היא קוד פתוח מסוג Mandrake Linux, מערכת ההפעלה אינה מתוחזקת באופן שוטף ולא מותקנים בה עדכוני אבטחה קריטיים.

2. נמצא חוק iLO\_Out אשר פותח את כל הפורטים מכל מקום.

3. החוקים הבאים פותחים את כל טווח הפורטים 0 עד 65535

Sm\_full\_access

sm\_monitor

ky\_library\_cams

4. ישנם חוקים ישנים שאינם רלוונטים, כגון: Rdp\_pikuah

### 3. המלצות

#### א. הפרדת רשתות

**הביקורת ממליצה** לבצע הפרדה מוחלטת בין תחנות העבודה לבין השרתים על מנת ליצור חיץ בין השרתים הקריטיים של העירייה לבין שאר תחנות העבודה הרגילות. הפרדה זו יכולה להתבצע על ידי מתגים נוספים או באמצעות VLAN במידה והמתג הקיים תומך בכך.

#### ב. ניטור כניסות לרשת ואמצעי בקרה

יש להפעיל ניטור כניסות לרשת כאמצעי בקרה ומניעה ובנוסף מערכת התראות מפני חדירה.

#### ג. מערכת לסינון אתרים

אתרי האינטרנט מחלוקים לקטגוריות ומאפשרת למנהל המערכת, לבצע סינון וחסמת גישה לקטגוריות מסוימות, שירותים ואתרים ברשת האינטרנט לפי קריטריונים מוגדרים מראש ולקבוצות משתמשים.

**הביקורת ממליצה** ליישם מערכת סינון אשר תסנן אתרים המהווים סיכון לאבטחת מידע ולחילופין אתרים לא הולמים. מעבר להיבט אבטחת המידע, הדבר יסייע בהקטנת נפחי התעבורה ברשת, דבר אשר יגרום לפינוי רוחב פס לצרכי עבודה בלבד.

#### ד. רשת אלחוטית

חיבור הרשת האלחוטית לרשת העירייה מהווה סיכון משמעותי, **הביקורת ממליצה** להפריד את הרשת האלחוטית מרשת המחשבים של העירייה, או לחילופין במידה ויש צורך להשתמש ברשת האלחוטית על מנת לגשת לרשת העירייה, יש לבצע אימות כניסה מול שרת ה-DC, בדיוק כפי שמבצעים מהמחשבים המחוברים לרשת הקווית.

#### ה. מחשבים שאינם מחוברים לרשת העירייה

מחשבים אשר אינם מחוברים לרשת המחשבים הראשית אינם מנוהלים בצורה מרכזית בכל הנוגע לניהול הרשאות ובקרת גישה, לא מתבצעת אכיפת מדיניות אבטחה החלה על כל רשת המחשבים ואין פיקוח ובקרה על מחשבים. המידע הנשמר בתחנות אלו לא מגובה בצורה מרכזית והוא נשמר בצורה מקומית בלבד.

**הביקורת ממליצה** לחבר במידת האפשר מחשבים אלו לרשת הכללית של העירייה. במידה ואפשרות זו אינה אפשרית יש לקבוע כללי אבטחה ברורים לאבטחה פיזית ולוגית של המחשבים הללו ולפעול על פיהם. בנוסף יש לבצע גיבוי המידע הנצבר בתחנות אלו במטרה לשחזר אותו במקרה של כשל חומרה או גניבה.

#### ו. חומת אש – FIREWALL

1. גרסת חומת האש היא קוד פתוח (חינם) מסוג Mandrake Linux, אשר גרסתה האחרונה שוחררה בשנת 2011, כלומר לפני 4 שנים.

תוכנה זו כבר לא מופצת בחינם והגרסאות המותקנות אינם מתעדכנות בעדכוני תוכנה ואבטחה ולמעשה המוצר הוא END OF LIFE.

**הביקורת ממליצה** להחליף את חומת האש באופן מידי ודחוף בחומת אש המופצת ע"י יצרן מוכר וידוע. חומת אש הינה אמצעי חשוב ביותר להגנת הרשת הפנימית מהעולם החיצון ומהווה חסם משמעותי לכניסה לא רצויה לרשת.

2. ניכר, כי החוקים הקיימים בחומת האש הם כפי שהוגדרו בהתקנה הראשית ומאז לא תוחזקו. ישנם חוקים רבים לא רלוונטיים, חוקים שאינם הגיוניים ומסוכנים כגון חוק אשר פותח את כל הפורטים. באופן כללי חומת האש אינה מוקשחת ובעכבות כך, רשת המחשבים פרוצה כלפי חוץ.

**הביקורת ממליצה** לבצע "ניקיון" יסודי של כל החוקים הלא רלוונטיים, עדכון החוקים הקיימים והקשחת חומת האש והרשת בכלל.

**4 . ביקורת אבטחת מידע לוגית****1. כללי**

אבטחת מידע לוגית הינה הפעלה של מנגנוני תכנה ייעודיים, אימות וזיהוי של משתמשים, בקרת גישה למחשבים, הרשאות למשאבי הרשת לרבות בסיסי נתונים, בקרה לוגית ופיקוח על משתמשים, תחזוקה שוטפת של מערכות המידע, גיבויים שוטפים, התאוששות מאסון והמשכיות עסקית, כמו כן ניטור ממוחשב של כשלים ואירועים.

**2. ממצאי הביקורת**

הביקורת העלתה את הממצאים הבאים:

**א. פיקוח ומניעה כללית**

1. שרתי העירייה מבוססים גרסת 2003 ישנה אשר סיום התמיכה בה היא יולי 2015.
2. שרת ה- EXCHANGE מותקן באותו השרת שמותקן DC (לא מומלץ ע"י היצרן).
3. שרת האנטי וירוס מותקן באותו השרת שמותקן DC (לא מומלץ ע"י היצרן).
4. בסיסי הנתונים מבוססים MS SQL ומותקנים אף הם בשרת ה DC - מהווה סיכון.
5. אין ניטור ורישום ממוחשב של אירועי מערכת ( System events ) ואין בדיקה יזומה של יומן אירועים (LOGS) על מנת לאתר אירועים חריגים ברשת.
6. סיסמאות המשתמשים פשוטות ואין אילוף סיבוכיות , אמנם פג התוקף סביר.
7. סיסמת המשתמשים הבאים מוגדרת ללא פג תוקף ( Password never expired )

Eli buchnik -

Bar\_tech -

Moked roe -

Support -

Test2 -

Top1 -

Zohar haikin -

## Soft master -

8. אין הנחייה ברורה למשתמשים לנעילה יזומה של המחשב בזמן אי שימוש.
9. אין הגבלת נפח אחסון בשרת הקבצים.
10. ניצולת הדיסק אשר מכיל את התיקיות המשותפות של העירייה עומד כרגע על 90%
- \* **הצרה – לאור אמצאי הביקורת, שפרה הניצולת והיא צומדת כעת על 75%**
11. אין חסימה ומניעה של חיבור התקנים חיצוניים.
12. אין שרת WSUS, עדכונים מתבצעים ישירות מול מיקרוסופט.
13. גיבויים מתבצעים בשני אופנים, על גבי קלטות גיבוי וגיבוי בענן. הקלטות יוצאות מחוץ לבניין העירייה אחת לשבוע ע"י מנהל מערכות המידע ומאוחסנות בביתו.
14. מערכת האימייל היא מעורבת 60% בשרת Exchange המקומי, 40% בענן בשירותי Office 365

\* **הצרה – לאור אמצאי הביקורת הוחל תהליך מעבר לשירותי Office 365 בצורה מלאה**

ב. ביקורת תחנות קצה

יש להדגיש כי לא כל תחנות הקצה נבדקו אלא בוצעה ביקורת מדגמית מכל מחלקה

1. מחלקת כספים - עמדת מנהלת חשבונות
- מערכת הפעלה WINDOWS 7, חומת אש אישית מופעלת, עדכוני אנטי וירוס מתבצעים בתדירות מוגזמת כל 60 דקות, סקירת המחשב נגד וירוסים התבצעה בפעם האחרונה בדצמבר 2014 (לפני 4 חודשים).
- \* **לאור אמצאי הביקורת שונתה תדירות הצדכונים לכל 12 שעות.**
2. מחלקת כספים – עמדת גזבר העירייה.

- סיסמת כניסה למחשב אינה אישית ונמצאת ברשות המזכירה, בנוסף הסיסמא כתובה בפתק על השולחן.
- כרטיס אימות פרויקט מרכבה מוכנס באופן קבוע לקורא כרטיסים אשר מחובר למחשב.

- אנטי וירוס מתריע על חוסר בעדכוני אבטחה.
  - נעילת המחשב מתבצעת ע"י סיסמא באמצעות שומר המסך וניתנת לנטרול ידני.
  - לא מתבצע כיבוי מחשב ולכן אין אכיפת מדיניות אבטחה מהשרת המרכזי.
3. מחלקת כח אדם – עמדת מנהלת כח אדם ושכר.

- נעילת המחשב מתבצעת ע"י סיסמא באמצעות שומר המסך וניתנת לנטרול ידני.
- לא מתבצע כיבוי מחשב ולכן אין אכיפת מדיניות אבטחה מהשרת המרכזי.
- תוכנת שכר של מל"ם מוגנת ע"י סיסמא, פג תוקף הסיסמא תקין כל חודשיים.
- נמצא, כי לתיקיית המסמכים של כח האדם ברשת יש הרשאה שלא לצורך לעובדי המוקד העירוני.

\* הצרה – לאור אמצאי הביקורת הוסרו ההרשאות הנ"ל

4. מחלקת רווחה – עמדת עו"ס חוק הנוער.
- בתוכנת "אורות רווחה" אין פג תוקף לסיסמא ולא מתבצע שינוי סיסמא יזום.
- \* הצרה – מאז ביצוע הביקורת הוחלפה תוכנה לו לתוכנה חדשה בשם "רווחה נט"
- מערכת ההפעלה היא XP, זוהי מערכת הפעלה ישנה שאינה נתמכת ע"י היצרן ולא מתבצעים עדכוני אבטחה ( End of support )

5. מחלקת חינוך – עמדת קב"ס.
- תוכנת ממר"א של משרד החינוך נשמרת מקומית ונשלחת למשרד החינוך, אין ביצוע גיבויים שוטפים למידע.
  - התקנת תוכנת ממר"א התבצעה ללא מעורבות נציג מחלקת ה IT של העירייה.

6. מחלקת חינוך – עמדת מזכירת המחלקה.

- בעמדה מותקנת תוכנת חינוך מטרופולינט אשר משמשת את המזכירה בעבודתה השוטפת, התוכנה אינה דורשת החלפת סיסמא לפי פג תוקף קבוע, בנוסף היא לא ננעלת בצורה אוטומטית בזמן אי שימוש .
- תוכנת גזברות – מטרופולינט – הסיסמא הראשונית לכניסה רשומה בקובץ טקסט במחשב, אולם יש לציין כי נדרשת סיסמא נוספת לכניסה מלאה לתוכנה.

### 3. המלצות

#### א. עדכון גרסאות תוכנה

גירסת Windows Server 2003 הינה מערכת הפעלה ישנה אשר החל מיולי 2015 לא תיתמך עוד ע"י היצרן – חברת מיקרוסופט . שרתים הם לב ליבה של רשת המחשוב, אי ביצוע עדכוני אבטחה מהווה סיכון משמעותי לכלל המחשוב ומאגרי המידע בעירייה.

**הביקורת ממליצה** לבצע שדרוג מידי לכל מערכות ההפעלה של כל השרתים בעירייה לגירסה Windows Server 2008 ומעלה (הגרסה המומלצת היא Windows Server 2012) בנוסף יש לבצע שדרוג לכל מערכות ההפעלה XP אשר עדיין מותקנות במחשבים שונים, השדרוג יתבצע ל Windows 7 ומעלה.

#### ב. הפרדה בין שרתי ה DC (Domain Controller) לשאר שרתי האפליקציות השונות.

קיום שירותי אפליקציה ובסיסי נתונים , כגון שרת דואר, שרת אנטי וירוס ושרתי SQL באותם שרתים המשמשים כשרתי DC אינה מומלצת ועלולה לגרום לבעיות רבות ומהווה סיכון לפעילות השוטפת.

**הביקורת ממליצה** לבצע הפרדה מוחלטת בין שרתי האפליקציות ובסיסי הנתונים לבין שרתי ה DC.

#### ג. ניטור יומן אירועים

ניטור ממוחשב של פעילות מערכות המחשוב ואירועי מערכת (System Events) ומעקב אחר אירועים חריגים הינו אמצעי חשוב הן למניעת תקלות המתממשות ובאות והן לאיתור ותיקון תקלות קיימות .

**הביקורת ממליצה** לבצע ניטור יומן אירועים (LOGS) , ניסיונות חדירה ובניסיונות לפעולות בלתי מורשות. יש לבצע סקירה יזומה בפרק זמן קבוע מראש ולנתח התוצאות באמצעות כלים ייעודיים.

#### ד. סיסמאות

סיסמא נועדה לאמת את זיהוי המשתמש ולמנוע גישה לא מורשית למחשבים. יש חשיבות רבה בשמירת הסיסמא חסויה וקשה לפענוח.

### הביקורת ממליצה על דרישות המינימום הבאות לניהול סיסמאות:

1. הסיסמא תכיל אותיות ומספרים, לא יתאפשר שימוש בתווים עוקבים והסיסמא לא תכיל מילים משמעותיים.
2. אורך הסיסמא - מינימום 6 תווים.
3. איסור השימוש בסיסמאות קודמות פעם נוספת. פג תוקפה של סיסמא לא יעלה על שלושה חודשים.
4. נעילת משתמש אשר ביצע הקלדת סיסמא שגויה שלוש פעמים רצוף, שחרור נעילת המשתמש תתבצע ע"י מנהל המערכת.
5. אין לשתף סיסמאות עם עובדים או גורמים אחרים ואין לרשום אותם על פתקיות בקרבת המחשב.
6. יש לאכוף שינוי סיסמאות של תוכנות ייעודיות.

**הביקורת ממליצה לפעול על פי תקן ישראלי 1495 של מכון התקנים בנושא "אבטחת מערכות מידע ממוחשבות – שימוש בסיסמאות".**

#### ה. כונני רשת

יש להגביל נפח אחסון לכל משתמש בשרת הקבצים. יש להגדיל את נפח האחסון הקיים, העומד כעת על ניצולת של מעל 90%

\* *הצרה – לאור מצאי המיקורת, שפרה הנציגות והיא צומדת כצת 75%*

#### ו. מערכת אימייל

מערכת האימייל היא מעורבת, חלק מהתיבות מאוחסנות ומופעלות בשרת Exchange Microsoft המקומי, כל השאר בשירותי ענן Office 365 לאור זאת שמבחינת תשתית אבטחת מידע בעירייה המצב הנוכחי אינו משביע רצון, **הביקורת ממליצה** להעביר את שאר תיבות הדואר לענן Office 365 ולבטל את שרת הדואר המקומי.

\* הצרה – לאור אמצאי הביקורת, הוחל תהליך אצמכ לשירות

Office 365 לשלמ

ז. שירותי WSUS

על מנת להוריד מהעומס על רשת המחשבים ובנוסף לפקח ולעיתים למנוע עדכון אבטחה זה או אחר, הביקורת ממליצה על התקנת שרת WSUS מקומי אשר דרכו יותקנו כל עדכוני האבטחה לכל המחשבים בעירייה.

ח. גיבוי תוכנות ייעודיות

יש לבצע גיבויים גם למידע של תוכנות ייעודיות אשר מותקנות בתחנות קצה והמידע מאוחסן בצורה מקומית על המחשב.

ט. כרטיסי אימות זיהוי

כרטיסי אימות זיהוי כגון מס"ב, מרכבה ועוד, נועדו ליצור אמצעי זיהוי נוסף מלבד סיסמה וזאת לביצוע פעולות רגישות כגון העברת כספים. השארת כרטיסים במצב הכנס בקורא כרטיסים באופן קבוע בעצם מבטלת את אמצעי האבטחה הנוסף. הביקורת ממליצה להקפיד לא להשאיר כרטיסים מסוג זה במצב הכנס ולאחסנו בגמר השימוש במקום נעול ומאובטח.

י. כיבוי והפעלה מחדש

על מנת שהמחשב יקבל עדכוני מדיניות חדשים מהשרת, יש לבצע בצורה יזומה כיבוי והפעלה של המחשב. ניכר, כי ישנם עמדות לא מעטות אשר דולקות באופן קבוע וזאת ניתן להבחין על פי הממצאים.

י"א. המצאות נציג IT בזמן התקנות

התקנת תוכנות במחשבי העירייה ע"י גורם צד שלישי צריכות להתבצע בתיאום מלא והמצאות של נציג ממחלקת ה-IT.

י"ב. סקר סיכוני אבטחת מידע

מטרת הסקר לבחון את יעילות אמצעי ההגנה – פיזיים ולוגים אשר יושמו ובכך להעריך את רמת הסיכון של מערכות המידע והנוזקים הצפויים. הליך ביצוע הסקר כולל איתור סיכונים הנשקפים והערכת חומרתם.

הביקורת ממליצה לבצע סקר אשר יכלול סקירה ומיפוי של אמצעי האבטחה הקיימים. הסקר צריך להיערך ע"י גורם מקצועי, עצמאי, בלתי תלוי וחיצוני לרשות המקומית.

י"ג. מבחני חדירה Penetration Test

**הביקורת ממליצה** ליזום מבחני חדירה הן ברמת התשתית והן ברמת האפליקציה אשר ידמו ניסיון פריצה מחוץ לארגון ומתוכו, הן כמשתמש קיים והן כפורץ אנונימי. מערכות מידע אשר נגישות מקווי תקשורת חיצוניים יעברו מבחני חדירה אחת לשנה וחצי.

## 5. אבטחת מידע פיזית

### 1. כללי

חלק חשוב מאבטחת מידע הוא אבטחת פיזית של המחשוב אשר מטרתו למנוע גישה פיזית ע"י גורמים לא מורשים לציוד ולמנוע נזק פיזי אשר יגרום לאובדן מידע.

יש להקפיד על נעילת דלתות חדרי המחשבים וארונות התקשורת ע"י מנעולים, בקרות גישה, סורגים. בנוסף על כך יש לספק תנאים אופטימליים לאחסנת הציוד במקום ממוזג ויבש.

### 2. ממצאי הביקורת

- א. חדר שרתים נעול וממוזג אולם אין בקרת מיזוג ומערכת התרעת טמפרטורה. רצפת החדר אינה רצפה צפה או מנוקזת.
- ב. השרתים בחדר השרתים הראשי ובמוקד העירוני מחוברים ל UPS, אולם אין גנרטור.
- ג. ציוד תקשורת – נתבים ומתגים לא נעולים בארונות תקשורת בין הקומות.
- ד. הגיבויים מאוחסנים מצורה תקינה בכספת נעולה וחסנית אש.
- ה. חדר השרתים במוקד העירוני ממוזג ונעול.
- ו. הספרייה העירונית מחוברת בכבל רשת חשוף ולא מוצפן ישירות לרשת המחשבים של העירייה.
- ז. מחלקת הגבייה מחוברת בכבל רשת חשוף ולא מוצפן לרשת המחשבים דרך מחלקת החינוך.
- ח. כרטיסי המסי"ב של ראש הרשות וגזבר העירייה מאוחסנים במגירה לא נעולה בחדר הנהלת חשבונות.

ט. בחדר עובדת סוציאלית – חוק הנוער מאוחסנים חומרים רגישים בארונות לא נעולים.

### 3. המלצות

א. חדר שרתים ותקשורת - תקן ישראלי 1243 של מכון התקנים הישראלי "בטיחות אש של מחשבים וציוד הקפי" קובע בין השאר כי רצפת חדר המחשב תנוקז כשהציוד מוצב במישרין על הרצפה, בכניסה לחדר המחשב תותקן דלת אש תקנית בעלת עמידות של 30 דקות לפחות, קירות חדר המחשב יהיו בנויים ללא פתחים, לא יאוחסנו בחדר המחשב חומרים דליקים.

**הביקורת ממליצה** להכין חדר שרתים ייעודי אשר עומד בתקן הנ"ל.

בנוסף יש להתקין מערכת התראת טמפרטורת.

ב. מקור מתח חלופי - אל פסק (UPS) שלעצמו, מספק מתח לזמן קצר בלבד, בד"כ שעה. **הביקורת ממליצה** להתקין גנרטור אשר יספק מקור מתח חליפי לזמן ממושך יותר.

ג. ארונות תקשורת – יש לנעול את ארונות התקשורת בין הקומות ולמקם אותם במיקום שאינו נגיש.

ד. חיבור בין סניפים – החיבור בין סניפים צריך להתבצע ע"י קווי תקשורת המיועדים לחיבור סניפים מרוחקים ולהיות מוסתרים ומוטמנים.

לחילופין ניתן להשתמש בחיבור אלחוטי (רדיו) כאשר יש קשר עין בין הסניפים, החיבור צריך להיות מוצפן על מנת למנוע יירוט מיידע.

ה. מס"ב – יש להקפיד לא להשאיר את המס"ב מוכנס במחשב. בזמן אי שימוש יש לאחסנו במקום נעול ומאובטח.

ו. לשכת רווחה – **הביקורת ממליצה** לפעול על פי לפי התקנון של משרד הרווחה, הקובע בין היתר כי תיקי פונים ופלטי מחשב בטיפול, הכוללים נתונים אישיים יישמרו בארונות או מגירות נעולים במשך יום העבודה ולשמור את המפתח במקום חסוי. בסיום יום העבודה או כאשר עובד סוציאלי יוצא מחדרו יינעל את כל החומר שבטיפול ושאינו בטיפול. תיקי פונים שאינם פעילים יישמרו במגנזה במכלים סגורים מתאימים אשר רק לעובדי המחלקה תהיה גישה אליהם.

ז. סיווג פלטי מחשב - בתקנות הגנת הפרטיות נקבע כי לכל מאגר מידע מוגן, כגון מצב בריאותו של אדם או צנעת אישיותו, חלה עליו חובת סימון אמצעים אשר מכילים את המידע ואחסנתם ב"מידע מוגן לפי חוק הגנת הפרטיות"

**הביקורת ממליצה** לסווג את המידע לרמות סיווג, לפי רמת הרגישות. רמות הסיווג יצביעו בצורה ברורה על רגישות המידע. כמו כן יש לפעול על פי תקנות הגנת הפרטיות אשר קובעות כי כל מידע מוגן על אישיותו של אדם, מצב בריאותו ומצבו הכלכלי, חלה עליו חובת סימון אמצעים אשר מכילים את המידע.

לפי כך יש צורך בסימון אמצעי אחסון חיצוניים ופלטי מחשב, בצורה ברורה בכל עמוד כי "מכיל מידע מוגן לפי חוק הגנת הפרטיות – המוסר שלא כדין עובר עבירה". רשומה אשר מכילה מידע על מצבו הנפשי של תושב, רישום פלילי, רישום רפואי, מחלות מין ואימוצים תסווג כ"חסוי ביותר".

**ח. הוצאת גיבויים- הביקורת ממליצה** להוציא קלטות גיבוי לאחסון מחוץ לבניין העירייה אחד לשבוע אחד לפי תקן מחייב ולמקום מוגדר מראש המרוחק כמקובל.

## סיכום

בחינת הממצאים של דוח הביקורת, מובילה למסקנה, כי לעיריית כפר יונה אין את התשתית ואת הקצאת המשאבים בצורה מספקת לטיפול בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות.

על העירייה לקיים פעולות בקרה כדי לזהות פעולות חריגות או ניסיונות חדירה של גורמים בלתי מורשים, לגבש מסמך מדיניות ונהלי אבטחת מידע, לבצע סקרי סיכונים ומבחני חדירה, להגביר את המודעות לנושא אבטחת מידע ע"י הדרכות שוטפות ולקבוע תקציב כספי ייעודי לאבטחת מידע אשר יהווה לפחות 5% מכלל תקציב המחשוב.

העירייה צריכה להגדיל את כח האדם במחשוב, לרמה אשר תאפשר פעולות מנע יזומות ותחזוקה נאותה להגברת רמת אבטחת המידע.

על מנת לספק שירות לתושביה, העירייה מחזיקה במידע רב על התושבים כגון: מצב בריאותי, מצב כלכלי, מעמד אישי, אשר חשיפתם עלולה לפגוע פגיעה חמורה ביותר בפרטיותם ונוק כספי כבד מאוד עקב תביעות משפטיות. לכן מוטלת עליה החובה להגן על המידע, ראוי לציין כי מלבד האחריות האישית של בעלי התפקידים – ממונה אבטחת המידע, מנהל מאגר המידע וראש הרשות, כל עובד בעירייה נושא אחריות אישית לאבטחת הרשומות שברשותו.

משרד הפנים ומשרד המשפטים לא נקטו פעולות מספקות לקידום הנחת התשתית הנוהלית והמקצועית לטיפול בנושא ולרשויות המקומיות לא הופצו נהלים מפורטים לגבי אבטחת מידע אולם חלים עליהם כל החוקים והתקנות כגוף ציבורי.

במשרדי ממשלה ובגופים ציבוריים אחרים נקבעו נהלים שלמרות שאינם מחייבים את הרשויות המקומיות ניתן לאמץ אותם על מנת להבין את הדרישות והתנאים לשמירה על מערכות המידע.

אחד מהנהלים הוא נוהל מפת"ח – נוהל מסגרת לניהול המחשוב בארגון אשר נקבעו בו הכללים הבאים : שמירה על חיסיון המידע, זמינות מערכות המידע ושלמות המידע .

האגף הבכיר לביקורת המדינה במשרד ראש הממשלה פרסם בשנת 2005 "נוהל מסגרת לאבטחת מידע" נוהל זה כולל 38 נהלים לאבטחת מידע לרבות אלה : קביעת מדיניות ומיפוי מידע, הגורם האנושי ואבטחת מידע, אבטחה לוגית, אבטחה פיזית, אבטחת תקשורת ושימוש ברשת האינטרנט. בהעדף נהלים מחייבים אחרים לרשויות המקומיות, על הרשות לאמץ נוהל זה כדי לספק את התשתית הדרושה לאבטחת מידע ויישום חוק הגנת הפרטיות, בנוסף עליה לקיים את הנהלים הקיימים והמחייבים לרשויות ציבוריות.

עיקרי הנוהל מפורטים בנספח א'

**הביקורת אף ממליצה ליישם תקני אבטחת מידע אשר מפורסמים ע"י מכון התקנים הישראלי ובכללם :** תקן 1495 – אבטחת מערכות מידע , תקן 1972 – אבטחת מידע בתקשורת בין מחשבים, תקן 27001- משמש כמודל להקמה, הפעלה, ניטור, שיפור ותחזוקה של מערכות לניהול אבטחת מידע, ISO 27032 אבטחת מידע בתחום הסייבר .

העירייה צריכה להגדיר עקרונות שימוש מאובטח במערכות המידע . עקרונות אלה יקבעו את אופן השימוש בכל משאבי המחשוב, שרתים, מחשבים ציודי תקשורת וכל ציוד אחר אשר משמש לעיבוד ואחסנת מידע.

מנגנוני אבטחת מידע יסייעו במניעה, גילוי והתרעה של אירועי אבטחת מידע. מנגנון אבטחת מידע כולל בתוכו זמינות ושרידות ( Availability), דיוק ואמינות שלמות המידע ( Integrity ) וסודיות ( Confidentiality ) .

מנגנוני האבטחה ייושמו בשימוש בדואר אלקטרוני, שימוש ברשת האינטרנט, הרשאות גישה פיזיות ולוגיות, שימוש בסיסמאות, שימוש במחשבים אישיים ועוד.

## **נספח א – עיקרי נוהל מסגרת לאבטחת מידע - פורסם ע"י אגף ביקורת ואבטחת מידע משרד ראש הממשלה.**

המועצה המייעצת לביקורת ואבטחת מידע, אגף בכיר לביקורת ואבטחת מידע במשרד ראש הממשלה, ניסחה נהלי מסגרת לאבטחת מידע ביחס למשרדי הממשלה ומוסדותיה . בהעדף נהלים מחייבים לרשויות המקומיות, ניתן לאמץ נוהל זה, בשינויים המתחייבים והתאמתו לרשות המקומית.

**1. נוהל קביעת מדיניות אבטחת "מידע רגיש" ומערכי מידע ברשות המקומית****א. מטרת הנוהל**

1. להנחות את המנהל הכללי, להכנת מסמך "מדיניות אבטחת "מידע רגיש" ומערכי המידע", אשר באחריות הרשות (להלן - "מסמך מדיניות אבטחת המידע"), ולהטמיעו בקרב כל עובדי הרשות.
2. לתאר בפני כל עובדי הרשות המטפלים, עוסקים, או נעזרים ב"מידע רגיש", ובמערכי המידע, השליטה והבקרה, את העקרונות לאבטחת "מידע רגיש" ומערכי מידע, שליטה ובקרה, שנקבעו בנוהל זה.

**ב. הגדרות**

**"מידע"** - ידיעות, נתונים, סימנים, מושגים או הוראות המובעים בשפת אנוש או מחשב, במסמך או בטיוטה, המטופלים או נשמרים בכל מקום אחסון אפשרי, והמועברים בכל תוך אפשרי.

**"מידע רגיש"** - כל מידע הנמצא בידי הרשות הציבורית, על גבי כל סוג של מצע מידע, בשלבי טיפול, בהעברה, באחסון או בגניזה ושמירתו נדרשת בשל היותו אחד מאלה:

- א. מידע אשר פגיעה בסודיותו, שלמותו/מהימנותו, זמינותו ושרידותו עלולה לגרום פגיעה בניהולה התקין של הרשות.
- ב. מידע המכיל פרטים אישיים, המוגנים על ידי החוק להגנת הפרטיות, התשנ"א-1981 ותקנותיו.

ג. מידע החייב בשמירה על פי כל דין.

**"אבטחת מידע"** - כלל הפעולות והאמצעים הננקטים והמיושמים ברשות, שמטרתם להבטיח כי המידע ומערכי המידע היוצרים אותו והמטפלים בו, יוגנו מפני: פגיעה, חשיפה ושינוי במזיד או בשוגג, באופן שיישמרו - הזמינות, השלמות, המהימנות הסודיות, והשרידות של המידע ומערכי המידע.

**ג. אחראי לביצוע הנוהל**

על המנהל הכללי של הרשות חלה אחריות מנהלית כוללת להכנת "מסמך מדיניות לאבטחת מידע רגיש, מערכי מידע, שליטה ובקרה", ולפקח על אופן יישום המדיניות שנקבעה.

על הממונה על אבטחת המידע (להלן - "הממונה") חלה אחריות להכנת מסמך המדיניות של הרשות (בהיוועצות עם מנהל מערכות המידע), במסמך אשר לא יגרע מהאמור בנוהל זה, והבאתו לאישור וחתימה של המנהל הכללי.

על כל אחד מעובדי הרשות, ללא יוצא מהכלל, חלה אחריות-אישית לפעול על פי ההנחיות המפורטות במסמך המדיניות של הרשות, ונהלי האבטחה המשרדיים הנגזרים ממנו.

## ד. גוף הנוהל

### 1. תחומי האבטחה

אבטחת המידע ומערכי המידע, השליטה והבקרה תיושם ברשות, בתחומים הבאים:

- א. אבטחה פיזית של מחשבים וסביבתם ושל "רשומות (ניירת) רגישות".
- ב. אבטחה לוגית של הגישה למידע והשימוש המותר במידע ובמערכי המידע.
- ג. אבטחת תקשורת המידע והנתונים (של מערכי המידע, השליטה והבקרה) במבנים של הרשות.
- ד. אבטחת פלטי מחשב ומצעי מידע לסוגיהם.
- ה. אבטחה של מחשבים אישיים ובכלל זה נישאים.
- ו. היערכות לשעת אסון (הכנת חלופות תפעול למצב של השבתת מערכי מידע, מערכי תקשורת, שליטה ובקרה) ובחינה חד - שנתית של יישומה.
- ז. אבטחת רשומות רגישות שאינן מגנטיות או אופטיות (ניירת, תעודות רשמיות, חותמות וכד').
- ח. קיום פעילויות בקרה וביקורת על אבטחת "המידע הרגיש" ומערכי המידע, השליטה והבקרה, כחלק מובנה מתפקיד "הממונה".

### 2. הכנת נהלי אבטחה

1. "הממונה" ייזום פיתוח נהלי אבטחה פנימיים, לשם הסדרת פעילויות אבטחת המידע ברשות.
2. נהלי אבטחת המידע של הרשות חלים על כל עובדי המשרד וכל אדם אחר, הפועל עבור הרשות.

3. המשרד תעגן בחוזה, החלת נהלי אבטחת מידע, על כלל המשתמשים החיצוניים, ועל כל יתר הגורמים אשר יש להם מעורבות בפיתוח, בתפעול ובתחזוקה של מערכי המידע, השליטה והבקרה שברשות, **כולל יועצים וספקי "מיקור-החוץ" ("OUTSOURCING")**.

### 3. הדרכה והטמעת הנהלים

"הממונה" יפעל להטמעת כללי אבטחת המידע ונורמות של שימוש אתי במידע בתחומי הרשות.

### 4. בקרה, וכלי בקרה

באחריות "הממונה" לבקר את הפעילויות הממוחשבות המתבצעות ברשות, כדי לוודא כי הרשות עומדת בדרישות האבטחתיות של החוקים, התקנות והנהלים.

### 5. הטיפול באירועים "חריגים"

א. לכל פעילות "חריגה" בעלת השלכות על אבטחת המידע, יוגדרו דרכי רישומה, דיווחה והתגובה הנדרשת.

ב. "אירועים חריגים" בתחום אבטחת המידע יטופלו באחריות "הממונה". על פי קביעתו יוכל להעביר את הטיפול לידי גורם מקצועי הבקיא בחקירת עבירות מחשב.

ג. פגיעה בזדון במידע, או במערכי מידע שבאחריות המשרד, או ניסיון לכך, מהווה עבירה פלילית, על **חוק המחשבים** התשנ"ו - 1996, ומחייבת מעורבות פעילה של המנהל הכללי.

ד. במקרים של "אירוע חריג" שארע במזיד, תינקטנה פעולות מיידיות לביטול כל הרשאות הגישה ל"מידע הרגיש" ומערכי המידע, שניתנו לעובד.

### 6. היבטים אבטחתיים טכניים-טכנולוגיים

א. **איסור שינוי לא מבוקר** - חל איסור על ביצוע שינוי בנתונים, בתוכנה יישומית, בתוכנת תשתית, ובחומרה, אלא אם הדבר נעשה באופן מאובטח, מבוקר ומתועד ובהתאם להנחיה מפורשת של מנהל מערכות המידע.

**ב. ביצוע שינויים טכנולוגיים - כל כוונה לעריכת שינוי במפרטים הטכניים או הטכנולוגיים של מערכי המידע, השליטה והבקרה, אשר עשוי לשנות את מצב אבטחת המידע של המערכת, מחייב את מעורבותו של הממונה על אבטחת המידע טרם ביצוע השינוי.**

**נספח ב – חוק הגנת הפרטיות – עיקרי החוק בנוגע למאגרי מידע**

חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981 (להלן: "החוק").

חוק זה, ובעיקר פרק ב' שלו, הינו הבסיס החוקי לכל הקשור למאגרי מידע, שמירה עליהם ודרך ניהולם.

סעיף 7 לחוק מגדיר הגדרות שונות ביחס למידע, אבטחתו וניהול המאגר:

#### אבטחת מידע

הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כד"ן;

#### מאגר מידע

אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט –

(1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או

(2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שנשלעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם שעמותיהם כלולים בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף;

#### מידע

נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו;

#### מידע רגיש

(1) נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישיותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו  
;....

(2) מידע ששור המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש;

#### מנהל מאגר

מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או בהחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לענין זה;

סעיף 8 לחוק קובע את החובה שלא להחזיק מאגר נתונים אלא לאחר שהוגשה בקשה לרישום המאגר, והמאגר נרשם ע"פ חוק.

סעיף 9 לחוק קובע מה תכלול הבקשה לרישום מאגר מידע וסעיף קטן ב' מפרט:

(ב) בקשה לרישום מאגר מידע תפרט את -

(1) זהות בעל מאגר המידע, המחזיק במאגר ומנהל המאגר, ומעניהם בישראל;

- (2) מטרות הקמת מאגר המידע והמטרות שלהן נועד המידע;
- (3) סוגי המידע שייכללו במאגר;
- (4) פרטים בדבר העברת מידע מחוץ לגבולות המדינה;
- (5) פרטים בדבר קבלת מידע, דרך קבע, מגוף ציבורי כהגדרתו בסעיף 23, שם הגוף הציבורי מוסר המידע ומהות המידע הנמסר, למעט פרטים הנמסרים בהסכמת מי שהמידע על אודותיו.

סעיף 17 לחוק קובע את החובה למנות ממונה על אבטחת המידע שיהא אחראי בפועל על אבטחת המידע במאגרים.

להלן ציטוט סעיפי **התקנות** החשובות לעניינינו:

#### תקנה 2, הודעה על מאגר

המנהל הכללי של גוף שבבעלותו מצוי מאגר מידע יודיע לרשם בכתב את שמו של מנהל המאגר וההודעה תירשם בפנקס.

#### תקנה 3, אחריות מנהל המאגר

(א) מנהל מאגר אחראי לנקיטת האמצעים הדרושים לשם קיום תקנות אלה, בהתאם לנסיבות השימוש במאגר המידע שעליו הוא מופקד.

(ב) מנהל מאגר אחראי לאבטחת המידע במאגר המידע שעליו הוא מופקד ובכלל זה בתחומים אלה:

(1) קיום הגנה פיסית על מערכת עיבוד הנתונים האוטומטית (להלן - המערכת), ועל תשתיתה לרבות מבנה, אמצעי תקשורת, מסופים ותשתית חשמלית מפני סיכונים סביבתיים ופגיעות;

(2) קביעת סדרי ניהול של מאגר מידע, וכללים להרשאת גישה למידע, לאיסוף, לסימון, לאימות, לעיבוד ולהפצה של המידע, הכל בהתאם להוראות החוק והתקנות; סדרים וכללים כאמור יחולו גם על נותן שירותים חיצוני לגוף שבבעלותו מאגר המידע;

(3) קיום 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.

## מבוא כללי - תלונות הציבור

### 1. רקע

מבקרת העירייה, למן כניסתה לתפקיד ב 1.9.2012, מכהנת גם נציבת תלונות הציבור. וזאת בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח – 2008. חוק זה מחייב רשויות מקומיות במינוי נציב תלונות הציבור, וכן מסדיר את עיקרי עבודתו.

### 2. הגדרות

נילון – עובד או גוף נשוא התלונה

חוק - חוק הרשויות המקומיות (הממונה על תלונות הציבור), התשס"ח – 2008

גוף עירוני מבוקר - המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם.

### 3. מי רשאי להגיש תלונה ועל מה ניתן להגיש תלונה

א. כל אדם רשאי להגיש תלונה לממונה על תלונות הציבור על הרשות המקומית ומוסדותיה, על עובד, על נושא משרה או על ממלא תפקיד ברשות המקומית, וכן על גוף עירוני מבוקר כמשמעותו בסעיף 170א(ב) לפקודת העיריות, על נושא משרה או על ממלא תפקיד בו.

### 4. על מה אפשר להגיש תלונה

ב. תלונה כאמור בסעיף קטן (א) תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנילון, ובלבד שהתקיימו שני אלה:

1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;

2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.

### 5. דרך הגשת תלונה

תלונה שהוגשה בכתב או תלונה שהוגשה בעל פה ונרשמה מפי המתלונן תיחתם בידי המתלונן ויצוינו בה שם המתלונן ומענו, תיאור מפורט של העניין שעליו נסבה התלונה, לרבות המועד שבו אירע, וכל פרט אחר הנוגע לעניין והמסייע לבירור יעיל של התלונה.

### 6. מתי אי אפשר להגיש תלונות

א. לא יהיה בירור בתלונות אלה:

- 1) תלונה בעניין התלוי ועומד בבית משפט או בבית דין או שבית משפט או בית דין הכריע בו לגופו;
- 2) תלונה שהממונה על תלונות הציבור סבור שהיא קנטרנית או טורדנית;
- 3) תלונה על פעולה שיפוטית או מעין שיפוטית;
- 4) תלונה של עובד בעניין הנוגע לשירותו כעובד, ואולם יהיה בירור על מעשה החורג מהוראות חוק, תקנות, הסכם קיבוצי או מהסדרים כלליים שנקבעו כדין;

5) תלונה בעניין שכבר הוגשה לגביו תלונה למבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור לפי חוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב].

ב. לא יהיה בירור בתלונות אלה, אלא אם כן מצא הממונה על תלונות הציבור שיש סיבה מיוחדת המצדיקה את בירורן;

1) תלונה בעניין שניתנה בו החלטה שעליה אפשר, או היה אפשר, להגיש על פי דין השגה, ערר או ערעור, והוא אינו מסוג העניינים שסעיף קטן (א)(1) דן בהם;

2) תלונה שהוגשה לאחר שעברה שנה מיום המעשה שעליו נסבה התלונה או מיום שהמעשה נודע למתלונן, לפי המאוחר יותר.

## 7. דרכי בירור התלונה:

א. הוגשה תלונה שלפי החוק אין לברר אותה, יודיע הממונה על תלונות הציבור למתלונן, בכתב, שלא יטפל בה ויצוין את הנימוקים לכך.

ב. הממונה על תלונות הציבור רשאי לברר את התלונה בכל דרך שיראה לנכון, והוא אינו קשור להוראה שבסדר דין או בדיני ראיות.

ג. הממונה על תלונות הציבור יביא את התלונה לידיעת הנילון, ואם היה עובד, נושא משרה או ממלא תפקיד – גם לידיעת הממונה עליו, ייתן להם הזדמנות נאותה להשיב עליה, והוא רשאי לדרוש מהם כי ישיבו על התלונה בתוך תקופה שיקבע בדרישתו.

ד. הממונה על תלונות הציבור רשאי לשמוע את המתלונן, את הנילון וכל אדם אחר, אם ראה בכך תועלת.

ה. לצורך הבירור רשאי הממונה על תלונות הציבור –

1) לדרוש מכל אדם למסור לו, בתוך תקופה שיקבע בדרישה ובאופן שיקבע, כל ידיעה או מסמך העשויים לדעת הממונה על תלונות הציבור לעזור בבירור התלונה;

2) לדרוש מכל עובד של גוף עירוני מבוקר להתייצב לפניו במועד שיקבע לשם מסירת ידיעות או מסמכים.

ו. אין בהוראות סעיף קטן (ד) כדי לגרוע מכללי חסיונות עדים או כללי ראיות חסויות.

ז. הוגשה תלונה על הממונה על תלונות הציבור או על עובדים הכפופים לו, לרבות בעניין הנוגע למילוי תפקידיהם האחרים ברשות המקומית, יברר היועץ המשפטי של הרשות המקומית את התלונה האמורה; בבירור תלונה כאמור יהיו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית סמכויות הממונה על תלונות הציבור לפי חוק זה.

ח. בירור התלונה יסתיים לכל המאוחר עד תום שנה אחת מיום הגשתה.

## 8. עצמאות הממונה במילוי תפקידו

במילוי תפקידו יהיה הממונה על תלונות הציבור עצמאי ובלתי תלוי, ואחראי בפני מועצת הרשות המקומית בלבד.

## **9. חובת סודיות**

הממונה על תלונות הציבור חייב לשמור בסוד כל ידיעה שהגיעה אליו עקב עבודתו, לא לעשות בה שימוש ולא לגלותה לאחר, אלא לשם ביצוע תפקידיו לפי חוק זה או תפקידו כמבקר הרשות המקומית, זולת אם הגילוי נדרש על פי כל דין, ואולם לא שימש הממונה על תלונות הציבור גם כמבקר הרשות המקומית – רשאי הוא להעביר את המידע למבקר הרשות המקומית לשם מילוי תפקידיו כמבקר.

# דוח נציבת תלונות הציבור לשנת 2015

## 1. כללי

ב- 1.4.08 התקבל בכנסת חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008 (להלן – "החוק") המחייב רשויות המקומיות במינוי נציב תלונות ציבור (אומבוסמן). החוק קובע, כי מליאת המועצה תמנה את המבקר הפנימי כנ"צ אולם היא רשאית, במקרים במיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכול ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידו כממונה על תלונות הציבור. החוק מסדיר גם את דרכי העבודה של הנ"צ.

ב- 1.9.2012 החלה מבקרת המועצה את עבודתה הכוללת גם את תפקיד נציבת תלונות הציבור.

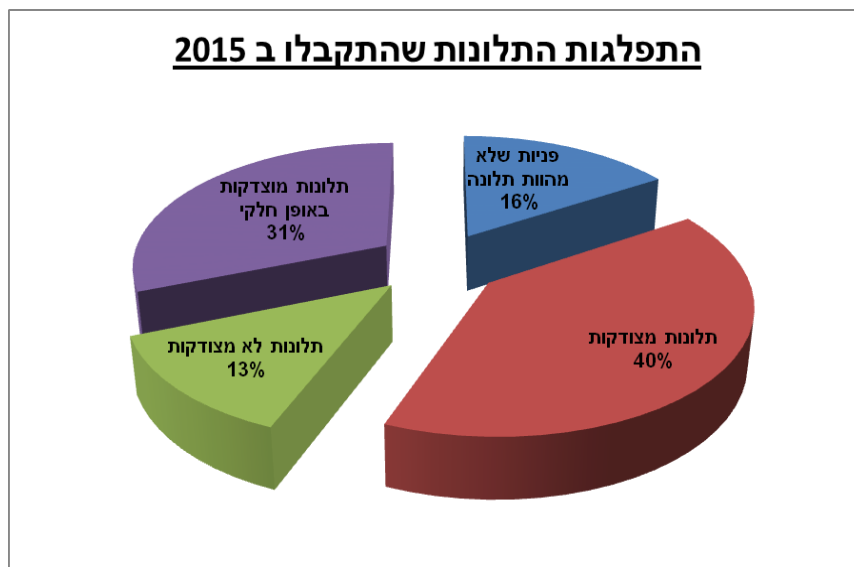
סעיף 15 לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, קובע:

הממונה על תלונות הציבור יגיש לראש הרשות המקומית ולמועצת הרשות המקומית דין וחשבון על פעולותיו לא יאוחר מ-1 במאי בכל שנה; המועצה תקיים דיון בעניין הדין וחשבון בתוך חודשיים מיום שהוגש לה; דין וחשבון כאמור יהיה פתוח לעיון הציבור ויפורסם באתר האינטרנט של הרשות המקומית.

**בהתאם להוראות סעיף זה מגישה נציבת תלונות הציבור את הדוח לשנת 2015.**

## 2. מס' תלונות שהוגשו

- בשנת 2015, מן חודש מרץ 2014 ועד חודש פברואר 2015, הוגשו 100 תלונות כדלקמן:
- 16 פניות אינן מהוות תלונות כמשמעותן בחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור) התשס"ח-2008.
  - 40 מהן נמצאו מוצדקות.
  - 13 מהן נמצאו שאינן מוצדקות.
  - 31 מהן נמצאו מוצדקות באופן חלקי.



### 3. קיום הוראות החוק

מחקרים שנערכו בעבר הוכיחו, כי פרסום האפשרות להתלונן מעלה את כמות התלונות. חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח-2008, קובע דרכי פרסום, כלהלן:

"הרשות המקומית תפרסם את פרטי הממונה על תלונות הציבור ודרכי הגשת תלונה לפי חוק זה –

(1) במודעות שתציג על לוחות המודעות במשרדי הרשות המקומית;

(2) באתר האינטרנט של הרשות המקומית;

(3) בהודעות תשלום ארנונה לחייבים;

(4) בדרכים נוספות שתקבע מועצת הרשות המקומית."

המועצה פרסמה את דרכי הגישה באתר האינטרנט, אך לא בהודעות חיוב השנתית על ארנונה. יצוין, כי המבקרת שהיקף משרתה הוא 50% משרה פועלת גם כנציב תלונות הציבור, ללא תוספת משאבים משמעותיים.

## נציבת תלונות הציבור

מועד הגשת התלונה לנת"צ	1.2.2015
דרך מסירת התלונה	משלוח מכתב דואר אלקטרוני

דו"ח על תוצאות בירור תלונה :

### תלונה של א.ק מיום 1.02.2015

#### 1. כללי

ב- 1.2.2015 התקבלה תלונתו של מר א.ק על תקלות בתאורת רחוב, בסמוך למקום מגוריו. לטענתו, למרות פניות חוזרות ונשנות למוקד העירוני, התקלה לא תוקנה.

לצורך עבודתה קיימה נציבת תלונות הציבור שיחות עם המתלונן, ערכה בדיקה במוקד 106 שוחחה עם אחראי על תחזוקת החשמל ברשות, עם מנכ"ל העירייה, ועם מהנדס הרשות וערכה במקום סיור וכן עיינה במסמכים.

#### 2. התלונה

"דיווחתי מספר פעמים למוקד 106 ודיווחתי על בעיית תאורה ברחוב שלי (פנס לא תקין) התלונה נרשמה אך התקלה לא טופלה".

#### 3. הממצא

מבירור שערכה נציבת תלונות הציבור עלו הממצאים הבאים :

1. מסיור במקום ניתן לראות, כי חלקם של עמודי תאורת הרחוב לא דולקים בלילה. מהסברים שקיבלנו עולה, כי המנורות "שרופות".
2. עמודי התאורה הללו ממוקמים בדרך שהנה בבעלות פרטית (שפ"פ), ומכיוון שכך נטל תחזוקת הרחוב רובץ על הבעלים ולא על העירייה.
3. עוד נמצא, כי למרות האמור לעיל העירייה, מתוך רצון טוב, תיקנה את תאורת הרחוב על חשבונה.
4. יצוין כי התקבלו בעבר תלונות חוזרות על ליקויים במתחמי שפ"פ נוספים בעיר.

לאור האמור אין לנציבת תלונות הציבור אלא לחזור על הערותיה (ראה דוח לשנת 2013), כדלקמן :

א. ככלל, על העירייה להימנע מביצוע עבודות בנכסים פרטיים. ביצוע עבודות כאלה, לא רק שהם מבחינת תקדים (טענת הסתמכות), אלא הם חושפים את העירייה לסיכון שתוגש נגדה, במקרה של תקלה או פגיעה ברכוש או בצד ג', תובענה נזיקית.

## נציבת תלונות הציבור

ב. פעולות אלה של הקצאת משאבים לטובת אדם פרטי צריכות להיעשות ע"פ אמות מידה שוויוניות. הואיל והעירייה לא ערכה בנושא זה תבחינים, כלל לא ניתן אלה להקצות לצורך האמור משאבים. ונזכיר, כי נוהל התמיכות אוסר על ביצוע תמיכות עקיפות (בשווי כסף), שלא בהתאם לתבחינים ולכללים המנויים בנוהל.

לאור האמור על העירייה, כל עוד לא נקבעו בנושא תבחינים ונקבע לכך תקציב ייעודי, לבצע עבודות בשטח פרטי. גם כאשר יקבעו תבחינים, אזי נדרש לכך לדעתנו הצדקה מיוחדת, והרי מדובר בתמיכה בתחום שעל פניו אינה עולה בקנה אחד עם האמור בסעיף 1.1 לנוהל התמיכות. עוד ממליצה הנציבה כי כדי למנוע אי בהירות בעתיד לשקול להבהיר כי אין לעירייה חבויות כלשהן ביחס למחויבים בשפ"פ.

### 4. סיכום ומסקנות

ענייננו הנה תלונה של מר א.ק הקובל על, כי העירייה לא מתקנת את תאורת הרחוב הסמוכה לביתו. מבירור שערכנו עלו הבאים:

- א. פנס הרחוב ממוקם בשפ"פ, דהיינו מקרקעין שאינו בבעלות העירייה.
- ב. לאור האמור בס"ק א' לעיל העירייה לא צריכה לשאת בעלויות תחזוקת הרחובות.
- ג. יצוין, כי לפני משורת הדין תיקנה העירייה את התאורה ברחוב, נשוא התלונה.

לאור האמור לעיל אנו מוצאים, כי התלונה אינה מוצדקת.

# נציבת תלונות הציבור

28.5.2015	מועד הגשת התלונה לנת"צ
פגישה ומכתב	דרך מסירת התלונה

דו"ח על תוצאות בירור תלונה:

## תלונה של ח.מ מיום 28.5.2015

### 1. כללי

ב- 28.5.2015 התקיימה פגישה בין נציבת תלונות הציבור לבין ח.מ. תלונתה של גב' ח, נסובה על פיטוריה מהעירייה, שלטענתה נעשו שלא כדין.

לצורך עבודתה קיימה נציבת תלונות הציבור שיחות עם מנכ"ל העירייה, אגף החינוך, מחלקת כוח אדם, וכן עיינה במסמכים.

### 2. התלונה

לדברי המתלוננת לאחר מספר שנים, כעובדת עירייה, עבודתה הופסקה באופן חד צדדי, מבלי שניתנה לה האפשרות לטעון את טענותיה.

### 3. הממצא

מבירור שערכה נציבת תלונות הציבור עלו הממצאים הבאים:

1. העובדת הועסקה מספר שנים בעירייה.
2. לאור חוסר שביעות רצון של המעסיק הישיר שלה, נבדקה האפשרות להפסיק עבודתה בעירייה.
3. התיק האישי של העובדת כלל מסמכים המעידים על כי נתנו לה במהלך תקופת עבודתה הערות לתיק האישי.
4. לעובדת נערך שימוע בו נכחו: המנהל הישיר, היועמ"ש לעירייה, מנהל כוח האדם בעירייה ומנכ"ל העירייה. העובדת השמיע את טענותיה ובסיום השימוע, נשלח לעובדת פרוטוקול השימוע.

לאור האמור לעיל, נראה, כי העירייה פעלה בהתאם לנדרש.

### 4. סיכום ומסקנות

עניינינו בתלונה של גב' ח.מ שקבלה על פיטוריה מעבודתה בעירייה.

מבדיקה שערכנו וממסכים שסקרנו עולה כי העירייה פעלה כדין.

לאור האמור לעיל אנו מוצאים כי התלונה אינה מוצדקת.

# נציבת תלונות הציבור

מועד הגשת התלונה לנת"צ	12.4.2015
דרך מסירת התלונה	פנייה באמצעות הטלפון ולאחרי קבלת דואר אלקטרוני

דו"ח על תוצאות בירור תלונה:

## תלונה של פ.ד מיום 12.4.2015

### 1. כללי

ב- 12.4.2015 התקבלה תלונתו של מר פ.ד על כך, כי במתחם מגוריה, הפכו תושבים את רחבת כיבוי אש לחנייה, על ידי כך שהם צבעו אותה בסימנים המאפשרים חניה ומחקו את הסימונים המתאמים לרחבת כיבוי אש. התושבת התלוננה על כך, כי פניותיה לעירייה לא העלו דבר.

לצורך עבודתה קיימה נציבת תלונות הציבור שיחות עם המתלוננת, מהנדס העירייה מנהל מחלקת שירותים עירוניים, מנהל מחלקת פיקוח ומנכ"ל העירייה, כמו כן ערכה הנציבה סיור במקום וכן עיינה במסמכים.

### 2. התלונה

תלונתה של פ.ד היא על כך שדיירי הבניין בו היא מתגוררת, הפכו את רחבת כיבוי האש של הבניין לחנייה הפרטית שלהם. היא חוששת ממצב בו לא תהיה במקום גישה, בשעת חירום, לרכב כיבוי והצלה. לדברי התושבת, היא פנתה מספר פעמים לגורמים שונים בעירייה, אך אף אחד לא נתן לה מענה.

### 3. הממצא

מבירור שערכה נציבת תלונות הציבור עלה, כי אכן, בכניסה לבניין, בשטח הפרטי סומנה רחבת כיבוי האש כשטח חנייה.

הרחבים אשר חונים במקום, חוסמים את הכניסה לבניין.

### 4. סיכום ומסקנות

א. מאחר ומדובר שטח פרטי, העירייה לא יכולה להיכנס ולתת לדיירי הבניין קנסות ודוחות.

ב. מאחר ומדובר בנושא בטיחותי, ובהתאם לבקשת נציבת תלונות הציבור, העירייה פנתה לוועדה לתכנון ולבניה - שרונים על מנת לבקש שלמקום יגיע פקח מטעם הוועדה.

ג. פקח של שרונים אשר סייר במקום, שלח מכתבים לכל דיירי הבניין על מנת להשיב את המצב לקדמותו.

## נציבת תלונות הציבור

לאור האמור לעיל אנו מוצאים, כי התלונה, שהנה מוצדקת, הייתה צריכה להיות מופנת לשרונים או לרשות כיבוי אש, ולא לעירייה. יחד עם זאת כיוון שהתושבת פנתה בעניין לעירייה, מצופה היה, כי העירייה תעביר את התלונה לשרונים.

## נציבת תלונות הציבור

מועד הגשת התלונה לנת"צ	16.6.2015
דרך מסירת התלונה	פגישה ולאחריה מכתב

דו"ח על תוצאות בירור תלונה:

### תלונה של י.מ מיום 16.6.2015

#### 1. כללי

ב- 16.6.2015 התקבלה תלונתה של גב' י.מ על, כי קיבלה קנס על החזקת כלב ללא רישיון תקף. התברר כי כלבתה "הלכה לעולמה" כשנה לפני המועד בו הוטל הקנס. פניותיה למחלקת התברואה ולמחלקת הפיקוח לא עלו והיא נתקלה לדבריה באוזן אטומה.

לצורך עבודתה קיימה נציבת תלונות הציבור שיחות עם המתלוננת, מנהל מחלקת התברואה, וטרינר העירייה, מנהל מחלקת שירותים עירוניים, מחלקת הפיקוח וכן עיינה במסמכים.

#### 2. התלונה

המתלוננת, הציגה הודעת קנס על החזקת כלב ללא רישיון בר תוקף. לטענת התושבת, הכלבה "הלכה לעולמה" כשנה לפני המועד בו התקבל הקנס. לטענת המתלוננת, פניותיה למחלקת התברואה ולמחלקת הפיקוח לא נענו.

#### 3. הממצא

ע"פ סעיף 8.8(ה) לחוק להסדרת הפיקוח על כלבים, תשס"ג-2002 חלה על בעליו של כלב חובת דיווח, כדלקמן:

בעליו של כלב ידווח לרופא וטרינר עירוני או לרופא וטרינר מוסמך על שינוי במקום מגוריו הקבוע, על העברת הכלב לבעלים אחרים, ואם מת הכלב – על מותו; עבר בעליו של כלב להתגורר בתחומי רשות מקומית אחרת, ידווח על מקום מגוריו החדש גם לרופא הווטרינר העירוני של הרשות המקומית האחרת.

מבירור שערכה נציבת תלונות הציבור עלה, כי למרות החובה האמורה המתלוננת לא הודיעה לעירייה על מותה של כלבה. יחד עם זאת העירייה לא הבהירה דברים אלה לתושבת, ובפועל הנציבה התרשמה, כי הקנס הוטל מבלי שנערכה בדיקה ועל אף שעלה חשש שהכלב נפטר.

#### 4. סיכום ומסקנות

עיננו בתלונה של הגב' י.מ לפיה הוטל עליה קנס בגין אי הוצאת רישיון לכלב, למרות שזה נפטר.

אומנם, טענתה של המתלוננת נכונה, ואכן במועד הוצאת הדוח כלבה לא היה בחיים, ברם טעות זו נבעה כיוון שהתושבת לא דיווחה כנדרש בחוק לעירייה על פטירתו של הכלב.

## נציבת תלונות הציבור

אשר על כן אנו מוצאים את התלונה כלא מוצדקת. ברם, יחד עם האמור לעיל, ומכיוון שפניותיה של המתלוננת לא טופלו כראוי, וכי יתכן והמחלקת תברואה ידעה בעת הוצאת הקנס כי הכלב מת, אנו לפנינו משורת הדין מוצאים, כי יש מקום לבטל את הקנס. המלצתנו זו כפופה לאישור התובע העירוני.

# נציבת תלונות הציבור

מועד הגשת התלונה לנתי"צ	15.6.2015
דרך מסירת התלונה	פנייה באמצעות קבלת דואר אלקטרוני

דו"ח על תוצאות בירור תלונה :

## תלונה של נ.ק מיום 15.6.2015

### 1. כללי

ב- 15.6.2015 התקבלה תלונתה של גב' נ.ק על הלנת שכרה בעקבות התנהלות המתנ"ס, למרות פניות חוזרות שלה להסדרת הנושא, הנושא לא טופל.

לצורך עבודתה קיימה נציבת תלונות הציבור שיחות עם המתלוננת, עם מנהלת השכר במתנ"ס, מנהל המתנ"ס וכן עיינה במסמכים.

### 2. התלונה

המתלוננת העובדת במתנ"ס כמדריכה בתחום הספורט, התלוננה על כי שכרה הולך בחלקו, מזה כמה חודשים (אינה מקבלת שכר שלם).

### 3. הממצא

מבירור שערכה נציבת תלונות הציבור עלה, כי אכן שכרה של המתלוננת שולם בחסר. בתגובה לשאלת הנציבה נטען במתנ"ס, כי המתלוננת לא העבירה את טופס אשר נדרש ממנה לצורך הכנת משכורתה.

המתלוננת הציגה מסמכים לפיהם, היא העבירה את כל אשר נדרש ממנה ובמקרה מסוים אף העבירה פעמיים (סרוק דרך הדואר האלקטרוני).

בשיחה עם מנהלת השכר, נשמעו טענות על עומס גדול של עבודה, אשר כנראה בגללו יש נושאים מסוימים שלא טופלו בהתאם ללוח הזמנים הנדרש.

### 4. סיכום ומסקנות

מצב בו עובד לא מקבל את מלוא שכרו במועד המתחייב על פי החוק, קרוי הלנת שכר. בישראל עוסק בכך חוק הגנת השכר התשי"ח-1958. הלנת שכר היא גם במצב בו לא משולם לעובד, רק חלק מסכום השכר אשר מגיע לו ולא רק במצב בו לא משולם לעובד מלוא שכרו.

לעובד אשר הולך שכרו, מגיע בהתאם לחוק פיצוי כספי, מטרתו של הפיצוי היא להוות גורם מרתיע כלפי המעסיק ולא רק להוות פיצוי למתלונן.

מבירור שערכנו עולה, כי אכן במשך חודשים שולם לעובדת שכר חלקי, זאת למרות שזו העבירה לחשבת השכרת במתנ"ס את כל המסמכים הנדרשים. לאור האמור לעיל אנו מוצאים, כי התלונה מוצדקת ומעירים, כדלקמן :

## נציבת תלונות הציבור

- (1) ממצאים אלה מעלים חשש כי המתנ"ס שילם לעובדת שכר שלא במועד הנדרש בחוק.
- (2) לא ניתן לקבל ולא ניתן להסכים לטענות של "עומס בעבודה" כאמתלה להלנת שכר.
- (3) ממצא זה צריך להדליק אור אדום בפני הנהלת המתנ"ס, והרי ממצא זה מצביע על, כי התנהלות חשבות השכר חושפת את המתנ"ס לסיכונים משפטיים.

יש להעביר ממצא זה ליועמ"ש המשפטי של המתנ"ס ולשלם על אתר את השכר המגיע לעובדת כחוק. עוד אנו קובעים כי על הרו"ח של המתנ"ס לשקול לאור האמור לבצע סקר בקרה בתחום חשבות השכר.