

2020

עו"ד טארק סאלח

מבקר וממונה תלונות
הציבור במועצה



דו"ח הביקורת השנתי למועצה המקומית כאוכב לשנת 2020

מסמך זה כולל ממצאי ביקורת שערך מבקר המועצה. לפי צו המועצות המקומיות (סעיף 145 ו) אסור לפרסם את המסמך או חלק ממנו לפני שחלף המועד שנקבע, להגשתו למועצה.

תוכן עניינים

מס'	הנושא המבוקר	עמוד
.1	ניהול נכסי המועצה	4-20
.2	השתלמויות עובדי המועצה	21-35
.4	ההתנהלות הכספית של ועד העובדים	36-41
.5	הרקע החוקי של הביקורת	42-46

דו"ח ביקורת

מס' 01/2020 בנושא:

ניהול נכסי המועצה

תקציר

רשות מקומית הינה תאגיד סטטוטורי הפועל מכח הדין והוא כשיר לעשות פעולות משפטיות לפי סעיף 10 לפקודת המועצות המקומיות אשר קובע בין היתר כי מועצה מקומית תהא רשאית לרכוש ולהחזיק מקרקעין או כל זכות בהם, ולפי כך בבעלות הרשות המקומית נכסים מסוג מקרקעין.

רשות מקומית, כרשות ציבורית הפועלת למען הציבור וכנאמן ציבור, חייבת לנהוג בנכסיה מנהג בעלים כדי לנצל את הנכסים, לפתח אותם, ולהשביח אותם לטובת הכלל. בצד הסמכויות שהוענקו לרשויות המקומיות להחזיק בנכסים ולנהוג בהם מנהג בעלים, היא גם כפופה למגבלות נוקשות בהיבט הקנייני על נכסי המקרקעין שלה.

המחוקק נותן גם חשיבות עליונה לפעולת המיפוי והרישום של נכסים של הרשויות המקומיות והתקין לשם כך תקנות מיוחדות, וכמו כן משרד הפנים, כרגולטור, הוציא בשנת 2001 חוזר מיוחד שמנחה את הרשויות בעניין הקצאת המקרקעין ללא תמורה לגופים חיצוניים למימוש מטרות ציבוריות.

והכל כמובן, במטרה להבטיח מנהל תקין ותפוקה מיטבית לציבור בעת השימוש בנכסי המקרקעין של הרשות, הן ע"י הרשות עצמה והן ע"י גורמי חוץ.

עיקר הממצאים:

- א. במועצה לא נקבעה מדיניות כתובה בנושא ניהול וטיפול בנכסים; העדר מדיניות כזו גורם לטיפול לקוי בנכסי המועצה, ועלול לחשוף ולסכן אותה במספר מישורים, ניהולי, משפטי וכלכלי.
- ב. המועצה לא הסמיכה אחד מעובדיה לנהל את הנכסים. העדר מנוי אחראי על הנכסים יוצר חוסר שליטה בנכסי המועצה. העדר מינוי פונקציה ארגונית שמנהלת את נכסי המועצה לא תתרום לניהול תקין ויעיל של נכסי המועצה ולא תהיה יכולת במועצה לעקוב באופן שוטף אחר נכסיה.
- ג. במועצה לא קיים נוהל המסדיר את ניהול וטיפול בנכסים, דבר שיכול להוביל לטיפול לקוי בנכסי המועצה ועלול לחשוף ולסכן אותה במספר מישורים, ניהולי, משפטי וכלכלי.
- ד. המועצה לא מנהלת ספר נכסים. העדר רישום של הנכסים יוצר לקונה במידע ומידע לא זמין ולא איכותי ומדויק.
- ה. המועצה לא עשתה מיפוי לנכסיה ולא עשתה סקר נכסים כדי לנהל מאגר נכסים מסודר וכדי לסווג את נכסיה.
- ו. המועצה מחזיקה בזכויות בנכסים מכח הסכמי חכירה אך לא רשמה את זכויותיה בנכסים ב"טאבו".

- ז. המועצה אף לא רשמה הערת אזהרה לפי סעיף 126 לחוק המקרקעין ביחס לנכסים שברשותה.
- ח. המועצה השכירה לקופ"ח כללית נכס שאינו רשום על שמה בטאבו.
- ט. המועצה פעלה בניגוד לדין עת שהשכירה נכס לתקופה העולה על חמש שנים מבלי לקבל היתר ממשרד הפנים.
- י. המועצה מתקשרת מפעם לפעם בהסכמי שכירות ארוכי טווח עם הוואקף מבלי לבדוק חלופות ו/או מבלי לבדוק כדאיות כלכלית.
- יא. המועצה העניקה היתר שימוש קבוע לשתי עמותות מקומיות, ללא הקצאה על פי הדין ובניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים (נוהל הקצאות).
- יב. המועצה לא מיישמת את נוהל הקצאת מבנים וקרקעות, ואף לא קיימת במועצה ועדת הקצאות וספר הקצאות במועצה.
- יג. המועצה מפקירה אחד מנכסיה החשובים מבחינת ייעודו הציבורי (המגרש השכונתי הדרומי - حارة الجبل), ובמחדלה ושתיקתה לגבי השורר שם היא נותנת אישור שלא כדין לשכנים לעשות במגרש כאוות נפשם וכחצר ביתם האחורית (מחסן, חניון, וכו').
- יד. לא קיים במועצה נוהל כתוב לניהול שימוש במתקנים ציבוריים כגון במקרה של המגרש השכונתי הדרומי. כך למשל, לא ברור מי אחראי על המגרשים האלה מבחינה בטיחותית, והמגרש עמוס במפגעים וחפצים של שכני המגרש ופרוץ לשימוש מספר שכנים שלא כדין.

המלצות הביקורת:

- א. הביקורת ממליצה למנות פונקציה ארגונית שתטפל בנכסיה כדי שתמלא את הפונקציות של ניהול שוטף, מעקב, הקצאות, הסכמים, פיקוח והפקעות.
- ב. הביקורת ממליצה למועצה לקבוע מדיניות כתובה בנושא ניהול וטיפול בנכסיה, ולגזור ממדיניות זו נוהל מפורט לניהול וטיפול בנכסיה.
- ג. על המועצה להקים ספר נכסים של המועצה וספר הקצאות.
- ד. הביקורת ממליצה לעשות מיפוי וסקר נכסים.
- ה. הביקורת ממליצה לרכז את כל הסכמי החכירה בין המועצה לבין רמ"י במקום אחד ולעשות מיון וסיווג לנכסים.
- ו. הביקורת ממליצה למועצה בשלב ראשון לרשום הערת אזהרה לפי סעיף 126 לחוק המקרקעין ולבנות תכנית עבודה לצורך רישום זכויותיה ב"טאבו".
- ז. הביקורת ממליצה לפעול לקבלת אישור של רמ"י והיתר של משרד הפנים בעניין הסכם השכירות עם קופ"ח כללית.

- ח. הביקורת ממליצה למועצה כי עם תום תקופת הסכם השכירות הנוכחית לפתוח את השכרת הנכס המושכר לקופ"ח כללית לתחרות בין קופות החולים השונות, למען תוצאה כלכלית מיטבית.
- ט. הביקורת ממליצה שהמועצה תאתר מקרקעין מתאמים של רמ"י ולהפקיעם או לחכרם לדורות לצורך זה של מגרש כדורגל.
- י. הביקורת ממליצה לפתוח לאלתר בהליך הקצאה עבור שני הנכסים המוקצים ללא תמורה לשתי העמותות (אלקנדיל ואלחיריו יגי'מעונא) בהתאם לקבוע בנוהל ההקצאות.
- יא. על המועצה להורות לאלתר לשכנים הפולשים לתוך המגרש השכונתי הדרומי (حارة الجبل) לחדול מיידית ממעשה פלישתם לנכס הציבורי הנ"ל, ולסלק ממנו את כל חפציהם ולסגור את השערים שנפרצו בו שלא כדין, ולסגור את שעריו עד להכשרתו כמגרש ראוי למשחקי ילדי השכונה בהתאם לייעודו המקורי, וכן להכפיף מגרשים אלה לאחראי הנכסים שימונה לצורך ניהולם ושימורם.
- יב. הביקורת ממליצה גם כן, לצייד את המגרש הזה וכל המגרשים האחרים במתקנים הבסיסיים הדרושים להפעלה תקינה של המגרש, וכן להסמיך גורם רלוונטי ממנגנון המועצה לבנות תוכנית הפעלה ראויה למגרש זה ולמגרשים האחרים כדי לשמר את הפעלתם בהתאם לייעודם הציבורי המקורי כמגרשים שכונתיים הראויים למשחקי ילדים.

1. מבוא

סעיף 10 לפקודת המועצות המקומיות (להלן: "פקודת המועצות") קובע: "מועצה מקומית תהא אישיות משפטית, ובכפוף להוראות צו הכינון, תהא רשאית לעשות חוזים, לרכוש ולהחזיק מקרקעין או כל זכות בהם, לתבוע ולהיתבע בשמה היא". בבעלות הרשות המקומית גם נכסים מסוג מקרקעין.

רשות מקומית, כרשות ציבורית הפועלת למען הציבור וכנאמן ציבור, חייבת לנהוג בנכסיה מנהג בעלים כדי לנצל את הנכסים, לפתח אותם, להשביח אותם לטובת הכלל. בהתאם לעקרון הבעלות, המחוקק בסעיף 187 לפקודת העיריות הטיל על הרשות המקומית החובה לרשום את נכסיה בספר הנכסים של הרשות המקומית "כל מקרקעין שהם קנינה של עיריה יירשמו בספרי האחוזה על שם העיריה".

בצד הסמכויות שהוענקו לרשויות המקומיות להחזיק בנכסים ולנהוג בהם מנהג בעלים, היא גם כפופה למגבלות נוקשות בהיבט הקנייני על נכסי המקרקעין שלה: סעיף 188 לפקודת העיריות קובע: "עיריה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא הסמיך לכך" (סעיף 188 לפקודת העיריות חל על המועצות המקומיות מכח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות). סעיף זה בפקודה נועד לייצר איזונים ובלמים, נגזר מעקרון העל של נשיאה באחריות ציבורית ולפי כך, הרשות המקומית אינה בעלת סמכות מוחלטת לנהוג בנכסים בצורה אבסולוטית.

המחוקק נותן גם חשיבות עליונה לפעולת המיפוי והרישום של נכסים של הרשויות המקומיות והתקין לשם כך תקנות מיוחדות הנקראות "תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין)", תשכ"ז-1967" (להלן: "תקנות רישום נכסים") ובתקנה מספר 2, המחוקק חייב את הרשויות המקומיות לנהל פנקס לרישום נכסים- התקנה קובעת בצורה ברורה:

"כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום זכויותיה במקרקעין".

עדות נוספת לחשיבות שייחס המחוקק בכל הקשור לניהול ורישום ברשויות המקומיות, באה לידי ביטוי בתקנה 4 "לתקנות רישום נכסים", אשר קובעת:

"מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה".

2. מיפוי הנכסים של הרשות

אין בכאוכב הרבה נכסים שהם בבעלות המועצה בהתחשב בגודל הכפר, אבל בהחלט קיים מספר נכסים ציבוריים לא מבוטל אשר מחייב את המועצה לנהל אותם באופן ראוי ומסודר ובהתאם להוראות הדין שנסקור בהמשך בדו"ח זה. הביקורת ערכה מיפוי לנכסים הציבוריים הקיימים ביישוב, ולהלן ריכוז הנכסים:

- בניין המועצה המקומית.
- מבנה המושכר לקופ"ח כללית, וחלק ממנו מוקצה ללא תמורה לשימוש עמותה מקומית כמוקד רפואי לילי (סמוך לבניין המועצה).
- מבנה המוקצה לתחנת אם וילד (משרד הבריאות).
- בית הספר היסודי (בנוי משנות החמישים על קרקע של הוואקף, בשכונה הדרומית).
- בית הספר המקיף, בצפון מערב הכפר.
- שני מסגדים, אחד ישן בגרעין הכפר והשני חדש בן 13 שנים סמוך לבניין המועצה.
- בית הקשיש.
- מרכז תרבות וספריה.
- שני אולמות ספורט.
- שני מגרשים שכונתיים.
- מגרש כדורגל גדול המוקצה לשימוש הפועל (בהתאם להסכם שכירות עם הוואקף).
- שני פארקים ציבוריים.
- בניין מעון יום חדש בשלבי גמר (לא מאוכלס).
- ארבע מבנים של גני ילדים המפוזרים בארבע מתחמים.

3. מטרת הביקורת והיקפה:

הביקורת על נושא ניהול הנכסים הציבוריים של המועצה נערכה בין החודשים מאי – אוגוסט לשנת 2020 והיא בחנה אם המועצה מנהלת את נכסיה בהתאם להוראות הדין וחוזרי משרד הפנים, ביעילות ותוך שמירה מיטבית על נכסים אלה מההיבט המשפטי, הכלכלי והניהולי. העדר הטיפול ורישום נכסי המועצה עלול לחשוף את המועצה ברמה המשפטית, ברמה הכלכלית, ברמה הניהולית ועלול לפגוע במוניטין שלה.

ברמה המשפטית, הבעלות בנכס מוגדרת בסעיף 2 לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969 אשר קובע: "הבעלות במקרקעין היא הזכות להחזיק במקרקעין, להשתמש בהם ולעשות בהם כל דבר וכל עסקה בכפוף להגבלות לפי דין או לפי הסכם". רישום הנכסים שבספר הנכסים בטאבו יעניק לבעלות גושפנקה משפטית;

הרישום בטאבו מהווה רישום כלפי כולי עלמא, קרי ההגנה המשפטית האופטימאלית והאולטימטיבית לזכות הקניינית של המועצה בנכסיה, חובתה כנאמן הציבור ומכוח עקרון הנשיאה באחריות (accountability), לרשום את נכסיה בספר הנכסים ולהתנהג בהם כמנהג בעלים ובכדי למנוע ביצוע מניפולציות ורישום כוזב ו/או זיוף ו/או מרמה ו/או הונאה ו/או כל תאונה משפטית מכל סוג אחר.

הסיכון **ברמה הכלכלית** יכול לבוא לידי ביטוי בהשתלטות גורמים עוינים על הנכסים ולגרום למועצה הפסדים כספיים רבים. יתרה מזו, העדר רישום בספר נכסים לא יעניק למקבלי ההחלטות ברשות הערכה כספית אודות הנכסים שבבעלותה ולא יכול לשקף את הנתונים הכספיים של הנכסים בדוחות הכספיים של הרשות. זאת ועוד, העדר רישום הנכסים כדין, ימנע מהרשות ליהנות מהפירות של הנכסים ועלול למנוע מהרשות לממש את הנכסים, הן בהשכרתם והן בהחלפתם והן במכירתם.

הסיכון **ברמה הניהולית** - העדר ניהול יעיל ומסודר של הנכסים יוצר חוסר יכולת למפות אותם, חוסר יכולת לשלוט בהם ולפתח אותם או להשביחם. חוסר שליטה ברמה הניהולית ידרבן פולשים לשלוט בנכסים ולעשות בהם שימוש המנוגד לאינטרס הציבורי ומנוגד לייעודם.

4. שיטת הבדיקה:

4.1. הביקורת התמקדה במספר נושאים כדלקמן:

- ✓ הנורמה המשפטית (המסגרת הנורמטיבית) (פרק 5).
- ✓ ממונה נכסים (פרק 6).
- ✓ ניהול נכסים, ספר נכסים וסקר נכסים (פרק 7).
- ✓ רישום נכסים בטאבו ונכסים מוכרים ממדינת ישראל (רמ"י וקק"ל) (פרק 8).
- ✓ השכרת נכסים (פרק 9).
- ✓ שכירת נכסים (פרק 10).
- ✓ הקצאת נכסים (הליך הקצאה) (פרק 11).
- ✓ סיכום (פרק 12).

4.2. עבודת הביקורת כללה, בין היתר, לימוד מעמיק של התחום המבוקר על כל שלביו, זיהוי ואיתור סיכונים בתהליכי העבודה הרלוונטיים לתחום המבוקר, קיום פגישות ו/או שיחות עם הגורמים הרלוונטיים במועצה, איסוף נתונים, עיון במסמכים, הסכמים ואסמכתאות, ריכוז החומר וניתוחו, העלאת ממצאים והסקת מסקנות.

4.3. בתאריך 1/6/2020 נערכה ישיבה מקיפה על הנושא עם רו"ח מחמוד קאסם, מזכיר וגובר המועצה המקומית. ביקורת זו בוצעה בשיתוף עם עו"ד סעיד סמור, אשר התלווה

לעבודת הביקורת כפרקטיקום ביקורת במסגרת לימודיו לתואר שני בביקורת פנימית וציבורית באוניברסיטת חיפה.

4.4. להלן פירוט המסמכים העיקריים אשר שימשו את הביקורת:

- הסכמי חכירה של הרשות מול רמ"י (רשות מקרקעי ישראל).
- הסכם שכירות בין המועצה לבין קופת חולים כללית.
- הסכם שכירות בין המועצה המקומית לבין הוואקף (ההקדש האמון על ניהול נכסי מסגד כאוכב).
- נסחי רישום טאבו.

5. המסגרת הנורמטיבית לביקורת:

- ✚ חוק המקרקעין – תשכ"ט 1969.
- ✚ פקודת המועצות המקומיות.
- ✚ צו המועצות המקומיות.
- ✚ חוזרי מנכ"ל משרד הפנים "נוהל הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה חלקית".
- ✚ פקודת העיריות.
- ✚ חוק התכנון והבניה - סעיף 188 לחוק התכנון והבניה.
- ✚ תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז- 1967.

6. ממונה נכסים:

- 6.1. בהתאם לתקנה 4 ל"תקנות רישום נכסים" על המועצה למנות אחד מעובדיה או להסמיך אחת הפונקציות בה כממונה נכסים אשר תפקידו לנהל את נכסי המועצה, לנהל מרשם בהם ולעקוב אחרי כל הקשור בהם. יודגש, כי ניהול נכסים אפקטיבי מחייב התמצאות בדיסציפלינות שונות – הבנה בדנל"ן, הבנה כלכלית, הבנה משפטית וניסיון בעבודה ברשויות מקומיות. ברשויות מקומיות קטנות, מדובר ביחידה קטנה וברשויות גדולות מדובר באגף - האחריות על הנכסים כוללת את התחומים שלהלן:
- ✓ ניהול שוטף של הנכסים- מעקב שוטף אחר רישומים בטאבו, דיווח לרשויות המס, מענה לפניות התושבים בנוגע לנכסים.
 - ✓ הקצאת מקרקעין- מעקב בנושא הקצאת מקרקעין לפי נוהל משרד הפנים, עריכת סיור שטח בנכסי הרשות כדי לוודא שהשימוש הינו בהתאם להקצאה.

- ✓ הפקעה- טיפול בנושא תפיסת חזקה, ריכוז וסריקת פרסומים בילקוטי הפרסום.
- ✓ ניהול הסכמים עם גורמי צד ג'- ניהול הסכמי שכירות עם צדדים שלישיים, נוסח הסכמים, ריכוז הסכמים ומעקב.
- ✓ פיקוח על השימוש בנכסי המועצה- לבדוק שאין פלישה לנכסי המועצה ולוודא שאין חריגות בשימוש.

ברשות המקומית כאוכב אין ממונה נכסים, וגם לא קיימת פונקציה ארגונית שתפקידה, בין היתר, לנהל את נכסי הרשות. הרשות המקומית כאוכב, לא פעלה בהתאם לתקנה 4 ל"תקנות רישום נכסים" ולא מינתה ולא הסמיכה אחד מעובדיה להיות רשם נכסים. מעבר לעובדה שמדובר בחובה על פי דין, מינוי אחראי על נכסי הרשות מהווה תנאי בסיסי והכרחי לשליטה בנכסים. כמוכן, לא קיים מגוון פיקוח כדי לוודא שהשימושים בנכסים הם בהתאם לאישורים, וכך לא מבוצעת פעילות לאיתור פולשים לשטחים השייכים למועצה.

6.2. מסקנות והמלצות:

- א. במועצה לא נקבעה מדיניות כתובה בנושא ניהול וטיפול בנכסים.
- ב. טיפול לקוי בנכסי המועצה עלול לחשוף ולסכן אותה במספר מישורים, ניהולי, משפטי וכלכלי.
- ג. המועצה לא הסמיכה אחד מעובדיה לנהל את הנכסים. העדר מינוי אחראי על הנכסים יוצר חוסר שליטה בנכסי המועצה.
- ד. העדר מינוי פונקציה ארגונית שמנהלת את נכסי המועצה לא יתרום לניהול תקין ויעיל של נכסי המועצה ולא תהיה במועצה יכולת לעקוב באופן שוטף אחר נכסיה.
- ה. הביקורת ממליצה למנות פונקציה ארגונית שתטפל בנכסיה כדי שתמלא את הפונקציות של ניהול שוטף, מעקב, הקצאות, הסכמים, פיקוח והפקעות.

7. ניהול נכסים, ספר נכסים וסקר נכסים

7.1. ניהול נכסים:

בבעלות הרשות המקומית כאוכב נכסים מסוגים שונים ובהם: בניין המועצה, מוסדות חינוך, גנים ציבוריים, מגרשים ציבוריים, תחנת אם וילד, קרקעות ודרכים, אולמות ספורט, אולם תרבות. מכח העיקרון של הבעלות ומכח עיקרון הנשיאה באחריות כגוף ציבורי, מועצה מקומית כאוכב חייבת לנהל את נכסיה, בין היתר, ע"י רישום כאמור בסעיף 187 לפקודת העיריות ובהתאם לתקנה 2 ל"תקנות רישום נכסים". בנוסף, הרשות המקומית חייבת לנהל

את נכסיה ולפקח עליהם ולטפל בפולשים. ניהול הנכסים וטיפול ברישום מייצר זכויות ובעלות בנכסים כלפי כולי עלמא, ויצמצם את העלויות הכספיות בפולשים וסילוקם וימנע מעשה הונאה ומרמה.

זאת ועוד, על מנת להבטיח כי תהליכים הקשורים בנכסים יתבצעו כמתוכנן, נדרש לקבוע מדיניות ונוהלי עבודה כתובים. נהלים כתובים חשובים והם מבטיחים קיומם של מנגנוני בקרה, וכן מגדירים את הסמכות והאחריות של כל בעל תפקיד בתחום.

לדעת הביקורת, לאור נחיצותם להבטחת נאותות התהליכים בתחום הנכסים, מומלץ לקבוע נוהלי עבודה שיסדירו את התהליכים של הקצאת נכסים, ניהול נכסים וטיפול בהסכמי שכירות.

7.2. ספר נכסים:

תקנה 2 ל"תקנות רישום נכסים" קובעת שהרשות המקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום זכויותיה במקרקעין. בנוסף, תקנה 5 קובעת:

"רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית כל זכות במקרקעין לטובת הרשות".

כמו כן, על פי נוהל משרד הפנים, כל רשות מקומית נדרשת לקיים רישום מרוכז של כל ההקצאות הקרקע באמצעות "ספר ההקצאות".

במועצה לא קיים רישום של הנכסים כנדרש ב"תקנות רישום נכסים" (פנקס מקרקעין) ולא מנוהל ספר הקצאת נכסים כנדרש בנוהל משרד הפנים. העדר רישום ותיעוד כמצווה בדין יוצר חוסר מידע ומידע לא זמין, לא מסודר ולא שלם. במועצה לא קיים מידע ו/או רשימה מסודרת עדכנית בנכסי המועצה שברשותה.

7.3. מיפוי וסקר נכסים:

אין ברשות מאגר מידע ביחס לנכסים. הרשות המקומית צריכה למפות את הנכסים שבעלותה. על הרשות המקומית לעשות סקר נכסים ולסווג את הנכסים בהתאם לייעודם.

7.4. מסקנות והמלצות:

- א. במועצה לא קיים נוהל המסדיר את הניהול והטיפול בנכסים.
- ב. טיפול לקוי בנכסי המועצה עלול לחשוף ולסכן אותה במספר מישורים, ניהולי, משפטי וכלכלי.

- ג. המועצה לא מנהלת ספר נכסים. העדר רישום של הנכסים יוצר לקונה במידע ומידע לא זמין ולא איכותי ומדויק.
- ד. המועצה לא עשתה מיפוי לנכסיה ולא עשתה סקר נכסים כדי לנהל מאגר נכסים מסודר וכדי לסווג את נכסיה.
- ה. הביקורת ממליצה למועצה לקבוע מדיניות בנושא ניהול וטיפול בנכסיה.
- ו. הביקורת ממליצה למועצה לכתוב נוהל ניהול וטיפול בנכסיה.
- ז. הביקורת ממליצה להקים ספר נכסים של המועצה וספר הקצאות.
- ח. הביקורת ממליצה לעשות מיפוי וסקר נכסים.

8. רישום נכסים בטאבו ונכסים מוחכרים ממדינת ישראל (רמ"י

וקק"ל)

- 8.1. המועצה המקומית מחזיקה ומנהלת נכסיה מתוקף תפקידה כנאמן ציבור ועבור הציבור. המועצה המקומית מחויבת לרשום את נכסיה ברשות בלשכת רישום והסדר זכויות מקרקעין (להלן: "הטאבו"). כאמור רישום זכויות ב"טאבו" יוצר בעלות כלפי כולי עלמא; דהיינו, רישום בעלות וזכויות מקרקעין ב"טאבו" יוצר הוכחת בעלות כלפי כל העולם ויגן על זכויות הציבור בנכסים אלה. הוכחת בעלות במקרקעין קיבלה ביטוי בסעיף 7 לחוק המקרקעין, אשר קובע:
 - א. עסקה במקרקעין טעונה רישום; העסקה נגמרת ברישום, ורואים את השעה שבה אישר הרשם את העסקה לרישום כשעת הרישום.
 - ב. עסקה שלא נגמרה ברישום רואים אותה כהתחייבות לעשות עסקה.
- 8.2. עיון בנסחי רישום של "הטאבו" מוכיח שהנכסים של המועצה המקומית כאוכב לא נרשמו על שמה ב"טאבו".
- 8.3. לידי הביקורת הגיעו הסכמי חכירה בין המועצה לבין מדינת ישראל (רמ"י וקק"ל). בדיקת והשוואת נסחי הרישום והסכמי חכירה שהגיעו לידי הביקורת מוכיח שהמועצה לא רשמה את הזכויות שקיבלה בהתאם להסכמי החכירה בטאבו והזכויות עדין רשומות על שם מדינת ישראל.
- 8.4. יתרה מזו, עיון בנסחי הרישום דלעיל, מראה שגם הערת אזהרה לפי סעיף 126 לחוק המקרקעין לא רשומה לטובת המועצה המקומית.

8.5. להלן רשימת נכסים מסווגת לפי שם וייעוד, לפי גוש וחלקה ולפי מספר תיק חכירה:

מס' /	שם הנכס	גוש וחלקה	מספר תיק חכירה
1.	בניין המועצה	17688/10	20645775
2.	תחנת אם וילד	17688/10	20610894
3.	מתנ"ס, מועדון נוער, ספרייה ואולם ספורט	17687/35	20734850
4.	גן ילדים	17694/17	20917422
5.	גן ילדים דו כיתתי	17695/35	20988258
6.	בית הקשיש	17695/24	20724067
7.	פארק ציבורי	17695/26	20965728
8.	בית ספר יסודי	17693/14	21098180
9.	קריית חינוך	17693/14 17695/3 17695/4	21357388

❖ הביקורת בפרק זה, התייחסה אך ורק לנכסים שהומצא לגביהם הסכם חכירה עם מדינת ישראל.

8.6. מסקנות והמלצות:

- א. המועצה מחזיקה בזכויות בנכסים מכח הסכמי חכירה אך לא רשמה את זכויותיה בנכסים ב"טאבו".
- ב. המועצה אף לא רשמה הערת אזהרה לפי סעיף 126 לחוק המקרקעין ביחס לנכסים שברשותה.
- ג. הביקורת ממליצה לרכז את כל הסכמי החכירה בין המועצה לבין רמ"י במקום אחד ולעשות מיון וסיווג לנכסים.
- ד. הביקורת ממליצה למועצה בשלב ראשון לרשום הערת אזהרה לפי סעיף 126 לחוק המקרקעין ולבנות תכנית עבודה לצורך רישום זכויותיה ב"טאבו".

9. השכרת נכסים

המועצה משכירה נכס הקיים בגוש 17688 חלקה 10 (להלן: "מבנה קופ"ח"). מבנה קופ"ח נמצא סמוך לבניין המועצה ומופעל ע"י קופת חולים כללית (להלן: "קופ"ח כללית"). על פי שיחה עם מזכיר המועצה, "קופ"ח כללית" שכרה את "מבנה קופ"ח" כבר מזה שנים רבות, החל משנת 1994 והיא עדיין מחזיקה בנכס הנ"ל. הביקורת לא מצאה הסכמי שכירות מאותה תקופה של תחילת השכירות, ההסכמים שהומצאו לידי הביקורת הם משנת 2011 ושנת 2018. הסכם השכירות האחרון בין המועצה לבין "קופ"ח כללית" נחתם ביום 16/9/2018, ולפיו תקופת השכירות נשוא "מבנה קופ"ח" תקפה לתשע שנים, החל מיום 1/9/2019 עד ליום 31/8/2027 ובהתאם להסכם הנ"ל השוכרת משלמת למועצה דמי שכירות חודשיים על סך של 5,000 ₪.

מעיון בנסח הרישום במקרקעין הידועים כגוש 17688 חלקה 10 מתגלה כי, המועצה אינה בעלים של המקרקעין ואינה רשומה כבעלת זכויות במקרקעין נשוא השכירות הנ"ל. המועצה המקומית כאוכב פעלה בניגוד לסעיף 188(ב) לפקודת העיריות אשר חל על המועצות המקומיות מכח סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות, שקובע ששכירות במקרקעין מעל חמש שנים מחייבת אישור של משרד הפנים. במסמכים שהועברו לביקורת לא הומצא האישור הנ"ל.

לדעת הביקורת, למען שמירת כללי המנהל התקין ועקרון השוויון, ומכיוון שעברו מזה 25 שנים מאז שהושכר המבנה לראשונה לקופ"ח כללית כמטרה ציבורית בהיותה הקופה היחידה דאז שסיפקה שירותי בריאות, היום ומאחר ובשוק יש תחרות בין קופות החולים השונות, יש מקום לפתוח את השכרת המבנה לתחרות בין הקופות להשגת תפוקה כספית מיטבית.

9.1 מסקנות והמלצות:

- א. המועצה השכירה לקופ"ח כללית נכס שאינו רשום על שמה בטאבו.
- ב. המועצה פעלה בניגוד לדין עת שהשכירה נכס לתקופה העולה על חמש שנים מבלי לקבל היתר ממשרד הפנים.
- ד. הביקורת ממליצה למועצה כי עם תום תקופת הסכם השכירות הנוכחי לפתוח את השכרת הנכס דנא לתחרות בין קופות החולים השונות, למען תוצאה כלכלית מיטבית.
- ה. הביקורת ממליצה לפעול לקבלת אישור של רמ"י והיתר של משרד הפנים בעניין השכירות הנ"ל.

10. שכירת נכסים:

10.1. המועצה התקשרה בהסכם שכירות מיום 11/11/2019 עם ועדת הוואקף של מסגד כאוכב. בהתאם להסכם זה, המועצה שכרה מאת הוואקף שטח של 15 דונם במקרקעין הידועים כגוש 17687 חלקה 4. מטרת השכירות נשוא הסכם זה הינה מטרה ציבורית וחברתית ולתועלת הכפר והיא מגרש כדור-רגל, אשר הוקם שם עוד מלפני יסוד המועצה והוספו אליו לאחרונה יציע ובניין חדרים לשירותי עזר לשחקנים ולהנהלת קבוצת הפועל. על פי ההסכם, השכירות הינה לתקופה של 15 שנה.

לדעת הביקורת, המועצה התקשרה בהסכם שכירות ארוך טווח, מבלי לקבל החלטה מושכלת ומבלי לבדוק חלופות נוספות ו/או מבלי לבדוק כדאיות כלכלית של ההתקשרות נשוא הסכם זה. מכיוון שמדובר בחכירה למטרה ציבורית חשובה של הקמת מגרש כדורגל שנמשכת לטווח הארוך, ראוי למועצה לשקול, כחשיבה רציונאלית כלכלית וציבורית, חכירת מקרקעין מרמ"י למטרה ציבורית חשובה כגון דא.

10.2. מסקנות והמלצות:

10.2.1 המועצה מתקשרת מפעם לפעם בהסכמי שכירות ארוכי טווח עם הוואקף מבלי לבדוק חלופות ו/או מבלי לבדוק כדאיות כלכלית.

10.2.2 הביקורת ממליצה שהמועצה תאתר מקרקעין מתאימים של רמ"י ולהפקיעם או לחכרם לדורות לצורך זה של מגרש כדורגל.

11. הקצאות מקרקעין:

11.1 כללי

המועצה מאפשרת לגורמים שונים לעשות שימוש בנכסיה למטרות ציבוריות, לרבות בתחום החינוך והבריאות. לשם כך, המועצה נדרשת להקצות נכסים בהתאם לנוהל משרד הפנים מספר 5/2001 "הקצאת קרקעות ומבנים ללא תמורה או בתמורה סמלית" (להלן: "נוהל הקצאת מקרקעין"), אשר פורסם לראשונה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים בספטמבר 2001, ובמהלך השנים פורסמו שלושה תיקונים, בחוזר מספר 6/2002, בחוזר מספר 7/2004 ובחוזר מספר 7/2005.

"נוהל הקצאת מקרקעין" נועד להסדיר הקצאת מקרקעין או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה או בתמורה סמלית מאת הרשות המקומית לגופים הפועלים בתחומן בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט ויו"ב כדי לסייע לפעילותיהם לטובת הציבור. מטרת "נוהל הקצאת מקרקעין" מצוינת בדברי ההסבר לתיקון השלישי לנוהל:

"נוהל הקצאת קרקעות מסדיר הקצאה של קרקע או מבנה, בפטור ממכרז, ללא תמורה או בתמורה סמלית, לתאגיד הפועל ללא מטרת רווח. הנוהל קובע הליך המאפשר שוויוניות, חסכון, יעילות ושקיפות בהקצאת הקרקע, תוך שמירה על עקרונות של מנהל תקין".

בבג"צ בלומנטל- בג"צ 3638/99, בלומנטל ואחרים נגד עיריית רחובות ואחרים, קבע בג"צ בפסק דין שעסק בהקצאת קרקע לעמותה פרטית לשם הקמת מרכז רוחני קהילתי בשכונת מגורים, בין היתר כי:

"העירייה משמשת כנאמן הציבור בכל פעולותיה וקל וחומר שהיא כפופה לחובת הנאמנות בעניין הקצאת מקרקעין שהם המשאב החשוב שבמשאביה...העירייה כפופה לדרישה שההקצאה תיעשה על-פי כללים וקריטריונים הוגנים, שוויוניים, ברורים וגלויים, ועל פי שיקולים סבירים ומידתיים...על הרשות לברר מה הם צורכי הציבור באזור שבו מצויה הקרקע להקצאה ולבחור בגוף המתאים ביותר למילוי הצרכים הציבוריים על הצד הטוב ביותר...חובתה של העירייה היא לפרסם את כוונתה להקצות קרקע לגוף מסוים או לצורך מסוים ולפרסם את הקריטריונים להחלטתה. וכאשר ההקצאה משליכה על תושבי השכונה ויש בה כדי להשפיע על אורח חייהם ועל איכות חייהם, יש לאפשר להם להשמיע את דברם לאחר פרסום הכוונה לבצע הקצאה. בעקבות שמיעת התושבים יש לקיים דיון ענייני ורציני בכל ההיבטים של ההקצאה, לשקול את כל השיקולים הרלוונטיים להתייחס לטענות שהושמעו ולאזן בין הצרכים השונים".

11.2. עמותת אלקנדיל:

המועצה העניקה לעמותת אלקנדיל לתמיכה בחינוך ותרבות (ע"ר) מספר עמותה 580555407 (להלן: "עמותת אלקנדיל") היתר שימוש קבוע במתקניה במכרז התרבות ומסרה למנהל העמותה משרד קבוע לשימוש ושימוש מי מטעם העמותה בבניין מרכז תרבות ונוער, וזאת במסגרת שיתופי פעולה שוטפים בין המועצה לבין העמותה בנושאי חינוך ותמיכה בסטודנטים. עמותת אלקנדיל פועלת ללא מטרת רווח ועל בסיס וולונטרי לפיתוח החינוך בכפר כאוכב והביקורת מודעת לתרומה המשמעותית של העמותה בתחום זה, ואין שום ספק כי מדובר במטרה ציבורית מהמעלה הראשונה.

11.3. עמותת "אלכיר יג'מענא":

המועצה העניקה לעמותת "אלכיר יג'מענא" (להלן: "עמותת אלכיר") רשות ו/או היתר קבוע להשתמש באחד מנכסיה כמוקד רפואי (חלק מהמבנה המושכר לקופ"ח כללית). המוקד פועל בשעות הלילה ונותן מענה בתחום הרפואה לתושבי היישוב. ללא ספק מדובר במטרה ציבורית מבורכת ראויה ביותר הנופלת בגדר מטרות "נוהל הקצאת מקרקעין".

יחד עם זאת, הביקורת בחנה את התנהלות המועצה בעניין מתן הרשאה לשתי העמותות הנ"ל להשתמש באופן קבוע במתקניה ומצאה כי המועצה לא פעלה לפי הוראות "נוהל הקצאת מקרקעין".

לפי נוהל זה, אשר כאמור לעיל מסדיר את ההקצאות של הרשויות המקומיות בפטור ממכרז, כאשר המועצה מעוניינת למסור באופן קבוע את נכסיה לעמותה או לכל גורם חיצוני אחר בפטור ממכרז לשם מימוש מטרה ציבורית, עליה לפעול בהתאם לעקרונות של שוויוניות, חסכון, יעילות ושקיפות בהקצאת הקרקע, וזאת למען שמירת המנהל התקין במתן הרשאות לשימוש בנכסיה.

11.4. תאגיד המים והביוב סובב שפרעם:

במהלך שנת 2019 התקבלה אצל המבקר בכובעו כממונה תלונות הציבור תלונה מחבר מועצה בה ציין כי לאחרונה הוא גילה כי תאגיד המים והביוב העתיק את משרדיו לקבלת קהל בכפר ממקום פרטי שהיה שכור למשך שנים, אל אחד החדרים במרכז התרבות. חבר המועצה ביקש לבדוק, ובצדק רב, אם התאגיד משלם דמי שכירות הולמים על השימוש במתקן הציבורי של המועצה.

פניית חבר המועצה הנ"ל הועברה אל מזכיר/גזבר המועצה והוא נתבקש לענות ולחדד, האם מדובר כאן בהקצאת מקרקעין? אם כן, הוא נדרש להמציא העתק החלטת הקצאה/הענקת

ו/או כל החלטה אחרת של המליאה שנתקבלה בעניין; או שמא מדובר בהשכרת חדר במבנה לשימוש התאגיד ולכן יש להמציא העתק הסכם השכירות עם תאגיד המים והביוב שפרעם, ואישור היועמ"ש של המועצה להתקשרות הנ"ל.

מזכיר המועצה ציין כי תאגיד המים והביוב סובב שפרעם אינו שוכר משרדים במרכז התרבות וכי מגיע לשם נציג התאגיד שעושה שימוש מינורי באחד החדרים בבניין התרבות כשירות לתושבי הכפר בענייני גביה עם מחשב נייד וללא כל ציוד משרדי קבוע אחר, וכי אין זו הקצאה וגם לא שכירות, ומכאן לדבריו אין הסכם שכירות וגם לא משולמים דמי שכירות כלשהן!

מבירור ומעקב אחרי הנושא עם מספר גורמים, מסתבר כי נציג התאגיד אכן מגיע באופן קבוע, (ימי רביעי מכל שבוע בין השעות 13:30-8:30) לצורך קבלת קהל וטיפול בפניות הציבור אל התאגיד, וכי התאגיד סיים חוזה שכירות שהיה לו עם גורם פרטי אחרי שניתנה לו גישה חופשית במשרדי מרכז התרבות.

הביקורת העירה למזכיר המועצה וגזברה כי עפ"י הדין ונוהל ההקצאות דלעיל אין למסור מתקן ציבורי לשימוש גוף חיצוני, פרטי או ציבורי, ללא הליך הקצאה כדן ו/או בהתאם להסכם שכירות. אין פסול בהקצאת מקום לתאגיד המים למתן שירות לציבור אבל יש לעשות זאת בהתאם להסכם שכירות או שמי שימוש ראויים. לאור כך, הביקורת דרשה להפסיק לאלתר את השימוש שעושה התאגיד בנכס השייך למועצה עד להסדרת הנושא בהסכם או בהליך הקצאה כאמור לעיל.

הביקורת מעירה למועצה כי עליה לפעול באופן מיידי להקצאת השימוש של הגורמים הנ"ל (שתי העמותות והתאגיד) בנכסיה לפי נוהל הקצאות מקרקעין הנ"ל, אשר הינו הליך ברור, שקוף ואינו מורכב, כמפורט להלן.

11.4. שלבי הליך ההקצאה:

כאמור ביחס לשתי העמותות הנ"ל לא בוצע הליך הקצאה מסודר בהתאם ל"נוהל הקצאות מקרקעין". על תהליך ההקצאה לכלול את השלבים הבאים:

1. פרסום מודעה בעיתונות לרבות עיתון ארצי נפוץ ועיתון מקומי.
2. מילוי טופס בקשה על ידי הגוף המבקש כי תוקצה לו קרקע /נכס – כולל שם הגוף, צורת ההתאגדות, כתובת, פרטי חברי הנהלה, פירוט פעילות הגוף, תכנית לפיתוח הקרקע,
- פירוט מקורות כספיים וסיוע ציבורי. כאשר לטופס נדרש לצרף מספר מסמכים לרבות: תעודה על רישום הגוף, מסמכי יסוד, אישור ניהול תקין, דוח כספי מבוקר ומאזן בוחן, תקציב הגוף, אישור מעמד הגוף במשרדי מע"מ, אישור שנתי מרשויות מס הכנסה והוכחת הצורך בהקצאת קרקע.
3. בחינת הבקשה על ידי ועדת הקצאות תוך עיון בספר ההקצאות, בחינת שלמות הבקשות, ולאחר מכן פרסום רשימת הבקשות בעיתונות.
4. הכנת רשימה מומלצת ומנומקת של הקצאות מומלצות על ידי ועדת ההקצאות והעברתה לדיון בפני מועצת הרשות המקומית.
5. אישור ההקצאה במשרד הפנים במידה שתקופת ההקצאה עולה על חמש שנים.
6. דיון בהמלצות הוועדה במועצת הרשות המקומית.

7. העברת הודעה לגוף שהוחלט להקצות לו את הקרקע.
8. עריכת הסכם בין הרשות המקומית לבין הגוף המקבל – תכולת ההסכם מפורטת בסעיף 8 לנוהל משרד הפנים.

הביקורת תעיר כי נמצא שאין במועצה ועדת הקצאות, ולכן על המועצה למנות מבין חבריה ועדת הקצאות בהתאם להרכב הקבוע בחוק. לאחר זה, על המועצה לפעול בהתאם לתבחינים הנ"ל, לאשר את ההקצאות בכל הפרומים המפורטים בנוהל, להקים ספר הקצאות ולעדכן את כל תנאי ההקצאה בהסכם בכתב המפורט בסעיף 8 לנוהל ההקצאה.

11.5. מסקנות והמלצות:

- א. המועצה העניקה היתר שימוש קבוע לשתי העמותות הנ"ל, ללא הקצאה על פי הדין ובניגוד לחוזר מנכ"ל משרד הפנים (נוהל הקצאות).
- ב. המועצה לא מיישמת את נוהל הקצאת מבנים וקרקעות, ואף לא קיימת ועדת הקצאות במועצה.
- ג. הביקורת ממליצה לפתוח לאלתר בהליך הקצאה עבור שני הנכסים הנ"ל בהתאם לקבוע בנוהל ההקצאות.

12. שימוש לא כדין בנכסי המועצה - מגרש המשחקים הדרומי:

- 12.1. בתאריך 22/10/14 התקבלה אצל מבקר המועצה בכובעו כממונה על תלונות הציבור תלונה ממספר נכבד של תושבי השכונה הדרומית, לפיה המגרש השכונתי הסמוך בשכונה מלא עצי משטחים ומפגעים אחרים שמהווים סכנה לבטיחות ילדי השכונה שמשחקים במגרש. נמסר גם כן כי שערי המגרש פרוצים לרווחה כל שעות היום והלילה ולאור כך מכוניות חונות בו ובכך מסוכלת המטרה הציבורית העיקרית של המגרש כמתקן ספורט שמיועד לשימוש ילדי השכונה. יתרה מזו, אחד השכנים הצמודים למגרש פתח בגדר המגרש דלת והינו משתמש במגרש כחניה וכחצר אחורית של ביתו ומאחסן בו גם עצי הסקה, ושכן נוסף מאחסן בו ציוד גינון.
- 12.2. בירור התלונה עם הגורמים הרלוונטיים במועצה וביקור בשטח העלה שהדברים הנ"ל אכן אמיתיים! לאור כך, נשלח מכתב אל מנהל התחזוקה בכפר כדי לגרום לפינוי המפגעים מן המגרש, וכן כדי לדאוג לסגירת השער הגדול למניעת כניסת רכבים לצורכי חניה, והשארת שער קטן לכניסה להולכי רגל. זאת ועוד, העתק

- המכתב הנ"ל נמסר גם כן לממונה הבטיחות במועצה, אשר הגיב כי נושא הבטיחות במגרשים אינו נופל בתחום הגדרת תפקידו.
- 12.3. בהתחלה המפגעים אכן פונו מהמגרש כהכנה לשיפוץ המגרש והחזרתו לייעודי הציבורי כמגרש שכונתי לילדי השכונה, אבל לדאבון הרב זה היה לתקופה קצרה ומהר מאוד השער נפרץ שוב והשכנים חזרו להשתמש במגרש כחצר הביתית שלהם, כמחסן עצי הסקה ודברים שונים וכחניון!
- 12.4. לאור כך, אותה תלונה חזרה שוב בשנת 2018, הפעם ע"י מספר חברי מועצה, אשר בצדק רב העלו זעקת תושבי השכונה אשר מבקשים בקשה טריוויאלית מאוד: שהמגרש שהנו נכס של המועצה ישמש אך ורק לייעודו המקורי הציבורי והוא מגרש למשחק ילדי השכונה ולא כמחסן ו/או כמגרש חניה למספר גורמים בשכונה.
- 12.5. מסקנות והמלצות:**
- 12.5.1. לא קיים נוהל ברור לניהול שימוש במתקנים ציבוריים דוגמת מגרשים אלה; למשל, לא ברור מי אחראי על המגרשים האלה מבחינה בטיחותית, אין חולק שנושא הבטיחות כאן הינו מאוד חשוב וקריטי! ולא זו בלבד, אלא ועד לכתיבת שורות אלה, ולפי מעקב אחרי העניין, מסתבר כי המפגעים עוד לא סולקו מהמגרש, ועדין פרוץ לשימוש מספר שכנים כחצר ביתית.
- 12.5.2. המועצה מפקירה אחד מנכסיה החשובים מבחינת ייעודו הציבורי, ובמחדלה ושתיקתה לגבי השורר שם היא נותנת אישור שלא כדין לשכנים לעשות במגרש כאוות נפשם (מחסן, חניון, וכו').
- 12.5.3. נמצא כי על אף כי נושא זה טופל פעמיים כתלונה כאמור לעיל, ועל אף ההבטחות החוזרות ונשנות של הנהלת המועצה להסדיר את הנושא ע"י מניעת פלישת השכנים למגרש, וסילוק המפגעים ממנו והכשרות כראוי למגרש שכונתי, טרם נעשה דבר בעניין ותלונות חלק רב מתושבי השכונה בעניין נמשכות.
- 12.5.4. על המועצה להורות מיידיית לשכנים הפולשים לחדול ממעשה פלישת לנכס הציבורי הנ"ל, לסלק ממנו את כל חפציהם ולסגור את השערים שנפרצו בו שלא כדין, ולסגור את כל המגרש על להכשרתו כמגרש ראוי למשחקי ילדי השכונה.
- 12.5.5. הביקורת ממליצה למועצה להכפיף מגרשים אלה מבחינה בטיחותית לממונה הבטיחות המועצה.
- 12.5.6. מומלץ לכתוב נוהל שמגדיר באופן ברור הגורם האחראי על מתקנים אלה מבחינת ניהולם והפעלתם ושימורם.

12.5.7 לצייד את המגרש הזה וכל המגרשים האחרים במתקנים הבסיסיים הדרושים להפעלה תקינה של המגרש, וכן להסמיך גורם רלוונטי ממנגנון המועצה לבנות תוכנית הפעלה ראויה למגרש זה ולמגרשים האחרים.

13. סיכום:

נושא ניהול והטיפול בנכסים המועצה לא מטופל כמצוות הוראות הדין והנהלים. אמנם מדובר במועצה קטנה דלת נכסים, אבל הינה עדין חייבת להתנהל בהתאם להוראות החוק ונהלי משרד הפנים בעניין ניהול נכסיה על מנת לנהל אותם כראוי, לשמרם ולהפיק מהם את התפוקה המיטבית. ראשית הדרך לתיקון הממצאים שהצביע עליהם דו"ח זה היא במינוי אחראי נכסים אשר ייקח תחת מרותו את משימת ניהול נכסי המועצה בכל ההיבטים המפורטים בדו"ח. אי טיפול בממצאים עלול לסכן את המועצה ולחשוף אותה ברמה המשפטית, הניהולית והכלכלית. דוח ביקורת זה, הצביע על המלצות ודרכי פעולה לתיקון הליקויים, ורצוי כי הנהלת המועצה תתחיל מיידית ביישומן.

דו"ח ביקורת

מס' 2/2020 בנושא:

השתלמויות עובדי המועצה

תקציר

להנהלת כל רשות המקומית יש עניין להביא לשיפור הרמה המקצועית של עובדיה, כי רשות מקומית בדומה לכל ארגון אחר נתונה כל הזמן בתהליכי שינוי כדי להתאים עצמה לסביבה המשתנה, אחרת היא תפגר בשירותים שהיא חייבת לתת לתושביה; ולכן הרשות רואה בהשתלמויות לעובדיה השקעה חשובה ומשתלמת בטווח הארוך.

על כן, הביקורת ראתה שמן הראוי כי תבדוק את אופן התנהלות הרשות בנושא זה, כדי לוודא אם הרשות מקיימת בעניין זה תהליכי עבודה נאותים שמבטיחים הפקת התוצאות המיטביות מן השתלמויות אלה, אשר בהן מושקעים משאבים רבים של זמן וכסף.

עיקר הממצאים

- א. התקציב השנתי המוקדש לנושא ההשתלמויות הינו נמוך ושולי מאוד, אינו הולם לחלוטין, ומשקף ראייה צרה מאוד לחשיבות ההשתלמויות ככלי חיוני להעצמת איכות ההון האנושי ושיפור רמות המקצועית ויחסיו הבין-אישיים.
- ב. תהליך יציאת העובדים להשתלמויות אינו סדור ולוקה בבקורות רופפות, וחסרים רבים.
- ג. אין תהליך סדור בהגשת הבקשות ליציאה להשתלמויות: אין טופס אחיד שמרכז נתונים חשובים על יציאת העובד להשתלמות, והכל מתמצא במסירת העתק מסילבוס ההשתלמות בלבד.
- ד. אין נוהל כתוב שמנחה את העובדים וההנהלה בעניין ההשתתפות בהשתלמויות.
- ה. אין במועצה גוף בעל ראייה מערכתית לנושא – גוף בדמות ועדת השתלמויות או ועדת הדרכה אשר מורכב ממספר גורמים מקצועיים שתפקידם לבחון את בקשות העובדים לצאת להשתלמות, לקבל או לדחות אותן, וכן לקיים דיון תקופתי מהותי בצורכי הארגון והעובדים בתחום ההכשרות וההשתלמויות הנחוצות למערך ההון האנושי, וכפועל יוצא מכך בחירת ההשתלמויות הינה אקראית, והתקציב השנתי המוקצה לעניין הינו עלוב, כאמור לעיל.
- ו. בהעדר גוף כזה, אין גם במועצה גורם אחראי מכוון שתפקידו ליזום יציאת עובדים להשתלמויות בהתאם לצורכי הרשות על ידי הפצה שיטתית בין העובדים של מכלול פרסומי ההשתלמויות שמגיעות לרשות מהגופים השונים, וכן ליעץ לעובדים בבחירת ההכשרות וההשתלמויות המתאימות.
- ז. מכיוון שהבקרה על כל הנושא הינה רופפת, אין מעקב סדור אחרי התמדת המשתלמים. המעקב היחיד הקיים הוא בהיבט של רישום שעות ההיעדרות בדו"ח הנוכחות. העדר בקרה כאמור תגרום לפגיעה באפקטיביות של ההשתלמויות לרשות.
- ח. אין מערך תיוק אחיד ומרוכז לנושא ההשתלמויות במועצה שמאפשר לדלות מידע זמין ועדכני על הנושא. המידע הקיים מרוכז ידנית בקלסר שמתויקים בו העתק מתוכנית

ההשתלמות לכל משתלם, ומעבר לכך אין שום תיעוד חשוב נוסף, כגון העתק מאישור ההשתתפות של מנהל המחלקה, העתק מתעודת או אישור ההשתתפות בהשתלמות וכו'. ולכן, בהעדר מעקב ממוחשב, קשה מאוד לקבל נתונים לגבי כמות המשתלמים, זהותם, סוגי ההשתלמויות, חלוקה מחלקתית של המשתלמים, התמדת המשתלמים, ועוד נתונים חשובים לביצוע מעקב ובקרה ראויים.

ט. נמצא גם כי בהעדר מעקב ובקרה ראויים מצד המועצה על ניהול נושא ההשתלמויות, המועצה לא מחתימה את העובדים שיוצאים להשתלמויות על התחייבות להתמיד בהשתתפות בקורס, לשאת בכל המטלות והמבחנים, כאמור בסעיף 6.1.2 (א) לאוגדן. וכאשר המועצה מאשרת לעובדים השתתפות במימון ההשתלמות בסכום העולה על 25% משכר הלימוד, היא לא מחתימה אותם על התחייבות לשרת תקופת שירות נוספת ע"פ טבלאות שייקבעו ע"י ראש הרשות, כמצוות סעיף 6.1.2 (ב) לאוגדן השירות.

1. מבוא

ההשתלמויות למיניהן בארגונים השונים הן כלי לשיפור הרמה המקצועית של העובדים, ואמצעי להשלמת ידע ומיומנויות למי שמאומן בהם כבר; וכמו כן, לרכישת עדכונים וחידושים בתחומים ובנושאים שחלו בהם שינויים בתחום העיסוק, ושיש בהם לתרום למילוי תפקידי העובד והעלאת רמתו המקצועית.

להנהלת הרשות המקומית יש עניין להביא לשיפור הרמה המקצועית של עובדיה, כי רשות מקומית בדומה לכל ארגון אחר נתונה כל הזמן בתהליכי שינוי כדי להתאים עצמה לסביבה המשתנה, אחרת היא תפגר בשירותים שהיא חייבת לתת לתושביה; ולכן הרשות רואה בהשתלמויות לעובדיה השקעה חשובה ומשתלמת בטווח הארוך.

להשתלמויות יש גם מטרות אחרות מעבר להעשרת הידע המקצועי ועדכונו והרחבתו, היא מביאה לשיפור ההרגשה הכללית של עובדי הרשות מבחינת תחושת השייכות, וכן עשויה להביא להעלאה בהערכה לה זוכים העובדים מצד הממונים עליהם, מאחר והשתלמויות אלה מביאים לשיפור בתפקודם.

כפועל יוצא מכל האמור לעיל, יציאת עובדים להשתלמויות תגרום להעלאת המוטיבציה של העובדים, ובכך תגרום לשיפור איכות עבודתם וגם מגדילה את פריון העבודה באופן כללי.

2. רקע

הפרקטיקה הנהוגה במועצה המקומית כאוכב כיום ליציאת עובדים ומנהלי מחלקות להשתלמויות היא כה פשוטה וקצרה, אך פוסחת ברמת התהליכים מעל שלבים ואבני דרך, אשר כפי שנדון בהמשך דו"ח זה, הם מאוד חשובים וחיוניים להבטחת היעילות והאפקטיביות שבתהליך זה.

נכון להיום, כל עובד המעוניין בהשתלמויות, נרשם אליה ורק מודיע למנהלת משרד ראש המועצה (להלן – "המנהלת") על נושא השתלמות תוך צירוף העתק הפרסום והלו"ז שלה, ובכך תם העניין. ולעיתים, כשמדובר בהשתלמות בהיקף ארוך ו/או הכרוכה בעלות כספית שהמועצה מתבקשת לממן אותה, הנושא מובא ישירות לאישור מזכיר-גזבר ו/או ראש המועצה.

נכון להיום הגורם שטפל בנושא הוא המנהלת, אשר מקבלת את בקשת העובדים עם סילבוס ההשתלמות, ומעדכנת את ההיעדרות בהתאם לכך בשעון הנוכחות. בכך התהליך תם ונשלם ואין מעקב מעבר לאמור, אין שום דיון לאישור התאמת תוכנית ההשתלמות לצורכי העובד, ואין מעקב אחרי התייצבות העובד במפגשים, או אם העובד עמד בדרישות הקורס, אלא אם

הוא ביוזמתו ממציא תעודת סיום. בעצם, נכון להיום לא קיים נוהל שינחה את המנהלת באשר לניהול עניין השתלמויות העובדים, וכך גם אין לעובדים שום הנחיות ברורות איך להתנהל בעניין זה מול הרשות. במצב דברים זה, בהעדר נוהל מנחה, האפקטיביות של השתלמויות העובדים עלולה להיפגע, והמטרות המצופות מהן לא יושגו במלואן, תוך כדי איבוד משאבים בתהליך הלא מוסדר הנ"ל.

3. מטרת הביקורת והיקפה

במסגרת תוכנית העבודה השנתית נערכה ביקורת בנושא השתלמויות עובדי המועצה. מטרת ביקורת זו היא לבדוק אם נושא השתלמויות העובדים ברשות מתנהל בהתאם להנחיות ונהלים ראויים, ובהתאם למקובל בארגון ציבורי אשר שואף לשפר את איכות ההון האנושי באמצעות מימון ההשתלמויות וההכשרות השונות של העובדים.

בחודשים מרץ – אפריל 2020 בדקה הביקורת את תהליך ניהול ההשתלמויות של עובדי המועצה; הבדיקה הקיפה מגוון נושאים הקשורים ליציאת עובדי המועצה להשתלמויות בשנים 2017-2019, בעיקר בהיבטים הבאים:

- א. תהליך אישור בקשות עובדים ליציאה להשתלמויות.
- ב. נהלים ואופן קבלת החלטות בעת אישור השתלמות.
- ג. בקרה ומעקב אחרי המשתלמים.
- ד. תקציבי ההשתלמויות.

4. הבסיס החוקי לביקורת

המסגרת הנורמטיבית העיקרית שמסדירה את נושא ההשתלמויות ברשויות המקומיות היא אוגדן תנאי שירות בהוצאת מרכז השלטון המקומי, אוגדן שמסדיר באופן די מפורט את זכויות וחובות העובדים ברשויות המקומיות, ובו פרק כללי הדן בהשתלמויות עובדים. להלן ציטוט של הסעיפים הרלוונטיים בפרק הנ"ל אשר תוחמים את המסגרת הנורמטיבית לביקורת נשוא דו"ח זה:

סעיף 6.1.1 – "ראש הרשות המקומית רשאי לאשר השתתפות בהוצאות השתלמות של עובד או בחלק מהן לאחר שנוכח לדעת כי ההשתלמות נחוצה לעובד לצורך מילוי תפקידיו, לרכישת מקצוע, לקידום בהתאם למסלולי הקידום, וכן לצורך טיפוח יחסו של העובד לעבודה ולחבריו ולהרחבת ידיעותיו הכלליות".

הסעיף הנ"ל קובע את סמכות המועצה, בנוסף הכללי, לאשר לעובדיה יציאה להשתלמויות באמצעות ראש המועצה. מעבר לאמור לעיל, קיימת התייחסות בפרק הנ"ל לנושאים נוספים כדלקמן:

סעיף 6.1.2 – "א. תמורת השתתפות הרשות המקומית בהוצאות השתלמויות המפורטות לעיל יתחייב העובד להתמיד בהשתתפותו בקורס, למסור את כל העבודות ולהשתתף בבחינות הסיום ולשרת תקופה כאמור בסעיף קטן (ב) להלן.

ב. ככל מקרה בו תאושר לעובד השתתפות בסכום העולה על 25% משכר הלימוד, יתחייב העובד לשרת תקופת שירות נוספת ברשות המקומית על פי טבלאות שייקבעו ע"י ראש הרשות המקומית, אולם בשום פנים ואופן לא תפחת התקופה משנה אחת."

בפרק היעדרויות ואיחורים באוגדן תנאי השירות צוין כדלקמן:

סעיף 5.7.8 – "עובד זכאי להשתלמות במשכורת אם היא בתחום עיסוקו או בתחום מקצועו, או לצורך טיפוח יחסו של העובד לעבודה, לחבריו ולהרחבת ידיעותיו הכלליות. עובד זכאי להשתלמות במשכורת אם היא מאורגנת ע"י המוסד או הארגון המקצועי אליו הוא משתייך ובתיאום הרשות המקומית. הערה: 'האיגוד המקצועי', הכוונה לחטיבת עובדי הרשויות המקומיות בהסתדרות הפקידים".

בנוסף לאמור לעיל, קיימות הוראות בנוגע להשתלמויות עובדים בדירוגים השונים, הוראות המגובות בהסכמים קיבוציים עם איגודים מקצועיים: דירוג מח"ר, דירוג המהנדסים, דירוג עובדים סוציאליים, דירוג הנדסאים וטכנאים, פסיכולוגים, משפטנים, ספרנים, מנהלי מחלקות חינוך, קציני ביקור סדיר, עוזרות לגנות.

5. שיטה ואיסוף נתונים

5.1 הביקורת הכינה שאלון מפורט שמקיף את כל היבטי ניהול מערך השתלמויות העובדים במועצה אשר נענה ע"י המנהלת האחראית על הטיפול בהשתלמויות העובדים. בהמשך קוימו עם המנהלת שיחות מפורטות בנושא.

5.2 הביקורת בחנה מספר מקרים של עובדים אשר אושרה להם יציאה להשתלמויות ארוכה במימון המועצה, בגין ההשתתפות והן בגין שעות ההיעדרות מהעבודה.

5.3 הביקורת עיינה בתקציבים שהוקצו לנושא השתלמויות במחלקות השונות בין השנים 2017-2019.

6. ביקורת נקודתית קודמת:

הביקורת בדקה במאי 2016 סוגיה נקודתית בהשתלמויות, יותר בהיבט של שמירת עקרונות היעילות והחיסכון, כאשר נודע לביקורת, בדרך אגב, כי נוהגים במועצה לאשר לעובדים מתן יום מנוחה חילופי ליום המנוחה השבועי הקבוע, וזאת כאשר מועדי ההשתלמויות נופלים ביום המנוחה השבועי של המועצה. מדובר בסוגיה מהותית במועצה מכיוון שימי המנוחה השבועיים במועצה הם חמישי-שישי, וכך תמיד הסיכוי קיים שמועדי השתלמויות יפלו בימי חמישי, ולאור כך המועצה תיזקק לתת אותו יום מנוחה חלופי.

הביקורת סקרה את הוראות סעיף 26.841 לחוקת העבודה וההוראות הרלוונטיות באוגדן השירות שמסדירים את נושא השתלמויות העובדים ברשויות המקומיות, ומצאה כי אין בו שום הוראה שמאפשרת את ההחלפה כאמור לעיל. בנוסף, הביקורת לא מצאה במועצה שום נוהל בכלל, או נוהל השתלמויות בפרט, שבו יש הוראה שמאפשרת את החלפת יום המנוחה כאמור.

מעבר לזה, הביקורת הדגישה בעניין זה את עיקרון שמירת ערכי היעילות והחיסכון בכל פעולות המועצה, וכי יש לבחון תחת עיקרון זה אם פעולה זו של החלפת יום המנוחה כמתואר לעיל אינה נוגדת את עקרונות המנהל התקין וההתנהלות ביעילות וחיסכון של רשות ציבורית;

כאשר מדובר כאן בעובד שיוצא להשתלמות שממומנת או מסובסדת מקופת הרשות, מקבל החזר נסיעות מקופת הרשות בגין נסיעותיו אל ומן מקום ההשתלמות, וההשתתפות היא בשכר, קרי לא מנכים לו את שעות ההיעדרות מהמשכורת, והזדמן שאחד או כל המפגשים של ההשתלמות נופלים ביום מנוחתו השבועי כבמקרה דנן, **לדעת הביקורת זו תהיה הפרה בוטה לעקרון היעילות והחיסכון אם הרשות תחליט לאשר לאותו עובד החלפת יום מנוחה כמתואר לעיל! ועצם בקשת העובד לכך מעידה על מצב ההפקרות בניהול המועצה לנושא ההשתלמויות.**

הערת הביקורת בעניין זה התקבלה בברכה אצל ראש המועצה אשר הורה על הפסקת פרקטיקה זו והבהרת העניין לכלל העובדים. לאור כך החליטה הביקורת לבדוק בהמשך את מכלול התנהלות המועצה בנושא ההשתלמויות, כאמור בדו"ח מפורט זה.

הביקורת מדגישה שוב כאן, כמו בכל סוגיה אחרת בחיי הרשות, את החשיבות של הצבת עקרון היעילות והחיסכון אל מול ערכים ואינטרסים אחרים, כגון האינטרס של העשרת הידע של העובדים והעצמתם, ולמצוא תמיד את האיזון הראוי שמגשים אינטרסים אלה תוך כדי שמירת עקרון היעילות והחיסכון ברשות. על כן, אישור ההשתתפות בהשתלמויות לעובדים חייב להיבחן תמיד, כמו כל עניין אחר, תחת העדשה של עיקרון היעילות והחיסכון.

7. ריכוז ממצאים

- 7.1 התקציב השנתי המוקדש לנושא ההשתלמויות הינו נמוך ושולי מאוד, אינו הולם לחלוטין, ומשקף ראייה צרה מאוד לחשיבות ההשתלמויות ככלי חיוני להעצמת איכות ההון האנושי ושיפור רמות המקצועית ויחסיו הבין-אישיים.
- 7.2 תהליך יציאת העובדים להשתלמויות אינו סדור ולוקה בבקורות רופפות, וחסרים רבים.
- 7.3 אין תהליך סדור בהגשת הבקשות ליציאה להשתלמויות: אין טופס אחיד שמרכז נתונים חשובים על יציאת העובד להשתלמות, והכל מתמצא במסירת העתק מסילבוס ההשתלמות בלבד.
- 7.4 אין נוהל כתוב שמנחה את העובדים וההנהלה בעניין ההשתתפות בהשתלמויות.
- 7.5 אין במועצה גוף בעל ראייה מערכתית לנושא – גוף בדמות ועדת השתלמויות או ועדת הדרכה אשר מורכב ממספר גורמים מקצועיים שתפקידם לבחון את בקשות העובדים לצאת להשתלמות, לקבל או לדחות אותן, וכן לקיים דיון תקופתי מהותי בצורכי הארגון והעובדים בתחום ההכשרות וההשתלמויות הנחוצות למערך ההון האנושי, וכפועל יוצא מכך בחירת ההשתלמויות הינה אקראית, והתקציב השנתי המוקצה לעניין הינו עלוב, כאמור לעיל.
- בהעדר גוף כזה, אין גם במועצה גורם אחראי מכוון שתפקידו ליזום יציאת עובדים להשתלמויות בהתאם לצורכי הרשות על ידי הפצה שיטתית בין העובדים של מכלול פרסומי ההשתלמויות שמגיעות לרשות מהגופים השונים, וכן לייעץ לעובדים בבחירת ההכשרות וההשתלמויות המתאימות.
- 7.6 מכיוון שהבקרה על כל הנושא הינה רופפת, אין מעקב סדור אחרי התמדת המשתלמים. המעקב היחיד הקיים הוא בהיבט של רישום שעות ההיעדרות בדו"ח הנוכחות. העדר בקרה כאמור תגרום לפגיעה באפקטיביות של ההשתלמויות לרשות.
- 7.7 אין מערך תיוק אחיד ומרוכז לנושא ההשתלמויות במועצה שמאפשר לדלות מידע זמין ועדכני על הנושא. המידע הקיים מרוכז ידנית בקלסר שמתויקים בו העתק מתוכנית ההשתלמות לכל משתלם, ומעבר לכך אין שום תיעוד חשוב נוסף, כגון העתק מאישור ההשתתפות של מנהל המחלקה, העתק מתעודת או אישור ההשתתפות בהשתלמות וכו'. ולכן, בהעדר מעקב ממוחשב, קשה מאוד לקבל נתונים לגבי כמות המשתלמים, זהותם, סוגי ההשתלמויות, חלוקה מחלקתית של המשתלמים, התמדת המשתלמים, ועוד נתונים חשובים לביצוע מעקב ובקרה ראויים.
- 7.8 נמצא גם כי בהעדר מעקב ובקרה ראויים מצד המועצה על ניהול נושא ההשתלמויות, המועצה לא מחתימה את העובדים שיוצאים להשתלמויות על

התחייבות להתמיד בהשתתפות בקורס, לשאת בכל המטלות והמבחנים, כאמור בסעיף 6.1.2 (א) לאוגדן. וכאשר המועצה מאשרת לעובדים השתתפות במימון ההשתלמות בסכום העולה על 25% משכר הלימוד, היא לא מחתימה אותם על התחייבות לשרת תקופת שירות נוספת ע"פ טבלאות שייקבעו ע"י ראש הרשות, כמצוות סעיף 6.1.2 (ב) לאוגדן השירות.

8. תקציב ההשתלמויות

הביקורת עיינה בנתוני התקציבים המוקצים להשתלמויות העובדים למחלקות השונות בין השנים 2017-2019 אשר מפוזרים בסעיפים נפרדים במחלקות השונות, וכדלקמן:

שנת התקציב	סה"כ תקציב שנתי	סה"כ ביצוע שנתי
2019	₪ 30100	₪ 32649
2018	₪ 40045	₪ 32970
2017	₪ 47400	₪ 31088

ברור מהנתונים הנ"ל כי קיימת ירידה מגמתית בהיקף התקציבים המוקצים לנושא ההשתלמויות במועצה; כך אנו רואים כי בתוך שנתיים, התקציב ירד ב 37% (השוואה בין 2017 ל-2019).

הירידה הנ"ל, מוסברת ע"י הנהלת המועצה כפועל יוצא של דלות המקורות התקציביים של המועצה. אך לדעת הביקורת זה משקף את החשיבות הירודה שאותה מיחסת הנהלת המועצה לנושא ההשתלמויות ותרומתו לשיפור איכות ההון האנושי במועצה, כיוון שלא רק שהתקציבים המוקצים הם בירידה מתמדת, אלא שהסכומים המוקצים מראש הם נמוכים יחסית לגודל הרשות:

במועצה כיום עובדים 67 עובדים לא כולל מורים בבית הספר המקיף, במועצה שהתקציב האחרון שלה עמד על כ 31 מיליון ₪, ובתקציב שנתי כולל זה אחוז התקציב המופנה להשתלמויות הוא 0.01% בלבד!! אין כמוכן צורך להכביר מלים כמה עלוב האחוז הנ"ל, ואיזה יחס לא ראוי של הנהלת המועצה כלפי נושא ההשתלמויות הוא משקף! לא ברור אף לביקורת מה אמת המידה שלפיה נקבעו התקציבים להשתלמויות, אבל ברור מאוד שתקציבים אלה משקפים ראייה צרה ואף העדר ראייה בכלל לחשיבות ההשתלמויות

להעצמת ההון האנושי ושיפור יכולותיו; וככל הנראה, תקציבי ההשתלמויות נקבעים באופן אקראי על הצד הנמוך האפשרי ביותר!

הביקורת רואה שהתקצוב הנמוך המוקדש לנושא ההשתלמויות משקף חשיבות בלתי מספקת שהנהלת המועצה נותנת לנושא, ולכן יש צורך בקיום דיון ער ורציני ומחודש במדיניות התקציבית שלה בעניין החשיבות האסטרטגית שהיא מייחסת לנושא ההשתלמויות, ועל אף דלות האמצעים ומקורות ההכנסה העצמיים, ראוי כי תחשוב על תקצוב הולם יותר לנושא בכל מחלקה מן המחלקות של המועצה; אחרת ההון האנושי בה יקפא על שמריו, יתנוון וכפועל יוצא מכך איכות השירותים שנותנת המועצה לתושביה תיפגע.

9. תהליך אישור בקשות ההשתלמות

תהליך אישור יציאת העובדים להשתלמויות כיום אינו אחיד ושורר בו אי סדר רב, בהעדר נהלים ברורים במועצה בעניין זה. כיום הפרקטיקה הנוהגת בנושא היא: עובד המעוניין לצאת להשתלמות פונה למנהלת ומידע אותה על כוונתו להשתתף באיזה שהיא השתלמות בתחום עיסוקו, ומוסר לה העתק מתוכנית ההשתלמות.

הבקשות לא מוגשות על טופס בקשה אחיד מטעם אותו עובד ו/או מטעם מנהל המחלקה שלו, אלא הרוב רק מודיעים למנהלת ומוסרים לה העתק הסילבוס כאמור לעיל על מנת לרשום מראש את ימי ההיעדרות שלהם לצורך ההשתלמות, וכמה אחרים בודדים מגישים זאת על גבי מזכר לפני ההשתלמות או אחריה. מעטים הם אשר מגישים בקשה מפורטת בצירוף סילבוס עם אישור מנהל המחלקה.

יוצא כי אין אחידות בתהליך הגשת הבקשות, אין טופס סדור וגם לא נוהל ברור מנחה בעניין. אכן הבקשות מאושרות על ידי ראש המועצה בסוף, אבל לא לפי תהליך סדור שבוחן גם את חשיבות ההשתלמות לעובד ולמועצה.

זאת ועוד, הבקשות לא מובאות לדיון ואישור ע"י גורם מקצועי כגון של "ועדת ההשתלמויות", שמן הסתם אינה קיימת במועצה, אלא שההחלטות בהן מתקבלות ע"י ראש המועצה ו/או המנהלת כשעיקר ההתמקדות, טרם מתן האישור, היא בהיבט התקציבי בלבד.

אחרי אישור יציאת העובד להשתלמות אין בפועל מעקב סדור אחרי התמדתו בהשתלמות שאושרה לו כ "עובד משתלם"; המעקב היחידי המבוצע הוא מעקב ידני ולא ממוחשב לצורך עדכון שעות ההיעדרות בתשלום בדו"ח השכר החודשי, ולא מעבר לכך, ודבר כזה מקשה על טיפול יסודי ומעמיק להשגת אפקטיביות בהשתלמויות כאשר הדגש הוא על עדכון דו"ח הנוכחות בלבד, ותו לא!

בעצם אין מערך תיוק מרוכז ואחיד לנושא ההשתלמויות במועצה וכפועל יוצא מכך אין דרך לדלות מידע זמין וקל וגם קשה לבצע מעקב אחרי נתונים רבים לגבי המשתלמים, כגון: כמות המשתלמים מדי שנה, זהות המשתלמים, סוגי ההשתלמויות (הכשרות עומק, כנסים חד יומיים, כנסי לינה וכו'), כמות וזהות הבקשות להשתלמות שלא אושרו, חלוקה מחלקתית של כמות המשתלמים, תפקוד המשתלמים וההתמדה שלהם ועמידתם במטלות ההשתלמות וכו'.

מעבר לכך, הביקורת מצאה כי אין במועצה גורם אחראי מרכזי שתפקידו לא רק לרכז הנושא, אלא גם לייעץ לעובדים בבחירת ההכשרות וההשתלמויות המתאימות לסוג עבודתם ברשות מבין שלל ההשתלמויות המוצעות; אין גורם מכוון כזה שיוזם את יציאת העובדים להשתלמויות בהתאם לצורכי המועצה.

תהליך יציאת העובדים להשתלמויות אינו סדור, אקראי ולוקה בחסרים רבים ופוגע באפקטיביות הרצויה מנושא ההשתלמויות בכלל, ולדעת הביקורת, המצב המתואר לעיל נובע מהסיבות דלהלן:

א. העדר גורם מקצועי שמרכז את כל הנושא הן בהיבט ההדרכתי והן בהיבט הארגוני – גורם בדמות פקיד כוח אדם מוסמך למשימה זו באופן מפורש שעובד ע"פ נהלים ברורים מראש.

ב. העדר גוף במועצה בעל ראיה מערכתית לנושא – גוף בדמות ועדת השתלמויות או ועדת הדרכה אשר מורכב ממספר גורמים מקצועיים שתפקידם לקיים דיון תקופתי בצורכי הארגון והעובדים בתחום ההכשרות.

ג. העדר תקציבים הולמים להשתלמויות עובדי המועצה; הסכומים המוקצים כיום לעניין כפי שזה משתקף כיום בתקציב השנתי הם דלים מאוד ויש בהם להצביע על מידת החשיבות הנמוכה שהמועצה מקדישה לנושא כה חיוני לארגון. הדבר מקבל משנה חשיבות כאשר הדבר נחוץ

להנעת עובדי הרשות והגברת המוטיבציה שלהם והעלאת רמתם המקצועית ושיפור הדימוי העצמי שלהם בפני הציבור – אלה ממדים חשובים מאוד שהביקורת מבחינה בנקודות תורפה בהם והדרך לחיזוק ממדים אלה היא באמצעות מערך השתלמויות אפקטיבי.

ד. חוסר הבנה והערכה מצד הדרג הבכיר במועצה לחשיבות ההשתלמויות וההדרכות לעובדים ותרומתם בהנעת העובדים ושיפור מקצועיותם וגיבושם בתוך הארגון. חוסר הבנה זה הוא אשר גורם לגישה שלילית כלפי ניהול הנושא באופן יותר מקצועי והקצאת המשאבים הראויים לו.

10. בדיקת תיק המעקב השתלמויות

נמסר לביקורת קלסר אחד שהוא כלי המעקב היחיד אחרי יציאת העובדים להשתלמויות. כמובן זהו כלי ידני, ואין מעקב ממוחשב, והקלסר מסודר בשיטת חוצצים בין העובדים, ומתויקים בו חומרים מעטים הקשורים להשתלמויות אליהם יוצאים העובדים. כמעט, החומר היחיד המתויק בקלסר הוא העתק מתוכנית ההשתלמות ואצל כמה עובדים העתק מהתחייבות המועצה לכיסוי עלות ההשתלמות. אין שום תיעוד נוסף מעבר לכך, למשל אין העתק מתעודת הסיום או אישור ההשתתפות בהשתלמות על אף שמדובר על קורסים שעלות ההשתתפות בהם הינה משמעותית, וגם לא נמצא תיעוד לאישורים של מנהלי המחלקות ליציאת העובדים להשתלמויות אלה. ומלבד תיוק המסמכים בקלסר כאמור, אין בפועל מעקב מעבר לכך.

נראה כי שהשיטה כאן היא שהעובד מוסר מיוזמתו מסמכים לגבי ההשתלמות שבה הוא מתכוון להשתתף, וזה מן הסתם, נובע מהעדר נהלים שמנחים את העובדים והאחראי על ריכוז ההשתלמויות בעניין זה.

11. סיכום והמלצות

תהליך יציאת העובדים להשתלמויות אינו סדור, לוקה בחסרים רבים ואף שרוי במידה רבה של אקראיות, הן בהיבט המהותי של ראייה מערכתית ארוכת טווח לצורכי הארגון בהשתלמויות והכשרות הרצויות, והן בהיבט הפרוצדורלי של אישור הבקשות, תקצוב, מעקב ובקרה אחרי הנושא. מצב זה בכללותו נובע מהעדר נהלים ברורים בעניין ומאי מינוי גורמים מקצועיים לטיפול בנושא בכל היבטיו.

לאור כך, הביקורת ממליצה להנהלת המועצה כדלקמן:

- 11.1 הדבר הראשון והכי חשוב - להקים מייד ועדת השתלמויות במועצה אשר תורכב מגורמים מקצועיים מהדרג הבכיר ומדרג הביניים.
- 11.2 יש להכין מסגרת תקציבית ראויה ומעשית אשר תענה לצרכים האמיתיים הדרושים להשתלמויות עובדים ולהשגת מטרות ההשתלמויות שהן; הנעת עובדים, העלאת רמתם המקצועית, שיפור השירות, שיפור הדימוי העצמי וכו'.
- 11.3 מומלץ לבקש מכל מנהל מחלקה לגבש הצעת תקציב השתלמויות לעובדים במחלקתו, אשר תוגש להנהלה ערב הכנת התקציב השנתי. תקציב זה יוכן תוך הכנת תוכנית מוגדרת של השתלמויות מפורטות.
- 11.4 תוכנית השתלמות כאמור תאושר ע"י ועדת ההשתלמויות.
- 11.5 למנות אחד מעובדי המועצה, מתחום כח האדם, כרכז ההשתלמויות אשר תפקידו לרכז עבודת ועדת ההשתלמויות, ולנהל את כל עניין יציאת העובדים להשתלמויות מתחילת התהליך עד הסוף, ויבצע מעקב ובקרה, ממוחשבים ככל האפשר, אחרי המשתלמים.
- 11.6 רכז ההשתלמויות יקבל מועדת ההשתלמויות את התוכניות שאושרו ויכין מהם תוכנית אחת שנתית שתכלול תוכניות שהוצעו ע"י מפע"מ ומרכז השלטון המקומי.
- 11.7 ועדת ההשתלמויות תכין בעזרת רכז ההשתלמויות נוהל יציאה להשתלמות, אשר יפרט את תהליך היציאה להשתלמות החל מהגשת הבקשה, הטופס האחיד שיש למלא, המסמכים שיש לצרף, המימון, וכלה בהתייצבות העובד למפגשים והמצאת העתק מהתעודה בסוף הקורס – בנוהל זה יש לדאוג כי:
 - כל בקשת יציאה להשתלמות תוגש על גבי טופס בקשה אחיד שיכלול דרישת פרטים מלאים לגבי ההשתלמות המבוקשת, ולא במזכר כללי.
 - כל בקשת יציאה להשתלמות תוגש זמן סביר לפני היציאה להשתלמות ובשום אופן לא בדיעבד (20 עד 30 ימים לפני מועד ההשתלמות).

- כל בקשת יציאה להשתלמות תוגש למנהל המחלקה של העובד כשהיא ממולאת כראוי בהתאם לנוהל האמור, וחתומה מאושרת על ידי העובד ומנהל המחלקה שלו.
- מנהל המחלקה יעביר את טופס הבקשה להשתלמות לרכז ההשתלמויות במועצה בצירוף המלצתו כמנהל האחראי שבדק את הרלוונטיות של ההשתלמות למחלקה וכי יש כיסוי תקציבי לה.
- רכז ההשתלמויות יקלוט את כל הבקשות המאושרות כאמור ממנהלי המחלקות, ירכז את כולם ויביא אותם לדיון בפני ועדת ההשתלמויות.

*** מצורף לדוח זה נספח א' - טיוטת נוהל בסיסי שהביקורת מציעה להנהלה כבסיס ואבן דרך לכתיבת נוהל מפורט.

11.8 ועדת ההשתלמויות תתכנס לעתים קרובות וככל שיש מספר מספיק של בקשות כדי לדון בהם ולאשר אותן. ועדת ההשתלמויות תרשום פרוטוקול, תקבל החלטות בבקשות שבפניה, ותעביר את החלטות באמצעות רכז ההשתלמויות למנהלי המחלקות ולעובדים.

11.9 רכז ההשתלמויות יפעל לתיוק החלטות ועדת ההשתלמויות בתיק השתלמויות סדור, וממוחשב במידת האפשר, עם העתקים לתיקים האישיים של העובדים, ויבצע מעקב אחרי יישום החלטות אלה בפועל.

נספח א – טיוטת נוהל מוצע להשתתפות בהשתלמויות

1. הקדמה:

המועצה המקומית כאוכב רואה חשיבות רבה בהעשרה ובהעצמה ובקידום המקצועי של כלל עובדיה. נוהל זה בא להסדיר את נושא השתתפות עובדי הרשות המקומית כאוכב אבו אלהיג'א בהשתלמויות מקצועיות של האיגודים המקצועיים השונים ו/או של כל גוף אחר מוכר שמארגן השתלמויות מקצועיות לעובדי הרשויות המקומיות. עד לכתבת נוהל זה התנהלה המועצה בעניין זה ללא נוהל כתוב וברור הואיל ומספר עובדי המועצה היה מצומצם, ולאור הגידול הניכר במספר עובדי המועצה בשנתיים האחרונות, הנהלת המועצה רואה לנכון לעגן בנוהל זה את מדיניותה בעניין.

2. הגשת הבקשה:

- 2.1 עובד מועצה שמעוניין להשתתף בהשתלמות מקצועית יגיש בקשה בכתב לפחות שבועיים לפני תחילת ההשתלמות למרכז ההשתלמויות במועצה (להלן – "המנהלת").
- 2.2 מגיש הבקשה יפרט את נושא ההשתלמות וינמק את חשיבותה להעצמת תפקידו במחלקה שבה הוא עובד.
- 2.3 לבקשה יצורף סילבוס או תוכנית הלימודים המפורטת של הקורס או ההשתלמות.
- 2.4 הבקשה על נספחיה תוגש לוועדת ההשתלמויות של המועצה המורכבת מ- מזכיר המועצה, מרכז ההשתלמויות וראש המועצה או מי שהסמיך מטעמו לכך.
- 2.5 ועדת ההשתלמויות תודיע למבקש על החלטתה תוך זמן סביר עם העתק למנהל המחלקה הרלוונטי.

3. אישור ההשתלמות:

- 3.1 ועדת ההשתלמויות תתכנס לעתים קרובות וככל שיש צורך כדי לדון בבקשות שהוגשו, תאשר או תדחה אותן. הוועדה תנהל פרוטוקול ותנמק את החלטותיה.
- 3.2 ועדת ההשתלמויות תאשר את הבקשה בכפוף ובהתאם לאמור בחוקת העבודה ו/או אוגדן השירות או לכל דין או הסכם רלוונטי אחר, וכן בכפוף לנחיצות ההשתלמות וחשיבותה למחלקה הרלוונטית ולמערכות המועצה.

3.3 לא תאושר בקשה להשתתפות בהשתלמות, על אף חשיבותה ונחיצותה למערכת, אם יש בהשתתפות העובד בה כדי לפגוע בתפקוד העובד המבקש או אם היעדרותו לצורך ההשתלמות תשפיע לרעה על מתן השירות לתושבי המועצה או על ההתנהלות התקינה של המחלקה אשר בה עובד המבקש.

3.4 במידה ואחד או כל מועדי ההשתלמויות נופלים ביום המנוחה השבועי או ביום אחר אשר הינו יום חופשי של העובד המבקש, ולמרות זאת ירצה העובד להשתתף באותה השתלמות, הוא לא יוכל לקבל יום מנוחה חלופי במקום יום או ימים אלה, וגם אין מקום לשלם לו שעות נוספות.

4. התייצבות העובד למפגשי ההשתלמות:

4.1 מובהר לעובדים היוצאים להשתלמות ע"ח זמן העבודה ו/או במימון המועצה כי מחובתם לעמוד בכל תנאי הנוכחות האקדמיים של ההשתלמות. ובכל מקרה שהעובד נעדר מסיבה כלשהיא מאחד או מחלק מהמפגשים עליו להודיע על כך למנהלת.

4.2 אם מדובר בהשתלמות שמוענקת בו תעודת השתתפות בסוף הקורס, על העובד להמציא העתק מהתעודה למרכז ההשתלמויות במועצה.

4.3 העובד יחתום על כתב התחייבות לקיום האמור לעיל, שלפיו הוא מתחייב להתמיד להשתתף בכל מפגשי הקורס, ולשאת בכל מטלותיו ולהמציא בסוף העתק מתעודת הסיום למרכז ההשתלמויות במועצה.

4.4 עובד אשר מאושר לו מימון מעל ל 25% לעלויות ההשתלמות יחתום על כתב התחייבות לשרת תקופת שירות נוספת כאמור בסעיף 6.1.2(ב) לאוגדן השירות.

דו"ח ביקורת

מס' 3/2020 בנושא:

ההתנהלות הכספית של ועד העובדים

1. מבוא

ועד העובדים במועצה המקומית כאוכב (להלן: "הוועד ו/או ועד העובדים") קיים מאז הווסדה בשנת 1984, ובו מאוגדים כלל עובדים המועצה, 71 עובדים (למעט מורי התיכון שבבעלות הרשות), באמצעות הסתדרות העובדים הכללית החדשה.

הבחירות האחרונות לוועד התקיימו ביולי 2019 ובהן התחלפו חברי הוועד שנבחרות בבחירות שהתקיימו 5 שנים לפני ביוני 2014. ועד העובדים מורכב תמיד משלושה חברים (יו"ר, מזכיר וגזבר).

פרק א' למדריך לניהול כספי הוועד מטיל אחריות על הוועד באשר לניהול כספי תקין של כספי הוועד, ובעיקר בנושאים דלהלן:

- ניהול ורישום כל הפעולות הכספיות בספר קופה, בהתאם להנחיות המקצועיות המובאות במדריך.
- עריכת דוחות כספיים שנתיים שישקפו באופן מלא את פעולותיו של הוועד, את מצבו הכספי, בהתאם לעקרונות חשבונאיים מקובלים, והבאתם של הדוחות לידיעת ציבור העובדים.
- הכנתו של התקציב השנתי והבאתו לאישור המוסדות המוסמכים, וכך הקפדה על ביצועו בהתאם למסגרת ולסעיפים שאושרו.
- בחירת ממלאי התפקידים והמוסדות המופקדים על ניהול הכספים ובראשם גזבר וועדת כספים.
- בחירת ועדת ביקורת, בהתאם לנוהל המובא במדריך.

יש להדגיש כי הביקורת לא מתיימרת כאן לבחון ו/או לשפוט את כמות ו/או איכות הפעילויות שהוועד אירגן וגם לא יעדיו ואם השיג יעדים אלה, נושאים שנתונים לשיפוט ציבור עובדים המועצה, בוחרים הוועד, אלא שהביקורת מתמקדת בהיבט ההתנהלות הכספית בלבד.

2. מטרת הביקורת והיקפה

הביקורת התייחסה לעבודת ועד העובדים בשנים 2014-2018, התמקדה בפעילויות העיקריות של הוועד למען העובדים כגון: ארגון אירועים וימי גיבוש, טיולים, פנאי ותרבות. הביקורת בחנה את ההיבטים דלהלן:

2.1. התנהלות הוועד בהיבט הכספי.

2.2. שקיפות המידע על הפעילות של הוועד אל מול ציבור העובדים אותם הוא מייצג.

2.3. התנהלות הוועד מבחינת יישום נהלים הנחיות בתהליך קבלת החלטות בנושא ארגון הפעילויות השונות כגון בנושא ביצוע רכישת מתנות, טיולים וימי גיבוש.

3. הבסיס החוקי לביקורת

3.1. תקנון ועדי העובדים (החדש) (להלן – "התקנון") – הוראות לעניין המנהל הכספי של הוועד – הוראות מיוחדות בתקנון ועדי העובדים מיועדות למנהל הכספי של הוועד, וקובעות את תחומי אחריותו ואת החובות המוטלות עליו בניהול כספי הוועד. התקנון מסמיך את ועד העובדים לקיים קופת וועד למטרות מוגדרות כגון מימון פעולות הוועד, מימון פעולות תרבות, חברה וספורט, פעילות עזרה הדדית ושי לעובדים.

3.2. המדריך לניהול כספי הוועד שהוכן והופץ לכל הוועדים בארץ על ידי ההסתדרות הכללית (להלן – "המדריך") – זהו נספח נלווה לתקנון הוועד הנ"ל, כולל בתוכו סדרת טפסים שימושיים ומהווה חלק בלתי נפרד מן התקנון ועומד כחטיבה עניינית מחייבת בפני עצמו. המדריך הינו מסגרת של נורמות, הנחיות ונהלים של ההסתדרות לוועדים, שנועדו לעזור לוועדים להתנהל ולטפל במשאבים ובכספים המגיעים לידיהם, בין מגביה משכר העובדים ובין ממקורות אחרים, תוך הקפדה על קיום הנורמות הראויות והמקובלות בתקינה החשבונאית הקיימת, ותוך עמידה במבחני הבקרה השוטפת והביקורת שלאחר מעשה. מדריך זה כולל סדרת טפסים שימושיים בנוסף להיותו

4. שיטה ואיסוף נתונים

לצורך ביצוע הביקורת קיימה הביקורת פגישות עם יו"ר ומזכירת הוועד הקודם (של הקדנציה היוצאת נשוא הביקורת). הביקורת ראינה אותם ואספה מהם נתונים כלליים בנוגע לשיטות עבודת הוועד וניהולי על ידם; הביקורת עברה על תיעוד הניירת הקיימת שנמסר לה ע"י יו"ר הוועד.

בנוסף לאמור, הביקורת נעזרה בחוברת שנקראת "המדריך לניהול כספי הוועד", מסמך שהוכן והופץ ע"י הסתדרות העובדים הכללית לכל הוועדים בארץ.

הביקורת תציין לחיוב את שיתוף הפעולה של הוועד עם הביקורת.

5. ממצאים

5.1. הועד פעל תמיד באמצעות המספר המינימאלי שנקבע בתקנון שלושה חברים: יו"ר הועד, גזברית וחברה נוספת שפעלה כמזכירת הועד, בפועל הוציאה אל הפועל כל החלטות ופעילויות הועד.

5.2. נמצא כי הועד אינו מכין תקציב שנתי: פרק ד למדריך קובע כי על כל וועד לערוך תקציב שנתי מאוזן ומפורט ולפעול במסגרת התקציב, במתכונת טופס 21 למדריך, וכי תקציב זה יובא לאישור הועד והאסיפה הכללית של העובדים לא יאוחר מתאריך 30/1 לשנת התקציב הרלוונטית.

הביקורת מעירה כי על הועד החדש וכל הוועדים שיבואו בעתיד לערוך תקציב כמצוות הוראות המדריך, והן מפאת חשיבות העניין בהיות התקציב כלי ניהולי שנותן ביטוי למדיניות הועד ולתוכנית פעולותיו ועוזר לו לקבוע סדרי עדיפויות לפי נושאים ויעדים.

5.3. נמצא כי הועד אינו מכין את הדוחות הכספיים השנתיים הנדרשים בפרק ב' למדריך; אשר מורה על הגשת מאזן שנתי, כנדרש בטופס 16 למדריך, אשר יתן ביטוי לנכסים וההתחייבויות של הועד, ודו"ח הוצאות – הכנסות כנדרש בטופס 17, אשר יכלול פירוט מלא של כל הכנסות הועד מכל מקור שהוא, כולל תקבולים שאינם בחזקת הכנסות.

5.4. אין ועדת ביקורת - לפי פרק ג' למדריך במקום עבודה שבו פחות מ-100 עובדים אין צורך בהקמת ועדת ביקורת, אולם נדרשת בקרה של המחלקה לוועדי עובדים באגף לאיגוד מקצועי. הביקורת מעירה כאן, כי ע"פ שיחות עם יו"ר הועד לא הייתה בקרה כזו מטעם האגף הנ"ל.

5.5. מערך ניהול הפעולות הכספיות של הועד אינו מנוהל בהתאם להנחיות בפרק ה' למדריך, אשר מחייב כל ועד עובדים בניהול מערכת חשבונות. המצב הקיים הוא שכל ההתנהלות הכספית של הועד מנוהלת דרך מערכת ניהול החשבונות של המועצה. זאת ועוד, נמצא כי אין חשבון בנק נפרד לכספי הועד; כספים אלה מנוהלים באחד מחשבונות הבנק השוטפים של המועצה. יש לציין כי דבר זה אינו פסול בפני עצמו, אלא שהמדריך אף מכיר באפשרות זו כדרך להתנהלות אבל

מתנה זאת בחובת הוועד לבצע בקרה על כך לעתים מזומנות. סעיף ד לפרק ה' למדריך קובע בהאי לישנא:

"במקרים שבהם כספי הוועדים וניהול חשבונותיהם הם בחזקת המעביד ובטיפולו, בין משום ההיקף בו מדובר, ובין מכל טעם אחר המקובל על הוועד, במקרה כזה המצב המתואר הינו הסדר דו-צדדי שעל הוועד להשתדל למלאו בתוכן מסוים בהתאם לצרכים ולנסיבות, כולל בקרה של ההסדר לעיתים מזומנות"

הסעיף הנ"ל קובע בהמשך גם מספר כללים בסיסיים שעל הוועד להקפיד לגביהם בכל מקרה בו כספי הוועד וניהול חשבונותיו מבוצעים בפועל באמצעות מערכת הכספים והנהלת החשבונות של המעביד (המועצה לענייננו). כללים אלה נועדו לשמור על עצמאותו הכלכלית של הוועד וחופש פעולתו למען העובדים, וכן להבטחת ההתנהלות בהתאם להנחיות במדריך גם כאשר הנהלת החשבונות של הוועד מתנהלת דרך מערכת החשבונות של המועצה.

הביקורת מצאה כי כללים אלה לא מקוימים ע"י הוועד במישרין ואף אין מודעות להם, אבל הלכה למעשה המהות שלהם מושגת דרך שיתוף הפעולה הטוב בין הוועד להנהלת החשבונות של המועצה. יש לשאוף בעתיד לקיים את האמור בכללים אלה, לבצע את הבקורות המתבקשות לעתים קרובות וגם לבקש מהנהלת החשבונות של המועצה להפיק את הדוחות הכספיים הנדרשים במדריך ולפרסמם לקהל העובדים.

5.6. נמצא כי הוועד אינו רושם פעולות בהתאם לנדרש בטפסים 13, 14, 15 לפרק ז' למדריך. טופס 13 (נספח ג) הינו דו"ח מבנה על פעילות תרבות/טיול; טופס 14 הוא דו"ח מרכז של פעולות תרבות וטיולים; טופס 15 הוא ריכוז דוחות של פעולות תרבות וטיולים. מטרת ריכוז הנתונים כאמור בטפסים הנ"ל היא לרכז את כל המידע הרלוונטי לפעילויות התרבות והטיולים לשם בקרה וביקורת בעתיד.

5.7. הוועד אינו מתעד פרוטוקולים של ישיבות והחלטות שלו בנושאים השונים. פרק ו' למדריך מתייחס לסוגיה זו בפירוט ומורה כי על הוועד להקפיד לתיק כל החומר באופן רצוף לפי סדר כרונולוגי ולפי מפתח נושאים. מצב התייעוד ושמירת המסמכים והרשומות הקיים הינו אקראי ולקוי וטעון שיפור רב.

5.8. נמצא כי הוועד לא קיים את נוהל סיום כהונת הוועד והעברת מסמכים לוועד החדש כאמור בפרק ח'; על הוועד היוצא להעביר לידי הוועד החדש באופן מסודר את קופת הוועד ואת כל החומר הקשור לקופת הוועד ולמצב הכספי של הוועד בתוך 48 שעות מיום אישור בחירתו בעזרת פרוטוקול העברת קופת הוועד (טופס 7 לנוהל).

הביקורת מעירה כי אמנם במועצה המקומית כאוכב ענייני הוועד הכספיים מתנהלים דרך מערכת החשבונות של המועצה, אבל היה ראוי שהוועד היוצא והנהלת החשבונות של המועצה יקיימו ישיבת עדכון ומסירת מסמכים ונתונים לוועד החדש על המצב הכספי של הוועד.

5.9. הוועד רכש מוצרים ושירותים אחרי בחינת שלוש הצעות מחיר. הביקורת בחנה את תיעוד הצעות המחירים שנמצא בתיק הוועד עבור שני טיולים, אחד בארץ והשני בחו"ל. פרק ט' למדריך קובע כי הוועד יפעל לפי נספח א' וכי יש לתעד את החלטת הוועד בתום כל הליך רכישה וליידע כל משתתף במו"מ, וכי בכל מקרה הוועדה תפרט בכתב את השיקולים הנימוקים לבחירת היצרן או הספק בפרוטוקול. זאת ועוד קובע הנוהל כי בגמר פעילות הרכישה של המוצר או השירות יערוך הוועד דין וחשבון מסכם בכתב, בהתאם לנספחים ב' ו-ג' לנוהל.

הביקורת מעירה כי לא מספיק לבחון 3 הצעות מחיר כפי שהוועד אכן הקפיד לעשות, אלא גם על הוועד לתעד את הכרעתו בין ההצעות, ושיקוליו ונימוקיו כנדרש בנספחים, כאמור לעיל.

6. המלצות

6.1. יש לבצע התאמות של הניהול והבקרה על חשבונות הוועד בהתאם להנחיות המדריך, לרבות בנושא ריכוז נתונים ודיווח על פעילות הוועד בנושאי תרבות וטיולים.

6.2. הואיל וניהול החשבונות והכספים של הוועד מתבצע במסגרת הנהלת החשבונות הכללית של המועצה ואחד מחשבונות הבנק של המועצה ולא בחשבון בנק נפרד לוועד, מן הראוי ומצופה, בהתאם להנחיות המדריך, מהוועד וגם מן המחלקה לוועדי עובדים באיגוד המקצועי לבצע בקרה תקופתית ועקבית על ההתנהלות הכספית של הוועד, במיוחד בהעדרה של ועדת ביקורת בוועד.

6.3. יש להכין תקציב שנתי לפעילות הוועד, לאשר אותו בוועד ולפרסמו לכלל העובדים; התקציב הינו כלי ניהול חשוב שמשקף את פעילות הוועד, משאביו והתוכניות שלו לכל שנת פעילות, ובלעדיו פעילות הוועד תהיה אקראית ללא תכנון מוקדם.

- 6.4. על הוועד להכין ו/או לבקש מהנהלת החשבונות של מהמועצה להכין ולפרסם לעובדים דוחות כספיים שנתיים על פעילות הוועד; הן מאזן שנתי שמשקף את נכסי הוועד והתחייבויותיו, והן דו"ח הוצאות והכנסות שנתי של הוועד שמשקף את הפעילות הכספית של הוועד.
- 6.5. יש להיצמד להוראות המדריך בנושא ההתקשרויות עם נותני שירותים וספקים, ולרכז את כל הנתונים בסוף כל התקשרות בהתאם לטפסים הרלוונטיים שבמדריך.
- 6.6. יש לתעד את כל ישיבות הוועד והחלטותיו בפרוטוקולים מסודרים, ולתייק באופן מסודר על פי תחום הפעילות.
- 6.7. יש להקפיד, כנדרש בפרק ח' למדריך, על קיום נוהל סיום כהונת וועד והעברת מסמכים לוועד החדש כאמור בפרק ח'; יש להעביר לידי הוועד החדש באופן מסודר את קופת הוועד ואת כל החומר הקשור לקופת הוועד ולמצב הכספי של הוועד בתוך 48 שעות מיום אישור בחירתו בעזרת פרוטוקול העברת קופת הוועד (טופס 7 לנוהל).

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת המועצה

צו המועצות המקומיות (א), התש"א-1950

145א. מינוי מבקר וסמכויותיו

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

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

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

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

145ב. מינוי מבקר

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

- (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.
- (ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.
- (ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו –
- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992;

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

145ג. מועצה שלא מינתה מבקר

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

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

145ד. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה;
 - (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת;
 - (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינני הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי
- (1) שיקול דעתו;
 - (2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני;
 - (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.
- (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145ה. המצאת מידע למבקר

(א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל

גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

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

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

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

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

145. דו"ח על ממצאי ביקורת

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

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך, בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

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

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

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

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

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

145. מינוי עובדים ללשכת המבקר

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

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

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

122. ועדת ביקורת

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת בקורת.
 (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
 (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הביקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת הנהלה.
 (ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

122א. תפקידי ועדת הביקורת

(א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:

- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה;
 - (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה;
 - (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין;
 - (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

204. עבירות

- (א) ואלה דינם מאסר חודש ימים או קנס כקבוע בסעיף 61א(1) לחוק העונשין, תשל"ז-1977 או שני הענשים כאחד:
- (1) המחזיק ספר, מסמך או נייר של המועצה וסירב להרשות למי שזכאי לכך, את העיון בהם או לא נתן העתק או תקציר מהם או רשות להכין העתק או תקציר מהם;
 - (2) מי שמיאן למסור ידיעה או להראות מסמך, או נמנע מעשות זאת במשך שבוע ימים מיום שנדרש לכך לפי צו זה;
 - (3) מי שמסר ביודעין ידיעה או הצהרה לא נכונה בכל בקשה, ערר או ערעור, או בכל מסמך או טופס אחר שהגיש או שמילא לפי צו זה;
 - (4) מי שעיכב או מנע ועדה מועדות המועצה או עובד מעובדיה או שליח משליחיה המורשים לכך להיכנס לבנין או לקרקע להשיג שם ידיעות הדרושות להם לצורך תפקידיהם או לערוך שם חקירות, בדיקות ומדידות לפי צו זה;
 - (5) מי שמסר ידיעה שהגיעה לידיו בתוקף תפקידו בענין מכרז העומד להתפרסם או בענין מהלך הדיונים בוועדת המכרזים וההצעות של המועצה והחלטתה לאדם שלא הוסמך כדין לקבל אותה ידיעה.

13ה. תחולת הוראות – ביקורת פנימית

(א) הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, 170גג ו-334 לפקודת העיריות, יחולו לענין מבקר מועצה מקומית (בסעיף זה – מבקר), בשינויים המחויבים, ואולם השר רשאי לקבוע בצו הכינון כי מבקר יכהן במשרה חלקית בהתחשב במספר התושבים והיישובים במועצה המקומית, ובהיקף תקציבה של אותה מועצה מקומית; השלמת משרה תהיה בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).

(ב) השלמת משרה של מבקר יכול שתהיה באחד מאלה:

- (1) במועצה המקומית שבה הוא מכהן כמבקר – בתפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, אם המועצה, לפי המלצת הוועדה לעניני ביקורת, אישרה זאת, לאחר שמצאה כי אין בתפקיד נוסף זה כדי לפגוע במילוי תפקידו כמבקר;
- (2) בעיסוק או בעבודה נוספים מחוץ למועצה המקומית – אם אישרו זאת המועצה והשר, לאחר שמצאו כי התקיימו כל אלה:
 - (א) אין בעיסוק או בעבודה כדי לפגוע במילוי תפקידו או במעמדו כמבקר;
 - (ב) אין ולא עלול להיווצר ניגוד ענינים בין העיסוק או העבודה לבין תפקידו כמבקר;
 - (ג) אין בעיסוק או בעבודה משום התחרות בלתי הוגנת עם מי שאינו עובד המועצה המקומית;
 - (ד) המבקר הצהיר על התמורה שיקבל בעבור העיסוק או העבודה.
- (ג) השר, באישור הוועדה לעניני ביקורת המדינה של הכנסת, רשאי לקבוע בצו הכינון הוראות בדבר –
 - (1) דרכי מינויו, בדיקת כשירותו והתאמתו של מועמד לשמש מבקר;
 - (2) התנאים והדרכים לפיטוריו או להשעייתו של מבקר;
 - (3) דרכי מינוים, בדיקת כשירותם, מעמדם ותנאים להפסקת שירותם של עובדים בלשכת המבקר;
 - (4) דרכי הכנתו ואישורו של תקציב לשכת המבקר.