



# ביקורת פנימית

---

דוח מסכם לשנת 2012

---

מבקר המועצה

ביקורת פנימית מועצה אזורית משגב

## דוח מסכם ביקורת פנימית במועצה אזורית משגב לשנת 2012

### כללי

1. **ביקורת פנימית** - הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה (assurance) וייעוץ, אשר מיועדת להוסיף ערך ולשפר את פעולות הארגון. היא מסייעת לארגון להשיג את מטרותיו בהבאת גישה שיטתית וממוסדת, לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה (governance).
2. **מטרת הביקורת** - לסייע לחברי הארגון בביצוע תפקידים שבתחום אחריותם. למטרה זו הביקורת הפנימית מספקת להם ניתוחים, הערכות, המלצות, ייעוץ ומידע הנוגעים לפעולותיהם.
3. **הביקורת הפנימית במועצות אזוריות** מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת. (הוחל בינואר 2008).
4. **הרשויות המקומיות** מחויבות בקיומה ובתפקודה התקין של **הביקורת הפנימית**. מבקר הרשות המקומית נדרש לערוך ביקורת על פעילות הרשות ולהגיש לעומד בראשה ולוועדה לענייני ביקורת את ממצאיו. תפקידיו וסמכויותיו של המבקר נקבעו בדין.
5. בכל רשות מקומית תוקם **ועדה לענייני ביקורת** שמתפקדה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
6. **תהליך בחירת נושאי הביקורת**:
  - א. בתיאום עם יעדי וצורכי המועצה, לצורך קידום ושיפור תפקודי.
  - ב. בתיאום וביוזמת הוועדה לענייני ביקורת במליאה.
  - ג. בתגובה לתלונות, אירועים וצרכים העולים מהשטח.

## 7. הנושאים שנבדקו:

- א. מוכנות יישובי מ.א משגב לתרחישי הייחוס בחירום:
- 1) מדיניות ותפיסת הפעלה,
  - 2) ניהול מערך הצח"י (צוות חירום יישובי) ביישובים,
  - 3) מיגון ומקלוט,
  - 4) כיבוי אש,
  - 5) הרב"ש,
  - 6) מנגנוני בקרה פיקוח ומעקב,
- ב. בחינת התנהלות ותפקוד וועד מקומי חוסנייה.
- ג. תפקוד וועדות ביקורת ביישובי משגב (השתלמות לוועדות).
- ד. תלונות שנתקבלו (מתוקף תפקידי כממונה על תלונות הציבור).

## 8. עיקרי הממצאים, המסקנות וההמלצות

### מוכנות יישובי מועצה אזורית משגב לתרחישי הייחוס בחירום

#### מטרת הביקורת

בחינת רמת המוכנות וההיערכות לחירום של יישובי המועצה האזורית משגב על פי תרחישי הייחוס השונים לחירום שנקבעו למועצה.

## 9. ממצאים:

### א. מדיניות ותפיסת ההפעלה:

- (1) מדיניות המועצה וההסדרה הארגונית הכתובה אינה מדגישה מספיק את מחויבות ואחריות הנהלות היישובים למוכנות בחירום.
- (2) מדיניות המועצה בנושא המוכנות וההתארגנות לחירום אינה מוטמעת בחלק מהיישובים שנבדקו.
- (3) לא בוצעה בחינה שוטפת ותרגול של היישובים השונים במועצה, לאור תרחישי הייחוס השונים בחירום.
- (4) לא מכירים את תפיסת ההפעלה ואת מנהלי האשכולות במרבית יישובי המועצה שנבדקו.
- (5) לא מת קיים קשר ישיר ורציף בין מנהלי האשכולות וסגניהם לבין הנהגות היישובים והצח"י (למעט ביישובים הבדואים בהם מנהלי האשכולות מתפקדים כרכזים מוניציפאליים).
- (6) לא מתנהל מיפוי שוטף של הצרכים והפערים ביישובים הנוגעים למוכנות לחירום.
- (7) לא מתבצע תרגול שוטף של כל היישובים.
- (8) קיים קושי בהפעלת מודל האשכולות על בסיס מתנדבים.

### ב. ניהול מערך הצח"י (צוות חרום יישובי) ביישובים:

- (1) במרבית היישובים אין צוותי צח"י מאורגנים ופעילים כנדרש. בפועל, קיימים רכיבים חלקיים בלבד כגון: ועד הנהלה, ועדות ביטחון, קהילה, נוער וזאת, על בסיס השגרה ללא ארגון, איוש והכשרה המתאימים למצבי החירום.
- (2) אין ניהול תהליך סדור של הטמעה ומיסוד צח"י (למעט בתחום הקהילתי).
- (3) לא מנוהל תהליך סדור ולאורך זמן ביישובי המועצה הכולל השתלמויות, חניכה, הטמעה, בקרה, תרגול ובקרה ביישובים, בהובלת המועצה ובסיוע לפי הצורך של גורמים מקצועיים שונים.

- (4) אין מספיק תרגולים ברמת היישובים בשילוב של מנהלי האשכולות , המועצה וגורמי ביטחון , כיבוי אש , חילוץ והצלה . ובתוך כך , תהליכי תיעוד, תחקור והפקת לקחים .
- (5) אין תכנית עבודה (שנתית/רב שנתית ) במועצה העוסקת במיסוד , הטמעה, קידום והכשרה של הצח "י ביישובים באמצעות: קיום השתלמויות, הדרכות, תרגילים, ביקורות והשלמת אמצעים ביישובים .
- (6) אין ריתוק משקי לבעלי תפקידים חיוניים במצבי חירום ביישובים .
- (7) לא מתקיים ניהול ועדכון שוטף בין המועצה ליישובים בנוגע למערך המתנדבים בתפקידי החירום השונים ביישובים .
- (8) לא קיימת תשתית של בסיסי נתונים גיאוגרפיים מעודכנים (G.I.S) שכן, היישובים גדלים ומשתנים תדיר .

- (9) הביקורת סבורה כי , בהעדר ביצוען וקיומן של הכנות ופעילויות נדרשות, במצב של שגרה , הן ביישובים והן במועצה באשר למיסוד והטמעת צח"י ביישובים .
- (10) בעת חירום, יהיה קושי רב לחלק מהיישובים ולמועצה לאפשר מענה הולם ולספק את צורכי התושבים במצבי החירום השונים .
- (11) יחד עם זאת , הביקורת מציינת לחיוב מספר יישובים שנקטו יוזמה ומנהיגות יישובית והחליטו לקדם על בסיס המשאבים הקיימים ביישוב את המוכנות לחירום באמצעות הקמת צח"י ביישובים .

#### ג. מיגון ומקלוט :

- (1) אין מיפוי שמי מסודר ביישובים של המשפחות והתושבים ללא מרחבים מוגנים ביישובים .
- (2) אין תכניות מפורטות ומתעדכנות של התושבים אשר אמורים להיות מופנים למקלטים הציבוריים ביישובים .
- (3) לא בוצעו תרגולים של הפניית תושבים ללא מרחב מוגן למקלטים הציבוריים .
- (4) הביקורת סבורה , כי בהיעדר מיפוי מדויק ביישובים של משפחות ותושבים ללא מרחבים מוגנים ותרגולם בשגרה . בעת חירום, יתקשה הישוב לתת מענה הולם למשפחות , תושבים ואורחים למיגון ולשהייה ממושכת במרחבים מוגנים .

**ד. כיבוי אש:**

- (1) לא ברור ביישובים מה נדרש בהקשר למניעת שריפות ואיזה גורמים אחראים למימוש האחריות כל אחד בתחומו.
- (2) לא ברור ביישובים מי הגורם האחראי במועצה ("כתובת") לתכלול כלל הפעילויות והגורמים המקצועיים.
- (3) אין בחלק מהיישובים שנבדקו דרכי גישה מוכשרים לכוחות ההצלה ולכבאיות וכן דרכי מילוט לשימוש התושבים בעת אירוע חירום ובמיוחד כשנדרש פינוי תושבים.
- (4) מוכנות התשתית להולכת הספיקות הדרושות לצרכי כיבוי אש הינה חלקית בלבד.
- (5) אין צוותי כיבוי והצלה מוכשרים בחלק מהיישובים שנבדקו.
- (6) אין מיפוי ומעקב מסודר אחר איוש צוותי הכיבוי ביישובים ורמת כשירותם.
- (7) אין תכנית עבודה סדורה להקמה והכשרה של צוותי הכיבוי ביישובים.
- (8) אין הליך סדור לבחינת יישום המלצות הגורמים השונים לצורך היערכות לאירועי שריפה ביישובים.
- (9) **הביקורת סבורה, כי יש להסדיר את הקשר מול היישובים בנושאים השונים, בכדי לקדם את תחום מניעת השריפות והכיבוי ביישובים ובאזורים הסמוכים להם.**

**ה. הרב"ש:**

- (1) לא ברור ביישובים שנבדקו הגדרות התפקיד לרב"ש המגויס, הרב"ש המתנדב ויחסי הגומלין ביניהם.
- (2) מוטת השליטה של הרב"שים הגושיים רחבה במיוחד, הרב"ש הגושי אחראי לעתים על 3-5 יישובים מרוחקים.
- (3) כתוצאה מכך, לרב"ש אין היכרות עם כיתות הכוננות ביישובים ומתקשה לגייס אנשים חדשים לכיתות הכוננות.

(4) לא מתקיים ריתוק של הרב "שים המתנדבים לשוב בחירום . בפועל, בחלק מהישובים שנבדקו הרב "שים המתנדבים עשויים להתגייס לשירות מילואים פעיל בצה"ל בעת חירום.

(5) הביקורת מעירה כי, מבנה וארגון הרב "שים, בדגש על מוטת השליטה הרחבה, הגדרות התפקידים וחלוקת הסמכויות במתכונתן הנוכחית, מקשות, ואף פוגעות ביעילות התפקודית של הרב "שים בשגרה ובחירום וביכולתם לממש את אחריותם על כל אחד מהישובים עליהם הם אחראים.

(6) הביקורת סבורה, כי הרב "שים המגויסים והמתנדבים מהווים עוגן משמעותי, חיוני ו"רגל בקרקע" בכל הקשור למרכיבי הביטחון השונים בשגרה ובעת חירום ביישובים.

(7) יחד עם זאת, יש מקום לשיפור היעילות של הרב "שים באמצעות בחינת המבנה וארגון הרב "שים בשיתוף מג "ב, קביעת התפקידים, המשימות, נהלים, קביעת האחריות והסמכויות ביניהם ובין גורמי ביטחון אחרים.

#### 1. מנגנוני בקרה פיקוח ומעקב:

(1) לא מתקיימת בקרה שיטתית ו מעקב לאורך זמן אחר מרכיבי המוכנות לחירום ביישובים השונים.

(2) יחד עם זאת, יש לציין כי מתקיימת בקרה של אגף הביטחון במועצה על הציוד והאמצעים הפיזיים השונים ביישובים.

(3) לא קיים רישום ומעקב אחר רמת הכשירות של היישובים ומיפוי הפערים הקיימים כגון: צח"י, מניעת שריפות, כוח אדם.

(4) לא קיימים "תיקי ישוב", ולא מעודכנים בסיסי הנתונים.

(5) לא קיימת ת"ע רב-שנתית לקידום מוכנות היישובים לחירום.

(6) לא מתקיימות הכשרות והדרכות על בסיס שיטתי וקבוע לצוותי החירום השונים ביישובים.

(7) לא מתקיימים מספיק תרגילים עתיים ביישובים לצורך שיפור המוכנות לחירום.

8) לא מתקיימות פגישות עתיות על בסיס קבוע בנושאי מוכנות לחירום בין המועצה ליישובים. הכוללים: קידום נושאים שונים לחירום ביישובים, טיפול בבעיות ופערים, לימוד בין היישובים וצבירת ידע לאורך זמן, תיעוד באמצעות פרוטוקולים ועוד.

#### ז. עיקרי ההמלצות

- 1) הטמעת מדיניות ה מועצה בנושא מוכנות היישובים לחירום ובניית תכנית עבודה רב-שנתית לקידום המוכנות לחירום.
- 2) הובלת מפגשים עתיים בין המועצה בהובלת אגף הביטחון עם נציגי היישובים (יו"ר צח"י) ונציגי גופי הביטחון השונים.
- 3) קידום מוכנות יישובי המועצה לחירום כגון:
  - ביצוע בקרה שוטפת, תרגולים (בשיתוף מנהלי האשכולות), השתלמויות וימי עיון, הכוונה מקצועית לאורך זמן.
  - מיפוי הפערים הקיימים בשיתוף היישובים וביצוע מעקב אחר השלמתם.
  - עדכון והעברת מידע שוטף ליישובים. שימוש באתר המועצה כפלטפורמה להפצת מידע מקצועי ועדכונים שוטפים בנושא החירום.
- 4) בחינת ישימות **תפיסת מנהלי האשכולות** בחירום לאור העובדה כי היא מבוססת על איוש התפקיד ע"י מתנדבים.

## התנהלות וועד מקומי חוסנייה

### מטרת הביקורת

בחינת התנהלות ותפקוד וועד מקומי חוסנייה על פי כללי המינהל התקין והחיסכון כמתחייב מדיני הרשויות המקומיות

01. ממצאים:

#### א. פעילות הוועד המקומי:

- (1) יו"ר הוועד המקומי כמו קודמיו , לא עבר חפיפה יסודית וסדורה על מרכיבי התפקיד וחובותיו , לא קיבל תיק חפיפה ונהלים , לא עבר כל הכשרה והשתלמות בסיסית המכינה ומכשירה אותו לביצוע התפקיד כנדרש. בפועל, לומד תוך כדי עבודה.
- (2) ריבוי התחלופות של יו"ר במסגרת הסכמי הרוטציה ובנוסף , העדר הכשרה ותהליכי חפיפה סדורים , גורמים לכך שיו"ר משמש בפועל בתפקידו כ- שנה וחצי מתוך קדנציה מלאה של חמש שנים , פרק זמן בו לומד את תפקידו ללא השפעה ממשית.
- (3) לאור התחלופה הרבה ביו"ר כמצוין לעיל, הביקורת מציינת לחיוב את חשיבות תפקיד **הרכז המוניציפאלי** , שהינו במידה רבה עוגן מקצועי המונע משיקולים מקצועיים בלבד.

#### ב. נהלי עבודה:

- (1) לא קיימים נהלי עבודה כתובים המבוססים על החוק ועל ניסיון ניהולי רב שנצבר בוועד מאז הקמתו בשנת 1996.
- (2) לא קיימים הגדרות תפקידים לבעלי תפקידים ואח"כ רים כגון: של יו"ר הוועד המקומי ויחסי הגומלין שלו עם הרכז המוניציפאלי , הגדרות תפקידים של עובדים המועסקים על ידי הוועד המקומי.
- (3) **הביקורת סבורה , כי יש לגבש וליישם נהלי עבודה המבוססים על החוקים בדיני המועצות וכן על ניסיון ניהולי מצטבר של ניהול וועדים מקומיים בכ"ל וועד מקומי חוסנייה בפרט . הנהלים, ישמשו עוגן מקצועי וידע מצטבר לניהול וועד מקומי.**

**ג. תפקוד ותהליכי קבלת החלטות בוועד המקומי :**

- (1) לא קיים תיעוד, ולא מתבצע מעקב סדור אחר קבלת החלטות של הוועד המקומי.
- (2) המבנה הרב-תכליתי אינו מתוחזק על פי הסטנדרטים המקצועיים הנדרשים. בפועל, **טרם מונה אב בית האחראי לאחזקת המבנה.**
- (3) מערכת יחסי הגומלין בין חברי הוועד (במועד הביקורת), אופן התנהלות ישיבות הוועד ודרך קבלת ההחלטות בוועד המקומי, מהווים גורם מעכב לקידום פרויקטים של הישוב.

**ד. העסקת עובדים בוועד המקומי :**

- (1) אין פיקוח ובקרה על עובדי הוועד המקומי.
- (2) לא מוגדרים לעובדי הוועד הגדרות תפקיד מפורטים.
- (3) מאז אוגוסט 2011 ועד היום, לא מונה אב בית למבנה הרב תכליתי ולא נעשה דבר לפתרון סוגיית המינוי.

**ה. ועדת ביקורת של הוועד המקומי :**

- (1) נבחרה ועדת ביקורת. יחד עם זאת, הועדה אינה פעילה, אינה מבצעת ביקורות בוועד המקומי חוסנייה, אינה כותבת דו"חות ביקורת כמתחייב מתיקון צו המועצות.

**(2) ועדת ביקורת מתפקדת כנדרש בחוק, מהווה כלי ניהולי אפקטיבי לטובת כלל תושבי הישוב חוסנייה.**

- ו. תפקיד הרכז המוניציפאלי כפי שבא לידי ביטוי בשטח, הינו מרכזי ומהותי בכל הקשור לעשייה מקצועית לצורך פיתוח וקידום הישוב והיותו שומר הסף בכל הקשור לשמירה על כללי המינהל התקין והחיסכון בניהול הישוב.

**המלצות:**

- א. גיבוש נהלי עבודה לניהול הוועד המקומי. נהלים אלה, יהוו במידה רבה עוגן וזיכרון ארגוני וניהולי מצטבר ולאורך זמן.
- ב. יש לאייש כנדרש בחוק (סעיף 130.א) ועדת ביקורת מתפקדת, המקיימת את חובת הדיווח בוועד מקומי חוסנייה, שכן ועדת הביקורת נבחרת, מהווה במידה רבה מנגנון ביקורת ובקרה אובייקטיבי על פעילויות הוועד עבור כלל תושבי הישוב חוסנייה.
- ג. הביקורת ממליצה כי המועצה תוביל הכשרות מקצועיות לחברי כלל הוועדים המקומיים הבדואים. מומלץ כי ההכשרות תמוקדנה לנושאים אשר יסייעו בניהול תקין של הוועד המקומי ובדרכים לפיתוח הישוב.

## ועדות ביקורת ביישובים

### מטרת הביקורת

בחינת קיומן ותפקודן של ועדות הביקורת ביישובי המועצה האזורית משגב כמתחייב בסעיף 130א. לצו המועצות .

בתיקון שנעשה בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) התשס"ד 2004, שונו ההוראות להתנהלות הוועד המקומי וסמכויותיו . החל מינואר 2005 חייבת בכל ישוב לפעול וועדת ביקורת, הממונה ע"י מליאת המועצה.

**חובת דיווח-** וועדת הביקורת צריכה להשלים דו"ח ביקורת עד 5 חודשים לאחר סיום השנה הקלנדרית דהיינו, לגבי שנת 2009 עד 31/5/2010.

דו"ח הביקורת יהא פתוח לעיון כל תושב ביישוב וסיכום תמציתי ממנו יופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים ממועד הגשתו למועצה.

### עיקרי ממצאים והמלצות

- א. בכל היישובים רשומות ועדות ביקורת כמתחייב.
- ב. מרבית וועדות הביקורת אינן מקיימות את חובת הדיווח ואינן כותבות דו"ח ביקורת שנתי המהווה את התוצר המרכזי לו נדרשת הועדה.
- ג. יודגש כי בפרסום הדו"ח יש משום **חובה ציבורית** ושקיפות ניהולית של היישוב מול תושביו.
- ד. קיום ותפקוד מקצועי של ועדת ביקורת בישוב הוא בראש ובראשונה אינטרס יישובי (בדיוק כמו בחירת ועד הנהלה).
- ה. נכתב מדריך לועדות הביקורת המפורסם באתר המועצה לכל דורש.
- ו. מתבצעת חניכה וליווי מקצועי שוטף על ידי המבקר לועדות הביקורת.
- ז. **בוצעה השנה לראשונה, השתלמות מקצועית לחברי ועדות הביקורת.**
- ח. מיסוד נהלי עבודה פנימיים בוועדות הביקורת תוך התייחסות ליחסי הגומלין עם ועד ההנהלה/וועד מקומי והועדות השונות.

## 11. תלונות הציבור

א. ביולי 2008 נכנס לתוקף חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח - 2008 אשר מחייב כל רשות מקומית למנות ממונה על תלונות הציבור וקובע בין היתר, הסדרים למינויו ופעולתו. בחוק נקבעו דרכי הגשת התלונה, דרכי הבירור והפעולות שעל הממונה לנקוט בכל הקשור לבירור התלונות השונות.

ב. החוק אינו עוסק בפניות תושבים שאינן מתאימות להגדרת "תלונה".

ג. **תלונה** - תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנלוו, בדגש על:

- 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.
- 3) **נושאי פניות** יכולים להיות מגוונים: בקשת שירות או מידע, בקשה לסיוע או התרעה על מפגעים ומטרדים המחייבות טיפול מיידי. פניות אלו מתקבלות במוקד המועצה. הפניות מרוכזות בדוברות.
- 4) אם הפונה לא נענה או אם הטיפול אינו לשביעות רצונו, הוא רשאי לפנות לממונה בתלונה בכפוף לקבוע בחוק.
- 5) טיפול יעיל ומתן מענה לתלונות ולפניות הציבור מגבירים את אמון האזרח ברשות.
- 6) **המידע שנצבר מתלונות ומפניות יכול לשמש בסיס לקביעת המדיניות של המועצה ולקביעת סדרי העדיפויות בחלוקת המשאבים, ועשוי לשפר את השירות הניתן לאזרח.**

**ד. עיקרי התלונות שטופלו:**

- (1) **גדר חוות רום** - בוצע תחקיר מקיף בנושא תהליכי קבלת בנושא.
  - (2) **אירוע מוות במועדון הכפרי** - ביצוע תחקיר וכתובת דוח.
  - (3) טיפול בתלונת תושב בנושא מכרז לתפקיד קצין בטיחות.
  - (4) תלונה של חברת וועד מקומי טל-אל.
  - (5) טיפול בתלונה בנושא התייחסות עובדת מחלקת הרווחה.
  - (6) טיפול בתלונת חברת הישוב הררית.
  - (7) טיפול בתלונה שהוגשה על ידי מס' נשים בנושא התפקיד לקידום מעמד האישה במועצה, וכתובת סיכום.
- כל התלונות נבדקו בקפידה, הממצאים המפורטים נמסרו למתלוננים והיכן שצריך הופקו לקחים מתאימים.**

בברכה,

דודו דהן

מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור,