



ביקורת פנימית

דוח ביקורת מסכם לשנת 2019

מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור

ביקורת פנימית מועצה אזורית משגב

דוח מסכם ביקורת פנימית במועצה אזורית משגב לשנת 2019

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 תפקידם שבתחום אחריותם. למטרה זו הביקורת הפנימית מספקת להם ניתוחים, הערכות, המלצות, ייעוץ ומידע הנוגעים לפעולותיהם.
3. **הביקורת הפנימית** במועצה אזורית משגב, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת (הוחל בינואר 2008).
4. בכל רשות מקומית תוקם **ועדה לענייני ביקורת** המורכבת מחברי מליאת המועצה, שמתפקידה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שהעלתה הביקורת.
5. **תהליך בחירת נושאי הביקורת**:
 - א. בהתאם לסקר סיכונים.
 - ב. תיאום עם יעדי וצורכי המועצה, לצורך קידום ושיפור תפקודי.
 - ג. דרישות הוועדה לענייני ביקורת במליאת המועצה.
 - ד. תגובה לתלונות, אירועים, וצרכים העולים מהשטח.



בניגוד למבקר חיצוני, פועל המבקר הפנימי ברשות המקומית מתוך הארגון ולמען הארגון, ומצוי באינטראקציה שוטפת עם נושאי הביקורת.

ניהול הרכש והמצאי:

מבנה ארגוני,

ועדת רכש ובלאי,

התקשרויות עם ספקים,

ניהול ורישום המצאי,

מנגנוני פיקוח ובקרה,

מוכנות למניעה וכיבוי שריפות:

מדיניות

סטטוס מוכנות הישובים

צח"י

ביטוח מתנדבים

קשר מועצה יישובים

מנגנוני פיקוח ובקרה

עיקרי הממצאים, המסקנות וההמלצות

1. ניהול הרכש והמצאי

מטרת הביקורת

בחינת ניהול תחום הרכש והמצאי במועצה, ע"פ ההנחיות והנהלים המחייבים ובהתאם לכללי מנהל תקין, קיום תחרות הוגנת בין מציעים ושמירה על עקרונות היעילות, החיסכון וטוהר המידות.

עיקרי הממצאים:

מבנה ארגוני ונהלים:

- א. תחום הרכש הינו מקצועי ומרכזי בפעילות הרשות המקומית, כגון: רכש, ביטוח, חוזים וניהול המלאי- האיננוטר. מחייב מבנה ארגוני מותאם, כוח אדם מיומן, מנוסה ומקצועי.
- ב. ניהול נכון ומושכל של הרכש במועצה עשוי לייעל, ולהוזיל משמעותית את הרכישות במועצה ולסייע בשמירה על ניהול תקציב תקין.
- ג. במועד הביקורת, טרם מונה מינוי קבע. בפועל, המינוי הזמני אינו עומד בתנאים ובהכשרות הנדרשות לתפקיד מנהל הרכש על פי הגדרות משרד הפנים. יודגש, כי מאז מונה מנהל רכש במינוי קבע המתוכנן לעבור הכשרות מקצועיות כנדרש.
- ד. האגפים והמחלקות כל אחד בתחומו ניהלו את הרכש והמצאי, ללא יכולת לנצל במו"מ עם ספקים את יתרון הגודל של המועצה על ממשקיה: תאגידים, עמותות, בתי הספר, יישובים ועוד.
- ה. כתוצאה מכך, לא מתקיים שימור של ידע נרחב וניסיון מצטבר בתחומי הרכש, לא מתקיימים שיתופי פעולה עם רשויות וגורמים אחרים, שכן, חסר מוקד ידע מקצועי בתחום שניתן להסתייע בו, להתייעל ולחסוך במשאבים רבים.
- ו. לא גובשו ונכתבו נהלי רכש במועצה שהם בחינת הידע הארגוני המצטבר בנושא ניהול הרכש והמצאי במועצה. בפועל, כל אגף/מחלקה פועלים על פי נהלים פנימיים, חלקם אינם כתובים, אינם זהים, ואינם מוטמעים ומתועדים כנדרש.

ועדת רכש ומצאי:

- א. ועדת רכש הינה ועדת חובה. במועצה פועלת הועדה כנדרש.
- ב. יחד עם זאת, הועדה אינה עוסקת בתכנון צריכה תקופתי, ניהול ורישום מלאי, אישור גריעת טובין שאינם ראוי לשימוש או למכירה.
- ג. נמצא, כי בסה"כ מתקיימים יחסי גומלין טובים בין בתי הספר למועצה בכל התחומים: הפדגוגיים והתפעוליים. יחד עם זאת, נמצאו תחומים בהם לא ברור מי אחראי על מה, מי אחראי על התפעול, מי אחראי המימון ועוד.
- ד. נמצא, כי הנושאים אינם מוגדרים ואינם מוטמעים. יצוין, כי בקרב חלק מהמנהלים במועצה יש הסבורים שבעידן הניהול העצמי בתי הספר צריכים לממן את הכול.

ספר ספקים:

- א. לא מנוהל ספר ספקים כנדרש. בפועל, קיימת רשימת ספקים וקבלנים חלקית ולא עדכנית.
- ב. לא בוצע סקר ספקים קיימים אל מול אחרים באיכות ובמחיר. בפועל, עובדים לאורך זמן עם אותם הספקים ללא בדיקה מעמיקה והשוואה מול אחרים.
- ג. אין ניהול משובים על ספקים.
- ד. רשימת הספקים אינה פתוחה לעיון הציבור.

התקשרויות מול ספקים:

- א. התקשרות ע"פ נוהל יועצים - בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/16 "נוהל התקשרויות לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמן מיוחדים בפטור ממכרז" ואשר נכנס לתוקף בתאריך ה- 1.6.17,
- ב. נמצא, כי לאחרונה החלו במועצה לעבוד לפי נוהל יועצים. הנושא נמצא בהליך אסדרה.
- ג. נמצאו התקשרויות בסכומים משמעותיים ובנושאים מערכתיים: מחשוב, פרסום ושיווק, בתי הספר, עם ספקים קבועים ללא מכרזים והצעות מחיר כנדרש.
- ד. מומלץ שינוהלו בהכונה מקצועית של המועצה יתרונות הגודל, הידע והיכולת לנהל מיקוח ומו"מ יעיל יותר עבור כלל הגורמים, ובכך להביא לצמצום העלויות.
- ה. **הביקורת סבורה**, כי יש לרענן את הנהלים הקיימים ולגבש נהלים חדשים כגון: הקפדה על יעדים ולוחות זמנים, הצגת בקרת תקציב ותכנון מול ביצוע במועד, קיום ישיבות ועדות מלוות במועדים קבועים, אכיפה הדוקה ועוד.

ניהול ורישום מצאי:

- א. נמצא, כי: מחלקת הרכש אינה מנהלת בצורה שיטתית וריכוזית את המצאי שברשותה כנדרש.
- ב. אי-ביצוע בקרות מצאי בכל יחידות המועצה מדי שנה, פוגע ביכולתה של המועצה לעקוב ולשלוט אחר המצאי שבאחריותה וביכולת לוודא שרישומי המצאי מלאים ומדויקים.

מנגנוני פיקוח ובקרה:

- א. נמצא, כי הבקרה (יזומה) בנושא הרכש הינה חלקית. בפועל, מנהל הרכש אינו מהווה גורם בקרה שכן, חשבוניות, תעודות משלוח וכיוב' לא מגיעות אליו.
- ב. בנוסף, הבקרה אינה שיטתית, אינה ממוסדת בנהלים כתובים המוטמעים בקרב כלל עובדי המועצה.

עיקרי ההמלצות:

- א. גיבוש וכתובת מדיניות ונהלים כתובים באשר לרכש והמצאי.
- ב. בחינה ארגונית (עיסוקים וכוח אדם) של הרכש וניהול המצאי.
- ג. מינוי מנהל רכש קבוע שירכז את כלל הפעילות אל מול אגפי ומחלקות המועצה. (בוצע). ויהווה מוקד ידע בתחום.
- ד. המועצה כפלטפורמה לניהול התקשרויות ומכרזים אל מול הישובים, תאגידיים, בתי הספר וכו', ניצול הגודל במו"מ יביא לחיסכון רב.
- ה. בניית תכנית צריכה תקופתית (שנתית, רב שנתית) ולפעול לפיה.
- ו. גיבוש ספר ספקים מעודכן (רצוי ממוכן) מתעדכן דרך קבע תוך ניהול משובים על הספקים.
- ז. מיסוד מנגנוני בקרה ופיקוח מובנים בנושא הרכש והמצאי במועצה.
- ח. מינוי נאמני רכש במחלקות/תאגידיים/עמותות שעברו הכשרות מקצועיות, השתלמויות מקצועיות עיתיות, בהכוונת מנהל הרכש.

2. מוכנות למניעה וכיבוי שריפות במשגב

מטרת הביקורת

בחינת סטטוס מוכנות המועצה והיישובים באשר לסכנת השריפות על מנת לאתר את הסיכונים הקיימים מחד, ולהמליץ על אפשרויות הטיפול ושיפור המוכנות מאידך.

עיקרי הממצאים:

כללי:

- א. הטיפול בשריפות כולל 3 רבדים עיקריים: מניעה, מערך מבצעי, מערך מתנדבים. בתחום המניעה והמתנדבים למועצה וליישובים תפקיד מרכזי. כגון: הדרכות, תרגולים, שיתופי פעולה עם גורמי החילוץ וההצלה השונים, גורמי קק"ל, רט"ג ועוד.
- ב. במועצה קיימת מודעות גבוהה לסיכוני השריפות לאור הניסיון המצטבר עם אירועי שריפות והסיכונים הכרוכים בכך במרחב.
- ג. יחד עם זאת, נמצא כי אין מדיניות כתובה וסדורה המתורגמת לנהלים מותאמים ולתכנית עבודה שנתית ורב שנתית בתחום המוכנות לשריפות במועצה.

מבנה ארגוני:

- א. חסרות הגדרות ברורות ומפורטות באשר לסמכות ואחריות בנושא מניעת שריפות במועצה. בפועל, אין גורם מתכלל לנושא הטיפול בשריפות במועצה.
- ב. הטיפול בנושא מחולק בין גורמים רבים: אגף הביטחון אחראי על האמצעים, אגף הרווחה על הצח"י, תאגיד קולחי משגב על תשתיות המים, פיתוח יישובים.
- ג. באגפי המועצה נעשית עבודה רבה בנושא. יחד עם זאת נמצא, כי העשייה, אינה מגובה בנהלים כתובים. בפועל, נסמכים על החלטות מהעבר ועל תורה שבע"פ.
- ד. לא מבוצעים תחקירים של אירועים ותרגילים במועצה. בפועל, התחקירים מבוצעים ברשות כיבוי אש וההצלה. מה שלא מאפשר שיפור לאורך זמן בתפקוד ובמוכנות המועצה בנושא.
- ה. אין פורום כיבוי אש במועצה לצורך קבלת החלטות ואינטגרציה של כלל התחומים במועצה. שכן, מדובר בגורמים רבים העוסקים בנושא: בתוך המועצה ומחוצה לה: רט"ג, קק"ל, כיבוי אש, משטרת ישראל ועוד.

סטטוס מוכנות:

- א. מאז אירועי השריפות בשנת 2016 חלה התקדמות משמעותית ברמת היישובים וברמת המועצה, יחד עם זאת, יש למסד את התהליכים לאורך זמן לייצר שליטה ובקרה על תכניות העבודה ולהטמיע אותם ביישובים.
- ב. תכניות הגנה בשנת 2016 הוחלט על מתכונת מצומצמת במגבלות התקציב, כי בכל שנה יקודמו 4 תכניות הגנה ביישובים בסיכון גבוהה. כיום, לאחר 4 שנים טרם הסתיימו 4 תכניות הגנה. (חרשים וכמון הסתיימו, חלוץ וטל אל בשלבי סיום).
- ג. יצוין, כי הכנת תכניות ההגנה מופיעות בתכנית העבודה השנתית של אגף הביטחון לשנת 2020 כולל המשמעויות התקציביות הנגזרות מכך.
- ד. צוותי כיבוי במסגרת פרויקט שמובל על ידי כיבוי אש בשיתוף המועצה, הוקמו ביישובים: חרשים, לוטם, הררית יחידות כיבוי ע"ב מתנדבים המוכשרים ומופעלים מקצועית ע"י כיבוי אש.
- ה. בכל מוקד (חרשים, לוטם, הררית) הוצבה כבאית ע"י כיבוי אש אשר מופעלת ע"י צוותים מבין תושבי הישוב שעברו הכשרה ע"י כיבוי אש והוסמכו ככבאים. קיימת כוונה להקים יחידות נוספות בדגש על אזורי סיכון כגון: בהר כמון.
- ו. הדרכה, הכשרה ותרגול- נמצא, כי נושא התרגול ביישובים ובשיתופי פעולה בין היישובים למועצה מהווה פער. הנושא, בפער גדול יותר ביישובים הבדואים במועצה. (מחייב הדדיות).
- ז. אמצעי כיבוי בכל יישובי משגב ישנם אמצעים לכיבוי עפ"י התקן ליישוב כפרי שמיועד להיות מופעל ע"י תושבי הישוב, אמצעים אלו מבוקרים ע"י המועצה פעמיים בשנה.
- ח. שיתופי פעולה עם רשות כבאות והצלה- ברשות הכיבוי קיים בעל תפקיד ייעודי: קצין אזורי כפריים ותשתיות מים במחוז הצפון, הקצין מהווה מוקד ידע בתחום ומגיע ליישובים שרוצים בכך למתן ביקורת, הנחיות והכוונה מקצועית.
- ט. קיימים מספר יישובים באזורי סיכון שטרם נכח בהם למתן הכוונה והדרכה: חוסנייה, מורן, ראס אל עין, תובל, פלך, אשחר, יובלים, הררית, לוטם, מורשת, מנוף, רקפת, שכניה, סלאמה.
- י. יישובים הבדואים ביישובים הבדואים המודעות לחירום בכלל, ולסיכונים הכרוכים בשריפות בפרט הינה נמוכה.
- יא. עיקר הפערים: כוח אדם מתנדבים - צוותי כיבוי, העלאת כשירות הצוותים: תרגולים, הכשרות, קורסים וכו'. פעילות מונעת כגון: חישוף עשבייה וטיפול בחבילות קש בסמוך למבני מגורים וכו'.
- יב. במרחב היישובים הבדואים קיימים מספר מוקדי סיכון כגון: מצבורי עצים בראס אל עין, שמורת הטבע נחל צלמון, חוסנייה ועוד. בפועל, אין קווי חץ.
- יג. צח"י חלה התקדמות משמעותית ביישובים הבדואים, קיימת רשימה מסודרת של איוש הצוותים בניהול עובדת סוציאלית ייעודית לנושא. יצוין, כי הצח"י התקדם משמעותית באיוש בעלי תפקידים ביישובים.

- יד. מחלקת הרווחה האחראית על הצח"י קיבלה תקציב ייעודי ממשרד הרווחה והעמידה 2 עובדים סוציאליים לטובת קידום הצח"י האחד אל מול הישובים היהודים והשנייה אל מול הישובים הבדואים.
- טו. יחד עם זאת, יש מקום לשיפור תחום הכשירות של צוותי הצח"י ביישובים בדגש על תרגולים, הכשרות ושיתופי פעולה בתחומי הביטחון ובתוך כך כיבוי אש.
- טז. נמצא, כי טרם הושלמו כל תיקי הצח"י ביישובים ופרסומם באתר המועצה.
- יז. **ביטוח מתנדבים** הוגדר בתקנות הביטוח הלאומי, נועד לפצות מתנדבים שנפגעו תוך כדי ועקב פעולת ההתנדבות, על נזק גופני או נפשי שנגרם להם כתוצאה מהפגיעה. הביטוח מפצה גם על נזק שנגרם בדרך אל ההתנדבות וממנה.
- יח. על מנת לבטח מתנדב יש למלא "טופס הפניית מתנדב" לפני תחילת פעילותו של המתנדב.
- יט. נמצא, כי רשימות המתנדבים אינן עדכניות ואינן מתעדכנות אונליין. קיים קושי בארגון רשימות עדכניות של המתנדבים מהיישובים. בפועל, רשימות המתנדבים הקיימות בידי היחידה להתנדבות חלקיות בלבד.
- כ. מומלץ להגדיר אחראי שיעמוד בקשר מול הישובים בנושא ויעביר נתונים עדכניים לאגף הרווחה. שכן, מדובר בנושא בעל רגישות וחשיבות גדולה.

עיקרי ההמלצות:

- א. מאז אירועי גל השריפות בשנת 2016 חלה התקדמות במוכנות היישובים והמועצה, בדגש על יישובים ברמת סיכון גבוהה. הנושא באחריות ובטיפול מחלקת היישובים במועצה, כמו כן, יועדו תקציבים לנושא קווי חיץ ותכניות הגנה בתקציב 2020.
- ב. מיסוד מנגנוני ניהול, שליטה ובקרה במועצה (פורום/ועדה) וביישובים בשיתוף כל הגורמים הרלבנטיים ולהטמיע אותם בתכניות עבודה רב-שנתיות.
- ג. קידום מוכנות יישובי משגב על פי הקריטריונים המקצועיים שנקבעו כרוכים במשאבים רבים: כסף, כוח אדם, אמצעים ועוד. על כן, נדרש תעדוף בין היישובים לפי רמות סיכון וקביעת קריטריונים למוכנות.
- ד. גיבוש מדיניות מועצה, נכון שתהיה מדיניות כתובה וברורה באשר לחלוקת האחריות בין המועצה ליישובים בנושא המוכנות לכיבוי אש.
- ה. עדכון נהלים מותאמים לתרחישי אירועי שריפות, קביעת סדר פעולות ברמת המועצה וברמת היישוב, על מנת שבזמן חירום תהיה פעילות מהירה על פי רשימת תיוג סדורה.

3. ממונה על 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 למנהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.

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 בלשכה.

אם הפונה לא נענה או אם הטיפול אינו לשביעות רצונו, הוא רשאי לפנות לממונה בתלונה בכפוף לקבוע בחוק.

טיפול יעיל ומתן מענה לתלונות ולפניות הציבור מגבירים את אמון האזרח ברשות.

המידע שנצבר מתלונות ומפניות יכול לשמש בסיס לקביעת המדיניות של המועצה ולקביעת סדרי העדיפויות בחלוקת המשאבים, ועשוי לשפר את השירות הניתן לאזרח.

4. תלונות ונושאים שנבדקו וטופלו:

- א. אירוע פציעה במועדון הכפרי, בעקבות הבדיקה מונתה ע"י המנכ"לית
- ב. פקחית בריכות מטעם המועצה בהתאם לדרישות משרד הפנים,
- ג. תובע המועצה האם עומד בדרישות משרד הפנים,
- ד. פרויקט נגישות פיזית בישוב יעד,
- ה. קבורה אזרחית,
- ו. מכרזי כוח אדם, "מוטים/תפורים",
- ✓ כל התלונות נבדקו בקפידה, הממצאים המפורטים נמסרו למתלוננים.
- ✓ היכן שצריך הופקו לקחים מתאימים.

בברכה,

דודו דהן

מבקר והממונה על תלונות הציבור במועצה האזורית משגב