



מועצה מקומית כפר שמוריהו

מבקר המועצה

דוח ביקורת

לשנת 2023

תוכן העניינים**עמוד**

3	הקדמה- פתח דבר
4	היטלי השבחה - חלף היטל השבחה, שומה מכרעת וערר
28	אבטחת מידע והגנה על הפרטיות
38	מבנה ארגוני
54	מעקב אחר תיקון הליקויים
56	נספח - תפקיד מבקר המועצה ודוח הביקורת על פי דין

הקדמה - פתח דבר

הדוח על ממצאי הביקורת לשנת 2023, במועצה המקומית כפר שמריהו (להלן: "המועצה"), כולל ממצאים בנושאים:

- היטלי השבחה - חלף היטל השבחה, שומה מכרעת וערר
- אבטחת מידע והגנה על הפרטיות
- מבנה ארגוני
- מעקב אחר תיקון הליקויים

הדוח יקרא - דוח ביקורת 2023.

מבקר המועצה והדוח על ממצאי הביקורת

מבקר המועצה פועל מכוח הדין, אשר קובע את תפקידיו ואת דרכי עבודתו.

תפקידי המבקר, עבודתו וההנחיות המחייבות לדוח על ממצאי הביקורת, מצורפים כנספח לדוח.

הוגש:

לראש המועצה ולוועדה לענייני ביקורת

בתאריך: 31 במרץ, 2024

היטלי השבחה

חלף היטל השבחה, שומה מכרעת וערר

כללי

היטל השבחה הינו היטל שמוטל על בעלי מקרקעין על ידי הוועדה המקומית לתכנון והבניה בעקבות שינוי תכנית בנין עיר, מתן הקלה בבניה, או התרת שימוש חורג. שמאי מקרקעין של הוועדה קובע את עליית שווי המקרקעין בעקבות שינוי תכניות בניין עיר, מתן הקלות בניה, או התרת שימושים חורגים כאשר גובה ההיטל הינו מחצית מהשבח (עליית ערך המקרקעין). על הודעת החיוב שעל בסיס שומת המקרקעין, שהוצאה לבעל מקרקעין ניתן להתנגד כאשר הבירור יהיה במסגרת שומה מכרעת על ידי שמאי מכריע ו/או וועדת ערר.

בסעיף 196א לחוק התכנון והבניה התשכ"ה-1965 (להלן - החוק) נקבע, כי וועדה מקומית לתכנון ובניה תגבה היטל השבחה בשיעור, בתנאים ובדרכים שנקבעו בתוספת השלישית לחוק ועל-פיה. לפי התוספת השלישית, "השבחה" היא "עליית שוויים של מקרקעין עקב אישור תכנית, מתן הקלה או התרת שימוש חורג". שיעור ההיטל הוא מחצית ההשבחה.

בסעיף 13 בתוספת השלישית נקבע לגבי ייעוד היטל השבחה

13. (א) סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגביה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי הוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי הענין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק זה, ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הרשות המקומית רשאית, מדי שנת כספים, להשתמש בכספים מתוך יתרת ההכנסות לטובת השקעה בחינוך, לפי החלטת המועצה ברוב חבריה, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

השימושים בכספי היטלי השבחה יהיו בסדר הבא:

- א. העברה לתקציב הרגיל ויהו מקור לכיסוי עלויות גביית ההיטל.
- ב. העברה לתקציב הרגיל למימון הוצאות שוטפות של מחלקת הנדסה בניכוי תקבולי השנה מאגרות בניה. (בתוספת תקורה של עד 15%).
- ג. העברה לתקציב בלתי רגיל למימון תב"רים לביצוע עבודות פיתוח ולרכישת מקרקעין.
- ד. לתקציב הרגיל למימון הוצאות חינוך בהתאם להגבלות המנויות בסעיף 13 בתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה.

המצב הקיים

המועצה פועלת בשם הוועדה המקומית לתכנון ובניה הרצליה בחיוב וגביית היטלי ההשבחה על המקרקעין שבתחום המועצה. הטיפול בחיובי וגביית היטלי ההשבחה מבוצע על פי נוהג עבודה במועצה בין מחלקת ההנדסה, הגבייה והגזברות ובהתייעצות עם הייעוץ המשפטי, וחתימת ראש המועצה על אישורים לטאבו.

אישורים לטאבו

בעלי נכסים בתחום המועצה, המעוניינים לרשום העברת נכסים בפנקס המקרקעין, נדרשים על פי דין, להציג בפני רשם המקרקעין, אישורים מהמועצה המקומית ומהוועדה לתכנון ובניה, שאין חובות על הנכס. הוראות הדין מעניקות למועצה המקומית ולוועדה לתכנון ובניה כלי משלים להבטחת אכיפת תשלומי ארנונה, היטלים וחובות שמגיעים למועצה המקומית ולוועדה לתכנון ובניה בגין אותם נכסים ושטרם נגבו.

הוראות מחייבות

על פי סעיף 21 לפקודת המועצות המקומיות {נוסח חדש}, נקבע:

21. אין לרשום בפנקס מקרקעין כל העברת נכס המצוי בתחומה של מועצה מקומית, אלא לאחר שהוצגה לפני רשם מקרקעין תעודה חתומה בידי ראש המועצה המקומית, המעידה שכל החובות המגיעים למועצה מאת בעל הנכס ביחס לאותו נכס והנובעים מהוראות הפקודה או כל חיקוק אחר, סולקו במלואם או שאין חובות כאלה. "העברה", לענין סעיף זה- כמשמעותה בפקודת העברת קרקעות.
(ההדגשה לא במקור)

על פי סעיף 10 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נקבע:

10. (א) לא תירשם בפנקסי המקרקעין פעולה שהיא בבחינת מימוש זכויות במקרקעין, אלא לאחר שהוצגה בפני הרשם תעודה חתומה ביד יושב ראש הוועדה המקומית או ביד מי שהסמיכו לכך, המעידה כי שולמו כל הסכומים המגיעים אותה שעה כהיטל החל על המקרקעין על פי תוספת זו, או ניתנה ערובה לתשלומו, כולו או מקצתו, הכל כנדרש על פי תוספת זו.
(ב) שר הפנים, בהסכמת שר האוצר, רשאי בתקנות לקבוע הוראות בדבר שילוב תעודה כאמור בסעיף קטן (א) בתעודה הניתנת מאת רשות מקומית והדרושה על פי דין אחר כתנאי לרישום עסקה במקרקעין בפנקסי המקרקעין.
(ההדגשה לא במקור)

נהלי עבודה

תיאור הליך טיפול בנושא חיוב בהיטל השבחה - לפי מה שנתקבל מהעובדת במחלקת הנדסה:

מכירת נכס:

1. התקבלה בקשה להנפקת אישור לרשם המקרקעין.
2. בדיקת המסמכים המצורפים לבקשה בקשה, נסח טאבו, יפוי כוח, הסכם חתום, צילומי ת.ז. לאישור מכירה רגיל.
3. לאחר שיש את כל המסמכים שולחת מייל לראש המועצה, למהנדס, למנהלת הגביה, לחשבי היטלי הפיתוח, ולשמאי - בבקשה להתייחס לבקשה.
4. בחירת השמאי נעשית אחרי בדיקה מי עבד על הגוש/ חלקה ומכיר את המקום והוציא שומות היטל השבחה.
5. לאחר קבלת תשובות מהגביה, מהשמאי ומחשבי היטלי הפיתוח, מגישים לתשלום.
6. מעבירה הודעת תשלום (הכוונה - הודעת חיוב) ואת השומה למנהלת הגביה.
7. מחלקת חשבי היטלי הפיתוח מוציאה אגרה/הודעה לתשלום היטלי פיתוח ומעבירה למנהלת הגביה להעברה לתשלום/חיוב.
8. לאחר ששולמו התשלומים ניתן להוציא אישור.
9. אישור פנימי כאשר כל הקבלות על התשלום מצורפות.
10. מנהלת הגביה מאשרת לאחר מכן מהנדס וגזבר.
11. הוצאת אישור לרשם **הטאבו** לאחר שראש המועצה חותם.
12. העברת אישור מקור למנהלת הגביה לשליחה בדואר רשום / או **מסירת** האישור ידנית.

בבקשה להיתר בניה לבדיקת השבחה:

מתקבלת בקשה ממחלקת הרישוי בעיריית הרצליה - מצורפת החלטת ועדה + קובץ DWF.

1. התקבלה בקשה להנפקת אישור מטעם המועצה המקומית + אגודת המים.
2. בדיקת המסמכים המצורפים לבקשה וצירוף נסח טאבו.
3. לאחר שיש את כל המסמכים, שולחת מייל לראש המועצה, למהנדס, למנהלת הגביה, לחשבי היטלי הפיתוח, לשמאי ולאגודת המים לבדיקתם - בבקשה להתייחס לבקשה היתר להשבחה.
4. בחירת השמאי נעשית אחרי בדיקה מי עבד על הגוש/חלקה ומכיר את המקום והוציא שומות היטלי השבחה.
5. לאחר קבלת תשובות ממנהלת הגביה, מהשמאי ומחשבי היטלי הפיתוח, מגישים לתשלום/חיוב.
6. מעבירה הודעת תשלום/חיוב ואת השומה למנהלת הגביה.
7. מחלקת חשבי היטלי פיתוח מוציאה אגרה/הודעה לתשלום/חיוב היטלי פיתוח ומעבירה למנהלת הגביה להעברה לתשלום/חיוב.
8. מבקשת את אישורה של אגודת המים.
9. לאחר ששולמו התשלומים ניתן להוציא אישור.
10. אישור פנימי כאשר כל הקבלות על התשלומים מצורפות ושאיין חובות ותשובות אגודת המים.
11. מנהלת הגביה מאשרת לאחר מכן מהנדס.
12. הוצאת אישור למחלקת רישוי בעיריית הרצליה חתום ע"י המהנדס, הגזבר ואגודת המים.
13. מעבירים למחלקת רישוי לבדוקת תוכניות ששלחה לנו.

יש לציין לגבי מכירת נכס יש כל מיני סוגי מכירה - הורשה, מתנה, כונס נכסים, מכר + הסכם שיתוף תמיד מוציאים אישור לרשם המקרקעין לאחר התהליך הרשום לעיל.
כמובן יש פעמים שמעבירים ליועץ המשפטי לקבלת הנחיות.

תיאור התהליך על ידי מחלקת הגביה

להלן פירוט שלבי הטיפול בחיוב היטל השבחה ע"י מחלקת הגביה:
הערה כל הטיפול בהכנת אישורים לטאבו נעשה במחלקת הנדסה. הבקשות מגיעות אליהם בלבד.

1. קבלת חיוב היטל השבחה + שומה ממחלקת הנדסה.
2. הודעה לבעל החיוב לבוא לקחת ידנית או משלוח בדואר רשום עם אישור מסירה. בהוראת יועץ משפטי לא נשלחים חיובים אלו במייל.
3. לאחר שקיבל בעל החיוב את הודעת החיוב והשומה יש לו 30 ימים לתשלום.
4. בהנחה ששולם כל החיוב בזמן, מופקת קבלה והיא נשלחת למחלקת הנדסה.
5. בהנחה שיש עיכוב ולא משולם בזמן, מועברת בקשה לגזבר לקבלת סכום מעודכן לתשלום.
6. לאחר קבלת סכום מעודכן לתשלום מהגזבר מודיעים לחייב ואז תשלום.

לגבי החזר של היטל השבחה - התפקיד היחיד של מחלקת הגביה, הוא לבקש מהזכאים להחזר את פרטי חשבון הבנק אליו יבוצע החזר. כל שאר הטיפול בהחזר נעשה במחלקת הנדסה מול הגזבר.

בנוסף לתיאור המילולי לתהליך העבודה על ידי מחלקת ההנדסה, נתקבלו מספר מסמכים שמשמשים כחלק מנוהג העבודה:

מסמך פנימי להסדרת חובות- מעין טופס שמחלקת ההנדסה מבקשת אישור הגבייה לגבי הסדרת החובות בגין היטלי השבחה והיטלי פיתוח על ידי המבקש.

נוסח אחיד לאישור לטאבו למילוי וחתימה.

נוסח אישור פנימי של המהנדס והגזבר בפני ראש המועצה שאין מניעה לחתום על אישור לטאבו.

טופס הזמנת שומת היטל השבחה.

טופס בקשה לאישור לטאבו.

טופס "צ'ק ליסט" של נתונים למילוי והגשה לגזבר לצורך חיוב או עדכון חיוב בהיטל השבחה.

הביקורת עיינה במסמך שהוגש על ידי הייעוץ המשפטי למחלקת ההנדסה:

מתווה טיפול בבקשה להנפקת אישור לטאבו

מדובר במסמך מנחה של הייעוץ המשפטי למחלקת ההנדסה שעיקרו פירוט המסמכים והנתונים הנדרשים שיש לקבל מפונה לקבלת אישור לטאבו לפי החלופות השונות (מכר, מכר ושיתוף), העברה לקרובים ללא תמורה וכיו"ב). המסמך כולל גם התייחסות לנושא התחייבות לתשלום היטל השבחה ונוסח האישור לטאבו.

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לבדוק הליך הטיפול בשינוי ועדכון חיובי היטלי השבחה בעקבות התנגדות לשומה בהליך שומה מכרעת וערר, והיבטים כספיים וחשבונאיים נוספים בהליך הטיפול, הרישום והדיווח לרבות המעקב אחר קבלת חלף היטלי השבחה מרשות מקרקעי ישראל.

כללי

נתונים כספיים- היטלי השבחה

היטלי השבחה שמתקבלים נרשמים בתקבולים בקרן היטל השבחה במאזן המועצה. ייעוד כספי היטלי השבחה לשימושים השונים, מקבלים ביטוי בתשלומים בקרן היטל השבחה.

- מצורפת תנועה בקרן היטל השבחה בשנים 2014-2022 על פי הדוחות הכספיים המבוקרים.

- מצורפות טבלאות ותרשים חייבים בגין היטלי השבחה על פני שנים.

להלן התנועה בקרן היטל השבחה בשנים 2014-2022 על פי הנתונים בדוחות הכספיים המבוקרים :

שנה	יתרת פתיחה	תקבולים	העברה מקרנות ותב"רים	תשואה על ההשקעה	סך הכל תקבולים	העברה לתקציב רגיל	העברה לתב"רים	הוצאות אחרות	סך הכל תשלומים	יתרת סגירה
באלפי ש"ח										
2014	10,706	16,143	192	839	17,174	6,909	6,698	65	13,672	14,208
2015	14,208	12,145	468	176	12,789	8,645	16,495	48	25,188	1,809
2016	1,809	6,035	11,841	-	17,876	7,081	7,200	-	14,281	5,404
2017	5,404	8,648	-	-	8,648	6,387	2,863	-	9,250	4,802
2018	4,802	8,840	-	-	8,840	5,313	4,034	3,000	12,347	1,295
2019	1,295	4,242	1,979	-	6,221	4,580	562	185	5,327	2,189
2020	2,189	7,039	2,306	-	9,345	3,860	7,100	-	10,960	574
2021	574	15,155	-	-	15,155	4,285	1,210	(293)	5,202	10,527
2022	10,527	13,862	-	-	13,862	4,523	11,270	1	15,794	8,595
	סך הכל	92,109	16,786	1,015	109,910	51,583	57,432	3,006	112,021	

יתרת הקרן מבטאת יתרת הסכומים של היטלי השבחה וחלף היטל השבחה, שנגבו בפועל ומושקעים בפקדונות ובעו"ש בבנק.

תקבולים

המקורות

התקבולים בקרן היטל השבחה כוללים סכומי היטלי ההשבחה שנגבו, לרבות חלף היטל השבחה, בצירוף התשואה על השקעת אותם סכומים, שעל פי הכללים יש לזקוף את התשואה לקרן. בנוסף, יכולים להיות מצבים שבהם תב"ר מסוים אשר מומן מהקרן להיטל השבחה והסתיים בעודף, אזי העודף באותו תב"ר שהסתיים יוחזר כהעברה לקרן היטל השבחה.

העברה בין קרנות

לכאורה, קרנות פיתוח אחרות אמורות לממן פעולות פיתוח על פי מהותן ולא להעברה לקרן היטל השבחה. הסכומים בקרן היטל השבחה הינם כספים שנגבים על פי חוק וייעודם נקבע על פי חוק.

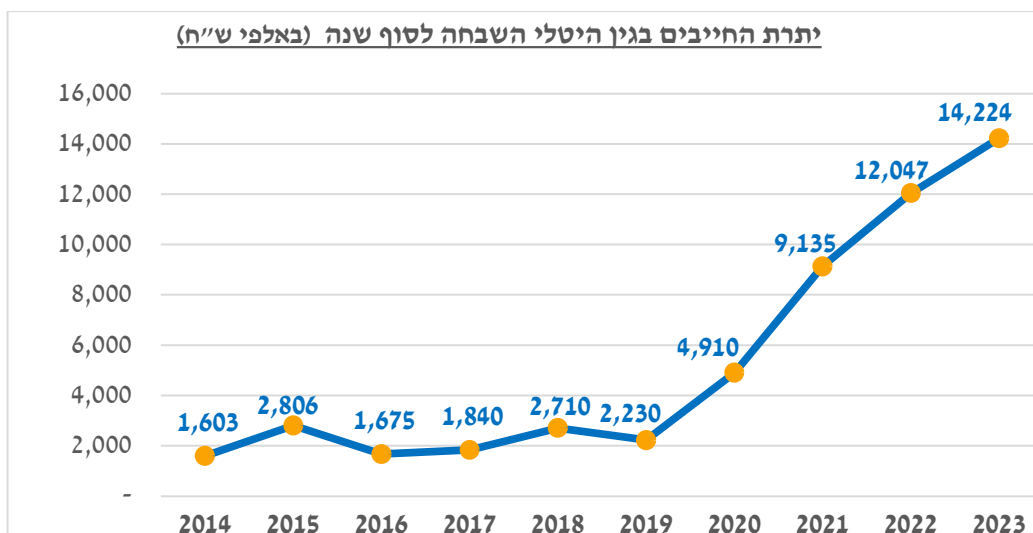
העברה מקרנות בשנת 2020

התקבולים בקרן היטל השבחה מהעברה מקרנות בשנת 2020 בסך 2,306 אלף ש"ח, מהווה העברה מקרן עבודות פיתוח, שאליה הועברו עודפי תב"רים שהסתיימו, ומקרן זו בוצעה העברה לקרן היטל השבחה.

בנוסף לסכומים שנגבו בפועל וטרם יועדו, קיימות **יתרות של חייבים** בגין היטלי השבחה, שהמועצה הוציאה הודעות חיוב אולם הסכומים טרם נגבו.

חייבים בגין היטלי השבחה

שנה	יתרת פתיחה	חיוב	גבייה	יתרת סגירה
באלפי ש"ח				
2014	97	17,046	15,540	1,603
2015	1,603	13,099	11,896	2,806
2016	2,806	4,489	5,620	1,675
2017	1,675	8,202	8,037	1,840
2018	1,840	9,704	8,834	2,710
2019	2,710	3,748	4,228	2,230
2020	2,230	8,638	5,958	4,910
2021	4,910	19,380	15,155	9,135
2022	9,135	16,774	13,862	12,047
2023	12,047	7,967	5,790	14,224
	סך הכל	109,047	94,920	



הערות לגבי יתרות החייבים :

1. יתרות החייבים לסוף שנת 2023 לא כוללות שערור (תוספת הצמדה ו/או ריבית) מחושב לאותן יתרות לסוף שנה.
2. פעולות השערור המחושב מבוצעות רק בעת שהחייב מתכוון לשלם את החוב.
3. יתרות החייבים כוללות יתרות שהן חוב סופי, ויש כאלה שהן חובות במחלוקות בהליך של שומה מכרעת ו/או ערר, כאשר החוב הסופי יכול להיות שונה ובד"כ נמוך ולפעמים בשיעורים ניכרים מהחיוב המקורי.
4. יתרות החייבים גדלו משמעותית בשנתיים האחרונות 2022-2023.

התפלגות היתרה לסוף שנת 2023 לפי חייבים ולפי שנים

משלם	יתרת חוב	החוב משנת	התפתחות נכון ליום 18/02/2024
1	2,777,568	2023	נגבה בינואר 2024
2	2,550,667	2021	בטיפול אכיפה
3	1,822,786	2022	נגבה בפברואר 2024
4	1,436,185	2023	נגבה בינואר 2024
5	1,427,874	2023	תיק אצל שמאי מכריע
6	1,298,023	2023	נגבה בינואר 2024
7	669,000	2021	בטיפול אכיפה
8	516,287	2022	בקשה להיתר בוטלה והחוב הושהה
9	450,575	2019	בדיון בבית משפט
10	367,408	2021-2023	טרם נגבה
11	289,330	2021	נגבה כ 200 אלף ₪ בינואר 2024
12	228,732	2023	טרם נגבה
13	134,651	2023	טרם נגבה
14	94,140	2023	טרם נגבה
15	66,148	2022	בטיפול אכיפה
16	59,686	2022	טרם נגבה
17	24,349	2018-2019	חיוב ריבית מוטעה שתוקן
18	10,918	2021	
סך הכל	14,224,327		

חובות לפי שנים:

שנה	יתרת חוב
	באלפי ש"ח
2023	7,764,581
2022	2,464,908
2021	3,519,915
2018-2019	474,923
סך הכל	14,224,327

הביקורת מעירה, שהמועצה לא מציגה **חובות מסופקים** בגין היטלי השבחה בנספח 2 לטופס 1 בדוחות הכספיים המבוקרים, למרות שלפי גיול ומהות חלק מהחובות, קיים ספק לגבי גביית חלק מהחובות. בנוסף, חלק מהחובות, נמצאים בהליך של שומה מכרעת או ערר שטרם הסתיים, שקיימת סבירות, שעם השלמת ההליך, המועצה תידרש לתקן ולהקטין חלק מהחובות. המועצה מציגה בשיבוט מליאת המועצה, יחד עם הצגת נתוני קרן היטל השבחה לסוף כל חודש, מעין הפרשה לחובות מסופקים בכ - 3,000 אלף ₪, מעין "סימון שולי בטחון" לשימוש ביתרה הפנויה של קרן היטל השבחה.

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תערוך חישוב ספציפי בגין כל חוב היטל השבחה לסיכוי גבייתו ויצירת הפרשה ספציפית (ולא כללית) לחובות מסופקים, שתבטא את תוחלת הסכומים שגבייתם מוטלת בספק.

חלף היטלי השבחה**התאמה בין התקבולים במערכת הגבייה לבין המוצג בקרן היטל השבחה**

המועצה גובה את היטלי ההשבחה באמצעות מחלקת הגבייה כאשר התקבולים נרשמים במערכת הגבייה של המועצה. לכאורה, סכומי הגבייה במערך הגבייה אמורים להיות תואמים לתקבולים הרשומים בקרן היטלי השבחה, אולם, ישנם מקרים בהם מתקבלים היטלי השבחה או חלף היטלי השבחה, שלא באמצעות מערך הגבייה.

שנה	תקבולים במערך הגבייה	תקבולים בקרן היטל השבחה	הפרש	הסבר להפרש
	באלפי ש"ח			
2014	15,540	16,143	603	חלף היטל השבחה מרשות מקרקעי ישראל
2015	11,896	12,145	249	חלף היטל השבחה מרשות מקרקעי ישראל
2016	5,620	6,035	415	חלף היטל השבחה מרשות מקרקעי ישראל
2017	8,037	8,648	611	חלף היטל השבחה מרשות מקרקעי ישראל
2018	8,834	8,840	6	חלף היטל השבחה מרשות מקרקעי ישראל
2019	4,228	4,242	14	חלף היטל השבחה מרשות מקרקעי ישראל
2020	5,958	7,039	1,081	חלף היטל השבחה מרשות מקרקעי ישראל
2021	15,155	15,155	-	לא נתקבל (לכאורה)
2022	13,862	13,862	-	לא נתקבל (לכאורה)
סך הכל	89,130	92,109	2,979	

בשנים 2014-2020 נרשמו הכנסות מחלף היטל השבחה מרשות מקרקעי ישראל, אולם בשנים 2021-2022 לא נרשמו הכנסות מחלף היטל השבחה. בנובמבר 2023 נתקבל חלף היטל השבחה בסך 88 אלף ₪.

חלף היטל השבחה

בסעיף 21 בתוספת השלישית לחוק, המתייחס להסכם מיוחד לגבי מקרקעי ישראל, נקבע:
 21. לגבי מקרקעי ישראל, כמשמעותם בחוק יסוד: מקרקעי ישראל, שלא הוחכרו בחכירה לדורות או שהוחכרו בחכירה לדורות לשימוש חקלאי ושונה ייעודם ליעוד אחר, והחוכר לדורות שלו הוחכרה הקרקע לשימוש חקלאי בלבד אינו זכאי לנצל את הקרקע על פי ייעודה החדש, אלא אם כן יתוקן חוזה החכירה המקורי או ייחתם חוזה חכירה חדש, יחול, על אף האמור בתוספת זו, במקום היטל השבחה, ההסכם בדבר התשלומים מאת מינהל מקרקעי ישראל לרשויות המקומיות, שהיה קיים לפני תחילתו של חוק התכנון והבניה (תיקון מס' 18), תשמ"א-1981.

בהסכמים שנערכו בין רשות מקרקעי ישראל (בעבר מנהל מקרקעי ישראל) לבין הרשויות המקומיות (ב 2012 וב 2018) שבהם נקבע ששיעור חלף היטל השבחה יעמוד על 12% מהתקבולים של רשות מקרקעי ישראל בגין דמי חכירה, דמי הסכמה ואחרים.

רשות מקרקעי ישראל מאפשרת לרשויות המקומיות, מאז מאי 2013, לצפות **בדוח עסקאות ופירוט תשלומי חלף היטל השבחה**, באמצעות יישום אינטרנטי ושימוש בכרטיס חכם.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא הפיקה באופן חודשי דוח עסקאות ופירוט תשלומי חלף היטל השבחה באמצעות המערכת הממוחשבת המקושרת לרשות מקרקעי ישראל.

הביקורת מעירה, שאי קבלת הכנסות מחלף היטלי השבחה בשנים 2021-2022 ועד נובמבר 2023, נובעת מביצוע חיוב על ידי רשות מקרקעי ישראל ב 9.2020, בסך 1,081 אלף ₪, שבעקבותיו המועצה נהייתה חייבת לרשות מקרקעי ישראל וכל הסכומים שהגיעו למועצה בגין חלף היטל השבחה קוזזו מהחוב ולכן לא הועברו עד נובמבר 2023. **המועצה לא ביררה את מהות החיוב** על ידי רשות מקרקעי ישראל ולא עקבה אחר הסכומים שהגיעו לה מאז, וכיוצא מכך, לא בוצעו רישומים בהתאמה בספרי החשבונות.

הביקורת ביררה מול רשות מקרקעי ישראל לגבי אותו חיוב ולפי תשובת רשות מקרקעי ישראל מדובר בחיוב לגבי אותו תשלום חלף היטל השבחה ששולם למועצה בשנת 2020 בסך 1,081 אלף ₪ שהתברר שצריך להחזיר לכאורה מאחר ולפי תשובת רשות מקרקעי ישראל, שמדובר בעסקה של תוספת בניה לפי 91% ולא 31% לפי פס"ד בר יהודה, שלכאורה אינה מזכה בחלף היטל השבחה.

תשובת רשות מקרקעי ישראל (11.3.2024)

"לאחר בדיקת התיק נמצא:

1. 3.9.20 בוצע החזר של חלף ששולם למועצה, עקב עריכת עסקת תוספת בניה לפי 91% ולא 31% פס"ד בר יהודה. ההתחשבות יתרת חובה של החלף הסתיימה."

הביקורת מעירה, שרשות מקרקעי ישראל חייבה את המועצה ב - 12/2023, בסך 1,002 אלף ₪, בגין עסקה, שלפי תשובתה מ 11.3.2024:

1. "
2. 11.23 בוצע החזר התחשבות עסקת "הקניית בעלות", בתיק : 50095875 א, הכניס את חשבון החלף ליתרת חובה."

בעקבות חיוב הנ"ל, ובנוסף לחיוב נוסף, מ 11/2023 בסך - 56 אלף ₪, בגין שערור חיובים לכאורה, **המועצה חייבת לכאורה** לרשות מקרקעי ישראל, ועל פי מכתב חלף היטל השבחה (שהוצא למועצה ב 31.1.2024) לחודש דצמבר 2023, **סך של 1,058 אלף ₪**.

הביקורת מעירה, שעל המועצה ללמוד לעומק את נושא הזכאות לחלף היטלי השבחה שמתקבל מרשות מקרקעי ישראל, על ידי קבלת הדרכה והכשרה ייעודית בנושא, ולהמשיך בבירור נכונות החיובים, ובהתאמה לעדכן את ספרי החשבונות.

הביקורת מעירה, שראוי היה שהמועצה תעקוב אחר החיובים, לברר אותם במידי, ולדרוש אישור לפני ביצוע הקיזוזים ובהתאמה לנהלי וחוזרי רמ"י לקיזוז חובות, ולשקף אותם, אחרי בירור נכונותם בספרי החשבונות ובדוחות הכספיים של המועצה.

הביקורת ממליצה למועצה לערוך נוהל עבודה לצורך ניהול ומעקב אחר מיצוי קבלת כל הכספים המגיעים למועצה בגין חלף היטל השבחה מרשות מקרקעי ישראל.

שינוי בחיובי היטלי השבחה בעקבות שומה מכרעת וערר

עיקרי ההוראות המחייבות

בסעיף 4 (1) בתוספת השלישית לחוק נקבע:

שומת ההשבחה

4. על שומת ההשבחה יחולו הוראות אלה:

(1) ההשבחה תיקבע בידי שמאי מקרקעין בסמוך לאחר אישור התכנית, התרת השימוש החורג או מתן ההקלה; אולם רשאית הוועדה המקומית לדחות את עריכת שומת ההשבחה עקב אישור תכנית עד למימוש הזכויות במקרקעין שבהם חלה ההשבחה (להלן - **דחיית השומה עד למימוש הזכויות**);

.....”

בסעיף 14 בתוספת השלישית נקבע:

שמאי מכריע, ערר וערעור

14. (א) על שומה לפי סעיף 4 ניתן **לערור לפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה**, בתוך 45 ימים מיום שבו הובאה השומה לידיעת החייב; על לוח שומה לפי סעיף 5 ניתן לערור לפני ועדת ערר לפיצויים ולהיטל השבחה בתוך שנה ממועד הצגת לוח השומה; יושב ראש ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה רשאי להאריך את התקופות האמורות מטעמים מיוחדים שיירשמו.

(ב) (1) בלי לגרוע מהוראות סעיף קטן (א), החייב בהיטל רשאי, אם אין הוא חולק על החיוב כשלעצמו, לפנות, בתוך התקופות האמורות בסעיף קטן (א), לפי העניין, ליושב ראש מועצת שמאי המקרקעין בבקשה שימנה **שמאי מכריע** לצורך הכרעה בעניין גובה החיוב; יושב ראש מועצת שמאי המקרקעין רשאי להאריך את התקופות האמורות מטעמים מיוחדים שיירשמו;

(2) יושב ראש מועצת שמאי המקרקעין יודיע לחייב בהיטל ולוועדה המקומית, בתוך 15 ימים ממועד קבלת הפנייה כאמור בפסקה (1), על זהותו של השמאי המכריע שמינה כאמור;

(3) השמאי המכריע שמונה כאמור בפסקה (2), ידון ויכריע לגבי גובה החיוב; החלטות השמאי המכריע יפורסמו בהתאם לכללים שקבע שר המשפטים;

(4) **על החלטתו של השמאי המכריע כאמור בפסקה (3), יכולים החייב בהיטל או הוועדה המקומית לערור לפני ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה בתוך 45 ימים מיום המצאת החלטה של השמאי המכריע**; יושב ראש ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה רשאי להאריך את התקופה האמורה מטעמים מיוחדים שיירשמו.

(ג) (1) דנה ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה בערר לפי סעיף קטן (א) או (ב) (4) רשאית היא, בהחלטה מנומקת, לקבל את הערר או לדחותו, במלואו או בחלקו;

(4) הוראות לפי פרק ט' יחולו על שמאי מייעץ, לרבות לעניין סדרי הדין לפניו, מינויו ושכרו.

(ד) על החלטת יושב ראש ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה לפי סעיפים קטנים (א) או (ב) (4) ועל החלטת ועדת הערר לפיצויים ולהיטל השבחה לפי סעיפים קטנים (ג) (1) או (3), ניתן לערער לבית המשפט לעניינים מינהליים.

הביקורת סקרה, ביוני 2023, (ומעקב אחרי סיום שנת 2023) את החיובים ועדכוני החיובים של היטלי ההשבחה לשנים 2021-2023, וערכה **מדגם לביקורת** למקרים של הקטנת חיובים בשיעור שמעל ל 50%, שלכאורה יכולים להצביע על שיעור חריג יחסית של שינוי חיוב היטל השבחה בעקבות שומה מכרעת ו/או ערר.

מדגם הקטנת חיובים בשיעור מעל 50% בשנים 2021-2023

שיעור קיטון	הקטנת חיוב	חיוב	שנת חיוב	משלם
ב %	באלפי ₪			
-69%	-1,628,146	2,354,814	2019	1
-80%	-854,664	1,065,310	2020	2
-82%	-566,096	692,318	2022	3
-71%	-133,422	187,855	2021	4
-58%	-515,429	894,117	2022	5
-84%	-158,883	188,547	2022	6
-51%	-449,317	872,792	2021	7
-69%	-4,305,956	6,255,753	סך הכל	

הביקורת סקרה את התהליכים לעדכוני החיובים במדגם הביקורת, שבטבלה לעיל, ולהלן עיקרי הממצאים:

משלם 1

- החיוב הראשוני בגין היטל השבחה היה בשנת 2019, והסתכם בסך 2,355 אלף ₪.
- החלטת וועדת ערר, אחרי כארבע שנים, מיום 26.9.2023, שלפיה חיוב היטל השבחה יעמוד לעל סך 726 אלף ₪.

הביקורת מעירה, לאור השינוי הניכר בחיוב בעקבות הערר, ראוי שהמועצה תערוך הליך הפקת לקחים לגבי החיוב הנ"ל, לבדוק השלכות הרוחב של תיקון החיוב, על חיובים עתידיים ועל צפי המועצה מגביית היטלי ההשבחה למינוי פעולותיה ובעיקר עבודות הפיתוח, שהמקור של היטל ההשבחה מהווה מקור מימון עיקרי.

משלם 2

שומת חיוב שמאי הוועדה (מעין חיוב ראשוני)

המועצה הוציאה הודעת חיוב היטל השבחה שמבוססת על שומת שמאי הוועדה, מיום 02/09/2020 שמסתכמת כלהלן:

תכנית	מועד קובע	השבחה בש"ח	היטל השבחה בש"ח
הר/1635/א'	06/03/2000	140,400	70,200
הר/2232	19/11/2013	460,000	230,000
2 הקלות	26/06/2019	1,498,000	749,000
סך הכל			1,049,000
סך הכל הסכום כולל הפרשי הצמדה, ליום הודעת החיוב			1,060,010

משלם 2 שילם את מלוא החוב בגין היטל השבחה בסך 1,060 אלף ₪.

שומה מכרעת

במאי 2021, המועצה החזירה למשלם 2 כ- 855 אלף ₪, בעקבות תיקון שומת היטל השבחה על פי השומה המכרעת, מיום 14.4.2021, לפי הקביעה של החלופה הראשונה בטבלה שלהלן:

תכנית	מועד קובע	השבחה בש"ח	היטל השבחה חלופה ראשונה בש"ח	היטל השבחה חלופה שניה בש"ח
הר/1635/א'	06/03/2000	99,862	49,931	49,931
הר/2232	19/11/2013	94,080	47,040	47,040
הקלה קווי בניין	26/06/2019	211,030	105,515	105,515
הקלה כמותית	26/06/2019	0 או 814,405	0	407,203
סך הכל			202,486	609,689

על פי השומה המכרעת, יש הקטנה לחיובים בגין ההשבחות בתכניות הר/1635/א' ו- הר/2332, ולהקלה בגין קווי בניין לסך כולל שמסתכם בכ- 202,486 אלף ₪. לגבי השבחה שנובעת מההקלות הכמותיות, מ- 26.6.2019, השמאי המכריע הציג שתי חלופות, כאשר לפי החלופה הראשונה, אין השבחה מההקלות, ולפי החלופה השניה, סכום היטל השבחה המגיע מההקלות מסתכם בכ- 407 אלף ₪. השמאי המכריע מאמץ את החלופה הראשונה בשומה המכרעת, שאין השבחה מההקלות הכמותיות, כך שסך היטל השבחה לפי השומה המכרעת מסתכם ב- 202,486 אלף ₪.

ערר המועצה לוועדת הערר

המועצה ערערה לוועדת הערר המחוזית לגבי החלק הספציפי בלבד, שבשומה המכרעת, שמתייחס לרכיב ההקלות הכמותיות. בסופו של תהליך הערר, הוסכם על פשרה שאושרה בוועדת הפשרות במועצה שהתכנסה ב 4/2022, וקיבלה אישור ותוקף וועדת הערר ב 5/2022, שלפיה:

1. הקביעה לפיה המשיב פטור מתשלום היטל השבחה בגין אישור ההקלה הכמותית, אשר נתבקשה במסגרת בקשה להיתר מס' 20180871 (להלן: "ההקלה"), בהתאם לחלופה הראשונה כהגדרתה בשומה המכרעת מיום 14.4.2021, תבוטל.
2. במקום סך היטל ההשבחה אשר נקבע במסגרת החלופה השנייה בשומה המכרעת, סך היטל ההשבחה בגין אישור ההקלה יעמוד על 150,000 ₪ נכון ליום 26.6.2019 (הוא יום אישור ההקלה) בצירוף הפרשי הצמדה למדד המחירים לצרכן או למדד תשומות הבניה, לפי הנמוך מביניהם, מיום אישור ההקלה (להלן: "הסכום המוסכם").
3. המשיב מתחייב לשלם את הסכום המוסכם בתוך 30 ימים ממועד קבלת ההחלטה של וועדת הערר הנכבדה לאשר את ההסכמות המפורטות בבקשה זו.
4. על תשלום הסכום המוסכם יחול חוק הרשויות המקומיות (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ס-1980 כאמור בסעיף 15 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, השתכ"ה 1965, במקרה שהסכום המוסכם לא ישולם במועד בסעיף 3 לעיל, או אז תשלומי הפיגורים כהגדרתם בחוק הרשויות המקומיות יתווספו לסכום המוסכם החל מיום אישור בקשה זו.
5. ככל שהסכום המוסכם לא ישולם במועד האמור בסעיף 3 לעיל, העוררת תהיה רשאית להפעיל הליכי אכיפה וגביה לפי שיקול דעתה, ללא צורך במשלוח כל הודעה נוספת למשיב.

הביקורת מעירה, לאור הסכם הפשרה שקיבל תוקף ואישור וועדת הערר, היה על המועצה להוציא במידי חיוב בגין תוספת להיטל ההשבחה ששולם, בסך 150 אלף ₪ בתוספת הפרשי הצמדה לפי סעיף 2 לעיל. ראוי לציין שהעיתוי היה ב 8/5/2022 כאשר אלה היו ימי העבודה האחרונים של הגזברית שסיימה את תפקידה, ובטרם כניסה מעשית של הגזבר לתפקידו, כך שגורם המעבר והממשק, כנראה תרם "לנפילת" הטיפול בחיוב הנ"ל בין הכסאות, חילופי המשרות והמחלקות.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא הוציאה חיוב בגין היטל השבחה בסך 150 אלף ₪ בתוספת הפרשי הצמדה, וראוי שתפעל במידי לאכיפת גביית חיוב זה כולל הפרשי הצמדה וריבית כחוק.

גזבר המועצה, אחרי קבלת הפניית תשומת הלב מהביקורת, ובירר שוב עם הייעוץ המשפטי, הוציא במידי הודעת חיוב בגין הסכם הפשרה ואשר הסתכמה בסך 179 אלף ₪ (שכוללת הפרשי הצדמה וריבית בסך 29 אלף ₪).

הביקורת מעירה, שהמועצה החזירה למשלם, בעקבות השומה המכרעת, מלוא ההפרש כולל הסכום השנוי במחלוקת בסך 407 אלף ₪. זיכוי המשלם בהחזר, בוצע על ידי הגבייה על סמך מסמך ההעברה הבנקאית של הגזברות למשלם, ללא צירוף מסמך השומה המכרעת. הביקורת קיבלה את השומה והשומה המכרעת ממחלקת ההנדסה והעבירה לגבייה שישמרו בתיעוד במערכת הגבייה.

משלם 3:

שומת חיוב שמאי הוועדה (מעין החיוב הראשוני)

- המועצה הוציאה ב 10/2021 שומת היטל השבחה שהסתכמה בכ- 692 אלף ₪, בגין ההשבחה הנובעת מחמש תכניות.

היטל השבחה משוערך ליום החיוב - בש"ח	היטל השבחה בש"ח	ההשבחה בש"ח	מועד קובע	תכנית
65,371	36,000	72,000	10/11/1995	הר/1914/א'
90,479	50,342	100,684	24/11/1995	הר/1914
322,637	237,105	474,210	06/03/2000	הר/1635/א'
123,238	100,200	200,400	15/12/2005	הר/מק/2093
90,593	89,084	178,168	19/11/2013	הר/2232
692,318	512,731			סך הכל

שומה מכרעת

- השמאי המכריע הוציא שומה מכרעת ב- 4/2022, שכללה הערכה לחיוב בגין שתי תכניות, וציין לגבי שלוש התכניות הנוספות, שלדעתנו לא קמה חבות בהיטל, אולם ערך תחשיב היטל השבחה לשתי תכניות נוספות (באם תחול חובת היטל).

היטל השבחה בש"ח	ההשבחה בש"ח	מועד קובע	תכנית
אין היטל השבחה ואם יוחלט שכן- 28,500	אין השבחה ואם יוחלט שכן- 57,000	10/11/1995	הר/1914/א'
אין היטל השבחה ואם יוחלט שכן - 42,400	אין השבחה ואם יוחלט שכן- 85,000	24/11/1995	הר/1914
200,650	401,300	06/03/2000	הר/1635/א'
אין היטל השבחה	אין השבחה	15/12/2005	הר/מק/2093
65,800	131,600	19/11/2013	הר/2232
266,450 ואם יוחלט שכן - 337,350			סך הכל

ערר המועצה

- המועצה הגישה ערר ב 5/2022 על חלק ספציפי מהשומה המכרעת המתייחסת רק לחבות בהיטל השבחה בגין שתי תכניות: הר/1914/א' ו- הר/1914, שהשמאי המכריע קבע שלא קמה חבות בגין היטל השבחה. כלומר, המועצה מסכימה עם קביעת השמאי המכריע לגבי ההשבחה שקבע בגין שלוש תכניות, אולם ערערה על אי הטלת חיוב של שתי התכניות הנוספות.

- הערר התקבל בהסכמה בין הצדדים. כאשר לפיו המשמעות היא, שהחבות בגין היטל השבחה תחול על 4 תכניות.

2.1. הערר שבכותרת יתקבל. בהתאם לאמור, תבוטל קביעת השמאי המכריע לעניין עצם החבות בהיטל השבחה בגין תכניות הר/1914 ו-הר/1914א, ויוחלו תחשיבי ההשבחה בגין תכניות אלו כפי שהוצגו בסעיפים 11.1-11.2 לשומה המכרעת.

2.2. בהתאם לאמור, היטל ההשבחה בגין תכנית הר/1914א יעמוד על 28,500 ₪ (נכון למועד הקובע), ואילו היטל ההשבחה בגין תכנית הר/1914 יעמוד על 42,500 ₪ (נכון למועד הקובע).

שומה בעקבות הערר

- המועצה ערכה ב- 2/2023 תיקון לחיוב המקורי של היטל ההשבחה. התיקון בטעות כלל חישוב לחיוב בגין שתי תכניות בלבד שהיו נושא הערר, ולא כלל בטעות סכום החיוב בגין שתי התכניות שלא נכללו בערר ושהיו מוסכמים כחלק מהיטל ההשבחה הכולל בשומה המכרעת.

לפי החישוב בתיקון החיוב:

תכנית	מועד קובע	ההשבחה בש"ח	היטל ההשבחה בש"ח	היטל השבחה משוערך בש"ח
הר/1914/א'	10/11/1995	57,000	28,500	57,407
הר/1914	24/11/1995	85,000	42,500	84,730
הר/1635/א'	06/03/2000	לא נכלל בטעות	לא נכלל בטעות	לא נכלל בטעות
הר/מק/2093	15/12/2005	אין חבות	אין חבות	אין חבות
הר/2232	19/11/2013	לא נכלל בטעות	לא נכלל בטעות	לא נכלל בטעות
סך הכל				142,137

- משלם 3 שילם ב- 2/2023 את הסכום שחושב בטעות (שחסר בו חיוב בגין היטל השבחה בגין שתי תכניות) וקיבל מהמועצה אישור העדר חובות לצורך העברת זכויות בטאבו.

- הביקורת העלתה, ביום 26/6/2023, במהלך בדיקת המדגם של תיקוני חיובי היטלים בשיעורים גבוהים מעל 50%, שהחיוב בגין היטל השבחה ששולם על ידי משלם 3 כולל חיוב בהיטל בגין שתי תכניות בלבד וחסר חיוב בגין שתי תכניות נוספות.

הביקורת עדכנה במיידית את מחלקת הגבייה והגזברות.

- **גזבר המועצה, באופן מיידית ובאותו יום 26/6/2023**, שנודע לו על הטעות, ערך חישוב מתוקן של שתי התכניות שלא נכללו בטעות בחיוב, והוציא באמצעות מחלקת הגבייה למשלם 3 **הודעת חיוב בסך כ- 367 אלף ₪**, ועדכנו את משלם 3 טלפונית לגבי הטעות שנפלה.

להלן פירוט לסכומי החיוב של היטל השבחה בגין שתי התכניות שלא נכללו בתיקון החיוב מ 2/2023:

תכנית	מועד קובע	השבחה בש"ח	היטל השבחה בש"ח	היטל השבחה משוערך בש"ח
הר/1635/א'	06/03/2000	401,300	200,650	295,087
הר/2232	19/11/2013	131,600	65,800	72,320
סך הכל				367,407

- **הביקורת המליצה** לגזברות, ביום 28/6/2023, לשקול בשיתוף הייעוץ המשפטי של המועצה, לפנות לטאבו, לתיקון הדיווח, מעין **ביטול האישור של העדר חובות לצורך רישום בטאבו**, שהוצא למשלם 3, ולאחר שבבדיקת נסח המקרקעין בטאבו על ידי הביקורת לאותו יום, עלה **שהזכויות בנכס טרם הועברו**. ואכן, הגזבר, עדכן את הייעוץ המשפטי של המועצה **שדאגו לשלוח לטאבו מכתב דיווח מפורט לגבי טעות האנוש שנפלה בהוצאת האישור**, וביקשו לראות באישור העדר החובות מבוטל ובקשה להקפאת הליך **רישום הזכויות עד הסדרת התשלום על ידי משלם 3**.

- **בביקורת מעקב אחר התפתחות בטיפול בחוב של משלם 3**, עולה, שנכון ל 20/03/2024, החוב בגין היטל השבחה **טרם שולם** וטרם ננקטו צעדי אכיפה לגביית החוב. יש לציין ש אמור להתווסף לחוב הרשום במערכת הגבייה תוספת בגין הפרשי הצמדה וריבית ממועד החישוב האחרון ועד מועד התשלום. אומדן הסכום המשוערך נכון ל 20.3.2024 מסתכם בכ- **388 אלף ש"ח**.

רישום פעולות שינוי חיוב בעקבות שומה מכרעת וערר

להלן טבלת סמלי הפעולה הקיימים במערכת הגבייה במועצה:

סמל	תאור	סמל	תואר
1	חיוב/זיכוי מאושר	171	ביט.חי.בהו.רשוי עסקים
2	עדכון הנחה	175	ב.חיוב-בהו.הנדסה
3	חיובי אגרת שלטים 2015	191	ביטול חיוב הוראת יועמ
4	תיקון רטרואקטיבי כללי	308	ביט.חי.נכס ריק
5	תיקון רטרואקטיבי העברת	333	חיוב נגדי להכנסות בית וייל, מקובץ תשלומים בכריסי א
9	תיקון יתרות פתיחה	467	זיכוי מאושר ע"י גזבר
10	איפוס יתרות	481	הסכם פשרה
11	חינוך	500	ריבית
12	הנחת תשלום שנתי	501	הצמדה
13	בית וייל	502	ביטול ריבית
15	עמלת החזר	530	ביטול הנחה
17	חיוב מהעברת נכס	668	מחיקת חובות של השגרירויות 2013
18	תיקון שומה	669	מחיקת חובות של השגרירויות 2014
19	תיקון הנחה	713	תיקון טעות חוגים
20	חיוב מזדמן	815	קיזוזים שונים
21	תיקון חיוב	999	העברת יתרות
27	ביטול חיוב שילוט	1114	העברה לחובות מסופקים
29	תיקון סוג שלט	1115	העברה ממשלם למשלם
31	תיקון זיכוי	1116	מחיקת חובות וביטול א.שמירה לשגרירויות
32	העברה מח-ן לח-ן	1117	חיוב נכס לאחר סיום בניה/שיפוצים
34	העברה מסוג חיוב לסוג חיוב	1118	ביטול ח. לבקשת "כלנית" ובאישור גזבר
35	העברה מנכס לנכס	1119	עדכון הנחות ע"פ אישור
40	ארנונה שנה שוטפת	1120	תיקון סיווג
44	ע.תאריך עזיבה	1121	ביטול חיוב נכס בבניה
46	ע.תאריך כניסה	2015	רטרו כללי 2.5 אחוז 2015
47	ביטול צהרון	5102	הפחתת הנחת תשלום שנתי
99	חיוב שוטף	5103	תיקון שומה לאחר מדידה
100	חוב אבוד	5104	נכס חדש עדכון שטחים לאחר מדידה
101	תיקון גודל	5105	תיקון מאושר ע"י גזבר בשל השגה/ערר
110	תיקון-סוג נכס	5106	הפרשי שטחים לאחר מדידה 2017
160	ביטול חיוב/זיכוי	5107	רישוי
161	תיקון י. ערך	5108	כלבים
167	ביט.חי. -פסק דין	5109	תיקון חיוב מדד שגוי אגרת שירותי שמירה
168	ביט.חי.בהו.רווחה	5110	מחיקה מאושר גזבר (המחאות שלא הופקדו)
169	ביט.חי.בהו.חינוך	5111	מחיקת חובות אבודים באישור משרד הפנים
170	ב.חיוב-נכס הרוס	5112	חינוך תשלום דרך אתר האינטרנט

סמל פעולה הינו נתון (שדה) שנבחר בעת רישום פעולות במערכת הגבייה ואשר אמור לייצג את מהות הפעולה המבוצעת לפי מקור הסמכות שבפעולה.

פעולות החיוב "הראשוני" בגין היטל השבחה נרשמות עם **סמל פעולה 1 חיוב/זיכוי מאושר**, כאשר מיון הפעולה נעשה באמצעות שדה החיוב של היטל השבחה ובפרטים נרשם תיאור מילולי כמו "ע"פ שומת השבחה".

לפי סקירת הביקורת לפעולות השונות בחשבונות המשלמים ולפי סוגי החיוב השונים, עולה שהשימוש בסמל פעולה 1 חיוב/זיכוי מאושר, הינו שימוש רחב בהרבה מצבים של סוגי חיובים ותיקון חיובים (כמו לדגמה: בעת ביטול חיוב ארנונה ואגרת שמירה - נכס נהרס).

לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תשתמש **בסמל פעולה מיוחד עבור חיוב שומת שמאי הוועדה (מעין חיוב ראשוני)**, בין היתר, בכדי שיהיה ניתן למיין בחסכון ויעילות את כל הפעולות של החיוב הראשוני מפעולות תיקון ועדכון אחרות.

הביקורת מעירה, שהמועצה משתמשת בסמל פעולה **1 חיוב/זיכוי מאושר**, ברישום פעולות תיקון החיוב של היטל השבחה שבעקבות שומה מכרעת או ערר, לרבות שערך מחושב בריבית והצמדה. שימוש בסמל פעולה יחיד (סמל פעולה: 1 חיוב/זיכוי מאושר), בכל הפעולות הקשורות בחיוב היטל השבחה גורם לכך שכל הפעולות מאוחדות ביחד כ"חיוב ראשוני" שמוצג בדוחות הכספיים. כלומר פעולות תיקוני החיובים בעקבות שומות מכרעיות ובעקבות עררים ולרבות שערורים מחושבים, נכללים ביחד בסכום אחד בנספח הדוח הכספי כאילו מדובר ב"חיוב ראשוני" ללא עדכוני חיובים. האפשרות להפריד באופן יזום מנתוני המערכת את החיובים הראשונים מעדכוני החיובים, מסורבלת ואינה חסכונית במשאבי העבודה הנדרשים, שמחייבת כניסה לכל חיוב ולהפריד ולמיין באופן יזום, דבר שכמעט לא מעשי וכאמור לא חסכוני, ופעול הרישום בגבייה אינה היעילה והמועילה.

לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תשתמש בסמל פעולה מיוחד לפעולות עדכון החיוב הראשוני בעקבות שומה מכרעת וסמל פעולה מיוחד אחר לפעולות עדכון החיוב בעקבות ערר וסמל מיוחד אחר בגין שערך החיוב (תוספת הצמדה וריבית).

לדעת הביקורת, רישום פעולות החיוב הראשוני, פעולות עדכוני החיוב אם בעקבות שומה מכרעת ואם בעקבות ערר בסמלי פעולה מיוחדים לכל פעולה, יאפשר הפקת דוחות ממערכת הגבייה בצורה יעילה שיספקו תמונת מצב מלאה, בהירה ומפורטת לגבי החיובים הראשוניים ועדכוני החיובים בעקבות שומה מכרעת ועררים. דבר אשר יאפשר מעקב ופיקוח על חיובי היטלי השבחה בצורה יעילה. רישום פעולות החיוב ותיקוני החיוב של היטלי השבחה בסמלי פעולה שונים וייחוסם במערכת הגבייה לסיווגים המתאימים (חיוב ראשוני או תיקון/עדכון חיוב), יאפשר, בצורה ישירה הצגה של הנתונים **בנספחי הגבייה בדוחות הכספיים**.

ראוי לציין, שבמעקב הביקורת, לקראת סוף מרץ 2024, מחלקת הגבייה החלה ברישום סמלי פעולה שונים לפעולות עדכוני חיובים וחיובי הפרשי הצמדה וריבית בשונה מסמל הפעולה של החיוב "הראשוני". ראוי להמשיך ולבדוק הגדרת אותם סמלים וכיצד מקבלים ביטוי בהפקת דוחות.

הצגת חיובים ותיקוני חיוב בדוחות הכספיים לשנת 2022 - מנספח 2 לטופס 1 ובפירוטיו א-ב.

הביקורת מעירה, שהמועצה מציגה את החיובים בהיטל השבחה כולל התיקונים במהלך השנה (בעקבות שומה מכרעת ו/או ערר/שערוך) בסכום אחד כולל בחיוב הראשוני, בפירוט אי למטה (16,559 אלפי ש"ח), שנוסף אליו חיוב ריבית והצמדה אוטומטי של מערכת הגבייה. **הביקורת בדעה**, שעל המועצה לפצל את הצגת הנתונים בין חיוב ראשוני (במיוחד שנהגת להציג את החיובים בטור החיוב הראשוני)¹ לבין תיקוני החיובים השונים שיוצגו בעמוד חיוב (ביטול) נוסף, וכמו כן להפריד את פעולות השערוך, וכמו כן, במקרים בהם נמחק חוב להציג בפירוט ב' בו מוצגים תנועות של הנחות, פטורים ומחיקות חובות. הצגת תיקוני החיובים בעמודה נפרדת, תתרום למשתמשי הדוחות הכספיים לגילוי נאות, ותשפר עקרון השקיפות.

מועצה מקומית כפר שמריהו

נספח 2 לטופס 1

הדוח הכספי לשנת 2022

מצב חשבון החייבים בגין ארנונות, הטלים והשתתפויות לפי נתוני אגף הגבייה באלפי ש"ח

מס.	שם החשבון	יתרה לתחילת השנה	חיוב בשנת החשבון (פירוט א)	סה"כ פטורים, שחרורים והנחות (פירוט ב)	העברה ל / מ חובות מסופקים	סה"כ חיובים נטו	סה"כ נביות בשנת הדוח (פירוט ג)	יתרה לסוף השנה	יחס נביות ב - % לכלל החיובים
81	הטלי השבחה	9,135	16,774			25,909	13,862	12,047	53.5%

מועצה מקומית כפר שמריהו

נספח 2 לטופס 1 - פירוט א

הדוח הכספי לשנת 2022

מצב חשבון החייבים בגין ארנונות, הטלים והשתתפויות לפי נתוני אגף הגבייה באלפי ש"ח

מס.	שם החשבון	חיוב ראשוני	חיובי ריבית והצמדה על השוטף	חיובי ריבית והצמדה בגין חובות קודמים	חיוב (ביטול) נוסף	חיוב בשנת החשבון
8	הטלי השבחה	16,559		215	16,774	16,774

¹ המונח חיוב ראשוני מתייחס לחיוב הראשוני של ארנונה שרשות מקומית מוציאה בתחילת כל שנה לפני עדכונים במהלך השנה. אולם כשמשתמשים בטור חיוב ראשוני בסוגי החיובים החד פעמיים בנספח 2 לטופס 1, אזי ראוי לפצל את העדכונים של החיובים בטור נפרד.

הביקורת מסכמת

הביקורת מעירה שאין למועצה נוהל כתוב ומאושר לטיפול בהליך החיוב והגביה של היטלי ההשבחה, לרבות בעת שינוי החיובים בעקבות שומה מכרעת ו/או ערר. לדעת הביקורת, בהעדר נוהל עבודה כתוב וסדור, שנלמד ותודרך בכל המחלקות המטפלות לרבות הממשקים ביניהם, אשר מבטיח קיומן של בקורות הולמות בתהליך, עלולות ליפול טעויות בחיובים, בגבייה ובהחזרים של היטלי השבחה. הביקורת העלתה במדגם של עדכוני חיובי היטלי השבחה בעקבות שומות מכריעות ועררים, שני מקרים בהם נפלו טעויות בביצוע תיקון החיוב, שהמקרה האחד, הקטנת חיוב ביתר בסך כ **367 אלף ₪**, והשני, אי חיוב בסך **150 אלף ₪** בגין אישור הסכם פשרה בהחלטת וועדת ערר.

הביקורת מעירה שהמועצה לא עקבה אחר הסכומים המגיעים לה מרשות מקרקעי ישראל בגין **חלף היטל השבחה**. המועצה חויבה בשני חיובים מהותיים על ידי רשות מקרקעי ישראל, שהאחד בשנת 2020 והשני בשנת 2023, כאשר כל חיוב היה בסכום שעולה על 1 מיליון ₪, והמועצה לא עקבה ולא בדקה. הביקורת ביררה מול רשות מקרקעי ישראל אודות שני החיובים הנ"ל, כאשר נכון למועד הגשת דוח הביקורת, טרם הושלם הליך הבירור, וראוי שהגזברות תמשיך בהליך הבירור במקביל ללמידה לעומק, קבלת הדרכה והכשרה ייעודית לזכאות לחלף היטלי השבחה, לנוהל עבודה למעקב אחרי הזיכויים והחיובים מרשות מקרקעי ישראל.

עיקר המלצות הביקורת

הביקורת ממליצה למועצה, לבצע עבודת מטה מעמיקה, לעריכת נוהל עבודה מפורט לטיפול בחיוב ובגביית היטלי השבחה וחלף היטלי השבחה, לרבות עדכוני חיובים בעקבות שומה מכרעת וערר, שיבטיח קיומן של בקורות הולמות בתהליך, ולקיים תהליך למידה והדרכה ליישום הנוהל לעובדי מחלקת ההנדסה, הגבייה והגזברות. הביקורת ממליצה, שנוהל העבודה, יהיה מבוסס על ההתאמה למערכת הגבייה הממוחשבת, לרבות בדיקת אפשרות עדכון היישומים במערכת הגבייה הממוחשבת, כאשר הדגש הוא על שימוש במערכת הגבייה הממוחשבת בתהליך, ולא להסתמך על טפסים חיצוניים בלבד, דבר אשר יבטיח שכל פעולה רשומה במערכת שבסופו של תהליך היא זו שקובעת את החיוב. שימוש בטפסים ידניים פנימיים, אשר להם חשיבות רבה, ככלי בקרה, ולפעמים הם תנאי הכרחי, אולם לא מספק במקרים בהם חלקם לא תואם מה שנרשם בסופו של הליך במערכת הממוחשבת.

הביקורת ממליצה, לבדוק אפשרות ביצוע הליך מדרג הרשאות, בפעולות חיוב או זיכוי במערכת הגבייה הממוחשבת, שלפיו תידרש בפעולה אקטיבית ישירה של אישור הגזבר במערכת הגבייה.

הביקורת ממליצה, לאור מהותיות הסכומים של היטלי השבחה, ריבוי בעלי התפקידים ותחנות העבודה בהליך, ולאור משך הזמן בהליך, ויחד עם זאת, מדובר במספר מוגבל יחסית של אירועי היטל השבחה בשנה, לראות בכל אירוע של היטל השבחה כאירוע שמחייב הליך סגירה סדור, כך שלפני הנפקת אישור העדר חובות לטאבו ולפי מתן אישור בהליך היתר בניה, יהיה הליך סדור אקטיבי, שבו ישתתפו כל הצדדים הנוגעים בחיוב ובגבייה במשך כל התהליך, מעין "פרוטוקול סגירת תיק היטל".

הביקורת ממליצה, שראוי שהמועצה תשקול להרחיב ולהעמיק את צורת הדיווח החודשי במליאת המועצה, בנושא תמונת המצב והתנועה בכספי וחיובי היטל השבחה. עד היום צורת הדיווח מסתכמת בציון נתוני יתרת הכספים נכון לסוף חודש (משורינת וחופשית) וציון היתרה הכוללת של חייבי היטלי השבחה. לדעת הביקורת, ראוי לשקול הצגת דוח שמעין "מאזן גבייה" לסוף כל חודש, אשר כולל, סטטוס (ראשונית/מכרעת/ערר) את יתרת החייבים בתחילת השנה, חיוב "ראשוני" (שומה של שמאי הוועדה), עדכוני חיוב בעקבות שומה מכרעת, עדכוני חיוב בעקבות ערר, מחיקת חובות (אם יהיו כאלה), חיוב בגין ריבית והפרשי הצמדה, גבייה בפועל ויתרה לסוף החודש המדווח, כאשר הדוח מפורט לפי נכסים/משלמים (ללא פרטים מזהים - רק מספור סדורי). לדעת הביקורת, הצגת דוח כזה, בנוסף להצגת התנועה בקרן היטלי השבחה מתחילת השנה עד סוף החודש המדווח, שתכלול תקבולים מהיטל השבחה ובהפרדה תקבולי חלף היטלי השבחה, והשימוש בכספי הקרן בתקופה למימון תקציב רגיל ותב"רים והיתרה לסוף החודש המדווח (בדומה להצגה בבאור 5 בדוחות הכספיים), תהווה הליך בקרה מוגבר, כאשר עצם הכנת הדוח, יש בה מעין בדיקה שוטפת, והצגת הדוח במליאת המועצה מאפשרת הצגת תמונת מצב רחבה ומעמיקה יותר.

דגמה להמחשה בלבד:

מס'	סטטוס	יתרת חייבים לתחילת השנה	חיוב "ראשוני" שומת וועדה	עדכון חיוב שומה מכרעת	עדכון חיוב ערר	מחיקת חוב	חיוב ריבית והצמדה	גבייה	יתרת חייבים לסוף החודש
1	המועצה הגישה ערר	1,000	-	(300)	-	-	30	-	730
2	המתנה לשומה מכרעת	-	1,000	-	-	-	10	-	1,000

לדעת הביקורת, הכנת "מאזן גבייה" כנ"ל, רצויה בשיקול העלות מול התועלת, כאשר עיקר "העלות" במשאבים להכנת הדוח מרוכזת בהכנת הדוח הראשון, והעדכון מדי חודש, לדעת הביקורת, המשאבים הנדרשים מתמעטים ובמיוחד, עם שימוש בסמלי פעולה נפרדים, שמחלקת הגבייה יכולה להכין אותו, שיועבר לבדיקה ועריכה לצורך ההצגה על ידי הגזברות. כאמור, מהדוח הנ"ל ניתן לערוך אומדן ספציפי לסכום החובות שגבייתם מוטלת בספק, במקום הסכום הכללי של 3,000 אלף ₪ שמוצג כשולי בטחון. כאמור, בנוסף, רצוי שיוצג, דוח של קרן היטל השבחה, במבנה של באור 5 בדוחות הכספיים, ובהפרדה בין היטל השבחה לחלף היטלי השבחה.

הביקורת ממליצה, שראוי לשקול רישום הערות אזהרה בגין חובות היטלי השבחה.

אבטחת מידע והגנה על הפרטיות

כללי

במועצה, כמו בשאר הרשויות המקומיות, קיימים מאגרי מידע רבים אשר משמשים בסיס לעבודתה בעת שגרה ובחירום, במגוון תחומים שבסמכותה ואחריותה, שכוללים מאגרי מידע בתחום הכספי, הגבייה והנהלת החשבונות, שכר וכוח אדם, חינוך, רווחה, אגרות והיטלים ואחרים. עם ההתקדמות הטכנולוגית על פני השנים, המועצה מתבססת יותר על טכנולוגיית המידע והתקשורת באמצעים טכנולוגיים, מחשוב ואינטרנט, לביצוע הפעולות, לניהול המידע ושמירתו. **פגיעה במאגרי המידע**, במערכות הממוחשבות, ובאמצעי התקשורת, **עלולה לגרום לנזקים ניכרים, ובכלל זה לפגיעה בשירותים הניתנים לתושבים בעת שגרה ובחירום ובהגנה על הפרטיות וצנעת הפרט**, ולכן מוטלת על המועצה החובה לאבטחת המידע בצורה נאותה והולמת.

אבטחת המידע כוללת **אבטחה פיזית** של מידע ממוחשב - ביצוע פעולות למניעת פגיעה פיזית במאגרי המידע, בין היתר, שימוש באמצעים להגבלת גישה פיזית לא מורשית; **אבטחה לוגית** של מידע ממוחשב - שכוללת אמצעים להגבלה לגישה למידע כמו החובה בשימוש בשם משתמש וסיסמה, באמצעי בקרה מונעת להתחברות למחשב ולמאגרי נתונים. כמו כן, אבטחת מידע כוללת אבטחה פיזית של מידע לא ממוחשב - שכוללת אמצעי בקרה לגישה למסמכים אשר מכילים מידע שראוי שיהיה מובטח.

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לוודא באם הפעולות שנקטה בהן המועצה בתחום אבטחת המידע, בהיבטי ההתקשורת לקבלת שירותי אבטחת המידע, הגדרת תחומי האחריות והמעקב והפיקוח, באם בוצעו בצורה הולמת לסיכונים המוגברים שמשקפים מפגיעה אפשרית במאגרי המידע השונים.

היקף הביקורת

הביקורת מתייחסת לפעולות המועצה, בתחום ההתקשורת, הגדרת תחומי אחריות ופיקוח, מאז ההתקשורת, דרך מכרז פומבי, עם נותן שירותי אבטחת המידע, בפברואר 2021 (להלן: "**המכרז**"), ועד למועד הגשת דוח ביקורת זה.

בנספח ב/1 במסמכי המכרז, בדבר מפרט המכרז ופירוט השירותים הנדרשים, צוין המצב הקיים נכון לעת המכרז בדצמבר 2020 :

חלק א' – מצב קיים

במסגרת הערכותה לעמידה בדרישות תקנות הגנת הפרטיות אבטחת מידע התשע"ז 2017, חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, וכל דרישות כללי המקצוע הטובים והדין בתחום זה, ביצעה המועצה, סקר סיכונים שהושלם בסוף שנת 2018.

תפוקת הסקר שקיבלה המועצה כללה דו"ח פערים טכנולוגי בין המצב הקיים לבין המצב הנדרש.

טרם בוצע במועצה הליך זיהוי של כל מאגרי המידע לסוגיהם.

טרם בוצע על ידי המועצה רישום מאגרי המידע כנדרש על פי דין.

המועצה טרם קבעה מדיניות אבטחת מידע.

לרשות המועצה לא עומדים נהלי עבודה בתחום אבטחת המידע.

מאז קבלת תפוקת סקר הסיכונים, לא עמד לרשות המועצה גורם מקצועי בתחום אבטחת המידע שילווה את ישומן, לרבות התאמת האבטחה / המיגון הפיזי על הציוד באמצעותו מנוהל המידע.

חלק ג' – מפרט לשרותי מומחה וממונה אבטחת מידע**1. מבוא**

המועצה נערכת לעמידתה בדרישות תקנות הגנת הפרטיות אבטחת מידע התשע"ז 2017, חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981, וכל דרישות כללי המקצוע הטובים והדין בתחום זה (להלן גם "החוק"). כמו כן נדרשת המועצה לצורך קבלת נתונים ממשרדי ממשלה התייחסות של ממונה / מנהל אבטחת מידע מטעמה.

לרשות המועצה לא עומד כיום ממלא תפקיד ממונה אבטחת מידע.

לאור האמור לעיל מומינה המועצה יועצים / מומחים לאבטחת מידע להציע לה הצעות להספקת שרותי אבטחת מידע כמפורט להלן.

במסגרת שרותי אבטחת המידע יבצע נותן השרותים עבור המועצה את כל הנדרש כדי להביא את המועצה למצב המבטיח את עמידתה בדרישות החוק לרבות בתחומים כמפורט להלן:

- שרותי בקרה יעוץ ופיקוח שוטפים בתחום אבטחת המידע.
- המלצה או בחינה של ישימות על ישומים / אמצעים חדשים ועדכון / שדרוג של ישומים וגרסאות ציוד / אמצעים קיימים.
- השלמת / עדכון "סקר סיכונים"
- הכנת תוכנית עבודה להתאמת מערך התקשוב של המועצה:
- לדרישות החוק.
- לדו"ח הפערים - תפוקת הסקר
- להוראות הרגולטור בתחום אבטחת המידע והסייבר
- להכנת הנחיות ונהלים.
- טיפול ברישום המאגרים.
- הנחיה לביצוע העבודות והפעולות שתדרש המועצה לבצע על להתאמת מערך התקשוב שלה לדרישות החוק, הרגולטור ודו"ח הפערים מסקר הסיכונים.
- פיקוח ובקרה על ביצוע העבודות והפעולות שתדרש המועצה לבצע על להתאמת מערך התקשוב שלה לדרישות החוק, הרגולטור ודו"ח הפערים מסקר הסיכונים
- הכנת מפרטי הצטיידות בתחום
- הכנת הערכות תקציביות בתחום
- הכנת נהלי אבטחת מידע
- הטמעת נהלי אבטחת מידע

הביקורת מעירה, שהמועצה לא ערכה הליך של למידת הסכם ההתקשרות עם הממונה על אבטחת מידע ובמיוחד בנושא תפקידו של הממונה מטעם המועצה. המועצה לא מינתה ממונה שיפקח על עבודת הממונה על אבטחת מידע בהתאם להסכם ההתקשרות, פרט להטלה על קב"ט המועצה או טכנאי המחשוב כאיש קשר עם הממונה על אבטחת המידע. וכיוצא מכך, לא בוצע מעקב ראוי אחר קבלת מלוא השירותים, הסקרים, הדוחות והמבדקים הנדרשים לפי הסכם ההתקשרות.

מינוי ממונה אבטחת מידע

בסעיף 17.ב לחוק הגנת הפרטיות נקבע כי רשות מקומית, חייבת למנות אדם בעל הכשרה מתאימה לממונה על אבטחת מידע (להלן: "ממונה אבטחת מידע"). בקובץ תיאורי תפקידים שפרסם משרד הפנים נכלל תיאור תפקידו של מנהל אבטחת מידע ברשות המקומית. מנהל אבטחת מידע ברשות המקומית יהיה אחראי על:

1. תכנון מדיניות אבטחת המידע ובקרה על יישומה;
2. תכנון וביצוע של סקרי אבטחת מידע;
3. ניהול ההרשאות ודרכי הגישה למשתמשים;
4. תכנון ויישום של תכנית התאוששות מאסון (DRP);
5. ניהול ההגנה על מערכות המידע והתקשורת.

1. תכנון מדיניות אבטחת המידע והבקרה על יישומה

- 1.1 שמירה ואבטחת המידע ברשות תוך דגש על אבטחת מידע רגיש ו/או מסווג והביטים נוספים בהתאם להוראות הדין הקיים.
- 1.2 הגדרה ואשרור מדיניות אבטחת המידע ברשות בשיתוף מנהל מערכות המידע והנהלת הרשות.
- 1.3 יצירה ותחזוקה של רשימת מאגרי המידע הקיימים של כלל מערכות המידע והתקשורת בהתאם לדרישות החוק.
- 1.4 סיווג נכסי המידע לפי רמת רגישותם והגדרת בקורות אבטחת המידע הנדרשות להם.
- 1.5 הערכת סיכוני אבטחת מידע במערכות המידע והתקשורת.
- 1.6 עדכון פרטי הערכת הסיכונים עם שינויים משמעותיים בתהליכים המערכות המידע או באיומי אבטחת מידע.
- 1.7 רישום מאגרי מידע ועמידה בדרישות החוק בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות.
- 1.8 הגדרת דרישות אבטחת המידע ההכרחיות ליישום בתהליך העברת המידע ברשות ואל מחוץ לרשות המקומית.
- 1.9 הגדרת אירועי אבטחת המידע וצורת התגובה לאירועים אלה.
- 1.10 הנחיות הנהלת הרשות המקומית בהפניית משאבים נאותים להטמעת אמצעי אבטחת מידע ולמיקוד בסקרי סיכוני אבטחת המידע במערכות המידע והתקשורת.
- 1.11 הדרכת משתמשים בנושא אבטחת מידע.
- 1.12 בקרה על יישום נהלי אבטחת מידע.
- 1.13 אחריות להחתמת עובדים חדשים ברשות המקומית בהתייחסות לאחריות העובד בכל הנוגע להיבטי אבטחת מידע, וילווה בהצהרת סודיות.
- 1.14 כתיבת נהלים לכל תהליך המטפל בניהול, הכנסה, תפעול, תחזוקה, והוצאה של מידע ברשות המקומית בהתאם למדיניות ותרכי אבטחת המידע ברשות המקומית ויאשרם עם כתיבתם ו/או שינויים ויפעל להטמעתם.

2. תכנון וביצוע של סקרי אבטחת מידע

- 2.1 ייזום סקרי אבטחת מידע של מערך מערכות המידע והתקשורת ברשות המקומית, עריכת סקרי אבטחת מידע לפני הטעמת שינויים משמעותיים או כאשר חלו שינויים במערכות המידע והתקשורת ברשות המקומית.
- 2.2 בחינת יעילות אמצעי ההגנה שיושמו ברשות המקומית ורמת הגדרות אבטחת המידע במערכות המידע והתקשורת.
- 2.3 **ייזום מבחני חדירה במערכות המידע** והתקשורת להדמיית ניסיונות פריצה ע"י פורצים מתוך ומחוץ לרשות המקומית.
- 2.4 הגדרת בקרות פיזיות, בהתאם להערכת הסיכונים, לאבטחת המידע. בקרות אלה יכללו נושאים כגון בקרת גישה, הגנה פיזית של נכסים וכיו"ב.
- 2.5 ווידוא כי סקרי אבטחת המידע ומבחני החדירה נערכים ע"י גורם מקצועי, עצמאי, בלתי תלוי וחיצוני לרשות המקומית.

3. ניהול ההרשאות ודרכי הגישה למשתמשים

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

4. תכנון ויישום של תכנית התאוששות מאסון (DRP)

- 4.1 **פיתוח תוכנית התאוששות של מערכות המידע והתקשורת ממצבי חירום ומצבי משבר ברשות המקומית (Disaster Recovery Plan - DRP)**
- 4.2 סיוע בקביעת תהליכים קריטיים שיש להפעיל במצבי משבר וחירום ברשות המקומית, בהתייחס למכלול היחידות של הרשות המקומית ובהתאם לצרכי הרשות.
- 4.3 הקמת אתר חירום לצורך הפעלת מערך מערכות המידע והתקשורת ולגיבוי מערך הנתונים, החומרה וכיו"ב להפעלתו מרגע התרחשות האסון, משבר או מצב חירום.

5. ניהול ההגנה על מערכות המידע והתקשורת

- 5.1 התקנת אמצעים המצמצמים את החשיפה לניסיונות פגיעה, כולל איתור, זיהוי ומניעה.
- 5.2 הגדרת דרישות הגיבוי למערכות המידע והתקשורת ברשות המקומית בהתאם לצרכים השונים של הרשות המקומית.
- 5.3 בקרת איכות הגיבויים ואופן אבטחתם.
- 5.4 מתן אישור להעברת מידע בטרם העברת המידע לגוף ציבורי.

רישום מאגרי מידע

על פי חוק הגנת הפרטיות חלה החובה על המועצה כבעלת מאגרי מידע, לרשום אותם אצל רשם מאגרי המידע ברשות להגנת הפרטיות.

על פי המידע שנתקבל מרשות הגנת הפרטיות **קיימים 16 מאגרי מידע רשומים של המועצה.**

איסוף ושימוש במידע ביומטרי לדיווח ולבקרת נוכחות עובדים במקום העבודה

בפברואר 2024, הוציאה הרשות להגנת הפרטיות מסמך מעודכן לגבי עמדתה בנושא. לצד היתרונות בשימוש במידע ביומטרי, טמונים סיכונים לפגיעה בפרטיות:

"שימוש שכזה טומן בחובו גם סיכונים שונים לפרטיות, כגון: איסוף המידע שלא על יסוד הסכמה חופשית ומדעת של העובדים, וזאת בשל פערי כוחות בין עובדים למעסיקים; הגברת תחושת המשטור והפגיעה בתחושת השליטה של עובדים על המידע האישי הנוגע אליהם; גניבתו של המידע, זליגתו וחשיפתו ברבים; ושימוש במידע למטרות השונות מהמטרה שלשמה נאסף המידע מלכתחילה".

הבהרות והמלצות הרשות להגנת הפרטיות מדגישות ששימוש במידע ביומטרי אמור להיות באופן סביר ומידתי ותוך ייודע העובדים וקבלת הסמכתם המפורשת, תוך יישום כללי אבטחת מידע והצמדות למטרה לה נועד.

"על-פי סעיפים 1 (3) (ז) ו-2 (1) לתוספת הראשונה לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז-2017 מאגר מידע בו מוחזק מידע ביומטרי מכל סוג, לרבות טביעות אצבע, מהווה מאגר מידע שחלה עליו לכל הפחות רמת האבטחה הבינונית לפי התקנות,....."

מאחר והמידע הביומטרי הוא מידע רגיש כהגדרתו בחוק הגנת הפרטיות, אזי על המועצה שאוספת מידע ביומטרי לשם שימוש במערכות לבקרת נוכחות עובדים, להגיש בקשה לרישום המאגר, בהתאם להוראות פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא ביצעה רישום מאגר המידע הביומטרי של העובדים שמשמשים בטביעת אצבע בשעון הנוכחות.

מבחני חדירה תשתיות

מבחני חדירה תשתיות, נועדו לבחון איכות אבטחת תשתיות המחשוב במועצה. כאשר במבדקים אלה נעשה ניסיון לחדור למערכות המחשוב השונות של המועצה בחינת חדירות ברמת התשתית נועדה² לשם:

- גילוי חולשות והגדרות שגויות בהיבטי אבטחת מידע.
- בחינת תאימות לדיווחי אבטחת מידע ידועים.
- לבחון אם יש מערכות הפעלה ושירותים ברשת שאינם מעודכנים/ללא תמיכה, המכילים חולשות אבטחה (Vulnerabilities) ידועות.
- שירותים (Ports) פתוחים בגישה חופשית מהאינטרנט היכולים להעיד על פעילות זדונית, או שלא ברורה מטרת השימוש בהם ויכולים לסייע בהשגת גישה למידע רגיש/הגדרות מערכת.
- תאימות להיבטי אבטחת מידע כלליים והיבטי רגולציה של תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) התשע"ז-2017, ועמידה בדרישות תקנה 5.

הביקורת מעירה, שהמועצה התעכבה בביצוע מבחני חדירה תשתיות, כאשר הראשון בוצע בפברואר 2024.

הביקורת ממליצה למועצה, לפעול לשפר רמת אבטחת המידע בהתאם להמלצות המקצועיות, של ממונה אבטחת המידע.

הדרכה והסברה

הדרכת עובדי המועצה נועדה להבטיח כי העובדים יהיו ערים לקיומם של סיכונים על מערכות המידע ולחשיבות הפעולות לאבטחת המידע הנהוגות ברשות.

הביקורת מעירה, שאומנם נערכה הדרכה בתחילת ההתקשרות עם ממונה אבטחת המידע, אולם מאז לא נערכו הדרכות בתדירות הנדרשת.

הביקורת מעירה, שראוי שההדרכה תכלול גם את נותני השירותים שממלאים תפקידים במועצה אולם אינם שכירים, כמו האחראיות על תחשיבי היטלי הפיתוח, עדכון נכסים, בדיקת תכניות, הנהלת חשבונות, גבייה ואחרים.

מנמ"ר המועצה עדכן את הביקורת במרץ 2024, שנקבעו מועדים לעריכת הדרכה לעובדים בנושא אבטחת מידע עם הממונה לאבטחת מידע.

² מתוך מטרות מבדק החדירה.

אבטחת מידע והגנה על הפרטיות

הרשות להגנת הפרטיות, פרסמה מסמך בינואר 2022, שבו ממליצה על מינוי **ממונה על הגנת הפרטיות**. הרשות סבורה, שלמרות התפקיד אינו חובה בדין הקיים, אלא שמינויו של ממונה הגנת פרטיות באופן וולונטרי מהווה פרקטיקה ראויה ומומלצת Practice Best - לארגונים האוספים ומעבדים מידע אישי, בעלי מאגרים ומחזיקים כאחד. בפרסום זה, הרשות מפרטת את יחסי הגומלין וההבחנה בין התפקידים השונים של ממונה אבטחת מידע לבין מנהל מאגר מידע וממונה אבטחת מידע:

"חוק הגנת הפרטיות מטיל חובות ואחריות על **"מנהל המאגר"** - מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או מנהל מאגר מידע חב באחריות 16 בהחזקתו מאגר מידע, או מי שמנהל כאמור הסמיכו לעניין זה 17 18. וחלה עליו גם חובת הסודיות אישית לאבטחת המידע במאגר.

אין מניעה כי ארגון הממנה באופן וולונטרי **ממונה הגנה על הפרטיות**, ידווח עליו גם כ**מנהל המאגר** לפי חוק הגנת הפרטיות, ובלבד שהוא אינו נושא בתפקידים אחרים בארגון העלולים להעמיד אותו בניגוד עניינים, כמפורט בסעיף 4 לעיל.

באשר ל**ממונה על אבטחת המידע** בארגון, חוק הגנת הפרטיות מקים חובה על גופים המחזיקים בחמישה מאגרי מידע, גופים ציבוריים למנות אדם בעל הכשרה מתאימה לממונה על אבטחת מידע בארגון. תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) קובעת תפקידים וסמכויות לממונה אבטחת מידע.

חשוב לשים לב כי תפקידם של **ממונה הגנת הפרטיות וממונה אבטחת מידע** אינו זהה. יש להבחין בין היסוד המשפטי של דיני **הגנת הפרטיות**, **הקובע את המותר והאסור ביחס לשימושים במידע**, לבין יסוד **אבטחת המידע**, שהוא **מכלול האמצעים הארגוניים והטכנולוגיים הננקטים למניעת שימוש לא מורשה במידע**. אבטחת מידע היא אמצעי שנועד להבטיח את **קיומם של עקרונות הגנת המידע המשפטיים והמהותיים**. בעוד שתפקידו של הממונה על **אבטחת המידע** בארגון הוא לוודא עמידה בתקנים ובנהלים רלוונטיים הנוגעים לאבטחת מידע, וכן להפעיל את **מכלול האמצעים הקשורים במניעת שימוש לרעה במידע (מעבר לאיומים הקשורים לפרטיות בלבד)**, תפקידו של **ממונה ההגנה על הפרטיות רחב יותר**, ונוגע לעיצוב ולגיבוש תהליכי עבודה ונהלים בארגון הקשורים בניהול, עיבוד ושימוש במידע אישי."

הביקורת ממליצה למועצה, שבהעדר חובה למינוי ממונה הגנה על הפרטיות, ראוי לערוך נהלי עבודה ארגוניים, הכשרות ואמצעי הסברה לעובדי המועצה ונותני השירותים בחשיבות ומהות ההגנה על הפרטיות, ויצירת אקלים ומודעות לחשיבות הנושא.

עיקרי הממצאים

- **הביקורת מעירה**, שהמועצה לא ערכה הליך של למידת הסכם ההתקשרות עם הממונה על אבטחת מידע ובמיוחד בנושא תפקידו של הממונה מטעם המועצה. המועצה לא מינתה ממונה שיפקח על עבודת הממונה על אבטחת מידע בהתאם להסכם ההתקשרות, פרט להטלה על קב"ט המועצה או טכנאי המחשוב כאיש קשר עם הממונה על אבטחת המידע.
- **הביקורת מעירה**, שהמועצה לא ביצעה הליך של **רישום מאגר המידע** הביומטרי של העובדים שמשמשים בטביעת אצבע בשעון הנוכחות.
- **הביקורת מעירה**, שהמועצה לא וודאה לקבל את מכלול השירותים המפורטים בהסכם ההתקשרות ובתדירות הנדרשת בהסכם ההתקשרות. **הביקורת מעירה** שמבחני החדירה הנדרשים בוצעו לראשונה בפברואר 2024, אחרי כשלוש שנים מאז תחילת ההתקשרות.
- **הביקורת מעירה**, שהמועצה לא הקצתה בהסכם ההתקשרות עם הממונה על אבטחת המידע שירותי אבטחת מידע לבית הספר והגנים. לדעת הביקורת, למרות ששירותי הליבה של בית הספר מאובטחים באמצעות צורת ההפעלה של מערך המחשוב בבית הספר, אולם לדעת הביקורת, נדרש מערך אבטחת מידע תומך של המועצה.
- **הביקורת מעירה**, שאין נוהל מאושר להליך אישור החשבוניות בגין שירותי אבטחת מידע, שבין היתר יכלול הליך אימות ואישור קבלת כל השירותים הנדרשים בטרם התשלום.
- **הביקורת מעירה**, שבספרי החשבונות נכון ל 25.3.2024 רשומות חשבוניות עד חודש 10.2023 בלבד.

תגובת הגזברות לממצא בדבר החשבונות:

החשבוניות היו מגיעות לטכנאי המחשוב והוא היה מאשר וחותם עליהן לתשלום, מפאת עזיבתו של טכנאי המחשוב, הנושא לא טופל. מחלקת הנהלת חשבונות פנתה לפני מספר שבועות בנושא לטכנאי המחשוב החדש (שרק התחיל את עבודתו) ולמנמ"ר, ואני מניח שפער זה יושלם בקרוב. לגבי אישור החשבוניות- טכנאי המחשוב היה מאשר לתשלום בכפוף לקבלת השירות, במידה ולא התקבל השירות כפי שלדוגמא היה בספקים אחרים - לא היה מתקבל אישור לתשלום והספק הוציא זיכוי.

עיקרי ההמלצות**הביקורת ממליצה למועצה:**

לפעול במייד לרישום המאגר הביומטרי ולפעול לפי הנהלים המחייבים בנושא ;

לערוך נוהל עבודה לאישור חשבוניות שירותי אבטחת המידע, לשלב את בית הספר וגני הילדים במעטפת אבטחת המידע ובהתאמה לצרכים ;

לוודא למידת הסכם ההתקשרות החדש על ידי הממונה ושאר בעלי התפקידים הרלבנטיים ;

לשקול למנות אחראי על הגנת הפרטיות או למצער לערוך נהלי עבודה לעיצוב וגיבוש תהליכי עבודה ונהלים בארגון הקשורים בניהול, עיבוד ושימוש במידע אישי.

מבנה ארגוני

כללי

מבקר המדינה³ התייחס לחשיבות המבנה הארגוני של רשות מקומית: **"המבנה הארגוני של רשות מקומית מגדיר את תחומי האחריות של בעלי התפקידים ואת קשרי הגומלין ביניהם, ולפיו נקבע תקן כוח האדם שלה. מבנה ארגוני מתאים ותקף מבטיח את קיומן של המטרות הארגוניות של הרשות המקומית, ויוצר סביבת עבודה בריאה ובהירה, שבה כל עובד יודע מהו תפקידו ומהם תחומי אחריותו. מבנה ארגוני זה מאפשר גם לפקח על התהליכים ברשות ולעקוב אחר עמידה ביעדים."**

בחוברת "גיבוש מבנה ארגוני ברשות מקומית", מדצמבר 2020, שפורסמה על ידי אגף בכיר לתכנון ופיתוח ההון אנושי ברשויות המקומיות, מינהל הפיתוח במשרד הפנים, צוין: **"מבנה ארגוני נכון הוא אחת מאבני היסוד של הרשות בבואה להוציא את שאיפותיה מהכוח אל הפועל. מבנה ארגוני המבטא את ערכי הניהול הרצויים לרשות מבטיח יעילות ואפקטיביות בתפקוד וכן יכולת ביצוע, גמישות והתאמה למצבים משתנים וגם יוצר אווירה של הסכמה ושיתוף פעולה בקרב העובדים. המבנה הארגוני הוא השלד שעליו מתהווה השינוי בתרבות הארגונית, באופי ובדרך של קבלת החלטות ובסינכרוניזציה שבין תת-המערכות הפועלות ברשות. קיומו של מבנה ארגוני מתאים ותקף מאפשר מתן שירות איכותי לתושבי הרשות המקומית וללקוחותיה ולבעלי עניין, יוצר סביבת עבודה בריאה ובהירה אשר מקנה מוטיבציה לעובדי הרשות המקומית ותורם לניצול מיטבי של משאבי הרשות.**

בבואנו לעצב או לבחון את המבנה הארגוני אנו בודקים באיזו מידה המבנה תומך במטרות הרשות ויעדיה ובאיזו מידה הוא הולם את התרבות הארגונית ותומך בתהליכי הליכה שלה ומביא לידי ביטוי את ערכי הרשות.

מחקרים מוכיחים כי במרבית הארגונים ניתן להגביר את תפוקת הארגון באמצעות המשאבים הקיימים ב 20% - לפחות, על ידי סידור מחדש של המבנה הארגוני, האחריות והסמכות."

במאמר של מייקל גולד ואנדרו קאמפל⁴ (להלן: "המאמר") שכותרות "האם יש לכם מבנה ארגוני נכון? במאמר, שמתייחס בעיקר למגזר העסקי, אולם לדעת הביקורת, התובנות תקפות גם למגזר הציבורי בכלל ולרשויות המקומיות בפרט.

במאמר צוין, **"שמבנים ארגוניים לעתים נדירות נובעים מתכנון שיטתי. במקום זאת, הם מתפתחים עם הזמן, בהתאמות והתחלות, מעוצבים יותר על ידי פוליטיקה מאשר על ידי מדיניות. האופי האקראי של המבנים שנוצרו הוא מקור לתסכול מתמיד למנהלים בכירים. יוזמות אסטרטגיות נעצרות או נשללות בגלל שהאחריות מפוצלת או לא ברורה."**

מבנה ארגוני נכון מבוסס על מספר עקרונות ומקיים מספר מבחנים, כאשר העיקריים:

³ הקמת העיר חר'י-ש- היבטים מוניציפליים- דוחות ביקורת על השלטון המקומי 2016- פורסם במרשתת.

⁴ פורסם במרשתת <https://hbr.org/2002/03/do-you-have-a-well-designed-organization>

מבחן הממשקים הקשים

האם המבנה הארגוני מספק פתרונות **תיאום לממשקים בין מחלקה למחלקה**? בכל אופן שתגדיר את המחלקות, סביר להניח שיהיה צורך בשיתוף פעולה מסוים ביניהן. נמצא שרובם הגדול של ממשקים אלה **מטופלים בצורה הטובה ביותר באמצעות ניהול עצמי בין המחלקות**. במידת האפשר, ההנהלה הבכירה צריכה להשאיר זאת בידי המחלקות במקום לכפות תהליכי תיאום מלמעלה למטה. אבל זה **אולי לא מספיק עבור ממשקים שמציבים אתגרים מסוימים**. "ממשקים קשים", נוצרים מסיבות רבות. ייתכן שמנהלים במחלקות שונות לא יתפסו את היתרונות של שיתוף פעולה, אולי אין להם תמריצים לעבוד יחד, או שהם פשוט חסרים את הכישורים והמשאבים כדי לגרום לשיתוף הפעולה הדרוש לקרות. **לא משנה מה הסיבה, ממשקים קשים דורשים פתרונות שתוכננו במיוחד**, כגון תהליך בוררות מוגדר בבירור ליישוב סכסוכים."

למבנה ארגוני נכון אמור להיות מבוסס על מספר עקרונות שאחד מהם:

עקרון הבקרה, השליטה והמחויבות מתייחס לשני אתגרים שעולים בכל ארגון מבוזר: איך לשמור על בקרה ושליטה ראויה? ואיך מבטחים רמה גבוהה של מחויבות ומוטיבציה? מחלקות אמורות להרגיש לחץ משמעותי לתיקון עצמי באם הם נכשלים לספק את הנדרש מהן, וצוות הניהול (שהמחלקות מדווחות לו) אמור להיות בעל יכולת זיהוי, וזה מוביל לעוד מבחן:

מבחן הנשיאה באחריות The accountability test

"האם המבנה הארגוני מקל על יצירת הליך בקרה ושליטה ראוי על כל מחלקה, מתאים לאחריות של המחלקה, חסכוני ליישום ומניע ליותר מחויבות ומוטיבציה של כל מנהלי המחלקה?"

מבחן הנשיאה באחריות ממקד את המנהלים לגבי הלחצים הקיימים במחלקה לתיקון עצמי. אלה תלויים ביחסים בין המחלקה לבין לקוחותיה הפנימיים (שאר עובדי ומחלקות המועצה) והחיצוניים (תושבים ומקבלי שירותים), **מדדי הביצוע של המחלקה, ויחסי הדיווח של המחלקה**. מחלקות שעובדות ביחסים צמודים עם הלקוחות (תושבים, נותני ומקבלי שירותים) ועם מדדי ביצוע של "השורה התחתונה", הן מחלקות שיחסית קל לבקר ולהניע. **פעילויות בארגון ללא לקוחות חיצוניים**, עם יחסים פנימיים הדוקים ומדדי ביצוע סובייקטיביים, **מציבות יותר בעיות של נשיאה באחריות**. במבנה מורכב, קל לעצב מבנה ארגוני שנראה טוב על הנייר אבל משאיר מנהלי מחלקות ללא הנעה, ללא מדידת ביצועים אובייקטיבית והנהלה והמטה שלא יכולים לבקר על אלה שמדווחים להם. **מבחן הנשיאה באחריות** עוזר להנהלה לעצב מחלקות ולבנות מדדי ביצוע שמפיקים בקרות אפקטיבית, חסכוניות ותורמות להנעת עובדים ומנהלים.

עקרון היוזמה וההסתגלות

מבנים ארגוניים אמורים להיות מעוצבים ליוזמה ולהסתגלות כאשר אי ודאות הופכת להיות ברורה והסביבה משתנה. מבנה ארגוני שהוא מושלם **להיום** הוא לא מספיק יעיל וטוב אם לא יכול להסתגל ולהחיל את התנאים של **מחר**. עקרון זה מוביל למבחן נוסף:

The flexibility test מבחן הגמישות

"האם המבנה יסייע בפיתוח אסטרטגיות חדשות ומספיק גמיש להסתגל לשינויים עתידיים?"

המבחן מכיר בכך, שחלק מהמבנים הארגוניים מאפשרים חידושים והסתגלות בעוד שחלק אחר מבוסס על מרכזי כוח שמתנגדים לשינוי. המבחן מבטיח, שהמתכנן אמור להתחשב בשינויים העתידיים הנדרשים ובאם המבנה הינו מספיק גמיש לאמץ אותם.

לסיכום הדברים **לחשיבות והתרומה** לקיומו של מבנה ארגוני נכון, מאושר ומעודכן :

1.	השלד שעליו מתהווה השינוי בתרבות הארגונית, באופי ובדרך של קבלת ההחלטות ובסינכרוניזציה שבין תת-המערכות הפועלות ברשות
2.	יוצר סביבת עבודה בריאה ובהירה אשר מקנה מוטיבציה לעובדי הרשות המקומית ותורם לניצול מיטבי של משאבי הרשות.
3.	מחקרים מוכיחים כי במרבית הארגונים ניתן להגביר את תפוקת הארגון באמצעות המשאבים הקיימים ב 20%- לפחות, על ידי סידור מחדש של המבנה הארגוני, האחריות והסמכות
4.	מאפשר גם לפקח על התהליכים ברשות ולעקוב אחר עמידה ביעדים. מבטיח את קיומן של המטרות הארגוניות של הרשות המקומית.
5.	מגדיר את תחומי האחריות של בעלי התפקידים ואת קשרי הגומלין ביניהם, ולפיו נקבע תקן כוח האדם.

לסיכום הדברים שראוי להימנע מהם בעיצוב מבנה ארגוני :

1.	שמבנים ארגוניים לעתים נדירות נובעים מתכנון שיטתי.
2.	מעוצבים יותר על ידי פוליטיקה מאשר על ידי מדיניות. האופי האקראי של המבנים שנוצרו הוא מקור לתסכול מתמיד למנהלים בכירים. יוזמות אסטרטגיות נעצרות או נשללות בגלל שהאחריות מפוצלת או לא ברורה.

לסיכום העקרונות והמבחנים שראוי ליישם בתכנון מבנה ארגוני :

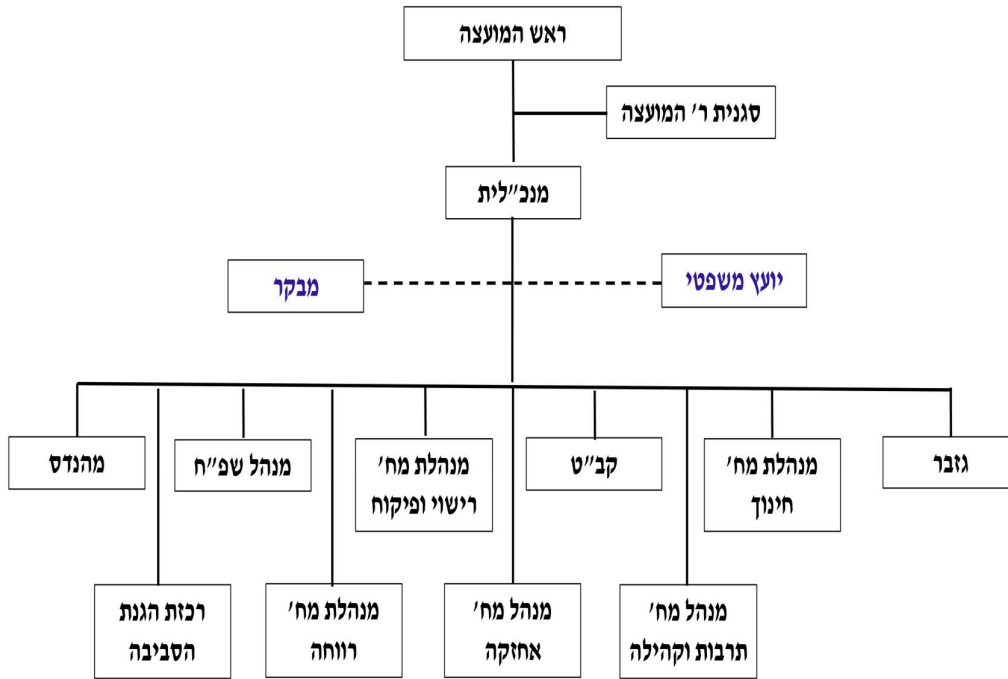
1.	האם המבנה הארגוני מספק פתרונות תיאום לממשקים בין מחלקה למחלקה? ממשקים קשים דורשים פתרונות שתוכננו במיוחד.
2.	עקרון הבקרה, השליטה והמחויבות.
3.	מבחן הנשיאה באחריות The accountability test. מדדי הביצוע של המחלקה, ויחסי הדיווח של המחלקה.
4.	עקרון היוזמה וההסתגלות.
5.	מבחן הגמישות The flexibility test.

תרשים המבנה הארגוני של המועצה

אשר הוצג על ידי המועצה בפני נציגי מחוז תל אביב במשרד הפנים, ביולי 2022



עץ מבנה- מועצה מקומית כפר שמריהו





פירוט כוח אדם

משרה	תפקיד	מחלקה
1	מנהל מחלקה	בית וייל
1	ר. מועדון +	
0.75	ר. תרבות	
1	רכז חוגים	
1	אב בית	
2	עובד ניקיון	
0.8	מנהלת מחלקה	רווחה
1	עו"ס + רכז נוער	
0.5	עו"ס קשישים	שפ"ח
0.5	מנהל מחלקה	
0.25	פסיכולוגית	בקורת
0.5	מבקר	

סה"כ 50.55 משרות

משרה	תפקיד	מחלקה
1	מנהלת מחלקה	חינוך
0.5	מזכירה	
0.27	מנהלנית גנים	
2	אב בית	
1	מזכירת בית ספר	
14.14	סייעות	
2.73	מורים/ות	ביטחון
1	ק. ביטחון	
1	מחשוב	אחזקה ואיכות הסביבה
1	מנהל מחלקה	
4	עובדי אחזקה	
1	רכז/ת סביבה	
0.11	וטרינרית	

משרה	תפקיד	מחלקה
1	ר' רשות	לשכה
1	מנכ"לית	
2	מזכירה + ר. כ"א	גזברות
	ייעוץ משפטי*	
1	גזברית	הנדסה
0.5	מזכירה	
	הנהלת חשבונות *	הנדסה
	גבייה*	
1	פיתוח (היטלים)*	רישוי ופיקוח
1	מהנדס רשות	
1	מזכירה	רישוי ופיקוח
	בודקת תכניות*	
1	מנהלת מחלקה	רישוי ופיקוח
2	פקחים	

*נותני שירותים

4



כוח אדם- משרות בפועל

2022	2021	2020	2019	2018	פירוט
*48.5	*48.5	36.5	37.5	38	מועצה
		17.3	20.5	20.6	חינוך בשרון בע"מ
48.5	48.5	53.8	58	58.6	סה"כ
1	1	1	----	----	מנכ"ל
1	1	0.5	0.5	----	מנהלת מחלקת חינוך
50.5	50.5	55.3	58.5	58.6	סה"כ

* חינוך בשרון מוזג בתוך המועצה

5

מטרת הביקורת

לודא באם המועצה תכננה וערכה מבנה ארגוני נכון להשגת מטרותיה, בצורה שתבטיח קיום עקרונות החסכון והיעילות, וקיומם של מבחן הנשיאה באחריות ומבחן הבקרה והשליטה.

היקף הביקורת

הביקורת, סקרה את המבנה הארגוני המדווח של המועצה בהשוואה למבנה הקיים בפועל בשנה האחרונה.

פעולות הביקורת

- עיון במסמכים ודיווחים בנושא המבנה הארגוני.
- איסוף וריכוז נתונים כמותיים וכספיים בנושא כוח אדם לרבות עלויות שירותי נותני שירותים (מחליפי כוח אדם שכיר).
- שיחות עם בעלי תפקידים במועצה.
- סקירת הגדרות תפקידים של עובדים ומנהלים.
- סקירת תיאורי תפקידים של מנהלים שהוגשו למנכ"לית המועצה.

איוש משרות

המבנה הארגוני ברשויות מקומיות כולל, בין היתר:

1. **תפקידים סטטוטוריים** מהותיים שחובה לאייש, **כאשר עיקר תפקידם מוגדר בחקיקה ובהנחיות מחייבות אחרות;**
2. **חובות מינוי אחראים** על תחומים על פי הנחיות מחייבות;
3. **תפקידים שמומלץ לאייש** על פי דוחות מבקר המדינה, משרד הפנים ורשויות מדינה.

עולה מכך, שחלק עיקרי מהתפקידים שהמועצה אמורה לאייש במבנה הארגוני, מוכתבים על פי הנחיות מחייבות לרבות עיקרי תחומי האחריות והסמכויות של תפקידים אלה, אולם בידי המועצה גמישות בעיצוב המבנה הארגוני כולל הסדרת מערכת הכפיפויות והממשקים בין המחלקות ובעלי התפקידים, לרבות היקף העסקתם וצורת העסקתם אם כשכירים ואם כנותני שירותים חיצוניים.

התפקידים הסטטוטוריים, כוללים :

מנכ"ל/מזכיר , גזבר המועצה, יועץ משפטי, מהנדס המועצה, מבקר המועצה, מנהל מחלקת חינוך ורופא וטרינר.

מנכ"ל/מזכיר - בכללי, החובה למנות **מנכ"ל** חלה על עיריות, לעומת החובה על מועצות מקומיות למנות **מזכיר**, אולם המדיניות של משרד הפנים הינה למעבר למינוי מנכ"לים במועצות מקומיות. המועצה נדרשה למנות מנכ"ל מועצה.

גזבר המועצה - חובה שגזבר המועצה יהיה עובד שכיר של המועצה, כאשר בעבר הועסקה גזברית ומזכירת המועצה, בעוד שהחל מסוף שנת 2019, המועצה מעסיקה גזברים שכירים במשרה מלאה.

יועץ משפטי - ברירת המחדל הינה למינוי יועץ משפטי שכיר לרשות המקומית, אולם ניתנה אפשרות לרשויות מקומיות קטנות למנות יועץ משפטי כנותן שירותים חיצוני, בכפוף לתנאים שנקבעו בהנחיות המחייבות.

מהנדס המועצה - חובה למנות על פי חוק.

מבקר המועצה - חובה שמבקר המועצה יהיה עובד שכיר של המועצה.

מנהל מחלקת חינוך - תפקיד מנהל מחלקת חינוך הינו תפקיד סטטוטורי שחובה לאייש.

רופא וטרינר - תפקיד סטטוטורי שחובה לאייש אולם קיימת חלופה ברשויות מקומיות קטנות להתחבר לאיגוד אזורי לקבלת שירותים אלה.

חובת מינוי אחראים, בין היתר:

ממונה על תלונות הציבור, מנהל רכש ואספקה, ממונה על חופש המידע, יועצת לקידום מעמד האישה, אחראי למניעת הטרדה מינית, רכז נגישות, מנהל נכסים, מנהל ארנונה, ממונה חירום, מנהל מחסנים, יועץ לענייני אזרחים ותיקים.

חלק מהתפקידים, אמורים לאיש לצורך התפקיד וחלק ניתן להטיל את המינוי על עובד קיים שמקיים את התנאים הנדרשים למילוי.

ממונה על תלונות הציבור

על-פי סעיף 2, לחוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), תשס"ח-2008, "מועצת רשות מקומית תמנה את מבקר הרשות המקומית לממונה על תלונות הציבור, ואולם היא רשאית, מטעמים מיוחדים, למנות לתפקיד זה עובד בכיר אחר של הרשות המקומית, והכל ובלבד שלא יהיה בעיסוקו האחר כדי להפריע למילוי תפקידו כממונה על תלונות הציבור".

מנהל רכש ואספקה

מינוי נדרש על פי סעיף 5 לתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950.

ממונה על חופש המידע

על-פי סעיף 3 לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998, נקבע ש"ראש רשות ציבורית ימנה, מקרב עובדי הרשות, ממונה על העמדת מידע לרשות הציבור, על טיפול בבקשות לקבלת מידע ועל יישום הוראות חוק זה".

יועץ לענייני אזרחים ותיקים

על-פי סעיף 7 לחוק האזרחים הותיקים, תש"ן-1989, " (א) רשות מקומית תמנה, מבין עובדיה, עובד שדרגתו מנהל מחלקה לפחות, להיות יועץ לרשות המקומית באותה רשות.....

(ג) מונה יועץ לרשות המקומית, וחדל מלמלא את תפקידו, תימסר הודעה על כך למועצת הרשות המקומית ולשר; הרשות המקומית תפעל בלא דיחוי לבחירת יועץ חדש לרשות המקומית, כאמור בסעיפים קטנים (א) ו-(ב).

תפקידים שמומלץ לאיש כוללים בין היתר:

מנהל מערכות מידע (מנמ"ר), אחראי על הגנת הפרטיות, מנהל ארכיון ואחראי על ניהול רשומות.

נתוני משרות ועלויות כוח אדם בדוח הכספי המבוקר לשנת 2022

נספח 4 לטופס 2 חלק ב

מועצה מקומית כפר שמריהו

דוח השכר לפי פרקי תקציב לשנה שנתיימה ביום 31 בדצמבר 2022

הפרש	ביצוע 2022 לפי דוח 66		תקציב 2022	
	מספר משרות	עלויות שכר אלפי ש"ח	מספר משרות	עלויות שכר אלפי ש"ח
(4)	0	804	1	800
54	0	893	3	947
(10)	(0)	485	2	475
40	0	2,182	5	2,222
(2)		217	1	215
15		210	1	225
(2)	0	509	2	507
(1)	0	1,162	6	1,161
	1	572	3	572
10	2	2,670	12	2,680
(84)	(0)	567	2	483
(52)	0	3,401	21	3,349
(16)	(1)	973	5	957
(24)	0	739	3	715
(176)	(0)	5,680	31	5,504
(22)	0	1,350	8	1,328
(148)	2	11,882	57	11,734

6	הנהלה וכלליות
61	נבחרים
61	מנהל כללי
62	מנהל כספי
6	סה"כ הנהלה וכלליות
7	שירותים מקומיים
71	תברואה
72	שמירה ובטחון
73	תכנון ובנין עיר
74	נכסים ציבוריים
78	פיקוח עירוני
8	סה"כ שרותים מקומיים
8	שרותים ממלכתיים
811	מנהל החינוך
812	חינוך
82	תרבות
84	רווחה
9	סה"כ שרותים ממלכתיים ממעלים
9	גימלאים (מנסיגורים)
59	סה"כ כללי

הפרש עלויות

מס' שעות העסקה	ביצוע 2022 עלות כוללת	מס' מועסקים	מס' שעות העסקה	תקציב 2022 עלות כוללת	מס' מועסקים
----------------	-----------------------	-------------	----------------	-----------------------	-------------

הערה: הסך הנייל כולל הוצאות לסיוס יחסי עובד מעביד בסך 77 אלפי ש"ח רכישת שרותי כוח אדם

עלויות השכר בשנת 2022 לעומת 2018

בשנת 2018 פעילות החינוך הייתה בעיקר בתאגיד חינוך בשרון.

מספר משרות לפי דוחות 66 לשנת 2018 (ודוח כספי מבוקר)	עלויות שכר בשנת 2018 באלפי ש"ח	מספר משרות לפי דוחות 66 לשנת 2022 (ודוח כספי מבוקר)	עלויות שכר בשנת 2022 באלפי ש"ח	מועצה/חינוך בשרון
38.0	8,407	57	11,882	מועצה
20.6	3,085	-	-	חינוך בשרון
58.6	11,492	57	11,882	סך הכל

היקף עלויות השכר בשנת 2022 הסתכמו בסך 11,882 אלף ₪ לעומת היקף עלויות השכר בשנת 2018 של המועצה ושל חינוך בשרון ביחד שהסתכמו בסך 11,492 אלף ₪. מספר המשרות בשנת 2022 הסתכם ב- 57 משרות לעומת 58.6 משרות בשנת 2018.

מבנה ארגוני מיטבי

ראוי שהמועצה תקיים את עקרונות **החסכון והיעילות** בכלל, ובעיצוב המבנה הארגוני בפרט. כאמור, בעיצוב המבנה הארגוני יש לאייש משרות סטטוטוריות ומילוי תפקידים אחרים שחובה למנות. לרשות מקומית קטנה כמו המועצה כפר שמריהו, יש קושי מובנה למקסם את היכולת בחסכון וביעילות, כאשר חלק מהותי מהמבנה הארגוני נקבע בהוראות מחייבות. אולם יחד עם זאת, המועצה נוהגת לאייש תפקידים באמצעות נותני שירותים חיצוניים שלכאורה בדרך זו, ניתנת לה האפשרות לשלוט יותר בהיקף המשרות (גמישות) ועלותן.

המבנה הארגוני נועד להשגת יעדי המועצה ומטרותיה במגוון תחומי פעילותיה, במתן שירותים מקומיים (כמו הנדסה ואחזקה של תשתיות ומבני ציבור) ושירותים ממלכתיים (כמו חינוך, תרבות, רווחה ודת).

השגת יעדים של המועצה אמורה להיות בדרך החסכונית (מינימום תשומות להשגת היעד) והשימוש במשאבים, לרבות בכוח אדם, שיהיה בצורה היעילה (מקסימום תועלת בשימוש באותו כוח אדם) והמועילה (שישרת את היעד המבוקש).

המועצה אמורה לבחון **עדכון המבנה הארגוני מדי תקופה**, בהתאמה לשינויים והצרכים לרבות הטכנולוגיים ואחרים. על המועצה לבחור בחלופה המיטבית להשגת היעדים, אולם כרשות ציבורית וכנאמן לציבור, צריכה לוודא שהשגת היעדים והמטרות, תוך הקפדה על עקרונות השוויון והשקיפות.

החלופה המיטבית למבנה ארגוני הכולל, תיעשה בשאיפה לתכנון לבחירת החלופה המיטבית של כל מחלקה ותת מחלקה, אולם תחת המודעות וההבנה **שמבנה ארגוני מיטבי כולל, לא בהכרח מבטיחה מבנה מיטבי של כל מחלקה ותת מחלקה**. כך לדגמה, כדי להשיג מבנה ארגוני מיטבי, ייתכן מצב שבמבנה מחלקת המנהל הכספי (גזברות, הנהלת חשבונות וגבייה) יהיה לכאורה לא המיטבי (לא החסכוני ביותר) להשגת יעדי המחלקה המוגדרים, כי לכאורה נדרש בשעות עבודה/כוח אדם לביצוע משימות שלכאורה מקובל ברשות מקומית אחרת מבוצעות על ידי מחלקת הנדסה/חינוך או אחרת, אולם בתכנון המבנה הכולל, תיתכן שזה התכנון המיטבי, מאשר לחסוך בחלק מכוח האדם במנהל הכספי, תמורת הסטתו למחלקה אחרת כמו הנדסה, חינוך או אחרת. כך, שלדעת הביקורת, כאשר בוחנים באם החלופה שנבחרה למבנה הארגוני הכולל היא החלופה המיטבית, עצם קיום מחלקה עם "עודף" שעות כוח אדם לכאורה, צריך להיבחן יחד עם החלופה המיטבית הכוללת.

בהתאמה, כאשר נדרשת למחלקה תוספת בשעות/משרות כוח אדם, יש לבחון כיצד זה משפיע על המשאבים הנדרשים בשאר המחלקות, באם התוספת למחלקה, אמור להתלוות אליה עדכון והתאמה במחלקה אחרת, שניתן לחסוך בשעות/משרות כוח אדם.

גזברית/מזכיר והפיצול למנכ"ל/ית וגזבר

עד לשנת 2019, המועצה העסיקה גזברית ששימשה גם כמזכירת המועצה, תפקיד של משרה מלאה, אשר לאחר מכן פוצל לשני תפקידים של מנכ"ל/ית במשרה מלאה ומשרה מלאה של גזבר. לדעת הביקורת, קיימת עדיפות ליחוד תפקיד הגזבר למנהל הכספי במועצה, כאשר ההסדר של החלופה של גזבר ומזכיר באותה משרה יוחד למועצות מקומיות קטנות, משיקולי עלויות, ולא כמבנה המועדף מבחינת התפקוד והשגת יעדי ומטרות המועצה.

אולם, לדעת הביקורת, המעבר לפיצול התפקידים, היה ראוי לשלב הליך של עבודת מטה לבחינת המבנה הארגוני בכללותו והשפעת הפיצול על האפשרות לעדכון המבנה הארגוני, לרבות נותני השירותים החיצוניים שבמקום כוח אדם שכיר, באם המבנה הארגוני הכולל המיטבי מחייב שינוי/עדכון. בתחילת המעבר, היה מעין שינוי ארגוני במחלקת האחזקה, אשר היה בו מעין ראייה מערכתית לשינוי הכולל, אולם לדעת הביקורת, ההליך של בחינת המבנה הארגוני היה אמור להמשיך אחרי התקופה הקצרה שבה היו חילופי מנכ"לים, ובעיקר היה ראוי לבחון השפעת השינוי במבנה על מחלקות אחרות כמו הנהלת חשבונות לדגמה, באם המעבר למשרה מלאה של גזבר מחייב הישארות עם היקף שירותי הנהלת חשבונות (שתי משרות) וחשבות שכר (60% משרה) וראיית חשבון (בהיקף 30% משרה) או לבחון באם ניתן להתאים היקף וסוג השירותים בהתאמה.

בהתאמה, לדעת הביקורת, היה ראוי לבחון מחדש את התפקידים והמשימות אשר היסטורית, הוטלו על הגזברית עד שנת 2019, בהיותה גם מזכירה, כמו האחריות והממונה על חופש המידע. תפקיד הממונה על חופש המידע, במתן מענה לפונים, ובעיקר עולה שרוב הפניות הן על ידי עמותות, שמבקשות לבדוק תקינות הליכים מסוימים שהתשובות להן, לרוב הן בתחום של סדרי מנהל, החלטות בתחום המנהל הכללי של המועצה ולא בהיבטים כספיים. הביקורת לא מתערבת בתהליכים ביצועיים בעבודת המועצה, אולם כן מעירה שראוי לבחון חלוקת התפקידים שיבטיחו דרך הטיפול המיטבית מבחינת עקרונות החסכון, היעילות והמועילות.

איוש תפקידים באמצעות נותני שירותים חיצוניים

כאמור, המבנה הארגוני אמור לכלול כל כוח האדם שבשירות המועצה, שכולל שכירים וגם נותני שירותים חיצוניים (שממלאים תפקידים בחלק מרשויות מקומיות אחרות כוח אדם שכיר).

השירותים העיקריים במועצה באמצעות נותני שירותים חיצוניים:

1. ייעוץ משפטי
2. ניהול הרכש
3. הנהלת חשבונות, חשבות שכר ורו"ח
4. גבייה
5. חישובי היטלים, בדיקת תכניות ונכסים
6. ניהול מערכות מידע (מנמ"ר)
7. ממונה אבטחת מידע

הערות	עלות שנתית 2023 באלפי ₪	אומדן משרות	היקף שעות חודשי
	700	0.80	150
	699	1.92	349
	670	2.90	528
	365	1.00	186
(*)	246	0.97	180
	97	0.22	40
	55	0.1	18
סך הכל	2,832	7.91	1,451

(*) בשנת 2022, ההוצאות הסתכמו בכ- 522 אלף ₪.

היקפי משרות מינימלי ושכר מקסימלי של **עובדים שכירים** נקבע על ידי הנחיות מחייבות של משרד הפנים, כמו טבלאות שכר בכירים לעובדים סטטוטוריים, טבלאות שכר לעובדים לפי תחום דרגות ואחרים. לעומת זאת, **נותני שירותים חיצוניים**, היקף העסקתם והתמורה בגין השירותים נקבעת על פי הסכם ההתקשרות שהיה בהליך המכרז הפומבי לבחירת אותם נותני שירותים. הכלל הוא, שהעסקת נותני שירותים חיצוניים, לא אמורה להוות דרך לעקיפת תהליכי קבלה ולחריגה בשכר.

לכאורה, היתרון שמועלה בהעסקת נותני שירותים חיצוניים, נובע בחלקו להיבט גמישות ההתקשרות מבחינת היקף השירותים ותקופתה ההתקשרות, בעוד שעובד שכיר, היקף העסקתו ושכרו לכאורה מעין הוצאה קבועה או קבועה למחצה, נותן שירותים חיצוני לכאורה מדובר בהוצאה משתנה, שמבטיחה למועצה לכאורה גמישות בהיקף השירות ובתקופתו.

לאור הניסיון הרב שנים במועצה, נראה שחלק מנותני השירותים החיצוניים מועסקים על פני שנים רבות (ניהול הרכש ושירותי מנהל כספי), כאשר היקף ההעסקה על פני השנים אף עלה. יתרון נוסף שמועלה על ידי המועצה, שהעסקת נותני שירותים חיצוניים, בחלק מהתחומים, מבטיחה רמת מקצועיות, התעדכנות, ומעטפת מקצועית של הארגון שבאים ממנו נותני השירותים, שעובד שכיר לבדו, ללא מעטפת משרד מקצועי, לא יהווה חלופה מועדפת בצורת ההעסקה.

לדעת הביקורת, דרך המלך בהעסקת כוח אדם אמורה להיות העסקה של כוח אדם שכיר, והעסקת נותני שירותים חיצוניים, צריכה להיות כחלופה רק במקרים בהם יתרון מובהק שמבטיח קיום המבנה הארגוני המיטבי הכולל להשגת יעדי ומטרות המועצה, ולא דווקא בהכרח הפתרון המיטבי למחלקה הספציפית.

הביקורת העירה **בדוח הביקורת 2020**, לגבי **ניהול הרכש** במועצה, בין היתר:

לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תבחן חלופות לחסכון בעלויות שירותי ניהול הרכש, בהתאם לצרכים והיקף ואופי הפעילויות של המועצה.

לדעת הביקורת, מאחר ולפי הסכם ההתקשרות, תקופת ההסכם הינה לשנה וניתנת להארכה לעוד ארבע שנים, לעוד שנה בכל פעם, ניתן היה, לאור ההחלטה על השינוי בסכום הרכישות שלא מחייבות בהליך הצעות מחיר, והירידה בשירותים שיידרשו, לבחון ולכמת את ההשפעה על היקף השירותים הנדרשים, ולבחון התאמת ההוצאות והשירותים הנדרשים בהליך אישור הארכה להסכם מול נותן שירותי ניהול הרכש, בכפוף לייעוץ משפטי של המועצה.

הביקורת מעירה, שבמהלך התקופה מאז הצגת האפשרות לבחון חלופות לחסכון בעלויות שירותי ניהול שירותי הרכש, ובתשובה לבירורי הביקורת באם יש תכנית למועצה, המענה שנתקבל תחילה, שתיבחן חלופה זו, אבל עם הזמן, לא נתקבל מענה ברור באם פונים לבחון חלופה לחסכון, אם בכלל.

הביקורת מעירה, שבתקופה מאז ספטמבר 2019 ועד לאמצע שנת 2020, המועצה עברה הליך של מינוי תחלופה של מנכ"ל ושל גזברית, שדרש זמן להתארגנות ולמידה, אבל יחד עם שינויים אלה, **לדעת הביקורת**, ניתן היה להתחיל בהליך סדור של בחינת הצרכים בתחום הרכש, ההתקשרויות והמכרזים, ולבחון כל החלופות לביצוע הפעולות בתחומים האלה, בראיה כוללת ומקצועית, יחד עם כל הגורמים שיש להם ממשק, תפקיד ואחריות בתחום הרכש.

לדעת הביקורת, ראוי לראות בהליך הרכש **כהליך מטה**, שבו, בכפוף להוראות המחייבות, קיימים מספר בעלי תפקידים, לרבות יועץ משפטי, גזברית ומנכ"ל ומוסדות כמו וועדת רכש ובלאי, וועדת התקשרויות וועדת מכרזים, אשר פעולותיהם יחד ולחוד ועם מנהל רכש ואספקה יסייעו בתחום שירותי ניהול רכש, ההתקשרויות והמכרזים במובן הרחב, בהתאם להוראות הדיון, סדרי מינהל תקין, וקיום תקני החיסכון, היעילות והמועילות והשמירה על טוהר המידות.

תגובת המועצה אז לדוח הביקורת 2020:

- המועצה תדאג שהצדדים (המועצה ונותן שירותי ניהול הרכש) יחתמו בהקדם האפשרי על נוסח תיקון תקופת ההתקשרות בהסכם החתום, כך שתקופת ההסכם תהיה תואמת לתקופה שנקבעה במסמכי השאלות והתשובות בהליך המכרז, כלומר לתקופה של שנה אחת בלבד ולאופציה לעוד ארבע שנים (ארכה של שנה בכל פעם).
- המועצה תקיים דיונים מקצועיים לבדיקת חלופות הוזלת העלויות של ניהול הרכש במועצה, בין היתר, תיבדק חלופת פיצול השירותים של ניהול הרכש משירותי הייעוץ במכרזים.

תגובת נותן שירותי ניהול הרכש

עקב היות המועצה "מועצה קטנה" תהליך הטיפול בדרישות הרכש וההתקשרויות לסוגיהם מתחיל עם קבלת אפיון של צורך על ידי ממלא תפקיד במועצה ומסתיים עם סיום ההתקשרות. ראה נוסח נוהל רכש כללי בגרסתו האחרונה שהועברה למועצה, מצ"ב. (וצירוף פירוט 10 סעיפי שירותי ראה דוח ביקורת 2020).

שנה	כמות דוא"ל שנתית	כמות ממוצעת ליום עבודה
2018	15,177	63.24
2019	12,109	50.45
*2020	11,390	56.95

בשנה זו, לאור הקורונה, כמות ימי העבודה בפועל היתה נמוכה מהממוצע השנתי

הביקורת מעירה, שראוי שהמועצה תבחן את היקף השירותים הנדרשים לניהול הרכש בהתאמה למבנה הארגוני הקיים, שכולל מנכ"לית במשרה מלאה, גזבר במשרה מלאה וייעוץ משפטי בהיקף שכולל השתתפות בוועדת הרכש הכללי.

ההיקף הכולל של **שירותי חשבות היטלים**, **רישום נכסים ובדיקת תכניות** קטן משמעותית בשנת 2023 לעומת שנת 2022, בעיקר צמצום ניכר בשירותי בדיקת תכניות, כאשר המועצה מציינת בפני הביקורת, שהליך הקטנת ההיקף, סייע בחסכון בהוצאות, כלומר אותה תוצאה ויעד של בדיקת תכניות נתקבלה במינימום תשומות של הוצאות כוח אדם. המועצה ציינה בפני הביקורת, ששירותי חשבות היטלי הפיתוח גם קטנו לאחר התאמת שעות העבודה הנדרשות לצרכים בחישובי היטלי הפיתוח שצרכו יותר שעות בתחילת ההליך ולאחר מספר שנים, הכמות הנדרשת לחישובי היטלים ירדה ובהתאמה שעות העבודה וההוצאות הנדרשות.

ניהול מערכות מידע (מנמ"ר) הינו שירות מומלץ לגופים גדולים בכלל ולרשויות מקומיות בפרט, וקיימת הגדרת תפקיד בתיאורי התפקיד במשרד הפנים, אולם התפקיד אינו מוגדר בחקיקה.

משרד הפנים
מינהל השלטון המקומי
אגף בכיר בקרת הון אנושי ברשויות המקומיות

מנהל מערכות מידע ראשי (מנמ"ר) - Chief (CIO)

Information Officer

נתוני המשרה
סוג תפקיד:
התפקיד אינו מוגדר בחקיקה.
תאריך עדכון:
20/6/2019
תיאור התפקיד
ייעוד:
תכנון וניהול מערכות המידע של הרשות המקומית כמנגנון ניהולי ותפעולי בסיסי בארגון. נושאות באחריות למכלול שירותי מערכות המידע והיישומים הדיגיטליים של הרשות ועל ניהול כלל המשאבים. אחריות על התוויית האסטרטגיה של מערכות המידע והיישומים הדיגיטליים כך שיתמכו באסטרטגיה, בתהליכים העסקיים ובפעילויות של הרשות המקומית.
תחומי אחריות:
<ol style="list-style-type: none"> 1. אספקת מערכות ושירותי מחשוב לרשות. 2. גיבוש ויישום של מדיניות מערכות מידע ברשות, בהלימה לאסטרטגיה ולתהליכי העבודה של הרשות. 3. תכנון תכניות עבודה וניהול התקציב בתחום מערכות המידע. 4. ניהול עובדי וספקי מערכות המידע. 5. ניהול התקשרויות ורכש בתחום מערכות המידע.

ממונה אבטחת מידע הינו תפקיד שנדרש על פי דין. קביעת היקף השירותים ניתנת לשיקול המועצה לאחר בחינת ניהול הסיכונים למתן מעטפת אבטחה שנדרש לחזק ולעדכן לאור ההתפתחויות הטכנולוגיות והתקפות הסייבר ותרחישי הייחוס בנושא, ובכלל להגנה על הפרטיות.

לדעת הביקורת, ראוי שהמועצה תבחן את המבנה הארגוני של מחלקת המחשוב ושירותי אבטחת מידע, באם המבנה הקיים של קבלת שירותי תמיכה מחברה חיצונית לצד העסקת טכנאי מחשוב, ולצד מנמ"ר, בהיקפי הקיימים הינו התמהיל המיטבי (החסכוני/היעיל/המועיל) להשגת יעדי המועצה במבנה הארגוני הכולל.

מעקב אחר תיקון הליקויים						
מידת תיקון הליקוי				הממצאים	נושא	שנה
לא תוקן	תוקן במידה מועטה	תוקן במידה רבה	תוקן באופן מלא			
			v	אומדן הכנסות מראש מארנונה - המיון של הכנסות התקופה מארנונה לבין ההכנסות מראש, מתוך סכום הגבייה, נעשה על פי שיעור הגבייה של שנה קודמת, בעוד שלפי דעת הביקורת, ניתן לבצע חישוב אומדן מבוסס, ברמה סבירה, להכנסות הארנונה בגין התקופה לעומת ההכנסות מארנונה מראש על פי דוחות מפורטים ממערכת הגבייה הממוחשבת.	דוחות כספיים ביניים ("רבעוניים")	2022
			v	אין במועצה נוהל מאושר לניהול רישום ומעקב אחר תקינות ושלמות הסכומים המגיעים לה מאגרות בניה, והרישום נעשה על פי דוח הגבייה שמתקבל מהוועדה המרחבית הרצליה, ללא שילוב כלים לבקרה לנכונות ושלמות האגרות המגיעות, במקרה ויש טעויות בדוחות המתקבלים מהוועדה המרחבית הרצליה.	הכנסות מאגרות בניה	2022
		v		אין נוהל כתוב ומאושר לבדיקת ואישור חשבונות של קבלנים.	חשבונות עבודות תשתיות ביוב	2022

מידת תיקון הליקוי				הממצאים	נושא	שנה
תוקן באופן מלא	תוקן במידה רבה	תוקן במידה מועטה	לא תוקן			
v				הויתור על 60% מהכנסות אגרות בניה נעשה בדרך חשבונאית ותקציבית לא תקינה. הכנסות מאגרות בניה אמורות להירשם במלואן (100%) כהכנסות בספרי החשבונות של המועצה למימון מחלקת ההנדסה, ואם לכאורה יש "מעין הסכמה" מול הוועדה המרחבית הרצליה לתוספת סכום ההשתתפות בהוצאות הוועדה, ראוי היה שניהול, תקצוב ורישום הדברים ייעשה אחרת.	הכנסות מאגרות בניה	2022
			v	המועצה לא מינתה עובד מועצה כרשם מצאי. המועצה לא מנהלת פנקס טובין. המועצה לא מסמנת את הטובין.	ניהול מצאי ומלאי	2022

נספח - תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת על פי דין

תיקון 47 תשס"ז- 2007 לפקודת המועצות המקומיות (להלן- תיקון 47) אשר נכנס לתוקף ב 8 לינואר 2008. על ידי הוספת סעיף 13 ה :

13. (א) הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, 170ג1 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).

להלן הוראות פקודת העיריות שמוזכרות בסעיף 13 לעיל :

סעיף 167 ב עד ד :

(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעיריה מבקר במשרה מלאה.

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו 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 נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;

(6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או

בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות

המקומית.

(1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו

עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו

כחבר מועצה בעיריה גובלת.

(2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה,

למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.

(ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם

אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו- (5) לסעיף קטן (ג),

כמבקר העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי

כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

167א. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה

בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

170א. (א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;
 - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת -
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר;
 - (2) על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני;
 - (3) על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

170ב. (א) ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

- (ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר

העיריה.

170.ג. (א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ- 1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו- 21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח- 1958 [נוסח משולב].

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות

כך.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לוועדה; בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חדשים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי,

באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.
 (ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

1170ג. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.

1170א. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).
 (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
 (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
 (ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.
 (ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

334א. המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו - מאסר שנה.