



# דו"ח ביקורת פנימית 2021

## מוגש ע"י עו"ד ויסאם פלאח אלהיב מבקר הפנים

הדו"ח מוגש ע"י המבקר הפנימי לאחר מעל עשור שלא היה ברשות מבקר פנימי, הדו"ח התייחס לנתונים נכון לשנת 2019, בתחומי רכש ולוגיסטיקה, משאבי אנוש, הדרכה והשתלמויות, הממצאים שעלו בדו"ח הסתמכו על נתונים שנאספו ע"י הביקורת במהלך עבודתה, וחלק מהממצאים החריגים הועלו לאלתר מול היחידה המבוקרת עם חשיפתם וזאת לאור דחיפות העניין וחומרת הממצא. הביקורת תעקוב אחר תיקון הליקויים ותפעל ליישום הדו"ח עלפי הנהלים המקובלים.



## דוח ביקורת לשנת 2021

### כללי

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)

### מטרת הביקורת

לסייע לחברי הארגון בביצוע תפקידם שבתחום אחריותם. למטרה זו הביקורת הפנימית מספקת להם ניתוחים, הערכות, המלצות, ייעוץ ומידע הנוגעים לפעולותיהם. הביקורת הפנימית במועצה המקומית זרזיר, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת (הוחל בינואר 2008). 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.

### תהליך בחירת נושאי הביקורת:

1. בהתאם לתוצאות סקר סיכונים שנערך למחלקות הרשות.
2. תיאום עם יעדי וצורכי המועצה, לצורך קידום ושיפור תפקודי.
3. תגובה לתלונות, אירועים, וצרכים העולים מהשטח.

### הנושאים שנבחרו לבדיקה:

1. מדניות ותהליכי רכש במועצה:
- א. תהליך הרכש,
- ב. יישום נוהל רכש,
- ג. פיקוח ובקרה



2. משאבי אנוש, עובדים זמניים:

- א. תהליך קליטת עובדים זמניים.
- ב. מעקב ובקרה על העסקת העובדים.

3. הדרכה, השתלמויות עובדים:

- א. סקר צרכים ותכנון הדרכה לעובדים
- ב. נוהל הדרכה והשתלמות
- ג. אמות מידה וקבלת החלטות בבקשות עובדים.
- ד. אורגן ממונה על הנושא.

1. רכש ולוגיסטיקה

מחלקת הרכש עובדת כיחידה בתוך אגף הגזברות, מאוישת על ידי מנהל יחידה, שעוסק בנושא הרכש ומסיע בענייני גביה. עבודת הרכש מתבצעת באמצעות נוהג ישן, שמבוסס הגשת בקשה על גבי טופס נייר, שכותרתו "דרישה פנימית" שנחתמת ע"י גורם ביחידה המבקשת את הרכש, לאחר מכן מועברת לאישור וחתימת הגזבר, לאחר בדיקת הסעיף התקציבי ולאחר מכן למנהל הרכש, שבודק את הבקשה ומוציא שמבצע את תהליך הרכש לפי נוהל הצעות מחיר.

מנהל הרכש הוציא הזמנה להצעה לספקים, שהוא מכיר, ומופיעים בטבלה במחשב. הספקים מחויבים לשלוח את ההצעה על גבי טופס עם לוגו המועצה המקומית זרזיר, ומנוסחת ע"י מחלקת הרכש באופן אחיד. לאחר תום מועד הגשת ההצעות, ההצעות נפתחות בנוכחות ועדה הרכש הרשותית, שמורכבת מגזבר הרשות, מזכיר הרשות, מנהל רכש, יועמ"ש, ומהנדס. לאחר פתיחת המעטפות, ועדת הרכש בוחרת את ההצעה הזולה ביותר למעט במקרים חריגים ולאחר נימוק ניתן לבחור הצעה לא בהכרח הזולה, וכאשר יש הצעה יחידה, ועדת הרכש לא תקבל אותה אלא במקרים חריגים, כגון דחיפות או חוסר בספקים בתחום.



### **חקיקה ונהלים מנחים:**

1. צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950
2. נוהל פנימי הזמנות ורכש מיום 23.12.18
3. תקנות חובת המכרזים, תשנ"ג-1993
4. העיריות (מכרזים), תשמ"ח-1987
5. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2009
6. תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998

### **עיקרי הממצאים, המסקנות וההמלצות**

הביקורת בדקה מדגם אקראי של 14 הזמנות רכש שבוצעו במהלך המחצית הראשונה של שנת 2019, מתחומים פעילות שונים מכלל מחלקות הרשות, כמו כן בחנה הביקורת את תהליכי הרכש בשימת דגש על ממשקי עבודה, ויחסי גומלין בין יחידת הרכש, מחלקת הכספים, מחלקות הרשות השונות והספקים. מהבדיקה עלו הממצאים הבאים:

1. במכרזי זוטא ועדת הרכש לא מנהלת פנקס ספקים לפי דרשת סעיף 8 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (תיקון משנת 2011).
- הביקורת ממליצה להקים מאגר ספקים שינוהל ע"י ועדת הרכש, ויעודכן כל רבעון או חציון באמצעות פרסום וצירוף ספקים לפי קריטריונים ואמות מידה שייקבעו ע"י ועדת הרכש.
2. מנהל הרכש פונה לספקים באמצעות פניות אקראיות, ומקבל את ההצעות באמצעות המיל, הפקס או מעטפה סגורה, מבלי שיש נוהל קבלת הצעות אחיד. נוהג זה מרוקן את נוהל הצעות המחיר מרציונל היעילות וחסכון.
- הביקורת ממליצה כי נוהל קבלת ההצעות יהיה אחיד, וההצעות יתקבלו במעטפה סגורה בלבד.
3. נוהל הרכש ברשות, לא עבר אישור היועץ המשפטי, לא הופץ למנהלי המחלקות, ואינו מותאם לדרישות החוק, אנו מיושם במדויק, ולוקה בפערים רבים.



הביקורת ממליצה להעביר את הנוהל לבדיקתו של היועץ המשפטי לבדיקה ועדכון, לקיים עליו דיון, לאשרו ע"י ועדת הרכש והפיצו למנהלי המחלקות.

4. עלה מהביקורת כי רכישת מוצרי מזון, ומוצרי ניקוי, לצריכה ברשות, מתבצעים באופן שוטף מזה מספר שנים, ללא נוהל הצעות מחיר או מכרז מסגרת מותאם שמאפשר רכישה של אותם מוצרים באופן במחירים מוזלים תוך שמירה על חיסכון ויעילות.

הביקורת ממליצה לקיים מכרז מסגרת למוצרי הצריכה של הרשות, שמאפשר רכישה במחירים זולים מספק אחד או יותר.

5. עלה עוד מהביקורת שמנהלי מחלקות אינם יודעים מה עומד לרשותם מתקציב המועצה לצרכי רכש מחלקתי.

הביקורת ממליצה כי עם אישור תקציב המועצה כל מנהל מחלקה ידע מה סך תקציב הרכש העומד לרשותו.

6. הביקורת ממליצה לרכוש תוכנת ניהול רכש שתאפשר הגשת בקשות רכש מכוונות, שתאפשר יעילות וחסכון בזמן ובירוקרטיה בתהליך הרכש כמו גם תאפשר בקרה על התהליך.

## 2. משאבי אנוש

העסקת עובדים זמניים:

ברשות מועסקים 1200 עובדים, מתוכם כ 15 עובדים זמניים, שמועסקים בתחומים שונים רובם במוסדות החינוך, והחינוך הבלתי פורמלי.

המסגרת החוקית:

העסקתם של עובדים זמניים, מבוססת על חוזה העסקה מיוחד והיא מוסדרת בצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז-1977, ובחוקת העבודה, שמהווה ההסכם הקיבוצי הרחב שחתום בין ההסתדרות לבין מרכז השלטון המקומי.



הביקורת בדקה מספר תיקים של עובדים זמניים, ועיינה בתהליך קליטתם, המשך ותנאי העסקתם.

### עיקרי הממצאים והמסקנות

1. מהממצאים שעלו כי מעטים המקרים בהם פורסמו משרות למילוי מקום זמני לציבור הרחב באמצעי תקשורת, על פי המתחייב מעיקרון השוויוניות במתן הזדמנות למי שרואים עצמם מועמדים ראויים למשרות המוצעות. הביקורת ממליצה לערוך נוהל כתוב, לאיוש משרות בעלות אופי זמני, תוך שמירה על הזכות לשוויוניות ומתן הזדמנות לכלל הציבור, וגם להרחיב את האפשרות לקלוט עובדים מתאימים ובעלי ניסיון ויכולות.
2. עלה מהביקורת כי שתי עובדות זמניות שנקלטו לפני מספר שנים, להעסקה זמנית, למשך 3 חודשים, ומעיון בתיק שלהן עלה כי מעולם לא האריכו להם את חוזה ההעסקה ולא הפסיקו את העסקתן באחד המקרים, למשך קרוב לחמש שנים. הביקורת העלתה לאלתר את הסוגיה והביאה אותה לשולחן ראש המועצה, והוחלט לסיים את העסקתה לאלתר ולהביא לסיום המחדל. עובדת אחת התפטרה מיוזמתה, והשנייה זומנה לשימוע ועבודתה הפסקה. (מצ"ב מסמכים והתכתבויות)
- הביקורת ממליצה לקבוע בנוהל העסקת עובדים זמניים, את תקופת העסקתם ותאריך סיום העסקתם, ולבצע מעקב ובקרה למניעת חריגות העסקה מחוץ למסגרת החוקית.

### 3. הדרכה/השתלמות עובדים:

#### כללי:

הכשרה והשתלמות עובדים לרבות לימודים אקדמאים, מהווים אבן יסוד בהעצמת ההון האנושי ופיתוח יכולותיו וכישרונותיו. השתלמויות מקצועיות ולימודים לרכישת השכלה בקרב העובדים נועדו, על מנת להרחיב אופקים ולהעמיק את הידע המקצועי והכללי, ובכך לשפר את תפקודם ואת תרומתם למערכת העירונית.



הכלל הוא שעובדים זכאים להשתתף בהשתלמויות ובלימודים, המועצה אמורה לעודד את עובדיה להשתתף בהשתלמויות ובלימודים על ידי מתן סיוע כספי ואחר בכפוף לנהלים ומדיניות הרשות.

הביקורת בדקה את תהליך יציאת עובדים להשתלמות, בחנה נוהל ההדרכה וההשתלמות, בדקה האם יש אורגן ממונה על נושא ההשתלמות, בדקה מה הנוהג שקיים ליציאת עובדים להדרכה.

### השתתפות עובדים בהשתלמויות/קורסים וימי עיון

אוגדן תנאי השירות של השלטון המקומי (להלן - האוגדן) מרכז את מרבית החוקים, ההסכמים וההנחיות בתחום יחסי העבודה בשלטון המקומי. פרק 6 באוגדן עוסק ב"השתלמויות עובדים" וקובע כי ראש רשות מקומית רשאי לאשר את השתתפות הרשות בהוצאות השתלמות של עובד או בחלק מהן אם נוכח כי ההשתלמות נחוצה לעובד, בין היתר, לצורך מילוי תפקידו, לרכישת מקצוע ולקידום בהתאם למסלולי הקידום.

### עיקרי הממצאים והמסקנות

#### 1. העדר תכנית הדרכה על פי צורכי ההדרכה :

איתור והגדרה של צורכי ההדרכה לעובדי הרשות הוא שלב חשוב ומשמעותי בהכנתה של תכנית הדרכה אפקטיבית מתאימה. התהליך מתבסס על ניתוח של צורכי הרשות המקומית ושל משימותיה לנוכח מידת הכשירות של עובדיה, ושבמסגרתו אמור מי שמופקד על ההדרכה לבצע פעולות כגון : ניתוח עיסוקים , סקר צרכים , ניתוח פערי הידע כדי להשיג יעדים אלה באורח אפקטיבי ומשמעותי.

הבדיקה העלתה כי לא נהוג ברשות לבחון באופן מערכתי כאמור את צורכי ההדרכה של עובדיה ולא נהוג להכין תכנית הדרכה. לפיכך השתתפות העובדים בפעילויות ההדרכה, על כל הכרוך בכך, בחירת המשתתפים,



התאמתם להכשרה, שיוכם המחלקתי והליך אישור השתתפותם - לא בהכרח על פי תכנון מוקדם, אלא בעיקר יוזמות ובקשות עובדים ומנהלים.

הביקורת ממליצה, לרשות או מי מטעמה (ממונה הדרכה) לפעול להכנת תכנית הדרכה ותגדיר, בין היתר, את יעדי ההדרכה ושיטות ההדרכה שנבחרו, תפרט את פעילויות ההדרכה שיש לבצע כדי לצמצם פערים בקרב עובדים ואת לוח הזמנים לביצוען, ראוי שתכנית ההדרכה תקבע, במידת האפשר, מסלול הדרכה רצוי לכל עובד בהתאם לתפקידו הנוכחי, לצורכי הארגון ולצפי בדבר קידומו האישי בעתיד המתבסס על יכולותיו וכישוריו.

## **2. הממונה על ההדרכה ברשות:**

עלה מהבדיקה כי לא התמנה לרשות, ממונה הדרכה שמופקד על נושא השתלמויות עובדים, ייזום וריכוז של צורכי ההדרכה של עובדי הרשות; בדיקת הכישורים הנדרשים מבעלי תפקידים ברשות; קיום קשר שוטף עם גורמי הדרכה ואחריות לתיאום המועדים לביצועה; פיקוח על ביצוע ההדרכה ועל נוכחותם המלאה של המשתלמים בה ופיקוח על רמת ההדרכה. ממצאי הבדיקה מעלים כי אין ברשות המקומית וועדת הדרכה או אורגן ממונה אחר, כך שהטיפול כברירת מחדל לכלל הנושאים השיוריים מתבצע ע"י ראש הרשות בלבד.

הביקורת ממליצה לרשות למנות לאלתר לפי הנהלים המקובלים, ממונה הדרכה, שיופקד על ריכוז נושא זה לפי הגדרת התפקיד כפורט לעיל ולהסמיכו לפעול על פי הנהל שיאושר.

מאחר והרשות לא מינתה ועדת השתלמויות/הדרכה הביקורת ממליצה למנות ועדת השתלמויות עובדים, בראשות מנכ"ל הרשות שתאושר במליאת המועצה ותדון בבקשות ליציאה להשתלמות בכל הערוצים הנמנים לעיל, על מנת להבטיח תהליך קבלת החלטות שוויוני, תוך שמירה על שקיפות וטוהר המידות.





### **3. העדר נוהל הדרכה והשתלמות עובדים:**

נוהל הדרכת עובדים עשוי לשמש את יחידת ההדרכה ברשות או מי שממונה מטעמה לצורך זה ככלי לניהול הדרכת העובדים. הנוהל אמור לפרט את עקרונות הכנת תכנית ההדרכה ואת אופן המעקב והפיקוח אחר יישומה, את הליך הטיפול בבקשת העובד להשתתפות בפעילות הדרכה ואת אמות המידה לקביעת שיעור השתתפותה של הרשות המקומית במימון ההדרכות לסוגיהן - שיעור המימון הכספי ומספר ימי היעדרותם של העובדים על חשבון הרשות.

הבדיקה העלתה כי לא קיים ברשות נוהל הדרכה מסודר שיקיף ויפרט את העקרונות המנחים לניהול פעילות ההדרכה ברשות והקובע אמות מידה ברורות ושקופות שלפיהן יוחלט אם לאשר את סוגי פעילויות ההדרכה ומה יהיה שיעור מימון.

מאחר וערוצי ההדרכה מגוונים הכוללים: השתלמויות, קורסים, ימי עיון, לימודים להשכלה גבוהה ועוד, חזקה על הרשות לבנות נוהל מקיף שיאגד בתוכו את כל האלמנטים השונים בפעילות ההדרכה וכפונקציה של סוג הפעילות לצד דרכי הפיקוח והבקרה בהתאם.

מהביקורת עלה כי אחד העובדים בשירות הפסיכולוגי החינוכי הגיש להנהלת המועצה בקשה לאישור השתתפותו בהשתלמות להכשרת התמחות בטיפול קוגניטיבי התנהגותי, בקשתו העלתה מרכיב היעדרות מזמן העבודה בימי הלימודים, והשתתפות הרשות בעלות השתלמות, מנהל המחלקה המליץ לאשר את בקשתו במלואה, מנכ"ל המועצה אישר השתתפות העובד בהכשרה על חשבון זמן העבודה, ללא התייחסות לפן הסיוע בעלות ההכשרה.



### טבלת סיכום ממצאים והמלצות:

נושא	נושא משנה	ממצא	המלצה	הערות
רכש ולוגיסטיקה	מכרזי זוטא	אין פנקס ספקים	להקים פנקס ספקים ולעדכנו מעת לעת.	
	קבלת הצעות	היעדר אחידות בקבלת ההצעות	לקבל הצעות באופן אחיד באמצעות מעטפה סגורה בלבד.	
	נוהל רכש	נוהל לוקה בפערים, לא מאושר ע"י ועדת הרכש והיועץ המשפטי.	לערוך תיקונים לנוהל ולהעבירו להערות ואישור היועמ"ש וועדת הרכש.	
	רכישת מזון ומוצרי ניקוי לשימוש שוטף	ללא מכרז או הצעות מחיר.	לקיים מכרז מסגרת על פי הנהלים המקובלים.	
	תקציב רכש	מנהלי מחלקות לא יודעים מה תקציב הרכש למחלקה.	לעדכן כל מנהל מחלקה כמה תקציב רכש עומד לרשותו.	
	תכנת רכש ממוחשבת	אין	לרכוש תוכנה מתקדמת ונגישה.	
משאבי אנוש עובדים זמניים	נוהל איוש משרה זמנית	אין	לבנות נוהל העסקת עובד זמני שיבטיח שוויוניות והזדמנות לכולם.	



העובדת זומנה לשימוע ועסקתה הופסקה.	הומלץ לסיים העסקתה ולאייש את המשרה באמצעות מכרז.	עובדת הועסקה באופן זמני לתקופת כ-חמש שנים ללא הסכם.	מעקב ובקרה על העסקת עובדים זמניים	
	לבצע סקר ותכנון להדרכת עובדים בהתאם לתקציב מאושר.	אין תכנית הדרכה והשתלמות	תכנית הדרכה	הדרכה/השתלמות למורות עובדים
	למנות ממונה הדרכה ולהסמיכו לפעות על פי הנהלים.	אין ממונה הדרכה והשתלמות	ממונה הדרכה/השתלמות	
	למנות ועדת הדרה והשתלמות בראשות מנכ"ל הרשות.	אין ועדת הדרכה	ועדת הדרכה/השתלמות	
	לבנות נוהל הדרה והשתלמות, שמבטיח קבלת החלטות שוויוניות תוך שמירה על שקיפות.	אין	נוהל הדרכה והשתלמות	

בכבוד רב,

ויסאם פלאח, עו"ד

מבקר פנים ונציב תלונות הציבור