

דוח מבקר המועצה

לשנת 2020

שמירת המידע, הגנת

ואבטחת המידע

במועצה

כללי

ביקורת פנימית - הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה 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.

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 אזורית אלקסוס, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת .

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 :

- א. תיאום עם יעדי וצורכי המועצה, לצורך קידום ושיפור תפקודי.
- ב. תגובה לתלונות, אירועים, וצרכים העולים מהשטח.
- ג. דרישת ראש הרשות.

הנושאים שנבדקו בשנת 2020 :

- א. אבטחת מידע והגנת הפרטיות.
- ב. הפעלת אתר האינטרנט של המועצה ופרסום מידע לציבור.
- ג. שמירת המידע, ניהול ארכיון וטיפול ברשומות של המועצה.
- ד. ניהול עצמי בבתי ספר.

עבודת הביקורת בשנת 2016 הושפעה רבות מקיומן של בחירות ראשונות למועצה שנדחו יותר מפעם, לאור תהליך זה, הביקורת גזרה נושאים לבדיקה בשנת 2017.

הבסיס החוקתי לעבודת הביקורת

סימן ב': מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון: תשנ"ז)

145א. מינוי מבקר המועצה (תיקון: תשנ"ז)

- (א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן - המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), התשכ"ב - 1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד ענינים עם תפקידו כמבקר.

145ב. מינוי המבקר (תיקון: תשנ"ז)

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

145ג. מועצה שלא מינתה מבקר (תיקון: תשנ"ז)

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145ד. תפקידי המבקר (תיקון: תשנ"ז)

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

145ה. המצאת מידע למבקר (תיקון: תשנ"ז)

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

145. דו"ח על ממצאי הביקורת (תיקון: תשנ"ז)

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

145.ז. מינוי עובדים ללשכת המבקר (תיקון: תשנ"ז)

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144א(1).

פרק שנים-עשר: דיונים מיוחדים

60. (א) ראש המועצה יקבע מועד לדיון מיוחד בדו"ח השנתי שהגיש מבקר המועצה; הדיון בדו"ח מבקר המועצה יהיה באופן ובמועדים הקבועים בסעיף 145 ו לצו.

דוח ביקורת:

בנושא אבטחת מידע והגנת הפרטיות

הקדמה

הביקורת נערכה בחודשים נובמבר-דצמבר 2020.

1. כללי

- 1.1** במסגרת תכנית הביקורת של מבקר המועצה לשנת 2020, נערכה ביקורת אבטחת מידע והגנת הפרטיות בסביבת מערכות המידע של המועצה (להלן: "המועצה").
- 1.2** בשנים האחרונות, אבטחת מידע הפכה צורך בסיסי לכל ארגון באשר הוא. פגיעה בחיסיון המידע, בשלמותו ו/או בשרידותו, עלולה לגרום לנזקים כבדי משקל, בראש ובראשונה לארגון עצמו, ובנוסף לגורמים שונים שפרטיהם כלולים במאגרי המידע של הארגון.
- 1.3** אבטחת מידע הינו תחום אשר מטרתו הינה הגנה על הסודיות, האמינות והזמינות של המידע מפני פגיעה מכוונת או מקרית וניצול לרעה, זאת ע"י הכנסת בקרות פנימיות וחסמים בתוך מערכות המידע הממוחשבות. בפועל, אבטחת מידע היא מכלול האמצעים במערכת ובארגון שתפקידם לוודא שהמידע האגור במערכת מוגן וממודר.
- 1.4** הסוגיה הבסיסית בנושא אבטחת מערכות מידע היא האיזון והבקרה בין הרצון לאפשר נגישות ושימוש מרבי במערכות המידע לבין ההגנה עליהן.
- 1.5** ככל שהשנים חולפות, מתבסס המחשב ככלי עבודה אלמנטרי המשמש למרב הפעילויות הכרוכות בעיבוד מידע. רשתות תקשורת מקשרות בין מחשבים בתוך הרשות ומחוצה לה. רשתות חיצוניות, כגון: רשת האינטרנט, אשר הפכה לנפוצה ביותר, מאפשרת נגישות מהירה וקלה למידע רב. השימוש בדואר האלקטרוני החליף את אמצעי התקשורת הקלאסיים.
- 1.6** יחד עם ההזדמנויות והיתרונות שנוצרו מקלות הקישוריות וזמינות המידע, נוצרה בעיה קשה של אבטחת מידע. המועצה חשופה היום, יותר מאי פעם, לפרצות למאגרי המידע ולהתקפה על המידע המועבר באמצעות רשתות התקשורת - האזנה, שיבוש מידע, העתקה ועוד.
- 1.7** במידה ואבטחת מידע אינה מנוהלת כראוי, נוצרות פרצות רבות. על מנת ליצור תשתית אבטחת מידע אמינה במערכות המידע והתקשוב, יש ליצור מודעות לסוגיית האבטחה, לבסס ידע עדכני לעניין אבטחה זו, וכמובן - ליישם ולאכוף את האמצעים לאבטחת המידע במערכות המגוונות. מקובל להניח כי האיום העיקרי על מאגרי המידע הממוחשב הוא בעיקר מצד גורמים עוינים מחוץ לארגון, אך לא כך בפועל. האיום מ"בית", ע"י משתמשים בתוך הרשות, צובר יותר ויותר תאוצה, החל מהעובד הזוטר ועד לבכיר העובדים. מכאן עולה הנחיצות להפעלת אמצעים לאבטחת המידע כגון: מידור המשתמשים, פיקוח והגבלת הרשאות כניסה, יצירת חסמים שונים מפני שינוי ועדכון לא רצוני והוספת בקרות למערכות הממוחשבות.
- 1.8** אלקסוס, כמועצה אזורית, מנהלת מאגרי מידע בהם מצויים נתונים רבים ומגוונים, הכוללים, בין היתר, פרטים אישיים על תושבי הרשות, אשר נחוצים לה לצורך פעילותה השוטפת. כמועצה מצויים מאגרי מידע בתחומים שונים, ביניהם: שכר, כוח אדם, חינוך, גבייה, שירותים פסיכולוגיים, רישוי עסקים, ביקור סדיר, גני ילדים, רישוי ובנייה, אשר חלקם כוללים מידע רגיש כקבוע בחוק הגנת הפרטיות,

כגון: חוות דעת של פסיכולוגיים ועובדים סוציאליים, טיפול בתושבים נזקקים ומידע רגיש מהמוסד לביטוח לאומי. חשיפת נתונים אלו עלולה לפגוע פגיעה חמורה בפרטיותם.

1.9 השימוש המוגבר במערכות המידע מעלה, מחד, את האפקטיביות האירגונית של המועצה ומאידך הוא חושף אותה לסיכונים, כגון: חשיפת מידע רגיש לאנשים שאינם מורשים במועצה, זליגת מידע אל גורמים מחוץ למועצה - דבר שעלול להוביל לתביעות משפטיות על אי עמידה בהוראות החוק להגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981, שיבוש מידע ומחיקתו באופן לא מבוקר, אי זמינות של מידע בזמן אמת - אשר יביא לבזבוז מיותר של שעות עבודה ומתן מידע לקוי לתושבים - אשר יפגע בשירות לתושב הניתן ע"י המועצה על אגפיה.

1.10 על מנת ליצור תשתית אבטחת מידע אמינה במועצה, על הרשות ליצור מודעות לסוגיית האבטחה בקרב הנהלת הרשות וכלל עובדיה, לבסס ידע עדכני לעניין אבטחת המידע וליישם את האמצעים לאבטחת המידע במערכות המידע אותן היא מנהלת.

1.11 על המועצה, שהיא הבעלים של מאגרי המידע, מוטלת החובה לרשום את מאגריה, להגן על המידע ולשמרו על מנת למנוע גילוי ברבים. ככל שהשימוש במערכות המידע במועצה מתרחב, כך הסיכון לפגיעה בפרטיותם של התושבים עולה. ככל שרמת רגישות המידע עולה, יש להעלות בהתאם את רמת האבטחה שיש לנקוט על מנת לשמור על המידע כאמור.

1.12 המועצה טרם ביצעה סקר סיכונים אבטחת מידע במערכות המידע. ביצוע הסקר אמור לתת מענה לאחת הדרישות המרכזיות אשר תקנות הגנת הפרטיות מחייבות. מאחר וברשות מקומית ישנם נתונים אישיים רבים יש לבצע זאת כחלק מהערכות רחבה יותר בקשר עם ניהול ותפעול מערכות המידע ואבטחת המידע, מאחר והתקנות נכנסו לתוקף כבר במאי 2018.

1.13 כיום נושא אבטחת המידע נמצא בטיפולו של רכז המחשוב, שהוא עובד מועצה.

1.14 במאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז – 2017 (להלן: "תקנות 2017"). התקנות הותקנו מכוח חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981 (להלן: "החוק"). החוק והתקנות מחייבות את המועצה כגוף המנהל מידע פרטי.

2. מטרת הביקורת

בדיקת רמת אבטחת המידע והגנת הפרטיות ומידת מוכנותה של המועצה לדרישות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), התשע"ז – 2017 אשר נכנסו לתוקף במאי 2018.

3. היקף הביקורת

3.1 במסגרתה נבדקו נושאים כמו:

- א. אבטחת הגישה לרשת הארגונית ולמערכות המידע, נסקרו רכיבי אבטחת המידע ברשת הארגונית ומדיניות הסיסמאות הנהוגה.
- ב. ניטור ובקרה על משתמשי VPN.

ג. חדר השרתים – אבטחת פיסית ועמידה בדרישות מקובלות לניהול חדר שרתים.

ד. התחזוקה השוטפת וביצוע שינויים במערכות המידע המרכזיות.

ה. התייחסות להיבטים של התאוששות מאסון ואתר חלופי ובכלל זה ניהול גיבויים ושמירתם.

ו. היבטים והיערכות בקשר עם דרישות בנושא חוק הגנת הפרטיות ואבטחת מאגרי מידע.

3.2 הביקורת התמקדה בתהליכים המרכזיים שקשורים לעמידה בדרישות הגנת הפרטיות ואבטחת מידע הביקורת מצומצמת ולא בדקה לעומק מערכות מידע ספציפיות

4. שיטת הביקורת

4.1 הביקורת ראינה את רכז המחשוב.

4.2 הביקורת בדקה את המסמכים הבאים:

א. נהלים בנושא מערכות המידע ואבטחת המידע.

ב. צילומי מסך של מערכות והתרעות מערכת המתקבלות לצורך קיומן של בקרה וניטור.

ג. קבצי משתמשים קיימים, כאלה שעזבו ואלה שהתקבלו לעבודה.

ד. מדיניות סיסמאות הנהוגה בחברת EPR המתפעלת את מערכות הליבה של הרווחה.

ה. מסמכי רישום של מאגרי מידע.

ו. תיעוד מערכת של גיבויים שונים.

ז. מדיניות תפעול חומת אש.

4.3 הביקורת ביקרה בחדר השרתים בבניין שבו ממוקמת המועצה.

5. עיקרי הממצאים

להלן עיקרי הממצאים שעלו במהלך הביקורת. פרוט של הממצאים וההמלצות יובאו בהמשך הדוח:

5.1 מינוי ממונה על אבטחת מידע

המועצה לא מינתה ממונה על אבטחת מידע כפי שנדרש בחוק הגנת הפרטיות. חלק ממטלות אבטחת המידע מבוצעות בפועל על ידי רכז המחשוב של המועצה, בניגוד לעקרון הפרדת התפקידים ותוך חשש להעמדתו במצב של ניגוד עניינים כמצוין בסעיף 1 בתקנות הגנת הפרטיות.

5.2 תקצוב פעילות אבטחת מידע

על אף כניסתם לתוקף של תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) במחצית שנת 2018, לא תקצבה המועצה את עלות המשאבים הנדרשים למינויו ולפעילותו של הממונה על אבטחת המידע לתקופת הפעילות לשנת 2018. תקציב המועצה לשנת 2020 אף הוא אינו כולל הקצאת המשאבים הנדרשים.

5.3 נוהל אבטחת מידע

המועצה לא קבעה נהלי אבטחת מידע על אף היותה הבעלים של מאגרי מידע החלים עליהם דרישות לרמת אבטחה בינונית כהגדרתם בתקנות.

5.4 רישום מאגרי מידע

במועצה אין בעל תפקיד אשר אחראי על רישום ועדכון מאגרי המידע אל מול רשם מאגרי המידע.

5.5 אבטחת שרתים

מיקומם של השרתים בקומה העשירית בבניין מעמיד אותם בסכנה. כמו כן קיים סיכון של פגיעה במידע כתוצאה מאש, התחממות, או כתוצאה מניסיון כיבוי באמצעות מטפי כיבוי שאינם מתאימים לכיבוי חדר שרתים.

5.6 התקנים ניידים

המועצה לא קבעה מדיניות ונהלים הנוגעים לאופן השימוש הראוי בהתקנים ניידים ובאמצעים הנדרשים לצמצום הסכנות הנובעות מהשימוש בהם. מחשבי המועצה אינם חסומים בפני חיבורם להתקנים ניידים ולא קיימת בקרה לגבי פעולות התחברות של התקנים ניידים למערכת.

5.7 הרשאות גישה

המועצה אינה מנהלת רישום מעודכן של תפקידים, ממלאי התפקידים והרשאות הגישה שניתנו להם לכל מאגר מידע. הרשאות הגישה של עובדי המועצה אינם ממודרות על בסיס "הצורך לדעת", כפי שנקבע בתקנה. כל אחד מהעובדים, בעל הרשאות גישה למחשב, יכול לצפות, לשנות, להעתיק, לשלוח באי מייל או להדפיס אלפי מסמכים שונים, חלקם בעלי רמת רגישות גבוהה מאוד.

5.8 ניהול סיסמאות

הכניסה למחשבי המועצה אינה מותנית בשימוש בסיסמאות חזקות ומורכבות כנדרש- ניתן להשתמש בסיסמאות פשוט וקלות. "אין הגבלה בהתראה או בחסימה במקרה של ריבוי ניסיונות שגויים ואין דרישה להחלפת סיסמאות תקופתית. בעמדות המחשב במועצה לא הוגדר ניתוק אוטומטי של המחשבים לאחר פרק זמן של אי פעילות. העדר ניתוק אוטומטי מאפשר לאדם מזדמן להתיישב בעמדה לא מאוישת ולחדור דרכה למערכות המחשב של המועצה.

הביקורת מצאה כי אין הקפדה על סודיותן של סיסמאות הגישה. נמצאו מקרים בהם עובדים רושמים את הסיסמאות על פתקית בסמוך למחשב.

5.9 בקרה ותיעוד גישה

במערכות המידע של המועצה לא קיים מנגנון תיעוד אוטומטי המאפשר ביקורת על הגישה למערכות השונות. כמו כן, לא הוגדרה רשימת תוכנות המותרות להורדה ולא נקבעו בקורות המונעות או מתריעות בעת ביצוע הורדת תוכנות שאינן מותרות.

5.10 החתמת ספקים במיקור חוץ על הסכם

המועצה לא הקפידה על החתמת ספקים על הסכם הכולל התייחסות מפורשת לאמור בתקנות הגנת הפרטיות.

5.11 הדרכות

למועצה אין תכנית הדרכה למשתמשים בנושא אבטחת מידע, המשתמשים אינם עוברים הדרכה בעת קבלת גישה או בעת שינוי היקף הרשאות למערכת ואינם מקבלים הדרכה תקופתית בנושא אבטחת מידע.

6. ממצאים והמלצות

6.1 ניהול הרשת, מערכות המידע ואבטחת המידע

רקע

- א.** הרשת הארגונית מאפשרת גישה למערכות הליבה של המועצה ובהן - הנח"ש, גבייה, חינוך, רווחה, מערכות אלה מאחסנות מידע רגיש שהגישה אליו נדרשת להיות מוגבלת למשתמשים מורשים בלבד.
- ב.** ברשת מוגדרים מספר משתמשים בעלי גישה לרשת הארגונית דרך ה - Active Directory. במהלך השנים 2018-2019 עזבו את המועצה מספר עובדים/ משתמשים. לעומתם נקלטו עובדים חדשים. ככלל עובדים שעוזבים אמורים למלא טופס טיולים הכולל סעיף מערכות מידע עליו יחתום מנהל מערכות המידע על כך שהעובד עבר דרכו והוא נמחק או הוגבל לפעילות ב - Active Directory. לעומתם עובדים חדשים אמורים להיות מוגדרים במערכות המידע כמשתמשים מורשים רק לאחר פניה של מחלקת כ"א במועצה באופן רשמי ולהודיע על הצורך בהגדרת המשתמש במערכת ומהן ההרשאות אותן יצטרך לצורך ביצוע עבודתו.
- ג.** מערך האבטחה כולל מערכת חומת אש (Firewall) של east smart , הכוללת התקנים נוספים כמו אנטי וירוס ומערכות התרעה נוספות. מערכת חומת האש מנוהלת על ידי מנהל מערכות המידע ברמת הקשחה נאותה.
- ד.** במועצה אין נהלים בתחומים הקשורים למערכות המידע ואבטחת המידע המועצה.

ממצאים

- א. לא נמצאו כלל נהלים הקשורים לאבטחת מידע במועצה.
- ב. הרשת הארגונית מאובטחת באמצעות מערכת Firewall המפקחת על כלל היבטי אבטחת המידע במועצה כולל אנטי וירוס, מנגנון לגילוי ניסיונות חדירה למערכת ואבטחת שרת הדואר. הגדרות האבטחה מגובות במסגרת הגיבוי ומנוהלות על ידי רכז המחשוב של המועצה .
בכפוף להיקף הביקורת לא נמצאו חריגים.
- ג. הניטור, המעקב ובחינת הלוגים המתעדים את פעילות ה – FW ואמצעי ההגנה האחרים לשרתי ומערכות המועצה מבוצע על ידי מנהל מערכות המידע, ללא שמועברים דוחות חודשיים על פי הגדרות לגבי ממצאים חריגים ו/או שינויים נדרשים באבטחת המידע לגורם ממונה במועצה.
- ד. כחלק מההטמעה של תרבות אבטחת מידע בארגון יש לבצע הדרכות שנתיות לעובדים קיימים ולעובדים חדשים בדגש למערכות עם נתונים אישיים. לא מצאנו כי הדרכת עובדים מבוצע בשיטתיות ומתועד באמצעות טופס הדרכה עליו נדרשים העובדים לחתום כאסמכתא לביצוע ההדרכה.
- ה. קיימים משתמשים המורשים לגישה למערכות המידע מרחוק, מדובר ברשימה מצומצמת להם ניתן האישור להתחבר באמצעות VPN מאובטח דרך מערכת חומת האש FW. לא מצאנו כי מבוצעת רוטינה שוטפת לבקרה על LOG המתעד את הכניסה מרחוק למערכות, מי המשתמש שנכנס ולאילו מערכת בוצעה הכניסה. המשתמשים כוללים את:

• גזבר

- ו. כחלק מההרשאות הקיימות במערכת מוגדרת הרשאה ל"משתמש על" - Administrator. הרשאה זו מאפשרת למשתמש לבצע פעולות המורשות רק למנהל מערכת. בבדיקתנו מצאנו כי היחיד המוגדר לכך הוא רכז המחשוב .
- ז. בדקנו את מדיניות הסיסמאות והרשאות הגישה לרשת הארגונית דרך ה- Active Directory המערכת המנהלת את הרשת ואת המשתמשים בהיבט של הרשאות גישה ברובד אבטחה ראשון. :

• אורך סיסמא 8 תווים

• מורכבות סיסמא, לא קיים

• החלפת סיסמא כל 90 ימים, לא קיים

- ח. רכז המחשוב אחראי על ניהול המשתמשים ב- AD כך שבעת קליטת עובד חדש למועצה הוא מקבל פניה מהעובד ולא ממחלקת כ"א בבקשה לפתוח משתמש חדש.

בעת עזיבת עובד יש לגרוע אותו ולבטל את ההרשאות שלו לרשת אולם מחלקת כ"א אינה מודיעה באופן יזום לרכז המחשוב על כך ואף לא מתקיים הליך של החתמה על טופס טיולים הכולל סעיף ביטול משתמש במערכות המידע והרשת הארגונית.

התייחסות לממצאים:

מחלקת כ"א תגבש ב"טופס טיולים" סעיף רלבנטי צורך שם משתמש. כמו כן יש להחתים את העובדים של טופס שמירת סודיות.

המלצות

- א. לבצע עדכון של כלל הנהלים הקיימים והתאמתם לדרישות תקנות הגנת הפרטיות, למבנה הרשת הנוכחי לאופן תפעול מערכות המידע ואבטחת המידע. כמו כן יש לוודא קיומם של נהלי עבודה לגבי מערכות המידע המרכזיות בהם נעשה שימוש במחלקות המועצה.
- ב. להגדיר סט של דוחות בקרה, ניטור והתרעות חריגות שיופק ממערכות אבטחת המידע ויועבר לגורם הנהלה רלוונטי לידיעה.
- ג. לבצע אחת לתקופה הדרכה בנושאי מערכות מידע ואבטחת מידע לעובדים, בדגש לעובדים שעוסקים במידע אישי, יש לתעד הדרכה זו ולהחתים את העובדים שהשתתפו על טופס.
- ד. יש להגדיר דו"ח בקרה שיתעד את LOG הכניסות מרחוק לרשת הארגונית ומערכות המרכזיות באמצעות ה-VPN.
- ה. יש להפיק דו"ח חריגים מתוך LOG כניסות דרך ה-VPN שיתריע על כניסה בשעות שאינן שעות פעילות, כניסה של משתמשים לא מורשים לרשת ו/או למערכות מידע רגישות, משך הזמן שארכה הכניסה.
- ו. לגבש נוהל פתיחת וגריעת משתמשים מהרשת ומערכות המידע לפיו משתמש חדש יפתח רק לאחר העברת טופס ייעודי לרכז המחשוב הכולל תיאור תפקיד של העובד החדש ופירוט המערכות להן הוא מורשה לצורך ביצוע עבודתו, הטופס יחתם על ידי מנהל. בנוסף יכלול הנוהל אופן הטיפול בעובד שעוזב ובכלל זה מילוי טופס טיולים שבו השאר ידרש בחתימת רכז המחשוב על כך שהעובד הוסר מהרשת וחתימה של חברת אוטומציה על כך שגישת המשתמש למערכות המידע בוטלה.
- ז. במסגרת נוהל אבטחת המידע יש לקבוע שהעבודה השוטפת תבוצע ברשת הארגונית בלבד ותישמר בשרתים. חל איסור לשמירת מידע על כוננים מקומיים. כמו כן אין לעשות גיבויים על מדיה נתיקה.

6.2 התייחסות רכז המחשוב לממצאים

"אין נהלים היות שמי שאמור להתוות את המדיניות הינו הממונה על אבטחת מידע וכרגע לפי שעה אין מינוי".

6.3 מערכות מידע מרכזיות / מערכות ליבה בניהול חב' אוטומציה וחברת EPR

רקע

- א. מערכות הליבה הקיימות ומשמשות את המועצה ועובדיה כוללות את המערכות: הנהח"ש, גבייה, חינוך המערכות מנוהלות במיקור חוץ על ידי חברת אוטומציה ומגובות לשרתים של החברה, מחלקת הרווחה משתמשת בחברת EPR.
- ב. חברת האוטומציה מנהלת את מדיניות הגישה למערכות ואת המשתמשים בהתאם למדיניות הנהוגה על ידם.
- ג. תקנה מספר 10 מתוך תקנות הגנת הפרטיות משנת 2017 קובעת כי במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או גבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המידע. להלן ציטוט תקנה מספר 10:
 - 1) במערכות של מאגר מידע אשר חלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינוהל מנגנון תיעוד אוטומטי שיאפשר ביקורת על הגישה למערכות המאגר (בתקנה זו – מנגנון הבקרה), ובכלל זה נתונים אלה: זהות המשתמש, התאריך והשעה של ניסיון הגישה, רכיב המערכת שאליו בוצע ניסיון הגישה, סוג הגישה, היקפה, ואם הגישה אושרה או נדחתה.
 - 2) מנגנון הבקרה לא יאפשר, ככל יכולתו, ביטול או שינוי של הפעלתו; מנגנון הבקרה יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחראים.
 - 3) בעל מאגר מידע יקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, ויערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שנקטו בעקבותיהן.
 - 4) נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה יישמרו למשך 24 חודשים לפחות.
 - 5) בעל מאגר מידע יידע את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר.

ממצאים

- א. רכז המחשוב אינו מעורב בניהול מערכות הליבה ולא נמצא תיעוד לכך שהוא מקבל עדכונים ו/או דיווחים בקשר עם ניהול המערכות, גיבויים ופעולות נוספות המבוצעות במערכות כמו פתיחה וגריעה של משתמשים.
- ב. אצל רכז המחשוב לא נמצא תיעוד בדבר שינויים שבוצעו במערכות המידע המרכזיות על ידי EPR או אוטומציה כמו שידרוגים למערכות ו/או פיתוחים המחייבים הליכים של ניסוי מערכת בסביבת ניסוי בטרם העלאה לסביבת הייצור ושילוב של גורם הנהלה באישור להעלאת המערכת לסביבת הייצור.

ג. כפי שצוין, ניהול מדיניות הסיסמאות, הרשאות גישה למשתמשים, הוספת וגרעת משתמשים למערכות הליבה מנוהלת על ידי חברת האוטומציה ו EPR ברוחה באופן בלעדי ללא מעורבות של גורם מקצועי במועצה.

ד. מסמך ניהול מדיניות סיסמאות והרשאות גישה למשתמשים של החברה האוטומציה ו EPR עומד בדרישות מקובלות של אבטחת מידע, יחד עם זאת לא ניתן היה, במהלך הביקורת, לבדוק את היישום בפועל של המדיניות במערכות עצמן.

ה. מאחר ומערכות הליבה הינן מערכות המוגדרות כמערכות מבוססות מאגרי מידע הנדרשים בניהול על פי הנחיות החוק, יש לפעול לגביהן על פי הנחיות אלה. לא מצאנו אצל רכז המחשוב תיעוד ו/או נהלים, שנכתבו על ידי חב' EPR ואוטומציה, המתווים את הדרישות התפעוליות ודרישות התיעוד והדיווח בהקשר זה.

ו. לנוכח הדרישה בתיעוד פעילויות משתמשים במאגרי המידע וניטור של גישה מורשית או לא מורשית, עולה כי לרכז המחשוב (המטפל בנושא אבטחת המידע בכובעו כרכז מחשוב ולא כממונה אבטחת מידע), שאינו מורשה לפעולות במערכות המרכזיות, אין אפשרות לבצע בקרה על מנגנון תיעוד במידה וקיים כזה. ללא בדיקת התיעוד לא ניתן לדעת האם גורם בלתי מורשה ניגש למאגר הכולל מידע רגיש.

ז. מסקירת נושא ניהול המשתמשים וההרשאות לגישה לרשת ולביצוע פעולות במערכות הליבה עולה כי:

- לא מבוצעת סקירת משתמשים שנתית על ידי גורמי הנהלה במטרה לוודא שהרשאות העובדים כפי שמוגדרות במערכות הליבה הן ההרשאות להן נדרשים המשתמשים לצורך ביצוע עבודתם.

- לא נמצא קובץ משתמשים מיוצא לפורמט אקסל או LOG המתעד את פעילות המשתמשים במערכת ועמידת בהגדרות מדיניות הגישה למערכת כמו מועד החלפת סיסמא, שימוש בסיסמא מורכבת, אורך הסיסמא.

התייחסות מנהל מחלקת הרוחה לעניין חברת EPR:

מחלקת הרוחה ולבקשת הביקורת פנתה לחברת EPR וממנה התקבל המידע הבא:

- החברה ביצעה סקר סיכונים ובדיקת חוסן תשתית פנימיות וחיצוניות בנובמבר 2019, הסקר על פי דיווח החברה בחן בצורה מקיפה את תשתיות הארגון ותהליכי עבודה בנושאים הבאים: ממשל אבטחת מידע, טופולוגית הרשת, הגנה על תהליכי ליבה ונכסי מידע, המצאות רכיבי אבטחה, ניהול הרשאות גישה, מפעול מערכות נחשב, גיבוי ושחזור, ניטור ובקרה, עדכון תחזוקת מערכות ומודעות עובדים. בהתאם לממצאי הבדיקות שבוצעו על ידי החברה נמצא כי קיימים רק ממצאים בעלי רמת סיכון נמוכה.

המלצות:

- א. לגבש, ביחד עם חברת EPR ואוטומציה, נוהל בדבר שינויים ושדרוגים במערכות המידע המרכזיות המנוהלות על ידם תוך דגש על תיעוד סטטים בסביבת ניסוי במקרים של שינויים בתהליכי העיבוד וקבלת אישור גורם ניהולי במועצה בטרם הטמעת השינויים בסביבת הייצור.
- ב. לבחון ממשק מקצועי וקיום בקרה של רכז המחשוב על הפעילות במערכות הליבה המנוהלות במיקור חוץ.
- ג. תקנות הגנת הפרטיות מונות סדרה של דרישות ופעולות המחויבות בביצוע במטרה להגן על מאגרי המידע ברמה הנדרשת. יש לבחון את הצעדים הנדרשים בביצוע, בהקשר למערכות המידע המרכזיות לצורך עמידה בדרישות לניהול מאגרי המידע כפי שהוגדרו בתקנות הגנת הפרטיות.
- ד. לקיים הליך שנתי בו תתבצע סקירה על ידי מנהלי מחלקות במועצה, של דו"ח הרשאות משתמשים לפי פרופיל משתמש והרשאות גישה שיופק מכל אחרת ממערכות המידע המרכזיות, במטרה לבחון התאמת ההרשאות של המשתמש לסוג העבודה אותה הוא מבצע ומערכות המידע להן הוא נדרש בגישה.

6.4 ניהול מאגרי המידע והיבטים של הגנת הפרטיות

רקע

- כאמור, במאי 2018 נכנסו לתוקף תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תשע"ז – 2017 (להלן: "תקנות 2017"). התקנות הותקנו מכוח חוק הגנת הפרטיות, התשמ"א – 1981 (להלן: "החוק"). החוק והתקנות מחייבות את המועצה כגוף המנהל מידע פרטי. בנוסף לחוק ולתקנות שצוינו לעיל, ישנן תקנות נוספות:
- א. תקנות הגנת הפרטיות (תנאים לעיון במידע וסדרי הדיון בערעור על סירו לבקשת עיון), תשמ"א – 1981 (להלן: "תקנות 1981").
 - ב. תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), תשמ"ו – 1986 (להלן: "תקנות 1986").

פרק ב' בחוק מתייחס "הגנת על הפרטיות במאגרי מידע". במסגרת זו, סעיף 7 בחוק מציג את ההגדרות הרלוונטיות לנושא, כדלקמן:

"**אבטחת מידע**" - הגנה על שלמות המידע, או הגנה על המידע מפני חשיפה, שימוש או העתקה, והכל ללא רשות כדין;

א. "**מאגר מידע**" - אוסף נתוני מידע, המוחזק באמצעי מגנטי או אופטי והמיועד לעיבוד ממוחשב, למעט –

(1) אוסף לשימוש אישי שאינו למטרות עסק; או

(2) אוסף הכולל רק שם, מען ודרכי התקשרות, שכשלעצמו אינו יוצר איפיון שיש בו פגיעה בפרטיות לגבי בני האדם ששמותיהם כלולים

- בו, ובלבד שלבעל האוסף או לתאגיד בשליטתו אין אוסף נוסף ;
- ב. "מידע"** - נתונים על אישיותו של אדם, מעמדו האישי, צנעת אישותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, הכשרתו המקצועית, דעותיו ואמונתו ;
- ג. "מידע רגיש"** –
- (1)** נתונים על אישיותו של אדם, צנעת אישותו, מצב בריאותו, מצבו הכלכלי, דעותיו ואמונתו ;
- (2)** מידע ששר המשפטים קבע בצו, באישור ועדת החוקה חוק ומשפט של הכנסת, שהוא מידע רגיש ;
- ד. "מנהל מאגר"** - מנהל פעיל של גוף שבבעלותו או בהחזקתו מאגר מידע או מי שמנהל כאמור הסמיכו לענין זה ;
- ה. "רשם"** - מי שמתקיימים בו תנאי הכשירות למינוי שופט של בית משפט השלום, והממשלה מינתה אותו, בהודעה ברשומות, לנהל את פנקס מאגרי מידע (להלן - הפנקס) כאמור בסעיף 12 ;
- ו. "שלמות מידע"** - זהות הנתונים במאגר מידע למקור שממנו נשאבו, בלא ששוננו, נמסרו או הושמדו ללא רשות כדין.

ממצאים

א. ממצא

המועצה טרם מינתה ממונה על אבטחת מידע כנדרש בתקנות [תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע התשע"ז-2017)]. נציין כי מינוי מנהל מערכות המידע לממונה אבטחת מידע כרוך בניגוד עניינים מאחר שהממונה על אבטחת מידע צריך, בין היתר, להנחות ולבקר את מנהל מערכות המידע בקשר עם יישום המדיניות וההנחיות. כמו כן, לא מצאנו שהוכנה תכנית לבקרה שוטפת על העמידה בדרישות התקנות כנדרש בתקנה 3 (3).

ב. ממצא

במספר מחלקות ברשות המקומית קיימים מאגרי מידע בהם מוחזק ומנוהל מידע אישי ורגיש, אשר חשיפתו מהווה פגיעה בפרטיות כהגדרתה בחוק, כפי המפורט :

- מחלקת הרווחה – נתוני מטופלים
- מחלקת החינוך – נתוני ילדים
- שירות פסיגולוגי חינוכי – נתוני ילדים מטופלים

- מחלקת הגבייה – נתוני תושבים
 - מחלקת משאבי אנוש ומחלקת השכר – נתוני עובדים לרבות מאגר ביומטרי
- ככלל, מאחר שהמועצה היא גוף ציבורי, מדובר במאגרים הנדרשים במיפוי וניטור.
- לא מצאנו רשימה מסודרת ומקיפה של כלל המאגרים הצוברים מידע ומאחסנים פרטים שעל פי ההגדרה הינם מאגרי מידע.**

ג. ממצא

החוק קובע כללים מוגדרים לפיהם נקבע אילו מאגרי מידע נדרשים ברישום. **נמצא כי לא הוגשו בקשות לרישום, אצל רשם מאגרי המידע.**

המלצות:

על המועצה לדאוג לרישום מאגרי המידע אצל רשם מאגרי המידע כנדרש.

ד. ממצא

על פי תקנה מספר 16, מתוך התקנות שנכנסו לתוקף לאחרונה נקבע כי:

(א) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שתיערך, אחת ל-24 חודשים לפחות, ביקורת פנימית או חיצונית, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר, כדי לוודא את עמידתו בהוראות תקנות אלה.

(ב) בדוח הביקורת ידווח המבקר על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות אלה, יזהה ליקויים ויציע אמצעים הדרושים לתיקון המצב.

(ג) בעל מאגר המידע ידון בדוחות הביקורת שיועברו לו, ויבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהם.

טרם נערכה ביקורת בנושא אבטחת מידע (וגם לא סקר סיכוני אבטחת מידע).

המלצות

א. יש למנות ממונה אבטחת מידע ומנהל מערכות מידע; רצוי שממונה אבטחת המידע לא יהיה מנהל מערכות המידע במטרה למנוע ניגוד עניינים בין תפקיד מנהל מערכות המידע לבין תפקיד ממונה אבטחת המידע.

- ב. על המועצה להכין מיפוי מפורט של כל מאגרי המידע המנוהלים וצוברים נתונים ממערכות הליבה, ובכלל זה גם מאגרים שלכאורה אינם נדרשים ברישום על פי הנחיות החוק.
- ג. רכז המחשוב יבחן ביחד עם היועמ"ש את המאגרים הנדרשים ברישום אצל רשם המאגרים ויבצע את התהליך בהקדם.
- ד. יש לקדם ביצוע סקר סיכונים במערכות המידע הנמצא ולנהל תהליך קפדני של יישום והטמעת ההמלצות שיעלו בבדיקה.
- ה. עוד נדרש להכין תכנית ניטור ובקרה לבחינת העמידה בדרישות החוק.

6.5 חדר שרתים

רקע

- א. חדר השרתים ממוקם בקומה 10 בבניין שבו שוכנת המועצה בחדר ממוקם ארון שרתים ייעודי בו ממוקמים השרתים.
- ב. תקנות הגנת הפרטיות שמות דגש לאבטחה הפיזית של המאגרים. להלן תקנה מספר 6:
- 1) בעל מאגר מידע יבטיח כי המערכות המפורטות בתקנה 5(א)1 יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו.
- 2) בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים שבהם מצויות המערכות המפורטות בתקנה 5(א)1 ושל הכנסה והוצאה של ציוד אל מערכות המאגר ומהן.

ממצאים

א. ממצא

- החדר המשמש כחדר שרתים אינו עומד בסטנדרטים נדרשים לחדרי שרתים.
- 1) החדר ממוקם בקומה עליונה של הבניין, אומנם בחדר אטום אך בקומה עליונה ולא מספיק בטוחה.
- 2) מצאנו כי בחדר מאוחסנים ציוד וחומרים דליקים.
- 3) השרתים מיועדים לעבוד בסביבה בעלת טמפרטורה נמוכה, לא קיים גלאי טמפרטורה המתריע על עליית הטמפרטורה מעל רמת טמפרטורה של 17 מעלות.
- 4) לא קיימת מערכת לכיבוי אש אוטומטית הפועלת באמצעות גז ומיועדת לכיבוי אש בסביבה של אמצעים אלקטרוניים. בנוסף לא מצאנו מטפים ידניים שיוכלו לסייע.

המלצות

א. להכין תוכנית לשדרוג חדר השרתים ולהשלמת הציודים וההתקנים החסרים, כמפורט לעיל, ולהביאו לרמה תפעולית כפי המקובל והנדרש.

ב. יש להתקין בחדר השרתים מערכות אל פסק ולגבש נוהל תחזוקה ובדיקות לשמירה על תקינות וזמינות המער

תגובות:

תגובת מנהל מחלקת הרווחה:

1. מצ"ב מסמכים בנוגע לאבטחת מידע שנשלחו ממערכת ה EPR בה מנוהלים תיקים הלקוחות של הרווחה.
2. ארכיון הרווחה נמצא מחסן נעול והוא מנוהל ע"י מזכירת המחלקה. מכיוון שהרווחה עברה לעבודה ממחושבת לפני כשנתיים, בארכיון מצויים תיקי לקוחות פיזיים.
3. סודיות ופרטיות הם ערכים מקצועיים שלאורם עובדים במחלקת הרווחה. קבלת הקהל מתקיימת בפרטיות בחדר של העו"ס, העברת מידע רק לאחר חתימת הלקוח על טופס ויתור סודיות.
4. לפני כשנה כל עובדי המחלקה עברו השתלמות בנושא אבטחת מידע. על לוח המודעות במחלקה תלויים מסמכים בנושא.

תגובת מנהל מחלקת החינוך:

1. מדיניות אבטחת המידע באגף החינוך באגף החינוך נשענת על סיסמאות כניסה אישיות למערכת המייל של המועצה, קבצים משותפים בין בעלי תפקידים. הרשאות כניסה לפורטל רשויות ובעלויות מתקבלות בהתאם לנוהל שכולל אישור מנהל אגף החינוך גזבר ויועמ"ש. מנהלי מחלקות ועובדים משנים סיסמאות באופן עצמי.
2. לא קיימת מדיניות מסודרת שמנחה את העובדים מעבר לנאמר ואחראי מאגר מידע או מחשוב לא מקיים הדרכה.
3. קיים ארכיון מחלקתי בקומה שלוש, כיום מנוהל ע"י מזכירת האגף נור. כל המסמכים משנים קודמות נשמרים בארכיון. אין נוהל כתוב להעברת מסמכים לארכיון.
4. מדיניות השמירה על פרטיות כל עובד שומר באופן אישי את הסיסמאות לא מעביר לאחר.
5. הידע שלי בעניין ניהול ארכיון רגיל ואלקטרוני הנו כללי. אשמח להדרכה בתחום.

תגובת השירות הפסיכולוגי:

כב חשון תשפ"א
9 נובמבר 2020

לכבוד:
מר יאסר אלעמור
מבקר המועצה

שלום רב,

בהמשך לבקשתך בנושא שמירת מידע, ניהול ארכיון וטיפול ברשומות המועצה, להלן תגובת השפ"ח.

ניהול ידע ושמירת מסמכים שפ"ח אל קסום.

1. שפ"ח אל קסום מונה נכון להיום 16 עובדים ו 12 חדרים לפי המפרט הבא:

מס	שם העובד/שיוך החדר	הגדרת תפקיד	סביבת עבודה	הערות
1	סחר אלסאנע	מנהלת שפ"ח	חדר לבד	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
2	חסן גנאיים	ס.מנהלת השפ"ח	חדר לבד	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
3	חגית אלמקייס	מזכירת השפ"ח	חדר לבד	ללא דלת עם חלון + מחשב אישי
4	סועאד אבו עביד	פסיכולוגית מדריכה	חדר לבד	חדר נעול ללא חלון + מחשב אישי
5	חנאן אמארה	פסיכולוגית	חדר משותף ל 2	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
6	שירין גנאיים	פסיכולוגית	חדר משותף ל 2	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
7	אלכסנדרה אבן בררי	פסיכולוגית	חדר לבד(מיועד בעתיד למדריכה פנימית)	חדר נעול ללא חלון + מחשב אישי
8	יוסף מסעאד	פסיכולוג	חדר משותף ל 2	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
9	רביע ברכה	פסיכולוג	חדר משותף ל 2	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
10	דיא חמדו	פסיכולוג	חדר משותף ל 2	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
11	אמגד שאהין	פסיכולוג	חדר משותף ל 2	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
12	עלי זועבי	פסיכולוג	חדר משותף ל 2	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
13	מאמון אבו עגאג	פסיכולוג	חדר משותף ל 2	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
14	סלימאו עואישה	פסיכולוג	חדר משותף ל 3	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
15	עומר דראושה	פסיכולוג	חדר משותף ל 3	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
16	זיינה אבו שטוי	פסיכולוגית	חדר משותף ל 3	חדר נעול עם חלון + מחשב אישי
17	ארכיון		לבד	חדר נעול ללא חלון
18	חדר טיפולים		לבד	חדר נעול ללא חלון
19	חדר ישיבות			ניתן לנעילה עם חלון
20	מטבח		משותף	ניתן לנעילה עם חלון

לא קיים נוהל אבטחת מידע לרשות אי לכך לא מקבלים שרותי אבטחת מידע ברמה מחלקתית.

2. תוכן תיקי המטופלים והחומר הנוגע להם הנמצאים בשירות הפסיכולוגי חינוכי הוא רגיש וסודי ונמצא בארכיון השפ"ח,

- קיים קודן בדלת הכניסה הראשית לשפ"ח
- ניהול הארכיון על ידי מזכירת השפ"ח בלבד.
- בארכיון יש מגירות עץ לאחסון התיקים.
- כל תיק בארכיון נמצא במגירה וממוספר.
- מעקב אחר התיקים נמצא בקובץ אקסל השמור ומגובה במחשב מזכירת השפ"ח בלבד
- הארכיון ממוגן על ידי דלת חסינת אש, הדלת נעולה 24/7
- קיים נוהל ארכיונים של משרד הבריאות אליו אנו כפופים.

1. חוק זכויות החולה תשנ"ו פרק ה'

https://www.nevo.co.il/law_html/law01/133_001.htm#med4

2. חוק הארכיונים https://www.nevo.co.il/law_html/law01/028_001.htm

ב ב ר כ ה

סחר אלצנע

מנהלת השפ"ח

תגובת מנהלת משאבי אנוש :

נשמח להדרכה בכל הקשור להבטחת מידע. לא מכירה את הנוהל בתחום .

מדיניות האבטחה במחלקת הון אנושי היא ע"י סיסמאות : למחשב, לתוכנת אוטומציה (רשאית לצפות בלבד- הרשאה שהועבר גם לנשמה כרכזת הון אנושי), לאוגדן תנאי שירות .

יש חדר עם תיקי העובדים לצד המשרד שלי אליו יש מפתח לי ולרכזת נשמה.

בקומה 3 יש חדר ארכיון עם תיקי עובדים

דוח ביקורת:

הפעלת אתר אינטרנט של המועצה ופרסום מידע לציבור

1. המועצה קיימה את חובתה להפעיל אתר אינטרנט, ובשנת 2018 הוקם אתר ידידותי בו יפורסם מידע שהמועצה מחויבת לפרסם לציבור מכח הוראות הדין השונות.

אף גם לאחר הקמת אתר אינטרנט של המועצה, המועצה לא פירסמה באתר האינטרנט שלה את כל המידע שהדין מחייב אותה לפרסם אותו לציבור, יחד עם זאת ניכר שהמועצה עשתה צעדים גדולים מאוד לקראת הנגשת המידע והעברת מידע לציבור, כיום מפורסמים פרוטוקולים של מליאת המועצה, פרוטוקולים של חלק מועדות המועצה, מכרזים ועוד.

בדיקת הביקורת לאתר האינטרנט של המועצה, העלתה כי במהלך השנים 2019-2020 המועצה הזינה את אתר האינטרנט שלה בסוגי מידע שונים שהיא שמחויבת לפרסם, ואתר האינטרנט עודכן מדי פעם. אך המועצה לא הזינה את אתר האינטרנט שלה בכל המידע שהיא מחויבת לפרסם אותו לציבור. למעשה המועצה לא בדקה איזה מידע היא מחויבת לפרסם, ולכן היא לא פעלה להשלים את המידע החסר שהיא מחויבת לפרסם אותו.

פועל יוצא מכך, המועצה לא מימשה את מטרות הקמת אתר אינטרנט, בעיקר נגישות המידע לציבור ושקיפות פעילות המועצה הציבורית.

2. בדיקת הביקורת העלתה בין סוגי המידע החסרים שלא פורסמו באתר האינטרנט של המועצה, מידע שלא קיים במועצה, מאחר ולא נערך בכלל כפי שמחייב הדין להכין, לדווח ולפרסם. לדוגמה, דין וחשבון של הממונה על חוק חופש המידע, דוחות ביקורת משרד הפנים, תמצית דוחות כספיים.

חמור מכך כי ישנם סוגי מידע שלא קיימים ולכן לא פורסמו באתר

המועצה המקומית.

3. בדיקת הביקורת העלתה כי המועצה המקומית לא עדכנה את אתר האינטרנט שלה בכל המידע שחובה לפרסם אותו באופן שוטף, או

- עד למועד שנקבע בדין לגבי סוגי מידע מסוימים. עדכונים במשבר הקורונה, הנחיות לציבור, דוחות מבוקרים עדכניים.
4. הביקורת מצאה כי מחלקות המועצה אינן מעדכנות נתונים באתר האינטרנט, לא נמצא כי פורסמו הנחיות, נהלים, הודעות וכו'.
5. הבדיקה העלתה כי אין שירות של "תיק תושב" באתר האינטרנט.
6. בד בבד, לא נבנה נוהל עבודה או מתווה פעולה שמגדיר למועצה ולנושאי המשרה בה – מהו המידע שהמועצה מחויבת לפרסם, מועד פרסומו ותהליך פרסום המידע לרבות בדיקת תקינותו לפני פרסומו, כך גם לא נקבע איש קשר בכל אגף/מחלקה במועצה, שתפקידו הוא להעביר מידע ותכנים לממונה על ניהול אתר האינטרנט לצורך פרסומו.
7. **הביקורת ממליצה** בפני המועצה לפרסם את כל המידע שהיא מחויבת לפרסם מדי שנה, גם במועד שהיא מחויבת לפרסם ככל ונקבע בדין מועד כאמור.
8. על המועצה לקבוע נוהל עבודה המגדיר את המידע שהמועצה מחויבת לפרסם ואת ההליך של העברת המידע מהמחלקה הרלבנטית לאחראי על הפעלת אתר האינטרנט של המועצה. כמו-כן יש לקבוע נוהל בעניין תפעול ותחזוקת אתר האינטרנט והגנתו.
9. על המועצה להפעיל אתר אינטרנט מתוחזק ומאובטח כמתחייב בדין; להרחיב את אפשרויות השימוש באתר כולל החומר ההיסטורי של דלית אל כרמל, שירותי תשלום מקוון ושירות "תיק תושב"; "כן לקדם ולהשלים את הליך הנגשת אתר האינטרנט לאוכלוסיית בעלי הצרכים המיוחדים כולל הקצאת מקורות תקציביים מתאימים.

דוח ביקורת:

שמירת המידע, ניהול ארכיון

וטיפול ברשומות של המועצה

1. הביקורת העלתה כי המועצה לא קבעה מדיניות לעניין ניהול הרשומות מכל סוג, בין היתר, מדיניות לשימור הרשומות, מדיניות לאבטחת ולהגנת הרשומות, מדיניות לביעור הרשומות ומדיניות לסילוק והעברת הרשומות. מדיניות ארגונית כאמור תתייחס לענין הפיכת המסמך לרשומה לרבות המועד לכך ולתהליכי ניהול הרשומה בארגון .
2. בדיקת הביקורת העלתה כי המועצה אינה מפעילה מערכת לניהול אלקטרוני של רשומות (משמשת כעדות ומידע על פעילות הארגון), הכוללת כל הפעולות הנדרשות על רשומות אלקטרוניות בארגון כנדרש בהנחיות אבן פינה שפירסם גנזך המדינה .
ברם, במועצה קיימת "מערכת" לניהול אלקטרוני של מסמכים, שאינה מנוהלת באמצעות רשת ארגונית אחודה ושרת ארגונית ובהתאם לנוהלים פנימיים.
הביקורת תעיר לענין חשיבות הניהול האלקטרוני של הרשומות כולל פעולת שימור רשומות, המחייבת תכנון, ניהול וניטור שוטפים לאורך זמן.
3. בדיקת הביקורת העלתה כי המועצה אינה מטפלת באחסון רשומות רדומות במגנזה או בארכיון תקני – הן ארכיון מסורתי גם היסטורי והן ארכיון אלקטרוני. הטיפול בשמירת ובאחסון הרשומות הרדומות של המועצה אינו אחיד בכל יחידות ומחלקות המועצה, ואינו מתבצע בהתאם למדיניות ארגונית ברורה ועל פי נוהל עבודה מנחה . במועצה לא מתבצע ניהול רשומות בהתאם לתקופות שמירה, כך שבתום התהליך מעבירים את הרשומות הרדומות לארכיב או למקום שיועד לגניזת תיקים שלא בשימוש .
המועצה אינה מפעילה מגנזה בתנאים נאותים ואינה מנהלת ארכיון תקני שאושר על ידי גנזך המדינה.
4. יתר על כן, הביקורת העלתה כי לא מתנהל תהליך שיטתי ומבוקר של מיון ותיוק מסמכים במועצה, שבמסגרתו מתקיימת אבחנה בין מסמך שהינו בעל חשיבות ארגונית ומשמש כעדות לפעילות המועצה לבין מסמך שאין לו ערך של מקור או אינו בעל חשיבות מינהלית או משפטית או כלכלית .

הביקורת העלתה כי ישנם פערים בין המחלקות והיחידות במועצה לענין ניהול הרשומות, שמירה ויצירת עותק דיגיטלי באמצעות תוכנה לניהול וסריקת מסמכים, ואחסון התיקים השונים .

מאחר ומוערכת המחשוב במועצה לא כללה מערכת לניהול רשומות וארכיון אלקטרוני, אין מידע מלא לענין הטיפול ברשומות אלקטרוניות והיקפו של התיקיון האלקטרוני, קל וחומר כי נעשה שימוש בדואר אלקטרוני פרטי של העובד לצורכי עבודה .

כך בהעדר מנמ"ר במועצה או בהעדר מנגנוני שמירה וגיבוי שיטתיים של המידע במועצה שיכללו מפתח עניינים לאיתור רשומות ומסמכים ומפתח תיוק, לא ידוע מהו היקף הרשומות שהיו ולא נשמרו לטווח ארוך, נמחקו או אבדו.

הביקורת ממליצה לקבוע תהליך מובנה לניהול הרשומות ולארגון העבודה – למיון, סימול ותיוק רשומות, מותאם לצורכי ולאופי העבודה של כל מחלקה ומחלקה במועצה, שיתייחס לשני סוגי הרשומות : רשומות על נייר ורשומות דיגיטליות. יש לקבוע אחראי על התהליך בכל מחלקה .

במקביל, **הביקורת ממליצה** להקים ולהפעיל ארכיון תקני לרשומות נייר וליצור במקביל ארכיון אלקטרוני; **הביקורת ממליצה** להקצות שטח לתיקים המיועדים לגניזה בין במחלקה עצמה ובין במקום אחר המשרת מספר מחלקות במועצה .

בד בבד, **הביקורת ממליצה** לקבוע נהלים פנימיים לתפעול מערכת ארכיון אלקטרוני ותיקיון אלקטרוני, ולניהול רשומות אלקטרוניות לרבות פרסומן, בהתאם לצורכי המועצה המקומית.

5. הביקורת העלתה כי לא קיימים סידורי גיבוי אש ומניעת דליקות ברוב מחלקות המועצה ובמקומות בהם מאוחסנים תיקים ורשומות נייר . בהמשך להמלצות משנים קודמות, **הביקורת ממליצה** שוב לקדם תשתית מניעת דליקות והגנה מפני אש בבנייני המועצה.

6. בנוסף, לא קיימת הגנה על מכשירים חשמליים ואלקטרוניים כולל מחשבים, ציוד היקפי וציוד תקשורת, מפני נזקי טבע והפסקות חשמל במערכת החשמל העירונית, משכך המועצה עלולה לאבד מידע שלא נשמר או נשמר אך נמחק בהעדר גיבוי .

כך הברור מול ממונה האנרגיה במועצה העלה כי חסרים ברשת החשמל בבנייני המועצה מספר מתקנים או מערכות הגנה (חסר כולא ברקים, חסרה מערכת אל-פסק, לחילופין חסר גנרטור תקין שאמור לספק חשמל למבנה המועצה במקרה של הפסקת חשמל), וכי חשוב לבצע מיפוי יסודי בנושא ההגנה מפני הפרעות באספקת מתח חשמלי ברשת החשמל העירונית.

בפועל ההגנה הקיימת על המידע שנוצר במחשבים של המועצה היא למידע שאוחסן בענן (I-cloud) בלבד, בעיקר הפועל על רשת אינטרנטית, לדוגמה באמצעות החברה לאוטומציה.

הביקורת ממליצה לבצע בדיקה מקיפה באמצעות בודק חשמל מוסמך וכשיר למערכת החשמל העירונית, בהתאם לכך לקדם מיגון והגנה על מכשירים חשמליים ואלקטרוניים ועל המבנה מפני סכנת התחשמלות ומפני הפסקות חשמל.

7. הביקורת העלתה כי לא מתבצע גיבוי שיטתי למידע הארגוני (ניירות, מסמכים ורשומות) באמצעות גורם אחראי במחלקה / גורם שהוסמך לכך במועצה, קל וחומר בהעדר מנמ"ר במועצה (מנהל מערכות מידע רשותי).

8. שיטת גיבוי המידע האלקטרונית המונהגת במחלקות המועצה הינה מאולתרת ואינה מותאמת לארגון הציבורי. למעשה הגיבוי הנעשה אינו מאובטח באמצעות שרת ורשת תקשורת ארגונית מתאימה. ישנן מחלקות שלא מבצעות גיבוי למידע שברשותם כלל וכלל .

הביקורת **תעיר** כי גיבוי שיטתי בשוטף עשוי לסייע בשמירת המידע במועצה בשלמות, בשיחזורו במקרה של אובדן, ובזיהוי שיבושים או פועלות חריגות. **הביקורת ממליצה** לקבוע תהליך מובנה לגיבוי המידע במועצה באופן יעיל ומאובטח, ולהגדיר לוח זמנים וגורם אחראי בכל שלב ושלב.

9. סיכומו של דבר, לא קיימת במועצה תוכנית אב לניהול המידע, אחסונו ואבטחתו. להוסיף כי עד כה, לא הופעל ארכיון דיגיטלי-אלקטרוני וארכיון היסטורי ומגנזה, ולא נקבעו מדיניות ונוהלים פנימיים לניהול הרשומות ולאחסון המידע. במקביל, לא קיימת מערכת מחשוב ותקשורת מתאימה לניהול אלקטרוני של הרשומות ודיגיטיזציה. מערכת זו לא תוחזקה באופן שוטף ולא כללה מערכות הגנה נאותות. בצל "הזדמנות" זו, **הביקורת ממליצה** למפות ניהול המידע הקיים במועצה, ולהכין תוכנית אב לניהול המידע, שמירתו ואבטחתו. בה תקבע מדיניות ארגונית לשימור המידע ולניהול אלקטרוני של הרשומות כולל דיגיטיזציה. בד בבד, **הביקורת ממליצה** לשדרג/לחדש את מערכת מחשוב הקיימת למערכת מחשוב ותשתית טכנולוגית שתתייחס לכך ותהיה כשירה ומתאימה למלא יעדים ארגוניים אלה .

ניהול עצמי בבתי הספר היסודיים במועצה

מעקב כללי ובדיקה

1. כללי

בשנת 2015 עברו בתי הספר היסודיים במועצה לשיטת הניהול העצמי. המעבר למשק כלכלי סגור מתבטא קודם כל בשליטה על התקציבים המיועדים לכך והשימוש בהם לפי שיקול דעת לצרכי בית הספר בתחום הפיזי, התחזוקתי והחינוכי כאחד. במצב זה לבתי הספר ניתנת יו

ר גמישות בניהול התקציב ויחד עם זאת מטיל עליהם אחריות נוספת. לצורך כך מעבירה המועצה מדי חודש באמצעות הוראות קבע את כספי הניהול העצמי לחשבונות הבנק של בתי הספר.

2. מטרת הביקורת והיקפה

2.1 בחינת נאותות ניהול כספי בבתי הספר היסודיים בהתאם לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, הנחיות המועצה והוראות ניהול תקין. על פי העקרונות והכללים שנקבעו ועוגנו במסגרת נוהל שנערך על ידי המועצה, קרי הנחיות ונהלים לבתי הספר בניהול עצמי, על פי אוגדן נהלים לבתי הספר בניהול עצמי (להלן: "האוגדן").

2.2 בדיקה האם קיימים נהלים כתובים המיושמים ברשות המקומית ובבית הספר באשר לאופן השימוש בהקצבות המיועדות לבתי הספר בניהול עצמי.

2.3 הביקורת בדקה את מידת יישומו של הניהול העצמי בבתי הספר היסודיים, ובדקה את התנהלותם הכספית של בתי הספר בהתאם להוראות ולהנחיות, נערכה בדיקה פרטנית והוצגו נתונים מבדיקה מדגמית בנושא רכישות והצטיידות, נעשתה בדיקה השוואתית.

הביקורת נערכה בחודשים נובמבר ודצמבר 2020 והתייחסה לשנים 2018-2019 ו-2019-2020.

במסגרת האמצעים בהם נקטה הביקורת בוצעו הפעולות כדלקמן:

- 2.1 פגישות עם הממונים על הנושא במועצה.
- 2.2 בדיקת תוכנת הנהלת החשבונות של בתי הספר.
- 2.3 פגישות עם מנהלי בית הספר.
- 2.4 קבלת הסברים מפורטים ממזכירות בתי הספר.
- 2.5 בדיקת ספרי החשבונות של בתי הספר.
- 2.6 בדיקת תיקי המזכירות בבתי הספר.
- 2.7 בדיקות מלאי ואינוונטר.
- 2.8 בדיקות פתע בקופות.
- 2.9 ברורים באתרי רשם החברות ומס הכנסה לגבי ספקים.
- 2.10 עיון בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא תשלומי הורים לשנה"ל הרלוונטית לבדיקה.

3 רקע - הניהול העצמי של בית הספר

בשנת 2000 עברו כאמור בתי הספר היסודיים לשיטת הניהול העצמי.

בחודש ספטמבר 2015 נחתם הסכם בין משרד החינוך לבין המועצה, המגדיר את מידת העצמאות של בתי הספר ומטיל עליהם אחריות.

להלן פרוט הסעיפים המרכזיים של ההסכם על הניהול העצמי:

ניהול עצמי: מוסדות החינוך יפעלו על פי עקרונות התכנית "בתי ספר בניהול העצמי" כדלקמן:

1. הרשות המוניציפלית ומשרד החינוך יפעלו במשותף באופן שיאפשר יישום המעבר לניהול עצמי ע"י הקצאת משאבים, זמן וכח אדם, החל משנת הלימודים תשס"א ובשנות הלימוד הבאות אחריה.
2. תקציב בית הספר יאגם את כל המשאבים המגיעים למוסד והמופיעים בספר התקציב של הרשות, לרבות תקציבי משרד החינוך המועברים לרשות המקומית, התקציב המוניציפלי והתקציבים ממקורות אחרים.
3. בית הספר יפעל לפי תכנית עבודה שנתית, ממנה יגזר תקציבו, לאחר קביעת מסגרת התקציב המאושרת.
4. התקציב הכולל של בית הספר יהיה פרק תקציבי בספרי הרשות המקומית ויתנהל כחשבון נפרד, עליו יחולו כל הביקורות הנהוגות בשלטון המקומי.
5. הסמכות למתן הוראות תנועה בחשבון בית הספר, המתנהל ברשות המקומית, הינה מנהל בית הספר ו/או נציג נוסף מצוות המוסד החינוכי.
6. המעבר למשק כספים סגור יתבצע בהדרגה ובהתאם לקצב היערכותם של מוסדות החינוך,.
7. מערך הפיקוח של משרד החינוך ושל אגף החינוך של הרשות המוניציפלית יעסקו בהקניית מיומנויות הניהול העצמי של בית הספר והדרכתם של מנהלי בית הספר וצוותיהם לשם שיפור הישגים הפדגוגיים.
8. משרד החינוך יעסוק בהכשרה ובהנחיה של צוותי בית הספר והפיקוח על מנת להשיג את מטרות השינוי.

הנחות היסוד על פי האוגדן

הנחות היסוד העומדות בבסיס המעבר של בתי ספר לניהול עצמי הן:

1. **צוות ביה"ס מכיר את צורכי תלמידיו ואוכלוסייתו**: לצוות בית הספר היכרות מעמיקה עם תלמידיו ועם צורכיהם. בהינתן לצוות מרחב אוטונומי, משאבים מגוונים, כלים מתאימים והכשרה במקומות הנדרשים, יידע צוות בית הספר להתאים את אמצעי ההוראה לצורכי התלמיד באופן מיטבי.

2. **צורכי התלמידים משתנים**: נדרשת גמישות ותגובתיות בהתאמת תכנית ההוראה לצרכים המשתנים של התלמידים. העברת אוטונומיה ומשאבים לרשות בתי הספר צפויה לצמצם נוקשות מנהלית וסחבת בירוקרטית ולשפר משמעותית את יכולת התגובה של בתי הספר לצרכים המשתנים של התלמידים.

3. **הרחבת האוטונומיה הפדגוגית, הניהולית והכלכלית תורמת להעצמתם של מנהלים ומורים, מעמיקה את מקצועיותם ומגבירה את תחושת השייכות, המחויבות, המסוגלות, והאחריות שלהם**: האוטונומיה עשויה לתרום לשיפור יכולת ההשפעה של מורים ומנהלים, לחיזוק שביעות הרצון של מורים ומנהלים ולהפחתת נשירה של מורים חדשים וותיקים.

4. **ניהול עצמי פדגוגי מיטבי מצריך משאבים ותקציבים ומתן מרחב לשיקול דעת בהפעלת המשאבים**: איגום של משאבים ממקורות שונים והעמדתם לרשות בתי הספר צפוי לאפשר לבית הספר להפעיל את המשאבים באופן המקדם את מטרותיו בהלימה לצרכים שזיהה ולשפר את יעילות ההקצאה של המשאבים. בית ספר שבידו האחריות התקציבית, יפעל ביתר שיקול דעת וביתר חיסכון בשימוש במשאבים. בית ספר כאמור גם צפוי לפתח מודעות גבוהה יותר ליתרונות בשימוש יעיל במשאבים לטובת יעדים פדגוגיים ולהפנות זמן ותשומות גם לגיוס משאבים נוספים.

5. **מתן אוטונומיה וסמכות לבתי הספר מאפשר גם לדרוש מבתי הספר להיות אחראים ומחויבים לתוצרים החינוכיים של בית הספר, קרי, לפתח "אחריותות"**: כל מערכת מנהלית אחראית גורסת כי כפי שניתנת לארגון עצמאות ואוטונומיה, כך הוא צריך להפגין אחריותיות. פיתוח "אחריותות". פיתוח "אחריותות" כרוך בדיווח על התוצרים החינוכיים של בית הספר לאור המשאבים השונים שהוקצו ועמדו לרשותו. לשם כך נדרש בית הספר לאסוף נתונים, לנתחם, לעבדם ולגבש תגובה הולמת לצרכים שעולים. אימוץ תרבות ארגונית של אחריות, מחויבות ומתן דין וחשבון על התוצרים החינוכיים אל

מול יעדים ברורים שבית הספר הגדיר לעצמו, צפוי לייעל ולכוון טוב יותר את בית הספר להשגת היעדים הללו.

הניהול העצמי על מאפייניו, תפיסתו, מאוויו ועקרונותיו מהווה חלון הזדמנויות למינוף בתי הספר ויוצר להם תנאים המגבירים את סיכויי הצלחתם לשפר, הישגים, לשפר את האקלים החברתי והחינוכי ולעמוד בסטנדרטים הנדרשים.

מטרת המעבר לניהול עצמי

המעבר לניהול העצמי נועד להעביר את מוקד קבלת ההחלטות לבית הספר ולהגדיל את המרחב והסמכות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של ביה"ס, על מנת לאפשר העלאת הישגי התלמידים ומתן מענה מיטבי להבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית של התלמידים.

בנוסף, המעבר לניהול עצמי נועד להעצים את המנהל וצוות המורים, להשביח את תרבות הניהול והלמידה של ביה"ס, לחזק את האחריות והמחויבות של בתי הספר לתפוקות ולתוצאות (אחריותיות), ולבסוף, להרחיב את מעגל השותפים המעורבים והפועלים לקידום החינוך בביה"ס.

העקרונות המנחים את הניהול העצמי הוגדרו כדלקמן:

- ראיית בית הספר כמוקד קבלת ההחלטות לגבי ניהולו וככזה הנושא באחריות לפעולותיו.
- אחריותיות של מנהל בית הספר וצוות ביה"ס.
- קידום העבודה הצוותית של סגל בית הספר.
- התאמת תוכניות העבודה לצורכי בית הספר ותלמידיו.
- איגום כלל המשאבים הבית ספריים במסגרת תוכנית העבודה.
- קיום הערכה ומשוב בית ספרי וחוף בית ספרי.
- חיזוק השותפות בין הרשות ובית הספר.
- הגברת העצמאות של ביה"ס בניהול התקציב (משק כספים סגור).

תוכנית העבודה הבית ספרית

בית הספר יצטרך להשתמש במשאבים שיקבל לטובת "הניהול העצמי", ובמשאבים נוספים שיגייס ככל יכולתו בעצמו ממקורות נוספים, מיוזמות שונות ומחיסכון והתייעלות, עפ"י תוכנית עבודה שתגובש באחריות מנהל בית הספר, על-ידי צוות ההנהלה, ובשיתוף הפיקוח של משרד החינוך.

תוכנית העבודה הבית ספרית תתבסס על מטרות המוסד, מדיניות החינוך ותוכנית הלימודים הרשמית של משרד החינוך ותבטא את יעדי החינוך של בית הספר וקהילות הישובים המזינים אותו, תוך התייחסות לאופייה וייחודה של אוכלוסיית התלמידים, ההורים והמורים, ותוך התייחסות ומתן ביטוי לשונות ולייחוד של כל בית ספר.

התוכנית תכלול יעדים חינוכיים, לימודיים, ארגונים ואחרים שיהיו ברי מדידה כמותית ואיכותית. התוכנית תקבע סף הישגי תפוקות לבית הספר בתחומים השונים.

תוכנית העבודה הבית ספרית תחויב בהצגת תפוקות מוגדרות וברות מדידה בארבעה תחומים :

1. בניית סל השעות, המערכת הבית ספרית, התאמה לצרכים הספציפיים של התלמידים, כפי שמופו או סוכמו על-ידי הנהלת בית הספר.
2. יעדים מוגדרים לאחזקה שוטפת של בית הספר.
3. יעדים מוגדרים בתחומי הרכש וההצטיידות הבית ספרית.
4. ניהול מושכל של כח האדם המנהלי של בית הספר.
5. יעדים מוגדרים לתוכניות החינוכיות של בית הספר.

ממצאים :

1. העודף התקציבי בבתי הספר מעיד על חוסר ניצול תקציבים והשקעה נאותה בפדגוגיה וברוחת התלמידים.
2. הוראות משרד החינוך מתירות לבתי הספר לצבור יתרת זכות בהיקף של עד 10% מההוצאות המתוכננות. (לציין שאין הוצאות מתוכננות- ספר תקציב).
3. תהליכי הרכש בבתי הספר אינם משביעים רצון ומחייבים בחינה ולמידה מחדש.
4. חוסר הכנת תוכניות עבודה (תקציב שנתי) מורגש היטב בכלל בתי הספר, העודף וחוסר הניצול.

ממצאים ככליים :

1. יש לציין, כל בתי הספר היה חוסר משמעותי בהשקעה בסיוע ותוספות לתלמיד, הכולל השקעה בפדגוגיה, פעילויות לאוריינות, חוגים ושיעורים להעצמת הפן החברתי אצל התלמידים ועוד'... יוזמות חינוכיות ופרויקטים חינוכיים לטובת המורים והתלמידים.
2. הוצאות יתר פי חמישה מהמלצת משרד החינוך (6%) ברכש ובהצטיידות בכלל בתי הספר, על חשבון השקעות בחסר ביוזמות פדגוגיות.
3. הוצאות אחזקה וחידוש ציוד גבוהות מהמקובל בכל השנים הרצופות שנבדקו.
4. בכל בתי הספר ההוצאות העיקריות אינן תואמות את מודל התקצוב: עלויות תפעול גבוהות פי 2-3 ממודל התקצוב, סיוע ותוספת לתלמיד (תכנית פדגוגית) נמוך בהרבה ממודל התקצוב.
5. **יתרות פנויות:** בכל חשבונות הבנק של בתי הספר הצטברו יתרות פנויות מעל להיקף של 10% שנקבע על ידי משרד החינוך.

6. **בתגובה מנהלי בתי הספר מסרו כי היו להם הוצאות תפעול גבוהות מהנדרש, היו מודעים כי הוצאות תפעול היו גבוהות והוצאו על חשבון הוצאות פדגוגיות, כי היה צורך בשיפור בתנאים הפיזיים שהוזנחו בעבר. הם הבטיחו בעתיד נדאג להרחיב את הפעילות הפדגוגית כמתחייב במודל התקצוב.**

רכש, התקשרות, קבלת שירות ועבודת ביה"ס עם ספקים

בתי הספר בצעו רכישות והתקשרויות באופן עצמאי, הביקורת בדקה מדגם לכל בית ספר, לפי הנתונים שעלו, רוב ההתקשרויות והרכישות לא בוצעו בהתאם לנהלים ולדרישות משרד החינוך והמועצה. (הביקורת תפרט בהמשך לכל בית ספר בנפרד).

7. **הזמנות רכש:** בתי הספר לא הוציאו הזמנות רכש, ההתקשרות עם הספק היתה ברוב המקרים בעל פה, במקרה הטוב, המחיר נקבע לפי הצעת מחיר שהגיש הספק, שאר הדברים כמו: כמות, זמן אספקה ותנאי תשלום נעשו בעל פה.
8. **ניכוי מס במקור:** ברוב בתי הספר נרכשו שירותים וטובין מספקים ונותני שירות שאין להם אישור פטור מלא מניכוי מס במקור.
9. **מכרז פומבי:** בתי הספר בצעו כמה רכישות, בהיקף שנתי המחייבים התקשרות לפי מכרז. נמצא כי, בתי הספר צירפו אישורי ניכוי מס במקור

למסמכים הנלווים לתעודת תשלום, ולא הקפידו לצרף אישור ניכוי מס במקור לתעודת תשלום.

10. תשלום לספקים בתי הספר לא קבעו מראש תנאי תשלום לספקים, התשלום נעשה בסמוך לסיום העבודה או קבלת טובין.

11. . בכל בתי הספר נמצאו מקרים של פיצול עסקאות.

12. **ליווי חשבונאי** : כלל בתי הספר נעזרים בשירותי ליווי חשבונאי, הדבר מתבטא בהתאמות החשבונות והצהרות הגזבר לחישובים המבוצעים על ידי הרו"ח המלווה.

13. הוצאות כיבוד, מתנות

14. הוצאות כיבוד היו צנועות, הוצאות הכיבוד לא היו גבוהות, עיקר ההוצאה הייתה עבור כיבודים באירוע השקת מרכז החלל.

15. הכשרה : המועצה ומשרד החינוך גבשו תוכנית להכשרת בעלי תפקידים בעיקר מזכירים לצורך המעבר לניהול עצמי.

16. הביקורת מציינת, כי אין בסיס השוואה בין הנתונים בדוחות, כי מנהלי בתי הספר לא דאגו לעבוד מול תוכנית מקושרת תקציב!

נתונים של כל בית ספר שבוקר

1. בית ספר אלפורעה א'

1.1 כללי

בשנה"ל 2020/2021 למדו בבית הספר 782 תלמידים שמחולקים לפי כיתות כדלקמן:

כיתה א'	140 תלמידים.
כיתה ב'	145 תלמידים.
כיתה ג'	142 תלמידים.
כיתה ד'	121 תלמידים.
כיתה ה'	124 תלמידים.
כיתה ו'	110 תלמידים.
סה"כ	782 תלמידים.

מדובר בבית הספר הנמצא ביישוב הלא מוכר אלפורעה, בית הספר נמצא במתחם חינוכי (שני אשכולות גנים, שני בתי ספר יסודיים ובית ספר מקיף).

בית הספר מאוכלס במבנים יבילים .

ממצאים בהתקשרות בית הספר עם ספקים:

בית הספר ביצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי, הביקורת בדקה מדגם לכל בית ספר, על מנת לבדוק האם הרכישות נעשו בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות, נתוני המדגם הוצגו לפי בית ספר.

מבדיקת הביקורת בבית הספר נמצאו הממצאים הבאים:

- א. כל המסמכים והנתונים מתויקים בתיק אחד (הוצאות, הכנסות, מסמכי בנק, הצעות מחיר וכו'), התיק אינו לפי נושאים.
- ב. מסמכי ההוצאות אינם מתויקים בצורה נאותה. שוברי התשלום לא מתויקים לפי מספר רץ, לשוברים הוצמד תיעוד חוץ בצורה הפוכה או גב מול פנים (חשבוניות מס, קבלות, הצעות מחיר וצילומי שיקים שנמסרו לספקים ואישורי ניכוי במקור).
- ג. דפי חשבון הבנק לא נשמרים ולא מתויקים, הוזמנו והתקבלו מהבנק בעקבות בקשת הביקורת. העתקי דפי חשבון הבנק שהתקבלו מבית הספר נמצאו ברצף כרונולוגי .
- ד. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לשוברי תשלום.
- ה. צורת שמירת ותיק מסמכים אינו מאפשר איתור מהיר מקשה מעקב והשוואה בין המסמכים לבין הרישום בספרים.
- ו. מנהל ומזכירת בתי הספר לא יישמו את הוראות והנחיות האוגדן במלואן, בכל הנוגע לתהליכי הרכש במועצה.
- ז. לא מונו וועדות רכש כנדרש, הרכישות בוצעו בהתאם לצורך המייד, אין תיעוד לתכנון או צפי רכישות, אין תיעוד להתכתבויות בנושא הצורך לרכישות בתחומים השונים.
- ח. מנהל בתי הספר לא דאגו לתיעוד כל קבלת החלטות לגבי התקשרויות עם ספקים.
- ט. אין הזמנות לרכש.
- י. אין תיעוד ו/או חתימה על החשבוניות של מקבלי הטובין/ העבודה/ השרות.. לא התקבלו אישורי הגזברות כנדרש באוגדן להזמנות רכש כמתחייב מהטבלה.

2. בית ספר דריג'את

2.1 כללי

בשנה"ל תשפ"א למדו בבית הספר - 310 תלמידים שמחולקים לפי כיתות כדלקמן:

כיתה א'	41 תלמידים.
כיתה ב'	32 תלמידים.
כיתה ג'	33 תלמידים.
כיתה ד'	41 תלמידים.
כיתה ה'	31 תלמידים.
כיתה ו'	38 תלמידים.
כיתה ז'	38 תלמידים.
כיתה ח'	28 תלמידים.
כיתה ט'	28 תלמידים.
סה"כ	310 תלמידים.

2.2 נתונים כספיים לתקופת הביקורת

מאזן בשנה"ל תשע"ט ותש"פ

ראשי	יתרת פתיחה		תקבולים		תשלומים		יתרה	
	תשע"ט	תש"פ	תשע"ט	תש"פ	תשע"ט	תש"פ	תשע"ט	תש"פ
הכ"נ, עצמי	0	28,262	285,295	267,452	324,266.83	321,752.71	-	-
							26,038.71	38,971.83

1,713.16	2,016.50	2434.7	1,837.30	2,131.36	2,352.50	2,016.50	1,501.30	הכ' משי החינוך
-2,560.21	6,955.00	56685.27	16,560	35,860.06	23,515.00	18,265.00	0.00	הכ' שונות
213,498.40	293,930.07	1,887.90	1,778		0	215,386.24	295,708.07	חשבונו ת מיוחדים
186,612.64	263,929.74	382,760.58	344,442.13	305,443	311,163	263,930	297,209	סה"כ

חשבון הורים

--	--

2.3 דוח הכנסות מול הוצאות בסעיפים

תש"פ			תשע"ט			
יתרה	סך הוצאות משויכות	סך הכנסות	יתרה	סך הוצאות משויכות	סך הכנסות	
10,457.54	33,087	43,545	7,200.87	41,732.13	48,933	חשמל
27,645.11	10,776.89	38,422	15,614.79	23,958.21	39,573	מים
			3,602	0	3,602	טלפון
-14,068.46	23,029.46	8,961	607.3	9,464.70	10,072	וד משרדי
-989.3	10,722.30	9,733	1,336.26	9,937.74	11,274	ז. לימודי ומלאכה
3,200	11,401	14,601	11,060.27	5,344.73	16,405	צילום שכפולים
-27,418.50	58,153.50	30,735	-59,477	94,015.80	34,539	בדק בית

8,813.00	13,000.00	21,813	-	27,545.50	36,475.50	8,930	ייפוף קיץ
-12,380.30	12,380.30	0					גינן
-2,027.80	2,027.80	0	-1,019.70	1,019.70	0		מרי ניקוי
-500.00	500.00	0					וד ספורט
720	50	770	762	100	862		אר ובולים
3,514	328	3,842	4,316	0	4,316		אינטרנט
38,169	0	38,169	42,888	0	42,888		וע נ. עצמי
26,250.50	53,239	51,227	26,231.21	31,338.79	57,570		יוזמות פדגוגיות
-758.30	758.3	0	-636.6	636.6	0		כיבוד
-22,437	22,437	0	-2,529.81	2,529.81	0		מחשבים
-45,577.20	48,651.20	3,074	-	25,677.93	29,131.93	3,545	רכש הצטיידות
-17,025.00	19,585	2,560	-9,642	12,519	2,877		אחזקת מזגנים
			-23,555	23,555	0		תחזוקת הנה"ח
-1,626	1,626	0	-2,507.19	2,507.19	0		עמלות
-26,039	321,753	267,452	-	38,971.83	324,266.83	285,386	סה"כ

בדיקת תחום הרכש בבית הספר:

בית הספר ביצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי, הביקורת בדקה מדגם לכל בית ספר, על מנת לבדוק האם הרכישות נעשו בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות, נתוני המדגם הוצגו לפי בית ספר.

מבדיקת הביקורת בבית הספר נמצאו הממצאים הבאים:

- א. כל המסמכים והנתונים מתויקים בתיק אחד (הוצאות, הכנסות, מסמכי בנק, הצעות מחיר וכו'), התיוק אינו לפי נושאים.
- ב. שוברי התשלום לא מתויקים לפי מספר רץ, לשוברים הוצמד תיעוד חוץ בצורה הפוכה או גב מול פנים (חשבוניות מס, קבלות, הצעות מחיר וצילומי שיקים שנמסרו לספקים ואישורי ניכוי במקור).
- ג. דפי חשבון הבנק נשמרים ומתויקים, העתקי דפי חשבון הבנק שהתקבלו מבית הספר נמצאו ברצף כרונולוגי.
- ד. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לשוברי תשלום, יחד עם זאת בחלק מהרכישות הוצמד צילום צ'יק..
- ה. צורת שמירת ותיוק מסמכים אינו מאפשר איתור מהיר מקשה מעקב והשוואה בין המסמכים לבין הרישום בספרים.
- ו. מנהל ומזכירת בתי הספר לא יישמו את הוראות והנחיות האוגדן במלואן, בכל הנוגע לתהליכי הרכש במועצה.
- ז. בבית הספר קיימת וועדות רכש כנדרש, אך הרכישות בוצעו בהתאם לצורך המידי, אין תיעוד לתכנון או צפי רכישות, אין תיעוד להתכתבויות בנושא הצורך לרכישות בתחומים השונים.
- ח. מנהל בתי הספר לא דאגו לתיעוד כל קבלת החלטות לגבי התקשרויות עם ספקים.
- ט. אין הזמנות לרכש.
- י. אין תיעוד ו/או חתימה על החשבוניות של מקבלי הטובין/ העבודה/ השרות..
לא התקבלו אישורי הגזברות כנדרש באוגדן להזמנות רכש כמתחייב מהטבלה.
- יא. בבית הספר נמצאו הצעות מחיר מספקים לכאורה שונים אך עם פרטי התקשרות זהים, דבר המעיד כי נוהל קבלת ההצעות לא נאכף ואף מעיד על תיאום והטיית הצעות לספקים מיוחדים.

3. בית ספר מכחול

3.1 כללי

בשנה"ל _____ למדו בבית הספר - _____ תלמידים שמחולקים לפי כיתות כדלקמן:

כיתה א'	38 תלמידים.
כיתה ב'	21 תלמידים.
כיתה ג'	42 תלמידים.
כיתה ד'	24 תלמידים.
כיתה ה'	37 תלמידים.
כיתה ו'	41 תלמידים.
כיתה ז'	29 תלמידים.
כיתה ח'	30 תלמידים.
כיתה ט'	27 תלמידים.
סה"כ	289 תלמידים.

בדיקת תחום הרכש בבית הספר:

ממצאים בהתקשרות בית הספר עם ספקים:

בית הספר ביצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי, הביקורת בדקה מדגם לכל בית ספר, על מנת לבדוק האם הרכישות נעשו בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות, נתוני המדגם הוצגו לפי בית ספר.

מבדיקת הביקורת בבית הספר נמצאו הממצאים הבאים:

א. מסמכי ההוצאות אינם מתויקים בצורה נאותה. שוברי התשלום לא מתויקים לפי מספר רץ, לשוברים הוצמד תיעוד חוץ בצורה הפוכה או גב מול פנים (חשבוניות

מס, קבלות, הצעות מחיר וצילומי שיקים שנמסרו לספקים ואישורי ניכוי במקור).

ב. מסמכי הרכש מתויקים בתיקים שונים ואינם מסודרים, יש ערבוב בין השנים, אין הפרדה בין המסמכים, לא היה ניתן למצוא סט רכישה שלם, הכל היה מפוזר בין מספר תיקים.

ג. דפי חשבון הבנק לא נשמרים ולא מתויקים, הוזמנו והתקבלו מהבנק בעקבות בקשת הביקורת. העתקי דפי חשבון הבנק שהתקבלו מבית הספר נמצאו ברצף כרונולוגי.

ד. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לשוברי תשלום, יחד עם זאת בחלק מהרכישות הוצמד צילום צ'ק..

ה. צורת שמירת ותיוק מסמכים אינו מאפשר איתור מהיר מקשה מעקב והשוואה בין המסמכים לבין הרישום בספרים.

ו. מנהל ומזכירת בתי הספר לא יישמו את הוראות והנחיות האוגדן במלואן, בכל הנוגע לתהליכי הרכש במועצה.

ז. בבית הספר לא קיימת וועדות רכש כנדרש, הרכישות בוצעו בהתאם לצורך המייד, אין תיעוד לתכנון או צפי רכישות, אין תיעוד להתכתביות בנושא הצורך לרכישות בתחומים השונים.

ח. מנהל בתי הספר לא דאגו לתיעוד קבלת החלטות לגבי התקשרויות עם ספקים.

ט. אין הזמנות לרכש.

י. אין תיעוד ו/או חתימה על החשבונות של מקבלי הטובין/ העבודה/ השרות.. לא התקבלו אישורי הגזברות כנדרש באוגדן להזמנות רכש כמתחייב מהטבלה.

יא. בבית הספר נמצאו הצעות מחיר מספקים לכאורה שונים אך עם פרטי התקשרות

זהים, דבר המעיד כי נוהל קבלת ההצעות לא נאכף ואף מעיד על תיאום והטיית

הצעות לספקים מיוחדים.

יב. בית הספר אינו מקיים ספירת מלאי.

4. בית ספר אלסלאם מולדה

4.1 כללי

בשנה"ל _____ למדו בבית הספר - _____ תלמידים שמחולקים לפי כיתות כדלקמן:

כיתה א'	53 תלמידים.
כיתה ב'	47 תלמידים.
כיתה ג'	73 תלמידים.
כיתה ד'	68 תלמידים.
כיתה ה'	65 תלמידים.
כיתה ו'	73 תלמידים.

בדיקת תחום הרכש בבית הספר:

ממצאים בהתקשרות בית הספר עם ספקים:

מבדיקת הביקורת בבית הספר נמצאו הממצאים הבאים:

- א. בבית הספר קיים תיק רכש מסודר, בתיק מתוייקת כל רכישה עם כל המסמכים שלה (הזמנה להצעה, הצעת מחיר, פרוטוקול החלטה, תשלום וכו').
- ב. שוברי התשלום לא מתויקים לפי מספר רץ.
- ג. דפי חשבון הבנק נשמרים ומתויקים.
- ד. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לשוברי תשלום, יחד עם זאת בחלק מהרכישות הוצמד צילום צ'יק.
- ה. בבית הספר קיימת וועדות רכש כנדרש, ועדת הרכש מתכנסת ומוציאה פרוטוקול עבור כל רכישה.
- ו. הביקורת מצאה כי ישנם הצעות מחיר עם שמות ספקים שונים אך עם אותם פרטי התקשרות (מספר טלפון זהה, אימייל זהה וכו') דבר המעיד על הטיה מכוונת, על בית הספר לבדוק את ההצעות ולפסול הצעות כאלה.

- ז. נמצא כי הרכישות המחייבות את אישור המועצה נעשו ללא אישור כמתבקש באוגדן ניהול עצמי.
- ח. אין הזמנות לרכש.
- ט. אין תיעוד ו/או חתימה על החשבוניות של מקבלי הטובין/ העבודה/ השרות.
- י. לא התקבלו אישורי המועצה וחתימת הגזבר על פרוטוקול ועדת הרכש כנדרש באוגדן להזמנות רכש כמתחייב מהטבלה, רכישות מעל 10,000 ₪ נעשו ללא ידיעת ואישור המועצה .
- יא. לא התקבלו אישורי הגזברות כנדרש באוגדן להזמנות רכש כמתחייב מהטבלה.
- יב. בית הספר אינו מקיים ספירת מלאי.

1. בית ספר אלסנאבל אום בטין

6.1 כללי

בשנה"ל תשפ"א למדו בבית הספר - 423 תלמידים שמחולקים לפי כיתות כדלקמן:

כיתה א'	28 תלמידים.
כיתה ב'	40 תלמידים.
כיתה ג'	65 תלמידים.
כיתה ד'	45 תלמידים.
כיתה ה'	53 תלמידים.
כיתה ו'	53 תלמידים.
כיתה ז'	61 תלמידים.
כיתה ח'	67 תלמידים.
חינוך מיוחד	11 תלמידים.
סה"כ	423 תלמידים.

6.2 נתונים כספיים לתקופת הביקורת

מאזן בשנה"ל תשע"ט ותש"פ

יתרה		תשלומים		תקבולים		יתרת פתיחה		ראשי
תש"פ	תשע"ט	תש"פ	תשע"ט	תש"פ	תשע"ט	תש"פ	תשע"ט	סעיף
	84,947.7 -0		560,140. 70		475,193		0.00	הכ' נ, עצמי
	-991.59		3,620		3,901.68		1,273.27 -	הכ' מש' החינוך
	1,664.11		32,915.5 0		34,579.6 1		0.00	הכ' שונות
	157,066. 06		1,926.60		0.00		158,992. 66	חשבונו ת מיוחדי ם
	72,790.8 8		598,602. 80		513,674. 29		157,719. 39	סה"כ

6.3 בדיקת תחום הרכש בבית הספר:

טבלת רכש בית ספרית לשנת: _____

שם הספק	מהות הרכישה	סכום העסקה / הצעה הזוכה	ממצאי הביקורת לשנת 2019/2020
א.ס תחזוקה על פי הצעה מיום	ניקוי חצר בית הספר + גיזום עצים ופינוי פסולת מבית הספר	5200	קיימות רק 2 הצעות בניגוד לאוגדן שמחייב 3 הצעות בסכום העסקה,

אלשורוק הדפסה ופרסום	שולחן חכם עם מחשב ומערכת הפעלה כולל הרכבה	18600 ₪	קיים פרוטוקול ובקשה להצעה. על פי האוגדן רכישה זה יש צורך באישור המועצה וחתימת הגזבר על פרוטוקול ועדת הרכש, כמו כן רכישה זו מחייבת 4 הצעות מחיר. הביקורת מצאה כי אין אישור מועצה ולא חתימת גזבר על פרוטוקול ועדת הרכש. הביקורת מצאה כי קיימות רק 3 הצעות מחיר ולא 4 כמתחייב על פי האוגדן.	
כוכב אופק	החלפת מזגנים ותיקון	17298	קיים פרוטוקול מיום 10.9.19 ובקשה להצעה. על פי האוגדן רכישה זה יש צורך באישור המועצה וחתימת הגזבר על פרוטוקול ועדת הרכש, כמו כן רכישה זו מחייבת 4 הצעות מחיר. הביקורת מצאה כי אין אישור מועצה ולא חתימת גזבר על פרוטוקול ועדת הרכש. הביקורת מצאה כי קיימות רק 3 הצעות מחיר ולא 4 כמתחייב על פי האוגדן.	

ממצאים בהתקשרות בית הספר עם ספקים:

מבדיקת הביקורת בבית הספר נמצאו הממצאים הבאים:

- א. בבית הספר קיים תיק רכש מסודר, בתיק מתויקת כל רכישה עם כל המסמכים שלה (הזמנה להצעה, הצעת מחיר, פרוטוקול החלטה, וכו').
- ב. שוברי התשלום לא מתויקים לפי מספר רץ.
- ג. דפי חשבון הבנק הודפסו לבקשת הביקורת ולא מתויקים בתיק.

- ד. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לשוברי תשלום.
- ה. בבית הספר קיימת וועדות רכש כנדרש, ועדת הרכש מתכנסת ומוציאה פרוטוקול עבור כל רכישה.
- ו. הביקורת מצאה כי ישנם הצעות מחיר עם שמות ספקים שונים אך עם אותם פרטי התקשרות (מספר טלפון זהה, אימייל זהה וכו') דבר המעיד על הטיה מכוונת, על בית הספר לבדוק את ההצעות ולפסול הצעות כאלה.
- ז. נמצא כי בחלק מהרכישות בית הספר וועדת הרכש לא פעלו על פי הנוהל, היו מקרים שבהם היו 2 הצעות במקום 3 או 3 הצעות במקום 4.
- ח. נמצא כי הרכישות המחייבות את אישור המועצה נעשו ללא אישור כמתבקש באוגדן ניהול עצמי.
- ט. אין הזמנות לרכש.
- י. אין תיעוד ו/או חתימה על החשבוניות של מקבלי הטובין/ העבודה/ השרות.
- יא. לא התקבלו אישורי המועצה וחתימת הגזבר על פרוטוקול ועדת הרכש כנדרש באוגדן להזמנות רכש כמתחייב מהטבלה, רכישות מעל 10,000 ₪ נעשו ללא ידיעת ואישור המועצה.
- יב. בית הספר אינו מקיים ספירת מלאי.

2. בית ספר תראבין

7.1 כללי

בשנה"ל 2020 למדו בבית הספר - 406 תלמידים שמחולקים לפי כיתות כדלקמן:

כיתה א'	70 תלמידים.
כיתה ב'	65 תלמידים.
כיתה ג'	75 תלמידים.
כיתה ד'	62 תלמידים.
כיתה ה'	63 תלמידים.
כיתה ו'	71 תלמידים.
סה"כ	406 תלמידים.

7.2 נתונים כספיים לתקופת הביקורת

מאזן בשנה"ל תשע"ט ותש"פ

יתרה		תשלומים		תקבולים		יתרת פתיחה		ראשי
תש"פ	תשע"ט	תש"פ	תשע"ט	תש"פ	תשע"ט	תש"פ	תשע"ט	סעיף
-30,956.60	29,775.63	385,102.60	390,035.71	354,143	417,573.84	0.00	2,237.5	הכ' נ, עצמי
-669	-472.67	1,387.40	1,996.37	718.40	1,480.20	0.00	43.50	הכ' מש' החינוך
41,735.64	31,012.75	44,374.90	16,730	57,981.79	36,267.75	28,128.75	11,475	הכ' שונות*
246,137.78	214,863.02	912.20	899.78	0.00	0.00	247,049.98	215,762.80	חשבונות מיוחדים**
256,244.82	275,178.73	431,777.10	409,661.86	412,843.19	455,321.79	275,178.73	229,518.80	סה"כ

* הכנ' שונות- מפתח הלב, השאלת ספרים, פרויקטים, הכלה והשתלבות.

** הכנ' מיוחדות – עמלות בנק, עודף / גרעון משנה קודמת והפרשי טעויות

ממצאים בהתקשרות בית הספר עם ספקים:

מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים הבאים לפי בית הספר:

1. כל המסמכים והנתונים מתויקים בתיקים נפרדים לפי נושא, (הוצאות, הכנסות, מסמכי בנק, הצעות מחיר וכו').
2. מסמכי ההוצאות מתויקים בצורה נאותה. שוברי התשלום מתויקים לפי מספר רץ.
3. דפי חשבון הבנק נשמרים ומתויקים, העתקי דפי חשבון הבנק שהתקבלו מבית הספר נמצאו ברצף כרונולוגי.
4. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לשוברי תשלום.
5. צורת שמירת ותיוק מסמכים אינו מאפשר איתור מהיר מקשה מעקב והשוואה בין המסמכים לבין הרישום בספרים.

בתי הספר בצעו רכישות והתקשרויות באופן עצמאי, הביקורת בדקה מדגם לכל בית ספר, על מנת לבדוק האם הרכישות נעשו בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות, נתוני המדגם הוצגו לפי בית ספר.

8 מנהל ומזכיר בתי הספר לא יישמו את הוראות והנחיות האוגדן במלואן, בכל הנוגע לתהליכי הרכש בבית הספר.

9 ועדות רכש לא דנה והחליטה בכל הרכש בבית הספר על פי הוראות האוגדן, הרכישות בוצעו בהתאם לצורך המייד, אין תיעוד לתכנון או צפי רכישות, אין תיעוד להתכתבויות בנושא הצורך לרכישות בתחומים השונים.

10 נמצא כי כל הרכישות מתחת ל- 10,000 ₪ נעשו ללא ועדת רכש וללא פרוטוקול חתום.

11 מנהל בתי הספר לא דאג לתיעוד קבלת החלטות לגבי התקשרויות עם ספקים.

12 אין הזמנות לרכש.

13 אין תיעוד ו/או חתימה על החשבוניות של מקבלי הטובין/ העבודה/ השרות..

לא התקבלו אישורי הגזברות כנדרש באוגדן להזמנות רכש כמתחייב מהטבלה.

ממצאים כלליים בתחום הניהול העצמי בכלל בתי הספר

תיוק ושמירת מסמכים

1. המסמכים ברוב בתי הספר מתויקים בצורה טוב, לפי נושאים ומאפשר איתור מהיר. בכל בתי ספר, העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לתעודות תשלום, מסמכי ביטול עסקה לא נשמרו בצמוד לתעודת תיקון.

2. ביסודי מכחול התיוק אינו משביע רצון:

א. לא היה ניתן לאתר חומרים בצורה תקינה וקלה, היה ערבוב בתיקים, התיקים לא מסודרים לפי נושא או לפי סט רכישה, ערבוב בין שנות הלימודים בתוך התיקים.

ב. מסמכי ההוצאות אינם מתויקים בצורה נאותה. שוברי התשלום לא מתויקים לפי מספר רץ.

ג. דפי חשבון הבנק התקבלו בעקבות בקשת הביקורת ולא היו מתויקים או מבוקרים.

ד. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לשוברי תשלום.

ה. צורת שמירת ותיוק מסמכים אינו מאפשר איתור מהיר, מקשה מעקב והשוואה בין המסמכים לבין הרישום בספרים.

תהליך הרכש :

רכש, התקשרות, קבלת שירות ועבודת ביה"ס עם ספקים

1. לפי הוראות חוק עסקאות גופים ציבוריים, תשל"ו-1976, ביה"ס יעבוד רק עם ספקים בעלי פטור מלא מניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים. היקף עסקאות שנתי שעולה על 4,920 ₪.

2. בפרק התקשרות עם ספקים באוגדן, נקבע:

פניה לספק לצורך קבלת הצעת המחיר:

1. בית הספר יעביר לחברות רלוונטיות בקשה לקבלת הצעת מחיר מפורטת הכוללת כמות, מחיר, זמן אספקה, תנאי התשלום (שוטף/שוטף +) וכל מידע רלוונטי נדרש אחר.

2. על בית הספר לפעול בהתאם לטבלת ההרשאות הבאות:

מגבלה בתחומי ההתקשרות	תהליך נדרש	טווחי סכומי רכש לשנה מספק מסוים
ללא אישור הרשות	פטור	0-1000
ללא אישור הרשות	לפחות 2 הצעות מחיר בכתב	1000-5,000
חובה לעבור אישור ועדת רכש בית ספרית פנימית עם פרוטוקול חתום ע"י חברי הועדה	לפחות 3 הצעות מחיר בכתב	5000-10,000
באישור הרשות מקומית – נדרש אישור חתום של גזבר המועצה על פרוטוקול ועדת הרכש הבית ספרית.	לפחות 4 הצעות מחיר בכתב המצורפות לפרוטוקול ועדת רכש בית ספרית המורכבת לפחות ממנהל מזכיר/ה וגורם רלוונטי אם ישנו. (למשל רכז פדגוגיה, רכז טיולים וכו') אל הפרוטוקול יצורפו הצעות המחיר.	10'000- 40,000
באישור ובאמצעות הרשות המקומית	מכרז זוטא / פומבי	מעל 40,000

- אין לפצל חוזים המהווים בפועל עבודה שלמה אחת למספר חוזים נפרדים.
- אופן לקיחת הצעות מחיר- יש להכין מפרט אחיד לפריט/שירות אותו רוצים לרכוש - ואותו יש לשלוח לספקים.

- **במכרז פומבי בית הספר יעביר למועצה מפרט טכני, המועצה תנהל את המכרז בשיתוף עם ביה"ס ותודיע לביה"ס מי הספק שזכה במכרז ויבצע את העבודה.**

3. לאחר קבלת הצעות המחיר שהיו לפחות לפי הטבלה לעיל, מנהל בית הספר יקבל החלטה לבחירת ההצעה הזוכה. ככלל תתקבל ההצעה הזולה, באם המנהל יקבל החלטה שאינה ההצעה הזולה, יצטרך לתת נימוק מתאים ואישור מנציג גזברות הרשות או מנהל מחלקת החינוך של הרשות.
4. ביצוע עריכת מכרז יעשה בשיתוף ובתיאום מלא עם היועץ המשפטי של הרשות וכן עם נציגים מהגזברות.
5. יש לעבוד רק עם ספקים בעלי **פטור מלא מניכוי מס במקור** ואישור ניהול ספרים.
6. בית הספר יוכל לעשות שימוש במכרזי מסגרת של הרשות המקומית או בהסכמים שלה עם ספקים. בכל מקרה אחר יוודא בית הספר כי תנאי ההתקשרות עם הספק עדיפים על אלה של הרשות.
7. **במקרה שבו קיימת התקשרות מחייבת של הרשות עם ספק לאספקת שירותים באופן בלעדי יהיה ביה"ס מחוייב לעבוד עם אותו ספק עד לסיום תקופת ההתקשרות עם הרשות.**

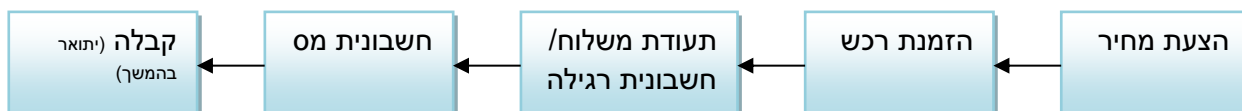
התקשרות עם הספק:

1. פתיחת ספק חדש תתבצע באישור מנהל בית הספר בלבד (לאחר קבלת החלטה על הרכישה כאמור לעיל).
2. בית הספר יקבל מהספק את כל האישורים הנדרשים, דהיינו; פרטי הספק המלאים, אישור עסקאות גופים ציבוריים, אישור ניהול ספרים, פטור מניכוי מס במקור.
3. התקשרות עם ספק תתאפשר רק לאחר שנפתח לספק כרטיס במערכת החשבוניות עם פרטי הספק המלאים; שם+שם משפחה, סוג תאגיד, מספר עוסק, כתובת מלאה וכו'.
4. הוצאות קופה קטנה בסכומים חד פעמיים של עד 300 ₪ לא חייבים בפתיחת ספק.
5. בית הספר יעביר לספק הזמנת רכש מפורטת הכוללת כמות, מחיר, זמן, אספקה תנאי תשלום וכל מידע רלוונטי נדרש אחר. ההזמנה תהיה חתומה על ידי מורשה החתימה.
6. חובה לשמור לצורך תיעוד ההזמנה: העתק הזמנה וכן כל שקדם להתקשרות, כגון: הצעות מחיר, פרוטוקולים של ועדת רכש/מכרזים/קבלת החלטה של הזוכה, הסכמים עם הספק וכדומה.
7. בעת קבלת הטובין/השירות יאשר מקבל הטובין/השירות קבלתם לשביעות רצונו בחתימת ידו על גבי תעודת המשלוח/החשבונית שתתקבל מהספק. חתימה אשר תאפשר זיהוי וודאי של מקבל השירות/הטובין. המאשר יוודא התאמה מלאה בין מפרט ההזמנה לבין השירות/הטובין שהתקבלו בפועל.
8. עם קבלת חשבונית מס - מקור מספק תוודא מזכירת בית הספר התאמה מלאה בין ההזמנה המאושרת לבין החשבונית. לגבי כל אי התאמה ייערך תיעוד מתאים.
9. באחריות המזכירה לוודא שהחשבונית נראית תקינה ועונה להנחיות הוראות ניהול ספרים, קרי: קיימים פרטי ספק מלאים, פרטי הרכש מתאימים לביצוע בפועל, על גבי החשבונית נרשם מקור ויש

תאריך על החשבונית. באם אינה עומדת בכל הנתונים הללו ניתן להיוועץ עם גורמים מהגזברות וכן לפנות לספק לקבלת הבהרות בנושא.

10. החשבונית תאושר ע"י מנהל ביה"ס לרישום, תוקלד למערכת הנהלת החשבונות סמוך ככל האפשר למועד קבלתה.

11. להלן תרשים להמחשת התהליך :



ממצאים בהתקשרות עם ספקים:

בתי הספר בצעו רכישות והתקשרויות באופן עצמאי, הביקורת בדקה מדגם לכל בית ספר, על מנת לבדוק האם הרכישות נעשו בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות, נתוני המדגם הוצגו לפי בית ספר.

1. מנהלי ומזכירי בתי הספר לא יישמו את הוראות והנחיות האוגדן במלואן, בכל הנוגע לתהליכי הרכש במועצה.
2. בחלק מבתי הספר לא מונו וועדות רכש כנדרש לחלק מהרכישות, למשל בחלק מבתי הספר לא התכנסה ועדת רכש לרכישות בסכום עד 10,000 ₪.
3. הרכישות בוצעו בהתאם לצורך המידי, אין תיעוד לתכנון או צפי רכישות, אין תיעוד להתכתבויות בנושא הצורך לרכישות בתחומים השונים.
4. בחלק גדול מהרכישות אכן היה פרוטוקול ועדת רכש, יחד עם זאת לחלק מהרכישות לא היה כלל דיון בוועדת רכש ולא תיעוד כלשהו.
5. אין הזמנות לרכש.
6. אין תיעוד ו/או חתימה על החשבוניות של מקבלי הטובין/ העבודה/ השרות..
7. לא התקבלו אישורי המועצה והגזברות כנדרש באוגדן להזמנות רכש כמתחייב מהטבלה.
8. בחלק מבתי הספר בחלק מהבדיקה המדגמית נמצא כי ישנו תיאום בין המציעים או שספק אחד הוא שמביא את כל ההצעות ומתאם מחירים.

9. נמצא כי בחלק מהרכישות נמצאו הצעות שונות עם פרטי התקשרות דומים כמו מס' טלפון, אימייל וכו'.

ספר נהלים רשותי

לפי מסמך ההבנות נקבע:

1. הרשות תגבש ספר נהלים רשותי לבתי הספר בניהול עצמי, בשיתוף מנהלי בתי הספר והמפקחים הכוללים על בתי הספר, המפרטת עקרונות, כללים ונהלי עבודה בהתנהלות הרשות המקומית עם בתי הספר ובהתנהלות בתי הספר עם הרשות המקומית, במסגרת מודל בתי הספר בניהול העצמי. הרשות, המשרד ובתי הספר, ידאגו להטמיע עקרונות, כללים ונהלים אלו בבתי הספר.

2. ספר הנהלים יהיה בהלימה לכללים ולהוראות המפורטים במסמך ההבנות, לרבות הנספחים. הרשות רשאית להרחיב ולפרט הוראות וכללים נוספים ככל שהרחבה אינה מבטלת או סותרת את הכללים או ההוראות המפורטים במסמך זה ו/או בנספחיו.

3. ספר הנהלים יכלול, לכל הפחות, את הדברים הבאים (במשולב או בנפרד):

• חלק ארגוני - פדגוגי המפרט את התפיסה החינוכית, הנחות היסוד ועקרונות העבודה במתכונת בתי ספר בניהול עצמי.

• פירוט עקרונות ונהלים לניהול כספים בבתי"ס בניהול עצמי, בהלימה למפורט בנספח ג' למסמך ההבנות.

• פירוט עקרונות ונהלים המעגנים את יחסי העבודה והתקשורת בין בתי"ס לרשות המקומית לעיגון יחסי הצדדים ולמימוש תחומי האחריות של בתי"ס.

מבדיקת הביקורת נמצא:

1. המועצה קיימה את האמור במסמך ההבנות שחתמה עליו עם משרד החינוך, וגבשה אוגדן המסדיר את התנהלות בתי הספר בניהול עצמי בתחום הכספי.

מודל תקצוב

משרד החינוך מוציא בכל שנה מודל תקצוב לבתי ספר בניהול עצמי, אשר מפרט בין היתר את הדברים הבאים:

- גובה סל תלמיד מינימאלי.

- גובה תקציב מינימאלי.

- השתתפות המשרד והשתתפות הרשות.

1. התקציב השנתי לא יפחת מהסכום השנתי המינימאלי לתלמיד, מוכפל במספר התלמידים בבית הספר.

2. הרשות תגבש רשימת תחומי אחריות שאותם תעביר לבית הספר.

3. הרשות המקומית, תעביר במסגרת סל התלמיד, את הסכומים הבאים:

א. הסכומים המועברים על ידי משרד החינוך עבור בתי הספר בניהול עצמי, (אגרת

חומרים ושכפול, סיוע ניהול עצמי ותוספת פדגוגית ניהול עצמי).

ב. תקציב ממקורותיה, אשר לא יפחת מהגבוה מבין הסכומים הבאים:

• סכום ההשלמה הנדרש לכך שיועבר לבתי"ס 'סל התלמיד המינימאלי' (כפי

שנקבע במודל התקצוב). כלומר, ההפרש בין הסכום המפורט בסעיף א' לעיל, לבין

סל התלמיד המינימאלי, מוכפל במס' התלמידים המתעדכן מדי שנה.

• סך סכום התקציב שהקצתה הרשות לבתי"ס ממקורותיה, פר תלמיד, ערב

המעבר לניהול עצמי, עבור אותם תחומי אחריות שבכוונתה להעביר לבתי"ס,

כאמור בסעיף קטן ג' לעיל, מוכפל במס' התלמידים המתעדכן מדי שנה.

6. הרשות תעביר את סל התלמיד לחשבון הניהול העצמי באופן שוטף, ועל פי מועדים קבועים

ומוסכמים (אחת לחודש, אחת לחודשיים וכו').

7. סל התלמיד יועבר במלואו לבית הספר ללא קיזוזים.

• ככל שביה"ס מבקש לצרוך שירותים המסופקים על ידי הרשות המקומית מתוך

תקציבי סל התלמיד, תבוצע התחשבות בין בית הספר לרשות.

• גבייה מהורים באמצעות ביה"ס תהיה רק עבור תשלומי הורים אשר אושרו ע"י

הגורמים המוסמכים, בהתאם לחוזרי מנכ"ל תשלומי הורים. במקרים האמורים,

הרשות תתחשבן עם ביה"ס רק על סכומים שנגבו בפועל, ולא תקזז מסל התלמיד

עבור סכומים שלא נגבו.

מבדיקת הביקורת עלה:

1. המועצה העבירה את הסכומים שהועברו אליה ממשרד החינוך.

פיקוח ובקרה של הרשות:

כחלק מביקורת הרשות בתי הספר נדרשים להעביר אליה דוח כספי שנתי ביחס לשנת

הלימודים (1.8 עד 31.7) שיופק ממאגר המידע הכספי, מבוקר ומאושר על ידי רואה

חשבון. יש להגיש את הדוח הכספי לרשות המקומית לא יאוחר מיום 30 בנובמבר

ביחס לשנת הלימודים הקודמת.

מבדיקת הביקורת נמצא כי אף לא בית ספר אחד העביר דוחות מבוקרים וחתומים לרשות המקומית כמתחייב.

חשבון בנק

חשבון הניהול העצמי - מאפיינים, נהלי עבודה כספיים והפרדה מחשבון הורים

לפי האוגדן לניהול עצמי: הרשות תוודא קיום של חשבון בנק שהינו בבעלות הרשות המקומית עבור כל בית ספר בניהול עצמי, אשר במסגרתו תנוהל הפעילות הכספית השוטפת של בית הספר בניהול עצמי, למעט ניהול תשלומי הורים.

להלן המאפיינים והכללים לניהול הכספי השוטף של ביה"ס בחשבון הניהול העצמי:

1. הרשות תעניק זכות חתימה בחשבון הניהול העצמי למנהל בית הספר ולנציג גזברות הרשות המועסק בבית הספר. הפעולות הכספיות של בית הספר בחשבון הניהול העצמי ייחתמו הן על ידי מנהל בית הספר והן על ידי נציג הגזברות ברשות המועסק בבית הספר.
2. מנהל בית הספר הינו הגורם האחראי לניהול הכספי של בית ספר בניהול עצמי. הניהול הכספי של ביה"ס מחויב להיות בהלימה לנהלי העבודה הכספיים המפורטים בנספח ג': נהלי עבודה כספיים לבתי ספר בניהול עצמי.

<p>מבדיקת הביקורת עלה כי חשבונות בנק הניהול העצמי מנוהלים לפי ההנחיות ומופרדים מחשבון ההורים.</p>
--

הנהלת חשבונות

1. הרשות תוודא כי כל בית ספר בניהול עצמי מנהל את חשבונותיו בשיטת החשבונאות הכפולה, בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד החינוך שפורסמו בחוזר מנכ"ל תשס"ב/7(ב)-5.3-23.
2. ניהול חשבון הניהול העצמי ייעשה במתכונת של משק כספים סגור.
3. חשבון הניהול העצמי יוגבל באופן שלא ניתן למשוך ממנו משיכת יתר.
4. יתרת התקציב הבית ספרי הבלתי מנוצל תישאר בחשבון הניהול העצמי בתום שנת הלימודים ותתווסף לתקציב שיועבר עבור שנת הלימודים שלאחר מכן.
5. תישמר הפרדה בין חשבון הניהול העצמי לחשבון תשלומי הורים. לא תתאפשר העברה של תקציבים בין חשבון הניהול העצמי לבין חשבון תשלומי הורים ולהיפך.

תשלום לספקים

1. התשלום יבוצע בהתאם לתנאי התשלום שסוכמו מראש עם הספק.
2. תשלום עבור שירות/טובין יש לשלם באמצעות המחאה על בסיס מזומן בלבד.
3. אין לבצע תשלום לספק באמצעות המחאות דחיות. תשלום עבור שירות/טובין יוגש לספק בעת המועד שהיה אמור לקבל את התשלום, בהתאם לתנאי התשלום שנקבעו בהצעת המחיר.
4. בעת הכנת המחאה יש לבדוק התאמה - פרטי ספק/סכום/תאריך. על ההמחאה יחתמו מורשה החתימה בחשבון הבית ספרי, וכן תוטבע חותמת ביה"ס על ההמחאה.
5. לאחר תשלום לספק יש לקבל קבלה על ביצוע התשלום ולתעד.

ביצוע התשלום

1. כל בתי הספר לא קבע מראש תנאי תשלום עם הספקים, התשלום נעשה בסמוך לסיום העבודה או קבלת טובין.

ליווי חשבונאי

1. בתקופת הביקורת בתי הספר קבלו שירותי ליווי חשבונאי.
2. המועצה מעבירה מדי חודש לבתי הספר תקציב חודשי עבור ניהול עצמי, התקציב המועבר נעשה בחודש העוקב שהתקבל בעדו ממשרד החינוך.

הוצאות כיבוד ומתנות

1. בסעיף 15.1 לנספח ג', נקבע:
 - הוצאות כיבוד יש לאשר בצניעות ובמשורה.
 - מתנות לצוות וימי גיבוש - יש לשמור על צניעות בנושא זה, כמקובל בשירות הציבורי.
 - יש להקפיד שהמקור הכספי לכך אינו מתשלומי הורים.
2. בנספח ב' שפרסם משרד החינוך ב- 2012 (מדיניות הניהול העצמי ומסמך ההבנות)- רשימת תחומי אחריות לביצוע בבית הספר בניהול עצמי, נקבע: הרשות המקומית נדרשת לשלם 'מס בגין הוצאות עודפות' על הוצאות כיבודים ואשל.

3. לפי סעיף 181ב לפקודת מס הכנסה, מוסד ציבורי שהכנסתו פטורה ממס או שעיסוקו אינו לשם קבלת רווחים או שנקבע בחוק שדינו לעניין תשלום המס כדין המדינה ישלם מקדמה על סך 90% מסך ההוצאה העודפת.

מבדיקת מהות ההוצאה עבור כיבוד, נמצא שהוצאות כיבוד היו צנועות וסבירות לחלוטין.

תיוק ושמירת מסמכים

1. על-פי הוראות משרד החינוך, סעיף ז לפרק השמיני- הוראות כלליות, ביה"ס חייב לשמור ולתייק מסמכים בצורה נאותה אשר תאפשר:

א. מעקב והשוואה בין המסמכים לבין הרישום בספרים.

ב. שוברי התשלום יתויקו לפי מספר רץ.

ג. העתקים של דפי חשבון שיתקבלו מהבנק, יתויקו ברצף כרונולוגי בצירוף הטפסים של "התאמת חשבון בנק" המתייחסים אליהם.

ד. טפסי הפקדה בבנק יתויקו ברצף כרונולוגי.

2. בסעיף 13- נוהלי העבודה הכספיים, נקבע:

א. דוחות, נתונים, קבלות וכל חומר רלוונטי אחר יתויקו בתיקים עליהם יצוין בבהירות שם ביה"ס, שנת הלימודים ותכולת התיק.

ב. הנתונים והדוחות יתויקו לפי מספר מנות בהנהלת חשבונות או לפי נושאים כגון: ספקים, קבלות, מסמכי בנק ועוד.

ג. תיוק ושמירת מסמכים יאפשר איתור מהיר.

מבדיקת הביקורת נמצאו הליקויים הבאים לפי בית הספר:

1. כל המסמכים והנתונים מתויקים בתיק אחד (הוצאות, הכנסות, מסמכי בנק, הצעות מחיר וכו'), התיוק אינו לפי נושאים.

2. מסמכי ההוצאות אינם מתויקים בצורה נאותה. שוברי התשלום לא מתויקים לפי מספר רץ, לשוברים הוצמד תיעוד חוץ בצורה הפוכה או גב מול פנים (חשבוניות מס, קבלות, הצעות מחיר וצילומי שיקים שנמסרו לספקים ואישורי ניכוי במקור).

3. דפי חשבון הבנק לא נשמרים ולא מתויקים, הוזמנו והתקבלו מהבנק בעקבות בקשת הביקורת. העתקי דפי חשבון הבנק שהתקבלו מבית הספר נמצאו ברצף כרונולוגי

למעט תנועות לתאריכים 5/12/2017 עד 16/1/2018 לא נמסר לביקורת דף המראה אותם. בעקבות פניה למנהל נמסרו תנועות לתקופה מהשנה הקודמת, פניה אחרת נמסר מהליווי החשבונאי דף ללא תנועות שנתבקשו.

4. העתקי שיקים נשארו בפנקסים, ולא הוצמדו לשוברי תשלום.

5. צורת שמירת ותיוק מסמכים אינו מאפשר איתור מהיר מקשה מעקב והשוואה בין המסמכים לבין הרישום בספרים.

8. סיכום והמלצות

בתי הספר היסודיים מנוהלים בשיטת הניהול העצמי (משק כלכלי סגור), המתבטא קודם כל בשליטה על התקציבים המיועדים לכך, השימוש בהם הוא ע"פ שיקול דעת המנהלת לצרכי בית הספר בתחום הפיזי, התחזוקתי והחינוכי כאחד. מדובר במצב בו ניתנת יתר גמישות ניהולית בתקציב ויחד עם זאת הטלת אחריות נוספת. במסגרת דוח הביקורת הנוכחי נבדקו כאמור שני בתי ספר יסודיים ונערכה בדיקת מעקב כללית אחר תיקון הליקויים בדוחות קודמים.

להלן המלצות לתיקון הליקויים:

- 8.1 יש להקפיד לרשום את שם בית הספר בדוחות המופקים ע"י תוכנת אסיף.
- 8.2 מומלץ לשפר את תוכנת אסיף כך שיהיה קל יותר לאתר מסמכי ספקים - ראה פרטים בסעיף 4.3.1.1.
- 8.3 לדעת הביקורת, המזכירות עדיין אינן מכירות מספיק את כל הדוחות והמונחים בתוכנת אסיף ולפיכך יש לקיים השתלמות מתאימה למזכירות בתי הספר.
- 8.4 יש למסור קבלה להורים תמורת כל תשלום, גם כאשר התשלום נגבה ע"י המורות ולא להסתפק בקבלה מרוכזת למורה.
- 8.5 במקרה של ניהול צהרונים, על בית הספר לנהל רישום בו מפורטים מרכיבי המחירים שנקבעו לכל תלמיד ותלמיד.
- 8.6 יש להקפיד, כי הצעות הספקים תהיינה לפי מפרט זהה ומאותו פרק זמן. מוצע, כי לגבי שיפוצי הקיץ יכינו בתי הספר מפרט מדויק של העבודות כך שכאמור הצעות הקבלנים תהיינה כאמור לפי סעיפים זהים.
- 8.7 יש לערוך טבלאות השוואה מפורטות בין הספקים במקרים בהם נדרשו הצעות מחיר מן הספקים.
- 8.8 יש להקפיד, כי מחירי הספקים ותנאי הרכישה יתאימו להצעה המקורית של הספק.
- 8.9 הביקורת ממליצה להדריך את המזכירות להוציא מהאינטרנט אישורי ניכוי מס במקור של ספקים.

- 8.10 במקרה של החלפת קבלן קבוע, יש לרשום פרוטוקול בו יפורטו הסיבות להחלפה, כולל ניתוח מפורט של ההבדלים במחיר.
- 8.11 על העירייה לקבוע הוראות נוהל לבתי הספר בדבר סימון ציוד וריהוט.
- 8.12 על בתי הספר להקפיד שלא ימנו לועדי ההורים חברים שיש להם קשר נוסף לבית הספר כגון; ספקים או קרובי משפחה המועסקים ע"י בית הספר. כמו כן אין לרכוש מספק שהוא חבר ועד ההורים.
- 8.13 הביקורת ממליצה, כי בית ספר רננות יפסיק לרכוש מוצרים ושירותים מספקים הקשורים בקשר משפחתי עם סמנכ"ל בית "מוריה".
- 8.14 במקרים של התקשרות עם ספק שהוא זכייין של העירייה יש לוודא, כי מבין הזכיינים הוא בעל התנאים הטובים.
- 8.15 במקרים של בקשות למלגה ע"י הורי תלמידים, יש להקפיד שיצורפו תלושי משכורת לבקשה.
- 8.16 בבתי ספר הכוללים חט"צ, יש לנהל הנהלת חשבונות שתהיה בה הפרדה בין החט"צ ליתר החטיבות.
- 8.17 על מינהל החינוך להוציא הנחיות ברורות לבתי הספר בדבר הוצאות על פרחים, מתנות, כיבוד ואירוח.
- 8.18 הביקורת מפנה את מינהל החינוך לפרק 6 לעיל בדבר הליקויים שצויינו בדוח מבקר העירייה לשנת 2005 וטרם תוקנו.

○ המלצות

- המועצה נדרשת לגבש ספר נהלים רשותי לבתי הספר, בנוהל יפורטו עקרונות, כללים ונהלי עבודה ויחסי גומלין בין המועצה לבתי הספר. הספר יהיה הולם לכללים ולהוראות המפורטים במסמך ההבנות.
- בתי הספר מתבקשים לפעול להשגת מטרות המעבר לניהול עצמי, לנצל את היתרות הבלתי מנוצלות, להרחיב ולהעמיק יצירת תשתית פדגוגית שתאפשר העלאת הישגי התלמידים ומתן מענה מיטבי להבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית.
- המועצה נדרשת להעביר אחת לחודש את התקציב "סל התלמיד" באופן מלא ובהתאם לתזרים מוסכם.
- עדיף שהמועצה תבצע מכרז בהתאם לנהלים המוגדרים בחוק חובת המכרזים של הרשויות המקומיות, שבמסגרתו תבחר לקראת תחילת שנת הלימודים זכיינים שבתי הספר יוכלו לבצע רכישות או לקבל שירות, מחלקות המועצה, הנהלה וכספים, ידאגו לפרסם מכרזי מסגרת לכלל השירותים הנצרכים על ידי מוסדות החינוך: הסעות לטיולים והשתלמויות, ציוד משרדי, שכפול, ציוד למורים, שיפוצים ואחזקה, חשמל ומיזוג אוויר, עבודות גינון, ... מכרזים אלו, יחסכו רבות בהוצאות בתי הספר.

- הנהלת המועצה ומחלקת החינוך, יפעלו לקבלת שירותי ייעוץ פדגוגי שיעבוד בהתאם ובכפוף להנחיות ומטרות הנהלת המועצה, בכל הקשור להישגים ופדגוגיה.
- בתי הספר ישמרו על הפרדה מוחלטת בין חשבון ניהול עצמי לחשבון הורים.
- המועצה ובתי הספר יגבשו תוכנית ייעודית להכשרת עובדי הרשות המועסקים בבתי הספר.
- המועצה תפעיל פיקוח ובקרה שוטפים על ההתנהלות התקציבית והתפעולית של בתי הספר ועל הניהול השוטף של חשבון הניהול העצמי של בתי הספר בהלימה למפרט נהלי העבודה הכספיים.
- בתי הספר יבצעו רכישות לפי הזמנות בכתב, ההזמנה תכלול פירוט הטובין או השירות, כמות, מחיר, זמן אספקה, תנאי תשלום וכו'.
- מנהלי בתי הספר יעבירו דוחות כספיים רבעוניים למחלקת גזברות במועצה, בהתאם להנחיות משרד החינוך.