

# מבקר המועצה

## דוח ביקורת

### דוח שנתי לשנת 2022

מרץ 2023

אזהרה בדבר איסור פרסום - בסעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות החל על מועצה מקומית מכוח סעיף 13 ה' לפקודת המועצות המקומיות, נקבע: לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנון, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר המועצה, ואולם מבקר המועצה או ראש המועצה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

## תוכן עניינים

3-4	מכתב מבקר המועצה לראש המועצה
5-10	מכתב התייחסות ראש המועצה
11-45	דוח ביקורת בנושא בטיחות ותחזוקת מתקני משחקים
46-68	דוח ביקורת בנושא תשלומים לספקים ונותני שירות
69-84	דוח ביקורת בנושא יישום החוק למניעת העסקת עברייני מיון במוסדות חינוך
85-89	בדיקה בנושא הליך רישום לכיתה א'
90-93	הבסיס החוקי לעבודת המבקר

## מבקר המועצה

י"א ניסן ה'תשפ"ג  
2 באפריל 2023

לכבוד

מר איתי ויסברג  
ראש המועצה

נכבדי,

### הנדון: דוח מבקר המועצה לשנת 2022

בהתאם להוראות סעיף 170 (ג) לפקודת העיריות אשר הוחלו על מועצות מקומיות מכוח סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות, הנני מתכבד להגיש בזאת את דוח מבקר המועצה לשנת 2022.

דוח הביקורת כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בנושאים להלן:

1. **בטיחות ואחזקת מתקני משחקים**
2. **תשלומים לספקים ונותני שירות**
3. **יישום החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות חינוך**

בנוסף, במהלך השנה התבקש המבקר לערוך בדיקה בנושא הליך הרישום לכיתה א' לשנת הלימודים תשפ"ג. מצ"ב.

כאמור, בדוח הביקורת פורטו ממצאים וניתנו המלצות. כך ולצורך השלמת ההליך, יש לנקוט בפעולות תיקון ויישום, שכן אפקטיביות הביקורת נמדדת במידת ההפנמה של הגוף המבוקר ביישום המלצותיה, בתיקון הליקויים שנתגלו ובדרכים למניעת הישנותם.

אני מאמין כי דוח זה יהווה כלי עזר מועיל לשיפור התפקוד וההתנהלות.

בהתאם להוראות הדין, עם הגשת הדוח לראש המועצה, יועבר העתק מהדוח לוועדה לענייני ביקורת. תוך שלושה חדשים מיום קבלת דוח המבקר, יגיש ראש המועצה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדוח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.

הוועדה לענייני ביקורת תתכנס לדון בדוח הביקורת ובהערות ראש המועצה תוך חודשיים מיום שהגיש ראש המועצה את הערותיו על הדוח. סיכומי הדיון של הוועדה יוגשו לאישור מליאת המועצה שתקיים דיון מיוחד בדו"ח.

בהתאם להוראות הדין, חל איסור על פרסום מלא או חלקי של דוח זה לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה.

סעיף 170 ג (ו) לפקודת העיריות קובע לעניין זה, כדלקמן:

“ לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור”.

ברצוני להודות לבעלי תפקיד במועצה על שיתוף הפעולה במהלך עריכת הביקורות.

בברכה,

**נג'יב מנצור**  
מבקר המועצה

**העתק:**  
חברי הוועדה לענייני ביקורת

08 מאי 2023

י"ז אייר תשפ"ג

לכבוד חברי ועדת ביקורת  
במייל

**הנדון: התייחסות ראש מועצה לדו"ח ביקורת 2022**

ראשית, ברצוני להודות למבקר המועצה על עבודתו הדקדקנית והחשובה לפעילותה התקינה של המועצה.

בהתייחסות נצמדתי לסעיפים המופיעים בדו"ח הביקורת כדי להקל על העוקבים אחריה.

ולהערות הפרטניות גופן :

**4. נהלי עבודה**

ההמלצה מתקבלת. ינוסח נוהל מתאים.

**5. תקן מפקח**

ההערה בנוגע לנוהל פיקוח סדור ושיטתי מקובלת. עם זאת ניתוח משאבי כח האדם התקניים ברשות והיקף המתקנים הקיים מצדיק שימוש בתקן הקבט גם לביקורת ופיקוח הממומלצים. יש להניח עם גידול היישוב על פי תכנית המתאר יהיה מקום לשקול שנית את התאמת המשאבים לנושא.

**6. מסד נתונים מפורט לגני משחקים**

ההמלצה מתקבלת. יוקם מסד נתונים מרוכז של כל תיקי האתרים, בדגש על טיפולים וביקורות שבוצעו לרבות תאריכי ביקורת עתידיים על פי תקן, וזאת על בסיס תיקי האתר הקיימים כיום.

## **7. תכנית עבודה על פי תקן.**

התכנית הקיימת על פי הקבט תועבר להערות מבקר המועצה

## **8. מה 2016 עד 2020 התנהלות לא על פי הסכם**

מרגע שהתגלתה התקלה תוקן הנושא במכרז חדש בשנת 2020 על פי הביקורת

## **9. בחינה נוספת של המלצות התיקון של חברת האחזקה**

יש בנושא כשל שוק בדבר זמינות אנשי מקצוע בתחום ולמעשה אין אפשרות לקיים את ההמלצה. יתירה על כן, מניסיון עבודה מול יותר ממומחה אחד בתחום התקבלו חוות דעת שונות ולעיתים סותרות. המועצה לא יכולה לגייס איש ביקורת מטעמה ברמה הנדרשת לעמוד מול קבלן מורשה ומומחה בתחום ולפיכך מפעילה בעיקר שיקול דעת וניסיון מצטבר. אשכול הרשויות "מישור החוף" אליו משתייכת הרשות בוחן התקשרות עם מומחים נדרשים ברשויות ושאינם זמינים לרשויות. זו יכולה להיות תרופה ראויה לכשל השוק המוזכר.

## **10. עבודות נוספות**

הערת הביקורת מתקבלת. אכן ההתנהלות הייתה תקינה ואולם מסמכי התיעוד חסרים, הגם שהושלמו בהמשך הביקורת.

## **11. מענה לממונה על התקינה**

הערת הביקורת מתקבלת. ההערה נופלת בתחום הערכה מספר 6 שדרשה הקמת מסד נתונים כולל. עם השלמת ביצוע הערה 6 יועבר הרישום הכולל לממונה התקינה.

## **12. ביקורות**

המלצה זו חוזרת לדרישה הלא ריאלית, הן מבחינת זמינות בשוק של אנשי מקצוע והן מבחינת משאבי המועצה, להעסיק מומחה נוסף לנושא בטיחות מתקני משחק. הסכם ההתקשרות עם הקבלן מכיל דרישה לביקורות על פי תקן וזו צריכה להיות המתודה לעבודה. כן יש לדאוג לקבלת דוחות מפורטים של הבדיקות על פי התקן ולתעדם על בסיס קבוע.

## **13. ידע טכני בבדיקת ביקורות**

התייחסות לבעל ידע טכני במועצה בנושא כבר ניתנה. המועצה מתנהלת במתודה ברורה על פיה לעולם לא יהיו בקרב עובדיה מומחים לכל תחום והיא מעסיקה מומחים חיצוניים לצורך כך.

אני מקבל שיש נחיצות בנוהל עבודה מוקפד מול מבצעי הביקורות בקרב הקבלן, לרבות בדיקת הסבירות שהוזכרה, ושמירת תיעוד.

#### **14. פניות למוקד עירוני בנושא מתקני משחקים**

הפניות למוקד הציבורי בנושאי בטיחות הן העין הבוחנת החיונית ביותר למועצה ועל פי כך הן מטופלות. ואולם, הוצאות תיקון ליקויי בטיחות עשויות להיות גבוהות מאוד בשל העובדה שתקנים רבים משתנים תוך כדי אורך חיי מתקן זה או אחר. לפיכך, האחריות הציבורית דורשת ראשית לכל לעצור שימוש במתקן תקול עד המועד בו מצליחים לגייס סכום חריג לתיקונו/החלפתו. זו הסיבה העיקרית לעיכובים לעיתים בביצוע תיקוני מתקני משחק.

אין אפשרות לאגור במועצה מלאי חלקי חילוף ולצפות שהוא יתן רפואה לתקלות שכן זהו ציוד מקצועי יקר הנתון לשינויי תקן תכופים.

#### **15. תחזוקת שטחי גני משחקים**

בתקופת הביקורת תקציב הגינון של המועצה היה נמוך משמעותית מזה הנהוג בשנת התקציב הנוכחית. התוצאות ניכרות בשטח מאז הועלה התקציב בכ 45% רמת התחזוקה של השטחים הציבוריים, וכן השטחים החובקים את מתקני המשחק, עלתה לרמה סבירה לחלוטין ולכן אין מקום להוסיף על כך עלויות ביקורת מיותרת. ביקורות גינון מתבצעות על ידי מנהל הגינון של המועצה.

#### **16. שילוט בגני שעשועים**

השילוט מתוחזק ומוחלף על פי הצורך. גן אלוש המוזכר שוקם מאז הביקורת והשלט המוצב בו תיקני. בתכנית שיקום הגנים של המועצה ינתן מענה לשיקום שלטי הנחיה לשימוש במתקנים.

#### **17. סיור ביקורת**

חלודה בברגים במתקן משחקים, אם אינם עומדים בדרישות תקן, עולים בביקורת אנשי המקצוע של הקבלן. אין בכוונת המועצה להחליף כל בורג חלוד שמא אינו עומד בתקן אם לא התקבלה על כך דרישת המפקח המקצועי האמון על מימוש התקן.

## **פרק ביקורת תשלומים לספקים ונותני שירות**

### **2. תהליכי עבודה ונהלים**

המלצת הביקורת מקובלת. נהלי עבודה ימוסדו במקומות בהם אינם כך או שנעשים כבתורה שבעל פה ולא בכתב עדיין.

### **3. תהליך פתיחת ספק**

המלצה מקובלת חלקית. אין כדאיות תפעולית במעקב פרטני אחר כל שינוי בכל פרט של ספק זה או אחר. בנקודות הזמן הרלוונטיות של התקשרות או התקשרות חוזרת נבדקים הפרטים.

קיימת החלטה, שתעוגן גם בנוהל, לסגור ספק שלא היה פעיל שנתיים. מכך יפלטו מהמערכת רישומים מיושנים ולא מעודכנים

איתור ספקים כפולים וניפויים בוצע בעקבות הביקורת

### **5. תשלומים חריגים**

המלצה מקובלת חלקית. בשנתיים האחרונות, לאחר ביקורת פנימית שהתקיימה, צומצמה דרמטית כמות התשלומים החריגים כאלו שלא קדמה להם הזמנה קודמת.

לא זכור לי אירוע של תשלום כפול בשנתיים האחרונות. הסיבה העיקרית היא כי המערכת הממוחשבת איננה מאפשרת קליטת חשבונית יותר מפעם אחת. המקרה היחידי האפשרי הוא חיוב פעמיים בחשבוניות שונות על אותו שירות. זה נבדק ברמת היחידה המקבלת והתקציב לסעיף הרלוונטי.

### **6. תשלום בפועל**

מצטרף להתרשמות הביקורת.

### **7. הרשאות והפרדת תפקידים**

ההמלצת הביקורת מקובלת. היא ממומשת כיום במסגרת מגבלות המערכת הקיימת. מעבר למערכת ענן של המועצה המתקיים בימים אלו גורמת למועצה לעבור בשנית על כל מנגנון ההרשאות הממוחשבות כך שיש לצפות לתיקונים נוספים שקשה לאתרם בעבודה השוטפת. חשוב לציין כי המבנה הארגוני הקומפקטי ביותר של מועצה קטנה דורש גמישות רבה יותר בהרשאות ומידור תפקידים – יותר אנשים עושים יותר משימות מה שגורם



## **8. התאמות בנקים**

המלצת הביקורת מקובלת. העבודה הנעשית תעוגן בנוהל

## **9. תשלומים בהוראות קבע**

המלצת הביקורת מתקבלת.

## **פרק יישום חוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות חינוך**

### **2. נוהל עבודה**

המועצה פועלת על פי החוק ודורשת אישורים בהתאם למוגדר בו. לא ברור לשם מה יש צורך בניסוח נוהל על החוק הברור שלאורו פועלים.

### **3. מועמדים למשרות הוראה**

המלצת הביקורת מקובלת חלקית. הגם שעובדי ההוראה אינם עובדי המועצה תקפיד מנהלת אגף החינוך במועצה על וידוא אישורים אלו מול מנהלי בתי הספר.

### **4. מועמדים למשרות על ידי הרשות**

המלצת הביקורת מתקבלת.

### **5. קליטת סגל הוראה זמני**

ראה סעיף 4.

### **6. עובדי קבלן הנוגעים במערכת החינוך**

המלצת הביקורת מקובלת

### **7. מאבטחים במערכת החינוך**

ראה סעיף 4

## **8. מאבטחי טיולים**

הגם שרוח הערת הביקורת מקובלת חשוב להבין כי הנחיות למנהלי מוסדות החינוך אינן בסמכות המועצה. אלו עובדי משרד החינוך.

**איתי ויסברג**  
**ראש המועצה המקומית**  
**בנימינה גבעת-עדה**

העתק:  
מבקר המועצה – נגיב מנסור

**דוח ביקורת  
בטיחות ותחזוקת מתקני  
משחקים**

## 1. פתח דבר

אחד מתפקידי רשות מקומית בעשייה הציבורית, הינו הקמת מוסדות וגנים ציבוריים לרווחת תושביה ובין היתר, גנים בהם מותקנים מתקני משחקים המיועדים למשחקי ילדים.

הביקור בגן משחקים הינו חוויה מהנה ומאתגרת לילדים והמשחק בו מהווה מרכיב חיוני בהתפתחותם של ילדים. אולם, ילדים עלולים להיפגע בעת השימוש במתקני משחקים ועל כן, נדרשת הקפדה על תחזוקתם ובטיחותם של מתקני משחקים כדי למנוע פגיעה ונזק בעת השימוש וכן בכדי לא לפגום בחווייה החיובית וההנאה של משתמשי המתקנים.

סעיף 146 לצו המועצות המקומיות מסדיר סמכויות כלליות ואחריות של מועצה מקומית בנושא עשייה ציבורית ובכלל זה הקמת גנים ומתקני משחקים, ובין היתר קובע:

**המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל עניין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה:**

- ✓ להקים ולקיים בנינים ולעשות עבודות ציבוריות
- ✓ להקים, להחזיק ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור.

מכוח האמור, המועצה אחראית על תכנון, הקמה, הפעלה, תחזוקה ושמירה על גנים ציבוריים לרבות תחזוקה ובטיחות מתקני משחקים המופעלים בהם.

חוק התקנים, תשי"ג-1953 (להלן: "חוק התקנים") קובע הוראות לעניין חובת השמירה על תקן רשמי בייצור, מכירה ושימוש. עוד קובע כי ככל ובתקן רשמי נקבעו הוראות תחזוקה, התקנה או הפעלה של מצרך, יבוצעו הפעולות שנקבעו כאמור על ידי מי שחויב בכך בתקן, בהתאם לדרישות התקן הרשמי.

תחום מתקני משחקים ציבוריים מוסדר באמצעות תקן 1498 של מכון התקנים הישראלי, "מתקני משחק: דרישות בטיחות כלליות ושיטות בדיקה". התקן מעלה דרישות חיוניות למתקני משחקים ולאתרים, בהם מותקנים המתקנים, הוכרז על ידי שר הכלכלה והתעשייה כתקן רשמי בהתאם לסעיף 8 לחוק התקנים. בהקשר למתקני משחקים לילדים החוק קובע איסור ייצור, התקנה, הפעלה ותחזוקה של המתקנים שלא בהתאם להוראות התקן.

התקן החל על מתקני משחקים לילדים מחייב את הבעלים או מפעילי המתקנים לפעול על פי הכללים הקבועים בתקן.

התקן הכולל 8 חלקים ומפורטים בו, הין היתר, דרישות בטיחות למתקני משחקים, דרישות בטיחות כלליות, דרישות בטיחות לסוגי מתקנים שונים, הנחיות לפיקוח ותחזוקת אתרי המשחקים.

רשות מקומית אשר רכשה והציבה מתקני משחקים בשטחיה, אחראית לביצוע כל הפעולות והבדיקות שנקבעו בתקן.

זאת ועוד, מכוח צו התקנים (איסור ייצור מוצרים), תשמ"ב – 1981 חלה חובת סימון בתו תקן של כל אתר משחקים בהתאם להיתר שניתן לכך מאת מכון התקנים וכן חובת תחזוקת האתר ומתקני משחקים על ידי בעל היתר תו תקן לתחזוקה.

בהקשר לרשות מקומית, על פי הדין חלה חובה ואחריות על כל רשות מקומית המחזיקה במתקני משחקים בשטחה לפעול על פי הוראות החוק והתקן הרשמי בנוגע לכל מתקן ומתקן בשטחה.

באתר הרשמי של מכון התקנים הישראלי נכתב כדלקמן:

**”כדי לשמור על רמת תפקוד ובטיחות נאותה של המתקן לאורך זמן, חייב בעל המתקן להפעיל מערכת תחזוקה מקצועית ומיומנת. לצורך מתן שירות אמין למשתמשי המתקן, מערכת האחזקה נדרשת להיות מבוקרת ומתועדת היטב. בעלי המתקנים יכולים להקים מערכת תחזוקה עצמית או לחילופין, להשתמש בגורם חיצוני בעל תו תקן תחזוקת מתקני משחק. בכל מקרה בעל אתר מתקני משחקים אחראי בלעדי לתקינות ובטיחות המתקנים שברשותו.”**

## 2. מטרת הביקורת

בדיקת נושא מתקני משחקים בשטחי המועצה ובכלל זה:

- בחינת נושא בטיחות ותחזוקת מתקני המשחקים;
- בחינת הליכי הפיקוח והבקרה בתחזוקת מתקני משחקים;
- בחינת יישום החוקים והנהלים החלים.

## שיטת עבודת הביקורת – מתודולוגיה

הביקורת כללה שימוש בשיטות ואמצעי ביקורת כלהלן:

- סקירת הוראות חוק, הנחיות וכללים;
- בחינת תהליכי עבודה, קיום נהלים ועמידה בהם;
- עריכת פגישות, שיחות ובירורים עם בעלי תפקיד;
- עריכת סיורים במתקנים;
- עיון וסקירה של מסמכים וקבצים, פרוטוקולים, וכל מסמך ואו תיעוד רלוונטי.

## מסגרת נורמטיבית- רגולציה

- פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש)
- צו המועצות המקומיות, תשי"א -1950
- חוק התקנים, תשי"ג -1953
- תקן ישראלי 1498 של מכון התקנים
- אתר מכון התקנים הישראלי – "מת"י
- נהלים פנימיים במועצה ככל וקיימים
- חוקים ותקנות נוספים ככל ורלוונטיים

בדו"ח מובאים ציטוטים מתקן ישראלי 1498 – זכויות היוצרים של התקן שמורות למכון התקנים הישראלי.

## התייחסות לטיוטת הדוח

ביום 6.11.22 הועברה טיוטת הדוח לקב"ט המועצה והתבקשה התייחסות עד ליום 20.11.22. במקביל, פרקים 8 - 10 מהטיוטה הועברו לגזבר המועצה. ביום 11.12.22 התקבלה התייחסות ושולבה בדוח.

## תמצית עיקרי הממצאים וההמלצות

1. הביקורת העלתה, כי לא קיים נוהל עבודה המגדיר תהליכי עבודה הנוגעים לאחזקה ובטיחות מתקני משחקים, בין היתר, כפי שמחייב התקן. מומלץ לעגן תהליכי העבודה בתחום תחזוקה ובטיחות מתקני משחקים, בנוהל עבודה כתוב באופן מלא ומפורט.

ראה הרחבה בסעיף 4 לדוח

2. נעדר קיום הליכי פיקוח ובקרה באופן סדור ושיטתי בנושאי תחזוקה ובטיחות מתקני משחקים כפי שפורט בדוח.

**מומלץ לבחון התאמת משאבים לנושא תחזוקה ובטיחות מתקני משחקים.**

ראה הרחבה בסעיפים 5, 12, 13 ו- 14 לדוח

3. בדיקת הביקורת עלה, כי לא קיים תיק אתר פיזי או ממוחשב לאתרי המשחקים המכיל והמתעד נתונים ומידע אודות מתקני המשחקים.

**מומלץ להקים ולנהל מסד נתונים שיעודכן באופן מלא ושוטף.**

ראה הרחבה בסעיף 6 לדוח

4. קבלת שירותי אחזקה מהקבלן במשך מספר שנים ללא ביצוע הליך מכרזי וללא חוזה בתוקף בניגוד לדין ולכללי מנהל תקין.

**מומלץ להקפיד על עיגון קבלת שירותים מספק בהסכם התקשרות מבוסס עריכת הליך מכרזי כמתחייב בדין.**

ראה הרחבה בסעיף 8 לדוח

5. הביקורת העלתה, כי על בסיס דיווחי קבלן האחזקה בדבר ליקויים באתרי המשחקים המצריכים שיפוץ ו/או תיקון ו/או החלפת מתקן גובשו והוכנו הזמנות עבודה על ידי מפקח מטעם משכ"ל, ללא בחינת נוספת על ידי גורם מטעם המועצה לבדיקת נאותות הצורך בביצועם.

**מומלץ כי לגורם במועצה יהא הידע טכני מספק, בין היתר, לבחינת נאותות הצורך בעבודות הדרושות ושעלותן עלולה להסתכם במאות אלפי ₪.**

ראה הרחבה בסעיף 9 לדוח

6. ביצוע בדיקות תקופתיות במתקני המשחקים – התקן קובע ביצוע ארבע רמות בדיקה של בחינות תחזוקת ובטיחות במתקני המשחקים. בדיקת הביקורת העלתה, העדר קיום הליכי בקרה ופיקוח אחר עבודה ודיווחי קבלן האחזקה והעדר קיום ידע טכני מספק במועצה בנושא; העדר תיעוד ושמירה במשרדי המועצה של תוצאות בדיקות מהותיות.

ראה הרחבה והמלצות שניתנו בסעיפים 12 ו-13 לדוח

7. פניות למוקד העירוני בנושא מתקני משחקים – הביקורת בדקה דרך מערכת המוקד העירוני של המועצה פניות שהתקבלו במוקד בנושא מתקני משחקים. הביקורת העלתה, כי טיפול בפניות בנושא מתקני משחקים התמשך מעבר לזמן סביר ואף גרם לפניות חוזרות. מומלץ לבחון דרכי עבודה חלופיים שיתנו מענה לפניות תושבים בנושאי ליקויי בטיחות בפרק זמן סביר.

ראה הרחבה בסעיף 14 לדוח

8. שילוט וסימון מתקני משחקים וסיורי הביקורת – התקן מחייב הצבת שלטים בשטחי אתרי המשחקים. בסיורים שערכה הביקורת בגני המשחקים נמצאו אתרים שלא הוצבו שלטים כנדרש בתקן ונתגלו ליקויים שלא טופלו כנדרש. מומלץ לפעול בנושא כנדרש בתקן.

ראה הרחבה בסעיפים 16 ו-17 לדוח



### 3. נתונים כלליים

בשטחי המועצה מותקנים מתקני משחקים ב- 24 גנים ציבוריים, 24 גני ילדים וב- 4 בתי ספר, כלהלן:

בשטחי גבעת עדה מותקנים מתקני משחקים ב- 7 גנים ציבוריים, ב- 7 גני ילדים ובבית ספר אחד.

בשטחי בנימינה מותקנים מתקני משחקים ב- 17 גנים ציבוריים, ב- 17 גני ילדים ובשלושה בתי ספר.

### נתונים כספיים – הוצאות בגין אחזקת מתקני משחקים

הוצאות בגין תחזוקת מתקני משחקים (גנים ציבוריים, גני ילדים ובתי ספר) הכוללות בעיקר את התשלומים החודשיים לקבלן האחזקה, נרשמות בסעיף תקציבי 1746400780 – אחזקת מתקני משחקים.

להלן פירוט הוצאות האחזקה שנמסרו לביקורת בשלוש השנים האחרונות:

2021	2020	2019	סוג הוצאה
151,772 ש"ח	133,389 ש"ח	108,810 ש"ח	מתקני אחזקת משחקים

### 4. נהלי עבודה

עבודה מכוח נהלי עבודה כתובים נועדו למימוש מדיניות והתווית תהליכי עבודה ודרכי פעולה, בין היתר, כנגזרת מהוראות דין והנחיות רגולציה. נודעת חשיבות לעיגון נהלי עבודה כתובים דבר שיאפשר גם קיומן של מנגנוני פיקוח ובקרה אחר ביצוע תהליכי העבודה בתחום תחזוקת מתקני משחקים.

זאת ועוד, בתקן מכון התקנים 1498 מצוין הצורך בקיום נהלי עבודה כתובים הדנים באמצעים שיש לנקוט במקרה של תאונות, קביעת לוחות זמנים לתחזוקה ופירוט נהלי הטיפול בתלונות ובמקרי תקלה.

הבדיקה העלתה, כי לא קיים נוהל עבודה הכולל הגדרת תהליכי עבודה הנוגעים לתחזוקה ובטיחות מתקני משחקים, בין היתר, כפי שמחייב התקן תוך התייחסות לקיום הליכי בקרה ופיקוח אחר עבודת האחזקה והתיקונים הנערכים במתקני המשחקים לשמירה על בטיחות השימוש בהם.

לדעת הביקורת, התנהלות ארגונית אשר אינה כוללת שימוש בנהלי עבודה, אינה מאפשרת ניהול תקין של תהליכי העבודה, שיפור וייעול השירות הניתן לתושבים ובכלל זה, אבטחת קיומם של מתקני משחקים תקינים ובטיחותיים לשימוש ילדי המושבות.

#### המלצת הביקורת

**יש לעגן תהליכי העבודה בתחום תחזוקה ובטיחות מתקני משחקים, בנוהל עבודה כתוב באופן מלא ומפורט.**

#### תגובת קב"ט המועצה

"עצם היציאה למכרז דרך משכ"ל לאחר ניסיון כושל שנעשה בעבר לבצע מכרז ישירות מול חברה שמבצעת את האחזקה של מתקני המשחק מהווה נוהל עבודה מסודר מול החברה. משכ"ל מחזיק חברת בת (מ.דבי) שמפקחת על העבודה והביקורת. קיימת גם תוכנה שבה מרוכזים כל הנתונים על האתרים השונים".

#### התייחסות הביקורת לתגובה

ביצוע הליך מכרזי ובחירת ספק ונותן שירות, אינו הליך המאייץ את הצורך בעיגון תהליכי עבודה המתבצעים בארגון בנוהל עבודה.

### **5. אחראי תיק מתקני משחקים במועצה**

נושא בטיחות במועצה מוטל על קצין הביטחון של המועצה (קב"ט המועצה) ובכלל זה, בטיחות מתקני משחקים. זאת בנוסף לתפקידיו הראשיים כמנהל ביטחון, קב"ט מוסדות חינוך ואחראי על תחום החירום במועצה. כך וכפי שנמסר, תחומים אלה מצויים תחת אחריות הקב"ט.

כפי שיפורט בהמשך, תחזוקת מתקני משחקים מבוצעת על ידי חברת תחזוקה בעלת תו תקן ממכון התקנים.

הקב"ט משמש כאיש הקשר מטעם המועצה מול חברת האחזקה והוא אשר מתפעל אותה בכל הנוגע לתחזוקת מתקני משחקים ובטיחות השימוש בהם.

לביקורת נמסר, כי הקב"ט משמש כפונקציה היחידה במועצה בכל הנוגע לטיפול בנושא בטיחות מתקני משחקים ולקיום סדרי בקרה ומעקב אחר ביצוע התיקונים והשיפוצים במתקנים, החלפה והתקנת מתקני משחקים.

**הביקורת התרשמה, כי עקב ריבוי המטלות בנושאי ביטחון ובטיחות, נעדר קיום הלכי פיקוח ובקרה באופן סדור ושיטתי בנושא תחזוקה ובטיחות מתקנים משחקים, כפי שהדבר בא לידי ביטוי בממצאים שעלו כמפורט בפרקים להלן.**

בהקשר זה ולאור הממצאים והמלצות שיובאו להלן, לדעת הביקורת קיים צורך בבחינת נושא כוח האדם המוקצה במועצה לנושא אחזקה ובטיחות מתקני משחקים, זאת גם בשים לב למדיניות המועצה בתחום שבאה לידי ביטוי בשדרוג גנים ציבוריים ובכלל זה, התקנה ושדרוג מתקני משחקים ברחבי שתי המושבות, וזאת בעלות של מיליוני שקלים.

#### המלצת הביקורת

**לאור הממצאים שעלו כפי שיפורט להלן, מומלץ לבחון התאמת משאבים לנושא תחזוקה ובטיחות מתקני משחקים.**

#### תגובת קב"ט המועצה

"קב"ט המועצה יותר משמח אם יוגדר אדם או גוף מתוך המועצה שיסייע בתחום. עקב אופי הרשות ומגבלות כ"א קב"ט המועצה מבצע את התפקיד הנ"ל".

### **6. ניהול מסד נתונים**

הקמתו של מאגר/מסד נתונים ומידע אודות מתקני המשחקים המוצבים בשטחי המועצה המקומית ואשר יכלול, סוג המתקן, מועד התקנתו, מתן מספר למתקן לצורכי זיהוי ובקרה, נתוני יצרן רלוונטיים לצרכי תחזוקה, תוצאות הבדיקות החודשיות, השנתיות והתלת שנתיות, הליקויים שהתגלו, הפעולות שנקטו ונתונים לגבי המתקנים שהותקנו, הוחלפו והוסרו, הינו הכרחי ומתחייב בין השאר לקיום סדרי בקרה נאותה, בקרה הנוגעת בין השאר

לעמידת חברת האחזקה בתנאי ההסכם, לנכונות ושלמות הנתונים העולים, בין היתר, בדוחות הבדיקה ובחשבוניות שנדרש תשלומן.

זאת ועוד, הדבר בא לידי ביטוי גם בהנחיות התקן הקובע, כי על הבעלים של המתקנים ואו המתחזק מטעמו, לנהל ספר תחזוקה ובו תיעוד לפעולות האחזקה שבוצעו במתקנים.

**הביקורת העלתה, כי לא קיים במועצה תיק אתר (פיזי או ממחושב) לאתרי המשחקים, המכיל והמתעד את כלל הנתונים שצוינו לעיל.**

בהעדר קיומו של מסד נתונים מרוכז ובו כלל הנתונים הנוגעים למספר וסוגי המתקנים המצויים בכל אתר, מועדי התקנה ואופן האחזקה, הרי לא ניתן לערוך בקרה נאותה אחר שלמות הבדיקות הנערכות במסגרת האחזקה השוטפת של מתקני המשחקים.

הביקורת מציינת, כי עריכת סקר מקיף בנושא מתקני המשחקים, אחת למספר שנים, יביא לגיבוש מסד נתונים עדכני ומהימן, יאפשר בחינה מחודשת של מיקום המתקנים בשטח הגן, יסייע בהערכת תדירות השימוש בהם ולבחינת הצורך בהחלפתם בהתאם למצבם.

#### המלצת הביקורת

**יש להקים ולנהל מסד נתונים אודות מתקני המשחקים הפזורים בשטחי המועצה, ואשר יעודכן באופן מלא ושוטף.**

#### תגובת קב"ט המועצה

"קב"ט המועצה מקבל את המלצת הביקורת כי אין מסד נתונים לאתרים שהוקמו, אך קיים תיק אתר לכלל האתרים".

### 7. עבודות אחזקה בהתאם לתכנית עבודה

בהסכם עם חברת האחזקה נקבע, כי יבוצעו על ידה בחינות ובדיקות תחזוקה בהתאם לדרישות התקן, ומתן דיווח לנציג הרשות על ביצוע הבדיקות לרבות ממצאי הבדיקות על פי דרישות התקן. בנוסף נקבע, כי לכל דרישת תשלום שתוגש למועצה על הקבלן לצרף מסמך המפרט את עבודות האחזקה שבוצעו באותו חודש על גבי קובץ אקסל.

בתקן נקבע, כי יש לקבוע מראש לוחות זמנים לביצוע הבדיקות באתרי המשחקים כלהלן:

"כדי למנוע תאונות, יבטיחו הבעלים או המפעיל קביעה וקיום של לוח זמנים נאות לעריכת בחינות לכל מגרש משחקים. בקביעת לוח הזמנים יובאו בחשבון התנאים המקומיים והוראות היצרן שיכולים להשפיע על תדירות הבחינות הנחוצה. לוח הזמנים יכיל את רשימת הרכיבים המיועדים לבחינות השונות ואת שיטות הביצוע של הבחינות."

נמצא, כי הנחיית התקן בדבר קביעת תכנית עבודה חודשית (לוח זמנים) הכוללת את מועדי הבדיקות שייערכו בכל אחד מאתרי המשחקים במהלך החודש כאמור בהנחיית התקן, לא קוימה על ידי החברה והמועצה לא דרשה זאת.

### המלצת הביקורת

**קביעת תכנית עבודה כנדרש בהנחיית התקן, בה יפורטו מועדי וסוגי הבדיקות שייערכו באתרי המשחקים, ושבמסגרתה יובאו בחשבון התנאים המקומיים והוראות היצרן שיכולים להשפיע על תדירות הבחינה והתחזוקה הנחוצה.**

### תגובת קב"ט המועצה

"קיימת תכנית עבודה מסודרת לכל אתר ואתר, בדיקה חודשית בדיקה שנתית כולל רישוי, בדיקה תלת שנתית (מכון התקנים).

### התייחסות הביקורת לתגובה

ככל וקיימת תכנית כנטען, הרי שלא הוצגה לביקורת – לא במהלך עריכת הביקורת ולא בעת מתן התייחסות לטיטת הדוח.

## 8. התקשרות עם חברת אחזקה

המועצה כבעלים של מתקני משחקים המותקנים בשטחה, אחראית על פי תקן 1498 לתחזוקה ולבדיקות תקופתיות של כל מתקן משחקים.

בחלק 7 לתקן נקבע כדלקמן:

"בעל המתקן אחראי לתקינות המתקנים שבבעלותו ולתחזוקתם, בין אם ביצע את האחזקה בעצמו ובין אם באמצעות מפעיל או מתחזק מטעמו. נוסף על אחריות הבעלים כאמור, אם תחזוקת המתקן נמסרה למפעיל או למתחזק מטעם הבעלים, יהיו גם המפעיל, או המתחזק כאמור אחראים לתקינות המתקנים ולתחזוקתם."

**בהתאם לתקן, עומדות בפני המועצה שתי אופציות:**

**האחת**, לקיים תחזוקה באופן עצמאי, קרי תחזוקה על ידי עובדי המועצה בעלי הכשרה מתאימה בתחזוקת מתקני משחקים ואשר הוכשרו במכון התקנים הישראלי לערוך פעולות תחזוקה חודשיות ובדיקות שנתיות.

**השנייה**, תחזוקת המתקנים תבוצע על ידי חברה חיצונית בעלת תו תקן ממכון התקנים.

כאמור, המועצה המקומית מתחזקת ומפקחת על בטיחות מתקני המשחקים בגנים הציבוריים, בגני הילידים ובבתי בספר בהם מותקנים משחקים, באמצעות התקשרות עם חברה חיצונית בעלת תו תקן ממכון התקנים.

ממסמכי המועצה עולה, כי במאי 2013 פורסם על ידי המועצה מכרז פומבי מספר 05/2013 לקבלת "שירותי תחזוקת מתקני משחק במוסדות חינוך ושטחים ציבוריים".

בהתאם, ביום 16 באוקטובר 2013 חתמה המועצה על חוזה התקשרות עם חברת אחזקה שזכתה במכרז, שתוקפו עד ליום 15.10.2014. במסמכי המכרז ובהסכם צוין, כי המועצה רשאית להאריך את תקופת ההסכם בשתי תקופות אופציה נוספות בנות 12 חודשים כל אחת ובסך הכל ניתן להתקשר עם החברה עד 36 חודשים במצטבר.

בעקבות כך, המועצה האריכה את תקופת ההתקשרות בשנתיים נוספות, עד ליום 15.10.2016.

**הביקורת העלתה, כי על אף שתקופת ההתקשרות מכוח המכרז והחוזה הסתיימה באוקטובר 2016, חברת האחזקה המשיכה לספק למועצה שירותי אחזקה ותיקונים במשך למעלה משלוש שנים וחצי - עד מאי 2020, וזאת ללא ביצוע הליך מכרזי וללא חוזה בתוקף, בניגוד לדין ולכללי המנהל התקין. בתקופה זו, המועצה שילמה בגין שירותי האחזקה שקיבלה סך של כ- חצי מיליון ₪.**

קבלת שירותי אחזקת מתקני משחקים באמצעות הליך מכרזי וכנגזרת עיגון קבלת השירות בהסכם התקשרות, **בא על תיקונו במאי 2020.**

במועד זה, המועצה התקשרה בחוזה עם חברת אחזקה לאספקת שירותי **תחזוקת מתקני משחקים**, (להלן: "**קבלן תחזוקה**"). ההתקשרות נעשתה מכוח **מכרז פומבי** משותף שפרסמה החברה למשק וכלכלה – מכרזים משותפים - מכרז מספר מש/ 19/2018 "**מכרז לאספקה, התקנה, שיפוץ ואחזקה של מתקני משחקים...**".

כחלק מהתקשרות הנ"ל, המועצה חתמה על הסכם ניהול עם משכ"ל לצורכי קבלת שירותי ניהול ופיקוח על קבלן האחזקה (הפרויקט). ביצוע הסכם הפיקוח מטעם משכ"ל נעשה על ידי חברת פיקוח מטעמה (להלן: "**חברת פיקוח**" ו/או "**המפקח**").

בהסכם נקבע, כי משכ"ל זכאית לשכר טרחה בשיעור של 7.5% מכל תשלום המגיע לקבלן בפרויקט וישולם לשיעורין במועד העברת כל תשלום לקבלן מהרשות המזמינה.

יצוין, קבלן האחזקה שזכה במכרז המשותף של משכ"ל, הינו אותו קבלן אשר זכה במכרז שפרסמה המועצה בשנת 2013 ובמסגרתו סיפק למועצה שירותי תחזוקה החל מאוקטובר 2013 עד אוקטובר 2016, וכן בתקופה שלאחר מכן - תקופה בה התקבל השירות ממנו ללא הליך מכרזי, כמצוין לעיל.

### המלצת הביקורת

**יש להקפיד על עיגון קבלת שירות מספק בהסכם התקשרות מבוסס עריכת הליך מכרזי, בהתאם לקבוע בהוראות הדין.**

## **9. עבודות תיקון, שיפוץ, רכישה והחלפת מתקני משחקים**

אחזקת מתקני משחקים המבוצעת על ידי קבלן האחזקה, מתייחסת לשלושה סוגי אתרים:

1. אתר משחקים בגן ילדים

2. אתר משחקים בבית ספר

3. אתר משחקים בשטח ציבורי פתוח (שצ"פ)

בבדיקה חשבון הספק – קבלן/חברת האחזקה בספרי הנהלת החשבונות של המועצה נמצא, כי בנוסף לתשלום החודשי המשולם לו עבור אחזקה שוטפת של מתקני המשחקים, שולמו לו במהלך השנים האחרונות סכומים שונים עבור ביצוע עבודות נוספות של שיפוצים ותיקונים ובין היתר, התקנה של משטחי בולם ומתקנים חלופיים וחדשים בגנים ציבוריים, גני ילדים ובתי ספר (להלן: "העבודות הנוספות").

יצוין, לאחר מסירת טיוטת הדוח להתייחסות גורמי המועצה, עלה כי עבודות נוספות אלה כלולות במסגרת מכרז משכ"ל ובהסכם שנכרת עם קבלן האחזקה הזוכה, כפי שיבואר להלן בפרק הבא (10).

כך, מיולי 2020 ועד לפברואר 2022 הוצאו מספר הזמנות עבודה (התקשרויות) לקבלן האחזקה בסך כולל של כ-350,000 ₪. סכום זה, שולם בגין ביצוע עבודות תיקונים ושיפוצים (שאינם חלק מעבודת האחזקה השוטפת), בעבור רכישת מתקנים, חלקי מתקנים, אספקת חול, דשא סינטטי וכו'.

## **כך לדוגמה:**

בהתאם לצו התחלת עבודה שניתן בחודש יולי 2020, בוצעו על ידי הקבלן עבודות תיקונים ושיפוצים, אספקת חול וחלקי מתקנים חדשים בעלות כוללת בסך של למעלה מ-90,000 ₪, ובחודש יולי 2021 בגין אספקת דשא סינטטי שולם סך של כ-70,000 ₪.

לביקורת נמסר, כי הצורך בביצוע **העבודות הנוספות**, הם תולדה של דיווחי חברת האחזקה החודשיים בהם דווח על קיום ליקויים באתרים שונים והצורך בביצוע פעולות שיפוץ, תיקון והחלפה של מתקן.

בדרישות התשלום שמועברות על ידי חברת האחזקה לתשלום עבור שירותי תחזוקה חודשיים, מצורפת רשימת האתרים בהם נערכה הבדיקה החודשית בציון אם האתר תקין או לא תקין ו/או ציון כי נמצאו ליקויים, **אך ללא פירוט מהות הליקויים שנמצאו**.

לביקורת נמסר, כי דיווח מפורט לגבי הליקויים שנמצאו **ומהות הפעולות הדרושות** מוזנות על ידי קבלן האחזקה דרך מערכת ייעודית של חברת משכ"ל (להלן: "המערכת" ו/או "מערכת ייעודית"). עוד נמסר, כי בהתאם לסיכום מול הקב"ט, המפקח מטעם משכ"ל מרכז מדי תקופה (אחת ל-2-3 חודשים) את הליקויים שעלו מדיווחי הקבלן המוזנים למערכת ואשר מחייבי טיפול. כך, בתקופה מיולי 2020 ועד פברואר 2022 הוכנו על ידי המפקח מטעם משכ"ל מספר צווי התחלת עבודה והזמנות (למעלה מ-10 הזמנות). בהזמנות פורטו האתרים בהם דרושה עבודה ובכלל זה פירוט המתקנים הדרושים להתקנה/החלפה, התיקונים והשיפוצים הדרושים וסך שעות העבודה הדרושות לביצוע.

## **על בסיס כלל האמור הביקורת מציינת כדלקמן:**

**א. בהתבסס על דיווחי קבלן התחזוקה, מתגבשים צווי התחלת עבודה והזמנות על ידי מפקח מטעם חברת הפיקוח של משכ"ל, לעבודות השיפוצים והתיקונים הדרושים לביצוע באתרי המשחקים, ובכלל זה רכישת חלקי חילוף למתקנים, רכישת מתקנים ודשא סינטטי.**

**ב. מאחר ועל בסיס תוצאות דוחות האחזקה החודשיים של הקבלן, מתגבשות ומוכנות הזמנות עבודה על ידי מפקח מטעם משכ"ל, הדבר מצריך קיום ידע מקצועי מספק מטעם נציג המועצה, לבחינת נאותות הצורך בעבודות הדרושות, כאמור.**



ג. לדעת הביקורת ומשיחות שערכה, לא אובחן כי במועצה קיים הידע המקצועי והטכני המספק, לבחינת הצורך בעבודות הדרושות כפי שבאו לידי ביטוי בצווי התחלת עבודה וההזמנות.

#### המלצת הביקורת

מאחר וקבלן האחזקה הוא זה שמורה על פסילת מתקנים, או חלקים מהם וכן קביעת הצורך בביצוע עבודות תיקונים ושיפוצים למיניהם אשר אינם חלק מעבודת האחזקה, הדבר מצריך קיום ידע טכני מספק במועצה לבחינת נאותות הצורך בעבודות הדרושות: תיקונים, שיפוצים החלפות והתקנות חדשות, ואשר עלותן עלולה להסתכם לכדי מאות אלפי ₪.

#### תגובת קב"ט המועצה

"קב"ט המועצה מסכים עם הביקורת כי קיים טעם לפגם בזה שהחברה שמבצעת את התיקונים גם הינה זאת שפוסלת מתקנים, הנושא נבחן בעבר גם על ידי המועצה, יתרה מכך אכן אין גורם בעל ידע טכני מספק לבחינת נאותות הצורך בעבודות הדרושות, אך אין צורך בהרבה ידע בכדי לפסול או לאשר פסילה של מתקן זה או אחר (לדוגמא נדנדה שבורה, מגלשה שבורה או סליידר לא תקין) כל אלמנט כזה לבדו מגיע לאלפי שקלי. עקב הבקרה של הח"מ והמפקח של משכ"ל זמני התיקונים לקחו לעיתים המון זמן לאור עלות מוצרים. אל לנו לשכוח כי רוב התקופה שהביקורת מציינת הינה בתקופת מגיפת הקורונה בה היה שימוש ניכר וחורג במתקני המשחק שגרם לבלאי ניכר".

#### התייחסות הביקורת

הביקורת לא קבעה כי קיים טעם לפגם, אלא המליצה על עריכת בחינה נוספת על ידי גורם מטעם המועצה בעל ידי מקצועי מספק בתחום, שיבחן את נאותות הצורך בביצוע העבודות הנוספות שהצביע עליהם קבלן האחזקה ואשר אינם חלק מעבודת האחזקה החודשית הנדרשת מכוח התקן.

## **10. הליך ההתקשרות לבחירת הקבלן לביצוע העבודות הנוספות**

כפי שעלה בפרק הקודם, בוצעו עבודות נוספות של תיקונים ושיפוצים, החלפות והתקנות חדשות במתקני המשחקים וזאת בעלות של מאות אלפי ₪.

בפרק זה, הביקורת בחנה את הליכי ההתקשרות שנערכו לצורך מסירת העבודות הנוספות.

התקשרות רשויות מקומיות באמצעות מכרזים משותפים מעוגן בחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, (להלן: "החוק" ו/או "חוק מכרזים משותפים") כדלקמן:

סעיף 2 לחוק קובע:

רשויות מקומיות רשאיות להחליט כי לעניין פלוני או לסוג עניינים יתקשרו בחוזה להזמנת טובין, להזמנת שירותים או לביצוע עבודות לאחר פרסום מכרז פומבי משותף, ובלבד שלהוצאות המשוערות של ביצוע המכרז ניתנה הקצבה מתאימה בתקציבים המאושרים של הרשויות המקומיות או שניתנה הרשאה לכך משר הפנים.

סעיף 9 לחוק, מתיר התקשרות של רשות מקומיות בחוזה על פי מכרז של אחר וקובע: רשות מקומית רשאית, באישור שר הפנים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין, להזמנת שירותים או לביצוע עבודות עם מי שזכה במכרז שפורסם מטעם משרד ממשלתי הממשלה או מטעם ארגון או מוסד ציבור.

החברה למשק וכלכלה עורכת מכרזי מסגרת פומביים עבור הרשויות המקומיות במגוון של נושאים ותחומים המתחייבים מפעילותן השוטפת של כלל הרשויות המקומיות. מכרזים אלה, לאחר קבלת אישור שר הפנים להתקשרות לפי סעיף 9 לחוק מכרזים משותפים מאפשרים לרשות מקומית להתקשר עם זוכה במכרז, לאחר הליך התמחרות בין הזוכים במכרז, בהתאם לנוהל מנכ"ל משרד הפנים 3/2002 למתן אישור לפי סעיף 9 לחוק מכרזים משותפים, למכרזי מסגרת שעורך ארגון או מוסד ציבורי ולתנאי המכרז.

בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מאוזכרים מעת לעת, המכרזים המשותפים אשר אושרו על ידי מנכ"ל משרד הפנים (סמכות שהאצלה לו על ידי השר) ואשר ניתן אישור בכך להתקשר עם הזוכים במכרז, וזאת בהתקיים מספר תנאים במצטבר כקבוע בנוהל.

בין התנאים הדרושים להתקיים הינם כדלקמן:

- ✓ ההתקשרות תיעשה במישרין בין הרשות המקומית ובין הזוכה במכרז, על פי החוזה שנכלל במסמכי המכרז, בהתאם לתנאיו.
- ✓ בהליך הבקשה להצעות יפנו גזבר הרשות ומנהל היחידה הרלוונטית ברשות לכל הזוכים במכרז בקטגוריה הרלוונטית. הפנייה תכלול תיאור מדויק של המוצר או הישורת אותו מבקשת הרשות המקומית לרכוש לרבות מידע על כמותו ובכלל זה התכנון לביצוע וכתב כמויות ועל תקופת ההתקשרות. הזוכים יתבקשו להציע מחיר למוצר או השירות הנדרשים...ובלבד שהמחיר שיציע הזוכה לא יעלה על המחיר שנקב בהצעתו במכרז.
- ✓ גזבר הרשות המקומית ומנהל היחידה רשאית לפנות לחברה למשק וכלכלה על מנת שזו תבצע בעבור הרשות המקומית את הפנייה לזוכים.
- ✓ פנו גזבר הרשות המקומית ומנהל היחידה או פנתה החברה למשק וכלכלה לזוכים וקיבלו את הצעותיהם, יועברו ההצעות לוועדה המורכבת ממנכ"ל הרשות המקומית, גזבר הרשות המקומית והיועץ המשפטי של הרשות המקומית, לקבלת החלטה בדבר ההצעה הזוכה...(להלן: "ועדת שלושה").
- ✓ לא תנהל הרשות המקומית משא ומתן עם המציעים, כולם או חלקם.
- ✓ הרשות המקומית חייבת לבחור בהצעה הזולה ביותר שהתקבלה בהליך בקשת הצעות מחיר, והיא רשאית שלא לבחור בהצעה כלשהי.
- ✓ טרם ההתקשרות אישר היועץ המשפטי של הרשות המקומית בכתב כי ההתקשרות עונה על תנאים אלה.

בהתאם לאמור לעיל, לצורך התקשרות במסגרת מכרז משותף נדרשת הרשות המקומית לפעול ולקיים את התנאים הנ"ל ובמצטבר.

כפי שצוין, המועצה התקשרה במאי 2020 עם קבלן לאחזקת מתקני משחקים באמצעות מכרז משותף שפרסמה משכ"ל – מש/19/2018, לצרכי קבלת שירותי אחזקת מתקני משחקים בלבד.

אולם, במועדים שונים בתקופה שבין יולי 2020 – פברואר 2022 נערכו מספר התקשרויות לביצוע עבודות נוספות עם קבלן האחזקה. התקשרויות אלה, בוצעו במסגרת אותו מכרז משותף דרך משכ"ל מספר מש/19/2018, ונועדו לביצוע עבודות שיפוצים/תיקונים ורכישת חלקי מתקנים וכו'.

#### **הביקורת מציינת כדלקמן:**

בפרק זה הביקורת העלתה ממצאים וליקויים שבמהותם נוגעים להתקשרות המועצה לביצוע העבודות הנוספות, לכאורה, בניגוד למסגרת הנורמטיבית המחייבת ובהתאם נתנו המלצות. ליקויים וממצאים כאמור, קיבלו ביטוי בטיוטת הדוח שהועברה להתייחסות גורמי המועצה הרלוונטיים – גזבר וקב"ט המועצה.

אולם, לאחר העברת הטיוטה להתייחסות קב"ט המועצה וגזבר המועצה הנוכחי, נערכה ישיבה ביוזמת גזבר המועצה הנוכחי בהשתתפות היועץ המשפטי למועצה והמבקר. בישיבה הגזבר והיועמ"ש ציינו כי המועצה פעלה בהתאם לכללים המחייבים, קרי העבודות הנוספות נמסרו לקבלן האחזקה מכוח זכייתו במכרז משכ"ל ואשר מכוחו ניתן גם למסור לו עבודות מעבר לעבודת האחזקה החודשית.

עלה, כי הגזבר פעל מול משכ"ל לקבלת מסמכי המכרז המעידים כי מכרז משכ"ל לא כלל רק עבודות האחזקה בלבד ואשר הוצגו בישיבה והועברו לידי הביקורת.

בהקשר לאמור, הביקורת מציינת כי לאורך כל תקופת עריכת הביקורת, נבדק לא פעם מול גורמי המועצה לפשר מסירת העבודות הנוספות לקבלן האחזקה, כאשר כל מסמכי המכרז המצויים בחזקת המועצה מצביעים על עובדה אחת ברורה והיא, כי המכרז בו זכה הקבלן מתייחס רק לעבודות תחזוקה בלבד. מענה לביקורת כאמור לא ניתן עד לישיבה האמורה בה הגזבר הציג את מסמכי המכרז מטעם משכ"ל. יוער, כי הביקורת לא הסתפקה בתשובות שנמסרו לה בתקופת עריכת הביקורת, אלא ערכה בדיקות במערכות הקיימות המועצה לשם תחקור וקבלת המידע, אולם כלל החומר שנמצא הצביע על זכיית הקבלן בעבודות תחזוקה בלבד.

הביקורת מציינת לחיוב את עבודת הגזבר, שפעל מול גורמי משכ"ל לקבלת התמונה הברורה והפגת העננה שריחפה באשר לחוקיות ההתקשרויות שביצעה המועצה, בגין ביצוע עבודות נוספות שנמסרו לקבלן ושהיקפם נמדד במאות אלפי שקלים.

מנגד, הביקורת רואה בחומרה כי מסמכים קריטיים מעין אלה, לא נמצאו בחזקת המועצה בעת עריכת הביקורת.

## 11. הממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה

לממונה על התקינה במשרד הכלכלה והתעשייה (להלן: "הממונה"), הסמכות על פי חוק התקנים לבצע פעולות ביקורת ופיקוח וכן להפעיל אמצעי אכיפה ככל ומופרת הוראה מהוראות התקנים הרשמיים. לממונה ומפקחיו סמכויות כלפי מחזיקי ומפעילי מתקני משחק לילדים בגנים הציבוריים, ברשויות מקומיות בכל רחבי הארץ.

כך, מינהל התקינה מבצע אכיפה בתחום בטיחות ילדים במרחב הציבורי ובכלל זה מתקני משחקים. במסגרת הליך האכיפה בודקים מפקחי מינהל התקינה את המתקנים עצמם וכן תעודות בדיקה רלוונטיות. במידה שמתקן או אתר נמצאים לא תקינים, מפעיל הממונה על

התקינה את כל הסמכויות המצויות בידי: כמתן צווים מנהלים, סגירת אתר, קניסת מפעיל וכלה בפרסום אזהרה לציבור.

ביום 06 בינואר 2021 שלח הממונה על התקינה מכתב לראשי הרשויות המקומיות ובכלל זה למועצה המקומית בנימינה גבעת עדה. במכתב התבקשה המועצה להעביר לממונה פרטים ביחס למתקני המשחקים שבשטחי המועצה שבאחריותה ובכלל זה, רשימה עדכנית של כל אתרי המשחקים שבהם הותקנו מתקני משחקים לפי התקן, פרטי הגורם המתחזק ועותקים של היתרי "תו תקן".

בתחילת הביקורת, התבקש קב"ט המועצה להמציא לביקורת העתק מהמענה שנתנה המועצה למידע שנדרש ממנה מאת הממונה כאמור לעיל.

**הביקורת מציינת, כי עד למועד עריכת הביקורת, העברת הטיטה להתייחסות ומתן התייחסות, בקשת הביקורת לא זכתה לכל התייחסות ולא נמסר לה העתק מהמענה לממונה התקינה, ככל ומענה זה ניתן.**

## **12. ביצוע בדיקות תקופתיות במתקני המשחקים**

תקן 1498 קובע ארבע רמות בדיקה של בחינות תחזוקה ובטיחות במתקני המשחקים:

- ✓ **בדיקה חזותית שגרתית**
- ✓ **בדיקה חודשית**
- ✓ **בדיקה שנתית**
- ✓ **בדיקה תלת שנתית**

### **א. בדיקה חזותית שגרתית**

בתקן 1498 חלק 7 בסעיף 6.2 נקבע כי ישי לערוך באתרי המשחקים בדיקות חזותיות שגרתיות כלהלן:

"הבחינה החזותית השגרתית מאשפרת זיהוי של גורמי סיכון (**hazards**) שמקורם במעשי השחתה (ונדליות), תנאי שימוש או תנאי מזג אוויר. גורמי סיכון יכולים להיות למשל חלקים שבורים או שברי בקבוקים. במגרשי משחקים שנעשה בהם שימוש מסיבי או שנעשים בהם מעשי השחתה, אפשר שיהיה צורך בבחינות יום – יומיות.

הערה:

דוגמאות לנושאים לבחינה חזותית ותפעולית הן ניקיון, מרווחים ביו הצידוד לבין הקרקע, גימור פני השטח של הקרקע, יסודות חשופים, חלקים חסרים, בליית-יתר, (של חלקים נעים) ושלמות מבנית."

הבחינה החזותית השגרתית מאפשרת זיהוי מוקדם של גורמי סיכון שמקורם במעשי השחתה תנאי שימוש או תנאי מזג אוויר.

בדיקה זו, נועדה לאתר באופן יזום ושיטתי מוקדי סיכון במתקני המשחקים והיא נעשית באופן שגרתית וחזותית ללא קשר לבדיקה החודשית המבצעת חברת האחזקה.

מבירור עלה, כי מלבד הבדיקות החודשיות המבוצעות על ידי חברת האחזקה (כמפורט להלן), לא מבוצעות בדיקות אלה כפי שמורה התקן.

### המלצת הביקורת

מומלץ לקבוע תכנית עבודה בנוגע לביצוע בדיקות חזותיות באתרי המשחקים, בין היתר, על מנת להביא לזיהוי מוקדם של גורמי סיכון ואיתור תקלות וטיפולן מוקדם ככל שניתן.

### תגובת קב"ט המועצה

"בדיקות חזותיות מבוצעות כל יום ע"י הח"מ ונציגיו (אבות הבית בבית הספר, סיעות/גננות בגני הילדים, בשטח, כל מפגע מדווח לח"מ ולחברה המטפלת ו/או למפקח. קיים הליך בקרה מסודר ששוכלל במהלך השנים ע"י תכנת בקרה וניתן לראות בדיוק את הליקויים שמצוינים באתר לא תקין – אגב נושא זה הוצג לביקורת".

### התייחסות הביקורת לתגובה

מבירורים שערכה הביקורת לא התרשמה כי אכן הדבר מבוצע בייחוד במתקני המשחקים המצויים בגנים הציבוריים.

אכן, התוכנה הוצגה לביקורת והביקורת קיבלה הרשאת שימוש בה, אולם לא אובחן כי נעשה בה שימוש מלבד על ידי המפקח מטעם משכ"ל - שימוש שנעשה על ידו אחת לתקופה כפי שאוזכר לעיל.

### ב. ביצוע בדיקה חודשית

בתקן 1498 – חלק 7 סעיף 6.1 נקבע:

"בחינה ותחזוקה של המתקן ורכיביו יעשו לפי הוראות היצרן בתדירות שאינה פחותה מתדירות שקבע היצרן (ראו סעיף 6 בתקן הישראלי ת"י 1498 חלק 1).

בחלק 7 סעיף 6.2 לתקן 1498 נקבע:

בחנית התפקוד היא בחינה מפורטת יותר הבוחנת פעולה ויציבות של המתקן...בחנית תפקוד תערוך בכל חודש או לפי הוראות היצרן".

עוד נקבע:

הבחינה תערוך על ידי בעל המתקן או האחראים לו, ותעשה בהתאם לנקוב בטבלה 1".

כך, בתקן נקבע כי על המחזיק לערוך בדיקה חודשית שמטרתה בדיקת תפקוד מפורטת יותר שתיערך אחת לחודש ו/או בהתאם להוראות יצרן. הבדיקה נועדה לבדוק פעולה ויציבות המתקן בייחוד בעקבות בליה, ותבצע בהתאם לטבלה הקבועה בתקן ובה פירוט המרכיבים שייבדקו ואופן ביצוע הבדיקות.

בדיקה זו, נועדה לבחון בעיקר את תקינות ההפעלה והיציבות של המתקן, תוך התמקדות בסיכונים העלולים להיווצר מהשחתה (ונדליזם) או מבלאי.

בתקן נקבע, כי בדיקה זו תיערך על ידי הבעלים (הרשות המקומית) פעם בחודש או לפי הוראות היצרן ותתייחס לבדיקות הבאות – טבלה 1 (להלן: "טבלת בדיקות"):

מס"ד	הפרט הנבחן	פגמים אפשריים שאמורים להיבדק
1	מבנה כללי (חלקים קבועים ואחרים)	העדר חלקי מבנה, סדקים, שברים וכדומה.
2	אמצעי חיבור	העדר אמצעי חיבור, התרופפות סגירה, העדר אמצעי הבטחה מפני התרופפות.
3	חלקים נעים	העדר חומר סיכה במסבים, פגם בתנועה (חופש יתר או היתפסות)
4	שרשראות	אי תקינות החיבורים ושחיקתם
5	יסודות	חופש בין היסוד לקרקע, בליטת היסוד מעל פני הקרקע
6	כיסוי משטחים מתחת למתקנים וסביבתם	היעדר כיסוי מספיק, אי ניקיון הכיסוי.
7	חבלים	השחתה
8	סימון ושילוט	
9	הגנה מפני יציאה לכביש	

לשם עמידה בהוראות התקן, המועצה מבצעת בדיקות חודשיות כנדרש, וזאת באמצעות חברת אחזקה.

החברה המתחזקת ו/או הקבלן המתחזק מגיש מדי חודש שתי דרישות תשלום, אחת עבור תחזוקת מתקני משחקים בגנים ציבוריים והשנייה עבור תחזוקה בגני ילדים ומוסדות חינוך. דרישות אלה, לאחר שמאושרים על ידי החברה המפקחת מטעם משכ"ל, מועברים לקב"ט המועצה אשר מאשרם בחתימתו ובהתאם הנהלת החשבונות בגזברות מזכה את חשבון הקבלן בתשלום דמי האחזקה החודשיים.

בדרישות התשלום המוגשות למועצה מצורף דוח בקרה חודשי ובו פירוט אתרי המשחקים בהם נערכה הבדיקה החודשית, מועד ושעת ביצוע הבדיקה, זהות מבצע הבדיקה ותוצאות הבדיקה בציון ליד כל אתר: **תקין או לא תקין בלבד**.

ככל ומהבדיקה החודשית עולים ליקויים הדורשים המשך טיפול (שלא במסגרת עבודת האחזקה), הדבר לא בא לידי ביטוי בדוח הבקרה החודשי, כאמור.

כפי שהעלתה הביקורת בפרקים הקודמים, חברת האחזקה אינה מגישה למועצה דוחות מפורטים בדבר תוצאות עבודת האחזקה והליקויים שאותרו באתרי המשחקים, אלא מדווחים ומוזנים על ידה למערכת ייעודית של משכ"ל. באמצעות המערכת, הקבלן מדווח אודות הליקויים שאותרו בכל אתר משחקים בצירוף תמונות. בהמשך, מפקח מטעם משכ"ל מרכז אחת לתקופה (כפי שנמסר כל 3 חודשים) רשימה של הליקויים שדווחו במערכת הייעודית, וציון מהות העבודות הדרושות לביצוע התיקונים / שיפוצים באתרי המשחקים.

כך, דוחות מפורטים חודשיים ובהם ממצאי הבדיקות שנערכו בכל אחד מגני המשחקים כולל הליקויים והסיבות להיווצרותם, וכן העבודות שנעשו במסגרת האחזקה השוטפת, אינם מוגשים לידי גורם מטעם המועצה.

מהפירוט המצורף לדרישות התשלום בו ציון אתר תקין או לא תקין בלבד, לא ניתן ללמוד לגבי מהות הליקוי, ולא מאפשר למועצה לקבל נתונים בזמן אמת באשר למצב אתר המשחקים והאם הליקוי מצריך נקיטה בפעולה מיידית, למשל: סגירת כל הגן או הוצאת מתקן בודד מכלל שימוש עד לביצוע התיקון.

### המלצת הביקורת

מומלץ לנהל הליכי בקרה אחר הליקויים שעלו בכל אתרי המשחקים ואשר דווחו על ידי קבלן האחזקה. בקרה כאמור, דרושה מטעם גורם מקצועי במועצה בעל ידע טכני מספק, לבחינת מהות הליקויים שדווחו והעבודות הדרושות.

הביקורת סבורה שישנה חשיבות לתיעוד הבדיקות ושמירת האסמכתאות כחלק מתיק אתר משחקים במשרדי המועצה, ולא להסתפק בקיום המידע במערכת הייעודית של משכ"ל.



## ג. בדיקה שנתית עיקרית

בתקן נקבע כי אחת לשנה מתקני המשחקים יעברו בדיקה שנועדה לקבוע את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן כולל היסודות והמשטחים. על פי התקן בדיקה זו תיערך על ידי מהנדס מכונות רישוי או הנדסאי מכונות רישוי או מהנדס רישוי או הנדסאי אזרחי רישוי, שהוכשר במכון התקנים הישראלי לערוך את הבדיקות השנתיות.

בתקן נקבע: "הבחינה השנתית העיקרית נועדה לקבוע, במונחי זמן של 12 חודשים לכל היותר, את רמת הבטיחות הכוללת של המתקן, היסודות ופני המשטחים, כגון: השפעות מזג האוויר, ראיות לריקבון או לשיתוך (קורוזיה- הוספה לא במקור) וכל שינוי ברמת הבטיחות של המתקן בגלל תיקונים שנעשו, או הוספה או החלפה של רכיבים".

עוד נקבע בתקן, כי הבדיקה השנתית יכולה לדרוש ביצוע חפירה או פירוק של חלקים מסוימים תוך מתן תשומת לב ייחודית לחלקים שהינם "אטומים לכל ימי חייהם".

לביקורת נמסר, כי הבדיקה השנתית בגני המשחקים מבוצעת על ידי החברה המתחזקת ואשר הוסמכה לעריכת בדיקות שנתיות, מתוקף מתן הסמכה מתאימה מטעם מכון התקנים.

הביקורת ביקשה לעיין במסמכי הבדיקות השנתיות לשנת 2021-2022 ונמסר, כי מסמכי הבדיקות אינם בנמצא בחזקת המועצה אלא ברשות קבלן האחזקה (מבצע הבדיקה).

### המלצת הביקורת

תיעוד ושמירה של מסמכים מהותיים כגון תוצאות בדיקות שנתיות במשרדי המועצה, נדרש ומהווה נדבך חשוב כחלק מבניית מתיק אתר לכל גן ציבורי, כפי שהמליצה הביקורת על הצורך בקיומו.

## ד. בדיקת מכון התקנים

בתקן נקבע כי אחת לשלוש שנים תיערך בדיקת התאמת המתקן לדרישות התקן הרלוונטי. בדיקה זו תיערך על ידי מעבדה מאושרת, קרי מכון התקנים או מי שאושר על ידי הממונה על התקינה.

לביקורת נמסר, כי בהתאם להסכם מול קבלן האחזקה, עליו מוטלת האחריות לזמן בדיקות תלת שנתיות כקבוע בתקן 1498.

הביקורת ביקשה לעיין בדוחות בדיקה תלת שנתיות. נמסר, כי דוחות אלה אינם בנמצא בחזקת המועצה וכי ניתן לבקשם מקבלן האחזקה – מזמין הבדיקה.

## המלצת הביקורת

תיעוד ושמירה של מסמכים מהותיים מעין אלה במשרדי המועצה, נדרש ומהווה נדבך חשוב כחלק מבניית תיק אתר לכל גן ציבורי, כפי שהמליצה הביקורת על הצורך בקיומו.

### 13. בחינת דיווחי הבדיקות החודשיות המצורפות לדרישות התשלום והמוגשות על ידי הקבלן

כאמור בפרק 12 ב' לעיל, קבלן האחזקה מגיש בצוותא לדרישת התשלום דוח בקרות חודשיות הכולל רשימת האתרים אשר נערכה בהם הבדיקה וכולל את הפרטים הבאים:

- מועד הבדיקה
- שעת הבדיקה המדויקת
- שם עורך הבדיקה
- שם הגן הציבורי/גני ילדים ומוסדות חינוך בו נערכה הבדיקה
- תוצאת הבדיקה – **גן תקין/גן לא תקין**
- עלות הבדיקה בכל אתר

**הביקורת בחנה באופן מדגמי דוחות בקרה חודשיים שהוגשו על ידי קבלן האחזקה ומהם עלה כדלקמן:**

- א. הבדיקות בכל 52 האתרים נעשות בדרך כלל על ידי שני עובדים בשני ימי עבודה (כל יום על ידי עובד) ונמצאו חודשים בהם הביקורת החודשית נערכת כולה על ידי עובד אחד מטעם קבלן האחזקה.
- ב. לרוב, הבדיקות מבוצעות בשני ימי עבודה ובמשך מספר שעות בכל יום עבודה, אולם נמצאו חודשים בהם כלל הבדיקות בכל אתרי המשחקים נערכו במהלך יום אחד.
- ג. נמצאו דיווחי בדיקות חודשיות בהם הבדיקה ב- 52 האתרים נעשתה ביום אחד ועל ידי עובד אחד בפרק זמן של מספר שעות, להלן מספר דוגמאות:
  1. בדיקה חודשית עבור חודש 12/2021 של כלל 52 האתרים, דווח כי בוצעה ביום 9.12.2021 על ידי עובד אחד בין השעות 17:06 – 18:14.
  2. בדיקה חודשית עבור חודש 03/2022 של כלל 52 האתרים, דווח כי בוצעה ביום 9.3.22 על ידי עובד אחד בין השעות 28:07 – 25:15.
  3. בדיקה חודשית עבור חודש 05/2022 של כלל 52 האתרים, דווח כי בוצעה ביום 11.5.22 על ידי עובד אחד.

ד. מהדיווחים עולה, כי עבודת האחזקה במספר אתרים מבוצעת במשך מספר דקות. כך לדוגמה: נמצא דיווח על ביצוע עבודת אחזקה בשלושה אתרים במשך 5 דקות.

ה. ככל ומצוין כי הגן לא תקין, אין אזכור למהות הליקוי וסוג המתקן שנמצא לא תקין. דיווחים מדויקים לגבי מהות הליקוי וסוג המתקן הדרוש טיפול, מדווח דרך המערכת הייעודית של משכ"ל ובהמשך, ריכוז הליקויים שעלו מכלל אתרי המשחקים מרוכזים מדי תקופה (2-3 חודשים) על ידי מפקח משכ"ל ומועברים בהמשך לקב"ט המועצה.

לדעת הביקורת, בשל מהות הבדיקה החודשית הדרושה בהתאם לתקן 1498 וזאת כנדרש בטבלת הבדיקות שלעיל, זומה, כי לא נראה בגדר הסביר להתנייד בין מספר אתרים ולהשלים את הבדיקות הדרושות בפרק זמן של מספר דקות בודדות.

### המלצת הביקורת

**דרוש קיום ידע טכני מספק במועצה לבחינה, מעקב ופיקוח אחר עבודת האחזקה והדיווחים הניתנים.**

### תגובת קב"ט המועצה

"הנושא נבדק בעבר עקב דרישה של הח"מ לאור זה שנראה כי לא ניתן לבצע בדיקות מקיפות לכלל האתרים ביום אחד. נושא הבחינה משתנה מאתר לאתר וניתן לבצע ביום עבודה בחינה לכלל האתרים, במידה וישנו עיקוב באתר מסוים והבוחן אינו מספיק לבצע את הבדיקות הוא מגיע ביום נוסף".

## 14. פניות למוקד העירוני בנושא מתקני משחקים

במהלך הביקורת נבדקו דוחות ממוחשבים של מערכת המוקד העירוני של המועצה, העוסקים בפניות שהתקבלו בנושא מתקני משחקים במהלך שנה, מאוקטובר 2020 עד מאי 2022 (להלן: "התקופה" או "התקופה הנבדקת")

נמצא, כי במהלך התקופה הוגשו 60 פניות למוקד. עיקר הפניות עסקו בתקלות במתקני המשחקים.

הביקורת ערכה בדיקה לחלק מהפניות שהוגשו בתקופה זו, כלהלן:

מס"ד	מספר פנייה	מועד פתיחה	מועד טיפול וסגירה	שם אתר המשחקים	תיאור הפנייה
1	23032	19.9.21	13.12.21	יד לבנים	"מתקן לא תקין"
2	23127	24.9.21	13.12.21	יד לבנים	"נדנדה שבורה"
3	23165	26.9.21	13.12.21	יד לבנים	"מתקן שבור ומסוכן בגינת השעשועים"
4	23262	30.9.21	13.12.21	יד לבנים	"מגלשה אפורה יש בה סדק וממש מסוכן ילדים נפצעים"
5	23414	5.10.21	16.1.22	יד לבנים	"נדנדת תינוקות שבורה בגן המשחקים"
6	23432	6.10.21	13.12.21	יד לבנים	"נדנדה שבורה בגן השעשועים כבר מיום כיפור"
7	23471	7.10.21	16.1.22	יד לבנים	"נדנדה של תינוקות שבורה בגן שעשועים"
8	23612	12.10.21	16.1.22	יד לבנים	"נדנדה שבורה בגן שעשועים"
9	23727	17.10.21	13.12.21	יד לבנים	"נדנדה עגולה חסרה כבר שבועות, נדנדה חסרה לאחר שנשברה, שני מתקנים סמוך למתקן חבלים שבורים"

### מנתוני הטבלה ומבדיקות עולה כדלקמן:

1. מיום 19.9.21 ועד ליום 17.10.21 התקבלו במוקד העירוני פניות שעיקרן ליקויים במתקני המשחקים בגן ציבורי יד לבנים הממוקם לצד מבנה המועצה.
2. טיפול בפניות התמשך מעבר לזמן סביר וטופלו לאחר כשלושה חודשים.
3. התמשכות הטיפול גרמה לעיתים לפניות חוזרות. כך, פניות מספר 2, 5, 6, 7, ו-8 דווח בהן על אותה תקלה.
4. מנתוני מערכת המוקד עולה, כי עם סיום טיפול/ סגירת הפניות נשלחת הודעה לתושבים כי פניותיהם טופלו ובכלל זה נמסר כי הטיפול בוצע על ידי קבלן חיצוני.
5. לביקורת נמסר, כי פניות למוקד אינם מועברים ישירות לקבלן האחזקה אלא לקב"ט המועצה לטיפולו מול הקבלן.
6. זמן טיפול בפניות אורך למעלה מחודשיים. כפי שהעלתה הביקורת בפרקים הקודמים לעיל, שיטת העבודה הנהוגה לטיפול בליקויים העולים מדיווחי קבלת האחזקה, הינה ריכוז כלל הליקויים והעבודות הדרושות על ידי מפקח מטעם משכ"ל והעברתו לקב"ט המועצה. בשיטה זו, אין לקב"ט נתונים בזמן אמת אודות הליקויים שהתגלו עם סיום עבודת האחזקה. ככל שנדרש מידע בדבר הליקויים שעלו נדרשת כניסה למערכת הייעודית של משכ"ל מיד עם סיום עריכת הבדיקה החודשית, דבר שלא נעשה כפי שהתרשמה הביקורת מהשיחות שנערכו בנושא.

בנוסף, הפניות בהן דווח על תקלות בגן ציבורי "יד לבנים", נבדקו אל מול הדיווח (דוח בקרה) שנמסר על ידי קבלן במסגרת הבדיקות החודשיות שערך. הבדיקה העלתה, כי ביום 12.10.21 בשעה 13:04 נערכה על ידי קבלן האחזקה בדיקה בגן הציבורי "יד לבנים" ובהתאם לדוח בדיקתו דווח כי "הגן תקין", קרי מתקני המשחקים בגן נבדקו ולא נמצאו ליקויים. הדיווח כאמור, עומד בסתירה ובניגוד למידע כפי שעלה מהפניות שהוגשו במוקד, לפיו בגן קיימים מתקני משחקים עם ליקויי בטיחות.

### המלצת הביקורת

**לבחון דרכי עבודה חלופיים שיתנו מענה לפניות תושבים בנושאי ליקויי בטיחות, בפרק זמן סביר ולפעול בהתאם להמלצת הביקורת שניתנה בפרק הקודם לעניין ניהול מעקב, בקרה ופיקוח אחר עבודת התחזוקה.**

### תגובת קב"ט המועצה

"הקב"ט מקבל את המלצת הביקורת, ראוי לציין כי חלק מהליקויים עוכבו עקב העלויות הגבוהות של המתקן שנפסל וגם ריכוז ליקויים".

## **15. תחזוקת שטחי גני משחקים**

מעבר לתחזוקת מתקני המשחקים ושמירה על בטיחות השימוש בהם, נדרשות גם פעולות תחזוקה באתרי המשחקים בנושאים שונים כגון הסרת עשביה, תיקון ספסלים וגדרות, הסרת מפגעים סביבתיים, הסרת חפצים חדים או שברי זכוכית, ניקיון וכדומה. בדיקות אלו חשובות ונועדו לאתר תקלות ומפגעים מעבר למתקנים עצמם ויאפשרו בילויי נעים.

משיחות שערכה הביקורת עלה, כי סיורי שטח באתרי ובגני משחקים לא מבוצעים בתדירות שנקבעה מראש ובמסגרת תכנית עבודה חודשית. טיפול בנושאי תחזוקה שוטפת מתעורר בעיקר לאור דיווחי קבלן התחזוקה, למשל: דיווח על עשבייה בשטח האתר המביא לפסילתו משימוש וכן בעקבות פניות למוקד.

### המלצת הביקורת

**מעבר לביצוע תחזוקה שוטפת למתקני המשחקים בשטחי הגנים, מומלץ על עריכת סיורי שטח בגנים וזאת במסגרת תחזוקת מנע סדורה ומתוכננת.**

### תגובת קב"ט המועצה

"חלק מהליקויים שעולים מהביקורת אינם באחריות החברה המטפלת (עשבייה, גדרות ספסלים, עמודי תאורה), נושאים אלו מועברים לטיפול ע"י הח"מ לגורם המטפל, שפ"מ, חשמל".

## 16. שילוט אתרי משחקים

### 16.1. הצבת שלטי תחזוקה

סעיף 5.2 לתקן 1498 מחייב הצבת שלטים בכניסה לכל אתר משחקים ציבורי, אשר יכללו בו שם האתר, שם החברה המתחזקת, מספר היתר מזהה, תאריך הבדיקה השנתית האחרונה ומועד הבדיקה הבאה, מספר טלפון לפנייה וכן פרטים נוספים ככל שרלוונטיים.

בהתאם לתקן 1498 חלק 7, פרק 5 :

סימון האתר יתבצע על גבי שלט שיוצב בכניסה אליו. גודל השלט יהיה בגודל 80\*70 ס"מ לפחות, גודל כל אות 5 ס"מ לפחות. בשלט יכללו פרטים אלו:

- שם בעל המתקן,
- מספר מזהה את אתר המשחקים,
- שם המתחזק ומספר היתר שלו ממכון התקנים,
- מס' טלפון להודעה על ליקויים,
- תאריך בדיקה אחרונה ותאריך בדיקה הבאה.

שלטים כאמור נועדו לשקף לציבור את המידע ביחס לפרטי הגוף המתחזק, פרטי התקשרות לצרכי דיווח לגבי מפגעים וליקויים וכן מידע אודות המועד האחרון בו בוצעה ביקורת שנתית באתר ומועד הביקורת הבאה הנדרש.

הביקורת ערכה סיורים במתקני המשחקים הציבוריים ונמצא כי הוצבו שלטי תחזוקה, הכוללים את הפרטים הדרושים כמתחייב בתקן 1498.

### 16.2. הצבת שלט דרישה להשגחת בוגרים על ילדים

בהתאם לתקן 1498 פרק 8 נדרשת הצבת שלט בדבר החובה של השגחת מבוגר. התקן כולל הגדרה של גודל השלט, גודל האותיות וכן שרטוט של השלט הנדרש הבא :



הביקורת ערכה סיוורים בגנים ציבוריים ולא נמצא כי הוצג שלט בדבר הצורך בהשגחת בוגר כנדרש בתקן.

גנים הציבוריים בהם לא הוצג שלט כנדרש:

- גן ציבורי גבעת רון (חן)
- גן ציבורי העבודה
- גן ציבורי רימון
- גן ציבורי רוטרי
- גן ציבורי המייסדים - גבעת עדה: השלט מודבק על ארון חשמל באופן מובלע ואינו בולט במידה דרושה ומספקת.



- גן ציבורי אלוש – בנימינה: שלט לא תקני - מתייחס להשגחת מבוקר עד גיל 4 בעוד התקן מחייב השגחת מבוגר עד גיל 6.



## המלצת הביקורת

יש לפעול להצבת/החלפת שלטים היכן שחסר/טעון תיקון כנדרש בתקן.

### 16.3. סימון מתקני משחק

בתקן 1498 חלק 1 סעיף 7 "סימון" נקבעו כללי סימון מתקני משחקים: כל מתקן יסומן באותיות שגודלן 8 מ"מ לפחות על גבי שלט שיוצמד למתקן ויכלול את הפרטים הבאים: שם יצרן ומענו, שנת ייצור, טווח הגילאים של המשתמשים שהמתקן מיועד להם, שם היבואן ומענו או שם נציגו בישראל ומענו. בסיור שערכה הביקורת נמצאו מתקני משחקים, שלא סומנו כנדרש בתקן ובעיקר פרט טווח הגילאים של המשתמשים שהמתקן מיועד להם. להלן דוגמאות:

- גן ציבורי חרוב – גבעת עדה
- גן ציבורי המייסדים – גבעת עדה
- גינת רוטרי – בנימינה
- גן ציבורי גבעת חן (רון) - בנימינה
- גן ציבורי רקפת – בנימינה
- גן ציבורי יוגב – בנימינה
- גן ציבורי ליבנה – גבעת עדה

### 16.4. סימון מתקנים לא בשימוש

בהתאם לדרישות התקן, מתקן משחק בו קיים ליקויי ולא ניתן לשימוש, נדרש להסירו או למנוע את הגישה אליו.

לביקורת נמסר כי הנחיות התקן מבוצעות כנדרש.

במסגרת הסיורים שערכה הביקורת, בתאריך 25.5.22 נמצא מתקן משחקים בגן ציבורי המייסדים בגבעת עדה, שנתלה עליו שלט המונע את השימוש בו באופן: "המתקן אסור לשימוש אין להיכנס!". ראה תמונה מטה

הביקורת מציינת, כי לא נמצא כי ננקטו אמצעים שימנעו גישה למתקן והשימוש בו מלבד השלט התלוי על חלקו העליון. הביקורת התרשמה, כי בנקל ילד יכול להשתמש במתקן ללא מפרע.





### **המלצת הביקורת**

**להקפיד על סימון מתקן בו נתגלתה בו תקלה וקיים חשש לפגיעה במשתמשים בו, באופן שימנע גישה למתקן עד לתיקונו.**

### **17. סיור הביקורת בגני משחקים**

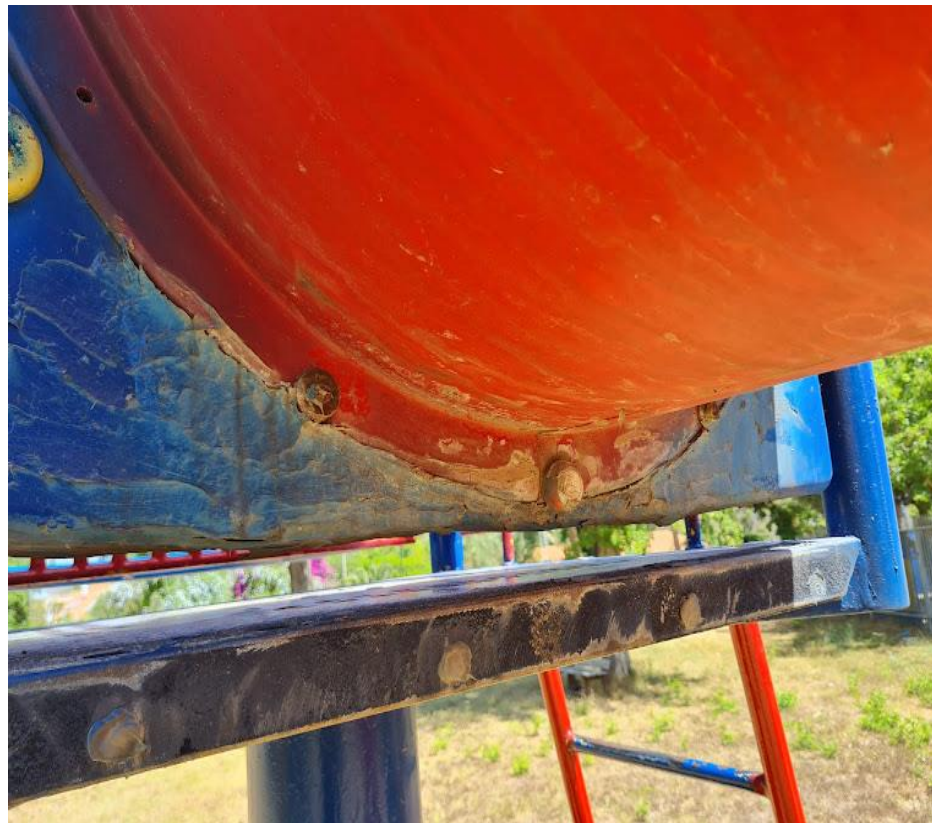
הביקורת ערכה סיורים בגנים בהם מותקנים מתקני משחקים ונתגלו על ידה ליקויים שלא טופלו כנדרש.

להלן דוגמאות:

❖ **גן ציבורי ליבנה – גבעת עדה**  
ברגים חלודים וחסרים – ניכר כי לא טופל זמן רב.



❖ גן ציבורי גבעת חן (רון) – בנימינה  
מתקן שבור/קרוע





❖ גן ציבורי רימון – בנימינה  
ברגים חלודים – ניכר כי זמן רב לא טופלו

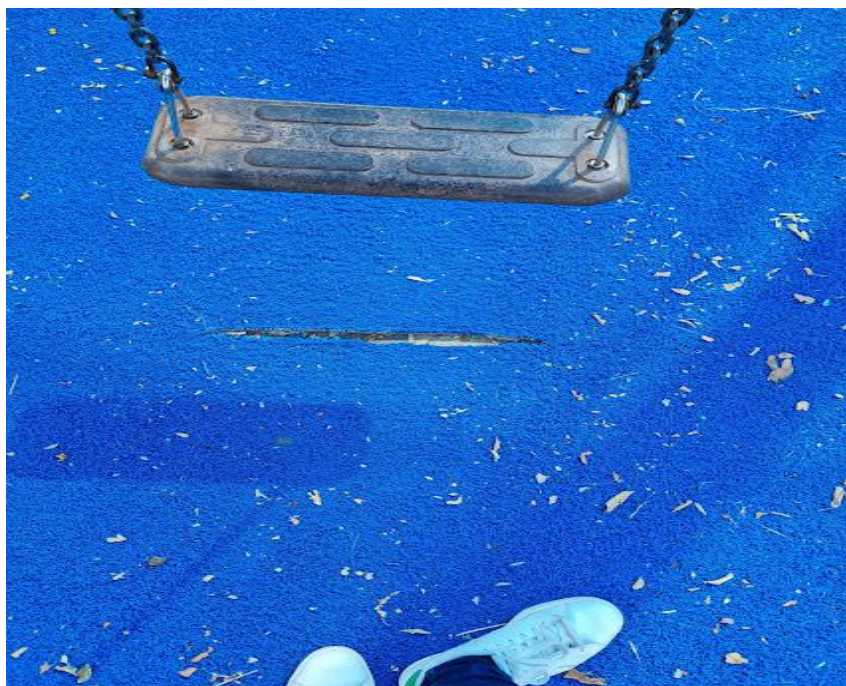


❖ גן ציבורי הרופא – בנימינה  
מתקן משחק שלא נצבע זמן רב



❖ גן ציבורי אורנים – גבעת עדה

- תושבת מתקן ובורג חלודים- ניכר כי זמן רב לא טופלו
- משטח בולם קרוע



הביקורת מעירה, כי יש לוודא שבמסגרת הבדיקות החודשיות מבוצעות משימות התחזוקה כאמור בתקן, לרבות צביעה, שימון צירים ותחזוקת ברגים וכיו"ב.

### המלצת הביקורת

**יש ליישם את הוראות התקן ולבצע את פעולות התחזוקה כנדרש.**

## תגובה מסכמת של קב"ט המועצה

"סיכום:

קב"ט המועצה בתחילת תפקידו חשב כי יש טעם לפגם בשיטת העבודה מול החברה המתחזקת... וכי זו אינה שיטה נכונה להפעלה. הח"מ בחן את הנושא במספר רשויות שכנות ומסתבר כי ברוב הרשויות קיימת חברה מתחזקת כמו אצלנו. ברשויות גדולות קיים גוף שמקשר בין החברה לבין הרשות (לרוב אחזקה), ברוב המקרים בוצעו ע"י חברה אחרת בהמלצת משכ"ל. בוצעו בעבר החלפת דשא סינטטי ללא התייעצות עם החברה המחזקת, והדשא נפסל עקב אי עמידה בדרישות התקן. אני חושב שצריך לבצע תיקונים קלים במכרז הבא, אבל לאור אופי הרשות וגודלה איני חושב שקיימת דרך אחרת לקיום כלל הדרישות מהרשות המקומית".

**דוח ביקורת  
תשלומים לספקים ונותני  
שירות**

## הקדמה

הליך תשלום לספקים ונותני שירות, מהווה שער מרכזי אשר דרכו משלום החלק הארי מכספי המועצה, לגורמים חיצוניים בגין קבלת שירותים ורכישת טובין.

הליך זה, הינו אחד התהליכים המרכזיים והמהותיים במועצה וזאת בין השאר, בשל ההיקף הכספי הגדול ביישום וביצוע תהליך זה.

לאור זאת, נודעת חשיבות כבירה לקיומם של מנגנוני בקרה ופיקוח אחר הפעולות הנעשות במסגרת תהליכי העבודה הקשורים לביצוע תשלומים מקופת המועצה המקומית.

### ביצוע תשלומים ניתן לבצע במספר אמצעי תשלום:

1. מערכת מס"ב – מרכז סליקה בנקאית
2. העברות בנקאיות
3. תשלומים בהוראות קבע
4. תשלום בהמחאות

סעיף 179 לצו המועצות המקומיות (א) מגדיר קופת המועצה:

**"כל הכספים המתקבלים על ידי המועצה או על שמה הם קופת המועצה, וממנה ישולם כל סכום שהמועצה רשאית או חייבת להוציאו כדין".**

גזבר המועצה אחראי על קופת המועצה ובכלל זה על מערך התשלומים, המיושם באמצעות מחלקת הנהלת חשבונות.

מחלקת הנהלת חשבונות בגזברות המועצה - במבנה הנוכחי, מונה מנהל חשבונות ראשי, שתי מנהלות חשבונות ומנהל חשבונות ב-40% משרה.

סעיף 213 לפקודת העיריות החל על מועצות מקומיות מכוח פקודת המועצות המקומיות קובע:

**"(א) כל עירייה תדאג שהגזבר ינהל חשבון נכון של הכספים שנתקבלו וששולמו על ידי העירייה או מטעמה".**

סעיף 180 לצו המועצות המקומיות (ב), קובע לעניין ביטחון קופת המועצה:

**"גזבר המועצה יהא אחראי לביטחונה של קופת המועצה; אם אין גזבר, יהא ראש המועצה אחראי לביטחונה".**



## מטרת הביקורת

בחינת תהליכי העבודה והבקורות הנערכות בכל הקשור למערך התשלומים שדרכו כספי המועצה עוברים ומשלומים, ומתן דגש לנושאים להלן:

- בחינת תהליכי העבודה בביצוע תשלומים לספקים, בקרות קיימות ועבודה לפי נהלים;
- הקמת ספקים במערכת הנהלת חשבונות;
- תשלומים בהוראות קבע;
- אישורי חשבונות וקליטתם במערכת;
- הפרדת תפקידים.

## שיטת עבודת הביקורת – מתודולוגיה

הביקורת כללה שימוש בשיטות ואמצעי ביקורת כלהלן:

- סקירת הוראות חוק, הנחיות וכללים;
- בחינת תהליכי עבודה, אמצעי בקרה, קיום נהלים ועמידה בהם;
- עריכת פגישות, שיחות ובירורים עם בעלי תפקיד;
- עיון וסקירה של מסמכים וקבצים, פרוטוקולים, וכל מסמך ו/או תיעוד רלוונטי.

## רגולציה

- פקודת העיריות
- פקודת המועצות המקומיות
- צווי המועצות המקומיות

## התייחסות לטיטת הדוח

ביום 17.11.22 הועברה טיטת הדוח לגזברות המועצה והתבקשה תגובה עד ליום 4.12.22. ביום 25.12.22, בחלוף שלושה שבועות מהמועד שנקבע ובהעדר מתן התייחסות, נשלחה תזכורת.

התייחסות ותגובה כאמור הוגשה לביקורת ושולבה בדוח. להלן תקרא: "תגובת גזברות המועצה".



## 1. רקע כללי ונתונים

דרך התשלום העיקרי ובהיקפים הגבוהים ביותר המבוצע במועצה, נעשה באמצעות מערכת מס"ב - מרכז סליקה בנקאי בע"מ.

המרכז, הינו חברה המפעילה מערכת "חיובים, זיכויים והעברות תשלומים". החברה, הינה תאגיד בנקאי בבעלות הבנקים לאומי, פועלים, דיסקונט, מזרחי והבינלאומי ומספקת שירותים לכלל הבנקים ולקוחותיהם. החברה מנהלת מערכת העברת כספים וסליקת תנועות בין הבנקים באופן אלקטרוני וללא מסמכי נייר.

כאמור, ביצוע התשלומים העיקרי לספקים ונותני שירות נערך באמצעות המס"ב, ומבוצע במועצה בתדירות של פעם בשבוע.

תשלום בהמחאות נעשה בעיקרו לתשלומי מוטבי שכר, קרי מס הכנסה, וביטוח לאומי וכו'.

תשלום בהעברה בנקאית לא מבוצע כלל על ידי המועצה ותשלום בהוראות קבע יידון בהמשך בפרק נפרד.

להלן נתונים שנמסרו לביקורת אודות היקף התשלומים ששולמו על ידי המועצה בשנת 2021 (ללא תשלומי שכר) ואמצעי התשלום:

בנק	אמצעי תשלום	סוג תשלום	סכום
חשבון לתשלום שוטף	מס"ב	ספקים ונותני שירות	₪ 38,225,938
חשבון לתשלום פיתוח	מס"ב	ספקים ונותני שירות	₪ 25,660,091
סה"כ תשלומים במס"ב לספקים			₪ 63,886,029
חשבון לתשלום שוטף	המחאות	מוטבי שכר ושונים	₪ 9,138,847
חשבון לתשלום שוטף	הוראות קבע	ספקים ונותני שירות	₪ 11,739,827
סה"כ תשלומים בשנת 2021			₪ 84,764,703

## **2. עבודה על בסיס נהלי עבודה**

עבודה על בסיס נהלי עבודה כתובים מאפשרת הפעלת סמכויות בשקיפות, באופן שוויוני ואחיד. נהלי עבודה מיועדים להתוויית תהליכי עבודה ודרכי פעולה במועצה. נהלי עבודה מהווים כלי ניהול אפקטיבי ומהווים נדבך חשוב בקיום ארגון וסדר ותיאום מול כלל הפונקציות הניהוליות במועצה.

זאת ועוד, נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה לדפוסי עבודה נדרשים, מאפשרים שקיפות, שימור, וניהול הידע הארגוני והמקצועי שנצבר ובסופו של דבר מסייע ביעול תהליך העבודה במחלקה.

הביקורת העלתה, כי במחלקת הנהלת חשבונות לא קיים נוהל עבודה כתוב ובו פירוט לתהליכי העבודה המבוצעים במחלקה, המהווים קווים מנחים לעובדיה בעת ביצוע עבודתם, בכל הנוגע לתשלומים לספקים ונותני שירות.

לקיומו של נוהל עבודה המפרט תהליכי העבודה בתשלום לספקים, הכולל קיומן של בקורות בתהליכי עבודה לרבות בתהליך פתיחת ספק, סגירת ספק ואישור חשבונות ותשלומים לספקים, נודעת חשיבות לשם הבטחת קיומו של הליך סדור, וסיוע בהבנת תהליכי העבודה.

### **המלצת הביקורת**

**קיים צורך בעיגוןם של תהליכי עבודה בתחום כה מהותי של מערך התשלומים, בנוהל עבודה ואשר ייתן ביטוי לתהליכים ולבקורות הנדרשות בשלבי העבודה.**

### **תגובת גזברות המועצה**

"המלצת הביקורת מקובלת, המחלקה תפעל לעיגון תהליכי עבודה בנוהל מחייב".

## **3. הקמה, קליטה ועדכון ספק**

לצורך קיום פעילותה השוטפת באמצעות המנגנונים המופקדים על הנושא, המועצה עורכת התקשרויות עם ספקים ונותני שירות. הביקורת סקרה הליך קליטה והקמת ספק במערכת ניהול הכספים (להלן: "המערכת ו/או המערכת הכספית").

עם סיום הליכי התקשרות מול ספק לקבלת שירותים או טובין כמתחייב בדיון, המחלקה הרלוונטית מקבלת השירות/טובין, מספקת להנהלת חשבונות את פרטי הספק ובכלל זה

אסמכתאות דרושות להקמת ספק חדש במערכת, בצירוף טופס ייעודי ובו ריכוז כלל נתוני הספק הדרושים והמאומתים בחתימתו.  
המסמכים הדרושים כוללים: מספר עוסק מורשה, אישור מספר חשבון בנק, אישור ניהול ספרים, ניכוי מס במקור, פרטי התקשרות ועוד.

לכל ספק ניתן מספר חשבון במערכת. לביקורת נמסר, כי המספר שניתן לכל ספק מתחיל בספרה **6** ויתר הספרות, הם בהוספת מספר עוסק המורשה או מספר תעודת הזהות של אותו הספק.

קובץ הספקים נשמר במערכת ומהווה מאגר מרכזי של פרטי כלל הספקים ועל בסיס נתונים אלו, מבוצעים תשלומים לספקים ונותני שירות הקיימים במערכת והמהווים קובץ "אב ספקים".

### להלן תרשים הקמת ספק במערכת:



### לדעת הביקורת, מתנהל הליך סדור בפתיחת ספק חדש במערכת הכספית של המועצה.

כאמור, לצורך הקמת ספק חדש במערכת נדרש מילוי הטופס והטבעת חתימה וחתימת. ללא מילוי הטופס וצירוף המסמכים המאמתים הדרושים לא נקלט ספק במערכת.  
לעיתים נדרש לערוך שינויים בפרטי ספק כדוגמת שם חברה ומספר ספק רשום, חשבון בנק ועוד.  
נמצא, כי ככל וחל שינוי בפרטי הספק, המחלקה דורשת מתן אישור שינויי בכתב ובצירוף מסמכים רלוונטיים מאמתים ותומכי השינוי. מסמכי הקמת ספק ו/או שינויים בפרטי ספק נסרקים במערכת ומתויקים באופן פיזי במחלקת הנהלת חשבונות. בהקשר זה יצוין, כי כלי בקרה חיוני הינו הפקת דוח שינויים תקופתי.

לבקשת הביקורת הופק קובץ אב ספקים ממערכת הכספים. מהקובץ עלה, כי קיימים במערכת 2,310 ספקים בסטאטוס פתוחים כאשר מתוכם רק כ-252 ספקים פעילים - לכל הפחות בשלוש השנים האחרונות, קרי כ-1,850 ספקים פתוחים במערכת **אך לא פעילים**. הביקורת מניחה, כי לספקים אלה פג תוקף האישורים הנדרשים: אישור ניהול ספרים וניכויי מס.

לאור גודל מאגר הספקים הקיים במערכת, נודעת חשיבות לניהול ולקיום הליכי בקרה אחר קובץ הספקים, בין היתר, למניעת קיומם של ספקים שגויים ו/או כפילות ספקים (לדוגמה: ספקים בעלי עוסק מורשה זהה להם יותר מכרטיס/חשבון ספק במערכת) דבר העשוי להוות סיכון בניהולו התקין.

בנוסף, ניהול לא מבוקר ומפוקח של קובץ נתוני ספקים, עלול להביא לגרימת טעויות ולאי סדרים בביצוע תשלומים לספקים, לרבות תשלומים שגויים וכלה בחריגה מקיום הוראות והנחיות מחייבות.

### המלצות הביקורת

**1. מומלץ לקבוע מדיניות לסגירת ספקים במערכת הכספית, עקב אי פעילות תקופה ממושכת.**

**2. מומלץ לבצע בדיקה לאיתור ספקים כפולים שאין צורך בקיומם.**

**3. מומלץ להפיק דוח תקופתי כחלק מהליך בקרה, הכולל את השינויים שבוצעו בפרטי ספקים ובספקים חדשים שנקלטו במערכת, לצרכי פיקוח ובקרה ועל מנת להפחית ולמזער סיכונים בתהליכים רגישים אלה.**

### תגובת גזברות המועצה

**א.** "דוח שינויים תקופתי – לא כדאי משיקולי עלות תועלת, כמות השינויים אינה מרובה ומטופלת באופן נקודתי כאשר מוגשת בקשה מצד הספק.

**ב.** סגירת ספקים במערכת – לא ניתן במערכת לבצע מחיקה של ספקים אלא רק פעולת סגירה. בהתאם לכך בוצעה סגירה של כל הספקים שלא היו פעילים במשך שנתיים ומעלה.

**ג.** איתור ספקים כפולים – בוצעה בדיקה לאיתור ספקים כפולים לרבות סגירה של חשבונות כאלה".

### התייחסות הביקורת לתגובה

ראשית, הביקורת מברכת על הפעולות שנקטו באיתור ספקים כפולים וסגירתם וכן בסגירת ספקים שלא נמצא כי הם פעילים. ראוי להבהיר, כי הביקורת בהמלצתה התייחסה לעניין סגירת ספק במערכת ולא במחיקת ספק. שכן, במהלך עריכת הביקורת ניתן הסבר על ידי עובדי מחלקת הנהלת חשבונות למגבלות המערכת הכספית של המועצה, המאפשרת סגירה להבדיל ממחיקת ספק במערכת.

#### **4. אישור חשבוניות וקליטתן במערכת**

לאחר קבלת השירות ו/או אספקת הטובין ובהתאם להתקשרות המועצה עם הספק, דרישות התשלום (חשבונית) מוגשות על ידי הספקים ונותני השירות לאגפי המועצה האחראים על ניהול ההתקשרות מול הספק, ובכלל זה קבלת דרישות תשלום והעברתם להנהלת חשבונות.

#### **הביקורת בחנה הליך קבלה ואישור חשבוניות, כדלקמן:**

קיימות בקרות אפליקטיביות בתהליך קליטת חשבונית במערכת הכספים. המערכת מחייבת הקלדת ערכי חובה: תאריך קליטה, מספר חשבונית, שיוך סעיף תקציב וכו'. בנוסף, לכל חשבונית ניתן מספר ייחודי, אשר לא ניתן להעניק לחשבונית נוספת.

נמצא, כי במחלקת הנהלת חשבונות נערכות בקרות של סקירת החומרים המצורפים לחשבונית ובכלל זה, קיומה של הזמנת עבודה, חוזי התקשרות, אומדנים וחתימת הגורמים המאשרים במועצה על החשבונית.

בנוסף, כחלק מהליכי בקרה מנהלות החשבונות במחלקה, נוהגות לערוך שיחות ובירורים מול גורמי המועצה להם הסמכות לאשר חשבוניות ודרישות התשלום.

בפועל, חתימת מנהל האגף או מי שהוסמך לאשר חשבונית, מהווה אסמכתא לאישור קליטת החשבונית במערכת, קרי השירות או הטובין ניתן למועצה על ידי הספק בהתאם להסכם ההתקשרות, בהתאם להזמנת העבודה ובמסגרת היקף ההתקשרות.

לאחר קליטת החשבונית במערכת והפקת פקודת זיכוי על ידי מנהלת חשבונות, החשבונית עוברת לבדיקת מנהל חשבונות ראשי. לאחר בדיקתו ואישורו, החשבונית מאושרת על ידו במערכת ועוברת לסטאטוס מאושרת לתשלום, ובהמשך התשלום מבוצע באמצעות שידור קובץ מס"ב כמפורט בהמשך.

**לדעת הביקורת, הליך קליטה ואישור חשבונית מנוהל באופן סדור.**

#### **5. אישור תשלום חריג ובקרת תשלומים כפולים**

##### **א. תשלומים חריגים**

דרך המלך בהתקשרות רשות מקומית עם ספקים לקבלת שירותים וטובין, הינה באמצעות ביצוע הליכי מכרזים וקבלת הצעות מחיר (הליך רכש ויועצים), כמתחייב בהוראות הדין ולהנחיות רגולטוריות. בהמשך וכפועל יוצא מהליך ההתקשרות, המסגרת התקציבית מעוגנת בהסכם ובהזמנת עבודה וניתן אף מכוח הזמנת עבודה בלבד.

אישור תשלום חריג ו/או אישור תשלום בגין אירוע חריג, הינו בבחינת אישור תשלום לספק שנמצא בחריגה מהזמנת עבודה ו/או מהסכם ההתקשרות אן אירוע בו הוזמן שירות ו/או בוצעה רכישת טובין, מבלי שקדם לכך ביצוע הליך רכש כמתחייב, והמכונה בגזברות "דיווח על אירוע חריג".

הביקורת מצאה, כי בעת קבלת שירות מספק בחריגה מהזמנת עבודה ו/או מהסכם התקשרות, ו/או קבלת שירות/טובין ללא שקדם לכך ביצוע הליך רכש וכדומה, הנהלת חשבונות פועלת באופן בו, דבר החריגה מצריך אישור הגורמים הרלוונטיים במועצה. כך, לשם ביצוע תשלום בחריגה, נדרש מילוי טופס ייעודי "דיווח על אירוע חריג" ובו מתן הסבר הגורם הרלוונטי במועצה למהות החריגה והנסיבות, ומועבר לאישור וחתימת הגורמים המאשרים. יצוין, כי המערכת הכספית מתריעה על קיום חריגה, אך מאפשרת תשלום לספק בחריגה מהזמנה ו/או מהסכם התקשרות.

### **המלצת הביקורת**

***עת ניתן השירות ו/או הטובין למועצה הדבר מחייב תשלום בעדו, אך מאידך, יש לפעול למזעור קיומה והיעלמותה של תופעת אירועים חריגים.***

הביקורת ביקשה לקבל נתונים אודות המקרים בהם אושרו תשלומים בחריגה - דיווח על אירוע חריג.

לביקורת נמסר, כי לא ניתן לאתר את המקרים בהם אושר תשלום בחריגה מהזמנת עבודה ו/או מהסכם התקשרות ו/או אישור דיווח חריג בגין קבלת טובין ושירות מספר ללא שקדם לכך הליך רכש וכלה הזמנת עבודה, שכן אין תיעוד נפרד למקרים אלה ואין סימון כלשהו במערכת הנהלת חשבונות שבאמצעותו ניתן להתחקות אחר מקרים אלה.

בעקבות הביקורת, מחלקת הנהלת חשבונות החלה לתעד מקרים של אירועים חריגים. לדעת הביקורת, תיעוד כאמור נדרש לבחינה תקופתית לנסיבות קרות מקרים בהם שולם בחריגה, וזאת לשם בחינת דרכים למניעת הישנות וקרות מקרים מעין אלה.

יושם לב, אישור תשלום בגין אירוע חריג, הינו חריג ואין מקום להצגת חריג בנוהל.

לאור כלל האמור לעיל, הביקורת מסבה תשומת הלב לכך:

קיומה של תופעת "דיווח על אירוע חריג", קרי ביצוע תשלומים בגין עבודות ו/או בגין קבלת טובין מספקים ונותני שירות וזאת ללא שקדם לכך ביצוע הליך רכישה ו/או הזמנת עבודה, הינו מנוגד לדין ולכללי מנהל תקין ועלול להוביל לבחינה בהיבט של הפעלת נוהל חיוב אישי.

יודגש, הפעלת נוהל חיוב אישי יכולה להיעשות לא רק כלפי מורשה החתימה במועצה, אלא גם כלפי כל אדם אשר הרשה ו/או הוציא את ההוצאה הכספית.

## התייחסות גזברות המועצה

"מקובלת ומיושמת המלצת הביקורת לעניין תיעוד המקרים בהם מבוצע תשלום על בסיס אירוע חריג".

## התייחסות הביקורת לתגובה

אכן, במהלך עריכת הביקורת החל הליך לתיעוד המקרים בהם מבוצע תשלום על בסיס אירוע חריג.

יודגש, לשיטת הביקורת, מטרת התיעוד הינה אחת - הפקת לקחים למניעת הישנות מקרים מעין אלה.

## ב. בקרת תשלומים כפולים

נמצא, כי המערכת מתריעה/ואו מונעת הקלדה וקליטת אותה חשבונית פעמיים, קרי קיימת בקרה אפליקטיבית על קליטת חשבונות כפולים על בסיס אותו מספר חשבונית.

מאידך, במידה ותקלט במערכת חשבונית בגין מתן שירות ו/או קבלת טובין ובעקבותיה תוגש חשבונית נוספת עם מספר שונה בגין אותה עבודה שכבר ניתנה למועצה ושולם בעדה, המערכת לא תתריע על כפילות, והדבר עלול להביא לתשלום כפול בגין אותה עבודה שניתנה למועצה.

כך, הלכה למעשה מערכת הנהלת חשבונות, אינה יכולה להביא לבדה למניעת תשלום כפול בגין אותו שירות ו/או טובין שניתן, במקרה בו מספר החשבונית שיוגש לאישור יהא שונה.

**כאמור ובהמשך לפרק הקודם (אישור חשבוניות וקליטתן במערכת), משיחות ובירורים שנערכו עם עובדי הנהלת חשבונות, הביקורת התרשמה מהאופן בו חשבוניות של ספקים ונותני שירות נבדקות על ידי מנהלות החשבונות ומנהל חשבונות ראשי, זאת על ידי בדיקות שונות הנערכות על ידם ובכלל זה, בירורים מול מקבל השירות הרלוונטי במועצה, השוואה אל מול תשלומים קודמים עת מתעורר ספק וכדומה.**

אולם, לדעת הביקורת לא די בכך - יש לבחון קיומה של בקרה סדורה ומתואמת מול כלל הנוגעים בדבר, בין השאר, למניעת תשלום כפול בגין אותה עבודה ו/או אותו מתן שירות שניתן. בקרה זו, ניתן לקיימה בשילוב מספר גורמים במועצה בהובלת עובדי מחלקת הנהלת חשבונות.

### המלצת הביקורת

מומלץ כי יבנה בסיס נתונים על ידי אגפים רלוונטיים במועצה לגבי ספקים ונותני השירות עימם התקשרה המועצה, שיכלול פרטי הסכם ההתקשרות ותוקפו, אומדנים ותעריפים, מפרט של השירותים המסופקים לפי תנאי המכרז או הצעת המחיר, גובה ההנחה בהתאם לתנאי המכרז, המסגרת התקציבית המאושרת (מסגרת שעות מאושרת) וסעיף התקציב הייעודי וכל נתון נוסף רלוונטי.

בסיס הנתונים, יאפשר לאותו אגף רלוונטי לנהל ולקיים סדרי בקרה ומעקב אחר דרישות התשלום המוגשות על ידי הספק ובטרם אישורו.

קיום סדרי בקרה מצד האגף הרלוונטי בטרם אישור דרישות התשלום בהתאם לבסיס הנתונים, מהווה נדבך חשוב למניעת תשלומים כפולים.

סדרי הבקרה כאמור, יהוו נדבך נוסף להליכי הבקרה והפיקוח הנערכים על ידי מחלקת הנהלת חשבונות בעת קליטת חשבונית במערכת הכספית, כפי שהובא לעיל.

### תגובת גזברות המועצה

"לעניין בקרת תשלומים כפולים, למחלקת הנהלת חשבונות ישנן בקורות מספקות למניעת תשלומים של אותה חשבונית פעמיים (בקורות שמובנות כבר במערכת הממוחשבת).

באשר לתהליכי אישור חשבוניות במחלקות ובאגפי המועצה, הנושא נתון לשיקול דעת ולסמכויות המחלקה/האגף הרלבנטיים".

### התייחסות הביקורת לתגובה

הביקורת ציינה, כי בדיקתה העלתה שהמערכת הכספית אכן מתריעה/ואו מונעת הקלדה וקליטת אותה חשבונית פעמיים, קרי קיימת בקרה אפליקטיבית על קליטת דרישות תשלום כפולים על בסיס אותו מספר חשבונית.

אולם, לא על כך נסובו ממצאי הביקורת והמלצותיה. הביקורת התייחסה למקרה בו תקלט במערכת חשבונית בגין מתן שירות ו/או קבלת טובין ובעקבותיה תוגש חשבונית נוספת עם מספר שונה וזאת בגין אותה עבודה שכבר ניתנה למועצה ושולם בעדה.

על כן, הביקורת אכן התרשמה לחיוב מהבקורות הנערכות על ידי עובדי מחלקת הנהלת חשבונות, אם כי משיחות ובירורים שערכה הגיעה למסקנה, כי לא די בכך ולאור זאת המליצה על תיאום וסנכרון מובנה בין הגורמים המאשרים במועצה כפי שהובא לעיל בפרוטרוט.



## **6. תשלום בפועל ושידור קובץ מס"ב**

ככלל, רובן המכריע של התשלומים לספקים בגין קבלת שירותים ו/או טובין שניתנים, משולם בגינם על ידי המועצה ישירות לחשבון הבנק של המוטב באמצעות מערכת סליקה בנקאית - מס"ב.

הליך התשלום מורכב משלושה שלבים:

- א. הגשת דרישת תשלום** – המחלקה הרלוונטית במועצה מעבירה להנהלת חשבונות, חשבונית מאת הספק בצירוף הזמנת עבודה, חוזה, אומדן, מהות העבודה שבוצעה ואישור קבלת הטובין/השירות בחתימת הגורם המוסמך לאשר.
- ב. הפקת פקודת זיכוי** – הפקת הוראת תשלום לחיוב סעיף תקציבי וזיכוי כרטיס החו"ז. מסמך זה, מהווה פקודת יומן המבצעת את פעולת הנהלת חשבונות.
- ג. הפקת פקודת תשלום** – פקודה לביצוע תשלום לספק.

לאחר יישום השלבים לעיל, מגיע התהליך לקראת סיום. הביקורת בחנה ביצוע השלב האחרון בתהליך - ביצוע התשלום בפועל קרי, שידור קובץ מס"ב.

**הביקורת נכחה בעת ביצוע הליך התשלום בשלב הסופי של שידור הקובץ במערכת הסליקה הבנקאית, כדלקמן:**

אחת לשבוע מנהלת חשבונות מכינה קובץ תשלום לספקים ובו מפורטים פרטי הספקים שהעניקו שירות ו/או טובין למועצה וסכומי התשלומים. לאחר הפקת הקובץ בצירוף פקודות התשלום, החשבונות והחומר הנלווה, נבדק על ידי מנהלת חשבונות בטרם העברתו למנהל חשבונות ראשי. קובץ זה, המהווה הוראת תשלום והמועבר למערכת סליקה בנקאית באמצעות ממשק, מכיל את הפרטים הרלוונטיים לביצוע התשלום ובכלל זה פרטי הספק ומספר חשבון הבנק. ביצוע הוראות התשלום באמצעות מס"ב, מחייב קיומן של בקורות לווידוא תקינות ההליך, טרם השידור.

הביקורת מציינת לחיוב, כי מלבד הבדיקה הנערכת על ידי מנהלת חשבונות כאמור לעיל, מתקיימת בקרה נוספת על ידי מנהל חשבונות ראשי, באופן בו הוא עובר על כל אחת מפקודות התשלום אל מול קובץ התשלומים ועורך בדיקות לשם ווידוא תקינות הוראת התשלום עבור כל ספק ובדיקת התאמת הסכום.

לאחר השלמת שלב הבדיקות במחלקת הנהלת חשבונות כאמור, הקובץ בצירוף כלל החומר מועבר לגזבר המועצה.

לאחר בדיקה ואישור הגזבר, הקובץ עובר לחתימת ראש המועצה כמורשה חתימה יחד עם גזבר המועצה.

הקובץ המאושר על ידי שני מורשה החתימה, חוזר למנהל חשבונות ראשי, לשם ביצוע הוראת התשלום על ידי שידור קובץ באמצעות ממשק למרכז הסליקה הבנקאי.

שידור קובץ מס"ב (תשלומים) מבוצע באמצעות שני כרטיסי USB. כרטיסים אלה הופקו מראש על שם שני מורשה החתימה, הגזבר וראש המועצה.

**נמצא, כי כרטיסים אלה וקודי השידור שמורים במגירה אצל מנהל חשבונות ראשי והשידור עצמו מבוצע על ידו.**

בנוסף, לביקורת נמסר כי בהעדרו של מנהל חשבונות ראשי, לשתי מנהלות החשבונות גישה והרשאה לביצוע שידור קובץ התשלומים במס"ב.

הקובץ המאושר בחתימת מורשה החתימה נשמר ומתועד בהנהלת חשבונות.

לדעת הביקורת, הימצאותם של כרטיסי השידור בחזקה ובשימוש מנהלי החשבונות ואשר הינם גם בעלי הרשאה בהכנת קבצי התשלומים ובביצוע שינויים בהם, פוגמת בכללים הנוגעים לעיקרון הפרדת תפקידים במערך התשלומים.

הביקורת בדקה באופן מדגמי מספר קבצי שידורי מס"ב ונמצא, כי קיימת התאמה בין הסכומים שהופקו מהמערכת לבין התשלום בפועל.

#### **המלצת הביקורת**

**הפקת כרטיסי שידור קובץ התשלומים על שם שני מורשה החתימה הקבועים בחוק- גזבר וראש מועצה, מהווה אמצעי בקרה דומיננטי בתהליך התשלומים ונראה, כי על שניהם להחזיק ברשותם את הכרטיסים וקודי השימוש בהם.**

**יש להקפיד על כך והדבר מלמד על הצורך בקיום בחינה, לאופן יישום כללים מנחים בנושא הפרדת תפקידים במערך כה חשוב.**

#### **תגובת גזברות המועצה**

"לעניין שידור קובץ התשלומים למס"ב, ישנה בקרה כפולה ומשולשת, לא מבוצעים תשלומים במס"ב אלא לאחר אישורם וחתימתם של מורשי החתימה העיקריים במועצה (גזבר וראש מועצה) ע"ג מסמכי המס"ב שצמודים אליהם החשבוניות בפירוט. לאחר מכן מדובר בביצוע טכני של התשלום.

יתרה מכך, לא ניתן לשדר למס"ב סכום ו/או מוטבים השונים מנתוני קובץ התשלומים שאושרו ונחתמו ע"י מורשי החתימה, כאמור לעיל, וביצוע השידור למס"ב הינו טכני בלבד. צורת עבודה זו הינה מקובלת במקומות רבים, ועד עתה לא נמצאו פגמים בה".

### **התייחסות הביקורת לתגובה**

הביקורת נכחה בעת ביצוע הפעולות הננקטות על ידי עובדי מחלקת הנהלת חשבונות, וציינה לחיוב את הבקורות הנערכות טרם השידור. לעניין נושא כרטיסי שידור קבצי התשלומים ואחזקתם, אין לביקורת התייחסות נוספת.

### **7. הרשאות והפרדת תפקידים**

קביעה והסדרת הרשאות השימוש במערכת הכספית של המועצה, נועד לאפשר גישה למידע לבעלי תפקידים הזקוקים לו בלבד במסגרת מילוי תפקידם. בהיבט זה, עיקרון הפרדת התפקידים נועד ליצור הפרדה בין הגורמים השונים האחראים לביצוען של פעולות במערכת הכספית המנוהלת במועצה.

לאור הרגישות הגבוהה בתהליך תשלומים לספקים, נדרשת הפרדת תפקידים נאותה בין הגורמים השונים הקשורים לתהליך זה, במטרה להביא למניעת שליטת גורם יחיד על תהליך שלם.

הביקורת ביקשה לקבל דוח הרשאות שימוש במערכת הכספית, קרי קבלת רשימה שמית של כלל הפעולות הקיימות במערכת אל מול זהות מורשה השימוש לכל פעולה.

**לביקורת נמסרו קבצים של מורשה השימוש במערכת הכספית, אולם מהקבצים לא ניתן לדלות מידע באשר להרשאות הפרטניות הניתנות לכל עובד בביצוע עבודתו.**

**הביקורת מציינת, כי מהמידע שהתקבל בעניין הרשאות השימוש, עלה קיומן של הרשאות שימוש במערכת לבעלי תפקיד אשר סיימו את עבודתם במועצה. בעקבות מחדל זה, מנהל חשבונות ראשי פעל במידי לביטולן.**

במערכת הכספית המנוהלת במועצה, קיימות פעולות רבות מהותיות בכל הנוגע למערכת התשלומים וביניהם: פקודות יומן כולל פקודות זיכוי וקיזוז, פקודות תשלום, הקמת ספקים, עדכון ספקים, אישור חשבונית, אישור מס"ב, הכנת מס"ב, ניתוח כרטיסים, התאמות בנקים וכו'.

יצוין, במהלך עריכת הביקורת, השיחות, השאלות והבירורים שנערכו אל מול בעלי התפקידים, התקבלה התמונה באשר לפעולות ולהרשאות הניתנות לבעלי התפקידים במחלקת הנהלת חשבונות של המועצה.

נמצא, כי במחלקת הנהלת חשבונות ניתנו לעובדי המחלקה כלל ההרשאות לביצוע פעולות בעבודת הנהלת החשבונות ובמערך התשלומים. יצוין, כי למנהל חשבונות ראשי ניתנו מספר הרשאות בודדות שאין ליתר עובדי המחלקה.

מתן הרשאות רבות וזהות לכל האמונים על העשייה בתחום, מנוגדת לעיקרון הפרדת תפקידים ומסכנת את המועצה.

הביקורת ערה למצבת כוח האדם הקיימת בהנהלת חשבונות, אך אין הדבר שולל קיום חשיבה מחודשת בנושא.

### המלצת הביקורת

יישום עקרון הפרדת תפקידים וכנגזרת מכך אי מתן הרשאות מקיפות וזהות לביצוע פעולות במערך הנהלת החשבונות והתשלומים, הינו הכרחי ומסייע בהקטנה ומניעת סיכונים בתהליך רגיש וקריטי.

### תגובת גזברות המועצה

א. "הרשאות שימוש לבעלי תפקידים שסיימו את עבודתם במועצה – בעקבות הביקורת בוצעה בדיקה במערכת לכלל שמות המשתמשים ובוצע עדכון של המשתמשים במערכת תוך הסרת משתמשים אשר סיימו עבודתם במועצה.

ב. "הרשאות עובדי מחלקת הנהלת חשבונות – היות ומדובר במספר עובדים מצומצם (מנהל ושתי עובדות) העובדים בחלל אחד והנמצאים בקשר רציף, ניתנו מרבית ההרשאות לכולם למעט מספר הרשאות רגישות שניתנו למנהל החשבונות הראשי בלבד. צורת עבודה זו מאפשרת תפקוד יעיל ופלקסיבילי בהתאם לצרכים ולנסיבות בהם פועלת הרשות".

## 8. התאמות בנקים - תשלומים לנותני שירות וספקים

ביצוע התאמות בנקים הינו הליך חשוב וקריטי במערך התשלומים לספקים. בעזרת הליך זה ניתן למנוע טעויות רישום ולהתריע על מעשי הונאה.

בתהליך זה, מוודאים כי הנתונים הרשומים במסמכים שונים אכן תואמים את המסמכים אשר נמצאים ברשותו של הבנק.

התאמות בנקים לספקים מבוצע במסגרת התאמות הבנקים החודשיות הנערכות על ידי מחלקת הנהלת חשבונות.

נמצא, כי ביצוע הליך התאמות בנקים אינו מעוגן בנוהל ואין הנחיות ייעודיות בנושא ובכלל זה התאמות בנקים בנוגע לתשלומים לספקים.

#### המלצת הביקורת

**הליך התאמות בנקים מהווה מרכיב חשוב במערך הבקורות במערכת הכספית המנוהלת במועצה, דבר המחייב קביעת נוהל המתייחס להרשאות, תיעוד ותדירות ביצוע ההליך.**

#### תגובת גזברות המועצה

"המחלקה מקבלת את הערת הביקורת ותפעל להקמת נוהל להתאמות בנקים".

### **9. תשלומים לספקים בהוראות קבע – ניהול ובקרה**

תשלום בהוראת קבע הינה שיטה בה המועצה מורה לבנק לכבד באופן אוטומטי דרישת תשלום מספק ו/או נותן שירות, ממנו המועצה מקבלת שירות ו/או טובין ולהעביר את התשלום המוסכם מדי חודש ישירות לחשבוננו של הספק.

תשלום בהוראת קבע אינו מאפשר בקרה אחר תהליך אישור החשבון טרם ביצועו, שכן תשלום זה משולם באופן אוטומטי דרך חשבונות הבנק של המועצה במועד החיוב שנקבע מראש, גם במידה וטרם אושר על ידי גורמי המועצה הרלוונטיים לתחום השירות המסופק. בשל כך, קיים סיכון גבוה יותר בתשלומים בהוראת קבע ביחס לתשלום המבוצע בדרכים אחרות כמו מס"ב ו/או המחאה, דבר המבוצע באופן יזום על ידי גורמי המועצה וזאת לאחר שהושלם הליך אישור דרישות התשלום.

בביצוע תשלומים לפי שיטת הוראת קבע, משתתפים המוטב, המשלם והבנקים שלהם וזאת מכוח מערכת חוזית המסדירה את היחסים בין הצדדים והנערכת באמצעות טופסי הרשאה לחיוב חשבון וכתבי שיפוי.

הרשאות לחיוב חשבון ניתן להגביל בסכום ולקצוב בזמן. בתשלום בשיטה זו, ניתן לשלם עבור חשבונות תקופתיים קבועים כמו: תשלומים לחברת חשמל, רכבי מועצה בליסינג, הוצאות דלק, שירותי טלפון ואינטרנט וכו'.

לתשלום בשיטת הרשאת חיוב/הוראת קבע ישנם יתרונות אך לשיטה זו קיים חיסרון. ביתרונות ניתן למנות: חיסכון בזמן ומשאבים לתשלום שירותים שסופקו למועצה, תשלום בזמן ומניעת פיגורים בתשלומים ותשלומי ריביות והיכולת לבטל הוראת תשלום בכל עת. החיסרון המובהק בשיטת תשלום זו הינו זיהוי בדיעבד, קרי במידה ונופלת טעות בסכום התשלום, ניתן לזהות זאת לאחר חיוב חשבונות המועצה.

**על מנת להימנע מתשלומי יתר ו/או טעויות בתשלומים ו/או תשלומים בתעריפים לא מוסכמים, על המועצה לערוך מעקב ובקרה על חיוב חשבונותיה באמצעות הוראות קבע.**

מנתונים שהועברו לביקורת עלה, כי המועצה משלמת בהוראות קבע ל-18 ספקים ונותני שירות באמצעות שני חשבונות בבנקים – הפועלים ולאומי. בשנת 2021 המועצה שילמה לספקים אלה, סך של 12,234,351 ₪.

**להלן נתוני תשלומים בהוראות קבע ששולמו ל-18 ספקים בשנת 2021:**

שם ספק	הוצאה בשנת 2021	אחוז מהתשלומים בהוראת קבע
חברת מקורות בע"מ	₪ 8,751,284	71.5%
חברת חשמל	₪ 1,398,128	11.4%
משכ"ל ליסינג	₪ 633,139	5%
החברה לאוטומציה	₪ 352,790	2.9%
חברת בזק	₪ 240,153	2%
חברה לאספקת מים	₪ 141,621	1%
פז ומט – רכישת דלק	₪ 138,949	1%
דואר ישראל	₪ 116,360	0.95%
יתר 10 הספקים <sup>1</sup>	₪ 461,928	3.7%
סה"כ	₪ 12,234,352	100%

<sup>1</sup> בזק בינלאומי בע"מ, ביפר תקשורת, הוט טלקום, מי עדן, נטוויז'ן 13, פרטנר תקשורת, פוינטר טלוקיישן, קארדקום בע"מ, איתוראן איתור בע"מ, דרך ארץ בע"מ.

מהטבלה עולה, כי הנתח הארי המשולם דרך הוראת קבע, הינו לחברת מקורות בע"מ בעבור צריכת מים.

ידוע, מועצה מקומית בנימינה גבעת עדה מנהלת באופן עצמאי את משק המים בתחומה ואינה מאוגדת בתאגיד<sup>2</sup>. כך, בגין אספקת המים התושבים משלמים ישירות לקופת המועצה והלה נושאת בתשלום בעבור צריכת מים מול חברת מקורות.

להוציא תשלומים ל"חברת מקורות בע"מ", המועצה משלמת בהוראת קבע ל- 17 ספקים נוספים ובשנת 2021 שילמה לספקים אלה, סך של 3,483,068 ₪, כאשר הנתח הגדול מסך זה, הינו תשלום בעבור צריכת חשמל והעומד על 1,398,128 ₪ והמהווים 40%.

### תהליך הקמת הרשאת חיוב בהוראת קבע ואישור התשלום

הוראת קבע מוקמת באמצעות טופס ייעודי אשר מצוינים בו פרטי חשבון הבנק של המועצה ופרטי הספק שמועצה מאשרת חיוב חשבונה בגין השירות/הטובין שמספק לה. טופס זה, מחייב חתימת מורשה החתימה במועצה, גזבר וראש המועצה ובהמשך מועבר לבנק אשר מקים את הוראת הקבע.

במקביל לחיוב חשבון הבנק של המועצה, הספק מפיק חשבונית למועצה בגין החיוב. בשלב זה, נדרש כי הגורמים המאשרים באגפים הרלוונטיים במועצה ובכלל גזברות המועצה לערוך בדיקה, בין היתר, כדלקמן:

- בדיקת התעריפים בהם חויבה המועצה אל מול ההסכמים שנחתמו עם הספקים.
- השוואת חיובים לחודשים קודמים ואיתור חריגות.
- בדיקה כי גובה החיוב בבנק תואם לסכום החשבונית שהתקבלה מאת הספק.
- בדיקה כי מספר הפריטים/היחידות שחויבו תואם להסכם ההתקשרות.

**לסיכום, קיימים שלושה אבני בקרה עיקריים אחר תשלומים המבוצעים באמצעות הוראת קבע:**

- א. אישור הרשאה לחיוב חשבון בחתימת מורשה החתימה במועצה.
- ב. אישור החשבונית החודשית- אישור זה אמור להינתן על ידי גורמי המועצה הרלוונטיים בכך שבחתימתם הם מאשרים, כי החשבונית נכונה וכי השירותים/הטובין סופקו

<sup>2</sup> במעמד עריכת טיוטת הדוח הודיעה שרת הפנים לראש המועצה, על החלטתה במתן פטור למועצה מהחובה להתאגד בתחום המים והביוב.

באותו חודש למועצה על ידי הספק וכי המועצה משלמת רק בגין השירותים או הטובין שהיא מקבלת בפועל.

ג. בקרה המבוצעת על ידי גזברות המועצה לשם הבטחת נאותות התשלומים בהוראת קבע.

**תנאי בסיסי לביצוע בקרה שוטפת אחר הוראות הקבע הינו, שלגזברות המועצה יהא מלוא המידע והנתונים לגבי כל הוראות הקבע ובכלל זה: מספר הוראות הקבע הקיימות, מועד הקמתן, מועד חיוב כל הוראה, בגין אילו התקשרויות הוקמו ההוראות ובאיזה חשבון בנק היא מחויבת וכדומה.**

בהוראת קבע התשלום לספק ניעשה באופן ישיר ואוטומטי דבר המחייב נקיטה באמצעי מעקב ובקרה אחר החיובים המבוצעים, וזאת בשל הסיכון הכרוך בחיוב אוטומטי וכן לאור הסיכון הכרוך בכך שהחיוב עשוי להשית על המועצה, תשלומים ביתר מבלי שנערכה לכך בתקציב השנתי.

### **בדיקה ובחינה שנערכה על ידי הביקורת, העלתה כדלקמן:**

1. חשבוניות/או אישורי אספקת הטובין מהספקים ונותני השירות מתקבלים ישירות בגזברות המועצה, במחלקת הנהלת חשבונות ונרשמות בספרי המועצה.
2. כתבי ומסמכי הרשאות חיובים ובכלל זה הסכמי התקשרות, לא נמצאו ברשות הנהלת חשבונות קרי לא נמצא תיעוד שמור של מסמכים אלה בגזברות המועצה.
3. **תשלום ל"חברת מקורות בע"מ" ו-"גבעת עדה חברה לאספקת מים בע"מ" - החשבוניות עבור צריכת מים משתי החברות נבדקות על ידי גורמי המקצוע במועצה כולל יועץ חיצוני, ומאשרים בחתימתם את בדיקת החשבון ואישור נכונותו. נמצא תקין.**
4. **השכרת רכבים בליסינג דרך משכ"ל – על פי כרססת הנהלת חשבונות, תשלומי המועצה בגין שירותי השכרת רכב מטעם החברה למשק וכלכלה עמדו בשנת 2021 על סך של מעל 600,000 ₪.**  
לא נמצא, כי נערכת בדיקה על ידי גורם רלוונטי במועצה, לוודוא התאמת התעריפים בהם מחויבת המועצה לתעריפים הקבועים בהסכמי ההתקשרות.  
הבדיקות הנערכות על ידי הנהלת החשבונות טרם חתימת המנהלת הכללית על החשבוניות אין די בהן, שכן נמצא כי בדיקות ובקורות אלה, לא נעשות אל מול הסכמי ההתקשרות, זאת בין היתר, לבדיקת התעריף בהם מחויבת המועצה ולשם איתור תשלומים חורגים.



הביקורת העלתה, כי חוזי ההתקשרות של המועצה בנוגע לשירותי השכרת רכבים בליסינג אינם נמצאים בחזקת הנהלת החשבונות.

5. בדיקה לתשלומים המשולמים בהוראת קבע לחברת האוטומציה העלתה, כי בגין חודש יוני 2022, המועצה חויבה בתשלום עבור שירותי מוקד אנושי בסכום של כ-13,338 ₪. הביקורת ביקשה בירור לגבי מהות התשלום. במהלך הביקורת, מנהלת חשבונות עדכנה, כי נערכה בדיקה אל מול החברה לאוטומציה ובעקבות כך, התקבל זיכוי בחשבון המועצה במלוא הסך כאמור. לביקורת נמסר, כי לא ידוע על מקרים דומים מלבד מקרה זה.

6. לא מנוהלת רשימה בה ריכוז של כלל הוראות הקבע הקיימות במועצה לצרכי מעקב ובקרה והכוללת את המידע הרלוונטי לגבי כל הוראות קבע ובין השאר, מועד הקמת הוראת הקבע, פרטי הגורם המאשר במועצה, מועד וגובה החיוב החודשי הממוצע, הבנק ממנו נגבה החיוב וגובה החיוב אל מול השירות שניתן.

7. לרובן של הוראות הקבע לא נקבעו גורמים מאשרים במועצה. אי קביעת גורמים מאשרים רלוונטיים במועצה אשר יהיו אמונים על בדיקה ואישור חודשי של החשבונות אל מול ככל חוזי ההתקשרויות, מעידה על העדר קיומה של בקרה נאותה אחר החיובים האמורים. קיומה של בקרה קבועה וסדורה מעין זו, יכולה להביא להפחתה בעלויות ובאיתור תשלומים חורגים ו/או לא נכונים וכדומה.

8. לא נמצא כי נערכת בדיקה המאשרת כי גובה החיוב בבנק בפועל, תואם לסכום החשבונות שהתקבלה מאת הספק בגין השירות שניתן למועצה.

### המלצות הביקורת

1. יש לשמור במשדרי הגזברות תיעוד למסמכי הרשאות החיוב. מומלץ שתיעשה פנייה מאת הגזברות לבנקים לשם קבלת העתק מהרשאות החיוב החתומות על ידי מורשה החתימה במועצה.

2. למנות גורם מאשר רלוונטי להוראת קבע ואשר יהא אמון על עריכת בדיקת נאותות ונכונות החשבונות המועברות על ידי הספק למועצה.

3. עריכת בדיקות ובקורות סדורות אחר החיובים המשולמים בהוראת קבע, יביא למניעת תשלומים חריגים/כפולים/לא נכונים כדוגמת המקרה שאוזכר לעיל.

4. לקיים בקרה שוטפת לבדיקה, כי גובה החיוב בחשבוניות תואם לחיוב בחשבון הבנק והינו תואם להסכם ההתקשרות עם הספק.

5. לערוך רשימה מסודרת של הוראות הקבע אשר תכלול פרטי הרשאות החיוב, מועד וגובה החיוב החודשי הממוצע, הבנק אשר ממנו נגבה החיוב, פרטי הגורם המאשר שיקבע, וזאת לצרכי בקרה ומעקב שוטפים.

#### תגובת גזברות המועצה

"המלצות הביקורת מקובלות והמחלקה תפעל בהתאם".

#### תשלום בהוראת קבע לחברת חשמל בגין צריכת חשמל

המועצה נמנית עם הארגונים מרובי מוני חשמל (חוזים). מערכות החשמל בארגונים אלה הן דינמיות, בכך שכמות וסוגי המונים עשויים להשתנות מעת לעת בשל הוספת אתרים/ואו סגירת אתרים.

התשלום בהוראת קבע בגין צריכת חשמל הינו התשלום הגבוה ביותר (להוציא חברת מקורות) בין כלל התשלומים שמשלמת המועצה ומגיע לסך של מעל למיליון ₪ בשנה.

על פי הנתונים שהופקו לביקורת מאתר חברת חשמל, למועצה משויכים 118 חוזי התקשרות בגינם מחויבת באופן חודשי או דו חודשי.

לביקורת נמסרו נתוני תשלומים שנתיים ששולמו לחברת חשמל, כדלקמן:

שנה	סך חיוב בגין צריכה
2019	₪ 1,716,969
2020	₪ 1,537,723
2021	₪ 1,398,128

מהטבלה לעיל, עולה כי הוצאות המועצה בגין חשבונות חשמל ירדו בשנים האחרונות באופן משמעותי והסתכמו במאות אלפי ₪.

הביקורת ביקשה לקבל הסבר לסיבות הירידה המשמעותית בהוצאות החשמל השנתיות. הסבר כאמור, לא התקבל. (הביקורת מודעת לפרויקט החלפת תאורת הרחובות במושבות ולהשפעה על צריכת החשמל).

למועצה ניתנת גישה לכלל החוזים דרך התחברות לפורטל "טרקלין ללקוחות עסקיים" של חברת חשמל באמצעות שם משתמש וסיסמה. דרך הפורטל ניתן לצפות בכלל החוזים, בחיובים החודשיים, רשימת המונים, הפקת דוחות למיניהם, בין היתר, לצרכי מעקב ובקרה וכו'.

ניתן לערוך התקשרות עם חברת חשמל בתעריף קבוע לכל קוט"ש או בתעריף תעו"ז (תעריף לפי עומס המערכת וזמן). בתעריף תעו"ז ואשר נקבע לפי עומס המערכת וזמן הצריכה נקבע לפי שלוש רמות כדלקמן:

1. תעריף פסגה – מחיר החשמל הגבוה ביותר
2. תעריף גבע – מחיר ביניים
3. תעריף שפל – מחיר הנמוך ביותר

מאחר ומדובר בהיקף גדול של חוזים, קיימת חשיבות לעריכת סדרי בקרה ופיקוח אחר החיובים החודשיים ודו חודשיים, בגין צריכת החשמל בהם מחויבת המועצה ובדיקת התאמת החיוב לפי מסלולי התעריף הרלוונטיים כאמור.

לאור זאת, לשם ניהול מערך כה גדול של חוזים ולשם קיום סדרי בקרה ופיקוח שיטתית, דומה כי קיים צורך בעריכת סקר מונים מדי תקופה, ולעריכתו יתרונות רבים ובניהם:

1. ווידוא כי כלל המונים בגינם מחויבת המועצה אכן שייכים לה;
2. איתור חיבורים פיראטיים ואיתור צרכנים זרים;
3. איתור מקרים חריגים;
4. שיוך לתעריפים מוזלים.

בבדיקה עלה, כי החשבוניות המתקבלות במועצה מחברת חשמל לא נבדקות ולא נערכת בקרה כלשהי לבחינת החיובים ואיתור חריגות. הנהלת חשבונות וגורמי המועצה הרלוונטיים לא עורכים בדיקה כלשהי לבחינת נכונות החיובים ואיתור צריכה חריגה שהמועצה אינה אמורה לשאת בתשלומה.

הביקורת סקרה מדגמית מספר חוזים ונמצא, כי המועצה מחויבת בתשלום דו חודשי עבור צריכת חשמל של מוסד ציבורי בגין חוזה מספר 341510171. מוסד זה, אמור לשאת בעלויות החשמל והמועצה אינה מחויבת כלל בתשלום עבור צריכתו. מנתונים שביקשה הביקורת עלה, כי ממוצע החיוב השנתי בגין חוזה זה בשלוש השנים האחרונות, עמד על סך 35,221 ₪ בשנה ובשלוש השנים למעלה מ-100,000 ₪.

בתי הספר נתונים תחת אחריות המועצה המקומית ובכלל זה תקצובם. אולם, בהתאם להנחיות משרד החינוך, בכל הנוגע להוצאות התפעול ובכלל זה תשלום חשבונות חשמל, בתי הספר נושאים במישרין בתשלום זה וזאת בהתאם לעקרונות ניהול עצמי של בתי הספר.

**בדיקה העלתה, כי אמנם החוזים נותרו על שם המועצה, אך החיוב בפועל בגין חשבונות החשמל משולמים ישירות על ידי בתי הספר, כמתחייב.**

יצוין, במהלך עריכת הביקורת החלו רשויות מקומיות להיערך לקליטת מערכת "גפן", אשר במסגרתה תחול אסדרה השונה במהותה משיטת הניהול העצמי.

### המלצות הביקורת

- 1. ייקבע, כי ייעשה שימוש באתר חברת חשמל - "טרקלין חשמל לעסקים" - לשם הפקת דוחות תקופתיים לבחינת החיובים והשינויים שחלים בנתוני הצריכה וכן לבדיקה ובחינת התעריפים בהם מחויבת המועצה.**
- 2. יש לערוך בדיקה לכלל החוזים בהם מחויבת המועצה ולאחר כאלה שאינה אמורה לשאת בחיוב בגינם. איתור חוזה ו/או חוזים כאמור כפי שאותר בבדיקה המדגמית על ידי הביקורת, ימנע תשלומים שהמועצה אינה אמורה לשאת בהם ויחסוך לקופתה כספים.**
- 3. עריכת סקר מונים שבאמצעותו ימופו כלל החוזים והמונים המשויכים למועצה ושבגינם מחויבת, ויביא לאיתור חיבורים זרים ו/או פיראטיים המחוברים למוני המועצה, ככל וישנם כאלה.**
- 4. קביעת תכנית לבדיקה סדורה של חשבונות החשמל על ידי גורמים מאשרים במועצה.**

### תגובת גזברות המועצה

"תשלומים בהוראת קבע לחברת החשמל – המחלקה מקבלת את המלצות הביקורת ותפעל להסדיר את הנושא בתאום עם אגף הנדסה ומנכ"לית המועצה.

יש לציין כי במסגרת הגפ"ן, הונהג נוהל לגבי תשלומי חשבונות החשמל של בתי הספר, ובה מערכת בקרה על הקריאה מטעם מנהלניות/או אבות הבית של בתי הספר, לפני אישור החשבון של חברת חשמל".

**דוח ביקורת  
יישום החוק למניעת העסקת  
עברייני מין במוסדות חינוך**

## הקדמה

בשנת 2003 נכנס לתוקף החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, התשס"א-2001 (להלן: "החוק"). בשנת 2010 תוקן החוק בכך שהרחיב את רשימת המוסדות עליהם חל, ובשנת 2011 תוקן באופן שהחיל את הוראות החוק גם על אוכלוסיית חסרי הישע.

מטרת החוק הינה להעניק הגנה מיוחדת לקטינים ולאנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית מפני עברייני מין בשל הפגיעות היתרה של אוכלוסייה זו, והרצידיביזם (עבריינות חוזרת) המאפיין עברייני מין הפוגעים בקטינים.

בדברי ההסבר שהובאו בהצעת החוק בשנת 1999, צוין:

*"בשעה שאי אפשר לשמור על קיום הכל, יש להעדיף את ביטחון חייו של החף מפשע" (גיון לוק).*

*"מחקרים שונים מצביעים חד משמעית על הפתולוגיה הכרוכה בעבירות מין כלפי קטינים ועל העובדה שכ-70% מהמורשעים בעבירות אלו חוזרים ותוקפים קטינים לאחר שחרורם מהכלא. לפיכך קיים צורך להגן על קטינים בפני עברייני מין גם לאחר שחרורם. החוק משקד מגמה המעדיפה את טובתו של החף מפשע על טובת הפושע גם לאחר שריצה את עונשו ומעדיפה ברוח האמירה שלעיל להטיל מוגבלות מסוימות על העבריין על מנת לצמצם את האפשרות לפגיעה קשה שבעתיים בקטינים".*

החוק על תיקונו אוסר העסקת עברייני מין שהורשעו כבגירים בסוגים רבים של מוסדות ששהים בהם קטינים ובעלי מוגבלויות, ובהם מוסדות הנותנים שירותים דוגמת בריאות, חינוך, אבטחה, הסעות וכיו"מ מחייב מוסדות אלו לקבל בעבור עובדים הנקלטים בהם אישור משטרה להעסקתם.

בחוק נקבעו האיסורים הבאים:

1. החוק קובע איסור העסקה על המעסיק ואיסור עיסוק מצד מועמד להעסקה שהוא בגיר שהורשע בעבירת מין, כהגדרתם בחוק, במוסדות בהם שוהים, בין היתר, קטינים או אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או חסרי ישע. איסור זה חל על גברים ונשים כאחד.
2. החוק קובע איסור על מעסיק לקבל בגיר לעבודה במוסד בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל לפיו אין מניעה להעסקתו על פי החוק. החובה לקבלת אישור חלה בשלב זה רק על גברים.

יש לציין, כי שני סוגי האיסורים חלים גם על אדם המתנדב במוסד, גם במתן שירותים וגם אם האדם מועסק באמצעות חברת כוח אדם.

קרות מקרה העסקת עברייני מין במוסדות חינוך עלול להתרחש. בהקשר זה, נזכיר מקרה שאירע בשנת 2017 באחד מבתי הספר באזור תל אביב. בשנת 2018 פורסם גזר דין נגד ממלא מקום עובד הוראה, אשר לימד בבית ספר באזור תל אביב כאשר היו לו הרשעות קודמות בביצוע עבירות מין. מנסיבות האירוע כפי שתוארו בגזר הדין עולה, כי בעת ששימש עובד הוראה של כיתה ב' בבית הספר הוא ביצע מעשים מגונים בתלמידותיו הקטינות. בית המשפט הרשיע את עובד ההוראה בביצוע מעשים מגונים בתלמידותיו הקטינות והשית עליו מאסר בפועל. בית המשפט בגזר דינו ציין, בין השאר, את הדברים הבאים:

**“קיים כשל באי דיווח על הרשעה, שכתוצאה מכך המשיך הנאשם להיות מועסק בבית הספר ויש למצוא את הדרך לדווח מיד למשרד החינוך ולמוסדות החינוך השונים על כל הרשעה של מי שנדון בעבירת מין”.**

## מטרת הביקורת

בחינת יישום הוראות החוק והנחיות רגולטוריות, למניעת העסקת עברייני מין במוסדות החינוך שבאחריות המועצה.

## שיטת עבודת הביקורת – מתודולוגיה

✓ סקירת הוראות חוק, הנחיות, חוזרי מנכ"ל וכללים ;

✓ סקירת תהליכי עבודה ;

✓ עריכת פגישות, שיחות ובירורים עם בעלי תפקיד במועצה ובכלל זה : מנהלת מחלקת חינוך במועצה, מנהלי בתי ספר, קב"ט המועצה, רכזת הסעות תלמידים ומחלקת משאבי אינוש במועצה.

## מסגרת נורמטיבית

- חוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א – 2001
- תקנות למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים (אישור המשטרה), תשס"ג – 2003
- חוזרי מנכ"ל משרד החינוך

## התייחסות לטיוטת הדוח

ביום 6.12.22 הועברה טיוטת הדוח למנהלת מחלקת חינוך במועצה והתבקשה התייחסותה עד ליום 18.12.22.

ביום 10.1.23 נשלחה תזכורת וביום 16.1.23 התקבלה תגובה לממצאים. מצורפת כנספח לדוח.



## רקע - הוראות והנחיות

פרק הגדרות - בסעיף 1 לחוק נקבע כדלקמן:

- "בגיר" – מי שמלאו לו 18 שנים.

- "מוסד"

"בית ספר שלומדים בו קטינים, מוסד חינוכי שוהים בו קטינים, מעונות לקטינים, מעונות יום ומשפחתונים לקטינים ובכלל זה מעון יום לפעוטות כהגדרתו בחוק הפיקוח על מעונות יום לפעוטות, התשע"ט-2018, מרכזי תרבות ונוער וספורט, מכוני כושר ומועדוני ספורט שבהם מתאמנים בין השאר קטינים, גן ילדים, גן חיות, גן שעשועים, תנועת נוער, עסק שבין עיסוקיו הסעת קטינים, עסק העוסק בין השאר בארגון טיולים לקטינים או באבטחת קטינים, בריכת שחיה הפתוחה גם לקטינים קייטנה, פנימייה או מועדון שבהם שוהים קטינים, מרפאות ובתי חולים לילדים, מחלקות ילדים בבתי חולים".

- "עבודה"

"בין בתמורה ובין בהתנדבות, לרבות במתן שירותים, המאפשרת למבצעה, במסגרת עבודתו, להיות בקשר קבוע או סדיר עם קטינים, עם אנשים עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או עם חסרי ישע".

- "מעסיק"

"לעניין קבלת אדם לעבודה במוסד באמצעות משרד ממשלתי או רשות מקומית שהמוסד נתון לפיקוחם – האחראי במשרד הממשלתי או ברשות המקומית על קבלת אדם לעבודה במוסד; לעניין קבלת אדם לעבודה במוסד שלא באמצעות משרד ממשלתי או רשות מקומית – מנהל המוסד ובמוסד שהוא תאגיד גם התאגיד".

סעיף 2 לחוק קובע:

"מעסיק לא יקבל לעבודה במוסד ולא יעסיק בעבודה במוסד, בגיר שהורשע בעבירת מין שאותה ביצע בהיותו בגיר".

סעיף 3 לחוק קובע:

"מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה".  
"אישור משטרה" – אישור שניתן בתקופת השנה שקדמה לקבלה לעבודה.

סעיף 13 לחוק קובע:

"הוראות סעיף 3 יחולו, לעניין נשים, במועד שיקבע השר לביטחון פנים באישור ועדת החוקה ומשפט של הכנסת....".

מכאן, בשלב זה החובה להמצאת אישור מהמשטרה אינה חלה על נשים.

בתיקון מספר 6 לחוק נוספו סוגי מוסדות נוספים לרשימת המוסדות שהחוק חל עליהם: "גוף אחר, שבין עיסוקיו מתן שירותי חונכות, הדרכה, הוראה, בידוד, או אבחון לקטינים, לבני אדם עם מוגבלות שכלית או התפתחותית או לחסרי ישע, טיפול בהם, השגחה עליהם או ליווי שלהם בהליכים משפטיים".

### הליך קבלת אישור משטרת ישראל

לצורך קבלת אישור להעסקה ממשטרת ישראל יש להגיש בקשה באמצעות הבגיר או על ידי המעסיק.

בתקנות למניעת העסקת עברייני מין נקבעו הטפסים שבאמצעותם יוגשו הבקשות. כך, בקשת בגיר לקבל אישור משטרה תוגש לשוטר המוסמך בתחנת המשטרה על ידי הבגיר או מיופה כוחו וזאת בצירוף "תעודת המוסד" בו הבגיר מבקש לעבוד. תעודת המוסד תצורף לבקשה כשהיא ערוכה וחתומה כנדרש בתקנות על ידי מנהל המוסד. התעודה מעידה על זהות המוסד והעומד בראשו.

לחילופין, המעסיק יכול לקבל אישור משטרה לגבי בגיר המועמד לעסוק במוסד וזאת רק לאחר שניתנה הסכמת הבגיר ועל פי ייפוי כוח ממנו.

### הנחיות משרד החינוך

בעקבות חקיקת החוק, הוציא משרד החינוך הנחיות בדבר אופן יישום החוק באמצעות שני חוזרי מנכ"ל (להלן: "נוהל" ו/או "נהלים"):

✓ חוזר מנכ"ל מיום 1 ביוני 2011 – ארגון ומינהל – מינהל מוסדות חינוך: "הנחיות ליישום החוק למניעת ההעסקה של עברייני מין במוסדות החינוך".

✓ חוזר מנכ"ל מיום 10 באוקטובר 2012 – נוהל ביטחון ובטיחות: "נוהלי הביטחון בבתי ספר- נוהל אי העסקת עברייני מין במוסד המכוון למתן שירותים".

### בחוזרי מנכ"ל נקבעו הכללים הבאים:

- כל מנהל מוסד חינוכי או בעלים על מוסד חינוכי, או מי מטעמו, המעסיק אדם באמצעות קבלן או בכל דרך אחרת, באופן קבוע או סדיר או זמני, נדרש לוודא כי יש לאותו אדם האישור המתאים ממשטרת ישראל על העדר הרשעה/הרשעות בגין עברות המין.

- **חל איסור מוחלט להעסיק אדם או לשבצו לתפקיד כלשהו במוסד חינוכי בטרם התקבל אישור ממשטרת ישראל.**
- **העסקת אדם באופן קבוע או סדיר או זמני, באופן ישיר או עקיף, ללא האישור היא עברה פלילית אשר העובר אותה יישא באחריות אישית.**

**בהתאם לנהלים שבחוזר מנכ"ל, בעלי התפקידים המועסקים במוסד חינוכי שיש לדרוש לגביהם אישור כי אין מניעה מהעסקתם לפי החוק, הינם כדלקמן:**

1. סגל הוראה קבוע או זמני המועסק על ידי משרד החינוך.
2. סגל הוראה קבוע או זמני המועסק על ידי הרשות המקומית.
3. סגל הוראה קבוע או זמני המועסק על ידי העמותות השונות בחינוך התורני, בחינוך העצמאי, במוסדות פטור, ברשת אורט, ברשת עמל ואחרים.
4. סגל הוראה זמני/ממלא מקום המועסק על ידי המוסד החינוכי באופן ישיר, על ידי משרד החינוך, על ידי חברות זכייניות או על ידי רשויות מקומיות או בעלויות או חברות/מפעילים המומלצים על ידי משרד החינוך.
5. עובדי קבלן קבועים או זמניים ובעלי מקצוע שונים, לרבות כאלה המועסקים בחוזה, במכרז או שלא במכרז.
6. מאבטחי טיולים, מדריכים, מלווה רפואי, ובכלל זה מגיש עזרה ראשונה, חובש ורופא.
7. מאבטחי מוסדות חינוך.
8. נהגי הסעות לתלמידים.
9. עובדי מזנון/דוכן בתוך בית הספר.
10. ספקים

## ממצאי הביקורת

### 1. שיחת פתיחה עם מנהלת אגף החינוך במועצה – מנהלת חק"ר

בהתאם לנהלים הקבועים בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך, מוטלת אחריות גם על מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות, בנוגע ליישום הוראות החוק למניעת העסקת עברייני מין.

כך בחוזר נקבע:

**"מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות חייבים לוודא את יישום דרישות החוק וההנחיות בחוזרי המנכ"ל בנושא".**

הביקורת ערכה פגישה (שיחת פתיחה) עם מנהלת אגף החינוך במועצה, לצורך עדכון והצגת הנושא שיבוקר – יישום החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות (להלן: "הנושא"), ביחס למוסדות החינוך שבתחום אחריות המועצה. בשיחה ציינה מנהלת האגף, בין השאר, כי נושא יישום הוראות החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות החינוך, אינו חונה במחלקת החינוך והאחריות בנושא רובצת כולה על מנהלי מוסדות החינוך.

הביקורת מעירה, כי התייחסות מנהלת חק"ר לנושא אינה עולה בקנה אחד עם הנחיות משרד החינוך. בהתאם להנחיות, מחלקת החינוך במועצה והעומדת בראשה נמנים על גורמי האכיפה והבקרה האמונים לפעול בנושא.

ביחס לשיחת הפתיחה ולנאמר בה הביקורת מציינת, האמנם הנושא עסקינן לא נמנה עם נושאי הליבה החינוכיים/פדגוגיים בהם עוסקת מחלקת החינוך, אך הביקורת בחרה לבדוק לאור חשיבותו ובשל העובדה, כי הביקורת הפנימית עוסקת גם בנושאים החשובים לקהילה ולארגון והמשפיעים על הגברת תחושת הביטחון של התושבים.

### המלצת הביקורת

**על מחלקת החינוך במועצה לפעול בהתאם להנחיות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, ולוודא יישום דרישות החוק וההנחיות למניעת העסקת עברייני מין.**

## 2. נוהל עבודה והנחיות

בבדיקה שנערכה לא נמצא כי קיים במחלקת חינוך בפרט ובמועצה בכלל, נוהל עבודה המעגן בתוכו את תהליכי העבודה, נושאי המשרה המעורבים והאחראים ביישום החוק למניעת העסקת עברייני מין.

בנוסף, בשיחות שערכה הביקורת עם מנהלי בתי הספר עלה, כי נושא יישום החוק וההנחיות הרגולטוריות לא עולה מולם מצד גורמי המועצה ולא ניתנו הנחיות ו/או לא נקבעו הליכי בקרה בנושא.

### המלצת הביקורת

יש לערוך נוהל עבודה אשר יעגן את הפעולות הנדרשות בכל הקשור לאכיפה ויישום החוק וההנחיות משרד החינוך למניעת העסקת עברייני מין במוסדות, ובכלל זה יתייחס לתהליכי העבודה הדרושים ביישום, גורמים אחראים ופעולות בקרה ותייעוד.

## 3. מועמדים למשרות הוראה

נקבע, מי שמבקש להיקלט במערכת החינוך כעובד הוראה קבוע או זמני במדינה או ברשויות המקומיות או בבעלות, יעבור במסגרת הליך הקליטה וקבלת אישור העסקה בדיקה לגבי עברות מין.

עוד נקבע, כי על מנהל מוסד החינוך לוודא מול אגף כוח אדם במחוז כי סגל ההוראה המועסק על ידי משרד החינוך קיבל את האישור הרשמי לעבודתו במוסד.

משיחות שערכה הביקורת עלה, כי לא מתבצע יישום להנחיות הנוהל בדבר ווידוא קיום האישור כנדרש.

הביקורת התרשמה, מאחר ומדובר בעובדי משרד החינוך הנחת העבודה הינה כי הומצא עבורם אישור כנדרש, דבר המייתר כל פעולה מצד מנהלי מוסדות החינוך.

### המלצת הביקורת

יש לוודא קיום האישור מול אגף כוח אדם במשרד החינוך, טרם תחילת עבודת עובד ההוראה במוסד החינוכי כפי שמורה הנוהל בחוזר מנכ"ל.

#### **4. קליטה על ידי הרשות המקומית**

המועצה המקומית מעסיקה סייעים/משלבים בבתי ספר. הליך הבחירה וההעסקה נעשה על ידי גורמי המקצוע במועצה.

בנוהל נקבע, כי מי שמבקש להיקלט במערכת החינוך יעבור במסגרת הליך קליטה וקבלת אישור ההעסקה, בדיקה לגבי עברות מין.

עוד נקבע, כי על מנהל מוסד החינוך **לוודא עם מנהל מחלקת חינוך ברשות המקומית** כי נמצאים ברשותו כל האישורים של כל מורה המועסק באמצעות הרשות המקומית.

**בבדיקות שערכה הביקורת נמצאו מקרים בהם הועסקו משלבים/סייעים במסגרות החינוך מבלי שניתן עבורם, טרם העסקתם ושילובם, אישור העסקה מהמשטרה כנדרש.**

**כך, נמצאו שני משלבים שהועסקו בבתי ספר על אף אי המצאת אישור כי אין מניעת העסקה כנדרש מהמשטרה.**

**בשיחות שנערכו נמסר לביקורת, כי מאחר והעובד מועסק דרך המועצה, אין למנהל המוסד החינוכי כל אחריות בנושא.**

**הביקורת מעירה, כי יש לפעול בהתאם להוראות החוק ולהנחיות משרד החינוך ולהעסיק רק לאחר שניתן אישור מהמשטרה.**

**עוד מעירה הביקורת, כי מנהלי מוסדות החינוך קיבלו עובדים מבלי לוודא כי הומצא עבורם אישור מהמשטרה שאין מניעה בהעסקתם.**

#### **המלצת הביקורת**

**קליטה של עובד תבוצע לאחר המצאת האישור כנדרש ועל מנהל המוסד להקפיד ולוודא קיום האישורים בידי מחלקת החינוך במועצה, טרם תחילת עבודת עובד ההוראה במסגרת מוסד חינוכי.**

#### **5. קליטת סגל הוראה זמני/ממלאי מקום**

בנוהל נקבע, כי **באחריות מנהל המוסד החינוכי** לדרוש מהמועמד להמציא אישור ממשטרת ישראל על העדר רישום עברות מין. המנהל ימציא למועמד טופס חתום על ידו.

במשונה מדרישת ווידוא קיום האישורים, במקרה של העסקת ממלא מקום, מוטלת אחריות ישירה עליו מנהל המוסד החינוכי, בדרישה ובקבלת אישור בדבר העדר עברות מין טרם תחילת העסקת ממלא מקום/זמני.

בשיחות שערכה הביקורת, בלט העדר ההקפדה בהתאם לנדרש בדבר קבלת אישור טרם העסקה.

בנוסף, נמסר לביקורת, כי חלק ממלאי המקום מגיעים מהמתנ"ס (להשלים שעות) ובשל כך מניחים כי ברשות המתנ"ס האישורים הנדרשים.

הביקורת מציינת, כי העסקה דרך המתנ"ס אינה פותרת מנהל המוסד מאחריות בדבר הצורך בוודא קיום האישור הנדרש.

### **המלצת הביקורת**

**יש להקפיד על המצאה וקבלת אישור מהמשטרה טרם העסקת סגל הוראה זמני וממלאי מקום במוסד החינוכי.**

**על מחלקת החינוך במועצה לוודא מול מנהלי המוסדות, יישום דרישות החוק וההנחיות בחוזר המנכ"ל.**

## **6. עובדי קבלן קבועים או זמניים ועובדים מטעם המועצה**

בתחום זה נמנים: נהגי הסעות, עובדי מנהלה, עובדי ניקיון, עובדי אחזקה ואחרים. בנוהל נקבע, באחריות הקבלן המעסיק להוציא אישור ממשטרת ישראל, לפני תחילת העסקתם של אותם עובדים במסגרת מוסד החינוך או בכל פעילות מחוץ לכותלי המוסד, ולהעבירם למנהל המוסד.

בבדיקה שנערכה, לא נמצא כי מקפידים על קבלת אישורים בדבר העדר עברות מין מנותני השירות אשר פוקדים את מוסדות החינוך, בין בקביעות ובין באופן זמני, כאמור בנוהל.

- בנוהל נקבע, לגבי עובדי קבלן מזדמנים למוסד החינוך, על מנהל המוסד החינוכי לוודא הצמדת אדם מבוגר מסגל המוסד לכל עובד מזדמן המגיע לביצוע עבודה חד פעמית בין כותלי המוסד.
- לביקורת נמסר על ידי מנהלי מוסדות החינוך, כי הם מקפידים על הצמדת אב הבית לעובד המזדמן לביצוע עבודה חד פעמית.

- מטעם המועצה מועסקים במוסדות חינוך אבות בית. בבדיקה נמצא, כי לעובד אחד לא קיים אישור כנדרש.

בעקבות הביקורת ובמהלכה, הומצא והתקבל אישור מהמשטרה במחלקת משאבי איוש במועצה.

- נהגי הסעות תלמידים – למועצה התקשרות עם שלוש חברות הסעות. בבדיקה נמצאה, כי חברת הסעות אחת המציאה למועצה אישורי משטרה עבור נהגיה וזאת במעמד הזכייה במכרז בשנת 2019. אישורים עבור נהגי יתר החברות לא הומצאו למועצה וגורמי המועצה לא דרשו זאת. בנוסף עלה, כי בהסעות החינוך המיוחד מועסקים שני מלווים. בבדיקה נמצא, כי לא הומצאו עבורם אישורים בדבר העדר מניעה בהעסקתם והמועצה לא דרשה קבלתם.
- בית ספר מנגן – הפעילות המוסיקאלית במושבות מתבצעת על ידי בית ספר מנגן הפועל תחת מחלקת החינוך. בבתי הספר היסודיים מתקיימים שיעורי נגינה על ידי מורי נגינה חיצוניים עימם מתקשרת המועצה בחוזים כנותני שירות. **הביקורת מציינת לחיוב, כי ברשות מנהל בית הספר המנגן נמצאו אישורים כנדרש בדבר העדר מניעת העסקה, של כלל מורי הנגינה נותני השירות החיצוניים.**
- מזנון בית הספר – לביקורת נמסר כי במזנון מועסקות רק עובדות. כאמור, החוק אינו חל על נשים בכל הנוגע להמצאת אישור מהמשטרה. לשאלת הביקורת לגבי ביקורי הבעלים של המזנון בין כותלי בית הספר, נמסר כי לא הומצא עבורו אישור כנדרש.

#### **המלצת הביקורת**

**על גורמי המועצה ומנהלי מוסדות החינוך לוודא המצאה וקבלת האישורים כנדרש בחוק ובהנחיות משרד החינוך.**

#### **7. מאבטחי מוסדות חינוך**

נקבע, באחריות חברת האבטחה להמציא לקב"ט הרשות את האישורים הנדרשים על העדר רישום עברות מין ולהעבירם לקב"ט מוסדות החינוך ברשות המקומית. עוד נקבע, כי על המנהל לוודא עם קב"ט מוסדות החינוך של הרשות שיש למאבטח אישור על העדר רישום עבירות מין. דווח על ידי הקב"ט כי האישורים מתועדים אצלו. בבדיקת התיקים עלה, כי לשני מאבטחים לא היו אישורים על העדר עבירות מין. בעקבות הבדיקה, הקב"ט עדכן את הביקורת כי חברת האבטחה העבירה לידו אישורים עבור שני המאבטחים.



הביקורת מציינת, כי תאריך מתן האישור ע"י המשטרה לגבי שני המאבטחים הנ"ל, הינו יום לאחר עריכת הבדיקה על ידי הביקורת, ללמד כי לשני המאבטחים לא היה אישור כנדרש.

לעניין מאבטח מחליף, לא נמצא כי קיים תיעוד לאישורים לגבי מאבטחים מחליפים.

### **המלצת הביקורת**

**יש להקפיד על קבלת אישורים ותיעודם עבור כלל המאבטחים מאת חברת האבטחה המועסקת באמצעות המועצה, ועל מנהל המוסד לוודא קיום האישורים הן לגבי המאבטח הקבוע והן לגבי מאבטח מחליף.**

## **8. מאבטחי טיולים/מלווה רפואי**

על החברה המעסיקה למסור לידי מנהל מוסד החינוך את האישורים הנדרשים על היעדר רישום עברות מין.

בעניין זה נקבע, כי על מנהל המוסד לדרוש מחברת הטיולים שכל בעל תפקיד (מאבטח או מלווה) יצויד באישור על היעדר עברות מין מהמשטרה. את האישורים יש לקבל יום לפני היציאה לטיול לגבי כל בעל תפקיד ולבצע בדיקה עם הגעת בעלי התפקידים באמצעות האחראי על הטיול אל מול המידע שנשלח, בבוקר היציאה.

בשיחות שנערכו עם מנהלי המוסדות עלה, כי בתי הספר עובדים עם חברה מארגנת הנושאת באחריות ארגון הטיולים ובכלל זה קיום אישורים הדרושים לעובדיה - מלווי הטיולים. במעמד הפגישות שנערכו, הביקורת ביקשה לעיין בתיקי הטיולים המרוכזים על ידי מורה רכז/ת טיולים.

בתיקים בהם עיינה הביקורת, לא נמצא תיעוד לאישורים ככל ואלה הוצגו ונמסרו על ידי החברה המארגנת לידי רכז/ת הטיולים הבית ספרי, שכן כאמור נדרשת בדיקת קיום האישורים עבור כלל המלווים אשר מצטרפים לטיולים של בתי הספר, בין אם בקביעות ובין אם באופן זמני, כנדרש בחוק ובהנחיות לפני יציאה לטיול.

**מהאמור עולה, כי אין הקפדה על יישום הנחיות חוזר מנכ"ל על ידי מוסדות החינוך בנוגע לטיולים.**

### **המלצת הביקורת**

**על מנהלי מוסדות החינוך להנחות רכז/ת הטיול הבית ספרי לפעול בוודא קיום האישורים למלווי הטיולים למיניהם לפני יציאה לטיול, בין אם קבועים או זמניים ובין**

אם מתנדבים, כקבוע בנוהל משרד החינוך. בנוסף, יש להקפיד על קיום תיעוד בתיק הטיולים.

## **9. סיכום והמלצות**

עולה תמונה המצביעה על העדר הקפדה ביישום הוראות החוק בנושא כה חשוב, ועל העדר מעורבות המועצה באמצעות מחלקת החינוך, באשר לנעשה ביישום הוראות הדין והנחיות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך במוסדות החינוך.

על המועצה חלה חובה ליישום הוראות הדין במניעת העסקת עברייני מין במוסדות ועל מחלקת החינוך במועצה מוטלת החובה לוודא יישום ההוראות וההנחיות במערכת החינוך. יש להביא לידיעה ולריענון את דרישות הדין והנחיות משרד החינוך בנושא, לכל העוסקים במערכת החינוך ולוודא שפועלים על פיהם.

עוד ממליצה הביקורת, על יצירת מנגנון לוודא יישום הוראות הדין וההנחיות בנושא ועל הגדרת תהליכי בקרה ראויים במסגרת נוהל עבודה.

15 בינואר 2023

נג'יב מנצור - מבקר המועצה

הנדון: בהמשך לטיטת דוח ביקורת – מניעת העסקת עברייני מין במוסדות החינוך-התייחסות

דף מס' 8- המלצות הביקורת

לאור המלצת הביקורת:

מנהלת אגף חק"ר – מנהלת מחלקת חינוך יוודאו את דרישות החוק.  
\* כלל מנהלי מוסדות החינוך (בי"ס, גנים) מיישמים את הנוהל וכל שינוי.  
\* קב"ט המועצה מוודא כי קיום ההנחיות הן של משטרת ישראל ומשרד החינוך מקויימות ומבוצעות.  
אין כניסה לאף אדם לשערי המוסד החינוכי ללא האישורים המתאימים.  
במידה וקיימת חריגה מנוהל זה עקב מקרה דחוף שיש לבצע במוסד החינוכי אז"י המאבטח יוצר קשר עם המפקח וקב"ט המועצה המקרה נבדק לאור דחיפות המקרה ואב הבית יצמד לספק/קבלן שמבצע את העבודה.

סעיף מס' 2 דף מספר 9 - נוהל עבודה והנחיות

המלצת הביקורת:

לאור המלצת הביקורת להלן מספר התייחסויות

\* כלל מנהלי מוסדות החינוך (בי"ס, גנים) מיישמים את הנוהל וכל שינוי.

סעיף מס' 3- דף מס' 9 מועמדים למשרת הוראה

המלצות הביקורת:

אגף החינוך במועצה מקבל את המלצת הביקורת ויעדכן את המנהלים כי תחום זה הינו באחריותם הבלעדית.

דף מס' 10 – סעיף מס' 4

המלצת הביקורת:

יישום באופן מלא כחלק מתהליך הקליטה ע"י מחלקת משאבי אנוש.

דף מס' 11 – המשך לסעיף 5 מדף מס' 10  
המלצת הביקורת: הנוהל יובהר למנהלים.

דף מס' 13 – המשך לסעיף 7  
המלצת הביקורת:  
כלל האישורים נמצאים כמתחייב בחוק בידי קב"ט המועצה.

דף מס' 14 – המשך לסעיף 8  
המלצת הביקורת:  
קב"ט המועצה יוודא כי הנהלים מבוצעים כנדרש בחוק דרך מנהלים של בתי הספר  
ורכזי הביטחון הבית ספרים .

בברכה,

גלית אלרד  
מנהלת מחלקת החינוך

אלון אגם  
קב"ט המועצה

# **בדיקה בנושא הליך רישום לכיתה א'**

31.3.22

לכבוד  
**מר איתי ויסברג**  
ראש המועצה

שלום רב,

**הנדון: הליך הרישום לכיתה א' לשנת הלימודים תשפ"ג**

נערכה בדיקה בנושא הליך רישום לכיתה א'.  
הבדיקה כללה לימוד הנושא באמצעות חומרים שהועברו לעיון ע"י אגף החינוך ונערכו שתי פגישות עם מנהלת אגף חק"ר במועצה.

**חוברת מידע – כללי הרשמה לכיתה א'**

באתר המועצה פורסמה חוברת מידע לתושבים בנוגע לכללי הרשמה לכיתה א' לשנת הלימודים תשפ"ג.

בחוברת נקבעו הסדרי רישום, הוגדרו שלושה אזורי רישום על בסיס רחובות מזינים ונקבעו קריטריונים שעל פיהם יתקבלו החלטות מנהלת הרישום בנוגע להליך הרישום-שיבוצים.

**מחוברת הרשמה ומשיחה שנערכה עם מנהלת אגף חק"ר עולה כדלקמן:**

1. הליך הרישום התקיים באופן מקוון החל מיום 3.1.22 ועד ליום 23.1.22. נמסר, כי המועד הוארך עד ליום 31.1.22.
2. הכלל הוא, כל ילד משתייך באופן אוטומטי לבית הספר המהווה עבורו בית ספר "עוגן". בית ספר "עוגן" נקבע עבור הילד בהתאם לרחוב בו מתגורר (כתובת מגוריו) והמשתייך לאחד משלושת אזורי הרישום שנקבעו.
3. הרישום בטופס המקוון חולק לשתי קטיגוריות: **ממלכתי וממלכתי דתי**.  
**ממלכתי** כלל את בתי הספר: אשכולות, אמירים ו- גבע. מי שביקש לבחור בעדיפות בית ספר בראשית נדרש לציין זאת ברישום הערה לפיה מבקש בראשית בעדיפות ראשונה.

## ממלכתני דתני כלל בית הספר הנדיב.

4. נמסר, כי בתי הספר בראשית והנדיב הם בתי ספר על אזוריים.

### סדרי עבודה וכללים מנחים שנקבעו בחוברת הרשמה

נקבע, כי בתום תקופת הרישום מנהלת הרישום (להלן: "המנהלת") תתכנס לצורך קבלת החלטות בנוגע לשיבוץ התלמידים.

כעולה מחוברת ההרשמה, מנהלת הרישום מנתה את החברים הבאים:

- מנהלת אגף חק"ר.
- מפקח מטעם משרד החינוך
- נציג משפטי מטעם המועצה
- נציגי מועצה רלוונטיים
- בהחלטות הנוגעות לבתי הספר ישתתפו גם מנהלי בתי הספר והנהגת הורים רלוונטית.

נקבע, כי מנהלת הרישום תקבל החלטות בדבר שיבוצים בהתאם לקריטריונים הבאים:

1. ילד המבקש ללמוד בבית ספר "עוגן" מקומו מובטח.
2. ככל וילד השייך לאחד משלושת אזורי הרישום ומבקש להשתבץ בבית ספר שאינו "עוגן" תיערך הגרלה על פי מספר מקומות פנויים.
3. באשר לשיבוץ בבית ספר בראשית תיערך הגרלה בהתאם להחלטת המנהלת, מלבד ילדים העולים מגן כלנית שכן הוא הגן היחיד שבית ספר בראשית נחשב עבורו כבית ספר "עוגן".

בהתאם להמלצת משרד חינוך ובכדי להימנע מפגיעה בעיקרון השוויון, קריטריון הנותן העדפה לאחוד אחים, לא יילקח בחשבון.

סוף דבר, בחוברת צוין כי תוצאות ההגרלה קרי החלטות בדבר שיבוצים יפורסמו ביום 15 ביוני 2022.

### משיחה שנערכה עם מנהלת אגף חק"ר עלה כדלקמן:

ביום 27.2.22 התכנסה מנהלת הרישום בישיבת זום בהשתתפות ראש המועצה, מנהלת אגף חק"ר, מפקח מטעם משרד החינוך, מנהלי בתי ספר והנהגות הורים. בישיבה הוצגו, בין היתר, נתונים שהתקבלו, דילמות ודרכי פעולה.

ביום 6.3.22 התקיימה ישיבה בה השתתפו ראש המועצה, מנכ"לית המועצה, מנהלת אגף חק"ר וצוות אגף החינוך של המועצה.

בישיבה התקיים דיון בנוגע לבקשות המעברים בין אשכולות ואמירים ולבקשות בנוגע לבית ספר בראשית, כדלקמן:

#### באשר לבית ספר בראשית

הוצגו נתונים לפיהם, מגן כלנית ישובצו באופן אוטומטי 25 ילדים, 11 בקשות מעבר הוגשו ו- בין 10-15 מקומות שמורים לילדי חוץ. משמעות הנתונים לעיל הינה, כי סך כל הילדים העתידיים ללמוד בית הספר הוא 50-51 ילדים דבר המביא לפתיחת שתי כיתות לימוד. בהתאם ולאור העובדה כי רק 11 בקשות הוגשו, לא היה מקום לערוך הגרלה וכל הבקשות אושרו (הוגשו בקשות מעבר בפחות מהמצופה). ביום 8.3.22 נשלח מכתב תשובה חיובית במייל אישי לכל הורה שביקש לשבץ ילדו בבית הספר. נמסר, כי הוגשו 25 בקשות לילדי חוץ שלגבם תיערך בהמשך הגרלה בהשתתפות, נציגי המועצה ובכלל זה נציג היועמ"ש ונציג משרד החינוך.

#### באשר לבקשות המעברים בית בתי הספר אשכולות ואמירים

הוצג נתון לפיו הוגשו 11 בקשות מעבר מאמירים לאשכולות. במעמד הדיון נקבעו שני קריטריונים שעל בסיסם התקבלו החלטות בדבר בקשות השיבוצים:

א. האם הילד נמצא בגן מזין

ב. מקום מגורים, קרי המרחק מבית הילד לבית ספר אשכולות.

בנוסף, נקבע כי קריטריון אח לומד בבית הספר, יהווה קריטריון תומך ומחזק.

כך, רק מי שעמד בשני הקריטריונים במצטבר מקבל תשובה חיובית.

בהמשך, ביום 8.3.22 נשלחו להורים הודעות אישיות במייל בדבר ההחלטה שהתקבלה- חיובית או שלילית.

#### באשר להקדמת פרסום ההחלטות בדבר שיבוצים

הקדמת פרסום ההחלטות (שליחת הודעות אישיות להורים) נועד בכדי לייצר וודאות בקרב ההורים ומנהלי בתי הספר וכי היו לחצים מכיוונים שונים בכדי לפרסם כבר בחודש מרץ.

צוין, כי בעקבות הקדמת הפרסום הדבר הביא לקיצור משמעותי בסיום הליך ההערכה של מחלקת שפ"ח (שירותי פסיכולוגי חינוכי) בנוגע לילדי "השארות", קרי ילדים שהוריהם מעוניינים בהישארותם בגן. אולם, מנגד הדבר יצר אי וודאות לגבי בית ספר אמירים - בין כיתה אחת גדולה (40-38 תלמידים) לבין שתי כיתות.



## התייחסות

מחוברת ההרשמה ואשר פורסמה לציבור ההורים עולה בבירור, כי הפורום בו תתקבלנה ההחלטות בנוגע לשיבוץ תלמידים הינו מנהלת הרישום שמונה את החברים שאוזכרו לעיל. עוד נקבע, כי בהחלטות הנוגעות לבתי הספר ישתתפו גם מנהלי בתי הספר והנהגת הורים רלוונטית.

מנהלת הרישום התכנסה לישיבה פעם אחת ביום 27.2.22, במהלכה הוצגו נתונים שהתקבלו, עדכון על התהליך והעלאת דילמות ושאלות.

הדיון אשר במסגרתו התקבלו ההחלטות בדבר שיבוץ תלמידים, נערך בעת קיום ישיבה ביום 6.3.22 בהשתתפות ראש המועצה, מנכ"לית המועצה, מנהלת אגף חק"ר וצוות עובדיה. בדיון אושרו כל 11 הבקשות לבית ספר בראשית והצורך בעריכת הגרלה התייטר. כן, נקבעו כללים/קריטריונים לעניין הדיון במעברים בין אשכולות ואמירים והתקבלו החלטות בנוגע לבקשות שיבוצים. אולם, קריטריונים אלה לא נקבעו במסגרת ובשיתוף מנהלת הרישום בפורום המלא. בהקשר למסגרת הדיונית יצוין, כי דיון וקבלת החלטות פרטניות בנוגע לשיבוצים לא ניתן לקבלן בפורום מלא של מנהלת הרישום מטעמי צנעה ושמירה על פרטיות.

בחוברת נקבע, כי ההחלטות בדבר שיבוצים יפורסמו במהלך חודש יוני 2022, אולם ההודעות להורים בקשר לבקשות השיבוצים נשלחו כבר בחודש מרץ 2022, קרי הפרסום הוקדם מהמועד שנקבע.

סוף דבר,

על המועצה ואגף חינוך לפעול בהתאם לכללים ולהנחיות שמפורסמים על ידם לציבור ההורים.

על אף שבחוברת ההרשמה נקבע, כי מנהלת הרישום היא זו אשר תקבל החלטות בנוגע לשיבוצים, הרי שלא ניתן היה לקבל החלטות פרטניות בפורום מלא של המנהלת וזאת מטעמי צנעה ושמירה על פרטיות, להוציא שיתוף כלל פורום המנהלת בקביעת קריטריונים מנחים.

בברכה,

נג'יב מנצור

מבקר המועצה

# **הבסיס החוקי לעבודת המבקר**

## תפקידי המבקר

170 א. (א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
  - (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה;
  - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
  - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם; למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר;
  - (2) על פי דרישת ראש העירייה לבקר ענין פלוני;
  - (3) על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה; היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
- (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

## המצאת מסמכים ומסירת מידע

- 170 ב. (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שביקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר
- (ג) לגבי מידע חסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

### דו"ח המבקר

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

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

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

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

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

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

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

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

### חומר שאינו ראיה

170ג. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.

## צוות לתיקון ליקויים

170גא. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה) (1) או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.