




# דוח מבקר העירייה לשנת 2023



## משרד מבקר העירייה

רח' יהושע חנקין 47, עפולה   
04-6520385   
04-6520406   
benny@afula.muni.il 

### תוכן העניינים:

	2	דבר מבקר העירייה
	3-5	תגובת ראש העיר
	7-30	ביטוחי עירייה
	31-56	פערי מיגון במוסדות חינוך
	57-83	הזנה במוסדות חינוך
	85-114	תווי שי לעובדים
	115-131	סקר חדירה מבדק חדירה תשתיתי (Penetration Testing)

ג' ניסן תשפ"ד  
11 אפריל 2024

לכבוד:  
מר אבי אלקבץ  
ראש העיר  
כאן  
א.ג.

## הנדון: טיוטת דוח ביקורת על פעילות העירייה בשנת העבודה 2023

הריני מתכבד להגיש לך את טיוטת דוח הביקורת על פעילות העירייה בשנת 2023. לטיוטת דוח הביקורת צורף פרק נוסף אשר נערך בתחילת שנת 2024 והוא עוסק בפערי מיגון במוסדות החינוך. פרק זה נערך לבקשת ועדת הביקורת ובשל חשיבותו בימי מלחמה אלה, מצאתי לנכון לשלבו בדוח השנתי. נוכח העובדה שהרכב ועדת הביקורת יכול כלול חברים חדשים אשר לא כיהנו כחברי מועצה בקדנציה הקודמת, אני מבקש לציין כי דוח הביקורת אסור בפרסום ואין להוציא מידע ממנו אלא לאחר שחלף המועד הקובע, כאמור בסעיף 170ג(ו) לפקודת העיריות. כמו כן, אני מבקש לציין כי בטיוטת הדוח קיימים פרטים רבים החוסים תחת צנעת הפרט והם לא יופיעו בתוך הדוח אשר יהיה מותר בפרסום. אני מבקש להודות לגורמים המבוקרים אשר שיתפו פעולה ועמדו לרשות הביקורת כל אימת שזו פנתה אליהם. בחלקים ניכרים אף פעלו המבוקרים לתקן את הליקויים בזמן אמת.

בברכה



בני אליהו  
מבקר העירייה

י"ב סיון תשפ"ד  
18 יוני 2024

לכבוד :  
מר בני אליהו  
מבקר העירייה

א.נ.,

### הנדון: דין וחשבון על ביקורת העירייה לשנת העבודה 2023

קיבלתי בברכה את דו"ח הביקורת לשנת העבודה 2023.

ניכר כי נעשתה עבודה יסודית בביקורת בתחומים חשובים שנבחרו בקפידה ובשת"פ הנהלת העירייה וחברי ועדת הביקורת.

אנו פועלים יחד במטרה משותפת ליעילות העבודה ושיפור הביצועים של יחידות העירייה.

מערך הביקורת העירוני מהווה נדבך חשוב ביותר בשמירה על הניהול התקין של פעולות העירייה ועובדיה, על טוהר המידות ועל התהליכים הנרקמים.

צוות תיקון הליקויים שמיניתי יפעל לשיפור המערכת העירונית לאור ההערות העולות בדו"ח, ומקיים דיונים ליישום הערות הביקורת.

אני מברך על שיתוף הפעולה.

להלן התייחסותי לממצאים:

#### ביטוחי עירייה

הערכות הסיכונים נבחנות באופן שוטף במהלך השנה ובאופן נקודתי בתביעות מסוימות לאור ההשתתפות העצמית הגבוהה ובמכלול השיקולים ע"י מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה, יועצה המשפטי ונציגי היועמ"ש החיצוני.

באשר לבחינת חידושי הביטוחים, לצערי הרב, חברות הביטוח לא מעוניינות משיקוליהן, לבטח בביטוח אלמנטרי רשויות מקומיות, וחברה אחת או שתיים שכבר משתתפות במכרזי העירייה, מנצלות את המצב וסכומי הביטוחים המוצעים גבוהים בעשרות אחוזים ממחירי השוק.

העירייה כבר בוחנת את הכדאיות הכלכלית ושוקלת לרכוש רכבים בליסינג תפעולי שכולל בתשלום החודשי גם את הביטוח, זאת לאור הפרמיות הגבוהות על רכבים בבעלות העירייה.

### פערי מיגון במוסדות חינוך

עיריית עפולה בנתה בחמש השנים האחרונות שבעה בתי ספר חדשים ושישים גני ילדים. באופן טבעי זה משפר משמעותית את פתרונות המיגון, לא רק של מוסדות החינוך אלא של השכונה כולה.

הנחיתי את מנהל אגף הביטחון לוודא שהמקלטים והממ"דים בבתי הספר ובגני הילדים יהיו פנויים לחירום. רכשנו לכל גן מחסן כדי שלא ישתמשו בממ"דים כמחסנים.

שיפצנו בבתי הספר את המקלטים הקיימים ובמידת הצורך התקנו מסננים ומשאבות טבולות כדי שיהיו מוכנים לחירום.

הנחיתי להדגיש בהסכמי הקצאה לזרם המוכש"ר את אחריות המוסדות לתחזוקת המקלטים.

כמו כן אנחה את מנהל אגף הביטחון לדאוג לסימונים זוהרים לכלל המקלטים.

### הזנה במוסדות החינוך

מנגנון הבקרה על תלונות שמתקבלות באשר לאיכות המזון הוא בכמה רבדים.

נציגי בתי הספר מעבירים ישירות לנציגת שחקים האמונה על תוכנית ההזנה.

גם תלונות שמתקבלות במנהל החינוך מועברות לרכזת ההזנה ובמקרה הצורך נציגי מפעל ההזנה נקראים לבירור מול גורמים במנהל החינוך והמתנ"ס והתלונות נבדקות בקפידה.

לעניין הבקרה הכספית על המתנ"ס – קיימת בקרה של חשב מנהל החינוך ובקרת גג של גזבר העירייה לפני העברת ההשתתפות למתנ"ס בגין ההפעלה.

יחד עם זאת, אני מקבל את המלצות הביקורת על כך שהמתנ"ס צריך לנהל מגזר פעילות בספריו על הפעלת מערך ההזנה על כל היבטי עלויות ההפעלה, תשומות כ"א ואחרות, ולגזור את התקורות בפיקוח המתבקש.

אנחה את המתנ"ס ומנהל החינוך לקבוע נוהל הנחות ברור ולקבוע מדיניות אחידה לחישוב השכר ברוטו לצורך בחינת ההנחות.

### חלוקת תווי שי

בעקרון חלוקת תווי השי לחגים מתבצעת ע"י וועד העובדים. חלוקת תווי השי לחגים של החברה העירונית לחינוך מתבצעת במשרדי מנהל החינוך.

הבקרה הנאותה ביותר לתלושי חג שבעצם מהווים כסף מזומן לכל דבר ועניין, היא ע"י תלושים דיגיטליים. התו הדיגיטלי מוגדר לאדם ספציפי לפי נתון חד ערכי של תעודת זהות. תווי החג הרגילים יחולקו רק לעובדים שאין ברשותם טלפונים חכמים.

הנחיתי לעגן נוהל ברור באשר לאופן שמירת השי במשרדי הרשות ולעבור ככל שניתן לתווים דיגיטליים.

כך גם לגבי תווי שי לימי הולדת. באשר למתנות כגון תיקים לילדי עובדים העולים לכיתה א' או מתנות לעובדות ליום האישה וכד'. היתרות, ככל שיהיו, יאוחסנו במשרדי העירייה בבקרה כפולה של מנהלת ההון האנושי וצוותה, ושל אב הבית של העירייה, וינוהל רישום המלאי עד למסירתו לעובדים.

#### סקר חדירה – מבדק חדירה תשתית

לפני כשנה העירייה שדרגה עשרות מערכות הפעלה מתוך תקציב ייעודי לכך מתוכנית המצוינות הארגונית.

בחיבור מרחוק לשולחן העבודה או לדוא"ל, המשתמשים (שנבחרים בקפידה לאחר אישור מנמ"ר ומנכ"ל) נדרשים באימות דו שלבי.

במבדק חדירה תשתית חיצוני לא הושגה גישה בפועל למשאבים רגישים.

הנחיתי את מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה, יחד עם מנמ"ר העירייה, לבחון במסגרת התקציב, מענה לליקויים שהתגלו, הקדימות תהיה בהתאם לחומרת הסיכונים ורמת החשיפה.

בברכה,



אבי אלקבץ  
ראש העיר

העתק: מר שלום שלמה, מנכ"ל העירייה



# ביטוחי עירייה

**דוח**  
**מבקר העירייה**  
**לשנת 2023**



**עפולה**  
סיפור הצלחה יזרעאלי



### עיקרי הממצאים וההמלצות

המלצות	עיקרי הממצאים
<p>מומלץ לבחון מול יועץ הביטוח קיומו של סקר, זאת ככל שבוצע בעבר ע"י חברת הביטוח טרם הפקת הביטוח לראשונה. כמו כן ממליצה הביקורת לבצע אחת לתקופה מיפוי והערכת סיכונים ולעדכן את מערך הביטוחים בעירייה בהתאם לממצאי הסקר.</p>	<p>לא קיים סקר סיכוני ביטוח בעירייה ולא מבוצע תהליך סדור של מיפוי והערכת סיכונים אחת לתקופה.</p>
<p>מומלץ להקפיד לייחס את ההוצאות וההכנסות לכרטיסי הנהלת החשבונות הרלוונטיים. כמן כן מומלץ לקיים בקרה תקופתית לסקירת כרטיסי הנהלת חשבונות במטרה לוודא כי לא בוצעו בהם רישומים שגויים ובמידה ונמצאו במסגרת הבקרה רישומים שגויים כאמור, ניתן יהיה לתקנם במועד.</p>	<p>נמצאו רישומים שגויים בכרטיס הוצאות ביטוח וחוסר ברישומי הוצאות ביטוח בכרטיסי הנהלת חשבונות.</p>

<p>להלן מספר המלצות הקשורות לממצאים ביחס לפעילות יועץ הביטוח:</p> <p>1. יש לוודא כי סכומים אשר משולמים בפועל, יהיו תואמים להסכם ההתקשרות החתום, לסכומים המאושרים בוועדת יועצים ולחשבון החיוב המתקבל מאת יועץ הביטוח.</p> <p>2. מומלץ לעגן בנוהל עבודה ייעודי לפעילות הביטוח את תדירות העבודה מול יועץ הביטוח, את סמכויותיו ואחריותו של יועץ הביטוח מתוקף תפקידו ומתוקף הסכם ההתקשרות מולו. כמו כן מוצע לתת דגש לאופן ותהליך העבודה השוטף מול יועץ הביטוח ולממשק העבודה והתוצרים המצופים מהיועץ בקשר עם מרכזי ביטוח.</p> <p>3. מומלץ לצאת לקול קורא להתקשרות העירייה עם יועץ ביטוח, כמו כן יש להקפיד כי ההתקשרות עם יועץ ביטוח ויועצים בכלל תהיה לתקופה מוגבלת.</p> <p>4. מומלץ לקבל מיועץ הביטוח חו"ד כתובה אשר מתייחסת לכלל הסיכונים הקיימים ולנימוקים לאי בחירת כסויים בתחומים מסוימים. כמו כן מומלץ כי חו"ד כאמור תעודכן מעת לעת בהתאם לשינויים במצב השוק, לחשיפות ולניסיון התביעות.</p> <p>5. ביחס למערבותו של יועץ הביטוח בהליך מרכז ביטוח, מומלץ לתעד בגיליון מרוכז את השינויים האיכותיים שמבוצעים למסמכי המרכז באופן שניתן יהיה להבין את מהות השינויים ולוודא כי אין בהם כדי לפגוע בכיסוי הביטוחי ו/או להרע את תנאי הביטוח לאחר הזכייה במרכז.</p> <p>6. מומלץ לזהות את הפערים שנוצרו עקב השינויים שבוצעו במסמכי המרכז ולקבוע מהי מידת המהותית ומידת ההשפעה על הפוליסה החדשה עבור כל שינוי. כמו כן מומלץ לבחון את סך השפעת המהותיות הכוללת של אוסף השינויים שבוצעו במסמכי המרכז ביחס לפוליסת הביטוח שהייתה קיימת לעירייה טרם עריכת המרכז. יש לתעד את החלטת הוועדה לבחירת הזוכה בפרוטוקול מנומק, המסביר את הסיבה לבחירה, על אף השינויים שבוצעו בנוסח ובתכולת המפרט המקורי.</p> <p>7. מומלץ לבקש מיועץ הביטוח פירוט מלא אודות הפערים בטיב הביטוח שחודש ואת התייחסותו לחשיפות ככל שעולות משינוי מפרט הביטוח בהצעה הזוכה. כמו כן יש לוודא כי בחירת הצעה זוכה תלווה בפרוטוקול מנומק המסביר את שיקולי הבחירה בהצעה הזוכה.</p> <p>8. מומלץ כי רכזת הביטוחים תבצע מעקב על סיום ההתקשרויות עם חברות הביטוח בנושאי הביטוח השונים בהם העירייה מבוטחת.</p> <p>9. מומלץ לקבוע בנוהל את פרק הזמן לפני תום תקופת הביטוח שבו תפנה רכזת הביטוחים על מנת לקבל הצעות ביטוח זאת כדי להבטיח כי קיים פער זמן מספק בין מועד בחינת ההצעה לחידוש לבין המועד הנדרש לאישור החידוש.</p>	<p>נמצאו מספר ממצאים בקשר עם פעילותו של יועץ הביטוח, כמפורט:</p> <p>לא נמצא מסמך המעיד כי בין השנים 2017-1999 התקיים הליך כלשהו לבחירת יועץ ביטוח שכר הטרחה אשר עמד בתחילת ההתקשרות על סך של 17,254 ₪ עבור ייעוץ והכנת מכרז, ככל שנדרש להכין מכרז, הפך באופן שאינו ברור לשכר טרחה עבור ייעוץ בלבד.</p> <p>למרות שבשנת 2023 לא התקיים מכרז עבור ביטוח נכסי העירייה, תשלום שכ"ט ליועץ בשנת 2023 היה זהה לתשלום שכ"ט ליועץ עבור שנת 2022</p> <p>דרישת תשלום היועץ עוברת ישירות לגזברות ואינה נבחנת ע"י רכזת הביטוחים בעירייה ולפיכך לא קיימת בקרה של מנהלת הביטוחים על התשלומים המשולמים ליועץ.</p> <p>לא קיימת התייחסות כתובה ועדכנית המסדירה את אופן ותדירות העבודה מול יועץ הביטוח. לא קיימים בעירייה הביטוחים כמפורט:</p> <p>ביטוח סייבר, ביטוח נאמנות עובדים וביטוח צד ג' רובד שני ושלישי ולא קיימת התייחסות של יועץ הביטוח לבחינה שבוצעה לנחיצות עבור ביטוחים אלו ולמסקנה שאינם נדרשים.</p> <p>בחינת מסמכי ההצעה הזוכה במכרז פומבי 22/2021 לעריכת ביטוחי רכוש וחבויות מעלה כי מסמכי ההצעה הזוכה כוללים תיקונים רבים לנוסח המקורי למכרז.</p> <p>מכתב סיכום ניתוח המלצות ומסקנות של יועץ הביטוח, אינו כולל התייחסות ספציפית לעניין מהותיות החריגות כפי שהוגדר במסמכי המכרז ההצעה הזוכה הייתה אמנם ההצעה הזולה, אך עם זאת לא נצמדה לפריטים שבמפרט המכרז. כמו כן סיכום היועץ ביחס לבחירה בזוכה, לא נתן ביטוי מלא לפערים בטיב הביטוח ובעיקר לסוגיית צמצום גבולות האחריות ו/או הכיסוי הביטוחי בהצעה.</p> <p>חידוש ביטוח נכסי העירייה לשנת 2023 בוצע לאחר אישור יועץ הביטוח, אולם כלל הסתייגות של יועץ הביטוח בדבר חוסר מידע ביחס לשינויים איכותיים ככל שבוצעו ע"י חברת הביטוח בחוזה הביטוח המחודש.</p>
<p>הביקורת ממליצה לשמור תיעוד הן של מסמכי הפוליסה (חוזי הביטוח עבור כל ביטוח) והן של דפי הרשימה עבור כל פוליסה.</p>	<p>קיים תיעוד לדפי הרשימה לפוליסות, אולם לא קיים תיעוד למסמכי פוליסות הביטוח, העדר מסמכי הפוליסה יכול להוביל למצב בו המבוטח לא יכיר את מלוא זכויותיו וחובותיו מתוקף הפוליסה.</p>

מומלץ לבצע בחינת הצעות חידוש ביטוח ובפרט לעניין היקף כיסויים והתייקרות מחירים בזמן מספק טרם חידוש הביטוח, באופן שיאפשר ניהול מו"מ ובחירת האופציה המיטבית עבור לחידוש.	בחינת פוליסת ביטוח נכסי העירייה לשנת 2023 ביחס לשנת 2022, מעלה כי על פי רוב לא בוצע שינוי מהותי בסכומי הביטוח וגבולות האחריות, יחד עם זו חלה התייקרות של כ 25% בפרמיות הביטוח.
מומלץ לוודא קבלת דפי הרשימה של הפוליסות בסמוך למועד הפקת הפוליסה ו/או חידושה.	פוליסת ביטוח נושאי משרה אושרה לחידוש ב 12.06.23 עם זאת נכון למועד עריכת הביקורת טרם התקבלו בעירייה דפי הרשימה לפוליסה שחודשה.
מומלץ לוודא קיומו של פרוטוקול החלטה המעגן את זכיית הראל חברה לביטוח בע"מ במכרז לעריכת ביטוחי רכבי העירייה, מומלץ כי הפרוטוקול יכלול תיעוד למספר המציעים, יתרונות וחסרונות כל הצעה (ככל שהתקבלה יותר מהצעה אחת) והשיקולים בבחירת הזוכה.	לא הועבר לידי הביקורת תיעוד להחלטה בדבר זכיית חברת הראל במכרז לעריכת ביטוחי רכבי העירייה לשנת 2023.
מומלץ כי מכרז בו נדרשים נתונים כספיים מרובים, יכלול דרישה לקבלת פירוט הנתונים הכספיים בקובץ אקסל באופן שיאפשר בדיקה ובקרה ויצמצם את המקרים לטעויות חישוב/סיכום והקלדה.	בחינת מסמכי ההצעה הזוכה, שהועברו לידי הביקורת, מעלה כי הצעת המשתתף כוללת פירוט פרמיה בכתב יד עבור כל כלי רכב ואינה כוללת סיכום הפרמיה.
ככל שההצעה הזוכה במכרז נבחנה ונמצא שהיא כוללת התייקרות משמעותית בפרמיה, נדרש היה לתת את הדעת ביחס להתייקרות זו ומומלץ היה לעגן בפרוטוקול ההחלטה על הזכייה במכרז.	בחינת נתוני ביטוח הרכבים מעלה כי קיימת התייקרות של כ 24% בפרמיית הביטוח בשנת 2023 ביחס לשנת 2022, התייקרות זו מתחדדת לאור העובדה כי חל קיטון בכמות הרכבים המבוטחים.
מומלץ לוודא תאימות בין כמות תלמידים מדווחת לצורכי ביטוח, לכמות תלמידים בפועל וכן לוודא תאימות בין סכומים שהועברו לסוכנות הביטוח לבין אלו שנרשמו בספרי הנהלת החשבונות. מומלץ לוודא כי כלל התלמידים עליהם חל חוק חינוך חובה, מבוטחים בפוליסת ביטוח תאונות אישיות תלמידים.	עבור פוליסת ביטוח תאונות אישיות תלמידים, נמצאו פערים ברישום הוצאות פרמיית ביטוח ביחס לדיווח שהועבר לסוכנות הביטוח. וכן פערים ביחס לכמויות תלמידים שדווחו בשני אישורים שונים אשר העבירה העירייה לסוכנות הביטוח.

## 1. מבוא

לעיריית עפולה קיימות זכויות קנייניות על מקרקעין ותשתיות מוניציפליות המצויים בתחום שיפוטה. נכסי המקרקעין והתשתיות המוניציפליות שיש לעירייה זכויות עליהם, מאפשרים לה למלא את תפקידיה בהתאם לחובותיה ולסמכויותיה. שווים של נכסי המקרקעין והתשתיות המוניציפליות בעירייה נאמד בסכומים גדולים מאוד ומשום כך, לפגיעה בהם עלולה להיות השפעה ניכרת על מצבה הכלכלי של העירייה.

1. אין חוק/הוראת חוק/תקנה ספציפיים ופרטניים בייחס לפעילות ביטוח ברשויות מקומיות ולפיכך נדרשת העירייה להגן על נכסיה בצורה מושכלת תוך קבלת החלטות נכונות התואמות את אופי הנכסים שיש בידיה.
- העירייה משמשת נאמן הציבור בכל פעולותיה. בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן - פקודת העיריות) הוגדרו התפקידים והסמכויות של העירייה. נוסף על כך היא הוסמכה לעשות כל פעולה שעירייה מצווה לעשותה על פי פקודת העיריות או על פי כל דין אחר. על העירייה לנקוט, בין היתר, בפעולות לשמירה על נכסי המקרקעין ועל התשתיות המוניציפליות באמצעות הערכות פיננסית, שתאפשר להתגונן מפני נזק שייגרם לאותם נכסים ותשתיות ולשם כך היא צריכה להיות מבוטחת בפוליסות ביטוח התואמות את אופי, היקף וסוג הפעילויות אותן היא מבצעת והנכסים בהן היא מחזיקה.
2. נכסי העירייה חשופים לסיכונים רבים ושונים (אש, ברק, פיצוץ, רעידת אדמה, סופה וסערה, שיטפון פריצה, השחתה בזדון וכד'). מתן הגנה ראויה לרכושה יבוא לידי ביטוי, בין היתר, במיגון ואבטחה של נכסיה ובהבטחת קבלת פיצוי כספי בסכום ערכי הכינון של כלל הנכסים, לרבות מבנים ותכולתם ותשתיות מוניציפליות, אם יינזקו בדרך כלשהי.
3. ביטוח נכסים מאפשר לעירייה לעמוד בחובתה להגן על נכסיה על ידי קבלת פיצוי שימש למימון הקמתם המחודשת של נכסים ותשתיות שיינזקו. רכישת כיסוי ביטוחי מתאים מחייבת הערכות מקצועיות ובכלל זה, ביצוע סקר נכסים ושערוכם על פי ערך הכינון שלהם, ביצוע הערכת סיכונים, בחירת פוליסות הביטוח המתאימות לעירייה ושמירה על עדכנותן. ביצועם של כל אלה מחייב ניהול תקין של יחידת הביטוח בעירייה והכשרת כוח אדם מתאים.

**מונחים כלליים:**

**ביטוח** - הסכם בין שני גופים, לפיו המבטח ישלם למבטוח, בתמורה לפרמיה שנתית, בקרות אירוע מסוים לגבי קיימת או וודאות ואשר בגינו צפוי נזק למבטוח או לצד ג'. מנגנון הביטוח בא לכסות סיכונים שסבירותן גבוהה או לחילופין סיכונים שסבירותן נמוכה אולם הנזק הצפוי גבוה במיוחד.

**חברת ביטוח** - חברה המתחייבת לשלם למבטוח תשלומים במקרה אסון או נזק ברכוש בגין הפְּרָמִיה ששילם המבטוח. חברה, או תאגיד אחר, המורשה על פי חוק הפיקוח על עסקי ביטוח, לפעול כמבטח. חברת ביטוח רשאית לעסוק רק בענפי הביטוח שלגביהם ניתן הרישיון.

**סוכנות ביטוח** - מי שעוסק בתיווך ביטוחים בין מבטחים לבין מבטחים, ונקבע מעמדו כמקשר בין המבטח למבטוח: לעניין המשא ומתן לקראת כריתתו של חוזה הביטוח ולעניין כריתת החוזה, יראו את סוכן הביטוח כשלוחו של המבטח, זולת אם פעל כשלוחו של המבטוח לפי דרישתו בכתב.

**יועץ ביטוח** - יועץ ביטוח הינו איש מקצוע בעל ניסיון וידע בעולם הביטוח בו הוא מייעץ. הוא אינו קשור בשום אופן לאף חברת ביטוח ומקבל את שכרו בגין ייעוץ ביטוחי מהלקוח. הוא רואה את מכלול השיקולים של הלקוח ומסייע לו בהבנת הצרכים וכנגזר מכך, אילו מוצרי ביטוח מומלץ לו לשמור ואלו מיותרים.

**פרמיית ביטוח** - התשלום שמעביר המבטוח למבטח תמורת הסכמתו לשלם פיצוי למבטוח במקרה נזק לנשוא הביטוח מסיכון מבטוח.

**ביטוח אלמנטרי = ביטוח כללי** - ביטוח שאינו כלול בענף הפנסיוני או בענף ביטוח ימי וכן ביטוח מפני סיכון תאונה, מחלה או נכות.

עיריית עפולה (להלן: "העירייה") מבטחת את נכסיה, פעילויותיה וחבותה האפשרית כתוצאה מסיכונים שונים הכרוכים בפעילותה השוטפת, באמצעות פוליסות ביטוח שונות בחברות ביטוח שונות (פוליסות לביטוח אש, צד ג', אחריות מקצועית, תלמידים, רכב ועוד). מלבד הצורך להגן על נכסיה, קיימת לעירייה חבות בגין נזקים או פגיעות, שנגרמו לנפגעים בגוף או ברכוש, לרבות מטלטלין, כתוצאה ממעשה או מחדל של העירייה, כנגזר מפקודת הנזקין, או חוקים אחרים, בהתאם לעניין. ביטוח מתאים עשוי ליתן מענה גם לאספקט זה.

**במהלך החודשים יוני - אוגוסט 2023 ביצעה הביקורת בדיקה מקיפה על פעילות ביטוחי העירייה. הבדיקה התייחסה לתקופות הביטוח במהלך שנת 2022 וחידושי ביטוח במהלך 2023. הבדיקה כללה בין היתר בחינה לקיום מדיניות בנושאי ביטוח, בחינה לקיום מיפוי וסקר סיכונים, בחינת אופן תהליך העבודה מול יועץ הביטוח, בחינת הליך חידוש פוליסות ביטוח, בחינה מדגמית לפוליסות שהופקו ובחינה כללית לאופן ניהול תביעות ביטוח.**

**הביקורת מציינת לטובה את שיתוף הפעולה של הגורמים המבוקרים, בהם מנהלת אגף תאום בקרה וחדשנות, גזבר העירייה, רכזת ביטוחים ופרויקטים ומנהלות החשבונות בעירייה.**

## 1. מטרת הביקורת

1. בחינת חלוקת האחריות והטיפול בביטוחי העירייה.
2. בדיקת התקשרות העירייה עם חברת הביטוח ועם יועץ הביטוח.
3. אופן קביעת הכיסויים הביטוחיים הנדרשים.
4. בחינת נוהל עבודה בתביעות המופנות כנגד העירייה ובתביעות הנובעות מנזק שנגרם.

## 2. מתודולוגיה ופעולות הביקורת

### במהלך הבדיקה התקיימו פגישות ונבדקו נושאים כמפורט להלן:

1. פגישת התנעה עם מנהלת אגף תאום, בקרה וחדשנות ועם רכזת ביטוחים ופרויקטים בעירייה.
2. שיחות תשאול ואיסוף חומרים מול גזבר העירייה.
3. שיחות תשאול ואיסוף חומרים מול מנהלות החשבונות בעירייה.
4. סקירת פוליסות הביטוח הקיימות בעירייה.
5. סקירת מסמכים והתכתבויות ביחס לפעילות ביטוח בעירייה.
6. סקירת תהליך עבודה במקרה של תביעות כנגד העירייה.
7. עריכת בדיקות מדגמיות לפוליסות הביטוח בעירייה.
8. בחינת קיומם של מנגנוני בקרה, פיקוח ודיווח.

## 3. פעילות והתנהלות בנושאי ביטוח בעירייה

### מידע כללי ונתונים כספיים

- פעילות הביטוחים בעירייה מנוהלת ע"י רכזת ביטוחים ופרויקטים בעירייה החל מאמצע שנת 2021. רכזת ביטוחים ופרויקטים בעירייה אחראית במסגרת תפקידה בין היתר על התפקידים הבאים:
1. בחינת חידוש פוליסות ביטוח טרם חידושן למול סוכנות הביטוח.
  2. תקשורת מול יועץ הביטוח וקבלת חוות דעתו המקצועית טרם ביצוע פעולות ביחס לחוזי ביטוח.
  3. העברת הפוליסות שאושרו לחידוש, לתשלום בגזברות.
  4. קבלת הפוליסות, בדיקתן ותיקן.
  5. טיפול בהליך אישורי קיום ביטוח למול חברות הביטוח והגורמים הרלוונטיים בעירייה.
  6. מעורבות ונוכחות בוועדות ביטוח אשר מתקיימות אחת לרבעון.
  7. ייצוג העירייה בבתי משפט בתיקי תביעות קטנות שמוגשות כנגד העירייה.

העירייה מבטחת את מרבית פעילותה, התקשרויותיה ונכסיה באמצעות "פיטרו סוכנות לביטוח". העירייה מסתייעת בשירותי יועץ ביטוח החל מדצמבר 1999.

### מדיניות רכישת ביטוחים:

החלטת עירייה בדבר רכישת ביטוח עשויה להיות מושפעת מחד מסכומי הפרמיה אשר דורשת חברת הביטוח ומאידך מיכולתה הכלכלית של העירייה. בקרה תקציבית נבונה על ביטוחי הרכוש של העירייה עשויה להביא למציאת האיזון ההולם בין שני היבטים אלו. לצורך כך קיימת חשיבות לקיומה של מדיניות כתובה של העירייה בנושא הביטוח.

העירייה נדרשת להגדיר את "תאבון הסיכון" שלה וכפועל יוצא, להגדיר את הצעדים שברצונה לנקוט על מנת לצמצם את היקף החשיפה לסיכונים. מדיניות הביטוח צריכה להיות מעוגנת במסמך כתוב, בו תינתן התייחסות לדיון שהתקיים בנושא תאבון הסיכון, להחלטות שהתקבלו ביחס לחשיפות הקיימות, למקומות בהם נדרש לצמצם חשיפה ולהחלטות שהתקבלו ביחס לרכישת כיסויים ביטוחיים חדשים, הרחבת כיסויים קיימים ו/או צמצום כיסויים, הכל בכפוף לשיקולים שעמדו בפני מקבלי ההחלטות טרם נקיטת פעולות אלו. על המדיניות להתייחס גם לתהליכי בקרה ופיקוח וכן לממשקי העבודה והגורמים שאמורים לקחת חלק בפעילות הביטוח ותהליך ניהול הסיכונים בביטוח.

**3.1 ממצא:** לא קיים תיעוד למדיניות העירייה או לדיון בהקשר למדיניות הביטוח שהתקיים בהנהלת העירייה.

**המלצה:** מומלץ להגדיר את תאבון הסיכון של העירייה וכפועל יוצא להגדיר את הצעדים שברצונה לנקוט על מנת לצמצם את היקף החשיפה לסיכונים. כפועל יוצא, יש לגבש בכתב את מדיניות הביטוח של העירייה.

### סקר סיכונים:

חברות ביטוח נוהגות לעיתים לבצע סקר סיכונים כחלק מתהליך חיתום הביטוח (בחינת הבקשה לעריכת ביטוח, הערכת הסיכונים וקביעת המחיר שישולם כפרמיה), הסקר עשוי להצביע על סיכונים שהמבוטח לא היה ער לקיומם. במקביל לסקר כאמור, העירייה נדרשת אף היא לבצע תהליך של הערכת הסיכון הפוטנציאלי לרכושה, כדי לאתר סיכונים נוספים שראוי לבטח את הנכסים מפניהם וסיכונים שלא נהוג לבטח מפניהם (כגון סיכוני מלחמה ואירועי טרור). התהליך מאפשר לרשות לבחון פתרונות חלופיים לביטוח, לבחון את אמצעי המיגון הקיימים ברשותה ואף לאפשר הקטנת הפרמיה המשולמת אם אכן יבוצעו פעולות לצמצום הסיכון. במקרה בו לא קיים סקר סיכונים כאמור, לא ניתן להניח את הדעת ביחס לקיומו של כיסוי ביטוחי שלם ונאות. אי קיומו של סקר סיכונים תקופתי יכול להוביל לחסר ביטוח ו/או ביטוח בסכומים גבוהים בהם קיימת חשיפה נמוכה ושולית.

**3.2 ממצא:** לא קיים סקר סיכוני ביטוח בעירייה, לא מבוצע תהליך סדור של מיפוי והערכת סיכונים אחת לתקופה.

**המלצה:** מומלץ לבחון מול יועץ הביטוח קיומו של סקר, זאת ככל שבוצע בעבר ע"י חברת הביטוח טרם הפקת הביטוח לראשונה. כמו כן ממליצה הביקורת לבצע אחת לתקופה מיפוי והערכת סיכונים ולעדכן את מערך הביטוחים בעירייה בהתאם לממצאי הסקר.

**3.3 ממצא:** לא קיים נוהל המסדיר את ההתנהלות בנושא הביטוח. בין היתר לא קיימת התייחסות כתובה להתנהלות נדרשת בעת חידוש ביטוח, במקרים בהם נדרשת הרחבת גבולות האחריות ובמקרים בהם נדרש כיסוי נוסף מעבר לכיסויים הקיימים ועוד.

**המלצה:** מומלץ לעגן בנוהל את תהליך העבודה בעירייה בקשר עם חידוש ביטוח (על הנוהל לכלול התייחסות לכל תחומי הביטוח), בעלי תפקידים, סמכויות, לוחות זמנים וסט פעולות נדרשות. כמו כן מוצע לייחד בנוהל פרק בנושא תביעות, במסגרתו מוצע לתת התייחסות ודגש לתקרות השתתפות עצמית, קריטריונים לבחינת תביעה, מדרג סמכויות לאישור הסדרי תביעה ועוד.

הביקורת ביקשה לקבל את נתון סך הוצאות תשלומי פרמיית ביטוח לכל אחת מהשנים 2022 ו- 2023. לביקורת הועברו כרטיסי הנהלת החשבונות בהם מנוהלים רישומי הביטוח. בהתאם לנתונים שהתקבלו (ראה נספח 4.1.1 ונספח 4.1.2). סך הוצאות פרמיות ביטוח ששולמו עבור שנת 2022 במלואה עומד על 2,222,926 ₪. בשנת 2023 סך הוצאות פרמיות ביטוח ששולמו (עד וכולל 04.08.2023) עומד על 2,668,433 ₪, כמפורט בטבלאות להלן:

שנת 2022						
תאריך	הוצאות	פרטים	שם כרטיס	מס' כרטיס		
02.01.22	25,447	שכ"ט	ביטוחי העירייה	1767000440 נספח 4.1.1.1		
14.01.22	- 9,656	ר.ג.א. תשלום ביתר				
13.02.22	96,000	איילון חבות מעבידים				
13.02.22	200	איילון ביטוח כספים				
13.02.22	670,000	איילון צד שלישי				
13.02.22	60,000	איילון חבות מקצועית				
13.02.22	8,001	איילון עבודות קבלניות				
13.02.22	12,500	איילון שבר מכני				
13.02.22	266,003	איילון אש מורחב				
04.08.22	52,338	משכ"ל נושאי משרה				
16.11.22	15,129	משכ"ל ביטוח				
31.12.22	- 55,000	ביטוח הג"א				
	<b>1,140,962</b>	<b>סה"כ</b>				
15.02.22	<b>572,655</b>	<b>סה"כ</b>			הראל חברה לביטוח (ביטוח רכבים)	<b>6000541017</b> נספח 4.1.1.2
ללא רישום פקודה וללא תאריך	<b>509,309</b>	<b>סה"כ</b>	ביטוח תלמידים	<b>1817500440</b> נספח 4.1.1.3		
	<b>2,222,926</b>			<b>סה"כ</b>		

שנת 2023				
תאריך	הוצאות	פרטים	שם כרטיס	מס' כרטיס
01.01.23	25,447	יועץ ניהול סיכונים	ביטוחי העירייה	1767000440 נספח 4.1.2.1
15.02.23	337,953	איילון רכוש		
15.02.23	551	איילון כספים		
15.02.23	110,880	איילון חבות מעבידים		
15.02.23	847,000	איילון צד ג'		
15.02.23	66,000	איילון אחריות מקצועית		
15.02.23	14,437	איילון שבר מכני		
15.02.23	8,800	איילון עבודות קבלניות		
02.08.23	11,705	איילון אש מורחב		
02.08.23	42,524	איילון צד ג' תוספת		
	<b>1,465,297</b>	<b>סה"כ</b>		
15.01.23	245,409	הראל חובה	הראל חברה לביטוח (ביטוח רכבים)	6000541017 נספח 4.1.2.2
28.02.23	463,170	הראל מקיף וצד ג'		
15.03.23	836	תוספת ביטוח נהג צעיר		
15.03.23	1,606	הראל חובה		
31.03.23	5,829	ביטח רכב חדש		
31.03.23	23,080	חובה ומקיף לרכבים חדשים		
31.03.23	5,697	הראל רכב חדש		
03.04.23	5,795	הראל חובה ומקיף		
15.05.23	15,732	הראל מקיף וחובה מטאטא		
31.05.23	8,192	הראל ביטוח משאית		
15.07.23	1,579	הראל צד ג' קנגו		
03.08.23	1,913	הראל ביטוח צד ג'		
	<b>778,838</b>	<b>סה"כ</b>		
01.03.23	<b>424,298</b>	<b>סה"כ</b>	ביטוח תלמידים	1817500440 נספח 4.1.2.3
	<b>2,668,433</b>			<b>סה"כ</b>

**3.4 ממצא:** הביקורת מצאה כי בשנת 2022 בוצעו 2 רישומים שגויים בכרטיס הוצאות ביטוח כמפורט להלן:

- רישום הכנסה (קיטון בכרטיס הוצאות) בסך 9,656 ₪ בכרטיס ביטוחי העירייה עבור "ר.ג.א תשלום ביתר".

- רישום הכנסה (קיטון בכרטיס הוצאות) בסך של 55,000 ₪ עבור "ביטוח הגא"

בירור הרישומים לעיל, מול הנהלת החשבונות, העלה כי רישום עבור "ר.ג.א" הינו רישום שגוי בכרטיס ורישום עבור ביטוח הג"א אינו ניתן להסבר (מנהלת החשבונות ואחראית הביטוחים לא ידעו לספק מענה ביחס למהות רישום זה).

**המלצה:** מומלץ להקפיד לייחס את ההוצאות וההכנסות לכרטיסים הרלוונטיים. כמון כן מומלץ לקיים בקרה תקופתית לסקירת כרטיסי הנהלת חשבונות במטרה לוודא כי לא בוצעו בהם רישומים שגויים וכדי שבמידה שיימצא רישום שגוי במסגרת הבקרה, ניתן יהיה לתקנו במועד.

**תגובת המבוקרים:** מדובר בטעות רישום, לא ניתן כעת לתקן את הרישום בכרטיס כיון שמדובר בשנת 2022.

**3.5 ממצא:** נכון למועד הביקורת לא נמצא רישום פקודה לזקיפת הוצאות בסך של 48,418 ₪ עבור פרמיית ביטוח נושאי משרה לשנת 2023, אף שהפוליסה חודשה ושולמה בתאריך 17.06.23.

**המלצה:** מומלץ לוודא רישום הוצאות בסמוך למועד התרחשותן.

### ניהול ובקרת הוצאות ביטוח:

ניהול ובקרה אחר הוצאות ביטוח מאפשר שליטה בהוצאות, רישום נאות של ההוצאות ואף יכול להוביל לחיסכון בעלויות. רישום הוצאות ביטוחי הנכסים והחבויות בעירייה צריך להיות מבוצע עבור כל ביטוח בנפרד, באופן אשר מאפשר מעקב אחר סוגי הביטוחים הקיימים, מעקב אחר שינויים בפרמיה ומעקב אחר מועד חידוש הביטוח. במקרים בהם הוצאות הביטוח אינן נרשמות בנפרד עבור כל סוג ביטוח ובמקרים בהם הוצאות הביטוח אינן מנוהלות באופן שמאפשר זיהוי שלמות הנכסים המבוטחים, קיים קושי בניהול ובשליטה על ההוצאות.

**3.6 ממצא:** לא קיים מידע מרוכז בהנהלת החשבונות עבור הוצאות פרמיית ביטוח רכבים (ביטוח חובה וביטוח מקיף לצד ג'). הוצאות אינן נרשמות בכרטיס ייעודי בהנהלת החשבונות אלא במספר כרטיסים באופן שלא מאפשר להבחין בין הוצאות שנרשמו עבור פרמיית ביטוח לבין הוצאות בגין תביעה ו/או הוצאות אחרות עבור רכבים.

משך ולצורך בחינת סכום ההוצאה שנרשמה עבור פרמיית ביטוח רכב (חובה, מקיף וצד ג') נדרשה הביקורת לסכום את פקודות היומן שיש בהם אינדיקציה לחיוב עבור פרמיית ביטוח מתוך כרטיס "הראל חברה לביטוח בע"מ" עבור כל אחת מהשנים 2022 ו 2023.

**המלצה:** מומלץ לרכז את נתוני פרמיית הביטוח עבור ביטוחי חובה ועבור ביטוחי מקיף וצד ג' באופן שיאפשר קבלת תמונה מלאה עבור הוצאות פרמיית הביטוח וכן יאפשר בחינת שלמות ונאותות לסכומים הנרשמים כהוצאות פרמיית ביטוח ולכלי הרכב המבוטחים.

**3.7 ממצא:** כרטיס 6000541017 הראל חברה לביטוח בע"מ לשנת 2023 כולל סך של 27,246 ₪ אשר נרשם כ"יתר הכנסות". בדיקת הביקורת העלתה כי מדובר בטעות רישום.

**המלצה:** מומלץ להקפיד לבצע רישומים תקינים בכרטיסים הנכונים באופן שישקף נאותה את הפעילות בפועל. כמון כן מומלץ לקיים בקרה תקופתית לסקירת כרטיסי הנהלת חשבונות, במטרה לוודא כי לא בוצעו בהם רישומים שגויים, כך שבמידה ויימצא רישום שגוי במסגרת הבקרה, ניתן יהיה לתקנו במועד.

**תגובת המבוקרים:** מדובר בטעות רישום, תיבחן האפשרות לתיקון הרישום.

**3.8 ממצא:** כרטיס ביטוח תאונות אישיות תלמידים לשנת 2022 אינו כולל פקודות יומן כלל, אלא מידע תקציבי בלבד.

**המלצה:** מומלץ לשקף את הפעילות באמצעות רישום מוסדר של פקודות יומן בכרטיסי הנהלת החשבונות.

### עבודה מול יועץ ביטוח

יועץ ביטוח הינו איש מקצוע בעל ניסיון וידע בעולם הביטוח בו הוא מייעץ. הוא לא יכול להיות קשור בשום אופן לכל חברת ביטוח והוא אמור לקבל את שכרו בגין ייעוץ ביטוחי מהלקוח. היועץ נדרש לראות את מכלול השיקולים של הלקוח, לסייע לו בהבנת הצרכים ולהמליץ לו בהתאם, אלו מוצרי ביטוח לשמור ואלו מוצרים נדרש להחליף.

יועץ ביטוח בלתי תלוי מתוגמל משכר הטרחה אותו הוא גובה מהלקוח בתמורה לייעוץ. כלומר, הייעוץ שלו ישקף את טובת המבוטח בלבד. הוא יכול לייעץ ללקוח באשר להגדרת הצרכים שלו, באשר להצעות המחיר מהחברות השונות, באשר להתניות של חברת הביטוח לקיום הביטוח ובאשר להצעה הסופית המוצעת לו על ידי חברת הביטוח (ובכלל זה להבהיר את הוראותיו ומשמעויותיו של חוזה הביטוח ולזהות את הסעיפים ו/או החריגים שכאשר מתרחש מקרה הביטוח הם יכולים לרוקן את החוזה מכל תוכן).

### הסכם התקשרות מול יועץ הביטוח

העירייה חתמה על הסכם התקשרות עם יועץ ביטוח בתאריך 23.12.99. היועץ עובד עם העירייה למעלה מ 23 שנים. בהתאם להסכם כאמור (ראה נספח 4.2.1.1), "המומחה ייעץ לעירייה בתחומים הבאים:

1. סוגי פוליסות שכדאי לערוך עבור כל פרויקט ו/או מגזר ו/או כל דרישה אחרת.
  2. ייעוץ באשר לנחיצות פוליסות לסוגיהן ועזרה בניהול מו"מ עם חברות/סוכני הביטוח, תוך שמירה מלאה על האינטרסים של העירייה.
  3. הכנת מכרזים וסיוע בניהולם לרבות מו"מ עם חברות הביטוח.
  4. הופעה בפני ועדות ו/או פרטים בעירייה במועד אליהן הוזמן לשם מתן ייעוץ ו/או חוות דעת.
  5. כל עניין מכל סוג שהוא הנובע מהתפקיד.
- המומחה יציע דרכים לייעול, חיסכון והגדלת הכיסוי של העירייה בעת עריכת ביטוח.
- המומחה יעדכן באופן שוטף את מנכ"ל ו/או מזכיר העירייה ויעבוד בתיאום מלא איתם בכל הנוגע לעבודות ו/או לפרויקטים השונים ו/או בכל דבר ועניין אחרים הנובעים ו/או הקשורים לתפקידו.
- בהתאם להסכם, התמורה עבור שירותי הייעוץ תעמוד על 2,000 דולר בתוספת מע"מ, כמו כן עבור עריכת מכרז שנתי ישולם סך נוסף של 2,500 דולר בתוספת מע"מ.

### 3.9 ממצאים:

3.9.1 כאמור לעיל יועץ הביטוח מועסק בעירייה החל מדצמבר 1999 אולם לא נמצא מסמך המעיד כי בין השנים 1999-2017 התקיים הליך כלשהו לבחירת יועץ ביטוח וניכר כי במהלך כל התקופה הנ"ל, העירייה עובדת עם יועץ זה בלבד מבלי לבחון חלופות נוספות. כעולה מהסכם ההתקשרות המקורי משנת 1999, שכר הטרחה למתן שירותי ייעוץ שנתי עמד על סך של 2,000 דולר, שהם סך של 8,424 ₪ במונחי שנת 2017. ושכר הטרחה עבור מכרז שנתי, עמד על סך של 2,500 דולר. סה"כ שכ"ט עבור שני הרכיבים, ככל שאלה מתקיימים, עמד על סך של 4,500 דולר בתוספת מע"מ, שהם סך של 17,257 ₪ במחירי שנת 2017. ברם, במסמך מיום 6.3.2017 הוציא היועץ דרישה לתשלום שכ"ט בסך של 17,257 ₪ עבור ייעוץ (בלבד). במסמך מצוין היועץ כי מדובר בשכר טרחה "עבור ייעוץ" אשר נקבע לו ב"סיכום מ 18.12.2000 שאושרר ב 16.12.2003".

3.9.2 מן האמור עולה כי **שכר הטרחה אשר עמד בתחילת ההתקשרות על סך של 17,254 ₪ עבור ייעוץ והכנת מכרז**, ככל שנדרש להכין מכרז, **הפך באופן שאינו ברור לשכר טרחה עבור ייעוץ בלבד**. נמצא כי ביום 12.6.2017 אושרה בוועדת יועצים המלצת גבר העירייה להאריך את חוזה ההתקשרות עם יועץ הביטוח בסכום של 17,257 ₪ כולל מע"מ. ראה נספח 4.2.1.2 בפרוטוקול החלטת הוועדה, המבקש להאריך את הסכם ההתקשרות עם היועץ, נכתב כי שכר הטרחה יעמוד על 17,257 ₪, תוך שלא נעשית הבחנה בפרוטוקול האם מדובר בשכ"ט הכולל שני רכיבים, רכיב הייעוץ ורכיב עריכת הביטוח או שמא מדובר ברכיב אחד בלבד, רכיב הייעוץ.

3.9.3 נמצא כי **למרות שבשנת 2023 לא התקיים מכרז עבור ביטוח נכסי העירייה, תשלום שכ"ט ליועץ בשנת 2023 היה זהה לתשלום שכ"ט ליועץ עבור שנת 2022** (שנה בה היועץ היה מעורב בהכנת ובחינת מכרז חדש לביטוח נכסי העירייה).

3.9.4 נמצא כי **דרישת התשלום עוברת ישירות לגזברות ואינה נבחנת ע"י רכזת הביטוחים בעירייה ולפיכך לא קיימת בקרה של מנהלת הביטוחים על התשלומים המשולמים ליועץ**. בשנים 2022-2023 שולם ליועץ סך של 25,547 ₪ בכל שנה, המהווים לכאורה תשלום עבור ייעוץ שוטף ועבור הכנת מכרז, אולם בשנת 2023 לא נערך מכרז כלל ולפיכך לא היה מקום לשלם ליועץ שכ"ט עבור הכנת המכרז. לביקורת הובהר כי דרישות תשלום אלה לא עברו לבדיקה של רכזת הביטוחים.

**לא קיימת התייחסות כתובה ועדכנית המסדירה את אופן ותדירות העבודה מול יועץ הביטוח**. לאור העובדה כי ההתקשרות עם יועץ הביטוח נמשכת כבר למעלה מ-23 שנים. הביקורת מעירה כי יש לשים לב לבחינת קיומם של יחסי העבודה בין העירייה לבין יועץ הביטוח, בדגש על ה"מבחן המעורב", המשלב מספר מבחנים כאשר העיקרי בהם הוא מבחן ההשתלבות ואשר אליו יש לצרף את מבחן הקשר האישי, מבחן משך ההתקשרות ורציפותה.

#### המלצה:

1. מומלץ לוודא כי סכומים אשר משולמים בפועל, יהיו תואמים להסכם ההתקשרות החתום, לסכומים המאושרים בוועדת יועצים ולחשבון החיוב המתקבל מאת יועץ הביטוח.
2. מומלץ לעגן בנוהל עבודה ייעודי לפעילות הביטוח את תדירות העבודה מול יועץ הביטוח, את סמכויותיו ואחריותו של יועץ הביטוח מתוקף תפקידו ומתוקף הסכם ההתקשרות מולו. כמו כן מוצע לתת דגש הן לאופן ותהליך העבודה השוטף מול יועץ הביטוח והן לממשק העבודה והתוצרים המצופים מהיועץ בקשר עם מכרזי ביטוח.
3. מומלץ לצאת לקול קורא להתקשרות העירייה עם יועץ ביטוח, כמו כן יש להקפיד כי ההתקשרות עם יועץ ביטוח ויועצים בכלל תהיה לתקופה מוגבלת.

**תגובת המבוקרים:** גבר העירייה הודיע כי העירייה תפעל להוצאת קול קורא להתקשרות חדשה עם יועץ ביטוחים.

#### העדר כיסוי ביטוחי עבור סיכוני סייבר, נאמנות עובדים וביטוח צד ג':

ככלל, ככל שפעילות העסקים יותר תלויה טכנולוגיה, חלק גדול מהסיכון נמצא במרחב הסייבר. ביטוח סייבר אמור לתת כיסוי הן לנזק לעסק עצמו והן לנזק הנגרם לצד ג' ובנוסף לספק לארגון שירותי ניהול אירוע. ביטוח נאמנות עובדים נועד לתת כיסוי מפני נזק כספי ישיר אשר נגרם לעסק כתוצאה ממעילה של עובד, שבוצעה מתוך כוונה לגרום לעסק נזק, או לחילופין, להשיג למועל ו/או לאחרים טובות הנאה. ביטוח צד ג' רובד שני ושלישי/שכבות על נועד לתת כיסוי במקרים של אירועים המוניים וכן הרחבה ביחס לאירוע חבות מעבידים בו יכולים להיפגע מספר עובדים בעת ובעונה אחת.

**3.10 ממצא:** בחינת מכלול הביטוחים הקיימים בעירייה העלה כי לא קיימים בעירייה הביטוחים כמפורט: ביטוח סייבר, ביטוח נאמנות עובדים וביטוח צד ג' רובד שני ושלישי ולא קיימת התייחסות של יועץ הביטוח לבחינה שבוצעה לנחיצות עבור ביטוחים אלו ולמסקנה שאינם נדרשים.

**המלצה:** מומלץ לקבל מיועץ הביטוח חו"ד כתובה אשר מתייחסת לכלל הסיכונים הקיימים ולנימוקים לאי בחירת כיוסיים בתחומים מסוימים. כמו כן מומלץ כי חו"ד כאמור תעודכן מעת לעת בהתאם לשינויים במצב השוק, לחשיפות ולניסיונות התביעות.

### ניהול פעילות מכרזי ביטוח:

לאור העובדה כי הכשרה חברה לביטוח בע"מ (אשר באמצעותה בוצעו ביטוחי נכסי העירייה לשנת 2021) לא נאותה לחדש את ביטוחי נכסי העירייה לשנת 2022, נאלצה העירייה לצאת למכרז חדש. למכרז נגשו 2 חברות ביטוח: "מגדל חברה לביטוח בע"מ" (להלן - "מגדל") ו"איילון חברה לביטוח בע"מ" (להלן - "איילון"). ההצעה שהתקבלה במכרז ממגדל עבור שנת 2022, הסתכמה לסך של 1,527,745 ₪ וההצעה שהתקבלה במכרז מאיילון הסתכמה לסך של 1,112,700 ₪. לאחר בחינת ההצעות ע"י יועץ הביטוח ושקלול קריטריוני המחיר והטיב המליץ יועץ הביטוח לקבל את ההצעה של איילון.

**3.11 ממצא:** בחינת מסמכי ההצעה הזוכה במכרז פומבי 22/2021 לעריכת ביטוחי רכוש וחבויות מעלה כי מסמכי ההצעה הזוכה כוללים תיקונים רבים לנוסח המקורי למכרז. כמו כן, מסמך שינויים והבהרות שצורף למכרז כולל בקשות רבות לשינוי נוסח ותכולת המכרז. ראה נספח 4.3.1. לשאלת הביקורת מהן פעולות ההמשך שבוצעו ביחס לסעיפים ששוננו ו/או שהתשובה עליהם הייתה שלא בתאימות לדרישות המכרז, התקבל מענה מאחראית הביטוחים בעירייה לפיו הפוליסות הופקו בהתאם לשינויים במסמך ההבהרות.

**המלצה:** מומלץ לתעד בגיליון מרוכז את השינויים האיכותיים שבוצעו למסמכי המכרז באופן שניתן יהיה להבין את מהות השינויים ולוודא כי אין בהם כדי לפגוע בכיוסי הביטוחי ו/או להרע את תנאי הביטוח לאחר הזכייה במכרז.

### חריגות מהותיות מתנאי המכרז:

בחינת מסמכי המכרז מעלה כי קיימת דרישה במכרז, לבחינת מהותיות ביחס להסתייגויות וחריגות מתנאי המכרז. בסעיף 6.5 למכרז נכתב: "הסתיו המציעים כולם מדרישות הביטוח של העירייה אזי יחול המנגנון הבא:  
6.5.1 כלל ההסתייגויות תהינה כפופות לאישור העירייה בן אם המציע ציין זאת בכתב בהצעתו ובין אם לא.  
6.5.2 יועצי הביטוח של העירייה, יוכלו להמליץ לוועדת המכרזים לאשר חריגות מתנאי הביטוח העירייה ובלבד שהחריגות כאמור אינן מהותיות לדעתם של היועצים או לדעת ועדת המכרזים או במקרה שאין מניעה לקבל את החריגה הגם שהיא מהותית. במקרה כאמור תהא רשאית ועדת המכרזים להסתמך על חו"ד יועצי הביטוח שלה ולבחור בהצעה הביטוחית היעילה ביותר על ידי העירייה (ולא רק מבחינת הצעת המחיר)".

**3.12 ממצא:** בחינת המלצת יועץ הביטוח למכרז מעלה כי מכתב סיכום ניתוח המלצות ומסקנות של יועץ הביטוח, אינו כולל התייחסות ספציפית לעניין מהותיות החריגות כפי שהוגדר במסמכי המכרז ראה נספח 4.3.1.8. הביקורת מצאה כי יועץ הביטוח לא התייחס במכתב סיכום ניתוח המלצות ומסקנות לעניין מהותיות החריגות והשלכתן על הביטוח המוצע ולפיכך נחה הדעת כי החריגות אינן מהותיות. מסקירת מכתב יועץ הביטוח עולה כי הכרעת כף הבחירה בחברה הזוכה במכרז, נסמכת על הפער בפרמיה השנתית והקרבה לאומדן המחיר במכרז. ראה בהרחבה ממצא 3.12 לדוח.

**המלצה:** מומלץ לזהות את הפערים שנוצרו עקב השינויים שבוצעו במסמכי המכרז ולקבוע מהי מידת המהותיות ומידת ההשפעה על הפוליסה החדשה עבור כל שינוי. כמו כן מומלץ לבחון את סך השפעת המהותיות הכוללת של אוסף השינויים שבוצעו במסמכי המכרז ביחס לפוליסת הביטוח שהייתה קיימת לעירייה טרם עריכת המכרז. יש לתעד את החלטת הוועדה לבחירת הזוכה בפרוטוקול מנומק, המסביר את הסיבה לבחירה, על אף השינויים שבוצעו בנוסח ובתכולת המפרט המקורי.

**3.13 ממצא:** נמצא כי ההצעה הזוכה הייתה אמנם ההצעה הזולה, אך עם זאת לא נצמדה לפריטים שבמפרט. יועץ הביטוח ציין במסמך סיכום ניתוח המלצות ומסקנות ביחס למכרז פומבי 2021 - מערך ביטוחי העירייה נכסים וחבויות כי "מגדל נצמדה לנוסח המפרט ובכך עדיפה מבחינת טיב הביטוח". כמו כן ציין במסקנותיו כי "לאחר שקלול שני התבחינים העיקריים 1. מחיר וכן 2. טיב הביטוחים והיצמדות המציעים למפרט, הצעת איילון עדיפה לנוכח הפער בפרמיה השנתית הסופית והקרבה לאומדן (1,000,000 ש"ח) שמכריע את הכף". כאמור לעיל, נבחרה הצעת חברת "איילון" אשר אף שהייתה ההצעה הזולה, הכילה פריטים השונים מאשר אלה שהיו כלולים במכרז.

בנסיבות אלה נדרש היה לספק הסבר כתוב ומעמיק באשר לסיבות לבחירה בהצעת חברת "איילון", זאת על אף שהצעת חברת "מגדל" הייתה טובה יותר. ברם, הסיכום **לא נתן ביטוי מלא לפערים בטיב הביטוח ובעיקר לצמצום גבולות האחריות ו/או הכיסוי הביטוחי בהצעה הזוכה.** הביקורת מעירה כי נוכח העובדה כי הצעת "איילון" חברה לביטוח" כללה שינויים רבים וייתכן שאף מהותיים בנוסח הביטוח ובהסתייגויות, מצופה היה כי יועץ הביטוח יעמוד על כל אחד משינויים אלו, יתעד אותם בפרוטוקול מנומק באופן שיניח את דעתו כי השינויים אינם מהותיים ואינם גורעים מהיקף הכיסוי הביטוחי והכל, טרם המלצתו לבחירה בזוכה במכרז.

**המלצה:** מומלץ לבקש מיועץ הביטוח פירוט מלא אודות הפערים בטיב הביטוח שחודש והתייחסות היועץ לחשיפות ככל שעולות משינוי מפרט הביטוח בהצעה הזוכה של איילון חברה לביטוח. בעת בחירת הצעה זוכה יש לקבל את ההחלטה כשהיא מלווה בפרוטוקול מנומק המסביר את שיקולי הבחירה בהצעה הזוכה, קל וחומר כשמדובר בהצעה שאינה הזולה ביותר או לחילופין, כאשר מדובר בהצעה אשר שונה מהותית מההצעה אשר פורטה במפרט.

**3.14 ממצא:** חידוש ביטוח נכסי העירייה לשנת 2023 בוצע לאחר אישור יועץ הביטוח, אולם כלל הסתייגות של יועץ הביטוח בדבר חוסר מידע ביחס לשינויים איכותיים ככל שבוצעו ע"י חברת הביטוח בחוזה הביטוח המחודש. סקירת התכתובות למול יועץ הביטוח טרום חידוש ביטוח נכסי העירייה לשנת 2023, מעלה כי קיימות 2 התכתובות מקבילות ביחס לחידוש כאמור, ראה נספח 4.2.1.4 ונספח 4.2.1.5. מן ההתכתובות עולה כי קיימת התייקרות של כ-200 אלף ₪ בביטוח נכסי העירייה לשנת 2023 ביחס לשנת 2022. ההתכתובות המקבילה מקשה על הבנת עיתוי האישור והבדיקות שבוצעו טרם האישור.

בבחינת ההתכתובות ניתן לראות כי אחראית הביטוחים בעירייה הכינה עבור יועץ הביטוח טבלה מרכזת לסוגי הכיסויים ולעלויות הפרמיה לשנים 2022 ו-2023 וכי יועץ הביטוח ביקש לקבל נתונים נוספים. לאחר קבלת ניסיון תביעות ומכתב מחברת הביטוח, המליץ היועץ לחדש את הביטוח בהתאם להצעה. יחד עם זאת לשאלת גזבר העירייה את היועץ מדוע לחדש את הפוליסה מבלי לקיים מו"מ בנדון, השיב היועץ כי ההצעה התקבלה באיחור, חסר פירוט מעודכן של המבוטח אולם כעת חייבים לוודא מימוש ההצעה ורצף כיסוי. ראה נספח 4.2.1.5. הביקורת מתרשמת כי עקב ההתמהמהות במתן תשובות ועקב לחץ בלוחות זמנים לאישור החידוש, המליץ יועץ הביטוח לחדש את הביטוח כדי להימנע ממצב בו הביטוח לא יהיה בתוקף. הביקורת סבורה כי בדיקת השינויים בין הפוליסה הקיימת לבין הפוליסה לחידוש אמורה להתבצע ע"י יועץ הביטוח בעצמו. הביקורת מציינת כי אם התהליך היה מתנהל טוב יותר, ניתן היה לבחון את כל המידע לעומק טרם אישור החידוש ואולי אף להצליח לצמצם את ההתייקרות המשמעותית בפוליסה.

**המלצה:** מומלץ כי רכזת הביטוחים תבצע מעקב על סיום ההתקשרויות עם חברות הביטוח בנושאי הביטוח השונים בהם העירייה מבוטחת. מומלץ לקבוע בנוהל את פרק הזמן לפני תום תקופת הביטוח שבו תפנה רכזת הביטוחים על מנת לקבל הצעות ביטוח זאת כדי להבטיח כי קיים פער זמן מספק בין מועד בחינת ההצעה לחידוש לבין המועד הנדרש לאישור החידוש. פער זמן מספק כאמור יאפשר בחינה מלאה ואיכותית של ההצעה שהוגשה ויצמצם מקרים בהם מאושר חידוש מבלי שהושלמה בחינה מקיפה ונאותה להצעה שהתקבלה לחידוש הביטוח. מומלץ כי יועץ הביטוח יקפיד על הכנת מסמך שינתח את השינויים החלים בין פוליסה אחת בשנה נתונה לפוליסה בשנה שלאחריה טרם אישור ההתקשרות על בסיס הפוליסה החדשה.

## הפקה וחינוך פוליסות ביטוח

הביקורת ביקשה לבחון את הליך חידוש הפוליסות בעירייה. לצורך כך ביקשה לקבל את רשימת כל פוליסות הביטוח לשנים 2022 ו 2023 ואת העתקי פוליסות הביטוח הקיימות והפעילות. הביקורת קיבלה פירוט הפוליסות הקיימות, בחלוקה ל 4 קטגוריות:

1. ביטוח נכסי העירייה - ביטוחים באמצעות איילון חברה לביטוח
2. ביטוח נושאי משרה וביטוח תאונות אישות - ביטוחים באמצעות הראל חברה לביטוח
3. ביטוח רכבים (חובה, מקיף וצד ג') - ביטוחים המבוצעים בהראל חברה לביטוח
4. ביטוח תאונות אישות לתלמידים - ביטוח באמצעות איילון חברה לביטוח

### מסמכי הפוליסה ודפי הרשימה:

מסמך הפוליסה - הינו חוזה הביטוח בין המבטח למבטח, החוזה מכיל את התחייבות המבטח ביחס לתגמול שהוא נטל עליו, על הפסדים או נזקים שיגרמו למבטח או שהמבטח יגרום לצד שלישי עקב סיכונים המפורטים בחוזה, חוזה הביטוח כולל סייגים והתניות לקיומו. חוזה הביטוח כולל על פי רוב חלק מבוא/כללי, הגדרות, סייגים, פרקי כיסוי, תנאים כללים ופרטי התקשרות עם המבטח.

דף הרשימה - הינו החלק של הפוליסה המודפס במחשב ואשר כולל את פרטי הפוליסה הספציפיים כגון: שם המבטח, כתובתו, סכומי הביטוח, גבולות אחריות ותנאים מיוחדים.

על חברת הביטוח להעביר למבטח הן את מסמכי הפוליסה והן את דפי הרשימה. ככל שסוכנות הביטוח מקבלת מסמכים אלו ישירות מחברת הביטוח, עליה לדאוג להעבירם למבטח בסמוך למועד שהתקבלו אצלה.

**3.15 ממצא:** בבדיקת הביקורת לתיעוד הקיים עבור הפוליסות כאמור, נמצא כי לא נשמר תיעוד למסמכי פוליסות הביטוח אולם נשמר תיעוד לדפי הרשימה עבור הפוליסות. מצב כאמור אינו תקין כיון שהעדר מסמכי הפוליסה יכול להוביל למצב בו המבטח לא יכיר את מלוא זכויותיו וחובותיו מתוקף הפוליסה ולפיכך עלול לקבל החלטות שאינן מיטביות עבורו בקרות אירוע ביטוח.

**המלצה:** הביקורת ממליצה לשמור תיעוד הן של מסמכי הפוליסה (חוזה הביטוח עבור כל ביטוח) והן של דפי הרשימה עבור כל פוליסה. במידה שמדובר במהדורות קבועות של פוליסות ביטוח, שאינן מתעדכנות כל שנה, ניתן לשמור את המהדורה האחרונה. במידה שבוצעו עדכונים במהדורות הפוליסה, יש לשמור את המהדורה המעודכנת אשר בכפוף לה מבוצע הכיסוי הביטוחי וכן לשמור תיעוד למהדורות קודמות (למקרי תביעה ככל שיהיו ביחס לתקופות עבר).

**תגובת המבוקרים:** דפי הרשימה בלבד מועברים לעירייה. אחראית הביטוחים בעירייה תפנה לסוכנויות הביטוח בבקשה לקבל את העתקי הפוליסות שהופקו כנדרש. במהלך הביקורת בוצעה פניה לסוכנות הביטוח לקבלת פוליסות ביטוח נושאי משרה שחודשה, הפוליסה ונספח השינויים לפוליסה (2021) הועברו לעירייה ולידי הביקורת.

להלן פירוט הפוליסות עבור כל אחת מ 4 הקטגוריות לשנים 2022 ו 2023:

1. פוליסות ביטוח נכסי העירייה - איילון חברה לביטוח בע"מ:

שם הפוליסה	סוג הכיסוי	סכום ביטוח / גבול אחריות שנת 2022	סכום ביטוח / גבול אחריות שנת 2023	פרמיה 2022	פרמיה 2023	שינוי ב %
<b>1 רכוש אש מורחב</b> נספחים 4.3.1.1 4.3.2.1	נדל"ן	250,000,000	262,500,000	<b>266,000</b>	<b>337,953</b>	<b>27%</b>
	פריצה	1,000,000	1,050,000			
	כל הסיכונים	500,000				
	נזק ללוח חשמל	500,000	525,000			
	ציוד חוצות	15,000,000				
מקסימום למקום	60,000,000	63,108,505				
<b>2 כספים וכספים בהעברה</b> נספחים 4.3.1.2 4.3.2.2	כספים וכספים בהעברה	20,000	21,000	<b>200</b>	<b>551</b>	<b>176%</b>
<b>3 צד ג'</b> נספחים 4.3.1.3 4.3.2.3	גבול אחריות למקרה ולתקופה	40,000,000	40,000,000	<b>670,000</b>	<b>847,000</b>	<b>26%</b>
<b>4 חבות מעבידים</b> נספחים 4.3.1.4 4.3.2.4	גבול אחריות למקרה ולתקופה	20,000,000	20,000,000	<b>96,000</b>	<b>110,880</b>	<b>16%</b>
	שכר עובדים	80,000,000	84,000,000			
<b>5 חבות מקצועית</b> נספחים 4.3.1.5 4.3.2.5	גבול אחריות למקרה ולתקופה	8,000,000	8,000,000	<b>60,000</b>	<b>66,000</b>	<b>10%</b>
<b>6 שבר מכני</b> נספחים 4.3.1.6 4.3.2.6	ציוד	2,500,000	2,625,000	<b>12,500</b>	<b>14,437</b>	<b>15%</b>
<b>7 עבודות קבלניות</b> נספחים 4.3.1.7 4.3.2.7	שיפוצים ו/או קבלנים	2,000,000 למחזור	2,100,000 למחזור	<b>8,000</b>	<b>8,800</b>	<b>10%</b>
		200,000 לעבודה	210,000 לעבודה			
<b>סה"כ</b>				<b>1,112,700</b>	<b>1,385,621</b>	<b>25%</b>

**3.16 ממצא:** בחינת פוליסת ביטוח נכסי העירייה לשנת 2023 ביחס לפוליסת ביטוח נכסי העירייה לשנת 2022 מעלה כי על פי רוב לא בוצע שינוי מהותי בסכומי הביטוח וגבולות האחריות, יחד עם זו חלה התייקרות של כ 25% בפרמיות הביטוח. פרמיית הביטוח לשנת 2022 עמדה על סך של 1,112,700 ₪ ראה נספח 4.3.1 בעוד פרמיית הביטוח לשנת 2023 עמדה על סך של 1,385,621 ₪ ראה נספח 4.3.2.

סוכנות הביטוח התייחסה במייל ההצעה לחידוש, להתייקרות המשמעותית בפרמיה. אחראית הביטוחים בעירייה הפנתה תשומת לב הגורמים המעורבים (בניהם יועץ הביטוח וגזבר העירייה) להתייקרות זו. הגזבר הפנה שאלה בעניין זה ליועץ הביטוח ויועץ הביטוח השיב כי חסרים אמנם פירוטים מהמבטח (חברת הביטוח) אולם מפאת לוחות הזמנים נדרש לאשר את חידוש הביטוח כפי שהוצע.

מהאמור עולה כי לא זו בלבד שחידוש הביטוח כלל התייקרות משמעותית לפרמיה, אלא שככל הנראה היו חסרים בידי יועץ הביטוח פרטים בעת המלצתו לאישור החידוש. ראה נספח 4.2.1.5.

הביקורת סבורה כי היה מקום למעורבות גדולה יותר של יועץ הביטוח ובעיקר של סוכנות הביטוח, בבדיקת השינויים ככל שבוצעו בפוליסה לחידוש ביחס לפוליסה הקיימת. כמו כן מצופה היה כי תבוצע בחינה עמוקה של סוכנות הביטוח ביחס להתייקרות המשמעותית בפרמיה ובחינה האם היא משקפת עלות הנובעת מהרחבת גבולות אחריות ו/או הרחבת כיסוי או שמא מדובר בהתייקרות מחירים גרידא.

**המלצה:** מומלץ לבצע בחינת הצעות חידוש ביטוח ובפרט לעניין היקף כיסויים והתייקרות מחירים בזמן מספק טרם חידוש הביטוח, באופן שיאפשר ניהול מו"מ ובחירת האופציה המיטבית עבור העירייה. מומלץ להימנע ממקרים בהם חידוש פוליסה מאושר עקב לחץ בלוחות זמנים וחשש לאי קיום רצף ביטוחי.

הביקורת ערכה השוואה בין פרמיות הביטוח כפי שנרשמו בכרטיסי הנהלת החשבונות לבין אלו כפי ששולמו בפועל (בהתאם לדפי הרשימה של הפוליסות), בטבלה להלן ניתן לראות כי **לא נמצאו פערים ברישום סכומי הפרמיה:**

.1

סוג פוליסה	שנה	עפ"י הנהלת החשבונות	עפ"י הפוליסה	הפרש בש"ח
איילון רכוש אש מורחב	2023	337,953	337,953	-
	2022	266,003	266,000	3 - לא מהותי
איילון רכוש אש מורחב תוספת	2023	11,705	11,705	-
	2022	ראה הערה *		
איילון כספים	2023	551	551	-
	2022	200	200	-
איילון חבות מעבידים	2023	110,880	110,880	-
	2022	96,000	96,000	-
איילון צד ג'	2023	847,000	847,000	-
	2022	670,000	670,000	-
איילון צד ג' תוספת	2023	42,524	42,524	-
	2022	ראה הערה *		
איילון חבות מקצועית	2023	66,000	66,000	-
	2022	60,000	60,000	-
איילון שבר מכני	2023	14,437	14,437	-
	2022	12,500	12,500	-
איילון עבודות קבלניות	2023	8,800	8,800	-
	2022	8,001	8,000	1 - לא מהותי

\*הערה: מדובר בהרחבה לפוליסות ביטוח אש ופוליסת ביטוח צד ג' לתקופה 19.07.23 - 31.12.23 בגין פארק מים חדש לבריכה העירונית של עפולה הכולל מתקנים לפעוטות ומתחמי מגלשות. ראה נספחים 4.3.2.8, 4.3.2.9

2. פוליסות ביטוח נושאי משרה וביטוח הוצאות משפטיות - הראל חברה לביטוח בע"מ:

שם הפוליסה	סוג הכיסוי	סכום ביטוח/גבול אחריות שנת 2022	סכום ביטוח/גבול אחריות שנת 2023	פרמיה 2022	פרמיה 2023	שינוי ב %
נושאי משרה נספחים 4.4.1.1 4.4.1.2	גבול אחריות למקרה ולתקופה	4,000,000	4,000,000	52,338	48,418	- 7.5%
הוצאות משפטיות נספחים 4.4.2.1 4.4.2.2	כיסוי ל 10 מנהלים	טווח סכומים בהתאם לחומרת העבירה	טווח סכומים בהתאם לחומרת העבירה	15,129	15,129	-

**3.17 ממצא:** הביקורת ערכה השוואה בין פרמיות הביטוח כפי שגרשמו בכרטיסי הנהלת החשבונות לבין אלו כפי ששולמו בפועל (בהתאם לדפי הרשימה של הפוליסות), בטבלה להלן ניתן לראות כי עבור שנת 2022 לא נמצאו פערים ברישום סכומי הפרמיה, הביקורת מתיינה להתייחסות הנהלת חשבונות ביחס לרישום הפרמיות לשנת 2023:

סוג פוליסה	שנה	עפ"י הנהלת החשבונות	עפ"י הפוליסה	הפרש בש"ח
נושאי משרה	2023		48,418	
	2022	52,338	52,338	-
הוצאות משפטיות	2023		15,129	
	2022	15,129	15,129	-

**3.18 ממצא:** פוליסת ביטוח נושאי משרה אושרה לחידוש ב 12.06.23, שולמה ב 01.07.23 וחודשה לתאריך 01.07.23 ראה נספח 4.4.1.2, נספח 4.4.1.3 ונספח 4.4.1.4. עם זאת נכון למועד עריכת הביקורת טרם התקבלו בעירייה דפי הרשימה לפוליסה שחודשה.

**המלצה:** מומלץ לוודא קבלת דפי הרשימה של הפוליסות בסמוך למועד הפקת הפוליסה ו/או חידושה. מומלץ לקיים מעקב מול סוכנות הביטוח ולוודא קבלת דפי הפוליסות כנדרש.

**תגובת המבוקרים:** לאור ממצא הביקורת, פנתה אחראית הביטוחים בעירייה לסוכנות הביטוח של החברה למשק וכלכלה, בתגובה (מתאריך 09.08.23) נמסר כי "דפי הרשימה בהפקה בחברת הביטוח" ראה נספח 4.4.1.5 כמו כן, צורפו למענה תנאי הפוליסה וסייגים לפוליסה, ראה נספח 4.4.1.6 ונספח 4.4.1.7

**3.19 ממצא:** בחינה מדגמית שבוצעה לדפי פוליסת ביטוח הוצאות משפטיות לשנת 2022 ולשנת 2023 מעלה כי לא קיימים פערים בפרמיות הביטוח, בגבולות אחריות ובתנאי הפוליסה.

לאור העובדה כי דפי פוליסת הביטוח עבור נושאי משרה לשנת 2023 לא התקבלו, לא ניתן לבצע בחינה מדגמית לתאימות הפוליסה המחודשת בהיבט גבולות האחריות והמידע הנוסף הכלול בדפי הפוליסה.

**המלצה:** מומלץ לוודא קבלת דפי הרשימה של הפוליסות בסמוך למועד הפקת הפוליסה ו/או חידושה. מומלץ לקיים מעקב מול סוכנות הביטוח ולוודא קבלת דפי הפוליסות כנדרש.

**פוליסות ביטוח רכבים (חובה, מקיף וצד ג') - הראל חברה לביטוח בע"מ:**

פרטים	שנת 2022	שנת 2023	שינוי
מס' כלי רכב - מתוך מצבת כלי רכב	97 *	90 **	קיטון של 0.7%
	נספח 4.5.1.1	נספח 4.5.1.2	
פרמיית ביטוח חובה	לא התקבל בנפרד	₪ 245,409	
פרמיית ביטוח מקיף וצד ג'	לא התקבל בנפרד	₪ 463,170	
סה"כ פרמיה	₪ 572,655	₪ 708,579	גידול של 24%
	נספח 4.5.2.1	נספח 4.5.2.2	
		נספח 4.5.2.3	

\* מתוכם 6 כלי רכב בביטוח עבור חלקיות השנה כמפורט להלן: 2 כלי רכב ירדו מהכביש ב 29.08.22, 1 כלי רכב נמכר ב 25.01.22, 3 כלי רכב חדש החל מ 18.05.22, 20.07.22, 06.09.22. כמו כן מתוכם 2 כלי רכב עבורם נרכשה תוספת של נהג צעיר/חדש החל מ 17.05.22 ו 16.11.22.

\*\* מתוכם 8 כלי רכב חדשים (7 מ 03.23 ו 1 נוסף ללא התייחסות לתאריך בקובץ המצבת) ועוד 1 רכב שמספרו 189-501-78 לגביו נרשם במכרז שלא נדרש לתמחר ובמצבת צוין כי הביטוח חודש לטובת מעבר סטט רק בפברואר 2023.

בנובמבר 2022 יצאה העירייה במכרז פומבי (מכרז פומבי 26/2022) לעריכת ביטוחי רכבי העירייה עבור ביטוח מקיף וביטוח צד ג' לשנת 2023, ראה נספח 4.5.3.1.

מאחראית הביטוחים בעירייה נמסר כי אף חברת ביטוח, למעט הראל חברה לביטוח בע"מ, לא הסכימה לגשת למכרז ולא העבירה הצעה לחידוש הביטוח. לאור האמור, נאלצו לבחור בהצעה של חברת הראל, למרות שהייתה כרוכה בהתייקרות משמעותית במחיר.

**3.20 ממצא:** לא הועבר לידי הביקורת תיעוד להחלטה בדבר זכיית חברת הראל במכרז לעריכת ביטוחי רכבי העירייה לשנת 2023.

**המלצה:** מומלץ לוודא קיומו של פרוטוקול החלטה המעגן את זכיית הראל חברה לביטוח בע"מ במכרז לעריכת ביטוחי רכבי העירייה, מומלץ כי הפרוטוקול יכלול תיעוד למספר המציעים, יתרונות וחסרונות כל הצעה (ככל שהתקבלה יותר מהצעה אחת) והשיקולים בבחירת הזוכה.

**3.21 ממצא:** בחינת מסמכי ההצעה הזוכה, שהועברו לידי הביקורת, מעלה כי הצעת המשתתף, כפי שמפורטת בנספח 7 למכרז כוללת פירוט פרמיה בכתב יד עבור כל כלי רכב, כמו כן אינה כוללת סיכום הפרמיה. מידע באופן האמור מקשה על ביצוע בקרה האם החיוב בפועל תואם לסך הפירוטים כפי שהתקבלו בהצעה. ראה נספח 4.5.3.1.

**המלצה:** מומלץ כי מכרז בו נדרשים נתונים כספיים מרובים, יכלול דרישה לקבלת פירוט הנתונים הכספיים בקובץ אקסל באופן שיאפשר בדיקה ובקרה ויצמצם את המקרים לטעויות חישוב/סיכום והקלדה.

**תגובת המבוקרים:** לאור הממצא כאמור ולאור הקושי האובייקטיבי בביצוע השוואה לנתונים שהוצעו במסגרת המכרז ביחס לאלו הקיימים הלכה למעשה, ביצעה הביקורת חישוב עצמאי לסכום הפרמיות כפי שהוגשו בנספח 7 למכרז (ראה נספח 4.5.3.2) למול סכומי הפרמיות ששולמו בפועל עבור ביטוחי רכב חובה ועבור ביטוחי רכב מקיף וצד ג' (ראה נספח 4.5.2.2 ונספח 4.5.2.3), להלן מוצגים בטבלה הנתונים כפי שבאו לידי ביטוי במכרז ולידם מוצגים הנתונים בפועל (אשר מבוססים על מצבת כלי רכב ועל אסמכתאות תשלום שהועברו לידי הביקורת):

פער	בפועל	נספח 7 למכרז	כמות כלי רכב
1	81	80	סה"כ פרמיית ביטוח חובה
₪ 12,041	₪ 245,409	₪ 257,450	סה"כ פרמיית ביטוח מקיף
₪ 1,250	₪ 463,170	₪ 464,420	סה"כ
<b>₪ 13,291</b>	<b>₪ 708,579</b>	<b>₪ 721,870</b>	

**3.22 ממצא:** נמצא פער של רכב אחד (גידול) בין מצבת הרכבים בפועל לבין זו שהוצגה בנספח 7 למכרז. כמו כן נמצא פער של 12,041 ₪ (קיטון) בפרמיית חובה בפועל ביחס לזו שהוצגה במכרז וכן ופער של 1,250 ₪ (קיטון) בפרמיית ביטוח מקיף בפועל ביחס לזו שהוצגה במכרז.

**המלצה:** ככל שלאחר הזכייה במכרז הוחלט לעדכן את רשימת כלי הרכב הנדרשים לביטוח, מומלץ לשמור תיעוד שיכלול התייחסות לעדכון שבוצע כולל ההשלכה כספית הנובעת מהעדכון.

**3.23 ממצא:** בחינת המידע הכלול בטבלה מעלה כי קיימת התייקרות של כ-24% בפרמיית הביטוח בשנת 2023 ביחס לשנת 2022, התייקרות זו מתחדדת לאור העובדה כי חל קיטון בכמות הרכבים המבוטחים.

**המלצה:** ככל שההצעה הזוכה במכרז נבחנה ונמצא שהיא כוללת התייקרות משמעותית בפרמיה, נדרש היה לתת את הדעת ביחס להתייקרות זו ומומלץ היה לעגן בפרוטוקול ההחלטה על הזכייה במכרז, התייחסות לנושא זה כחלק מהשיקולים שעמדו בפני מקבלי ההחלטות בבחירת ההצעה הזוכה.

**תגובת המבוקרים:** מאחראית הביטוחים בעירייה נמסר כי לאור העובדה שאף חברת ביטוח למעט הראל לא השתתפה במכרז, לא עמדה בפני העירייה ברירה, אלא לקבל את ההצעה שהתקבלה מהראל למרות שכללה התייקרות משמעותית בפרמיית הביטוח.

#### **פוליסות ביטוח תאונות אישיות תלמידים - איילון חברה לביטוח בע"מ:**

ביטוח תאונות אישיות לתלמידים הינו ביטוח הנערך לכלל התלמידים הזכאים לחינוך חינוך, הלומדים במוסד חינוך הנמצא בתחום שיפוטה של הרשות המקומית. הביטוח נערך בהתאם להוראות סעיף 6(ד1) לחוק לימוד חובה, תש"ט 1949.

החל מ-1.9.2016 (שנת הלימודים תשע"ז) הביטוח נערך במסגרת מכרז פומבי ארצי שנערך עבור כלל רשויות החינוך המקומיות בישראל. פרמיית הביטוח נקבעת על ידי שר החינוך באישור ועדת החינוך של הכנסת, ותנאי הכיסוי הביטוחי נקבעים באמצעות מכרז פומבי ארצי. במכרז הארצי האחרון שפורסם זכתה "איילון חברה לביטוח בע"מ".

שנת לימודים	פילוח תלמידים	כמות תלמידים מבוטחים	דמי ביטוח לתלמיד	פרמיית ביטוח מחושבת	פרמיית ביטוח בהנהלת חשבונות	פער
תשפ"ב (ספטמבר 2021 - אוגוסט 2022)	בתי ספר וגנים נספח 4.6.1.1	7,261	₪ 49	₪ 430,220	₪ 509,309 נספח 4.1.1.3	₪ 79,089
	מוסדות חינוך מוכשר (מוכר שאינו רשמי) נספח 4.6.1.2	1,519				
	סה"כ	8,780				
תשפ"ג (ספטמבר 2022 - אוגוסט 2023)	בתי ספר וגנים נספח 4.6.2.1	7,492	₪ 69	₪ 687,171	₪ 424,298 נספח 4.1.2.3	262,873 ₪ -
	מוסדות חינוך מוכשר (מוכר שאינו רשמי) נספח 4.6.2.2	2,467				
	סה"כ	9,959				

**3.24 ממצא:** עבור שנת לימודים תשפ"ב (ברובה שנת 2022) נמצא פער של 79,089 ₪ ברישום הוצאות פרמיית ביטוח תאונות אישיות תלמידים ביחס לדיווח שהועבר לסוכנות הביטוח.

**המלצה:** יש לוודא תאימות בין כמות תלמידים מדווחת לצורכי ביטוח לכמות תלמידים בפועל וכן לוודא תאימות בין סכומים שהועברו לסוכנות הביטוח לבין אלו שנרשמו בספרי הנהלת החשבונות.

**3.25 ממצא:** עבור שנת לימודים תשפ"ג (ברובה שנת 2023) נמצא פער של 262,873 - ₪ כלומר רישום הוצאות פרמיה נמוך בכ 263 אל"ש ביחס לדיווח שהועבר לסוכנות הביטוח.

**המלצה:** יש לוודא תאימות בין כמות תלמידים מדווחת לצורכי ביטוח לכמות תלמידים בפועל וכן לוודא תאימות בין סכומים שהועברו לסוכנות הביטוח לבין אלו שנרשמו בספרי הנהלת החשבונות.

**3.26 ממצא:** נמצא כי עבור שנת 2023 קיים פער משמעותי של כ 1,308 תלמידים בין מספר התלמידים אותם מבקשת העירייה לבטח בשני אישורים שונים אשר העבירה העירייה לסוכנות הביטוח, (מספר תלמידים ללא תלמידי חינוך מוכשר) כמפורט להלן:

על פי טופס "הצטרפות להסדר כיסוי תאונות אישיות תלמידים" מתאריך 28.08.22, מספר התלמידים אותם העירייה מבקשת לבטח, עומד על 8,800 תלמידים. ראה נספח 4.6.2.3

בעוד שעל פי טופס "עדכון מספר תלמידים ורשימת מוסדות" מתאריך 30.10.22, מספר התלמידים אותם העירייה מבקשת לבטח, עומד על 7,492 תלמידים ובתוספת. ראה נספח 4.6.2.1

**המלצה:** דיוק בכמות התלמידים המבוטחת הינו קריטי. על העירייה לוודא כי כלל התלמידים עליהם חל חוק חינוך חובה, מבוטחים בפוליסת ביטוח תאונות אישיות.



# פערי מיגון במוסדות חינוך

דוח  
מבקר העירייה  
לשנת 2023



**עפולה**  
סיפור הצלחה יזרעאלי



## 1. כללי:

מערכת החינוך נדרשת להיערך לפעילות במצבי חירום שונים. האחריות להכנת מערכת החינוך הפורמלית והבלתי פורמלית לשגרת לימודים בחירום מוטלת על העירייה באמצעות מכלול החינוך והיא כוללת בין היתר, הכנת תוכניות לימודים למלחמה בהתאם לתפוסת המקלטים והמרחבים המוגנים במוסדות החינוך והכנת תוכניות עבור מוסדות חינוך חסרי מיגון לקיום לימודים במוסדות חליפיים ממוגנים, בהתאמה למדרגי מדיניות ההתגוננות (בהכרזת "מצב מיוחד בעורף").

הפעולות שיש לבצע בעתות שיגרה כדי להכין את המוסד החינוכי לקיום לימודים בשעת חירום מעוגנות ב"נוהלי שעת חירום במערכת החינוך", הוראת קבע מס' 0155 (להלן - **הנוהל** או **נוהל משרד החינוך**) המהווים סדרה של שמונה עשר נהלים אשר קיבלו תוקף ביום 3.1.2019 וב"תיק אב להיערכות העירייה והמועצה המקומית לחירום" מעודכן נכון לחודש 6.2021 (להלן - **תיק האב**).

אחד הנושאים החשובים בהם עוסק נהל שעת חירום הינו מוכנות קליטת התלמידים במרחבים המוגנים והשימוש שנעשה בהם בעתות שיגרה.

## מרחבי מיגון:

מוסדות החינוך נדרשים להיערך למצבי חירום שונים ולעתים אף לנהל שיגרה בחירום שכן קיימים תרחישים המאפשרים הפעלת מוסדות החינוך גם בשעת חירום אולם אלה מחייבים כי יהיו בהם מרחבי מיגון הולמים לכלל השוהים בהם.

בדיקת תקינות מקלטים מעוגנת בתקנות ההתגוננות האזרחית (מפרטים לבניית מקלטים), תש"ן - 1990 (להלן - **תקנות ההתגוננות**) אשר מגדירות את הדרישות הקשורות לבניית ותחזוקת המקלטים.

דרישות אלה ודרישות נוספות מקבלות ביטוי ב"מנחה לתחזוקת מקלטים ולשימוש דו תכליתי במקלטים ברשויות מקומיות" של מפקדת פיקוד העורף (להלן - **המנחה** או **המנחה לתחזוקת מקלטים**) מחודש יוני 2014. בהמשך לכך, "נוהל שימוש דו תכליתי במקלטים" של משרד החינוך (להלן - **נוהל המקלטים**) קובע כי העירייה תעניק טופס אישור לשימוש דו תכליתי במקלט כתנאי להפעלת המקלט בשימוש דו תכליתי (להלן - **טופס אישור שימוש**).

## 2. מטרת והיקף הביקורת:

לבחון את הפעולות שמקיימת העירייה באמצעות מחלקת ביטחון מוסדות חינוך (להלן - **מחלקת מוס"ח**) שבאגף חירום וביטחון (להלן - **אגף חירום וביטחון**) על מנת להבטיח מרחבים מוגנים תקינים ושמישים המסוגלים לתת מענה לכל האוכלוסייה השוהה במוסדות החינוך.

הביקורת בחנה את היערכות העירייה לקיום מיגון לכלל השוהים במוסדות החינוך ואת הפעולות שהיא מקיימת על מנת להבטיח את תקינותם של המרחבים המוגנים וככל שנעשה בהם שימוש דו תכליתי, את הפעולות שהיא מבצעת על מנת להבטיח מעבר מהיר מהשימוש היומיומי לתכלית שלשמה הוקם המרחב המוגן.

## 3. מתודולוגיה:

**סקר פקע"ר:** הביקורת בוצעה באמצעות ניתוח של תוצאות סקר שביצע פיקוד העורף (להלן - **פקע"ר**) אשר בחן סוגיות שונות הנוגעות לפערי המיגון במוסדות החינוך. בחינת פערי המיגון בוצעה באמצעות ניתוח נתוני שטחי המרחבים המוגנים הקיימים במוסדות החינוך מול מספר התלמידים בפועל.

**ביקורת מדגמית:** בדיקה שניה שבוצעה הייתה באמצעות ביקורת מדגמית שבוצעה בחודש מרץ 2024 ע"י הביקורת (להלן - **הביקורת המדגמית**) והיא נערכה בחמישה מוסדות חינוך המצויים בשכונות הוותיקות של העיר - עפולה עילית וגבעת המורה, זאת לאור העובדה כי מדובר באזורים בהם מוסדות החינוך הינם ישנים ומשום כך קיימת היתכנות למציאת ליקויים מהותיים הן מבחינת איכות מרחבי המיגון והן מבחינת פערי מיגון. בסקר זה נבדקה עמידת המרחבים המוגנים בהוראות כפי שמופיעות בנהלים ובחוזרים השונים של פקע"ר ומשרד החינוך.

#### 4. פערי מיגון:

**תפיסת המיגון במוסדות החינוך:** על פי נספח ז' לנוהל 4 שבנוהל משרד החינוך (להלן - **נספח ז'**) תפיסת המיגון החדשה למיגון האוכלוסייה במדינת ישראל מתבססת על מרחב מוגן זמין המספק לחוסים בו הגנה מפני נשק קונבנציונאלי ובלתי-קונבנציונאלי לזמן שהייה של מספר שעות. תפיסה זו תקפה גם לגבי מוסדות החינוך והיא קובעת סדרי עדיפויות באשר למרחבים המוגנים בהם יש לשהות ע"פ המרחב "הכי מוגן" שיש ע"פ הסדר הבא: מקלט, מרחב מוגן תקני, חדר מדרגות, מרתף וחדר אטום.

המרחבים המוגנים שבבנייתם החלו החל משנת 1992, תוכננו לקלוט תלמידים ע"פ מפתח של 15 מ"ר לכל כיתת אם עבור כיתות א' -י, 7.5 מ"ר לכל כיתת אם עבור כיתות יא' - יב' זאת בשל ההנחה שרבים מתלמידי כיתות אלה יוקצו לביצוע משימות במפעלים חיוניים וברשויות מקומיות.

תפיסת המיגון קובע כי מוסד שיש בו מקלוט מלא לכלל בית הספר יתמגן במקלטים הקיימים בעת הצורך. עבור תלמידים בכיתות מרוחקות מהמקלט - שלא יצליחו להגיע למקלט/למרחב המוגן התקני תוך זמן ההתראה העומד לרשותם באזור שבו הם נמצאים ועל פי מפת ההתגוננות של פיקוד העורף - יש לקבוע את המרחב "הכי מוגן שיש".

בית ספר שיש בו מיגון חלקי (למשל מקלוט המספיק ל-50% מאוכלוסיית בית הספר) ימגן במקלט תלמידים מהכיתות הקרובות לאותו מקלט. עבור שאר התלמידים יש להכין חדרים אטומים.

תפיסת המיגון קובעת את המרחבים המוגנים הנדרשים לכיתת אם המניחה כי בכיתה יש 30 תלמידים, אולם לא קיימת התייחסות למרחבים מוגנים כולל שטחי מקלוט פר אדם. בהתאם לכך מחושבים שטחי המיגון עבור תלמידים ביסודי לפי שטח של 0.5 מ"ר. שטח מיגון בבתי ספר בחטיבות העליונות (כיתות י' - יב') עומד על 0.3 מ"ר לאדם.

#### ממצאי הביקורת:

##### מענה לימודי עבור בתי ספר בהם קיים פער מיגוני:

בחודש ינואר 2024 נתבקשו מנהלי מוסדות החינוך להכין תוכנית לימודים לפי צבעי חירום. למנהלים הובהר כי מטרת התכנית - למידה לפי צבעי חירום שתכליתה להגדיר את מספר התלמידים שילמדו מהבית ומס' התלמידים שיגיעו לבית הספר בכל מצב כמפורט מטה:

**ירוק** - לימודים כבשגרה ללא צורך במיגון. **צהוב** - לימודים כאשר כלל המקלטים בבית הספר תקינים ומכילים לפי בדיקה את כלל התלמידים בעת אזעקה. **כתום** - לימודים לפי אישור המצב המדיני / אזורי. מנהלי בתי הספר נתבקשו לשים דגש על צבע קביעת תוכנית לימודים במצב של צבע **צהוב**.

#### ממצא הביקורת:

נמצא כי אף אם מנהלי בתי הספר הכינו תוכניות לימוד בחירום, תוכניות אלה לא הועברו אל אגף ביטחון וחירום ואל מנהל חינוך.

**המלצת הביקורת:** על מנהל החינוך ואגף ביטחון וחירום לרכז ולבחון את הלימות תוכניות הלמידה בחירום במוסדות החינוך בעיר, בהתאם למגבלות המיגון הקיימות בהם.

**פערי מרחבים מוגנים בין מדידות פקע"ר למדידות העירייה:**

במהלך חודש מרץ 2024 בחנה הביקורת את פערי המיגון הקיימים במוסדות החינוך. הבדיקה התבצעה באמצעות ניתוח נתוני מדידה שביצע אגף ההנדסה בעירייה בתחילת שנת 2024 ובאמצעות סקר שביצע פקע"ר בתוך מוסדות החינוך במהלך חודש נובמבר 2023 ותרגום נתונים אלה לפוטנציאל קליטה מקסימלי. נתוני המדידה שנמצאו הינם כדלקמן:

שם בית הספר	מרחב מוגן ע"פ עירייה	מרחב קיים ע"פ פקע"ר	פערי שטחים במדידות
אורט יהודה	520	280	240
אורט אורן (עפולה)	517	301	216
גוונים	60	270	210
אורט אלון בן גוריון	187	366	179
חט ארז	167		167
אלומות	312	150	162
רימונים	144		144
כרמים בעמק	205	72	133
אולפנת צביה	70	160	90
נועם מוריה	48	123	75

**ממצא הביקורת:**

נמצאו פערים בין השטחים שנמדדו ע"י העירייה לבין מדידות הפקע"ר, אשר הבולטים שבהם מופיעים בטבלה שלעיל. הביקורת מציינת כי אף שהמדידה של פקע"ר חישבה את השטחים נטו, קרי, השטחים בניכוי המרחבים בהם קיים ציוד שאינו ניתן לפינוי, הפערים כאמור בטבלה שלעיל הינם גדולים ואינם מאפשרים קביעת תוכנית לימודים בחירום, נוכח העדר מידע אמין על שטחי המיגון האמיתיים.

**המלצת הביקורת:** יש לבצע בדיקה של מהות פערי המדידה שכן לנתונים אלה יש משמעות בקביעת מדיניות הלמידה בחירום במוסדות החינוך.

## פערי המיגון:

הביקורת בחנה את משמעות פערי המיגון במונחים של העדר פתרון מיגון לתלמידים. נתוני פערי המיגון כפי שמשקפים במדידות שביצעו העירייה ופקע"ר הינם כדלקמן:

שם בית הספר	תלמידים ואנשי סגל	סוג מוסד	מרחב מוגן (מ"ר) גדרש	מרחב מוגן (מ"ר) קיים	תלמידים ללא מיגון	פער מיגון באחוזים
דרך אמת בנות*	490	ישן	245	41	408	83%
אורט אלון בן גוריון	900	ישן	270	187	277	31%
אורט אורן*	1,236	ישן	371	301	233	19%
דרך אמת בנימ (יסודי)	427	ישן	214	100	227	53%
נועם מוריה	295	ישן	148	48	199	67%
מרום *	200	ישן	100	40	120	60%
אולפנת צביה	350	ישן	105	70	117	33%
יהלום	599	חדש	300	257	85	14%
בית זאב	600	ישן	300	283	34	6%
מעלות ניסים	260	ישן	130	120	20	8%
חט ארז	350	ישן	175	167	17	5%
גוונים	545	ישן	273	270	5	1%
בן צבי E30FB9:C31	185	ישן	93	90	5	3%
אוהל מאיר	410	חדש	205	286		
אלומות	263	חדש	132	312		
אלון יזרעאל	568	חדש	284	317		
מסילת ישרים	172	ישן	86	87		
שהם	540	חדש	270	386		
תדהר	436	חדש	218	427		
אורט יהודה	285	ישן	86	520		
יובלים CP	60**	ישן	30	200		
כרמים בעמק	155	חדש	78	205		
מעין	125	חדש	63	133		
ישיבה לצעירים עפו' לה*	54	ישן	16	125		
ויזניץ - בנות מרגלית	198	חדש	99	180		

\*הנתונים נלקחו ממדידות שבוצעו ע"י הפקע"ר

\*\* התקן לתלמיד מחושב ע"פ מספר התלמידים בלבד

## ממצאי הביקורת:

☒ מהנתונים שבטבלה עולה כי קיימים שמונה מוסדות חינוך בהם ישנם פערי מיגון משמעותיים. מבין אלה, מרחבים מוגנים בשישה מוסדות הינם במבנים ישנים אשר לפחות שלושה מהם, פרט לעובדה שאינם יכולים להכיל את כל התלמידים, נמצאים לעתים גם במצב תחזוקתי ירוד.

☒ בביה"ס דרך אמת בנות קיימים פערי המיגון הגדולים ביותר, במונחים יחסיים ואבסולוטיים כאחד. והם אף גבוהים יותר מהמופיע בטבלה שלעיל, נוכח העובדה כי מצב המקלט הינו גרוע וספק אם מספק מענה מיגוני ראוי. נמצא כי על אף האמור לעיל לא הועברה תוכנית למידה בחירום למנהל חינוך ואגף ביטחון וחירום.



## 5. ניהול ופיקוח על המרחבים המוגנים בשגרה:

### 5.1 דרכי דיווח:

נספח ז' יחד עם נוהל המקלטים גיבשו מספר כללים שתכליתם להבטיח קיומו של ציוד חיוני שיש במרחבים המוגנים לצד פעולות שיש לבצע על מנת להכשיר את המרחבים הללו. ככל שקיימים ליקויים כלשהם נדרשים רכזי הביטחון המוסדיים לדווח עליהם לקב"ט מוס"ח זאת על מנת לתקן ליקויים במרחבים המוגנים וע"מ לשמור על כשירותם גם בעתות שגרה. הביקורת בחנה הביטים הקשורים במדיניות בקרה ודיווח בקשר לכשירותם של המרחבים המוגנים

### טופס דיווח - ממצאי הביקורת:

נמצא כי לא קיים נוהל דיווח על ליקויים במרחבים המוגנים.

כן נמצא כי לא מתבצעת בדיקה של תקינות המרחבים המוגנים המתבססת על דרישות נספח ז' ולפיכך קיימים ליקויים אשר על אף שניתן לתקנם במהירות ובתקצוב מינימלי, כגון, סימון דרכי גישה למרחבים מוגנים, סימון פתחי יציאה ומעקות, התקנת תאורת חירום וכו', ליקויים אלה לא מתוקנים במשך תקופה ארוכה.

**המלצת הביקורת:** הביקורת ממליצה להכין טופס דיווח סטנדרטי ובו יהיו כל הנושאים אותם יש לבדוק כאמור בנספח ז' ובנוהל המקלטים. להלן דוגמה לטופס זה:

הערות	שם המרחב המוגן		נושאי הבדיקה	מספר סידורי
	תקין *	קיים *		
			דלת פלדה + גומיות	1
			פתחי חירום + גומיות	2
			דרכי גישה מפתחי החירום החוצה	3
			האפשרות לפתיחה מבפנים של פתחי החירום	4
			רטיבות / חדירת מים	5
			תאורה רגילה	6
			תאורת חירום - 4	7
			האם המקלט / המרחב המוגן משמש כדו-תכליתי?	8
			תכנית לפינוי הציוד תוך 4 שעות	9
			ברזים / כיורים	10
			תאי שירותים - קבוע/כימי	11
			משאבה חשמלית/ידנית	12
			מדרגות/מעקות	13
			שקע לטלפון	14
			שקע לטלוויזיה + רדיו	15
			סימון זוהר בתוך המקלט	16
			סימון זוהר של דרכי גישה למקלט	17
			שקעי חשמל	18
			אלונקה	19
			מיכל מים	20
			תיק עזרה ראשונה	21
			מערכת סינון אוויר- תיבת נוח/אחר	22

מומלץ כי טופס זה ימולא מידי שנה בסיום שנת הלימודים, זאת על מנת שניתן יהיה לקבוע תוכנית עבודה לתיקון הליקויים עוד במהלך החופש הגדול.

**5.2 שימוש במקלטים דו תכליתיים:**


על מנת לשמור על המרחבים המוגנים, קובע נוהל משרד החינוך כי מומלץ לתחזקם ולהשתמש בהם גם בשגרה. לשם כך ניתן נספח ז' בנוהל העוסק ב"תפיסת המיגון במוסדות החינוך", המלצות שונות לתחזוקה ובהן:

- אפשר להסב ולתחזק את המקלט לשימוש דו-תכליתי על ידי עבודות בינוי בסיסיות כגון איטום, ריצוף, תאורה, התקנת תקרה אקוסטית וצביעה והוספת מרכיבים כגון "ונטות", משאבות ומזגנים מפוצלים.
- שימוש במקלט כמקלט דו תכליתי דורש אישור על גבי טופס מיוחד של הרשות המקומית - **"אישור שימוש דו תכליתי במקלט מוסדות חינוך"**, המאשר את השימוש הדו תכליתי המסוים. האישור ימצא אצל רכז הביטחון הבית ספרי.
- השימוש הדו תכליתי נועד לצורך שימור ותחזוקת המקלט באופן שוטף תוך ניצולו לצרכים פדגוגיים וחברתיים אך הפעילות שמתקיימת במקלט היא פעילות משנית שלא תפריע או תסתור את ייעודו העיקרי של המקלט.
- קיימת תוכנית מאושרת ע"י מנהל המוסד והרשות המקומית לפינוי המקלט תוך ארבע שעות מהכרזה על היערכות לשעת חירום. נוהל המקלטים קובע כי במועד מתן האישור יציג מנהל המוסד תוכנית הקובעת את צוות הפינוי של הציוד ואת המרחב אליו יפונה הציוד מהמקלט הדו תכליתי.
- בהמשך, מונה נוהל המקלטים הדו תכליתיים את הפעילויות שניתן לקיים במקלט ובהן כיתות ספח עם ריהוט בסיסי, חוגים העושים שימוש בציוד הניתן לפינוי מהיר, מועדוני נוער, מועדוני קשישים, בתי כנסת ובתי מדרש עם ריהוט קל ומשחקיות.


הביקורת בחנה את המעקב שמבצעת הרשות על השימוש במקלטים דו תכליתיים.

**שימוש במקלטים דו תכליתיים - ממצאי הביקורת:**

נמצא כי מרחבים מוסבים לשימוש דו תכליתי מבלי לקבל את אישור העירייה. אגף ביטחון וחירום אינו מכיר את המסמך אותו נדרש ביה"ס למלא על מנת לקבל את אישור העירייה לשימוש הדו תכליתי במקלט.



מדינת ישראל  
משרד החינוך



סיקוד העירייה

סמל  
הרשות המקומית

**אישור שימוש דו-תכליתי במקלט מוסדות חינוך**

1. **הריני מאשר/ת שימוש דו-תכליתי במקלט:**

\_\_\_\_\_

לשימוש דו תכליתי: \_\_\_\_\_

2. **שם המוסד החינוכי:** \_\_\_\_\_

3. **סמל מוסד:** \_\_\_\_\_

4. **תוקף האישור על פי המוגדר בחוק ל- 3 שנים ובכפוף לתנאים והנחיות פקע"ר והרשות המקומית החל מזהתאריך:** \_\_\_\_\_

שם \_\_\_\_\_ תפקיד \_\_\_\_\_ רשות מקומית \_\_\_\_\_

☑ רחוב דבורה הנביא 2, ת"ד 202, ירושלים 9100201 ☑ 02-5602234 ☑ 02-5603324 ☑ 02-5602636  
 מועדון "יש" ירושלים | מועדון "יש" ירושלים | מועדון "יש" ירושלים  
 מועדון "יש" ירושלים | מועדון "יש" ירושלים | מועדון "יש" ירושלים  
 מועדון "יש" ירושלים | מועדון "יש" ירושלים | מועדון "יש" ירושלים

ספוד 4 ספוד

כפי שיוצג בהמשך, חלקם של המרחבים המוגנים מלאים בציוד המקטין את פוטנציאל התפוסה ואין להם תוכנית פינוי מאושרת עבור שעות חירום.

**המלצת הביקורת:** יש לקבוע נוהל המחייב מוסדות חינוך לקבל את אישור הרשות להסבת מקלט לשימוש דו תכליתי.

### 5.3 שימוש במקלט ככיתת אם:

על פי נוהל מקלטים דו תכליתיים, חל איסור על הפיכת מקלט לכיתת אם.

#### שימוש במקלטים ככיתות אם - ממצאי הביקורת

נמצא כי מקלט השייך לבי"ס מרום, משמש בשגרה ככיתת אם לתלמידים מבי"ס מסילת ישרים.

**הערת הביקורת:** הביקורת מציינת כי העובדה שתלמידי בי"ס מסילת ישרים נאלצים ללמוד במקלט השייך לבי"ס מרום מעידה על מצוקה ממשית הנובעת ממחסור בכיתות.

### 5.4 תוכנית פינוי בשע"ח:

תפקידו העיקרי של המקלט הוא לספק בראש ובראשונה הגנה ולכן אין לקיים פעילות שתסתור או תפריע ליעודו של המקלט. כך למשל, חל איסור על הצבת ציוד וריהוט אשר כדי לפנותו יש להסתייע בסבלים ואנשי מקצוע דוגמת ציוד וריהוט חריג בגודל או במשקל, ארונות גניזה, חדרי כושר, ציוד המקובע לרצפה וכונניות המוצבות במרכז המקלט. ברשימת השימושים המותרים ניתן למנות כיתות ספח עם ריהוט בסיסי של שולחן וכיסא לתלמיד, פעילות חוגים אחר הצהריים העושה שימוש בציוד ואביזרים הניתנים לפינוי בנקל, פעילות תרבותית וחברתית שמקיימת הרשות, בתי כנסת/ בתי מדרש עם ריהוט קל, משחקייה לילדים וכיוצ"ב.

מוסדות חינוך מקבלים אישור לשימוש דו תכליתי במרחב מוגן אשר מותנה "באפשרות החזרת המקום ליעודו בשעת חירום" קרי, השמשת המקום לצורך שהייה בו, תוך 4 שעות מהכרזה על היערכות לשעת חירום. לשם כך נדרש כי תפוסת הציוד הקבוע והרהיטים לא תעלה על 20 אחוזים משטח המקלט. כן נדרש המוסד להכין תוכנית פינוי של הציוד אשר תיקבע ותאושר ע"י המוסד החינוכי והרשות המקומית.

#### תוכנית פינוי בשע"ח - ממצאי הביקורת:

נמצאו מרחבים מוגנים בהם קיים ציוד כבד התופס חלק ניכר משטח המרחב המוגן ואשר לא קיימת לגביהם תוכנית פינוי:

- בבי"ס אורט אורן מקלט 2.38 משמש כאולם ספורט המכיל ציוד כבד.
- מקלט בבי"ס נעם מוריה משמש כנגרייה וניכר כי בשע"ח יהיה קושי לאכלס אותו בתלמידים.
- בבי"ס דרך אמת בנים (יסודי) קיים ציוד רב התופס שטח ניכר ממקלט מס' 2.
- בבי"ס מסילת ישרים משמש המקלט כביכנס"ס. במקום קיים ציוד רב ללא תוכנית פינוי באופן היוצר פערי מיגון.



- בבית ספר דרך אמת (ישיבה) תופסים השולחנות והכיסאות חלק ניכר משטח המקלט. עם זאת, נוכח סך שטחי המיגון ביחס למס' התלמידים ואנשי הסגל, לא קיימים פערי מיגון.

**המלצת הביקורת:** על אגף חירום וביטחון להנחות את רכזי הביטחון במוסדות חינוך אלה להכין תוכנית לפינוי הציוד. יש לרענן הנחיות אלה בקרב כל רכזי הביטחון במוסדות החינוך בעיר.

❌ בבית ספר דרך אמת בנים (יסודי) קיימים פערי מיגון גדולים ובפועל וכפי שיפורט בהמשך, לאור מצבם התחזוקתי הרעוע של המקלטים קיים ספק באשר ליכולתם לתת מענה מיגוני ראוי אף לאלה אשר שוהים בהם.



❌ בבית ספר נעם מוריה קיים פער מיגוני עבור 199 תלמידים. יחד עם זאת, נוכח מצב המקלטים, קיים ספק אם הם מספקים מענה אף לאלה השוהים בהם.



### 5.5 דרכי גישה:

הנוהל מעיר כי יש לוודא את תקינות המקלטים/המרחבים המוגנים, ובכלל זה סימון דרכי הגישה ובדיקת תקינותן אל פתחי חירום והיציאה מהם.

### דרכי גישה - ממצאי הביקורת:

נמצא כי במקלט 4.76 בבי"ס אורן הותקנה דלת לא תקנית, זאת כיוון שדלת הפלדה לא ניתנת לתיקון ולא ניתן להחליפה.

### 5.6 מסנני אוויר:

במרחבים מוגנים ובמקלטים קיימים מומלץ להתקין מערכת אוורור וסינון (מיגון קולקטיבי) אשר יוצרת מצב של "על לחץ", ומונעת מהאוויר מבחוץ לחזור לחלל המוגן. מערכת זו מספקת פתרון לשהייה במקום במשך זמן ארוך ללא צורך בחבישת מסכות, והיא יעילה נגד האיום הכימי והביולוגי. נקבע כי במוסדות חינוך שבמקלטים שלהם יש מערכת סינון מרכזית יש לוודא, באמצעות החברה שהתקינה את המערכת, שתבצע בדיקה פעם בשנה במהלך חודש ספטמבר, והתשלום יינתן על ידי הרשות המקומית/הבעלות.

### מסנני אוויר - ממצאי הביקורת:

נמצא כי בכל המרחבים המוגנים בהם יש מסנני אוויר, לא מתבצעת בדיקת תקינות. כמו כן, נמצא כי בעלי התפקידים במוסדות החינוך אינם יודעים לתפעל את המערכת זאת כיוון שלא מבוצעת הדרכה בנדון.

**המלצת הביקורת:** על אגף חירום וביטחון להקפיד על ביצוע בדיקה אחת לשנה כדי לוודא תקינותם של מסנני האוויר. יש לקיים הדרכה בקשר לשימוש והפעלה של מסנני האוויר.

### 5.7 תאי שירותים ומשאבות:

במקלטים הבנויים מתחת לפני השטח נדרשת משאבת מים שכן מיקום מתחת לפני הקרקע יכול להביא לחדירת מי תהום, עליית תוכן מתעלות ביוב וכיוצ"ב. תקנות ההתגוננות קובעות כי במקלטים בהם עלולה להיווצר בעיית סילוק שפכים בגרביטציה יש להתקין משאבה ידנית וחשמלית לצורך שאיבת השפכים ולסילוק של מי דולחין.

**תאי שירותים ומשאבות - ממצאי הביקורת:** נמצא כי אין במקלטים משאבות. כן נמצאו מקלטים בהם תאי השירותים לא היו תקינים, או שנותקו ממערכת המים או שמשמשים לאחסון ציוד באופן המקשה על השמשתם.

שירותים במקלטים 16, 3.52 בבי"ס אורן בעפולה משמשים לאחסון ציוד.

שירותים בבי"ס נעם מוריה אינם ראויים לשימוש.

**המלצת הביקורת:** יש לפנות תאי שירותים מכל ציוד וכן לדאוג להשמשתם.

### 5.8 שינויים הכוללים מחיצות וחיפויים לצורך הקמת מרחבי איחסון:

נוהל המקלטים קובע כי "חל איסור לעשות כל שינוי פנימי במקלט (מחיצות חיפויים וכדומה)". כן קובע הנוהל כי "חל איסור מוחלט (ההדגשה אינה במקור) להשתמש במקלט כמחסן ציוד".

❌ בבי"ס אוהל מאיר הותקנו מחיצות המקטינות את פוטנציאל המיגון. יחד עם זאת פוטנציאל הקליטה עדיין גבוה מסך התלמידים ואנשי הסגל בביה"ס.

### 5.9 גומיות בדלתות הפלדה ובפתחי המילוט:

על מנת להתמגן מפני גזים נדרש לבצע אטימות של מקלטים ומרחבים מוגנים באמצעות התקנת גומיות איטם בדלתות ובחלונות. תקנות ההתגוננות קובעות כי אחת לשלוש שנים או מוקדם יותר, ככל שהדבר נדרש, יש להחליף את גומיות האיטום בדלתות ובפתחי המילוט.

#### ממצאי הביקורת:

נמצא כי בדלתות הפלדה ובפתחי החירום לא מותקנות גומיות

### 5.10 דרכי הגישה:

כאמור בנספח ז', יש לוודא כי דרכי הגישה למקלט תהיינה נוחות ונקיות. כן נדרש כי פתחי החירום במרחבים המוגנים יהיו תקינים.

#### ממצאי הביקורת:

בבי"ס דרך אמת, המחילה המהווה פתח חירום החוצה מלאה בפסולת ומוצפת במים.



בבי"ס נעים הליכות בין בתי הספר נעים הליכות ומסילת ישרים ישנה דלת אשר בעת היותה פתוחה מהווה מכשול המונעת הגעה למרחבים המוגנים.



בבי"ס אורט יהודה דרכי הגישה למקלט אינם נקיים ומהווים מכשול של ממש.



**5.11 סימון זוהר בתוך המקלט:**

תקנות ההתגוננות אשר קיבלו ביטוי גם ב"מנחה לתחזוקת מקלטים ולשימוש דו תכליתי במקלטים ברשויות מקומיות" של מפקדת פיקוד העורף קובעות כדלקמן:

146. (א) סימון ושילוט בתוך המקלט לשם התמצאות, יבוצעו באמצעות צבע פולט אור אשר יזהר בחשיכה מיד עם הפסקת התאורה הפנימית במקלט...

147. (א) הקיר שמאחורי משענת היד של מהלך מדרגות, לכל אורכו, יסומן בפס צבע צהוב פולט אור...

(ב) על הקיר בשני צידי מהלך המדרגות ייצבע הדרוג במקביל לרום ושלח של כל מדרגה, כולל שיפולי משטחי הביניים, בצבע צהוב פולט אור.

(ג) המילים "דלת כניסה", "דלת יציאה" ו-"יציאת חירום" יופיעו מעל הפתחים, מתחתם או מצידם...

(ד) המילים "מי שתיה", "לוח חשמל", "שירותים", "ציוד עזרה ראשונה" ו"ציוד כיבוי" יופיעו על המיתקנים המתאימים או בקרבתם...

(ה) כל המקצועות, בכל קירות המקלט ובכל צד, יסומנו בפס צבע צהוב פולט אור רציף ברוחב 5 ס"מ עד לגובה 1.80 מטר מחיפוי הרצפה.

(ו) משקופים של דלתות פנימיות וחיצוניות, יציאות חירום, פתחים וצינורות אוורור יסומנו מסביב בפס צבע צהוב פולט אור רציף... כמו כן ייצבע הפס על הקיר מאחורי הסולמות המובילים לחלון יציאת החירום, לכל אורכם.

(ז) הפסים לפי תקנות משנה (א), (ה) ו-(ו), למעט הפס שמאחורי סולמות ליציאות החירום, ייצבעו בצבע - צהוב פולט אור משולב לסירוגין בצבע פלואורוסצנטי...

(ח) מתגי החשמל והידיות של הדלתות והחלונות יצבעו בצבע צהוב פולט אור.

**ממצאי הביקורת:**

נמצאו ליקויים של העדר סימונים זוהרים בתוך המרחבים המוגנים כדלקמן.

נמצא כי אף במקומות בהם קיים סימון פולט אור מדובר בסימון חלקי ולא מושלם ובכלל זה אין דרישה של העירייה ולפיכך גם אין צביעה בצבעים זוהרים של מתגי חשמל, ידיות דלתות וחלונות.

**5.12 תיק עזרה ראשונה ואלונקה:**

בתקנות ההתגוננות נקבע כי יש להכין במרחב המוגן ערכת עזרה ראשונה ואלונקה. הביקורת בחנה קיומן של ערכות עזרה ראשונה ואלונקות במרחבים המוגנים שנבדקו.

**ממצאי הביקורת:**

נמצאו ליקויים של העדר תיקי עזרה ראשונה במרחבים המוגנים. הביקורת מעירה כי לאור המצב במועד הביקורת, נדרש כי כל תיקי העזרה הראשונה יפוזרו בתוך המרחבים המוגנים.

**5.13 מערכת סינון אוויר:**

על פי תקנות ההתגוננות יש להתקין במקלטים מערכות איורור וסינון. כאמור בפרק ג' "איורור וסינון", סעיף 91 (א) יש להתקין תאי איורור וסינון לכל 25 מ"ר של עיקר המקלט.

**ממצאי הביקורת:**

נמצא כי במרחבים בהם קיימים מסנני אוויר, לא בוצעה הדרכה להפעלתם. כמו כן, לא מתבצעת בדיקה שנתית לשם וידוא תקינות.

#### 5.14 שימוש במקלט כמחסן ציוד:

על פי נוהל המקלטים "חל איסור מוחלט להשתמש במקלט כמחסן ציוד".

#### ממצאי הביקורת:

נמצאו מרחבים מוגנים המשמשים כמחסנים באופן המקטין את פוטנציאל המיגון. במרחבים אלה, הציוד מהווה מכשול ולעתים ממוקם בתאי השירותים באופן שלא ניתן להפעיל אותם.

#### 5.15 חומרים דליקים, נפיצים או רעילים:

סעיף 143 לתקנות ההתגוננות, תקרה אקוסטית קובע כללים באשר להרכבת תקרה אקוסטית במרחבים מוגנים: (א) לא תותקן במקלט תקרה אקוסטית אלא אם כן היא עשויה מחומרים בלתי דליקים ובלתי רעילים, והרכבתה ושיטת התקנתה קבלו אישור מאת מי ששר הבטחון הסמיכו לכך...

סעיף 148 לתקנות ההתגוננות, שימוש בחומרים כללי, קובע כי "לא יעשה במקלט שימוש בחומרים כלשהם לשם בידוד אקוסטי, צפוי, קישוט או כל מטרה אחרת, אלא אם הם חומרים שאינם דליקים ואינם רעילים, ואשר קבלו אישור מוקדם, בכתב...".

#### ממצאי הביקורת:

נמצאו מרחבים מוגנים בהם ישנה תקרה אקוסטית.

#### 5.17 פגיעה במרכיבי מיגון כגון קירות, דלתות או חלונות:

נוהל המקלטים קובע שאין לפגוע במרכיבי מיגון בתוך המקלט, כגון קירות דלתות וחלונות, לצורך התאמת המבנה לשימוש דו תכליתי.

#### ממצאי הביקורת:

לא נמצאו פעולות שיש בהן כדי להוות פגיעה במרכיבי הביטחון בתוך המרחבים המוגנים.

#### 5.18 ציוד כבד או מיוחד הדורש פינוי ע"י סבלים/אנשי מקצוע או ציוד חריג מבחינת גודל או משקל:

נוהל המקלטים אוסר על הצבת ריהוט או ציוד כבד שעל מנת לפנותו נדרש להשתמש בסבלים מקצועיים. כן אוסר הנוהל התקנת ארונות אחסון וגניזה, ספריות בהן מותקנות כונויות ספרים ומוצבות במרכז המקלט, חדר כושר בו מותקנים מכשירים שלא ניתנים לפירוק אלא ע"י גורם מקצועי, ציוד המקובע לרצפה ודורש פינוי ע"י בעלי מקצוע ומעבדות המשתמשות בשולחנות ותשתיות שלא ניתנים לפירוק אלא ע"י עובדים מקצועיים.

#### ממצאי הביקורת:

באולפנית צביה משמש המקלט כספרייה. במרכז המקלט מוצבות כונויות ספרים.

בבי"ס יצחק בן צבי, כונויות הספרים אינן צמודות לקיר המקלט.



## 6. פירוט ממצאי הביקורת בבתי הספר שבמדגם:

הביקורת בחנה את המרחבים המוגנים בחמישה מוסדות חינוך. הבדיקה בוצעה על פי הפרמטרים כפי שנקבעו בנספח ז' ובנוהל המקלטים. בעפולה עילית נבדקו ביי"ס אורט "אורן" וביי"ס "יובלים". שלושה בתי ספר נבדקו בגבעת המורה - ביי"ס יסודי "בן צבי", ביי"ס ממלכתי דתי "נעם מוריה" ותלמוד תורה דרך אמת (יסודי) השייך לזרם המוכר שאינו רשמי (מוכש"ר).

### 6.1 אורט אורן עפולה עילית:

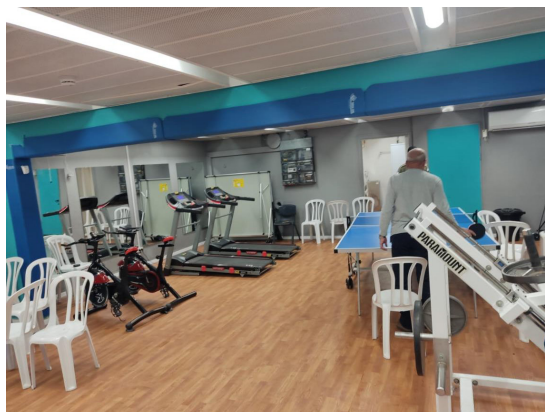
על פי נתוני סקר פערי המיגון שביצע אגף חירום וביטחון, סך שטחי המיגון שבמוסד עומד על 301 מ"ר והוא מספק לכאורה מענה הולם לסך האוכלוסייה השוהה במוסד ומספרה עומד על 1,236. עם זאת, קיים פער משמעותי בין מדידות העירייה למדידות פקע"ר, המעמידות את ביה"ס על פי מדידות פקע"ר בפער מיגוני עבור 233 תלמידים ואנשי צוות שלא ניתן לספק להם מענה מיגוני.

❌ נמצאו ליקויים של מעקות, פתחי יציאה, מקצועות ומתגים שאינם מסומנים בצבע זרחני ו/או מסומנים בצבע זרחני אשר דהה.

❌ בתאי השירותים ישנו ציוד רב שאינו מאפשר שימוש בהם ובשל הציוד אף לא ניתן היה לבדוק את תקינות השירותים. בכל מקרה, אספקת המים לשירותים אלה מנותקת.



מקלט 2.38 משמש כחדר כושר ובו ציוד כבד המקשה על פינויו בשעת חירום. ❌



מח"ד 4.76 משמש ככיתת לימוד (לא כיתת אם). דלת הכניסה לא תקינה ומהווה מכשול ולפיכך הותקנה לצדה דלת לא תקינת. ❌



מקלט 1.6 משמש כאולם ספורט. מקלט 3.52 משמש כחדר מחשבים. נוכח כמות הציוד המועטה במקום, לא נדרשת תוכנית פינוי אולם יחד עם זאת מחלקת מוס"ח לא העניקה אישור לשימוש דו תכליתי.

**סיכום ממצאי הביקורת באורט אורן:**

אורט אורן			נושאי הבדיקה
מקלט 3.52	מקלט 2.38	מקלט 1.6	
תקין	תקין	תקין	קיום דרכי גישה מפתחי החירום החוצה
תקין	תקין	תקין	האפשרות לפתיחה מבפנים של פתחי החירום
תקין	תקין	תקין	אין רטיבות / חדירת מים
תקין	תקין	תקין	תאורה רגילה
תקין	תקין	אין	תאורת חירום
חדר מחשב	חדר כושר	חדר ספורט	האם המקלט / המרחב המוגן משמש כדו-תכליתי?
אין	אין	לא נדרש	תכנית לפינוי הציוד תוך 4 שעות
לא תקין	לא תקין	אין	ברזים / כיורים
לא תקין	לא תקין	לא תקין	תאי שירותים - קבוע/כימי
לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	משאבה חשמלית/ידנית
תקין	תקין	לא תקין	מדרגות/מעקות מסומנים בסימון זוהר
לא תקין	לא תקין	לא תקין	סימון זוהר בתוך המקלט/מרחב מוגן
תקין	תקין	לא תקין	סימון של דרכי גישה למקלט/מרחב מוגן
אין	אין	אין	אלונקה
לא תקין	לא תקין	לא תקין	מיכל מים/בקבוקי מים
יש	יש	אין	תיק עזרה ראשונה
לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	מערכת סינון אוויר - תיבת נוח/אחר

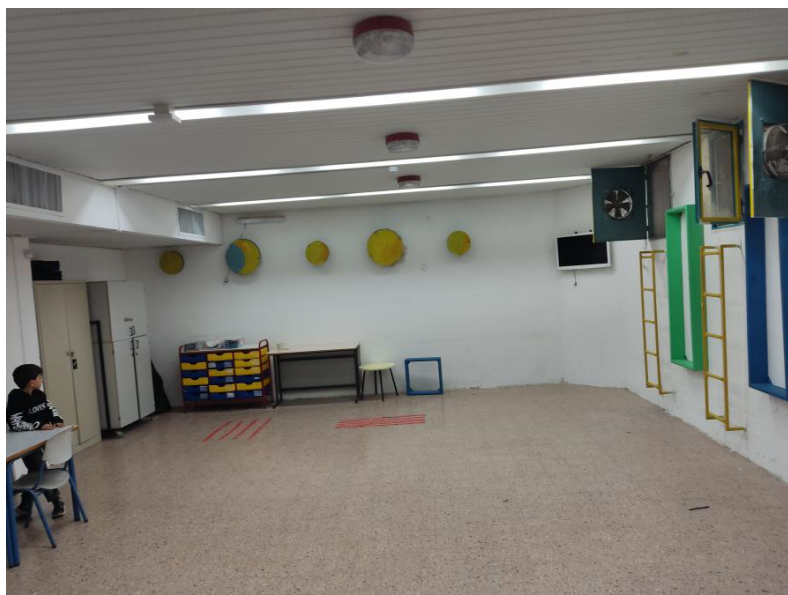
**6.2 בי"ס בן צבי:**

סך שטחי המיגון שבמוסד עומד על 90 מ"ר על פי נתוני העירייה לעומת 127 מ"ר על פי נתוני פקע"ר ובכל מקרה הם מספקים מענה ראוי ל - 185 תלמידים ואנשי הצוות במוסד.

✓ במקלט מס' 1 ישנה ספרייה. מדפי הספרים מקובעים לקירות.



✓ מקלט מס' 2 משמש כחדר מוסיקה.



לא ניתן לממ"ד המשמש כספרייה אישור לשימוש דו תכליתי ע"י מחלקת מוס"ח. ❌

סיכום ממצאי הביקורת בבי"ס בן צבי:

בן צבי		נושאי הבדיקה
ממ"ד 2	ממ"ד 1	
תקין	תקין	דרכי גישה מפתחי החירום החוצה
תקין	תקין	האפשרות לפתיחה מבפנים של פתחי החירום
תקין	תקין	אין רטיבות / חדירת מים
תקין	תקין	תאורה רגילה
תקין	תקין	תאורת חירום - 4
חדר מוסיקה	ספרייה	האם המקלט / המרחב המוגן משמש כדו-תכליתי?
לא נדרש	לא נדרש	תכנית לפינוי הציוד תוך 4 שעות
אין	אין	ברזים / כיורים
אין	אין	תאי שירותים - קבוע/כימי
לא רלוונטי	לא רלוונטי	משאבה חשמלית/ידינית
תקין	תקין	מדרגות/מעקות מסומנים בסימון זוהר
תקין	תקין	סימון זוהר בתוך המקלט/מרחב מוגן
תקין	תקין	סימון זוהר של דרכי גישה למקלט/מרחב מוגן
תקין	תקין	אלונקה
תקין	תקין	מיכל מים/בקבוקי מים
תקין	תקין	תיק עזרה ראשונה
לא רלוונטי	לא רלוונטי	מערכת סינון אוויר - תיבת נוח/אחר

**6.3 נעם מוריה**

סך שטחי המיגון במוסד ע"פ נתוני העירייה, 48 מ"ר. סך השטחים ע"פ פקע"ר עומד על 123 מ"ר בארבעה מקלטים שאינם עומדים בסטנדרט בסיסי של מיגון, אמורים לתת מענה מיגוני ל - 295 תלמידים ואנשי סגל ובסיטואציות מסוימות השהייה בהם עלולה להביא יותר נזק מאשר תועלת.

נמצא כי תיקי עזרה ראשונה ואלונקות נמצאים אצל רכז הביטחון אף שלדעת הביקורת בעת הזאת עליהם להימצא במרחבים המוגנים בהם עלולים לשהות תלמידים. מבדיקה של שניים מתוך ארבעת המקלטים עולים הממצאים הבאים אשר משקפים גם את המצב בשני המקלטים האחרים:

נעם מוריה		נושאי הבדיקה
מקלט 2	מקלט 1	
לא תקין	לא תקין	דרכי גישה מפתחי החירום החוצה
לא תקין	לא תקין	האפשרות לפתיחה מבפנים של פתחי החירום
לא תקין	לא תקין	אין רטיבות / חדירת מים
תקין	תקין	תאורה רגילה
תקין	תקין	תאורת חירום - 4
לא	נגרייה	האם המקלט / המרחב המוגן משמש כדו-תכליתי?
אין	אין	תכנית לפינוי הציוד תוך 4 שעות
אין	אין	ברזים / כיורים
אין	אין	תאי שירותים - קבוע/כימי
לא רלוונטי	לא רלוונטי	משאבה חשמלית/ידנית
לא תקין	לא תקין	מדרגות/מעקות מסומנים בסימון זוהר
לא תקין	תקין	סימון זוהר בתוך המקלט/מרחב מוגן
לא תקין	לא תקין	סימון זוהר של דרכי גישה למקלט/מרחב מוגן
תקין	תקין	אלונקה
לא תקין	לא תקין	מיכל מים/בקבוקי מים
תקין	תקין	תיק עזרה ראשונה
לא רלוונטי	לא רלוונטי	מערכת סינון אוויר - תיבת נוח/אחר

**6.4 דרך אמת בנים :**

סך שטחי המיגון במוסד ע"פ נתוני העירייה, 100 מ"ר. סך השטחים בשלושה מקלטים ע"פ פקע"ר עומד על 109 מ"ר אשר מספקים לכאורה מענה מיגוני ל - 200 תלמידים מתוך 427 תלמידים ואנשי סגל.

מדובר במקלטים אשר נבנו לפני כשבעים שנה בסטנדרטים נמוכים מאוד ללא דלתות כניסה ממוגנות או שללא דלתות כלל, עם פתחי חלונות בגובה פני הקרקע ופתח מילוט שאינו אלא מחילה העלולה לסכן את העוברים בה והם עונים במקרה הטוב להגדרת "מרחב הכי מוגן שיש".

לא קיימים מעקות והמעברים אינם מסומנים.

מקלט מס' 3 המשמש כספרייה לא נבדק ע"י הביקורת.

דרך אמת		נושאי הבדיקה
מקלט 2	מקלט 1	
לא תקינה	אין דלת	דלתות פלדה
תעלה	תעלה	פתחי חירום
לא תקינה	לא תקינה	דרכי גישה מפתחי החירום החוצה
לא תקינה	לא תקינה	האפשרות לפתיחה מבפנים של פתחי החירום
לא תקינה	תקינה	אין רטיבות / חדירת מים
תקינה	תקינה	תאורה רגילה
לא תקינה	לא תקינה	תאורת חירום - 4
לא	חדר הפעלה	האם המקלט / המרחב המוגן משמש כדו-תכליתי?
אין	אין	תכנית לפינוי הציוד תוך 4 שעות
אין	אין	ברזים / כיוורים
אין	אין	תאי שירותים - קבוע/כימי
לא רלוונטי	לא רלוונטי	משאבה חשמלית/ידנית
לא תקינה	לא תקינה	מדרגות/מעקות מסומנים בסימון זוהר
לא תקינה	לא תקינה	סימון זוהר בתוך המקלט/מרחב מוגן
לא תקינה	לא תקינה	סימון זוהר של דרכי גישה למקלט/מרחב מוגן
לא תקינה	לא תקינה	אלונקה
לא תקינה	לא תקינה	מיכל מים/בקבוקי מים
תקינה	תקינה	תיק עזרה ראשונה
לא רלוונטי	לא רלוונטי	מערכת סינון אוויר - תיבת נוח/אחר

להלן דוגמאות לליקויים המפורטים מעלה:  
מקלט מס' 1:



מקלט מס' 2:



**הערת הביקורת:** הביקורת מציינת כי מדובר במבנה אשר ניתן בהקצאה לזרם המוכש"ר ולפיכך נכון יהיה להסדיר בהסכם ההקצאה את אחריות המוסד לתחזוקת המקלט.

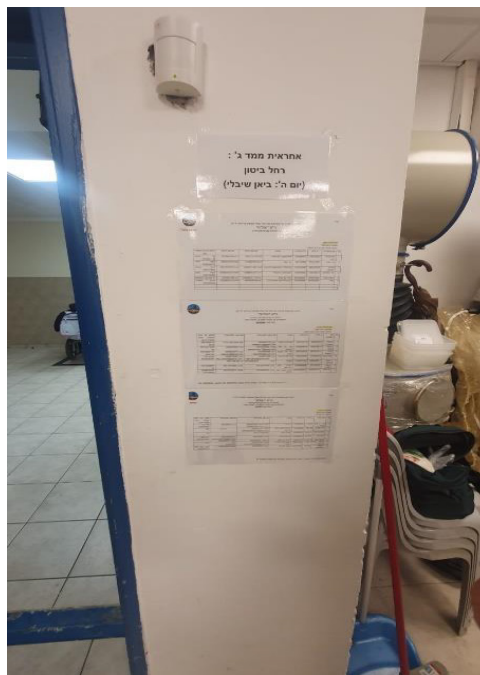
## 6.5 בי"ס יובלים:

בי"ס לילדים עם שיתוק מוחין (CP), חלקם סיעודיים. ביה"ס מונה 60 תלמידים בשמונה כיתות ועוד 77 אנשי צוות. יחד עם זאת, תקן המרחב המוגן מחושב ע"פ מספר התלמידים בלבד.

כאמור ב"מפרט למיגון מוסדות חינוך ומוסדות להכשרה גבוהה" מנובמבר 2023, שטח המרחב המוגן במוסד לחינוך מיוחד המיועד לילדים סיעודיים או הסובלים משיתוק מוחין יעמוד על 15 מ"ר.

בביה"ס ישנם 3 מרחבים מוגנים מוסדיים בשטח כולל של 126 מ"ר ע"פ פקע"ר ואילו על פי נתוני העירייה, סך השטחים עומד על 200 מ"ר. הביקורת מתרשמת כי נתוני פקע"ר קרובים יותר למציאות.

נמצא כי בספרייה קיים ארון אשר אינו מקובע לקיר ו/או לרצפה. ❌



בי"ס יובלים CP			נושאי הבדיקה
שקד נרקיט	יסמין כלנית	רקפת סביון	
תקין	תקין	תקין	קיום דרכי גישה מפתחי החירום החוצה
תקין	תקין	תקין	האפשרות לפתיחה מבפנים של פתחי החירום
תקין	תקין	תקין	אין רטיבות / חדירת מים
תקין	תקין	תקין	תאורה רגילה
אין	אין	אין	תאורת חירום
חדר מוסיקה	ספרייה		האם המקלט / המרחב המוגן משמש כדו-תכליתי?
לא נדרש	לא נדרש	לא נדרש	תכנית לפינוי הציוד תוך 4 שעות
תקין	תקין	תקין	ברזים / כיורים
אין	אין	אין	תאי שירותים - קבוע/כימי
לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	משאבה חשמלית/ידנית
לא רלוונטי	לא רלוונטי	לא רלוונטי	מדרגות/מעקות מסומנים בסימון זוהר
לא תקין	לא תקין	לא תקין	סימון זוהר בתוך המקלט/מרחב מוגן
תקין	תקין	תקין	סימון של דרכי גישה למקלט/מרחב מוגן
אין	אין	אין	אלונקה
לא תקין	לא תקין	לא תקין	מיכל מים/בקבוקי מים
יש	יש	יש	תיק עזרה ראשונה
לא נבדקה תקינות	לא נבדקה תקינות	לא נבדקה תקינות	מערכת סינון אוויר - תיבת נוח/אחר

### תגובת מנהל אגף חירום וביטחון:

בהמשך לדוח בקרת מקלטים שהעברת, להלן סטטוס ביצוע משימות אגף בטחון וחירום:

1. בוצעו סיורים וביקורים בכלל בתי הספר הרשומים בדוח.

2. נבדקו הפערים בכלל מוסדות החינוך הרשומים וכן הועבר מכתב לכל מנהל בית ספר שעליו לטפל במידי בפער מקלטים שעלה בבית ספרו כולל שיח שבוצע עמו.

3. בנושא פער מידות גודל מקלטים שחל בין בדיקת פקע"ר אל מול מחלקת הנדסה עיריית עפולה. לא התקבל עוד מענה כתגובה לכך מצד ההנדסה וממתנינים.

# הזנה במוסדות חינוך

דוח  
מבקר העירייה  
לשנת 2023



**עפולה**  
סיפור הצלחה יזרעאלי



## 1. כללי - רקע

תכנית ההזנה לתלמידים בבתי הספר ובגני הילדים בעיר פועלת (נכון לשנת הלימודים תשפ"ד) ב 14 בתי ספר יסודיים. סה"כ 2,732 תלמידים. וב 118 גני ילדים חובה (111זרמים), סה"כ 2,845 תלמידים בגני הילדים.

**מפעל ההזנה בבתי הספר היסודיים מנוהל באמצעות מתנ"ס שחקים**, אשר הינו תאגיד עירוני, (להלן: "מתנ"ס"). מפעל ההזנה בגני הילדים מנוהל באמצעות מינהל החינוך בעירייה/מדור גני ילדים.

התוכנית נועדה לאפשר קיום יום לימודים ארוך וכן לסייע בפתרון בעיית חוסר הביטחון התזונתי באמצעות הספקת ארוחה חמה לתלמידים בין כותלי בית הספר. כמו כן תכנית כזו משמשת כלי חינוכי, מאחר שהיא מאפשרת להקנות לתלמידים הרגלי תזונה נכונים.

## 2. בסיס חוקי



רגולציה

### ➤ חוק ארוחה יומית לתלמיד, תשס"ה - 2005.

מטרתו של חוק זה הינה לקיים מפעל הזנה במוסדות חינוך בעבור ילדים בגן חובה ובבתי ספר יסודיים, אשר הוחל בהם יום חינוך ארוך (חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, תשנ"ז 1997).

(להלן: יוח"א). זאת בהתאם לקריטריונים שנקבעו בחוק.

האחריות על יישום החוק הינה של העירייה בהיותה "רשות חינוך מקומית" כמשמעה בחוק לימוד חובה. במסגרת מפעל ההזנה יקבלו התלמידים ארוחה חמה אחת ביום בהתאם לתפריט מאוזן ומגוון. משרד החינוך מתקצב את תוכנית מפעל ההזנה בהתאם לחוק יסודות התקציב. רשות החינוך המקומית (העירייה) משתתפת בתקציב מפעל ההזנה שבתחום שיפוטה בשיעורים שנקבעו בחוק, בהתאם לדירוג הסוציאקונומי, ובהתאם לסמכות שר החינוך על פי נסיבות חריגות.

### ➤ חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה, תשנ"ז 1997.

החוק, במסגרת תוכנית "אופק חדש" מחודש דצמבר 2008, בא במטרה לתת הזדמנות שווה בחינוך לכל ילד בישראל ולהביאו למיצוי מרבי של כישורונותיו. החוק בא להוסיף שעות לימודים וחינוך על השעות הקיימות במוסדות החינוך. חוק זה הוחל בהדרגה בישובים, בשכונות ובמוסדות חינוך, ובמסגרת זו הוחל בעיריית עפולה בצווים כמפורט להלן:

### ➤ צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה במוסדות חינוך), תשנ"ח 1998.

הצו עוסק בהחלת חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה לעיל בשנת הלימודים תשס"ה ואילך בכיתות א'-ו' ברשימת ישובים וביניהם העיר עפולה.

### ➤ צו יום חינוך ארוך ולימודי העשרה (החלה בגני ילדים), תשס"ז 2007.

הצו עוסק בהחלת חוק יום חינוך ארוך ולימודי העשרה לעיל בשנת הלימודים תשס"ה ואילך בגני ילדים ברשימת ישובים וביניהם העיר עפולה.

### ➤ חוזרי מנכ"ל משרד החינוך "תשלומי הורים לשנת הלימודים התשפ"ג" וקודמיו.

חוזרי מנכ"ל אלו המפורסמים מידי שנה קובעים את התשלומים המירביים שאושרו לגבייה על ידי וועדת החינוך של הכנסת. פרק 5 לחוזר מנכ"ל קובע את שיעורי השתתפות ההורים מכוח חוק ארוחה יומית לתלמיד. השתתפות ההורים הינה דיפרנציאלית בהתאם ל"רמת ההכנסה" כמפורט להלן:

1 חוסר ביטחון תזונתי מוגדר כהיעדר נגישות סדירה למזון מזין בכמות מספקת המאפשרת חיים פעילים ובריאים ומיצוי הפוטנציאל ההתפתחותי.

5. שיעורי ההשתתפות של ההורים בעלות ההזנה מכוח וק ארוחה יומית לתלמיד. הארוחה המסופקת במסגרת חוק ארוחה יומית לתלמיד הן בהתאם להנחיות משרד הבריאות לגבי איכות חומרי הגלם. השתתפות ההורים בעלות ההזנה היא חלקית ודיפרנציאלית, בהתאם לרמת ההכנסה. תעריפי השתתפות ההורים בעלות ההזנה לשנת הלימודים התשפ"ג הם כדלקמן:

השתתפות הינה בעלות ארוחה יומית. חוזר המנכ"ל לא קובע את דרכי חישוב ההכנסה לנפש. כך לדוגמא שיעור ההשתתפות ההורים בעלות ההזנה לשנת הלימודים התשפ"ג הינו כדלקמן:

השתתפות הורים	הכנסה חודשית לנפש	
0	0	1273
0	1274	1378
0.7	1379	1493
2.6	1494	1604
2.6	1605	1744
3.8	1745	1829
3.8	1830	1941
5.4	1942	2127
6	2171	2128
7	2172	ומעלה

### ➤ **חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 3/3/2014 "תוכנית הזנה ברשות מקומית.**

חוזר זה מפרט את הנהלים ואת כללי ההפעלה של תוכנית הזנה ברשות המקומית לגבי בתי הספר והגנים שחל עליהם חוק ארוחה יומית. ובכלל זה את:

➤ **תפקידי הרשות המקומית:** אחריות למתן ארוחות, השתתפות במימון הארוחה היומית, זכות הגבייה מההורים, השתתפות לזכאים שמצב כלכלי של הוריהם אינו מאפשר תשלום, קיזוז חלקה של הרשות מת-קציב משרד החינוך.

➤ **זכות הורים לוותר על הזנה עבור ילדיהם:** בכפוף למילוי הצהרה.

➤ **נוהלי עבודה בבית ספר:** מינוי איש צוות אחראי, תפקידי, מיקום אספקת הציודניות, שינוע לכיתות ע"י תורנים מהכיתות הגבוהות (ה-ו), התפריט, ציוד נלווה המסופק עם המזון, בקשות חריגות כגון יציאה לטיול, מנה "שוברת שגרה", אחריות כוללת של מנהל בית הספר וארגון הכיתה בשעת הארוחה.

➤ **נוהלי עבודה בנגנים:** פתיחת צידניות בסמוך לארוחה, אופן הטיפול בצידניות המסופקות, דיווח על חוסר במנות, השמדת מזון שנותר והאיסור על הוצאת מזון משטח הגן.

➤ **הזנה לבעלי רגישויות:** אופן הדיווח על רגישויות והטיפול להפסקת ההזנה, קבלת אישור רפואי, אופן הטיפול והדיווח לתזונאית לקבלת מנות מיוחדות וסוגי רגישויות.

➤ **הזנה בזמן שביתה ברשות:** אי אספקת הזנה בזמן שביתה, למעט במקרה של הודעה מפורשת מהרשות על קיום לימודים סדירים. חובת הודעת הרשות על שביתה מטעם הרשות/ארגון עובדים/ועד הורים וכיוב'.

### ➤ **חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 4/4/2016 "הזנה וחינוך לתזונה במוסדות חינוך".**

➤ חוזר זה מרכז את המדיניות, את הנחיות ואת ההוראות בנושא" חינוך לתזונה נכונה, התארגנות להזנה, לרבות: **" החוק לפיקוח על איכות המזון ותזונה נכונה במוסדות חינוך התשע"ד - 2014**" ובכלל זה את: נוהלי התקשרות עם ספק ההזנה, הרכב תזונתי של הארוחות. החוזר עוסק במשנה החינוכית להקניית חינוך והרגלים בתחום התזונה, דפוסי אכילה נכונים, מתן דגשים חינוכיים-חברתיים, טעם אישי ומודל ודוגמה אישית של הצוות החינוכי, **התארגנות להזנה**: הקמה והפעלה של מפעל ההזנה ומטלות משרד החינוך, הרשות המקומית, הנהלת המוסד החינוכי.

➤ **הפעלת ספק הזנה**: התקשרות, מחויבות הספק לרמת שירות ואיכות גבוהה, אי שימוש במזון מעובד, תעודת כשרות, היערכות לשינויים בתפריט לרגל אירועים, התאמת מנות בהתאם לצרכים רפואיים תזונתיים, דרישה לתזונה צמחונית.

➤ **התפריט**. הרכב התפריט, עקרונות מנחים בבניית תפריט שבועי.

➤ **הנחיות תפעוליות של המוסד החינוכי/הרשות לספק**. אחריות קב"ט מוס"ח לקביעת נהלים לכניסה ויציאה של כלי רכב המספקים מזון, אופן הגשת מזון, מנות אישיות/תפזורת, כללי היגיינה, עמידת הספק בדרישות החוק.

➤ **הפעלת מערך ההזנה במוסד החינוכי**: תפקידי הרשות המקומית בהיערכות, ארגון, במעקב ובקרה על הפעלת תוכנית ההזנה, תפקיד ההורים במערך ההזנה לרבות אסמכתאות רפואיות ואספקת מנה מותאמת, ארגון הארוחה בבית הספר, פיקוח ובקרה של ווטרינר הרשות על כלי רכב, שאריות מזון ואירועים חריגים.

➤ **בסיס תזונתי לקביעת הרכב התפריטים וגודל המנות**.

➤ **הזנה וארוחות בגני ילדים**: ערנות מוגברת לאכילה סדירה ושינויים קיצוניים בהרגלי אכילה, עקרונות יסוד להכנה והגשה של מזון וארוחות, הרכב ארוחת עשר, הנחיות לארוחת צוהריים, ארוחת "טעימה".

➤ **הנחיות המחלקה לבריאות הסביבה במשרד הבריאות להזנה במוסדות חינוך**.

➤ **חוזר מנכ"ל משרד החינוך: קליטה ושילוב של תלמידים עולים ושל תלמידים תושבים חוזרים בשנת הלימודים התשפ"ב**.

### 3. מטרת הביקורת

#### בתי ספר יסודיים

**3.1** בדיקת מעמד ההתקשרות בין העירייה לבין מתנ"ס שחקים נשוא ההזנה בצהרונים.

**3.2** בדיקת מערך גביית השתתפות הורים לרבות הליך קביעת הנחות באמצעות בתי הספר.

**3.3** בדיקת תלונות בתחום, הלכה למעשה ובחינת הליך בירור תלונות מול המוקד העירוני ו/או מחלקת החינוך ו/או תזונתית מטעם מילגם.

**3.4** תצפיות בבתי ספר, בהתאם לסיכום מראש עם מבקר העירייה, על חלוקת מזון במוס"ח.

#### גני ילדים

**3.5** בדיקת איכות ממשקי עבודה בין גורמי העירייה (מינהל החינוך) לבין שחקים בנושא הזנה בצהרונים.

**3.6** בדיקת מערך גביית השתתפות הורים לרבות הליך קביעת הנחות.

**3.7** בדיקת מפעל ההזנה בגני הילדים בהתאם לתוכנית הביקורת בבתי ספר יסודיים ובשינויים הנדרשים.

### 4. היקף הביקורת

הביקורת ערכה סקר מקדים, שתוצאותיו לרבות נהלי עבודה, מנגנוני בקרה, היקף הפעילות, כמות התקשרויות, ממשקי עבודה וביזור העבודה בין העירייה למתנ"ס שחקים הביאו להיקף הביקורת והמדגמים שבוצעו כפי המתואר והמוצג בגוף

דוח הביקורת.

הביקורת קיימה ראיונות עם בעלי תפקידים בעירייה, בתי ספר ובמתנ"ס, ביצעה סיורים ותצפיות במוסדות חינוך קיבלה את המידע והדוחות, ביצעה השלמות וביירוים מול כלל הגורמים המבוקרים.

להלן רשימת הגורמים איתם קיימה הביקורת ראיון/שיחות/סיור וביירוים:

- ראש מינהל החינוך.
- חשב מינהל החינוך.
- רכזת קדם יסודי.
- רשמת גנים.
- מנהלת הארנונה.
- מנהלת מחלקת הגבייה.
- מנכ"ל מתנ"ס שחקים.
- מנהלת תחום צהרונים - מתנ"ס שחקים.
- מנהל חשבונות - מתנ"ס שחקים.
- מנהלת בית ספר תדהר.
- מדגם של מנהלות גנים וסייעות.

#### הביקורת ביצעה:

**4.1** ביקורת מדגמית של קיומם, היקפם ושלמותם של נהלי עבודה ותהליכי העבודה להבטחת עמידה בהוראות חוק, תוך בחינת איכות נהלי ותהליכי העבודה וקיומן של הפרדות תפקידים.

**4.2** ביקורת מדגמית וערכת תצפיות בשלושה מוסדות חינוך על אופן אספקת המזון של קבלני הזנה ונותני שירותים אחרים נשוא פעילות ההזנה. הביקורת ערכה תצפיות על אופן הפצת המזון בתוך המוסדות החינוכיים, אופן הגשת המזון לתלמידים וכיו"ב.

**4.3** הביקורת בדקה את נוהל העבודה למתן הנחות שהפיץ חשב מינהל החינוך לבתי הספר ולרשימת גנים במנהל החינוך ואשר היווה את הבסיס למתן הנחות הזנה לכלל התלמידים בעיר ואת פרסמו של הנוהל לידיעת כלל ההורים.

#### 4.4 בתי ספר יסודיים (בניהול המתנ"ס)

**4.4.1** ביקורת מדגמית על הליכי חיוב הורים בהשתתפות הזנה, הליכי קביעת הנחות באמצעות וועדה בית ספרית, יישום הנחות במערכת הגבייה של המתנ"ס (מערכת דיאלוג) בהתאם לחוק ולנוהל עבודה פנימי והליכי הגבייה.

**4.4.2** בחינת ממשקי העבודה בין המתנ"ס לבתי הספר בכל הנוגע לקביעת הנחות והשתתפות הורים.

**4.4.3** בחינת ממשקי עבודה בין המתנ"ס לעירייה, הליכי דיווח, התחשבות ורישום הכנסות בספרי העירייה.

**4.4.4** בחינת קיומן של בקורות אפקטיביות על הליכי מתן הנחות, החיוב והגבייה.

**4.5 גני ילדים:**

**4.5.1** בחינת מהימנות ועדכניות מערכות המידע ומאגר המידע בשימוש העירייה (ממשקים בין מערכות החינוך למערכות הגבייה) בתחום המבוקר.

**4.5.2** ביקורת מדגמית על תהליך גביית תשלומי הזנה בשלמותו לרבות:

4.5.2.1 שלמות הליכי חיוב הורים בהשתתפות הזנה.

4.5.2.2 הליכי קביעת הנחות על ידי חשב מינהל החינוך וצוות מדור גני ילדים במנהל החינוך בהתאם לחוק ולנוהל עבודה פנימי.

4.5.2.3 הביקורת בדקה מדגם של 8 בקשות הנחה והמסמכים שצירפו ההורים לבקשה ואת תחשיב ההנחות שנקבע.

4.5.2.4 הביקורת בדקה את יישום ההנחות במערכת הגבייה העירונית והליכי הגבייה.

**4.6** ביקורת על ניהול, מעקב ואפקטיביות התלונות על איכות המזון, ממשקי העבודה מול התזונאית מטעם מפעל המזון (מילגם).

**4.7** הביקורת ביצעה תצפיות על חלוקת המזון בבתי ספר וגני ילדים, משלב הפצת המזון במארזים לבתי הספר, תהליך החלוקה הפנימי לכיתות ותהליך ההגשה בכיתות וגני הילדים.

**4.8** מודגש כי הביקורת לא כוללת בדיקת איכות ובדיקות מעבדה לאיכות המזון.

**5. תמצית מנהלים**

סעיף בדוח	המלצה	ממצא	
6.1	ניהול רישום תלונות במאגר מידע לשם מעקב, פיקוח, בקרה והפקת דוחות	לא מתנהל רישום תלונות על איכות המזון לשם מעקב, פיקוח ומעקב מסודר.	<b>1</b>
6.2	על מינהל החינוך לבצע התאמת הנתונים והסדרת הפערים הכמותיים מול המתנ"ס.	קיימים פערים מהותיים בין מנהל החינוך לבין המתנ"ס בכל הנוגע לכמות בתי הספר ולכמות התלמידים.	<b>2</b>
6.2.1	הסדרת התקשרות העירייה עם מתנ"ס שחקים בנושא הזנה בבתי ספר. הסדרה כאמור תיקבע את ממשקי העבודה בין גורמי העירייה למתנ"ס, את הפיקוח והבקרה על הגבייה, את תקורות המתנ"ס בהפעלת מפעל ההזנה, את תדירות המועדים לדיווח והעברת תקבולי הורים ואת דרכי אישור דיווחי המתנ"ס לעירייה.	לא התקיים הליך התקשרות מסודר בין העירייה למתנ"ס בנושא ההזנה לבתי הספר. לא קיים כל הסכם המגדיר את זכויות וחובות הצדדים. לא ניתנה שימת לב להיבטי עלויות ההפעלה ותשומות כ"א ואחרות של המתנ"ס בניהול מפעל ההזנה בבתי הספר.	<b>3</b>
6.2.2	<u>המלצה מסעיף קודם</u> על הסדרת התקשרות בין העירייה למתנ"ס שחקים, מקבלת משנה תוקף. הביקורת ממליצה על החלת מעורבות חשב מינהל החינוך בפעילות הכספית של המתנ"ס נשוא מפעל ההזנה.	לא קיימת בקרה של העירייה (גזברות או חשב מינהל החינוך) על זכויותיה בהכנסות הזנה המתקבלות במתנ"ס.	<b>4</b>
6.2.2	קביעת תדירות חודשית או לכל היותר רבעונית של הדיווחים, תזרים המזומנים וההתאמות הכספיות. התאמה לשנה קלנדרית של הפעילות הכספית, על מנת להביא לידי ביטוי את הפעילות בדוחותיה הכספיים של העירייה.	קיימים פערי זמן מהותיים בדיווח הכנסות העירייה מהמתנ"ס, ואף היעדר דיווח ותקבול הכנסות הזנה לשנת תשפ"ג. דוחותיה הכספיים של העירייה (הרבעוניים והשנתיים) אינם משקפים את הכנסות ההזנה בחתך תקופתי.	<b>5</b>
6.2.3	על חשב מינהל החינוך לרכז את בדיקת מבחני ההכנסה של בתי הספר ולפקח על ההחלטות.	וועדת ההנחות הבית ספרית מורכבת מבעלי תפקידים שאינם מיומנים לבחינת המסמכים הרלוונטיים ללא גורם עירוני מוסמך מטעם מנהל חינוך. בתיקים קיים חוסר במסמכים לשם בחינה נכונה של הזכאות.	<b>7</b>
6.3.1	יישום ממשק לקליטת נתונים של גני הילדים באופן ממוחשב.	הליך הצלבת הנתונים בין מדור גני ילדים למחלקת הגבייה מתבצע באופן ידני, מתקיים שעות ארוכות וחשוף לטעויות אנוש.	<b>8</b>
6.3.1	רישום הנחות במערכת הגבייה כהנחה ולא כזיכוי.	רישום ההנחות אינו מסווג כהנחה אלא כזיכוי וכפועל יוצא, מדוחות הגבייה בשירות זה נשמט המידע על ההנחות. ולא מקבל ביטוי בנספח 2 לטופס 1 בדוחות הכספיים (נספח הגבייה).	<b>9</b>

6.3.2	קביעת מדיניות אחידה ונוהל ברור של רכיבי השכר ברוטו לחישוב ההכנסה הממוצעת לרבות התייחסות להכנסות חד פעמיות/עונתיות כגון הבראה, ביגוד, פדיון חופשה, בונוס וכיו"ב.  הקפדה על קיום תחשיב מדויק של ההנחות.	לא מתקיימת מדיניות אחידה לחישוב השכר ברוטו, מובילה לתוצאות לא אחידות. נמדדו מקרים אחד אשר תחשיב לא תקין של ההכנסה ברוטו לנפש הוביל לקביעת הנחה מעבר לנדרש וליישום הנחה זו במערכת הגרבייה. נמצאו מקרים בהם נקבעו הנחות למד בקשים אשר לכאורה אינם זכאים להנחה.	<b>10</b>
6.3.2	ביצוע בקרה על יישום ההנחות במערכת הגבייה.	נמצא מקרה אחד אשר ההנחה התקינה שנקבעה לו לא יושמה בפועל.	<b>11</b>
6.5	הקפדה על יישום ההנחות ב לחוזר מנכ"ל משרד החינוך "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך" 4/4/2016. לרבות משלוח חוזר בתחילת שנה כאמור לעיל.	מינהל החינוך אינו שולח בתחילת כל שנה חוזר להתנהלות של מוסדות החינוך שנו" שאו "אורחות חיים במוסדות חינוך - הזנה והסעדה" כנדרש בסעיף 3.2 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך" 4/4/2016.	<b>12</b>
6.5	העברת המידע על מוסדות החינוך בפ"ר וריקט ההזנה לווטרינר הרשות וקיום מעורבותו בפיקוח תברואתי נאות בה"תאם להנחיות בחוזר מנכ"ל.	פניית הביקורת לתזונאית מטעם מפעל ההזנה בנושא צבר המידע על תלונות, פי"קוח ובקרה טרם נענתה. הפנייה הועברה לאישור מנהלת המחוז.	

## 6. פירוט הממצאים

### 6.1 כללי

מפעל ההזנה בעיריית עפולה מתקיים באמצעות חברת מילגם אשר הינה זכינית של משרד החינוך לנושא זה. חברת מילגם מקיימת התקשרות עם ספקי מזון, קרי: מפעלי מזון וקייטרינג בסביבת העיר עפולה, מנחה, מפעילה ומבקרת את ספקי המזון ומטפלת בתלונות העולות מן השטח, המדווחות ע"י רשמת גנים במנהל החינוך ורכזת הזנה במתנ"ס, לתזונאית מטעם מפעל ההזנה- מילגם. בהתאם להנחיות משרד החינוך, לא מתקיים קשר ישיר בין מוסדות החינוך לבין ספקי המזון אלא באמצעות מפעל ההזנה.

**ממצא** לא מתקיים ניהול רישום תלונות על איכות המזון.

**תגובת המתנ"ס:** לפני תחילת שנת הלימודים (סוף אוגוסט), נציגת שחקים האמונה על תכנית ההזנה, מוציאה מכתב למנהלות ולמזכירות ביה"ס על תחילת התכנית וחידוד נהלים בנושא, שאחד העיקריים בהם הוא דיווח על בעיות. להלן נהל הדיווח כפי שפורסם במכתב למנהלות ולמזכירות:  
"בכל מקרה של תקלה / בעיה בהזנה כגון: עיכוב בהגעה, חוסרים במנות או פרודוקטים, בעיות במנות עצמן וכו' מזכירת ביה"ס צריכה לדווח מידי לאחראית בשחקים והיא מדווחת לאחראית הזנה מטעם מילגם המלווה את הפרויקט ועושה בקרות והנושא מטופל באותו הרגע.

בכל מקרה של בעיה במנה - המזכירה חייבת לשלוח תמונה של הבעיה לאחראית בשחקים וזאת מדווחת לאחראית מטעם מילגם ומטפלים בהתאם לסוג הבעיה."

**תגובת מינהל החינוך:** בקרה על ההזנה: נערכת מידי יום מול גנות וסייעות אשר מספקות מידע על הרכב המזון, תקלות וליקויים. המשך הפעילות בתקלות מול מנהלת ההזנה.

**התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים:** תגובת המבוקרים אינן סותרות את הממצא. ניהול רישום תלונות ומעקב הינו אמצעי פיקוח ובקרה ומשמש כלי ניהולי להפקת לקחים, הפקת דוחות והסקת מסקנות.

**המלצה:** על מחלקת גני ילדים והמתנ"ס לערוך רישום תלונות על איכות המזון, במאגר מידע מסודר לשם מעקב, פיקוח, בקרה ויאפשר הפקת דוחות בחתכים שונים.

**6.2 הזנה בבתי ספר יסודיים בניהול מתנ"ס שחקים.**

**רקע:**

מפעל ההזנה בבתי ספר יסודיים מתקיים ב 14 בתי ספר יסודיים בעיר (חילוני, ממלכתי דתי, חרדי וכיו"ב). על פי נתוני המתנ"ס, סה"כ רשומים במפעל ההזנה 2,732 תלמידים (לפי דוח אחרון). מאידך, על פי נתוני מנהל החינוך לשנת תשפ"ד רשומים 11 בתי ספר ובסה"כ 4,207 תלמידים. מפעל ההזנה התקיים עד לשנת הלימודים תשפ"א במסגרת מתנ"ס שחקים רק עבור תלמידים הרשומים לצהרונים ולא לכלל התלמידים כפי הנדרש בחוק.

לדברי חשב מנהל החינוך, בחודש 8/2021 ובעקבות ביקור נציגי משרד החינוך והערתם על היעדר מפעל הזנה בבתי הספר היסודיים, ראש מינהל חינוך ביצעה בתיאום עם ראש העיר והגזבר מהלך יזום להחלת מפעל ההזנה על כלל תלמידי כיתות א' - ו' בעיר. המהלך נכנס לביצוע מידי החל מחודש 9/2021 (שנת הלימודים תשפ"ב).

ראש מינהל החינוך החליטה לקיים את מפעל ההזנה בבתי הספר באמצעות מתנ"ס שחקים אשר מהווה את הזרוע הביצועית של המועצה וזאת אף מתוך שיקול יתרונות המתנ"ס המקיים פעילות צהרונים וחוגים.

עד לשנת הלימודים תשפ"א, המתנ"ס ריכז את פעילות ההזנה לתלמידי כיתות א'-ו הרשומים לצהרונים בלבד. ובתוך כך ביצע את הגבייה מההורים כחלק מגבייה כוללת של חוגים וכיוב'. לשם ביצוע המשימה על שלל מורכבותה, המתנ"ס נדרש להתארגן תוך זמן קצר מאוד.

להלן נתונים כמותיים של מנהל החינוך:


**מספר תלמידים בבתי הספר - שנת הלימודים תשפ"ד לביקורת הזנה עפולה  
בתי ספר יסודיים**

שם בית ספר	סמל מוסד	חטיבה צעירה		חינוך מיוחד		סה"כ תלמידים	סה"כ כיתות
		סה"כ תלמידים	סה"כ כיתות	מס' תלמי'	מס' כיתות		
גוונים	213991	18	455	3	33	488	21
בית זאב	213637	18	496	3	29	525	21
אלון יזרעל	211912	18	476	3	35	511	21
תדהר	411330	16	408	3	28	436	19
שהם	430298	19	516			516	19
יהלום	611897	19	523	2	20	543	21
אלומות	211904	7	174	3	30	204	10
בן צבי	212738	6	129	1	10	139	7
אוהל מאיר	211946	13	337	3	28	365	16
נעם מוריה	211961	12	241	2	22	263	14
מעלות ניסים	211953	7	171	1	13	217	9
		153	3,926	24	248	4,207	178

בנוסף לכמויות בטבלה זו הומצא לביקורת מידע נוסף לגבי בתי ספר חרדיים כדלקמן:

**מספר תלמידים בבתי הספר, חרדי - שנת הלימודים תשפ"ד לביקורת הזנה עפולה  
בית ספר מוכר שאינו רשמי, ממלכתי חרדי א'-ו'**

סמל מוסד	סה"כ כיתות	סה"כ תלמידים	מס' טלפון	סה"כ כיתות	סה"כ תלמידים	שם ביה"ס שם המנהל/ת
611442	8	6319072	6	159	120	הרב אביאל ביטון - מסילת ישרים
652487	3	052- 7670105	3	49	49	פרי תואר הרב יעקב ישראל
760041	7	052- 7101213	6	157	142	יפה ויצמן - זהרי תורה, בנות
759316	10	6656353	8	197	170	בלה כהנאן - ויזניץ בנות
725622	11	6656353	9	215	198	משה חיים טסלד -ויזניץ בנים
214627	10	6523239	10	166	166	הדסה רוטנברג - מרום
662601	3	052- 7707468	3	71	71	שלהבות חב"ד , עפולה, דובה לסקר
720011	17	6114697	15	439	374	שרה גראטש בית יעקב, בנות ג"ה
417725	15	6402226	13	407	349	הרב ישראל גרינשטיין דרך אמת בנים
	84		73	1860	1639	סה"כ

**ממצא:** קיימים פערים מהותיים בין מנהל החינוך לבין המתנ"ס בכל הנוגע לכמות בתי הספר ולכמות התלמידים.  לא חוקן

**המלצה:** על מינהל החינוך לבצע התאמת הנתונים והסדרת הפערים הכמותיים מול המתנ"ס.

### 6.2.1 ממשקי עבודה בין המתנ"ס לעירייה

**לדברי מנכ"ל המתנ"ס**, החל משנת הלימודים תשפ"ב ובסמוך מאוד לתחילת שנת הלימודים, פנתה ראש מינהל חינוך (בחודש 8/2021) למתנ"ס וקיימה שיחת התנעה להפעלת הניהול של מערך ההזנה בבתי הספר בכללותו באמצעות המתנ"ס. עד מועד זה לא התקיים מערך הזנה במסגרת יו"א לבתי הספר (מלבד תלמידי א-ו הרשומים לצהרונים). מנכ"ל המתנ"ס אינו מחזיק במסמך החלטה ו/או הסכם התקשרות עם העירייה לנושא זה.

**ממצא:**  לא תקין

➤ לא התקיים הליך התקשרות מסודר בין העירייה למתנ"ס בנושא ההזנה לבתי הספר. לא קיים כל הסכם המגדיר את זכויות וחובות הצדדים. לא ניתנה שימת לב להיבטי עלויות ההפעלה ותשומות כ"א ואחרות של המתנ"ס בניהול מפעל ההזנה בבתי הספר.

**תגובת המתנ"ס:** המתנ"ס ישתף פעולה וישמח לחתום על הסכם התקשרות מסודר, כולל קביעת תקורות המתנ"ס שיכילו את עלויות המזכירות, עמלות כרטיסי אשראי, ניהול הכספים וכיו"ב.

**תגובת מינהל החינוך:** הפעלת התוכנית נמצאת התחום אחריות המתנ"ס, ופועלת במשותף מול מינהל החינוך. הגבייה נערכת במתנ"ס. ככלל- גם פעילות זו נמצאת במסגרת הנחיות משרד החינוך למול מנהלת מפעל ההזנה, וכוללת בקרה איכות מזון, תקלות וליקויים, גבייה, הנחות למשפחות.

**התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים:** תגובות המבוקרים אינה סותרת את הממצא.

### המלצה:

➤ הביקורת ממליצה להסדיר את התקשרות העירייה עם מתנ"ס שחקים בנושא הזנה בבתי ספר. הסדרה כאמור תיקבע את ממשקי העבודה בין גורמי העירייה למתנ"ס, את הפיקוח והבקרה על הגבייה, את תקורות המתנ"ס בהפעלת מפעל ההזנה, את תדירות המועדים לדיווח והעברת תקבולי הורים ואת דרכי אישור דיווחי המתנ"ס לעירייה.

### 6.2.2 הליכי דיווח, התחשבות ורישום הכנסות בספרי העירייה.

העירייה נושאת בעלויות הזנה בהתחשבות מול משרד החינוך. גבית השתתפות הורים מבוצעת על ידי המתנ"ס.

הביקורת ביקשה לבחון את הליך ההתחשבות בין העירייה למתנ"ס נשוא ההזנה, ואת קיומם של פיקוח, בקרה ואסמכתאות מבססות, זאת על מנת להניח את הדעת כי תקבולי העירייה המועברים באמצעות המתנ"ס נכונים. מנהל החשבונות של המתנ"ס הציג לביקורת מאזן בוחן של הפעילות לתקופה 30/6/2022-1/9/2021, קרי שנת תשפ"ב (תאריך הפקה 5/12/2023). מן הדוח (להלן) עולה כי התמורה נטו לעירייה הינה 721,815 ₪. התמורה נטו בדוח מאזן בוחן מהווה את תקבולי המתנ"ס מ 12 בתי ספר, סך 831,555 ₪ בקיזוז עלויות שכר, הנחות, עמלות וביטולים בסך 109,740 ₪. העירייה חייבה את המתנ"ס בספריה על התמורה לתקופה זו (להלן) בתאריך 20/1/2023 בלבד. נמצא כי לא קיימת בקרה של העירייה על תקבולי ההזנה מהמתנ"ס.

לדברי מנהל החשבונות, מערכת הגבייה במתנ"ס - דיאלוג, רושמת את חיובי ההזנה וההנחות, המתקבלים מבתי הספר בכרטיסי התלמידים אשר כוללים גם תקבולים על חוגים וכיוב'. חילוף ההנחות לתחום ההזנה מתוך מערכת דיאלוג הינו סבוך. לא הומצא לביקורת דוח הנחות בנוסף לדוח מאזן בוחן של המתנ"ס, רישום המקזז את יתרת הגבייה להעברה לעירייה.

דוח זה לא כלל פירוטים של הנחות ו/או הסבר לעלויות השכר שהושתו על העירייה.

מצ"ב תנועות חיוב וזיכוי המתנ"ס בספרי העירייה

<p><b>שנת כספים 2021</b> תאריך הדפסה 11:07 24.12.2023 מפיק הדוח נטע</p>	<b>כרטיס</b>	<p><b>עיריית עפולה - הנה"ח</b></p> <p>מכרטיס: 6000206000 עד: 6000206000 מז: רישום: 01.01.2021 עד: ת. רישום: 31.12.2023 משנה: 2021 עד שנה: 2023 עד ספר: 9 עד סעיף: 999 כל הפקודות כולל כרטיסים עם יתרת אפס</p> <p>כולל תנועות סטורנו כרטיס נגדי כולל כרטיסים ללא תנועות</p> <p>מיון לפי: תאריך רישום</p> <p style="text-align: center;"><b>מס' כרטיס: 6000206000 שם כרטיס: מרכזים לקהילה ולהתחדשות שכונת בעפולה בע"מ</b></p>																											
<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th>פקודה</th> <th>אסמכתא בפ'</th> <th>תאריך רישום</th> <th>תאריך ערך</th> <th>פרטי התנועה</th> <th>כרטיס נגדי</th> <th>סכום חובה</th> <th>סכום זכות</th> <th>יתרה מצטברת</th> </tr> </thead> <tbody> <tr style="border: 2px solid red;"> <td>1093</td> <td>1</td> <td>20.01.23</td> <td>20.01.23</td> <td>תשלום עבור חזנה ת</td> <td>3000005000</td> <td></td> <td>721,815.29</td> <td>-405,710.16</td> </tr> <tr style="border: 2px solid red;"> <td>1093</td> <td>1</td> <td>20.01.23</td> <td>20.01.23</td> <td>תשלום עבור חזנה ת</td> <td>2811392520</td> <td>721,815.29</td> <td></td> <td>316,105.13</td> </tr> </tbody> </table>			פקודה	אסמכתא בפ'	תאריך רישום	תאריך ערך	פרטי התנועה	כרטיס נגדי	סכום חובה	סכום זכות	יתרה מצטברת	1093	1	20.01.23	20.01.23	תשלום עבור חזנה ת	3000005000		721,815.29	-405,710.16	1093	1	20.01.23	20.01.23	תשלום עבור חזנה ת	2811392520	721,815.29		316,105.13
פקודה	אסמכתא בפ'	תאריך רישום	תאריך ערך	פרטי התנועה	כרטיס נגדי	סכום חובה	סכום זכות	יתרה מצטברת																					
1093	1	20.01.23	20.01.23	תשלום עבור חזנה ת	3000005000		721,815.29	-405,710.16																					
1093	1	20.01.23	20.01.23	תשלום עבור חזנה ת	2811392520	721,815.29		316,105.13																					

**כפי הניתן לראות קיים חיוב המתנ"ס בסך 721,815 ₪ וזיכוי המתנ"ס בסכום זה כנגד תקבול.**

מצ"ב מאזן בוחן פעילות הזנה במתנ"ס

**מרכזים לקהילה ולהתחדשות שכונת בעפולה בע"מ**

**מאזן בוחן**

05/12/23 11:21:34

מיון	חשבון	שם חשבון	חובה	זכות	הפרש
105510	15894280	הזנה עמלות עבטולים	5,475.00		
105510	15895180	הזנה שכר	53,818.90		
105510	15895280	הזנה הנחות	50,446.22		
105510	25682080	הזנה שהרונים - זהר תורה		48,093.74	
105510	25682180	הזנה שהרונים - אוהל מאיר		91,182.62	
105510	25682280	הזנה שהרונים - בית זאב		33,384.93	
105510	25682380	הזנה שהרונים - גוונים		86,126.60	
105510	25682480	הזנה שהרונים - תדהר		79,062.96	
105510	25682580	הזנה שהרונים - יהלום		164,590.11	
105510	25682680	הזנה שהרונים - שהם		186,617.49	
105510	25682880	הזנה שהרונים - אלון יזרעאל		107,229.90	
105510	25682980	הזנה שהרונים - מעלות ניסים		4,480.00	
105510	25683080	הזנה שהרונים - מרום		21,620.15	
105510	25683180	הזנה שהרונים - נעם מוריה		5,500.50	
105510	25683380	הזנה שהרונים - מסלות ישרים		3,666.00	
סה"כ לקבוצה:	105510		109,740.12	831,555.00	721,814.88
סה"כ לקבוצה:	*****		109,740.12	831,555.00	721,814.88
סה"כ לד"ח:			109,740.12	831,555.00	721,814.88

הביקורת בדקה ומצאה כי קיימים 14 בתי ספר הרשומים בתוכנית יו"א בניהול המתנ"ס, וזאת בניגוד לסך 12 בתי ספר המופיעים בדוח מאזן בוחן. הביקורת פנתה למתנ"ס וביקשה הסברים לפערים בכמויות בתי הספר. לא ניתנה תגובת המתנ"ס.

לאור הערת הביקורת, הגיש מנהל החשבונות של המתנ"ס בתאריך 21/12/2023 דוח מאזן בוחן מתוקן הכולל את הכנסות 2 בתי הספר החסרים, ואף ביצע שינויים בתמהיל הכנסות מבתי הספר. השפעת השינוי נטו הינה תוספת הכנסה לעירייה בסך 831,555-849,555=18,000 ₪. למרות האמור לעיל, תיקון זה לא נמצא בספרי העירייה וההפרש לא התקבל.

**מצ"ב דוח מאזן בוחן מתוקן:**

**מרכזים לקהילה ולהתחדשות שכונות בעפולה בע"מ**

**מאזן בוחן**

ת.אסמכתא: מ- 01/09/21 עד- 30/06/22 ת.עך מ- 01/01/80 עד- 31/12/29 ת.נוסף: מ- 01/01/80 עד- 31/12/29

מיון	חשבון	שם החשבון	חובה	זכות
105510	15894280	הזנה עמלות וביסולים	5,475.00	
105510	15895180	הזנה שכר	53,818.90	
105510	15895280	הזנה הנחות	50,446.22	
105510	25680010	הזנה צהרונים - בית זאב	9,970.00	9,970.00
105510	25682080	הזנה צהרונים - זהרי תורה	48,093.74	48,093.74
105510	25682180	הזנה צהרונים - אוהל מאיר	49,515.62	49,515.62
105510	25682280	הזנה צהרונים - אלומות	33,384.93	33,384.93
105510	25682380	הזנה צהרונים - גוונים	94,156.60	94,156.60
105510	25682480	הזנה צהרונים - תדהר	79,062.96	79,062.96
105510	25682580	הזנה צהרונים - יהלום	164,590.11	164,590.11
105510	25682680	הזנה צהרונים - שהם	173,177.49	173,177.49
105510	25682780	הזנה צהרונים - בן צבי	55,107.00	55,107.00
105510	25682880	הזנה צהרונים - אלון יזרעאל	107,229.90	107,229.90
105510	25682980	הזנה צהרונים - מעלות ניסים	4,480.00	4,480.00
105510	25683080	הזנה צהרונים - מרום	21,620.15	21,620.15
105510	25683180	הזנה צהרונים - נעם מוריה	5,500.50	5,500.50
105510	25683380	הזנה צהרונים - מסילת ישרים	3,666.00	3,666.00
סה"כ לקבוצה:	105510		109,740.12	849,555.00
סה"כ לקבוצה:	*****		109,740.12	849,555.00
סה"כ לדו"ח:			109,740.12	849,555.00

עובר למועד הביקורת, הכנסות הזנה לשנת הלימודים תשפ"ג לא נרשמו ולא נתקבלו בעירייה

**לא מתוקן**  
**ממצאים:**

- לא קיימת בקרה של העירייה (גזברות או חשב מינהל החינוך) על זכויותיה בהכנסות הזנה המתקבלות במתנ"ס.
- דוחות מאזן בוחן של המתנ"ס לא מבוקרים בתוך המתנ"ס ולא ניתן להם תוקף של גורם בר סמכא, כגון רואה חשבון.
- דיווחי הפעילות לשנת תשפ"א התקבלו ונרשמו בעירייה כ 5 חודשים מתום שנת לימודים זו.
- עובר למועד הביקורת, הכנסות הזנה באמצעות המתנ"ס לשנת תשפ"ג לא דווחו ולא הועברו לעירייה ולא נתקבלה תמורה בגין גביית תשלומי הורים עבור ההזנה.
- דוחותיה הכספיים של העירייה נעדרים רישום והכרה בהכנסות עצמיות מתקבולי הורים עבור הזנה בבתי הספר במועדן (לרבות הכנסות לקבל). קרי דוחותיה הכספיים של העירייה (הרבעוניים והשנתיים) אינם משקפים את הכנסות ההזנה בחתך תקופתי.
- רישום ההנחות במאזן בוחן מבוסס על מערכת הגבייה דיאלוג הפועלת במתנ"ס. מערכת הגבייה מבצעת שלל חיובים של פעילות המתנ"ס מול התלמידים (הזנה, קורסים וכיוב'). לא הומצא לביקורת ו/או לעירייה דוח מרכז של ההנחות בספרי המתנ"ס. הנחות אלו בסך 50 אלפי ₪ מקזזות את יתרת הזיכוי וההעברה לעירייה.

**תגובת המתנ"ס:** כפי שהובהר בסיכומים עם גזבר הרשות, המתנ"ס ישלם את הסכום לעירייה במסגרת הקיזוזים השוטפים. מאזן הבוחן הוכן ע"י מנהל החשבונות לא הועבר לגזבר המתנ"ס לחתימה. מנה"ח התבקש להבא להעביר את הדוחות לעיונו וחתימתו של הגזבר. המתנ"ס ישתף פעולה וישמח לשולחן עגול בתחילת שנה וישיבות תקופתיות והעברת מידע לפי דרישת העירייה. לגבי התאמה קלנדרית, מדובר בפעילות הקשורה למחלקת החינוך ושנת הלימודים היא מספטמבר ועד יוני, בכל שנה יש חלק יחסי של שנות לימוד שאינם קלנדריות ויש לעשות התאמה שתתחשב בכל שנה בבתי הספר, מספר התלמידים וכו' שספק אם היא מעשית.

**התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:** תגובת המבוקר אינה סותרת את הממצאים.

**המלצות:**

- המלצה מסעיף קודם על הסדרת ההתקשרות בין העירייה למתנ"ס שחקים, מקבלת משנה תוקף. הביקורת ממליצה על החלת מעורבות חשב מינהל החינוך בפעילות הכספית של המתנ"ס נשוא מפעל ההזנה.
- קביעת תדירות חודשית או לכל היותר רבעונית של הדיווחים, תזרים המזומנים וההתאמות הכספיות.
- התאמה לשנה קלנדרית של הפעילות הכספית, על מנת להביא לידי ביטוי את הפעילות בדוחותיה הכספיים של העירייה.
- על חשב מינהל החינוך לקבל דיווח הנחות פרטני ולבצע בדיקות מדגמיות של יישום הנחות בפועל.

**6.2.3 הליכי חיוב הורים, מתן הנחות והגבייה באמצעות המתנ"ס.**

חשב מינהל החינוך מעביר בכל תחילת שנה נוהל למנהלי בתי הספר המסביר ומנחה את הדרך לקביעת הנחות בתחום ההזנה. הנוהל מוגש בקבץ אקסל, מכיל את ההנחיות, את טבלת ההנחות העדכנית וגיליונות עזר לרישום הנתונים המתקבלים מהורים מבקשי הנחות. לדברי חשב מינהל החינוך, לא קיימת הגדרה ברורה בחוק ו/או בחוזרי מנכ"ל על דרכי חישוב ההכנסה הממוצעת לנפש לרבות המסמכים הנדרשים ממבקשי ההנחה לצורך בחינת בקשתם.

תעריף ההזנה השנתית (ללא הנחה) לחיוב ההורים הינו מכפלה של עלות המנה היומית X מספר ימי לימוד בשנת לימודים (10 חודשים). החיוב הינו חודשי של סך החיוב מחולק ל 10.

בהיעדר הוראה ברורה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך **"תשלומי הורים לשנת הלימודים התשפ"ג" וקודמיו** על בחינת ההכנסה הממוצעת לנפש, הנוהל ערוך בצורה ברורה, אך לדעת הביקורת, אינו מקיף את כל המסמכים הנדרשים לשם בחינת ההכנסות הממוצעות לנפש ואת קביעת הזכאות.

הנוהל מותיר בידי וועדת הנחות לסכם את הכנסות כל הורה מחוץ לגיליון התחשיב ומאפשר קביעה ידנית של סכום ההנחה ואף מתיר קביעה שגויה של מספר הנפשות (ראה להלן בית ספר תדהר - הערה 6). הקובץ אינו נעול לשינויים בתחשיבי הנוסחאות ומהווה מקור לטעויות חישוב.

המתנ"ס אינו אוכף חובות הזנה, ומאידך, בזכות תמהיל השירותים הניתנים לילדים בצהרון, קיימת היענות הורים לתשלום הזנה כחלק ממכלול השירותים (חוגים וכיוב').



להלן טבל הנחות לשנת תשפ"ד:

	הזנה לשנה"ל תש"פד - טבלת הנחות - להזנה					
	ימי הזנה	מחיר שנתי				
	157	1100				
עמודה וי' - סכום המילגה- לקביעת היקף ההנחה יש לבדוק סכום הכנסה ממוצע (עמודה ה') ולהתאימו לטבלת ההנחות לפי סכום ההכנסה. <b>לדוגמא-</b> עם הכנסה לנפש בחישוב הינה 1625 שח' לבדוק בטבלת הנחות מהי דרגת ההנחה (מ-1עד9) ולפי הדרגה מצויין מה גובה ההנחה שתוענק.	לתשלום	הנחה	השתתפות הורים מחיר למנה	הכנסה חודשית לנפש	דרגה הנחה	
	30	1,070	0.7	0	1273	1
	30	1,070	0.7	1274	1378	2
	110	990	0.7	1379	1493	3
	409	691	2.6	1494	1604	4
	409	691	2.6	1605	1744	5
	597	503	3.8	1745	1829	6
	597	503	3.8	1830	1941	7
	849	251	5.4	1942	2127	8
	943	157	6	2171	2128	9
1,100	0	7	2172	ומעלה	10	



**ממצא:** קובץ נוהל מתן הנחות ערוך בצורה ברורה ונגישה. מאידך הקובץ פתוח לשינויים בתחשיבים ובקביעת ההנחה, וכפי שיובהר להלן אף שינויים שנעשו הובילו לטעויות חישוב.

**המלצה:** הביקורת ממליצה על שיפור וייעול הקובץ. בכלל זה, נעילת נוסחאות וביצוע תחשיבים ממוכנים כדי לייעל את התחשיבים ולמנוע טעויות ושינויים לא רצוניים בנוסחאות. לחלופין, הביקורת ממליצה לשקול ביצוע כל הליכי החיוב וההנחה באמצעות פלטפורמה עירונית.

**ממצא:** וועדת ההנחות הבית ספרית מורכבת ממנהל/ת בית הספר, מזכירה ויועצת בית הספר. ללא הכשרה וידע הנדרש לתחום עריכת מבחני הכנסה.

**תגובת מינהל החינוך:** הנחות לתלמידים ממשפחות בעלי רקע כלכלי: הנחות אלו ניתנות במסגרת הנחיות משרד החינוך. בגנים- מחלקת הגנים פועלת מול הורים כולל איסוף מסמכים, עריכת נתונים בטבלאות חישוב. מתקיימת ועדת הנחות הכוללת- חשב המינהל, רכזת הגנים, רכזת רישום, נערך ריכוז לכל מתן ההנחות והוא מובא לאישור ראש מינהל החינוך. ביה"ס- המתנ"ס מרכז את הגביה מול ההורים וביה"ס. הנחות ניתנות בהתאם לנוהל משרד החינוך ונוהל פנימי של מינהל החינוך. ביה"ס אוסף את הבקשות מהורים כולל מסמכים, עורך על גבי טבלאות חישוב, מרכז הכול בחתימת מנהל/ת ביה"ס ומעבירם לרכזת ההזנה במתנ"ס להמשך הפעלת הגביה. בקשות להנחות חריגות ומיוחדות מועברות למנהל יחידה לביקור סדיר ויאושרו ע"י ראש מינהל החינוך.

המלצות לדוח: 1. הכנת נוהל הנחות מסודר ע"י גורם מקצועי מוסמך לגנים וביה"ס (בהתאם למה שקיים היום). 2. הדרכות לנוגעים בדבר במינהל החינוך, ביה"ס ומתנ"ס על נוהל זה, ובחינת מסמכים כספיים. 3. קביעת נוהל מקצועי על בחינת נתוני שכר של המבקשים הנחות. 4. עריכת נוהל בקרה על הגביה מול כל הגורמים, עירייה, מתנ"ס וביה"ס.

**התייחסות הביקורת לתגובת המבוקר:** תגובת המבוקר אינה סותרת את הממצאים.

**המלצה:** על **חשב** מינהל החינוך לרכז את בדיקת מבחני ההכנסה של בתי הספר ולפקח על ההחלטות.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית רחבה ב 4 בתי ספר. וביקשה לבחון את הליך ההחלטה בקביעת הנחה ל 19 תלמידים בשנת הלימודים תשפ"ד.

ספרור	בית ספר	שכר ברטו - לנפש - קביעת בית הספר	שכר ברטו לנפש מחושב ע"י הביקורת	הנחה שנקבעה בוועדה הבית ספרית	הנחה מחושבת ע"י הביקורת	הנחה יתרו/חסר מבוסס הכנסה לנפש	הנחה מנהל הנחה אחים	הנחה בפועל במערכת הגבייה במתנ"ס	סכום ההנחה בפועל	סכום הגבייה בפועל	סכום גביית חסר/יתר	הערות הביקורת
1	בן צבי	1,500	2,320	691	0	691	50	691	691	409	641	1. 2. 3. 4
2	בן צבי	2,033	1,540	691	691	0	50	?	?	?	אין מידע	3. 5
3	בן צבי	1,028	1,030	1,070	1,070	0	0	?	?	?	אין מידע	5
4	תדהר	1,376	2,477	1,070	0	1,070	0	1,070	1,070	30	1,070	2. 6
5	תדהר	1,376	2,477	1,070	0	1,070	0	1,070	1,070	30	1,070	2. 6
6	תדהר	944	2,270	1,070	0	1,070	0	1,070	1,070	30	1,070	2. 6
7	תדהר	944	2,270	1,070	0	1,070	0	1,070	1,070	30	1,070	2. 6
8	תדהר	1,429	3,088	990	0	990	0	990	990	110	990	2. 6
9	יזרעל	2,789	3,188	-	0	0	100	?	?	?	1,000	5. 7
10	יזרעל	2,789	3,188	-	0	0	100	?	?	?	1,000	5. 7
11	יזרעל	1,800	1,959	503	251	252	100	603	603	497	252	2. 7
12	יזרעל	1,800	1,959	503	251	252	100	603	603	497	252	2. 7
13	יזרעל	1,417	1,306	990	1,070	-80	100	?	?	?	אין מידע	5. 7. 10
14	יזרעל	1,417	1,306	990	1,070	-80	100	?	?	?	אין מידע	5. 7. 10
15	מ. ניסים	900	718	1,070	1,070	0	0	-	-	?	30	10, 9, 5
16	מ. ניסים	1,275	1,532	1,070	691	379	0	-	728	372	37	2. 11
17	מ. ניסים	1,583	3,060	691	0	691	100	-	1000	100	900	2. 9. 11
18	מ. ניסים	1,760	1,896	691	503	188	0	100	1000	100	497	2. 11
19	מ. ניסים	1,500	2,624	691	0	691	0	-	557	543	557	2. 11. 12

### אינדקס הערות לטבלה:

1. לא נלקח בחישוב שכר ברטו שווי רכב צמוד.
2. ברטו ממוצע לנפש גבוה מתחשיב הוועדה הבית ספרית.
3. הנחה מנהל לא קיבלה ביטוי בגבייה.
4. במערכת הגבייה לא ניתנה הנחה מנהל שנקבעה.
5. (?) לא הומצא דיווח גבייה בפועל במתנ"ס.
6. תחשיב הנפשות בגיליון העבודה בבית ספר תדהר שגוי בצורה מהותית. החישוב הכפיל את הנפשות בפועל בתוספת נפש (חד הורית).
7. ניתנה הנחה אחים לשני האחים במקום לאחד.
8. מנהל בית הספר בן צבי הגישה רשימת 6 תלמידים למתן הזנה ללא תשלום כמפורט בפרוטוקולים וזאת בהתאם להנחיית משרד הקליטה.
9. חוסר במסמכים מבססים כגון 3 תלושי שכר, אישור היעדר הכנסה, ספח ת.ז עם כמות הילדים וכיו"ב.
10. ברטו ממוצע לנפש נמוך מתחשיב הוועדה הבית ספרית.
11. ההנחה בפועל שונה מתחשיב הביקורת וגם שונה מהחלטת הוועדה.
12. עובדת עירייה.

מנהלת בית ספר תדהר ציינה בתגובתה כי הוועדה קיבלה החלטות מקלות במספר תיקים ע"פ ההיכרות עם מצבם הסוציאקונומי של ההורים.

### וועדת הנחות מורכבת מבעלי תפקידים שאינם מיומנים לבחינת המסמכים הרלוונטיים ללא גורם עירוני מוסמך מטעם מנהל חינוך. בתיקים קיים חוסר במסמכים לשם בחינה נכונה של הזכאות.

- מדגם זה מציג פערים משמעותיים בכל הרבדים הקשורים בתהליך יישום הנחות להורים. משלב בדיקת שלמות המסמכים, ניתוח וחישוב נכון של ההכנסה המשפחתית, חישוב ההכנסה הממוצעת לנפש.
- נוהל מתן הנחות קובע פרמטרים נוספים לחישוב כגון:
  - הורה יחידי/חד הורי, מקבל "תוספת" נפש אחת לתחשיב (במכנה), ומתוך זה ההכנסה הממוצעת לנפש קטנה.
  - מנהלי בתי הספר סוברנים להחליט על מתן הנחה שנתית מיוחדת נוספת עד 10% ולא יותר מ 100 ₪, זאת על פי היכרותם את המשפחה ונסיבותיה.
  - מנהלי בתי הספר סוברנים להחליט על מתן הנחה שנתית נוספת לאחים עד 100 ₪ לילד אחד מתוך שניים הקיימים במערכת ההזנה.
- מנהלת בית ספר בן צבי אישרה מתן פטור מתשלום לעולים חדשים, לטענתה, בהתאם להנחיית משרד הקליטה. עם זאת יש לציין כי חוזר מנכ"ל משרד החינוך "קליטה ושילוב של תלמידים עולים ושל תלמידים תושבים חוזרים בשנת הלימודים התשפ"ב" אינו מגדיר את היקף ומהות הסיוע אשר ניתן להעניק.

### 13. אגרת חינוך "סל קליטה" לתלמידים עולים

- השתלבותם של התלמידים העולים במערכת החינוך היא צעד ראשון לקראת השתלבותם בחברה הישראלית. אולם הלימודים בבית הספר כרוכים בהוצאות רבות שהעולים החדשים מתקשים לעיתים לממן.
- 13.1 כדי לאפשר השתלבות ראויה בבתי הספר יקבלו התלמידים העולים ביסודי ובעל-יסודי סיוע במימון חלק מהוצאות החינוך, כגון רכישת/השאלת ספרי לימוד, רכישת ציוד לימודי וכן מימון "סל תרבות", טיולים ואירועים שונים הממומנים בדרך כלל על ידי ההורים, והכול בכפוף לקיומו של תקציב.
  - 13.2 משרד החינוך ומשרד העלייה והקליטה המממנים את אגרת החינוך "סל קליטה" מבקשים להדגיש שהמטרה העיקרית של המימון היא לאפשר לתלמידים לקבל את ספרי הלימוד בתחילת שנת הלימודים.
  - 13.3 הסיוע הוא פרטני לתלמידים הזכאים לו על פי התבחינים שנקבעו, ויש לוודא את השימוש בו אך ורק לצרכים שלמענם ניתן (ראו פירוט בסעיף 13.1) הסיוע ניתן לפי שנת לידה, תאריך עלייה וארץ מוצא.
  - 13.4 "סל קליטה" יועבר לרשויות ולבעלויות עבור תלמידים עולים באמצעות מערכת מית"ר (מערכת תשלומים רשותית).

**תגובת המתנ"ס:** המלצות בגין הנחות ורישום לא קשורות ישירות למתנ"ס, אלא לבתי הספר. כפי שהובהר בשיח מול המבקר, לפי החלטת הרשות, הנחות מוגדרות על ידי הצוותים הבית ספריים ולא ע"י הצוות של ועדת הנחות של המתנ"ס (כפי שקורה בחוגים), המתנ"ס מקבל את רשימת הנחות ללא יכולת שינוי או השפעה.

בתחילת שנת העבודה, חשב מינהל החינוך מוציא נוהל מסודר למנהלות ביה"ס בכל הקשור לוועדת הנחות. כמו כן מצרף טבלת אקסל שיש בה בסיס לחישוב גובה ההנחה, כך שביה"ס צריך רק להזין את הנתונים. בנוסף, קיים שיקול למנהלת ביה"ס ולמי מטעמה כגון מחנכת הילד/ה, יועצת ביה"ס וכו' למתן הנחה נוספת בתקרה מסוימת מתוך הכרות שלה עם המשפחה המגישה ומצבה הכלכלי. ביה"ס בתום חישוב ההנחות, מעבירים לשחקים את הטבלאות מחושבות עם גובה ההנחה והסכום לתשלום, כך שבשחקים אנו מבצעים את התשלום והגביה בהתאם למה שנשלח מביה"ס.

**תגובת מינהל החינוך:** הנחות: נערך בהתאם להנחיות משרד החינוך וטבלאות ההנחה. לראש מינהל החינוך יש הגמשה בעריכת הנחה נוספת למשפחות נצרכות, כאשר המוטו הינו (למנוע ש) ילד בגן לא יקבל הזנה בגלל מצב כלכלי של הוריו".

לא קיים נוהל מוגדר להגדרת שכר ההורה ובחינתו. ההנחה שנקבעת מעודכנת מול מחלקת הגביה בעירייה. הורה אמור למסור את פרטי התשלום ולערוך תשלום באופנים שונים שיבחר. ידוע לנו על אי תשלומים של הורים, בין אם באופן מכוון או אקראי. אין למינהל החינוך כלים לעריכת הגביה, בעיקר משפטיים. במקביל אין ולא תהיה סמכות ארגונית להפסיק לילד בגן את ההזנה עקב אי תשלום מהוריו.

**התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים:** תגובת המבוקרים אינן סותרות את הממצאים. ההמלצות להלן מוגשות למינהל החינוך בעירייה.

### המלצות:

- העברת האחריות לחישוב ההנחות לוועדה בראשות חשב מינהל החינוך. איסוף המסמכים והמלצות הנהלת בית הספר יוותרו במסגרת מוסדות החינוך.
- ביצוע הדרכה מקצועית בתחום ניתוח המסמכים המבססים את חישוב ההכנסה הממוצעת לנפש לכלל הגורמים המעורבים.
- עיגון ההנחות בהחלטה משותפת של מנהל החינוך וגזברות העירייה תוך בחינת חוקיות ההחלטה מול חוזרי מנכ"ל משרד החינוך הרלוונטיים.
- מתן הנחות לאוכלוסיות מוחלשות ו/או עולים חדשים בנושא הזנה, תתקיים תוך קביעת מדיניות אחידה בכלל מוסדות החינוך.

### 6.3 הזנה בגני הילדים בניהול מנהל החינוך

#### רקע:

בעיר עפולה קיימים 118 גני ילדים בגילאי חובה. בהם שוהים 2,845 ילדים.

#### רשימת גנים לפי אזורים וזרם חינוכי

זרם החינוך	מספר בתי ספר	כמות תלמידים
גבעת המורה - ממלכתי	4	95
גבעת המורה - ממלכתי דתי	1	23
גני חנ"מ התפתחותי	29	255
עפולה - ממלכתי	27	817
עפולה - ממלכתי דתי	17	522
עפולה עילית	3	84
עפולה עילית - ממלכתי דתי	4	135
רובע יזרעאל - ממלכתי	21	597
רובע יזרעאל - ממלכתי דתי	4	114
שכונת C1 - ממלכתי	6	163
שכונת C1 - ממלכתי דתי	2	40
<b>סכום כולל</b>	<b>118</b>	<b>2845</b>

מערך ההזנה בגני הילדים מנוהל במנהל החינוך בעירייה. בעלי התפקידים המעורבים במערך ההזנה הינם:

- חשב מינהל החינוך.
- רכזת קדם יסודי.
- רשמת גנים.
- מנהלות גני ילדים.
- סייעות גני ילדים.
- מחלקת הגבייה.
- מפעל ההזנה - מילגם - המשמש זכיון מטעם משרד החינוך.

בחירת ספקי המזון באמצעות מפעל ההזנה מתבצעת בתיאום עם העירייה. ממשקי העבודה מול ספקי המזון, לרבות שינויים, אלרגיות, תלונות מתקיימים מול מפעל ההזנה ולא ישירות מול ספקי המזון. התפריט הינו שבועי, לא קיימת לעירייה מעורבות בהחלטה על התפריט בכללותו. ההזנה בגני הילדים הינה בתפוזרת.

### 6.3.1 ממשקי עבודה בין מינהל החינוך למחלקת הגבייה

בתחילת כל שנת לימוד, מדור גני ילדים מוודא כי כל גני יוח"א מופיעים במערכת תוכנית ההזנה לרבות סמל מוסד, כמות ילדים וכמות הנרשמים לתוכנית ההזנה. מדור גני ילדים מבצע בתחילת כל חודש את קליטת החיוב וההנחות בממשק למערכת הגבייה (מטרו) ומבצע הצלבה ידנית מול טבלאות אקסל המצויות במחלקת החינוך, לרבות מצטרפים חדשים לשירות ההזנה. בדיקה זו אורכת מספר שעות והינה חשופה לטעויות אנוש. מחלקת הגבייה מבצעת את החיוב ברוטו של ההזנה. עם אישור ההנחה, מחלקת הגבייה מבצעת את הזיכוי בגובה ההנחה. הזיכוי לא נרשם כהנחה אלא כהקטנת חיוב. לא ניתן לקבל מידע מרוכז על סך ההנחות שניתנו לזכאים (בדומה להנחות ארנונה).

 לא תקין  
ממצאים:

- הליך הצלבת הנתונים בין מדור גני ילדים למחלקת הגבייה מתבצע באופן ידני, מתקיים שעות ארוכות וחשוף לטעויות אנוש.
- רישום ההנחות אינו מסווג כהנחה אלא כזיכוי וכפועל יוצא, מדוחות הגבייה בשירות זה נשמט המידע על ההנחות. ולא מקבל ביטוי בנספח 2 לטופס 1 בדוחות הכספיים (נספח הגבייה).

#### המלצות:

- יישום ממשק לקליטת נתונים של גני הילדים באופן ממוחשב.
- רישום הנחות במערכת הגבייה כהנחה ולא כזיכוי.

### 6.3.2 הליכי חיוב הורים, מתן הנחות והגבייה

בדומה להנחיות בתי הספר והמתנ"ס, חשב מינהל החינוך מפרסם בכל תחילת שנה נוהל המסביר ומנחה את הדרך לקביעת הנחות בתחום ההזנה. הנוהל מוגש בקבץ אקסל, מכיל את ההנחיות, את טבלת ההנחות העדכנית וגיליונות עזר לרישום הנתונים המתקבלים מהורים מבקשי הנחות. לדברי חשב מנהל החינוך, לא קיימת הגדרה ברורה בחוק ו/או בחוזרי מנכ"ל על דרכי חישוב ההכנסה הממוצעת לנפש לרבות המסמכים הנדרשים ממבקשי ההנחה לצורך בחינת בקשתם.

תעריף ההזנה השנתית (ללא הנחה) לחיוב ההורים הינו מכפלה של עלות המנה היומית X מספר ימי לימוד בשנת לימודים (10 חודשים). החיוב הינו חודשי של סך החיוב מחולק ל 10.

בהיעדר הוראה ברורה בחוזר מנכ"ל משרד החינוך "תשלומי הורים לשנת הלימודים התשפ"ג" וקודמיו על בחינת ההכנסה הממוצעת לנפש, הנוהל ערוך בצורה ברורה, אך לדעת הביקורת, אינו מקיף את כל המסמכים הנדרשים לשם בחינת הזכאות.

הנוהל מותיר בידי וועדת הנחות לסכם את הכנסות כל הורה מחוץ לגיליון התחשיב ומאפשר קביעה ידנית של סכום ההנחה ואף מאפשר קביעה שגויה של מספר הנפשות (ראה סעיף 7.2.3 לעיל). הקובץ אינו נעול לשינויים בתחשיבי הנוסחאות ומהווה מקור לטעויות חישוב.

נוהל מתן הנחות קובע פרמטרים נוספים לחישוב כגון הורה יחידני מקבל "תוספת" נפש אחת לתחשיב, ומתוך זה ההכנסה הממוצעת לנפש קטנה.

מחלקת הגבייה אינה אוכפת חובות הזנה, ולכל היותר ניתנת התראה להורים.

**מדגם הנחות:**

להלן תוצאות מדגם תיקים של בקשות הנחה שהוגשו למדור גני ילדים. ההחלטות ניתנו על ידי וועדת הנחות בראשות חשב מינהל החינוך. הבדיקה כללה את השלבים בתהליך לרבות: בחינת תקינות המסמכים בתיק הבקשות, שלמותם, תחשיב שכר ברוטו לנפש, ההנחה שניתנה, יישום ההנחה במערכת הגבייה וקיום הגבייה.

ספרור	בקשה בפרוטוקול	שנת גבייה	גן ילדים	שכר ברוטו לנפש – קביעת מ. חינוך	שכר ברוטו לנפש מחושב ע"י הביקורת	הנחה שנקבעה בוועדת מ. חינוך	הנחה מחושבת ע"י הביקורת	הנחת יתר/חסר מבוסס הכנסה לנפש	הנחה בפועל במערכת הגבייה בעירייה	סכום הגבייה בפועל	סכום גביית חסר/יתר	הערות הביקורת
1	4	2022	אלומות א	1,659	1,659	773	773	0	773	0	473	5
2	5	2022	אחיות	1,383	1,383	1,121	1,121	0	1,121	125	-	
3	10	2022	פטל חני"מ	1,890	2,077	561	287	274	561	685	274	1
4	11	2022	ברכת רחל א	575	575	1,121	1,121	0	אין מידע	-	125	8
5	12	2022	רעים	2,816	2,816	287	-	287	287	959	287	6.7
6	16	2022	גפן א	4,448	4,448	125	-	125	-	1,121	125	2
7	17	2022	ברכת רחל א	1,815	1,815	773	773	0	-	1,246	-773	4.5
8	17.1	2022	הדסים א	2,115	2,183	287	-	287	287	959	287	1.7

**אינדקס הערות לטבלה:**

1. ניתנה הנחה גבוהה מהנדרש ע"פ מבחן ההכנסה.
2. לא נמצאה סיבה מוצדקת לתת הנחה.
3. לא ניתנה הנחה ע"פ מבחן ההכנסה.
4. נקבעה הנחה נכונה ע"י וועדת הנחות במנהל החינוך.
5. לא בוצעה גבייה.
6. לא מתקיימת מדיניות אחידה בחישוב הכנסות חד פעמיות כגון ביגוד, פדיון חופשה, בונוס, הבראה וכיו"ב.
7. ניתנה הנחה ע"פ שיקול דעת מטעמים רפואיים/קשיים כלכליים.

**ממצאים:** ✘ לא תקין

- מדיניות לא אחידה לחישוב השכר ברוטו, מובילה לתוצאות לא אחידות.
- נמצא מקרה אחד אשר תחשיב לא תקין של ההכנסה ברוטו לנפש הוביל לקביעת הנחה מעבר לנדרש וליישום הנחה זו במערכת הגבייה.
- נמצאו 3 מקרים בהם נקבעו הנחות למבקשים אשר לכאורה אינם זכאים להנחה.
- נמצא מקרה אחד אשר ההנחה התקנה שנקבעה לו לא יושמה בפועל.
- נמצאו 6 מקרים של מקבלי הנחה שלא שילמו את חובם.

**המלצות:**

- קביעת מדיניות אחידה ונוהל ברור של רכיבי השכר ברוטו לחישוב ההכנסה הממוצעת לרבות התייחסות להכנסות חד פעמיות/"עונתיות" כגון הבראה, ביגוד, פדיון חופשה, בונוס וכיו"ב.
  - הקפדה על קיום תחשיב מדויק של ההנחות.
  - ביצוע בקרה על יישום ההנחות במערכת הגבייה.
- רשימת גנים בהם נערכו סיור וצפייה

## 6.4 סיורים ותצפיות על ביצוע ההזנה בבתי ספר וגני ילדים

הביקורת ביצעה סיור בבית ספר תדהר וב 8 גני ילדים כמפורט ברשימה להלן:

כתובת הגן	שם הגן	סמל מוסד
הולנד 1	רותם - ט"ח	500793
קרן היסוד	שקד א - חובה	500652
קרן היסוד	שקד ב - ט"ח	500660
מנחם בגין 6	מנחם בגין ב'	678995
מנחם בגין 6	ערבה א - חובה	664664
מנחם בגין 6	ערבה ב - ט"ח	634634
קרן היסוד	דולב	627596
קרן היסוד	שקמה	627588

הסיורים והתצפיות נערכו בליווי נציגת המתנ"ס בבית ספר תדהר. התצפיות התבצעו משלב אספקת האוכל על ידי נהג הקייטרינג, הפצתו לכיתות באמצעות תלמידים מהשכבה הבוגרת וחלוקתו לתלמידים. המזון לתלמידי בית הספר נארז במגשיות אישיות הכוללות בכל חמגשית מנת פחמימה, ירק מבושל ומנת בשר/עוף. ובנוסף קיימת ציודנית הכוללת ציוד נלווה לרבות שקיות אשפה, פלייסמטים מנייר וכיו"ב.

להלן מבחר תמונות מתוך הסיור בבית הספר:



הסיורים בגני הילדים נערכו בליווי רכזת קדם יסודי וכללו צפייה בתהליך ההגשה ובדיקת מארזי האוכל, מארזי חום, מארזי קירור וכיו"ב. המזון לילדי הגן מגיע בתפוזרת בתוך מכלי פלסטיק בצידניות. צוות הגן עורך את השולחנות ומניח את המזון, כלי הגשה, סכו"ם וצלחות ובכך מאפשר לילדים למזוג לעצמם את המזון (למעט מנת הבשר/עוף) ובכך מאפשר הרגלי אכילה, בחירה ועצמאות של הילדים, הקניית הרגלי אכילה ואורחות חיים. צוות הגן נמצא כל העת בסמוך לילדים ומשגיח על הנעשה במהלך הארוחה.

להלן מבחר תמונות מתוך הסיור בגני הילדים:



**ממצאים:**

תיקון

- המזון מגיע ארוז בתוך צידיניות השומרות על החום/הקור של המזון.
- לכל צידינית מוצמדת מדבקה הכוללת את יעד המוסד החינוכי, כתובתו ותכולת המזון.
- המזון בתוך הצידיניות ארוז בתבניות סגורות ובמצב אסטטי תקין.

תקין.

**הביקורת לא מצאה ליקויים בסיורים שערכה במוסדות החינוך.**

## 6.5 תלונות על המזון, פיקוח ובקרה

הביקורת ביקשה לבחון את נושא קיומן של תלונות על המזון, אופן הדיווח, דרכי הטיפול, קיומם של ביקורות ופיקוח וטרינר הרשות.

משיחות שערכה הביקורת עם: מנהלת קדם יסודי, נציגת המתנ"ס, מנהלת בית ספר תדהר ומנהלות הגנים והסייעות עולה כי מרבית תלונות על המזון בבתי הספר ובגני הילדים מרוכזות ומנותבות אל תזונאית מפעל ההזנה על ידי מדור קדם יסודי במנהל החינוך בכל הקשור לגני ילדים, ונציגת המתנ"ס בכל הקשור לבתי הספר היסודיים. תזונאית מפעל ההזנה פועלת מול ספק המזון לטיפול בתלונה.

התלונות מלוות בצילומים ומועברות בד"כ באמצעות אפליקציית וואטצאפ.

התלונות בד"כ מתאפיינות על מזון שנארז באופן לא נאות ונשפך, חוסרים, איחור באספקה.

כאמור לעיל, מדור חינוך קדם יסודי והמתנ"ס מדווחים ועוקבים באופן שוטף על כל תלונה על איכות המזון, אריזה וכמויות. מאידך לא מתקיים בסיס מידע על תלונות שהועברו למפעל ההזנה הכולל את פרטי התלונות, מועדן וסטטוס הטיפול בהן.

להלן סעיפים רלוונטיים מחוזר מנכ"ל משרד החינוך "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך" 4/4/2016.

### סעיף 3.1 א'

1. הוטרנר הרשותי רשאי לבדוק את המזון המוגש במוסד החינוכי. במקרה של בעיה באיכות המזון על הוטרנר להודיע על כך מיידית לנציג מינהלת ההזנה באזור כדי לאפשר הגשת מנות חלופיות והמשך הטיפול בבעיה בשיתוף עם ספק המזון.

### סעיף 3.2 ב'

ב. אגף/מחלקת החינוך ידווחו בתחילת שנת לימודים לוטרנר הרשותי או לממונה על התברואה ברשות באילו מוסדות תתקיים הזנה כדי לאפשר פיקוח תברואתי נאות.

### סעיף 7

#### 7. פיקוח ובקרה

- 7.1 חשוב להדגיש שכל מי שעוסק במכירה או בהספקת מזון, בתמורה או שלא בתמורה, חייב לעמוד בתנאים הקבועים בהוראות החוק לפיקוח על איכות המזון ועל תזונה נכונה במוסדות חינוך ובתקנות מכוחו ובהנחיות חוזר המנכ"ל.
- 7.2 על הרשות המקומית/הבעלות לוודא שהוטרנר של הרשות המקומית יהיה שותף לפיקוח על מערך ההזנה במוסדות החינוך ברשות ובנוסף יבצע גם את הפעולות האלה:
- א. בדיקה מדגמית של כלי הרכב המובילים את המזון למוסדות החינוך באמצעות ביקורות קבועות וביקורות פתע (על פי הנהוג ברשות המקומית)
- ב. פיקוח שלא ייעשה שימוש בשאריות המזון להאכלת בעלי חיים
- ג. טיפול בדיווחי אחראי ההזנה מטעם הגורם המתקשר עם הספק במקרה של אירוע חריג, כגון אי-תקינות המזון או חשד לפגם במזון
- ד. סיוע לפיקוח התברואתי של הרשות המקומית בהקפדה על אופן פינוי הפסולת ועל הניקיון.


**ממצאים:** לא תוקן

- מינהל החינוך אינו שולח בתחילת כל שנה חוזר להתנהלות של מוסדות החינוך שנושאו "אורחות חיים במוסדות חינוך - הזנה והסעדה" כנדרש בסעיף 3.2 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך" 4/4/2016.
- העירייה ו/או המתנ"ס לא מרכזים מאגר מידע על תלונות בתחום ההזנה.
- פניית הביקורת לתזונאית מטעם מפעל ההזנה בנושא צבר המידע על תלונות, פיקוח ובקרה טרם נענתה. הפנייה הועברה לאישור מנהלת המחוז.

**המלצות:**

- הקפדה על יישום ההנחיות ב לחוזר מנכ"ל משרד החינוך "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות חינוך" 4/4/2016. לרבות משלוח חוזר בתחילת שנה כאמור לעיל.
- העברת המידע על מוסדות החינוך בפרויקט ההזנה לווטרינר הרשות וקיום מעורבותו בפיקוח תברואתי נאות בהתאם להנחיות בחוזר מנכ"ל



# תווי שי לעובדים

דוח  
מבקר העירייה  
לשנת 2023



**עפולה**  
סיפור הצלחה יזרעאלי



## 1. מבוא

החברה העירונית לחינוך עפולה (להלן: "החברה") הינה חברה לתועלת הציבור אשר מטרתה הפעלת התחום הבלתי פורמלי, התחום פורמלי המשלים והגנים בעיר עפולה. נכון לחודש 9/2023 הופקו 643 תלושי שכר, כאשר מרבית המשרות הינן של **סייעות גנים, סייעות פדגוגיות, מלווים בהסעות ומזכירות.**

כמו כן, ישנם גופי סמך עירוניים אשר החברה מעסיקה עבורם עובדים בתחומים הבאים: הנדסה, ביטחון לאומי, קליטת עולים, תחזוקת מוסדות חינוך, מרכז צעירים, מרכז הזדמנות (קידום תעסוקתי) ועוד.

החברה מוחזקת ומנוהלת על ידי עיריית עפולה (להלן: "העירייה"), ואף עובדי המטה שבה משמשים בתפקידים בעירייה.

עלות השכר לשנים 2020-2021 נאמדה ב-16,116 ו-22,185 אלפי ש"ח בהתאמה.

רכישת המתנות (להלן: "שי" או "מתנה") לעובדי החברה נחלקת לשני הסוגים הבאים:

- מתנות הנרכשות על ידי העירייה עבור עובדי העירייה והחברה (החברה מעבירה תשלום ביג'ון);
- מתנות הנרכשות על ידי החברה באופן עצמאי.

להלן פירוט סוגי המתנות המחולקות לעובדי החברה, כפי הנמסר לביקורת ממנהלת הון אנושי ומנהלת כוח אדם:

2023	2022	אירוע
תווי קניה	תווי קניה	ראש השנה
שוברי כניסה לקולנוע על ידי העירייה	מארז מולטי סרוויס	חנוכה
מגבת וסבונים		יום האישה
תווי קניה	תווי קנייה	פסח
תווי קניה	תווי קניה	ציון ימי הולדת
תיק לכיתה א'	תיק לכיתה א'	ילדי עובדים העולים לכיתה א'

במהלך שנת 2023 התקבלה הודעה במשרדי החברה על חשד לכאורה לגניבה של כרטיסי השי לחג של עובדי החברה, של אחת העובדות המסייעות בחלוקת תווי השי של העובדים. בבדיקה פנימית שביצעה העירייה עלה כי עובדת זו לקחה את כרטיסי החג שטרם חולקו ורכשה באמצעותם בגדים בעשרות אלפי שקלים באחת מחנויות הבגדים ברחבי העיר. במהלך השימוע נמצאו ליקויים בתהליך הרכישה הרישום והמעקב על התווים. לאחר בדיקה מקיפה, עבודתה של העובדת הופסקה ובחודש אפריל שונה אופן חלוקת המתנות.

**תגובת מנהלת כח האדם בחברה:** הליקויים בעקבות התנהלותה של אותה עובדת. למעשה התהליך הוא אותו תהליך עד היום.

## 2. מטרות הביקורת

בחינה של נאותות הליך רכישת המתנות, שמירתן וחלוקתן לעובדים, תוך מתן דגש על הבקורות הקיימות בתהליך, והפרדת התפקידים בין עובדי החברה.

### 3. מתודולוגיה

הביקורת קיימה שיחות ופגישות עם בעלי התפקידים הבאים:

- מנכ"ל העירייה - שלום שלמה (להלן: "מנכ"ל העירייה");
- מנהלת הון אנושי עיריית עפולה - רונית פייגין (להלן: "מנהלת הון אנושי");
- מנהלת כוח אדם, מינהל החינוך - אביבה גבאי (להלן: "מנהלת כוח אדם");
- חשב מנהל חינוך - מאיר סלע (להלן: "חשב חינוך").

בנוסף נאספו מסמכים ונתונים ממוחשבים.

**מערכות מידע** - השימוש במערכות מידע ובאמצעים טכנולוגיים הכרחי לפעילות השוטפת של כל ארגון, לרבות רשות מקומית. מערכת המידע מאפשרת תיעוד ומעקב אחרי הבקשות המוגשות, לוחות הזמנים והטיפול בהן, מניעת טעויות אנוש וכן, מתן שירות הולם.

להלן תיאור מערכות המידע אשר בשימוש החברה העירונית לצורך קביעת הזכאים לקבל את השי ולצורך המעקב על החלוקה:

**מערכת הרגל** - מערכת שכר המאפשרת ניהול מלא של כלל תהליכי השכר והעובדים בחברה ושומרת על זמינות המידע בכל נקודת זמן, לכל הרמות בארגון. במערכת ניתן לנהל תיק נתונים אישי מלא לכל עובד, ארכיון אישי של העובד הכולל מסמכים, טפסים, תמונות, תעודות, מכתבים ועוד. כמו כן, המערכת מאפשרת לבצע חישובי שכר וניהול הנוכחות של העובדים.

**גיליונות אלקטרוניים** - גיליונות אלקטרוניים המשמשים את רכזת השכר לחישובי השכר השעתי / החודשי.

**מערכת הנהלת חשבונות** - מערכת הרישום החשבונאי של החברה, המנוהלת על ידי משרד רו"ח חיצוני.

### 4. הבסיס הנורמטיבי

חוקי העבודה השונים בישראל בענייני זכויות עובדים וחובות מעסיקים, אינם מחייבים את המעסיק לתת שי לחג לעובדים. לכן, כאשר מעסיק מחליט להעניק זאת לעובד, ההחלטה נתונה לשיקול דעתו הבלעדי של המעסיק. כלומר, אין מדובר בזכות שהעובד זכאי לה על פי חוק.

עם זאת, ישנם מקרים בהם המעסיקים כן מחויבים להעניק שי לחג לעובדים. קיימים מקרים כאלו בהתאם לסוג האוכלוסייה, בין אם מדובר על חובה לפי הסכם קיבוצי, צו הרחבה או אפילו חוזה עבודה אישי. כמו כן, המעסיק עשוי להעניק שי לפי נוהג הקיים במקום העבודה.

- **הסכם קיבוצי** - זהו הסכם בין המעסיק או ארגון מעסיקים לבין ארגון עובדים יציג במקום העבודה. ועד עובדים עשוי לדרוש בהסכם כוללני הטבות ומענקים שונים לעובדים. כדי לבדוק זכאות, יש לברר מול ועד עובדים או לבדוק במאגר הסכמים קיבוציים.

- **צו הרחבה** - כאשר יש הטבות או תנאים חשובים בהסכם קיבוצי כלשהו, אפשר להרחיב אותם לכלל הציבור העובדים, או לענף כלכלי מסוים, על ידי צו של שר העבודה. כדי לבדוק זכאות, יש לבדוק במאגר צווי הרחבה.

- **חוזה עבודה (הסכם העסקה)** - כאשר עובד ומעסיק חותמים על הסכם העסקה אישי, בו נכתבים התנאים וההטבות השונים שמגיעים לעובד. אפשר לקבוע כי העובד יהיה זכאי להטבות כאלו או אחרות ואף לתנאים טובים יותר.

- **נוהג במקום העבודה או אצל המעסיק** - כאשר המעסיק נוהג להעניק לעובדים שי לחג לאורך שנים הוא חייב להמשיך בנוהג זה, להמשיך לתת לעובדים מתנה לחג. הפסקה של הענקת המתנה, עלולה להיחשב כהרעת תנאים.

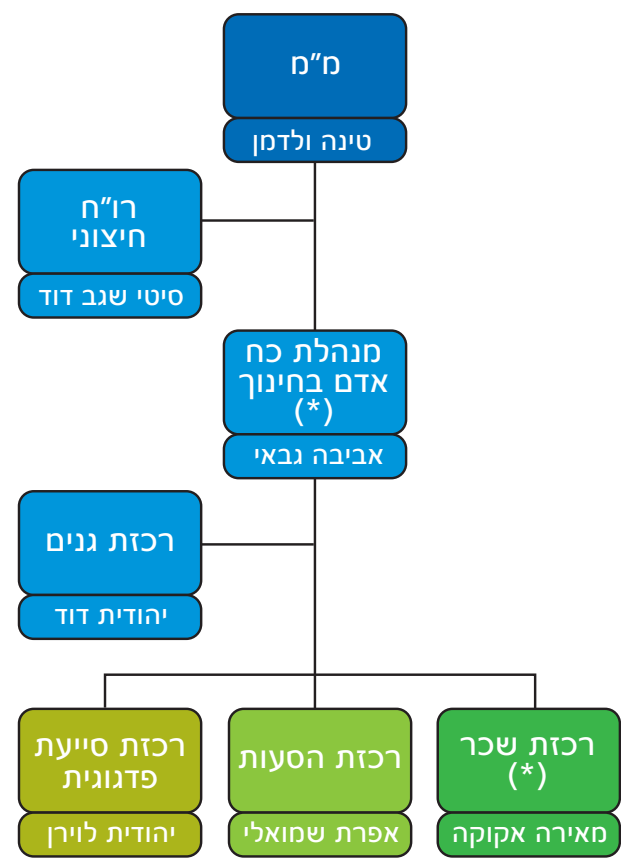
**יצוין כי תווי השי הניתנים לעובדי החברה, הינם נוכח העובדה כי העירייה רואה בעובדים אלו כעובדיה ומכאן שהמתנות הניתנות לעובדי העירייה ניתנות באופן זה לעובדי החברה.**

**5. ממצאי הביקורת**

**5.1 מבנה אירגוני**

מבנה ארגוני הוא מונח כולל לאופן בו מאורגן מערך התפקידים בארגון ולקשרי הגומלין והממשקים ביניהם. הוא מגדיר איך בעלי התפקידים בארגון צריכים לפעול כדי להגשים את ייעודו ומטרותיו. המבנה הארגוני משמש כשלד לבניין אותו צריך לאייש בבעלי התפקידים השונים, הנדרשים להפעלתה של המערכת המוניציפאלית. למעשה, הגדרת המבנה הארגוני נועדה להגדיר את תחומי האחריות של המדרג הניהולי-מנהלי ברשות. מטרת המבנה הארגוני היא לארגן את פעילות הרשות מדרג המנכ"ל ועד לאחרון העובדים, כך שלכל בעל תפקיד תהיה אחריות מלאה על תחום פעילות מוגדר, כאשר מצד אחד לא תהיה חפיפה על תחום פעילות אחד בין שני בעלי תפקידים ומצד השני לא יושארו נושאים ללא גורם אחראי.

להלן תרשים המציג את המבנה הארגוני של בעלי התפקידים הרלוונטיים, כפי שנמסר על ידי מנהלת כוח האדם:



- (\*) העסקה דרך העירייה. להלן תיאור תפקידי העובדים האחראים על ניהול כוח אדם בחברה:
- 1. ר"ח חיצוני** - משרד חיצוני המעניק שירותי הנהלת חשבונות, הזנת נתוני העובדים והפקת תלושי שכר לכלל עובדי החברה;
  - 2. מנהלת כוח אדם** - אחראית על ניהול ההון האנושי בחברה וכן על תקינות הליך חלוקת השי לעובדים (להלן: "מנהלת כוח אדם");
  - 3. רכזת גנים** - אמונה על ניהול מערך הסייעות בצהרונים;
  - 4. רכזת שכר** - אחראית על הכנת חישובי השכר החודשיים של העובדים, העברה הנתונים לר"ח החיצוני, וכן בקרת שכר העובדים;
  - 5. רכזת הסעות** - אחראית ניהול ההסעות בחברה;
  - 6. רכזת סייעות פדגוגית** - אחראית לניהול מערך הסייעות הפדגוגיות בחברה.

## 5.2 נהלים

נוהל הוא מסמך שאושר על ידי בעל תפקיד אחראי לפעילות הנדונה בו, מנוהל תחת שיטה לבקרת שינויים ומתאר, מגדיר או מתעד עקרונות, מדיניות, תפקידים, או פעילויות ותהליכי תכנון, תפעול ובקרה ואשר מתאר תהליך עבודה, שיטה או מבנה ארגוני. נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית.

נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

1. מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
2. מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.
3. הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.
4. שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.
5. אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
6. נספחים - טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

**ממצאים:** נמצא כי לא קיימים נהלים כתובים המסדירים את אופן רכישת וחלוקת תווי השי.

**המלצות:** מומלץ כי החברה תעגן את כלל התהליכים למתן שי לעובדים בנוהל כתוב שיכלול פרטים כגון: אופן ההתקשרות עם חברה לרכישת שי, אופן שמירת השי במשרדי הרשות, בעלי התפקידים האמונים על ביצוע ההזמנה והחלוקה, התנהלות מול עובדים שאינם עושים שימוש בתו ועוד.

## 5.3 מתנות לחגים פסח וראש השנה

## 5.3.1 מדיניות חלוקת תווי השי לחגים

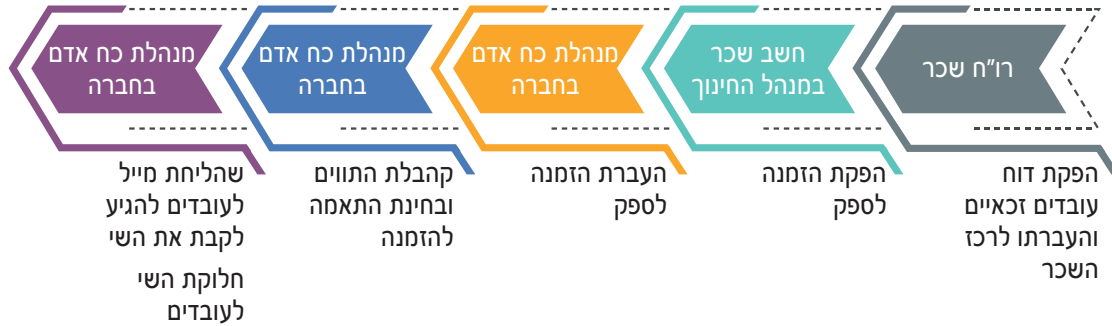
בשנים 2021-2023 ניתנו מתנות לעובדי החברה בחגים ראש השנה ופסח, באמצעות תווי חלוקה בעלי ערך כספי. שווי המתנה הניתנת לעובד נקבעת לפי בחירת העובד, באחד מהמסלולים הבאים:

✓ עובד המפריש 50 ₪ כל חודש משכרו עבור שי לחג, יקבל מתנה בשווי 600 ₪. זאת בתנאי שחלפו חמישה חודשים מיום תחילת עבודתו. כך שעובד המפריש במהלך השנה סך של 600 ₪ (50 ₪ כפול 12 חודשי העסקה), זוכה לקבל תווי קנייה בסך של 1,200 ₪.

✓ עובד שבוחר שלא להפריש 50 שקלים בחודש משכרו החודשי, יקבל שי לחג בגובה 300 ₪.

רכישת המתנות לעובדי החברה נעשית בשיתוף עם ועד העובדים בעירייה, זאת על מנת להשוות את תנאי ההעסקה בין עובדי החברה לעובדי העירייה בנושא זה וכן, לצורך הפחתת עלויות ברכש התווים לעובדי העירייה ולעובדי החברה. נכון למועד הביקורת, רכישת תווים לחגים הינה מרשת "ויקטורי".

להלן תרשים המתאר את אופן הרכישה וחלוקת כרטיסי השי לעובדים, כפי שעולה מדברי מנהלת כוח אדם בחברה:



להלן פירוט התשלומים לחברת ויקטורי על פי כרטיס הנהלת חשבונות כפי שבוצעו בשנים 2021-2022. רכישות נוספות בשנים 2022-2023 בוצעו באמצעות העירייה וחיוב החברה בסכום הרכישה:

תאריך	פירוט ההוצאה	סכום
18.3.21	חג פסח	140,868
11.8.21	חגי תשרי	168,210
29.3.22	חג פסח	205,200

## ממצאים

**1.** נמצא כי מדיניות החברה כפי שנמסרה לביקורת ממנהלת כוח אדם בחברה, המתייחסת למתן שי לעובד אך ורק לאחר 5 חודשי העסקה בחברה, אינה מתבססת על החלטה עירונית או מדיניות כתובה של הנהלת החברה.

**2.** בחברה לא קיימת מדיניות של ניהול תווי השי לחגים. יצוין כי המדובר בתווים ששווים נאמד בעשרות אלפי ש"ח (ראה נספח ח'). לא קיים רישום מדויק של התווים שנרכשים האמור לשקף את מספר העובדים הזכאים ושל העובדים אשר טרם קיבלו אותו וממילא גם לא קיים רישום של סך התווים שנותרו ושיכולים לשמש לשנה העוקבת.

**3.** לא קיימות הנחיות ברורות / מדיניות מוסדרת המסדירות את בעלי הזכאות לקבלת השי, כגון:

- המדיניות במקרה של עובד המסיים את עבודתו בטרם קיבל את השי.

- מדיניות החברה באשר למתנות שלא נלקחו.

**המלצות** מומלץ כי החברה תעגן את מדיניותה במסגרת נוהל עבודה כתוב לחלוקת שי, במסגרתו תתייחס לכלל המרכיבים הרלוונטיים לאופן החלוקה: גורמים אחראיים; מועד הזכאות לשי מוגדל; החזר כספים לעובדים שעזבו טרם קבלת השי-ראה סעיף 7.2 המתייחס לעובדת סילבי גבאי; תזכורות לעובדים שלא אספו את תווי הקנייה. כנ"ל.

**תגובת מנהלת כח האדם בחברה:** קיים רישום וניהול תווי שי.

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת כח האדם:** אין בתגובת מנהלת כח האדם לשנות את ממצאי הביקורת.

## 5.4 שי פסח תשפ"ג - מרץ 2023

מכרטיס הנהלת חשבונות של החברה העירונית עולה, כי עלות השי לחג הפסח נאמדת בכ-141 אלפי ש"ח. כמו כן, קיבלה הביקורת את רשימת העובדים הזכאים לקבלת השי המוגדל עבור חג הפסח - **ראה נספח א**.

הביקורת ביקשה לבחון את 2 הנושאים הבאים:

- האם קיימים עובדים הזכאים לשי לחג אך לא אספו את השי נכון ליום ה-12/11/2023 קרי כ-6 חודשים לאחר מועד החלוקה?
- האם קיימים עובדים אשר לא הפרישו תשלומים באופן שוטף בחודשים אוקטובר 2022 עד פברואר 2023 אך עדיין נרשמו כזכאים לשי מוגדל?

לצורך כך ערכה הביקורת מדגם אקראי של עובדים 58 עובדים אשר היו רשומים כזכאים לשי מוגדל בפסח 2023 - **ראה**

**נספח ב'  
ממצאים:**

**1.** נמצאו 5 עובדים מן המדגם אשר לא פנו לשם קבלת השי אף לאחר 8 חודשים ממועד חלוקתו, כמפורט בטבלה הבאה, כאשר עובדים מס' 3 ו-15, כלל לא היו זכאים לקבלתו:

מס"ד	שם העובד	חתימה כן/לא	אוק-22	נוב-22	דצמ-22	ינו-23	פבר-23
2	סילבי	לא	50	50	50	50	50
3	רותי	לא	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	50	50
5	מיכל	לא	50	50	50	50	50
11	שרה	לא	50	50	50	50	50
15	שרה לימור	לא	50	50	50	50	<b>אין תלוש</b>

**2.** נמצא כי העובדת גבאי סילבי סיימה לעבוד בחברה בחודש פברואר 2023. בתלוש חודש פברואר הופרש סך של 50 ₪ עבור מתנה. עם זאת העובדת לא קיבלה את השי וכפי הנראה לא קיבלה החזר עבור הכספים שהופרשו.

**3.** נמצאו 10 עובדים הרשומים כזכאים לכאורה לשי מוגדל זאת על אף שלא הועסקו באופן רציף במהלך 5 החודשים המוקדמים לחלוקת השי המוגדל, כפי שניתן לראות בטבלה הבאה:

מס"ד	שם העובד	חתימה כן / לא	אוק-22	נוב-22	דצמ-22	ינו-23	פבר-23
3	רותי	לא	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	50	50
6	רונית	כן	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	50	50
15	שרה לימור	לא	50	50	50	50	אין תלוש
23	שרה	כן	0	50	50	0	0
24	עדן	כן	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	50	50	50
33	סוזן	כן	50	0	50	50	0
34	עליזה	כן	0	50	50	50	50
36	פיני	כן	50	50	50	0	50
40	אנה	כן	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	50	50
58	שני	כן	0	50	50	50	50

יצוין כי עובדים שמספרם 3 ו-15 לא אספו את תווי הקניה מן החברה, ויתר העובדים בטבלה לעיל אספו את השי המוגדל למרות שלא היו זכאים לו על פי מדיניות החברה.

לדברי מנהלת כח האדם נעשות פניות חוזרות ונשנות לעובדים אם במייל או בהודעות טקסט לנייד המזמינות אותם לסור למשרדה לקבל את השי?

**5.5 שי ראש השנה תשפ"ג - ספטמבר 2023**

הביקורת קיבלה את רשימת העובדים הזכאים לקבלת השי המוגדל עבור ראש השנה - **ראה נספח ג'**. הביקורת ביקשה לבחון את 2 הנושאים הבאים:

- האם קיימים עובדים הזכאים לשי לחג אך לא אספו את השי נכון ליום ה-12/11/2023 קרי כחודשיים לאחר מועד החלוקה.
- האם קיימים עובדים אשר לא הפרישו תשלומים באופן שוטף בחודשים אפריל 2023 עד אוגוסט 2023 אך עדיין נרשמו כזכאים לשי מוגדל.

לצורך כך, ערכה הביקורת מדגם אקראי של עובדים 55 עובדים אשר היו רשומים כזכאים לשי מוגדל בראש השנה 2023 - **ראה נספח ד'**.

**ממצאים**

**1.** נמצאו 2 עובדים מן המדגם אשר לא פנו לשם קבלת השי, אף לאחר חודשיים ממועד חלוקתו, כמפורט בטבלה הבאה. יצוין כי 2 עובדים אלו כלל לא היו זכאים לקבלת התו:

מס"ד	שם העובד	חתימה כן/לא	אפר-23	מאי-23	יוני-23	יולי-23	אוג-23
1	בת שבע	לא	50	50	50	0	0
55	אילנה	לא	50	50	50	50	0

**2.** נמצאו 4 עובדים הרשומים כזכאים לשי מוגדל, אך מבדיקת תלושי השכר, העובדים לא הועסקו באופן רציף במהלך 5 החודשים המוקדמים לחלוקת השי המוגדל, כפי שניתן לראות בטבלה הבאה:

מס"ד	שם העובד	חתימה כן/לא	אפר-23	מאי-23	יוני-23	יולי-23	אוג-23
1	בת שבע	לא	50	50	50	0	0
6	יפה	כן	אין תלוש	50	50	50	0
46	רינה	כן	0	50	50	50	50
52	הודיה	כן	0	50	50	50	0

### 5.6 אחסון תווי השי לחגים

לאחר קבלת התווים, שולחת מנהלת כח אדם בחברה הודעה ישומון וואצאפ לכלל העובדים המזמינה אותם להגיע לקבל את השי. על מנת לקבל את השי, נדרשים העובדים להגיע אל משרדי מנהלת כוח האדם ולאשר את קבלתו בחתימתם על טופס ייעודי. לדברי מנהלת כוח האדם, למרות שהיא שולחת מספר הודעות תזכורת, לא כולם מגיעים במועד שנקבע. התווים נשמרים עד הגעתם בכספת ייעודית אשר הקוד לפתיחתה ידוע רק מנהלת כוח האדם.

פניות לעובדים שעזבו מתבצעות באמצעות שיחות טלפון אישיות ושליחת הודעות SMS. להלן צילום המציג את הכספת המצויה במשרדי החברה בחדרה של מנהלת כוח האדם:



### ממצאים

1. נמצא כי הכספת אינה מותאמת לכמות תווי החג/אשר ליום ה-17/12/2023 כוללת מאות תווי שי בשווי עשרות אלפי ₪.
2. הכספת קטנה מלהכיל את כל הכרטיסים הנותרים. כמו כן, הכספת ממוקמת באופן גלוי, כך שניתן לראות אותה מהחלון (קומת קרקע).

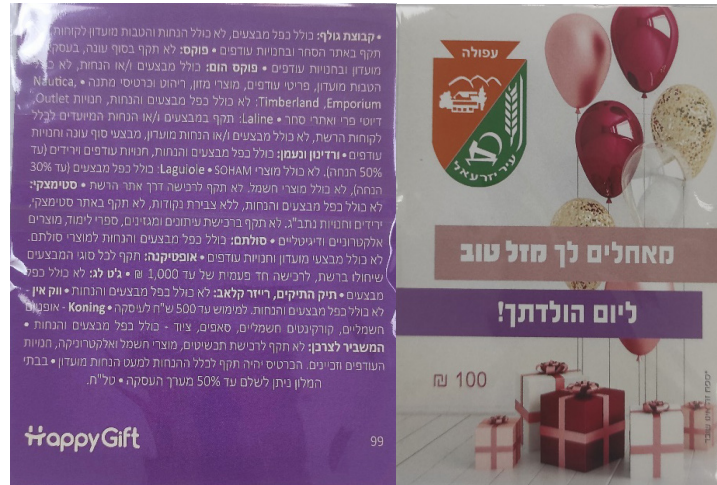
**המלצות:** מומלץ לבחון אפשרות לרכישת כספת גדולה יותר על מנת שתוכל להכיל את כלל כרטיסי השי. מומלץ למקם את הכספת במקום שאינו גלוי לעיני כל. ניתן לשקול חלוקת מתנות אשר אינן דורשות אחסון כפי המפורט בפרק 11.

**תגובת מנהלת כח האדם בחברה:** השנה החלה חלוקה דיגיטלית למעט האוכלוסייה שאין ברשותם טלפונים חכמים ויתרת תווי החג של שנה קודמת המאופסנת בכספת תחולק לעובדים אלה עד אשר יאזלו התווים הנ"ל.

5.7 מתנות לימי הולדת

הליך החלוקה

אחת לחודש עורכת העירייה טקס, בו מצוינים ימי הולדת לעובדי העירייה ולעובדי החברה החוגגים יום הולדת במהלך החודש (להלן: "הטקס"). במסגרת הטקס מקבלים העובדים החוגגים במתנה שובר לרכישה בגובה 100 ש"ח במגוון חנויות. ראה איור המציג את שובר המתנה:



מאחר שהטקס מתקיים בשעות העבודה, חלק מהעובדים מקבלים את השי במועד מאוחר יותר. עובד זכאי למתנת יום הולדת במידה שחלפו שלושה חודשים מהיום בו החל לעבוד.

להלן תרשים המתאר את תהליך חלוקת השי לעובדי החברה העירונית:



בחינת חלוקת שובר קנייה

לצורך בחינה האם עובדי החברה אשר קיבלו תווי קנייה עבור ימי הולדת אכן זכאיים לו, הועברו לביקורת הנתונים הבאים:

- רשימת מקבלי מתנות יום הולדת לחודשים נובמבר, ינואר, פברואר ונובמבר בשנת 2022, וכן רשימת מקבלי מתנות יום הולדת לחודשים אוקטובר-דצמבר 2023 (להלן: "חודשי המדגם").
  - דוח ממערכת השכר, המציג את פרטי העובד וכן כולל, בין היתר, את מועד תחילת העבודה ותאריך הלידה.
- הביקורת בחנה האם עובדים אשר קיבלו את תווי הקנייה עבור יום ההולדת הועסקו בחברה לפחות 3 חודשים קודם לכן.

## ממצאים

1. מסקירת כלל רשימות העובדים עבור 6 חודשי המדגם, להלן טבלה המציגה את העובדים אשר נמצאו זכאים על פי רישומי החברה לתווי קנייה עבור יום הולדת אף על פי שבאותו מועד היו מועסקים פחות מ-3 חודשים בחברה, באופן שלכאורה אינו מקנה להם את הזכות לקבלת השובר:

מס"ד	שנה	שם פרטי	תחילת עבודה	תאריך לידה	מועד חלוקת תו הקנייה
1	2022	אירית	01/09/2022	13/11/1958	11/2022
2	2023	סימונה	28/08/2023	04/11/1957	11/2023
3	2023	שרה	06/09/2023	07/11/1999	11/2023
4	2023	מרים	01/09/2023	14/11/1976	11/2023
5	2023	שרה שיינ	27/09/2023	01/11/2000	11/2023
6	2023	ליאלי	02/10/2023	04/12/1979	12/2023
7	2023	אשר יונה	18/09/2023	01/12/1996	12/2023
8	2023	זיו	11/09/2023	25/12/1988	12/2023

2. נמצא כי החברה אינה מחתימה את העובדים על קבלת תווי הקנייה - כפי שניתן לראות בנספח ו', המציג רק 2 עובדים אשר קיבלו לכאורה את תווי הקנייה. כתוצאה מכך, לא ניתן לאמת את מלאי תווי הקנייה מול רשימת העובדים הזכאים לקבלם.

3. נמצא כי עלות רכישת תווי הקנייה כפי שמופיע בנספח ה, אינה מתבססת על רישום מדויק של ימי ההולדת הצפויים במהלך השנה, קרי כמות העובדים המועסקים בחברה, ולראיה רכש תווי הקנייה הינו עבור כמות של 300 תווי קנייה בלבד, לעומת מספר העובדים המועסקים הנאמד ב-643 נכון לחודש ספטמבר 2023.

#### תגובת מנהלת כח האדם בחברה: החברה כן מחתימה עובדים

התייחסות הביקורת לתגובה: כפי הניתן לראות בנספח ו' לא כל העובדים חותמים על קבלת השי.

#### 5.8 חלוקת תיקים לילדי העובדים העולים לכיתה א'

##### הליך חלוקת תיקים לילדי העובדים

במהלך חופשת הקיץ מקיימת העירייה טקס בברכה העירונית לילדי העובדים העולים לכיתה א'. במסגרת הטקס מקבלים העובדים שילדיהם עולים לכיתה א' תיק בית ספר מתנה. **הזכאים לשי הינם עובדים בעלי ותק של חצי שנה ומעלה בחברה.** השי נרכש על ידי העירייה גם עבור עובדי החברה העירונית בכפוף לרשימה שמעבירה מנהלת כוח האדם בחברה לעירייה. שמות העובדים נרשמים בכניסה למקום האירוע. עלות רכישת התיקים לחברה בשנת תשפ"ג נאמדה על כ-18 אלפי ש"ח מכרטיס "תוספת עלות העסקת כ"א" - **ראה נספח ז.**

להלן תרשים המתאר את אופן חלוקת התיקים לילדי עובדי החברה:



## ממצאים

1. נמצא כי מדיניות החברה כפי שנמסרה לביקורת ממנהלת כ"א בחברה המתייחסת למתן שי לתלמידי העובדים העולים לכיתה א', לאחר חצי שנה העסקה בחברה אינה מתבססת על החלטה עירונית או מדיניות כתובה של הנהלת החברה.
2. נמצא כי לא קיים מחסן / חדר ייעודי בחברה לאחסון תיקי הילדים בחברה העירונית לשם וידוא באמצעות ספירת מצאי כלל תיקים העובדים שנרכשו אכן סופקו לילדי העובדים.
3. הביקורת מעירה כי במועד הביקורת לא נמצאו במשרדי החברה מלאי של תיקים השייכים לילדי עובדים שלא נאספו על ידם בדומה למלאי תווי השי לחג / מלאי תלושי הקנייה של ימי ההולדת.

**המלצות:** מומלץ כי ההנחיות לחלוקת שי לעובדים יעוגן בנוהל כתוב או מדיניות עירונית שתקבע את אופן הזכאות לשי, אופן ביצוע הרכישה, אופן החלוקה, אופן האחסנה ועוד. מומלץ כי החברה תקצה מקום ייעודי לאחסון התיקים אשר אינם נאספים.

**תגובת מנהלת כח האדם:** הילקוטים שנרכשו לעובדי החברה העירונית ולא נלקחו, נמצאים בבניין העיריה. **התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת כח האדם:** הביקורת חוזרת על עמדתה כי יש להקצות מקום במשרדי החברה העירונית עבור תיקים שלא נמסרו.

## הליך בקרת מסירת תיקים לילדי עובדים

הביקורת קיבלה קובץ הכולל את רשימת העובדים שקיבלו תיק כיתה א' עבור ילדים לשנים תשפ"ג - תשפ"ד ואשר חולקו בחודשים אוגוסט 2022 - 2023 (להלן: "קובץ תיקים"). הקובץ כולל את שם העובד, שם מחלקה, שם הילד, תאריך לידה של הילד, תז ומין הילד - **ראה נספח ט'.**

הביקורת בדקה באמצעות תלושי השכר של העובדים האם ההורים אשר ילדיהם זכאים לתיק מועסקים בחברה מעבר לחצי שנה.

להלן תוצאות המדגם שערכה הביקורת עבור עובדים אשר קיבלו תיק עבור הילד בשנת הלימודים תשפ"ג (אוגוסט 2022):

מס"ד	שם פרטי	תאריך תחילת עבודה	האם עובד פעיל	האם יש ילדים	הערות
	רותי	1.10.18	✓	✓	
	תמר	1.9.17	✓	✓	
	שלהבת	1.9.20	✓	✓	
	אלון	1.9.20	✓	✓	
	סיגל	15.3.22	✓	✓	לא עבדה חצי שנה
	תמי	25.10.18	✓	✓	
	שירן	20.2.19	✓	✓	
	שרית	1.9.20	✓	✓	
	אליהו	1.9.19	✓	✓	
	שירלי	1.9.15	✓	✓	
	רחל	1.9.21	✓	✓	
	פרח	1.11.20	✓	✓	
	ג'ולי	27.11.19	✓	✓	
	שולמית	27.3.22	✓	✓	לא עבדה חצי שנה
	חן חני	21.7.20	✓	✓	
	חנה	8.5.22	✓	✓	לא עבדה חצי שנה
	מיכל רבקה	6.3.22	✓	✓	לא עבדה חצי שנה

להלן טבלה המציגה את הממצאים לשנת תשפ"ד (אוגוסט 2023):

מס"ד	שם פרטי	תאריך תחילת עבודה	האם עובד פעיל	האם יש ילדים	הערות
1	מלקו אלימלך	5.11.2019	✓	✓	
2	ליאת	13.9.2022	✓	✓	
3	אורנית	12.9.2021	✓	✓	
4	אלישבע מרים	1.5.2023	✓	✓	לא עבדה חצי שנה
5	רויטל	1.9.2021	✓	✓	
6	רבקה	22.12.2021	✓	✓	
7	שני	10.5.2022	✓	✓	
8	שלומי	23.5.2023	✓	✓	לא עבדה חצי שנה
9	סיון	7.2.2023	✓	✓	
10	אלינור	1.9.2020	✓	✓	
11	מרסל	29.12.2022	✓	✓	
12	פריידי	6.11.2022	✓	✓	
13	אסתר	2.10.2022	✓	✓	
14	יעקב	9.3.2023	✓	✓	
15	חן	1.9.2015	✓	✓	

**ממצאים**

1. מהטבלאות עולה כי מבין 32 עובדים שנדגמו נמצאו 6 עובדים (כ-19%) אשר קיבלו תיק, טרם מלאו להם 6 חודשי העסקה בחברה.
2. נמצא כי החברה אינה מנהלת רשימה הכוללת חתימות של עובדים אשר קיבלו תיקים, כך שלא ניתן לבקר האם ולמי חולקו התיקים במעמד הטקס.
3. יחד עם זאת ונוכח העלות הכספית מול המסר החינוכי, סבורה הביקורת שיש מקום לבחון אפשרות מתן תיק לכל עובד ללא קשר לוותק העבודה שלו בחברה ו/או בעירייה.

**5.9 מתנה ליום האישה**

**5.9.1 הליך חלוקת מתנות ליום האישה**

כחלק מתפיסת העבודה של הנהלת הרשות נעשה ניסיון להשוות את תנאי העבודה של עובדי החברה העירונית לעובדי העירייה. בתוך כך, בדומה להליך רכישת התווים לחגי ראש השנה ופסח, מבוצעת רכישה באמצעות ועד העובדים של העירייה של מתנות ליום האישה, חנוכה, ט"ו בשבט ופורים. בחודש מרץ 2023 חולקו לעובדות החברה חבילות שי לרגל יום האישה, חבילות אלו כללו מגבות וסבונים. כפי הנמסר ממנהלת כוח האדם, עובדות זכאיות לקבל את המתנה רק אם מלאו להן **שישה חודשי עבודה בחברה**.



**5.9.2 בקרת חלוקת מתנות ליום האישה**

הביקורת קיבלה את קובץ חתימות העובדות על קבלת המתנה. הקובץ כולל שמות של 485 עובדות, מספר ת"ז, תאריך תחילת העבודה וחתימה במידה שהעובדת קיבלה את המתנה.

**ממצאים**

1. נמצא כי קיימות עובדות רבות אשר רשומות כזכאיות לקבלת השי על אף שטרם מלאו להן שישה חודשי עבודה מלאים כנדרש. להלן מספר דוגמאות:

מס"ד	שם פרטי	תאריך תחילת עבודה	האם עובד פעיל
	טל	30.1.2023	✓
	אינגה	14.12.2022	✓
	רותי	9.1.2023	✓
	מארסל	24.12.2022	✓
	שיראל	1.1.2023	✓
	רינה	11.1.2023	✓
	רונית	1.1.2023	✓
	לינוי	1.1.2023	✓
	תאיר	15.1.2023	✓
	מרגלית	23.1.2023	✓

יחד עם זאת, הביקורת סבורה שנוכח ההיקף הכספי של רכישת השי, נכון יהיה לבחון אפשרות למתן השי ביום האישה באופן גורף, לכלל העובדות.

### 5.9.3 אחסון מתנות יום האישה

כפי הנמסר ממנהלת כוח אדם, מתנות ליום האישה, חנוכה, פורים וכו' במידה וניתנות, נשמרות במחסן שהוקצה לצורך כך. במקרה שלא נותר מקום, נשמרות המתנות במסדרונות סמוך למשרד מנהלת כוח אדם.



#### ממצאים

1. נמצא כי חדר האחסון במשרדי החברה ממוקם במסדרון, ונעול באמצעות מנעול הקל לפריצה.
2. נמצא כי מחסן הממוקם במחסני החברה הינו הקטן מכדי להכיל את כלל מתנות העובדים.

**המלצות:** הביקורת ממליצה לבחון אפשרות לרכישת מתנות שאינן דורשות שטח אחסון נרחב כדוגמת תו שי. אפשרות נוספת היא רכישת מתנות אשר נשלחות לבית העובד על ידי הספק (ראה פרק 5.10).

**תגובת מנהלת כח האדם בחברה:** רק למנהלת כ"א ולמזכירת החינוך קיים צרור מפתח למחסן.

**התייחסות הביקורת לתגובת מנהלת כח האדם:** בדלת מותקן מנעול קל לפריצה במקום הנגיש לציבור וקיים סיכון לגניבת הציוד.

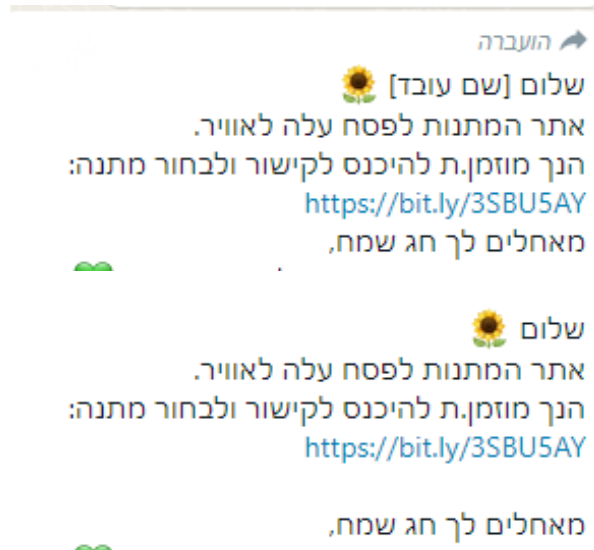
### 5.10 חלופות לחלוקת תווי קנייה ושי לחגים

לצורך התמודדות עם הממצאים שעלו בדוח, ובעיקר נוכח האירוע שקדם לדוח הביקורת הנ"ל, בחנה הביקורת חלופות אפשריות לחלוקת מתנות לעובדים. החלופות המוצעות מציגות פתרונות לסוגיות הבאות:

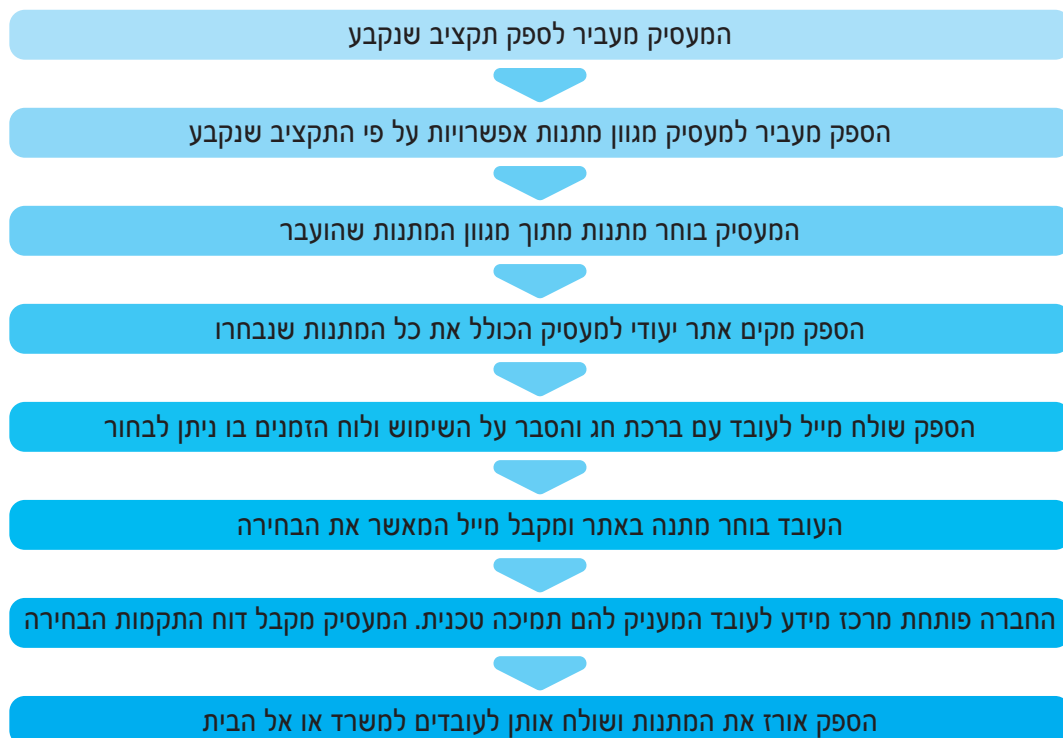
- ניהול תווי השי באופן ידני על פני ניהול ממוחשב.
- מניעת הצורך במקום איחסון (מחסן / כספת)
- מתן תזכורות ממוכן
- ניהול משאבי החברה באופן יעיל
- מתן תווים ומתנות לעובדים שעזבו

## 5.10.1 אתר לבחירת מתנה

אחת האפשרויות לחלוקת מתנות לחג הינה באמצעות אתר מתנות ייעודי. במסגרת השימוש באתר כל עובד בוחר בעצמו את המתנה בה הוא רוצה מתוך היצע קיים באתר ייעודי אשר הוקם עבור החברה. הספק שולח הודעת טקסט/מייל לעובד הכולל את הלינק לאתר ברגע שנפתחת האפשרות לבחירה כפי שניתן לראות בצילום מסך הבא:



להלן תיאור הליך השימוש באפשרות מתנות זו כפי שעולה משיחה עם נציגת אחת החברות המספקת שירות זה:



## יתרונות וחסרונות באתר לחלוקת תווי קנייה



### חסרונות

במקרה שעובד אינו בוחר מתנה באתר הוא יקבל מתנת "ברירת מחדל" הנבחרת על ידי החברה כגון תו שי. את השי הוא מקבל ממשרדי כח האדם. כך שהשימוש בשיטה זו אינו חוסך לחלוטין את הצורך באחסנה וחלוקה.

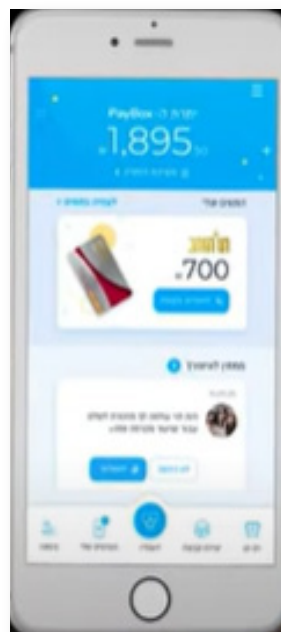


### יתרונות

- ✓ שליחת הודעות לעובדים, כולל הליך תזכורות.
- ✓ אין צורך באחסון המתנות.
- ✓ עובדים מקבלים את השי במועד
- ✓ הליך אישור קבלה ואיסוף השי הינו מבוקר.

### 5.10.2 תו שי דיגיטלי

תו שי דיגיטלי הינו תו שי המועבר על ידי הספק ישירות לטלפון הנייד של העובד, ללא כרטיס פיזי.



להלן תרשים המתאר את תהליך הרכישה והאספקה של התו לעובדים כפי שעלה משיחה עם נציג חברת "תו הזהב":

המעביד מבצע הזמנה באתר החברה הכולל את סכום הרכישה. קיימת הנחה למזמין ע"פ הסכום בו בוצעה ההזמנה וההסמיכות לחגים.



המעביד מקבל מהחברה קישור למערכת ניהול הזמנות.



המעביד מזין במערכת את שם העובד, מס' טלפון וסכום התו.



החברה שולחת לעובד תו דיגיטלי לטלפון ע"פ הפרטים שהזין המעסיק.



כמו כן, ברכישה מעל סכום מסוים (20,000 ש"ח לערך) מקבלת החברה הנחה.

**יתרונות החברה בשימוש בכרטיס תו דיגיטלי הינם:**



- מייתר את הצורך במשלוח הודעות לעובדים להגיע לקחת את השי.
- מייתר אחסון של כרטיס שי במשרדי החברה.
- לא מתקיים מצב בו עובדים אינם מקבלים את השי.

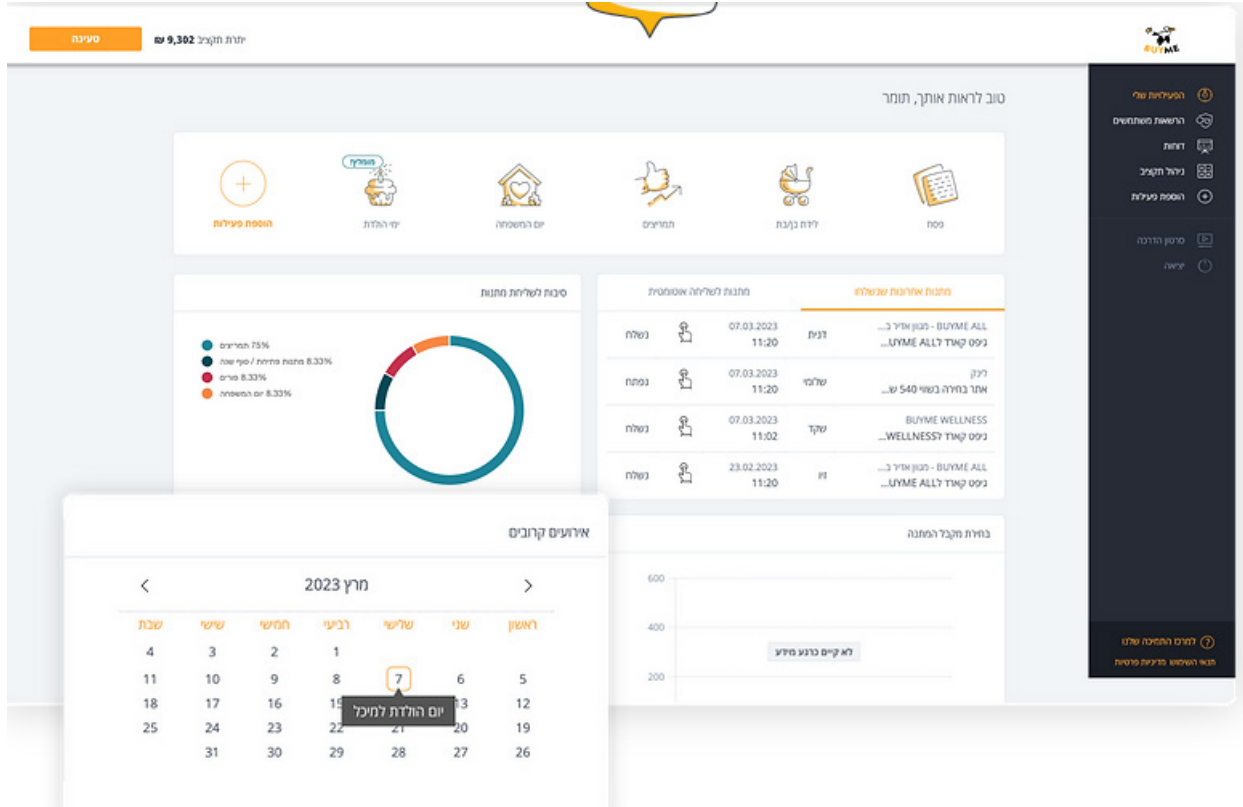
**חסרונות**



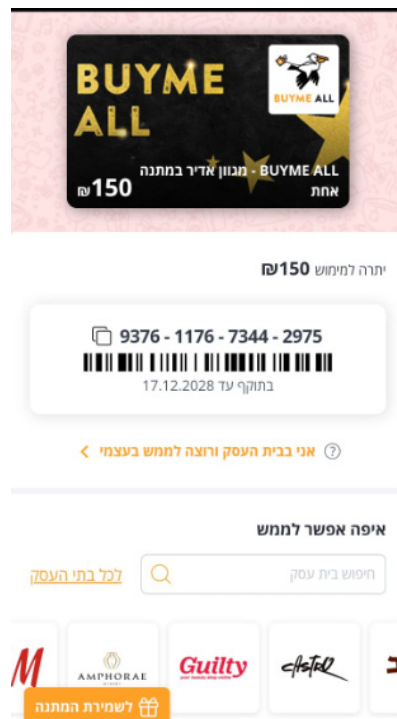
- לעיתים עובדים מתקשים טכנולוגית להפעיל את התו או לבצע בו שימוש. יצוין כי כיום ישנם ספקים אשר מספקים מוקד סיוע טכנולוגי לעובדים.

## 5.10.3 מתנה דיגיטלית עם מערכת תיזמון

מתנה דיגיטלית הנשלחת לטלפון הנייד של העובד בדומה לתו שי דיגיטלי עם מערכת המאפשרת שליחה אוטומטית של המתנה אל העובד במועד שנקבע מראש כגון ימי הולדת. כמו כן ניתן לשלוח מתנה חד פעמית לעובד בודד עבור אירוע מיוחד כגון לידה, נישואין וכו'. להלן דוגמא ממערכת מתנות BUYME:



לאחר הזנת הפרטים ע"י המעסיק בהם סכום המתנה, נשלחת הודעה לעובד בתאריך לעובד שנקבע לטלפון הנייד:



**יתרונות**



- אינו מצריך מקום איחסון
- אינו מצריך חלוקה ע"י מנהלת כח האדם, מגיע ישירות לעובד.
- אין צורך בביצוע הזמנה ורכישה מראש.
- אין צורך בבדיקה קבועה האם העובד זכאי למתנה או לא, ניתן להכניס את העובד למערכת החל מרגע שהוא זכאי לקבל את המתנה.
- המתנה מועברת באופן אוטומטי ע"פ תאריך יום ההולדת אשר עודכן מראש ללא צורך בהתערבות נוספת.

**חסרונות**



- במידה ולא מעודכן במערכת שעובד עזב הוא עלול להמשיך ולקבל מתנות מהחברה.

**5.10.4 כרטיס גיפטקארד נטען**

כרטיס הטבות נטען giftcard executive הניתן למימוש במגוון בתי עסק. הכרטיס ניתן לטעינה רב פעמית בסך של 1000 ₪ בכל טעינה ועד לסכום של 2500 ₪ לטעינות מצטברות בחודש<sup>3</sup>.



**יתרונות**



- הכרטיס מחולק לעובדים פעם אחת ולאחר מכן מוטען דיגיטלית ע"י המעסיק.
- ניתן להמרה לכרטיס דיגיטלי
- ניתן לבצע עסקאות בנוכחות פיזית בבית העסק, או באופן מקוון או טלפוני.
- מקנה הנחה בגובה של 16.5% על סכום הטעינה.

**חסרונות**



- בכרטיסים שונים לעיתים קיימת עלות חד פעמית של הכרטיס בגובה.
- במקרה של אובדן/ גניבה של הכרטיס יש להנפיק כרטיס חדש ואין אפשרות לקבל החזר בגין היתרה.

**נספחים**

**נספח א - חתימות בגין קבלת שי לחג פסח תשפ"ג**

שם פרטי	סקטור	סה"כ	חתימה
ביאנה	פדגוגית	600	X
בת-שבע	פדגוגית	600	X
דומניק	פדגוגית	600	X
יפעת	פדגוגית	600	X
רבקה	מלווה	600	X
אורלי	מלווה	600	X
טל	פדגוגית	600	
שושנה	גן	600	
אושרת	פדגוגית	600	
מרים	פדגוגית	600	X
אירית	פדגוגית	600	X
יעל	פדגוגית	600	X
חני	פדגוגית	600	X

**נספח ב - מדגם הביקורת חלוקת שי פסח לעובדים**

מס"ד	שם העובד	לקח כן / לא	אוק-22	נוב-22	דצמ-22	ינו-23	פבר-23	תקין / לא תקין
1	זיוה	כן	50	50	50	50	50	תקין
2	סילבי	לא	50	50	50	50	50	תקין
3	רותי	לא	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	50	50	<b>לא תקין</b>
4	תומר	כן	50	50	50	50	50	תקין
5	מיכל	לא	50	50	50	50	50	תקין
6	רונית	כן	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	50	50	<b>לא תקין</b>
7	ברוריה	כן	50	50	50	50	50	תקין
8	גילה	כן	50	50	50	50	50	תקין
9	דיקלה	כן	50	50	50	50	50	תקין
10	מור	כן	50	50	50	50	50	תקין
11	שרה	לא	50	50	50	50	50	תקין
12	סמדר	כן	50	50	50	50	50	תקין

תקין	50	50	50	50	50	כן	שולה	13
תקין	50	50	50	50	50	כן	רויטל	14
<b>לא תקין</b>	אין תלוש	50	50	50	50	לא	שרה לימור	15
תקין	50	50	50	50	50	כן	אילנה	16
תקין	50	50	50	50	50	כן	אנט	17
תקין	50	50	50	50	50	כן	סיוון	18
תקין	50	50	50	50	50	כן	טל	19
תקין	50	50	50	50	50	כן	אביחי	20
תקין	50	50	50	50	50	כן	נעמי	21
תקין	50	50	50	50	50	כן	יפה	22
<b>לא תקין</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	50	50	<b>0</b>	כן	שרה	23
<b>לא תקין</b>	50	50	50	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	כן	עדן	24
תקין	50	50	50	50	50	כן	טטיאנה	25
תקין	50	50	50	50	50	כן	אלברט	26
תקין	50	50	50	50	50	כן	יעקב	27
תקין	50	50	50	50	50	כן	אילנה	28
תקין	50	50	50	50	50	כן	רחל	29
תקין	50	50	50	50	50	כן	רונית	30
תקין	50	50	50	50	50	כן	חנאן	31
תקין	50	50	50	50	50	כן	שיר	32
<b>לא תקין</b>	<b>0</b>	50	50	<b>0</b>	50	כן	סוזן	33
<b>לא תקין</b>	50	50	50	50	<b>0</b>	כן	עליזה	34
תקין	50	50	50	50	50	כן	חגית	35
<b>לא תקין</b>	50	<b>0</b>	50	50	50	כן	פיני	36
תקין	50	50	50	50	50	כן	מרגלית	37
תקין	50	50	50	50	50	כן	מזל	38
תקין	50	50	50	50	50	כן	רחל	39
<b>לא תקין</b>	50	50	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	<b>אין תלוש</b>	כן	אנה	40
תקין	50	50	50	50	50	כן	יפה	41
תקין	50	50	50	50	50	כן	ברכה	42
תקין	50	50	50	50	50	כן	אורטל	43
תקין	50	50	50	50	50	כן	רחל	44
תקין	50	50	50	50	50	כן	שושנה	45
תקין	50	50	50	50	50	כן	צילה	46
תקין	50	50	50	50	50	כן	אביבה	47
תקין	50	50	50	50	50	כן	יצחק ג'קי	48
תקין	50	50	50	50	50	כן	מילי	49
תקין	50	50	50	50	50	כן	אפרים	50
תקין	50	50	50	50	50	כן	רויטל	51

52	קרן	כן	50	50	50	50	50	50	תקין
53	רונן	כן	50	50	50	50	50	50	תקין
54	עינת	כן	50	50	50	50	50	50	תקין
55	לינוי	כן	50	50	50	50	50	50	תקין
56	נגה	כן	50	50	50	50	50	50	תקין
57	זיוית	כן	50	50	50	50	50	50	תקין
58	שני	כן	50	50	50	50	50	0	לא תקין

**נספח ג - חתימות בגין קבלת שי לראש השנה תשפ"ג**

300 כאלה הלנה גלבץ

שם פרטי	מחלקה	סכום	חתימה
מזל הילה	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
דנה	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
מאיה	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
יעל	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
דוריאן	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
אלאדה	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
הודיה	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
רות	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
אליה	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
אינאס	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
וולטר	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
שירי	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
חנה	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
מירב	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
דליה	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
חני	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
יהודית	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
אריאל	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
זיוה	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
רחל	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
ספיר	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>
חנה חסיה	פרויקטים	300	<i>[Handwritten Signature]</i>

נספח ד - מדגם הביקורת חלוקת שי ראש השנה

מס"ד	שם העובד	לקח כן / לא	אפר-23	מאי-23	יוני-23	יולי-23	אוג-23	תקין / לא תקין
1	בת שבע	לא	50	50	50	0	0	לא תקין
2	ביאנה	כן	50	50	50	50	50	תקין
3	יפעת	כן	50	50	50	50	0	תקין
4	דומניק	כן	50	50	50	50	50	תקין
5	רבקה	כן	50	50	50	50	50	תקין
6	יפה	כן	אין תלוש	50	50	50	0	לא תקין
7	אורלי	כן	50	50	50	50	0	תקין
8	מרים	כן	50	50	50	50	0	תקין
9	יעל	כן	50	50	50	50	50	תקין
10	ציפורה	כן	50	50	50	50	0	תקין
11	מרים	כן	50	50	50	50	50	תקין
12	ימית אפרת	כן	50	50	50	50	50	תקין
13	שלום	כן	50	50	50	50	0	תקין
14	ציונה	כן	50	50	50	50	0	תקין
15	יפה	כן	50	50	50	50	50	תקין
16	זהבה	כן	50	50	50	50	50	תקין
17	עדן	כן	50	50	50	50	0	תקין
18	שרה	כן	50	50	50	50	50	תקין
19	יעקב	כן	50	50	50	50	50	תקין
20	הגר	כן	50	50	50	50	50	תקין
21	אור	כן	50	50	50	50	50	תקין
22	חנה	כן	50	50	50	50	50	תקין
23	שחר	כן	50	50	50	50	0	תקין
24	כרמית	כן	50	50	50	50	50	תקין
25	רויטל	כן	50	50	50	50	50	תקין
26	אורית	כן	50	50	50	50	50	תקין
27	מיכל	כן	50	50	50	50	50	תקין
28	אביבה	כן	50	50	50	50	50	תקין
29	אורלי	כן	50	50	50	50	0	תקין
30	אינתסאר	כן	50	50	50	50	50	תקין
31	קארין	כן	50	50	50	50	50	תקין
32	שולמית	כן	50	50	50	50	50	תקין
33	מרסל	כן	50	50	50	50	50	תקין
34	רבקה	כן	50	50	50	50	50	תקין
35	לנה	כן	50	50	50	50	50	תקין
36	צפורה	כן	50	50	50	50	50	תקין

תקין	0	50	50	50	50	כן	רונית	37
תקין	0	50	50	50	50	כן	גילת	38
תקין	50	50	50	50	50	כן	רחל	39
תקין	50	50	50	50	50	כן	פאטמה	40
תקין	50	50	50	50	50	כן	חנה	41
תקין	50	50	50	50	50	לא רשום	תומר	42
תקין	50	50	50	50	50	כן	אהובה	43
תקין	50	50	50	50	50	כן	ציונה	44
תקין	50	50	50	50	50	כן	שיראל	45
לא תקין	50	50	50	50	0	כן	רינה	46
תקין	50	50	50	50	50	כן	יפה	47
תקין	50	50	50	50	50	כן	דניאל	48
תקין	0	50	50	50	50	כן	אורלי	49
תקין	50	50	50	50	50	כן	אביגיל	50
תקין	0	50	50	50	50	כן	מלכו אלימלך	51
לא תקין	0	50	50	50	0	כן	הודיה	52
תקין	0	50	50	50	50	כן	שולה	53
תקין	0	50	50	50	50	כן	פטריסיה	54
תקין	0	50	50	50	50	לא	אילנה	55

**נספח ה - הזמנה שוברי קנייה לימי הולדת**

שנת כספים 2023

שנת פתיחת ההזמנה 2023

תאריך הדפסה 28/09/2023 12:19:51

עיריית עפולה

מקור

טלפון : 04-6520332

פקס : 04-6484252

ח.פ. : 500277009



תאריך פתיחת ההזמנה : 11.09.2023

**הזמנה מס' 2847**

סעיף תקציבי : 1811000793 תוספת עלות העסקת כא	קשרים פלוס בע"מ	לכבוד
יחידה מומינה : חינוך	513887547 : מס' עוסק מורשה	מס' עוסק מורשה
שם המזמין : מאיר	6001956005 : כרטיס ספק	כרטיס ספק
יחידה מקבלת : חינוך	שמשון 5, פתח תקווה, מיקוד 49517, ת.ד. 3270	כתובת
שם מקבל : אביבה	073 - 2315815 : פקס	טלפון
מייל י.מקבלת :	073 - 2315815 : פקס	טלפון נוסף
מקום אספקה : מינהל חינוך	דוא"ל איש קשר : sales@ksharimplus.com	שם איש קשר
יוספטל גיורא 26, עפולה	7108 משנת 2023	הזמנה מדרישה

תאור: שי יום הולדת לעובדי חבי עירונית  
בחתבסס על הצעת מחיר

**רשימת הפריטים**

#	מק"ט	פרטים נוספים	יח'	כמות	מחיר יחידה לפני מע"מ	סכום הנחה	סה"כ לפני מע"מ
1	9560000034	תאור: רכישת שוברי מתנת יום הולדת לעובדי הרשת "הפי גיפטי" על פי מפרט אושר בוועדה מיום -25/7/2022 ספק זוכה- קשרים פלוס	יחידה	300	76.00		22,800.00

22,800.00	סה"כ לפני הנחה
0.00	סה"כ הנחה
22,800.00	סה"כ לפני מע"מ
0.00	סה"כ מע"מ
22,800.00	סה"כ כולל מע"מ

**תנאים נוספים**

תנאי תשלום: שוטף + 90  
הזמנה ללא חתימת גובר - אינה מחייבת!!  
אין לתקן את ההזמנה!  
יש להגיש חשבונית נפרדת לכל הזמנה.  
טיב הסחורה, מועדי ההספקה, הובלה ובטוח באחריות וע"ח הספק.  
תנאי תשלום שוטף + 60 יום מתאריך החשבונית או ההזמנה המאוחר בינחס  
הזמנה מדרישה 7108 משנת 2023.

	28.09.2023		28.09.2023		28.09.2023
יצחק שריקי - גובר העירייה	תאריך	מנחל מחלקת/אגף	תאריך	שלום שלמה - מנכ"ל העירייה	תאריך

נספח ו - רשימת מקבלי תווי קניה בגין ימי הולדת

סל - חקרה ליוני

60	08/10/1962	04/11/2021	רבקה
41	29/10/1981	18/09/2022	אמרצ
61	30/10/1961	31/05/2022	רות
36	25/10/1986	26/10/2020	חני
22	24/10/2000	01/09/2022	ניצן
67	28/10/1955	28/09/2022	דוד
40	27/10/1982	14/12/2022	אינגה
57	23/10/1965	03/06/2021	רבקה
69	23/10/1953	01/09/2017	ציונה
38	28/10/1984	29/10/2020	זהר
30	10/10/1992	13/09/2022	עדן
22	28/10/2000	14/11/2021	עדן
61	05/10/1961	01/01/2023	שושנה
36	14/10/1986	13/12/2021	רוית
76	01/10/1946	18/01/2023	ולנטין
57	28/10/1965	22/11/2020	אנדריאן
66	21/10/1956	01/09/2015	רחל
63	06/10/1959	05/12/2021	רונית
51	30/10/1971	30/11/2022	שימעון חיים
23	16/10/1999	23/08/2021	מיטל
26	07/10/1996	20/12/2022	לאה
71	30/10/1951	19/09/2022	אברהם
30	09/10/1992	21/02/2022	נופר
46	07/10/1976	01/09/2020	אליאב
34	11/10/1988	01/07/2021	מרגלית
41	01/10/1981	01/12/2015	סיון
23	17/10/1999	22/06/2022	רות
29	25/10/1993	13/09/2022	נופר
54	31/10/1968	22/06/2022	חנאן
26	30/10/1996	28/08/2022	מיכל

אשר

אשר

אשר

נספח ז- כרטיס רכש תיקים לכיתה א

שנת כספים 2022  
תאריך הדפסה 14-39 17.12.2023  
מפיק הדוח מאיר

עיריית עפולה - הנה"ח

כרמטס

מכרטיס: 1811000793 עד: 1811000793  
מת. רישום: 01.01.2022 עד ת. רישום: 31.12.2022  
משנה: 2022 עד שנה: 2022  
כל הפקודות כולל כרטיסים עם יתרת אפס כולל תנועות סטורנו  
כולל כרטיסים ללא תנועות

מיון לפי: תאריך רישום  
תקציב מעודכן: 500,000.00  
יתרת פתיחה ל-2022: 0.00

מס' כרטיס: 1811000793 שם כרטיס: תוספת עלות העסקת כא

מזכירות	יתרה	סכום זכות	סכום חובה	שם כרטיס נגדי	מספר כרטיס נגדי	פרטי התנועה	תאריך ערך	תאריך רישום	אסמכתא 2 בפק'	אסמכתא 1 בפק'	פקודה
	8,084.80		8,084.80	החברה העירונית ל	6000599119	כח אדם חינוך החזר עלויות ל	31.01.22	31.01.22			220102
	15,991.10		7,906.30	החברה העירונית ל	6000599119	מזכירות 02/2022	28.02.22	28.02.22			220621
	27,391.10		11,400.00	גרפילי בע"מ	6000312002	גרפילי-מתנות ליום האישה 2022	28.02.22	28.02.22	10171		221433
	40,891.10		13,500.00	צ.כ.ב. מסעדות בע"מ	6002028003	צ.כ.ב. מסעדות-שוברים	08.03.22	08.03.22	0713		222272
	41,301.10		410.00	דפוס שלומי	6001378103	דפוס שלומי 3/22	27.03.22	27.03.22	3381		222316
	48,995.50		7,694.40	החברה העירונית ל	6000599119	מ"מ מזכירות 03/2022	31.03.22	31.03.22			221679
	57,214.00		8,218.50	החברה העירונית ל	6000599119	מ.מ. מזכירות 04/2022	30.04.22	30.04.22			222524
	69,679.10		12,465.10	החברה העירונית ל	6000599119	מ.מ. מזכירות 06/2022	30.06.22	30.06.22			224707
	89,726.90		20,047.80	החברה העירונית ל	6000599119	החזר עלויות כוח אדם חינוך 07/2	31.07.22	31.07.22			226039
	125,919.77		36,192.87	החברה העירונית ל	6000599119	החב העירונית 8/22	31.08.22	31.08.22			226586
	144,072.77		18,153.00	מרכזים לקהילה ול	6000206000	ב.א-טקס "כיתה א"	12.10.22	12.10.22	3768	6492	227805
	174,050.77		37,007.00								

נספח ח- כספת משרדי החברה בה מאוחסנת תווי השי לחג



נספח ט- רשימת תיקים לחלוקת ילדי עובדים העולים לכיתה א

שם פרטי	מחלקה	מחלקה	מצב	תאריך לידה ילד	שנת לידה ילד	מין ילד
רותי היווטה	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	20/08/2016	2016	זכר
תמר	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	09/05/2016	2016	נקבה
שלהבת	15764	מלויים בהסעות	עובד רגיל	17/08/2016	2016	זכר
אלון	15764	מלויים בהסעות	עובד רגיל	04/04/2016	2016	זכר
סיגל רוחה	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	01/12/2016	2016	
תמי	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	04/09/2016	2016	זכר
שירן	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	14/03/2016	2016	זכר
שרית	15688	עוזרות גנות	עובד רגיל	15/08/2016	2016	נקבה
אליהו	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	07/01/2016	2016	נקבה
שירלי	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	12/08/2016	2016	
רחל	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	15/01/2016	2016	
פרח	15688	עוזרות גנות	עובד רגיל	07/03/2016	2016	נקבה
ג'ולי	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	10/04/2016	2016	נקבה
שולמית	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	03/02/2016	2016	
חן חני	15891	עוזרי הוראה אחר	עובד רגיל	14/02/2016	2016	נקבה
חנה	15674	תיגבור סייעות	עובד רגיל	20/12/2016	2016	

# סקר חדירה מבדק חדירה תשתיתי

(Penetration Testing)

דוח  
מבקר העירייה  
לשנת 2023



**עפולה**  
סיפור הצלחה יזרעאלי



1. מבוא

במהלך חודש אוגוסט 2023 בוצעו סקר סיכונים ומבדקי חדירה בתשתיות העירייה על מנת לבחון את עמידות מערכות המידע ותשתיות המחשוב של העירייה מפני איומים מבפנים ומבחוץ. המידע אשר הוצג בפני מנמ"ר העירייה ומבקר העירייה הינו מסווג ברובו ולפיכך מובאים בדוח זה עיקרי הממצאים אשר ניתן היה להציגם.

1.1 קביעת רמת הסיכון של ממצאי המבדק חדירה

1.1.1 חומרת החשיפה (Impact)

הערכת עוצמת ההשפעה של האיום על הפגיעות במידה ויתממש האיום. עוצמת הנזק יכולה להיות מדורגת הן במונחים כמותיים והן במונחים איכותיים. הדירוג הכמותי ישקף את ההשפעה של הנזק במונחים כספיים, בעוד שהדירוג האיכותי (נמוך, בינוני, גבוה) ישקף את ההשפעה של הנזק על שלושת האלמנטים של אבטחת המידע: חיסיון, אמינות וזמינות, על המידע של החברה. Confidentiality, Integrity and Availability = CIA Model

נמוך	בינוני	גבוה
אין שינוי / קיים שינוי מינורי בנכס המידע (סיכון לחסיון או לאמינות) השפעה שלא ניתן למדוד או השפעה מינורית על עלויות התמיכה, הפרודוקטיביות או התחייבויות עסקיות (סיכון לזמינות)	נזק בינוני/מתון או הפסד, משפיע על שיטות עסקיות פנימיות וגורם לגידול בהוצאות תפעוליות או לצמצום ההכנסות (סיכון לחיסיון או לאמינות) השפעה ניכרת על עלויות התמיכה והפרודוקטיביות. ללא השפעה עסקית שניתנת למדידה (סיכון לזמינות)	נזק חמור או מלא לנכס, נראה מבחוץ, משפיע על רווחיות או הצלחת העסק (סיכון לחסיון או לאמינות) עלויות תמיכה משמעותיות או ביטול התחייבויות עסקיות (סיכון לזמינות) גידול שניתן למדידה בעלויות תמיכה או התחייבויות עסקיות (סיכון לזמינות)

1.1.2 סבירות ההתממשות (Probability):

הערכת רמת ההסתברות להתממשות אירוע אבטחה, כך שאיום מסוים יתממש וינצל חולשה או פרצת אב-טחה קיימת. הערכת הסבירות מתבססת על תדירות או על ההסתברות לקיומו של אותו אירוע. רמת סבירות נמוכה מעידה על אפשרות נמוכה להתממשות הסיכון. חישוב מידת הסבירות נובע מהגורמים הבאים:

2.2.2.1 מוטיבציה.

1.1.2.2 וקטורי תקיפה, כגון: אוכלוסיית התוקף, גישה פנימית לעומת גישה מרחוק, פופולריות הניצול ומיכון הניצול.

1.1.2.3 קיום בקרות והאפקטיביות שלהן.

נמוכה	בינונית	גבוהה
אוכלוסיית תוקפים קטנה- נדרש ידע פנימי לא ניתן לניצול מרחוק נדרשות הרשאות גבוהות (Admin) שיטת הניצול לא מפורסמת בהיקף רחב לא אוטומטי חולשה עקיפה	אוכלוסיית תוקפים בינונית - מומחים לא ניתן לניצול מרחוק נדרשות הרשאות של משתמש שיטת הניצול לא מפורסמת בהיקף רחב לא אוטומטי חולשה ישירה	אוכלוסיית תוקפים גדולה - "Script-kiddies" ניתן לניצול מרחוק לא נדרשות הרשאות שיטת הניצול מפורסמת בהיקף רחב אוטומטי חולשה ישירה

### 1.1.3 דירוג רמת הסיכון ותיעדוף:

נובעת משקלול של עוצמת הנזק הפוטנציאלי בגין מימוש הנזק, למול ההסתברות שהאיום יתממש בפועל.

רמת הסיכון	תיאור הסיכון ופעולות נחוצות
גבוה	כאשר ממצא מדורג ברמת סיכון גבוהה, קיים צורך גדול לפעולות מתקנות. מערכת קיימת יכולה להמשיך לפעול, אבל נדרש להגדיר תכנית לפעולות מתקנות בהקדם האפשרי.
בינוני	כאשר ממצא מדורג ברמת סיכון בינונית, נחוצות פעולות מתקנות והגדרת תכנית לשילוב הפעולות בזמן סביר (תוכנית עבודה של השנה הנוכחית).
נמוך	כאשר ממצא מדורג ברמת סיכון נמוכה, הגורם המוסמך יקבע האם נדרשות פעולות מתקנות או יחליט לקבל את הסיכון.

להלן טבלת חום המגדירה את רמת הסיכון המשוקלל:

#### רמת סיכון = חומרת החשיפה \* רמת ההסתברות

הסתברות גבוהה	הסתברות בינונית	הסתברות נמוכה	
בינוני	נמוך	נמוך	רמת עוצמה נמוכה
גבוהה	בינוני	נמוך	רמת עוצמה בינונית
גבוהה	גבוהה	בינוני	רמת עוצמה גבוהה

## 2. ממצאי סקר הסיכונים:

### 2.1 היקף הבדיקה - תכולות מחשוב:

2.1.1 תשתיות תקשורת וטופולוגיה.

2.1.2 תשתיות מחשוב.

2.1.3 גישה מרחוק.

2.1.4 בדיקת תשתיות רכיב - FIREWALL.

2.1.5 מבנה וניהול מערכת ה-Active Directory.

2.1.6 הקשחת תחנות ושרתים.

2.1.7 גרסאות מערכות הפעלה ו-SQL.

2.1.8 תהליכי עדכוני אבטחה עבור מערכות הפעלה ותוכנות צד שלישי.

2.1.9 ניהול תוכנת ההגנה.

2.1.10 אבטחת דוא"ל.

2.1.11 תהליכי גיבוי.

## 2.2 עיקר סיכום הבדיקה

2.2.1 קיים טיפול שוטף בתשתיות המחשוב והתקשורת וכן ברכיבי אבטחת המידע.

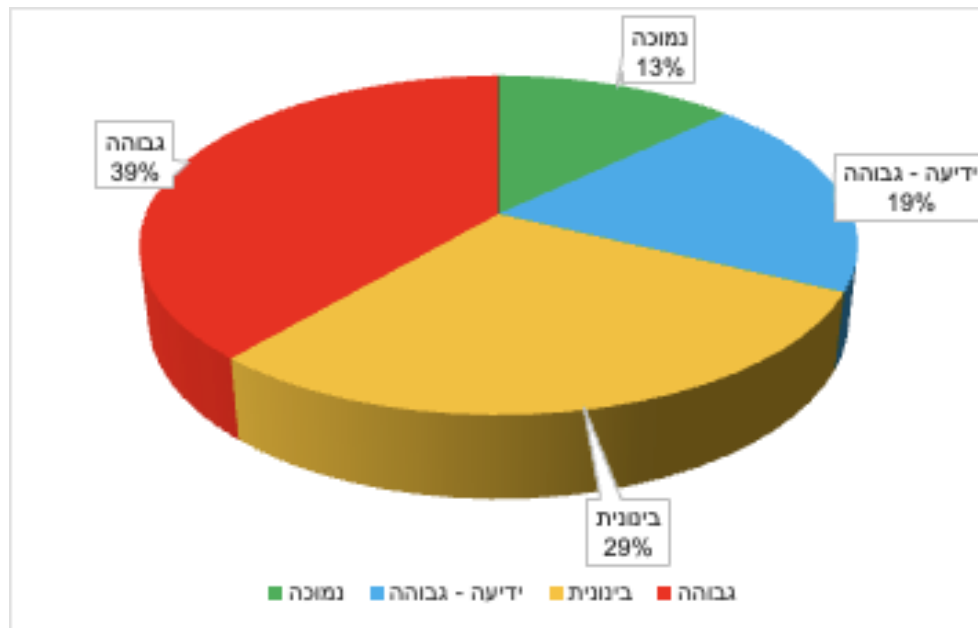
2.2.2 ניתן לראות כי מנהלת המחשוב ומנהל הרשת עושים מאמצים כדי לשפר את רמת האבטחה הקיימת.

2.2.3 קיימות חריגות בהיבטי האבטחה שעיקרן, הרשת שטוחה - כי כל רכיבי הרשת (מחשבים, שרתים, מדפסות וכד') מחוברים לרשת ללא הפרדה ביניהם. הפרדה בין רכיבי הרשת, הינה אחת הדרכים להגברת אבטחת המידע ברשת. באתר הראשי, מערכת האנטי וירוס לא מבצעת הפקת דוחות, קיימת גישה לשרת הדוא"ל דרך דפדפן, שרת הגיבויים נמצא כחלק משאר השרתים, לא קיים גיבוי לטווח ארוך, קיימים שרתים EOL המאופיינים בכך שהיצרן מפסיק לספק להם תמיכה ועדכוני תוכנה.

## 2.3 ריכוז הממצאים:

2.3.1 סה"כ ממצאים על פי סיכון:

גבוהה	בינונית	נמוכה	לידיעה - גבוהה
12	9	4	2



4.2 תמצית הסיכונים

סעיף ממצא	חומרה	המלצות לביצוע	תיאור הסיכון	סעיף
תשתיות מחשוב וטופולוגיה				
16.1	גבוהה	חלוקת הרשת לסגמנטים שונים עם הגבלות דרך רכיב Firewall.	הרשת שטוחה ללא חלוקה לסגמנטים שונים, באתר העירייה.	2.4.1
16.2	בינונית	יש צורך לבנות תרשים רשת חדש מעודכן לתצורה של העירייה (לפי אתרים, רכיבים, וכתובות ה-IP ועוד...), יש לקבוע מדיניות סדורה לביצוע עדכונים שוטפים ב"תיק אתר" ותרשים רשת.	תרשים רשת - קיים תרשים רשת לפני שנתיים לא מעודכן, וללא פירוט.	2.4.2
16.3	בינונית	יש להחליף את דלת העץ בדלת מחוסמת ומאובטחת, החלפת מערכת כיבוי האש ע"פ מדיניות סדורה, יש לוודא כי מיושם מערכת מטף עם בקרה שנתית, מצלמת כניסת לחדר שרתים יש לגבות את הצילומים למשך של 24 חודשים.	חדר שרתים - לא קיים תיעוד כניסה. דלת הכניסה לחדר השרתים הינה דלת עץ. קיים שימוש בכיבוי אש על ידי מים.	2.4.3
16.4	גבוהה	הגדרת מדיניות סדורה בנושא חסימת מדיה נתיקה, הכוללת חסימת התקנים ע"פ משתמשים המורשים בלבד.	חסימת מדיה נתיקה - קיימים מספר רב של מחשבים שלא חלה עליהם מדיניות מדיה נתיקה.	2.4.4
16.5	גבוהה	יש להסיר הרשאות Local Admin מכלל תחנות העבודה. מומלץ להטמיע ולהגדיר מערכת Microsoft Laps. יש לקבוע ולהגדיר מדיניות סדורה לניהול הרשאות בשימוש בתחנות העבודה.	הרשאות גבוהות - קיימות 14 תחנות עבודה שמוגדרות עם הרשאת Local admin.	2.4.5
16.6	גבוהה	יש להפריד את המדפסות מרשת העירייה ל-Vlan נפרד, הגבלה של שירותים ספציפיים עבור גישה למדפסות, החלפת סיסמאות בכלל המדפסות לסיסמה חזקה ובעלת מדיניות החלפת סיסמה - אחת לחצי שנה.	מדפסות - לא קיים ניהול של כלל המדפסות חלקן נמצאות באותו ה-Vlan של המחשבים.	2.4.6
16.7	נמוכה	התקנת שרת Syslog, ושליחת הלוגים מכלל המערכות לשרת, ושחירת הלוגים למשך 24 חודשים. הטמעת מערכת SIEM - SOC.	איסוף ואגירת לוגים מכלל המערכות - לא קיימת מערכת (שרת) לאיסוף לוגים.	2.4.7
16.8	קריטי	שדרוג כלל מערכות ההפעלה בשרתי העירייה למערכות נתמכות ע"י היצרן מיקרוסופט באופן מדי. Windows Server 2003 עבור מערכת נוכחות - השרת הוא EOL.	מערכות הפעלה - קיים שרת Windows Server 2003 עבור מערכת נוכחות - השרת הוא EOL.	2.4.8

סעיף ממצא	חומרה	המלצות לביצוע	תיאור הסיכון	סעיף
16.9	ידיעה גבוהה	יש לוודא כי קיימת תוכנית עבודה מסודרת ע"פ לוחות זמנים וניהול סיכונים - לשדרוג וטיפול במערכות הפעלה בשרתים אשר נתמכות ע"י היצרן. יש צורך לשדרג את השרתים על פי המלצות היצרן.	מערכות הפעלה - קיים שימוש בשרתים בגרסת מערכת ההפעלה Windows Server 2012 R2 היצרן מסתיימת ב-10/2023.	2.4.9
16.10	גבוהה	הגדרת מדיניות ונהל ליישום עדכוני האבטחה הרלוונטיים עבור מערכות ההפעלה לשרתים ותחנות הקצה, כולל עדכוני אבטחה עבור תוכנות צד ג', הפצת העדכונים והתקנתם וביצוע בקרה שוטפת.	עדכוני אבטחה עבור מערכות הפעלה ותוכנות צד שלישי - לא קיים שימוש במערכת Patch Management. לא קיימת מדיניות ארגונית מסודרת לביצוע עדכוני אבטחה.	2.4.10
<b>רכיב חומת האש FortiGate 100F</b>				
17.1	נמוכה	יש לוודא מול בזק חידוש הרישוי לרכיב חומת האש.	רישוי הרכיב מסתיים בתאריך 12/11/2023.	2.4.11
17.2	בינונית	יש לבצע טיוב לכל הפרופילים המוגדרים ברכיבי ההגנה המתקדמים - ולהתאימם ע"פ מדיניות העירייה.	שירותי הגנה מתקדמים - הפרופילים אינם מוגדרים בצורה מיטבית.	2.4.12
<b>חוקים רכיב חומת האש FortiGate 100F</b>				
18.1	גבוהה	יש לעבור על אותם חוקים ולהסירם. יש לעבוד ע"פ מדיניות סדורה ולקבוע אחת לתקופה בקרה בחוקים המוגדרים ברכיב.	בחומת אש קיימים חוקים החוקים מגדירים מי רשאי/לא רשאי לגשת למשאב כזה או אחר ברשת. קיימים חוקים שנפתחו לצורך פעולה מוגדרת ולא נסגרו.	2.4.13
18.2	גבוהה	יש להסיר את אותם חוקים, קיימים מתקפות רבות מרוסיה. אתר Link4U - לבצע חסימה לכתובת האתר.	קיימים חוקים המאפשרים גישה לרוסיה, וגישה לאתר Link4U.	2.4.14
18.3	בינונית	יש לעבור על החוקים ולהגביל את השירותים ואת הפורטים אליהם ניגשים ע"פ מדיניות החברה.	קיימים חוקים ללא הגבלה של שירותים והגבלה של פורטים.	2.4.15
18.4	נמוכה	יש לבחון את הצורך של אותם חוקים ולהסיר אותם.	קיימים מספר חוקים לא פעילים.	2.4.16
18.5	ידיעה גבוהה	אחת לשנה יש לבצע בקרה שנתית לחסימה לפי ה-Best Practices מרכז הסייבר.	חוקי GEOLocation - יש לבצע בקרה שנתית על מדינות לחסימה.	2.4.17
18.6	בינונית	יש להשתמש בפרוטוקולים מוצפנים FTPS או SFTP.	חוק 272 - קיים שימוש בפרוטוקולים לא מוצפנים FTP.	2.4.18
<b>מערכת Active Directory</b>				

סעיף סמל	חומרה	המלצות לביצוע	תיאור הסיכון	סעיף
19.1	בינונית	סידור האובייקטים בהתאם להמלצות חברת Microsoft ו-Best Practice. יש לעבוד ע"פ מדיניות סדורה ולקבוע אחת לתקופה בקרה על מבנה המערכת, אובייקטים ומשתמשים.	במערכת ה-AD קיימים מספר פערים במבנה ה-OU וניהול האובייקטים ב-AD.	2.4.19
19.2	בינונית	עבודה לפי מדיניות מתוקפת ונוהל מסודר רשום המגדיר את ההקשחות הנדרשות למשאבי המחשוב של הרשת, וליישם ב-gpo במערכת ה-AD.	קיימת הקשחה חלקית עבור השרתים.	2.4.20
<b>מערכת הגנה על שרתים ותחנות קצה ESET</b>				
20.1	בינונית	הגדרת דוחות על נזקות וסטטוס תקינות המערכת, כמו כן יש להגדיר שליחת התראות למנמ"ר בתדירות שבועית.	לא הוגדרו דוחות על נזקות וסטטוס תקינות המערכת ולא נשלחות התראות למנמ"ר במידה והמערכת מזהה נזקה.	2.4.21
20.2	גבוהה	יש לבחון הטמעת מערכת SIEM/SOC או לחלופין להתקין מערכת הגנה MDR/EDR/XDR.	קיימות התראות ברמה של Critical, ללא טיפול.	2.4.22
<b>דוא"ל</b>				
22.1	גבוהה	הגדרת אימות דו/רב שלבי לכלל המשתמשים, בחיבור לשירותי הדוא"ל מרחוק. הגדרת בדיקות Compliance על הרכיב ממנו מתחברים לשירות.	לא מוגדר אימות דו/רב שלבי ובדיקות Compliance, לחיבור של מכשירים מרחוק לשירותי הדוא"ל.	2.4.23
22.2	גבוהה	חסימת גישה דרך הדפדפנים, והגדרת החבור ב-Active sync.	קיימת גישה אל המערכת דרך דפדפן מכל מקום בעולם.	2.4.24
21.3	בינונית	הגדרת מערכת DLP במערכת Kerio connect.	לא קיימת הגבלה על הוצאת קבצים ממחשבי הארגון.	2.4.25
<b>אחסון וגיבויים</b>				
23.1	גבוהה	הפרדה לוגית של שרת הגיבויים מרשת העירייה, לסגמנט ייעודי.	שרת הגיבויים נמצא באותו סגמנט של השרתים ומחשבי העירייה באתר הראשי	2.4.26
23.1	גבוהה	יש לבצע גיבוי שבועי ורבעוני למקרה של מתקפה, יהיה ניתן לשחזר חומר אחרי 21 יום.	קיים גיבוי יומי בלבד.	2.4.27
<b>בדיקת שרת AfuSQL</b>				
24.1	נמוכה	יש לעבוד ע"פ מדיניות סדורה לביצוע עדכוני אבטחה עבור מערכות הפעלה בעירייה. יש לבצע עדכוני גרסה לשירותי ה-SQL על פי המלצות היצרן באופן תקופתי ומיידי.	קיימת שימוש בגרסה SQL ישנה 23/12/2022	2.4.28

3. מבדק חדירה תשתית פנימי (Penetration Testing)

3.1 כללי

- 3.1.1 בוצע מבדק חדירה תשתית (Penetration Test) מתוך הרשת הפנימית של עיריית עפולה (להלן "העירייה").
- 3.1.2 הבדיקה בוצעה בפועל במשרדי העירייה הממוקמים בעפולה, בתאריכים 12/07/2023-16/07/2023 על ידי אייל בן אהרון, יועץ אבטחת מידע טכנולוגי מחברת פריימסק.
- 3.1.3 הבדיקה בוצעה ממחשב שהותקן על ידי הרי ליבוביץ מנהל מערכות מידע, המחשב בחיבור ישיר לרשת המועצה עם הרשאות Local Admin.
- 3.1.4 הבודקים קיבלו חיבור SSL-VPN לרשת העירייה ואז חיבור RDP ישירות למחשב שהותקן לצורך הבדיקות.
- 3.1.5 בחיבור ה-SSL-VPN הוגדר Split Tunneling, לכן לא היה ניתן להריץ Nessus.
- 3.1.6 שרתי המועצה ממוקמים באתר הראשי של המועצה.
- 3.1.7 הממצאים והמלצות מפורטים בדוח זה.
- 3.1.8 לא נשמר כל מידע רגיש אצל הבודקים לאחר הבדיקות.

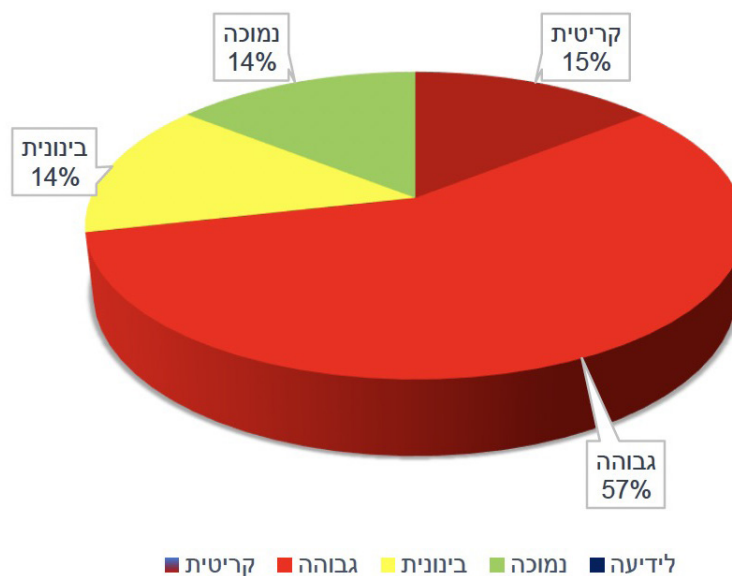
3.2 עיקר סיכום הבדיקה

- 3.2.1 קיים טיפול שוטף עבור תשתיות המחשוב והתקשורת, בהיבטי אבטחת מידע.
- 3.2.2 עם זאת, קיימות חריגות בהיבטי האבטחה בעיקר עבור: התרעות מערכות ההגנה, הקשחת משתמשי AD, גרסאות ישנות, פרוטוקולים ישנים.
- 3.2.3 במהלך הפעילות, הבודקים הצליחו לגשת למידע רגיש ולקבל הרשאות גבוהות בכלל משאבי העירייה.
- 3.2.4 מומלץ לבנות תוכנית עבודה מסודרת לטיפול בפערים ותחזוקה שוטפת של הרשת, בהיבטי אבטחת מידע והגנת סייבר.

3.3 ריכוז הממצאים:

3.3.1 סה"כ ממצאים על פי סיכון:

קריטית	גבוהה	בינונית	נמוכה
1	4	1	1



סעיף	תיאור הסיכון	המלצות לביצוע	חומרה	סעיף ממצא
3.4.1	במהלך הבדיקות בוצעו מתקפות אגרסיביות ללא התראות ממערכת ההגנה.	יש לבחון הטמעת מערכת SIEM/SOC או לחלופין להתקין מערכת הגנה MDR.	<b>קריטית</b>	8.1
3.4.2	קיימת הקשחה חלקית עבור משתמשי ניהול ברשת הארגון.	עבודה לפי נוהל מסודר רשום ומאושר המגדיר את ההקשחות הנדרשות למשאבי המחשוב של הרשת.	<b>גבוהה</b>	8.2
3.4.3	קיים שימוש בשירותי SMB בגרסה ישנה, ללא חתימה דיגיטלית.	חסימת שימוש בשירות SMB בגרסאות ישנות והפעלת אכיפה של חתימה דיגיטלית.	<b>גבוהה</b>	8.3
3.4.4	קיים שימוש בפרוטוקולים ישנים בשם LLMNR ו-NETBIOS.	חסימת שימוש בשירותים אלו בכלל רשת החברה.	<b>גבוהה</b>	8.4
3.4.5	לא קיימת הגבלה על הוצאת קבצים ממחשבי החברה ולא קיימת חסימה של "העתק הדבק".	בחינת הצורך והיכולת בהטמעת מערכת DLP.	<b>נמוכה</b>	8.5
3.4.6	קיימת גישה חופשית לממשקי הניהול שונים ברשת - חלקם ללא סיסמה.	הקשחת גישה לממשקי הניהול או לחילופין הגבלת השירות לכתובות IP ספציפיות.	<b>בינונית</b>	8.6
3.4.7	נמצאו מספר שיתופים פתוחים לכלל המשתמשים ברשת שמכיל מידע רגיש.	מחיקה או הסתרה של קבצים המכילים מידע רגיש בשיתופים הציבוריים + הסדרה של הרשאות.	<b>גבוהה</b>	8.7

#### 4. מבדק חדירה תשתית חיצוני (Penetration Testing)

##### 4.1 כללי

בוצעה בדיקת חדירה תשתית חיצונית (Penetration Testing), לכתובת IP חיצונית של התשתית המקומית ברשת עיריית עפולה. בחינת חדירות ברמת התשתית נועדה לשם:

4.1.1 גילוי חולשות והגדרות שגויות בהיבטי אבטחת מידע.

4.1.2 בחינת תאימות לדיווחי אבטחת מידע ידועים.

מערכות הפעלה ושירותים ברשת שאינם מעודכנים/ללא תמיכה, המכילים חולשות אבטחה (Vulnerabilities) ידועות.

שירותים (Ports) פתוחים בגישה חופשית מהאינטרנט היכולים להעיד על פעילות זדונית, או שלא ברורה מטרת השימוש בהם ויכולים לסייע בהשגת גישה למידע רגיש/הגדרות מערכת.

תאימות להיבטי אבטחת מידע כלליים והיבטי רגולציה של תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) התשע"ז-2017, ועמידה בדרישות תקנה 5.

**4.2. עיקר סיכום הבדיקה**

4.2.1 לא הושגה גישה בפועל למשאבים רגישים.

4.2.2 קיימים פערים בעיקר בנושאים:

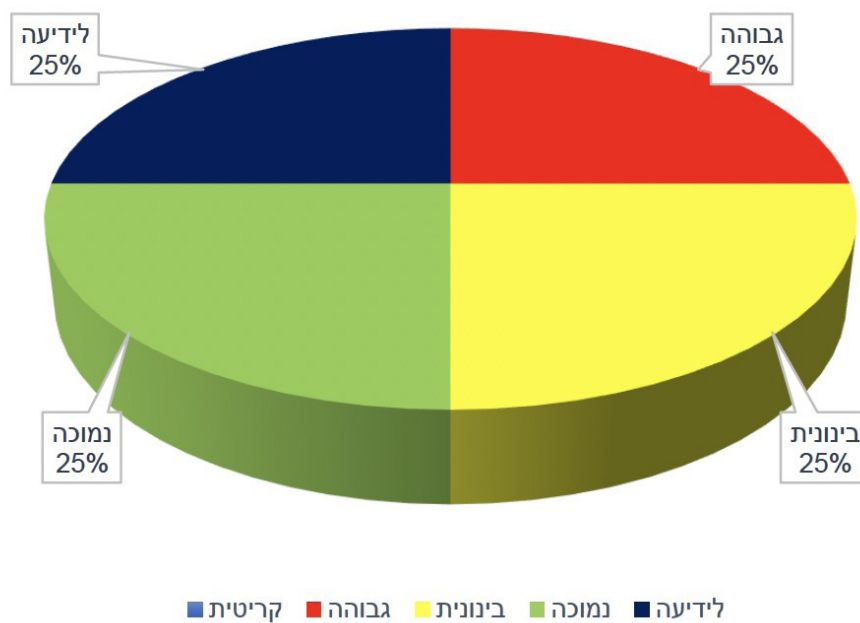
4.2.2.1 פורטים פתוחים.

4.2.2.2 הודעות שגיאה גבריות.

**4.3 ריכוז הממצאים:**

4.3.1.1 סה"כ ממצאים על פי סיכון:

קריטית	גבוהה	בינונית	נמוכה	לידיעה
0	1	1	1	1



4.4. תקציר הממצאים:

סעיף ממצא	חומרה	המלצות לביצוע	תיאור הממצא / סיכון	סעיף
<b>כללי</b>				
.7.1	<b>בינונית</b>	הגדרת תמיכה בפרוטוקול הצפנה TLS 1.2 ומעלה כפי הנדרש.	קיימים מספר ממשקים עם תמיכה בפרוטוקולי הצפנה נמוכים. TLS 1.0, TLS 1.1.	4.4.1
.7.2	<b>גבוהה</b>	הקשחת מדיניות גישה בכניסה לממשק ה-Web. אכיפת אימות דו/רב שלבי. (MFA)	ניתן לבצע מתקפת Brute Force בכניסה לממשק ה-Web. לא קיים אימות דו/רב שלבי.	4.4.2
.7.3	<b>נמוכה</b>	החלפת התעודה הדיגיטלית לתעודה שתונפק ע"י גורם מאשר מוסמך.	בשירות SSL-VPN של FortiGate קיים שימוש בתעודת SSL ברירת מחדל.	4.4.3
.7.4	<b>לידיעה</b>	בדיקת מהות השימוש ב-Ports הנ"ל והאם ניתן להסיר/להגביל את השירות לכתובות IP ספציפיות.	נמצאו פורטים פתוחים מסיבה שאינה ידועה. ככל הנראה הפורטים מיועדים לתקשורת עם שרת הדוא"ל.	4.4.4

5. תגובת המנמ"ר

סעיף	תיאור הסיכון	המלצות לביצוע	חומרה	סעיף ממצא	הערות	לוח לביצוע
<b>תשתיות מחשב וטופולוגיה</b>						
2.4.1	הרשת שטוחה ללא חלוקה לסגמנטים שונים, באתר העירייה.	חלוקת הרשת לסגמנטים שונים עם הגבלות דרך רכיב Firewall.	<b>גבוהה</b>	16.1	נדרש רכישת מתגים	יולי 2024
2.4.2	תרשים רשת - קיים תרשים רשת לפני שנתיים לא מעודכן, וללא פירוט.	יש צורך לבנות תרשים רשת חדש מעודכן לתצורה של העירייה (לפי אתרים, רכיבים, וכתובות ה-IP ועוד..), יש לקבוע מדיניות סדורה לביצוע עדכונים שוטפים ב"תיק אתר" ותרשים רשת.	<b>בינונית</b>	16.2		אוקטובר 2024

דצמבר 2024	ממתין לקבלת הצעות מחיר	16.3	בינוי נית	יש להחליף את דלת העץ בדלת מחוסמת ומאובטחת,	חדר שרתים -	2.4.3
				החלפת מערכת כיבוי האש ע"פ מדיניות סדורה, יש לוודא כי מיושם מערכת מטף עם בקרה שנתית, מצלמת כניסת לחדר שרתים יש לגבות את הצילומים למשך של 24 חודשים.	לא קיים תיעוד כניסה.	
					דלת הכניסה לחדר השרתים הינה דלת עץ.	
					קיים שימוש בכיבוי אש על ידי מים.	
מאי 2024		16.4	גבוהה	הגדרת מדיניות סדורה בנושא חסימת מדיה נתיקה, הכוללת חסימת התקנים ע"פ משתמשים המורשים בלבד.	חסימת מדיה נתיקה - קיימים מספר רב של מחשבים שלא חלה עליהם מדיניות מדיה נתיקה.	2.4.4
אפריל 2024	בוצע חלקית	16.5	גבוהה	יש להסיר הרשאות Local Admin מכלל תחנות העבודה.	הרשאות גבוהות - קיימות 14 תחנות עבודה שמוגדרות עם הרשאות Local admin.	2.4.5
				מומלץ להטמיע ולהגדיר מערכת Microsoft Laps.		
יוני 2024		16.6	גבוהה	יש להפריד את המדפסות מרשת העירייה ל-Vlan נפרד,	מדפסות - לא קיים ניהול של כלל המדפסות חלקן נמצאות באותו ה-Vlan של המחשבים.	2.4.6
				הגבלה של שירותים ספציפיים עבור גישה למדפסות,		
				החלפת סיסמאות בכלל המדפסות לסיסמה חזקה ובעלת מדיניות החלפת סיסמה - אחת לחצי שנה.		
	יבוצע במסגרת רכישת מערכת XDR הכוללת SOC	16.7	נמוכה	א. התקנת שרת Syslog, ושליחת הלוגים מכלל המערכות לשרת, ושמירת הלוגים למשך 24 חודשים.	איסוף ואגירת לוגים מכלל המערכות - לא קיימת מערכת (שרת) לאיסוף לוגים.	2.4.7
				ב. הטמעת מערכת SIEM - SOC.		

ספטמבר 2024	נדרש רכישת רישוי ושידרוג שרתי העירייה לגרסא האחרונה הנתמכת ע"י יצרן	16.8	קריטי	שדרוג כלל מערכות ההפעלה בשרתי העירייה למערכות נתמכות ע"י היצרן מיקרוסופט באופן מידי.	מערכות הפעלה - קיים שרת Windows Server 2003 עבור מערכת נוכחות - השרת הוא EOL.	2.4.8
ספטמבר 2024	ראה סעיף קודם, 2.4.8	16.9	ידי-עה - גבוהה	יש לוודא כי קיימת תוכנית עבודה מסודרת ע"פ לוחות זמנים וניהול סיכונים - לשדרוג וטיפול במערכות הפעלה בשרתים אשר נתמכות ע"י היצרן.	מערכות הפעלה - קיים שימוש בשרתים בגרסת מערכת ההפעלה Windows Server 2012 R2 תמיכת היצרן מסתיימת ב-10/2023.	2.4.9
				יש צורך לשדרג את השרתים על פי המלצות היצרן.		
אוגוסט 2024	עלות רישוי לשנה. רישוי מתחדש כל שנה.	16.1	גבוהה	הגדרת מדיניות וניהול ליישום עדכוני האבטחה הרלוונטיים עבור מערכות ההפעלה לשרתים ותחנות הקצה, כולל עדכוני אבטחה עבור תוכנות צד ג', הפצת העדכונים והתקנתם וביצוע בקרה שוטפת.	עדכוני אבטחה עבור מערכות הפעלה ותוכנות צד שלישי - לא קיים שימוש במערכת Patch Management.	2.4.10
					לא קיימת מדיניות ארגונית מסודרת לביצוע עדכוני אבטחה.	
<b>רכיב חומת האש FortiGate 100F</b>						
בוצע		17.1	נמוכה	יש לוודא מול בזק חידוש הרישוי לרכיב חומת האש.	רישוי הרכיב מסתיים בתאריך 12/11/2023.	2.4.11
אפריל 2024		17.2	בינונית	יש לבצע טיוב לכל הפרופילים המוגדרים ברכיבי ההגנה המתקדמים - ולהתאימם ע"פ מדיניות העירייה.	שירותי הגנה מתקדמים - הפרופילים אינם מוגדרים בצורה מיטבית.	2.4.12
<b>חוקים רכיב חומת האש FortiGate 100F</b>						
אפריל 2024		18.1	גבוהה	יש לעבור על אותם חוקים ולהסירם.	קיימים חוקים שנפתחו לצורך פעולה מוגדרת ולא נסגרו.	2.4.13
				יש לעבוד ע"פ מדיניות סדורה ולקבוע אחת לתקופה בקרה בחוקים המוגדרים ברכיב.		
אפריל 2024		18.2	גבוהה	יש להסיר את אותם חוקים, קיימים מתקפות רבות מרוסיה.	קיימים חוקים המאפשרים גישה לרוסיה, וגישה לאתר Link4U.	2.4.14
				אתר Link4U - לבצע חסימה לכתובת האתר.		

אפריל 2024		18.3	בינוי נית	יש לעבור על החוקים ולהגביל את השירותים ואת הפורטים אליהם ניגשים ע"פ מדיניות החברה.	קיימים חוקים ללא הגבלה של שירותים והגבלה של פורטים.	2.4.15
אפריל 2024		18.4	נמוכה	יש לבחון את הצורך של אותם חוקים ולהסיר אותם.	קיימים מספר חוקים לא פעילים.	2.4.16
אפריל 2024		18.5	ידי עה - גבוהה	אחת לשנה יש לבצע בקרה שנתית לחסימה לפי ה-Best Practices מרכז הסייבר.	חוקי GEOLocation - יש לבצע בקרה שנתית על מדינות לחסימה.	2.4.17
אפריל 2024		18.6	בינוי נית	יש להשתמש בפרוטוקולים מוצפנים FTPS או SFTP.	חוק 272 - קיים שימוש בפרוטוקולים לא מוצפנים FTP.	2.4.18
<b>מערכת Active Directory</b>						
יול-24		19.1	בינוי נית	סידור האובייקטים בהתאם להמלצות חברת Microsoft ו-Best Practice.	במערכת ה-AD קיימים מספר פערים במבנה ה-OU וניהול האובייקטים ב-AD.	2.4.19
				יש לעבוד ע"פ מדיניות סדורה ולקבוע אחת לתקופה בקרה על מבנה המערכת, אובייקטים ומשתמשים.		
יול-24		19.2	בינוי נית	עבודה לפי מדיניות מתוקפת ונוהל מסודר רשום המגדיר את ההקשחות הנדרשות למשאבי המחשוב של הרשת, וליישם ב-gpo במערכת ה-AD.	קיימת הקשחה חלקית עבור השרתים.	2.4.20
<b>מערכת הגנה על שרתים ותחנות קצה ESET</b>						
אפריל 2024		20.1	בינוי נית	הגדרת דוחות על נזקות וסטטוס תקינות המערכת, כמו כן יש להגדיר שליחת התראות למנמ"ר בתדירות שבועית.	לא הוגדרו דוחות על נזקות וסטטוס תקינות המערכת ולא נשלחות התראות למנמ"ר במידה והמערכת מזהה נזקה.	2.4.21

מרץ 2024	עלות רישוי לשנה. רישוי מתחדש כל שנה.	20.2	גבוהה	יש לבחון הטמעת מערכת SIEM/ SOC או לחלופין להתקין מערכת הגנה MDR/EDR/XDR.	קיימות התראות ברמה של Critical, ללא טיפול.	2.4.22
<b>דוא"ל</b>						
	בוחן אפשרות יישום בשרת דואר (יתכן ולא ניתן ליישם).	22.1	גבוהה	הגדרת אימות דו/רב שלבי לכלל המשתמשים, בחיבור לשירותי הדוא"ל מרחוק. הגדרת בדיקות Compliance על הרכיב ממנו מתחברים לשירות.	לא מוגדר אימות דו/רב שלבי ובדיקות Compliance, לחיבור של מכשירים מרחוק לשירותי הדוא"ל.	2.4.23
בוצע		22.2	גבוהה	חסימת גישה דרך הדפדפנים, והגדרת החבור ב-Active sync.	קיימת גישה אל המערכת דרך דפדפן מכל מקום בעולם.	2.4.24
	נמצא בבחינה	21.3	בינונית	הגדרת מערכת DLP במערכת Kerio connect.	לא קיימת הגבלה על הוצאת קבצים ממחשבי הארגון.	2.4.25
<b>אחסון וגיבויים</b>						
מאי 2024		23.1	גבוהה	הפרדה לוגית של שרת הגיבויים מרשת העירייה, לסגמנט ייעודי.	שרת הגיבויים נמצא באותו סגמנט של השרתים ומחשבי העירייה באתר הראשי	2.4.26
מאי 2024		23.1	גבוהה	יש לבצע גיבוי שבועי ורבעוני למקרה של מתקפה, יהיה ניתן לשחזר חומר אחרי 21 יום.	קיים גיבוי יומי בלבד.	2.4.27
<b>בדיקת שרת AfulaSQLN</b>						
בוצע		24.1	נמוכה	יש לעבוד ע"פ מדיניות סדורה לביצוע עדכוני אבטחה עבור מערכות הפעלה בעירייה. יש לבצע עדכוני גרסה לשירותי ה-SQL על פי המלצות היצרן באופן תקופתי ומיידי.	קיימת שימוש בגרסה SQL ישנה 23/12/2022	2.4.28

**המלצת הביקורת:** מומלץ לקבוע תוכנית תקציב רב שנתית שתכליתה לתת מענה לליקויים שהתגלו, זאת בהתאם לחומרת הסיכונים, רמת החשיפה והעלות הכספית הנדרשת לתיקון ליקויים אלה.

## Endnotes

	<?>
112 באור 4	<?>
101+102	<?>
115	<?>
115	<?>
לא נתקבלו נתונים	<?>
124	<?>
114	<?>
128	<?>
127	<?>
122	<?>
123	<?>
104	<?>
101	<?>
101 ,100	<?>
101+120	<?>
118	<?>
118	<?>
114	<?>
117	<?>
114	<?>
117	<?>
121	<?>
128	<?>
127	<?>
126	<?>
123+122	<?>
116	<?>
116	<?>
116	<?>
113	<?>
116	<?>
116	<?>
124	<?>
113	<?>
115	<?>