



ועדה לענייני ביקורת

כ"ט בחשוון תשפ"ו
20 בנובמבר 2025
סימוכין: 2025-103-965

דו"ח משיבה מס' 29 של ועדת ביקורת שהתקיימה ביום חמישי, כ"א בתמוז תשפ"ה (17.7.2025)

השתתפו: מר אלדד רבינוביץ, חבר מועצה ויו"ר ועדת ביקורת

נכחו: גבי עופרה ברכה, מבקרת העירייה
גבי רבקה חברוני, סגנית גזבר העירייה ומנהלת אגף חשבות וניהול פיננסי
עו"ד דני ליבמן, משנה ליועמ"ש לנושאים מיוחדים
מר ינון נוימן, מנהל אגף לביקורת ובקרת יועצים
גבי לארה מובאריכי, מנהלת אגף חינוך למגזר הערבי
גבי אורטל אריה, מנהלת מחלקה בכירה לפיתוח תכנון ובקרה
גבי הילה לוינגר, מנהלת מחלקה בכירה להדרכה וביקורת כספים
מר עמי פרץ, מנהל אשכול כספים
עו"ד רונן יאס, עוזר ראשי ליועמ"ש
מר עדן מרסיאנו, כלכלן תקציבים
גבי אודיה טובול ממרן, חשבת כספים מינהלי
גבי רעות רוסו, חשבת כספים מינהלי
גבי גאליה לפידות, סמנכ"ל כספים עמותת לביא
גבי מרסי וקנין, עמותת לביא – הנהלת חשבונות
מר מחמד עבד אל חק, ראש צוות בטיחות ועבודה מזרח
מר עסאם דארי, רפרנט הדרכה וביקורת
רו"ח יוסי ארנסט, יועץ הביקורת
רו"ח דוד קניאל, יועץ הביקורת
מר צבי עבו, מזכיר ועדת ביקורת

על סדר היום:

דוח מבקרת העירייה בנושא: היבטים בניהול עצמי בבתי ספר במזרח העיר

פתיחת הדיון:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: בהמשך לדיון שהתקיים לפני מספר ימים בדוח החמור על שכירת נכסים המשמשים למוסדות חינוך במזרח העיר, כרגע מונח על שולחן הוועדה דוח שלא נופל בחומרתו. ייתכן אפילו עולה עליו, כפי שעוד נפרט בהמשך.

האחריות שלנו כעירייה להתנהל מסודר ושקוף, בטח ובטח במישור החשבונאי. ממצאי הדוח מעלים ספקות קשים לגבי מה שקורה במשמרת שלנו. בעזרת השם לא נאפשר למזרח ירושלים להיות חצר אחורית. לא בהתנהלות בשטח ובטח לא בהתנהלות העירייה.

גם בנושא זה קיימים דוחות קודמים, וגם נושאי הדוח החמור הזה היו אמורים להיות מתוקנים מזמן. ננסה להבין למה לא תוקנו הליקויים מהעבר ואיך מתקדמים אחרת מכאן הלאה.

גבי עופרה ברכה, מבקרת העירייה: בעבר נעשה דוח בעניין שכירות נכסים במזרח ירושלים ולצערנו אנו רואים שהליקויים חוזרים. לבתי הספר יש את הזכות לנהל את עצמם באופן עצמאי, אך בסוף מדובר במשאבי וכספי הציבור והעירייה אחראית לבקר את הניהול הזה.



ועדה לענייני ביקורת

דיון הוועדה:

פרק 1:

המלצת המבקרת:

- לחדד עבור בתי הספר את ההנחיות הרלוונטיות לביצוע התקשרויות עם ספקים ונותני שירותים, לרבות בחינת הצעות מחיר תקינות בלבד (מספקים מוכרים וידועים), תוך התחשבות בהיקף הרכישה הנדרשת, חתימה על פרוטוקולי ועדת רכש, אי פיצול התקשרויות, ותיעוד אופן בחירת ההצעות והשיקולים לבחירת ההצעה שאינה הזולה ביותר.
- להקפיד לפנות בבקשות לקבלת הצעות מחיר לספקים/לעסקים מוכרים וידועים.
- להקפיד על קבלת אישור מראש של הגורמים המוסמכים במנח"י בהתאם להיקף ההתקשרות, ועל תיעוד הליך ההתקשרות החל משלב תכנון הרכש ועד לביצוע התשלום.
- ברכישות/ התקשרויות בסכומים גבוהים יש להיוועץ עם אחראי הרכש בעירייה ולקבל ממנו מידע מראש על המחירים שבהם העירייה מתקשרת עם ספקים.
- לבצע בקרה תקופתית על יישום הנהלים על ידי בתי הספר.

תגובת המבוקר:

מתקיימות הדרכות למנהלים, אך זה לא מועיל. בעקבות אי סדרים שהתגלו, בעבר נשללה מחלק מהמנהלים האפשרות לחתום על הוצאת כספים, אך היעוץ המשפטי הנחה שאין לעירייה סמכות לשלול חתימה, רק להעביר מנהל מתפקידו. על מנת להעביר מנהל מתפקידו צריך מעורבות של משרד החינוך.

עקב אי הסדרים שהתגלו בעבר ועל מנת לתקן זאת, כיום 87 מוסדות נמצאים תחת השגחה חשבונאית של עמותת לביא. יש בעמותת לביא שאיפה להגדיל את המענה, אבל הם צריכים לחזק את כוח האדם הפנימי שלהם שבאופן קבוע מפותה לעבוד בבתי הספר עצמם אחרי תקופה ראשונית של הכשרה בעמותה. קיים בעמותה נוהל, אך הוא פנימי ולא מחייב. אנו יכולים להעביר רשימה של הליכים שנראו לנו חשודים על מנת לבצע מעקב של התהליכים שננקטים ואת הטופס של הפרוצדורה הנדרשת.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות הביקורת.
בנוסף מומלץ לפעול עם עמותת לביא על מנת לאפשר להם לסייע חשבונאית לכמה שיותר מוסדות לימוד במזרח העיר.
בכפוף לייעוץ משפטי, מוצע לעמותת לביא לייצר הכשרה רשמית ולחייב עובדים להישאר אצלם תקופה.
כל שלושה חודשים תשלח עמותת לביא עדכון למבקרת העירייה וליו"ר ועדת ביקורת על סטטוס העובדים במחלקה האחראית, עד להתייצבותה.
עו"ד בן-טל בתיאום עם עו"ד שפט יגיש לאגף החינוך למגזר הערבי ולוועדה חוות דעת בשאלה אם קיימת לנו חובה לאפשר ניהול עצמי ואם יש תנאים שניתן בהם שלא לאפשר ניהול עצמי או למנוע חתימה של מנהלי בתי ספר על התחייבויות כספיות.
לרשום את הנוהל הפנימי כנוהל מחייב.
עד לסוף השנה הקלנדרית אשכול כספים במנח"י יעביר למבקרת העירייה וליו"ר ועדת ביקורת רשימה של ממצאים חשודים, והטיפול בהם ייבחן יחד עם היעוץ המשפטי לעירייה.



ועדה לענייני ביקורת

פרק 2:

המלצת המבקרת:

- לרענן ולאכוף את ההנחיות לבתי הספר לגבי הפקת הזמנות רכש לספקים ולנותני שירותים, וביצוע בקרה על קבלת הטובין/ השירות ונאותות החיובים בהתאם לפרטי ההזמנה.
- להנחות את בתי הספר לכך שהתקשרויות עם קבלנים לביצוע שיפוצים ייערכו על ידי העירייה בלבד, ולפקח על ביצוע הנחיה זו.
- לוודא כי במסגרת התקשרויות עם קבלני שיפוצים יוגדרו מפרטים טכניים וכתבי כמויות וייחתם הסכם התקשרות בין בית הספר לקבלן השיפוצים, אשר יכלול התייחסות לכלל ההיבטים הרלוונטיים (לרבות: לוחות זמנים, שעות העבודה של הקבלן (בהתחשב בשעות הלימודים), בטיחות עובדים וצד ג', ביטוחים, ערבות ביצוע, תקופת אחריות, עמידה במפרט הטכני, אי קיום יחסי עובד מעביד וכיוצא בזה).
- להנחות את בתי הספר לכך שהצעות מחיר וחשבוניות המתקבלות מספקים יכללו פירוט של הכמויות והמחירים ליחידה.
- לרענן ולאכוף את נוהלי תיעוד המסמכים המבססים להתקשרות עם ספקים. יש לבצע בקרה ופיקוח על קיום מסמכי ההתקשרות ועל תיעודם.

תגובת המבוקר:

נעשה ניסיון לאפשר לבתי ספר לרכוש ישירות מספקים עירוניים שזכו במכרזי העירייה, אך מכיוון שלא ניתן לפתוח הזמנת עבודה בבית הספר זה לא אפשרי. כל הפתרונות המחשוביים שניתנו מסורבלים ולא מעשיים. לא תמיד האגף מקבל את המסמכים שהוא דורש מהספק מכיוון שמדובר בבקורות לאחר רכישה. ישנו הבדל בין השירותים שמגיעים דרך הגפ"ן או דרך העירייה. אנו מבצעים בקרה גם על שירותים שנקנים באמצעות הגפ"ן, אך זו בעיקר בקרה פנימית של משרד החינוך.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבקרת.

בנוסף ממליץ לבחון יחד עם אנשי המחשוב בעירייה אפשרויות לחבר את ביה"ס לפתיחת הזמנת עבודה.

פרק 3:

המלצת המבקרת:

- להנחות את בתי הספר להקפיד שחשבוניות תאושרנה על ידי הגורם שקיבל את הטובין/השירות באמצעות חתימה על החשבוניות, בציון שם החותם ותפקידו.
- להנחות את בעלי התפקידים בעירייה כי טרם אישור תשלומים (בהיקפים המצריכים אישור האגף/הגזברות) יש לוודא שהחשבונית אושרה כנדרש על ידי מקבל השירות/הטובין.
- להנחות את בתי הספר לכך שיש לקבל מהספקים/ מנותני השירותים תעודות משלוח או פירוט של הפעילות שבוצעה, ולבצע בקרה על נאותות החיובים בהתאם לנתוני הביצוע בפועל ולתכולת העבודה שהוגדרה בתוכנית.
- לרענן הנחיות לבתי הספר בנוגע לתיעוד הליך ההתקשרות והמסמכים המבססים גם בתוכנית גפ"ן.
- להגדיר בנוהל את הליך אישור החשבוניות של קבלני שיפוצים, לרבות קבלת פירוט מקבלן השיפוצים ובדיקת התאמה לכתבי כמויות ומפרט טכני, אישור מפקח וכיוצא בזה. כמו כן, יש להגדיר כי עבודות בינוי/שיפוצים מעל היקף כספי שייקבע, מצריכות גם בקרה של גורם הנדסי עירוני על אישור הכמויות שחויבו, על איכות הביצוע, על עמידה בהוראות הרלוונטיות וכיוצא בזה.



ועדה לענייני ביקורת

- להנחות את בתי הספר לנהל משא ומתן עם ספקים הנכללים במאגר משרד החינוך של תוכנית גפ"ן טרם ביצוע ההתקשרות, לצורך השגת תנאים מיטביים וניצול מיטבי של התקציב.
- לשקול למנות גורם בעירייה אשר ירכז את ההתקשרויות עם הספקים העיקריים של בתי הספר וינהל מולם משא ומתן לצורך קבלת תנאים מיטביים וניצול היתרון לגודל.
- לבחון את המקרים שבהם נמצאו ליקויים בממשק בין בתי הספר למחלקת הרכש בעירייה לצורך הסקת מסקנות ושיפור הליך הרכש של בתי הספר המבוצע באמצעות יחידת הרכש במנח"י, תוך הגדרת בקורות בתהליך.

תגובת המבוקר:

מקיימים ריענון למנהלים כל שנה. ישנה חוברת נהלים המגדירה את כל התהליך ואת מה שנדרש. לא תמיד הנהלת האגף מודעת לכך שמוסד בחר שלא כשורה במחיר יקר יותר ממה שיכל להשיג בשוק, המידע לא תמיד זורם במעלה ההיררכיה.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבוקרת.
בנוסף יש לחדד את הנהלים מול המנהלים וליצור את עניין הזמנות העבודה כפרק משמעותי בהדרכות אותם הם עוברים.
יש ליצור עבור המנהלים תרשים זרימה וצ'ק-ליסט מחייב לצורך הזמנת שירותים.
יש להכניס בנהל המחייב עדכון למנהלת האגף על פעולות חריגות, כגון בחירת מחיר יקר יותר מהנמצא בשוק.

פרק 4:

המלצת המבוקרת:

- להקפיד על ספירת פריטי הציוד המתקבלים מספקים, ומד אישור בחתימת המקבל של המספר שהתקבלה בפועל בחתימת המקבל.
- להנחות את בתי הספר לגבי אופן הטיפול בציוד הנרכש מתקציב מלגות לצורך מסירתו לתלמידים, לרבות ניהול מעקב מתועד אחר קבלת הציוד ומסירתו בפועל לתלמידים הזכאים על ידי בית הספר, תוך החתמת הגורם המקבל בפועל על קבלת הציוד, ופירוט אופן הטיפול בציוד שנרכש ולא נמסר בפועל לזכאים.
- לגבש נוהל ייעודי בנושא בקרה על הציוד, אשר יכלול הנחיות לבתי הספר לגבי אישור קבלת הציוד על ידי הגורם המקבל. להקפיד על ביצוע נוהל "רישום מצאי באגפי העירייה", ולדווח על כל רכישת ציוד/אינוונטר באמצעות הניהול העצמי. כן להקפיד על ביצוע בקרה תקופתית על תקינות הציוד ועל השימוש בו בהתאם לייעוד שלשמו נרכש. כמו כן, יש לאפיין בדוחות המצאי שדה שבו יצוין תאריך רכישת הציוד.

תגובת המבוקר:

קיימת הנחיה לרישום כל מה שנרכש.
קיימת מערכת חדשה ובתי הספר ירכשו לא דרך ניהול עצמי אלא דרך העירייה, עדיין ייתכנו גניבות אך הדרך יותר מבוקרת.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצות המבוקרת.
הממצאים החמורים אשר יש בהם לכאורה מאפיינים פליליים יועברו למנהל היועץ המשפטי בידי מנהל ביקורת העירייה וייבחנו על ידו. לאחר מכן תתקיים ישיבה עם האגף ועם מינהל חינוך ובהתאם לצורך תקודם בחינה פלילית.



ועדה לענייני ביקורת

פרק 5:

המלצת המבקר:

- לגבש נוהל בנושא ביצוע תשלומים לבתי ספר, אשר יגדיר בין היתר את המדרג לאישור תשלומים, בהתאם להיקף הכספי שלהם.
- לבחון את התאמת ההרשאות למורשי החתימה שהוגדרו בחשבונות הבנקים למדרג שיוגדר, ולהגדרת זהות וכמות החותמים הנדרשים בכל מדרג חתימות.
- לשקול להגביר את המעורבות של נציגי האגף לחינוך ערבי בעירייה או של עמותת לביא בהליך אישור התשלומים (כגון בתהליך הפקת הוראת תשלום) וביצוע התשלומים, באמצעות הגדרת אסטרטגיית שחרור/ חתימות דיגיטליות במערכת כספים 2000 על כל תשלום בהיקף כספי העולה על 20,000 ש"ח (לדוגמה) או סכום אחר שיוגדר. לחלופין, יש להגדיר בקורות בדיעבד (בקורות מפצות) ובקורות תקופתיות על תשלומים בהיקף כספי העולה על 20,000 ש"ח.
- לרענן הנחיות לבתי הספר לעניין ההפרדה הנדרשת בין חשבון ההורים לחשבון בתי הספר, שימוש בהמחאות "למוטב בלבד" ואיסור פיצול תשלומים.
- לקיים בקרה תקופתית בבתי הספר על נאותות הליך ביצוע התשלומים.
- לבחון אחת לתקופה את תקינות ההרשאות של בתי הספר במערכת הכספים, ולבטל הרשאות של עובדים שאינם פעילים בבית הספר.

תגובת המבוקר:

כחלק מצעדים בוני אימון במעבר לעמותת לביא מגדילים את הסכום ל- 40,000 ש"ח, כל צ'ק מעל סכום זה מגיעים למשרדי העמותה על מנת לחתום.

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת המבקר.

בנוסף בתקופה של שנתיים לפחות יש להוריד משמעותית את רף ההרשאה לחתימה עצמית לסכום מינימלי, על מנת שניתן יהיה להבריא את המערכות.

פרק 6:

המלצת המבקר:

- לגבש נוהל עבודה פנימי אשר יסדיר את נושא הפיקוח והבקרה על פעילות בתי הספר בניהול עצמי, לרבות סוגי הבקורות, הנושאים המבוקרים, תדירות הביצוע, הגורם המבצע וכיוצא בזה.
- להגדיר תוכנית עבודה שנתית ורב-שנתית לביצוע בקורות בבתי הספר, ובה נושאים לבדיקה, לרבות כל היבטי הפעילות הכספית בבתי הספר כפי שיוגדר בנוהל, מועד ביצוע מתוכנן בהתאם לתיעוד בתי הספר, וכן תוכנית מעקב על תיקון הליקויים.
- להפעיל מערך בקרה אפקטיבי על פעילות בתי הספר בניהול עצמי בהתאם לנוהל ולתוכנית עבודה שיוגדרו. אם הבקורות בפועל תבוצענה על ידי עמותת לביא - יש להסדיר בחוזה מול עמותת לביא את תחומי האחריות לרבות הפיקוח והבקרה על בתי הספר, ובהלימה לנוהל ולתוכנית שיוגדרו כאמור.
- לקיים אחת לתקופה שתוגדר תהליך להפקת לקחים מהממצאים שיעלו בביקורות, במטרה לשפר את תהליכי העבודה ולצמצם את הסיכונים ואת היקפי הליקויים.

תגובת המבוקר:

אחת הסיבות שמעבירים את הבקרה על הניהול העצמי של בתי הספר לעמותת לביא זה הצורך מחד לאפשר עבודה רציפה הכוללת חתימה על העברות כספים, ומנגד בקרה חזקה. ייתכן שאפשר לשקול לפעול באופן שונה לפי גודל בתי ספר ורמת האמון שנבנתה מול כל בית ספר. פעמים רבות אנו מקבלים אישורים בדיעבד ומחויבים לחתום ובמקרה שמסרבים לחתום הספק תובע אותנו על כך.



ועדה לענייני ביקורת

המלצת ועדת ביקורת:

לקבל את המלצת המבקרת.
בנוסף יש לגבש תהליך עבודה מול בתי הספר יחד עם האגף. עד סוף השנה הקלנדרית ישלח האגף עדכון למבקרת וליו"ר ועדת הביקורת בנוגע לנוהל העבודה שגובש.
לעדכן את מבקרת העירייה ויו"ר הוועדה בתוצאה.

סיכום:

מר אלדד רבינוביץ, יו"ר הוועדה: הממצאים קשים מנשוא. כמעט ואין פינה ללא בעיה, גם בהתנהלות של מנהלי בתי הספר וגם באכיפה של הממצאים והבקורות.

הוועדה לא מוסמכת לבחון היבטים פוליטיים, לכן פנינו ליועץ המשפטי לעירייה. עם זאת, מבלי לחשוך באדם ספציפי, עולים חשדות כבדים להוצאה של כספים ציבוריים לגורמים פרטיים.

אני מאוד מודה למבקרת ולמבוקרים על שיתוף הפעולה, ומקווה שהדוח הזה יצליח לשנות יותר מדוחות קודמים. בכוונתי להמשיך ולעסוק בדוח זה בוועדת הביקורת על מנת לראות שהוא לא ממוסמס.

אני מקבל את המלצות הדוח בהתאם למפורט לעיל, ממליץ למועצה לאמץ את מסקנות הוועדה. טבלת הממצאים וההמלצות המצורפת, מהווה חלק בלתי נפרד מפרוטוקול הדיון.

הישיבה נעולה.

בברכה,

אלדד רבינוביץ
חבר מועצת העיר ירושלים
יו"ר ועדת ביקורת