

דו"ח מבקר המועצה לשנת 2013**דוח מס' 13****תוכן עניינים**

<u>מס'</u>	<u>הנושא</u>	<u>עמודים</u>
1.	ביקורת על תהליכי גביית ארנונה במועצה	3 – 13
2.	ביקורת בנושא אבטחת מוסדות חינוך במועצה	14 - 23

ביקורת בנושא
תהליכי גביית ארנונה במועצה

- סופי -

ביקורת על תהליכי גביית ארנונה במועצה

- טיוטה -

1. כללי

- 1.1 במסגרת תכנית העבודה המאושרת של מבקר המועצה לשנת העבודה 2013, בוצעה הביקורת שבנדון.
- 1.2 לצורך ביצוע הביקורת נפגש המבקר וקיבל הסברים ונתונים מ: גזברית המועצה וממנהלת מחלקת הגביה במועצה.
- 1.3 מטרת הביקורת לבחון האם:
- 1.3.1 פעילות הגביה במועצה מתבצעת בהתאם לחוק, באופן תקין, יעיל ואפקטיבי.
- 1.3.2 מתקיימים תהליכים יעילים של גביית חובות.

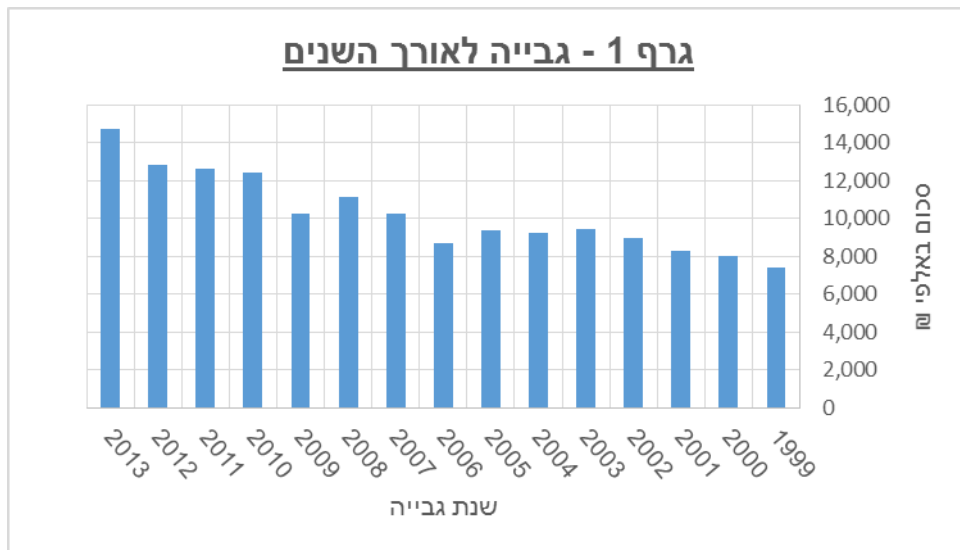
2. עקרי המסקנות וההמלצות

- 2.1 סה"כ הביקורת התרשמה לחיוב מאופן ביצוע תהליך גביית הארנונה במועצה נכון למועד הביקורת, אשר נעשה באופן חוקי, תקין ויעיל.
- יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי בשנת 2012 (שנה בה היו גם תהפוכות במשרת גזבר המועצה), תוצאות פעילות הגביה של המועצה היו גרועות באופן משמעותי, גם בגבייה השוטפת וגם בגביית חובות עבר, ביחס לשנים שקדמו לה וביחס לשנת 2013 שלאחריה, כך שבאותה שנה התחלפה מגמת הירידה השנתית בגובה חוב הארנונה, והחלה עליה שנתית משמעותי בחובות הארנונה בסכום של כ- 800 אלפי ₪.
- הביקורת מעירה כי גם בזמנים בהם קיימת בעיה בתפקוד הגזברות, על מחלקת הגבייה לקחת אחריות יתר כדי שלא תפגע גביית הארנונה השוטפת.
- 2.2 נמצא כי תהליך עדכון מדד במערכת הגבייה, נעשה באופן ידני ולא אוטומטי כשם שנהוג במערכות כספיות מתקדמות. לדעת הביקורת, תהליך עדכון מדדים ידני פוגע ברמת הבקרה של המערכת, ולכן מומלץ לחייב את חברת EPR להביא פתרון אפליקטיבי לתהליך עדכון אוטומטי של מדדים.
- 2.3 נמצא כי בשנת 2013 קיימת עליה יחסית לשנים קודמות, בשיעור ההנחות מתוך סך הגבייה. הביקורת לא הצליחה במסגרת דוח זה לנתח את הסיבות המרכזיות לגידול זה בשיעור ההנחות, אך ממליצה לבחון זאת בהמשך ביחד עם גזברית המועצה, ולדווח על כך בנפרד לוועדת הביקורת.

3. ניתוח נתוני גבייה כללים

3.1 נכון למועד הביקורת נמצאים בכפר שמריהו כ- 700 בתי אב, ומטופלים כ- 1,500 נכסים רשומים כחייבים בתשלומי ארנונה.

3.2 על-פי נתוני מחלקת הגבייה, עלתה הגבייה הנומינאלית של המועצה משנת 1999 עד לשנת 2013 בשיעור של כ- 200% בהתאם למוצג בגרף הבא (ראה פירוט בנספח א'):



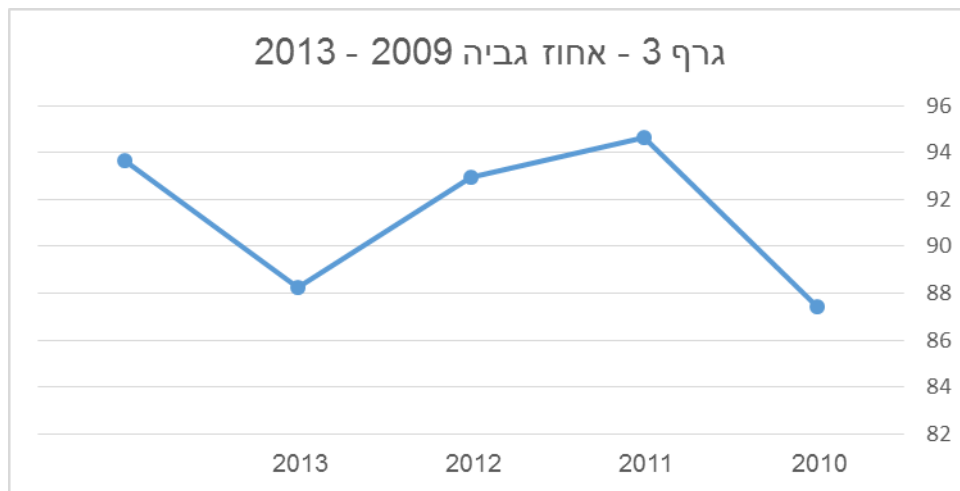
3.3 עולה מנתוני גרף 1 כי הגבייה לאורך השנים אינה עולה באופן לינארי, וקצב הגידול בגבייה משתנה משנה לשנה (גם עקב שוני בעליית תעריפי הארנונה וגם עקב שוני ברמת הצלחת פעולת הגבייה באותה שנה). סה"כ הביקורת מצאה כי קיימת תנדננות גדולה בשינויי הארנונה בין השנים כפי שמוצג בגרף מס' 2 להלן:



3.4 להלן נתונים נוספים על אחוזי הגביה של המועצה בחמש השנים האחרונות (הסכום שנגבה ביחס לחיוב השוטף):

טבלה 1 – אחוזי הגביה 2009 - 2013

שנה	סכום שנגבה	חיוב שוטף	אחוז גביה	אחוז גביה בניכוי הנחות
2009	10,258,598	12,567,672	87.45	92.1
2010	12,415,567	12,987,973	94.67	99.21
2011	12,630,607	13,285,542	92.95	96.73
2012	12,809,386	13,923,907	88.23	92.27
2013	14,736,056	14,914,323	93.65	98.4



3.5 עולה נתוני טבלה 1 וגרף 3 לעיל כי בחמש השנים האחרונות נוצרה תנודתיות באחוזי הגביה, המשתנים מידי שנה ולא נותרים בקו ישר או בקו עליה לינארי.

4. הליך הגביה

4.1 בניית חיובי הארנונה השנתיים

4.1.1 בניית חיוב ארנונה לתושב או לבעל עסק בתחומי הכפר, מתבצעת באמצעות תוכנת הגבייה של חברת EPR, אשר בונה את החיוב בהסתמך על שלושה פרמטרים המוזנים מרא למערכת:

- **שטח הנכס לחיוב** - נלקח מתוך קובץ הנכסים הקיים במערכת ואשר בד"כ מעודכן כתוצאה מהוספה של נכס חדש במהלך השנה, או שינויים הנובעים ממדידות חדשות לנכס (כתוצאה מסקר נכסים או פעילות פיקוח אחרת של המועצה או ממידע המגיע לידי מנהלת מחלקת הגביה מעובדי הרשות (ראש מועצה, פקחים וכו') לגבי חושדת לשינויים בנכס זה או אחר, שבעקבותיו

נשלחת חברת "זייד-אורניב" מטעם המועצה לבצע מדידה מחודשת של הנכס).

- **מחיר יחידת מדידה** – זהו התעריף השנתי לארנונה אשר נקבע בצו הטלת הארנונה לאותה שנה, כאשר מליאת המועצה מאשרת הפחתה/הגדלה של שטחי מגורים עליהם תינתן ההנחה.
- **הנחות לתושב** – על-פי פרטי ההנחות בקובץ הנכס הקיים בתוכנה ואשר מעודכן מעת לעת כתוצאה מעדכונים ממשרד הפנים או ממסמכים מעידים שמביא התושב הזכאי להנחות. ההנחות נקבעות גם הן מידי שנה במסגרת צו הטלת הארנונה השנתי.

4.1.2 מדי סוף שנה, לאחר אישור חוק ההסדרים במשק בו נקבע סכום מרבי להעלאת תעריפי הארנונה, ולאחר אישור צו הארנונה ע"י מליאת המועצה, מעדכנת מנהלת מח' הגביה ביחד עם הגזברית את תעריפי הארנונה לשנת הכספים החדשה במערכת ה-EPR. לאחר עדכון התעריפים מופק דוח אשר עובר בדיקה נוספת ע"י הגזברית ומנהלת מחלקת הגביה לשם איתור שגיאות וטעויות הגהה.

4.1.3 בתחילת כל שנה, בד"כ בחודש ינואר, לאחר סיום תהליך עדכון נתוני ארנונה וההנחות, מתבצע הליך של הפקה אוטומטית מרוכזת של הודעות חיוב הנשלחות לתושבים ולבעלי העסקים.

4.1.4 בחודש נובמבר 2012 אישרה מליאת המועצה בישיבה מיוחדת את צו הארנונה לשנת 2013. הצו כלל תוספת של 3.3% על סך חיובי הארנונה השנתיים (הבנויה מתוספת מדדית של 2.2% אוטומטית ועוד 1% תוספת חריגה), איחוד של כל העסקים בכפר תחת תעריף אחיד הגבוה משניהם (ביטול אזורים א' וב'), הוספת סיווג למתקני הולכת חשמל, הגבלות חדשות בקשר להנחות והגבלות על הנחות לנכס ריק.

4.1.5 בעיכוב רב, ב- 22/12/2013 למעשה בתום השנה הכספית, התקבל אישורם כחוק של שר הפנים ושר האוצר לגבי צו הארנונה שאישרה המועצה שנה קודם.

ב"אישור חריג להטלת ארנונה", אישרו השרים רק חלק מהעלאה החריגה של 1%, וגם היא לגבי חלק מהנכסים בלבד.

בברור עם הגזברית עולה כי המועצה רשמה מראש את מלוא התוספת החריגה כהכנסה מותנת (בשיעור של 273 אלפי ₪), ולא רשמה מולה הוצאה; כך שבפועל האישור החלקי של העלאה יוצר תוספת הכנסה מסוימת לשנת 2013, אך מאידך מחייב עדכון של בסיס תקציב הכנסות ארנונה לשנת 2014, המתבסס על תקציב הכנסות לשנת 2013.

4.2 ביצוע הגביה השוטפת

4.2.1 במסגרת אישור צו הארנונה השנתי, מאושרים גם הסדרי התשלום ומועדם. המועצה נוהגת בשנים האחרונות לאפשר ביצוע תשלומי הארנונה באחת מארבע הדרכים הבאות:

- **תשלום מראש** – תשלום מראש במחלקת הגביה עד סוף חודש ינואר של חיוב הארנונה השנתי. במקרה זה ניתנת הנחה של 1% על תשלום.
- **תשלום מראש דרך אתר האינטרנט** – למשלמים עד סוף חודש ינואר את מלוא התשלום השנתי דרך אתר האינטרנט של המועצה, ניתנת הנחה של 2%, כאשר התשלום נעשה בכרטיס אשראי (כולל בתשלום ב"קדיטי" מול חברת האשראי).
- **שני תשלומים שנתיים** – במקרה זה מחולק תשלום הארנונה לשני תשלומים שווים, האחד ל- 31 בינואר, והשני ל- 30 ביוני. במקרה זה, מחויבים תשלומי הצמדה למדד המחירים לצרכן על התשלום השני.
- **פריסת תשלומים** – 6 תשלומים דו-חודשיים דחויים בהמחאות, עליהם מחושבת הצמדה מיום החיוב ועד למועד התשלום בפועל.

4.2.2 נכון למועד הביקורת, מערכת EPR אינה יודעת לבצע עדכון אוטומטי של תעריפים לפי המדד המפורסם. לכן, מידי חודש מעדכנת מנהלת מחלקת הגביה את נתוני המדד והריבית באופן ידני ברמת דיוק של 4 ספרות לאחר הנקודה. **צורת העבודה של עדכון מדדים ידני, מעבר להיותו לא יעיל, יש בה סכנה של ביצוע טעויות הנובעות מעצם ביצוע החישוב ע"י אדם מדי חודש.** במערכות מידע מודרניות קיים בד"כ ממשק אוטומטי המקבל נתונים של מדדים מבנק ישראל או מהלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, ומעדכן תעריפי ומחירוניהם מקומיים בהתאם לשינוי במדדים.

עקב אי היכולת לבצע חישוב אוטומטי שוטף של ההצמדות, נקבע עד שנת 2014 כי גביית תשלומי ארנונה באמצעות אתר המועצה ע"י כרטיס אשראי, רק עד **סוף חודש ינואר**, ולאחר חודש ינואר מתבטלת הנחת 2% תשלום מראש באינטרנט.

4.2.3 במהלך שנת 2013, התברר לביקורת בעקבות 2 תלונות של תושבים, כי ברמה טכנולוגית, האפשרות להיכנס למסכי התשלום של המועצה באתר האינטרנט שלה – לא נחסמה, ואירעו מקרים בהם תושבים העבירו לאחר חודש ינואר, תשלומים בכרטיסי אשראי תוך שהם בטוחים שהתשלום עבר דרך חברת האשראי לטובת המועצה.

הסתבר כי בפועל חיובי כרטיסי האשראי האלו, נצברו בקובץ בשרת אתר האינטרנט ולא הועברו לסליקה בחברת האשראי, ולמעשה לא בוצע חיוב אמיתי של כרטיס המשלם, והתושב מצד אחד קיבל הודעת תשלום לא נכונה מאתר האינטרנט של המועצה, ומצד שני נותר בעל חוב למועצה, שצובר הצמדות וריביות פיגורים.

4.2.4 הביקורת עודכנה כי שלא כבעבר, החל משנת 2014 ניתן יהיה להמשיך ולשלם באינטרנט. מידי 16 בכל חודש, לאחר עדכון מדד וריבית פיגורים במערכת הגביה, יועלו לאתר המועצה שוברי תשלום מעודכנים וע"י כך ימנע מהתושב לשלם שוברים קודמים לא מעודכנים.

4.2.5 **הביקורת סבורה כי יש לפעול מול ספקית תוכנת EPR, כך שישלימו בנייתה של מערכת תשלומים מודרנית, המאפשרת קליטה אוטומטית של מזדדים וביצוע חישובי ריבית, כך שכל תהליך בניית החיובים לתשלומים באשראי דרך אתר המועצה במהלך השנה, ייעשה לא באופן ידני וללא מעורבות ידנית של מנהלת מחלקת הגביה.**

4.3 בקרה על קליטת והפקדת ממסרים כספיים

4.3.1 מנהלת מחלקת הגביה מקבלת כמעט מידי יום תשלומי ארנונה בצורה של המחאות, מזומנים וכרטיסי אשראי.

4.3.2 מול כל תשלום אמורה מנהלת המחלקה להפיק קבלה אשר נמסרת למשלם. הקבלה היא התנועה אשר סוגרת את החיוב שנוצר בכרטיס בעל הנכס (או המחזיק המשלם) בתוכנת הגביה, בעת הוצאת הודעות התשלום בתחילת השנה. אי הפקת קבלה תשאיר את כרטיס התושב בחוב. ניתן לזכות את חשבון התושב שלא דרך קבלה בפעולת תיקון ידנית לכרטיס התושב, אולם פעולה זו נרשמת בכרטיס וניתנת למעקב.

4.3.3 לגבי כרטיסי אשראי שלגביהם מתקבל אישור on-line מחברת האשראי, מופקת קבלה בו במקום. לגבי כרטיסי אשראי שאינם מאושרים במקום, מועבר שידור לחברת שב"א בסוף יום העבודה, ולאחר קבלת הודעה על קליטתו, מופקת קבלה לתושב ונשלחת אליו בדואר.

4.3.4 הביקורת ביצע בדיקה מדגמית של פעילות סגירת קופה בסוף יום, ולא נמצאו חריגים בתהליך סגירת הקופה היומית.

4.3.5 מידי בוקר מפקידים הפקחים את הממסרים הכספיים בבנק עימו עובדת המועצה. בהנהלת החשבונות מתבצעת התאמה של הפקדות הבנק למול קובץ התנועות הקבלה שמפיקה EPR.

4.4 הנחות בתשלומי ארנונה

4.4.1 הנחות מתשלומי ארנונה אושרו בצו הארנונה השנתי לפי "תקנות ההסדרים (הנחה מארנונה), (תיקון) תיקון מס' 2 – 2009".

4.4.2 להלן בטבלה 2, פירוט סכומי ואחוזי ההנחות והפטורים שניתנו בין השנים 2009 – 2013:

טבלה 2 – הנחות ופטורים מארנונה לשנים 2009 - 2013

שנה	חיוב שוטף	הנחות ופטורים	הנחות %
2009	12,567,672	591,233	4.7%
2010	12,987,973	599,935	4.6%
2011	13,285,542	530,897	4.0%
2012	13,923,907	635,308	4.6%
2013	14,914,323	760,245	5.1%

4.4.3 עולה כי בשנת 2013 ניתנו הנחות גבוהות משנים קודמות גם בערכים כספיים ראליים וגם באחוז מתוך סך החיובים, והגיעו לכ- 5.1%.

4.4.4 את נתוני הזכאים להנחות מעדכנת אחראיות גבייה באופן הבא:

- נתוני ביטוח לאומי, (תושב ותיק, נכה וכו'), מועברים מהמוסד לביטוח לאומי ישירות לחברת EPR, אשר מעדכנת את הנתונים בתוכנת הגביה פעם בשנה.
- קובץ הנחות נפגעי נאצים – נמשך אוטומטית מידי שנה.
- ממשרד הביטחון מועברת רשימה ידנית של נכי צה"ל ומשפחות שכולות, ומנהלת מחלקת הגביה מעדכנת את קובץ התושבים במערכת הגביה בנתוני ההנחות והפטורים.

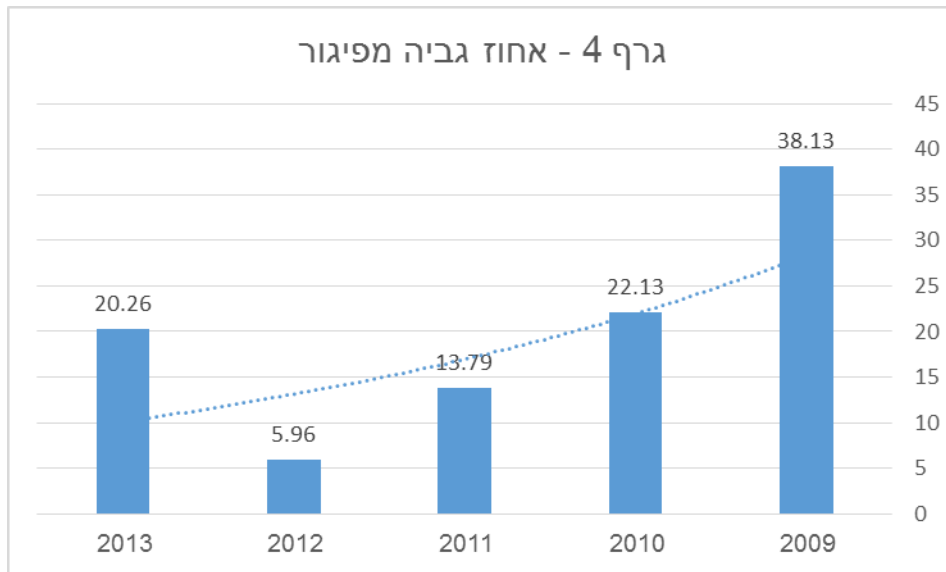
4.4.5 לבקשת הביקורת הוצאו מתוכנת EPR דוח ריכוז ההנחות השנתי לשנת 2012 ובו נמצאו 226 הנחות שונות שניתנו לתושבים, שמעל למחציתן בגין הנחה לאזרח ותתיק, אותו בדקה הביקורת באופן מדגמי מבלי שזוהו חריגות כל שהן.

5. טיפול בחייבים

- 5.1 בנוסף לגבייה השנתית השוטפת, פועלת מנהלת מחלקת הגבייה גם בגבייה של חובות שנוצרו בשנים קודמות. הטיפול כולל הוצאה של מכתבי התראה, ביצוע עיקולים על חשבונות, וטיפול משפטי היכן שנדרש.
- 5.2 לבקשת הביקורת הופק דוח נכון לחודש ינואר 2014 שכותרתו "מיפוי בעלי החוב השנתי הגבוה ביותר", בו מופיעים 20 בעלי החובות הגדולים ביותר, בסכומים הנעים בין 29,548 ₪ ל- 865,713 ₪.
- מעיון בדוח עולה כי 20 החייבים הגדולים מחזיקים כ- 90% מכלל הפיגורים הרשומים במערכת הגבייה, כששאר 10% מתפרשים על כמות גבוהה הרבה יותר של חייבים בסכומים קטנים משמעותית. מבין 20 החייבים הגדולים, 9 מבעלי החוב הם עסקים, והיתר הם מגורים למשפחה (בתוכם ישנם 4 שגרירויות בעלות חוב למועצה).
- 5.3 במהלך שנת 2012 עד מחצית 2013, עקב חילופי גזברים, נמצאה המועצה תקופה ארוכה ללא יכולות לבצע עיקולים על חשבונות חייבים, משום שלא הייתה הגזברית מפורסמת ברשומות כממונה על הגבייה ובעלת סמכות הטלת עיקולים. היעדר יכולת של הפעלת עיקולים הביאה לכך שלא נעשו פעולות אכיפה במהלך אותה תקופה.
- היעדר פעילות אכיפה תקיפה, גרמו לכך שבשנת 2012 ירד אחוז גביית חובות העבר לשפל של 5.96%, יחד עם עליה משמעותית בסכומי הפיגורים שנוצרו באותה השנה. במהלך שנת 2013 חל תיקון והמועצה החלה לגבות מחובות פיגורים בקצב ובאחוזים שהיו נהוגים בשנים קודמות.
- הביקורת התרשמה כי נכון למועד הביקורת נעשות פעולות גביית חובות נמרצות יותר, גם בעזרת היועמ"ש של המועצה, ביחס לפעולות שנעשו בשנת 2012.

טבלה 3 – גביית פיגורים לשנים 2009 - 2013

שנה	פיגורים שנוצרו (בש"ח)	יתרת פיגור סוף שנה (בש"ח)	אחוז גבייה מפיגור
2009	880,501	2,696,360	38.13
2010	98,453	2,488,875	22.13
2011	427,653	2,317,713	13.79
2012	1,072,756	2,767,712	5.96
2013	239,410	3,132,141	20.26



נספח א'נתוני גביית ארנונה בין השנים 1999 - 2013

מס' סד'	שנת גביה	סה"כ גביה (באלפי בש"ח)	% שינוי משנה קודמת
1	1999	7,412	--
2	2000	8,031	8.35%
3	2001	8,251	2.74%
4	2002	8,990	8.96%
5	2003	9,431	4.91%
6	2004	9,239	-2.04%
7	2005	9,364	1.35%
8	2006	8,686	-7.24%
9	2007	10,271	18.25%
10	2008	11,135	8.41%
11	2009	10,259	-7.87%
12	2010	12,416	21.03%
13	2011	12,630	1.72%
14	2012	12,809	1.42%
15	2013	14,736	15.04%

ביקורת בנושא

אבטחת מוסדות חינוך במועצה

- סופי -

הנדון: ביקורת בנושא אבטחת מוסדות חינוך במועצה

1. כללי

1.1 במסגרת תוכנית העבודה של הביקורת לשנת 2013, נבדק ע"י מבקר המועצה נושא אבטחת מוסדות החינוך בשטח המועצה.

1.2 מטרות הביקורת לבחון, האם:

1.2.1 המועצה מקיימת את הוראות החוק והנחיות משרד החינוך והמשטרה בנושאי אבטחת מוסדות החינוך.

1.2.2 קיימים המתקנים והאמצעים המספיקים לקיום רמת אבטחה גבוהה לתלמידים, בעתות שיגרה ובחירום.

1.3 לצורך ביצוע הביקורת נפגש מבקר המועצה עם: קב"ט המועצה הממלא תפקיד קב"ט מוסדות החינוך בכפר (קב"ט מוסה"ח – יגאל רדה), רכז החינוך בביה"ס – המורה ברי דדון, רכזת הטיולים של ביה"ס – יעל חסון (מנהלנית ביה"ס) ועם המנהלנית של אשכול הגנים – ריקי.

כמו כן, לאחר דוח הטיטה נערכה פגישה עם מנהל ביה"ס – מר אלכס שניידר.

1.4 הביקורת קיבלה התייחסויות בכתב ובע"פ לדוח הטיטה, שלאחריו מופץ דוח סופי זה.

2. עיקרי ממצאים והמלצות בדוח

2.1 סה"כ הביקורת התרשמה כי נושא אבטחת קרית החינוך בכפר מטופל בהתאם להוראות משרד החינוך (חוזרי המנכ"ל השונים) והנחיות פיקוד העורף.

הביקורת התרשמה לחיוב מרמת המודעות לנושאי ביטחון בביה"ס ובגני הילדים בשגרה ובחירום, מהשקעת המשאבים לצורך כך ומרמת התרגול.

2.3 הביקורת מצא כי לא קיים בידי רכז הביטחון של ביה"ס תיק שטח מעודכן באופן מלא. נמצא כי תיק השטח המעודכן שהוכן לפני שנה ע"י קב"ט המועצה, לא הועבר לידי רכז הביטחון בביה"ס.

הביקורת עודכנה ע"י קב"ט המועצה כי תיק השטח בביה"ס עודכן מיד לאחר הביקורת.

- 2.4 נמצא כי רכז הביטחון של ביה"ס טרם עבר השתלמות רכזי ביטחון של 60 שעות הנדרשת על-פי הנחיות משרד החינוך.
- הביקורת עודכנה כי הרכז רשום להשתלמות רכזי ביטחון שתתבצע בחודש יולי הקרוב.
- 2.5 למרות שהגורמים המקצועיים בפיקוד העורף קבעו את מצב המקלטים בביה"ס כמצוין, הביקורת סבורה בהתרשמות בלתי מקצועית, כי מצב המקלטים בעייתי, ומתקשה לראות כיצד ניתן להחזיק ילדים במקלטים אלו לתקופה הממושכת משעה.
- כמו כן, נמצא במהלך הביקורת כי לא קיימים שירותים כימיים הנדרשים עפ"י הנחיות פיקוד העורף, וחסרים בחלק מהם מכלי מים וציוד מתכלה, שנדרש לשהייה ממושכת במקלטים.
- הביקורת עודכנה ע"י קב"ט המועצה כי בעקבות דוח הטיטה הוזמנו בתאריך 20/5/2014 מספק חיצוני, 5 שירותים כימיים ופרגודים עבור המקלטים.**
- הביקורת סבורה כי במסגרת תכניות הבנייה העתידיות של ביה"ס, יש לבחון קידום של בניית ממ"דים מתקדמים. ייתכן ויש לשקול מקלוט יביל זמני (תלוי בעלויות ובאפשרויות שימוש בעתיד).
- יש לרכוש שירותים כימיים, מכלי מים וציוד מתכלה בהתאם להנחיות נספח ט' לנוהל "התגוננות אזרחית במוסדות החינוך" ובהתאם להערת הביקורת של פיקוד העורף לעיל.

3. רקע

- 3.1 אבטחת התלמידים במוסדות חינוך בשעת רגיעה והערכות המוסדות לשעת חירום הן משימות לאומיות ראשונות במעלה. אופן אבטחת מוסדות החינוך והיערכותם לשעת שיגרה וחירום נקבעו בנהלים על ידי מנכ"ל משרד החינוך בהתאם להנחיות הגורמים הממונים של הנושא במשטרת ישראל, בפיקוד העורף ובהתאם לחוק התגוננות אזרחית התשי"א 1951.
- 3.2 מתוקף חוק זה ובהתאם להחלטת הממשלה 912 (מיום 25/3/1974) נושא אבטחת מוסדות החינוך הינו באחריות הרשות המקומית אשר עליה למנות קב"ט מוסה"ח (קב"ט מוסדות החינוך) האחראי לקיום סדרי הביטחון במוסדות החינוך, להיערכותם למצבי חירום ולטיפול בנושאי הבטיחות באותם מוסדות.
- חוזר המנכ"ל מציין בין היתר כי קב"ט מוסה"ח יהיה אחראי על הביטחון בבתי הספר, גני הילדים והמתנ"סים הכלולים בשטח המועצה.

3.3 חוזרי משרד החינוך מטילים את האחריות לביצוע הנחיות הביטחון והטיפול בשעת חירום על מנהל ביה"ס ועל הגננת בגן הילדים. מנהל ביה"ס נדרש עפ"י הנחיות משרד החינוך, למנות לתפקיד רכז ביטחון, את אחד מסגני מנהל בית הספר או מורה בעל כושר ארגון הנמצא במוסד רוב ימי השבוע ולא פחות מ-4 ימי לימוד.

בביה"ס מונה אחד ממורי הספורט לתפקיד של רכז הביטחון הבית ספרי. באשכול הגנים מטפל קב"ט מוסה"ח של המועצה באופן אישי בנושא הביטחון כשהוא נעזר במנהלת האדמיניסטרטיבית של אשכול הגנים, הנמצאת באופן שוטף במתחם.

4. דרכי אבטחת מוסדות החינוך בכפר

4.1 עפ"י הנחיות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, חובה על הרשות המקומית להתקין לפחות את ששת אמצעי הביטחון הבאים בבית הספר היסודי:

4.1.1 גדר תקנית תקינה על פי מפרטים שצורפו להנחיות

4.1.2 שער כניסה להולכי רגל

4.1.3 שער כניסה לרכב

4.1.4 שערי יציאת חירום (בהתאם לגודל המוסד)

4.1.5 מערכת כריזה

4.1.6 אמצעי קשר בין ביתן השומר למזכירות המוסד.

כמו כן, ממליצה ההנחיה על התקנת מרכיבי בטחון נוספים (לא חובה):

4.1.7 עמדת שומר (ביתן שמירה)

4.1.8 לחצן מצוקה

4.1.9 דיווחית (ביפר)

4.2 לגבי גני ילדים קובעת ההנחיה חובה להתקין את אמצעי הביטחון הבאים:

4.2.1 גדר תקנית תקינה

4.2.2 שער המאפשר נעילה מבפנים

4.2.3 טלפון

4.2.4 אינטרקום משער הכניסה לגן

4.2.5 לחצן מצוקה למוקד עירוני/משטרתי או למוקד של חברת אבטחה.

- 4.3 החל משנת הלימודים הנוכחית (תשע"ד), מרוכזים כל גני הילדים וביה"ס היסודי של הכפר, במתחם פיסי אחד.
- במתחם קיימים נכון למועד הביקורת מספר שערים המאפשרים כניסה למתחם באופן הבא:
- 4.3.1 שער ראשי – השער הצפוני החדש לביה"ס אשר לידו ביתן השומר ומשמש ככניסה הראשית המפוקחת משך כל שעות הלימוד ע"י שומר חמוש.
- 4.3.2 שער דרומי (שביל התפוזים) – משמש לכניסת מורים בלבד. השער נעול ולמורים ישנם מפתחות המאפשרים כניסה ונעילה לאחר כניסה.
- 4.3.3 שער מזרחי – משמש כניסה לשלושת גני הילדים המושכרים לילדי חוץ, בכניסה יושב שומר מטעם אותם גני הילדים.
- 4.3.4 כניסה דרך מבנה המרכז הטיפולי – דלת הכניסה הצפונית המובילה לגני הילדים, נעולה באופן קבוע ונפתחת רק ע"י עובדי המרכז כאשר הם ניגשים לגנים או לביה"ס.
- 4.3.5 קיימים עוד 3 פשפים אשר נעולים באופן קבוע ומשמשים כשערי יצאת חירום, וקיים עוד שער כניסת רכבים נעול תמיד. המפתחות לשערים נמצאים אצל אב הבית, המזכירות ואצל המאבטחים.
- 4.4 בשטח המתחם קיימות שתי מערכות של מצלמות המשמשות לניטור של הגדרות ושל שטחים בתוך המתחם. מערכת אחת משמשת את ביה"ס ומנטרת בעיקר את חצר ביה"ס ומרבית שטח הגדרות. המסכים של המערכת נמצאים אצל המאבטחים, במזכירות ואצל מנהל ביה"ס. נכון למועד הביקורת אושר תקציב לרכישה של מספר מצלמות נוספות לניטור הגדר המערבית של ביה"ס בה ישנם אזורים מרוחקים ולא נצפים מחצר המוסד.
- באשכול הגנים ישנה מערכת נפרדת שמנטרת את הכניסות למתחם הגן, את חצרות הגנים ואת המסדרון הראשי. מסכים של המערכת נמצאים במשרד המנהלת האדמיניסטרטיבית של אשכול הגנים (ריקי) ובמשרד קב"ט הכפר.
- 4.5 בשעות הפעילות של ביה"ס וגני הילדים, נמצאים נכון למועד הביקורת שלושה מאבטחים קבועים. 2 מאבטחים חמושים של ביה"ס (מדובר במאבטחים ותיקים ומנוסים, שעונים על כללי ההכשרה והאימון של המשטרה), ועוד מאבטח נוסף המשמש את הכניסה לגני ילדי החוץ.
- לאחר שעות הלימודים, כאשר מופעל בגן צהרון, לא נותרים מאבטחים בשטח המתחם.

4.6 הביקורת מצאה כי מסגרת אמצעי האבטחה במתחם מוסדות החינוך עונים על דרישות הנחיות משרד החינוך, ומספקים אבטחה שוטפת למתחם. נמצא כי קיימת גדר תקינה למוסד, מצלמות לניטור הגדרות והחצרות, מערכות תקשורת וכריזה תקינות, מאבטחים מנוסים ונהלי שיגרה ברורים. בגני הילדים קיימים לחצני מצוקה המקושרים למוקד.

5. פעילות רכז הביטחון הבית ספרי

5.1 בשנת הלימודים תשע"ד מונה רכז ביטחון חדש בביה"ס מקרב אחד המורים הצעירים. בכניסתו לתפקיד עבר הרכז הדרכה ע"י קב"ט מוסה"ח במועצה וחפיפה מהרכז הקודם. **הרכז טרם עבר השתלמות רכזי ביטחון של 60 שעות הנדרשת על-פי הנחיות משרד החינוך, ולכן גם לא זכאי לתוספת גמול בגין תפקידו זה.** לדברי קב"ט המועצה, הייתה בעיה ברישומו להשתלמות שאינה קשורה לבית הספר, הוא מתוכנן לעבור השתלמות בחודש יולי 2014 הקרוב.

הביקורת ממליצה לוודא ביצוע השתלמות ביטחון ע"י רכז הביטחון בביה"ס, במועד הקרוב ביותר.

5.2 תפקידיו העיקריים של רכז ביטחון הם:

- לקבוע ולוודא ביצוע של סדרי האבטחה הבית ספרית, מבחינת פיקוח על כניסות ושערים, סריקות בוקר, תדריך מאבטחי ביה"ס וכו' ;
- להכין את המוסד לשעת חירום, ע"י הכנת תכנית לפינוי כל התלמידים וסגל העובדים במצבי חירום למקלטים או מחוץ לביה"ס, לתדרך את העובדים ובאמצעותם את התלמידים לגבי התנהגות במצבי חירום, והכשיר ולתרגל את צוותי החירום הבית-ספרי.
- ליזום ולהשתתף בתרגול של ביה"ס למצבי חירום שונים ;
- להכין ולתחזק את תיק הביטחון המוסדי.
- לדאוג לתקינות המקלטים ;

5.3 הביקורת התרשמה כי רכז הביטחון ממלא את תפקידו בתחום קביעת סדרי האבטחה (תוך שיתוף פעולה שוטף עם קב"ט המועצה), ביצוע בקרה על כיום נהלים, הדרכה, ייזום והשתתפות בתרגילים למצב חירום.

5.4 תיק ביטחון – תיק שטח

5.4.1 על-פי הנחיות משרד החינוך, רכז הביטחון צריך להקים ולתחזק תיק ביטחון שבו הנחיות ונהלים לגבי התנהגות במצבי שיגרה וחירום בביה"ס. על-פי הנחיות משטרת ישראל יש להכין תיק שטח למוסדות חינוך, אשר מרכז בתוכו נתונים רבים ככל האפשר על המוסד, כדי שיאפשר פעילות של כוחות ביטחון ו/או הצלה בשטח ביה"ס במקרה של אירוע ביטחוני או בטיחותי.

בעוד שבתיק הביטחון נמצאים בעיקר נהלים והנחיות, בתיק השטח צריכים להימצא שרטוטים מעודכנים ומדויקים של המבנים והכניסות, ורשימות של בעלי תפקידים במוסד ובמועצה.

5.4.2 לבקשת הביקורת הוצג לה תיק אחד אשר הוגדר כתיק המשמש בו זמנית לתיק ביטחון ולתיק שטח.

נמצא כי התיק הוכן בשנת 2006, ע"י רכו הביטחון הקודם. וכן נרשם כי הוא עודכן לאחרונה בתאריך 11/10/2012 (לקראת שנת הלימודים תשע"ג), ולא לקראת שנת הלימודים הנוכחית.

נמצא כי השרטוטים של מתחם ביה"ס נכונים למועד שלפני ביצוע פרויקט הקמת אשכול הגנים, ואינם כוללים את מבנה אשכול הגנים ואת השינויים שנעשו בשטח ביה"ס וסביבתו (כניסות, חניות וכבישי גישה). גם נמצא שלא כל הפרטים בתיק מעודכנים.

הביקורת ממליצה לעדכן את תיק הביטחון ובתוכו את תיק השטח, בעיקר בשרטוטים ותצ"אות מעודכנים.

לביקורת הוברר בעקבות דוח הטיוטה כי: הוכן לפני כשנה תיק פק"מ קריית החינוך כפ"ש רשפון, שכולל בתוכו התייחסות למתחם גני הילדים. התיק הוצג במועצה ובפני פיקוד העורף ואושר, אך בטעות לא הועבר לידיו של רכו החינוך בביה"ס. בעקבות דוח הטיוטה, עודכנו נתוני הפק"מ והעתק ממנו הועבר לידי רכו הביטחון בביה"ס.

6. מקלטים

6.1 חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ז/7(ב) כלל בתוכו נוהלי שעת חירום במערכת החינוך. נוהל מס' 4 "התגוננות אזרחית במוסדות החינוך", כלל הנחיות לגבי בעלי תפקידים שונים ואמצעים שיש לארגן לקראת מצבי חירום. בין היתר קובע הנוהל את הצורך ההכשרה ואימון של ארבעת הצוותים הבאים: (א) צוות הסדרנים; (ב) צוות כיבוי אש; (ג) צוות עזרה ראשונה; (ד) צוות הסורקים.

כמו כן קבע הנוהל את האופן שבו תתבצע תחזוקה והצטיידות של המקלטים והממ"דים בשטח בית הספר, כאשר נספח ט' לנוהל מציג את רשימת ציוד החובה שצריך להימצא במקלטים ובממ"דים.

6.2 הביקורת מצאה כי נקבעו ותורגלו צוותי החירום הרשומים בנוהל משרד החינוך.

6.3 הביקורת ביצע בדיקה פיסית של המקלטים במתחם ביה"ס ובאשכול הגנים ומצאה את הפרטים הבאים:

6.3.1 במתחם ביה"ס קיימים שלושה מקלטים בגדלים הבאים:

- מקלט דרומי המשמש לכיתת האומנות – שטחו 50 מ"ר ומתוכנן לקלוט כ- 100 תלמידים.
- מקלט מרכזי החצר – אינו משמש כיתת לימוד בשיגרה. המקלט ישן מאוד ונמוך תיקרה, גודלו 20 מ"ר ומתוכנן לקלוט כ- 40 תלמידים.
- ממ"ד כיתת המוסיקה – שיטחו 50 מ"ר ומתוכנן לקלוט 100 תלמידים.

6.3.2 יכולת קליטת התלמידים במקלט מחושבת לפי 0.5 מ"ר לתלמיד. סך יכולת קליטת המקלטים בשטח ביה"ס הינה 240 תלמידים. נכון למועד הביקורת בשנת הלימודים תשע"ד למדו בביה"ס כ- 320 תלמידים ועוד כ- 50 מורים.

במצב זה אמור בזמן חירום ביה"ס לעבור למתכונת של שתי מישרות לימודים לפי שכבות לימוד שונות.

הביקורת מצאה כי בביה"ס אין פתרון מקלוט מלא למצב חירום פתאומי. נמצא כי בתרגילים מתורגלת ירידה של כיתות למקלטים לפי שכבות גיל, כאשר ביה"ס נמצא באיוש מלא, ולא נערך תרגול בהתאם לחלוקת ביה"ס למשמרות (שאז מתחלקים התלמידים למקלטים באופן שונה מהמתאר הבסיסי).

לביקורת נמסר ע"י קב"ט מוסה"ח, כי:

- פיקוד העורף צופה זמן שהייה מקסימאלי במקלטים של שעה אחת, שלהערכתו במהלכה מרבית ההורים יבוא לקחת את התלמידים מביה"ס.

- בתרגילים שבוצעו בביה"ס, נמצא מקום לכל התלמידים השוהים בביה"ס בתוך המקלטים, כך שבפועל קיים מקום לכולם בזמן חירום.

6.3.3 בבדיקה של הצטיידות המקלטים בציוד חובה נמצא כי:

- בכל המקלטים קיים ציוד עזרה ראשונה, תאורת ופנסי חירום וחיבור טלפוני.
- בשניים מהמקלטים קיימים מכלי מים (אך קטנים מהדרישה של 250 ליטר), בשלישי אין מיכל קבוע. לביקורת נמסר כי מצטיידים במספר בקבוקי מים לזמן חירום. הביקורת מצא מספר מועט של בקבוקים בחלק מהמקלטים.
- לא קיים באף אחד מהמקלטים חדר שירותים או שירותים כימיים כנדרש בנספח לנוהל, כמו כן אין כול מחיצה או הכנה לפרטיות של תלמיד הנדרש לשירותים בזמן הימצאות במקלט.

- נכון למועד הביקורת במקלטים לא היו מתקנות טלוויזיות כנדרש בהוראות משרד החינוך. בהתייחסות לדוח הטיוטה עודכנה הביקורת כי הטלוויזיות הותקנו.
- לא נמצאו באופן מסודר ומלא פריטים מתכלים כגון: שקיות אשפה, כוסות חד פעמיות, נייר טואלט וכו'.

• **התרשמותה הכללית של הביקורת היא כי במצב המקלטים כיום, יהיה קשה מאוד לשהות בהם למהלך תקופה הארוכה ממספר דקות, הן בגלל הצפיפות הרבה, והן בגלל היעדר אפשרויות סניטריות בסיסיות.**

6.3.4 לביקורת הוצג מסמך שהתקבל מפיקוד העורף המסכם סיור שהוא חלק מהביקורת השנתית שנערך ע"י הנדסאית מיגון של מחוז דן בפיקוד העורף, בתאריך ה- 2/5/2013. בביקורת נבחנה תקינותם של כל המקלטים הציבוריים בכפר שמריהו (שלושת המקלטים בביה"ס, מקלט בבית וייל ובבית הנוטר).

בסיכום נרשם ע"י הבודקת מטעם פיקוד העורף כי: "מצב המקלטים הינו- מצוין. ציון הביקורת: 100. ניכר שיפור רב במצב תחזוקת המקלטים בעקבות שיפוץ משמעותי. יש להוסיף למקלטים שירותים כימיים ומכלי מים."

6.3.5 באשכול גני הילדים אשר נבנה לאחרונה קיימים שני ממדים מרכזיים ומודרניים, הכוללים ציוד הגנת אב"כ מרכזי, מכלי מים מרכזיים ושירותים כימיים.

לא קיימת מחיצת הסתרה עבור השירותים הכימיים, לא קיימים מסכי טלוויזיה, ולא קיימים פריטים מתכלים בהתאם לנוהל (שקיות אשפה, כוסות חד פעמיות, נייר טואלט וכו').

6.3.6 סיכום מסקנות והמלצות הביקורת לפרק המקלוט:

- למרות שהגורם המקצועי ציין את מצב המקלטים בביה"ס כמצוין, הביקורת סבורה בהתרשמות בלתי מקצועית, כי מצב המקלטים בעייתי, ומתקשה לראות כיצד ניתן להחזיק ילדים במקלטים אלו לתקופה הממושכת משעה.

• הביקורת סבורה כי במסגרת תכניות הבנייה העתידיות של ביה"ס, יש לבחון קידום של בניית ממ"דים מתקדמים. ייתכן ויש לשקול מקלוט יביל זמני (תלוי בעלויות ובאפשרויות שימוש בעתיד).

• הביקורת ממליצה לתכנן אזור המוקצה לשירותים בכל אחד מהמקלטים, אם ע"י הקצאה של חדרון נפרד או בנייה של מחיצה במסגרת שיפוצי הקיץ או ע"י רכישה של פרגוד נייד, או בכל דרך אחרת, שתאפשר פרטיות בשימוש בשירותים.

• יש לרכוש שירותים כימיים, מכלי מים וציוד מתכלה בהתאם להנחיות נספח ט' לנוהל "התגוננות אזרחית במוסדות החינוך" ובהתאם להערת הביקורת של פיקוד העורף לעיל.

בעקבות דוח הטיוטה נעשתה בדיקה מהירה של שלוש הצעות מחיר ובתאריך 20/5/2014 הוזמנו מספק חיצוני עבור המקלטים, 5 שירותים כימיים ופרגודים, בעלות כולל של כ- 2,650 ₪.

7. אירועים ופעילויות חוץ-בית ספרית

- 7.1 בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך, כל ביי"ס חייב למנות רכז טיולים, אשר מתוודך ע"י רכז הביטחון הבית ספרי. רכז הטיולים צריך לדאוג לאישור טיולים ע"י הגורמים המוסמכים ע"י משרד החינוך, והכין תיק טיול ובו האישורים, הנחיות לאחראים ולמורים בטיול ורשימת התלמידים.
- 7.2 מנהלנית ביה"ס משמשת גם כרכזת הטיולים.
- 7.3 לבקשת הביקורת הועבר לעיונה תיק הטיולים האחרון שבוצע בביה"ס. בבדיקה נמצא כי:
- קיים אישור לביצוע הטיול ע"י לשכה ארצית לתאום טיולים (חדר מצב).
 - קיימים נספחי הביטחון י"ב (הנחיות לאחראי אוטובוס בטיולים) וי"ג (הנחיות למורה אחראי כתה בהליכה בשטח).
 - קיימת רשימה של התלמידים המשתתפים בטיול.
 - נמצא בתיק "טופס פיקוח הדרכה לטיול מערכת החינוך", ממנו עולה כי פקח טיולים של משרד החינוך, פגש את המטיילים בשטח, בחן את הארגון, הליווי והאבטחה, ההדרכה, ההסעה, ההצטיידות ואישורי הטיול, ומצא את הכול תקין.
- 7.4 הביקורת התרשמה כי נושא ביטחון בטיולים מטופל כהלכה.