

ההסתדרות הציונית העולמית
The World Zionist Organization

משרד המבקר

דין וחשבון
לשנים 2021–2022

מוגש לקונגרס הציוני המיוחד

ירושלים, ניסן תשפ"ג – אפריל 2023

משרד המבקר:

רח' הלל 14, ת"ד 7063, ירושלים 9107001

טלפון: 972-2-6204500 פקס: 972-2-6204545

stevens@jafi.org

צירי הקונגרס הציוני שלא מן המניין,

הנני מתכבד להגיש לקונגרס הציוני שלא מן המניין, דין וחשבון על פעולות משרד המבקר לשנת 2021-2022 וכן דיווח על פעולות משרד המבקר ממועד כינוס הקונגרס ה"ח, בהסתדרות הציונית העולמית, בקרנותיה וכן בחברות הבנות שלה.

הדוחות הכלולים בדין וחשבון זה נדונו בוועדת הביקורת של הוועד הפועל הציוני.

על הגורמים המבצעים בהסתדרות הציונית העולמית ליישם, לאחר בחינה ודיון, את המלצות המבקר למען שיפור הליכי הניהול וניצול טוב יותר של המשאבים האנושיים והכספיים המופקדים בידי הגופים המבוקרים.

ראוי לציין שבשנת 2022, בהובלתו של יו"ר ההנהלה ציונית, נעשה לראשונה, מעקב אחר תיקון הליקויים והטמעת המלצות שעלו בדוחות הביקורת שנערכו מאז הקונגרס ה"ח. דיווח על מעקב זה הוגש ליו"ר ועדת הביקורת ואני מצפה שדוח מעקב יוגש מידי שנה כמתבקש.

אני מבקש להודות ליו"ר ועדת הביקורת ולחברי הוועדה ולארגונים המבוקרים על שיתוף הפעולה הפורה ולצוות משרד המבקר על עבודתו היסודית והמקצועית.

סטיבן ג. סתיו
המבקר

ירושלים, ניסן תשפ"ג
אפריל 2023

דבר יושב ראש ועדת הביקורת של ההסתדרות הציונית העולמית

ועדת הביקורת של ההסתדרות הציונית העולמית שואבת את סמכותה מכוח חוקת ההסתדרות הציונית העולמית.

ועדת הביקורת מורכבת מנציגים של ארגונים ומוסדות החברים בהסתדרות הציונית העולמית וחבריה פועלים בהתנדבות.

בוועדת הביקורת – הגוף המופקד על מעקב, ביקורת ותקינות הפעילות של ההסתדרות הציונית העולמית, אנו רואים חשיבות לבחינת דוחות מבקר המוסדות הלאומיים הבודק את פעילותה של ההסתדרות הציונית. המבקר וצוותו פועלים כדי להמציא לחברי ועדת הביקורת ולהסתדרות הציונית, דוחות הכוללים ממצאים והמלצות, לדיון ולסיכום עם הגופים המבוקרים.

ועדת הביקורת שמה לה למטרה לתרגם את מסקנות והמלצות המבקר לשפת המעשה, בכך שהיא דנה בממצאיו ומזמינה לדיוניה את נציגי הארגונים והמוסדות הנוגעים בדבר. הוועדה רואה בעבודת המבקר וצוותו כלי עזר חשוב לניהול תקין של המוסדות והארגונים השונים. הוועדה עוקבת אחר יישום ההמלצות לתיקון של המבקר ושל ועדת הביקורת, וזאת ביחד עם המבקר ובתיאום עם המוסדות המבוקרים, כל זאת במגמה ליישם את ההמלצות שנכללו בדוחות הביקורת.

הוועדה מביעה הערכה למבקר ולצוותו, על העמקת הפעילות השוטפת בעריכת הביקורות ובהכנת הדוחות, תוך שאיפה מתמדת לשיפור עבודתה של ההסתדרות הציונית ומוסדותיה.

תודתי לחברי ועדת הביקורת הפעילים על תרומתם הנעשית בהתנדבות. כמו כן אני מבקש להביע הערכה לכל המסייעים במלאכה חשובה זו. יבואו כולם על התודה והברכה.

נחליאל דיסון

ניסן תשפ"ג
אפריל 2023

תוכן עניינים

תפקידי המבקר ומעמדו
דוחות שהוגשו על ידי משרד מבקר הסוכנות היהודית בשנים 2010-2022

דוחות המבקר:

ההסתדרות הציונית העולמית

הליך ההצבעה במהלך הקונגרס הציוני ה"ח

19	מטרות הביקורת
21	שיטת הביקורת והיקפה
22	רקע כללי
23	תפעול וניהול האירוע
27	טיב ומהימנות הנתונים
32	אבטחת מידע
37	אירועים חריגים
41	ריכוז ממצאים והמלצות
45	תשובת יו"ר ההנהלה הציונית

המחלקה לכספים – היבטים תפעוליים

49	מבוא
50	מבנה ארגוני
52	נהלים ובקורות מטה
57	הפרדת סמכויות והרשאות גישה
59	תהליך הכנת התקציב וניהולו
68	מעקב תזרים מזומנים
73	תהליך הרכש
78	תשלומים בישראל
87	תשלומים בחו"ל
91	חשבונות בנק והתאמות בנקים
94	ריכוז ממצאים והמלצות
109	נספחים
113	תשובת יו"ר ההנהלה הציונית

תשלום שכר

117	מבוא
117	רקע כללי
119	מהלך הביקורת
120	בקורות שוטפות בנושא השכר
124	שכר בכירים
126	תשלום שכר בהסתדרות הציונית העולמית

133	חופשה ומחלה – הפרשה, תשלומים וניצול
145	הפרשות לפנסיה, פיצויים וקרן השתלמות
148	ריכוז ממצאים והמלצות
159	תשובת יו"ר ההנהלה הציונית

תנאי העסקת שליחים

163	מטרות הביקורת
163	שיטת הביקורת והיקפה
164	רקע כללי
167	חוזה השליחות
168	שכר שליחים
170	ימי חופשה ומחלה
173	חוק הגנת השכר – תיקון 24
175	סיום העסקה
178	הפרשות פנסיוניות וביטוח לאומי
181	דמי ייצוג
183	הממשקים הממוחשבים בין הנציגויות בחו"ל למטה בירושלים
185	שירותי רפואה וביטוח
186	מסלול העברת הכספים לתשלום שכר
188	בקורות כספיות על נאותות הפקת השכר לשליחים
190	שאלון שליחים מסיימים
190	ריכוז המלצות
192	נספחים
205	תשובת יו"ר ההנהלה הציונית

המכינה הקדם צבאית "עמי-חי"

209	מבוא
211	רקע כללי
215	תקציב ותוכניות עבודה
220	בטיחות וביטחון במכינה
223	פעילות חוץ
225	סקר שביעות רצון בוגרים
226	ריכוז המלצות
229	תשובת יו"ר ההנהלה הציונית

אוצר התיישבות היהודים בע"מ

233	סקירה כללית
233	רקע כללי ורקע היסטורי
235	מהלך הביקורת
236	דירקטוריון החברה
241	ועדת השקעות ותפקודה
245	ועדת ביקורת

245	אחזקה במניות אוצר התיישבות היהודים בע"מ
247	רכש והתקשרויות
248	פעילות מבקר הפנים של החברה
250	מניות בנק לאומי
252	תקנון החברה
253	הנהלת חשבונות
253	ניהול החברה
255	דוחות כספיים רבעוניים
255	ריכוז המלצות
259	תשובת יו"ר ההנהלה הציונית

"המשקם" בע"מ

263	מבוא
264	רקע
265	התקשרות עם משרדי ממשלה
271	התקשרויות עם נותני שירות
280	נהלים
281	שכר עובדי מטה החברה
284	הצגת הכנסות משרד הרווחה בדוחות הכספיים של החברה
286	פרוטוקולים
287	ניהול תיק השקעות
289	בדיקת תקינות דיווחים לרשויות
290	ריכוז המלצות
292	נספחים
315	תשובת יו"ר ההנהלה הציונית

קרן קימת לישראל

חטיבת החינוך – מרכזי שדה ויער

319	שיטת הביקורת והיקפה
320	מבוא ורקע
321	מרכזי שדה – סקירה כללית, מתקנים, תפוסה וניצול
328	מדיניות ונהלים
331	תוכניות עבודה
332	ניהול כספי
338	מערך השיווק
344	מרכז הזמנות
345	בטיחות והנגשה
348	ביטחון ופינוי רפואי במרכזי השדה
351	תכנון ובנייה ורישוי עסקים
359	ביטוחים
360	אבטחת מידע

360	הכשרת כוח אדם
362	ריכוז ממצאים והמלצות
369	תשובת יו"ר ההנהלה הציונית

מערך כיבוי אש

373	מבוא
374	סקירת הסכמים ותורת לחימה באש בקק"ל
376	סקירת נהלים
377	מבנה ארגוני
379	תוכניות עבודה
380	פעילות מניעה
380	מגדלי תצפית
382	אזורי חייץ
384	הכשרה וניהול כוח אדם
389	מענקים לעובדים בגין תורנויות כיבוי אש
390	ניהול מערך הכבאיות
392	ניהול מאגר נתוני שריפות
394	ביצוע תחקירי שריפות
396	נזקי פעולות איבה
398	טיפול משפטי
398	ביטוח
400	נספח א – מגדלי תצפית – תמונות
404	נספח ב – עובדים שקיבלו מענק
405	נספח ג – סטטוס כשירות עובדים
406	נספח ד – ניתוח שריפות לפי כמות שריפות
408	נספח ה – ניתוח שריפות לפי שטח שריפה (כדונם)
409	ריכוז ממצאים והמלצות
421	תשובת יו"ר ההנהלה הציונית

קרן היסוד

ממשל תאגידי

425	רקע כללי
428	קרן היסוד כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)
433	מועצת הנגידים ("האסיפה הכללית")
448	הדירקטוריון
454	ועדת תקציב וכספים
456	ועדת ביקורת
474	מבקר פנים
479	ריכוז הממצאים העיקריים
485	תשובת יו"ר ההנהלה הציונית
487	תקנון מבקר ההסתדרות הציונית העולמית

פעולות משרד המבקר בתקופת הדין וחשבון

תפקידי המבקר

סמכותו של מבקר ההסתדרות הציונית העולמית שאובה מסעיף 60 של חוקת ההסתדרות הציונית העולמית, שקובע את מעמדו העצמאי של המבקר ואת תפקידיו העיקריים. פירוט תפקידיו ודרך פעולתו מצויים בתקנון המבקר והמשרד לביקורת, כפי שנתקבל בוועד הפועל הציוני (והוא מובא בפרק האחרון של ספר זה).

תפקידו של המבקר לקיים ביקורת במחלקות ההסתדרות הציונית, בקרנות הלאומיות – בקרן הקיימת לישראל, בקרן היסוד ובגופים נוספים הנתונים לביקורת, כמוגדר בחוקה ובסעיף 10 של התקנון, כדי לקבוע אם הגופים המבוקרים פועלים באורח חוקי, בגדר התקציב המאושר, ותוך קיום כללי המינהל הכספי והכללי התקין, ואם הם פועלים בחסכון, ביעילות ומתוך שמירה על טוהר המידות. עוד עוסק המשרד לביקורת בבירור תלונות מהציבור הנוגעות לפעולתם של הגופים המבוקרים.

ממצאי הביקורת, ביחד עם תשובות יו"ר ההנהלה הציונית, נדונים בוועדת הביקורת של הוועד הפועל הציוני, אשר הוקמה לצורך דיון מפורט בהם. כאמור לעיל, הדוחות הכלולים בדין וחשבון שנתי זה לקונגרס הציוני שלא מן המניין נדונו בוועדת הביקורת, לצד תשובות יו"ר ההנהלה הציונית.

מבקר ההסתדרות הציונית העולמית, נבחר על-פי החוקה על ידי הקונגרס הציוני, ומוזמן להשתתף כבעל זכות דעה מייעצת בקונגרס הציוני, ועדותיו וכינוסי הוועד הפועל הציוני. המבקר רשאי לשמש גם כמבקר הסוכנות היהודית על-פי בחירה של חבר הנאמנים של הסוכנות היהודית. ואמנם, מזה שנים רבות מופקדת הביקורת בשני מוסדות אלה בידי אותו מבקר.

משרד מבקר אחד – מספר גורמים מבוקרים

המבקר רואה חשיבות בהדגשת פעולתו של המשרד כחטיבה אחת המבקרת את מגוון הפעולות של המוסדות הלאומיים ועל ידי כך משיגה גמישות בהצבת צוותי הביקורת במוסדות השונים ואפשרות להפיק לקחים מניסיון הביקורת ממסגרת אחת לשנייה.

דו"חות משרד המבקר

לדין וחשבון זה המוגש לקונגרס הציוני שלא מן המניין, קדם דין וחשבון שהוגש לקונגרס הל"ח שהתכנס באוקטובר 2020. הדינים וחשבונות של המבקר החל משנת 2009, פתוחים לעיון הציבור באתר ההסתדרות הציונית העולמית.

כמו כן הוגשו שני דו"חות שנתיים לחבר הנאמנים של הסוכנות היהודית ביוני 2021 וביוולי 2022.

רשימת דו"חות שהגיש
משרד מבקר ההסתדרות הציונית העולמית
בשנים 2010-2022
בציון שנת פרסומם

ההסתדרות הציונית העולמית	
2010	המחלקה לכספים
2010	שליחויות קצרות
2010	המועצה הציונית בישראל
2012	הקונגרס הציוני ה"ז
2012	הבריתות הציוניות – שימוש בכספי הקצבת ההסתדרות הציונית העולמית
2012	הבניין ברחוב קפלן 17 בתל-אביב
2012	המחלקה לפעילות בתפוצות – מוזיאון הרצל
2012	היחידה לשליחות ציונית – מערך השליחים
2013	תנועות מגשימות – שימוש בכספי הקצבת ההסתדרות הציונית העולמית
2013	המועצה הציונית בישראל
2013	המערך לשירותים רוחניים בתפוצות
2013	החטיבה למשאבי אנוש
2/2015	היחידה לשליחות הוראה בתפוצות
2/2015	הביתה – היחידה לעידוד עליה
10/2015	הפדרציה הציונית בדרום אפריקה
10/2015	נציגות ההסתדרות הציונית העולמית בצרפת
10/2015	תרבות לישראל בע"מ
2017	רכש ואישור תשלומים
2017	הקונגרס הציוני ה"ז
2017	המועצה הציונית בישראל
2018	המחלקה לחינוך

2018	המועצה הציונית בישראל, גיוס כוח אדם
2018	הארכיון הציוני
2019	המחלקה לפעילות בתפוצות
2019	מתחם הר הרצל
2019	הר הרצל – המרכז החינוכי
2019	המחלקה לעידוד עליה
2019	החטיבה להתיישבות
2019	אופק ישראלי בע"מ (חל"צ) – ממשל תאגידי
2020	אופק ישראלי בע"מ (חל"צ) – הממשק עם ההסתדרות הציונית העולמית
2020	המחלקה לישראל ולמאבק באנטישמיות
2020	המחלקה למפעלים ציוניים
2020	המערך לשירותים רוחניים בתפוצות
2020	ניהול הנכס ברחוב קפלן 17, תל אביב
2023	הליך ההצבעה במהלך הקונגרס הציוני ה"ח
2023	המחלקה לכספים – היבטים תפעוליים
2023	תשלום שכר
2023	תנאי העסקת שליחים
2023	המכינה הקדם צבאית "עמי חי"
2023	חברת "אוצר התיישבות היהודים" בע"מ
2023	חברת "המשקם" בע"מ
	קרן קימת לישראל
2010	אגף תקשורת וקשרי ציבור
2010	חאן שער הגיא
2010	החטיבה לגיוס משאבים – ביצוע פרויקטים במימון תרומות
2012	פרישה מרצון בשנת 2009
2012	האגף לחינוך ונוער
2013	קבלני יער
2013	שליחויות קצרות
2/2015	שכר ומשאבי אנוש
2/2015	ניהול השקעות
10/2015	בניית תקציב
10/2015	יחידת הדוברות
10/2015	שיתוף פעולה עם ארגונים אחרים

2017	ממשל טכנולוגיות מידע
2017	חטיבת כספי וכלכלה – תשלומים לספקים
2018	חברת הימנותא בע"מ
2018	תשלום פנסיה
2018	החטיבה לגיוס משאבים
2019	המכון למדיניות קרקעית ושימושי קרקע
2020	ממשל תאגידי – עסקאות עם בעלי עניין
2020	חטיבת פיתוח קרקע – אגף הייעור
2020	תשלום שכר
2023	ניהול מרכזי שדה ויער
2023	כיבוי אש
	קרן היסוד
2010	שליחויות קצרות
2012	רכש והתקשרויות
2012	פרויקטים בעדיפות
2013	אבטחת אמצעי תשלום
2013	שכר ומשאבי אנוש
2/2015	ניהול יתרות מזומנים
10/2015	ניהול נכסים
2017	שכר ומשאבי אנוש
2023	ממשל תאגידי

הליך ההצבעה במהלך הקונגרס הציוני ה"ח

הליך ההצבעה במהלך הקונגרס הציוני ה"ח

1. מטרת הביקורת

בדיקת נאותות לנושאים הבאים:

- 1.1 תקנון הבחירות בדגש על סדרי הצבעה ונהלים ליום הבחירות וסדר פעולות שיבוצעו בעת איתור אי סדרים במהלך יום הבחירות.
- 1.2 בדיקת זהות החברים הפעילים בעלי זכות בחירה, חברים שאינם פעילים/ אינם בעלי זכות בחירה
- 1.3 הכנת מסמך אפיון האירוע בכללותו אשר יפרט את הגורמים המתפעלים כגון: עובדי הארגון וספקים ונותני שירותים ואת התפקיד המוטל עליהם
- 1.4 בחירת הגורמים הפנים ארגוניים וביצוע הדרכות והכשרות נדרשות.
- 1.5 בחירת חברת טכנולוגיה לתפעול הכנס: פנייה לקבלת הצעות ממספר חברות והליך נאות של סינון הצעות וגיבוש מועמדים ראויים.
- 1.6 בחינה מקצועית של יכולות המועמדים הסופיים לביצוע תפעול הכנס תוך בחינת מכלול ההיבטים הרלוונטיים: ידע, מומחיות, ניסיון, כלים, הגנות, יכולת לנטר אירועים חריגים ולהציף בגינם חיוויים בזמן אמת לוועדת הבחירות, הפקת דוחות ממוכנים הכוללים נתוני הצבעה גולמיים ודוחות חיוויים חריגים.
- 1.7 תהליך אישור חברת הטכנולוגיה לביצוע העבודה – דיון ואישור על ידי מקבלי ההחלטות בארגון
- 1.8 דרישות הבטחת איכות, קביעת מדדי ביצוע, קביעת SLA והטמעתם בהסכם ההתקשרות.
- 1.9 בדיקות ניגודי עניינים ואי תלות.
- 1.10 בתחום מערכות המידע: תכנית עבודה ליישום פתרונות טכנולוגיים, התאמת הבחירה, קיום נהלי הפעלה, קיום מדיניות אבטחת מידע, תהליכי טיוב ומהימנות נתונים.

- 1.11 פיקוח על ניהול האירוע ותקינות המערכות השונות.
- 1.12 עמידה בכללי התקנון ליום הבחירות בדגש על סדרי ההצבעה.
- 1.13 מתן מענה נאות לתקלות ובלת "מים כגון: קיום תהליכי ניטור אירועים חריגים ותיקונם לפני שיגרמו נזק.
- 1.14 בחינת נאותות יישום נהלי הפעלת הפתרון הטכנולוגי, יישום מדיניות אבטחת מידע, הערכות לחדירה וסייבר.
- 1.15 ניטור הפעילות בזמן אמת ואיתור תקלות ועיכובים במתן מענה ופתרונות.
- 1.16 פיקוח על טיפול בהיבטים משפטיים העלולים להעיב על יושרת המאורע ועל נאותות ההחלטות אשר התקבלו.
- 1.17 עמידה בתכנית העבודה ונהלי ההפעלה לפתרון הטכנולוגי, תקינות ושלמות הנתונים וטיפול נאות באירועים חריגים.
- 1.18 בדיקת התאמה בין נתוני זיהוי הבוחרים בפועל אל מול נתוני זיהוי הבוחרים שמתועדים בספר/רישומי הבוחרים שהוכן בטרם הבחירות.
- 1.19 חישוב קולות המצביעים והחלוקה שלהם למספר צירים בקונגרס תוך התייחסות לקולות פסולים, נמנעים, מודד (יחס החלוקה בין מספר מצביעים לציר) וכו'.
- 1.20 ניתוח אי סדרים בהצבעות לקונגרס תוך שימוש בכלים ממוחשבים לניתוח נתונים חריגים.
- 1.21 איתור הצבעות שבוצעו תוך שימוש בסממנים מזהים דומים יותר מפעם אחת ובהם: שימוש בקוד/שם משתמש זהים למערכת המקוונת להצבעה, שימוש במספר ת.ז./מספר חבר זהים, איתור הצבעות שונות שבוצעו מאותה כתובת IP, איתור משתמשים פיקטיביים.
- 1.22 איתור הצבעות שבוצעו/נקלטו במערכת המקוונת בטרם השעה 16:00/לאחר חצות כפי שנקבעו על ידי הוועדה לעניין שעות הבחירות.
- 1.23 איתור שינויים חריגים שבוצעו בבסיס הנתונים של אלפון המצביעים בטרם/ במהלך יום הבחירות.
- 1.24 תחקור תקלות ומקרים שאירעו במהלך האירוע ואופן הטיפול בהם והאם מהווים איום לנאותות הליך ההצבעה וכלל ההחלטות אשר התקבלו.

2. שיטת הביקורת והיקפה

הביקורת נערכה במהלך הקונגרס הציוני ה־20 שנערך ב־20 לאוקטובר 2020 ונמשך 3 ימים במהלך הביקורת קיימנו שיחות עם בעלי התפקידים הרלוונטיים בהסתדרות הציוני, נכחנו בשלושת ימי הקונגרס ועיינו במסמכים הבאים:

- 2.1 אסמכתאות לדרישות הבטחת איכות, קביעת מדדי ביצוע, קביעת SLA והטמעתם בהסכם ההתקשרות.
- 2.2 מדיניות אבטחת המידע.
- 2.3 נהלי התאוששות מאסון.
- 2.4 נהלי הפעלה.
- 2.5 בדיקת חדירה חיצונית למערכת.
- 2.6 קבצי רשימות הצירים ובעלי זכויות ההצבעה וממלאי המקום אשר אושרו.
- 2.7 דוחות בקרה שבוצעו לבדיקת טיוב הנתונים.
- 2.8 מסמכי תכנון התכנסות הקונגרס: לוחות זמנים תפעוליים (רשימת תיוג), גורמים מתפעלים ותחומי האחריות שנקבעו להם, ספקים ונותני שירות (כולל הליך ההתקשרות עם: הצעות מחיר ואישור ההתקשרות).
- 2.9 אסמכתאות לאפיון הצרכים מחברת הטכנולוגיה והבקורות הנדרשות בתהליך: יכולת לנטר אירועים חריגים ולהציף בגינם חיונים בזמן אמת לוועדת הבחירות, הפקת דוחות ממוכנים הכוללים נתוני הצבעה גולמיים ודוחות חיונים חריגים.
- 2.10 תיעוד להליך המכרז ובחירת חברת ההפקה וחברת המחשוב לקונגרס (הצעות שהתקבלו, פרמטרים שנקבעו לבחינת ההצעות והליך אישור ההתקשרות)
- 2.11 הסכם ההתקשרות עם חברת סימול/ורוס.
- 2.12 יומן אירועים לשלושת ימי הקונגרס (עמידה בלוח הזמנים/לוח הזמנים בפועל, אירועים חריגים, תלונות אשר התקבלו)
- 2.13 הדרכות והכשרות אשר ניתנו לצוותים המתפעלים.
- 2.14 תכנון תקציב הקונגרס.
- 2.15 הערכת סיכונים אשר נערכה במסגרת ההיערכות לקונגרס.

2.16 פרוטוקול הועדה אשר אישרה את תוכן הקונגרס (במידה ויש מספר וועדות אז את כולן).

2.17 ערעורים אשר הוגשו לגבי הליך הבחירות בקונגרס וההחלטות בגינן.

הערת הביקורת:

לרוח זה נספחים רבים מפורטים אשר כוללים פרטים אישיים של משתתפי הקונגרס. נספחים אלה אינם מצורפים לרוח סופי זה ואלה שמורים במשרד מבקר המוסדות הלאומיים.

3. רקע כללי

הקונגרס הציוני ה"ח התכנס ביום 20 באוקטובר 2020 ונמשך 3 ימים.

בשל מגפת הקורונה וכדי לקיים את הכינוס במועד אשר נקבע בסעיף 13 אשר בחוקת ההסתדרות הציונית העולמית (להלן: "הצ"ע") התקבלה החלטה כי הקונגרס יתקיים במתכונת של סביבה וירטואלית באופן אשר ייתר השתתפות פיזית של הגורמים השונים בוועדות ובהצבעות.

לשם הקמת המרחב הווירטואלי וניהולו כמו גם ניהולן התקין של ההצבעות מרחוק, נשכרה חברת המחשוב וההפקה (להלן: "חברת ההפקה").

בנוסף, חברת ה"ל"ן (לשכה לעיבוד נתונים – להלן: "חברת המחשוב") שהינה חברה בת של הסוכנות היהודית לארץ ישראל, לקחה חלק בתהליך הן בשלבים הראשוניים של ריכוז הנתונים הנדרשים, טיובם והעברתם לחברת ההפקה והן במהלך האירוע בפועל, באמצעות עובד מטעמה אשר נכח באירוע ונתן מענה לתקלות, בעיות ושאלות.

במסגרת הביקורת בוצעה בדיקה מלווה לכינוס הקונגרס הווירטואלי ולעריכת הליך ההצבעות באופן ממוחשב מרחוק. הביקורת ערכה ראיונות בימים שקדמו לכינוס עם מנהלת האירוע מטעם הצ"ע, מנהל ההפקה מטעם חברת ההפקה ועם מספר גורמים אשר עליהם הוטלה מלאכת ריכוז האינפורמציה וטיוב הנתונים (מטעם הצ"ע ומטעם חברת המחשוב).

בימי הקונגרס צוות הביקורת נכח במספר מוקדי תפעול עיקריים: צוות תפעול מטעם הצ"ע, צוות תמיכה טכנית בזמן קיום הצבעות, צוות חברת ההפקה וצוות פיקוח על ההצבעות (מבחינה משפטית).

הביקורת בחנה את ניהול האירוע ואת תפקוד הצוותים השונים. הביקורת ערכה תשאולים בקרב חברי הצוותים השונים, נסיונות הצבעה פיקטיביים וניתוח מידע ותיעוד חריגים וליקויים.

דו"ח זה מביא את הממצאים והמסקנות אשר עלו במהלך שלושת ימי כינוס הקונגרס.

התייחסות מנהלת האירוע מטעם הצ"ע:

ההיערכות לאירוע כללה תכנון בכל ההיבטים הטיפעוליים: שיחות הכנה עם הצוותים השונים, ציות לדרישות האבטחה ואישורי הכניסה הנדרשים על ידי בנייני האומה וכו'. קבלת ההחלטות בצמתים הקריטיים נעשתה על ידי חמישה גורמים לפחות.

4. תפעול וניהול האירוע

4.1 ממצאים

- 4.1.1 פרסום תוצאות ההצבעה לפי שמות – בסיום כל הצבעה לא פורסמו תוצאות ההצבעה המפרטות את הצבעות הצירים באופן שמי. נדגיש כי היה מאמץ לקיים את האירוע הווירטואלי בדומה לאירוע פיזי, בו הצירים רואים ויזואלית את ההצבעות של כלל הצירים הנוכחים באולם.
- 4.1.2 אבטחה – ניתנה כניסה חופשית למתחם בנייני האומה לאנשים שלא נכללו ברשימת המוזמנים ללא כל בדיקה או קבלת אישור.
- 4.1.3 הנחיות משרד הבריאות – אי שמירה על הנחיות משרד הבריאות בנושא נגיף הקורונה – באולם התמיכה הטכנית (מוקדנים ומתפעלים שונים) – חצר הדריים – שהו בו זמנית כ-20 אנשים ללא שמירה על מרחק מינימלי של 2 מטרים בין האחד לשני (נספח 13). יש לציין כי היו חדרים פנויים אשר יועדו תחילה לאכלס את מתפעלי האירוע תוך עמידה בהנחיות התו הסגול אך בזמן האירוע לא נעשה בהם שימוש.
- 4.1.4 הדרכת מערך התמיכה הטכנית – מערך התמיכה הטכנית מטעם הצ"ע לא קיבל הדרכה מספקת לתפעול המענה בזמן ההצבעות.
- 4.1.5 הוראות לגבי סיסמאות – הוראות בגין הסיסמאות הועברו לצוות התמיכה הטכנית מטעם הצ"ע מספר דקות לפני פתיחת ההצבעה הראשונה.
- 4.1.6 לוחות זמנים – במהלך האירוע, חברת ההפקה והצ"ע נאלצו להתמודד עם העובדה כי לוחות הזמנים שוגו בתדירות גבוהה והושפעו מחוסר ודאות גבוה. לוחות הזמנים באתר הצ"ע לא עודכנו כלל נוכח השינויים. בנוסף במרחב הווירטואלי לא פורסמו הודעות על השינויים בלוחות הזמנים ובאירועים עצמם.
- 4.1.7 ריכוזיות – הביקורת מצאה שתפעול האירוע התאפיין בחלוקת סמכויות ריכוזית ושקבלת החלטות ומתן אישורים לביצוע פעולות שונות ניתנו רק ממנהלת האירוע מטעם הצ"ע וממנהל חברת המחשוב וההפקה. ריכוזיות זו הובילה לעומס רב על גורמים אלו, שעל אף עבודתם

המאמצת והמקצועית לא היתה בידם האפשרות לטפל במקרים הרבים שהופנו אליהם בזמן סביר.

4.1.8 טיפול בפניות – פניות רבות הגיעו לצוות התפעולי של הצ"ע ולא למוקד התמיכה הטכנית, דבר אשר יצר עיכובים בטיפול בפניות. בנוסף, במקרים רבים התקיימה חוסר וודאות לגבי מיהו הגורם אשר אמור לטפל בפניה מסוימת – חברת המחשוב וההפקה, מוקד התמיכה (המשולב מעובדי המחשוב ועובדי הצ"ע) או צוות התפעול של הצ"ע.

4.1.9 תיעוד פניות ותקלות – לא קיים תיעוד של פניות שהגיעו לתמיכה הטכנית של הצ"ע בצ'טים וב־WhatsApp. כמו כן, לא קיים תיעוד לוועדות שבוצעו במערכת ה"הזום" אשר בהן אירעו תקלות וקשיים בתקשורת ובהצבעות להצעות ההחלטה (ראה נספח 10).

4.1.10 עמידה בהנחיות – צוות הביקורת קיבל את הרושם שבצוות התפעול של הצ"ע הייתה הקפדה על ההנחיות: לא נמסרו סיסמאות ופרטים ללא הליך נאות ולא הוחלפו צירים בסגני צירים ללא הליך של וידוא זהות הגורמים.

4.2 מסקנות

4.2.1 בתום ההצבעות – לא פורסמו תוצאות ההצבעות של הצירים באופן שמי ובכך נוצר חיסרון בהשוואה להצבעה באירוע פיזי.

4.2.2 בשל האופי הציוני המובהק של האירוע היעדר סידורי אבטחה וסינון הנכנסים למבנה היוו פרצה לתרחישים רבים הנעים בין שיבוש נאותות ההצבעות לפגיעה פיזית בצוותי התפעול.

4.2.3 על אף התכנון המוקדם של מנהלת ההפקה מטעם הצ"ע, הוראות משרד הבריאות לא נשמרו, דבר אשר הגדיל את החשיפה של השהייה בחדר להידבקות בנגיף הקורונה.

4.2.4 בשל היעדר הדרכה לצוות התמיכה הטכנית מטעם הצ"ע, היה קושי לתת מענה הולם לפניות אשר התקבלו במהלך ההצבעות באמצעות מערכת הצ'אט ובאמצעות ה־WhatsApp.

4.2.5 העברת אינפורמציה מספר דקות לפני תחילת אירוע סביר שתעשה בחופזה ולבטח לא תאפשר קבלת שאלות ומתן תשובות לצוות התמיכה. נציין כי נלמדו לקחים מהעברת ההוראות בגין הסיממאות למשמרת הראשונה כך שהעברת ההוראות למשמרת השנייה של המוקדניות שהגיעה בשעות הערב הייתה טובה יותר.

- 4.2.6 היעדר עדכונים נגישים וברורים לגבי השינויים בלוחות הזמנים ייתכן והביאו לירידה במספר המשתתפים באירועים השונים ולירידה במספר המצביעים.
- 4.2.7 הריכוזיות בקבלת ההחלטות הביאה לעומס רב על מנהלת האירוע מטעם הצ"ע ועל המנהל מטעם חברת ההפקה. בצמתים קריטיים נוצר צוואר בקבוק שייתכן מאוד שהוביל לביצוע פעולות לא מאושרות בקרב מתפעלים זוטרים.
- 4.2.8 פניות אשר הגיעו לגורם הלא נכון וחוסר הוודאות לגבי הגורם אשר אמון על טיפול בתרחיש מסוים ייתכן והביאו לכך שפניות טופלו באיחור ואף לא טופלו כלל.
- 4.2.9 היעדר תיעוד לפניות לתמיכה הטכנית והיעדר תיעוד הוועדות השונות מונעים תהליך של ניתוח תפעול האירוע והפקת לקחים כמו גם תיחקור ומתן מענה לגבי תלונות שהוגשו על ידי משתתפי האירוע.

4.3 המלצות

- 4.3.1 אנו ממליצים על מינוי עוזר למנהלת האירוע מטעם הצ"ע ולהגדיר אחראים לנושאי בריאות הציבור ואבטחה.
- 4.3.2 אנו ממליצים כי יערכו הדרכות מפורטות בדגש על סגל תפעולי זוטרי שאינו מורשה לקבל החלטות.
- 4.3.3 אנו ממליצים כי יתבצע עדכון לחוקת ההסתדרות הציונית העולמית והתקנות לביצועה ולתקנות הקונגרס לעניין הצבעות וירטואליות במצבים בהם לא ניתן לבצע הצבעות באופן פיזי (כדוגמת הקורונה).
- 4.3.4 יש להנחות את המאבטחים בכניסה לבנייני האומה לא להכניס מבקרים שאינם מופיעים ברשימות המבקרים המאושרים שהתקבלה מראש.
- 4.3.5 יש למנות אדם שיהיה אחראי על אישורי הכניסה בזמן אמת כך שאם מבקר מבקש להיכנס ואינו מופיע ברשימות, אך הוא אכן אמור להגיע לאירוע ולהיכנס, יהיה מי שיאשר למאבטח להכניסו.

התייחסות של מנהלת האירוע מטעם הצ"ע

- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 4.1.2, אבטחה – האירוע המקוון התקיים במתחם בנייני האומה, אשר צוותו מנוסה באירועים מסוג זה ומקפיד על רמת אבטחה גבוהה שבאה לידי ביטוי בהכנות לאירוע ובמהלכו. האחראיות על האבטחה הייתה של בנייני האומה. לשומרים במקום ניתנה רשימה מסודרת

של כל האנשים המורשים להיכנס למתחם. כל מי שנכנס נבדק ברשימה וחויב לחתום ליד שמו. כאשר הגיעו אנשים שלא הופיעו ברשימה המאבטח לא נתן להיכנס ובדק במזכירות הקונגרס ורק לאחר שקיבל אישור אפשר כניסה. באף שלב לא היה חשש שאנשים לא מורשים יגיעו לאזור ניהול המערכת הממוחשבת ויפגעו בהצבעות.

הערות הביקורת:

כל המבקרים מטעם משרד המבקר לא הופיעו ברשימות ונכנסו באופן חופשי או ברישום שמי בלבד, ללא צורך בהזדהות.

- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 4.1.3, הנחיות משרד הבריאות – כל החדרים והמתחמים בבנייני האומה עמדו בתו הסגול. חצר הדירים יכולה לאכלס 30 איש ע"פ כללי התו הסגול. המעבר לאולם הדירים התבצע לאחר מכן בשל תקלה שהביאה לכך שהחדרים המיועדים היו ללא רשת אינטרנטית שהייתה הכרחית לביצוע העבודה ולא היה בהם מיזוג אוויר. נוכח תיגבור המערך, החדרים היו קטנים בהרבה מאולם הדירים ולא עמדו בהנחיות התו הסגול. צוות הצ"ע ביקש מכל הנוכחים להתפרס במקום לשמור על ריחוק ולעטות מסיכות כל העת.
- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 4.1.4, הדרכת מערך התמיכה הטכנית – ההדרכה הייתה באחריות חברת ההפקה. הצ"ע ארגנה הדרכה בזום לכל הצוות הטכני לפני הקונגרס וביום הקונגרס עצמו כל אנשי הצוות הטכני התבקשו להגיע שעתים לפני הזמן על מנת לקבל הדרכה נוספת במקום. ההדרכה לא הייתה מספקת וברורה די הצורך.
- התייחסות לממצאים שהוצגו בסעיפים 4.1.8 ו-4.1.9, טיפול בפניות ותיעוד פניות ותקלות – הטיפול בפניות נועד להיות באחריות חברת ההפקה. הצ"ע החליטה לנקוט משנה זהירות ולהיערך עם צוות דובר שפות מקרב העובדים. הצוות סופח למשימה על ידי חברת ההפקה. בדיעבד, היה נכון אילו האיש הטכני מטעם חברת ההפקה היה יושב יחד עם צוות הצ"ע.

התייחסות של חברת המחשוב

התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 4.1.9, תיעוד פניות ותקלות – חברת המחשוב בנתה טופס ייעודי לטובת ייעול תהליכי השירות לפני ובמהלך האירוע. הצעה זו לפתיחת תקלות בצורה ממוכנת (אשר תאפשר את ניהולן) לא התקבלה.

התייחסות של חברת ההפקה

- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 4.1.1, פרסום תוצאות לפי שמות – שמות של כל המועמדים פורסמו בתוצאות (לדוגמא ההקלטה של הוועדה המתמדת) –

שמות המועמדים היו גם חלק מטופסי ההצבעה. התוצאות היו חשופות לנציגי המפלגות במידה והם רוצים לדרבן מצביעים שלהם להצביע.

- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 4.1.4, הדרכת מערך התמיכה הטכנית – התקיימו שתי הדרכות למערך התמיכה הטכנית על ידי חברת ההפקה. לצוות התמיכה הוצמדה מפיקה לריכוז הנושאים בזמן אמת וטיפולם. לטובת הכנס הופקו סרטי הסבר שלתהליך ההצבעה.

5. טיב ומהימנות הנתונים

5.1 ממצאים

5.1.1 רשימות צירים – רשימות הצירים בעלי זכות הצבעה שהתקבלו מחברת ההפקה לא תואמות באופן מלא לרשימות הצירים בעלי זכות הצבעה שהתקבלו מחברת המחשוב. קיימות 21 רשומות אשר מופיעות ברשימות הצירים בעלי זכות הצבעה שהתקבלו מחברת המחשוב, אך לא מופיעות ברשימות הצירים בעלי זכות הצבעה שהתקבלו מחברת ההפקה.

5.1.2 החלפה בין ציר לסגן ציר – על פי התקנות לביצוע החוקה, רק מי שמופיע ברשימת צירים בעלי זכות הצבעה שאושרה על ידי בית הדין הציוני העליון, מחזיק בזכות הצבעה. רשימות המצביעים אושרו על ידי בית הדין לפני תחילת הקונגרס. נמצא נאות. כמו כן, על פי תקנה 6 (א) לתקנות הקונגרס הציוני, "ציר מילואים ייכנס לתפקיד של ציר, אם הציר אינו משתתף בקונגרס בכלל או עזב את הקונגרס לאחר שהשתתף בחלק ממנו. במקרה האחרון נכנס ציר מילואים למן הרגע, בו חדל הציר להשתתף" (ראה צילום מסך מהתקנות בנספח 1). במהלך ההצבעות, בתאריכים 20-21.10.2020, בוצעו החלפות של כ-8 צירים וסגני צירים, אולם החלפות אלו עודכנו רק ברשימות הצירים בעלי זכויות ההצבעה של חברת המחשוב ולא עודכנו ברשימות הצירים בעלי זכויות ההצבעה של חברת ההפקה. נציין כי 8 צירים אלו מהווים חלק מאי ההתאמה של 21 הרשומות שצוינו בסעיף 1 לעיל. בנוסף, לאחר ביצוע החלפות, היינו מצפים לראות כי ההצבעות יבוצעו על ידי סגני הצירים הנכנסים, ולא על ידי הצירים היוצאים. נמצא כי במהלך ההצבעות צירים שהוחלפו על ידי סגני צירים הצביעו בעצמם בניגוד לתקנות. נדגיש כי סגני הצירים שהחליפו את הצירים לא הצביעו (ניתן להניח כי סגני הצירים המחליפים השתמשו באותם שמות משתמש וסיסמאות של הצירים המוחלפים).

5.1.3 רשימת צירים בעלי זכות הצבעה – חברת ההפקה הפיקה עבור הביקורת

שני סוגים של דוחות, כאשר הראשון הוא רשימה של כל הצירים בעלי זכות הצבעה וסיסמאותיהם והשני דוח המשקף את ההצבעות שבוצעו לפי כתובות IP וסיסמאות. מבדיקה שביצענו, נמצאו כ־10 משתמשים שביצעו הצבעות, אך לא ניתן לשייכם לרשימת המצביעים שהתקבלה מחברות ההפקה והמחשוב (ראה בנספח 2 צילום מסך של דוח ההצבעות הכולל את כתובות ה IP והסיסמאות שהצביעו, אך לא הופיעו ברשימות הצירים בעלי זכויות הצבעה של חברת ההפקה והמחשוב כולל ניתוח של כתובות ה IP שמהן הצביעו). נציין כי כל ההצבעות הלא

מזוהות בוצעו מישראל. ברשימת הצירים שקיבלה חברת ההפקה מחברת המחשוב נכלל פרמטר של מדינת הייצוג של כל ציר. מבדיקה שבוצעה, היו מספר צירים שתועדו שהם ממדינת ייצוג מסוימת, אך בפועל הצביעו ממדינה אחרת ויתכן שמדובר באירוע חריג. ברשימת הצירים בעלי זכות הצבעה של חברת המחשוב, נמצא כי קיימות רשומות אשר אין להן מספרי תעודת זהות ודרכון (ראה נספח 4). בדיקה זו בוצעה באמצעות ניתוח כתובת ה-IP של אותו מצביע (ראה צילום מסך בנספח 3).

5.1.4 תיעוד אירועים חריגים – האינדיקציה לבעלי זכות הצבעה במערכת של חברת ההפקה היא רשומה בעלת סיסמא המורכבת מ 4 ספרות. בהתאם לכך, בבדיקה שביצענו נמצא כי ברשימת המצביעים של חברת ההפקה, קיימים 19 מצביעים שאינם צירים, אשר נמסר כי שייכים לצוות התמיכה והתפעול של המערכת ומחזיקים בהרשאות הצבעה. בנוסף, תשאלנו את נציג חברת ההפקה לעניין הפקת דוחות על אירועים חריגים שהיו במהלך האירוע. הוסבר כי אין באפשרות חברת ההפקה להפיק דוח חריגים. כמו כן, אירועים חריגים לא מתועדים. בתשאלנו הנ"ל נאמר לנו כי לא היו אירועים חריגים נכון למועד התשואל, כאשר בפועל, היה אירוע חריג של פסילת הצבעה על החלטה 4.1 עקב ערעור שהוגש (ראה בנספח 8 מייל שהתקבל מנציג חברת ההפקה לעניין האירועים החריגים ובנוסף, ראה בהמשך הרחבה על פסילת הצבעה על החלטה 4.1). כמו כן, נדגיש כי היינו מצפים לראות בדוחות החריגים את ההצבעות הכפולות שבוצעו ואת ההצבעות שבוצעו על ידי משתמשי צוות התמיכה והתפעול כפי שתוארו במסקנה.

5.2 מסקנות:

5.2.1 חברת המחשוב ניהלה את רשימת המצביעים וביצעה אימות וטיוב נתונים ולאחר מכן העבירה רשימה זו לחברת ההפקה. מעבר לא שלם ולא מדוייק של הנתונים יכל לגרום לכך שמשותמשים שאמורים לקבל זכות הצבעה לא קיבלו אותה ולא יכלו להצביע בפועל ולהיפך, ייתכן ומשותמשים שלא אמורים לקבל זכות הצבעה כן קיבלו זכות הצבעה.

5.2.2 הפקת האירוע לא דאגה לעדכון רשימת המצביעים לאחר ביצוע ההחלפות בין הצירים לסגני הצירים. כתוצאה מכך, צירים שהוחלפו על ידי סגני צירים ביצעו הצבעות במהלך ההצבעות בניגוד לתקנות אשר מציינות באופן ברור כי ברגע שציר חדל מלהשתתף בהצבעות, ייכנס במקומו סגן ציר. נדגיש כי לא הייתה הצבעה כפולה של ציר וסגן ציר.

5.2.3 קיימים משתמשים שביצעו הצבעות ולא ניתן לזהותם באופן חד-חד ערכי, דבר אשר מעלה חשש כי גורמים לא מורשים ביצעו הצבעות במהלך ההצבעות. נציין כי למרות שההצבעות

הללו לא השפיעו על תוצאות ההצבעות, שכן גם אם היו מבוטלות, אותה החלטה הייתה מתקבלת, מדובר בממצא שמשפיע על טוהר תהליך ההצבעות. (ראה בנספח 7 המשך – את התפלגות תוצאות ההצבעות בהן הרוב המכריע מצביע "בעד"). בנוסף, הצבעה של צירים ממדינות שונות ממדינת הייצוג שלהם יכול להעלות חשש כי אדם אחר ביצע הצבעה במקום הציר, שכן בתקופת הקורונה תדירות הטיסות נמוכה משמעותית ופחות סביר כי צירים יצביעו ממדינות אשר שונות ממדינות הייצוג.

5.2.4 ממצא זה מעלה חשש כי צירים אלו לא אומתו באופן חד-חד ערכי על ידי חברת המחשוב. נציין כי חברת ההפקה אשר הפיקה סיסמאות לצירים ואפשרה להם לבצע הצבעה, קיבלה את הרשימות מחברת המחשוב ולכן, אם משתמשים אלו לא אומתו כראוי יש בכך להעלות חשש כי משתמשים לא מורשים קיבלו זכות הצבעה (ראה צילום מסך בנספח 4).

5.2.5 מדובר בממצא מהותי שכן, 16 משתמשים מתוך ה 19 אינם מזוהים חד-חד ערכית עם עובדים של חברת ההפקה (נקראים TEST) והיה ניתן להשתמש במשתמשים אלו לצורך ביצוע הצבעה והשפעה על תוצאות ההצבעות ואכן, נמצא כי קיימים 3 משתמשים השייכים לצוות התמיכה והתפעול שביצעו הצבעות במהלך האירוע, כאשר אחד מהם היווה בדיקת QA של צוות הביקורת. הצבעות אלו לא נוטרלו, אך לאור מובהקות תוצאות ההצבעות, הצבעות אלו לא הטו את התוצאות (ראה נספחים 6 ו-7). נדגיש כי לדעת צוות הביקורת היה ניתן להסתפק ב-2 משתמשים בעלי זכות הצבעה של צוות התמיכה והתפעול אשר יזוהו באופן חד-חד ערכי לשם ביצוע הבדיקות הנדרשות.

5.3 המלצות:

5.3.1 מומלץ למנות מנהל פרויקט מטעם ה-IT, אשר יעמוד על הדרישות והזכויות של הצ"ע מול חברת ההפקה לפני האירוע, במהלך האירוע

ולאחר האירוע אשר במסגרת תפקידו, יבצע בין היתר את הבדיקות הבאות:

- וידוא כי רשימת המצביעים של חברת המחשוב שלמה ומדויקת וכי כל הפרטים הנדרשים לאימות חד-חד ערכי של המצביעים מופיע ברשימה.
- תיווך בין חברת ההפקה לחברת המחשוב וידוא כי רשימת המצביעים המטויבת שמועברת מחברת המחשוב לחברת ההפקה עוברת בצורה שלמה ומדויקת.
- ביצוע בדיקות למערכת הסביבה הווירטואלית של חברת ההפקה במצבי קיצון.
- בחינת משתמשים גנריים בעלי זכות הצבעה ברשימת המצביעים של חברת ההפקה והעברתם לאישור נציג בכיר מהצ"ע לאחר קבלת הסברים לגבי תפקיד כל משתמש ומדוע הוא צריך הרשאת הצבעה, כאשר מומלץ להגביל את כמות משתמשים זו ושהם יזוהו חד-חד ערכית עם אדם ספציפי.
- וידוא כי חברת ההפקה מנהלת דוח המפרט את כלל האירועים החריגים שהיו במהלך האירוע וכי נציג חברת ההפקה מקבל התראות בזמן אמת על אירועים חריגים שקורים – כגון הצבעה כפולה.

התייחסות של היועצת המשפטית של הצ"ע

- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 5.1.4, לעניין ההצבעה החוזרת על החלטה 4.1 – היא נבעה מטעות בניסוח הצעת ההחלטה ולא בשל אירוע חריג בהצבעה, כפי שגם עולה מהתחקיר שעשיתם עם מזכיר הוועדה מס' 4 ויו"ר הוועדה המדווח בהמשך הדו"ח.
- התייחסותה לממצא שהוצג בסעיף 5.1.3, לעניין צירים שהצביעו ממדינה שונה ממדינת הייצוג – אין מניעה שציר מארץ מסוימת יצביע מארץ אחרת. הרי בקונגרס פיזי רגיל זה המצב הסטנדרטי.

התייחסות של חברת המחשוב

- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 5.1.1, רשימות הצירים – שמות כל הצירים/סגני צירים הועברו על ידי חברת המיחשוב והצ"ע בצורה תקינה ומתועדת לחברת ההפקה. מעבר לא שלם/לא מדויק כפי שהמבקר מציין, כהשערה, לא תואם את הממצאים שלנו. לנושא זה קיים תיעוד וניתן לבצע בדיקה. מבדיקת נספח א' אשר צורף למסמך הכללי עולה כי קיימים 2 סוגי אי התאמות:

א. החלפות – שמות צירים שהועברו לחברת ההפקה בתאריך 19.10.2020, אך בין התאריכים 20.10.2020 לבין 21.10.2020 היו החלפות בין צירים לבין סגני הצירים.

רשומות אלו לא אמורות להיכלל בנספח א' כחריגים (אנו לא מבינים מדוע המבקר רואה כרשומות אילו חריגות, כאשר ההגדרה היא שרשומות אילו תקינות וקיים תיעוד לכך).

ב. ללא הסבר – שמות הצירים שהועברו לחברת ההפקה, הם לא במסגרת הרשומות של הצירים המוחלפים, יחד עם זאת אינם מופיעים במערכות חברת ההפקה.

רישום צירים אילו מבוצע ישירות במערכת המידע של חברת ההפקה. הרישום התבצע ככל הנראה לאחר שכבר הועברו כלל הנתונים מחברת המיחשוב לחברת ההפקה. לחברת המיחשוב אין גישה לנתונים אלו ולכן לא יכולים להתייחס.

• התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 5.1.4, שלמות רשימת צירים בעלי זכות הצבעה – תהליך אימות הנתונים אשר קדם לקונגרס היה יסודי וכלל את השלבים הבאים:

בשלב ראשון, העברת הנתונים באופן מבוקר על ידי הסיעות להצ"ע / חברת המיחשוב.

בשלב שני קליטת הנתונים על ידי חברת המיחשוב למערכת וביצוע בקרה של הנתונים שנקלטו על ידי הצ"ע.

בשלב שלישי, התווסף שלב חדש וייחודי בקונגרס זה, לטובת אימות נוסף, וזאת כיוון שהצירים לא היו בארץ להבדיל מקונגרסים אחרים. השלב הנ"ל כלל מילוי טופס אישי לעדכון פרטים אישיים אשר נשלח לכלל הצירים וסגני הצירים והם נדרשו למלא באופן אישי.

שלב זה כלל קמפיין דיגיטלי אינטנסיבי ומאמצים רבים הושקעו בכדי שהצירים עצמם ימלאו את הטופס הנ"ל.

לפיכך, אנו מסתייגים ממסקנה זו.

חשוב לציין שבניגוד לתהליך הסדור עליו הוחלט ולהבדיל משאר הסיעות, סיעת הליכוד העולמי העבירה רק בתאריך 19.10.2020 בשעות הערב, שעתיים בלבד לפני שיגור הנתונים למערכות חברת ההפקה, רשימה של 72 נציגי ליכוד: חדשים, קיימים, כפולים ועם נתונים חסרים. מדובר על 72 מתוך 1,892 (3.8%) מתוך כלל הצירים וסגני הצירים).

כפי שנאמר, ברגע האחרון, נדרשנו לבצע בדיקת כפילויות, טיפול בכפילויות וטעינת נתונים למערכת.

כל אלו לא עברו אימות נתונים ובדיקה מורחבת כפי שעברו שאר משתתפי הקונגרס טרום האירוע בצורה שיטתית ומסודרת כפי שצוין לעיל.

טעינת הנתונים בוצעה על ידי חברת המיחשוב, בתיאום עם נציגי הצ"ע, כאשר עבור חלק מהרשומות שנטענו ברגע האחרון, היו חסרים פרטים.

- התייחסות להמלצה שהוצגה בסעיף 5.3.1, מינוי מנהל פרויקט מטעם ה-IT – ככל שעובר הזמן, להיבטים הטכנולוגיים משקל רב יותר בהצלחת אירוע הקונגרס, כיוון שיותר ויותר פעילויות מתבצעות בהתבסס על מערכות טכנולוגיות מורכבות.

אנו ממליצים בעתיד למנות מנהל פרויקט טכנולוגי, מטעם חברת המיחשוב, אשר יסייע להצ"ע מתחילת הדרך בהגדרת הצרכים הטכנולוגיים העתידיים שיש לדרוש מחברת ההפקה וכן יתכלל את כלל הפעילות של הצ"ע מול העולם האפליקטיבי והתשתיתי המסופק על ידי חברת המיחשוב. כמו כן,

ילווה ויבקר אחר עבודת חברת המיחשוב וחברת ההפקה בהיבט הטכנולוגי לכל אורך הדרך (תכנון, הקמה, פיתוח, בדיקות והדרכות).

6. אבטחת מידע

6.1 ממצאים

6.1.1 פרטים אישיים וסיסמאות של הצירים – מספר דקות לפני תחילת ההצבעה הראשונה מנהלת האירוע ביקשה מאחראי המחשוב להדפיס לה רשימה של כל המצביעים יחד עם פרטיהם וסיסמאותיהם וחילקה אותם לנציגים נותני התמיכה, למרות שעל פי ההוראות שניתנו לנציגי התמיכה הטכנית מטעם הצ"ע, הם אינם רשאים לתת סיסמאות / להצביע בשם המצביעים. צירים ששכחו או לא קיבלו את סיסמתם, פנו לנציגי התמיכה של הצ"ע לצורך מתן סיוע באיפוס סיסמתם או בירור סיסמתם לצורך ביצוע ההצבעות, אך לנציגי התמיכה של הצ"ע לא הייתה אפשרות לאפס את סיסמאות הצירים ונאסר עליהם למסור את הסיסמאות לצירים למעט מקרה חריג אחד בו ציר פונה לקבלת הסיסמא והוא יודע לנקוב בה באופן חלקי. רשימות ההצבעה המודפסות עם כל שמות המשתמשים והסיסמאות היו מונחות על השולחנות ללא השגחה והיו נגישות לכל מי שהיה חפץ בכך. לאחר החלפת המשמרות במוקד הושארו רשימות המצביעים כולל כל פרטי הקשר, מיילים, סיסמאות, כתובות, טלפונים על השולחנות במספר חדרים ללא אבטחת המידע הפיזי.

6.1.2 מדיניות סיסמאות – נמצא כי אין עמידה במדיניות סיסמאות שהגדירה חברת ההפקה. צירים בעלי זכות הצבעה קיבלו סיסמא בעלת 4 ספרות

בלבד בניגוד לדרישה של שילוב אותיות ומספרים, סימנים מיוחדים וכו' (ראה נספח 9). נציין כי חברת ההפקה הציעה ליישם מדיניות סיסמאות נוקשית, אך לבקשת הלקוח, הוגדרה סיסמא בעלת 4 ספרות מאחר ובעלי זכות ההצבעה הינם אנשים מבוגרים וכי יתקשו בביצוע הצבעה עם ססמאות מורכבות. בנוסף, הסיסמא של מנהל המערכת היא חלשה מאוד ובעלת 3 ספרות – "123" (ראה נספח 9).

6.1.3 איפוס והגדרת סיסמא ראשונית – כל הצירים בעלי זכות ההצבעה קיבלו סיסמא מהמערכת של חברת ההפקה למייל או לטלפון מספר ימים לפני תחילת ההצבעות לצורך התחברות לפורטל וביצוע הצבעות. מבירור עם חברת ההפקה, המשתמשים לא נדרשו באיפוס הסיסמא הראשונית שהתקבלה והגדרת סיסמא חדשה.

6.1.4 מנגנון נעילת משתמשים – מבירור עם חברת ההפקה, אין מנגנון של נעילת משתמש לאחר מספר ניסיונות התחברות כושלים לפורטל.

6.1.5 אימות צירים בוועדות – במהלך הקונגרס התקיימו ועדות בהן בוצעו הצבעות להצעות החלטה במערכת ה"זום" שלאחר מכן עלו להצבעה בקונגרס בפורטל של חברת ההפקה.

ביום השני של הקונגרס, בוועדה אשר התקיימה בשעה 16:30 לערך, ניתן אישור ממנהלי האירוע לאשר כניסה לחדר הווירטואלי לכל גורם אשר ביקש להיכנס, ללא ביצוע אימות חד – חד ערכי, וזאת כתוצאה מכך שלחברת המחשוב לא סופקה רשימת גורמים מאושרים.

6.1.6 היעדר הסכמי SLA – הקונגרס לא חתם על הסכם SLA (Service Level Agreement) עם חברת המחשוב וחברת ההפקה. מדובר באמנת שירות, שהיא למעשה התחייבות של חברת המחשוב וחברת ההפקה לקונגרס להבטחת רמת שירות מבחינת איכות, זמינות ואחריות בצורה מאוד ברורה והיא מייצרת סטנדרטים ברורים לגבי תהליך ואופן מתן השירות לקונגרס. נדגיש כי למרות שהצ"ע וחברת המחשוב לא חתמו על הסכם SLA מאחר והם עובדים יחד בשותף, כן היה צריך להיחתם הסכם SLA לצורך הבטחת רמת השירות.

6.1.7 התאוששות מאסון – לא קיבלנו מחברת ההפקה תכניות (Business) BCP (Disaster Recovery Planning) ו־DRP (Continuity Planning) לתאוששות מאסון. מדובר בתכניות חשובות המגדירות כיצד על החברה לפעול בעת אירוע של אסון המונע מחברה לתת שירות ללקוח.

6.2 מסקנות:

6.2.1 מתן גישה לסיסמאות ההצבעה לצוות התמיכה הטכנית הוא פירצת

אבטחת מידע אשר בפוטנציה אפשרה מספר תרחישים של הצבעות פסולות דוגמת העברת סיסמה לגורם הלא נכון, הצבעה של צוות התמיכה הטכנית בשם הצייר ואברן רשימת הסיסמאות וניצולה לביצוע הצבעות באופן פסול.

6.2.2 סיסמא בעלת 4 ספרות מהווה סיסמא חלשה מאוד דבר אשר יכול להעלות חשש כי אדם אשר רצה להשפיע על תוצאות ההצבעות הצליח לפרוץ למשתמשים של הציירים ולבצע הצבעות במקומם. נציין כי מדיניות זו ננקטה ככל הנראה מהסיבה שהמצביעים הם אנשים מבוגרים וכי לא היו מסתדרים עם סיסמאות מורכבת. למנהל המערכת יש הרשאות חזקות והוא יכול לבצע שינויים מהותיים במערכת. במידה וחשבוננו היה נפרץ, הפורץ היה יכול לשבש את כל הליך ההצבעות הווירטואליות.

6.2.3 כאשר לא מתבצע איפוס סיסמא ראשונית והגדרת סיסמא חדשה, קיים סיכון לכך שהסיסמא הראשונית שהתקבלה במייל או בטלפון תגיע לידי אדם זר שהצליח לפרוץ ולקבל גישה לתיבת הדואר האלקטרוני או הטלפון הסלולרי של המשתמש ושימוש בסיסמא זו לצורך ביצוע הצבעה במקום הצייר והשפעה על תוצאות ההצבעות.

6.2.4 ממצא זה מעלה חשש כי האקרים שרצו להשפיע על תוצאות ההצבעות ניסו לפרוץ באמצעות תוכנות אשר מזינות את כלל הסיסמאות האפשריות המורכבות מ 4 ספרות לתוך המערכת עד להצלחת התחברות וביצוע הצבעה. בעת הגדרת מנגנון נעילה נמנע סיכון זה.

6.2.5 במצב המתואר יכלו להיכנס לזום גם אנשים זרים שהגיע לידיהם הקישור ולבצע הצבעות להצעות. מדובר בממצא מהותי, שכן ההצעות שהגיעו למליאת הקונגרס הן הצעות החלטה

שנקבעו בוועדות בהתאם להצבעות שבוצעו במערכת ה"זום", כאשר ייתכן וצירים העבירו את הקישור למערכת ה"זום" לחבריהם או שהקישור דלף בצורה אחרת לגורמים לא מורשים אשר ביצעו הצבעות והשפיעו על התוצאות של הוועדות אשר עלו לאחר מכן להצבעות הקונגרס בפורטל.

6.2.6 כאשר אין חתימה על הסכם SLA, ייתכן ורמת השירות שתינתן על ידי חברת המחשוב וההפקה לא תהיה תואמת לציפיות הקונגרס.

6.2.7 בקרות אסון, במידה ולחברת ההפקה לא הייתה תכנית התאוששות מאסון המבטיחה את יכולתה של החברה להמשיך לפעול, האירוע כולו היה יכול להגיע לסכנת ביטול.

- 6.3.1 אין לחלק שמות משתמשים וסיסמאות של המשתמשים בעלי זכות ההצבעה לנציגי התמיכה הטכנית ואסור שמידע זה יהיה חשוף לנציגי התמיכה. יש למדר את הגישה לסיסמאות ולמשתמשים של בעלי זכות ההצבעה כך שלמעט מאוד עובדים יהיה גישה למידע זה. נדגיש כי מומלץ לשלב במערכת של חברת ההפקה כפתור עם אופציה לשחזור סיסמא באמצעות שליחת קישור לכתובת מייל או למספר הטלפון של בעל זכות ההצבעה כך שלא יהיה עומס על נציגי התמיכה הטכנית ועל נשיאות הקונגרס במידה וצירים שכחו את סיסמאותיהם.
- 6.3.2 מנהל הפרויקט מטעם ה-IT שימונה על ידי הקונגרס כפי שהומלץ לעיל, יבצע בדיקה למערכת של חברת ההפקה ויודא כי אכן יש עמידה במדיניות סיסמאות הדורשת שילוב של אותיות, מספרים, סימנים מיוחדים, אורך מינימאלי וכו' כדי להקשות על האקרים את האפשרות לפרוץ למשתמש ולהצביע במקומו. מומלץ כי כלל המשתמשים יבצעו איפוס סיסמא לאחר קבלת הסיסמא הראשונית. לחלופין, ניתן לבצע אימות של המשתמשים באמצעות זיהוי רב שלבי (Multi factor authentication) – בו המשתמש יזין את מספר הטלפון / כתובת המייל שלו בכניסה לפורטל של חברת ההפקה ויקבל סיסמא לשימוש חד פעמי במייל לאותה הצבעה.
- 6.3.3 יש לבקש מחברת ההפקה להגדיר בקרה לנעילת משתמש לאחר מספר ניסיונות התחברות כושלים, לטובת חסימת ניסיונות מרובים לפריצת הסיסמא.
- 6.3.4 במהלך הקונגרס התקיימו ועדות בהן בוצעו הצבעות להצעות החלטה במערכת ה"זום" שלאחר מכן עלו להצבעה בקונגרס בפורטל של חברת ההפקה. בעלי זכות ההצבעה נדרשו להתחבר לפורטל ודרך הפורטל הם נכנסו לוועדה הרלוונטית באמצעות קישור למערכת ה"זום". מומלץ לעלות את רמת האבטחה בזום במספר דרכים כגון רישום מראש של החברים בוועדה והגדרת סיסמאות כניסה כולל חדרי המתנה, דבר אשר מותנה בקיום רשימות הכוללות שם, מייל ומספר טלפון נייד מספיק זמן לפני ההצבעות. בנוסף, מומלץ כי בסיום כל ועדה יופק דוח הצבעות מפורט לפי שם שדרכו יהיה אפשר לנתח לעומק את תוצאות ההצבעה. ההמלצות שתוארו לעיל ימנעו כניסה של אנשים לא מורשים לוועדות באמצעות העברת הקישור לוועדה הרלוונטית במערכת ה"זום".

6.3.5 מומלץ לחתום על הסכמי SLA (Service Level Agreement) עם חברת המחשוב ועם חברת ההפקה. מדובר באמנת שירות, שהיא למעשה התחייבות של חברת המחשוב וחברת ההפקה לקונגרס להבטחת רמת שירות מבחינת איכות, זמינות ואחריות בצורה מאוד ברורה והיא מייצרת סטנדרטים ברורים לגבי תהליך ואופן מתן השירות לקונגרס. כאשר אין חתימה על הסכם SLA, ייתכן ורמת השירות שתניתן על ידי חברת המחשוב וחברת ההפקה לא תהיה תואמת לציפיות הקונגרס.

6.3.6 מומלץ כי מנהל הפרויקט שימונה על ידי הקונגרס כפי שצוין לעיל, יבקש לקבל דוח SOC2 (סטנדרט מוכר בעולם להוכחת איכות ניהול השירות ורמת האבטחה של לשכות שירות טכנולוגיות) של חברת Salesforce אשר מספקת לחברת המחשוב סביבת עבודה בשיטת SAAS (Software As A Service) ויבדוק כי חברת המחשוב מקיימת את הבקורות שבאחריותה במסגרת דוח ה-SOC2.

6.3.7 מומלץ כי מנהל הפרויקט שימונה על ידי הקונגרס כפי שצוין לעיל, יבקש לקבל דוח SOC2 (סטנדרט מוכר בעולם להוכחת איכות ניהול השירות ורמת האבטחה של לשכות שירות טכנולוגיות) של חברת Hertzner – חברה גרמנית המספקת שירותי אחסון בענן לחברת ההפקה ויבדוק כי חברת ההפקה מקיימת את הבקורות שבאחריותה במסגרת דוח ה-SOC2.

התייחסות של חברת ההפקה:

- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 6.1.2 לעניין מדיניות סיסמאות (אבטחת מידע) – בשל אופי הארוע וחשש מכך שהצירים לא יסתדרו עם מדיניות סיסמאות נוקשה הוחלט על סיסמאות הבנויות ממספרים בלבד.
- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 6.1.3, איפוס והגדרת סיסמא ראשונית (אבטחת מידע) – הדרישה הייתה להקל עד כמה שניתן על הצירים בשל כך לא נקבע איפוס והגדרת סיסמא חדשה.
- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 6.1.4, מנגנון נעילת משתמשים (אבטחת מידע) – כדי להקל על הצירים לא ננקט אמצעי נעילה.
- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 6.1.5, אימות צירים בוועדות (אבטחת מידע) – היתה התניה ברורה בתוך מערכת המשתמשים מי רשאי להיכנס לכל ועדה והכניסה לזום בוצעה דרך העולם הווירטואלי בלבד. מספרי חדרי זום לא פורסמו בשום שלב.
- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 6.1.6, היעדר הסכמי SLA (אבטחת מידע) – SLA היה חלק מהחוזה.

- התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 6.1.7, התאוששות מאסון (אבטחת מידע) – לטובת האירוע היה BCP ו-DRP שהוגדרו פנימית – 4 (חברת ההפקה היא בית תוכנה) לראייה האירוע כולו היה BACK UP STRAEM במידה והשידור לא יוכל לצאת מבניני האומה. וכן טפסי הצבעה למקרה הצורך. צוות גיבוי היה ממוקם.
- מחוץ לבניני האומה במידת הצורך לתפעול מידי של האירוע. האירוע כולו היה מוקלט וכל התוכן שודר מהענן.
- התייחסות להמלצה שהוצגה בסעיף 6.3.1 (אבטחת מידע) – מוסכם.
- התייחסות להמלצה שהוצגה בסעיף 6.3.2 (אבטחת מידע) – מוסכם.

התייחסות של מנהלת האירוע מטעם הצ"ע:

התייחסות לממצא שהוצג בסעיף 6.1.5, אימות צירים בוועדות (אבטחת מידע) – במהלך ועדות הקונגרס התקיימו החלטות להצעות הצבעה, רק באפליקציית זום. הכניסה לזום דרך הפורטל הינה סינון ראשוני ולא מקנה זכות הצבעה. ההצבעה בוצעה על ידי פורטל חיצוני עם קוד אישי לכל בעל זכות הצבעה. הרשימות נמסרו לחברת ההפקה על ידי נציגי הצ"ע. בכדי להגיע לרמת אבטחה גבוהה יותר חברת ההפקה ביקשה את הרשימות שלושה ימים לפני הקונגרס. בפועל הרשימות לא היו מוכנות בזמן דבר שהקשה מאוד על ההליך. אפליקציית שידור הווידאו של ההפקה לא ענתה על הדרישות לכן עברנו לזום שנתן מענה לדרישות. בשני המקרים ההצבעות מתבצעות על ידי קישור חיצוני מאובטח מאוד. ניתן לעלות את רמת האבטחה בזום במספר דרכים שדורשים רישום מראש וסיסמאות כניסה כולל חדרי המתנה. כל זאת בתנאי שיש רשימות (שם, מייל, טלפון נייד) מספיק זמן לפני. בסיום השיחה מתקבל דוח הצבעות מפורט לפי שם שדרכו אפשר לנתח לעומק את תוצאות ההצבעה.

7. אירועים חריגים

7.1 ממצאים

- 7.1.1 קבלת רשימות סופיות – הרשימות הסופיות של המצביעים התקבלו בשעה 14:53 ביום שלישי, 20.10.2020, 7 דקות בלבד לפני תחילת ההצבעה.
- 7.1.2 דחיית ההצבעה לוועדה המתמדת – ב-20.10.2020 בשעה 18:31 נפתחה ההצבעה לוועדה המתמדת. בשעה 18:32 נסגרה ההצבעה לוועדה המתמדת ונדרחה על ידי נציג חברת ההפקה, לבקשת נשיאות הקונגרס, מאחר והוועדה המתמדת שהייתה אמורה להביא החלטות להצבעה זו לא הורכבה (החלטות היו קיימות, אך לא אושרו על ידי הוועדה). במהלך האירוע פורסם בפורטל כי ההצבעה נדחתה למועד מאוחר יותר, ובסביבות 22:00 בלילה נשלחה הודעה לכלל הצירים על דחיית

ההצבעות במייל וב-SMS (ראה צילום מסך של ההודעה שנשלחה לצירים וההודעה בפורטל בנספח 11). ב 23:55 נפתחו ההצבעות בשנית ובוצעו הצבעות החל מ-00:17 ועד 8:00 בבוקר. בהצבעה זו, עלו 2 החלטות. 13 מצביעים הספיקו להצביע בטווח שבין 18:31 ועד 18:32. רק להחלטה אחת מתוך שתיים (ראה צילום מסך בנספח 11 – המשך).

7.1.3 הצבעה חריגה – במהלך ההצבעות נפלה טעות מהותית בנוסח החלטה
4.1 ולכן בוצעה הצבעה חוזרת. הצבעה זו התקיימה בטווח השעות שבין 16:46 ועד 21:47 ב-22.10.2020. מבדיקתנו, הייתה הצבעה נוספת בודדת וחריגה שבוצעה ב-23.10.2020 (יום שישי) ב-2:24. לא סביר כי בוצעה הצבעה אחת בודדת מעבר לשעות בהן התנהלה ההצבעה ומדובר בליקוי אשר היה לו פוטנציאל להיות מנוצל לרעה על ידי משתמשים שיכלו לבצע הצבעות מעבר לטווח הזמן המוגדר להצבעות (ראה צילום מסך בנספח 12).

7.2 אירועים חריגים – תחקיר אירוע – הצבעה כפולה:

7.2.1 ממצא: בהליך ההצבעות כל ציר רשאי לבצע הצבעה אחת בלבד לכל הצעה או מינוי שעולים בקונגרס. מבדיקה שבוצעה במהלך האירוע, לחברת ההפקה קיימת בקרה למניעת הצבעה כפולה של ציר, והיא עמדה במבחן במהלך האירוע כאשר אחד הצירים ניסה לבצע הצבעה כפולה והוא נחסם וקיבל התראה כי מימש את זכותו להצביע. מניתוח תוצאות ההצבעות, נמצא כי קיימים 2 צירים שבצעו הצבעה כפולה למרות קיום הבקרה שצוינה לעיל כאשר אחד מהם הצביע פעמיים מישראל והשני הצביע פעם אחת מקולומביה ופעם אחת מצרפת (ראה נספח 5). ככל הנראה, הצבעה כפולה זו התאפשרה עקב באג (תקלה במערכת מבוססת תוכנה, שמתנהגת בצורה שגויה, לא צפויה או שאיננה מתוכננת) במערכת.

7.2.2 מסקנה: מדובר בממצא מהותי מאחר וקיימים משתמשים שביצעו הצבעות כפולות, אך נציין כי למרות שההצבעות האלו לא השפיעו על תוצאות ההצבעות, שכן גם אם היו מבוטלות, אותה החלטה הייתה מתקבלת, מדובר בממצא שמשפיע על טוהר תהליך

ההצבעות (ראה בנספח 7 המשך – את התפלגות תוצאות ההצבעות בהן הרוב המכריע מצביע "בעד").

התייחסות של חברת ההפקה: הנדון ייבדק.

7.3 אירועים חריגים – תחקיר אירוע ועדת החלטה מס' 4

7.3.1 רקע – במסגרת תהליך ההצבעות לקונגרס הציוני מתבצעות הצבעות

להחלטות שונות שאינן קשורות במינוי תפקידים. ההחלטות שיעלו להצבעה במליאה מתחילות את דרכן כהצעות ההחלטה אשר מועלות לדיון ראשוני והצבעה בוועדות החלטה. הצעות ההחלטה הועלו ב-5 ועדות החלטה שונות אשר התקיימו במקביל ביום רביעי 21.10.20 בין השעות 16:00-18:00 באמצעות תוכנת "ZOOM" כאשר הצירים, בעלי זכות הצבעה, חולקו בין הוועדות השונות. כל ועדה קיבלה שתי הצעות לדיון והצבעה בהתאם לנושא הוועדה. ההחלטות שהתקבלו בוועדות החלטה מועברות ל"ועדה לניסוח החלטות" ולאחר מכן עולות להצבעה מקוונת במליאה. ועדה מס' 4 עסקה בנושא המאבק באנטישמיות והייתה אמורה לדרון בהצעת החלטה 4.1 בנושא המאבק באנטי-ציונות בקמפוסים (להלן: "החלטה 4.1") והצעת החלטה 4.2 בנושא המאבק בארגון ה-BDS (להלן: "החלטה 4.2"). בלילה (שבין רביעי לחמישי) נודע לצוות המקצועי כי נפלה טעות מהותית בנוסח החלטה 4.1 שהועבר לוועדה לניסוח ההחלטות על ידי מזכיר הוועדה אך מפאת השעה המאוחרת היה קושי לבדוק עם יו"ר ועדה מס' 4 ועם מזכיר הוועדה את ההשתלשלות האירועים והעובדות. לפיכך, בעצה עם נשיא הקונגרס, הוחלט להוציא את החלטה 4.1 מחוברת הצעות ההחלטה עד לבירור העניין.

שיחה עם מזכיר ועדה מס' 4:

מברור שנערך מול מזכיר ועדה מס' 4 עולה כי כשעתיים לפני תחילת הוועדה הוא נקרא לשמש כממלא מקום למזכיר הוועדה שנעדר ובשל כך לא הספיק לקבל הדרכה מקיפה וראויה לביצוע התפקיד כנדרש.

לוועדה הוגשו שתי הצעות החלטה לדיון (4.1 ו-4.2) אך הדיון על החלטה 4.1 התמשך, כך שהחלטה 4.2 לא הועלתה לדיון והצבעה.

במהלך הדיון עלו הסתייגויות שונות, כאשר חלקן היו מקובלות על מציע ההצעה והן נכנסו לניסוח ההצעה המתוקנת והיו הסתייגויות שלא היו מקובלות על מציע ההצעה והן הועמדו להצבעה בנפרד.

החלטה 4.1 עמדה להצבעה בוועדה מס' 4 והתקבלה עם השינויים שהתבצעו בה.

בשעה 19:30 היה על מזכיר הוועדה להציג את החלטה 4.1 כפי שהתקבלה בוועדה מס' 4 בפני הוועדה לניסוח ההחלטות. לשם כך ביקש מיו"ר ועדה מס' 4 את מסמך החלטה 4.1 כפי שהתקבלה ואת ההערות שתיעדה במהלך הדיון, כיון שהדיון התנהל באנגלית.

יו"ר הוועדה העבירה למזכיר מסמך שכותרתו וחלק מתוכנו היו של החלטה 4.2.

כיוון שחשב שמדובר בהחלטה 4.1 ערך מזכיר הוועדה תיקון לכותרת החלטה בלבד מבלי לבדוק את תוכן המסמך והציג את המסמך בפני

הוועדה לניסוח החלטות הנושאת כותרת החלטה 4.1 ותוכן של החלטה 4.2.

לאחר ש"הוועדה לניסוח החלטות" התכנסה ואישרה את נוסח ההחלטה, שמה לב אחת מחברות הוועדה כי בפני הוועדה הוצג מסמך שתוכנו אינו תואם את החלטה 4.1 ובמקום נוסח החלטה הדין בנושא המאבק באנטי-ציונות בקמפוסים (החלטה 4.1) הוצג בפני הוועדה נוסח החלטה 4.2 הדין בנושא המאבק בארגון ה-BDS.

לטענת מזכיר הוועדה, למרות העובדה שלא ציין בפני הוועדה לניסוח ההחלטות את פרטי התיקון שבוצע על ידו בכותרת המסמך, בהצבעה שהתקיימה בוועדה מספר 4 על החלטה 4.1 כלל המצביעים היו מודעים לפרטי הנושא הנדון והצביעו על תוכן המסמך הנכון.

שיחה עם יו"ר וועדה מס' 4:

בשיחה עם יו"ר ועדה מס' 4 נמסר לנו, כי בסמוך לתחילת ישיבת ועדה מס' 4, התבצע חילוף של מזכיר הוועדה. בטרם תחילתה, יו"ר הוועדה הנחתה את המזכיר לתעד הערות שעולות במהלך הדיון. הדיון היה ארוך וכלל מספר רב של משתתפים, שהביעו את דעתם כך שלא נותר זמן להעלות את החלטה 4.2 לדיון.

לאחר מכן קיבלה יו"ר הוועדה הודעת טקסט ממזכיר הוועדה בה ביקש ממנה לשלוח לו את ההערות שתייעדה במהלך הדיון. בהתאם לכך, יו"ר הוועדה שלחה למזכיר את אחד הניסוחים של החלטה 4.2 אשר כלל לא עלתה לדיון בוועדה ולא ראתה לאחר מכן שום הודעה נוספת ממזכיר הוועדה בנושא. לדבריה, מזכיר הוועדה כלל לא בדק את תוכן ההחלטה ורק ביצע תיקון לכותרת אך אם רק היה מסתכל בתוכן המסמך היה רואה מיד כי מדובר בתוכן שאינו תואם את החלטה 4.1.

7.3.2 סיכום ומסקנות:

משיחות עם יו"ר ומזכיר ועדה מס' 4 וממצאי התחקיר שנערך על ידי צוות הביקורת החקירתית עולה כי ככל הנראה מדובר בטעות טכנית אשר נבעה מהעדר הדרכה בטרם מועד ההצבעות למזכיר הוועדה, אשר שימש כממלא מקום. בנוסף נמצא ליקוי בתקשורת (שייתכן ונגרמה כתוצאה מפערי שפות) בין יו"ר הוועדה והמזכיר, האמונים על רישום ותיעוד ההערות במהלך דיוני הוועדה והעברת ההחלטות, כפי שהתקבלו, לוועדה לניסוח החלטות.

ביום חמישי 22.10.20 בשעות הבוקר הועבר לוועדה לניסוח ההחלטות הנוסח הנכון של החלטה 4.1 הדין במאבק באנטי-ציונות בקמפוסים,

כפי שהתקבל בוועדה מספר 4 ברוב של 74 נגד 7 (21 נמנעים). ההצבעה המחודשת נקבעה ליום ה' 22.10.20 בין השעות 16:00-19:00.

8. ריכוז ממצאים והמלצות:

סעיף ברוח	נושא	תיאור הממצאים	המלצות
4	תפעול וניהול האירוע	<ul style="list-style-type: none"> • תוצאות ההצבעה לא פורסמו לפי שמות. • אבטחה – ניתנה כניסה חופשית לבנייני האומה. • אי שמירה על הנחיות משרד הבריאות. • הדרכה לא מספקת למערך התמיכה הטכנית ומסירת הוראות לגבי סיסמאות מספר דקות לפני פתיחת ההצבעות. • לוחות הזמנים שוננו בתדירות גבוהה ולא עודכנו באתר הצ"ע. • חלוקת סמכויות ריכוזית. • טיפול בפניות – פניות רבות הגיעו לצוות התפעולי של הצ"ע ולא למוקד תמיכה טכנית. • לא קיים תיעוד של פניות ותקלות 	<ul style="list-style-type: none"> • אנו ממליצים על מינוי עוזר למנהלת האירוע מטעם הצ"ע ולהגדיר אחראים לנושאי בריאות הציבור ואבטחה. • העברת הדרכות מפורטות בדגש על סגל תפעולי זוטר. • עדכון חוקת הצ"ע והתקנות לביצועה ולתקנות הקונגרס לעניין הצבעות וירטואליות. • הנחיית המאבטחים בכניסה לבנייני האומה לא להכניס מבקרים שאינם מופיעים ברשימות המבקרים המאושרים ומינוי אדם שיהיה אחראי על אישורי הכניסה בזמן אמת. • יש למנות אדם שיהיה אחראי על אישורי הכניסה בזמן אמת כך שאם מבקר מבקש להיכנס ואינו מופיע ברשימות, אך הוא אכן אמור להגיע לאירוע ולהיכנס, יהיה מי שיאשר למאבטח להכניסו.

המלצות	תיאור הממצאים	נושא	סעיף ברוח
<p>מומלץ למנות מנהל פרויקט מטעם ה-IT אשר יעמוד על הדרישות והזכויות של הצ"ע מול חברת ההפקה לפני האירוע, במהלך האירוע ולאחר האירוע</p>	<ul style="list-style-type: none"> • אי התאמה בין רשימות הצירים של חברת ההפקה לרשימות הצירים של חברת המחשוב. • לא בוצע עדכון של רשימת הצירים בעלי זכות הצבעה של חברת ההפקה לאחר החלפות צירים וסגני צירים. • צירים שהוחלפו על ידי סגני צירים הצביעו בעצמם בניגוד לתקנות. • נמצאו מספר משתמשים שביצעו הצבעות, אך לא ניתן לשייכם לרשימת המצביעים שהתקבלה מחברת ההפקה. • מבדיקה שבוצעה, היו מספר צירים שתועדו שהם ממדינת ייצוג מסוימת, אך בפועל הצביעו ממדינה אחרת ויתכן שמדובר באירוע חריג. • ברשימת הצירים בעלי זכות הצבעה של חברת המחשוב, נמצא כי קיימות רשומות אשר אין להן מספרי תעודת זהות ודרכון. • אין תיעוד של אירועים חריגים. • קיימים משתמשים רבים בעלי זכות הצבעה השייכים לצוות התמיכה והתפעול כאשר חלק מהם ביצעו הצבעות. 	<p>טיב ומהימנות הנתונים</p>	<p>5</p>

סעיף ברוח	נושא	תיאור הממצאים	המלצות
6	אבטחת מידע	<ul style="list-style-type: none"> • אי שמירה על אבטחת המידע הפיזי – רשימות ההצבעה המודפסות עם כל שמות המשתמשים והסיסמאות היו מונחות על השולחנות ללא השגחה. • אי עמידה במדיניות סיסמאות של חברת ההפקה. • לא הייתה אפשרות לאיפוס הסיסמא הראשונית שהתקבלה והגדרת סיסמא חדשה. • אין מנגנון של נעילת משתמש לאחר מספר ניסיונות התחברות כושלים לפורטל ההצבעות. • לא התבצע אימות של הצירים שהמתינו בחדרי הכניסה לוועדות במערכת ה"זום". • לא נחתם חוזה (SLA Service level agreement) עם חברת המחשוב וחברת ההפקה. • לא קיבלנו מחברת ההפקה תכניות BCP (Business continuity planning) ו-DRP (Disaster recovery planning) להתאוששות מאסון. 	<ul style="list-style-type: none"> • לא לחלק רשימות שמות משתמשים וסיסמאות של בעלי זכות ההצבעה לנציגי התמיכה הטכנית. • שילוב אפשרות לשחזור סיסמא על ידי הצירים להפחתת עומס על התמיכה הטכנית במצב בו צירים שכחו או איבדו את סיסמתם. • מנהל הפרויקט מטעם ה-IT שימונה על ידי הקונגרס כפי שהומלץ לעיל, יוודא עמידה במדיניות סיסמאות. • מומלץ כי כלל המשתמשים יבצעו איפוס סיסמא לאחר קבלת הסיסמא הראשונית או לחלופין, ביצוע אימות של המשתמשים באמצעות זיהוי רב שלבי (Multi factor authentication). • הגדרת בקרה לנעילת משתמש לאחר מספר ניסיונות התחברות כושלים. • מומלץ להעלות את רמת האבטחה בזום במספר דרכים כגון רישום מראש של החברים בוועדה והגדרת סיסמאות כניסה לחדרים. • מומלץ לחתום על הסכמי (SLA Service level agreement) עם חברת המחשוב ועם חברת ההפקה. • מומלץ לבקש לקבל דוח SOC2 (סטנדרט מוכר בעולם להוכחת איכות ניהול השירות ורמת האבטחה של לשכות שירות טכנולוגיות) מחברות Salesforce ו-Hertzner ולוודא עמידה בבקורות שבאחריות חברות המחשוב וההפקה במסגרת דוח ה-SOC2.

המלצות	תיאור הממצאים	נושא	סעיף ברוח
	<ul style="list-style-type: none"> • הרשימות הסופיות של המצביעים התקבלו בשעה 14:53 ביום שלישי, 20.10.2020, 7 דקות בלבד לפני תחילת ההצבעה. • דחיית הצבעה לוועדה המתמדת – הצבעה זו נפתחה למשך דקה אחת ולאחר מכן נדחתה ונפתחה שוב לאחר מספר שעות. במשך דקה זו, 13 מצביעים הספיקו להצביע להחלטה אחת מתוך שתיים וייתכן כי הם הניחו שהם סיימו להצביע לוועדה המתמדת ובכך לא מימשו את זכותם להצביע להחלטה השנייה. • בוצעה הצבעה אחת בודדת מעבר לשעות בהן התנהלה ההצבעה. • קיימים 2 צירים שביצעו הצבעה כפולה. • ביצוע הצבעה חוזרת להחלטה 4.1 עקב טעות מהותית בנוסח ההחלטה. 	אירועים חריגים	7

נובמבר 2021

תשובת יו"ר ההנהלה הציונית לדוח הביקורת בנושא הליך ההצבעה במהלך הקונגרס הציוני ה"ח

בהתאם לסעיף 18 ב' לתקנון המבקר והמשרד לביקורת בהסתדרות הציונית העולמית, על יו"ר ההנהלה הציונית לגבש תשובות לדוחות הביקורת. להלן תשובתי לדוח המבקר בנושא הליך ההצבעה במהלך הקונגרס הציוני ה"ח.

דוח ביקורת זה, סוקר את ההתמודדות והצורך של המוסדות הלאומיים לייצר, תוך כדי תנועה, מציאות חדשה של קיום קונגרס תוך התמודדות עם מגיפה עולמית. מהיקף הביקורת והתייחסות גורמי המקצוע השונים ניתן ללמוד על עומק האתגר והמורכבות בהליך שכזה.

עובדי ההסתדרות הציונית העולמית ניצחו על הליך הדיונים וההצבעות בקונגרס לאחר תכנון וירידה לפרטים עד כמה שניתן היה באותו הזמן.

על אף כל האמור לעיל, יובהר כי אני מייחס חשיבות רבה לממצאי הביקורת ויחד עם מזכיר ההנהלה, המנכ"ל ושאר העוסקים במלאכה נפעל לתיקון הליקויים שפורטו בדו"ח.

בשם ההסתדרות הציונית העולמית אני מודה על הביקורת.

(-) יעקב חגואל
ירושלים, דצמבר 2021

המחלקה לכספים – היבטים תפעוליים

המחלקה לכספים – היבטים תפעוליים

א. מבוא

1. כללי

- 1.1. בהתאם לתוכנית העבודה השנתית של מבקר המוסדות הלאומיים, נערכה ביקורת במחלקה לכספים (להלן: "המחלקה") בהסדרות הציונית העולמית (להלן: הצ"ע).
- 1.2. הביקורת מתייחסת לקדנציה שקדמה לקונגרס ה"ח (עד אוקטובר 2020).
- 1.3. הפעילויות של מחלקת כספים בארגון הינן מגוונות וכוללות נושאים כגון: תקציבים, הנהלת חשבונות, תזרים ונזילות, גזברות, דיווח ועוד. על פי רוב המחלקה לכספים מעורבת גם בהתוויות האסטרטגיה הארגונית ומתן אינפורמציה חשובונאית ופיננסית להנהלה לצורך תכנון וקבלת החלטות.
- 1.4. בהתאם נסקרו, בין היתר, הנושאים הבאים:
 - 1.4.1. המבנה הארגוני של המחלקה.
 - 1.4.2. קיומם של נהלי עבודה.
 - 1.4.3. תהליך הכנת התקציב וניהולו.
 - 1.4.4. ניהול תהליך הרכש.
 - 1.4.5. תהליך התשלומים בישראל.
 - 1.4.6. תהליך התשלומים בחו"ל.
 - 1.4.7. הפרדת סמכויות בתהליכים המובנים במערכת המידע.
- 1.5. הביקורת בוצעה במהלך חודשים ספטמבר 2020 עד ינואר 2021.

2. מטרות הביקורת

לבדוק היבטים תפעוליים שונים בפעילות המחלקה, חשיפות לסיכונים אפשריים ואת אפקטיביות המענה לחשיפות הקיימות בפעילותה.

3. מתודולוגיה

- הביקורת ביצעה את הפעולות כדלקמן:
- 3.1. קיום פגישות הכנה ותיאום.
 - 3.2. קבלת חומרי רקע לבדיקה, ניתוחם והכנת תוכנית ביקורת.
 - 3.3. פגישות ושיחות עם:
 - 3.3.1. מנהל המחלקה לכספים.
 - 3.3.2. סגן מנהל המחלקה לכספים.
 - 3.3.3. רכזת בקרה חשבונאית ותפעול מכלול הגופים הציוניים.
 - 3.3.4. מנהל תקציב, דיווח ובקרת פרויקטים ורכז תשלומים בחו"ל.
 - 3.3.5. מנהלת יחידת תשלומים בישראל.
 - 3.3.6. מנהלת רכש ולוגיסטיקה.
 - 3.3.7. מנהל חשבונות ואחראי על התאמות בנקים.
 - 3.4. עיון וניתוח מסמכים ונתונים ובכלל זה:
 - 3.4.1. תקציב מול ביצוע.
 - 3.4.2. כרטסת ספקים.
 - 3.4.3. מסמכי זכויות חתימה והרשאות גישה.
 - 3.4.4. פרוטוקולים של ועדת מכרזים.
 - 3.4.5. מסמכי התקשרויות ותשלומים
 - 3.4.6. קבצי מעקב ובקרה וכיו"ב.

ב. מבנה ארגוני

1. מבנה ארגוני הצ"ע

- 1.1 בנוסף למחלקה לכספים והחטיבה למשאבי אנוש, שהינן יחידת מטה, המבנה הארגוני של הצ"ע, עד הקונגרס ה"ח, כלל 7 מחלקות תפעוליות כדלקמן:
 - 1.1.1 המחלקה לתפוצות.
 - 1.1.2 המחלקה לעידוד עלייה.
 - 1.1.3 המחלקה לפעילות בישראל ומאבק באנטישמיות.
 - 1.1.4 המחלקה לחינוך.
 - 1.1.5 המחלקה למפעלים ציוניים.
 - 1.1.6 המערך לשירותים רוחניים בתפוצות.
 - 1.1.7 החטיבה להתיישבות.

1.2 המחלקות לעיל מתנהלות, כל אחת, באופן עצמאי ונפרד, ללא סמכות מתכללת המכוונת את פעילותן התפעולית.

1.3 המונח המקצועי המתאר את המבנה הארגוני של הצ"ע עשוי להיות "ביזור יתר" שכן, בעוד שביזור סמכויות הינו דבר חיובי, הרי שביזור יתר עלול לפגוע בתפקוד הארגון. להלן מספר חסרונות הנובעים מהמצב המתואר לעיל:

1.3.1 חוסר ראייה מערכתית.

1.3.2 חוסר אחידות בפעולות הארגון.

1.3.3 חוסר אחידות בניהול משאבי אנוש.

1.3.4 כפילויות.

1.3.5 חוסר ניצול מיטבי של משאבים (יתרון הגודל).

1.3.6 חשיפה לבזבוז.

1.3.7 חוסר בבקרה ופיקוח.

1.3.8 קשיים בתכנון אסטרטגי, תיאום, יישום הנחיות וכיו"ב.

1.4 הביקורת מציינת, כי לאחר הקונגרס ה"ח בחרה ומינתה ההנהלה הצינונית מנכ"ל להצ"ע. עם זאת גם בשנים 2015 עד 2019 בהן כיהן מנכ"ל בהצ"ע, הדבר לא שינה למעשה את המבנה הארגוני אשר במהותו הינו מבוזר לשבע נקודות מבט של שבע מחלקות שונות.

1.5 המחלקה לכספים והחטיבה למשאבי אנוש הינן יחידות מטה ולכן מחזיקות בנקודת מבט רוחבית בשונה משאר המחלקות, המתנהלות באופן עצמאי. הביקורת מציינת כי הדבר מציב בפני המחלקה לכספים קשיים ואתגרים שונים, אשר יידונו, בין היתר בדוח זה.

מסקנה: המחלקה לכספים כיחידת מטה מחזיקה בנקודת מבט כלל ארגונית בשונה משאר המחלקות בהצ"ע. המבנה הארגוני של הצ"ע אינו תומך בנקודת מבט מתכללת ולדעת הביקורת מצב זה עלול ליצור חוסר אחידות בעבודת המחלקה לכספים מול המחלקות השונות.

המלצה:

מוצע כי בהצ"ע יכהן גורם בעל סמכות מתכללת שתפקידו בין היתר יהיה תיאום העבודה בין המחלקות השונות מתוך ראייה כלל ארגונית. ראוי להכפיף את המחלקות למנכ"ל הצ"ע בכל הקשור לנושאים רוחביים וכלל ארגוניים.

2. מבנה ארגוני המחלקה לכספים

2.1 להלן פירוט בעלי התפקידים במחלקה לכספים כפי שהמחלקה מסרה לביקורת:

2.1.1 מנהל המחלקה לכספים.

- 2.1.2 סגן מנהל המחלקה לכספים.
- 2.1.3 רכזת בקרה חשבונאית ותפעול מכלול הגופים הציוניים.
- 2.1.4 מנהל תקציב, בקרת פרויקטים ורכזי תשלומים בחו"ל.
- 2.1.5 מנהלת יחידת תשלומים בישראל.
- 2.1.6 מנהלת רכש ולוגיסטיקה.
- 2.1.7 מנהל חשבונות, מתאם בנקים וניהול כספי של ספריית אלינר.
- 2.1.8 רכזת תשלומים.
- 2.1.9 מזכירת מנהל כספים והמחלקה.
- 2.2 הביקורת מציינת כי המבנה הארגוני של המחלקה הוא אופקי. כאשר כל עובדי המחלקה כפופים למנהל המחלקה ולסגנו. כמו כן חסרים תיאורי תפקיד לבעלי התפקידים השונים במחלקה.
- 2.3 מרשימת בעלי התפקידים המוזכרים בסעיף 2.1 לעיל, ניתן ללמוד על השירותים השונים הניתנים על ידי המחלקה למחלקות האחרות בהצ"ע (כגון: רכש ותשלומים), המצריכים התנהלות מוסדרת ואחידה.

מסקנה: במבנה הארגוני של המחלקה לכספים חסרה הגדרה של כפיפות ניהולית ותיאור תפקיד בכתב. לצד הבהירות שתיאור תפקיד בכתב יכול לספק, קיימת לכך גם חשיבות רבה מבחינת תיעוד ושימור המידע הארגוני עבור עובדים ומנהלים עתידיים. כמו כן הביקורת סבורה כי כל עובד זכאי להגדרת שם תפקידו איתו הוא יכול לחתום.

המלצה:

מוצע להגדיר מבנה ארגוני הכולל כפיפות ושמות תפקידים במחלקה ובנוסף יש לנסח בכתב תיאור תפקיד (מדריך לביצוע) של כל פונקציה במחלקה.

תגובת המחלקה לכספים:

הגדרת תיאור תפקידים וכפיפות העובדים בתהליכי העבודה השונים, הינה נהירה לכל עובדי המחלקה לכספים ובהתאם לתפקידים. מניסיון המחלקה כ-10 שנים האחרונות, מועד תחילת גיוס והשמת מרבית העובדים במחלקה, העובדים נקלטו, לאור המיומנות וניסיונם המקצועי ובהתאם לכך הוגדרה העבודה ותחומי האחריות.

ג. נהלים ובקורות מטה

1. נהלים

- 1.1 הנהלה של ארגון נושאת באחריות לקיום בקרה נאותה בארגון. בקרה זו מושתתת על מכלול דרכי הפעולה והדיווחים הנדרשים כדי לנהל את פעילות הארגון באופן יעיל וחסכוני בהתאם לכללי מינהל תקין.

- 1.2. נהלים הינם מדיניות כתובה המתווה את דרך הניהול של התהליכים הארגוניים.
- 1.3. בהצ"ע לא הוטמעו נהלי עבודה.
- 1.4. נמסר לביקורת כי המחלקות אמורות להתנהל בהתאם לנהלי הסוכנות היהודית, אך אין אחידות ועקביות במילוי הנחיה זו ולא נמצא כי הייתה החלטה מחייבת לאימוץ נהלי הסוכנות היהודית על ידי הנהלת הצ"ע.
- 1.5. מנכ"ל הצ"ע לשעבר הכין בשנת 2016, סט נהלים בנושאי כספים, רכש, שכר וכיו"ב. נהלים אלו לא אושרו על ידי ההנהלה הציונית ועל כן לא הוטמעו על ידי המחלקות.
- 1.6. החסרונות באי קיומם של נהלים מוסדרים בארגון, הינם בין היתר:
- 1.6.1. אי אחידות ועקביות בביצוע תהליכים.
- 1.6.2. חוסר תכנון מעמיק של התהליכים ושל בקורות מונעות המצמצמות את החשיפות השונות בפעילות.
- 1.6.3. חוסר יכולת של עובדים/מנהלים חדשים להתמצא במהירות בתהליכים ובמדיניות.
- 1.6.4. קיום פעולות אקראיות בתהליך אשר עלולות ליצור קונפליקט בין עובדים או בין מחלקות.
- 1.6.5. פגיעה בבקרה השוטפת ובאפשרות של הביקורת הפנימית והחיצונית להעריך במהירות את איכות התהליכים והבקורות הלכה למעשה.
- 1.6.6. הגדלת החשיפה המשפטית של ארגון – קיומם של נהלים בנושאים מסוימים מבטא את המאמץ של הארגון לקיים נורמה תקינה בפעילותו, דבר היכול לסייע גם בהפחתת חשיפות משפטיות וגם בהגנה בעת תביעה (כגון תביעות הקשורות לשכר, הטרדה מינית, הטיית מכרזים וכיו"ב).
- 1.6.7. הטלת אחריות וסמכות על אופן ניהול התהליכים על העובדים – ללא נהלים ניתן לבוא בטענות כלפי עובד שפעולתו הביאה לאובדן משאבים (או לתקלה אחרת). כאשר קיים נוהל שהעובד פועל לפיו, האחריות מוסתת להנהלה אשר כשלה בתכנון בקרה מונעת בתהליך.
- 1.7. המחלקה לכספים מסרה לביקורת כי הארגון מבוקר ברמות שונות ברמה רבעונית ושנתית על ידי:
- 1.7.1. משרד מבקר המוסדות הלאומיים.
- 1.7.2. הוועדה המתמדת לכספים ותקציב – ועדה שחבריה נבחרים על ידי הקונגרס הציוני העולמי המתכנס אחת לחמש שנים.
- 1.7.3. משרד רואי חשבון ק. – המבקר החיצוני של ההסתדרות הציונית העולמית.

1.7.4. משרד רואי חשבון ב.א.ז – מבצע ביקורת על חלקה של קק"ל בתקציב הצ"ע.

1.8. לדעת הביקורת סט נהלים מסודר המתאר את התהליכים והבקורות יסייע לגופים המבקרים למפות את הבקורות הקיימות בארגון ויחסוך את הצורך להסביר כל פעם מחדש כיצד מתנהלים התהליכים והבקורות בארגון.

1.9. בעוד הגופים המבקרים מתמקדים בבדיקה של עניין או נושא מסוים, עבודה לפי נהלים מהווה בקרה יום יומית ומערכת כללים לניהול הארגון. על כן, אימוץ של נהלים וכללים לניהול הוא תנאי הכרחי, לקיומו של מערך בקרה מוסדר המסייע גם לביקורת הפנימית והחיצונית באיתור ליקויים אפשריים.

1.10. להלן דוגמאות לתהליכים הקשורים לפעילות המחלקה אשר לא הוגדר להם נוהל מחייב:

1.10.1. הכנת התקציב השנתי.

1.10.2. התקשרויות ובכלל זה:

- ניהול מאגרי ספקים.
- ניהול מאגרי יועצים.
- תהליך רכש טובין.
- התקשרויות למתן שירותים וייעוץ.
- ועדות רכש ומכרזים.

1.10.3. נוהל תשלומים בישראל.

1.10.4. נוהל תשלומים חו"ל.

1.10.5. בקורות תקופתיות (התאמות בנקים, תזרים חזוי).

1.10.6. נוהל קופה קטנה.

1.10.7. נסיעות עובדים בתפקיד לחו"ל.

מסקנה: הצ"ע מתנהלת ללא נהלים מוסדרים המשקפים מדיניות מושכלת בראייה כלל אירגונית. לדעת הביקורת מצב זה מחליש את סביבת הבקרה ועלול לפגוע בפעילות הארגון בכלל ובפעילות המחלקה לכספים בפרט.

המלצה:

מוצע למסד נהלים להצ"ע בתהליכי מפתח ובדגש על תהליכים המשפיעים על פעילותה של המחלקה לכספים, על פי הפירוט שצוין בסעיף 1.10.

תגובת המחלקה לכספים:

המחלקה לכספים מקבלת את המלצת הביקורת בנושא הסדרת נהלים עצמאיים לארגון אשר יאושרו על ידי הנהלת הארגון.

לאחרונה המחלקה לכספים ביצעה מספר פעולות הכנה והיערכות להטמעת נהלים עצמאיים לארגון בשיתוף עם מנכ"ל הצ"ע.

יישום הליך הטמעת נוהלי רכש והתקשרויות עצמאיים לארגון, ידרוש תשומות תקציביות של כוח אדם מקצועי נוסף והמחלקה לכספים ומנכ"ל הארגון נערכים להקצאת משאבים בהתאם.

2. בקרות מטה

2.1. בקרות מטה הינן הכרחיות לצורך בחינת היעילות של הארגון ואיתור נקודות כשל אשר יוצרות חשיפות לפגיעה במשאביו.

2.2. תרבות ארגונית, עומס עבודה, משאבי מערכות מידע ויכולות מקצועיות עשויים להשפיע על מערך הבקרה הארגוני מבחינת אי קיום בקרות או קיום בקרות באיכות נמוכה.

2.3. ככל הנוגע למערך הבקרה הפנים ארגוני, למחלקה לכספים תפקיד מרכזי בקיום בקרות מטה לדוגמה בנושאי, תקציב, רכש, תשלומים, תורים וכיו"ב אשר מפורטים בסעיפים הייעודים להם ברוח זה.

2.4. דוגמה נוספת לבקרת מטה בה/ שותפה המחלקה לכספים הינה בתהליך האישור לשיתופי פעולה עם גורמי חוץ.

2.5. לעניין בקרת המחלקה בנושא שכר נציין כי במקביל לרוח זה מבקר המוסדות הלאומיים עורך ביקורת בנושא תשלום שכר בהסדרות הציונית העולמית.

2.6. בתגובה לרוח השכר לעיל, סגן מנהל המחלקה לכספים מסר לביקורת כי תהליך הבקרה על תשלום שכר מתבצע כדלקמן: רו"ח עובדת המחלקה לכספים מקבלת מאגף השכר בסוכנות היהודית בתום כל חודש ביצוע שכר את מרכיב פקודת השכר – המוטבים השונים אשר בגינם בוצעו תשלומי השכר החודשי. במסגרת הבקרה, העובדת מבצעת בדיקה פרטנית של תשלומי השכר מול התנועות בחשבונות הבנק של הארגון וכן מבצעת את סגירת הרישום של כל מוטבי השכר/תשלומים בספרי הארגון וההתאמה החשבונאית.

כדי ללמוד על איכות הבקרה, בחנה הביקורת את ניירות העבודה הקשורים לבקרת המחלקה על השכר לחודש ספטמבר 2020. נמצא כי ניירות העבודה כוללים את פקודת השכר שהועברה מאגף השכר בסוכנות היהודית ואת פקודות היומן שנרשמו במחלקה לכספים בהתאמה. מבדיקת הביקורת עולה כי הבקרה במחלקה אינה מתוכננת לאיתור חריגים בשכר ועובדים פיקטיביים ולמעשה אין מענה בהצ"ע לחשיפה כי פקודת השכר המגיעה מאגף השכר בסוכנות היהודית תכלול עובדים שאינם עובדים בפועל בהצ"ע.

- 2.7. המחלקה לכספים מסרה כי המחלקות השונות לא מעבירות אליה דיווחים ספציפיים. ישנם ממשקי עבודה משותפים עם גורמים שונים, כמפורט להלן:
- 2.7.1. פגישות שוטפות שמתקיימות עם מנהלי מחלקות בהקשר של ניהול תקציב.
- 2.7.2. ועדת כספים – המחלקה לכספים מגישה בשם ההנהלה את הצעת התקציב לאישור מידי שנה וכן גם עדכוני תקציב ככל שנדרש.
- 2.7.3. ועדת כוח אדם – מחלקת כספים מקבלת עדכונים מחטיבת משאבי אנוש אודות עובדים חדשים ועדכוני שכר.
- 2.7.4. ועד הפועל – גוף המייצג את הבריתות והארגונים המרכיבים את הצ"ע אשר מתכנס אחת לשנה לדון במדיניות הארגון.
- 2.7.5. ועדה של שיתופי פעולה – ועדה הבוחנת שיתופי פעולה עם ארגונים.
- 2.7.6. ועדת שליחים – ועדה המאשרת שליחות חדשה והארכה של שליחות קיימת.
- 2.7.7. ועדת מכרזים.

מסקנה: לא מתקיימת בקרה מספקת בנושא השכר על פקודת השכר המועברת מאגף השכר בסוכנות היהודית, כדי לוודא שהיא לא כוללת תנועות חריגות ו/או עובדים פיקטיביים.

המלצות:

- מוצע כי המחלקה לכספים תבצע בקרה על משכורות העובדים המרכיבות את פקודת השכר בכדי לוודא כי אינן כוללות תנועות חריגות ו/או עובדים פיקטיביים.
- על המחלקה לכספים למסד בנוהל את הבקורות שהיא מבצעת בנושא שכר. על הנוהל לתאר במפורט כיצד בקורות אילו מתבצעות, על ידי איזה עובד וכיצד הן מפחיתות את החשיפות בנושא.

תגובת המחלקה לכספים:

אנו מבצעים באופן שוטף, בקרה חודשית מלאה של אוכלוסיית העובדים הכוללת נאותות שיוך מחלקתי ותקציב. במידה ומדובר בעובדים חדשים (אשר תאוריטית יכולים להיות גם פיקטיביים) המחלקה לכספים מבצעת בירור והבהרות בנדון בטרם ביצוע רישום פקודת השכר החודשית במערכת.

מסקנה: היות והמחלקות מתנהלות באופן עצמאי, לא מתקיים מערך בקרה של המחלקה לכספים על פעילותן. כמו כן, בעוד שיש זיקה בין ההוצאות של המחלקות לתוצרי עבודתן, אין בהצ"ע בקרה על היחס בין תוצרים לעלויות. כך למשל קיימות מחלקות להן מדדים כמותיים לפעילותן אך לדעת הביקורת בהיעדר חיבור של מדדים אלו לנתונים כספיים, נפגמת היכולת הארגונית להסקת מסקנות הנוגעות לתפעול ולבקורות פיננסיות.

המלצה:

מוצע לשקול ביצוע דיווח תקופתי של המחלקות על פעילותן אשר יצליב בין תוצרים להוצאות ובהשוואה לתקופות קודמות. לדוגמה ניתן לבנות לכל מחלקה, פורמט אחיד של מדדי ביצוע עיקריים (Key performance indicators) אשר יוצגו באופן תקופתי יחד עם העלויות שתמכו במדדים אלו, ולנתח את המידע על פני תקופה לצורך בחינת סבירות עלויות לצד יעילות תפעולית.

ד. הפרדת סמכויות והרשאות גישה

1. כללי

- 1.1. עיקרון הפרדת סמכויות בא להבטיח שלא ירוכזו מספר סמכויות בתהליך הקשור ברכש וכספים אצל גורם אחד.
- 1.2. בהצ"ע קיימת הפרדת סמכויות בסיסית, בין המחלקות והמחלקה לכספים כאשר המחלקות יוזמות ומשתמשות בשירותים ובטובין והמחלקה לכספים אחראית על התשלומים ובחלק מהמקרים גם על התקשרויות הרכש.

2. הפרדת סמכויות באמצעות הרשאות גישה במערכת הפריוריטי

- 2.1. הביקורת ביקשה כי יופק עבורה ממערכת המידע פלט הרשאות גישה למסכי המערכת הבאים:
 - 2.1.1. הקמת ספק
 - 2.1.2. שינוי פרטים בכרטיס ספק
 - 2.1.3. פקודת יומן
 - 2.1.4. קליטת חשבונית
 - 2.1.5. רישום סטורנו
 - 2.1.6. התאמת בנק
 - 2.1.7. אישור הוראת תשלום
 - 2.1.8. הכנת מס"ב
 - 2.1.9. אישור מס"ב
- 2.2. לאחר שאחראי הרשאות גישה שוחח עם החברה הנותנת תמיכה למערכת המידע, נמסר לו שאין אפשרות להפיק את הדוחות המבוקשים. הביקורת שלחה דוגמאות לדוחות כאמור שהופקו ממערכת פריוריטי בכדי להדגים כי ניתן להפיק את המבוקש ובתגובה נשלחו, בנובמבר 2020, מתוך המסכים לעיל, שלושה קבצי הרשאות גישה בלבד, כדלקמן:

- 2.2.1. הרשאות כתיבה בהנהלת חשבונות/יומן תנועות: אותרו 24 משתמשים בעלי הרשאות כתיבה במסכים אלו. הביקורת מציינת כי קיים ריבוי הרשאות למסכי הנהלת חשבונות ויומן תנועות בהצ"ע. כמו כן חלק מבעלי הרשאות הגישה אינם עובדי הצ"ע (ראה נספח א').
- 2.2.2. הרשאות כתיבה במודול ספקים: אותרו 5 משתמשים אשר להם הרשאות כתיבה גם במודול ספקים וגם אפשרות ביצוע הזמנות רכש. הביקורת מציינת כי קיים קונפליקט בהגדרת ההרשאות אלו מבחינת הפרדת סמכויות (ראה נספח ב').
- 2.2.3. הרשאות כתיבה פירוטי הזמנה/חשבונית: אותרו 4 משתמשים אשר להם הרשאות כתיבה הנדרשת לקליטת חשבונית למערכת. כמו כן הביקורת מציינת כי ל-4 עובדים אלו קיימות הרשאות לכל המסכים שנשלחו לביקורת – הנהלת חשבונות, רכש, ספקים וקליטת חשבונית (ראה נספח א').
- 2.3. לשאלת הביקורת כיצד מנוהלות הרשאות הגישה אם אין את הידע להפקת דוחות ההרשאות השונות. האחראי במחלקה מסר, כי ניהול ההרשאות הינו ברמת "האם המשתמש פעיל או לא" (ראה דוגמה של אופן ניהול המשתמשים בנספח א').
- 2.4. נמצא שדוחות המערכת "פעיל/לא פעיל" ודוחות הרשאות גישה למסכים ספציפיים כללו לכאורה נתונים סותרים (למשל משתמשים המופיעים כבעלי הרשאות כתיבה בדוחות הגישה למסכי המערכת, מופיעים כלא פעילים בדוח "פעיל/לא פעיל").
- 2.5. בבירור שנערך עם המחלקה ובעזרת היועץ החיצוני של הצ"ע למערכת הפריוריטי, עלה כי למעשה לחלק ניכר מהמשתמשים המופיעים בדוחות המוזכרים לעיל (דוחות שהציגו לכאורה ריבוי הרשאות) אין הרשאה בפועל והוסבר כדלקמן:
- 2.5.1. אפיון משתמשי המערכת כמשתמשים פעילים, מאופיין במערכת על ידי דגל אפיון ספציפי, בשדה מוגדר של "פעיל במערכת".
- 2.5.2. כאשר משתמש מסוים עוזב, מגדירים אותו כמשתמש לא פעיל. משתמש לא פעיל לא יוכל להיכנס למערכת ולעדכן בה מידע ושם המשתמש שלו אף לא יופיע ברשימות הבחירה של משתמשים.
- 2.5.3. הסיבה לסתירה מול דוח הרשאות הגישה למסכים הינה שבעת עזיבת עובד, הרפרנט האחראי במחלקה לניהול הרשאות במערכת הפיננסית פריוריטי, הופך אותו ללא פעיל אך לא משנה את הגדרות הגישה שניתנו לו. יוצא מכך שדוח הגישה למסכים יציג גישה (לכאורה) גם של משתמשים שאינם פעילים – שכאמור בפועל אין להם גישה למערכת.
- 2.5.4. ישנם גם משתמשים בעלי הרשאה לצפות במסכים בלבד, ללא קשר

לקבוצות ההרשאות אליהן הם שויכו – כלומר הגבלת הרישיון גוברת על השיוך לקבוצת ההרשאות שהוגדרה במערכת ולמשתמשים אלו אין גישת כתיבה בפועל.

2.5.5. הביקורת קיבלה גם את טענת המחלקה כי ההרשאות שניתנו לעובדי הסוכנות היהודית נדרשות לצורך עבודתם.

מסקנה: ניהול הרשאות הגישה בהצ"ע נעשה באמצעות אפיון משתמש כ"פעיל" או כ"לא פעיל" בקבוצות ההרשאות שהוגדרו. ממצאי הביקורת מראים כי ניהול הרשאות הגישה נעשה בצורה טובה. עם זאת למועד הביקורת הדוח שמופק לצורך בקרת הרשאות גישה במחלקה הינו "משתמשים פעילים/לא פעילים" בלבד. הביקורת מציינת שבבקרת משתמשים לפי "פעיל" או "לא פעיל" המחלקה לא רואה למעשה אילו הרשאות יש למשתמש הפעיל. כך למשל ל"מנהלת משרד ואדמינסטרציה" ביחידה לשליחות ציונית יש הרשאת כתיבה למסך הנהלת חשבונות בנוסף למנהל החשבונות של היחידה, דבר שלא ניתן לראות בדוח המשמש לבקרת הרשאות גישה במחלקה לכספים. הביקורת סבורה כי קיימת חשיבות גם לבריקת גישה למסכים ספציפיים (כגון: הנה"ח, הקמת ספק, רכש וכיו"ב) בנוסף על בדיקה האם משתמש הינו פעיל או לא.

המלצה:

על המחלקה לבחור אחת משתי החלופות הבאות לניהול ובקרת הרשאות גישה למערכת הפריוריטי:

- בעת עזיבת עובד, לבטל את כל הרשאותיו/ מתן אפס הרשאות בנוסף להגדרתו כלא פעיל. בניהול ההרשאות באופן זה ניתן לקבל מידע רלוונטי ומדויק בדוחות גישה למסכים ספציפיים שיוגדרו כרגישים (כגון הקמת ספק, הנהלת חשבונות רכש וכיו"ב). יש להפיק את הדוח למנהל הכספים או סגן מנהל המחלקה לכספים, אחת לתקופה.
- את אותה בקרה ניתן לקבל בשיטה בה הצ"ע מנהלת את הרשאות הגישה כיום (ללא איפוס הרשאות של עובד שעזב) וזאת על ידי הצלבת שני דוחות אחת לתקופה (דוח גישה למסכים ספציפיים ודוח משתמשים פעילים).

ה. תהליך הכנת התקציב וניהולו

1. כללי

- 1.1 תהליך נאות של הכנת תקציב הינו חלק אינטגרלי מתהליכי התכנון בארגונים. בניה נאותה של התקציב מאפשרת להנהלת הארגון לבחון את הקצאת המשאבים ביחס ליעדים ולתוכנית העבודה, כמו גם לסייע להנהלת הארגון בתכנון ובקבלת החלטות אסטרטגיות.
- 1.2 איכות הבניה של התקציב וניהולו מושפעת מהמתודולוגיה הארגונית והמשאבים

הקיימים לניהול ובקרה כמו גם מהרמה הטכנולוגית של מערכות המידע התומכות בניהול התקציב. בהצ"ע נעשה שימוש במודול הכספים בתוכנת פריוריטי, המאפשר, בין היתר בנייה וניהול תקציב מפורט באמצעות הגדרת עצי תקציב (רמות שונות של סעיפים משניים תחת סעיף ראשי).

1.3. הביקורת בחנה את הבנייה והניהול של תקציב הצ"ע לשנת 2019.

2. הכנת התקציב

2.1. בניית התקציב מתחילה מספר חודשים לפני פרסומו, כאשר בשלב ראשון נעשית הערכה של העלויות הקבועות בהתאם לנתונים המצויים במערכת הפריוריטי ולמידע שמתקבל ממשאבי אנוש וכן נעשית בחינה של חוזים פעילים עם הממשלה וגורמים אחרים.

2.2. הנתונים מוזנים לאקסל עליו נבנה התקציב אשר יאושר על ידי ההנהלה. הביקורת מציינת את החיסרון של בניית התקציב בקובץ אקסל להבדיל משימוש באפשרות הקיימת לבניית התקציב במודול הכספים בפריוריטי, בין היתר מהסיבות הבאות:

2.2.1. בניית התקציב ישירות בפריוריטי חוסכת משאבי זמן.

2.2.2. בפריוריטי מוגדרות בקרות על השדות אשר יכולות למנוע טעויות הקלדה.

2.2.3. ניתן לערוך שינויים באקסל (גם בטעות) לאחר שאושר מבלי שיהיה לכך תיעוד. (בפריוריטי לעומת זאת ניתן להפיק לוג של כל השינויים שנערכו בתקציב).

2.2.4. שימוש בפריוריטי על פני שימוש בגיליונות עזר יגביר את בקיאות העובדים באפשרויות המערכת.

2.3. מקובץ האקסל הנתונים מוזנים ידנית לפריוריטי. הביקורת מציינת כי יש אפשרות להסב את הנתונים מהאקסל לפריוריטי בממשק אך האחראי על הכנת התקציב מסר כי הוא מעדיף לבצע את העבודה ידנית בכדי שתהיה לו יותר שליטה ובקרה על הנתונים המועברים.

2.4. לאחר הזנת הנתונים מהאקסל לפריוריטי המחלקות אמורות לברוק האם התקציב הנוגע להן, אשר הוזן למערכת, תקין. הביקורת מציינת כי אין אישור אקטיבי של המחלקות של סעיפי התקציב בפריוריטי.

2.5. להלן תמצית התקציב מול ביצוע לשנת 2019 (הנתונים בדולר אמריקאי):

2.5.1. הכנסות:

תיאור	תקציב ליבה 2019	ביצוע ליבה 2019	תקציב מיועד 2019	ביצוע מיועד 2019
הכנסות				
השתתפות קק"ל		-24,854,160		-22,500,000
בנין הצ"ע בת"א (קפלן 17) – הכנסות שכ"ד		-1,603,258		-1,250,000
אוצר ההתיישבות היהודים (הכנ' מדיבידנד)		-750,000		-750,000
הכנסה נוספת ממקורות שונים		-102,101		0
העברות עודפים – יתרות שנים קודמות		0		-5,996,388
הקונגרס הציוני – קק"ל	-1,000,000		-51,298	
פעולות בקרב גופים ציוניים – הסכם קק"ל	-6,000,000		-6,915,829	
הפעלת שליחים בקהילות בתפוצות	-16,500,000		-17,228,891	
אופק ישראלי – עידוד עלייה	-2,344,200		-2,052,586	
ריכוז הכנסות ממשד החינוך	-1,848,035		-1,044,140	
משרד החקלאות – הוצאות תיפעול החטיבה להתיישבות	-10,000,000		-7,640,355	
משרד י"ם ומורשת – חידון הציונות	-202,700		-212,585	
ריכוז הכנסות משרד ראש המשלה	-585,000		-502,530	
קק"ל – פיתוח ותשתיות הארכיון הציוני	-810,000		0	
מרכזי הרצל באוניברסיטאות בתפוצות	-225,000		-74,490	
סה"כ הכנסות	-39,514,935	-27,309,519	-35,722,704	-30,496,388
		-10%	-10%	

מהטבלה לעיל עולה, כי ביצוע הכנסות "ליבה" בשנת 2019 היה נמוך ב-10% מהתחזית וביצוע הכנסות "מיועד" היה נמוך ב-10% גם כן.

2.5.2. הוצאות:

תיאור	תקציב ליבה 2019	ביצוע ליבה 2019	תקציב מיועד 2019	ביצוע מיועד 2019
הכנסות	-30,496,388	-27,309,519	-39,514,935	-35,722,704
הוצאות				
המחלקה לפעילות בתפוצות	2,466,435	2,274,793	328,560	233,056
משרד מ"מ היו"ר והמחלקה לפעילות בישראל	2,403,463	2,339,207	202,700	210,261
משרד היו"ר מיצוב ומיתוג	2,740,823	2,580,648	795,000	493,269
מפעלים ציונים	4,774,795	4,421,549	970,000	102,437
המחלקה לעידוד עליה	1,833,452	1,781,269	2,344,200	2,041,762
המחלקה לחינוך	3,253,676	2,838,438	1,158,275	711,421
פעילות – רוחנית ציונית	2,338,200	2,433,351		
פעילות ציונית בקרב הארגונים והבריתות	3,022,953	1,764,687	6,000,000	6,885,592
פרויקטים כלליים	125,000	9,560		
פעולות מרכזיות ושירותים	5,704,404	5,189,650	27,716,200	25,081,672
התחייבויות ומחויבויות כלליות	1,833,187	1,695,551		
	30,496,388	27,328,703	39,514,935	35,759,470
גרעון	0	19,184	0	36,766

מהטבלה לעיל עולה, כי ביצוע ליבה ומיועד בשנת 2019 מבטא גירעון מינורי.

2.6. הביקורת בחנה את הביצוע בשנת 2018. להלן הנתונים:

תיאור	תקציב ליבה 2018	ביצוע ליבה 2018	תקציב מיועד 2018	ביצוע מיועד 2018
הכנסות	-31,476,653	-25,262,528	-31,270,800	-37,932,931
הוצאות	31,476,653	24,687,144	31,270,800	38,268,288
גרעון (עודף)		-575,384	0	335,357

מהטבלה לעיל עולה, כי ביצוע ליבה בשנת 2018 מבטא עודף של כ-575 אלפי דולר וביצוע מיועד מבטא גירעון של כ-335 אלפי דולר.

מסקנה: במחלקה לא משתמשים במודול הכספים לבניית התקציב בפרויורטי והבנייה נעשית ידנית באקסל. לדעת הביקורת קיים חיסרון בבניה בצורה זו המחייבת בקרה

אנושית גבוהה למניעת טעויות אשר ניתן לפתור על ידי כלים מובנים בפרויוריטי. לדוגמה באקסל לא ניתן להפיק לוג של שינויים שנערכו בתקציב ובפרויוריטי ניתן להתחקות אחר השינויים ולאחר לפיכך שגיאות בקלות רבה יותר.

המלצה:

יש לשקול שימוש במודול הכספים לבניית תקציב בפרויוריטי. כמו כן, מוצע כי עובדי המחלקה יקבלו הדרכות תקופתיות אשר יגבירו את בקיאותם במערכת הפרויוריטי כדי לנצל את הכלים החיוניים שהמערכת מציעה.

תגובת המחלקה לכספים:

השימוש בכלי העבודה אקסל, משמש כנייר עבודה כפי שפורט בשלבי הכנת התקציב בסעיף 2.1 ומבוצע מספר חודשים עד לקביעת סכום התקציב המתוכנן שיאושר. כדוגמה נהירה לכלי עבודה היו תיכנון תקציב שכר של מחלקה עם מספר עובדים, אשר ניתן לשינוי שוטף בשלב התיכנון עם הנחות תיכנון שונות כגון תחזית שכר, שינוי מצבת עובדים, תוספות יוקר בהתאם להסכמים קיבוציים, שערי מטבע. חשוב להבהיר שכלי זה לא מחליף ומשמש במקום הליכי עבודה בשימוש במודל כספים ותקציב של המערכת הפיננסית. לאחר השלמת התיכנון, אין הזנה ידנית שיכולה לגרום לטעויות אלה משתמשים בכלי העבודה של המערכת בהזנה והעתקת נתונים מקבצי אקסל למערכת מודל התקציב התייעוד והלוג שינויים הקיים במערכת, מופיע בהתאם להליך ההזנה המבוצע ומשתקף במערכת באופן מלא ומשמש גם כבקרה והיסטוריית הפעולות שבוצעו ואין כאן כלל איבוד מידע בתהליך המיושם. רפרנט התקציב במחלקה לכספים, אכן משתמש ביכולות של מודל התקציב במערכת, ואף מקבל לבקשתו לפי הצורך סיוע מקצועי ממרכז השירות של חברת היישום.

מסקנה: לאחר קליטת התקציב מהאקסל לפרויוריטי אין גורם (שאינו קולט הנתונים) המאשר כי הנתונים נקלטו בהתאם לתקציב שאושר. לדעת הביקורת קיימת חשיבות לבקרה על קליטת התקציב בפרויוריטי לראשונה בייחוד לאור קליטתו באופן ידני מהאקסל. הביקורת סבורה כי הסתמכות על יכולות מקצועיות טובות של עובד מסוים אינה נותנת מענה לחשיפה לטעות העלולה להתבצע על ידי עובד אחר אשר עשוי להחליפו.

המלצה:

יש לקבל אישור אקטיבי ממנהלי המחלקות לכך שתקציבן נקלט לפרויוריטי בהתאם למה שאושר.

תגובת המחלקה לכספים:

המחלקה לכספים תיישם את המלצת הביקורת בדבר קבלת אישור אקטיבי ממנהלי המחלקות שאכן תקציבן נקלט בפרויוריטי בהתאם לתוכניות העבודה ולתקציב שאושר.

3. מעקב ובקרה תקציבית

- 3.1. האחראי על התקציב במחלקה מבצע בקרה תקציבית אחת לשבועיים לבדיקת הסטאטוס של הניצול הכספי בסעיפים.
- 3.2. הביקורת בדקה את תדירות הפקת דוח התקציב המשמש את האחראי על התקציב במחלקה ומצאה כי הדוח מופק לצורך בדיקה לפחות פעמיים בחודש (ראה צילום מסך של התיקיה בה נשמרים הדוחות בנספח ב').
- 3.3. בתשובה לשאלת הביקורת האחראי על התקציב מסר, כי אין העברה בין מסגרות תקציביות (בין מחלקה למחלקה).
- 3.4. בתוך מסגרת תקציבית של מחלקה ניתן לבצע העברות עד לסכום של 25 אלף דולר ומעבר לכך נדרש אישור הנהלה (כלומר מחלקה יכולה לבצע ניוד תקציבי בתוך מסגרת התקציב שלה, תחת ההגבלה לעיל).
- 3.5. הביקורת ניתחה את סעיפי תקציב 2019 לעומת הביצוע בפועל ולהלן מספר דוגמאות של חריגות מהתקציב והסברים שנתן לכך האחראי על התקציב במחלקה:

הערה	סכום של חריגת התקציב	סכום של ניצול בפועל	התקציב	סעיף מסגרת תקציבית
3.6.1	728,891	17,228,891	16,500,000	הפעלת שליחים
3.6.2	855,592	6,885,592	6,000,000	פעולות בקרב גופים ציוניים
3.6.3	52,678	832,078	779,400	שירותים רוחניים קונסרבטיבים
3.6.3	44,518	823,918	779,400	שירותים רוחניים רפורמיים
3.6.4	46,936	212,936	166,000	אתר הרצל

3.6. להלן ההסברים השונים שניתנו לביקורת:

- 3.6.1. מדובר בסעיפים הקשורים להפעלת שליחים, כאשר קיים תקציב גלובאלי לנושא זה להבדיל מתקצוב כל שורה בנפרד היות ומדובר באלפי שורות. הביקורת מציינת כי המשמעות כפי שעולה מהטבלה לעיל הינה שכ-17 מיליון דולר מתוקצבים גלובאלית ללא יכולת למעקב ובקרה מדויקים על אופן הניצול של סכום זה. האחראי על התקציב במחלקה מסר כי החל משנת 2020 יחלו לעדכן את כלל השורות המרכיבות את התקציב הגלובאלי, אך בשל ריבוי הסעיפים עדכון זה יערך פעמיים בשנה. עוד נמסר מהמחלקה לכספים כי אין בדובר בגירעון תקציבי. במסגרת מימון הפרויקט המיועד מתקבל מלוא הביצוע ונירשם כהכנסות.

3.6.2. מדובר בתוספת לגופים ציונים מתוך התקציב המיועד במסגרת ההסכם עם קק"ל. ההוצאות, מעבר לתקציב עומדות מול הקצבות מקק"ל.

3.6.3. מדובר בתקציבי ליבה לזרמים ציוניים. חלק מההכדלים בין התקציב לניצולו עשוי לנבוע מכך שהתקציב הינו דולרי והניצול מחושב שקלית.

3.6.4. מדובר בהבדל הנובע בעיקר מאי קבלת הכנסות בגין השתתפות הממשלה בעלויות אתר הר הרצל בסך של כ-80 אלף דולר. נמסר מהמחלקה לכספים, כי ההכנסה ממשרד ראש הממשלה התקבלה והיא נרשמה במישור ההכנסות ולא הקטנת ההוצאות ועל כן במהות אין כאן גירעון.

מסקנה: בהיעדר תהליך מוסדר של אישור חריגות ושינויים בתקציב, הכולל אבני דרך ובקורות, קשה להתחקות אחר סעיפי התקציב אשר "מימנו" חריגות בסעיפים אחרים. כמו כן הביקורת מציינת כי נערכים שינויים רבים בתקציב במהלך השנה ומצב זה עלול להוביל להתנהלות שהינה מנותקת מהתקציב המקורי שאושר על ידי ההנהלה ולפגיעה בבקרת ההשוואה של תקציב מול ביצוע.

המלצות:

- מוצע למסד נוהל של אישור חריגות ושינויים בתקציב ולהטמיעו לשימוש במערכת הפריוריטי. כך למשל ניתן לחסום את האפשרות לחריגות תקציביות, אשר תתאפשרנה רק בחתימת מנהל במערכת המידע. עד הטמעה של בקורות כאמור במערכת המידע, ניתן להפיק לוג שינויים בתקציב אשר יוגש אחת לחודש לאישור מנהל המחלקה או לסגנו.
- לשם המעקב והבקרה, מוצע להשתמש באפשרות שמירת גרסאות תקציב במערכת הפריוריטי ולהציג בנוסף, תקציב מקורי שאושר (ללא עדכונים שנערכו במהלך השנה) מול ביצוע.

תגובת המחלקה לכספים:

בהתייחס למעקב על שינויים בתקציב – שינויים בתוך מסגרת התקציב מתאפשרים בהתאם לנוהל ובמועדי בקשה לעדכון תקציב בתהליך העבודה בנושא. אנו לא מאבדים את המידע והשליטה על השינויים.

אנו מגישים ומציגים להנהלה את העדכונים הנדרשים כולל השינויים שבוצעו ונדרשים לאישור ההנהלה.

מסקנה: היות והניצול התקציבי מתעדכן בהתאם לתשלומים בפועל וחלק ניכר מהפעילות אינו מבוצע על בסיס שיריון תקציבי, יכולה להתרחש חריגה תקציבית מכיוון שלא ניתן

לדעת בזמן אמת את היתרה התקציבית.

המלצה:

מוצע שיבוצע שיריון תקציבי על ידי המחלקות בתחילת העסקה (גם כאשר אין חוזה) כך שהיתרה התקציבית תוכל להתעדכן עוד לפני התשלום.

תגובת המחלקה לכספים:

החל משנת 2020 אנו מבצעים שיריונים בפועל, עם יצירת הזמנות רכש במערכת. הזמנות הרכש כוללות פעולות תקציביות בתחום ספקים ונותני שירותים וגם בתחום שיתופי פעולה והתקשרויות שאושרו עם ארגונים. בכך מערכת התקציב והפיננסית, משקפת תמונה תקציבית כוללת נכונה ונהירה של מלוא ההתחייבויות שטרם בוצעו ושולמו ואשר בגינם נחתם הסכם התקשרות/פעילות.

מסקנה: בסעיפים הקשורים להפעלת שליחים יש תקציב גלובאלי להבדיל מתקצוב כל שורה בנפרד היות ומדובר באלפי שורות. לדעת הביקורת המשמעות הינה שכ-17 מיליון דולר מתקצבים גלובאלי ללא יכולת מעקב ובקרה מדויקים על אופן הניצול של סכום זה. האחראי על התקציב במחלקה מסר כי החל משנת 2020 החלו לעדכן את כלל השורות המרכיבות את התקציב הגלובאלי.

המלצה:

יש לוודא כי אכן נערך עדכון מפורט לתקציב הפעלת שליחים לפחות פעמיים בשנה.

4. ניהול התקציב בשער הדולר

4.1 בעוד שהדוחות הכספיים של הצ"ע מוצגים בשקלים וחלק משמעותי מפעילותה מתנהל בשקלים (כגון: שכר, תשלומים לספקים בארץ, הקצבות ותמיכות וכיו"ב), תקציב הצ"ע מתנהל בדולר ארה"ב. הביקורת הפנתה שאלה בעניין זה למחלקה ולהלן תשובתו של סגן מנהל המחלקה לכספים:

"לארגון בצד ההכנסות וכן בצד ההוצאות יש 3 מרכיבי פעילות:

- תקציב שוטף של הצ"ע שעיקרו מימון מתקציב הקרן הקימת לישראל.
- תקציב הפעלת שליחים בתפוצות – מימון מהסוכנות היהודית לא"י.
- תקציב פרויקטים מיועדים בעיקר ממשרדי ממשלה – המקור התקציבי הינו שיקלי וכן גם ההתחשבנות הינה שיקלית.

א. לגבי התקציב השוטף של הצ"ע מקור ההכנסה הנובע מההסכם ניקבע בסכום דולרי ומובטח לארגון בכל שנה שער דולר המבוסס על ממוצע שער החליפין של הדולר בחודש דצמבר אשר קדם לשנת התקציב. ועל כן הנחות התקציב אשר מתוכננות לתיכנון ותימחור העלויות, מבססות על שער התקבול על פי ההסכם, דהיינו נכון לתחילת שנה אנו יודעים בוודאות את גובה סכום ההקצבה ומתכננים בהתאם.

במסגרת בחינה מקצועית עם רשויות המס, הוכן ניתוח הרכב תקציב הפעולות של הארגון בחלוקה לפעילות בארץ ובחור"ל. לגבי הקצבות לפעולות בקרב ארגונים אשר הינם במהות (פרט ל – 38 מיליון ש"ח פעילות בקרב גופים ציוניים) צמודים לדולר ובעיקר ההתחייבות בגין זכאות לתמיכה הינה לפי שער הדולר התקציבי שהתקבל בכל שנת הסכם.

בכל שנות התקציב של ההסכם 2016 ו-2020 הארגון לא היה צריך 'לגדר' את סכום ההתחייבות בדולר התקציב למצב שההוצאות בפועל בדולר יהיו יותר גבוהות משער הדולר המתקבל על פי ההסכם ובפועל שער הביצוע הדולרי יהיה נמוך משער הדולר שהתקבל.

ב. תקציב הפעלת שליחים בתפוצות – כפי שכבר למדת ממערכת התאמות הבנקים ישנם חשבונות בנק מיועדים לתפעול פעילות זו מכל סוגי המטבעות והכנסה המתקבלת הינה בהתאם לסוגי המטבע הנדרשים למימון והתשלום בגינם.

ג. לגבי פרויקטים מיועדים ממשלתיים אין לנו חשיפה לתקצוב דולר או שקל אנו מבצעים בהתאם למסגרת ההסכם וההתחייבות ומקבלים את התמורה בהתאם לביצוע בפועל. התרגום נעשה בהתאם לביצוע בפועל ולשער חליפין של יום ביצוע הפעולה במערכת הכספית.

מסקנה: תקציב הצ"ע מתנהל בדולר למרות שרוב התנועות הפיננסיות בפועל הינן בשקלים. כמו כן הרווחות הכספיים של הצ"ע הינם בש"ח. סמנכ"ל הכספים מסר, כי ניהול התקציב בדולר נובע מהצמדה של החלק הארי של ההקצבות לשער הדולר. לדעת הביקורת היות וההצמדה הינה לנקודת זמן (תחילת שנה) ניתן ואולי אף פשוט יותר) לנהל את התקציב בש"ח.

המלצה:

יש לבחון את התכנות ניהול תקציב הצ"ע בש"ח. בהתאם ניתן לשנות באופן יחסי (לפי יחס הסעיפים בהנחות ששימשו בתקציב הדולרי) את הנחות התקציב אשר משמשות לתכנון ותמחור העלויות.

תגובת המחלקה לכספים:

בהתאם להסכם התקצוב הרב שנתי של הארגון עם הקרן הקימת לישראל ובמיוחד ל-5 שנים הבאות, חצי מההקצבה מתקבלת בדולרים והיתרה בשקלים בהצמדה לדולר עם "עוגן" תחתית מובטח. לדעת המחלקה לכספים, לאור הסכמי מקורות ההכנסה ותמהיל איפיון ההוצאות של הארגון, תיכנון וניהול התקציב בדולר מבטא ניהול ובקרה תקציבית אחראים ומאפשר ניהול התקציב ושליטה באופן מקצועי טוב יותר בהשוואה לניהול תקציבי בשקלים.

הערת הביקורת:

מטבע הדיווח של הדוחות הכספיים בישראל הוא שקלים, לפיכך ראוי שגם אישור וניהול התקציב מול הביצוע יהיה בשקלים ושתהיה אפשרות להשוות את תוצאות ביצוע התקציב עם הדוחות הכספיים בהתאמות הנדרשות. יתרה מזאת, מאחר והרוב המוחלט של ההוצאות משולם בישראל בשקלים, ראוי היה שניהול כל התקציב בעיקר בשל ההוצאות השיקליות, ינוהל וידווח בשקלים.

כמו כן, רצוי היה שעדכון התקציב והביצוע יעשה על בסיס שוטף בשקלים עם דיווח רבעוני להנהלת הצ"ע וועדת הכספים לצורך אישור העדכון והדיווח.

ו. מעקב תזרים מזומנים

1. תזרים חזוי

- 1.1. ניהול נכון של תזרים מזומנים מאפשר לארגון לעמוד בהתחייבויותיו. תכלית המעקב התזרימי הינה להעריך את יתרת המזומנים הפנויה לכל רבעון עד שנתיים קדימה ובכלל זה להעריך את האפשרויות ללקיחת אשראי בהתאם לאובליגו של הארגון.
- 1.2. מדול הכספים של תוכנת פריוריטי מאפשר ניהול תזרים מזומנים מלא ומפורט, באפשרותו ניתן לערוך מעקב צמוד בחתכים שונים, גיול ותחזיות תזרים מזומנים.
- 1.3. מבדיקת הביקורת עולה כי המחלקה לכספים אינה מנהלת תזרים חזוי (לא במערכת הפריוריטי ולא מחוצה לה).
- 1.4. לביקורת נמסר כי האחראי על יתרת ההון החוזר (שהינו גם העובד האחראי על המעקב התקציבי), מעדכן באופן שוטף את מנהל המחלקה לכספים וסגנו בקשר ליתרות המצויות בבנק.
- 1.5. הביקורת קיבלה מהמחלקה מסמכים שונים המדגימים את המעקב התזרימי כגון:
 - 1.5.1. התכתבות בדוא"ל המיידעת את מנהל המחלקה וסגנו לגבי היתרות בבנק.
 - 1.5.2. התכתבויות הקשורות לעיכוב תשלומים בשיעור גבוה עד לקבלת ההקצבה מקק"ל.
 - 1.5.3. התכתבויות הנוגעות להפקדה ומשיכה מפיקדונות וכיו"ב.
- 1.6. בעוד שהביקורת התרשמה כי הנושא מבוקר ומנוהל על ידי המחלקה, התהליך אינו משוכלל דיו ונשען על קיומן של עתודות מזומנים גבוהות.
- 1.7. הביקורת סבורה כי קיומן של יתרות מזומנים גבוהות אינו מצדיק היעדר ניהול

תזרים חזוי כחלק ממנגנוני הבקרה המוסדרים של המחלקה. לדעת הביקורת, ניתן לשפר את הבקרה הקיימת באמצעות:

1.7.1. ניהול תזרים מזומנים ותחזיות במערכת הפריודיטי או, הכנת קובץ תזרים חזוי אשר יתעדכן בהתאמה לשינויים בניצול התקציב ובשיריונים התקציביים. מוצע כי קובץ זה יבטא תחזית של שנתיים קדימה בכדי שניתן יהיה לזהות ולהגיב מבעוד מועד למשברים עתידיים.

1.7.2. קביעת תקרת מזומנים ושווה מזומנים שחריגה כלפי מטה ממנה, תהווה אינדיקציה המחייבת היערכות במתכונת חירום.

1.8. כמו כן הצ"ע עשויה להסתייע באשראי מבנקים במקרי קיצוץ בהם הקצבות מתעכבות. עם זאת, אין הסכמים עם הבנקים למתן האשראי (סכום ותנאים) ולדעת הביקורת יש יתרון להגיע להסכמים כאלו מראש אחת לתקופה מאשר לערוך את המשא ומתן כאשר עולה הצורך.

1.9. הביקורת פנתה למחלקה בבקשה לקבל מידע לגבי מצב מהעבר בו לא הועבר כסף מקק"ל במשך תקופה ארוכה, במטרה ללמוד, אילו פעולות נעשו בתקופה זו, האם נערך תחשיב ו/או אומדן לגבי כמה זמן הצ"ע תוכל לפעול ללא העברת הכספים מקק"ל וכיו"ב. להלן התשובה שהתקבלה מסגן מנהל המחלקה לכספים: "הסכם התמיכה של הקרן הקימת לישראל החל ב-1.1.16 והסתיים ב-31.12.20.

לאור שינוי ההתאגדות של קק"ל לחברה לתועלת הציבור שבוצע ב-2015 היא נדרשה על פי הרגולציה לדווח ולהודיע לרשם ההקדשות על העסקה עם הצ"ע ובהמשך נדרשה להבהרות לרשם.

כמו כן היו עיכובים נוספים בתהליך שנבעו מגיבוש הבנות והסכמות סופיות למרכיבי התמיכה.

בתקופה זו לא יכולנו להעריך מתי יושלמו כל ההליכים הרגולטורים.

כתוצאה מכך לא היה מקור תקציבי וכספי להסתדרות הציונית במהלך שנת 2016 ואף חלק משנת 2017.

בהתאם לכך הארגון פעל כדלקמן:

1. הקפאת תקציבי פעילות מהותיים ואי ביצוע של תקציבי פעולות המיוחסים להקצבת קק"ל.

2. שימוש בהון החוזר הקיים של הארגון בכדי לאפשר תזרים מזומנים להוצאות קבועות, תיפעול והיקף תקציב ברמת פעולות נמוכה.

3. להשלמת תזרים המזומנים בתקופה הנ"ל נלקחה מסגרת אשראי בנקאית, ואשר בפועל נוצלה חלקית להשלמת מימון פעילות הארגון.

בשנת 2017 עם אישור והשלמת חתימת ההסכם, החלה העברת התזרים מקק"ל באופן שוטף למימון תקציב הפעילות.

מן הראוי להדגיש שעל פי ההסכם, הארגון מקבל מקק"ל את התמיכה במועדים רבעוניים – בתחילת כל רבעון הארגון מקבל מראש את כספי התמיכה ולא בדיעבד כך שתמיד יש לנו הון חוזר עודף הנובע ממקדמה רבעונית ובנוסף ההסכם מאפשר העברת עודפי תמיכה שלא נוצלו לשימוש עתידי.

עוד נמסר מהמחלקה לכספים, כי: היקף תקציב הפעולות של הארגון מסתכם בכ- 230 מיליון ש"ח בשנה ובמונחים של רבעון נדרש בממוצע לפחות 60 מיליון ש"ח.

בשנים רגילות, היקף הפרויקטים המיועדים ממשרדי הממשלה מסתכמים בכ- 45 מיליון ש"ח וההתחשבות בגינם מבוצעת רק לאחר ביצוע הפרויקט והתשלומים בפועל על ידי הארגון.

מצב זה, דורש זמינות של הון חוזר רבעוני גבוה מעבר לממוצע הנ"ל. כמו כן לארגון יש התחייבויות בנושא זכויות עובדים ואחרות, אשר דורשות תזרים מזומנים שוטף והיערכות לזמינות מזומנים בהתאם.

המחלקה לכספים פועלת להבטיח תזרים מזומנים שוטף למימון פעולות הארגון והתחייבויותיו. במידה וקיימים יתרות עודפות של מזומנים בהתאם לתחזית התשלומים השבועית/חודשית ורבעונית, המחלקה פועלת לשמור על ערכם ככל שניתן ברמה של השקעות בקרן כספית לטווח קצר המהווה מוצר פיננסי עדיף על פיקדונות בבנקים שהתשואה המובטחת הינה מזערית ואפסית.

מסקנה: המחלקה לכספים אינה מנהלת תזרים חזוי למרות שפעילות הצ"ע והפרויקטים שהיא מפעילה הינם לקדנציות של 5 שנים. לדעת הביקורת המחלקה מנהלת בקרות סבירות בנושא התזרימי אך בראייה קצרת טווח יחסית לניהול תזרים חזוי (הצופה פני עתיד שנתיים קדימה לפחות). הביקורת מציינת, כי ניהול תזרים חזוי עשוי להיראות מיותר לאור יתרות מזומנים הקיימות בהצ"ע ומאפשרות "גישור" כאשר הקצבות מתקבלות באיחור. עם זאת הביקורת סבורה כי ניהול תזרים מזומנים חזוי עשוי לשפר את ניהול המזומנים של הצ"ע.

המלצות:

- מוצע לשקול שימוש בניהול תזרים ותחזיות במודול הכספים של פריוריטי. לחילופין ניתן לנהל תזרים חזוי בגיליון עזר על פני שנתיים קדימה לכל הפחות בהתייחס לתוכניות רב שנתיות ככל שקיימות בהצ"ע.
- יש לקבוע תקרת עתודות מזומנים ושווה מזומנים שחריגה כלפי מטה ממנה, תהווה אינדיקציה המחייבת היערכות במתכונת חירום כגון, עצירת תשלומים/ הגדלת אשראי ספקים, עריכת הסכמי אשראי עם בנקים (מבעוד מועד) וכיו"ב.

2. ניהול עודפי מזומנים

2.1 הרפרנט האחראי על יתרת ההון החוזר של הארגון מעדכן את מנהל המחלקה לכספים וסגן מנהל המחלקה לכספים ביתרות השוטפות של המזומנים ובהתאם נקבעות החלטות כגון תוספת השקעה בתיק ההשקעות המנוהל על ידי חברת השקעות או השקעה במטבע חוץ לצורך שריון ומימון פעולות עתידיות בתשלומי מט"ח בפעילות בחו"ל.

2.2 המחלקה לכספים מסרה, כי בהקשר של צפי תזרימי, מדיניות ההשקעה נבחנת בצורה שוטפת בהתאם להתייעצות עם הרפרנט בבית ההשקעות.

2.3 הביקורת בחנה את יתרות תיק ההשקעות המנוהל על ידי פסגות להלן הנתונים לרבעון האחרון של 2019 (ש"ח):

01/10/2019	תחילת תקופה
31/12/2019	סוף תקופה
44,639,601.00	שווי נכסים בתחילת תקופה
8,000,000.00	הפקדות
0.00	משיכות
185,464.14	רווח/הפסד בתקופה בנ
52,825,065.14	שווי נכסים בסוף תקופה
0.37%	שיעור תשואת תיק ההשקעות

2.4 שיעור התשואה בתיק לשנת 2019 3.22% ושיעור התשואה בשנים 2017-2019 הינו 6.28% (מצטבר לשלוש שנים).

2.5 הביקורת בחנה את מדיניות ההשקעה בתיק ואת החשיפות. להלן שיעור ההשקעות בתיק לפי סוג ההשקעה. נכון לסוף 2019:

שיעור משווי תיק**	סוג השקעה
2.49%	מניות בישראל
23.42%	אג"ח ממשלתי (ישראל)
8.33%	אג"ח קונצרני
61.03%	קרנות (פסגות)*
4.76%	פקדון קצר מועד
0.01%	פקדון מטבע חוץ

* שווי התיק בניגוד עניינים – 57.12% מושקע בפקדון שקלי של חברת ההשקעות (בניגוד עניינים הכוונה היא שהחברה שהינה מנהלת תיק ההשקעות של הצ"ע, משקיעה בנייר ערך שהיא הנפיקה ויש לה עניין בסחירות).

** הרווח של חברת ההשקעות מסתכם ל-100.04%

2.6 הביקורת ביקשה לבחון את התנודות בתיק ההשקעות כתוצאה ממשבר הקורונה. להלן הנתונים בשקלים:

01/04/2020	תחילת תקופה
30/06/2020	סוף תקופה
51,519,001.00	שווי נכסים בתחילת תקופה
0.00	הפקדות
10,056,329.00	משיכות
728,563.36	רווח/הפסד בתקופה בשו
42,191,235.36	שווי נכסים בסוף תקופה
1.46%	שיעור תשואת תיק ההשקעות

מהנתונים לעיל עולה, כי ההשפעה של המשבר על תיק ההשקעות הינו מינורי נכון לחציון 2020 (הקיטון ביתרת התיק נובע ממשיכה לצורך מימון פעילות).

2.7 הביקורת ביקשה לברר כצד נבחרה חברת ההשקעות, מתי, האם קיים הסכם עימה, האם ישנה ועדת השקעות הבוחנת את מדיניות ופעילות ההשקעות באופן תקופתי וכיו"ב. להלן תשובתו של מנהל המחלקה לכספים, לשעבר:

- "עבודתנו עם חברת ההשקעות החלה בשנת 1999. בשיחות עם נציגי חברת ההשקעות העקרון על פיו פעלנו – השקעות במינימום סיכון. בשנת 1999 נפתחו 2 תיקים במדיניות של 0% מניות. ב-2018 לאור שיחתנו עם נציגי חברת ההשקעות בוצעו שינויי מדיניות של עד 15%.
- מאחר והעבודה עם חברת ההשקעות התבססה בשנת 1999 כלומר לפני כ-22 שנים לא מצאתי את התיעוד הנדרש בנושא.
- מדי מחצית השנה התכנסנו עם נציגי חברת ההשקעות לבדיקת תיק השקעות. הצעתי להקים ועדת השקעות של הצ"ע. שתכיל לפחות גורם חיצוני בנוסף לכוח אדם בהצ"ע. – ועדת השקעות זו תבחן את מדיניות ההשקעות. על כל הביטייה".

מסקנה: ההתקשרות עם חברת ההשקעות הינה משנת 1999 ללא תיעוד של הליך ההתקשרות. כמו כן במהלך השנים לא התקיים הליך של קבלת הצעות או בחינת חלופות מול בתי השקעות נוספים. בהצ"ע לא פועלת ועדת השקעות לבחינת מדיניות ההשקעות באופן תקופתי.

המלצות:

- מוצע לנהל הליך של קבלת הצעות מול בתי השקעות, אשר במסגרתו גם יבחנו ביצועיהם על פני שנים.
- מוצע, כי בהצ"ע תפעל ועדת השקעות אשר תבחן את ביצועי התיק ואת מדיניות ההשקעות באופן תקופתי.

מסקנה: ניהול עורפי המזומנים בהצ"ע הינו שמרני והוכיח את איתנותו במשבר השוקים הזמני שהתרחש בעקבות הקורונה. יודגש, כי אחוז גדול מתיק ההשקעות (מעל ל-60%) מושקע בקרנות של מנהל תיק ההשקעות.

המלצה:

מוצע לקבל חוות דעת משפטית להשלכות הקיימות, אם בכלל, לניגוד העניינים בהשקעות אחוז מהותי מתיק ההשקעות בקרנות של מנהל התיק.

תגובת המחלקה לכספים:

המחלקה לכספים מקבלת את המלצת הביקורת לבחון מחדש את ניהול ההשקעות כולל את ההתקשרות עם בית ההשקעות. הנושא ייבחן בשיתוף מזכיר ההנהלה, ובכלל זה הקמת ועדת השקעות אשר תכלול חברי ועדה מקצועיים.

ועדת ההשקעות תיבחן בין היתר גם את ההיבטים של ניהול תזרים המזומנים של הארגון במישור של קביעת הון חוזר אופטימלי לפעילות שוטפת והיתרה להשקעות פיננסיות או אחרות.

ז. תהליך הרכש

1. כללי

- 1.1. לצורך בדיקת תהליך הרכש, ערכה הביקורת ניתוח של כרטסת הספקים בדגש על השנים 2017-2019.
- 1.2. נבחנו כ-50 ספקים ונותני שירות בעלי מאפיינים שונים לצורך בדיקות מדגמיות שונות אשר כללו בין היתר:
 - 1.2.1. הליך ההתקשרות עם הספק (קבלת הצעות, מכרז).
 - 1.2.2. קיומם/העדרם של הסכמים.
 - 1.2.3. בחינה של תהליך הקמת הספק והטפסים הנדרשים לכך.
 - 1.2.4. סיבות ליתרות זכות על פני תקופה ארוכה.
 - 1.2.5. הליך האישור לחשבונית ספק.
 - 1.2.6. מהות החשבוניות המוגשות, סבירותן וכיו"ב.
- 1.3. המחלקה לכספים אחראית על ריכוז הרכש בהצ"ע.
- 1.4. מנהלת הרכש מסרה כי בהיעדר נוהל רכש מסודר תהליך הרכש יבוצע לפי המדרגים כדלקמן:

הליך	סכום (ש"ח)
קבלת הצעה 1 לפחות	עד 10,000
קבלת 3 הצעות לפחות	10,000-60,000
מכרז סגור	מעל 60,000

1.5. הביקורת סקרה מספר התקשרויות בכדי ללמוד על יישום התהליך ולהלן הממצאים העיקריים:

1.5.1. ועדת מכרזים מורכבת ממנהל מחלקת כספים, יועצת משפטית ומנהלת רכש.

1.5.2. הוועדה מקבלת מהמחלקה הרלוונטית את ההצעות ואת ריכוז התוצאות (גם כאשר מדובר בהליך שאינו מכרזי).

1.5.3. בהתאם למשקולות של עלות איכות הוועדה מחליטה על ההתקשרות עם הקבלן הזוכה.

1.5.4. הצ"ע לא מנהלת מאגר ספקים לפי תחום והתהליך אינו נותן מענה לחשיפה כי תבוצע הטיה בחומר שיוגש לוועדה היות שהיא מסתמכת על החומר המוגש על ידי המחלקות ללא בדיקה של גורם בלתי תלוי כגון מנהלת הרכש.

1.5.5. בהליך מכרזי הנוגע לקורס מצוינות לדרג ביניים, נערך פרוטוקול פתיחת מעטפות מיום 20.8.2019 אך בניגוד למקובל, לא מצוין בפרוטוקול מי נכח בעת פתיחת המעטפות ומה הייתה תכולתן. בפרוטוקול אחר שסקרה הביקורת מיום 14.4.2019, הנוגע לניקיון במרכז הרצל והארקיון הציוני, כן צוינו הנוכחים וניתנה התייחסות לתכולת המעטפות.

1.5.6. בהקשר של מסמכי המכרז בנושא ניקיון שסקרה הביקורת, יצוין, כי ביום ה-19.6.2012 נכנס לתוקפו החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה. החוק מטיל, בין היתר, אחריות על מזמיני השירות בתחומי השמירה, האבטחה, הניקיון וההסעדה ומאפשר עיצומים כספיים, הגשת תביעה אזרחית נגד מזמין השירות ואף הגשת כתב אישום כנגד מזמין השירות. החוק מאפשר, כמו כן, הליך של עיצום כספי נגד מזמין השירות שהפר את החוק. עם זאת החוק נותן הגנה למזמין השירות אשר פועל כאמור בחוק, על מנת לשמור ולכרוך את קיומן של זכויות עובדי הקבלן – בין היתר באמצעות בודק שכר מוסמך. בעוד שנושא בדיקות שכר עובדי קבלן לא נכלל במסגרת נושא דוח ביקורת זה, הביקורת סבורה כי על הצ"ע לוודא כי בדיקות שכר תקופתיות אכן מתקיימות במסגרת מכרז זה והתקשרויות דומות בנושאים של ניקיון, שמירה וכיו"ב.

1.5.7. החלטת הוועדה לא תמיד מציינת את סכום ההתקשרות, כך למשל בפרוטוקול ועדת מכרזים מיום 3.10.2019 נבחר משרד נסיעות בליטא כספק יחיד לצורך סיור למודי במדינות הבלטיות, מבלי לציין את היקף ההתקשרות. הביקורת תמהה האם "ספק יחיד" הוגדר בנוהלי ועדת המכרזים ולפי אילו קריטריונים אובייקטיביים ובלתי תלויים, בחנה והחליטה כי מדובר בספק יחיד.

1.5.8. מבדיקת הביקורת עולה כי לא נעשה שימוש במודול רכש בפריוריטי ובכך מושמטים שלבים סטנדרטיים של הליך רכש תקין כגון הפקת דרישת רכש ואישורה, יצירת הזמנה ואישורה על ידי מורשים במערכת המידע תוך הפרדת סמכויות, קיומו של שריון תקציבי כנגד הזמנה, הערכת ספקים וכיו"ב.

מסקנה: הצ"ע אינה מנהלת מאגרי ספקים בתחומים שונים המאושרים בהתאם לקריטריונים שהוגדרו מראש. הביקורת סבורה כי מצב זה עלול להפחית את יכולת המחלקה לכספים למנוע הטיות בתהליכי הרכש.

המלצה:

מוצע כי הרכש בהצ"ע אשר אינו מתבצע דרך מכרז פומבי, יתנהל באמצעות מאגרי ספקים מאושרים. כמו כן מוצע כי מנהלת הרכש במחלקה לכספים תהווה גורם מאשר להכללת ספק במאגר.

תגובת המחלקה לכספים:

המחלקה לכספים נמצאת בתהליך של יצירת הסכמי מסגרת בתחומי שירות בהתאם לניסיון העבר ולדרישות המחלקות.

הסכמי המסגרת, יאפשרו השגת מחירים נמוכים יותר לצד ייעול של תהליכי ההתקשרות של המחלקה לכספים ושל מחלקות הארגון האחרות.

מסקנה: מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת עולה כי שלבי ההליך המיכרזי אינם מקוימים באופן אחיד. כך למשל בפרוטוקול פתיחת מעטפות אחד שסקרה הביקורת לא צוינו הנוכחים במעמד ולא ניתנה התייחסות לתוכן המעטפות ובפרוטוקול הקשור למכרז אחר, כן צוינו פרטים אלו. במקרה נוסף שסקרה הביקורת לא צוין סכום ההתקשרות בפרוטוקול ועדת מכרזים ובמקרה אחר כן צוינו סכומים.

המלצה:

יש למסד נוהל כתוב לוועדת מכרזים, אשר יתאר את שלבי עבודתה והתיעוד הנדרש לשלבים אלו. ניתן לצורך זה להכין פורמט קבוע של מסמכי הוועדה כגון פרוטוקול פתיחת מעטפות, פרוטוקול דיון והחלטה וכיו"ב.

מסקנה: להצ"ע התקשרויות בתחום השמירה והניקיון ולפיכך הינה חשופה כמזמין השירות, בהתאם לחוק, לתביעות אזרחיות, כתבי אישום ועיצומים כספיים, במקרה של הפרות של דיני עבודה כנגד עובדי הקבלן.

המלצה:

מוצע להקפיד לבצע בדיקות שכר תקופתיות לקיום הוראות דיני עבודה בנושא העסקת עובדי קבלן במסגרת ההתקשרויות של הצ"ע.

מסקנה: הצ"ע לא עושה שימוש במודול רכש בפריוריטי ובכך מושמטים שלבים

סטנדרטיים של הליך רכש תקין כגון הפקת דרישת רכש ואישורה, יצירת הזמנה ואישורה על ידי מורשים במערכת המידע תוך הפרדת סמכויות, קיומו של שריון תקציבי כנגד הזמנה, הערכת ספקים וכיו"ב.

המלצה:

מוצע לבצע את הרכש בהצ"ע באמצעות מודול הרכש הקיים בפרויורטי.

תגובת המחלקה לכספים:

כחלק מהיערכות המחלקה ליישום נוהלי רכש והתקשרויות עצמאיים, המחלקה החלה להטמיע בשנת 2020 את הליכי הרכש באמצעות מערכת הפרויורטי. נעשה שימוש ויצירת הזמנות רכש לכל סוגי ההתקשרויות והשירותים וכן גם בהסכמי התקשרות בגין פעילות עם ארגונים.

2. בדיקת יישום תהליך הרכש

2.1. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית ליישום תהליך הרכש לגבי התקשרויות עם ספקים שקבלו תשלום בשנת 2019. להלן ריכוז ממצאים עיקריים מהבדיקה:

שם ספק	תחום	הסכם בתוקף?	סוג ההליך והערות מנהלת הרכש	2019 (ש"ח)
ת.נ.ב בע"מ	מהנדס	לא	ספק יחיד – הארכת הסכם בהכנה	1,015,684
ב ושות' – עורכי דין	עו"ד	לא	לא ידוע	626,265
ע.ש בע"מ	ביטחון	כן	נסמך על הסכם הסוכנות היהודית	506,216
2.מ בע"מ	גרפיקה	לא	משתנה בהתאם לאירוע	347,102
ב.מ.נ	סוכן נסיעות	לא	קבלת 3 הצעות	335,237
מ.י בע"מ	יעוץ הגנת מידע	כן	נסמך על הסכם עבר עם הסוכנות היהודית	280,800
ז.ת בע"מ	מחשבים חומרה	לא	נסמך על הסכם עבר עם הסוכנות היהודית	244,292
ס.ה בע"מ	גרפיקה	לא	משתנה בהתאם לאירוע	202,869
מ.א.מ	חברת כוח אדם	לא	נסמך על הסכם עבר עם הסוכנות היהודית	164,543
מ.ל בע"מ	הסעות	לא	נסמך על הסכם עבר עם הסוכנות היהודית	155,063
ח.ה.ג	כיבודים	לא	משתנה בהתאם לאירוע	113,453
א.א בע"מ	הסעות	לא	נסמך על הסכם עבר עם הסוכנות היהודית	31,606

כמו כן נדגמו מדגמית 3 התקשרויות משנת 2020:

שם ספק	תחום	הסכם בתוקף?	סוג ההליך והערות מנהלת הרכש	2020 (ש"ח)
ס.א בע"מ	הפקת אירוע וירטואלי לקונגרס	כן	ועדת מכרזים	666,958
ת.נ.ת בע"מ	נסיעות	לא	לא ידוע	614,731
א.ב – אסטרטגיה וייעוץ בע"מ	אסטרטגיה ותקשורת	כן	ועדת מכרזים – ספק יחיד	292,500

2.2. מהטבלה לעיל עולה כדלקמן:

2.2.1. הצ"ע ביצעה התקשרויות בסכומים העולים בהרבה מעבר ל-60 אלפי ש"ח אשר לא התקיים בגינם הליך מכרזי. במקרה אחד (סוכנות נסיעות) התקיים הליך של קבלת 3 הצעות אך סך סכום ההתקשרות בשנת 2019 הגיע למעל ל-300 אלפי ש"ח.

2.2.2. קיימות התקשרויות בסכומים אשר בשנת 2019 הגיעו למאות אלפי ש"ח אשר לא נערך בגינן הסכם התקשרות מסודר (למשל בתחומים של גרפיקה וכיבודים).

2.2.3. הצ"ע ביצעה התקשרויות ללא הסכם שלגביהן מסרה מנהלת הרכש כי הן נסמכות על הסכם עבר עם הסוכנות היהודית. הביקורת סבורה כי מכיוון שהצ"ע והסוכנות היהודית הינן ישויות משפטיות נפרדות יש לציין במפורש בהסכמי הסוכנות היהודית הרלוונטיים שהצ"ע צד להם. כמו כן לדעת הביקורת הצ"ע אינה יכולה להסתמך על הסכמי עבר אשר אינם בתוקף ובמקרה והיא נסמכת על הסכם הסוכנות היהודית עליה לשמור אצלה העתק תקף ממנו.

2.2.4. בשנת 2020 נבחר יועץ אסטרטגיה ותקשורת כספק יחיד ללא פניה למציעים אחרים בהליך מכרזי למרות סכום ההתקשרות הגבוה. הנימוק להתקשרות שהוביל לאישורה על ידי ועדת מכרזים הינו שבמשרד עובד המכיר את יהדות התפוצות ומעורב מאוד בעולם היהודי ומכיר את המוסדות הלאומיים ואת התרבות הארגונית. הביקורת תמהה האם ישנו היגיון בהחלטה על ויתור על ההליך המכרזי ואם אכן אותו עובד, הינו היחיד בארץ בעל האיכויות המוזכרות.

מסקנה: הצ"ע מבצעת התקשרויות אשר הינן בניגוד למדיניות הרכש שנקבעה. כך למשל מבוצעות התקשרויות במאות אלפי שקלים ללא קיום הליך מכרזי וכן התקשרויות רבות שלא נערך בהן חוזה התקשרות בין הספק להצ"ע. לדעת הביקורת מצב זה יוצר חשיפה מיותרת להצ"ע בהיבטים של התקשרויות (מסחריים, ביטוח,

זכויות יוצרים וכיו"ב). יודגש כי תשובת המחלקה לגבי חלק מהמקרים כי ההתקשרות נסמכת על התקשרות קודמת של הסוכנות היהודית, אינה מקובלת על הביקורת היות ולדעת הביקורת ההתקשרות עם הצ"ע מחייבת הסכם בתוקף מול הצ"ע.

המלצה:

מוצע למפות את ההתקשרויות עם הספקים בדומה למיפוי שערכה הביקורת ולהסדיר את ההתקשרויות בהתאם למדיניות הרכש שנקבעה. כמו כן יש להקפיד על עבודה מול ספקים שיש מולם חוזה התקשרות בתוקף.

תגובת המחלקה לכספים:

המחלקה לכספים, פועלת ותמשיך לפעול על פי הסכמים של הסוכנות היהודית, שכן הצ"ע נהנית "מיתרון הגודל", בתחומים כגון: רכישת מערכות מחשוב, אבטחה ושמירה, כלי רכב בליסינג, תחבורה ואוטובוסים.

המחלקה לכספים אכן מקבלת את המלצות המבקר ופועלת למיפוי וטיוב כל התשלומים וההתקשרויות בארגון והסדרת הסכמים בתוקף ובהתאם למדיניות הרכש שנקבעה.

ח. תשלומים בישראל

1. כללי

- 1.1 המחלקה לכספים אחראית על מתן שירות למחלקות בנושא התקשרויות ותשלומים לספקים בארץ.
- 1.2 כמו כן המחלקה אחראית על הקמתם ספקים במערכת המידע ועדכון פרטיהם.
- 1.3 עד לפני כשנתיים היו משלמים לספקים כנגד חשבונית כל עוד התשלום היה במסגרת התקציב. בעקבות דרישת קק"ל (המעבירה הקצבות שנתיות משמעותיות להצ"ע) המחלקה לכספים בודקת כיום גם קיום הסכם עם הספק כחלק מתהליך התשלום.
- 1.4 מבדיקת הביקורת עולה, כי אין נוהל המתווה, כיצד על המחלקות הייעודיות להעביר חשבון לתשלום למחלקה לכספים ואין אחידות בדרך העברת החשבון. כך למשל לא נקבע מי הסמכות במחלקה הייעודית הרשאית להעביר חשבון לתשלום ואין מדיניות לגבי זהות מאשר החשבונית במחלקה הייעודית בהתאם למדרג סכומים.
- 1.5 התהליך בכללותו מתנהל כך שהמחלקה הייעודית מכניסה חשבונית או, חשבונית והסכם, לתא תקשורת בחדר של מנהלת יחידת התשלומים בישראל במחלקה לכספים והיא דואגת לטפל בחשבונית.

מסקנה: בהיעדר נוהל המתווה, כיצד על המחלקות הייעודיות להעביר חשבון לתשלום למחלקה לכספים אין אחידות בדרך העברת החשבון ואין בהירות מי הסמכות במחלקה הייעודית הרשאית להעביר למחלקה לכספים חשבון לתשלום.

המלצה: מוצע למסד נוהל תשלומים אשר יתווה את התהליך והדרך בה המחלקות הייעודיות מעבירות חשבוניות לתשלום למחלקה לכספים. על הנוהל לכלול את זהות מאשרי החשבוניות בכל מחלקה אשר ללא חתימתם חשבונית לא תאושר לתשלום במחלקה לכספים.

2. תהליך תשלומי החשבוניות בישראל

2.1 המחלקה לכספים מסרה כי רוב התשלומים נערכים באמצעות מס"ב ואין תשלומים בשם הארגון שמבוצעים באמצעות כרטיסי אשראי מוסדיים.

2.2 התשלום בהמחאות מתבצע רק עבור תשלומים בודדים שקשורים בעיקר לרשויות כגון מס הכנסה וביטוח לאומי. הפקת ההמחאות הינה ממוחשבת וההמחאות מודפסות בנייר עבודה מיועד במדפסת מיוחדת עבור המחאות (אין המחאות ידניות).

2.3 לפי דרישת המחלקה מדפסת ההמחאות הינה מדפסת מקומית ולא מדפסת רשת. רק למנהלת יחידת התשלומים יש אישור גישה למדפסת.

2.4 כמו כן המחלקה מסרה, כי הניירות המיועדים עבור ההמחאות הריקות מאוחסנים בארון סגור.

2.5 התשלום לספקים במידה ואין הסכם:

2.5.1 מנהלת יחידת התשלומים בישראל בודקת עם הלשכה המשפטית (בעיקר בהתקשרויות הקשורות לשירותים) אם יש צורך בהסכם, ואם יש צורך עושים הסכם בדיעבד. הביקורת מעירה, כי לא נקבע בנוהל או באמצעות הנחייה, מתי המחלקה נדרשת להסכם התקשרות. עריכת הסכם בדיעבד, לאחר שכבר בוצעה התקשרות בפועל וסופק שירות או טובין, מציבה את הצ"ע בעמדה בה היא כבר מחויבת להתקשרות (אך יתכן שלא תהיה הסכמה בין הצדדים לגבי נוסח ההסכם). לעריכת הסכם טרם קבלת השירות או הטובין חשיבות היות שכך מתאפשר שריון תקציבי במערכת הפריוריטי.

2.5.2 אם מנהלת היחידה הגיעה להחלטה שאין צורך בהסכם והספק אינו מופיע במערכת היא מקימה את הספק בהתאם לטופס פרטי ספק המועבר אליה (הכולל דרישה לצירוף אישור ניהול ספרים וניכוי מס, אישור ניהול חשבון בנק, אישור לעוסק פטור ככל שרלוונטי).

2.6. כשהספק נקלט בפריוריטי:

2.6.1. כשהספק הוקם בפריוריטי החשבונית נקלטת על ידי יחידת התשלומים בישראל ומנהלת היחידה בודקת את מסמכי החשבונית הממתינה לסימונה במערכת לצורך תשלום.

2.7. לאחר סימון החשבוניות לתשלום, נוצרת במערכת טיוטת קובץ תשלום.

2.8. בשלב הבא מיוצר קובץ סגור למס"ב ומנהלת יחידת התשלומים בישראל מעלה את הקובץ למס"ב הנחתם דיגיטאלית באמצעות כרטיס חכם על ידי אחד ממורשי החתימה. הביקורת מציינת כי אחת ממורשי החתימה הינה מנהלת יחידת התשלומים אשר לה אפשרות טכנית לבצע את כל ההליך משלב הקמת הספק, קליטת החשבון, עריכת התשלום ועד אישור המס"ב (נמסר כי בפועל אישור המס"ב לתשלום נעשה על ידי מורשי החתימה האחרים). כמו כן לעוברת זו יש הרשאה וגישה למדפסת ההמחאות.

2.9. נערכה סקירה של מס"ב מיום 29.10.2020 ונמצא כי בהתאם לפריוריטי סך מס"ב זה הגיע ל-2.381 מיליון ש"ח, התואם את התשלום נטו במס"ב בפועל בניכוי מס בערכים זניחים. תקין.

מסקנה: מהממצאים עולה, כי לא נקבע בנוהל או באמצעות הנחייה, מתי המחלקה נדרשת להסכם התקשרות. לדעת הביקורת עריכת הסכם בדיעבד, לאחר שכבר בוצעה התקשרות בפועל וסופק שירות או טובין, מציבה את הצ"ע בעמדה בה היא כבר מחויבת להתקשרות (אך יתכן שלא תהיה הסכמה בין הצדדים לגבי נוסח ההסכם). לעריכת הסכם טרם קבלת השירות או הטובין יש חשיבות היות שכך מתאפשר שריון תקציבי במערכת הפריוריטי.

המלצה:

מוצע לקבוע בנוהל את החובה לערוך הסכם התקשרות עם הספק ובהתאם לידע את המחלקות הייעודיות כי קיומו של הסכם הינו תנאי לביצוע תשלום במחלקה לכספים.

תגובת המחלקה לכספים:

המחלקה לכספים רואה חשיבות בעדכון המחלקות בצורך לערוך התקשרויות רק בהתאם להסכמים ולא בדיעבד. המחלקה לכספים ביצעה תדרוך בנושא בכנס מיוחד שהתקיים לאחרונה בפורום של מנהלי מחלקות.

מסקנה: אחת ממורשי החתימה בהצ"ע הינה מנהלת יחידת התשלומים בישראל, אשר לה אפשרות טכנית לבצע את כל ההליך משלב הקמת הספק, קליטת החשבון, עריכת התשלום ועד אישור המס"ב ואף הרשאה וגישה למדפסת ההמחאות. יודגש כי הפרדת סמכויות הינה הכרחית לצורך הגנה על הארגון מפני מעילות והונאות.

המלצה:

יש לבחון כיצד ניתן לשמור על הפרדת הסמכויות והרשאות גישה בפונקציה של מנהל יחידת התשלומים בישראל, כך שלא יתאפשר מבחינה טכנית לעובד אחד לבצע את כל הפעולות המאפשרות ביצוע תשלום.

תגובת המחלקה לכספים:

החל משנת 2021 מנהלת יחידת התשלומים לא מבצעת שינויים בנתוני הספק הכולל פתיחה ועדכונים שונים בנתונים כגון פרטי חשבון בנק.

עובדת המחלקה שהינה רואת חשבון מבצעת את ההליכים הנ"ל בנתוני ספק ובמקביל היא לא תבצע שום הליך אחר באישור תשלומים בישראל.

שינוי זה בתהליכי העבודה מסדיר את הפרדת הסמכויות המאפשרות ביצוע תשלום.

3. יתרות ספקים בזכות

3.1. המחלקה מסרה, כי הבקרה על ספקים בזכות נערכת אחת לשנה במאזן על ידי סגן מנהל המחלקה לכספים. הביקורת הפיקה את כל יתרות הספקים נכון ליום 2.11.2020 ולהלן מספר ממצאים מהבדיקה המדגמית:

מס' מערכת	ת. חשבונית	הסבר אחראית תשלומים בישראל	סכום (ש"ח)
131001993	27.06.2013	בשל חוב הספק לארגון הוקפאו התשלומים בהנחיית המחלקה (ספריית אלינר)	351
131001990	27.06.2013	בשל חוב הספק לארגון הוקפאו התשלומים בהנחיית המחלקה (ספריית אלינר)	423.8
131003775	18.07.2013	בשל חוב הספק לארגון הוקפאו התשלומים בהנחיית המחלקה (ספריית אלינר)	175.5
131003767	02.09.2013	בשל חוב הספק לארגון הוקפאו התשלומים בהנחיית המחלקה (ספריית אלינר)	535.6
131003768	08.10.2013	בשל חוב הספק לארגון הוקפאו התשלומים בהנחיית המחלקה (ספריית אלינר)	1,493.10
141001864	02.06.2014	בשל חוב הספק לארגון הוקפאו התשלומים בהנחיית המחלקה (ספריית אלינר)	200
193000020	12.02.2019	חשבונית שלא שולמה, לא התקבלה תשובה מהמחלקה (שליחים)	896
191004580	28.02.2019	המחלקה (ארכיון ציוני) צריכה לקבל החלטה האם להמשיך את השירות עם חברת מחזור הנייר או עם חברה אחרת, ובינתיים ביקשו להקפיא התשלומים	187

מס' מערכת	ת. חשבונית	הסבר אחראית תשלומים בישראל	סכום (ש"ח)
191004514	05.10.2019	מחכה לתשובה מהמחלקה בשל בעיה בחשבונית (מרכז הרצל)	800
191003569	18.11.2019	תשלומים בפעילות, טרם הושלם כל הסכום	40,000.00
191004497	19.11.2019	מחכה לתשובה מהמחלקה בשל בעיה בחשבונית (מפעלים ציוניים)	1,170.00
191004395	26.12.2019	תשלומים בפעילות, טרם הושלם כל הסכום	80,000.00
191004504	31.12.2019	בשל מחלוקת התעכב התשלום, יטופל השבוע	2,495.61
201000388	25.02.2020		2,250.00
201001196	25.05.2020		7,030.00
201002326	01.06.2020		2,000.00

מסקנה: מהממצאים עולה כי קיימות חשבוניות שהופקו לפני מעל לשנה וטרם שולמו בשל מחלוקות או בשל בירורים שלא הושלמו בין המחלקה לכספים ומחלקה הייעודית.

המלצה:

יש להפיק דוח כדוגמת הדוח שהופק על ידי הביקורת, אחת לחודשיים לכל הפחות ולוודא כי אין תשלומים אשר מעוכבים מעבר לנדרש.

תגובת המחלקה לכספים:

המחלקה לכספים תקפיד לבצע בדיקת מעקב שוטפת על חשבוניות שלא שולמו במטרה לבדוק שאין תשלומים אשר מעוכבים מעבר לנדרש.

4. הקמה וערכון פרטי ספק

4.1. כמענה לסיכונים "הקמת ספק פיקטיבי" ו"שינוי לא מורשה/זדוני של פרטי חשבון הבנק של הספק", תוכננה במחלקה לכספים בקרה לפיה אחת לחודש מפיקה מנהלת יחידת תשלומים בישראל קובץ, הכולל את כל השינויים בכרטיסי הספקים. סגן מנהל המחלקה עובר על הקובץ שהופק ומאשר אותו.

4.2. הביקורת סקרה את בקרת הספקים לחודש אוגוסט 2020 (ספקים חדשים או כאלו שנעשו ערכונים בכרטיס שלהם).

4.3. נמצא כי הקובץ כולל כ-220 שורות אשר חלקן חוזרות על עצמן ורובן מיותרות לבדיקה.

4.4. להלן צילום מקטע מתוך הקובץ לשם המחשה:

חשבוני	תאור החשבון שדה	עין יישן	עין חדש	שם משתמש תאריך
8714	בן עזרא אליו מס. חשבון בנק		284211	02/08/2020 10:44 adido
8714	בן עזרא אליו קוד הבנק		31	02/08/2020 10:44 adido
8714	בן עזרא אליו סניף בנק		074	02/08/2020 10:44 adido
8714	בן עזרא אליו שם הסניף		תלפיות	02/08/2020 10:44 adido
8714	בן עזרא אליו כתובת		דרך חברון 8	02/08/2020 10:44 adido
8714	בן עזרא אליו עיר ומדינה		ירושלים	02/08/2020 10:44 adido
8714	בן עזרא אליו מיקוד		93460	02/08/2020 10:44 adido
8714	בן עזרא אליו ברירת מחדל		Y	02/08/2020 10:44 adido
8715	גאמידה בע"מ מס. חשבון בנק		50110020	02/08/2020 11:24 adido
8715	גאמידה בע"מ קוד הבנק		10	02/08/2020 11:24 adido
8715	גאמידה בע"מ סניף בנק		707	02/08/2020 11:24 adido
8715	גאמידה בע"מ שם הסניף		עסקים פתח	02/08/2020 11:24 adido
8715	גאמידה בע"מ כתובת		סוטיץ 1 אזור	02/08/2020 11:24 adido
8715	גאמידה בע"מ עיר ומדינה		פתח תקוה	02/08/2020 11:24 adido
8715	גאמידה בע"מ מיקוד		49277	02/08/2020 11:24 adido
8715	גאמידה בע"מ ברירת מחדל		Y	02/08/2020 11:24 adido
7059	ישראל אוטו מס. חשבון בנק		10860093	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו מס. חשבון בנק		10860093	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו קוד הבנק		10	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו קוד הבנק		10	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו סניף בנק		707	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו סניף בנק		707	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו שם הסניף		עסקים פתח	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו שם הסניף		עסקים פתח	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו כתובת		סוטיץ 1 אזור	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו כתובת		סוטיץ 1 אזור	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו עיר ומדינה		פתח תקוה	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו עיר ומדינה		פתח תקוה	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו מיקוד		49277	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו מיקוד		49277	02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו ברירת מחדל	Y		02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו ברירת מחדל	Y		02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו ברירת מחדל	Y		02/08/2020 12:47 adido
7059	ישראל אוטו ברירת מחדל	Y		02/08/2020 12:47 adido

מבדיקת הביקורת עולה כי פחות מ-30 שורות בקובץ דורשות בקרה לעומת 220 השורות המופיעות בו.

מסקנה: לדעת הביקורת הפקת קובץ "השינויים בפרטי חשבון בנק ספקים" לסגן מנהל המחלקה לכספים, אינה תקינה וכוללת מאות שורות מיותרות ולפיכך מעמיסה עליו באופן מיותר לסקור שורות רבות. הביקורת סבורה כי חשוב לתכנן את הבקורות בהצ"ע באופן אפקטיבי בכדי שלא יהפכו למטלה בירוקרטית חסרת תכלית.

המלצה:

יש להפיק לסגן מנהל המחלקה לכספים דוח "שינוי בפרטי בנק ספקים" הכולל רק את המידע הנדרש לבדיקה. כך למשל ניתן לבצע סינון (על ידי גורם שאין לו הרשאה לשינוי פרטי ספק) שיציג רק את השינויים במספר חשבון בנק (סינון זה יכלול כמובן גם ספקים חדשים) וציון ליד החשבונות החדשים את שם המחלקה הרוכשת ומהות השירות או הטובין (עורך הבדיקה יוכל להבריל בין חשבונות חדשים לישנים לפי מספר הספק).

5. בדיקה מדגמית של תשלומים בישראל

הביקורת בחרה מספר ספקים מתחומים שונים (אשר לאף אחד מהם אין חוזה בתוקף) בכדי לבדוק את תיעוד האישורים של החשבונות לתשלום (כאמור הצ"ע אינה עושה

שימוש במודל הרכש של פריוריטי והאישורים הינם ידניים על גבי החשבוניות). להלן הממצאים:

4.1 ספק ב. ושות' – עורכי דין:

- 4.1.1 מספר חשבונית במערכת: VI201001954.
- 4.1.2 סעיפי תקציב: סעיף תקציבי "ארכיון ציוני – תכנון ופיתוח עתידי", סכום חיוב 6,084 ש"ח, סעיף תקציבי "שירותים משפטיים שונים", סכום חיוב 21,603 ש"ח.
- 4.1.3 סכום החשבונית: 27,687 ש"ח.
- 4.1.4 תאריך החשבונית 2.2.2020.
- 4.1.5 אישור החשבונית: מאושר בחתימה של מנהלת יחידת התשלומים בישראל ומנהל המחלקה לכספים.
- 4.1.6 הערות: חשבונית הספק מציינת סך של 29.58 שעות עבודה עו"ד ומתמחים בסניף ירושלים. עם זאת התעריף לשעה הינו אחיד ועומד על 800 ש"ח ללא הבדל בין שותף, עו"ד זוטר או מתמחה. כמו כן בחשבון העסקה שהפיק הספק נרשם כי החשבון צמוד לדולר לפי בסיס של 3.455 ש"ח לדולר עד ליום התשלום בפועל. הביקורת תמחה האם הירידות שחלו בשער הדולר בשלהי 2020 קיבלו ביטוי בתשלומים לספק וכיצד נקבע בסיס הצמדה זה בהיעדר הסכם עם נותן השירות (ראה סעיף 2.ז בדוח זה).

4.2 ספק ב. ושות' – עורכי דין:

- 4.2.1 מספר חשבונית במערכת: VI191003217.
- 4.2.2 סעיפי תקציב: סעיף תקציבי "שירותים משפטיים שונים", סכום 80,202 ש"ח, סעיף תקציבי "ק.פ. נכסים – ארכיון, קפלן, הרצל", סכום 128,553 ש"ח.
- 4.2.3 סכום החשבונית: 208,755 ש"ח.
- 4.2.4 תאריך החשבונית 7.10.2019.
- 4.2.5 אישור החשבונית: יש אישור תשלום מאת מנהל המחלקה לכספים אשר נשלח במייל למנהל יחידת התשלומים בישראל. לביקורת לא ברור מדוע אין חתימה של הרפרנט הישיר בהצ"ע העובד מול נותן השירות לאישור היקף השעות וההוצאות המדווחות.
- 4.2.6 הערות: החשבון שהוגש הינו בגין כ-219 שעות, אשר התחלקו בין 4 עובדים, כולם במעמד שותף ולפי תעריף של 800 ש"ח לשעה. כמו כן החשבון כולל הוצאות בגין נסיעות למשל נסיעה לתל-אביב ושימוש בנתיב מהיר בעלות של 359 ש"ח.

4.3 ספק ל. ושות':

- 4.3.1 מספר חשבונית במערכת: VI181000502.
- 4.3.2 סעיף תקציבי: "שירותים משפטיים שונים".
- 4.3.3 תאריך החשבונית: 15.2.2018.
- 4.3.4 סכום החשבונית 4,441 ש"ח.
- 4.3.5 אישור החשבונית: מאושר בחתימה של מזכ"ל הצ"ע, מנהל המחלקה לכספים ומנהל יחידת התשלומים בישראל.
- 4.3.6 הערות: להבדיל מנותן השירות הקודם, המשתייך לאותו תחום מקצועי והמחייב את הצ"ע לפי 800 ש"ח לשעה, כאן התעריף לשעה הינו 160 ש"ח.

4.4 ספק ל. ושות':

- 4.4.1 מספר חשבונית במערכת: VI181000300.
- 4.4.2 סעיף תקציבי: "שירותים משפטיים שונים".
- 4.4.3 תאריך החשבונית: 14.1.2018..
- 4.4.4 סכום החשבונית 14,734 ש"ח.
- 4.4.5 אישור החשבונית: מאושר בחתימה של מזכ"ל הצ"ע, מנהל המחלקה לכספים ומנהל יחידת התשלומים בישראל.

4.5 ספק פ.א:

- 4.5.1 מספר חשבונית במערכת: VI201002674.
- 4.5.2 סעיף תקציבי: "פרסום והסברה" בגין הרצאה מקוונת בנושא שורשים יהודים לקהילה היהודית באנגליה.
- 4.5.3 תאריך החשבונית: 9.8.2020.
- 4.5.4 סכום החשבונית 351 ש"ח.
- 4.5.5 אישור החשבונית: מאושר בחתימה ידנית ללא פרטים מזהים של החותם.

4.6 ספק ס.ה בע"מ:

- 4.6.1 מספר חשבונית במערכת: VI191003244.
- 4.6.2 סעיף תקציבי: "דפוס – חוברת הוועידה" בגין הפקת תוכניות לפתיחת כנס הרצל.
- 4.6.3 תאריך החשבונית: 29.10.2019.
- 4.6.4 סכום החשבונית: 16,965 ש"ח.
- 4.6.5 אישור החשבונית: מאושר בחתימה ידנית ללא פרטים מזהים של החותם.

4.7 ספק 2.מ בע"מ:

- 4.7.1 מספר חשבונית במערכת: VI191001110.
- 4.7.2 סעיף תקציבי: "הפקות" בגין דפוס.
- 4.7.3 תאריך החשבונית: 16.4.2019.
- 4.7.4 סכום החשבונית: 32,263 ש"ח.
- 4.7.5 אישור החשבונית: מנהל המערך לשירותים רוחניים ועוד חתימה ידנית ללא פרטים מזהים של החותם.

4.8 ספק ת.נ.ב בע"מ:

- 4.8.1 מספר חשבונית במערכת: VI191004469.
- 4.8.2 סעיף תקציבי: "פיתוח נכסים" בגין היתרים כניסה לעיר – תב"ע.
- 4.8.3 תאריך החשבונית: 19.12.2019.
- 4.8.4 סכום החשבונית: 76,383.45 ש"ח.
- 4.8.5 אישור החשבונית: מאושר בחתימה של מזכ"ל הצ"ע ומנהל המחלקה לכספים.
- 4.8.6 הערות: החשבון כולל 209 שעות המתפלצות בין 5 עובדים, עובר אחד לפי תעריף של 500 ש"ח לשעה והשאר לפי 270 ש"ח לשעה.

4.9 ספק ה.ג.י:

- 4.9.1 מספר חשבונית במערכת: VI1811001040.
- 4.9.2 סעיף תקציבי: 3411008, בגין שכ"ט ת.ל. תרבות לישראל.
- 4.9.3 תאריך החשבונית: 15.4.2018.
- 4.9.4 סכום החשבונית: 17,400 ש"ח.
- 4.9.5 אישור החשבונית: מאושר בחתימה וחתימת של מנהל המחלקה לחינוך.

מסקנה: מסקירת חשבוניות שאושרו לתשלום עולה כי לעיתים החשבוניות נחתמות בחתימת יד וללא פרטים מזהים. לדעת הביקורת המחלקה לכספים אינה צריכה להסתמך על זיהוי חתימה ידנית אשר לעיתים אינה מציינת את שם החותם.

המלצה:

יש לקבוע בנהל תשלומים כי חשבוניות יועברו בחתימת מנהל מחלקה הכוללת פרטים מזהים באופן ברור (חתימה וחתימת).

מסקנה: הביקורת מצאה כי ליועץ מסוים נקבע תעריף גבוה במיוחד (800 ש"ח לשעה בעוד שיועץ אחר מאותו תחום מחייב לפי 160 ש"ח לשעה) כאשר היועץ מחייב מאות שעות בחודש בתעריף זה. כמו כן היועץ מחייב בגין נסיעות ושימוש בנתיב מהיר מבלי שנערך עימו הסכם המאשר זאת.

המלצה:

מוצע לבחון את ההתקשרות עם היועץ מבחינה כלכלית מול אלטרנטיבות במידה וקיימות ובכל מקרה יש לערוך הסכם מסודר עם היועץ.

ט. תשלומים בחו"ל

1. כללי

- 1.1 תהליך התשלומים לחו"ל במחלקה לכספים מתבסס על קבלת דרישה אצל אחראי תשלומים חו"ל והעברת תשלום הנרשם בסעיף סל (לפי מדינה) ללא הקמת ספק בפריוריטי. הביקורת מציינת כי התהליך הקיים לא מאפשר עריכת בקרה נאותה על תשלומים לספקים בחו"ל ומחייב הסתמכות מלאה על מהימנות הדיווחים המועברים למחלקה.
- 1.2 תשלומים על ידי גזברויות בחו"ל, מבוצעים באמצעות ממשק עם מערכת "אורקל" בסוכנות היהודית ולפיכך לא מתקיימת עליהם בקרה של הצ"ע.
- 1.3 התשלומים לחו"ל מתבצעים באמצעות שני חשבונות "שוטף" ו"שליחים" אשר לא נבדקו במסגרת דוח זה. להלן ריכוז ההעברות לחו"ל שבוצעו בשנת 2019 בחשבון של לאומי "שוטף":

מטבע	CAD	EUR	GBP	USD
סה"כ	47,778	1,302,055	152,014	2,114,708

- 1.4 להלן עשרת המוקדים הגיאוגרפים של פעילות ציונית להם בוצעו העברות בסכומים הגבוהים ביותר בשנת 2019:

פעילות ציונית	CAD	EUR	GBP	USD
צפון אמריקה	47,778			1,279,684
צרפת		523,198		
פריז*		445,955		
ארגנטינה		2,380		317,092
גרמניה		228,571		5,000
אנגליה			152,014	32,692
ארה"ב				109,828
אוסטרליה				69,753
פרו				50,867
צ'ילה				45,672

* כולל גזברות פריז 405 אלפי יורו.

מסקנה: אחראי תשלומים חו"ל הינו אחד ממורשי החתימה בהצ"ע ולמעשה יכול להגדיר ביצוע תשלום כנגד סעיף תקציבי ולאשרו בעצמו.

המלצה:

יש לבחון כיצד ניתן לשמור על הפרדת סמכויות והרשאות גישה בפונקציה של אחראי תשלומים חו"ל, כדי למנוע אפשרות טכנית שעובר אחד יוכל לעשות את כול הפעולות המאפשרות ביצוע תשלום.

מסקנה: לדעת הביקורת העדר רישום במערכת המידע של ספקים/ארגונים בחו"ל אליהם מועברים כספים, והכנסתם לסעיפי סל, פוגמת באפשרות לבצע בקרה על התשלומים בחו"ל.

המלצה:

לבחון הקמת ספקי חו"ל במערכת המידע לפי קריטריונים של היקף ותדירות תשלומים.

תגובת המחלקה לכספים:

המחלקה לכספים תפעל ליישום המלצת הביקורת בנושא הפרדת סמכויות והרשאות של תשלומים לחו"ל ויבוצע הליך של אישור שני לפעולה ולתשלום בנוסף לאחראי תשלומים בחו"ל.

המחלקה לכספים תיבחן את המלצת הביקורת להקמת ספקי חו"ל במערכת המידע לספקים קבועים ומהותיים.

2. בדיקה מדגמית של תשלומים בחו"ל

2.1. בהתאם לנתונים לעיל, בחרה הביקורת מספר העברות למוקדי פעילות שונים בכדי לבדוק את האסמכתאות הנלוות לתשלום ולהבין את הבקורות המיושמות בהצ"ע לפני העברת הסכומים:

הערה	תאריך ביצוע	שם המוטב	מהות ההעברה לחו"ל	סכום עסקה	מטבע
א	16.04.2019	O.C.I	פעילות ציונית בארגנטינה	104,568.00	USD
	16.04.2019	S.R.L	פעילות ציונית בארגנטינה	52,160.00	USD
	16.04.2019	F.D.J	פעילות ציונית בארגנטינה	22,869.00	USD
	16.04.2019	A.E.C.D.E	פעילות ציונית בארגנטינה	22,022.00	USD
	16.04.2019	A.E.R.M	פעילות ציונית בארגנטינה	16,459.00	USD
	16.04.2019	B.A.P	פעילות ציונית בארגנטינה	15,748.00	USD
ב	02.07.2019	Z.W.J.D	פעילות ציונית בגרמניה	93,880.33	USD

הערה	תאריך ביצוע	שם המוטב	מהות ההעברה לחו"ל	סכום עסקה	מטבע
ג	18.04.2019	J.L.I	פעילות ציונית בצפון אמריקה	89,084.00	USD
ד	15.04.2019	.A	פעילות ציונית בצרפת	58,461.00	USD
	15.04.2019	L.A	פעילות ציונית בצרפת	55,632.00	USD
ה	28.01.2019	A.I	פעילות ציונית בצפון אמריקה	65,383.00	USD
ו	13.02.2019	Y.A.E.S	פעילות ציונית בצפון אמריקה	2,804.80	USD
ז	18.12.2019	R.B	גזברות צ"לה	3,106.00	USD

2.2. להלן הערות הביקורת לבידיקה המדגמית שבוצעה להעברות המפורטות בטבלה לעיל:

א. העברות שבוצעו לארגונים שונים בגין קול קורא אמל"ט 2018: המסמך שהתקבל אצל אחראי תשלומים חו"ל הינו הבקשה להעברת הכסף בצירוף מסמכים שונים. הביקורת מציינת, כי בקרת המחלקה אינה מסתמכת על דוחות ביצוע בפורמט קבוע ומוגדר. כך למשל דוח ביצוע שהעביר אחד הארגונים כולל מידע לקוני בספרדית. הביקורת סבורה כי פורמט של דוח ביצוע באנגלית עשוי לאפשר עריכת בקרה על ידי עובדים אשר אינם דוברי ספרדית, צרפתית גרמנית וכיו"ב.

ב. מנהל המחלקה לחינוך העביר בקשה לתשלום הכוללת פירוט הוצאות בגין פעילות חינוך יהודי ציוני בגרמניה.

ג. התקבל מסמך אישור של סגן מנהל המחלקה לכספים בהצ"ע להעברת התשלום לארגון JLI בגין הפקות מיועדות חינוכיות. הביקורת לא קיבלה דוחות ביצוע או אסמכתאות מבססות אחרות לתשלומים.

ד. העברות שבוצעו לארגונים שונים בגין קול קורא אירופה 2018: המסמך שהתקבל אצל אחראי תשלומים חו"ל הינו הבקשה להעברת הכסף בצירוף מסמכים שונים. הביקורת מציינת, כי בקרת המחלקה אינה מסתמכת על דוחות ביצוע מספקים או אסמכתאות מבססות אחרות לתשלומים. כך למשל במסגרת קול קורא אירופה 2018 נדרשה עמותה לספק דוח ביצוע מבוקר:

4.	על העמותה להעביר אלינו את המסמכים הבאים:
4.1	דו"ח ביצוע מבוקר על ידי רואה חשבון בצירוף חתימה וחוזמת, המתייחס לביצוע הפעולות המוכרות להלן ולתקופת המיזם. בנוסף, יש לצרף מכתב מאתו ר"ח המאשר את הנתונים שמופיעים בדו"ח ביצוע הנ"ל.

	Débits	Crédits
Events		
Shabbatons, social events	71 000 €	
Educational activity	74000 €	
Lecturer (including lecturers)	56000	
Trip educational to Israel	218000	
Operating expenses		
Général and administratives	40600€	
Salaries	92500€	
Donations		367.000€
TOTAL	552.100€	€
Financial Gap	185.100€	

להלן הדוח שהתקבל במחלקה לצורך העברת תשלום של כ-225 אלפי ש"ח (שהינו סכום התמיכה המאושר בקול קורא):

בעוד שלדוח מצורפת חתימת רו"ח מבקר, הביקורת תמזה האם דוח ביצוע לקוני זה היה מתקבל על ידי משרדי הממשלה המעבירים תמיכות להצ"ע.

ה. במסגרת הסכם שנחתם (בכל קונגרס ציוני) בין קק"ל להצ"ע, התשלום בסך 65,383 דולר הינו לארגון "ארצנו". מדובר על תשלום תמיכת קק"ל רבעונית – בהתאם לדיווחים שמוגשים לרואה החשבון החיצוני של קק"ל. הביקורת לא ראתה שהתקבל בהצ"ע מסמך משרד רואה החשבון המאשר את הדיווחים.

ו. תשלום בסך 2,804.80 דולר שהינו החזר הוצאות לנציגה של הצ"ע בניו יורק, המגישה דו"ח בצירוף קבלות.

ז. תשלום בסך 3,106 דולר בגין חודשיים (1,553 דולר לחודש) עבור פנסיה לעובדת לשעבר של הצ"ע בדרום אמריקה. נמסר מהמחלקה כי זהו תשלום קבוע כבר מספר שנים.

מסקנה: הצ"ע מעבירה עשרות ומאות אלפי שקלים לארגונים שונים בחו"ל המסתכמים למיליוני שקלים בשנה וזאת מבלי לפתוח כרטיס ספק במערכת לספקים אלו (התנועות מבוצעות כנגד כרטיסי סל המאגדים את ההעברות לכלל הספקים). מעבר לקושי המובנה בביצוע בקרות על פעילות מעבר לים, העברות אלו נעשות לעיתים ללא קבלת דוחות ביצוע מספקים המעידים על קבלת התוצרים שנקבעו בהסכמים.

המלצה:

יש לקבוע בנוהל את פורמט הגשת הדרישה לתשלום אשר תכלול דוחות ביצוע

מפורטים באנגלית ואסמכתאות התומכות בסכומים המפורטים בדרישה. כמו כן מוצע להקים ספק במערכת לכל התקשרות העולה על סכום מסוים שיקבע ו/או אשר אינה צפויה להיות חד פעמית.

י. חשבונות בנק והתאמות בנקים

1. חשבונות בנק

1.1. נכון לסוף 2020 להצ"ע 17 חשבונות בנק. להלן רשימת החשבונות והיתרות בהם ליום 31.12.20:

מספר ח-ן	שם החשבון	יתרות בש"ח
1101032	בנק הבינלאומי הראשון – שוטף – עו"ש ש"ח	536
1101034	בנק הפועלים חשבון חדש – עו"ש ש"ח	4,330,589
1101051	בנק לאומי שוטף – עו"ש ש"ח חדש	7,056,402
1101061	בנק לאומי שליחים – עו"ש ש"ח חדש	407,718
11,795,245	סה"כ יתרות בחשבונות שיקליים	
1101037	בנק הפועלים חשבון חדש – עו"ש \$	8,267,758
1101052	בנק לאומי שוטף – עו"ש \$ חדש	1,101,911
1101062	בנק לאומי שליחים – עו"ש \$ חדש	51,014
9,420,683	סה"כ יתרות בחשבונות דולריים (ארה"ב)	
1101066	בנק לאומי שליחים – עו"ש \$ אוסטרלי	77,647
1101041	בנק הפועלים חשבון חדש – עו"ש דולר קנדי	235,662
1101065	בנק לאומי שליחים – עו"ש \$ קנדי חדש	9,251
244,913	סה"כ יתרות בחשבונות דולרים (קנדה)	
1101038	בנק הפועלים חשבון חדש – עו"ש אירו	394,029
1101053	בנק לאומי שוטף – עו"ש יורו חדש	69,917
1101032	בנק לאומי שליחים – עו"ש יורו חדש	47,081
511,026	סה"כ יתרות בחשבונות יורו	
1101039	בנק הפועלים חשבון חדש – עו"ש שטרלינג	290,760
1101054	בנק לאומי שוטף – עו"ש שטרלינג חדש	6,194
1101032	בנק לאומי שליחים – עו"ש שטרלינג חדש	2,859
299,813	סה"כ יתרות בחשבונות שטרלינג	
1101068	בנק לאומי שליחים – עו"ש ראנד דרא"פ	444
22,349,772	סה"כ יתרות בחשבונות (ש"ח)	

תגובת המחלקה לכספים

בפועל קיימים 3 חשבונות בנק שוטפים, אחד בבנק הפועלים ו-2 חשבונות בבנק לאומי.

לכל חשבון בנק קיימים חשבונות משנה מקושרים, שהינם חשבונות לפי סוג מטבע ונחיצות בהתאם להיקף פעילות הארגון בתפוצות ובמטבעות שונים.

מחצית החשבונות בבנק לאומי מתייחסים לפרויקט המיועד של הפעלת שליחים בתפוצות ונועד להבטיח בקרה וניהול תזרים מזומנים מובטח לביצוע הפרויקט וזאת בהתאם להסכמות ולהבנות עם הסוכנות היהודית, המתקצבת את מלוא הפרויקט בסכום מהותי של כ-17 מיליון דולר.

אופן ניהול דומה של חשבונות בנק נפרדים לפרויקטים מיועדים, נהוג כמכשיר בקרה וניהול מומלץ ומחייב בעולם התרומות והפרויקטים המיועדים בהיקפים מהותיים.

1.2. הביקורת מציינת כי חשבון 1101032 במטבע יורו בבנק הבינלאומי הינו חשבון שאינו פעיל ויש לסגור.

מסקנה: להצ"ע חשבון בנק שאינו פעיל שטרם נסגר.

המלצה: יש לסגור את החשבון בבנק הבינלאומי שאינו פעיל.

תגובת המחלקה לכספים:

המחלקה לכספים מתכננת להמשיך להפעיל את החשבון בבנק הבינלאומי לצורך בחינת רכישת מוצרים בנקאיים מסוימים בעלות עמלות בנקאיות יותר זולות מהבנקים האחרים – מבנק לאומי ובנק הפועלים.

2. התאמות בנקים

2.1. התאמות בנקים מבוצעות באופן שוטף כאחת לשבוע כאשר האחראי על התאמות הבנקים שולח קובץ התאמות פתוחות לגורמים המטפלים לצורך סגירת ההתאמות.

סמכתא 1	פרטים	מטבע ת. ערך	סכום בספרים	סכום בדף
	סליקה שלילית פסגות	31/12/2017	שח 2.21	0
0082789	הע. אינטרנט 700	11/03/2018	שח 0	-150
0067620	הע. אינטרנט 700	13/03/2018	שח 0	-150
0099026	u-bank-	10/04/2018	שח 0	-192
0099052	מפועלי אגו"י-	11/04/2018	שח 0	-1,000.00
0035309	העברה ברשימה	26/04/2018	שח 0	-352
9515711	העברה תוך יומי	03/05/2018	שח 0	-1,050.00
0090856	מועצה לשימור-	14/06/2018	שח 0	-90
9023012	העברה תוך יומי	12/07/2018	שח 0	-113
0090856	מועצה לשימור-	19/07/2018	שח 0	-228
0105531	העברה ברשימה	01/08/2018	שח 0	-840
0097141	משרד פיתוח נ-	09/08/2018	שח 0	-3,510.00
0087758	יד הנדיב-	10/08/2018	שח 0	-150
3735512	העברה תוך יומי	06/09/2018	שח 0	-163
0506518	ריבית לפקדון	02/11/2018	שח 0	-0.24
0080056	הראל חברה לב-	31/12/2018	שח 0	-2.46
0015467	האו"ל העברית-	01/02/2019	שח 0	-320
0080918	ביה"ס הריאלי-	11/04/2019	שח 0	-350
0092536	בית התפוצות-	12/04/2019	שח 0	-1,590.00
0099012	מב. הפועלים-	05/06/2019	שח 0	-60
0018080	האוניברסיטה-	31/07/2019	שח 0	-360
0013399	חברת מוסדות-	24/10/2019	שח 0	-480
0099012	מב. הפועלים-	05/12/2019	שח 0	-1,530.00

2.2. הביקורת סקרה את קבצי ההתאמות לסוף שנת 2020 ומצאה כי במרבית חשבונות הבנק אין תנועות פתוחות ישנות בהתאמות הבנקים. עם זאת בחשבון שקלי בבנק לאומי נמצאו מספר תנועות פתוחות מעל לשנה ואף מעל לשנתיים (נתונים נכון לנובמבר 2020):

מסקנה: מהממצאים עולה, כי קיימות תנועות פתוחות זמן רב בהתאמות הבנקים, חלקן מעל לשנתיים.

המלצה:

יש "לנקות" את התנועות הפתוחות ולשפר את הבקרה על התאמות הבנק בכדי שלא יוותרו תנועות פתוחות ללא הסבר מספק ולאורך זמן רב.

תגובת המחלקה לכספים:

לגבי תנועות פתוחות בחשבון בנק לאומי – אכן קיים מיעוט קטן מאוד של תנועות פתוחות בהשוואה להיקף הפעולות הגדול של הארגון.

התנועות הפתוחות במהותן הינם זיכויים שהתקבלו מהבנק שאין בגינם מידע מתייחס לצורך רישומם.

במסגרת הבקורות השוטפות על ההתאמות בנקים המחלקה לכספים מבצעת בירור שוטף עם הבנקים לזיהוי מקור, בהתאם לנוהל התיפעולי בנושא זה. התנועות הפתוחות נשארות במסגרת ההתאמות לזמן בירור של עד שנתיים. זאת לאור ניסיון העבר של מיקרים שניתן היה לבסוף לקבל מידע על מקור התקבול ולאחר כשנתיים, אכן מבוצע כהמלצת המבקר "ניקוי" התנועות הפתוחות.

יא. ריכוז ממצאים והמלצות

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
מבנה ארגוני	1	המחלקה לכספים כיחידת מטה מחזיקה בנקודת מבט כלל ארגונית בשונה משאר המחלקות בהצ"ע. המבנה הארגוני של הצ"ע אינו תומך בנקודת מבט מתכללת ולדעת הביקורת מצב זה עלול ליצור חוסר אחידות בעבודת המחלקה לכספים מול המחלקות השונות	מוצע כי בהצ"ע יכהן גורם בעל סמכות מתכללת שתפקידו בין היתר יהיה תיאום העבודה בין המחלקות השונות מתוך ראייה כלל ארגונית. ראוי להכפיף את המחלקות למנכ"ל הצ"ע <u>בכל הקשור לנושאים רוחביים וכלל ארגוניים.</u>	
מבנה ארגוני	2	במבנה הארגוני של המחלקה לכספים חסרה הגדרה של כפיפות ניהולית ותאור תפקיד בכתב. לצד הבהירות שתיאור תפקיד בכתב יכול לספק, קיימת לכך גם חשיבות רבה מבחינת תיעוד ושימור המידע הארגוני עבור עובדים ומנהלים עתידיים. כמו כן הביקורת סבורה כי כל עובד זכאי להגדרת שם תפקידו (title) איתו הוא יכול לחתום.	מוצע להגדיר מבנה ארגוני הכולל כפיפות ושמות תפקידים במחלקה ובנוסף יש לנסח בכתב תיאור תפקיד (מדריך לביצוע) של כל פונקציה במחלקה.	הגדרת תיאור תפקידים וכפיפות העובדים בתהליכי העבודה השונים, הינה נהירה לכל עובדי המחלקה לכספים ובהתאם לתפקידים. מניסיון המחלקה ב-10 שנים האחרונות, מועד תחילת גיוס והשמת מרבית העובדים במחלקה, העובדים נקלטו, לאור המיומנות וניסיונם המקצועי ובהתאם לכך הוגדרה העבודה ותחומי האחריות.

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
נהלים ובקורות מטה	1	הצ"ע מתנהלת ללא נהלים מוסדרים המשקפים מדיניות מושכלת בראייה כלל אירגונית. לדעת הביקורת מצב זה מחליש את סביבת הבקרה ועלול לפגוע בפעילות הארגון בכלל ובפעילות המחלקה לכספים בפרט.	מוצע למסד נהלים להצ"ע בתהליכי מפתח ובדגש על תהליכים המשפיעים על פעילותה של המחלקה לכספים, על פי הפירוט שצוין בסעיף 1.10.	המחלקה לכספים מקבלת את המלצת הביקורת בנושא הסדרת נהלים עצמאיים לארגון אשר יאושרו על ידי הנהלת הארגון. לאחרונה המחלקה לכספים ביצעה מספר פעולות הכנה והיערכות להטמעת נהלים עצמאיים לארגון בשיתוף עם מנכ"ל הצ"ע. יישום הליך הטמעת נוהלי רכש והתקשרויות עצמאיים לארגון, ידרוש תשומות תקציביות של כוח אדם מקצועי נוסף והמחלקה לכספים ומנכ"ל הארגון נערכים להקצאת משאבים בהתאם.
נהלים ובקורות מטה	2	לא מתקיימת בקרה מספקת בנושא השכר על פקודת השכר המועברת מאגף השכר בסוכנות היהודית, כדי לוודא שהיא לא כוללת תנועות חריגות ו/או עובדים פיקטיביים.	מוצע כי המחלקה לכספים תבצע בקרה על משכורות העובדים המרכיבות את פקודת השכר בכדי לוודא כי אינן כוללות תנועות חריגות ו/או עובדים פיקטיביים. על המחלקה לכספים למסד בנוהל את הבקורות שהיא מבצעת בנושא שכר. על הנוהל לתאר במפורט כיצד בקורות אילו מתבצעות, על ידי איזה עובד וכיצד הן מפחיתות את החשיפות בנושא.	אנו מבצעים באופן שוטף, בקרה חודשית מלאה של אוכלוסיית העובדים הכוללת נאותות שיוך מחלקתי ותקציבי. במידה ומדובר בעובדים חדשים (אשר תאוריטית יכולים להיות גם פיקטיביים) המחלקה לכספים מבצעת בירור והבהרות בנדון בטרם ביצוע רישום פקודת השכר החודשית במערכת.

תגובת המבוקר	המלצה	מסקנה	סעיף	נושא
	<p>מוצע לשקול ביצוע דיווח תקופתי של המחלקות על פעילותן אשר יצליב בין תוצרים להוצאות ובהשוואה לתקופות קודמות. לדוגמה ניתן לבנות לכל מחלקה, פורמט אחיד של מדדי ביצוע עיקריים (Key performance indicators) אשר יוצגו באופן תקופתי יחד עם העלויות שתמכו במדדים אלו, ולנתח את המידע על פני תקופה לצורך בחינת סבירות עלויות לצד יעילות תפעולית.</p>	<p>היות והמחלקות מתנהלות באופן עצמאי, לא מתקיים מערך בקרה של המחלקה לכספים על פעילותן. כמו כן, בעוד שיש זיקה בין ההוצאות של המחלקות לתוצרי עבודתן, אין בהצ"ע בקרה על היחס בין תוצרים לעלויות. כך למשל קיימות מחלקות להן מדדים כמותיים לפעילותן אך לדעת הביקורת בהיעדר חיבור של מדדים אלו לנתונים כספיים, נפגמת היכולת הארגונית להסקת מסקנות הנוגעות לתפעול ולבקורת פיננסיות.</p>	2	נהלים ובקורת מטה

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
הפרדת סמכויות והרשאות גישה	2	<p>ניהול הרשאות הגישה בהצ"ע נעשה באמצעות אפיון משתמש כ"פעיל" או כ"לא פעיל" בקבוצות ההרשאות שהוגדרו. ממצאי הביקורת מראים כי ניהול הרשאות הגישה נעשה בצורה טובה. עם זאת למועד הביקורת הרוח שמופק לצורך בקרת הרשאות גישה במחלקה הינו "משתמשים פעילים" לא פעילים" בלבד. הביקורת מציינת שבבקרת משתמשים לפי "פעיל" או "לא פעיל" המחלקה לא רואה למעשה אילו הרשאות יש למשתמש הפעיל. כך למשל ל"מנהלת משרד ואדמיניסטרציה" ביחידה לשליחות ציונית ישנה הרשאת כתיבה למסך הנהלת חשבונות בנוסף למנהל החשבונות של היחידה, דבר שלא ניתן לראות ברוח המשמש לבקרת הרשאות גישה במחלקה לכספים. הביקורת סבורה כי קיימת חשיבות גם לבדיקת גישה למסכים ספציפיים (כגון: הנה"ח, הקמת ספק, רכש וכיו"ב) בנוסף על בדיקת האם משתמש הינו פעיל או לא.</p>	<p>על המחלקה לבחור אחת משתי החלופות הבאות לניהול ובקרת הרשאות גישה למערכת הפריוריטי:</p> <p>בעת עזיבת עובד, לבטל את כל הרשאותיו/ מתן אפס הרשאות בנוסף להגדרתו כלא פעיל. בניהול ההרשאות באופן זה ניתן לקבל מידע רלוונטי ומדויק בדוחות גישה למסכים ספציפיים שיוגדרו כרגישים (כגון הקמת ספק, הנהלת חשבונות רכש וכיו"ב). יש להפיק את הדוח למנהל המחלקה לכספים הכספים או לסגנו, אחת לתקופה.</p> <p>את אותה בקרה ניתן לקבל בשיטה בה הצ"ע מנהלת את הרשאות הגישה כיום (ללא איפוס הרשאות של עובד שעזב) וזאת על ידי הצלבת שני דוחות אחת לתקופה (דוח גישה למסכים ספציפיים ודוח משתמשים פעילים).</p>	

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
תהליך הכנת התקציב וניהולו	2	במחלקה לא משתמשים במודול הכספים לבניית התקציב בפריוריטי והבנייה נעשית ידנית באקסל. לדעת הביקורת קיים חיסרון בבניה בצורה זו המחייבת בקרה אנושית גבוהה למניעת טעויות אשר ניתן לפתור על ידי כלים מובנים בפריוריטי. לדוגמה באקסל לא ניתן להפיק לוג של שינויים שנערכו בתקציב ובפריוריטי ניתן להתחקות אחר השינויים ולאתר לפיכך שגיאות בקלות רבה יותר.	יש לשקול שימוש במודול הכספים לבניית תקציב בפריוריטי. כמו כן, מוצע כי עובדי המחלקה יקבלו הדרכות תקופתיות אשר יגבירו את בקיאותם במערכת הפריוריטי כדי לנצל את הכלים החיוניים שהמערכת מציעה.	השימוש בכלי העבודה אקסל, משמש כנייר עבודה כפי שפורט בשלבי הכנת התקציב סעיף 2.1 ומבוצע מספר חודשים עד לקביעת סכום התקציב המתוכנן שיאושר. כדוגמה נהירה לכלי עבודה היו תיכנון תקציב שכר של מחלקה עם מספר עובדים, אשר ניתן לשינוי שוטף בשלב התיכנון עם הנחות תיכנון שונות כגון תחזית שכר, שינוי מצבת עובדים, תוספות יוקר בהתאם להסכמים קיבוציים, שערי מטבע. חשוב להבהיר שכלי זה לא מחליף ומשמש במקום הליכי עבודה בשימוש במודל כספים ותקציב של המערכת הפיננסית. לאחר השלמת התיכנון, אין הזנה ידנית שיכולה לגרום לטעויות אלה משתמשים בכלי העבודה של המערכת בהזנה והעתקת נתונים מקבצי אקסל למערכת מודל התקציב התיעוד והלוג שינויים הקיים במערכת, מופיע בהתאם להליך ההזנה המבוצע ומשתקף במערכת באופן מלא ומשמש גם כבקרה והיסטוריית הפעולות שבוצעו ואין כאן כלל איבוד מידע בתהליך המיושם. רפרנט התקציב במחלקה לכספים, אכן משתמש ביכולות של מודל התקציב במערכת, ואף מקבל לבקשתו לפי הצורך סיוע מקצועי ממרכז השירות של חברת היישום.

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
תהליך הכנת התקציב וניהולו	2	לאחר קליטת התקציב מהאקסל לפרויוריטי אין גורם (שאינו קולט הנתונים) המאשר כי הנתונים נקלטו בהתאם לתקציב שאושר. לדעת הביקורת קיימת חשיבות לבקרה על קליטת התקציב בפרויוריטי לראשונה בייחוד לאור קליטתו באופן ידני מהאקסל. הביקורת סבורה כי הסתמכות על יכולות מקצועיות טובות של עובד מסוים אינה נותנת מענה לחשיפה לטעות העלולה להתבצע על ידי עובד אחר אשר עשוי להחליפו.	יש לקבל אישור אקטיבי ממנהלי המחלקות לכך שתקציבן נקלט לפרויוריטי בהתאם למה שאושר.	המחלקה לכספים תיישם את המלצת הביקורת בדבר קבלת אישור אקטיבי ממנהלי המחלקות שאכן תקציבן נקלט בפרויוריטי בהתאם לתוכניות העבודה ולתקציב שאושר.
תהליך הכנת התקציב וניהולו	3	בהיעדר תהליך מוסדר של אישור חריגות ושינויים בתקציב, הכולל אבני דרך ובקורות, קשה להתחקות אחר סעיפי התקציב אשר "מימנו" חריגות בסעיפים אחרים. כמו כן הביקורת מציינת כי נערכים שינויים רבים בתקציב במהלך השנה ומצב זה עלול להוביל להתנהלות שהינה מנותקת מהתקציב המקורי שאושר על ידי ההנהלה ולפגיעה בבקרת ההשוואה של תקציב מול ביצוע.	<ul style="list-style-type: none"> מוצע למסד נוהל של אישור חריגות ושינויים בתקציב ולהטמיעו לשימוש במערכת הפרויוריטי. כך למשל ניתן לחסום את האפשרות לחריגות תקציביות, אשר תתאפשרנה רק בחתימת מנהל במערכת המידע. עד הטמעה של בקורות כאמור במערכת המידע, ניתן להפיק לוג שינויים בתקציב אשר יוגש אחת לחודש לאישור מנהל המחלקה או לסגנו. לשם המעקב והבקרה, מוצע להשתמש באפשרות שמירת גרסאות תקציב במערכת הפרויוריטי ולהציג בנוסף, תקציב מקורי שאושר (ללא עדכונים שנערכו במהלך השנה) מול ביצוע. 	בהתייחס למעקב על שינויים בתקציב – שינויים בתוך מסגרת התקציב מתאפשרים בהתאם לנוהל ובמועדי בקשה לעדכון תקציב בתהליך העבודה בנושא, אנו לא מאבדים את המידע והשליטה על השינויים. אנו מגישים ומציגים להנהלה את העדכונים הנדרשים כולל השינויים שבוצעו ונדרשים לאישור ההנהלה.

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
תהליך הכנת התקציב וניהולו	3	היות והניצול התקציבי מתעדכן בהתאם לתשלומים בפועל וחלק ניכר מהפעילות אינו מבוצע על בסיס שיריון תקציבי, יכולה להתרחש חריגה תקציבית מכיוון שלא ניתן היה לדעת בזמן אמת את היתרה התקציבית.	מוצע שיבוצע שיריון תקציבי על ידי המחלקות בתחילת העסקה (גם כאשר אין חוזה) כך שהיתרה התקציבית תוכל להתעדכן עוד לפני התשלום.	החל משנת 2020 אנו מבצעים שיריונים בפועל, עם יצירת הזמנות רכש במערכת. הזמנות הרכש כוללות פעולות תקציביות בתחום ספקים ונותני שירותים וגם בתחום שיתופי פעולה והתקשרויות שאושרו עם ארגונים. בכך מערכת התקציב והפיננסית, משקפת תמונה תקציבית כוללת נכונה ונהירה של מלוא ההתחייבויות שטרם בוצעו ושולמו ואשר בגינם נחתם הסכם התקשרות/פעילות.
תהליך הכנת התקציב וניהולו	3	בסעיפים הקשורים להפעלת שליחים יש תקציב גלובאלי להברדיל מתקצוב כל שורה בנפרד היות ומדובר באלפי שורות. לדעת הביקורת המשמעות הינה שכ-17 מיליון דולר מתוקצבים גלובאלי ללא יכולת למעקב ובקרה מדויקים על אופן הניצול של סכום זה. האחראי על התקציב במחלקה מסר כי החל משנת 2020 החלו לעדכן את כלל השורות המרכיבות את התקציב הגלובאלי.	יש לוודא כי אכן נערך עדכון מפורט לתקציב הפעלת שליחים המתעדכן לפחות פעמיים בשנה.	

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
תהליך הכנת התקציב וניהולו	4	תקציב הצ"ע מתנהל ברולר למרות שרוב התנועות הפיננסיות בפועל של הצ"ע הינן במטבע שיקלי. כמו כן דוחותיה הכספיים של הצ"ע הינם בש"ח. סגן מנהל המחלקה לכספים מסר, כי ניהול התקציב ברולר נובע מהצמדה של חלק הארי של ההקצבות לשער הדולר. לדעת הביקורת היות וההצמדה הינה לנקודת זמן (תחילת שנה) ניתן (ואולי אף פשוט יותר) לנהל את התקציב בש"ח.	יש לבחון את התכנות ניהול תקציב הצ"ע בש"ח. בהתאם ניתן לשנות באופן יחסי (לפי יחס הסעיפים בהנחות ששימשו בתקציב הדולרי) את הנחות התקציב אשר משמשות לתכנון ותמחור העלויות.	בהתאם להסכם התקצוב הרב שנתי של הארגון עם קרן קימת לישראל ובמיוחד ל-5 מתקבלת בדולרים והיתרה בשקלים בהצמדה לדולר עם "עוגן" תחתית מובטח. לדעת המחלקה לכספים, לאור הסכמי מקורות ההכנסה ותמהיל איפיון ההוצאות של הארגון, תיכנון וניהול התקציב ברולר מבטא ניהול ובקרה תקציבית אחראים ומאפשר ניהול התקציב ושליטה באופן מקצועי טוב יותר בהשוואה לניהול תקצבי בשקלים.
מעקב תזרים מזומנים	1	המחלקה לכספים אינה מנהלת תזרים חזוי למרות שפעילות הצ"ע והפרויקטים שהיא מפעילה הינם לקדנציות של 5 שנים. לדעת הביקורת המחלקה מנהלת בקרות סבירות בנושא התזרימי אך בראייה קצרת טווח יחסית לניהול תזרים חזוי (הצופה פני עתיד שנתיים קדימה לפחות). הביקורת מציינת, כי ניהול תזרים חזוי עשוי להיראות מיותר לאור יתרות מזומנים הקיימות בהצ"ע ומאפשרות "גישור" כאשר הקצבות נכנסות באיחור. עם זאת הביקורת סבורה כי ניהול תזרים מזומנים חזוי עשוי לשפר את ניהול המזומנים של הצ"ע.	מוצע לשקול שימוש בניהול תזרים ותחזיות במודול הכספים של פריוריטי. לחליפין ניתן לנהל תזרים חזוי בגיליון עזר על פני שנתיים קדימה לכל הפחות בהתייחס לתוכניות רב שנתיות ככל שקיימות בהצ"ע.	יש לקבוע תקרת עתודות מזומנים ושווה מזומנים שחריגה כלפי מטה ממנה, תהווה אינדיקציה המחייבת היערכות במתכונת חירום כגון, עצירת תשלומים/הגדלת אשראי ספקים, עריכת הסכמי אשראי עם בנקים (מבעוד מועד) וכיו"ב.

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
מעקב תזרים מזומנים	2	ההתקשרות עם חברת ההשקעות הינה משנת 1999 ללא תיעוד של הליך ההתקשרות. כמו כן במהלך השנים לא התקיים הליך של קבלת הצעות או בחינת חלופות מול בתי השקעות נוספים. בהצ"ע לא פועלת ועדת השקעות לבחינת מדיניות ההשקעות באופן תקופתי.	מוצע לנהל הליך של קבלת הצעות מול בתי השקעות, אשר במסגרתו גם יבחנו ביצועיהם על פני שנים. מוצע, כי בהצ"ע תפעל ועדת השקעות אשר תבחן את ביצועי התיק ואת מדיניות ההשקעות באופן תקופתי.	
מעקב תזרים מזומנים	2	ניהול עורפי המזומנים בהצ"ע הינו שמרני והוכיח את איתנותו במשבר השווקים הזמני שהתרחש בעקבות הקורונה. יודגש, כי אחוז גדול מתיק ההשקעות (מעל ל-60%) מושקע בקרנות של מנהל תיק ההשקעות.	מוצע לקבל חוות דעת משפטית להשלכות הקיימות, אם בכלל, לניגוד העניינים בהשקעות אחוז מהותי מתיק ההשקעות בקרנות של מנהל התיק.	המחלקה לכספים מקבלת את המלצת הביקורת לבחון מחדש את ניהול ההשקעות כולל את ההתקשרות עם בית ההשקעות. הנושא ייבחן בשיתוף מזכיר ההנהלה, ובכלל זה הקמת ועדת השקעות אשר תכלול חברי ועדה מקצועיים. ועדת ההשקעות תיבחן בין היתר גם את ההיבטים של ניהול תזרים המזומנים של הארגון במישור של קביעה הון חוזר אופטימלי לפעילות שוטפת והיתרה להשקעות פיננסיות או אחרות.
תהליך הרכש	1	הצ"ע אינה מנהלת מאגרי ספקים בתחומים שונים המאושרים בהתאם לקריטריונים שהוגדרו מראש. הביקורת סבורה כי מצב זה עלול להפחית את יכולת המחלקה לכספים למנוע הטיות בתהליכי הרכש.	מוצע כי הרכש בהצ"ע אשר אינו מתבצע דרך מכרז פומבי, יתנהל באמצעות מאגרי ספקים מאושרים. כמו כן מוצע כי מנהלת הרכש במחלקה לכספים תהווה גורם מאשר להכללת ספק במאגר.	המחלקה לכספים נמצאת בתהליך של יצירת הסכמי מסגרת בתחומי שירות בהתאם לניסיון העבר ולדרישות המחלקות. הסכמי המסגרת, יאפשרו השגת מחירים נמוכים יותר לצד ייעול של תהליכי ההתקשרות של המחלקה לכספים ושל מחלקות הארגון האחרות.

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
תהליך הרכש	1	מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת עולה כי שלבי ההליך המרכזי אינם מקוימים באופן אחיד. כך למשל בפרוטוקול פתיחת מעטפות אחד שסקרה הביקורת לא צוינו הנוכחים במעמד ולא ניתנה התייחסות לתוכן המעטפות ובפרוטוקול הקשור למכרז אחר, כן צוינו פרטים אלו. במקרה נוסף שסקרה הביקורת לא צוין סכום ההתקשרות בפרוטוקול ועדת מכרזים ובמקרה אחר כן צוינו סכומים.	יש למסד נוהל כתוב לוועדת מכרזים, אשר יתאר את שלבי עבודתה והתיעוד הנדרש לשלבים אלו. ניתן לצורך זה להכין פורמט קבוע של מסמכי הוועדה כגון פרוטוקול פתיחת מעטפות, פרוטוקול דיון והחלטה וכיו"ב.	
תהליך הרכש	1	להצ"ע התקשרויות בתחום השמירה והניקיון ולפיכך הינה חשופה כמזמין השירות, בהתאם לחוק, לתביעות אזרחיות, כתבי אישום ועיצומים כספיים, במקרה של הפרות של דיני עבודה כנגד עובדי הקבלן.	מוצע להקפיד לבצע בדיקות שכר תקופתיות לקיום הוראות דיני עבודה בנושא העסקת עובדי קבלן במסגרת ההתקשרויות של הצ"ע.	
תהליך הרכש	1	הצ"ע לא עושה שימוש במודול רכש בפריוריטי ובכך מושמטים שלבים סטנדרטיים של הליך רכש תקין כגון הפקת דרישת רכש ואישורה, יצירת הזמנה ואישורה על ידי מורשים במערכת המידע תוך הפרדת סמכויות, קיומו של שריון תקציבי כנגד הזמנה, הערכת ספקים וכיו"ב.	מוצע לבצע את הרכש בהצ"ע באמצעות מודול הרכש הקיים בפריוריטי.	כחלק מהיערכות המחלקה ליישום נוהלי רכש והתקשרויות עצמאיים, המחלקה החלה להטמיע בשנת 2020 את הליכי הרכש באמצעות מערכת הפריוריטי. נעשה שימוש ויצירת הזמנות רכש לכל סוגי ההתקשרויות והשירותים וכן גם בהסכמי התקשרות בגין פעילות עם ארגונים.

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
תהליך הרכש	2	הצ"ע מבצעת התקשרויות אשר הינן בניגוד למדיניות הרכש שנקבעה. כך למשל מבוצעות התקשרויות במאות אלפי שקלים ללא קיום הליך מכרזי וכן התקשרויות רבות שלא נערך בהן חוזה התקשרות בין הספק להצ"ע. לדעת הביקורת מצב זה יוצר חשיפה מיותרת להצ"ע בהיבטים של התקשרויות (מסחריים, ביטוח, זכויות יוצרים וכיו"ב). יודגש כי תשובת המחלקה לגבי חלק מהמקרים כי ההתקשרות נסמכת על התקשרות קודמת של הסוכנות היהודית, אינה מקובלת על הביקורת היות ולדעת הביקורת ההתקשרות עם הצ"ע מחייבת הסכם בתוקף מול הצ"ע.	מוצע למפות את ההתקשרויות עם הספקים בדומה למיפוי שערכה הביקורת ולהסדיר את ההתקשרויות בהתאם למדיניות הרכש שנקבעה. כמו כן יש להקפיד על עבודה מול ספקים שיש מולם חוזה התקשרות בתוקף.	המחלקה לכספים, פועלת ותמשיך לפעול על פי הסכמים של הסוכנות היהודית, שכן הצ"ע נהנית "מיתרון הגודל", בתחומים כגון: רכישת מערכות מחשוב, אבטחה ושמירה, כלי רכב בליסינג, תחבורה ואוטובוסים.
תשלומים בישראל	1	בהיעדר נוהל המתווה, כיצד על המחלקות הייעודיות להעביר חשבון לתשלום למחלקה לכספים אין אחידות בדרך העברת החשבון ואין בהירות מי הסמכות במחלקה הייעודית הרשאית להעביר חשבון לתשלום למחלקה לכספים.	מוצע למסד נוהל תשלומים אשר יתווה את התהליך והדרך בה המחלקות הייעודיות מעבירות חשבונות לתשלום למחלקה לכספים. על הנוהל לכלול את זהות מאשרי החשבונות בכל מחלקה אשר ללא חתימתם חשבונות לא תאושר לתשלום במחלקה לכספים.	המחלקה לכספים אכן מקבלת את המלצות המבקר ופועלת למיפוי וטיוב כל התשלומים וההתקשרויות בארגון והסדרת הסכמים בתוקף ובהתאם למדיניות הרכש שנקבעה.

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
תשלומים בישראל	2	מהממצאים עולה, כי לא נקבע בנוהל או באמצעות הנחייה, מתי המחלקה נדרשת להסכם התקשרות. לדעת הביקורת עריכת הסכם בדיעבד, לאחר שכבר בוצעה התקשרות בפועל וסופק שירות או טובין, מציבה את הצ"ע בעמדה בה היא כבר מחויבת להתקשרות (אך יתכן שלא תהיה הסכמה בין הצדדים לגבי נוסח ההסכם). לעריכת הסכם טרם קבלת השירות או הטובין יש חשיבות היות שכך מתאפשר שריון תקציבי במערכת הפריוריטי.	מוצע לקבוע בנוהל את החובה לערוך הסכם התקשרות עם הספק ובהתאם לידע את המחלקות הייעודיות כי קיומו של הסכם הינו תנאי לביצוע תשלום במחלקה לכספים.	המחלקה לכספים רואה חשיבות בעדכון המחלקות בצורך לערוך התקשרויות רק בהתאם להסכמים ולא בדיעבד. המחלקה לכספים ביצעה תדרוך בנושא בכנס מיוחד שהתקיים לאחרונה בפורום של מנהלי מחלקות.
תשלומים בישראל	2	אחת ממורשי החתימה בהצ"ע הינה מנהלת יחידת התשלומים בישראל, אשר לה אפשרות טכנית לבצע את כל ההליך משלב הקמת הספק, קליטת החשבון, עריכת התשלום ועד אישור המס"ב ואף הרשאה וגישה למדפסת ההמחאות. יודגש כי הפרדת סמכויות הינה הכרחית לצורך הגנה על הארגון מפני מעילות והונאות.	יש לבחון כיצד ניתן לשמור על הפרדת הסמכויות והרשאות גישה בפונקציה של מנהל יחידת התשלומים בישראל, כך שלא יתאפשר מבחינה טכנית לעובד אחד לבצע את כל הפעולות המאפשרות ביצוע תשלום.	החל משנת 2021 מנהלת יחידת התשלומים לא מבצעת שינויים בנתוני הספק הכולל פתיחה ועדכונים שונים בנתונים כגון פרטי חשבון בנק. עובדת המחלקה שהינה רואת חשבון מבצעת את ההליכים הנ"ל בנתוני ספק ובמקביל היא לא תבצע שום הליך אחר באישור תשלומים בישראל. שינוי זה בתהליכי העבודה מסדיר את הפרדת הסמכויות המאפשרות ביצוע תשלום.
תשלומים בישראל	3	מהממצאים עולה כי קיימות חשבוניות שהופקו לפני יותר משנה וטרם שולמו בשל מחלוקות או בשל בירורים שלא הושלמו בין המחלקה לכספים והמחלקה הייעודית.	יש להפיק דוח כדוגמת הדוח שהופק על ידי הביקורת, אחת לחודשיים לכל הפחות ולוודא כי אין תשלומים אשר מעוכבים מעבר לנדרש.	המחלקה לכספים תקפיד לבצע בדיקת מעקב שוטפת על חשבוניות שלא שולמו במטרה לכרוך שאין תשלומים אשר מעוכבים מעבר לנדרש.

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
תשלומים בישראל	4	<p>לדעת הביקורת הפקת קובץ "השינויים בפרטי חשבון בנק ספקים" לסגן מנהל המחלקה לכספים, אינה תקינה וכוללת מאות שורות מיותרות ולפיכך מעמיסה עליו באופן מיותר לסקור שורות רבות. הביקורת סבורה כי חשוב לתכנן את הבקורות בהצ"ע באופן אפקטיבי בכדי שלא יהפכו למטלה בירוקרטית חסרת תכלית.</p>	<p>יש להפיק לסגן מנהל המחלקה לכספים דוח "שינוי בפרטי בנק ספקים" הכולל רק את המידע הנדרש לבריקה. כך למשל ניתן לבצע סינון (על ידי גורם שאין לו הרשאה לשינוי פרטי ספק) שיציג רק את השינויים במספר חשבון בנק (סינון זה יכלול כמובן גם ספקים חדשים) וציון ליד החשבונות החדשים את שם המחלקה הרוכשת ומהות השירות או הטובין (עורך הבדיקה יוכל להבדיל בין חשבונות חדשים לישנים לפי מספר הספק).</p>	
תשלומים בישראל	5	<p>מסקירת חשבונות שאושרו לתשלום עולה כי לעיתים החשבונות נחתמות בחתימת יד וללא פרטים מזהים. לדעת הביקורת המחלקה לכספים אינה צריכה להסתמך על זהויות חתימה ידנית אשר לעיתים אינה מציינת את שם החותם.</p>	<p>יש לקבוע בנוהל תשלומים כי חשבונות יועברו בחתימת מנהל מחלקה הכוללת פרטים מזהים באופן ברור (חתימה וחתימת).</p>	
תשלומים בישראל	5	<p>הביקורת מצאה כי ליועץ מסוים נקבע תעריף לשעה גבוה במיוחד (800 ש"ח לשעה בעוד שיועץ אחר מאותו תחום מחייב לפי 160 ש"ח לשעה) כאשר היועץ מחייב מאות שעות בחודש בתעריף זה. כמו כן היועץ מחייב בגין נסיעות ושימוש בנתיב מהיר מבלי שנערך עימו הסכם המאשר זאת.</p>	<p>מוצע לבחון את ההתקשרות עם היועץ מבחינה כלכלית מול אלטרנטיבות במידה וקיימות ובכל מקרה יש לערוך הסכם מסודר עם היועץ.</p>	

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
תשלומים בחו"ל	1	אחראי תשלומים חו"ל הינו אחד ממורשי החתימה בהצ"ע ולמעשה יכול להגדיר ביצוע תשלום כנגד סעיף תקציבי ולאשרו בעצמו.	יש לבחון כיצד ניתן לשמור על הפרדת סמכויות והרשאות גישה בפונקציה של אחראי תשלומים חו"ל, כדי למנוע אפשרות טכנית שעובר אחד יוכל לעשות את כול הפעולות המאפשרות ביצוע תשלום.	
תשלומים בחו"ל	1	לדעת הביקורת רישום במערכת המידע של ספקים/ארגונים בחו"ל אליהם מועברים כספים, והכנסתם לסעיפי סל, פוגמת באפשרות לבצע בקרה על התשלומים בחו"ל.	לבחון הקמת ספקי חו"ל במערכת המידע לפי קריטריונים של היקף ותדירות תשלומים.	המחלקה לכספים תיפעל ליישום המלצת הביקורת בנושא הפרדת סמכויות והרשאות של תשלומים לחו"ל ויבוצע הליך של אישור שני לפעולה ולתשלום בנוסף לאחראי תשלומים בחו"ל. המחלקה לכספים תיבחן את המלצת הביקורת להקמת ספקי חו"ל במערכת המידע לספקים קבועים ומהותיים.
תשלומים בחו"ל	2	הצ"ע מעבירה עשרות ומאות אלפי שקלים לארגונים שונים בחו"ל המסתכמים למיליוני שקלים בשנה וזאת מבלי לפתוח כרטיס ספק במערכת לספקים אלו (התנועות מבוצעות כנגד כרטיסי סל המאגדים את ההעברות לכלל הספקים). מעבר לקושי המובנה בביצוע בקרות על פעילות מעבר לים, העברות אלו נעשות לעיתים ללא קבלת דוחות ביצוע מספקים המעידים על קבלת התוצרים שנקבעו בהסכמים.	יש לקבוע בנוהל את פורמט הגשת הדרישה לתשלום אשר תכלול דוחות ביצוע מפורטים באנגלית ואסמכתאות התומכות בסכומים המפורטים בדרישה. כמו כן מוצע להקים ספק במערכת לכל התקשרות העולה על סכום מסוים שיקבע ו/או אשר אינה צפויה להיות חד פעמית.	

נושא	סעיף	מסקנה	המלצה	תגובת המבוקר
חשבונות בנק והתאמות בנקים	1	להצ"ע חשבון בנק שאינו פעיל שטרם נסגר.	יש לסגור את החשבון בבנק הבינלאומי שאינו פעיל.	המחלקה לכספים מתכננת להמשיך להפעיל את החשבון בבנק הבינלאומי לצורך בחינת רכישת ביצוע מוצרים בנקאיים מסוימים בעלות עמלות בנקאיות יותר זולות מהבנקים האחרים – מבנק לאומי ובנק הפועלים.
חשבונות בנק והתאמות בנקים	2	מהממצאים עולה, כי קיימות תנועות פתוחות זמן רב בהתאמות הבנקים, חלקן מעל לשנתיים.	יש "לנקות" את התנועות הפתוחות ולשפר את הבקרה על התאמות הבנק בכדי שלא יוותרו תנועות פתוחות ללא הסבר מספק ולאורך זמן רב.	<p>לגבי תנועות פתוחות בחשבון בנק לאומי – אכן קיים מיעוט קטן מאוד של תנועות פתוחות בהשוואה ל היקף הפעולות הגדול של הארגון.</p> <p>התנועות הפתוחות במהותם הינם זיכויים שהתקבלו מהבנק שאין בגינם מידע מתייחס לצורך רישומם.</p> <p>במסגרת הבקורות השוטפות על ההתאמות בנקים המחלקה לכספים מבצעת בירור שוטף עם הבנקים לזיהוי מקור, בהתאם לנוהל התיפעולי בנושא זה. התנועות הפתוחות נשארות במסגרת ההתאמות לזמן בירור של עד שנתיים. זאת לאור ניסיון העבר של מיקרים שניתן היה לבסוף לקבל מידע על מקור התקבול ולאחר כשנתיים, אכן מבוצע כהמלצת המבקר " ניקוי" התנועות הפתוחות.</p>

י.ב. נספחים

נספח א'

הרשאות כתיבה בהנהלת חשבונות/יומן תנועות:

שם משתמש	הנהלת חשבונות	יומן תנועות
Adido	1	1
Alizai	1	1
Avigailt	1	1
Cohavan	1	1
Danas	1	1
Danieln	1	1
Davidav	1	1
Davidmi	1	1
Dianat	1	1
Elico	1	1
Etid	1	1
Gilada	1	1
Ilanan	1	1
Kobid	1	1
Mazalm	1	1
Morr	1	1
Naomir	1	1
Nataly	1	1
Ofraa	1	1
Orlyu	1	1
Rivas	1	1
Sarity	1	1
Taliay	1	1
Yosefl	1	1
סה"כ	24	24

הרשאות כתיבה במודול ספקים:

שם משתמש	ספקים	רכש	משטח הסבות ספקים AE
Adido	1	1	
Davidav	1	1	
Morr	1	1	
Nataly	1	1	1
Orlyu	1	1	
Yosefl	1		
סה"כ	5	6	1

שם משתמש	שם	תפקיד	האם עובד בהצ"ע נכון לנובמבר 2020?	הערות
Adido	ע.ד	רכזת יחידת תשלומים ומינהל	כן	
Alizai	ע.א		לא	
Avigailt	א.ט	מנהל/ת תחום תקציבים ורכש, המחלקה לפעילות בתפוצות	כן	
Cohavan	כ.ג	חשבת שכר בכירה בסוכה"י	כן	לפי מה שאני רואה היא עובדת סוכנות היהודית ולא של הצ"ע!
Danas	ד.ס	מנהלת משרד ואדמיניסטרציה – היחידה לשליחות ציונית	כן	
Danieln	ד.ג		לא	
Davidav	ד.א		לא	
Davidmi	ד.מ	מנהל חשבונות – היחידה לשליחות ציונית	כן	
Dianat	ד.ט	ממונה ביצוע מערכת פיננסית ושכר – היחידה לשליחות ציונית	כן	
Elico	א.כ		לא	היה בעבר מנכ"ל הצ"ע
Etid	ד.א		לא	

שם משתמש	שם	תפקיד	האם עובד בהצ"ע נכון לנובמבר 2020?	הערות
Gilada	ג.א		לא	
Ilanan	א.נ		כן	לא מצאתי אצלי – לברר באיזה יחידה עובדת
Kobid	ק.ד	מנהל/ת אגף גמלאות ומשכורת – סוכנות היהודית	כן	עובד הסוכנות היהודית ולא הצ"ע!!
Mazalm	מ.מ	ממונה בכיר/ה על התחייבויות – חטיבה להתיישבות	כן	
Morr	מ.ר	רכז/ת תשלומים והתחייבויות	כן	
Naomir	נ.ר		לא	
Nataly	נ.כ	מנהלת פרויקט ממדיטק		
Ofraa	ע.א	מנהלת תחום מרכבה – חטיבה להתיישבות	כן	
Orlyu	א.א	ממונה בקרה ודיווח	כן	
Rivas	ר.כ		לא	
Sarity	ש.מ	חשב/ת שכר – סוכנות היהודית	כן	עובדת הסוכנות היהודית – לא הצ"ע!!
Taliay	ט.י		לא	
Yosefl	י.ל	מנהל/ת חשבונות – מערך לשירותים רווחניים	כן	

הרשאות כתיבה פירוטי הזמנה/חשבונית:

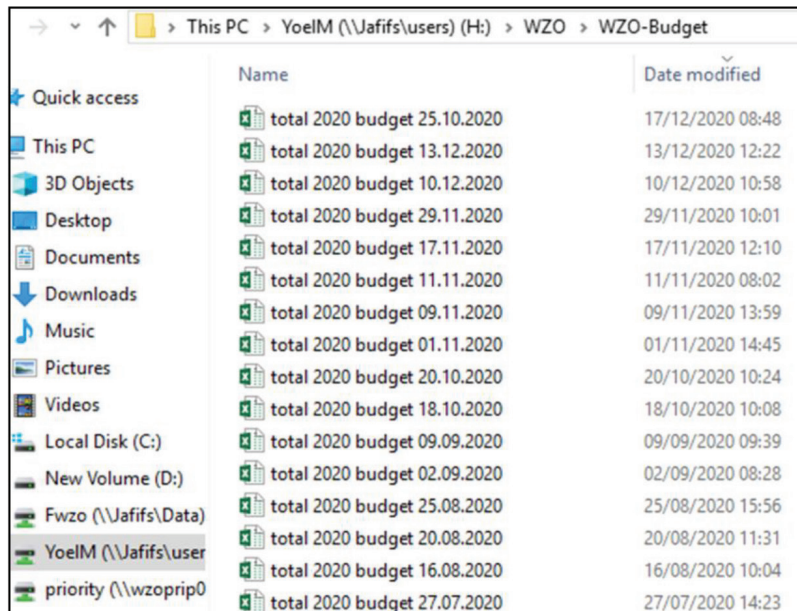
שם משתמש	פירוטי הזמנה/חשבונית
Yosefl	1
Adido	1
Orlyu	1
Nataly	1
סה"כ	4

דוגמה של אופן ניהול המשתמשים:

שם משתמש	משתמש פעיל?	רשיון צפייה
Ofraa	Y	
Gilada		
Yoavha		
Hanhala	Y	Y
Tabula	Y	
Yaakova	Y	Y
Suzanneb		
Dubib	Y	Y
Sigib	Y	
Ronitb	Y	

נספח ב'

צילום תיקייה המדגים את תדירות הפקת דוח תקציב על ידי האחראי על התקציב



* יצוין כי השינוי בצילום המסך לעיל מיום 17.12.20 בקובץ מיום 25.10.20 הינו פתיחת הקובץ ביום הביקורת.

דצמבר 2021

תשובת יו"ר ההנהלה הציונית לדוח הביקורת בנושא המחלקה לכספים – היבטים תפעוליים

בהתאם לסעיף 18 ב' לתקנון המבקר והמשרד לביקורת בהסתדרות הציונית העולמית, על יו"ר ההנהלה הציונית לגבש תשובות לדוחות הביקורת. להלן תשובתי לדוח המבקר בנושא המחלקה לכספים – היבטים תפעוליים.

הדוח אשר סוקר את פעילות המחלקה ברבעון האחרון של שנת הכספים 2020 מהווה תמונה "היסטורית" אומנם אך עם מרכיבים חשובים שיש לאמץ בטח כאשר מדובר בכספי ציבור בהם מחובתנו להיזהר כפל כפליים.

במסגרת הדוח העלתה הביקורת את "ביזור היתר" אשר נוצר מכורח המבנה של ההסתדרות הציונית העולמית על מחלקותיה כשם שהוגדרו בקונגרס. אותו מבנה וחלוקת האחריות משקף את רצון העם היהודי ומאפשר לכמה שיותר ארגונים, מוסדות, זרמים והשקפות להיות תחת קורת גג אחת.

על אף האמור לעיל, ביזור הסמכויות לא מחייב ניצול לא מדויק של הכסף ושימוש מושכל בו ועל כן עוד בטרם קבלת מסקנות הדוח ועם כניסתי לתפקיד הנחיתי את מנכ"ל הארגון ומזכיר ההנהלה לבצע ישיבות הנהלה מיוחדות בהן ידונו תוכניות העבודה לצורך "איגום המשאבים".

הליך שכזה, מלבד היותו מאחד שכן מחלקות נדרשות לפעול יחד בהדדי, מצמצם באופן ניכר את חוסר הראייה המערכתית ואת הכפילויות ומביא לתכנון תקציבי באופן אסטרטגי ושקול.

מנכ"ל ההסתדרות הציונית העולמית אשר נכנס לתפקידו לפני שנה בקיא בכל פעילות אשר יוצאת תחת ידה של ההסתדרות הציונית העולמית ומהווה גורם מנחה לשאר מנהלי המחלקות. אני מברך על מסקנות הביקורת בעניין זה ובטוח שככל ונחזק את שדרת הניהול של הארגון כך נפיק את המירב ממשאביה של ההסתדרות הציונית בפרט והמוסדות הלאומיים בכלל.

אומנם הארגון חוגג 125 שנים אך ראוי שנאמץ את מסקנות הביקורת ונצמד לעתיד בכל הקשור לטכנולוגיות הניהול המתקדמות שיצמצמו את אי הוודאות בניהול התזרים השוטף וההתקשרויות השונות. התהליך החל כבר עם מנהל הכספים הקודם ועכשיו עלינו לגמור את המלאכה.

ראוי שנתייחס בכובד ראש להמלצות הביקורת לבחינה מחדש באמצעות ועדת השקעות את ההתקשרות עם בית השקעות אל מול חקר ביצועים והשוואות עלות תועלת. זוהי גם

ההזדמנות לציין כי התקופה בה הרוח נכתב היתה כשיאו של משבר עולמי בריאותי שהוביל למשבר כלכלי. על אף צניחת המדדים באותה התקופה המדיניות השמרנית שננקטה על ידי מחלקת הכספים הביאה אותנו לצליחת המשבר והמשך פעילות אינטנסיבית בקהילות היהודיות שדווקא אז היו צריכות אותנו חזקים בשבילם.

בסיכום הדברים ברצוני להודות למנכ"ל ההסתדרות הציונית העולמית, למנהל הכספים ולצוותיהם על הפעילות המתמדת בניהול הקופה הציבורית והרצון ללמוד ולהשתפר כל עת כפי שניכר מהרוח.

בשם ההסתדרות הציונית העולמית אני מודה על הביקורת.

(-) יעקב חגואל
ירושלים, אפריל 2022

תשלום שכר בהסתדרות הציונית העולמית

תשלום שכר בהסתדרות הציונית העולמית

פרק א' – כללי

1. מבוא

הביקורת בנושא שכר בהסתדרות הציונית העולמית (להלן "הצ"ע"), נערכה בחודשים יולי-אוקטובר 2020, בהתאם לתוכנית העבודה הרב שנתית של משרד מבקר המוסדות הלאומיים.

הביקורת עסקה בין היתר בנושאים הבאים:

1. צבירה וניצול של ימי חופשה וימי מחלה והנהלים הרלוונטיים.
2. הפרשות לפנסיה, פיצויים וקרן השתלמות.
3. תשלומי שכר, רכיבי שכר, תלושי שכר וקידומים.

הביקורת התמקדה בשנת 2019 ומבוססת על מדגם של 35 עובדים מתוך כ-200 עובדים ביחידות השונות של הצ"ע (כולל החטיבה להתיישבות), לפי סוג העסקתם, שכרם והיחידה בה הם עובדים.

במסגרת ביקורת זו לא בדקנו את הנושא של תשלומי הפרשות סוציאליות (פנסיה, השתלמות וכד') לקופות בחברות הביטוח.

חשיבות הברדיקה בנושא זה גבוהה מפני שיחידת האכיפה במשרד הכלכלה מבצעת ביקורות שכר אצל מעסיקים לברדיקת ביצוע תשלומי השכר כנדרש לפי החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, תשע"ב-2011. במידה והיחידה מגלה לקויים, גם אם מדובר בליקויים טכניים, היא מטילה קנסות בסכומים גבוהים, על כל חודש הפרה ועובר בנפרד (כלומר, במידה ומתגלה ליקוי, מדובר במכפלות רבות) ולעיתים גם נוקטת בצעדים פליליים נגד המעביד ומנהליו.

2. רקע כללי

ההסתדרות הציונית העולמית (להלן: הצ"ע) נוסדה בשנת 1897 בשאיפה להקים לעם ישראל בית מולדת בארץ ישראל. לאחר הקמת המדינה, הצ"ע התאימה את תחומי פעילותה למציאות של מדינה ריבונית וכיום תפקידיה המרכזיים הם:

1. כינוסו של העם היהודי במולדתו ההיסטורית, על ידי עליה מכל הארצות.

2. שמירה על ההמשכיות היהודית ומניעת התבוללות בעם היהודי על ידי קידום חינוך יהודי ועברי וטיפוח ערכי רוח ותרבות יהודיים.
3. מאבק באנטישמיות.
4. הגנה על זכויות היהודים ברחבי העולם.
5. הסברה ציונית.
6. חיזוק אחדותו של העם היהודי ומרכזיותה של מדינת ישראל בעם היהודי.

כיום, הצ"ע מורכבת מתנועות וארגונים יהודים ציונים שתומכים בעקרונות תוכנית ירושלים שאומצה על ידי הקונגרס הציוני הכ"ז ב-1968 ועיקריה הם תמיכה באחדות העם היהודי, מרכזיות מדינת ישראל בחיי העם, עלייה, טיפוח חינוך יהודי ועברי, והגנה על זכויות היהודית באשר הם.

הצ"ע מעסיקה כ-200 עובדים. להלן פירוט סוגי העסקה העיקריים בהצ"ע:

- 1) דירוג דרגה – עובדים ותיקים. מדובר בעובדים שמועסקים לפי דירוג מקצועי, בדומה לעובדי המדינה. הדירוג והדרגה שלהם נקבעים לפי המקצועות בהם הם מועסקים ולפי הוותק שלהם ומעוגנים בהסכמים קיבוציים.
- 2) הסכמי שכר אישיים – עובדים שמועסקים באמצעות חוזה העסקה אישי. חלק מהעובדים הבכירים כלולים בקטגוריה זו ומועסקים באמצעות חוזה העסקה אישי לבכירים.
- 3) עובדי הסכם 2014 – עובדים שמועסקים בהתאם להסכם הקיבוצי משנת 2014 ולמעשה מחליפים את צורת ההעסקה, שהייתה להם עד אז, בדירוג דרגה.
- 4) שכר בכירים בדרגת שר – עובדים בכירים שמועסקים בדירוג של שרים בממשלת ישראל.

אגף גמלאות ומשכורת בסוכנות היהודית (להלן: "אגף השכר") מפיק את תלושי השכר של עובדי הצ"ע על פי הנחיות של החטיבה למשאבי אנוש בהצ"ע. כלומר, הסוכנות היהודית משמשת כלשכת שירות להפקת שכר לעובדי הצ"ע, בתמורה הצ"ע משלמת לסוכנות היהודית על שירותיה.

החטיבה למשאבי האנוש בהצ"ע מורכבת ממנהלת משאבי אנוש בהיקף של 100% משרה, אשר תחתיה מועסקות שלוש עובדות: האחת בתפקיד רפרנטית משאבי אנוש בהיקף של 100% משרה, השנייה בתפקיד רכזת משאבי אנוש בהיקף של 100% משרה והשלישית רכזת תפעול בהיקף של 80% משרה.

חישוב השכר לתשלום מתבצע על בסיס שעות העבודה בחודש הקודם. לדוגמה תלושי השכר של חודש אוקטובר משקף את שעות העבודה ונתוני השכר של חודש ספטמבר.

לפיכך, מידי חודש, עד ה-10 בחודש מנהלי היחידות מאשרים את כל דוחות הנוכחות של החודש הקודם המופקים ממערכת הנוכחות. כמו כן, כל עובד חותם פעמיים על דוח הנוכחות, בהגשת הדוח הראשוני ולאחר תיקונים במידת הצורך.

ועדת שכר שבה חברים מנהל מחלקת הכספים, מנכ"ל הארגון ומנהלת משאבי אנוש מקבלת החלטות במקרה של עדכוני שכר, כגון: שינוי תקן, דירוג/ דרגה, שינוי הסכם העסקה, שינוי היקף משרה וכד'. לאחר האישור, פרוטוקול עדכון שכר מועבר לאגף השכר של הסוכנות היהודית המבצע את העדכון בפועל ומעביר את התלוש לעובר (כמפורט לעיל).

אגף השכר של הסוכנות היהודית משתמש בשירותי חברת מל"מ לצורך הכנת תלושי השכר וחישוב השכר לעובדים. חברת מל"מ מטפלת בנושא השכר של עובדים רבים במגזר הציבורי, ובפרט בעובדים מסוג דירוג-דרגה במגזר הציבורי ועל כן הסוכנות היהודית ונעזרת במיומנות, בניסיון ובידע של החברה.

3. מהלך הביקורת

- 2.1 קיימנו ישיבות ופגישות עם מנהל המחלקה לכספים ועם מנהלת החטיבה למשאבי אנוש בהצ"ע.
- 2.2 קיבלנו רשימת עובדים מלאה של כ-200 עובדי הצ"ע, ממנה בחרנו מדגם של 35 עובדים. חודשי המדגם שנבחרו הינם יולי ואוקטובר בשנת 2019.
- 2.3 עמדנו בקשר רציף עם בעלי תפקידי מפתח בהצ"ע והונחו בפנינו האסמכתאות הבאות:
 - 2.3.1 דוחות עלות שכר של 35 עובדי המדגם.
 - 2.3.2 תלושי שכר לחודשים יולי ואוקטובר של 35 עובדי המדגם.
 - 2.3.3 חוזים והסכמים אישיים של חלק מעובדי המדגם.
 - 2.3.4 הסכמים קיבוציים רלוונטיים להצ"ע.
 - 2.3.5 אישורי מס"ב להפקדות בחברות הביטוח.
 - 2.3.6 פירוטי מס"ב לתשלומי השכר החודשי בהצ"ע.
 - 2.3.7 טפסי 101 של עובדי המדגם.
 - 2.3.8 טפסי 102 לחודשי המדגם – יולי ואוקטובר.
 - 2.3.9 אישורי סליקה מקופות הביטוח.
 - 2.3.10 פקודת המשכורות של הנהלת החשבונות.
 - 2.3.11 דוחות נוכחות של עובדי המדגם.
- 2.4 **בדיקות שביצענו:**
 - עמידת הצ"ע בחוק חופשה שנתית, תשי"א-1951.
 - עמידת הצ"ע בחוק דמי מחלה, תשל"ו-1976.
 - צבירה של ימי מחלה וחופשה על פי חוק.
 - הפרשה לפנסיה ופיצויים על פי חוק.
 - הפרשה לקרן השתלמות לפי חוק.

- הפרשות עובד ומעביד לכל עובדי המדגם לפי המפורט בחוזהם האישיים והסכמים קיבוציים.
- תשלום שכר על פי חוזה, הסכם קיבוצי והסכמים אחרים.
- קיום תוספות ייחודיות בתלוש השכר ובדיקת תחשיבם.
- העלאות שכר ותקינותן.
- הפרשה לביטוח לאומי על פי חוק.
- הפרשה למס שכר על פי חוק.
- תשלום שכר והפקדות לקופות הפנסיה במועד על פי חוק.
- עמידת תלושי השכר בתיקון 24 לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958.

פרק ב': ממצאים והמלצות

1. בקרות שוטפות בנושא השכר

במסגרת הביקורת, בדקנו גם את קיום הבקרות המבוצעות על ידי החטיבה למשאבי אנוש בהצ"ע.

1.1 כאמור, חישוב והפקת השכר של עובדי הצ"ע מבוצע באמצעות מיקור חוץ על ידי אגף גמלאות ושכר של הסוכנות היהודית. עניין זה יוצר שתי בעיות עיקריות:

1.1.1 תלות מוחלטת של הצ"ע באגף השכר של הסוכנות היהודית.

1.1.2 תלושי השכר של עובדי הצ"ע מופקים על ידי הסוכנות היהודית ונשלחים ישירות לעובדי הצ"ע.

ביקשנו לקבל לידנו את ההסכם בין הצ"ע לבין הסוכנות היהודית לעניין הטיפול בחישוב והפקת תלושי השכר של עובדי הצ"ע. ככל שהסכם כזה קיים, הביקורת לא קיבלה אותו לידה.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

הסכם כזה לא נמצא במשרדי משאבי אנוש – מדובר בהחלטה ארגונית ואין לה תיעוד במשרדי משא"ן.

תגובת מחלקת הכספים של הצ"ע:

ההסדר וההכנות בנושא קבלת שירותי שכר לעובדי הצ"ע מהסוכנות היהודית, מתקיימים מזה עשרות שנים והם הוסדרו בשנת 1997 מועד ההכנה מחדש של פעולות ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית ובהמשך גם אושררו שוב במסגרת ההסכם עם הסוכה"י משנת 2009. בחודשים האחרונים, הגורמים המקצועיים בהצ"ע ובסוכנות היהודית מקיימים דיונים ובחינה של מכלול השירותים ההדדיים הניתנים בכל ארגון ובין היתר גם נושא ביצוע השכר יבחן.

1.2 עקב הבעיות הנ"ל קיים קושי רב לחטיבה למשאבי אנוש של הצ"ע לקיים בקרה אפקטיבית על תלושי השכר, חישוב השכר ונכונות נתוני השכר של עובדי הצ"ע. נמסר לנו כי למעשה לא מבוצעת כלל בקרה על תלושי השכר. מצב זה גורם לכך שייטכן וקיימות טעויות בשכר העובדים, לא בהכרח עקב טעות חישוב אלא עקב אי התאמה בין הנתונים הרשומים בסוכנות היהודית לגבי עובדי הצ"ע לבין הנתונים שסוכמו עם העובדים.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

אגף השכר מקבל נתוני העסקה של העובד (חווזה) ומשלם שכר בהתאם. מתקיים מעקב חודשי שוטף בדבר: ימי מחלה, חופשה, שעות נוספות. נתוני העובדים ייבחנו מעת לעת בצורה מדגמית ויזומה כדי לצמצם את טווח הטעויות.

להלן מוצגים מספר מקרים שעלו תוך כדי עבודת הביקורת:

- נמצאו עובדים בהסכמים אישיים ובדירוג דרגה אשר מקבלים שכר שונה בתלוש שכרם מהכתוב בהסכם שלהם.
- תוספת שכר משולמות לחלק מהעובדים באחוז לא תקין.
- מענק בגין הסכם 2014 לא משולם לכל הזכאים לו.
- תשלום שי לחג באחוז נמוך מאחוז המשרה של העובד.
- נמצאו דוחות נוכחות רבים עם שעות עגולות (גם לעובדים שאינם משרות אמון). לא נבדקים אישורי מנהלים לשעות בדוחות הנוכחות.
- נמצא כי אין בקרה על ביצוע שעות נוספות החורגות בהרבה מהמכסה המותרת.
- נמצאו עובדים שעזבו את הצ"ע לפני זמן רב אך עדיין מופיעים ברשימות העובדים.
- נמצאו אי התאמות בין צבירת ימי המחלה של העובדים בפועל לבין המוסכם בחוזהיהם.

1.3 לאחר קבלת החלטות לשינוי דרגה או שינוי שכר בוועדת השכר, מעבירה חטיבת משאבי אנוש בהצ"ע לאגף השכר בסוכנות היהודית את הנתונים לשם הטמעתם. לא קיימת בקרה של חטיבת משאבי אנוש הצ"ע על הטמעת הנתונים.

נמסר לנו כי בדיקות אלו לא מבוצעות, הן מפני שעובדי אגף השכר של הסוכנות היהודית עסוקים מאד ולעיתים אין להם זמן לספק את החומרים הנדרשים והתשובות המספקות לבדיקות אלו וכן מאחר ולעובדי חטיבת משאבי אנוש בהצ"ע אין זמן לעסוק בבדיקות השכר בתלושים. עובדה זו נובעת בין היתר מכך שלחטיבת משאבי אנוש בהצ"ע יש מנהלת ותקן ל-3 עובדים בלבד.

בשנת 2011, חוקק החוק להגברת אכיפה של דיני עבודה, מטרת החוק הינה להגביר ולייעל את אכיפתם של דיני העבודה על-ידי הנהגת הליך מינהלי להטלת עיצום כספי על מעסיקים ועל מזמיני שירות. משרד העבודה והרווחה רשאי בעקבות החוק לערוך ביקורת שכר בתאגידים בישראל, ובמידה וימצאו

ליקויים, להשית עליהם עיצומים בגובה של עשרות אלפי שקלים. במסגרת ביקורת שכזו רשאי משרד העבודה לבחון את העמידה של התאגידים בכל דיני העבודה במשק.

המלצות:

- מומלץ לשקול חלופות לחישוב והפקת תלושי השכר של עובדי הצ"ע, בכפוף לחישובי עלות/תועלת: במסגרת חתימה על הסכם עם הסוכנות היהודית למתן שירותים מאגף השכר, להקצות עובד אשר יהיה אחראי בלעדית לכל דרישות החטיבה למשאבי אנוש בהצ"ע. לחלופין ניתן להקצות עובד הצ"ע אשר ישב באגף השכר בסוכנות היהודית ויטפל בכל הנושאים שקשורים לשכר של העובדי הצ"ע.
- יש לקיים בקרה נאותה, ע"י כוח אדם נוסף בחטיבת משאבי אנוש, על תלושי השכר של עובדי הצ"ע ולוודא כי העובדים מקבלים את השכר המגיע להם על פי החוזים האישיים שלהם, הסכמים קיבוציים וחוקי העבודה במדינת ישראל ועל פי החישובים המשתנים מעת לעת כתוצאה מהעלאה בשכר וכו' (כפי שיפורט עוד לעיל בסעיף 3 על תשלומי השכר בהצ"ע).
- הביקורת ממליצה להצ"ע לעשות בדיקת מקיף וכולל על ידי בודק שכר מוסמך על ידי משרד העבודה והרווחה, וזאת על מנת לוודא ולתקן במידת הצורך את כל הליקויים הקיימים בשכר העובדים, ככל שקיימים. לאחר בדיקת מקיף שכזה, הצ"ע תוכל לצאת לדרך חדשה ולבנות מערכת בקרה פנימית נאותה על תלושי שכר עובדיה מתוך נקודת פתיחה תקינה.

1.4 חומר רב של תיקי העובדים בהצ"ע מצוי בתיקים פיזיים וניירת מודפסת, חלק מהתיקים של העובדים הוותיקים מצוי בארכיון, ובכל מקרה החומרים אינם סרוקים במחשב. עובדה זו גורמת לקושי במציאת מסמכים, ובעיקר לזמן רב שיש להשקיע בכל נושא גדול כקטן.

המלצה:

לבדוק כדאיות פרויקט לסריקת התיקים האישיים של עובדי הצ"ע למחשב, זאת כדי לייעל את הליך העבודה בחטיבה למשאבי אנוש.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

בשנת 2018 התקבלה החלטת הנהלה לייעל את תהליכי ה-HR בהצ"ע ויועד סכום ייחודי לפיתוח. זהו תהליך ארוך ועמוק שנעשה עם חברת לל"ן. במסגרת תהליך ההתייעלות ובכפוף לתוכנית העבודה עם לל"ן לפני כחודש פותחה במערכת HR אופציית תיוק מסמכים במחשב בתיק אישי לעובד וכך אנו פועלים משלב זה.

1.5 במסגרת הביקורת, ביצענו בדיקה של התשלום בפועל לעובדי הצ"ע. מבירור

שערךנו עם מחלקת הכספים בהצ"ע ועם אגף השכר בסוכנות היהודית, נמסר לנו כי השכר משולם באמצעות הוראת מס"ב מחשבון הבנק של הצ"ע לעובדי הצ"ע. הוראת המס"ב מופקת באופן אוטומטי על ידי תוכנת מל"מ שכר, ועובדי השכר של הסוכנות היהודית מאשרים את הסכומים. לאחר בירור התהליך מתחילתו ועד סופו, התברר לנו כי למעשה אין ולו עובד הצ"ע אחד אשר מעורב בהליך התשלום בפועל, וכי הכסף יוצא מחשבון הבנק של הצ"ע ללא בדיקה או אישור. איננו מטילים ספק חס וחלילה באמינות המספרים, אך לטעמנו ראוי כי מחלקת הכספים בהצ"ע תבדוק לפחות את הסכום היוצא מחשבון הבנק של הצ"ע ותשווה אותו עם פקודת המשכורת לעובדי הצ"ע.

המלצה:

על מחלקת הכספים של הצ"ע לערוך בקרה חודשית על סכום המשכורות המשולם ועל סכום ההפקדות הסוציאליות המועבר לחברות הביטוח באמצעות חשבון הבנק של הצ"ע ולהשוותו לסכום המשכורות המשולמות לעובדי הצ"ע עבור אותו חודש.

תגובת המחלקה לכספים:

המחלקה בודקת באופן חודשי את ביצוע העברת הכספים. בשנה האחרונה המלצת המבקר מבוצעת באופן שוטף כדלקמן: עובדת המחלקה לכספים של הצ"ע (רואה חשבון) מקבלת מאגף המשכורות של הסוכנות היהודית, בתום כל חודש ביצוע שכר, את מרכיבי פקודת השכר – המוטבים השונים אשר בגינם בוצעו התשלומים של השכר החודשי. במסגרת הבקרה, העובדת מבצעת בדיקה פרטנית של תשלומי השכר מול התנועות בחשבונות הבנק של הארגון וכן מבצעת את סגירת הרישום של כל מוטבי השכר/תשלומים בספרי הארגון וההתאמה החשבונאית.

אנו כארגון וכמחלקה לכספים מקבלים את הממצאים. תהליכי העבודה של חטיבת משאבי אנוש, לא יתבטאו רק במתן הוראה של חטיבת משאבי אנוש לאגף השכר לעדכון ושינויי שכר, היות שקיימת חשיבות ונחיצות מעבר לבקורות הפנימיות הקיימות באגף השכר ובמערכות המידע של הסוכנות היהודית. בהתאם לכך סוכם בין המחלקה לכספים וחטיבת משאבי אנוש על ביצוע הליכי תפעול ובקרה חדשים של חטיבת משאבי אנוש כדלקמן:

1. במהלך כל חודש שוטף, החטיבה למשאבי אנוש תבצע בדיקה ובקרה שהביצוע שכר (עדכוני שכר, עובד חדש, עדכון הסכם) בוצע בתלוש השכר של העובד בהתאם להוראה של חטיבת משאבי אנוש שניתן לבצע זאת גם לפני סגירת החודש והפקת ביצוע שכר סופי. חשוב להבהיר שהבקורות והבדיקות הנ"ל הינם בנוסף להליכים ולבקורות המבוצעת באגף השכר ולא אמורות להחליש או לבטל אותם.
2. בהקשר לטיוב הנתונים במערכות המידע וריכוז זכויות העובדים במערכת לביא ומערכות אחרות, יש לדרוש באופן שוטף בדיקה והתאמה של

המערכות הנ"ל לזכויות העובדים והתאמתם לתלוש השכר האישי של כל עובד.

3. להערכתנו המקצועית, הליכי התפעול והבקרה המומלצים הנ"ל, לא ידרשו תוספת כוח אדם מקצועי נוסף לחטיבה למשאבי אנוש וניתן לבצען באופן יעיל ונכון בעזרת העובדים הקיימים. אנו כמחלקה לכספים נעמוד לסיוע מקצועי ויעוץ לחטיבה למשאבי אנוש ביישום המלצות המבקר והבקריות החדשות הנדרשות בחטיבה למשאבי אנוש.

2. שכר בכירים

2.1 בהצ"ע ישנם מספר עובדים בכירים בתפקיד ראש מחלקה, אשר משמשים גם כחברי הנהלה. דרגתם של עובדים אלו נקבעה כ"דרגת שר" על פי דירוג של שרים, ח"כים וכו'. המדגם שנבחר כלל 3 עובדים בדרגה זו. ביקשנו ממנהל הקופה לתגמולים ופנסיה, המשמש גם כמתאם תנאי העסקת בכירים, את החוזים עם הבכירים שעלו במדגם, הבנו כי אין חוזים אך יש כתבי מינוי. זכינו לשיתוף פעולה מלא לבקשות ולשאלות שעלו.

2.2 השכר של עובדים אלו מורכב בעיקרו משכר בסיס, תוספת יוקר והפחתה בשיעור 4% מהשכר.

2.3 קיבלנו את אישורי המינוי הראשוניים של העובדים הבכירים במדגם. אישורים אלו לא מכילים את המידע המלא על שכר העובדים כגון: גובה השכר המעודכן, צבירת ימי החופשה והמחלה, זכאות הבראה, ביגוד ותשלומים נוספים ואת ההפרשות הפנסיוניות. לפיכך, לא יכולנו לבדוק באופן מלא את תקינות השכר המשולם בפועל לעובדים אלה.

2.4 בהתאם לאישורי המינוי שקיבלנו ולבדיקות תלושי השכר של העובדים הבכירים שנדגמו, נמצאו הממצאים הבאים:

2.4.1 צבירה וניצול ימי החופשה וימי מחלה של העובדים – לעובדים נצברים 26 ימי חופשה ו-25 ימי מחלה לכל שנה. הניצול בוצע בהתאם לנתוני דוח הנוכחות. עם זאת, כפי שנפרט בהמשך, מאחר ומדובר במשרות אמון ואין חובה להחתים כרטיס פעמיים ביום, דוח הנוכחות מולא באופן ידני עם שעות זהות לכל הימים, כך שאין באפשרותנו לדעת אם ניצול ימי החופשה ו/או ימי המחלה נרשם בתלושי השכר כנדרש.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

ראשי מחלקות פטורים מהחתמת נוכחות בשל מעמדם ואופי עבודתם.

2.4.2 ההפרשות הפנסיוניות בתלושי השכר של העובדים הבכירים בוצעו בהתאם לשיעורי הפרשה שנקבעו בנוהל של הסוכנות היהודית

המקובל על הצ"ע, כמפורט בפרק 5 בהמשך. כמו כן, בוצעה זקיפת שווי עבור הפרשות מעל התקרה לקרן השתלמות ולפנסיה – תקין.

2.4.3 דוחות נוכחות – בבדיקת דוח הנוכחות של העובדים נמצא כי הדוח מולא באופן ידני, בהיקף של 8 שעות ליום, על פי שעות קבועות ועגולות. העובדים מועסקים במשרת אמוץ ולפיכך אינם חייבים בהחתמת נוכחות – תקין.

2.4.4 תשלום נסיעות – בכתבי המינוי צוין כי העובדים זכאים לרכב צמוד וכי יש לזקוף בגינו מס. נבדק ונמצא תקין.

2.4.5 דמי הבראה – בבדיקה נמצא כי העובדים לא קיבלו דמי הבראה בשנת 2019. בכתבי המינוי שקיבלנו, לא צוין אם העובדים זכאים לתשלום בגין דמי הבראה או אם השכר שלהם כולל גם תוספות הנדרשות על פי חוק, כגון דמי הבראה.

המלצה:

יש להתייעץ עם היועצים המשפטיים של הצ"ע לעניין תשלום דמי ההבראה של הבכירים ולוודא כי בכתבי המינוי שלהם הנושא ירשם כהלכה.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

ראשי המחלקות/חברי הנהלה הינם "נבחרי ציבור" ולא מוגדרים כ"עובדים". הסוגייה תיבחן משפטית.

2.5 השכר שצוין באישורי המינוי שקיבלנו אינו זהה לשכר המשולם בפועל בתלושי השכר. עם זאת, באישורי המינוי מצוין כי השכר יתעדכן בהתאם לשכר חבר הנהלה חדש. נמסר לנו ששכר של חבר הנהלה חדש הינו שכר הצמוד לשכר שר בממשלת ישראל. בבדיקתנו נמצא כי השכר ששולם בפועל לעובדים הבכירים זהה לשכר שרים כפי שנקבע בקובץ תקנות 8158 לעניין עדכון שכר שרים לשנת 2019 – תקין.

2.6 על פי סעיף 4 בהחלטת שכר שרים וסגני שרים, תשמ"ב-1982, בנוסף לשכר הבסיס, תשולם תוספת יוקר בהתאם לכללים ובשיעורים הנהוגים לגבי עובדי מדינה. בבדיקה של חישוב תוספת היוקר המשולמת לעובדים הבכירים במדגם נמצאו הפרשים שאינם מהותיים – תקין.

2.7 נמסר לנו כי ב-12/1997 ועדת הכספים של הוועד הפועל הציוני קיבלה החלטה להפחית את שכרם של חברי הנהלה ב-4% משכר השרים. בבדיקתנו נמצא כי מידי חודש מופחת לחברי הנהלה 4% מהשכר – תקין.

3. תשלום שכר בהסדרות הציונית העולמית

3.1 כאמור, בהצ"ע מועסקים מספר סוגי עובדים, ביניהם עובדי דירוג-דרגה, עובדים לפי הסכמים אישיים ועובדים בשכר בכירים. בעובדי המדגם, בוצעו השוואות בין הנתונים של רכיבי השכר בתלושים ורוחות עלות השכר לבין הנתונים בהסכמי ההעסקה, הסכמים קיבוציים, חוקים וטבלאות דירוג השכר של עובדי המדינה.

3.1.1 עובדי דירוג-דרגה – ערכנו השוואה בין ההסכמים הקיבוציים לבין משכורת הבסיס שניתנה לעובד וכן בין טבלאות השכר של עובדי הממשלה לבין שכר הבסיס אותו קיבלו עובדי הדירוג. לא נמצאו עובדים אשר בגינם קיימים הפרשים בין השכר המשולם בפועל לבין השכר שצריך להיות בהתאם לטבלאות ולווחת שלהם.

3.1.2 עובדים לפי הסכמים אישיים – ערכנו השוואה בין ההסכמים הקיבוציים למשכורת הבסיס שניתנה לעובדים אלו, וכן בין ההסכמים האישיים של כל אחד מהעובדים לבין שכר הבסיס אותו קיבלו העובדים. נמצא עובד אחד המהווה 3% מהמדגם, אשר שכר הבסיס שמשולם לו בפועל גבוה מהשכר שצוין בהסכם ההעסקה ובטופס עדכון השכר שהתקבל, כבידור שערכנו מול מחלקת השכר של הסוכנות, הובא לידיעתנו אסמכתאות לפיהם נעשה עדכון נוסף בשכרו של העובד, והעדכון אכן תואם לשכר המשולם לעובד בתלוש שכרו. הממצא תקין.

3.2 השכר המינימלי המופיע בחוק – ערכנו השוואה בין שכר כלל העובדים במדגם לבין שכר המינימום בגובה 29.12 ש"ח לשעה, שנקבע על פי חוק שכר מינימום, התשמ"ז-1987, לא נמצאו חריגות מהחוק – תקין.

3.3 הצמדת השכר למדד המחירים לצרכן – נמסר לנו, כי שכרם של עובדים חדשים בהצ"ע ועובדים בחוזה אישי לתקופה קצובה מוצמד למדד המחירים לצרכן הידוע לאותו חודש, ומתעדכן כל רבעון בהתאם לעלייה או ירידה במדד המחירים לצרכן. כמפורט: במקרה של עליות מדד – ישנה עלייה מיידית בשכר, עם זאת, במקרה של ירידות מדד – השכר אינו מופחת בפועל, אלא נצבר חוב הנובע מירידת המדד. חוב זה מקוזז כנגד עליות מדד עתידיות. החל מחודש דצמבר 2015, הצ"ע פועלת על פי שיטה שונה של סעיף נפרד בתלוש השכר לטובת רכיב ההצמדה, כך שההצמדה תעלה ותורד בהתאם לשינוי במדד הידוע, אך השכר לא יהיה נמוך משכר הבסיס בעקבות ירידה במדד המחירים לצרכן.

3.4 ל-21 עובדים המהווים 60% מהמדגם ישנו רכיב הצמדה בשכר. בדקנו את קיום האזכור להצמדת השכר למדד המחירים לצרכן בחוזהם האישיים של העובדים. נמצאו 11 עובדים המהווים 52% מסך העובדים בעלי רכיב הצמדה בשכר אשר שכרם הוצמד למדד המחירים לצרכן בשנת 2019, אך אין אזכור לכך בחוזה האישי שלהם.

המלצות:

יש להקפיד לעגן בחוזים של העובדים החדשים הצמדת שכרם הבסיסי למדד המחירים לצרכן הירוע, במידה ושכרם אכן מוצמד.

מומלץ לבצע בדיקה רוחבית לכלל החוזים של העובדים אשר שכרם מוצמד למדד ולוודא כי הנושא מוזכר בחוזהם ולתקן את החוזה במידת הצורך.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

בהתאם להסכם הקיבוצי משנת 2014 לא נקבעה חובת הצמדה למדד לשכר העובדים ועל כן נושא ההצמדה למדד לא הוכנס כסעיף מחייב בהסכמי העבודה של העובדים וזאת על מנת לאפשר להצ"ע גמישות בעתיד בנושא זה.

- 3.5 בדקנו את חישוב הצמדת השכר למדד המחירים לצרכן – נמצא תקין.
- 3.6 תוספות שכר – עובדי הצ"ע מקבלים תוספות שכר בהתאם להסכמים קיבוציים. להלן הפירוט:
- 3.6.1 תוספת 2001 – התוספת הינה 3.6% משכר הברוטו הבסיסי, גמולי השתלמות וכן תוספת השלמת שכר. חישוב התוספות נבדק ונמצא תקין.
- 3.6.2 תוספת בגין הסכם שכר 2009 – התוספת מחושבת לפי 5% עבור עובדי המח"ר ועבור עובדים מנהליים, כאשר השכר עליו מחושבת התוספת הינו – שכר הברוטו הבסיסי בתוספת, גמולי השתלמות ותוספת 2001. חישוב התוספות נבדק ונמצא תקין.
- 3.6.3 תוספת בגין הסכם שכר 2011 – התוספת מחושבת לפי 7.25%, כאשר השכר עליו מחושבת התוספת הינו שכר הברוטו הבסיסי בתוספת הסכמי שכר 2001 ו-2009. חישוב התוספות נבדק ונמצא תקין.
- 3.6.4 השלמת שכר – עובדי הדירוג זכאים להשלמת שכר של 30% משכר הברוטו הבסיסי בתוספת גמול השתלמות א' וגמול השתלמות ב'. עובדים אשר החלו את העסקתם לאחר 01.10.2013 זכאים לרכיב השלמת שכר בשיעור של 20% בלבד. חישוב רכיב השלמת השכר נבדק ונמצא תקין.
- 3.6.5 תוספת 2016 – התוספת מחושבת לפי 3.875%, כאשר השכר עליו מחושבת התוספת הינו – שכר הברוטו הבסיסי בתוספת הסכמי 2001, 2009 ו-2011, בתוספת השלמת השכר ובתוספת גמולי ההשתלמות. חישוב התוספות נבדק ונמצא תקין.
- 3.6.6 גמול השתלמות א' – תוספת המשולמת לאקדמאים המועסקים בדירוג

1 עובדי המח"ר – עובדים שכירים, בעלי השכלה אקדמית מושלמת במדעי החברה והרוח, אשר מקבלים משכורת על פי דרגה בסולם הדירוג של המח"ר וכפופים להסכמים קיבוציים של ההסתדרות.

- מח"ר ולזכאים בדירוג המנהלי. סכום התוספת של גמול השתלמות א' הינו 328.76 ש"ח. חישוב התוספות נבדק ונמצא תקין.
- 3.6.7 גמול השתלמות ב' – תוספת המשולמת לאקדמאים המועסקים בדירוג מח"ר. סכום התוספת של גמול השתלמות ב' הינו 328.76 ש"ח עד דרגה 41, 430.86 ש"ח עבור עובדים בין דרגות 41-44. מדרגה 44 הגמול יהיה הגבוה מבין 9% מהשכר ברוטו הבסיסי ל-430.86 ש"ח. חישוב התוספות נבדק ונמצא תקין.
- 3.6.8 גמול מינהל – תוספת המשולמת לעובדי הדירוג המינהלי, על פי הסכם קיבוצי משנת 2008. הזכאות מורכבת משלושה שלבים, ועל כל שלב, הכולל 40 שעות לימוד, העובד זכאי לקבל תוספת בגובה 105 ש"ח. לאחר סיום שלושת השלבים גובה התוספת עומד על 315 ש"ח. חישוב התוספות נבדק ונמצא תקין.
- 3.7 מענקים מיוחדים – עובדי הצ"ע זכאים למענקים מיוחדים, על פי הסכמים קיבוציים. להלן פירוט:
- 3.7.1 מענק יובל – עובדים שצברו ותק של 25 שנה ומעלה זכאים לקבלת מענק יובל מידי שנה. המענק מחושב על בסיס שכרם ומשולם אחת לשנה. החישוב הינו 60% משכר הברוטו הבסיסי בתוספת כל התוספות שפורטו בסעיפים הקודמים. חישוב מענק היובל נבדק ונמצא תקין.
- 3.7.2 מענק הסכם 2014 – בהתאם להסכם הקיבוצי מתאריך 24.11.2014, שנחתם בין הסוכנות היהודית והצ"ע לבין הסתדרות העובדים, העובדים זכאים למענק בסך 2,500 ש"ח ל-3 שנים עד לשנת 2016 כולל, ומענק בגובה 2,650 ש"ח לשנה החל משנת 2017 ועד לשנת 2020. המענק ישולם לעובד לאחר שישלים 5 שנות העסקה במוסדות הלאומיים. בבדיקת העובדים במדגם שמקבלים שכר בהתאם להסכם 2014, נמצאה עובדת אחת בלבד בעלת ותק של מעל 5 שנים, אשר זכאית לקבלת מענק בסך 2,650 ש"ח – העובדת קיבלה את המענק – תקין.
- 3.8 שי לחג – כל עובד בהצ"ע שעבד בחודש בו חלים החגים פסח או ראש השנה זכאי לשי לחג בגובה 870 ש"ח, בהתאם לאחוז משרתו ולאחר השלמת שנת ותק אחת. תשלום השי לחג עבור עובדי המדגם נבדק ונמצא תקין.
- 3.9 דמי הבראה – תשלום זה משולם למרבית העובדים אחת לשנה ולחלק מהעובדים משולם באופן חודשי. נמצא כי כל העובדים שמקבלים את התשלום אחת לשנה, קיבלו את דמי הבראה לפי כמות של 13 ימים, כאמור בהסכם הקיבוצי משנת 1992 – תקין. כמו כן, נמצא כי העובדים המקבלים את התשלום באופן חודשי על פי ההסכמים האישיים והסכם 2014, קיבלו את התשלום לפי מספר ימי זכאות ותעריף של עובדי המגזר הפרטי ככתוב בהסכם – תקין.

3.10 ביגוד – תשלום זה משולם למרבית העובדים אחת לשנה ולחלק מהעובדים משולם באופן חודשי. נמצא כי העובדים קיבלו את סכום הביגוד לפי רמה 4, בהתאם להסכם קיבוצי לעניין קצובת הבראה וביגוד – תקין.

3.11 חוק הגנת השכר – בדקנו את הרכיבים שכלולים בתלוש השכר בהתאם לחוק. לפי סעיף 5 בתיקון 24 לחוק, יש לציין את מספר ימי העבודה ומספר שעות העבודה שהעובד עבד בפועל בתקופה עבודה שולם השכר. נמצא כי בתלושי השכר של הצ"ע לא מצוינים פרטים אלו, אך מצוין כי לעובד יש גישה אישית לדוח הנוכחות המהווה חלק בלתי נפרד מתלוש השכר.

המלצה:

מומלץ להיוועץ ביועצים המשפטיים של הצ"ע לגבי רישום מפורט של ימי העבודה ושעות העבודה בפועל בתלושי השכר על פי החוק והאם ציון צירוף דוח הנוכחות עונה על דרישת החוק.

תגובת אגף שכר וגמלאות של הסוכנות היהודית:

חוק הגנת השכר אכן דורש לציין מספר ימי העבודה ושעות העבודה בפועל בחודש השכר – אולם הדבר איננו ישים מאחר והשכר משולם ב-1 לחודש ומחושב עוד קודם לכן בטרם הסתיים חודש הנוכחות ונסגרו הדוחות, כך שלא קיימת כל אפשרות מעשית ליישם הוראות אלו. אנו פועלים בעניין זה לפי הפרקטיקה המקובלת גם ביחס למאות אלפי עובדי מדינה המקבלים שכרם ב-1 לחודש.

3.12 מועד תשלום השכר – בדקנו את מועד תשלום השכר לעובדים על פי חוק הגנת השכר. מועד תשלום השכר הינו ב-1 בחודש. אימתנו עובדה זו מול הוראות מס"ב שהועברו לידנו והן מול עובדי הצ"ע – תקין.

3.13 מתן תלוש שכר – על פי חוק הגנת השכר, התשס"ח 2008, ובעקבות תיקון 24 לחוק הגנת השכר, על המעסיק למסור לעובדיו תלוש שכר, שיכיל פרטים לגבי העובד והמעסיק בהתאם לתוספת לחוק על פי סעיף 24 (ב).

3.14 בדקנו הפקה בפועל של תלוש השכר לעובדי המדגם – נמצא תקין.

3.15 תשלום ניכוי מס הכנסה וביטוח לאומי – תאגיד המעסיק עובדים במדינת ישראל מחויב בניכוי מיסים מעובדיו ובתשלומים למס הכנסה וביטוח לאומי.

3.15.1 ערכנו בדיקה לחישוב ניכוי מס הכנסה משכרם של העובדים, בהתחשב בנקודות הזיכוי, הנחות היישוב והניכויים השונים. ביצענו את החישוב עבור מדגם של 35 עובדים. לא נמצאו הפרשים מהותיים.

3.15.2 ערכנו בדיקה לחישוב ניכוי דמי ביטוח לאומי מהעובדים, חלק המעביד וחלק העובד עבור עובדי המדגם. לא נמצאו הפרשים מהותיים.

3.16 תשלום מס שכר – הצ"ע נחשבת למלכ"ר2 ועקב כך היא נדרשת לתשלום מס שכר בשיעור של 7.5% בגין רכיבי השכר של העובד וזאת בהתאם לחוק מס ערך מוסף.

ערכנו בדיקה של תקינות ההפרשה למס שכר בגין עובדי המדגם על פי חוק מס ערך מוסף. נמצאו הפרשים עבור 2 עובדים המהווים 6% מהמדגם בחודש אוקטובר 2019. ההפרשים בגין עובדים אלו נובעים מאי תשלום מס שכר על רכיב "הפרשי הבראה".

המלצות:

- יש להפריש מס שכר על מלוא השכר של העובדים, כולל עבור רכיבי הפרשים.
- יש לטפל מול תוכנת השכר בתיקון הפרשות מס השכר עבור הפרשי ההבראה ששולמו לכל העובדים.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

אכן הייתה בעבר בעיה שלא שולם מס שכר בגין סמל 1262 (הפרשי הבראה) תקלה זו אותרה זה מכבר ותוקנה בשנת 2020 כך שגם בגין סמל זה משולם מס שכר כיום.

3.17 עריכת דוחות נוכחות – נמסר לנו כי על עובדי הצ"ע להחתיים כרטיס באמצעות הפורטל של הצ"ע. בפורטל יש קישור למערכת הנוכחות של הסוכנות היהודית המשמשת גם את עובדי הצ"ע.

3.17.1 על פי הנוהל של הסוכנות היהודית המקובל בהצ"ע, לעובד הצ"ע יש אישור לבצע 3 תיקונים בלבד בחודש. נמסר לנו כי בהצ"ע מעדיפים כי יאושרו 2 תיקונים בלבד בחודש. נציין כי דוחות הנוכחות שקיבלנו הם הדוחות הסופיים לאחר כל התיקונים ואין באפשרותנו לבדוק האם נרשמו נתונים ידניים על ידי העובד. לפיכך, אין ביכולתנו לבדוק את העמידה בנוהל הקיים.

3.17.2 נמסר לנו כי למנהלים יש אפשרות לאשר 5 שינויים בדוח הנוכחות של עובדיהם במערכת. המערכת אינה חוסמת את האפשרות הזו, למרות שעל פי נהלי הסוכנות היהודית שמקובלים בהצ"ע מותר לערוך רק 3 שינויים.

המלצה:

מומלץ לכתוב נוהל פנימי של הצ"ע בו יקבע כי מאושרים 2 עד-4 תיקונים ידניים בלבד ע"י העובד בכל חודש, לפי החלטת ההנהלה. ולוודא שאין חריגה

ממספר הימים המאושרים לחתימה ידנית על ידי חסימת המערכת או התראה לחטיבת משאבי אנוש.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

לא ניתן לחסום אפשרות זו במערכת, מכיוון שניתנת אפשרות לעובדים לעדכן ידנית את הדו"ח שלהם על פי הצורך. כאמור, קיים נוהל דיווח נוכחות של הסוכנות היהודית המשמש את הצ"ע ונשלח לעובדים ריענון אחת לשנה או על פי הצורך.

3.17.3 במסגרת בדיקת דוחות הנוכחות שערכנו, נמצאו 24 דוחות נוכחות המהווים 34% מתוך מדגם של 70 דוחות(של 14 עובדים המהווים 40% מהמדגם), שבהם רשומות שעות עגולות לאורך כל הדוח, הן לכניסה והן ליציאה. אין באפשרותנו לדעת האם מדובר בתיקונים ידניים שנערכו כיוון שקיבלנו דוחות נוכחות סופיים הכוללים את כלל התיקונים שנערכו. עוד נציין, כי 10 מהעובדים הללו, הינם עובדים במשרות אמון ו-2 עובדים נוספים שעליהם חוק שעות עבודה ומנוחה לא חל, כך שבפועל מדובר ב-2 עובדים בלבד להם יש שעות עגולות לאורך כל הדוח.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

2 העובדים המוזכרים לעיל הם עובדי שטח המערכנים את הדו"ח ידנית.

המלצות:

- יש לרענן נהלים על חובת החתמת כרטיס הנוכחות פעמיים ביום ומומלץ לבצע בדיקה מדגמית של מערכת הנוכחות על ידי משאבי אנוש בכל חודש.
- יש לבצע בקרה פנימית של הצ"ע ובה לבדוק את אישורי המנהלים לשעות של העובדים תחתם ולבחון מקרים בהם מנהל מאשר נוכחות שמולאה באופן אוטומטי בכל חודש.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

ריענון התבצע בכל תחילת שנה במכתבים על פי צורך ככל שמשאבי אנוש זיהו שיש התרופפות בדיווח. מתבצעות בדיקות רנדומליות מעת לעת.

3.18 שעות עבודה נוספות – לכל עובד נקבע בהסכם ההעסקה שלו האם הוא זכאי לתשלום שכר עבור עבודה נוספת, מעבר לשעות העבודה של המשרה שנקבעה. במסגרת הביקורת, בדקנו את תשלום השעות הנוספות לעובדים הזכאים לכך. להלן הממצאים:

3.18.1 נמצאה עובדת אשר ברוח הנוכחות נרשם כי יש לה מכסה מאושרת

של 30 שעות נוספות. בפועל, העובדת עבדה 24 שעות נוספות ולא קיבלה עליהן תשלום. בהסכם ההעסקה אין אזכור לעניין תשלום שעות נוספות.

המלצה:

יש לבדוק מדוע מופיע ברוח הנוכחות של העובדת כי מגיע לה תשלום עבור שעות נוספות.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

במקרה שמנהל לא מאשר את דו"ח הנוכחות מסיבה כלשהי, השעות הנוספות לא עוברות לשכר וזה המקרה. לעובדת שולמו כל השעות הנוספות המאושרות לה בחודשים הבאים.

3.18.2 נמצא עובד, המשמש בתפקיד נהג, אשר עבד בחודש יולי 2019 מעל לשעות המשרה הקבועות וצבר 76 שעות נוספות, אך על פי הסכם ההעסקה הוא אינו זכאי לתשלום ועל כן לא קיבל כל תשלום עבור השעות הנוספות. נמסר לנו כי יש הסכם נהגים מיוחד הכולל בתוכו שעות נוספות. צבירת שעות זו ייחודית למשרת נהג במשרת אמון.

3.18.3 נמצאו 11 עובדים, המהווים 31% מהמדגם אשר עבדו מעל למכסת השעות הנוספות המאושרת להם ולא קיבלו על כך שכר. חלקם עבדו שעות רבות ללא תשלום.

המלצה:

מומלץ לוודא כי העובדים לא חורגים ממכסת השעות הנוספות המאושרות להם. כמו כן, מומלץ לשקול לחלק סמכויות ומטלות ולהפחית עבודה מעובדים החורגים ממכסת שעות העבודה הנוספות שלהם מידי חודש.

3.19 שעות עבודה שלא בהתאם להיתר – נמצאו 2 עובדים המהווים 6% מהמדגם אשר עבדו מעל 12 שעות ביום. נציין כי אחד העובדים, אשר צויין גם בסעיף 3.18.2, עבד מעל 58 שעות שבועיות. על פי הסכם ההעסקה עובד זה אינו זכאי לתשלום בגין שעות עבודה נוספות ובפועל עובד שעות נוספות רבות (כ-20 שעות נוספות בשבוע, כלומר כ-80 שעות נוספות בחודש). עוד נציין כי העובד השני הינו עובד במשרת אמון, אך הוא מקבל מספר מוגבל של שעות נוספות בגין עבודתו. בפועל, שעות העבודה של העובד גבוהות מסך השעות עליהן הוא מקבל שכר.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

נוהל שעות נוספות ידוע לעובדים. אחת לכמה זמן נשלח ריענון לנוהל. כמו כן, השנה השקנו פורטל הכולל את הנהלים.

3.20 העדר עובדים פיקטיביים – ברקנו, האם קיימים בהצ"ע עובדים פיקטיביים. לצורך כך ביקשנו מכל מנהלי המחלקות, לאשר כי כל העובדים הרשומים במחלקתם על פי הרשימות שהביקורת קיבלה ממחלקת השכר של הסוכנות היהודית, אכן מוכרים להם.

3.21 במסגרת הבדיקה, נמצאה עובדת אחת אשר ברשימות העובדים שהועברו אלינו ממחלקת השכר מופיעה כעובדת באחת המחלקות, אך בפועל מנהל המחלקה מסר לביקורת כי העובדת עזבה לפני מספר שנים. בבדיקתנו מול מחלקת השכר נמסר לנו כי העובדת הופיעה בקובץ באופן שגוי וכי היא לא קיבלה תלוש מאז עזיבתה בחודש ספטמבר 2017.

המלצה:

יש לערוך בקרה עבור כל העובדים העוזבים את הצ"ע כחלק מהבקרה השוטפת של הצ"ע, ולוודא כי הם נגרעים מרשימות העובדים הקיימות במערכות השונות כולל מהמייל הארגוני.

תגובת אגף שכר וגמלאות בסוכנות היהודית:

נתבקשנו להפיק דוח עובדי הצ"ע ממערכת השכר. עקב שליפה שגויה של הדוח לצורך הביקורת השתרבה לדוח גם עובדת שאינה פעילה. אין משמעות הדבר כי העובדת הייתה פעילה במערכת השכר ו/או קיבלה שכר אשר לא הייתה זכאית לקבלו. העובדת הופיעה במערכת השכר כעובדת שאינה פעילה ורק השתרבה לדוח שנשלף לצורך הביקורת. אין לטעמנו ליקוי שיש לתקנו בעניין זה.

4. חופשה ומחלה – הפרשה, תשלומים וניצול

הביקורת בדקה צבירה, ניצול ופדיון של ימי חופשה שנתית ושל ימי מחלה על ידי עובדי הצ"ע. הבדיקה נערכה במטרה לבחון את קיומם של הנהלים ושל הבקורות הנהוגים בהצ"ע לגבי ניצול ימי חופשה וימי מחלה, דיווח על ימי חופשה ועל ימי מחלה, הוצאת עובדים לחופשה, עמידה בתקרת הצבירה של ימי חופשה, ניהול של פנקס חופשה ושל יתרות ימי מחלה, פדיון ימי חופשה וימי מחלה. הביקורת כללה גם בחינה של קיום ההוראות והחוקים המפורטים להלן ושל התקנות לפי חוקים אלה על ידי הצ"ע: חוק חופשה שנתית, התשי"א-1951, חוק דמי מחלה, התשל"ו-1976, חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד), התשנ"ג-1993, חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), התשנ"ד-1993.

צבירה, ניצול ופדיון של ימי חופשה

רקע חוקי:

חופשה שנתית הינה אחת מהזכויות המוקנות לעובד במסגרת חקיקת המגן. הזכות לחופשה הינה זכות בסיסית הניתנת לעובדים כחלק מהחובה שחלה על המעסיק להעניק לעובדיו תנאי עבודה מינימליים.

במערכת המשפט הישראלית, החוק המרכזי אשר מסדיר זכויות עובדים בקשר עם חופשה הינו חוק חופשה שנתית. החוק מסדיר את משך החופשה השנתית בתשלום לה זכאי כל עובד.

חופשה שנתית הינה זכות שאין להתנות עליה. לפיכך, הסדר ימי חופשה, אשר נקבע לגבי ענף או מגזר מסוים, או סוכם עם עובד באופן פרטני במסגרת הסכם ההעסקה, יחול רק ככל שהוא משפר את זכויותיו של העובד מעבר לקבוע בחוק. ברוח זו, הסדר או הסכם הגורע מהזכויות הקבועות בחוק אינו בעל תוקף. מודגש, כי בניגוד למכסת ימי החופשה הקבועה בחוק, אשר אין להתנות עליה, ימי החופשה הנוספים במסגרת הסדר או הסכם מיוחד אינם נהנים מההגנות המוקנות מכוח החוק.

צבירת ימי חופשה ומכסת ימי חופשה שנתית:

כללי:

מכסת ימי החופשה השנתית של עובדי הצ"ע נקבעת על פי הסכמי ההעסקה האישיים של העובדים ובהתאם לוותק שלהם.

מכסת ימי חופשה שנתית של עובד מן המניין תתעדכן בהתאם לוותק בארגון כפי שנקבע בהסכמים הקיבוציים ובחוקי מדינת ישראל:

14 ימים	בשנה הראשונה ועד 3 שנים הראשונות
16 ימים	מהשנה הרביעית ועד תום השנה החמישית
18 ימים	מהשנה השישית ועד תום השנה השמינית
25 ימים	מהשנה התשיעית ואילך

ניתן לצבור עד מקסימום 63 ימי חופשה (אלא אם הוגדרה מכסה אחרת גבוהה יותר בהסכם קיבוצי החל על העובד).

על פי הנהלים של הסוכנות המקובלים בהצ"ע נקבע כי לעובד עם ותק של עד שנה יכולה להיות יתרה שלילית של מקסימום 2 ימי חופשה. לעובד עם ותק של מעל שנה יכולה להיות יתרה שלילית של עד 5 ימי חופשה. במקרים חריגים, מאושרת חריגה גדולה יותר בימי החופשה.

ממצאים:

4.1 נבדקה הצבירה החודשית והמכסה השנתית של ימי החופשה בפועל, על פי תלושי השכר של חודשי המדגם, מול ההסכמים האישיים ונוהל החופשה.

4.1.1 נמצאה עוברת אחת המהווה 3% מהמדגם אשר צבירת ימי החופשה שלה בפועל גבוהה מהאמור בהסכם ובהתאם לוותק שלה. על פי הוותק ובהתחשב בחלקיות משרתה העוברת זכאית ל-10.5 ימי חופשה, בפועל היא מקבלת לפי 13.4 ימי חופשה בשנה.

4.1.2 נמצאו 2 עובדים המהווים 6% מהמדגם אשר צבירת ימי החופשה שלהם בפועל נמוכה מהאמור בהסכם ובהתאם לוותק שלהם. כגון עובד שזכאי

על פי הוותק ל-18 ימי חופשה בשנה, בפועל מקבל 16 ימי חופשה בשנה.

4.1.3 נמצאה עובדת אחת המהווה 3% מהמדגם אשר צבירת ימי החופשה שלה גדלה ב-22.5 ימים בין החודשים יולי 2019 לאוקטובר 2019, כאשר הצבירה החודשית שלה עומדת על 2.08 ימים בלבד. כלומר, בהתאם לצבירה החודשית על פי זכאותה, במקום שהצבירה תגדל ב-6.24 ימים, היא גדלה ב-22.5 ימים המהווים 16.26 ימי צבירה ביתר.

הבעיה נובעת מכך שהנתונים במערכת לביא שונים מהנתונים במערכת BI ולפיכך גם בתלושי השכר בפועל. פנקס החופשה שקיבלנו של העובדת ממערכת לביא, לא תואם לנתונים שהתקבלו בדוחות ממערכת BI.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

על פי הנתונים במערכת לביא, היתרות נכונות על פי הוותק שלה. לאור הממצא החטיבה למשא"ן תבקש התאמה של מערכות הלביא וה BI.

4.1.4 נמצאה עובדת אחת המהווה 3% מהמדגם אשר בחודש יולי עבדה 75% משרה ובחודש אוקטובר עבדה 50% משרה, אך צבירת ימי החופשה לא השתנה בהתאמה.

4.2 ערכנו השוואה בין ניצול ימי החופשה בתלושי השכר לבין הנתונים בדוחות הנוכחות, להלן הממצאים:

4.2.1 ל-3 עובדים המהווים 9% מהמדגם נוכו ימי חופשה חלקיים בגין שעות חוסר בחודש יולי 2019. הניצול בוצע לפי שעות בפועל לאותו יום ולא לפי שעות תקן שהינם 8 שעות. לדוגמה, במקרה והעובד החסיר שעה אחת ו-55 דקות, נוכו מיתרת החופשה שלו 0.19 ימים במקום 0.24 ימים.

4.2.2 לעובדת אחת המהווה 3% מהמדגם, נוכו 5 ימי חופשה בתלוש השכר של חודש יולי 2019, אך על פי דוח הנוכחות היא ניצלה 4 ימים בלבד.

המלצה:

יש לבצע בקרות מדגמיות אחת לחודש על מספר תלושי שכר ולוודא כי צבירת ימי החופשה הינה בהתאם להסכמים.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

העובדת הציגה אישורי מחלה באיחור. ימי החופשה הומרו בימי מחלה.

4.2.3 נמצאו 3 עובדים המהווים 9% מהמדגם אשר עברו ביום ירושלים (יום המוגדר עבור כל העובדים כיום חופשה על חשבון המעסיק) ובעקבות כך היו צריכים לזכות את יתרת החופשה שלהם ביום נוסף. בפועל, לא

נצבר עבורם יום החופשה הנוסף בתלוש לחודש יולי 2019. עם זאת, קיבלנו פנקסי חופשה שנתיים של העובדים וניתן לדאוג בהם כי בוצע זיכוי בגין יום חופש נוסף במהלך השנה.

4.3 ערכנו השוואה בין רישום ימי החופשה בתלושי השכר של העובדים לבין דוחות יתרות חופשה ממערכת BI שקיבלנו לירינו. להלן הממצאים:

4.3.1 נמצאה אי התאמה בין מספר ימי החופשה שנוצלו בתלוש השכר בחודש יולי 2019 לבין המספר שנרשם בדוח היתרות עבור עובדת אחת המהווה 3% מהמדגם.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

ביוני 2019 התקיים "יום העובד" ואצל העובדת הנ"ל הקוד לא נקלט כמו שצריך, ב 12/8 הקוד סודר ויתרת ימי החופשה עודכנה כראוי.

4.3.2 נמצאה אי התאמה בין יתרת ימי החופשה שנרשמה בתלושי השכר בחודש יולי 2019 לבין הכמות שנרשמה בדוח היתרות עבור 6 עובדים המהווים 17% מהמדגם.

4.3.3 נמצאה אי התאמה בין יתרת ימי החופשה שנרשמה בתלושי השכר בחודש אוקטובר 2019 לבין הכמות שנרשמה בדוח היתרות עבור 2 עובדים המהווים 6% מהמדגם.

המלצה:

במסגרת הבקורות, יש לוודא התאמה בין דוח יתרות ימי החופשה לבין צבירת וניצול ימי החופשה בתלושי השכר.

תגובת חטיבת משאבי אנוש לסעיפים 4.3.2 ו-4.3.3:

משא"ן הצ"ע אינה אחראית על מערכת השכר והנתונים העובדים אליה ממשא"ן הסוכנות היהודית שאחראית על מערכת הנוכחות לכיא. מפתח BI עשה עדכון במערכת. לאור הממצאים החטיבה למשא"ן תבצע מעת לעת בדיקה של הנתונים במערכות ותבקש התאמות אם יידרש.

4.4 ערכנו בדיקה של דוח יתרות ימי החופשה שהתקבל ממערכת BI לתאריך 31.12.19, להלן הממצאים:

4.4.1 נמצאה אי התאמה בין יתרת החופשה המצטברת לסוף השנה לבין חישוב בלתי תלוי על פי יתרות ימי החופשה לתחילת השנה בתוספת הצבירה במהלך השנה ובניכוי הניצול שבוצעו עבור 9 עובדים המהווים 5% מכלל עובדי הצ"ע.

המלצה:

יש להקפיד על ניצול וצבירת ימי חופשה בהתאם לחוזה ההעסקה

האישי של העובד ולוותק שלו, בכפוף להסכמים הקיבוציים ולנהלי הצ"ע ובהתאם לדוחות הנוכחות של העובדים.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

יתרות חופשה ל 12/19 מתאימות ליתרות ל-1/20. הובאו לידיעת הביקורת פנקסי חופשה של העובדים ממערכת לביא וסיכום חופשות. מערכת BI אינה מערכת תפעולית והיא רק אמורה לספק מידע, כרגע המערכת עוברת תיקונים ועדכונים על ידי הסוכנות היהודית ואנו לא משתמשים בה כלל לצורך בדיקת ימי חופשה/מחלה. המערכת האפקטיבית והתפעולית היחידה לרגע זה (מאי 2021) היא מערכת הנוכחות לביא.

4.4.2 נמצאו 2 עובדים המהווים 1% מכלל עובדי הצ"ע אשר קיבלו זיכוי גבוה יותר של ימי חופשה מהמכסה המוגדרת להם.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

באישור מנהלת משא"ן ניתן זיכוי של שעות נוספות בשעות חופשה.

4.4.3 נמצאו 21 עובדים המהווים 11% מכלל עובדי הצ"ע אשר יתרת ימי החופשה שלהם לסוף השנה עולה על התקרה המקסימלית לצבירה שנקבעה בנהלי הסוכנות היהודית המקובלים בהצ"ע.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

עובדים אשר בסוף השנה יתרת ימי החופשה שלהם עולה על 63 ימים, הימים העודפים נמחקים מהמכסה וימי החופשה שלהם מתאזנים בתחילת השנה הבאה ל 63. עובדים מקצועיים אשר מסיבות שונות נבצר מהם לממש את ימי החופשה ופונים בבקשת הארכה, בכפוף לאישור מנהלת משא"ן, ניתנת ארכה של עד 3 חודשים בשנה העוקבת לניצול הימים.

המלצה:

יש להקפיד על עמידה בנהלי ימי חופשה ולא לאפשר לעובדים חריגות מהיתרות המאושרות על פי הנוהל ובכללן צבירה העולה על 63 ימי חופשה ו/או יתרה שלילית העולה על 5 ימי חופשה. יש לדאוג שמערכת השכר תחסום באופן אוטומטי חריגות בצבירות ימי החופשה, אלא אם ניתן אישור מיוחד לעובד. כמו כן, מומלץ לערוך בקרות בסוף כל שנה ולוודא כי אין חריגות.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

הנתונים בתלוש נכונים לרגע הדפסת התלוש. אם אחרי זה משתנה משהו בנתונים, זה מתעדכן רק במערכת שלנו כי המערכת היא דינאמית והנתונים בה דינאמיים והתלושים לא.

4.4.4 נמצאו 2 עובדים המהווים 1% מכלל עובדי הצ"ע, עם ותק של מעל לשנה ועם יתרה שלילית של מעל ל-5 ימי חופשה.

דוחות מערכת BI ודוחות הנוכחות במערכת לביא:

4.5 נערכה השוואה בין יתרות ימי החופשה שנרשמו בדוחות שהופקו ממערכת BI שהינה המערכת לרישום נוכחות אשר מתממשקת ישירות למערכת השכר לצורך הפקת תלושי השכר לבין הדוחות שהופקו ממערכת רישום הנוכחות "לביא". להלן הממצאים:

4.5.1 בוצעה השוואה בין שמות העובדים החותמים נוכחות במערכת לביא לקיומם במערכת BI. נמצאו 5 עובדים בדוח ממערכת לביא לחודש יולי 2019, המהווים 3% מסך של 182 עובדים הקיימים בדוח, שאינם מופיעים בדוח ממערכת BI. בדוח לחודש אוקטובר 2019 נמצאו הפרשים מסוג זה עבור 4 עובדים המהווים 2% מסך של 184 עובדים הקיימים בדוח.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

ישנם 3 עובדים אשר לא עבדו בחודשים האמורים ולפיכך לא מופיעים בדוחות ממערכת BI, יתר העובדים – בבדיקה.

4.5.2 בוצעה השוואה בין העובדים במערכת BI לקיומם במערכת לביא. נמצאו 16 עובדים בדוח ממערכת BI לחודש יולי 2019, המהווים 8% מסך של 193 עובדים הקיימים בדוח, שאינם מופיעים בדוח ממערכת לביא. בדוח לחודש אוקטובר 2019 נמצאו הפרשים מסוג זה עבור 11 עובדים המהווים 6% מסך של 191 עובדים הקיימים בדוח.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

עובדים אלה אינם עובדי הצ"ע כיום.

התייחסות הביקורת:

עובדים אלו רשומים ברשימות שהועברו אלינו על ידי מערכת BI, במקרה זה, במידה ועל פי הרשימות של משא"ן הם אינם עובדי הצ"ע, משמע שהרשימות מתוכנת BI אינן מעודכנות ויש לעדכן אותן.

4.5.3 נמצאו 10 עובדים המהווים 5% מסך של 182 עובדים הקיימים בדוח, אשר יתרת ימי החופשה שלהם לחודש יולי 2019 בדוח ממערכת לביא גבוהה מהיתרה המופיעה בדוח ממערכת BI ובתלושי השכר. בדוח לחודש אוקטובר 2019 הפרש זה נמצא עבור 8 עובדים המהווים 4% מסך של 184 עובדים הקיימים בדוח.

4.5.4 נמצאו 69 עובדים המהווים 38% מסך של 182 עובדים הקיימים בדוח, אשר יתרת ימי החופשה שלהם בחודש יולי 2019 בדוח ממערכת לביא

נמוכה מהיתרה המופיעה ברוח ממערכת BI ובתלושי השכר. נציין כי עבור מרבית העובדים מדובר בהפרשים בסכומים נמוכים. ברוח לחודש אוקטובר 2019 הפרש זה נמצא עבור 84 עובדים המהווים 46% מסך של 184 עובדים הקיימים ברוח.

4.5.5 בדוחות לחודש יולי 2019 נמצאו הפרשים עבור 61 עובדים המהווים 34% מסך של 182 עובדים הקיימים ברוח בין מספר ימי החופשה שנוצלו לפי הרוח ממערכת לביא לבין הנתונים לפי הרוח ממערכת BI ותלושי השכר. בדוחות לחודש אוקטובר 2019 הפרשים אלו נמצאו עבור 67 עובדים המהווים 36% מסך של 184 עובדים הקיימים ברוח.

המלצות:

- יש לבצע תיקון במערכת BI ולערוך התאמה בין הנתונים הנמצאים במערכת לביא לבין הנתונים במערכת BI. לחילופין, יש להחליף את השימוש במערכת BI למערכת אחרת.
- יש לערוך בקרות שוטפות על הנתונים המתעדכנים במערכות השונות ולוודא כי ישנה התאמה מלאה ביניהן.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

מערכת BI הינה מערכת אינפורמטיבית בלבד בניהול של הסוכנות היהודית, לצערי היא אינה משקפת את הנתונים של מערכת לביא בצורה נכונה ולכן אינה משמשת אותנו לא לניהול ולא למידע.

חיוב ימי חופשה בעת חופשה מרוכזת (חזה"מ פסח וחזה"מ סוכות):

כפי שנמסר לנו, ישנן חופשות מרוכזות בחגים: פסח וסוכות. חיוב ימי החופשה מתבצע באופן הבא: שני הימים הראשונים הינם על חשבון העובד וכל יתר הימים הינם על חשבון המעסיק.

ממצאים:

4.6 קיבלנו את פנקסי החופשה המכילים את תאריכי החופשה של העובדים במדגם, אך לא קיבלנו את דוחות הנוכחות לחודשים הרלוונטיים. כמו כן, בפנקסי ימי החופשה לא מופיעים תאריכי החופשות המרוכזות בתקופות החגים ולפיכך אין באפשרות הביקורת לבדוק את קיום החופשה המרוכזת וחיובה.

המלצה:

יש לציין בפנקס החופשה את כל הימים בהם העובד שהה בחופש, כולל חופשות מרוכזות במהלך השנה.

חובת יציאה לחופשה:

כללי:

בהתאם לחוק חובה על כל עובד לצאת לחופשה רצופה של שבעה ימים לפחות בשנה.

עובד רשאי לצבור ימי חופשה בלתי מנוצלים משנה לשנה, למעט שבעה ימי חופשה אותם חובה לנצל כאמור בכל שנה על פי חוק.

ממצאים:

4.7 בדקנו ניצול מינימלי של 5 ימי חופשה (בתוספת שישי שבת המהווים 7 ימי חופשה ברצף כפי שדורש החוק) בשנת 2019, מול פנקס החופשה ומול דוחות הנוכחות – נמצא תקיין.

ניהול פנקס חופשה

הוראות חוק:

סעיף 26 לחוק חופשה שנתית קובע, כי "מעסיק חייב לנהל פנקס חופשה שבו יירשמו בייחס לכל עובד הפרטים שייקבעו בתקנות".

בפנקס החופשה יירשמו, לגבי כל עובד הזכאי לחופשה שנתית או לפדיון חופשה, פרטים אלה:

- שם, שם האב ושם המשפחה;
- מספר הזהות;
- תאריך התחלת העבודה;
- מועד החופשה שניתנה;
- דמי החופשה ששולמו ותאריך התשלום;
- תאריך בו חדל העובד לעבוד;
- פדיון החופשה ששולם ותאריך התשלום.

ממצאים:

4.8 קיבלנו לידנו את פנקסי ימי החופשה של חלק מעובדי הצ"ע. פנקסי החופשה מכילים טבלה לכל הנתונים הנדרשים על פי החוק, אך בפועל בכל פנקסי החופשה שקיבלנו לא הופיעו הנתונים לגבי שם האב ודמי החופשה ששולמו. כמו כן, כפי שצוין בסעיף 4.6 לעיל, תאריכי החופשות המרוכזות בגין החגים לא נרשמו בפנקסי החופשה.

המלצה:

יש לעדכן את כל הנתונים הנדרשים על פי חוק בפנקס ימי החופשה. כמו כן, יש לציין בפנקס החופשה את כל הימים בהם העובד שהה בחופשה, כולל חופשות מרוכזות במהלך השנה.

צבירה, ניצול ופדיון של ימי מחלה

רקע חוקי

דמי מחלה נועדו לאפשר לעובד שאינו כשיר לעבודתו מחמת מצב בריאותי לקוי, להמשיך ולקבל את שכרו, כולו או חלקו, בתקופת אי הכושר.

החוק המרכזי אשר מסדיר זכויות עובדים בקשר עם ימי מחלה, הינו חוק דמי מחלה, תשל"ו-1976. לחוק זה גלויים מספר חוקים נוספים, דוגמת חוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת ילד) וחוק דמי מחלה (היעדרות בשל מחלת הורה), עליהם נרחיב בהמשך.

כמו הזכות לחופשה שנתית, גם הזכות לדמי מחלה הינה זכות שאין להתנות עליה, ודינם של דמי מחלה כדין שכר עבודה. מטרת חוק דמי מחלה הינה להבטיח את פרנסתו של עובד שאינו מסוגל לעבוד בעבודתו הרגילה עקב מחלה. המונח "מחלה" מוגדר בסעיף 1 לחוק כך:

"אי כושרו הזמני או הקבוע של העובד לבצע עבודתו, הנובע, על פי ממצאים רפואיים, ממצב בריאות לקוי".

הזכות לדמי מחלה

כללי:

סעיף 4 לחוק דמי מחלה קובע את תקופת הזכאות לדמי מחלה כך:

"תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי לכל חודש עבודה מלא שהעובד עבד אצל אותו מעביד או באותו מקום עבודה. "הסעיפים 2. (א) ו-5 לחוק קובעים את שיעור דמי המחלה משכרו של העובד כמפורט להלן:

עבור היום הראשון	אין זכאות לדמי מחלה
עבור הימים השני והשלישי	50%
עבור היום הרביעי ואילך	100%

בהתאם לנוהל היעדרות בגין מחלה של הסוכנות היהודית המקובל על הצ"ע נקבע כי עובד מן המניין יקבל שכר מלא החל מיום המחלה הראשון, וזאת כהטבה לעובד.

ממצאים:

4.9 בדקנו את השכר של העובדים אשר ניצלו ימי מחלה על פי דוח עלות השכר. ממצא כי בהתאם לנוהל העובדים קיבלו שכר מלא החל מהיום הראשון – תקין.

צבירת ומכסת ימי מחלה

כללי

על פי נוהל היעדרות של הסוכנות היהודית המקובל על ידי הצ"ע, עובד מן המניין זכאי לצבירת 25 ימי מחלה בשנה ובנוסף, אין הגבלה לגבי צבירת ימי מחלה.

ממצאים:

4.10 בדקנו את צבירת ימי המחלה בתלושי השכר מול הנוהל והחוק. להלן הממצאים:

4.10.1 נמצאה עוברת אחת המהווה 3% מהמדגם אשר עוברת בשיעור משרה של 50% ולפיכך זכאית לצבירה של 1.04 ימי מחלה בחודש, אך בפועל נצבר לה 1.25 ימי מחלה בחודש.

המלצה:

יש להקפיד לצבור לעובדים ימי מחלה על פי זכאותם בהתאם להסכם העבודה ולחוק. יש לערוך בקורות מדגמיות אחת לחודש ולבדוק כי ימי המחלה נצברים כנדרש.

4.10.2 נמצאה עוברת אשר בחודש יולי עבדה 75% משרה ובחודש אוקטובר עבדה 50% משרה, אך צבירת ימי המחלה שלה לא השתנה בהתאמה.

המלצה:

יש להקפיד לצבור לעובדים ימי מחלה על פי זכאותם בהתאם להסכם העבודה ולחוק. יש לערוך בקורות מדגמיות אחת לחודש ולבדוק כי ימי המחלה נצברים כנדרש.

4.10.3 ערכנו השוואה בין ניצול ימי המחלה בתלושי השכר לבין הנתונים בדוחות הנוכחות. ההשוואה נמצאה תקינה למעט עוברת אחת המהווה 3% מהמדגם, אשר על פי דוחות הנוכחות בחודש יוני 2019 ניצלה 0.45 יום מחלה בגין מחלת ילד, בפועל הניצול לא נרשם בתלוש השכר.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

ניצול מחלת ילד נרשם במערכת לביא. רצ"ב סכום יתרות של העוברת בו מצוין הניצול המדובר. משא"ן הצ"ע אינה אחראית על הנתונים העוברים לשכר.

הערת הביקורת:

בנוסף לרישום ניצול מחלת ילד בדוחות הפנימיים של הצ"ע, על הניצול להירשם גם בתלוש השכר. עצם העובדה כי הצ"ע אינה אחראית על הנתונים העוברים לשכר מחזקת את הצורך בבקרה שוטפת על תלושי השכר.

המלצות:

- יש להקפיד לרשום בתלושי השכר של העובדים את ימי המחלה אותם ניצלו במהלך החודש.
- יש לערוך בקרות שוטפות ולבדוק באופן מהגמי את רישום ניצול ימי המחלה בתלושי השכר מידי חודש.

4.11 ערכנו השוואה בין רישום ימי המחלה בתלושי השכר של העובדים לבין דוחות יתרות מחלה ממערכת BI שקיבלנו לדינו. להלן הממצאים:

4.11.1 נמצאה אי התאמה במספר ימי המחלה שנוצלו בתלוש השכר בחודש יולי 2019 למספר שנרשם בדוח היתרות עבור עובד אחד המהווה 3% מהמדגם.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

משא"ן הצ"ע אינה אחראית על מערכות השכר והנתונים העובדים אליה ממערכת לביא. יתכן והעובד עדכן את הדו"ח מאוחר יותר.

הערת הביקורת:

בנוסף לרישום ניצול ימי מחלה באופן תקין בדוחות הפנימיים של הצ"ע, על הניצול להירשם כראוי גם בתלוש השכר. הרישום הלקוי בתלוש השכר מחזק את הצורך בבקרה שוטפת על תלושי השכר. בנוסף, יש למנוע מהעובד את האפשרות לעדכן את הדוחות לאחר אישורם.

המלצה:

לצורך ביצוע בקרות, מומלץ להקפיד על התאמה בין דוחות יתרות ימי המחלה במערכת BI לבין הנתונים בדוחות הנוכחות ובתלושי השכר.

4.11.2 נמצאה אי התאמה בין יתרת ימי המחלה שנרשמה בתלושי השכר בחודש יולי 2019 לבין הכמות שנרשמה בדוח היתרות עבור 4 עובדים המהווים 11% מהמדגם.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

משא"ן הצ"ע אינה אחראית על מערכת השכר והנתונים העובדים אליה ממערכת הנוכחות לביא. הנתונים בתלוש נכונים לרגע הדפסת התלוש. אם אחרי זה משתנה משהו בנתונים, זה מתעדכן רק במערכות לביא ו-BI. הנתונים במערכת דינאמיים והתלושים לא.

4.11.3 נמצאה אי התאמה בין יתרת ימי המחלה שנרשמה בתלושי השכר בחודש אוקטובר 2019 לבין הכמות שנרשמה בדוח היתרות עבור 3 עובדים המהווים 9% מהמדגם.

דוחות מערכת BI ומערכת הנוכחות לביא:

4.12 נערכה השוואה בין יתרות ימי המחלה שנרשמו בדוחות שהופקו ממערכת BI לבין הדוחות שהופקו ממערכת לביא. להלן הממצאים:

4.12.1 נמצאו 3 עובדים המהווים 2% מסך של 182 עובדים הקיימים בדוח, אשר יתרת ימי המחלה שלהם לחודש יולי 2019 בדוח ממערכת לביא גבוהה מהיתרה המופיעה בדוח ממערכת BI ובתלושי השכר. בדוח לחודש אוקטובר 2019 הפרש זה נמצא עבור 3 עובדים המהווים 2% מסך של 184 עובדים הקיימים בדוח.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

במערכות הנוכחות לביא ו-BI היה עדכון רטרואקטיבי. הממצא תוקן.

4.12.2 נמצאו 4 עובדים המהווים 2% מסך של 182 עובדים הקיימים בדוח, אשר יתרת ימי המחלה שלהם בחודש יולי 2019 בדוח ממערכת לביא נמוכה מהיתרה המופיעה בדוח ממערכת BI ובתלושי השכר. נציין כי הפרשים אלו הינם בסכומים נמוכים. בדוח לחודש אוקטובר 2019 הפרש זה נמצא עבור 5 עובדים המהווים 3% מסך של 184 עובדים הקיימים בדוח.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

משא"ן הצ"ע אינה אחראית על מערכת השכר והנתונים העוברים אליה ממשא"ן הסוכנות היהודית שאחראית על מערכת הנוכחות לביא. מפתח BI עשה עדכון במערכת.

4.12.3 נמצא כי כמות ניצול ימי המחלה בדוחות משתי המערכות זהה בשני חודשי המדגם – תקין.

המלצות:

- יש לבצע תיקון במערכת BI ולערוך התאמה בין הנתונים הנמצאים במערכת הנוכחות לביא לבין הנתונים במערכת BI. לחילופין, יש להחליף את השימוש במערכת BI למערכת אחרת.
- יש לערוך בקורות שוטפות ולבדוק את התאמת הנתונים המעודכנים במערכות לביא ו-BI.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

מערכת BI הינה מערכת אינפורמטיבית בלבד בניהול של הסוכנות היהודית, לצערי היא אינה משקפת את הנתונים של מערכת הנוכחות לביא בצורה נכונה ולכן אינה משמשת אותנו לא לניהול ולא למידע.

במסגרת ביקורת זו לא בדקנו את נושא ניצול ימי המחלה עבור ימי מחלה של ילד או הורה. זאת מאחר ובדוחות המחלה שקיבלנו לידנו אין הפרדה בין סוגי ימי המחלה.

5. הפרשות לפנסיה, פיצויים וקרן השתלמות

ברקנו את נושא ההפרשות לפנסיה, פיצויים וקרן השתלמות.

הביקורת נערכה במטרה לבחון קיום הוראות של החוק "צו הרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק 2011" אשר פורסם ב-2011 וצו ההרחבה הנוסף שנחתם ב-2016, אשר הגדיל את אחוזי ההפרשה החל מיולי 2016. הביקורת כללה גם בחינת קיום ההוראות של ההסכמים הקיבוציים החלים על העובדים מהסוגים השונים וההסכמים האישיים, בדבר הזכאות לאחוזי הפרשה מעבר לאמור בחוק, ובדבר הזכאות להפרשות בגין קרן השתלמות.

ברקנו את ההפרשות לפנסיה, פיצויים וקרן השתלמות, של המעביד והעובד בגין החודשים יולי ואוקטובר 2019.

הפרשות לפנסיה ופיצויים

רקע חוקי

צו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק פורסם ב-1.1.2008 וקבע לראשונה זכאות של כלל העובדים השכירים במשק לפנסיה, המחייבת את המעסיקים להפריש כספים לביטוח פנסיוני לעובדים לפי מדרגות עד לגובה השכר הממוצע במשק.

במקרה שהעובד היה מבוטח בביטוח פנסיוני לפני שהתקבל לעבודה, הוא יהיה זכאי להפרשות לביטוח פנסיוני לאחר שלושה חודשים, רטרואקטיבית מיומו הראשון בעבודה. במקרה שהעובד לא היה מבוטח בביטוח פנסיוני לפני תחילת עבודתו, הוא יהיה זכאי לביטוח הפנסיוני רק לאחר שחלפו 6 חודשים מהיום שהתחיל את עבודתו. בצו ההרחבה מ-2008 נקבעו הפרשות הדרגתיות לגמל ולפיצויים החל מ-2.5% ועד 15%.

בשנת 2011 פורסם צו חדש הקובע מדרגת פנסיה נוספת בשיעור הפרשה של 17.5%. בשנת 2016 נחתם צו הרחבה נוסף שהגדיל את שיעורי ההפרשות לביטוח הפנסיוני החל ממשכורת יולי 2016. צו זה חל על כל המעסיקים והעובדים במשק.

בהתאם לאמור לעיל ההפרשות לפנסיה ופיצויים לתקופת הביקורת הן כדלקמן: חלק עובד: 6%, חלק מעביד 6.5%, מרכיב פיצויים 6% (8.33%).

על פי נהלי הצ"ע ובהתאם לחוזר מעורכן מה-14.7.2015, ההפרשות לפנסיה ולפיצויים הן כדלקמן: חלק עובד: 7%, חלק מעביד 7.5%, מרכיב פיצויים 8.33% סה"כ 22.83%.

ממצאים:

5.1 ערכנו בדיקה של שיעור ההפרשות לקופות הפנסיה על פי תלושי השכר – חלק העובד וחלק המעביד – נמצא תקין.

5.2 נמצא כי לעובדים המקבלים שכר בהתאם לדירוג-דרגה, ישנה הפרשה נוספת לקופת גמל בשיעור של 5% חלק עובד וחלק מעביד. הפרשה זו הינה בהתאם להסכמים קיבוציים – תקין.

5.3 נמצא כי לעובדים המקבלים שכר בהתאם להסכם 2014, ישנה הפרשה נוספת על חשבון המעסיק בשיעור של 0.67%. לא נמצא אזכור על הפרשה זו בהסכם.

5.4 ערכנו בדיקה של שיעור ההפרשות עבור מרכיב הפיצויים על פי תלושי השכר – **נמצא תקין.**

5.5 ערכנו בדיקה של השכר הקובע להפרשות פנסיוניות עבור עובדי המדגם. נמצא תקין למעט שני עובדים המהווים 6% מהמדגם שנמצא כי על פי הסכם העסקתם הם זכאים להפרשות פנסיוניות על בסיס שכר הכולל את שכר הבסיס ואת רכיב השעות הנוספות. בפועל, ההפרשות מחושבות על פי שכר הבסיס בלבד.

המלצה:

יש להקפיד לחשב את ההפרשה לפנסיה לעובדים בהתאם לסך מרכיבי השכר המהווים בסיס לחישוב ההפרשה לפנסיה בחודש הרלוונטי ובהתאם למוגדר בהסכם העסקתם.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

אין עובדים בהצ"ע המקבלים הפרשות פנסיונית בגין שעות נוספות מלבד עובדים המקבלים תשלום שעות נוספות גלובליות שאינן תלויות בביצוע. זו שגיאה נקודתית בהסכמים אלה. הסכמים אלה יתוקנו.

סכום ועיתוי ההפקדה לקופות הפנסיה והפיצויים

על פי תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תשלומים לקופת גמל), תשע"ד-2014, יש להעביר את ההפרשות לקופות תוך 7 ימי עסקים מיום תשלום המשכורת החודשית או עד ה-15 לחודש העוקב שבגיננו בוצעו ההפרשות – המוקדם מבניהם.

ממצאים:

5.6 בדקנו את עיתוי ההפקדות לקופות הביטוח הפנסיוני, על פי דוח תשלום מתוכנת השכר ומצאנו שהן בוצעו בזמן – תקין.

הפרשות לקרן השתלמות

רקע

קרן השתלמות היא קופת חיסכון לשכירים, לעצמאים ולחברי קיבוצים ומושבים שיתופיים, שנועדה במקור לשמש את העובדים למימון השתלמויות כגון כנסים מקצועיים ולימודי המשך, אולם כיום משמשת על פי רוב כאפיק חיסכון כללי לטווח בינוני – האפיק היחיד שלא לטווח ארוך, שנותר פטור ממס לאחר הרפורמות במיסוי שוק ההון בישראל, בכפוף לתקרה שתפורט בהמשך.

ממצאים:

- 5.7 נמצאו 6 עובדים המהווים 17% מהמדגם אשר מבצעים עבורם הפרשות לקרן השתלמות, כאשר אין אזכור על כך בהסכם ההעסקה שלהם.

המלצה:

יש לבחון את זכאותם של העובדים לקרן השתלמות. במידה והם זכאים, יש לציין זאת בהסכם ההעסקה.

תגובת חטיבת משאבי אנוש:

עובדים אלה הם בהסכם 2014, כאשר הסכם זה אינו כולל הפרשות לקרן השתלמות. לעובדים אלה אושר באופן מיוחד ע"י מנהלת משא"ן הפרשה לקרן השתלמות.

- 5.8 ערכנו בדיקה של שיעור ההפרשות לקרן השתלמות על פי תלושי השכר, חלק העובד וחלק המעביד – נמצא תקין.

- 5.9 השווינו את גובה ההפרשות המבוצעות, לאחוזי ההפרשה שצריכים להיות על פי ההסכמים האישיים (2.5% ו-7.5%, חלק עובד וחלק מעביד בהתאמה) – נמצא תקין.

תקרת ההפקדה לקרן השתלמות

כדי ליהנות מהטבות המס, הפרשת המעסיק מוגבלת ל-7.5% מהשכר ברוטו ולא יותר מפי 3 מהפרשת העובד וזאת עד לתקרת שכר חודשי של 15,712 ש"ח (נכון ל-2019), או 10% מהשכר (הנמוך מבניהם). ניתן להפריש לקרן כספים גם מעבר לתקרה, אך עליהם לא יחול הפטור ממס.

ממצאים:

- 5.10 ערכנו בדיקה של גובה ההפרשות לקרן השתלמות על פי תלושי השכר, חלק העובד וחלק המעביד. לעובדים אשר עבורם גובה ההפרשה לקרן השתלמות גבוה מהתקרה (15,712 ש"ח) בדקנו האם זקפו שווי לצורך תשלום מס – נמצא תקין.

סכום ועיתוי ההפקדה לקרן השתלמות

על פי תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופות גמל) (תשלומים לקופת גמל), תשע"ד-2014, יש להעביר את ההפרשות לקופות תוך 7 ימי עסקים מיום תשלום המשכורת החודשית או עד ה-15 לחודש העוקב שבגיננו בוצעו ההפרשות – המוקדם מבניהם.

ממצאים:

- 5.11 בדקנו את עיתוי ההפקדות לקרן השתלמות, על פי דוח תשלום מתוכנת השכר ומצאנו שהם בוצעו בזמן – תקין.

6. ריכוז ממצאים והמלצות

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
1.1 בקרות שוטפות בנושא שכר	ביקשנו לקבל לידנו את ההסכם בין הצ"ע לבין הסוכנות היהודית לעניין הטיפול בחישוב והפקת תלושי השכר של עובדי הצ"ע.	-	הסכם כזה לא נמצא במשרדי משאבי אנוש מדובר בהחלטה ארגונית ואין לה תיעוד במשרדי משא"ן. תגובת מחלקת הכספים של הצ"ע: ההסדר וההבנות בנושא קבלת שירותי שכר לעובדי הצ"ע על ידי הסוכה"י, מתקיימים מזה עשרות שנים והם הוסדרו בתקופה האחרונה החל משנת 1997 מועד ההבניה מחדש של פעולות ההסתדרות הציונית והסוכנות היהודית ובהמשך גם ההסדר אושרר שוב במסגרת ההסכם עם הסוכה"י משנת 2009. בחודשים האחרונים, הגורמים המקצועיים בהצ"ע ובסוכה"י מקיימים דיונים ובחינה של מכלול השירותים ההדריים הניתנים בכל ארגון ובין היתר גם נושא ביצוע השכר יבחן בהתאם.
1.2	עקב חישוב והפקת התלושים במיקור חוץ קיים קושי רב למחלקה למשאבי אנוש של הצ"ע לקיים בקרה אפקטיבית על תלושי השכר, חישוב השכר ונכונות נתוני השכר של עובדי הצ"ע. נמסר לנו כי למעשה לא מבוצעת כלל בקרה על תלושי השכר. מצב זה גורם לכך שיתכן וקיימות טעויות בשכר העובדים, לא בהכרח עקב טעות חישוב אלא עקב אי התאמה בין הנתונים הרשומים בסוכנות היהודית לגבי עובדי הצ"ע לבין הנתונים שסוכמו עם העובדים.	<ul style="list-style-type: none"> • מומלץ לשקול חלופות לחישוב והפקת תלושי השכר של עובדי הצ"ע, בכפוף לחישובי עלות/תועלת: במסגרת חתימה על הסכם עם הסוכנות היהודית למתן שירותים מאגף השכר, להקצות עובד אשר יהיה אחראי בלעדי לכל דרישות החטיבה למשאבי אנוש בהצ"ע. לחלופין ניתן להקצות עובד הצ"ע אשר ישב באגף השכר בסוכנות היהודית ויטפל בכל הנושאים שקשורים לשכר של עובדי הצ"ע. • יש לקיים בקרה נאותה, ע"י כוח אדם נוסף לחטיבת משא"ן, על תלושי השכר של עובדי הצ"ע ולוודא כי העובדים מקבלים את השכר המגיע להם על פי החוזים האישיים שלהם, הסכמים קיבוציים וחוקי העבודה במדינת ישראל ועל פי החישובים המשתנים מעת לעת כתוצאה מהעלאה בשכר וכו'. 	אגף השכר מקבל נתוני העסקה של העובד (חווה) ועל פי משלם שכר.

תגובת המבוקר	המלצה	ממצא	סעיף
	<p>• הביקורת ממליצה להצ"ע לעשות בדיק בית מקיף וכולל על ידי בודק שכר מוסמך שהוסמך לכך על ידי משרד העבודה והרווחה, וזאת על מנת לוודא ולתקן במידת הצורך את כל הליקויים הקיימים בשכר העובדים שלא נמצאו עד היום. לאחר בדיק בית מקיף שכזה, הצ"ע תוכל לצאת לדרך חדשה ולבנות מערכת בקרה פנימית נאותה על תלושי השכר של עובדיה מתוך נקודת פתיחה תקינה.</p>		
<p>בשנת 2018 התקבלה החלטת הנהלה לייעל את תהליכי ה-HR בהצ"ע ויועד סכום ייחודי לפיתוח. זהו תהליך ארוך ועמוק שנעשה עם חברת לל". במסגרת תהליך ההתייעלות ובכפוף לתוכנית העבודה עם לל"ן לפני כחודש פותחה במערכת HR אופציית תיוק מסמכים במחשב בתיק אישי לעובד וכך אנו פועלים משלב זה.</p>	<p>מומלץ לבדוק כדאיות פרויקט לסריקת התיקים האישיים של עובדי הצ"ע למחשב, זאת על מנת לייעל את הליך העבודה בחטיבה למשאבי אנוש</p>	<p>חומר רב של תיקי העובדים בהצ"ע מצוי בתיקים פיזיים וניירת מודפסת. חלק מהתיקים של העובדים הוותיקים מצוי בארכיון, ובכל מקרה החומרים אינם סרוקים במחשב. עובדה זו גורמת לקושי במציאת מסמכים, ובעיקר לזמן רב שיש להשקיע בכל נושא גדול כקטן.</p>	1.4

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
1.5 בקרה חודשית על תשלום השכר בפועל	במסגרת הביקורת, ביצענו בדיקה של התשלום בפועל לעובדי הצ"ע. מבירור שערכנו עם מחלקת הכספים בהצ"ע ועם אגף השכר בסוכנות היהודית, נמסר לנו כי השכר משולם באמצעות הוראת מס"ב מחשבון הבנק של הצ"ע לעובדי הצ"ע. הוראת המס"ב מופקת באופן אוטומטי על ידי תוכנת מל"מ שכר, ועובדי השכר של הסוכנות היהודית מאשרים את הסכומים. לאחר בירור התהליך מתחילתו ועד סופו, התברר לנו כי למעשה אין ולו עובד הצ"ע אחד אשר מעורב בהליך התשלום בפועל, וכי הכסף יוצא מחשבון הבנק של הצ"ע ללא בדיקה או אישור. איננו מטילים ספק חס וחלילה באמינות המספרים, אך לטעמנו ראוי כי מחלקת הכספים בהצ"ע תבדוק לפחות את הסכום היוצא מחשבון הבנק של הצ"ע ותשווה אותו עם פקודת המשכורת לעובדי הצ"ע.	על מחלקת הכספים של הצ"ע לערוך בקרה חודשית על סכום המשכורות המשולם ועל סכום ההפקדות הסוציאליות המועבר לחברות הביטוח באמצעות חשבון הבנק של הצ"ע ולהשוותו לסכום המשכורות המשולמות לעובדי הצ"ע עבור אותו חודש	המחלקה לכספים בודקת באופן חודשי את ביצוע העברת הכספים. ראו תשובת סמנכ"ל המח' לכספים; "לאחרונה, לפני כשנה בערך, המלצת המבקר המבוקשת מבוצעת באופן שוטף כדלקמן: רואה חשבון עובדת במחלקה לכספים של הצ"ע מקבלת מאגף המשכורות בתום כל חודש ביצוע שכר את מרכיב פקודת השכר – המוטבים השונים אשר בגינם בוצעו התשלומים של השכר החודשי. במסגרת הבקרה, רואה החשבון מבצעת בדיקה פרטנית של תשלומי השכר מול התנועות בחשבונות הבנק של הארגון וכן מבצעת את סגירת הרישום של כל מוטבי השכר/תשלומים בספרי הארגון וההתאמה החשבונאית.
2.4.1 ימי חופשה ומחלה לעובדים בכירים	מאחר ומדובר במשרות אמן ואין חובה להחתים כרטיס פעמיים ביום. דוח הנוכחות מולא באופן ידני עם שעות זהות לכל הימים, כך שאין באפשרותנו לדעת אם ניצול ימי החופשה ו/או ימי המחלה נרשם בתלושי השכר כנדרש.	–	ראשי מחלקות פטורים מהחתמת נוכחות בשל מעמדם ואופי עבודתם.
2.4.5 דמי הבראה לעובדים בכירים	נמצא כי העובדים לא קיבלו דמי הבראה בשנת 2019. בכתבי המינוי שקיבלנו, לא צוין אם העובדים זכאים לתשלום בגין דמי הבראה או אם השכר שלהם כולל גם תוספות הנדרשות על פי חוק, כגון דמי הבראה.	יש להתייעץ עם היועצים המשפטים של הצ"ע לעניין תשלום דמי הבראה של הבכירים ולוודא כי בכתבי המינוי שלהם הנושא ירשם כהלכה.	ראשי המחלקות/חברי הנהלה הינם "נבחרי ציבור" ולא מוגדרים כ"עובדים". הסוגייה תיבחן משפטית.

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
3.4 הצמדת השכר למדרד המחירים לצרכן	נמצאו 11 עובדים המהווים 52% מסך של 21 עובדים מהמדגם בעלי הצמדה בשכר, אשר להם הוצמד השכר למדרד המחירים לצרכן בשנת 2019, אך אין אזכור לכך בחוזה האישי שלהם.	יש להקפיד לעגן בחוזים של העובדים החדשים הצמדת שכרם הבסיסי למדרד המחירים לצרכן הידוע, במידה ושכרם אכן מוצמד. כמו כן מומלץ לבצע בדיקה רוחבית לכלל החוזים של העובדים אשר שכרם מוצמד למדרד ולוודא כי הנושא מוזכר בחוזיהם ולתקן את החוזה במידת הצורך.	בהתאם להסכם הקיבוצי משנת 2014 לא נקבעה חובת הצמדה למדרד לשכר העובדים ועל כן נושא ההצמדה למדרד לא הוכנס כסעיף מחייב בהסכמי העבודה של העובדים וזאת על מנת לאפשר להצ"ע גמישות בעתיד בנושא זה.
3.11 חוק הגנת השכר	בדקנו את הרכיבים שכלולים בתלוש השכר בהתאם לחוק. נמצא כי בתלושי השכר של הצ"ע לא מצוינים מספר ימי העבודה ושעות העבודה שהיו בפועל כפי שנדרש, אך מצוין כי דוח הנוכחות מהווה חלק בלתי נפרד מתלוש השכר.	מומלץ להיוועץ ביועצים המשפטיים של הצ"ע לגבי רישום מפורט של ימי העבודה ושעות העבודה בפועל בתלושי השכר על פי החוק והאם ציון צירוף דוח הנוכחות עונה על דרישת החוק.	תגובת מחלקת השכר של הסוכנות: חוק הגנת השכר אכן דורש לציין מספר ימי העבודה ושעות העבודה בפועל בחודש השכר – אולם הדבר איננו ישים מאחר והשכר משולם ב־1 לחודש ומחושב עוד קודם לכן בטרם הסתיים חודש הנוכחות ונסגרו הדוחות, כך שלא קיימת כל אפשרות מעשית ליישם הוראות אלו. אנו פועלים בעניין זה לפי הפרקטיקה המקובלת גם ביחס למאות אלפי עובדי מדינה המקבלים שכרם ב־1 לחודש.
3.16 תשלום מס שכר	בבדיקת תקינות תשלום מס השכר נמצאו הפרשים עבור 2 עובדים המהווים 6% מהמדגם בחודש אוקטובר 2019. הפרשים בגין עובדים אלו נובעים מאי תשלום מס שכר על רכיב "הפרשי הבראה".	<ul style="list-style-type: none"> יש להפריש מס שכר על מלוא השכר של העובדים, כולל עבור רכיבי הפרשים. יש לטפל מול תוכנת השכר בתיקון הפרשות מס השכר עבור הפרשי הבראה ששולמו לכל העובדים. 	אכן הייתה בעבר בעיה שלא שולם מס שכר בגין סמל 1262 (הפרשי הבראה) תקלה זו אותרה זה מכבר ותוקנה בשנת 2020 כך שגם בגין סמל זה משולם מס שכר כיום.

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
3.17 דוחות נוכחות	<p>על פי הנוהל של הסוכנות היהודית המקובל בהצ"ע, לעובד הצ"ע יש אישור לבצע 3 תיקונים בלבד בחודש. נמסר לנו כי הצ"ע מעדיפים כי יאושרו 2 תיקונים בלבד בחודש. נציין כי דוחות הנוכחות שקיבלנו הם הדוחות הסופיים לאחר כל התיקונים ואין באפשרותנו לברוק האם נרשמו נתונים ידניים על ידי העובד. לפיכך, אין ביכולתנו לברוק את העמידה בנוהל הקיים.</p> <p>עוד נמסר לנו כי למנהלים ישנה אפשרות לבצע 5 שינויים בדוח הנוכחות של עובדיהם במערכת. המערכת אינה חוסמת את האפשרות הזו עבור המנהלים, למרות שעל פי נהלי הסוכנות היהודית שמקובלים בהצ"ע מותר לערוך רק 3 שינויים.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • מומלץ לכתוב נוהל פנימי של הצ"ע בו נקבע כי מאושרים 2 עד 4 תיקונים בלבד ע"י העובד לאותו חודש, לאחר ההחתמה במערכת הנוכחות. ולוודא שאין חריגה ממספר הימים המאושרים לחתימה ידנית על ידי חסימת המערכת או התראה למשא"ן 	<p>אין אפשרות לחסום אפשרות זו במערכת, מכיוון שניתנת אפשרות לעובדים לערוך ידנית את הדו"ח שלהם על פי הצורך. כאמור, קיים נוהל דיווח נוכחות של הסוכנות, המשמש את הצ"ע ונשלח ריענון אחת לשנה או ע"פ הצורך.</p>
3.17.3 תיקונים ידניים בדוחות נוכחות	<p>נמצאו 24 דוחות נוכחות המהווים 34% מתוך מדגם של 70 דוחות (של 14 עובדים המהווים 40% מהמדגם), שבהם רשומות שעות עגולות לאורך כל הדוח, הן לכניסה והן ליציאה. אין באפשרותנו לדעת האם מדובר בתיקונים ידניים שנערכו כיוון שקיבלנו דוחות נוכחות סופיים הכוללים את כלל התיקונים שנערכו. עוד נציין, כי 10 מהעובדים הללו, המהווים 29% מהמדגם הינם עובדים במשרות אמן ו-2 עובדים נוספים עליהם חוק שעות עבודה ומנוחה לא חל, כך שבפועל מדובר ב-2 עובדים בלבד להם יש שעות עגולות לאורך כל הדוח.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • יש לרענן נהלים על חובת החתמת כרטיס הנוכחות פעמיים ביום ומומלץ לבצע בדיקה מדגמית של מערכת הנוכחות על ידי משאבי אנוש בכל חודש. • יש לבצע בקרה פנימית של הצ"ע ובה לברוק את אישורי המנהלים לשעות של העובדים תחתם ולבחון מקרים בהם מנהל מאשר נוכחות שמולאה באופן אוטומטי בכל חודש. 	<ul style="list-style-type: none"> • 2 העובדים המוזכרים לעיל הם עובדי שטח המעדכנים את הדוח ידנית • ריענון התבצע בכל תחילת שנה במכתבים ע"פ צורך ככל שמשאבי אנוש זיהו שיש התרופפות בדיווח. מתבצעות בדיקות רנדומליות מעת לעת.

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
3.18.1 שעות נוספות	נמצאה עוברת אשר בדוח הנוכחות נרשם כי יש לה מכסה מאושרת של 30 שעות נוספות. בפועל, העוברת עבדה 24 שעות נוספות ולא קיבלה עליהן תשלום. בהסכם ההעסקה אין אזכור לעניין תשלום שעות נוספות, כך שלא ברור מדוע בדוח הנוכחות מופיע מכסה מאושרת של 24 שעות נוספות.	יש לבדוק מדוע מופיע בדוח הנוכחות של העוברת כי מגיע לה תשלום עבור שעות נוספות.	במקרה שמנהל לא מאשר את דו"ח הנוכחות מסיבה כל שהיא, השעות הנוספות לא עוברות לשכר וזה המקרה. לעוברת שולמו כל השעות הנוספות המאושרות לה בחודשים הבאים.
3.18.3	נמצאו 11 עובדים, המהווים 31% מהמדרג אשר עברו מעל למכסת השעות הנוספות המאושרת להם ולא קיבלו על כך שכר. חלקם עברו שעות רבות ללא תשלום.	מומלץ לוודא כי העובדים לא חורגים ממכסת השעות הנוספות המאושרות להם. כמו כן, מומלץ לשקול לחלק סמכויות ומטלות ולהפחית עבודה מעובדים החורגים ממכסת שעות העבודה הנוספות שלהם מידי חודש.	לעובדים מכסת שעות נוספות, זוהי תקרת שעות נוספות שעליהם להגיע ולכן לא שולם או שעובדים אלה עובדים בשכר הכולל שעות נוספות.
3.19 שעות עבודה שלא בהתאם להיתר	נמצאו 2 עובדים המהווים 6% מהמדרג אשר עברו מעל 12 שעות ביום. נציין כי הגם שמדובר בעובדים שמקבלים תשלום עבור שעות נוספות – שעות העבודה שלהם בפועל גבוהות מסך השעות עליהן הם מקבלים שכר.	–	נוהל שעות נוספות ידוע לעובדים. אחת לכמה זמן נשלח ריענון לנוהל. כמו כן, השנה השקנו פורטל הכולל את הנהלים.
3.21 הערר עובדים פיקטיביים	נמצאה עוברת אחת אשר ברשימות העובדים שהועברו אלינו ממחלקת השכר מופיעה כעובדת באחת המחלקות, אך בפועל מנהל המחלקה מסר לביקורת כי העוברת עזבה לפני מספר שנים. בבדיקתנו מול מחלקת השכר נמסר לנו כי העוברת הופיעה בקובץ באופן שגוי וכי היא לא קיבלה תלוש מאז עזיבתה בחודש ספטמבר 2017.	יש לערוך בקרה עבור כל העובדים העוזבים את הצ"ע כחלק מהבקרה השוטפת של הצ"ע, ולוודא כי הם מוסרים מרשימות העובדים הקיימות במערכות השונות.	נתבקשנו להפיק דוח עובדי הצע ממערכת השכר. עקב שליפה שגויה של הדוח לצורך הביקורת השתרבה לדוח גם עוברת שאינה פעילה. אין משמעות הדבר כי העוברת הייתה פעילה במערכת השכר ו/או קיבלה שכר אשר לא הייתה זכאית לקבלו. העוברת הופיעה במערכת השכר כעובדת שאינה פעילה ורק השתרבה לדוח שנשלף לצורך הביקורת. אין לטעמנו שום ליקוי שיש לתקנו בעניין זה.

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
4.1.1	נמצאה עוברת אחת המהווה 3% מהמדגם אשר צבירת ימי החופשה שלה בפועל גבוהה מהאמור בהסכם ובהתאם לוותק שלה.	יש להקפיד על ניצול וצבירת ימי חופשה בהתאם לחוזה ההעסקה האישי של העובד ולוותק שלו, בכפוף להסכמים הקיבוציים ולנהלי הצ"ע ובהתאם לדוחות הנוכחות של העובדים.	-
4.1.2	נמצאו 2 עובדים המהווים 6% מהמדגם אשר צבירת ימי החופשה שלהם בפועל נמוכה מהאמור בהסכם ובהתאם לוותק שלהם.	יש לבצע בקרות מדגמיות אחת לחודש על מספר תלושי שכר ולוודא כי צבירת ימי החופשה הינה בהתאם להסכמים.	-
4.1.3	נמצאה עוברת אחת המהווה 3% מהמדגם אשר צבירת ימי החופשה שלה גדלה ב-22.5 ימים בין החודשים יולי 2019 לאוקטובר 2019, כאשר הצבירה החודשית שלה עומדת על 2.08 ימים בלבד. כלומר, בהתאם לצבירה החודשית על פי זכאותה, במקום שהצבירה תגדל ב-6.24 ימים, היא גדלה ב-22.5 ימים המהווים 16.26 ימי צבירה ביתר.		על פי הנתונים במערכת לביא, היתרות נכונות על פי הוותק שלה. רצ"ב פנקס חופשה של העוברת. לאור הממצא החטיבה למשא"ן תבקש התאמה של מערכות הליביא וה BI.
4.1.4	נמצאה עוברת אחת המהווה 3% מהמדגם אשר בחודש יולי עבדה 75% משרה ובחודש אוקטובר עבדה 50% משרה, אך צבירת ימי החופשה לא השתנה בהתאמה.		תגובת הביקורת: הבעיה נובעת מכך שהנתונים במערכת לביא שונים מהנתונים במערכת BI ולפיכך גם בתלושי השכר בפועל. פנקס החופשה שקיבלנו של העוברת לא תואם לנתונים שהתקבלו בדוחות ממערכת BI.
4.2.1	ל-3 עובדים המהווים 9% מהמדגם נוכו ימי חופשה חלקיים בגין שעות חוסר בחודש יולי 2019. הניצול בוצע לפי שעות בפועל לאותו יום ולא לפי שעות תקן שהינם 8 שעות. לדוגמה, במקרה והעובד החסיר שעה אחת ו-55 דקות, נוכו מיתרת החופשה שלו 0.19 ימים במקום 0.24 ימים.	יש לבצע בקרות מדגמיות אחת לחודש על מספר תלושי שכר ולוודא כי צבירת ימי החופשה הינה בהתאם להסכמים.	
4.2.2	לעוברת אחת המהווה 3% מהמדגם, נוכו 5 ימי חופשה בתלוש השכר של חודש יולי 2019, אך על פי דוח הנוכחות היא ניצלה 4 ימים בלבד.	יש לבצע בקרות מדגמיות אחת לחודש על מספר תלושי שכר ולוודא כי צבירת ימי החופשה הינה בהתאם להסכמים.	העוברת הציגה אישורי מחלה באיחור. ימי החופשה הומרו בימי מחלה.

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
4.3 נתוני חופשה בדוחות ובתלושי השכר	נמצאו הפרשים בהשוואת נתוני ימי החופשה שנרשמו בתלושי השכר לבין היתרות שנרשמו בדוחות ימי החופשה ממערכת BI.	במסגרת הבקורות, יש לוודא התאמה בין דוח יתרות ימי החופשה לבין צבירת וניצול ימי החופשה בתלושי השכר.	משא"ן הצ"ע אינה אחראית על מערכת השכר והנתונים העוברים אליה ממשא"ן הסוכנות היהודית שאחראית על מערכת לביא. מפתח BI עשה עדכון במערכת. לאור הממצאים החטיבה למשא"ן תבצע מעת לעת בדיקה של הנתונים במערכות ותבקש התאמות אם יידרש.
4.4.1 דוח יתרות ימי חופשה לסוף השנה	נמצאה אי התאמה בין יתרת החופשה המצטברת לסוף השנה לבין חישוב בלתי תלוי על פי יתרות ימי החופשה לתחילת השנה בתוספת הצבירה במהלך השנה ובניכוי הניצול שבוצעו עבור 9 עובדים המהווים 5% מכלל עובדי הצ"ע.	-	יתרות חופשה ל 12/19 מתאימות ליתרות ל-1/20, רצ"ב פנקסי חופשה של העובדים ממערכת לביא וסיכום חופשות. מערכת BI אינה מערכת תפעולית והיא רק אמורה לספק מידע, כרגע המערכת עוברת תיקונים ועדכונים על ידי הסוכנות היהודית ואנו לא משתמשים בה כלל לצורך בדיקת ימי חופשה/ מחלה המערכת האפקטיבית והתפעולית היחידה לרגע זה היא מערכת הנוכחות לביא.
4.4.2	נמצאו 2 עובדים המהווים 1% מכלל עובדי הצ"ע אשר קיבלו זיכוי גבוה יותר של ימי חופשה מהמכסה המוגדרת להם.	-	באישור מנהלת משא"ן זיכוי שעות נוספות בשעות חופשה.
4.4.3 חריגה מהמכסה המאושרת ליתרות ימי חופשה בסוף השנה	נמצאו 21 עובדים המהווים 11% מכלל עובדי הצ"ע אשר יתרת ימי החופשה שלהם לסוף השנה עולה על התקרה המקסימלית לצבירה שנקבעה בנהלי הסוכנות המקובלים בהצ"ע.	יש להקפיד על עמידה בנהלי ימי חופשה ולא לאפשר לעובדים חריגות מהיתרות המאושרות על פי הנוהל ובכללן צבירה העולה על 63 ימי חופשה ו/או יתרה שלילית העולה על 5 ימי חופשה. יש לדאוג שמערכת השכר תחסום באופן אוטומטי חריגות בצבירות ימי החופשה, אלא אם ניתן אישור מיוחד לעובד. כמו כן, מומלץ לערוך בקורות בסוף כל שנה ולוודא כי אין חריגות.	עובדים אשר בסוף השנה יתרת ימי החופשה שלהם עולה על 63 ימים, הימים העודפים נמחקים מהמכסה וימי החופשה שלהם מתאזנים בתחילת השנה הבאה ל 63. עובדים מקצועיים אשר מסיבות אלו ואחרות נבצר מהם לממש את ימי החופשה ופונים בבקשת הארכה. בכפוף לאישור מנהלת משא"ן ניתנת ארכה של עד 3 חודשים בשנה העוקבת לניצול הימים.
4.4.4	נמצאו 2 עובדים המהווים 1% מכלל עובדי הצ"ע, עם ותק של מעל לשנה ועם יתרה שלילית של מעל ל-5 ימי חופשה.		לעובד ותיק ניתנת האפשרות ליתרה שלילית עד 3 ימים, עם זאת משא"ן מקפיד על חיוב חודשי של יתרות שליליות.

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
4.5 השוואת דוחות מערכת BI ודוחות הנוכחות במערכת לביא	נמצאו הפרשים בהשוואה בין יתרות ימי החופשה שנרשמו בדוחות שהופקו ממערכת BI שהינה המערכת לרישום נוכחות אשר מתממשת ישירות למערכת השכר לצורך הפקת תלושי השכר לבין הדוחות שהופקו ממערכת "לביא" – מערכת רישום הנוכחות הפנימית של הצ"ע.	<ul style="list-style-type: none"> יש לבצע תיקון במערכת BI ולערוך התאמה בין הנתונים הנמצאים במערכת לביא לבין הנתונים במערכת BI. לחילופין, יש להחליף את השימוש במערכת BI למערכת אחרת. יש לערוך בקרות שוטפות על הנתונים המתעדכנים במערכות השונות ולוודא כי ישנה התאמה מלאה ביניהן. 	<ul style="list-style-type: none"> מערכת BI הינה מערכת אינפורמטיבית בלבד בניהול של הסוכנות היהודית. לצערי היא אינה משקפת את הנתונים של מערכת לביא בצורה נכונה ולכן אינה משמשת אותנו לא לניהול ולא למידע.
4.6 חיוב חופשה מרוכזת	קיבלנו את פנקסי החופשה המכילים את תאריכי החופשה של העובדים במדגם, אך לא קיבלנו את דוחות הנוכחות לחודשים הרלוונטיים. כמו כן, בפנקסי ימי החופשה לא מופיעים תאריכי החופשות המרוכזות בתקופות החגים ולפיכך אין באפשרות הביקורת לבדוק את קיום החופשה המרוכזת וחיובה.	יש לציין בפנקס החופשה את כל הימים בהם העובד שהה בחופש, כולל חופשות מרוכזות במהלך השנה.	
4.8 ניהול פנקס חופשה	פנקסי החופשה מכילים טבלה לכל הנתונים הנדרשים על פי החוק, אך בפועל בכל פנקסי החופשה שקיבלנו לא הופיעו הנתונים לגבי שם האב ודמי החופשה ששולמו. כמו כן, כפי שצוין בסעיף 4.6 לעיל, תאריכי החופשות המרוכזות בגין החגים לא נרשמו בפנקסי החופשה.	יש לערוך את כל הנתונים הנדרשים על פי חוק בפנקס ימי החופשה. כמו כן, יש לציין בפנקס החופשה את כל הימים בהם העובד שהה בחופש, כולל חופשות מרוכזות במהלך השנה.	–
4.10.1 צבירת ימי מחלה	נמצאה עוברת אחת המהווה 3% מהמדגם אשר עוברת בשיעור משרה של 50% ולפיכך זכאית לצבירה של 1.04 ימי מחלה בחודש, אך בפועל נצבר לה 1.25 ימי מחלה בחודש.	יש להקפיד לצבור לעובדים ימי מחלה על פי זכאותם בהתאם להסכם העבודה ולחוק. יש לערוך בקרות מדגמיות אחת לחודש ולבדוק כי ימי המחלה נצברים כנדרש.	
4.10.2	נמצאה עוברת אשר בחודש יולי עברה 75% משרה ובחודש אוקטובר עברה 50% משרה, אך צבירת ימי המחלה שלה לא השתנה בהתאמה.	יש להקפיד לצבור לעובדים ימי מחלה על פי זכאותם בהתאם להסכם העבודה ולחוק. יש לערוך בקרות מדגמיות אחת לחודש ולבדוק כי ימי המחלה נצברים כנדרש.	

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
4.10.3 ניצול ימי מחלה	<p>ערכנו השוואה בין ניצול ימי המחלה בתלושי השכר לבין הנתונים בדוחות הנוכחות. ההשוואה נמצאה תקינה למעט עובדת אחת המהווה 3% מהמדגם, אשר על פי דוחות הנוכחות בחודש יוני 2019 ניצלה 0.45 יום מחלה בגין מחלת ילד, בפועל הניצול לא נרשם בתלוש השכר.</p>	<p>יש להקפיד לרישום בתלושי השכר של העובדים את ימי המחלה אותם ניצלו במהלך החודש. יש לערוך בקרות שוטפות ולבדוק באופן מדגמי את רישום ניצול ימי המחלה בתלושי השכר מירי חודש.</p>	<p>ניצול מחלת ילד נרשם במערכת לביא. רצ"ב סכום יתרות של העובדת בו מצוין הניצול המדובר. משא"ן הצ"ע אינה אחראית על הנתונים העוברים לשכר.</p> <p>תגובת הביקורת: מעבר לרישום ניצול מחלת ילד בדוחות הפנימיים של הצ"ע, על הניצול להירשם גם בתלוש השכר. עצם העובדה כי הצ"ע אינה אחראית על הנתונים העוברים לשכר מחזקת את הצורך בבקרה שוטפת על תלושי השכר.</p>
4.11 השוואת דוחות מערכת BI ותלושי השכר	<p>נמצאה אי התאמה במספר ימי המחלה שנוצלו בתלוש השכר בחודש יולי 2019 למספר שנרשם בדוח היתרות עבור עובד אחד המהווה 3% מהמדגם.</p>	<p>לצורך ביצוע בקרות, מומלץ להקפיד על התאמה בין דוחות יתרות ימי המחלה במערכת BI לבין הנתונים בדוחות הנוכחות ובתלושי השכר.</p>	<p>משא"ן הצ"ע אינה אחראית על מערכת השכר והנתונים העוברים אליה ממערכת לביא. יתכן והועבר עדכן את הדו"ח מאוחר יותר</p> <p>תגובת הביקורת: מעבר לרישום ניצול ימי מחלה באופן תקין בדוחות הפנימיים של הצ"ע, על הניצול להירשם כראוי גם בתלוש השכר. הרישום הלקוי בתלוש השכר מחזק את הצורך בבקרה שוטפת על תלושי השכר. בנוסף, יש למנוע מהעובד את האפשרות לעדכן את הדוחות לאחר אישורם.</p>

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
4.12 השוואת דוחות מערכת BI ודוחות הנוכחות במערכת לביא	נמצאו הפרשים בהשוואה שבוצעה בין יתרות ימי המחלה שנרשמו בדוחות שהופקו ממערכת BI לבין הדוחות שהופקו ממערכת לביא.	<ul style="list-style-type: none"> יש לבצע תיקון במערכת BI ולערוך התאמה בין הנתונים הנמצאים במערכת לביא לבין הנתונים במערכת BI. לחילופין, יש להחליף את השימוש במערכת BI למערכת אחרת. יש לערוך בקורות שוטפות ולבדוק את התאמת הנתונים המעודכנים במערכות לביא ו-BI. 	<ul style="list-style-type: none"> במערכת הנוכחות לביא ו-BI היה עדכון רטרואקטיבי. הממצא תוקן משא"ן הצ"ע אינה אחראית על מערכת השכר והנתונים העוברים אליה ממשא"ן הסוכנות היהודית שאחראית על מערכת לביא. מפתח BI עשה עדכון במערכת. מערכת BI הינה מערכת אינפורמטיבית בלבד בניהול של הסוכנות היהודית, לצערי היא אינה משקפת את הנתונים של מערכת לביא בצורה נכונה ולכן אינה משמשת אותנו לא לניהול ולא למידע.
5.5 שכר קובע להפרשות פנסיוניות	נמצאו שני עובדים המהווים 6% מהמדגם, אשר על פי הסכם העסקתם הם זכאים להפרשות פנסיוניות על בסיס שכר הכולל את שכר הבסיס ואת רכיב השעות הנוספות. בפועל, ההפרשות מחושבות על פי שכר הבסיס בלבד.	<ul style="list-style-type: none"> יש להקפיד לחשב את ההפרשה לפנסיה לעובדים בהתאם לסך מרכיבי השכר המהווים בסיס לחישוב ההפרשה לפנסיה בחודש הרלוונטי ובהתאם למוגדר בהסכם העסקתם. 	<p>אין עובדים בהצ"ע המקבלים הפרשות פנסיוניות בגין שעות נוספות מלבד עובדים המקבלים תשלום שעות נוספות גלובליות שאינן תלויות בביצוע. זו שגיאה נקודתית בהסכמים. הסכמים אלה יתוקנו.</p>
5.7 הפרשה לקרן השתלמות	נמצאו 6 עובדים המהווים 17% מהמדגם אשר מבצעים עבורם הפרשות לקרן השתלמות, כאשר אין אזכור על כך בהסכם העסקה שלהם.	<p>יש לבחון את זכאותם של העובדים לקרן השתלמות. במידה והם זכאים, יש לציין זאת בהסכם העסקה.</p>	<p>עובדים אלה הם בהסכם 2014, כאשר הסכם זה אינו כולל הפרשות לקרן השתלמות. לעובדים אלה אושר באופן מיוחד ע"י מנהלת משא"ן הפרשה לקרן השתלמות.</p>

יוני 2021

תשובת יו"ר ההנהלה הציונית לדוח הביקורת בנושא תשלום שכר בהסתדרות הציונית העולמית

בהתאם לסעיף 18 ב' לתקנון המבקר והמשרד לביקורת בהסתדרות הציונית העולמית, על יו"ר ההנהלה הציונית לגבש תשובות לדוחות הביקורת. להלן תשובתי לדוח המבקר בנושא תשלום שכר בהסתדרות הציונית העולמית.

המשאב האנושי-העובדים, הינו המשאב המהותי ביותר בארגון. הדוח אשר בחן באופן מדגמי 35 עובדים מתוך כ-200, סוקר את פעילותם של מחלקות אדמיניסטרטיביות בארגון, מחלקת הכספים של ההסתדרות הציונית העולמית ומחלקת משאבי האנוש. באופן טבעי, וכחלק ממהלך "איגום המשאבים" שביצעה ההסתדרות הציונית העולמית בעבר, מבוקר גם הליך ממשקי העבודה עם חשבות השכר של הסוכנות היהודית.

ניכר מהביקורת כי נעשים הליכי בקרה, פיקוח, ניהול ושליטה בכל אחת מהצמתים ובכל מפגש עם החוקים, ההסכמים והנהלים הרלוונטיים.

ניכרה במיוחד עדות הביקורת על הרצון ללמוד מהתהליך וההסכמה לשתף במידע ככל והוא מצוי בקרב המבוקרים.

זוהי הבמה גם לומר מילה טובה לצוות העובדים במחלקות בעבר ובהווה שעושים לילות כימים בדיוק רב ומקצועיות שאין שני לה למען שמירה על הארגון מחד ומאידך לשלם את התגמול הראוי לעובד כפרי עמלו.

אני מייחס חשיבות רבה לממצאי הביקורת ושמח על כך כי תיקוני הליקויים החלו עוד בטרם נשלח הדוח הסופי דנן להתייחסויות.

בשם ההסתדרות הציונית העולמית, ובשם צוות העובדים אני מודה לכם על הביקורת.

(-) יעקב חגואל
ירושלים, ינואר 2022

תנאי העסקת שליחים

תנאי העסקת שליחים

1. מטרות הביקורת

בדיקת תנאי העסקת שליחים במסלול שליחות ארוכה.

2. שיטת הביקורת והיקפה

2.1 הביקורת התקיימה במסגרת תכנית העבודה של משרד המבקר, במהלך המחצית השנייה של שנת 2020 ותחילת 2021. הנתונים שנבדקו היו לתקופה: 2018-2020.

2.2 הביקורת התמקדה בבדיקת הנושאים הבאים:

א. תלושי שכר

ב. הסכמים בין השליחים לבין ההסדרות הציונית העולמית

ג. סיום העסקה

ד. דמי חופשה

ה. דוחות בקרה

2.3 במהלך הביקורת נפגשנו עם עובדים ומנהלים מהצ"ע ומהסוכנות היהודית, להלן:

א. מנהלת היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע

ב. חשבת ביחידה לכספים בהצ"ע

ג. מ"מ מנהלת יחידת השליחים ועמיתי ישראל לשעבר, בסוכנות היהודית

ד. מנהל תחום תנאי שירות והשמת שליחים, היחידה לשליחים ועמיתי

ישראל בסוכנות היהודית.

ה. מנהל אגף כספים חו"ל ביחידה לכספים בסוכנות היהודית

ו. עו"ד – המחלקה המשפטית בסוכנות היהודית

הערת הביקורת

היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע, מעסיקה שליחים עבור הפעילות של הסוכנות היהודית ברחבי העולם. כמו כן הצ"ע מעסיקה שליחים כנציגים שלה עבור פעילותה ברחבי העולם. הביקורת בדקה את תנאי העסקת כלל השליחים במסלול שליחות ארוכה. במסגרת הבדיקה, אנו עורכים שני דוחות ביקורת בנודח, האחד עבור הסוכנות

היהודית כמפעיל השליחים והשני עבור הצ"ע כמעסיק של כלל השליחים. כמעסיק של כלל השליחים.

3. רקע כללי

3.1 ההסתדרות הציונית העולמית והסוכנות היהודית

ההסתדרות הציונית העולמית (להלן: הצ"ע) והסוכנות היהודית משתפות פעולה לאורך השנים בנושא שליחות ציונית. יחדיו, הן שמו לעצמן כמטרה, את חיזוק הקשר בין ישראל והתפוצות, לרבות חיזוק הזהות היהודית על ידי מערך שליחים ברחבי העולם.

החל משנת 2009 הופרדו הפעילויות של הסוכנות היהודית והצ"ע, אולם כאמור תחום השליחים והשליחות הציונית נותר כפעילות משותפת, לשני הארגונים.

רוב השליחים (173)¹ שמפעילה יחידת השליחים ועמיתי ישראל בסוכנות היהודית, מועסקים על-ידי הצ"ע והם מהווים חלק אינטגרלי מפעילות הסוכנות היהודית בחו"ל. כמו כן, ישנו מספר מצומצם של שליחים (9)², המשמשים כשליחים, או נציגים של הצ"ע בכאנוס אירס, ורשה, פריז, לונדון וארה"ב, כאשר השליחות שלהם מוקדשת, רק לפעילות הליכה של הצ"ע ברחבי העולם.

נדגיש, כי הצ"ע והסוכנות היהודית קובעות את מקום השליחות, תקופת השליחות ותפקידי השליחים. היות שהצ"ע נושאת בעלות העסקת השליחים, ההתחשבות בינה לבין הסוכנות היהודית שכר שליחי הסוכנות היהודית מתבצעת כחלק מהתחשבות כוללת בין שני הארגונים.

היחידה לשליחות בסוכנות היהודית והיחידה לשליחות ציונית בהצ"ע אמונות גם על יציאתם של למעלה מ-2,000 שליחים בשנה, למחנות קיץ, וכן שליחים לקהילות יהודיות, לתנועות נוער, לקמפוסים, שליחי שנת שירות, ומורים לבתי ספר בתפוצות.

מערך השליחים מבוסס על שני נדבכים עיקריים:



שליחות קצרה
לרבות מחנות הקיץ

שליחות ארוכה

1 נתוני מספר השליחים מעודכנים לאוגוסט 2020.

2 נתוני מספר השליחים מעודכנים לאוגוסט 2020.

להלן שלושת המסלולים העיקריים במסגרת השליחות הארוכה בסוכנות היהודית:



במסגרת מסלולי השליחות הארוכה, הביקורת בדקה את השליחים הקהילתיים, התנועתיים, הארגוניים ואת שליחי הקמפוסים. מסלול שליחי ההוראה, וגם מסלול השליחים בשנת שירות (ש"ש), לא נבדקו.

להלן פירוט סוגי השליחים שנבדקו:

שליחות ארוכה נמשכת בד"כ 2-3 שנים ובה מספר סוגי שליחות

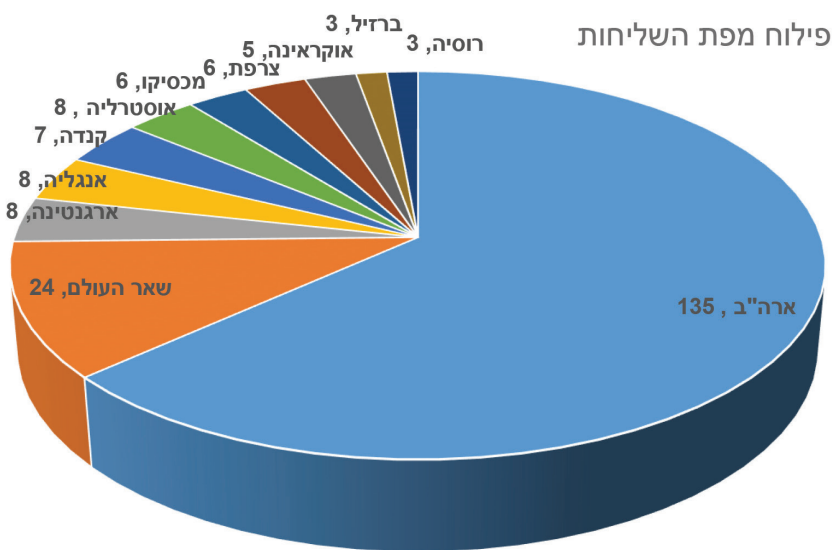


3.2 מפת השליחות וסוגי השליחים

השליחות הציונית הארוכה פרוסה בכ-180 יעדים שונים ברחבי העולם: צפון אמריקה, מלבורן שבאוסטרליה, אירופה (פריז, וינה, לונדון ועוד), דרום אפריקה,

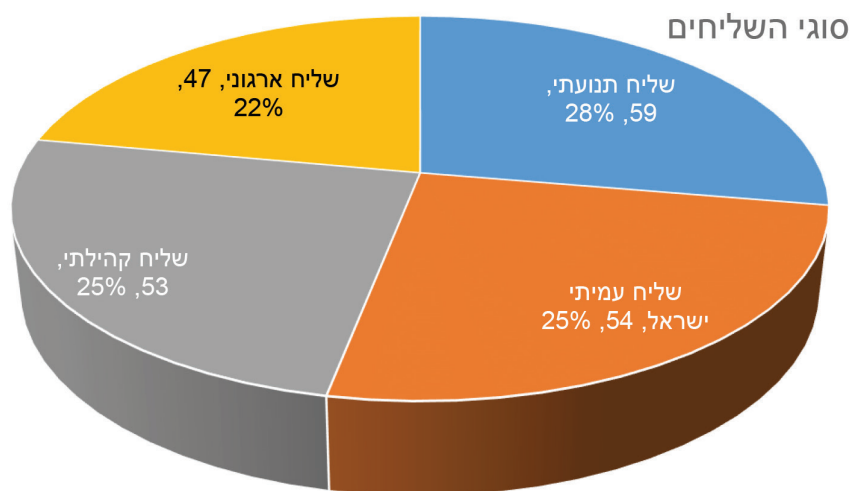
קנדה ואמריקה הלטינית. שליחות 'עמיתי ישראל' בקמפוסים, נעשית ברובה בקמפוסים בארה"ב, במקומות ספורים בקנדה, באירופה ובאמריקה הלטינית.

להלן הפילוח הגיאוגרפי של מפת השליחות הארוכה (המדינות בהן מספרי השליחים הגדולים ביותר), נכון לאוגוסט 2020:



להלן מיפוי השליחים הפעילים בשליחות ארוכה, נכון לאוגוסט 2020:

3.3 הסכמים



טרם צאתו לשליחות, השליח חותם על הסכם עבודה עם המעסיק-הצ"ע. על הצדדים לקיים את התנאים שנקבעו בהסכם ובתקנון השליחות שנערך על-ידי הצ"ע והוא מהווה חלק בלתי נפרד מההסכם. ההסכם ותקנון השליחות יקראו ביחד "חוזה השליחות".

להלן המרכיבים העיקריים של ההסכם:

- בדרך כלל ההסכמים הם לתקופה קצובה של שנה עד שנתיים, שבסיומה תוקף ההסכם פג, ללא צורך בהודעה מוקדמת כלשהיא.
- בכל ההסכמים כתוב שהיות ו"התפקיד דורש מידה מיוחדת של יחסי אימון אישי והעובדה, כי אין אפשרות להסדרות הציונית לפקח ולבקר אחר שעות עבודתו", אין הוראות חוק שעות העבודה והמנוחה חלות על העובד.
- בהסכמים ובתקנון השליחות מוסדרות העלויות וההוצאות שהמעסיק נושא בהם בכל הקשור לטיסה מישראל לחו"ל וחזרה, עבור השליח ובני משפחתו, לרבות המטען. כמו כן, מוסדרים בהסכם, החזרי הוצאות שכר לימוד לילדי השליח (גנים ובתי ספר).
- בהסכם מוגדרים חובותיו של השליח אל המעסיק, במהלך תקופת השליחות ולאחריה.
- בהסכם מוסדרים נושאים כגון ביטוח, הפרשות, פנסיוניות אשר בדרך כלל מוצגים כנספח להסכם.
- בהסכם כתוב כי חלים עליו (על ההסכם), חוקי מדינת ישראל.
- ההסכם כולל נספח להיעדר ניגוד עניינים והצהרה בדבר היעדר הרשעה בפלילים, בחמש שנים האחרונות.

פרק א'

ממצאים והמלצות

4. חוזה השליחות

חוק הודעה לעובד

- 4.1 בהתאם לחוק "הודעה לעובד (תנאי עבודה), תשס"ב-2002" נקבע שעל המעסיק להעביר לעובד, עד 30 ימים ממועד תחילת העסקתו, הודעה בדבר תנאי עבודתו בהתאם למפורט להלן:
- (1) זהות המעסיק וזהות העובד
 - (2) תאריך תחילת העבודה ואם חוזה העבודה הוא לתקופה קצובה – יציין זאת המעסיק
 - (3) תיאור עיקרי התפקיד
 - (4) ציון שמו או תואר תפקידו של ממונה ישיר על העובד
 - (5) סך כל התשלומים המשתלמים לעובד כשכר עבודה ומועדי תשלום השכר

- ואולם אם נקבע שכר עבודתו על פי דירוג, מכוח הסכם קיבוצי או לפיו –
 דירוג העובד ודרגתו
- (6) אורכו של יום העבודה הרגיל או שבוע העבודה הרגיל של העובד, לפי העניין
- (7) יום המנוחה השבועי של העובד
- (8) סוגי תשלומים של המעסיק ושל העובד בעבור תנאים סוציאליים של העובד, וכן פירוט הגופים שאליהם המעסיק מעביר בפועל את התשלומים האמורים, ואולם, אם התחיל מעסיק להעביר בפועל את התשלומים לאחר מסירת ההודעה, ימסור על כך הודעה נפרדת לעובד.

בחוק נקבע שעל המעסיק למסור הודעה לעובד, גם בכל שינוי בתנאי העבודה של העובד, כפי שפורטו לעיל (סעיף 2 לחוק).

ממצאים

4.2 בדקנו אם קיימת עמידה בהוראות החוק ומצאנו, כי קיימת עמידה במילוי הוראות החוק, למעט בנושא ציון שמו של הממונה הישיר של השליח. בהסכמי השכר שדגמה הביקורת מצוין, כי הממונה הישיר של השליחים היא מנהלת היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע, בעוד שהיא אינה משמשת ככזאת בפועל.

הביקורת מציינת שבדרך כלל, הממונה הישיר הוא שליח בתפקיד ראש נציגות, שליח ארגוני אחר, או סמנכ"ל הסוכנות היהודית ומנהל היחידה לעלייה וקליטה.

המלצה

יש לציין בהסכם העסקת השליח שבין הצ"ע לבין השליח, את בעל התפקיד שהוא הממונה הישיר בפועל על השליח.

התייחסות היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע והיחידה לשליחות בסוכנות היהודית:
 נפעל להטמעת שמו של הנציג האזורי הממונה הישיר על השליח בחוזה השליחות.

5. שכר שליחים

כללי

כל השליחים הם עובדים ישראליים, כאשר שכרם ותנאי העסקתם נקבעים בהתאם להוראות החוק הרלבנטיים בישראל. משכורת השליחים מוצגת בתלוש שכר ישראלי והם רשאים לקבוע להיכן תועבר משכורתם (לישראל, לחו"ל במדינת השליחות, או שילוב של שתי האפשרויות).

5.1 כללי מס הכנסה (בעלי הכנסה מחוץ לארץ), תשמ"ב-1982, קובעים מספר כללים לגבי שכר עובדים מחוץ לישראל, כך לדוגמה:

- "ממשכורת חוץ של עובד יותר ניכויין של ההוצאות המפורטות להלן שהוצאו במדינת החוץ ובלבד שהוגשו מסמכים או קבלות לאימות כל הוצאה להנחת דעתו של פקיד השומה":
 1. הוצאות בשל דיור שלו, של בן זוגו או של ילדיו הגרים עמו.
 2. הוצאות שכר לימוד של ילדי השליח שטרם מלאו להם 19 שנים.
 3. הוצאות טיפול רפואי

5.2 מבנה שכר השליחים עבור פעילות הסוכנות היהודית ועבור פעילות הצ"ע הוא זהה וכולל מספר רכיבים בהתאם לסוג השליחות, בכפוף להסכם העסקתם, להלן הרכיבים העיקריים:

- **שכר בסיס** – נציגים³ זכאים באופן רוחבי לשכר בסיס בסך 6,000 דולר בחודש המשקפים תגמול עבור עבודתו השוטפת של הנציג. לגבי סוגי שליחים נוספים, שכר הבסיס משתנה בהתאם לסוג השליחות ותנאי ההסכם.
 - **רכיב שכר דירה** – ככלל, שליח זכאי להחזר הוצאות עבור דיור במדינת השליחות. קיימים מקרים חריגים בהם השליח אינו זכאי להחזר הוצאות דיור מכורך אופי ההתקשרות עמו או בשל קבלת החזר הוצאות דיור משותפים מקומיים של הארגון בחו"ל כגון תנועות הנוער, קהילות וכדומה. כפי שעולה כללי מס הכנסה, לגבי הכנסות עבודה בחו"ל, הכנסות שמקורן החזר הוצאות דיור מותרות בניכוי מהכנסות השליחים. במילים אחרות, לא נדרש לנכות משכר השליח מס עבור הכנסות אלו.
 - **רכיב הוצאות רכב** – שליחים מסוימים זכאים להטבה בסך 850 דולר לחודש, בשל הוצאות רכב בתקופת השליחות. בניגוד להוצאות דיור, תקנות מס הכנסה לא
- מתייחסות להקלה הנובעת מרכיב זה, על כן נדרש לזקוף שווי מס לשליח אשר זכאי לו.
- הסכמי השליחות מציינים בהקשר זה, שאת המס שיש לשלם עבור רכיב זה "סופג" הארגון, קרי מגולם בתלוש השכר, כך שהשליח מקבל 850 דולר נטו לחודש.

- **רכיבים נוספים** – שליחים זכאים לתוספות שונות בתלוש השכר שלהם, בהתאם לאופי וסוג השליחות. כך למשל: תוספת ביגוד בערים קרות, תוספת "קשות שירות" בערים שמוגדרות כך, שי לחג. כמו כן, זכאים שליחים להחזר הוצאות שכר לימוד, כאשר הנציגויות משלמות הוצאות אלה ישירות

3 שליחים אשר מנהלים את נציגויות הסוכנות היהודית בחו"ל, שליחים שאחראים עם פעילות הצ"ע בחו"ל, או בתפקידים בכירים נוספים

4 גילום – רכיב שכר תוספתי שמטרתו לממן את מס ההכנסה ודמי הביטוח הלאומי על חשבון רכיב שכר בסיסי כלשהו, כך שהעובד יקבל את רכיב השכר הבסיסי במונחי נטו ממס וביטוח לאומי. סכום הגילום נקבע בהתאם לשיעור המס השולי של העובד ודמי הביטוח הלאומי.

למוסדות הלימוד השונים. לפיכך, הוצאות אלה לא מוצגות בתלושי השכר של השליחים, היות ובהתאם לכללי מס הכנסה, לא נדרש לזקוף שווי לתשלומים אלה.

ממצאים

5.3 הביקורת בדקה האם קיימת התאמה בין השכר בחוזה העסקת השליחים לבין שכרם בפועל. לצורך הבדיקה, דגמנו 31 שליחים (שליחים עבור פעילות הסוכנות היהודית בצד נציגים הצ"ע בחו"ל).

בבדיקה עלה שברוב ההסכמים הייתה התאמה מלאה בין ההסכמים לתלושי השכר, למעט שני מקרים של אי התאמות בסכומים שאינם מהותיים.

כמו כן, נמצאו שלושה מקרים של הסכמי העסקה שאושרו במטה היחידה, אולם לא נמצא תיעוד להסכם תקף, במקרים אלה.

המלצות:

- א. להקפיד על תיעוד של הארכת השליחות בנספח להסכמים.
- ב. להקפיד על התאמה של תשלומי השכר בפועל, לתנאים המפורטים בהסכמים.

התייחסות היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע והיחידה לשליחות בסוכנות היהודית:
בשנה האחרונה, תהליך הארכת שליחות או קיצור שליחות, נעשה ישירות מתוך מערכת ה-ERP והנספח מתויק ישירות בתיק השליח.

6. ימי חופשה ומחלה

6.1 בחוק חופשה שנתית, תשי"א-1951 (להלן: "חוק חופשה שנתית") נקבע, כדלהלן:

סעיף 2 – הזכות לחופשה

"כל עובד זכאי לחופשה שתינתן לפי הוראות חוק זה".

סעיף 7 א' (צבירת החופשה)

"אין החופשה ניתנת לצבירה; ואולם רשאי העובד בהסכמת המעביד, לקחת רק שבעה ימי חופשה לפחות ולצרף את היתרה לחופשה שתינתן בשתי שנות העבודה הבאות".

אם העובד צבר ימי חופשה הוא עלול לקפח את זכותו לחופשה שהיה עליו לקחת במועד הנכון. הרציונל העומד מאחורי כלל זה הוא לעודד עובדים לצאת לחופשה שנתית כדי שיוכלו להתרענן ולהחליף כוח.

6.2 כדי שמעביד יהיה רשאי "למחוק" לעובד ימי חופשה צבורים, עליו להראות, כי

- נתן לעובד אפשרות לצאת לחופשה, וכי העובד סירב לקחתה, או שאי לקחתה נבעה מסיבה התלויה בעובד.
- יודגש, כי החובה להוציא את העובד לחופשה חלה על המעביד ולכן המעביד לא יכול למנוע מהעובד את האפשרות לנצל זכות זו. היה והמעביד לא אפשר זכות זו, לא תהיה לו אפשרות למחוק את מכסת החופשה הצבורה.
- 6.3 סעיף 13 (פדיון חופשה): "חדל עובד לעבוד לפני שניתנה לו החופשה המגיעה לו עד ליום שבו חדל לעבוד, ישלם המעביד פדיון חופשה בסכום השווה לדמי החופשה שהיו משתלמים לעובד אילו יצא לחופשה ביום שבו חדל לעבוד."
- 6.4 בהסכמי העבודה עם השליחים נקבע, כי "השליח לא יהיה רשאי לצבור את החופשה ויהיה עליו לנצל את ימי החופשה במהלך שנת השליחות והוא לא יהיה זכאי לפדיון חופשה בסיום שליחותו".
- יש לציין שהשליחים נהנים גם מימי חופשה של חגים מקומיים שבהם הקמפוסים/מוסדות הקהילה סגורים והשליחים אינם עובדים בהם.
- 6.5 חוק דמי מחלה, תשל"ו-1976 סעיף 4 (א) קובע כי: "תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי לכל חודש עבודה מלא שהעובד עבד אצל אותו מעביד או באותו מקום עבודה החל מהיום שבו חל עליו חוק זה ולא יותר מ-90 יום, בניכוי התקופה שבעדה קיבל העובד דמי מחלה על פי חוק זה".
- 6.6 חוק דמי מחלה, תשל"ו-1976 סעיף 2 (א) קובע כי: "עובד שנעדר מעבודתו עקב מחלה יהיה זכאי לקבל ממעסיקו, בכפופות לתקופת הזכאות המקסימלית כאמור בסעיף 4:
- (1) החל מהיום הרביעי להעדרו כאמור – תשלום על פי חוק זה בעד תקופת מחלתו (להלן – דמי מחלה);
- (2) בעד הימים השני והשלישי להעדרו כאמור – מחצית דמי מחלה;"
- 6.7 עורכת דין מהלשכה המשפטית בסוכנות היהודית, הממונה על תחום דיני העבודה, מלווה את נושא העסקת השליחים המועסקים על ידי הצ"ע הן עבור הפעילות שלה עצמה והן עבור הפעילות של הסוכנות היהודית. במסגרת זו, עורכת הדין מטפלת בין השאר בהשלכות של הסכמי השליחות ותנאי העסקת השליחים.
- 6.8 הגזברים בנציגויות הסוכנות היהודית מספקים להצ"ע בין השאר, גם שירותי ניהול שכר לשליחים שפועלים באיזור אחריותם. שירותים אלה מוענקים להצ"ע, מכיוון שאין לה

בעלי תפקיד שינהלו את הנושא בחו"ל. הגזברים מרכזים את נתוני שכר השליחים שמפעילה הסוכנות היהודית כמו גם את נתוני נציגי הצ"ע. נתונים אלה מועברים על-ידי הגזברים למטה הצ"ע בירושלים, לצורך עיבוד השכר (ראה פירוט בסעיף 11 להלן).

ממצאים

6.9 הלשכה המשפטית של הסוכנות היהודית מסרה, שהמעסיק בחר שלא להסכים (כפי שהחוק מאפשר לו), לאפשרות, כי העובד יצרף את יתרת ימי חופשתו לשנות העבודה הבאות ולפיכך הסכמי העסקת השליחים אינם מתירים צבירת ימי חופשה, כאשר על העובד לנצל את ימי החופשה המגיעים לו עד תום השליחות.

6.10 בבדיקות שערכנו עלה, שאכן לא נערך פדיון ימי חופשה לשליחים בסיום העסקתם – תקין.

6.11 נמצא שלא מנוהל מעקב אחר יתרת ימי החופשה וימי מחלה הצבורים של השליחים. נתונים אלו, גם לא נשמרים כנדרש במערכת השכר. כמו כן לא נרשמת בתלוש השכר – יתרת ימי החופשה הצבורים, כנדרש בתיקון 24 לחוק הגנת השכר (ראה סעיף בנושא תיקון 24 להלן).

6.12 השליחים אינם מקבלים דוחות עיתיים בדבר יתרת ימי החופשה שברשותם, לרבות פנייה של המעסיק לניצול ימי החופשה, תוך הדגשה שעליהם לנצל את הימים שנצברו לשנה נתונה. הביקורת מדגישה את חשיבות פניה כאמור ובפרט בשנה האחרונה לשליחות ובה על השליח לתכנן את התארגנותו לקראת סיום התפקיד ובמקביל לשמור על זכויותיו ולנצל יתרת ימי חופשה שנצברה.

6.13 כאמור, השליחים אינם עובדים בימים של חגים מקומיים שבהם הקמפוסים/מוסדות הקהילה סגורים. היות שאין מעקב אחר ניצול ימי החופשה, לא ברור האם ימי החג המקומיים מהווים חלק ממכסת ימי החופשה של השליחים, כאשר לעניין זה, אין התייחסות בהסכמים שבין השליח והצ"ע.

6.14 במסגרת שאלון שהביקורת הפיצה לשליחים לשעבר, נשאלה השאלה "האם ניצלת במלואם, את ימי החופשה להם אתה זכאי במהלך תקופת העסקתך". 50% מתוך הנשאלים (11 מתוך 22 שליחים שענו על השאלון), השיבו, כי לא ניצלו את מלוא ימי החופשה שלהם במהלך תקופת השליחות. 86% מהנשאלים (19 שליחים) השיבו, כי הם לא קיבלו עדכונים מהמעביד, כאשר ליתרת החופשה שנצברה להם. נתונים אלו מאששים את האפשרות, כי הזכות הבסיסית של העובד לצאת לחופשה (סעיף 2 לחוק), אינה ממומשת במלואה.

6.15 כפועל יוצא, נוצרת לארגון חשיפה לאי עמידה בהוראות סעיף 13 לחוק חופשה שנתית, בדבר החובה של המעביד לשלם עבור ימי חופשה שלא נוצלו, (הגם

שבהסכמים עם השליחים נקבע שהם אינם זכאים לפדיון ימי חופשה בסיום השליחות). כל זאת מהטעם שקיימת היתכנות כאמור לעיל, שהשליחים אכן לא ניצלו את מלוא ימי חופשתם.

6.16 ימי מחלה – אין רישום של שעות עבודת השליחים בכל הנציגויות והמקומות בהם פועלים השליחים (ראה פירוט בנדון בסעיף 7 להלן). יחד עם זאת גם אין מעקב ורישום של הימים בהם השליח נעדר מעבודתו בשל מחלה. אי לכך, נתונים אלה לא מוצגים בתלוש השכר של השליח ובמערכת השכר.

חשבת השכר בהצ"ע (במטה בירושלים), מסרה לביקורת, כי היא לא מקבלת דיווחים מהנציגויות בנושא היעדרות מפאת מחלה.

כתוצאה מהאמור, לא ניתן לוודא, אם השליח חרג ממכסת ימי המחלה המוקנים לו על-פי חוק (18 ימים בשנה ועד 90 יום במצטבר) וקיימת לפיכך האפשרות של ניצול יתר על ידי השליחים, של ימי היעדרות מפאת מחלה.

המלצות

א. לנהל רישום של ניצול מכסת ימי החופשה והמחלה של השליחים ולתת לכך ביטוי במערכת השכר.

ב. להעביר אל השליחים דוח יתרת ימי חופשה אחת לשנה ובפרט לשליחים הנמצאים בשנת שליחותם האחרונה, ולציין בדוח, כי המעסיק מאפשר ומעודד את יציאתו של השליח לחופשה.

התייחסות הלשכה המשפטית של הסוכנות היהודית:

נכין מכתב עבור הצ"ע שיישלח לשליחים מדי שנה מספר חודשים לפני סיום שנת השליחות בקיץ ובו תזכורת לניצול ימי החופשה על ידם.

התייחסות היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע והיחידה לשליחות בסוכנות היהודית:

סיטואציית העסקת השליחים הינה מורכבת וחריגה מאוד. הצ"ע היא המעסיק הרשמי של השליח, אך היא לא מנהלת את עבודתו השוטפת והיום יומית. השליח מתנהל בשטח מול המנהל המקומי של הלל/ הפדרציה או תנועת הנוער ומתאם מולו חופשות ומדווח על היעדרות.

ישנן גזברויות מקומיות שמנהלות את ימי החופשה וההיעדרות של השליחים. לאור ממצאי הביקורת התחלנו לברוק רכישת מודול של דיווח חופשות וימי מחלה ואפיון של הכלי לשתי מערכות השכר השונות. הערכה ראשונית שמדובר על כ-200,000 דולר.

7. חוק הגנת השכר – תיקון 24

7.1 על פי "חוק הגנת השכר (תיקון מס' 24), התשס"ח-2008", מעביד חייב למסור לעובדו תלוש שכר בכתב ולכלול בו את כל הפרטים המתייחסים לחישוב השכר, כמפורט בתיקון לחוק.

7.2 לגבי עובדים אשר נמנים בסעיף 30 (א) (6) לחוק העבודה והמנוחה, כלומר עובדים שמוגדרים כבעלי משרת אמן, ושחוק העבודה והמנוחה אינו חל עליהם, קובע החוק שיש לציין זאת במפורש בתלוש השכר.

7.3 סעיף 30 ('א') (6) לחוק העבודה והמנוחה קובע, כי החוק לא יחול על "עובדים בתפקידי הנהלה או בתפקידים הדורשים מידה מיוחדת של אמן אישי" ובתיקון מס' 14 תשע"ד-2014, נקבע שהחוק לא יחול גם על "עובדים שתנאי עבודתם ונסיבותיה אינם מאפשרים למעסיק כל פיקוח על שעות העבודה והמנוחה שלהם".

7.4 בדקנו, האם הצ"ע מפרטת בתלושי השכר של העובדים את הנתונים הנדרשים על פי חוק הגנת השכר. לצורך הבדיקה נדגמו 30 עובדים. להלן הממצאים:

ממצאים

- א. שם משפחה, שם פרטי ומספר ת.ז. של העובד. קיים.
- ב. שם המעביד, מספר התאגיד ומענו. קיים.
- ג. תאריך תחילת העסקה; ותק אצל המעביד. קיים, לרבות תאריך סיום השליחות.
- ד. מספר ימי העבודה ושעות העבודה במקום העבודה בתקופה שעבורה שולם השכר. קיים.
- ה. מספר ימי העבודה שבהם עבד העובד בפועל בתקופה שעבורה שולם השכר. לא מופיע.
- ו. משכורת בניכוי היעדרות. לא מופיע רכיב היעדרות.
- ז. תשלומים אחרים נוסף על השכר הרגיל: שעות נוספות, פרמיות, עמלות ועוד. קיים.
- ח. ניכויים לביטוח הלאומי ולמס הכנסה (חודשי ומצטבר). קיים.
- ט. ניכויים והפרשות לקופות גמל. קיים.
- י. הפרשה לקרן השתלמות (אם יש). קיים.
- יא. סך כל הניכויים (חובה ורשות). קיים.
- יב. פירוט ימי חופשה ומחלה (יתרות וניצול חודשי). לא מופיע.
- יג. הסכום הכולל (ברוטו) המגיע לעובד, והסכום בפועל (נטו). קיים.
- יד. אזכור שכר מינימום לחודש ושכר מינימום לשעה. קיים.
- טו. ציון בתלוש השכר, כי חוק שעות העבודה והמנוחה אינו חל על העובד – לא מופיע.

לסיכום הממצאים – קיימת אי עמידה בהוראות תיקון 24 לחוק הגנת השכר בסעיפים ה', ו' יב' ו-ט"ו. סעיפים אלו הם בזיקה לנושא ניהול ומעקב אחר נוכחות עובדים היות שבהיעדר ניהול נוכחות עובדים, לא ניתן למלא אחר הוראות סעיפי תיקון 24.

7.5 הביקורת בדקה את תפקידי השליחים השונים ומצאה שמרביתם אינם עומדים בהגדרה של "עובדים בתפקידי הנהלה, או בתפקידים הדורשים מידה מיוחדת של אמון אישי". לכך נקבעו בפסיקות קודמות תבחינים כגון – קביעת מדיניות, ניהול צוות עובדים, השתתפות בקבלת החלטות, גובה השכר ועוד. יחד עם זה, בשל הניידות הנדרשת, במסגרת תפקידם וסביבת העבודה שלהם, רוב השליחים עומדים בקריטריון השני לתיקון מס 14 סעיף 30 (א) (6) לחוק העבודה והמנוחה, אשר קובע שתנאי עבודתם ונסיבותיה אינם מאפשרים למעסיק כל פיקוח על שעות העבודה והמנוחה שלהם.

המלצות

- א. לציין בתלושי השכר, את מספר ימי העבודה בפועל של העובד.
- ב. לציין בתלושי השכר נתונים מצטברים של יתרות ימי חופשה ומחלה, וכן לציין את ניצול ימי הזכאות.
- ג. לציין בתלושי השכר שחוק שעות העבודה והמנוחה אינו חל על העובד.

8. סיום העסקה

8.1 בעת סיום יחסי עובד מעביד, נדרש המעסיק לעמוד בהוראות החקיקה בישראל⁵, לרבות הטפסים והאישורים הבאים:

- אישור לעובד על תקופת עבודתו – בסיום העבודה, מחויב המעסיק לתת לעובד, אישור בכתב בדבר מועד תחילתם ומועד סיומם של יחסי עובד מעביד, כפי שקובע סעיף 8 לחוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות.
- מכתב "העברת בעלות"⁶
- טפסי 161 ו-161א⁷
- הודעה מוקדמת לפיטורין ולהתפטרות.⁸

5 ראה נספח ב

6 עם סיום עבודתו, זכאי העובד לשחרור הכספים שנצברו לזכותו בקופות ובקרנות השונות ולשם כך נהוג, כי המעסיק שולח מכתבים לחברות בהם מתנהלות הקופות/הקרנות בנושא העברת הבעלות בהם לידי העובד או למעסיק החדש שלו.

7 על מנת שהעובד יהיה זכאי לקבלת פטור מתשלום מס הכנסה בגין תשלומי פיצויי הפיטורים, כספי הפנסיה, ומענקים ככל שישנם.

8 בכפוף להוראות חוק הודעה מוקדמת לפיטורין ולהתפטרות התשס"א, 2001.

8.2 בשנים 2019-2020, 200 שליחים שיימו את שליחותם.

ממצאים

8.3 הביקורת בדקה האם בעת סיום העסקת השליחים (בתום תקופת השליחות ובהסכמת שני הצדדים), בוצע תהליך תקיין של סיום ההעסקה, בהתאם לדרישות המפורטות בסעיף 8.1 לעיל, יחד עם בדיקת תלוש השכר האחרון, שמשקף את גמר החשבון עם העובד.

8.4 הביקורת דגמה ארבעה שליחים שסיימו העסקתם בשנת 2020. להלן הממצאים:

מס"ד	ר"ת	161	העברת בעלות ק. גמל	תלוש שכר גמר חשבון	אישור תקופת העסקה
1	ש.ל.	√	√	√	חסר
2	ו.ר.צ.	√	√	√	חסר
3	ל.ט.	√	√	√	חסר
4	ח.א.	√	√	√	חסר

בהמשך לרשום בטבלה לעיל, בנושא העברת הבעלות בקופות הגמל, ראוי לציין, כי במענה של השליחים לשאלון שהפיצה הביקורת בקרב שליחים לשעבר (ראה סעיף 15 להלן), עלה שנושא העברת קופות הגמל בסיום העסקה, נוהל באופן תקיין.

8.5 על פי הטבלה לעיל שליחים שסיימו את השליחות לא קיבלו אישור לתקופת העסקתם.

בבדיקה שערכנו עלה שאישורים על תקופת העבודה, מופקים רק בכפוף לדרישת השליח. יחד עם זאת נמסר לנו שמבוצע בימים אלה איפיון לתהליך ממוחשב במערכת ה-ERP-HR, שבו המערכת תפיק ותשלח באופן אוטומטי ויזום מיד עם סיום השליחות אישור כאמור.

8.6 בשנים 2019-2020 היו שתי שליחות בהליך פיטורין. להלן פירוט ההליכים:

עובדת מס' 1 (ל):

- השליחה החלה את שליחותה בחודש ספטמבר 2019. בעקבות חילוקי דעות מקצועיים עם השליחה בארץ השליחות, שהחלו מספר חודשים לאחר תחילת העסקתה, הוחלט ביחידה לשליחות ציונית בהצ"ע על התחלת תהליך שימוע לעובדת.
- לשליחה הופק מכתב הזמנה לשימוע בחתימת מנהלת היחידה לשליחות ציונית ובו הוצגו הפרטים הרלבנטיים לעריכת השימוע.

- שימוע לעובדת נערך כנדרש ב־11.2.2020 (באמצעות זום).
- השליחה בחרה להיעזר בעורך דין שייצג אותה וכתוצאה מכך נחתם הסכם פשרה עם העובדת ובו סילוק טענות של העובדת כנגד הצ"ע וכנגד הסוכנות היהודית בגין סיומה המוקדם של השליחות.
- במסגרת הסכם הפשרה הוסכם, על מתן פיצוי כדלקמן:
 - החזר הוצאות בסך 300 אירו.
 - מענק מיוחד בגובה 3 חודשי משכורת בסך 18,251 ש"ח.
 - החזר הוצאות עבור שכר טרחת עורך הדין שליווה את השליחה בתהליך.
- העובדת קיבלה מכתב סיום העסקה בחתימת מנהלת היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע ובו מצוין שסיבת סיום ההעסקה היא פיטורין. במכתב זה צוינה על ידי המעסיק (כנדרש), תקופת העסקת השליחה: 31.03.2020-03.09.2019.

עובדת מס' 2 (ש):

- השליחה התנועתית, החלה את תקופת השליחות באוגוסט 2019. כעבור כשנה, ממועד תחילת עבודתה, עקב חילוקי דעות מקצועיים וכן כתוצאה מחוסר שביעות רצון מהתנהלותה בנושאים משמעותיים, נשלח ב־7.7.2020 אל השליחה מכתב הזמנה לשימוע ובו פורטו כנדרש הטענות כלפיה.
- בתאריך 9.7.2020 התקיימה שיחת שימוע לשליחה. עקב התפשטות נגיף הקורונה והגידול בתחלואה, השיחה התקיימה בזום.
- להלן ציטוט ממסקנת השימוע: "שקלנו בכובד ראש את תגובתה של ש' (הביקורת השמיטה את שמה המלא של השליחה) לאחר השימוע, התרשמנו מהכנות ש' הפגינה ומלקיחת האחריות על הבעיות והטענות שהועלו בשימוע, יחד עם זאת לאור חומרת הדברים וגם בשל אי הוודאות העולמית בשל התפשטות מחלת הקורונה, אנו מחליטים כי ש' תוכל להמשיך בשליחותה אך השליחות תסתיים ביום 31.3.2021. אנו נבחן את תפקודה של ש' בסוף השנה (דצמבר 2020) וככל שתהיה שביעות רצון מתפקודה, תיבחן האפשרות להארכת השליחות עד למועד הסיום המקורי – 15.8.2021".
- לאחר שניתנה לשליחה הזדמנות להמשיך בשליחות, ובעקבות המצב בארץ השליחות בשל הקורונה, פנתה התנועה וביקשה לסיים את העסקתה של השליחה, הן בשל קשיים תקציביים והן מאחר ובשל הקורונה לא ניתן היה לבצע פעילות. לאור האמור, זומנה השליחה שוב לשיחת שימוע בתאריך 12.10.2020. בשימוע הוחלט שלאור קושי תקציבי של תנועת הנוער בארץ השליחות וחוסר הוודאות בשל התפשטות מגפת הקורונה, תסתיים תקופת השליחות בתאריך 31.10.2020. ההחלטה הסופית אושרה על-ידי מנהלת היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע.
- השימוע לעובדת נערך כנדרש בתאריך 12.10.2020.

המלצה

להפיק לכל עובד שסיים את תפקידו, מכתב ובו פירוט תקופת העסקתו.

התייחסות היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע והיחידה לשליחות בסוכנות היהודית:

כפי שצוין, מכתב עם פירוט תקופת ההעסקה של השליח/ה, יוטמע במערכת ויונפק באופן אוטומטי לכל שליח/ה.

9. הפרשות פנסיוניות וביטוח לאומי

9.1 בעקבות פרסום צו ההרחבה לביטוח פנסיוני מקיף במשק, החל משנת 2008 יש לבטח כל עובד בביטוח פנסיוני באמצעות הפרשות, של העובד ושל המעסיק, לביטוח פנסיוני של העובד. בנוסף, המעסיק מחויב לבצע הפרשה לקרן פיצויי פיטורים של העובד.

9.2 החל ממשכורת ינואר 2017, שיעור ההפרשות הוא 18.5% מהשכר, מתוכם 6% על חשבון העובד והיתר (12.5%) על חשבון המעסיק (6.5% הפרשות מעסיק לרכיב תגמולים ו-6% הפרשות מעסיק לרכיב פיצויים).

9.3 סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, קובע, כי הפרשות המעסיק לקופת תגמולים, לקרן פנסיה, ביטוח מנהלים וכד', יוכלו להוות תחליף לפיצויי הפיטורים שעליו לשלם וכי הסדר זה פוטר את המעסיק מהשלמת פיצויים רטרואקטיביים בגין תוספות שכר שהיו במהלך תקופת העבודה. (ההפרשות יהוו תחליף למלוא סכום הפיצויים, רק בתנאי שהמעסיק הפריש את מלוא פיצויי הפיטורים – 8.33% מדי חודש).

9.4 בנוסף, תחולת סעיף 14 מזכה את העובד בכספי הפיצויים שנצברו בקופה גם במקרה שהתפטר, ללא קשר לנסיבות (למעט במקרים של שלילת פיצויים בעקבות מעשים חמורים של העובד) ואף אם לא השלים שנת עבודה מלאה.

9.5 סעיף 28 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, קובע, כי "הסכם בין מעסיק לבין עובד, שפורש בו שהפיצויים כלולים בשכר העבודה וההסכם אושר על ידי שר העבודה או מי שהוסמך על ידיו לכך, יבוא לעניין הפיצויים במקום הוראות חוק זה ובלבד שאין הסכם קיבוצי החל על המעסיק והעובד, המחייב תשלום פיצויי פיטורים".

ממצאים

9.6 הביקורת בדקה האם חישוב ההפקדות לפנסיה ופיצויים על ידי המעסיק והעובד (להלן: "ההפרשות הסוציאליות") מבוצע בהתאם להוראות החוק והאם קיימת התאמה בין סכום ההפקדות הסוציאליות, כפי שמופיע בתלוש השכר לבין הסכום שהופקד בפועל לקופות הגמל. לצורך הבדיקה נדגמו 10 שליחים.

נברק אופן חישוב ההפרשות הסוציאליות בתלושי השכר וכן נבדקה התאמה בין סכום ההפרשות הסוציאליות בתלושי השכר לבין ההפקדות בפועל לקופות הגמל. נמצאה התאמה. תקין.

9.7 הביקורת בדקה האם משלמים דמי ביטוח לאומי בשל עבודת השליחים. בבדיקה נדגמו 36 תלושי שכר ועלה, כי כל השליחים משלמים לביטוח לאומי בישראל ובזאת מובטח להם הכיסוי הביטוחי שכל אזרח ישראלי זכאי לו. הביקורת לא בדקה את נכונות הסכומים ששולמו לביטוח הלאומי אשר מחושבים בהצ"ע באמצעות מערכת השכר חילן.

9.8 ישנם מספר שליחים אשר אינם חתומים על חוזה אשר מחיל את הוראות סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963. בהתאם, חל סעיף 28 על הסכמי שליחים אלו. סעיף 28 מאפשר למעסיק להפריש דמי פיצויים הנגזרים מתוך שכר בסיס הנמוך מהשכר בפועל בנסיבות מסוימות.

הביקורת מציינת, שלא מצאה הסבר לכך שחלק מהשליחים זכאים לפיצויי פיטורין, בהתאם לסעיף 28 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963, בעוד רובם זכאים לפיצויי פיטורין לפי סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורים, תשכ"ג-1963.

הביקורת דגמה 30 שליחים, ומצאה, כי 14 מתוכם חתמו על הסכם אשר מחיל את הוראות סעיף 28 לחוק ו-16 חתמו על הסכם המחיל את הוראות סעיף 14 לחוק.

9.9 הביקורת דגמה 10 שליחים אשר הסכם השליחות שלהם מכיל את הוראות סעיף 28, ובדקה האם קיימת התאמה בין שכר הבסיס לפיצויים, כפי שנקבע בהסכם השכר, לבין הבסיס להפקדה בפועל (תלוש השכר).
להלן תוצאות הבדיקה:

מס"ד	שם השליח (ר"ת)	שכר בסיס להפרשה לפיצויים לפי תלוש השכר בש"ח	שכר בסיס להפרשה לפיצויים לפי הסכם העסקה בש"ח
9	פ.ר	6,304	6,298
3	ס.ט	5,295	5,300
15	א.מ	15,900	15,900
17	ס.מ	9,178	9,175
20	ה.ר	15,900	15,900
22	ה.פ	15,179	15,174
23	ק.א	11,928	11,928
31	ל.מ	10,273	10,273
32	ר.א	15,900	15,900
33	פ.ש	7,231	7,231

נמצא, כי ההפקדות לדמי פיצויים מהווים 8.33% מתוך שכר הבסיס (100% מהבריקות). בנוסף, נמצאה התאמה מלאה (למעט הפרשים שאינם מהותיים הנובעים מהפרשי שער), בין שכר הבסיס לצורך הפקדה לפיצויים בהסכם השליחות, לבין בסיס ההפקדה בפועל. תקין.

יש להדגיש שההתאמה שקיימת היא בין תלוש השכר, לבין ההסכם ולפיכך סיווגנו את תוצאות בדיקה זו כתקינה.

9.10 על מעסיק המעוניין להחיל את סעיף 28 לחוק פיצוי פטורים בהסכמי השכר (הסכם השליחות), לקבל את אישור שר העבודה והרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "שר העבודה"), או מי שהוסמך לכך על ידו.

עולה, כי בעוד הארגון מכיל את הסעיף בשכר שליחים מסוימים, לא התקבל לכך אישור תקף משר העבודה (לפחות החל מקיץ 2020).

לנושא זה ישנן שתי משמעויות:

א. אי ציות לתקנות.

ב. במקרים מסוימים, קיימת חשיפה לתביעות מצד שליחים, לקבלת כספי פיצויים לפי סעיף 14 ולא לפי המצב שהיה בפועל – לפי סעיף 28 (סעיף 28 עליו חתומים הצדדים, עוגן בהסכם השליחות בין הצ"ע לשליח) ובכך המעביד יידרש להגדיל את הסכום שהופרש לפיצויים.

להלן דוגמה להמחשת הפער הכספי בין החלת סעיף 28 להחלת סעיף 14.

בטבלה שלהן מוצג, בסיס חישוב פיצויים לשליחים, להם נקבע בהסכם השליחות, שהפיצויים ישולמו לפי סעיף 28 (וכך גם היה). בצד הפרש הצבירה החודשית, אילו היו זכאים לסעיף 14.

להלן הנתונים:

מס"ד	שכר בסיס בתלוש השכר בש"ח	בסיס החישוב הקיים (סעיף 28)	הפרש של בסיס החישוב בש"ח (בחודש)	הפרש הצבירה החודשית לפי 8.33% מהבסיס
31	17,558	10,273	7,285	607
20	21,180	15,900	5,280	438

9.11 יש להדגיש שבסיס התשלומים של עובדים אלה לביטוח לאומי ולמס הכנסה, היה לפי שכר היסוד (שבהסכם וגם בתלוש השכר) ולפיכך הוא תקין.

9.12 לסיכום – העובדה שצבירת הפיצויים לחלק מהעובדים מחושבת לפי בסיס נמוך יותר (סעיף 28), מעובדים אחרים (סעיף 14), מעידה על אי שוויוניות, שלה לא מצאנו הסבר.

בנוסף, הוראות חוק פיצוי פיטורים אינן מיושמות בכל הקשור לקבלת אישור משרד העבודה.

המלצות

א. לבחון את האפשרויות של יישום סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורין עבור כלל השליחים, במטרה לשמור על שוויון ואחידות זכויותיהם.

ב. יש לקבל אישור ממשרד העבודה להחיל את הוראות סעיף 28 לחוק פיצויי פיטורין עבור השליחים שהפקדה לפיצויים בגינם מחושבת על פי שכר בסיס נמוך משכרם בפועל.

התייחסות היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע והיחידה לשליחות בסוכנות היהודית:

מאחר ומשכורת חו"ל מוגדרת כשכר בסכום כולל ללא יכולת הגדרה של רכיבים "פנסיוניים" ו"לא פנסיוניים" במרוצת השנים הוחלט על הגדרת שכר השליחות על בסיס סעיף 28 לחוק פיצויי פיטורין.

בפגישה האחרונה עם הממונה הראשי על יחסי עבודה במשרד העבודה הוגדר שהבסיס לחישוב הפרשות המעסיק לפנסיה ופיצוי פיטורין עבור שליחים יהיה לפחות 3 פעמים שכר המינימום (כיום 15,900 ש"ח) או השכר האחרון מהעבודה בישראל (כדי לשמר את רצף פנסיוני של שליח שמגיע ממקום עבודה קודם) – הגבוה מבניהם.

בהתאם להסדר זה הטמענו בהסכם השכר לשליחים הרלוונטיים נספח תואם ובמקביל ביצוע חישוב ההפרשה לפנסיה ופיצוי פיטורין בכפוף להסדר זה.

דוח הביקורת הווה זרז משמעותי והוחלט כי החל מקיץ 2021 כלל השליחים יחתמו על חוזה אחיד וכך ניישם את סעיף 14 לחוק פיצוי פיטורין.

התייחסות הלשכה המשפטית של הסוכנות היהודית:

קיים סיכום עם משרד העבודה והרווחה לגבי שליחי המוסדות הלאומיים, המאשר לבצע הפרשות פנסיוניות באופן האמור על פי השכר האחרון בארץ או על פי השכר הממוצע במשק וזאת מאחר ושכרם של השליחים בחו"ל כולל מרכיב של שכר על עצם שהייה בחו"ל ויוקר המחייה בחו"ל. נימוק זה אינו חל לגבי מרבית השליחים שמשתכרים שכר מינימום ולכן זה אינו רלוונטי עבורם. ההסדר חל רק על השליחים ששכרם מעל לשכר הממוצע במשק ופחות משכר הנציגים שזכאים להפרשות מלאות מכוח תפקידם ומעמדם.

10. דמי ייצוג

10.1 דמי הייצוג ניתנים כהחזר הוצאות לשליחים בכירים, עבור אירוח בבתם ועל חשבונם. השליחים מקבלים את סכומי החזר שנעים בין 100 ל-300 דולר לחודש, מגזברויות הסוכנות היהודית בחו"ל והם אינם מהווים רכיב בתלוש

השכר. כאמור בסעיף 6 לעיל, הגזברויות מטפלות בכל ההיבטים של נתוני השכר ותנאי העסקת השליחים הן של השליחים העוסקים בפעילות הסוכנות היהודית והן לנציגי הצ"ע בחו"ל.

10.2 להלן הגדרת דמי ייצוג על פי סעיף 0.4 ב"נוהל תשלום הוצאות דמי ייצוג לשליח/ה בחו"ל" משנת 2008 (להלן "נוהל דמי הייצוג"): "סכום במטבע מקומי, המשולם לשליח/ה המשמש בארץ השליחות, באחד מן התפקידים שנקבעו מעת לעת ע"י ההנהלה ואשר הממלא אותו זכאי להחזר דמי ייצוג כהחזר הוצאותיו בפועל בהתאם לקבלות או הצהרות לשם אירוח וכיבוד בגין הוצאות לפרחים, מתנות, דמי שירות, תרומות, הוצאות הארחה וכיבוד בביתו או במקום הארחה של אורח שאינו שליח/ה או נציג של ההסתדרות הציונית ו/או הסוכנות היהודית, דמי חברות במועדונים וכדומה."

להלן ציטוט סעיף 3.6 מנוהל דמי הייצוג: "החזר ההוצאות הנ"ל יתבצע אך ורק כנגד קבלות שימציא השליח/ה בגין ההוצאות. למרות זאת, הוצאות לפי סעיף 3.5.2 בגינן לא יצורפו קבלות, יוכרו לצורך החזר ובתנאי שהשליח/ה פירט את תאריך האירוע, פרטים על מהותו והמשתתפים בו (ראה פירוט בנספח ב)."

10.3 בהתאם להוראות ניהול פנקסים בישראל על פי רשות המיסים בישראל, סעיף 25, יש לשמור תיעוד של הוצאות במשך תקופה מסוימת לאחר שהוצאו.

ממצאים

10.4 מבדיקה שערכנו עלה, כי בפועל, קיימות דרכים שונות להתנהלות בנושא החזר הוצאות דמי ייצוג כדלקמן:

- העברת קבלות/חשבוניות מס לגזברויות ובקשה לקבלת דמי הייצוג התואמים במדויק את סך כל הסכומים שמצוינים בחשבוניות המס (בסכום נמוך מתקרת דמי הייצוג). דוגמה לכך מצאנו בבדיקה שערכנו בנציגות באמ"ט (בשנת 2017. דוגמאות נוספת להתנהלות תקינה זו מצאנו בבדיקת דמי ייצוג לראש נציגות לונדון (2021) ולנציג הצ"ע בלונדון (2021).
- העברת קבלות/חשבוניות מס לגזברות ובקשה לקבלת דמי ייצוג, בהתאמה לסכום המירבי שנקבע לשליח בהסכם העסקתו. בתהליך זה, סכומי החשבוניות עשויים להיות גבוהים מאלה שנקבעו בהסכם העסקת השליח ואולם התשלום המירבי הוא בגובה דמי הייצוג שנקבעו בהסכם עם כל אחד מהנציגים.
- מבוצעת בקשה לקבלת דמי ייצוג ללא המצאת חשבוניות מס/קבלות והגזברות בנציגות מכינה טופס ובו ריכוז כל החזרי ההוצאות החודשיות לשליח. החזר הוא בגובה הסכום שנקבע בהסכם העסקת השליח.

10.5 מבדיקת מספר טפסים⁹ עבור הוצאות דמי ייצוג עולה, כי:

- אין אחדות בהתנהלות הגזברויות והשליחים לגבי החזר דמי הייצוג לשליחים.
- בנציגויות חמ"ע משולם לשליח סכום עבור דמי הייצוג, ללא המצאת חשבוניות מס/קבלות, אולם השליחים מצרפים לכל טופס הצהרה ובה פירוט התאריכים בהם קיימו מפגשים עם הוצאות אירוח. הביקורת מציינת שתהליך כאמור מעוגן בנוהל.
- ישנם מקרים שבכל תאריך שבו השליח ציין, כי היו לו הוצאות אירוח, סכום ההוצאה היה זהה. לדוגמה – 5 מועדים שונים של אירוח ובכל אחד סכום ההוצאה היה בדיוק 50 דולר. רישום כאמור, מעלה שאלה לגבי דיוק ואמינות הדיווח.
- לא מבוצעת בקרה על בקשות דמי הייצוג, לרבות הפרטים שנרשמו בטפסי ריכוז ההוצאות (אם היו פרטים כאמור), כגון: תאריכים שבהם התקיימו מפגשי האירוח, המשתתפים במפגשים אלה ועוד.

המלצה:

יש לבצע את התשלום בגין דמי ייצוג ככל שניתן רק בצירוף קבלות וחשבוניות. במקרים חריגים בלבד, בהם לא ניתן לצרף קבלות, יש להקפיד לצרף הצהרות מפורטות ובהן יצוין מועד האירוח, שמות המשתתפים במפגש ומטרת המפגש. (פירוט מועדי המפגשים כאמור, יצורף גם כאשר מוגשות קבלות/חשבוניות).

התייחסות היחידה לכספים בסוכנות היהודית:

כפי שמוגדר בנוהל דמי ייצוג, דמי ייצוג ישולמו לנציג כהחזר הוצאות על הוצאות ייצוג שנעשו על ידו בפועל. התשלום יעשה כנגד קבלות, או כנגד הצהרה עבור הוצאות מסוימות שמוגדרות בנוהל. זאת הפרקטיקה הנהוגה בכלל המדינות בהן משרתים נציגים.

בהתאם למומלץ בדו"ח, יצא חידוד נהלים לגבי מילוי טופס הצהרה שירגיש את החובה במילוי פרטי הפגישה ופרטי המשתתפים.

11. הממשקים הממוחשבים בין הנציגויות בחו"ל למטה בירושלים

בדקנו את הממשקים¹⁰ של מטה הצ"ע עם הנציגויות, כאשר בממשק זה מטפלים בחלק הגדול של השליחים ולהלן הממצאים:

9 בבדיקות שערכנו בנציגויות השונות בתקופה 2017-2019.

10 אמצעי חיבור בין מערכות מידע ממוחשבות או תהליכים ואמצעי גישה כדי להעביר נתונים בין מערכות מידע ממוחשבות.

- 11.1 שני חשבי השכר של היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע מעבירים את נתוני שכר השליחים ועל פיהם מופקים תלושי השכר במערכת השכר חילן.
- 11.2 כל אחת ממנהלות התיקים בהצ"ע, מטפלת בחלק מהשליחים (בחלוקה לפי סוגי השליחים והמדינות). מנהלות התיקים "מקימות את השליחים", קרי – מזינות את פרטיהם האישיים במודול HR של מערכת ה-ERP של הסוכנות היהודית. פעולה זו במערכת ה-ERP, מאפשרת ליחידה לשליחות ציונית ולנציגויות לנהל את המשאב האנושי, לרבות נתוני עלות המעביד, מועד תחילה וסיום העסקה וכן נתונים אישיים נוספים.
- 11.3 לאחר "הקמת העובד" במערכת ה-ERP חשב השכר בהצ"ע "מקים" את השליחים (פעם נוספת), במערכת חילן, לצורך הכנת תלושי השכר שלהם. יש להדגיש שהצ"ע מפיקה תלושי שכר באמצעות חילן ואין ממשק בין מערכת ה-ERP לחילן.
- 11.4 לאחר ה"הקמה", חשבי השכר (בהצ"ע), מקבלים בכל חודש את המידע לגבי נתוני השכר השוטפים מהנציגויות באמצעות דואר אלקטרוני. במקביל, מקבלים חשבי השכר "הוראות ביצוע" (ברוא"ל), ממערכת ה-ERP. בהתאם להוראות ביצוע אלה ניתן לעדכן במערכת חילן את תאריך תחילת, או סיום השליחות.
- 11.5 לאחר סיום תהליך הכנת תלושי שכר (הפקה ראשונית לבריקה בלבד), מעבירים חשבי השכר קובץ אקסל לכל נציגות ובו פירוט שכר העובדים לפי רכיבי שכר. לאחר אישור השכר על-ידי הנציגויות, מופקים תלושי השכר הסופיים במסגרת פעולה בשם "חישוב" בחילן.
- 11.6 בתום תהליך עיבוד השכר והפצת תלושי השכר, מבוצעת פקודת שכר במערכת PRIORITY (מערכת הכספים של הצ"ע), באופן הבא:
- חשב השכר מייצא קובץ אקסל ממערכת חילן, המכיל את נתוני השכר של כלל השליחים במדינה מסוימת. קובץ זה אינו "שלם" ונדרש לבצע בו התאמות מסוימות כגון עדכון סוג מטבע ושער חליפין, לצורך תשלום השכר.
 - חשבת השכר עורכת תיקונים ידניים כאמור, ושומרת את האקסל כקובץ ייעודי בפורמט (txt), המאפשר קליטת קובץ זה במערכות/תוכנות אחרות כגון פריוריטי.
 - חשב השכר טוען וקולט את הקובץ הייעודי במערכת פריוריטי ובכך מועבר כלל המידע הנדרש לרישום פקודת השכר, אשר מבוצעת אוטומטית בעקבות טעינת הנתונים.
 - חשב השכר מפיק דוח חריגים מהפריוריטי אשר מפרט נתונים שלא עברו באופן תקין מקובץ האקסל. לאחר מכן, מבצעים חשבי השכר תיקונים נדרשים באופן ידני ומעלים קובץ חדש, עד שלמעשה לא קיימים חריגים.

- 11.7 לאחר רישום פקודת השכר, מועבר המידע באמצעות ממשק בין מערכת פריוריטי לבין מערכת ה-ERP.
- 11.8 הממשק בין הפונקציות שצוינו, כרוך בהתערבות ידנית בתהליך, אשר עלול ליצור פתח לטעויות ובזבוז זמן רב על ביצוע בקרות בכדי לפצות על החשיפה הקיימת. כך לדוגמה, נעשה שימוש בקבצי אקסל אשר נשלחים מחשבי השכר וחזרה אליהם באמצעות תכתובת דואר אלקטרוני.
- 11.9 כאמור, הקמת עובדים בחילן מבוצעת ידנית. לדעת הביקורת, ממשק אוטומטי בין מודול HR שבמערכת ה-ERP של הסוכנות היהודית לבין חילן, עשוי למנוע טעויות בשלמות ונכונות קליטת הנתונים וכן, למנוע בזבוז זמן על הזנת נתונים כפולה.
- 11.10 להעדר ממשקים בין המערכות המעורבות הקשורות במשא"ן ושכר השליחים קיימת השלכה על בקרות השכר. ראה פירוט בנדון, בסעיף 14 להלן.

המלצות

- א. להפחית ככל הניתן מעורבות ידנית בתהליך חישוב השכר.
- ב. לבחון את האפשרויות ליישום ממשק אוטומטי בין מודול HR שבמערכת ה-ERP של הסוכנות היהודית לבין חילן.

התייחסות היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע והיחידה לשליחות בסוכנות היהודית:

הטמעת ממשק אוטומטי בין מודול HR שבמערכת ה-ERP של הסוכנות היהודית לבין מערכת חילן לחישוב השכר, נמצא בבחינה מתקדמת מול חברת המחשוב של הסוכנות היהודית-טקיוניטי.

12. שירותי רפואה וביטוח

- 12.1 כל השליחים ברחבי העולם מבוטחים בביטוח בריאות של חברת "דיוויד שילד".
- 12.2 בשנת 2019 התקבלו 7,471 פניות של שליחים ובני משפחתם במוקדים של דיוויד שילד ברחבי העולם ובשנת 2020 התקבלו 8,007 פניות.
- 12.3 בשנת 2019 היו 5 מקרי ביטוח משמעותיים, בסכום כולל של 283,524 דולר ארה"ב. בשנת 2020 היו 7 מקרי ביטוח משמעותיים, בסכום כולל של 197,482 דולר ארה"ב.
- 12.4 במקרים בהם השליחים שילמו מכיסם עבור השתתפות עצמית, הם קיבלו החזר מלא.

12.5 לא נמצאו מקרים, בהם השליחים נדרשו לשלם עבור שירות רפואי, אשר אמור היה להיות חלק מהכיסוי הביטוחי בפוליסה הקיימת.

12.6 נמסר לנו שככלל השירות הרפואי היה זמין והשליחים פנו במקרי הצורך ישירות אל נציגי דיוויד שילד. יחידת השליחים בירושלים לא מעורבת בהתנהלות השוטפת מול חברת הביטוח למעט מקרה אחד.

13. מסלול העברת הכספים לתשלום שכר

העברת כספים לתשלום שכר בחו"ל

קיימות מספר דרכים לאופן העברת שכר השליחים. על-פי רוב, חלק משכרם משולם במטבע המקומי במדינה בה מבוצעת השליחות וחלק מועבר לחשבון הבנק שלהם בישראל. כאשר תלוש השכר בישראל, משקף 100% משכרו של השליח, תוך פירוט הסכום ששולם בישראל והסכום ששולם במדינת השליחות. להלן מספר דוגמאות לאופן העברת הכספים אל השליחים:

13.1 אמ"ט – שכר השליחים מועבר לחשבון הבנק של השליח בישראל, בעוד שחלק קטן משכרו משולם לו בחו"ל, על-ידי עמותה מקומית. תלוש השכר שמופק בישראל, כולל את מלוא השכר וממנו מנוכה הסכום שמשולם בחו"ל, עבורו מופק תלוש שכר מקומי.

לאור השינויים הכלכליים בארצות אלה, יחידת הכספים בוחנת שינויים אפשריים באופן העסקת השליחים.

13.2 אירופה – שליחים מקבלים תלוש שכר בישראל וגם בחו"ל, כאשר שכרם מחושב כנגזרת מהשכר נטו בישראל כדלקמן:

- השכר ברוטו על פי הסכם העסקתם מחושב בתלוש בישראל.
- בתלוש השכר בישראל מופחתים הניכויים הרלוונטיים על-פי החקיקה בישראל ומתקבל סכום נטו לתשלום.

המסקנה היא שהעברת הכספים מבוצעת באופן תקין

13.3 חמ"ע – קיימת יחידת חשבות פנימית, בה מכינים תלושי שכר לעובדי הנציגות (לשליחים ולעובדים המקומיים הזרים).

- השליחים מקבלים חלק משכרם בישראל וחלק (קטן) בנציגות. השכר מועבר (במטבע מקומי, מהיישות המשפטית המקומית (שמפעילה את הנציגות), אל חשבונות בנק מקומיים של השליחים בחמ"ע.
- התשלום בישראל נעשה לחשבונות הבנק בישראל וממנו מקוזז הסכום ששולם כמקדמה ברוסיה.

- השליחים מושכים מחשבון הבנק שלהם (בחמ"ע) מזומן, באמצעות כספומט וגם מחשבון הבנק הישראלי (כספומט מקומי). לחלופין, השליחים מושכים מזומן מחשבונות הבנק שלהם בישראל, בעת שהותם בארץ ומביאים סכומים אלו עימם מישראל למקום השליחות בחו"ל.
- ישנן מדינות בחמ"ע שהשליחים מקבלים את כל שכרם בישראל, אין להם חשבונות בבנקים מקומיים והם לא מקבלים שכר מקומי במדינות השליחות.
- במקרים אלה, השליחים מושכים מחשבון הבנק שלהם בישראל – מזומן (בחמ"ע), באמצעות כספומט. לחלופין, השליחים מושכים מזומן מחשבונות הבנק שלהם בישראל, בעת שהותם בארץ ומביאים סכומים אלו עימם (במזומן), למדינות השליחות.

13.4 תשלום השכר בישראל

לאחר ביצוע חישוב סופי של השכר (נעילת הנתונים כך שלא ניתן לשנותם), מועבר מחילן לחשבון הבנק של הצ"ע קובץ מס"ב ובו נתוני השליחים, השכר לתשלום ופרטי חשבון הבנק שלהם. רכזת יחידת תשלומים ומינהל ומנהל גזבריות חו"ל ותקציב בהצ"ע, משמשים כמורשי חתימה בנושא העברת תשלום באמצעות מס"ב לשליחים. תשלום השכר בפועל מתבצע לאחר אישור מורשי החתימה לבנק.

הביקורת בדקה (במדגם של 28 שליחים), האם קיימת התאמה בין סכום הנתון לתשלום בתלוש השכר של שליחים, לבין הסכום ששולם להם בפועל. להלן תוצאות הבדיקה:

מס"ד	שם השליח (ר"ת)	התאמה תלוש למס"ב דצמבר 2019	התאמה תלוש למס"ב ינואר 2020	התאמה תלוש למס"ב יולי 2020
1	ו.ש	√	√	√
2	ד.ה	√	√	√
3	ס.ט	√	√	√
4	ל.ש	√	√	√
5	ז.י	√	√	√
6	פ.ע	√	√	√
7	כ.מ	√	√	√
8	ל.ק	√	√	√
9	פ.ר	√	√	√
10	י.ע	√	√	√
11	ל.א	√	√	√
12	ק.י	√	√	√
13	ל.מ	√	√	√

מס"ד	שם השליח (ר"ת)	התאמה תלוש למס"ב דצמבר 2019	התאמה תלוש למס"ב ינואר 2020	התאמה תלוש למס"ב יולי 2020
14	ז.א.	√	√	√
15	א.מ.	√	√	√
16	י.א.	√	√	√
17	ס.מ.	√	√	√
18	ק.ג.	√	√	√
19	ה.ר.	√	√	√
20	מ.צ.	√	√	√
21	ה.פ.	√	√	√
*22	ק.א.	לא עבד	לא עבד	√
23	ג.ט.	√	√	√
*24	ש.ר.	לא עבד	√	√
25	ב.מ.	√	√	√
26	ג.ט.	√	√	√
27	ל.מ.	√	√	√
28	ר.א.	√	√	√

* עובדים אלה נבדקו רק ביולי 2020, כאשר בשתי התקופות הנוספות הם טרם הועסקו. מהרשום בטבלה לעיל עולה שקיימת התאמה מלאה בין הסכומים ששולמו בפועל, לבין הסכומים שנרשמו בתלושי השכר. תקין.

14. בקרות כספיות על נאותות הפקת השכר לשליחים

כללי

14.1 בקרות הינן פעולות יזומות שמטרתן לפקח על נאותות ותקינות המשימות המבוצעות על ידי העוסקים במלאכה. קיימים סוגים שונים של בקרות, כגון: בקרות מונעות ובקרות מגלות ומאותרות. אופי הבקרות ומיקומן בתהליך נובע מסוג הפעילות המבוצעת. כפועל יוצא מאופי הפעילות, ניתן למסד בקרות ידניות, או ממוכנות (באמצעות מחשב). יישום נאות של בקרות אפקטיביות עשוי לשפר את תוצאות הארגון ולמזער נזקים הנגרמים בשגרה.

14.2 במדור שכר שליחים בהצ"ע מועסקים שני חשבי שכר אשר אמונים על עיבוד נתוני השכר והפקת תלושי השכר (תלוש השכר הישראלי), של השליחים.

ממצאים

14.3 הביקורת בדקה אילו בקרות מבוצעות בתהליך השכר בהצ"ע. מהבדיקה עלה, כי מוסדו הבקרות הבאות:

- בכל חודש, בטרם הפקת תלושי השכר, חילן מאפשרים לבצע "טסט", קרי

הפקת תלושי דמה על מנת לבדוק את נכונות הנתונים. לאחר הרצת הטסט, שני חשבי השכר עוברים על כל התלושים (על אף שכל אחד מהם אחראי על הפקת תלושים לחלק מהשליחים).

- חשבת השכר מפיקה ממערכת חילן עבור כל נציגות, קובץ אקסל, אשר מרכז את נתוני השכר (בין היתר שכר בסיס, זכאות לשכר דירה, תשלומים שונים, הפרשות סוציאליות ועוד). קובץ זה מועבר לגזברים במדינות השונות והנתונים בו משמשים בסיס לחישוב השכר בתלוש המקומי בהתאם למדינת השליחות. הגזברים מאשרים את נכונות הנתונים או מעלים בקשות לביצוע תיקונים במידת הצורך ומשמשים בקרה נוספת על התהליך.
- בדקנו את העברת הנתונים בין הגזבריות לחשבי השכר בהצ"ע ומצאנו, כי נשמר תיעוד של המידע המועבר לרבות הערות ותיקונים שנדרשו לפי העניין.
- תהליך בקרה חודשי מבוצע על-ידי אחראית התקציבים בהצ"ע. התהליך כולל בדיקת ביצוע מול תכנון בחתך חודשי לכל שליח. הבקרה כוללת השוואת עלויות המעביד לכל רכיבי השכר, בין התשלומים בפועל, כפי שנרשמו במערכת הפרויריטי, לבין התכנון התקציבי לכל שליח. היה ונמצאו תשלומים חריגים, האחראית פונה ליחידה לשכר ולגזברות המקומית, כדי לקבל הסברים בנדון.

14.4 לדעת הביקורת, חסרות בקרות בתהליך, כך לדוגמה:

- דוח אשר מציג את נתוני שכר החודש הנוכחי אל מול נתוני החודש הקודם, וגם ביחס לנתוני חודש זהה בשנה שקדמה, במטרה לבצע בדיקה אנליטית על שינויים בשכר.
- דוח המפרט רכיבי שכר (סמלי שכר), חדשים בחודש השכר ואת הגורם המאשר להוסיפם.
- דוח חריגים המשקף תמונת מצב בהתאם לפרמטרים מוגדרים מראש, למשל: שינוי של אחוז מסוים ברכיבי השכר בתלוש, שליחים שלא הופק עבורם תלוש ומוגדרים כעובדים פעילים, שליח שמקבל שכר על אף שכבר עזב את הארגון וכו'.

המלצה

למסד במדור השכר בהצ"ע, מספר בקרות ממוחשבות, כמפורט בסעיף 14.4 לעיל, אשר יבוצעו באופן שיטתי במטרה לסייע באיתור ומניעה של ליקויים בתהליך השכר וטעויות שעלולות להיווצר בשל כך.

התייחסות היחידה לשליחות ציונית בהצ"ע והיחידה לשליחות בסוכנות היהודית:

נאמץ את המלצת הביקורת ונבנה דוח שיציג שינויים מחודש לחודש.

פרק ב' – שאלון לשליחים מסיימים

15. שאלון שליחים

כללי

כחלק מהביקורת על תנאי העסקת שליחים בחו"ל, ערכנו שאלון לשליחים שסיימו את תקופת השליחות. השאלון התמקד בנושאים הקשורים לתנאי העסקת השליחים, במהלך עבודתם בחו"ל וסיום העסקתם.

במסגרת זו פנינו ל-50 שליחים לשעבר, אשר שהו במסגרת תקופת שליחותם בארה"ב, דרום אמריקה, אירופה, מדינות ברית המועצות לשעבר, אוסטרליה ודרום אפריקה.

באמצעות התייחסות זו, ביקשנו לקבל אמת מידה להתנהלות בנושא תנאי העסקת השליחים, שתסייע לנו לנתח ולגבש מסקנות, בהמשך לממצאים שעלו במהלך הביקורת שביצענו.

22 שליחים ענו על השאלון ותשובותיהם התקבלו באופן אנונימי (ראה פירוט בנספח ג').

להלן הנושאים העיקריים שעלו מהשאלון:

- הפצת מידע בכתב באשר לתנאי השירות – חסר
- כפיפות מקצועית של השליחים – אינה ברורה באופן מספק
- תשלום שכר וסיום העסקה – מבוצע באופן משביע רצון
- ימי חופשה – השליחים אינם מנצלים את מלוא ימי החופשה להם זכאים. יחד עם זאת המעקב אחר ניצול ימי החופשה לא מבוצע כנדרש והעובד לא מקבל הודעה על היתרה שלזכותו.
- הארכת הסכמי העסקה – מבוצעת פרק זמן סביר לפני סיום תקופת העסקה.

ריכוז המלצות

סעיף ברוח ונושא	המלצה
4 חוזה השליחות – חוק הודעה לעובד	יש לציין בהסכם העסקת השליח שבין הצ"ע לבין השליח, את בעל התפקיד הממונה הישיר בפועל על השליח.
5 שכר שליחים	א. להקפיד על תיעוד של הארכת השליחות בנספח להסכמים. ב. להקפיד על התאמה של תשלומי השכר בפועל, לתנאים המפורטים בהסכמים.

סעיף ברוח ונושא	המלצה
6 ימי חופשה ומחלה	א. לנהל את ניצול מכסת ימי החופשה והמחלה של השליחים ולתת לכך ביטוי במערכת השכר. ב. להעביר אל השליחים דוח יתרת ימי חופשה אחת לשנה ובפרט לשליחים הנמצאים בשנת שליחותם האחרונה, ולציין בדוח, כי המעסיק מאפשר ומעודד את יציאתו של השליח לחופשה.
7 חוק הגנת השכר – תיקון 24	א. לציין בתלושי השכר את מספר ימי העבודה בפועל של העובד. ב. לציין בתלושי השכר נתונים מצטברים של יתרות ימי חופשה ומחלה, וכן לציין את ניצול ימי הזכאות. ג. לציין בתלושי השכר שחוק שעות העבודה והמנוחה אינו חל על השליח.
8 סיום העסקה	להפיק לכל עובד שסיים את תפקידו, מכתב ובו פירוט תקופת העסקתו.
9 הפרשות סוציאליות וביטוח לאומי	א. לבחון את האפשרויות של יישום סעיף 14 לחוק פיצויי פיטורין עבור כלל השליחים, במטרה לשמור על שוויון ואחידות זכויותיהם. ב. יש לקבל אישור ממשרד העבודה להחיל את הוראות סעיף 28 לחוק פיצויי פיטורין עבור השליחים שהפקדה לפיצויים בגינם מחושבת על פי שכר בסיס נמוך משכרם בפועל.
10 דמי ייצוג	יש לבצע את התשלום בגין דמי ייצוג ככל שניתן רק בצירוף קבלות וחשבוניות. במקרים חריגים בלבד, בהם לא ניתן לצרף קבלות, יש להקפיד לצרף הצהרות מפורטות ובהן יצוין מועד האירוח, שמות המשתתפים במפגש ומטרת המפגש. (פירוט מועדי המפגשים כאמור, יצורף גם כאשר מוגשות קבלות/חשבוניות).
11 הממשקים הממוחשבים בין הנציגויות למטה בירושלים	א. להפחית ככל הניתן מעורבות ידנית בתהליך חישוב השכר. ב. לבחון את האפשרויות ליישום ממשק אוטומטי בין מודול HR שבמערכת ה-ERP של הסוכנות היהודית לבין חילן.
14 בקורות כספיות על נאותות הפקת השכר לשליחים	למסד במדור השכר בהצ"ע, מספר בקורות ממוחשבות, כמפורט בסעיף 14.4 (בגוף הדוח), אשר יבוצעו באופן שיטתי במטרה לסייע באיתור ומניעה של ליקויים בתהליך השכר וטעויות שעלולות להיווצר בשל כך.

נספחים

נספח א' (סעיף 5)

מס"ד	שם השליח (ר"ת)	גובה שכר	שכר דירה	רכב	הערות
1	ו.ש	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל –6,000 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 2,300 דולר, או סכום דמי השכירות, הנמוך מבניהם. בפועל – 2,400 דולר. סכום זה אושר כחריג.	על פי ההסכם – 850 דולר. בפועל – 850 דולר. בתלוש – גילום תשלום נטו 754.04 דולר	
2	ד.ה	על פי הסכם – 4,165.41 דולר. בפועל – 4,216 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 2,000 דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מבניהם. בפועל – 2,400 דולר. מבדיקת הביקורת עולה כי גובה שכר הדירה עורכן ל-3,000 דולר באישור מנכ"ל ההסתדרות הציונית העולמית.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	חריגה של 51 דולר בשכר הבסיס.
3	ס.ט	על פי הסכם – 1,500 דולר. בפועל – 1,500 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 1,600 דולר, או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 1,600 דולר.	על פי ההסכם – 850 דולר. בפועל – 850 דולר. בתלוש – גילום תשלום נטו 251.35 דולר.	הסכם לא בתוקף -15.9.2017 14.9.2019 במטה היחידה לא איתרו את נספח ההארכה החתום, אך הארכת השליחות אושרה בוועדה
4	ל.ש	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל –6,000 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 3,900 דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 3,900 דולר.	על פי ההסכם – 850 דולר. בפועל – 850 דולר.	

מס"ד	שם השליח (ר"ת)	גובה שכר	שכר דירה	רכב	הערות
5	ז.י	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל – 4,628.3 ליש"ט אנגליה. על פי שער המרה שווה ערך ל-6,000 דולר.	על פי ההסכם –השליח זכאי לדיור עד לסך של 1,500 ליש"ט אנגליה או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 2,215 ליש"ט אנגליה. התקבל אישור יו"ר ומנכ"ל ההסתדרות הציונית העולמית לחריגה.	על פי ההסכם – 850 דולר. בפועל – 655.68 ליש"ט אנגליה. על פי שער המרה שווה ערך ל 850 דולר. בתלוש – גילום תשלום נטו 581.65 ליש"ט אנגליה.	
6	פ.ע	על פי הסכם – 3,200 דולר. בפועל – 2,868.74 יורו. על פי שער המרה שווה ערך ל-3,200 דולר.	על פי ההסכם –השליח זכאי לדיור עד לסך של 1,250 דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 1,120.6 יורו. על פי שער המרה שווה ערך ל-1,250 דולר.	על פי ההסכם – לא צויין. בפועל – אין.	
7	כ.מ	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל – 5,378.89 יורו. על פי שער המרה שווה ערך ל-6,000 דולר.	על פי ההסכם –השליח זכאי לדיור עד לסך של 1,750 יורו או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 1,650 יורו.	על פי ההסכם – 850 דולר. בפועל – 762.01 יורו. על פי שער המרה שווה ערך ל 850 דולר. בתלוש – גילום תשלום נטו 675.98 יורו	
8	ל.ק	על פי הסכם – 1,375 ליש"ט אנגליה. בפועל – 1,375 ליש"ט אנגליה.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיור עד לסך של 1,000 ליש"ט, או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 917 ליש"ט אנגליה.	על פי ההסכם – לא צויין. בפועל – אין.	

מס"ד	שם השליח (ר"ת)	גובה שכר	שכר דירה	רכב	הערות
9	פ.ר	על פי הסכם – 1,600 יורו. בפועל – 1,600 יורו.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 1,300, דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 1,300 יורו.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
10	י.ע	על פי הסכם – 2,600 דולר. בפועל – 2,330.85 יורו. על פי שער המרה שווה ערך ל-2,600 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור, בהתאם לצרכי התפקיד, כפי שייקבע ע"י השותפים המקומיים. בפועל – אין בתלוש השכר (כנדרש) תשלום עבור עלות שכ"ד.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
11	ל.א	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל – 6,000 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 1,500, דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 1,500 דולר.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
12	ק.י	בפועל – 3,000 דולר.	בפועל – אין בתלוש תשלום עבור שכ"ד	בפועל – אין.	לא התקבל הסכם
13	ל.מ	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל – 6,000 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 3,100, דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 2,800 דולר	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
14	ז.א	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל – 6,000 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 2,100, דולר, או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 2,000 דולר.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	

מס"ד	שם השליח (ר"ת)	גובה שכר	שכר דירה	רכב	הערות
15	א.מ	על פי הסכם – 5,440.68 דולר. בפועל – 5,440.68 דולר. המורכבים מהרכיבים: בסיס + תוספת משפחה + תוספת קשות שרות + תוספת קושי ייחודי.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין בתלוש שכירות.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	הסכם לא בתוקף. -14.8.2017 15.8.2019 במטה היחידה לא איתרו את נספח ההארכה החתום, אך הארכת השליחות אושרה בוועדה. לא התקבל הסבר לפער בהפרשות סוציאליות על סכום בסך 15,900 ש"ח (3 פעמים שכר מינימום בישראל) לעומת סכום הזכאות בהסכם בסך 9,673 ש"ח.
16	י.א	על פי הסכם – 4,014 דולר אוסטרלי. בפועל – 4,014.51 דולר אוסטרלי.	על פי ההסכם – השליחה זכאית לדיור עד לסך של 2,415 דולר אוסטרלי או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – שולמו 2,460 דולר אוסטרלי עד חודש פברואר 2020 ו-2,530 דולר אוסטרלי החל מחודש מרץ. עדכון שכר הדירה בוצע כמקובל בהתאם לשינוי סטאטוס אישי לאחר לידה.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
17	ס.מ	על פי הסכם – 2,600 דולר. בפועל – 2,600 דולר.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין בתלוש שכירות.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	

מס"ד	שם השליח (ר"ת)	גובה שכר	שכר דירה	רכב	הערות
18	פ.א	על פי ההסכם – לא מצוין שכר. בפועל – אין תלוש שכר שכן אינה מועסקת בפועל על ידי הצ"ע.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
19	ק.ג	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל – 6,000 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 13,000 ריאל. בפועל – 13,000 ריאל.	על פי ההסכם – 850 דולר. בפועל – 850 דולר.	
20	ה.ר	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל – 6,000 דולר.	על פי ההסכם, השליח זכאי לדיוור עד לסך של 1,500 דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מבניהם. בפועל – 1,400 דולר.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
21	מ.צ	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל – 6,000 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 1,700 דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מבניהם. בפועל – 2,300 דולר. אושר כחריג	על פי ההסכם – 850 דולר. בתלוש, כמו כן יש גילום תשלום נטו 754 דולר.	
22	ה.פ	על פי הסכם – 4,300 דולר. בפועל – 4,300 דולר בשנת 2019. החל מינואר 2020 השכר עלה ל-4,800 דולר באישור סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל.	על פי ההסכם, השליח זכאי לדיוור, בהתאם לצרכי התפקיד, כפי שייקבע ע"י השותפים המקומיים. בפועל – אין בתלוש השכר (כנדרש) תשלום עבור שכר דירה.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	

מס"ד	שם השליח (ר"ת)	גובה שכר	שכר דירה	רכב	הערות
23	ק.א	על פי הסכם – 3,500 דולר. בפועל – 3,500 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 1,600 דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 1,600 דולר.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
24	ג.ט	על פי הסכם – 1,330 דולר תחת תנאי שהסכום לא יפחת משכר המינימום בישראל. בפועל – 1,330 דולר ועוד השלמה לשכר מינימום.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
25	ש.ר	על פי הסכם – 1,330 דולר + השלמה לשכר מינימום. בפועל – 1,330 דולר + השלמה למינימום.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 1,600 דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 1,500 דולר.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
26	ב.מ	על פי הסכם – 6,000 דולר בפועל – 7,901.63 דולר קנדי. על פי שער המרה שווה ערך ל-6,000 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדיוור עד לסך של 2,600 דולר או סכום דמי השכירות, הנמוך מביניהם. בפועל – 3,873.91 דולר קנדי. על פי שער המרה שווה ערך ל-2,942 דולר. הסכום גבוה מזה שנקבע בהסכם ולא התקבל אישור.	על פי ההסכם – 850 דולר. בפועל – 1,119.4 דולר קנדי. על פי שער המרה שווה ערך ל 850 דולר.	התקבל אישור חריג מוועדת תנאי שירות לשכ"ר בגובה 3,850 דולר קנדי. בפועל משולם סכום הגבוה ב-23.91 דולר מהסכום שאושר.

מס"ד	שם השליח (ר"ת)	גובה שכר	שכר דירה	רכב	הערות
27	ג.ט	על פי הסכם – 1,330 דולר תחת תנאי שהסכום לא יפחת משכר המינימום בישראל. בפועל – 1,330 דולר ועוד השלמה לשכר מינימום.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
28	ל.מ	על פי הסכם – 4,974.88 דולר. בפועל – 4,974.88 דולר.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
29	ר.א	על פי הסכם – 4,974.88 דולר. בפועל – 4,974.88 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדירור, בהתאם לצרכי התפקיד, כפי שייקבע ע"י השותפים המקומיים. בפועל – אין בתלוש שכר דירה.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
30	פ.ש	על פי הסכם – 2,698 דולר. בפועל – 2,698 דולר.	על פי ההסכם – השליח זכאי לדירור, בהתאם לצרכי התפקיד, כפי שייקבע ע"י השותפים המקומיים. בפועל – אין בתלוש שכר דירה.	על פי ההסכם – לא צוין. בפועל – אין.	
31	צ.ש	על פי הסכם – 6,000 דולר. בפועל – 6,000 דולר.	על פי ההסכם – 2,700 דולר. בפועל – 2,700 דולר. ביולי 2020 קיבלה 2,990 דולר שכר דירה שכירות ועוד 3,770 דולר בגין הפרשי שכר דירה עבור יוני 2019 עד יוני 2020.	על פי ההסכם – 850 דולר. בפועל – 850 דולר. בתלוש – גילום תשלום נטו 754 דולר.	

נספח ב' בנושא סיום העסקה (סעיף 8):

סיום העסקה

בעת סיום יחסי עובד מעביד, נדרש המעסיק לעמוד בהוראות החקיקה בישראל. בנוסף להתחשבות הכספית עם העובד, קיימות דרישות שונות שעל המעסיק למלא בהתאם לחקיקה בישראל. להלן עיקר דרישות אלו:

- **אישור לעובד על תקופת עבודתו** – בסיום העבודה, מחויב המעסיק לתת לעובד, אישור בכתב בדבר מועדי ההתחלה והסיום של יחסי עובד מעביד, וזאת כפי שקובע סעיף 8 לחוק הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות. על המעסיק לתת לעובד אישור כאמור תוך 14 ימים מיום העבודה האחרון של העובד, או תוך 7 ימים מיום דרישת העובד בכתב לקבל אישור שכזה, ובמידה ולא עשה כן, הוא צפוי לקנס כספי.
- **מכתב העברת בעלות** – עם סיום עבודתו, זכאי העובד לשחרור הכספים שנצברו לזכותו בקופות הגמל השונות, קרן הפנסיה, קרן השתלמות, ביטוחי מנהלים וכו'. לשם כך נהוג, כי המעסיק שולח מכתבים לחברות בהם מתנהלים הכספים הללו, בהם הוא מודיע על העברת הבעלות בהם לידי העובד או למעסיק החדש שלו.
- **טפסי 161 ו-161א** – על מנת שהעובד יהיה זכאי לקבל פטור מתשלום מס הכנסה בגין תשלומי פיצויי הפיטורים, כספי הפנסיה, ומענק פרישה, על המעסיק למלא טופס 161 שכותרתו "הודעת מעביד על פרישה מעבודה של עובד" ואילו על העובד למלא את טופס 161 א', שכותרתו "הודעת עובד עקב פרישה מעבודה".

בחוק הודעה מוקדמת לפיטורין ולהתפטרות התשס"א, 2001 נרשם: חובה ליתן הודעה מוקדמת לפיטורים ולהתפטרות:

"מעביד המבקש לפטר עובד ייתן לו הודעה מוקדמת לפיטורים, לפי הוראות חוק זה".

"מעביד ייתן לעובדו, בסיום העבודה, אישור בכתב בדבר תחילתם וסיומם של יחסי עובד-מעביד".

שימוע משמעו מתן אפשרות לעובד להשמיע את דברו בטרם תתקבל החלטה אשר עשויה להביא לסיום עבודתו. הזכות לשימוע אינה מעוגנת בחוק כלשהו והינה פרי פסיקת בתי הדין לעבודה, אשר במהלך שני העשורים האחרונים הטמיעו דרישה זו, כלפי מעסיקים. בהתאם להלכות בתי הדין לעבודה, נקבע, כי התראה לעובד בת שעות ספורות, טרם השימוע, מנוגדת לחובת תום הלב.

כמו כן, בתוכן ההזמנה לשימוע יש לפרט את הטענות שהועלו כלפי העובד במלואן ולפרט ככל שניתן, את הנימוקים שבעטיים נשקלת האפשרות לפטר את העובד.

הצורך בהצגת הטענות עוד בזימון, נובע מהעובדה שבשימוע עצמו, המעביד רשאי לדון

אך ורק בטענות שהועלו בזימון לשימוע, ולא בטענות, חשדות, או ממצאים שלא הובאו בפני העובד מראש וזאת כדי לאפשר לעובד להיערך. את השימוע יש לתעד בפרוטוקול ולהעביר העתק מהפרוטוקול לעובד.

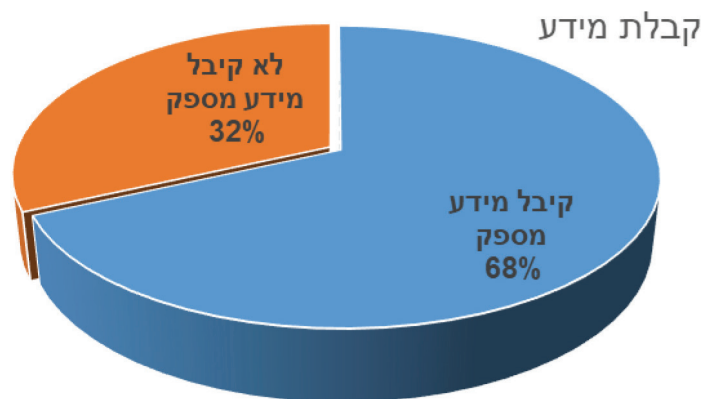
נספח ג' – שאלון לשליחים מסיימים

להלן פילוח התשובות שהתקבלו מ-22 שליחים מסיימים לנושאים העיקריים שעלו בשאלון:

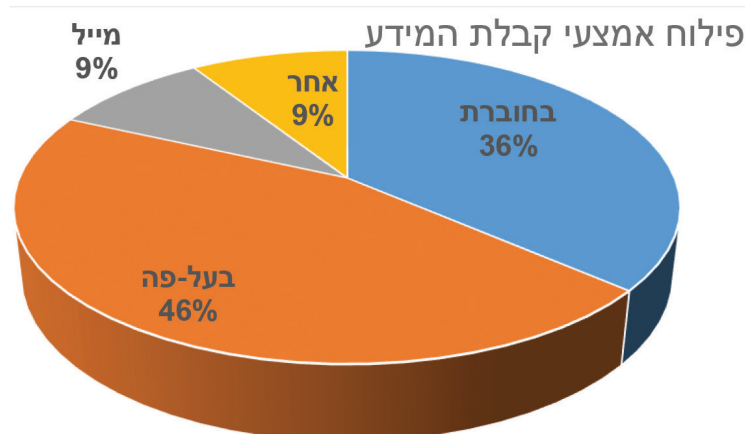
15.2 קבלת מידע טרם תחילת התפקיד בחו"ל

להלן השאלות:

א. האם קיבלת מידע מספק על תנאי השירות בחו"ל, טרם היציאה לשליחות?



ב. נא ציין/י כיצד התקבל המידע על תנאי השירות בחו"ל?



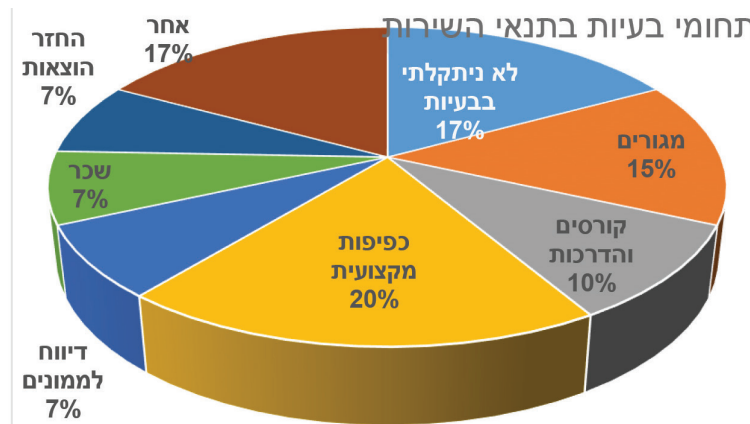
מהנתונים עולה שכשני שלישי מהשליחים השיבו שהם קיבלו מידע מספק. יחד עם זאת כמחצית (45.5%) מהם השיבו שהמידע הועבר בעל-פה ורק כשליש השיבו שהמידע הועבר בחוברת.

המסקנה מנתונים אלו היא שיש להרחיב את העברת המידע באמצעות חוברת ולצמצם את העברת המידע בעל-פה, כדי להעביר מידע באופן ברור ומדויק.

15.3 בעיות שעלו במהלך השליחות

להלן השאלות:

- א. אם נתקלת בבעיה במהלך שליחותך, באלו נושאים?
 ב. באיזו מידה היה הגורם זמין עבורך לטיפול בבעיות?

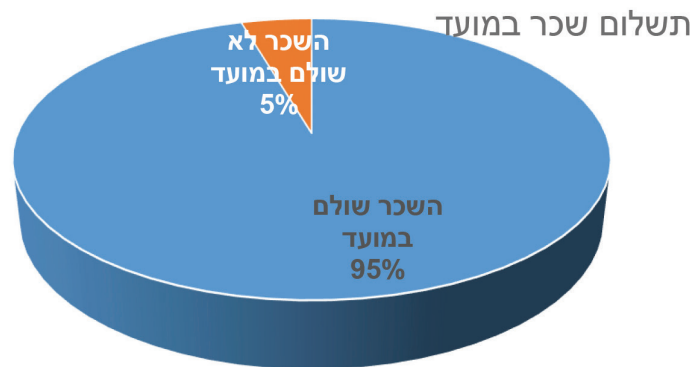


- א. מהמענה של השליחים עלה שהבעיות בתנאי השירות היו בתחומים מגוונים. הבעיה השכיחה ביותר בקרב למעלה מרבע מהשליחים (27%), הייתה בתחום הכפיפות המקצועית ובדיווח לממונים.
 ב. 55% מבין השליחים השיבו שהגורם המטפל בבעיה במטה בישראל, היה זמין במידה רבה ורבה מאוד. 40% מהשליחים השיבו שהמענה היה זמין במידה בינונית.

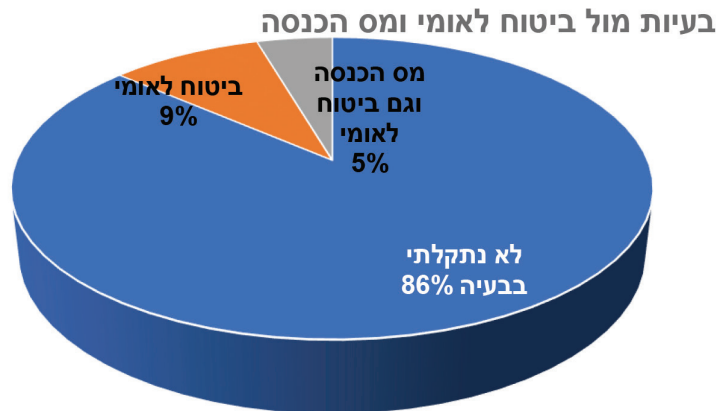
המסקנה שעולה מניתוח המענה לשאלה א' היא שהכפיפות המקצועית של השליחים לגורמים הממונים עליהם אינה ברורה להם, לרבות אי ודאות של השליחים בנושא הגורם אליו הם מדווחים.

15.4 תשלום שכר וסיום העסקה

- א. האם השכר שולם במועד?



- ב. לשאלה – האם נתקלת בקשיים בקבלת פיצויים ושחרור קופות פנסיה עם סיום העסקתך? השיבו 100% מהנשאלים שהם לא נתקלו בקשיים.
- ג. מול מי מהגורמים הבאים, נתקלת בבעיה במהלך השליחות, או בסיום העסקתך?

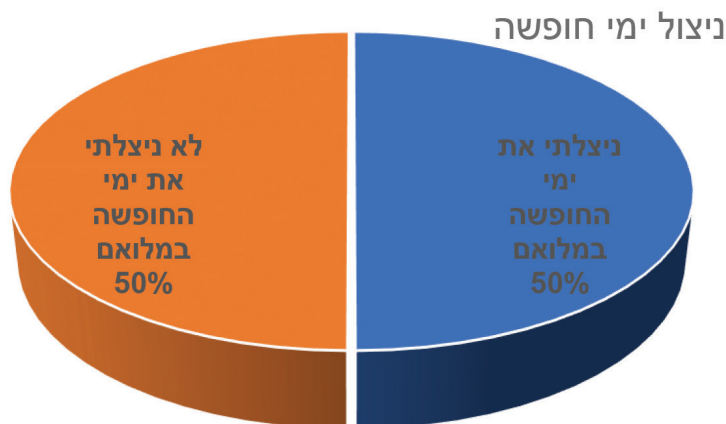


המסקנה מהנתונים היא שרוב הנשאלים לא נתקלו בבעיות בנושא תשלום השכר במועד, קבלת פיצויים, שחרור קופות גמל וכן בעיות מול המוסד לביטוח לאומי, או רשות המיסים.

15.5 ימי חופשה

להלן השאלות:

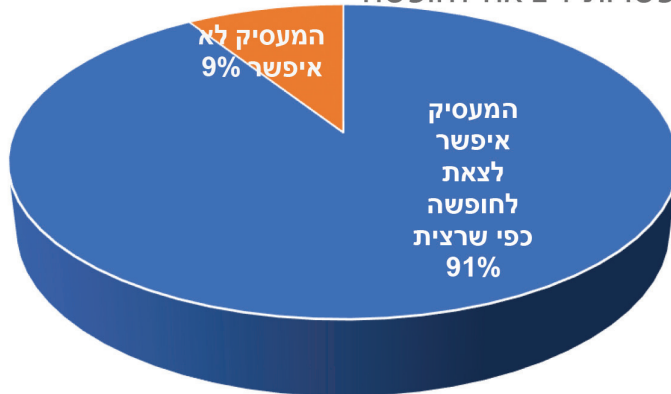
- א. האם ניצלת במלואם, את ימי החופשה להם אתה זכאי במהלך תקופת העסקתך?
- ב. כמה ימי חופשה לא ניצלת?



במענה לשאלה ב' השיבו השליחים, מגוון תשובות והשכיחות ביניהן היו: "לא היה מעקב, לא יודעת/ת לומר, לא ניהלתי מעקב מסודר".

ג. האם המעסיק איפשר לך לצאת לחופשה כפי שרצית?

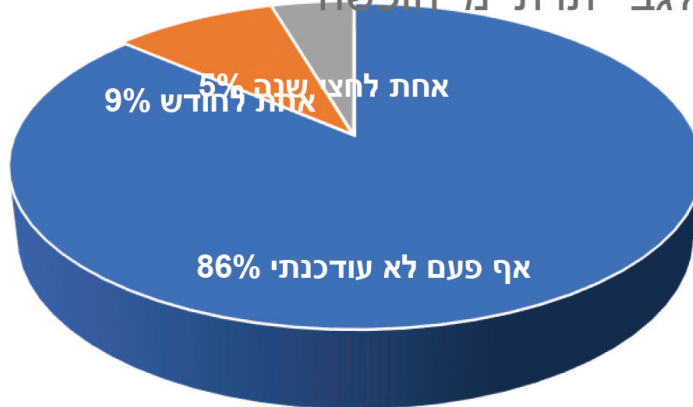
אפשרות ליציאה לחופשה



המסקנה מהמענה לעיל היא שרוב המעסיקים אפשרו לשליחים שהשתתפו במדגם – יציאה לחופשה, בהתאם לבקשתם.

ד. באיזו תדירות במהלך השליחות, עודכנת לגבי יתרת ימי החופשה שלא ניצלת?

עדכון לגבי יתרת ימי חופשה



מהרשום לעיל עולות שתי מסקנות עיקריות והן:

א. חלק מהותי מהשליחים (50%), לא ניצלו את כל ימי החופשה להם היו זכאים.

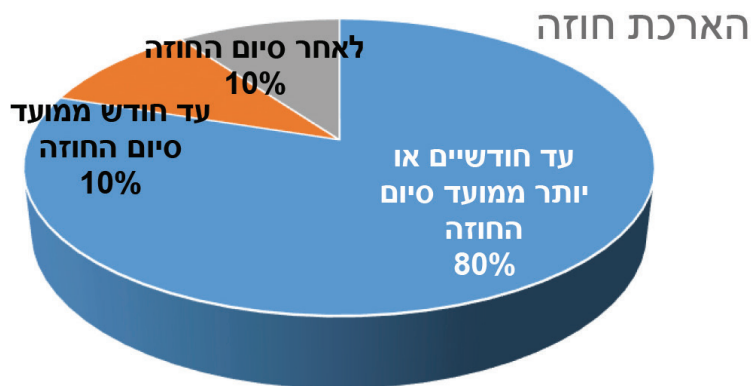
ב. רוב השליחים (86%), לא קיבלו עדכון באשר ליתרת ימי החופשה.

15.6 חידוש ההסכם

א. האם חתמת על הארכת חוזה העסקה לקראת סיום השליחות?
55% מהנשאלים השיבו שהם חתמו על הארכת חוזה.

ב. אם כן, כמה זמן טרם סיום החוזה המקורי, חתמת על הארכת החוזה?

מהרשום לעיל עולה, שכרוב המקרים בהם הוארכו החוזים, הארכת החוזה נערכה מספר חודשים לפני סיום החוזה הקיים, כך שהוענק לשליחים פרק זמן סביר להתארגנות.



נובמבר 2021

תשובת יו"ר ההנהלה הציונית לדוח הביקורת בנושא תנאי העסקת שליחים

בהתאם לסעיף 18 ב' לתקנון המבקר והמשרד לביקורת בהסתדרות הציונית העולמית, על יו"ר ההנהלה הציונית לגבש תשובות לדוחות הביקורת. להלן תשובתי לדוח המבקר בנושא תנאי העסקת שליחים.

הדוח מתייחס לתנאי העסקתם של שליחי ההסתדרות הציונית העולמית בתפוצות ישראל בחזית העשייה של התנועה הציונית. השליחים בהיותם הזרוע הארוכה של ההסתדרות הציונית העולמית על שלווחותיה עוסקים יומם וליל בחיזוק הקשר שבין ישראל לתפוצות.

החל מהליך המיון, אנו משקיעים רבות בכדי לאתר את המועמדים המתאימים והמתאימות ביותר. בתום התהליך המפרך יוצאים הטובים ביותר למשימת שליחות משמעותית.

ניכר מהביקורת שעל אף המורכבות הרבה שיש בהפעלת שליחים במדינות זרות התחום מנוהל היטב. האתגר בניהול קיים תמיד ורק מעצים כאשר מדובר בפעילות שמחייבת ניהול מרחוק.

ישנה חשיבות רבה והקפדה יתירה על זכויותיהם של השליחים בדגש על הזכות לחופשה והגדרת הכפיפות המקצועית בארגון. עובדת ההלימה שקיימת בין השאלון אותה קיימה הביקורת בקרב שליחים לשעבר וחוויותיהם לבין ממצאי הביקורת מחייבת אותנו כארגון. אין בי הספק כי אנשי מחלקת הכספים אשר אמונים על הנושא כבר בהליך למציאת פתרון להתגבר על הליקויים.

דוח ביקורת זה מהווה ההזדמנות להודות לגורמים המקצועיים על פעילותם בניהול מערך השליחים. כמי שמצויים בכל צומת מרכזית של הארגון אבקש להודות גם למחלקת הכספים על הניהול השוטף והדקדקני.

בשם ההסתדרות הציונית העולמית אני מודה למבקר המוסדות הלאומיים על הביקורת.

(-) יעקב חגואל
ירושלים, יולי 2022

מכונה קדם צבאית "עמי-חי"

מכינה קדם צבאית "עמי-חי"

1. מבוא

1.1. בהתאם לתוכנית העבודה של משרד מבקר ההסתדרות הציונית העולמית (להלן "הצ"ע"), בדקנו את פעילות המכינה הקדם צבאית ("קד"צ") "עמי-חי" (להלן: "המכינה") הפועלת במסגרת עמותת המועצה הציונית בישראל (להלן: "המועצה").

1.2. הביקורת כללה בדיקת תהליכי עבודה בתחומים הבאים:

- ניהול שוטף, תוכנית עבודה ותקציב המכינה.
- ביטחון ובטיחות במכינה.
- פעילויות חוץ – תכנון וביצוע.
- שביעות רצון של חניכים ובוגרים.

1.3. הביקורת נערכה במשרדי הצ"ע בירושלים ובמשרדי המכינה במהלך החודשים יוני-אוקטובר 2020. התקופה שנבדקה הינה שנות הלימודים תשע"ח-תש"פ.

במהלך הביקורת התקיימו פגישות ושיחות עם: ראש המחלקה ומנהל המחלקה לפעילות בישראל ולמאבק באנטישמיות, מנהל המועצה הציונית, ראש המכינה, מנהל המכינה, מנהל חינוכי במכינה ועם עובדים נוספים ככל שמצאנו לנכון.

1.4. יעדי הביקורת:

- א. סקירת תוכנית העבודה ויעדי המכינה, והעבודה על פיהם.
- ב. סקירת התקציב השנתי והתאמתו לפעילויות השונות.
- ג. בחינת המבנה הארגוני וכוח האדם המועסק במכינה.
- ד. בדיקת ניצול התקציב במכינה.
- ה. בחינת קיומם של מנגנוני ביטחון ובטיחות במכינה.
- ו. בחינת הליכי התכנון והביצוע של פעילויות חוץ.
- ז. סקירת שביעות רצון של חניכי ובוגרי המכינה.
- ח. איתור נקודות תורפה בתהליכים ובבקרה ומתן המלצות לשיפורים.

1.5. מסמכים עיקריים ששימשו בביקורת:

- ◆ תוכניות עבודה (לוח גאנט) לשנות הלימודים תשע"ח-תש"פ.
- ◆ נתוני תקציב וביצוע של המכינה לשנים 2018-2020.
- ◆ נהלים בנושא בטיחות וביטחון בשטח המכינה.
- ◆ נהלים בנושא בטיחות בפעילויות חוץ.
- ◆ דוח ועדת אהרונישקי בנושא "הבטיחות כתרבות ארגונית במכינות הקדם צבאיות".
- ◆ פרוטוקולים וסיכומי ישיבות של הנהלת המכינה מהשנים 2019-2020.
- ◆ מצבת תלמידים ומרצים לשנות הלימודים תשע"ח-תש"פ.
- ◆ הסכמי העסקה ומדגם תלושי שכר ודוחות נוכחות של עובדי המכינה.
- ◆ דרישות תשלום שהתקבלו ממדגם מרצים בשנים 2019-2020.
- ◆ מסמכים הקשורים להתקשרות עם הספק לשירותי הקייטרינג, לרבות: הצעות מחיר, הסכם עם הספק, חשבוניות.
- ◆ מסמכים הקשורים בהעסקת חניכים בעבודות חוץ, כגון: הסכמים, דוחות נוכחות, דרישות תשלום ועוד.
- ◆ תיקי טיולים של 5 פעילויות חוץ שהתקיימו בשנים 2018-2020.
- ◆ מאזני בוחן וכרטסות הכנסות והוצאות המכינה לשנים 2018-2020.
- ◆ אישור חשמלאי בודק לשנים 2018 ו-2020.
- ◆ אישור ממונה בטיחות אש מטעם חברה למערכות כיבוי אש לשנים 2019 ו-2020.
- ◆ אישור כבאות והצלה מתאריך 6.2.2019.
- ◆ מסמכים ספציפיים שהתקבלו לפי דרישה.

1.6. מתודולוגיית הבדיקה:

- ◆ קיום פגישות ושיחות עם בעלי התפקידים האחראים על פעילות המכינה ועם עובדים נוספים, ככל שמצאנו לנכון.
- ◆ בחינת סעיפי התקציב וביצועם, לשנים 2018-2020.
- ◆ בחינת תוכניות העבודה ולוח זמנים לפעילויות חוץ וביצוען, לשנות הלימודים תשע"ח-תש"פ.
- ◆ בדיקת הליכי רכש של המכינה ועמידה בסטנדרטים מקובלים.
- ◆ בדיקת אופן העסקתם של עובדי ההנהלה והמדריכים במכינה, לרבות דגימה של חוזי העסקה, תלושי שכר ודוחות נוכחות של העובדים מהשנים 2018-2020.
- ◆ בדיקת הליכי התחשבנות עם מורים, לרבות דגימה של דרישות תשלום וחשבוניות.

- ◆ ביקור במכינה, לרבות סיור בשטח המכינה ובמבנים בהם מתבצעת הפעילות.
- ◆ בחינת קיומה של התנהלות תקינה במכינה בנושא ביטחון ובטיחות, לרבות בחינת עמידה בנהלים חיצוניים של גופים רגולטוריים ובהנחיות פנימיות של הנהלת המכינה.
- ◆ בדיקת הליכי התכנון והביצוע של פעילויות חוץ שתוכננו ויצאו אל הפועל בשנות הלימודים תשע"ח-תש"פ. במסגרת בדיקה זו נדרגו 5 תיקי טיולים שהתקיימו בשנים 2018-2020.
- ◆ קיום ראיונות עם 13 בוגרים של המכינה משנות הלימודים תשע"ח-תש"פ.
- ◆ ריכוז הממצאים.
- ◆ עריכת דוח ביקורת, לרבות הסקת מסקנות ומתן המלצות.

הביקורת מודה להנהלת המכינה ולבעלי התפקידים השונים על שיתוף הפעולה הפורה לו זכינו במהלך הביקורת.

2. רקע כללי

המועצה הציונית

המועצה הציונית הוקמה בשנת 1970. המועצה פועלת כיחידה עצמאית של המחלקה לישראל ולמאבק באנטישמיות בהצ"ע והיא נועדה להיות פדרציה של קהילות ציוניות ומסגרת גג משותפת של כל הגורמים הציוניים בישראל. המועצה מיועדת לשמש כתובת לפעולות חינוך והסברה בישראל והיא מהווה מסגרת התנדבותית, כלל ישראלית, ציונית ועל מפלגתית, הכוללת בתוכה נציגי ארגונים ומוסדות שונים בישראל, נציגי רשויות מקומיות, תנועות נוער, מוסדות חינוך ועוד.

המועצה הציונית מבצעת את פעילותה באמצעות שתי עמותות, אחת מהם בשם "המועצה הציונית בישראל", אשר פעילותה מתמקדת בהפעלת המכינה הקדם צבאית בלבד.

מטרות המועצה על פי אתר האינטרנט של המועצה הינן:

- לחזק את היסודות הציוניים של החברה הישראלית.
- להגביר את זיקת החברה הישראלית לעולם היהודי.
- לטפח את החינוך היהודי-ציוני והמעורבות החברתית בקרב נוער ומבוגרים.

על פי אתר המועצה, פעילות המועצה מתבצעת בפריסה גאוגרפית לשישה מחוזות, ובאמצעות הפעלת תוכניות ופרויקטים כדוגמת פורומים ציבוריים, ארגון "צמרת", מכינת "עמי-חי" ועוד.

המכינה הקדם צבאית – "עמי-חי"

המכינה הוקמה על ידי המועצה הציונית בישראל בשנת 2001, והחלה את פעילותה בשוב ארגמן שבבקעת הירדן. בשנת 2008 המכינה עברה קיבוץ כרמים שבצפון הנגב.

המכינה מציעה לתלמידים בוגרי כיתה י"ב לדחות את גיוסם לצה"ל בשנה אחת ולקחת חלק בתוכנית לימודית, התנדבותית וחינוכית.

המכינה ממוקמת בשטח קיבוץ כרמים. שטח הפנימייה כולל 6 מבנים ניידים של קרוונים, מתוכם 3 מבנים מוקצים לחניכים ו-3 מבנים מוקצים לחניכות. בכל מבנה קיימים 3 חדרי שינה וסלון. לצד הפנימייה קיים מבנה נוסף חד קומתי שמשמש למשרדי ההנהלה, אולם הרצאות ומטבח.

במהלך השנים האחרונות הקצה הישוב שטח נוסף לרשות המכינה. הנהלת המכינה מתעתדת להרחיב את הפנימייה ולהוסיף מבנים ניידים נוספים, ומאוחר יותר, אף לבנות מבנה קבע שיכלול חדרי לימוד, בית מדרש, משרדי הנהלה ומטבח מבשל.

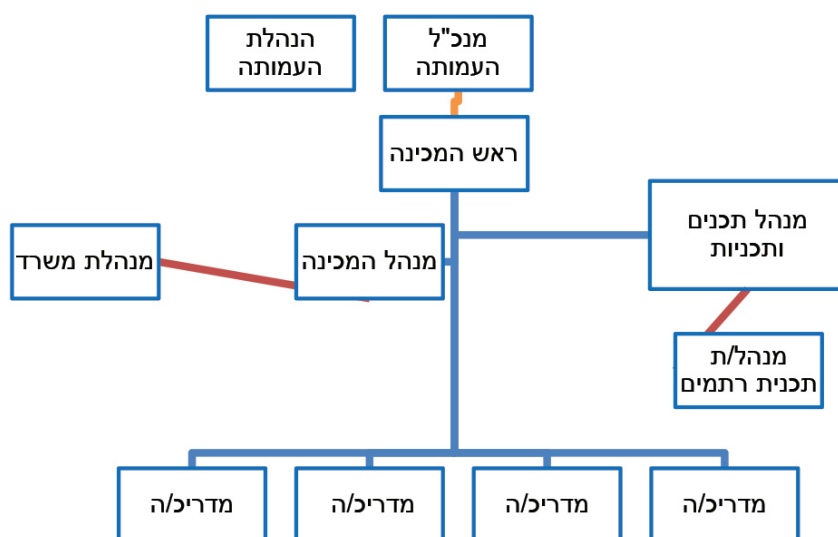
המכינה פונה לקהל רחב, בנים ובנות, חילונים ודתיים. התוכנית החינוכית של המכינה מתבססת על העקרונות הבאים: חוויה לימודית, ניהול עצמי, התנדבות, הכנה לשירות משמעותי בצה"ל, עבודת כפיים, חיי קבוצה, מסעות וסדרות חינוכיות.

להלן נתונים כמותיים של מספר החניכים במכינה במהלך שנות הלימודים תשע"ח-תש"פ, לרבות פילוח למספר בנים/בנות:

שנת לימודים	בנים	בנות	סה"כ חניכים
תשע"ח	26	28	54
תשע"ט	27	24	51
תש"פ	31	29	60

מבנה ארגוני

להלן המבנה הארגוני של מכינת עמי-חי:



ראש המכינה, מנהל המכינה ומנהל התכנים והתוכניות מועסקים במכינה במשרה מלאה. ארבעת המדריכים מתגוררים בשטח היישוב בסמיכות למכינה, והם מועסקים במשמרות שנקבעות על ידי מנהל המכינה.

מועצת המכינות הקדם צבאיות פרסמה בתאריך 26.8.2018 אוגדן הגדרות בעלי תפקידים במכינות. כמו כן, במכינה נכתבו הגדרות תפקיד לצוות הנהלת המכינה, אשר מפרטות את תחומי האחריות של כל איש צוות.

נהלי עבודה

נהלי העבודה המלווים את פעילות המכינה כוללים נהלים בנושאי מנהלה, כגון: שכר, נוכחות, רכש והתקשרויות, ונהלים ייחודיים שמותאמים לאופי הפעילות של המכינה, העוסקים בנושאי חינוך, ביטחון ובטיחות במכינות ובפעילויות חוץ.

להלן רשימת נהלי העבודה העיקריים שנכתבו על ידי הנהלת המכינה, ומלווים את פעילות המכינה בנושאי מנהלה וחינוך: (נהלי העבודה בנושאי ביטחון ובטיחות יפורטו בפרק 3 – ביטחון ובטיחות במכינה).

- נוהל התקשרויות
- נוהל קבלת עובדים
- נוהל תשלומים
- נוהל קופה קטנה
- אוגדן נהלים לצוות ולחניכי מכינת עמי-חי
- תיק למדריך במכינת עמי-חי

הביקורת בחנה את המבנה הארגוני של המכינה, את הגדרות בעלי התפקידים המועסקים בה בהתאם להמלצות מועצת המכינות, קיומה של הפרדת תפקידים נאותה, ואת הסכמי העסקה מול צוות המטה של המכינה. כמו כן, בחנו את יישום ההחלטות משיבות הנהלת המכינה.

ממצאי הביקורת:

2.1. **נמצא כי במכינה הוגדרו בעלי תפקידים כנדרש, בהתאם להמלצות מועצת המכינות וקיימת הפרדת תפקידים נאותה בין בעלי התפקידים המועסקים בה. התפקידים שהוגדרו הם: ראש המכינה, מנהל תכנים ותוכניות, מנהל תפעול ומנהלת משרד. לכל בעל תפקיד הוגדרו תחומי האחריות בתחום הניהולי, חינוכי, תכנים, אסטרטגיה וחשבונאות.**

2.2. כפיפות למחלקה בהצ"ע

המכינה מהווה את כלל הפעילות של עמותת המועצה הציונית בישראל, שמופיעה במבנה הארגוני של הצ"ע כיחידה של המחלקה לפעילות בישראל ולמאבק באנטישמיות. בפועל, ההחלטות הניהוליות, המקצועיות והכספיות

מתקבלות בפורום הנהלת המכינה, ללא כפיפות מעשית למחלקה לפעילות
בישראל ולמאבק

באנטישמיות. בישיבות צוות של המכינה אין נציגות של המחלקה והנהלת
המחלקה אינה שותפה בהליכי קבלת ההחלטות במכינה. כמו כן, המכינה אינה
מעבירה דיווחים להנהלת המחלקה ומכיוון שלא קיימים פרוטוקולים מישיבות
הנהלת המכינה (למעט מקרים בודדים של יציאה לפעילות חוץ) לא ניתן לדעת
מהי רמת המעורבות של המחלקה לפעילות בישראל ו/או מנכ"ל העמותה של
המועצה הציונית לישראל.

המלצה

מומלץ לבחון את הגדרת הכפיפות של המכינה ושל המועצה הציונית בישראל
למחלקה בהצ"ע, לגזור את המשמעויות הניהוליות שלה וליישם בפועל את
ההנחיות הנגזרות מההגדרות הנ"ל. כמו כן, יש להסדיר מנגנון דיווח של
המכינה למנכ"ל העמותה ולהנהלת המחלקה לפעילות בישראל, לפחות
בתדירות של אחת לשנה.

בנוסף, מומלץ לערוך תיעוד לישיבות הנהלת המכינה ולהליכי קבלת החלטות
בשיתוף עם מנכ"ל העמותה ועם אנשי הצוות של המחלקה לפעילות בישראל.

תגובת המועצה הציונית

ההמלצה מקובלת.

יישום דיני עבודה .2.3

מבדיקת נתוני העסקת ראש המכינה, מנהל המכינה והמנהל החינוכי, וכן נתוני
העסקת המדריכים, ובחינת מדגם של שלושה תלושי שכר ודוחות נוכחות לכל
עובד מעובדים אלו, נמצאו הליקויים הבאים:

- חוזי העסקה של ראש המכינה, מנהל המכינה והמנהל החינוכי אינם חתומים
ע"י העמותה.
- בדקנו את תנאי העסקתם של ארבעת המדריכים במכינה. שכר היסוד שנקבע
בחוזי העסקה של המדריכים הינו 6,000 ש"ח עבור 100% משרה. החוזה
לא מתייחס כלל לסוגיית שעות נוספות. בפועל, בתלושי השכר ישנה חלוקה
של השכר, כך ששכר היסוד הוא בסך 5,300 ש"ח ומרכיב של שעות נוספות
גלובאליות הינו 700 ש"ח. מכאן שהתלוש אינו מתאים לחוזה.
- ניתוח של מדגם דוחות נוכחות של המדריכים מעלה כי המדריכים מבצעים
שעות נוספות רבות ברמה יומית באופן קבוע, כך שסכום של 700 ש"ח בגין
השעות הנוספות (על פי התלוש) עלול שלא לכסות את העלות של שעות
אלו, גם לפי שכר מינימום (ובוודאי שלא לפי החוזה). לדוגמא בחרדש
דצמבר 2019, אחד המדריכים עבד בסה"כ 197.5 שעות, שמתוכם 23 שעות

נוספות עליהם יש לשלם 125% ו-7.5 שעות נוספות עליהם יש לשלם 150%. מחישוב הביקורת עולה כי בחודש זה שכר העובד ברוטו בגין שעות העבודה לפי שכר מינימום היה צריך להיות 6,027.84 ש"ח, ולפי ערך שעות בהתאם להסכם העבודה, היה צריך להיות 6,823 ש"ח, בעוד הוא קיבל בפועל 6,000 ש"ח ברוטו בגין שעות העבודה בחודש זה.

מצב זה חושף את העמותה לתביעות בעתיד.

- המדריכים מקבלים שירותי לינה וארוחות מהמכינה, אולם בתלושי השכר לא נזקף להם שווי למס בגין הטבה זו.

המלצות

- על הנהלת העמותה להסדיר את חוזי ההעסקה של ראש המכינה, מנהל המכינה והמנהל החינוכי, ולחתום עליהם.
- יש לשנות את אופי ההתחשבות של המכינה עם המדריכים ולשלם להם בגין שעות נוספות בהתאם לחוזה העסקה ולדיני העבודה.
- יש להקפיד כי בתלושי השכר של העובדים תבוצע זקיפת שווי הטבות למס, בגין כל הטבות שניתנות בשווה כסף.

תגובת המועצה הציונית

ההמלצה מקובלת.

3. תקציב ותוכניות עבודה

נתוני תקציב וביצוע

מנהל המכינה אחראי על בניית התקציב ולוחות הזמנים של פעילות המכינה.

האסיפה הכללית של עמותת המועצה הציונית מתכנסת בכל חודש יולי, לקראת פתיחת שנת לימודים, לאישור התקציב השנתי של המכינה.

להלן נתונים כספיים עיקריים בדבר התקציב והביצוע של המכינה לשנים 2018-2020 (בש"ח):

שנת 2020		שנת 2019		שנת 2018		סעיף תקציבי
ביצוע עד יוני 2020	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
						הכנסות:
0	350,000	350,000	350,000	257,311	350,000	הכנסות מהצ"ע
1,237,554	2,746,200	2,539,498	2,248,076	2,254,928	2,159,248	הכנסות אחרות ⁽¹⁾
1,237,554	3,096,200	2,889,498	2,598,076	2,512,239	2,509,248	סה"כ הכנסות:

שנת 2020		שנת 2019		שנת 2018		סעיף תקציבי
ביצוע עד יוני 2020	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
הוצאות:						
575,454	1,162,500	1,139,305	1,140,000	1,084,418	1,080,000	הוצאות שכר לפעילות
576,815	1,369,700	1,275,933	1,114,250	983,190	1,140,400	הוצאות אחרות לפעילות ⁽²⁾
108,967	214,000	216,922	207,300	213,363	209,800	הוצאות הנהלה וכליות
42,949	350,000	155,987	136,526	-	79,048	הוצאות לרכישות / שיפוצים
1,304,185	3,096,200	2,788,147	2,598,076	2,280,971	2,509,248	סה"כ הוצאות:
66,631	-	(101,351)	-	(231,268)	-	(עודף)/גירעון מפעילות

(1) סעיף הכנסות אחרות כולל הכנסות ממשרד החינוך, הכנסות ממקורות עצמיים (שכ"ל מהתלמידים ועבודת תלמידים) והכנסות מפרויקטים ומתרומות.

(2) סעיף הוצאות אחרות לפעילות כולל הוצאות מרצים, מזון, דיור, רכבים, פעילויות ופרויקטים.

בשנת 2016 המכינה החלה ליישם תכנית הבראה בפיקוח משרד החינוך, זאת לאור גרעון מתמשך שהיה למכינה בשנים קודמות, כך שבשנת הלימודים תשע"ז המכינה קיבלה הכרה ממשרד החינוך לשנה אחת.

לאחר שנה של פיקוח ע"י רו"ח מלווה, בה התייצב המצב הפיננסי של המכינה ואף הגרעון בנכסים נטו פחת בכ-40%, המכינה קיבלה הכרה ל-5 שנים נוספות, משנת הלימודים תשע"ח עד שנת הלימודים תשפ"ב.

מטרות ויעדים

להלן רשימת מטרות ויעדי המכינה, על פי אתר האינטרנט של המכינה:

- חיזוק הזהות היהודית, הישראלית והציונית של החניכים.
- פיתוח תחושת שליחות, מחויבות חברתית והגשמה.
- יצירת מערכת חיים מיטבית המושתתת על חיי קבוצה וערכות הדדית בה חיים ביחד דתיים, מסורתיים וחילוניים מתוך תחושת שליחות לתיקון חברתי ויצירת מודל לחיקוי.
- יצירת דיאלוג מפרה בין הדעות השונות במכינה המבוסס על סובלנות, תרבות דיון והבנת המשמעות של מחלוקת.

- הקניית ידע בתחומי העם והחברה, המדינה, המוסר והדמוקרטיה שיהווה מטען ערכי לכל החיים.
- יצירת חדות לימוד וסקרנות לידע.
- חיבור לטבע ע"י עבודת אדמה והפנמת הרעיון של קיימות.
- עידוד לעבודת כפיים דרכה ירכשו חדות יצירה.
- פיתוח כושר גופני וסיבולת משופרת של החניכים לקראת הגיוס לצה"ל.
- חיזוק הקשר עם בוגרי המכינה שתכליתו ריענון ערכי ויזמות חברתית.

לשם השגת מטרותיה, המכינה מפעילה תוכניות לימוד והעשרה לחניכים בנושאים הבאים: מזרח תיכון וערבים, התנדבות ומעורבות חברתית, עמיות יהודית, יהדות מגוונת, התיישבות, יהודה ושומרון, מגדר, מלאכות, קיימות ועוד.

תוכנית עבודה

מנהל התכנים של המכינה מכין תוכניות עבודה שנתיות ולוחות זמנים לפעילויות חוץ של החניכים. תוכניות העבודה נבנות על גבי לוחות חודשיים, בחלוקה למחצית א' ולמחצית ב' של השנה, ומורכבות מסדנאות, הרצאות ופעילויות חוץ ברמה יומית (בלוחות הזמנים נקבעים תאריכי הביצוע המתוכננים לתוכניות העבודה ופעילויות החוץ). בתקציב המכינה קיים תקציב לפעילות, מפורט ברמת פעילויות בהתאם לתוכנית העבודה השנתית.

העסקת חניכי המכינה בעבודות חוץ

במכינה קיימת פעילות "שבוע עבודה" ו"שבוע חקלאות" שבה מועסקים החניכים בפרויקטים שונים. תמורת העסקת החניכים נזקפות למכינה הכנסות ממקורות עצמיים.

החניכים הועסקו על ידי חברת טרגט כדיילים ומכווני קהל באזור מרכז תל אביב.

למכינה יש מעקב אחר שעות העבודה של החניכים והתשלום נעשה לאחר השוואת הרישומים עם החברה המעסיקה.

רכש והתקשרויות

המכינה התקשרה עם ספקים קבועים בנושאים: מזון וקייטרינג, הדפסות, ציוד רפואי ואבטחה.

בנוסף, המכינה מעסיקה מרצים שמעבירים סדנאות וימי עיון לחניכים בנושאי הלימוד השונים. נכון למועד הביקורת, המכינה מעסיקה כ-35 מרצים קבועים, שכל אחד מהם מעביר סדנה בת 2-5 מפגשים, ובנוסף היא בקשרים עם עוד כ-40 מרצים המוזמנים להרצאות חד פעמיות.

הרוב המוחלט של המרצים אינם מועסקים כעובדים במכינה ואין עמם יחסי עובד-מעביד.

הביקורת בדקה את הנושאים הבאים:

- בניית תכנית עבודה בהתאם לתקציב השנתי של המכינה וחלוקתו לפעילויות השונות, לרבות אופן בניית התקציב והליכי הניצול בפועל – נמצא תקין.
- מטרות ויעדי המכינה, והתאמתן למטרות הצ"ע.
- תוכניות עבודה ולו"ז לפעילויות המכינה, ומימושן.
- הליכי רכש והתקשרויות במכינה, לרבות התקשרויות עם מרצים. במסגרת בדיקה זו נבדקה עמידה בסטנדרטים מקובלים ובוצעה דגימה של רכש והתקשרויות מהשנים 2018-2020.

ממצאי הביקורת:

3.1. הסכם שירותי קייטרינג

מבדיקה של הליך ההתקשרות עם ספק הקייטרינג עולה כי בחודש אוגוסט 2020 בוצעה התקשרות חדשה עם ספק קייטרינג. מבדיקת הצעות המחיר שהתקבלו לשירותי הקייטרינג עולה כי שתי הצעות המחיר הנוספות התקבלו בדיעבד כשלושה שבועות לאחר חתימת ההסכם עם הספק שנבחר, כך שנראה שלא התקיים תהליך תיחור כמקובל, כפי הנדרש בנוהל של המכינה וכפי שנדרש בנוהל הרכש של הסוכנות היהודית שמיושם בהצ"ע.

המלצה

יש להקפיד כי בתהליכי רכש והתקשרויות הגבוהים מ-10,000 ש"ח יבוצע הליך קבלת הצעות מחיר ויתקבלו 3 הצעות מחיר בהתאם לנוהל, מבעוד מועד, טרם בחירת הספק. כמו כן, יש לבצע בדיקה והשוואת מחירים נאותה ולתעד את תהליך קבלת ההחלטה טרם ההתקשרות עם הספק.

תגובת המועצה הציונית

ההתקשרות עם הקייטרינג נבחנת בצורה מתמדת לשיפור השרות והתפריט, ואנו בוחנים לפני כל תחילת שנת פעילות את הספקים והאפשרויות. המחיר ורמת השירות הם הפרמטרים לבחירת הספק.

3.2. התחשבות חודשית עם ספק הקייטרינג

מבדיקה של החשבוניות שהתקבלו מספק הקייטרינג עולה כי בכל חודש הספק מעביר חשבונית עם סכום גלובלי (כ-7-8 אלפי ש"ח בחודש), ללא פירוט הסחורה שסופקה. יצוין כי ההסכם עם הספק מסדיר תעריפים לכל מנה וכמות מנות יומית. החשבון החודשי נערך בהתאם לכמות המנות שהוזמנו באותו החודש.

בתגובת המועצה הציונית לטיוטת הדוח נכתב כי "אנחנו מקיימים רישום מפורט לגבי ההזמנות מהקייטרינג ועושים השוואה בכל חודש לפני אישור החשבונית

לתשלום. כאשר יש פער אנחנו מבקשים מהספק שישלח דו"ח מפורט או שיתקן את החשבונית".

המכינה העבירה לביקורת דוח מעקב לחודשים שנדגמו. על פי נתוני הדיווח הגולמי של כמות המנות לחודש דצמבר 2019, עולה כי עלותן על פי ההסכם הינה כ-21 אלפי ש"ח בעוד שבפועל החשבון שאושר הינו בסך כ-7.5 אלפי ש"ח בלבד. הדיווח הגולמי כאמור כולל כפילויות ולא ברור כיצד הוא מייצג חיוב של 7.5 אלפי ש"ח בלבד, כך שלא ניתן לדעת מהי רמת הבקרה שמתבצעת בנוגע לחשבוניות אלו.

אישור חשבון סופי ללא רישום מסודר של כמות המנות שהוזמנו אל מול המנות שסופקו בפועל, עשוי לגרום לתשלומים ביתר/בחסר.

המלצה

יש לבצע רישום יומי של מספר המנות שהוזמנו ומספר המנות שסופקו. במקביל יש לבקש מהספק כי יגיש חשבון מפורט ברמה יומית. בעת אישור התשלום, יש לבצע בדיקה חודשית בין מספר המנות שסופקו למספר המנות שחויבו בחשבון.

3.3. התקשרויות עם מרצים

המכינה מקבלת שירותים מכ-35 מרצים קבועים שמעבירים הרצאות וסדנאות בנות מספר מפגשים, וכ-42 מרצים שעמם מתקשרים לפעילות חד פעמית, אשר מעבירים סדנאות ופעילויות חינוך לחניכים. מצבת המרצים של המכינה בשנת 2020 כוללת מרצים שתחילת ההתקשרות איתם בשנת 2013 ועד היום. מבדיקת הביקורת עולה כי במכינה לא נחתמים הסכמים מול המרצים, דהיינו, נושא תנאי התשלום למרצים ודרישות המכינה מהמרצים בנושאים מקצועיים ובהליכי דיווח לא מעוגן בהסכמים.

יצוין כי בשנים 2019-2020 תקציב ההוצאות למרצים היה 69,700 ש"ח ו-100,000 ש"ח בהתאמה. לא ברור מדוע בוצעה הגדלת תקציב, זאת בעת שהביצוע בשנת 2019 עמד על 64% בלבד.

המלצה

יש להסדיר את תנאי ההתקשרות עם המרצים הקבועים במסגרת הסכם מסגרת רב שנתית/הזמנת עבודה כמקובל. ההסכם יקבע את תנאי התשלום ואת הדרישות המקצועיות מהמרצים. כמו כן, יש לקבוע הליך דיווח של המרצה למכינה בדבר ההוצאות, לרבות אישור התוכן ואמצעי ההוראה.

בנוסף, יש לבחון את סך התקציב שאושר להוצאות למרצים, ואת הצורך בהגדלת התקציב למרות הניצול הנמוך בשנים קודמות.

תגובת המועצה הציונית

הנושא טופל, והחל משנת הלימודים הנוכחית (תשפ"א) כל המרצים שפועלים בחשבונית חתומים על הסכם.

3.4. שיוך הכנסות והוצאות לסעיף התקציבי

מניתוח של דוחות תקציב מול ביצוע עולה כי המכינה לא חרגה מסך התקציב השנתי הכללי, ואולם בסעיף התקציבי "הוצאות לפעילות ציוד, אחזקה ומנהלה" בשנת 2018 הייתה חריגה של כ-50 אלף ש"ח מהתקציב, ובשנת 2019 הייתה חריגה של כ-90 אלף ש"ח מהתקציב. מבירור שערכנו עם מנהל המכינה עולה כי מדובר בשיוך שגוי של הוצאות לסעיף התקציב האמור.

כמו כן, בשנת 2018, בסעיף תקציבי "הכנסות מעבודת תלמידים", מתוך סך של כ-126,000 ש"ח, נרשמו הכנסות בסך כ-81,000 ש"ח ממועצת המכינות, שאינן הכנסות מעבודת תלמידים. ניתוח של ההכנסות מעלה כי סכום של 35,000 ש"ח התקבל ממועצת המכינות כתמיכה בפרויקט "רתמים", שהינו פרויקט התנדבותי של המכינה וסכום של כ-46,000 ש"ח התקבל בגין הקצבות של קק"ל לפעילות המכינה.

המלצה

יש להקפיד על שיוך נכון של הכנסות והוצאות לסעיף התקציבי בשנה שבה התהוו. כמו כן, יש לבצע בקרות תקופתיות על נתוני הביצוע ביחס לנתוני התקציב ולוודא עמידה במסגרת התקציב שאושרה על ידי ההנהלה. במקרים בהם נדרש לבצע שינויים בתקציב, יש לבצע שינויים בהליך מבוקר מול הנהלת המכינה ולתעדו בפרוטוקול.

תגובת המועצה הציונית

ההמלצה מקובלת.

4. בטיחות וביטחון במכינה

הבסיס החוקי

המכינות הקדם צבאיות פועלות מתוקף "חוק המכינות הקדם צבאיות, התשס"ח-2008" (להלן: "החוק"), ו"תקנות המכינות הקדם צבאיות (הכרה במכינה קדם צבאית, תש"ע-2009" (להלן: "התקנות").

בחוק נקבע כי מכינה קדם-צבאית היא מסגרת חינוכית המיועדת בעיקרה למיועדים לשירות ביטחון ושמטרתה הכנת החניכים לשירות מלא בצה"ל וחינוך למעורבות חברתית ואזרחית.

החוק מסמיק את מנכ"ל משרד החינוך להכיר במכינה לפי הוראות שקבע שר החינוך, באישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת. עוד קובע החוק, כי אוצר המדינה

ישתתף בתקציב מכינה מוכרת, שיחושב על פי מכפלת הסכום שקובע החוק במספר החניכים באותה מכינה וכי בתקציב זה יישאו משרד החינוך ומשרד הביטחון בחלקים שווים.

בטיחות וביטחון בשטח המכינה

הנהלת המכינה מנהלת שגרת בטיחות במכינה, במטרה להבטיח את בטיחותם וביטחונם האישי של החניכים בתנאי הפנימייה של המכינה, כדלהלן:

- חשמל – בתחילת כל שנת לימודים, מנהל המכינה מזמין חשמלאי מוסמך לביצוע בדיקות ובקורות למבנה המכינה ולפנימייה. החשמלאי מבצע בדיקות ותיקונים ובסיום העבודה מגיש דוח חשמלאי לגבי תקינות התשתיות במבנה המכינה ובפנימייה.
- כיבוי אש – המכינה כפופה לדרישות רגולטוריות של הרשות הארצית לכבאות והצלה. בחודש אפריל 2018 בוצעה ביקורת של הרשות לכבאות והצלה במכינה ובחודש פברואר 2019 התקבל אישור תקינות של הרשות לכבאות והצלה למכינה.
- תברואה – המכינה כפופה לפיקוח של אחראי תברואה מטעם המועצה האזורית בני שמעון, אשר בשטחה היא פועלת. אחראי התברואה מבקר מידי פעם בפעם במכינה ומוודא עמידה בסטנדרטים מקובלים. יצוין כי המכינה משתמשת בשירותי קייטרינג ולפיכך, נכון למועד הביקורת, היא אינה מפעילה מטבח בשטחה ואולם בעתיד מתוכננת בניית מטבח מוסדי למכינה. הפעלת מטבח מבשל תדרוש מהמכינה לעמוד בדרישות רגולטוריות של משרד הבריאות.
- דיווח על תקלות – במהלך הביקורת נמסר לנו כי צוות המכינה והחניכים מורגלים לדווח על כל ליקוי בטיחות שמתגלה בשטח המכינה והפנימייה.

ועדת אהרונישקי

בעקבות האסון בנחל צפית (אפריל 2018) יזמה מועצת המכינות הקדם-צבאיות ב־30.4.18 הקמה של ועדה בראשות רב ניצב (בדימוס) שלמה אהרונישקי, מפכ"ל משטרת ישראל לשעבר. הוועדה נדרשה לגבש תפיסת בטיחות ומוגנות למכינות, להציע מודל פעילות אופטימלי, ולהעניק לבעלי התפקידים במכינות כלים ארגוניים ובטיחותיים. באוקטובר 2018 הגישה ועדת אהרונישקי למועצת המכינות הקדם-צבאיות וכן למשרד החינוך ולמשרד הביטחון דוח המציג את מסקנותיה ואת המלצותיה.

ההמלצות העיקריות של הוועדה היו:

1. הגדרת תנאי סף למינוי בעלי תפקידים.
2. הגדרת סמכויות, תחומי אחריות ויחסי גומלין בין אנשי הצוות.
3. ביצוע הכשרות והדרכות לצוות המכינות.
4. הכנת תיק בטיחות לכל מכינה.
5. הקמת מרכז מידע ללמידה והפקת לקחים.

יש לציין כי בעת פרסום מסקנות הוועדה לא היו קיימים נהלים והנחיות רגולטוריות מטעם משרד החינוך ו/או משרד הביטחון בהקשר לדרישות בטיחות וביטחון במכינות, והמלצות ועדת אהרונישקי פורסמו כהמלצות שאינן מחייבות.

מבריקת הביקורת עולה כי המכינה עומדת בהמלצות 2-3 לעיל.

הביקורת בחנה את התנהלות המכינה בנושא ביטחון ובטיחות בשטח המכינה. במסגרת זו נבחנה עמידה בנהלים פנימיים וחינוכיים בנושא ביטחון ובטיחות, ונסקרו המלצות ועדת אהרונישקי בנושא "הבטיחות כתרכות ארגונית במכינות קד"צ", לרבות אפשרות לאמץ את המלצות הוועדה.

ממצאי הביקורת:

4.1. לכל עובד במכינה הוגדרו תחומי אחריות ותפקידים בנושא ביטחון ובטיחות בשטחי המכינה ומחוצה לה. כמו כן, המכינה מנהלת שגרת בטיחות, הכוללת דיווחים על מפגעים ומעקב אחר תנאי הבטיחות והתברואה של המבנים.

נציין כי מסקר שנערך על ידי הביקורת בקרב בוגרי המכינה, עלה כי שגרת הבטיחות מוקפדת וכל אירוע חריג מדווח ומטופל באופן מירי על ידי הנהלת המכינה.

4.2. להלן רשימת מסמכים שהוגשו לביקורת:

- אישור חשמלאי בודק לתקינות לוחות החשמל והתשתיות בפנימייה לשנים 2018 ו-2020 – נמצא תקין.
- אישור ממונה בטיחות אש מטעם חברה למערכות כיבוי אש לשנים 2019 ו-2020 – נמצא תקין.
- אישור הרשות לכבאות והצלה מתאריך 6.2.2019. מדובר באישור חד פעמי שהתקבל בביקורת "פתע" של הרשות לכבאות והצלה. באישור שהתקבל מצוין כי מדובר במעונות ל-45 חניכים, ואולם מספר החניכים שהיו בפועל במכינה בשנים האחרונות גבוה מ-45 חניכים, ועומד בשנת הלימודים תשפ"א על 68 חניכים. נתון זה עלול להשפיע על קבלת ההחלטות בנושא סידורי הכבאות ודרכי המילוט – לא תקין.

המלצה:

מומלץ לבצע הליך יזום לקבלת אישור מהרשות לכבאות והצלה אגף הגנה מאש, בתדירות של פעם בשנה. יש לוודא כי האישור שיתקבל יתאים למספר החניכים במכינה.

תגובת המועצה הצינונית

כיום, מספר החניכים הלנים במכינה אינו עולה על 45 חניכים בשל תקופת הקורונה. קבוצה נוספת ישנה במגורים בלינה הכפרית של הקיבוץ. יצוין כי לקיבוץ יש רישוי עסק תקין ומאושר בהתאם לדרישות התו הסגול.

בנוסף, מבדיקה עם יועץ כיבוי אש ועם ראש תחנת הכיבוי האישור שלנו תקיין ובתוקף, אין הבדל בהנחיות כיבוי האש בין מספרים אלו, ומבירור שערכנו, האישור שיש למכונה תקף עד 80 איש. עם זאת, בהתאם להמלצת הביקורת פנינו לרשות לכבאות והצלה ופתחנו קריאה לביקורת נוספת על מנת לעדכן את מספר החניכים.

כמו כן, בהתאם להנחיות, כל שנה המכונה מבצעת ביקורת ותיקונים במערכות ובציוד כיבוי האש על ידי חברה מקצועית בתחום, בהתאם לדרישות משרד החינוך. על פי אנשי המקצוע בתחום, ההמלצה לבצע הליך יזום של פנייה לכיבוי אש בכל שנה אינה נדרשת מקצועית. הביקורת מגיעה אלינו באופן עצמאי בכל שנתיים או שלוש, ובנוסף אנחנו נדרשים להציג את אישור הכבאות פעם בחמש שנים למשרד החינוך.

5. פעילות חוץ

מרבית פעילויות המכונה מתבצעות בשטח, כגון, מסעות, ניווטים, תרגולים ועוד. זאת כחלק מהכשרת החניכים להתמצאות בשטח, פיתוח גופני והכנה לכשירות צבאית. תוכנית הפעילות השנתית של המכונה כוללת 4 מסעות, טיולי שטח וסדנאות.

המנהל החינוכי של המכונה אחראי, בין היתר, על תכנון פעילויות חוץ. לכל פעילות חוץ ממונה צוות של 4 חניכים. הצוות בשיתוף המנהל החינוכי מכין את התוכנית ואת לוח הזמנים של הפעילות ומבצע הערכת סיכונים.

לכל פעילות חוץ מוכן תיק טיול. בתיק מצורפים סיכום ישיבת צוות, אישור מהלשכה לתיאום טיולים (לשכה שמפעילה החברה להגנת הטבע עבור האגף לביטחון, בטיחות ושעת חירום במשרד החינוך), רשימה שמית של המשתתפים בטיול, נהלים רלוונטיים לטיול, מספרי טלפון של אנשי קשר, מספרי חירום ועוד.

נהלי ביטחון ובריאות בפעילויות חוץ

המכונה כפופה להוראות רגולטוריות של משרד החינוך ומשרד הביטחון בנושא הביטחון והבריאות במכונה. בנוסף, המכונה פרסמה נהלי עבודה לצוות ולחניכי המכונה ותיק למדריך המכילים הנחיות בנושא בטיחות וביטחון.

לפני כשנה פרסם אגף הבריאות במשרד החינוך אוגדן נהלים בנושא "בטיחות בטיולים ובפעילויות חוץ" למכינות הקדם צבאיות. הנהלים גובשו בהתאמה לאופי פעילויות החוץ המבוצעות במכינות ואומצו על ידי מועצת המכינות הקדם צבאיות.

האוגדן מכיל את הנהלים הבאים: נוהל מסעות חניכה אתגריים (מח"א), נוהל ניווט במכינות, נוהל רחצה בגבים ובמקווי מים, נוהל רחצה בים התיכון ונוהל הובלת טיול על ידי חניך מכונה.

המכונה אימצה את הנהלים, והיא פועלת בהתאם להוראות הנהלים שפורסמו.

כחלק מהיערכות המכונה למצבי חירום בשטח, המכונה מכשירה את כלל החניכים בקורס מע"רים (מגיש עזרה ראשונה) בחודש הראשון לפעילות המכונה (הדרכה

שמייתרת הזמנת חובש לפעילויות ובכך ישנו חסכון כספי למכינה). החניכים מקבלים הכשרה למע"ר הכוללת קורס ותעודה, הכשרה שתסייע להם במהלך כל השנה בפעילויות החוץ בהן ישתתפו.

הביקורת בחנה את התנהלות המכינה בנושא תכנון וביצוע של פעילויות חוץ. במסגרת הביקורת נבחן המעמד החוקי של המכינה והכפפות המתחייבת לגופים רגולטורים וכן נבחנה עמידה בנהלים פנימיים וחיצוניים הקשורים בקיום פעילויות חוץ.

בנוסף, נדגמו חמש פעילויות חוץ שתוכננו ויצאו אל הפועל בשנות הלימודים תשע"ח-תש"פ. במסגרת זו בדקנו את הליך התכנון והביצוע לפעילויות אלה, לרבות: הליך קבלת החלטות, קבלת אישורים מגורמי חוץ והרכב אנשי הצוות שהשתתפו בפעילויות שנדגמו.

בכל המקרים שנדגמו נמצאו אישורים מהלשכה לתיאום טיולים, רשימה שמית של משתתפים בטיול, צורפו לתיק נהלים של מועצת המכינות שרלוונטיים לאופי הטיול, מספרי טלפון של אנשי קשר ומספרי חירום – נמצא תקין.

5.1. ישיבות הכנה לפעילות חוץ

בנוהל הטיולים של המכינה נקבעו לוחות זמנים לישיבות הכנה לפני כל פעילות חוץ, כדלהלן:

- 8 שבועות לפני הפעילות – ישיבה עם רכז הטיולים וקבלת גבולות גזרה לתכנון.
- 6 שבועות לפני הפעילות – אישור תוכניות ראשון בישיבת צוות.
- 4 שבועות לפני הפעילות – אישור תוכניות סופי מול רכז הטיולים, מילוי טופס תאום טיולים והזמנת הסעות.
- 3 שבועות לפני הפעילות – הכנה.
- 2 שבועות לפני הפעילות – שינויים אחרונים בעקבות ההכנה, הזמנת מזון, חלוקת הדרכות.
- 1 שבוע לפני הפעילות – הכנת ארגזי אוכל, אישור הדרכות, הצגת חלוקת משימות בישיבת צוות.

מסקירה של 5 תיקי פעילויות חוץ שבוצעו בשנים 2018-2020 נמצא כי רק בפעילות אחת תועדה ישיבת צוות שהתקיימה יום לפני הפעילות.

המלצות:

- יש לבצע ישיבות הכנה בהתאם לנהלים הפנימיים שנקבעו ואושרו על ידי הנהלת המכינה, ולתעד בתיק הטיול הרלוונטי את המשימות וההחלטות

שנקבעו בישיבות ההכנה. כמו כן, יש לוודא בכל ישיבה שכל אחד מהמשתתפים ביצע את המשימות שניתנו לו בישיבה הקודמת.

- מומלץ להוסיף לנוהל הטיולים של המכינה משימת ביצוע ישיבת היערכות נוספת יום לפני הפעילות, ולתעד את ההחלטות שהתקבלו בה, במועד הסמוך ביותר לפעילות.

תגובת המועצה הציונית

ההמלצה מקובלת.

6. סקר שביעות רצון בוגרים

במסגרת הביקורת על המכינה, בוצע סקר שביעות רצון בו השתתפו 13 בוגרים של המכינה משנות הלימודים תשע"ח-תש"פ. הסקר נערך באמצעות שיחות טלפוניות.

הביקורת קיבלה רשימות מלאות של בוגרי שלושה המחוזים אחרונים של המכינה, מתוכם נבחרו באופן אקראי 13 בוגרים. המשתתפים בסקר נשאלו שאלות בנושאים הבאים:

- הגורמים שהביאו אותם לבחור במכינת עמי-חי על פני מכינות אחרות.
- התנהלות צוות המכינה, והקשר שלהם עם הצוות החינוכי.
- התרומה שהם קיבלו במהלך שנת לימודם במכינה לשירותם הצבאי.
- תנאי הפנימייה של המכינה.
- ביטחון ובטיחות בפנימייה ובפעילויות החוץ של המכינה.
- הליכי הפקת לקחים ודיון על אירועים שקרו במהלך שהותם במכינה.
- המלצות לשיפור.

ההתרשמות הכללית משיחות הטלפון שבוצעו הייתה כי הבוגרים מרוצים מהבחירה שלהם ללמוד במכינת "עמי-חי" ומהמיקום שלה בקיבוץ כרמים. בין היתר, המשתתפים ציינו לטובה את הקשר האישי עם צוות המכינה ועם בוגרים אחרים, את רמת הלימודים הגבוהה ואת תנאי הפנימייה הנוחים.

בשלוש שיחות עלתה האמירה כי המכינה לא תרמה תרומה משמעותית לשירות הצבאי, ורצוי לבצע תיאום ציפיות בין הנהלת המכינה לחניכים בנושא זה.

משש שיחות נוספות עלה כי הארוחות שסופקו לחניכים היו ברמה נמוכה מאד. יצוין בהקשר זה כי נמסר לנו על ידי מנהל המכינה שהמכינה התקשרה עם ספק חדש לשירותי קייטרינג בחודש אוגוסט 2020, לשנת הלימודים תשפ"א, והנושא ידוע ומטופל על ידי ההנהלה.

ריכוז המלצות:

פרק	נושא	המלצה
2	כפיפות למחלקה בהצ"ע	<p>1. מומלץ לבחון את הגדרת הכפיפות של המכינה ושל המועצה הציונית בישראל למחלקה בהצ"ע, לגזור את המשמעויות הניהוליות שלה וליישם בפועל את ההנחיות הנגזרות מההגדרות הנ"ל. כמו כן, יש להסדיר מנגנון דיווח של המכינה למנכ"ל העמותה ולהנהלת המחלקה לפעילות בישראל, לפחות בתדירות של אחת לשנה.</p> <p>2. מומלץ לערוך תיעוד לישיבות הנהלת המכינה ולהליכי קבלת החלטות בשיתוף עם מנכ"ל העמותה ועם אנשי הצוות של המחלקה לפעילות בישראל.</p>
2	יישום דיני עבודה	<p>1. על הנהלת העמותה להסדיר את חווי העסקה מול ראש המכינה, מנהל המכינה והמנהל החינוכי, ולחתום עליהם.</p> <p>2. יש לשנות את אופי ההתחשבות של המכינה עם המדריכים ולשלם להם בגין שעות נוספות בהתאם לחוזה העסקה ולדיני העבודה.</p> <p>3. יש להקפיד כי בתלושי השכר של העובדים תבוצע זקיפת שווי הטבות למס, בגין כל הטבות שניתנות בשווה כסף.</p>
3	הסכם שירותי קייטרינג	<p>יש להקפיד כי בתהליכי רכש והתקשרויות הגבוהים מ-10,000 ש"ח יבוצע הליך קבלת הצעות מחיר ויתקבלו 3 הצעות מחיר בהתאם לנוהל, טרם בחירת הספק. כמו כן, יש לבצע בדיקה והשוואת מחירים נאותה ולתעד את תהליך קבלת ההחלטה טרם ההתקשרות עם הספק.</p>
3	התחשבות חודשית עם ספק הקייטרינג	<p>יש לבצע רישום יומי של מספר המנות שהוזמנו ומספר המנות שסופקו, במקביל יש לבקש מהספק כי יגיש חשבון מפורט ברמה יומית. בעת אישור התשלום, יש לבצע בדיקה חודשית בין מספר המנות שסופקו למספר המנות שחויבו בחשבון.</p>
3	התקשרויות עם מרצים	<p>יש להסדיר את תנאי ההתקשרות עם המרצים הקבועים במסגרת הסכם מסגרת רב שנתית/הזמנת עבודה כמקובל. ההסכם יקבע את תנאי התשלום ואת הדרישות המקצועיות מהמרצים. כמו כן, יש לקבוע הליך דיווח של המרצה למכינה בדבר ההרצאות, לרבות אישור התוכן ואמצעי ההוראה. בנוסף, יש לבחון את סך התקציב שאושר להוצאות למרצים, ואת הצורך בהגדלת התקציב למרות הניצול הנמוך בשנים קודמות.</p>

פרק	נושא	המלצה
3	שיוך הכנסות והוצאות לסעיף התקציבי	יש להקפיד על שיוך נכון של הכנסות והוצאות לסעיף התקציבי בשנה שבה התהוו. כמו כן, יש לבצע בקורות תקופתיות על נתוני הביצוע ביחס לנתוני התקציב ולוודא עמידה במסגרת התקציב שאושרה על ידי ההנהלה. במקרים בהם נדרש לבצע שינויים בתקציב, יש לבצע שינויים בהליך מבוקר מול הנהלת המכינה ולתעדו בפרוטוקול.
4	אישור הרשות לכבאות והצלה	מומלץ לבצע הליך יזום לקבלת אישור מהרשות לכבאות והצלה אגף הגנה מאש, בתדירות של פעם בשנה. יש לוודא כי האישור שיתקבל יתאים למספר החניכים במכינה.
5	ישיבות הכנה לפעילות חוץ	1. יש לבצע ישיבות הכנה בהתאם לנהלים הפנימיים שנקבעו ואושרו על ידי הנהלת המכינה, ולתעד בתיק הטיול הרלוונטי את המשימות וההחלטות שנקבעו בישיבות ההנהלה. כמו כן, יש לוודא בכל ישיבה שכל אחד מהמשתתפים ביצע את המשימות שניתנו לו בישיבה קודמת. 2. מומלץ להוסיף לנוהל הטיולים של המכינה משימת ביצוע ישיבת היערכות נוספת יום לפני הפעילות, ולתעד את ההחלטות שהתקבלו בה, במועד הסמוך ביותר לפעילות.

מרץ 2021

תשובת יו"ר ההנהלה הציונית לדוח הביקורת בנושא המכינה הקדם צבאית "עמי-חי"

בהתאם לסעיף 18 ב' לתקנון המבקר והמשרד לביקורת בהסדרות הציונית העולמית, על יו"ר ההנהלה הציונית לגבש תשובות לדוחות הביקורת. להלן תשובתי לדוח המבקר בנושא המכינה הקדם צבאית "עמי-חי".

המכינות הקדם צבאיות מהוות נדבך נוסף בבניין האישיות של נערים ונערות ישראלים בטרם גיוסם לשירות משמעותי בצבא ההגנה לישראל. זכינו בהסדרות הציונית העולמית לקחת חלק פעיל בהכשרתם החינוכית של הנוער דרך ערב כניסתם בשערי הצבא.

על אף פעילות אינטנסיבית ומאתגרת שנדגמה בין השנים תשע"ח לתש"פ מרבית הדוח משקף תמונת מצב תקינה למעט ליקויים שתוקנו במהלך הביקורת או נתקבלו כחלק משיתוף הפעולה המצויין בין המבוקרים לצוות הביקורת אשר צוין בדוח.

בתגובתי לביקורת זו ברצוני להזכיר את אסון צפית שם תלמידים ותלמידות הגיעו למצב סכנה שניכר כי בהליך תכנון נכון וביצוע הגיוני ניתן היה למנוע.

דוח הביקורת אשר מתייחס למסקנות ועדת אהרונים שקי מציין כי נכון למועד הביקורת המכינה עומדת בחלק מההמלצות ועדיין יש מקום להשתפר בכל הקשור להגדרת תנאי הסף למינוי בעלי תפקידים, הכנת תיק בטיחות למכינה והקמת מרכז מידע ללמידה והפקת לקחים. אנו נדרשים למלא אחר הנהלים במלואם וגם להחמיר מעבר לכתוב ובלבד שנבטיח באופן מתמיד את ביטחונם של התלמידים.

ברצוני להודות לצוות המכינה והעומד בראשה על פעילות ערכית ממדרגה ראשונה אשר משקפת את שאיפתנו ליצור חברת מופת בישראל ברוח התנועה הציונית. וכמאמר יאנוש קורצ'ק "הדואג לימים זורע חיטים, הדואג לשנים נוטע עצים והדואג לדורות מחנך אנשים".

בשם ההסדרות הציונית העולמית אני מודה לכם על הביקורת.

(-) יעקב חגואל
ירושלים, מאי 2022

אוצר התיישבות היהודים בע"מ

אוצר התיישבות היהודים בע"מ

1. סקירה כללית

הביקורת בחברת אוצר התיישבות היהודים בע"מ (להלן – "החברה") נערכה בחודשים פברואר-יוני 2022, בהתאם לתוכנית העבודה הרב שנתית של משרד מבקר המוסדות הלאומיים.

הביקורת עסקה בין היתר בנושאים הבאים:

1. הממשל התאגידי בחברה.
2. תפקוד הבקורת על ההשקעות של החברה.
3. התנהלות החברה והאורגנים הפועלים בה (ועדת השקעות, דירקטוריון ועוד).

2. רקע כללי

חברת אוצר התיישבות היהודים בע"מ התאגדה בישראל ביום 22.2.1953 כחברה ציבורית.

מטרות החברה לפי תזכיר החברה הן, בין היתר, לקבל לידיה את המפעל, העסקים, הרכוש וההתחייבויות של Otzar Hityashvuth Hayehudim Jewish Colonial Trust Limited, חברה שהתאגדה באנגליה, וכן ליזום, לפתח, להפעיל ולנהל תעשיות, מפעלים ותוכניות התיישבות בארץ ישראל בכל אופן העשוי, לדעת דירקטוריון החברה, להיות לטובתו של העם היהודי בכל ארץ או מקום.

לאורך השנים עיקר ההחזקה בחברה הייתה במניות בנק לאומי.

בעקבות הסדר פשרה שאושר על ידי בית המשפט המחוזי בתל אביב ביום 28.11.2016 החברה חדלה להיות חברה ציבורית והפכה להיות חברה פרטית וזאת החל מיום 10.1.2017.

החברה הינה חברת החזקות שמרבית השקעותיה הן בניירות ערך. לפי הדוחות הכספיים של החברה לשנת 2021 היקף ההשקעות של החברה, הכולל נכסים פיננסיים בשווי הוגן והשקעות לזמן ארוך, עומד ע"ס כ-789 מיליון ש"ח (628 מיליון ש"ח בשנת 2020).

תחומי הפעילות העיקריים של החברה הם:

1. השקעות פיננסיות (פעילות בניירות ערך שמושקעים בבורסה, השקעה בקרנות השקעה וכן אחזקה של מניות בנק לאומי).

2. יזום, פיתוח, הקמה וניהול של מתקנים ופרויקטים לייצור חשמל בישראל בטכנולוגיה של תאים פוטו-וולטאיים (אנרגיה סולארית).

נכון לחודש 3/2022 בעלי המניות של החברה הם ההסתדרות הציונית העולמית (להלן – הצ"ע) (90.56% בהון, 95.28% זכויות בהצבעה) וקרן היסוד – המגבית המאוחדת לישראל (9.44% בהון, 4.72% זכויות בהצבעה).

רקע היסטורי

בעבר: "הבנק של ההסתדרות הציונית".

החברה מוכרת בראשי התיבות אוה"ה.

ראשיתה של החברה היתה בהחלטה שקיבל תיאודור הרצל ב-1896 בדבר הצורך בהקמת גוף כלכלי שיסייע במימוש החזון הציוני. כעבור שנתיים, באוגוסט 1898, החליט הקונגרס הציוני השני לייסד בנק עברי בהון של 2 מיליון ליש"ט. מכיוון שבעלי ההון היהודים הגדולים סירבו לסייע לתנועה הציונית, הוחלט למכור את מניות הבנק להמוני בית ישראל בתפוצות, וכדי לאפשר את השתתפות כל שכבות העם היהודי בהקמת הבנק, נקבע כי יונפקו שני מיליון מניות בסך ליש"ט אחת למניה.

הסכום שגויס בסופו של דבר היה 250,000 ליש"ט בלבד, אבל די היה בו להקמת הבנק. בשנת 1899 נרשמה החברה בלונדון כחברת מניות, וב-1901 מונה הבנקאי חובב ציון זלמן דוד לבונטין למנהלו של הבנק החדש. בפברואר 1902 הקימה החברה חברת-בת: "חברת אנגלו-פלשתינה" (לימים: בנק אנגלו-פלשתינה; הבנק מוכר יותר בשמות אפ"ק ובנק אפ"ק). ביוני 1903 בא לבונטין לארץ ישראל, וביולי הוא פתח ביפו את הסניף הראשון של אפ"ק בארץ. בשנים הבאות הקים אפ"ק עוד סניפים אחדים ברחבי הארץ, ופעל ברוח חזונו של הרצל לקידום המפעל הציוני.

בשנותיו הראשונות עסקה החברה בניכוי שטרות ובמתן הלוואות. גם השקיעה בבנקים היהודיים "לודז'קי בנק דפוזיטובי" בפולין ו"גיואיש סנטרל בנק" בליטא, עסקה בהעברת כספים מדרום אפריקה לאירופה, ופיתחה קשרי ייבוא וייצוא עם ארצות מזרח אירופה וסחר יהלומים עם בלגיה. בשנות העשרים רשמה החברה רווחים, אבל בעקבות השפל הגדול חלה ירידה בפעילותו. על רקע התרחשויות אלה הוחלט להעביר את פעילות החברה לארץ ישראל. בינואר 1934 חדלה החברה לפעול כמוסד כספי בכריטניה והיתה לחברת אחזקות בעלת שליטה בבנק אפ"ק. ב-1936 החלו להיסחר מניות החברה בלשכת החליפין לניירות ערך, קודמתה של הבורסה לניירות ערך בתל אביב.

הקמת מדינת ישראל הביאה שני שינויים מהותיים בחברה ובחברת הבת שלה: בשנת 1950 הוקם בישראל "בנק לאומי לישראל" (בל"ל), וזה קיבל את כל הנכסים וההתחייבויות של בנק אנגלו-פלשתינה. כעבור שלוש שנים הוקמה בישראל גם

חברה בשם "אוצר התיישבות היהודים בערבון מוגבל", אשר קיבלה לידיה את המפעל והנכסים של החברה האנגלית Otzar Hityashvuth Hayehudim (Jewish Colonial Trust Company Limited). בשנים הבאות לא חלו שינויים מהותיים בחברה, למעט הגדלת שווי השקעתה של החברה בבנק לאומי לישראל.

בעקבות משבר מניות הבנקים באוקטובר 1983, בניסיון למנוע את קריסת מניות הבנקים, הודיעה הממשלה שהיא מלאימה את הבנקים שמניותיהם ווסתו והופכת את המניות לאיגרות חוב צמודות דולר בערבות המדינה. ככל אחד מהבנקים המעורבים הוקמה חברה שנקראה "בטוחות", ואשר מטרתה היתה לבצע את ההסדר ולשמור על זכויות הממשלה בניירות ערך שנרכשו בעצה אחת עם החברה. בבנק לאומי זאת היתה חברה-בת של אוצר התיישבות היהודים ושמה "בל"ל בטוחות (1983) בע"מ".

אחת התוצאות של הסדר מניות הבנקים היתה סיום השליטה של החברה בבנק לאומי. כדי להבטיח את האינטרסים של בעלי המניות מהציבור, הועברו מניות בנק לאומי שהוחזקו בידי החברה לרשותה של מדינת ישראל, וכתוצאה מכך עברה השליטה בבנק לבעל המניות הגדול, שעתה היה ממשלת ישראל. ב-8 במרס 1990 הסתיימה השליטה המוחלטת של "אוצר התיישבות היהודים" ביוצא חלציו, בנק לאומי לישראל. כפיצוי על הסכמתו לוותר על השליטה בבנק קיבלה החברה 3 אחוזים ממניות ההון של בנק לאומי, וזאת בנוסף ל-1.9 אחוזים מהמניות שכבר היו בידיה.

בשנת 2015 נתבעה החברה בדרישה שתחלק את מניות בנק לאומי שברשותה כדיווידנד בעין לבעלי המניות שלה. בסופו של הליך משפטי הושגה פשרה, שבמסגרתה רכשה החברה את המניות שלה מידי כלל בעלי המניות למעט ההסתדרות הציונית העולמית, קרן היסוד והאפוסטרופוס הכללי. כתוצאה מכך חדלה החברה להיות חברה ציבורית שמניותיה נסחרות בבורסה.

כיום אוצר התיישבות היהודים, שבעלת השליטה בה היא ההסתדרות הציונית העולמית, היא חברת השקעות פיננסיות והשקעות במפעלי פיתוח בתחום התשתיות.

3. מהלך הביקורת

3.1 קיימנו ישיבות ופגישות עם מנכ"ל החברה, מזכ"ל ההסתדרות הציונית העולמית ומזכירת החברה.

3.2 כמו כן, לאור בקשתנו הונחו בפנינו המסמכים הבאים:

3.2.1 דוחות כספיים שנתיים לשנים 2018-2021, ודוחות כספיים רבעוניים בשנים אלו.

3.2.2 כרטסת הנהלת חשבונות של החברה ומאזני בוחן משנת 2018 עד היום.

3.2.3 תנועה של החזקות החברה בבנק לאומי משנת 2014 עד היום.

3.2.4 תוכנית הביקורת הפנימית שאושרה על ידי ועדת הביקורת של החברה.

- 3.2.5 דוחות ביקורת פנים של החברה כולל בשנים בהן החברה הייתה חברה ציבורית.
- 3.2.6 דוח סקר סיכונים משנת 2020.
- 3.2.7 פסק דין גורן לעניין מניות יסוד של החברה.
- 3.2.8 הערכת שווי של החברה הסולארית דוראל.
- 3.2.9 פרוטוקולים של דירקטוריון החברה לשנים 2018-2021.
- 3.2.10 פרוטוקולים של ועדת השקעות לשנים 2015-2021.
- 3.2.11 פרוטוקולים של ועדת "120 שנה לאוצר התיישבות היהודים" לשנים 2018-2019.
- 3.2.12 פרוטוקול של ועדת ביקורת מיום 4.11.2020.
- 3.2.13 פירוט השכר ששולם לנושאי משרה ודירקטורים בשנים 2018-2021.
- 3.2.14 תקנון החברה.
- 3.2.15 רשימת בעלי מניות של החברה שטרם אותרו.
- 3.2.16 דוח תקופתי של החברה לשנת 2016 שהוגש לבורסה במרץ 2017.
- 3.2.17 נהלי החברה.

4. פירוט ממצאי הביקורת והמלצות

4.1 דירקטוריון החברה

ממצאים:

- א. **שיקולים בבחירה ובמינוי חברי הדירקטוריון** – בפרוטוקול אסיפה כללית מיום 29.12.2021 הוחלט למנות מחדש דירקטורים (בהתאם לתקנון) וכן למנות דירקטור נוסף. המינוי של הדירקטור הנוסף הוחלט פה אחד ללא דיון. בבירור אודות השיקולים במינוי דירקטורים עולה כי מינוי הדירקטורים נערך בוועדת נכסים המורחבת של ההסתדרות הציונית העולמית, כאשר חברי הוועדה ביאים את השמות לדיון. לביקורת הועברו רישומי הקלטות (סטנוגרמות) של ישיבות ועדת נכסים מורחבת של ההסתדרות הציונית העולמית מיום 19.4.2021 ומיום 25.4.2021. בבדיקת רישומי הקלטות נמצא כי הרישומים כוללים דיון בנושא בחירת דירקטורים חדשים. מאחר ולא התקבל פרוטוקול מסודר, קשה להבין מי הדוברים בדיון.
- ב. **מספר חברים** – לפי סעיף 98 לתקנון החברה, ניתן למנות בחברה 5 חברי דירקטוריון לכל הפחות ו-15 חברי דירקטוריון לכל היותר.

מספר החברים עלה מ-7 דירקטורים בשנת 2018 ל-11 דירקטורים בשנת 2021. לביקורת הוסבר כי הצ"ע רצתה להביא מגוון רחב יותר של דירקטורים לשולחן לשם הגדלת המעורבות והפיקוח שלה בחברה. לא נתקבל פרוטוקול האספה הכללית המתעד מינוי של 4 דירקטורים חדשים בשנת 2021. לפי רישומי הקלטות (סטנוגרמה) של ועדת הנכסים המורחבת של הצ"ע, עולה כי שם נערך דיון אודות מינוי הדירקטורים החדשים.

נמצא כי בשנים 2018-2021 עזב דירקטור אחד בלבד בשנת 2018. בנוסף לכך, נמצא כי מבין 11 חברי דירקטוריון המכהנים בשנת 2022, 5 דירקטורים מכהנים למעלה מ-10 שנים (מונו בדצמבר 2010) ודירקטור אחד מכהן כשמונה וחצי שנים (מונה בדצמבר 2013).

ג. תנאי הסף לחברי דירקטוריון – לא נתקבל מידע אודות השכלת חברי הדירקטוריון, שנות הניסיון שלהם ולא נתקבלו קורות חיים של החברים או מסמכים מבססים כלשהם בנדון. נושא תנאי הסף של חברי הדירקטוריון (ובפרט חברי ועדת ההשקעות) לא הובא גם לדיון בעת מינוי החברים. למעשה לא יכולנו לבדוק את הכשרתם של חברי הדירקטוריון ושל חברי ועדת ההשקעות ואת התאמתם למילוי תפקידם. מנכ"ל החברה מסר כי אין ברשותו קורות חיים ותעודות השכלה של חברי הדירקטוריון. מעיון ברישומי הקלטות של הדיונים בוועדת נכסים המורחבת של ההסתדרות הציונית העולמית עולה כי היא אינה סבורה שיש לקבוע תנאי סף לקביעת כשירות דירקטורים ולגבי כל דירקטור נבחנת התאמתו באופן פרטני.

ד. מינוי ועדות משנה

- מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון עולה כי בישיבת דירקטוריון מיום 29.3.2018 הדירקטוריון מינה 4 ועדות מתוך חבריו: ועדת השקעות, ועדת ביקורת, ועדת "120 שנה לאוצר התיישבות היהודים" וועדת בנק לאומי שמטרתה לעסוק במדיניות החברה בהצבעות באספות הכלליות בבנק לאומי. הפרוטוקול לא כלל דיון ונימוקים להרכב של כל ועדה וועדה. כמו כן, בפועל רק 3 מתוך 4 ועדות אלה אכן התכנסו מדי תקופה. ועדת בנק לאומי לא התכנסה כלל.

- הועבר לידי הביקורת נוהל "עבודת הדירקטוריון וועדותיו" מחודש 2015/2. פרק ד' בנוהל עוסק בתפקיד והרכב של ועדה לבחינת הדוחות הכספיים של החברה ("ועדת מאזן"). פרק ו' בנוהל עוסק בתפקיד והרכב של ועדת משפט ורגולציה. פרק ז' בנוהל עוסק בתפקיד והרכב של ועדת תגמול. בבדיקת הפרוטוקולים של דירקטוריון החברה וועדותיו שנמסרו לביקורת עלה כי ועדות אלה לא מונו בחברה.

ה. תדירות ישיבות דירקטוריון וועדות משנה – להלן מספר ישיבות דירקטוריון

וועדות משנה שהתקיימו בכל שנה כפי שעולה מעיון בפרוטוקולים של הישיבות שנמסרו לביקורת:

שם הוועדה	שנה	מס' פרוטוקולים	הערות	
ועדת דירקטוריון	2018	7	ישיבה אחת התקיימה טלפונית	
	2019	4		
	2020	3	שתי ישיבות היו בזום	
	2021	4	כל הישיבות היו בזום	
	2018	3		
	2019	2		
	2020	5	3 ישיבות בזום	
	2021	2	שתי הישיבות היו בזום.	
	ועדת השקעות	2018	3	
		2019	2	
2020		5	3 ישיבות בזום	
2021		2	שתי הישיבות היו בזום.	
2018		2		
ועדת 120 שנה לאוצר התיישבות היהודים	2019	4		
	2020	1	לא נתקבלו פרוטוקולים לשנים נוספות מלבד שנת 2020	
ועדת ביקורת		-	הוועדה לא התכנסה כלל	

לדעת הביקורת, תדירות ישיבות ועדת דירקטוריון בשנים 2018-2021 הינה סבירה.

יחד עם זאת, תדירות ישיבות ועדת השקעות בשנים 2018, 2019, 2021 לא הייתה מספקת. מן הראוי כי בחברה בה השקעות מהוות את החלק העיקרי של פעילותה, תתקיימנה ישיבות ועדת השקעות בתדירות גבוהה יותר כגון אחת לחודשיים או אחת לרבעון.

1. פרוטוקולים של ישיבות דירקטוריון:

1. ככלל הפרוטוקולים שהתקבלו אינם חתומים זאת בניגוד לסעיף 108 (ב) לחוק החברות לפיו: "פרוטוקול שאושר ונחתם בידי הדירקטור שניהל את הישיבה, ישמש ראיה לכאורה לאמור בו", ובניגוד לסעיף 11.2 לנוהל "עבודת הדירקטוריון וועדותיו" מחודש 2/2015.
2. מעיון בפרוטוקולים נמצא כי לא תמיד יש הקפדה לאשר את הפרוטוקול הקודם.

3. ככלל, הפרוטוקולים שהתקבלו אינם ממוספרים. רק הפרוטוקולים של ועדת השקעות של שנת 2015 היו ממוספרים. החל משנת 2016 ואילך הפרוטוקולים של ועדות דירקטוריון וועדות משנה אינם ממוספרים.

4. נמצאו שני מקרים בהם נתקבלו פרוטוקולים זהים של ישיבות בתאריכים שונים – פרוטוקול ועדת השקעות מיום 28.8.18 ומיום 28.10.18 – זהים לחלוטין, וכן פרוטוקול "ועדת 120 שנה" – מיום 8.7.18 ומיום 28.10.18 זהים לחלוטין. העניין הועבר לבירור מול החברה – טרם נתקבלה התייחסות החברה בנדון.

5. למעט האמור לעיל, נמצא כי הפרוטוקולים כוללים את כל הפרטים הנדרשים – תאריך, מספר נוכחים, סדר יום, דיון והחלטות.

ז. גמול דירקטורים:

- בפרוטוקול ישיבת דירקטוריון מיום 20.2.2018 צוין כי באספה הכללית מיום 31.12.2017 הוחלט כי גמול דירקטורים שנתי יעמוד ע"ס 40,000 ש"ח ובנוסף, גמול השתתפות בישיבות יעמוד ע"ס 1,200 ש"ח לכל ישיבה. בהתאם לסעיף 101 בתקנון החברה, גמול הדירקטורים יקבע על ידי האספה הכללית ועל כן החברה פעלה בהתאם לתקנונה.

- נתקבל תחשיב של גמול דירקטורים וגמול ישיבות לדירקטורים לשנים 2020-2021 מאת החברה. בבדיקת התחשיב נמצא כי התחשיב תקין ותואם לחוק, לתקנות ולסכומים שנקבעו באספה הכללית מיום 31.12.2017. כמו כן נבדק מדגמית גמול ישיבות דירקטורים הכולל בתחשיב לתקופה 2020-6-1 ולתקופה 2021-12-7 כולל בדיוק מספר ישיבות בהם השתתפו חברי הדירקטוריון, לפי הפרוטוקולים בתקופות הנ"ל שהועברו לביקורת, (כולל בדיוק תעריפים מופחתים במקרים של השתתפות לא פרונטלית לפי התקנות) – נמצא תקין.

- בהתאם לתחשיב של גמול דירקטורים וגמול ישיבות דירקטורים לשנים 2020-2021 שנתקבל מהחברה נמצא כי לחלק מהדירקטורים משולם הגמול כנגד חשבונית מס ולחלק מהדירקטורים החברה מוציאה חשבונית מס עצמית ומנכה את המע"מ בעצמה. כך לדוגמא, לפי תחשיב הגמול של רבעון 4.2021, מתוך 10 דירקטורים שקיבלו גמול – 5 דירקטורים העבירו חשבונית מס ועבור 5 דירקטורים החברה הוציאה חשבונית עצמית. כמו כן, בהתאם לתחשיב שהועבר נמצא כי החברה מנכה מס במקור לחלק מהדירקטורים. נמצא תקין.

ח. פעולות למניעת ניגוד עניינים – בבירור מול מנכ"ל החברה נמסר כי לא נדרש מחברי הדירקטוריון לחתום על מסמך כלשהו בנושא ניגוד עניינים, זאת בניגוד לסעיף 4 ל"נוהל עסקאות בהן קיים עניין אישי לבעל שליטה או לנושא משרה" מחודש 4/2013, לפיו מזכיר החברה אמור להעביר

לנושאי המשרה ולבעלי השליטה בחברה הצהרות לצורך איתור חשש לניגוד עניינים. לדעת הביקורת, לאור אופי החברה בה עיקר הפעילות נסובה סביב החלטות דירקטוריון בנושא השקעות בהיקפים כספיים משמעותיים, מן הראוי היה לחייב את חברי הדירקטוריון למלא שאלון לאיתור מצבים המעלים חשש לניגוד עניינים, במיוחד היות שהנושא מעוגן בנוהל.

ט. תוכנית הביקורת הפנימית של החברה – כמפורט בסעיף 4.6 ג' להלן, בישיבת ועדת ביקורת מיום 4.11.2020 ועדת הביקורת המליצה לדירקטוריון החברה לאמץ את תוכנית הביקורת הפנימית לשנת 2021. יחד עם זאת, לא נתקבל פרוטוקול של דירקטוריון החברה הדין בנושא תוכנית הביקורת הפנימית השנתית לשנת 2021 ומאשר אותה.

המלצות:

- א. מומלץ כי בעלת המניות (ההסתדרות הציונית העולמית) תגבש קריטריונים למינוי דירקטורים בחברה.
- ב. מומלץ כי החברה תקפיד בעת מינוי הדירקטורים וחברי ועדות המשנה, לנהל דיון בנושא המינוי באספה הכללית. כמו כן, יש להקפיד ולתעד את הדיון בפרוטוקולים של האספה הכללית.
- ג. בהתאם לנוהל "עבודת הדירקטוריון וועדותיו" מחודש 2/2015 נקבע שיש להקים ועדה לבחינת הדוחות הכספיים של החברה ("ועדת מאזן") וכן ועדת משפט ורגולציה וועדת תגמול. מומלץ כי החברה תבחן את נחיצות הוועדות ותעדכן את הנוהל בהתאם להחלטות שתתקבלנה.
- ד. מומלץ כי החברה תקפיד על חתימה ומספור של פרוטוקולים ותשמור תיק פיזי של פרוטוקולים חתומים במשרדה הרשום של החברה. כמו כן, מומלץ כי החברה תקפיד לאשר את הפרוטוקול הקודם בישיבות הדירקטוריון וועדות המשנה.
- ה. מומלץ לחברה לגבש נוהל עדכני בנושא פעולות למניעת מצבים של ניגוד עניינים. מומלץ כי הנוהל יכלול הנחיה לפיה חברי הדירקטוריון יצטרכו לענות על שאלון לאיתור מצבים המעלים חשש לניגוד עניינים.
- ו. מומלץ כי דירקטוריון החברה ידון בתוכנית הביקורת הפנימית השנתית של החברה.

תגובת החברה:

סעיף ג' – יעודכן נוהל עבודת הדירקטוריון וייקבעו הוועדות הקבועות. נוהל עבודת הדירקטוריון תואם את היות החברה חברה ציבורית, כפי שהיתה בעבר. אין חובה למנות וועדות. הדירקטוריון ידון בהתאמת הנוהל לכך שהחברה חדלה להיות חברה ציבורית כמשמעה בחוק.

סעיף ד' – ישיבות הדירקטוריון והוועדות ימוספרו, ויוקפד על חתימתם.

סעיף ה' – ייכתב נוהל ניגוד עניינים ויועבר שאלון מתאים לכל הדירקטורים. דירקטור יהיה חייב לחתום על הצהרה בעניין בעת מינויו ואו חידוש מינויו וכן לעדכן אודות שינוי בנתונים אותם פרט בעת מסירת הצהרתו.

4.2 ועדת השקעות ותפקודה

ממצאים:

- א. הכשרת חברי ועדת השקעות – ועדת השקעות מונתה על ידי הדירקטוריון בשנת 2018 כמפורט בסעיף 4.1 ד' לעיל. בעת המינוי לא התקיים דיון אודות הכשרת חברי ועדת השקעות והתאמתם לתפקיד. כמפורט בסעיף 4.1 ג' לעיל, לא הוצגו לביקורת קורות חיים וניסיון של חברי הוועדה בתחום. עלינו להדגיש כי נושא ההשקעות בחברה הינו הנושא המהותי ביותר ועל כן יש חשיבות רבה לניסיון של חברי ועדת השקעות בתחום ולא יכולנו לבדוק את ההכשרה של חברי ועדת השקעות והתאמתם למילוי תפקידם. לדעת הביקורת מינוי חברי ועדת השקעות לוקה בחסר ועלולות להיות לכך השלכות מהותיות בעת קבלת החלטות בנושא השקעות בחברה.
- ב. תדירות ישיבות ועדת השקעות – כמפורט בסעיף 4.1 ה' לעיל, תדירות ישיבות ועדת השקעות בשנים 2018, 2019, 2021 לא הייתה מספקת. מן הראוי כי בחברה בה השקעות מהוות את החלק העיקרי של פעילותה, תתקיימנה ישיבות ועדת השקעות לפחות אחת לרבעון או אחת לחודשיים.
- ג. דיונים של ועדת השקעות – מעיון בפרוטוקולים של ועדת השקעות עולה כי הדיונים אינם מעמיקים דיים וסכומי ההשקעה אינם מבוססים בצורה מספקת. כך לדוגמא, בפרוטוקול של ועדת השקעות מיום 9.3.2021 הוחלט להתקשר עם י.ל. ניהול תיקי השקעות בע"מ ולהשקיע סך של 70 מיליון ש"ח. הדיון לא כלל ביסוס לסכום ושיקולים לקביעת סכום זה לעומת סכום אחר. כמו כן נמצא כי הדיונים בנושא השקעות לרוב לא כוללים התייחסות למבנה תיק ההשקעות שיש לחברה ולבחינה מעמיקה של עמידה בכל הקריטריונים שנקבעו במסגרת מדיניות ההשקעות בחברה.
- ד. ועדת השקעות כוועדת משנה – מעיון בפרוטוקולים של הדירקטוריון ושל ועדת ההשקעות, עולה כי חלק מהסוגיות הקשורות להשקעות נדונות רק בישיבות דירקטוריון ללא דיון מקדים בישיבת ועדת השקעות ולהיפך. כך לדוגמא, בפרוטוקול ועדת השקעות מיום 9.3.2021 הוחלט כאמור, להתקשר עם י.ל. ולהשקיע סך 70 מיליון ש"ח ואף למכור מניות בנק לאומי לצורך ההשקעה. לא נמצא פרוטוקול של ישיבת דירקטוריון שדן בהחלטה זו של ועדת ההשקעות. בישיבת הדירקטוריון מיום 20.4.2021 הנושא הוזכר בסקירת המנכ"ל כהחלטה שכבר התקבלה ובוצעה.

ה. התקשרות עם י.ל. ניהול תיקי השקעות בע"מ – בישיבת הדירקטוריון מיום 16.6.2020 ציין יו"ר הדירקטוריון כי הדירקטוריון המליץ להתקשר עם שני מנהלי תיקים לניהול השקעות. בישיבת ועדת השקעות מיום 22.11.2020 צוינו מסקנות לגבי בעייתיות בהתקשרות עם בתי השקעות פ. וא. ומנכ"ל החברה ביקש את אישור הוועדה לקדם התקשרות עם י.ל. בישיבת ועדת ההשקעות מיום 9.3.2021 דיווח המנכ"ל כי הייתה כוונה להתקשר עם י.ל. ועם פ., אך מכיוון שפ. נמצאה בתהליך מכירה, תהליך ההתקשרות נעצר ועל כן הוחלט להתקשר עם י.ל. כמו כן הוחלט לפנות למנהל תיקים נוסף לקבלת הצעת התקשרות. מבדיקת הפרוטוקולים לתקופה 12/2021-3 לא נמצאה התקדמות בנושא התקשרות עם בית השקעות נוסף.

לדעת הביקורת אין זה מקובל להתקשר רק עם בית השקעות אחד בהיקף כספי כה גבוה וגם בהיקפים קטנים יותר מקובל לחלק את ההתקשרות מול כמה גופים בכדי ליצור תחרותיות ותמריץ.

ו. פיזור השקעות – בפרוטוקול ישיבת ועדת השקעות מיום 13.8.2019 הועלתה הצעה לפעול לפיזור השקעות והוחלט לבחון את גיוון תיק ההשקעות. הביקורת סקרה את החזקות החברה (נכסים פיננסיים בשווי הוגן) טרם ההחלטה ולאחריה בעזרת הדוחות הכספיים לשנים 2018-2021 ומצאה כי החברה פעלה לפיזור ההשקעות בהתאם להחלטתה.

ז. מדיניות ניהול תיק השקעות

החברה גיבשה מדיניות בנושא השקעות אשר הובאה לדיון ואושרה בישיבת ועדת השקעות ביום 12.2.2020. מבדיקה עולה כי מסמך המדיניות כלל את אופי ההשקעות שיבוצעו – חשיפה לאזורים גאוגרפיים, חשיפה למטבעות, חשיפה לאפיקי השקעה, מגבלות על סוגי אשראי, מגבלות על סוגי לוויים ומגבלות השקעה באג"ח/ חשיפת אשראי בישראל.

להלן ממצאים:

1. מבדיקת המדיניות עולה, לדעת הביקורת, כי המדיניות מתייחסת לשיקולים פיננסיים בעיקר ופחות נותנת ביטוי להעדפת השקעות בעלות אופי ציוני על פני השקעות אחרות. תזכיר ההתאגדות של החברה כולל כחלק ממטרות החברה מטרות בעלות אופי ציוני כמפורט בסעיף 4.8 להלן. וכן לפי סעיף 1.1 לנוהל השקעות של החברה מחודש 11.2012 – "החברה הינה בעלת מטרות ציוניות המעוניינת לנהל את השקעותיה בדרך שתתאים למטרות אלו".

2. לצורך גיבוש מדיניות ההשקעות בחברה היה מצופה שיערך סקר יועצים מקדים שעל בסיסו תוגדר מדיניות ההשקעות ובפרט לאור העובדה

שהחברה משקיעה בפרויקטים ספורים. לא נתקבלו לידי הביקורת מסמכים המעידים על קיום סקר יועצים מקדים שביצעה החברה.

3. בישיבת ועדת השקעות מיום 22.7.2020 צוין כי מדיניות ההשקעות שגובשה ביום 12.2.2020 הייתה לפני תקופת הקורונה ולכן הייתה המלצה לבחון שוב את המדיניות. חרף ההמלצה, לפי הפרוטוקולים של ישיבות שהתקיימו לאחר מכן לא נמצא עדכון למדיניות ההשקעות שנקבעה ביום 12.2.2020 ולא נתקבל תיעוד המעיד כי נערכה בחינה מחדשת למדיניות ניהול תיק ההשקעות בחברה.

4. נמסר לנו כי החברה קיבלה יעוץ מגופים מוסדיים לעניין השקעות, אך לא קיבלנו תימוכין לכך או פרטים לגבי ההתייעצות.

ח. הכנה לישיבות ועדת השקעות – בפרוטוקול ישיבת ועדת השקעות מיום 22.11.20 הדין בסוגיית התקשרות עם י.ל. חלק מהדיון נסוב סביב בירור הפרטים הכתובים בהסכם שלא הונח לפני המשתתפים ולאף משתתף בישיבה לא היה המידע הנדרש בעניין במהלך הדיון. לדעת הביקורת חברי הוועדה לא יכלו לראות תמונה מלאה במהלך הדיון לגבי ההתקשרות הנ"ל. מומלץ, בישיבות מסוג זה, להקפיד על נוכחות גורם המעורה בהסכם ולהעביר את טיוטת ההסכם לחברי הוועדה לפני הישיבה, לעיונם.

ממצא דומה עולה מפרוטוקול ישיבת דירקטוריון מיום 16.6.20 על פיו, דירקטור ציין בישיבה כי לא נתקבלה טבלה הקשורה לשקף שערך יועץ השקעות של תרחישים לפי מדיניות השקעות במסגרת החומר לישיבה.

ט. הסתמכות על יועצים חיצוניים – מעיון בפרוטוקולים של ועדת ההשקעות, נמצא כי בשנת 2016 נוצר מצב בו יועץ שעזר לחברה בקבלת החלטות לגבי השקעות והשתתף בישיבות של ועדת השקעות התגלה כיועץ בעל אינטרסים אישיים שהיה אמור לקבל אחוזים מהעסקאות. עקב כך ועדת השקעות התכנסה שוב וערכה דיון מחדש בנושא. לדעת הביקורת וכמפורט בסעיף 4.10 ה' להלן, החברה לא נוקטת אמצעים מספקים למניעת מצבים של ניגוד עניינים, ולראיה המקרה המתואר.

י. לא נמצאו מקרים של השקעה שבוצעה לפני אישורה בדירקטוריון ו/או ועדת השקעות – הממצא תקין.

יא. השקעה בחברה סולארית – בשנת 2014 החברה רכשה 50% מהון המניות המונפק של חברת ד' בתמורה ל-22,375 אש"ח. בשנת 2018 החברה רכשה 10% מהון המניות של חברת ד' משאבי אנרגיה מתחדשת בע"מ בתמורה ל-33,400 אש"ח. בשנת 2019 החברה מכרה את חלקה בחברה סולארית ד' לחברת ד' משאבי אנרגיה מתחדשת בע"מ בתמורה ל-39 מיליון ש"ח

(בהתאם לשווי שניתן בהערכת השווי שבוצעה על ידי חברת ייעוץ ביום 2.4.2019). בבדיקתנו נמצא כי החלטות החברה בעסקאות הנ"ל היו סבירות, התבססו על דוח הערכת שווי והניבו רווחים לחברה – הממצא תקין.

המלצות:

- א. מומלץ לחברה, לגבש קריטריונים למינוי חברי ועדת השקעות.
- ב. מומלץ כי חברי ועדת השקעות יתכנסו לפחות אחת לרבעון.
- ג. מומלץ כי החברה תוודא שחברי ועדת ההשקעות מנהלים דיון על השקעות פוטנציאליות תוך הגדרה והתייחסות להשקעות בעלות אופי ציוני כעולה ממטרות החברה ולקריטריונים שנקבעו במסגרת מדיניות ההשקעות בחברה.
- ד. מומלץ כי בהשקעות מהותיות (כגון מעל 10 מיליון ש"ח להשקעה בודדת ומצטברת) יערך דיון מקדים בוועדת השקעות וקבלת החלטות תיעשה בישיבת דירקטוריון.
- ה. מומלץ כי החברה תתקשר עם מספר בתי השקעות ולא רק עם בית השקעות אחד (י.ל), זאת בכדי ליצור תחרותיות, תמרוץ ואפשרות של הפסקת התקשרות קלה יותר במקרה של אי שביעות רצון.
- ו. מומלץ בעת גיבוש מדיניות ההשקעות בחברה להסתמך על סקר מקדים של יועצי השקעות על מנת להשוות בין ההצעות.
- ז. מומלץ להקפיד על העברת מסמכים מפורשים ומלאים לפני הדיון בישיבות דירקטוריון ובוועדת משנה, כדי לאפשר הכנה לדיון מבוסס.
- ח. לאור הממצא המתאר מצב של יועץ בעל אינטרסים אישיים שנתן שירותי יעוץ השקעות לחברה במהלך שנת 2016, מומלץ לגבש נוהל למניעת ניגוד עניינים כדי למנוע הישנות מצבים דומים בעתיד – כמפורט בסעיף 4.10 ה' להלן.

תגובת החברה

המלצה א' – בעת מינוי חבר/ה לוועדה נשקלת שאלת ההתאמה למשימות הוועדה.

המלצה ב' – המלצת הביקורת מקובלת ותבוצע.

המלצה ג' – השקעות החברה הינן השקעות ציוניות ותואמות את מטרות החברה.

המלצה ד' – המלצת הביקורת מקובלת ותבוצע.

המלצה ה' – החברה החליטה שלא לפעול בשיטת "ליגה", ובוחנת את ביצועי מנהלי התיקים לאור עמידה במדיניות ההשקעות והשוואה למדר המבוסס על דרכה בתיק שנקבע.

תגובת הביקורת:

הביקורת לא מקבלת את טענת החברה וסבורה כי רצוי להתקשר עם מספר בתי השקעות ולא רק עם בית השקעות אחד מהטעמים שפורטו לעיל.

המלצה ז' – המלצת הביקורת מקובלת ותבוצע.

המלצה ח' – במקרה זה לטעמנו לא היה ניגוד ענייניים והחברה היתה מודעת ואישרה את תגמול היועץ.

4.3 ועדת ביקורת

ממצאים:

א. נמצא כי יו"ר ועדת ביקורת בחברה משמש כדירקטור בחברה מחודש 12/2010, דהיינו למעלה מ-10 שנים, זאת בניגוד לסעיף 21.1 בנוהל "עבודת הדירקטוריון וועדותיו" מחודש 2/2015 לפיו – "יושב ראש ועדת הביקורת יהיה דירקטור חיצוני שאינו מכהן מעל תשע שנים כדירקטוריון החברה".

ב. נתקבל פרוטוקול של ועדת ביקורת מיום 4.11.2020. נמצא כי הפרוטוקול אינו חתום.

המלצות:

א. מומלץ כי החברה תשקול להחליף את יו"ר ועדת הביקורת, שכן מכהן 12 שנים בניגוד לנוהל או לחילופין על החברה לשקול לעדכן את הנוהל.

ב. מומלץ להקפיד לתעד ולשמור פרוטוקולים חתומים של ישיבות ועדת ביקורת.

תגובת החברה: יישמרו פרוטוקולים חתומים.

4.4 אחזקה במניות אוצר התיישבות היהודים בע"מ

כללי:

כאמור, נכון לחודש 3/2022 בעלי המניות של החברה הם הצ"ע (90.56% בהון, 95.28% זכויות בהצבעה) וקרן היסוד (9.44% בהון, 4.72% זכויות בהצבעה).

ביום 28.11.2016 אושר על ידי בית המשפט המחוזי בתל אביב הסדר פשרה בת.צ. 1570-01-15 בו נתבקשה חלוקה בעין של כל מניות בנק לאומי לישראל בע"מ המוחזקות ע"י החברה ובה.פ. 15-05-19308 בה נתבקש להורות על

חלוקת מניות בנק לאומי המוחזקות על-ידי החברה כדיבדנד בעין לכל בעלי המניות (להלן: "הסדר הפשרה"). בהסדר הפשרה הוסכם כי החברה תרכוש מכל בעלי מניותיה אשר נתנו הודעת השתתפות בהסדר הפשרה (למעט ההסתדרות הציונית, קרן היסוד והאפוטרופוס הכללי שנתנו הודעת אי השתתפות בהסדר הפשרה) את מניות החברה שבידיהם בתמורה למניות בנק לאומי ומזומן, הכל בהתאם למפורט בהסכם הפשרה.

ממצאים:

- א. נמצא כי לחברה קיימים בעלי מניות לא מאותרים מלפני עשרות שנים. נתקבל קובץ הכולל רשימת בעלי מניות לא מאותרים לפיו יש כ-102 בעלי מניות לא מאותרים שמחזיקים כ-1,030 מניות של החברה. מבירור מול מנכ"ל החברה נמסר כי מדובר במניות מחוקות. לדבריו, בהתאם להסדר הפשרה שצוין לעיל החברה קיבלה 563,355 מניות של בנק לאומי ששווין ליום 31.3.2022 עומד ע"ס 19,470 אש"ח בתמורה למניות החברה של בעלי המניות הלא מאותרים. לדבריו, לבעלי המניות הלא מאותרים אין זכות למניות החברה אלא למניות בנק לאומי.
- ב. מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון עולה כי נושא בעלי מניות לא מאותרים עולה מדי פעם לדיון אך לדעת הביקורת לא נעשים מאמצים משמעותיים כדי לאתר את בעלי המניות. בבירור מול המנכ"ל נמסר כי נשלחו מכתבים לכתובות שהיו בידי החברה והמכתבים חזרו ללא תשובה.
- ג. נושא בעלי המניות הלא מאותרים עלה גם במסגרת הדיון בישיבת ועדת ביקורת מיום 4.11.2020 בה מנכ"ל החברה אף ציין כי יתכן שהנושא ראוי לבדיקה של מבקר הפנים, אך ועדת הביקורת החליטה שלא להכניס את הנושא לתוכנית הביקורת הפנימית הרב שנתית.
- ד. מנכ"ל החברה מסר כי לחברה יש התחייבות לבעלי המניות הלא מאותרים בגין דיבדנדים שלא שולמו בסך 2,869 אש"ח וכן מניות בנק לאומי ששווין ליום 31.3.2022 עומד ע"ס 19,470 אש"ח כאמור בתת סעיף א' לעיל. כפי שנמסר, החברה הפקידה בפק"מ כספים לכיסוי ההתחייבות בגין הדיבדנדים למקרה שתהיה דרישה לכספים אלו בעתיד (לדברי המנכ"ל, הכספים שמורים בפק"מ לפי הריבית של בנק לאומי). עוד מסר המנכ"ל כי הפיקדון עומד ע"ס 3,030 אש"ח. לא נמסר לביקורת תחשיב של גובה ההתחייבות ומסמכים מבססים ליתרת הפיקדון.
- ה. בבירור מול מזכירת החברה, עולה כי קיים קושי לקבל מידע בגין בעלי מניות לא מאותרים לפני שנת 2017.
- ו. דיבדנד לבעלי מניות – על אף העודפים המצטברים בחברה, החברה לא חילקה דיבדנד בשנים 2020–2021. נמצא כי לא קיימת מדיניות חלוקת דיבדנד בחברה.

המלצות:

- א. מומלץ לחברה לנקוט צעדים משמעותיים על מנת לאתר את כל בעלי המניות הלא מאותרים. ניתן לשקול להיעזר ביועצים ו/או משרדי חקירות.
- ב. לאור היקף העודפים הנצברים בחברה, מומלץ כי החברה תדון ותגבש מדיניות חלוקת דיבידנד.

4.5 רכש והתקשרויות

כללי:

נתקבל נוהל התקשרות עם ספקים מיום 21.4.2011. הנוהל כולל התייחסות להליך בחירת הספק ומפרט את טווח הסכומים בהם החברה נדרשת לבדוק הצעת מחיר אחת, שתיים או שלוש הצעות מחיר. כמו כן הנוהל כולל התייחסות לבעלי התפקידים אשר הנושא נמצא באחריותם בחברה, וכן כולל פירוט לעניין הזמנות חוזרות, הזמנות דחופות והזמנות על בסיס תשלום קבוע לנותן השירות.

ממצאים:

- א. מעיון בפרוטוקולים של הדירקטוריון ושל ועדות המשנה עולה כי לעיתים מתקבלות החלטות להתקשר עם נותן שירות ללא בחינת מועמדים נוספים. כך לדוגמא, בפרוטוקול של ועדת "120 שנה לאוצר התיישבות היהודים" מיום 15.1.2019 הוחלט להתקשר עם גב' ל. פ. לצורך הפיכת ספר הבנק המוכר בשם "אוצר התיישבות היהודים" לספר דיגיטלי. לפי הפרוטוקולים שהועברו לא היה דיון לגבי מועמד נוסף לאותו תפקיד והוועדה אישרה את ההתקשרות. כמו כן, באותה ישיבה אושרה גם התקשרות עם נותן שירותים שיפקח אחר עבודתה של גב' ל. פ. מטעם אוצר התיישבות היהודים (יועץ מפקח). גם בהחלטה זו לא הובאו לדיון מועמדים נוספים. בבדיקת ספרי החברה לשנת 2019 נמצא כי הסכומים ששולמו לנותני השירותים הנ"ל מחייבים בחינת שלוש הצעות מחיר בהתאם לנוהל התקשרות עם ספקים.
- ב. מבדיקת נוהל התקשרות עם ספקים מיום 21.4.2011 עולה כי הנוהל אינו כולל התייחסות למניעת ניגוד עניינים ולמקרים של התקשרות עם צדדים קשורים. כמו כן, חלף למעלה מעשור מאז אישור הנוהל. ראוי לבחון את הנוהל שוב ולרענן אותו.
- ג. ברוח ביקורת פנים מחודש נובמבר 2016 בנושא התקשרויות עם יועצים משפטיים וטיפול בתביעות עלה ממצא על כך שלא קיימים הסכמים עם חלק מנותני השירות שנדגמו. בדקנו אם הליקוי תוקן וביקשנו לראות הסכמים חתומים עבור מספר נותני שירות שעלו במדגם.

להלן ממצאים:

1. לא נתקבל הסכם עם מזכירת החברה. המנכ"ל מסר כי לא קיים הסכם עמה.

2. נתקבל תקציר של הסכם עם ק. ושות' עורכי דין מיום 27.11.2021. נמצא כי התקציר שנתקבל אינו חתום. כמו כן החברה מסרה כי לא נמצא העתק חתום של ההסכם וכן כי התקציר שהועבר לביקורת הינו נוסח חדש וקצר שהועבר לחברה בנובמבר 2021 וכי התמורה הכתובה בתקציר בסך 4,800 ש"ח בחודש בתוספת מע"מ אינה מקובלת על החברה ובפועל משולמת תמורה אחרת. בסך \$1,200 בחודש.

3. נתקבל הסכם עם מבקר הפנים של החברה, משרד ש.ה. ושות', מיום 13.10.2021. בבדיקה נמצא כי ההסכם חתום וכולל את כל הפרטים הנדרשים.

4. נתקבל מכתב התקשרות מאת משרד רואי חשבון של החברה מיום 12.6.2021. בבדיקה נמצא כי המכתב חתום על ידי מנכ"ל החברה וכולל את חותמת החברה וחתימת חברת הדירקטוריון של החברה וכן נמצא כי המכתב כולל את כל הפרטים הנדרשים.

לאור המפורט בתתי סעיפים 1 ו-2 לעיל, הממצא שהועלה בדוח ביקורת פנים מלפני למעלה מ-5 שנים עדיין עומד בעינו ולא תוקן. לחברה יש יחסית מעט נותני שירותים עמם היא מתקשרת, אך בחלק מהמקרים לא קיימים הסכמים חתומים והליקוי עדיין טרם תוקן.

המלצות:

- א. מומלץ לחברה להקפיד ולפעול לפי נוהל החברה בנושא התקשרויות עם ספקים בכל הקשור לבחינת מספר הצעות מחיר לפני בחירת הספק.
- ב. מומלץ לבחון שוב את הנוהל בנושא התקשרויות עם ספקים ולאשרו מחדש עם שינויים רלוונטיים ככל שיהיו. כמו כן מומלץ כי הנוהל יכלול התייחסות לנושא של התקשרויות עם צדדים קשורים ומניעת מצבים של ניגוד עניינים כמפורט בסעיף 4.10 ה' להלן.
- ג. מומלץ לחברה להקפיד על חתימת הסכמים עם כל נותני שירות חיצוניים ועל שמירת ההסכמים החתומים.

תגובת החברה

- המלצה א' – החברה תפעל על פי נוהל ספקים.
- המלצה ב' – הנוהל ייבחן ויעודכן במידת הצורך.
- המלצה ג' – ההמלצה מקובלת.

4.6 פעילות מבקר הפנים של החברה

ממצאים:

- א. החברה מינתה מבקר פנים חדש ביום 10.9.2019. בישיבת ועדת ביקורת מיום 4.11.2020 מבקר הפנים הציג סקר סיכונים שנערך על ידי משרדו,

ש.ה. ושות', בשנת 2020. לפי הסקר נושאי הביקורת שהינם בסיכון מובנה גבוה הינם בתחום ההשקעות בחברה – השקעות, ועדת השקעות, פעילות השקעה, שיערוך השקעות, מדיניות השקעה, בקרה על הכנסות מהשקעות לרבות הפיקוח על מנהלי תיקים.

ב. על אף האמור לעיל, לא נערכה ביקורת בנושאי השקעות בחברה. למעשה מאז מינויו של מבקר הפנים ועד למועד הביקורת (יוני 2022) קיבלנו לידנו דוח ביקורת אחד בלבד. נתקבל דוח ביקורת פנים בנושא אמצעי תשלום שבוצע בשנת 2021 והינו מתוך תוכנית הביקורת של ועדת הביקורת לשנת 2021, זאת על אף שלפי סקר הסיכונים נושא זה הינו בסיכון מובנה נמוך.

ג. בישיבת ועדת ביקורת מיום 4.11.2020 ועדת הביקורת המליצה לדירקטוריון החברה לאמץ את תוכנית הביקורת הפנימית לשנת 2021. יחד עם זאת, לא נתקבל פרוטוקול של דירקטוריון החברה הדין בנושא תוכנית הביקורת השנתית ומאשר אותה.

ד. נתקבלו דוחות ביקורת פנים משנים 2014-2016 בנושאים הבאים:

- התקשרויות עם יועצים משפטיים וטיפול בתביעות משנת 2016.
- ניהול השקעות באמצעות מנהלי תיקי השקעות משנת 2016.
- מעקב יישום המלצות מדוחות ביקורת שבוצעו בשנים קודמות – אוקטובר 2015.
- סקר סיכונים לקביעת יעדי ביקורת – מרץ 2015.
- השקעות ריאליות – נובמבר 2014.

קיבלנו תכנית רב שנתית של עבודת הביקורת הפנימית לשנים 2015-2018. נמצא כי הנושאים שנכללו בתוכנית לשנים 2017-2018 ולמחצית של שנת 2016 לא בוקרו כלל, כלומר תוכנית העבודה של המבקר הפנימי לא יצאה לפועל.

המלצות:

- א. מומלץ כי דירקטוריון החברה ידון בתוכנית הביקורת הפנימית השנתית של החברה.
- ב. מומלץ כי תבוצע ביקורת בנושאי השקעות בחברה אשר מהווים סיכון מובנה גבוה לפי סקר הסיכונים שנערך בשנת 2020.
- ג. מומלץ כי תהיה הקפדה על עמידה ביעדים של ביקורות פנים הנקבעים בתוכנית ביקורת פנים רב שנתית מאושרת.

תגובת החברה

המלצה ב' – מבקר הפנים יפעל לפי תוכנית הביקורת וימליץ לו לבקר את נושא ההשקעות.

המלצה ג' – המלצת הביקורת מקובלת ותבוצע המבקר יפעל לפי תכנית הביקורת הרב שנתית.

4.7 מניות בנק לאומי

כללי:

נתקבל פירוט של תנועות באחזקת מניות בנק לאומי לתקופה 1.1.2014-1.1.2022. לא התקבלה תנועה במניה מהתקופה שלפני 2014 אך המנכ"ל מסר כי במרבית השנים לא הייתה תנועה כלל. לפי הפירוט שהתקבל לתקופה 1.1.2014-1.1.2022 עיקר התנועות במניות בנק לאומי בוצעו בשנת 2017 בה נמכרו המניות בבורסה, בוצעה רכישה עצמית של מניות וכן הייתה מכירת מניות נוספת בנובמבר 2017. בשנת 2017 ארעה ירידה משמעותית בכמות המניות מ-73,299,000 מניות ב-1.1.17 ל-19,954,752 מניות ב-1.1.18. מיום 1.1.2018 לא הייתה תנועה כלל עד 1.1.2021. במהלך שנת 2021 נמכרו 3,253,016 מניות לצורך השקעה בבית ההשקעות י.ל. וכן נמכרו 1,244,415 מניות לצורך מימון הלוואה להסתדרות ציונית. (לפי הדוח הכספי המבוקר של החברה לשנת 2021, החברה העמידה הלוואה להסתדרות הציונית העולמית ביום 11.10.2021 בסך 35 מיליון ש"ח. קרן הלוואה הינה שקלית, ללא הצמדה ותישא ריבית בשיעור שנתי של 3.05%. קרן הלוואה תיפרע על ידי ההסתדרות הציונית העולמית בתשלום אחד של קרן, ביום 31.12.2022). נכון ליום 1.1.2022 כמות המניות עומדת ע"ס 15,457,321 מניות בשווי של 517,047 אש"ח.

כפי שפורט בסעיף 4.4 לעיל, בנובמבר 2016 בימ"ש המחוזי בתל אביב אישר הסדר פשרה לפיו החברה תרכוש מכל בעלי מניותיה אשר נתנו הודעת השתתפות בהסדר הפשרה (למעט הצ"ע, קרן היסוד והאפוטרופוס הכללי) את מניות החברה שבידיהם בתמורה למניות בנק לאומי ומזומן. כתוצאה מההסדר כמות המניות של בנק לאומי המוחזקת על ידי החברה במהלך שנת 2017 ירדה באופן משמעותי.

להלן תנועה בהחזקת החברה במניות בנק לאומי על פי פירוט התנועות שהועבר לביקורת:

תקופה	כמות מניות	שיעור החזקה
01.01.2014	73,294,000	4.97%
01.01.2015	73,294,000	4.97%
01.01.2016	73,294,000	4.97%
מכירה	(240,000)	
רכישה	245,000	
01.01.2017	73,299,000	4.81%
מכירה בבורסה	(9,536,228)	

שיעור החזקה	כמות מניות	תקופה
4.97%	73,294,000	01.01.2014
	(34,984,714)	רכישה עצמית
	1,914,486	החזר הלוואה מחברה להשבה במניות
	(10,746,475)	מכירה – נובמבר 2017
	24,974	מניות שהתקבלו מהסדר, בעקבות החזקת מניות על שם
	(16,814)	מניות שהוחזרו
1.31%	19,954,752	01.01.2018
1.34%	19,954,752	01.01.2019
1.36%	19,954,752	01.01.2020
1.37%	19,954,752	01.01.2021
	(3,253,016)	מכירה 1
	(1,244,415)	מכירה 2
1.1%	15,457,321	01.01.2022

ממצאים:

- א. נבדק פירוט של תנועות בהחזקת מניות בנק לאומי לתקופה 1.1.2014-1.1.2022 שנמסר לביקורת במסמך מפורט. הפירוט נמצא תקין ותואם לדוחות הכספיים – הממצא תקין.
- ב. בבדיקת השוואה של שווי המניות בין השווי שהוצג בדוחות הכספיים לשנים 2015-2021 לבין השווי לפי שער נעילה בבורסה בסוף כל שנה נמצא כי בשנים 2015-2021 השווי זהה או קרוב לשווי בדוחות הכספיים עם הפרשים לא מהותיים. הממצא תקין.
- ג. נמצא כי דיוני הדירקטוריון בחברה כוללים לרוב התייחסות לנושא מניות בנק לאומי כולל בחינה שוטפת של עליה/ירידה בשווי המניה כנדרש.
- ד. לא הומצאו פרוטוקולים בגין ההחלטות שהתקבלו בעת הירידה המשמעותית באחזקת מניות בנק לאומי בשנת 2017.
- ה. לא נערך דיון בדירקטוריון החברה לעניין מימוש המניות בשנת 2021 – באיזה שווי המניות תמומשנה והאם העיתוי נכון למימוש.
- ו. כפי שפורט לעיל, חלק ממניות בנק לאומי נמכרו – העניין נובע בין היתר מהגגמה של פיזור השקעות בחברה כמפורט בסעיף 4.2 ו' לעיל.

המלצה:

מומלץ לחברה להקפיד לשמור תיעוד בפרוטוקולים לגבי עליה/ ירידה משמעותית בהחזקות החברה עקב מכירה/רכישה כגון הירידה של מניות בנק לאומי המוחזקות על ידי החברה בשנת 2017 והמימוש של המניות בשנת 2021.

תגובת החברה

החברה תדאג לתיעוד מפורט בפרוטוקולים לגבי תנועות במניות.

תקנון החברה 4.8

ממצאים:

א. נתקבלו מסמכי תקנון החברה ותזכיר ההתאגדות של החברה בנוסח המעודכן ליום 27.2.2014. תזכיר ההתאגדות כולל את מטרות החברה אשר מפורטות בהרחבה. להלן ממצאים:

- נמצא כי תזכיר ההתאגדות כולל מטרות רבות ולא כולן מקוימות בפועל. יחד עם זאת, הביקורת סבורה שהממצא אינו מהותי מכיוון שאין חובה לממש את כל המטרות.

- בבדיקת מטרות החברה המפורטות בתזכיר ההתאגדות נמצא כי חלק מהמטרות הינן ציוניות, כך לדוגמא צוינה מטרה של – "לנהל תעשיות, מפעלים ותוכניות התיישבות בארץ ישראל.. וכן "לנהל עלייתם של בני העם היהודי לארץ ישראל... לטובת בני העם היהודי בכל ארץ או מקום". יחד עם זאת כמפורט בסעיף 4.2. ז' לעיל, מדיניות ניהול תיקי השקעות בחברה לא כוללת התייחסות לנושא הציוני. לדעת הביקורת, הגם שאין חובה לממש את כל המטרות שהוגדרו, מן הראוי שתזכיר ההתאגדות/תקנון החברה יכללו מטרות שבכוונת החברה לבצע בפועל.

ב. לא נמצאו ליקויים המעידים על התנהלות החברה בניגוד לתקנונה.

המלצה:

מומלץ לחברה לשקול לעדכן את תקנונה שיכלול מטרות ברורות ועדכניות אשר בכוונת החברה לחתור אליהן ולקיימן, ובפרט מומלץ לשקול האם בכוונת החברה לקיים מטרות בעלות אופי ציוני בפעולתה.

תגובת החברה:

פעילות החברה אינה חורגת מהמטרות המצוינות בתזכיר, אלא שהיא אינה מכסה את כולן. אם החברה תרצה לפעול בפעילות אשר אינה קיימת במטרות החברה המפורטות בתזכיר, יהיה מקום לערוך שינוי בתקנון.

4.9 הנהלת חשבונות

ממצאים:

נמצא כי משרד רואי החשבון של החברה, ל. א. מעניק לחברה גם שירותי ראיית חשבון וגם שירותי הנהלת חשבונות. תקנה 3(12) לתקנות אי תלות של רואי חשבון בישראל (תקנות רואי חשבון (ניגוד עניינים ופגיעה באי-תלות כתוצאה מעיסוק אחר), תשס"ח-2008) קובעת כי עיסוק של רואה החשבון החיצוני בהנהלת חשבונות בעבור מבוקר שהוא חברה ציבורית שהיקף מחזור השנתי עולה על 5 מיליון ש"ח מהווה פגיעה באי תלות. כאמור בסעיף 2 לדוח עד לשנת 2017 החברה הייתה חברה ציבורית ולכן תקנה 3(12) לתקנות אי תלות של רואי חשבון הייתה חלה עליה עד לאותו מועד. מכיוון שכעת החברה הינה חברה פרטית תקנה זו אינה חלה על החברה – הממצא תקין.

4.10 ניהול החברה

א. דיווחים לרשם החברות

ממצאים:

בבדיקת נסח החברה באתר של משרד המשפטים נמצא כי החברה הינה חברה מפרת חוק, זאת מכיוון שהחברה לא מעבירה דוחות לרשם החברות ולא משלמת אגרה שנתית כמתחייב בחוק החברות ותקנותיו. בבירור מול מנכ"ל החברה לא נתקבל הסבר משכנע לסיבת אי הדיווחים ואי תשלום האגרה השנתית.

המלצה:

מומלץ לחברה להקפיד להגיש לרשם החברות מדי שנה את הדיווח הנדרש ולשלם את האגרה השנתית כמתחייב בחוק החברות ותקנותיו.

תגובת החברה:

החברה שילמה את חובה לרשם ותקפיד על דיווחים במועד.

ב. שכר מנכ"ל

כללי:

נתקבל הסכם עם מנכ"ל החברה. ההסכם נחתם ביום 31.8.2010 לפיו המנכ"ל החל לעבוד בחברה מיום 1.8.2010 בהיקף משרה של 40%.

ממצאים:

נתקבל טופס 106 של מנכ"ל החברה לשנת 2021. בבדיקת שכר המנכ"ל ובהשוואה לשכר מנכ"ל המקובל בחברות ממשלתיות בסדר גודל דומה נמצא כי שכר המנכ"ל הינו סביר. הממצא תקין.

ג. נהלי החברה

החברה העבירה לידי הביקורת את הנהלים הבאים:

- נוהל אכיפה פנימית בניירות ערך – מחודש 10/2012.
- נוהל דיווחים והפצת מידע לציבור – מחודש 4/2013.
- נוהל השקעות – מחודש 11/2011 אשר עודכן בחודש 11/2012.
- נוהל התנהלות מזכיר החברה – מחודש 4/2013.
- נוהל עבודת הדירקטוריון וועדותיו – מחודש 2/2015.
- נוהל התקשרות עם ספקים – מחודש 4/2011.
- נוהל מניעת שימוש במידע פנים – מחודש 4/2013.
- נוהל מניעת תרמית ומניפולציה בניירות ערך – מחודש 4/2013.
- נוהל מעקב ודיווח בדבר החזקות בעלי עניין ונושאי משרה בחברה והחזקות החברה כבעלת עניין – מחודש 4/2013.
- נוהל עסקאות בהן קיים עניין אישי לבעל שליטה או לנושא משרה – מחודש 4/2013.
- נוהל ציות ורגולציה – מחודש 8/2011.

ממצאים:

א. נמצא כי כל נהלי החברה הינם בתוקף למעלה מ-7 שנים וחלקם אף למעלה מ-10 שנים. כמו כן חלק מהנהלים מתייחסים לסוגיות בתקופה שהחברה הייתה חברה ציבורית ואינם מעודכנים למצב ההתאגדות של החברה היום שהינה חברה פרטית.

ב. נבדק יישום הנהלים – נמצאו ליקויים ביישום הנהלים אשר צוינו בסעיפים הרלוונטיים בגוף הדוח. מלבד הליקויים שצוינו לא נמצאו ליקויים נוספים.

המלצה:

מומלץ לחברה לעדכן את נהליה תוך התאמתם למצב ההתאגדות העדכני כחברה פרטית ולאשררם על ידי חברי הדירקטוריון.

תגובת החברה:

החברה תבחן את כל נהליה, תבטל את הנהלים שאינם רלוונטיים עוד, ותעדכן את הנדרש לעדכן.

ד. פעולות למניעת ניגוד עניינים

ממצאים:

נמצא כי החברה לא פועלת באופן מספק למניעת מצבים של ניגוד עניינים. כמתואר בסעיף 4.1 ח' לעיל, החברה לא מחייבת את חברי הדירקטוריון

לחתום על הצהרות כלשהן בעניין ולא פועלת לאיתור של מצבים המעלים חשש לניגוד עניינים. כמו כן נוהלי חברה המתייחסים לסוגיות של ניגוד עניינים אינם עדכניים ולא מתייחסים לעובדי החברה ויועצים חיצוניים באופן מפורש.

המלצה:

מומלץ כי החברה תגבש נוהל עדכני בנושא פעולות למניעת מצבים של ניגוד עניינים. מומלץ כי הנוהל יכלול הנחיה לפיה עובדי החברה, נושאי המשרה ויועצים חיצוניים יידרשו לענות על שאלון לאיתור מצבים המעלים חשש לניגוד עניינים.

תגובת החברה:

יוכן נוהל ניגוד עניינים וכל בעלי התפקידים ימלאו הצהרות בנושא.

4.11 דוחות כספיים רבעוניים

ממצאים:

נמצא כי הדוחות הרבעוניים הסקורים של החברה בשנים 2018-2020 אינם חתומים.

המלצה:

הגם שחברה פרטית אינה מחויבת בדוחות רבעוניים, מכיוון שהחברה עורכת דוחות רבעוניים, מומלץ כי הדוחות הרבעוניים יחתמו על ידי ר"ח המבקר החיצוני של החברה, הדירקטוריון והמנכ"ל.

5. ריכוז המלצות

סעיף	נושא	המלצה
4.1 א', ב', ג'	מינוי דירקטוריון החברה	<ul style="list-style-type: none"> מומלץ כי בעלת המניות (ההסתדרות הציונית העולמית) תגבש קריטריונים למינוי דירקטורים בחברה. מומלץ כי החברה תקפיד בעת מינוי הדירקטורים וחברי ועדות המשנה, לנהל דיון בנושא המינוי באספה הכללית. כמו כן, יש להקפיד ולתעד את הדיון בפרוטוקולים של האספה הכללית.
4.1 ד'	מינוי ועדות משנה	בהתאם לנוהל "עבודת הדירקטוריון וועדותיו" מחודש 2/2015 נקבע שיש להקים ועדה לבחינת הדוחות הכספיים של החברה ("ועדת מאזן") וכן ועדת משפט ורגולציה וועדת תגמול. מומלץ כי החברה תבחן את נחיצות הוועדות ותעדכן את הנוהל בהתאם להחלטות שתתקבלנה.

סעיף	נושא	המלצה
4.1 ו'	פרוטוקולים של ישיבות דירקטוריון	מומלץ כי החברה תקפיד על חתימה ומספור של פרוטוקולים ותשמור תיק פיזי של פרוטוקולים חתומים במשרדה הרשום של החברה. כמו כן, מומלץ כי החברה תקפיד לאשר את הפרוטוקול הקודם בישיבות הדירקטוריון וועדות המשנה.
4.1 ח'	פעולות למניעת ניגוד עניינים	מומלץ לחברה לגבש נוהל עדכני בנושא פעולות למניעת מצבים של ניגוד עניינים. מומלץ כי הנוהל יכלול הנחיה לפיה חברי הדירקטוריון יצטרכו לענות על שאלון לאיתור מצבים המעלים חשש לניגוד עניינים.
4.1 ט' 4.6 ג'	תוכנית הביקורת הפנימית של החברה	מומלץ כי דירקטוריון החברה ידון בתוכנית הביקורת הפנימית השנתית של החברה.
4.2 א'	הכשרת חברי ועדת השקעות	מומלץ לחברה, לגבש קריטריונים למינוי חברי ועדת השקעות.
4.2 ב'	תדירות ישיבות ועדת השקעות	מומלץ כי חברי ועדת השקעות יתכנסו לפחות אחת לרבעון.
4.2 ג', ד', ז'	דיונים של ועדת השקעות	<ul style="list-style-type: none"> מומלץ כי החברה תוודא שחברי ועדת ההשקעות מנהלים דיון על השקעות פוטנציאליות תוך הגדרה והתייחסות להשקעות בעלות אופי ציוני כעולה ממטרות החברה ולקריטריונים שנקבעו במסגרת מדיניות ההשקעות בחברה. מומלץ כי בהשקעות מהותיות (כגון מעל 10 מיליון ש"ח להשקעה בודדת ומצטברת) יערך דיון מקדים בוועדת השקעות וקבלת החלטות תיעשה בישיבת דירקטוריון.
4.2 ה'	התקשרות עם ילין לפידות	מומלץ כי החברה תתקשר עם מספר בתי השקעות ולא רק עם בית השקעות אחד (י.ל.), זאת בכדי ליצור תחרותיות, תמרוץ ואפשרות של הפסקת התקשרות קלה יותר במקרה של אי שביעות רצון.
4.2 ז'	סקר יועצים	מומלץ בעת גיבוש מדיניות ההשקעות בחברה להסתמך על סקר מקדים של יועצי השקעות על מנת להשוות בין ההצעות.
4.2 ח'	הכנה לישיבות ועדת השקעות	מומלץ להקפיד על העברת מסמכים מפורשים ומלאים לפני הדיון בישיבות דירקטוריון ובוועדת משנה, כדי לאפשר הכנה לדיון מבוסס.

סעיף	נושא	המלצה
4.2 ט'	מניעת ניגוד עניינים	לאור הממצא המתאר מצב של יועץ בעל אינטרסים אישיים שנתן שירותי יועץ השקעות לחברה במהלך שנת 2016, מומלץ לגבש נוהל למניעת ניגוד עניינים כדי למנוע הישנות מצבים דומים בעתיד – כמפורט בסעיף 4.10 ה' להלן.
4.3 א'	מינוי יו"ר ועדת הביקורת	מומלץ כי החברה תשקול להחליף את יו"ר ועדת הביקורת, שכן הוא מכהן 12 שנים בניגוד לנוהל או לחילופין על החברה לשקול לעדכן את הנוהל.
4.3 ב'	פרוטוקול ועדת ביקורת	מומלץ להקפיד לתעד ולשמור פרוטוקולים חתומים של ישיבות ועדת ביקורת.
4.4 א'-ה'	בעלי מניות לא מאותרים	מומלץ לחברה לנקוט צעדים משמעותיים על מנת לאתר את כל בעלי המניות הלא מאותרים. ניתן לשקול להיעזר ביועצים ו/או משרדי חקירות.
4.4 ו'	דיבידנד לבעלי מניות	לאור היקף העודפים הנצברים בחברה, מומלץ כי החברה תדון ותגבש מדיניות חלוקת דיבידנד.
4.5 א'	נוהל התקשרויות עם ספקים	מומלץ לחברה להקפיד ולפעול לפי נוהל החברה בנושא התקשרויות עם ספקים ככל הקשור לבחינת מספר הצעות מחיר לפני בחירת הספק.
4.5 ב'	עדכון נוהל התקשרויות עם ספקים	מומלץ לבחון שוב את הנוהל בנושא התקשרויות עם ספקים ולאשרו מחדש עם שינויים רלוונטיים ככל שיהיו. כמו כן מומלץ כי הנוהל יכלול התייחסות לנושא של התקשרויות עם צדדים קשורים ומניעת מצבים של ניגוד עניינים כמפורט בסעיף 4.10 ה' להלן.
4.5 ג'	הסכמים עם נותני שירות חיצוניים	מומלץ לחברה להקפיד על חתימת הסכמים עם כל נותני שירות חיצוניים ועל שמירת ההסכמים החתומים.
4.6	ביקורת פנים בנושאי השקעות	מומלץ כי תבוצע ביקורת בנושאי השקעות בחברה אשר מהווים סיכון מובנה גבוה לפי סקר הסיכונים שנערך בשנת 2020.
4.6 ד'	תוכנית ביקורת פנים רב שנתית	מומלץ כי דירקטוריון החברה ידון בתוכנית הביקורת הפנימית השנתית של החברה. מומלץ כי תהיה הקפדה על עמידה ביעדים של ביקורות פנים הנקבעים בתוכנית ביקורת פנים רב שנתית מאושרת.
4.7 ה'	תיעוד של החלטות בהחזקת המניות	מומלץ לחברה להקפיד לשמור תיעוד בפרוטוקולים לגבי עלייה/ ירידה משמעותית בהחזקות החברה עקב מכירה/רכישה כגון הירידה של מניות בנק לאומי המוחזקות על ידי החברה בשנת 2017 והמימוש של המניות בשנת 2021.

סעיף	נושא	המלצה
4.8	מטרות החברה	מומלץ לחברה לשקול לעדכן את תקנונה שיכלול מטרות ברורות ועדכניות אשר בכוונת החברה לחתור אליהן ולקיימן, ובפרט מומלץ לשקול האם בכוונת החברה לקיים מטרות בעלות אופי ציוני בפעולתה.
4.10 א'	דיווחים לרשם החברות	מומלץ לחברה להקפיד להגיש לרשם החברות מדי שנה את הדיווח הנדרש ולשלם את האגרה השנתית כמתחייב בחוק החברות ותקנותיו.
4.10 ג'	נהלי החברה	מומלץ לחברה לעדכן את נהליה תוך התאמתם למצב ההתאגדות העדכני כחברה פרטית ולאשררם על ידי חברי הדירקטוריון.
4.10 ד'	פעולות למניעת ניגוד עניינים	מומלץ כי החברה תגבש נוהל עדכני בנושא פעולות למניעת מצבים של ניגוד עניינים. מומלץ כי הנוהל יכלול הנחיה לפיה עובדי החברה, נושאי המשרה ויועצים חיצוניים יידרשו לענות על שאלון לאיתור מצבים המעלים חשש לניגוד עניינים.
4.11	דוחות כספיים רבעוניים	הגם שחברה פרטית אינה מחויבת בדוחות רבעוניים, מכיוון שהחברה עורכת דוחות רבעוניים, מומלץ כי הדוחות הרבעוניים ייחתמו על ידי רו"ח המבקר החיצוני של החברה, הדירקטוריון והמנכ"ל.

אוקטובר 2022

תשובת יו"ר ההנהלה הציונית לדוח הביקורת בנושא אוצר התיישבות היהודים בע"מ

בהתאם לסעיף 18 ב' לתקנון המבקר והמשרד לביקורת בהסדרות הציונית העולמית, על יו"ר ההנהלה לגבש תשובות לדוחות הביקורת. להלן תשובתי לדוח המבקר בנושא אוצר התיישבות היהודים בע"מ.

הדוח סוקר את הגוף החשוב אוצר התיישבות היהודים. חוזה המדינה ומייסד הארגון שלנו תאודור הרצל הבין כבר בשנת 1896 שעל מנת לקיים פעילות ציונית רחבת היקף יש צורך בגוף כלכלי איתן. וכך החל משנת 1898 אוצר התיישבות פועל ומתעצם תוך יצירת הישגים כלכליים משמעותיים למען התנועה הציונית. אנשי החזון והמעשה דאז השאירו לנו כלים לממש בפועל את החזון הציוני שלהם ושלנו.

כפי שסוקר הדוח עברו על החברה עליות ומורדות ברבות השנים אך כאשר התכלית חשובה ונושאי המשרה ראויים גם משברים ושינויים ניתן לצלוח כמו שהדוח מפרט.

ואולם פטור בלא כלום אי אפשר ולכן אבקש ללמוד מהדוח מספר נקודות עליהם נדרש לשים את הדגש בטרם יתקבלו החלטות אי אלו ואחרות בכספי הציבור שהופקדו אצלנו בנאמנות לצורך המשך פעילות איתנה של התנועה הציונית.

1) בראש ובראשונה, החברה בהיותה גוף פיננסי אשר מייצר השקעות הוניות בהיקפים משמעותיים חייב לשים בראש מעיניו מלבד השאת הרווחים גם את הצורך לתמוך בחברות ומיזמים בעלי אופי ציוני. בניגוד לכל קרן השקעות אחרת אנו הצבנו לפני למעלה מ-100 שנה מטרות לחברה וחשוב שנפעל על פיהן כי זה המנדט עבורו קיבלנו את המשמרת על החברה.

2) הגמרא במסכת בבא מציעא נותנת המלצה לניהול פיננסי: "לעולם ישליש אדם את מעותיו – שלישי בקרקע ושלישי בפרגמטיה ושליש תחת ידו". בצד המקצועי ניכר כי חברי הדירקטוריון בעבר ובהווה פעלו ללא לאות בכדי להשיא רווחים באוצר התיישבות. על אף האמור לעיל יתכן כי יש מקום לפעול בדומה להמלצות הגמרא והמבקר ולפזר את ההשקעות בצורה מיטבית. הפיזור כפי שהוצג על ידי המבקר מעמיד את כספי האוצר בחשיפה במקרה של משבר בחברה מסוימת / סקטור מסוים מבלי שקיימים כלי גידור משלימים.

3) בדומה לחברי הנהלה ונושאי משרה בארגון אך טבעי שנסיר כל עונת ניגוד עניינים מעל ראשו של נושא משרה באוצר התיישבות. אני מברך על תגובה החברה שציינה כבר במהלך הביקורת ציינה כי נוהל עבודת הדירקטוריון ישונה בהתאם להמלצות.

4) בכל הקשורים לדיבידנדים שיש לשלם למחזיקי מניות מלפני עשרות שנים אני מקבל את המלצת הביקורת וחובת ההשתדלות עלינו לאתר אותם או את יורשיהם במידת האפשר.

רוח ביקורת זה מהווה ההזדמנות להודות לחברי הדירקטוריון בעבר ובהווה ולנושאי המשרה המקצועיים על פעילותם ליצירת תשתית כלכלית ראויה למפעל האדיר שנוצר כאן לפני 125 שנה ושדרך ארוכה עוד לפניו. ברצוני לאחל ליו"ר הדירקטוריון החדש ברכה והצלחה במימוש המטרות של החברה ובתיקון הליקויים כפי שהוצגו ברוח הביקורת.

בשם ההסתדרות הציונית העולמית אני מודה למבקר המוסדות הלאומיים על הביקורת.

(-) יעקב חגואל
ירושלים, נובמבר 2022

חברת "המשקם"

לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ

חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ

1. מבוא

הביקורת נערכה בהמשקם בע"מ במסגרת תוכנית העבודה של משרד מבקר המוסדות הלאומיים (להלן – משרד המבקר) ובוצעה בחודשים מרץ 2020 ועד חודש נובמבר 2020.

המבקר בחן את הנושאים הבאים:

- א. אופן תפקוד המוסדות הסטטוטוריים של החברה.
- ב. אופן הצגת ההכנסות בדוחות הכספיים של החברה.
- ג. בדיקת ההתקשרות החוזית עם משרד הרווחה ואופן יישומה.
- ד. בדיקת יישום ועדכון של הסכמי העבודה של עובדי המטה.
- ה. בדיקת חשיפות אפשריות אל מול רשויות המס ומע"מ.
- ו. בדיקת נהלי עבודה בנושא התקשרות עם ספקים ונותני שירות ואופן יישומם.
- ז. בחינת הסכמי התקשרות עם ספקים ונותני שירותים ודרך יישומם בפועל.

הביקורת בוצעה בעיקרה במשרדי מטה החברה בהם מתנהלת הנהלת החשבונות של החברה, ומבוצע חישוב שכר העובדים.

הערה: מפאת מגבלות שהוטלו בעקבות נגיף הקורונה, התבצעה ביקורת במרכז ההעסקה אחד מתוך חמישה שתוכננו.

במהלך הביקורת נפגשנו עם בעלי התפקידים, כדלקמן:

- מנכ"ל
- סמנכ"ל כספים
- מבקר פנים
- מנהלת חשבונות ראשית
- מנהלת רכש ותפעול
- מנהלת משאבי אנוש
- חשב משכורות
- מנהל חשבונות במשרדי המטה

2. רקע¹

חברת המשקם הינה חברה ממשלתית מעורבת² המובילה בישראל בשיקום תעסוקתי ובשילובם של עובדים עם מוגבלויות כמשק הישראלי. מאז היוסדה ב-1962 המשקם מהווה מסגרת תעסוקתית שיקומית, יציבה וקבועה לכ-2,800 עובדים בתעסוקה נתמכת ומוגנת בכ-100 ישובים, בפריסה ארצית.

עובדי החברה מהווים פסיפס אנושי, של רב תרבותיות ומגזרים שונים. החברה מוגדרת כחברה רב נכותית, המעסיקה עובדים עם מוגבלויות פיזיות, נפשיות, קוגניטיביות, חושיות. כ-75% מכלל עובדי החברה הינם מעל גיל 45.

לחברה מחזור של כ-150 מיליון שקל בשנה. החברה היא בבעלות משותפת של ההסתדרות הציונית העולמית (60% מבעלי המניות) ומשרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (40% מבעלי המניות).

מטה החברה נמצא באור יהודה ומונה כ-20 עובדים.

2.1 להלן תיאור הפעילות העסקית של החברה:

חטיבת התעשייה

לחברה יש 21 מפעלים בפריסה ארצית, המספקים שירות ללקוחות מוסדיים ופרטיים שונים במגוון פעילויות, ביניהן:

- מתן שירותי מיקור חוץ לאריזה – אירוז מזון, אביזרי מתכת, מוצרי חשמל וטכנולוגיה, מוצרי טואלטיקה וקוסמטיקה.
- מפעלים יצרניים – ייצור פלסטיקה, מזון לכלבים, תערים, תחבושות, דפוס.
- טקסטיל – 6 מתפרות הפזורות בפריפריה ומעסיקות כ-180 עובדים, המייצרות בעיקר מדים לצה"ל ומשטרת ישראל ומסכות פנים לתקופת הקורונה.
- מרכז סריקה דיגיטאלית – מתן שירותים מקצועיים לסריקה וניהול מסמכים וארכיונים, הכוללים אפיון מלא של הפרויקט, הכנת תיקים לסריקה, סריקת המסמכים וביצוע מפתוח פעילות ארצית.

חטיבת הגינון והעיסוקים

המשקם הינה קבלן הגינון מהגדולים במדינת ישראל, המתמחה בהקמה, תחזוקה שוטפת ופיתוח של אלפי דונמים בפריסה ארצית עבור גופים ציבוריים, מוסדיים ופרטיים. בתחום זה מועסקים כ-450 עובדים כולל גננים מקצועיים אשר חלקם בעלי תעודת מוסמך בתחום.

1 חומר הרקע התקבל מהחברה

2 על פי חוק החברות הממשלתיות, תשל"ה-1975, פרק א': הוראות כלליות – "חברה מעורבת" – "חברה שאינה חברה ממשלתית ואשר מחצית או פחות מכוח ההצבעה באספותיה הכלליות או הזכות למנות מחצית או פחות ממספר הדירקטורים שלה הם בידי המדינה".

חטיבת ההשמה

לחברת המשקם ניסיון בהשמה, העסקה ושיקום של עובדים עם מוגבלויות בכל ענפי המשק. החטיבה מספקת שירותי תעסוקה לארגונים רבים כגון משרדי ממשלה, בסיסי צבא, חברות וגופים פרטיים. החטיבה מהווה את חוד החנית בשיקום עובדים עם מוגבלויות באמצעות שילובם בשוק העבודה וזאת על ידי מתן מענה מקצועי וכולל הן למועסק והן למעסיק, תוך דגש על אספקטים שיקומיים ותעסוקתיים.

לחברת המשקם מודל ייחודי ומשולב של מסגרת המעסיקה ומשקמת בו זמנית ומפעלת על ידי מערך רחב של עובדים סוציאליים ומומחים בתחום השיקום התעסוקתי. כל עובד המשקם זוכה לתוכנית המותאמת לו אישית הנקבעת על פי יכולותיו, כישוריו והעדפותיו ומיצוי הפוטנציאל התעסוקתי של כל עובד. למשקם יחסי עובד מעביד מלאים עם עובדיה הכוללים זכויות סוציאליות מלאות ושכר אחיד.

המשקם מספקת לעובדיה סביבת עבודה מונגשת, מגוונת, מעשירה ומעצימה הנותנת דגש לפיתוח אישי ותעסוקתי באמצעות קורסים שונים, פעילות חברתית עשירה, סל תרבות ושירותי בריאות.

פרק א – התקשרות עם משרדי ממשלה

3. התקשרות עם משרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "משרד הרווחה")

מטרת הבדיקה לוודא את תקינות יישום תנאי ההתקשרות עם משרד הרווחה, בהתאם להסכם ולמסמכים הנלווים שהוצגו לביקורת. וכן, מהי מידת החשיפה לסיכונים של החברה במקרה ותנאי ההסכם ו/או המסמכים הנלווים לא קוימו כלשונם (ראה פירוט המסמכים שהוצגו, בנספח א').

3.1 דוח מבקר המדינה

להלן ציטוט מתוך דוח מבקר המדינה משנת 2007 שהתייחס לחברת המשקם, והמצביע על כי דיווחי החברה צריכים להתבסס על ימי עבודה בפועל.

"בבדיקה מרגמית שעשה משרד מבקר המדינה, נמצא שמספר ימי העבודה שהמשקם דיווחה עליו למשרד הרווחה, היה גדול יותר ממספר ימי העבודה שנדרשם במערכת הדיווח הפנימי של החברה".

3.2 תוכנית הבראה משנת 2008, והתייחסות משרד הרווחה לתוכנית

בעקבות ביקורת של מבקר המדינה שנערכה על החברה בשנת 2006-7, ולאחר שהוקם צוות בחינה משותף למשרד הרווחה ולמשרד האוצר, מינה משרד הרווחה רואה חשבון כדי שיקיין תוכנית הבראה לחברה.

בתוכנית ההבראה הנ"ל, נרשם בין השאר ע"י רואה החשבון, כדלקמן: "המשקם יעביר בכל חודש, רשימה מלאה של עובדים בפועל, בחודש המדווח, על פי הנתונים הבאים: מספר תעודת זהות מלא, שם העובד, הגורם המפנה, מספר ימי עבודה בפועל, מספר שעות עבודה בפועל". (ההדגשות הן של הביקורת הנוכחית).

כמו כן נקבע בתוכנית ההבראה שהתשלום להמשקם, יתבסס על דוח עלות מעביד שיצורף.

בפרוטוקול מישיבת ועדת המכרזים הבין-משרדית לרכישת טובין ושירותים מיום 1.4.2009, נרשם כדלקמן:

"...המשרד ימשיך את ההתקשרות עם המשקם תוך המשך ביצועה של תוכנית ההבראה הכוללת".

בנספח ג' לפרוטוקול האמור המתייחס למשרד הרווחה, המפרט את דרך ההתקשרות הכספית, נרשם כי התחשיב יתבצע בהתאם לנוכחות בפועל של 90%, המשקף את ממוצע עבודה בפועל של כלל העובדים המשוקמים בחברה.

3.3 השתתפות משרד הרווחה בעלויות שכר המשתקמים

בתוספת להסכם בין משרד הרווחה לחברת המשקם מיום 29 לאפריל 2019 ("הארכת התקשרות") נקבע שסכום השתתפות המשרד למשתקם לחודש יעמוד על 60% מסך של 2,958 ש"ח לחודש (לפני מע"מ) בעוד שבהסכם הארכת ההתקשרות של משרד הרווחה עם חברת המשקם מיום 22 באוקטובר 2019 עבור שנת 2020, השתתפות משרד הרווחה למשתקם עומדת על 60% מסך של 2,876 ש"ח לחודש בלבד.

יש לשים לב לכך שהשתתפות משרד הרווחה בעלויות חברת המשקם מופחתת ומתמשכת לאורך השנים.

מסקנה:

מתוכנית ההבראה שנעשתה ע"י משרד רו"ח על פי דרישה של החשב הכללי במשרד האוצר כפועל יוצא מדוח מבקר המדינה הנ"ל ומהפרוטוקול של ישיבת ועדת המכרזים הבין משרדית וכן ממסמך הארכת ההתקשרות של משרד הרווחה לשנת 2020, ניתן היה ללמוד כי חברת המשקם הייתה צריכה להגיש בקשות תשלום למשרד הרווחה רק על בסיס עבודה בפועל של עובדים שעבדו בחודש שלגביו מוגש החשבון.

תגובת החברה

- א. החברה קיבלה בעבר רק את טיוטת תוכנית ההבראה, ולא את הדוח הסופי.
- ב. מדובר בתוכנית הבראה שנערכה לפני למעלה מעשור, ולא ניתן להקיש מהטיטה

חביוות שחלות על החברה כיום, מה עוד שבפרוטוקולים מהשנים האחרונות, אין אזכור ל"המשך ביצוע של תוכנית ההבראה".

הערת הביקורת

בתאריך 16 באוגוסט 2021 נחתם הסכם התקשרות נוסף (עד 31.12.2025) בין חברת המשקם למשרד העבודה והרווחה. על פי ההסכם הנ"ל, סכום השתתפות משרד הרווחה למשתקם לחודש עומד על 60% מסך 2,965 ש"ח (לא כולל מע"מ). בניגוד להסכמים הקודמים, בהסכם זה אין התייחסות ודרישה להעסקת העובדים בהיקף של – "נוכחות בפועל: 90%". בעקבות הביקורת, פנה סמנכ"ל הכספים של המשקם למנהל שרות בוגרים ומזדקנים במשרד הרווחה כדי לקבל אישור לאופן הגשת תחשיב חיוב המשרד, אשר השיב במייל בתאריך 1.6.2022 לחברת המשקם כדלקמן: "בהמשך להתייחסות חשב המשרד, שפרש לאחרונה, וכן להתייחסותה של, תקציבאית המינהל, אני מאשר את צורת הדיווח שלכם לצורך התשלומים לעובדי המשקם".

כמו-כן, בימים האחרונים התקבלה במשרד המבקר חוות דעת משפטית הנושאת תאריך 16 במרץ 2021 (נספח ג'), לפיה הפרשנות המשפטית של חברת המשקם ל"נוכחות בפועל" היא סבירה, וכך גם דרך קיום החוזה, שעולה לכדי "הסכם מכללא". משכך, לפי חוות הדעת, החברה פועלת כשורה.

לאור המפורט לעיל, נראה לכאורה שהגשת תחשיב חברת המשקם לצורך השתתפות משרד הרווחה, ממועד תוקף ההסכם החדש הנ"ל, עונה על הדרישות הפורמליות של משרד הרווחה לדיווח על עובדי המשקם.

בדיקת החשבונות שהחברה הגישה למשרד הרווחה בשנת 2019 3.4

הביקורת בדקה את התחשיבים שהוגשו בתקופה 1/2019 ועד 10/2019.

ומצאה כי:

1. החברה מדווחת גם על שמות עובדים שבגינם לא הונפקו תלושי שכר. בהתאם לתחשיב המפורט בטבלה מטה, נמצא כי הוגשה דרישת תשלום עודפת בגין התקופה 10/2019-1 בסך 1,016,960 ש"ח.
2. הביקורת מצאה כי בתחשיב ממוצע של שעות עבודה חודשיות, שהוגש על ידי החברה, עומדת החברה ברוב חודשי השנה, בנוכחות של לפחות 90% בממוצע מהיקף משרה יומי של 5 שעות כנדרש.

בדיקת תחשיב הגשת חשבונות למשרד הרווחה

חודש	מספר עובדים שבגינם נדרש משרד הרווחה לשלם	מספר עובדים בתלושי שכר – מעמד 1 ו-3 ³	מספר עובדים שדיווחו שמשובצים לא במעמד 1	סה"כ	הפרש
1/19	2,646	2,580	4	2,584	62
2/19	2,625	2,558	4	2,562	63
3/19	2,635	2,582	4	2,586	49
4/19	2,613	2,544	4	2,548	65
5/19	2,633	2,554	4	2,558	75
6/19	2,658	2,586	4	2,590	68
7/19	2,657	2,647	4	2,651	6
8/19	2,640	2,555	4	2,559	81
9/19	2,642	2,562	5	2,567	5
10/19	2,642	2,538	5	2,543	99
					573

מהטבלה ניתן ללמוד כי החברה הגישה דרישה לקבלת כספים ממשרד הרווחה עבור 573 עובדים שלא עברו בפועל (לא הופקו להם תלושי שכר) בחודשים ינואר עד אוקטובר 2019.

הכימות הכספי של 573 עובדים שהוגשו למשרד הרווחה לתשלום, מבלי שהונפקו בגינם תלושי שכר, מסתכם לסך: 1,016,960 ש"ח. (1,774.80 ש"ח x 573 עובדים).

מכלל הסך 1,774.80 ש"ח המועבר ממשרד הרווחה לחברה, כהשתתפות עבור כל עובד משוקם, מרכיב "ההוצאות הקבועות", הינו 98 ש"ח. בעוד מרכיב הוצאות השכר לעובד משוקם הינו 1,676.80 ש"ח.

בשנת 2018 מבקרת הפנים ערכה דוח מעקב אחר תיקון ליקויים בנושא האמור והעלתה את הממצאים הבאים:

- ישנם עובדים שנעדרו ועדיין מדווחים למשרד הרווחה.
- קיימים עובדים שנפטרו ודווח עליהם למשרד הרווחה.
- החברה דווחה למשרד הרווחה על עובדים ששהו בחל"ת או ריצו מאסר.

3 מעמד 1 – משוקם.

מעמד 3 – משוקם בתנאי שכר מיוחדים.

הביקורת ביקשה לברר האם הוגשו תיקונים למשרד הרווחה בעקבות הטעויות שמצאה מבקרת הפנים, ונענתה בשלילה.

יש לציין, שלאחר סיג ושיח עם חברת המשקם בעקבות טיוטות דוח הביקורת, בדקנו את חיוב חברת המשקם למשרד הרווחה לחודש דצמבר 2021 ונמצא שהחיוב התבסס על 2,440 עובדים שעברו לדברי המשקם בחודש זה, ללא 7 העובדים בחל"ת, וכמשתקף בחשבונית המס הרלוונטית (מספר 263499).

עם זאת, מבירור נוסף שערכנו, החיוב שבוצע ללא 7 העובדים בחל"ת – נבע מבקשת המדינה להפריד בין עובדים בחל"ת לעובדים בפועל, בעקבות משבר הקורונה. קרי, זוהי אינה מדיניות החברה והיא לא תפעל כך בהמשך.

המלצה:

יש לבוא בדברים עם משרד הרווחה ולהסדיר קבלת תשלום בגין מרכיב "ההוצאות הקבועות" עבור כל תקרת 2,800 המשתקמים, אשר החברה יכולה להעסיק על פי ההסכם עם משרד הרווחה ולרבות הגדלת סכום מרכיבי הוצאות אלה.

הערת הביקורת

הביקורת סברה שאין לחייב את משרד הרווחה עבור עובד שלא עבד כלל בפועל בחודש חיוב כלשהוא (דהיינו, אדם שלא הנפיקו עבורו תלוש משכורת).

עם זאת, לנוכח חוות הדעת שהועברה לביקורת בימים האחרונים (נספח ג'), ובה נכתב כי פרשנות החברה לתנאי ההסכם כשרה – על כן, הביקורת מקבלת את אופן התחשיב, הדיווח של החברה וחיוב משרד הרווחה והביטחון החברתי, גם בגין עובדים שלא עבדו בפועל בחודש חיוב כלשהו.

3.5 דוחות מבקרת הפנים של החברה בנושא התקשרות עם משרד הרווחה

מקריאה של דוחות הביקורת הפנימית של החברה משנת 2016, עולה כי נושא הגשת חשבון למשרד הרווחה עבור עובדים שלא עבדו, עלה גם בהמלצותיה, כפי שניתן לראות בציטוטים המוצגים בנספח ב'.

3.6 התייחסות ועדת הביקורת לדוח מבקרת הפנים באשר לדוח על תיקון ליקויים –

שנת 2018

בפרוטוקול ועדת הביקורת מיום 14.2.2019, נרשם: "ועדת הביקורת מבקשת מהמנכ"ל לחדד את הקריטריונים, ולבקש מהמבקרת לכדוק שוב עוד חצי שנה".

מבדיקת הביקורת הנוכחית עולה כי למרות הנחיית ועדת הביקורת לא בוצעה בדיקה נוספת ע"י מבקרת הפנים לאחר חצי שנה.

מסקנות:

מבקרת הפנים עשתה עבודתה נאמנה בשני דוחות הביקורת בשנת 2016 ו-2018 והצביעה בפני הנהלת החברה וועדת הביקורת על הליקויים אליהם נחשפה במהלך ביקורתיה.

נמצא כי החברה לא הגישה תיקונים רטרואקטיביים בגין הליקויים שנמצאו בעבודת מבקרת הפנים של החברה משנת 2016.

זאת ועוד, ניתן ללמוד מרוח המעקב אחר תיקון ליקויים משנת 2018, שערכה מבקרת הפנים, כי החברה לא יישמה את המלצות מבקרת הפנים במלואם.

לאור חומרת הממצאים שהעלתה מבקרת הפנים, היה מצופה כי ועדת הביקורת תיתן הנחיות ביצוע ליישום מיידי (לרבות תיקון ליקויי עבר) של המלצות מבקרת הפנים.

נמצא כאמור, כי ועדת הביקורת לא עקבה אחר יישום המלצותיה שלה.

המלצות:

- מוצע שהחברה תכין תוכנית עבודה אופרטיבית לתיקון הליקויים שהועלו בדוח מבקרת הפנים משנת 2016, ובדוח תיקון הליקויים משנת 2018.
- מוצע להכין נוהל פנימי למעקב אחר ביצוע המלצותיה של ועדת הביקורת.
- על החברה להבטיח שיוכן דוח מעקב נוסף כפי שהונחתה מבקרת הפנים על ידי ועדת הביקורת בהתאם לפרוטוקול ועדת הביקורת מיום 14.2.2019.

תגובת החברה

מבקרת הפנים תבצע הביקורת במהלך חודש ינואר 2021.

התייחסות היועץ המשפטי לעבודת מבקרת הפנים 3.7

הביקורת נחשפה במהלך עבודתה למכתב של היועץ המשפטי של החברה, מיום 25 באוקטובר 2016, אשר התייחס לטיוטת דוח מבקרת הפנים שעסק בבדיקת הדיווחים שהוגשו למשרד הרווחה. מכתב זה מסכם את עמדתו של היועץ המשפטי לגבי טיוטת דוח הביקורת בעקבות בקשת מנכ"ל החברה דאז, כפי שנמסר על ידי היועץ המשפטי, במטרה להגיע להבנות עם מבקרת הפנים לגבי נוסח דוח הביקורת.

המכתב הנ"ל של היועץ המשפטי, כולל המלצות לתיקונים לדוח, הוראות והנחיות להסרת קטעים מתוך טיוטת דוח הביקורת שהוגש למנכ"ל החברה בעת ההיא.

לדעת הביקורת אין זה הליך תקיין שמנכ"ל מבקש מהיועץ המשפטי שייפגש עם מבקרת הפנים כדי לשנות את דוח הביקורת.

כך למשל בהתייחס למכתבו של היועץ המשפטי של החברה, מיום 25 באוקטובר 2016, בסעיף 10.2, נרשם: "יש להסיר את ההמלצה הבאה:

ממצאי הדו"ח מצביעים כי החברה הגדילה את מספר העובדים שעבדו בפועל ודיווחה עליהם למשרד הרווחה במטרה להשיג תקציב גדול יותר...."

נציין כי הפיסקה הנ"ל, לא הופיעה בדוח הסופי של מבקרת הפנים.

מסקנה:

המבקרת הפנימית הייתה נתונה להתערבות במהלך עבודתה המקצועית, דבר שהוביל לשינוי מסקנותיה בדוח הסופי.

המלצה:

על החברה להבטיח את עצמאותה של המבקרת הפנימית ולמנוע התערבות בעבודתה.

תגובת החברה

לא הייתה כל התערבות בעבודת הביקורת, ויתרה מכך, כל שנעשה היה בתיאום עם מבקרת הפנים.

פרק ב – התקשרויות עם נותני שירות

נבדק מדגם הוצאות במהלך שנת 2019.

הבדיקה כללה בדיקת חשבונית נותן השירות, אישורי ניכוי מס במקור, אישורי ניהול ספרים, קיום הסכמים, בעיקר לגבי שירות מתמשך והתאמה לנוהלי החברה.

4. להלן שמות כרטיסי הנהלת חשבונות שמהם נדגמו ההוצאות:

דמי שכירות
קבלני משנה
העצמה למשוקמים
משפטיות
יועץ שיקום
יעוץ בטיחות
שירותי תוכנה
קידום מכירות

4.1 דמי שכירות

נדגמו 100% מחוזי דמי השכירות עבור שטחים שהחברה שוכרת ברחבי הארץ.
 4.1.1 א.א.ד.ג. נכסים והשקעות בע"מ – שכירת מבנה בחלוצי התעשייה 9, חיפה.

מטר	
1,150	הסכם מיום 13/7/2010
575	נספח מיום 1/12/12
<u>575</u>	נספח מיום 1/7/15 לפי 18 ש"ח למטר
<u>2,300</u>	

החל מיום 1.7.2015 נלקחה מחצית שניה של הקומה על פי ההסכם מיום 1.12.2012.

בהסכם מיום 1.7.2015, לא צוינו מספר המטרים שנוספו, וההנחה היא 575 מטר לפי 18 ש"ח

למטר $41,400 = 18 \times 2,300$ מטר, נמצאה התאמה לסכום החיוב בחשבונית שנדגמה.

4.1.2 מיכאל צוק – שכירות מבנה ברחוב השפלה 7, קריית אריה, פתח תקווה. הסכם מיום 10.1.2012 – 65,000 ש"ח לחודש, בתוספת הפרשי הצמדה. תוספת מיום 6.1.2016 – 70,000 ש"ח לחודש, בתוספת הפרשי הצמדה. בבדיקה, נמצא שהסכום בצרוף הפרשי הצמדה תואם לסכום החשבונית שהוגשה ונדגמה.

נמצא שאין אזכור בהסכמים ו/או בתוספת, למספר המטרים שהושכרו. 4.1.3 סמעאן ג'ורג' שוקחה – אזור התעשייה נצרת עילית, החרושת 56, נוף הגליל.

הוצגו המסמכים, כדלקמן:

הסכם – מיום 24/2/10 עם סלינה תעשיות (1972) בע"מ – בעלים קודם.

שטח 1,612 מטר בסך 23,777 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ וצמודים למרד.

נספח להסכם – מיום 11.3.2015 לאחר רכישת המושכר ע"י סמעאן ג'ורג' שוקחה, לתקופת שכירות מ-1.1.2015 עד 31.12.2019 על פי תנאי ההסכם המקורי מיום 24.2.2010.

תוספת להסכם – מיום 14.1.2018 לשכירת קומה נוספת בשטח של 922 מ"ר בסכום של 23,050 ש"ח בתוספת מע"מ – לא צמוד.

ממצא: סכום החשבונית שנדגמה, תואמת את התנאים לעיל.

4.1.4 חברת גב ים לקרקעות בע"מ – רחוב השופטים 26, אזור תעשייה חולון.

הסכם – מיום 21.5.2018 – 1,400 מ"ר.

51,100 ש"ח לחודש, בתוספת מע"מ, בתוספת הפרשי הצמדה.

ממצא: סכום החשבונית שנדגמה תואמת את התנאים הנ"ל.

4.1.5 שריט סוכנויות – יוני נתניהו 3, אור יהודה.

לפי הסכם – מיום 7.9.2010 – 352 מ"ר לפי 42.5 ש"ח למ"ר, בתוספת

מע"מ, ובתוספת הפרשי הצמדה.

ממצא: החברה משלמת שנים רבות לפי 357 מ"ר ולא 352 מ"ר כפי

שנקבע בהסכם.

ההסבר שהביקורת קיבלה בעל פה לפיו בוצעה לאחרונה מדידה של

העיריה, לא רלוונטי לעודף תשלום דמי השכירות לתקופה שקרמה

למדידה, שצריכה להתבסס על פי ההסכם שנחתם בין הצדדים.

4.1.6 חברת מבני תעשייה בע"מ – הנתרן, קריית גת

הסכם – מחודש אוקטובר 2014.

שנת 2019 (עד 31.10.2019) סך של 22,874 ש"ח בתוספת מע"מ,

ובתוספת הפרשי הצמדה החל מיום 15/10/14.

נדגמה חשבונית בגין דמיי שכירות לחודש 7/19.

ממצא: סכום החשבונית שנדגמה תואם את התנאים הנ"ל.

4.1.7 ויצמן יצחק (50% מהמושכר) – אזור תעשייה טבריה עילית

הסכם – מיום 1.9.2008, שטח בנוי של 422 מ"ר עד 31.8.2017.

נספח להסכם – מיום 22.8.2017, להארכת תקופת השכירות עד

31.8.2020

נדרש 9,400 ש"ח בתוספת 10% באופציה ראשונה, ובתוספת 10%

באופציה שניה.

ממצא: נמצאה התאמה על פי החשבונית שנדגמה.

מסקנות:

א. מנהל החשבונות מפיק אישורי ניכוי מס וניהול פנקסי חשבונות כנדרש

בתקנות, אולם לא חותם על גבי האישורים. העדר חתימה גוררת לאי

תקפותו של האישור, כרשום בנוסח הטופס.

ב. בחלק מהחשבוניות, לא מצוין בגין איזו תקופת שכירות מבוקש התשלום.

ג. בחלק מההסכמים, אין אזכור למספר המטרים שהושכרו.

- ד. הצוות המקצועי לא היה מודע לחובת בדיקת אישור ניכוי מס במקור על פי סעיף דמי שכירות והאופציה להפקת אישור זה, במתכונת מורחבת שרק היא יכולה לאפשר בדיקה האם קיים אישור פטור לסוג תשלום דמי שכירות. פורמט האישור הנ"ל אינו דורש חתימת מנהל החשבונות.
- ה. נכס באור יהודה – נמצא כי החברה משלמת תשלום עודף בגין 5 מטרים, מזה שנים. מדידת שטח על ידי העירייה, שבוצעה לאחרונה במשרדי החברה, אינה קשורה לתשלום שכר דירה שנגבה בעודף.

המלצות:

1. יש להעביר השתלמות מקצועית לצוות העובדים במחלקת הכספים והרכש.
בנושאים הקשורים לתחום המיסים והמע"מ.
2. יש להנפיק את אישורי המס וניהול הספרים במתכונת המורחבת.
3. יש להקפיד כי החשבוניות יכללו את כל הפרטים כגון תקופת השכירות.
4. יש להקפיד כי בהסכמים יצוינו מספר המטרים המושכרים.
5. יש לגבות רטרואקטיבית, את עודף תשלום דמי השכירות ששולמו עבור הנכס באור יהודה.

4.2 מדגם חשבוניות

נבחר מדגם של חשבוניות מסעיפי הוצאות כדלקמן:

- קבלני משנה
- הוצאות יועץ שיקום
- הוצאות ייעוץ
- הוצאות שירותי תוכנה
- קידום מכירות

נברק כי קיימות חשבוניות מס ו/או דרישות תשלום כמו גם אישורי מס וניהול ספרים, טרם העברת התשלום.

לביקורת אין הערות, למעט העדר חתימת מנהל חשבונות על גבי אישורי המס וניהול ספרים כפי שנדרש ע"י מס הכנסה.

תגובת החברה

מקבלים את הערת הביקורת.

4.3 כרטיס הוצאה בהנהלת החשבונות של החברה – העצמה למשוקמים

כרטיס הוצאות מראש, מיועד לרישום של הוצאה המשויכת לשנה העוקבת, לפיכך לא ברור לביקורת השימוש בכרטיס זה לחיוב מצד אחד של הוצאות

נופש שמתייחסות לשנה השוטפת וקיזוז באותו כרטיס של דמי השתתפות ממשותפים המתייחסים גם לשנה השוטפת.

מבדיקה שנערכה על ידי הביקורת עבור שנת 2019 עולה כי סכום כרטיס ההוצאה הנ"ל שברובו מתייחס להוצאות נופש באילת, הוקטן ברישום חשבונאי בסך של 862,682 ש"ח, כנגד חשבון הוצאות מראש. מאידך, בכרטיס הוצאות מראש שאינו נכלל בקבוצת כרטיסי הכנסות/הוצאות, בוצע רישום של דמי השתתפות העובדים בנופש בסך של 719,573 ש"ח.

מסקנה:

ברוחות הכספיים לא ניתן ביטוי מצד אחד למלוא עלות הוצאות הנופש ששולמו, ומאידך, לא ניתן ביטוי לדמי השתתפות שנגבו מהמשתתפים או לחילופין מתן גילוי לסכום הקיזוז.

בנוסף, מנהל החשבונות לא חתם על אישורי המס וניהול ספרים.

המלצה:

יש לתת ביטוי מלא ברוחות הכספיים להצגה ברוטו של ההכנסות וההוצאות. לחילופין, ניתן לשקף סכומים אלה כסכומי נטו – עם מתן ביאור מתאים להצגת סכומי הקיזוז.

הביקורת לא בחנה את הסוגייה של תשלום מס בגין הוצאה עודפת, עבור הנופש באילת.

תגובת החברה

נכון יותר להציג את עלויות הנופש לעובדי החברה בנטו, לאחר קיזוז השתתפות העובדים בעלויות הנופש. ההפרדה בין ההוצאות להכנסות, תנפח את דוח הרווח וההפסד. יש לשים לב כי בצורת ההצגה הנוכחית, קורא הדוח יכול להבין מהי ההוצאה שחלה על החברה.

הערת הביקורת

הביקורת מסכימה להצגת עלויות הנופש באופן מקוזז (נטו) אך בתנאי שהצגה תלווה בביאור משלים מתאים.

הוצאות משפטיות 4.4

החברה משלמת תשלום חודשי בסך 21,000 ש"ח, בתוספת מס ערך מוסף עבור ייעוץ משפטי.

לא נמצא כי צורף פירוט לתשלום החודשי, המפרט את השירות שניתן.

מנהל החשבונות לא חתם על אישור המס כנדרש בטופס.

המלצה:

מומלץ כי דרישת התשלום החודשית שמגיש היועץ, תהיה מלווה בפירוט, הכולל שם עורך הדין שנתן את השירות, תאריך מתן השירות, מספר שעות העבודה, ומהות השירות הניתן. זאת כדי שיהיה ניתן לעקוב אחרי קבלת השירות.

הוצאות ייעוץ בטיחות 4.5

הביקורת בדקה שלושה נותני שירות שנכללו בכרטיס הוצאות זה. נמצא כי סעיף זה, כלל עלות שכרו החודשי של עובד שכיר בחברה. הוצאות שכרו של עובד זה לא נרשמו בסעיף הוצאות שכר עבודה ונלוות בספרי החשבונות של החברה ולפיכך סעיף זה הוצג בדוחות הכספיים בחסר ולא כלל את עלויות שכרו של העובד הנ"ל.

בנוסף, נמצא כי מנהל החשבונות לא חתם על אישורי המס כנדרש.

המלצות:

1. לרשום עלות עובד שכיר בסעיף הוצאות שכר ונלוות.
2. לכלול בדוח הכספי השנתי את מלוא הוצאות השכר של העובדים השכירים.

תגובת החברה

בשל היות העובד יועץ בטיחות, יש לסווג את הוצאות השכר של אותו עובד עם שאר הוצאות הייעוץ בסעיף ההוצאות על שירותים מקצועיים.

הסיבה לכך היא שבחשבוונאות, המהות הכלכלית קודמת לצורה המשפטית. המהות של הוצאות השכר של העובד הנ"ל, הינן הוצאות ייעוץ בטיחות, חרף העובדה שהצורה המשפטית של העסקה הזו היא בדרך של עובד בתלוש. ההפרדה בביאור משקפת לקורא הדוחות, את כלל ההוצאות שהתהוו בהקשר לשירותים המקצועיים שהתקבלו.

הערת הביקורת:

הביקורת אינה שותפה לדעה המקצועית שהוצגה ע"י החברה.

הוצאות שכר דירקטורים 4.6

במהלך הביקורת, נמצא כי הדירקטורים בחברה אינם מגישים דרישת תשלום המפרטת את מועדי הישיבות בהן השתתפו ועליהן מגיע להם תשלום. התשלום עבור ישיבות דירקטוריון מחושב על ידי מנהל החשבונות של החברה, ללא דרישת תשלום בחתימת הדירקטור.

דירקטורים הרשומים כעוסקים מורשים, מגישים חשבונית מס לאחר שהחברה מבצעת את התשלום שאף היא אינה מפרטת את מועדי הישיבות.

מסקנות:

לגבי דירקטורים אשר אינם רשומים כעוסקים מורשים, מתבצע תשלום הוצאה, מבלי שהוגשה אסמכתא לצורך הכרה בהוצאה של החברה, מבחינת רשות מס הכנסה.

לגבי דירקטורים הרשומים כעוסקים מורשים, מתבצע תשלום הוצאה, מבלי שהוגשה דרישת תשלום המפרטת את מועדי הישיבות והסכום המבוקש.

המלצה:

אין מניעה שהחברה תכין לנוחות הדירקטורים, את פירוט מספר הישיבות בהן הם נכחו, כפי שמתבצע כיום, אולם על הדירקטורים לאשר את המסמך בחימתם, בטרום יבוצע התשלום.

תגובת החברה

החברה מקבלת את המלצות הביקורת ותדאג להחתיים את הדירקטורים על דרישת התשלום.

5. ביקורת קיום הסכמים עם ספקים ונותני שירותים על פי מדגם

5.1 הוצאות ייעוץ

הוצג הסכם מיום 1 בדצמבר 2015. סכום התשלום החודשי המשולם, תואם את הרשום בהסכם.

מסקנה: אין הערות.

5.2 הוצאות שירותי תוכנה – חברה המכינה תלושי שכר

הביקורת קיבלה לידיה "הצעה לאספקה, התאמה, הטמעה ותפעול מערכות לניהול שכר וסליקה, משאבי אנוש ונוכחות" מחודש יוני 2018 ומכתב נוסף מיום 16.8.2018 על זכיה במכרז החתום על ידי חברת "המשקם" בלבד. להצעה זו צורף פירוט המחירים הכולל התייחסות לחיוב בגין שורת נוכחות של עובד ושירותים נוספים וכן תקופת ההתקשרות. מסמכים אלו לא מחליפים הסכם התקשרות בין הצדדים, החתום ע"י שני הצדדים.

החברה משלמת עבור חישוב תלושי שכר, עפ"י פירוט המחירים שהוזכר לעיל, בו נקבע כי עבור כל שורת נוכחות החברה המכינה תלושי שכר תגבה סך של 1.36 ש"ח. בפועל בחשבוניות שהוגשו במהלך שנת 2019 נמצא כי החברה המכינה תלושי שכר גובה בגין כל שורת עובד 1.39 ש"ח (הפרש של

3 אגורות לשורה). כמו כן, לא נמצא אזכור לסעיפי חיוב שנכללו בחשבונית מיום 30.6.2019 שנבדקה על ידי הביקורת, בפירוט המחירים המצורף להצעה.

המלצות

- 1) לחתום על הסכם התקשרות עם החברה להכנת תלושי שכר.
- 2) לבצע בדיקה, כי התשלום לחברה המכינה תלושי שכר, עבור שירותי התוכנה שולם, כפי שמפורט בהצעה שזכתה במכרז.

תגובת החברה

בוצעה בדיקה מול החברה המכינה תלושי שכר לגבי סכום ההפרש שנמצא על ידי הביקורת והחברה קיבלה את ההפרש חזרה.

5.3 הוצאות משפטיות – משרד עורכי דין

הוצג הסכם מיום 17 בדצמבר 2008, סכום התשלום החודשי המשולם תואם את הרשום בהסכם.

הוצג פרוטוקול מיום 11.3.2013, לפיו הוחלט על עליית שכר הטרחה ב-5%, כך שיעמוד על סך 21,000 ש"ח לחודש בתוספת מע"מ. החברה משתמשת בשירותים המשפטיים של משרד זה משנת 2008 ולא נראה כי החברה בדקה את עלויות הייעוץ המשפטי ביחס למשרדים אחרים בשוק.

המלצה:

גם אם החברה מרוצה משירותי הייעוץ המשפטי שהיא מקבלת ממשרד הנותן לה שירותים משפטיים, מין הראוי כי אחרי התקשרות במשך למעלה מעשור, החברה תבדוק את מחירי השוק ביחס לשירותים אותם היא מקבלת.

תגובת החברה

הנושא יעלה בפני מועצת המנהלים הקרובה להחלטה.

5.4 הוצאות קידום מכירות – שירות יחסי ציבור

הוצג הסכם מיום 27 בספטמבר 2016. מדובר בריטיינר חודשי בסך 7,000 ש"ח בתוספת מע"מ עבור שירות יחסי ציבור לחברה. סכום התשלום החודשי תואם את הרשום בהסכם.

הוצגו בפני הביקורת ריכוז נתוני הצעות המחיר שנתקבלו, והמלצת ועדת בחינת הנושא, המורכבת מחמישה עובדי החברה. היועץ שנבחר הגיש את ההצעה הגבוהה ביותר על סך 11,000 ש"ח לחודש וכן זכה לניקוד נמוך יותר משתי החברות האחרות שנבחנו בשלב זה.

בפרוטוקול ישיבה מיום 14.8.2016, של הוועדה הנ"ל בהשתתפות יו"ר

דירקטוריון החברה, הוחלט בניגוד לתוצאות שקלול צוות הוועדה, לפי פרמטרים שנקבעו מראש, להציע ליועץ הנ"ל להוריד את המחיר למסגרת של 7,000 ש"ח + מע"מ לחודש כדי לעמוד בתקציב החברה.

לאחר קיום תהליך הבחירה היועץ אכן הפחית את שכר טרחתו לסך 7,000 ש"ח לחודש שהינו הסכום של ההצעה הנמוכה ביותר שהוגשה מלכתחילה בתהליך התמחור על ידי מציע אחר.

מסקנה:

נראה כי התנהלות החברה בתהליך בחירת יועץ התקשורת שכלל קביעת פרמטרים, פרסום מודעה בעיתון וקביעת ועדה שכוללת חמישה עובדי החברה – הייתה תקינה.

עם זאת, שלב ההחלטה מצביע על סתירות ואי סדרים בין המידע שנאסף והתקבל על ידי הוועדה לבין התוצאה הסופית של בחירת היועץ.

הליך כגון זה, עלול לחשוף את החברה לתביעות מצד נותני שירות המגישים הצעות הזוכות לניקוד גבוה ובסוף התהליך, נדחים בשל פרמטרים אחרים.

יתרה מזאת, השתתפות יו"ר הדירקטוריון בתהליך קבלת ההחלטות וקביעת הספק הזוכה, מעלה תהיות.

המלצה:

יש לפעול על פי הפרמטרים שהחברה קבעה מראש, לביצוע מכרזים.

תגובת החברה

חברת המשקם אינה חברה ממשלתית ולכן אינה כפופה לחוק חובת המכרזים.

יו"ר הדירקטוריון היה נוכח בישיבה אך לא היה חלק ממערך קבלת ההחלטות.

עוד יצוין כי ההחלטה לבחור במשרד יחסי הציבור כמי שמתאים למתן שירות בנושא נבעה בעיקר מהעובדה שהמשרד (כפי שנאמר על ידי מנכ"ל החברה דאז מר ערן זינג) הוא משרד קטן, עם זמינות גבוהה לצרכי החברה – להבדיל מהמשרדים האחרים שאמנם קיבלו ציונים גבוהים אבל היה פער גדול בין הפרזנטציה שנעשתה על ידי בכירי המשרד לבין היום יום שינוהל על ידי עובדים יותר זוטרים.

לאחר שהוחלט שמשרד יחסי הציבור מועדף, נערך עמם משא ומתן להפחתת המחיר, למחיר ההצעה הזולה ביותר.

הערת הביקורת

הביקורת אינה שותפה לדעה שהוצגה על ידי החברה.

החברה מופנית לדוח מבקר המדינה משנת 2007 ובו נרשם בין השאר:

“לדעת משרד מבקר המדינה על החברה לבחון את נוהל הרכישות ולהתאימו
לדין המהותי כך שיבטיח את

מימוש עקרונות היעילות והשוויון שביסוד שיטת המכרזים”.

5.5 הוצאות יועץ שיקום

א. יועץ

הוצג הסכם מחודש נובמבר 2015 ופרוטוקול ועדת פטור מ-17.1.2019. מדובר בריטיינר חודשי על פי תעריף שעת. הסכום המשולם לשעה, תואם את החלטת ועדת הפטור מ-17.1.2019. הוצג פרוטוקול ועדת פטור מיום 17.4.2018, לפיו אין צורך בביצוע השוואת מחירים.

מסקנה: תקין, אין הערות.

ב. הדרכה ואימון אישי

הוצג הסכם עם חברת פרויקטים ייעוץ והדרכה, מחודש נובמבר 2014, לפיו יש לשלם 140 ש"ח לשעה כולל מע"מ. בדיקת נתוני החשבונית מלמדת, כי הוגשה חשבונית עם מספר ח.פ. 67860031. מסתבר שעד מהלך שנת 2018, הוגשה דרישת תשלום על ידי אדם שאינו נותנת השירות בפועל.

עולה כי החברה לא בדקה בעת ביצוע תשלומים, הלימה בין הגורם עימו התקשרה ובין הגורם שמוציא לה חשבוניות.

המלצה:

אין לשלם לנותן שירות שפרטיו אינם תואמים לפרטים המופיעים בהסכם שנחתם בגין אותו שירות.

פרק ג' – נהלים

.6

הביקורת קיימה פגישה עם מנהלת לוגיסטיקה ורכש ביום 21.6.2020 בנוכחות מבקרת הפנים של החברה. בפגישה, נתבקשה העובדת להציג את נהלי החברה הנמצאים במשרדה, שלפיהם היא מבצעת את עבודתה. העובדת הציגה שני מסמכים:

1. עדכון נהלים – נוהל רכישת טובין ושירותים מיום 1.7.2019.
2. נוהל רכישות באמצעות מכרז מיום 22.1.2012.

נמצא כי נהלי העבודה של החברה כפי שמפורטים מטה, לא נמצאו ברשותה של העובדת, הגם שאלו היו צריכים להיות חלק מכלי העבודה שלפיהם היא עובדת:

1. נוהל תשלום לספקים מיום 22.1.2017.
2. נוהל רכישת שי וחלוקתו מיום 17.7.2007.

3. נוהל חתימה על הסכמים עם ספקים מיום 19.2.2015.
4. נוהל אישור ספק מאושר מיום 19.12.2015.
5. פרוטוקול ועדת רכישות בנושא הגבלת התקשרות עם יועצים מ-22.11.2010.

מסקנות:

לא מתבצעת בדיקת השוואה בין נותן השירות עימו נחתם ההסכם ובין הגורם שמגיש חשבונית ומקבל את התשלום.

היעדר ידע ומידע בידי העובדת האחראית לנושאי רכש ושירותים, גורם לטעויות בעת התקשרויות והמעקב אחר יישומן.

המלצות:

1. לתת הדרכה מקצועית למנהלת לוגיסטיקה ורכש לרבות ריענון של נוהלי ההתקשרות של החברה.
2. מאחר וחלק מהנהלים מאוד ישנים, ראוי לרענן את הנהלים ולחדשם.
3. מוצע להקים פורטל ארגוני שבמסגרתו יוצגו כל נהלי החברה לעיון העובדים ככל שיידרש.

פרק ד' – שכר עובדי מטה החברה

7. תנאי שכר – כללי

נבדקו תנאי שכר עובדי המטה על פי הסכם השכר בתיקו של כל עובד. נבדקו הימצאותם של אישורים להעלאת שכר של עובדים החתומים בידי מורשים בחברה, למעט מנכ"ל ששינויים בשכרו אושרו ע"י הדירקטוריון.

להלן רשימת תפקידי העובדים שנתוני שכרם ברוטו נבדק:

הסכם חתום בתיק העובד

√	מנכ"ל
√	סמנכ"ל כספים
√	סמנכ"ל שיקום
√	מנהל חטיבת הגינון והעיסוקים
–	מנהלת חשבונות ראשית
√	מנהל פיתוח אסטרטגי
√	מנהלת רכש ותפעול
√	מבקרת פנים
√	מנהל בטיחות ובטחון
√	מנהלת משאבי אנוש

ממצאים:

7.1 סמנכ"ל כספים

לא נמצאו בתיק העובד חלק מהאישורים להעלאות שכר. מנהלת משאבי אנוש המציאה אותם לאחר שנתבקשה, למעט פרוטוקול דירקטוריון לעדכון שכר מ-1/2013 שלא התקבל כלל.

7.2 מנהלת משאבי אנוש

א) בתיק חסרו 5 אישורים בגין העלאות שכר. ב) ב-9/2018 חושב שכרה העדכני. נמצא הפרש של 442 ש"ח לחודש, בין הסכום על פי האישור בגין העלאות השכר, לבין הסכום שחושב.

לאחר שהמבקר הצביע על הטעות, המציאה העובדת אישור חדש, שלא היה בתיק העובדת, לפיו אושרה העלאה של 8% ולא 5%, דבר שביטל את הפער.

בהתאם למכתבו של הממונה על השכר והסכמי העבודה במשרד האוצר מיום 4.12.2013, דרוש אישור דירקטוריון להעלאת שכר שמעל 5%.

להלן נוסח ההחלטה בפרוטוקול מיום 24.12.2018:

"המנכ"ל מציג את שכרה של מנהלת משאבי אנוש, מבקש את אישור מועצת המנהלים להעלות את שכרה ב-50% משכר מנכ"ל בשתי פעימות. מועצת המנהלים מקבלת את המלצת המנכ"ל פה אחד."

העדר הצגה בפרוטוקול, של סכום השכר המאושר, אינו מאפשר לדעת מהי המשמעות הכספית של ההחלטה שנתקבלה.

תגובת החברה

חברת המשקם קיבלה אישור מהממונה על השכר לטווחי משכורות של ההנהלה הבכירה של החברה כאשר טווחי השכר מוגדרים כאחוז משכר המנכ"ל.

לאור האמור לעיל, הבקשה לשינוי בתנאי העסקתה של מנהלת משאבי אנוש מדירקטוריון החברה הייתה בהתאמה, קרי כאחוז משכר המנכ"ל. בכל מקרה דירקטוריון החברה אישר להעלות את שכרה של מנהלת משאבי אנוש עד ל-50% משכר המנכ"ל, וכך אכן בוצע.

7.3 מבקרת פנים

א) בהתאם לחוק הביקורת הפנימית תשנ"ב, 1992 סעיף 8(א), מבקרת הפנים, הייתה אמורה לקבל שכר אך ורק בגין עבודתה כמבקרת פנים.

נמצא כי באישור המנכ"ל, אשר אינו מוסמך לשנות את שכרה, ואשר היה אמור להיות מאושר ע"י דירקטוריון החברה ובהמלצת ועדת הביקורת,

בוצע תשלום חד פעמי בסך של 3,000 ש"ח ברוטו עבור עבודה שאינה קשורה לעבודתה כמבקרת פנים.

(ב) נמצא כי מנכ"ל החברה אישר לעובדת הגדלה של היקף משרתה החל מחודש ינואר 2019. שינוי שאינו בסמכותו של המנכ"ל, אלא בהמלצת ועדת הביקורת, ובהחלטת הדירקטוריון, בפרוטוקול ישיבת ועדת הביקורת שהתקיימה ביום 6.11.2019, אושר השינוי. (עשרה חודשים לאחר שבוצע בפועל).

תגובת החברה

סעיף 6.3 (א) – מבקרת הפנים שלחה מכתב למנכ"ל החברה וליו"ר ועדת הביקורת, לבצע השבת כספים לחברה מתוך ניראות ציבורית.

סעיף 6.3 (ב) – בוועדת הביקורת שנתקיימה ביום 6.11.2019, ביקשה וועדת הביקורת כי לאור העבודה המרובה שנדרשת ממבקרת הפנים, יש לשנות את היקף משרתה.

7.4 מנהלת חשבונות ראשית וחשבת שכר

העובדת החלה לעבוד ב-1990. נמצא כי כתב מינוי קבוע מיום 5.6.2016, אינו כולל פרטים כספיים של שכר העובדת, אלא רק פירוט דרגה על פי הסכם קיבוצי של החברה. מצב זה יוצר אי בהירות ואפשרות של חוסר התאמה בציפיות בין העובד והמעביד.

ממצאים עבור כלל העובדים:

7.5 בחלק מאישורי העלאת השכר של העובדים שנבדקו, נמצאה חוסר בהירות.

האישור כלל רק את אחוז התוספת מבלי שצוין סכום הבסיס לחישוב התוספת האחוזית. מאחר ונוסח זה נירשם מספר פעמים לאורך השנים, לגבי אותם עובדים, לא ניתן היה לעקוב אחר גובה השכר החדש והמעודכן ככל שלב של אישור.

7.6 בעת עריכת הביקורת, לא נמצאו בתיקי העובדים של מנהלת משאבי אנוש וסמנכ"ל כספים, חלק מאישורי העלאת השכר. רק במהלך הביקורת, הומצאו אישורים, חלקם מלפני שש שנים.

7.7 נמצא כי אישורי העלאת שכר עובדים נחתמים פעמים רבות באמצעות חתימה דיגיטלית ולא בחתימה מקורית של המנכ"ל.

המלצות:

1. לציין בהחלטות בגין העלאת שכר עובדים, את סכום השכר המעודכן כמו

גם סכום התוספת שאושרה, הן במקרה של אישור דירקטוריון החברה, והן במקרה של אישור מנהל.

2. הביקורת סבורה כי על הנהלת החברה לברר את המצב שבו בתיקים האישיים של שני אנשי מפתח בחברה לא נמצאו אישורי העלאות שכר. כולל בדיקה של הצגת אישורים חליפיים תוך כדי הביקורת, לאישורים שנמצאו בתיקי העובדים הללו.

3. להקפיד שכל אישורי השכר יתויקו בתיקי העובדים.

4. באישורי שכר לא ראוי להשתמש בחותמת דיגיטלית. יש להחתים את המנכ"ל באופן אישי.

פרק ה' – הצגת הכנסות משרד הרווחה ברווחות הכספיים של החברה

8.

נבדק מדגמית רישום הכנסות שנת 2019, שהתקבלו ממשרד הרווחה. הכנסות משרד הרווחה מהוות חלק מהותי מההכנסה השנתית של החברה.

מסמכים שהוצגו

1. דוח כספי חתום ומבוקר ליום 31.12.2019 (נחתם ע"י רואי החשבון המבקרים ביום 16.3.2020).

2. דוח חישוב הכנסות ללא מע"מ משרד הרווחה שנת 2020 – 5/20-11/19.

3. דוח חישוב הכנסות ללא מע"מ משרד הרווחה שנת 2019 – 10/19-11/18.

ממצאים

בביאור 2 ("ב) לדוחות הכספיים ליום 31.12.2019, נרשם בעיקרי המדיניות החשבונית: "הכרה בהכנסות: הכנסה נמדדת לפי השווי ההוגן של התמורה שהתקבלה /או התמורה שהחברה זכאית לקבל, בגין הכנסה ממכירת סחורות או מתן שירותים במהלך העסקים הרגיל... (הדגשה של הביקורת).

8.1 נמצא כי החברה לא כללה בספרי החשבונות ליום 31.12.2019, הכנסות ממשרד הרווחה לחודשים 11/19 ו-12/19 בסכום כולל של 9,392,241 ש"ח (לא כולל מע"מ). כדלקמן:

חשבונית 237964 מיום 9.1.2020, ע"ס 4,673,048 ש"ח.

(בחשבונית שהונפקה ע"י המשקם נרשם: "משרד הרווחה השתתפות 1/20")

וחשבונית 239071 מיום 9.2.2020 ע"ס 4,719,193 ש"ח.

(חשבונית שהונפקה ע"י המשקם נרשם "משרד הרווחה השתתפות 2/20")

בהודעת משרד הרווחה מיום 9.2.2020 נרשם "מקדמה למשקם 12/19".
סך ההון העצמי ללא רישום ההכנסות הנ"ל מסתכם ליום 31.12.2019, לסך של 60,592,000 ש"ח.

אי הכללת ההכנסה בסך 9,392,241 ש"ח בדוחות הכספיים ליום 31.12.2019, גורם להצגת ההון העצמי ליום 31.12.2019 בחסר כתוצאה מאי הכללת ההכנסות הנ"ל של נובמבר ודצמבר בהון העצמי המצטבר.

חשב החברה מסר כי דרך הצגה זו של אי הכללת ההכנסות ממשרד הרווחה של חודשים נובמבר ודצמבר בדוחות הכספיים של השנה השוטפת מיושמת בחברה שנים רבות.

מאידך, הביקורת העלתה כי בגין הכנסות אחרות ממשרדי ממשלה נרשמות הכנסות חודשים נובמבר ודצמבר בשנה שבה ניתן השירות ולא עם קבלת התמורה.

מסקנה:

הכנסות משרד הרווחה מוצגות על ידי חברת המשקם על בסיס מזומן, ומשקפות 10 חודשים מהשנה השוטפת + חודשיים מהשנה הקודמת. הצגה זו סותרת את המדיניות החשבונאית כפי שמוצגת בביאור 2 י"ב לדוחות הכספיים.

הצגה זו הנמשכת בחברה לאורך שנים, גוררת הצגה שגויה של ההכנסות וההון העצמי בסיומה של כל שנה קלנדרית בסכום מהותי. לפיכך, הדוחות הכספיים שמוצגים לדירקטוריון והאספה הכללית בכל שנה, לא משקפים באופן נאות את המצב הכספי של החברה.

יש לציין, שעל פי סעיף 29(א1) לחוק מע"מ נקבע שבשירות הניתן על ידי עוסק שמחזור העסקאות שלו עולה על 15 מיליון ש"ח בשנה וחלה עליו החובה לנהל פנקסי חשבונות לפי תוספת י"א להוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות) התשל"ג-1973, יחול המס (מע"מ) עם נתינת השירות. לכן, מאחר שמחזור חברת המשקם עולה על 15 מיליון ש"ח, החברה מחוייבת להנפיק חשבונית מס עם מתן השירות וללא קשר למועד קבלת התמורה בפועל.

המלצות:

1. לתקן את הדוחות הכספיים כך שסך ההון העצמי יותאם למדיניות החשבונאית הרשומה בביאורים לדוחות הכספיים וישקף את מצב החברה לתום השנה הרלוונטית. כלומר, יש לעבור להצגה מלאה של ההכנסות על בסיס מצטבר.
2. יש לתקן את הדיווחים לרשויות מס ערך מוסף ולהבטיח שהדיווחים בעתיד יהיו מותאמים להוראות החוק.

תגובת החברה

לצורך הבהירות אנו נוסיף את הפסקה הבאה למדיניות החשבונאית בהכרה בהכנסה:

"ההכנסות המתקבלות מהשתתפות משרד ממשלתי בשכר העובדים המשוקמים מוכרות כאשר מתקבל אישור חשב על הסכומים העתידיים להתקבל או כאשר הכספים מתקבלים בפועל, כמוקדם".

הערת הביקורת

בעקבות דיונים עם חברת המשקם וכתוצאה מהערות הביקורת, בדוחות הכספיים של חברת "המשקם" ליום 31.12.2021 מצויין בביאור 2, שהחברה ביצעה תיקון לסעיף הכנסות לקבל ליום 31.12.2020 בסכום של 8,518 אלפי ש"ח והגדילה בהתאם את תורת העודפים בדוח השינויים על המצב הכספי בסכום זה.

לפיכך, ההמלצות 1 ו-2 לעיל, בוצעו ע"י חברת המשקם לשביעות רצון הביקורת.

פרק ו' – פרוטוקולים

.9

9.1 מועצת מנהלים (דירקטוריון)

נסקרו פרוטוקולים לתקופה 1.1.2017-31.12.2019.

נוסח כל פרוטוקול מאושר בישיבה העוקבת.

להלן תאריכי הישיבות של מועצת המנהלים בהתאם לפרוטוקולים שהוצגו:

שנה

2017	–	24.12.17	;	14.9.17	;	6.7.17	;	16.3.17
2018	–	24.12.18	;	6.9.18	;	21.6.18	;	8.3.18
2019	–	25.12.19	;	6.8.19	;	20.3.19		

9.2 ועדת ביקורת

נסקרו פרוטוקולים לתקופה 1.1.2018-31.12.2019.

נוסח כל פרוטוקול מאושר בישיבה העוקבת.

להלן תאריכי הישיבות בהתאם לפרוטוקולים שהוצגו:

שנה

2018	;	9.7.18	;	5.2.18
2019	;	5.3.19	;	14.2.19

9.3 ועדת כספים

נסקרו פרוטוקולים לתקופה 1.1.2018-31.12.2019.

נוסח כל פרוטוקול מאושר בישיבה העוקבת.

להלן תאריכי הישיבות בהתאם לפרוטוקולים שהוצגו:

<u>שנה</u>	
25.2.18 ; 16.12.18	2018
24.2.19 ; 5.3.19 ; 6.8.19 ; 13.11.19	2019

ממצאים

1. הפרוטוקולים אינם ממוספרים, דבר המקשה על בדיקת רצף.
2. הפרוטוקולים אינם חתומים על ידי יו"ר החברה, יו"ר ועדת ביקורת, או יו"ר ועדת כספים בהתאמה. לפיכך, לא ניתן לדעת האם מדובר במסמך סופי שאושר על ידי הדירקטוריון, ועדת הביקורת ו/או ועדת הכספים בהתאמה.
3. בישיבות משתתפים, בשנים הנ"ל, בממוצע בין שישה לשבעה חברי מועצת המנהלים, המהווים רוב חברי המועצה.
4. בהחלטות של ועדת כספים הקשורות להעלאת שכר עובדים, אין אזכור לנתונים כספיים מוחלטים, אלא לאחוזים בלבד, דבר שאינו מאפשר להבין מהי המשמעות הכספית של ההחלטה שנתקבלה.

המלצות

1. יש למספר את הפרוטוקולים בסדר עולה.
2. יש להחתים את יו"ר ההנהלה ואת יושבי ראש הוועדות, על הפרוטוקולים.
3. לציין במונחים כספיים מוחלטים את ההחלטות במועצת המנהלים בנוגע להעלאת שכר עובדים.

תגובת החברה:

1. החברה מקבלת את המלצות הביקורת.
2. החתימה על הפרוטוקול מתבצעת ע"י אישור במייל של הנוכחים – פרוגרטיבה מקובלת.

פרק ז' – ניהול תיק השקעות

.10

- 10.1 לבקשתנו, הוצגו בפנינו המסמכים הנוגעים לניהול תיק השקעות של החברה – ראה נספח ד'.

ממצאים:

1. ניכר שוועדת ההשקעות עובדת בצורה מקצועית והחלטותיה מבוססות על קבלת מידע מחברות ההשקעות, תוך ראייה כוללת של יעדי החברה.

2. הגם שנתקבלה החלטת ועדת כספים להגביל את ההשקעה במניות עד לתקרה של 15%, נמצא כי אחוז ההשקעה בתיק שמנוהל בחברת השקעות H, היה גבוה מכך ועמד על 19.72%.

3. החברה מסרה כי בידיה לא קיים הסכם חתום עם חברת ההשקעות P, המגדיר את מדיניות ההשקעה.

המלצות:

(1) לבצע בירור אל מול חברת ההשקעות H, בגין אי יישום מדיניות ההשקעות שנקבעה ע"י החברה.

(2) לקבל הסכם חתום ופורמאלי מחברת ההשקעות P, המאשר את מדיניות ההשקעה של החברה.

תגובת החברה:

(1) בירור מול חברת "הראל" לגבי אי יישום מדיניות ההשקעות שנקבעה על ידי החברה – "הראל" קיבלה את המייל לגבי שינוי מדיניות ההשקעות (הפחתת אחוז ההשקעה במניות מ-20% ל-25% בתאריך 29.12.19 והאישור קריאה למייל ניתן ב-1.1.20), הביקורת בדקה את היתרות ואחוזי ההשקעה נכון ל-31.12.19, ולכן לא מצאה את השינוי באחוז ההשקעה במניות.

במידה ובדיקת הביקורת הייתה נערכת על חודש 1.20 אזי ניתן היה להבחין כי אחוז ההשקעה במניות ירד ל-14.61% וכי חברת ההשקעות H, יישמה את מדיניות ההשקעות שנקבעה על ידי החברה.

(2) הסכם חתום ופורמאלי עם חברת ההשקעות P – בכל שינוי מדיניות בהשקעות החברה (אשר הינו דינמי ומשתנה בכל תקופת זמן), יוצא מכתב רשמי לחברת ההשקעות בנושא המדיניות החדשה שנקבעה והחברה מקבלת אישור במייל חוזר לסמנכ"ל הכספים וכן מבוצע מעקב אחר ביצוע המדיניות ברמה החודשית. אישור במייל חוזר זה קיים וחוזר לאורך כל שנות ההשקעה בפעילים ובשאר חברות ההשקעה.

הערת הביקורת:

חליפת המכתבים בין החברה, לחברת ההשקעות, אינה מחליפה חתימה על הסכם התקשרות כולל.

פרק ח' – בדיקת תקינות דיווחים לרשויות

.11

11.1 בדיקת תקינות דיווחים לרשויות

מסמכים שהוצגו במהלך הביקורת:

11.1.1 א) דוח שנתי של חברה פרטית בגין אסיפות כלליות מיום 29.4.2019 ומיום 19.5.2020.

ב) מידע על פירטי החברה ברשות התאגידיים ליום 18.11.2019.

11.1.2 מצב חשבון מרשויות מס ערך מוסף ליום 25.5.2020.

11.1.3 מצב חשבון במס הכנסה חברות ליום 25.5.2020.

11.1.4 מצב חשבון במס הכנסה ניכויים ליום 25.5.2020.

11.1.5 מצב חשבון במוסד לביטוח לאומי ניכויים ליום 15.5.2020.

ממצאים:

נמצא כי לא רשומים חובות על פי המסמכים שהוצגו בפנינו, למעט חוב לביטוח לאומי, בסך 6,336 ש"ח, המטופל על ידי מנהלת חשבונות ראשית.

מסקנה: לא נמצאה חשיפה לסיכונים.

11.2 ביקורת רישום קבלות

נבחר באופן אקראי מדגם של 15 סכומי הפקדות מתוך שלושה חשבונות בנק המנוהלים על ידי החברה ונבדקו הנושאים הבאים:

א. הנפקת קבלה.

ב. מועד הנפקת הקבלה ביחס למועד שבו הופקד השיק בבנק.

מסקנה: נמצא תקין.

11.3 מחלקת כספים ורכש

במהלך הביקורת, עלתה הסוגייה הבאה:

הצורך בעדכון הידע המקצועי בתחומי מס הכנסה ומע"מ.

המלצות:

1. מתן הדרכה מקצועית לעובדי מחלקת כספים ורכש לפחות פעם בשנה (לכד מקבלת עדכונים שוטפים) בסוגיות (בשלב הראשון גם הבסיסיות) הנוגעות למס הכנסה ניכויים ומס ערך מוסף.

2. לתת הכשרה מקיפה למנהל החשבונות בתחום המיסוי והמע"מ ולהטיל עליו אחריות רבה יותר מזו שמתקיימת כיום.

3. לרכז את כל ההסכמים עם ספקים ונותני שירות במסד נתונים אחד לרבות אישורים הנוגעים לתחומי מס הכנסה ומס ערך מוסף.

4. להעמיד לרשות מנהל החשבונות במשרד הראשי, את כל מסד נתוני הסכמי ההתקשרות עם ספקים לאור הודעתו, כי רק הסכמי השכירות נמצאים אצלו.

ריכוז המלצות

3.4	יש לבוא בדברים עם משרד הרווחה ולהסדיר קבלת תשלום בגין מרכיב "ההוצאות הקבועות" עבור כל תקרת 2,800 המשתקמים, אשר החברה יכולה להעסיק על פי ההסכם עם משרד הרווחה ולרבות הגדלת סכום מרכיבי הוצאות אלה.
3.6	<ul style="list-style-type: none"> • מוצע שהחברה תכין תוכנית עבודה אופרטיבית לתיקון הליקויים שהועלו בדוח מבקרת הפנים משנת 2016, ובדוח תיקון הליקויים משנת 2018. • מוצע להכין נוהל פנימי למעקב אחר ביצוע המלצותיה של ועדת הביקורת. • על החברה להבטיח שיוכן דוח מעקב נוסף כפי שהונחתה מבקרת הפנים על ידי ועדת הביקורת בהתאם לפרוטוקול ועדת הביקורת מיום 14.2.2019.
3.7	על החברה להבטיח את עצמאותה של המבקרת הפנימית ולמנוע התערבות בעבודתה.
4.1.7	<ol style="list-style-type: none"> 1. יש להעביר השתלמות מקצועית לצוות העובדים במחלקת הכספים והרכש בנושאים הקשורים לתחום המיסים והמע"מ. 2. יש להנפיק את אישורי המס וניהול הספרים במתכונת המורחבת. 3. יש להקפיד כי החשבונות יכללו את כל הפרטים כגון תקופת השכירות. 4. יש להקפיד כי בהסכמים יצוינו מספר המטרים המושכרים. 5. יש לגבות רטרואקטיבית, את עודף תשלום דמי השכירות ששולמו עבור הנכס באור יהודה.
4.3	יש לתת ביטוי מלא בדוחות הכספיים להצגה ברוטו של ההכנסות וההוצאות. לחילופין, ניתן לשקף סכומים אלה כסכומי נטו – עם מתן ביאור מתאים להצגת סכומי הקיזוז. הביקורת לא בחנה את הסוגייה של תשלום מס בגין הוצאה עודפת, עבור הנופש באילת.
4.4	מומלץ כי דרישת התשלום החודשית שמגיש היועץ המשפטי, תהיה מלווה בפירוט, הכולל את שם עורשם עורך הדין שנתן את השירות, תאריך מתן השירות, מספר שעות העבודה, ומהות השירות הניתן. זאת כדי שיהיה ניתן לעקוב אחרי קבלת השירות.

4.5	<p>1. לרשום עלות עובד שכיר בסעיף הוצאות שכר ונלוות.</p> <p>2. לכלול בדוח הכספי השנתי את מלוא הוצאות השכר של העובדים השכירים.</p>
4.6	<p>אין מניעה שהחברה תכין לנוחות הדירקטורים, את פירוט מספר הישיבות בהן הם נכחו, כפי שמתבצע כיום, אולם על הדירקטורים לאשר את המסמך בחתימתם, בטרם יבוצע התשלום.</p>
5.2	<p>1. לחתום על הסכם התקשרות עם החברה המכינה תלושי שכר.</p> <p>2. לבצע בדיקה, כי התשלום לחברה המכינה תלושי שכר, עבור שירותי התוכנה שולם, כפי שמפורט בהצעה שזכתה במכרז.</p>
5.3	<p>גם אם החברה מרוצה משירותי הייעוץ המשפטי שהיא מקבלת ממשרד הנותן לה שירותים משפטיים, מין הראוי כי אחרי התקשרות במשך למעלה מעשור, החברה תבדוק את מחירי השוק ביחס לשירותים אותם היא מקבלת.</p>
5.4	<p>יש לפעול על פי הפרמטרים שהחברה קבעה מראש, לביצוע מכרזים.</p>
5.5	<p>אין לשלם לנותן שירות שפרטיו אינם תואמים לפרטים המופיעים בהסכם שנחתם.</p>
6	<p>1. לתת הדרכה מקצועית למנהלת לוגיסטיקה ורכש לרבות ריענון של נוהלי ההתקשרות של החברה.</p> <p>2. מאחר וחלק מהנהלים מאוד ישנים, ראוי לרענן את הנהלים ולחדשם.</p> <p>3. מוצע להקים פורטל ארגוני שבמסגרתו יוצגו כל נהלי החברה לעיון העובדים ככל שיידרש.</p>
7.7	<p>1. החלטות בגין העלאות שכר עובדים, יציינו את סכום השכר המעודכן כמו גם סכום התוספת שאושרה, הן במקרה של אישור דירקטוריון החברה, והן במקרה של אישור מנהל.</p> <p>2. הביקורת סבורה כי על הנהלת החברה לברר את המצב שבו בתיקים האישיים של שני אנשי מפתח בחברה לא נמצאו אישורי העלאות שכר. כולל בדיקה של הצגת אישורים חליפיים תוך כדי הביקורת, לאישורים שנמצאו בתיקי העובדים הללו.</p> <p>3. להקפיד שכל אישורי השכר יתויקו בתיקי העובדים.</p> <p>4. באישור שכר לא ראוי להשתמש בחותמת דיגיטלית. יש להחתים את המנכ"ל באופן אישי.</p>
8	<p>1. לתקן את הדוחות הכספיים כך שסך ההון העצמי יותאם למדיניות החשבונאית הרשומה בביאורים לדוחות הכספיים וישקף את מצב החברה לתום השנה הרלוונטית. כלומר, יש לעבור להצגה מלאה של ההכנסות על בסיס מצטבר.</p> <p>2. יש לתקן את הדיווחים לרשויות מס ערך מוסף ולהבטיח שהדיווחים בעתיד יהיו מותאמים להוראות החוק.</p>

<p>1. יש למספר את הפרוטוקולים בסדר עולה.</p> <p>2. יש להחתים את יו"ר ההנהלה ואת יושבי ראש הוועדות, על הפרוטוקולים.</p> <p>3. במועצת המנהלים, בכל הנוגע להעלאות שכר עובדים, חובה לציין מהי ההחלטה במונחים כספיים מוחלטים.</p>	<p>9.3</p>
<p>1. לבצע בירור אל מול חברת ההשקעות H, בגין אי יישום מדיניות ההשקעות שנקבעה על ידי החברה.</p> <p>2. לקבל הסכם חתום ופורמאלי מחברת ההשקעות P, המאשר את מדיניות ההשקעה של החברה.</p>	<p>10.1</p>
<p>1. מתן הדרכה מקצועית לעובדי מחלקת כספים ורכש לפחות פעם בשנה (לבד מקבלת עדכונים שוטפים) בסוגיות (בשלב הראשון גם הבסיסיות) הנוגעות למס הכנסה ניכויים ומס ערך מוסף.</p> <p>2. לתת הכשרה מקיפה למנהל החשבונות בתחום המיסוי והמע"מ ולהטיל עליו אחריות רבה יותר מזו שמתקיימת כיום.</p> <p>3. לרכז את כל ההסכמים עם ספקים ונותני שירות במסד נתונים אחד לרבות אישורים הנוגעים לתחומי מס הכנסה ומס ערך מוסף.</p> <p>4. להעמיד לרשות מנהל החשבונות במשרד הראשי, את כל מסד נתוני הסכמי ההתקשרות עם ספקים לאור הודעתו, כי רק הסכמי השכירות נמצאים אצלו.</p>	<p>11.3</p>

אוקטובר 2022

נספחים

נספח א' – התקשרות עם משרד הרווחה – מסמכים שהוצגו במהלך הביקורת

1. הסכם למתן שירותים לתקופה 1.1.2007 ועד ליום 31.3.2007, מיום 25.2.2007.
2. תנאים כלליים למתן שירותים (אינו נושא תאריך) ונספח 1 הנושא תאריך 25.9.2007.
3. הארכת הסכם לתקופה 1.4.2007 ועד 30.6.2007, מתאריך 29.4.2007.
4. הסכם מיום 4 בינואר 2010, לתקופה 1.1.2010 ועד 30.4.2010.
5. הסכם מיום 20 באוקטובר 2010, לתקופה 1.1.2011 ועד 31.12.2011.
6. פרוטוקול מספר 71/2014 (אינו נושא תאריך וחתומה בגין הארכת תוקף התקשרות מ-1.1.2012 ועד ליום 31.12.2014).

7. מכתב מתאריך 13 באוקטובר 2015, בדבר הארכה מ-1.11.2015 ועד 31.12.2015.
8. מכתב מתאריך 13 בדצמבר 2015, בדבר הארכה מ-1.1.2016 ועד 30.9.2016.
9. הארכת התקשרות מיום 25.8.2016, לתקופה מ-1.10.2016 ועד 31.12.2016.
10. הארכת התקשרות (מסמך לא חתום), מ-4.9.2017, לתקופה מ-1.10.2017 ועד 31.12.2017.
11. הארכת התקשרות מיום 1.1.2018, לתקופה מ-1.1.2018 ועד 31.7.2018.
12. הארכת התקשרות מיום 23.4.2018, לתקופה מ-1.8.2018 ועד 31.12.2018.
13. הארכת התקשרות מיום 9.12.2018, לתקופה מ-1.1.2019 ועד 30.6.2019.
14. הארכת התקשרות מיום 24.9.2019, לתקופה מ-1.7.2019 ועד 31.12.19.
15. סיכום ישיבת ועדת פטור ממכרז מיום 5.4.2009.
16. פרוטוקולים של ועדת ביקורת (אינם ממוספרים) לשנים 2018 ו-2019.
17. מכתב היועץ המשפטי של החברה מיום 25 באוקטובר 2016.
18. טיוטת תוכנית הבראה שהוגשה למשרד הרווחה ע"י הג.י. ושות', רואי חשבון בחודש 5/2008.
19. דוחות מבקרת הפנים בנושא הנ"ל.
20. פרוטוקול משיבת ועדת המכרזים הבין-משרדית, של משרד הרווחה, לרכישת טובין ושירותים מיום 1.4.2009.
21. "הארכת התקשרות עם חברת המשקם לשנת 2020 – עבור 2,800 משתקמים" מיום 22 אוקטובר 2019.

נספח ב' – דוחות מבקרת הפנים של החברה משנת 2016

בדוח מבקרת הפנים מחודש נובמבר 2016, סעיף 1, עיקרי הממצאים:

- א. עמוד 7: "הביקורת מדגישה, כי בהתאם לדוח מבקר המדינה 2008* ותוכנית ההבראה שנערכה עבור החברה בשנת 2008, על החברה לדווח למשרד הרווחה רק על ימי עבודה בפועל". (* צריך להיות 2007 – הערת הביקורת).
- ב. עמוד 4 המתייחס לבדיקת חודש יוני 2016:
"מהטבלה עולה כי קיים פער בין מספר המשוקמים המדווחים למשרד הרווחה לבין מספר המשוקמים שנכחו בפועל על פי דיווחי הנוכחות שדווחו במערכת של החברה המכינה תלושי שכר. נמצא כי החברה מדווחת מידי חודש למשרד הרווחה על עובדים שלא הופק בגינם תלוש, קרי לא עבדו, ומגדילה את מצבת כוח האדם של החברה.

- הביקורת מדגישה כי השתתפות משרד הרווחה היא בגין הוצאות שכר של עובד".
- ג. עמוד 6: "בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת לחודשים ינואר ומרץ 2016, נמצא כי קיימים עובדים שנעדרו ולא קיבלו שכר מהחברה מעל חצי שנה, עובדים שנעדרים ועדיין מדווחים למשרד הרווחה. נמצא כי קיימים עובדים שנעדרים בגין מחלה ממושכת ונעדרים מהעבודה ועדיין מדווחים למשרד הרווחה".
- ד. עמוד 8: "נמצא כי קיימים עובדים שהתפטרו מהחברה ועדיין מדווחים למשרד הרווחה כחלק ממצבת כוח האדם של החברה".
- ה. עמוד 9: "נמצא כי קיימים עובדים שנפטרו ודווח עליהם למשרד הרווחה, קרי החברה קיבלה השתתפות בהוצאות שכר של עובד שנפטר. נמצא כי קיימים עובדים שנמצאים בחופשה ללא תשלום ועדיין מדווחים למשרד הרווחה. נמצא כי קיימים עובדים אשר ריצו מאסר בכלא או מעצר בית, והחברה דיווחה עליהם למשרד הרווחה".
- ו. עמוד 12: "הביקורת מדגישה, כי בהתאם לדרישות תוכנית ההבראה, על החברה להעביר בכל חודש, רשימה מלאה של עובדים שעבדו בפועל בחודש המדווח. בכל חודש קיימים עובדים שעבדו מספר ימים בודדים בחודש ועל אף זאת, דווחו בגין נוכחות של 56% (=90% נוכחות במשרה מלאה). בחודש החברה קיבלה בגין כל אחד מהם הוצאות שכר עבור חודש מלא".
- ז. עמוד 22: "בבדיקת הביקורת, נמצא כי הפערים בין העובדים המדווחים במערכת הדיווח הפנימי, לבין הדיווחים למשרד הרווחה, נובעים מכך שהחברה מדווחת מידי חודש גם על עובדים שלא הופקו בגינם תלושי שכר".
- ח. עמוד 29: "נמצא כי קיימים עובדים שנמצאים בחופשה ללא תשלום (חל"ת), לתקופות ארוכות, ועדיין מדווחים למשרד הרווחה".

נספח ג' – חוות הדעת של משרד עורכי הדין גרעון פישר ושות' בעניין חיוב בגין שעות עבודה של עובדים שנעדרו

GIDEON FISHER & CO.
Law Offices and Notary

PARLEX INTERNATIONAL LAW GROUP

Gideon Fisher- LL.M, Cambridge, FCIArb			FCIArb, מוסמך למחזור ביול LL.M, מומחה פישר- קיימברידג'		
Daphna Fisher	Karin Cohen	Omer Brandes	עמרי בנדס	קרון כהן	דפנה פישר
Ram Toren, Notary	Ofer Reznik	Yodan Kurzki	יודן קורצקי	עמר חניק	רם תורן, מסריח
Rebel Yulzari	Shiran Shel	Assaf Ariv	אסף ארז	שרית של	רובל יולזרי
Dan Sheec	Shiri Levy	Mili Asher	מילי אשר	שרי לוי	דן שיע
Amital Navah	Limer Amit	Boaz Tabky	בוז טבקי	לימור עמית	אמית נב
Raz Elvan-Her	Chen Ilouz	Roman Shapiro	רומן שפייר	רן אילוז	רז אבן-הר
Hila Tzani	Racheli Beifiner	Prima Jan	פרימה ז'אן	רחלי בילינג	הילה תזני
Yaacov Brey	Avi Refaelli	Yonatan Grinstein	יונתן גרינשטיין	אבי רפאלי	יאקוב ברי
Ofri Meroz	Oron Moata	Nicole Leachov	ניקול לזכוב	אורון מרז	אורי מרוז
Hila Ackerman	Gali Biton	Ziv Karmi	זיו כרמי	גלי ביטון	הילה אקרמן
Matan Geilinger	Adaya Tzachi			עדיה מוז	מתן גילינגר
Dr. Yair David, Patent Attorney					ד"ר יאיר דוד, עורך ספטים

16 במרץ 2021

לכל מאן דבעי,

הנדון: חיוב משרד העבודה והרווחה בגין שעות עבודה של עובדים

שנעדרו

1. בין חברת המשקם למשרד הרווחה קיימת התקשרות ארוכת שנים למתן שירותי שיקום תעסוקתי לאנשים עם מוגבלויות, אולם, ההסכמים שנחתמו בין הצדדים וגם נספחי ההארכה שלהם נוסחו בלשון כללית והתייחסו לשאלות התמורה ותנאי התשלום בלבד.
2. כך, בהסכם משנת 2011, מוגדרים תנאי התשלום והתמורה, אך אין כל אזכור לשאלת היעדרותם של עובדים והשמעתה על התמורה. גם בהארכות ההסכם, הנעשות מעת לעת, לא מצוין דבר פרט לשכום ההתקשרות והיקפה.
3. מסקנתי מכך היא ששאלת חיוב משרד הרווחה בגין עובדים שנעדרו מעולם לא הועלתה על הכתב במסגרת ההתקשרות החוזית בין הצדדים ולכן היא ניתנת לפרשנות. על פי פסיקת בית המשפט העליון בע"א 4628/93 מדינת ישראל נ. אפרופים שיכון ויזום (1991) בע"מ, פי"ד מט (2), 265, מקום בו הוחזק עמום או שותק, יש לפרש את כוונת הצדדים לחוזה בהתאם לנסיבות ולהתנהגותם לאורך חיי ההסכם.

GIDEON FISHER & Co.

Law Offices and Notary

PARLEX INTERNATIONAL LAW GROUP

4. ב-22/10/19 שלח מנהל שירות בוגרים, מודקנים ותעסוקה מוגנת במנהל מוגבלויות במשרד העבודה והרווחה והשירותים החברתיים, מר דני כץ, בקשה להארכת ההתקשרות עם חברת המשקם, לשנת 2020. בסעיף 2 לבקשה, תחת הכותרת "חישוב היקף משרה מופחת", מצוין כך: "היקף משרה של 5 שעות ביום. נוכחות בפועל: 90%, שה"כ 53% משרה".
5. שתי שאלות עולות: (1) האם ניתן לחייב את משרד העבודה בגין עובדים שמעדרו. (2) האם ניתן למרש את המילים "נוכחות בפועל – 90%" כך שחישוב שיעור הנוכחות יהיה לפי מכסת העובדים החודשית הסוללת ולא פר עובד. כלומר, האם ניתן לערוך ממוצע של שעות הנוכחות לכלל העובדים ולפי זה לחייב את משרד הרווחה גם בגין עובדים שמעדרו, ככל שממוצע זה עולה על 90%, או שמא פרשנות סבירה מחייבת לערוך את החישוב עבור כל עובד בנפרד.
6. לטעמי, התשובה לשתי השאלות היא חיובית. חיוב משרד העבודה בגין עובדים שמעדרו מתבקש מצמצם העובדה שבמסמך של דני כ"ץ משנת 2019 ישנה התייחסות מפורשת לנוכחות חסרה. מובן מאליו, שאילו הציפייה של משרד הרווחה הייתה שלא לחייב בגין עובדים שמעדרו, אזי התייחסות לנוכחות חסרה מעולם לא הייתה נזכרת במסמך רשמי של המשרד.
7. יתרה מזאת, ככל שעולה החשד לעשיית עושר שלא במשפט על ידי חברת המשקם, כביכול, באמצעות חיובים אלה, על חשבון משרד העבודה והרווחה, חרף שהוא מופרך מיד כאשר לוקחים בחשבון את העובדה שחברת המשקם איננה מרוויחה מחיובים אלה. זאת, מאחר שפיטורי עובד שמעדר מעבודתו, וקליטת עובד חדש תחתיו, הייתה מגדילה את רווחיה של חברת המשקם שהייתה זוכה למלא המימון של משרד העבודה והרווחה, גם בגין העובד החדש.
8. המסקנה המתבקשת היא, שהשארית העובדים הנעדרים במקומות עבודתם, במקום פיטוריהם, לתקופה מוגבלת של שלושה חודשים בלבד, נעשית

GIDEON FISHER & CO.

Law Offices and Notary

PARLEX INTERNATIONAL LAW GROUP

מסיבות שאינן כלכליות ולכן אינה יכולה להיחשב לעשיית עושר שלא במשקם.

9. באשר לשיטת חישוב הנוכחות, הרי שבמכתבו של מר כ"ץ לא נכתב האם הכוונה היא לחשוב פר עובד או לחישוב על בסיס נוכחות חודשית כוללת. מכיוון שכך, הפרשנות הקובעת שניתן לחשב ממוצע נוכחות חודשי של כלל העובדים היא סבירה, הן בהעדר הוראה סותרת והן לאור העובדה ששיטת חישוב זו הייתה נהוגה במשך שנים רבות ויצרה "הסכם מכללא" (הסכם על דרך ההתנהגות) בין המשקם לבין משרד העבודה והרווחה.

10. לאור האמור, אני סבור שהמשקם נוהגת כשורה כאשר היא מחייבת את משרד העבודה והרווחה בגין עובדים שנעדרו מעבודתם, כל עוד הדבר מעשה לזמן מוגבל של שלושה חודשי העדרות בלבד, מתוך רצון להגן על העובד ולהימנע מפיטורין בטרם עת, אינה יכולה להיחשב לעשיית עושר שלא במשפט ובהעדר הוראה חוזית סותרת, גם אינה מפרה כל הסכם.

בברכת,

יוזף קוריזקי, עו"ד

גדעון פישר נשות'
יוזף קוריזקי, עו"ד
מספר תל"פ 74453

אריאל לוי, מנכ"ל

אפי פרנקל, סמנכ"ל כספים

נספח ד' – ניהול תיק השקעות – מסמכים שהוצגו במהלך הביקורת

1. מכתב חבר ועדת כספים מיום 4 בפברואר 2019 לסמנכ"ל כספים ובו איזכור של שלושה מנהלי תיקים הגדולים במשק. המכתב כולל בקשה לקבלת חומר רקע לפעילותן ובקשה לקביעת פגישות עם נציגיהן, לאחר לימוד החומר שיתקבל.
2. סיכום 4 פגישות מיום 19.2.2019, עם נציגי החברות "A", "H" פיננסים, "Y.L". בע"מ, ו"PT" בע"מ.
3. מכתב סמנכ"ל כספים לחבר ועדת השקעות מיום 14.7.2019 ובו סיכום מהחלטות ועדת, השקעות מיום 11 ביולי 2019, לו צורפו דפים בלתי קריאים בכתב יד.
4. אישור חתום על-ידי מורשי התימה בחברה מיום 4 באוגוסט 2019, המופנה לחברת "E" גמל והשתלמות, לבקשה להעברת כספים בין מסלולים בקופה מרכזית לפיצוים.
5. פרוטוקול ועדת כספים מיום 13 בנובמבר 2019, שבו נתקבלה ההחלטה לשינוי מדיניות ההשקעה בחברה כדלקמן:
 - (א) הפחתת אחוז ההשקעה במניות מ-25% – 20% ל-10%-15%.
 - (ב) קיצור המח"מ מ-3-6 שנים ל-2-3 שנים.
 - (ג) הפחתת האג"ח הקונצרני ל-20% בדירוג AA לפחות.
 - (ד) בסיס הצמדה: צמוד מדד כ-35%, שיקלי כ-35%, מטבע כ-20%.
6. פרוטוקול ועדת כספים מיום 17 בדצמבר 2019, לפיו הוחלט על אחזקת מניות בשיעור שבין 10% ל-15% מתיק ההשקעות.
7. הסכם עם חברת "א" מיום 29.12.2019.
8. דו"ח תקופתי ליום 31.12.2019, מחברת "A".
9. פירוט הרכב תיק השקעות ליום 31.12.2019 בחברת "P".
10. פירוט הרכב תיק השקעות ליום 31.12.2019, בחברת "H".
11. מכתב מיום 29.12.2019 לחברת "P" ובו פירוט שינוי מדיניות ההשקעה, כאמור בהחלטה מחודש 11/19.
(בחברה זו מושקעים רוב כספי הנוסטרו).

נספח ה' – חוות דעת משפטית – מהות ההתקשרות בין משרד הרווחה וחברת המשקם (תמיכה או רכישת שירותים?)

ירושלים, כ"ה טבת תשפ"ב
29 בדצמבר 2021

הנדון: מהות החוזה בין משרד הרווחה ובין חברת המשקם – תמיכה או רכישת שירותים

1. מבוא

בקשת את חוות דעתי המשפטית על מהות החוזים שנכרתים באופן סדיר ותדיר בין משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן – המשרד) ובין חברת המשקם לתעסוקת קשישים בעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ (להלן – החברה).

מבקר המוסדות הלאומיים (להלן – המבקר) סבור שהחוזה הינו בגדר "רכישת שירותים". החברה, באמצעות משרד רו"ח בריטמן, אלמגור, זהר ושות' (להלן – משרד הרו"ח), טוענת שמהות החוזה הינה "תמיכה".

לפי משרד הרו"ח, ההבדל בין שתי הגישות מצוי גם באופן הדיווח על הכנסות החברה, לפי האמור לקמן.

2. לאחר עיון בחומר ששלחת אלי ובחומר שקראתי, שפרטיו ייסקרו לקמן, אני סבור שדעת המבקר נכונה, ודעת משרד הרו"ח שגויה.

להלן, אציג את דעתי. תחילה, אבדוק מהות החוזה שנחתם בין הצדדים. אחרי-כן, אסקור את דרך יצירת החוזה, כראיה למהותו.

3. מהות החוזה בין המשרד ובין החברה: תמיכה או רכישת שירותים

הנחייה מס' 1.2005 של היועץ המשפטי לממשלה (להלן – הנחיית היועמ"ש), מתייחסת לנושא דיוננו.

כך נאמר בסעיף 3 להנחיית היועמ"ש (ההדגשות סומנו על-ידי – א.ד.):

"3. תמיכה מול תקצוב שאינו תמיכה, או רכישת שירותים

3.1 ככלל, קיימות שלוש דרכי מימון פעילות גופים חוץ-ממשלתיים בהן יכולה לפעול המדינה, בהתאם לענין. הראשונה היא **תקצוב ישיר** – בין באופן יחודי... ובין על-פי מדדים שוויוניים לחלוקה, ..., השניה, היא **בהתקשרות חוזית**, המוסדרת בעיקר בחוק חובת המכרזים התשנ"ב-1992 (להלן – חוק חובת המכרזים. א.ד.)... השלישית, באמצעות **תמיכה לפי סעיף 3א לחוק (יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 – א.ד.) (ההדגשה – במקור).**

3.2 כדי לאפיין את דרך המימון הראויה של גוף מסוים על-ידי רשויות המדינה... על הגורמים העוסקים... באותה רשות... לבחון את מירת העמידה של פעולת המימון במאפיינים הבאים – כל מאפיין כשלעצמו, וכולם יחדיו.

א. קיום חובה של המדינה – יש לבחון האם הפעילות הממומנת היא מטלה שהמדינה מחויבת בה, מכוח חוק...ככלל, השימוש בתמיכות מיועד למקרים בהם מעוניינת המדינה לעודד פעילות מסוימת שהיא אינה מחויבת בה לפי חוק. במקרים בהם מחיבת המדינה מכוח חוק לקיום פעילות או מימונה, הדבר יעשה בדרך כלל באמצעות תקצוב, או רכישת שירותים על-ידי התקשרות חוזית.

ב. השפעה על עצמאות הגוף הממומן – ככל שמוגבל שיקול דעתו של הגוף, בעניינים הנוגעים לפעילות הממומנת, כתוצאה מכך שהפעילות מוכוונת ומוגדרת על-ידי המדינה, פוחתת הזיקה לתמיכות וגובר אפיון המימון כרכישת שירותים על-ידי המדינה, אשר עשייתה בדרך הרגילה היא באמצעות מכרז....

ג. מקור היוזמה לקיום הפעילות – ככל שהיוזמה לפעילות והאינטרס העיקרי לקיומה הם של הגוף מבצע הפעילות, מצביע הדבר לכיוון זיהוי המימון כתמיכה, וכן להיפך – ככל שהיוזמה לפעילות והאינטרס העיקרי לקיומה הם של המשרד הממשלתי, מצביע הדבר לכיוון זיהוי המימון כרכישת שירותים..."

4. הנחיית היועמ"ש קובעת, מפורשות, שהתקשרות חוזית, המוסדרת בעיקר בחוק חובת המכרזים, ניצבת מול תמיכה. נזכור חלוקה זו להמשך דיוננו.

5. תעסוקת אנשים עם מוגבלות – חובת המדינה לפי הדין

לפי הנחיית היועמ"ש אם נושא החוזה נכלל בין חובות המדינה לפי חוק, עסקינן ברכישת שירותים ולא בתמיכת המדינה.

לדעתי, קבועה חובה מפורשת של המדינה לעסוק בנושא תעסוקה של אנשים עם מוגבלות – בסעיף 16 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, תשנ"ח-1998:

16. (א) שר העבודה והרווחה ייזום, יפתח ויכין תכניות בדבר –

(1) תעסוקה ושיקום אנשים עם מוגבלות, תוך העדפת שילובם במקומות עבודה רגילים.

(2)...."

אפשר לקבוע שהמדינה חייבת, לפי הדין, לדאוג לתעסוקת אנשים עם מוגבלויות. מבוא החוזה, לענייננו, מדגיש שנושאו הוא "...העסקת אנשים עם מוגבלויות" בדומה להוראת המחוקק לעיל.

6. נראה שהחברה מסכימה עם תיאור מטלת החוזה – העסקת אנשים עם מוגבלויות – כחובת המדינה.

בדיון שנערך בישיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, ביום 18.7.2017, ציין מנכ"ל החברה דאז, מר ערן זיני –

"...המשקם נותנת היום, או מאפשרת למדינת ישראל להתמודד עם 3 חסמים מרכזיים..." (ההרגשה נוספה על-ידי. א.ד.)⁴

מכאן, המדינה חייבת לדאוג להעסקת אנשים עם מוגבלויות, והיא מנצלת את מומחיות החברה בשדה זה. לפי דברי מנכ"ל החברה, היא מסייעת למדינה למלא חובתה לדאוג להעסקת אנשים עם מוגבלות.

7. גם יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, דאז, ח"כ אלי אלאוף, קבע:

".....אחת מהבעיות של האוכלוסיות החלשות בארץ זה הנושא של מיצוי הזכויות שלהן...תשלימו את המהלך האדיר שאתם (אנשי החברה – א.ד.) יודעים לטפל, כדי שהאנשים האלה יזכו למה שמגיע להם. לא כטובה, אלא כחובת המדינה..." (ההרגשה נוספה על-ידי. א.ד.)

8. לסיכום, חובת המדינה, לפי הדין, לדאוג לתעסוקת אנשים עם מוגבלות. המחוקק הטיל חובה זו על המדינה, גם יו"ר ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת הדגיש זאת, וגם מנכ"ל החברה מסכים עם תיאור זה.

9. השפעה על עצמאות הגוף הממומן

לדעתי, עיון בפרטי החוזה למתן שירותים בין המשרד ובין החברה מוכיח שאין לחברה כל שיקול דעת בעניינים הנוגעים לפעילות הממומנת. החוזה מתאר את השירותים שהחברה צריכה לספק "עפ"י תנאי המכרז", שהמשרד קובע אותו באופן חד-צדדי, בלי מעורבות החברה.

לפי סעיף 3.2 ב. להנחיית היועמ"ש, שהובאה לעיל בסעיף 3, גם מצב זה מוליך למסקנה שלפנינו רכישת שירותים על-ידי המדינה.

10. מקור היוזמה לקיום הפעילות: המשרד

המשרד פרסם את המכרז, והעניק פטור לחברה לצורך העסקת מוגבלים ושילובם בשוק העבודה, לפי הדין. לכן, המשרד יזם את הפעילות.

לפי הנחיית היועמ"ש, כאמור בסעיף 3.2.ג. לעיל, גם מצב זה מוליך למסקנה שלפנינו רכישת שירותים על-ידי המדינה.

11. לדעתי, כל האמור לעיל מוכיח שהחוזה בין המשרד ובין החברה מצוי בשדה רכישת שירותים ולא בשדה התמיכות.

12. לכן, האמור לקמן, רק מוסיף פן צדדי בנושא: גם צורת ההתקשרות מוכיחה שהחוזה המדובר שייך לתחום רכישת שירותים ולא לתחום התמיכות.

4 ראו: עמ' 16 לפרוטוקול מס' 585 משיבת ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת, 18.7.2017 (להלן – פרוטוקול הועדה).

13. צורת ההתקשרות – ראייה שענייננו שייך לתחום רכישת השירותים
 אין חולק שצורת ההתקשרות שהייתה בין המשרד ובין החברה, בצורת חוזה, מתאימה, עקרונית, לרכישת שירותים ולא לתמיכה. אסביר.
14. בתחום תמיכת המדינה, המדינה כפופה להוראת סעיף 3א. לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985 (ההדגשה נוספה על-ידי. א.ד.):
 "3א.
 (ה) הממונה על סעיף התקציב יקבע...מבחנים שוויוניים לחלוקת הסכום שנקבע באותו סעיף תקציב לצורך תמיכה במוסדות ציבור...
 (ו)
 (ז) המבחנים והנוהל יפורסמו ברשומות.
 (.)....."
15. החוזה לא נכרת לפי מבחנים שנקבעו לפי חוק יסודות התקציב, כי, מעשית, המשרד לא קבע מבחנים מתאימים לתחום העסקת אנשים עם מגבלות.⁵ לכן, החוזה עם החברה נכרת לפי הוראות חוק חובת המכרזים.
 יתר-על-כן, המשרד לא היה יכול לקבוע מבחנים בתחום העסקת אנשים עם מגבלות, כי מוטלת עליו חובה חוקית לדאוג לתעסוקת אנשים עם מגבלות. מבחינה חוקית, צריך המשרד לפרסם מכרז (או לתת פטור ממכרז, לפי הוראות חוק חובת המכרזים). כך עשה המשרד – ברין.
16. הערה
 מכל מקום, החברה לא מוגדרת כ"מוסד ציבור" לפי חוק יסודות התקציב, שמהותו פעילות ללא כוונת רווח. סעיף 5 להנחיית היועמ"ש מגדיר את החברה, כמו חברות דומות, כ"גוף אחר".
 הנחיית היועמ"ש מתירה למשרדי הממשלה לתמוך לגופים אחרים בהתאם להוראת תכ"ם מס' 6.2.1 שפורסמה על-ידי החשב הכללי במשרד האוצר, שכותרתה "תמיכות מתקציב המדינה בגופים אחרים". המשרד הממשלתי צריך לקבוע מבחנים מתאימים לחלוקת התמיכה בגופים אחרים.
17. אילו המשרד התייחס לחברה כ"גוף אחר" ורצה לתמוך בתמיכה בחברה, הוא היה צריך לקבוע מבחנים לגופים אחרים, להתייעץ עם היועמ"ש⁶. עם מידת שוויונם, ולפרסם אותם ברשומות. ברם, כל הפעולות האלה לא נעשו במקרה שלנו
- 5 ויודגש: המשרד קבע מבחנים למתן תמיכות למוסדות ציבור העוסקים בטיפול באנשים עם מגבלות ובשיקומם (ראו: י"פ התשע"ו, ענ' 7490; י"פ התפ"א, עמ' 4990).
- 6 דוגמא למבחני תמיכה לגופים אחרים: מבחנים לחלוקת כספי תמיכות של משרד התרבות והספורט לחברות תמלוגים (י"פ התשפ"א, עמ' 6293). ראו הפתיח למבחנים אלה: "...ובהתייעצות עם היועץ המשפטי לממשלה..."

- א. הנחייה מס' 1.2005 של היועץ המשפטי לממשלה קובעת איך מבחינים בין תמיכה ובין רכישת שירותים של הממשלה. כללי ההנחיה קובעים שהחווה שנכרת בין משרד הרווחה והביטחון החברתי ובין חברת המשקם הוא רכישת שירותים ולא תמיכה.
- ב. צורת ההתקשרות, בצורת חוזה, בין המדינה לחברה, עבור העברת כסף ממשלתי לחברה, מתאימה לרכישת שירותים ולא לתמיכה, שמחולקת רק באמצעות מבחנים שוויוניים שמפורסמים ברשומות, כדין.
- ג. החברה חייבת לנהוג בהכנסות שקיבלה מהמשרד כרכישת שירותים, על כל המשתמע מכך, כולל ציות להוראת סעיף 29 לחוק מס ערך מוסף, תשל"ו-1975, ובהתאם למדיניות החשבונאית המקובלת והרשומה בביאורים לדוחות הכספיים של החברה.

א. נגד-תל"ג

בכבוד רב,

אמנון דה-הרטוך, עו"ד

נספח ו' – תגובת חברת המשקם לדוח הביקורת



10.07.22

הנדון: תגובה לדו"ח ביקורת מיום 26.06.2022

הננו מתכבדים להעביר בזה את תגובתנו לטיטת הדוח, אשר נמסרה לידנו ביום 26/06/2022.

בפתח התגובה נציין ונבהיר, כי המשקם רואה חשיבות רבה בקיום עבודת ביקורת וסבורה, כי יש ביכולתה של עבודת ביקורת כדי להביא לתמורות, לשינויים ולשיפור התנהלות ותהליכים. מטעם זה, המשקם שיתפה פעולה באופן מלא עם הביקורת.

חברת המשקם הנה חברה ממשלתית מעורבת שכל תכליתה הוא שיקום תעסוקתי של עובדים עם מוגבלויות. החברה עובדת בשקיפות מלאה וביחסי גומלין מצוינים עם כלל משרדי הממשלה לרבות החשב הכללי, אגף תקציבים ובמיוחד עם משרד העבודה הרווחה

והשירותים החברתיים. החל משנת 2008 ביצעה החברה מהפך ניהולי דרמטי במהלכו הקטינה החברה במשך 4 שנים את השתתפות המדינה מ 68% ל 60% בעלויות שכר עובדינו היקרים, ובכך חסכה הלכה למעשה מילוני שקלים מתקציב המדינה.

החברה מברכת על כל ביקורת שנערכת בחברה מתוך גישה הגורסת כי תמיד יש מקום לשיפור. לצד עמדה זו נוכחנו לגלות כי בחלק מהמקרים הגיעה הביקורת למסקנות והמלצות וזאת על בסיס פרשנות מוטעית של הממצאים.

עמדת החברה כפי שהוצגה יותר מפעם אחת בפני מבקר הצ"ע הינה (כמפורט בנגלל) שחיוב משרד הרווחה ב 90% ממוצע שנתי הינה בהתאם להסכמים שנחתמו עם המשרד.

מבקר הצ"ע הסתייג מקביעה זו, לאור הסתייגותו זו החלטנו במשותף לפנות למשרד הרווחה לקבלת אישורו. משרד הרווחה אישר במייל ב 01/06/2022 שאופן החיוב תקין מבחינתו והמבקר אף ציין זאת בדו"ח הביקורת בכותבו: "לאור המפורט לעיל, נראה לכאורה שהגשת תחשיב חברת המשקם לצורך השתתפות משרד הרווחה, ממועד תוקף ההסכם החדש הנ"ל, עונה על הדרישות הפורמליות של משרד הרווחה לדיווח על עובדי המשקם".

במכתב הבקשה שלנו למשרד הרווחה (שתוכנו הועבר לכבוד המבקר) ציינו במפורש כי "נודה על אישורך בחוזר כי לא חל כל שינויי בקשר לאמור וביחס לשנים עברו"

המשרד אישר את המכתב

המבקר אישר שמבחינתו לכאורה אנו מדווחים באופן תקין.

לאור זאת האמור לעיל אנו דורשים את מחיקת כל פרק א' ואת נספח ב בדו"ח הביקורת שכן אפילו לשיטתו המחמירה של המבקר, אין הצדקה להשארתו ובפרט לאור אישור משרד הרווחה בכתב ואף בשיחות בע"פ שקיימנו עמם.

פרק א' – התקשרות עם משרדי ממשלה

3.1 תוכנית הבראה משנת 2008, והתייחסות משרד הרווחה לתוכנית זו

אנו דוחים את אופן הצגת הנתונים של הביקורת וכן את מסקנותיה:

א. למיטב ידיעתנו מעולם לא הגיעה לידיי חברת המשקם תוכנית הבראה המדוברת, אלא רק טיוטה ובכל מקרה ההתייחסות של משרד הרווחה ומשרד האוצר לתוכנית הבראה הנ"ל הינה בעיקר להורדת ההשתתפות של משרד הרווחה מ 68% ל 60%, תוך 4 שנים (מה שבפועל אכן בוצע). בנוסף לא ניתן להקיש מטיוטת תוכנית הבראה שנערכה לפני למעלה מעשור ולחבר אותה לפרוטוקול ועדת מכרזים בין משרדית שגם הוא נכתב לפני למעלה מעשור, ולהכיל אותם על אופן חיוב המשרד כיום, כשלמיטב הבנתנו וידיעתנו אין התייחסות בפרוטוקולים בשנים האחרונות בדבר "המשך ביצועה של תוכנית הבראה". מעיון בדוחותיה הכספיים של החברה ניתן להבחין בנקל שחברת

המשקם אכן ביצעה צעדי התייעלות משמעותיים החל מ 2008 ועד היום, ניתן להבחין שלמרות עליה של למעלה מ 40% בשכר המינימום (שגור עליית שכר בשיעור זהה לעובדי החברה עם המוגבלויות), שיעור התמיכה של מדינת ישראל בחברת המשקם ירד באופן ניכר מ 47% (מסך הכנסות החברה) בשנת 2008 ל 36% (מסך הכנסות החברה) בשנת 2019. כל זאת תוך כדי שיפור מתמיד ומתן שירותי שיקום מעולים לאוכלוסיית שהכי זקוקות לכך במדינת ישראל.

ב. חברת המשקם פועלת אך רק בהתאם להסכמים שנחתמים ע"י מורשי החתימה של החברה ומורשי החתימה של משרד הרווחה ואשר הסכמים אלה הם ההסכמים היחידים המחייבים את שני הצדדים. בניגוד לממצאי דו"ח הביקורת, הרי שבאף אחד מההסכמים אין התייחסות לתעריף שעת, אלא רק לתעריף חודשי, לאור האמור לעיל ונוכח ההסכמים שהוצגו לביקורת לא ברור מדוע הביקורת קבעה ממצאים על סמך פרוטוקולים פנימיים של משרד הרווחה שהמשקם אינה צד אליהם ולא השתתפה בהם והעדיפה אותם על פניי הסכמים חתומים ומאושרים ע"י 2 הצדדים, כאשר כלל ידוע בפסיקה הוא שמקום שיש מסמך חתום על ידי הצדדים הוא גובר על כל מסמך אחר שאינו חתום (חזקת הכתב).

ג. הציטוט החלקי של הביקורת את המשפט הנ"ל מוציא מהקשרו את נושא תוכנית ההבראה ודה פאקטו מייתר לחלוטין את מסקנת הביקורת. הציטוט כי המסקנה לפיה חברת המשקם צריכה לדווח לפי שעות נובע מכך שבפרוטוקול של ישיבת וועדת המכרזים מיום 01.04.2009 נרשם "...המשרד ימשיך את ההתקשרות עם המשקם תוך המשך ביצועה של תוכנית ההבראה הכוללת" (ציטוט של הביקורת מתוך הפרוטוקול). לכאורה מהציטוט הנ"ל ניתן להבין שדרישת וועדת המכרזים היא כי חברת המשקם תבצע את כל טיוטת תוכנית ההבראה שכן היא נדרשת לבצע את "תוכנית ההבראה הכוללת"

להלן הציטוט המלא: "...המשרד ימשיך את ההתקשרות עם המשקם תוך המשך ביצועה של תוכנית ההבראה הכוללת שינוי מבנה הארגוני של החברה, התייעלות והעצמת יכולות החברה בתחום שיקום תעסוקתי, בפיקוח אגף השיקום." במשפט הנ"ל מצוין מה הציפייה מחברת המשקם לבצע, בשום שלב לא צוין שהציפייה היא לחייב את המשרד לפי שעות עבודה בפועל.

ניתן בנקל להבחין שהמילה "כוללת" לא הוכנסה למשפט על מנת להדגיש כי חברת המשקם צריכה לבצע את כל תוכנית ההבראה, אלא על מנת להדגיש מה כלול בתוכנית ההבראה, ולא ע"פ הציטוט החלקי של הביקורת.

ד. בשום שלב לא נתבקשו ע"י משרד הרווחה או האוצר לחייב אותם באופן שעת, למיטב ידיעתנו אין שום מודל כזה במשרד הרווחה, ולראייה כל ההואדות של המשרד הן חודשיות. אם זה היה נכון, אזי המשרד היה מגדיר מחיר לשעה שנוכל לחייב על פיו, עובדתית אין מחיר כזה, אלא רק מחיר חודשי. כל התחשיבים של המשרד עליהם מבוסס הדו"ח הנ"ל הנם תחשיביים חודשיים בלבד.

אנו דוחים את אופן הצגת הנתונים של הביקורת וכן את מסקנותיה:

רקע: בין חברת המשקם למשרד הרווחה קיימת התקשרות ארוכת שנים למתן שירותי שיקום תעסוקתי לאנשים עם מוגבלויות. למיטב ידיעתנו המשקם הינה הגוף היחיד שהתמיכה בו ע"י משרד הרווחה לא נעשית באמצעות הועדות של הרשות המקומית, אלא ע"י תמיכה חודשית ישירה של משרד הרווחה, זאת בשל העובדה שהמשקם היא המסגרת המוגנת היחידה בישראל שמקיימת יחסי עובד מעביד עם מקבלי השירות. במהלך השנים קבע משרד הרווחה, תקינה לקליטת כמות עובדים בחברת המשקם, והגביל את כמות העובדים בחברה ל 2,667 עובדים, לפני כ 3 שנים קיבלה החברה אישור להגדיל את התקינה ל 2,800 עובדים.

לגופו של עניין:

א. ע"פ הנספחים התחשיבים והפרוטוקולים שנשלחו ע"י משרד הרווחה לחברת המשקם (חלקם הגדול מצוטטים בדו"ח הביקורת), אין כל דרישה לאי חיוב עובדים שהתקן שלהם נשמר. נהפוך הוא, התחשיבים כן לוקחים בחשבון היעדרות של עובד זה או אחר, ומאפשרים שבפירוט של דרך ההתקשרות הכספית, יבוצע תחשיב בהתאם לנוכחות ממוצעת של 90% (הביקורת אף ציטטה זאת ברוח הביקורת נשוא תגובה זו). מבחינה של כלל החיובים למשרד הרווחה בגין תקופת הביקורת (קרי שנת 2019) עולה כי ממוצע הנוכחות היה למעלה מ 90%, קרי החיוב היה בהתאם להסכם – מצ"ב התחשיב לגבי נוכחות העובדים – נספח א'.

ב. בנוסף, עובר למועד ביצוע הביקורת הגישה חברת המשקם בקשת הבהרה למשרד הרווחה בנוגע לחיוב של 90% ממוצע שנתי, ובתאריך 01/06/2022 נתקבל אישור ממשרד הרווחה שאכן אופן החיוב תקין – מצ"ב נספח ב' – בקשת חברת המשקם מהמשרד ואישורו במייל חוזר.

ג. ההסכם של חברת המשקם עם משרד הרווחה לא קובע חיוב יחסי כזה או אחר ביחס למספר נעדרים, אלא התחשיב שנערך כל השנים התייחס לכמות העובדים כפי שהיא מדווחת בפועל שהיא מורכבת מעובדים שיצא עבורם תלוש שכר ועובדים שלא זכאים לתלוש שכר והתקן עבורם נשמר עד 3 חודשים.

ד. מטרת החברה הינו שיקום תעסוקתי לעובדים עם מוגבלויות ולכן ע"פ המלצת גורמי המקצוע על מנת לשמור לעובדינו היקרים על רצף תפקודי תעסוקתי ושיקומי, יש לשמור להם על מקום עבודתם לתקופה של לפחות 3 חודשים תוך שהצוות המקצועי מלווה את העובד ושומר אתו על קשר רציף. אם חברת המשקם הייתה מונעת משיקולים עסקיים, אזי במקרים המתוארים לעיל, הייתה החברה מפטרת מיידית כל עובד שכזה, וקולטת תחתיו עובד אחר, עד המקסימום תקינה שאישר משרד הרווחה, ובכך גם לדעת הביקורת הייתה זכאית החברה למלוא התשלום, מכיוון שאין זאת מטרת החברה, (אין אנו נוהגים לפטר עובדים כלל ובטח לא על מנת למקסם רווחים) ומכיוון שכל מטרת החברה הוא לשמר

להעצים ולשקם את עובדינו היקרים, אנו כן מחייבים את משרד הרווחה בגין עובדים שנעדרים מהעבודה עד תקופה של 3 חודשים.

ה. כל עובד עם מוגבלות אשר אינו מגיע לעבודה בחודש מסוים, תופס מקום עבודה של עובד אחר שהחברה יכלה לקלוט ולקבל עליו תמיכה של משרד הרווחה (שומרת לו זכות לעבוד בהמשקם מתוך מגבלת כמות העובדים הקיימת), במיוחד לאור העובדה שלחברת המשקם יש מגבלת קליטה להעסקה של עובדים משתקמים וזאת על פי החלטת החשבות ומשרד הרווחה.

ו. בניגוד לעמותות אחרות שמקבלות כיסוי של העלויות הקבועות, לחברת המשקם כמעט ואין השתתפות בעלויות הקבועות, עלויות אלה לא משתנות כאשר עובד פלוגי לא הגיע לעבודה, ולכן הדרישה החודשית לתשלום עבור אותם העובדים לצורך כיסוי ההוצאות הקבועות של כל יחידה.

ז. בין המשקם לכלל העובדים שבגינם נדרש החיוב של משרד הרווחה התקיימו יחסי עובד מעביד, מכיוון שהעובדים הנ"ל לא הודיעו על עזיבה, ומנגד המשקם לא פיטרו אותם, היה נכון יותר להוציא להם תלוש 0. מסביבות בירוקרטיות/טכניות הדבר לא נעשה, אולם אין הוא משנה את המהות, שמדובר בעובדים עם יחסי עובד מעביד.

נוכח התגובה וההסברים שהובאו לעיל, הביקורת מתבקשת למחוק את כל פרק א'

3.5 דוחות מבקרת הפנים של החברה בנושא התקשרות עם משרד הרווחה

לגבי דיווח בנוגע למספרי העובדים אז כל הערותינו מסעיף 3.2 עומדות בעינם.

בנוסף, הדוחות של המבקרת מתייחסים לשנים 2016, 2017, 2018. בתקופה זו חברת המשקם דיווחה על למעלה מ 90,000 עובדים עם מוגבלויות, מתוך זה אכן בוצעו מספר קטן מאוד של טעויות, לדוגמא סעיף ח' מדבר על מקרי מוות, חל"ת ומאסר בשנת 2018 – סך המקרים הנ"ל מסתכם בכ-5 מקרים מתוך כ 30,000 דיווחים באותם שנה, קרי 0.0016%. אכן מדובר בטעויות שנעשו, יחד עם זאת, בעקבות דוחות הביקורת המוזכרות לעיל, שיפרנו את מערכי הדיווח, וכולנו תקווה שטעויות מסוג זה לא ישנו.

כפי שצוין ברישא של מכתבנו זה, חברת המשקם מברכת על כל ביקורת, מכל סוג שהוא, וחרטה על דיגלה שיפור מתמיד באמצעות ביקורת בונה, ולראייה מבקרת הפנים של החברה וכן ועדת הביקורת נדרשו לנושא חיוב משרד הרווחה מספר פעמים בשנים האחרונות, ומספר לא מבוטל של נהלים שונים לרבות שינויים מהותיים בנוגע לאופן איסוף הנתונים, צורת חישוב החיוב מול המשרד ועוד.

בחודש 1/21 חברת המשקם זיכתה את משרד הרווחה בגין חיובים שגויים של 29 עובדים.

אנו מבקשים מהביקורת לציין בדו"ח הביקורת כי מדובר על מקרים בודדים מאוד מתוך כ-30,000 דיווחים בשנה.

נוכח התגובה וההסברים שהובאו לעיל, הביקורת מתבקשת לשנות את סעיף הממצאים בפרק זה.

3.6 התייחסות ועדת הביקורת לדו"ח המבקרת

להלן תגובת המבקרת:

"על מבקרת הפנים להגיש דוח מעקב נוסף כפי שהונחתה ע"י ועדת הביקורת בהתאם לפרוטוקול ועדת הביקורת מיום 14.2.2019."

אציין כי, בפרוטוקול מיום 6.11.19 עדכנתי את חברי ועדת הביקורת כי, "הבדיקה בגין דיווחי משרד הרווחה נמצאת בתהליך ובעוד כ-3 חודשים יבוצע מעקב אחר תיקון ליקויים."

לציין כי, החברה נמצאת בעיצומה של הסדרת הדיווחים על אף התקופה המאתגרת והביקורת לוקחת חלק פעיל בכך בשוטף.

הביקורת עתידה לבצע את הביקורת במהלך חודש ינואר 2021.

במהלך חודש מארס 21 נדרשה וועדת הביקורת לדיון בנושא הנ"ל שוב (בפעם השלישית) כאשר המסקנה היתה שאנו פועלים בהתאם להסכם ובנוסף יש לבקש חוות דעת משפטית בנושא הנ"ל. חוות הדעת המשפטית אכן תמכה בעמדת החברה (ובהתאמה נשלחה אף היא לכבוד המבקר).

3.7 התייחסות היועץ המשפטי לעבודת מבקרת הפנים

להלן תגובת היועץ המשפטי של החברה

הביקורת נדרשת למחוק פרק זה באין הוא נכון עובדתית ואף לא משפטית. יודגש, כי לא הייתה כל התערבות בעבודת הביקורת ויתרה מכך, כל שנעשה היה בתיאום עם מבקרת המשקם.

הביקורת הגיעה למסקנה כה קיצונית שהיועץ המשפטי התערב בעבודת הביקורת וזאת ללא שהביקורת טרחה לשוחח עם היועץ המשפטי טרם גיבוש עמדתו ביחס לממצא והסקת מסקנות על בסיסו – המדובר בהתנהלות שאף אינה תואמת תקני ביקורת מקובלים.

לא זו אף זו, כל שמתבססת הביקורת הינה על כך סגנון המכתב בו נכתב הביקורת מתבקשת להסיר המלצה (עיף 10.3 למכתב) וזו הוסרה. עם כל הכבוד אין באמור להוות התערבות כזו או אחרת בדוח הביקורת.

להלן התייחסות לדברים כפי שהיו בפועל ואשר מעידים כי לא הייתה כל התערבות פסולה בעבודת הביקורת:

1. מבקרת החברה תוך כדי הביקורת פנתה למנכ"ל המשקם מר ערן זיני ועידכנה אותו בדבר הביקורת שנערכה על ידה ושהינה בשלבי התגבשות. מהפגישה עלה כי על הפרק שאלות משפטיות.

2. לאור האמור, זומן היועץ המשפטי לפגישה בה נכחו המבקרת ומנכ"ל החברה ובפגישה זו נדונו הנושאים שהיו בבדיקת המבקרת וההשלכות שלהן על החברה.
3. מנכ"ל החברה ביקש, כי המבקרת והיועץ המשפטי יגבשו מתווה פעולה, כאשר היועץ המשפטי ייתן עמדתו המשפטית והמבקרת תיבחן הדברים.
4. היועץ המשפטי ששימש גם כיועמ"ש לשכת המבקרים הפנימיים הבהיר בפגישה, כי הגורם שמפרסם את הדוח הוא המבקר, וכי כל שייאמר או יעשה נתון להחלטה הסופית של המבקרת.
5. בהתאם, מבקרת החברה והיועץ המשפטי הלכו לאכול יחד צהריים במהלכה סיכמו את מתווה העבודה. בחזרתם מארוחת הצהריים נכנסו המבקרת והיועץ המשפטי למנכ"ל המשקם דאז, מר ערן זיני ועדכנו שסוכם, כי היועץ המשפטי יוציא למבקרת מכתב מטעמו ובו יציין היכן יש לטעמו לעשות שינויים בטיטת הדוח, כאשר ההחלטה הסופית תהיה נתונה למבקרת החברה.
6. בהתאם, ביום 25.10.16 נשלח מכתב מאת היועץ המשפטי למבקרת ועם העתק למנכ"ל בלבד ועל פי הסיכום בין המנכ"ל, המבקרת והיועץ המשפטי ועל דעת מבקרת החברה.
7. במסגרת המכתב עליו מתבססת הביקורת ובהתאם לסיכום אף הובהר, כי ההחלטה הסופית ביחס למה יופיע בדוח הוא של מבקרת החברה ורק היא!.
8. מבקרת החברה בחנה את הדברים ופעלה כפי שמצאה לנכון, כאשר אף יצוין כי מעבר למכתב שנשלח על דעת המבקרת, לא עסק היועץ המשפטי בנושא ולראייה אף לא הוציא מכתב נוסף ביחס לדוח הסופי.
9. לאור האמור, ברור הוא כי לא הייתה כל התערבות בוטה ו/או התערבות בכלל בעבודת הביקורת, כאשר הפנייה ליועץ המשפטי נעשתה על ידי מנכ"ל המשקם ובתאום עם המבקרת. בהתאם, מכתב היועץ המשפטי היה בתיאום מוחלט עם מבקרת החברה ובידיעה של מנכ"ל המשקם! יתרה מכך, במכתב עצמו ובהתאם לסיכום נקבע שהמבקרת תחליט האם ובאיזה אופן לבצע שינויים בטיטת הדוח (שהייתה ראשונית ולפני העברה לתגובת המבוקרים!). למען הסר ספק אף יצוין, כי המבקרת הלכה למעשה לא קיבלה את כל הערות היועץ המשפטי והכל על פי סמכותה!.
10. ככל והביקורת תחליט שלא להסיר ממצא זה, הרי שהינה נדרשת לפנות לקבלת עמדת מנכ"ל החברה דאז מר ערן זיני.
11. מצ"ב מייל חד משמעי ממבקרת החברה למנכ"ל הנוכחי וליועמ"ש החברה ובו הינה מבהירה את הדברים ומצורף כנספח ג'.

פרק ב' – התקשרות עם נותני שירותים

4.1 דמי שכירות

4.1.2

הנכס הנ"ל הושכר בשנת 2012 בסך 65,000 ש"ח כאשר הוא הושכר בשלמות על סמך שמאות שבוצעה טרם השכרתו – מצ"ב השמאות כנספח ד'.

כפי שניתן להבחין הנכס הושכר ברף הנמוך של גובה השמאות והוא הושכר לרבות החלק המבונה והחצר התפעולית, לאור האמור לעיל לא היה צורך לטעמנו לציין בחוזה את מספר המטרים שכן הם מצויינים בשמאות עצמה).

החברה מקבלת את מסקנות הביקורת א-1 בשלמות.

החברה מקבלת את המלצות הביקורת 1-4 בשלמות.

כתוצאה מהאמור לעיל הנה"ח עברה לעבוד עם בדיקת ניכויים וניהול ספרים במערכת 1,000 של מס הכנסה אשר בוחנת לפני כל תשלום את הסטטוס של הספק לפני תשלום ולכן אין צורך בחתימות על האישורים.

כל חודש מפיקים קבצים ממערכת ה-1,000 של מס הכנסה ושומרים אותם ולפי החוק אין צורך לחתום עליהם.

לגבי סעיף 5 נמצא מסמך של שריט סוכנויות (שהועבר לביקורת) אשר דיווח לעיריית אור יהודה ועדכן את המשקם כי השטח המושכר הינו 352 מ"ר + 5 מ"ר – סה"כ 357 מ"ר, יחד עם זאת, ננסה לבוא במור"מ עם בעל הנכס להורדת החיוב ל 352 מ"ר.

4.2 מדגם חשבוניות

מקבלים את הערת הביקורת

4.3 כרטיס הוצאה העצמה למשוקמים

מצ"ב חוות דעתו של משרד רו"ח ברייטמן אלמגור (אשר עורך לחברת המשקם את הדוחות הכספיים), ששונה מהמלצת הביקורת כנספח ה'.

4.4 הוצאות משפטיות

ההתקשרות משרד עורכי דין גדעון פישר ושות' היא במסגרת רטיינר חודשי, אשר כולל בתוכו הגעה פיזית של עורך דין קבוע מהמשרד של גדעון פישר ל 40% משרה במשרדי חברת המשקם בנוסף לייצוג המשפטי הכללי שניתן ע"י המשרד (תביעות בבתי משפט, רישום נכסים הסכמים וכו').

4.5 הוצאות יועץ בטיחות

מצ"ב חוות דעתו של משרד רו"ח ברייטמן אלמגור (אשר עורך לחברת המשקם את הדוחות הכספיים), ששונה מהמלצת הביקורת כנספח ה'.

בנוסף ראוי לציין בהקשר הזה כי, חברת המשקם מקבלת רכיב של הוצאות קבועות במסגרת התשלום החודשי של משרד הרווחה בגין כל עובד, כאשר התשלום כולל שיפוי עבור סעיף בטיחות ולכן הוצאה של שכר יועץ בטיחות נכללת בהוצאה זו ולא בהוצאות השכר.

4.6 הוצאות שכר דירקטורים

החברה מקבלת את המלצות הביקורת ותדאג להחתים את הדירקטורים על דרישת התשלום.

5.2 הוצאות שירותי תוכנה – חברה המכינה תלושי שכר

לחברת המשקם יש הסכם חתום עם החברה המכינה תלושי שכר.

בוצעה בדיקה מול החברה המכינה תלושי שכר, לגבי סכום ההפרש שנמצא ע"י הביקורת, והחברה קיבלה את ההפרש חזרה.

5.3 הוצאות משפטיות

החברה התקשרה עם משרד עורכי דין בהליך של קבלת הצעות. השירות אותו מקבלת החברה הוא מיטבי תוך שהחברה מרוצה מהשירות המשפטי. יצוין, כי משרד עורכי הדין אף כולל במסגרת השירות את כלל התביעות המשפטיות וכן מעמיד עו"ד שנמצא במשרדי החברה יומיים בשבוע וזאת בנוסף למעטפת שניתנת על ידי המשרד. החוק אינו קובע כל קציבת כהונה ליועץ המשפטי, כאשר ההחלטה ביחס לאמור הינה החלטה שנתונה להנהלת החברה, לאור האמור לעיל, הנושא יעלה בפני מועצת המנהלים הקרובה להחלטה.

5.4 הוצאת קידום מכירות – שירות יחסי ציבור

אנו דוחים מכל וכל את אופן הצגת הנתונים וכן את מסקנות הביקורת:

חברת המשקם אינה חברה ממשלתית ולכן אינה כפופה לחוק חובת המכרזים.

למרות זאת, ומתוך הכרה בחשיבות של ניקיון כפיים טוהר המידות וערכי מנהל תקין החליטה החברה לצאת בהליך של קול קורא.

הליך בחירת ספק יח"צ (לא קידום מכירות), הורכב מפרסום מודעה, קיום יום פרזנטציות מרוכז לכל המציעים מול צוות מהנהלת החברה, ריכוז התרשמות של צוות ההנהלה ולאחר מכן העברת שלושת המציעים הכי מרשימים (עם הציון הכי גבוה) לראיון נוסף של צוות ההנהלה ויו"ר הדירקטוריון.

יו"ר דירקטוריון החברה מר ארנון טיברג משמש בתפקידו כיו"ר ועדת ההסברה – וועדה אשר שמה לעצמה מטרה לנהל את נושא יחסי הציבור בחברה על כן הנושא הובא בפניו בסוף התהליך. חשוב לציין כי יו"ר הדירקטוריון היה נוכח בישיבה אך לא היה חלק ממערך קבלת ההחלטות.

עוד יצוין כי ההחלטה לבחור במשרד יחסי הציבור כמי שמתאים למתן שירות בנושא

נבעה בעיקר מהעובדה שחברת יחסי הציבור (כפי שנאמר על ידי מנכ"ל החברה דאז מר ערן זיני) היא חברה קטנה, עם זמינות גבוהה לצרכי החברה – להבדיל מהמשרדים האחרים שאמנם קיבלו ציונים גבוהים אבל היה פער גדול בין הפרזנטציה שנעשתה על ידי בכירי המשרד לבין היום יום שינוהל על ידי עובדים יותר זוטרים.

לאחר שהוחלט שחברת יחסי הציבור היא החברה המועדפת, נערך עמם מו"מ להפחת המחיר למחיר ההצעה הזולה ביותר.

מצ"ב סיכום יום פרזנטציות, סיכום החלטת בחירת יח"צ ופרסום המודעה. כנספח ו'.

נוכח התגובה וההסברים שהובאו לעיל, הביקורת מתבקשת לשנות את פרק הממצאים והמסקנות בפרק זה ולהבהיר על אילו תהיות מדובר או לחילופין למחוק אמירה זו.

5.5 הוצאות יועץ שיקום

החברה מקבלת את מסקנות והמלצות הביקורת

פרק ד' – שכר עובדי מטה

6.2 שכר מנהל משאבי אנוש

חברת המשקם קיבלה אישור מהממונה על השכר לטווחי משכורות של ההנהלה הבכירה של החברה כאשר טווחי השכר מוגדרים כ- % משכר המנכ"ל – מצ"ב מכתבו של מר קובי אמסלם מיום 04/12/13 כנספח ז.

לאור האמור לעיל, הבקשה לשינוי בתנאי העסקתה של מנהלת מש"א מדיקטוריון החברה הייתה בהתאמה, קרי כ % משכר המנכ"ל, בכל מקרה דירקטוריון החברה אישר להעלות את שכרה של מנהלת מש"א עד ל %50 משכר המנכ"ל, וכך אכן בוצע.

6.3 שכר מבקרת החברה

להלן התייחסות מבקרת החברה:

"בהתאם לחוק הביקורת הפנימית תשנ"ב, 1992 סעיף 8(א) מבקרת הפנים הייתה אמורה לקבל שכר אך ורק בגין עבודתה כמבקרת פנים.

נמצא כי באישור המנכ"ל, אשר אינו מוסמך לשנות את שכרה, בוצע תשלום חד פעמי בסך של 3,000 ש"ח ברוטו עבור עבודה שאינה קשורה לעבודתה כמבקרת פנים."

לצייין כי, מידי שנה חברת המשקם מוציאה את העובדים עם המוגבלויות לנופש חברה. מטה חברת המשקם הינו מטה מצומצם ועל כן לאורך השנים כל חברי ההנהלה כולל מבקר החברה תמיד לקחו חלק בפעילות ובהוצאה לפועל של הנופש לעובדים עם מוגבלויות.

אני רואה זכות גדולה לקחת חלק בארגון פעילות ערכית זו לעובדים עם המוגבלויות בחברה.

להדגיש כי, בפני חברי ועדת הביקורת קיימת שקיפות מלאה וחברי הוועדה עודכנו כי לקחתי חלק בהכנת הנופש לעובדים, לציין כי תפקיד זה לא פגע בעבודה השוטפת של הביקורת.

על אף האמור לעיל, תוך כדי העבודה של הביקורת החיצונית שהסבה את תשומת ליבי לעניין זה, נשלח ביוזמתי מכתב למנכ"ל החברה וליו"ר ועדת הביקורת על בקשתי לבצע השבת כספים לחברה מתוך נראות ציבורית(3.6.20).

סעיף 6.3 ב.

"נמצא כי מנכ"ל החברה אישר לעובדת הגדלה של היקף משרתה החל מחודש ינואר 2019. שינוי שאינו בסמכותו של המנכ"ל, אלא של ועדת הביקורת.

רק בפרוטוקול ישיבת ועדת הביקורת שהתקיימה ביום 6.11.19, אושר השינוי." התוספת אליה מתייחסת הביקורת החיצונית הינה תוספת שמופיעה בתלוש השכר כ"תוספת חד פעמית" משמעותה, אינה העלאה באחוז המשרה, אלא, תוספת שנבעה מביצוע סקר סיכונים בחברה, סקר שמתבצע אחת ל 5 שנים ודורש עבודה מקיפה ומעמיקה, שלא ניתן לבצעה במסגרת שעות עבודתי דאז.

בוועדת הביקורת שנתקיימה ביום 6.11.19 ביקשה וועדת ביקורת כי, לאור העבודה המרובה נדרש ממני לעבוד 5 ימים בשבוע עקב כך, הוועדה מבקשת מהמנכ"ל לשנות את היקף משרתי.

חברי ועדת הביקורת הינם שותפים וקיימת שקיפות מלאה בכל עבודת הביקורת. כמו כן, חברי ועדת הביקורת העלו את נושא היקף המשרה כבר לפני כ-3 שנים בשיחות שונות עם מנכ"ל החברה דאז.

פרק ו' – פרוטוקולים

1. החברה מקבלת את המלצות הביקורת.
2. החתימה על הפרוטוקול מתבצע ע"י אישור במייל של הנוכחים – פרוגטיבה מקובלת.

פרק ז' – ניהול תיק השקעות

- 9.1 – בירור מול חברת H לגבי אי יישום מדיניות ההשקעות שנקבעה על ידי החברה – חברת H קיבלה את המייל לגבי שינוי מדיניות ההשקעות (הפחתת אחוז ההשקעה במניות מ-20%-25% ל-10%-15% בתאריך 29.12.19 והאישור קריאה למייל ניתן ב-1.1.20, הביקורת בדקה את היתרות ואחוזי ההשקעה נכון ל-31.12.19, ולכן לא מצאה את השינוי באחוז ההשקעה במניות.
- במידה ובדיקת הביקורת הייתה נערכת על חודש 1.20 אזי ניתן היה להבחין כי אחוז

ההשקעה במניות ירד ל-14.61% וכי חברת H יישמה את מדיניות ההשקעות שנקבעו על ידי החברה.

הסכם חתום ופורמאלי עם חברת P-

בכל שינוי מדיניות בהשקעות החברה (אשר הינו דינמי ומשתנה בכל תקופת זמן), יוצא מכתב רשמי לחברת ההשקעות בנושא המדיניות החדשה שנקבעה, והחברה מקבלת אישור במייל חוזר לסמנכ"ל הכספים וכן מבוצע מעקב אחר ביצוע המדיניות ברמה החודשית.

אישור במייל חוזר זה קיים וחוזר לאורך כל שנות ההשקעה בחברת P ובשאר חברות ההשקעה.

פרק ח' – בדיקת תקינות דיווחים לרשויות

אין הערות

סיכום

1. מהפירוט העובדתי והנספחים שצורפו לתגובה זו עולה כי המשקם נהגה לאורך כל הדרך על פי כללי מנהל תקין, בשקיפות, הוגנות, ותוך עבודה מקצועית ומסורה ברשות מזה עשרות שנים.
2. כפי שצוין, טיוטת הדוח הסתמכה על מסכת עובדתית לא נכונה אשר הובילה למסקנות לא נכונות הן עובדתית והן משפטית.
3. לאור הפירוט הנרחב בתגובתנו אשר פרש בפני הביקורת את המסכת העובדתית לאשורה, תוך גיבוי מלא במסמכים וראיות, אנו מבקשים מהביקורת למחוק את הפרקים הרלוונטיים כליל מהדוח הסופי.
4. אנו שבים ומדגישים כי אין לביקורת סמכות ו/או רשות מטעם חברת המשקם לפרסום הדוח או חלקים ממנו.

בברכה,
אריאל לוי
מנכ"ל

תשובת יו"ר ההנהלה הציונית
לדוח המבקר בנושא
חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים
ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ

בהתאם לסעיף 18 ב' לתקנון המבקר והמשרד לביקורת בהסתדרות הציונית העולמית, על יו"ר ההנהלה הציונית לגבש תשובות לדוחות הביקורת. להלן תשובתי לדוח המבקר בנושא חברת "המשקם" לתעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ.

הדוח בחן נושאים חשובים בהתנהלות הפיננסית של חברת המשקם וההתקשרויות – המהותיות עם עובדים, ספקים ומדינת ישראל. ההסתדרות הציונית העולמית חותרת מאז הקמתה לבניית חברת מופת בישראל. אחד מהערכים החשובים ביותר עליהם חלמו מייסדי התנועה הציונית והרצל הוא שוויון ההזדמנויות. במדינה האוטופית עליה חלם הרצל אדם עם מוגבלות משולב בחברה כאחד האדם תוך יצירת מציאות נגישה ומתאמת ליכולותיו הפיזיות.

לצורך כך ועל מנת להגשים את אותו החזון נוסדה חברת המשקם על ידי ממשלת ישראל וההסתדרות הציונית העולמית. בזכות החברה, החזון הופך למעשה וכ-2,800 עובדים מועסקים במסגרות מיוחדות שמכילות את המוגבלות ולעיתים אף הופכות אותה ליתרון בביצוע של משימות ייעודיות.

בבואי להתייחס לדוח לא נעלם מעיניי, על אף הממצאים, אופן התקדמות החברה מאז דוח מבקר המדינה לפני למעלה מעשור דרך הביקורות הפנימיות ועד כתיבת שורות אלו.

עם קבלת הממצאים קיימתי שיח עם משרד המבקר בנושא דיווחי העבר למשרד הרווחה וגם המובן מאליו ראוי שיאמר. דיוק נתונים הינם נדבך חשוב בכל שיתוף פעולה שאנו מקיימים בין אם מדובר בגורם פרטי ו/או ממשלתי.

לאחר שהוצגו בפניי מסמכים אשר מעידים על תיקון ליקויי הדיווח וההסדרה שבוצעו אל מול משרד הרווחה כולל הסכמה של רפרנט משרד הרווחה בכתב על אופן הדיווח אני מכבד את המלצות המבקר ומבקש לשמור על דיוק הנתונים גם בהמשך.

מרוח הביקורת עולה כי לאורך הדרך התקיים שיתוף פעולה ושיח מתמיד עם המבקר אשר מעיד מעל הכל על הרצון ללמוד ולהשתפר. יש חשיבות שמוסדות החברה וגורמי הביקורת ימשיכו במלאכה לטובת החברה ויקיימו מעקב אחר תיקון הליקויים בתוכנית העבודה השנתית.

הכוח שלנו כנבחרי ציבור וכפעילים בחברות עם מטרות חברתיות משמעותיות הוא קבלת הביקורת כבונה. זוהי תכונה אשר מייצרת איתנות ומבססת אמון לאורך זמן.

בשם ההסתדרות הציונית העולמית אני מודה על הביקורת.

(-) יעקב חגואל
ירושלים, יולי 2022

קרן קימת לישראל (חל"צ)
חטיבת החינוך – מרכזי שדה ויער

קרן קימת לישראל (חל"צ) חטיבת החינוך – מרכזי שדה ויער

1. שיטת הביקורת והיקפה

הביקורת בנושא מרכזי השדה בקק"ל התקיימה במסגרת תוכנית העבודה של משרד מבקר המוסדות הלאומיים לשנת 2020. בביקורת נבדקה הפעילות במרכזי השדה בשנים 2017-2019. הביקורת בוצעה בחודשים יולי-אוקטובר 2020.

מטרת הביקורת היא לבחון את התנהלות מרכזי השדה והיער (להלן "מרכזי השדה") בקרן קימת לישראל (חל"צ) (להלן – "קק"ל" או "החברה").

הביקורת כללה סיורים ובדיקות במרכזי השדה, קבלת מסמכים מגוונים מקק"ל וכן בדיקות ברשויות רגולטוריות.

במהלך הביקורת שוחחנו עם הגורמים הבאים בקק"ל:

- א. מנהל חטיבת החינוך.
- ב. מנהל מרכזי השדה.
- ג. מנהל מרכז שדה ויער נס הרים ושאר עובדי המרכז.
- ד. מנהל מרכז שדה ויער לביא ושאר עובדי המרכז.
- ה. מנהל מרכז שדה ויער ציפורי ושאר עובדי המרכז.
- ו. מנהל מרכז שדה ויער שוני ושאר עובדי המרכז.
- ז. מנהל מרכז שדה ויער יתיר ושאר עובדי המרכז.
- ח. עוזרת מנכ"ל קק"ל.
- ט. חשב חטיבת החינוך.
- י. רפרנט אחראי על הסדרת מבנים.
- יא. מנהלת מחלקת הזמנות.
- יב. מנהל מחלקת שיווק ישראל.
- יג. מנהל מחלקת שיווק מעו"ף.
- יד. אנשי שיווק במחלקת חו"ל.

טבעה של ביקורת הוא להדגיש ליקויים וכשלים אך אין בזאת כדי לגרוע מהעבודה

המסורה והרצינית שמבוצעת במחלקות השונות בקק"ל, ברצוני להודות לכל עובדי חטיבת החינוך ולעומדים בראשה על שיתוף הפעולה והסיוע בהכנת המסמכים השונים.

בתגובה לטיטוט דוח הביקורת ציין מנהל חטיבת החינוך בקק"ל כי הממצאים מתייחסים לתקופה טרם כניסתו לתפקיד. כמו כן ציין מנהל החטיבה שהמלצות הדוח מקובלות עליו ושהן עולות בקנה אחד עם השינויים אותם הוא מוביל בנושא מרכזי השדה. מנהל החטיבה הוסיף כי בכוונתו לשלב את מסקנות והמלצות הדוח בתוכנית העבודה של החטיבה לשנה הקרובה.

2. מבוא ורקע

קק"ל שמה לה למטרה לחנך לאהבת ישראל, אהבת הארץ ולחבר את קהל המהמנכים והמתחנכים לזהות היהודית, להיסטוריה, למורשת, ליער, לטבע, לסביבה ולערכים של השמירה על כל אלה בדרכים חווייתיות, מעשירות ומהנות. במסגרת זו מפעילה קק"ל תוכניות חינוכיות ייחודיות, בארץ ובתפוצות, במסגרות החינוך השונות של החינוך הבלתי פורמלי, קרי, תנועות הנוער, ארגוני הנוער, מתנ"סים, שנת שירות וכדומה, ובקרב החינוך הפורמלי בבתי הספר.

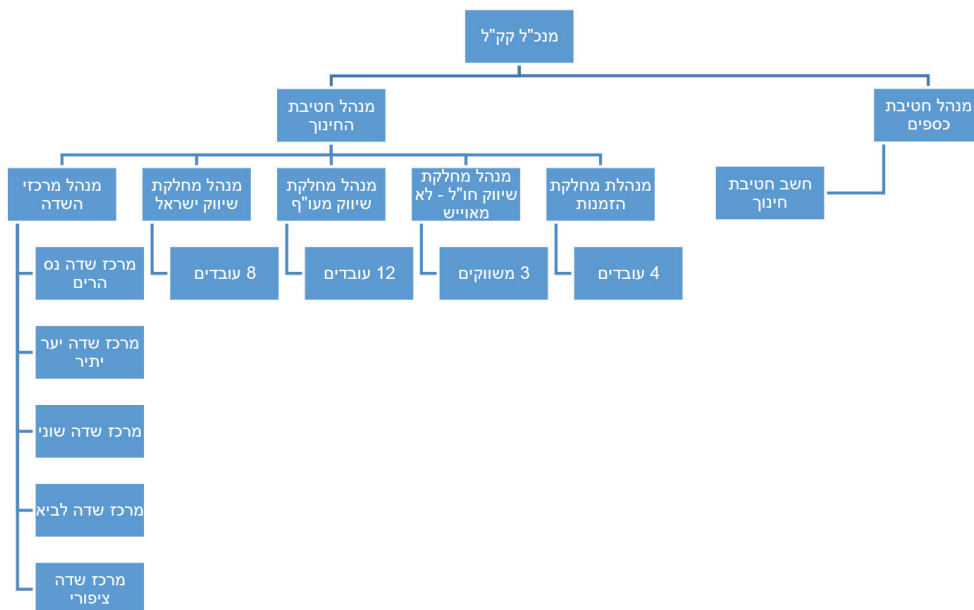
חלק מפעילות חטיבת החינוך מתקיימת במרכזי השדה והיער הממוקמים בחמישה אתרים ברחבי הארץ: יער יתיר, נס הרים, שוני, יער לביא וציפורי. במרכזים אלו מתארחות ולנות קבוצות מהחינוך הפורמאלי והלא פורמאלי (תנועות נוער וכד'), משלחות מחו"ל ואנשים פרטיים שיוצאים לטיול ואירוח. הקבוצות מקבלות במרכזי השדה הדרכות על ידי מדריכים מטעם הקרן הקיימת לישראל במגוון נושאים – הסבר על קק"ל ופועלה, הקניית ערכים חינוכיים וערכי קק"ל כגון שימוש אקולוגי במוצרים, סביבה אקולוגית וירוקה. במרכזים השונים מוצעים שירותים שונים כמפורט בדוח זה.

ככלל פזורים בכל מרכז אוהלים רחבי ידיים ובקתות עץ. במרכזים המגודרים והמאובטחים הוכשרו במיוחד "שטחי גיחה", המתאימים ללינת שטח ולפעילות מחנאית (להלן – "שטחי הגיחה"), כיתות לימוד פתוחות וסגורות, מתקני ספורט ונופש ופינוק שיבה בצל עצי היער המאפשרים לימוד חווייתי לצד פעילות בשטח.¹

הנהלת קרן קיימת הזמינה בשנת 2016 דוח בנושא הניהול וההפעלה של מרכזי השדה מאת משרד "רן חקלאי כלכלה אורבנית" כבסיס לגיבוש אסטרטגיה לניהול מרכזי השדה. כמו כן בשנת 2019 הזמין מנהל מרכזי השדה דוח מקוצר בנושא עבור מנהל חטיבת החינוך הנכנס. הדוחות התייחסו בעיקר לנושא שיווק מרכזי השדה ואופן הפעלת המרכזים.

להלן תרשים המבנה הארגוני של חטיבת החינוך ומרכזי השדה:

1 המידע מובא מתוך אתר קק"ל.



3. מרכזי השדה – סקירה כללית, מתקנים, תפוסה וניצול

מרכז שדה ויער נס הרים

מרכז שדה ויער נס הרים משתרע על פני שטח של כ-150 דונם, במהלך השנים 2017-2019 ביקרו באתר כ-330 אלף מבקרים. המרכז צמוד ליישוב נס הרים (כ-100 מטר) בתוך שטח ביעוד קרקע יער. המרכז משוייך על פי הגדרות קק"ל למחוז מרכז (גוש דן, ירושלים וישובים במרכז הארץ). המרכז החל את פעילותו כמחנה קיץ בתחילת 1980 כאשר הלינה הייתה באוהלים. בשנת 1997 הוקמו באתר בקתות עץ ללינה, בשנת 2009 החלה קק"ל להפעיל במרכזי השדה גם מרכז כנסים וכן שימושים כאתר נופש למשפחות בסופי שבוע.

כוח האדם באתר מונה שישה אנשי צוות, מנהל מרכז שדה, מנהלן, רכז הדרכה ואיש תחזוקה, רכז כנסים האחראי על מרכז הכנסים ומשווקת למשפחות בסופי שבוע.

בנוסף, קיים במרכז באופן קבוע מאבטח שער וכן קיים מערך אבטחה שהיקפו תלוי במספר המתארחים במתחם בכל רגע נתון השירות הינו באחריות מחלקת הביטחון וניתן על ידי ספק חיצוני.

להלן פירוט המתקנים באתר:

1. באתר קיימות 44 בקתות, בכל בקתה יש 6 מיטות. כיום הבקתות עוברות שפוץ ונבנות בקתות המונגשות לנכים. סה"כ 276 מיטות. הבקתות מחולקות ל-4 מתחמים אשר בכל אחד מהמתחמים 12 בקתות.
2. קיימים שני מתחמי גיחה, מתחם קטן שיכול להכיל כ-100 אנשים, מתחם גדול שיכול להכיל כ-350 מבקרים. מתחם הגיחה הגדול איננו פעיל מאחר והוא נמצא בשטח ללא יעוד קרקע מתאים. ליד כל מתחם קיים מטבח גיחה.

3. פינות משחק ומתקני כושר וספורט.
4. כיתות לימוד.
5. חדר אוכל – חדר האוכל הינו מטבח קצה בו ניתן לחמם אוכל מוכן ללא אפשרות בישול.
6. מרכז כנסים – באתר קיים מבנה שיכול לשמש כמרכז כנסים לאירוח כנסים ואירועים.

להלן נתוני ניצול שטחי הגיחה והבקתות באתר לשנים 2017-2019 כפי שמופיע במערכות קק"ל:

שנה	אחוז ניצול גיחה	אחוז ניצול בקתות	אחוז ניצול כולל גיחה ובקתות
2017	55.7%	7.5%	51.5%
2018	44.7%	7.8%	41.5%
2019	43.5%	10.6%	40.7%

מרכז שדה ויער ציפורי

מרכז שדה ויער ציפורי נמצא בגליל התחתון המרכזי ליד מחלף המוביל, בסמוך לאתר ארכאולוגי של רשות הטבע והגנים "הגן הלאומי ציפורי". האתר ממוקם בלב אזור מיוער המשופע במסלולי טיול ובמוקדי תיירות. שטח האתר המאושר בתב"ע הוא 41 דונם ויש עוד כ-12 דונם נוספים שהם שטח יער ודרך אשר לא כלולים בתב"ע. (חלק מהשטח הוא תחת תמ"א 8 ומוכרז כשמורת טבע וחלק תחת תמ"א 22 ומוכרז כשטח יער). במהלך השנים 2017-2019 ביקרו באתר כ-251 אלף מבקרים.

האתר החל לפעול כמחנה קיץ למשלחות מחו"ל בסוף שנות ה-70, לפני כן האתר שימש כמשתלה. החל מסוף שנות ה-80 ותחילת שנות ה-90 החלה קק"ל בנייה באתר של מבנים יבילים, שירותים ומקלחות. בשנים אלו האתר גודר והחלו להציב בו אוהלים, החלה בניית חדר אוכל והקמת משטחי פעילות. בתחילת שנות ה-2000 התווספו לאתר בקתות עץ, כיתות לימוד, מזגנים וכד'.

כוח האדם באתר מונה שלושה אנשי צוות: מנהל מרכז שדה, מנהלן המשמש גם כאיש תחזוקה ורכז הדרכה. בנוסף, קיים במרכז באופן קבוע מאבטח שער וכן קיים מערך אבטחה שהיקפו תלוי במספר המתארחים במתחם בכל רגע נתון השירות הינו באחריות מחלקת הביטחון וניתן על ידי ספק חיצוני.

להלן פירוט המתקנים באתר:

1. בקתות – קיימות 6 בקתות עם 4 מיטות (2 מיטות קומתיים) מצוידות במקרר ומזגן. עבור הסגל החינוכי, נהגים ומגיש עזרה ראשונה שמגיעים עם קבוצות.
2. אוהלים – קיימים 28 אוהלים עם 8 מיטות באוהל (224 מיטות).
3. שטח גיחה – קיבולת של 300 אנשים.

4. מגרש כדורסל/טניס.
5. 5 כיתות לימוד.
6. חדר אוכל – חדר האוכל הינו מטבח קצה בו ניתן לחמם אוכל מוכן ללא אפשרות בישול.
7. מטבח גיחה – בסמוך לשטח הגיחה הקיים. כולל משטחי נירוסטה, מקרר וכירה.

להלן נתוני ניצול שטחי הגיחה והבקתות באתר לשנים 2017-2019 כפי שמופיע במערכות קק"ל:

שנה	אחוז ניצול גיחה	אחוז ניצול בקתות	אחוז ניצול אוהלים	אחוז ניצול כולל גיחה, בקתות ואוהלים
2017	38.7%	6.1%	2%	35.1%
2018	32.9%	6.0%	4%	30.0%
2019	28.4%	6.8%	5%	26.1%

מרכז שדה ויער לביא

מרכז שדה ויער לביא נמצא בגליל התחתון המזרחי, במרחק של כ-20 דקות ממרכז השדה בציפורי, בסמוך לצומת גולני ליד משתלת קק"ל והוא פועל החל משנת 1978, בגלגולים שונים. המרכז משתרע על שטח כולל של כ-120 דונם. במהלך השנים 2017-2019 ביקרו באתר כ-148 אלף מבקרים. המרכז מוגדר בקק"ל כאתר ששייך למחוז צפון.

כוח האדם באתר מונה חמישה אנשי צוות: מנהל מרכז שדה, מנהלן, איש תחזוקה, רכז הרכה וסייעת מנהלה העוסקת בעיקר בסיוע טלפוני ומשרדי. בנוסף, קיים במרכז באופן קבוע מאבטח שער וכן קיים מערך אבטחה שהיקפו תלוי במספר המתארחים במתחם בכל רגע נתון השירות הינו באחריות מחלקת הביטחון וניתן על ידי ספק חיצוני.

להלן פירוט המתקנים באתר:

1. 7 בקתות עם 5 מיטות, כמו כן בעת הביקור באתר של צוות הביקורת ביום 02/08/2020 נמצא כי נבנות 5 בקתות נוספות.
2. 41 אוהלים עם 8 מיטות באוהל.
3. מטבח שדה למתחם האוהלים.
4. שני מתחמי גיחה אחד גדול ובו מקום ל-500 אנשים ואחד קטן ובו מקום ל-150 איש.
5. מטבח שדה למתחם הגיחה.
6. רחבת משחקים.
7. שלוש כיתות לימוד.
8. שבע כיתות לימוד פתוחות.
9. חדר אוכל – חדר האוכל הינו מטבח קצה בו ניתן לחמם אוכל מוכן ולא לבשל.

להלן נתוני ניצול שטחי הגיחה והבקתות באתר לשנים 2017-2019 כפי שמופיע במערכות קק"ל:

שנה	אחוז ניצול גיחה	אחוז ניצול בקתות	אחוז ניצול אוהלים	אחוז ניצול כולל גיחה, בקתות ואוהלים
2017	33.6%	6.8%	3%	31.1%
2018	33.7%	7.5%	4%	31.3%
2019	35.5%	7.8%	4%	33.0%

מרכז השדה והיער יתיר

מרכז שדה ויער יתיר ממוקם בתוך יער יתיר שהינו היער מעשה ידי אדם הגדול בעולם והיער הגדול בישראל, היער ניטע על ידי קק"ל. יער יתיר משתרע על פני 30,000 דונם ונקרא על שמה של עיר לוויים מקראית ששרידיה נמצאים ביער. היער נמצא באזור "ספר המדבר", מזרחית לישוב חורה, במהלך השנים 2017-2019 ביקרו באתר כ-146 אלף מבקרים.

מרכז השדה יתיר החל לפעול כמרכז שדה בשנת 2016 ובימים אלו הוא עובר שדרוג והרחבה משמעותית של גבולות המרכז. המרכז מוגדר בקק"ל כאתר השייך למחוז דרום. המרכז משתרע על שטח של כ-150 דונם. במהלך 2019 גדל רישיון העסק שניתן לארח על פי רישיון העסק מ-250 ל-400.

כוח האדם באתר מונה ארבעה אנשי צוות, מנהל מרכז שדה, מנהלן, איש תחזוקה ורכז הדרכה. בנוסף, קיים במרכז באופן קבוע מאבטח שער וכן קיים מערך אבטחה שהיקפו תלוי במספר

המתארחים במתחם בכל רגע נתון השירות הינו באחריות מחלקת הביטחון וניתן על ידי ספק חיצוני.

להלן פירוט המתקנים באתר:

1. שני אוהלי "אברהם אבינו" – תפוסה עד 70 איש באוהל (140 אנשים).
2. מתחם גיחה – 250 אנשים.
3. מטבח גיחה.
4. חדר אוכל – חדר האוכל הינו מטבח קצה בו ניתן לחמם אוכל שמגיע מוכן ולא לבשל אוכל.
5. מבנה בית היערן – חדרים לאנשי סגל חינוכי, המתקן לא בשימוש והוא כרגע בהסדרה.
6. אמפיתיאטרון חיצוני.

להלן נתוני ניצול שטחי הגיחה והבקתות באתר לשנים 2017-2019 כפי שמופיע במערכות קק"ל:

שנה	אחוז ניצול גיחה	אחוז ניצול אוהלים	אחוז ניצול כולל גיחה ואוהלים
2017	25.1%	1%	22.4%
2018	17.4%	1%	15.6%
2019	15.8%	2%	14.3%

מרכז שדה ויער שוני

מרכז שדה ויער שוני החל לפעול בשנת 2019 והוחלט על ידי הביקורת לבצע בו בחינה מאחר ומתארחים בו תלמידים ומבקרים. האתר ממוקם בלב בקעת הנדיב, על המורדות המזרחיים של חוטם הכרמל, על אם הדרך מבנימינה לזיכרון יעקב. האתר משתרע על שטח של כ-11.4 דונם כאשר מרכז השדה נמצא כיום על 4 דונם ושאר השטח נמצא בתהליך פיתוח. במהלך שנת 2019 ביקרו באתר כחמשת אלפים מבקרים. המקום נזכר לראשונה בתלמוד בשם הכפר שומי, הממצאים הארכיאולוגיים שבו, כוללים אמפיתיאטרון אמות מים ובריכות. המקום שימש בסיס להתיישבות חלוצית ומשכן ליחידות של מחתרת אצ"ל.

כוח האדם באתר מונה ארבעה אנשי צוות, מנהל מרכז שדה, מנהלן, איש תחזוקה ורכז הדרכה. בנוסף, קיים במרכז באופן קבוע מאבטח שער וכן קיים מערך אבטחה שהיקפו תלוי במספר המתארחים במתחם בכל רגע נתון השירות הינו באחריות מחלקת הביטחון וניתן על ידי ספק חיצוני.

להלן פירוט המתקנים באתר:

1. מתחם גיחה – 150 אנשים.
2. מטבח גיחה.

להלן נתוני ניצול שטחי הגיחה באתר לשנת 2019 כפי שמופיע במערכות קק"ל:

שנה	אחוז ניצול גיחה	אחוז ניצול כולל
2019	9.0%	8.8%

ממצאים

1. ניתן לראות כי במרכזי השדה, למעט לביא ושוני (עליו לא התקבלו נתוני ניצול בגין שנים קודמות) יש קיטון מתמיד באחוז ניצול שטחי האירוח ובעיקר שטחי הגיחה (בציפורי ירידה של 4% בשנה, ביתיר ונס הרים ממוצע של 5% בשנה).
2. דוח לינות שמופק מהמערכת מפיך נתונים על בסיס כמות מבקרים שהוזמנה ולא על בסיס שהות בפועל. לרוב השהות בפועל נמוכה מהכמות המוזמנת.
3. דוח הלינות האמור לשקף את תמונת המבקרים באתר מציג אירועים שלא אירעו

במרכז השדה. לדוגמא, בדוח לינות יתיר 2018 כלול נתון ש-2,000 משתתפים התארחו באתר במשך 23 ימים. מבירור התגלה שמדובר במשיכה של ערכות חינוכיות מהמחוז לפעילות במקומות אחרים שנרשמו תחת פעילות במרכז השדה. פעילות זו הגדילה את כמות הלינות ביתיר ב-2018 ב-46 אלף לינות מתוך סך של 67,769 במשך כל השנה.

4. הרכב המתקנים שונה מהותית בין המרכזים השונים. נס הרים משלב בקתות, מרכז כנסים ושטחי גיחה, ציפורי ולביא בעיקר אוהלים ושטחי גיחה, בשוני יש רק שטחי גיחה וביתיר יש אוהלים גדולים (אוהלי "אברהם אבינו") ושטח גיחה, בנס הרים וציפורי יש מגרש כדורסל וטניס מתקן שלא קיים במרכזי השדה האחרים. בשוני אין חדר אוכל, בניגוד לשאר מרכזי השדה.
5. תפקידי כוח האדם הקבועים דומים למדי בין המרכזים (מנהל, מנהלן, איש תחזוקה ורכו הדרכה) אך קיים הבדל מהותי במצבת כוח האדם הקבועה. כך למשל בנס הרים מועסקים 6 עובדים קבועים אל מול ציפורי שם מועסקים 3 עובדים קבועים בלבד.
6. מתחמי הגיחה באתרים מיועדים לקליטת קבוצות רבות משתתפים – 500 בלביא, 300 בציפורי, 250 ביתיר ו-350 בנס הרים.

להלן נתונים לגבי גודל הקבוצה לשנים 2017-2019 במרכזים השונים:

מרכז שדה	ממוצע גודל קבוצה	חציון
יתיר	109	80
לביא	137	102
נס הרים	142	107
ציפורי	122	95
שוני	71	67

נראה כי גודל הקבוצות באתרים נע סביב 130 משתתפים בממוצע עם חציון של כ-100 משתתפים. הדבר מלמד על ניצול חלקי של מתחמי הגיחה.

7. מרכזי השדה נס הרים ולביא הינם מרכזים שהקרקע שלהם מנוהלת על ידי הימנותא בע"מ (שהיא חברת בת של קק"ל) ובשאר מרכזי השדה מנוהלת הקרקע היא קק"ל. לביקורת נמסר כי הדבר נובע מכך שבעבר הייתה כוונה להעביר את כל ניהול מרכזי השדה מקק"ל להימנותא בע"מ אך התהליך נעצר.
8. במהלך הבדיקה נמסרו לביקורת נתוני תפוסה של מרכזי השדה ממספר מקורות: נתונים מערכת ההזמנות, נתונים שהעביר מנהל מרכזי השדה ומצגת שהעביר מנהל חטיבת החינוך. נמצא פער מהותי בין נתונים אלו לבין נתוני התפוסה שהועברו בתגובה לטיוטת הדוח. כמו כן, מנהל מרכזי השדה יתיר מסר בתגובתו כי מערכת ההזמנות לא מחשבת נכון את נתוני התפוסה ושהנושא כבר עלה בעבר.

המלצות

1. מומלץ להגדיר יעדי שיווק ולנהל מעקב אחר הגידול / הקיטון בניצול השטחים במרכזי השרה. לממצאים נוספים בנושא, ראו פירוט בפרק העוסק בשיווק.
2. מומלץ כי דוחות לינה לאתרים יופקו על בסיס כמות המבקרים בפועל ולא על בסיס הכמות המתוכננת.
3. מומלץ לטייב את נתוני מערכת ההזמנות על מנת שתשקף כמות מבקרים בפועל באתר. כמו כן מומלץ, במידה וניתן, לשקול פתיחת מודל נפרד במערכת ההזמנות של קק"ל עבור מרכזי השרה. במערכת כיום משתמשים למגוון פעילויות שאינן בהכרח שייכות למרכזי השרה.
4. מומלץ לגבש מצבת כוח אדם הכרחית למרכזי השרה שתכלול מנהל מרכז, תחזוקן, רכז הדרכה ומנהלן. כל תוספת כוח אדם במרכז שדה תצטרך להיות מלווה בהסבר לצורך בתוספת זו ולהצדיק את קיום התקן הנוסף.
5. מומלץ לחלק את שטחי הגיחה למתחמים קטנים יותר, של כ-130 איש במתחם. כמו כן על מנת שהניצול יהיה מיטבי יש להכשיר עבור כל מתחם גישה מטבח שדה. הדבר יאפשר לנצל בצורה טובה יותר את שטחי הגיחה ויאפשר לקיים קבוצות הטרוגניות שיוכלו לשהות בצוותא בשטחי הגיחה.

תמצית תגובת מנהל מרכזי השרה בקק"ל ומנהלי מרכזי השרה

1. מנהל מרכזי השרה בקק"ל מסר כי הוא מבקש להבהיר כי שנת פעילות מורכבת מ-364 ימים, 134 ימים לחינוך הפורמאלי, 126 ימים לחינוך הבלתי פורמלי, 104 ימים בסופי שבוע. כפי שמוצג בדוח, עיקר הפעילות במרכזי השרה היא תיירות חינוכית, מסגרות החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי, בכאנו לכחון את סוגיית התפוסה והמתח המובנה בשאלה האם מרכזי השרה הינם מרכזי רווח או מרכזים חינוכיים, יש לקחת נתון זה בחשבון.
2. כמו כן מסר מנהל מרכזי השרה בקק"ל שנתוני התפוסה נמדדים על פי מספר הלינות בפועל. לכל מרכזי השרה הוכנה תוכנית אב סטטוטורית. הפערים בכוח אדם בין המרכזים נובעים מצורך של כל מרכז שדה בעונת השיא. כמו כן מסר מנהל מרכזי השרה שהמלצה 6 תיבחן.
3. מנהלת מרכז השרה נס הרים מסרה כי בהתאם לתכנית העבודה שהוגשה ואושרה ובשיתוף עם אגף התכנון, בשנת 2021 שטח הגיחה הקטן יורחב ויותאם למספר גדול של אוכלוסיות בו זמנית, כולל הוספת מטבחי שדה לכל מתחם ושירותים.
4. מנהל מרכז השרה ציפורי מסר כי תשתיות מרכז השרה אינן מאפשרות אירוח בעונת הגשמים, בין החודשים דצמבר עד מרץ, תלוי בפיזור הגשמים של אותה שנה, כך שבאופן מעשי המרכז עובד רק כ-8 עד 9 חודשים בשנה ולא מעבר לכך.

4. מנהלת מרכז שדה לביא מסרה כי מרכז שדה לביא נמצא בתכנון עתידי לבינוי וניצול מיטבי של שטחי האירוח, כך למשל שטח הגיחה יהפוך ל-3 מתחמי גיחה שכל מתחם יארח 250 חניכים ויכלול: מטבח שדה שירותים, מקלחות לחניכים ושטח לבניה מחנאית.

4. מדיניות ונהלים

א. מדיניות

רקע

קק"ל לא הגדירה מדיניות מוסדרת לגבי מטרתם של מרכזי השדה ולא גובשה החלטה עקרונית האם מדובר בעסק כלכלי, עסק שאמור לממן את פעילותו או בפעילות שכולה או חלקה מסובסדת. באתר האינטרנט של הקק"ל מצוין כי מטרת המרכזים היא: "מרכזי השדה והיער של קק"ל שוכנים בלב יערות מוריקים ובין גבעות פורחות ומזמנים למבקר בהם חוויה חינוכית, המשלבת ערכים סביבתיים בצד ציונות ואהבת הארץ".² (ההדגשות לא במקור).

ברוח רן חקלאי משנת 2016 הדבר הובא בהרחבה ובמעט שינוי: במרכזי השדה והיער מממשים את החזון החינוכי של קק"ל בציונות מעשית של חיבור בין העם לארצו והצמחת דור מנהיגי המחר. קרן קיימת לישראל משפיעה באמצעות מרכזי השדה והיער על אהבת הארץ, החזרה לטבע וחיבור ערכי לארץ למורשתה ולנופיה. (ההדגשות לא במקור).

לביקורת נמסר כי דוח רן חקלאי נידון במספר פורומים כגון בוועדת החינוך של הדירקטוריון, בהנהלת חטיבת החינוך ובפורום עם מנכ"ל קק"ל, אך לא נמצאו פרוטוקולים רלוונטיים למעט דיון עם מנכ"ל קק"ל שהתקיים ביום 13/03/2018 שבו התקבלו ההחלטות הבאות:

1. "ע"פ מה שנאמר כל מרכז שדה צריך להיות יחידה כלכלית בפני עצמה. יש לטפל בשיווק ובהערכות ארגונית. המנכ"ל מבקש לדעת מה החסמים בשיווק, כ"א ובתשתיות." (ההדגשות לא במקור)
2. "ביחס לדברי רן חקלאי: מקבל את עניין השלביות אך מתרשם כי במקביל להתהוות ההליכים המסודרים, רוצה לדעת מה נכון לעשות כבר עכשיו ע"מ לשפר את המצב." (ההדגשות לא במקור)

כמו כן מסרה עוזרת מנכ"ל קק"ל כי ככל הנראה התקיימה גם פגישה עם נציגי ועד העובדים שהביאו חוות דעת אחרת מטעמם בנושא מרכזי השדה אך ככל הנראה לא נערכה תרשומת לדיון וחוות הדעת האמורה לא נמצא.

2 מאתר קק"ל בכתובת: <https://www.kkl.org.il/youth-and-education/halon-lamechanchim/field-and-forest-centers>

ממצאים

1. קיימים חוסרים בפרוטוקולים ובמסמכים מהותיים שנידונו בפורומים שונים בקק"ל, על אף הנוהל לתיעוד דיונים הקיים בקק"ל.
2. נראה כי לקק"ל אין מדיניות מוסדרת בנושא מרכזי השדה אשר אמורה לענות על השאלות הבאות:
 - לאלו אוכלוסיות יעד יש להפנות את משאבי קק"ל?
 - באלו סדרי עדיפויות?
 - מה הם מקורות המימון של מרכזי השדה?
 - האם מרכזי השדה אמורים לקיים את עצמם מבחינה כלכלית?
 - האם קק"ל מעוניינת להוסיף מרכזי שדה חדשים? ואם כן היכן מבחינה גאוגרפית? וכד'.

המלצות

1. יש להקפיד על תיעוד של הדיונים בפורומים השונים כולל תיעוד המסמכים שמוגשים להם לקראת הדיון, על פי נוהל תיעוד דיונים בקק"ל.
2. מומלץ כי הנהלת קק"ל תגבש ותביא לדירקטוריון קק"ל מסמך מדיניות לגבי מרכזי השדה ולקיים דיון עם החלטה בנושא אימוץ המדיניות. על המדיניות לכלול מענה לשאלות כגון לאלו אוכלוסיות יעד יש להפנות את המשאבים של קק"ל, באלו סדרי עדיפויות, מה הם מקורות המימון של מרכזי השדה, האם מרכזי השדה אמורים לקיים את עצמם מבחינה כלכלית, האם קק"ל מעוניינת להקים מרכזי שדה חדשים והיכן מבחינה גאוגרפית וכד'. פניה לקהלי יעד נוספים ולמגזר הפרטי וכד'.

תמצית תגובת מנהל מרכזי השדה בקק"ל

מדיניות נקבעת על ידי הנהלת הארגון ואנו פועלים על פי מדיניות זו.

ב. נהלים

הביקורת ביקשה את תיק הנהלים בכל הנושאים הנוגעים למרכזי השדה. להלן נהלים רלוונטיים שהתקבלו:

שם הנוהל	תאריך עדכון
שיווק פעולות חינוך (ישראל)	20.12.2017
אבטחת מתקנים ומרכזי שדה	07.01.2018
יזום וביצוע פעילויות חינוכיות	21.12.2017
מרכז ההזמנות	21.12.2017

ממצאים

1. נוהל "מרכז ההזמנות" איננו מעודכן ואינו מתאר באופן שלם את תהליכי העבודה המתקיימים בפועל, לדוגמה: בנוהל לא מתואר תהליך תשלום המקדמה על ידי הלקוח, אין התייחסות לתהליך ביטול הזמנה, אין התייחסות לתהליך הקפאה הזמנה וכד'.
2. חסרים נהלים הנוגעים לניהול מרכזי השדה. להלן רשימה חלקית של נהלים חסרים:
 - 2.1. נהלים בנושא פעולות שיווק של מפעלי חינוך לעידוד וסיוע בפריפריה (להלן – מעו"ף) ושיווק בחו"ל.
 - 2.2. נוהל בנושא תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות למרכזי השדה.
 - 2.3. נוהל בנושא סקרי בטיחות ונגישות במרכזי השדה.
 - 2.4. נוהל בנושא גבייה עבור אירוח במרכזי השדה.
 - 2.5. נוהל בנושא מערך הכיבוי ובדיקות תקינות כיבוי אש במרכזי השדה.
 - נוהל בנושא ביטולים והקפאת פעילות במרכזי השדה.
 - 2.6. נוהל בנושא אירוח אירועים פרטיים במרכזי השדה.
 - 2.7. נוהל בנושא בינוי במרכזי השדה.
 - 2.8. נוהל בנושא סקרי עצים וסניטציה במרכזי השדה.
 - 2.9. נוהל בנושא אבטחת מידע למרכזי השדה.
 - 2.10. נוהל בנושא רשת אלחוטית במרכזי השדה.

המלצות

1. יש לעדכן את נוהל "מרכז ההזמנות" באופן שיתאר בצורה שלמה את תהליכי העבודה המתקיימים בפועל, על הנוהל לכלול, בין היתר את תהליך תשלום המקדמה על ידי הלקוח, תהליך ביטול הזמנה, תהליך הקפאת הזמנה וכד'.
2. יש לגבש מכלול נהלים בנוגע למרכזי השדה. פירוט הנהלים החסרים מופיע בממצאים לעיל. על כל נוהל לכלול תאריך עדכון, מי הגורם שעדכן, תנאים לעדכון בשינויים מהותיים בתהליכי העבודה כגון, שינוי המבנה הארגוני, שינוי במערכות המידע בתהליך וכד' – והכל על פי כללי קק"ל בנוגע לקבלה, לגיבוי ושינוי נהלים.

תמצית תגובת מנהל מרכזי השדה

המלצת הביקורת מקובלת. תבוצע בחינה של מכלול הנהלים.

5. תוכניות עבודה

רקע

מטרת תוכנית עבודה, רב שנתית ושנתית, היא בראש ובראשונה לממש את האסטרטגיה הארגונית, לייצר בהירות בהגדרת הכיוון אליו מועדות פני הארגון ולהגדיר את מטרות הארגון לשנה ולשנים הקרובות.

הביקורת ביקשה לקבל את תוכניות העבודה של מרכזי השדה לשנים 2017-2019 בכל אחד ממרכזי השדה, כולל מעקב אחר ביצוע. להלן פירוט החומר שהתקבל:

1. תוכניות עבודה לשנים 2018-2019 מרכז שדה ויער לביא.
2. ריכוז תוכניות בינוי למרכזי השדה מיום 05.12.18.
3. דרישות וצרכי בינוי + הערכת מחיר – מרכז שדה ציפורי – שנת 2018.
4. תוכנית עבודה לתקציב 2018 מרכז שדה ציפורי.

ממצאים

1. לא קיים נוהל המגדיר כי על מרכזי השדה להכין ולעבוד על פי תוכניות עבודה, רב שנתיות ושנתיות.
2. נראה כי תוכניות העבודה שכן הוכנו בוצעו באופן ספורדי ללא ראייה כוללת וללא תוכנית עבודה רב שנתית.
3. לא נמצאו תוכניות עבודה לחלק ממרכזי השדה (נס הרים, יתיר ושוני – לא נמסרו כלל תוכניות עבודה, לביא 2017, ציפורי, 2017, 2019).

המלצות

1. מומלץ להכין נוהל למרכזי השדה בנושא גיבוש תוכניות עבודה, על הנוהל לכלול התייחסות לתוכנית שנתית ורב שנתית.
2. מומלץ כי לכל מרכז שדה תיכתב תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית, על התוכנית להתייחס בין השאר, לנושאים הבאים:

2.1. ביצוע הסקרים הבאים:

- 2.1.1. סקר בטיחות.
- 2.1.2. סקר כיבוי אש.
- 2.1.3. סקר עצים לסניטציה – יש לציין שמאחר ומרכזי השדה נמצאים בתוך יערות או לכל הפחות באתרים שמשופעים בעצים אי ביצוע גיזום תקופתי ובחינה של העצים במרכז השדה עלול לגרום לנפילות/קריסות של עצים וחלילה לפגוע במבקרים.
- 2.1.4. סקר ביטחון.
- 2.1.5. סקר נגישות.
- 2.1.6. סקר שירות לקוחות לאתר, איתור פערים וגיבוש אסטרטגיית פעולה לתיקון הליקויים בנושא שירות לקוחות.

2.2. קביעת תדירות ביצוע כל אחד מהסקרים.

2.3. תיקון ומעקב אחר ליקויים שעלו בסקרים.

2.4. תוכניות בינוי ושדרוג.

2.5. תוכנית הכשרה והדרכה לבעלי התפקידים באתר.

3. מומלץ כי תוכניות העבודה יגובשו ביחד עם מנהל מרכזי השדה ומנהל חטיבת החינוך לצורך ראייה כוללת ולצורך ווידוא כי אכן התוכניות קיימות ומבוצעות.

6. ניהול כספי

א. כללי

מרכזי השדה אינם מנוהלים כמרכזי רווח ועל כן כדי לקבל תמונה כללית של הפעילות הכלכלית של מרכזי השדה יש לאסוף נתונים ממערכת ההזמנות וממערכת הנהלת החשבונות והתקציב של קק"ל. להלן תחשיב הוצאות והכנסות של מרכזי השדה כפי שהוצגה לביקורת במיליוני ש"ח:

שנה	הוצאות קבועות			סה"כ הוצאות קבועות	סה"כ הוצאות משתנות	סה"כ קבועות+ משתנות	הכנסות	רווח (הפסד)
	שכר עובדים	אבטחה סטטית	ניקיון ואחר					
2018	5.38	2.48	7.03	15.29	2.35	21.06	5.93	(15)
2019	5.69	3.83	10.11	20.20	2.19	27.48	8.54	(19)
סה"כ	11.07	6.31	17.14	35.49	4.54	48.54	14.47	(34)
שינוי	6%	54%	44%	32%	-7%	30%	44%	27%

הערות לטבלה:

1. בטבלה לא מוצגים נתונים משנת 2017 שכן בשנה זו חלק מהנתונים לא היו משויכים למרכזי השדה במערכת הכספית, כגון שכר עובדים וכד'. השיוך מתקיים החל משנת 2018.
2. ההוצאות מוצגות ללא הוצאות פחת שכן קק"ל לא מתחשבת בהוצאות פחת בבדיקת רווחיות מרכזי השדה.
3. הנתונים מוצגים ללא השקעות.
4. ניתן לראות כי קק"ל מגדילה בכל שנה את ההוצאות וההשקעות במרכזי השדה. כמעט בכל קטגוריות ההוצאה, שיעור השינוי הממוצע הוא כ-31%.

ממצאים

נתוני ההכנסות מוצגים על בסיס מזומן (נטו) ואינם משקפים את ההכנסות ברוטו של מרכזי השדה. מחישוב ההכנסות ברוטו (לפני זיכויים והנחות) של

מרכזי השדה עולה כי מרכזי השדה הכניסו סך של 46 מיליון ש"ח וניתנו הנחות וזיכויים בסך של כ-27 מיליון ש"ח. בחישוב ההוצאות של מרכזי השדה לא מוצג הפחת על רכוש קבוע.

המלצה

הביקורת ממליצה לנהל כל מרכז שדה כמרכז רווח. כחלק מהצגת ההכנסות לכל מרכז יש להציג את ההכנסות ברוטו מכל פעילות ואז את ההנחות והקיזוזים, כפי שהוחלט על ידי מנכ"ל קק"ל בישיבה מיום 18.03.2018 (בפרק העוסק במדיניות). יש להציג עבור כל מרכז שדה את הוצאות הפחת שלו בתחשיב רווחיות המרכז.

ב. ניהול תקציבי

ההוצאות של מרכזי השדה נרשמות במספר סעיפים תקציביים. שכר עובדים (מופיע כחלק משכר העובדים הכללי של קק"ל), תקציבי אחזקה, תקציבי מחסנים ואבטחה נרשמים תחת התקציב של כל מרכז שדה ספציפי, סעיף תקציבי לתקציב בלתי רגיל (תב"ר) תקציבים לנושאי פיתוח וכד'. ההנחות/תקציבים שקק"ל נותנת לקבוצות בגין פעילות חינוכית אינן מופיעות כסעיף תקציבי במסגרת התקציב כשייכים למרכז השדה ספציפי אלא כתקציב לפעילות חינוך של אותה יחידה, לדוג' מעו"ף, חו"ל, מחלקת ישראל וכד'. להלן תקציבים ייעודיים למרכזי השדה לשנים 2017-2019³ במלש"ח:

מרכז שדה	סעיף תקציבי	תכנון 2017	ביצוע תקציב 2017		תכנון 2018	ביצוע תקציב 2018		תכנון 2019	ביצוע תקציב 2019	
			בש"ח	ב-%		בש"ח	ב-%		בש"ח	ב-%
לביא	אחזקה	1.30	1.26	97%	2.50	1.88	75%	2.63	2.62	100%
	ציוד מחסן	0.08	0.08	100%	0.10			0.07	0.07	100%
	ביטחון				0.60	0.60	100%	0.82	0.80	98%
ציפורי	אחזקה	0.91	0.91	100%	1.82	1.16	64%	1.54	1.46	95%
	ציוד מחסן	0.07	0.07	100%	0.07		2%	0.13	0.09	69%
	ביטחון				0.60	0.60	100%	0.85	0.85	100%
נס הרים	אחזקה	1.93	1.93	100%	3.66	2.56	70%	3.45	3.40	99%
	ציוד מחסן	0.16	0.16	100%	0.25	0.23	92%	0.25	0.24	97%
	ביטחון				0.60	0.59	98%	0.86	0.85	99%
שוני	אחזקה				0.18	0.14	78%	1.02	0.83	81%
	ציוד							0.10	0.01	13%
	ביטחון							0.41	0.40	98%

3 תקציב ביטחון בשנת 2017 2,514,000 ש"ח בסעיף אחר כללי

ביצוע תקציב 2019		תכנון 2019	ביצוע תקציב 2018		תכנון 2018	ביצוע תקציב 2017		תכנון 2017	סעיף תקציבי	מרכז שדה
בש"ח	ב-%		בש"ח	ב-%		בש"ח	ב-%			
2.50	100%	2.50	1.58	73%	2.15	1.54	100%	1.54	אחזקה	יתיר
0.15	100%	0.15	0.13	87%	0.15	0.06	100%	0.06	ציוד	
0.93	96%	0.96	0.69	100%	0.69				ביטחון	

הערות לטבלה:

1. ניתן לראות כי מרכזי השדה מנצלים באופן סביר את התקציב שמוקצה להם ברוב הסעיפים התקציביים.
2. ניתן לראות כי הסעיף המשמעותי ביותר במרכז השדה הוא תקציב האחזקה.
3. התקציב מחולק על פי הצרכים של מרכז השדה, כפי שמעלה אותם מנהל המרכז מול הנהלת חטיבת החינוך והנהלת קק"ל והוא איננו אחיד.
4. סך ההשקעות התקציביות השוטפות בין השנים 2017-2019 היו 35.2 מיליון ש"ח לא כולל תקציב שכר של עובדים במרכזי השדה המסתכם בכ-5 מיליון ש"ח בשנה.

להלן פירוט ההשקעות בפיתוח (תב"ר) במרכזי השדה לשנים 2017-2019
(במספרים עגולים):

מרכז שדה	2017	2018	2019
לביא	-	3.30	-
ציפורי	-	0.85	-
שוני	-	0.05	9.90
נס הרים	-	3.50	-
יתיר	-	2.30	-
כללי	5.46	1.00	-
סה"כ	5.46	11.00	9.90

הערות לטבלה

1. ניתן לראות מהטבלה שבמרכז השדה ציפורי הושקע הסכום הקטן ביותר.
2. ההשקעה הגבוהה ביותר היא במרכז שדה שוני מאחר ובשנים אלו הוא היה בהקמה מחדש.
3. סך ההשקעות/ ההוצאות, השוטפות ותב"רים במרכזי השדה היה כ-76 מיליון ש"ח בין השנים 2017-2019.

ממצאים

1. על מנת לקבל תמונה כללית על מרכז שדה יש לאסוף נתונים מגורמים שונים וממערכות שונות בקק"ל דבר שמסרבל את היכולת לקבל תמונה כוללת על מרכז שדה ספציפי בפרט ועל כלל מרכזי השדה בכלל.

2. החלוקה של התקציבים בין מרכזי השדה תלויה בין היתר ביכולת של מנהל השדה לקיים משא ומתן מול מנהל מרכזי השדה ומנהל חטיבת החינוך. לשם ההשוואה במרכז שדה נס הרים הושקעו בתקופת הביקורת כ-14.7 מיליון ש"ח, תקציב שוטף ותבריי"ם ואילו במרכז שדה ציפורי כ-6 מיליון ש"ח, כמעט פי 2.5, כאשר מבחינה גאוגרפית מרכז שדה ציפורי נמצא באזור מתוייר ועשיר באתרי טבע, גנים לאומיים ובאתרי מורשת לעומת אזור נס הרים.
3. התקציב איננו מנוהל בצמוד לתוכנית עבודה כך שהתקציב מנוהל הדרהוק ולא בראיה כללית כפי שצויין בפרק תוכניות עבודה.

המלצה

יש לחלק את התקציב ולנהל אותו בהתאם לצרכים של כל מרכז שדה בכפוף להצגת תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית.

תמצית תגובת מנהל חטיבת הכספים

המלצת הביקורת מקובלת. קימת חלוקת תקציב לכל אחד ממרכזי השדה בהתאם לתוכנית העבודה המוצגת להנהלת חטיבת החינוך ומאושרת מידי שנה.

גבייה ג.

הגבייה מלקוחות עבור שירותי מרכזי השדה מבוצעת באמצעות חשבון בנק ששייך לאגף החינוך בבנק הדואר, באמצעות משלוח שיקים או העברות בנקאיות. לעיתים ההכנסות מופקדות לחשבונות בנק אחרים של קק"ל. לאחר התשלום על מנהלי החשבונות בקק"ל לבצע התאמות בנק על מנת לשייך את התקבול למרכזי השדה.

לא קיים גורם פורמאלי שתפקידו לבצע מעקב אחר הגבייה. לביקורת נמסר כי האחריות על הגבייה היא של המשוק, אך הוא אמור לקבל את הנתונים – האם החוב שולם או לא ממחלקת הכספים.

הביקורת ביקשה לקבל דוח גיול חובות של מרכזי השדה, אך דוח כאמור לא היה בנמצא. להלן דוח גיול חובות שהכינה הביקורת לחובות מרכזי השדה רק עבור תיקים שנפתחו בין השנים 2017-2019 נכון ל-01.09.2020:

גיול	כמות התיקים שטרם שולמו	סך הגבייה שטרם שולמה בש"ח
מעל שלוש שנים	34	324,665
בין שנתיים לשלוש	70	960,294
בין שנה לשנתיים	155	1,368,523
מתחת לשנה	127	1,069,127

מעיון בפירוט האוכלוסייה נמצאו לקוחות שעל אף שטרם פרעו את חובם, המשיכה קק"ל לשווק ולהציע להם טיולים, להלן דוגמאות ללקוחות כאמור: קדימה מדע בע"מ (תיקים 42947, 48781 מהשנים 2018 ו-2019), נועם התנועה המסורתית (תיקים 42258, 48368 מהשנים 2018 ו-2019) מכינה קול עמי (תיקים 41582, 41583, 37220 מהשנים 2017, 2018 ו-2019).

ממצאים

1. אפשרות התשלום למספר חשבונות בנק ולא לחשבון ייעודי למרכזי השדה מייצר עבודה רבה של התאמות בנק להנהלת החשבונות של קק"ל ולמעקב אחר הגבייה בפועל מול מערכת ההזמנות.
2. אפשרויות התשלום בהעברה בנקאית ושיקים בלבד מגבילות את הלקוחות בביצוע תשלומים.
3. לא נמצא הליך סדור של גבייה.
4. לא נמצא מעקב אחר חובות קשים לגבייה והעברת חובות קשים לטיפול משפטי.
5. לא נמצאו הנחיות או נהלים לטיפול במקרים בהם לקוח איננו משלם את חובותיו.
6. נמצאו תיקי ביקור בהם לאחר הביקור התשלום הועבר לגורם אחר שיעביר את התשלום ולא לגורם שחתם על החוזה לפני הביקור. ההעברה בוצעה על ידי המשווק. לא ברור מה תהליך העבודה לשינוי משלם, כיצד מבוצעת ההעברה של החוב ואיך מבוצע המעקב אחר התשלומים בפועל. הביקורת לא הצליחה לקבל דוח שמקיף את כל האוכלוסייה של תיקים אלו ופירוט האם שולם בפועל (תיקים לדוג': 41072, 42949, 33663, 38537, 41745).

המלצות

1. מומלץ כי תשלומים עבור מרכזי השדה ירוכזו בחשבון המיועד למרכזי השדה. כמו כן מומלץ להוסיף לכל הזמנה שדה, כך שבעת תשלום במערכת הפיננסית ניתן יהיה לראות זאת במערכת ההזמנות.
2. מומלץ להגדיל את אפשרויות התשלומים לכרטיסי אשראי, אפליקציות תשלום וכד' על מנת להקל על הלקוחות.
3. יש לכתוב נוהל בנושא גבייה במרכזי השדה והיער. על הנוהל להגדיר תחומי אחריות ועליו להתייחס, לכל הפחות, לפעולות הבאות:
 - 3.1. בדיקת חובות לקוחות לפני ביצוע הזמנה.
 - 3.2. מעקב אחר גבייה וגבייה קשה.
 - 3.3. העברת חובות קשים לטיפול משפטי.
 - 3.4. הליך מחילה על חובות.

4. יש לבצע מעקב אחר חובות קשים לגבייה ולהעבירם לטיפול משפטי.
5. יש להקפיד שתשלום עבור ביקור ישולם על ידי צרכן השירות. העברת התשלום למשלם אחר לאחר הביקור מקשה על מעקב התשלומים בפועל ועלול לגרום להתכחשות לעסקה.

תמצית תגובת מנהל חטיבת הכספים

1. תשלומים למרכזי השדה מועברים לחשבון בנק יעודי המשמש את חטיבת החינוך. לא ניתן להפריד את הפעילות במרכזי השדה משאר פעילות המחלקות.
2. המלצת הביקורת מקובלת.
3. המלצת הביקורת מקובלת.
4. המלצת הביקורת מקובלת, יש לציין כי הועברה הנחיית מנהל חטיבת החינוך למנהלי המחלקות לפיה אין לקיים פעילות עם חייבים. כמו כן הועברה דרישה לפיתוח במערכת כך לא יהיה ניתן לפתוח תיקים לחייבים.
5. מדובר בעיקר בתשלומים המבוצעים על ידי רשתות כגון עמל, אורט וכד'. זוהי דרך הפעולה של גופים אלו שמתארחים במרכזי השדה, אחרת לא תמצאה דרך שחייבים אלו ישלמו את חובם.

ד. מחירון מרכזי השדה

הביקורת קיבלה את המחירון שהיה בתוקף במרכזי השדה בין השנים 2017-2019. לביקורת נמסר שהמחירון נדון בוועדת תעריפים שהייתה שייכת אז למכלול הכלכלי, מכלול שכבר איננו קיים בקק"ל. לא נמצא תיעוד של הדיונים שהתקיימו בנושא המחירון ולתחשיב כיצד חושבו המחירים במחירון.

ממצאים

1. חסרים פרוטוקולים ומסמכים שנמסרו ונדונו בפורומים שונים בקק"ל.
2. לא נמצא התחשיב על פיו נקבע מחירון מרכזי השדה.

המלצות

1. יש להקפיד על תיעוד ושמירה של מסמכים.
2. מומלץ להכין תחשיב למחירון מרכזי השדה. על התחשיב להיות ראלי על פי מדיניות קק"ל שתקבע בנושא. לדוגמא במידה ומחליטים שהפעילות צריכה לממן את עצמה על המחירון לשקף את החזר ההוצאות בפועל.

7. מערך השיווק

א. כללי

מערך השיווק הוא השלב הראשון בהפעלת ההתקשרות עם מרכזי השדה שכן על פי המידע שנמסר לביקורת רק משווקים יכולים לפתוח את הליך ההתקשרות עם לקוח לצורך פעילות במרכזי השדה.

מערך השיווק פועל במסגרת החינוך הפורמאלי (מערכת החינוך הממלכתית, הממ"ד והעצמאי) והבלתי פורמלי (תנועות נוער, ארגוני נוער, מתנ"סים, מכינות קד"צ וגופים ירוקים) וכן בקהילה דרך המרכזים הקהילתיים. קק"ל מציעה דרך מערך השיווק פעילויות חינוכיות במרכזי השדה והיער כגון אירוח חד יומי, הפעלות למשך יומיים ומעלה עם לינה במרכזי השדה והפעלות לימים מיוחדים וחגים שמופיעים בלוח השנה (ט"ו בשבט, חודש הלאום, יום הניקיון הבינלאומי). כמו כן פועלת קק"ל מול קהילות בחו"ל וקבוצות שמגיעות לארץ לסיור כגון פרויקט "תגלית". פעולת השיווק מבוצעת בצורה פרונטלית של נציגי הקבוצה המעוניין להתארח במרכזי השדה או בטלפון.

החבילה הבסיסית שמחלקת השיווק משווקת היא חבילה במסגרת תוכנית "החרוזים" הכוללת אירוח למספר שעות הכוללות הדרכה או תוכנית הכוללת לינה, כלכלה, הדרכה ואבטחת מחנה. החבילות לא כוללות אבטחה וכניסה לאתרים מחוץ למרכזי השדה. את ההדרכה מעבירה אחת

משתי חברות שזכו במכרז ההדרכה של קק"ל. החברות שולחות כל מדריך שאמור להעביר הדרכה במרכזי השדה להדרכה והשתלמות בתכני קק"ל שמועברת על ידי מחלקת הדרכה בקק"ל או רכזי ההדרכה במרכזי השדה.

ממצאים

1. לא מבוצע כלל שיווק של מרכזי השדה במדינות דיגיטליות כגון, פייסבוק, אינסטגרם או כל פלטפורמת פרסום שאינה שיווק על ידי המשווקים.
2. פעילות מרכזי השדה מוצנעת בתוך פעילויות אגף החינוך באתר קק"ל, וכן מרכזי השדה אותרו על ידי הביקורת בחיפוש באתר "חלון ירוק" שהינו דף האינטרנט של אגף החינוך של קק"ל.
3. יש חוסר אחידות בין דפי האינטרנט של המרכזים השונים. לדוגמה, בדף הבית של מרכזי השדה יתיר, לביא וציפורי קיים פירוט של "חלון קק"ל – תוכניות חינוכיות במרכזי השדה" ואילו בנס הרים ובשוני פירוט זה איננו קיים. במרכזי השדה והיער נס הרים, ציפורי ולביא יש אפשרות לצפות בסיור וירטואלי של המרכז (בבדיקה הלינקים היו שבורים ולא ניתן היה לצפות בסרטון) ואילו בשוני ויתיר אין אפשרות כזו וכד'.

המלצות

1. המלצה לגבש תוכנית שיווק כללית בכל המדינות.
2. מומלץ לרתום אמצעים דיגיטליים כגון פייסבוק, אינסטגרם וכד' לצורך קידום הביקורים במרכזי השדה והיער של הקק"ל.
3. מומלץ להבליט את מרכזי השדה בתוך דף האינטרנט של קק"ל ובאתר "חלון ירוק" כחלון קופץ או באנר על מנת להגביר את המודעות וההיכרות של הציבור עם מרכזי השדה.
4. מומלץ ליצור אחידות בין דפי האינטרנט של מרכזי השדה השונים.

תמצית תגובת מנהל המחלקה הפרדגוגית

יש מקום להגברת החשיפה למרכזי השדה ברשתות החברתיות, כיום, בהנחיית מנהל חטיבת החינוך מתקיימות ישיבות שוטפות עם חטיבת ההסברה על מנת להעצים את החשיפה של פעילויות חטיבת החינוך ולהציג גם מידע אודות מרכזי השדה.

ב. תהליך השיווק

מערך השיווק פועל ללא ניהול מרכזי והוא פועל תחת שלוש מחלקות עיקריות מחלקת ישראל, מחלקת חו"ל ומחלקת מעו"ף, להלן פירוט:

מחלקת ישראל

מערך השיווק במחלקת ישראל מחולק לשלושה מרחבים לפי אזור מגוריו של הלקוח: צפון, מרכז ודרום דרך משווקים שנמצאים בכל אחד מהמחוזות של קק"ל. במחלקה עובדים מנהל וכ-8 עובדים.

מחלקת ישראל מטפלת בשיווק של פעילויות במרכזי השדה כאשר אוכלוסיות היעד מוגדרות כתלמידי החינוך הפורמאלי והלא פורמאלי. פעולות השיווק מבוצעות על ידי פגישות עם מנהלי

מחלקות חינוך ברשויות מקומיות, מפגשים עם מנהלי בתי ספר ופגישות עם נציגי תנועות הנוער השונות ובניית תוכנית שנתית לכל תנועת נוער.

כאשר לקוח פוטנציאלי מעוניין לבחון אירוח באחד ממרכזי השדה, הוא מופנה לאיש השיווק אשר אחראי על אזור מגוריו (לקוח בבאר שבע שמעוניין במרכז שדה בצפון פונה לאיש שיווק שנמצא במחוז דרום). מספרי הטלפון של המשווקים מופיעים באתר קק"ל תחת כל אחד ממרכזי השדה.

מעו"ף (מפעל חינוך לעידוד וסיוע בפריפריה)

תוכנית מעו"ף החלה לפעול בשנת 2000 תחת הכותרת "להגיע לגבהים חדשים".

מטרת התוכנית היא "העצמה חברתית, ערכית ותרבותית של הקהילה באמצעות תוכניות חינוכיות ותכנים של ציונות, אקולוגיה, אהבת הארץ ופיתוח מנהיגות".⁴

הפרויקט מתבצע ב-35 רשויות מקומיות ברחבי הארץ הנבחרות על ידי ועדת החינוך של קק"ל. משך התוכנית בכל רשות הוא חמש שנים. התוכנית מעצימה את הקהילה המקומית על ידי פעילויות שמטרתן היא הקניית ערכים וידע לקהילה, הן ברמת הפרט והן ברמת הכלל. חלק ממטרות הפעילות היא לטפח גאווה מקומית, מעורבות קהילתית ואחריות אישית.

מחלקת מעו"ף מונה מנהל וכ-12 עובדים שמפוזרים על פני המרחבים השונים בקק"ל. כל משווק אחראי על מספר ישובים/רשויות מקומיות.

מחלקת חו"ל

מחלקת חו"ל של חטיבת החינוך של קק"ל פועלת במטרה להעצים את הקשר עם העם היהודי בתפוצות ולחזק את הקשר והחיבור של בני הנוער מהעולם עם מדינת ישראל, עם ערכיה ונופיה. המחלקה פועלת בישראל באמצעות רפרנטים שעומדים בקשר עם מוסדות בחו"ל בסיוע שליחי חטיבת החינוך שפועלים בחו"ל. המחלקה שואפת לחזק את הזיקה של דור המנהיגות של המחר עם העם והארץ.⁵

מחלקת חו"ל מנתה בעבר מנהלת, שלושה משווקים ושני רפרנטים. כיום עובדים במחלקה שלושה משווקים בלבד. המחלקה מביאה בעיקר קבוצות לביקורים וסמינרים במרכזי השדה מכל העולם. המשווקים עומדים בקשר עם תנועות הנוער העולמיות, JNF חו"ל, מארגני סיורי "תגלית", מארגני פרויקט "מסע" וכד'. לביקורת נמסר כי מנהלת מחלקת חו"ל נהגה להציג, אחת לשנה, למנהל חטיבת החינוך את פעולות השיווק שבוצעו על ידי המחלקה.

שיווק למשפחות

משפחות שמעוניינות באירוח במרכזי השדה והיער של קק"ל באופן פרטי יוצרות קשר עם עובדת שעוסקת בכך במרכז ההזמנות והיא מטפלת בהזמנה. בשנת 2019 התווספה למרכז שדה ויער נס הרים עובדת שמשווקת סופי שבוע למרכז שדה ויער נס הרים בלבד.

ממצאים

1. לא קיים מנהל לכל מערך השיווק מתכלל ומרכז את כל נושא שיווק מרכזי השדה באופן רחב ומקיף.
2. לא קיים מוקד קבלת הזמנות לאירוח משפחות. ההזמנות למשפחות מבוצעות על ידי עובדת אחת שבמידה והיא איננה זמינה, לא ניתן לבצע הזמנה.

4 הניסוח מאתר קק"ל.

5 מתוך אתר קק"ל.

3. אירוח משפחות במרכזי השדה איננו מפורסם באתר קק"ל או בכל פלטפורמה אחרת. על מנת להזמין מקום יש להכיר את איש הקשר או לקבל את מספר הטלפון שעובר מפה לאוזן.
4. לא ברור מהו מספר האורחים המינימלי שעבורם ניתן לפתוח את מרכזי שדה לארוח בסופי שבוע. לביקורת נמסר כי במרכזי שדה שונים נהוגים מספרים שונים: 50 אורחים, 70 אורחים. לביקורת לא ברור כיצד מספרים אלה נקבעו.
5. יש קיטון משמעותי של מבקרים במרכזי השדה השונים בתקופת החורף, בעיקר בגלל תנאי השטח, הגשמים וחוסר במדרכות בחלק ממרכזי השדה (ציפורי, יתיר).

המלצות

1. מומלץ לשקול למנות גורם שתפקידו לרכז את כל נושא השיווק של מרכזי השדה. כחלק מתפקידיו על מנהל השיווק לבחון את פעילות המשווקים, לקשר בין הפעילויות שמבוצעות במרכזי השדה למדיות הפרסום השונות, לנהל את דפי האינטרנט של מרכזי השדה באתר קק"ל, לבחון את כוח האדם שמוקצה לכל מחלקה כחלק מכ"א קיים וכד'.
2. מומלץ לפרסם את מרכזי השדה כמקומות אירוח למשפחות במדיות השונות. כמו כן מומלץ לפרסם את דרכי ההתקשרות עם מרכזי השדה לקביעת הזמנות למשפחות כולל טלפון, מייל ואפשרות להשאיר הודעה קולית לצורך חזרה למתקשר.
3. מומלץ לכתוב ולפרסם נוהל בנושא אירוח בסופי שבוע למשפחות. על הנוהל לכלול את כלל הפעילות שיש להציע לאורחים וכן לכלול, לאחר תחשיב כלכלי מדויק, מה הוא מספר האורחים המינימלי שעבורו יש כדאיות כלכלית לארח קבוצות לסופי שבוע.
4. על מנת להגדיל את התפוסה בכל האתרים יש להכשיר הן את הדרכים והן את הציוד במרכזי השדה (אמצעי חימום באוהלים וכד') על מנת שמרכזי השדה יודלו לקלוט מבקרים גם בחורף.

ג. תיאור תהליך השיווק

כל תהליך הביקור במרכזי השדה מנוהל במערכת ההזמנות אליה מקושרים כלל הגופים הקשורים להזמנת הפעילות: מערך השיווק, מערך ההזמנות, מרכזי השדה, אגף הביטחון ומחלקת הכספים בקק"ל. תהליך הקמת ההזמנה במערכת זהה בין מחלקות השיווק השונות.

לפני הקמת ההזמנה המשווק בודק במערכת ההזמנות האם המרכז בו מעוניין הלקוח פנוי בתאריכים בהם הוא מעוניין ומציע חלופות במידת הצורך. לאחר הסכמה על מרכזי שדה ותאריך, המשווק מקים את ההזמנה במערכת ההזמנות.

על המשווק להזיז את הפרטים הבאים (שדות חובה): שם הלקוח, קבוצת גיל, כמות נוער בקבוצה, מספר מדריכים, סוג הלינה, הפעלות רלוונטיות, כמו כן יש להזיז נתונים נוספים כגון האם יש לתאם הסעות, שירותי הסעדה וכד'. לא ניתן לקדם את ההזמנה ללא הזנת שדות החובה (בקרה מונעת).

לאחר שהמשווק סוגר את ההזמנה היא מועברת למרכז ההזמנות לבחינה, כפי שיפורט בהמשך. לאחר אישור מרכז ההזמנות, סיכום הביקור נשלח על ידי המשווק במייל למזמין הביקור בצירוף הסכם לחתימה. החל מאמצע שנת 2019 כחלק מסגירת ההזמנה על הלקוח להעביר מקדמה בגובה 25% מעלות הביקור.

במידה והלקוח מעוניין להוסיף/ לשנות את הזמנתו לאחר שההזמנה נסגרה הוא יוצר קשר עם המשווק ולאחר השינוי ההזמנה עוברת שוב את כל תהליך האישור מחדש.

על פי סעיף 6 לנהל "שיווק פעולות חינוך (ישראל)" משנת 2017, על המשווקים המרחביים לעדכן את מנהל מחלקת שיווק ישראל על עיקר הפעילות השיווקית שביצעו ועל מנהל מחלקת

השיווק לרווח למנהל חטיבת החינוך על פעילות השיווק פעם בחודש. דיווחים כאמור לא נמצאו במחלקת ישראל אלא דיווחים אחרים, על פי צורך. במחלקות מעו"ף וח"ל הנחיה זו איננה קיימת כלל כנוהל.

להלן נתונים מספריים עבור כלל השיווקים שבוצעו בין השנים 2017-2019:

שנה	2017	2018	2019
סך תיקי שווק שנפתחו	2,584	3,099	3,176
סך משווקים שפתחו תיקים	44	37	39
ממוצע שיווקים למשווק	59	84	81
משווק בעל כמות התיקים הגבוה ביותר	283	253	465
משווק בעל כמות התיקים הנמוכה ביותר	1	1	1
סך משווקים שפתחו פחות מעשרה תיקים	16	25	24
שיעור התיקים שנפתחו על ידי עשרת המשווקים הגבוהים ביותר	65%	59%	65%

הערות לטבלה:

- ניתן לראות כי אין יחס ישיר בין כמות המשווקים לממוצע השיווקים. בשנת 2017 היה מספר מקסימאלי של משווקים אך ממוצע השיווקים וסך תיקי השיווק שנפתחו הוא הקטן ביותר.
- כמו כן ניתן לראות כי למעלה מ-60% מהמשווקים שיווקו פחות מעשרה תיקים בשנים 2018-2019.

- מעל ל-60% מהתיקים שנפתחו כמעט בכל אחת מהשנים לעיל, נפתחו על ידי עשרה משווקים בלבד.
- ניתן לראות כי יש משווקים שביצעו רק שיווק אחד במהלך השנה.

ממצאים

1. אין הגבלה מהו הזמן מראש הנדרש על מנת להזמין ביקור במרכז השדה. ביקור יכול להיות מוזמן בינואר עבור ביקור בחודש דצמבר ואף מעבר לכך.
 2. קק"ל איננה מחייבת לקוחות עבור ביטולים של ביקורים כאשר המזמין הודיע על הביטול יותר מ-12 שעות מיום הביקור.
 3. קק"ל מאפשרת ללקוחות להקפיא טיולים (המשמעות היא שבתאריך הביקור האתר יסומן כתפוס על אף שאין וודאות שהטיול יצא אל הפועל). אין הנחיות ברורות לכמה זמן אפשר להקפיא את הביקור.
 4. מבדיקה של כל המשווקים שפתחו תיקים עולה כי נמצאו עובדים שאינם משווקים שפתחו תיקים, להלן דוגמאות: 37494, 38471, 38754, 48803, 37451, 35642, 34798.
- כמו כן נמצאו הרשאות שווק לעובדים נוספים שאינם משווקים כגון, מנהל מרכז שדה יתיר, מנהלנים ורכזי הדרכה, עובדי מחלקת הזמנות וכד'.
5. לא ברור מדוע הנחיות קק"ל הן שמרכז השדה לא יכול לשווק ולפתוח הזמנות בעצמו, לביקורת נמסר כי לא מעט פעמים קבוצות יוצרות קשר ישירות עם מרכז השדה על מנת לתאם ביקור. כמו כן מאחר והן מרכז השדה, הן משווקים והן מרכז הזמנות עובדים על מערכת אחת כולם יכולים לראות את הזמנות כך שההנחיה שרק משווקים יכולים לפתוח הזמנה איננה יעילה.

המלצות

1. יש לכתוב נוהל לגבי הזמנת ביקורים, ביטולים והקפאת ביקורים. על הנוהל לכלול הגדרות כמה זמן מראש ניתן להזמין טיול, כמה זמן ניתן להקפיא ביקור ומה הם ההנחיות לגבי ביטול ביקור.
2. על המשווקים לדווח על בסיס קבוע למנהל אגף החינוך על עיקר הפעילות השיווקית שביצעו.
3. מומלץ כי ייכתב נוהל בנושא ניהול מערך השיווק למחלקות חו"ל ומעורף.
4. מומלץ כי יבוצע סקר הרשאות במערכת על מנת לבדוק למי נתנו הרשאות עודפות. על ההרשאות להינתן על בסיס הצורך לדעת (need to know basis).

5. מומלץ לאפשר למרכזי השדה לשווק ולפתוח הזמנות בעצמם, הדבר יוסיף לגמישות הניהולית והתפעולית של השירותים שניתנים ללקוח ויאפשר להגדיל את התפוסה במרכזי השדה. לביקורת נמסר כי לא מעט פעמים קבוצות יוצרות קשר ישירות עם גורמים במרכז השדה שמפנים אותם למשווקים. לדעת הביקורת לא צריכה להיות מניעה לשיווק עצמי של ביקורים במרכז השדה על ידי עובדי מרכז השדה. ההמלצה עלתה גם בדוח רן חקלאי.

תמצית תגובת מנהל בתי קק"ל

התקבלה החלטה שעובדי מרכזי השדה יוכלו להיות בקשר עם לקוחות פוטנציאליים ולפתוח הזמנות בעצמם.

8. מרכז הזמנות

מרכז ההזמנות איננו חלק ממערך השיווק, עובדיו נמצאים במשרדי אגף החינוך בירושלים. מרכז ההזמנות פועל באמצעות מנהלת וארבעה עובדים. תפקידם של שלושה מהעובדים הוא לבדוק ולאשר את כל תיקי ההזמנות, תפקיד העובד הרביעי הוא לבצע מעקב ואישור אחר חשבונות של ספקי הדרכה.

כפי שתואר לעיל, לאחר פתיחת ההזמנה על ידי משווק היא מועברת למרכז ההזמנות שמוודא שמרכז השדה אכן פנוי בתאריכים של הביקור, שאופי הקבוצות מתאים (יש לציין, כפי שפורט לעיל, שהמשווק מבצע פעולה זוה לפני פתיחת ההזמנה). רק לאחר אישור ההזמנה על ידי מרכז ההזמנות ההזמנה מוחזרת למשווק כדי שיעביר ללקוח את החוזה לחתימה.

לאחר שהלקוח מאשר את ההזמנה מרכז ההזמנות אמוץ על התאום הלוגיסטי של הביקור הכולל: הסיעים, מפעילים מוזיקליים והזמנות לאתרים חיצוניים.

כמו כן אחת מעובדות מרכז ההזמנות מטפלת בהזמנות של לקוחות פרטיים למרכזי השדה למעט נס הרים (החל מ-2019) לו יש עובדת ייעודית לנושא.

בתגובה לטיטת דוח הביקורת ציינה מנהלת מרכז ההזמנות שמרכז ההזמנות מהווה כמרכז שליטה ובקרה לכל הפעילות השיווקית הנעשית בחטיבת החינוך והוא כנדרבך מרכזי בפעילות השוטפת של החטיבה.

ממצאים

את עבודת מרכז ההזמנות יכול לבצע מערך השיווק או משווק שיעבוד במרכז השדה. בפועל, העבודה מבוצעת כך, שכן בעת הקמת הזמנה המשווק בודק את אותם הפרטים שבודק מרכז

ההזמנות. יש לציין שלמשווק יש היכרות גדולה יותר עם צרכיו של הלקוח מאשר מרכז ההזמנות. ההפרדה בין מרכז ההזמנות, השיווק ומרכז השדה יוצרת סרבול בטיפול בהזמנה וחוסר גמישות בניהול ובתפעול של מרכזי השדה. המלצה ברוח דומה הועברה בעבר בדוח רן חקלאי.

המלצה

הביקורת ממליצה לשקול לאחד את מרכז ההזמנות ואת מחלקת השיווק כך שעבודת מרכז ההזמנות תבוצע על ידי כלל העוסקים בנושא. כמו כן לדעת הביקורת יש לאפשר למרכזי השדה לשווק בעצמם ולפתוח בעצמם הזמנות ובכך לייעל ולהגדיל את התפוסה של מרכזי השדה.

תמצית תגובת מנהלת מרכז ההזמנות

מנהלת מרכז ההזמנות מסרה שלדעתה חייב שיהיה גורם אשר מבקר, בודק ומאשר את אלפי התיקים הנפתחים מידי שנה. לדעתה יש לבחון ולפתח את מרכז ההזמנות לפי אזורים בארץ, מתאם הזמנות ולוגיטיקה מחולק לפי אזורים בארץ – דרום, מרכז וצפון.

9. בטיחות והנגשה

א. רקע

במרכזי השדה קיים חשש מהותי למפגעי בטיחות. הדבר נובע הן מאופי המקום בו עוברים בכל שנה עשרות עד מאות אלפי מבקרים, הן מאופי האוכלוסייה שעוברת בו שהיא ברובה צעירה והן ממיקומו של מרכז השדה ביער. הביקורת ביקשה לקבל את נוהל קק"ל שעוסק בביצוע סקרי בטיחות במרכזי השדה וכן שני סקרי בטיחות עוקבים מכל אתר על מנת לוודא כי ליקויים שעולים בכל סקר מתוקנים לפחות במהלך השנה העוקבת.

ממצאים

לביקורת נמסר כי אין הגדרה ברורה או נוהל שעוסק באופן פרטני בביצוע סקרי בטיחות במרכזי השדה ועל כן אין לכלל האתרים שני סקרי בטיחות עוקבים. להלן פירוט הסקרים שהתקבלו:

- מרכז שדה נס הרים – לביקורת נמסר סקר בטיחות אחד שבוצע ביום 21.01.2019, בסקר מצוינים 23 ליקויים חלקם לתיקון מידי וחלקם לאחר פרקי זמן של בין 30-90 יום. בעקבות הסקר ניתן לאתר אישור של מחלקת הבטיחות של קק"ל ביום 25.06.2019. האישור בתוקף לשנה.
- מרכז שדה לביא – לא התקבלו סקרי בטיחות.
- מרכז שדה יתיר – לא התקבלו סקרי בטיחות.
- מרכז שדה שוני – לא התקבלו סקרי בטיחות לשנת 2019 (השנה בה החל האתר לקלוט מבקרים) התקבל סקר שבוצע ביוני 2020.
- מרכז שדה ציפורי – התקבלו שלושה סקרי בטיחות, אחד לכל שנת הביקורת. בבחינה של הליקויים עולה כי כל הליקויים שעלו במהלך סקר 2017 חזרו על עצמם בסקר שבוצע בשנת 2018. אין ליקויים זהים בין השנים 2018-2019.

מפגעי בטיחות

הביקורת סיירה באתרים השונים כדי לאתר מפגעי בטיחות באופן מדגמי, להלן התוצאות:

מרכז שדה נס הרים

1. ארון התקשורת נמצא פתוח ללא מד טמפרטורה.
2. ארון כיבוי אש נמצא פתוח.
3. לא נמצא שילוט לכיוון פתחי מילוט.

מרכז שדה יתיר

1. נמצאו מספר מטפי כיבוי ריקים פזורים באתר לא נעולים.

מרכז שדה לביא

1. ארון התקשורת נמצא פתוח ללא מד טמפרטורה.
2. נמצאו עמדות כיבוי פתוחות. (לביקורת נמסר כי בוצע בחלקם שימוש והם טרם טופלו).
3. נמצאו עמדות כיבוי שבורות.
4. מערכת הכיבוי לבקתות נמצאה לקויה. בדוד לחץ המים היה חור משמעותי, כל החדר בו נמצאת מערכת הכיבוי ומחוץ לחדר היה מוצף מים בצורה משמעותית.
5. אל מול גדר האתר יש גדר מתכת שככול הנראה הייתה של האתר לפני הגדר הנוכחית והיא פרוצה במספר מקומות, מעבר דרך פרצות אלו עלול לפצוע את המתארחים באתר.
6. נמצאו מטפים ריקים ומכילי כיבוי בחדר כיבוי שאינם בתוקף (נבדקו לאחרונה 01.08.2017), מטפי כיבוי בארון ללא מפתח לפתיחת הארון, במטבח נמצאו עמדות כיבוי למטף ללא מטפים וארונות מטפים פתוחים.

מרכז שדה ציפורי

1. ארון התקשורת נמצא פתוח ללא מד טמפרטורה.
2. נמצאו ארונות חשמל, ליד מתחם האוהלים והגיחה, עם דלת עקומה כך שניתן להשחיל לתוכן יד.
3. נמצאו מטפי כיבוי בארון ללא מפתח לפתיחת הארון.
4. נמצאו ארונות מטפים פתוחים.
5. נמצאו עמדות כיבוי פתוחות.

מרכז שדה שוני

1. ארון התקשורת נמצא פתוח ללא מד טמפרטורה.
2. נמצאו מטפי כיבוי פזורים באתר, לא נעולים בארון.
3. נמצא ארון חשמל פתוח ולא נעול.
4. לא נמצאו שלטי הכוונה באתר לכיוון פתחי החירום.
5. נמצא צינור כיבוי באחת מעמדות הכיבוי שכורסמה על ידי מכרסמים.

6. חלק ממטפי הכיבוי נמצאו מאופסנים בארונות בתוך ארגז.
7. נמצאו מטפים ריקים.
8. נמצא בור ביוב שבור ליד אחת מעמדות הכיבוי.

ממצאים

1. לקק"ל אין נוהל ייעודי בנושא ביקורת בטיחות תקופתית במרכזי השדה.
2. נמצאו ליקויי בטיחות רבים, בעיקר בנושא מפגעים וכיבוי אש.
3. לא נמצא כי מבוצע מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בסקרי הבטיחות וסקרי הנגישות.

הנגשה ב.

הביקורת ביקשה וקיבלה סקר הנגשה שבוצע באתרים השונים. לביקורת הוגשו סקרי הנגשה ואישורי הנגשה לכל האתרים. הסקרים בוצעו באתרים השונים בשנים 2019-2020. אך לא נמצאו ראיות למעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בסקרים

המלצות

1. מומלץ לכתוב נוהל בנושא ביצוע סקרי בטיחות באתר. על הנוהל לפרט לכל הפחות את הנושאים הבאים: מי הוא האחראי לביצוע סקרי הבטיחות, על מי האחריות לתיקון הליקויים, במקרים של כשלים יש להגדיר פרק זמן לביצוע סקר חוזר, יש להגדיר את תדירות ביצוע הסקרים.
2. מומלץ לבצע סקר בטיחות כללי במרכזי השדה ולהציג את הממצאים ואת תוכנית העבודה לתיקונם למנהל מרכזי השדה.
3. יש לבצע מעקב אחר תיקון ליקויים דחופים באופן מדי. מומלץ כי הנושא ישולב כחלק מתוכנית העבודה השנתית של כל מרכז שדה כפי שצוין לעיל.
4. מומלץ לבצע תיעוד אחר תיקונים בנושא הנגשה.

תמצית תגובת מנהלי מרכזי השדה

1. מנהלי מרכזי השדה מסרו כי הליקויים שעלו בטיוות הדוח הינם בימים אלו בשלבים כאלו ואחרים של תיקון.
2. מנהלת מרכזי השדה נס הרים מסרה כי במהלך שנת 2020 בסיוע יחידת הביצוע של מרחב מרכז בוצעו ותוקנו כל הליקויים שהופיעו בדוח בטיחות, דוח בודק חשמל ודוח נגישות. בנוסף מרכזי השדה דאג לכל אישורי הקונסטרוקטור ובודק החשמל הנדרשים.

10. ביטחון ופינוי רפואי במרכזי השדה

נוהל קק"ל "אבטחת מתקנים ומרכזי שדה" המעודכן ליום 07/01/2018, מסדיר את נושא הביטחון במרכזי השדה. סידורי הביטחון מורכבים מגורם אנושי וגורמים פיזיים. הגורם האנושי מורכב ממאבטח שנמצא בשער של מרכזי השדה (ש"ג) 24/7. כמו כן, כחלק מתהליך ההזמנה של קבוצה היא נשלחת למחלקת הביטחון בקק"ל המתאימה מאבטחים נוספים לסיור ולאבטחת הקבוצה על פי הקריטריונים של המשטרה ומשרד החינוך כפי שמפורט בפק"מ (פקודת מבצע) האבטחה שנמצאת בכל האתרים. הפק"מ ניתנת לקבוצות לעיון בעת ההגעה לאתר. המאבטחים הינם עובדים של חברת שמירה חיצונית. הסדר ביטחון זה זהה בכל מרכזי השדה.

המאבטחים שמגיעים עם קבוצה למרכז שדה מתודרכים שבמקרה של אירוע פח"ע (פעולה חבלנית עויינת) הם אינם חלק מכיתת הכוננות במחנה וזאת כדי למנוע מקרים של ירי דו-צדדי.

הביקורת בדקה את מרכיבי הביטחון הפיזיים באתרים השונים:

מרכז שדה נס הרים

1. מערכת כריזה.
2. גדר רגילה.
3. מצלמה במרכז הכנסים – בכדיקה עלה כי המצלמה לא פעילה.

מרכז שדה יתיר – האתר סגור במבקרים בעקבות עבודות בינוי באתר

1. מערכת כריזה – מערכת הכריזה לא עבדה בעת הסיור באתר.
2. גדר – הגדר הוסרה בעת הביקור בגלל עבודות הרחבה באתר.

מרכז שדה לביא

1. מערכת כריזה.
2. מצלמות – המצלמות מחוברות לעמדת הש"ג. הש"ג באתר התבקש להריץ לאחור את סרט ההקלטה אך התברר כי הוא איננו מכיר את הסיסמה.
3. גדר נגיעה – באתר קיימת גדר שמתריעה על נגיעה בגדר בעמדת הש"ג. בכדיקה שביצעה הביקורת לא אותרה נגיעה בגדר על אף שהגדר טולטלה מספר פעמים.

מרכז שדה ציפורי

1. מערכת כריזה.
2. גדר רגילה.

מרכז שדה שוני

1. מערכת כריזה.
2. מצלמות – המצלמות מחוברות לעמדת הש"ג. הש"ג באתר התבקש להריץ לאחור את סרט ההקלטה אך התברר כי הוא איננו מכיר את הסיסמה.
3. גדר רגילה.

בנוסף בעמדת הש"ג בכל מרכזי השדה קיים מכשיר דיפיברילטור אך לא נמצאו שלטי הכוונה שמודיעים על כך שהמכשיר נמצא באתר ובעמדת הש"ג לא נמצא שילוט הסבר להפעלת המכשיר.

פינוי רפואי, במידת הצורך, מבוצע על ידי הקבוצה ובאחריותה. קק"ל איננה מספקת שירות רפואי במרכזי השדה, אך לא נמצא במרכזי השדה שילוט הכוונה לפתחי מילוט ופינוי.

ממצאים

1. נוהל קק"ל בנושא אבטחת מרכזי השדה עודכן לאחרונה לפני למעלה משנתיים (ינואר 2018).
2. לא קיימת רשימה של מרכיבי הביטחון הפיזיים שיש להתקין ולתחזק במרכזי השדה.
3. לא קיים שילוט הכוונה למיקום מכשיר הדיפיברילטור בעמדת הש"ג, לא קיים דף הנחיות הפעלה למכשיר וכן לא קיים שילוט הכוונה לפתחי המילוט באתרים השונים.
4. מאבטח השער איננו מקבל הדרכה מלאה על המצלמות שבאתר.
5. במרכז שדה ויער לביא לא אותרו נגיעות בגדר על אף שמותקנת עליה מערכת לשם כך.
6. לא הועבר תדריך ביטחון ובטיחות לקבוצה שהגיעה לאתר בעת ביצוע הביקורת במרכז שדה לביא. הדבר נובע מכך שהקבוצה הגיעה בשעת הארוחה. המבקרים נכנסו מיד לאכול ולאחר מכן המדריך החל מיד בהדרכה החינוכית.

המלצות

1. מומלץ לעדכן את נוהל קק"ל בנושא אבטחת מרכזי השדה. על הנוהל לכלול בקרה שוטפת של מרכיבי הביטחון ולהגדיר את חלוקת האחריות בין מחלקת הביטחון למרכזי השדה בנושא תקינות מרכיבי הביטחון.
2. יש לקבוע סט של מנגנונים לאבטחת מרכזי השדה (מערכת כריזה, מצלמות, גדר נגיעה) שיעברו בכל המרכזים בכל זמן.
3. מומלץ לפזר ברחבי מרכזי השדה שלטי הכוונה לפתחי המילוט ולמכשיר הדיפיברילטור שנמצא בשער המחנה.
4. כחלק מהדרכה לש"ג יש להעביר אליו את הסיסמה למצלמות על מנת שיוכל לקבל נתונים ולהעביר נתונים במקרה של אירוע במחנה.
5. מומלץ לבצע בקרות שוטפות כדי לוודא את תקינותם של מרכיבי הביטחון הפיזיים במרכזי השדה. מומלץ לבצע את הבדיקה כחלק מתוכנית העבודה השנתית של מרכזי השדה.
6. מומלץ כי מיד עם כניסת קבוצה למחנה, הקבוצה תקבל תדריך ביטחון ובטיחות. כמו כן מומלץ להחתיים את נציגי הקבוצה על כך שהתדריך הועבר.

תמצית תגובת מנהל ביטחון קק"ל

1. נוהל קק"ל ב"אבטחת מתקנים מרכזי השדה" הוא רק אחד מהמסמכים וכפי שרשום בו הוא מגיע בצמוד לפק"מ האבטחה למרכז השדה הספציפי ומתוקף מידי שנה ובו מפורטים כל סדרי ומרכיבי האבטחה – כולל מערכות מיגון וטכנולוגיה ומרכיבי הביטחון הפיזיים למרכז.
2. נושא תשתיות הביטחון הוא חלק מתפיסת האבטחה ומופיע בנוהל "תפיסת האבטחה והביטחון בקק"ל (16.1.10) בסעיף 8.4.5 תחת מודל מתקן עם אבטחה מלאה ובו רשומים כל המרכיבים כולל, מצלמות, מערכת כריזה, גדר נגיעה, תאורה ועוד. להלן סטטוס הקמת מערכות טכנולוגיות במרכזי השדה:
 - מרכז שדה לביא – גמר עבודה – מערכת עובדת.
 - מרכז שדה נס הרים – בעבודה – גמר 12/2020.
 - מרכז שדה יתיר – בעבודה – גמר 12/2020.
 - מרכז שדה שוני – בעבודה – גמר 3/2021.
 - מרכז שדה ציפורי – בעבודה – גמר 3/2021.
- בגמר העבודות בכל מרכזי השדה, כל מערכות במרכזי השדה יחוברו ל"מוקד צופה רואה" מוקד 24/7 בפיקוח בקרה ושליטה של חברת השמירה החיצונית.
3. הצבת שילוט פתחי מילוט והכוונה למיקום הדיפרינציאליטור הינם באחריות מנהל מרכז השדה.
4. המאבטח בשער מעודכן, מתודרך ומתורגל בכל נושא המצלמות באתר הכולל מערכות סנסור ע"ג הגדר. אין רשות ואישור למאבטח ולכל גורם לגישה למערכות ההקלטה כולל סיסמאות של המצלמות, מטעמי צנעת הפרט – המורשה היחיד הוא מנב"ט קק"ל המרחבי והאחמ"ש בפועל במרכז השדה.
- **לדעת הביקורת אין כאן סוגיה של צנעת הפרט מאחר והמאבטח צופה בלייב באותן המצלמות, כל זאת לעומת תגובה מיידית שהמאבטח יכול לתת בעת אירוע.**
5. במרכזי השדה מבוצעות ביקורות יומיות, שבועיות וחודשיות כולל ביקורות פתע ע"י יחידה הביטחון והן ע"י חברת השמירה והמוקד שלה המתעדות והמבוקרות מידי יום ע"י מערכת מעקב סיורים מקוונת וע"י המנבטי"ם בקק"ל ע"פ המרחבים. בביקורות נבדקים פרמטרים רבים כולל כשירות המאבטחים ותשתיות הביטחון של המרכז, כריזה, מצלמות, גלאים, תאורה, גדר, צמחייה ומפגעים לאורך הגדר, עמדת המאבטח בכניסה לאתר, שערים ומחסומים.

תמצית תגובת מנהלת מרכז שדה לביא

1. המלצה 6 – מקובלת.

11. תכנון ובנייה ורישוי עסקים

א. היתרי בניה – רקע

על פי סעיף 145 לחוק התכנון והבנייה אין לבצע סלילת דרך או סגירתה, הקמת בניין, הריסתו, הריסתו והקמתו שנית או כל תיקון במבנה, למעט שינוי פנימי אלא לאחר שנתנה לו רשות הרישוי המקומית היתר לכך. לאחר קבלת ההיתר וסיום הבינוי על מגיש הבקשה לפנות לרשות המקומית על מנת לקבל אישור אכלוס המכונה גם טופס 4.

כמו כן על פי תקנות התכנון והבנייה (רישוי בנייה), תשע"ו-2016, סעיף 59(א) תוקפו של היתר הוא לשלוש שנים אלא אם כן התבקשה הארכה לתקופה של חמש שנים.

המשמעות של בנייה ללא היתר היא הגשת כתב אישום פלילי וכן קיימים מגוון הליכים מנהליים שניתן לנקוט כגון צו הריסה מנהלי, צו מניעת פעולות, צו לניתוק חשמל ועוד.

ב. תוכניות בניין ערים והיתרי הבנייה – מרכזי השדה

הביקורת סקרה את תוכניות בניין ערים (תב"ע) והיתרי הבנייה של מרכזי השדה:

מרכז שדה נס הרים

התוכנית שחלה במקום היא תוכנית מי/903. להלן תשריט שטח מרכז השדה:



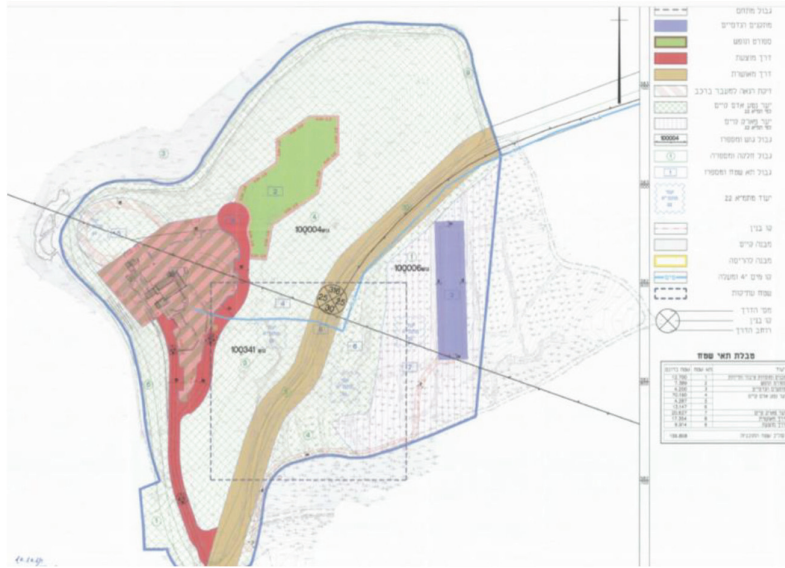
במטרות התוכנית מוגדר השטח כשטח יער נטע אדם שייעודו מרכז שדה ויער ובו מבני אירוח ואכסניה, מבני שירותים, מבני חינוך, מבנה רב תכליתי שישמש כאולם התכנסויות, חדר אוכל, חדרי פעילות, מגורי צוות וכל פעולות הנלוות למרכז השדה. ניתן לראות במפה כי חלק ממרכז השדה נמצא במרחב תכנוני יער ולא של מרכז השדה (מסומן בחץ) ועל כן כל המבנים שם הם מבנים שאינם כחוק (מגרש כדורסל, חדר אוכל ישן ועוד מבנה לא מזוהה).

באתר חלה תוכנית בינוי 903 שהינה תוכנית לא מחייבת, שמגדירה בקווים כלליים את הבינוי בשטח המחנה. שטח השיפוט של מרכז השדה הוא המועצה האזורית מטה יהודה. בעיון באתר הוועדה המקומית מטה יהודה אותרו ההיתרים הבאים:

מספר היתר	מהות הבקשה	סטטוס הבקשה	תאריך הגשה	הערות
2019050213	בניה קלה: אהלי שדה, מטבחי שדה, מקלחות, מחסנים ועדכון תוכנית בינוי. אירוח שטח – אהלי שדה	בקשה למידע תכנוני	26.11.2019	מדובר בשלב מאוד ראשוני של בקשה להיתר
20160447	הסדרת 12 בקתות קיימות במחנה נוער, הסדרת 4 כיתות לימוד קיימות והצבת 4 מרחב מיגון תקניים.	התקבל היתר אך לא הופק טופס 4	13.10.2016	
20160342	הסדרת מצב קיים מהיתר מספר 24863	התקבל היתר אך לא הופק טופס 4	25.07.2016	יחידה למגורים במרכז השדה
20160251	הסדרת שינויים בפיתוח הסביבתי: שינוי נקודתי בתוואי שביל גישה	התקבל היתר אך לא הופק טופס 4	19.05.2016	
20160122	הצבת 3 מרכזי לימוד כולל 3 פרגולות צמודות והצבת 2 מבני פרגולות.	התקבל היתר אך לא הופק טופס 4	29.02.2016	
20140029	הקמת מבנה מאגר למי כיבוי אש וחדר משאבות ותוכנית כיבוי אש כללית למחנה נוער	התקבל היתר אך לא הופק טופס 4	16.01.2014	
20130522	הקמת פרגולה עץ במחנה נוער	נקבע לדיון בוועדה לתכנון ובניה	03.09.2013	
20030124	תוספת שטח לחדר חלוקת מזון	דחיה	25.05.2003	
20020149	הסדרת 13 בקתות קיימות במחנה נוער, הסדרת 4 כיתות לימוד קיימות והצבת 4 מרחבי מיגון תקניים.	פתיחת בקשה	10.04.2002	מדובר בשלב מאוד ראשוני של בקשה להיתר.

מרכז שדה יתיר

התוכנית שחלה במקום היא תוכנית 11/02/187. להלן תשריט שטח האתר:



מטרת התוכנית מוגדרת כיצירת מסגרת תכנונית לפיתוח "מצודת יתיר – בית היערנים" וסביבתו הקרובה כמרכז יערני לאירוח, נופש, חינוך וטיולים בסביבה.

בעיון באתר הוועדה המחוזית דרום אותרו ההיתרים הבאים:

מספר היתר	מהות הבקשה	סטטוס הבקשה	תאריך הגשה	הערות
849/06/11	להסדרת מבנים קיימים במתחם "בית היערן" שביער יתיר הכוללים: בית היערן, מקלחות ואהלים, מחסנים מט"ש, חדר חשמל	היתר, כרגע בנינוי	11.07.2016	

בסיור שביצעה הביקורת באתר נמצא כי הבנייה נמצאת בביצוע. בשטח ניכרות עבודות בנייה, הרחבה ופיתוח האתר.

מרכז שדה שוני

התוכנית שחלה במקום היא תוכנית ש/339 אתר לאומי מבצר "שוני – פארק ז'בוטינסקי" להלן תשריט שטח מרכז השדה:



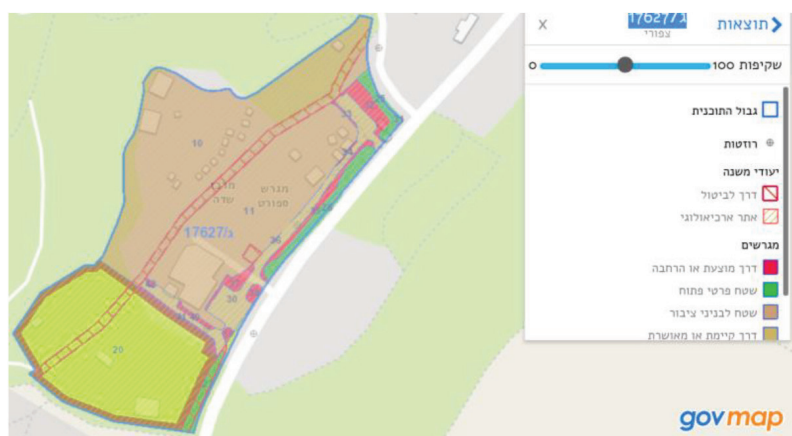
כפי שצוין לעייל רק חלק ממרכז השדה פעיל כרגע, מגרש 2015 (מסומן בחץ במפה).

בעיון באתר הוועדה המרחבית יישובי הברון אותרו ההיתרים הבאים:

מספר היתר	מהות הבקשה	סטטוס הבקשה	תאריך הגשה	הערות
20010669	להקים פרגולה למשטח אוכל.	התקבל היתר אך לא הופק טופס 4	04.06.2001	
20001251	עבודות פיתוח – פירוק משטחי בטון והקמתם מחדש (שלב א').	התקבל היתר אך לא הופק טופס 4	25.12.2000	
20000148	להקים חדר שנאים בפארק ז'בוטינסקי.	יש היתר וטופס 4	09.03.2000	
20011369	להקים מחסנים ושירותים. ק.קרקע: - קיוסק ושירותים בשטח 53.0 מ"ר, - 2 מחסנים בשטח 14.0 + 3.73 = 17.73 מ"ר, - חצר שרות בשטח 22.92 מ"ר, - משטח מקורה בשטח 26.76 מ"ר, - פרגולת עץ בשטח 51.54 מ"ר.	התקבל היתר אך לא הופק טופס 4	12.11.2001	בדיון בוועדה עלה כי הוקמו באתר בקתות ללא היתר.

מספר היתר	מהות הבקשה	סטטוס הבקשה	תאריך הגשה	הערות
	קומה א': תחנת מידע בשטח 25.0 מ"ר, מרפסת (תצפית) מקורה ע"י פרגולה בשטח 42.0 מ"ר			
20150768	הקמת מבנה שירותים – בטיילת שוני	לא אושר	26.10.2015	

מרכז שדה ציפורי



התוכנית החלה במקום ג/17627 מכניסה לתוך מרכז השדה שטח בחלק המערבי של האתר שהיה בתחומי היער ואת השטח המזרחי בו הגדר נמצאת על תחום הדרך.

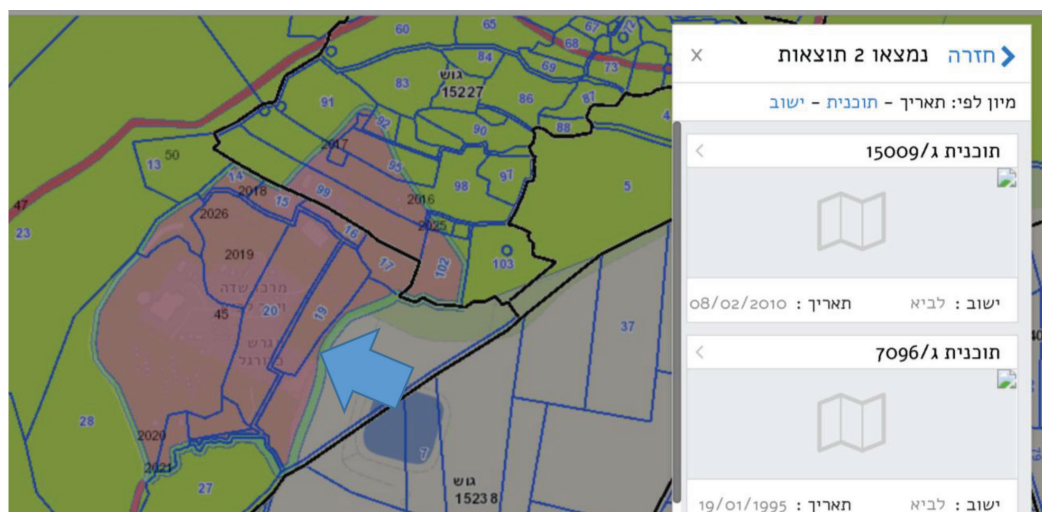
בעיון באתר הוועדה המרחבית יזרעאלים אותרו ההיתרים הבאים:

מספר היתר	מהות הבקשה	סטטוס הבקשה	תאריך הגשה	הערות
2020090411	אישור אוהלים קיימים בבית ספר שדה ב-7 מבנים יבילים בשטח 25 מ"ר כל מבנה	בקשה למידע	04.06.2020	מדובר בשלב מאוד ראשוני
2018012811	הצבת 7 בקתות יבילות מעץ במקום אוהלים ללינת מדריכים+ ושיפוץ פנימי ב 2 בקתות קיימות+ התקנת מטבח שדה ללא פיתוח + בנית ממ"מ	החלטה לאשר	29.01.2018	על אף שאושר ממ"מ הוא טרם נבנה והאתר ללא מיגון
20150291	מבני מקלחות ושרות – מרכז חינוכי ציפורי.	היתר + טופס 4	06.05.2015	

מספר היתר	מהות הבקשה	סטטוס הבקשה	תאריך הגשה	הערות
20140043	3 סככות עץ	היתר ללא טופס 4	13.01.2014	
20131157	עבודות סלילה	לא פעיל	09.12.2013	
990613	הקמת 36 מבני עץ במחנה קק"ל בסמוך לכניסה למושב ציפורי לגיטימציה לחלק מבני "מגורים", מטבח, חדר אוכל, מבנה אבן משטחי בטון, שירותים.	היתר ללא טופס 4	29.07.1999	36 מבני העץ לא הוקמו, במקומם ככל הנראה הוצבו אוהלים
960151	הקמת 36 מבני עץ במחנה קק"ל בסמוך לכניסה למושב ציפורי	לא פעיל	11.04.1996	הוחלפה על ידי בקשה 990613

מרכז שדה לביא

התוכניות שחלות במקום הן תוכנית ג/ 15009 ותוכנית ג/ 7096 להלן תשריט:



בעיון באתר הוועדה לתכנון ובניה הגליל התחתון אותרו ההיתרים הבאים:

מספר היתר	מהות הבקשה	סטטוס הבקשה	תאריך הגשה	הערות
800709	מפקדה, מחסן ומרפאה בשטח של כ-136.65 מ"ר	היתר ללא טופס 4	27.05.1980	
800908	קמת מטבח וחדר אוכל ביער לביא בשטח של כ-424.43 מ"ר	היתר ללא טופס 4	27.05.1980	

מספר היתר	מהות הבקשה	סטטוס הבקשה	תאריך הגשה	הערות
800909	בניין שירותים ומקלחות ביער לביא בשטח של 38.76 מ"ר	היתר ללא טופס 4	27/05/1980	
970033	שיפוץ מטבח קיים, תוספת מבנה למטבח, תוספת מבואה ושירותים. שטח קיים – 456.00 מ"ר שטח מוצע – 326.89 מ"ר סה"כ – 782.89 מ"ר.	היתר ללא טופס 4	02.03.1997	
20010016	בניית סככת מרכז הדרכה בשטח של 416 מ"ר	היתר ללא טופס 4	28.01.2001	
20150246	לגיטימציה למרכז הדרכה, בקתות, מבני שירותים, וסככות בשטח 1606.81 מ"ר. תוספת מרחבים מוגנים בשטח 79.06 מ"ר.	היתר ללא טופס 4	30.12.2015	
960055	הקמת 85 יחידות של מבני עץ בשטח של 25 מ"ר כל יח'.	היתר ללא טופס 4	18.04.1996	היחידות לא הוקמו
20010015	הרכבת בקתות עץ – מחנה נוער לביא 7 יחידות x 25 מ"ר.	היתר ללא טופס 4	28.01.2001	

ג. רישוי עסקים

חוק רישוי עסקים מחייב כל עסק המוגדר בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי התשנ"ה-1995) בקבלת רישיון מהרשות המקומית. הרישיון לניהול העסק הוא אישור הבא להבטיח כי ננקטו כל האמצעים והסידורים המתאימים להפעלתו התקינה של העסק על פי מטרות החוק ולטובת הציבור. ניהול עסק ללא רישיון מהווה עבירה פלילית ועסק שלא עומד בכך עלול לעמוד בפני צו סגירה, קנסות גבוהים ואף למאסר בעל העסק. החוק מחייב את בעל העסק להציג את הרישיון במקום בולט בעסק.

הביקורת ביקשה וקיבלה עבור כל מרכזי השדה מסמכי רישוי עסק בתוקף.

ממצאים

1. במהלך הביקורת נמצאו בכל מרכזי השדה מבנים שאין להם היתרים וטפסי 4 (המשרדים בשוני, מגרש כדורסל בנס הרים, צוברי גז בכל האתרים, בקתות עץ באתרים השונים ועוד על פי הפירוט בטבלאות לעיל).

2. הביקורת ביקשה לקבל רשימה של כל המבנים בכל מרכזי השדה וליד כל מבנה לקבל סימון האם יש למבנה היתר וטופס 4 אך רשימה כאמור לא הייתה בנמצא.
3. נמצאו רכיבים שונים שיש לבקש עבורם היתר כגון: צוברי גז, סלילת כבישים וכד' שבוצעו ללא היתר בכל מרכזי השדה.
4. נמצאו שטחים במרכזי השדה שלא נמצאים בייעוד קרקע מתאים, הקו הכחול של התוכנית. (נס הרים – שטח הגיחה הגדול, מגרש הכדורסל, ציפורי – גדר בשטח הדרך והיער).
5. נמצאו היתרים שהונפקו ולא יושמו. לדוג' היתר מס' 960055 להקמת 85 יחידות של מבני עץ בשטח של 25 מ"ר כל יח' במרכז שדה ויער לביא.
6. במרכז שדה לביא לא בוצע סקר ארכאולוגי שהינו הליך שיכול לסייע בהליך תכנון ובנייה. בכל מרכזי השדה האחרים בוצעו סקרים.
7. אישורי רישוי העסק של מרכזי השדה לא מוצגים במקום בולט.

המלצות

1. אין לבצע עבודות בקרקע ללא היתר בנייה כחוק. בסיום הקמת מבנה לפי היתר בנייה יש להקפיד לקבל אישור איכלוס למבנה (טופס 4). יש לציין שיש להתחיל ליישם היתר בניה תוך שנה מיום קבלת ההיתר ולממש את היתר הבנייה תוך שלוש שנים מיום קבלת ההיתר.
2. יש לנהל רשימה של כלל מצאי המבנים במרכזי השדה ועבור כל מבנה יש לדעת האם יש לו היתר וטופס 4.
3. יש לקבל היתרים גם עבור עבודות שאינם בינוי כגון צוברי גז, סלילת כבישים וכד'.
4. יש להפיק עבור מרכזי שדה שחלקם אינם בתוך גבולות הקו הכחול תב"ע על מנת להסדיר את יעוד הקרקע.
5. הביקורת ממליצה להכין לכל מרכזי השדה תוכנית בינוי לא סטטוטורית. מטרת תוכנית זו היא להראות למקבלי ההחלטות איך יראה מרכז השדה בראיה עתידית שאיננה מחייבת על מנת להימנע מהוצאת היתרים ללא מימוש.
6. מומלץ לבצע סקר ארכאולוגי במרכז השדה לביא על מנת לקבל תמונה ברורה של האתר. הדבר אף יכול לסייע בקיצור הליכים וחיסכון כספי במקרה של הוצאת היתרי בנייה וביצוע אם וכאשר ימצאו ממצאים ארכאולוגיים במקום.
7. יש להציג את אישור רישיון העסק במקום בולט בכל אחד מהמרכזים.

תמצית תגובת מנהל מרכז השדה ציפורי

תוכניות הבינוי בציפורי נמצאות בשלבי תכנון או ביצוע מתקדמים.

תמצית תגובת מהנדס מלווה לבינוי במרכזי השדה

מקבל את המלצות הביקורת בנושא היתרי הבניה וטפסי 4. כמו כן הוא מציין כי כל מרכזי השדה נמצאים בשלבים כאלו ואחרים של הוצאת היתרים, קבלת טפסי 4, הכנת תוכניות מפרטות והכנת תוכניות אב על פי הצרכים של כל מרכז שדה.

תמצית תגובת מנהל מרכזי השדה

- בהנחיית מנכ"ל קק"ל נקבעה ועדה להסדרת מבנים, במסגרת ועדה זו כל המבנים במרכזי השדה מופו ומוספרו במערכת GIS. כל המבנים ללא היתר החלו תהליך של הסדרה סטטוטורית, לקבלת היתר בניה וטופס אכלוס. כמו כן, ציין מנהל מרכזי השדה כי כיום כל העבודות שמבוצעות במרכזי השדה מבוצעות בהתאם לחוק.
- המלצה 6 תיבחן והמלצה 7 תיושם.

12. ביטוחים

הביקורת קיבלה את פוליסות הביטוח התקפות של קק"ל לצורך בחינת הכיסוי הביטוחי במרכזי השדה. קק"ל והימנותא מכוסות בפוליסת "כל הסיכונים" הכוללת: ביטוח אחריות מקצועית, חבות מעבידים, אש מורחב, כספים ונאמנות, עבודות קבלניות, צד שלישי וציוד אלקטרוני.

מעיון בפוליסת אש מורחב וצד שלישי עולה כי היא מכסה תביעות גם בחו"ל כנגד קק"ל והימנותא וכן שהן חלות על מרכזי השדה.

ממצאים

1. בפוליסת ביטוח האש ישנן התניות לתחולת הפוליסה הכוללים החזקה של מטפים, הידרנטים, צינורות כיבוי ואמצעי זיהוי שריפה בתקן מסוים ובכמות מסוימת. המתקנים אמורים להיות תקינים ומפוזרים באתרי קק"ל/ הימנותא. כפי שעולה מהממצאים בפרק בטיחות יתכן שקק"ל איננה עומדת בתנאי הפוליסה.
2. על אף שפוליסת אש מורחב חלה על כל נכסי נידי ולא נידי של קק"ל/ הימנותא, בפירוט המתקנים מוזכר רק מרכז השדה נס הרים.

המלצות

1. מומלץ לבצע פעם בשנה, לקראת חידוש הביטוח בקרה של מתקני כיבוי האש בהתאם לדרישות הפוליסה כדי שהכיסוי הביטוחי יהיה בתוקף.
2. מומלץ לפרט את כל מרכזי השדה ברשימת המתקנים בפוליסה.

13. אבטחת מידע

הביקורת בחנה היבטים מסוימים של אבטחת מידע, פיזית ולוגית במהלך הביקורת, הבדיקה בוצעה עבור הרשת האלחוטית במרכזי השדה, ארונות התקשורת והיבטים של כיבוי אש בסביבת מערכות מחשוב, להלן ממצאים שעלו:

ממצאים

1. שם המשתמש וסיסמא למחשב במרכז השדה יתיר נמצאו רשומים במחברת שנמצאת בסמוך למקלדת המחשב וכך מאפשרות לכל אדם ששם לב לדבר לפרוץ למחשב ובכך לרשת הארגונית.
2. בחלק ממרכזי השדה קיימת נקודת רשת אלחוטית לאורחים ללא סיסמא. בבדיקה במרכז שדה לביא הצליחה הביקורת לבצע PING (שידור אות תקשורת לכתובת מסוימת ברשת וקבלת אישור קבלה במחשב השולח) מהרשת האלחוטית המיועדת לאורחים שניתן להיכנס אליה ללא סיסמא למחשב של רכזת ההדרכה. הדבר מלמד על חיבור פיזי בין הרשתות ומאפשר לפרוץ באמצעים יחסית פשוטים להיכנס לרשת האירגונית.
3. ארונות התקשורת בכל מרכז השדה לא היו נעולים, למעט יתיר, וללא קירור. בבדיקה ידנית, נמצא שהטמפרטורה בהם הייתה גבוהה דבר שעלול להצית אש בתנאים מסוימים.
4. לא נמצאו ליד ארונות התקשורת גלאי עשן.

המלצות

1. מומלץ לא לרשום סיסמאות ושמות משתמשים במחברות, ניירות MEMO וכד'.
2. מומלץ לבצע בדיקות חדירה (PT) לרשת האלחוטית בכל מרכזי השדה על מנת למנוע חדירה לרשת הארגונית.
3. מומלץ שארונות התקשורת יהיו נעולים, כמו כן מומלץ להתקין בכל ארון תקשורת גלאי טמפרטורה.
4. מומלץ להתקין ליד ארונות התקשורת גלאי עשן.
5. מומלץ לבצע סקר אבטחת מידע בכלל מרכזי השדה.

14. הכשרת כוח אדם

כפי שצוין לעיל קיים תקן כוח אדם בסיסי בכל מרכזי השדה הכולל מנהל המרכז, מנהלן, איש תחזוקה ורכזי הדרכה. הביקורת ביקשה לקבל רשימה של הדרכות שמקבלים בעלי התפקידים השונים במרכז השדה. לביקורת נמסר, כי רכזי ההדרכה מקבלים הדרכות על ערכות לימודיות חדשות או תכנים חדשים שמיוצרים בחטיבת החינוך

בקק"ל. המנהלנים מקבלים הסברים על המערכות השונות עליהן הם עובדים אך לא קיימת תוכנית הדרכה פורמאלית. לאנשי האחזקה אין הדרכות פורמאליות כלל, אך מדובר בדרך כלל באנשים בעלי רקע טכני כלשהו.

תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשנ"ט-1999 מסדירות את נושא הבטיחות לעובדים במקום העבודה. אי ציות לתקנות הינה עברה פלילית שדינה מאסר.

על פי התקנות,⁶ על המחזיק במקום העבודה לקיים הדרכה לעובדים בדבר הסיכונים אליהם הם חשופים לכל הפחות אחת לשנה. כמו כן על המעסיק לקיים הדרכה לעובדי תחזוקה⁷ שתיתן או באמצעות המוסד לבטיחות ולגהות או כל אדם אחר שאישר לכך מפקח עבודה ראשי. על ההדרכות להיות מתועדות בפנקס⁸ הכולל לכל הפחות את הפרטים הבאים: שמות העובדים שהשתתפו בהדרכה, מועדי מתן ההדרכה, סוג ההדרכה, נושא ההדרכה, שם המדריך, כשירותו ותפקידו של המדריך.

בנוסף על פי תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), תשס"ז-2007 על עובדים שעובדים בגובה עם סולם או על גגות נדרשים לעבור הסמכה של עבודה בגובה על ידי מדריך מוסמך. בנוסף אסור לאנשי תחזוקה לעסוק כלל בעבודות חשמל שמתרות רק לחשמלאי מוסמך.

ממצאים

1. עובדי מרכזי השדה בכלל ואנשי אחזקה בפרט לא מקבלים הדרכות על פי חוק וזאת על אף שהם משתמשים בכלי עבודה, מטפסים לגובה וכד'.
2. לא קיימת לעובדי מרכזי השדה תוכנית הדרכה על פי תפקידם.
3. לביקורת נמסר תחזוקן במרכז שדה יתיר נשלח להשתלמות בכלי עבודה במרחב אך ההדרכה איננה מתועדת.
4. לא ניתנו הנחיות ספציפיות להעסקת כוח האדם במרכזי השדה בתקופת הקורונה וזאת על אף שבעתיד הקרוב לא צפויה להם תעסוקה משמעותית.

המלצות

1. מומלץ לגבש תוכנית הדרכה לכל העובדים במרכזי השדה בכלל ולעובדי תחזוקה בפרט, בעיקר בהכשרות והדרכות על פי חוק כגון: הדרכה בעבודה בגובה, הדרכה בדבר סיכונים וכד'.
2. מומלץ כי ההדרכות יתועדו בפנקס הדרכות.
3. מומלץ לחבר לעובדי מרכזי השדה תוכנית הדרכה על פי תפקידם.

6 סעיף 2 לתקנות.

7 סעיף 3 לתקנות.

8 סעיף 6 לתקנות.

4. מאחר ומרכזי השדה לרוב אינם פעילים בתקופה הנוכחית בעקבות הגבלת הפעילות בגין נגיף הקורונה מומלץ לבצע שימוש מושכל בכוח האדם שנמצא באתרים בימים אלו.

תמצית תגובת מנהלת מרכזי השדה לביא

איש האחזקה במרכזי שדה לביא ומנהלת המרכזו עברו קורס נאמני בטיחות של משרד העבודה.

15. ריכוז ממצאים והמלצות

סעיף	מצא	המלצה	תגובת המבוקר
3. מרכזי השדה – סקירה כללית, מתקנים, תפוסה וניצול	<p>1. בחלק ממרכזי השדה יש קיטון באחוז ניצול שטחי האירוח ובעיקר שטחי הגיחה.</p> <p>2. דוח לינות מופק על בסיס כמות מבקרים שהוזמנה ולא על בסיס שהות בפועל.</p> <p>3. דוח הלינות מציג אירועים שלא אירעו במרכזי השדה.</p> <p>4. הרכב המתקנים שונה מהותית בין המרכזים השונים.</p> <p>5. קיים הבדל מהותי במצבת כוח האדם בין מרכזי השדה.</p> <p>6. גודל שטחי הגיחה באתרים איננו מאפשר ניצול מקסימאלי.</p> <p>7. במהלך הבדיקה נמסרו לביקורת נתוני תפוסה שונים של מרכזי השדה ממספר מקורות.</p>	<p>1. מומלץ להגדיר יעדי שיווק ולנהל מעקב אחר הגידול / הקיטון בניצול השטחים במרכזי השדה.</p> <p>2. מומלץ כי דוחות לינה לאתרים יופקו על בסיס כמות המבקרים בפועל.</p> <p>3. מומלץ לטייב את נתוני מערכת ההזמנות.</p> <p>4. מומלץ לגבש מצבת כוח אדם הכרחית למרכזי השדה.</p> <p>5. מומלץ לחלק את שטחי הגיחה למתחמים קטנים יותר.</p>	<p>1. מרכזי השדה אינם פעילים במשך כל השנה. נתוני התפוסה נמדדים על פי מספר הלינות בפועל. לכל מרכזי השדה הוכנה תוכנית אב סטטוטורית. הפערים בכוח אדם בין המרכזים נובעים מצורך של כל מרכזי שדה בעונת השיא.</p> <p>2. שטח הגיחה הקטן בנס הרים יורחב.</p> <p>3. תשתיות מרכזי השדה ציפורי אינן מאפשרות אירוח בעונת הגשמים</p> <p>4. מרכזי שדה לביא נמצא בתכנון עתידי לבינוי וניצול מיטבי של שטחי האירוח.</p>
4. מדיניות	<p>1. קיימים חוסרים בפרוטוקולים ובמסמכים מהותיים שנידונו בפורומים שונים בקק"ל.</p> <p>2. נראה כי לקק"ל אין מדיניות מוסדרת בנושא מרכזי השדה</p>	<p>1. יש להקפיד על תיעוד של הדיונים בפורומים השונים</p> <p>2. מומלץ כי הנהלת קק"ל תגבש ותביא לדירקטוריון קק"ל מסמך מדיניות.</p>	<p>מדיניות נקבעת על ידי הנהלת הארגון</p>

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
4. נהלים	1. נהל "מרכז ההזמנות" איננו מעודכן. 2. חסרים נהלים הנוגעים לניהול מרכזי השדה.	1. יש לעדכן את נהל "מרכז ההזמנות". 2. יש לגבש מכלול נהלים בנוגע למרכזי השדה.	המלצת הביקורת מקובלת
5. תוכניות עבודה	1. לא קיים נהל המגדיר שיש להכין תוכניות עבודה. 2. תוכניות העבודה שהוכנו בוצעו באופן ספורדי 3. לא נמצאו תוכניות עבודה לחלק ממרכזי השדה	1. יש לכתוב נהל בנושא גיבוש תוכניות עבודה. 2. מומלץ כי לכל מרכז שדה תכתב תוכנית עבודה. 3. תוכניות העבודה יגובשו ביחד עם מנהל מרכזי השדה ומנהל חטיבת החינוך.	
6. ניהול כספי א. כללי	נתוני ההכנסות ממרכזי השדה מוצגים על בסיס מזומן לכל מרכזי השדה ללא חלוקה בין המרכזים	יש לנהל כל מרכז שדה כמרכז רווח. ההכנסות יוצגו ברוטו	
6. ניהול כספי ב. ניהול תקציבי	1. על מנת לקבל מידע יש לאסוף נתונים מגורמים שונים וממערכות שונות בקק"ל 2. החלוקה של התקציבים בין מרכזי השדה איננה מאוזנת. 3. התקציב איננו מנוהל בצמוד לתוכנית עבודה	יש לחלק את התקציב ולנהל אותו בהתאם לצרכים של כל מרכז שדה בכפוף להצגת תוכנית עבודה	המלצת הביקורת מקובלת.
6. ניהול כספי ג. גביה	1. ניתן לשלם למספר חשבונות בנק ולא לחשבון ייעודי 2. אפשרויות התשלום מוגבלות להעברה בנקאית ושיקים 3. לא נמצא הליך סדור של גבייה. 4. לא נמצא מעקב אחר חובות קשים 5. לא נמצאו נהלים לטיפול בלקוח שאינם משלמים. 6. נמצאו תיקי ביקור שהועברו לגורם אחר לתשלום	1. מומלץ כי תשלומים ירוכזו בחשבון המיועד למרכזי השדה 2. מומלץ לאפשר תשלומים באמצעי תשלום נוספים. 3. יש לכתוב נהל בנושא גבייה. 4. יש לבצע מעקב אחר חובות קשים לגבייה. 5. יש להקפיד על תשלום על ידי צרכן השירות.	1. תשלומים מועברים לחשבון בנק יעודי לחטיבת החינוך. 2. המלצת הביקורת מקובלת. 3. המלצת הביקורת מקובלת. 4. המלצת הביקורת מקובלת. 5. מדובר בעיקר בתשלומים המבוצעים על ידי רשתות חינוך.

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
6. ניהול כספי ד. מחירון מרכזי שדה	1. חסרים פרוטוקולים ומסמכים שנמסרו ונדונו בפורומים שונים בקק"ל. 2. לא נמצא התחשיב על פיו נקבע מחירון מרכזי השדה.	1. יש להקפיד על תיעוד ושמירה של מסמכים. 2. מומלץ להכין תחשיב למחירון מרכזי השדה.	
7. מערך השיווק א. כללי	1. לא מבוצע כלל שיווק של מרכזי השדה במדינות דיגיטליות. 2. פעילות מרכזי השדה מוצנעת בתוך פעילויות אגף החינוך 3. יש חוסר אחידות בין דפי האינטרנט של המרכזים השונים.	1. יש לגבש תוכנית שיווק בכלל המדינות ולרתום אמצעים דיגיטליים לצורך קידום מרכזי השדה 2. יש להבליט את מרכזי השדה בדף האינטרנט של קק"ל. 3. יש ליצור אחידות בין דפי האינטרנט של מרכזי השדה	יש מקום להגברת החשיפה למרכזי השדה ברשתות החברתיות.
7. מערך השיווק ב. תהליך השיווק	1. לא קיים מנהל למערך השיווק 2. לא קיים מוקד קבלת הזמנות ממשפחות. 3. אירוח משפחות במרכזי השדה איננו מפורסם באתר קק"ל 4. לא ברור מהו מספר האורחים המינימלי 5. יש קיטון משמעותי של מבקרים במרכזי השדה השונים בתקופת החורף.	1. יש למנות גורם שתפקידו לרכז את כל נושא השיווק. 2. מומלץ לפרסם את מרכזי השדה במדינות השונות. 3. מומלץ לפרסם נוהל בנושא אירוח למשפחות. 4. יש להכשיר את מרכזי השדה על מנת שיוכלו לקלוט מבקרים בחורף.	

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
7. מערך השיווק ג. תיאור תהליך השיווק	<p>1. אין הגבלה מהו הזמן מראש הנדרש להזמנת ביקור במרכז השדה</p> <p>2. קק"ל איננה מחייבת לקוחות עבור ביטולים של ביקורים.</p> <p>3. קק"ל מאפשרת ללקוחות להקפיא טיולים אין הנחיות ברורות לכמה זמן אפשר להקפיא את הביקור.</p> <p>4. נמצאו עובדים שאינם משווקים שפתחו תיקים.</p> <p>5. לא ברור מדוע הנחיות קק"ל הן שמרכז השדה לא יכול לשווק ולפתוח הזמנות בעצמו.</p>	<p>1. יש לכתוב נוהל לגבי הזמנת ביקורים, ביטולים והקפאת ביקורים.</p> <p>2. על המשווקים לדווח על בסיס קבוע על עיקר הפעילות השיווקית שביצעו.</p> <p>3. יש לכתוב נוהל בנושא ניהול מערך השיווק למחלקות חו"ל ומעו"ף.</p> <p>4. מומלץ כי יבוצע סקר הרשאות במערכת הזמנות.</p> <p>5. מומלץ לאפשר למרכזי השדה לשווק ולפתוח הזמנות בעצמם.</p>	<p>התקבלה החלטה שעובדי מרכזי השדה יוכלו לפתוח הזמנות בעצמם.</p>
8. מרכז הזמנות	<p>את עבודת מרכז ההזמנות יכול לבצע מערך השיווק או משווק שיעבוד במרכז השדה</p>	<p>הביקורת ממליצה לשקול לאחד את מרכז ההזמנות ואת מחלקת השיווק</p>	<p>מנהלת מרכז ההזמנות מסרה שלדעתה חייב שיהיה גורם אשר מבקר, בודק ומאשר את אלפי התיקים הנפתחים מידי שנה.</p>
9. בטיחות והנגשה	<p>1. לקק"ל אין נוהל בנושא ביקורת בטיחות תקופתית במרכזי השדה.</p> <p>2. נמצאו ליקויי בטיחות רבים.</p> <p>3. לא מבוצע מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בסקרי הבטיחות וסקרי הנגישות.</p>	<p>1. מומלץ לכתוב נוהל בנושא ביצוע סקרי בטיחות באתר.</p> <p>2. מומלץ לבצע סקר בטיחות כללי במרכזי השדה</p> <p>3. יש לבצע מעקב אחר תיקון ליקויים.</p> <p>4. מומלץ לבצע תיעוד אחר תיקונים בנושא הנגשה.</p>	<p>הליקויים שעלו בטיחות הדוח הינם בימים אלו בשלבים כאלו ואחרים של תיקון.</p>

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
10. ביטחון ופינוי רפואי במרכזי השדה	<p>1. נוהל קק"ל בנושא אבטחת מרכזי השדה עודכן לפני למעלה משנתיים.</p> <p>2. לא קיים תקן של מרכיבי הביטחון הפיזיים.</p> <p>3. לא קיים שילוט הכוונה למיקום מכשיר הדיפיברילטור בעמדת הש"ג, לא קיים דף הנחיות הפעלה למכשיר וכן לא קיים שילוט הכוונה לפתחי המילוט באתרים השונים.</p> <p>4. מאבטח השער איננו מקבל הדרכה מלאה על המצלמות שבאתר.</p> <p>5. במרכז שדה ויער לביא לא אותרו נגיעות בגדר על אף שמותקנת עליה מערכת לשם כך.</p> <p>6. לא הועבר תדריך ביטחון ובטיחות לקבוצה שהתארכה במרכז.</p>	<p>1. יש לעדכן את נוהל קק"ל בנושא אבטחת מרכזי השדה.</p> <p>2. יש לקבוע סט של מנגנונים לאבטחת מרכזי השדה.</p> <p>3. מומלץ לפזר ברחבי מרכזי השדה שלטי הכוונה לפתחי המילוט ולמכשיר הדיפיברילטור.</p> <p>4. יש להעביר לש"ג את הסיסמה למצלמות.</p> <p>5. מומלץ לבצע בקרות שוטפות כדי לוודא את תקינותם של מרכיבי הביטחון.</p> <p>6. מומלץ כי מיד עם כניסת קבוצה למחנה היא תקבל תדריך ביטחון ובטיחות</p>	<p>1. ישנם מסמכים נוספים בנושא ביטחון במרכזי השדה</p> <p>2. מרכיבי הביטחון במרכזי השדה מושלמים בימים אלו</p> <p>3. הצבת שילוט פתחי מילוט והכוונה למיקום הדיפיברילטור הינם באחריות מנהל מרכז השדה.</p> <p>4. המאבטח בשער מעודכן, מתודרך ומתורגל בכל נושא המצלמות.</p> <p>5. במרכזי השדה מבוצעות ביקורות.</p>

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
11. תכנון ובניה ורישוי עסקים	<p>1. נמצאו בכל מרכזי השדה מבנים שאין להם היתרים וטפסי 4.</p> <p>2. אין רשימת מצאי למבנים כולל סטטוס תכנוני.</p> <p>3. נמצאו רכיבים שונים שבוצעו ללא היתר בכל מרכזי השדה.</p> <p>4. נמצאו שטחים במרכזי השדה שלא נמצאים בייעוד קרקע מתאים.</p> <p>5. נמצאו היתרים שהונפקו ולא יושמו</p> <p>6. במרכז שדה לביא לא בוצע סקר ארכאולוגי.</p> <p>7. אישורי רישוי העסק של מרכזי השדה לא מוצגים במקום בולט.</p>	<p>1. אין לבצע עבודות בקרקע ללא היתר בנייה כחוק.</p> <p>2. יש לנהל רשימה של כלל מצאי המבנים כולל סטטוס תכנוני.</p> <p>3. יש לקבל היתרים גם עבור עבודות שאינם בינוי.</p> <p>4. יש להפיק תב"ע לחלק ממרכזי השדה על מנת להסדיר את יעוד הקרקע.</p> <p>5. הביקורת ממליצה להכין לכל מרכזי השדה תוכנית בינוי לא סטטוטורית.</p> <p>6. מומלץ לבצע סקר ארכאולוגי במרכז השדה לביא.</p> <p>7. יש להציג את אישור רישיון העסק במקום בולט בכל אחד מהמרכזים.</p>	<p>תוכניות הבינוי בציפורי נמצאות בשלבי תכנון או ביצוע מתקדמים.</p> <p>מקבל את המלצות הביקורת בנושא היתרי הבניה וטפסי 4.</p> <p>בהנחיית מנכ"ל קק"ל נקבעה ועדה להסדרת מבנים.</p> <p>המלצה 6 תיבחן והמלצה 7 תיושם.</p>
12. ביטוחים	<p>1. יתכן שקק"ל איננה עומדת בתנאי הפוליסה.</p> <p>2. על אף שפוליסת אש מורחב חלה על כל נכסי ניידים ולא ניידים של קק"ל/ הימנותא, בפירוט המתקנים מוזכר רק מרכז השדה נס הרים.</p>	<p>1. מומלץ לבצע פעם בשנה, לקראת חידוש הביטוח בקרה של מתקני כיבוי האש בהתאם לדרישות הפוליסה.</p> <p>2. מומלץ לפרט את כל מרכזי השדה ברשימת המתקנים בפוליסה.</p>	

סעיף	ממצא	המלצה	תגובת המבוקר
13. אבטחת מידע	<p>1. שם המשתמש וסיסמא למחשב במרכז השדה יתיר נמצאו רשומים במחברת.</p> <p>2. בחלק ממרכזי השדה קיימת נקודת רשת אלחוטית לאורחים ללא סיסמא.</p> <p>3. ארונות התקשורת כמעט בכל מרכז השדה היו לא נעולים.</p> <p>4. לא נמצאו ליד ארונות התקשורת גלאי עשן.</p>	<p>1. מומלץ לא לרשום סיסמאות ושמות משתמשים כלל במחברות, ניירות MEMO וכד'.</p> <p>2. מומלץ לבצע בדיקות חדירה (PT) לרשת האלחוטית בכל מרכזי השדה.</p> <p>3. מומלץ שארונות התקשורת יהיו נעולים.</p> <p>4. מומלץ להתקין ליד ארונות התקשורת גלאי עשן.</p> <p>5. מומלץ לבצע סקר אבטחת מידע בכל מרכזי השדה</p>	
14. הכשרות כוח אדם	<p>1. עובדי מרכזי השדה בכלל לא מקבלים הדרכות על פי חוק</p> <p>2. לא קיימת לעובדי מרכז השדה תוכנית הדרכה על פי תפקידם.</p> <p>3. הדרכות אינן מתועדות.</p> <p>4. לא ניתנו הנחיות ספציפיות להעסקת כוח האדם במרכזי השדה בתקופת הקורונה.</p>	<p>1. מומלץ לגבש תוכנית הדרכה לכל העובדים במרכזי השדה.</p> <p>2. מומלץ כי ההדרכות יתועדו.</p> <p>3. מומלץ לחבר לעובדי מרכז השדה תוכנית הדרכה על פי תפקידם.</p> <p>4. מומלץ לבצע שימוש מושכל בכוח האדם שנמצא באתרים בתקופת הקורונה.</p>	<p>איש האחזקה במרכז שדה לביא ומנהלת המרכז עברו קורס נאמני בטיחות של משרד העבודה.</p>

יוני 2021

תשובת יו"ר ההנהלה הציונית
לדוח הביקורת בנושא
קרן הקיימת לישראל – קק"ל (חל"צ)
חטיבת החינוך – מרכזי שדה ויער

בהתאם לסעיף 18 ב' לתקנון המבקר והמשרד לביקורת בהסדרות הציונית העולמית, על יו"ר ההנהלה הציונית לגבש תשובות לדוחות הביקורת. להלן תשובתי לדוח המבקר בנושא "קרן הקיימת לישראל (חל"צ) – חטיבת החינוך – מרכזי שדה ויער", בהתבסס על בדיקת מטה יו"ר ההנהלה.

מרכזי השדה כאמור בדוח הינם כלי חיוני למימוש החזון החינוכי של קק"ל והציונות המעשית בראי המוסדות הלאומיים כפי שעוצבו על ידי הקונגרסים השונים לאורך השנים. החיבור שבין העם לארץ יוכל להתממש דרך החינוך של הדור הצעיר לאהבת המולדת, החזרה לטבע והחיבורים לערכים, מורשת ונוף.

בטרם אתיחס לגופה של ביקורת אציין כי כל נושא הבטיחות כפי שמוכא במשפט הראשון ברקע סעיף 9 במילים: "במרכזי השדה קיים חשש מהותי למפגע בטיחות" מחייבים אותנו לתיקון הליקויים במייד וולא כל דיחוי.

שמירה על בטיחות המטיילים צריכה להיות בראש סדר היום של כל נושאי המשרה בארגון.

לאחר התייחסותנו לעניין המרכזי, חשוב להדגיש כי עולה מנתוני מאות אלפי המשתתפים במרכזים השונים שהציבור הישראלי מצביע ברגליים ונהנה משירותי הקרן הקיימת לישראל.

כמובן יש מקום לאמץ את המלצות הביקורת בכל הקשור לתיעוד אופן קבלת ההחלטות בפרוטוקול, בהליך תכנון וניהול יסודי של המרכזים. במרכז הביקורת ניכר כי אנשי הקק"ל נכונים ללמוד ולהשתפר ואני מברך על כך.

לסיום, אני מייחס חשיבות רבה לממצאי הביקורת ושמה על כך כי תיקון הליקויים החל עוד בטרם נשלח הדוח הסופי דגן להתייחסויות.

בשם ההסדרות הציונית העולמית, בשם חברי ההנהלה ובשם צוות העובדים אני מודה על הביקורת.

(-) יעקב חגואל
ירושלים, ינואר 2022

קרן קימת לישראל (חל"צ)
מערך כיבוי אש

קרן קיימת לישראל (חל"צ) מערך כיבוי אש

1. מבוא

נושא כיבוי האש בקרן קיימת לישראל (להלן: "קק"ל") נבדק כחלק מתוכנית העבודה של משרד מבקר המוסדות הלאומיים לשנת 2022. מערך הכיבוי של קק"ל כולל כבאיות, מגדלי תצפית, תורנים עובדי קק"ל וקבוצות תורנים אזוריים שתפקידם הינו כיבוי אש ביערות קק"ל (תפקידי הכיבוי אינם תפקידי הליבה של העוסקים במלאכה, מלבד נהג כבאית). הביקורת ביצעה את הבריקה לשנים 2019-2020 ובחנה גם נתונים חלקיים לשנת 2021. בשנים 2019-2020, על פי תיעוד קק"ל, כוחות קק"ל היו מעורבים בכיבוי 2,817 שריפות ברחבי הארץ של כ-366 אלף דונם של יער.

פעילות קק"ל כיום בנושא כיבוי אש מבוצעת מכוח סעיף 32 לחוק הרשות הארצית לכבאות והצלה, תשע"ב-2012 (להלן: "החוק") המסמיך את נציב כיבוי אש (להלן: "הנציב") "להורות... לגופים האחראים ליערות ולחורשים, לרבות הקרן הקיימת לישראל, לקיים צוותי כיבוי בעלי הכשרה לפעול באירוע דליקה בשטחים שבאחריותם עד להגעת כוחות רשות הכבאות וההצלה למקום, ולסייע לרשות בפעולותיה עם הגיעה למקום האירוע."

בין קק"ל ו"כבאות והצלה לישראל" (להלן: "כב"ה") נחתם הסכם לפי סעיף 33 לחוק. במהלך השנים נחתמו מספר הסכמים שמסדירים את יחסי הגומלין והממשקים בין השתיים בנושא הפעלת צוותי כיבוי יער.

לדעת הביקורת הנושא המרכזי במערך כיבוי אש בקק"ל הינו העדר פונקציה שתפקידה לתכלל את המערך, לוודא ביצוע מיטבי בשגרה ובחירום ולבקר את פעולות בעלי התפקידים השונים, כמו גם לספק דיווח שנתי בנושא להנהלת קק"ל.

בתגובה לדוח הביקורת מסר פקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי, כי הוא מונה לתפקיד "ממונה הגנת היער מאש בחירום" בכפופות למנהל מפ"ק' במרכז שהתקיים לאחרונה. כמו כן שונתה הגדרת התפקיד של ה"ממונה על הגנת היער מאש", הכפוף למנהל אגף הייעור/יערן ראשי, "לממונה הגנת היער מאש ברגיעה".

הביקורת מציינת לטובה את השינוי אך לטעמה אין די בכך. יש למנות מנהל שירכוז

את כל נושא כיבוי האש בקק"ל בראיה מערכתית, שיקבל דיווח, יפקח, יכין וירכז את תוכניות העבודה של היחידות השונות שעוסקות בכיבוי אש ויוודא ביצוע לכלל הפעולות שמבוצעות בקק"ל בנושא כיבוי אש. על בעל תפקיד זה להיות כפוף ליחידה שאיננה מתחום הביצוע כך שלא תיווצר בעיה של הפרדת תפקידים. כמו כן יש להגדיר את ממשקי העבודה בינו ובין כל הגורמים בקק"ל שעוסקים בנושא כיבוי אש.

מנהל אגף הייעור מסר שקק"ל נמצאת כיום במהלך לפיתוח מספר כלים מקצועיים הקשורים בתכניות העבודה למניעת שריפות, בליווי התכנון ובמעקב אחר הביצוע. כמו כן מקודמים כלים טכנולוגיים, לרבות חישה מרחוק, שיסייעו לכוון את מאמצי העבודה ויתמכו גם בקבלת החלטות בעת השריפה.

2. סקירת הסכמים ותורת לחימה באש בקק"ל

מדיניות קק"ל בנושא כיבוי אש מעוגנת בהסכמים שנחתמו לאורך השנים עם כב"ה ובתורת לחימה משותפת שנכתבה, בין היתר, בשיתוף עם קק"ל. להלן סקירה של המסמכים שעל פיהם קק"ל פועלת בנושא כיבוי אש:

• ההסכם הראשון בין קק"ל לכב"ה נחתם ב 27.07.2012 כאשר החוק היה עדיין בגדר הצעת חוק והוא מגדיר קווים מנחים לנוהל שיוסדר בין קק"ל לכב"ה בנושא כיבוי אש:

1. על הנציב לקבוע הנחיות וסדרי כוחות לקק"ל בנושאים הבאים:
 - 1.1. כמות העובדים שייטלו חלק בצוותי הכיבוי של קק"ל.
 - 1.2. כמות הציוד וטיבו של הציוד שתחזיק קק"ל דרך קבע.
 - 1.3. התקופה בשנה שבה תידרש קק"ל להחזיק בצוותי הכיבוי.
 - 1.4. היקף הכשרתם של צוותי הכיבוי ואופייה של הכשרה זו.
 - 1.5. אימוניהם של צוותי הכיבוי, לרבות תדירות האימונים ואופיים.
 - 1.6. הקמת ואיוש מגדלי תצפית ביערות ובחורשים.
2. כמו כן נקבע בהסכם שהעלות השנתית של כלל ההוצאות בנושא כיבוי לא יעלו לקק"ל יותר מ-14 מיליון ש"ח בשנה.
3. מידי שנה, על קק"ל להגדיל או להקטין את ההשקעה שלה במערך הכיבוי וזאת בהתאם לגידול או לצמצום בשטחי היער שבשליטת קק"ל על פי מפתח של שקלים חדשים לדונם יער.
4. במידה והעלות השנתית של החזקת מערך הכיבוי עולה על התקציב האמור, על קק"ל לקבל הנחיות מכב"ה אילו ממערכי הכיבוי עליה לצמצם.
5. תוקף ההסכם – 15 שנה מיום חתימתו (עד חודש יולי 2027).
- ביום 16.08.2018 נחתם בין קק"ל לכב"ה "נוהל הסדרת פעילותם

של צוותי כיבוי לשטחים פתוחים של קרן קיימת לישראל" הנוהל מגדיר את התחומים הבאים:

1. מבנה מערך הכיבוי של קק"ל.
2. הכשרות לעובדי קק"ל שעוסקים בכיבוי אש.
3. הערכות וזמינות של שירותי הכיבוי.
4. אופן ניהול אירוע שריפה.
5. אופן חבירת כוחות קק"ל לכוחות כב"ה בעת שריפה.
6. רשימת ציוד מגן לכבאים. על פי פרק זה "צוותי כיבוי קק"ל יצוידו בציוד מגן אישי בהתאם לתורת הלחימה (להלן: "תו"ל"), בשגרה ובחירום".

- כמו כן קיימת "תורת הלחימה באש בשריפות יער, חורש ושטחים פתוחים", גרסה 2, פברואר 2013. מדובר במסמך ארוך, מורכב ומקצועי (כ-200 עמודים) שמכיל רקע, נהלים, טקטיקות והנחיות בנושא כיבוי שריפות. המסמך סוקר בין היתר את הנושאים הבאים:
 1. לימוד והכרת התנהגות שריפות יער, חורש ושטחים פתוחים.
 2. אפיון גודל הרליקה ועוצמתה.
 3. טקטיקות ושיטות לחימה באש בשריפות יער, חורש ושטחים פתוחים.
 4. התאמת משאבים (ציוד וכ"א) למימוש שיטת הכיבוי הנבחרת.
 5. יצירת שפה אחידה ומוסכמת על כלל הגופים הנלחמים באש.

ממצאים

- 1.1 תורת הלחימה (תו"ל) באש איננה מעודכנת ואיננה שלמה, להלן דוגמאות:
 - 1.1.1 פרק 6 "נוהל הפעלת חפ"ק "קיסר" מסומן כטיטת נוהל לתיקוף נציבות/אגף המבצעים".
 - 1.2 ניהול תקציב ההשקעה של 14 מיליון שקלים בשנה, על פי ההסכם בין כב"ה לקק"ל – לא מבוצעת בחינה מפורטת של הסכום אותו משקיעה קק"ל בנושא כיבוי אש בכל שנה. לביקורת נמסר הן ע"י הממונה על הגנת היער מאש בחירום והן על ידי הממונה על הגנת היער ברגיעה כי להערכתם קק"ל משקיעה יותר מ 14 מלש"ח בשנה. כמו כן, לא ברור מי הוא בעל התפקיד בקק"ל האחראי על הכנת התחשיב.

המלצה

יש לבצע מידי שנה תחשיב של השקעת קק"ל במערך כיבוי האש על פי ההסכם בין כב"ה לקק"ל. על התחשיב לכלול את כלל המרכיבים כגון: שכר, תוספת פרמיית ביטוח, ציוד קבוע, ציוד מתכלה וכד'.

תמצית תגובת ממונה להגנת היער בחירום

ריכוז התו"ל נמצא באחריות כב"ה המתכלל את כלל הגופים. בימים אלו הסתיימה עריכתו המחדשת של "התו"ל" אך הוא טרם תוקף ע"י הנציב.

תגובת הנהלת קק"ל

התייחסות לסעיף 2.1: חפ"ק קיסר שייך לכב"ה. לקק"ל אין נגיעה בתחום זה.

3. סקירת נהלים

הביקורת ביקשה לקבל את רשימת הנהלים בקק"ל שעוסקת בכיבוי אש, להלן המסמכים שנמסרו:

1. נוהל הפעלת מגדלי תצפית – הנוהל מעודכן ליום 06.06.20.
2. אופן ביצוע תחקיר שריפות יער – הנוהל מעודכן ליום 13.11.18.
3. מניעה ולחימה בשריפות יער וחורש – הנוהל מעודכן ליום 13.11.18.
4. הנחיה מקצועית, "הנחיות להקמת אזורי חייץ ביער" – ההנחיה איננה בנויה בפורמט של נוהל קק"ל ואין עליה תאריך אישור/עדכון. לביקורת נמסר שההנחיה הופצה בדצמבר 2021 ונכתבה על ידי אגף היעור על פי התקנות שפורסמו על ידי כב"ה.
5. הנחיות להקמת אזורי חייץ סביב ישוב ובדרך הגישה אל הישוב – הנוהל מעודכן ליום 29.11.21.

ממצאים

- 2.1. רשימת הנהלים איננה שלמה. חוסר בנהלים ברורים בנושא בו קיימת סכנה לחיי אדם עלולה להוביל לפגיעות בנפש ובחשיפה של קק"ל לתביעות רכוש ורשלנות.
- 2.2. חלק מהנהלים לא עודכנו כ-4 שנים.

המלצות

- יש לעדכן את סט הנהלים בנושאים הבאים:
 - נוהל בנושא הכשרות ומצב כשירות לצוותי כיבוי אש.
 - נוהל בנושא הספקה וריענון ציוד אישי לאיש צוות כיבוי אש.
 - נוהל בנושא הספקה וריענון ציוד בכבאית.
 - נוהל בנושא טיפולים ומצב כשירות לכבאית.
 - נוהל בנושא בדיקות רפואיות לאיש צוות כיבוי אש.
- יש לעדכן או לאשרר נהלים לפחות אחת לשנתיים.

תגובת הנהלת קק"ל

- בקק"ל ישנם נהלים לעניין כיבוי אש וכן יש הוראת עבודה. בימים אלה אנו פועלים לעדכן את תהליכי העבודה בנושא ולעדכן בהתאם את הנהלים ואת הוראות העבודה.
- לעניין אשורור נהלים – בחודש מארס 2021 נעשתה פניה למנהלים לבחון את הנהלים שעברו 3 שנים מאז הפעם האחרונה שרועננו. המנהלים השיבו באם יש צורך בעדכון, או שהנוהל עדיין תקף. בנוסף, חלק מהנהלים הומרו להוראות עבודה במהלך 2021, כגון: הפעלת מגדלי תצפית, הנחיות להקמת אזורי חיץ. נקפיד לבצע אשורור אחת לשנתיים.
- בהתייחס לנושא בדיקות רפואיות וכשירות רפואית לעובדים, ישנה הוראת עבודה בנושא (של יחידת הבטיחות), הוראת העבודה תעודכן כך שתכלול הסבר מפורש לעניין בדיקות רפואיות לעובדי שטח בתפקידים מקצועיים.
- בהתייחס לנוהל טיפולים ומצב כשירות לכבאית – בימים אלו מתבצע עדכון לתקנות ע"י כב"ה. אנו ממתנינים לתיקופן לאחר שהתקיימו ישיבות עם קק"ל ורשות הטבע והגנים (רט"ג) בנושא.

4. מבנה ארגוני

- המבנה הארגוני של העוסקים בכיבוי אש מבוזר בין גורמים שונים בקק"ל, להלן תיאור של העוסקים במלאכת כיבוי האש בקק"ל:
- מפקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי – עוסק בכיבוי אש מתוקף עיסוקו הקודם כממונה על הגנת היער בקק"ל והוא בעל ידע וניסיון רב בנושא כיבוי אש וקשרים מקצועיים עם בעלי תפקידים בכב"ה. כיום הוא היחיד בקק"ל שיש לו סמכות להזניק מטוס כיבוי והוא מוסמך מטעם כב"ה לעביר חלק מההדרכות לעוסקים בכיבוי אש.
 - ממונה הגנת היער מאש ברגיעה – עובד באגף הייעור שהחל את תפקידו במהלך 2021. תפקידו של הממונה הוא להתוות מדיניות בנושא ממשק יער להתגוננות מאש כפוף ליערן הראשי.
 - צוותי כיבוי – בכל אזור מוגדרים עובדים שאחראים על כיבוי אש (כנהגים או כחברי צוות כיבוי). עובדי הכיבוי כפופים למנהל האזור. הגדרת התפקיד לכל עובד במערך הכיבוי כלולה ב"נוהל הסדרת פעילותם של צוותי כיבוי לשטחים פתוחים של קרן קיימת לישראל". תפקיד הכיבוי הינו תפקיד משני ולא הגדרת התפקיד שבשגרה.
 - קצין בטיחות בתעבורה צפון ומנהל מערך הכבאיות – אחראי, בן היתר, על המערכת הייעודית לכיבוי.

- מנהלי אזור – חלק מתפקידם להכין תוכנית עבודה לתחזוקה ביער הכוללת אלמנטים של כיבוי אש. היערנים הגושיים (מנהלי גוש יער) כפופים למנהל האזור.
- מנהל בטיחות – אחראי על מגדלי התצפית, על חלק מההדרכות לעוסקים בנושאי כיבוי, על המרכב המכאני של הכבאיות, הציוד והאמצעים אשר מגינים על העובדים שעוסקים בכיבוי.
- קצין בטיחות בתעבורה – אחראי על המרכב המכאני של הרכב (מנוע, שלדה, צמיגים וכד').
- מנהל המרחב – מזמן תחקירים של שריפות ומנהל שריפות גדולות ואירועים חריגים בגזרתו.

ממצאים

- 4.1. המבנה הארגוני של העוסקים בנושא כיבוי האש בקק"ל מאוד מבוזר, אין ניהול מרכזי וחלוקת התפקידים אינה מוסדרת ע"י נהלים אשר מגדירים את הסמכויות ותפקידים, את ממשקי העבודה בין הגורמים השונים ואת האחריות לפיקוח ובקרה. לדוגמא, על אף שתפקידו של מנהל הבטיחות, כפי שיפורט בהמשך, לבצע סקר סיכונים אחת לשנה למגדלי התצפית, בשיחה עמו עולה כי הוא לא היה מודע לנוהל, ששייך לאגף הייעור, ולדעתו "מנהל בטיחות מאש", תפקיד שאיננו קיים במבנה הארגוני כיום, צריך לבצע את סקר הסיכונים לעיל.
- 4.2. הביקורת מזהה כי המפקח מיחידת הפיקוח באזור גליל מערבי, שמונה במהלך תקופת ביצוע הביקורת לממונה הגנת היער מאש בחירום, הינו "איש מפתח" בתחום כיבוי האש. איבודו של איש מפתח עלול לגרום לאיבוד ידע משמעותי לארגון, ידע שיקשה על הארגון להתמודד עם מצבים שונים עליהם היה אחראי אותו עובד. שחזור הידע של העובד יהיה כרוך לעיתים בהקצאת משאבים מרובה של הארגון.
- לדעת הביקורת אובדן של מפקח מיחידת הפיקוח באזור גליל מערבי יפגע בחלק מתהליכי העבודה שאליהם היה מקושר ולא יהיה אפשר לשחזר את הידע כולו או חלקו.

המלצות

- מומלץ להגדיר מנהל רוחבי למערך הכיבוי שתפקידו לפקח על כלל נושאי הכיבוי בקק"ל.
- מומלץ להגדיר את הסמכויות והממשקים של בעלי התפקידים השונים בקק"ל בכלל הנושאים הנוגעים לכיבוי אש כגון: אחריות להעברת הדרכות לצוותים

הכיבוי בקק"ל, איש קשר עם כב"ה, הכנת תוכניות עבודה והנחיות בנושא כיבוי וכו'.

- מומלץ להכין תוכנית לשימור הידע של העובד מיחידת הפיקוח גליל מערבי שמונה לאחרונה לממונה הגנת היער מאש בחירום על מנת לשמר את הידע שלו בקק"ל.

תגובת הנהלת קק"ל

- בנוסף לממונה על הגנת היער מאש בחירום, באגף הייעור קיים גורם שמטפל בנושא אזורי חיץ. כיום אנו מצויים בתהליך עבודה להגדרה מסודרת וחלוקת אחריות בין ממונה הגנה מאש בחירום לבין הגורם האחראי לאזורי חיץ באגף הייעור, זאת לאחר שנעשתה בחינה וחיבה של הנושא בהיבטי או"ש (ארגון ושיטות).
- לעניין שימור ידע, קיים בארגון תהליך מובנה של שימור ידע. לקראת עזיבה או פרישה של עובד את הארגון או את תפקידו, נשלחת הודעה לאחראית על שימור ידע ובעצה עם הממונים, נבחן אופן ביצוע שימור הידע של העובד (ראיונות, מילוי מסמכים, איגוד מסמכים וכו').

5. תוכניות עבודה

לבקשת הביקורת לקבל את תוכניות העבודה בנושא כיבוי אש נמסר, שלא קיימות תוכניות עבודה בנושא כיבוי אש לא לממונה על הגנת יער מאש ולא למפקח של אזור גליל מערבי לשנים 2019-2020.

ממצא

בקק"ל לא קיימות תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות בנושא כיבוי אש.

המלצה

על הממונה להגנת היער בחירום לגבש תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית בנושא כיבוי אש. על התוכנית לכלול התייחסות לכל הפחות לנושאים הבאים:

- הדרכות מקצועיות לעוסקים בנושא כיבוי אש.
- תרגילים שנתיים.
- מבדק כושר גופני.
- בקרה תקציבית.
- מבדקי בריאות.
- הדרכות בטיחות ועבודה בגובה.
- בקרה אחר תקינות ושלמות הציוד בכבאות וציוד אישי לאנשי צוות כיבוי.
- ריענון תו"ל ונהלים.
- בקרה אחר תקינות משאיות הכיבוי הן למרכב והן למערכת הכיבוי.

תגובת הממונה על הגנת היער בחירום

הדרכות מקצועיות מבוצעות טרם עונת השריפות. תרגילים שנתיים בוצעו טרם עונת השריפות והשנה (2022) כללו את פריסת החפ"ק החדש. כלל העוסקים בכיבוי אש עוברים בדיקת מאמץ שהוגדרה על ידי רופא האמון של קק"ל. הדרכות בטיחות מבוצעות על ידי ממונה הבטיחות. הדרכות לעבודה בגובה מבוצעות רק למי שרלוונטי למילוי תפקידו. מבצעות בדיקות שבועיות וחודשיות לתקינות משאיות הכיבוי הן לגבי המרכב והן לגבי מערכת הכיבוי.

תגובת הנהלת קק"ל

בתוכנית העבודה לשנת 2023 יינתן דגש למשימות כיבוי אש בחירום באופן פרטני. יודגש שבשנת 2022, בתוכנית העבודה של אגף הייעור ניתנה התייחסות למניעה והתגוננות משריפות באזורי חיץ.

6. פעילות מניעה

פעולות למניעת שריפות ביער מורכבת מפעולות של תצפית על היער בעת עונת השריפות לזיהוי מוקדם של מוקד שריפה והקפצת כוחות והכוונתם למקום האש וכן מפעילות יערנית, הכוללת הקמה ותחזוקה של אזורי חיץ, דילול יער, אישורי מרעה וכד' וזאת על מנת למזער את הפוטנציאל לשריפה. כמו כן במהלך 2021-2022 בוצע באגף הייעור ערכון לשכבת הממ"ג (מערכות מידע גאוגרפי) לאזורי חיץ לאש לפי מגוון מאפיינים כגון: תאריך הקמה סוג אזור החיץ (סביב ישוב/ביער/סביב מתקן) וסטטוס ביצוע (קיים/מתוכנן).

6.1 מגדלי תצפית

כחלק מפעולות ההתרעה בפני שריפות מפעילה קק"ל 31 מגדלי תצפית באזורים "שולטים" בכל רחבי הארץ,² מגדלי התצפית בנויים מבטון ומברזל. התצפיתנים המאיישים מגדלים אלה מתריעים בכל מקרה שיש חשש להתפרצות דליקה ביער. בעת אירוע שריפה, מכוונים התצפיתנים את כוחות הכיבוי למוקדי האש שאותרו.

מגדלי התצפית אינם מאוישים כל השנה אלא רק ב"עונת השריפות". "עונת השריפות" מוגדרת לפי מצב העשבייה בשטח ומתחילה בדרך כלל במהלך חודש אפריל בדרום הארץ והחל מחודש מאי במרכז ובצפון. סיום העונה הינו בחודשים אוקטובר-נובמבר. את תפקיד התצפיתנים ממלאים עובדי קק"ל, עובדי "השומר החדש"³ ועובדי קבלן שעובדים בשירות קק"ל.

2 ניתן לראות את המיקום של המגדלים באתר קק"ל בכתובת: <https://kkl-open-data-hub-kkl.opendata.arcgis.com>

3 ארגון השומר החדש הוא עמותה ישראלית העוסקת בשמירה בשטחי מרעה פתוחים, סיוע לחקלאים וחינוך לציונות וחקלאות.

פעילות מגדלי התצפית מוסדרת בנוהל קק"ל "הפעלת מגדלי תצפית" המעודכן ליום 06.06.2020. על פי הנוהל איוש מגדלי התצפית יעשה על פי החלטת מנהל המרחב, כנגזרת של רמת הכוננות שנקבעה על ידי אגף הייעור. התורנות נקבעת על פי אינדקס סכנת שריפות שמתקבל מהשירות המטאורולוגי.

כמו כן, על פי הנוהל על מנהל הבטיחות של קק"ל לערוך ביחד עם הממונה על הגנת היער מאש וחברי צוות נוספים סקר סיכונים ומוכנות של מגדלי התצפית בכל מרחב לא יאוחר מחודש מרץ בכל שנה.

הביקורת ביקשה לקבל רישום של רמת הכוננות לשנים 2019-2020 וזאת על מנת להשוות את רמת הכוננות לאיוש המגדלים בפועל. לביקורת נמסר שלא מנוהל רישום של רמת הכוננות. רמת הכוננות מועברת באמצעות מיילים והודעות טלפוניות.

הביקורת קיימה ב-31.03.2022 סיור בארבעה מגדלי תצפית: חלץ, נגבה, יער המגינים ויער המלאכים. העמדות בנגבה, יער המלאכים וחלץ היו מגודרות כאשר בהיקף הגדר על הארץ הוצבה תלתלית. התצפית ביער המגינים הייתה סגורה עם רשת בניין. על עמדת התצפית ביער המלאכים יש גרפיטי משמעותי (תמונות בנספח א).

ממצאים

6.1.1. לא מנוהל תיעוד מסודר אחר רמת הכוננות שמוגדרת במרחבים השונים ואחר איוש מגדלי התצפית שנגזרת מרמת הכוננות. חוסר בתיעוד רמת הכוננות מצמצם את הבקרה והאפשרות לתחקר את רמת ההשפעה והיעילות של מגדלי התצפית על זיהוי שריפות והקפצת כוחות ואת רמת הביצוע של התצפיתנים.

6.1.2. לא קיים תהליך שיטתי של ביצוע סקר סיכונים עבור מגדלי התצפית למעט בדיקות בטיחות ספורדיות בחלק מהמגדלים.

6.1.3. לא קיים שביל גישה מסודר למגדל התצפית נגבה. דלתות האתר היו מולחמות ונראה כי אין כוונה לאייש את המגדל ב"עונת השריפות" הנוכחית אשר מתחילה בדרום הארץ בחודש אפריל. נזכיר שעל פי נוהל קק"ל על מנהל בטיחות לבצע עד סוף מרץ סקר סיכונים לכלל מגדלי התצפית.

6.1.4. לא קיימת גדר היקפית מסביב למגדל תצפית ביער המגינים. הדבר עלול להוביל לניסיונות של מטיילים לפרוץ למגדל התצפית.

6.1.5. על מגדל התצפית ביער המלאכים מצויר גרפיטי (מצורפות תמונות נספח א)

המלצות

• מומלץ לשמור תיעוד של רמת הכוננות בכל אזור. הדבר יסייע לתחקר

- אירועים ולהסיק מסקנות לגבי התכנות של שריפת בחלוקה לגושי יער שונים. כמו כן, הדבר יאפשר נתיב ביקורת לבחינת איוש המגדלים.
- יש לבצע סקר סיכונים, עד חודש מרץ בכל שנה, עבור מגדלי התצפית על מנת לוודא את רמת הכשירות שלהם.
- מומלץ לאפשר נתיב גישה סדור לכלל מגדלי התצפית המאוישים כחלק מסקר הסיכונים.
- מומלץ ליצור גדר היקפית מסביב למגדלי התצפית על מנת שמטיילים לא יטפסו על המגדלים.
- מומלץ לדאוג לתחזוקה ומראה נאות של המגדלים כחלק מסקר הסיכונים שיבוצע ובמידת הצורך לטפל במפגעים.

תגובת ממונה הגנת היער בחירום

- ישנם מגדלי תצפית שאינם מאוישים כלל.
- באשר להמלצה לשמור על תיעוד רמת הכוננות בכל אזור – רשות כיבוי והצלה והשירות המטאורולוגי מבצעים תחקירים משותפים.
- באשר להמלצה לגדר את מגדלי התצפית – גדרות לא עוזרות. יש לבצע מערכי נעילה לכלל הפתחים במגדלים.
- המלצה 1: המלצה מקובלת.
- המלצה 2: המלצה מקובלת.
- המלצה 3: הנושא ייבדק בשנית אך לכלל מגדלי התצפית המאוישים דרך גישה נוחה לרכב-הרי הצופה מגיע לשם.
- המלצה 4: מגדלי בטון נעולים בדלת מתכת ואין צורך בגדר היקפית.
- המלצה 5: יטופל בהתאם לסדרי עדיפויות של האזורים.

תגובת הנהלת קק"ל

- התייחסות לסעיף 6.1.4: ככלל, יצוין כי מגדלי תצפית מבטון נעולים בדלת מתכת. מגדלי תצפית הבנויים מקונסטרוקציית ברזל, מגודרים בגדר רשת עם גדר צרפנטינה ודלת העלייה למדרגות נעולה. למגדל ביער המגינים ישנה דלת מתכת המונעת עלייה, איננו רואים צורך בגדר היקפית בהכרח בכל מגדל.
- התייחסות לסעיף 6.1.5: בעניין גרפיטי על מגדל התצפית ביער המלאכים – יטופל בהתאם לסדרי עדיפויות של האזור.

אזורי חיץ 6.2

מטרת אזור החיץ הינה לאפשר פעולות כיבוי בטוחה ויעילה לכוחות קרקעיים על ידי יצירת שטח עם צמחיה דלילה ובכך להקטין את עוצמת חזית האש.

זאת על מנת להקטין את היקף השטח הנשרף וצמצום הנזק שגורמות שריפות ליער לרכוש ולחיי אדם, בדגש על סיוע במניעת התפשטות האש מתא שטח אחד למשנהו.

פעילות הקמת קווי החיץ ואזורי החיץ ביער מוגדרת בקובץ "הנחיות להקמת אזורי חיץ ביער" של אגף הייעור. אזור חיץ ביער מוגדר כשטח יער בניהול קק"ל בו יטופל הצומח כך שקצב התקדמות חזית האש ועוצמתה יקטנו בצורה משמעותית, כדי לאפשר פעולה בטוחה ויעילה של כוחות הכיבוי.

בהנחיות מוגדר אופן ההקמה של אזור חייץ על פי תווי השטח, סוג הצמחייה והאזור בארץ בו מוקם אזור החיץ. ההנחיות בנושא קווי חיץ הופצו בדצמבר 2021 והן מוטמעות בימים אלו.

מצא

הביקורת ביקשה לקבל רשימה של "פעולות המניעה" ו"אזורי חיץ" (הקמה ותחזוקה) שמבוצעות במרחבים השונים ביחס לגודל שטח ותקציב. כמו כן, לקבל רשימה של הפעילות היערניות אותן יש לבצע על מנת להיערך לזמני שגרה (קיץ/חורף) וחירום (מלחמות, הפרות סדר המוניות וכיו"ב). הממונה על הגנת היער מאש ברגיעה מסר לביקורת שלא ניתן לסווג את הממשק היערני לפעולות ספציפיות בשנים 2019-2020. נציין כי הממונה על הגנת היער מפני אש נכנס לתפקידו בשלהי שנת 2021. כפי שצוין לעיל במהלך הביקורת שונתה הגדרת תפקידו ל"ממונה על הגנת היער מאש ברגיעה".

המלצה

מומלץ לתעד את כלל הפעולות למניעת אש ביער שמבוצעות במרחבים השונים ביחס לתקציב וגודל השטח וזאת על מנת לבצע הקצאת משאבים נכונה בין האזורים השונים בארץ, בשגרה ובחירום.

תגובת הממונה על הגנת היער מאש ברגיעה

בשנים עליהן מתייחס הדו"ח בוצעו עבודות להקמת ותחזוקת אזורי חיץ, אולם אלה לא סווגו כפעולות למניעת שריפות. החל מהשנים 2020-2021 נכנסה מערכת לסיווג הממשק היערני לנושאים ותתי נושאים.

תגובת הנהלת קק"ל

ככלל כל פעולות הממשק היערניות יעודן הקטנת הביומסה הזמינה ביער ובכך להקטין את עוצמת וחזית האש, גיזום גבוה, גיזום ניתוק, סניטציה, דילול ויצירת אזורי חיץ ביער לכל אלו מתווספות פעולות של רעיית עדרים ובקר. כל הפעולות מבוצעות ע"י עובדי קק"ל/קבלנים/בעלי עדרים ומתועדות בחוזים, מכרזים והסכמי רעייה קבועים או זמניים.

החל משנת 2021 יש תיעוד מלא של תוכניות ממשק להגנה מאש. בנוסף, אגף הייעור שוקד בימים אלה על מערכת הוליסטית לביצוע מעקב ובקרה על תוכניות שנתיות ומהלך ביצוען.

7. הכשרה וניהול כוח אדם

חלק גדול מההסכמים בין כב"ה לקק"ל עוסקים בהכשרת כוח אדם למשימת כיבוי האש, להלן סעיפים נבחרים:

1. מערך הכיבוי של קק"ל יכלול אך ורק בעלי תפקידים שעברו הכשרה מקצועית על ידי נציגי כב"ה או מי מטעמם ו/או קק"ל, בהתאם לאמור במסמך זה ובהתאם לתו"ל, כפי שתעודכן מעת לעת (פרק ג להסכם, סעיף 1).
2. הכשרת חברי מערך של קק"ל, תבוצע עד לתחילת עונת השריפות מידי שנה, למעט שנת 2018. בשנת 2018 תחל הכשרת חברי מערך הכיבוי של קק"ל לרבות בעלי התפקידים אשר מבצעים תפקידי כיבוי אש, מיד עם סיום הכנת תכנית הדרכה לבעלי התפקידים השונים, בתיאום בין כב"ה וקק"ל. (פרק ג להסכם, סעיף 3).
3. עובדי קק"ל יוכשרו על ידי כב"ה או מי מטעמה כבעלי תפקידים במערך הכיבוי של קק"ל (למעט לתפקידי מוביל כוחות ותומך לוגיסטיקה) בנוסף לתפקידם בקק"ל, אלא אם תבחר קק"ל להכשירם אחרת, בתיאום עם כב"ה. (פרק ד להסכם, סעיף 1).
4. הכשרתם, הדרכתם וריענונם של מוביל כוחות ותומך לוגיסטיקה תבוצע על ידי קק"ל או מי מטעמה, בהתאם לתוכניות שאושרו על ידי כב"ה. (פרק ד סעיף 2).
5. בסיום ההכשרה יאשר הגורם המכשיר (כב"ה או מי מטעמה או קק"ל) שבעל התפקיד עמד בדרישות ההכשרה והוא כשיר למילוי תפקידו המיועד. (פרק ד סעיף 3)
6. אחת לשנה קלנדארית יבוצע רענון מקצועי לכלל בעלי התפקידים. רישום פרטני לכל עובד במערך הכיבוי של קק"ל יבוצע על ידי קק"ל. הרענון יבוצע על ידי עובדי קק"ל שאושרו על ידי כב"ה. תכני הרענון יאושרו על ידי כב"ה. (פרק ד סעיף 4).
7. הדרכות והשתלמויות מקצועיות יועברו לעובדי מערך הכיבוי של קק"ל, בין היתר בשים לב לשינויים מקצועיים, מבצעיים ו/או חוקיים.

ממצא

קק"ל אינה מקבלת כל מענה מכב"ה (בצורה של הדרכות, תיאום, ריענונים, השתלמויות). פניות של מפקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי לכב"ה בנושא הועברו ללא מענה מספק מצד כב"ה ועל כן ההדרכות והתכנים המועברים לאנשי מערך כיבוי האש בקק"ל, הם על דעת קק"ל בלבד.

המלצה

מומלץ כי הנהלת קק"ל, בסיוע היעוץ המשפטי, תפנה לכב"ה בנושא הפרת חלקם בהסכם עם קק"ל. זאת כדי לציין את חשיבות הנושא מצד קק"ל וכן להיערך עם תיעוד פורמאלי במידה והדבר יעלה בעתיד מצד כב"ה או גורמים אחרים.

7.1. נהלים/תוכניות הדרכה

הביקורת ביקשה לקבל סט נהלים/תוכניות הדרכה שאושרו על ידי כב"ה ומציגים את ההכשרות שנעשו לכל עובד צוות כיבוי אש, את תהליך אישור ההשתלמויות מול כב"ה, את מועדי הריענונים, מועדי מבחן כשירות גופנית וכד', כפי שמפורט בהסכם מול כב"ה. התכנים לא היו בנמצא.

כמו כן הביקורת בחנה את סטטוס ריענון הכיבוי שבוצע לעוסקים בכיבוי אש נכון לעונת השריפות 2021.

ממצאים

7.1.1 לא קיימים נהלים/תוכניות הדרכה לכלל עובדי צוות כיבוי האש כפי שנקבע בהסכם עם כב"ה.

7.1.2 הביקורת בחנה את סטטוס ריענון הכיבוי שבוצע לעוסקים בכיבוי אש נכון לעונת השריפות 2021. מתוך כ-290 עובדים שנמצאים במצבת כ"א נמצאו 11 עובדים שלא עברו ריענון בנושא כיבוי, להלן בחלוקה לפי איזורים:

מספר עובד	אזור	מרחב
7305	נגב צפוני	דרום
9980	נגב צפוני	דרום
7167	נגב צפוני	דרום
8922	נגב מערבי	דרום
3399	הר הנגב והערבה	דרום
7440	הר הנגב והערבה	דרום
3445	הר הנגב והערבה	דרום
3031	אזור החוף	מרכז
3025	אזור החוף	מרכז
1599	אזור החוף	מרכז
3074	אזור החוף	מרכז

בשאר האזורים (אזור ההר, מנשה שרון, גליל תחתון, גליל מערבי, גליל עליון וגולן) לא נמצאו חריגות – תקין.

7.1.3 הביקורת ביקשה לקבל את התכנים והמרכיבים של ריענון הכיבוי וכן רשימה של המשתתפים, המרכיבים והתכנים של תרגילים בנושא כיבוי אש אך מסמכים, לא היו בנמצא.

המלצות

- מומלץ לכתוב נהלים ותוכניות הדרכה והכשרה לצוותי כיבוי האש. על הנהלים ותוכניות ההכשרה להיות מתואמים מול כב"ה.
- על כל העובדים שעוסקים בכיבוי אש לעבור ריענון כיבוי מידי שנה.
- מומלץ לגבש, בשיתוף עם כב"ה, את תכני הריענונים והתרגילים לאנשי צוות הכיבוי וכן את מרכיביהם. כמו כן יש לתעד את הנושא בשלמותו תוך ציון העובדים המשתתפים, המטרות, המסקנות, ההצלחות ואת הנקודות לשיפור כתוצאה מהתרגיל וכד'.

תגובת הנהלת קק"ל

- לעניין כתיבת סט נהלים – אנחנו כעת בתהליך, בסיוע גורם חיצוני ובשיתוף הממונה על הגנת היער מאש בחירום.
- לעניין תוכנית הדרכה – תוכנית כאמור נכתבת בימים אלו ע"י כב"ה ובשיתוף הממונה על הגנת היער מאש בחירום.

7.2. הדרכת בטיחות ובדיקות רפואיות

על פי תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (ממונים על הבטיחות), התשנ"ו-1996 סעיף 12 באחריות מעסיק: "לוודא קיום שגרת בדיקות רפואיות לעובדים במפעל החשופים לגורמים שלגביהם קיימת דרישה לעריכת בדיקות אלה".

בנוסף, תקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים), תשנ"ט-1999 מסדירות את נושא הבטיחות לעובדים במקום העבודה. אי ציות לתקנות הינה עברה פלילית שדינה מאסר. על פי התקנות⁴, על המחזיק במקום העבודה לקיים הדרכה לעובדים בדבר הסיכונים אליהם הם חשופים לכל הפחות אחת לשנה. על ההדרכות להיות מתועדות בפנקס⁵ הכולל לכל הפחות את הפרטים הבאים: שמות העובדים שהשתתפו בהדרכה, מועדי מתן ההדרכה, סוג ההדרכה, נושא ההדרכה, שם המדריך, כשירותו ותפקידו של המדריך.

בנוסף על פי תקנות הבטיחות בעבודה (עבודה בגובה), תשס"ז-2007 עובדים שעובדים בגובה עם סולם או על גגות נדרשים לעבור הסמכה של עבודה בגובה על ידי מדריך מוסמך.

עובדי צוותי כיבוי אש חשופים למאמץ פיזי רב ולסכנות שטבועות בעבודתם ועל כן הביקורת ביקשה וקיבלה רשימה של עובדי כיבוי אש שהיו במצבת העובדים ואת תאריכי הבדיקות הרפואיות שעברו ואת התאריך בו הם עברו הדרכת בטיחות לעונת השריפות 2021.

4 סעיף 2 לתקנות.

5 סעיף 6 לתקנות.

ממצאים

7.2.1 מתוך כ-290 עובדים שנמצאים במצבת כוח האדם נמצאו 11 עובדים שלא השתתפו בהדרכת בטיחות נכון לעונת השריפות 2021, להלן:

מספר עובד	אזור	מרחב
7305	נגב צפוני	דרום
9980	נגב צפוני	דרום
7167	נגב צפוני	דרום
8922	נגב מערבי	דרום
3399	הר הנגב והערבה	דרום
7440	הר הנגב והערבה	דרום
80202203 ⁶	אזור ההר	מרכז
3464	אזור ההר	מרכז
7697	מנשה שרון	מרכז
7326	גליל מערבי	צפון

בשאר האזורים (גליל תחתון, גליל עליון וגולן) לא נמצאו חריגות – תקין.

7.2.2 הביקורת בחנה את מרחב דרום. מתוך כ-105 עובדים שנמצאים במצבת כוח האדם במרחב נמצאו 32 עובדים שלא עברו בדיקה רפואית או שסטטוס הבדיקה שלהם לא היה ברור נכון לעונת השריפות 2021, להלן:

אזור	מס' עובד	בדיקה רפואית בתוקף עד
נגב צפוני	2261	04.06.20
נגב צפוני	2723	25.05.20
נגב צפוני	7012	בבדיקה
נגב צפוני	9980	בבדיקה
נגב צפוני	7298	בבדיקה
נגב צפוני	7299	בבדיקה
נגב צפוני	7683	בבדיקה
נגב צפוני	3117	20.04.19
נגב מערבי	3309	ללא התייחסות בקובץ
נגב מערבי	3411	לא כשיר
נגב מערבי	8692	ללא התייחסות בקובץ

6 מספר עובד לא מופיע ברשימה. נרשם מספר ת"ז.

איזור	מס' עובר	בדיקה רפואית בתוקף עד
הר הנגב והערבה	2659	03.03.21
הר הנגב והערבה	2146	03.03.21
הר הנגב והערבה	4087	05.07.20
הר הנגב והערבה	3399	09.08.17
הר הנגב והערבה	3334	14.03.21
הר הנגב והערבה	7440	11.04.19
הר הנגב והערבה	8967	05.07.20
הר הנגב והערבה	9661	05.07.20
הר הנגב והערבה	9445	05.07.20
הר הנגב והערבה	3162	24.09.20
הר הנגב והערבה	2769	03.03.21
הר הנגב והערבה	3210	07.03.21
הר הנגב והערבה	7028	02.07.20
הר הנגב והערבה	7171	25.06.20
הר הנגב והערבה	7027	02.07.20
הר הנגב והערבה	3445	03.03.21
הר הנגב והערבה	3401	17.03.19
הר הנגב והערבה	3200	14.05.20
הר הנגב והערבה	4243	17.05.20
הר הנגב והערבה	3192	07.03.21
הר הנגב והערבה	9904	08.03.21

ניתן לראות כי קיימים עובדים רבים שלא מסרו אישור בריאות או שאין ברשותם אישורי בריאות בתוקף. אי קיום בדיקה רפואית בתוקף עלול לחשוף את העובדים הלא בריאים לסכנות לא מבוטלות וכך את קק"ל לתביעות רשלנות וכד'.

המלצות

- יש להקפיד על ביצוע רענון כיבוי לעוסקים בנושא כיבוי אש פעם בשנה כפי המתואר בתקנות שהובאו לעייל.
- יש להקפיד על ביצוע בדיקות בריאותיות תקופתיות לעוסקים בנושא כיבוי אש, לפחות אחת לשנה, וזאת כדי שלא לחשוף את קק"ל לתביעות.

תגובת הנהלת קק"ל

- לעניין ריענון אחת לשנה – הנושא באחריות ממונה הגנה מאש בחירום אשר מבצע

את הריענונים אחת לשנה טרם תחילת עונת השריפות, ע"י הדרכה פרטנית לכל אזור.

- לעניין בדיקות רפואיות – בדיקות כשירות לעבודה בכיבוי אש נעשות אחת לשנתיים בהתאם לחוות דעת של רופא אמון שהתקבלה לפני מספר שנים. בנוסף, העובדים הונחו לעדכן על כל שינוי במצבם הרפואי. אנו בדעה שההקפדה הקיימת על ביצוע הבדיקות אחת לשנתיים, מספקת.

8. מענקים לעובדים בגין תורנויות כיבוי אש

הביקורת קיבלה את רשימת העובדים שקיבלו מענקים בגין תורנויות כיבוי אש לשנת 2021 (214 מבצעי תורנויות ו-23 נהגי כבאית). הרשימה נבדקה ובוצעה השוואה בין רשימה זו לבין רשימת כוח אדם בנושא כיבוי אש שהועברה על ידי מפקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי, להלן ממצאים:

ממצאים

- 8.1. נמצאו 6 עובדים שעל אף שלא עברו הדרכת בטיחות קיבלו מענק כבאות: 9980, 8922, 7326, 7305, 7167, 3464.
- 8.2. נמצאו 25 עובדים שעל אף שאין להם אישור רפואי קיבלו מענק כבאות: 9980, 9904, 9661, 9445, 8967, 7299, 7298, 7171, 7028, 7027, 7012, 4243, 4087, 3445, 3411, 3401, 3334, 3324, 3210, 3200, 3192, 3162, 2769, 2659, 2146.
- 8.3. נמצאו 8 עובדים שעל אף שלא עברו ריענון כיבוי קיבלו מענק כבאות: 9980, 8922, 7305, 7167, 3445, 3074, 3031, 3025.
- 8.4. נמצאו 77 עובדים שעל אף שלא נמצאים במצבת כוח אדם בנושא כיבוי, שמסר מפקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי לשנת 2021, קיבלו מענק כבאות.⁷

המלצות

- אין לאפשר לעובדי קק"ל להשתתף במערך כיבוי האש ללא האישורים המתאימים.
- אין לשלם לעובדים מענקים עבור כיבוי אש כאשר, לכאורה, הם אינם במצבת כוח האדם בנושא כיבוי אש.
- יש לערוך במידי בדיקה ולוודא שכל העובדים העוסקים במערך כיבוי האש הם בעלי האישורים המתאימים כמו כן למפות את העובדים שקיבלו מענקי כבאות. אם הם לא שייכים למערך לחקור מדוע קיבלו מענקים ולשקול לחייבם להחזירם. אם הם כן משתייכים למערך לעדכן זאת במצבת כוח האדם.

7 לרשימה המלאה ראה נספח ב

9. ניהול מערך הכבאיות

הגורם שאחראי בקק"ל על תקינות מרכב הכיבוי⁸ של הכבאיות הינו קצין בטיחות בתעבורה צפון ומנהל מערך הכבאיות. קצין הבטיחות עבר הכשרה בכב"ה והוא מעביר הדרכות לנהגי הכבאיות. הכבאיות עוברות טיפול תקופתי, אחת לשנה בסמוך למועד הטסט. היערן האזורי דואג להשלמת ציוד מתכלה בכל כבאית.

קק"ל מחזיקה 25 כבאיות ו-57 נהגים בפריסה ארצית על פי החלוקה הבאה:

מרחב	אזור	גוש יער	כבאיות	הערות
צפון	אזור גליל עליון ורמת הגולן	קרית שמונה ברעם	1	
צפון	אזור גליל עליון ורמת הגולן	ביריה חזון	1	
צפון	אזור גליל עליון ורמת הגולן	רמת הגולן	1	
צפון	מרחב צפון – אזור גליל מערבי	כרמל אלונים	1	
צפון	מרחב צפון – אזור גליל מערבי	שגב קרית אתא	1	
צפון	מרחב צפון – אזור גליל מערבי	חניתה מעלות	1	
צפון	אזור גליל תחתון גלבוע	נצרת	1	
צפון	אזור גליל תחתון גלבוע	טבריה	1	
צפון	אזור גליל תחתון גלבוע	גלבוע	1	
מרכז	אזור מנשה השרון	אלונה	1	
מרכז	אזור מנשה השרון	עירון	1	
מרכז	אזור מנשה השרון	השרון	1	
מרכז	אזור החוף	אילון אשתאול	2	כולל כבאית רזרבה
מרכז	אזור החוף	בן שמן	1	
מרכז	אזור החוף	משואה	1	
מרכז	מרחב מרכז – אזור ההר	הפרוזדור	1	
מרכז	מרחב מרכז – אזור ההר	נס הרים	1	
מרכז	מרחב מרכז – אזור ההר	מעלה חמישה	1	
דרום	מרחב דרום – נגב צפוני	שקמה	1	
דרום	מרחב דרום – נגב צפוני	לכיש	1	
דרום	מרחב דרום – נגב צפוני	להב	1	
דרום	נגב מערבי	מרחבים	1	
דרום	נגב מערבי	גרר	0	
דרום	נגב מערבי	אשכול	1	
דרום	הר הנגב והערבה	יתיר	1	
דרום	הר הנגב והערבה	מיתר	0	
דרום	הר הנגב והערבה	רמון	0	

8 לא כולל המרכב השילדי כגון מנוע, צמיגים וכד'.

מהטבלה לעיל עולה כי לא בכל גושי היער נמצאות כבאיות. לביקורת נמסר כי הסיבה לכך שמספר הכבאיות במרחב דרום קטן הינה שמדובר במרחב בעל גושי יער קטנים. הביקורת ביקשה וקיבלה תיעוד עבור טיפולים שבוצעו בכבאיות הבאות: 11-114-39, 56-734-60, 55-324-78. נמצא כי לכל הכבאיות בוצעו ביקורת בטיחות, טיפולי חורף, טיפולים שנתיים וכן תחזוקה שוטפת בשנים 2020-2021 – תקין.

ממצאים

9.1. על פי מצבת כוח האדם שנמסרה לביקורת לעונת השריפות 2021 לכל כבאית מצוותים שלושה נהגים. להלן גושי יער בהם לא קיימים שלושה נהגי כבאית (כל אזור מחולק לשלושה גושי יער):

גוש	מספר הנהגים החסרים
להב	2
גרר	2
אשכול	2
שגב קריית אתא	1
נצרת	1
גלבוע	1
אלונה	1
משואה	1
הפרוזדור	1
מעלה החמישה	1
קריית שמונה ברעם	1

9.2. הביקורת השוותה את רשימת נהגי הכבאיות שמסר קצין בטיחות בתעבורה צפון ומנהל מערך הכבאיות לרשימת ההכשרות שמסר מפקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי. מתוך 58 נהגים שנמצאו ברשימה של קצין בטיחות בתעבורה צפון ומנהל מערך הכבאיות, ל-37 נהגים קיימים חריגות כגון: נהגים שלא עברו הכשרה כלל, נהגים שאינם מופיעים במצבת כוח אדם, נהגים ללא בדיקה רפואית, להלן טבלה מרכזת:

כמות	סטטוס ברשימת מפקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי
21	תקין
21	לא מסומן כנהג במצבת כוח אדם
10	לא מופיע במצבת כוח אדם
3	בדיקה רפואית לא בתוקף
2	אין תאריך לבדיקה רפואית
1	אישור נהג לא בתוקף

המלצות

- יש למנות גורם בקק"ל שתפקידו לוודא שכל העוסקים בכיבוי עברו את ההכשרות, ההדרכות והבדיקות המתאימות טרם כניסתם לתפקיד.
- יש להקפיד כי ההכשרות, הריענונים והבדיקות הרפואיות יהיו כולן בתוקף לכלל נהגי הכבאיות. אין לאפשר לנהג שלא עומד בכלל הדרישות לנהוג בכבאיות.

תגובת הנהלת קק"ל

- ראשית יצוין, כי "מענק כבאות" בקק"ל ניתן אך ורק לנהגי כבאיות בסכום שנקבע בהסכם קיבוצי בין הנהלת קק"ל לבין ארגון העובדים. שאר העוסקים בכיבוי מקבלים תגמול על פי עבודה בפועל/תורנות.
- לאור ההמלצות והממצאים בדוח זה, הוחלט כי באחריות הסייר האזורי ומנהל האזור, לאשר בחתימתם את רשימת ביצוע התורנות והשתתפות בשריפות בפועל. רשימת התורנים תכלול אך ורק עובדים שעמדו בקריטריונים להשתתפות בתורנות כיבוי אש, קרי בדיקות רפואיות בתוקף, הדרכת בטיחות והדרכת כיבוי אש. כמו כן, נהגי כבאיות מחויבים לעבור הדרכה נוספת של קצין הבטיחות בתעבורה האחראי על הכבאיות. כל האמור יהווה תנאי להשתתפות במערך כבאות וכפועל יוצא מכך לקבלת שכר מתאים. האמור יוטמע בנוהלי קק"ל/הוראות עבודה.
- המלצות הביקורת מקובלות. בעקבות דו"ח זה תוצא תזכורת לגבי הנחיות בדבר שיבוץ עובדים בתורנות כיבוי אש.
- בנוסף, התחלנו בייעול המערכת במטרה להבטיח שרק עובדים כשירים יתוגמלו על תורנות עבודה בכיבוי אש.

10. ניהול מאגר נתוני שריפות

כל שריפה שמתרחשת בשטחי קק"ל מוזנת למערכת מידע בקק"ל, שם מוזנים כל נתוני השריפה, כגון: תאריך השריפה, שטח השריפה, מיקום השריפה, האם הוקפצו משטרה, כב"ה, הגורם לשריפה וכד'. לביקורת נמסר שלא מבוצע ניתוח הדוחות לשם זיהוי מגמות ולמידה עתידית.

ממצאים

- 10.1 על פי נוהל קק"ל בנושא תחקירי שריפות יש מספר נושאים שלא קיימים במאגר השריפות, כגון: האם היו נפגעים בגוף, האם השריפה פרצה בעקבות עבודה של קק"ל, האם מדובר באירוע חריג.

10.2. לא מבוצע ניתוח של דוחות ממערכת המידע על מנת לזהות מגמות וחשוב של חלוקת משאבים בין האזורים השונים על בסיס נתוני המערכת.

10.3. הביקורת ביצעה ניתוח של דוח ממערכת המידע של תיעוד השרפות. הניתוח בוצע הן עבור מספר השריפות והן עבור גודל השטח (בדונם) שנשרף, בחלוקה לפי גוש יער לשנים 2019-2021. הניתוח המלא מופיע בנספחים ד ו-ה, להלן עיקרי הדברים:

10.3.1. על פי ניתוח מספר השריפות וגוש היער עולה כי גוש יער אשכול הינו הגוש בעל מספר השריפות הגדול ביותר (29% מסך השריפות) וזאת על אף שמבחינת סך השטח שנשרף מדובר רק בכ-2.6% מסך שטח השריפות הכולל (בתקופת טרור הבלונים מרצועת עזה).

10.3.2. בגוש יער זה התקיימו כ-54% משטח השריפות במרחב דרום ו-22% מבחינת גודל השטח שנשרף.

10.3.3. גוש יער נצרת הינו הגוש השני מבחינת כמות השריפות (כ-12%) וראשון מבחינת השטח שנשרף כ-45% (השריפה ביער צ'רצ'יל).

10.3.4. אזור גליל תחתון-גלבוע הינו האזור בו סך השטח שנשרף הינו הגדול ביותר כ-60% מסך שטח היער שנשרף (השריפה בגלבוע ממטווח של משמר הגבול ויער מורדות נצרת).

10.3.5. באזור נגב מערבי התקיימו 41% מכלל השריפות לעומת אזור גליל מערבי-כרמל בו התקיימו רק 2.2% (שריפות בתקופת טרור הבלונים מרצועת עזה).

10.3.6. כמו כן אזורים גליל מערבי-כרמל והר הנגב והערבה הינם האזורים בהם נשרף שטח היער הקטן ביותר 0.4% בכל אחד.

מהניתוח לעייל עולה כי יתכן וחלוקת המשאבים ופריסת הכוחות בין האזורים השונים איננה נכונה, באזור בו יש שריפות רבות קטנות ניתן להסתפק אולי בכבאית אחת למרחב ומספר כלי רכב עם ציוד כיבוי בכל אזור ובאזור בו יש שריפות מועטות אך גדולות יש להצטייד במספר כבאיות.

הערת הביקורת

לאחר הפצת טיוטת דוח הביקורת נמסרו לביקורת נתונים שונים שהופקו מהמערכת. הנתונים לא משנים באופן משמעותי את ההמלצות.

המלצות

- יש להוסיף למאגר השריפות את הפרמטרים הבאים: האם היו נפגעים בגוף, האם מדובר באירוע חריג. הדבר מתבקש בגין נוהל קק"ל בנשוא תחקירי שריפות.
- מומלץ לבצע ניתוח תקופתי של הנתונים ממערכת המידע על מנת ללמוד על

כמות וגודל שטח השריפה ובעקבות הניתוח לשנות את חלוקת משאבי הכיבוי בין גושי היער השונים.

תגובת הנהלת קק"ל

- החל משנת 2021 מבצע ממונה הגנת היער מאש ברגיעה ניתוחים על שריפות עבר לטובת תכנון פעולות ממשק להתגוננות מאש וכן לתכנון שיקום היער לאחר שריפות.
- מבחינה טכנית, ניתן להוסיף את השדות: "האם היו נפגעי גוף", "האם קק"ל הגורם לשריפה" ו-"אירוע חריג" (לאחר שהגורם המקצועי יגדיר מהו "אירוע חריג"). הוספת השדות תבוצע ע"י אגף מערכות מידע לאחר אפיון דרישות ע"י המשתמשים בשיתוף עם אגף מערכות מידע.
- בכל מקרה, שינויים באפליקציות הדיווח יעשו רק מחוץ לעונת השריפות (ינואר-אפריל) ובהתאם לתיעודף שינויים ופיתוחים, שיוכנסו לתוכנית העבודה.

11. ביצוע תחקירי שריפות

לאחר אירוע שריפה מבצעת קק"ל, על פי קריטריונים מסוימים תחקירי שריפות. הקריטריונים ואופן ביצוע הסקירה מבוצע על פי נוהל "אופן ביצוע תחקיר שריפות יער" המעודכן ליום 13.11.2018.

הנוהל מגדיר שיש לבצע תחקיר בעת אחד מהקריטריונים הבאים:

- שריפה בה שטח היער שנישרף הינו 100 דונם ויותר, אירוע שריפה גדולה.
- שריפה שגרמה לפגיעות גוף.
- שריפה שבא התרחשו אירועים חריגים.
- שריפה שנגרמה כתוצאה ו /או עקב פעילות קק"ל.

האחראי להזמנת התחקיר הינו מנהל האזור במועד הקרוב ביותר למועד השריפה. לפני ביצוע התחקיר על מנהל האזור להזמין תחקיר של "חוקר שריפות".

בתחקיר אמורים להשתתף בעלי התפקידים הבאים: מנהל המרחב, מנהל אגף הייעור, ממונה הגנת היער מאש ברגיעה, מנהל הכיבוי בשריפה, יערנים שהיו שותפים לכיבוי, מנהל הבטיחות של קק"ל, הממונה על מערך הקשר בקק"ל, מפקד הכיבוי מטעם שירות הכבאות, נציגי טייסת הכיבוי ונציגים נוספים על פי ראות עיני מנהל האזור. את ניהול ביצוע התחקיר מבצע מנהל אגף הייעור או בהעדרו, הממונה על הגנת היער מאש ברגיעה.

התחקיר אמור לעסוק בנושאים הבאים:

- גורם השריפה.

- רמת הכוונות והכוחות שהיו פרוסים בסביבת השריפה והתאמתם לרמת סיכון השריפות.
- האם לוח הזמנים לגילוי, קבלת הודעה והגעת הכוחות היה סביר? ואם לא, מה היו התקלות?
- האם הכיבוי נעשה לפי הכללים המקובלים בקק"ל (מנהל כיבוי, גזרות, שטח כינוס, חלוקת קשר, הזמנת מטוסים, חבירה לחפ"ק, שימוש במוקד, הספקת מים, ציוד, תצפית קרקעית ואווירית, קבלת תחזית מזג אויר וכד').
- תקלות בשיתוף הפעולה בין גורמי קק"ל וגורמי החוץ.
- בטיחות וביטחון העוסקים בכיבוי השריפה.
- תקלות בציוד, במערכת הקשר ובאמצעים נוספים.

על התחקיר להיות מופץ למשתתפים ולגורמים רלוונטיים נוספים בקק"ל. האחריות על יישום המלצות התחקיר הינה של הממונה על הגנת היער מאש ברגיעה וזאת חודש ימים לאחר פרסום התחקיר.

הביקורת בחנה את מאגר השריפות לשנים 2019-2021.

הביקורת דגמה 10 שריפות שעונות לקריטריונים על פי מאגר השריפות וביקשה לוודא שהתחקירים שבוצעו עבורן אכן עוסקים בנושאים המוגדרים בנוהל. הביקורת העלתה כי בכל התחקירים של השריפות שנדגמו אין התייחסות למכלול הנושאים המפורטים בנוהל "אופן ביצוע תחקיר שריפות יער".

מספר דוח שריפה
3651
5238
2702
2772
2929
3000
3096
3153
3298
3725

כמו כן קיבלה הביקורת מספר תחקירים לדוגמא. הביקורת עיינה בתחקירים על מנת לוודא שהתחקירים אכן מתייחסים לכל הנושאים על פי הנוהל:

1. תחקיר שריפה בבית מאיר:

1.1. מיום 6.8.2019, בתחקיר חסרים הנושאים הבאים: הגורמים שהשתתפו בתחקיר, תיאור כללי של השטח, כוחות כיבוי שהשתתפו.

1.2. כמו כן התחקיר הינו תחקיר משותף לשריפה באדרת מיום 17.7.2019, חסרים נתונים טכניים עבור השריפה באדרת.

1.3. הביקורת לא הצליחה לאתר את השריפה במערכת המידע של קק"ל (ע"פ תאריך, גודל ומיקום).

2. תחקיר שריפה יער: תבור – 25.7.19 צ'רצ'יל (מורדות נצרת) – 27.7.19

2.1. התחקיר הינו תחקיר עבור שתי שריפות.

2.2. הביקורת לא הצליחה לאתר את השריפה במערכת המידע של קק"ל (ע"פ תאריך, גודל ומיקום).

ממצאים

11.1. התרחשו שריפות להם לא בוצע תחקיר, על פי הנדרש בנוהל.

11.2. לא קיים מזהה חד ערכי לתחקירים בנושא שריפות במערכת המידע.

11.3. נמצאו חוסרים בחלק מהפרטים בתחקירים הקיימים.

11.4. לא ברור האם מבוצע מעקב אחר הפקת הלקחים שנמצאים ברוחות.

המלצות

- יש לבצע תחקירי שריפה לכל שריפה שעומדת בקריטריונים על פי הנוהל ופורצת בשטחים שבאחריות קק"ל.
- יש להתייחס בתחקירים לכלל הפרמטרים על פי נוהל קק"ל בנושא תחקיר שריפה.
- מומלץ לרשום בכל תחקיר מה מספר השריפה על פי מערכת המידע לשם בקרה ומעקב.
- יש להקים פורום מסודר בו מבוצע מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בתחקירים השונים ולמידה משריפות העבר.

תגובת הנהלת קק"ל

ככלל ההמלצות מקובלות. באשר להמלצה בעניין הקמת פורום מסודר למעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בתחקירים ולמידה משריפות העבר, יצוין כי כיום מבוצע תחקיר על פי הנוהל, באחריות מנהל האזור לוודא תיקון ליקויים שעלו בתחקיר.

12. נזקי פעולות איבה

על פי מאגר השריפות 345 שריפות אירעו בעקבות "אש אויב" ויצרו שריפות בשטח של כ-7,000 דונם. על פי חוק ותקנות מס רכוש 2014 מי שנגרם לו נזק לרכוש כתוצאה

מתקיפה גזענית או לאומנית שמוגדרת כפעולת איבה זכאים לקבל פיצוי על הנזק, בהתאם לתנאים הבאים:¹⁰

1. הם בעלי רכוש שנגרם לו נזק, או שהם משלמים על תיקון/שיקום הנזק שנגרם לרכוש של אחרים.
2. הנזק נגרם לרכוש בעקבות תקיפה על רקע גזעני או לאומני שמוגדרת כפעולת איבה.
3. הרכוש שנפגע אינו כסף מזומן, תכשיטים, חפצי אמנות או עתיקות.
4. הרכוש שניזוק נמצא בשטח ישראל.

מהמחלקה המשפטית של קק"ל נמסר שמאז מלחמת לבנון השנייה קק"ל מגישה תביעות למס רכוש במקרים המתאימים. נציין כי ישנה מחלוקת משפטית בין קק"ל לבין מס רכוש האם "עץ" הינו נכס בר פיצוי בהתאם לחוק מס רכוש וקרן פיצויים, התשכ"א-1961 והנושא תלוי ועומד במסגרת הליך מול ועדת ערר. במהלך שנת 2017 הגישה קק"ל תביעה למול מס רכוש לפיצוי בגין נזקי השריפות שהתרחשו עקב הצתות בפעולות איבה בסך של כ-58 מיליון ש"ח (מצוי בהליך למול ועדת ערר 1406 – הליך תלוי ועומד). בנוסף, במהלך שנת 2018 הגישה קק"ל תביעה למס רכוש להשבת הנזקים בגין השריפות שביצע ארגון הטרור "חמאס" אשר העיף לכיוון מדינת ישראל עשרות עפיפונים ובלונים ששרפו שטחי יער רבים, שדות, רכוש, תשתיות וכו' ("טרור העפיפונים/טרור ההצתות").

קק"ל ביצעה מיפוי שריפות יער בעוטף עזה בתקופה שבין אפריל 2018 לנובמבר 2018 והעלתה סך של 1108 אירועים, בשטח שריפות כללי של 11,400.2 בדונם, כאשר הערכת אומדן הנזק: 83,031,658 ש"ח.

בתגובה לטיטת הרוח, הלשכה המשפטית של קק"ל מסרה לביקורת שקק"ל הגישה, בשיתוף תושבי עוטף עזה ואזרחי ארה"ב, לבית המשפט הפדרלי בווינגטון ארה"ב, תביעה כנגד ארגון המגייס כספים בארה"ב בטענה שהארגון משמש צינור להעברת כספים לארגוני טרור ידועים ולמעשה מסייע במימון פעילות טרור העפיפונים. במהלך חודשי המתקפה בשנת 2018, הוצתו למעלה מ-2,155 שריפות אשר החריבו כ-35,398 דונם של שטחים פתוחים הכוללים ביניהם, יערות, שטחי חקלאות, שמורות טבע ופגעו פגיעה חמורה בבעלי חיים באזור. מלבד הפגיעה חסרת התקדים בטבע, ובסביבה האקולוגית השיגורים השוטפים פגעו אנושות בביטחונם של תושבי האזור, בפרנסתם (שטחי חקלאות רבים המצויים באזור) ובבריאותם הנפשית והפיזית. נזקי קק"ל מוערכים בכ-90 מיליון ש"ח.

לביקורת אין הערות.

10 מידע בדבר הזכאות לפיצוי בגין אירוע טרור מאתר כל זכות: https://www.kolzchut.org.il/he/%D7%A4%D7%99%D7%A6%D7%95%D7%99_%D7%A2%D7%9C_%D7%A0%D7%96%D7%A7_%D7%A9%D7%A0%D7%92%D7%A8%D7%9D_%D7%9C%D7%A8%D7%9B%D7%95%D7%A9_%D7%91%D7%92%D7%99%D7%9F_%D7%A4%D7%92%D7%99%D7%A2%D7%AA_%D7%90%D7%99%D7%91%D7%94_%D7%A2%D7%9C_%D7%A8%D7%A7%D7%A2_%D7%92%D7%96%D7%A2%D7%A0%D7%99_%D7%90%D7%95_%D7%9C%D7%90%D7%95%D7%9E%D7%A0%D7%99

13. טיפול משפטי

הביקורת ביקשה לקבל רשימה של כל המקרים בהם הוגשה תביעה משפטית לפיצוי כנגד מציתים, בייחוד במקומות בהם הוגשה תלונה פלילית וקיימת הרשעה בפועל של המצית או כאשר הדבר נגרם מרשלנות וגורם השריפה ידוע.

לביקורת נמסר שלא מוגשות תביעות לפיצוי בגין שריפות ביער באף אחד מהמקרים.

ממצאים

13.1. על פי מאגר השריפות של קק"ל לשנים 2019-2021: 59 שריפות מוגדרות כשריפות שבהם יש חשד להצתה ושריפות שגורם השריפה הוא פלילי. מתוכם רק בגין 5 שריפות הוגשו תלונות במשטרה על הצתה.

13.2. קיימים 216 אירועי שריפה בהם גורם השריפה הינו: שריפת פסולת, פעילות חקלאית או כלים מכניים/ריתוך. לדעת הביקורת סביר להניח שלפחות בחלק מהמקרים ניתן להצביע על הגורם שגרם לשריפה.

המלצות

- יש לבחון את האפשרות להגיש תביעות נזיקין כנגד מציתים.
- כמו כן יש לקבוע מדיניות אחידה בנושאי תביעות והגשת תלונות במשטרה בעת אירוע שריפה ולקבוע מה מבוצע לאחר הגשת תלונה (מעקב, הגשת תביעה וכד').

תגובת הנהלת קק"ל

בקק"ל ישנה הנחיית ממונה על הגשת תלונה במשטרה בכל מקרה של שריפה וברגש על שריפות בהם יש חשד להצתה. הנושא יעוגן בהנחיות עבודה/נהלים ובכל מקרה הממונה יעביר את ההנחיה למנהלי האזורים/מרחבים.

14. ביטוח

לביקורת נמסרה פוליסת חבות מעבידים של קק"ל. הפוליסה הינה פוליסה של אחת מחברות הביטוח המובילות בישראל ומבוססת על פוליסת חבות מעבידים של החברה משנת 2016. הפוליסה בתוקף עד 31.10.2022. כמו כן הועברה לביקורת פוליסת תאונות אישיות של חברת הביטוח בתוף עד 31.12.2022.

ממצאים

14.1. בפוליסת הביטוח חבות מעבידים קיים "חריג טרור". המשמעות של החריג היא שפציעה שנובעת מאירוע טרור איננה מכוסה במסגרת הפוליסה. יש לציין שחלק גדול מהשריפות שהתרחשו בדרום הארץ נבעו מ"טרור הבלונים" ועל כן קיים חשש שבעת אירוע ביטוחי חברת הביטוח לא תכיר באירוע.

14.2. במסמך שצורף לפוליסת חבות המעבידים מצוינים העיסוקים המבוטחים של קק"ל. במסגרת העיסוקים לא מופיע כעיסוק פעילות כיבוי אש שמבוצעת בקק"ל.

14.3. פוליסת תאונות אישיות מכסה תאונות בלבד ולא ברור עד כמה היא תכסה אירוע של פגיעה כתוצאה מכיבוי אש.

המלצה

מומלץ לוודא שברשימת העיסוקים בקק"ל בפוליסה יופיע במפורש העיסוק בכיבוי אש כדי שאם יתרחש אירוע ביטוחי במהלך שריפה, חברת הביטוח תכיר ללא סייגים באירוע. על מנת להפחית את גובה הפרמיה בפוליסה ניתן לנסות לבטח רק את רשימת העובדים שעוסקים בנושא. כמו כן מומלץ שגם בפוליסת תאונות אישיות יצוין שהביטוח יכסה אירוע שנבע מפעולת כיבוי אש.

תגובת הנהלת קק"ל

התייחסות לסעיף 14.1: אין אפשרות לבטח פעילות שמקורו ב"טרור" תחת פוליסה לביטוח חבות מעבידים" קיימת בשוק הביטוח פוליסה לביטוח טרור חבויות. מדובר בפוליסה ייחודית שאינה מוצר מדף. בשנה החולפת פנינו לחברת הביטוח בבקשה כי יבחנו הנושא, אך לצערנו החברה לא הצליחה לגבש הצעה.

התייחסות לסעיף 14.2: טופל.

התייחסות לסעיף 14.3: ביטוח "תאונות אישיות" מכסה אירוע ביטוחי כמוגדר בפוליסה. ולכן ככל שהנזק שייגרם יהיה במסגרת הנזקים שהפוליסה מכסה, הכיסוי יחול.

15. נספח א – מגדלי תצפית

מגדל ביער המגנים:



מגדל תצפית נגבה:



מגדל תצפית חליץ:



מגדל תצפית יער המלאכים:



16. נספח ב – עובדים שקיבלו מענק

מספר עובד		
4232	2175	2255
4156	9031	9792
9052	9508	3010
7332	7292	8456
2749	3137	4206
9981	9277	2604
	8560	7122
	10089	2814
	3176	7352
	7279	4233
	3075	2624
	3169	7280
	8057	4183
	4242	3209
	7422	7433
	7237	9207
	1729	2148
	8038	7285
	3066	4294
	8536	9161
	7173	9709
	3179	4090
	7515	9414
	7404	2552
	9748	3014
	3069	9025
	9976	2876
	3197	4051
	7174	2869
	4224	2075
	2689	8765
	7000	9424
	2790	3003
	3371	2782
	2476	8507
	4276	7264
	2911	3279

17. נספח ג – סטטוס כשירות עובדים

איזור	סטטוס
1. מרחב דרום – נגב מערבי	אינן תאריך לכדיקה רפואית
2. מרחב צפון – אזור גליל מערבי	אישור נהג לא בתוקף
3. מרחב דרום – הר הנגב והערבה	בדיקה רפואית לא בתוקף
4. מרחב דרום – הר הנגב והערבה	בדיקה רפואית לא בתוקף
5. מרחב דרום – הר הנגב והערבה	בדיקה רפואית לא בתוקף
6. מרחב צפון – אזור גליל מערבי	לא מופיע במצבת כ"א
7. מרחב צפון – אזור גליל תחתון גלבוע	לא מופיע במצבת כ"א
8. מרחב צפון – אזור גליל תחתון גלבוע	לא מופיע במצבת כ"א
9. מרחב מרכז – אזור מנשה השרון	לא מופיע במצבת כ"א
10. מרחב מרכז – אזור החוף	לא מופיע במצבת כ"א
11. מרחב מרכז – אזור החוף	לא מופיע במצבת כ"א
12. מרחב מרכז – אזור החוף	לא מופיע במצבת כ"א
13. מרחב מרכז – אזור החוף	לא מופיע במצבת כ"א
14. מרחב דרום – נגב צפוני	לא מופיע במצבת כ"א
15. מרחב דרום – נגב מערבי	לא מופיע במצבת כ"א
16. מרחב צפון – אזור גליל עליון ורמת הגולן	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
17. מרחב צפון – אזור גליל עליון ורמת הגולן	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
18. מרחב צפון – אזור גליל עליון ורמת הגולן	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
19. מרחב צפון – אזור גליל עליון ורמת הגולן	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
20. מרחב צפון – אזור גליל עליון ורמת הגולן	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
21. מרחב צפון – אזור גליל עליון ורמת הגולן	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
22. מרחב צפון – אזור גליל עליון ורמת הגולן	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
23. מרחב צפון – אזור גליל עליון ורמת הגולן	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
24. מרחב צפון – אזור גליל מערבי	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
25. מרחב צפון – אזור גליל תחתון גלבוע	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
26. מרחב צפון – אזור גליל תחתון גלבוע	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
27. מרחב צפון – אזור גליל תחתון גלבוע	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
28. מרחב צפון – אזור גליל תחתון גלבוע	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
29. מרחב צפון – אזור גליל תחתון גלבוע	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
30. מרחב מרכז – אזור החוף	לא מסומן כנהג במצבת כ"א
31. מרחב מרכז – אזור ההר	לא מסומן כנהג במצבת כ"א

איזור	סטטוס	
מרחב מרכז – אזור ההר	לא מסומן כנהג במצבת כ"א	32.
מרחב מרכז – אזור ההר	לא מסומן כנהג במצבת כ"א	33.
מרחב מרכז – אזור ההר	לא מסומן כנהג במצבת כ"א	34.
מרחב מרכז – אזור ההר	לא מסומן כנהג במצבת כ"א	35.
מרחב דרום – נגב מערבי	לא מסומן כנהג במצבת כ"א	36.
מרחב דרום – נגב צפוני	סטטוס בדיקה רפואית לא ברור	37.

18. נספח ד – ניתוח שריפות לפי כמות שריפות

שם מרחב	סה"כ למרחב	שם אזור	סה"כ לאיזור	שם הגוש היעירני	2019	ב"פ	2020	ב"פ	2021	ב"פ	סכום לגוש יער	שיעור לפי גוש יער למרחב	שיעור לפי גוש יער מסכ"ה			
דרום	2094	הר הנגב והערבה	84	יתיר	5	0.5%	8	0.5%	8	0.8%	21	1.0%	0.5%			
				מיתר	8	0.7%	28	1.6%	27	2.6%	63	3.0%	1.6%			
		נגב מערבי	1581	אשכול	300	27.7%	584	33.8%	236	22.6%	1120	53.5%	29.0%	29.0%		
				גרר	100	9.2%	180	10.4%	100	9.6%	380	18.1%	9.9%	9.9%		
	נגב צפוני	429	מרחבים	17	1.6%	47	2.7%	17	1.6%	81	3.9%	2.1%	2.1%	2.1%		
			להב	73	6.7%	85	4.9%	87	8.3%	245	11.7%	6.4%	6.4%	6.4%		
			לכיש	9	0.8%	50	2.9%	26	2.5%	85	4.1%	2.2%	2.2%	2.2%		
			שקמה	9	0.8%	57	3.3%	33	3.2%	99	4.7%	2.6%	2.6%	2.6%		
מרכז	927	ההר	154	הפרודור	11	1.0%	13	0.8%	20	1.9%	44	4.7%	1.1%	1.1%		
				הר חברון	12	1.1%	21	1.2%	63	6.0%	96	10.4%	2.5%	2.5%	2.5%	
				ירושלים	6	0.6%	2	0.1%	6	0.6%	14	1.5%	0.4%	0.4%	0.4%	
	שפלה החוף –	261	–	6	אילון – אשתאול	6	0.6%	16	0.9%	13	1.2%	35	3.8%	0.9%	0.9%	
					בן שמן	51	4.7%	39	2.3%	106	10.1%	196	21.1%	5.1%	5.1%	
					משואה	4	0.4%	7	0.4%	19	1.8%	30	3.2%	0.8%	0.8%	0.8%
					מנשה – שרון	12	1.1%	49	2.8%	37	3.5%	98	10.6%	2.5%	2.5%	2.5%
	מנשה – שרון	512	–	38	חורשים	38	3.5%	35	2.0%	14	1.3%	87	9.4%	2.3%	2.3%	
					מנשה – אלונה	38	3.5%	35	2.0%	14	1.3%	87	9.4%	2.3%	2.3%	
					עירון	111	10.3%	161	9.3%	55	5.3%	327	35.3%	8.5%	8.5%	8.5%

שם מרחב	סה"כ למרחב	שם אזור	סה"כ לאזור	שם הגוש היעירני	2019	% ב-2019	2020	% ב-2020	2021	% ב-2021	סכום לגוש יער	שיעור לפי גוש יער מסכ"ה	שיעור לפי גוש יער למרחב
צפון	836	גליל מערבי - כרמל	85	חניתה - מעלות	0.0	5	0.3	1	0.1	6	0.2%	0.7%	
				כרמל - אלונים	1.0	7	0.4	2	0.2	20	0.5%	2.4%	
				שגב - קרית אתא	0.6	6	2.3	13	1.2	59	1.5%	7.1%	
	166	גליל מרכזי - רמה"ג	חזון - בירייה	1.2	13	1.4	25	2.7	28	66	1.7%	7.9%	
			קרית שמונה - ברעם	1.9	21	0.6	10	1.0	41	1.1%	4.9%		
			רמת הגולן - החולה	3.0	32	0.9	16	1.1	59	1.5%	7.1%		
			גלבוע	2.3	25	0.9	16	1.4	56	1.5%	6.7%		
	585	גליל תחתון - גלבוע	טבריה	2.8	30	1.7	30	2.1	22	82	2.1%	9.8%	
			נצרת	15.9	172	11.5	199	7.3	76	11.6%	53.5%		
												3,857	
											1,045		
											1,730		
											1,082		
													סכום כולל

19. נספח ה – ניתוח שריפות לפי שטח שריפה (בדונם)

שם מרחב	סה"כ למרחב	שם אזור	סה"כ לאזור	שם הגוש היעירני	2019	ב- %	2020	ב- %	2021	ב- %	שיעור לפי גוש יער מרחב	שיעור לפי גוש יער מסכ"ה	
דרום	52,701	הר הנגב והערבה	1,697	יתיר	2	0%	414	0%	61	0%	0.9%	0.1%	
				מיתר	89	0%	877	0%	255	0%	2.3%	0.3%	
		נגב מערבי	32,103	אשכול	1,814	2%	7,589	3%	2,213	3%	11,616	2.6%	22.0%
				גרר	1,240	1%	3,927	2%	1,486	2%	6,653	1.5%	12.6%
				מרחבים	477	0%	1,504	1%	11,852	15%	13,834	3.1%	26.2%
		נגב צפוני	18,902	להב	776	1%	7,001	3%	365	0%	8,142	1.8%	15.4%
				לכיש	50	0%	1,562	1%	7,814	10%	9,426	2.1%	17.9%
				שקמה	162	0%	627	0%	544	1%	1,334	0.3%	2.5%
מרכז	74,728	ההר	8,628	הפרוודור	51	0%	238	0%	155	0%	0.6%	0.1%	
				הר חברון	230	0%	862	0%	6,963	9%	8,055	1.8%	10.8%
				ירושלים	70	0%	2	0%	58	0%	130	0.0%	0.2%
		החוף – שפלה	25,591	אילון – אשתאול	101	0%	208	0%	77	0%	386	0.1%	0.5%
				בן שמן	20,032	19%	1,424	1%	1,891	2%	23,348	5.3%	31.2%
				משואה	649	1%	87	0%	1,121	1%	1,857	0.4%	2.5%
				השרון – חורשים	38	0%	1,593	1%	674	1%	2,305	0.5%	3.1%
		מנשה – שרון	40,510	מנשה – אלונה	2,769	3%	300	0%	758	1%	3,827	0.9%	5.1%
				עירון	13,055	12%	17,625	7%	3,697	5%	34,377	7.8%	46.0%
				חניתה – מעלות	1,732	0%	106	0%	0	0%	106	0.0%	0.0%
צפון	316,027	גליל מערבי – כרמל	1,732	כרמל – אלונים	150	0%	384	0%	19	0%	0.2%	0.1%	
				שגב – קרית אתא	53	0%	651	0%	369	0%	1,073	0.2%	0.3%
		גליל מרכזי – רמה"ג	44,439	חזון – בירייה	542	1%	255	0%	287	0%	1,084	0.2%	0.3%
				קרית שמונה – ברעם	1,069	1%	243	0%	7,450	10%	8,763	2.0%	2.8%
				רמת הגולן – החולה	7,065	7%	9,558	4%	17,969	23%	34,593	7.8%	10.9%
		גליל תחתון – גלבע	269,856	גלבע	21,192	20%	423	0%	1,334	2%	22,949	5.2%	7.3%
				טבריה	29,671	28%	14,160	5%	4,809	6%	48,639	11.0%	15.4%
נצרת	5,460	5%	187,340	72%	5,468	7%	198,268	44.7%	62.7%				
												סכום כולל	
												443,456	
												77,688	
												258,959	
												106,808	

20. ריכוז ממצאים והמלצות

סעיף	ממצאים	המלצות	תגובת המבוקר
2. סקירת הסכמים ותורת לחימה באש בקק"ל	<p>1.3 תורת הלחימה באש איננה מעורכנת ואיננה שלמה, להלן דוגמאות:</p> <p>1.3.1 פרק 6 "נוהל הפעלת חפ"ק "קיסר" מסומן כטיטוט נוהל לתיקוף נציבות/אגף המבצעים".</p> <p>1.4 ניהול תקציב ההשקעה של 14 מיליון שקלים בשנה, על פי ההסכם בין כב"ה לקק"ל – לא מבוצעת בחינה מפורטת של הסכום אותו משקיעה קק"ל בנושא כיבוי אש בכל שנה. הממונה על הגנת היער מאש בחירום ו הממונה על הגנת היער ברגיעה מסרו לביקורת כי להערכתם קק"ל משקיעה יותר מ 14 מלש"ח בשנה. כמו כן, לא ברור מי הוא בעל התפקיד בקק"ל האחראי על הכנת התחשיב.</p>	<p>יש לבצע מידי שנה תחשיב של השקעת קק"ל במערך כיבוי האש על פי ההסכם בין כב"ה לקק"ל. על התחשיב לכלול את כלל המרכיבים כגון: שכר, תוספת פרמיית ביטוח, ציוד קבוע, ציוד מתכלה וכו'.</p>	<p>תמצית תגובת ממונה הגנת היער מאש בחירום ריכוז התו"ל נמצא באחריות כב"ה המתכלל את כלל הגופים. בימים אלו הסתיימה עריכתו המחודשת של "התו"ל" אך הוא טרם תוקף ע"י הנציב.</p> <p>תגובת הנהלת קק"ל:</p> <ul style="list-style-type: none"> התייחסות לסעיף 2.1: חפ"ק קיסר שייך לכב"ה. לקק"ל אין נגיעה בתחום זה.
3. סקירת נהלים	<p>2.3 רשימת הנהלים איננה שלמה. חוסר בנהלים ברורים בנושא בו קיימת סכנה לחיי אדם עלולה להוביל לפגיעות בנפש ובחשיפה של קק"ל לתביעות רכוש ורשלנות.</p> <p>2.4 חלק מהנהלים לא עודכנו כ-4 שנים.</p>	<ul style="list-style-type: none"> יש לעדכן את סט הנהלים בנושאים הבאים: <ul style="list-style-type: none"> נוהל בנושא הכשרות ומצב כשירות לצוותי כיבוי אש. נוהל בנושא הספקה וריענון ציוד אישי לאיש צוות כיבוי אש. נוהל בנושא הספקה וריענון ציוד בכבאית. נוהל בנושא טיפולים ומצב כשירות לכבאית. נוהל בנושא בדיקות רפואיות לאיש צוות כיבוי אש. יש לעדכן או לאשרר נהלים לפחות אחת לשנתיים. 	<ul style="list-style-type: none"> קק"ל ישנם נהלים לעניין כיבוי אש וכן יש הוראת עבודה. בימים אלה אנו פועלים לעדכן את תהליכי העבודה בנושא ולעדכן בהתאם את הנהלים ואת הוראות העבודה. לעניין אשרור נהלים – בחודש מארס 2021 נעשתה פניה למנהלים לבחון את הנהלים שעברו 3 שנים מאז הפעם האחרונה שרועננו. המנהלים השיבו באם יש צורך בעדכון, או שהנוהל עדיין תקף. בנוסף, חלק מהנהלים הומרו להוראות עבודה במהלך 2021, כגון: הפעלת מגדלי תצפית, הנחיות להקמת אזורי חיץ. נקפיד לבצע אשרור אחת לשנתיים. בהתייחס לנושא בדיקות רפואיות וכשירות רפואית לעובדים, ישנה הוראת עבודה בנושא (של יחידת הבטיחות), הוראת העבודה תעודכן כך שתכלול הסבר מפורש לעניין בדיקות רפואיות לעובדי שטח בתפקידים מקצועיים. בהתייחס לנוהל טיפול ומצב כשירות כבאית בימים אלו מתבצע עדכון לתקנות ע"י כב"ה. אנו ממתינים לתיקופן לאחר שהתבצעו ישיבות שהיו עם קק"ל ורט"ג בנושא.

תגובת המבוקר	המלצות	ממצאים	סעיף
<p align="center">תגובת הנהלת קק"ל:</p> <p>• בנוסף ל</p> <p>• ממונה על הגנת היער מאש בחירום, באגף הייעור קיים גורם שמשפיל בנושא אזורי חיץ. כיום אנו מצויים בתהליך עבודה להגדרה מסודרת וחלוקת אחריות בין ממונה הגנה מאש בחירום לבין הגורם האחראי לאזורי חיץ באגף הייעור, זאת לאחר שנעשתה בחינה וחשיבה של הנושא בהיבטי או"ש (ארגון ושיטות).</p> <p>• לעניין שימור ידע, קיים בארגון תהליך מובנה של שימור ידע. לקראת עזיבה או פרישה של עובד את הארגון או את תפקידו, נשלחת הודעה לאחראית על שימור ידע ובעצה עם הממונים, נבחן אופן ביצוע שימור הידע של העובד (ראיונות, מילוי מסמכים, איגוד מסמכים וכד').</p>	<p>• מומלץ להגדיר מנהל רוחבי למערך הכיבוי שתפקידו לפקח על כלל נושאי הכיבוי בקק"ל.</p> <p>• מומלץ להגדיר את הסמכויות והממשקים של בעלי התפקידים השונים בקק"ל בכלל הנושאים הנוגעים לכיבוי אש כגון: אחריות להעברת הדרכות לצוותי הכיבוי בקק"ל, איש קשר עם כב"ה, הכנת תוכניות עבודה והנחיות בנושא כיבוי וכ'.</p> <p>• מומלץ להכין תוכנית לשימור הידע של העובד מיחידת הפיקוח גליל מערבי שמונה לאחרונה לממונה הגנת היער מאש בחירום על מנת לשמר את הידע שלו בקק"ל.</p>	<p>3.3. המבנה הארגוני של העוסקים בנושא כיבוי האש בקק"ל מאוד מבוזר, אין ניהול מרכזי וחלוקת התפקידים אינה מוסדרת ע"י נהלים אשר מגדירים את הסמכויות ותפקידים, את ממשקי העבודה בין הגורמים השונים ואת האחריות לפיקוח ובקרה. לדוגמא, על אף שתפקידו של מנהל הבטיחות, כפי שפורט בהמשך, לבצע סקר סיכונים אחת לשנה למגדלי התצפית, בשיחה עמו עולה כי הוא לא היה מודע לנוהל, ששייך לאגף הייעור, ולדעתו "מנהל בטיחות מאש", תפקיד שאיננו קיים במבנה הארגוני כיום, צריך לבצע את סקר הסיכונים לעיל.</p> <p>3.4. הביקורת מזהה כי המפקח מיחידת הפיקוח באזור גליל מערבי, שמונה במהלך תקופת ביצוע הביקורת לממונה הגנת היער מאש בחירום, הינו "איש מפתח" בתחום כיבוי האש. איבודו של איש מפתח עלול לגרום לאיבוד ידע משמעותי לארגון, ידע שיקשה על הארגון להתמודד עם מצבים שונים עליהם היה אחראי אותו עובד. שחזור הידע של העובד יהיה כרוך לעיתים בהקצאת משאבים מרובה של הארגון.</p> <p>לדעת הביקורת אובדן של מפקח מיחידת הפיקוח באזור גליל מערבי יפגע בחלק מתהליכי העבודה שאליהם היה מקושר ולא יהיה אפשר לשחזר את הידע כולו או חלקו.</p>	<p>4.מבנה ארגוני</p>

סעיף	ממצאים	המלצות	תגובת המבוקר
4. תוכניות עבודה	בקק"ל לא קיימות תוכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות בנושא כיבוי אש.	<p>על הממונה להגנת היער בחירום לגבש תוכנית עבודה שנתית ורב שנתית בנושא כיבוי אש. על התוכנית לכלול התייחסות לכל הפחות לנושאים הבאים:</p> <ul style="list-style-type: none"> o הדרכות מקצועיות לעוסקים בנושא כיבוי אש. o תרגילים שנתיים. o מברק כושר גופני. o בקרה תקציבית. o מברקי בריאות. o הדרכות בטיחות ועבודה בגובה. o בקרה אחר תקינות ושלמות הציוד בכבאיות וציוד אישי לאנשי צוות כיבוי. o ריענון תו"ל ונהלים. o בקרה אחר תקינות משאיות הכיבוי הן למרכב והן למערכת הכיבוי. 	<p><u>תגובת ממונה הגנת היער מאש בחירום</u></p> <p>הדרכות מקצועיות מבוצעות טרם עונת השריפות.</p> <p>תרגילים שנתיים בוצעו טרם עונת השריפות והשנה (2022) כללו את פריסת החפ"ק החדש.</p> <p>כלל העוסקים בכיבוי אש עוברים בדיקת מאמץ שהוגדרה על ידי רופא האמון של קק"ל.</p> <p>הדרכות בטיחות מבוצעות על יד ממונה הבטיחות. הדרכות לעבודה בגובה מבוצעות רק למי שרלוונטי למילוי תפקידו.</p> <p>מבצעות בדיקות שבועיות וחודשיות לתקינות משאיות הכיבוי הן לגבי המרכב והן לגבי מערכת הכיבוי.</p> <p><u>תגובת הנהלת קק"ל:</u></p> <p>בתוכנית העבודה לשנת 2023 יינתן דגש למשימות כיבוי אש בחירום באופן פרטני. יודגש שבשנת 2022, בתוכנית העבודה של אגף הייעור ניתנה התייחסות למניעה והתגוננות משריפות באזורי חיץ.</p>

סעיף	ממצאים	המלצות	תגובת המבוקר
6.1 פעולות מניעה – מגדלי בטון	<p>6.0.6. לא מנוהל תיעוד מסודר אחר רמת הכוננות שמוגדרת במרחבים השונים ואחר איוש מגדלי התצפית שנגזר מרמת הכוננות. חוסר בתיעוד רמת הכוננות מצמצם את הבקרה והאפשרות לתחקר את רמת ההשפעה והיעילות של מגדלי התצפית על זיהוי שריפות והקפצת כוחות ואת רמת הביצוע של התצפיתנים.</p> <p>6.0.7. לא קיים תהליך שיטתי של ביצוע סקר סיכונים עבור מגדלי התצפית למעט בדיקות בטיחות ספורדיות כחלק מהמגדלים.</p> <p>6.0.8. לא קיים שביל גישה מסודר למגדל התצפית נגבה. דלתות האתר היו מולחמות ונראה כי אין כוונה לאייש את המגדל ב"עונת השריפות" הנוכחית אשר מתחילה בדרום הארץ בחודש אפריל. נזכיר שעל פי נוהל קק"ל על מנהל בטיחות לבצע עד סוף מרץ סקר סיכונים לכלל מגדלי התצפית.</p> <p>6.0.9. לא קיימת גדר היקפית מסביב למגדל תצפית ביער המגנים. הדבר עלול להוביל לניסיונות לפרוץ למגדל התצפית על ידי מטיילים.</p> <p>6.0.10. על מגדל התצפית ביער המלאכים מצויר גרפיטי (מצורפות תמונות נספח א)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • מומלץ לשמור תיעוד של רמת הכוננות בכל אזור. הדבר יסייע לתחקר אירועים ולהסיק מסקנות לגבי התכנות של שריפת בחלוקה לגושי יער שונים. כמו כן, הדבר יאפשר נתיב ביקורת לבחינת איוש המגדלים. • יש לבצע סקר סיכונים, עד חודש מרץ בכל שנה, עבור מגדלי התצפית על מנת לוודא את רמת הכשירות שלהם. • מומלץ לאפשר נתיב גישה סדור לכלל מגדלי התצפית המאוישים כחלק מסקר הסיכונים. • מומלץ ליצור גדר היקפית מסביב למגדלי התצפית על מנת שמטיילים לא יטפסו על המגדלים. • מומלץ לדאוג לתחזוקה ומראה נאות של המגדלים כחלק מסקר הסיכונים שיבוצע ובמידת הצורך לטפל במפגעים. 	<p><u>תגובת ממנה הגנת היער מאש בחירום</u> ישנם מגדלי תצפית שאינם מאוישים כלל. באשר להמלצה לשמור על תיעוד רמת הכוננות בכל אזור – רשות כיבוי והצלה והשירות המטאורולוגי מבצעים תחקירים משותפים.</p> <p>באשר להמלצה לגדר את מגדלי התצפית – גדרות לא עוזרות. יש לבצע מערכי נעילה לכלל הפתחים במגדלים.</p> <p>תגובת הנהלת קק"ל המלצה 1: המלצה מקובלת. המלצה 2: המלצה מקובלת.</p> <ul style="list-style-type: none"> • מלצה 3: הנושא יבדק בשנית אך לכלל מגדלי התצפית המאוישים דרך גישה נוחה לרכב-הרי הצופה מגיע לשם • המלצה 4: כאמור מגדלי בטון נעולים בדלת מתכת ואין צורך בגדר היקפית. • המלצה 5: יטופל בהתאם לסדרי עדיפויות של האזורים. <p><u>תגובת הנהלת קק"ל:</u> התייחסות לסעיף 6.1.4: ככלל, יצוין כי מגדלי תצפית מבטון נעולים בדלת מתכת, ולכן אין צורך בגדר היקפית. מגדלי תצפית הבנויים מקונסטרוקציית ברזל, מגודרים בגדר רשת עם גדר צרפנטינה ודלת העליה למדרגות נעולה. יצוין כי המגדל ביער המגנים הינו מגדל בטון.</p> <p>התייחסות לסעיף 6.1.5: בעניין גרפיטי על מגדל התצפית ביער המלאכים – יטופל בהתאם לסדרי עדיפויות של האזור.</p>

סעיף	ממצאים	המלצות	תגובת המבוקר
6.2 פעולות מניעה - אזורי חייץ	הביקורת ביקשה לקבל רשימה של "פעולות המניעה" ו"אזורי חייץ" (הקמה ותחזוקה) שמבוצעות במרחבים השונים ביחס לגודל שטח ותקציב. כמו כן, לקבל רשימה של הפעילות היעדריות אותן יש לבצע על מנת להיערך לזמני שגרה (קייץ/חורף) וחירום (מלחמות, הפרות סדר המוניות וכיו"ב). לביקורת נמסר על ידי הממונה על הגנת היער מאש ברגיעה שלא ניתן לסווג את הממשק היערי לפעולות ספציפיות בשנים 2019-2020. נציין כי הממונה על הגנת היער מפני אש נכנס לתפקידו בשלהי שנת 2021. כפי שצויין לעייל במהלך הביקורת שונתה הגדרת תפקידו ל"ממונה על הגנת היער מאש ברגיעה".	מומלץ לתעד את כלל הפעולות למניעת אש ביער שמבוצעות במרחבים השונים ביחס לתקציב וגודל השטח וזאת על מנת לבצע הקצאת משאבים נכונה בין האזורים השונים בארץ, בשגרה ובחירום.	<u>תגובת הממונה על הגנת היער מאש ברגיעה</u> בשנים עליהן מתייחס הדו"ח בוצעו עבודות להקמת ותחזוקת אזורי חייץ, אולם אלה לא סווגו כפעולות למניעת שריפות. החל מהשנים 2020-2021 נכנסה מערכת לסיווג הממשק היערי לנושאים ותתי נושאים. <u>תגובת הנהלת קק"ל:</u> ככלל כל פעולות הממשק היערי יעודן הקטנת הבימסה הזמינה ביער ובכך להקטין את עוצמת וחזית האש, גיזום גבוה, גיזום ניתוק, סניטציה, דילול ויצירת אזורי חייץ ביער לכל אלו מתווספות פעולות של רעיית ערדי צאן ובקר. כל הפעולות מבוצעות ע"י עובדי קק"ל/קבלנים/בעלי עדרים ומתועדות בחוזים, מכרזים והסכמי רעייה קבועים או זמניים. החל משנת 2021 יש תיעוד מלא על תוכניות ממשק להגנה מאש. בנוסף, אגף הייעור שוקד בימים אלה על מערכת הוליסטית לביצוע מעקב ובקרה על תוכניות שנתיות ומהלך ביצוען.
7. הכשרות ונייהול כוח אדם	קק"ל אינה מקבלת כל מענה מכב"ה (בצורה של הדרכות, תיאום, ריענונים, השתלמויות). פניות של מפקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי לכב"ה בנושא הועברו ללא מענה מספק מצד כב"ה ועל כן ההדרכות והתכנים המועברים לאנשי מערך כיבוי האש בקק"ל, הם על דעת קק"ל בלבד.	מומלץ כי הנהלת קק"ל בסיוע היועץ המשפטי תפנה לכב"ה בנושא הפרת חלקם בהסכם עם קק"ל. זאת כדי לציין את חשיבות הנושא מצד קק"ל וכן להיערך עם תיעוד פורמאלי במידה והדבר יעלה בעתיד מצד כב"ה או גורמים אחרים.	

תגובת המבוקר	המלצות	ממצאים	סעיף
<p>תגובת הנהלת קק"ל</p> <ul style="list-style-type: none"> • לעניין כתיבת סט נהלים – אנחנו כעת בתהליך, בסיוע גורם חיצוני ובשיתוף הממונה על הגנת היער מאש בחירום • לעניין תוכנית הדרכה – תוכנית כאמור נכתבת בימים אלו ע"י כב"ה ובשיתוף הממונה על הגנת היער מאש בחירום. 	<ul style="list-style-type: none"> • מומלץ לכתוב נהלים ותוכניות הדרכה והכשרה לצוותי כיבוי האש. על הנהלים ותוכניות ההכשרה להיות מתואמים מול כב"ה. • על כל העובדים שעוסקים בכיבוי אש לעבור ריענון כיבוי מירי שנה. • מומלץ לגבש, בשיתוף עם כב"ה את תכני הריענונים והתרגילים לאנשי צוות הכיבוי וכן את מרכיביהם. כמו כן יש לתעד את הנושא בשלמותו תוך ציון העובדים המשתתפים, המטרות, המסקנות, ההצלחות ואת הנקודות לשיפור כתוצאה מהתרגיל וכד'. 	<ul style="list-style-type: none"> • לא קיימים נהלים/ תוכניות הדרכה לכלל עובדי צוות כיבוי האש כפי שנקבע בהסכם עם כב"ה. • הביקורת בחנה את סטטוס ריענון הכיבוי שבוצע לעוסקים בכיבוי אש נכון לעונת השריפות 2021. מתוך כ-290 עובדים שנמצאים במצבת כ"א נמצאו 11 עובדים שלא עברו ריענון בנושא כיבוי (ראה טבלה בגוף הדוח). בשאר האזורים (אזור ההר, מנשה שרון, גליל תחתון, גליל מערבי, גליל עליון וגולן) לא נמצאו חריגות – תקין. • הביקורת ביקשה לקבל את התכנים והמרכיבים של ריענון הכיבוי וכן רשימה של המשתתפים, המרכיבים והתכנים של תרגילים בנושא כיבוי אש אך מסמכים, לא היו בנמצא. 	<p>7.1 נהלים/ תוכניות הדרכה</p>
<p>תגובת הנהלת קק"ל</p> <p>לעניין ריענון אחת לשנה – הנושא באחריות ממונה הגנה מאש בחירום אשר מבצע את הריענונים אחת לשנה טרם תחילת עונת השריפות, ע"י הדרכה פרטנית לכל אזור.</p> <ul style="list-style-type: none"> • לעניין בדיקות רפואיות – בדיקות כשירות לעבודה בכיבוי אש נעשות אחת לשנתיים בהתאם לחוות דעת של רופא אמון שהתקבלה לפני מספר שנים. בנוסף, העובדים הונחו לעדכן על כל שינוי במצבם הרפואי. אנו בדעה שההקפדה הקיימת על ביצוע הבדיקות אחת לשנתיים, מספקת. 	<ul style="list-style-type: none"> • יש להקפיד על ביצוע רענון כיבוי לעוסקים בנושא כיבוי אש פעם בשנה כפי המתואר בתקנות שהובאו לעייל. • יש להקפיד על ביצוע בדיקות בריאותיות תקופתיות לעוסקים בנושא כיבוי אש, לפחות אחת לשנה, וזאת על מנת שלא לחשוף את קק"ל לתביעות. 	<p>7.2.3. מתוך כ-290 עובדים שנמצאים במצבת כוח האדם נמצאו 11 עובדים שלא השתתפו בהדרכת בטיחות נכון לעונת השריפות 2021, (ראה טבלה בגוף הדוח) בשאר האזורים (גליל תחתון, גליל עליון וגולן) לא נמצאו חריגות – תקין.</p> <p>7.2.4. הביקורת בחנה את מרחב דרום. מתוך כ-105 עובדים שנמצאים במצבת כוח האדם במרחב נמצאו 32 עובדים שלא עברו <u>בדיקה רפואית</u> או שסטטוס הבדיקה שלהם לא היה ברור נכון לעונת השריפות 2021, (ראה טבלה בגוף הדוח).</p> <p>7.2.5. ניתן לראות כי קיימים עובדים רבים שלא מסרו אישור בריאות או שאין ברשותם אישורי בריאות בתוקף. אי קיום בדיקה רפואית בתוקף עלול לחשוף את העובדים הלא בריאים לסכנות לא מבטלות וכך את קק"ל לתביעות רשלנות וכד'.</p>	<p>7.2 הדרכת עובדים ובדיקות בטיחות</p>

סעיף	ממצאים	המלצות	תגובת המבוקר
8. שכר	<ul style="list-style-type: none"> • נמצאו 6 עובדים שעל אף שלא עברו הדרכת בטיחות קיבלו מענק כבאות: 9980, 8922, 7305, 7167, 3464. • נמצאו 25 עובדים שעל אף שאין להם אישור רפואי קיבלו מענק כבאות: 9980, 9904, 9661, 9445, 8967, 7299, 7298, 7171, 7028, 7027, 7012, 4243, 4087, 3445, 3411, 3401, 3334, 3324, 3210, 3200, 3192, 3162, 2769, 2659, 2146. • נמצאו 8 עובדים שעל אף שלא עברו ריענון כיבוי קיבלו מענק כבאות: 9980, 8922, 7305, 3025, 3031, 3074, 3445, 7167. • נמצאו 77 עובדים שעל אף שלא נמצאים במצבת כ"א בנושא כיבוי שמסר מפקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי לשנת 2021 קיבלו מענק כבאות. 	<ul style="list-style-type: none"> • אין לאפשר לעובדי קק"ל להשתתף במערך כיבוי האש ללא האישורים המתאימים. • אין לשלם לעובדים מענקים עבור כיבוי אש כאשר, לכאורה, הם אינם במצבת כוח אדם בנושא כיבוי אש. • יש לערוך במייד בדיקה ולוודא שכל העובדים העוסקים במערך כיבוי האש הם בעלי האישורים המתאימים כמו כן למפות את העובדים שקיבלו מענקי כבאות. במידה והם לא שייכים למערך לחקור מדוע קיבלו מענקים ולשקול לחייבם להחזירם. במידה והם כן משתייכים למערך לעדכן זאת במצבת כוח האדם. 	

סעיף	ממצאים	המלצות	תגובת המבוקר
9. ניהול מערך הכבאיות	<p>0.3. על פי מצבת כוח האדם שנמסרה לביקורת לעונת השריפות 2021 לכל כבאית מצוותים שלושה נהגים. להלן גושי יער בהם לא קיימים שלושה נהגי כבאית (כל אזור מחולק לשלושה גושי יער) (ראה טבלה בגוף הדוח).</p> <p>0.4. הביקורת השוותה את רשימת נהגי הכבאיות שמסרו קצין בטיחות בתעבורה צפון ומנהל מערך הכבאיות לרשימת ההכשרות שנתקבלו ממפקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי. מתוך 58 נהגים שנמצאו ברשימה של קצין בטיחות בתעבורה צפון ומנהל מערך הכבאיות ל-37 נהגים קיימים חריגות כגון: נהגים שלא עברו הכשרה כלל, נהגים שאינם מופיעים במצבת כוח אדם, נהגים ללא בדיקה רפואית, (ראה רשימה בנספח ג).</p>	<p>• יש למנות גורם בקק"ל שתפקידו לוודא שכל העוסקים בכיבוי עברו את ההכשרות, ההדרכות והבדיקות המתאימות טרם כניסתם לתפקיד.</p> <p>• יש להקפיד כי ההכשרות, הרענונים והבדיקות הרפואיות יהיו כולן בתוקף לכלל נהגי הכבאיות. אין לאפשר לנהג שלא עומד בכלל הדרישות לנהוג בכבאית.</p>	<p>• ראשית יצוין, כי "מענק כבאות" בקק"ל ניתן אך ורק לנהגי כבאיות בסכום שנקבע בהסכם קיבוצי בין הנהלת קק"ל לבין ארגון העובדים. שאר העוסקים בכיבוי מקבלים תגמול ע"פ עבודה בפועל/תורנות.</p> <p>• לאור ההמלצות והמצאים ברדח זה, הוחלט כי באחריות הסירי האזורי ומנהל האזור, לאשר בחתימתם את רשימת ביצוע התורנות והשתתפות בשריפות בפועל. רשימת התורנים תכלול אך ורק עובדים שעמדו בקריטריונים להשתתפות בתורנות כיבוי אש, קרי בדיקות רפואיות בתוקף, הדרכת בטיחות הדרכת כיבוי אש. כמו כן, נהגי כבאיות מחויבים לעבור הדרכה נוספת של קצין הבטיחות בתעבורה האחראי על הכבאיות. כל האמור יהווה תנאי להשתתפות במערך כבאות וכפועל יוצא מכך לקבלת שכר מתאים. האמור יוטמע בנוהלי קק"ל/הוראות עבודה.</p> <p>• המלצות הביקורת מקובלות. בעקבות דו"ח זה תוצא תזכורת לגבי הנחיות בדבר שיבוץ עובדים בתורנות כיבוי אש.</p> <p>• בנוסף, התחלנו בייעול המערכת במטרה להבטיח שרק עובדים כשירים יתוגמלו על תורנות עבודה בכיבוי אש.</p>

תגובת המבוקר	המלצות	ממצאים	סעיף
<p>• החל משנת 2021 מבצע הממונה הגנת היער מאש ברגיעה ניתוחים על שריפות עבר לטובת תכנון פעולות ממשק להתגוננות מאש וכן לתכנון שיקום היער לאחר שריפות.</p> <p>• מבחינה טכנית, ניתן להוסיף את השדות: "האם היו נפגעי גוף", "האם קק"ל הגורם לשריפה" ו-"אירוע חריג" (לאחר שהגורם המקצועי יגדיר מהו "אירוע חריג"). הוספת השדות תבצע ע"י אגף מערכות מידע לאחר אפיון דרישות ע"י המשתמשים בשיתוף עם אגף מערות מידע.</p> <p>• בכל מקרה, שינויים באפליקציות הדיווח יעשו רק מחוץ לעונת השריפות (ינואר-אפריל) ובהתאם לתיעודו שינויים ופיתוחים, שיוכנסו לתוכנית העבודה.</p>	<p>• יש להוסיף למאגר השריפות את הפרמטרים הבאים: האם היו נפגעים בגוף, האם מדובר באירוע חריג. הדבר מתבקש על פי נוהל קק"ל בנושא תחקירי שריפות.</p> <p>• מומלץ לבצע ניתוח תקופתי של הנתונים ממערכת המידע כדי ללמוד על כמות וגודל שטח השריפה ובעקבות הניתוח לשנות את חלוקת משאבי הכיבוי בין גושי היער השונים.</p>	<p>o על פי נוהל קק"ל בנושא תחקירי שריפות יש מספר נושאים שלא קיימים במאגר השריפות, כגון: האם היו נפגעים בגוף, האם השריפה פרצה בעקבות עבודה של קק"ל, האם מדובר באירוע חריג.</p> <p>o לא מבוצע ניתוח של דוחות ממערכת המידע על מנת לזהות מגמות והישוב של חלוקת משאבים בין האזורים השונים על בסיס נתוני המערכת.</p> <p>o הביקורת ביצעה ניתוח של דוח ממערכת המידע של תיעוד השרפות. הניתוח בוצע הן עבור מספר השריפות והן עבור גודל השטח (ברונם) שנשרף. בחלוקה לפי גוש יער לשנים 2019-2021. הניתוח המלא מופיע בנספחים ד ר-ה, להלן עיקרי הדברים:</p> <p>■ על פי ניתוח מספר השריפות וגוש היער עולה כי גוש יער אשכול הינו הגוש בעל מספר השריפות הגדול ביותר (29% מסך השריפות) וזאת על אף שמבחינת סך השטח שנשרף מדובר רק בכ- 2.6% מסך שטח השריפות הכולל (בתקופת טרור הבלונים מרצועת עזה).</p> <p>■ בגוש יער זה התקיימו כ- 54% משטח השריפות במרחב דרום ו- 22% מבחינת גודל השטח שנשרף.</p> <p>■ גוש יער נצרת הינו הגוש השני מבחינת כמות השריפות (כ- 12%) וראשון מבחינת השטח שנשרף כ- 45% (השריפה ביער צ'רצ'יל).</p> <p>■ אזור גליל תחתון-גלבוע הינו האזור בו סך השטח שנשרף הינו הגדול ביותר כ- 60% מסך שטח היער שנשרף (השריפה בגלבוע ממטווח של משמר הגבול ויער מורדות נצרת).</p> <p>■ באזור נגב מערבי התקיימו 41% מכלל השריפות לעומת אזור גליל מערבי-כרמל בו התקיימו רק 2.2% (שריפות בתקופת טרור הבלונים מרצועת עזה).</p> <p>■ כמו כן אזורים גליל מערבי-כרמל והר הנגב והערבה הינם האזורים בהם נשרף שטח היער הקטן ביותר 0.4% בכל אחד.</p>	<p>10. ניהול מאגר שריפות</p>

תגובת המבוקר	המלצות	ממצאים	סעיף
		<p>מהניתוח לעיל עולה כי יתכן וחלוקת המשאבים ופריסת הכוחות בין האזורים השונים איננה נכונה. באזור בו יש שריפות רבות קטנות ניתן להסתפק אולי בכבאית אחת למרחב ומספר כלי רכב עם ציוד כיבוי בכל אזור ובאזור בו יש שריפות מועטות אך גדולות יש להצטייד במספר כבאיות.</p> <p>הערת הביקורת</p> <p>לאחר הפצת טיוטת דוח הביקורת נמסרו לביקורת נתונים שונים שהופקו מהמערכת. הנתונים לא משנים באופן משמעותי את ההמלצות.</p>	
<p>ככלל ההמלצות מקובלות. באשר להמלצה להקים פורום למעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בתחקירים ולמידה משריפות בעבר – יצוין כי כיום מבוצע תחקיר על פי הנוהל, באחריות מנהל האזור לוודא תיקון ליקויים שעלו בתחקיר.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • יש לבצע תחקירי שריפה לכל שריפה שעומדת בקריטריונים על פי הנוהל ופורצת בשטחים שבאחריות קק"ל. • יש להתייחס בתחקירים לכלל הפרמטרים על פי נוהל קק"ל בנושא תחקיר שריפה. • מומלץ לרשום בכל תחקיר מה מספר השריפה על פי מערכת המידע לשם בקרה ומעקב. • יש להקים פורום מסודר בו מבוצע מעקב אחר תיקון הליקויים שעלו בתחקירים השונים ולמידה משריפות העבר. 	<ul style="list-style-type: none"> • התרחשו שריפות להם לא בוצע תחקיר, על פי הנדרש בנוהל. • לא קיים מזהה חד ערכי לתחקירים בנושא שריפות במערכת המידע. • נמצאו חוסרים בחלק מהפרטים בתחקירים הקיימים. • לא ברור האם מבוצע מעקב אחר הפקת הלקחים שנמצאים בדוחות. 	<p>11. ביצוע תחקירי שריפות</p>

סעיף	ממצאים	המלצות	תגובת המבוקר
13. טיפול משפטי	<ul style="list-style-type: none"> • על פי מאגר השריפות של קק"ל לשנים 2019-2021: 59 שריפות מוגדרות כשריפות שבהם יש חשד להצתה ושריפות שגורם השריפה הוא פלילי. מתוכם רק בגין 5 שריפות הוגשו תלונות במשטרה על הצתה. • קיימים 216 אירועי שריפה בהם גורם השריפה הינו: שריפת פסולת, פעילות חקלאית או כלים מכניים/ ריתוך. לדעת הביקורת סביר להניח שלפחות בחלק מהמקרים ניתן להצביע על הגורם שגרם לשריפה. 	<ul style="list-style-type: none"> • יש לבחון את האפשרות להגיש תביעות נזיקין כנגד מציתים. • כמו כן יש לקבוע מדיניות אחידה בנושאי תביעות והגשת תלונות במשטרה בעת אירוע שריפה ולקבוע מה יש לבצע לאחר הגשת תלונה (מעקב, הגשת תביעה וכד'). 	<p>תגובת הנהלת קק"ל</p> <p>בקק"ל ישנה הנחיית ממונה על הגשת תלונה במשטרה בכל מקרה של שריפה וברגש על שריפות בהם יש חשד להצתה. הנושא יעוגן בהנחיית עבודה/נהלים ובכל מקרה הממונה יעביר את ההנחיה למנהלי האזורים/מרחבים.</p>
14. ביטוח	<ul style="list-style-type: none"> • בפוליסת הביטוח חבות מעבידים קיים "חריג טרור". המשמעות של החריג היא שפגיעה שנובעת מאירוע טרור איננה מכוסה במסגרת הפוליסה. יש לציין שחלק גדול מהשריפות שהתרחשו בדרום הארץ נבעו מ"טרור הבלונים" ועל כן קיים חשש שבעת אירוע ביטוחי חברת הביטוח לא תכיר באירוע. • במסמך שצורף לפוליסת חבות המעבידים מצוינים העיסוקים המבוטחים של קק"ל. במסגרת העיסוקים לא מופיע כעיסוק פעילות כיבוי אש שמבוצעת בקק"ל. • פוליסת תאונות אישיות מכסה תאונות בלבד ולא ברור עד כמה היא תכסה אירוע של פגיעה כתוצאה מכיבוי אש. 	<ul style="list-style-type: none"> • מומלץ לוודא שברשימת העיסוקים בקק"ל בפוליסה יופיע במפורש העיסוק בכיבוי אש על מנת שאם יתרחש אירוע ביטוחי במהלך שריפה, חברת הביטוח תכיר ללא סייגים באירוע. על מנת להפחית את גובה הפרמיה בפוליסה ניתן לנסות לבטח רק את רשימת העובדים שעוסקים בנושא. כמו כן מומלץ שגם בפוליסת תאונות אישיות יצוין שהביטוח יכסה אירוע שנבע מפעולת כיבוי אש. 	<p>תגובת הנהלת קק"ל</p> <p>התייחסות לסעיף 14.1: אין אפשרות לבטח פעילות שמקורו ב"טרור". תחת פוליסה לביטוח חבות מעבידים קיימת בשוק הביטוח פוליסה לביטוח טרור חבויות. מדובר בפוליסה ייחודית שאינה מוצר מדף. בשנה החולפת פנינו לחברת הביטוח בבקשה כי יכחנו הנושא, אך לצערנו החברה לא הצליחה לגבש הצעה.</p> <p>התייחסות לסעיף 14.2: טופל.</p> <p>התייחסות לסעיף 14.3: ביטוח "תאונות אישיות" מכסה אירוע ביטוחי כמוגדר בפוליסה. ולכן ככל שהנוק שייגרם יהיה במסגרת הנזקים שהפוליסה מכסה, הכיסוי יחול.</p>

אוגוסט 2022

תשובת יו"ר ההנהלה הציונית

לדוח הביקורת בנושא

קרן קימת לישראל – קק"ל (חל"צ) – מערך כיבוי אש

בהתאם לסעיף 18 ב' לתקנון המבקר והמשרד לביקורת בהסתדרות הציונית העולמית, על יו"ר ההנהלה הציונית לגבש תשובות לדוחות הביקורת. להלן תשובתי לדוח המבקר בנושא קק"ל – מערך כיבוי אש.

המסמך המקיף אשר הוגש ע"י מבקר המוסדות הלאומיים נותן לנו תמונת מצב על המערך החשוב של כיבוי האש שתכליתו לשמור על הנכסים החשובים שלנו – יערות קק"ל. מלבד אהבתנו לכל מה שמסמל העץ בהווה היהודית והישראלית ודאגתנו לכדור הארץ ישנה אחריות כבדת משקל על המטיילים הרבים והתושבים באזורים המיוערים.

המספרים כפי שנסקרו בדוח בין השנים 2019-2020 מלמדים על מציאות דרמטית אשר פוקדת את יערות ישראל עם מספרים בלתי נתפסים של 2,817 שריפות שכיחו כ-366 אלף דונמים. לצערי גם המציאות של טרור כמו שאנו מכירים מראשית חזרת העם היהודי לארצו לא פוסחת על היערות ובשנים האחרונות אלפי דונמים נשרפים באזורי מערב הנגב והגליל על ידי בני עוולה.

בניתוח נסיבות הדלקות אני למד כי אין ביכולתנו למנוע לחלוטין את שריפת היערות אך הערכות נכונה ורצינית בוודאות תביא לצמצום הנזק ברכוש ושלא נדע גם בגוף.

מבין הממצאים בדוח שבנדון ברצוני לחדד את הדברים שראוי והקק"ל תיערך לקיים טרם "עונת השריפות" הבאה ויפה שעה אחת קודם:

- מינוי גורם שכל תפקידו בניין הכוח והכנת סדרי הכוחות של הקק"ל להפעלה במבנה היררכי שישמור על רציפות והמשכיות מבלי להיות תלויים באדם אחד.
- תיקוף כלל הנהלים ועבודה על פיהם בעת שגרה וחירום.
- יצירת תרבות תחקיר בדומה למקובל בגופי ביטחון שמטרתם ללמוד ולהשתפר מאירוע לאירוע. ככל ותיווצר קרקע פורייה לשיח כנה ואמיתי על התפקוד אנו נראה מגמת שיפור מיידית.

בהזדמנות זו אני מבקש להודות לפקח מיחידת הפיקוח גליל מערבי על היותו מוקד ידע בתחום ברמה הארצית, לצוות היערנים בקרן הקיימת לישראל על עבודה מאומצת וחשובה בשגרה ובעיתות חירום אל מול הסכנה ולכל מי שמנהלים את הקשר היום יומי בנושא החשוב הזה.

תודתי נתונה מכאן גם לצוות הביקורת ומבקר המוסדות הלאומיים על הדוח החשוב.

(-) יעקב חגואל
ירושלים, נובמבר 2022

קרן היסוד (חל"צ)
ממשל תאגידי

קרן היסוד (חל"צ)

ממשל תאגידי

פרק 1: רקע כללי

1. דוח הביקורת בנושא "ממשל תאגידי בקרן היסוד" נערך במסגרת תכנית העבודה של משרד מבקר המוסדות הלאומיים, בעקבות רישומה של קרן היסוד כ"חברה לתועלת הציבור" (להלן: חל"צ) בפברואר 2015.
2. סיווגה של חברה כחל"צ מטיל עליה חובות מעבר לחובות החלים על חברה "רגילה". מדובר בהוראות מיוחדות הנוגעות להתנהלותה של החברה ולממשל התאגידי שלה. הסיווג כחל"צ דורש הגברת השקיפות בפעילותה של החברה ומחייב אותה להגיש לרשויות דיווחים שונים. לדוגמא: דוח שנתי; דוח כספי (הכולל מאזן שנתי, דיווח על תרומות מהארץ ומחו"ל ושימושים עיקריים שנעשו בכספי התרומות); דוח מילולי על פעילות החברה ובעלי התפקידים; וכן רשימה של חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר בחברה. כמו כן, על חל"צ להגיש כל מסמך או מידע נוסף שרשם ההקדשות ברשות התאגידיים שבמשרד המשפטים ימצא לנכון.
3. בנוסף, על פי סעיף 345 כד 1(א) בחוק החברות, רשם ההקדשות רשאי להסמיך מפקח מטעם משרד המשפטים לשם פיקוח על ביצוע הוראות חוק החברות החלות על חברות לתועלת הציבור.
4. סטנדרט ההתנהלות הגבוה בו נדרשת חל"צ לעמוד נובע מהאינטרס הציבורי הכרוך בפעילותה, שכן היא פועלת לטובת הציבור ועושה שימוש, במקרים רבים, בכספי ציבור.
5. "קרן היסוד – המגבית המאוחדת לישראל" (להלן: "קרן היסוד" או "החברה") נוסדה בוועידה השנתית של ההסתדרות הציונית העולמית שנערכה בלונדון בשנת 1920, בעקבות הצהרת בלפור, כדי לשמש ארגון לגיוס כספים עבור פעילות התנועה הציונית. החברה נרשמה באנגליה כחברה שיש בה מניות ללא ערך נקוב ובערבון מוגבל בשם "קרן היסוד בע"מ".
6. בשנת 1956 נחקק בישראל "חוק קרן היסוד", תשט"ז-1956" (להלן – "חוק קרן היסוד") המאפשר לחברה להמשיך את פעולותיה בישראל. בהתאם לחוק זה נרשמה קרן היסוד, באותה שנה, כחברה מוגבלת בערבות ושיש בה מניות ללא ערך נקוב בשם "קרן היסוד – המגבית המאוחדת לישראל".

7. קרן היסוד קיבלה היתר שלא לציין את הסיומת "בע"מ", בצד שמה לפי סעיף 3 (3) ל"חוק קרן היסוד" אשר נותן לקרן היסוד רישיון לפי סעיף 23(1) לפקודת החברות: "מיום פרסום ההודעה יהיה דין החברה, לרבות תזכירה ותקנותיה, כדין חברה שנרשמה לפי פקודת החברות וניתן לה רישיון לפי סעיף 23(1) לפקודה".
8. לקרן היסוד יש מעמד מיוחד אשר בא לידי ביטוי ב"חוק קרן היסוד" ובאמנה בין ממשלת ישראל לבין ההסתדרות הציונית העולמית, ויש לה פטורים ייחודיים (הטבות מס ופטור ממס), המעוגנים באמנה ובסעיף 12 ל"חוק מעמד ההסתדרות הציונית העולמית – הסוכנות היהודית לארץ ישראל, תשי"ג-1952".
9. מטרת הביקורת הייתה לברוק בעיקר את תקינות פעילותה של "קרן היסוד – המגבית המאוחדת לישראל" בהתאם להוראות חוק החברות התשנ"ט-1999, והתקנות שהותקנו על פיו: תקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון בחברה לתועלת הציבור שמחזור מעל 500 מיליון שקלים חדשים), תש"ע-2010 (להלן: תקנות החברות-2010) ותקנות החברות (הוראות מיוחדות לגבי חברות שהן מוסדות לאומיים) תשע"ו-2016 (להלן: תקנות החברות-2016) וכן בהתאם להוראות התקנות של קרן היסוד.
10. האורגנים שנבדקו הם: האסיפה הכללית ("מועצת הנגידים"), הדירקטוריון, ועדת תקציב וכספים וועדת הביקורת.
11. במסגרת עבודת הביקורת ערכנו פגישות עם בעלי תפקידים בקרן היסוד, לרבות עם היועצת המשפטית ועם מזכירת החברה, קיבלנו מסמכים גם ממנהל הכספים ועיינו בפרוטוקולים ובמסמכים רלוונטיים.
12. הביקורת מתייחסת בעיקר לשנים 2014 ו-2015 עם עדכונים מסוימים עד לנובמבר 2018.
13. בעבודת הביקורת שלנו, בדיקת המסמכים הסתיימה בחודש פברואר 2016, ולאחריה, במאי 2016, העברנו טיוטה ראשונה של דוח הביקורת להתייחסותה של קרן היסוד.
14. בסוף אותו חודש, ב-24 במאי 2016, משרד המשפטים פרסם את "תקנות החברות (הוראות מיוחדות לגבי חברות שהן מוסדות לאומיים) תשע"ו-2016".
15. תקנות החברות-2016 נועדו לקבוע התאמות מסוימות במספר היבטים הנוגעים לפעילותן הייחודית של חברות לתועלת הציבור שהן מוסדות לאומיים: "קרן קימת לישראל" (להלן: קק"ל) ו"קרן היסוד". זאת כדי ליצור מנגנון שיענה על צרכיהן, ומצד שני ישמור על האינטרס הציבורי בפעילותן ובפיקוח עליהן.
16. שני תהליכים היוו את הרקע להתקנת תקנות החברות-2016:
- האחד – משא ומתן ממושך שניהלה קרן היסוד מול משרד המשפטים, אשר החל בינואר 2008 בעקבות בקשתה להירשם מיוזמתה כחל"צ. אולם, קרן היסוד לא השלימה את הגשת המסמכים לרישום, ועל כן בספטמבר 2014 הודיע רשם ההקדשות על כוונתו לעשות שימוש בסמכותו על פי סעיף 345ג(ד) לחוק החברות ולרשום

את קרן היסוד בפנקס החברות לתועלת הציבור. לבסוף, קרן היסוד נרשמה כחברה לתועלת הציבור ביום ה-26 בפברואר 2015.

השני – רשם ההקדשות הפעיל את סמכותו ב-1 בספטמבר 2014 ורשם את קק"ל כחברה לתועלת הציבור, בעקבות הכרעתו של היועץ המשפטי לממשלה בדבר היותה של קרן קימת לישראל – "חברה לתועלת הציבור".

17. התקנות המוצעות הובאו לאישור ועדת חוקה חוק ומשפט של הכנסת ב-10 בספטמבר 2014, אולם הטיפול התעכב בשל פיזור הכנסת וקיום הבחירות, והטיפול הושלם עם סיום עבודת היועץ המשפטי של ועדת חוקה חוק ומשפט, בסוף מרץ 2016.

18. תקנות החברות-2016 התייחסו לנושא תשלום הגמול והחזר ההוצאות ליו"ר הדירקטוריון וכן לנושא פטור מחשיפת שמות התורמים.

19. תחילתן של "תקנות החברות-2016" נקבע רטרואקטיבית ליום 1 במאי 2014, שהוא המועד שבו הכריע היועץ המשפטי לממשלה באשר להיותה של קרן קימת לישראל – "חברה לתועלת הציבור".

20. מסיבה זו, תקנות החברות-2016 קבעו כי ההוראות המיוחדות לחל"צ, שבחוק החברות, לא יחולו על המוסדות הלאומיים (קק"ל וגם קרן היסוד) לגבי התקופה שטרם הכרעת היועץ המשפטי לממשלה באשר להיותה של קק"ל – "חברה לתועלת הציבור" (1 במאי 2014). (תיאור זה מפורט במסמך הייעוץ המשפטי אל חברי ועדה חוקה, חוק ומשפט של הכנסת מיום 29 במרץ 2016).

21. יש להדגיש, כי בידי קרן היסוד היו שתי חוות דעת משפטיות חיצוניות (משנת 2007 ומשנת 2011) שקבעו כי קרן היסוד כפופה להוראות תיקון מספר 6 לחוק החברות משנת 2007 (ראה סעיף 345א.א) לחוק החברות) ועליה להירשם כחל"צ ולפעול בהתאם להוראות החלות על חל"צ, גם אם היא לא נרשמה כחברה לתועלת הציבור. יחד עם זאת, חוות הדעת משנת 2007 גם ממליצה על הידברות עם משרד המשפטים ורשם ההקדשות על מנת לברר את עמדתם של גורמים אלו בנוגע לחובת רישומה של קרן היסוד כחל"צ, תוך ציון שהחוק אינו מותיר מקום לשיקול דעת ואינו מקנה לגורם כלשהו סמכות לפטור חברה, שמתקיימים בה תנאי סעיף 345א לחוק, מרישום כחל"צ ומהחלת דין חל"צ לגביה.

22. תימוכין לעניין החלת הוראות חל"צ על חברה, מפורט גם בספרו של פרופ' יוסף גרוס "חוק החברות" מהדורה חמישית משנת 2016 (עמוד 194) שם נקבע כי על חברה, שעל פי המבחנים שנקבעו בסעיף 345א.א) לחוק החברות היא חל"צ, יחולו כל החובות החלים על חל"צ אף אם היא לא נרשמה כחברה לתועלת הציבור.

23. יחד עם זאת, קרן היסוד סבורה, שעמדת רשות התאגידיים הייתה שלאור התגבשות תקנות החברות, יראו את המוסדות הלאומיים כפטורים מקיום הוראות חוק החברות הנוגעות לחברות לתועלת הציבור ביחס לתקופה שטרם רישומם.

24. **טיוטה שנייה** ומעודכנת של דוח הביקורת, בה שולבה בהתאם תגובת קרן היסוד שהתקבלה בכתב, הועברה להתייחסותה של קרן היסוד בפברואר 2017. לבקשתה של קרן היסוד, התקיימו שלוש פגישות משותפות במהלך שנת 2017 לצורך מתן הסברים והבהרות לנושאים שהועלו בשתי טיוטות הדוח.
25. **טיוטה שלישית** של דוח הביקורת, בה שולבה בהתאם תגובת קרן היסוד שהתקבלה בכתב, הועברה להתייחסותה של קרן היסוד באוקטובר 2017.
26. **טיוטה רביעית** של דוח הביקורת, בה שולבה בהתאם תגובת קרן היסוד שהתקבלה בכתב, בינואר 2018, ובהסתמך על מסמכים שונים או חדשים שצורפו לתגובה, הועברה להתייחסותה של קרן היסוד ב 1 במאי 2018. לבקשת קרן היסוד, התקיימה פגישה משותפת נוספת בחודש יוני 2018 לצורך מתן הסברים והבהרות לטיוטה הרביעית.
27. **טיוטה חמישית** של דוח הביקורת, היה סיכום של הממצאים אשר חלקם הוצגו בפירוט בארבע הטיוטות הקודמות, בה שולבה בהתאם תגובת קרן היסוד שהתקבלה, בכתב, ב-5 ביולי 2018, ובהסתמך על המסמכים שצורפו לתגובה. היא הועברה לקרן היסוד ב 17 באוקטובר 2018. לבקשת קרן היסוד, התקיימה פגישה עם נציג מטעמה ב-11 בנובמבר 2018.
28. **טיוטה שישית** ומקוצרת של דוח הביקורת, הועברה לקרן היסוד ב 10 בפברואר 2019. לבקשת קרן היסוד, היא תורגמה והועברה גם ליו"ר מועצת הנגידים במרץ 2019. כמו כן היא הועברה ליו"ר הדירקטוריון הנכנס של קרן היסוד.
29. **דוח ביקורת זה הוא דוח סופי והינו נוסח שביעי ומקוצר**, הכולל התייחסות לתגובות שהתקבלו, בכתב, בתאריך 8 באפריל 2019, ממנכ"ל קרן היסוד ומיו"ר ועדת הביקורת של קרן היסוד. בסוף שנת 2019 ובמהלך שנת 2020 היו התכתבויות ושיחות עם יו"ר הדירקטוריון לקראת גיבוש הנוסח של הדוח הסופי. דוח זה מתוכנן להיות מוצג בפני ועדת הביקורת של הצ"ע (ובפני ועדת הביקורת של קרן היסוד אם נוזמן אליה), לצורך קיום דיון בממצאים שהועלו בדוח הביקורת.

פרק 2: קרן היסוד כחברה לתועלת הציבור (חל"צ)

2.1 חובת ציון הסיומת חל"צ בצד שמה של קרן היסוד

30. סעיף 345ד(א) לחוק החברות (שהוסף בתיקון מספר 6) קובע: "חברה לתועלת הציבור הרשומה בפנקס תציין, בצד שמה, בכל מסמך, שילוט או פרסום היוצא מטעמה, את הסיומת "חברה לתועלת הציבור" או ("חל"צ")."
31. הביקורת העלתה כי קרן היסוד, ככלל, איננה מציינת את הסיומת "חברה לתועלת הציבור" או "חל"צ" בצד שמה.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי רשם החברות במשרד המשפטים הנפיק לקרן היסוד תעודת רישום כ"חברה לתועלת הציבור", ובה מופיע שמה:

“קרן היסוד – המגבית המאוחדת לישראל” (כפי שמופיע “בחוק קרן היסוד”) – ללא ציון הסיומת: חל”צ.

32. הביקורת מעירה כי “חוק החברות” הינו חוק מאוחר ל”חוק קרן היסוד” ואין סתירה ביניהם. בדרישה זו, אשר בחוק החברות, אין משום שינוי שמה של קרן היסוד אלא תוספת, בצד שמה, אשר חלה על כל חברה שהינה “חברה לתועלת הציבור”; החוק מחייב את החברה לציין זאת בכל מסמך היוצא מטעמה. לדעתנו, תעודת רישום אינה יכולה להוות תחליף להוראה קוגניטיבית מחייבת אשר בחוק בחברות (סעיף 345ד(א)).

33. בסעיף 7 של תקנות החברות-2016 ניתן פטור, בין השאר, מהוראות סעיף 345ד(א) לחוק החברות (דהיינו מציון הסיומת חל”צ) אולם עד ליום 1 במאי 2014 – בלבד (זהו יום התחילה של תקנות החברות-2016).

34. לפיכך, אנו סבורים כי אם קרן היסוד מעוניינת להמשיך ולהימנע מציון הסיומת “חל”צ” בצד שמה – עליה לפנות למשרד המשפטים על מנת ששר המשפטים יפעיל את סמכויותיו, לפי סעיף 345 לא1. לחוק החברות, על מנת לא להחיל חובה זו על קרן היסוד.

2.2 פטור מחובת גילוי שמות התורמים לציבור

35. ככלל, ברוח השנתי המוגש לרשם ההקדשות על ידי חברות לתועלת הציבור נדרש לפרט את התרומות מהארץ ומחו”ל. בנוסף, יש לציין אם החברה קיבלה או לא קיבלה תרומות מישויות מדינתיות זרות ששווין עולה על 20,000 ש”ח ואם קיבלה – עליה לפרט את זהות נותן התרומה, סכום התרומה, מטרת התרומה או יעודה וכן התנאים למתן התרומה.

36. קרן היסוד מקבלת תרומות רבות מיהדות התפוצות. התרומות הינן לטובת מדינת ישראל והעם היהודי. על מנת להגן על תורמים אלה מפני התנכלות, קרן היסוד ביקשה מרשות התאגידים לפטור אותה מחובה זו כדי שהמידע הזה לא יגיע לידי הרשויות וגורמים שונים במדינות בהן מתגוררים תורמי קרן היסוד.

37. בתקנות החברות-2016 נקבע כי שמות התורמים של קרן היסוד לא יועמדו לעיון הציבור במסגרת הדוחות הכספיים. זאת למעט אם התרומה היא מישות מדינית זרה, שאז קרן היסוד תידרש לרשום את שמה בדוח הכספי.

2.3 חובת הגבלת סכום הגמול המשולם ליו”ר הדירקטוריון

38. שכרו של יו”ר דירקטוריון קרן היסוד לשעבר (אשר כיהן בתפקיד מאוקטובר 2010 עד 22 באפריל 2018), מבוסס על החלטה של ההנהלה הציונית מאפריל 1998, בתקופת כהונתו של יו”ר הדירקטוריון שקדם לו. באוקטובר 2010,

- עם כניסתו לתפקיד של יו"ר הדירקטוריון לשעבר, מועצת הנגידים (האסיפה הכללית של קרן היסוד) אישרה ששכרו יהיה כשל קודמו בתפקיד.
39. הגמול ששולם בפועל ליו"ר הדירקטוריון לשעבר היה בגובה שכר שר בממשלה וכן תוספות שונות לרבות דמי כלכלה חודשיים קבועים, השתתפות בביטוח שיניים, מענק חג, מענק ספורט, דמי הבראה, ביגוד (בכירים), השתתפות במימון קייטנה ומלגת חינוך. סכומים אלה גבוהים ממגבלת השכר (גמול) המותרת ליו"ר דירקטוריון בחברות לתועלת הציבור שמחזורן מעל 500 מיליון ש"ח, על פי תקנות החברות-2010 – בסך 323,150 ש"ח לשנה).
40. בתקנות החברות-2010 וכן בתקנות החברות-2016 נקבע כי יו"ר הדירקטוריון לא יהיה זכאי לתמורה נוספת כלשהי מהחברה על הגמול או על החזר ההוצאות שנקבעו בתקנות. אולם, בפועל שולמו ליו"ר הדירקטוריון תוספות שונות מעבר לסכום הגמול שנקבע בתקנות.
41. כמו כן, חוות הדעת המשפטית השנייה שקיבלה קרן היסוד, מיום 30 בינואר 2011, ציינה במפורש, כי "הגמול המשולם ליו"ר דירקטוריון קרן היסוד חורג מהוראות התקנות".
42. תקנות החברות-2016 פורסמו בחודש מאי 2016. ב"תקנות החברות-2016" נקבע, בעניין הגבלת סכום הגמול המשולם ליו"ר הדירקטוריון, כי קרן היסוד רשאית להחליט בין שתי אפשרויות:
- האחת – שהתשלום יהיה לפי הסדרי הגמול שנקבעו בתקנות החברות-2010 (בחברה גדולה). כלומר, גמול שנתי שאינו עולה על 323,150 ש"ח בשנה.
- האפשרות השנייה – שהתשלום יהיה גמול שנתי מרבי שאינו עולה על שכרו השנתי של שר בממשלה וזאת באישור האסיפה הכללית, ובתנאי שהיו"ר מקדיש לפחות 40 שעות שבועיות, והוא אינו מועסק בעבודה נוספת. בנוסף, נקבע בסעיף 3(ג) ל"תקנות-2016" כי "יושב ראש הדירקטוריון לא זכאי לתמורה נוספת כלשהי מהמוסד הלאומי על הגמול או החזר ההוצאות לפי תקנה זו".
43. תקנות החברות-2016 מוסיפות על תקנות החברות-2010 אפשרות לקביעת סכום הגמול ליו"ר הדירקטוריון עד גובה שכר שר בממשלה (ראה להלן), רטרואקטיבית ממאי 2014.
44. הביקורת מציינת כי לעניין הגמול ששולם ליו"ר הדירקטוריון, היה על קרן היסוד לנהוג בהתאם להוראות החלות על חל"צ, לרבות תקנות החברות-2010 ותקנות החברות-2016.
45. החל מ-1 במאי 2014 ואילך שולם ליו"ר הדירקטוריון שכר עודף, מעבר למגבלות שנקבעו בשתי החלופות שמאפשרות "תקנות-2016".

46. ההנחיה להשבת שכר עודף מבוססת על סעיף 345 י.ג) לחוק החברות אשר קובע חובת השבת שכר ששולם ביתר לנושא משרה: "קיבל נושא משרה או חבר ועדת ביקורת שכר בניגוד להוראות לפי סעיף זה, לרבות שירותים שנתן לחברה, יהיה עליו להשיב לחברה את שקיבל, אלא אם כן יוכיח שלא ידע ולא היה עליו לדעת על קיומה של מגבלת השכר בעת ההתקשרות עמו".
- קרן היסוד מסרה כי החל מ-1 לחודש אוקטובר 2017 הגמול המשולם ליו"ר הדירקטוריון הינו בהתאם לתקנות החברות-2016 והודעה על כך נמסרה למשרד המשפטים. קרן היסוד הוסיפה שבמסגרת הסדר פרישתו של יו"ר הדירקטוריון מתפקידו באפריל 2018, עניין השבת השכר ששולם ביתר ליו"ר הדירקטוריון, טופל והוסדר בתיאום עם רשות התאגידים. קרן היסוד ציינה כי במסגרת המשא ומתן עם משרד המשפטים, הנתונים המלאים הובאו בפני משרד המשפטים.
47. ב-8 באפריל 2018 קרן היסוד הציגה, כאמור, למשרד המשפטים את עמדתה שגובשה בהחלטה של מועצת הנגידים באשר לתנאי הפרישה של יו"ר הדירקטוריון, לרבות סוגיית השבת השכר ששולם ביתר ליו"ר הדירקטוריון, בגין החודשים יוני 2016 עד ספטמבר 2017.
48. משרד המשפטים השיב לקרן היסוד ב-17 לאפריל 2018 כדלקמן: "נראה שההחלטה תואמת את עמדתנו באשר לפרשנות סבירה של המצב המשפטי הקיים (בכל מקרה, כאמור, אנחנו לא מאשרים החלטות מסוג זה)".
49. הביקורת מעירה כי לא בדקנו את חישובי השכר המהווים בסיס להודעת קרן היסוד למשרד המשפטים בעניין השבת השכר ששולם ביתר ליו"ר הדירקטוריון ובעניין הפחתת השכר והתאמתו להוראות תקנות החברות-2016.
50. בשל הגדרתה את התשלום ליו"ר הדירקטוריון כ"גמול", ולא כ"שכר", קרן היסוד לא כללה את שמו של יו"ר הדירקטוריון ברשימת חמשת מקבלי השכר הגבוה, בדיווח השנתי לרשם ההקדשות (הפתוח לעיון הציבור).
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי דרישת הרשם היא לפירוט חמשת מקבלי השכר הגבוה ואילו יו"ר הדירקטוריון אינו שכיר המקבל שכר מהחברה אלא נושא משרה שנבחר ומתמנה ומקבל "גמול".
51. הביקורת מציינת בתגובה כי, מאידך, בדוחות הכספיים, לא נמצא שיקוף לתשלומי הגמול ששולמו ליו"ר הדירקטוריון, כ"תשלום גמול לחברי ועד", במסגרת הדיווח על הוצאות הנהלה וכלליות. בפועל, התשלום ליו"ר הדירקטוריון נרשם בתוך סעיף "משכורת" במסגרת סעיף "שכר וכלליות".
52. הביקורת ממליצה לקרן היסוד כי בפרק הוצאות הנהלה וכלליות תהייה הפרדה בין הוצאות השכר של העובדים לבין הוצאות עבור תשלומי הגמול ליו"ר הדירקטוריון והגמול לחברי ועדת הביקורת.

2.4 אי-הגשה סדירה של דוחות שנתיים לרשם החברות (ולרשם ההקדשות)

53. סעיף 345 כד. (א) לחוק החברות קובע כך: "חברה לתועלת הציבור החייבת בהגשת דין וחשבון שנתי ודיווחים אחרים לפי הוראות סעיפים 140 ו-141, תגישם גם לרשם ההקדשות".

54. סעיפים 140 ו-141 לחוק החברות חלים על כל חברה שאינה תאגיד מרווח (לבורסה ולרשות ניירות ערך). לפיכך סעיפים אלה חלים על קרן היסוד ועליה להגיש דיווחים כנדרש בסעיפים אלו הן לרשם החברות והן לרשם ההקדשות.

55. מתדפיס רשם החברות נכון לפברואר 2016, עולה כי קרן היסוד לא הגישה לרשם החברות (ולרשם ההקדשות) דוח שנתי, כמתחייב מהוראות סעיף 141 לחוק החברות – משנת 2003 ועד שנת 2017.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי בעקבות הערת הביקורת – לאחרונה היא חידשה את העברת הדוח השנתי לרשם החברות (באפריל 2017 היא הגישה את הדוח לשנת 2016).

56. הביקורת העלתה שנכון לתחילת אוקטובר 2018 קרן היסוד לא הגישה לרשם החברות (ולרשם ההקדשות) את הדוח השנתי לשנת 2017. כמו כן היא לא הגישה לרשם ההקדשות דוח מילולי, דוח כספי ורשימת חמשת מקבלי השכר הגבוהה לשנת 2017. יצויין כי קרן היסוד הייתה אמורה להגיש את הדוחות הללו עד לתאריך 30 ביוני 2018.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא קיבלה הארכה מהרשם, לצורך הגשת הדוחות הכספיים והמילוליים, שכן ישיבות הדירקטוריון והאסיפה הכללית, בה אושרו הדוחות, לא התקיימו בחודש יוני כבעבר אלא רק באוקטובר 2018. הדוחות הוגשו ביום 26 בדצמבר 2018, לאור עיכובים בחתימת ממלא מקום היו"ר על הדוחות.

2.5 דיווח על עסקה עם בעלי עניין לרשם ההקדשות

57. נושא נוסף שבדקנו הוא: העברת כספים מקרן היסוד אל ההסתדרות הציונית העולמית (להלן: הצ"ע).

58. הצ"ע הינה בעלת עניין בקרן היסוד מתוקף זכותה של הצ"ע למנות 50% מהמספר הכולל של הנגידים. המשמעות היא שביחס לעסקאות שהצ"ע הינה צד להן (כגון: העברת הקצבות, תרומות ותמיכות לפעילויות הצ"ע) נדרש לקבל אישור של בית המשפט עבור ביצוע עסקה חריגה, ובמקרה של עסקה לא חריגה, יש לשלוח הודעה לרשם ההקדשות (במסגרת הסעיף העוסק בהגבלות על חל"צ בעסקאות עם בעלי עניין). זאת, בנוסף על דרישת אישורם של ועדת הביקורת ושל דירקטוריון החברה (כמתחייב מסעיף 345 יב לחוק החברות).

59. הביקורת מציינת כי ביוני 2015 ועדת הביקורת וכן הדירקטוריון אישרו העברת 50,000 דולר להצ"ע, כעסקה לא חריגה עם בעל עניין, עבור פרויקט "הללויה" (תחרות זמר לקהילות יהודיות בעולם) אשר בוצע בשנה הקודמת.
60. קרן היסוד מסרה לנו כי לא הועברה הודעה לרשם ההקדשות, משום שההעברה הכספית היא על חשבון פרויקט שאושר ובוצע בשנת 2014 (טרם הרישום כחל"צ).
61. הביקורת מציינת כי אמנם ההתחייבות נוצרה בשנת 2014 אולם האישור, הן של ועדת הביקורת והן של הדירקטוריון, ניתנו ביוני 2015 – כלומר לאחר רישומה של קרן היסוד כחל"צ, ועל כן אנו סבורים כי היה מקום להעביר הודעה על כך לרשם ההקדשות, כעסקה עם בעלי עניין. בנוסף, גם בעניין זה היה על קרן היסוד לנהוג כחל"צ אף בטרם רישומה הפורמלי.
62. בעקבות פנייתנו להצ"ע בעניין זה, ולאחר שהבהרנו את עמדתנו, נחתם הסכם בין הצ"ע לבין קרן היסוד ב-20 ביוני 2016 ובו קרן היסוד התחייבה להעביר את בקשת התמיכה עבור פרויקט הללויה (ופרויקטים נוספים) לאישור של ועדת הביקורת ושל הדירקטוריון, במהלך חודש יוני 2016, וכי תוך שבוע ימים לאחר מכן קרן היסוד תעביר הודעה על ביצוע התמיכה לרשם ההקדשות, בהודעה על עסקה עם בעלי עניין.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי אכן ביוני 2016 ועדת הביקורת והדירקטוריון אשררו את בקשת התמיכה, ובאוגוסט 2016 נשלחה הודעה לרשם ההקדשות. התרומה הועברה להצ"ע בינואר 2017, לאחר הגשת כל האישורים והדוחות הנדרשים על ידי הצ"ע.

2.6 אתר האינטרנט של קרן היסוד

63. הביקורת העלתה כי באתר האינטרנט של קרן היסוד לא היה אזכור על רישומה כ"חברה לתועלת הציבור".
64. מכיוון שקרן היסוד נרשמה כחל"צ, הביקורת המליצה לקרן היסוד לציין באתר האינטרנט שלה כי היא "חברה לתועלת הציבור".
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא אימצה את המלצת הביקורת, ובעקבות זאת היא עדכנה את אתר האינטרנט שלה בהתאם.

פרק 3: מועצת הנגידים ("האסיפה הכללית") – Board of Trustees

3.1 מבוא

65. מועצת הנגידים של קרן היסוד משמשת כאסיפה הכללית שלה עם כל הסמכויות, הזכויות והחובות המפורטים בחוק ובתקנון קרן היסוד.

66. בתקנון של קרן היסוד (סעיפים 2 ו-3א) נקבע כי מספר הנגידים לא יפחת מ-22 ולא יעלה על 32. להנהלה הציונית של ההסתדרות הציונית העולמית יש זכות למנות מחצית מהמספר הכולל של הנגידים (מבין חברי ההנהלה הציונית). לארגוני המגביות יש זכות למנות מחצית מהמספר הכולל של הנגידים (לפי מפתח המצורף כנספח לתקנון).
67. יו"ר מועצת הנגידים נבחר מתוך הנגידים מטעם המגביות. היו"ר הנוכחי מכהן בתפקידו מחודש יוני 2014.
68. במועד הביקורת מועצת הנגידים מנתה 12 חברים מטעם ארגוני המגביות (ראה טבלה להלן). חבר רביעי "לא משוייך" התמנה ביוני 2017 – (ראה להלן בפרק: "ועדת תקציב וכספים"). בנוסף, כיהנו 15 חברים מטעם הצ"ע. קרן היסוד מסרה לביקורת כי מאז אוקטובר 2018, מועצת הנגידים מונה בפועל 12 חברים מטעם המגביות (בשנינויים הבאים: 2 קנדה, 1 אירופה, 3 חברים לא משוייכים), ו-9 חברים בלבד מטעם הצ"ע.

3.2 נגידים מטעם ארגוני המגביות

69. הביקורת ערכה השוואה בין מספר נציגי ארגוני המגביות בפועל, נכון לספטמבר 2014, לבין המפתח שנקבע בתקנון של קרן היסוד. להלן הנתונים:

מגבית	מפתח לפי התקנון	נציגים בפועל
אוסטרליה	1	1
קנדה	2	1
צרפת	1	-
בריטניה	2	1
אמריקה הלטינית	2	2
דרום אפריקה	1	1
אירופה	2	2
חטיבת נשים	1	1
דור המשך עולמי	1	-
חברים לא משוייכים	3	3 (4)
סה"כ	16	12 (13)

70. מהטבלה שלעיל עולה כי לקנדה יש נציג אחד במועצת הנגידים במקום 2, לצרפת ולדור המשך – אין נציגים, לבריטניה חסר נציג אחד. ישנם 4 חברים לא משוייכים במקום 3 חברים שקבע התקנון.
71. הביקורת העלתה כי מאז ספטמבר 2014 אין התאמה בין הרכב הנציגים מטעם המגביות בפועל לבין המפתח שנקבע בתקנון.

72. כאמור, ביוני 2017 היו 13 נציגים של ארגוני המגביות ומאז אוקטובר 2018 ישנם 12 נציגי מגביות, למרות שארגוני המגביות רשאים למנות עד 16 נציגים.

73. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לפעול כדי שימונו הנציגים החסרים מטעם ארגוני המגביות ולהקפיד שמספרם והתפלגותם יהיו לפי המפתח שנקבע בתקנון.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

3.3 נגידים מטעם ההסתדרות הציונית העולמית (הצ"ע)

74. מועצת הנגידים יכולה לכלול (עפ"י התקנון) עד 16 חברים מטעם ההסתדרות הציונית (שהם חברים בהנהלה הציונית). בנובמבר 2014, להצ"ע היו 15 נציגים בלבד וככל הידוע, נכון לאוקטובר 2018 מכהנים מטעם הצ"ע 9 נגידים בלבד.

75. בעקבות הקונגרס הציוני ה"ז, שהתקיים ב־22 באוקטובר 2015, הצ"ע רשאית למנות חברים חדשים מטעמה למועצת הנגידים של קרן היסוד.

76. נכון לאוקטובר 2018, טרם מונה מטעם הצ"ע, נגיד חדש תחת הנגיד שפרש ב־5 בנובמבר 2014 ולא מונו נגידים אחרים תחת אלה שפרשו מאז. כמו כן לא חודשו מינויי הנגידים שמונו בקונגרס הקודם.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי על פי סעיף 1.א6 לתקנון, חברים מטעם הצ"ע מכהנים עד לקונגרס הבא אחרי מינויים, או עד שיוחלפו על ידי הצ"ע.

77. הביקורת סבורה כי הכוונה במתן אפשרות לנגיד לכהן אף לאחר הקונגרס הציוני הבא, נועדה לאפשר להצ"ע פרק זמן סביר לאחר הקונגרס, כדי למנות נגיד חלופי או לחדש את מינויו של הנגיד הקיים, אך אין בכוחה של הוראה זו כדי להכשיר המשך כהונתו של נגיד, לאחר הקונגרס הציוני, מעבר לפרק זמן סביר.

78. ואכן, סעיף 6ב' לתקנון קובע שנגיד יכול להתמנות מחדש. על כן, אנו סבורים כי לאחר כינוס הקונגרס הציוני, באוקטובר 2015, היה על הצ"ע למנות מחדש נגידים מטעמה למועצת הנגידים.

79. בתקנון קרן היסוד, אשר עודכן באוקטובר 2014, כחלק מהדרישות לקראת רישומה כחל"צ, מופיע תפקיד "גזבר של ההסתדרות הציונית העולמית" כנגיד מטעם הצ"ע במועצת הנגידים – למרות שתפקיד זה בוטל בשנת 2010 (במסגרת הקונגרס הציוני ה"ו). יצויין כי בהצ"ע נקבע תפקיד אחר: סגן יו"ר ההנהלה הציונית.

80. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לשקול לעדכן את התקנון בהתאם, כך שגם בתקנון יבוטל תפקיד "גזבר הצ"ע" במקביל עם הוספת תפקיד "סגן יו"ר ההנהלה הציונית", במקומו של גזבר הצ"ע.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי ההנהלה הציונית ביקשה לנהל דיון עם נציגי המגביות על שינוי התקנון. קרן היסוד ממתינה לתוצאות הדיון ותפעל בהתאם.

3.4 מסמכי מינוי של הנגידים מטעם ארגוני המגביות

81. סעיף 4 בתקנון קרן היסוד קובע כי כל אחד מהנגידים מטעם המגביות ימונה במסמך חתום בידי המורשים לחתום בשם ארגון המגבית הממנה את הנגיד.
82. התקנון קבע את הנוסח של מסמך המינוי, והוא כולל בקשה חתומה של המועמד להתמנות לנגיד.
83. מצאנו את מסמכי המינוי של 11 מתוך 12 נגידים המכהנים בתפקיד מטעם ארגוני המגביות. (כתב המינוי של נגיד נוסף, מהולנד, הוא ישן, משנת 1999, ובו נקבע כי המינוי הוא לתקופה של שנתיים).
84. כמו כן, מצאנו כי בארבעה מתוך 11 מסמכי המינוי שנמצאו (שלושה חברים לא משויכים ונציגת חטיבת נשים) מסמך המינוי היה חתום בידי היו"ר העולמי של קרן היסוד (שהוא יו"ר הדירקטוריון) וכן חתום בידי יו"ר מועצת הנגידים, ולא חתום על ידי מורשי החתימה של ארגון המגבית הממנה את הנגיד (מקנדה, איטליה, וחטיבת נשים), כמפורט בסעיפים 4 ו-3ג' בתקנון.
85. הביקורת מציינת כי לפי סעיף 3ג. בתקנון, יו"ר הדירקטוריון רשאי להציע מועמדים לכהונה כחברים לא משויכים (כלומר, אין בסמכותו למנות אותם ולחתום על מינויים), והם יובאו בפני הנגידים מטעם המגביות למינוי על ידם.
86. במקרה אחד לא נמצאה הצהרה על כך שהנגידה (מטעם חטיבת נשים) מעוניינת לכהן במועצת הנגידים של קרן היסוד.
87. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לפנות למורשי החתימה של מגבית הולנד ולבקשם לחתום על כתב מינוי עבור הנגיד המכהן במועצת הנגידים ללא מסמך מינוי בתוקף.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא קיבלה את המלצת הביקורת ובעקבות זאת, ביוני 2017 נכתב כתב מינוי חדש לנגיד מהולנד.
88. כמו כן, אנו ממליצים לקרן היסוד לפנות למורשי החתימה של מגבית קנדה, מגבית איטליה ושל חטיבת הנשים ולבקשם לחתום על מסמך מינוי עבור ארבעת הנגידים שלעיל, שמסמכי המינוי שלהם אינם תקינים משום שהם לא נחתמו בידי המגביות שאותן הם מייצגים.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי הנוהג משכבר הימים הוא שבהעדר מגבית רלוונטית, המינויים של הנגידים הלא משויכים נחתמו על ידי יו"ר קרן

היסוד ויו"ר מועצת הנגידים. החתימה על המינוי מתבצעת אחרי שהנגידים מטעם המגביות אישרו את החברות המוצעת. שניהם חתמו גם על המינוי של יו"ר חטיבת הנשים משום ש"חטיבת הנשים" אינה ישות משפטית עם מורשי חתימה. מי שמתמנה היא יו"ר חטיבת הנשים.

89. הביקורת מעירה שלא הוצג לנו פרוטוקול המעיד כי הנגידים מטעם המגביות אישרו את הצעת החברות של שלושת החברים הלא משויכים, (סעיף ג.ג. בתקנון).

90. בנוסף, אנו ממליצים לבקש מהנגידה (מטעם "חטיבת נשים") לחתום על הצהרה כי היא מעוניינת לכהן במועצת הנגידים של קרן היסוד.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא קיבלה את המלצת הביקורת ובעקבות זאת ביוני 2017 הנגידה חתמה על ההצהרה.

91. בעקבות הערתנו בטייטה הקודמת, בפרק "ועדה לתקציב וכספים", על כך שחברותו של אחד מחברי הוועדה אינה תקינה, משום שהוא אינו חבר במועצת הנגידים, קרן היסוד מינתה אותו ביוני 2017 כחבר "לא משויך" במועצת הנגידים, וצירפה את כתב המינוי, חתום בידי יו"ר מועצת הנגידים ויו"ר הדירקטוריון.

92. הביקורת מעירה כי לא הוצג בפנינו פרוטוקול המעיד כי הנגידים מטעם המגביות אישרו את הצעת החברות של הנגיד ה"לא משויך" החדש, (סעיף ג.ג. בתקנון).

3.5 מסמכי מינוי של הנגידים מטעם ההסתדרות הציונית העולמית (הצ"ע)

93. על פי סעיף 4 בתקנון, הנגידים מטעם הצ"ע ימונו במסמך חתום בידי יו"ר ההנהלה הציונית.

94. כאמור, הנוסח של מסמך המינוי מפורט בתקנון, והוא כולל בקשה חתומה של האדם העומד להתמנות לנגיד.

95. מצאנו מסמך מינוי של 2 נגידים בלבד, מתוך 9 נגידים מטעם הצ"ע המכהנים במועצת הנגידים.

96. כמו כן, מצאנו כי מסמכי המינוי של שני הנגידים הללו חתומים בידי מזכיר ההנהלה הציונית ולא על ידי יו"ר ההנהלה הציונית, כמתחייב בתקנון.

97. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לפנות להנהלה הציונית ולבקשה להכין מסמכי מינוי לכל הנגידים מטעם הצ"ע. יש לוודא שיו"ר ההנהלה הציונית יחתום על מסמכי המינוי ושהנגידים יחתמו על הצהרה שהם מעוניינים לכהן במועצת הנגידים – על פי הנוסח המפורט בתקנון קרן היסוד.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת, ועל כן

היא פנתה למזכיר ההנהלה הציונית. אולם, כתבי המנוי וההצהרות של הנגידים מטעם הצ"ע טרם התקבלו.

3.6 הודעות זימון לאסיפה הכללית

98. על פי סעיף 14 בתקנון, כל האסיפות הכלליות (השנתיות ואלה שלא מן המניין) תזומנה בהודעה בכתב 21 ימים לפחות לפני האסיפה, למעט יום נתינת ההודעה ולרבות יום האסיפה. ההודעה תציין את המקום, היום והשעה של כינוס האסיפה, ובמקרה של עניין מיוחד שיועמד בסדר היום, ההודעה תציין את מהותו של עניין זה ואת הצעות ההחלטה בקשר אליו. ההודעה תימסר לאותם אנשים הזכאים לפי תקנות אלה לקבל הודעות כאלה מהחברה.

99. מזכירת החברה בקרן היסוד שולחת את הודעת הזימון לנגידים מטעם המגביות. היא שולחת את הודעת הזימון גם למזכיר ההנהלה הציונית והוא מתבקש לשלוח את הודעת הזימון לנגידים מטעם הצ"ע.

100. בדקנו את הודעות הזימון לארבע האסיפות של מועצת הנגידים, שהתקיימו בשנים 2014 ו-2015 ולהלן הממצאים:

3.6.1 אסיפה שלא מן המניין ב-17 ביוני 2014:

101. הודעת הזימון נשלחה על ידי מזכירת החברה במועד וכללה את סדר היום ובכלל זה עניין מיוחד: אישור מינוי יו"ר מועצת נגידים חדש. נמצא תקין.

3.6.2 אסיפה כללית שנתיית ב-23 באוקטובר 2014:

102. הודעת הזימון נשלחה על ידי מזכירת החברה במועד – אולם ללא סדר היום.

103. ההודעה בעניין הנושאים שעל סדר היום של הישיבה, ובכלל זה עניין מיוחד שעמד על סדר היום: החלטה על שינוי תקנון קרן היסוד (לקראת רישום קרן היסוד כחל"צ) – נשלחה לנגידים מטעם המגביות 8 ימים לפני מועד הישיבה (ב-15 באוקטובר 2014), ונשלחה למזכיר ההנהלה הציונית (לצורך הפצה לנגידים מטעם הצ"ע) רק 3 ימים לפני מועד הישיבה – במקום 21 ימים לפני מועד כינוס האסיפה.

104. הביקורת מציינת כי שינוי תקנון נחשב כעניין מיוחד מכיוון שהוא אינו אחד מהנושאים הקבועים בהם דנה אסיפה כללית שנתיית (ראה גם סעיף 16 לתקנון). יתרה מזו, על פי סעיף 14 בתקנון, צריך היה לציין בהודעת הזימון את מהות העניין המיוחד ואת הצעות ההחלטה בקשר אליו. כך גם לפי סעיף 68(ב) לחוק החברות, כאשר מדובר בתיקון תקנון, יש לשלוח את נוסח השינוי המוצע. על כן ראוי היה ליידע את כל הנגידים בעניין השינוי בתקנון ולצרף את הצעות ההחלטה בקשר אליו, כולל הנוסח המוצע.

105. לדעתנו, אם לא הייתה אפשרות לדחות את האסיפה כך שתתקיים 21 יום לאחר משלוח המסמכים הנדרשים, היה על קרן היסוד לפעול לפי הפסקה השנייה בסעיף 14 לתקנון ולקבל הסכמה בכתב של כל הנגידים.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי נושא שינוי התקנון נדון עם נציגי הצ"ע וכי נציג מטעמה היה שותף למשא ומתן המתמשך של קרן היסוד עם משרד המשפטים. לדבריה, אף נגיד לא פנה לקרן היסוד בטענה כי אין בידיו מספיק זמן להתכונן לאסיפה, או כי הוא מתנגד לשינוי בתקנות.

106. הביקורת מעירה כי העדר טענות מצד הנגידים אינו מהווה תחליף לקיום ההליך בעניין הסדרי הזימון לאסיפה הכללית, ובמועדים שנקבעו, על פי הוראות החוק.

3.6.3 אסיפה שלא מן המניין – ב-16 ביוני 2015:

107. הודעת הזימון נשלחה על ידי מזכירת החברה במועד – אולם ללא סדר היום.

108. ההודעה בעניין הנושאים שעל סדר היום של הישיבה, ובכלל זה עניין מיוחד שעמד על סדר היום: אישור מינוי יו"ר חדש לוועדה לתקציב וכספים נשלחה מאוחר יותר, ב-21 במאי 2015, כלומר עדיין במסגרת 21 ימים לפני מועד כינוס האסיפה.

3.6.4 אסיפה כללית שנתית – ב-23 באוקטובר 2015:

109. הודעת הזימון נשלחה על ידי מזכירת החברה במועד – אולם ללא סדר היום.

110. ההודעה בעניין הנושאים שעל סדר היום, ובכלל זה עניין מיוחד: אישור דוח מילולי של קרן היסוד כחל"צ, לקראת העברתו לרשם ההקדשות, נשלחה לנגידים מטעם המגביות 10 ימים לפני מועד הישיבה, ונשלחה למזכיר ההנהלה הציונית (לצורך הפצה לנגידים מטעם הצ"ע) רק 3 ימים לפני מועד הישיבה – במקום 21 ימים לפני מועד כינוס האסיפה.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי אף נגיד לא פנה לקרן היסוד בטענה כי אין בידיו מספיק זמן להתכונן לאסיפה.

111. הביקורת מעירה כי העדר טענות מצד הנגידים אינו מהווה תחליף לקיום ההליך, בעניין הסדרי הזימון לאסיפה הכללית, ובמועדים שנקבעו, על פי הוראות החוק.

112. הביקורת ממליצה לקרן היסוד להקפיד על הוראות סעיף 14 בתקנון הקובעות כי מהותו של העניין המיוחד העומד להידון והצעות

ההחלטה בקשר אליו צריכים להופיע בזימון לישיבה ולהישלח למשתתפים לפחות 21 ימים לפני מועד כינוסה.

- קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.
113. כאמור, מזכירת החברה שולחת את נוסח הודעת הזימון למזכיר ההנהלה הציונית, ומבקשת שהוא יפיץ את הודעת הזימון לנגידים מטעם הצ"ע. פנינו אליו כדי לבדוק מתי הוא שלח לנגידים מטעם הצ"ע את הודעות הזימון לארבע האסיפות של מועצת הנגידים שהתקיימו בשנים 2014 ו-2015.
114. נכון לאוקטובר 2018, לא קיבלנו ממזכיר ההנהלה הציונית את הודעות הזימון שהוא אמור היה לשלוח לנגידים מטעם הצ"ע בשנים 2014-2015. לפיכך, לא ידוע לנו אם הנגידים מטעם הצ"ע קיבלו את הודעות הזימון לאסיפות של מועצת הנגידים, במועד שנקבע בתקנון. כמו כן, קרן היסוד לא ווידאה שהזימון הגיע לנגידים.
115. הביקורת מציינת כי על פי סעיף 15 א. בתקנון, על קרן היסוד לשלוח הודעה על כל אסיפה כללית "לכל חבר בחברה". לפיכך, אנו סבורים כי משלוח זימון באמצעות מזכיר ההנהלה הציונית של הצ"ע – אינו תואם את הנחיות התקנון.
116. אנו ממליצים לדרוש מכל נגיד מטעם הצ"ע להודיע בכתב לקרן היסוד כי הכתובת למסירת זימונים עבורו הינה אצל מזכיר ההנהלה הציונית וכי משלוח ההזמנה למזכיר ההנהלה הציונית מהווה משלוח הזמנה לנגיד. אחרת, על מזכירת החברה לשלוח אליהם בעצמה את הודעות הזימון, כפי שהיא שולחת לשאר הנגידים.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת ובעקבות זאת היא פנתה אל הנגידים מטעם הצ"ע וקיבלה מהם אישור בכתב שיש להפנות זימונים באמצעות מזכיר ההנהלה הציונית של הצ"ע.
117. סעיף 10 בתקנון קובע כי החברה תקיים בכל שנה אסיפה כללית שנתית אחת, בנוסף לאסיפות אחרות כלשהן באותה שנה, והיא תציין את האסיפה, בהודעות המכנסות אותה, כאסיפה כללית שנתית.
118. מבריקת הודעות הזימון עולה כי בניגוד להוראת התקנון, לא מצוין בהודעת הזימון האם האסיפה מתכנסת כאסיפה כללית שנתית.
119. הביקורת ממליצה לקרן היסוד להקפיד לציין בהודעות הזימון מתי מועצת הנגידים מתכנסת כ"אסיפה כללית שנתית" כפי שקובע התקנון.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

3.7 ייפוי כוח (Proxy)

120. במדגם ייפויי כוח שהועבר לבדיקתנו, מצאנו שאחד הנגידים כתב ייפוי כוח, אולם בנוסח שונה מהנוסח המפורט בסעיף 20 בתקנון. הנגיד הוסיף משפט שבו כתב שהוא עושה זאת "מבלי לקבל כל אחריות אישית מצידו בעשותי כן".
121. הביקורת מציינת כי משפט זה אינו קיים בנוסח של ייפוי הכוח שנקבע בתקנון ולא ברורה המשמעות המשפטית הנובעת מתוספת זו.
122. הביקורת סבורה כי ראוי היה לבדוק את הנוסח שהתקבל מהנגיד ולהקפיד שהוא יהיה על פי הנוסח שנקבע בתקנון. אנו ממליצים לקרן היסוד לוודא מעתה כי הנוסח המתקבל מהנגידים תואם לנוסח שבתקנון.
קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.
123. כמו כן, אנו ממליצים לקרן היסוד לשנות את התקנון כך שהנוסח של ייפוי הכוח יפתח במילה "אני" לפני מילוי שמו של הנגיד הממלא את הטופס.
קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת לשלב את המילה "אני" והיא תציע את התיקון הנ"ל במסגרת הדיון של ההנהלה הציונית עם נציגי המגביות, בנושא שינויים מהותיים בתקנון קרן היסוד.
124. סעיף 20 ג בתקנון קובע כי מסמך ייפוי הכוח יופקד בקרן היסוד 24 שעות לפחות לפני מועד האסיפה, אחרת לא יחשב כתקף.
125. ביקשנו ממזכירת החברה לבדוק מתי הופקדו בידיה טופסי ייפוי הכוח שבדקנו. מצאנו כי הם נשלחו אליה בפקס או בסורק ישירות למחשב, כמה ימים לפני מועד הישיבה. נמצא תקין.
126. כתוצאה מרישום קרן היסוד כחל"צ, נדרש היה לעשות שינוי בסעיף 20 ג בתקנון כך שבייפויי הכוח יצוינו הנושאים שעל סדר היום וגם האפשרויות לבחירת אופן ההצבעה (בעד/נגד/נמנע). בעקבות זאת אכן עודכן טופס ייפוי הכוח.
127. בדקנו 9 טופסי ייפויי כוח בנוסח החדש, שקיבלנו ממזכירת החברה ולהלן הממצאים:
128. מבדיקת טופסי ייפויי הכוח שהוגשו בשנת 2015 עולה כי כל הנגידים לא מינו שלוח חליפי למקרה של היעדרות השלוח שאותו הם מינו.
129. אנו ממליצים לקרן היסוד להסביר לנגיד הממלא את טופס ייפוי הכוח, כי אם הוא אינו ממנה שלוח אחר בהעדרו של השלוח שהוא מינה, עליו למחוק בעצמו את האופציה של השלוח החליפי, כך שלא ניתן יהיה לרשום שם כלשהוא.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

130. **כברירת מחדל**, בכל טופסי ייפוי הכוח שמולאו בשנת 2015, נכתב שמו של יו"ר מועצת הנגידים כמקבל את הזכות להצביע בשמו של נגיד הנעדר מהשיבה.

131. **כלומר**, יו"ר מועצת הנגידים הוא האדם הבלעדי אשר קיבל ייפוי כוח להצביע בשם כל נגיד אחר.

132. מזכירת החברה מסרה לנו בתגובה כי היא זו אשר כתבה על ייפוי הכוח את שמו של יו"ר מועצת הנגידים, כברירת מחדל, משום שסברה שהוא יגיע בוודאות לשיבה, ועל כן ניתן יהיה להשתמש בייפוי הכוח, אם יהיה צורך.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי הדבר לגיטימי ומקל על פעילות הארגון.

133. הביקורת סבורה כי מצב שבו קרן היסוד קובעת את זהות מיופה הכוח, כברירת מחדל מראש – אינו תקין.

134. לא מן הנמנע כי נגיד מהמגביות, הנעדר מהשיבה, יעדיף לייפות את כוחו של נגיד אחר מאותה המגבית, או ממגבית אחרת, ולא דווקא את יו"ר מועצת הנגידים. כמו כן, במצב שבו נגיד מטעם הצ"ע נעדר מהשיבה, ייתכן כי הוא יעדיף לייפות את כוחו של נגיד אחר מטעם הצ"ע, ולא דווקא את יו"ר מועצת הנגידים (שהוא תמיד נציג מטעם המגביות).

135. בנוסף, הביקורת מציינת כי סעיף 20ג בתקנון מאפשר לנגיד לבחור בעצמו (מבין חברי הנגידים) את הנגיד שהוא מייפה את כוחו להצביע בשמו.

136. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לשקול להימנע ממעורבות במילוי טופס ייפוי הכוח ולהשאיר זאת לשיקול הדעת של הנגיד ולאפשר לנגיד להסדיר את הענקת ייפוי הכוח מול הנגידים האחרים.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

3.8 משך הכהונה במועצת הנגידים

137. על פי סעיף 2.א6 בתקנון של קרן היסוד, נגיד מטעם מגבית יכהן בתור שכזה לתקופה של שנתיים, אשר תתחיל בתאריך מינויו, אך ימשיך לכהן בתפקידו עד אשר ימונה תחתיו נגיד חדש מטעם אותה מגבית.

138. הביקורת העלתה כי במסמך המינוי של הנגידים מטעם המגביות אין אזכור לכך שהמינוי תקף לשנתיים שנקצבו בתקנון.

139. מצאנו כי רוב הנגידים מטעם המגביות מונו לתפקיד בפברואר 2010 או ביוני 2012 והם המשיכו בתפקידם לפחות עד מועד סיום הבדיקה, בפברואר 2016. כלומר הם מכהנים מעבר לשנתיים שנקבעו בתקנון.

140. הביקורת מציינת כי סעיף 6 בתקנון מאפשר לנגיד להתמנות מחדש, אולם לא מצאנו כי קרן היסוד מינתה אותם מחדש.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי ההוראה בתקנון מכשירה את המשך כהונתו של הנגיד והסיבה לכך היא הבעייתיות במציאת אנשים מחו"ל שמוכנים להיות מעורבים ופעילים בעבודת קרן היסוד הבינ"ל, הכרוכה בהוצאה לא קטנה ובידע רב.

141. אנו סבורים כי מתן האפשרות לנגיד לכהן למעלה משנתיים נועדה לאפשר פרק זמן סביר בתום השנתיים כדי למנות נגיד חלופי או לחדש את מינויו של הנגיד הקיים, אך אין בכוחה של הוראה זו כדי להכשיר המשך כהונתו של נגיד, בתום השנתיים, ללא מינוי מחדש.

142. הביקורת ממליצה לקרן היסוד להקפיד למלא את הוראת התקנון הקובעת שנגידים מטעם המגביות יכהנו לתקופה של שנתיים. כמו כן, אנו ממליצים לציין זאת במסמך המינוי שלהם. אם קרן היסוד מעוניינת לחדש את מינויים – יש למנות אותם מחדש, כמפורט בסעיף 6 בתקנון.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

143. באשר לנגידים מטעם הצ"ע, על פי סעיף 1א6 בתקנון, נגיד מטעם הצ"ע יכהן החל מתאריך מינויו ועד לקונגרס הציוני הבא לאחר מינויו, אך ימשיך לכהן בתפקידו עד אשר ימונה תחתיו נגיד חדש מטעם ההסתדרות הציונית. כאמור, נגיד יכול להתמנות מחדש.

3.9 הפסקת כהונה במועצת הנגידים

144. על פי סעיף 7 בתקנון קרן היסוד, נגיד יפסיק להיות חבר ונגיד בחברה בכל אחד מהמקרים הבאים:

- כאשר הוא מודיע לחברה על סיום חברותו.
- נגיד שמונה על ידי ההנהלה הציונית – כאשר הוא מפוטר על ידה.
- נגיד שמונה על ידי המגבית או אם מונה כחבר לא משוייך – כאשר הוא מפוטר בהחלטה של הנגידים מטעם המגביות אשר מונח ישירות על ידי ארגוני המגבית.

145. כמו כן, על פי סעיף 7 בתקנון, נגיד יפסיק לשמש ככה כיום שבו החברה תקבל את הודעתו או את ההודעה בדבר פיטוריו, לפי המקרה.

146. בסעיף אחר בתקנון, סעיף 8א (בעניין סיום כהונה של נגיד, החלפתו או פיטוריו), מצויין כי גם במקרה של פיטורין – מסמך בחתימתו של יו"ר ההנהלה הציונית וכן במסמך בחתימתו של יו"ר מועצת הנגידים העולמית או בהיעדרו, בחתימתו של היו"ר העולמי של קרן היסוד – ייחשב הוכחה מכרעת לכך.

147. על כן, אנו סבורים כי ראוי שתהייה הודעה בכתב של הנגיד או של יו"ר ההנהלה הציונית/יו"ר מועצת הנגידים (לפי המקרה) על סיום כהונה, החלפה או פיטורין של הנגיד.
148. ביקשנו לבדוק אם ארבעה מהנגידים (מהצ"ע, שבדיה, קנדה וצרפת) התפטרו או פוטרו ולראות את ההודעה על כך.
149. הנגיד מטעם הצ"ע שהתפטרו, הודיע בכתב ליו"ר ההנהלה הציונית על התפטרותו כחבר ההנהלה הציונית ב-5 בנובמבר 2014.
150. מזכירת החברה מסרה לנו כי לא נמצאו בקרן היסוד הודעות בעניין סיום כהונתם של כל ארבעת הנגידים הנ"ל.
151. בעקבות פנייתנו, מזכירת החברה פנתה אל הנגידה משבדיה וקיבלה ממנה הודעה מאוחרת (בפברואר 2016) על כך שהיא פרשה ביוני 2015.
152. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לשקול להוסיף בתקנון את הדרישה כי על הגוף הממנה (הנהלה ציונית או ארגון המגבית) למסור לקרן היסוד הודעה בכתב על סיום כהונתו של נגיד במועצת הנגידים, גם במקרה שבו הנגיד מתפטר בעצמו, ולא רק אם הוא מפוטר על ידה. זאת כדי שתהייה אסמכתא כתובה על סיום כהונתו גם במקרה שבו נגיד התפטר מבלי להודיע על כך **בכתב לקרן היסוד**.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא אינה סבורה שיש צורך בשינוי התקנון לנושא זה. חבר שהתפטר מההנהלה הציונית, למשל, יפוטרו מחברותו בקרן היסוד על ידי ההנהלה הציונית. מזכירת החברה תבקש בעתיד מסמכים על כך, כשהדבר יובא לידיעתה.
153. הביקורת מעירה כי תגובת קרן היסוד אינה עונה על מקרים בהם נגיד התפטר ולא הודיע על כך לקרן היסוד. כתוצאה מכך, פנקס החברים של קרן היסוד לא יהיה מעודכן. על כן, כאמור, הביקורת בדעה שראוי שהצ"ע והמגביות ידווחו **בכתב לקרן היסוד על נגידים שהתפטרו ולא הודיעו על כך לקרן היסוד**.

3.10 מינוי רואה חשבון-מבקר

154. בינואר 2012 קרן היסוד חתמה על הסכם עם משרד סומך-חייקין (KPMG) כדי לבקר את הדוחות הכספיים לשנת 2011. משרד זה משמש מאז כרואה החשבון-המבקר של קרן היסוד.
155. על פי הפרוטוקול של מועצת הנגידים, מיוני 2011, הוחלט כי 4 נגידים (שניים מהמגביות ושניים מהצ"ע) יאשרו את מינויו של רואה החשבון-המבקר באמצעות שיחת ועידה.

156. סעיף 57(3) בחוק החברות קובע כי החלטת החברה בעניין מינוי רואה החשבון- המבקר, תנאי העסקתו והפסקת העסקתו תתקבל באסיפה הכללית. כמו כן, סעיף 58(א) לחוק החברות קובע במפורש שחברה אינה רשאית להתנות על הוראות סעיף 57.
157. לפיכך הביקורת סבורה כי הסמכות למנות רואה חשבון-מבקר לא ניתנת להאצלה מאחר שזו אחריותה הבלעדית של האסיפה הכללית כולה, כאורגן, בהתכנסותה.
158. הביקורת העלתה כי אין פרוטוקול של שיחת הוועידה, אם התקיימה, בעניין החלטה על מינויו של רואה החשבון-המבקר.
159. למעשה אין פרוטוקול המתעד החלטה של האסיפה הכללית שהתכנסה, במניין חוקי, ושהתקבלה ברוב של החברים הנוכחים בעניין מינוי רואה חשבון-מבקר ותנאי העסקתו.
160. סעיף 21 בתקנון קובע כי כל החלטה שהתקבלה ללא אסיפה כללית תהיה תקפה כאשר קיומה מוכח באמצעות כתב חתום בידי כל החברים של החברה.
161. לא מצאנו החלטה חתומה בידי כל הנגידים בעניין מינוי רואה חשבון-מבקר לקרן היסוד.
162. לפיכך, מינויו של רואה החשבון-המבקר נעשה שלא בהתאם להליך הנדרש על פי חוק החברות והתקנון, כפי שהוצג לעיל.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי כעת אין זה מעשי או סביר לתקן פגמים לכאורה בדיעבד, לאחר שהרוחות הכספיים כבר בוקרו ואושרו על ידי האורגנים המוסמכים בקרן היסוד.
163. על פי סעיף 154 (ב) לחוק החברות: "רואה חשבון מבקר יתמנה בכל אסיפה שנתית וישמש בתפקידו עד תום האסיפה השנתית שלאחריה; ואולם רשאית אסיפה כללית, אם נקבעה לכך הוראה בתקנון, למנות רואה חשבון מבקר שימש בתפקידו לתקופה ארוכה יותר, שלא תארך מעבר לתום האסיפה השנתית השלישית שלאחר זו שבה מונה".
164. הביקורת העלתה כי התקנון של קרן היסוד לא מתייחס להארכת תקופת הכהונה של רואה החשבון-המבקר מעבר לשנה אחת. מכאן שמינויו של רואה החשבון-המבקר תקף לשנה אחת בלבד.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי אכן בכל אסיפה כללית שנתית, האסיפה הכללית מאשרת את המינוי של רואה החשבון-המבקר.
165. הביקורת מעירה כי באסיפה הכללית השנתית שהתקיימה באוקטובר 2015 – לא מונה רואה חשבון-מבקר. הוא מונה מאוחר יותר, באסיפה שהתקיימה בפברואר 2016.

166. להלן מועדי החתימה על מכתבי ההתקשרות עם רואה החשבון-המבקר לצורך ביצוע ביקורת על הדוחות הכספיים של קרן היסוד:

תאריך חתימת מכתב ההתקשרות	מינוי רואה חשבון-מבקר על ידי האסיפה השנתית	ביקורת על דוחות כספיים לשנים
16 בינואר 2012	יוני 2011	2011
2 באפריל 2013	אוקטובר 2012	2012
3 בדצמבר 2013	נובמבר 2013	2013 + דוח חצי שנתי ל-2014
4 בדצמבר 2014	אוקטובר 2014	2014 + דוח חצי שנתי ל-2015
1 במרץ 2016	פברואר 2016	2015 + דוח חצי שנתי ל-2016
21 בינואר 2017	אפריל 2017	2016 + דוח חצי שנתי ל-2017
22 בינואר 2018	אוקטובר 2017 (שלא מן המניין)	2017 + דוח חצי שנתי ל-2018

167. קרן היסוד הסבירה כי האסיפה הכללית מתקיימת במהלך שנת הכספים, בדרך כלל באוקטובר, והיא ממנה רואה חשבון-מבקר לאותה שנת כספים. כמו כן, בשנת 2013 החליטה קרן היסוד להכין ולהציג גם סקירה חצי שנתית לשנת 2014 למרות שהיא אינה מחויבת בכך בדיון. כתוצאה מכך הדוח החצי שנתי (הסקור) מבוצע על ידי אותו משרד רואי חשבון שביצע את הדוח השנתי של השנה הקודמת ומכאן, מינוי רואה החשבון הוא לשנה שחלפה ולחצי השנה הבאה.

168. ראוי להדגיש שמינוי רואה חשבון מבקר, באמצעות האסיפה הכללית, הוא מינוי הנדרש רק עבור עריכת ביקורת ומתן חוות דעת על הדוחות הכספיים השנתיים. מכאן, הדוחות החצי שנתיים הסקורים הם מעניינם של ההנהלה והדירקטוריון ולא של האסיפה הכללית.

169. בפברואר 2016 מועצת הנגידים קיבלה החלטה להאריך את מינויו של רואה החשבון-המבקר לצורך עריכת הדוח השנתי לשנת 2015 וסקירת הדוח החצי שנתי לשנת 2016. בהחלטה זו, מועצת הנגידים הסמיכה את ההנהלה לקבוע את הגמול שישולם בגין שרותי הביקורת.

170. אנו מציינים כי החלטה זו אינה תקינה משום שעל פי סעיף 165א. וסעיף 345 ח.ה (ה.16). לחוק החברות, האסיפה הכללית יכולה להסמיך בעניין זה רק את הדירקטוריון.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי מועצת הנגידים אמנם הסמיכה את ההנהלה לנהל משא ומתן אך הורתה שהגמול יתבסס על הגמול שהיה קיים קודם.

171. הביקורת מעירה כי עצם קיומו של משא ומתן מראה על אפשרות שינוי בשכר הטירחה. האצלה בנושא זה יכולה, כאמור, להינתן רק לדירקטוריון.

172. בתאריך 21 בינואר 2017 נחתם מכתב התקשרות עם רואה החשבון-המבקר עבור ביצוע ביקורת על הדוחות הכספיים לשנת 2016, וסקירת דוח חצי שנתי לשנת 2017.
173. הביקורת העלתה כי קרן היסוד חתמה על מכתב ההתקשרות הנ"ל עם רואה החשבון-המבקר (בינואר 2017) לפני שמועצת הנגידים מינתה אותו (באפריל 2017).
174. הביקורת ממליצה לקרן היסוד להקפיד בעתיד שהמינוי של רואה החשבון-המבקר יאושר במועצת הנגידים לפני החתימה של מכתב ההתקשרות עמו.
175. באסיפה הכללית (שלא מן המניין) שהתקיימה ב־26 באוקטובר 2017 מונה רואה החשבון-המבקר ממשרד סומך־חייקין לבקר את הדוח הכספי השנתי לשנת 2017 וכן דוח חצי־שנתי לשנת 2018.
176. מכתב ההתקשרות עם משרד סומך־חייקין עבור משימה זו נחתם ב־22 בינואר 2018.

3.11 אישור הדוחות הכספיים

177. סעיף 171(ג) לחוק החברות קובע: "הדוחות הכספיים יאושרו בידי הדירקטוריון, ייחתמו בשמו, ויובאו לפני האסיפה השנתית". בנוסף, סעיף 92(א)(5) בפרק על סמכויות הדירקטוריון קובע כי הדירקטוריון "אחראי לעריכת הדוחות הכספיים ולאישורם, כאמור בסעיף 171".
178. בנוסף לדרישת חוק החברות (סעיף 171(ג) וסעיף 92(א)(5)) כי הדירקטוריון יאשר את הדוחות הכספיים, בחתימתו, קרן היסוד כחל"צ, נדרשת לאשר את הדוחות הכספיים השנתיים גם באסיפה הכללית בהתאם להוראות סעיף 345(ג) לחוק החברות ובהתאם לתקנה 45א שבתקנון החברה.
179. סעיף 45א בתקנון קרן היסוד קובע כי הדוח הכספי "יוגש לוועדת הביקורת של החברה ולאישור האסיפה הכללית".
180. לפיכך, הביקורת ממליצה לקרן היסוד להוסיף בסעיף 45א לתקנון החברה את דרישת החוק שהדוחות הכספיים יאושרו על ידי הדירקטוריון (ולא רק בידי האסיפה הכללית).
181. הביקורת העלתה כי הדוחות הכספיים לשנת 2014 אושרו על ידי הדירקטוריון (ביוני 2015) אך לא אושרו גם על ידי האסיפה הכללית (למרות שעיקרי הממצאים של הדוחות הכספיים הוצגו בפני מועצת הנגידים בישיבתה באוקטובר 2015).
182. כמו כן לא מצאנו אם ומתי האסיפה הכללית אישרה את הדוחות הכספיים השנתיים לשנת 2015.

183. הדוחות הכספיים השנתיים לשנת 2016 אושרו על ידי האסיפה הכללית השנתית, (לאחר המלצת ועדת הביקורת, ועדת תקציב וכספים והדירקטוריון) בישיבתה ביום 23 ביוני 2017. רואה החשבון-המבקר השתתף בישיבה זו.
184. סעיף 168(ב) לחוק החברות מחייב את הדירקטוריון להודיע לרואה החשבון-המבקר על המקום והמועד בו תכונס האסיפה הכללית. ההחלטה אם להשתתף באסיפה הכללית נתונה לשיקול דעתו של רואה החשבון-המבקר.
185. מצאנו כי בהודעות הזימון, ששלחה מזכירת החברה לקראת ישיבות מועצת הנגידים שבהן דנו על הדוחות הכספיים, לא מופיע שמו של רואה החשבון-המבקר ברשימת המוזמנים לישיבות של מועצת הנגידים, שהתקיימו באוקטובר 2014 ובאוקטובר 2015.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי רואה החשבון-המבקר הוזמן על ידי מנהל הכספים של קרן היסוד ולא יכול היה להגיע לישיבות. יחד עם זאת, קרן היסוד תדאג שבעתיד יישלחו זימונים לרואה החשבון-המבקר ישירות על ידי מזכירת החברה.

3.12 ה"אקזקוטיבה"

186. בנוסף לאורגנים הסטוטוריים הפועלים בקרן היסוד, קיימת "אקזקוטיבה" המורכבת מחברי מנהיגות המייצגים את התורמים ואת המגביות. חברי ה"אקזקוטיבה" מתמנים על ידי יו"ר מועצת הנגידים ויו"ר עולמי של קרן היסוד (יו"ר הדירקטוריון). נמסר לנו כי תפקיד ה"אקזקוטיבה" הוא לתת ייעוץ בנושאים מגביתיים.
187. מכיוון שה"אקזקוטיבה" אינה אורגן סטטוטורי או ביצועי, אין לה סמכות לקבל החלטות ולתת הוראות. על כן, אנו ממליצים לקרן היסוד להסדיר באופן רשמי את פעילותה של ה"אקזקוטיבה" כפורום מיעץ בלבד, ולשקול להתאים את שמו של הפורום לאופי פעילותו.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי תבחן את העניין ותשקול אם לעשות שינוי בעניין זה.

פרק 4: הדירקטוריון

4.1 הרכב הדירקטוריון

188. הדירקטוריון אחראי ליישום ולביצוע המדיניות של קרן היסוד.
189. סעיף 25(א) בתקנון קובע כי להנהלה הציונית תהא הזכות למנות 50% מהמספר הכולל של הדירקטורים, ולנגידים מטעם המגביות תהא הזכות למנות 50% מהמספר הכולל של הדירקטורים.

190. יושב הראש העולמי של קרן היסוד הוא יו"ר הדירקטוריון. יו"ר הדירקטוריון לשעבר (שכאמור פרש מתפקידו ב-22 באפריל 2018) כיהן בתפקידו מאוקטובר 2010 והוא נבחר לכהונה נוספת באוקטובר 2015. בהתאם לסעיף 28 בתקנון קרן היסוד, יו"ר ההנהלה הציונית כיהן במקומו של יו"ר הדירקטוריון שפרש, עד שנבחר יו"ר דירקטוריון חדש לקרן היסוד, ב-18 בנובמבר 2018.

191. על פי סעיף 24 בתקנון, מספר חברי הדירקטוריון לא יפחת מ-8 חברים והוא תמיד יהיה מספר זוגי.

192. על פי רישומי קרן היסוד, מאז 3 בנובמבר 2013, הדירקטוריון מנה 7 חברים בלבד.

193. במועד סיום בדיקת המסמכים (פברואר 2016), הרכב הדירקטוריון היה כדלקמן:

4 דירקטורים מטעם המגביות:

יו"ר מועצת הנגידים, יו"ר ועדת תקציב וכספים ושני דירקטורים נוספים.

3 דירקטורים מטעם הצ"ע:

היו"ר העולמי של קרן היסוד (אשר פרש בינתיים), יו"ר ההנהלה הציונית וסגן יו"ר הצ"ע.

194. הביקורת מציינת כי בפועל, מספר חברי הדירקטוריון לא תאם את הדרישה שנקבעה בתקנון במשך למעלה משנתיים.

195. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לפעול מול ההנהלה הציונית כדי למנות בהקדם דירקטור מטעם הצ"ע – וזאת כדי שמספר חברי הדירקטוריון לא יפחת מ-8 חברים, כפי שקובע סעיף 24 בתקנון.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי בחודש מרץ 2016 מונה דירקטור חדש מטעם הצ"ע (החל מפברואר 2016).

4.2 מינוי הדירקטורים

196. על פי סעיף 25 בתקנון, מינוי הדירקטורים מטעם הצ"ע יהיה במסמך חתום בידי יו"ר ההנהלה הציונית. כמו כן, נקבע כי הדירקטורים מטעם המגביות ימונו במסמך חתום בידי הנגידים מטעם המגביות.

197. לביקורת נמסר מכתב חתום בידי יו"ר ההנהלה הציונית אשר נשלח אל מזכירת החברה, בתאריך ה-4 באוקטובר 2010, המציין את שמותיהם של 4 נציגים מטעם הצ"ע אשר ישמשו כדירקטורים בקרן היסוד.

198. לא קיבלנו מקרן היסוד מסמך חתום על המינוי של הדירקטורים מטעם המגביות.

4.3 הפסקת כהונה כדירקטור

199. על פי סעיף 27א בתקנון, תפקיד של דירקטור יתפנה כאשר הוא מתפטר מתפקידו בהודעה בכתב לחברה, או פוטר על ידי הגוף אשר מינה אותו או חדל מלהיות חבר.
200. כמו כן, על פי סעיף 27א בתקנון, מסמך בחתימתו של יו"ר ההנהלה הציונית או יו"ר מועצת הנגידים המעיד על סיום כהונה של דירקטור, ייחשב הוכחה מכרעת לכך.
201. דירקטורית מטעם הצ"ע פרשה מחברותה בהנהלה הציונית בנובמבר 2013, ולא נכחה בישיבות הדירקטוריון מאז שנת 2014.
202. מזכירת החברה מסרה לנו כי לקרן היסוד לא הועברה הודעה בכתב (של הדירקטורית או של יו"ר ההנהלה הציונית) בעניין פרישתה מהדירקטוריון של קרן היסוד.
203. הביקורת פנתה להצ"ע, והסתבר שיש מכתב מהדירקטורית, מ־3 בנובמבר 2013, למזכיר ההנהלה הציונית, ובו היא מודיעה על פרישתה מהנהלה.
204. הביקורת סבורה כי ראוי היה שקרן היסוד תבקש מהצ"ע את המסמכים הדרושים על התפטרותה של הדירקטורית, בסמוך למועד פרישתה, או לחילופין, להנחות את הצ"ע להודיע לקרן היסוד על קבלת מכתבי התפטרות כנ"ל.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי הנהלת קרן היסוד לא ידעה על פרישתה של הדירקטורית מטעם ההנהלה הציונית, ולכן לא יכולה הייתה לבקש באותו מועד מסמך המעיד על כך.
205. הביקורת סבורה כי מאחר שהדירקטורית חדלה מלהשתתף בישיבות הדירקטוריון מאז סוף שנת 2013, היה מצופה שקרן היסוד תעקוב אחר הסיבות להיעדרות הדירקטורית מישיבות הדירקטוריון ובמקרה של התפטרות דירקטור, תדאג קרן היסוד לקבל הודעה על כך בכתב, כנדרש בתקנון החברה.
206. אנו ממליצים לקרן היסוד להקפיד לוודא קבלת הודעה בכתב על פרישה מהדירקטוריון, כמפורט בתקנון.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

4.4 ישיבות הדירקטוריון

4.4.1 נוכחות בישיבות הדירקטוריון

207. הדירקטורים רשאים להתכנס לצורך עבודתם, ללא מגבלה של מספר הישיבות.

208. על פי סעיף 32ב בתקנון, המניין החוקי בכל (ההדגשה לא במקור) ישיבת דירקטוריון יהיה מספר זוגי של דירקטורים, כפי שייקבע על ידי האסיפה הכללית אשר 50% מהם יהיו דירקטורים מטעם המגביות, ו-50% מהם יהיו דירקטורים מטעם הצ"ע ובלבד שהוא לא יפחת מ-4 דירקטורים.

209. בשנת 2014 התקיימו שתי ישיבות דירקטוריון ובשנת 2015 התקיימו שלוש ישיבות. ביקשנו לברוק בפרוטוקולים את נוכחות הדירקטורים בישיבות הדירקטוריון ולהלן הממצאים:

ישיבת דירקטוריון ב-17 ביוני 2014

210. בפרוטוקול של הישיבה נכתב כי השתתפו 3 דירקטורים מטעם הצ"ע (מתוכם דירקטור חליף) ו-4 דירקטורים מטעם המגביות.

211. הביקורת מציינת כי למעשה בישיבה זו השתתפו דירקטור יוצא מטעם המגבית ודירקטור נכנס (שהוא גם יו"ר מועצת הנגידים הנבחר) כך שבפועל נכחו סה"כ 6 דירקטורים ולא 7 דירקטורים.

212. הביקורת סבורה כי רצוי היה לציין בפרוטוקול מי משניהם נכח כדירקטור בעל זכות הצבעה בישיבה.

ישיבת דירקטוריון ב-23 באוקטובר 2014

213. בפרוטוקול של הישיבה נכתב כי השתתפו 4 דירקטורים מטעם הצ"ע (מתוכם דירקטור חליף) ו-3 דירקטורים מטעם המגביות.

214. הביקורת העלתה כי יו"ר ההנהלה הציונית מינה את מזכיר ההנהלה הציונית כדירקטור חליף במקומו, אולם בסופו של דבר יו"ר ההנהלה השתתף בישיבה ועל כן אין לכלול את הדירקטור החליף בקוורום.

215. הביקורת מציינת כי למעשה בישיבת הדירקטוריון השתתפו 3 דירקטורים מטעם הצ"ע ו-3 דירקטורים מטעם המגביות, סה"כ 6 דירקטורים ולא 7 דירקטורים.

216. הביקורת ממליצה לקרן היסוד להקפיד על רישום מדויק בפרוטוקול באשר למשתתפים בישיבות הדירקטוריון. כמו כן, אנו ממליצים לציין בפרוטוקול מיהו הדירקטור הממנה דירקטור חליף לישיבה.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

217. בנוסף, הביקורת ממליצה לקרן היסוד להשמיט את שתי המילים "שלוח" ו"להצביע" בטופס מינוי דירקטור חליף משום שעל פי סעיפים 237 ו-238 לחוק החברות, הדירקטור החליף אינו שלוח: דינו של דירקטור חליף כדין דירקטור ועל כן הוא אינו שלוח ואחריותו אינה מצטמצמת להצבעה בלבד. כמו כן אין במינוי דירקטור חליף כדי לשלול את אחריותו של הדירקטור שלו הוא חליף.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

4.4.2 שיקוף קבלת ההחלטות בפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון

218. סעיף 37 לתקנון קובע שעל קרן היסוד "לרשום פרוטוקולים נאותים... שבהם יירשמו שמות הנוכחים ותוכן ההליכים (ההדגשה לא במקור) ואשר יכללו את ההחלטות בנוגע לכל העניינים שנדונו".

219. לפיכך, אנו סבורים כי מן הראוי שכל פרוטוקול ישקף את עמדתם של אותם דירקטורים שהצביעו נגד ההחלטה, הן את נימוקיהם והן את אופן הצבעתם. כאשר ההחלטה מתקבלת פה אחד, מצאנו שאכן הפרוטוקול משקף זאת. לפיכך, ראוי שעמדתו של דירקטור שלא תמך בהחלטה כלשהיא, תמצא ביטוייה בפרוטוקול.

220. בפרוטוקולים של הדירקטוריון נהוג לכתוב נוסח קבוע: "הצעת ההחלטה נתמכה ואושרה פה אחד על ידי הדירקטוריון", במקרים בהם הייתה הסכמה בפה אחד.

221. אולם, בפרוטוקול של הישיבה מ-23 באוקטובר 2015 התקבלו שתי החלטות שלגביהן לא צויין אם הן התקבלו בפה אחד או ברוב דעות:

222. החלטה ראשונה – ועדת הביקורת בדקה את הדיווח השנתי (הראשון) של קרן היסוד כחברה לתועלת הציבור, המועבר למשרד המשפטים, והמלצתה הועברה לאישור הדירקטוריון. בפרוטוקול של הדירקטוריון נכתב: "חברי הדירקטוריון אישרו את הדוח המועבר למשרד המשפטים".

223. כלומר, אין כל התייחסות למניין הקולות שתמכו בהחלטה זו, ועל כן לא ידוע אם ההחלטה הזו התקבלה בפה אחד או ברוב דעות.

224. החלטה שניה – הדירקטוריון אישר את המלצת היו"ר העולמי להעניק בונוס של שכר חודשי נוסף למנכ"ל קרן היסוד לשעבר (אשר פרש בנובמבר 2019), כסימן להערכה על תוצאות טובות של השנה הקודמת. בפרוטוקול של הדירקטוריון נכתב: "הדירקטוריון מסכים להעניק את הבונוס שלעיל".

225. כלומר, גם במקרה זה אין התייחסות למניין הקולות שתמכו בהחלטה, ועל כן לא ידוע אם החלטה זו התקבלה בפה אחד או ברוב דעות.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי אין דרישה למניין הקולות שתמכו,

הן בחוק והן בתקנון. החלטה שנתקבלה, אם נתקבלה, היא לפי רוב דעות כנדרש בחוק ובתקנון, אם קיימת דרישה כזו. קרן היסוד הוסיפה כי תוכן ההליכים והדיונים בישיבות הדירקטוריון משתקף נאמנה בפרוטוקולים. יתרה מזאת, דירקטור אשר סבור שדעותיו לא השתקפו בפרוטוקול רשאי להעיר על כך בישיבת הדירקטוריון העוקבת בה מאשרים חברי הדירקטוריון את הפרוטוקול.

226. הביקורת מעירה כי על פי סעיף 32 בתקנון, ההכרעה בשאלות המתעוררות בישיבת הדירקטוריון תהיה ברוב דעות הנוכחים. כמו כן, אם לא מצויין בפרוטוקול שהחלטה התקבלה בפה אחד או ברוב דעות, אין הפרוטוקול עונה לדרישת סעיף 37 בתקנון המחייב לרשום פרוטוקולים נאותים שבהם יירשמו, בין השאר, תוכן ההליכים. כאמור, לדעתנו, מן הראוי שכל פרוטוקול ישקף את עמדתם של אותם דירקטורים שהצביעו נגד ההחלטה, הן את נימוקיהם והן את אופן הצבעתם.

227. חלוקת בונוס לנושא משרה היא לא דבר שבשגרה. בפרוטוקול צויין כי הענקת בונוס נעשתה בקרן היסוד קודם לכן, רק בשנת 2011, באישור הדירקטוריון.

228. הביקורת מציינת כי הפעם, ההחלטה על הבונוס התקבלה בדירקטוריון, לאחר שינוי מעמדה של קרן היסוד, כשהיא כבר רשומה כחברה לתועלת הציבור, וזאת מבלי שתובא קודם לכן לאישור ועדת הביקורת.

229. לפיכך, הביקורת מציינת כי במקרה זה חובה היה להביא את הצעת ההחלטה בעניין הענקת בונוס למנכ"ל לשעבר, לאישור של ועדת הביקורת, לפני שהיא תובא לאישור הדירקטוריון, וזאת במסגרת "עסקה עם נושא משרה שאינו דירקטור", כמפורט להלן.

230. סעיף 345 יב(א)(5) לחוק החברות קובע כי סעיף 272 (א) יחול על חברה לתועלת הציבור; סעיף 272 (א) קובע כי עסקה שמתקיים בה האמור בסעיף 270 (2) טעונה אישור ועדת הביקורת ולאחר מכן אישור הדירקטוריון. סעיף 270(2) לחוק החברות מתייחס להתקשרות של חברה עם נושא משרה בה שאינו דירקטור, באשר לתנאי כהונתו והעסקתו. סעיף 1 בחוק החברות מגדיר "תנאי כהונה והעסקה", של נושא משרה באופן אשר כולל כל הטבה או תשלום אחר הניתנים בשל כהונה או העסקה כאמור. בהתאם להוראות סעיף 280 (א) לחוק החברות אשר חל אף הוא על חל"צ, עסקה עם נושא משרה שלא אושרה בהתאם לחוק, חסרת תוקף.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי ועדת הביקורת אישרה רטרואקטיבית את ההחלטה על תשלום הבונוס למנכ"ל, בישיבתה מיום 27 באפריל 2017.

פרק 5: ועדת תקציב וכספים

5.1 הרכב הוועדה

231. על פי סעיף 35א בתקנון, לחברה תהיה ועדת תקציב וכספים קבועה אשר תורכב בחלקים שווים, מחברי ועדה מטעם הצ"ע ומחברי ועדה מטעם המגביות.
232. על פי סעיף 35ב בתקנון, מספרם של חברי הוועדה לא יפחת מארבעה ולא יעלה על שמונה.
233. נכון לינוי 2015, ועדת תקציב וכספים בקרן היסוד מנתה 8 חברים: 4 חברים מטעם הצ"ע ו-4 חברים מטעם המגביות.

5.2 כתבי מינוי

234. על פי סעיף 35א בתקנון, חברי הוועדה מטעם הצ"ע ימונו לתפקידם על ידי יו"ר ההנהלה הציונית מבין הנגידים מטעם הצ"ע; חברי הוועדה מטעם המגביות ימונו על ידי היו"ר העולמי של קרן היסוד ויו"ר מועצת הנגידים, מבין הנגידים מטעם המגביות או נציגים של המגביות. במצב זה, היו"ר העולמי, שהוא מטעם הצ"ע שותף למינוי הנציגים מטעם המגביות.
235. במסגרת הבריקה ביקשנו לראות את כתבי המינוי של חברי הוועדה. מזכירת החברה מסרה לנו כי רק ליו"ר הוועדה יש כתב מינוי לתפקידו, מנובמבר 2015.
236. אנו ממליצים להנהיג הוצאת כתבי מינוי לחברי ועדת תקציב וכספים, ולהסדיר כתבי מינוי לחברי ועדת תקציב וכספים המכהנים כיום. קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.
237. הביקורת העלתה כי אחד מחברי ועדת תקציב וכספים איננו מכהן כנגיד מטעם המגביות. לפיכך, ביקשנו לראות אסמכתא למינויו כנציג של המגביות – כפי שמאפשר סעיף 35א בתקנון.
238. מזכירת החברה מסרה לנו כי לא נמצאה בקרן היסוד אסמכתא למינויו של חבר הוועדה הנ"ל לחבר בוועדת תקציב וכספים, כנציג של המגביות.
239. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לבדוק את תקינות חברותו של חבר הוועדה הנ"ל בוועדה לתקציב וכספים, משום שהוא איננו חבר במועצת הנגידים ולא נמצאה אסמכתא למינויו כנציג של המגביות.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא קיבלה את המלצת הביקורת ועל כן ביוני 2017 החבר הנ"ל מונה להיות נגיד במועצת הנגידים, כחבר לא משויד.

240. הביקורת מעירה כי כתב המינוי של החבר הנ"ל, נחתם על ידי יו"ר הדירקטוריון ויו"ר מועצת הנגידים, על אף שהתקנון קובע בסעיף 4 כי נגיד מטעם המגביות ימונה במסמך חתום בידי המורשים לחתום בשם ארגון המגביות הממנה את הנגיד. כמו כן, כאמור, לא הוצג בפנינו פרוטוקול המעיד כי הנגידים מטעם המגביות אישרו את הצעת החברות שלו, כפי שמתחייב בסעיף 3ג. בתקנון.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי מכיוון שנגידים אלה אינם משוייכים למגביות ספציפית, אין מגביות שיכולה לחתום על כתב מינוי וזה נעשה, כדבר שבנוהג, על ידי יו"ר העולמי ויו"ר מועצת הנגידים. היא הוסיפה כי קרן היסוד פועלת במסגרת משא ומתן עם ההנהלה הציונית לשנות את תקנונה כדי להתאים לנוהג ארוך-השנים החל בקרן היסוד לעניין מינוי חברים לא משוייכים.

241. על פי סעיף 35 ד בתקנון, חבר ועדה מטעם המגביות יכהן לתקופה של שנתיים, ואילו חבר ועדה מטעם הצ"ע יכהן עד לקונגרס הציוני הבא לאחר מינויו. חבר ועדה יכול להתמנות מחדש.

242. בהודעת המינוי של יו"ר הוועדה לא מצויין כי המינוי הוא לתקופה של שנתיים.

243. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לציין בכתב המינוי של חברי הוועדה לתקציב וכספים מטעם המגביות, כי המינוי הוא לתקופה של שנתיים.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

244. על פי נתונים שקיבלנו ממזכירת החברה, חברי ועדת תקציב וכספים מטעם המגביות מכהנים בוועדה מזה שנים רבות: האחר מכהן מנובמבר 1997, חבר אחר (לא משוייך) מכהן מ-1998 וחבר שלישי מכהן מ-1997 – כלומר שלושם מכהנים הרבה מעבר לתקופה של שנתיים.

245. מזכירת החברה מסרה לנו כי לא נמצאה בקרן היסוד אסמכתא על מינויים מחדש לוועדת תקציב וכספים.

246. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לפעול בהתאם לתקנון שלה ולהקפיד להגביל את כהונת חברי הוועדה לתקציב וכספים מטעם המגביות לתקופה של שנתיים בלבד. אם יוחלט להאריך את כהונתה של חבר וועדה, יש למנותו מחדש.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

5.3 מניין חוקי בישיבת ועדת תקציב וכספים

247. על פי סעיף 35ה. בתקנון, המניין החוקי בכל ישיבה של ועדת תקציב וכספים יהיה מחצית מהחברים והוא חייב לכלול את יו"ר הוועדה (או חבר חליף

- מטעמו, שהוסמך על ידו בכתב לשבת בראש אותה ישיבה) וכן לפחות חבר ועדה נוסף מטעם המגביות וחבר ועדה נוסף מטעם הצ"ע.
248. על פי הפרוטוקול של ישיבת הוועדה שהתקיימה ב-17 ביוני 2014 יו"ר הוועדה לא השתתף בישיבה. היו"ר העולמי של קרן היסוד (יו"ר הדירקטוריון לשעבר) ישב בראש הישיבה.
249. מזכירת החברה מסרה לנו כי אין הודעה בכתב על כך שהיו"ר העולמי (לשעבר) הוסמך על ידי יו"ר הוועדה לשבת בראש הישיבה. לדבריה, זה נעשה בעל פה, בשיחה עמה.
250. יחד עם זאת, סעיף 36 לתקנון קובע שכל החלטה שהתקבלה בתום לב על ידי ועדת דירקטורים תהיה תקפה למרות שהתגלה לאחר מכן שהיה פגם במינוי של איזה דירקטור.
251. מעיון בפרוטוקולים של ועדת תקציב וכספים בשנים 2014 ו-2015 נמצא שלא נחתמו הפרוטוקולים על ידי יו"ר ישיבות הוועדה.
252. הביקורת ממליצה כי יו"ר ישיבת ועדת תקציב וכספים יחתום על הפרוטוקולים של הישיבה. חשיבות חתימה על הפרוטוקולים באה לידי ביטוי בסעיף 108 (ב) לחוק החברות ובסעיף 37 בתקנון החברה, לגבי דירקטוריון וועדותיו, שם נקבע שפרוטוקול חתום מהווה ראיה לכאורה ומספקת לאמור בפרוטוקול.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי בעתיד היא תדאג להחתים את יו"ר הישיבה על הפרוטוקול.

פרק 6: ועדת ביקורת

6.1 הרכב הוועדה

253. ביוני 2011 (טרם רישומה של קרן היסוד כחל"צ), מועצת הנגידים מינתה ועדת ביקורת אשר מנתה 3 חברים: רו"ח שמכהן כיו"ר הוועדה, שופט בדימוס, וכן יו"ר הדירקטוריון לשעבר של קרן היסוד.
254. בנוסח ההחלטה נקבע כי יתווספו עוד שני חברים לוועדת הביקורת שייבחרו בתאום בין היו"ר העולמי (יו"ר הדירקטוריון) של קרן היסוד, יו"ר מועצת הנגידים, ויו"ר ההנהלה הציונית.
255. מצאנו כי רק באוקטובר 2014 יו"ר ועדת הביקורת הציג בפני מועצת הנגידים (האסיפה הכללית של קרן היסוד) את שתי החברות החדשות שיתווספו לוועדת הביקורת.

256. לדעתנו, תקופה של שלוש וחצי שנים ממועד ההחלטה ועד מועד יישומה – היא לא סבירה.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי שתי החברות החדשות הוצגו באסיפה הכללית השנתית מיד עם קבלת ההמלצות מיו"ר ההנהלה הציונית ומהיו"ר העולמי של קרן היסוד. הנהלת קרן היסוד אינה אחראית על המינוי, אלא חבר הנגידים. תהליך המינוי דרש הסכמות בין ההסתדרות הציונית העולמית לבין נציגי המגביות – תהליך שאינו נשלט על ידי הנהלת קרן היסוד.

257. מצאנו כי בפרוטוקול מאוקטובר 2014 לא כתוב שמועצת הנגידים מחליטה למנות את שתי החברות החדשות שיתווספו לוועדת הביקורת, או מאשרת את מינויין.

258. הביקורת סבורה כי מכיוון שסעיף 38ב בתקנון קובע כי מועצת הנגידים תמנה ועדת ביקורת, ראוי היה שמועצת הנגידים תקבל החלטה, למנות את שתי החברות החדשות לוועדת הביקורת, ולציין זאת בפרוטוקול – כהחלטה.

קרן היסוד מסרה בתגובה שהאסיפה השנתית של קרן היסוד בישיבתה מיום 26 באוקטובר 2017 אישרה את חברותן של שתי החברות הנוספות בוועדת הביקורת, רטרואקטיבית ליום המינוי המקורי.

259. אנו ממליצים לקרן היסוד להנהיג הוצאת כתבי מינוי לחברי ועדת הביקורת. קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

260. קרן היסוד, כחברה לתועלת הציבור, מחויבת למנות ועדת ביקורת, מבקר פנים ורואה חשבון-מבקר שיבקר את הדוחות הכספיים השנתיים. בחודש ינואר 2015, כחלק מתהליך הרישום של קרן היסוד כחל"צ, חמשת חברי ועדת הביקורת חתמו על הצהרה בעניין נכונותם לכהן כחברי ועדת ביקורת ראשונים בחברה לתועלת הציבור.

261. בחוק החברות (בסעיפים המתייחסים לחל"צ) לא נקבעו הוראות המתייחסות למספר המינימלי של חברי ועדת ביקורת בחברה לתועלת הציבור. אחד מחברי הוועדה ביקש לסיים את כהונתו בוועדת הביקורת במרץ 2015. רק כעבור שנתיים, בחודש מרץ 2017, מונתה חברה חדשה לוועדת הביקורת במקום החבר שפרש.

6.2 תפקידי ועדת הביקורת

262. סעיף 345 ח(ה) בחוק החברות קובע את תפקידי ועדת הביקורת כדלקמן:
- לבדוק את תקינות פעילויות החברה ומוסדותיה, לרבות התאמת פעילותה למטרותיה,
 - לבדוק את השגת יעדיה ביעילות ובחיסכון,

- ג. לעקוב אחר ביצוע החלטות הדירקטוריון וחבר הנגידים,
- ד. לעמוד על ליקויים בניהול החברה, בין השאר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי של החברה או עם רואה החשבון-המבקר ולהציע לדירקטוריון דרכים לתיקונם,
- ה. לברוק את ענייניה הכספיים, פנקסי החשבונות שלה ואת תשלומי השכר בה, לרבות ייעוד כספיה לקידום מטרותיה,
- ו. לברוק פעולות נושאי משרה,
- ז. להחליט אם לאשר פעולות ועסקאות עם בעלי עניין הטעונים אישור ועדת הביקורת לפי המפורט בחוק החברות, ופעולות ועסקאות הטעונות אישור ועדת הביקורת לפי המפורט בחוק החברות,
- ח. להמליץ לדירקטוריון על מבקר פנים, לצורך מינויו,
- ט. לבחון את מערך הביקורת הפנימית ואת תפקודו של המבקר הפנימי ואם עומדים לרשותו המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו, וכן לבחון את תכנית העבודה של המבקר הפנימי לפני הגשתה לאישור הדירקטוריון ולהציע שינויים בה,
- י. לבחון את היקף עבודתו של רואה החשבון-המבקר ואת שכרו, ולהביא את המלצותיה לפני מי שקובע את שכרו,
- יא. לברוק כל נושא אחר הקשור לפעילותה של החברה ולהביא לפני הדירקטוריון והאסיפה השנתית את מסקנותיה,
- יב. לקבוע הסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות של עובדי החברה בקשר לליקויים בניהול ענייניה ולגבי ההגנה שתיתן לעובדים שהתלוננו כאמור.

קרוץ היסוד מסרה בתגובה כי רשימת התפקידים המופיעה בסעיף 345(ה) לחוק החברות היא רשימת מינימום – תפקידים אותן הוועדה מחוייבת לבצע. אין בה כדי למנוע מהוועדה לבצע תפקידים אחרים הקשורים בתחום הביקורת או המסייעים לו – ואין כל מניעה בדין לעשות זאת, אלא אם מדובר בסמכויות ותפקידים של אורגן אחר על פי חוק.

263. הביקורת מציינת בתגובה כי הסעיף הקובע כי תפקיד הוועדה "לברוק כל נושא אחר הקשור לפעילותה של החברה" הוא "סעיף סל" ואין לראות בו אמצעי לבצע את תפקידיהם של אורגנים אחרים בחברה. בפועל, מצאנו כי ועדת הביקורת חרגה מסמכותה כאשר, למשל, קבעה בעצמה שספציפית משרד "Deloitte" יבצע את סקר הסיכונים (בינואר 2012) ויספק שרותי ביקורת פנים עבור קרוץ היסוד (בשנת 2013) (ראה להלן בפרק 6.4.1 וכן בפרק 6.4.2).

6.3 מעורבותה של ועדת הביקורת בתהליך בחירת רואה חשבון-מבקר

264. בספטמבר 2011 ועדת הביקורת התכנסה כדי לגבש המלצה לבחירת משרד רואה חשבון-מבקר על הדוחות הכספיים של קרן היסוד (לקראת האישור של מועצת הנגידים). כאמור, משרד זה משמש מאז כרואה החשבון-המבקר של קרן היסוד.

265. חברי הוועדה עיינו בטבלת השוואת מחירים ובמידע נוסף לגבי 4 מציעים וראיינו בזה אחר זה את המציעים. בפרוטוקול נכתב כי התקיים דיון והתייעצויות פנימיות עם הצוות המקצועי, ו"עם תום ההתייעצות, חברי הוועדה ממליצים על משרד "KPMG". חברי הוועדה ביקשו מהצוות המקצועי לנהל משא ומתן על שכר הטרחה עם השותף המייצג את משרד סומך-חייקין.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי הראיונות בוצעו לאחר שהצוות המקצועי של קרן היסוד, המכהנים גם כחברי ועדת מינהל, ערכו סינון וראיונות מקדימים.

266. יש לציין שלוועדת הביקורת אין תפקיד בתהליך מינוי רואה החשבון-המבקר ומינויו נדרש להיעשות באסיפה הכללית בהתאם לסעיף 154 (ב) לחוק החברות. בהתאם לחוק החברות, המלצות ועדת הביקורת לגבי רואה חשבון-מבקר מוגבלות לבחינת היקף עבודתו של רואה החשבון-המבקר ושכרו ולא נדרשת המלצה של ועדת הביקורת לאסיפה הכללית כדי לקבוע את זהות רואה החשבון-המבקר הנבחר.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי החוק אינו מציין רשימה סגורה של תפקידים, אלא רשימת חובה. אמנם, כפי שמבקר המוסדות הלאומיים מציין, לא נדרשת המלצה של ועדת הביקורת לגבי זהות רואה החשבון-המבקר, אבל החוק אינו אוסר הידור בתפקידי ועדת הביקורת, כגון המלצה על זהות המבקר.

267. בפרוטוקול של ועדת הביקורת לעיל מצויין כי הוועדה קבעה כי רואה החשבון-המבקר שייבחר "יהיה עצמאי לחלוטין ומחויבותו תהיה לוועדת הביקורת ולגופים שמעליה".

268. אנו מציינים כי גם בהתאם לסעיף 160(א) לחוק החברות רואה החשבון-המבקר הוא עצמאי ובלתי תלוי ועל כן אין לו מחויבות לגורם כלשהו בחברה, מלבד לבצע את עבודתו בצורה מקצועית ובלתי תלויה. כמו כן, בהתאם לתקנות רואי חשבון תשל"ג 1973 (תקנה 2), "רואה חשבון יהיה בלתי-תלוי במבוקר, בין במישרין ובין בעקיפין, וישמור בעבודתו המקצועית על אי-תלות".

קרן היסוד מסרה בתגובה כי רואה-החשבון המבקר חייב בדיווח לוועדת הביקורת (בין השאר), וכמובן שאינו כפוף בעבודתו המקצועית לוועדת הביקורת. זו הייתה כוונת הוועדה.

269. הביקורת מעירה כי רואה החשבון-המבקר אינו חייב בדיווח למי מגורמי החברה, לרבות לוועדת הביקורת, ומדגישה שתכליתה של הביקורת של רואה החשבון-המבקר היא לחוות דעה עצמאית, בלתי תלויה ומקצועית על הדוחות הכספיים של קרן היסוד ולקבוע אם הם משקפים באופן נאות את מצב עסקי החברה.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי מאחר ועל פי התקנון והדין, ועדת הביקורת מאשרת וממליצה לדירקטוריון על אישור הדוחות הכספיים, ברור שעליה לקבל סקירה והצגה של הדוחות מידי רואה החשבון-המבקר, וברור שמותר לה לשאול שאלות ולקבל הבהרות לדוחות מידי רואה החשבון-המבקר.

270. הביקורת מציינת בתגובה כי לא ברור מנין שואבת ועדת הביקורת של קרן היסוד את סמכותה, לכאורה, לאשר את הדוחות הכספיים. בנוסף, הערתנו לעיל התייחסה לעניין מחוייבותו של רואה החשבון-המבקר. הסברנו, כי בניגוד לקביעת ועדת הביקורת, לרואה החשבון-המבקר אין מחוייבות לוועדת הביקורת או לגופים שמעליה וכי אישור הדוחות הכספיים צריך להתבצע בדירקטוריון, ולא בוועדת הביקורת. ברור כי אין מניעה לדון על הדוחות הכספיים בוועדת הביקורת אך אין להבין מכך שהיא מאשרת את הדוחות הכספיים או שיש איזושהי תלות או מחוייבות בין רואה החשבון-המבקר לבין ועדת הביקורת.

6.4 החלטות ביצועיות של ועדת הביקורת בעניין בחירת משרד חיצוני למתן שרותי ביקורת פנים

271. מהפרוטוקולים של ועדת הביקורת עולה כי הוועדה החליטה מיהו הגורם החיצוני אשר יבצע סקר סיכונים וכן ביקורת פנים בקרן היסוד, כדלקמן:

6.4.1 בחירת משרד רואה חשבון לביצוע "סקר סיכונים"

272. בינואר 2012, ועדת הביקורת בחרה משרד רואה חשבון חיצוני שיבצע "סקר סיכונים" בעניין סיכוני התאגיד והטיפול בהם, לצורך ביצוע מיפוי שיסייע בקביעת תכנית ביקורת רב שנתית ונהלי בקרה בארגון.

273. בפרוטוקול נכתב: "יו"ר הוועדה מזכיר לנוכחים שמטרת הפגישה – לראיין מציעים לתפקיד סוקר ומנהל סיכונים, ולבחור מתוכם. כל ההצעות הועברו מראש לנוכחים יחד עם טבלת השוואה".

274. ואכן, חברי ועדת הביקורת ראינו בעצמם את נציגי ארבעת משרדי רואי החשבון שהתמודדו לתפקיד. בפרוטוקול נכתב: "החלטה: למנות את "Deloitte" כיועצי הסיכונים של קרן היסוד לביצוע סקר הסיכונים".

קרן היסוד מסרה בתגובה כי הראיונות נעשו אחרי שהם ראינו על ידי הצוות המקצועי בקרן היסוד, שעברו גם על הצעות המחיר.

275. באוקטובר 2012 משרד "Deloitte" סיים את ביצוע סקר הסיכונים והגיש המלצה ראשונית לשלד של תכנית ביקורת. ההנהלה, יחד עם מבקר הפנים, הונחתה להכין תכנית מפורטת כדי לאתר את החשיפות לסיכון. נקבע כי תכנית הביקורת של המבקר הפנימי אמורה לכסות את החשיפות הנ"ל.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי בפרוטוקול ישיבת ועדת הביקורת מיום 23 באוקטובר 2012 נכתב: "ועדת הביקורת מרוצה מהתהליך עד כה, ומעוניינת שההנהלה תשכור משרד רואי חשבון ("Deloitte" או אחר) שיחד עם מבקר הפנים, יכינו לוועדת הביקורת תכנית ביקורת מפורטת רב-שנתית, שההנהלה והמבקר יציגו לוועדת הביקורת." בהיעדרו של מבקר הפנים מהישיבה האמורה, ועדת הביקורת הנחתה את ההנהלה להעביר את המידע למבקר הפנים.

276. הצעות המחיר שביקשה קרן היסוד לקבל מכמה משרדי רואי חשבון ב-5 בספטמבר 2011 התייחסו לביצוע סקר סיכונים כולל וכן למתן שירותי ביקורת פנים בקרן היסוד.

6.4.2. בחירת משרד רואה חשבון לביצוע "שירותי ביקורת פנימית"

277. בשנת 2013 ועדת הביקורת בחרה גם משרד רואה חשבון חיצוני שיבצע "שירותי ביקורת פנים" בקרן היסוד. ועדת הביקורת היא זו אשר בחרה, שוב בעצמה, את משרד "Deloitte", הפעם כדי לספק שירותי ביקורת פנימית לקרן היסוד בארץ ובחו"ל, בנוסף למבקר הפנים. בפרוטוקול נכתב: "חברי הוועדה מחליטים כי הנהלת החברה תתקשר עם "Deloitte", עקב ניסיונם בעריכת סקר הסיכונים ועבודות ביקורת פנים, כדי ללוות את ועדת הביקורת ואת מבקר הפנים בתכנית הביקורת, ביצועה והצגת הדוחות הסופיים לוועדה ו/או להנהלה. יו"ר ועדת הביקורת נמנע מלהשתתף בהחלטה זו. היועצת המשפטית ומנהל הכספים אחראים על ביצוע ההתקשרות".

קרן היסוד מסרה בתגובה שמתפקידה של ועדת הביקורת לדאוג למשאבים הנדרשים למבקר הפנים לבצע את תפקידו, כעולה מן החוק ומתקנון קרן היסוד.

278. הביקורת אינה חולקת על כך שמתפקידיה של ועדת הביקורת בהתאם לסעיף 345ח (ה) (ב6) לחוק החברות "לבחון... אם עומדים לרשותו (של המבקר הפנימי) המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו."

קרן היסוד הוסיפה בתגובתה כי על פי ייעוץ משפטי שהתקבל בנושא, זכותו של חבר ועדת ביקורת (כמו של דירקטור) להעסיק, על חשבון החברה, יועצים מקצועיים לצורך ביצוע תפקידו, אם

כיסוי ההוצאה אושר על ידי הדירקטוריון (לפי סעיף 266 לחוק החברות). מבקר הפנים נדרש לעזרה רבה בביצוע מטלותיו, וועדת הביקורת דאגה שהנהלת קרן היסוד תגיש לו את כל הסיוע הנדרש, ודירקטוריון החברה אישר את התקציב. ההתקשרות נעשתה על פי נהלי קרן היסוד ולפי כללי המינהל התקין, לפיהם לא סביר שהמבוקרים יבחרו את המבקרים.

279. הביקורת מעירה שסעיף 266(א) לחוק החברות קובע שלצורך ביצוע תפקידו זכאי דירקטור, במקרים מיוחדים, לקבל ייעוץ מקצועי על חשבון החברה, אם כיסוי ההוצאה אושר על ידי דירקטוריון החברה או בית המשפט. מכאן, סעיף זה רלוונטי רק למקרה שחבר ועדת הביקורת זקוק לייעוץ מקצועי באופן אישי, במקרה מיוחד, ובאופן חד-פעמי, ולא כהתקשרות לסיוע לוועדת הביקורת כולה, באופן קבוע ומתמשך.

280. כמו כן וכפי שהובהר לעיל, מתפקידי ועדת הביקורת (סעיף 345 ח(ה) (ב) לחוק החברות) לבחון אם עומדים לרשותו של המבקר הפנימי, ולא לוועדת הביקורת, המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו. לפיכך, היה אפשר לצפות שמבקר הפנים (ולא ועדת הביקורת) יקבע את זהות הגורמים המקצועיים להם הוא נזקק לצורך מילוי תפקידו.

281. יתרה מזאת, אין זה ראוי שוועדת הביקורת תהיה זו אשר תבחר את נותן השירותים שיספק שרותי ביקורת פנימית לקרן היסוד בארץ ובחו"ל, בנוסף למבקר הפנים, מאחר וגם תהליך בחירה זה צריך שיהיה נתון לביקורת המבקר הפנימי המדווח לוועדת הביקורת.

282. משנת 2014 עד מחצית 2016 השותפה ממשרד רואי חשבון "Deloitte" ביצעה ביקורת פנים עבור קרן היסוד בארץ ובחו"ל, בנוסף להעסקת מבקר פנים קבוע. יצויין כי השותפה מ"Deloitte" משמשת בתפקיד "מבקר הפנים של קרן היסוד" משנת 2017, (עם פרישתו של מבקר הפנים באפריל 2016), והיא אמורה לכהן בתפקיד זה עד סוף שנת 2020, בהמלצת ועדת הביקורת.

283. מהנתונים שלעיל עולה כי ועדת הביקורת בחרה, בעצמה, במשרד "Deloitte" לצורך ביצוע סקר סיכונים (בשנת 2012) ולצורך מתן שירותי ביקורת פנים לקרן היסוד (בשנת 2013).

284. אנו מציינים כי ועדת ביקורת אינה ועדת מכרזים ואין זה מתפקידה ואף לא בסמכותה של ועדת הביקורת (ראה סעיף 345 ח(ה) לחוק החברות) להחליט למנות משרד רואה חשבון כזה או אחר לביצוע סקר סיכונים או למתן שרותי ביקורת.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי מאחר ועם כניסתה לתפקיד, ועדת הביקורת ראתה חוסרים רבים בתחום הביקורת הפנימית וניהול הסיכונים בקרן היסוד, ומתוך שאיפה לעמוד בסטנדרטים הנדרשים

לחברה לתועלת הציבור, נדרש מאמץ רב גם בנושא הביקורת. אמנם ועדת הביקורת אינה פועלת כוועדת מכרזים או מינהל, אבל לאור הניסיון המקצועי הרב הצבור בידי חברי הוועדה, אך טבעי היה שהוועדה תסייע באיתור ובחירת מי שיבצע את מיקור החוץ, בדיוק כפי שהיא נדרשת להמליץ לדירקטוריון על בחירת מבקר פנים.

285. הביקורת מציינת בתגובה כי בחוק נקבע כי הדירקטוריון ימנה מבקר פנים בהסכמת ועדת הביקורת (סעיף 345ט(א)). אולם, בחירת זהות משרד רואה החשבון-המבקר שיבצע במיקור חוץ סקר סיכונים ושרותי ביקורת – אינם בגדר תפקידיה של ועדת הביקורת. בנוסף, כפי שכבר ציינו לעיל, אין לראות ב"סעיף הסל", שבתפקידי ועדת הביקורת, אמצעי לבצע את תפקידיהם של אורגנים אחרים בחברה.

286. מתפקידי ועדת הביקורת לבחון, לברוק, להציע, להמליץ ואז להביא את מסקנותיה בפני מי שמוסמך לקבל החלטה, לרבות הדירקטוריון או האסיפה הכללית (סעיף 345 ח(ה) בחוק החברות), אשר יורו על ביצוע תהליך מכרז נאות.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי חברי ועדת הביקורת, אשר זכויותיהם זהים לאלה של חברי הדירקטוריון, ראינו, יחד עם הצוות הבכיר של קרן היסוד, משרדים שונים לביצוע עבודת ביקורת. הנהלת קרן היסוד אינה רואה כל נזק בכך שוועדת הביקורת תורמת לתהליך, במיוחד לא כשהדבר נעשה בשיתוף פעולה מלא של כל הצוות המקצועי שמהווה את גורמי ההחלטה בוועדת המינהל של קרן היסוד.

287. הביקורת מציינת בתגובה כי התייחסותנו מופיעה בסעיפים שלעיל, באשר לסעיף 266(א) לחוק החברות וכן על כך שוועדת הביקורת בחרה, בעצמה, את משרד "Deloitte". בפועל, הוועדה קבעה למבקר הפנים מי יעשה עבורו את עבודת הביקורת, בהיקף נרחב. אנו מדגישים כי חובה לשמור על עצמאות מבקר הפנים ואין לקבוע עבורו מי יהיו היועצים שיעבדו עבורו.

288. חוק חובת המכרזים אינו חל על קרן היסוד, אולם קיים נוהל פנימי (נוהל "רכש והתקשרויות" מספר 10.02 מיום 2.9.2013) לבחירת ספקים וביצוע התקשרויות (כגון באמצעות "ועדת מינהל עליונה").

289. ב-7 בנובמבר 2014 "ועדת מינהל עליונה" החליטה לבחור במשרד "דגן ביקורת ובקרה בע"מ", שבראשו רו"ח ירון דגן, לצורך מתן שירותי ביקורת פנים.

290. בפרוטוקול של "ועדת מינהל עליונה" מצויין כי נעשתה פנייה ל-3 משרדים קטנים אשר מתמחים בביקורת מול גופים גדולים ולאחר פגישות והתרשמות עם נציגיהם וכן שיחות עם ממליציהם, החליט

מנהל הכספים, יחד עם החשבת של קרן היסוד – להמליץ על המשרד של ירון דגן.

291. לפיכך, לא ברור מדוע בהקשר של בחירת משרד "Deloitte", כמשרד חיצוני לצורך מתן שירותי ביקורת פנים, מנהל הכספים, החשבת והיעצת המשפטית של קרן היסוד לא הביעו את הסתייגותם כאשר ועדת הביקורת בחרה בעצמה את נותן השירותים. אנו תוהים מדוע קרן היסוד לא פעלה גם במקרה הזה באמצעות "ועדת מינהל עליונה" לצורך בחירת משרד רואה חשבון עבור ביצוע סקר סיכונים וקבלת שרותי ביקורת פנים, בהתאם לנהלי הארגון (נוהל רכש והתקשרויות מספר 10.02 מיום 2.9.2013).

קרן היסוד מסרה בתגובה שבחירת משרד רואי חשבון עבור ביצוע סקר סיכונים וביצוע שירותי ביקורת פנים באמצעות ועדת מינהל עליונה, ללא פיקוח ומעורבות של ועדת הביקורת, הייתה פוגעת באי-התלות של מבצע עבודת הביקורת. כאמור לעיל, לוועדת הביקורת סמכויות רחבות ולחבריה זכויות וחובות כשל דירקטור בחברה. לפי סעיף 266 לחוק החברות, כאמור לעיל – לוועדת הביקורת הזכות למנות את היועצים הדרושים ממילוי תפקידה. ההתקשרות עם ירון דגן נבעה מצרכים אחרים מאלה שהובילו להתקשרות עם "Deloitte", ולכן אין להקיש ממקרה אחד על האחר.

6.5 הסכמים לכיצוע ביקורת

292. ביקשנו לברוק את ההסכמים שנחתמו בין קרן היסוד לבין שני משרדי רואי החשבון המשמשים כ"מיקור-חוץ" בתחום הביקורת הפנימית.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי הנהלת קרן היסוד כבר הביעה בעבר הסתייגותה מהכללת נושא ההסכמים בדוח הביקורת הדן בממשל התאגידי, אבל מבקר המוסדות הלאומיים בחר להתעלם מההערה לאור אופי השירות לגביו נחתמו ההסכמים. בכל מקרה, מכיוון שוועדת הביקורת לא טיפלה כלל בהסכמים, אין מקום פרק זה בפרק הדן בוועדת הביקורת.

293. הביקורת מעירה בתגובה כי המבקר קובע אם נושא כלשהו ייברק והיכן הוא יוצג במסגרת הדוח – ולא המבוקר.

6.5.1 משרד "דגן ביקורת"

294. רו"ח ירון דגן סיפק לקרן היסוד שירותי ביקורת, כמיקור-חוץ, מדצמבר 2014 עד אוגוסט 2015, בנושא פיתוח עסקי (פרויקטים).

295. מצאנו כי לא נחתם הסכם בין קרן היסוד לבין משרד "דגן ביקורת". על כן לא ניתן לברוק כמה שעות עבודה הוקצו לכיצוע הביקורת. בפועל שולמו לו כ-30,000 ש"ח עבור הכנת דוח ביקורת אחד.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא פעלה בהתאם להצעת המחיר המופיעה בפרוטוקול של ועדת מינהל עליונה. הרוח תוכנן מראש ל-150 שעות. בפועל הייתה חריגה של 82 שעות כשבסופו של דבר אושר תשלום בגין 50 שעות נוספות בלבד, לאור השקעת שעות גבוהה מהצפוי.

296. הביקורת ממליצה לקרן היסוד להקפיד כי כל התקשרות ותשלום לגורם חיצוני יתבסס על חוזה חתום בין הצדדים ולא על הצעת מחיר המוגשת לקרן היסוד.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

6.5.2 משרד "Deloitte"

297. מצאנו כי קרן היסוד חתמה על הסכם עם משרד "Deloitte" בחודש ספטמבר 2012, בעוד שהנציג שלה הציג את ממצאי הבדיקה החלקיים לוועדת הביקורת, בנושא סקר סיכונים, כבר בחודש יוני 2012 – כלומר כשלושה חודשים לפני שנחתם החוזה.

298. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לברוק מדוע משרד "Deloitte" החל לבצע את סקר הסיכונים, לפני שנחתם עמו חוזה.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי העבודה התחילה בהתאם להצעת המחיר שהוגשה ואושרה. ההסכם נחתם בהמשך, ולפני העברת תשלום עבור העבודה. הסיכון במקרה זה היה של "Deloitte".

299. הביקורת מדגישה כי במינהל תקין יש להקפיד לחתום על חוזה לפני קבלת השירות, ועל כן אנו ממליצים לקרן היסוד להקפיד על כך בעתיד.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

300. בסעיף 9 בהסכם עם "Deloitte" נכתב: "מובהר ומוסכם בזאת כי אחריותו של היועץ על פי הסכם זה לא תחול אלא במקרים של רשלנות רבתי ו/או מעשה מכוון ולא תעלה בשום מקרה על הסכום שהיועץ יהיה זכאי לו בגין שירותיו על פי הסכם זה".

301. אנו תוהים מדוע קרן היסוד הסכימה לסעיף זה בהסכם. אנו סבורים כי זהו סעיף בעייתי: מדוע משרד "Deloitte" לא יישא באחריות אלא רק במקרה של "רשלנות רבתי" או רק אם נעשה במכוון? מדוע הסכום מוגבל עד לסכום התשלום? ומהו הסכום? (הרי התשלום הוא לפי שעות). אנו סבורים כי למשרד "Deloitte" יש אחריות מקצועית וגם יש לו ביטוח – לכן הוא אמור לשאת באחריות כל פעם שיתרשל, ולא רק במקרי רשלנות רבתי.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי כך מקובל בהסכמים או שירותים מעין אלו והנוסח הסופי נתון למשא ומתן מסחרי. מדובר בהחלטות ניהוליות סבירות הנובעות ממשא ומתן שנוהל בהתאם לסמכויות הנהלת קרן היסוד, בעניין זה נוסף ונציין כי בכל משא ומתן יש הסכמות וויתורים הדדיים.

302. בסעיף 10 בהסכם עם "Deloitte" נכתב כי תוצרי העבודה מיועדים לקרן היסוד ואין להעבירם לצד שלישי כלשהו, אלא לאחר קבלת הסכמתו המוקדמת (בכתב) של "Deloitte" – אחרת, "Deloitte" תהיה זכאית לשיפוי מלא מאת קרן היסוד.

303. לדעתנו סעיף זה בהסכם אינו סביר משום שמשדר "Deloitte" מבצע את הבדיקה עבור קרן היסוד ואין לו בעלות על הממצאים.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי מדובר על סעיף סטנדרטי שקיים בכל ההסכמים של משרדי רואי החשבון הגדולים. בנוסף, מדובר בהחלטות ניהוליות סבירות הנובעות ממשא ומתן שנוהל בהתאם לסמכויות הנהלת קרן היסוד. בעניין זה נוסף ונציין כי בכל משא ומתן יש הסכמות וויתורים הדדיים.

304. בהסכם עם "Deloitte" (סעיף 10 שצוטט לעיל) לא ברור: מיהו "צד שלישי"? מה מותר לקרן היסוד להעביר? מה אסור להעביר? מה משמעות האיסור כאשר קרן היסוד היא חברה לתועלת הציבור? בנוסף, לא ברור: מדוע קרן היסוד מסכימה לשלם שיפוי ל "Deloitte" ללא הגבלה על הסכום? מדוע לא עד סכום שכר הטרחה?

קרן היסוד מסרה בתגובה כי צד ג' הוא כל צד שאינו קשור בחוזה. מותר לקרן היסוד להעביר כל מידע שלה, בהתאם למגבלות החוק ושיקול דעתה, אבל אסור לה להעביר תוצרי עבודה של "Deloitte" ללא אישורה – אלא אם מדובר בדרישה של רשות מוסמכת ובדרישה על פי חוק. קרן היסוד הוסיפה כי מעמדה של קרן היסוד כחל"צ, היא נטולת משמעות בהקשר זה. בכל מקרה, וכאמור, מדובר על סעיף סטנדרטי שקיים בכל ההסכמים של משרדי רואי החשבון הגדולים. בנוסף, מדובר בהחלטות ניהוליות סבירות הנובעות ממשא ומתן שנוהל בהתאם לסמכויות הנהלת קרן היסוד.

305. בסעיף 13 בהסכם עם "Deloitte" נכתב כי משך ההתקשרות הינו למשך שנה אחת, אולם הסעיף הקובע את יום מתן תחילת השירותים – נותר ריק בהסכם.

306. הביקורת ממליצה לקרן היסוד להקפיד שכל פרטי ההסכם ימולאו כנדרש – טרם החתימה עליו.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

307. הביקורת העלתה כי כעבור שנה לא נחתם עם "Deloitte" הסכם התקשרות חדש וההסכם לא הוארך – למרות שבפועל קרן היסוד המשיכה לקבל שירותי ביקורת מ-"Deloitte".

308. בשנת 2014 קרן היסוד שילמה ל"Deloitte" 107,700 ש"ח עבור שירותי הביקורת. כמו כן, בשנת 2015 קרן היסוד שילמה ל-"Deloitte" 225,591 ש"ח עבור שירותי ביקורת.

התנהלות זו אינה בהתאם להוראות נוהל "רכש והתקשרויות" (מספר 10.02 מיום 2.9.2013) הקובע כי כאשר סכום ההוצאה הוא 40,001 ש"ח ומעלה, יש לבחון לפחות שלוש הצעות מחיר, והגורם המוסמך לאשר את ההתקשרות עם הספק הוא: ועדת מינהל עליונה.

309. בחודש ספטמבר 2015 נחתם חוזה עם "Deloitte" הנקרא: "תוספת להסכם מיום ספטמבר 2012".

310. לא מצאנו מי קיבל את ההחלטה על הארכת ההסכם מעבר לשנה אחת. לא נמצא היכן נעשה דיון כדי להחליט אם יש מקום להחליף את משרד "Deloitte" או להמשיך את ההתקשרות עמו.

קרן היסוד מסרה בתגובה לסעיפים הנ"ל העוסקים בהתקשרות עם "Deloitte" כי סעיפי ביקורת אלה אינם מתייחסים למטרות הדו"ח על ממשל תאגידי והיקפו.

311. הביקורת מציינת בתגובה שלמרות שנושא הדוח אינו התקשרות עם ספקים, הביקורת מוצאת לנכון להתייחס לכך שקרן היסוד לא פעלה בהתאם לנוהל "רכש והתקשרויות" בעריכת ההתקשרות עם "Deloitte", כפי שוועדת הביקורת הנחתה את הנהלת קרן היסוד כמפורט בפרק 6.4.2.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי אמנם ועדת הביקורת המליצה על משרד "Deloitte" לביצוע השירותים, אבל כל הנושא האדמיניסטרטיבי אינו מתפקידה ואין מקום לסעיף זה בפרק הדן בוועדת הביקורת.

312. הביקורת מעירה בתגובה כי ועדת הביקורת החליטה באופן בלעדי, ולא המליצה כטענתכם על העסקת משרד "Deloitte" לבצוע סקר סיכונים והענקת שירותי ביקורת פנימית, כפי שמפורט בפרק 6.4.2.

6.6 ליווי ועדת הביקורת

313. בהצעת התקציב לשנת 2016, משרד "Deloitte" תוקצב גם עבור "ליווי ועדת הביקורת", כעבודה נוספת, בהיקף של 100 שעות.

314. לא ברורה מהות ההגדרה "ליווי ועדת הביקורת" ומדוע יש צורך לתקצב זאת, כתוספת.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי מדובר על ביצוע מטלות נוספות שניתנו על ידי ועדת הביקורת, בהתאם לסמכותה, דוגמת מודל בשלות. לוועדת הביקורת הסמכות על פי חוק לבחון את המשאבים הדרושים לה לביצוע עבודתה.

315. הביקורת מעירה כי בהתאם לסעיף 345(ה)(ב) על ועדת הביקורת לבחון, בין היתר, אם עומדים המשאבים הדרושים לרשותו של המבקר הפנימי ולא אם עומדים המשאבים לרשות ועדת הביקורת, " הדרושים לה לביצוע עבודתה", לפי תשובת קרן היסוד.

קרן היסוד הוסיפה כי ליווי וועדת הביקורת נועד לסייע לוועדת הביקורת, ולא למבקר הפנים כפי שנכתב על ידי מבקר המוסדות. בנוסף, ליווי וועדת הביקורת נעשה בתיאום מלא עם מבקר הפנים של קרן היסוד באותה תקופה. הנהלת קרן היסוד, הדירקטוריון וחבר הנגידים שאישרו את התקציב ושמעו דיווחים שוטפים על יישומו, מרוצים מאוד מהתוצרים שקיבלו ממשרד "Deloitte" ומפעילותה של ועדת הביקורת. לוועדת הביקורת יש צורך ביועצים או נותני שירותי ביקורת שילוו את עבודתה ואין פסול במטלה זו או בהטלת מטלות נוספות ובלבד שאלה אושרו בהתאם לנהלי החברה ואינן עומדות בסתירה או פוגעות באי התלות הנחוצה לביצוע עבודות הביקורת. מטלות אלה יכול שיכללו בין היתר סקירה של דיווחים שונים המגיעים לוועדה.

316. הביקורת אינה שותפה לדעתה של קרן היסוד ש" לוועדת הביקורת יש צורך ביועצים או נותני שירותי ביקורת שילוו את עבודתה ואין פסול במטלה זו או בהטלת מטלות נוספות", (שהוטלו על "Deloitte"), בנוסף לעבודת המבקר הפנימי.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי ועדת הביקורת אינה מקבלת את מסקנות מבקר המוסדות הלאומיים. ועדת הביקורת, כמו גם הנהלת קרן היסוד מציינת כי האופציה למינוי יועצים קיימת בחוק – ולא בכדי. מסקנתו של מבקר המוסדות הלאומיים מתבססת על פרשנות שלו לחוק, פרשנות שאינה בלעדית ושהנהלה אינה מקבלת.

317. הביקורת מעירה בתגובה כי התייחסותנו כבר מופיעה בגוף הדוח, בפרק 6.4.2, באשר לסעיף 266(א) בחוק החברות. סעיף זה בחוק נוגע למקרים מיוחדים המאפשרים לדירקטור קבלת יעוץ מקצועי, אך לשם כך דרוש אישור דירקטוריון או בית משפט, דבר שלא נעשה בקרן היסוד.

6.7 החלטות ביצועיות של ועדת הביקורת בעניין ניהול עבודת הביקורת ומבקר הפנים

318. מהפרוטוקולים עולה כי ועדת הביקורת קובעת אילו נושאים ייבדקו על ידי "Deloitte". לדוגמא:

319. מצאנו כי ועדת הביקורת החליטה בישיבתה בספטמבר 2014 כי: "בשנת 2015 צוות "Deloitte" יבצע 70% מדוחות הביקורת בחו"ל ומבקר הפנים יבצע 30%".

קרן היסוד מסרה בתגובה כי החל משנת 2013 היקפי הביקורת הפנימית גדלו, בהתאם לצרכיה של קרן היסוד, ולא התאימו עוד להיקף המשרה של מבקר הפנים – לא כל שכן לאדם יחיד – ועל כן וועדת הביקורת קבעה, במסגרת סמכויותיה, כיצד לחלק את העבודה.

320. הביקורת מעירה שאין זה מתפקידה של ועדת הביקורת לחלק ולפצל את עבודת הביקורת בין המבקר הפנימי שמונה על ידי קרן היסוד לבין נותני שירותים שונים (במקרה זה ל-"Deloitte").

לדוגמה: בינואר 2015 ועדת הביקורת החליטה ש"משרד" Deloitte יבדוק כיצד ניתן לטפל בנהלים של קרן היסוד בנוגע לתכניות, עמותות ופרויקטים המתקצבים על ידי קרן היסוד.

כמו כן, בתחילת שנת 2015 ועדת הביקורת החליטה ש"Deloitte" יסקור את תהליך מתן התמיכות על ידי ההנהלה.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי מדובר על נושא רגיש, שלדעת ועדת הביקורת, בהמלצת ההנהלה, למבקר הפנים לא הייתה המומחיות, הידע או הניסיון לבצע בעצמו.

321. הביקורת מציינת בתגובה כי תשובת קרן היסוד אינה מבהירה מדוע מבקר הפנים לא יכול היה לבצע בעצמו את בדיקת שני הנושאים שלעיל. הרושם הכללי שמתקבל הוא שוועדת הביקורת, ככל שסברה שמבקר הפנים אינו מבצע את תפקידו, במקום לטפל בחיזוקו או בהחלפתו, מסרה בפועל את עבודת הביקורת ל-"Deloitte".

קרן היסוד מסרה בתגובה כי המבקר הפנימי של קרן היסוד בשנים האמורות היה איש ותיק בארגון, עתיר זכויות, ידע וניסיון, שמונה לתפקידו בעת שלא הייתה חובה חוקית על קרן היסוד למנות מבקר פנים או וועדת ביקורת. המבקר עבד במשרה חלקית והתמקד בביקורת של חלק מן המגביות בחו"ל. משאבים אלה לא סיפקו את מלוא צרכיה החדשים של קרן היסוד, לרבות הצורך לבקר את תהליך מתן התמיכות על ידי ההנהלה. בכל מקרה, מדובר בהחלטה ניהולית סבירה של קרן היסוד. יו"ר קרן היסוד, יחד עם ועדת הביקורת, ביקשו מ"Deloitte" לבצע את הבדיקות

האמורות, שכאמור דרשו מומחיות ורגישות שלא היו בשעתו בידי מבקר הפנים דאז.

322. הביקורת מעירה כי במקרה שנדרשת מומחיות, ניתן היה לחשוב גם על פתרון אחר, **בתאום עם המבקר הפנימי**, כגון תיגבור המבקר הפנימי בעובד מקצועי או נותן שירותים נוסף, **שיעבוד תחתיו**.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי עקב האופי הבינלאומי של הגופים המבוקרים בקרן היסוד, הנהלת קרן היסוד סברה וסוברת כי חשוב היה להסתמך על מיקור חוץ שבקיא במתודולוגיה ותקינה בינלאומית. בדרך כלל, מיקור חוץ ברמה איכותית גבוהה כאמור תמיד יהיה יעיל יותר, מבחינה כלכלית וניהולית, מהעסקת כוח אדם נוסף במצבת התקנים של שכירי החברה. יש לציין כי קביעת תכנית חלוקת העבודה בין מבקר הפנים למיקור חוץ נעשתה בשיתוף פעולה מלא ביניהם.

323. הביקורת מעירה בתגובה כי לא המלצנו לשכור עוד אנשים, אלא ציינו שהאחריות היא של מבקר הפנים, תחתיו, ולא של ועדת הביקורת. בפועל, מצאנו כי מיקור החוץ נקבע בלעדית על ידי ועדת הביקורת והנחיות לביצוע עבודות ניתנו ישירות על ידי ועדת הביקורת ולא על ידי מבקר הפנים.

324. בספטמבר 2015, משרד "Deloitte" הציע לוועדה לערוך סקר סיכונים נוסף, שונה ומצומצם מזה שהוא ביצע בשנת 2012. **ועדת הביקורת אימצה את הצעת משרד "Deloitte" והחליטה כי "Deloitte" יבצע את סקר הסיכונים בשנת 2016 וממנה תיגזר תכנית עבודה עתידית.**

קרן היסוד מסרה בתגובה כי בסמכותה של ועדת הביקורת לבקש שיוכן סקר סיכונים ממנו תיגזר תכנית הביקורת – לאור העובדה שתכנית הביקורת הרב-שנתית הקודמת, שנגזרה מסקר הסיכונים הקודם, הסתיימה.

325. הביקורת מציינת שהערתנו לא מתייחסת לעצם עריכת סקר הסיכונים, אלא, **לבחירה החוזרת במשרד "Deloitte" שלא באמצעות התהליך הנדרש בהתאם לנוהל "רכש והתקשרויות" (מספר 10.02 מיום 2.9.2013).**

326. מצאנו כי בספטמבר 2015 ועדת הביקורת החליטה להוסיף ל-"Deloitte" **40 שעות לביצוע דוח מעקב אחר החלטות הדירקטוריון.**

קרן היסוד מסרה בתגובה כי מבקר הפנים דאז התבקש לבצע את המעקב אחר החלטות הדירקטוריון, שהוא מתפקידי ועדת הביקורת – אך טען שלא יהיה מסוגל לבצע עבודה זו. מעקב אחר ביצוע החלטות הדירקטוריון הינו אחד מתפקידי ועדת הביקורת, על פי חוק.

327. הביקורת מעירה שהערתנו לא מתייחסת לביצוע מעקב אחר החלטות הדירקטוריון, אלא לבחירתה, **שוב, של "Deloitte", שלא באמצעות התהליך הנדרש בהתאם לנוהל "רכש והתקשרויות" (מספר 10.02 מיום 2.9.2013).**

328. יש לציין, שסעיף 752. לתקנון קרן היסוד קובע שבהעדר קביעה מי יהיה נושא המשרה אשר יהיה הממונה הארגוני על המבקר הפנימי, יהיה יו"ר הדירקטוריון הממונה הארגוני על המבקר הפנימי.

כמו כן, לדירקטוריון תפקידים חשובים נוספים בממשק עם ועדת הביקורת כגוף המאשר את מינוי המבקר הפנימי בהסכמת ועדת הביקורת ואת תכנית הביקורת שמגיש המבקר הפנימי לדירקטוריון, לאחר שוועדת הביקורת בחנה את התכנית והציעה שינויים לתכנית הביקורת, לפני הגשתה לדירקטוריון לאישור (ראה סעיפים 345ט(א), 345ח(ה)(ב), 345ט(ב) לחוק החברות).

329. היה מצופה שוועדת הביקורת תביא את המלצותיה לאישור הדירקטוריון במקום להחליט החלטות ביצועיות בעצמה.

330. אנו ממליצים לקרן היסוד לרענן בפני חברי ועדת הביקורת את תפקידי הוועדה, כפי שהם מוגדרים בסעיף 345 ח (ה) ובסעיף 345 ט (ב) בחוק החברות.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי סעיף 345 ח (ה) לחוק החברות מונה רשימת תפקידים ארוכה לוועדת הביקורת, שנעזרת בביצוע תפקידים אלה במבקר הפנים. קרן היסוד ציינה כבר לעיל כי היא רואה, יחד עם הדירקטוריון וחבר הנגידים, בברכה את מידת מעורבותה של ועדת הביקורת בענייני ביקורת הפנים של קרן היסוד, ונתמכת בכך על מלומדים כפי שהובא לעיל. קרן היסוד עברה תהליך ארוך ורציני מבחינת הביקורת הפנימית, בסיוע ובהכוונת ועדת הביקורת. וועדת הביקורת אינה מקבלת החלטות על מדיניות החברה – אלא על הביקורת. תפקידה לעמוד על ליקויים בהתנהלות החברה תוך התייעצות עם המבקר – ואין לדעת קרן היסוד פגם בפרשנות מרחיבה לכך, ואין באינטרס החברה לבלום את וועדת הביקורת ומצרה על כך כי מבקר המוסדות גורס אחרת. בכל מקרה, קרן היסוד תמהה על כך שמבקר המוסדות הלאומיים חותר לצמצם את מעורבותה והשפעתה של ועדת הביקורת, ואינה מקבלת את ההמלצה.

331. הביקורת מעירה שלדעתה, ומבלי לגרוע מהחשיבות המרכזית של ועדת הביקורת בחל"צ, עמדת קרן היסוד גורמת להעצמת יתר של ועדת הביקורת מעבר לתפקידיה וסמכויותיה שנקבעו בחוק. העצמת יתר זו נעשית לדעת הביקורת על חשבון הפחתת תפקידי הדירקטוריון, ובכך מקטינה את מעורבותו של הדירקטוריון באשר לתכנון עבודת הביקורת הפנימית ואישור תכניות הביקורת והשינויים בהן.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא הגישה חוות דעת משפטית התומכת בעמדתה, והיא שוועדת הביקורת לא חרגה מסמכויותיה, וכי אין העצמת יתר של ועדת הביקורת מעבר לתפקידיה וסמכויותיה – בוודאי שלא על חשבון הדירקטוריון. רשימת

תפקידי וועדת הביקורת אינה מסגרת מקסימלית המגבילה את ועדת הביקורת – אלא מסגרת מינימלית הקובעת מה הוועדה חייבת לעשות. החוק אינו אוסר על ועדת הביקורת לקחת על עצמה עוד תפקידים, כל עוד הדבר אינו פוגע בסמכויות אורגן אחר. כמו כן קרן היסוד כבר ציינה בעבר שהן הדירקטוריון והן חבר הנגידים הביעו את שביעות רצונם מביצועי ועדת הביקורת, במספר מועדים. בנוסף, קרן היסוד מציינת שמאז מינוי ועדת הביקורת, דירקטוריון קרן היסוד מעורב כפי שדורש החוק – הן בקבלת דיווחים על הביקורת, והן באישור תוכני העבודה של הביקורת. בסופו של דבר – הדירקטוריון נעזר בניסיון המקצועי של ועדת הביקורת להמלצות לקראת אישור תוכנית הביקורת השנתית.

332. הביקורת מעירה בתגובה כי התייחסותנו כבר מופיעה בגוף הדוח בפרק 6, בתת פרק 6.8 ובתת פרק 7.2.

6.8 הצגת המסקנות של ועדת הביקורת

333. בסעיף 345 ח(ה)(8) לחוק החברות, וכן בסעיף 338.ב(7) בתקנון קרן היסוד נקבע כי תפקידה של ועדת הביקורת להביא בפני הדירקטוריון והאסיפה השנתית את מסקנותיה.

334. הביקורת העלתה כי בשנים 2014 ו-2015 ועדת הביקורת לא הביאה את מסקנותיה בפני הדירקטוריון, אלא רק בפני האסיפה השנתית.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי מסקנות ועדת הביקורת הובאו בישיבה של האסיפה הכללית באוקטובר 2014 וביוני 2015 בפני חברי הדירקטוריון וחברי מועצת הנגידים יחד. חברי הדירקטוריון יושבים גם בישיבות של מועצת הנגידים ומעדיפים שלא לשמוע את הדיווח פעמיים.

335. הביקורת מעירה שאין תיעוד להבאת מסקנות ועדת הביקורת בנפרד בפני הדירקטוריון, וממילא אין שיקוף לכך גם בפרוטוקולים של הדירקטוריון, כגוף עצמאי, בנפרד מהאסיפה הכללית, כנדרש על פי חוק.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי הפרוטוקול מציין במפורש את שמות כל הנוכחים – חברי חבר הנגידים וחברי הדירקטוריון.

336. הביקורת מציינת בתגובה כי החלטות הדירקטוריון הן מחייבות, כאשר הגוף/ האורגן מתכנס כדירקטוריון. מכאן שלא די שאנשים שהם חברי דירקטוריון היו חשופים לדיווחים שלא במסגרת ישיבת דירקטוריון, כאורגן נפרד של החברה.

337. סעיף 345 ח(ה)(6) לחוק החברות (תיקון מס' 25 תשע"ד – 2014) קובע כי תפקידה של ועדת הביקורת, בין השאר, הוא "לקבוע הסדרים לגבי אופן

הטיפול בתלונות של עובדי החברה בקשר לליקויים בניהול ענייניה ולגבי ההגנה שתינתן לעובדים שהתלוננו כאמור.”

338. הביקורת העלתה כי בקרן היסוד לא קיים מסמך המסדיר את הטיפול בתלונות של חושפי שחיתויות ואת ההגנה עליהם.

339. אנו ממליצים לקרן היסוד להקפיד על מילוי תפקידה של ועדת הביקורת ולהכין נוהל אשר יקבע את ההסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות של עובדי קרן היסוד בקשר לליקויים בניהול ענייניה ולגבי ההגנה שתינתן לעובדים שהתלוננו, כפי שנדרש בסעיף 345(ה)(ד) לחוק החברות.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת, ובעקבות זאת הוכן מסמך בעניין מדיניות הגנה על חושפי שחיתויות והוא אושר בישיבת הדירקטוריון מ 23 בפברואר 2017.

6.9 הודעת זימון לישיבות ועדת הביקורת

340. סעיף 345(ו)6 לחוק החברות קובע: “ועדת הביקורת תשלח הודעה על ישיבותיה והנושאים שעל סדר היום לרואה החשבון-המבקר של החברה ולמבקר הפנימי של החברה ורשאים הם להשתתף בישיבות ועדת הביקורת”. הוראה זו רשומה גם בתקנון של קרן היסוד, בסעיף 38ב(ג).

341. מבדיקה שערכנו עולה כי לא תמיד נשלחו הודעות זימון לישיבות ועדת הביקורת לרואה החשבון-המבקר של קרן היסוד. יצויין כי מבקר הפנים מוזמן לישיבות ואף משתתף בהן.

342. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לפעול בהתאם לחוק החברות ולתקנון קרן היסוד, ולזמן מעתה את רואה החשבון-המבקר לכל הישיבות של ועדת הביקורת.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

6.10 נהלי העבודה של ועדת הביקורת

343. סמוך להקמתה, ועדת הביקורת החליטה בישיבתה, באוגוסט 2011, שמרכזת הוועדה תכין הצעה לנהלי עבודה לוועדה.

344. בפועל לא הוכן מסמך המסדיר את הפעילות של ועדת הביקורת ונהלי עבודתה.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מצרפת את תקנון הביקורת, שאושר על ידי ועדת הביקורת, ביום 9 באוקטובר 2013.

345. הביקורת מעירה כי תקנון הביקורת שאליו קרן היסוד מתייחסת בתשובתה, מתייחס לעבודת המבקר הפנימי, ולא להסדרי עבודת ועדת הביקורת.

346. לפיכך אנו ממליצים לקרן היסוד להכין הצעה לנוהל ועדת הביקורת שיכלול בין היתר התייחסות למספר חברי הוועדה, כישוריהם, אופן בחירתם ומינויים, משך כהונתם, סדרי עבודת הוועדה ותחומי עבודתה, וכן אופן קבלת ההחלטות בה והתייעוד הנלווה הדרוש לכך.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא אינה מקבלת את ההמלצה. החוק מסדיר את תחומי העבודה של ועדת הביקורת, את אופן בחירתם ומינויים – וכן כי אחריות, זכויות וחובות ועדת הביקורת זהות לאלו של חברי דירקטוריון. האסיפה הכללית רשאית להחליט מעת לעת על מספר חברי ועדת הביקורת (בהיעדר החלטת שר המשפטים על מספר מינימלי), כישוריהם, ומשך כהונתם.

347. הביקורת מעירה כי מאחר והאסיפה הכללית לא נתנה דעתה על מספר חברי ועדת הביקורת, כישוריהם ומשך כהונתם, ראוי שקרן היסוד תאמץ נוהל שיסדיר זאת.

פרק 7: מבקר פנים

7.1 מינוי מבקר פנים

348. באפריל 2000 נבחר מבקר הפנים (לשעבר) של קרן היסוד על ידי יו"ר קרן היסוד והמנכ"ל, והוא כיהן בתפקידו, בהיקף של חצי משרה, במשך 16 שנה, עד 30 באפריל 2016.

349. בהסכם ההעסקה נקבע כי המבקר יהיה כפוף ליו"ר הדירקטוריון.

350. לא מצאנו כתב מינוי ואף לא החלטה בכתב על הארכת כהונתו של מבקר הפנים, מאז מינויו בשנת 2000 לתקופת ניסיון של שנה אחת.

351. לקראת הרישום של קרן היסוד כחל"צ, התקנון עודכן, באוקטובר 2014, ובסעיף 52א. נקבע כי הדירקטוריון ימנה מבקר פנים בהתאם להצעת ועדת הביקורת. נקבע כי כהונתו תהייה קצובה לשלוש שנים (אלא אם הדירקטוריון יחליט אחרת), אם כי היא ניתנת להארכה (בהתאם להמלצת ועדת הביקורת).

7.2 תכנית העבודה

352. סעיף 151 לחוק החברות וכן סעיף 52 בתקנון קובעים כי תפקידו של מבקר הפנים הוא, בין היתר, לבדוק את תקינותן של פעולות החברה מבחינת השמירה על החוק ונוהל עסקים תקין.

353. סעיף 345ט(ב) לחוק החברות קובע כי "המבקר הפנימי יגיש לאישור הדירקטוריון הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית, לאחר שוועדת הביקורת בחנה אותה(...). והדירקטוריון יאשרה, בשינויים הנראים לו".

354. מבדיקת הפרוטוקולים של הדירקטוריון בשנת 2015, עולה כי מבקר הפנים לא הגיש לדירקטוריון הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית, ועל כן הדירקטוריון ממילא גם לא אישר אותה.
355. תכנית העבודה של הביקורת הפנימית לשנת 2016 נבחנה על ידי ועדת הביקורת בישיבתה ביום 10 בספטמבר 2015. תכנית העבודה לא הובאה לאישור הדירקטוריון.
356. ועדת הביקורת החליטה, בישיבתה מיום 30 בספטמבר 2014, שעל מנהל הכספים (ולא מבקר הפנים) להגיש לוועדת הביקורת את תכנית העבודה של הביקורת הפנימית על קרן היסוד לשנת 2015. (גם תכנית העבודה של הביקורת הפנימית לשנת 2014 נעשתה בדרך דומה). יש להדגיש שמנהל הכספים הוא מבוקר ואין זה מתפקידו להכין ולהגיש את תכניות העבודה של הביקורת הפנימית.
357. תפקיד זה יוחד בחוק למבקר הפנים בהתאם לסעיפים 345ט(ב) ו-345ח(ה)(ב6) לחוק החברות הקובעים שהמבקר הפנימי יגיש לאישור הדירקטוריון הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית לאחר שוועדת הביקורת בחנה אותה, וזו יכולה להציע שינויים לתכנית המבקר הפנימי, ואילו הדירקטוריון יאשר את תכנית העבודה של מבקר הפנים, בשינויים הנראים לו.
358. הביקורת ממליצה לקרן היסוד כי מבקר הפנים יביא בפני הדירקטוריון את תכנית העבודה השנתית – לצורך אישורה, כמתחייב בסעיף 345ט(ב) בחוק החברות.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי ההמלצה התקבלה, ותוכניות הביקורת לשנת 2017 ושנת 2018 הוצגו לאישור הדירקטוריון כנדרש.
359. בסעיף 52(ה) בתקנון, אשר עודכן באוקטובר 2014, לקראת רישומה של קרן היסוד כחברה לתועלת הציבור, נכתב: "תכנית הביקורת הפנימית שיכין המבקר תוגש לאישור ועדת הביקורת אולם רשאי הדירקטוריון לקבוע כי התכנית תוגש לאישור הדירקטוריון".
360. כלומר, הוראות סעיף 52(ה) בתקנון קרן היסוד עומדות בסתירה לכאורה להוראות סעיף 345ט(ב) בחוק החברות, הקובע שהתכנית תוגש לאישור הדירקטוריון.
361. על כן, אנו ממליצים לקרן היסוד לתקן את סעיף 52(ה) בתקנון – בהתאם להוראות סעיף 345ט(ב) לחוק החברות ולציין בתקנון כי הגורם המוסמך לאשר את תכנית העבודה השנתית הוא הדירקטוריון, ולא ועדת הביקורת.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי כל סעיף מבקר הפנים בתקנון קרן היסוד נוסח בתיאום עם משרד המשפטים, ואושר על ידו, עובר להסכמתו לרשום את

- קרן היסוד כחברה לתועלת הציבור. קרן היסוד תשקול לשנותו במסגרת המשא ומתן בין ההנהלה הציונית וחברי המגביות על שינויים בתקנון.
362. **בפרוטוקול של ישיבת ועדת הביקורת שהתקיימה בינואר 2013 נכתב כי מבקר הפנים מציין בפני הוועדה כי הוא "אינו בודק את יחידות הלשכה הראשית אלא רק את המגביות, לבקשת הנהלת החברה" (ההדגשה אינה במקור).**
363. הביקורת סבורה כי לא ראוי היה שהנהלת החברה תדיר את מבקר הפנים מלבצע ביקורת ביחידות המטה של קרן היסוד בארץ ולהגביל אותו לבצע ביקורת רק במגביות בחו"ל.
- קרן היסוד מסרה בתגובה כי אמנם מבקר הפנים דאז טען כאמור, אבל טענה זו אין לה על מה שתתבסס ואינה נכונה. הנהלת קרן היסוד מעולם לא ביקשה ממבקר הפנים להימנע מקיום ביקורות בלשכה הראשית, ומעולם לא הגבילה אותו בביצוע ביקורותיו.
364. הביקורת מציינת שהערתה לגבי הדרת מבקר הפנים מביצוע ביקורות על מטה קרן היסוד נסמכת על ציטוט מפרוטוקול ועדת הביקורת מינואר 2013.

7.3 תקנון הביקורת הפנימית

365. בקרן היסוד קיים מסמך פנימי "תקנון הביקורת הפנימית" המסדיר את תפקידיו של מבקר הפנים ודרכי עבודתו.
366. הביקורת מציינת כי בתקנון הביקורת הפנימית לא מופיעה ההנחיה כי על מבקר הפנים להגיש דין וחשבון בכתב על ממצאיו גם למנכ"ל, למרות שזוהי הדרישה בסעיף 152 בחוק החברות וכן בסעיף 52 ז' בתקנון.
367. הביקורת ממליצה לקרן היסוד להוסיף ב"תקנון הביקורת הפנימית" את ההוראה כי על מבקר הפנים להגיש דין וחשבון בכתב על ממצאיו גם למנכ"ל. כך כל ההוראות הרלוונטיות בעניין זה ירוכזו במסמך אחד.
368. מצאנו כי ב"תקנון הביקורת הפנימית" אין התייחסות לאופן מינויו של המבקר ולתקופת כהונתו.
369. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לעדכן את "תקנון הביקורת הפנימית" בהתאם לשינויים שנעשו בתקנון קרן היסוד, באוקטובר 2014, בעניין מינוי מבקר הפנים והגבלת תקופת כהונתו.
- ביחס לשתי ההמלצות שלעיל, קרן היסוד מסרה בתגובה כי לשיטתה אין צורך לחזור בתקנון הביקורת על דרישות החוק ו/או תקנון קרן היסוד.
370. "בתקנון הביקורת הפנימית" לא נרשם מתי הוא הוכן ובאיזה תאריך הוא נכנס לתוקף. כמו כן לא מצויין מי אחראי על עדכונו.

371. הביקורת ממליצה לקרן היסוד לציין ב"תקנון הביקורת הפנימית" את הפרטים החסרים שלעיל.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

7.4 מעמדו של מבקר הפנים

372. מבקר הפנים (לשעבר) של קרן היסוד כיהן בתפקיד כ־16 שנים ברציפות, בהיקף של 50% משרה.

373. מאז שנת 2012 ועד מחצית שנת 2016 משרד "Deloitte" ביצע במיקור חוץ, בנוסף למבקר הפנים, עבודות ביקורת פנימית בקרן היסוד. משרד "Deloitte" שימש קודם לכן כרואה החשבון-המבקר החיצוני של קרן היסוד במשך 5 שנים, עד שנת 2011.

374. בשנת 2012, משרד "Deloitte" ביצע סקר סיכונים ובהמשך הוטלו עליו מגוון של נושאים לבדיקה במסגרת הביקורת הפנימית.

375. בשנת 2015 "Deloitte" החל לשמש גם כ"יועץ לוועדת הביקורת".

376. בפרוטוקול של ועדת הביקורת מ־30 בספטמבר 2014 צויין כי ועדת הביקורת החליטה כי בשנת 2015 משרד "Deloitte" יערוך 70% מדוחות הביקורת על המגביות ומבקר הפנים יבצע 30% בלבד.

377. אנו מבקשים לציין כי מיקור-חוץ נועד לסייע למבקר הפנים לבצע את עבודת הביקורת בארגון בנושאים מקצועיים, אולם בפועל מבקר הפנים לא היה שותף בבחירת המשרד שסייע לו.

378. יתרה מזו, מצאנו כי משרד "Deloitte" וכן משרד "דגן ביקורת" הגישו את דוחות הביקורת שהם ערכו ישירות לוועדת הביקורת, ולא למבקר הפנים האמון על עבודת הביקורת, ושמתעמו הם היו אמורים לבצע את הבדיקות.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי בפועל, ולמיטב ידיעת הנהלת קרן היסוד וזיכרון הנפשות הפועלות בארגון, נתקיימו פגישות עם מבקר הפנים לגבי כל דוח, ורק לאחר מכן הוגשו, כמו כל החומרים לוועדת הביקורת, באמצעות מרכזת ועדת הביקורת.

379. הביקורת מעירה כי התימוכין להגשת דוחות הביקורת שבוצעו במיקור חוץ ישירות לוועדת הביקורת, מצויים לדוגמא בפרוטוקול ועדת הביקורת מיום 4 ביוני 2015 לפיו ירון דגן מציג את עצמו ואת דוח הביקורת שהכין, כמיקור-חוץ, בנושא פיתוח פרויקטים.

380. התרשמנו כי בתהליך שהחל בשנת 2012, עם כניסתו של משרד "Deloitte" לעבודת הביקורת בקרן היסוד, כמיקור חוץ, חל כרוסום משמעותי במעמדו של מבקר הפנים של קרן היסוד.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי מעמדו של מבקר הפנים לא כורסם. צרכי הביקורת בקרן היסוד גדלו באופן משמעותי, כך שהוא לא יכול היה לעמוד בדרישות, ונזקק לתמיכה רבה.

381. הביקורת סבורה כי ניתן היה לחשוב על פתרון אחר, בתאום עם המבקר הפנימי, כגון תגבור המבקר הפנימי בעובד מקצועי או נותן שירותים במיקור חוץ, שיעברו תחתיו.

382. למעשה, משרד "Deloitte" אשר צריך היה לסייע למבקר הפנים, צבר מעמד וכוח על חשבונו של מבקר הפנים. בפועל קרן היסוד פיצלה את תפקידו ואחריותו של מבקר הפנים.

קרן היסוד מסרה בתגובה קרן היסוד לא פיצלה את תפקידו ואחריותו של מבקר הפנים. כאמור לעיל, במסגרת הזמן שהקדיש לקרן היסוד וניסיונו, ולאור הגידול המשמעותי בצרכי הביקורת, לא ניתן היה לספק את צרכי הביקורת הנאותים לקרן היסוד. הדאגה העיקרית של ועדת הביקורת וההנהלה היה לספק את צרכי הביקורת של קרן היסוד, ואלה סופקו על ידי המבקר הפנימי וחוזקו על ידי מיקור חוץ.

383. יודגש, כי בהתאם לסעיף 345 ט(א) בחוק החברות ובהתאם לסעיף 52 א בתקנון קרן היסוד, למבקר הפנים יש מעמד ייחודי בחברה לתועלת הציבור. מבקר הפנים הוא זה אשר נושא באחריות אישית על עבודת הביקורת הפנימית, ולא יועצים במיקור-חוץ.

384. אנו ממליצים שממצאי הבדיקה שמבצע יועץ במיקור-חוץ יוגשו למבקר הפנים. היועץ במיקור-חוץ יתקן את הדוח בהתאם להערותיו של מבקר הפנים, ורצוי שמבקר הפנים הוא זה אשר יציג את מבצע הדוח בפועל ו/או את עיקרי הממצאים בפני ועדת הביקורת, אשר יצאו בשליחותו, ובאחריותו.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

385. בנוסף, אנו ממליצים לקרן היסוד כי מבקר הפנים יהיה מעורב בבחירת היועצים במיקור-חוץ.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

386. אנו ממליצים לקרן היסוד כי מבקר הפנים הוא זה אשר יקבע אילו נושאים ייבדקו על ידי מיקור-חוץ והוא יהיה מעורב בקביעת התוכן והיקף העבודה שתימסר למיקור-חוץ. בעניין זה יש להזכיר כי על פי סעיף 345 ט(ב) מבקר הפנים אחראי על הגשת תכנית העבודה.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

387. לסיכום, אנו ממליצים ליו"ר הדירקטוריון, כממונה על מבקר הפנים, לחזק

את מעמדו של מבקר הפנים ולהיות מעורב באופן משמעותי יותר בעבודתו של מבקר הפנים ושל עבודת הביקורת הפנימית בקרן היסוד.

קרן היסוד מסרה בתגובה כי היא מקבלת את המלצת הביקורת.

388. סמוך לאחר סיום בדיקת המסמכים (בפברואר 2016) נמסר לנו כי מבקר הפנים פרש מתפקידו באפריל 2016 וכי הדירקטוריון החליט, ב-27 ביוני 2016, לאחר המלצה של ועדת הביקורת, למנות את השותפה ממשדר "Deloitte" לתפקיד "מבקרת הפנים של קרן היסוד", עד ליום 31 בדצמבר 2017. בנוסף, הדירקטוריון ביקש מהוועדה להמליץ על מינוי מבקר פנים לשנת 2018.

389. ממסמכים שצורפו לתגובת קרן היסוד, מינואר 2018, עולה כי בישיבת הדירקטוריון שהתקיימה ביום 23 ביוני 2017, התקבלה החלטה שהשותפה ממשדר "Deloitte" תמשיך לכהן כמבקרת הפנים של קרן היסוד, עד 31 בדצמבר 2020. כלומר לשלוש שנים נוספות.

390. לא בדקנו את תהליך הבחירה והמינוי של השותפה ממשדר "Deloitte" לתפקיד מבקרת הפנים של קרן היסוד לשנת 2017. כמו כן, לא בדקנו את תהליך הבחירה והמינוי של השותפה ממשדר "Deloitte" לתפקיד מבקרת הפנים, לשלוש שנים נוספות, עד שנת 2020.

391. יש לציין כי אין לנו טענה על איכות השירותים המוענקים לקרן היסוד על ידי ספקים שונים, לרבות ממשדר "Deloitte" או על כשרותם של האנשים המוזכרים בדוח ביקורת זה. אנחנו בחנו את הדברים מההיבט הפרוצדורלי של דרכי ההתקשרות, את דרכי המינוי ואת דרך קבלת ההחלטות בקרן היסוד, בעיקר – אך לא רק, מההיבט של הממשל התאגידי.

פרק 8: ריכוז הממצאים העיקריים

1. טבלת ריכוז הממצאים שלהלן אינה כוללת את כל הממצאים עליהם דיווחנו וגם אינה מוסרת את כל הפרטים אשר מופיעים בגוף הדוח. לצורך קבלת מידע זה, יש לקרוא את הדוח המפורט. כאמור, הבדיקה התייחסה בעיקר לשנים 2014 ו-2015, עם עדכונים מסוימים עד לאפריל 2018. בדיקת המסמכים הסתיימה בפברואר 2016.

מס' סעיף ברוח	תיאור הממצא
60, 22-21	<u>רקע כללי</u> בנושאים מסויימים, קרן היסוד לא פעלה כחברה לתועלת הציבור, טרם רישומה הפורמאלי כחל"צ בפברואר 2015, למרות הוראות חוק החברות בעניין זה וכן שתי חוות הדעת המשפטיות שהמליצו לה לעשות כן, מכיוון שהיא מקיימת בפועל את הגדרות חל"צ.
34-30	<u>קרן היסוד כחברה לתועלת הציבור</u> קרן היסוד אינה מציינת את הסיומת "חל"צ" בצד שמה, למרות חובתה על פי חוק החברות ותקנות החברות-2016.
49-38	סכום הגמול השנתי ששולם ליו"ר הדירקטוריון לשעבר, מאז כניסתו לתפקיד, חרג מהסכום המרבי שניתן היה לשלם לו על פי ההוראות שנקבעו בתקנות החברות-2010, וגם לאחר שנחקקו תקנות החברות לגבי חל"צ שהן מוסדות לאומיים-2016, המחייבות אותה לעשות כן.
49-46	קרן היסוד הודיעה כי היא הפחיתה את סכום הגמול המשולם ליו"ר הדירקטוריון, החל מ-1 לאוקטובר 2017. לא בדקנו את חישובי השכר המהווים בסיס להודעה זו על הפחתת השכר ואת התאמתם למגבלות שבתקנות-2016.
49-46	קרן היסוד מסרה, והיא בדעה, שעניין השבת השכר ששולם ביתר ליו"ר הדירקטוריון, טופל והוסדר בתיאום עם רשות התאגידים. לא בדקנו את חישובי השבת השכר ששולם ביתר ואת התאמתם לתחולת תקנות 2016.
49-46	תחשיבי הפחתת השכר, תשלום "מענק הפרישה" וכן השבת השכר ביתר ששולם ליו"ר הדירקטוריון (מיוני 2016 עד ספטמבר 2017) נעשו במסגרת הסדר הפרישה של יו"ר הדירקטוריון מתפקידו והועברו לידיעת רשות התאגידים ב-8 באפריל 2018. יו"ר הדירקטוריון פרש ב-22 באפריל 2018.
51-50	בדיווח שהועבר לרשם ההקדשות לא נכלל שמו של יו"ר הדירקטוריון, בתוך חמשת מקבלי השכר הגבוה, למרות ששכרו גבוה משכרם של אלה הרשומים שם.
56-53	על אף ההוראות בחוק החברות, קרן היסוד לא הגישה דוח שנתי לרשם החברות מאז שנת 2003. בעקבות הערתנו, היא חידשה את העברת הדוחות השנתיים באפריל 2017.
62-57	ההודעה על עסקה עם בעלי עניין, שנעשתה בשנת 2014, נמסרה לרשם ההקדשות רק באוגוסט 2016.
64-63	באתר האינטרנט של קרן היסוד לא היה אזכור על רישומה כ"חברה לתועלת הציבור".

מס' סעיף ברוח	תיאור הממצא
73-69	מועצת הנגידים חסרים נציגים מטעם המגביות. התפלגותם של הנציגים הקיימים אינה לפי המפתח שנקבע בתקנון.
78-74	הצ"ע טרם מינתה נציגים חדשים בעקבות הקונגרס הציוני שהתקיים באוקטובר 2015.
97-81	מסמכי המינוי של כמה מהנגידים אינם תקינים. כמו כן חסרים מסמכי מינוי של רוב הנגידים מטעם הצ"ע.
119-100	אין הקפדה על משלוח הודעות זימון לישיבות עפ"י התנאים שנקבעו בתקנון.
136-130	בטופסי פיוי כוח, לצורך הצבעה בשם נגידים שנעדרו משיבות, יו"ר מועצת הנגידים נקבע מראש, כברירת מחדל, כשלוח.
142-139	נגידים מטעם המגביות מכהנים מעבר לתקופה של שנתיים שנקבעה בתקנון.
150-145	אין תיעוד כתוב על הפסקת כהונה של נגידים.
162-154, 174-169	מינוי רואה החשבון-המבקר וקביעת שכרו לא נעשה בהתאם להליך הנדרש על פי חוק החברות והתקנון.
182-177	הדוחות הכספיים לשנת 2014 אושרו על ידי הדירקטוריון אך לא אושרו גם על ידי האסיפה הכללית. לא מצאנו האם ומתי האסיפה הכללית אישרה את הדוחות הכספיים לשנת 2015.
187-186	מאחר והאקזקוטיבה אינה אורגן סטטוטורי או ביצועי בחברה, יש להסדיר את פעילותה כפורום מייעץ בלבד ולשקול להתאים את שמה לאופי פעילותה.
194-191	הדירקטוריון במשך למעלה משנתיים מספר חברי הדירקטוריון לא תאם את הדרישה שנקבעה בתקנון.
198-196	אין תיעוד כתוב על מינוי דירקטורים מטעם המגביות.
206-201	אין תיעוד כתוב על הפסקת כהונה של דירקטורית מטעם הצ"ע.
226-218	בשני החלטות משיבה שהתקיימה באוקטובר 2015 אין שיקוף של תוכן ההליכים בפרוטוקול. לא צויין אם ההחלטות התקבלו פה אחד או ברוב דעות ואין ביטוי לעמדתם של דירקטורים שלא תמכו בהחלטות שהתקבלו.
230-227	בעניין הענקת בונוס למנכ"ל לשעבר (עסקה עם נושא משרה) ההחלטה לא הועברה קודם לאישור של ועדת הביקורת.
240-237	ועדת תקציב וכספים חברותו של אחד מחברי הוועדה אינה תקינה משום שאינו חבר במועצת הנגידים ואין אסמכתא למינויו כנציג של המגביות.

מס' סעיף ברוח	תיאור הממצא
246-241	חברי ועדה מטעם המגביות מכהנים מעבר לתקופה של שנתיים שנקבעה בתקנון.
250-247	אין הודעה בכתב המסמיכה את יו"ר הדירקטוריון לשעבר לשבת בראש הישיבה שהתקיימה ביוני 2014.
256-253	ועדת הביקורת ביצוע ההחלטה על הרחבת הרכב הוועדה נעשתה לאחר שלוש שנים וחצי.
258-255	צירופן של שתי החברות החדשות לא רשומה כהחלטה בפרוטוקול של מועצת הנגידים.
270-264	ועדת הביקורת הייתה חלק מהליך הבחירה של רואה החשבון-המבקר למרות שזה לא מתפקידה.
287-271	ועדת הביקורת החליטה בעצמה כי משרד "Deloitte" הוא שיבצע "סקר סיכונים" ויספק שירותי ביקורת פנים לקרן היסוד. החלטות אלה אינן בסמכות ועדת הביקורת ואינן חלק מתפקידיה.
291-288	הגורמים המקצועיים בקרן היסוד לא פעלו באמצעות "ועדת מינהל עליונה", בעניין בחירת משרד "Deloitte", ולא הביעו הסתייגות מכך שוועדת הביקורת מקבלת החלטות שאינן בסמכותה.
296-294	משרד "דגן ביקורת" סיפק שירותי ביקורת, כמיקור חוץ, מבלי שנחתם הסכם.
299-297	משרד "Deloitte" הציג ממצאים חלקיים של בדיקתו בעניין "סקר סיכונים" לפני שנחתם עמו הסכם התקשרות.
310-307	ההסכם עם משרד "Deloitte" לא הוארך לאחר שנה, למרות שבפועל נמשכה ההתקשרות עמו. לא נמצא מי החליט על המשך ההתקשרות עם "Deloitte".
311	ההתקשרות עם משרד "Deloitte" לא נעשתה בהתאם להוראות נוהל "רכישה והתקשרויות".
317-313	לא ברור לאיזו מטרה ניתנה ל"Deloitte" תוספת תקציבית בהיקף של 100 שעות עבור "ליווי ועדת הביקורת".
332-318	ועדת הביקורת חורגת מתפקידיה וסמכויותיה ומקבלת החלטות ביצועיות בנושא תוכן הבדיקה, חלוקת העבודה ותוספת תקציב למיקור-חוץ, מבלי שנעשה שינוי בתכנית העבודה של מבקר הפנים ומבלי שהיא הובאה לאישור הדירקטוריון, כמתחייב בחוק.
320-318	ועדת הביקורת החליטה, שלא בסמכותה, ש"Deloitte" יבצע 70% מדוחות הביקורת בחו"ל ומבקר הפנים יבצע רק 30%.
325-320	ועדת הביקורת החליטה, שלא בסמכותה, איזה נושאים ייבדקו על ידי "Deloitte", לרבות: נהלים בנוגע לעמותות ופרויקטים מתוקצבים; סקירה על תהליך מתן התמיכות על ידי ההנהלה; סקר סיכונים נוסף.

מס' סעיף ברוח	תיאור הממצא
327-326 332-330	ועדת הביקורת החליטה, שלא בסמכותה, להוסיף ל"Deloitte" 40 שעות לביצוע מעקב אחר החלטות הדירקטוריון.
336-333	העצמת היתר של ועדת הביקורת, מעבר לתפקידיה וסמכויותיה, מחלישה את מעורבותו של הדירקטוריון בעניינים הנוגעים לעבודת הביקורת.
339-337	ועדת הביקורת לא הביאה את מסקנותיה בפני הדירקטוריון.
342-340	ועדת הביקורת לא מילאה את תפקידה על פי החוק לקבוע הסדרים בעניין הטיפול בתלונות של חושפי שחיתויות ואת ההגנה עליהם.
347-343	ועדת הביקורת לא מקפידה לזמן את רואה החשבון-המבקר לישיבותיה, על אף הוראות החוק.
350-348	החלטת וועדת הביקורת על הכנת הצעה לנהלי עבודה לוועדה – לא יושמה.
358-353	מבקר פנים לא נמצא כתב מינוי/החלטה בכתב על הארכת כהונתו של מבקר הפנים (לשעבר) מעבר לתקופת ניסיון של שנה אחת, בשנת 2000 ועד סיום תפקידו בשנת 2016.
361-359	מבקר הפנים לשעבר לא הגיש תכנית עבודה לאישור הדירקטוריון לאחר שוועדת הביקורת בחנה אותה, למרות ההנחיות שבחוק.
364-362	הוראות סעיף 52(ה) בתקנון קרן היסוד סותרות את הוראות סעיף 345ט. (ב) בחוק החברות, בעניין אישור תכנית הביקורת הפנימית, מאחר והסמכות לאשרה היא בידי הדירקטוריון ולא בידי ועדת הביקורת.
387-372	מבקר הפנים לשעבר מסר לוועדת הביקורת כי ההנהלה ביקשה שלא יבדוק את יחידות הלשכה הראשית, אלא רק את המגביות בחו"ל.
391-388	התרשמנו שמאז כניסתו של משרד "Deloitte" לקרן היסוד, כנותן שירותים במיקור-חוץ, בנוסף למבקר הפנים, חל כרסום משמעותי במעמדו של מבקר הפנים לשעבר. בפועל, קרן היסוד פיצלה את תפקידו ואחריותו של מבקר הפנים.
	השותפה ממשרד "Deloitte" שביצעה ביקורות פנים במיקור חוץ, בשנים 2014 עד 2016 – מונתה בשנת 2016 לתפקיד "מבקר הפנים של קרן היסוד". כעבור שנה מינויה הוארך לשלוש שנים נוספות, עד 31 בדצמבר 2020.

אוגוסט 2020

תשובת יו"ר ההנהלה הציונית
לדוח הביקורת בנושא
קרן היסוד (חל"צ) – ממשל תאגידי

בהתאם לסעיף 18 ב' לתקנון המבקר והמשרד לביקורת בהסתדרות הציונית העולמית, על יו"ר ההנהלה הציונית לגבש תשובות לדוחות הביקורת. להלן תשובתי לדוח המבקר בנושא הממשל התאגידי בקרן היסוד (חל"צ).

דוח מקיף זה נפרש על פני שנים רבות שאודותיו התקיים סיג ושיח בין המבקר להנהלת קרן היסוד. כחלק מההליך הוצגו פערים במסגרת הטיוטות השונות להן הומצאו הבהרות ובחלק מהסעיפים הוצגו ממצאים שתוקנו הודות לביקורת כבר במהלכה.

אין ביכולתי להתעלם מרוח הדברים שנשקפו בחלקים בהם נתקיים דיון לכאורה אודות סמכויות המבקר. לשיח שכזה אין מקום. משרד המבקר פועל מכוח החוקה ובה התייחסות גם למבקר, ולסמכויותיו.

לגופה של ביקורת ובמכלול הדברים שנסקרו, ניכר כי קיימת פעילות רחבה על אף אתגרים ארגוניים, והביקורת ככלי מלמד ללא ספק מסייעת לעובדי קרן היסוד לממש את תפקידם נאמנה, למען חיזוק המפעל הציוני והעם היהודי ברוח הקונגרס.

על אף האמור לעיל, יובהר כי יו"ר ההנהלה מייחס חשיבות רבה לממצאי הביקורת ויחד עם עובדי קרן היסוד המסורים נפעל לתיקון הליקויים שפורטו בדוח.

אבקש להודות בשם ההסתדרות הציונית העולמית.

(-) יעקב חגואל
ירושלים, נובמבר 2021

**תקנון המבקר והמשרד לביקורת
ההסתדרות הציונית העולמית**

תקנון המבקר והמשרד לביקורת ההסתדרות הציונית העולמית

שהתקבל על-ידי הוועד הפועל הציוני במושבו בחודש אדר תשכ"ג (מרץ 1963), בהתאם להחלטת הוועד הפועל הציוני במושבו באייר-סיוון תשכ"ב (מאי-יוני 1962) מספר 95, על סמך סעיף 60, פסיקא 8 של חוקת ההסתדרות הציונית העולמית. כולל תיקון על פי החלטה שהתקבלה בוועד הפועל הציוני בינואר 1967, תיקונים ותוספות על פי החלטות שהתקבלו בוועד הפועל הציוני במושב ביום 21 בפברואר 1974, במושב ביום 14 ביולי 1976 ובמושב ביום 29 ביוני 1986, וכן תיקונים ותוספות על פי החלטות שהתקבלו בנשיאות הוועד הפועל הציוני ביום 11 ביוני 1991.¹

סימן א' – הגדרות

בתקנון זה:

- החוקה - החוקה של ההסתדרות הציונית העולמית, כפי שהתקבלה על-ידי הוועד הפועל הציוני במושבו בכסלו-טבת תש"ך (דצמבר 1959 – ינואר 1960), על סמך החלטת הקונגרס הכ"ד, על תיקוניה.
- הקונגרס - הקונגרס הציוני.
- הוועד הפועל - הוועד הפועל הציוני.
- הנשיאות - נשיאות הוועד הפועל הציוני.
- הנהלה - הנהלת ההסתדרות הציונית העולמית.
- הקרנות הלאומיות - קרן היסוד – המגבית המאוחדת לישראל, קרן קימת לישראל.
- המבקר - מבקר ההסתדרות הציונית העולמית.
- ועדת הביקורת² - ועדת הביקורת אשר נבחרת על-ידי הוועד הפועל הציוני לשם דיון בממצאי המבקר.
- גוף מבוקר - גוף כמשמעותו בסעיף 10 של תקנון זה.
- מוסד ציוני מרכזי - מוסד כמשמעותו בסעיף 46 של החוקה.

1 הוועד הפועל הסמיך את הנשיאות, ביוני 1990, לתקן את תקנון המבקר והמשרד לביקורת, בנושאים הנובעים או הקשורים להחלטה מס' 37 של הוועד הפועל, מיוני 1989, ובנושאים הקשורים לתיקונים טכניים שיבהירו את הטיפול בהגשת דו"חות המבקר.

2 תוקן בתיקונים עקיפים כתוצאה מאישור תקנון וועדת הביקורת על ידי נשיאות הוועד הפועל ביום 19.2.17. הנשיאות הוסמכה להתקין תקנון וועדת הביקורת והתיקונים העקיפים בתקנון המבקר והמשרד לביקורת על ידי הוועד הפועל הציוני.

סימן ב' – מעמד המבקר וסגנו

1. בחירת המבקר
המבקר נבחר על-ידי הקונגרס לקיום הביקורת בהסדרות הציונית העולמית (על פי סעיף 14 (ה) של החוקה).
2. תקופת כהונה
תקופת כהונתו של המבקר היא מיום בחירתו עד למועד נעילת הקונגרס מן המניין שלאחריו. אם בתקופה בין קונגרס לקונגרס מתפנית משרתו של המבקר יבחר הוועד הפועל במבקר חדש, ובינתיים ימלא סגן המבקר את תפקידו של המבקר. באין סגן מבקר תמנה הנשיאות ממלא מקום, אך המבקר ימשיך בינתיים במילוי תפקידו עד כניסתו לתפקיד של ממלא המקום.
3. סגן המבקר
א. סגן המבקר, אם יוחלט על קיום משרה זו, ייבחר על-ידי הקונגרס או על-ידי הוועד הפועל לאחר שמיעת הוות דעתו של המבקר. הנשיאות רשאית במקרים דחופים למנות סגן, ובחירתו טעונה אישור הוועד הפועל במושב הקרוב. פרטי סמכויותיו של סגן המבקר ייקבעו על-ידי המוסד הבוחר בו (על פי סעיף 60, פסקא 3, של החוקה).
ב. תקופת כהונתו של הסגן תהיה מיום בחירתו עד למועד נעילת הקונגרס מן המניין שלאחר מכן, או לתקופה קצרה מזאת, אם יוחלט על כך על-ידי המוסד הבוחר.
4. התפנות משרה
א. משרת המבקר וסגנו מתפנית באחת מאלה:
(1) בתום תקופת כהונתו;
(2) בהתפטרותו;
(3) בהעברתו מכהונתו על-ידי שני שלישים של חברי הוועד הפועל;
(4) בפטירתו.
ב. המבקר רשאי להתפטר על-ידי הגשת כתב התפטרות ליו"ר הוועד הפועל.
5. עצמאות נושא המשרה
המבקר אינו כפוף בעבודתו למרותו של איזה שהוא גוף ואינו תלוי בו, ואחריותו בפני הקונגרס והוועד הפועל בלבד (על פי סעיף 60, פסקא 6, של החוקה).
6. מעמד מיוחד
המבקר משתתף בזכות דעה מייצגת בקונגרס, בוועד הפועל, ובוועדותיהם, לרבות ועדת הכספים (על פי סעיף 32, פסקא 3, של החוקה).

7. מעמדו של המבקר כמעמד חבר ההנהלה ושכרו בהתאם למעמד זה, ומעמד סגן המבקר כמעמד סגן חבר ההנהלה.
8. א. לא יישמשו המבקר וסגנו חברים בהנהלת גוף מבוקר ולא יכהנו בשכר במשרה זולת משרתם.
 ב. לא יקנו המבקר וסגנו במשך תקופת כהונתם נכסי גופים מבוקרים, בין מקרקעין בין מיטלטלין, לא יחזרום ולא יקבלום במתנה, לא יקבלו מגופים מבוקרים זיכיונות, מענקים או טובות הנאה, פרט לקרקע או הלוואה לשם התיישבות או לצרכי שיכון.
 ג. לא יכנסו המבקר וסגנו לעבוד בגוף מבוקר תוך שלוש שנים מתאריך פרישתם מהמשרה.
9. המבקר וסגנו חייבים לשמור על סודיות כל ידיעה, תעודה ודין וחשבון, שהגיעו אליהם לרגל עבודתם.

סימן ג' – תחומי הביקורת

10. ואלה הגופים שיעמדו לביקורתו של המבקר:
- א. כל המחלקות, המפעלים והמוסדות של ההסתדרות הציונית, העולמית בישראל ובתפוצות;
- ב. הקרנות הלאומיות וכל קרן אחרת של ההסתדרות הציונית, על מחלקותיהן, מפעליהן ומוסדותיהן בישראל ובתפוצות;
- ג. כל חברה, מפעל, קרן או גוף אחר, שההסתדרות הציונית העולמית ו/או הקרנות הלאומיות יחד או לחוד, משתתפות בהונם היסודי או בתקציבם בשיעור של 50% ומעלה, או שיש להן לפחות 50% בזכות ההצבעה;
- ד. כל חברה, מפעל, קרן או גוף אחר שההסתדרות הציונית העולמית ו/או הקרנות הנזכרות בס"ק (ב), יחד או לחוד, משתתפות בהונם או בתקציבם בשיעור שהוא פחות מ-50% – אם קיום הביקורת הותנה מראש עם גופים אלה. מידת הביקורת תיקבע בהסכם בין ההנהלה והמבקר;
- ה. כל גוף נתמך על-ידי ההסתדרות הציונית העולמית, או גוף אחר שביקורתו הוטלה על המבקר על פי החלטת הקונגרס, הוועד הפועל, ועדת הכספים או ההנהלה; מידת הביקורת תיקבע בהסכם בין ההנהלה והמבקר.

סימן ד' – תפקידי הביקורת

11. פרטי הביקורת המבקר יבקר את המינהל של הגופים המבוקרים, משק הכספים שלהם וניהולו, השבונותיהם ורכושם מבחינת החוקיות, הסדירות, המשקיות, הכלכליות, וטוהר המידות, ויבדוק:
- א. אם הגוף המבוקר נוהג בעבודתו בהתאם לחוקה ולהוראות המוסדות הציוניים המרכזיים;
 - ב. אם ההוצאה של הגופים המבוקרים נעשתה בתחומי תקציבם המאושר על-ידי המוסדות המוסמכים לכך ולמטרה שנועדה לה;
 - ג. אם סדרי התקבולים והתשלומים של הגוף המבוקר מניחים את הדעת;
 - ד. אם דרך החזקת הכספים, שמירת הרכוש, מצב הקופה והמלאי מניחים את הדעת, ואם הנהלת החשבונות והמאזנים מדויקים ונעשים במועד המתאים;
 - ה. אם הגוף המבוקר נוהג בכל ענפי עבודתו בחסכון וביעילות, תוך שמירה על כללי החוק וטוהר המידות;
 - ו. אם ביקורת החשבונות, במידה שהיא נערכת על-ידי רואה חשבון, מבוצעת במועד המתאים, ואם הוראות רואה החשבון מתבצעות על-ידי הגוף המבוקר.
12. בירור תלונות המבקר יכרר תלונות הבאות אליו מקרב הציבור, כנגד גוף או כנגד אדם הכפופים לביקורתו כקבוע בסעיף 10 לעיל.

סימן ה' – סדרי הביקורת

13. הגשת תקציב על-ידי גוף מבוקר הגשת תקציב על-ידי גוף מבוקר גוף מבוקר חייב להמציא למבקר את תקציבו המפורט, מיד לאחר אישורו על-ידי המוסדות המוסמכים, ולהודיע למבקר על כל שינוי בתקציב ולהמציא לו את האסמכתאות הנוגעות לכך.
14. א. כל גוף מבוקר חייב להמציא למבקר לא יאוחר מארבעה חודשים לאחר תום שנת הכספים שלו, דין וחשבון זמני על ההכנסות וההוצאות באותה שנה, וכתום שישה חודשים, ולא יאוחר מתשעה חודשים, את מאזן הזכויות וההתחייבויות לפי המצב בסוף שנת הכספים.
- ב. כל גוף מבוקר חייב להמציא למבקר דין וחשבון וחוות-דעת, שיוגשו לו על-ידי רואה חשבון, וכן העתק הערותיו על אותו דין וחשבון או חוות-דעת.

- שיתוף פעולה מצד 15. א. הגוף המבוקר חייב להושיט את מלוא עזרתו למבקר ולעובדי גוף מבוקר
- משרדו במילוי תפקידיהם, לאפשר להם גישה בלתי מוגבלת לכל הספרים והתיקים, החשבונות, המסמכים, הפנקסים הכרטיסיות וכל חומר אחר של הגוף המבוקר. כן חייב הגוף המבוקר להמציא ידיעות, מסמכים, הסברים וכל חומר אחר, שיידרש על-ידי המבקר או אנשי משרדו לצרכי הביקורת.
- ב. גוף או אדם אשר בקשר אליהם מתבררת תלונה כקבוע בסעיף 12 לעיל, ימציאו למבקר, על-פי בקשתו, את כל המידע כנ"ל בתוך פרק זמן סביר או בתוך תקופה שתיקבע על-ידי המבקר, בהתאם לנסיבות.

סימן ו' – תוצאות הביקורת

16. א. הגשת ממצאי הביקורת
העלתה הביקורת ליקויים בסדרי עבודתו של גוף מבוקר או בפעולותיו, יעמיד המבקר את הגוף המבוקר על כך בכתב, וידרוש לתקן את הליקויים תוך תקופה סבירה.
- ב. אם העניין מיועד לדיווח בהתאם לסימן ז' להלן יביא המבקר בפני ראש הגוף המבוקר את סיכומי הביקורת לשם קבלת הסברים וביאורים בקשר לממצאי הביקורת, ואם ראה צורך בכך ימציא העתק ליו"ר ההנהלה, או לגזבר, לפי העניין.
- המבקר רשאי לקבוע תאריך סופי למתן הסברים וביאורים כאמור.³
- ג. גילתה הביקורת בגוף המבוקר סטייה או התעלמות מהוראות מוסדותיה המוסמכים של ההסתדרות הציונית, פגיעה בחוק או בכללי טוהר המידות, יביא המבקר את הממצאים בפני ראש הגוף המבוקר לשם נקיטת הצעדים המתאימים ויודיע על כך ליו"ר ההנהלה וליועץ המשפטי.⁴
- ד. המבקר רשאי להמציא לגוף שבוקר על פי סעיף 10(ה) את סיכומי הביקורת, לשם קבלת הסברים הדרושים, עם העתק לדורשי הביקורת.
17. א. תוצאות בירור התלונות
המבקר רשאי להעביר לידיעת גוף או אדם הכפופים לביקורתו את תוצאות הבירור של תלונה שהתבררה מטעמו כקבוע בסעיף 12 לעיל, וכן את חוות דעתו ו/או את המלצותיו בקשר לצעדים שראוי לנקוט, לדעתו, על מנת להביא את המתלונן על סיפוקו ו/או על מנת לתקן ליקויים שונים שנתגלו במהלך הבירור כאמור.

3 תיקון – על פי החלטת נשיאות הוועד הפועל הציוני מיום 11 ביוני 1991.

4 תוספת – על פי החלטת נשיאות הוועד הפועל הציוני מיום 11 ביוני 1991.

- ב. המבקר רשאי לבקש, בכל עת, מאת גוף או אדם כאמור, להעביר לידיעתו את עמדתם, ומה הם הצעדים שננקטו או שיינקטו בקשר לעניין שהיווה נושא לתלונה. גוף מבוקר ישיב על בקשת המבקר כאמור בתוך פרק זמן סביר או בתוך תקופה שתיקבע על-ידי המבקר, בהתאם לנסיבות.
- ג. בתום בירור העניין ו/או במהלך הבירור, ישיב המבקר למתלונן תשובה עניינית אשר יש בה לדעתו, להוות מענה הולם ומספק בנסיבות המקרה.

סימן ז' – דינים וחשבונות⁵

18. דינים וחשבונות נפרדים
- א. סיים המבקר את ביקורתו בגוף המבוקר כמשמעותו בסעיף 10 או בנושא שבדק, יהיה רשאי להמציא דין וחשבון נפרד על אותו גוף או נושא. הדין וחשבון הנפרד יומצא ליו"ר ועדת הביקורת, ליו"ר ההנהלה, לגזבר ולראש הגוף המבוקר.
- ב. יו"ר ההנהלה ימציא ליו"ר ועדת הביקורת את תשובתו לדין וחשבון הנפרד לא יאוחר מחודשיים ממועד קבלת הדין וחשבון.
- ג. ועדת הביקורת תדון בדין וחשבון הנפרד של המבקר עם תשובת יו"ר ההנהלה, תוך חודשיים מקבלת התשובה. לא נתקבלה תשובת יו"ר ההנהלה תוך חודשיים כאמור, תהיה הוועדה רשאית לדון בדין וחשבון בלעדי התשובה. לדיון בדין וחשבון תזמין הוועדה נציגי ההנהלה ככל שתמצא למתאים.
- ד. הכין המבקר דין וחשבון נפרד כאמור בסעיף זה, יכלל דין וחשבון זה, או עיקרו, הכל לפי העניין ולפי שיקולו של המבקר, בדין וחשבון השנתי הקרוב של המבקר כאמור בסעיף 19 להלן.
- ה. סיימה הוועדה את הדיון בדין וחשבון, תכין את סיכומיה ומסקנותיה, לרבות דרישותיה לתיקון ליקויים, ותמציא אותן ליו"ר ההנהלה, לראש הגוף המבוקר ולמבקר.
- ו. העתק מכל דין וחשבון נפרד, מתשובות יו"ר ההנהלה ומסיכומי הוועדה יומצא ליו"ר הוועד הפועל.
- ז. המבקר ימסור לפי הצורך דו"חות ביניים לוועדת הביקורת.

5 סימן זה, הקובע את הנהלים להגשת הדינים וחשבונות של המבקר, לפרסומם ולטיפול בהם, תוקן על-פי החלטה שהתקבלה בוועד הפועל הציוני במושב מיום 29 ביוני 1986, ותוקן ונערך מחדש על-פי החלטת נשיאות הוועד הפועל הציוני מיום 11 ביוני 1991.

19. אחת לשנה יכין המבקר דיין וחשבון שנתי. מועד הכנתו של הדו"ח השנתי ייקבע באופן שהדו"ח יומצא ליו"ר הוועד הפועל, ולחברי הוועד הפועל, לא יאוחר מחודש ימים לפני המושב השנתי של הוועד הפועל.

דין וחשבון זה יכלול:

- א. סיכום כללי של פעולותיו ופעולות המשרד לביקורת במשך השנה.
 - ב. רשימת הגופים ויחידותיהם העיקריות, שבוקרו בתקופת הדין וחשבון.
 - ג. רשימת הדו"חות הנפרדים שהומצאו על ידי המבקר בהתאם לסעיף 18 לעיל.
 - ד. הדו"חות הנפרדים עצמם או עיקריהם, לפי שיקולו של המבקר. כלל המבקר בדין וחשבון השנתי דו"ח נפרד כאמור, יביא המבקר גם את תשובת יו"ר ההנהלה שנתקבלה בגין אותו דו"ח. דו"ח נפרד שהוועדה סיימה את דיונה בו וסיכמה את מסקנותיה יובא בדין וחשבון של המבקר.
 - ה. המבקר יהיה רשאי לכלול בדו"ח השנתי גם דו"ח נפרד שוועדת הביקורת טרם הספיקה לסכם את מסקנותיה לגביו, וזאת לאחר התייעצות עם יו"ר הוועדה. במקרה זה:
 - (1) סיכומי הוועדה – כאשר יתקבלו – יופצו לחברי הוועד הפועל.
 - (2) בדו"ח השנתי העוקב של המבקר ייכללו אותם סיכומים ביחד עם תמצית הממצאים שאליהם הם מתייחסים ובמידת האפשר, ממצאי מעקב באותם עניינים.
 - ו. עם המצאת הדין וחשבון לחברי הוועד הפועל יהיה המבקר רשאי לשחררו לפרסום.
 - ז. היה המבקר סבור, לאחר התייעצות עם יו"ר ההנהלה ועם יו"ר ועדת הביקורת, שפירסומו של עניין פלוני או פרטים פלוניים עלול להביא נזק לתנועה הציונית העולמית או לפעילותה באחת מארצות תבל, יהיה רשאי למנוע פרסומו של אותו עניין או אותו פרט.
- יו"ר הוועד הפועל יחד עם יו"ר ועדת הביקורת רשאים להחליט, על פי הצעת המבקר או ההנהלה או על דעת עצמם, אם חלקים מסוימים ממסקנות הוועדה לא יובאו לפרסום, ויודיעו על החלטה זו למבקר.

ח. המבקר יהיה רשאי לפרסם דין וחשבון נפרד, אם ראה צורך בכך, בטרם המועד להגשת דין וחשבון שנתי, לאחר התייעצות עם יו"ר ועדת הביקורת, ועם יו"ר הוועד הפועל.

20. נשיאות הוועד הפועל תקבע את דרך הדיון בדין וחשבון בוועד הפועל, ובלבד שייכלל בסדר היום של הוועד הפועל דיווח בעל פה של יו"ר ועדת הביקורת ובמידת הצורך – דיווח של יו"ר ההנהלה על צעדים שננקטו לתיקון הליקויים.

21. הגשת הדין וחשבון לקונגרס
לקונגרס
לקראת הקונגרס הציוני יכין המבקר דין וחשבון מקיף על התקופה שבין קונגרס לקונגרס. הוראות התקנון בסעיפים 19-20 לעיל יחולו על דין וחשבון זה בשינויים המחויבים לפי העניין.

סימן ח' – המשרד לביקורת

22. המבקר עומד בראש המשרד לביקורת ובאמצעותו יבצע את עבודתו לפי תקנון זה.

23. המנהל הכללי ועובדי המשרד לביקורת דינם כדין שאר עובדי הסוכנות היהודית לישראל – ההסתדרות הציונית העולמית, אולם הם ימונו, יועסקו ויפוטרו על-ידי המבקר תוך שמירה על חוקת העבודה של עובדי הסוכנות היהודית לישראל – ההסתדרות הציונית העולמית, ויהיו נתונים למרותו של המבקר או למי שיוסמך על-ידיו בלבד.

24. הסייגים הנזכרים בסעיף 8 לעיל חלים על כל עובדי המשרד לביקורת העוסקים במישרין בביקורת. באשר לסייג בסעיף 8 (ג), תקופת האיסור שנקבעה בסעיף זה לגבי עובדי המשרד לביקורת תהיה שנתיים או פחות מזה, הכל לפי החלטתו של המבקר. הסייגים הנזכרים בסעיף 9 חלים על כל עובדי המשרד לביקורת.

25. תקציב המשרד לביקורת הוא תקציב מיוחד הנקבע, על פי הצעת המבקר, על-ידי אותו מוסד המאשר את תקציבה של ההסתדרות הציונית העולמית בשנה השוטפת, ללא תלות בתקציבי הוצאה אחרים. תקציב זה יבוצע לפי הוראות המבקר.

26. המבקר ימציא בתום כל שנה דין וחשבון כספי לאישור ועדת הכספים.

סימן ט' – שונות

27. לא החליט הוועד הפועל להקים ועדת כספים, יחולו הוראות התקנון בהן מדובר על ועדת כספים – בשינויים המחויבים לפי העניין – על הוועד הפועל עצמו או על אותו מוסד, שעליו יטיל הוועד הפועל את ביצוע סמכויותיו בענייני תקציב וכספים.
28. עם קבלת תקנון זה בטל תקנון המשרד לביקורת שהתקבל בקונגרס הכ"ד. כן בטלות החלטות המוסדות הציוניים המרכזיים בעניין המבקר והמשרד לביקורת, פרט להוראות החוקה.

