

## הפעלת מזנונים ושימוש במתקנים בבתי ספר

תוכן עניינים

2	כללי
3	מזנונים ומכונות
3	נהלים עירוניים
5	ההתקשרות עם מפעילי מזנונים
8	בדיקת תמהיל מוצרים הנמכרים במזנון והפעלתו
23	אחריות מנהל המוסד החינוכי
24	הבקרה העירונית על המזנונים
30	השכרות שטחי ומתקני בית ספר לאחר שעות הפעילות
30	חוזר מנכ"ל משרד החינוך
30	הנוהל העירוני
34	הכנסות מהשכרות בחתך השנים (קלנדרי)
36	ניתוח גידול/קיטון בהכנסות מחוזים לפי שנות לימוד
38	בדיקות שלמות דיווחי בתי הספר ליובל חינוך
45	חובות שוכרים
50	מסקנות
55	המלצות

## כללי

1. בהתאם לפקודת החינוך (נוסח חדש), תשל"ח-1978: "בית הספר - מוסד שמלמדים בו באופן שיטתי ליותר מעשרה אנשים ויש בו אדם המקנה חינוך".
2. בתי ספר אינם יישויות משפטיות עצמאיות.
3. בהתאם לחוק לימוד חובה, תש"ט – 1949, "רשות חינוך מקומית" הינה הרשות המקומית בהתייחס לבתי הספר אשר בתחום שיפוטה.
4. בתי הספר פועלים מכוח הרשות המקומית וכפוף לנהלים ולחוקים החלים על הרשות המקומית ולכן נמצאים תחת מערכת פיקוח ובקרה של הרשות המקומית.
5. בנוסף בתי הספר פועלים בכפוף לחוזרי מנכ"ל משרד החינוך (להלן: "חוזר" או "חוזר מנכ"ל") המסדירים את: הניהול הכספי בבית הספר, נוהלים מקצועיים הקשורים בחינוך, בריאות והתפתחות התלמידים ועוד.
6. ביקורת זו מתמקדת בהתקשרות עם גורמי חוץ לשימוש במתקני בית ספר לפעילות קהילתית ופעילות המשמשת את בתי הספר עצמם. (להלן: "גורמי חוץ" או "מפעילים") בהתאם לשני חוזרי מנכ"ל:
  - א. "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך" - חוזר זה הינו רלוונטי, בין היתר, למזנונים או קיוסקים (ובכלל זה מכונות אוטומטיות) המופעלים על ידי גורמי חוץ, בתחומי בית הספר.
  - ב. "פתיחת בתי הספר לפעולות בשעות אחר הצהריים והערב" - חוזר זה הינו רלוונטי להשכרות מתקנים כגון מגרשים, אולמות וכיתות לגורמי חוץ לאחר שעות הלימודים.
7. מטרת הביקורת הייתה לבדוק, בין היתר, את הנושאים הבאים:
  - א. הנהלים העירוניים הרלוונטיים;
  - ב. ההליך וההתקשרויות בפועל עם גורמי חוץ;
  - ג. קיום חוקים והנחיות בכל הקשור למוצרי מזון הנמכרים בתחומי בית הספר;
  - ד. בעיות בממשקי העבודה בין בתי הספר לחברת יובל חינוך (חברה עירונית שהינה זרוע ביצועית של מינהל החינוך בתחום הניהול העצמי של בתי הספר-להלן: "יובל חינוך");
  - ה. הבקורות העירוניות המופעלות ביובל חינוך, מינהל החינוך ואגף הנכסים;
    - ו. מערכות המידע המשמשות את התהליכים והבקורות המובנות בהן;
    - ז. דיווחים המתקבלים לעומת המצב בפועל בשטח;
    - ח. קיום המלצות דוחות ביקורת קודמים בנושא.
8. לצורך עריכת הביקורת נערכו פגישות עם: מנכ"לית יובל חינוך, מנהלת חוזים ביובל חינוך, חשב יובל חינוך, מרכזת חוזים אגף נכסי העירייה, מנהלת פיקוח רישוי עסקים, נציגי מוסדות חינוך. כמו כן בנוסף לניתוח דוחות ובדיקות מסמכים, נערכו סיורי שטח במוסדות החינוך הבאים:

- א. עירוני א' רחוב שפרינצק
  - ב. עירוני ד' רחוב ויצמן
  - ג. עירוני ה' רחוב בן יהודה
  - ד. עירוני ז' רחוב חידושי הרי"ם
  - ה. עירוני ו' חט"ב רחוב העליה
  - ו. עירוני ח' רחוב התשעים ושלוש
  - ז. עירוני ט' רחוב טשרנא
  - ח. עירוני יא' רחוב שטריקר
  - ט. עירוני יב' חט"ב רחוב דונולו הרופא
  - י. עירוני יד' רחוב אבן ספיר (חט"ב ברחוב ראול ולנברג)
  - יא. עירוני כב' רחוב יפת
  - יב. עירוני לב' אגיאל רחוב האתרוג
  - יג. עירוני מב' חט"ב רחוב יפת
  - יד. צייטלין עירוני ב'-ג' חט"ב רחוב צייטלין
  - טו. ביה"ס גיבורי ישראל שדרות יד לבנים
  - טז. ביה"ס צבי שפירא רחוב הצבי
  - יז. ביה"ס כפיר רחוב אל נקווה
  - יח. ביה"ס שורשים רחוב דה מודינה
  - יט. ביה"ס הספר דרויאנוב רחוב הנגרים
  - כ. ביה"ס הפתוח הדמוקרטי רחוב נועם
  - כא. ביה"ס תל חי רחוב מעפילי אגוז
  - כב. ביה"ס היסודי אגיאל רחוב עבודת ישראל
9. הביקורת נערכה במהלך החודשים אוקטובר – דצמבר 2017, מרץ- מאי 2018.

## מזנונים ומכונות

### נהלים עירוניים

10. הנהל העירוני העוסק בנושא המזנונים הינו נוהל מיום 1/7/2005, מספר 738 "הפעלת בתי אוכל בבתי ספר על-יסודיים עירוניים".
- בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר מאגף משאבי חינוך: "האגף לא שותף לכתיבת הנהל העירוני".
- הערת הביקורת: בהתאם לנוהל אגף משאבי חינוך אחראי להכשרת המזנון להפעלה ולביצוע מעקב על עמידת המפעיל בתנאי ההסכם.

- נמסר ממנהל תחום נכסים במינהל החינוך, כי הוא מהווה גורם מקשר בין בית הספר לבעל המזנון ובמסגרת תפקידו הוא דואג כי תלונות או בקשות הקשורות בספק יקבלו מענה הולם. כמו כן נמסר כי יש לעדכן את הנוהל, בשיתוף אגף משאבי חינוך, היות ותחום האחראיות שהוגדר בו כללי מידי.
11. בהתאם לסעיף 3 (2) (י) לתקנות המכרזים קיים פטור ממכרז (להלן: "הפטור") לגבי "המקרקעין מועברים בדרך של שכירות לצורך שיקומו של נכה או של נזקק כמשמעותו בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958...." (להלן: "משוקמים").
12. בעבר נהגה העירייה לבחור את המשוקמים שלא במכרז, על בסיס הפטור לעיל.
13. היום נוהגת העירייה לבחור מפעיל לבית אוכל במכרז ולהעדיף מועמדים משוקמים העומדים בתנאי המכרז.
14. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר ממרכזת חוזים באגף נכסי העירייה: "בעבר חלק ממזוני בתי ספר הופעלו ע"י משוקמים וחלק ע"י מפעילים באמצעות מכרזים. תקופה זו התאפיינה בחוסר שביעות רצון מנהלי בית הספר וחשש מהמוגע בין אסירים משוחררים לתלמידים, חשש מפדופיליה ואלומות. החיכוך יצר בעיות רבות בבית הספר. מה גם שמפעילים אלה לא יכולים להוציא אישור העדר פדופילי ו/או תעודת יושר, כפי שנדרש בשנים האחרונות ע"י משרד החינוך. בנוסף ניהול המזנונים היה ירוד מבחינת תפקוד ואיכות המזון. יש לציין, כי גם המפעילים התלוננו על חוסר כדאיות כלכלית. כמו כן, נדרשו המזנונים לעמוד בחוזר מנכ"ל ל לפיו יש לעמוד בסטנדרטים גבוהים של מזון ותפעול, שאינו עומד בקנה אחד עם יכולות של נזקק.
- לאור כל זאת, הוחלט לא לאפשר יותר למשוקמים להפעיל מזנונים בבתי ספר, כך שנוהל 738 אינו רלוונטי. על מנת לייעל ולשפר הפעלת המזנונים, התגבשה תפיסה אחרת יחד עם אגף משאבי חינוך, לפיה יפעיל מפעיל אחד, את רוב מזוני בתי הספר, אשר יצור רמה אחידה במזנונים ויהיה בעל ניסיון וחוסן כלכלי, בדגש על איכות מזון בריאות ושרות."
- נמסר ממנהל תחום נכסים במינהל החינוך, כי אופן ביצוע ההתקשרויות בעבר גרם לכך שנערכו חוזים עם מפעילים שאין להם את הרקע והניסיון להפעלת מזנונים, דבר שהוביל לאיכות ירודה של המזנונים (והמזון שהוגש בהם) וגם להפסדים כספיים של המפעילים. המהלך שהביא להכנסת ספק מקצועי להפעלת מזנונים, גרם לעליה משמעותית באיכות המזנונים מכל הבחינות: תשתיות המזנונים שודרגו על ידי אגף משאבי חינוך, וגם מגוון המזון ואיכותו השתפרו באופן מהותי.
15. הביקורת מציינת כי הפטור אשר ניתן בכדי לקדם מטרה חברתית אינו מתייחס בלעדית לאסירים משוקמים אלא לנכה או נזקק (אשר הגדרתו בחוק שירותי הסעד הינה: "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקוי הרוחני או הנופני, עוני או מסיבות אחרות").
16. מטרות הנוהל הינן:
- א. לקבוע הליך לבחירת מפעיל של בית אוכל בבית ספר על-יסודי עירוני.
- ב. לקבוע תהליכי ביקורת בבתי האוכל וביקורת על מפעילי בתי האוכל שבחרה העירייה.

17. בהתאם לסעיף 6.3 לנוהל: "מנהל אגף נכסי העירייה יביא את ההמלצה על המועמד המתאים ביותר להפעלת בית האוכל לועדות הפקידותיות והסטטוטוריות המוסמכות לאשר את השכרת בית האוכל".
18. הוועדה המוסמכת לאשר את השכרת בית האוכל הינה וועדת שכירויות והנוהל המסדיר את פעילותה הינו נוהל מספר 746 "סדרי וועדת שכירויות".

### ההתקשרות עם מפעילי מזנונים

19. כחלק מההתקשרות ולפני כניסת מפעיל המזנון לפעילות בבית הספר, הוא נדרש לחתום על הסכם התקשרות.
20. הביקורת סקרה את הסכם ההתקשרות הסטנדרטי ולהלן הערות לנוסח ההסכם:
- א. בהסכם נקבעו הצדדים "המפעיל" ו"הבעלים". המילה "מפעיל" חוזרת על עצמה לאורך כל ההסכם עד לסעיף 14' הדן בביטוח אחריות לנזקים אזי נעשה שימוש במילה "שוכר"- יצויין כי חלק מסעיף 14 מתייחס ל"מפעיל" וחלק ל"שוכר" (אשר אינו מוגדר בהסכם).
- בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "במיומת ההסכם אכן מופיעה המילה "שוכר". בחוזים החתומים כל סעיף הביטוח מתייחס ל"מפעיל", מוגדר בחוזה".
- ב. בהסכם לא מופיע סעיף בנוגע לנגישות (בהתאם לסעיף 8 לחוק רישוי עסקים, חלה החובה על העירייה לוודא עמידה של עסקים בחובת הנגישות על כן סבורה הביקורת כי היה על העירייה לכלול סעיף בנושא בהסכם).
- בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "על פי הסכם ההפעלה על המפעיל לדאוג לרישיון עסק, במסגרת זו חלה חובת נגישות למזון. יחד עם זאת יש לזכור כי לא מצופה ממפעיל המזון לערוך שינויים מבניים בבית ספר עירוני".
- ג. בהסכם (סעיף 8א') מפורטות הוראות שמהמפעיל צריך להקפיד עליהם בקשר להפעלת המזנון אבל אף לא אחת מהם מתייחסת להוראות אשר נקבעו בחוזר מנכ"ל משרד החינוך "הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך". האפשרות המותרת בהסכם למכירת מזונות נוספים על ידי המפעיל אינה מגבילה מכירת מזון ושתייה מסויימים בהתאם לחוזר.
- בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "חוזר מנכ"ל פורסם ביום 4.4.2016 ותוקפו חל מיום 1.9.2016. המכרז וחתימה על ההסכמים נעשו בשנים 2014-2015, טרם פרסום חוזר מנכ"ל. יחד עם זאת, אגף נכסים דאג לשלוח ביום 31.7.2016 מכתב בקשה למפעילים לפעול ולעמוד בהוראות החוזר כפי שפורסמו בצרוף הנחיות חוזר מנכ"ל. ביום 25.8.2016 אגף נכסים העביר החוזר לאגף משאבי חינוך. נושא חוזר מנכ"ל יוטמע במכרז לשנת הלימודים הבאה".
- בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר מאגף משאבי חינוך: "נושא הזנה ואוכל בריא בהתאם לחוזר מנכ"ל: המכרז וחתימת החוזה נעשו בסוף שנת 2014 לפני יציאת חוזר מנכ"ל בשנת 2016 ולכן לא בוצעה אכיפה בנושא. בנוסף, קיימת עתירה לבית המשפט ע"י חב' "ס".

המפעילה את מרבית המזונות בבתי"ס בעת"א לנושא הזנה נכונה במוס"ח. עפ"י פסק הדין מיום 2.8.16, על הצדדים להגיע להסכמה לפיה: "חוזר מנכ"ל תשע"ז 8 (א) שעניינו הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוס"ח (מיום 4.4.16) אינו מכוח החוק וביחס אליו לא יינקטו הליכי אכיפה הקבועים בחוק: הטלת עיצומים ו/או הטלת אחריות פלילית, זאת מבלי לגרוע ממעמדו כחוזר מנכ"ל".

הערת הביקורת: בכל החוזים שנבדקו הסתיימה תקופת החוזה כשנה לאחר כניסת חוזר המנכ"ל קבע לתוקף ועם זאת האופציה מומשה על ידי העירייה- בדיקת הביקורת נערכה לאחר מימוש האופציה שבוצעה כשנה לאחר כניסת החוזר לתוקף. בנוסף יצוין כי חוזר מנכ"ל קבע כי היישום יהיה בהדרגה כך שההוראה תיושם במלואה החל מ-1.9.2016.

ד. סעיף 10א' בהסכם מתייחס למוצרים הנמכרים במזון ומפנה לנספח בו מפורט מחירון מוצרים והמפעיל מתחייב להיצמד למחירון. סעיף 10 ב' מאפשר מכירת מוצרים נוספים. הביקורת מציינת כי לא ברור מההסכם האם סעיף 10 ג' מתייחס לעדכון המחירים של המוצרים הנוספים או גם אלו אשר פורטו בנספח להסכם.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "מאחר והסעיף תחת הפרק של מגוון המוצרים ומחיריהם, הסעיף מתייחס לכל מגוון המוצרים".

ה. להלן סטאטוס ההתקשרות עם מפעילי מזונות נכון למועד הביקורת:

שם בית הספר	כתובת	מפעיל	סטאטוס שהתקבל מרכזת ההשכרות
עירוני ב-ג (תיכון צייטלין)	צייטלין 22	ס. חנויות נוחות	קיים הסכם
עירוני ד'	ויצמן 74	ס. חנויות נוחות	פיילוט למזון בריא במשותף עם מינהל החינוך*
עירוני ה'	בן יהודה 227	ס. חנויות נוחות	קיים הסכם
עירוני ט'	טשרנא 7	ס. חנויות נוחות	קיים הסכם
עירוני א'	שפרינצק 4	א.ק	אין הסכם בתוקף למועד הביקורת. נמסר, כי הובא לאישור ועדה מחדש-יחתם חוזה בהתאם להחלטת הוועדה
עירוני יד'	אבן ספיר 8 / תבואות הארץ 33	ר.ג	אין הסכם בתוקף למועד הביקורת. נמסר, כי הובא לאישור ועדה מחדש-יחתם חוזה בהתאם להחלטת הוועדה
עירוני לב' (אג'יאל ביפו)	יפת 194	ס. חנויות נוחות	מנהל בית הספר התנגד להפעלת המזון ולכן המזון לא הועבר לתפעול חברת ס.
עירוני יב'	דונולו הרופא 12	ס. חנויות נוחות	מימוש אופציה הובא לאישור הוועדה
עירוני ז'	חידושי הרי"ם 12	ס. חנויות נוחות	פיילוט למזון בריא במשותף עם מינהל החינוך

שם בית הספר	כתובת	מפעיל	סטאטוס שהתקבל מרכזת ההשכרות
עירוני יא'	שטריקר 19	ס. חנויות נוהות	קיים הסכם

בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "כל החוזים והתוספות לחוזים חתומים. מזון עירוני י'ב – המפעיל חתם על ההסכם, תהליך ההחלטה בעירייה התעכב לאור טעות באופן החיובים שגרם כביכול לחוב. הטעות תוקנה והחווה עבר לחתימת המוסמכים בעירייה. (ראי הסבר בסעיף 7.ב.)."

21. להלן פירוט התנאים המסחרים בחוזי המזנונים בציון יתרות חוב במידה וקיימות:

שם בית הספר	שם המפעיל (כתובת)	שטח מזנון במ"ר	חשמל + מים /ש/חודש	שכ"ד חודשי	חובות
עירוני יא'	ס.	21	900	1,000	חוב חשמל כולל ₪ 1750
עירוני ט'	ס.	26	1,000	1,000	
עירוני יא'	ס.	22	900	1,000	
עירוני ה'	ס.	28	900	1,000	
עירוני ד'	ס.	59	1,000	1,000	
עירוני א'	א.ק.	23	חשמל: קיים מונה חשמל משני משולם ישירות לחברת חשמל עפ"י צריכה. מים: 120	850	-----
עירוני יד'	ר.ג.	כ-30	480	826.27	-----
עירוני לב' (אג'אל ביפו)	ס.	37	900	1,000	-----
עירוני יב' (מקיף)	ס.	24	900	1,000	בברור – חוב דמ"ש 12,060 ש"ח + חשמל 360 ₪
עירוני ז'	ס.	40	900	1,000	-----

בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "מבדיקה נוספת להלן הבהרה לגבי חובות:

א. בי"ס צייטלין, עירוני ט', עירוני יא', עירוני ה' - חוב חשמל 1,750 ש"ח - חב' ס.. בי"ס עירוני ד' - קיימת יחרת זכות בסך 2,17.78 ₪ - חב' ס. או פועלים מול המפעיל לקיוז חוב מול יתרה.

ב. בי"ס עירוני יב' - חוב נובע מטעות בחיוב שכללה תשלום מראש לכל תקופת הפעלה ולא 5 חודשים מראש כפי שהוסכם. נערך תיקון חיובים בהתאם להסכם לאור זאת, התאזן החוב (נושא מע"מ נותר לתיקון)."

22. מסוירים שערכה הביקורת ומניתוח קובץ רישוי עסקים, נמצא כי פועלים מזנונים בשני בתי ספר אשר אין בגינם רישום באגף הנכסים ולא התקיים הליך התקשרות להפעלתם בהתאם לנהלי העירייה. בתי הספר הינם:

א. בית ספר עירוני ח' - המזנון אותר במהלך סיור שביצעה הביקורת.

נמסר מבית הספר כי אין מזנון, הילדים מכינים כריכים ומוכרים בעזרת אמא של אחד התלמידים שמגיעה על בסיס יומי לביה"ס.

הערת הביקורת: בניגוד לנמסר מעירוני ח', קיים מזנון/קיוסק בבית הספר אשר אינו מוכר את תוצרתם של התלמידים. להלן תמונות שצולמו בתוך הקיוסק בהן ניתן לראות בורקסים וקראוסונים, טרופיות, פחיות ובקבוקים של שתיה קלה במקרר:



ב. עירוני לב' אגיאל - המזנון אותר בסיור שביצעה הביקורת (כאמור לעיל מנהל בית הספר התנגד להפעלת המזנון על ידי חברת ס. אך לא אותר חוזה עם המפעיל החדש: בסיור שערכה הביקורת נמסר כי המזנון מופעל על ידי מועצת התלמידים). מעירוני לב' אגיאל נמסר כי אין מזנון.

הערת הביקורת: בניגוד לנמסר, על פי עדות נציגי הביקורת אשר תועדה בדוח מפורט מיום 24 לינואר 2017, קיים מזנון בבית הספר הכולל גם משקאות קלים.

### **בדיקת תמהיל מוצרים הנמכרים במזנון והפעלתו**

23. המזון והשתייה המוצעים בקפיטריות, במזנונים ובמכונות לממכר מזון, משמשים ארוחות לילדים במשך השעות במסגרת החינוכית ולפיכך יש חשיבות להרכבם.

24. ביום 4.4.2016 פורסם חוזר מנכ"ל החינוך בנושא הזנה וחינוך לתזונה נכונה במוסדות החינוך (להלן בפרק זה: "החוזר").

25. החוזר מרכז את המדיניות, ההנחיות וההוראות בנושאים של חינוך לתזונה נכונה, התארגנות להזנה, נוהלי ההתקשרות עם ספקי הזנה, ההרכב התזונתי של הארוחות ומכירת מזון ושתייה במכונות אוטומטיות, במזנונים, בקפיטריות ובקיוסקים. כמו כן החוזר מפרט את סוגי המזון והמשקאות

- שאסור לספק ולמכור במוסדות החינוך- בדגש מיוחד על ההימנעות ממזונות עתירי סוכר ו/או שומן ומ"מזון מהיר".
26. החוזר גם מסביר ומפרט את השינויים שחלו בעקבות "החוק לפיקוח על איכות המזון ותזונה נכונה במוסדות חינוך, התשע"ד-2014" שנכנס לתוקף ב-1 בספטמבר 2015 (להלן: "החוק לתזונה נכונה"). הוראות החוזר נקבעו להתיישם החל מ-1.9.2016.
27. הביקורת ערכה סיור במזוננים וקיוסקים בבתי ספר על יסודיים בעיר במטרה ללמוד האם מיושמים בשטח הוראות הסעיפים הבאים בהתאם לחוזר:
- א. בהתאם לסעיף 11.2 (א) לחוזר: "כל מזון, קפיטריה או קיוסק במוסד החינוכי חייבים ברישיון עסק תקף מהרשות המקומית ויעמדו תחת הפיקוח הנדרש על פי כל דין. כמו כן, כל מזון, קפיטריה או קיוסק חייבים בתעודת כשרות מהגורם המוסמך כנדרש בחוק איסור הונאה בכשרות המצוין לעיל. כל זה באחריות אחראי מכירת המזון".
- ב. בהתאם לסעיף 11.2 (ב) לחוזר: "המכונות וסביבתן חייבות להיות נקיות מכל פרסומת מסחרית. על הספק לוודא כי הסימון התזונתי האנרגטי (הקלורי) של המזון במכונה יהיה גלוי ונגיש לרוכשים לפני הרכישה".
- ג. בהתאם לסעיף 11.2 (ד) לחוזר: "אסור למכור, לספק או להגיש בשטח המוסד החינוכי – בגני הילדים ובבתי הספר – ממתקים וחטיפים עתירי שומן, מלח וסוכר, וכן משקאות ומוצרים מתוקים וממותקים. להלן הפירוט:
1. מזונות מטוגנים ועשירים בשומן, כגון צ'יפס, חטיפים מלוחים, קרקרים מעל 3% שומן
  2. מיני מאפה עשירים בשומן, כגון בורקס, מלאווח, ג'חנון.
  3. מזון מעובד מהחי ומהצומח, המכיל פוספטים וניטרטים, כגון נקניקיות, המבורגרים, קבב, שניצלים מעובדים ו/או מטוגנים, והחל משנת הלימודים התשע"ח יהיו מותרים למכירה רק מוצרים שיאושרו על ידי משרדי הבריאות והחינוך.
  4. מזונות עשירים בסוכר, כגון עוגות, עוגיות, רוג'לך, קרואסונים, ופלים, ממתקים, סוכריות ממינים שונים.
  5. מנות אישיות מתועשות להכנה מהירה של מרקים ומאכלים אחרים.
- ד. בהתאם לסעיף 11.2 (ו) לחוזר: "המשקאות האסורים הם שתייה מתוקה, מיצים, משקאות דיאטטיים, ברד ומשקאות אנרגיה".
- ה. בהתאם לסעיף 12.1 (ב) לחוזר: "על הספק או על מפעיל הקיוסק, המזון והמכונה האוטומטית לפרסם את הרכב המזון ואת ערכו התזונתי על גבי שילוט בולט, בצורה ברורה ובהירה, במקום נגיש לתלמידים, כדי לאפשר להם לעיין במפרט בעת רכישת המזון".

28. בנוסף ביקשה הביקורת לבחון האם המוצרים הנמכרים במזנונים תואמים למחירון המצורף כנספח לחוזה ההתקשרות להלן:

מוצר	מפרט/הערות	משקל	מחיר בש"ח כולל ממע"מ
1. חלב/שוקו	מינימום 350 מ"ל	0.5%	4
2. תה רגיל/תה צמחים	מינימום 350 מ"ל	0.5%	2
*3. אייס קפה 500 מ"ל	יימכר לפחות בשני סוגים: רגיל ודיאט	5%	8
4. מיץ טבעי סחוט במקום ללא תוספת סוכר במנה אישי מקסימום 330 מ"ל	תפוזים / אשכוליות / גזר	4%	4
*5. משקאות קלים, דיאט ומוגזים	במגוון טעמים למשל: קולה דיאט, קולה זירו, וכיו"ב יימכר: בפחית/בקבוק 250 מ"ל/בקבוק 330 מ"ל/בקבוק 500 מ"ל	1% 2% 2%	250 מ"ל - 3 330 מ"ל - 5 500 מ"ל - 7
6. מים מינרלים טבעיים 500 מ"ל		5%	5

\*הביקורת מציינת כי התפריט הנ"ל אינו תואם את רוח חוזר מנכ"ל משרד החינוך

סוג הכריך	תכולה	משקל	מחיר בש"ח כולל ממע"מ
7. כריך חלבי: -משקל הפריט יהיה לפחות 220 גר' -הכריך יהיה לפחות בשלושה סוגי לחמים-לחם אחיד/פיתה מקמח מלא/לחמנייה מקמח מלא. תכולת הכריך תהיה לפחות במשקל של 120 גר'.	גבינה צהובה, גבינה מלוחה/בולגרית/צפתית עד 5% שומן, ביצה קשה, חביתה. תוספות: שני סוגי ירקות טריים פרוסים	15%	10
8. כריך צמחוני/בריאות: משקל הפריט יהיה לפחות 220 גר' הכריך יהיה לפחות בשלושה סוגי לחמים-לחם אחיד/פיתה מקמח מלא/לחמנייה מקמח מלא. תכולת הכריך תהיה לפחות במשקל של 120 גר'.	סלט אבוקדו (בעונה), חמוס/טחינה/טונה או מוצר חלופי, שלושה סוגי ירקות: טריים פרוסים ו/או נבטים. וממרחים.	15%	7
9. סלט חלבי: יווני, טונה, בריאות.	תערובת ירקות במשקל 300 גר' וכמפורט: -תערובת של עלי חסה ובייבי מיקס -ארבעה סוגים של ירקות טריים חתוכים.	15%	10
10. סלט פסטה-חלבי	פסטה עם מרכיבים שונים כמפורט לעיל בסלט חלבי.	15%	10

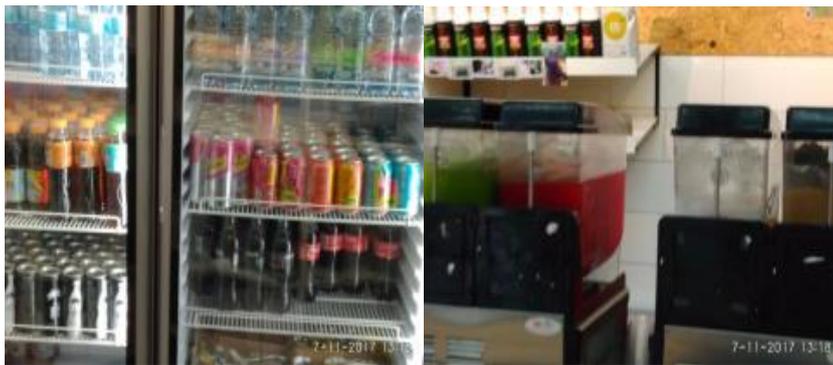
מחיר בש"ח כולל מע"מ	משקל	תכולה	סוג	
3	2%	עד 6% שומן ועד 10% פחמימות לחטיף.	חטיף דגנים	.11
3	3%	גרנולה, פירות העונה והמוציות טבולים ביוגורט 1% שומן, סילאן/דבש.	מוזלי	.12
2	1%	דלי סוכר ושומן במנה אישית של עד 30 ג', בתוספת חלב 1%.	דגני בוקר	.13
2	1%	מפירות עונה טריים.	סלט פירות	.14
5	7%	שתי פרוסות לחם - גבינה צהובה 6.5% שומן -תוספות: זיתים פרוסים או פטריות, ירקות טריים כגון : עגבנייה, מלפפון במילוי- טונה/גבינה/יוגורט	טוסט ב-3 סוגי לחמים-לחם אחיד/פיתה מקמה מלא/ לחמנייה מקמה מלא	.15
1	6%		תפוח אדמה מבושל/אפוי	.16

29. להלן ממצאי בדיקת יישום הוראות הסעיפים לעיל כפי שעלו מהסיוורים שערך צוות הביקורת בבתי

הספר:

א. עירוני ד':

1. מפעיל המזנון הינו חברת ס.
2. הביקורת תיעדה במועד הביקורת מוצרים אסורים למכירה בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך כגון בורקסים ממתקים משקאות ממותקים וכדומה.



בתמונות לעיל ניתן לראות הפרה של סעיף 11.2 (ו) לחוזר, בדבר מכירת משקאות אסורים (ברד, מיצים, שתיה מתוקה על סוגיה וכדומה).



- בתמונות לעיל ניתן לראות הפרה של סעיף 11.2 (ד) לחוזר, בדבר מזונות אסורים (בורקס, מאפה שקדים, קורסון חמאה עוגיות, ממתקים וכדומה).
3. במזנון לא מוצגת תעודת כשרות והדבר מהווה הפרה של סעיף 11.2 (א) לחוזר (וגם של המדיניות העירונית בנושא כפי שבאה לידי ביטוי בנוסח ההסכם שנחתם עם המזוננים).
4. בבית הספר קיימת מכונת חטיפים וממתקים. מהמנהלת האדמינסטריבית בבית הספר נמסר כי מפעיל את המכונה זכייך של ס.



הביקורת מציינת, כי אין שילוט של ערך תזונתי של מוצרי המכונה, דבר המהווה הפרה של סעיף 11.2 (ב) לחוזר מנכ"ל משרד החינוך.

בבדיקת המחירון המפורט במזנון מול זה המפורט בנספח להסכם ומצאה כי פסטה בחוזה עולה 10 ש"ח ובמחירון במזנון 14 ש"ח.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: **"בי"ס עירוני ד' - עפ"י נהלי העירייה הממצאים אינם באחריות אגף נכסים."**  
 הביקורת מפנה לחלק ממהמסקנות בדוח בקשר להתייחסות זו שחוזרת בסעיפים רבים. בחלק ממהמסקנות מתייחסת הביקורת לחוסר בגורם מתכלל.  
**ב. בית ספר צייטלין:**

1. מזנון של חברת ס. המפעיל בפועל הינו זכיון ואינו עובד של החברה. הביקורת מציינת, כי בהתאם לסעיף 8ב' להסכם ההתקשרות עם העירייה, המפעיל חייב לנהל את הנכס באופן שוטף ואישי ואם הוא מעסיק עובדים, אזי העובדים בנכס יהיו של המפעיל בלבד. כמו כן בסיפא של סעיף 10א' המפעיל לא רשאי להעביר זכויות או לאפשר לצד שלישי להשתמש בנכס בתמורה או לא בתמורה בלי קבלת אישור בכתב ומראש מהבעלים (הערה זו נכונה לכלל המזנונים המופעלים על ידי הקבלן ס.).

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: **"בי"ס צייטלין - חברת ס. חתומה על הסכם בגין מזנון זה ולא ניתן להעביר את ניהול המזנון. עפ"י הביקורת המפעיל הוא זכיון של החברה. אבקש להעביר אלינו בדחיפות המידע ואסמכתאות ככל שישנן על מנת שנוכל לפעול נגד צד ב'. עפ"י נהלי העירייה יתר הממצאים אינם באחריות אגף נכסים."**

2. מהסיור עולה, כי נמכרים במזנון מוצרים אסורים כגון קרואסונים בורקסים שתיה ממותקת ממתקים חטיפים וכדומה.



בתמונות לעיל ניתן לראות הפרה של סעיף 11.2 (ו) לחזור בדבר מכירת ברו ומשקאות אסורים.



בתמונות לעיל ניתן לראות הפרה של סעיף 11.2 (ד) לחזור בדבר מכירת מזונות אסורים.

ג. עירוני א':

1. בבית ספר פועל מזנון א. (משוקם של עיריית תל אביב). המזנון של א. מופעל על ידו בבית הספר במשך 23 שנה.
2. בניגוד לסעיף 11.2 (א) לחזור ולהסכם מול העירייה (סעיף 8א) אין למקום תעודת כשרות.
3. כמו כן נמכרים במזנון מגוון מוצרים שהינם אסורים על פי חוקר משרד החינוך (כגון: שתייה ממותקת ממתקים חטיפים שניצל נקניקיות קרואסונים וכדומה).





4. בתמונות לעיל ניתן לראות הפרה של סעיפים 11.2 (ד), (ו) לחזור מנכ"ל משרד החינוך בדבר מכירת מזונות ומשקאות אסורים.

5. בבדיקת המחירון המפורט במזנון מול זה המפורט בנספח להסכם נמצא כי: כריך צמחוני בחוזה עולה 7-10 ש"ח ובמחירון במזנון 15-16 ש"ח, מיץ טבעי בחוזה 4 ובפועל 7, מים מינרלים במקום 5 ש"ח 6 ש"ח.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "עפ"י נהלי העירייה הממצאים אינם באחריות אגף נכסים."

7. עירוני ה':

1. המזנון מופעל על ידי ס..
2. בניגוד לסעיף 11.2 (א) (ובניגוד לדרישות סעיף 8' בחוזה מול העירייה) אין למזנון תעודת כשרות.
3. כמו במזנונים אחרים המופעלים על ידי החברה גם בעירוני ה' מוכרים מוצרים אסורים כגון שתייה ממותקת, ממתקים בורקסים, מאפים וכדומה.



בתמונות אלו אשר צולמו במזנון בעירוני ה', ניתן לראות הפרה של סעיפים 11.2 (ד), (ו) לחזור מנכ"ל משרד החינוך בדבר מכירת מזון ומשקאות אסורים (קולה, בורקסים, שוקולדים).



4. כמו כן בסיוור שנערך בבית הספר אותרה מכונה של ס. עליה יש פרסומות מסחריות ולא היה פירוט על המכונה של ערכים תזונתיים ובנוסף המכונה מוכרת מוצרים שהינם אסורים על פי חזור מנכ"ל משרד החינוך.

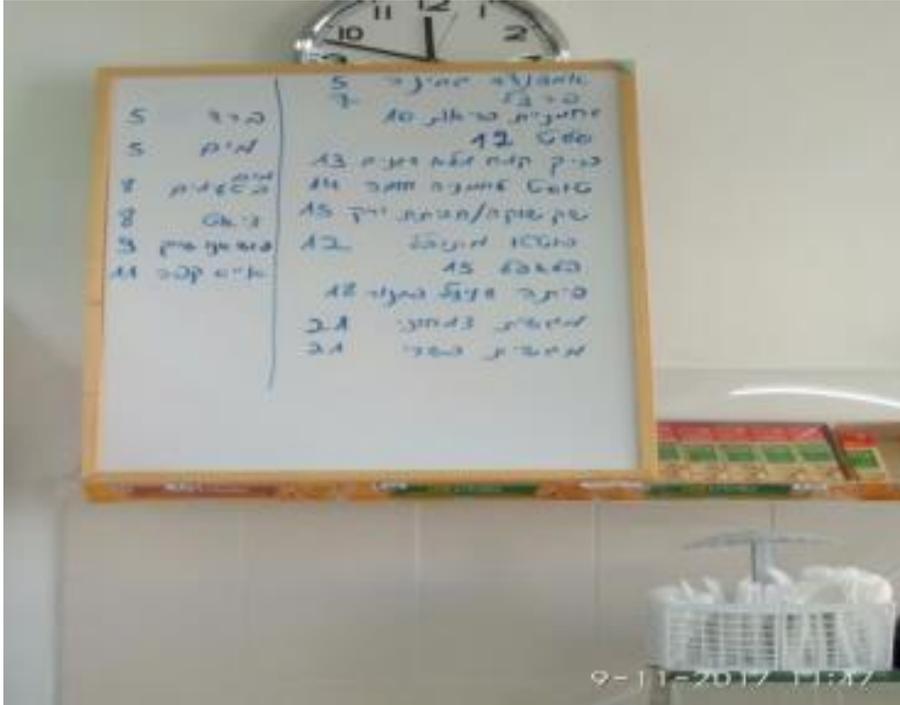


5. בתמונות לעיל ניתן לראות הפרות של סעיפים 11.2 (ב), (ד), (ו) לחוזר מנכ"ל משרד החינוך לגבי הצבת מכוונות המציגות תוכן מסחרי וללא פירוט הערכים התזונתיים של המוצרים (אשר ממילא אסורים).

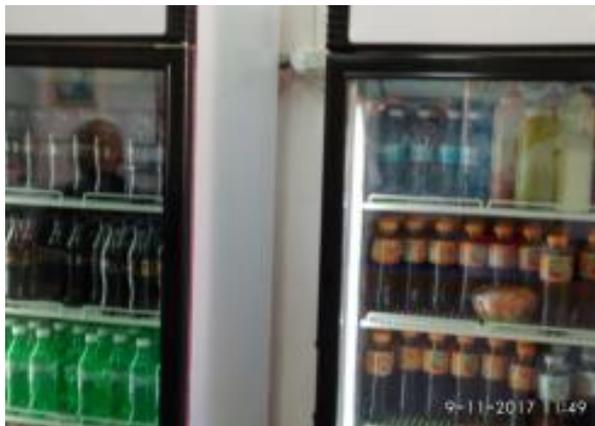
בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "עפ"י נהלי העירייה הממצאים אינם באחריות אגף נכסים."

ה. עירוני יד':

1. מפעיל את המזנון, משוקם של עיריית תל אביב ששמו ר.ק המפעיל את המזנון גם בחטיבת הביניים שנמצאת ברחוב ראול ולנברג וגם את המזנון של התיכון שנמצא ברחוב אבן ספיר.
2. בסיוור שנערך מפעיל המזנון מסר, כי נערכה התאמה במזנון מבחינת המוצרים הנמכרים והוסרו ממנו מוצרים רבים אשר נמכרים במזנונים אחרים כגון ממתקים, סוגים מסוימים של משקאות ממותקים ועוד. בשיחה עם מפעיל המזנון נמסר כי השינוי בתפריט פגע בו פגיעה כלכלית.
3. נמסר מהמנהלת האדמיניסטרטיבית של בית הספר כי הייתה ועדה משותפת של וועד ההורים, מנהלת בית ספר, המנהלת האדמיניסטרטיבית ומועצת התלמידים והתקיימו מספר דיונים במהלך 2016 ו- 2017 בהם הגיעו להסכמה לגבי המזון שיימכר בקפיטריה.
4. עם זאת בסיוור נמצאו מספר מוצרי מזון האסורים על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך.



בתמונות לעיל ניתן לראות הפרה של סעיף 11.2 (ו) לחזור בדבר מכירת מזונות אסורים.



בתמונות לעיל ניתן לראות הפרה של סעיף 11.2 (ד) לחוזר בדבר מכירת משקאות אסורים.  
 5. בבדיקת המחירון המפורט במזנון מול זה המפורט בנספח נמצא כי אייס קפה בחוזה עולה 8 ש"ח ובמחירון במזנון 11 ש"ח, כריך בריאות בחוזה 7 ש"ח ובפועל נמכר ב-10 ש"ח. בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: **"עפ"י נהלי העירייה הממצאים אינם באחריות אגף נכסים."**

1. עירוני יא':

1. בקומה ראשונה בבית הספר בעירוני יא' ישנה מכונת שתייה. נמסר מהמנהל כי המכונה משמשת את בית הספר לתיירות הפועל אחה"צ, אינה בשימוש התלמידים ומתוכנת כך שתעבוד החל משעה 14:00. עם זאת בבדיקה שביצעה הביקורת בשעות הבוקר, ניתן היה לרכוש שתייה במכונה - ראה מטה צילום בקבוק המים שנרכש בשעה 10:42 בבוקר.



בתמונה לעיל ניתן לראות הפרות של סעיפים 11.2 (ב), (ו) לחזור (מכירת משקאות ממותקים, קיום פרסומת מסחרית ואי ציון ערכים תזונתיים על המכונה).

2. בבית הספר פועל מזנון של חברת ס. המוכר מוצרים האסורים על פי חוקר מנכ"ל משרד החינוך (ממתקים מאפים שתיה ממותקת וכדומה).



בתמונה לעיל ניתן לראות הפרה של סעיף 11.2 (ו) בדבר מכירה של משקאות אסורים.



3. בתמונה לעיל ניתן לראות הפרה של סעיף 11.2 (ד) בדבר מכירה של מזונות אסורים. בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "עפ"י נהלי העירייה הממצאים אינם באחריות אגף נכסים."

ז. עירוני ח':

1. במבנה בית הספר היו שתי מכונות למועד הביקורת.



בתמונה לעיל ניתן לראות הפרה של סעיפים 11.2 (ב), (ו) לחזור מנכ"ל משרד החינוך לגבי הצבת מכונות המציגות תוכן מסחרי וללא פירוט הערכים התזונתיים של המוצרים (אשר ממילא אסורים).

2. בבית הספר פועל קיוסק המופעל ללא רישיון עסק ואשר אין לו גם תעודת כשרות (הפרה של סעיף 11.2 (א)).

3. המזנון מוכר מזונות ומשקאות האסורים על פי החוק.



4. בתמונה לעיל ניתן לראות הפרה של סעיפים 11.2 (ד), (ו) בדבר מכירת מזונות ומשקאות אסורים.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "עפ"י התקשרות עם מפעיל המזנון אינה באמצעות אגף נכסים."

ח. עירוני ט':

5. בבית הספר פועל מזנון של ס. אשר מוכר את המוצרים האסורים למכירה על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך.



בתמונות אלו ניתן לראות הפרות של סעיפים 11.2 (ד), (ו) לחוזר בדבר מכירה מזונות ומשקאות אסורים.



6. אין למזנון תעודת כשרות (הפרה של סעיף 11.2 (א)).

7. המזנון מופעל על ידי זכיון שלא מסר את שמו (לא עובד שכיר של ס.).

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "תערך בדיקה באם המזנון מופעל באמצעות זכיון. עפ"י נהלי העירייה יתר הממצאים אינם באחריות אגף נכסים."

ט. בית ספר שורשים:

בתמונה להלן ניתן לראות הפרות של סעיפים 11.2 (ב), (ו) לחוזר (מכירת משקאות ממותקים, קיום פרסומת מסחרית ואי ציון ערכים תזונתיים על המכונה).



תמונה המציגה מכונת משקאות קלים עם פרסומת מסחרית של חברת ק.ק. בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "ההתקשרות עם מפעיל המזון אינה באמצעות אגף נכסים."

### אחריות מנהל המוסד החינוכי

30. בהתאם לסעיף 4 בחוק תזונה נכונה:

- א. "מנהל מוסד חינוך לא יאפשר ביצוע פעולות אלה מטעם ספק מזון בתחום מוסד החינוך:
- (1) הספקה או מכירה של מזון בלי שניתנה הצהרה של ספק המזון כי המזון המסופק או הנמכר עומד בתנאים שנקבעו לפי סעיף 2;
  - (2) הספקה או מכירה של מזון בלי שהספק פרסם את הרכב המזון וערכו התזונתי, כפי שנקבע לפי סעיף 3.
- ב. מנהל מוסד חינוך יביא לידיעת התלמידים והוריהם בתחילת כל שנת לימודים, באופן שיקבע הער, את ההוראות והתנאים שנקבעו לפי סעיף 2, ואת אופן הפרסום של המידע שפרסם ספק המזון לפי סעיף 3, באותו מוסד חינוך.
- ג. מנהל מוסד חינוך ימסור לממונה, לא יאוחר מיום 1 בנובמבר בכל שנה, דיווח בדבר אופן ההספקה והמכירה של מזון בתחום מוסד החינוך, לפי הוראות שיקבע הער.
31. מהממצאים עולה שמנהלי המוסדות לא מקפידים על יישום ההנחיות החוק לעיל ובהנחיות החוזר מפורטות להלן:

א. בהתאם לסעיף 12.2 (א) לחוזר: "מנהל המוסד החינוכי לא יאפשר אספקה או מכירה של מזון במוסד החינוכי אם לא קוימו סעיפים 4 (א) (1) ו-2 לחוק לפיקוח על איכות המזון ותזונה נכונה במוסדות החינוך, התשע"ד-2014".

- ב. בהתאם לסעיף 12.2 (ב) לחזור: "מנהל המוסד החינוכי יקבל מידי הספק הצהרה כי המזון המסופק או הנמכר עומד בדרישות החוק."
- ג. בהתאם לסעיף 12.2 (ג) לחזור: "בתחילת כל שנת לימודים יעביר מנהל המוסד החינוכי לנציג ועד ההורים ולנציג מועצת התלמידים העתק של הצהרות כפי שניתנו על ידי הספק."
- ד. בהתאם לסעיף 12.2 (ד) לחזור: "מנהל המוסד החינוכי יעביר למנהל המחוז לא יאוחר מ-1 בנובמבר בכל שנת לימודים דוח בדבר אופן ההספקה והמכירה של מזון בתחום המוסד החינוכי."
32. הביקורת מציינת, כי לא הצליחה לקבל מאף בית ספר בו סיירה, דיווח (נכון למועד הביקורת) בדבר אופן ההספקה והמכירה של מזון בהתאם לחזור מנכ"ל החינוך.
33. הביקורת מציינת כי בהתאם לסעיף 5(א) ו-5(ב) לחוק תזונה נכונה המפעיל חשוף לעיצומים כספיים בגין הפרות החוק.
34. סעיף 18 (א) לחוק תזונה נכונה עוסק בשמירת אחריות פלילית: "תשלום עיצום כספי לפי פרק זה לא יגרע מאחריותו הפלילית של אדם בשל הפרת הוראה מההוראות לפי חוק זה המנויות בסעיף 5, המהווה עבירה."
35. הביקורת התרשמה כי באגף הנכסים אין מודעות מספקת לשינויים בחוק וההוראות שפורסמו בחזור מנכ"ל החינוך, כפי שמתבטא בהתקשרויות שהאגף ערך עם מפעילי המזנונים. בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "ההתקשרות עם המפעילים עפ"י המכרז וחתומה על ההסכמים נעשו בשנים 2014 - 2015, טרם פרסום חוזר מנכ"ל. יחד עם זאת, אגף נכסים דאג לשלוח ביום 31.7.2016 מכתב בקשה למפעילים לפעול ולעמוד בהוראות החוזר כפי שפורסמו בצרוף הנחיות חוזר מנכ"ל. ביום 25.8.2016 אגף נכסים העביר החוזר למשאבי חינוך."

### הבקרה העירונית על המזנונים

36. בהתאם לסעיף 7 לנוהל העירוני יתבצעו במזנונים הבקורות המפורטות להלן, באופן שוטף:
- מנהל אגף נכסי העירייה יהיה אחראי למעקב אחר תשלום דמי שכירות.
  - מנהל אגף גביית ארנונה יעקוב אחר תשלומי הארנונה והמים לעירייה.
  - מנהל אגף הפיקוח יהיה אחראי לאכוף בבית האוכל את חוק רישוי עסקים ואת חוקי העזר העירוניים.
  - מנהל אגף משאבי חינוך יהיה אחראי למעקב אחר עמידה בתנאי החוזה שחתמה העירייה עם המפעיל.
  - מנהל בית הספר יעקוב אחר התנהלות בית האוכל, המצרכים הנמכרים, תעריפי מכירה, ניקיון סביבת העבודה ושביעות רצון התלמידים מהשירות במזון.
  - מנהל אגף רישוי עסקים יהיה אחראי לערוך ביקורות תברואתיות תקופתיות בבית האוכל לעקוב אחר עמידה בתנאים להפעלת העסק.

- בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר מאגף משאבי חינוך:
- “א. אגף משאבי חינוך הכין ותחזק את התשתיות להפעלת המזנונים.  
ב. כל פניה של הגופים המבקרים ו/או בתיה”ס, טופלו מול הנוגעים בדבר.  
ג. נערכו ביקורות מדגמיות בשיתוף בתיה”ס.”**
37. לאור מקרה של חשש להרעלת מזון בבית ספר בתל אביב (אשר אינו בבעלות עירונית), החליטה הביקורת לבחון את הבקרה המתנהלת בנושא התברואה במזנונים, בנוסף על בדיקת התנהלות בית האוכל והמוצרים הנמכרים.
38. בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: **“מקבלים בברכה את הביקורת.”**
39. בהתאם לסעיף 7.2 לחוזר: **“על הרשות המקומית/הבעלות לוודא שהוטרניר של הרשות המקומית יהיה שותף לפיקוח על מערך ההזנה במוסדות החינוך ברשות”**
- בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: **“העירייה דורשת הפעלה עפ”י דין.”**
39. בהתאם לסעיף 11.2 (א) לחוזר: **“כל מזון, קפיטריה או קיוסק במוסד החינוכי חייבים ברישיון עסק תקף מהרשות המקומית ויעמדו תחת הפיקוח הנדרש על פי כל דין. כמו כן, כל מזון, קפטריה או קיוסק חייבים בתעודת כשרות מהגורם המוסמך כנדרש בחוק איסור הונאה בכשרות המצוין לעיל. כל זה באחריות אחראי מכירת המזון.”**
40. בדוח ביקורת קודם בנושא מזנונים, נמצא כי לא מתנהלות בדיקות בתדירות שנקבעה (אחת לרבעון) ובתגובת מנהלת ביקורת עסקים לדוח משנת 2012, צויין כי אגף הרישוי אינו יכול לבצע את הבדיקות בתדירות של אחת לרבעון והועלתה ההצעה (במסגרת התגובה לדוח) לערוך את הבקורות אחת לחצי שנה.
41. בבדיקה שביצעה הביקורת במהלך דצמבר 2017 נמצא כי תדירות הבדיקות אינה מתקיימת אחת לחצי שנה ואף לא אחת לשנה. להלן בדיקות שבוצעו במזנונים במהלך 2015-2017:
- א. עירוני ז'

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
22/06/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>תוכנית העסק איננה תואמת המציאות</li> <li>מהות העסק איננה תואמת המהות המבוקשת בבקשה</li> <li>בעסק הוחלפו בעלים</li> </ul>	החלפת בעלים	26/05/2015	ט.מ.
18/08/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>תוכנית העסק איננה תואמת המציאות</li> <li>מהות העסק איננה תואמת המהות המבוקשת בבקשה</li> </ul>	החלפת בעלים	23/06/2015	ט.מ.
28/12/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>תוכנית העסק איננה תואמת המציאות</li> <li>מהות העסק איננה תואמת המהות המבוקשת בבקשה</li> <li>קיימת אפיה מבצק מוכן</li> </ul>	החלפת בעלים	15/11/2015	ס. חנויות נוהות

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
21/02/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>תוכנית העסק איננה תואמת המציאות</li> <li>מהות העסק איננה תואמת המהות המבוקשת בבקשה</li> <li>קיימת אפיה מבצק מוכן</li> </ul>	שינוי מהות	13/01/2016	ס. חנויות נוהות
30/10/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>להתאים סידור פנימי לסידור המופיע בתכנית</li> <li>לאפשר גישה למדור כלי מטבח</li> <li>יש להתקין מחיצה בין מדור שטיפת כלים למדור טיפול בירקות</li> <li>לאחסן סחורה על מדפים ולא ברצפת המחסן</li> <li>העובדים ילבשו בגדי עבודה</li> <li>בגדי העובדים יוחזקו בארון נפרד</li> </ul>	שינויים פנימיים	25/09/2016	ס. חנויות נוהות
	מתאים	שינויים פנימיים	06/12/2016	ס. חנויות נוהות

ב. עירוני 'א'

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
02/05/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>מצב התברואי במקום טוב</li> <li>לעסק אין תכנית סניטרית</li> <li>העסק עומד בשלב הגשת תכנית העסק</li> </ul>	החלפת בעלים	01/02/2016	ס. חנויות נוהות
	מתאים	שינוי מהות	08/09/2016	ס. חנויות נוהות

ג. עירוני 'ב'

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
27/12/2015	<ul style="list-style-type: none"> <li>תוכנית העסק איננה תואמת המציאות</li> <li>איזור הכנה מחסן משמש כמטבח</li> <li>מהות העסק איננה תואמת המהות המבוקשת בבקשה</li> <li>קיימת אפיה מבצק מוכן</li> <li>מצב התברואי טעון טיפול</li> <li>להתקין רשתות צפופות בחלונות ודלת כניסה</li> <li>להתקין מדי טמפרטורה במקררים</li> <li>לדאוג למים חמים זמינים בכיורים</li> </ul>	החלפת בעלים	12/11/2015	ס. חנויות נוהות

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
30/10/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>להתאים סידור פנימי לסידור המופיע בתכנית</li> <li>לסדר את המדורים במטבח בהתאם לתכנית כולל שילוט</li> <li>במקרים ומקפאים יותקן מד טמפרטורה חיצוני</li> <li>אין להשתמש במטליות רב שימושי בעסק</li> <li>העובדים ילבשו בגדי עבודה</li> <li>בגדי העובדים יוחזקו בארון נפרד</li> </ul>	שינויים פנימיים	25/09/2016	ס. חנויות נוחות
	מתאים	שינויים פנימיים	27/11/2016	ס. חנויות נוחות

ד. עירוני ט'

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
25/3/2016	יש להגיש תכניות שמתאימות למציאות	החלפת בעלים	24/02/2016	ס. חנויות נוחות
	סירוב-עסק לא מתאים לתכנית. אין מחסן	החלפת בעלים	11/07/2016	ס. חנויות נוחות

הביקורת מציינת כי למרות הסירוב, בהתאם לסיוור שערכה הביקורת בנובמבר 2017 העסק פועל בבית ספר. נמסר ממנהלת מחלקת ביקורת עסקים כי הנושא בתהליך טיפול ותיקבע ביקורת בעסק בתקופה הקרובה. נכון למועד הביקורת עריכת דוח ביקורת לא התקבל מועד.

ה. עירוני ד'

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
	<ul style="list-style-type: none"> <li>העסק לתוכנית מאושרת תואם</li> <li>מצב התברואי בעסק משביע רצון</li> </ul>	החלפת בעלים	15/06/2014	ס. חנויות נוחות
	מתאים	החלפת בעלים	13/01/2014	ס. חנויות נוחות

הביקורת מציינת כי בהתאם לעיל לא נערכה בדיקה מאז 2014. נמסר ממנהלת מחלקת ביקורת עסקים כי מתוכננת ביקורת לדצמבר 2017.

ו. עירוני ה'

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
	מתאים	שינוי מהות	09/05/2016	ס. חנויות נוחות
	מתאים	שינוי מהות	01/03/2017	ס. חנויות נוחות

ז. עירוני יד'

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
	<ul style="list-style-type: none"> <li>המצב התברואתי בעסק נמצא תקין</li> <li>העסק תואם לתכנית המאושרת</li> </ul>	הוספת פריט	09/09/2013	ג.ר.
28/02/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>להתקין מד ממפרטורה במקפיא</li> <li>לרשום תאריך על כלים בהם מזון מוכן במקרר</li> <li>להעביר ביצים מתבניות קרטון לכלים נקיים לפני העברה למטבח</li> </ul>	חידוש רשיון	16/02/2017	ג.ר.
	מתאים	חידוש רשיון	15/03/2017	ג.ר.

ח. עירוני א'

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
25/01/2017	<ul style="list-style-type: none"> <li>סידור פנימי של המטבח לא תואם לתכנית המאושרת</li> <li>אין הכנת בשרים לכן אפשר לא לדרוש מדור לבשר</li> <li>ליקויי תברואה:               <ol style="list-style-type: none"> <li>יש לסדר הפרדה תקינה בין ביצים ומזון אחר</li> <li>במקררים ומקפיאים יש לסדר הפרדה בין מזון גולמי ומוכן</li> <li>יש לבצע ניקוי יסודי כולל ניקוי מקררים ומקפיאים</li> <li>מדפים חלודים במקררים יש לצבוע</li> <li>יש להתקין מדי חום בכל המקררים והמקפיאים</li> <li>ניקיון וסדר במחסן ולאחסן על מדפים תיקנים</li> </ol> </li> </ul>	חידוש רשיון	11/01/2017	ק.א.
	מתאים	חידוש רשיון	14/02/2017	ק.א.

ט. בית ספר צייטלין

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
01/06/2016	<ul style="list-style-type: none"> <li>לדאוג למים חמים זמינים בכיורים</li> <li>המבנה והציוד יהיו נקיים ויוחזקו נקיים כל זמן השימוש</li> <li>במשך כל יום העבודה ובסיומו ינוקו חלקי המבנה והציוד</li> <li>התשתיות והציוד בעסק ישמרו במצב תקין</li> <li>סידור הפנים אינו תואם לתכנית</li> <li>הוקמו שירותי נכים בשרותי גברים כפי שמצוין בתכנית</li> <li>יש להתקין שלטים בדלתות</li> </ul>	הוספת פריט	03/05/2016	ס. חנויות נוהות
	מתאים	הוספת פריט	11/12/2016	ס. חנויות נוהות

י. בית ספר רוזמצקין

מועד טיפול בליקויים	ממצאי בדיקת מחלקת ביקורת עסקים	סיבת ביקורת	תאריך ביקורת	מפעיל
	מתאים	חידוש רישיון	12/05/2015	ח.ק.
	<p>בנוסף למהות המאושרת בעסק קיימת הכנת פסטות, אורז וקטניות. מדובר על בית אוכל פנימי בבית הספר. שטח העסק גדול ויש מספיק תשתיות במטבח להכנה ובישול פסטות, אורז וקטניות. מבקש להוסיף למהות בית אוכל גם הכנה במקום פסטות, אורז וקטניות- הבקשה אושרה</p>	חידוש רישיון	23/07/2017	ח.ק.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר מאגף רישוי עסקים:

1. "אגף רישוי עסקים מבצע ביקורות תבראותיות במסגרת הליך הוצאת רישיון עסק או בהליך חידוש הרישיון (מצ"ב בנספח)
2. על אכיפת חוקי רישוי עסקים (תנאי הרשיון) וחוקי העור העירוני בכלל העסקים בעיר אמון אגף הפיקוח העירוני (ראה סעיף 4.4. בנוהל 738)
3. על כן, את הנדרש על פי הסעיפים 41-42 יש להעביר להתייחסות אגף הפיקוח העירוני."

42. לעניין אי קיום ביקורות חצי שנתיות, נמסר ממנהלת ביקורת עסקים כי אכן ההמלצה לא יושמה, בין היתר בשל קושי טכני להגדיר התראות למשימות ספציפיות במערכת רישוי עסקים כך שיצאו התראות בתדירות הנדרשת.

בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר ממנהל אגף הנכסים: "עפ"י נהלי העירייה הממצאים אינם באחריות אגף נכסים". הביקורת מציינת כי השורש לחלק מאי התאומים הינו בעובדה, שלמרות שאגף הנכסים הוא זה שמוציא את החוזה, רוב הנושאים אינם בתחום פעילותו.

### השכרות שטחי ומתקני בית ספר לאחר שעות הפעילות

#### חוזר מנכ"ל משרד החינוך

43. בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא פתיחת בתי הספר לפעולות בשעות אחר הצהריים והערב, רצוי לנצל את המבנים הקיימים של מוסדות החינוך לקיום פעולות לאחר שעות הלימודים.

44. לפי חוזר זה מומלץ לקיים במבנה בית הספר פעולות נרחבות ומגוונות של תרבות חברה וספורט ובלבד שתוכניות פעולה אלה לא יעמדו בסתירה למטרות החינוך ולאופיו של המוסד.

45. כמו כן בהתאם לחוזר אין לקיים במוסד החינוך פעילות פוליטית כלשהי ואין לקיים אירועים משפחתיים כגון חתונות מסיבות בר מצווה ברית מילה וכדומה.

46. להשכרות מתקנים בבתי ספר יש חשיבות חינוכית לצד החשיבות כלכלית. החשיבות החינוכית של הפעילות מתבטאת במנדט של בית הספר לקבוע את סוגי הפעילות החינוכית המתרחשים בבית הספר גם לאחר שעות הלימודים והחשיבות הכלכלית נובעת מכך שמרבית התמורה בגין השימוש, מעוברת לחשבון הניהול העצמי של בית הספר ומייצרת עבור בית הספר הכנסות נוספות אשר יכולות לשמש עבור יוזמות פדגוגיות.

#### הנהל העירוני

47. להלן תהליך השכרת מתקן עירוני במוסד חינוך לאחר שעות פעילות בית הספר:

48. גורם המבקש פונה בבקשה, באמצעות טופס מיוחד לעניין, למתן רשות שימוש במתקן למנהל המוסד החינוכי בו נמצא המתקן.

49. מנהל המוסד החינוכי בודק את הבקשה ומוודא שמולאו בה כל הפרטים הנדרשים. לאחר ביצוע הבדיקה מגיש מנהל המוסד החינוכי את הבקשה לוועדת המתקנים העירונית באמצעות מנהל אגף משאבי חינוך בעירייה.

50. ועדת המתקנים מעבירה את הבקשה לבדיקת המחלקה הייעודית/המקצועית במינהל החינוך, התרבות והספורט.

51. החלטת ועדת המתקנים מועברת למנהל המוסד החינוכי אשר באמצעותו הוגשה הבקשה עם העתק ליוכל חינוך תוך:

- א. 14 יום ממועד הגשת הבקשה ע"י מנהל המוסד החינוכי לועדת המתקנים בחודשים יוני - נובמבר כולל.
- ב. 30 יום ממועד הגשת הבקשה ע"י מנהל המוסד החינוכי לועדת המתקנים בחודשים דצמבר - מאי כולל.
52. בחודשים לעיל הוועדה מתכנסת בשבוע הראשון של כל חודש.
53. החלטת ועדת מתקנים המאשרת למבקש שימוש במתקן עירוני תקפה לשנת לימודים.
54. אם החליטה ועדת המתקנים שלא לאשר את הבקשה, מנהל המוסד מודיע על כך למבקש.
55. אם אישרה ועדת המתקנים מתן רשות השימוש, מנהל המוסד החינוכי מזמין את המבקש לחתימה על חוזה רשות השימוש תוך הקפדה כי החוזה יחתם בפניו ע"י המבקש / המוסמכים כדין מטעם המבקש, ללא כל הסתייגות שהיא. הביקורת מציינת כי קיום אישור ועדת מתקנים לא נרשם במערכת המידע של יובל חינוך בציון התאריך בו ניתן.
- בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר מיובל חינוך בע"מ: "קיום אישור ועדת מתקנים נרשם במערכת המידע של יובל חינוך ממועד התקנתה בחברה, ציון תאריך שבו ניתן האישור, נרשם במערכת המידע של יובל חינוך החל משנת 2018."**
56. ועדת המתקנים לא תאשר בקשה שתוגש לאחר מתן רשות שימוש וקיום פעילות במתקן ומקרה כאמור יועבר לטיפול משמעותי.
57. שינויים בנוסח החוזה יבוצעו רק באישור מראש ובכתב מאגף נכסי העירייה.
58. במעמד חתימת החוזה, המבקש מוסר למנהל המוסד המחאות בגין דמי השימוש לכל תקופת השימוש לפקודת "יובל חינוך" ואישור ביטוחי חתום ע"י חברת הביטוח של המבקש.
59. מנהל המוסד מעביר ליובל חינוך את החוזה החתום ע"י המבקש ואת ההמחאות בגין דמי השימוש והאישור הביטוחי. תנאי לחתימת יובל חינוך על החוזה הינו אישור ועדת מתקנים למתן רשות השימוש, המצאת ההמחאות בגין דמי השימוש והמצאת האישור הביטוחי כשהוא תקין בהתאם לדרישות היועץ הביטוחי של יובל חינוך.
60. בכפוף לאישור ועדת המתקנים למתן רשות השימוש, להמצאת חוזה רשות שימוש חתום כדין על ידי מגיש הבקשה, ההמחאות בגין דמי השימוש והאישור הביטוחי כאמור לעיל, יובל חינוך חותמת על חוזה רשות השימוש ומעבירה את חוזה רשות השימוש החתום על ידה למנהל המוסד החינוכי.
61. חברת יובל חינוך מגישה את ההמחאות בגין דמי השימוש לפירעון, כסדרן, מעבירה את תשלום המע"מ לרשויות מע"מ ומעבירה למוסד החינוכי את סכומי ההמחאות, לאחר פירעונן בפועל, לאחר תשלום המע"מ לרשויות מע"מ ובניכוי התמורה המגיעה ליובל חינוך בגין טיפולה בהתקשרות בהתאם להסכם בינה לבין העירייה.
62. כל חוזה רשות שימוש במתקן ניתן לחדשו רק בנוהל ובתהליך כפי שצוין לעיל.

63. במהלך סיורים שערכה הביקורת (אשר בחלקם השתתפו מנהלי בית הספר ובחלקם המנהלים האדמיניסטרטיביים) עלו הטענות הבאות:

- א. קיים שיהוי בלוח הזמנים עד שבתי הספר מקבלים חוזה חתום מיובל חינוך-יכול לקחת כחודשיים. בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר מיובל חינוך בע"מ: "עיכוב בקבלת חוזה חתום מיובל חינוך- ברוב המקרים, העיכוב הינו תולדה של מצב בו, החוזים מגיעים כשהם עם פרטים חסרים ו/או סעיפים מחוקים ללא אישור על כך ו/או ללא אמצעי תשלום ו/או ללא אישור קיום ביטוחים ו/או הצהרות שיש להוסיף לאישור קיום ביטוחים. עם קבלתם באופן חלקי, כפי המתואר, נדרשת יובל חינוך לפנות למוסד החינוכי ו/או לשוכרים על מנת לפעול להשלמת המסמכים, פעולות השלמה אלה אורכות זמן ומעכבות את שליחת החוזה חתום לביה"ס."
  - ב. שוכרים טוענים כי אינם מקבלים קבלות או שהקבלות מתקבלות באיחור ניכר מיובל חינוך. בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר מיובל חינוך בע"מ: "שליחת קבלות מיובל חינוך-לאחר קבלת התשלום ביובל חינוך נשלחות קבלות באופן מידי, ובכל תחילת חודש לאחריו (עד 15 לחודש) נשלחות חשבוניות אקראי."
  - ג. קיים עיכוב במשוב מיובל חינוך על המסמכים שנשלחים בין אם מדובר בביטוחים נדרשים או תיקונים שנעשים בחוזים על ידי היועצים המשפטיים של חברות שמשכירות או עמותות. היות והמשוב איטי באופן משמעותי כל התהליך מתעכב ואף יכולה להיווצר חשיפה לבית הספר (למשל יכול לקרות אירוע ביטוחי לפני קבלת המשוב מיובל חינוך וכי עקב שינוי שנעשה בנספח הביטוח על ידי יועץ של השוכר, לא יהיה כיסוי ביטוחי של השוכר בגין אירוע זה).
- בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר מיובל חינוך בע"מ: "עיכוב במשוב יובל חינוך על מסמכים- למצער, העיכוב שנודגם בביקורת הינו תולדה של מס' פרמטרים שהובילו לכך, ביניהם, ממונה על שכירויות שנעדרה תקופה ארוכה מהעבודה בשל חל"ד, עיכוב ובעייתיות באיוש המשרה, שדרוג מערכת הניהול הקיימת.
- בשולי הדברים יאמר כי, נערכו שינויים ארגוניים ופרסונליים ביובל חינוך, כמו גם שינויים ושיפורים במערכת ניהול השכירויות, אשר שודרגה ועודכנה, כאמור, בין היתר, בהתאם להערות מהדו"ח שבנדון. כיום, המשוב מתבצע ביום הגעת החוזה או ביום שלאחריו, זאת באמצעות מיילים הנשלחים לגורם המוסמך במוסד החינוכי. כמו כן, הוכנס כנוהל שבשגרה, שליחה אחת לחודש, לגורם המוסמך בבית הספר, דו"ח ביטוחי, דו"ח כספי ודו"ח חובות. שנצברו."
- ד. לעיתים, השתהות התגובה או האישור מוביל לביטול העסקה, היות והשוכר סוגר במקום אחר.
  - ה. בעקבות יציאת עובדת ביובל חינוך לחופשת לידה, לא ניתן היה להשיג את משרדי יובל חינוך באופן שוטף.

64. בהתאם לסעיף 13 לאוגדן נהלי יובל הינוך "מתן רשות שימוש חד פעמית – (ללא פניה לוועדה): מנהל המוסד החינוכי יהיה רשאי לאשר מתן רשות שימוש חד פעמית למבקש ללא צורך בהפניית הבקשה לוועדת מתקנים. מתן רשות שימוש חד פעמית = שימוש עד מקסימום 5 פעמים במגבלת זמן מוגדרת מראש ולא יותר מחודש."

65. הביקורת בדקה באופן מדגמי בשנת תשע"ז את קיום הנוהל לעיל ומצאה כי קיימות חריגות מהנוהל. להלן מספר דוגמאות:

א. ה.ה.ל. ב.ול.

תאריך התחלה	סוג חוזה	בית ספר
18/10/2016	חד פעמי	עירוני א
17/11/2016	חד פעמי	עירוני א
29/12/2016	חד פעמי	עירוני א
28/02/2017	חד פעמי	עירוני א
12/04/2017	חד פעמי	עירוני א
02/06/2017	חד פעמי	עירוני א

מהנתונים לעיל עולה כי במהלך תשע"ז בוצעה התקשרות חד פעמית 6 פעמים ולאורך תקופה העולה על חודש בניגוד לנוהל.

ב. א.ד.

תאריך התחלה	סוג חוזה	בית ספר
18/10/2016	חד פעמי	אילנות
26/12/2016	חד פעמי	אילנות
12/03/2017	חד פעמי	אילנות
02/04/2017	חד פעמי	אילנות
01/06/2017	חד פעמי	אילנות

מהנתונים לעיל עולה כי במהלך תשע"ז בוצעה התקשרות חד פעמית 5 פעמים ולאורך תקופה העולה על חודש בניגוד לנוהל.

ג. ארגון מ.וא.

תאריך התחלה	סוג חוזה	בית ספר
02/04/2017	חד פעמי	עירוני א
01/06/2017	חד פעמי	עירוני א
20/06/2017	חד פעמי	עירוני א
13/07/2017	חד פעמי	עירוני א
14/09/2017	חד פעמי	עירוני א

מהנתונים לעיל עולה כי במהלך תשע"ז בוצעה התקשרות חד פעמית 5 פעמים ולאורך תקופה העולה על חודש בניגוד לנוהל.

בהתייחסות לטיוטת הממצאים נמסר מיובל חינוך בע"מ: "קיום נוהל "חד פעמי"- ביום 16.5.18 התקיימה פגישה בנושא בשיתוף נציגי יובל חינוך, חברי ועדת המתקנים והיעוץ המשפטי בעירייה, במסגרת הפגישה הוצע ניסוח חדש להגדרה למתן רשות שימוש לאירוע חד פעמי (ללא פניה לוועדה): 'מנהל המוסד החינוכי יהיה רשאי לאשר מתן רשות שימוש לאירוע חד פעמי למבקש ללא צורך בהפניית הבקשה לוועדת המתקנים. מתן רשות שימוש לאירוע חד פעמי- שימוש עד מקסימום, במגבלת זמן מוגדרת מראש ולא יותר משנה אחת (1/9-31/8)".

66. קבוצות ללא מדריך (קבוצות חברים אשר משכירות מגרשי כדורגל וכדורסל) משלמות בדרך כלל במזומן. בתשובה לשאלת הביקורת מדוע לא נאסרת קבלת מזומן בתור אמצעי תשלום נמסר ממנכ"לית יובל חינוך, כי מדובר בקבוצת חברים שאינם מאוגדים כיישות משפטית אחת ושכל אחד מביא את החלק שלו. כרגע אין איסור גורף לגבייה במזומן במקרים אלו שכן המשמעות עלולה להיות הפסדים כספיים לבתי הספר. הביקורת מציינת כי הבקרה על הגבייה במזומן יכולה להתבצע רק כאשר העיסקה דווחה ליובל חינוך (עם חשיפה שיווית נמוכה יחסית) - אם העסקה לא דווחה הרי שגם איסור על גבייה במזומן לא יעזור למנוע אי סדרים.

### הכנסות מהשכרות בחתך השנים (קלנדרי)

67. להלן הכנסות בתי הספר בעיר תל אביב-יפו מהשכרות לאחר שעות הפעילות בין שנת 2015 ליום 31 אוקטובר 2017 (הטבלה מרכזת נתונים הרלוונטיים ל-73 בתי ספר):

שנה	הכנסות בתי הספר
2015	8,178,075
2016	11,487,623
עד 31 לאוקטובר 2017	9,992,107
<b>סכום כולל</b>	<b>29,657,805</b>

68. בכדי להמחיש את המשמעות התקציבית והכלכלית אשר עשויה להיווצר לבית הספר מפורטים להלן 15 בתי הספר עם ההכנסות הגבוהות ביותר משכירויות בתקופה שבין 2015 עד ליום 31 אוקטובר 2017:

בית ספר	2015	2016	1-10/2017	סה"כ
תיכונט	653,511	1,319,923	1,245,283	3,218,717
תל ברוך צפון	379,931	674,457	430,423	1,484,811
היובל	354,150	581,199	434,170	1,369,519
אומנויות	491,230	377,201	435,782	1,304,212
רמת אביב ג'	320,293	417,700	340,878	1,078,872
בבלי ירושלמי	355,034	403,941	297,190	1,056,165
גבריאלי	274,358	380,048	382,300	1,036,707
יהודה המכבי	294,614	455,596	235,599	985,809
עירוני א'	321,443	338,358	263,640	923,441

סה"כ	1-10/2017	2016	2015	בית ספר
905,995	276,002	322,284	307,709	אביב
857,119	305,942	288,146	263,031	עירוני י"ד
795,894	274,609	288,449	232,835	ניצנים
782,463	239,043	322,217	221,203	ארזים
776,383	202,766	292,663	280,954	נופי ים
721,584	266,852	320,684	134,048	בי"ס משתלה

69. מהטבלה לעיל עולה כי, פעילות ההשכרות מניבה הכנסות משמעותיות לבתי הספר. הביקורת תדגיש,

כי בתי ספר בעלי ההכנסות משכירויות הגבוהות ביותר ממוקמים בצפון העיר ובמרכזה.

70. בכדי לבחון את הממצא לעיל הביקורת הפיקה את רשימת 15 בתי הספר עם ההכנסות משכירות

הנמוכות ביותר בתקופה לעיל:

סה"כ	1-10/2017	2016	2015	בית ספר
360	360			נתיב
525			525	דיזנגוף
1,036		395	641	מודיעם
3,877			3,877	החשמונאים
7,923	2,513	3,181	2,229	בעש"ט
13,909		13,365	544	גולומב
23,135			23,135	הירדן
27,780	11,281	8,406	8,093	הגליל
28,021	25,741	2,280		אהבת ציון
28,332	3,624	17,956	6,752	כפיר
30,792	13,436	7,200	10,156	בי"ס עירוני י"ב
33,963	6,853	15,414	11,697	עציון
35,096			35,096	שורשים
36,716	18,803	13,675	4,237	גבעת התמרים

71. בהתאם לנתונים לעיל ניתן לראות כי בעוד שבטבלה שבה הוצגו 15 בתי הספר עם ההכנסות הגבוהות

ביותר (המסתכמות במיליונים ומאות אלפי שקלים) בתי הספר השתייכו לאזורי הצפון ומרכז העיר,

15 בתי הספר עם ההכנסות הנמוכות ביותר, המסתכמות במקרים מסויימים עד לאלפים ומאות

שקלים בודדים, שייכים כולם לדרום העיר ומזרחה.

72. הביקורת מדגישה כי בתי ספר אשר יש להם מקורות נוספים להכנסות עצמיות עשויים "להעשיר"

את תלמידיהם ביוזמות פדגוגיות אשר תלמידים בבתי ספר ללא הכנסות נוספות אינם יכולים להנות

מהם באמצעות מקור זה בלבד.

### ניתוח גידול/קיטון בהכנסות מחוזים לפי שנות לימוד

73. להלן נתונים לגבי מספר חוזים בבתי הספר לשנות הלימודים תשע"ו-תשע"ז:

969	כמות חוזים תשע"ז
907	כמות חוזים תשע"ו
62	גידול בחוזים בתשע"ז

74. הביקורת ביקשה לבחון שינויים משמעותיים בהכנסות בין שנות הלימודים לעיל ולהלן 10 בתי הספר

עם גידול ההכנסה הגבוה ביותר:

בית ספר	תשע"ו		תשע"ז		שינוי בכמות חוזים	שינוי בהכנסות ברוטו	אחוז שינוי
	כמות חוזים תשע"ו (כולל תשלום נספחים)	סה"כ תשע"ו	כמות חוזים תשע"ז (כולל תשלום נספחים)	סה"כ תשע"ז			
צבי שפירא	1	12,075	3	111,871	2	99,79	826%
כוכב הצפון	22	127,994	27	276,946	5	148,95	116%
תיכונט ע"ש אלתרמן	49	1,115,473	69	1,992,741	20	877,26	79%
דוד ילין	11	189,117	10	334,363	-1	145,24	77%
אמנויות - קמפוס אריסון לאומנויות	35	454,260	37	608,799	2	154,53	34%
דרויאנוב	0	-	5	157,753	5	157,75	
צוקי אביב	0	-	3	154,035	3	154,03	
מירון	0	-	7	129,981	7	129,98	
הר נבו	0	-	13	114,145	13	114,14	
פסגה	0	-	5	86,509	5	86,50	

ניתוח השינויים בין השנים:

- תיכונט: נובע בעיקר מגביה בתשע"ז בגין חובות תשע"ו (כגון: מ. ת"א 290 אש"ח בגין תשע"ו+254 אש"ח בגין תשע"ז, מ.ל. בת זמנו 90 אש"ח בגין תשע"ו+90 אש"ח בגין תשע"ז, מ.י.ל.ק. 45 אש"ח בגין תשע"ו+45 אש"ח בגין תשע"ז ועוד) ומחוזים חד פעמיים בסכומים גבוהים בתשע"ז (מט"ח 63 אש"ח, שמים תוכן הפקות 78 אש"ח).
- דרויאנוב: בית ספר חדש בתשע"ז.
- אמנויות: נובע בעיקר בגין גידול של כ-120 אש"ח בפעילות מול מוסדות חינוך ופעילות חדשה של ה.ל.ה.ב.ו. כ-30 אש"ח.
- צוקי אביב: בית ספר חדש בתשע"ז.

- כוכב הצפון: נובע בעיקר מהרחבת פעילות צהרון ש. פ. (תוספת של כ-80 אש"ח) ומפעילות חדשה של א.ק. חוגים (תוספת של כ-90 אש"ח) - פעילות מוסדות חינוך ירדה בכ-30 אש"ח בתשע"ז.
  - דוד ילין: נובע בעיקר מהרחבת פעילות של צהרון ק. (תוספת של כ-125 אש"ח), תשלום בשע"ז ממוסדות חינוך בגין שנת תשע"ו בסך של כ-17 אש"ח, ופעילויות חדשות.
  - מירון: שינוי נובע בעיקר מהתחלת 5 פעילות חדשות וביניהם של צהרון פ. בתשע"ז (אשר היא לבדה מהווה תוספת של כ-90 אש"ח) וכן מגביה בשנת תשע"ז של חובות תשע"ו.
  - הר נבו: בית ספר חדש שנפתח בשנת תשע"ז.
  - צבי שפירא: נובע בעיקר מהתחלת פעילות של עמותת המחלקה לספורט במקומות עבודה בשנת תשע"ז (תוספת של 94,000 ש"ח).
  - פסגה: הכנסות של חוזים משנת תשע"ו התקבלו ונרשמו בתשע"ז - הביקורת מציינת כי בהתאם לאמור לא נגבו כספים בשנת תשע"ו כלל גם לא בגין תשע"ה.
75. הביקורת ביקשה לבחון פערים משמעותיים בהכנסות בין שנות הלימודים לעיל ולהלן 10 בתי הספר עם קיטון ההכנסה הגבוה ביותר:

בית ספר	תשע"ו		תשע"ז		שינוי בכמות חוזים	שינוי בהכנסות ברוטו	אחוז שינוי
	כמות חוזים תשע"ו (כולל נספחים)	סה"כ תשע"ו	כמות חוזים תשע"ז (כולל נספחים)	סה"כ תשע"ז			
עירוני ח	7	42,800	2	1,170	-5	-41,630	-97%
גיבורי ישראל	15	46,027	6	11,387	-9	-34,640	-75%
עירוני ד	23	175,596	22	116,594	-1	-59,002	-34%
נופיים	17	391,431	15	270,685	-2	-120,746	-31%
מגן	8	326,710	11	230,124	3	-96,586	-30%
עירוני יא	11	194,980	10	138,686	-1	-56,294	-29%
יהודה מכבי	25	539,094	13	387,051	-12	-152,043	-28%
אילנות	20	235,880	15	183,781	-5	-52,099	-22%
צהלה	11	301,186	13	251,975	2	-49,211	-16%
נעמי שמר	29	729,450	27	623,714	-2	-105,736	-14%

ניתוח לשינויים בין השנים:

- 1) יהודה מכבי: נובע בעיקר משינוי שיטת התחשבות, מחיוב לפי שעות לאחוז מפדיון בצהרון א. (ירידה של כ-100 אש"ח), מאי קיום קייטנת קיץ בשל שיפוצים כ-20 אש"ח) והפסקת פעילות ק.י. אימוני ספורט (כ-30 אש"ח).
- 2) נופי ים: נובע בעיקר משינוי שיטת התחשבות, מחיוב לפי שעות לאחוז מפדיון בצהרון א. והדרכות (ירידה של כ-90 אש"ח) ומהפחתת היקף פעילות אצל א.ס. (כ-14 אש"ח) ופעילות הוראת מתמטיקה (כ-10 אש"ח).
- 3) נעמי שמר: הביקורת מציינת כי המסמכים אשר הועברו לידיה מסבירים רק כמחצית מההפרש ויש לבחון את הנסיבות המסבירות השינוי במלואו.
- 4) מגן: נובע בעיקר מצמצום פעילות צהרון פ. בכ-120 אש"ח וקייטנת הקיץ כ-30 אש"ח (הירידה התמנה באמצעות פעילויות חדשות ובעיקר מיטב חוגי ספורט כ-50 אש"ח).
- 5) עירוני ד': הביקורת מציינת כי המסמכים אשר הועברו לידיה מסבירים רק כמחצית מההפרש ויש לבחון את הנסיבות המסבירות השינוי במלואו.
- 6) עירוני יא': נובע בעיקר מהפסקת פעילויות בסכומים שהינם גבוהים מפעילויות חדשות שנוספו (בעיקר הפסקת פעילות ר.י. שיעורי קפוארה בסך 35 אש"ח).
- 7) אילנות: נובע בעיקר מגביה מאוחרת שהתקבלה בתשע"ו בגין תשע"ה (כ-35 אש"ח) ומירידה בהיקף פעילויות (בעיקר של חוג כדורסל כ-9 אש"ח) - המסמכים שהועברו מסבירים 85% מהשינוי.
- 8) צהלה: נובע בעיקר מצמצום פעילות צהרון צ. (כ-43 אש"ח).
- 9) עירוני ח': נובע מהפסקת הפעילויות המועטות אשר התקיימו בשנת תשע"ו (בעיקר הישיבה הגבוהה אור עציון כ-39 אש"ח).
- 10) גיבורי ישראל: נובע בעיקר מהפסקת פעילות צהרון (כ-13.5 אש"ח), ומגביה מאוחרת שהתקבלה בתשע"ו בגין תשע"ה (כ-18 אש"ח סה"כ).

### בדיקות שלמות דיווחי בתי הספר ליובל חינוך

76. בדיקת הביקורת כי הפעילות בבתי הספר (בהתאם לסיורים ולתצפיות) תאמה לדיווחי בתי הספר שנמסרו לביקורת ולנתוני מערכת המידע של יובל חינוך, אפשרה לוודא שלמות דיווחי בתי הספר, במרבית המקרים אך לא בכלם.
77. אותרו מספר מקרים בהם התקיימה פעילות או שהוצב מתקן מסחרי של גורם חיצוני בבתי ספר ומבדיקת הביקורת עלה כי הדבר לא אושר בוועדת המתקנים ולא דווח ליובל חינוך. פרק זה מציג את ממצאי הבדיקה.
78. לצורך הבדיקה הנ"ל נערכו הצלבות בין נתונים שנאספו מהמקורות כדלקמן:

- א. תצפיות ללא תיאום מראש.
- ב. סיורים בתיאום מראש.
- ג. בקשת מידע מבתי הספר.
- ד. מערכת המידע של יובל חינוך.
- ה. חוזים.

79. להלן ריכוז הבדיקות שבוצעו בשטח והממצאים העולים מהן:

- א. עירוני ד' – ויצמן 74 ת"א. הבדיקות בשטח תואמות לדיווחים הקיימים ביובל חינוך למעט משחק כדורגל ביום ד' אשר אמור להתחיל רק בשעה שבע בערב.

תאריך	18:00 - 15:00	21:00 - 18:00	הערות הביקורת
12.6.2017 יום ב'	אימון כדורגל אקדמיית מיני גול בימי שני בין השעות 16:30-19:30	במגרש הכדורגל משחקת קבוצה ללא מדריך. אולם ספורט- כדורשת נשים	תואם לדיווחים הקיימים ביובל חינוך
13.6.2017 יום ג'	אין פעילות, מסיבת סיום(שומר)	במגרש הכדורגל משחקת קבוצה ללא מדריך.	תואם לדיווחים הקיימים ביובל חינוך
14.6.2017 יום ד'	משחק כדורגל עד לשעה 23:00	עדיין משחקים כדורגל	בהתאם לחוזה המשחק אמור להתחיל בשעה שבע.
15.6.2017 יום ה'	נערים משחקים כדורגל – ללא מדריך		תואם לדיווחים הקיימים ביובל חינוך

- ב. עירוני י"א – רחוב שטריקר ת"א. הבדיקה בשטח תואמת לדיווחים למעט חוג סייף שעל פי החוזה אמור להסתיים בשעה 20:00 אינו אמור להתקיים בימי שישי. נמסר ממנהל בית ספר כי ההסכם מול בית ספר לתיירות נערך על ידי אגף מבני ציבור.

תאריך	18:00 - 15:00	21:00 - 18:00	23:00 - 21:00	הערות הביקורת
11.6.2017 יום א'		באודיטוריום ענבר - פעילות טי.אר.אקס אה"כ הרמת משקולות קומה א' - ביה"ס לתיירות פעיל בכל השבוע עד 21:00	משתתפי התיירות והסייף עוזבים 21:00	תואם לדיווחים הקיימים ביובל חינוך

תאריך	18:00 - 15:00	21:00 - 18:00	23:00 - 21:00	הערות הביקורת
11.6.2017 יום א'		אולם ספורט- העמותה לקידום ספורט הסייף בישראל פעיל בכל ימות השבוע, עד 21:00.	אולם ספורט- באולם משחק כדורסל קבוצה מאורגנת. 22:25- משחק הכדורסל הסתיים. שערים נעולים אורות כבויים.	תואם לדיווחים הקיימים ביובל חינוך
12.6.2017 יום ב'	חוג סייף – מתקיים ימים א-ה בין השעות 16:30- 21:30 יום שישי – 16:00 - 14:00	ביה"ס לתיירות בכל יום בין השעות 16:00- 21:00 יש גם מסלול בוקר באותן כיתות. אודיטוריום ענבר- חוג אולם ספורט- חוג סייף.		חוג סייף על פי החוזה אמור להסתיים בשעה 20:00 ולא אמור להתקיים בימי שישי.  נמסר ממנהל בית ספר כי ההסכם מול בית ספר לתיירות נערך על ידי אגף מוסדות ציבור.
13.6.2017 יום ג'	ביה"ס לתיירות פעיל, אין פעילות באודיטוריום ובאולם הספורט.	אודיטוריום - חוג טי.אר. אקס לנשים אולם ספורט - חוג סייף, תיירות		תואם לדיווחים הקיימים ביובל חינוך
14.6.2017 יום ד'		אודיטוריום – התעמלות אולם ספורט – סייף תיירות – פעיל	אודיטוריום – חוג טי.אר. אקס.	תואם לדיווחים הקיימים ביובל חינוך
15.6.2017 יום ה'	אולם ספורט- חוג סייף תיירות	אולם ספורט- סייף (סיום 20:36) אודיטוריום – אימון כושר FITIV (סטודיו מילנו) אודיטוריום – חוג TRX		תואם לדיווחים הקיימים ביובל חינוך

ג. ביה"ס שורשים. רח' דה מודינה 24 למועד הבדיקה אין ביובל חינוך אף הסכם למעט חוג קרטה.

תאריך	15:00-18:00	18:00-20:00	20:00-23:00	הערות הביקורת
27.11.17 יום ב'	16:25 אולם: חוג כדור - סל גילאים ג-ד אחריו מתקיים חוג לגילאים ה-ו החוג מתקיים בימים ב' ו:ד מתנ"ס שפירא) 17:50 - אולם ספורט: אגרוף תאילנדי מתקיים בימים ב' ו-ד' 17:45-18:45. כ- 15 ילדים אולם גדול: קט רגל. קבוצה של 20 בגירים.	19:05 אולם ספורט: אגרוף תאילנדי 10 חניכים (בגירים) מתקיים בימים ב' ו-ד' 18:45-19:45 אולם גדול: קט רגל.	21:15 אולם גדול: 10 בגירים הגיעו לשחק כדורסל 22:15 אולם גדול: כדורסל. בגירים(המשך)	אין רישום ביובל חינוך לפעילויות

תאריך	15:00-18:00	18:00-20:00	20:00-23:00	הערת הביקורת
	בכניסה לאולם מכונות שתייה	בגירים (המשך פעילות) 20:15 אולם גדול: קט רגל. בגירים (המשך פעילות)	22:54 אולם גדול: כדורסל. בגירים(המשך).	
28.11.17 יום ג'	16:20 - פתיחה אולם ספורט(ליגה למקומות עבודה).	אולם הספורט: משחקי קט רגל הליגה למקומות עבודה	21:00 - אולם גדול: משחקי הליגה הסתיימו 21:30 - אולם גדול: קב' <u>צעירים(בוגרים) משחקים באולם בכל יום שלישי ג' 22:30 אולם גדול: המשך משחק קט-רגל באולם.</u>	אין רישום ביובל חינוך לפעילויות
29.11.17 יום ד'	16:00 - א. ספורט: חוג כדורסל(עמותת חלוץ א.צ.) אולם גדול: חוג כדורסל ממשיך אולם קטן: חוג קרטה חוג זה מתקיים בכל יום א'+ד'.	18:00 - אולם קטן: חוג קרטה ממשיך אולם גדול: סיום אימון כדורסל התחלה משחק קט-רגל (ליגה למקומות עבודה) 19:15 ללא שינוי, כנ"ל.	אולם קטן: חוג קרטה (קב' בגירים) אולם גדול: המשך משחק ליגה למקומות עבודה 21:20 אולם קטן: חוג קרטה (המשך) אולם גדול: סיום משחק ליגה למקומות עבודה משחק כדורסל חירשים (מתחיל) 22:00 ללא שינוי. אולם קטן(המשך קרטה מבוגרים) אולם גדול (המשך כדורסל, חרשים)	אין רישום ביובל חינוך לפעילויות (למעט חוג קראטה)
30.11.17 יום ה'	אולם ספורט: נפתח ע"י מתאמנים בקט-רגל לקראת משחק של הליגה למקומות עבודה. 17:45 אולם קטן – חוג אגרוף תאילנדי (כיתות ד') 17:45-18:45	אולם גדול: ליגה למקומות עבודה אולם קטן: הסתיים חוג אגרוף	אולם גדול: משחק 2 ליגה למקומות עבודה גדול: משחק ליגה הסתיים.	אין רישום ביובל חינוך לפעילויות

תאריך	15:00-18:00	18:00-20:00	20:00-23:00	הערת הביקורת
		תאילנדי ילדים מתחיל חוג אגרוף תאילנדי נוער 19:45 אולם קטן: מסתיים אימון אגרוף תאילנדי נוער אולם גדול: מסתיים משחק ליגה מקומות עבודה ומתחיל חדש	קבוצה של בגירים הגיעו לשחק כדורסל שוכרים עד האולם עד השעה 23:00	

החוזים לפעילויות לעיל התקבלו ביובל חינוך רק ביום 5 לפברואר אך רק באופן חלקי מבחינת מסמכים ותשלום. בסקירת המסמכים שהועברו מבית הספר ליובל חינוך עלו הממצאים הבאים:

- (1) נמצא כי תאריך תחילת החוזה הינו קודם לאישור ועדת המתקנים:
  - (א) חוג קרטה ב. ג., קבוצת שחקנים ה.א.: תחילת חוזה 1/9/17 אישור ועדה 26/10/17.
  - (ב) מועדון ספורט החרשים תחילת חוזה 1/9/17 אישור ועדה 28/11/17.
- (2) מסמכי ההתקשרות מתקבלים ונקלטים ביובל חינוך מספר חודשים ולאחר שההתקשרות נחתמה על ידי השוכר:
  - (א) חוג קרטה ב. ג., קבוצת שחקנים ה. א., מועדון ספורט החרשים: התקשרות נחתמה ביום 1/9/2017, אך החוזים התקבלו ביובל חינוך רק ביום 5/2/2018.
  - (ב) חוזה עם ד.ג. נחתם ביום 4/6/17 אך התקבל ביובל חינוך רק ביום 4/1/2018.
  - (ג) חוזה עם ס. נ. לגבי מכונת שתיה החל ביום 1/8/2017 אך החוזה התקבל ביובל חינוך רק ביום 5/2/2018.
- (3) נתגלו מסמכי ההתקשרות חסרים:
  - (א) מועדון ספורט החרשים, ג. (מכונת שתיה): חסרה הצהרת רכוש הנדרשת לביטוח.
  - (ב) ב.ג., חסרה הצהרה בדבר אי העסקת עובדים הנדרשת לביטוח.
- (4) נמצא כי מסמכי ההתקשרות מגיעים ללא תשלום (או עם תשלום חלקי) עבור תקופת השכירות:
  - (א) ה.א. הועבר תשלום עבור 4 חודשים בלבד.
  - (ב) י.ש. הועבר תשלום עבור 3 חודשים בלבד.
  - (ג) מועדון ספורט החרשים, המחלקה לספורט במקומות עבודה (מכונת שתייה): לא העבירו תשלום כלל עם מסמכי ההתקשרות וכדלקמן.

5) לעיתים קיימת שגיאה במסמכי ההתקשרות וכדלקמן:

א) אין בחוזה רישום של דמי שימוש לתקופה: המחלקה לספורט במקומות עבודה, ס. נ. (מכונת שתיה).

ב) שם משתמש בביטוח לא תואם שם משתמש בחוזה אצל ב.ג. (תוקף הביטוח גם הסתיים ביום 31/1/18).

6) בהתקשרות עם קבוצות ללא מדריך אין זיהוי ליישות מסויימת מולה נערך החוזה (לא מצורף צילום ת.ז ספציפית) - נכון בכל במקרים.

80. בהתאם לאוגדן הנהלים של יובל חינוך: "הצבת תאי לוקרים ו/או מכונות לממכר שתייה ומזון במוסדות חינוך: במתן רשות לספק להציב באופן זמני בשטח המוסד לוקרים ו/או מכונות לממכר שתייה ומזון, על מנהל המוסד במרם יוצבו הלוקרים/מכונות, לזמן הספק לחתימה על חוזה בנוסח נספח 10/11 בהתאמה ולדאוג במעמד חתימת החוזה לקבל אישור ביטוחים חתום ע"י חתם חברת הביטוח של הספק."

81. בסיוורים שערכה הביקורת בבתי ספר נמצאו מכונות לממכר שתיה ומזון ולוקרים אשר לא דווח עליהם ולא נערך חוזה בגינם מול יובל חינוך:

א. עירוני ה': לוקרים

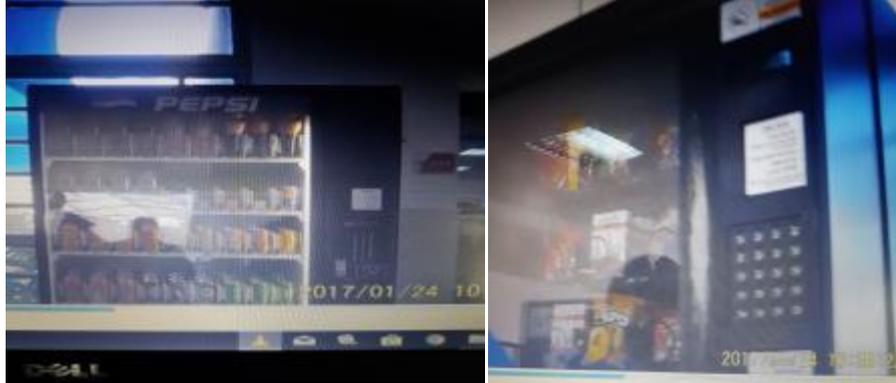
בתגובה להערת הביקורת הועבר למינהל החינוך שמו של הספק המפעיל את הלוקרים.

ב. עירוני ח': מכונות ממכר שתיה ומזון:



בתגובה להערת הביקורת הועבר למינהל החינוך שמו של הספק המפעיל את הלוקרים ואת מכונות השתיה.

ג. תיכון אג'יאל: מכונות ממכר שתיה ומזון



בתגובה, לממצא נמסר מבית הספר, כי הית מכונת שתייה בהתנדבות לפני כמה שניים בשנים האחרונות אין מכונות שתיה.

הערת הביקורת: כפי שניתן לראות התמונות של המכונות צולמו ביום 24/1/2017.

ד. עירוני יא': מכונת שתיה (ממנהל בית ספר נמסר כי המכונה הוצבה על ידי בית ספר לתיירות במסגרת חוזה עם אגף מבני ציבור- הביקורת מציינת כי מהאגף מבני ציבור נמסר כי אין להם קשר לנושא).



ה. הפתוח ביפו: מכונת ממכר מזון ושתיה.

ממנהלת בית הספר נמסר כי כבר מזמן הוציאו את מכונת השתייה מביה"ס.

הערת הביקורת: הביקורת החלה בשנת 2017 ולביקורת תיעוד כי במהלך הביקורת הייתה קיימת מכונה בבית הספר.

82. להלן השכרות של פעילויות אשר הביקורת מצאה כי לא דווחו כלל ליובל חינוך והינן מנוגדות להוראות חוזר מנכ"ל:

א. קיום אירועי שמחות בתיכון אג'יאל ביפו בתאריכים 8/9/17, 15/9/17, 16/9/17 (כ-40 עד 50 משתתפים לאירוע).

נמסר מבית הספר, כי יש להם אולם אירועים אבל הוא אינו פעיל.

הערת הביקורת: בידי הביקורת קיים תיעוד לאירועים המצויינים לעיל.

ב. השכרת כיתה לפעילות "רק בהצבעה" בבית ספר הפתוח ביפו.

### חובות שוכרים

83. הביקורת ביקשה לבחון את דוחות המערכת מהם ניתן ללמוד על חובות השוכרים ונמצא כי במערכת המידע שפותחה עבור יובל חינוך, קיים דוח הנקרא "גיול חובות".
84. מסקירת הדוח ואופן הפקתו עלו הממצאים הבאים:
- א. הדוח אינו נותן את גיל החוב (מתי נוצר).
- ב. לא ניתן להפיק במרוכז דוח המציג את סך חובות השוכרים במערכת בהתך בית ספר- ניתן להפיק דוח עבור כל בית ספר וכל שנה בנפרד כך שאם נירצה להפיק את סך החובות בעשר השנים האחרונות נצטרך להפיק 700 דוחות בכדי לקבל את המידע המבוקש.
85. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר מרכזת החוזים ביובל חינוך, כי עד לאחרונה יובל חינוך שלחה אחת לשנה לכל בית ספר דוח של חובות שנצברו בשנה שחלפה ולאחרונה החלו לשלוח כל חודש.
86. הביקורת מציינת כי מעקב שנתי או חודשי המנותק מהחובות שנצברו בשנים קודמות, אינו מאפשר בקרה כי חובות משנים קודמות אכן טופלו.
87. כמו כן הביקורת מציינת כי אי ניהול המעקב באופן מצטבר יוצר חשיפה כי בדוחות הכספיים של בתי הספר לא ייתן גילוי נאות לגבי החובות.
- בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר מיובל חינוך בע"מ: "חובות שוכרים- עד כה דוחות הגיול הופקו עבור שנת לימודים אחת ולא ניתן היה לראות את סה"כ גיול החובות במרוכז. לאור ההערה מדו"ח הביקורת הנ"ל, שודרגה מערכת המידע של יובל חינוך, כך שיהיה ניתן להפיק דו"ח גיול מרוכז עבור סך כל החובות במוסד החינוכי. בנוסף, הגורמים הרלוונטיים במוסד החינוכי יוכלו לצפות בדו"ח דרך מערכת החוזים האינטרנטית של יובל חינוך ולצורך כך, תואמו הדרכות בנושא במועדים: 10/6; 12/6; 13/6; 14/6; 17/6 אשר במסגרתן יונחו כיצד לצפות בדוחות האמורים."
88. הביקורת ביקשה לבדוק האם קיימים במערכת חובות משנים קודמות אשר טרם טופלו אך מכיוון שלא ניתן להפיק מידע מרוכז כאמור לעיל נדגמו נתונים לגבי 4 בתי ספר בין שנות הלימודים תשע"א ותשע"ח. להלן הממצאים:
- א. בית ספר גבריאלי

שנה	המושכר	התחלת חוזה	סיום חוזה	תשלום חודשי	סה"כ לתשלום	שולם	יתרת חוב
תשע"א	אולם ספורט + כיתות	1/9/10	30/6/11	4,640	46,400	44,080	2,320
תשע"ג	מקלט + אולם ספורט	1/9/12	30/8/13	3,100	37,200	29,324	7,876
תשע"ג	6 כיתות	1/9/12	30/6/13	17,900	179,000	163,200	15,800

שנה	המושכר	התחלת חוזה	סיום חוזה	תשלום חודשי	סה"כ לתשלום	שולם	יתרת חוב
תשע"ג	אולם ספורט	15/9/12	30/6/13	3,378	32,091	30,024	2,067
תשע"ד	10 כיתות ואולם ספורט	28/8/13	30/6/14	21,476	214,760	202,760	12,000
תשע"ה	אולם ספורט	17/2/15	28/7/15	1,982	10,901	6,937	3,964
תשע"ו	אולם וכיתה	1/9/15	30/7/16		42,250	38,250	4,000
תשע"ז	אולם ספורט	1/9/16	30/6/17	1,180	11,800	10,025	1,775
תשע"ח	אולם ומגרש	1/9/17	30/6/18		10,614	10,025	589
תשע"ח	אולם ספורט + מקלט	1/9/17	30/7/18		44,000	24,000	20,000
תשע"ח	אולם ספורט	1/9/17	30/6/18		7,000	4,224	2,776

מהנ"ל עולה כי במערכת הצטברו מאז תשמ"א חובות שוכרים של מתקנים בבית ספר גבריאלי בסך העולה על 73 אש"ח.

ב. בית ספר יהודה המכבי

שנה	המושכר	התחלת חוזה	סיום חוזה	תשלום חודשי	סה"כ לתשלום	שולם	יתרת חוב
תשע"ה	5 כיתות	1/9/14	30/6/15	15,000	150,000	133,822	16,178
תשע"ה	כיתה	14/6/15			270	0	270
תשע"ו	חדר גדול	14/6/16			225	180	45
תשע"ז	מגרש כדורגל	6/6/17	30/6/17		540	360	180
תשע"ז	מגרש	1/7/17	31/8/17		972	720	252
תשע"ז	2 כיתות	4/9/16	30/6/17	1,347	13,470	7,960	5,510
תשע"ז	סטודיו + מגרש	1/9/16	31/8/17		22,295	22,228	67
תשע"ח	סטודיו	22/2/18			240	0	240

מהנ"ל עולה, כי מאז שנת הלימודים תשע"ה נרשמו במערכת יובל חינך חובות שוכרי מתקנים בבית ספר יהודה המכבי בסך של כ-22.7 אש"ח.

ג. בית ספר עירוני יד'

שנה	המושכר	התחלת חוזה	סיום חוזה	תשלום חודשי	סה"כ לתשלום	שולם	יתרת חוב
תשע"א	מגרש כדורגל	1/3/11	30/8/11	680	4,080	2,720	1,360
תשע"א	מגרש כדורגל	1/1/11	31/8/11	849	6,792	4,650	2,142
תשע"ב	מעבדת מחשבים	28/3/12	5/4/12		2,900	2,500	400
תשע"ב	מגרש כדורגל	1/10/11	31/8/12	764	8,404	7,640	764
תשע"ב	אולם ספורט	1/9/11	30/6/12		31,546	27,195	4,351
תשע"ב	אודיטורי ום	12/6/12	14/6/12		1,622	1,500	122
תשע"ג		17/3/13	21/3/13		2,925	2,500	425
תשע"ה	מעבדות מחשבים	1/7/15	7/8/15		18,172	17,700	472
תשע"ה	מגרש	15/4/15	31/8/15	867	1,734	1,301	433
תשע"ו	מתמשך קייטנת מחשבים		3/7/16				19,305
תשע"ז	כיתה	2/7/17	10/8/17		19,305	0	19,305
תשע"ז	אודיטורי ום	13/7/17	13/7/17		421	211	211
תשע"ה	מגרש ספורט חיצוני	1/9/17	31/8/18		21,060	7,020	14,040
תשע"ה	אולם ספורט וחדר גדול	1/1/18	31/12/18	14,280	171,360	0	171,360
תשע"ה	אולם ספורט ומגרש ספורט	1/9/17	30/6/18	11,966	119,656	98,280	21,376

מהנ"ל עולה, כי מאז שנת הלימודים תשע"א נרשמו במערכת יובל חינוך חובות שוכרי מתקנים בבית ספר עירוני יד' בסך של מעל 250 אש"ח.

7. בית ספר תיכונט

שנה	המושכר	התחלת חוזה	סיום חוזה	תשלום חודשי	סה"כ לתשלום	שולם	יתרת חוב
תשע"ג	2 כיתות	30/5/13			4,500	0	4,500
תשע"ד	אולם ספורט	13/8/14	27/8/14	2,832	2,832	2,000	832
תשע"ד	זירה ראשית	2/4/14	9/4/14		1,888	883	1,005
תשע"ד	אולם ספורט	8/3/14			15,050	15,000	50
תשע"ד	אולם	23/7/14			944	800	144
תשע"ד	אולם ספורט	1/11/13	31/5/14	1,982	13,877	13,216	661
תשע"ד	סטודיו	1/9/13	30/6/14	4,349	43,490	41,718	1,772
תשע"ה					1,333.00	0	לבדיקתך
תשע"ה	כיתה	1/3/15	31/8/15	1,561	9,366	4,292	5,074
תשע"ה	אולם ספורט	1/7/14	31/8/15	3,021	36,252	12,423	23,829
תשע"ה	אולם ספורט	1/9/14	31/7/15	3,021	33,231	28,347	4,884
תשע"ו	אולם	5/7/16	13/7/16		17,936	0	17,936
תשע"ו	כיתה	11/10/15	31/7/16	3,538	31,842	31,334	508
תשע"ו	מגרש	1/5/16	30/4/17	790	9,480	2,370	7,110
תשע"ו	אולם ספורט	1/3/16	28/2/17	10,412	62,472	20,826	41,646
תשע"ז	סטודיו	1/9/16	30/8/17	2,022	24,264	17,280	6,984
תשע"ז	אולם ספורט	28/12/16	1/1/17		39,571	0	39,571
תשע"ז	סטודיו	1/9/16	30/7/17	850	9,350	0	9,350
תשע"ז	אולם ספורט	1/9/16	30/8/17	10,743	128,916	96,692	32,224
תשע"ז	סטודיו גדול	25/9/16	23/7/17	1,685	16,850	11,275	5,575
תשע"ז	מגרש	1/9/16	30/8/17	790	9,480	4,740	4,740
תשע"ז	סטודיו	2/10/16	31/7/17	8,000	80,000	49,200	30,800
תשע"ז	סטודיו	1/9/16	30/7/17	2,696	29,656	25,270	4,386
תשע"ז	סטודיו	7/3/17	28/2/18	1,685	20,220	9,480	10,740
תשע"ח	סטודיו	3/9/17	30/8/18		14,152	12,920	1,232

שנה	המושכר	התחלת חוזה	סיום חוזה	תשלום חודשי	סה"כ לתשלום	שולם	יתרת חוב
תשע"ה	אולם ספורט	17/11/17	19/11/17		24,330	0	24,330
תשע"ה	אודיטוריום	6/12/17			3,510	0	3,510
תשע"ה	סטודיו	1/9/17	31/10/18	1,080	12,960	6,480	6,480
תשע"ה	אולם ספורט	1/9/17	31/7/18		174,510	121,121	53,389
תשע"ה	סטודיו	25/1/17	24/1/18		12,000	8,620	3,380
תשע"ה	סטודיו	1/9/17	2/7/18		9,266	3,970	5,296
תשע"ה	מגרש ספורט	1/9/17	31/8/18	950	11,400	4,035	7,365
תשע"ה	סטודיו	3/9/17	30/8/18	842	10,109	4,252	5,857

מהנ"ל עולה, כי מאז שנת הלימודים תשע"ג נרשמו במערכת יובל חינוך חובות שוכרי מתקנים בבית ספר תיכונט בסך של כ- 365 אש"ח.

89. להלן התפלגות החובות בבדיקה המדגמית לפי בית ספר בחתך השנים:

תווית שורה	גבריאלי	יהודה המכבי	עירוני י"ד	תיכונט	סכום כולל
תשע"א	2,320		3,502		5,822
תשע"ב			5,637		5,637
תשע"ג	25,743		425	4,500	30,668
תשע"ד	12,000			4,464	16,464
תשע"ה	3,964	16,448	905	33,787	55,104
תשע"ו	4,000	45	19,305	67,200	90,550
תשע"ז	1,775	6,009	19,516	144,370	171,670
תשע"ח	23,365	240	206,776	110,840	341,221
<b>סכום כולל</b>	<b>73,167</b>	<b>22,742</b>	<b>256,066</b>	<b>365,161</b>	<b>717,136</b>

90. בהנחה שחובות תשע"ח ותשע"ז הינם בתהליכי גבייה שוטפת, הצטברו לבתי הספר הנ"ל, חובות שוכרים במערכת אשר אינם בטיפול, שסכומם הינו לכל הפחות 200 אש"ח.

## לתשומת לב:

**התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיטוט ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.**

נספח א - התייחסות אגף רישוי עסקים לממצאים 6.5.18.

נספח ב - התייחסות אגף נכסים מתאריך 14.5.2018.

נספח ג - התייחסות אגף משאבי חינוך מתאריך 15.5.2018.

נספח ד - התייחסות חברת יובל חינוך מתאריך 28.5.18.

## **מסקנות**

במוסדות החינוך ברחבי העיר נעשות פעולות השכרה ומתן שימוש במתקנים ומבנים. פעילויות אלו מצריכות הקפדה על כללי מנהל תקין, ציות לנהלים, ניהול סדרי פיקוח ובקרה, בקרת ממשקי עבודה ותיאום בין כמה גורמים, שימוש בתעריפים מאושרים, ביצוע פעולות רישום וגבייה וכיוצא בזה. במסגרת עבודת הביקורת אותרו מספר ליקויים מערכתיים הקשורים לתהליכי העבודה והממשקים בין היחידות העירוניות. ליקויים אלו, מתבטאים הלכה למעשה, בין היתר, בפעילויות המתקיימות בפועל במוסדות ללא אישורים מתאימים, ללא רישומים נאותים בספרים, ולעיתים אף בניגוד למדיניות העירונית. בנוסף הביקורת מצאה, כי לא בכל המקרים נמצאו הליכים מתאימים לפיקוח על מחירי מוצרים במזונות מוסדות החינוך, סעיפי ההסכם עם העירייה קוימו באופן חלקי בלבד ואף אותרו מקרים בהם התקיימה פעילות במוסדות חינוך ללא רישיון עסק.

## **מזנונים**

91. הפעלת המזנונים בבתי הספר מחייבת מעורבות, בקרה ופיקוח על פעילות המפעילים, בכדי לוודא כי פעילותם עולה בקנה אחד עם מדיניות משרד החינוך ונוהלי העירייה. הביקורת סבורה כי חלוקת תחומי אחריות בין גורמים שונים וללא קיום גורם מתכלל אחד לפיקוח ובקרה על הפעלת המזנונים, יצרה מצב בו הבקרה על הפעילות אינו מספקת דיה.

92. לדעת הביקורת לאור קידום תוכניות משרד החינוך, משרד הבריאות והעירייה לעידוד תזונה בריאה בבתי הספר, לאור השינוי בשיטות ותהליכי עבודה (כגון החלטה על גורם מקצועי אחד להפעלת מרבית המזנונים) ופרסומם של חוקים והנחיות חדשות, היה על מינהל החינוך לעדכן את נוהל 738 אשר פורסם בשנת 2005. הביקורת מצאה כי בשנת 2014 התחיל מהלך לעדכון הנוהל אך הוא נזנח ולא הושלם.

93. בהתאם לנוהל העירוני העוסק בהפעלת המזנונים, אגף משאבי חינוך אחראי להכשרת המזנון להפעלה ולביצוע מעקב על עמידת המפעיל בתנאי ההסכם. מאגף משאבי חינוך נמסר לביקורת כי האגף אינו שותף בכתיבת הנוהל העירוני וכי תיאור תחום האחריות בנוהל הינו כללי מידיי ואינו מבטא את פעילות האגף בנושא בפועל. כמו כן נמסר, כי מרבית חוזי ההתקשרות על המפעילים לא הועברו לאגף משאבי חינוך. לדעת הביקורת הגדרת התפקיד של אגף משאבי חינוך נוגעת בעיקר למסגרת הפיזית של המוסדות ואינה נוגעת לאופי הפעילות בתוך כותלי בתי הספר. כמו כן קיימת אי בהירות לגבי חלוקת הסמכויות בין הגורמים והיחידות הפנים עירוניות - אגף הנכסים עורך את ההתקשרות לחוזה ההפעלה בעוד שהפעילות נדרשת לפיקוח ובקרה מצד מנהל החינוך (אך לא הוגדר גורם מתאים לפיקוח - למשל על התפריט הנמכר במזנונים וערכו התזונתי).
94. במהלך השנים האחרונות, שונתה מדיניות הפעלת המזנונים והוחלט בעירייה כי המזנונים יופעלו, ככל שניתן, על ידי מפעיל אחד. הביקורת סבורה כי על אף שיישום הנוהל בעבר היה לוקה בחסר, הפטור ממכרו, מתייחס, בהתאם לחוק, להעדפת נכה או נזקק (אשר הגדרתו בחוק שירותי הסעד הינה: "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, עוני או מסיבות אחרות"), כך ששינוי המדיניות באופן גורף אינו מקדם מטרה חברתית זו.
95. לדעת הביקורת, לאור חקיקה בתחום הפיקוח על איכות המזון ותזונה נכונה במוסדות חינוך כמו גם חוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא, העירייה הייתה צריכה להמנע ממימוש האופציה להארכת החוזה עם מפעילי המזנונים במהלך שנת 2017, עת שהנחיות החוק וחוזר המנכ"ל היו בתוקף, אלא להחתים על חוזה חדש או על תוספת לחוזה, המחייבים עמידה בהנחיות החדשות.
- בהתייחסות לטיטת הממצאים נמסר ממנהל אגף נכסי העירייה כי נשלח מכתב בקשה לעמידה בחוזר המנכ"ל למפעילי המזנונים.
96. לדעת הביקורת, אי הכללת תנאי בהסכמים, המאפשר לעירייה להחיל הוראות מחייבות חדשות (בין שנובעות מחקיקה ובין שנובעות מהנחיות משרדי ממשלה) מייצרת מצב בו העירייה קשורה בהסכם אשר נוסחו אינו מחייב עמידה בהנחיות חדשות כאמור. הביקורת סבורה כי נסיבות אלו עלולות לשקף בעיה רוחבית בכל החוזים העירוניים.
97. הוצאות חשמל ומים אינן נמדדות בנפרד לכל מפעיל מזנון והמפעיל משלם סכום קבוע אחת לתקופה בגין סעיפים אלו. פועל יוצא הוא, כי ההוצאה בפועל אינה ידועה ואינה מבוקרת ואף מייצרת מעמסה כספית נוספת על בתי הספר אשר אינם נהנים מהתמורה של ההכנסות מהשכרת המזנונים.

98. בשני בתי ספר, שנדגמו במסגרת עבודת הביקורת, פועלים מזנונים אשר לא נמצא בגינם רישום בספרי אגף הנכסים ולא בוצע הליך התקשרות מוסדר להפעלתם בהתאם לנהלי העירייה. בתי הספר הינם:
- א. בית ספר עירוני ח' - המזנון אותר במהלך סיור שביצעה הביקורת (כמו כן לא נמצא רישון עסק למזנון).
- ב. עירוני לב' אגיאל - המזנון אותר בסיור שביצעה הביקורת (כאמור לעיל, מנהל בית הספר התנגד להפעלת המזנון על ידי חברת ס. אך לא אותר חוזה עם המפעיל החדש - בסיור שערכה הביקורת נמסר כי המזנון מופעל על ידי מועצת התלמידים ולא נמצא רישון עסק למזנון).
- הביקורת סבורה כי הפעלת מזנונים בניגוד לחוק רישוי עסקים ובניגוד לנהלי העירייה הינה מקרה חמור אשר עלול להעיד על חוסר מינהל תקין.
99. בהתאם לממצאי הביקורת המזנונים הקיימים במוסדות החינוך פועלים תוך הפרה של חוזר מנכ"ל משרד החינוך ומדיניות עירונית, לגבי סוגי מוצרי המזון והשתייה הנמכרים בהם ו/או במכונות אוטומטיות הפועלות במקום (מכירת ממתקים, קורסונים, משקאות ממותקים וכיו"ב). נמסר לביקורת, כי תכנית ההרצה (פיילוט) שערכה העירייה בנושא תזונה בריאה, במספר בתי ספר על-יסודיים בעיר, לא הובאה לידי גמר ולא גובשו המלצות יישומיות רוחביות בנושא.
100. ברוב המזנונים במוסדות החינוך, לא נמצאה תעודת כשרות מתאימה, זאת בניגוד להוראות החוזה עם העירייה והנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך. הביקורת סבורה כי הפרה זו עלולה למנוע את השימוש במזנונים בקרב תלמידי וסגל מוסדות החינוך, שומרי הכשרות.
101. במסגרת המדיניות העירונית, להוזלת עלות הקיום, נקבעו מחירים מירביים לחלק ממוצרי המזון הנמכרים במוסדות החינוך. על אף זאת, נמצאו מקרים בהם המוצרים במזנון נמכרו במחירים הגבוהים מהמחיר המירבי שנקבע במחירון המצורף להסכם.
102. הסעיפים בהסכמים העוסקים במגוון המוצרים ומחיריהם, אינם חד משמעיים מבחינת ניסוחם לגבי האפשרות להעלות מחירים לאותם מוצרים שנקבעו לגביהם מחירים. בסעיף אחד נרשם כי לא ניתן להעלות את אותם מחירים ומסעיף אחר אפשר להבין שניתן להעלות את המחיר לגביהם אחת לחצי שנה ואף מעבר לעלית המדד (הפרשנות שניתנה על ידי אגף הנכסים בתגובה לטיוטת הממצאים הינה כי עדכון המחירים מתייחס לכל מגוון המוצרים). הביקורת סבורה כי נוסח ההסכם והפרשנות שניתנה על ידי אגף הנכסים, מאפשרים לכאורה לספקים להעלות את מחירי המוצרים אחת לחצי שנה וללא פיקוח מובנה הנשען על ההגבלה החוזית.
103. בניגוד להוראות ההסכם בין העירייה למפעיל, חלק מהמזנונים של "חברת ס. אינם מופעלים על ידי עובדים שכירים של החברה, אלא על ידי זכיינים (כפי שנמסר לביקורת בעל פה מהמפעילים בפועל ברוב המזנונים של הקבלן). הביקורת העלתה כי תנאי חוזה זה אינו נבדק על ידי אף אחד מהגורמים העירוניים.

104. מהממצאים עולה כי אחריות מנהל מוסד החינוך (האמורה להתבטא בפיקוח ומתן דיווחים תקופתיים, בין היתר למשרד החינוך) אינה מתקיימת ומיושמת הלכה למעשה, לפי חוק פיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך ולחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
105. לדעת הביקורת אי קיום בדיקה תקופתית סדורה של תברואני רישוי עסקים במזנונים, עלולה למנוע איתור תנאי תברואה ירודים במזנונים מבעוד מועד ו/או בזמן אמת.
106. רישוי העסקים סירב ליתן היתר למזנון בבית ספר עירוני ט' (יולי 2016). בהתאם לסיור שערכה הביקורת (נובמבר 2017) נמצא כי העסק פועל בבית הספר ללא היתר. הביקורת סבורה כי עסק בתחום המזון, הפועל בכתלי נכס עירוני, קל וחומר במוסד חינוכי, ללא רישיון עסק מתאים, אינו עומד בסדרי מנהל תקין ועלול להוות חשיפה משפטית וביטוחית לעירייה.

### השכרות מתקני בית ספר

107. במצב הקיים, בתי ספר אשר נהנים מהכנסות עצמיות מהשכרות מתקנים, עשויים להעשיר את תלמידיהם ביוזמות פדגוגיות נוספות, בעוד שבתי ספר ללא הכנסות עצמיות מהשכרות מתקנים אינם יכולים לאפשר לתלמידיהם תוספות כאמור שמקורן בהכנסות עצמיות. הממצאים והמסקנות מתעצמים לנוכח השונות הגבוהה מאוד ברישום ההכנסות העצמיות של בתי ספר.
108. מערכת המידע של "חברת יובל חינוך", אינה מתעדת את התאריך בו ניתן אישור ועדת המתקנים כך שמעגלי הבקרה והיכולת לפקח על ניהול תקין של ההתקשרויות נפגמת.
- בהתייחסות לטיטות הממצאים נמסר מ"חברת יובל חינוך": " **ציון תאריך שבו ניתן האישור, נרשם במערכת המידע של "חברת יובל חינוך" החל משנת 2018.** "
109. לדעת הביקורת עיכוב במענה או במשוב מ"חברת יובל חינוך" לגבי המסמכים שנשלחים (כפי שעולה מממצאי הביקורת) בין אם מדובר בביטוחים נדרשים או תיקונים שנעשים בחוזים על ידי היועצים המשפטיים, מקשה על תהליך העבודה ועלול להוות חשיפה ביטוחית למוסד החינוכי ולעירייה. כך לדוגמא, האירוע ביטוחי עלול להתרחש לפני קבלת המשוב מ"חברת יובל חינוך" ועקב שינוי שנעשה בנספח הביטוח על ידי השוכר, לא יהיה כיסוי ביטוחי נאות לעירייה.
- מ"חברת יובל חינוך" נמסר כי העיכוב המדובר הינו תולדה של נסיבות חד פעמיות. כמו כן נמסר כי, נערכו שינויים ארגוניים ופרסונליים ושידרוגים במערכת ניהול השכירויות, בין היתר, בהתאם להערות הביקורת. כיום, המשוב מתבצע ביום הגעת החוזה או ביום שלאחריו, זאת באמצעות תכתובות הנשלחות לגורם המוסמך במוסד החינוכי.
110. בהתאם לממצאים אין הקפדה על קיום נוהל "מתן רשות שימוש חד פעמית" (נוהל המאפשר התקשרות ללא אישור ועדת מתקנים). כך, מצאה הביקורת, התקשרות שהוגדרה כ"חד פעמית" שש פעמים שונות, בשישה חודשים שונים במהלך אותה שנת לימודים, עם אותו השוכר.

111. מהממצאים עולה כי לא נערכה ב"חברת יובל חינוך" סקירה אנליטית לשינויים בהכנסות מההשכרות בחתך בית ספר. לדעת הביקורת בקרה זו חשובה לאיתור חריגים ולניתוח סיבות של ירידה/עליה בהשכרות המתקנים.
112. בבדיקה מדגמית שנערכה למסמכי חוזים שהועברו ל"חברת יובל חינוך" אותרו מספר ליקויים בתהליכי הפיקוח והבקרה שהתבטאו, בין היתר, באופן הבא:
- תאריך תחילת החוזה הינו קודם לאישור ועדת המתקנים.
  - מסמכי ההתקשרות מתקבלים ונקלטים ב"חברת יובל חינוך" מספר חודשים לאחר שההתקשרות נחתמה על ידי השוכר.
  - מסמכי התקשרות חסרים.
  - מסמכי התקשרות מגיעים ללא תשלום (או עם תשלום חלקי) עבור תקופת השכירות.
  - טעויות במסמכי ההתקשרות.
  - בהתקשרות עם "קבוצות ללא מדריך" אין זיהוי צד ג' מולו נערך החוזה (לא מצורף צילום ת.ז.). הביקורת סבורה כי הליקויים לעיל מעידים על אי הקפדה מספקת של הגורמים בבית הספר על ביצוע נאות של התהליך כמו גם על סדרי פיקוח ובקרה חסרים.
113. בסיוורים שערכה הביקורת בבתי הספר נמצאו מכוונות לממכר שתיה ומזון, וכן לוקרים אשר לא דווח עליהם ע"י הנהלת המוסד החינוכי ולא נערך חוזה בגינם עם "חברת יובל חינוך":
- עירוני ה' - לוקרים
  - עירוני ח' - מכוונות ממכר שתיה ומזון
  - תיכון אג'יאל - מכוונות ממכר שתיה ומזון
  - עירוני יא' - מכוונות שתיה (ממנהל בית ספר נמסר כי המכונה הוצבה על ידי בית ספר לתיירות במסגרת חוזה עם אגף מבני ציבור - מאגף מבני ציבור נמסר, כי אין להם קשר לנושא)
  - הפתוח ביפו - מכוונות שתיה
- הביקורת סבורה כי אי דיווח על ביצוע השכרה מעיד על חוסר ציות להנחיות העירוניות ואף על סדרי מינהל שאינם תקינים.
114. אותרו השכרות לקיום פעילויות אשר לא דווחו ל"חברת יובל חינוך" ואשר הינן מנוגדות להוראות חוזר מנכ"ל:
- עריכת אירועי שמחות בתיכון אג'יאל ביפו בתאריכים 8/9/17, 15/9/17, 16/9/17 (כ-40 עד 50 משתתפים לאירוע). הביקורת תדגיש כי בהתאם לחוזר מנכ"ל בנושא, אין לקיים במוסד חינוך אירועים כגון: חתונות, מסיבות בר-מצווה, ברית מילה וכיו"ב.
  - השכרת כיתה לפעילות "רק בהצבעה" בבית ספר הפתוח.
- גם במיקרים אלו, סבורה הביקורת כי אי הדיווח כאמור מעיד על מינהל לא תקין ואי ציות להנחיות הגורמים המפקחים בעירייה. זאת, מעבר לחשיפות הביטוחיות במקרה של נזק לצד ג'.

115. קיימים ליקויים מהותיים בתהליך העבודה לגביית חובות כמו גם בדוח גיול החובות שבשימוש תהליך הפיקוח והבקרה בחברת יובל חינוך:

- א. הדוח אינו מציג את גיל החוב (מתי נוצר), מידע בסיסי המאפשר טיפול ייחודי בהתאם לוותק החוב.
- ב. נמצא כי לא ניתן להפיק דוח מרוכז המציג את סך חובות השוכרים במערכת, בחתך בית ספרי.
- ג. המעקב שמבוצע בפועל "מנותק" מהחובות שנצברו בשנים קודמות ואינו מאפשר תהליכי גבייה יעילים ובקרה שלמה גם על חובות משנים קודמות.
- ד. שיטת התיעוד הקיימת ותהליכי העבודה הקיימים ("שוטף" בניגוד ל"מצטבר") גוררת חשיפה כי הדוחות הכספיים של בתי הספר אינם כוללים גילוי מלא ונאות לגבי החובות.
- ה. אי העברת החובות לטיפול משפטי והארכת ההתקשרויות על אף הצטברות חובות לאותו שוכר.

116. בהנחה שחובות תשע"ח ותשע"ז הינם בתהליכי גבייה שוטפת, הצטברו לבתי הספר הנ"ל, חובות שוכרים במערכת, אשר לא נמצא בגינם תיעוד לטיפול, בסכום כולל של לפחות 200 אש"ח. הביקורת סבורה כי ההתנהלות הנוכחית אינה יעילה ואינה ממצה את תהליכי הגבייה עד תומם. מלבד החוסר ב"מיצוי הכנסות", הביקורת סבורה כי התהליכים החלקיים המתקיימים מעידים גם על סדרי פיקוח ובקרה לא מספקים הן מצד הנהלות בתי הספר והן מצד חברת יובל חינוך. ממנכ"לית חברת יובל חינוך נמסר כי לאור ההערות הביקורת, שודרגה מערכת המידע של "חברת יובל חינוך" כך ניתן להפיק דו"ח גיול מרוכז עבור סך כל החובות במוסד החינוכי. בנוסף נמסר, כי הגורמים הרלוונטיים במוסד החינוכי יוכלו לצפות בדו"ח דרך מערכת החוזים האינטרנטית של "חברת יובל חינוך" ולצורך כך, תואמו הדרכות. כמו כן, אחת לחודש, הוכנס כנוהל שבשגרה, ישלח לגורם המוסמך בבית הספר דו"ח כספי ודו"ח חובות שנצברו.

## המלצות

### מזנונים

117. לצד תהליך עריכת ההתקשרות, המבוצע באגף הנכסים, יש לקבוע גורם מתכלל להפעלת המזנונים אשר יפקח ויבקר את תחומי הפעילות בשטח ובכלל זה את קיום הנחיות משרד החינוך בנושא. יש לאבחן סמכויות ותחומי אחריות לגורמים מתאימים, השותפים והמפקחים על התהליך ואת הממשקים ביניהם. בנוסף ולחילופין, הביקורת ממליצה לבחון ריכוז התהליך ע"י חברת יובל חינוך שכן עיקר הדגש בחוזים אלו מתמקד בהפעלת המזנונים והפיקוח והבקרה עליהם, להבדיל מהשכרת השטח בלבד.

118. הביקורת סבורה כי על מנהל החינוך לקחת חלק פעיל בהליכי הכנת המכרז / קבלת ההצעות להפעלת המזנונים, ולקבוע את התנאים הנדרשים להפעלת המזנונים, לרבות דרישות הרגולציה.
119. יש לשנות ולעדכן את הנוהל העירוני מס' 738 (משנת 2005) בדבר הפעלת בתי אוכל בבתי ספר על-יסודיים עירוניים, בהתאם לשינויים שחלו, בהנחיות משרדי הממשלה (משרד החינוך/ הבריאות) ומדיניות העירייה בתחום התזונה הבריאה. מוצע כי לגורמים הלוקחים חלק בתהליך הפיקוח והבקרה על הפעלת המזנונים והמפורטים בנוהל העירוני, יוגדרו תחומי אחריות ברורים והם ישתפו בעדכון הנוהל עד לנוסחו הסופי.
120. הביקורת ממליצה לערוך חשיבה מחודשת בתמיכה במטרה החברתית שקבע המחוקק, ומבקשת לבחון את יישום סעיף 3 (2) (י) לתקנות המכרזים ("המקרקעין מועברים בדרך של שכיחות לצורך שיקומו של נכה או של נזקק כמשמעותו בחוק שירותי הסעד, תשי"ח-1958...") בכל הקשור בעריכת מכרזים/ בקשה לקבלת הצעות להפעלת המזנונים, כולם או לחלקם, על ידי העסקה או שיתוף בעלי מוגבליות / נזקקים. כמו כן מוצע לבחון את יישום "הקפה החברתי" המשרת את עובדי העירייה בבנין העירייה למוסדות חינוך.
121. יש לוודא כי ההסכמים עם מפעילי המזנונים כוללים התאמות וציות לחוקים ולהנחיות התקפים בעת חתימת החוזה. כמו כן, מוצע לכלול סעיף בהסכמים עם ספקים המאפשרים לעירייה, להחיל הוראות מחייבות שיפורסמו לאחר החתימה באמצעות עריכת תוספת להסכם.
122. יש לשקול מתן שיפוי לבתי הספר בניהול עצמי, בגובה החזרי אגרות מים והוצאות חשמל שמשולמים לעירייה. עוד מוצע לשקול התקנת שעון חשמל נפרד למזנונים, זאת לאור עלויות החשמל הגבוהות שנובעות מהפעלת ציוד חשמלי 24/7 בחלק מבתי הספר.
123. יש לפעול מיידית להסדרת ההפעלה במזנונים אשר נצפו פועלים בשטח בתי הספר, ללא חוזה חתום עם העירייה. בנוסף, יש לפעול להסדרת מזנונים שאותרו ללא רשיון עסק מתאים.
124. יש לרענן את ההנחיות מול מנהלי בתי הספר לגבי חוסר סמכותם להתקשר עצמאית עם מפעילי מזנונים או מכונות ממכר מזון ושתייה, ללא דיווח מתאים ךמוסדות עירוניים.
125. בהקשר זה, הביקורת ממליצה לערוך ברור במקרים שאותרו על ידה, בהם, נצפו מזנונים פעילים בשטח בתי הספר ולמרות זאת לא נערכו כל הסכמים מתאימים להפעלת המזנונים ורישום תקבולים מתאים בגינם. יש לזמן את מנהלי בתי הספר (אג'אל, ועירוני ח') לברור הנושא.
126. יש לבחון את סאטטוס רישוי העסק של המזנון בבית הספר עירוני ט' ולפעול לתיקון הליקויים בהקדם. ככל שהתיקונים הנדרשים למתן רשיון עסק – אשר הינם באחריות המפעיל- לא בוצעו, יש לפעול לסיום ההתקשרות עמו ולקדם התקשרות חדשה.

127. על הגורם המפקח העירוני, לערוך ביקורות שוטפות בתדירות שתאפשר לוודא כי:
- לא נמכרים בבתי הספר מוצרי מזון ושתייה שלא בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך.
  - הצגת תעודת כשרות, למזנונים במוסדות החינוך.
  - מחירי המוצרים תואמים את המחיר שנקבע במחירון המצורף להסכם.
  - זהות המפעיל בהתאם לחוזה.
  - המצאת רשיון עסק תקף.
128. יש לנסח מחדש את סעיפי ההסכמים הנחתמים עם מפעילי המזנונים הנוגעים למחירים המירביים למוצרים הנמכרים במזנון ושהינם תחת פיקוח, באופן ברור ושאינו מאפשר עליית מחירים למוצרים כאמור, ללא הגבלה מוסדרת וחוזית.
129. בנוסף לגורם המתכלל העירוני, על מנהלי מוסדות החינוך בשטח, כמתחייב מהחוק לפיקוח על איכות המזון ולתזונה נכונה במוסדות חינוך התשע"ד 2014, ובהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך, לפקח באופן שוטף, כי לא נמכרים מוצרי מזון שאינם מותרים במזנונים וכן להקפיד על שליחת דיווחים נדרשים במועדם (כגון הדיווח השנתי למשרד החינוך).
130. יש להשלים את הפיילוט שהוחל בשלושה בתי ספר על יסודיים ברחבי העיר, בנושא תזונה בריאה ולשקול יישומו והרחבתו בהתאם לממצאים.
131. על תברואני רישוי עסקים לבצע בדיקות תברואה באופן סדיר במזנונים ובהתאם לנוהל העירוני.

### השכרות מתקני בית ספר

132. לאור השונות הגבוהה בהכנסות העצמיות מהשכרת המתקנים בבתי הספר המשמשים לפעילויות פדגוגיות והעשרה פנימיות, יש לפעול להשוואת התנאים הפדגוגיים וההזדמנויות לתלמידים הלומדים ברחבי העיר. מנגנון אפשרי הינו גביית דמי ניהול פרוגרסיביים על ידי חברת יובל חינוך אשר ישמשו מחד לחיזוק התנאים פדגוגיים בבתי ספר בניהול עצמי שהכנסותיהם העצמיות נמוכות (או לא קיימות) ומאידך ישמר התמריץ להרחבת פעילות השכרות בבתי הספר, זאת ע"י חלוקת ההכנסות בין כלל מוסדות החינוך.
133. על חברת יובל חינוך כגורם מפקח ומבקר את תהליכי מתן רשות שימוש במתקנים בשטח בתי הספר, לכוון בקורות המצליבות את תאריך אישור ועדת המתקנים עם תאריך עריכת החוזה והתחלת השימוש של השוכר במתקני בית הספר. במקרים בהם נמצא כי נחתם הסכם והחלה פעילות בטרם התקבל האישור כאמור, יש לערוך בירור מול מנהל המוסד ולוודא כי לא יהיו חריגות מנוהל העבודה התקין.
134. על חברת יובל חינוך לפעול, במידת האפשר, למתן מענה מהיר לבתי הספר כך שלא יגרם עיכוב בביצוע "עסקאות" בבתי הספר או תערכנה התקשרויות שאינן תקינות (לא עברו אישור מוסדות/ ועדות כנדרש, המסמכים שצורפו להסכם אינם תקינים/ חסרים, ועוד).

135. על חברת יובל חינוך להתקין בקרות תקופתיות מתאימות על מנת לוודא ציות לנוהל החברה בעניין "מתן רשות שימוש חד פעמי", הן להגדרת החד-פעמיות, הן לתדירות השימוש במתקן והן לתעריף השימוש בו.
136. מוצע לערוך אחת לשנה סקירה אנליטית לשינויים בהכנסות מההשכרות בחתך בית ספר, לבחון את משמעותם ולהעביר את ההנתונים והתובנות לבתי הספר לפעולה.
137. על חברת יובל חינוך להקפיד על דיווח כספי נאות בבתי הספר, בשימוש במכונות ממכר מזון, בלוקרים ובהשכרות, אשר לא דווחו כסדרם ולוודא כי במקרים אלו יערך עדכון לרישומים וההתחשבוניות בדעבד.
138. הביקורת ממליצה לערוך ברור במקרים שאותרו על ידה, בהם, על אף שנצפו התקנות (מכונות שתיה ומזון, לוקרים) ונצפו פעילויות בבית הספר, לא נמצא כל דיווח על התקנה/הפעילות כל שכן רישום תקבולים מתאים בגינם. יש לזמן את מנהלי בתי הספר (אג'אל, הפתוח ביפו, עירוני ח', עירוני ה' ועירוני יא') לברור הנושא.
139. יש להבהיר למנהלים בבתי הספר את החשיבות בעמידה בתהליך עבודה תקין, ולאחר בזמן אמת, בתי ספר החורגים מהנהלים בביצוע השכרות ופעילויות ללא עדכון יובל חינוך.
140. מוצע כי חברת יובל חינוך תבצע בקרות יזומות בבתי הספר על מנת לאתר פעילויות לא מדווחות אשר בגינם לא נערכו חוזים מתאימים ולא נרשמו ההכנסות. עוד מומלץ כי מנהלי בתי הספר יוזמנו לברור הנושא.
141. יש לתקן את הליקויים בדוח גיול חובות, לערוך דיווחים כספיים נאותים בהתאם לחובות הרשומים במערכת ולהתקין הנחיות עבודה מתאימות לגביית החובות באופן שוטף.
142. יש לפעול לגביית חובות ישנים, לרבות נקיטת הליכים משפטיים הנדרשים לגביית החובות.
143. יש להמנע מהמשך השכרת מתקנים לבעלי חוב אלא עד הסדרת החוב טרם חתימת חוזה חדש.