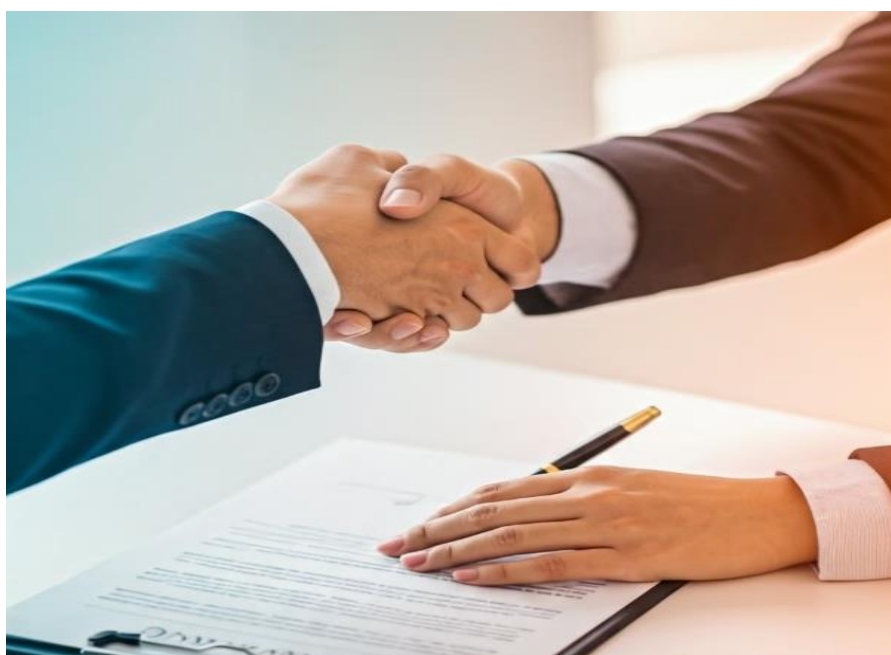




דו"ח ביקורת

לשנת 2024

ערבויות





לכבוד

מר אסף מינצר

ראש מועצת אלקנה

א.נ,

הנני מתכבד להגיש לך את דו"ח המבקר לשנת 2024 .
בראיתי, הביקורת מהווה כלי ניהולי משמעותי ליעול ושיפור פעולות המועצה להשגת מטרותיה באופן יעיל ומועיל וזאת בכדי לשפר ולטייב את מערך השירותים של המועצה לתושב ולסביבה.
בשנת 2024 ביצעתי ביקורת בנושא ערבויות מהביקורת עולה כי יש לשפר את הניהול והבקרה על הערבויות הניתנות למועצה.
בנוסף התחלתי בביצוע סקר סיכונים לביקורת בתחומים הבאים : הנדסה, רווחה ומשאבי אנוש.
מטרות הסקר :

1. לזהות, למפות ולדרג את רמת הסיכון הקיימת בתחומי הפעילות השונים במועצה.
 2. הכנת תוכנית עבודה רב שנתית לביקורת הפנימית המבוססת על הסקר.
- במהלך שנת 2025 אסיים את הסקר בשאר התחומים במועצה.
אני רואה חשיבות גדולה בהכנת תוכנית רב שנתית לביקורת המבוססת על הסקר הסיכונים שיבוצע.(ככל שרמת הנושא גבוהה יותר תרומת הביקורת למועצה תגדל).
בהתאם להוראות החוק, לאחר קבלת תגובתך, יועברו הדו"חות לוועדת ביקורת אשר תגבש את המלצותיה ואח"כ לדיון במליאת המועצה.

אני רואה חובה לציין את שיתוף הפעולה המלא לו אני זוכה ממך ומכל עובדי המועצה.

בכבוד רב

אבי חליואה
מבקר המועצה





בס"ד, יום רביעי ט"ו סיון תשפ"ה 11/06/25

לכבוד
מר אבי חליואה
מבקר פנים - מועצה מקומית אלקנה

הנדון: תגובה לדו"ח מבקר פנים בנושא ערבויות לשנת 2024

שלום רב,

ראשית, אבקש להודות לך על ביצוע הביקורת המקצועית והמעמיקה בנושא ניהול הערבויות. דוח הביקורת מעלה נושאים חשובים ומהותיים הדורשים התייחסות ופעולות מיידיות לשיפור תהליכי העבודה במועצה. אני מברך על הבדיקה המפורטת והמקצועית ועל שיתוף הפעולה שקיבלת מכלל גורמי המועצה, ומעריך את הגישה הבונה של המבקר שזיהה לא רק ליקויים אלא גם הציע המלצות מעשיות לשיפור המצב.

יישום המלצות הביקורת

המועצה מתחייבת ליישם את כלל המלצות הביקורת באופן מלא:

הקמת מסגרת נורמטיבית מסודרת

- אימצנו את המלצת המבקר והכנו נוהל מקיף לטיפול בערבויות, אשר הוכנס לתוקף במהלך הביקורת
- הנוהל מסדיר את כלל התהליכים הקשורים בקבלת ערבויות, ניהולן, מעקב אחר תוקפן ושחרורן

שדרוג מערכות המידע

- הוכנסו כלל הערבויות הפתוחות למערכת EPR הממוחשבת
- המערכת מאפשרת מעקב שוטף אחר תוקף הערבויות ומתריעה על ערבויות הפגות תוקף
- נבחנות מערכות חלופיות מתקדמות נוספות שיסייעו במעקב מיטבי

חיזוק הבקרה והמעקב

- **ערבויות מכרז** - הוטמעה הדרישה לאישור מנהלת לשכת ראש הרשות להכנסת ערבויות למערכת
- **ערבויות ביצוע** - יושמה בקרה חודשית לתוקף הערבויות והחלפתן לערבויות טיב
- **ערבויות טיב** - מתבצעת בדיקה כוללת לכלל החוזים שבהם נדרשות ערבויות טיב
- **ערבויות נכסים** - נשלחה תזכורת לגבי הערבות המוזכרת בדו"ח ויבוצע מעקב הדוק יותר



שיפור תהליכי העבודה

- הוצאה הנחייה לכלל המנהלים בדבר המעקב השוטף אחר עדכון הערבויות
- הוגדרו תהליכי שחרור ערבויות בהתאם לחוזים שנחתמו
- מונתה מנהלת לשכת הרשות כגורם בקרה נוסף לחיזוק המערכת הקיימת

הפניה לתשובות הפרטניות

אני מפנה את המבקר לתשובות הפרטניות והמקצועיות שניתנו על ידי הגורמים הרלוונטיים במועצה לגבי המכרזים שנבדקו ועומד מאחוריהן.

מחויבותנו להמשך השיפור

- המועצה רואה בניהול נאות של הערבויות חלק מהותי מהניהול הכספי התקין והשמירה על אינטרס הציבור. אנו מתחייבים להמשיך ולפתח את התחום, לרבות:
- מעקב שוטף אחר יעילות הנהלים החדשים
 - בחינת טיוב המערכת הטכנולוגית הקיימת או שימוש במערכת טכנולוגית אחרת

סיכום

אני מודה לך שוב על עבודתך המקצועית והבונה. הביקורת תרמה משמעותית לשיפור תהליכי העבודה במועצה ולחיזוק הבקרה הפנימית. המועצה מחויבת לניהול פיננסי תקין ושיקוף, ותמשיך לפעול ליישום מלא של המלצות הביקורת ולשיפור מתמיד של תהליכי העבודה.

בכבוד רב,

אסף מינצר
ראש המועצה



לשכת ראש המועצה

טל': 03-9151205 פקס: 03-9363103 דוא"ל: pnina@elkana.org.il



תוכן עניינים

1.	מבוא.....	6
2.	תיאור הסיכונים.....	6
3.	מטרות הבדיקה.....	6
4.	המסגרת הנורמטיבית.....	6
5.	מערכת מידע.....	7
6.	תהליך הטיפול בערבויות.....	7
7.	היקף הבדיקה.....	7
8.	שיטת הבדיקה.....	7
9.	תקופת הבדיקה.....	7
10.	פרק א' - ערבויות מכרז.....	8
11.	פרק ב' - ערבויות ביצוע.....	9
12.	פרק ג' - ערבויות טיב.....	10
13.	פרק ד' - ערבות נכסים.....	11
14.	פרק ה' - ניהול הערבויות.....	11
15.	פרק ו' - שחרור וחילוט ערבויות.....	12
16.	סקר סיכונים.....	14



1. מבוא

1.1. כללי

ערבות בנקאית היא מסמך מטעם הבנק, באמצעותו מתחייב הערב בתשלום הסכום הנקוב מיד עם קבלת הדרישה לתשלום. חשיבותה של הערבות נעוצה בנושאים האלה:

- כלי משפטי להבטחת פירעון חובות.
- כלי הרתעתי הממריץ את הספק להשלים את עבודתו בזמן ובאיכות הדרושה.
- ערבות מעידה על האיתנות הפיננסית של הספק.

2. תיאור הסיכונים

- **סיכון כספי** - אי קבלת ערבות, קבלת ערבות בסכום שאינו מספק בטוחה, או אי יכולת לחלט ערבויות בהתאם לתנאי ההתקשרות עם ספקים ונותני שירותים, עשויים להביא להפסד כספי למועצה במקרים של אי ביצוע העבודה כנדרש.
- **סיכון תפעולי** - אי רישום או רישום חלקי של הערבויות במערכת הממוחשבת עלולים לא לאפשר מעקב אחר תוקפן ושיוכן לחוזים ולהסכמים שבהם נדרשת ערבות.
- **סיכון ציות** - אי עמידה בתקנות ובנהלים המחייבים את הגורמים הרלוונטיים במועצה.

3. מטרות הבדיקה

- בדיקת נאותות הטיפול בערבויות לרבות לקיחת ערבויות מהספק או הקבלן.
- אופן קביעת גובה הערבויות בחוזי ההתקשרות.
- שחרור ו/או חילוט הערבויות, הגדלת גובה ערבויות והארכת תוקפן, בהתאם לתקנות ולנהלים.

4. המסגרת הנורמטיבית

- התוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות סעיף 10 (מסמכי המכרז)
- נוהל ערבויות
- פרקטיקה מקובלת



5. מערכת מידע

במועצה לא נוהלו הערבויות במערכת ממחושבת/בקובץ. תוך כדי הביקורת הוכנסו הערבויות למערכת epr. במערכת יש מודול ערבויות המאפשר לנהל את הערבויות ולאתר ערבות במערכת הממוחשבת לפי מספר הערבות, תאריך תוקף, אגף/מחלקה, בנק, נותן הערבות, סכום הערבות, סטאטוס הערבות (סגור או פתוח) וסוג הערבות. המערכת גם מתריעה לפני סיום הערבות.

6. תהליך הטיפול בערבויות

תהליכים של טיפול בערבויות, קרי קבלתן, מעקב אחר תוקפן, הארכתן או חילוטן ושחרורן מתקיימים ביחידת המכרזים, ובגזברות. תוך כדי הביקורת נכתב נוהל המסדיר את תהליך הטיפול בערבויות. הביקורת רואה בחיוב את התגייסות המועצה להסדיר את הנושא. במהלך הביקורת המועצה התחילה לעבוד עם מודול הערבויות במערכת הכספית של epr.

7. היקף הבדיקה

קיימות ערבויות מסוגים שונים, כגון: ערבויות מכרז, ערבויות ביצוע, ערבויות טיב, ערבויות בינוי ונכסים.

8. שיטת הבדיקה

- הביקורת בדקה את הנושא בדרכים אלו:
- בדיקת ניהול הערבויות.
 - בדיקת אופן האחסון וניהול שטרי הערבות.
 - בדיקת תהליכים הקשורים לניהול הערבויות: קבלת הערבות, רישומה, הארכת תוקפה והגדלת היקפה, שחרור או חילוט הערבות.
 - שיחות ופגישות עם הגורמים המתאימים: גזברית, מנהלת יחידה כלכלית אסטרטגית, מהנדס, עובדת במחלקת גזברות.

9. תקופת הבדיקה

הבדיקה נערכה במחצית השנייה של שנת 2024 מתייחסת לשנים 2023-2024

10. פרק א' - ערבויות מכרז

10.1. כללי

ערבויות למכרז נדרשות להבטחת עמידתו של המציע בהצעתו, ולחתימתו על החוזה בהתאם לתנאי המכרז. באמצעות ערבות זאת המועצה מבטיחה כי המציע לא יחזור בו מהצעתו, וכי אם יעשה כן יעמוד לרשותה כלי לכיסוי הנזקים וההפסדים שייגרמו לה. סכום הערבות למכרז צריך להיקבע בהתאם להיקף התקציבי של העבודות או הרכישות. ערבויות מכרז של המציעים שהצעתם לא התקבלה מוחזרת להם, וערבות המכרז של הזוכה נשמרת עד למועד החתימה על החוזה בינו לבין המועצה.

10.2. קביעת גובה ערבות מכרז

הביקורת ביקשה לבדוק האם וכיצד נקבע גובה ערבות. נוהל ערבויות קובע " במכרז או בהליך ספציפי סכומי הערבויות המבוקשים בגין השתתפות במכרזים יהיו בין 5% ל- 10% מגובה האומדן. גזברית המועצה רשאית להחליט, על שינוי גובה הערבות או ביטולה, בהתאם לנסיבות ההתקשרות."

10.3. ניהול ערבויות מכרז

- ערבויות מכרז שהפקידו המציעים ינוהלו בגזברות
- ניהול הערבויות שהתקבלו, ויועברו לרישום במערכת ערבויות לאחר קבלת השתתפות המציעים במכרז.
- כאשר יש קבלן זוכה הערבויות של שאר המציעים מוחזרות ומתקבלת מהקבלן הזוכה ערבות ביצוע.

10.4. המלצה

- חלק מתהליך המכרז בזמן הגשת ההצעות יועברו הערבויות בהשתתפות במכרז מיא"כ¹ לגזברות יחייב אישור של מנהלת לשכת ראש הרשות להכנסת הערבות למערכת הממוחשבת.

¹ יחידה כלכלית אסטרטגית



11. פרק ב' - ערבויות ביצוע

11.1. כללי

ערבויות ביצוע נדרשות להבטחת מילוי התחייבויותיו של הקבלן או ספק שאתו נחתם החוזה, הן לביצוע עבודות ושירותים הן להספקת טובין. ערבות זאת צריכה להיות בתוקף עד לסילוק החשבון הסופי של הקבלן או הספק. בתאריך 15.7.24 ביקשה הביקורת טבלה עדכנית של ערבויות המועצה. בטבלה היו שתי ערבויות ביצוע לא בתוקף. מכרז מספר 104/2023 פרויקט עבודת הסדרי תחבורה ליד "כרמים". קיימת לו ערבות ביצוע עד תאריך 4.7.24. מכרז מספר 105/2023 פרויקט עבודות חידוש מבנים - אולפנה אלקנה. קיימת לו ערבות ביצוע עד תאריך 9.7.24 תשלום אחרון לפרויקט היה ב-9.23.

פערים וליקויים

- 11.1.1. קיימות ערבויות מכרז לא בתוקף.
- 11.1.2. אין בקרה על תהליך חידוש ערבות.
- 11.1.3. אין בקרה על תהליך החלפת ערבות הביצוע לערבות טיב.

11.2. מסקנות

בקרה על תוקף הערבויות לא מתבצעת כנדרש. ערבות מכרז לא בתוקף מותירה את המועצה חסרת הגנה במקרים של אי קיום או הפרת התחייבויות של הספקים

11.3. המלצות

ביצוע בקרה חודשית לתוקף הערבויות, ולהחלפת הערבות ביצוע לטיב עד שמערכת הערבויות ב - epr תיתן את התרעות על סיום הערבות באמינות הנדרשת.

11.4. תגובת המועצה

ערבות ביצוע למכרז 104/2023 (הסדרי תחבורה כרמים) – חל עיכוב בביצוע העבודות בעקבות תכנון מחודש במהלך העבודות ובעקבות קושי בפועלים עקב המלחמה. נכון להיום, העבודות לקראת סיום, הוגש חשבון סופי והקבלן התבקש להוציא ערבות טיב כמפורט בהסכם – בכל אופן, התחשבות המועצה כלפי הקבלן (כ-300 אלש"ח) עולה על סכום ערבות הביצוע (89,263 ₪) .



ערבות ביצוע וטיב למכרז 105/2023 (חידוש מבנים) – הייתה קיימת עד ליום 9/7/24 והיא שימשה בפועל גם כערבות טיב שכן העבודות הסתיימו בחודש אוגוסט 2023. הערבות תוחזר לקבלן.

11.5. תגובת הביקורת

לדברי המפקח סיום העבודות באולפנא היה 31.8.2023. (אין תיעוד לסיום העבודות). בתנאי החוזה ערבות הטיב 12 חודשים מסיום העבודות.

12. פרק ג' - ערבויות טיב

12.1. כללי

ערבות טיב נדרשת בעיקר בחוזי התקשרויות עם קבלנים לביצוע עבודות בנייה ותשתיות. ערבות זו, בדרך כלל, בתוקף בין 6 חודשים ל- 48 חודשים לאחר תשלום החשבון הסופי. שיעור הערבות נקבע כאחוז מסכום החוזה. בנוהל המועצה מעוגנת דרישה לקבלת ערבות טיב בגובה 5% למשך 12 חודשים מסיום הפרויקט. מוסר הערבות יתחייב להאריך את הערבות, לדרישת המועצה, בכל עת ובהתאם לנסיבות המשתנות.

מבדיקה של הביקורת קיימת רק ערבות טיב אחת במערכת. מכרז מס' 104/2022 - ביצוע עבודות להקמת מבנה 4 כיתות מעון יום בשכונת ה- 80. הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית בה מצאה כי קיים מכרז מספר 105/2023 פרויקט עבודות חידוש מבנים - אולפנא אלקנה שלא הוגשה עבורו ערבות טיב למרות שמופיע בחוזה שהוא מחויב להגיש.

12.2. פערים וליקויים

אין ערבות טיב עבור מכרז 105/2023.

12.3. מסקנות

הבקרה על תהליך ניהול ומעקב אחרי הערבויות הטיב לא תקין. העדר ערבות טיב מותירה את המועצה חסרת הגנה במקרים של אי קיום או הפרת התחייבויות של הספקים.

12.4. המלצות

12.4.1. לבדוק את כלל החוזים שבהם נדרשה ערבות טיב ולוודא שאכן הופקדה.



12.4.2. לעגן בנהלים דרישות לקבלת ערבויות טיב, לרבות פירוט השירותים המחייבים ערבויות טיב.

13. פרק ד' - ערבות נכסים

13.1. כללי

ערבות המוגשת ע"י שוכר נכס בבעלות המועצה, כערבון לתשלום עלויות השכירות, תשלומי תשתיות או נזקים אשר ייגרמו למושכר.
מכרז 103/2023 להפעלת מעון יום לפעוטות בשכונת 80 בסעיף 19 מופיע ערבות בסך 50,000 ₪.

13.2. פערים וליקויים

אין ערבות נכסים עבור מכרז 103/2023.

13.3. מסקנות

הבקרה על תהליך ניהול ומעקב אחרי הערבויות הנכסים לא תקין.

13.4. המלצות

ביצוע בדיקה למתן ערבות לשוכרי נכסי המועצה.

13.5. תגובת המועצה

ערבות נכסים למכרז 103/2023 (הפעלת מעון יום) – נשלחה תזכורת למנהלת מחלקת החינוך.

14. פרק ה' - ניהול הערבויות

14.1. הארכת תוקף והגדלת סכום הערבות

- א. ישנם שטרי ערבויות שפג תוקפן מאוחסנים פיזית בגזברות.
- ב. אי הגדלת סכום הערבות בהתאם להגדלת החוזה- בבדיקת חוזה של ק.ס.מ.ג. קבלנים לעבודות תשתית בע"מ נמצא כי החוזה הוגדל אמנם סכום הערבות לא הוגדל במקביל לחוזה.

14.2. פערים וליקויים

בהגדלת חוזה מול קבלן סכום הערבות לא גדל בהתאם.

14.3. מסקנות

- א. אי הקפדה על עדכון ערבויות פיזית יוצרת עומס מיותר בניהול הפיזי שלהן.
הדבר מקשה על מעקב ובקרה ראויים אחר הערבויות.
- ב. העדר מעקב אחר עדכון הערבויות בהתאם להארכת והגדלת חוזים עלול להביא לכך שבידי המועצה ייוותרו חוזים עם ערבות שאינה תואמת את היקפם הכספי ואת תוקפם.



14.4. המלצות

- א. לעדכן נתונים במערכת הערבויות כדי לאתר ערבויות פתוחות שפג תוקפן.
- ב. להוציא הנחיה למנהלים הרלוונטיים לבצע בקרה בכל הקשור לעדכון הערבויות, ולהעביר את המידע לאחראית על הערבויות בגזברות לצורך עדכון המערכת.

14.5. תגובת המועצה

עבודות ביצוע חב' ק.ס.מ.ג. – לא היה צורך בהגדלת הערבות משום שחלק ניכר של העבודה כבר בוצע טרם הגדלת צו התחלת העבודה כך שהערבות תואמת להיקף העבודות המבוצעות. הערבות בתוקף עד ליום 30/4/26.

14.6. תגובת הביקורת

סכום הערבות נקבע כאחוז מהפרויקט. למרות שחלק מהפרויקט בוצע לא בטוח שהוא נעשה כנדרש ולכן הערבות צריכה לתת מענה לעלות הפרויקט במלואו.

15. פרק ו' - שחרור וחילוט ערבויות

15.1. כללי

להלן פירוט ממצאי הביקורת בקשר לערבויות ששחררו או חולטו:

- א. שחרור הערבויות לא מבוצע באופן סדיר. ערבות משוחררת רק אם הספק דרש אותה. במידה ולא בוצעה דרישה הערבויות ממשיכות להיות מאוחסנות בכספת המועצה על אף שפג תוקפן.
- ב. לא התבצע תהליך של חילוט ערבות.

15.2. פערים וליקויים

אין בקרה לתהליך שחרור הערבות.

15.3. מסקנות

תהליך שחרור הערבות צריך להתבצע באופן שוטף בהתאם לחוזה שנחתם מול המציע/קבלן.

15.4. המלצות

להגדיר את תהליך שחרור הערבות ומי אחראי לביצוע שחרור ערבות.



16. תגובת המועצה לדו"ח

16.1. בעקבות הארות הביקורת הטובות הוכן והוכנס לעבודה נוהל לטיפול בערבויות. תודה

רבה!

16.2. ההמלצה בדבר צירוף מנהלת לשכת ראש המועצה כגורם מסייע בטיפול בערבויות מבוצעת בפועל.

16.3. הוכנה טבלה של כלל הערבויות הפתוחות, כל הערבויות הוכנסו לניהול תחת תוכנת EPR והחלו ב"מבצע" השבת ערבויות ושיחלופן ו/או הארכתן לפי הצורך.

16.4. עדכון נתונים במערכת הערבויות – מבוצע כעת בשוטף על ידי מנהלת לשכת ראש המועצה, לרבות קבלתן ושחרורן.

16.5. מעקב על ערבויות לכלל המנהלים – תוצא הנחייה כזו לכל המנהלים בישיבת המנהלים הבאה.

16.6. כללי - נוהל שחרור ערבויות בהתאם לחוזה שנחתם – בנוסף לניהול הערבויות באמצעות

מערכת ה EPR אנו בודקים אופציות נוספות למערכות חלופיות אשר ינהלו התראות בצורה מושכלת יותר ויעילה. , באופן שיסייע במעקב צמוד על כל ההליך המכרזי ותייעל בעיקר גם את נושא הערבויות.



בס"ד, יום רביעי ט"ו סיון תשפ"ה 11/06/25
לכבוד
מר אבי חליואה
מבקר פנים - מועצה מקומית אלקנה

הנדון: תגובה לדו"ח מבקר פנים בנושא סקר סיכונים

ראשית, ברצוני להודות לך על עבודתך המקצועית והיסודית בביצוע סקר הסיכונים לשנת 2024. סקר זה מהווה כלי חיוני לזיהוי ואיתור סיכונים במועצה ותורם משמעותית לשיפור איכות השירותים הניתנים לתושבים. המועצה מעריכה את הגישה המקצועית והמתודולוגיה המתקדמת בה בוצע הסקר, אשר כולל מיפוי מקיף של תהליכי העל, זיהוי סיכונים והערכת בקורות קיימות. הסקר מספק לנו תמונת מצב אובייקטיבית ומאפשר לנו לתעדף את משאבינו בהתאם לרמת הסיכון בכל תחום.

חשיבות הסקר ותרומו

סקר הסיכונים חשוב במיוחד עבור מועצה כמו אלקנה, המאופיינת במבנה ארגוני קטן ומשאבים מוגבלים. הסקר מאפשר לנו:

- **תעדוף משאבים** - הקצאה יעילה של כוח האדם והמשאבים הכספיים המוגבלים שלנו
- **מיקוד הפעילות** - התמקדות בתחומים בעלי הסיכון הגבוה ביותר
- **שיפור מתמיד** - זיהוי הזדמנויות לשיפור תהליכי העבודה והבקרה
- **הכנה לעתיד** - בניית תוכנית עבודה רב-שנתית מבוססת נתונים

המציאות הייחודית של מועצת אלקנה

מגבלות מבניות

מועצת אלקנה היא מועצה קטנה עם כמות עובדים מצומצמת יחסית להיקף האחריות והמשימות הרבות המוטלות עליה ורבות נוספות שהיא לוקחת על עצמה. באלקנה שירותים רבים שבערים בינוניות לא ניתנים ואנו מתאמצים מאד לדאוג הן להקמתן והן לשימורם לאורך השנים גם ובמיוחד בתקופות מאתגרות כפי שקורה בשנים האחרונות. מטבע הדברים נדרש באופן תמידי לבצע סדרי עדיפויות שכתוצאה מהן חלק מהדברים מטופלים באופן מיטבי יותר וחלק פחות אך אנו עושים מאמץ להתגבר על כל המשימות.

עומס משימות גדול

העובדים במועצה נדרשים לטפל במגוון רחב של משימות ותחומי אחריות, כאשר לעיתים עובד אחד מכסה מספר תחומים. למרות האתגר הזה, הצוות שלנו מפגין מקצועיות גבוהה ומחויבות לשירות הציבור.



השפעת גורמים חיצוניים

השפעות המלחמה

- **עיכובים בפרויקטים:** המורכבות התקציבית והתפעולית עקב אי כניסת פועלים פלסטיניים מאז פרוץ המלחמה וכן עליות מחירים בלתי פרופורציונליות וצורך להתאים מחדש את התקציבים והפרויקטים
- **שיבושים בשרשרת האספקה:** עיכובים בקבלת חומרי גלם וביצועם בפרויקטים הנדסיים
- **עומס נוסף על הצוות:** התמודדות עם אתגרי החירום תוך המשך הפעילות השוטפת
- **אילוצים תקציביים:** צורך בהקצאת משאבים נוספים לביטחון ורווחת התושבים

תלות בגורמים חיצוניים

- **קבלנים ונותני שירותים:** תלות בזמינותם ואמינותם, במיוחד בתקופות לחץ
- **גורמי ממשל -** יש לציין את הקושי הרב של משרדי הממשלה לעמוד בהתחייבויותיהם וחדשות לבקרים מקבלים הודעות על קיצוצים בתקציבים והעלאות שכר הנדרשות שאינן מגובות בתקציב מלא של המשרדים. נוסף לכך את ה"עננה" הרובצת כבר תקופה של חודשים רבים של נושא איחוד הרשויות על מועצת אלקנה הנדון בוועדה הגיאוגרפית של משרד הפנים והצורך להפנות זמן משאבים ומאמצים רבים לטיפול בנושא באופן מקצועי.
- **רגולציה משתנה -** צורך להתעדכן ולהתאים את התהליכים לדרישות רגולטוריות חדשות

התייחסות לתחומים שנסקרו

תחום ההנדסה

מעריכים את זיהוי הסיכונים בתחומי התכנון הפיזי, בינוי פרויקטים ציבוריים וטיפול בתשתיות. בהתחשב במגבלות הכוח אדם ובעומס הפרויקטים, אנו פועלים בשיתוף עם יועצים חיצוניים וחברת ניהול תכנון ומשתדלים לעשות כל שביכולתנו להקפיד על ניהול נכון ובקרה מקצועית עם קושי רב בתקופת המלחמה כפי שפורט.

תחום הרווחה

הנושאים שזוהו בתחום הרווחה חשובים במיוחד לרווחת התושבים. למרות המגבלות התקציביות, אנו משקיעים מאמצים רבים בשיפור השירותים החברתיים ובמתן מענה הולם לכלל הפניות. יש להוסיף ולציין שבתקופה הקרובה תיכנס מנהלת חדשה למחלקה לשירותים חברתיים לנהל את המחלקה, מומלץ בעוד מספר חודשים לבחון מחדש את הדברים לאחר שיח מולה.



תחום משאבי האנוש

מכירים בחשיבות הניהול התקין של משאבי האנוש כבסיס לתפקוד יעיל של המועצה. פועלים לשיפור התהליכים תוך שמירה על עמידה בכל הדרישות החוקיות והתקנים המקצועיים. יש להוסיף שרק לאחרונה דירג משרד הפנים את המועצה בדירוג הגבוה ביותר ונתן למועצת אלקנה את הציון 100 בניהול ההון האנושי וזאת בעקבות עבודה נפלאה של מנהלת ההון האנושי גב' מעיין אדרי והתמיכה שהיא מקבלת מגזברית המועצה גב' עתליה צבי וכלל גורמי המועצה.

פעולות ליישום ממצאי הסקר

בהתבסס על ממצאי הסקר, אנו מתחייבים לפעולות הבאות:

שיפור תהליכי בקרה

- חיזוק הבקורות הקיימות בתחומים בעלי הסיכון הגבוה
- פיתוח בקורות נוספות במקומות בהם זוהו פערים

הכשרה והטמעה

- התמקדות בנושאים שזוהו כבעלי סיכון גבוה
- הטמעת נהלי עבודה מעודכנים
- שיפור התיעוד והדיווח

תיעדוף משאבים

- תעדוף משאבים לנושאים בעלי הסיכון הגבוה ביותר
- שימוש בכלים טכנולוגיים לייעול התהליכים
- שיתוף עם גורמים חיצוניים במקרי הצורך

תוכנית העבודה העתידית

אנו מברכים על כוונת המבקר להמשיך את הסקר בשאר תחומי המועצה במהלך שנת 2025. זאת תאפשר לנו לקבל תמונת מצב מקיפה של כלל הסיכונים הארגוניים ולבנות תוכנית עבודה רב-שנתית מבוססת נתונים.

מחויבותנו להמשך השיפור

למרות האתגרים והמגבלות, מועצת אלקנה מחויבת לשיפור מתמיד ולמתן שירותים איכותיים לתושביה. אנו רואים בסקר הסיכונים כלי חשוב להשגת מטרה זו ומתחייבים ליישום ממצאי הסקר, לביצוע מעקב שוטף אחר התקדמות השיפורים, לשיתוף פעולה מלא עם המבקר הפנימי בביצוע סקרים עתידיים, להמשך פיתוח יכולות הבקרה הפנימית.



סיכום

אני מודה לך שוב על העבודה החשובה והמקצועית. סקר הסיכונים מהווה תרומה משמעותית לשיפור התפקוד הארגוני ולהבטחת מתן שירותים טובים יותר לתושבי המועצה. אנו מתחייבים להמשיך ולפעול בשקיפות ובאחריות, תוך התחשבות במגבלות הקיימות ובאתגרי התקופה, ולהעמיד את טובת התושבים במרכז פעילותנו.

בכבוד רב,

אסף מינצר
ראש המועצה



לשכת ראש המועצה

טל': 03-9151205 פקס: 03-9363103 דוא"ל: pnina@elkana.org.il



סקר סיכונים

מועצת אלקנה

2024



מבוא

1.1 כללי

במסגרת תוכנית העבודה של מבקר מועצת אלקנה לשנת 2024, יערך במועצת אלקנה (להלן: "המועצה") סקר סיכוני ביקורת בתחומי הפעילות העיקריים של המועצה, לרבות זיהוי אמצעי הבקרה המופעלים במועצה לאיתור ומניעת סיכונים (להלן: "הסקר").

לצורך ביצוע הסקר, נתבסס, בין היתר, על ההוראות דלהלן:

❖ צו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958;

❖ חוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992;

❖ חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס 5/2004;

❖ תוכניות עבודה;

❖ מבנה ארגוני;

❖ הוראות ונהלים נוספים בהתאם לנושאים הנבדקים.

לצורך הכנת הסקר, פעילות המועצה תחולק למספר תחומים עיקריים בהתאם למבנה הארגוני:

• ניהול כללי(שפ"ע, משאבי אנוש, רישוי עסקים, מחשוב).

• כספים

• הנדסה

• חינוך

• תרבות

• ביטחון

• רווחה

• מחלקה משפטית

• יחידה אסטרטגית

בכל תחום יאותרו תהליכי העל העיקריים שחולקו למספר תהליכי משנה. בכל תהליך משנה פורטו הנושאים הנדרשים לביקורת ידורגו בהתאם להערכת הסיכונים וחיבתו של כל נושא לביקורת.

1.2 מטרת הסקר

1.2.1 לזהות, למפות ולדרג את רמת הסיכון הקיימת בתחומי הפעילות השונים במועצה, וכן לזהות את הבקורות הקיימות בתחומים אלו, ולקבוע את יעילותן בהקטנת הסיכונים ו/או במזעור הנזקים העשויים להיגרם כתוצאה מהתממשות הסיכון.



1.2.2 הכנת תוכנית עבודה רב שנתית לביקורת הפנימית המבוססת על הסקר. ככל שפעילות (תהליך מסוים או יחידה מסוימת) חשובה יותר לסיכונים, חשיבותה לצורכי ביקורת פנימית גדלה.

■ יודגש כי סקר סיכונים אינו ביקורת ולפיכך אין מטרתו לאתר חריגות וליקויים.

1.3 הגבלת אחריות

הסקר יבוצע בהתבסס על נתונים ומידעים שונים המועברים למבקר מאת הגורמים במועצה, ובין היתר, באמצעות שאלונים / שיחות / מסמכים / דוחות ביקורת קודמים וכו'.

1.4 מתודולוגית ביצוע הסקר פעולות מרכזיות בביצוע סקר הסיכונים

1.4.1 מיפוי תהליכי העל (תהליכים מהותיים) בארגון - זיהוי התהליכים העיקריים יתבסס על

מבנה הארגון וכן על שיחות עם בעלי תפקידים מרכזיים במועצה במסגרתן ידרשו בעלי התפקידים לתאר את הפעילות שבאחריותם את מטרת התהליך, הגורמים מעורבים בתהליך, מערכות המידע הקשורות בתהליך, פערים וליקויים אפשריים בתהליך והבקות הקיימות בתהליך.

1.4.2 זיהוי תהליכי המשנה ונושאי הביקורת - כל תהליך - על יחולק למספר תהליכי - משנה, כאשר לכל תהליך - משנה יפורטו הנושאים הנדרשים לביקורת במסגרת אותו תהליך.

1.4.3 זיהוי הסיכונים² - זיהוי ושיוך סיכונים מובנים ושיוך נושאים הנדרשים לביקורת.

1.4.4 זיהוי הבקורות³ - זיהוי הבקורות הקיימות במועצה, ושיוך לסיכונים שזוהו.

1.4.5 הערכת ודירוג הסיכונים - הערכת ודירוג סיכונים הביקורת בהתחשב באיכות ויעילות הבקורות בהפחתת סיכויי התממשות הסיכונים.

הסיכונים מוערכים בהתאם לסבירות ההתממשות ועוצמת ההשפעה בעת המימוש, כאשר הסיכונים של כל חשיפה מחולקים לשני גורמים עיקריים כלהלן:

א. **מדד רמת / חשיבות הסיכון** (עוצמת ההשפעה של הסיכון) - מייצג את פוטנציאל הנזק העלול להיגרם אם יתממש אירוע מסוים, (דירוג 1 - עוצמה מזערית, דירוג 5 עוצמה קריטית).

ב. **מדד ההסתברות** - מייצג את ההסתברות והתדירות להתרחשותו של אירוע העלול להוביל לנזק בהתחשבות בבקורות הקיימות (דירוג 1 - להסתברות נמוכה, עד לדירוג 5 - להסתברות קרובה לוודאית).

בהתאם לכך, דירוג הסיכון מהווה מכפלה של מדד חשיבות הסיכון במדד ההסתברות, קרי סבירות התממשות הסיכון (דירוג הסיכון = מדד חשיבות × מדד ההסתברות), כמפורט בהרחבה להלן:

² סיכון-הינו תופעה צפויה/לא צפויה העלולה לגרום נזק לארגון הנסקר, במונחי עלות / זמן / ביצועים ככלל, ניתן לסווג את הסיכונים למספר קבוצות עיקריות: כספי, תפעולי, ארגוני, משפטי.
³ בקרה-הינה פעולה מובנית / אקראית, אשר נועדה למזער את ההסתברות מימוש הסיכון, כאשר הבקורות נחלקות למספר קבוצות עיקריות: מנחה, מונעת, מגלה, מתקנת, התאוששות.



דירוג מדד רמת / חשיבות הסיכון:

דירוג הסיכון	רמת הסיכון	פירוט מהות סיכון כספי	פירוט פרמטרים איכותיים
5	קריטי	נזק כספי מהותי, בסכום העולה על 3 מיליון ₪.	נזק נרחב ברמה כלל ארגונית; אי עמידה בהוראות החוק; סיכון לפגיעה בחיי אדם; איום מהותי על המשך קיומה של הפעילות הארגונית השוטפת.
4	גבוה	נזק כספי בטווח שבין חצי מיליון ל 3 מיליון ₪.	נזק ברמה הארגונית; פעילות שלא בהתאם ליעדי הארגון; היבטים ביטחוניים; פגיעה בנכסי הארגון
3	בינוני	נזק כספי בטווח שבין מאה אלף לחצי מיליון ₪.	נזק נקודתי ברמתה הכלל ארגונית; בעל השפעה רוחבית; היבטים בטיחותיים; אי עמידה בהוראות רגולטוריות
2	קל	נזק כספי בטווח שבין חמישים אלף למאה אלף ₪.	נזק נקודתי ברמת אגף / מחלקה
1	מזערי	נזק כספי בסכום הנמוך חמישים אלף ₪.	נזק נקודתי ברמת האגף / מחלקה מהיבט הפעילות הארגונית השוטפת

דירוג הסתברות התממשות הסיכון:

דירוג הסיכון	רמת הסיכון	תדירות בשגרה	הסתברות הכשל
5	גבוהה מאוד	עד חצי שנה	גבוהה מאוד, הכשל כמעט בלתי נמנע
4	גבוהה	מעל חצי שנה ועד שנה	גבוהה, כשלים חוזרים
3	בינונית	מעל שנה ועד שנתיים	בינונית, כשלים מקריים
2	נמוכה	מעל שנתיים ועד 5 שנים	נמוכה, יחסית מעט כשלים
1	קלושה	פעם ב-5 שנים ומעלה	קלושה, לא סביר שיקרה כשל

נוסחת חישוב רמת חשיפת הסיכונים:

$$\text{רמת הסיכון} \times \text{הסתברות} = \text{סבירות להתממשות}$$

דירוג סבירות התממשות הסיכון:

רמת / חשיבות הסיכון						הסתברות
5	4	3	2	1		
5	4	3	2	1	1	
10	8	6	4	2	2	
15	12	9	6	3	3	
20	16	12	8	4	4	
25	20	15	10	5	5	



בוצע סקר בשנת 2024 בשלושה תחומים עיקריים: הנדסה, רווחה, ומשאבי אנוש.

במהלך שנת 2025 הסקר יבוצע בשאר תחומי המועצה.

להלן התפלגות נושאי הביקורת בחתך תהליכי על ותהליכי משנה:

מספר	תהליך על	תהליך משנה	נושא הביקורת	הסתברות	רמת הסיכון	חשיבות הנושא
1	הנדסה	גיבוש מדיניות ואסטרטגיה	סיוע ומעורבות בגיבוש מדיניות לתכנון פיזי ארוך וקצר טווח	2.0	4.7	9.4
2	הנדסה	גיבוש מדיניות ואסטרטגיה	בינוי פרויקטים ציבוריים	1.3	4.7	6.1
3	הנדסה	גיבוש מדיניות ואסטרטגיה	טיפול בתשתיות	2.0	4.8	9.6
4	הנדסה	גיבוש מדיניות ואסטרטגיה	וועדה לתכנון ובניה + תב"ע	2.2	4.6	10.1
5	הנדסה	גיבוש מדיניות ואסטרטגיה	נכסי המועצה	2.5	4.3	10.8
6	הנדסה	גיבוש מדיניות ואסטרטגיה	רישוי בניה	2.3	4.5	10.4
7	הנדסה	גיבוש מדיניות ואסטרטגיה	פיקוח על הבניה	2.4	4.6	11.0
8	הנדסה	גיבוש מדיניות ואסטרטגיה	נגישות	2.8	3.8	10.6
9	רווחה	רווחה	ניהול רווחה	1.9	4.4	8.5
10	רווחה	רווחה	ניהול תקציבי	2.0	4.1	8.2
11	משאבי אנוש	משאבי אנוש	ניהול משאבי אנוש	2.1	4.1	8.6
12	משאבי אנוש	שכר	תשלום שכר	1.9	4.9	9.3
13	משאבי אנוש	שכר	תשלומי פנסיה, השתלמות	2.2	4.8	10.6