



דוח מבקר העירייה

לשנת

2018

תוכן העניינים

| <u>פרק</u> | <u>נושא</u> | <u>עמוד</u> |
|------------|-----------------------------------|-------------|
| | תוכן עניינים | |
| 3 | מכתב לראש העיר | 3 |
| 4 | הערות ראש העירייה | 4 |
| 5 | ועדות השמה | 5 |
| 13 | תמצית ממצאים | 13 |
| 41 | סיוע לנזקקים במחלקת רווחה | 41 |
| 49 | תמצית ממצאים | 49 |
| 79 | גיוס עובדים וגמול השתלמות | 79 |
| 83 | תמצית ממצאים | 83 |
| 93 | יציאה להשתלמויות ולימודים אקדמיים | 93 |
| 97 | תמצית ממצאים | 97 |
| 113 | שעות נוספות, כוננויות וקריאות פתע | 113 |
| 117 | תמצית ממצאים | 117 |

לכבוד

מר פאיז אבו צהיבאן

ראש העיר

רהט

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר העירייה לשנת 2018

בהמשך לדואר האלקטרוני שנשלח אליך ביום 30.03.2019, הנני מתכבד בזאת להגיש אליך גרסה מודפסת של דוח מבקר העירייה לשנת 2018 (להלן- הדוח).

הדוח מוגש אליך בהתאם להוראות סעיף 170ג (א) לפקודת העיריות (נוסח חדש).

הדוח דן בשלושת הנושאים הבאים :

1. ועדות השמה בחינוך מיוחד ;
2. פרויקטים של מחלקת רווחה לסיוע לנזקקים ;
3. סוגיות בתחום השכר : השתלמויות/לימודים אקדמיים, גמול השתלמות, ושעות נוספות.

יצוין, כי בהתאם להוראות סעיף 170ג (ג) לפקודת העיריות עליך להגיש את הערותיך על הדוח לוועדה לענייני ביקורת **תוך שלושה חודשים** מיום קבלתו.

בעת הגשת הערותיך על הדוח, יש להמציא לחברי מועצת העירייה עותק ממנו בצירוף ההערות.

תודה על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב,

עאמר אבו האני

מבקר בעירייה



לכבוד
חברי הוועדה לענייני ביקורת, עיריית רהט, כאן
שלום רב,

הנדון: הערות ראש העירייה על דוח מבקר העירייה לשנת 2018

בהתאם לסעיף 170ג (ג) לפקודת העיריות הנני מתכבד בזאת להגיש אליכם את הערותיי על דוח מבקר העירייה לשנת 2018.

ההערות הן לפי סדר הנושאים שבדוח מבקר העירייה לשנת 2018 אשר דן בשלושה נושאים עיקריים:

1. ועדות השמה

תפקידן של ועדות השמה לדון בזכאות ילדים בעלי צרכים מיוחדים והשמתם במוסדות מתאימים.

בשלהי שנת 2018 נעשתה רפורמה מקיפה בחוק חינוך מיוחד, אשר הוראותיה נכנסו לתוקף בתחילת שנת הלימודים 2019/20. יישומה המלא של הרפורמה יחל בשנת הלימודים 2020/21.

בכוונתי להנחות את מערכת החינוך להיערך ליישום הוראות הרפורמה ובכלל זה לתקן את הליקויים שהצביעה עליהם הביקורת בנוגע לתפקודם של מנגנוני העירייה הרלוונטיים.

2. סיוע לנזקקים במחלקת רווחה

הביקורת הקיפה 4 פרויקטים לסיוע לנזקקים המנוהלים ע"י מחלקת רווחה בעירייה.

מהתייחסות מנהל מחלקת רווחה עולה, שהוא מודע לממצאי הביקורת ופועל למען שיפור איכות השירות שניתן ללקוחות הרווחה. מגמה זו תקבל חיזוק על ידי החתום מטה.

כמו כן תיבחן מול מנהל מחלקת רווחה האפשרות להקים צוות מקצועי בתוך מחלקת רווחה אשר תדון ותחליט לגבי בקשות סיוע לנזקקים.

3. סוגיות בתחום השכר:

א. גיוס עובדים וגמול השתלמות

בישיבת מועצת העירייה מסי' 16/2019 מיום 25.12.2019 מונתה ועדת השתלמויות, שבין תפקידיה לדון בבקשות העובדים להשתתף בקורסים לצורכי קבלת גמול השתלמות. בין היתר ייבחנו על ידי הוועדה תכנים של קורסים נלמדים ומוסדות שבאמצעותן מתנהלים אותם קורסים.

ב. יציאה להשתלמויות ולימודים אקדמאיים

ועדת השתלמויות תדון גם כן בבקשות עובדים להשתלם במסגרת הפיתוח המקצועי שלהם בהתאם לתחומים הרלוונטיים לתפקידיהם. לגבי בקשות לצאת ללימודים לקראת תואר אקדמי או להכשרות מקצועיות, על הוועדה לבחון את הבקשות המוגשות אליה בהסתמך על הוראות הפרק הרלוונטי של התקשי"ר, שבין היתר מחייבות לעגן את דבר היציאה ללימודים/הכשרה בהסכם כתוב שיחתם בין העובד לבין העירייה.

ג. שעות נוספות, כוונניות, וקריאות פתע

קיים מאגר שעות נוספות לכל מחלקה בעירייה שיש לה צורך בכך. עובד בודד יכול לעבוד מקסימום 60 שעות נוספות בחודש וזאת בפיקוח ובאישור מנהל המחלקה הממונה עליו.

בכבוד רב,
פאיז אבו צהיבאן
ראש העירייה

העתק:
חברי מועצת העירייה
היועץ המשפטי לעירייה
מזכיר העירייה
גזבר העירייה
מבקר העירייה



ועדות השמה

תוכן עניינים

| עמוד | נושא |
|------|--|
| 7 | מבוא |
| 7 | כללי |
| 10 | המסגרת הנורמטיבית |
| 11 | תקופת הבדיקה |
| 11 | מטרת הביקורת |
| 13 | תמצית ממצאים |
| 15 | פירוט הממצאים |
| 37 | נספח א - רשימת הגורמים שאבחנתם קבילה בוועדות מתוקף חוק החינוך המיוחד : שילוב, השמה, ערר |
| 39 | נספח ב – שאלון ועדות השמה |

על פי סעיפים 1-2 לחוק החינוך המיוחד, מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד בעל הצרכים המיוחדים¹, לשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה.

סעיף 3 לחוק החינוך המיוחד קובע כי ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לחינוך מיוחד חנם במוסד לחינוך מיוחד באזור מגוריו. לא נמצא מוסד כאמור באזור מגוריו, אחראית רשות החינוך המקומית למתן חינוך מיוחד לילד במוסד מתאים, קרוב ככל האפשר לאזור מגוריו, אף אם המוסד נמצא בתחום שיפוטה של רשות מקומית אחרת.

זכאותו של ילד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד והשמתו במוסד לחינוך מיוחד תיקבע על ידי ועדת השמה שהיא ועדה מקצועית שהרכבה וסמכויותיה נקבעו בחוק החינוך המיוחד. התנהלות הוועדה נקבעה באופן מפורט בחוזר מנכ"ל משרד החינוך 1.2-42 מיום 1.1.2014 העוסק ב"יישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה ביושבה כערר על ועדת שילוב, ועדת השמה, וועדת ערר" (להלן: "חוזר ועדת השמה" או "חוזר").

נציג הרשות המקומית משמש כיושב ראש הוועדה, ועליו מוטלת האחריות לארגון עבודתה, לזימון המשתתפים בה ולניהול ישיבותיה.

הוועדה מוסמכת לקבל החלטות לגבי זכאותו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד, ולגבי השמתו במסגרת חינוכית ההולמת את צרכיו. על פי סעיף 2.1 לחוזר, ככלל לא ילמד תלמיד במסגרת של חינוך מיוחד ללא החלטה של ועדת השמה, למעט במקרה של תלמיד שהוריו ביקשו את השמתו בחינוך מיוחד בהתאם לסעיף 7(א1) לחוק החינוך המיוחד אשר פורט בתקנות "רישום ילדים בעלי צרכים מיוחדים במוסד לחינוך מיוחד ללא ועדת השמה, התשס"ה-2005", ולמעט תלמידים הלומדים במוסדות חינוך מיוחד עקב אשפוזם בבתי חולים פסיכיאטריים.

להחלטותיה של ועדת השמה יש השפעה משמעותית על חיי התלמיד ובני משפחתו. על כן, להשתתפות התלמיד ומשפחתו בוועדה ולהצגת עמדותיהם יש חשיבות רבה.

בעיריית רהט אחראי מנהל אגף חינוך על ניהול ועדות ההשמה בעירייה (להלן: "מנהל ועדות ההשמה"). על הזנת הנתונים למערכת הממוחשבת של משרד החינוך אחראים מנהל השירות

¹ אדם בגיל 3 עד 21, שיש לו אחת או יותר מהמוגבלויות המפורטות בתוספת הראשונה לחוק חינוך מיוחד, המגבילה את תפקודו באחת מרמות התפקוד המפורטות בתוספת השנייה לחוק.

הפסיכולוגי החינוכי (להלן: "השפ"ח") ונציגת מתי"א². מזכירת מנהל השפ"ח אחראית למשלוח הזימונים לוועדה והחלטה להורי התלמידים.

להלן מספר הדיונים בוועדות ההשמה בשנים תשע"ח-תשע"ט לפי חלוקה לסוגי דיונים:

| תשע"ט | תשע"ח | |
|------------|------------|--------------------|
| 294 | 319 | ועדות השמה |
| 0 | 7 | הליך מקוצר |
| 8 | 1 | תיקון החלטת הוועדה |
| 11 | 0 | שינוי החלטת הוועדה |
| 313 | 327 | סה"כ |

להלן נתונים כפי שנתקבלו ממת"א רהט באשר לכמות תלמידי החינוך המיוחד ברהט בשנת הלימודים תשע"ט:

| מספר תלמידים | כמות כיתות / גנים | אפיון המוסד |
|--------------|-------------------|---|
| 272 | 23 | לקות התפתחותית – א-יב |
| 267 | 35 | כיתות ממשיכות - פיגור, הפרעות התנהגות – א-ט |
| 114 | 16 | גני – חינוך מיוחד |
| 653 | 74 | סה"כ |

להלן נתונים כפי שנתקבלו ממת"א רהט בנובמבר 2018 אודות תלמידי שילוב בעיר רהט:

| תלמידים חרשים | כמות תלמידים משולבים | מוסד לימוד |
|---------------|----------------------|---------------------|
| | 127 | גנים |
| 46 | 1,378 | בתי ספר יסודיים |
| 43 | 810 | חטיבת ביניים ותיכון |
| 89 | 2,315 | סה"כ |

² מרכז תמיכה יישובי איזורי

להלן נתונים כספיים בנוגע לסל השירותים לו זכאים ילדי החינוך המיוחד על פי נתוני הנהלת החשבונות:

| מס' כרטיס | שם כרטיס | תקציב 2016 באלפי ₪ | ביצוע 2016 באלפי ₪ | תקציב 2017 באלפי ₪ | ביצוע 2017 באלפי ₪ | אחוז השינוי בביצוע |
|------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| 1812600751 | הזנה גנים שיקומיים | 538 | 537 | 540 | 472 | -12% |
| 1813300750 | הזנה חינוך מיוחד | 943 | 771 | 350 | 427 | -45% |
| 1813300760 | אגרות תלמידי חוץ | 468 | 475 | 423 | 575 | 21% |
| 1813310100 | סייעות חינוך מיוחד | 9,334 | 9,334 | 13,200 | 13,739 | 47% |
| 1817800710 | הסעות תלמידים | 5,071 | 4,626 | 5,071 | 5,968 | 29% |
| 1817820750 | ליווי הסעות | 1,800 | 1,785 | 1,800 | 2,289 | 28% |

רפורמה תיקון 11 בשנת 2018

ביום 18 ליולי 2018 פורסם ברשומות תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד, אשר קובע את השינויים העיקריים הבאים:

1. שינוי שם הועדה מועדת השמה למועדת זכאות ואפיון.
2. יושב ראש הוועדה יהיה עובד משרד החינוך ולא יו"ר מטעם הרשות המקומית, זאת בנוסף לנציג רשות החינוך המקומית, שני מפקחים כוללים של משרד החינוך, פסיכולוג חינוכי והורה לתלמיד עם צרכים מיוחדים מתוך רשימות שיגישו לו ארגוני הורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך.
3. הוועדה תקבע לא רק את זכאותו של התלמיד לחינוך המיוחד אלא בנוסף את סל השירותים שלו זכאי התלמיד.
4. לאחר קביעת הזכאות לחינוך מיוחד, יבחרו הורי הילד עם הצרכים המיוחדים את סוג המסגרת החינוכית - מוסד לחינוך מיוחד, כיתה במוסד חינוך רגיל שבה ניתן חינוך מיוחד או שילוב במוסד חינוך רגיל.
5. נוסף לחוק סעיף מטרות מעודכן בהתאם לחקיקה הנוגעת לשוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות.
6. קביעת הזכאות וסל השירותים שניתן לתלמיד עם צרכים מיוחדים בידי ועדת הזכאות והאפיון תיעשה לפי צרכיו ורמת התפקוד שלו ובכפוף למאפיינים המובנים של המסגרת החינוכית שבה הוא לומד.
7. יוחלפו ועדות השילוב הפועלות במוסדות החינוך הרגילים בצוותים רב מקצועיים שתפקידיהם לקבוע זכאות לשירותי חינוך מיוחדים של תלמידים עם מוגבלויות מסוימות.

המסגרת הנורמטיבית

- חוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988 (להלן: "חוק החינוך המיוחד");
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך 42-1.2 מיום 1.1.2014 העוסק ב"יישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה ביושבה כערר על ועדת שילוב, ועדת השמה וועדת ערר" (להלן: "חוזר ועדות השמה");
- חוזר מנכ"ל משרד החינוך נט/8(א), בנושא "שיבוץ תלמידים במסגרות החינוך המיוחד";

נושאי הבדיקה

1. מבנה ארגוני;
2. תהליך העבודה;
3. ממשקי הוועדה עם מנהל משאבי אנוש בנושא סייעות;
4. ממשקי הוועדה בנושא ליווי בהסעות;
5. מינוי יו"ר הוועדה וחבריה;
6. מקום דיוני הוועדה;
7. מועד ההפניה אל ועדת ההשמה;
8. הזמנות לדיוני ועדת ההשמה;
9. מועד קיום ישיבות הוועדה;
10. המסמכים המשמשים מצע לדיון בוועדות ההשמה;
11. פרוטוקול הוועדה;
12. הנוכחים בדיוני הוועדה;
13. מספר הישיבות ליום אחד;
14. משלוח ההחלטה להורים;
15. מערכת ועדות השמה.

שיטת הבדיקה

לצורך הביקורת נערכו פגישות עם הגורמים הבאים:

- מנהל השירות הפסיכולוגי;
- נציגת משרד החינוך – מתי"א;
- מנהל אגף חינוך (יו"ר ועדות ההשמה).

כמו כן, נסמכה הביקורת, בין היתר, על המסמכים הבאים:

- ניתוח של קבצים המכילים את פרטי ישיבות ועדת ההשמה שנערכו עבור שנות הלימודים תשע"ח- תשע"ט (להלן: "קובץ ועדת השמה");
- הביקורת עינה במדגם של 24 תיקי ועדות השמה עבור שנת הלימודים תשע"ט, שמסמכיהם שמורים במשרד השירות הפסיכולוגי, לשם בדיקת תקינות פעילות ועדת ההשמה בהתאם להוראות חוזר ועדות השמה.

תקופת הבדיקה

הביקורת נערכה בחודשים ספטמבר 2018 – מרץ 2019 והתייחסה לוועדות השמה שהתקיימו עבור שנת הלימודים תשע"ח ושנה"ל תשע"ט.

מטרת הביקורת

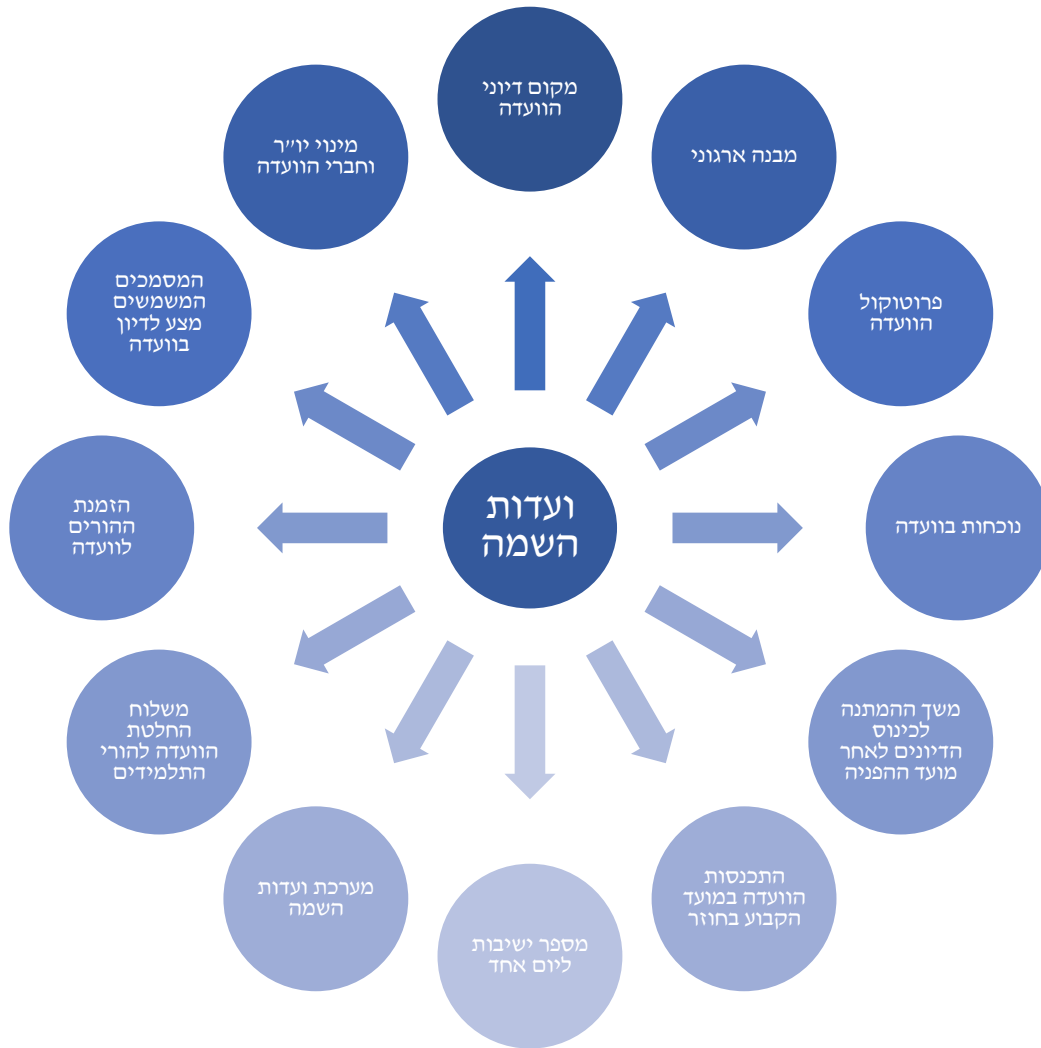
מטרת הביקורת היא בחינת התנהלות וועדות ההשמה שהתקיימו עבור שנה"ל תשע"ח ו-תשע"ט (להלן: "התקופה המבוקרת") ומידת העמידה בהוראות חוק החינוך המיוחד וחוזר המנכ"ל.

סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק

סיכון לפגיעה בזכויות – תכלית הדיונים המתקיימים בוועדות ההשמה היא לקבל החלטות חינוכיות מיטביות ומשמעותיות בעניינם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. חוק החינוך המיוחד וחוזר ועדות השמה קובעים בפירוט רב את הדרך בה תנוהל ועדת ההשמה. הוראות אלה נועדו להבטיח את שמירת כללי הצדק הטבעי, ההוגנות, תום הלב, הסבירות, היעדר השרירות והיעדר החריגה מסמכות של הוועדה – תוך שמירה על הסדר ועל התקציב הקיים. חריגה מהוראות אלה מעוררת חשש כי מעבר לפגיעה בהוראות החוק והנוהל, מתקיימת פגיעה מהותית בזכויותיו של התלמיד הנדון ומשפחתו או במטרות אחרות שביקש המחוקק להשיג.

סיכון כספי – אי הקפדה על קיום הליך תקין בהתאם להוראות החוזר, עלולה להוביל לסיווג לא נכון של ועדת ההשמה ביחס למסגרת החינוכית המתאימה לתלמיד. סיווג זה הינו בעל משמעויות כספיות לעירייה – תשלום עודף או תשלום חסר בגין סיווג במסגרת חינוכית לא מתאימה.

מפת הדו"ח



| דירוג ההמלצה | המלצת המבקר | הממצא |
|-----------------|--------------------|-------|
| | מבנה ארגוני | |

- A** בעיריית רהט לא קיימת מחלקת חינוך מיוחד בחינת הקמת מחלקת חינוך מיוחד תוך אשר ייעודה לטפל בכל הנושאים הקשורים התייחסות לכלל הממשקים עם המחלקה לתלמידי החינוך המיוחד תושבי רהט. בעיריית רהט נושא ועדות ההשמה מנוהל על ידי מנהל השפ"ח ועל ידי מתי"א.
1. 11 לחוק החינוך המיוחד.

ממשקי הוועדה עם מחלקות העירייה

- C** נמסר ממנהל משאבי אנוש כי ליווי תלמידי החינוך המיוחד מבוצע באמצעות חברת ההיסעים, ולא באמצעות עובדי עירייה אשר גוייסו באמצעות משאבי אנוש, וזאת בניגוד לסעיף 2 (ב) לתקנות.
2. בחינה בשיתוף היועץ המשפטי לעירייה האם ליווי תלמידי החינוך המיוחד רשאי להתבצע על ידי חברת ההיסעים.

מינוי יו"ר הוועדה והחברים בה

- A** יו"ר ועדות ההשמה אינו שומר העתקי כתבי המינוי של חברי הוועדה על מנת לוודא כי לכל חברי הוועדה קיים כתבי מינוי ברי תוקף על ידי שר החינוך מתוקף תפקידו ואחריותו כפי שנקבע בהוראות חוזר ועדות ההשמה.
3. מעיון ברשימת חברי הוועדה שבמערכת הממוחשבת עולה כי היא אינה כוללת רופא ואינה כוללת הורה לילד בעל צרכים מיוחדים (נציג הורים), זאת בניגוד להוראת סעיף 2.3.1
- יו"ר הוועדה ינחה את מזכירת מחלקת חינוך לרכז את כלל כתבי המינוי של חברי הוועדה וכן זימון כלל הגורמים הרלוונטיים לוועדה.

מקום דיוני הוועדה

- A** ועדות ההשמה בעיריית רהט מתכנסות בחדר מנהל אגף חינוך. המקום המיועד להמתנת הורי התלמידים לדיונים בוועדה הינו בפרוזדור יחד עם הממתינים לראיונות עבודה כגון: מלוות, מדריכות סייעות ועוד.
4. מומלץ כי תבוצע בחינה נוספת למיקום הולם לכינוס הוועדה הכוללת אזור המתנה ומקום ישיבה ראוי ולא צפוף להורי התלמיד.

מועד ההפניה אל ועדת ההשמה

- B** הביקורת מעירה כי 74% מהפניות לוועדה בשנה"ל תשע"ח ו-64% מהפניות לוועדה בשנת הלימודים תשע"ט לא התבצעו בפרק הזמנים הליקורת מעירה כי 74% מהפניות לוועדה בשנה"ל תשע"ח ו-64% מהפניות לוועדה בשנת הלימודים תשע"ט לא התבצעו בפרק הזמנים
5. מומלץ כי תבוצע הערכות מקדימה של אגף החינוך בשיתוף מתי"א לשם מניעת "גלישת" ועדות מעבר למועד הנקוב בחוזר, וזאת לשם

הקבוע בחוזר. כלומר, במרבית המקרים לא יתבצע הקפדה על פניה לוועדה במועד אשר יאפשר את ההתארגנות הנדרשת לדיונים בוועדה, בהתאם להוראות החוזר.

הזמנת הורים לוועדות השמה

- מהביקורת עולה כי לא נשמר בעירייה התייעוד לשליחת ההזמנה להורי התלמידים, בניגוד לנדרש בסעיף 2.5.3 (א) לחוזר.
6. לנדרש בסעיף 2.5.3 (א) לחוזר.
- B

מועד קיום ישיבות הוועדה

- ב-33 ועדות השמה מתוך 327 שכונסו עבור שנת תשע"ח (כ-10%) מועד כינוס הוועדה היה בטווח זמן הארוך מ-30 ימים, בניגוד לנדרש בסעיף 2.5.2 (ב) לחוזר ועדת השמה.
7. בטווח זמן הארוך מ-30 ימים, בניגוד לנדרש בסעיף 2.5.2 (ב) לחוזר ועדת השמה.
- B

מסמכי אבחון/הערכה

- ב-4 תיקים מתוך 24 תיקים במדגם לא נמצא בתיק וועדת השמה הערכה או אבחון בהתאם ללקות הנידונה בוועדה.
8. לא נמצא באף אחד מבין 24 התיקים במדגם פרוטוקול של וועדת שילוב מוסדית, או תיעוד להליך שילוב שבוצע בעניינם של התלמידים במדגם.
- B

מספר הדיונים בישיבה אחת

- מבדיקת קובץ ועדות ההשמה עולה כי ב-9 מועדי דיונים בוועדת ההשמה שהתקיימו עבור שנת תשע"ח, התקיימו יותר מ-15 דיוני ועדה באותו היום, בניגוד להוראת סעיף 2.7.1 (ג) לחוזר.
9. כמו כן, מבדיקת קובץ ועדות ההשמה עולה כי ב-8 מועדי דיונים בוועדת ההשמה שהתקיימו עבור שנת תשע"ט, התקיימו יותר מ-15 דיוני ועדה באותו היום, בניגוד להוראת סעיף 2.7.1 (ג) לחוזר.
- A

3.1 מבנה ארגוני

סעיף 2.5.1 (א) לחוזר מטיל את האחריות לארגון עבודת ועדת ההשמה, לזימון המשתתפים בה ולניהול ישיבותיה על יו"ר הוועדה שהוא נציג אגף חינוך בעירייה.

בעיריית רהט לא קיימת מחלקת חינוך מיוחד אשר ייעודה לטפל בכל הנושאים הקשורים לתלמידי החינוך המיוחד תושבי רהט. בעיריית רהט נושא ועדות ההשמה מנוהל על ידי מנהל השפ"ח ועל ידי מתי"א³.

ברשויות אחרות בהן קיימת מחלקת חינוך מיוחד, קיימות משימות רבות באחריות אותה מחלקה, על מנת לתת מענה הולם לדרישות החוק והתקנות בנושא חינוך מיוחד, ולמימוש זכויותיהם של תלמידי החינוך המיוחד. למחלקת חינוך מיוחד ברשויות אחרות קיים ממשק מול סיעות חינוך מיוחד וסייעות מטעם חוק השלוב, הסעות, בתי הספר, חברי ועדת השמה, מלווי ההסעות, וועדות השילוב בבתי הספר והשירות הפסיכולוגי.

כפי שיפורט בדוח הביקורת, אי קיומה של מחלקת חינוך מיוחד משפיעה רבות ופוגמת בכל הקשור בתפקוד ועדות ההשמה.

יצוין, כי לפי המידע המפורסם באתר משרד החינוך לעניין מתי"א, תפקידו הרשמיים של המרכז אינם כוללים בתוכם את האחריות לנושא ועדות ההשמה. כלומר, חלק מן התפקידים שממלא מתי"א בוועדות ההשמה ברהט אמורות להיות מבוצעות על ידי מחלקת חינוך מיוחד.

תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:

בעיריית רהט לא קיימת מחלקת חינוך מיוחד עד היום, דבר אשר משפיע על מערך החינוך המיוחד בעיר, שמסליך על תפקוד כל הגורמים. ההשפעה באי קיומה של מחלקה כזאת דורש ממנהל השירות הפסיכולוגי לקחת את התפקיד ולטפל בכל הקשור לחינוך המיוחד. יש לציין שלפני כבר יותר מעשור מנהל אגף החינוך הטיל על השירות הפסיכולוגי לטפל בכל הקשור לחינוך המיוחד.

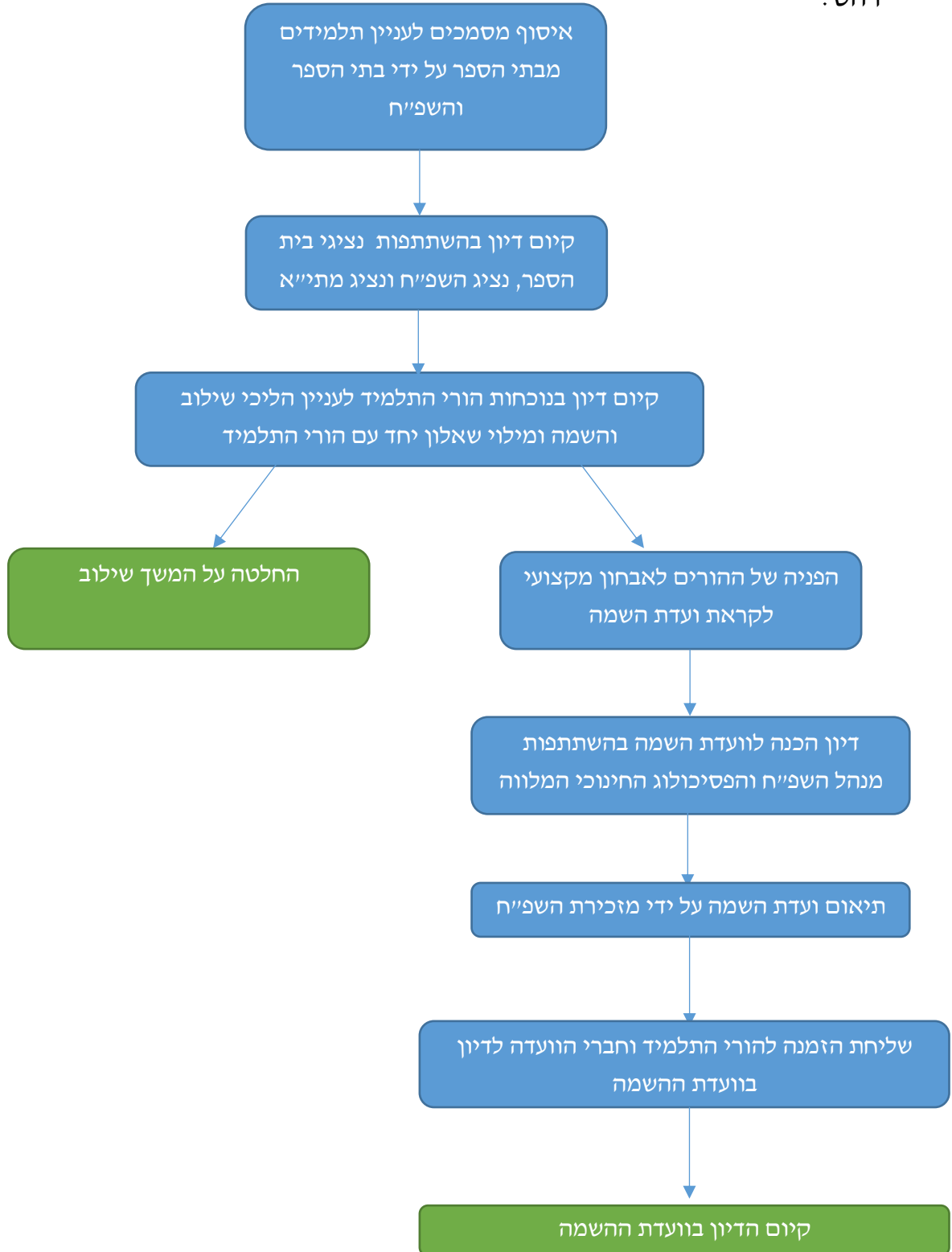
המלצה 1:

בחינת הקמת מחלקת חינוך מיוחד תוך התייחסות לכלל הממשקים עם המחלקה ולתיקון 11 לחוק החינוך המיוחד.

³ על פי המידע המפורסם באתר האינטרנט של משרד החינוך, מתי"א הוא מרכז תמיכה יישובי או אזורי, המשמש מסגרת מקצועית, פדגוגית וארגונית ומרכז ידע של החינוך המיוחד. המת"א יוזם ומעניק שירותי חינוך וטיפול לתלמידים הזכאים לשירותי החינוך המיוחד. השירות ניתן לכל קבוצות הגיל בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד.

3.2 תהליך העבודה

להלן תרשים המתאר את תהליך העבודה שקודם לכינוס ועדות השמה בעיריית רהט:



3.3. ממשקי הוועדה עם מחלקות העירייה

3.3.1. ממשקי הוועדה עם מנהל כוח אדם בנושא גיוס סייעות

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 1.2-39 " סייעות במוסדות החינוך המיוחד וסייעות לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל, דן בנהלים להעסקת סייעות ב – 2 מסגרות עיקריות:

- במוסדות החינוך המיוחד - במוסדות החינוך המיוחד ההתייחסות היא לסייעות כיתתיות ולסייעות תגבור מוסדיות.
- בתמיכה בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים המשולבים במוסדות החינוך הרגיל.

נציגת משרד החינוך בוועדה מעבירה למנהל משאבי אנוש בעירייה, רשימה מפורטת של התלמידים הזכאים לסייעות כיתתית וכן רשימה של תלמידים המשולבים במסגרת החינוך הרגיל וזכאים לשעות שילוב בבתי הספר. לאחר קיום ראיונות וקבלת קורות חיים, מנהל משאבי אנוש מעביר את פרטי הסייעות למחלקת שכר לשם הפקת חוזי התקשרות עם הסייעות, בצירוף רשימת הסייעות שיש להתקשר עימם בחוזה.

3.3.2. ממשקי הוועדה עם רכז הסעות בנושא הסעות וליווי תלמידי החינוך המיוחד

תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי) התשנ"ה – 1995 (להלן: "תקנות הסעה בטיחותית" ו/או "התקנות") קובעות כללים לזכאות להסעה ולליווי תלמידים בחינוך המיוחד. בהתאם לכללים אלה ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לליווי אם הוא סובל מסוגי הלקויות המפורטות בתקנות, או אם הזכאות אושרה לו על ידי ועדת חריגים.

רכז ההיסעים מסר לביקורת כי לצורך היערכות העירייה מול חברת ההיסעים מתקבלת מהשירות הפסיכולוגי רשימה ידנית של תלמידים החינוך המיוחד שעברו ועדת השמה ויש צורך להסיעם למוסדות הלימוד, רשימה זו כוללת בין היתר היא יש צורך ברכב הכוללת מעלון / רכב רגיל.

סעיף 2(ב) לתקנות קובע כי:

"האחריות לביצוע הליווי לילד נכה הזכאי לקבלו חלה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה הוא גר."

ממצאים

נמסר ממנהל משאבי אנוש כי ליווי תלמידי החינוך המיוחד מבוצע באמצעות חברת ההיסעים, ולא באמצעות עובדי עירייה אשר גוייסו באמצעות משאבי אנוש, וזאת בניגוד לסעיף 2 (ב) לתקנות.

המלצה 2:

בחינה בשיתוף היועץ המשפטי לעירייה האם ליווי תלמידי החינוך המיוחד רשאי להתבצע על ידי חברת ההיסעים.

3.4 מינוי יו"ר הוועדה והחברים בה

סעיף 5 לחוק החינוך המיוחד קובע כי שר החינוך והתרבות ימנה ועדות השמה לילדים בעלי צרכים מיוחדים ויקבע את אזורי פעולתן. סעיף 2.3.1 לחוזר קובע כי בוועדת השמה יהיו שבעה חברים כמפורט להלן:

- נציג רשות חינוך מקומית והוא יהיה היושב ראש;
- שני מפקחים של משרד החינוך והתרבות, שאחד מהם הוא מפקח לחינוך מיוחד, או נציגיהם;
- פסיכולוג חינוכי לפי חוק הפסיכולוגים, התשל"ז-1977 (להלן – פסיכולוג חינוכי) מטעם הרשות המקומית;
- רופא מומחה ברפואת ילדים מתוך רשימה שיקבע שר הבריאות;
- עובד סוציאלי כהגדרתו בחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו-1996, בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול בילדים בעלי צרכים מיוחדים (להלן – עובד סוציאלי), מתוך רשימה שיקבע שר העבודה והרווחה;
- הורה לילד בעל צרכים מיוחדים שיקבע השר מתוך רשימות שיגישו לו ארגוני הורים לילדים בעלי צרכים מיוחדים במערכת החינוך.

סעיף 2.3.2 (א) לחוזר קובע כי חברי ועדת ההשמה ימונו על ידי משרד החינוך. מינוי השר הוא בר-תוקף כל זמן שבעל המינוי ממלא את אותו תפקיד באותה רשות. סיים אדם את התפקיד שמתוקפו הוא מונה לחבר בוועדת ההשמה, בטל המינוי שלו כחבר הוועדה.

על יו"ר הוועדה לוודא שכל חברי הוועדה הם בעלי כתב מינוי בר תוקף מטעם משרד החינוך. במידת הצורך, על יו"ר הוועדה לפנות לממונה על ועדות השמה במשרד החינוך, בבקשה לטפל בהוצאת כתב מינוי כחוק.

לביקורת הועברה רשימת חברי הוועדה מתוך המערכת הממוחשבת לניהול ועדות השמה אשר לה ממשק עם משרד החינוך. על פי מערכת ועדות השמה של משרד החינוך, קיימת הסמכה ל-2 עובדים בעירייה לשמש כיושבי ראש וועדת ההשמה, והסמכה נוספת כחברי הוועדה ל-4 מפקחי חינוך מיוחד, 2 פסיכולוגים חינוכיים ו-2 עובדים סוציאליים.

ממצאים

1. יו"ר ועדות ההשמה אינו שומר העתקי כתבי המינוי של חברי הוועדה על מנת לוודא כי לכל חברי הוועדה קיים כתבי מינוי ברי תוקף על ידי שר החינוך מתוקף תפקידו ואחריותו כפי שנקבע בהוראות חוזר ועדות ההשמה.
תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי: כל חברי הוועדה קיבלו מינוי להשתתף בוועדות ההשמה משר החינוך, מיניים אלא נמסרו ליו"ר הוועדה בזמנו. בשירות הפסיכולוגי החינוכי ברהט קיים אישור לפי הנחיות חוזר מנכ"ל. בדרך כלל המשתתפים בוועדות ההשמה הם: דר עלי אלהוזייל מנהל אגף החינוך ויו"ר הועדה. גב נסרין אבו אחמד נציגת המפקח על החינוך המיוחד ממשרד החינוך. מר נבהאן אלבאטל, מומחה בכיר בפסיכולוגיה חינוכית ונציג השירות הפסיכולוגי.
הערת הביקורת בתגובה: לביקורת לא נמסר תיעוד להסמכות ממשרד החינוך, זאת למרות פניות רבות לקבלם.
2. הואיל ולא ניתן לבחון מי משתתף בישיבות ועדת ההשמה מאחר ולא נערכים פרוטוקולים לדיוני הוועדה (ר' פירוט בפרק 3.9), אין באפשרות הביקורת לבחון האם כל המשתתפים בישיבות ועדת ההשמה הינם בעלי כתב מינוי מטעם משרד החינוך ומוסמכים לקחת חלק בדיוני ועדת ההשמה.
3. מעיון ברשימת חברי הוועדה שבמערכת הממוחשבת עולה כי היא אינה כוללת רופא ואינה כוללת הורה לילד בעל צרכים מיוחדים (נציג הורים), זאת בניגוד להוראת סעיף 2.3.1 לחוזר הקובע כי בהרכב הוועדה יהיו, בין היתר, רופא והורה לילד בעל צרכים מיוחדים. יצוין, כי מכך עולה שככל שהשתתף באחד מדיוני הוועדה רופא או נציג הורים (לא ברור אם השתתפו או לא) – הוא אינו בעל הסמכה כנדרש ממשרד החינוך.
תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:
בהתייחסות לחברי הוועדה במערכת הממוחשבת שבמדגם שנלקח אינה כוללת רופא לא היה צורך בכך, לעומת זאת במקרים מסוימים מזמנים אנשי מקצוע רלוונטיים.

הערת הביקורת בתגובה: אי קיום פרוטוקולים בוועדות ההשמה אינו מאפשר בחינה של כלל הגורמים הנוכחים בוועדה.

המלצה 3:

יו"ר הוועדה ינחה את מזכירת מחלקת חינוך לרכז את כלל כתבי המינוי של חברי הוועדה וכן זימון כלל הגורמים הרלוונטיים לוועדה.

3.5. מקום דיוני הוועדה

במסגרת הדיונים בוועדות ההשמה, דנים בנתונים אישיים וחסויים, כגון: אבחונים פסיכולוגיים ופסיכיאטריים, בעיות על רקע משפחתי, קשיים כלכליים, קשיי לימוד, קשיים חברתיים וכיו"ב. הביקורת בחנה את סביבת העבודה שבה מתקיימות ישיבות ועדות השמה.

ממצא

ועדות ההשמה בעיריית רהט מתכנסות בחדר מנהל אגף חינוך. המקום המיועד להמתנת הורי התלמידים לדיונים בוועדה הינו בפרוזדור יחד עם הממתינים לראיונות עבודה כגון: מלוות, מדריכות סייעות ועוד.

חדר מנהל אגף חינוך הינו חדר קטן (כ-20 מ"ר) ואינו נותן מענה הולם לדיוני הוועדה המתקיימים בנוכחות הנציגים הבאים: הורי התלמידים, יו"ר הוועדה, נציגת מתי"א, מנהל השפ"ח, נציג שפ"ח ומנהל מוסד החינוך בו לומד התלמיד.

הביקורת סבורה שההמתנה ביחד עם אנשים בלתי מעורבים מחוץ לחדר מנהל אגף חינוך אינה מאפשרת שמירה על פרטיות התלמידים והוריהם וכן כי הצפיפות בחדר המנהל מקשים על קיומו של דיון רציני וראוי.

תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:

ועדות ההשמה מתקיימות בעירייה בחדר מנהל אגף החינוך, לאחרונה הוועדות נעשות בחדר גדול ומרווח באגף החינוך ועונה על הצרכים של הוועדות.

המלצה 4:

מומלץ כי תבוצע בחינה נוספת למיקום הולם לכינוס הוועדה הכוללת אזור המתנה ומקום ישיבה ראוי ולא צפוף להורי התלמיד.

3.6. מועד ההפניה אל ועדת ההשמה

על פי סעיף 2.4.3(א)-(ד) לחוזר, הפניית תלמידים לדיון בוועדת השמה תיעשה בהתחשב בתאריכים הקובעים את זכאותו של ילד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד. יש להקפיד שההפניה תיעשה לא יאוחר מ-31 במרס מדי שנה (למעט מקרים חריגים המפורטים בחוזר) כדי שוועדת ההשמה תסיים את הדיונים בעניין התלמידים עד ה-15 במאי באותה שנת לימודים. הנחייה זו מתייחסת גם להפניית תלמידים מוועדת השילוב המוסדית לוועדת ההשמה.

זאת למעט דיונים בעניינם של תלמידים בגיל הרך ו/או תלמידים הלומדים בגני ילדים המופנים לדיון בוועדת השמה או דיונים בעניין תלמידים העולים לכיתה א', שיתקיימו עד 31 במאי בכל שנה.

ממצא

בטבלאות להלן מפורטים מספר המקרים בהם ההפניות לוועדות ההשמה התבצעו לאחר ה-31 במרץ בחלוקה לשנות הלימודים תשע"ח ו-תשע"ט:

| תשע"ט | תשע"ח | |
|-------|-------|---------------------------------|
| 190 | 239 | מספר הפניות לאחר ה-31 במרץ |
| 64 | 74 | סה"כ באחוזים מכלל ההפניות לועדה |

הביקורת מעירה כי 74% מהפניות לועדה בשנה"ל תשע"ח ו-64% מהפניות לועדה בשנת הלימודים תשע"ט לא התבצעו בפרק הזמנים הקבוע בחוזר. כלומר, במרבית המקרים לא מתבצעת הקפדה על פניה לועדה במועד אשר יאפשר את ההתארגנות הנדרשת לדיונים בוועדה, בהתאם להוראות החוזר.

תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:

אכן חלק מההפניות היה אחרי תאריך 31.3, עקב היעדר מחלקת חינוך מיוחד והעומס הרב שנוצר באותה תקופה, בנוסף חלק מהפניות מגיעות מאוחר ממרכזיים רפואיים (המכון להתפתחות הילד) ומפניות ממעונות וממוסדות הרווחה.

המלצה 5:

מומלץ כי תבוצע הערכות מקדימה של אגף החינוך בשיתוף מתי"א לשם מניעת "גלישת" ועדות מעבר למועד הנקוב בחוזר, וזאת לשם היערכות של כלל האגף למתן מענה לתלמידי החינוך המיוחד בין היתר בנושא הסעות, ליווי, פתיחת כיתות וגנים מתאימים.

3.7. הזמנת הורים לועדות השמה

סעיף 9(ב)(3) לחוק החינוך המיוחד קובע, כי הוועדה תזמין את הורי התלמיד בעל הצרכים המיוחדים ואת התלמיד עצמו ותאפשר להם או למי מטעמם להשמיע את טיעוניהם.

גם בחוזר ועדות השמה ניתן דגש מיוחד לחשיבות הזמנת ההורים לועדה, וזאת על מנת שיוכלו להשמיע את עמדתם לעניין עתיד חינוכו של התלמיד. להלן עיקרי הוראות החוזר בנושא משלוח ההזמנות להורים:

1. סעיף 2.5.3 (א) לחוזר ועדת השמה קובע, כי יש להזמין את הורי התלמיד (או את האפוטרופוס שלו) ואת התלמיד לדיון בוועדת ההשמה בעניינו. ההזמנה תשלח בדואר רשום והעתק מההזמנה יתויק ברשות המקומית.

2. על פי סעיף 2.5.3 (ג) לחוזר ועדת השמה, אין לקיים דיון בוועדת השמה בעניינו של תלמיד שהוריו לא הוזמנו. החלטות של ועדת השמה המתקבלות בעניינו של תלמיד מבלי שהוזמנו הוריו לדיון אינן תקפות.
3. סעיף 2.5.2 (א) לחוזר ועדת השמה, קובע, כי הזימון לישיבות ועדת ההשמה ייעשה תוך פרק זמן סביר ולא פחות מ-16 יום לפני מועד הישיבה.

ממצאים

1. מהביקורת עולה כי לא נשמר בעירייה התיעוד לשליחת ההזמנה להורי התלמידים, בניגוד לנדרש בסעיף 2.5.3 (א) לחוזר. הביקורת מעירה כי שמירת התיעוד חשובה לצורך בקרה כי נשלחה בזמן ההזמנה להורה, ואף למקרה שבו ייטען כלפי האגף כי ההזמנה לא נשלחה (חשיבות נושא זה נובעת גם מהוראת סעיף 2.5.3 (ג) לחוזר ועדות השמה, הקובע כי החלטת הוועדה ללא הזמנת ההורים אינה תקפה).
- הביקורת מציינת כי ללא התיעוד לשליחת ההזמנה, לא ניתן לבחון את מועד שליחתה בדואר ולכן לא ניתן לבדוק האם ההזמנה נשלחה במועד הנדרש בסעיף 2.5.2 (א) לחוזר ועדות ההשמה.

תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:

השירות הפסיכולוגי מדגיש שההורים מוזמנים בזמן לוועדות וכן מגיעים, ההזמנה נשלחת להורים בדואר דרך העירייה 21 יום לפני הוועדה. מסיבות טכניות לא נשמרו העתקים בתיקים יש לציין שהנוכחות של ההורים משביעת רצון.

הערת הביקורת בתגובה: הביקורת מציינת כי אי תיעוד שליחת המכתבים, מעבר לאי עמידת האגף בהוראות חוזר מנכ"ל, אינו מאפשר מעקב אחר הגעת ההורים לוועדה, ובירור בנושא ערערים במידה ומוגשים על ידי ההורים להליך לא תקין.

המלצה 6:

יו"ר הוועדה ינחה את מזכירת מחלקת החינוך לקיום תיעוד מלא של הזמנות העירייה לוועדה.

3.8 מועד קיום ישיבות הוועדה

3.8.1 פרק הזמן ממועד ההפניה ועד למועד קיום ישיבת הוועדה

חוזר ועדת השמה קובע מספר הוראות בעניין כינוס הדיונים בוועדה אשר תכליתן לשמור על קיום הליך תקין וראוי.

סעיף 2.5.2 (ב) לחוזר ועדת השמה קובע, כי:

”יו”ר הוועדה יקבע את מועד כינוס הוועדה בטווח זמן של עד 30 יום ממועד הפנייה”.

ממצאים

1. ב-33 ועדות השמה מתוך 327 שכונסו עבור שנת תשע”ח (כ-10%) מועד כינוס הוועדה היה בטווח זמן הארוך מ-30 ימים, בניגוד לנדרש בסעיף 2.5.2 (ב) לחוזר ועדת השמה. להלן מספר דוגמאות למקרים בהם מועד הדיון התקיים לאחר חלוף המועד הקבוע בחוזר ועדות ההשמה:

| מספר זהות | תאריך ההפניה | תאריך הדיון | מספר הימים שחלפו ממועד ההפניה ועד לדיון |
|-----------|--------------|-------------|---|
| XX | 02/03/2017 | 14/05/2017 | 73 |
| XX | 02/03/2017 | 03/05/2017 | 62 |
| XX | 04/12/2016 | 12/01/2017 | 39 |
| XX | 04/12/2016 | 12/01/2017 | 39 |
| XX | 04/12/2016 | 12/01/2017 | 39 |

כמו כן, ישנם 96 מקרים שבהם יום ההפניה הינו זהה ליום קיומו של הדיון. הביקורת מביעה תמיהה לעניין היתכנות קיומו של הדיון ביום ההפניה, שכן לאחר קבלת ההפניה יש צורך בזימון כל הגורמים הרלוונטיים לדיון (כולל ההורים, הגורם המפנה, חברי הוועדה וכיו”ב). לכן, סביר כי יחלוף פרק זמן מינימלי בין קבלת ההפניה לדיון בוועדה ובין קיום הדיון עצמו.

2. ב-80 ועדות השמה מתוך 313 שכונסו עבור שנת תשע”ט (כ-25%), מועד כינוס הוועדה היה בטווח זמן הארוך מ-30 ימים, בניגוד לנדרש בסעיף 2.5.2 (ב) לחוזר ועדת השמה. להלן מספר דוגמאות למקרים בהם מועד הדיון התקיים לאחר חלוף המועד הקבוע בחוזר ועדות ההשמה:

| מספר זהות | תאריך ההפניה | תאריך הדיון | מספר הימים שחלפו ממועד ההפניה ועד לדיון |
|-----------|--------------|-------------|---|
| XX | 06/03/2018 | 27/05/2018 | 82 |
| XX | 03/01/2018 | 19/03/2018 | 75 |
| XX | 05/03/2018 | 23/04/2018 | 49 |
| XX | 05/03/2018 | 23/04/2018 | 49 |
| XX | 05/03/2018 | 23/04/2018 | 49 |

כמו כן, הביקורת מציינת כי ישנם 12 מקרים שבהם יום ההפניה הינו זהה ליום קיומו של הדיון. באופן דומה למקרים אלה שאירעו בשנת הלימודים תשע"ח, הביקורת מביעה תמיהה לעניין היתכנות קיומו של הדיון ביום ההפניה, שכן לאחר קבלת ההפניה יש צורך בזימון כל הגורמים הרלוונטיים לדיון (כולל ההורים, הגורם המפנה, חברי הוועדה וכיו"ב). לכן, סביר כי יחלוף פרק זמן מינימלי בין קבלת ההפניה לדיון בוועדה ובין קיום הדיון עצמו.

3.8.2. התכנסות הוועדה מעבר למועד הקובע שנקבע בחוזר

סעיף 2.5.2(ג) לחוזר קובע כי:

"ועדת ההשמה תסיים את דיוניה עד 15 במאי בכל שנה, למעט דיונים בעניינם של תלמידים בגיל הרך המופנים לראשונה לדיון בוועדת השמה או דיונים בעניין תלמידים העולים לכיתה א', שיתקיימו עד 31 במאי בכל שנה, כדי לאפשר למערכת החינוך להיערך לשנת הלימודים שאחריה."

ממצאים

1. השמות לשנת הלימודים תשע"ח – בהתאם לרישום בקובץ ועדות ההשמה נמצא כי כל דיוני וועדות ההשמה נסתיימו במועד הקובע בחוזר - **תקין**.
2. השמות לשנת הלימודים תשע"ט – דיון בעניינו של תלמיד 1 בעל ת.ז 221332372 התקיים בין ה-31.5-15.5 כאשר הוא אינו משובץ לראשונה לבית ספר. כלומר, מדובר בדיון שהתקיים בעיכוב.

המלצה 7:

יו"ר הוועדה בשיתוף מתי"א רהט יקיימו תכנון מוקדם של כלל מועדי הוועדות בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל..

3.9. המסמכים המשמשים מצע לדיון בוועדות ההשמה

המענה החינוכי שיינתן לתלמיד על ידי ועדת השמה אמור להיקבע על פי אפיון החריגות של התלמיד. האפיון מורכב מאבחון הלקות שנקבעה לתלמיד על סמך המסמכים הקבילים על פי חוזר ועדת השמה, ומהתיאור התפקודי של התלמיד ועוצמת התמיכות הדרושות לו.

על כן קובע סעיף 2.6.1 (ג) בחוזר ועדות השמה, כי בכל מקרה של הפניית תלמיד הלומד במוסד חינוכי כלשהו אל ועדת ההשמה, לרבות דיונים חוזרים בעניינם של תלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד, יובאו לפני הוועדה המסמכים הבאים:

- שאלון הפניה של התלמיד הכולל דוח מקיף מטעם המוסד החינוכי שהוא לומד בו;
- חוות דעת או אבחון הנדרש על פי סוג הלקות;
- החלטת ועדת שילוב מוסדית שנערכה לתלמיד.

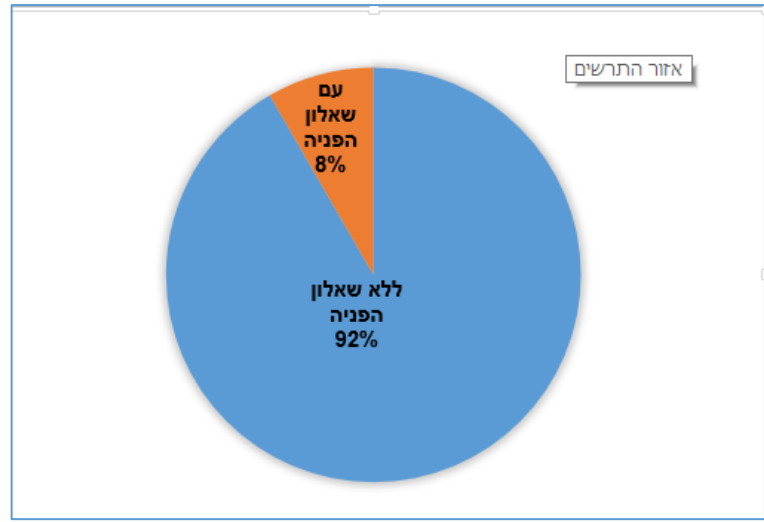
3.9.1. שאלון הפניה

הפניית תלמיד אל ועדת השמה נעשית באמצעות טופס המכונה "שאלון הפניה". שאלון ההפניה הוא מסמך הכולל דיווח של נציגי המוסד החינוכי על תפקודו של התלמיד במוסד, ועל כן הוא אחד המסמכים המרכזיים שעליהם מבססת ועדת ההשמה את החלטתה.

על פי סעיף 2.4.4 (ג) (2) לחוזר, על שאלון ההפניה צריכים לחתום מנהל בית הספר, מחנך הכיתה או הגננת המבקשים דיון בוועדת השמה, המפקח על המסגרת החינוכית המאשר את ההפניה, בתנאי שהוא יודא כי אכן מוצו אפשרויות הטיפול והחינוך בתלמיד במסגרת החינוכית בה הוא לומד, וכן הורי התלמיד המאשרים שהובאו לידיעתם הבקשה לדיון ותוכנו של השאלון. החתימות הנדרשות על גבי השאלון משקפות את נכונות תוכן המידע המובא בשאלון ומקנות לו משנה תוקף.

ממצאים

1. מתוך 24 תיקים במדגם, ב-22 תיקים לא נמצא שאלון הפניה בתיק וועדת ההשמה ר. נספח ב. להלן גרף המציג את אחוז שאלוני ההפניה שנמצאו בתיקים:



כפי שצוין לעיל, שאלון ההפניה הוא אחד מהמסמכים המרכזיים עליהם מבססת הוועדה את הדיון ואת החלטה בעניין התלמיד. קיום דיונים בוועדת ההשמה ללא שאלון הפניה הינה בניגוד להוראות החוזר ומגבילה את יכולתה של הוועדה לקבל החלטה מושכלת המבוססת על כל המידע הרלוונטי הנוגע לתלמיד.

2. בתיק 1 מבין 2 התיקים בהם נמצא שאלון הפניה – ת.ז 329539670, חתם על שאלון ההפניה רק המפקח על המסגרת החינוכית, ולא חתמו ההורים ונציג המסגרת החינוכית.

תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:

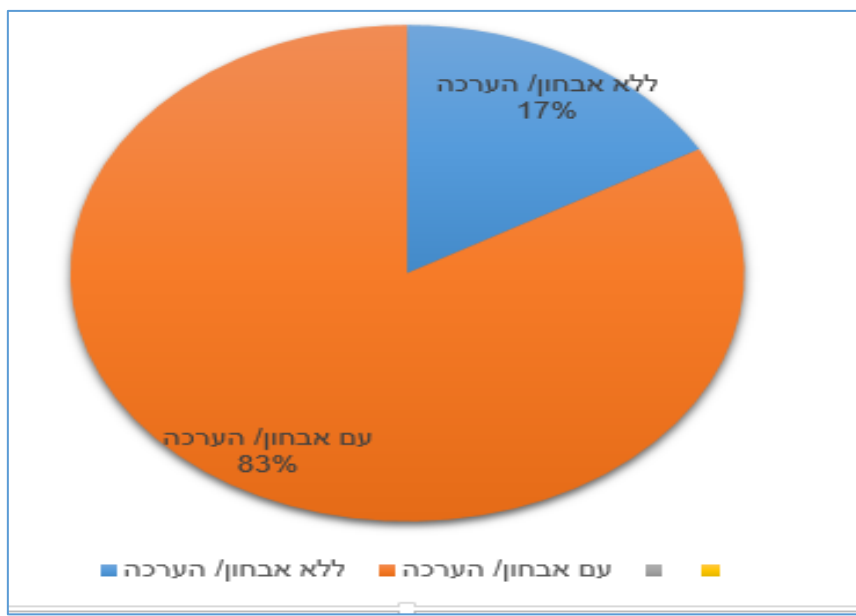
התיקים המועמדים להשמה כוללים דוח חינוכי תפקודי של בית הספר, דוח שמתאים לצרכים של המחנכים והחליף את שאלון ההפניה התקני, מתאריך 1.9.18. אנו עובדים עם השאלון התקני לפי חוזר מנכ"ל.

3.9.2. מסמכי אבחון/ הערכה

מסמך נוסף הנדרש לדיון הוא אבחון או הערכה מטעם הגורם המוסמך, בהתאם לסוג הלקות: אבחון רופא, פסיכולוג או גורם מקצועי אחר, כגון: גורמים רפואיים או ועדת האבחון לאדם המפגר של משרד הרווחה (ר' רשימת הגורמים שאבחנתם קבילה בוועדות מתוקף חוק החינוך המיוחד: שילוב, השמה, ערר – **בנספח א'**). הורי התלמיד רשאים להביא לפני הוועדה חוות דעת מקצועיות ומסמכים אחרים הנוגעים לעניינו של התלמיד. הוועדה רשאית לדון רק במסמכים קבילים, החתומים על ידי הגורמים המקצועיים המוסמכים.

ממצא

ב-4 תיקים מתוך 24 תיקים במדגם לא נמצא **בתיק** וועדת השמה הערכה או אבחון בהתאם ללקות הנידונה בוועדה. האבחונים ל-4 המקרים נמסרו לביקורת במועד מאוחר יותר, בעת קבלת התגובות לדוח. להלן תרשים המציג את תמונת המצב ביחס להימצאות הערכות או אבחונים **בתיקי** וועדות השמה:



3.9.3. החלטת ועדת השילוב המוסדית

על פי המשנה החינוכית המפורטת בחוזר ועדת השמה, מדיניות משרד החינוך, הנגזרת מחוק החינוך המיוחד בכל הקשור לטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים, היא להעניק ככל הניתן זכות קדימה להשמתו של התלמיד במסגרת החינוך הרגיל, תוך מתן מענה לצרכיו. רק לאחר מיצוי כל אפשרויות ההתערבות במסגרת הרגילה יש לשקול במידת הצורך את הפניית התלמיד לדיון בוועדת השמה.

בהתאם לכך, סעיף 2.4.1 (א) לחוזר קובע, כי בכל מקרה של הפניית תלמיד הלומד במוסד חינוכי כלשהו אל ועדת ההשמה, תוגש לוועדה, בין יתר המסמכים, גם ההחלטה של ועדת השילוב המוסדית.

סעיף 2.4.1 (ב) לחוזר קובע, כי הפניית התלמיד לוועדת ההשמה מחייבת קיום של ועדת שילוב מוסדית בעניינו, בניית תכנית חינוכית יחידנית ותיעוד של תהליך יישום התכנית על המטרות והיעדים הרשומים בה.

סעיף 2.4.4 (ד) (3) לחוזר קובע, כי כאשר מקבל יו"ר ועדת ההשמה בקשה לקיום ועדה מהורה, מרשות החינוך המקומית או מארגון ציבורי עליו לפנות למסגרת החינוכית בבקשה לקבל את החלטת ועדת השילוב שהתקיימה בעניין התלמיד ואת פרוטוקול הדיון בה.

ממצא

לא נמצא באף אחד מבין 24 התיקים במדגם פרוטוקול של ועדת שילוב מוסדית, או תיעוד להליך שילוב שבוצע בעניינם של התלמידים במדגם.

הביקורת מעירה בחומרה כי תנאי לקיומה של ועדת השמה בעניינו של תלמיד היא קיומה של ועדת שילוב בעניינו וללא תיעוד של קיומה של ועדת השילוב לא ניתן לוודא כי התקיימו הליכי שילוב כנדרש בחוזר ביחס לכל אחד מהתלמידים.

קיום דיונים בוועדת ההשמה ללא מיצוי הליכי שילוב הינה מנוגדת למדיניות משרד החינוך בנושא ועלולה לפגוע בזכויותיו של התלמיד ואף בעתידו החינוכי.

תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:

פרוטוקול ועדת שילוב: כל התלמידים שמועמדים להשמה עברו וקיבלו ועדת שילוב. מתאריך 1.9.18 התיקים כוללים גם את פרוטוקולים של ועדות השילוב הבית ספריות.

המלצה 8:

מומלץ כי מזכירת הוועדה אשר תמונה על יו"ר הוועדה תוודא שלמות כלל המסמכים טרם קיום מועד הוועדה וזימון ההורים.

3.10 פרוטוקול הוועדה

סעיף 2.7.4 (א) לחוזר ועדת השמה קובע, כי פרוטוקול הדיון הוא מסמך המשקף את מהלך הדיון ומשכך ישנה חשיבות רבה להקפדה אחר רישום שוטף, אמין ומדויק של מהלך הדיון לרבות מילוי הסעיפים הבאים:

1. פרטי התלמיד לרבות המסגרת בה הוא לומד;
2. הנוכחים בדיון (חברי הוועדה ומוזמנים) והנעדרים מהדיון;
3. פרטי המסמכים שהובאו בפני הוועדה;
4. מהלך הדיון (ובכלל זה רישום עמדת ההורים כפי שהוכתבה לכותב הפרטיכל);
5. פרטי ההחלטה;
6. סיכום עמדת ההורים והתלמיד;
7. הנימוקים להחלטה;
8. אישור על רישום פרוטוקול הכולל את חתימות חברי הוועדה.

ממצאים

מבדיקת הביקורת עולה כי לא מתבצע כל תיעוד של מהלך הדיון בוועדת ההשמה, בניגוד להוראת חוזר ועדות ההשמה, הקובע את חשיבות המילוי הקפדני של כל הפרטים הנדרשים וכן קובע מהם הפרטים הנדרשים למילוי, כמפורט לעיל. הביקורת מעירה בחומרה כי בשל העדר תיעוד הדיונים בפרוטוקול מסודר, לא ניתן לבצע מעקב ובקרה אחר היבטים רבים הקשורים בניהול ועדות ההשמה. כך למשל, לא ניתן לבדוק בדיעבד אם הגורמים הנדרשים היו נוכחים בדיון (הורים, הגורם המפנה לוועדה וכיו"ב), לא ניתן ללמוד מהם השיקולים שעמדו בבסיס החלטת הוועדה, לא ניתן לבדוק בדיעבד מה הייתה עמדת ההורים, אופן ההצבעה בוועדה וכיו"ב.

הביקורת סבורה כי אי עריכת פרוטוקול לדיוני הוועדה הנה בניגוד מוחלט להוראות חוזר המנכ"ל הרלוונטי ומשקפת העדר מקצועיות מספקת לתחום הדורש קפדנות מקצועית, וכן העדר הבנה של הסיטואציה הרגישה עבור התלמידים ומשפחותיהם.

בנוסף, ועדות השיבוץ הנערכות לאחר קיומן של ועדות ההשמה מסתמכות בדיוניהן, בין היתר, על פרוטוקול ועדת ההשמה, ולכן תתכן פגיעה גם בדיוני ועדת השיבוץ בשל אי תיעוד תוכן הדברים האמורים בוועדת ההשמה.

פרוטוקול הוא המסמך המתעד את ישיבות ועדת ההשמה ואת תוכן הדיון המתקיים במהלכן, משכך יש להקפיד על מילוי פרוטוקול הוועדה ולהקפיד על חתימות הגורמים השונים על גבי הפרוטוקול של ועדת ההשמה, בהתאם לדרישות חוזר ועדות השמה.

תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:

פרוטוקול: מ 1.9.18 וועדת ההשמה דאגה שבכל וועדה ייכתב פרוטוקול של הדיונים במהלך וועדות ההשמה.

3.11. נוכחות ההורים

ממספר הוראות בחוזר עולה חשיבות ההקפדה על השתתפות הורי התלמיד בוועדה, ביניהן:

- סעיף 2.5.3 (ג): " החלטות של ועדת השמה המתקבלות בעניינו של ילד בלי שהוזמנו ההורים לדיון אינן תקפות".

- סעיף 2.5.3(ז): "יש לעשות את כל האפשר כדי להימנע מקיום דיון ללא ההורים, ולכן יש לברר אם ההורים קיבלו את הזימון לפני שהוחלט לקיים את הדיון שלא בנוכחותם".

- סעיף 2.5.3(ט): "אם הורה מבקש לדחות את הדיון בוועדת ההשמה מסיבות מוצדקות, יש להיענות לבקשתו ובמידת הצורך לדרוש מסמך המאשר את הנימוקים לבקשתו".

ממצא

מאחר שלא מתועדים הדיונים בוועדת ההשמה באמצעות פרוטוקול רשום לא ניתן ללמוד האם היו נוכחים בדיוני הוועדה הורי התלמידים שעניינם נידון בוועדה. בשל החשיבות הגבוהה של נוכחות הורי התלמיד בדיון הנוגע לילדם, החוזר קובע כי החלטות של ועדת ההשמה המתקבלות בעניינו של ילד בלי שהוזמנו ההורים לדיון אינן תקפות.

עקב העדר היכולת לבחון בדיעבד האם הורי התלמידים נכחו בדיוני ועדת ההשמה, אין באפשרות הביקורת לבחון האם התקיים הליך תקין.

יצוין, כי העדר תיעוד לעניין נוכחות ההורים עלול להוביל למחלוקות בין העירייה להורי התלמידים, אשר תיעוד מסודר של פרוטוקול הדיון וההזמנות להורים היה מונע.

3.12. נוכחות קוורום המינימלי והגורם המפנה בדיוני הוועדה

סעיף 2.7.2(א) לחוזר ועדת השמה קובע כי: "הדיון בוועדת ההשמה יתקיים רק אם משתתפים בו שלושה חברים לפחות: יו"ר הוועדה, המפקח על החינוך המיוחד או נציגו והפסיכולוג החינוכי".

סעיף 2.7.2(ב) קובע כי: "אין לקיים דיון בוועדת השמה ללא נוכחותו והשתתפותו של הגורם המפנה."

ממצאים

1. נמצא כי ביום ה – ה – 23 לאפריל 2018 נתקיימו 16 ועדות בעירייה, כאשר על פי דיווחי הנוכחות של מנהל האגף הנ"ל היה בחופשה שנתית, כך שלמעשה לא נתקיים קוורום בוועדה. סעיף 2.7.2(א) לחוזר " הדיון בוועדת ההשמה

- יתקיים רק אם משתתפים בו שלושה חברים לפחות : יו"ר הוועדה, המפקח על החינוך המיוחד או נציגו והפסיכולוג החינוכי".
2. בשל אי כתיבת פרוטוקול בעת הדיונים בוועדה קיים סיכון שלא השתתפו בוועדה 3 חברי הקוורום המינימלי. המדובר בסיכון שאין באפשרות הביקורת לבקרו היות שלא קיים פרוטוקול המציג את חברי הוועדה שנכחו בדיון.
3. באופן דומה, בשל אי כתיבת פרוטוקול בעת הדיונים בוועדה אין באפשרות הביקורת ללמוד האם הגורם המפנה לוועדה היה נוכח בדיון הרלוונטי. הביקורת מעירה בחומרה כי אין לקיים דיון שלא נכח בו הגורם המפנה, על פי הוראות חוזר ועדות ההשמה. מדובר בבדיקה חשובה ומהותית שאין באפשרות הביקורת לבצע ולכן אין באפשרות הביקורת לוודא את תקינות ההליך.

תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:

בתאריך 23.04.18 מנהל האגף היה בחופשה שנתית אך בגלל קיום וועדת ההשמה ביום זה הוא הפגין נוכחות בלי הטבעת כרטיס הנוכחות. הערת הביקורת בתגובה: חוזר המנכ"ל מדגיש כי וועדה תתקיים אך ורק במידה והשתתפו בה 3 חברים לפחות וביניהם יו"ר הוועדה, לפיכך קיימת חשיבות לרישום הקוורום במסגרת פרוטוקול הוועדה, וכן דיווחי הנוכחות של החברים בה.

3.13 מספר הדיונים בישיבה אחת

סעיף 2.7.1 (ג) לחוזר קובע כי:

"ביום דיונים בישיבת ועדת השמה אחת לא יהיו יותר מ- 10 דיונים על תלמידים חדשים ולא יותר מ-5 דיונים נוספים על תלמידים בדיון המשך ו/או בדיון חוזר להמשך זכאות לחינוך מיוחד. . . ."

ממצאים

3. מבדיקת קובץ ועדות ההשמה עולה כי ב-9 מועדי דיונים בוועדת ההשמה שהתקיימו עבור שנת תשע"ח, התקיימו יותר מ-15 דיוני ועדה באותו היום, בניגוד להוראת סעיף 2.7.1 (ג) לחוזר. בטבלה להלן מפורטים מועדים אלה:

| מספר הדיונים בוועדת ההשמה | תאריך |
|---------------------------|------------|
| 22 | 12/01/2017 |
| 17 | 13/03/2017 |
| 23 | 17/04/2017 |

| | |
|----|------------|
| 19 | 25/04/2017 |
| 17 | 27/04/2017 |
| 18 | 08/05/2017 |
| 17 | 11/05/2017 |
| 16 | 15/05/2017 |
| 16 | 23/05/2017 |

4. כמו כן, מבדיקת קובץ ועדות ההשמה עולה כי ב-8 מועדי דיונים בוועדת ההשמה שהתקיימו עבור שנת תשע"ט, התקיימו יותר מ-15 דיוני ועדה באותו היום, בניגוד להוראת סעיף 2.7.1 (ג) לחוזר. בטבלה להלן מפורטים מועדים אלה:

| מספר הדיונים בוועדת ההשמה | תאריך |
|---------------------------|------------|
| 17 | 18/02/2018 |
| 16 | 23/04/2018 |
| 21 | 02/05/2018 |
| 17 | 07/05/2018 |
| 22 | 08/05/2018 |
| 16 | 09/05/2018 |
| 16 | 13/05/2018 |
| 19 | 15/05/2018 |

תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:
 עקב מספר רב של פניות התלמידים, נאלצנו לעבוד בחלק מהוועדות שעות נוספות כדי להספיק לעמוד בתאריכים ולוח הזמנים.

המלצה 9:

מומלץ כי תבוצע היערכות מקדימה של אגף החינוך בשיתוף מתי"א לשם מניעת מספר וועדות מעבר למצוין בחוזר המנכ"ל.

3.14. משלוח החלטה להורים

סעיף 2.7.4. (ח) (1) לחוזר קובע כי ההודעה להורים תכלול את החלטת הוועדה ואת נימוקיה, כמו גם את אפיון הלקות לשיבוץ, וכן אפיוני לקות נוספים, אם הוחלט עליהם. כמו כן תצוין זכותם של ההורים לערער על החלטת הוועדה בפני ועדת הערר המחוזית 21 יום ממועד קבלת המכתב.

ההודעה הנשלחת להורים תהיה חתומה על ידי יו"ר הוועדה, ותשלח בדואר רשום לא יאוחר מ-10 ימים ממועד קבלת ההחלטה.

שמירת אישורי הדואר הרשום מהווים אישור לכך שההחלטה נשלחה להורים כנדרש. הביקורת ביקשה לבחון את אישורי הדואר הרשום של משלוח החלטות ועדת השמה להורים ב-24 התיקים שנבחנו על ידה.

ממצאים

1. באף אחד מבין 24 התיקים במדגם לא נמצאה אסמכתא לשליחת החלטת הוועדה בדואר רשום להורי התלמיד. הביקורת מעירה כי שמירת אישורי הדואר הרשום מהווים אישור לכך שההחלטה נשלחה להורים בהתאם להוראות החוזר, ולכן אי שמירת האסמכתאות אינה מאפשרת מעקב, פיקוח והוכחה לשליחת ההחלטה כנדרש.

2. הביקורת בחנה את נוסח ההודעות להורים על החלטת הוועדה ב-24 התיקים שבמדגם ומצאה כי:

א. ב-2 מקרים במדגם נמצא כי התאריך המצוין על גבי ההחלטה מוקדם ב-27 ימים לתאריך המופיע כתאריך קיום הדיון בוועדה. הביקורת מעירה כי לא ייתכן שהתאריך שבו נשלחת ההודעה להורים יהיה מוקדם לתאריך קיומו של הדיון בו התקבלה ההחלטה.

ב. ב-2 מקרים במדגם התאריך המופיע על גבי ההחלטה הינו 16 ו-19 ימים לאחר מועד קיום הדיון בוועדה, כלומר בעיכוב של מספר ימים לאחר המועד הקבוע בחוזר ועדות השמה.

ג. ב-2 תיקים במדגם לא נמצאו בתיקי הדיונים בוועדות השמה נוסח ההחלטה שנשלח להורים.

3.15 מערכת ועדות השמה

מערכת "ועדות השמה" פותחה ע"י מינהל תקשוב ומערכות מידע במשרד החינוך. מטרת המערכת לאפשר לרשויות המקומיות לדווח למשרד על החלטות ועדת השמה המתקבלות בעניין תלמידים תושבי הרשות. מערכת "ועדות השמה" מחליפה תהליך ישן של דיווח ידני (טפסים) כדי להקל ולייעל את תהליך הדיווח. כפי שמתואר באיור הבא:

| | | | | |
|------------|------------|---------------|-----------|---------------------|
| פרטי תלמיד | פרטי הפניה | מתמונה לתלמיד | דק והולטה | החלטה של ועדת שיבוץ |
|------------|------------|---------------|-----------|---------------------|

| | | | | |
|-------------------|------------|-------------|-------------|---------------|
| פרטי החלטה לשיבוץ | | | | |
| שנת השמה: | שם חוסד: | סמל חוסד: | סוג חוסד: | שלב חוסד: |
| מחוז חוסד: | ישוב חוסד: | כתובת חוסד: | טלפון חוסד: | ניתב: [בחירה] |
| שמירה | | מכתב החלטה | | חיפוש חוסד |

| | | | | |
|---------------|---------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| בחירת חוסד | | | | |
| מחוז: [בחירה] | ישוב: [בחירה] | סוג חוסד: [בחירה] | שלב חוסד: [בחירה] | סמל חוסד: [בחירה] |
| שנת השמה: | שם חוסד: | שנת השמה: | תשעב: | חיפוש |

המערכת היא כלי לרשות המקומית המאפשר לה לנהל היבטים שונים בתהליך קיום הדיונים בוועדה, למשל ניהול מועדי הדיונים וזימון חברי ועדה וכן לדיווח על החלטות הוועדה.

ממצאים

1. לא מתבצע שימוש בטופס הפרוטוקול שניתן להדפיס מתוך המערכת. הרחבה ביחס לחשיבות רישום הפרוטוקול של דיוני הוועדה ר' בפרק 3.9.
2. הביקורת בדקה את קובץ נתוני ועדות ההשמה שהוזנו למערכת משרד החינוך על מנת לבחון את דיוק הנתונים במערכת. נמצא כי קיימים מקרים בהם לא הוזנו כל פרטי התלמידים המופיעים במערכת ועדות השמה:

 - א. ב-4 מקרים בשנים תשע"ח ו- תשע"ט לא הוזנו למערכת שמות התלמידים ותאריכי הלידה שלהם.
 - ב. ב-11 מקרים בשנים תשע"ח ו- תשע"ט צוין כי הגורם המפנה לוועדת ההשמה הוא ועדת ההשמה ללא ציון הגורם המפנה.

הביקורת מעירה כי ישנה חשיבות להזנה מדויקת ומלאה של כל פרטי התלמידים, במיוחד לאור תיוק חסר של מסמכים בתיקים האישיים שלהם. כמו כן, יש לציין באופן מדויק מיהו הגורם המפנה לוועדת ההשמה, למשל לצורך בדיקה חוזרת מול אותו גורם במקרה של השלמת נתונים נדרשת.

תגובת מנהל מחלקת חינוך בשיתוף מנהל המחלקה לשירות פסיכולוגי:

רשום בדו"ח על ארבעה תלמידים עליהם לא הוזנו במערכת את שמותיהם ואת תאריך לידתם. הדבר איננו אפשרי מפני שהמערכת הממוחשבת של משרד החינוך לא מאפשרת רישום תלמיד במערכת ועדות השמה ללא כל הפרטים המלאים עליו. בחלק מהוועדות רשום שהגורם המפנה היה ועדת השמה. מדובר בטעות טכנית.

הערת הביקורת בתגובה: עם תחילת עבודת הביקורת "נשלפו" קבצים ממערכת ועדות ההשמה של משרד החינוך.

נספח א' – רשימת הגורמים שאבחנתם קבילה בוועדות מתוקף חוק החינוך

המיוחד: שילוב, השמה, ערר

| הגורם המקצועי שאבחנתו קבילה לצורך אפיון לקותו של התלמיד | אפיון הלקות |
|--|--|
| פסיכולוג חינוכי/פסיכולוג התפתחותי/פסיכולוג קליני | משכל גבולי |
| ועדת האבחון של השירות למפגר | פיגור קל-סיעודי |
| ועדת האבחון של השירות למפגר וגורם מקצועי נוסף שאבחנתו קבילה בהלימה ללקות/ויות הנוספת/ות | פיגור בינוני מורכב |
| <ul style="list-style-type: none"> - פסיכולוג חינוכי / פסיכולוג התפתחותי / פסיכולוג קליני / מומחה בפסיכיאטריה של ילדים ונוער - פסיכולוג חינוכי / פסיכולוג התפתחותי / פסיכולוג קליני / מומחה בפסיכיאטריה של ילדים ונוער - פסיכולוג מומחה / רופא מומחה בניורולוגיה של הילד ובהתפתחות הילד / רופא מומחה בפסיכיאטריה של ילדים ונוער / רופא ילדים עם ניסיון עבודה של 3 שנים לפחות במכון מוכר להתפתחות הילד | <ul style="list-style-type: none"> - הפרעות התנהגותיות - הפרעות רגשיות - AD(H)D |
| סוג לקות זה יאופיין על ידי שני גורמים: פסיכיאטר של ילדים ונוער/רופא ילדים בעל ניסיון של 3 שנים לפחות במכון להתפתחות הילד/מומחה בניורולוגיה ובהתפתחות הילד; בנוסף, ובמקביל לבדיקה הרפואית, אבחון של פסיכולוג קליני מומחה בתחום הקליני של הילד/פסיכולוג התפתחותי/פסיכולוג שיקומי או חינוכי בעל הכשרה מוכחת בתחום האוטיזם.** | אוטיזם/ASD* |
| רופא מומחה בפסיכיאטריה של ילדים ונוער | הפרעות נפשיות |
| <ul style="list-style-type: none"> - פסיכולוג חינוכי / פסיכולוג מומחה שהוכשר בנושא לקויות למידה / פסיכולוג מומחה ומאבחן דידקטי במסמך אחד או במסמכים נפרדים - פסיכולוג מומחה / רופא מומחה בניורולוגיה של הילד ובהתפתחות הילד / רופא מומחה בפסיכיאטריה של ילדים ונוער / רופא ילדים עם ניסיון עבודה של 3 שנים לפחות במכון מוכר להתפתחות הילד | <ul style="list-style-type: none"> - לקות למידה רב-בעייתית - AD(H)D |
| רופא ילדים בעל ניסיון עבודה של 3 שנים לפחות במכון מוכר להתפתחות הילד / רופא מומחה בניורולוגיה של הילד ובהתפתחות הילד | שיתוק מוחין/נכות פיזית |

* תלמידים אשר אובחנו כאוטיסטים באבחון קביל לפני פרסום חוזר מנכ"ל משרד הבריאות משנת 2007 יהיו פטורים מאבחון משולב ויהיה אפשר להסתפק לגביהם באבחון בודד בתהליך של ועדה לחידוש הזכאות.

** הילד יעבור בדיקה גופנית, נוירולוגית ורפואית-התפתחותית-רגשית. על שני הבודקים להסכים לאבחנה.

| אפיון הלקות | הגורם המקצועי שאבחנתו קבילה לצורך אפיון לקותו של התלמיד |
|--------------------------------------|--|
| חירשות/כבדות שמיעה | קלינאי תקשורת שהוסמך לאודיולוגיה |
| עיוורון/לקות ראייה | ועדת האבחון של השירות לעיוור במשרד העבודה והרווחה או רופא עיניים |
| עיכוב התפתחותי בתחום התפקודי והשפתי* | רופא מומחה בנוירולוגיה של ילדים ובהתפתחות הילד או פסיכולוג (חינוכי/התפתחותי) + מומחה להפרעות בתקשורת או מרפא בעיסוק |
| עיכוב התפתחותי בתחום השפתי* | קלינאי תקשורת מוסמך במכון להתפתחות הילד |
| מחלות נדירות | רופא ילדים בעל ניסיון עבודה של 3 שנים לפחות במכון מוכר להתפתחות הילד / רופא מומחה בנוירולוגיה של הילד ובהתפתחות הילד |

* בשדות אלו הוכנס תיקון בתאריך 29.5.2014.

6.6 שאלון הפניה של תלמיד הלומד בכיתה רגילה לוועדת השמה

הדיון בוועדת ההשמה הוא צומת מכריע בקבלת החלטות הנוגעות להמשך דרכו החינוכית של התלמיד. יש להקפיד למלא את כל פרטי השאלון כדי שבידי הוועדה יעמדו כל הנתונים והמידע הדרושים לקבלת החלטה מיטבית, הוגנת ומקצועית בעניינו של התלמיד.

הגורם המפנה: _____ תאריך ההפניה: _____
 הגורם המפנה: _____ תאריך ההפניה: _____

1. הרקע

א. פרטי התלמיד/ה (יש למלא את הפרטים ולסמן X במשבצות המתאימות)

| שם הפרטי | שם המשפחה | מס' תעודת הזהות | תאריך הלידה | המין | מס' הילדים במשפחה | מקומו של הילד במשפחה |
|----------|-----------|-----------------|-------------|------|-------------------|----------------------|
| | | | | זכר | | |
| | | | | נקבה | | |

| פרטי ההורים | | המצב המשפחתי* | הכתובת הפרטית | מס' הטלפון | הדוא"ל |
|-------------|--|---------------|---------------|------------|--------|
| שם האב | | | | | |
| שם האם | | | | | |

| שם המוסד שבו התלמיד לומד | סמל המוסד | סוג הכיתה | דרגת הכיתה |
|--------------------------|-----------|-----------|------------|
| | | רגילה | |
| | | משולבת | |

* אם ההורים גרושים או חיים בנפרד, יש לציין זאת, בצירוף כתובתו של ההורה השני, אם היא ידועה.



פרויקטים של סיוע לנזקקים במחלקת הריוחה

תוכן עניינים

| עמוד | נושא |
|------|---|
| 43 | מבוא |
| 43 | כללי |
| 46 | המסגרת הנורמטיבית |
| 47 | תקופת הבדיקה |
| 47 | מטרת הביקורת |
| 49 | תמצית ממצאים |
| 51 | פירוט הממצאים |
| 76 | נספח א - דוגמא לשובר שניתן על ידי העירייה לצורך רכישת סיוע |
| 77 | נספח ב – טבלת זכאות לסיוע לפי גובה ההכנסה ומספר הנפשות במשפחה מתוך תע"ס 3.16 |
| 78 | נספח ג - אישור שהועבר לחתימת ספקים בתחום הביגוד (כחלק מפרויקט סיוע חד פעמי למשפחות במצוקה) |

לפי סעיף 1 לחוק שירותי הסעד, התשי"ח-1958 (להלן - חוק הסעד) "נזקק" הינו: "אדם הזקוק לסעד מחמת גילו, מצב בריאותו, ליקויו הרוחני או הגופני, או מסיבות אחרות. . ."

סעיף 2 (א) לחוק הסעד קובע כי "רשות מקומית תקיים לשכת סעד לשם טיפול סוציאלי בנזקקים והגשת סעד להם. . ."

כלומר, חוק הסעד מחייב את הרשות המקומית להעניק שירותי סעד לתושביהן הנזקקים בהתאם למבחנים הקבועים בתקנות.

על יישומו של החוק בעירייה אחראית מחלקת הרווחה (להלן: "מחלקת רווחה"). בין האוכלוסיות המקבלות את השירות נמנים ילדים ונוער במצוקה, בעלי צרכים מיוחדים ובני משפחותיהם, בעלי מוגבלויות ובני משפחותיהם, קשישים, עולים חדשים ועוד.

הפעילות בתחום השירותים החברתיים מוסדרת באמצעות תקנון העבודה הסוציאלית (להלן: "תע"ס") של משרד הרווחה והשירותים החברתיים. התע"ס שואב את תוקפו החוקי מסעיף 4(א)1 לתקנות שירותי הסעד (תפקיד המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד-1963 הקובע כי: "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים יהיה בהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הסעד"

התע"ס מחולק לפרקים לפי נושאים ופרקי משנה. כך למשל, פרק 2 עוסק בכוח אדם במחלקות לשירותים חברתיים, פרק 5 עוסק בטיפול בנכים ופרק 17 בטיפול בנערות במצוקה.

פרק 3.16 לתע"ס הינו הפרק הרלוונטי לפרויקטים הנידונים בדו"ח זה. לפי תע"ס 3.16, משרד העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים (להלן: "משרד הרווחה") מאפשר לפרטים או למשפחות שהן לקוחות המחלקות לשירותים חברתיים סיוע במימון מענים חומריים ושירותים תומכים למגוון צרכיהם במטרה לטפל, להגן, לשקם, לתמוך ולסייע לקידום מצבם או להבטיח קיום הולם. המענה מתאפשר באמצעות המחלקה לשירותים חברתיים.

לעניין התנאים למימון המענה, קובעת הוראת סעיף 1.4 לתע"ס 4 תנאים:

1. המענה יתאפשר בהתאם לצורכי הלקוח.

2. המענה יהווה מרכיב בתכנית התערבות.

3. מימון המענה יתאפשר בהעדר מקור מימון אחר מכורח חוק, תקנה או הסדר.

4. מימון המענה כפוף לסדרי העדיפויות של המחלקה ולתקציב שלרשותה.

לאחר אישור זכאותו של מטופל לסיוע, המטופל מקבל שובר המופנה לספק, הכולל התחייבות של העירייה/ משרד הרווחה/ העמותה הרלוונטית לבצע את התשלום לספק לאחר אספקת הסיוע למטופל

השתתפות מטעם משרד הרווחה בסיוע חומרי מכונה "מת"ס" – מערך תשלומי סעד. לאחר אישור הזכאות לסיוע, משרד הרווחה מפיק המחאות המועברות באמצעות מחלקת הרווחה למטופלים. המחאות אלה נרשמות לפקודת המטופלים עצמם או לספקים באופן ישיר. באמצעות המחאות אלה יש באפשרות המטופלים לגשת ולרכוש בעצמם את הסיוע הנדרש (להלן: "מת"ס"). הרשות מחויבת ב-25% השתתפות בגין כל תשלום כאמור, המקוזזים מדו"ח ההתחשבות אשר מופק מדי חודש על ידי משרד הרווחה.

עבור אישורים חריגים של העירייה למתן סיוע (למשל, סוג סיוע שאינו מפורט בתע"ס) או לפרויקטים נפרדים (כגון, סיוע חד פעמי למשפחות במצוקה) – מופק שובר התחייבות לספקים המעניקים את הסיוע מטעם העירייה (ר' דוגמא לשובר המופק על ידי העירייה בנספח א').

על פי דוח הביקורת המפורט של העירייה לשנת 2017 אשר הוכן על ידי רו"ח חיצוני מטעם משרד הפנים, מספר המקרים שטופלו בשנת 2017 על ידי מחלקת הרווחה ושיש להם תיק פעיל במחלקה הסתכמו ב-5,425 תיקים לפי החלוקה הבאה :

| <u>מספר התיקים</u> | <u>מהות הנזקקות</u> |
|--------------------|--|
| 744 | מחלות אקוטיות וכרוניות |
| 549 | מומים ומגבלות פיזיות |
| 625 | זקנה וסיעוד |
| 130 | חינוך והתנהגות ילדים |
| 334 | אלימות במשפחה |
| 415 | בעיות אישיות |
| 132 | מחלות נפש מאובחנות |
| 118 | התמכרויות |
| 174 | פשיעה ומאסר |
| 331 | פיגור שכלי |
| 277 | תפקוד הורים וניהול משק בית לקוי |
| 101 | בעיות דיור |
| 316 | בדידות ויחסים מעורערים עם הסביבה |
| 512 | אבטלה, העדר הכשרה מקצועית ויציבות בעבודה |
| 574 | נערות במצוקה ונערים ללא מסגרת |
| 93 | אחר |
| 5,425 | סה"כ |

הביקורת ביקשה לבחון 4 פרויקטים של סיוע לנזקקים שנוהל על ידי מחלקת הרווחה בשנת 2017 (להלן: "הפרויקטים") :

1. סיוע למשפחות עם ילדים ;
2. סל מזון ;
3. סיוע חד פעמי למשפחות במצוקה ;
4. סיוע מטעם הקרן לידידות.

מנתונים שהופקו ממערכת מטרופולינט, הכוללת את נתוני היסוד של המטופלים במחלקה, נכון לחודש אוקטובר 2018 המחלקה מטפלת ב- 20,688 מטופלים פעילים.

להלן הנתונים התקציביים לשנת 2017 של שלושה מתוך ארבעה פרויקטים, על פי נתוני תקציב העירייה לשנת 2017 :

| תקציב בש"ח על פי נתוני תקציב העירייה | הפרויקט |
|--------------------------------------|-----------------------------|
| לשנת 2017 | |
| 280,000 | סיוע למשפחות עם ילדים |
| 150,000 | סל מזון |
| 1,263,000 | סיוע חד פעמי למשפחות במצוקה |

*ביחס לסיוע שניתן מטעם הקרן לידידות – הקרן לידידות מספקת סיוע לנוקקים שלא דרך העירייה אלא באמצעות תשלום ישיר לספקים נבחרים, ולכן נתוני סכומי הסיוע לא מופיעים בתקציב העירייה.

1.2 המסגרת הנורמטיבית

- תקנות העיריות (מכרזים), תשמ"ח – 1987 ;
- חוק שירותי הסעד, התש"ח-1958 ;
- תקנות שירות הסעד, (טיפול בנזקקים) התשמ"ו – 1986 ;
- תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד), התשכ"ד – 1963 ;
- תקנון העבודה הסוציאלית (תע"ס) אשר פורסם על ידי משרד העבודה הרווחה והשירותים החברתיים.

1.3 נושאי הבדיקה

- אופן בחירת קהל היעד ;
- בחינת עמידה בהוראות ובהנחיות הרלוונטיות (נהלי הקרן לידידות, הנחיות עמותת אשל ירושלים, הוראות התע"ס) ;
- אופן הפצת המידע לציבור ;
- דרך בחירת הספקים שסיפקו את הסיוע ;
- בקורות העיריה על ביצוע הפרויקט.

1.4 שיטת הבדיקה

- הליך הביקורת נערך, בין היתר, באמצעות ביצוע הפעולות הבאות :
- קיום פגישות עם מנהל מחלקת רווחה, עובדות הזכאות הרלוונטיות לכל פרויקט, ועובד סוציאלי המועסק במחלקה.
- בדיקת מדגם תיקי מטופלים שקיבלו סיוע במסגרת הפרויקטים הנבדקים.
- סקירת מסמכי ההתקשרות של העירייה עם הקרן לידידות ועמותת אשל ירושלים.

- ניתוח רשימות שנערכו על ידי עובדי המחלקה לעניין סיכום הסיוע שניתן במסגרת הפרויקטים הנבדקים.

1.5 תקופת הבדיקה

הביקורת נערכה בחודשים יולי – דצמבר 2018 והתייחסה לפרויקטים של סיוע לנזקקים על ידי מחלקת הרווחה בשנת 2017.

1.6 מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה בחינת אופן התנהלות המחלקה ומדיניותה בנוגע לפרויקטים המתבצעים במחלקה דרך בחינת היבטים במתן סיוע לנזקקים במסגרת 4 פרויקטים שבוצעו בשנת 2017 על ידי המחלקה.

1.7 סיכונים פוטנציאליים בנושא הנבדק

סיכון כספי – התנהלות לקויה בנושא מתן סיוע לנזקקים עלולה להוביל להוצאה עירונית שלא לצורך, באופן אשר ימנע סיוע מגורמים אחרים אשר נזקקים לו, בשל משאבים מוגבלים.

סיכון חברתי – מתן סיוע ללא מדיניות סדורה, תכנית רב שנתית וחשיבה ארוכת מועד עלולה להוביל למצב של מתן סיוע "אד הוק" ללא שיקום משמעותי אשר מאפשר לאוכלוסייה נזקקת להתנהל באופן עצמאי ומכובד בקהילה.

סיכון תדמיתי לעירייה – מתן סיוע לנזקקים בפן החומרי בלבד ובאופן נקודתי, ללא תכנית ארוכת טווח לשיקום אוכלוסיות מוחלשות והפעלת מסגרות מתאימות להעצמה וחינוך – עלול להוביל לפגיעה בתדמית העירייה כארגון שעליו לפעול ביעילות המרבית למען תושבי העיר.

מפת הדו"ח



| דירוג ההמלצה | המלצת המבקר | הממצא |
|---|--|---|
| אופן הפצת המידע אודות הסיוע ובחירת קהל היעד | | |
| A | הביקורת סבורה כי ברשות מקומית שהינה גוף ציבורי יש לקבוע קריטריונים ברורים למתן סיוע ולנקוט בדרך שוויונית יותר בין כלל המשפחות המטופלות במחלקה, אף אם הדבר אינו נדרש על פי נהלי המשרד לשירותים חברתיים. | הסיוע ניתן למטופלי המחלקה ללא תבחינים מוגדרים מראש מיהם המשפחות שיקבלו את הסיוע הנדרש. 1 |
| נהלי עבודה | | |
| C | על המחלקה לגבש נוהל לכל אחד מתחומי הסיוע השונים הניתנים על ידי המחלקה, אשר יסייעו לניהול תהליכי העבודה באופן אחיד ויעיל יותר. במסגרת הנוהל, יש לגבש קריטריונים להפניית מטופלים לספקים לצורך קבלת מוצרי סיוע, כך שכל הפניה כאמור תתבצע בהתאם לקריטריונים שקופים וידועים מראש. | הביקורת סבורה כי ברשות מקומית שהינה גוף ציבורי יש לקבוע קריטריונים ברורים למתן סיוע ולנקוט בדרך שוויונית יותר בין כלל המשפחות המטופלות במחלקה 2 |
| בקורות הערייה על מתן הסיוע | | |
| B | הביקורת ממליצה לקיים מדגם בדיקות "בשטח" לצורך פיקוח על קבלת הסיוע על ידי המטופלים. | מחלקת הרווחה לא מבצעת בקרה אחר קבלת הסיוע על ידי מטופלי המחלקה במקרים בהם מתקיימות בקורות ממוכנות / ידניות על ידי העמותות א.ש.ל. (סלי מזון לנוקדים) והקרן לידידות 3 |
| תיק המסמכים בתיקי המטופלים במחלקה בפרויקט הסיוע החד פעמי | | |

החשבוניות של הספקים מהם נרכשו פריטי הסיוע לא נמצאו סרוקות בתיקי המטופלים במערכת הממוחשבת ואף לא במשרדי המחלקה. אי צירוף רשימה מפורטת של המטופלים שקיבלו את הסיוע לחשבונית המוגשת על ידי הספק מקשה על קיום הבקרה כי דיווח הספק הינו מדויק.

4

B

קיום חוזים ומחירוניהם מוסכמים מול ספקים

נמצא כי לא נחתמו חוזי התקשרות מסודרים מול הספקים ב – 4 הפרוייקטים שנבדקו, וכן אין מחירוניהם מוסכמים למעט בחלק מפרוייקט הסיוע החד פעמי בו קיים מחירון בתחום הריהוט והציוד החשמלי בלבד.

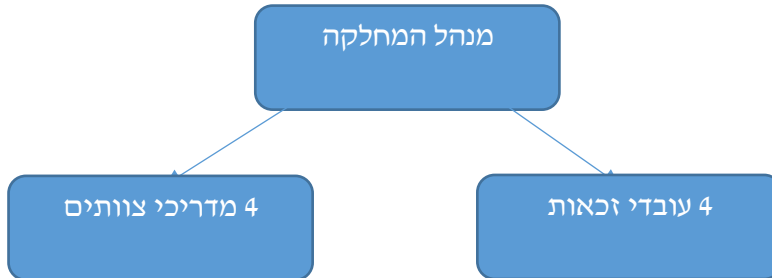
5

B

פירוט הממצאים 3

3.1 מבנה ארגוני

במחלקת הרווחה 38 עובדים, ביניהם מנהל המחלקה, מדריכי צוותים, עובדים סוציאליים, פקידי סעד, רכזים ועובדי זכאות.
להלן תרשים המבנה הארגוני של המחלקה:



להלן תרשים המציג את הרכב העובדים בכל אחד מ-4 הצוותים במחלקה, כפי שהתקבל מאחד ממדריכי הצוותים במחלקה:



העובדים המעורבים בפרויקטים של הסיוע לנזקקים הינם:

מנהל המחלקה – בעל האחריות הניהולית לכל הפרויקטים במחלקה. במסגרת זו, מנהל המחלקה מאשר באופן אישי את הסיוע לכל אחד מהמבקשים הנזקקים.

עובדים סוציאליים – אחראים, בין היתר, לקביעת הזכאות לסיוע לפי שיקול דעתם וכללי נזקקות. כך למשל, במקרה שבו מתבקש מכשיר חשמלי או רהיט, תפקידו של העובד הסוציאלי לבחון ולקבוע האם מדובר בצורך קונקרטי של המטופל, בין היתר, באמצעות ביצוע ביקור בית. לאחר מכן, בודק העובד הסוציאלי במערכות הממוחשבות בעירייה מהו הסיוע שקיבל אותו מטופל לפני בקשתו זו. במידה שהעובד הסוציאלי מחליט כי קיים צורך באספקת הסיוע המבוקש על ידי המטופל, הוא מגיש בקשה מתאימה מאושרת בחתימתו לעובד זכאות בעירייה.

עובדי הזכאות – לאחר שעובד סוציאלי מגיש לעובד זכאות בקשה חתומה לאספקת סיוע לאחד ממטופלי המחלקה, עובדי הזכאות מבצעים בדיקה האם המטופל זכאי לסיוע במסגרת פרויקט הסיוע הרלוונטי על פי הוראות התע"ס (או לחילופין הוראות עמותת א.ש.ל ירושלים במקרה של פרויקט סל מזון, או נהלי הקרן לידידות במקרה של הסיוע במסגרת הקרן לידידות, כפי שיפורט בפרק 3.4). בין היתר, יש לבחון כי קיימות די נקודות זכות לניצול לצורך אספקת הסיוע (נקבע בהתאם למספר הנפשות וגובה ההכנסה של המשפחה – ראה עמוד רלוונטי מתע"ס 3.16 **בנספח ב'**).

מדריכי צוותים – אחראים, בין היתר, לאישור קביעת העובד הסוציאלי לעניין הזכאות לסיוע.

3.1.1 מערכות מידע בשימוש מחלקת רווחה

מערכת רווחה - נט - מערכת (של חברת מטרופולינט) הכוללת את נתוני היסוד אודות המטופלים במחלקה, נתונים כגון: ראש משפחה, כתובת, טלפון, עובד סוציאלי, מהות הנזקקות, פירוט היסטוריית הסיוע שקיבלו המטופלים, וכיו"ב. הנתונים מוזנים על ידי העובדים הסוציאליים ועובדי הזכאות במחלקת הרווחה.

על פי מנהל המחלקה, כלל עובדי מחלקת רווחה (מנהל המחלקה, מדריכי צוותים, עובדים סוציאליים ועובדי הזכאות) הינם מורשי כניסה למערכת.

מערכת הקרן לידידות – מערכת ייעודית עבור סיוע הניתן על ידי הקרן לידידות. המערכת משמשת, בין היתר, להזנת הפרטים האישיים של המטופלים, הזנת בקשות סיוע חדשות, אישור הבקשה באופן ממוכן על ידי מנהל המחלקה, וסגירת הבקשה ע"י עובדת הזכאות באמצעות הזנת פרטי החשבונית ואישור במערכת על וידוא אספקת המוצר/ השירות.

על פי עובדת הזכאות האחראית על הסיוע הניתן למטופלי המחלקה על ידי הקרן לידידות, הרשאה למערכת הקרן לידידות קיימת רק לה ולמנהל המחלקה. דרישת העמותה הייתה לתת הרשאה למורשה חתימה של המחלקה ולעובד נוסף ולכן נבחרו מנהל המחלקה ועובדת הזכאות, אשר קיבלו הרשאת כניסה למערכת.

מערכת אשל ירושלים – מערכת ייעודית עבור הסיוע הניתן על ידי עמותת אשל ירושלים. המערכת מאפשרת הזנת נתוני מטופלים המבקשים לקבל סיוע של חלוקת סל מזון על ידי העמותה (נתוני הכנסות והוצאות המשפחה) והמערכת משקללת נתונים אלה על פי הקריטריונים של העמותה לזכאות – כך שהמערכת מאפשרת בדיקה אוטומטית ממוכנת של זכאות המבקשים סיוע זה. על פי מחליף רכזת הפרויקט⁴, רכזת הפרויקט ומחליפה בעירייה הינם היחידים להם קיימת הרשאת כניסה למערכת אשל ירושלים לעניין ניהול פרויקט חלוקת סלי מזון.

3.1.2 נוהל עירוני

נהלי עבודה הינם כלי חשוב שנועד להבטיח התנהלות מיטבית תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות המקומית. נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל, תאריך עדכון ומספר מהדורה על מנת שניתן יהיה לעקוב אחר שינויים המבוצעים בו ומועדם. נוהל תקין אמור לכלול חמישה או שישה פרקים הכוללים בדרך כלל את הנושאים הבאים:

- 1) מטרה - בפרק זה תוגדר המטרה לשמה נכתב הנוהל. זוהי מטרת קיומו של הנוהל, לא מטרת הפעילות אליה הוא מתייחס.
- 2) מסמכים ישימים - פירוט מסמכים עליהם הנוהל נשען באופן ישיר, כגון חוקי המדינה, תקנות, צווים, תקנים או נהלים אחרים.

⁴ הרכזת האחראית על פרויקט זה יצאה לחופשת לידה במהלך ביצוע הביקורת ולכן חלק מהמידע והנתונים נאספו מהמחליף שלה לתקופה זו (להלן: "מחליף רכזת הפרויקט").

3) הגדרות - הגדרת מונחים שיש להם משמעות מיוחדת בנוהל.

4) שיטה - זהו גוף הנוהל, והפרק הארוך ביותר בו. כאן מפורטת השיטה או מוגדר התהליך, רשומים האחראים לביצוע הפעילויות, לוחות זמנים וגורמים לדיווח.

5) אחריות – פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.

6) נספחים – טפסים המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

ממצאים

לא קיים במחלקה נוהל פנימי לאורו מתבצעת עבודת המחלקה. הביקורת מציינת כי חרף קיומו של התע"ס הקובע את הכללים למתן התמיכה, ישנה חשיבות לקיומו של נוהל פנימי וזאת, לצורך הנחיית עבודת עובדי המחלקה בעבודה אחידה מול ספקים, קביעת לוחות זמנים, שמירת הידע הארגוני וכיו"ב.

כך למשל, בנושא המענקים שניתנים על ידי קרן הידידות באמצעות העירייה, קיימת מדיניות עירונית של שמירת סכומי מענק לתקופות החגים, בהן יש דרישות רבות יותר לסיוע. מטעם של שמירת הידע הארגוני, יש חשיבות לקיים תיעוד למדיניות זו של מחלקת הרווחה.

הביקורת סבורה כי על המחלקה לגבש נוהל לכל אחד מתחומי הסיוע השונים הניתנים על ידי המחלקה, אשר יסייע לניהול תהליכי העבודה באופן אחיד ויעיל יותר.

3.1.3 תכנית עבודה רב שנתית

הביקורת ביקשה לקבל את תכנית העבודה הרב שנתית של מחלקת הרווחה בנושא פרויקטים של סיוע לנזקקים, זאת לצורך בדיקת עמידה ביעדי המחלקה וכן לצורך בדיקת מדיניות המחלקה בעבודה עם נזקקים.

ממצאים

לביקורת לא נמסרה תכנית עבודה שנתית או רב שנתית בנושא סיוע חומרי לנזקקים, באופן העלול להעיד כי לא מתבצע תכנון ארוך מועד לשיקום מטופלים נזקקים. תכנון ארוך טווח הינו משמעותי בתחום של מתן סיוע לנזקקים לצורך הימנעות ממצב של מתן סיוע "אד הוק" ללא שיקום משמעותי.

יצוין, כי על פי מנהל המחלקה, מחלקת הרווחה בעירייה פועלת לאור תכנית עבודה שנתית המאושרת על ידי משרד הרווחה בתחומי סיוע שונים המנוהלים על ידי המחלקה, ביניהם: התמכרויות, שיקום נכים, אלימות, טיפול בבעלי מוגבלות שכלית, ועוד.

3.2 אופן הפצת המידע אודות הסיוע ובחירת קהל היעד

הוראת תע"ס 3.16 מנחה את מחלקות הרווחה בנושא "מענים לפרט ולמשפחה בקהילה". סעיף 1.2 של אותה הוראת התע"ס קובע כי הסיוע יינתן לפרטים ולמשפחות שהם לקוחות המחלקה. בפגישות שערכה הביקורת עם מנהל המחלקה ועובדות הזכאות נמסר כי בחירת המשפחות מתבצעת לאחר היוועצות רציפה עם העובדים הסוציאליים במחלקה, ולאחר בחינה מדוקדקת של צרכי המשפחות הזכאיות.

הביקורת סבורה כי ברשות מקומית שהינה גוף ציבורי יש לקבוע קריטריונים ברורים למתן סיוע לנזקקים ולנקוט בדרך שוויונית יותר בין כלל המשפחות המטופלות במחלקה, אף אם הדבר אינו מתחייב מהוראת התע"ס.

3.3 סיוע חד פעמי למשפחות במצוקה

במהלך חודש יולי 2017 פנה מנהל המחוז במשרד הרווחה אל מנהל המחלקה בהצעה לקבלת סכום של כ-1,200,000 ₪ באופן חד פעמי לצורך סיוע למשפחות במצוקה⁵ בתחומים שונים: ספריות, ביגוד, ריהוט ומוצרי חשמל. מליאת מועצת העירייה אישרה את הסיוע אשר מומן במלואו על ידי משרד הרווחה.

לפי מסמך שהועבר ממשרד הרווחה למחלקת רווחה בעירייה בעניין הסיוע החד פעמי למשפחות במצוקה בתאריך 2.7.2017, הסיוע יינתן לפי "הנוהל המקובל בתע"ס".

⁵ להלן הגדרת משפחה על פי תע"ס 3.16: "משפחה היא שני אנשים או יותר שביניהם מתקיים או התקיים בעבר קשר המבוסס על קשר ביולוגי ו/או על הסדרים חוקיים – ובהם נישואין, אימוץ ואפוטרופסות או על הסדרים חברתיים ותרבותיים – בהם קשרי זוגיות מסוגים שונים. בני המשפחה, סביבם ו/או הרשויות הממשלתיות תופסים את הקשר כמחייב וכבעל משמעות."

בתע"ס 3.16 קבועים מבחני זכאות למתן סיוע למשפחות, המבוססים על מספר הנפשות במשפחה וגובה ההכנסה הממוצע לנפש.

ממצאים

3.3.1 אופן בחירת הספקים

סעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים) קובע את המקרים בהם העירייה רשאית להתקשר בחוזה בפטור ממכרז. בין מקרים אלה, קובע סעיף 3 פטור ממכרז עד לתקרת סכום מסוים, המתעדכן מדי שנה:

”חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 26,000 שקלים חדשים.”

הסכום המעודכן שפורסם בתאריך 15.7.17 לפטור ממכרז הינו 140,700 ₪ (164,619 ₪ כולל מע"מ).

על פי מנהל המחלקה, לצורך קבלת הסיוע במועד המוצע על ידי משרד הרווחה היה צורך בבחירת ספקים באופן מהיר, ולא היה די זמן לצורך ניהול הליך מכרזי. לכן, החלטת העירייה הייתה לפצל את ההתקשרות בין ספקים, באופן שאף התקשרות עם ספק לא תעלה על התקרה המותרת לפי תקנות העיריות (מכרזים).

1. מסקירת פרוטוקול ועדת רכש ובלאי מיום 6.8.17, עולה כי נבחרו ספקים לסיוע ב-3 תחומים: ריהוט, מוצרי חשמל וביגוד. בתגובה לשאלת הביקורת מדוע נבחרו הספקים המסוימים הנזכרים בפרוטוקול, נמסר על ידי מנהל המחלקה כי מדובר בספקים שקיימים במאגר העירוני. נמסר לביקורת, כי בתחום ספרי הלימוד לא נבחרו ספקים עקב הסיכון שלא ימצאו בידי ספק מסוים כלל ספרי הלימוד הנדרשים ע"י המטופלים, ולכן אפשרה המחלקה בחירה חופשית בין כלל הספקים ברחבי הארץ. להלן פירוט התחומים והמסגרת התקציבית כל תחום:

| מסגרת תקציבית ב- ₪ | תחום סיוע |
|--------------------|------------|
| 160,000 | ריהוט |
| 160,000 | מוצרי חשמל |
| 160,000 | ביגוד |
| 580,000 | ספרי לימוד |

להלן הסכומים שהוצאו בפועל לספקים אשר סיפקו מוצרים למטופלי מחלקת הרווחה, במסגרת הפרויקט:

| שם הספק | סכום ששולם לספק בש"ח על פי כרטיס הנח"ש (כולל מע"מ) |
|--------------------------|--|
| נור סנטר מוצרי חשמל לבית | 45,110 |
| רהיטי גן עדן | 41,610 |
| סלקשיין מחסני אופנה בע"מ | 105,415 |
| כל בו אלאמיר | 16,925 |
| אלשרוק | 91,050 |
| ספריית אקרא | 52,395 |
| כל בו שורבגי בע"מ | 128,357 |
| בזאר רהט | 164,060 |
| נגריית אקספרס | 43,340 |
| א.ח אלמנאר (2001) בע"מ | 114,440 |
| אל הודאגי בע"מ | 72,800 |
| בית החשמל והתאורה | 39,645 |
| כוכב החשמל | 36,665 |
| כלבו לתלמיד | <u>194,950</u> |
| נגריית אחים סיאם | 39,135 |
| סלון ענן בע"מ | 44,825 |
| עולם הרהיט | 38,040 |
| סה"כ | <u>1,195,962</u> |

2. הביקורת מציינת כי בתחום ספרי הלימוד לא קיימת התקשרות ישירה בין העירייה לספק, אלא באמצעות מתן שוברים הניתנים למטופלים והללו בוחרים בספק ספרי לימוד בהתאם לרצונם, כך שגם במקרים בהם בוצע תשלום מעבר לסכום הפטור ממכרז, הדבר אינו עומד בסתירה לסעיף 3 לתקנות העיריות (מכרזים).
3. נמסר, כי לתחומי הריהוט ומוצרי החשמל נקבעו מחירוניים על ידי המחלקה אשר על פיהם יסופקו המוצרים על ידי הספקים השונים, כך שלא היה צורך בהצעות מחיר מן הספקים. לדוגמא: עלות מיטת יחיד- 1,200 ₪, עלות ארון בגדים – 2,200 ₪ וכו'.
4. נמצא כי לא נחתמו חוזי התקשרות מסודרים מול הספקים. לביקורת הועברו אישורים שהופנו לספקים להשתתפות בפרויקט הכוללים את אופן התשלום בלבד (ר' דוגמא לאישור שהועבר לספקים בתחום הביגוד **בנספח ג'**). לצורך עמידה בכללי מינהל תקין יש לפרט בחוזה כתוב/מסמך הזמנה את תנאי התשלום, הגדרת הפרות החוזה, תנאי סיום ההתקשרות וכיו"ב.

3.3.2 בקורות העירייה על מתן הסיוע

- 1 על פי עובדת הזכאות אשר הייתה אחראית על פרויקט הסיוע, לא התבצעה בקרה אקטיבית על ידי העירייה כי הסיוע התקבל באופן אשר תואם את תנאי ההתקשרות עם הספקים. במקרה של קבלת תלויות ממטופלים כי לא התקבל הסיוע – בוצעה פנייה טלפונית לספק על מנת לוודא כי הסיוע יתקבל כנדרש. במקרים אלה, התבצעה בדיקה נוספת כי הסיוע אכן התקבל בסופו של דבר על ידי המטופלים.

- 2 ברשימת המעקב אחר הסיוע שניתן בנושא ספרי לימוד, נרשם כי 13 שוברים בשווי 16,925 ₪ אשר חולקו למטופלים טרם הוחזרו על ידי ספקים. כן לא צוין כי שוברים אלה בוטלו. הביקורת מעירה כי לא ברור האם שוברים אלה בוטלו והאם בוצע שימוש בכספי סיוע אלה.
- 3 הביקורת דגמה 2 פקודות יומן לבחינת 2 תשלומים שבוצעו לספקים במסגרת הפרויקט:

| שם הספק | תיאור | מספר פקודה | מספר חשבונית | סכום בש"ח | תאריך |
|------------------------|--------------|------------|--------------|-----------|-----------|
| בזאר רהט | ביגוד והנעלה | 972115 | 666 | 164,060 | 13.9.2017 |
| א.ח אלמנאר (2001) בע"מ | ספרי לימוד | 972057 | 01/002579 | 114,440 | 25.9.2017 |

להלן פירוט ביחס לחשבוניות שנבדקו:

א. בזאר רהט - ביגוד והנעלה -

בחשבונית הספק לא קיים פירוט ביחס למטופלים אשר להם סיפק מוצרי ביגוד והנעלה.

ב. א.ח אלמנאר (2001) בע"מ – ספרי לימוד -

בחשבונית הספק מפורטים פרטי מטופלי מחלקת הרווחה אשר קיבלו סיוע ואת סכום הסיוע שהתקבל.

הביקורת השוותה בין חשבונית המס שכללה את פירוט המטופלים אשר רכשו ספרים במסגרת פרויקט הסיוע לבין הרשימה שערכה עובדת הזכאות במחלקה.

- נמצאה התאמה בין מספר המטופלים המופיעים בחשבונית הספק לבין מספר המטופלים המופיעים ברשימת עובדת הזכאות בעירייה. כן נמצאה התאמה בין סך העלות הנקובה במעקב השוברים הנערך על ידי עובדת הזכאות לבין סך עלות הסיוע אשר ניתן על פי חשבונית הספק.

- ביחס למטופל א.א.מ לא מצוין מספר תעודת זהות בחשבונית ולא ברשימת המטופלים שקיבלו סיוע שערכה עובדת הזכאות בעירייה. הביקורת מציינת כי ללא ציון מספר תעודת זהות לא קיים זיהוי חד ערכי של המטופל והדבר מקשה על המעקב אחר הסיוע הניתן לו ועלול להוביל לטעויות.

- הביקורת ערכה מדגם של 10 מטופלים המופיעים בחשבונית הספק ומצאה כי מטופלים אלה מופיעים בחשבונית הספק וכן ברשימת המעקב שנערכה על ידי העירייה, וכי סכומי הסיוע הנקובים בשתי הרשימות זהים.

3.3.3 מדגם מטופלים אשר קיבלו סיוע במסגרת הפרויקט

להלן הסעיפים מהוראות תע"ס 3.16 למתן סיוע למשפחות, שעל בסיסם נערכה הביקורת:

סעיף 7.3: "התשלומים יאושרו רק על פי חשבוניות המציגות מספר קבלה על שם הלקוח, ויתויקו בתיק המשפחה.

סעיף 8.6: "בתיק המשפחה יישמר שובר התשלום או הקבלה או אישור על תשלום השתתפות הלקוח לגזברות הרשות, לחשבון הבנק של הרשות המקומית או לנותן השירות.

בנוסף הביקורת בדקה האם לכל אחד מהמקרים במדגם ניתן אישור של עו"ס ומדר"צ למתן הסיוע.

1. בתיקים האישיים של המטופלים שקיבלו סיוע לא היו מתויקות האסמכתאות הרלוונטיות, בניגוד להוראת הסעיפים 7.3 ו-8.6 לתע"ס 3.16. השוברים נמצאו בארגז באופן מרוכז עבור כל המטופלים הזכאים ולא בכל תיק בנפרד.

2. החשבוניות של הספקים מהם נרכשו פריטי הסיוע לא נמצאו סרוקות בתיקי המטופלים במערכת הממוחשבת וגם לא במשרדי המחלקה. זאת בניגוד לסעיף 7.3 לתע"ס 3.16, המחייב תיוק החשבונית בתיק המשפחה. מנהל המחלקה ענה כי הדבר נובע מכך שהספק מעניק חשבוניות על כלל המוצרים שסופקו על ידו, והחשבוניות מתויקות במערכת הנהלת החשבונות. כך שלא ניתן ל"שכפלי" את החשבוניות ולתייקם בכלל תיקי המשפחות. מומלץ כי תיבחן אפשרות לסריקת החשבוניות לתיקי המטופלים במערכת הממוחשבת וכן הנחיית הספק לציין בצד כל סיוע שניתן למספר השובר המתאים שנתקבל מן המטופל.

3. החשבוניות שהתקבלו אף אינן כוללות רשימת המטופלים שקיבלו סיוע מהספק אלא רק את סכום הסיוע הכולל שניתן דרך הספק. אי צירוף רשימה מפורטת של המטופלים שקיבלו את הסיוע לחשבונית המוגשת על ידי הספק מקשה על קיום בקרה באם דיווח הספק הינו מדויק.

4. הביקורת בחנה התאמה של הסכום הנקוב ב-2 חשבוניות שהועברו על ידי ספקים לבין טבלת המעקב שנערכה על ידי העירייה ומצאה כי אין התאמה מלאה בין סכומים אלה:

| שם הספק | סכום על חשבונית | הסיוע פי של העירייה | סכום הסיוע על פי טבלת המעקב | תגובת מנהל המחלקה |
|------------------|-----------------------|---------------------------|--------------------------------|--|
| רהיטי גן עדן | ₪ 41,610 | ₪ 45,945 | 4,335 | המדובר באי ניצול מלא של השוברים שניתנו למשפחות בבדיקה חוזרת נמצא כי הספק קיבל שוברים נוספים אשר לא עודכנו בטבלת המעקב. |
| כלבו שורבגי בע"מ | ₪ 128,537 | ₪ 125,990 | -2,547 | |

הביקורת מעירה כי ללא טבלת מעקב מסודרת הכוללת את כל הנתונים העדכניים ביחס לסיוע שניתן למטופלים מקשה על ביצוע בקרה כי הסיוע ניתן כנדרש וכי לא בוצעו תשלומי יתר לספקים.

5. נמצאו שוברים עבור כל 20 המקרים שבמדגם שבהם התקבל סיוע במסגרת הפרויקט.

3.4 סל מזון לנזקקים

הסיוע במסגרת פרויקט חלוקת סל מזון ניתן ל-453 משפחות על ידי עמותת "אשל ירושלים בית תבשיל לזקנים וגלמודים (ע"ר)" (להלן: "אשל ירושלים").

יעדה של עמותת אשל ירושלים הינה מיגור מצוקת הרעב במשפחות מצוקה, בכל המגזרים של האוכלוסייה הישראלית. במסגרת מיזם של משרד הרווחה מיושמת תכנית פרטנית שגובשה עם העמותה, בה נכללים בשלב ראשון 48 ערים ורשויות, ביניהן עיריית רהט. במוקד הפעילות: הענקת 'מטריה' תזונתית, אספקת מזון תוך כדי הפעלת סדנאות העצמה והדרכה לחילוץ מהמצוקה.

במסגרת הסיוע הניתן על ידי העמותה, משפחות מקבלות כרטיס לרכישת מזון וכן חבילת מוצרים בסיסיים חודשית לביתם. המשפחות נבחרות על ידי העובדים הסוציאליים לפי שיקול דעת מקצועי. קיימת רכזת לפרויקט אשר יחד עם עמותת אשל ירושלים, אמונה על בדיקת מידע ועמידת המבקשים בקריטריונים לקבלת הסיוע.

העירייה חתמה על הסכם מול עמותת אשל ירושלים ביום 25.12.16. על פי המצוין בהסכם זה, העמותה זכתה במכרז של משרד הרווחה ל'הפעלת פרויקט ניסיוני בתחום הביטחון התזונתי למשפחות נזקקות, בפריסה ארצית'.

על פי המבוא להסכם, העמותה תעסוק באסדרת חלוקת מזון בתחומי הרשות ותפעיל מערכת לאיתור משפחות הזקוקות לסיוע כמו גם סדנאות לייצוב כלכלי של משפחות המצוקה וחינוך להתנהגות כלכלית נבונה והכלל בשיתוף פעולה עם מחלקת הרווחה של הרשות המקומית.

לפי סעיף 2 להסכם "העמותה מתחייבת לממן תקן של רכזת לביטחון תזונתי (שתעבוד בחלקיות משרה בהתאם לכמות המשפחות המאושרות לפרויקט ברשות) שתבצע את קליטת המשפחות לפרויקט ושתפעיל את הפרויקט מתוך משרדי אגף הרווחה ברשות."

לפי סעיף 4 להסכם "העמותה מתחייבת לספק סיוע בשווי 500 ₪ לכל משפחה שתאושר על ידי הרכזת, מחצית הסיוע יינתן בכרטיס מזון בשווי 250 ₪; סל פירות וירקות בשווי 180 ₪, וסל מוצרי מזון יבש בשווי 70 ₪."

לפי סעיף 5 להסכם "הרשות מתחייבת להשתתף בעלות חלוקת המזון לנזקקים בשיעור של 45 ₪ לכל חודש עבור כל משפחה שתקבל את הסיוע."

להלן פירוט ביחס לתשלומי העירייה לעמותה בגין מתן הסיוע בשנים 2017-2018, על פי כרטיס הנהלת החשבונות של העמותה בספרי העירייה:

סכום ששולם בש"ח לעמותה בשנת

2018 (עד לתאריך 12.6.18)

128,430

סכום ששולם בש"ח לעמותה בשנת

2017

149,999

3.4.1 אופן בחירת הספקים

עמותת אשל ירושלים נבחרה על ידי משרד הרווחה ביום 17.11.16 כזוכה במכרז 272/2016 להפעלת פרויקט ניסיוני בתחום הביטחון התזונתי למשפחות נזקקות בפריסה ארצית. כלומר, לעיריית רהט לא היה חלק בבחירת עמותת אשל ירושלים לביצוע הפרויקט.

על פי מכתב מנכ"ל העמותה למנהל מחלקת הרווחה מיום 12.12.16: "ארגון לקט ישראל אחראי על ארגון ואספקת הירקות, בדרך כלל לקט ישראל תמצא עמותה מקומית שתהיה אחראית על תפעול מוקד החלוקה. ברשות בה אין עמותה מקומית אנו נפעל מול הרשות למציאת מקום חלוקה הולם ומתאים."

כלומר, הספק המבצע את חלוקת סלי המזון נבחר מטעם עמותת אשל ירושלים ומבצעת את החלוקה מטעמה.

על פי מחליף רכזת הפרויקט, בהתאם להסכם עם עמותת אשל ירושלים, הופחת סכום הסיוע ל-240 ₪ בתמורה לחלוקת סלי המזון לבתי המטופלים, ולא חלוקה בעמדת חלוקה אחת אליה על המטופלים להגיע לצורך קבלת הסיוע.

מחליף רכזת הפרויקט מתבקש להשלים בתגובתו את העדכון להסכם בו נקבעו שינויים אלה בהסכם המקורי.

3.4.2 בקרת העירייה על מתן הסיוע

1 על פי שיחה שקיימה הביקורת עם מחליף רכזת הפרויקט, אחת הבקורות המבוצעות על ידי העמותה האם חולקו סלי המזון כנדרש, הינה צירוף תמונות של סל המזון שהונח ליד כל בית מטופל הזכאי לסיוע. לביקורת הוצגו מספר דוגמאות לתמונות שנשלחו לעמותה.

כמו כן, לדברי מחליף רכזת הפרויקט, המשפחות נמצאות בקשר רציף עם המחלקה ומדווחות שקיבלו את הסיוע. ככל שמועלית טענה לעניין סל המזון, טענה זו נבדקת על ידי המחלקה. בנוסף, הספק המבצע את אספקת סלי המזון שולח הודעת SMS למשפחה בערבית וגם מתקשר טרם ביצוע חלוקת סל המזון על מנת שיהיו מודעים לכך שהסיוע צפוי להינתן ועליהם לשים לב שהסיוע אכן התקבל. לא מתבצעות בקורות נוספות על ידי המחלקה לוודא קבלת סל המזון למשפחות. הביקורת ממליצה לקיים מדגם בדיקות "בשטח" לצורך פיקוח על קבלת הסיוע על ידי המטופלים.

2 הביקורת דגמה 2 פקודות יומן' לבחינת 2 תשלומים שבוצעו לספקים במסגרת הפרויקט:

| מספר פקודה | מספר חשבון | סכום בש"ח | תאריך |
|------------|------------|-----------|----------|
| 971669 | 1178 | 14,130 | 28.8.17 |
| 972357 | 1288 | 24,300 | 12.11.17 |

- 3 על פי המצוין בפירוט של העמותה אשר צורף לחשבוניות במדגם, כל המשפחות קיבלו "כרטיס קנייה" המשמש לקניית מזון ברשת השיווק ולא את סל המזון, בניגוד למצוין בסעיף 4 להסכם עם העמותה לפיו: "העמותה מתחייבת לספק סיוע בשווי 500 ₪ לכל משפחה, מחצית הסיוע יינתן בכרטיס מזון בשווי 250 ₪ וסל פירות וירקות בשווי 180 ₪ סל מוצרי מזון יבש בשווי 70 ₪."
- כפי שהוזכר לעיל, על פי הסבר מחליף רכזת הפרויקט לנושא זה, מדובר בהפחתה שהתבצעה בעקבות שינוי של אופן ביצוע החלוקה מחלוקה המתבצעת בעמדת חלוקה לחלוקה המתבצעת עד לבית המטופל. לא הועבר לביקורת מסמך המעיד על הסכמה זו בין העירייה לעמותת אשל ירושלים. הביקורת מעירה כי ביצוע שינוי להסכם צריך להתבצע בכתב.
- 4 נמצא כי ברשימה שמנהלת העירייה כמעקב לעניין המטופלים המקבלים סיוע של סל מזון לשנת 2017 קיימים 453 מטופלים, בעוד בפקודות היומן שנדגמו על ידי הביקורת נמצא כי בפועל קיבלו סיוע מספר גבוה יותר של מטופלים. כלומר, לא כל המטופלים שקיבלו סיוע בפועל מופיעים ברשימת המעקב של העירייה.
- 5 פירוט המטופלים אשר קיבלו סיוע המצורף לחשבוניות המוגשים על ידי עמותת אשל ירושלים אינו כולל מספר סידורי של המטופלים, באופן המקשה על המעקב כי המטופלים הזכאים לסיוע אכן קיבלו אותו וכי העירייה אינה משלמת סכום עודף בגין מטופלים שלא קיבלו סיוע בפועל.
- 6 לחשבון מספר 1178 אשר הוגש על ידי העמותה צורפה רשימה של 53 מטופלים שקיבלו את הסיוע אף שהסיוע הוגש בפועל ל- 314 משפחות.
- 7 מחליף רכזת הפרויקט שהינו מנחה קבוצות, מעביר סדנאות כלכלת בית לכל המטופלים המקבלים את סל המזון בתדירות משתנה בין חודש ל-6 חודשים, וזאת בהתאם לסעיף המבוא בהסכם עם העמותה, הקובע כי העמותה תפעיל סדנאות לייצוב כלכלי של משפחות המצוקה וחינוך להתנהגות כלכלית נבונה והכל בשיתוף פעולה עם מחלקת הרווחה של הרשות המקומית.
- על פי הרכז, העמותה משלמת 100 ₪ בגין כל משפחה עבור סדנה, כיבוד ומקום.
- 8 על פי המידע שהתקבל ממנהל כוח האדם בעירייה, רכזת הפרויקט הינה עובדת שכירה של העירייה בהיקף של 95% משרה והמחליף שלה בתקופת חופשת הלידה מועסק על ידי העירייה בהיקף של 100% משרה.

על פי מחליף רכזת הפרויקט, וכן על פי מנהל המחלקה – מחליף רכזת הפרויקט מקבל שכר חלקי מעמותת אשל ירושלים על עבודה בשעות הצהריים במסגרת פרויקט חלוקת סלי המזון (הקלדת נתונים ודוחות על משפחות המקבלות סיוע במסגרת הפרויקט).

על פי סעיף 2 להסכם שנחתם עם העמותה, העמותה מתחייבת לממן תקן של רכזת לביטחון תזונתי (שתעבוד בחלקיות משרה בהתאם לכמות המשפחות המאושרות לפרויקט ברשות) שתבצע את קליטת המשפחות לפרויקט ושתפעיל את הפרויקט מתוך משרדי מחלקת הרווחה ברשות. כלומר, העמותה אינה עומדת בהוראת סעיף 2 להסכם עם הרשות, לפיה עליה לממן תקן למשרת רכז הפרויקט.

9 על פי הוראות ההסכם היה על העירייה לשלם לעמותה החזר של 45 ₪ עבור סל מזון במכפלה של 453 – מספר המטופלים שקיבלו סיוע בשנת 2017. על פי אחת מ-2 פקודות יומן שדגמה הביקורת, עמותת אשל ירושלים הגישה לעירייה חשבון ביום 12.11.2017 בגין חלוקת סל מזון ל-540 משפחות – כלומר, בגין 87 מטופלים יותר מרשימת העירייה של המטופלים הזכאים לסיוע.

3.4.3 מדגם מטופלים אשר קיבלו סיוע במסגרת הפרויקט

ביום 25.12.16 נשלח מכתב מאת שר העבודה, הרווחה והשירותים החברתיים לראש העירייה לעניין התחלת פרויקט חלוקת סלי מזון בעיר רהט. למכתב זה צורפו הנחיות לקביעת זכאות לקבלת חבילות סיוע של מזון.

על פי הנחיות אלה, משפחה הזכאית לקבלת סל המזון הינה משפחה אשר ההפרש בין הכנסתה הפנויה מכל המקורות (עבודה, קצבאות, פנסיה ועוד), לבין ההוצאות הבלתי גמישות של המשפחה (למשל, הוצאות דיור, חשבונות חשמל, מים, גז, הוצאות על מעונות יום ועוד) – הינו קטן מאפס. כמו כן, בהנחיות אלה מוגדר סוג המשפחה הזכאי לקבלת הסיוע (משפחה חד הורית/ משפחה המקבלת גמלת קיום מהמוסד לביטוח לאומי/ קביעה של עובד סוציאלי לפיה המשפחה אינה יכולה מסיבות כלשהן להגדיל את השתכרותה).

על פי מחליף רכזת הפרויקט, לצורך קבלת הסיוע מוגשת על ידי העובד הסוציאלי המטפל בקשה על גבי טופס של עמותת אשל ירושלים, אליה מצורפים מסמכים לצורך הוכחת הזכאות (כגון: אישורים מהמוסד לביטוח לאומי, תלושי שכר, תיעוד תנועות עו"ש וכיו"ב). במסגרת המדגם בנושא זה התבקשו 10 תיקים לבחינה האם מתויקים בהם המסמכים הנדרשים, כדלקמן:

1. טופס בקשה בנוסח של עמותת אשל ירושלים ;
2. אסמכתא לרמת הוצאות המשפחה ;
3. אסמכתא לרמת הכנסות המשפחה ;
4. אישור עו"ש למתן הסיוע.

ממצאים

1. בכל 10 התיקים שהועברו לביקורת נמצאו אסמכתאות לרמת הוצאות ורמת הכנסות של המשפחה.
2. בתיק 1 מתוך 7 שהועברו לעיון הביקורת לא נמצאה חתימה או אישור של עו"ס לעניין מתן הסיוע בסל מזון.

3.5 סיוע למשפחות עם ילדים

העירייה מקבלת תקציב ממשרד הרווחה לצורך סיוע למשפחות בתחומים שונים: ריהוט, תזונה מיוחדת, ספרי לימוד וכיו"ב.

הסיוע המדובר הינו סיוע שוטף למשפחות נזקקות (לא מדובר בפרויקט חד פעמי, או שנתי). כאשר מטופל נזקק לסיוע בתחום מסוים (למשל, רכישת מכשיר חשמל) ופונה למחלקת הרווחה, לאחר אישור זכאותו על ידי עובד סוציאלי ועובדת הזכאות, מתבצעת פניה של המחלקה למשרד הרווחה לצורך קבלת שובר המחאה אשר ניתן לשלמו לספק הרלוונטי.

לאחר מתן הסיוע הכספי ממשרד הרווחה ישירות למטופלים באמצעות שוברי המחאה, מתבצע קיזוז מתוך התקציב הכולל הניתן לעירייה בגובה של 25% מסך הסיוע. קיזוז זה משתקף בדו"ח תקצוב והתחשבות של משרד הרווחה.

להלן פירוט ביחס להוצאות העירייה בגין סיוע למשפחות עם ילדים, על פי כרטיס הנהלת החשבונות של העמותה בספרי העירייה 2017-2018:

| סכום ההוצאה בש"ח בשנת 2017 | סכום ההוצאה בש"ח בשנת 2018 (עד לתאריך 1.5.18) |
|----------------------------|---|
| 266,752 | 138,467 |

3.4.1 אופן בחירת הספקים

1. על פי שיחות שקיימה הביקורת עם עובדת הזכאות האחראית, החל משנת 2017 החלה המחלקה לקבל הצעות מחיר מספקים ולמטופלים יש אפשרות לבחור בין ספקים אלה. לא כונסה ועדת התקשרויות לצורך בחירת ספקים. לחילופין, מביא המטופל הצעת מחיר מספק ממנו רוצה להזמין מוצר.

הביקורת מציינת כי הגם ש-75% מהתשלום לספקים מתבצע על ידי משרד הרווחה, העדר בקרה בנושא גובה התשלומים לכל ספק והעדר הסדרת בחירת הספקים בוועדת התקשרויות/מכרזים עלולה להוביל למצב של תשלום לספק החורג מתקרת הפטור ממכרז על פי תקנות העיריות (מכרזים).

על פי עובדת הזכאות האחראית, במקרים בהם לספקים אין את האישורים הנדרשים – לא יתקבל שובר למטופל ממשרד הרווחה, אך לא קרה מקרה כזה בתקופה שבה העובדת האחראית מטפלת במקרים אלה.

2. לא הועברו לביקורת הסכמי התקשרות עם ספקים בנוגע לאספקת הסיוע לנזקקים. הביקורת מעירה כי אי חתימת הסכמי התקשרות עם ספקים עמם העירייה עובדת מנוגדת לכללי מינהל תקין.

3.4.2 בקרות העירייה על מתן הסיוע

על פי עובדת הזכאות, לא מתבצעת בקרה אקטיבית על ידי העירייה אם הסיוע מתקבל באופן אשר תואם את תנאי ההתקשרות ולשביעות רצון המטופלים, אלא רק כאשר מתקבלת תלונה מאחד המטופלים כי לא קיבל את הסיוע הנדרש – מבוצעת פנייה טלפונית לספק על מנת לוודא כי הסיוע יתקבל כנדרש.

3.4.3 מדגם מטופלים אשר קיבלו סיוע במסגרת הפרויקט

כפי שצוין לעיל, להלן הסעיפים מהוראות תע"ס 3.16 למתן סיוע למשפחות, שעל בסיסם נערכה הביקורת:

סעיף 7.3: "התשלומים יאושרו רק על פי חשבוניות המציגות מספר קבלה על שם הלקוח, ויתויקו בתיק המשפחה."

סעיף 8.6: "בתיק המשפחה יישמר שובר התשלום או הקבלה או אישור על תשלום השתתפות הלקוח לגזברות הרשות, לחשבון הבנק של הרשות המקומית או לנותן השירות."

בנוסף הביקורת בדקה האם לכל אחד מהמקרים במדגם ניתן אישור של עו"ס ומדר"צ למתן הסיוע- לא נמצאו ממצאים חריגים

3.6 סיוע מהקרן לידידות

הקרן לידידות, אשר הוקמה בשנת 1983 על ידי הרב יחיאל אקשטיין הינה ארגון חברתי, הפועל, בין היתר, לחיזוק חוסנה החברתי והביטחוני של מדינת ישראל. הקרן מסייעת באספקת מגוון רחב של מענים וצרכים בסיסיים, לאוכלוסיות מוחלשות, כגון: קשישים ניצולי שואה, ילדים ונוער בסיכון, משפחות החיות בעוני, מיעוטים, תוך שיתוף פעולה עם רשויות מקומיות, משרדי ממשלה, וכו*⁷.

במסגרת פרויקט הסיוע באמצעות הקרן לידידות, ניתן סיוע למטופלי מחלקת הרווחה בתחומים שונים בניהול מחלקת הרווחה בעירייה ובמימון מלא של הקרן לידידות.

בנוהל להפעלת קופת הידידות ברשויות, אשר פורסם על ידי הקרן לידידות, ואשר נחתם על ידי הרשות כהסכם בין העירייה לבין הקרן לידידות, פורסם מהם תחומי הסיוע המאושרים על ידי הקופה והיקפם. הסיוע המאושר ניתן בתחומים הבאים:

- א. ריהוט בסיסי;
- ב. מוצרי חשמל בסיסיים;
- ג. טיפולי שיניים;
- ד. טיפולים פסיכולוגיים ואבחוניים;
- ה. אביזרים רפואיים (משקפי ראייה, מכשיר שמיעה וכיו"ב);
- ו. אחזקת בית (שיפוץ בסיסי בדירה, תיקונים שונים וכיו"ב);
- ז. תשלום חשבונות (חשמל, מים וגז);
- ח. תרופות.
- ט. נסיעות לקבלת טיפולים רפואיים;
- י. עזרה ביתית/ סמך מקצועי;
- יא. מזון וביגוד;
- יב. סיוע בדיור.

על פי סעיף 2 לנוהל הקרן לידידות: "יש להבהיר כי היקף הסיוע בכל אחד מהתחומים שהוצגו לא יכול לעלות על 25% מגובה הקופה, מלבד מזון וביגוד שהם 10%, ועל כן יש להקפיד להעניק סיוע מגוון בכלל תחומי הסיוע. במידה ויש צורך בולט ומובהק באחת מהרשויות, יידרש אישור חריג בכתב מהקרן על מנת לחרוג מנוהל זה." לפי סעיף 4 לנוהל: "סכום הסיוע המרבי המצטבר לבית אב הינו 4,000 ₪ לפרק זמן של שנים עשר חודשים רצופים. חריגה מסכום זה מותנית בקבלת אישור מהקרן."

לפי סעיף 5 לנוהל: "בכל בקשה יידרש הזכאי לסיוע לממן את חלקו ברכישת המוצר/ השירות. גובה ההשתתפות העצמית ייקבע על ידי הצוות המקצועי במחלקה לשירותים חברתיים."

לפי סעיף 9 לנוהל: "הרשות תגדיר את מספר הצעות המחיר מהספקים המקומיים על פי שיקול דעתה, יש לשאוף לשתף הצעות מחיר בכל מוצר/ שירות על מנת לנצל את הקופה באופן המיטבי ביותר."

לפי סעיף 29 לנוהל: "העובד האחראי ברשות יקבל מהזכאי או מהספק את עותק החשבונית על סכום הרכישה המלא וכן יוודא מול הזכאי את אספקת המוצר/ השירות."

להלן תרשים תהליך אישור בקשת סיוע מהקרן לידידות, באמצעות עיריית רהט:



על פי טבלת סיכום נתוני הסיוע שהועברה לביקורת, במהלך שנת 2017, ניתן סיוע בסך 316,955 ₪ ל-236 מטופלים.

על פי עובדת הזכאות, החלו במחלקה בהליך של סריקת המסמכים וגיליון הטיפול הרלוונטיים לכל מטופל אך מהלך זה טרם הושלם. נכון לחודש דצמבר 2018, נסרקו כל תיקי המטופלים שקיבלו סיוע במהלך שנת 2018.

3.6.1 אופן בחירת הספקים

על פי עובדת הזכאות האחראית על הסיוע הניתן באמצעות הקרן לידידות, המטופל המעוניין לקבל סיוע מגיע עם הצעת מחיר מהספק ממנו רוצה לקבל את הסיוע הנדרש. עובדת הזכאות מתקשרת לספק לשאול אם מעוניין לעבוד עם הקרן לידידות ומספקת הסבר על ההליך. במידה שהתשובה חיובית, הספק מגיע לעירייה וחותם על טופס פתיחת ספק עם כל הבקשות של הקרן.

במידה שהספק לא מעוניין לעבוד עם הקרן לידידות עובדת הזכאות מציעה למטופל ספק אחר שהמחלקה עובדת איתו.

על פי עובדת הזכאות האחראית על הסיוע, בחירת הספק אליו מפנה את המטופל מתבצעת בהתאם לשיקול דעתה ועל סמך ניסיונה על ספקים בעבר: רמת השירות שניתנה על ידי הספקים, הגשת החשבוניות על ידם במועד הנדרש וכיו"ב, לפי חוות דעתה האישית ביחס לפרמטרים אלה. הביקורת סבורה כי יש לגבש במסגרת נהלי המחלקה פרמטרים לבחירת ספקים במקרים הנדרשים, כך שלא ייווצר מצב שבו מתבצעת פניה על ידי עובדת זכאות שלא בהתאם לקריטריונים שקופים וידועים מראש. אופן בחירת הספקים הנוכחית עלולה להוביל לבחירה אקראית, או בחירה על פי העדפה אישית של עובדת זכאות – באופן הנוגד כללי מינהל תקין המחייבים את הרשות המקומית.

3.6.2 מדגם מטופלים אשר קיבלו סיוע במסגרת הפרויקט

1. מתוך 10 תיקים אשר התבקשו על ידי הביקורת לצורך עריכת מדגם, לא נמצאו 2 תיקים אישיים כלל ולא הועברו לביקורת (20% מהתיקים). בתיקים אישיים של מטופלי המחלקה מתויקים מסמכים מסווגים ורגישים (דוחות עובדים סוציאליים לעניין מצב המשפחה, בקשות לסיוע וכיו"ב). אובדן תיקים הכוללים מידע ומסמכים רגישים אלה הינו חמור.
2. באף אחד מהתיקים במדגם לא נמצאה חשבונית או קבלה המעידה על סך ההשתתפות העצמית של המטופל, זאת בניגוד לסעיף 5 לנוהל הקובע כי בכל בקשה יידרש הזכאי לסיוע לממן את חלקו ברכישת המוצר/ השירות.
- על פי הסבר עובדת הזכאות, הספקים מפיקים חשבוניות על הסכום אשר שולם להם מהקרן לידידות בלבד. הביקורת סבורה כי כדי לעמוד בהוראת סעיף 5 לנוהל יש לקבל מהמטופלים את הקבלה או החשבונית המעידה על השתתפותם ברכישת המוצר הרלוונטי.
3. ב-3 מתוך 8 תיקים שהועברו לביקורת (כ-37% מהתיקים) לא נמצאה בתיק חשבונית הספק בגובה הסיוע שניתן. על פי סעיף 29 לנוהל הקרן לידידות, העובד האחראי ברשות יקבל מהזכאי או מהספק את עותק החשבונית על סכום הרכישה המלא. עובדת הזכאות העבירה לביקורת העתק החשבוניות הנ"ל. הביקורת מעירה כי יש לתייק את החשבוניות בתיקים הרלוונטיים, למען היכולת לעקוב ולפקח אחר הסיוע המתקבל על ידי המטופלים והתשלום לספקים בגינו.
4. ב-4 מתוך 8 תיקים שהועברו לעיון הביקורת (50% מהתיקים) לא נמצא אישור עו"ס למתן הסיוע ובכל 8 התיקים שהועברו לביקורת (100% מהתיקים) לא נמצא אישור מדר"צ למתן הסיוע.
5. ב-5 מתוך 8 התיקים שהועברו לעיון הביקורת (כ-62% מהתיקים) לא נמצא השובר שהועבר למטופל לצורך רכישת ציוד הסיוע.

3.6.3 בקורות העירייה על מתן הסיוע

על פי עובדת הזכאות, לא מתבצעת בקרה אקטיבית על ידי העירייה אם הסיוע מתקבל באופן אשר תואם את תנאי ההתקשרות ולשביעות רצון המטופלים אלא רק במקרה הצורך במידה שמתקבלת תלונה מאחד המטופלים כי לא קיבל את הסיוע הנדרש.

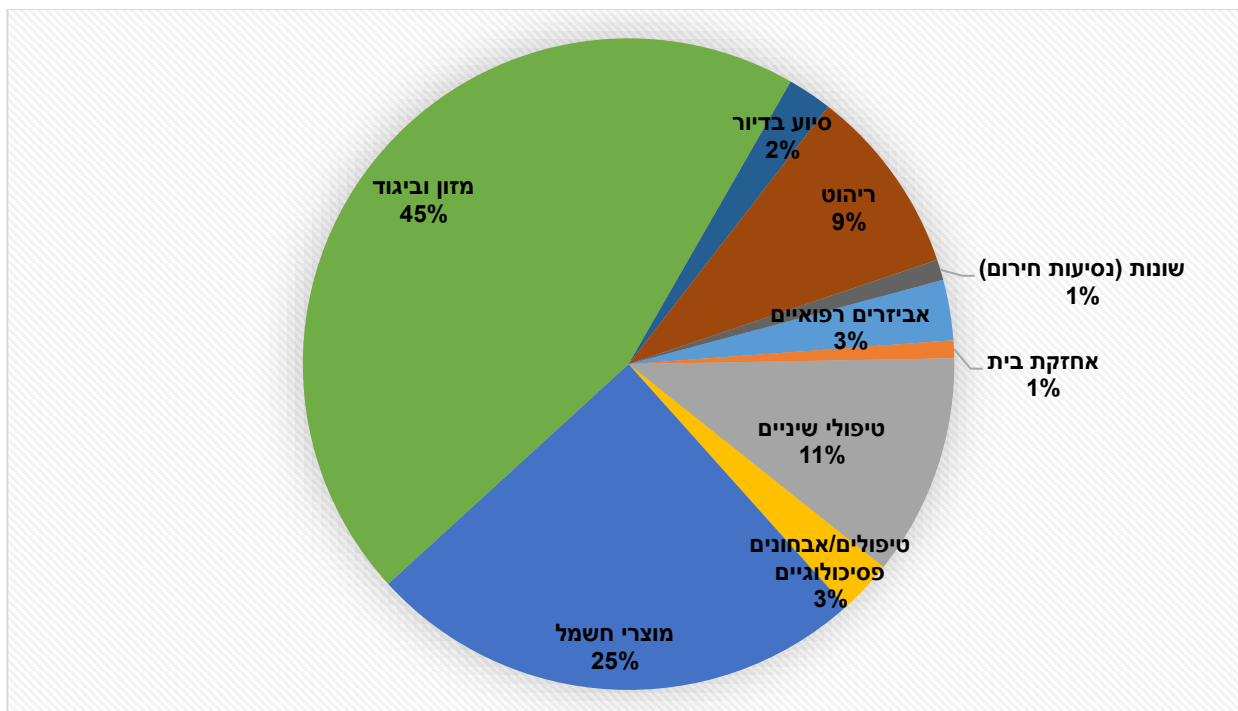
הביקורת סבורה כי על העירייה לבצע בקרה אקטיבית כי המטופלים קיבלו את הסיוע הנדרש לפני ביצוע התשלום לספקים, קל וחומר, כאשר על פי סעיף 29 לנוהל הקרן לידידות, על העובד האחראי ברשות לוודא מול הזכאי את אספקת המוצר/ השירות, וכן עובדת הזכאות נדרשת לאשר במערכת כי הלקוח אישר קבלת המוצר/השירות.

3.6.4 בדיקת רשימת כלל המטופלים שקיבלו סיוע במהלך שנת 2017

להלן סיכום הסיוע שניתן במהלך שנת 2017 למטופלי מחלקת הרווחה, בחלוקה לפי סוג הסיוע:

| תחום הסיוע | מספר המטופלים שקיבלו את הסיוע | סך הכל סכום הסיוע ב-₪ | אחוז מסך הסיוע הכללי |
|-----------------------------|-------------------------------|-----------------------|----------------------|
| אביזרים רפואיים | 11 | 9,500 | 3.00% |
| אחזקת בית | 1 | 2,800 | 0.88% |
| טיפול שיניים | 15 | 34,825 | 10.99% |
| טיפולים/אבחונים פסיכולוגיים | 5 | 8,500 | 2.68% |
| מוצרי חשמל | 35 | 78,700 | 24.83% |
| מזון וביגוד | 150 | 142,898 | 45.08% |
| סיוע בדיור | 2 | 7,000 | 2.21% |
| ריהוט | 14 | 29,500 | 9.31% |
| שונות (נסיעות חירום) | 3 | 3,232 | 1.02% |

להלן תרשים בו מוצגת החלוקה לתחומי סיוע לפי אחוזים:



על פי סעיף 2 לנוהל הקרן לידידות, היקף הסיוע בכל אחד מהתחומים שהוצגו לא יכול לעלות על 25% מגובה הקופה, מלבד מזון וביגוד שהם 10%, כלומר יש להקפיד להעניק סיוע מגוון בכלל תחומי הסיוע. כמו כן, על פי הנוהל, במידה ויש צורך בולט ומובהק באחת מהרשויות, יידרש אישור חריג בכתב מהקרן על מנת לחרוג מנוהל זה.

מהתרשים והנתונים המופיעים לעיל עולה כי לא קיימת הקפדה על עמידה בהיקפי הסיוע הקבועים בסעיף 2 לנוהל קרן לידידות.

6. מתוך 263 רשומות בקובץ הסיכום של הסיוע שניתן במהלך שנת 2017 למטופלים על ידי הקרן לידידות, ב-149 מקרים הצעת המחיר המצוינת במערכת הינה נמוכה מסכום הסיוע שאושר לבסוף. להלן מספר דוגמאות:

| השתתפות עצמית | גובה הסיוע שהתקבל מהקרן לידידות ב-₪ | הצעת המחיר לפריט בודד ב - ₪ | מספר פריטים | מספר הבקשה | שם המטופל | |
|---------------|-------------------------------------|-----------------------------|-------------|------------|-----------|---|
| 0 | 648 | 505 | 2 | 104732 | נ.ג. | 1 |
| 300 | 2,500 | 1,400 | 2 | 104751 | ס.א. | 2 |
| 10 | 1,000 | 505 | 2 | 107149 | א.ה. | 3 |
| 15 | 1,500 | 505 | 3 | 107156 | ע.ד. | 4 |
| 200 | 2,200 | 1,200 | 2 | 107171 | א.ע. | 5 |

לדברי עובדת מנהל וזכאות ההסברים לפערים נובעים משתי סיבות:

א. רכישת 2 פריטים זהים – במקרה בו נרכשים 2 פריטים במסגרת הסיוע, הצעת המחיר תהיה פר פריט. כך למשל, במקרה של מטופל 2 בטבלה לעיל, נרכשו 2 מיטות בסך 1,400 ₪ כל אחת, וניתן סיוע בסך 2,500 ₪ (300 ₪ השתתפות עצמית של המטופל).

ב. בתחום של ביגוד ומזון לא ניתן להזין במערכת הממוחשבת הצעת מחיר לסיוע בסכום העולה על 505 ₪ לפריט, ועל מנת לאפשר מתן סיוע בסכום העולה על סכום זה, יש לרשום במערכת הקרן לידידות את הסכום 505 ₪ ובמקום המיועד לכמות הפריטים תירשם מכפלה של סכום המקסימום האפשרי. למשל עבור 648 ₪ סיוע, כפי שניתן במקרה של מטופל 1 בטבלה לעיל, יש להזין במערכת את הכמות 2.

1. הביקורת סבורה כי ברשות מקומית שהינה גוף ציבורי יש לקבוע קריטריונים ברורים למתן סיוע ולנקוט בדרך שוויונית יותר בין כלל המשפחות המטופלות במחלקה, אף אם הדבר אינו נדרש על פי נהלי המשרד לשירותים חברתיים.

תגובת מנהל מחלקת רווחה:

הוראת תע"ס 3.16 קובעת באופן חד משמעי כי "הסיוע יינתן רק ללקוחות המוכרים לאגף הרווחה" ולא לכלל תושבי העיר. הלקוחות שקיבלו את הסיוע הם מטופלים שאותרו ע"י העובדים הסוציאליים ומתוך רשימות המתנה והסיוע ניתן כחלק מתוכנית התערבות מקצועית והוליסטית למשפחה.

הסיוע ניתן ללקוחות לאחר שנערכו ביקורי בית ולאחר איסוף מידע מעמיק אודות כל משפחה ובצורה שוויונית ובהגינות.

2. הביקורת סבורה כי ברשות מקומית שהינה גוף ציבורי יש לקבוע קריטריונים ברורים למתן סיוע ולנקוט בדרך שוויונית יותר בין כלל המשפחות המטופלות במחלקה, אף אם הדבר אינו נדרש על פי נהלי המשרד לשירותים חברתיים.

תגובת מנהל מחלקת רווחה:

בעניין הסיוע החד פעמי, הועבר לידכם הנוהל שאושר ע"י יועמ"ש עיריית רהט, גם בעניין הסיוע שלעיל פעלנו לפי נוהל זה וניתנה אפשרות בחירה ללקוחות, אשר ניתנה להם רשימת הספקים, הן לספרים, לביגוד, לריהוט ולמוצרי חשמל. כל התהליך היה מתועד והתנהל בשקיפות מלאה. יצויין כי המחלקה נעזרת בנהלי המשרד לשירותים חברתיים

3. לא קיימת בקרה אחר קבלת הסיוע על ידי מטופלי המחלקה במקרים בהם מתקיימות בקרות ממוכנות / ידניות על ידי העמותות א.ש.ל. (סלי מזון לנזקקים) והקרן לידידות, כגון: שליחת תמונות של חלוקת סל המזון, ואי ביצוע תשלום במערכת הקרן הידידות בהיעדר חשבונית מאושרת.

תגובת מנהל מחלקת רווחה :

יש בקרה על העמותות החיצוניות המחלקות סלי מזון (עמותת אשל ירושלים) וע"י הקרן לידידות, סיוע זה ניתן ע"י צוות מקצועי באגף הרווחה ובכפוף להסכמים החתומים מול עיריית רהט והבקרה הינה ע"י המינהל הכספי בעירייה וכל התשלומים ניתנים לפי ההסכמים.

4. החשבונות של הספקים מהם נרכשו פריטי הסיוע לא נמצאו סרוקים בתיקי המטופלים במערכת הממוחשבת ואף לא במשרדי העירייה. אי צירוף רשימה מפורטת של המטופלים שקיבלו את הסיוע לחשבונית המוגשת על ידי הספק מקשה על קיום הבקרה כי דיווח הספק הינו מדויק.

תגובת מנהל מחלקת רווחה :

כל הספקים המציאו למינהל הכספי בעיריית רהט חשבונות הכוללות סך הסיוע שניתן ע"י הספק, פרטי הלקוחות שקיבלו את הסיוע ונעשתה הצלבה בין הרשימות שבידי העובדים הסוציאליים לבין הרשימות שהציגו הספקים ורק לאחר שהייתה התאמה מלאה העירייה שילמה לספקים.

5. נמצא כי לא נחתמו חוזי התקשרות מסודרים מול הספקים ב – 4 הפרוייקטים, וכן קיום מחירוני מוסכמים למעט פרויקט הסיוע החד פעמי בו קיים מחירון בתחום הריהוט והציוד החשמלי.

תגובת מנהל מחלקת רווחה :

אגף הרווחה מתנהל לפי כללי ההתקשרות והנוהל התקין בעירייה ובאמצעות מחלקת רכש, הספקים מוכרים במאגר העירייה, ההצעות מוגשות למזכיר העירייה במעטפות סגורות ונפתחות מול חברי ועדת ההתקשרויות, ובכך מתקבלות החלטות בעניין בחירת ספקים מתאימים.

נספח א' – דוגמא לשובר שניתן על ידי העירייה לצורך רכישת סיוע



אגף הרווחה והשירותים החברתיים
قسم الشؤون الاجتماعية



תאריך _____

לכבוד _____

הזמנת שרות / טובין והתחייבות כספית

הננו מזמינים בזאת עבור מר / גב' _____ מ.ז. _____

כתובת: _____

| שם עזרה | מחיר ליחידה עפ"י הצעת ספק | תאריך הצעה | סכום |
|---------|---------------------------|------------|------|
| | | | |

ומתחייבים לשאת בהוצאה בסך: _____ ₪.

מחובתו של הספק לספק אך ורק את הציוד/ השרות המצוין לעיל.

אופן התשלום: שוטף +45 ע"י הרשות המקומית.

התשלום יועבר רק לאחר המצאת חשבון חתום ע"י הלקוח, עם השובר המצורף להתחייבות זו.

תוקף השובר הנו עד לתאריך 10/09/2017.

על הספק להיות בעל אישורי מס עדכניים.

שובר זה הנו אישי ולא ניתן להעברה.

X

X

חתימת מנהל/ת אגף/לשכה

שם העובד/ת הסוציאלית

לכבוד האגף לשילוב חברתי עיריית רהט

| אישור מקבל השרות / טובין | אישור הספק |
|-------------------------------------|---|
| אני _____ הח"מ | הריני לאשר כי בהתאם להזמנתכם נתתי שרות ל: |
| מ.ז. _____ | שם המקבל: _____ |
| מאשר שקיבלתי את השרות / טובין הנ"ל. | מ.ז. _____ |
| _____ חתימה | טובין כלהלן: _____ |
| _____ תאריך | מז"ב חשבון בסך _____ ₪. |
| | לא סופקו למקבל טובין אחרים או נוספים. |
| | _____ חתימה וחותמת הספק |
| | _____ תאריך |

רהט ת.ד. 8 מיקוד: 8535700, טלפון: 08-9914815, פקס: 08-9914812
 رهط ص.ب. 8 ميکود: 8535700, هاتف: 08-9914815, فاكس: 08-9914812

נספח ב' – טבלת זכאות לסיוע לפי גובה ההכנסה ומספר הנפשות במשפחה מתוך תע"ס 3.16

| רמת הכנסה | הכנסה ממוצעת לנפש למשפחה הפונה (בני"ז) יחיד | הכנסה ממוצעת לנפש למשפחה הפונה (בני"ז) 2 נפשות | הכנסה ממוצעת לנפש למשפחה הפונה (בני"ז) 3 נפשות ויותר | השתתפות באחוזים | הוצאה עד 5 נ"ז | הוצאה עד 10 נ"ז | הוצאה עד 15 נ"ז | הוצאה עד 20 נ"ז | הוצאה עד 25 נ"ז | הוצאה עד 30 נ"ז | הוצאה עד 35 נ"ז | הוצאה עד 40 נ"ז |
|-----------|---|--|--|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| א | עד 11 | עד 8 | עד 7 | השתתפות באחוזים | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 |
| ב | עד 12 | עד 9 | עד 8 | השתתפות באחוזים | 20 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 15 | 10 |
| ג | עד 13 | עד 10 | עד 9 | השתתפות באחוזים | 30 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 20 | 15 |
| ד | עד 14 | עד 11 | עד 10 | השתתפות באחוזים | 40 | 30 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 | 25 |
| ה | עד 15 | עד 12 | עד 11 | השתתפות באחוזים | 50 | 40 | 30 | 30 | 30 | 30 | 30 | 25 |
| ו | עד 16 | עד 13 | עד 12 | השתתפות באחוזים | 60 | 50 | 40 | 35 | 35 | 35 | 30 | 30 |
| ז | עד 17 | עד 14 | עד 13 | השתתפות באחוזים | 70 | 60 | 50 | 40 | 40 | 40 | 35 | 30 |
| ח | עד 18 | עד 15 | עד 14 | השתתפות באחוזים | 80 | 70 | 60 | 50 | 45 | 40 | 40 | 35 |
| ט | עד 19 | עד 16 | עד 15 | השתתפות באחוזים | 90 | 80 | 70 | 60 | 50 | 45 | 45 | 40 |
| י | עד 20 | עד 17 | עד 16 | השתתפות באחוזים | 100 | 90 | 80 | 70 | 60 | 50 | 50 | 45 |
| יא | עד 21 | עד 18 | עד 17 | השתתפות באחוזים | | | 90 | 80 | 70 | 60 | 50 | 50 |
| יב | עד 22 | עד 19 | עד 18 | השתתפות באחוזים | | | 100 | 90 | 80 | 70 | 60 | 60 |
| יג | עד 23 | עד 20 | עד 19 | השתתפות באחוזים | | | | 100 | 90 | 80 | 70 | 60 |
| יד | עד 24 | עד 21 | עד 20 | השתתפות באחוזים | | | | | 100 | 90 | 80 | 75 |
| טו | עד 25 | עד 22 | עד 21 | השתתפות באחוזים | | | | | | 100 | 90 | 80 |
| טז | עד 26 | עד 23 | עד 22 | | | | | | | | 100 | 90 |

הסבר: "עד" – ו"עד בכלל"

למשל: עד 9 נקודות זיכוי – המשמעות: 8.1, 8.2, 8.3, 8.4, 8.5, 8.6, 8.7, 8.8, 8.9 או 9 נקודות זיכוי בדיוק.

ההשתתפות היא באחוזים מן הוצאה, לאותן רמות ההכנסה כמצוין בטבלה. להוצאות הגבוהות מאלו המופיעות בטבלה, תוגבל ההשתתפות לשיעור 10% מתוספת הוצאה המצויינת בטבלה.
דוגמה – לקוח ברמת הכנסה י"ב והוא יחיד, המבקש השתתפות בהוצאה השווה ל- 50 נקודות זיכוי, תיקבע ההשתתפות כך:

$$40 \times 60\% = 24 \quad \text{על 40 נקודות זיכוי ישלם 60\%}$$

$$10 \times 10\% = 1 \quad \text{על 10 נקודות זיכוי נוספות ישלם 10\%}$$

25

סך הכל השתתפותו:

נספח ג' – אישור שהועבר לחתימת ספקים בתחום הביגוד (כחלק מפרויקט סיוע חד פעמי למשפחות במצוקה)



אגף הרווחה והשירותים החברתיים
قسم الشؤون الاجتماعية



יום שני 31 יולי 2017

לכבוד

סלקשיון - יניב 054-4809987 באמצעות פקס 08-6286956 וזייל selection@selection.co.il
מרכז הלבשה - דרור 054-2070473 באמצעות פקס 08-6650514
יבואר רהט - מוניר 050-5498243 באמצעות פקס 08-8696044

שלום רב,

הנדון: ביגוד למשפחות נזקקות

משרד הרווחה מעניק סיוע למשפחות נזקקות בתחומים נרחבים.
הנכם מתבקשים לאשר / לא לאשר את השתתפותכם בתכנית הסיוע לקיץ 2017 בתחום הלבשה.

אופן התשלום: שוטף +45 ע"י הרשות המקומית.

את אישור השתתפותכם יש להגיש במעטפה סגורה אל משרדו של מזכיר העירייה מר עלי אבו
אלחסו עד לתאריך 06/08/2017, יום א' בשעה 14:00.

בברכה,
סגן אלעזרה
סגנית אגף הרווחה
מוחל אגף הרווחה

אנא מאשר את השתתפות גרונות
כסיום לקיץ 2017 במקום האישור
גרונות ע"י סגן אלעזרה
ב.מ. 026135806

בזאת רהט
ב.מ. 026135806

רהט ת.ד. 8 מיקוד: 8535700, טלפון: 08-9914815, פקס: 08-9914812
رهط ص.ب. 8 ميکود: 8535700, هاتف: 08-9914815, فاكس: 08-9914812



**דוח ביקורת סוגיות בתחום השכר
גיוס עובדים וגמול השתלמות**

תוכן עניינים

81
81
81
83
85

1. כללי
2. מטרת הביקורת
3. היקף הביקורת
4. תמצית מנהלים
5. פירוט ממצאים

בהתאם לתכנית הביקורת של מבקר העירייה לשנת 2018, ערכנו ביקורת במחצית השנייה של שנת 2018 בנושא סוגיות בתחום השכר בעיריית רהט (להלן: "העירייה").

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הייתה לבחון את התהליכים המתקיימים בתחום גיוס עובדים וגמול השתלמות לרבות עמידה בהוראות אוגדן תנאי השירות לעובדי השלטון המקומי, התקשי"ר וחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, ביצוע התשלומים לעובדים, הפיקוח והבקרה בתהליכים ועוד.

המלצותינו מסווגות על פי חשיבות יישומן כדלקמן:

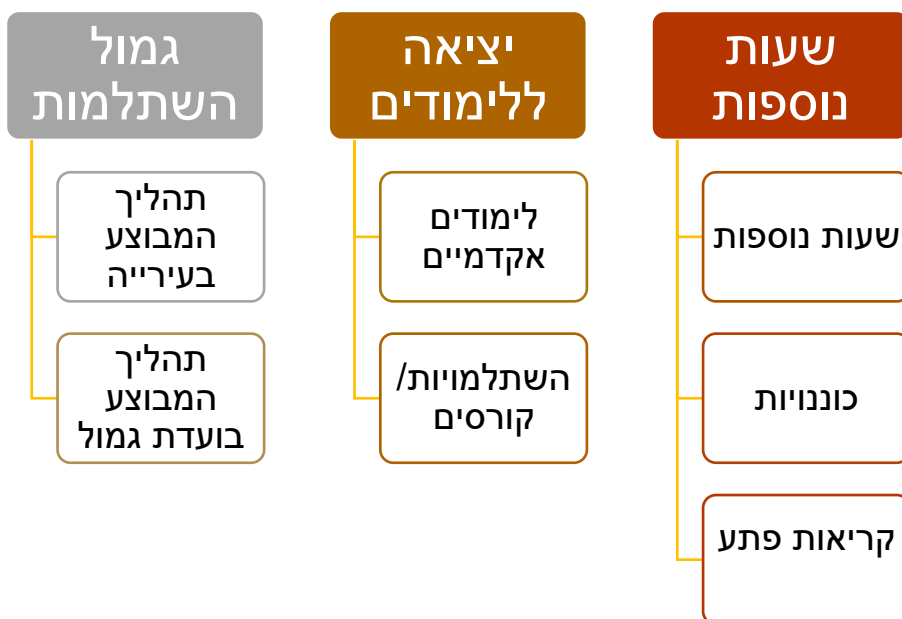
| <u>דירוג</u> | <u>חשיבות</u> | <u>הסבר</u> |
|--------------|---------------|---|
| A | גבוהה | כאשר הממצא מלמד על ליקוי מהותי בבקרה או על היעדר בקרה מהותית, העלולים לחשוף את הפעילות באופן ניכר לסיכונים או לכשלים, כגון: הפסד, תרמית, פגיעה במוניטין, אי התאמות / היעדר ציות או כשלים אחרים העלולים להביא לפגיעה בפעילות ו/או בהשגת היעדים. |
| B | בינונית | כאשר הממצא מלמד על אחד מאלו: <ul style="list-style-type: none"> • ליקוי מהותי בבקרה קיימת בתהליך עבודה מסוים. • היעדר בקרה בתהליך מסוים בפעילות. • על ליקוי שאינו מהותי, אולם עלול להביא לפגיעה בפעילות או בהשגת יעדיה. |
| C | נמוכה | כאשר הממצא נושא בהשפעה לא מהותית על מעגל פעילות / תהליך עבודה, אולם יישום ההמלצה יכול להביא לשיפור התרומה של בקרות קיימות או להגברת יעילותן. |

3. היקף הביקורת

הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים, לרבות ביצוע בדיקות מדגמיות שונות. כמו כן, הביקורת ערכה שיחות עם הגזבר, מנהל כח אדם, אחראי תלוונות הציבור, מנהל שפ"ע, מנהלת הנהלת החשבונות, סגן מנהלת מדור שכר, עובדים בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ועובדים נוספים בעירייה.

הביקורת זכתה לשיתוף פעולה מצד כל הנוגעים בדבר ומודה להם על כך.

מפת הדוח



| הממצא | המלצת המבקר | דירוג ההמלצה |
|-----------------------------------|--|--------------|
| הבניית תהליכים ונהלי עבודה | | |
| 10. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ לא קיימים תהליכים מובנים בתחום כח אדם ושכר. ▪ תהליכי העבודה בתחום כח אדם ושכר אינם מעוגנים בנהלים כתובים. | B |
| גיוס עובדים וקליטתם | | |
| 11. | בבדיקה מדגמית שביצענו בתיקים אישיים של עובדים במחלקת כח אדם, חסרו מסמכים שונים. כך לדוגמא נמצאו תיקי עובדים בהם חסרו מסמכים המעידים על מספר שנות הלימוד של העובדים. | C |
| 12. | נמצאו מקרים בהם לא קיימת הלימה בין הסעיף התקציבי המוגדר לעובד בתוכנת השכר, המהווה את מקור המימון לתשלום השכר של העובד, ובין התפקיד שהעובד מבצע בפועל. כך למשל, נמצא כי עובדת המוגדרת במדור שכר כמועסקת על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הועברה למחלקת הנדסה ללא עדכון תפקידה בתכנת השכר. | A |
| גמול השתלמות | | |
| 13. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ במחלקת כח אדם לא נשמרים ולא מתועדים המסמכים שהועברו לוועדת גמול השתלמות. | A |

| | | | |
|----------|---|---|-----|
| | <p>העובדים בדרישות הסתדרות המעו"ף והאישורים של הוועדה למתן גמול השתלמות.</p> | <ul style="list-style-type: none"> ▪ בעירייה לא קיימת רשימת מוסדות לימוד המוכרים על ידי הוועדה. ▪ בבדיקה מדגמית של תיקים אישיים של עובדים שקיבלו גמול השתלמות נמצא כי בתיקים חסר תיעוד למסמכים שהוגשו לוועדה ולאישורים שניתנו על ידי הוועדה לקבלת גמול השתלמות. | |
| B | <p>מומלץ כי מחלקת כח אדם, או בעל תפקיד אחר שימונה לכך, יבצע בקרה על תהליך תשלום גמול השתלמות לרבות המסמכים המוגשים על ידי המועמדים לקבלת גמול השתלמות ועמידתם בדרישות הוועדה, קבלת אישור מהוועדה ותשלום בהתאם לאישור שניתן.</p> | <p>אין גורם בעירייה שתפקידו לבדוק את המסמכים המוגשים על ידי העובדים המבקשים הכרה בגמול השתלמות, לרבות בדיקת מוסדות הלימוד, הקורסים והתאמתם לתפקיד המבוצע על ידי העובד.</p> | .14 |

5.1. הבניית תהליכים ועיגונם בנהלים

קיימת חשיבות רבה בקיום נהלי עבודה כתובים, עדכונים ומעקב אחר יישומם. הדבר בא לידי ביטוי בעיקר בעת החלפת בעלי תפקידים במשרות השונות, מאחר ומטרת כתיבת הנהלים הינה, בין היתר, להבטיח המשכיות ועקביות לשיטות העבודה שהונהגו.

ממצאי הביקורת:

1. לא קיימים תהליכים מובנים בתחום כח אדם ושכר. כך למשל, לצורך קבלת אישור יציאה ללימודים אקדמיים העובד פונה ישירות ללשכת ראש העיר, ללא בחינה של ועדה ייעודית וללא בקרה של מחלקת כח אדם. בנוסף, בתהליך אישור גמול השתלמות לעובד לא מבוצעת שמירת מסמכים ולא מתקיימת בקרה בתהליך.
2. תהליכי העבודה בתחום כח אדם ושכר אינם מעוגנים בנהלים כתובים, כגון: תהליך גיוס עובדים וקליטתם, הזכות לקבלת גמול השתלמות ותיעוד התהליך, אישור העסקה בשעות נוספות, שעות כוננות וקריאות פתע ועוד.

| החשיפה | |
|---|---|
| בהיעדר תהליכים מובנים המעוגנים בנהלים כתובים, חשופה העירייה מחד גיסא לעבודה על פי נוהגים שהשתרשו וזאת ללא בקרות נאותות ומאידיך גיסא להיעדר עקביות בשיטות העבודה, במיוחד בעת החלפת בעלי תפקידים. | |
| המלצת הביקורת | |
| B | 1. מומלץ למסד תהליכים מובנים בתחום כח אדם ושכר ולעגנם בנהלים כתובים, לרבות ציון בעלי התפקידים האחראים לביצוע כל שלב בתהליך ולבקרה בו. |

5.2. גיוס עובדים וקליטתם

גיוס עובדים הינו תהליך המתכלל את זיהוי פערי האיוש הנוכחיים והעתידיים לצד התנעה וניהול של משימות קליטת עובדים חדשים. בעירייה, כמו בכל ארגון, גיוס עובדים מתרחש כאשר יש צורך בעובדים חדשים, כשיש צורך בהחלפת עובדים שעזבו, או לטובת התרחבות הפעילות. המטרה היא לאתר אנשים בעלי תכונות המתאימות לדרישות התפקידים, אותם יש לאייש.

ממצאי הביקורת:

1. בבדיקה מדגמית שביצענו בתיקים אישיים של עובדים במחלקת כח אדם, חסרו מסמכים שונים. כך לדוגמא נמצאו תיקי עובדים בהם חסרו מסמכים המעידים על מספר שנות הלימוד של העובדים. להלן מספר דוגמאות:

| מספר עובד ⁸ | לא נמצאו מסמכים |
|------------------------|-----------------|
| 5 | √ |
| 1 | √ |
| 4 | √ |
| 2 | √ |

2. נמצאו מקרים בהם לא קיימת הלימה בין הסעיף התקציבי המוגדר לעובד בתוכנת השכר, המהווה את מקור המימון לתשלום השכר של העובד, ובין התפקיד שהעובד מבצע בפועל. כך למשל, נמצא כי עובדת המוגדרת במדור שכר כמועסקת על ידי הוועדה המקומית לתכנון ולבנייה הועברה למחלקת הנדסה ללא עדכון תפקידה בתכנת השכר.

בבדיקת הביקורת נמצא תיעוד לבקשת ניווד העובדת. עוד נמצא כי לאור בקשת העובדת לעבור תפקיד, נדרשה לוותר על זכויות שהוקנו לה מתוקף תפקידה בוועדה המקומית לתכנון ובנייה. בפועל התהליך לא הושלם וטופס דוח שינויים בשכר לא נחתם כנדרש על ידי גזבר העירייה, ראש העיר והחשב המלווה. יחד עם זאת, העובדת נוידה למחלקת הנדסה ואינה מועסקת עוד בוועדה המקומית לתכנון ובנייה.

בתגובה לטיטת הדוח, נמסר על ידי גזבר העירייה כי הניוד נעשה לפי הוראת ראש העיר וללא כיסוי תקציבי.

| החשיפה | |
|--|--|
| היעדר הלימה בין הסעיף התקציבי המוגדר לעובד בתוכנת השכר ובין התפקיד אותו מבצע העובד בפועל, נוגד את התקנים שאושרו לעירייה וחושף אותה להליכים מול משרד הפנים כרגולטור. בנוסף, אינו מאפשר בדיקת עמידה בתקנים, יוצר מחסור כ"א במחלקות בהם צריכים להיות מועסקים אותם עובדים ולעומת זאת מעמסה כלכלית על מחלקות אלו. | |
| המלצות הביקורת | |
| 2. | יש להקפיד ולתעד בתיק האישי של העובד במחלקת כח אדם, את כלל המסמכים הנדרשים בעת קבלת עובד לעבודה. |
| 3. | יש להקפיד כי ניווד עובדים בתוך העירייה ילווה בדוח שינויים שיהיה חתום על ידי כל הגורמים הנדרשים וכי יבוצע עדכון מיידי בתוכנת השכר של הסעיף התקציבי של העובד. בנוסף, מומלץ לבצע בקרה רבעונית על תקינות התהליך על ידי מחלקת כח אדם. |

⁸ מספרי תעודות הזהות של העובדים שמורים בערכת.

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת נמסר על ידי מנהל כח אדם כי העירייה נמצאת עדיין בתהליך של תוכנית הבראה עד עצם היום הזה. כאשר מתפנה משרה ו/או נפתחת משרה חדשה, קיים טופס "גיוס עובד".

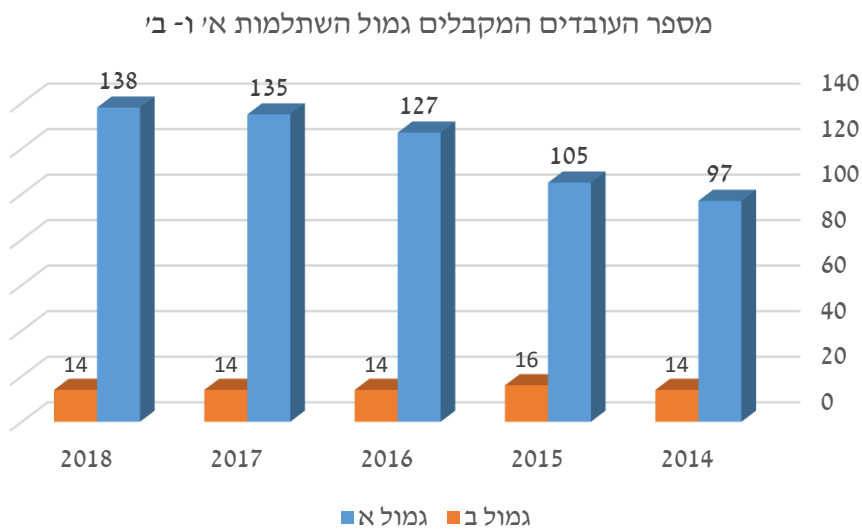
מנהל המחלקה אליה מיועד העובד ממלא טופס זה ומאשר אותו. טופס זה מועבר למנהל כח אדם לשם בדיקתו ואישורו ולאחר מכן מועבר לאישור גזבר העירייה, ראש העירייה והחשב המלווה. חלק מהבקשות אף דורש את אישור אגף ההון האנושי ברשויות המקומיות במשרד הפנים. לאחר כל התהליך הנ"ל, מנהל כח אדם מפרסם מכרז כדין, מינוי וועדת קבלת עובדים, קיום ראיונות וקליטה בהתאם לנוהל התקין.

5.3.1 כללי

גמול השתלמות הינו תשלום כספי קבוע המשולם לעובד על ידי מעסיקו בגין לימודים והרחבת השכלה בתחום מקצועו ועיסוקו של העובד. מאחר ומדובר בהטבה כספית, לא כל עובד זכאי לה ונקבעו לכך קריטריונים בגופים המקצועיים האמונים לאשר מתן גמול השתלמות לעובד.

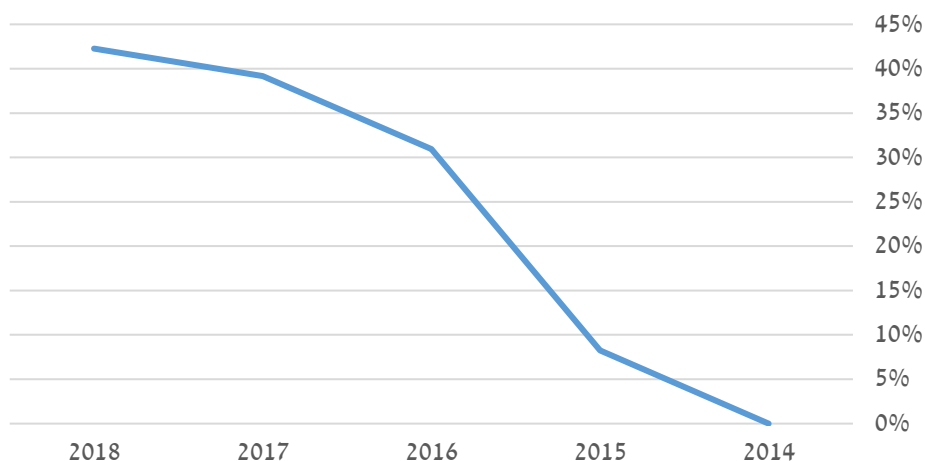
עובדי עיריות ורשויות מקומיות זכאים לקבלת גמול השתלמות ממעסיקיהם בהתאם להגשת המסמכים הנדרשים ואישור ועדת גמול השתלמות של מרכז השלטון המקומי. נדגיש, כי ועדת גמול השתלמות מהווה את הסמכות להחליט מהם הקורסים המוכרים לצרכי גמול השתלמות והאם העובד עומד בדרישות שנקבעו לקבלת הגמול.

להלן נתוני מחלקת שכר בעירייה המתייחסים למספר העובדים שקיבלו גמול השתלמות בעירייה בשנים 2014-2018:



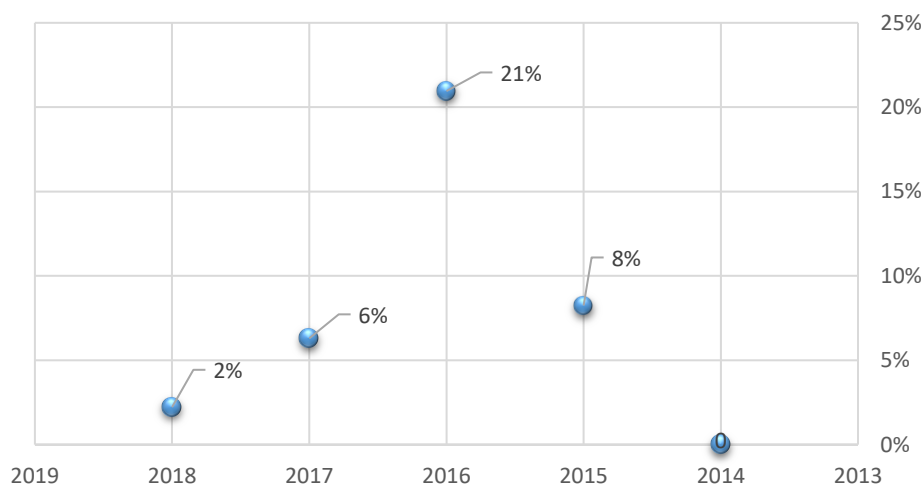
מהנתונים לעיל עולה כי, במהלך השנים 2015-2018 חל גידול במספר העובדים המקבלים גמול השתלמות א', כאשר הגידול המשמעותי ביותר חל בשנת 2016.

הגידול במספר העובדים המקבלים גמול השתלמות א' בהשוואה לשנת 2014



מהנתונים לעיל עולה כי שיעור העלייה הגבוה ביותר במספר העובדים שקיבלו גמול השתלמות בהשוואה לשנת 2014 היה בשנת 2016.

שיעור הגידול במספר העובדים המקבלים גמול השתלמות א' בהשוואה לשנה קודמת



מהנתונים לעיל עולה כי בשנת 2016 חל הגידול הגדול ביותר באחוזים במספר העובדים המקבלים גמול השתלמות בהשוואה לשנה שקדמה לה.

5.3.2 תהליך קבלת גמול השתלמות

משיחות שערכה הביקורת עולה כי עובד המעוניין בקבלת גמול השתלמות, נדרש להציג תעודות רלוונטיות למחלקת כח אדם. התעודות נחתמות כ"נאמן למקור" על ידי מחלקת כח אדם ונשלחות לוועדת גמול השתלמות של מרכז השלטון המקומי (להלן: "הוועדה").

הוועדה מעבירה את האישורים לקבלת גמול למחלקת כח אדם בעירייה, אשר מעבירה הנחיה למדור שכר לשלם לעובד את הגמול המגיע לו.

להלן תרשים המתאר את תהליך הגשת הבקשה לקבלת גמול השתלמות והאישור לקבלתו, כפי שעלה משיחות שערכה הביקורת:



5.3.3. ממצאי הביקורת

1. ממנהל כח אדם בעירייה נמסר לנו, כי העירייה מהווה "צינור" להעברת מידע מהעובד לוועדת גמול השתלמות ומהוועדה לעובד וכי לעירייה לא קיימת סמכות ויכולת השפעה, לרבות פיקוח ובקרה בתהליך. בהתאם לתפיסה זו:

↔ במחלקת כח אדם לא נשמרים ולא מתועדים המסמכים שהועברו לוועדה.

↔ בעירייה לא קיימת רשימת מוסדות לימוד המוכרים על ידי הוועדה.

↔ אין גורם בעירייה שתפקידו לבדוק את המסמכים המוגשים על ידי העובדים המבקשים הכרה בגמול השתלמות, לרבות בדיקת מוסדות הלימוד, הקורסים והתאמתם לתפקיד המבוצע על ידי העובד.

2. באתר הסתדרות המעו"ף מצוינים הקריטריונים לקבלת גמול השתלמות, לרבות רשימות של הקורסים המזכים בהכרה בגמול השתלמות: קורסים כלליים המתייחסים לכלל העובדים וקורסים מקצועיים המתייחסים למקצועות מסוימים. בין היתר, מצוין כי עובדי רשויות מקומיות נדרשים להציג תעודה של לפחות 10 שנות לימוד. בבדיקתנו נמצא כי, נכון לאוגוסט 2018, מתוך 11 תיקי עובדים המקבלים גמול השתלמות שנדגמו על ידי הביקורת, ל-8 עובדים לא נמצאו מסמכים המעידים על 10 שנות לימוד לפחות.

3. על פי הקריטריונים, כלל העובדים נדרשים להיות בעלי דרגה 6 לפחות, בדירוג המנהלי. בבדיקת הביקורת נמצא כי כל 11 העובדים שנדגמו, עמדו בקריטריון במועד אישור גמול ההשתלמות על ידי הוועדה.

4. במחלקת כח אדם נמצא תיעוד לאישורים שניתנו על ידי הוועדה ל-7 מתוך 10 עובדים שנדגמו. במדור שכר נמצא תיעוד לאישורים שניתנו על ידי הוועדה לשני עובדים נוספים בלבד. לעובד אחד נמצאה הבקשה שהוגשה לוועדה ללא האישור שהתקבל ממנה.

| החשיפה | |
|--|---|
| <p>בהיעדר שמירת העתקים מהמסמכים שהוגשו לוועדת גמול השתלמות והאישורים שניתנו על ידי הוועדה לא קיים נתיב בקרה לבחינתם ולבדיקת תקינות התהליך. בנוסף, ללא מינוי בעל תפקיד לביצוע בקרה בתהליך תשלום גמול השתלמות, חשופה העירייה לטעויות ואי סדרים ולמתן גמול השתלמות לעובדים שאינם זכאים לכך.</p> | |
| המלצות הביקורת | |
| A | <p>4. על מחלקת כח אדם לשמור בתיקים האישיים של העובדים את כלל המסמכים הנוגעים לתהליך קבלת גמול השתלמות לרבות המסמכים המועברים לוועדת גמול השתלמות, מסמכים המעידים על עמידת העובדים בדרישות הסתדרות המעו"ף והאישורים של הוועדה למתן גמול השתלמות.</p> |
| B | <p>5. מומלץ כי מחלקת כח אדם, או בעל תפקיד אחר שימונה לכך, יבצע בקרה על תהליך תשלום גמול השתלמות לרבות המסמכים המוגשים על ידי המועמדים לקבלת גמול השתלמות ועמידתם בדרישות הוועדה, קבלת אישור מהוועדה ותשלום בהתאם לאישור שניתן.</p> |

בתגובה לטייטת דוח הביקורת, נמסר כי למנהל כח אדם אין שליטה על נושא גמול השתלמות. העובד פונה בעצמו לוועדת גמול השתלמות. תפקידנו הוא לאשר את צילום התעודות ולציין "נאמן למקור".

אין לנו מנגנון שיעקוב ויבדוק באם מוסד זה או אחר הינו מוכר לצורך גמול או לא. כל זה באחריות ובטיפול הוועדה לאישור גמול השתלמות.

רשמנו לעצמנו לצלם את התעודות והמסמכים של העובד בטרם שליחתם לוועדה ולתיק אותם בתיק מיוחד לשם בדיקה ומעקב ככל שיידרש.



סוגיות בתחום השכר

יציאה להשתלמויות ולימודים אקדמיים

תוכן עניינים

| | | |
|-----|--------------|----|
| 95 | כללי | 1. |
| 95 | מטרת הביקורת | 2. |
| 95 | היקף הביקורת | 3. |
| 97 | תמצית מנהלים | 4. |
| 101 | פירוט ממצאים | 5. |

6. כללי

בהתאם לתכנית הביקורת של מבקר העירייה לשנת 2018, ערכנו ביקורת במחצית השנייה של שנת 2018 בנושא סוגיות בתחום השכר בעיריית רהט (להלן: "העירייה").

7. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הייתה לבחון את תהליך יציאה ללימודים/השתלמות לרבות עמידה בהוראות אוגדן תנאי השירות לעובדי השלטון המקומי, התקשי"ר וחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, ביצוע התשלומים לעובדים, הפיקוח והבקרה בתהליכים ועוד.

המלצותינו מסווגות על פי חשיבות יישומן כדלקמן:

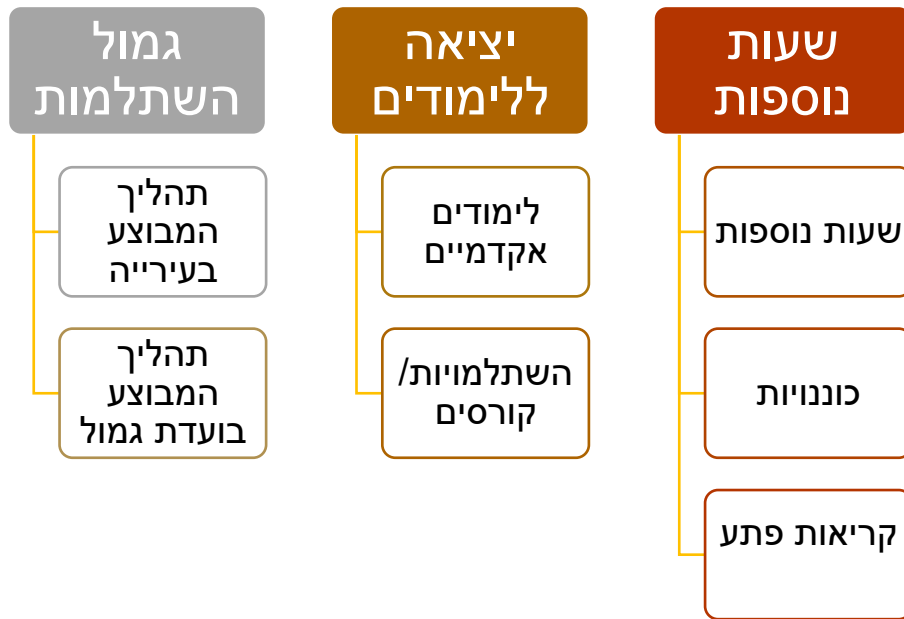
| <u>דירוג</u> | <u>חשיבות</u> | <u>הסבר</u> |
|--------------|---------------|---|
| A | גבוהה | כאשר הממצא מלמד על ליקוי מהותי בבקרה או על היעדר בקרה מהותית, העלולים לחשוף את הפעילות באופן ניכר לסיכונים או לכשלים, כגון: הפסד, תרמית, פגיעה במוניטין, אי התאמות / היעדר ציות או כשלים אחרים העלולים להביא לפגיעה בפעילות ו/או בהשגת היעדים. |
| B | בינונית | כאשר הממצא מלמד על אחד מאלו: <ul style="list-style-type: none"> • ליקוי מהותי בבקרה קיימת בתהליך עבודה מסוים. • היעדר בקרה בתהליך מסוים בפעילות. • על ליקוי שאינו מהותי, אולם עלול להביא לפגיעה בפעילות או בהשגת יעדיה. |
| C | נמוכה | כאשר הממצא נושא בהשפעה לא מהותית על מעגל פעילות / תהליך עבודה, אולם יישום ההמלצה יכול להביא לשיפור התרומה של בקורות קיימות או להגברת יעילותן. |

8. היקף הביקורת

הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים, לרבות ביצוע בדיקות מדגמיות שונות. כמו כן, הביקורת ערכה שיחות עם הגזבר, מנהל כח אדם, אחראי תלונות הציבור, מנהל שפ"ע, מנהלת הנהלת החשבונות, סגן מנהלת מדור שכר, עובדים בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ועובדים נוספים בעירייה.

הביקורת זכתה לשיתוף פעולה מצד כל הנוגעים בדבר ומודה להם על כך.

מפת הדוח



| דירוג ההמלצה | המלצת המבקר | הממצא |
|-------------------------------|---|---|
| יציאה ללימודים אקדמיים | | |
| A | יש למסד הליך מובנה ומוגדר של יציאה ללימודים אקדמיים שיכלול קביעת הגורמים הנדרשים לאשר יציאה ללימודים, תחומי הלימוד החיוניים לפי תפקיד, קריטריונים לאישור יציאה ללימודים, הטפסים שיש למלא והאישורים שיש להמציא, הבקורות הנדרשות בתהליך וכיו"ב. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ לא הוגדרו בעירייה תחומי הלימודים החיוניים לעובדים לצורך מילוי תפקידם ושרק בגינם יהיו זכאים לתשלום בגין ימי היעדרות. ▪ 15. במחלקת כח אדם לא קיים תיעוד לתהליך אישור יציאה ללימודים אקדמיים. במדור שכר קיים תיעוד חלקי לבקשה שהוגשה לאישור תשלום בגין ימי היעדרות עקב לימודים אקדמיים. |
| B | מומלץ לקבוע כללים לפיהם, עובדי עירייה אשר קיבלו תשלום בגין ימי היעדרות לצורך לימודים אקדמיים, יתחייבו להמשיך עבודה בעירייה מספר שנים מסוים לאחר סיום הלימודים. יש לעגן את ההתחייבות הנ"ל במסגרת אישור העירייה ליציאת העובד ללימודים אקדמיים. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ עובד אשר העירייה מממנת לו שכר בגין ימי היעדרות בגין לימודים אקדמיים, לא נדרש לחתום על התחייבות להמשיך עבודתו בעירייה מספר שנים מסוים לאחר סיום הלימודים. ▪ 16. |
| B | מומלץ למסד טופס מובנה לבקשה ליציאה ללימודים שיכלול את סוג הלימודים (תעודה או תואר), פירוט שעות הלימודים, שעות נסיעה, עלויות הקורס וכו' אשר ייחתם על ידי הגורמים המאשרים. כמו כן מומלץ לקבוע את המסמכים הנדרשים מהעובד בעת הגשת הבקשה ליציאה ללימודים (סילבוס, אישור המוסד האקדמי וכיו"ב). | <ul style="list-style-type: none"> ▪ לא קיים טופס מובנה להגשת בקשה להיעדרות עקב לימודים אקדמיים. ▪ לא נקבעו המסמכים שיש לצרף לבקשה ליציאה ללימודים אקדמיים. ▪ 17. ▪ לא נקבעו הגורמים הנדרשים לאשר יציאה ללימודים אקדמיים. |
| B | יש לוודא כי מכסת ימי היעדרות בתשלום הניתנת לעובדים הלומדים לימודים אקדמיים, לא חורגת מהוראות התקשי"ר. | <ul style="list-style-type: none"> ▪ הבקשה שהוגשה לאישור תשלום בגין ימי היעדרות עקב לימודים אקדמיים והאישור שניתן אינם כוללים התייחסות לסוג הלימודים (תעודה, תואר ראשון, תואר שני וכיו"ב). לפיכך, לא ניתן לבדוק מהי ▪ 18. |

המכסה המקסימלית של תשלום בגין ימי היעדרות להם זכאים העובדים בגין כל שנות הלימוד שלהם.

יציאה להשתלמויות/קורסים

יש למסד הליך מובנה ומוגדר של יציאה להשתלמויות/קורסים שיכלול קביעת הגורמים הנדרשים לאשר יציאה להשתלמויות, טופס מובנה עליו תוגש הבקשה, קריטריונים לאישור יציאה ללימודים, הטפסים שיש למלא והאישורים שיש להמציא, וכיו"ב.

A

מומלץ להקים ועדה ייעודית לאישור בקשות עובדים ללימודים/קורסים/השתלמויות שתכלול בין היתר נציג ממחלקת כח אדם.

B

- קיימת אי בהירות באשר לתהליך הנדרש לאישור יציאה להשתלמות/קורס לרבות בעלי התפקידים האחראים למתן האישור.
- לא קיים טופס מובנה לאישור יציאה להשתלמות/קורס.
- לא הוגדרו האישורים הנדרשים לצורך מתן אישור יציאה להשתלמות/קורס (לדוגמא: הצגת סילבוס, אישור המוסד האקדמי את הקורס/ההשתלמות המבוקשת וכיו"ב).
- נמצא מקרה בו שני עובדים ממחלקת הנדסה השתתפו בקורסים בנושא נגישות, העובדים קיבלו מהעירייה מימון לקורסים ותשלום שכר בגין היעדרות בימי הלימודים. בתמורה התחייבו העובדים למתן אישורים לבדיקת נגישות. נמסר לביקורת כי בפועל העובדים סירבו לעמוד בהתחייבותם. נדגיש כי הבעייתיות בתהליך היתה שלא החתימו את העובדים על מסמך התחייבות.
- לא קיימת בעירייה ועדה ייעודית לאישור יציאה ללימודים לעובדי העירייה.
- מחלקת כח אדם אינה מעורבת בתהליך אישור יציאה ללימודים/השתלמויות ולא קיים תיעוד בתיק האישי של העובד במחלקת כח אדם לאישור יציאה ללימודים/השתלמות.

19.

20.

21. לא נקבעו קריטריונים לאישור יציאת העובד ללימודים/השתלמויות, לרבות סוגי התפקידים בהם מאושרת יציאה ללימודים/השתלמויות, מהות הלימודים המאושרים והמוסדות המאושרים ללימוד, וותק מינימלי להגשת הלימודים ותקרת ההשתתפות (השתתפות חלקית/מלאה במימון שכר לימוד, תשלום לימוד, תשלום בשל היעדרות בגין ימי לימודים) וכיו"ב.
22. עובד אשר העירייה מממנת לו שכר בגין ימי היעדרות, לא נדרש לחתום על התחייבות להמשך עבודתו בעירייה מספר שנים מסוים לאחר סיום הלימודים.
23. לא מנוהלת בעירייה טבלה הקובעת תקופת שירות נוספת לעובדים ששולמה להם השתתפות בשכר לימוד. נדגיש כי הדרישה לניהול טבלה, כאמור הינה חלק מהוראות אוגדן תנאי שירות.
23. טופס "הצהרה על יציאה בתפקיד" אינו כולל פירוט המבחין בין יציאה לשעות לימודים, לשעות בחינה, סוג הלימודים (תואר או השתלמות) וכיו"ב. לפיכך, לא ניתן לבצע מעקב בעירייה אחר עמידת העובדים במכסות השעות להם זכאים בהתאם לסוג הלימודים, כנדרש בתקנות.
- בנוסף, אין הבחנה בטופס בין יציאה ללימודים/השתלמות ובין יציאה לצורך ביצוע עבודה מחוץ לעירייה.
- בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת של טפסי הצהרה על יציאה בתפקיד, נמצאו מקרים בהם לא הוגש טופס כנדרש, אין חתימה של הממונה הישיר על הטופס ואין הקפדה על חתימה של מחלקת כח אדם על הטופס.
- B** מומלץ לקבוע קריטריונים לאישור יציאת העובד ללימודים, לרבות סוגי התפקידים בהם מאושרת יציאה ללימודים, מהות הלימודים המאושרים והמוסדות המאושרים ללימוד, וותק מינימלי להגשת בקשה, דרוג העובד, היקף ההשתתפות במימון הלימודים ותקרת ההשתתפות (השתתפות חלקית/מלאה במימון שכר לימוד, תשלום בשל היעדרות בגין ימי לימודים) וכיו"ב
- B** מומלץ לנהל טבלה הקובעת מדרג של תקופת שירות נוספת שנדרשים העובדים להתחייב אליה, במידה ומשולמת להם השתתפות ללימודים.
- מומלץ כי טופס הצהרה על יציאה בתפקיד ייערך בצורה מפורטת הכוללת התייחסות לסוג הלימודים בגינם נעדר העובד (השתלמות/תעודה/תואר וכיו"ב) תוך הבחנה אם מדובר בשעות לימוד או בחינה, להקפיד למלא את טופס הצהרה על יציאה בתפקיד בגין כל יום היעדרות ולהחתיים את הגורמים הנדרשים.
- B** מומלץ כי הטופס האמור יהיה שונה מטופס יציאה בתפקיד מהעירייה, שלא לצורך לימודים/השתלמות.

B

יש לבצע בדיקת התאמה בין ימי ההיעדרות ושעות ההיעדרות אשר דווחו על ידי העובד לבין מועדי הלימודים המוצהרים בסילבוס ובין דוחות הנוכחות שלו בעבודה.

B

יש לוודא כי מכסת הלימודים השנתית המאושרת לעובדים, תהיה בהתאם לקביעת האוגדן. לפיכך, יש לנהל במחלקת כח אדם טבלת מעקב אחר שעות היציאה המשולמות לעובד בהתאם למכסה הקבועה בתקנות.

C

יש לוודא כי עובדים שסיימו את לימודיהם יציגו את תעודות ההכשרה שקיבלו.

A

מומלץ לקבוע תוכנית אסטרטגית להשבחת ההון בעירייה הכוללת יעדים ומטרות, ממנה תיגזר תוכנית שנתית הכוללת תקציב כולל וחלוקתו בין מחלקות העירייה באופן מושכל.

- במקרים בהם אושרה לעובד השתתפות בלימודים, לא מבוצעת בדיקת נוכחות בפועל של העובדים בלימודים.
 - בבדיקות מדגמיות שביצענו נמצאו מקרים בהם שעות ההיעדרות לא תאמו לשעות הקורס, שעות ההיעדרות שדווחו כללו שעות נסיעה גבוהות יחסית לשעות הנדרשות בפועל, לא צוינו שעות היציאה והחזרה המשוערות ועוד.
- 24.
- בידי מחלקת השכר אין נתונים של מכסת ימי הלימודים שאושרה לעובד ולא מנוהל מעקב אחר היעדרויות העובדים לצורכי לימוד/השתלמות, במטרה לוודא כי לא משולמים לעובד ימי היעדרויות מעבר למכסת הימים שאושרה לו.
- 25.
- לאחר יציאת העובד ללימודים/השתלמות, לא מתקיימת בקרה על ידי גורם בעירייה על התאמה בין הלימודים/השתלמות שאושרו לעובד, ללימודים/השתלמות שהוא עבר בפועל לרבות קבלת תעודה בסיומם.
- 26.
- לא בוצעה בחינה אסטרטגית ולא נקבעו יעדים לפיתוח והשבחה של עובדי העירייה. לפיכך, לא נבנתה תכנית פיתוח רב שנתית לפי מחלקות העירייה ובהתאם לא נקבעו סדרי עדיפויות לאישור יציאה להשתלמות/קורסים.
- 27.

10.1. יציאה ללימודים אקדמיים

10.1.1. כללי

העירייה משלמת שכר בגין ימי היעדרות לעובדים הלומדים לימודים אקדמיים ונעדרים מעבודתם לצורך כך. נדגיש כי לימודים אקדמיים יכולים להמשך מספר שנים ולכן, השכר המשולם בגין ימי היעדרות עלול להסתכם לסכום גבוה מאוד.

להלן תרשים המתאר את התהליך המתקיים בעירייה לאישור היעדרות מעבודה לצורך לימודים אקדמיים, כפי שעלה משיחות ומבדיקות מדגמיות שערכה הביקורת:



10.1.2. ממצאי הביקורת

1. בתקש"יר נקבעו כללים ותקנות המתייחסים ללימוד במוסדות להשכלה גבוהה לצורך רכישת השכלה אקדמית. סעיף (ח) בפרק 51.371 קובע כי, "מענק שכר לימוד ותשלום שעות היעדרות בגין לימודים אקדמיים, ישולמו לעובד הלומד במגמות לימוד המוגדרות על ידי המעסיק כחיוניות למילוי תפקידו של העובד ותורמות תרומה של ממש למילוי תפקידו ולהעלאת רמתו המקצועית של העובד".
2. מבדיקת הביקורת עולה כי לא הוגדרו בעירייה תחומי הלימודים החיוניים לעובדים לצורך מילוי תפקידם ושרק בגינם יהיו זכאים לתשלום בגין ימי היעדרות.
3. עובד אשר העירייה מממנת לו שכר בגין ימי היעדרות, לא נדרש לחתום על התחייבות להמשך עבודתו בעירייה מספר שנים מסוים לאחר סיום הלימודים. לפיכך, יתכן מצב בו

עובד, כאמור, יעזוב את עבודתו בעירייה מיד עם סיום הלימודים או פרק זמן קצר אחריו והעירייה לא תהנה "מפירות" לימודיו של העובד.

4. לא קיים טופס מובנה להגשת בקשה להיעדרות עקב לימודים אקדמיים ולאישור תשלום שכר בגין ימי היעדרות במהלך הלימודים. לפיכך גם לא נקבעו הגורמים הנדרשים לאשר תשלום, כאמור.

5. במחלקת כח אדם לא קיים תיעוד לתהליך אישור יציאה ללימודים אקדמיים. התיעוד הקיים לתהליך, אם בכלל, נמצא במדור שכר.

6. הוראות התקשי"ר מתייחסות למכסת השתתפות בהוצאות העובד. תקנה 51.371 קובעת כי: "מענק שכר לימוד בשיעור של עד 90% מגובה שכר הלימוד הבסיסי, עד 8.5 שעות היעדרות בשבוע ולא יותר מ-28 ימי היעדרות בשנה, ועד 6 ימי היעדרות בשנה לבחינות (ליום הבחינה בלבד)". נציין, כי המכסה לכל התואר משתנה לפי סוג הלימודים (תואר ראשון, תואר שני, תעודה וכיו"ב).

עוד קובעת התקנה כי "ימי היעדרות שיאושרו לעובד לצורך לימודים אקדמיים ינוכו מסך כל ימי ההשתלמות המגיעים לעובד".

7. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת בגין 10 עובדים הלומדים לימודים אקדמיים נמצא כי:

- לשני עובדים בלבד נמצא תיעוד במדור שכר לבקשה שהוגשה לאישור תשלום בגין ימי היעדרות עקב לימודים אקדמיים. נציין, כי בקשת האישור והאישור שניתן אינם כוללים התייחסות לסוג הלימודים (תעודה, תואר ראשון, תואר שני וכיו"ב). לפיכך, לא ניתן לבדוק מהי המכסה המקסימלית של תשלום בגין ימי היעדרות להם זכאים העובדים בגין כל שנות הלימוד שלהם.

- במכתב בקשה של עובד אחד אשר הופנה לממונה הישיר נמצאה חתימתם של:

- ↔ הממונה הישיר אשר המליץ לאשר לעובד תשלום בגין ימי היעדרות.

- ↔ ראש העיר שאישר את הבקשה.

- ↔ הגזבר שאישר את התשלום בכפוף לאישור ראש העיר.

- ↔ חשב מלווה.

- במכתב בקשה של עובד נוסף אשר הופנה לסגן ראש העיר נמצאה חתימתם של:

- ↔ הממונה הישיר (שהינו הגזבר) אשר אישר "ימי השתלמות" לעובד מתחילת הסמסטר.

- ↔ סגן ראש העיר שאישר את הבקשה.

- ↔ חשב מלווה.

- בגין כל חודש בו נעדר העובד לצורך לימודים אקדמיים, מגיש העובד טופס "הצהרה על יציאה בתפקיד". הטופס אינו כולל פירוט המבחין בין יציאה לשעות לימודים, לשעות בחינה, סוג הלימודים (תואר או השתלמות) וכיו"ב. לפיכך, לא ניתן לבצע מעקב בעירייה

אחר עמידת העובדים במכסות השעות להם זכאים בהתאם לסוג הלימודים, כנדרש בתקנות.

- בנוסף, אין הבחנה בטופס בין יציאה ללימודים/השתלמות ובין יציאה לצורך ביצוע עבודה מחוץ לעירייה.
- מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת בגין 14 טפסי "הצהרה על יציאה בתפקיד" שמילאו העובדים, נמצאו חתימות כדלקמן:
 - ↔ כל הטפסים חתומים על ידי העובד והממונה הישיר.
 - ↔ 4 מתוך 14 טפסים שנדגמו נמצאו חתומים בחתימה וחותמת של סגן ראש העיר.
 - ↔ בכל 14 הטפסים שנדגמו נמצאה חתימתו של מנהל כח אדם. 3 טפסים מתוכם חתומים גם בחותמת מנהל כח אדם.

| החשיפה | |
|---|---|
| היעדר תהליך מובנה ומוגדר למתן אישור ליציאת עובד ללימודים אקדמיים לרבות הגדרת האישורים שנדרש העובד להציג לגורם המאשר, קביעת קריטריונים למתן אישור יציאה ללימודים, בחינת מחלקת כח אדם את התהליך וכן קבלת החלטה על אישור יציאה ללימודים, על ידי גורם יחיד ללא בחינה של ועדה מקצועית ייעודית, חושפים את העירייה לקבלת החלטות לא אובייקטיביות, לא אחידות, למתן אישור למי שאינו זכאי לכך וליציאת עובדים ללימודים ללא הלימה עם תפקידם. | |
| המלצות הביקורת | |
| A | יש למסד הליך מובנה ומוגדר של יציאה ללימודים אקדמיים שיכלול קביעת הגורמים הנדרשים לאשר יציאה ללימודים, תחומי הלימוד החיוניים לפי תפקיד, קריטריונים לאישור יציאה ללימודים, הטפסים שיש למלא והאישורים שיש להמציא, הבקורות הנדרשות בתהליך וכיו"ב. |
| B | מומלץ לקבוע כללים לפיהם, עובדי עירייה אשר קיבלו תשלום בגין ימי היעדרות לצורך לימודים אקדמיים, יתחייבו להמשך עבודה בעירייה מספר שנים מסוים לאחר סיום הלימודים. יש לעגן את ההתחייבות הנ"ל במסגרת אישור העירייה ליציאת העובד ללימודים אקדמיים. |
| B | מומלץ למסד טופס מובנה לבקשה ליציאה ללימודים שיכלול את סוג הלימודים (תעודה או תואר), פירוט שעות הלימודים, שעות נסיעה, עלויות הקורס וכו' אשר ייחתם על ידי הגורמים המאשרים. כמו כן מומלץ לקבוע את המסמכים הנדרשים מהעובד בעת הגשת הבקשה ליציאה ללימודים (סילבוס, אישור המוסד האקדמי וכיו"ב). |
| B | יש לוודא כי מכסת ימי היעדרות בתשלום הניתנת לעובדים הלומדים לימודים אקדמיים, לא חורגת מהוראות התקשי"ר. |

10.2. יציאה להשתלמויות / קורסים

10.2.1. כללי

משיחות שערכה הביקורת עולה כי קיימת אי בהירות באשר לתהליך הנדרש לאישור יציאה להשתלמות/קורס לרבות בעלי התפקידים האחראים למתן האישור.

להלן תרשים המתאר את התהליך המתקיים בעירייה נכון לסוף שנת 2018, כפי שעלה משיחות שערכה הביקורת ומבדיקות מדגמיות שערכנו:



10.2.2. ממצאי הביקורת

1. סעיף 6.1.1 לאוגדן תנאי שירות קובע כי "ראש הרשות המקומית רשאי לאשר השתתפות בהוצאות השתלמות של עובד או בחלק מהן".
תקנה 51.721 (ב) בתקשי"ר קובעת כי, "היציאה לפעולת ההדרכה טעונה אישור של הממונה הישיר ושל האחראי על ההדרכה במשרד. לעובד יינתן האישור האמור בתנאי שיציאתו לפעולת ההדרכה במועד שתוכנן על ידו לא תפגע בצרכי העבודה".
מבדיקתנו עולה כי בפועל הממונה הישיר חותם על בקשת העובד ליציאה להדרכה, והגזבר מאשר את השתתפות העירייה בעלות שכר הלימוד ותשלום ימי היעדרות בגין ימי הלימודים.
2. מבדיקתנו עולה כי לא קיים טופס מובנה לאישור יציאה להשתלמות/קורס. עוד עולה כי לא הוגדרו האישורים הנדרשים לצורך מתן אישור יציאה להשתלמות/קורס (לדוגמא: הצגת סילבוס, אישור המוסד האקדמי את הקורס/ההשתלמות המבוקשת וכיו"ב).
מתוך 15 בקשות יציאה ללימודים שדגמה הביקורת, נמצא כי 11 בקשות כוללות טופס הרשמה וסילבוס קורס. בשלושה מקרים נמצא טופס הרשמה בלבד. במקרה נוסף נמצא כי העובד הצהיר על השתתפותו בקורסים אך לא צרף מסמכים מאמתים. מידע על

הקורס שמומן על ידי העירייה נכתב במסמך ללא לוגו של המוסד האקדמי. קרי, מסמך שהעובד יכול להפיק, כך שלא ניתן לאמת/לזהות את המוסד האקדמי.

3. כפי שעולה מהתרשים לעיל, הבקשה לאישור יציאה ללימודים מוגשת על ידי העובד לאישור הממונה הישיר והגזבר. לא קיימת בעירייה ועדה ייעודית לאישור יציאה ללימודים לעובדי העירייה. נמסר לביקורת כי בעבר פעלה בעירייה ועדה ייעודית לאישור יציאה ללימודים, אולם מזה כ-10 שנים היא אינה פעילה. עוד עולה מבדיקתנו כי מחלקת כח אדם אינה מעורבת בתהליך אישור יציאה ללימודים. לפיכך, לא קיים תיעוד בתיק האישי של העובד במחלקת כח אדם לאישור יציאה ללימודים וכן לא מבוצעת בקרה נוספת בתהליך על ידי גורם אובייקטיבי וחיצוני למחלקה בה מועסק העובד.

4. בבדיקה מדגמית של 15 תשלומים שהועברו למוסדות לימוד שונים בשנים 2016-2018 נמצא כי:

- ↔ בקשת העובד להשתתפות העירייה בשכר לימוד אושרה על ידי הממונה הישיר של העובד ב-6 מקרים בלבד. ב-3 מקרים ניתן אישור על ידי בעל תפקיד שאינו הממונה הישיר (כגון ראש העיר ו/או מהנדס העיר). ב-6 מקרים הבקשה להשתתפות בשכר לימוד נחתמה על ידי העובד בלבד (בשני מקרים מתוכם מדובר בגזבר).
- ↔ כל טפסי ההרשמה אושרו על ידי הגזבר.
- ↔ ב-14 בקשות יציאה ללימודים אושר מלוא הסכום לתשלום על ידי העירייה. הסכומים שאושרו נעים בין 2,450 ש"ח ל-15,000 ש"ח.
- ↔ בקשת השתתפות בשכר לימוד לעובד אחד בסך של 11,000 אושרה באופן חלקי – בסכום של 5,300 ש"ח.

5. בסעיף 6.1.2 ב' לאוגדן תנאי שירות המתייחס ליציאה להשתלמות/לקורס נקבע כי "בכל מקרה בו תאושר לעובד השתתפות בסכום העולה על 25% משכר הלימוד, יתחייב העובד לשרת תקופת שירות נוספת ברשות המקומית על פי טבלאות שייקבעו ע"י ראש הרשות המקומית. אולם בשום מקרה לא תפחת התקופה משנה אחת". לא נמצא כי מנוהלת בעירייה טבלה הקובעת תקופת שירות נוספת לעובדים שמשולמת להם השתתפות בלימודים. כמו כן, בבדיקה מדגמית שערכנו לא מצאנו כי עובדים שאושרה להם השתתפות בלימודים נדרשים לחתום על התחייבות לשרת בעירייה תקופה נוספת. עם זאת, נציין, כי נכון למועד הביקורת כלל העובדים שנדגמו מועסקים בעירייה, למעט עובד אחד שפרש לאחר כשנה ממועד ההשתלמות.

6. בבדיקה מדגמית שערכנו נמצא כי בכל המקרים, אושרה לעובדים היעדרות בשכר בגין ימי לימודים.

7. לא נקבעו קריטריונים לאישור יציאת העובד ללימודים, לרבות סוגי התפקידים בהם מאושרת יציאה ללימודים, מהות הלימודים המאושרים והמוסדות המאושרים ללימוד, וותק מינימלי להגשת בקשה, דרוג העובד, היקף ההשתתפות במימון הלימודים ותקרת

ההשתתפות (השתתפות חלקית/מלאה במימון שכר לימוד, תשלום בשל היעדרות בגין ימי לימודים) וכיו"ב.

8. נמצא מקרה בו שני עובדים ממחלקת הנדסה השתתפו בקורסים בנושא נגישות, העובדים קיבלו מהעירייה מימון לקורסים ותשלום שכר בגין היעדרות בימי הלימודים. בתמורה התחייבו העובדים למתן אישורים לבדיקת נגישות. נמסר לביקורת כי בפועל העובדים סירבו לעמוד בהתחייבותם. נדגיש כי הבעייתיות בתהליך היתה שלא החתימו את העובדים על מסמך התחייבות

| החשיפה | |
|--|---|
| היעדר תהליך מובנה ומוגדר למתן אישור ליציאת עובד להשתלמויות/קורסים לרבות מיסוד טופס מובנה לבקשה ליציאה להשתלמות, הגדרת האישורים שנדרש העובד להציג לגורם המאשר, קביעת קריטריונים למתן אישור יציאה ללימודים, בחינת מחלקת כח אדם את התהליך וכן קבלת החלטה על אישור יציאה ללימודים, על ידי גורם יחיד ללא בחינה של ועדה מקצועית ייעודית, חושפים את העירייה לקבלת החלטות לא אובייקטיביות, לא אחידות, למתן אישור למי שאינו זכאי לכך וליציאת עובדים ללימודים ללא הלימה עם תפקידם. | |
| המלצות הביקורת | |
| A | 10. יש למסד הליך מובנה ומוגדר של יציאה להשתלמויות/קורסים שיכלול קביעת הגורמים הנדרשים לאשר יציאה להשתלמויות, טופס מובנה עליו תוגש הבקשה, קריטריונים לאישור יציאה ללימודים, הטפסים שיש למלא והאישורים שיש להמציא, וכיו"ב. |
| B | 11. מומלץ להקים ועדה ייעודית לאישור בקשות עובדים למימון לימודים/השתלמויות שתכלול בין היתר נציג ממחלקת כח אדם. |
| B | 12. מומלץ לקבוע קריטריונים לאישור יציאת העובד ללימודים, לרבות סוגי התפקידים בהם מאושרת יציאה ללימודים, מהות הלימודים המאושרים והמוסדות המאושרים ללימוד, וותק מינימלי להגשת בקשה, דרוג העובד, היקף ההשתתפות במימון הלימודים ותקרת ההשתתפות (השתתפות חלקית/מלאה במימון שכר לימוד, תשלום בשל היעדרות בגין ימי לימודים) וכיו"ב |
| B | 13. מומלץ לנהל טבלה הקובעת מדרג של תקופת שירות נוספת שנדרשים העובדים להתחייב אליה, במידה ומשולמת להם השתתפות לימודים. |

10.2.3. תשלום בגין עלות ההשתלמות/קורס וכן בגין ימי היעדרות

9. תקנה 51.721 (ד) בתקשי"ר קובעת כי, "ההשתתפות בפעולת הדרכה אינה מקנה לעובד זכות להחזר דמי לימוד, אש"ל, הוצאות נסיעה וכדומה".

10. בעירייה קיים טופס "הצהרה על יציאה בתפקיד" שבעת אישורו ע"י מנהל כוח אדם והממונה הישיר של העובד, מאושר לעובד תשלום שכר בשל היעדרותו בימי השתלמות. בטופס ממלא העובד את יעד הנסיעה ומטרתה, התאריך והשעות בהן הוא נעדר ומאשר

בחתימתו את הפרטים. לא נמצא תיעוד לתשלומים נוספים במסגרת היציאה להשתלמות.

11. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת של הצהרות יציאה בתפקיד שהגישו 8 עובדים עלו הממצאים הבאים:

- ↔ נמצא כי 6 עובדים הגישו טופס הצהרה חתום כנדרש בגין כל יום לימודים.
- ↔ עובד אחד הגיש טפסים בגין 3 מתוך 4 ימי לימודים.
- ↔ הגזבר חותם על טופס ההצהרה של עצמו ללא חתימת ממונה ישיר, אלא חתימת מנהל כח אדם בלבד.
- ↔ נמצאו טפסים שלא נחתמו על ידי מחלקת כח אדם.
- ↔ לא נמצאה כפילות בין השעות שהוצהרו על ידי העובד במסגרת "הצהרה על יציאה בתפקיד" ובין שעות הנוכחות של העובד בעירייה, על פי דוחות הנוכחות.

12. על פי תקנה 51.721 (ה) בתקשי"ר, "ניצול מכסת ימי ההשתלמות בשכר שאינם ימי לימוד מלאים יבוצע באופן יחסי בהתאם להיקף יום הלימודים". המכסה השנתית של ימי השתלמות לעובד נקבעה באוגדן תנאי שירות פרק 6.2: "עובדים בדירוג המנהלי... אשר בסיס משרתם הוא 42.5 שעות עבודה שבועיות יהיו זכאים ל-5 ימי השתלמות בשכר או ל-42.5 שעות עבודה מצטברות, לכל שנת עבודה אם יצאו ביוזמתם להשתלמות (ללא אפשרות צבירה). עובדים המועסקים בחלקיות משרה, יהיו זכאים לחלק יחסי...". תקנה 51.722 בתקשי"ר קובעת כי "הממונה על ההדרכה, ובהיעדרו מנהל משאבי אנוש, ינהל רישום ומעקב על מכסת הימים להם זכאים העובדים ועל ניכוי הימים, ועל יתרת הימים העומדים לזכותו של כל עובד". מבדיקתנו עולה כי במקרים בהם אושרה לעובד השתתפות בלימודים, לא מבוצעת בדיקת נוכחות בפועל של העובדים בלימודים. בידי מחלקת השכר אין נתונים של מכסת ימי הלימודים שאושרה לעובד ולא מנוהל מעקב אחר היעדרויות העובדים לצורכי לימוד/השתלמות, במטרה לוודא כי לא משולמים לעובד ימי היעדרויות מעבר למכסת הימים שאושרה לו.

13. להלן ריכוז נתוני שעות לימודים (השתלמויות או קורסים) שאושרו בשנה אחת לעובדים שנדגמו על ידי הביקורת (נציין, כי הבדיקה כללה יציאה ללימודים בשנים 2016-2018). העובדים מזוהים באמצעות מספרים במדגם:

| לא ברור מהמסמכים | משך הקורס (בשעות) | | | |
|------------------|-------------------|-------|------|-------|
| | 110-440 | 77-84 | 45-כ | עד 40 |
| 27 | 37 | 36 | 10 | 15 |
| 17 | 14 | 23 | | |
| 24 | 33 | 13 | | |
| 34 | 12 | | | |

⁹ מספרי תעודות הזהות של העובדים שמורים בערכת.

(*) נציין כי לא קיימת הבחנה ברישומים בין השתתפות בלימודים שהעובד בחר או שנשלח אליהם על ידי הממונה עליו בעירייה.

14. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת, שכללה השוואה בין השעות שהצהירו העובדים בטופס הצהרה על יציאה בתפקיד לבין שעות הקורס, נמצא כי:

↔ 2 עובדים (מספר 36 ומספר 37) דיווחו על שעות היעדרות בהתאם לשעות הקורסים בתוספת זמן הנסיעה.

↔ 2 עובדים (מספר 26 ומספר 37) לא ציינו כלל את שעות היציאה והחזרה המשוערות.

↔ מדוח הנוכחות של אחד העובדים (מספר 12) עולה כי לפחות ב-4 ימים במהלך חודש ספטמבר 2016 העובד נכח בעירייה או נסע לצרכי עבודה בשעות בהן התקיימו הקורסים בהם השתתף.

להלן ממצאי הבדיקה שערכה הביקורת (כפי שעולה מדוח הנוכחות של העובד):

| קורס שהתקיים בימי רביעי | | קורס שהתקיים בימי שלישי (*) | |
|-------------------------|-------|-----------------------------|-------|
| הצהרת עובד | תאריך | הצהרת עובד | תאריך |
| עבודה במשרד | 7.9 | עבודה במשרד | 6.9 |
| חג אלאדחא | 14.9 | חג אלאדחא | 13.9 |
| עבודה במשרד | 21.9 | עבודה במשרד | 20.9 |
| עבודה במשרד | 28.9 | משרדי פיתוח הנגב, באר שבע | 27.9 |

(*) נציין, כי משך הקורס הינו 40 שעות לימוד בלבד. מבדיקתנו עולה כי העובד נעדר ב-18 שעות מתוך 40 שעות ההדרכה בקורס. שעות ההיעדרות האמורות אינן כוללות את חג אלאדחא, שבגינן ייתכן והעובד נעדר ימים נוספים. נדגיש, כי קיימת חובת נוכחות של 80% בקורס. בהתאם לכך נמצא כי לא קיימת עמידה בדרישות הקורס.

בתגובה לטיטוט הדוח נמסר על ידי הגזבר כי נכח בישיבות מליאת המועצה ולכן נאלץ להפסיד ימי לימודים.

↔ 2 עובדים (מספר 13 ומספר 37) הצהירו על שעות היעדרות וכללו שעות נסיעה גבוהות יחסית לשעות הנדרשות בפועל. כך, למשל, במקום אשר משך הנסיעה אליו הינו כשעה ורבע או, לכל היותר, שעה וחצי לכל כיוון, העובד דיווח שעתיים לכל כיוון, אשר בגינן הוא מקבל שכר עבודה. במקרה אחר, שעות הקורס היו 30:17:21:00 (בתוספת נסיעה כ-5.5 שעות). בפועל העובד דיווח על 7 שעות השתלמות.¹⁰

¹⁰ מספרי תעודות הזהות של העובדים שמורים בערכת.

↔ עובד אחד (מספר 33) הצהיר על שעות היעדרות (30: 19-30: 12) שאינן תואמות לשעות הקורס (בערב 00: 21-30: 17).

↔ הביקורת לא יכלה לבחון התאמה בין שעות היעדרות שהצהיר עובד אחד (מספר 27), מאחר ולא נמצא תיעוד לסילבוס של הקורס.

15. לאחר יציאת העובד ללימודים/השתלמות, לא מתקיימת בקרה על ידי גורם בעירייה על התאמה בין הלימודים/השתלמות שאושרו לעובד, ללימודים/השתלמות שהוא עבר בפועל לרבות קבלת תעודה בסיומם. נציין כי לא קיימת הנחיה באשר למסמכים הנדרשים להציג לעירייה בסיום הקורס לרבות תעודה המעידה כי העובד עמד בדרישות. כאמור, בבדיקת הביקורת נמצא במרבית המקרים (11 מתוך 15) תיעוד לסילבוסים של הקורסים שהעובדים למדו. יחד עם זאת, אישורים אלה נמצאו בהנהלת החשבונות ולא בתיקי העובדים במחלקת כח אדם או בשכר. נציין, כי במקרה אחד בלבד נמצאה בתיק העובד תעודת לימודים בגינם אושר מימון שכר הלימוד לעובד.

| החשיפה | |
|--|---|
| <p>אי הקפדה על מילוי טופס הצהרה על יציאה בתפקיד בגין כל יום היעדרות ו/או החתמת כל הגורמים הנדרשים על הטופס וכן היעדר בדיקה של השעות הרשומות בטופס בהתאמה לסילבוס הקורס, חושף את העירייה לתשלום בגין שעות היעדרות לעובדים שאינם זכאים לכך.</p> <p>היעדר רישום ומעקב של מחלקת כח אדם אחר מכסת הימים להם זכאים העובדים, ניכוי הימים ויתרת הימים העומדים לזכותו של העובד והיעדר בקרה על עמידת העובדים בדרישות הקורס/לימודים שמומנו על ידי העירייה (נוכחות בלימודים), חושפים את העירייה להוצאות שלא לצורך עקב תשלום לעובדים שאינם זכאים לכך ו/או בגין ימים שחורגים מהמכסה לה זכאים העובדים.</p> | |
| המלצות הביקורת | |
| B | <p>14. מומלץ כי טופס הצהרה על יציאה בתפקיד ייערך בצורה מפורטת הכוללת התייחסות לסוג הלימודים בגינם נעדר העובד (השתלמות/תעודה/תואר וכיו"ב) תוך הבחנה אם מדובר בשעות לימוד או בחינה, להקפיד למלא את טופס הצהרה על יציאה בתפקיד בגין כל יום היעדרות ולהחתים את הגורמים הנדרשים.</p> <p>מומלץ כי הטופס האמור יהיה שונה מטופס יציאה בתפקיד מהעירייה, שלא לצורך לימודים/השתלמות.</p> |
| B | <p>15. יש לבצע בדיקת התאמה בין ימי ההיעדרות ושעות ההיעדרות אשר דווחו על ידי העובד לבין מועדי הלימודים המוצהרים בסילבוס ובין דוחות הנוכחות שלו בעבודה.</p> |

| | | |
|----------|--|------------|
| B | יש לוודא כי מכסת הלימודים השנתית המאושרת לעובדים, תהיה בהתאם לקביעת האוגדן. לפיכך, יש לנהל במחלקת כח אדם טבלת מעקב אחר שעות היציאה המשולמות לעובד בהתאם למכסה הקבועה בתקנות. | 16. |
| C | יש לוודא כי עובדים שסיימו את לימודיהם יציגו את תעודות ההכשרה שקיבלו. | 17. |

10.2.4. סיכום

יציאה ללימודים מהווה אמצעי משמעותי בהשבת ההון האנושי בארגון. יחד עם זאת, ליציאה ללימודים יש השלכות כספיות לעירייה, שכן תשלום העירייה בגין ימי היעדרות הינו כפול: העובד לא נותן "תפוקה" ביום בו נעדר מהעבודה ובנוסף העירייה משלמת בגין יום זה.

מבדיקת תהליך יציאה להשתלמויות/ קורסים בעירייה, עולה כי לא בוצעה בחינה אסטרטגית ולא נקבעו יעדים לפיתוח והשבה של עובדי העירייה. לפיכך, לא נבנתה תכנית פיתוח רב שנתית לפי מחלקות העירייה ובהתאם לא נקבעו סדרי עדיפויות לאישור יציאה להשתלמויות/קורסים.

נדגיש כי אישור יציאה להשתלמויות על פי בקשת העובד, ללא תוכנית מושכלת הכוללת יעדים ותקציב לכל מחלקה בעירייה, עלול לגרום להוצאות גבוהות ובלתי מתוכננות לעירייה מחד גיסא ומאידך גיסא להשקעת משאבים ללא קידום ופיתוח העובדים בתפקידים הנדרשים לטובת העירייה.

להלן תרשים המתאר את התהליך הרצוי לאישור מימון השתלמויות וקורסים על ידי העירייה:



| החשיפה |
|---|
| בהיעדר קביעת תכנית להשבת ההון האנושי הכוללת יעדים, תוכנית רב שנתית שממנה ייגזר תקציב שנתי כולל וחלוקתו למחלקות העירייה, קיים חשש להוצאות גבוהות ובלתי מתוכננות על העירייה, להעסקת |

| | |
|---|---|
| עובדים שאינם מקצועיים ואינם בעלי המיומנויות הנדרשות למתן שירותים לתושבי העיר ולהיעדר חלוקה שוויונית של התקציב בין המחלקות השונות. | |
| המלצות הביקורת | |
| A | <p>18. מומלץ לקבוע תוכנית אסטרטגית להשבחת ההון בעירייה הכוללת יעדים ומטרות, ממנה תיגזר תוכנית שנתית הכוללת תקציב כולל וחלוקתו בין מחלקות העירייה באופן מושכל.</p> |

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת נמסר על ידי מנהל כח אדם כי בעבר, היה קיים נוהל לאישור לימודים/השתלמויות ואף הוקמה וועדה לצורך זה שהייתה בודקת כל בקשה לגופה. עובד שאושרה בקשתו אף חתם על הסכם מיוחד המסדיר את תקופת הלימודים ומהווה מעקב אחר התקדמותם.

עובד שעזב מכל סיבה שהיא את לימודיו, ההסכם הנ"ל מסדיר את גביית הכסף שהעירייה השקיעה בו. נוהל זה הופסק מזמן, זאת מאחר והעובדים פנו ישירות לראש העירייה אשר אישר את בקשתם והעביר את האישור למדור שכר ישירות ללא אישור ובדיקת מנהל כ"א או כל וועדה אחרת.

ממליץ לראש העירייה להקים וועדה מקצועית אשר תבחן כל בקשה לגופה ובה ישתתפו באופן קבוע החתום מטה וגזבר העירייה לצורך בדיקה ומקור תקציבי מתאים.



**דוח ביקורת סוגיות בתחום השכר
שעות נוספות, כוננויות וקריאות פתע**

תוכן עניינים

| | | |
|-----|--|----|
| 115 | כללי | 1. |
| 115 | מטרת הביקורת | 2. |
| 115 | היקף הביקורת | 3. |
| 117 | תמצית מנהלים | 4. |
| 120 | פירוט ממצאים - שעות נוספות, כוננות וקריאות פתע | 5. |

1. **כללי**

בהתאם לתכנית הביקורת של מבקר העירייה לשנת 2018, ערכנו ביקורת במחצית השנייה של שנת 2018 בנושא סוגיות בתחום השכר בעיריית רהט (להלן: "העירייה").

2. **מטרת הביקורת**

מטרת הביקורת הייתה לבחון את התהליכים המתקיימים בנושא העסקה בשעות נוספות, כונוניות וקריאות פתע לרבות עמידה בהוראות אוגדן תנאי השירות לעובדי השלטון המקומי, התקשי"ר וחוקת העבודה לעובדי הרשויות המקומיות, ביצוע התשלומים לעובדים, הפיקוח והבקרה בתהליכים ועוד.

המלצותינו מסווגות על פי חשיבות יישומן כדלקמן:

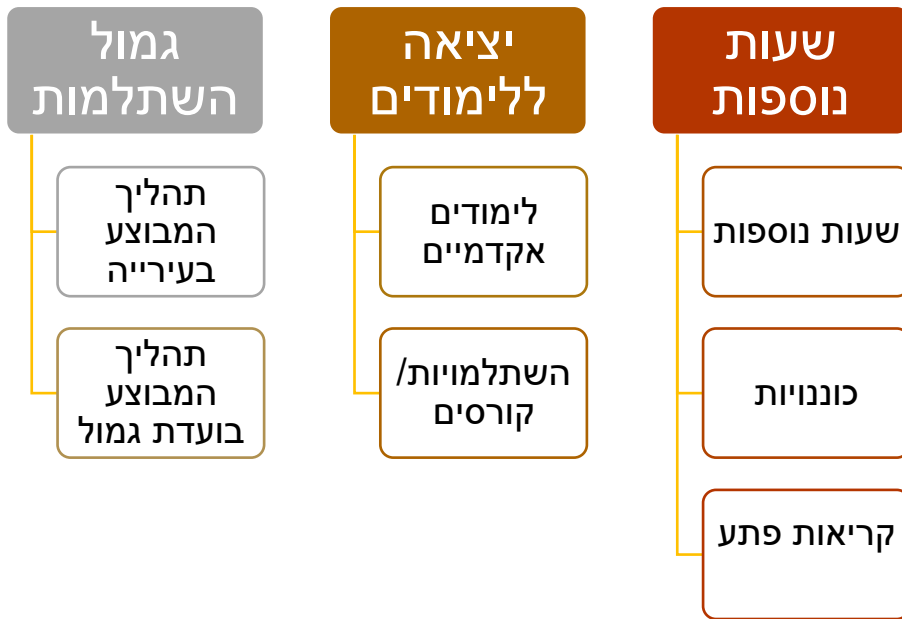
| דירוג | חשיבות | הסבר |
|--------------|---------------|---|
| A | גבוהה | כאשר הממצא מלמד על ליקוי מהותי בבקרה או על היעדר בקרה מהותית, העלולים לחשוף את הפעילות באופן ניכר לסיכונים או לכשלים, כגון: הפסד, תרמית, פגיעה במוניטין, אי התאמות / היעדר ציות או כשלים אחרים העלולים להביא לפגיעה בפעילות ו/או בהשגת היעדים. |
| B | בינונית | כאשר הממצא מלמד על אחד מאלו: <ul style="list-style-type: none"> • ליקוי מהותי בבקרה קיימת בתהליך עבודה מסוים. • היעדר בקרה בתהליך מסוים בפעילות. • על ליקוי שאינו מהותי, אולם עלול להביא לפגיעה בפעילות או בהשגת יעדיה. |
| C | נמוכה | כאשר הממצא נושא בהשפעה לא מהותית על מעגל פעילות / תהליך עבודה, אולם יישום ההמלצה יכול להביא לשיפור התרומה של בקרות קיימות או להגברת יעילותן. |

3. **היקף הביקורת**

הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים, לרבות ביצוע בדיקות מדגמיות שונות. כמו כן, הביקורת ערכה שיחות עם הגזבר, מנהל כח אדם, אחראי תלונות הציבור, מנהל שפ"ע, מנהלת הנהלת החשבונות, סגן מנהלת מדור שכר, עובדים בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה ועובדים נוספים בעירייה.

הביקורת זכתה לשיתוף פעולה מצד כל הנוגעים בדבר ומודה להם על כך.

מפת הדוח



| דירוג ההמלצה | המלצת המבקר | הממצא |
|-----------------|--|---|
| | שעות נוספות | |
| B | יש להקפיד כי העסקת עובדים בשעות נוספות תאושר בתחילת התהליך על ידי מחלקת כח אדם, כגורם מקצועי האחראי לתקינות האישור להעסקה בשעות נוספות, וכן בקרה על הדיווח שמוגש לאחר ביצוע. | מחלקת כח אדם אינה נדרשת לבצע בקרה על ביצוע שעות נוספות ו/או לאשר העסקת עובדים בשעות נוספות. 28. טופס הדיווח החדש מעקר את הבקרות מידי מנהל כח אדם, מאחר והוא נדרש לחתום אחרון על הטופס כמעין "חותמת גומי" לאחר שהתשלום אושר על ידי יתר הגורמים בעירייה. |
| B | יש להקפיד כי העסקה בשעות נוספות תאושר כנדרש וכי יישמר תיעוד לכל האישורים הניתנים בגין העסקה בשעות נוספות. | בבדיקה מדגמית של דוחות נוכחות של עובדים, נמצאו מקרים בהם לא נמצא תיעוד לאישור ביצוע שעות נוספות ומקרים בהם אישור ביצוע שעות נוספות אינו חתום על ידי מנהל המחלקה ו/או על ידי הגזבר וראש העיר. 29. |
| B | יש להקפיד כי אישור העסקה בשעות נוספות ואישור דוחות ביצוע שעות נוספות ייחתמו על ידי מנהלו הישיר של העובד. | נמצאו מקרים בהם הגורם שאישר את דוחות הנוכחות של העובדים אינו המנהל הישיר של העובד. 30. |
| B | יש לקיים בקרה על העסקת עובדים בסופי שבוע הן בהיבט של נחיצות העבודה והן בהיבט של עמידה בחוק שעות עבודה ומנוחה. | לא מבוצעת בקרה על דיווחי שעות נוספות של עובדים במועדים חריגים, כגון: סופי שבוע, ימי חג וכיו"ב בהם תעריף שכר העבודה הוא גבוה (מעל 100%). 31. |
| B | יש לנהל טבלת כוונות לצורך מעקב אחר הכוונות שהוקצו לעובדים ואחר הכוונות שבוצעו בפועל על ידיהם. | מנהל כח אדם אינו מקיים מעקב אחר כמות הכוונות המבוצעות על ידי העובדים במחלקות העירייה השונות, בניגוד לתקנה 27.504 בתקשי"ר. 32. |

יש להקפיד כי העובדים ימלאו בתחילת כל שנה טופס הצהרה כי מעמידים עצמם לכוננות, וכי הקצאת שעות כוננות תיעשה בהתאם לצרכי העירייה ולא כהטבת שכר. לפיכך, יש להגדיר לכל עובד את השעות בהם נדרש להיות כונן.

העובדים הכוננים אינם נדרשים בתחילת כל שנת תקציב למלא הצהרה כי מעמידים עצמם לרשות העירייה מעבר לזמני העבודה הרגילים, כנדרש בתקנה 27.507 בתקשי"ר.

בבדיקת שעות כוננות שניתנו לעובדים, עלו הממצאים הבאים:

B

- נמצאו מקרים בהם שעות הכוננות ששולמו לעובדים חרגו מהמכסה שנקבעה להם על ידי העירייה ו/או מהמכסה הקבועה בתקשי"ר. .33
- עובדים קיבלו תשלום בגין שעות כוננות ובמקביל קיבלו תשלום בגין שעות נוספות ו/או קריאות פתע.
- עובדת הוועדה המקומית לתכנון ובנייה, קיבלה תשלום חודשי קבוע בגין שעות כוננות, מבלי שהוגדרו לה שעות הכוננות במסגרת עבודתה בוועדה.

B

יש לעגן בהסכם חתום/נספח להסכם העסקה את השעות בהן העובד נדרש לבצע כוננות.

בהסכם השכר שנחתם עם עובדים שהתקבלו לאחר שנת 1998 לא נקבעו זמני הכוננות הנדרשים מהם. קרי, הוגדרה לעובדים מכסת שעות כוננות יומית ללא הגדרת השעות בהם נדרשים להיות בכוננות. .34

A

יש לוודא כי העובדים אינם חורגים ממכסת השעות הנוספות המותרת על פי חוק שעות עבודה ומנוחה.

בבדיקת שעות נוספות שניתנו לעובדים נמצאו מקרים בהם היקף השעות הנוספות גבוה וחורג מחוק שעות עבודה ומנוחה ומסתכם בהיקף שיכול להספיק להעסקה של עובד נוסף. .35

A

יש להקפיד לשלם לעובדים גמול שעות נוספות בהתאם לשעות שביצעו בפועל ובחודש בו ביצעו את השעות. בנוסף, אין לאשר עבודה בשעות נוספות מביתו של העובד.

- בבדיקת שעות נוספות שניתנו לעובדים נמצאו מקרים כדלקמן: עובדים לא קיבלו שכר בגין השעות הנוספות שביצעו באותו החודש. התשלום ניתן להם בחודש העוקב. .36
- נמצא מקרה בו עובדת המוקד העירוני קיבלה תשלום בגין שעות נוספות בגין כל יום בו בוצע ניווד של שיחות לביתה. נדגיש כי

בהתאם להוראות התקשי"ר, "בשום מקרה אין לאשר העסקה בשעות נוספות שתבוצע בביתו של העובד".

37. של עובדים בחלוקה למחלקות. ממדור שכר נמסר כי לא ניתן להפיק דוח המפרט את סך שעות העסקה של עובדים ולהעבירם לבחינה ואישור מנהלי המחלקות. מומלץ להפיק מידי חודש דוח השוואתי בין היקף השעות (הרגילות והנוספות) שבוצעו בחודש נוכחי לעומת חודשים קודמים על ידי עובדים ולעבירם לבחינה ואישור מנהלי המחלקות.

B

38. לא בוצעה בחינה של כמות השעות הנוספות המבוצעות במחלקות ובאגפים בעירייה מול התקנים הקיימים, במטרה לבחון את הצורך בהוספת תקנים וצמצום עלויות העסקת עובדים. לפיכך, נמצאו מחלקות בהן בוצעו שעות נוספות בהיקף רחב מאוד, למול התקנים הקיימים אם הינם תואמים את הנדרש בפועל ע"י מחלקות לצורך מתן שירותים בצורה מיטבית.

A

5. פירוט ממצאים - שעות נוספות, כוננות וקריאות פתע

5.1 כללי

שעות נוספות, הינן שעות המבוצעות מעבר לשעות העבודה המקובלות ויכולות להתבצע ביום חול, שבת או חג. חוק שעות עבודה ומנוחה מסדיר העסקה בשעות נוספות.

קריאות פתע משולמות במצב בו עובד סיים את עבודתו אולם שב ונקרא בחזרה לעבודה.

שעות כוננות ניתנות לרוב בתפקידים מוגדרים. במסגרת שעות הכוננות מתחייבים העובדים לפנות עבור עבודתם גם את זמנם הפרטי מאחר ועליהם להיות זמינים באותן השעות לקריאה מהירה לעבודה, במקרה ויתעורר צורך בכך.

לביקורת נמסר כי מאחר והעירייה נמצאת בתהליך הבראה, לא מאושרת העסקת עובדים בשעות נוספות, למעט מקרים מסוימים המאושרים מראש. יחד עם זאת, כפי שיפורט בהמשך, ישנם עובדים המועסקים בשעות נוספות בהיקף גבוה וקבוע.

להלן נתונים הכוללים היקף שעות והיקף כספי של שעות נוספות (בש"ח), קריאות פתע ושעות כוננות בחלוקה למחלקות בעירייה בשנת 2018, כפי שהתקבלו ממדור שכר:

| כוננות | | קריאות פתע | | שעות נוספות | | רכיב שכר |
|----------------|---------------|----------------|--------------|----------------|---------------|------------------|
| היקף כספי | היקף שעות | היקף כספי | היקף שעות | היקף כספי | היקף שעות | מחלקות |
| 80,918 | 2,385 | 25,721 | 774 | 83,837 | 1,602 | מנהל כללי |
| 90,093 | 2,826 | - | - | 35,740 | 730 | מנהל כספי |
| 77,033 | 2,134 | 966 | 28 | 294,941 | 5,932 | תברואה |
| 65,463 | 1,648 | 748 | 24 | 54,366 | 1,036 | שמירה ובטחון |
| 29,921 | 762 | - | - | 145,637 | 2,366 | תכנון ובניין עיר |
| 8,035 | 237 | - | - | 65,939 | 1,188 | פיקוח עירוני |
| 9,444 | 392 | - | - | 26,399 | 574 | מנהל חינוך |
| 67,101 | 2,325 | 86,934 | 1,759 | 33,434 | 621 | חינוך |
| 256,594 | 5,179 | 9,767 | 171 | 58,032 | 1,120 | רווחה |
| 684,602 | 17,887 | 124,136 | 2,756 | 798,324 | 15,168 | סה"כ |

5.2 תהליך תשלום שעות נוספות

להלן תרשים המתאר את תהליך ההעסקה בשעות נוספות והתשלום בגינן, כפי שעלה משיחות שערכה הביקורת:



הביקורת מציינת כי התהליך המצוין לעיל כופה על העירייה תשלומי יתר או לחילופין חושף אותה להתנהלות לא חוקית, מאחר ולא ניתן שלא לאשר לעובד שעות נוספות לאחר שכבר ביצע אותן. לפיכך, אישור הגזבר צריך להיות מראש, טרם העסקת העובד בשעות נוספות.

להלן תרשים המתאר את התהליך הרצוי לאישור העסקת עובדים בשעות נוספות:



5.3. ממצאי הביקורת

1. מחלקת כח אדם אינה נדרשת לבצע בקרה על ביצוע שעות נוספות ו/או לאשר העסקת עובדים בשעות נוספות. בבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי ביום 21.8.2016 שלח מנהל כח אדם לראש העיר מכתב המליץ על שינוי טופס הדיווח על העסקה בשעות נוספות. העתקים נשלחו לגורמים נוספים, לרבות גזבר העירייה והחשב המלווה, החותמים לאישור הדיווח. בטופס הדיווח הישן, חתימתו של מנהל כח אדם היתה מקבילה לשאר החתימות ומחייבת בהחלטה אם לשלם שעות נוספות לעובד או לא. הטופס החדש מעקר את הבקרות מידי מנהל כח אדם, מאחר והוא נדרש לחתום אחרון על הטופס כמעין "חותמת גומי" לאחר שהתשלום אושר על ידי יתר הגורמים בעירייה. בתגובה לטיטת הדוח נמסר על ידי הגזבר כי הטפסים שונים בהוראתו של ראש העיר הקודם ובאישורו של היועץ המשפטי של העירייה.

| |
|---|
| החשיפה |
| היעדר שיתוף ועדכון מחלקת כח אדם בדבר העסקת עובדים בשעות נוספות מונע את היכולת לבצע פיקוח ובקרה נאותים בתהליך. |
| המלצת הביקורת |

| | | |
|----------|--|------------|
| B | יש להקפיד כי העסקת עובדים בשעות נוספות תאושר בתחילת התהליך על ידי מחלקת כח אדם, כגורם מקצועי האחראי לתקינות האישור להעסקה בשעות נוספות, וכן בקרה על הדיווח שמוגש לאחר ביצוע. | 19. |
|----------|--|------------|

2. על פי אוגדן תנאי שירות פרק 5.2.1 : "עובד הנדרש ע"י הממונה עליו לעבוד בשעות נוספות, חייב לעשות זאת אלא אם קיימות סיבות אישיות המתקבלות על הממונה המונעות מהעובד להיענות לפניית הממונה".

הביקורת דגמה 15 דוחות נוכחות של עובדים שביצעו שעות נוספות בשנת 2018 במטרה לבחון את התיעוד לאישור העסקה בשעות נוספות. להלן הממצאים שעלו :

| מספר עובד במדגם ¹¹ | חודש | הערות |
|----------------------------------|--------|--|
| 19 | ינואר | לא נמצא תיעוד לאישור ביצוע שעות נוספות. |
| | פברואר | אישור ביצוע שעות נוספות אינו חתום על ידי מנהל המחלקה. |
| | מרץ | אישור ביצוע שעות נוספות אינו חתום על ידי מנהל המחלקה. |
| | אפריל | אישור ביצוע שעות נוספות אינו חתום על ידי הגזבר וראש העיר. |
| 25 | פברואר | לא נמצא תיעוד לאישור ביצוע שעות נוספות. |
| 28 | פברואר | לא נמצא תיעוד לאישור ביצוע שעות נוספות. |
| | מרץ | לא נמצא תיעוד לאישור ביצוע שעות נוספות. |
| | אפריל | לא נמצא תיעוד לאישור ביצוע שעות נוספות. |
| 11 | פברואר | לא נמצא תיעוד לאישור ביצוע שעות נוספות. |
| 35 | פברואר | לא נמצא תיעוד לביצוע אישור שעות נוספות. |
| 38 | פברואר | אישור ביצוע שעות נוספות אינו חתום על ידי מנהל המחלקה. |
| 22 | אפריל | נמצאה חתימה של מנהל המחלקה לאישור ביצוע שעות נוספות על טופס שעות נוספות 1 מתוך 2 טפסים שמילא העובד באותו חודש. |

¹¹ מספרי תעודות הזהות של העובדים שמורים בערכת.

| החשיפה | |
|---|---|
| היעדר אישור להעסקת העובד בשעות נוספות ו/או היעדר חתימת הגורמים הנדרשים על טופס אישור שעות נוספות, נוגד את דרישות התקנות, חושף את העירייה להתנהלות בלתי תקינה ולתשלום לעובדים שאינם זכאים לכך. | |
| המלצת הביקורת | |
| B | יש להקפיד כי העסקה בשעות נוספות תאושר כנדרש וכי יישמר תיעוד לכל האישורים הניתנים בגין העסקה בשעות נוספות. 20. |

3. כאמור, בבדיקות מדגמיות שערכה הביקורת נמצא כי לא קיימת הקפדה לאישור דוחות הנוכחות של העובדים על ידי המנהל האחראי עליהם. יתרה מכך, נמצאו מקרים בהם הגורם שאישר את דוחות הנוכחות של העובדים אינו המנהל הישיר של העובד. כך, למשל, נמצא כי ממונה תלונות הציבור חתם על דוחות נוכחות של עובד (מספר 22) ועל דוחות עובד (מספר 32) בחודשים אוקטובר – דצמבר 2017.¹²

| החשיפה | |
|--|---|
| אישור דוחות ביצוע של עבודה בשעות נוספות על ידי מי שאינו מנהלו הישיר של העובד פוגע בסמכות המנהל, נוגד את התקנות וחושף את העירייה לתשלום שעות נוספות למי שאינו זכאי לכך. | |
| המלצת הביקורת | |
| B | יש להקפיד כי אישור העסקה בשעות נוספות ואישור דוחות ביצוע שעות נוספות יחתמו על ידי מנהלו הישיר של העובד. 21. |

4. מבדיקתנו עולה כי לא מבוצעת בקרה על דיווחי שעות נוספות של עובדים במועדים חריגים, כגון: סופי שבוע, ימי חג וכיו"ב. נדגיש כי עבודה במועדים חריגים, כאמור, מחייבת תשלום שכר עבודה בתעריף גבוה (מעל 100%), ולפיכך ראוי לבצע בקרה פרטנית בגינה.

5. סעיף 7 לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי שעות המנוחה השבועיות יהיו לפחות 36 שעות רצופות.

הביקורת בחנה מספר מקרים של העסקה בסופי שבוע, כפי שדווחו בחודשים ינואר-אפריל 2018 על ידי 16 עובדים שנדגמו, ולהלן ממצאיה:

¹² מספרי תעודות הזהות של העובדים שמורים בערכת.

| מספר מקרים בחודש | | | | יום בשבוע | מספר עובד במדגם ושם המחלקה ¹³ |
|------------------|--------|-----|-------|-----------|---|
| ינואר | פברואר | מרץ | אפריל | | |
| 4 | 4 | - | - | שישי | 7 |
| 4 | 4 | - | - | שבת | תלונות הציבור |
| 4 | 4 | 4 | 4 | שישי | 9 |
| - | - | - | - | שבת | תברואה |
| 4 | 4 | 5 | 4 | שישי | 11 |
| 1 | - | - | - | שבת | תברואה |
| 4 | - | 3 | 3 | שישי | 13 |
| 3 | - | 4 | 4 | שבת | ועדה מקומית |
| 2 | 3 | 4 | 4 | שישי | 8 |
| 3 | 3 | 5 | 2 | שבת | ועדה מקומית |
| - | - | 2 | 3 | שישי | 19 |
| 2 | 2 | 3 | - | שבת | מחלקת נוער |
| 4 | 4 | 5 | 4 | שישי | 20 |
| - | - | - | 1 | שבת | תברואה |
| 3 | 3 | 4 | 4 | שישי | 22 |
| 3 | 4 | 4 | 1 | שבת | פיקוח עירוני |
| 4 | 4 | 4 | 4 | שישי | 25 |
| - | - | - | - | שבת | תברואה |
| 3 | 4 | - | 3 | שישי | 29 |
| - | - | - | 2 | שבת | בטחון |
| 4 | 4 | 4 | 4 | שישי | 32 |

¹³ מספרי תעודות הזהות של העובדים שמורים בערכת.

| מספר עובד במדגם ושם המחלקה ¹³ | יום בשבוע | מספר מקרים בחודש | | | |
|---|-----------|------------------|--------|-----|-------|
| | | ינואר | פברואר | מרץ | אפריל |
| תברואה | שבת | 4 | 4 | 3 | 3 |
| 35 | שישי | 4 | 4 | 4 | 4 |
| תברואה | שבת | - | - | - | - |
| 38 | שישי | - | - | - | - |
| ועדה מקומית | שבת | 4 | 4 | 5 | 4 |
| 18 | שישי | - | 4 | 5 | 4 |
| תברואה | שבת | - | - | - | - |

מהנתונים לעיל עולה כי ישנם עובדים המועסקים בקביעות בימי שישי ושבת. נציין, כי יום המנוחה השבועי לעובדים המוסלמים בעירייה הינו יום שישי. לכן, חישוב השכר לעובד ביום זה מתחיל משיעור של 175%. העסקה ביום שבת של עובדים אלה מחייב תשלום של 125% בגין השעתיים הראשונות, ולאחריהן 150%. התשלום לעובדי עירייה יהודיים בימים שישי ושבת הינו הפוך. קרי, בגין עבודה ביום שישי, התשלום לשעתיים הראשונות הינו בשיעור של 125%, ולאחריהן 150%. בגין עבודה בשבת, החל מהשעה האשונה התשלום יהיה בשיעור של 175%.

| החשיפה | |
|--|---|
| היעדר בקרה על העסקת עובדים בסופי שבוע חושף את העירייה להתנהלות בניגוד לחוק שעות עבודה ומנוחה ולתשלום ביתר לעובדים. | |
| המלצת הביקורת | |
| 22. | יש לקיים בקרה על העסקת עובדים בסופי שבוע הן בהיבט של נחיצות העבודה והן בהיבט של עמידה בחוק שעות עבודה ומנוחה. |

6. תקנה 27.503 בתקשי"ר קובעת כי המכסה המרבית הניתנת לעובד לא תעלה על 6 כוננויות לחודש, אלא אם נקבע אחרת בהסכם או בהסדר קיבוצי (בעבור כל כוננות יקבל העובד עד 5 שעות ושליש לפי ערך של 100% לשעה). קרי, מכסה מקסימלית חודשית של 32 שעות כוננות. בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת בגין שעות כוננות בהם הועסקו 13 עובדים בחודשים ינואר - יוני 2018, עלו הממצאים הבאים:

| מספר עובד במדגם ¹⁴ | מכסת שעות כוננות חודשית שנקבעה על ידי העירייה לעובד | שעות כוננות ששולמו בפועל בכל חודש | הערות |
|-------------------------------|---|-----------------------------------|--|
| 39,6 | לכל היותר 32 | לכל היותר 32 | תקין. כל עובד ביצוע כוננויות בהתאם למכסה שנקבעה לו ושאינה עולה על 32 שעות כוננות בחודש, כנקבע בתקשי"ר. |
| 41,40 | | | |
| 42 | | | |
| 31 | 32 | 62-76 | עובד מחלקת רווחה. ביצע שעות כוננות מעבר למכסה שנקבעה לו. |
| 16 | עד 96 | 32-96 | שני עובדי מחלקת הרווחה. |
| 21 | עד 96 | 96 | לדברי מנהל כח אדם, המכסה שניתנת לעובדים הינה בהתאם להסכם קיבוצי. |
| 20,11 | שעה אחת או שעתיים כוננות לכל יום נוכחות | 20-46 | היקף שעות הכוונות שבוצע תואם למכסה שנקבעה לעובד. עם זאת, חורג מהתקרה הקבועה בתקשי"ר. |
| 32,28 | | | |
| 11 | 2 שעות כוננות לכל יום נוכחות | 56-62 | בפועל היה צריך לבצע 48-56 שעות כוננות בחודש. היקף השעות חורג מהמכסה הקבועה בתקשי"ר. |

ממנהל כח אדם נמסר כי עובדים המועסקים בעירייה לפני שנת 1998 קיבלו רכיב שעות כוננות כהטבה בשכרם, ולא בהכרח כי נדרש מהם ביצוע כוננות.

7. תקנה 27.504 בתקשי"ר מטילה על האחראי לנהל טבלת כוננויות המפרטת את כמות הכוננויות שהוקצו למשרד ואופן חלוקתן בין יחידות המשרד ועובדיו. בבדיקת הביקורת נמצא כי מנהל כח אדם אינו מקיים מעקב אחר כמות כוננויות המבוצעות על ידי העובדים במחלקות העירייה השונות.

8. תקנה 27.507 בתקשי"ר קובעת כי כל עובד כונן "ימלא בתחילת כל שנת תקציב הצהרה בה יצהיר כי הוא מעמיד עצמו לרשות המשרד מעבר לזמני העבודה הרגילים...". משיחות שערכה הביקורת עולה כי העובדים הרלוונטיים אינם נדרשים בתחילת כל שנת תקציב למלא הצהרה, כנדרש בתקנות.

9. בהתאם לתקנה 27.501 בתקשי"ר, "כוננות" הינה "תוספת המשולמת לעובד תמורת נכונות להעמיד עצמו לרשות המשרד לפרקי זמן שונים, כפי שהוקצו לו...". אוגדן תנאי שירות קובע כי

¹⁴ מספרי תעודות הזהות של העובדים שמורים בערכת.

התשלום בעד כוננות הנמשכת עד חמש שעות ושליש הינו לפי שיעור של 100% בעד כל שעת כוננות.

בבדיקתנו נמצא כי בהסכם השכר שנחתם עם עובדים שהתקבלו לאחר שנת 1998 לא נקבעו זמני הכוננות הנדרשים מהם. קרי, הוגדרה לעובדים מכסת שעות כוננות יומית ללא הגדרת השעות בהם נדרשים להיות בכוננות. לכן לא יכלה הביקורת לבחון אם קריאות הפתע של העובדים בוצעו בזמן הכוננות (ולא נדרש תשלום בגינן) או שלא בזמן הכוננות (ובמקרים אלו העובד זכאי לגמול שעות נוספות בגין קריאות אלו).

10. סעיף 10 לחוק שעות עבודה ומנוחה קובע כי אסור להעסיק עובד יותר מ-12 שעות ביום אחד. עובד המועסק 5 ימים בשבוע יכול לעבוד עד 16 שעות נוספות שבועיות, ועובד המועסק 6 ימים בשבוע יכול לעבוד עד 13 שעות נוספות בשבוע. (תקרת השעות הנוספות החודשית הינה נגזרת של התקרה השבועית ועומדת על כ-65 שעות נוספות בחודש).
 סעיף 27.8 (ב) לחוקת העבודה קובע כי: "עובד המקבל שעות נוספות על פי מכסה המוסכמת מראש, תחשבנה השעות בהן עבד למעשה בעת קריאת פתע כחלק מסך כל מספר השעות הנוספות שעבד באותו החודש".
 להלן הממצאים שעלו מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת בנושא:

| ממצא | מספר עובד במדגם ¹⁵ | הסדר | בפועל |
|--|-------------------------------|--|--|
| במקביל לקבלת תשלום קבוע של שעות כוננות, העובד קיבל | 6 | שעות כוננות – תשלום קבוע של 32 שעות חודשיות. | בחודש מאי 2018 – קיבל העובד תשלום בגין 32 שעות כוננות + 9 שעות בגין קריאות פתע. |
| העובד קיבל תשלום בגין קריאות פתע. | 28 | שעות כוננות – בגין כל יום נוכחות העובד מקבל תשלום של שעותיים כוננות. | בחודשים ינואר עד יוני 2018 (כולל) – קיבל העובד תשלום בגין 40-46 שעות כוננות בחודש + תשלום בגין קריאות פתע בהיקף של 51-56 שעות, בכל חודש. |
| העובד קיבל תשלום בגין קריאות פתע. | 20 | שעות כוננות – בגין כל יום נוכחות העובד מקבל תשלום של שעותיים כוננות. | בחודש פברואר 2018 קיבל העובד תשלום בגין 46 שעות כוננות + תשלום של 12 שעות בגין קריאות פתע. |
| | | | בגין חודש אפריל 2018 קיבל העובד תשלום בגין 42 שעות כוננות במקום 30 כנקבע בהסדר (שעותיים לכל יום נוכחות). |

¹⁵ מספרי תעודות הזהות של העובדים שמורים בערכת.

| ממצא | מספר עובד במדגם ¹⁵ | הסדר | בפועל |
|---|----------------------------------|--|--|
| | 11 | שעות כוננות – בגין כל יום בחודש (כולל שישי ושבת) העובד מקבל תשלום של 2 שעתים כוננות. | בחודשים ינואר ופברואר 2018 קיבל העובד תשלום בגין 62 שעות כוננות + תשלום של 4 שעות בגין קריאות פתע. |
| | 31 | שעות כוננות – תשלום קבוע של 32 שעות חודשיות. | בגין כל חודש מינואר 2018 ועד יוני 2018 (כולל), קיבל העובד תשלום של 6 שעות חודשיות בגין קריאות פתע, בנוסף לשעות הכוננות הקבועות. |
| חריגה בתשלום שעות הכוננות שנקבעו לעובד. | 31 | שעות כוננות – תשלום קבוע של 32 שעות חודשיות. | מינואר 2018 ועד יוני 2018 (כולל) העובד קיבל תשלום בגין 76-62 שעות כוננות, בכל חודש. |
| | 11 | שעות כוננות – בגין כל יום בחודש (כולל שישי ושבת) העובד מקבל תשלום של שעתיים כוננות. | בחודש פברואר 2018 קיבל העובד תשלום בגין 62 שעות כוננות. נדגיש, כי חודש זה כלל 28 ימים בלבד. לפיכך, על פי ההסדר, העובד אמור היה לקבל 56 שעות כוננות בלבד. |
| במקביל לקבלת תשלום בגין שעות כוננות, העובד קיבל תשלום בגין שעות נוספות. | 32 | שעות כוננות – בגין כל יום נוכחות העובד מקבל תשלום של שעתיים כוננות. | בחודשים ינואר ועד יוני 2018 (כולל) קיבל העובד תשלום של 46-32 שעות כוננות + תשלום שעות נוספות בהיקף של 165-73 שעות, בכל חודש, קרי בניגוד לחוק שעות עבודה ומנוחה. |
| | 20 | שעות כוננות – בגין כל יום נוכחות העובד מקבל תשלום של שעתיים כוננות. | בחודשים ינואר ועד יוני 2018 (כולל) קיבל העובד תשלום של 46-32 שעות כוננות + תשלום שעות נוספות בהיקף של 165-73 שעות, בכל חודש, קרי בניגוד לחוק שעות עבודה ומנוחה. |
| | 28 | שעות כוננות – בגין כל יום נוכחות העובד מקבל תשלום של שעתיים כוננות. | בחודשים ינואר ועד יוני 2018 (כולל) קיבל העובד תשלום של 46-40 שעות כוננות + תשלום |

| ממצא | מספר עובד במדגם ¹⁵ | הסדר | בפועל |
|--|-------------------------------|--|---|
| כמו כן, בחלק מהמקרים היקף השעות הנוספות גבוה וחורג מחוק שעות עבודה ומנוחה ומסתכם בהיקף שיכול להספיק להעסקה של עובד נוסף. | 11 | שעות כוננות – בגין כל יום נוכחות העובד מקבל תשלום של שעת כוננות אחת. | שעות נוספות בהיקף של 28-68 שעות, בכל חודש. בחודשים ינואר ועד יוני 2018 (כולל) קיבל העובד תשלום של 56-62 שעות כוננות הכוללות בתוכם 6-10 שעות כוננות מעבר למכסה שהוקצתה לעובד + תשלום שעות נוספות בהיקף של 50-60 שעות, בכל חודש. בשנת 2018 בחודשים ינואר ועד יוני (כולל) קיבל העובד תשלום של 20-22 שעות כוננות + תשלום שעות נוספות בהיקף של 52-156 שעות, בכל חודש, קרי בניגוד לחוק שעות עבודה ומנוחה. |

מהטבלה לעיל עולה כי קיימים מקרים בהם משולמות לעובדים שעות כוננות בנוסף לשעות נוספות ולקריאות פתע. כמו כן, משולמות שעות כוננות מעבר למכסה שהוקצתה לעובדים וכן כמות שעות נוספות שאינה עומדת בהוראות חוק שעות עבודה ומנוחה.¹⁶

11. בבדיקת הביקורת נמצא כי עובדת (מספר 30) שהועסקה בוועדה המקומית לתכנון ולבנייה מקבלת שעות כוננות בתקופה שמעל 18 שנה בהיקף משתנה. כך לדוגמא: בחודש דצמבר 2000 קיבלה 36 שעות כוננות. בשנת 2018 מקבלת שעה אחת בגין כל יום עבודה, קרי כ-22 שעות כוננות חודשיות. יחד עם זאת, ממנהל הוועדה המקומית נמסר כי לעובדת לא הוגדרו שעות כוננות במסגרת העסקתה בוועדה.

החשיפה

היעדר ביצוע מעקב אחר הכונויות שמבצעים העובדים, היעדר מילוי טופס הצהרה של העובדים בדבר הסכמה לביצוע כוננות והיעדר עיגון שעות הכוננות שנקבעו לעובד בהסכם, נוגדים את התקנות, גורמים להוצאות כספיות גבוהות לעירייה ואינם מאפשרים קיום בקרה בתהליכים.

תשלום לעובדים בגין שעות נוספות במקביל לתשלום שעות כוננות וקריאות פתע ובהיקפים החורגים מהוראות חוק שעות עבודה ומנוחה, חושפים את העירייה לתשלומי יתר, לתביעות כספיות ולקנסות.

¹⁶ מספרי תעודות הזהות של העובדים שמורים בערכת.

| המלצות הביקורת | |
|----------------|--|
| B | יש לנהל טבלת כונניות לצורך מעקב אחר הכונניות שהוקצו לעובדים ואחר הכונניות שבוצעו בפועל על ידיהם. כמו כן, יש לבצע הצלבה בין תשלום שעות נוספות לתשלום בגין כוננות. |
| B | יש להקפיד כי העובדים ימלאו בתחילת כל שנה טופס הצהרה כי מעמידים עצמם לכוננות, וכי הקצאת שעות כוננות תיעשה בהתאם לצרכי העירייה ולא כהטבת שכר. |
| B | יש לעגן בהסכם חתום/נספח להסכם העסקה את השעות בהן העובד נדרש לבצע כוננות. |
| A | יש לוודא כי העובדים אינם חורגים ממכסת השעות הנוספות המותרת על פי חוק שעות עבודה ומנוחה. |

12. לביקורת נמסר כי מבוצע ניוד שיחות לביתה של עובדת המוקד העירוני. בגין כל יום של ניוד שיחות היא מקבלת 4 שעות נוספות בשכרה. בבדיקתנו נמצא כי בחלק מהימים הועסקה העובדת מעל 12 שעות ביום. כאמור, העסקת עובד מעל 12 שעות ביום אסורה על פי סעיף 10 לחוק שעות עבודה ומנוחה. יצוין, כי בהתאם להוראות התקשי"ר (נהלי תשלום – 27.22) "בשום מקרה אין לאשר העסקה בשעות נוספות שתבוצע בביתו של העובד". להלן היקף השעות הנוספות של עובדת המוקד בשנים 2017-2018, כפי שנמצא בבדיקת הביקורת:

| 2018 | | 2017 | | | | | | | | | | | | השנה | | | | | |
|------|----|------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|------|----|----|----|---|-------------------------|
| 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | 12 | 11 | 10 | 9 | 8 | 7 | 6 | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | החודש שעות נוספות |
| 40 | 40 | 40 | 40 | 50 | 57 | 35 | 35 | 35 | 30 | 30 | 24 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 | | |

מאחראי תלונות הציבור נמסר כי בהתאם לבקשתו, הוקצו לעובדת 50-60 שעות נוספות שצומצמו ל-40 שעות נוספות בחודש. בבדיקת הביקורת נמצא כי במענה לבקשת הממונה על תלונות הציבור מיום 7.10.2015, אישר ראש העיר העסקה של העובדת בשעות נוספות. נציין, כי האישור ניתן בכפוף לדוח מוקד מפורט ולמספר הקריאות שהתקבלו. יחד עם זאת, בבדיקת הביקורת נמצא כי לא צורפו הדיווחים הנדרשים לדיווחי הנוכחות של העובדת. בתגובה נמסר על ידי הממונה על תלונות הציבור כי המוקד העירוני עבר למחלקת הביטחון והוא מאויש 24 שעות ביממה. החל מחדש אוגוסט 2018 הממונה על תלונות הציבור לא חותם על דוחות של עובדי הפיקוח ולא על שעות נוספות. העובדת כבר לא מועסקת מעבר לשעות היום הרגילות וכיום היא מזכירה לתלונות הציבור ולא עובדת כמוקדנית.

13. בבדיקתנו נמצאו מקרים בהם עובדים לא קיבלו שכר בגין השעות הנוספות שביצעו באותו החודש. ממנהל הוועדה המקומית לתכנון ובנייה נמסר לביקורת כי במקרים בהם העובד הועסק בשעות נוספות מעבר למכסה שאושרה לו, היתרה העודפת מדווחת ומשולמת בחודש העוקב. כך

לדוגמא, נמצא כי בוועדה המקומית מאושרת לעובדים העסקה בהיקף של 30 שעות נוספות, לכל היותר. הדיווח והתשלום של השעות הנוספות העודפות נדחים לחודש העוקב.

| החשיפה | |
|--|---|
| היעדר תשלום לעובד בגין שעות נוספות שביצע ותשלום בגין שעות נוספות שבוצעו מהבית, נוגדים את חוקת העבודה וחושפים את העירייה לתביעות משפטיות ולהפסדים כספיים. | |
| המלצת הביקורת | |
| A | יש להקפיד לשלם לעובדים גמול שעות נוספות בהתאם לשעות שביצעו בפועל ובחודש בו ביצעו את השעות. בנוסף, אין לאשר עבודה בשעות נוספות מביתו של העובד. |
| 27. | |

14. הביקורת ביקשה לבחון את היקף שעות ההעסקה של עובדי אגף שפי"ע, לרבות השעות הנוספות בהם מועסקים עובדי האגף, לאורך תקופה של מספר חודשים ברצף. ממדור שכר נמסר כי לא ניתן להפיק דוח המפרט את סך שעות העסקה של עובדי המחלקה לפי חודשים, וכי נדרש לבצע סיכום ידני של שעות אלו. להלן נתוני העסקה של העובדים במחלקות שנדגמו:

| היקף שעות בתקופה 1-7.2018 | | | היקף שעות בתקופה 1-12.2017 | | | תקופה | |
|------------------------------|------------|--------|-------------------------------|------------|--------|--------------|-------------------------------|
| נוספות | קריאות פתע | כוננות | נוספות | קריאות פתע | כוננות | המחלקה | מספר עובד במדגם ¹⁷ |
| 427.9 | 12 | 556 | 783.5 | 32 | 586 | פיקוח תברואה | 20 |
| 791.5 | - | 145 | 169.5 | - | 251 | פיקוח עירוני | 22 |
| 861.8 | - | - | 688.8 | 40 | 620 | פיקוח תברואה | 32 |
| 103.5 | - | - | 106.6 | - | - | פיקוח תברואה | 24 |
| - | - | - | 488 | - | - | רישוי עסקים | 37 |

נדגיש כי השעות המפורטות לעיל, המשולמות לעובדים בגין כוננות, קריאות פתע ושעות נוספות הינן מעבר לשעות העבודה הרגילות. כפי שניתן לראות, היקף ההעסקה הינו גבוה מאוד, גורם להוצאות גבוהות לעירייה מחד גיסא ומאידך גיסא מנוגד להוראות חוק שעות עבודה ומנוחה ולפיכך חושף את העירייה לתביעות משפטיות וקנסות גבוהים.

¹⁷ מספרי תעודות הזהות של העובדים שמורים בערכת.

15. לא בוצעה בחינה של כמות השעות הנוספות המבוצעות במחלקות ובאגפים בעירייה מול התקנים הקיימים, במטרה לבחון את הצורך בהוספת תקנים וצמצום עלויות העסקת עובדים. לפיכך, נמצאו מחלקות בהן בוצעו שעות נוספות בהיקף רחב מאוד, דבר הגורר עלויות כבדות לעירייה.

להלן היקף העסקה בשעות נוספות במחלקות שנדגמו:

| מחלקה | ינו-18 | פבר-18 | מרץ-18 | אפר-18 | מאי-18 | יוני-18 | יולי-18 |
|---------------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------|---------|
| פיקוח תברואה | 238.8 | 140.9 | 192.7 | 195 | 225 | 175.1 | 207.5 |
| פיקוח עירוני | 51.8 | 75 | 148 | 145 | 156 | 114.7 | 101 |

| החשיפה | |
|---|---|
| עלויות העסקה בשעות נוספות בהיקפים גבוהים יכולות להיות גבוהות יותר לעירייה מעלות העסקת עובד נוסף. בהיעדר הפקת דוח המפרט את סך שעות העסקה של עובדים לפי מחלקה ולפי חודשים לא קיימת אפשרות למנהלי המחלקות לעקוב אחר היקף השעות הנוספות המבוצעות על ידי העובדים במחלקתם. | |
| המלצות הביקורת | |
| B | 28. מומלץ להפיק מידי חודש דוח השוואתי בין היקף השעות (הרגילות והנוספות) שבוצעו בחודש נוכחי לעומת חודשים קודמים על ידי עובדים ולהעבירם לבחינה ואישור מנהלי המחלקות. |
| A | 29. מומלץ לבחון את היקף השעות הנוספות המבוצעות במחלקות השונות למול התקנים הקיימים אם הינם תואמים את הנדרש בפועל ע"י מחלקות לצורך מתן שירותים בצורה מיטבית. |

בתגובה לטיוטת דוח הביקורת, נמסר על ידי מנהל כח אדם כי לא קיים נוהל בהעסקת עובדים בימים/שעות נוספות. ממליץ שכל מנהל מחלקה/אגף הזקוק להעסקת עובדיו בשעות נוספות לפעול כלהלן:

- א. לרשום את מכסת השעות הנוספות הנחוצות לו במשך השנה. שעות אלה יאושרו בתקציב העירייה. המנהל יעסיק את העובדים במסגרת שעות אלה והוא אשר יפקח על ביצוען ויאשר אותן.
- ב. אסור להשאיר העסקה בשעות נוספות כשטח פרוץ וכל עובד יעבוד ב ש"נ כפי שהוא רוצה ומתי שהוא רוצה.

ג. בעבר היה טופס דוות ש.ג אשר נבדק ואושר בין היתר ע"י הח"מ. עם גילוי דוות כוזב על ביצוע עבודה כביכול ולדאבון הלב, שונה טופס הדיווח ואישור מנהל כח אדם נהפך לשולי ולא מחייב זאת במקום לטפל טיפול שורש בסוגיה זו. על כן, אני ממליץ בין היתר לשנות את טופס הדיווח הקיים היום ולהחליפו באחר שיענה על הדרישות ועל אופן הדיווחים ואישורם.