



עיריית רהט

דוח מבקר העירייה

לשנת 2024

תוכן עניינים

דוח מבקר העירייה לשנת 2024

3	.....מכתב הפניה להערות ראש העיר
4	.....הערות ראש העירייה על דוח מבקר העירייה לשנת 2024
7	.....פרק 1 יישום רפורמת גפ"ן בעיריית רהט ובבתי הספר
45	.....פרק 2 תומכות חינוך והסעות חינוך מיוחד
87	.....פרק 3 ניהול פרויקטים באגף הנדסה:
	- הקמת מגדל השעון
	- בניית שלוחת מתנ"ס במתחם 5
123	.....פרק 4 פרויקטים עירוניים במתנ"ס:
	- מסגרות מט"ל
	- פרויקט אתגרים
	- מרכז נוער יישובי
175	.....פרק 5 דוח מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח מבקר העירייה לשנת 2020

30/04/2025

לכבוד

מר טלאל אלקרינאוי

ראש העיר רהט

כאן

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר העירייה לשנת 2024

הנני מתכבד בזאת להגיש אליך דוח מבקר העירייה לשנת 2024 (להלן – הדח).

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

הדוח כולל 5 פרקים ראשיים:

1. דוח ביקורת בנושא התנהלות עם מערכת גפ"ן ;
2. דוח ביקורת בנושא תומכות חינוך והסעות חינוך מיוחד ;
3. דוח ביקורת בנושא ניהול פרויקטים באגף הנדסה ;
4. דוח ביקורת בנושא פרויקטים עירוניים במתנ"ס ;
5. דוח מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח מבקר העירייה לשנת 2020.

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

כמו כן בעת הגשת הערותיך, יש להמציא לחברי מועצת העירייה עותק מהדוח בצירוף ההערות. תודה על שיתוף הפעולה.

בכבוד רב,

עאמר אבו האני
מבקר העירייה
והממונה על תלונות הציבור

העתקים – חברי הוועדה לענייני ביקורת, סמנכ"ל העירייה

21 יולי 2025

לכבוד
חברי הועדה לענייני ביקורת
עיריית רהט

א.ג.

הנדון: הערות ראש העירייה על דוח מבקר העירייה לשנת 2024

בהתאם לסעיף 170ג (ג) לפקודת העיריות, הנני מתכבד בזאת להגיש אליכם את הערותיי על דוח מבקר העירייה לשנת 2024.

ההערות הן לפי סדר הנושאים שדוח מבקר העירייה לשנת 2024 דן בהם:

1. התנהלות עם מערכת גפ"ן;
2. תומכות חינוך והסעות חינוך מיוחד;
3. ניהול פרויקטים באגף הנדסה;
4. פרויקטים עירוניים במתנ"ס.

1. התנהלות עם מערכת גפ"ן

אני מקבל את ממצאי הביקורת ונותן להם חשיבות רבה. יש לפעול באופן מידי לתיקון הליקויים שעלו, במיוחד בכל הקשור לשימוש לא תקין בתקציב הפג"ן לצרכים שאינם מאושרים. יש לוודא שכל מנהלי בתי הספר מכירים את ההנחיות ופועלים לפיהן. בנוסף, יש להשלים את נוהל העבודה מול מוסדות החינוך ולבחון אפשרות להקצות כוח אדם ייעודי שיתמקד בפיקוח ובקרה על תחום הגפ"ן. אני מצפה לראות תוכנית עבודה מסודרת ליישום ההמלצות ופיקוח שוטף על ביצוען.

2. תומכות חינוך והסעות חינוך מיוחד

נושא החינוך המיוחד מלווה אותי באופן אישי מאז כניסתי לתפקיד. תהליך ההבנה והעמקה בנושא לקח זמן, ומרגע שנחשפתי לעומק הבעיה – אני פועל באופן נחוש ורציף מול כלל הגורמים הרלוונטיים. הניסיון לקדם סדר, אחריות ויעילות בתחום זה מציב את העירייה בהתמודדות מורכבת ומתמשכת מול גופים כמו משרד החינוך, משרד הפנים, הסתדרות העובדים ורגולטורים נוספים. זוהי סוגיה בעלת השלכות ציבוריות רחבות, המחייבת לעיתים עמידה על עקרונות וניהול משא ומתן מול גורמים שמחזיקים בסמכויות התקצוב והאישור.

אני מורה לגורמי המקצוע:

- לגבש תוכנית פעולה מסודרת לתיקון הליקויים הרוחביים;
- לבסס מנגנוני מעקב, בקרה ותיאום מול משרד החינוך וכלל הגורמים;
- לפעול על פי ההנחיות והמסגרות המקצועיות שנקבעו בחוק ובנהלים.

3. ניהול פרויקטים באגף הנדסה

הערה כללית

הממצאים בדוח מצביעים על כשלים מערכתיים החוזרים על עצמם בפרויקטים עירוניים – היעדר תכנון מוקדם מספק, חוסר בתיאום בין אגפים, היעדר תיעוד מסודר לקבלת החלטות, ועיכובים ממושכים בביצוע. יש להפיק לקחים רוחביים, לקבוע מנגנוני בקרה אחידים ולחזק את האחריות האישית של בעלי תפקידים לאורך חיי הפרויקט.

פרויקט מגדל השעון:

ההתנהלות בפרויקט זה אינה מקובלת – ניהול לקוי לאורך זמן, היעדר אכיפת חוזים, חריגות תקציביות ללא תיעוד והמשך עבודה של קבלן למרות החלטות הפוכות. יש לוודא שהפרויקט יושלם לאלתר, ושיונקטו צעדים כלפי כל מי שהפר את ההנחיות שנקבעו.

פרויקט שלוחת מתנ"ס – מתחם 5:

גם בפרויקט זה עלו כשלים בהיבט התקציבי וחוסר שליטה בהוצאות, חוסר תיאום עם הגופים המפעילים, והזנחה מתמשכת של לוחות זמנים. מצד אחד אני שמח סוף סוף הושלמה בניית שלוחת המתנ"ס, אך מצד שני יש להפיק לקחים מהכשלים שאירעו לאורכו.

4. פרויקטים עירוניים במתנ"ס

אני מברך על העשייה הרבה של המתנ"ס ועל ההיקף המרשים של הפעילויות למען בני הנוער. יחד עם זאת, הדוח מצביע על ליקויים שחוזרים על עצמם בשלוש תכניות שונות – בעיקר בתחום התיעוד, הבקרה וניצול התקציב. מדובר בנושאים שניתן לתקן בטווח קצר, ואני מצפה כי הנהלת המתנ"ס, בשיתוף אגף החינוך והגזברות, יציגו תכנית סדורה לתיקון הליקויים, בליווי מנגנון בקרה רבעוני להמשך הדרך.

בכבוד רב,

טלאל אלקרינאוי
ראש עיריית רהט



העתקים:

חברי מליאת מועצת העירייה

היועץ המשפטי לעירייה

סמנכ"ל העירייה

גזבר העירייה

מבקר העירייה והממונה על תלונות הציבור



פרק 1

יישום רפורמת גפ"ן בעיריית רהט

ובבתי הספר

תוכן עניינים

9	.....רקע ומידע כללי	1
12	.....תמצית מנהלים	2
20	.....פירוט ממצאים	3
21	.....התנהלות בתי הספר	.3.1
22	.....הנחיות ונהלי עבודה	.3.1.1
23	.....תוכנית עבודה	.3.1.2
24	.....הנהלת חשבונות, תקציב וגבייה	.3.1.3
32	.....ועדת מלגות	.3.2
33	.....מדגם הביקורת – חשבונות ספקים בשנת תשפ"ד	.3.3
38	.....התנהלות הרשות המקומית	.3.4
42	.....התנהלות משרד החינוך	.3.5

1. רקע ומידע כללי

במסגרת תכנית העבודה של מבקר העירייה, לשנת 2024, נערכה ביקורת בנושא: התנהלות הרשות המקומית ובתי ספר עם מערכת גמישות פדגוגית ניהולית (להלן: "המערכת"). התוכנית גפ"ן (להלן: "התוכנית") שנועדה להעניק לבתי הספר אוטונומיה רחבה יותר בקבלת החלטות פדגוגיות וניהוליות, לצד אחריות מוגברת, הובילה להקמת מערכת על ידי משרד החינוך במטרה ליישם את עקרונותיה.

הביקורת נערכה בחודשים יולי-נובמבר 2024.

בהתאם להחלטת ממשלה מס' 226 מיום 01.08.2021 בנושא "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך", החל משנת הלימודים תשפ"ג (2022-2023) הורחבה באופן משמעותי הגמישות הניהולית והפדגוגית של מנהלי בתי הספר והרשויות המקומיות, תוך העברת משאבים משמעותיים לניהולם הישיר.

זוהי מערכת ממוחשבת שפותחה על ידי משרד החינוך, במטרה לסייע למוסדות חינוך לתכנן את התקציב השנתי שלהם, לרכוש שירותים חינוכיים, ולנהל את התוכניות הפדגוגיות והחינוכיות השונות.

תוכנית הגמישות הניהולית נועדה לאפשר למנהלי בתי הספר ולרשויות המקומיות לממש באופן מיטבי את יעדי החינוך מתוך כבוד והכרה ביכולת שלהם להתאמת המשאבים והמענים לצרכים הייחודיים של קהילתם. נדגיש כי המשרד מעודד שיתופי פעולה במסגרת התוכנית ורואה בשותפות ובשיח הדדי ומכבד בין מנהל/ת בית הספר, המפקח/ת הכוללת ומנהל/ת אגף החינוך ברשות המקומית מפתח מרכזי להצלחתה.

מטרות המערכת:

- **תכנון תקציבי**: המערכת מאפשרת למנהלי בתי הספר לתכנן את התקציב השנתי של בית הספר, תוך התחשבות בצרכים הייחודיים של התלמידים והצוות.
- **רכישה של שירותים חינוכיים**: המערכת מספקת קטלוג מקיף של שירותים חינוכיים, כגון תוכניות העשרה, סדנאות, ופעילויות חוץ-כיתתיות, המאפשר לבתי הספר לבחור את השירותים המתאימים ביותר לצרכיהם.
- **ניהול תוכניות פדגוגיות**: המערכת מאפשרת למנהלים לעקוב אחר ההתקדמות של התוכניות הפדגוגיות השונות, להעריך את יעילותן, ולשפר אותן בהתאם לצורך.
- **שיפור השקיפות והחשבונאות**: המערכת מספקת מערכת שקופה לחשבונאות, המאפשרת לבתי הספר לעקוב אחר ההוצאות שלהם ולדווח על השימוש בתקציב.

המסגרת הנורמטיבית:

- החלטת הממשלה מס' 226 לה מיום 01.08.2021 בנושא "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך";
- עדכון הנחיות משרד החינוך לדיווח בתי ספר על יסודיים – גפ"ן תשפ"ד (2023-2024);
- עדכון הנחיות משרד החינוך לדיווח חשבוניות של ספקים במערכת;
- מדריך גפ"ן לבתי הספר, לרשויות מקומיות ולרשתות החינוך;
- חוזרי מנכ"ל משרד החינוך שהופצו בשנת תשפ"ד (2023-2024);
- תקנות לימוד חובה (ייעוד כספי תשלומים), התשס"ד-2004;

- חוק לימוד חובה, תש"ט-1949 ;
- חוק לימוד חובה (תיקון מס' 26), התשס"ד-2004.

מטרות הביקורת:

ביקורת על התנהלות עם מערכת הגפ"ן נועדה לבחון ולהעריך כיצד בתי הספר, הרשות המקומית ומשרד החינוך עצמו משתמשים במערכת לניהול התקציבים והתוכניות החינוכיות. מטרת העל היא לוודא כי המערכת משמשת בצורה יעילה, שקופה ומניבה את התוצאות הרצויות לשיפור מערכת החינוך.

נושאי הביקורת:

- בחינת ביצוע ובקרה שוטפת של הנהלת חשבונות במוסדות החינוך ;
- בדיקת תקינות הרישומים בין היתר מועד התשלום, הסיווג התקציבי וכיו"ב, וכל זאת בהתאם לאסמכתאות תומכות ;
- בחינת עמידה בנהלי משרד החינוך ונהלי הרשות ;
- בחינת הפיקוח על ביצוע התאמות הבנקים (כלל החשבונות) והתאמות שוטפות (ספקים וכו') ;
- בדיקת עמידה וקיום הוראות והנחיות משרד החינוך המתפרסמים מעת לעת בעניין ניהול הכספים במוסדות החינוך, לרבות בחינת ניהול חשבון בנק נפרד לכספי ההורים והשימוש בכספים בהתאם לייעודם ;
- בדיקת ביצוע בהתאם לנהלי עבודה תקינים ולנהלי רכש מאושרים ;
- בדיקת ביצוע התקשרות מול ספקים חיצוניים בהתאם לנהלי הרכש ;
- בחינת ריכוז הממצאים והליקויים תוך השוואה לממצאי הבדיקה הקודמת (במידה ובוצעה).

מתודולוגיית הבדיקה:

לצורך עריכת הביקורת, נערכו פגישות ובוצעו בירורים עם הגורמים הבאים :

- מ"מ וסגן ראש העיר, הממונה על תיק החינוך ;
- מנהל אגף חינוך ;
- אחראי מערכת רשות/ קצין ביקור סדיר ;
- מנהל בית ספר אלגזאלי ;
- מנהל בית ספר אלגזאלי ;
- חשב חינוך מטעם משרד רון פישמן ואחראית מטעמו על עיריית רהט ;
- מנהל חטיבה עליונה אלנג'אח ;
- מנהלנית חטיבה עליונה אלנג'אח ;
- רכזות מערכת הגפ"ן בחט"ע אלנג'אח ;
- מנהל חט"ב אלנג'אח ;
- רכזות מערכת הגפ"ן בחט"ב אלנג'אח.

אסמכתאות שהתקבלו לידי הביקורת :

- רשימת מענים מגפ"ן תשפ"ד (העגלה שלי בגפ"ן) ;
- כרטסות הנהלת חשבונות ממערכת כספים 2000 חשבון רשות לשנת תשפ"ד (2023-2024) ;
- כרטסות הנהלת חשבונות ממערכת כספים 2000 חשבון הורים לשנת תשפ"ד (2023-2024) ;
- מאזן בוחן ללא תקציב לשנת תשפ"ד (2023-2024) (קוד 2) חשבון הורים ;
- מאזן בוחן ללא תקציב לשנת תשפ"ד (2023-2024) (קוד 1) חשבון רשות ;

- אישור מערכת אפיק¹ (פירוט בהמשך) לשנת לימודים תשפ"ד (2023-2024);
- דיווחי ביצוע תקציבי לשנת לימודים תשפ"ד (2023-2024);
- פרוטוקולים/סיכומי ישיבה של ועדה בית ספרית בנושא אישור תקציב שנתי לשנת תשפ"ד (2023-2024);
- דוח פירוט ביצוע הדרכות לעובדים לשנת לימודים תשפ"ד (2023-2024);
- תוכנית עבודה לשנת לימודים תשפ"ד (2023-2024);
- הצעת מחיר והסכם התקשרות מול רואה חשבון חיצוני;
- נהלי עבודה בית ספרים לרבות, נהל רכש, נהל התקשרויות, נהל שכר, נהל הכנת תקציב, נהל גיוס וקליטת עובדים וכיו"ב;
- כרטסת הנהלת חשבונות של תקציב מערכת הגפ"ן לשנת לימודים תשפ"ג (2023-2024);
- כרטסת הנהלת חשבונות בתי הספר בספרי הרשות המקומית לשנים 2023-2024;
- סל תלמיד ניהול עצמי לשנת לימודים תשפ"ד (2023-2024);
- ספר נהלים רשותי;
- פרוטוקול/תקציב ועדה מלווה לשנת תשפ"ד (2023-2024).

תקופת הביקורת: הביקורת התייחסה לשנות לימודים תשפ"ג (2022-2023) – תשפ"ד (2023-2024)

¹ מערכת המיועדת לתשלומי הורים

2. תמצית מנהלים

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
3.1.1	הנחיות ונהלי עבודה	נמצא, כי בשלושה בתי הספר שבדקה הביקורת באופן מדגמי קיימים נהלים והנחיות של משרד החינוך ובתי הספר עובדים לפיהם.	הנושא תקין.	
3.1.2	תוכנית עבודה	הוצגו לביקורת תכניות עבודה של שלושת בתי הספר ובשלושה בתי הספר קיימת תוכנית עבודה מאושרת ועל פי הנחיות משרד החינוך.	הנושא תקין.	
3.1.3	הנהלת חשבונות, תקציב וגבייה			
בית ספר אלג'זאלי:				
חשבון הורים:				
	הנהלת חשבונות ותקציב	נמצא כי קיימים גירעונות הן בקטגוריה של טיולים והן בקטגוריה של ביטוח תאונות אישיות בסך של כ-55 אלפי ₪.	יש להגביר את הבקרה התקציבית על ניהול תקציב תוכנית הגפ"ן הבית ספרית על מנת למנוע מצב של גרעון תקציבי, וזאת על מנת למנוע חשיפה לסיכונים כספיים.	מנהל אגף החינוך: בית ספר יכול לנצל את מלוא התקציב ואסור לו לחרוג מהתקציב ביי"ס יכול לשמור יתרה מסוימת בחשבונות
	רישום תקבולים והנפקת קבלות	לא הוצגו לביקורת אסמכתאות תומכות לכך שיוצאת קבלה לכל תלמיד על כל תשלום ולא ניתן לדעת האם הגבייה מתבצעת רק באמצעות גיליון איסוף. ועל כן הביקורת אינה יכולה לאמת בוודאות ולדעת מי שילם ומי לא	יש לוודא כי על כל תשלום של הורים מופקת קבלה ונשלחת להורי התלמידים בהתאם לנדרש בחוק.	מנהל אגף החינוך: ביי"ס מחויב על פי הנהלים להפיק קבלה להורים עבור כל תשלום, כך גם לגבי כל התשלומים.
	גביית כספים מהורים ע"י הנהלת בית הספר	נמצא כי חוזר תשלומים של בית הספר כולל רק תשלומי חובה ולא כולל תשלומים שירותי רשות, לרבות טיולי בית הספר.	יש לשלוח להורי התלמידים בבית הספר חוזר גבייה הכולל את כלל הפעילויות שמבוצעות עליהם מבוצעת הגבייה לרבות טיולים וכו' ולא רק על ביטוח תאונות אישיות כפי שנשלח.	מנהל אגף החינוך: מנהלים נוהגים לשלוח חוזרים להורים ולעיתים שולחים חוזרים נפרדים לכל נושא.
חשבון בית הספר				
	הנהלת חשבונות ותקציב	נמצא כי קיימת יתרה לניצול בקטגוריה של מסיבות כיתתיות בסך של 4,350 ₪.	יש להגביר את הבקרה והפיקוח על ניצול התקציב על פעילויות הגפ"ן דוגמת מסיבות כיתתיות על מנת לוודא כי התקציב נוצל במלואו.	מנהל אגף החינוך: מסיבות כיתתיות נגבית כתשלום הורים במערכת אפיק, הגביה נועדה לניצול עד סוף שנה"ל.
		נמצא כי קיימת יתרה של 65,027 ₪ בחשבון בית הספר אשר הועברה לחשבון ההורים לצורך מתן מלגות להורים בתאריך 24/03/2024.	הנושא תקין.	
חטיבת בנינים אלנג'אח ותיכון אלנג'אח:				
חשבון הורים				

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
	גביית כספים מהורים ע"י הנהלת בית הספר	נמצא כי חוזר תשלומים של בית הספר כולל רק תשלומי חובה ולא כולל תשלומים שירותי רשות, לרבות טיול בית הספר.	יש לוודא שחוזר גבייה שנשלח להורי התלמידים כולל את כלל התשלומים של בית הספר, לרבות תשלומי חובה ותשלומים שירותי רשות.	מנהל בית הספר: קיים חוזר גבייה לכל טיול. בחוזר מבקשים הסכמת הורים על השתתפות בנס/בתם, מסלול הטיול, שעת יציאה, שעת חזרה צפויה, לבוש הולם והסכום הנדרש ממנו.
	הנהלת חשבונות ותקציב	נמצא כי קיימת יתרת פתיחה בחובה (מינוס) המופיעה במאזן בוחן של חשבון הורים בסך של כ-252,315.70 ₪.	יש לוודא כי אין עודפי יתרות כפי שמופיעים במאזן בוחן של חשבון הורים.	
		נמצא כי קיימת יתרת זכות בקטגוריה של טיולים לכיתות ז'-ט' בסך של כ-42 אלפי ₪.	יש לוודא כי במידה שנותרת יתרת זכות (כגון: בקטגוריה של טיולים לכיתות ז'-ט' וכו') יש להחזיר את הכספים להורי התלמידים בהתאם לסעיף 2.5 בהוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 10/07/2022.	מנהל אגף החינוך: יש לוודא שהכסף ישמש לטיולים או להיות מוחזר להורים.
		נמצא, כי קיימת יתרת זכות בקטגוריה של שירותים מרצון בסך של כ-110 אלפי ₪.		
		נמצא, כי בוצעה הוצאה של 11 אלפי ₪. על מסיבות סיום, אך לא קיים מקור הכנסה ועל כן קיימת אי בהירות לגבי מימון המסיבות הנ"ל.	יש לבצע רישום של הוצאות כנגד הכנסות וזאת על מנת למנוע חשיפה לגרעון תקציבי, לרבות מימון מסיבות סיום וכו'.	מנהל אגף החינוך: חשב החינוך יונחה לבדוק את הדוח הרבעוני להציג את הערותיו בעניין הדוח.
		לא הוצג לידי הביקורת אישור מערכת "אפיק" בסטטוס מאושר, התקבל רק אישור בסטטוס טיוטה.	יש להפיק אישור מערכת "אפיק" בסטטוס "מאושר".	מנהל אגף החינוך: מערכת אפיק מוזנת תחילת כל שנה בתשלומי הורים ומאושרת ע"י הפיקוח.
חשבון בית הספר				
	הנהלת חשבונות ותקציב	נמצא, כי קיים חשבון בנק משותף לחטיבת ביניים וחטיבת עליונה.	יש לשקול לפצל את חשבון הבנק לשני חשבונות שונים של כל בית ספר בנפרד חטיבת ביניים וחטיבה עליונה, בהתאם לתגובת גזבר העירייה הביקורת ממליצה לפנות שוב למשרד החינוך על מנת לבקש ממנו לשנות את עמדתו, דבר אשר יגרום לניהול פיננסי יעיל יותר, ישפר את הבקרה הפיננסית וייתן גמישות תפעולית באופן נוח יותר.	מנהל אגף החינוך: בעבר הייתה פנייה למשרד החינוך לצורך נפרדת החשבונות בשלב זה הדבר הוא בלתי ישים בשל הנחיות תואמות את ממצאי הדוח.
	התקשרויות עם ספקים	נמצא כי ישנם ספקים שאינם עומדים בתנאי המדריך למשל: מחאמיד מוניר, בלומן, א.ס מסחר.	יש לוודא כי הספקים איתם עובד בית הספר הינם בעלי פטור מלא מניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים בהתאם להנחיות משרד החינוך.	מנהל אגף החינוך: ההנחיות בעניין זה ברורות ספק חייב לעמוד בהנחיות.
		נמצא כי קיימת יתרת חוב לספק א.ס מסחר בסך של כ-14,625 ש"ח.	יש לוודא העברת תשלומים לספקים בהתאם להנחיות על מנת למנוע הוצאות לשלם לספקים והיתכנות לגרעון תקציבי.	מנהל אגף החינוך: במצב זה יכול להיות שהספק לא סיפק לבי"ס חשבוניות.

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
	רכוש קבוע	נמצא, כי הרכוש הקבוע של חטיבת הביניים מהווה כ-50% מהתקציב של הגפ"ן (כאשר מותר עד 30% מהתקציב הכולל של המוסד החינוכי), והרכוש הקבוע של החטיבה העליונה מהווה כ-40% מהתקציב של הגפ"ן (כאשר מותר עד 30% מהתקציב הכולל של המוסד החינוכי) וזאת בניגוד להנחיות במדריך.	יש לבצע סקירה ובדיקה מחדש לסעיף הרכוש הקבוע במאזן על מנת לוודא כי לא מתקיימת חריגה מהאחוזים שנקבעו בהנחיות משרד החינוך.	מנהל אגף החינוך: מצב זה לא ברור לי אבדוק מול מנהלי בתי הספר את משמעות "הרכוש הקבוע".
3.2	ועדת מלגות			
	בית ספר אלג'זאלי:			
		נמצא, כי קיימת ועדת מלגות בבית הספר המורכבת מ: מנהל בית הספר, סגן מנהל בית הספר, סגנית מנהל בית הספר, יועצת פדגוגית, מנהלנית ורכז גפ"ן. בנוסף לחברי הוועדה מצטרף המחנך הרלוונטי לוועדה.	הנושא תקין.	
		הביקורת קיבלה לידיה פרוטוקולים של ועדת מלגות ומצאה, כי הם מתועדים ומנוהלים כראוי.	הנושא תקין.	
		הוועדה מיידעת את ההורים באמצעות חוזר מלגות הכולל את הקריטריונים לקבלת מלגה.	הנושא תקין.	
	חטיבת ביניים אלנ'אח			
		נמצא, כי קיימת ועדת מלגות בבית הספר המורכבת מ: מנהל בית הספר, 2 יועצות פדגוגיות וסגנית מנהל בית הספר. בנוסף לחברי הוועדה מצטרף המחנך הרלוונטי לוועדה.	הנושא תקין.	
		הביקורת קיבלה לידיה פרוטוקולים של ועדת מלגות ומצאה, כי הם מתועדים ומנוהלים כראוי.	הנושא תקין.	
		הוועדה מיידעת את ההורים באמצעות חוזר מלגות הכולל את הקריטריונים לקבלת מלגה.	הנושא תקין.	
	חטיבה עליונה אלנ'אח			
		נמצא, כי קיימת ועדת מלגות בבית הספר המורכבת מאלה: סגן מנהל, שני היועצים, רכזי השכבות ומחנך כיתה רלוונטי.	הנושא תקין.	
		הוועדה מיידעת את ההורים באמצעות חוזר מלגות הכולל את הקריטריונים לקבלת מלגה.	הנושא תקין.	

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
		הוועדה הבוחנת מועמדים למלגה מנתחת מגוון רחב של קריטריונים על מנת לקבוע את הזכאות.	הנושא תקין.	
		הוועדה הבוחנת מועמדים למלגה מנתחת מגוון רחב של קריטריונים על מנת לקבוע את הזכאות. הקריטריונים כוללים היבטים סוציו-אקונומיים כמו מצב כלכלי, וכן היבטים אקדמיים וחברתיים.	הנושא תקין.	
		הביקורת קיבלה לידיה פרוטוקולים של ועדת מלגות ונמצא כי ניהול ותיעוד של הפרוטוקולים ראוי.	הנושא תקין.	
3.3	מדגם הביקורת – חשבונות ספקים בשנת תשפ"ד			
	בית ספר אלג'זאלי			
		הביקורת בדקה מדגם של 9 ספקים שעבדו עם בית הספר. ונבדק אם קיימות הצעות מחיר וחשבוניות מהספקים שבמדגם ונמצא, כי קיימות 9 הצעות מחיר והחשבוניות תואמות וכי הספקים נבחרו בהתאם להנחיות במדריך.	הנושא תקין	
		נמצא, כי קיימת חשבונית אחת עבור תיקון קו ביוב ששולמה מתקציב הגפ"ן המוסדי תחת קטגוריה של תיקונים קלים בסך של 4,500 ₪ וזאת בניגוד להנחיה לעיל שאוסרת על שימוש בתקציב הגפ"ן כאמור בתחומי טיפול ותפעול שוטפים של מוסד החינוך שהינם באחריות הרשות המקומית.	יש לדרוש התשלום עבור תיקון קו הביוב מהרשות המקומית ולא מהתקציב הגפ"ן המוסדי בהתאם להנחיית המדריך.	מנהל אגף החינוך: הרשות מעולם לא דרשה מבי"ס לתקן קו ביוב מתקציב הגפן, היה על בי"ס לבקש מהרשות לתקן את תקלת הביוב.
	חטיבת ביניים אלג'אח			
		התקבלו לידי הביקורת רק 6 הצעות מחיר וטרם התקבלו החשבוניות של הספקים, ולכן הביקורת לא יכלה לבצע בדיקה מעמיקה של הנתונים.	יש לוודא כי קיימות חשבוניות ואישורים של הרשות בדבר הוצאות על הצללה קלה בהתאם לנספח ו' למדריך.	מנהל אגף החינוך בעירייה: הרשות מעבירה לחשבון בית הספר העברות כספיות עבור חשמל ומים. אין הנחיות אחרות בהן נדרשים בתי הספר לשלם מכספי הגפן עבור תחומי טיפול ותפעול שוטפים שהינם באחריות הרשות.
		נמצא, כי קיימות 3 חשבוניות על עבודות בנושא טיפוח סביבתי- בית ספרי לגבי הצללה קלה שאינה מצריכה בטון. לא התקבל לידי הביקורת אישור הרשות המקומית וזאת בניגוד למדריך כאמור לעיל שקובע שאסור לעשות שימוש בתקציב הגפ"ן לתחומים הנוגעים לטיפול ותפעול		

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
		שוטפים של מוסד החינוך שהינם באחריות הרשות המקומית (ראה פירוט 3).		
חטיבה עליונה אלנ'אח				
		הביקורת ערכה מדגם של 5 ספקים (ראה פירוט 4) שעבדו עם בית הספר ובדקה האם קיימות הצעות מחיר וחשבוניות ומהספקים שבמדגם ונמצא, כי קיימות 5 הצעות מחיר והחשבוניות תואמות וכי הספקים שנבחרו בהתאם להנחיות במדריך.	הנושא תקין	
		נמצא, כי קיימות 3 חשבוניות במדגם שבחרה הביקורת (ראה פירוט 4), בנושא עיצוב וקישוט חללים בעלות של 49,680 ₪ מתקציב הגפ"ן המוסדי בעבור הקמה, הכנת שטח והרכבה של דשא סינטטי, יחד עם זאת בטבלה בדוח המפורט מוזכר, כי אחזקת ריהוט ו/או גינון נדרשים להיות מתקציב הסל הרשותי בלבד ולא מתקציב הגפ"ן המוסדי.	יש לדרוש את התקציב על הקמת הדשא הסינטטי מהרשות המקומית שהתקציב יועבר מהסל הרשותי בהתאם לסעיף 1 בפרק מענים מוסדיים - הרחבה למדריך.	מנהל אגף החינוך: ביי"ס פעל על דעת עצמו, לא נדרש שירכוש דשא סינטטי. כנראה ביי"ס פעל להקמת מרחב למידה. מותר לביי"ס להקים מרחבי למידה מחשבון הגפ"ן.
3.4	התנהלות הרשות המקומית			
		לא קיים נוהל עבודה כתוב בנושא התנהלות הגפ"ן בכל הנוגע ליחסי הגומלין בין מוסדות החינוך לרשות המקומית. יחד עם זאת נמצא, כי קיים קובץ נהלים במצב טיוטה ועל כן הוא אינו מתוקף ואינו חתום.	יש לסיים את נוהל העבודה בהקדם האפשרי, להחתימו ולאשרו ולהפיצו למנהלי בתי הספר על מנת לוודא כי ישנה אחידות וסנכרון בעבודה בין בתי הספר לרשות המקומית.	מנהל אגף החינוך: נהלי העבודה מול בתי הספר יופצו בקרוב. בעניין הגפ"ן קיים אוגדן מדריך ארצי להתנהלות תקינה.
		בעירייה לא מועסק עובד ייעודי האמון על הבקרה, הפיקוח והמעקב אחר פעילות תוכנית הגפ"ן במוסדות החינוך ברחבי הרשות. יחד עם זאת אחד הקב"סים באגף החינוך מבצע בנוסף על תפקידו בקרה מסויימת על התנהלות הגפ"ן הרשותי.	יש לבחון אפשרויות מימון להעסקת עובד ייעודי או הכשרת עובד קיים. מומלץ לבצע הערכת צרכים מקיפה, להגדיר בבירור תפקידים, ולשקול שיתוף פעולה עם גורמים חיצוניים. יישום המלצות אלו יאפשר בקרה יעילה יותר על יישום תוכנית הגפ"ן והשגת מטרותיה.	תגובת אגף החינוך בעירייה: בעירייה אין עובד ייעודי לבקרת הגפ"ן - בקרה על הגפ"ן המוסדי באחריות משרד החינוך. באסס אבו קטן הוא מלווה גפ"ן רשותי בלבד.
		קיים הסכם בין עיריית רהט לבין מרכז קהילתי רהט - (מתנ"ס רהט) מיום 17 בדצמבר 2015. מדובר בהסכם מסגרת לביצוע עבודות ו/או למתן שירותים שונים. סעיף 2.2 בהסכם ההתקשרות מפרט את השירותים בין הצדדים.		

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
		בנוסף, הביקורת בחנה האם בבתי הספר שעלו במדגם הביקורת בוצעו פעילויות דרך מתנ"ס רהט במסגרת הגפ"ן הרשותי ומצאה, לגבי בית ספר אלגיזאלי, כן בוצעה פעילות באמצעות תכנית כללית "גפן רשותי - קיימות וסיורים נחל גרר" לשכבת כיתות ה'. סך כל הפעילות שבוצעה מתקציב הגפ"ן הרשותי עמדה על 75,000 ₪. לגבי בית ספר אלנאיא (חטיבת ביניים וחטיבה עליונה) לא קיבלו שירות באמצעות תכנית הגפ"ן הרשותי.		מנהל אגף החינוך: לא כל בתי הספר נתמכים מהגפן הרשותי, עיקר התמיכה מופנית לגבי הילדים ובתי הספר היסודיים.
		הביקורת ביצעה ניתוח לכרטסת הנהלת חשבונות של מתנ"ס רהט אשר סיפק שירותים לגפ"ן הרשותי ומצאה, כי בוצעו 18 פעילויות/ יוזמות רשותיות מטעם מתנ"ס רהט בסל הגפ"ן הרשותי על סך של כ-1,450 אלפי ₪ במהלך שנת תשפ"ד (ראה פירוט 5).		מנהל אגף החינוך: המתנ"ס הוא גוף המפעיל וספק שירותים לעיריית רהט.
		נמצא, כי מתנ"ס רהט סיפק פעילויות/ יוזמות רשותיות בסך של כ-2,916 אלפי ₪ בשנים תשפ"ג ותשפ"ד המהווים כ-49% מסך התקציב שהוקצה על ידי הרשות בסל התלמיד הרשותי (ראה פירוט 6).		מנהל אגף החינוך: כל פעילות המוגדרת בכרטסת המתנ"ס, מוגדרת בסעיף תקציבי ייעודי בספרי התקציב העירוני.
		משרד החינוך ביצע ביקורת כספית על אופן ניצול תקציבי גפ"ן שהועברו לעיריית רהט לשנים תשפ"ג ותשפ"ד, בהתאם לנהלי המדריך והנהלים המחייבים הנוספים. ממצאי הבדיקה מצביעים על פערים בין סכומי המענים החייבים בדיווח (תקציב חייב בדיווח) לבין סכומים שדווחו במערכת גפ"ן בשנת תשפ"ד בסך של 603,172 ₪. כלומר תת ניצול של תקציב גפ"ן רשותי וחוסר היכולת לספק את השירותים לתלמידים במוסדות חינוך בעיר.	מומלץ כי אגף החינוך ימסד מנגנון פנימי סדיר לניהול ומעקב אחר תקציבי גפ"ן, באופן שיבטיח ניצול מלא של תקציבי גפ"ן רשותי. יש לקבוע גורם אחראי למעקב ובקרה אחר ניצול תקציבי גפ"ן רשותי ולדווח פעם ברבעון למנהל אגף החינוך ולגזבר העירייה על כל חריגה או אי התאמה.	
3.5	התנהלות משרד החינוך			
		הביקורת ביצעה ניתוח לקובץ נתונים של סל התלמיד הרשותי ומצאה, כי סל התלמיד לבית ספר אלגיזאלי לשנת תשפ"ד היה 86,625 ₪.	יש לקזז תשלומי יתר שבוצע ע"י העירייה לבתי ספר עבור סל תלמיד לגפ"ן, זאת על מנת לעמוד בהנחיות משרד החינוך כנדרש.	מנהל אגף החינוך: יש להביא לתשומת לב הגזבר הרשות ומנהל

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	פירוט הממצאים	שם הממצא	סעיף
התשלומים כדי שיפעלו לקיזוז הכספים ותשלומי היתר ששולמו.		אולם לפי חישוב הביקורת על פי הנחיות משרד החינוך, כאשר עבור כל תלמיד מועברים 175 ₪ סל תלמיד שנתי, ונכון לשנת תשפ"ד למד 482 תלמידים בבית הספר, סל התלמיד השנתי היה אמור להיות 84,650 ₪, כלומר הועבר תשלום ביתר של 2,275 ₪.		
מנהל אגף החינוך: השלמת התשלום ע"י הגזבר. הגזבר ומנהל התשלומים יעיבר לחשבון בית הספר 1,400 ₪.	יש להשלים את תשלומי סל התלמיד לבתי ספר ששולם להן בחסר ע"י העירייה, על מנת לעמוד בהנחיות משרד החינוך כנדרש.	הביקורת ביצעה ניתוח לקובץ נתונים של סל התלמיד הרשומי ומצאה, כי לבית ספר אלנג'אח סל התלמיד לשנת תשפ"ד היה 239,225 ₪. אולם לפי חישוב הביקורת על פי הנחיות משרד החינוך כאשר עבור כל תלמיד מועברים 175 ₪ סל תלמיד שנתי. נכון לשנת תשפ"ד למדו 1375 תלמידים בבית הספר, סל התלמיד השנתי היה אמור להיות 240,625 ₪, כלומר הועבר תשלום בחוסר של 1,400 ₪.		
	הנושא תקין	נמצא, כי חשב אגף החינוך בתקופה הנבדקת הועסק במיקור חוץ על ידי משרד רון פישמן ושות' רואי חשבון. במהלך ביצוע הביקורת התחלף חשב אגף החינוך.		
		קיימות מספר בקורות אשר נדרשות לביצוע במסגרת תפקידו של חשב אגף החינוך בעירייה:		
		א. סל רשותי - תכנון הסל השנתי, אישור מול משרד החינוך, מעקב אחר ביצוע, דיווח סוף שנה;		
		ב. מכירת מענים באמצעות הרשות - קיים תהליך של מכירת מענים באמצעות הרשות;		
	הנושא תקין	ג. חשב אגף החינוך אחראי על העברת הכספים למוסדות החינוך וגם ל-MACHING- עם הרשות עבור המקיפים בהתאם לפעילות שהתקבלו ממשרד החינוך.		
		ד. תכנון תקציבי ופיקוח - סיוע לאגף בהקצאה נכונה של התקציב בהתאם למטרות המאושרות ע"י משרד החינוך, פיקוח על השימוש בכספים בהתאם לנהלים ולתכניות		

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	פירוט הממצאים	שם הממצא	סעיף
		המאושרות ובקרה על עמידה בתקציב ולמנוע חריגות , הכנת הצעות לשינוי תקציבי ככל ויידרש.		
		ה. קבלת אישור לסל התלמיד הרשותי ממשרד החינוך (התקציב מאושר על ידי ראש הרשות, גזבר הרשות ואישור משרד החינוך).		
		ו. תשלומים והתקשרויות - בדיקת ואישור חשבונות לספקים בהתאם להזמנות / חוזים.		

מערכת משקפת את התקציב הגמיש העומד לרשות בתי הספר ומאפשרת לגבש תוכנית עבודה בית ספרית, לנהל אותה, לתכנן תקציב, לבצע רכישה ידידותית של מענים חינוכיים מותאמים ולדווח על ביצוע. תוכנית הגמישות הניהולית נועדה לאפשר למנהלי בתי הספר ולרשויות המקומיות לממש באופן מיטבי את יעדי החינוך מתוך כבוד והכרה ביכולת שלהם להתאמת המשאבים והמענים לצרכים הייחודיים של קהילתם.

המערכת היא כלי חשוב שפותח על ידי משרד החינוך כדי להעניק לבתי הספר גמישות תקציבית רבה יותר. המערכת מאפשרת לבתי ספר לבחור תוכניות לימודים, חוגים וסדנאות שמתאימים לצרכים הייחודיים של התלמידים שלהם, במקום להיות מוגבלים לתכנית לימודים קבועה. זה מאפשר לבתי ספר להתאים את החינוך לצרכים המשתנים של התלמידים ולהציע חוויות למידה מגוונות ומעשירות.

היתרונות של המערכת הם רבים: היא מעודדת חדשנות בחינוך, מאפשרת התאמה אישית לכל תלמיד, ומפשטת את תהליכי הניהול והתקצוב בבתי הספר. עם זאת, חשוב לציין כי השימוש במערכת מצריך הכשרה והתאמה של הצוות החינוכי, וכן תיאום הדוק בין בית הספר למשרד החינוך.

3.1. התנהלות בתי הספר

תוכנית יצרה שינוי משמעותי בתפקיד בתי הספר במערכת החינוך הישראלית. במקום להיות גופים המבצעים תוכניות לימודים קבועות מראש, בתי הספר הפכו להיות שותפים פעילים בעיצוב החינוך של תלמידיהם.

התפקידים המרכזיים של בתי הספר במסגרת תוכנית:

תכנון פדגוגי:

- התאמה אישית: בתי הספר יכולים להתאים את התוכניות הלימודיות לצרכים הייחודיים של כל תלמיד ותלמידה, תוך התחשבות ביכולות, בקשיים ובאינטרסים הלימודיים שלהם.
- בחירה חופשית: מבין מגוון רחב של תוכניות לימודים, חוגים וסדנאות, בתי הספר בוחרים את אלה המתאימים ביותר לקהילת הלומדים שלהם.
- חדשנות: בתי הספר יכולים לפתח יוזמות חינוכיות מקוריות וחדשניות, ולהטמיע טכנולוגיות למידה מתקדמות.

ניהול תקציב:

- אחריות: בתי הספר מקבלים תקציב גמיש ומנהלים אותו באופן עצמאי, תוך קביעת סדרי העדיפויות והקצאת המשאבים.
- שקיפות: על בתי הספר לדווח על השימוש בתקציב ולנמק את החלטותיהם.

שיתוף פעולה עם הקהילה:

- מעורבות הורים: בתי הספר מעודדים את מעורבות ההורים בתהליכי קבלת ההחלטות ובפעילויות בית הספר.
- שותפויות קהילתיות: בתי הספר יוצרים שיתופי פעולה עם גורמים בקהילה, כגון מוסדות תרבות, עסקים וארגונים חברתיים, כדי להעשיר את חוויית הלמידה של התלמידים.

פיתוח מקצועי של צוות:

- הכשרה מתמדת: בתי הספר מעודדים את צוות המורים והעובדים לפתח את הכישורים המקצועיים שלהם ולהשתתף בהשתלמויות.
- מנהיגות פדגוגית: מנהלי בתי הספר ממלאים תפקיד מרכזי בפיתוח מנהיגות פדגוגית בקרב הצוות.

תפקיד בתי הספר במסגרת תוכנית הוא רב-פנים ומאתגר. בתי הספר הפכו להיות מרכזי חדשנות ויצירתיות, שבהם התלמידים נמצאים במרכז העשייה. עם זאת, השינוי הזה מצריך התאמות רבות, הן מבחינה פדגוגית והן מבחינה ניהולית.

הביקורת ערכה מדגם של שלושה בתי ספר במסגרת הביקורת:

1. בית ספר אלג'זאלי;
2. חטיבת ביניים אלנג'אח;
3. חטיבה עליונה אלנג'אח.

3.1.1. הנחיות ונהלי עבודה

נהלי עבודה כתובים ומסודרים מהווים את הבסיס לתפקוד יעיל ומאורגן בכל ארגון, ובפרט בבתי הספר. הם משמשים כמדריך ברור לעובדים, ומספקים את ההנחיות והכללים הדרושים לביצוע משימות שונות.

תפקידיהם העיקריים של נהלי עבודה הם:

- יצירת אחדות: נהלים מבטיחים שכל העובדים מבצעים את עבודתם באותו אופן, ומפחיתים את הסיכוי לטעויות הנובעות מחוסר אחדות.
- שיפור היעילות: נהלים ברורים מקצרים את זמן ההכשרה של עובדים חדשים ומאפשרים להם להתחיל לעבוד באופן עצמאי במהירות. הם גם מפחיתים את הצורך בהתייעצויות חוזרות ונשנות ומאפשרים קבלת החלטות מהירה יותר.
- שיפור איכות העבודה: נהלים מוגדרים היטב מבטיחים שהעבודה תבוצע ברמה גבוהה של איכות ותעמוד בסטנדרטים הרצויים.
- הקטנת סיכונים: נהלים מסייעים בזיהוי סיכונים פוטנציאליים ולמציאת דרכים למזעורם. הם יכולים לסייע במניעת טעויות, תקלות ותאונות.
- שיפור השקיפות: נהלים כתובים יוצרים שקיפות בתהליכי העבודה ומאפשרים בקרה קלה יותר על ביצוע המשימות.
- שיפור התקשורת: נהלים משמשים ככלי תקשורת יעיל בין העובדים, בין המחלקות השונות ובין ההנהלה.
- הקלת תהליכי העברת ידע: כאשר עובד עוזב את הארגון, נהלים מסודרים מקלים על העברת הידע שלו לעובדים אחרים.
- הבטחת עמידה בתקנים ובחוקים: נהלים יכולים לסייע לארגון לעמוד בתקנים ובחוקים הרלוונטיים לתחום פעילותו.

ממצאים:

נמצא, כי בשלושה בתי הספר שבדקה הביקורת באופן מדגמי מודעים לקיום נהלים והנחיות של משרד החינוך ובתי הספר עובדים לפיהם.

הנושא תקין.

3.1.2. תוכנית עבודה

תוכנית העבודה בתוכנית מהווה את הלב הפועם של התכנית. היא משמשת כמסמך מנחה, אסטרטגי ומפורט, המגדיר את היעדים, הפעילויות והמשאבים הנדרשים למימוש חזון בית הספר.

חשיבותה של תוכנית העבודה:

- תכנון אסטרטגי: תוכנית העבודה מאפשרת לבית הספר לתכנן את פעילותו השנתית בצורה מובנית וממוקדת, תוך התייחסות לצרכים הייחודיים של התלמידים והקהילה.
- קבלת החלטות מושכלת: על בסיס התוכנית, ניתן לקבל החלטות מושכלות לגבי חלוקת התקציב, ניצול משאבים, והקצאת זמן לפעילויות השונות.
- שיפור השגיות התלמידים: תוכנית עבודה מפורטת מאפשרת להתמקד בפעילויות שיעצימו את הלמידה וישפרו את הישגי התלמידים.
- חשבונאות ותייעוד: התוכנית משמשת כמסמך רשמי, המאפשר מעקב אחר ביצוע הפעילויות והוצאת התקציב.
- שיתוף פעולה: תוכנית העבודה מעודדת שיתוף פעולה בין כל הגורמים בבית הספר, החל מהנהלת בית הספר וכלה במורים וההורים.
- גמישות: התוכנית מאפשרת גמישות, המאפשרת התאמה לשינויים וצרכים מתעוררים במהלך השנה.

ממצאים:

הוצגו לביקורת תכניות עבודה של שלושת בתי הספר וב3 בתי הספר קיימת תוכנית עבודה מאושרת ועל פי הנחיות משרד החינוך.

הנושא תקין.

3.1.3. הנהלת חשבונות, תקציב וגבייה

המערכת הביאה עמה שינוי משמעותי בניהול התקציבים בבתי הספר. הגמישות הרבה שניתנה למנהלים מחייבת מנגנון ניהול חשבונות מדויק ומסודר.

חשיבות תהליך הנהלת חשבונות:

- שקיפות: הבטחת שימוש יעיל וממוקד במטרות של התקציב.
- חשבונאות: עמידה בדרישות החוק והתקנות.
- בקרה: מעקב אחר הוצאות והשוואה לתקציב.
- תכנון: תכנון תקציבי עתידי על בסיס נתוני העבר.

עקרונות לניהול תקין של הנהלת חשבונות במערכת:

- היכרות מעמיקה עם המערכת: הבנה מלאה של ממשקי המערכת, אפשרויות הדיווח והכללים החשבונאיים הייחודיים למערכת.
- תיעוד מדוקדק: שמירה על כל המסמכים הקשורים להוצאות, כולל חשבוניות, הצעות מחיר ואישורים.
- הפרדה בין סוגי ההוצאות: חלוקה ברורה בין הוצאות שוטפות להוצאות הקשורות לפרויקטים מיוחדים.
- עמידה בלוחות זמנים: דיווח בזמן על כל ההוצאות והכנסות.
- ביקורת פנימית: ביצוע ביקורות פנימיות תקופתיות כדי לוודא את נכונות הנתונים.

תרשים 1: שלבים בניהול הנהלת חשבונות במערכת גפ"ן



קיימים שני סוגים של חשבונות בתוכנית :

חשבון הורים - חשבון הורים הוא חשבון המשמש לגביית כספים מהורים עבור שירותים ותשלומים שונים, כגון טיולים, חוגים, ארוחות, ביטוח תאונות אישיות לתלמידים וכדומה.
חשבון בית הספר - חשבון בית הספר הוא חשבון המשמש לניהול התקציב של בית הספר, אשר מגיע ממשרד החינוך וממקורות נוספים, הכסף משמש למימון הוצאות שונות כמו ציוד, תוכניות לימוד שונות ותחזוקה המותרים במסגרת תוכנית הגפ"ן.

ההבדל המהותי בין שני החשבונות הוא במטרתם ובאופן ניהולם. חשבון הורים נועד לגביית כספים מהורים עבור שירותים נוספים וניהול הוצאותיהם, בעוד שחשבון בית הספר נועד לניהול התקציב הכולל של בית הספר, אשר מגיע ממקורות שונים. כל חשבון פועל תחת מערכת כללים ונהלים שונים, וחשוב להבין את שקיים הבדל בין החשבונות כדי לוודא שניהול הכספים מתבצע בצורה תקינה ושקופה על ידי מוסדות החינוך.

בית ספר אלג'זאלי:

חשבון הורים:

הנהלת חשבונות ותקציב: הביקורת ניתחה את כרטסת הנהלת חשבונות וכרטסת תקציב של בית הספר ומצאה, כי קיימים גירעונות גם בקטגוריה של טיולים וגם בקטגוריה של ביטוח תאונות אישיות בסך של כ-55 אלפי ₪ (ראה לוח 1).

לוח 1: ניתוח כרטסת הנהלת חשבונות של בית ספר אלג'זאלי

קטגוריה	הוצאות	הכנסות	פער
טיולים	52,575	14,190	38,385
ביטוח תאונות אישיות	20,562	3,570	16,992
סה"כ	73,137	17,760	55,377

תגובת מנהל אגף חינוך בעירייה:

בית ספר יכול לנצל את מלוא התקציב ואסור לו לחרוג מהתקציב ביי"ס יכול לשמור יתרה מסוימת בחשבונו.

רישום תקבולים והנפקת קבלות: לא הוצגו לביקורת אסמכתאות תומכות לכך שיוצאת קבלה לכל תלמיד על כל תשלום, ולא ניתן לדעת האם הגביה מתבצעת רק באמצעות גיליון איסוף. ועל כן הביקורת אינה יכולה לאמת בוודאות ולדעת מי שילם ומי לא.

תגובת מנהל אגף החינוך:

בי"ס מחויב על פי הנהלים להפיק קבלה להורים עבור כל תשלום, כך גם לגבי כל התשלומים.

גביית כספים מההורים ע"י הנהלת בית הספר: מבדיקה מעמיקה של חוזר תשלומים של בית הספר הנוכחי עולה כי החוזר הנ"ל כולל רק תשלומי חובה – ביטוח תאונות אישיות ולא כולל תשלומים שירותי רשות, לרבות טיולי בית הספר.

תגובת מנהל אגף החינוך:

מנהלים נוהגים לשלוח חוזרים להורים ולעיתים שולחים חוזרים נפרדים לכל נושא.

חשבון בית הספר:

הנהלת חשבונות ותקציב: הביקורת ניתחה את כרטסת הנהלת חשבונות וכרטסת תקציב של בית הספר ומצאה, כי קיימת יתרה לניצול שלא נוצל בקטגוריה של מסיבות כיתתיות בסך של 4,350 ₪ ($9,850 - 5,500 = 4,350$). נמצא, כי קיימת יתרה של 65,027 ₪ בחשבון בית הספר אשר הועברה לחשבון ההורים לצורך מתן מלגות להורים בתאריך 24/03/2024 (ראה נספח א').

תגובת מנהל אגף החינוך:

מסיבות כיתתיות נגבית כתשלום הורים במערכת אפיק, הגביה נועדה לניצול עד סוף שנה"ל.

המלצות:

בית ספר אלג'זאלי:

- יש להגביר את הבקרה התקציבית על ניהול תקציב תוכנית הגפ"ן הבית ספרית על מנת למנוע מצב של גרעון תקציבי, וזאת על מנת למנוע חשיפה לחריגות תקציביות.
- יש לשלוח להורי התלמידים בבית הספר חוזר גבייה הכולל את כלל הפעילויות שמבוצעות עליהם הגבייה לרבות טיולים וכ"ו ולא רק על ביטוח תאונות אישיות כפי שנשלח.
- יש לוודא כי על כל תשלום של הורים מופקת קבלה ונשלחת להורי התלמידים בהתאם לנדרש בחוק.
- יש לוודא העברת תשלומים לספקים בהתאם להנחיות על מנת למנוע הוצאות לשלם לספקים והיתכנות לגרעון תקציבי.
- יש להדק את הבקרה והפיקוח על ניצול התקציב על פעילויות הגפ"ן כפי שמצוין כאמור לעיל בנושא מסיבות כיתתיות על מנת לוודא כי התקציב נוצל במלואו.

חטיבת ביניים וחטיבה עליונה אלנג'אח:

חשבון הורים:

גביית כספים מההורים ע"י הנהלת בית הספר: מבדיקה מעמיקה של חוזר תשלומים של בית הספר הנוכחי עולה כי החוזר הנ"ל כולל רק תשלומי חובה – ביטוח תאונות אישיות ולא כולל תשלומים שירותי רשות, לרבות טיולי בית הספר.

תגובת מנהל בית הספר אלנג'אח:

קיים חוזר גבייה לכל טיול. בחוזר מבקשים הסכמת הורים על השתתפות בנס/בתם, מסלול הטיול, שעת יציאה, שעת חזרה צפויה, לבוש הולם והסכום הנדרש ממנו. (מצורף חוזר לדוגמה לטיול שייערך בעוד שבוע).

הנהלת חשבונות ותקציב: ממסמכי הנהלת חשבונות שונים עולה כי:

1. קיימת יתרת פתיחה במאזן בוחן של חשבון הורים בסך של כ-252,315.70, וזאת בניגוד לסעיף 2.5 לחוזר מנהכ"ל "ניהול הגבייה והכספים במוסד החינוכי: חוק לימוד חובה (תיקון מס' 26), התשס"ד-2004 וזאת לשונו:

2.5 החזרת כספים לתלמידים

- א. מנהל מוסד חינוך יחזיר כספים שנותרו בחשבון הבנק בתום שנת הלימודים לתלמידים שמהם נגבו עד יום 31 באוגוסט בכל שנה.
- ב. החזר תשלום לתלמיד העולה על 100 שקלים חדשים יהיה באמצעות ש"ק בלבד.
- ג. המקבל תשלומים שהוחזרו כאמור בתקנת משנה (א) יאשר בחתימתו את דבר קבלתם.

2.6 ניכוי כספים

מנהל מוסד חינוך רשאי, לאחר היוועצו עם ועד ההורים במוסד, ובהיעדרו, עם נציגות הורי התלמידים, לנכות את הכספים שנותרו מהתשלום שעליהם לשלם בשנת הלימודים שלאחריה, ובלבד שמנהל מוסד החינוך, או מי מטעמו, שלח הודעה לתלמיד על אודות פירוט התשלומים לשנה הבאה ועל הניכוי האמור.

תגובת מנהל בית הספר אלנג'אח:

היתרה של חשבון הורים היא בזכות ולא בחובה כפי שצינת בדוח. ביום הבקרה הסברתי כי קיבלתי חשבון הורים עם יתרה מעל 420,000 שקל לפני 9 שנים ואני מנסה להשתמש ביתרה זו לטובת התלמידים כגון: מתנות לתלמידים מצטיינים, סיורים לימודיים למוזיאונים ועוד. הצלחתי להוציא כמעט מחצית מהסכום לטובת התלמידים עד עכשיו.

2. קיימת יתרת זכות בקטגוריה של טיולים לכיתות ז'-ט' בסך של כ-42 אלפי ₪, לא הוצגה לביקורת כרטסת זיכויים לתלמידים בעבור היתרה הנ"ל.

תגובת מנהל בית הספר אלנג'אח:

היתרה של הטיולים בשכבות ז-ט על סך 42,000 שולמה לספקים עבור הטיולים שהתקיימו בשלוש השכבות כמו אוטובוסים, כניסה לאתרים. בתקופה שהגעתם ראיתם את היתרה וזה דבר טבעי כי קודם גובים כסף מהתלמידים, מפקידים בחשבון הורים, רק לאחר סיום הפעילות מתחשבים עם הספקים ומשלמים.

3. קיימת יתרת זכות בקטגוריה של שירותים מרצון בסך של כ-110 אלפי ₪, לא הוצגה לביקורת כרטסת זיכויים לתלמידים בעבור היתרה הנ"ל.

בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך מיום 11/07/2022 בנושא תשלומי הורים בעניין רכישת שירותים מרצון, גבייה לשירותים אלה חייבת לקבל את אישור כל הורי התלמידים המקבלים את השירות ואת אישורו של מפקח בית הספר. בשום מקרה אין לחייב תלמידים להזדקק לשירותים אלה ולחייב את ההורים ברכישתם. שיעור ההוצאה הכולל ייקבע בתיאום עם ועד ההורים המוסדי, ורצוי שייקבע כבר בתחילת שנת הלימודים, לאחר שההורים הביעו את הסכמתם לרכישת השירות.

אפשר לקיים שירותים אלה במסגרת יום הלימודים או אחריו. אם יופעל השירות במהלך יום הלימודים, ישותפו בו כל התלמידים, ובכלל זה מי שלא שילמו עבורו. להלן דוגמאות לרכישת שירותים מרצון:

1. חוגים ובתי תלמיד
2. ריתמוזיקה (אם היא איננה תוכנית לימודים נוספת)
3. רכישה מרוכזת של ספרי לימוד כאשר מוסד החינוך אינו מקיים תוכנית להשאלת ספרי לימוד
4. שימוש באינטרנט
5. רכישת תוכנות ולומדות למחשב
6. פרויקטים לימודיים
7. תלבושת אחידה (לפי החלטת מוסד החינוך, בתיאום עם ועד ההורים המוסדי ובהסכמת כל ההורים)
8. הזנה (בגני ילדים ובמוסדות חינוך, כחלק מההווי ומהמסגרת החברתית)
9. תמונה כיתתית, עלון כיתה, עיתון בית הספר
10. קרן "קרוב".

מנהל בית הספר ישלח להורים חוזר נושא התשלומים מרצון, בנפרד מחוזר אגרת השירותים בחתימתו ובחתימת יו"ר ועד ההורים המוסדי. החוזר יכלול את פירוט השירותים ואת עלותם לתלמיד.

תגובת מנהל בית הספר אלנג'אח:

יתרת זכות בקטגוריה של שירותים מרצון שייכת למלגות תלמידים אשר שולמה לספקים עבור מצרכים מיוחדים לתלמידים.

תגובת מנהל אגף החינוך :

יש לוודא שהכסף ישמש לטיולים או להיות מוחזר להורים.

11. בוצעה הוצאה של 11 אלפי ₪ על מסיבות סיום, אך לא קיים מקור הכנסה ועל כן קיימת אי בהירות לגבי מימון המסיבות סיום הנ"ל. לא הוצג לידי הביקורת אישור מערכת "אפיק" בסטטוס מאושר, התקבל רק אישור בסטטוס טיוטה.

תגובת מנהל בית הספר אלנג'אח :

מאחר וקיימת יתרה בחשבון הורים, ראיתי לנכון לעזור לתלמידים ולא להעמיס עליהם. אנחנו מתכוונים כל פעם לסייע לתלמידים מהכסף שנצבר בחשבון וזה כמובן באישור של ועד ההורים.

תגובת מנהל בית הספר אלנג'אח :

התייחסתי להערה זו וציינתי כי אין אפשרות להוציא דוח מאושר ממערכת אפיק אלא כטיטה, כיוון שהמערכת של אפיק הייתה סגורה לשינויים.

תגובת מנהל אגף החינוך :

חשב החינוך יונחה לבדוק את הדוח הרבעוני להציג את הערותיו בעניין הדוח.

תגובת מנהל אגף החינוך :

מערכת אפיק מוזנת תחילת כל שנה בתשלומי הורים ומאושרת ע"י הפיקוח.

חשבון בית הספר :

הנהלת חשבונות ותקציב: נמצא, כי קיים חשבון בנק משותף לחטיבת ביניים וחטיבת עליונה, במקרה זה, אי הפרדה פירושה שבתי הספר השונים משתמשים באותו חשבון בנק אחד. כלומר, הכספים המיועדים לתפעול, פרויקטים ותכניות של כל אחד מבתי הספר מנוהלים יחדיו באותו חשבון.

תגובת גזבר העירייה :

לגבי חשבון בנק נפרד לחט"ב, אבקש לציין שהתקיימה ישיבה עם חשבות משרד החינוך והמפקחים והם דחו את בקשת העירייה להפרדה בטענה שזה תפקידו של מנהל התיכון.

תגובת מנהל אגף החינוך :

בעבר הייתה פנייה למשרד החינוך לצורך נפרדת החשבונות בשלב זה הדבר הוא בלתי ישים בשל הנחיות תואמות את ממצאי הדוח.

התקשרויות עם ספקים : בהתאם להוראות מדריך הגפ"ן (להלן: "המדריך גפ"ן") לבתי הספר, לרשויות המקומיות ולרשתות החינוך לשנת לימודים תשפ"ד (2023-2024), יש לעבוד רק עם בעלי פטור מלא מניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים כדלהלן :

התקשרות ועבודת ביה"ס עם ספקים:

ביה"ס יעבוד רק עם ספקים בעלי פטור מלא מניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים. בית הספר יקבל מהספק את כל האישורים הנדרשים, דהיינו; פרטי הספק המלאים, אישור עסקאות גופים ציבוריים, אישור ניהול ספרים ופטור מניכוי מס במקור. התקשרות עם ספק תתאפשר רק לאחר שנפתח לספק כרטיס במערכת החשבונות עם פרטי הספק המלאים; שם+שם משפחה, סוג תאגיד, מספר עוסק, כתובת מלאה וכו'. הוצאות בסכומים חד פעמיים של עד 100 ₪ לא חייבים בפתיחת ספק אך כן מחויבים בדיווח לגפן. התקשרות עם ספק תכלול תנאי שלום.

מבדיקה שערכה הביקורת נראה כי

1. ישנם ספקים שאינם עומדים בתנאי המדריך למשל: מחאמיד מוניר, בלומן, א.ס מסחר.

תגובת מנהל בית הספר אלנג'אח:

מדובר בספקים שיש להם פטור מלא, אך לעיתים משתנה. אנחנו לוקחים אחריות לבדוק כל חשבונית של ספק לפני הוצאת שיק גם אם עבדנו איתו מלפני כן.

תגובת מנהל אגף החינוך:

ההנחיות בעניין זה ברורות ספק חייב לעמוד בהנחיות.

2. נמצא, כי קיימת יתרת חוב לספק א.ס מסחר בסך של כ-14,625 ₪.

תגובת מנהל בית הספר אלנג'אח:

טבעי שייבצר חוב לספקים כי הפעילות של גפן משולמות לאורך השנה ועל כן ברגע שמקבלים כסף משלמים לספקים בנוסף לכך אנחנו תלויים בהעברות של העירייה שאינם מתבצעות בזמן.

תגובת מנהל אגף החינוך:

במצב זה יכול להיות שהספק לא סיפק לבי"ס חשבוניות.

רכוש קבוע: המדריך גפ"ן מגדיר את רכוש קבוע כפריט המשמש את הארגון יותר משנה אחת ואינו פריט מתכלה, כגון: ציוד אלקטרוני, כלי נגיה, ריהוט, סביבות למידה וכד'. מענה זה אינו כולל הצטיידות לכיתות חדשות אשר נמצא באחריות הרשות. נמצא, כי הרכוש הקבוע של חטיבת הביניים מהווה כ-50% מהתקציב של הגפ"ן (כאשר מותר עד 30% מהתקציב הכולל של המוסד החינוכי), והרכוש הקבוע של החטיבה העליונה מהווה כ-40% מהתקציב של הגפ"ן (כאשר מותר עד 30% מהתקציב הכולל של המוסד החינוכי) וזאת בניגוד להנחיות במדריך.

תגובת המנהל בית הספר אלנג'אח:

אין אפשרות שהמערכת של גפן תאשר לנו חריגה ברכוש קבוע מעל למותר, לכן ההערה אינה מובנת לי ומבקש לבדוק אותה שנית. חוץ מזה אם הייתה חריגה הדבר היה בא לידי ביטוי בבדיקה של הבקרה של משרד חינוך בסגירת שנה.

תגובת מנהל אגף החינוך:

מצב זה לא ברור לי אבדוק מול מנהלי בתי הספר את משמעות "הרכוש הקבוע".

המלצות:

חטיבת בניינים אלנג'אח + חטיבה עליונה אלנג'אח:

1. יש לשלוח להורי התלמידים בבית הספר חוזר גבייה הכולל את כלל הפעילויות שמבוצעות עליהם הגבייה לרבות טיולים וכו' ולא רק על ביטוח תאונות אישיות כפי שנשלח.
2. יש לוודא כי אין עודפי יתרות כפי שמופיעים במאזן בוחן של חשבון הורים וזאת בהתאם לסעיף 2.5 בהוראות חוזר מנכ"ל, ניהול הגבייה והכספים במוסד החינוכי: חוק לימוד חובה (תיקון מס' 26), התשס"ד-2004.
3. יש להפיק אישור מערכת אפיק בסטטוס מאושר.
4. יש לבצע רישום של הוצאות כנגד הכנסות וזאת על מנת למנוע חשיפה לגרעון תקציבי, לרבות מימון מסיבות סיום וכו'.
5. יש לשקול לפצל את חשבון הבנק ל2 חשבונות שונים לכל בית ספר בנפרד חטיבת בניינים וחטיבה עליונה, בהתאם לתגובת גזבר העירייה הביקורת ממליצה לפנות שוב למשרד החינוך על מנת לבקש ממנו לשנות את עמדתו, דבר אשר יסייע לניהול פיננסי יעיל יותר, ישפר את הבקרה הפיננסית וייתן גמישות תפעולית באופן נוח יותר.
6. יש לוודא כי הספקים איתם עובד בית הספר הינם בעלי פטור מלא מניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים בהתאם להנחיות משרד החינוך.
7. יש לבצע סקירה ובדיקה מחדש לסעיף הרכוש הקבוע במאזן על מנת לוודא כי לא מתקיימת חריגה מהאחוזים שנקבעו בהנחיות משרד החינוך.

3.2. ועדת מלגות

ועדת מלגות במערכת הגפ"ן היא גוף המוקם בכל בית ספר המשתתף בתוכנית. תפקידה העיקרי הוא לקבוע אילו תלמידים זכאים למלגות סיוע בתשלומי הורים, בהתאם לתקציב שהוקצה לבית הספר ולקריטריונים שנקבעו על ידי משרד החינוך. מלגות גפ"ן נועדו לסייע לתלמידים ממשפחות עם קשיים כלכליים, בכיסוי חלק מתשלומי ההורים עבור ספרים, אביזרי לימוד, פעילויות העשרה ועוד. המלגות מוענקות על ידי בית הספר, לאחר אישור ועדת המלגות.

תנאים להקצאת מלגות:

- המלגות מיועדות לתלמידים בבתי הספר שבפיקוח ממלכתי, ממלכתי-דתי וממלכתי-חרדי.
- מוסד שאינו גובה תשלומי הורים לא רשאי להעניק מלגות לתלמידים.
- יובהר כי לא יאושר תקציב מלגות לבית ספר שלא קיבל אישור לגביית תשלומי הורים במערכת אפיק.
- לא תינתן מלגה בסכום העולה על גובה תשלומי ההורים כפי שאושר במערכת אפיק, לאותה שכבת גיל.
- גובה המלגה לתלמיד יהיה בטווח שבין 100-750 ש"ח בחינוך היסודי ו- 100-1,200 ש"ח בחינוך העל-יסודי.
- מוסד הגובה תשלומי הורים בסכום הנמוך מ 100 ₪, אינו רשאי להעניק מלגות.

ממצאים:

בית ספר אלג'זאלי:

1. נמצא, כי קיימת ועדת מלגות בבית הספר המורכבת מ: מנהל בית הספר, סגן מנהל בית הספר, סגנית מנהל בית הספר, יועצת פדגוגית, מנהלנית ורכז גפ"ן. בנוסף לחברי הוועדה מצטרף המחנך הרלוונטי לוועדה.
2. הביקורת קיבלה לידיה פרוטוקולים של ועדת מלגות ומצאה, כי הם מתועדים ומנוהלים כראוי.
3. הוועדה מיידעת את ההורים באמצעות חוזר מלגות הכולל את הקריטריונים לקבלת מלגה.

חטיבת בניינים אלנג'אח:

4. נמצא, כי קיימת ועדת מלגות בבית הספר המורכבת מ: מנהל בית הספר, 2 יועצות פדגוגיות וסגנית מנהל בית הספר, בנוסף לחברי הוועדה מצטרף המחנך הרלוונטי לוועדה.
5. הביקורת קיבלה לידיה פרוטוקולים של ועדת מלגות ומצאה, כי הם מתועדים ומנוהלים כראוי.
6. הוועדה מיידעת את ההורים באמצעות חוזר מלגות הכולל את הקריטריונים לקבלת מלגה.

חטיבה עליונה אלנג'אח:

7. נמצא, כי קיימת ועדת מלגות בבית הספר המורכבת מ: סגן מנהל, שני היועצים, רכזי השכבות ומחנך כיתה רלוונטי.

8. הוועדה מיידעת את ההורים באמצעות חוזר מלגות הכולל את הקריטריונים לקבלת מלגה.
9. הוועדה הבוחנת מועמדים למלגה מנתחת מגוון רחב של קריטריונים על מנת לקבוע את הזכאות. הקריטריונים כוללים היבטים סוציו-אקונומיים כמו מצב כלכלי, תלושי משכורת ואישורים מהביטוח הלאומי, וכן היבטים אקדמיים וחברתיים כמו המלצות מחנכים ומעורבות אגף הרווחה. מטרת הוועדה היא להעניק מלגות לתלמידים ממשפחות הזקוקות לסיוע כלכלי, תוך התחשבות גם בהישגים הלימודיים ובפוטנציאל של המועמד.
10. הוועדה מתכנסת ודנה בכל תלמיד אשר מועמד לקבל מלגה, הוועדה מקבלת החלטה על פי הקריטריונים ומציינת בפרוטוקולים את המועמדים לפי כיתה.
11. הביקורת קיבלה לידיה פרוטוקולים של ועדת מלגות ומצאה, כי הם מתועדים ומנוהלים כראוי.

3.3. מדגם הביקורת – חשבונות ספקים בשנת תשפ"ד

הביקורת ערכה מדגם על חשבוניות ספקים ששולמו בשנת תשפ"ד ע"י כל אחד משלושת בתי הספר.

ממצאים:

בית ספר אלג'זאלי

הביקורת ערכה מדגם של תשעה ספקים (ראה לוח 2) שעבדו עם בית הספר ובדקה האם קיימות הצעות מחיר וחשבוניות מהספקים שבמדגם ונמצא, כי קיימות תשע הצעות מחיר והחשבוניות תואמות וכי הספקים שנבחרו בהתאם להנחיות במדריך. בהתאם להוראות נספח ו' במדריך גפ"ן שנת הלימודים תשפ"ה - קריטריונים לגבי מסלול "יוזמות חינוכיות וצרכים ייחודיים"

"...אין לעשות שימוש בתקציב זה לצורך רכישת תכניות מובנות במערכת ממאגר התוכניות החינוכיות או תשלום/הוצאה הנוגעים לתחומי טיפול ותפעול שוטפים של מוסד החינוך שהינם באחריות הרשות המקומית, ובתוך כך: תשלום חשבונות חשמל, מים, טלפון, אחזקת מבנה ובדק בית, קירוי והצללה מלאה (מגרשי ספורט וכד'), חידוש ציוד, ניקיון, אחזקת מזגנים ותנורי חימום וכד'".

1. נמצא, כי קיימת חשבונית אחת עבור תיקון קו ביוב ששולמה מתקציב הגפ"ן המוסדי תחת קטגוריה של תיקונים קלים בסך של 4,500 ₪ (הסכום הינו חשבונית אחת מסך חשבוניות שסכום של 41,236 ₪) וזאת בניגוד להנחיה לעיל שאוסרת על שימוש בתקציב הגפ"ן כאמור בתחומי טיפול ותפעול שוטפים של מוסד החינוך שהינם באחריות הרשות המקומית (ראה לוח 2).

תגובת מנהל אגף החינוך :

הרשות מעולם לא דרשה מבי"ס לתקן קו ביוב מתקציב הגפן, היה על בי"ס לבקש מהרשות לתקן את תקלת הביוב.

לוח 2: מדגם החשבונות של בית ספר יסודי

שם תקציב	שם מוסד	תאור סל	ערוץ רכש	סוג מענה	תיאור	מספר תוכנית	סוג מרכיב	שם מרכיב	עלות למרכיב	עלות מענה כוללת	עלות מתקציב	תאריך עדכון רשומה	סעיף תקציבי
תקציב גפ"ן	אלעזאלי ע"ש שיך אחמד אלטורי	סל תשתיות בית ספריות	מענה מוסדי	צרכים ייחודיים	ציוד מתכלה/קבוע/רכש לחדרים למקצועות	575764	הוצאות בית ספריות	חומרי לימוד ומלאכה	50,000	56,473	56,473	5/6/2024	69
תקציב גפ"ן	אלעזאלי ע"ש שיך אחמד אלטורי	סל תשתיות בית ספריות	מענה מוסדי	צרכים ייחודיים	תיקונים קלים	575949	תיקונים קלים	תיקונים קלים	38,235.98	41,236	41,236	26/6/2024	71
תקציב גפ"ן	אלעזאלי ע"ש שיך אחמד אלטורי	סל תשתיות בית ספריות	מענה מוסדי	צרכים ייחודיים	השכרת מכונות שיכפול וקניית נייר לצילום	575945	הוצאות בית ספריות	צילום ושכפול	30,000	32,791	32,791	26/6/2024	69
תקציב גפ"ן	אלעזאלי ע"ש שיך אחמד אלטורי	סל תשתיות בית ספריות	מענה מוסדי	צרכים ייחודיים	עיצוב מרחבי למידה	599164	הוצאות בית ספריות	חומרי לימוד ומלאכה	23,999	32,499	10,833	8/4/2024	69
תקציב גפ"ן	אלעזאלי ע"ש שיך אחמד אלטורי	סל קידום רווחת התלמיד	מענה מוסדי	צרכים ייחודיים	עיצוב מרחבי למידה	599164	הוצאות בית ספריות	חומרי לימוד ומלאכה	23,999	32,499	10,833	8/4/2024	69
תקציב גפ"ן	אלעזאלי ע"ש שיך אחמד אלטורי	סל אוכלוסיות במיקוד	מענה מוסדי	צרכים ייחודיים	עיצוב מרחבי למידה	599164	הוצאות בית ספריות	חומרי לימוד ומלאכה	23,999	32,499	10,833	8/4/2024	69
תקציב גפ"ן	אלעזאלי ע"ש שיך אחמד אלטורי	סל תשתיות בית ספריות	מענה מוסדי	צרכים ייחודיים	החשכה שכבות א-ב	611339	רכוש קבוע	ריהוט ייחודי - לא במסגרת ההצטיידות השוטפת	23,984.22	23,984	7,995	17/3/2024	70
תקציב גפ"ן	אלעזאלי ע"ש שיך אחמד אלטורי	סל קידום רווחת התלמיד	מענה מוסדי	צרכים ייחודיים	החשכה שכבות א-ב	611339	רכוש קבוע	ריהוט ייחודי - לא במסגרת ההצטיידות השוטפת	23,984.22	23,984	7,995	17/3/2024	70
תקציב גפ"ן	אלעזאלי ע"ש שיך אחמד אלטורי	סל אוכלוסיות במיקוד	מענה מוסדי	צרכים ייחודיים	החשכה שכבות א-ב	611339	רכוש קבוע	ריהוט ייחודי - לא במסגרת ההצטיידות השוטפת	23,984.22	23,984	7,995	17/3/2024	70

חטיבת ביניים אלנג'אח

התקבלו לידי הביקורת רק הצעות מחיר וטרם התקבלו החשבוניות של הספקים, ולכן הביקורת לא יכלה לבצע בדיקה מעמיקה של הנתונים.

2. נמצא, כי קיימות שלוש חשבוניות על עבודות בנושא טיפוח סביבתי-בית ספרי לגבי הצללה קלה שאינה מצריכה בטון. לא התקבלו לידי הביקורת חשבוניות ו/או אישור הרשות המקומית וזאת בניגוד למדריך גפ"ן כאמור לעיל שקובע שאסור לעשות שימוש בתקציב גפ"ן לתחומי טיפוח ותפעול שוטפים של מוסד החינוך שהינם באחריות הרשות המקומית (ראה לוח 3).

לוח 3: מדגם החשבוניות של חטיבת הביניים

תיאור	מספר תוכנית	סוג מרכיב	שם מרכיב	עלות למרכיב	עלות מענה כוללת	עלות מתקציב	תאריך עדכון רשומה	סעיף תקציבי
טיפוח חדר מורים	588786	רכוש קבוע	ריהוט ייחודי - לא במסגרת ההצטיידות השוטפת	49,912	49,912	49,912	3/12/2023	70
טיפוח סביבתי בית ספרי	588784	הוצאות נלוות	עיצוב חללים וקישוט	25,000	86,518	28,839	27/6/2024	69
טיפוח סביבתי בית ספרי	588784	הוצאות נלוות	עיצוב חללים וקישוט	25,000	86,518	28,839	27/6/2024	69
טיפוח סביבתי בית ספרי	588784	הוצאות נלוות	עיצוב חללים וקישוט	25,000	86,518	28,839	27/6/2024	69
טיפוח סביבתי בית ספרי	588784	רכוש קבוע	הצללה שאינה מצריכה בטון- באישור הרשות המקומית	15,000	86,518	28,839	27/6/2024	70
טיפוח סביבתי בית ספרי	588784	רכוש קבוע	הצללה שאינה מצריכה בטון- באישור הרשות המקומית	15,000	86,518	28,839	27/6/2024	70
טיפוח סביבתי בית ספרי	588784	רכוש קבוע	הצללה שאינה מצריכה בטון- באישור הרשות המקומית	15,000	86,518	28,839	27/6/2024	70

תגובת מנהל אגף החינוך :

הרשות מעבירה לחשבון בית הספר העברות כספיות עבור חשמל ומים. אין הנחיות אחרות בהן נדרשים בתי הספר לשלם מכספי הגפן עבור תחומי טיפוח ותפעול שוטפים שהינם באחריות הרשות.

חטיבה עליונה אלנג'אח

הביקורת ערכה מדגם של חמישה ספקים (ראה לוח 4) שעבדו עם בית הספר ובדקה האם קיימות הצעות מחיר וחשבוניות מהספקים שבמדגם ונמצא, כי קיימות חמש הצעות מחיר והחשבוניות תואמות וכי הספקים שנבחרו בהתאם להנחיות המדריך הגפ"ן. סעיף 1 בפרק מענים מוסדיים - מפרט את ההוצאות השוטפות הרווחות בבתי הספר והערוצים הרלוונטיים למימושם במוסדות החינוך ביסודי ובחטיבות הביניים כדלהלן:

סעיף הוצאה	סל רשותי/בית ספרי	ערוץ
חשמל	לא ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - לא מתקציבי הגפ"ן
מים	לא ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - לא מתקציבי הגפ"ן
בדק בית + אחזקת מבנה	לא ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - לא מתקציבי הגפ"ן
טלפון	לא ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - לא מתקציבי הגפ"ן
ניקיון	לא ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - לא מתקציבי הגפ"ן
הצטיידות כיתות חדשות	לא ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - לא מתקציבי הגפ"ן
רכישת ואחזקת מזגנים	לא ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - לא מתקציבי הגפ"ן
קירוי/הצללה מלאה (מגרשי ספורט וכו')	לא ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - לא מתקציבי הגפ"ן
אחזקת ריהוט	ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - סל רשותי/תקציב אחר
שיפוצי קיץ וצביעת ביה"ס	ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - סל רשותי/תקציב אחר
גינון	ניתן במסגרת הגפ"ן	רשות בלבד - סל רשותי/תקציב אחר

3. נמצא, כי קיימות שלוש חשבוניות במדגם שבחרה הביקורת (ראה לוח 4), בנושא עיצוב וקישוט חללים בעלות של 49,680 ₪ לכל אחת מהחשבוניות מתקציב הגפ"ן המוסדי בעבור הקמה, הכנת שטח והרכבה של דשא סינטטי, יחד עם זאת בטבלה לעיל מפורט, כי אחזקת ריהוט ו/או גינון נדרשים להיות מתקציב הסל הרשותי בלבד ולא מתקציב הגפ"ן המוסדי.

לוח 4: מדגם החשבוניות של חטיבה עליונה

שם תקציב	שלב חינוך	תיאור סל	ערוץ רכש	סוג מענה	תיאור	מספר תוכנית	סוג מרכיב	שם מרכיב	עלות למרכיב	עלות מענה כוללת	עלות מתקציב	תאריך עדכון רשומה	סעיף תקציבי
תקציב גפ"ן	עליונה בלבד	סל תשתיות בית ספריות	מענה מוסדי	יוזמות חינוכיות	עיצוב וקישוט חללים	590047	הוצאות נלות	עיצוב וקישוט חללים	49,680	49,680	16,560	26/2/2024	106
תקציב גפ"ן	עליונה בלבד	סל מענים פדגוגיים ורגשיים	מענה מוסדי	יוזמות חינוכיות	עיצוב וקישוט חללים	590047	הוצאות נלות	עיצוב וקישוט חללים	49,680	49,680	16,560	26/2/2024	106
תקציב גפ"ן	עליונה בלבד	סל חינוך חברתי - קהילתי והעשרה	מענה מוסדי	יוזמות חינוכיות	עיצוב וקישוט חללים	590047	הוצאות נלות	עיצוב וקישוט חללים	49,680	49,680	16,560	26/2/2024	106
תקציב גפ"ן	עליונה בלבד	סל תשתיות בית ספריות	מענה מוסדי	יוזמות חינוכיות	שדרוג חדר מעבדה בכימיה + ציפוי קיר דיקוראטיבי+ פינות עבודה	582038	רכוש קבוע	ריהוט ייחודי - לא במסגרת ההצטיידות השוטפת	47,001	47,001	15,667	2/12/2023	107
תקציב גפ"ן	עליונה בלבד	סל מענים פדגוגיים ורגשיים	מענה מוסדי	יוזמות חינוכיות	שדרוג חדר מעבדה בכימיה + ציפוי קיר דיקוראטיבי+ פינות עבודה	582038	רכוש קבוע	ריהוט ייחודי - לא במסגרת ההצטיידות השוטפת	47,001	47,001	15,667	2/12/2023	107

תגובת מנהל אגף החינוך :

בי"ס פעל על דעת עצמו, לא נדרש שירכוש דשא סינטטי. כנראה בי"ס פעל להקמת מרחב למידה. מותר לבי"ס להקים מרחבי למידה מחשבון הגפ"ן.

המלצות:

בית ספר אלג'אלי:

1. יש לדרוש את התשלום עבור תיקון קו הביוב מהרשות המקומית ולא מהתקציב הגפ"ן המוסדי וזאת על מנת לפעול בהתאם לנספח ו' במדריך.

חטיבת בנייים אלנג'אח:

2. יש לוודא כי קיימות חשבוניות ואישורים של הרשות בדבר הוצאות על הצללה קלה בהתאם לנספח ו' למדריך.

חטיבה עליונה אלנג'אח:

3. יש לדרוש כי, התקציב להקמת הדשא הסינטטי יועבר מהרשות המקומית מהסל הרשותי בהתאם לסעיף 1 בפרק מענים מוסדיים - הרחבה למדריך.

3.4. התנהלות הרשות המקומית

לרשות המקומית יש תפקיד משמעותי ביישום תוכנית הגמישות בבתי הספר, הן כשותפה מרכזית בוועדה המלווה הפדגוגית, הן כמפעילה של מענים חיוניים בזירה החינוכית והן כשותפה

בתקצוב התוכנית. נוסף על כך, לרשות יש תפקיד חינוכי משמעותי במרחב רשותי וביחס לאוכלוסיות שאינן כלולות בהכרח בתוכנית הגמישות.

מטרת הסל רשותי היא לשמש את הרשות המקומית כדי שתוכל לבנות את תוכנית העבודה האפקטיבית ביותר לטובת קידום החינוך במרחב רשותי, בכל שלבי הגיל, בהתאם לצרכים הייחודיים של הרשות המקומית ובהלימה למדיניות המשרד ולמדיניות החינוך של הרשות. בניגוד לסל הבית ספרי, המיועד אך ורק לבתי הספר המשתתפים בתוכנית הגמישות, בסל רשותי ניתן לתת מענה לכלל האוכלוסיות בתחום החינוך.

בשלב בניית ת"ע בסל רשותי, תוכנית העבודה הרשותית אמורה להיות מבוססת על תקציב הגפ"ן הרשותי. הרשות המקומית תגבש תוכנית עבודה פדגוגית על פי המשאבים שהוקצו, המבטאת את מטרות הרשות, יעדיה וסדרי העדיפויות הרשותיים בתחום החינוך, וזאת בשים לב למכלול הצרכים ולמדיניות הממשלתית והרשותית. התוכנית תאושר ע"י גזבר הרשות וראש הרשות וכן ע"י משרד החינוך.

ממצא:

1. לא קיים נוהל עבודה כתוב בנושא התנהלות הגפ"ן בכל הנוגע ליחסי הגומלין בין מוסדות החינוך לרשות המקומית. יחד עם זאת נמצא, כי, קיים קובץ נהלים במצב טיוטה ועל כן הוא אינו מתוקף ואינו חתום.

תגובת מנהל אגף חינוך בעירייה:

נהלי העבודה מול בתי הספר יופצו בקרוב. בעניין הגפן קיים אוגדן מדריך ארצי להתנהלות תקינה.

ממצא:

2. בעירייה לא מועסק עובד ייעודי האמון על הבקרה, הפיקוח והמעקב אחר פעילות תוכנית הגפ"ן במוסדות החינוך ברחבי הרשות. יחד עם זאת אחד הקב"סים באגף החינוך מבצע בנוסף על תפקידו בקרה מסוימת על התנהלות הגפ"ן הרשותי.

תגובת מנהל אגף החינוך:

בעירייה אין עובד ייעודי לבקרת הגפן - בקרה על הגפן המוסדי באחריות משרד החינוך. באסם אבו קטן הוא מלווה גפן רשותי בלבד.

ממצא:

3. קיים הסכם בין עיריית רהט לבין מרכז תרבות, נוער וספורט (להלן: "מתנ"ס רהט") מיום 17 בדצמבר 2015. מדובר בהסכם מסגרת לביצוע עבודות ו/או למתן שירותים שונים. סעיף 2.2 בהסכם ההתקשרות מפרט את השירותים בין הצדדים.

ממצא:

4. בנוסף, הביקורת בחנה האם בבתי הספר שעלו במדגם הביקורת בוצעו פעילויות דרך מתנ"ס רהט במסגרת הגפ"ן הרשותי ומצאה, לגבי בית ספר אלג'זאלי, כן בוצעה פעילות באמצעות תכנית כללית "גפן רשותי - קיימות וסיוורים נחל גרר" לשכבת כיתות ה'. סך כל הפעילות שבוצעה מתקציב הגפ"ן הרשותי עמדה על 75,000 ₪. לגבי בית ספר אלנג'אח (חטיבת ביניים וחטיבה עליונה) לא קיבלו שירות באמצעות תכנית הגפ"ן הרשותי.

תגובת מנהל אגף החינוך:

לא כל בתי הספר נתמכים מהגפן הרשותי, עיקר התמיכה מופנית לגבי הילדים ובתי הספר היסודיים.

ממצא:

5. הביקורת ביצעה ניתוח לכרטסת הנהלת חשבונות של מתנ"ס רהט אשר סיפק שירותים לגפ"ן הרשותי ומצאה, כי בוצעו 18 פעילויות/ יוזמות רשותיות מטעם מתנ"ס רהט בסל הגפ"ן הרשותי על סך של כ-1,450 אלפי ₪ במהלך שנת תשפ"ד (ראה לוח 5).

תגובת מנהל אגף החינוך:

המתנ"ס הוא גוף המפעיל וספק שירותים לעיריית רהט.

ממצא:

6. נמצא, כי מתנ"ס רהט סיפק פעילויות/ יוזמות רשותיות בסך של כ-2,916 אלפי ₪ בשנים תשפ"ג ותשפ"ד המהווים כ-49% מסך התקציב שהוקצה על ידי הרשות בסל התלמיד הרשותי (ראה לוח 6).

תגובת מנהל אגף החינוך:

כל פעילות המוגדרת בכרטסת המתנ"ס, מוגדרת בסעיף תקציבי ייעודי בספרי התקציב העירוני.

המלצות:

- יש לסיים את נוהל העבודה בהקדם האפשרי, להחתימו ולאשרו ולהפיצו למנהלי בתי הספר על מנת לוודא כי ישנה אחידות וסנכרון בעבודה בין בתי הספר לרשות המקומית.
- יש לבחון אפשרויות מימון להעסקת עובד ייעודי לגפ"ן או הכשרת עובד עירייה קיים. מומלץ לבצע הערכת צרכים מקיפה, להגדיר בבירור תחומי אחריות, ולשקול שיתוף פעולה עם גורמים חיצוניים. יישום המלצות אלו יאפשר בקרה יעילה יותר על יישום תוכנית הגפ"ן והשגת מטרותיה.

לוח 5: פירוט תקציב הסל הרשותי לשנים תשפ"ג (2022-2023) ותשפ"ד (2023-2024) לפי יוזמות רשותיות

יוזמות רשותיות	תשפ"ג	תשפ"ד	סה"כ
איבחון ילדים קדם יסודי 0-6	74,000		74,000
בית ספר למחוננים	150,000		150,000
יחידת הנוער	300,000	300,000	600,000
מענים לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים בית ספר מנגן	90,000	90,000	
מרכז למידה	200,000		200,000
מרכז מחוננים	250,000	250,000	
מרכז פסגה מרכז סימולציה	50,000	50,000	
מרכז צעירים מדברים אקדמיה	61,000		61,000
ניהול ותפעול	140,000	70,000	70,000
סירים בתי ספר יסודי אתרי אלכלוגיה	100,000		100,000
סירים נחל גרר	75,000	75,000	
סל תרבות	1,000,000	500,000	500,000
קידום מיומנויות רגשיות בקרב תלמידים הורים	225,000	150,000	75,000
קלנאי תקשורת	75,000	75,000	
ריפוי בעיסוק	75,000	75,000	
שחיה כיתות ה' ביי"ס יסודי	70,000		70,000
שחמט עירוני	75,000	75,000	
שיפוצי קיץ	1,682,000	850,000	832,000
שעות הוראה לתיכונים	700,000		700,000
תוכנית מקאם אורינות שפתית	220,000	150,000	70,000
תוכנית סחטיין לשפה העברית בגנ"י	25,000		25,000
סה"כ	5,937,000	2,710,000	3,227,000

לוח 6: פירוט תקציב הסל הרשותי לשנים תשפ"ג (2022-2023) ותשפ"ד (2023-2024) לפי ספק

ספק	תשפ"ג	תשפ"ד	סה"כ	% מסה"כ
אל מנאר	700,000		700,000	12%
מתנ"ס	1,376,000	1,540,000	2,916,000	49%
עירייה	1,151,000	1,170,000	2,321,000	39%
סה"כ	3,227,000	2,710,000	5,937,000	100%

משרד החינוך ביצע ביקורת כספית על אופן ניצול תקציבי גפ"ן שהועברו לעיריית רהט לשנים תשפ"ג ותשפ"ד, בהתאם לנהלי המדריך והנהלים המחייבים הנוספים. ממצאי הבדיקה מצביעים על תת ניצול בסך של 603,172 ₪ כפי שמתבטא בטבלה להלן ביוזמות רשותיות.

סוג מענה	סכום המענים החייבים בדיווח	סכום שדווח במערכת גפ"ן	סכום לבירור ביצוע מדווח בחסר
שיפוצי קיץ	850,000	867,397	-
יוזמות רשותיות	2,100,172	1,497,000	-603,172
ניהול ותפעול	70,000	70,000	-
העברת תקציב ליחידת נוער	300,000	300,000	-
סה"כ	3,320,172	2,734,397	-603,172

פערים אלה מעידים על חולשה בבקרה הפנימית באגף החינוך ועשויים להוביל לעיכוב תקציבים עתידיים ואף לקיזוז בפועל, כאשר בסופו של דבר הנפגעים הישירים הם התלמידים, שאינם מקבלים את כלל השירותים והפעילויות להם נועד התקציב.

3.5. התנהלות משרד החינוך

בהתאם להחלטת הממשלה מס' 226 מיום 01/08/2021, בנושא "התוכנית לגמישות הניהולית במערכת החינוך" שהובילה להרחבת הגמישות הניהולית והפדגוגית בבתי הספר, התוכנית ממשיכה להתפתח ולהעמיק את השפעתה על מערכת החינוך בישראל. שנת הלימודים תשפ"ה צפויה להיות שנה של יישום מעמיק של התוכנית, תוך התמקדות בהיבטים הבאים:

- **גישה לתקציב:** בתי ספר יוכלו לתכנן את פעילותם על בסיס תקציב גמיש המותאם לצרכיהם הספציפיים.
- **היערכות מוקדמת:** ההיערכות ליישום התוכנית החלה כבר בחודש מאי, ומאפשרת לבתי הספר לתכנן את השנה הקרובה בצורה מסודרת.
- **הרחבת הגמישות:** שנת הלימודים תשפ"ה תתמקד בהעמקת הגמישות הניהולית, תוך התאמה לצרכים הייחודיים של כל בית ספר.
- **הסדרת תהליכי עבודה:** תושם דגש על הסדרת תהליכי העבודה הקשורים לניהול התקציבים והפעלת התוכנית.
- **פלטפורמה מרכזית:** פלטפורמת גפ"ן תהווה את הכלי המרכזי לניהול התקציבים התוספתיים ותאפשר מעקב ושקיפות.
- **גמישות מוגברת:** מנהלי בתי הספר יכולים כעת להתאים את התכניות והפעילויות הפדגוגיות לצרכים הייחודיים של תלמידיהם, תוך ניצול גמישות רבה יותר בתקציב.
- **אחריות מוגברת:** האחריות להצלחת בית הספר מועברת במידה רבה יותר למנהלים ולרשויות המקומיות.
- **שיתוף פעולה:** ההחלטה מדגישה את חשיבות השיתוף פעולה בין כל הגורמים המעורבים, כולל מנהלי בתי ספר, מפקחים ומנהלי אגפי חינוך ברשויות המקומיות.
- **התאמה מקומית:** בתי הספר יכולים להתאים את התכניות והפעילויות שלהם למאפיינים הייחודיים של הקהילה שבה הם נמצאים.

ממצא:

1. הביקורת ביצעה ניתוח לקובץ נתונים של סל התלמיד הרשותי ומצאה, כי לבית ספר בית ספר אלגיזאלי סל התלמיד לשנת תשפ"ד היה 86,625 ₪, אולם לפי חישוב הביקורת, בהתאם להנחיות משרד החינוך עבור כל תלמיד מועברים 175 ₪ סל תלמיד שנתי, ונכון לשנת תשפ"ד למדו 495 תלמידים בבית הספר, ועל כן סל התלמיד השנתי לבית הספר היה 86,825 ₪ - נמצא תקין.

תגובת מנהל אגף חינוך:

יש להביא לתשומת לב הגזבר הרשות ומנהל התשלומים כדי שיפעלו לקיזוז הכספים ותשלומי היתר ששולמו.

ממצא:

2. הביקורת ביצעה ניתוח לקובץ נתונים של סל התלמיד הרשותי מצאה, כי לבית ספר אלנגיאח סל התלמיד לשנת תשפ"ד היה 239,225 ₪, אולם לפי חישוב הביקורת בהתאם להנחיות משרד החינוך עבור כל תלמיד מועברים 175 ₪ סל תלמיד שנתי, ונכון לשנת תשפ"ד למדו 1375 תלמידים בבית הספר, ועל כן סל התלמיד השנתי לבית הספר היה אמור להיות 240,625 ₪ כלומר הועבר תשלום בחוסר על סך 1,400 ₪.

תגובת מנהל אגף החינוך:

השלמת התשלום ע"י הגזבר. הגזבר ומנהל התשלומים יעביר לחשבון בית הספר 1,400 ₪.

ממצא:

3. קיימות מספר בקרות אשר נדרשות לביצוע במסגרת תפקידו של חשב החינוך בעירייה:
א. סל רשותי - תכנון הסל השנתי, אישור מול משרד החינוך, מעקב אחר ביצוע ודיווח סוף שנה.
ב. מכירת מענים באמצעות הרשות - קיים תהליך של מכירת מענים באמצעות הרשות כדלהלן:

מוסד חינוכי יכול לרכוש מהרשות מענים על ידי פנייה לחשב החינוך.

החיוב באמצעות תעודת חיוב ששולח המוסד החינוכי לרשות.

המוסד החינוכי מעביר את התשלום לרשות.

לאחר העברת החיוב, הרשות משלמת לספק בהתאם לרכישה.

- ג. העברת כספים - חשב החינוך אחראי על העברת הכספים למוסדות החינוך (יסודי, חטיבת ביניים, חטיבה עליונה) וגם ל- השתתפות עצמית של הרשות עבור המקיפים בהתאם לפעילות שהתקבלו ממוסד החינוך.
- ד. תכנון תקציבי ופיקוח - סיוע לאגף בהקצאה נכונה של התקציב בהתאם למטרות המאושרות ע"י משרד החינוך, פיקוח על השימוש בכספים בהתאם לנהלים ולתכניות המאושרות ובקרה על עמידה בתקציב ולמנוע חריגות, הכנת הצעות לשינוי תקציבי ככל ויידרש.
- ה. קבלת אישור לסל התלמיד הרשותי ממוסד החינוך (התקציב מאושר על ידי ראש הרשות, גזבר הרשות ואישור משרד החינוך).
- ו. תשלומים והתקשרויות - בדיקת ואישור חשבונות לספקים בהתאם להזמנות / חוזים.
4. עלה, כי חשב החינוך בתקופה הנבדקת הועסק במיקור חוץ על ידי משרד רון פישמן ושות' רואי חשבון, וכי במהלך ביצוע הביקורת בעירייה התחלף חשב החינוך.

המלצה:

יש להשלים את תשלומי סל התלמיד מבתי הספר על מנת לעמוד בהנחיות משרד החינוך כנדרש.



פרק 2

תומכות חינוך והסעות

חינוך מיוחד

תוכן עניינים

47	..... כללי	.1
49	..... תקציר מנהלים	.2
55	..... תיקון חוק חינוך מיוחד	.3
55	..... תיקון מספר 11 לחוק חינוך מיוחד	.3.1
55	..... ועדת זכאות ואפיון	.3.2
58	..... צוות רב מקצועי	.3.3
63	..... תומכות חינוך אישיות	.4
63	..... שעות סיוע	.4.1
65	..... תקציב	.4.2
67	..... סל אישי	.4.3
70	..... סייעות כיתתיות בחינוך מיוחד	.5
77	..... הסעות חינוך מיוחד	.6
82	..... מלוות בהסעות החינוך המיוחד	.7

1. כללי

נוכח המצב התקציבי שנקלעה אליו עיריית רהט (להלן: "העירייה"), בהקשר של תקציבי חינוך- דיווחים למשרד החינוך ומיצוי הכנסות ממשרד החינוך, נערכה בדיקה נקודתית בנושאים: התנהלות העירייה בנושאי הסעות חינוך מיוחד ותומכות חינוך אישיות וכיתות.

הבדיקה נערכה בחודשים דצמבר 2024 – מרץ 2025, לשנה"ל תשפ"ג, תשפ"ד ותשפ"ה.

המסגרת הנורמטיבית:

- חוק הסעה בטיחותית לילדים ופעוטות עם מוגבלויות, התשנ"ד – 1994.
- הוראת קבע מס' 0334 – הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים מיום 22.08.2022.
- תקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים להסעה וליווי של פעוטות למעון יום שיקומי וממנו), תשע"ד- 2014.
- חוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988.
- תיקון מס' 11 לחוק חינוך מיוחד, התשע"ח -2018.
- יישום חוק חינוך מיוחד – וועדות מתוקף החוק, הוראת קבע מס' 0287 מיום 28.03.2022, חוזרי מנכ"ל משרד החינוך.
- סייעות במוסדות החינוך המיוחד וסייעות לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל, הוראת קבע מס' 0377 מיום 14.12.2022, חוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

מטרות הביקורת:

בדיקה של התנהלות העירייה בנושא הסעות תלמידי חינוך מיוחד ותומכות חינוך, נועדה לבחון כיצד העירייה מטפלת בנושא הסעות חינוך מיוחד ותומכות חינוך מהיבטים תקציביים ו/או היבטים שיש להם השפעה תקציבית על העירייה, לדוגמת דיווחים למשרד החינוך, תהליכי העבודה בעירייה בנושאים אלה לרבות נהלים, מערכת אישורים ועוד. מטרת העל היא לבחון באם המערכת עובדת בצורה יעילה ומסונכרנת, כך שהדבר יניב תוצאות רצויות לשיפור מערכת החינוך בעיר.

נושאי הביקורת

תומכות חינוך:

- בחינת תהליך עבודת ועדת זכאות ואפיון;
- בחינת תהליך עבודת הצוות הרב מקצועי;
- בדיקת מצבת הסייעות הכיתתיות וסייעות התגבור לעומת התקינה ברמה רשותית וברמת מוסד חינוכי;
- בדיקת התפתחות כמות הקצאת שעות שילוב (תומכות חינוך אישיות) ברמה רשותית וברמת מוסד;
- בחינת נאותות הבקרה השוטפת בין עלויות השכר לבין התקבולים ממשרד החינוך.

הסעות וליווי:

- בחינת הוצאות הסעות חינוך מיוחד כולל מלוות לשנים תשפ"ג ותשפ"ד;

- בחינת הכנסות ממשרד החינוך בגין הסעות חינוך מיוחד כולל מלוות לשנים תשפ"ג ותשפ"ד ;
- בחינת נאותות תהליך אישור הפעלת הסעות חינוך מיוחד בעירייה ;
- בחינת נאותות תהליך דיווח ההסעות למשרד החינוך ;
- בחינת עמידה בנהלי משרד החינוך ונהלי הרשות לעניין ההסעות.

2. תקציר מנהלים

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
4. תומכות חינוך אישיות				
4.1	שעות סיוע	<p>בשנים האחרונות חל גידול של למעלה מ-300% בסך שעות הסיוע, עם עלייה חדה במיוחד בין תשפ"ג לתשפ"ד</p> <p>בתשפ"ד נרשם גידול של 47% במספר התלמידים לעומת גידול של 72% בשעות הסיוע – פער המלמד על גידול שאינו מוסבר רק בעלייה במספר התלמידים.</p> <p>מהנתונים עולה כי 45% משעות הסיוע שמתכמות בכ-12,000 ש"ש מוקצות לתלמידים שלומדים ב-10 בתי ספר בלבד, שמספר התלמידים בהם מהווה רק כ-30% ממספר התלמידים בכלל מוסדות החינוך. כמו כן, כ-31% משעות הסיוע שמתכמות ב-8,234 ש"ש מוקצות לתלמידים הלומדים ב-20 בתי ספר נוספים, שמספר התלמידים בהם מהווים 47% ממספר התלמידים הכולל במוסדות החינוך.</p>	<p>בהתחשב בכך שהקריטריונים להקצאת שעות סיוע נקבעים ע"י משרד החינוך, וכי להורים ניתנת האפשרות לבחור את סוג התמיכה הניתנת לילדיהם, מומלץ כי אגף החינוך ימשיך לפעול במסגרת סמכותו לצמצום התלות בסיוע אישי, באמצעות שיח והדרכה למנהלי בתי הספר ולהורים בדבר חלופות אפשריות לשירותי סיוע.</p> <p>מומלץ כי אגף החינוך וגורמים רלוונטיים נוספים במשרד החינוך ימקדו את הטיפול באזורים בהם כמות התלמידים עם תומכות חינוך אישיות היא גבוהה יותר ולקדם פעולות מותאמות לאותם אזורים.</p>	<p>מנהל אגף החינוך:</p> <p>נתונים אלה ידועים לאגף החינוך, אנו פועלים באגף לצמצם את מספר התלמידים שסל התמיכות שלהם מומר לסייעת אישית, מתקיים תהליך מול המנהלים בבתי הספר כיצד לצמצם מספר הסייעות האישיות.</p> <p>ההסבר לכך הוא בשל בחירת ההורים בסוג תמיכה זה, זאת בהיעדר תמיכה פרא רפואית בגלל מחסור במומחים בתחום זה.</p>
4.2	תקציב	<p>העסקת תומכות חינוך אישיות ממומנת בשיעור של 70% על ידי משרד החינוך ו-30% על ידי העירייה, בהתאם לעלות העסקה לפי הסכמי השכר.</p> <p>חלה עלייה עקבית בהיקף ההשתתפות התקציבית של העירייה, כתוצאה הן מהגידול בהיקף שעות הסיוע והן מהעלייה בעלויות השכר.</p> <p>ההסכם הקיבוצי שנחתם באוגוסט 2023 והוחל רטרואקטיבית מאפריל 2023 הביא לעלייה של יותר מ-30% בעלות הנורמטיבית לשעת עבודה בשנת תשפ"ג לעומת בשנת תשפ"ב.</p>	<p>מומלץ כי אגף החינוך והגזברות יגבשו יחד מנגנון בקרה תקציבי שוטף שיאפשר מעקב רציף אחר העלויות בפועל של העסקת תומכות החינוך האישיות, לרבות בחינת השפעת הסכמי השכר החדשים והיקף שעות הסיוע המאושרות מדי שנה.</p>	<p>גזבר העירייה: משרד החינוך באמצעות ועדות הזכאות והאפיון הגדיל מאוד את מספר התלמידים הזכאים לתומכת חינוך אישית וגם הסכם השכר החדש של תומכות החינוך מגדיל את השתתפות העירייה בסכומים מוחלטים.</p> <p>מנהל אגף חינוך: אגף החינוך בעירייה ער לגידול בהשתתפות העירייה בתשלום שכר הסייעות הצמודות (תומכות החינוך האישיות). אגף החינוך מנסה להאיר ולהעיר למנהלים שריבוי סייעות אישיות אינו פתרון למוגבלויות</p>

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
				מסוימות. אגף החינוך מנסה למצוא דרכים יצירתיות לצמצום מספר הסייעות.
4.3	סל אישי	<p>עיקר הסל האישי בשנות הלימודים תשפ"ד ותשפ"ה הוקצה לשעות סיוע, בשיעור של 76% ו-80% מסך השעות בהתאמה. באותן שנים, שעות טיפול לתלמידים היוו שיעור שולי בלבד – 4% ו-2% בהתאמה.</p> <p>הקצאה הנמוכה לשעות טיפול מצמצמת את האפשרות להעניק לתלמידים מענה הולם לצורכיהם, באופן שעלול לעכב את שיפור תפקודם לאורך זמן.</p> <p>גם בקרב תלמידים בעלי רמות תפקוד גבוהה ו/או בינונית-גבוהה (קוד סל 5.5), עיקר הסל האישי הומר לשעות סיוע: כ-60% בשנת תשפ"ד וכ-75% בשנת תשפ"ה – למרות שמאפייניהם מצדיקים, לכאורה, הקצאה משמעותית יותר לשעות הוראה וטיפול.</p> <p>בעירייה ובמתי"א? רווחת התפיסה כי ההורים הם אלה שקובעים בפועל את פילוח הסל האישי.</p> <p>קיים מחסור באנשי מקצוע בתחומי הטיפול, ובפרט בקלינאי תקשורת, דבר שמגביל את היכולת להעניק שירותים טיפוליים במסגרת הסל.</p> <p>פילוח הסל באופן שמוטה לשעות סיוע מוביל לדרישת השתתפות העירייה במימון שכר תומכות חינוך (30% מעלות ההעסקה), בהתאם להסכמות בין מרכז השלטון המקומי לממשלת ישראל.</p>	<p>1. מומלץ כי אגף החינוך, בשיתוף מתי"א ומנהלי בתי הספר, ימשיך לחזק את ההסברה להורים על חשיבות שעות הטיפול וההוראה והשפעתן על התקדמות הילדים לאורך זמן. יש לעודד את ההורים לבחור בשילוב מאוזן יותר בין שעות סיוע לשעות טיפול וההוראה, בהתאם לצורכי התלמידים ולתועלת החינוכית וההתפתחותית.</p> <p>2. מומלץ כי אגף החינוך יפעל מול משרד החינוך וגורמים רלוונטיים נוספים למציאת פתרונות למחסור באנשי מקצוע בתחומי הטיפול, כדי להרחיב את האפשרויות למתן מענה טיפולי במסגרת הסלים האישיים.</p> <p>לשקול לקדם את ההכשרות מקצועיות בהתאם למקצועות פרא רפואיות שיש בהם מחסור ובמקביל יש לבחון חלופה לתגמול טוב יותר לבעלי מקצוע שנוצצים לטיפול בילדים.</p>	<p>מנהל אגף חינוך: זכות ההורים לקבוע מהו סל השירות המועדף עליהם. אגף החינוך בשיתוף מנהלי בתי הספר ומתי"א מנסים להוביל תהליך מול ההורים בו יוסבר להם את חשיבות שעות הטיפול לילדיהם. מנהלי בתי הספר מדווחים כי ההורים הם אלה שבחרים בשעות סיוע ולא בשעות טיפול, והם משוכנעים שזו זכות ההורים לבחור.</p>

² מרכז תמיכה יישובי אזורי

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
		במהלך שנת הלימודים תשפ"ה נחתם הסדר מקומי בין ועד העובדים בעיריית רהט לבין העירייה בנוגע לתנאי העסקת תומכות חינוך אישיות. ההסדר, אשר אושר פה אחד על ידי הסייעות האישיות, קובע שכר שעתי אחיד והענקת מלוא התנאים הסוציאליים המגיעים לעובדות. תוקפו של ההסדר הוא לשנת תשפ"ה, עם אפשרות להארכה בתיאום עם ועד העובדים.		
5. סייעות כיתתיות בחינוך מיוחד				
1		בשנת הלימודים תשפ"ד העסיקה העירייה סייעות כיתתיות וסייעות תגבור מעבר למכסת השעות המאושרת ע"י משרד החינוך .	1. מומלץ כי אגף החינוך ומחלקת כוח האדם יבססו מנגנון תיאום ובקרה קבוע בין התקצוב המאושר ממשרד החינוך לבין היקף השעות המאושרות בפועל, באופן שיבטיח התאמה מלאה בין תקן לתקציב.	תגובת גזבר העירייה: היקף משרות הסייעות הכיתתיות נקבע בהסכמים הקיבוציים ובחוקת העבודה בסעיפים הרלבנטיים עד לכניסת הסכם השכר החדש לתוקף, כך שלפי ההסכמים שהיו תקפים בעת קליטת סייעות אלה היה על העירייה להוסיף אחוזי משרה לסייעות המועסקות במשרות חלקיות מעבר להיקף העסקתן בפועל.
2		מספר השעות שתוקצבו ע"י המשרד בשנה"ל תשפ"ד עמד על 4,256 ש"ש בזמן שהעירייה העסיקה סייעות ב-4,487 ש"ש .	2. מומלץ לקבוע נוהל עבודה מסודר, הכולל בדיקה תקופתית (לפחות אחת לרבעון) של נתוני התקינה, איוש הסייעות הכיתתיות והשתתפות העירייה במימון, במטרה למנוע העסקת יתר או תת-איוש במוסדות חינוך.	תגובת מנהל כוח אדם: מנהל כוח האדם היה הגורם הראשון שזיהה את חריגות התקינה עם פתיחת שנת הלימודים. מיד לאחר עיבוד הנתונים, שיגר מכתב לראש העיר בו התריע על השלכות תקציביות צפויות, וחישב את עלויות העסקת היתר – הן בתחום תומכות החינוך האישיות (השתתפות תקציבית גבוהה מצד העירייה) והן בתחום הסייעות הכיתתיות והתגבור. יש לציין כי איוש התקנים בוצע באופן שקול, זהיר ואחראי, מתוך כוונה מובהקת להימנע מהעסקה מעבר לתקינה המאושרת והמתקצבת על ידי משרד החינוך – זאת
3		עלות החריגה התקציבית/הגירעון כתוצאה מאיוש מעל לתקציב נאמדת בסכום כולל של 892,719 ש"ח לשנה"ל תשפ"ד.	3. מומלץ להמשיך בתהליך המיפוי והבקרה ולהפוך אותו לחלק קבוע מניהול משאבי אנוש והתקציב של מערכת החינוך העירונית.	
4		בשנה"ל תשפ"ד לא התקיימה התאמה בין כמות השעות המאושרת ע"י משרד החינוך לבין כמות השעות המאושרת בפועל.		
5		אין מעקב שנתי אחר מספר הכיתות הזכאיות לסייעות כיתתיות, כיתות חדשות, סגירת כיתות וכו'.		
6		אחוז ההשתתפות המשוקלל הנורמטיבי בשכר סייעות כיתתיות וסייעות תגבור עומד		

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
		על 16%, בזמן שאחוז ההשתתפות בפועל בעלויות השכר של הסייעות עומד על 21%, חריגה זו כאמור כתוצאה מהעסקת סייעות מעבר לתקן.		בהתאם לחוק יסודות התקציב, תוך רצון להימנע מחשיפה משפטית או חריגה תקציבית בלתי מבוקרת. טרם פתיחת שנת הלימודים (בין מאי לאוגוסט 2024), יזם מנהל כוח האדם תהליך מיפוי יסודי ומעמיק, שכלל ביקורות פיזיות בכלל מוסדות החינוך, וזאת במטרה להציג תמונת מצב מדויקת ועדכנית של שעות התקן המאושרות אל מול השעות המאושרות בפועל. הטבלה המרוכזת שצורפה לדוח הביקורת היא תוצר עבודתה של מחלקת כוח האדם. היא גובשה בעקבות בדיקה מקצועית ורחבת היקף – בדיקה שלא התבצעה קודם לכן ברמת עומק זו. הטבלה שיקפה לראשונה את פערי השעות באופן רוחבי בכלל המוסדות, והיותה כלי מהותי להמשך קבלת החלטות בנוגע להעסקת הסייעות.
7		קיימים מוסדות חינוך שיש בהן איוש סייעות מעבר לתקן ואחרים שהם בתת איוש.		מעבר לכך, בשיתוף פעולה עם חשב החינוך, בוצע איזון תקציבי באמצעות ניוד תומכות חינוך בין מוסדות החורגים לבין אלה שקיימת בהם יתרה לא מנוצלת של שעות. כך נמנעה קליטת יתר, נשמר איזון תקציבי, והכי חשוב – לא נפגעה אף תומכת חינוך ותיקה, ונשמרו זכויות העובדות.
8		בשנה"ל תשפ"ה וכפי שעולה מהנתונים שהעירייה מעסיקה בחלק מהמוסדות סייעות בכמות שעות אשר חורגת ממכסת השעות המוקצות למוסד על ידי משרד החינוך.		
9		העירייה טרם השלימה את תהליך גיוס סייעות כיתתיות וסייעות תגבור בשנת תשפ"ה בחלק מהמוסדות הזכאים לכך, כך ש- 395 ש"ש של סיוע טרם אוישו: מדובר בכ- 10 תקנים מלאים של סיוע שטרם אוישו, וכן מדובר באיחור רב באיוש התקנים החדשים.		
		נכון לחודש מרץ 2025, העירייה טרם השלימה את התהליך הגיוס סייעות כיתתיות וסייעות תגבור.		
6. הסעות חינוך מיוחד				
1		כיום, מופעלים בעירייה 32 קווי הסעה באמצעות 145 רכבים בעלות יומית של 23,880 ש"ח בתוספת מע"מ, לעומת זאת, משרד החינוך אישר 66 רכבים בלבד בעלות	יש לשכור שירותי ייעוץ מקצועיים לטיפול בנושא הסעות מול משרד החינוך לרבות דיווחים למשרד ומקסום הכנסות העירייה בנושא ההסעות.	גזבר העירייה: עניין הגירעון בהסעות היה ידוע וטופל על ידי בכמה שלבים. משרד רו"ח רון פישמן דיווח את ההסעות בצורה לקויה, גם משרד "מגער" דיווחו בצורה לקויה את ההסעות

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
		יומית מאושרת של 10,092 ש"ח בתוספת מע"מ.		החינוך הרגיל. לבסוף לקחתי משרד אחר שטיפל בנושא והעירייה הצליחה לקבל את הכספים בגין ההסעות והליווי לגבי שתי השנים והעלינו את התעריף פיר קוו בהסעות החינוך המיוחד. יש לציין שהסקתי מסקנות מההתנהלות בשנתיים האחרונות והם יוטמעו במכרזים החדשים של החברות שמלוות מקצועית את נושאי תקציבי החינוך
2		הפער היומי מסתכם ב-13,788 ₪ בתוספת מע"מ, אותו מממנת העירייה מתקציבה השוטף – ללא השתתפות משרד החינוך.		מנהל אגף החינוך: המשרד שנתן לעירייה שירותי חשבות חינוך, משרד רו"ח רון פישמן, לא ביצע דיווחי הסעות כנדרש. העירייה שכרה את שירותיו של משרד מקצועי שמטפל בנושא ההסעות לרבות הדיווחים וחלק גדול מהליקויים טופלו הן באישור קווים חדשים והן בדיווחים לרבות דיווח של מלוות בהסעות. חודדו נהלים באגף לעניין הפעלת קווי הסעות חדשים ו/או תוספת רכבים בקווים קיימים. היום העירייה חשבות חינוך שמבצע בקרות תקציביות אחר הוצאות והכנסות ההסעות.
3		העירייה לא פועלת לפי נהלי משרד החינוך לאישור קווי הסעה.	יש לקבוע נהלי עבודה ברורים בנושא ארגון והפעלת הסעות, אשר מתכתב עם נהלי משרד החינוך.	
4		אין נהלים בעירייה להפעלת הסעות חדשות, למעט פקודת שינויים		
5		חלוקת האחריות בין מחלקת הסעות, אגף החינוך וגזברות העירייה אינה ברורה ולוקה באי בהירות.	יש להגדיר תחומי אחריות ברורים בין האגפים והמחלקות אשר מטפלים בנושא ההסעות	
6		העירייה לא פנתה כלל וכלל למשרד החינוך לאשר קווי הסעות חדשים ו/או הגדלת מספר רכבים בקוו קיים בשנה"ל תשפ"ג ותשפ"ד.	יש לפעול באופן מידי מול משרד החינוך לאישור קווים חדשים ו/או רכבים נוספים בקווים קיימים	
7		העירייה מפעילה קווי הסעה ו/או מוסיפה רכבים לקווים קיימים ללא קבלת אישור מראש מאת משרד החינוך.	יש לבצע רה ארגון למערך ההסעות בעירייה, כולל אופטימיזציה למערך ההסעות.	
8		העירייה מסתמכת על החלטות וועדת זכאות ואפיון להפעלת קווי הסעה, שזה תנאי הכרחי אך לא מספיק להפעלת ההסעה		

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
9		מופעלים קווי הסעות לתלמידים שאינם זכאים להסעות בהתאם לתבחיני התקצוב של משרד החינוך.		
7. מלוות בהסעות החינוך המיוחד				
1		העירייה מעסיקה מלוות בהסעות באמצעות קבלני ההיסעים, בנוסף העירייה מעסיקה חלק מסייעות החינוך המיוחד גם כמלוות בהסעות בעבור תוספת שעות בגין ליווי התלמידים.	יש לקבוע נהלי עבודה ברורים בנושא ליווי הסעות אשר מתכתב עם נהלי משרד החינוך. יש להגדיר תחומי אחריות ברורים בין האגפים והמחלקות אשר מטפלים בנושא מלוות ההסעות	
2		בשנת לימודים תשפ"ד מספר הילדים בעלי לקויות המזכות במלווה בהסעה היו 537 תלמידים.	יש לשכור שירותי ייעוץ מקצועיים לטיפול בנושא המלוות מול משרד החינוך לרבות דיווחים למשרד ומקסום הכנסות העירייה בנושא הליווי	
3		העירייה קיבלה תקציב ממשרד החינוך עבור 272 תלמידים בלבד.		<p>גזבר העירייה : עלייה זו הינה לפי עדכון שכר המינימום במשק. תשלום השעה הנוספת לכל כיוון הינה בגין מרכיב ביטול זמן. במכרזים הבאים מרכיב זה יצומצם לחצי שעה לכל כיוון בקווים שהם בתוך העיר ושעה לכל כיוון בקווים שהם מחוץ לעיר.</p>
4		העירייה לא דיווחה למשרד החינוך על 265 הילדים הנוספים הזכאים למלווה, ועל כן לא קיבלה תקציב עבורם.	יש לפעול באופן מידי מול משרד החינוך לאישור תקציב ליווי לילדים בעלי מוגבלויות המזכות בליווי	
5		סעיף 3.18.6 למכרז שפורסם ע"י העירייה קובע כי "בגין מתן שירותי מלווה להסעה שיוזמן ע"י העירייה, ישולם לזוכה תשלום קבוע בסכום של 46 ש"ח לשעה (לא כולל מע"מ) עבור זמן ליווי בפועל של המסלול, בתוספת שעה נוספת. העירייה משלמת בפועל בגין הליווי 49.2 ש"ח לשעה בתוספת מע"מ. העירייה משלמת תוספת שעה מעבר לזמן הליווי בפועל לכל כיוון ולא כלשון הסעיף 3.18.6, שמשמע ממנו שתוספת שעה אחת היא לשני הכיוונים יחדיו ולא תוספת שעה אחת לכל כיוון.	יש להקפיד על בדיקת חשבונות הקבלנים ולוודא תאימות למכרז וחזרה ההתקשרות בין העירייה לבין הקבלנים	

ועדות זכאות ואפיון וצוות רב מקצועי

3.1. תיקון מספר 11 לחוק חינוך מיוחד :

בשנת התשע"ח-2018 פורסם תיקון מספר 11 לחוק חינוך מיוחד משנת התשמ"ח-1988, המגדיר מחדש את אופן התנהלותן של הוועדות המקצועיות הפועלות מתוקף החוק. דרכי פעולתן של הוועדות מתבססות על עקרונות העומדים בהלימה לתיקון החוק ומבטאים את תפיסתה החינוכית של מערכת החינוך :

- הכלה של תלמידים עם מוגבלות במסגרות החינוך הכללי (הרגיל).
- תוכניות תמיכה לתלמיד בחינוך הכללי (הרגיל).
- מענה לתלמידים במסגרות החינוך המיוחד.
- קשרי גומלין בין צוותי החינוך המיוחד והחינוך הכללי.
- שותפות בין צוותי החינוך וההורים.

מטרות תיקון החוק:

- א. לקדם ולפתח את הלמידה, את הכישרים והיכולות של התלמיד עם המוגבלות ואת תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי, החברתי וההתנהגותי ולהקנות לו ידע, מיומנויות, כישורי חיים וכישורים חברתיים.
- ב. לעגן את זכותו של התלמיד עם הצרכים המיוחדים להשתתפות שוויונית ופעילה בחברה, בכל תחומי החיים, וכן לתת מענה הולם לצרכיו, באופן שיאפשר לו לחיות את חייו באוטונומיה מרבית, בפרטיות ובכבוד, תוך מיצוי יכולותיו.
- ג. לקדם את שילובם של תלמידים עם צרכים מיוחדים במוסדות חינוך רגילים.

עקרונות מרכזיים בתיקון לחוק:

- א. לתלמיד ולהורים זכות לבחור את סוג המסגרת החינוכית שהתלמיד ילמד בה אם נקבעה לו זכאות לשירותי חינוך מיוחדים.
- ב. החינוך המיוחד הוא שירות ולא מקום פיזי. מדובר בשירות הניתן לתלמיד בסוג המסגרת שבחרו הוא והוריו.
- ג. סל התמיכות האישי לתלמיד שנמצא זכאי לכך נקבע על פי רמת התפקוד, אפיון המוגבלות, צרכי התלמיד ועוצמתם.
- ד. קיימת גמישות באופן הפילוח של התמיכות בסל האישי שנקבע לתלמיד בגן או בכיתה לחינוך רגיל, בהתאם לצרכי התלמיד ובהשתתפות התלמיד והוריו.

3.2. ועדת זכאות ואפיון

הוועדה פועלת מתוקף חוק חינוך מיוחד והיא צומת משמעותי של חשיבה, דיון מקצועי וקבלת החלטות באשר לתפקוד התלמיד, לצרכיו ולמענים הנדרשים לו. הדיון בוועדה מושתת על הקשבה לתלמיד ולהוריו, וכן לצוותי החינוך והטיפול המכירים אותו, תוך שיח משותף לבחינה של נקודות המבט השונות העולות בדיון.

סמכויות הוועדה כוללות בין היתר :

- א. לקבוע את זכאותו של התלמיד לקבל שירותי חינוך מיוחדים במסגרת החינוכית בהתאם לצרכיו ולמוגבלויותיו ;
- ב. לציין את אפיון המוגבלות של התלמיד על סמך המסמכים הקבילים ;
- ג. לקבוע את רמת התפקוד של התלמיד בהתאם לצרכיו, תוך בחינה של עוצמת התמיכה הנדרשת לו ;
- ד. לקבוע את היקף סל השירותים של תלמיד הלומד או שילמד בגן או בכיתה לחינוך רגיל ונמצא זכאי לסל אישי של תמיכות, בהתאם לרמת התפקוד שנקבעה לו, לאפיון מוגבלותו ולעוצמת צרכיו.

ועדת זכאות ואפיון תדון בעניינו של מי שהופנה אליה בידי אחד מהגורמים הבאים, כמפורט בחוק חינוך מיוחד :

- הורה התלמיד ;
- מוסד חינוך מוכר ;
- רשות חינוך מקומית ;
- ארגון ציבורי או מי ששר החינוך, שר העבודה והרווחה או שר הבריאות הסמיך לכך.

ועדות זכאות ואפיון ימנו **שישה חברים** כמפורט להלן :

- יו"ר הוועדה - עובד משרד החינוך שהוא בעל מומחיות, ניסיון והכשר בחינוך מיוחד ;
- נציג הרשות המקומית שהוא מנהל מחלקת החינוך, או מי מטעמו ברשות המקומית שהוא בעל ניסיון או הכשרה בחינוך המיוחד ;
- שני מפקחים כוללים של משרד החינוך, האחד מפקח כולל לחינוך מיוחד והשני מפקח כולל לחינוך רגיל או נציגיהם ;
- פסיכולוג חינוכי מטעם השירות הפסיכולוגי חינוכי (שפ"ח) ברשות המקומית ;
- נציג הורים - הורה לתלמיד עם צרכים מיוחדים שימנה שר החינוך מתוך רשימות שיגישו לו ארגוני הורים לתלמידים עם צרכים מיוחדים במערכת החינוך.

המניין החוקי לדיוני וועדת זכאות ואפיון ולהחלטותיה הוא ארבעה חברים הראשונים לעיל.

הנושאים שנדונים בוועדה :

תפקוד התלמיד וצרכיו

צוות המוסד החינוכי יציג את חוות דעתו המקצועית באשר לתפקוד התלמיד במסגרת החינוכית, להשתתפותו בסביבות החינוכיות השונות ולצרכיו, תוך תיאור מלא ומדויק של תפקוד התלמיד ושל התחומים שבהם נדרשת לו תמיכה. הצוות יציג תוכניות תמיכה שבוצעו על ידו בעבור התלמיד, אם התקיימו.

מומחה תחום של המוגבלות מטעם מרכז תמיכה יישובי או אזורי (להלן : "המתי"א") שהוזמן לוועדה יציג ויסביר מידע הנוגע לתפקוד התלמיד במסגרת החינוכית בזיקה למענה המתבקש ולמוגבלות של התלמיד, לרבות מידע רפואי העולה מהמסמכים שהוגשו לוועדה ומידע העולה מדוחות של מטפלים ממקצועות הבריאות וממטפלים באמצעות אומנויות, או בהתבסס על היכרותו את התלמיד.

הדיון ברמת התפקוד ובהיקף הסל האישי המשקפים את צרכי התלמיד יתבסס על המידע ועל כלל המסמכים שהוצגו בדיון, בהתאם למפורט להלן :

שאלון רמת תפקוד (להלן : "שאלון ראמ"ה") (במקרים שנדרש למלאו). הוועדה תבחן את תיאור התפקוד של התלמיד כפי שעולה מהיגדים שונים בשאלון ומיתר המסמכים וחוות הדעת, תוך התייחסות לתמיכות שהוא מקבל, אם הוא מקבל.

הוועדה תתייחס לציין שהתקבל בכל אחד מהממדים בשאלון : קוגניטיבי-לימודי-שפתי, תקשורת, רגשי, עצמאות תפקודית והתארגנות וחברתי ; ובשאלונים לגנים גם הממד הסנסו-מוטורי.

אפיון המוגבלות

הפסיכולוג חבר הוועדה יציג את המסמכים הקבילים ואת המידע העולה מתוכם, לרבות אפיון המוגבלות/יות. הפסיכולוג יסביר את מאפייני המוגבלות/יות ויבהיר את הקשר בין המוגבלות/יות לבין התפקוד ואת משמעות הדבר מבחינת צורכי התלמיד והמענים הנדרשים עבורו. פסיכולוג המסגרת החינוכית, אם הוא משתתף בדיון, יציג את המידע שיש ברשותו על התלמיד. לתלמידים עם מוגבלות בשמיעה ובראייה יוצג המסמך הקביל על ידי מומחה התחום של המוגבלות.

זכאות לשירותי חינוך מיוחדים

הוועדה תדון בזכאות התלמיד תוך בחינת המסמכים, חוות הדעת והטיעונים המתאימים לתפקודו: שאלון ההורים, אם מולא, ומסמכים נוספים שהם בחרו להציג; שאלון התלמיד אם מולא; המסמך הקביל; שאלון ההפניה; דוחות ותוכניות שהוצגו על ידי צוות המוסד החינוכי; מסמכים נוספים שהוצגו על ידי גורמים נוספים מהמוסד החינוכי, כגון פסיכולוג או יועץ.

הוועדה תבחן את צורכי התלמיד ואת עוצמתם, וכן את יעילות התמיכות שניתנו לו ממשאבי החינוך הרגיל, אם ניתנו, בדגש על תלמידים המופנים לראשונה לוועדה. טיפולים ממקצועות הבריאות או תמיכות אחרות שקיבל התלמיד בקהילה לפני הפנייתו לוועדת זכאות ואפיון או אחריה לא יהיו חלק משיקול הדעת בקביעת הזכאות לשירותי חינוך מיוחדים, אך אפשר להסתייע במידע העולה ממסמכים אודות טיפולים ותמיכות אלה, אם ניתנו.

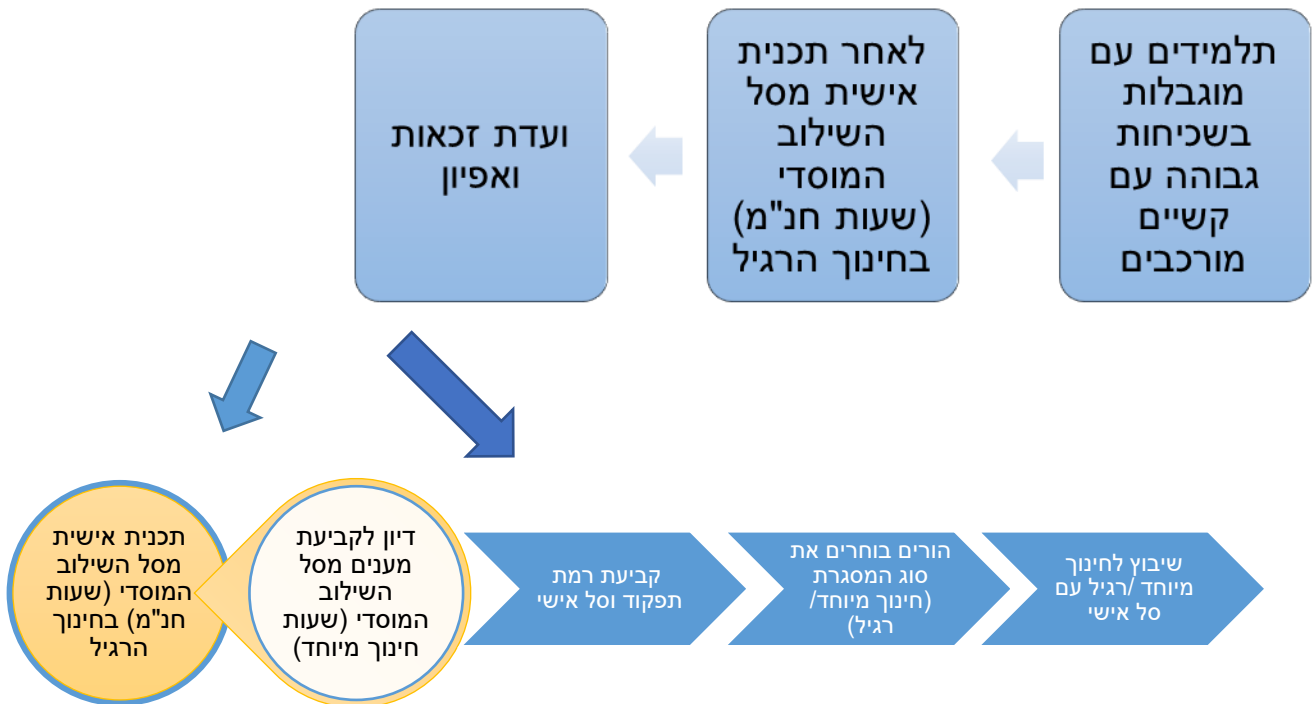
מסמכים המעידים על חומרת המוגבלות

התייחסות לחומרת המוגבלות של התלמיד מתקיימת במקרים שבהם תפקודו בתחומים השונים אינו משקף את עוצמת התמיכה ואת המענה הנדרש לו בשל מוגבלות פיזית או חושית או בשל מחלה/תסמונת נדירה. בחינה של חומרת המוגבלות נועדה לוודא שהתלמיד יקבל את היקף התמיכות המשקף את צרכיו.

קבלת ההחלטה

ההצבעה וההחלטה הסופית יתקיימו בנוכחות חברי ועדת הזכאות והאפיון בלבד, אלא אם כן החליטה הוועדה שיתקיימו בנוכחות ההורים, זאת בכפוף להסכמת כל חברי הוועדה.

תרשים 1. תהליך הפניה לבדיקת זכאות לתלמיד בשכיחות גבוה באוכלוסייה בוועדת זכאות ואפיון:



3.3. צוות רב מקצועי

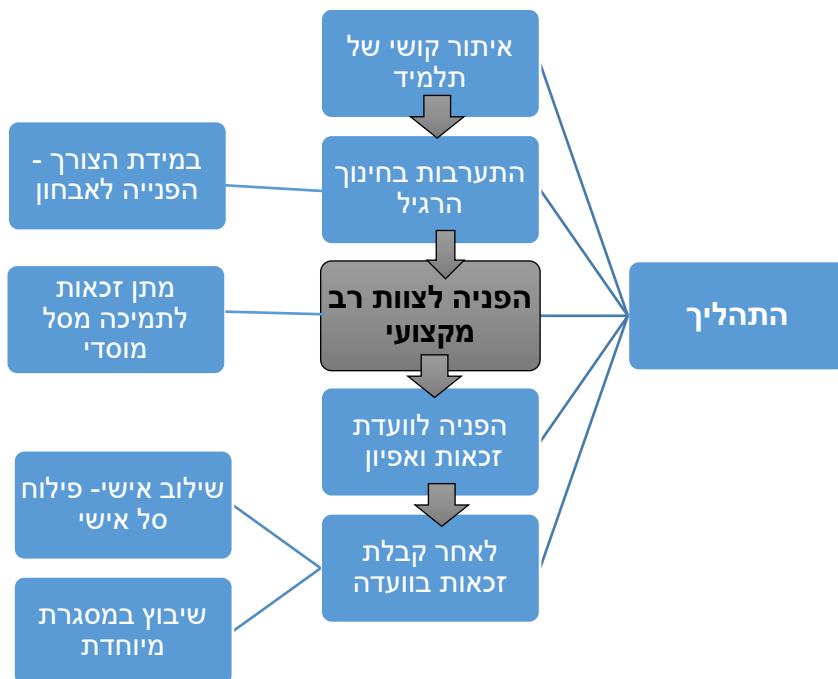
חוק החינוך המיוחד קובע כי בכל מוסדות החינוך יפעל צוות רב מקצועי. תפקידו של הצוות הרב-מקצועי כולל: איתור תלמידים שיש להם צורך בתמיכות, השתתפות בבניית תוכנית אישית לתלמידים, יישום התוכנית והתמיכות שנקבעו, מעקב אחר יישום התוכנית ועדכון התוכנית בהתאם להחלטות הצוות הרב-מקצועי (שכולל את התלמיד ואת הוריו), הערכה ובניית תוכנית המשך.

בין היתר יקבע הצוות את הרכב סל השירותים לתלמיד הלומד בחינוך הרגיל ושנמצא זכאי לשירותי חינוך מיוחדים מתוקף החלטת הצוות הרב-מקצועי וכן את הרכב הסל האישי (פילוח תמיכות) לתלמיד שזכאותו לסל אישי נקבעה בוועדת זכאות ואפיון והוא והוריו בחרו שילמד בגן או בכיתה לחינוך רגיל. הצוות יקבע את התוכנית האישית של התלמיד תוך התייחסות לצרכיו ולמענה הנדרש לו בתחומים השונים, וכן יוסיף שעות מסל השילוב (ההכלה)/מהסל המוסדי לתלמידים שיש להם סל אישי, במקרים שעולה בכך צורך.

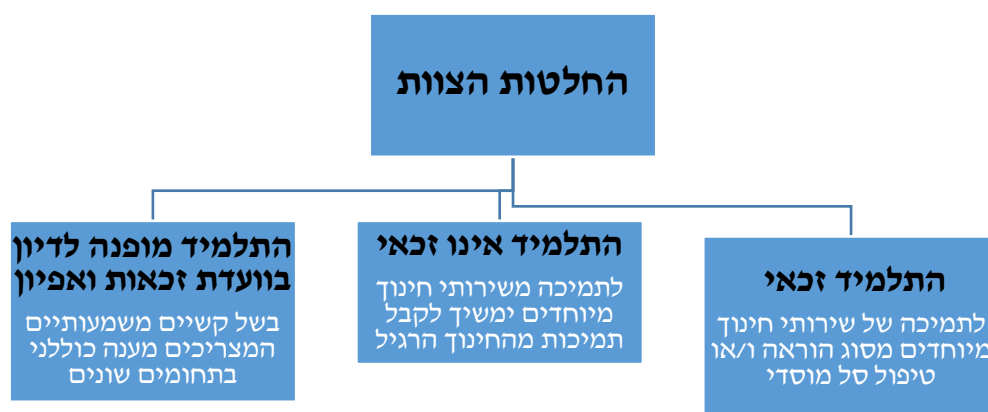
כלומר, הגורם אשר קובע את הרכב התמיכות (פילוח התמיכות) בסל האישי של התלמיד הוא הצוות הרב

מקצועי.

תרשים 2. תרשים זרימה לתהליך קבלת שירותי חינוך מיוחדים:



תרשים 3. תרשים זרימה להחלטות הצוות הרב מקצועי:



הרכב הצוות הרב מקצועי

- יושב ראש- מנהל בית-הספר הרגיל ובגני ילדים נציג המת"א ;
- מנהל/ת הגן או מחנך/ת הכיתה של התלמיד ;
- פסיכולוג מטעם השירות הפסיכולוגי-חינוכי ברשות המקומית, על פי שיקול הדעת של מנהל השפ"ח, או יועץ חינוכי ;
- עובד הוראה מתחום החינוך המיוחד (כגון מורת שילוב/גנת שילוב, מטפל ממקצועות הבריאות וממקצועות הטיפול באמצעות אומנויות) או נציג המת"א המומחה לתחום המוגבלות, בהתאם למוגבלויות ולצרכים של התלמיד.

אפשר לקיים דיונים לגבי תלמידים בגן ילדים בהשתתפות נציג אחד מהמת"א אשר ישמש כיו"ר הצוות.

חשוב לציין, כי לעניין קביעת הרכב הסל האישי, פילוח התמיכות ובניית התוכנית האישית יהיו התלמיד והוריו חברים בצוות הרב-מקצועי ויהיה להם קול אחד.

לעניין הנושא הנבדק, **תומכות חינוך אישיות**, הגורם המפנה לדיון בצוות הרב מקצועי הינו וועדת זכאות ואפיון בצירוף פרוטוקול החלטתה בעניינו של התלמיד המופנה.

כאמור, הסל האישי לתלמיד נקבע ע"י ועדת זכאות ואפיון. הביקורת תתמקד בעבודת הפילוח של הסל האישי שנעשה ע"י הצוות הרב מקצועי.

קביעת הרכב התמיכות בסל האישי של התלמיד (פילוח התמיכות):

- א. הצוות הרב-מקצועי יקיים דיון מתוקף החוק לתלמיד שוועדת זכאות ואפיון קבעה את זכאותו לסל אישי בגן או בכיתה לחינוך רגיל לצורך קביעת ההרכב של סל השירותים לתלמיד.
- ב. הצוות הרב-מקצועי, בשיתוף התלמיד, ההורים ושאר המוזמנים לדיון, יקבע את סוגי התמיכות הנדרשות לתלמיד ואת היקפן, במסגרת הסל האישי שנקבע לו. מבין סוגי התמיכה האלה: הוראה, טיפול ו/או סיוע. במידת הצורך יבחן מענה נוסף מסל השילוב וההכלה/מהסל המוסדי וממשאבים נוספים במוסד החינוכי.
- ג. סל התמיכות של התלמיד יוגדר בשעות הוראה, תוך גמישות בבחירת סוגי התמיכות ובהגדרת היקפן במסגרת הסל שנקבע לתלמיד.
- ד. התמיכות לתלמיד ייושמו במסגרת התוכנית האישית שלו שהוכנה על ידי הצוות הרב-מקצועי בשיתוף התלמיד והוריו, תוך התייחסות להתאמות ולשינויים הנדרשים בסביבה החינוכית ובמשימות השונות. בהתאם לצורך, אפשר לתת לתלמידים שיש להם זכאות לשירותי חינוך מיוחדים גם כן מענה מכלל משאבי המוסד החינוכי.
- ה. פרוטוקול הדיון, לרבות החלטות שהתקבלו, יתועד בטופס ויועבר להורים, ככל האפשר בתום הדיון או לכל היותר תוך 14 ימים מיום קיום הדיון.
- ו. הצוות החינוכי והטיפול, בשיתוף ההורים והתלמיד, יבחן מדי שנה את סוגי התמיכות שניתנו לתלמיד ואת חלוקת המשאבים בין סוגי התמיכות, בהלימה לצורכי התלמיד ולשינויים בתפקודו ובצרכיו. ככל האפשר, ובהתאם להיתכנות של שיבוץ אנשי הצוות הנדרשים, יתקיימו שינויים בהרכב הסל גם במהלך השנה. **אם עולה צורך בשינוי של היקף התמיכות בסל האישי יש לקיים דיון בוועדת זכאות ואפיון.**

יודגש, כי התלמיד והוריו הם חברים בצוות הרב-מקצועי לקביעת הרכב סל התמיכות ויש להם קול אחד בהחלטה. כמו כן, להורים יש זכות להגיש השגה על כל מרכיב בהחלטת הצוות הרב-מקצועי לוועדת זכאות ואפיון.

פירוט סוגי התמיכות

תמיכה מסוג הוראה: התמיכה תינתן על ידי עובד הוראה מחינוך מיוחד, ונכללות בה תמיכות כגון מורה להוראה מותאמת, מורה למיומנויות חברתיות, מנתח התנהגות ועובד הוראה מוסמך מתחום הטיפול הקוגניטיבי-ההתנהגותי – CBT, מורה תומך שמע, מורה תומך ראייה ועוד.

תמיכה מסוג טיפול: התמיכה תינתן ע"י עובד הוראה ממקצועות הבריאות והטיפול באמצעות אומניות בהתאמה לצרכיו של התלמיד, כחלק מיישום המטרות והיעדים בתוכנית האישית שלו להלן פירוט המקצועות:

פיזיותרפיה: התחום עוסק בפיתוח, בשיפור ובהשבה של יכולות תנועה ותפקוד, במניעת כאב, בקידום בריאות, במניעת תחלואה ראשונית ומשנית, בהנגשה, בחינוך ובהדרכה.

קלינאיות תקשורת: התחום עוסק במגוון היבטים של תקשורת בין-אישית. קלינאי התקשורת במערכת החינוך עוסק בפיתוח של הבנת השפה והבעתה, דיבור ותקשורת, טיפול בקשיי שמיעה (עדיפות לקלינאי תקשורת מתחום השמיעה), אכילה ובליעה לשם השתתפות מיטבית.

ריפוי בעיסוק: התחום עוסק בקידום הבריאות ואיכות החיים באמצעות מעורבות בעיסוקים משמעותיים בהתאם לגיל, לתרבות, לדרישות הסביבה ולשאיפות של הפרט. המרפא בעיסוק במערכת החינוך עוסק בהערכה, בקידום ובשיפור של תפקודי התלמיד בתחום הטיפול העצמי, הפעילויות של חיי היום-יום, הלמידה, הפנאי, ההשתתפות החברתית וחיי העבודה.

טיפול באמצעות אומניות: אומנות חזותית, תנועה, דרמה, מוזיקה, ביבולותרפיה ופסיכודרמה - התחום עוסק בתהליכים נפשיים על ידי יצירה והבעה. מטרת הטיפול באמצעות אומנויות היא לקדם את הרווחה הנפשית ואת איכות החיים של התלמידים. המטפל באומנויות במערכת החינוך מסייע לתלמידים ומעודד אותם לחזק את כושר ההסתגלות וההתמודדות שלהם, להרחיב את המודעות העצמית ואת הכשירות החברתית שלהם ולבטא יכולות וחוזקות בתחומים מגוונים.

תמיכה מסוג סיוע:

תמיכה מסוג סיוע תינתן לתלמידים על ידי סיעת מטעם הרשות המקומית בהתאם לצורכיהם, על פי המפורט בתוספת השנייה לחוק חינוך מיוחד, כפי שייקבע בדיון לקביעת הרכב סל השירותים (פילוח התמיכות). עבודת הסייעת מתקיימת כחלק מהצוות החינוכי ומתוכנית התמיכה החינוכית-טיפולית הכוללת עבור התלמיד הזכאי לשירות זה בהתאם לצרכיו.

תפקיד הסייעת לאפשר את השתלבותו המיטבית של התלמיד בכל הסביבות החינוכיות בהיבט הלימודי, הפיזי, הרגשי, החברתי וההתנהגותי ואת התקדמותו לתפקוד עצמאי ואוטונומי ככל האפשר, תוך מתן סיוע בתחומים שבהם אינו יכול לתפקד באופן עצמאי. כמו כן תפקיד הסייעת לספק עבור התלמיד את ההנגשה ואת התמיכה הנדרשות להשתתפות בתוכנית הלימודים ובפעילויות החברתיות ולמימוש של בחירה, ביטוי עצמי, הבעת רצונות והעברת מסרים.

מנהלת הגן ומחנך הכיתה, בעזרת הצוות העובד עם התלמיד ובשיתוף הסייעת, אחראים על תכנון עבודת הסייעת, על ביצוע המשימות ועל מעקב אחר התקדמות התלמיד, תוך שמירה על רציפות הקשר המקצועי מורה-סייעת-תלמיד-הורה. עבודת הסייעת תתבצע בהתאם לתוכנית שנקבעה לתלמיד ע"י הצוות הרב-מקצועי העובד עמו, בשיתוף התלמיד והוריו.

מומחה התחום מטעם המת"א, מומחה מטעם המת"א המתמחה בתלמידים עם מוגבלות בראייה או מטעם המרכז החינוכי-טיפולי לתלמידים כבדי שמיעה וחירשים, וכן הצוות הטיפולי במסגרת החינוכית ינחו את הסייעת כחלק מהנחיית כלל הצוות העובד עם התלמיד.

תמיכה מסוג הנחיה: צוותי החינוך העובדים עם התלמידים הזכאים לשירותי חינוך מיוחדים ינחו על ידי מגוון מומחי תחום מטעם המת"א וכן מטעם המתמחה בתחום מוגבלות בראייה או מהמרכז החינוכי-טיפולי לתלמידים כבדי שמיעה וחירשים. ההנחיה תתקיים בתחומי ההתמחות והמקצועות השונים בהתאם לצרכים המשתנים.

המרת השעות השבועיות בסל האישי לתמיכות מסוג הוראה, טיפול וסיוע:

שעת הוראה אחת שווה לשעה אחת של טיפול ממקצועות הבריאות או טיפול באמצעות אומנויות.

שעת הוראה אחת בגני ילדים, בבתי ספר יסודיים ובחטיבות ביניים שווה ל-4.3 שעות סיוע.

שעת הוראה אחת בחטיבות העליונות שווה ל-5.4 שעות סיוע.

4. תומכות חינוך אישיות

העסקת תומכת חינוך אישית, או בשמה הנפוץ סייעת צמודה לתלמיד ו/או סייעת שילוב לתלמיד, הינה תוצאה של החלטה על תמיכה מסוג סיוע ע"י הצוות הרב – מקצועי, כאשר הוא מפלח את הרכב התמיכות בסל האישי של התלמיד (להלן: "פילוח תמיכות"), לאחר שהיקפו נקבע בדיון בוועדת זכאות ואפיון. שעות הסיוע הן תוצאה של הכפלת מספר השעות המומרות מהסל האישי במכפלה של 4.3 או 5.4 (בהתאם שלב הלימוד בו הנמצא הילד הנתמך).

סייעות לתלמידים משולבים / סייעת צמודה / תומכת חינוך אישית: שעות סייעת המוקצות כסיוע לתלמידים בודדים לאחר פנייה של הרשות המקומית שבה התלמיד מתגורר ועל פי שיקול הדעת של מפקח החינוך המיוחד על המוסד שבו התלמיד לומד. שעות אלה מוקצות מתוך המכסה המחוזית על פי קריטריונים וסדרי עדיפויות. האחריות להעסקת סייעות אלה היא של הרשות המקומית שבה מתגורר התלמיד.

4.1. שעות סיוע

בלוח 1 שלהלן מוצגות מגמות בהיקף שעות הסיוע ובמספר התלמידים הזכאים להן בחמש השנים האחרונות, על פי דוחות של מערכת תשלומים מאוחדת של משרד החינוך (להלן: "מערכת מית"ר").

לוח 1:

שנה"ל תשפ"ה	שנה"ל תשפ"ד	שנה"ל תשפ"ג	שנה"ל תשפ"ב	שנה"ל תשפ"א	סוג הסייעת
25,621.0	17,125.0	9,958.0	8,936.0	8,158.5	מספר שעות סיוע לתלמידים משולבים
859.0	571.0	389.0	343.0	308.0	מספר תלמידים המקבלים סיוע
50%	72%	11%	10%		שיעור הגידול במספר שעות הסיוע באחוזים לעומת שנה קודמת
50%	47%	13%	11%		שיעור הגידול במספר התלמידים באחוזים לעומת שנה קודמת

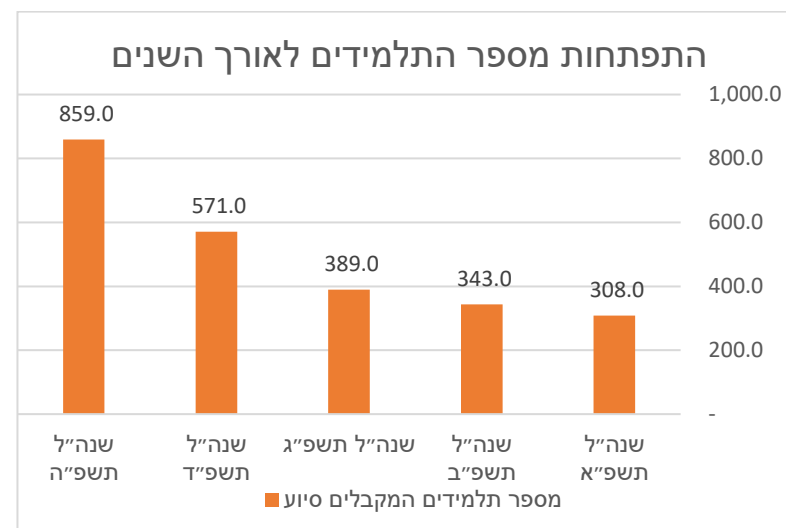
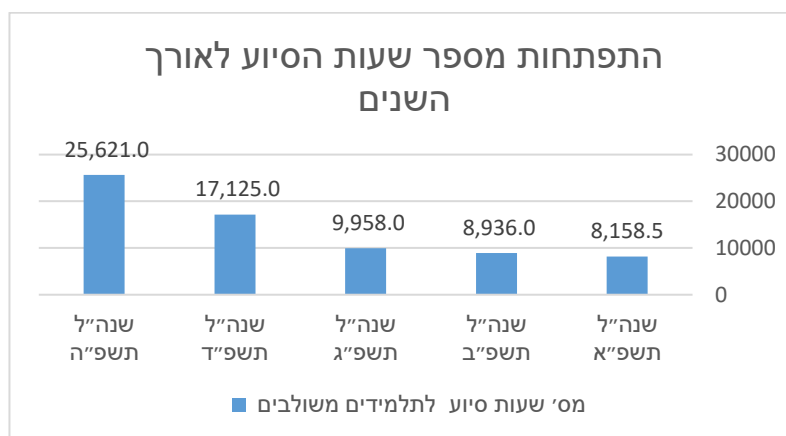
תגובת מנהל אגף החינוך:

נתונים אלה ידועים לאגף החינוך, אנו פועלים באגף לצמצם את מספר התלמידים שסל התמיכות שלהם מומר לסייעת אישית, מתקיים תהליך מול המנהלים בבתי הספר כיצד לצמצם מספר הסייעות האישיות.

לוח 2: עשרת בתי הספר עם מספר שעות הסיוע הגבוה ביותר בשנת לימודים תשפ"ה

סמל מוסד	שם מוסד	מספר שעות סיוע (ש"ש)	אחוז מסה"כ
648204	מקיף אלנג'אח	2626	9.97%
640797	מקיף "אבן רושד"	1655	6.29%
618579	ע"ש חמיס אלקרנאוי ז'	1200	4.56%
618249	אל סלאם	1114	4.23%

3.87%	1018	אלרחמה	618512
3.59%	944	מקיף סלמאן אלהווייל	648030
3.49%	919	בית אל-חכמה	618298
3.13%	823	סלאח אידין	618371
3.11%	819	האופק	618439
3.08%	811	אבו עוביידה	618363



ממצאים:

- מהנתונים עולה כי קיים גידול משמעותי בהיקף שעות הסיוע במיוחד במעבר משנת הלימודים תשפ"ג לשנת הלימודים תשפ"ד. ראה גרף התפתחות מספר שעות הסיוע לאורך השנים לעיל.
- כמו כן, עולה כי הגידול בשעות הסיוע בחמש השנים האחרונות הוא מעל ל-300% לכל התקופה במצטבר.
- עולה כי בשנת הלימודים תשפ"ד שיעור הגידול במספר התלמידים היה 47% לעומת שיעור הגידול בשעות הסיוע שעמד על 72%. אנו רואים שאין הלימה בין שני שיעורים אלה, משמעות הדבר היא כי בשנת תשפ"ד חלה עלייה דרמטית במספר שעות הסיוע שאינה מוסברת רק בעליה במספר התלמידים. ראה גרף התפתחות מספר התלמידים לאורך השנים לעיל.

4. מהנתונים עולה כי 45% משעות הסיוע אשר מסתכמות בכ- 12,000 ש"ש סיוע מוקצות לתלמידים ב- 10 בתי ספר בלבד (ראה פירוט לעיל), שמספר התלמידים בהם מהווה כ- 30% ממספר התלמידים בכלל מוסדות החינוך בעיר, ועוד כ- 31% משעות הסיוע שמהווים 8,234 ש"ש סיוע מוקצות ל- 20 בתי ספר נוספים שמספר התלמידים בהם מהווה 47% ממספר התלמידים הכולל במוסדות החינוך. יתרת שעות הסיוע מוקצת לילדים בגני ילדים.

תגובת מנהל אגף החינוך :

ההסבר לכך הוא בשל בחירת ההורים בסוג תמיכה זה, זאת בהיעדר תמיכה פרא רפואית בגלל מחסור במומחים בתחום זה.

4.2 תקציב

התפתחות ההכנסות ממשרד החינוך בגין תומכות חינוך אישיות, לצד עלויות השכר הכולל והשתתפותה של העירייה, מוצגת בלוח 3. נתונים אלו משקפים את מגמות השינוי במימון מערך הסיוע האישי לאורך השנים.

לוח 3: התפתחות הכנסות ממשרד החינוך בגין תומכות חינוך אישיות ועלויות שכר נורמטיביות והשתתפות העירייה הנורמטיבית

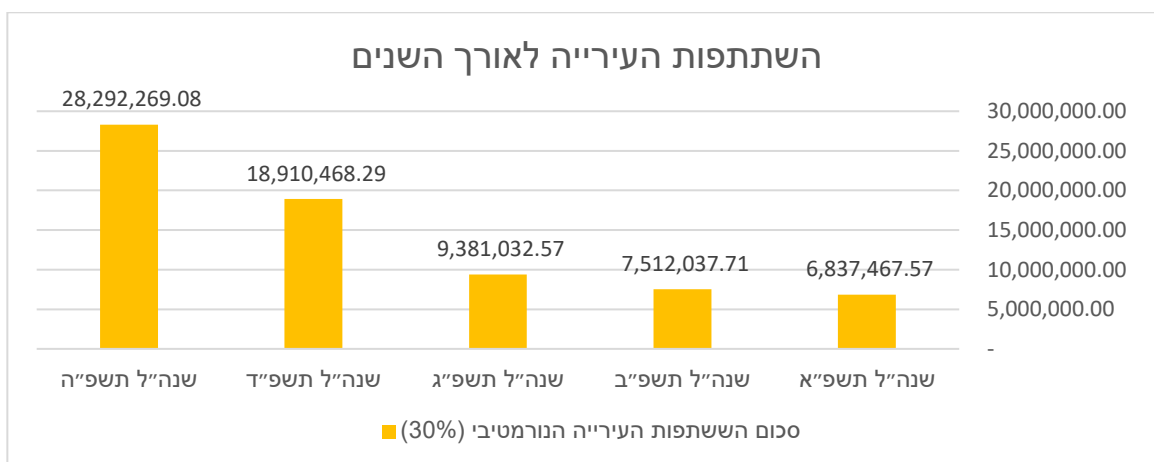
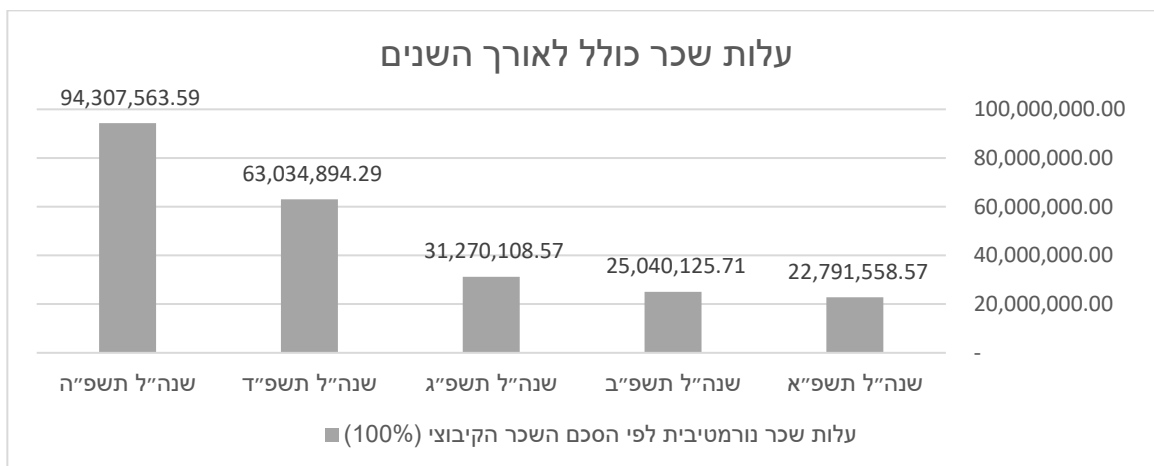
שנה"ל תשפ"ה	שנה"ל תשפ"ד	שנה"ל תשפ"ג	שנה"ל תשפ"ב	שנה"ל תשפ"א	סוג הסייעת
66,015,294	44,124,426	21,889,076	17,528,088	15,954,091	הכנסות ממשרד החינוך (70%)
94,307,563	63,034,894	31,270,108	25,040,125	22,791,558	עלות שכר נורמטיבית לפי הסכם השכר הקיבוצי (100%)
28,292,269	18,910,468	9,381,032	7,512,037	6,837,467	סכום השתתפות העירייה הנורמטיבית* (30%)
50%	102%	25%	10%		שיעור הגידול בהכנסות ממשרד החינוך באחוזים לעומת שנה קודמת
50%	102%	25%	10%		שיעור הגידול בהשתתפות העירייה בעלות העסקת תומכות חינוך אישיות

*השתתפות נורמטיבית – השתתפות העירייה בעלות העסקת תומכות החינוך האישיות במידה והעירייה מיישמת באופן מלא את הסכם השכר הקיבוצי, קרי מציג של העירייה ביישום מלא של הסכם השכר.

משרד החינוך משתתף ב-70% מעלות העסקת תומכות החינוך האישיות, זאת בהתאם לסיכום בין מרכז השלטון המקומי וממשלת ישראל.

חישוב סכום ההשתתפות של משרד החינוך נעשה לפי עלות העסקת תומכות החינוך לפי הסכמי השכר החלים מעת לעת.

מהנתונים לעיל עולה כי ישנה עלייה תלולה בהשתתפות העירייה הנורמטיבית בעלות העסקתן של תומכות החינוך האישיות.



העלייה בעלויות השכר באה לידי ביטוי גם בשינוי שחל בעלות של שעת עבודה של תומכות חינוך אישיות. לוח 4 שלהלן מציג את התפתחות העלות של שעת עבודה לאורך השנים. עלייה זו הושפעה על ידי ההסכם הקיבוצי הכללי – תומכות חינוך, אשר נחתם ביום 08/08/2023. תנאי ההסכם נכנסו לתוקף החל ממשכורת חודש אפריל 2023, והוא חל על תומכות חינוך שהחלו את עבודתן החל מיום 01/09/2021.

ההסכם הביא לעלייה משמעותית בשכרן של תומכות החינוך, כאשר העלות שעת עבודה בשנת הלימודים תשפ"ד עלתה ביותר מ-30% בהשוואה לעלות בשנת תשפ"ב. יש לציין כי שנת הלימודים תשפ"ג הייתה שנת מעבר – ההסכם חל רק על חלק ממנה – ולכן מהשוואה זו לורך חישוב העלייה.

לוח 4: התפתחות בעלות הנורמטיבית של שעת עבודה של תומכת חינוך אישית

שנה"ל תשפ"ה	שנה"ל תשפ"ד	שנה"ל תשפ"ג	שנה"ל תשפ"ב	שנה"ל תשפ"א	תיאור
94,307,563	63,034,894	31,270,108	25,040,125	22,791,558	עלות שכר נורמטיבית
25,621	17,125	9,958	8,936	8,158	מספר שעות

עלות ממוצעת נורמטיבית לשעה	232.80	233.51	261.68	306.74	306.74
שיעור הגידול בעלות	0%	0%	12%	17%	0%

ממצאים:

1. מבנה מימון – העסקת תומכות חינוך אישיות ממומנת בשיעור של 70% על ידי משרד החינוך ו-30% על ידי העירייה, בהתאם לעלות העסקה בפועל לפי הסכמי השכר.
2. עלייה מתמשכת בנטל התקציבי על העירייה – חלה עלייה עקבית בהיקף ההשתתפות התקציבית של העירייה, כתוצאה הן מהגידול בהיקף שעות הסיוע והן מהעלייה בעלויות השכר.
3. השפעת הסכם השכר הקיבוצי – ההסכם הקיבוצי שנחתם באוגוסט 2023 והוחל רטרואקטיבית מאפריל 2023 הביא לעלייה של יותר מ-30% בעלות הנורמטיבית לשעת עבודה לעומת שנת תשפ"ב.

תגובת גזבר העירייה: משרד החינוך באמצעות ועדות הזכאות והאפיון הגדיל מאוד את מספר התלמידים הזכאים לתומכת חינוך אישית וגם הסכם השכר החדש של תומכות החינוך מגדיל את השתתפות העירייה בסכומים מוחלטים.

תגובת מנהל אגף חינוך: אגף החינוך בעירייה ער לגידול בהשתתפות העירייה בתשלום שכר הסייעות הצמודות (תומכות החינוך האישיות). אגף החינוך מנסה להאיר ולהעיר למנהלים שריבוי סייעות אישיות אינו פתרון למוגבלויות מסוימות. אגף החינוך מנסה למצוא דרכים יצירתיות לצמצום מספר הסייעות.

4.3. סל אישי

בפרק זה נבחן את אופן הקצאת המשאבים במסגרת הסל האישי לתלמידים בחינוך המיוחד. הסל האישי כולל מגוון רכיבי תמיכה, אשר מותאמים לרמת תפקודו של כל תלמיד בהתאם לקביעות ועדת הזכות והאפיון (ראה פרק 3).

לוח 5 שלהלן מציג את פילוח הסל האישי לשנת הלימודים תשפ"ד לפי סוגי התמיכות, תוך הבחנה בין קבוצות שונות של תלמידים לפי רמת התפקוד – כאשר ערכי "גודל הסל האישי" מייצגים את דירוג רמת התפקוד שנקבע לתלמיד ומשפיע על היקף וגודל התמיכות להן הוא זכאי.

לוח 5 פילוח הסל האישי לשנה"ל תשפ"ד

מס' סידורי	גודל הסל האישי	סה"כ סל אישי	מס' תלמידים	שעות טיפול	שעות הוראה	חלק הסל להמרה לשעות סיוע	שעות סיוע ש"ש
1	1.9-5.4	536	207	11	403	101	453
2	5.5	357	65	50	65	220	945
3	5.6-6.9	838	152	18	157	655	2,839
4	מעל 7	3,228	391	119	346	2,688	12,018
סה"כ		4,959	815	198	971	3,664	16,255

לוח 6 התפלגות הסל האישי לפי סוגי תמיכה (תשפ"ד)

סוג התמיכה	סה"כ שעות	אחוז מסה"כ
שעות טיפול	198	4%
שעות הוראה	971	20%
שעות סיוע	3,664	76%
סה"כ שעות	4,833	

מהנתונים עולה כי מרבית הסל האישי מוקצה לשעות סיוע, המהוות 76% מסך כל השעות. בעוד שעולה כי ההקצאה לשעות טיפול נמוכה ביותר ועומדת על כ-4% בלבד מסל התמיכה האישי. כמו כן, נמצא כי גם בקרב תלמידים המדורגים ברמות תפקוד גבוהות או בינוניות-גבוהות (קוד סל 5.5), יותר מ-60% מהסל האישי מומר לשעות סיוע, על אף שמאפייניהם מצביעים על צורך מוגבר דווקא בשעות הוראה וטיפול, ולא בשעות סיוע.

בדיקה דומה בוצע גם כן עבור שנת הלימודים תשפ"ה, לצורך בחינת מגמות ההקצאה והאם דפוסי הפילוח שנמצאו בתשפ"ד נמשכים גם בשנה העוקבת (לוח 7).

לוח 7 פילוח הסל האישי לשנה"ל תשפ"ה

מס' סידורי	גודל הסל האישי	סה"כ סל אישי	מס' תלמידים	שעות טיפול	שעות הוראה	חלק הסל להמרה לשעות סיוע	שעות סיוע ש"ש
1	1.9-5.4	598	248	12	426	123	543
2	5.5	660	121	39	101	494	2,132
3	5.6-6.9	1,071	169	17	236	780	3,353
4	מעל 7	4,653	555	101	411	4,041	17,983
סה"כ		6,982	1,093	169	1,174	5,438	24,011

לוח 8 התפלגות שעות הסל האישי לפי סוגי תמיכה (תשפ"ה)

סוג התמיכה	סה"כ שעות	אחוז מסה"כ
שעות טיפול	169	2%
שעות הוראה	1,174	17%
שעות סיוע	5,438	80%
סה"כ שעות	6,781	

המגמה שתוארה לעיל נמשכה גם כן בשנת הלימודים תשפ"ה. מהנתונים עולה כי כ-80% מהסל האישי הוקצה לשעות סיוע, בעוד שרק שיעור זניח של כ-2% יועד לשעות טיפול לתלמידים. בנוסף, גם בקרב תלמידים בעלי רמות תפקוד גבוהה ו/או בינונית-גבוהה (קוד סל 5.5), כ-75% מהסל האישי ממשיך להיות מומר לשעות סיוע, זאת חרף מאפיינים תפקודיים המצדיקים הקצאה גבוהה יותר של שעות הוראה וטיפול.

לוח 8 החלק היחסי של סוגי התמיכה השונים לשנה"ל תשפ"ד ותשפ"ה

שנת לימוד	% שעות טיפול	% שעות הוראה	% שעות סיוע
תשפ"ד	4	20	76
תשפ"ה	2	17	80

ממצאים:

1. עיקר הסל האישי בשנות הלימודים תשפ"ד ותשפ"ה הוקצה לשעות סיוע, בשיעור של 76% ו-80% מסך השעות בהתאמה. באותן שנים, שעות טיפול לתלמידים היוו שיעור שולי בלבד – 4% ו-2% בהתאמה.
2. ההקצאה הנמוכה לשעות טיפול מצמצמת את האפשרות להעניק לתלמידים מענה הולם לצורכיהם, באופן שעלול לעכב את שיפור תפקודם לאורך זמן.
3. גם בקרב תלמידים בעלי רמות תפקוד גבוהה ו/או בינונית-גבוהה (קוד סל 5.5), עיקר הסל האישי הומר לשעות סיוע: יותר מ-60% בשנת תשפ"ד וכ-75% בשנת תשפ"ה – למרות שמאפייני אותם תלמידים מצדיקים, לכאורה, הקצאה משמעותית יותר לשעות הוראה וטיפול.
4. בעירייה ובמתי"א רווחת התפיסה כי ההורים הם אלה שקובעים בפועל את פילוח הסל האישי.
5. קיים מחסור באנשי מקצוע בתחומי הטיפול, ובפרט בקלינאי תקשורת, דבר שמגביל את היכולת להעניק שירותים טיפוליים במסגרת הסל.
6. פילוח הסל באופן שמוטה להגדלת שעות הסיוע מוביל להגדלת חלקה של העירייה במימון העסקת תומכות חינוך אישיות. בהתאם להסכמות בין מרכז השלטון המקומי לממשלת ישראל, העירייה חייבת לממן 30% מעלות העסקה של תומכת חינוך אישית.
7. במהלך שנת הלימודים תשפ"ה נחתם הסדר מקומי בין ועד העובדים בעיריית רהט לבין העירייה בנוגע לתנאי העסקת תומכות חינוך אישיות. ההסדר, שאושר פה אחד על ידי הסייעות האישיות, קובע שכר שעתי אחיד והענקת מלוא התנאים הסוציאליים המגיעים לעובדות. תוקפו של ההסדר הוא לשנת תשפ"ה, עם אפשרות להארכה בתיאום עם ועד העובדים.

תגובת מנהל אגף חינוך:

זכות ההורים לקבוע מהו סל השירות המועדף עליהם. אגף החינוך בשיתוף מנהלי בתי הספר ומתי"א מנסים להוביל תהליך מול ההורים בו יוסבר להם את חשיבות שעות הטיפול לילדיהם. מנהלי בתי הספר מדווחים כי ההורים הם אלה שבחרים בשעות סיוע ולא בשעות טיפול, והם משוכנעים שזו זכות ההורים לבחור.

5. סייעות כיתתיות בחינוך מיוחד

מטרת חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן: החוק), היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של תלמיד עם מוגבלות, לשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה.

הוראת קבע משרד החינוך מס' 287 מיום 28.03.2022 (להלן: ההוראה), אשר עניינה ביישום חוק החינוך

המיוחד- ועדות מתוקף החוק- צוות רב- מקצועי, ועדת זכאות ואפיון ביושבה כהשגה על החלטת צוות רב מקצועי, ועדת זכאות ואפיון, לרבות דיונים במקרים חריגים וועדת השגה- עוסקת בנהלים ובהנחיות לוועדות הפועלות מכוח תיקון מספר 11 משנת התשע"ח-2018 לחוק (להלן: התיקון לחוק החינוך המיוחד).

ההוראה מגדירה מחדש את הנהלים לאופן התנהלותן של ועדות מקצועיות, שהרכבן נקבע בחוק ובידיהן הסמכות והאחריות לקבל החלטות לגבי זכאותו של תלמיד עם מוגבלות לשירותי חינוך מיוחדים והיקף סל השירותים שיקבל: צוות רב-מקצועי, ועדת זכאות ואפיון ביושבה כהשגה על החלטת צוות רב-מקצועי, ועדת זכאות ואפיון, לרבות ועדה שלא במועד הקבוע (ועדה חריגה), וועדת השגה. בהוראה זו מפורטים העקרונות המנחים המשותפים והייחודיים לכל אחת מהוועדות תוך קביעת נהלים והוראות המעצבים את דרכי עבודתה. תכלית הדיונים המתקיימים בוועדות אלו היא לקבל החלטות חינוכיות מיטביות ומשמעותיות בעניינם של תלמידים עם מוגבלויות. דיונים אלה מושתתים על שיח מקצועי ומכבד, הדוגל בשיתוף ההורים והתלמיד ומאפשר להם להשמיע את עמדתם ולהציג את רצונם ואת תפיסתם לגבי המענה ההולם את צורכי התלמיד. יישום התיקון לחוק מתקיים לצד מהלך מערכתי, המקדם הכלה והשתלבות של תלמידים שיש להם מגוון צרכים, תוך יצירת התאמות של המסגרת החינוכית לצורכיהם, כדי שיוכלו לממש את זכותם לחינוך, לשוויון ולשילוב.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך, הוראת קבע מס' 377, שפורסמה ב 14.12.2022 "סייעות במוסדות החינוך המיוחד וסייעות לתלמידים משולבים בחינוך הרגיל" (להלן: "הוראת הסייעות"), הוראה זו קובעת כי שיטות ההוראה, החינוך והטיפול בתלמידים במסגרת החינוך המיוחד מבוססת על עבודה פרטנית וקבוצתית ועל תוכנית חינוכית טיפולית המותאמת ליכולתו של כל תלמיד ולמגבלותיו. כך **שבחלק מהמסגרות של החינוך המיוחד ישנו צורך בתגבור הצוות החינוכי של המוסד בסייעות** כדי לבצע את מכלול המשימות הנדרש בהן, הסייעת היא חלק בלתי נפרד מצוות מוסד החינוך שהיא מועסקת בו.

יש להבחין בין 3 סוגי הקצאה שונים של סייעות (תומכות חינוך) כדלקמן:

סייעות כיתתיות : שעות סייעת המוקצות **אוטומטית** למסגרות **החינוך המיוחד** על פי קריטריונים לזכאות.

סייעות תגבור מוסדיות : שעות סייעת המוקצות **לכיתות לחינוך מיוחד** שאינן זכאיות לסייעת כיתתית בהקצאה האוטומטית. שעות אלה מוקצות **מתוך מכסת שעות סייעת מחוזית**, בתיאום עם הבעלות של מוסד החינוך ובכפיפות לנהלים ולסדרי העדיפויות.

סייעות לתלמידים משולבים / סייעת צמודה / תומכת חינוך אישית : שעות סייעת המוקצות כסיוע לתלמידים בודדים לאחר פנייה של הרשות המקומית שבה התלמיד מתגורר ועל פי שיקול הדעת של מפקח החינוך המיוחד על המוסד שבו התלמיד לומד. שעות אלה מוקצות **מתוך המכסה המחוזית** על פי קריטריונים וסדרי עדיפויות. האחריות להעסקת סייעות אלה היא של הרשות המקומית שבה מתגורר התלמיד.

ע"פ ההסכם בין משרד החינוך לבין מרכז השלטון המקומי, הרשות המקומית היא זו האחראית על העסקתן של הסייעות.

אחוז השתתפות הרשות המקומית בעלות העסקת הסייעת הכיתתית תלוי בסוג הכיתה, כדלקמן:

סוג הסייעת	% מימון משרד החינוך	% השתתפות העירייה במימון השכר
סייעת כיתתית	100 או 70 תלוי בסוג הכיתה	0 או 30 תלוי בגודל המימון של משרד החינוך
סייעת תגבור	70	30

הערה: סייעות כיתתיות בכיתות שמתקיים בהם יום לימודים ארוך, השתתפות המשרד במימון השכר תהיה בשיעור של 100%.

התפתחות כמות שעות הסיוע הכיתתי לאורך שנים ברמה היישובית

הביקורת ערכה בדיקה למספר השעות המתוקצבות ע"י משרד החינוך משנת לימודים תשפ"ב עד לשנת לימודים תשפ"ה, לרבות שיעורי הגידול במעבר בין שנות לימוד ושיעור הגידול המצטבר לכל התקופה. להלן סיכום הנתונים: בלוח 9 מספר השעות המתוקצבות בכל אחת מהשנים, ואילו לוח 10 מציג את שיעורי הגידול השנתיים, וכן את שיעור הגידול המצטבר לאורך התקופה הנבדקת.

לוח 9 כמות שעות הסיוע המתוקצבות

סוג הסייעת	אחוז מימון משרד החינוך	קוד נושא משרד החינוך	ש"ש בשנה"ל תשפ"ב	ש"ש בשנה"ל תשפ"ג	ש"ש בשנה"ל תשפ"ד	ש"ש בשנה"ל תשפ"ה
סייעות כיתתיות	100%	171	1,537.0	1,705.5	1,860.0	2,070.5
סייעות כיתתיות	70%	171	1,288.0	1,389.5	1,704.5	2,092.5
סייעות תגבור	70%	170	460.0	562.0	692.0	719.0
סה"כ			3,285.0	3,657.0	4,256.5	4,882.0

לוח 10 שיעור הגידול השנתי של שעות הסיוע

מעבר בין שנות לימוד	שיעור הגידול
מתשפ"ב לתשפ"ג	111%
מתשפ"ג לתשפ"ד	116%
מתשפ"ד לתשפ"ה	115%
מתשפ"ב לתשפ"ה	149%

לוח 11 פירוט התקבולים ממשרד החינוך בשנים תשפ"ב – תשפ"ה:

הכנסות בשנה"ל תשפ"ה ₪	הכנסות בשנה"ל תשפ"ד ₪	הכנסות בשנה"ל תשפ"ג ₪	הכנסות בשנה"ל תשפ"ב ₪	קוד נושא משרד החינוך	אחוז מימון משרד החינוך	סוג הסייעת
8,481,264	7,619,006	5,350,460	4,307,659	171	100%	סייעות כיתתיות
5,512,556	4,490,395	3,051,377	2,527,019	171	70%	סייעות כיתתיות
2,004,154	1,928,894	1,243,166	903,519	170	70%	סייעות תגבור
15,997,975	14,038,295	9,645,003	7,738,197	סה"כ		

בין השנים תשפ"ב לתשפ"ה נרשמה עלייה רציפה במספר שעות הסיוע המתוקצבות על ידי משרד החינוך, בכלל סוגי הסייעות. סך השעות עלה מ-3,285 ש"ש בשנת תשפ"ב ל-4,882 ש"ש בשנת תשפ"ה – גידול של כ-49% בתקופה של שלוש שנים (ראה לוחות 9 ו-10)

ההכנסות הכוללות ממשרד החינוך עבור העסקה סייעות עלו מ-7.7 מיליון ₪ בשנת תשפ"ב ל-16 מיליון ₪ בשנת תשפ"ה – עלייה של יותר מ-100% בתוך שלוש שנים (ראה לוח 11).

תקצוב אל מול איוש של שעות סיוע כיתתיות

הביקורת ערכה בחינה של חריגות בהעסקת סייעות ברמת מוסד חינוכי. מטרת הבדיקה היא לזהות את היקף הפערים בין ההקצאה לתקצוב בפועל בכל אחד מהמוסדות, ולהבין היכן מתרכזות החריגות בהעסקה. הביקורת ערכה השוואה בין השעות המתוקצבות ע"י משרד החינוך לבין השעות המאושות בפועל על ידי העירייה פר מוסד בעבור השנים תשפ"ד ו-תשפ"ה, זאת בהעדר נתונים מהימנים על שנות הלימוד הקודמות.

שנה"ל תשפ"ד

לוח 12 פירוט החריגות במספר שעות לפי מוסד חינוכי בשנת לימודים תשפ"ד

סמל מוסד	סוג מוסד	שם מוסד	מתוקצב	העסקה בפועל	מספר עובדים	פער
648030	בי"ס	תיכון סלמאן אלהוזייל	91	140.5	4	-49.5
648048	בי"ס	אלראזי	0	40	1	-40
648204	בי"ס	אלנג'אח	62.5	106.6	3	-44.1
618231	בי"ס	אבן-ח'לדון	60	80	2	-20
618322	בי"ס	עומר בן אלח'טאב	63.5	80	2	-16.5
618447	בי"ס	אבן סינא	63.5	76.9	2	-13.4
618058	בי"ס	ערב אלהוזייל	63.5	76.9	2	-13.4
618348	בי"ס	אל-אח'א	30	40	1	-10
618264	בי"ס	אל-זהרא	30	40	1	-10
618512	בי"ס	אלרחמה	40	50	2	-10
370700	גן	מעוכבי התפתחות	30	40	1	-10
618371	בי"ס	סאלח א'דין	30	40	1	-10

סמל מוסד	סוג מוסד	שם מוסד	מתוקצב	העסקה בפועל	מספר עובדים	פער
648329	בי"ס	מקיף אלתקוא	33.5	40	1	-6.5
618744	בי"ס	אלפרדוס	74.5	76.9	2	-2.4
641597	בי"ס	אל מנאר	146	142.28	4	3.72
629493	גן	אלמחבה	15	15	1	0
188284	גן	אלרחמה	20	20	1	0
370684	גן	פיגור קשה	30	30	1	0
572255	גן	עדן	25	24.4	1	0.6
176768	גן	אלחנאן	20	19.2	1	0.8
809848	גן	אלזהור	25	23.2	1	1.8
618900	בי"ס	אלהלאל	210.5	222.04	6	-11.5
618579	בי"ס	ע"ש חמיס אלקרנאי ז'	150	183.73	5	-33.7
618918	בי"ס	אלפוראת	63.5	36.9	1	26.6
618249	בי"ס	אל סלאם	60	66.83	2	-6.83
618298	בי"ס	בית אל-חכמה	455	484	13	-29
648238	בי"ס	דאר אלקלם	33.5	40	1	-6.5
618256	בי"ס	אלהודא	0	0	0	0
618439	בי"ס	האופק	0	0	0	0
625244	גן	אשכול גנים חני"מ רהט	70	39	3	31
627000	בי"ס ח.מ.	אל חנאן	610	579.69	17	30.31
618363	בי"ס	אבו עובדייה	120.5	82	3	38.5
627034	בי"ס ח.מ.	בי"ס לח.מיוחד אלאמל	575	578.51	16	-3.51
610444	בי"ס ח.מ.	סממא	758	755.92	22	2.08
640797	בי"ס	מקיף "אבן רושד"	67	73.5	2	-6.5
648113	בי"ס	מקיף אלנור	0	0	0	0
618629	בי"ס	אלעיוזאלי ע"ש שייך אחמד אלטורי	130.5	143	4	-12.5
סה"כ			4,256.5	4,487	130	230.5

לוח 13 ריכוז השעות המתוקצבות מול הביצוע בשנה"ל תשפ"ד

ש	תיאור
14,038,295	הכנסות ממשרד החינוך
17,682,138	הוצאות שכר
3,643,843	השתתפות העירייה בפועל
21%	אחוז השתתפות בפועל

2,751,124	השתתפות נורמטיבית
16%	אחוז השתתפות נורמטיבית
892,719	השתתפות עודפת

העירייה העסיקה סייעות ב-231 שעות מעבר למכסת השעות המתוקצבות על ידי משרד החינוך (ראה לוח 12). שיעור ההשתתפות בפועל של העירייה בשכר הסייעות עמד על 21%, לעומת שיעור ההשתתפות נורמטיבית של 16%. כתוצאה מכך, העירייה נשאה בחריגה תקציבית של כ-893 אלף ₪ מעבר לחלקה הנורמטיבי (ראה לוח 13).

שנה"ל תשפ"ה

לוח 14 פירוט החריגות והעודפים במספר שעות לפי מוסד חינוכי בשנה"ל תשפ"ה³

סמל מוסד	סוג מוסד	שם מוסד	מתוקצב	העסקה בפועל	מספר עובדים	פער
648030	בי"ס	תיכון סלמאן אלהוזייל	91	140.5	4	-49.5
648048	בי"ס	אלראזי	0	40	1	-40
648204	בי"ס	אלנג'אח	79.5	106.6	3	-27.1
618231	בי"ס	אבן-ח'לדון	60	80	2	-20
618322	בי"ס	עומר בן אלח'טאב	63.5	80	2	-16.5
618447	בי"ס	אבן סינא	63.5	76.9	2	-13.4
618058	בי"ס	ערב אלהוזייל	63.5	76.9	2	-13.4
618348	בי"ס	אל-אח'א	30	40	1	-10
618264	בי"ס	אל-זהרא	30	40	1	-10
618512	בי"ס	אלרחמה	40	50	2	-10
370700	גן	מעוכבי התפתחות	30	40	1	-10
618371	בי"ס	סלאח א'דין	30	40	1	-10
648329	בי"ס	מקיף אלתקוא	33.5	40	1	-6.5
618744	בי"ס	אלפרדוס	74.5	76.9	2	-2.4
641597	בי"ס	אל מנאר	142	142.28	4	-0.28
629493	גן	אלמחבה	15	15	1	0
188284	גן	אלרחמה	20	20	1	0
370684	גן	פיגור קשה	30	30	1	0
572255	גן	עדן	25	24.4	1	0.6
176768	גן	אלחנאן	20	19.2	1	0.8
809848	גן	אלזהור	25	23.2	1	1.8
618900	בי"ס	אלהאל	244	222.04	6	21.96
618579	בי"ס	ע'ש חמיס אלקרנאוי ז'	206	183.73	5	22.27
618918	בי"ס	אלפוראת	63.5	36.9	1	26.6
618249	בי"ס	אל סלאם	93.5	66.83	2	26.67
618298	בי"ס	בית אל-חכמה	511	484	13	27
648238	בי"ס	דאר אלקלם	67	40	1	27

³ נתונים לפני ביצוע ניווד סייעות קיימות והשלמת גיוס סייעות חדשות

סמל מוסד	סוג מוסד	שם מוסד	מתוקצב	העסקה בפועל	מספר עובדים	פער
618256	בי"ס	אלהודא	30	0	0	30
618439	בי"ס	האופק	30	0	0	30
625244	גן	אשכול גנים חנ"מ רהט	70	39	3	31
627000	בי"ס ח.מ.	אל חנאן	615	579.69	17	35.31
618363	בי"ס	אבו עוביידה	120.5	82	3	38.5
627034	בי"ס ח.מ.	בי"ס לח. מיוחד אלאמל	622.5	578.51	16	43.99
610444	בי"ס ח.מ.	סממא	814	755.92	22	58.08
640797	בי"ס	מקיף "אבן רושד"	134	73.5	2	60.5
648113	בי"ס	מקיף אילנור	71	0	0	71
618629	בי"ס	אלעיזאלי ע"ש שייך אחמד אלטורי	224	143	4	81
סה"כ			4,882	4,487	130	395

לוח 15 ריכוז השעות המתוקצבות בשנת לימודים תשפ"ה

תיאור	
מס' ש"ש מתוקצבות	4,882
מס' ש"ש בפועל	4,487
גירעון/עודף בשעות	395 -
גירעון/עודף בתקנים	9.63 -
עלות ש"ש ממוצעת ש"ח לחודש	320
סה"כ עודף ש"ח לשנה	-1,516,800

נכון לתקופת עריכת הביקורת, טרם השלימה העירייה את גיוס הסיעות הכיתתיות לשנה"ל תשפ"ה. העודף לעיל במספר השעות המסתכם בכ- 400 ש"ש נמצא בתהליך איוש.

יש לציין שאין מדובר בעודף "טהור" שכן שיטת התקצוב של משרד החינוך מתבססת על ביצוע בפועל ודיווח על הביצוע, כך שככל והעירייה מקבלת הקצאה לשעות סיוע אך לא מנצלת אותן ו/או מנצלת אותן אך לא מדווחת על ביצוען, משרד החינוך מקזז סכומים אלה מהכספים המגיעים לעירייה בנושאים אחרים.

חשוב לציין שבהתאם להנחיות משרד החינוך על מנהלי המוסדות לדווח על ביצוע שעות הסיוע במערכת ממוחשבת "תומכות חינוך בחינוך המיוחד" של משרד החינוך, וזאת עד ולא יאוחר מה- 31.05.2025. כאשר מדובר בתומכות חינוך בגני ילדים חובת הדיווח חלה על העירייה.

על כן, כאשר קיים עודף בשעות, שעות שלא נוצלו, קרי לא הועסקה סייעת עבור הקצאת השעות, ומנהל המוסד מדווח על כך בדיווח הביצוע שעליו לבצע, משרד החינוך יקזז את הכספים ששולמו לעירייה בגין אותן שעות שלא נוצלו בפועל וזאת רטרואקטיבית מתחילת שנת הלימודים.

ממצאים :

1. מהנתונים עולה כי בשנת הלימודים תשפ"ד העסיקה העירייה סייעות כיתתיות וסייעות תגבור מעבר למכסת השעות המאושרת ע"י משרד החינוך .
2. מספר השעות שתוקצבו ע"י המשרד בשנה"ל תשפ"ד עמד על 4,256 ש"ש בזמן שהעירייה העסיקה סייעות ב- 4,487 ש"ש .
3. עלות החריגה התקציבית/הגירעון כתוצאה מאיוש מעל לתקציב נאמדת בסכום כולל של 892,719 ש"ח לשנה"ל תשפ"ד.
4. בשנה"ל תשפ"ד לא התקיים תיאום בין כמות השעות המאושרת ע"י משרד החינוך לבין כמות השעות המאווישת בפועל .
5. אין מעקב שנתי אחר מספר הכיתות הזכאיות לסייעות כיתתיות, כיתות חדשות, סגירת כיתות וכו'.
6. אחוז ההשתתפות המשוקלל הנורמטיבי בשכר סייעות כיתתיות וסייעות תגבור עומד על 16%, בזמן שאחוז ההשתתפות בפועל בעלויות השכר של הסייעות עומד על 21%, חריגה זו כאמור כתוצאה מהעסקת סייעות מעבר לתקן.
7. קיימים מוסדות חינוך שיש בהן איוש סייעות מעבר לתקן ואחרים שהם בתת איוש.
8. בשנה"ל תשפ"ה וכפי שעולה מהנתונים אנו רואים שהעירייה מעסיקה בחלק מהמוסדות סייעות בכמות שעות אשר חורגת ממכסת השעות המוקצית למוסד על ידי משרד החינוך .
9. העירייה טרם השלימה את תהליך גיוס סייעות כיתתיות וסייעות תגבור בחלק מהמוסדות הזכאים לכך, כך ש- 395 ש"ש של סיוע טרם אוישו : מדובר בכ- 10 תקנים מלאים של סיוע שטרם אוישו, וכן מדובר באיחור רב באיוש התקנים החדשים.

תגובת גזבר העירייה : היקף משרות הסייעות הכיתתיות נקבע בהסכמים הקיבוציים ובחוקת העבודה בסעיפים הרלבנטיים עד לכניסת הסכם השכר החדש לתוקף. לפי ההסכמים שהיו תקפים בעת קליטת סייעות אלה היה על העירייה להוסיף אחוזי משרה לסייעות המועסקות במשרות חלקיות מעבר להיקף העסקתה בפועל.

תגובת מנהל כח אדם : מנהל כוח האדם היה הגורם הראשון שזיהה את חריגות התקינה עם פתיחת שנת הלימודים. מיד לאחר עיבוד הנתונים, שיגר מכתב לראש העיר בו התריע על השלכות תקציביות צפויות, וחישב את עלויות העסקת היתר – הן בתחום תומכות החינוך האישיות (השתתפות תקציבית גבוהה מצד העירייה) והן בתחום הסייעות הכיתתיות והתגבור. יש לציין כי איוש התקנים בוצע באופן שקול, זהיר ואחראי, מתוך כוונה מובהקת להימנע מהעסקה מעבר לתקינה המאושרת והמתוקצבת על ידי משרד החינוך – זאת בהתאם לחוק יסודות התקציב, תוך רצון להימנע מחשיפה משפטית או חריגה תקציבית בלתי מבוקרת.

טרם פתיחת שנת הלימודים (בין מאי לאוגוסט 2024), יזם מנהל כוח האדם תהליך מיפוי יסודי ומעמיק, שכלל ביקורות פיזיות בכלל מוסדות החינוך, וזאת במטרה להציג תמונת מצב מדויקת ועדכנית של שעות התקן המאושרות אל מול השעות המאווישות בפועל. הטבלה המרוכזת שצורפה לדוח הביקורת היא תוצר עבודתה של מחלקת כוח האדם. היא גובשה בעקבות בדיקה מקצועית ורחבת היקף – בדיקה שלא התבצעה קודם לכן ברמת עומק זו. הטבלה שיקפה

לראשונה את פערי השעות באופן רוחבי בכלל המוסדות, והיותה כלי מהותי להמשך קבלת החלטות בנוגע להעסקת הסייעות. מעבר לכך, בשיתוף פעולה עם חשב החינוך, בוצע איזון תקציבי באמצעות ניווד תומכות חינוך בין מוסדות החורגים לבין אלה שקיימת בהם יתרה לא מנוצלת של שעות. כך נמנעה קליטת יתר, נשמר איזון תקציבי, והכי חשוב – לא נפגעה אף תומכת חינוך ותיקה, ונשמרו זכויות העובדות.

6. הסעות חינוך מיוחד

הסעת התלמידים במערכת החינוך מסייעת ליישום חוק חינוך חובה, ומטרתה להבטיח הגעה סדירה של התלמידים למוסדות החינוך. ההסעות מתבצעות עפ"י אמות מידה שנקבעו ע"י משרד החינוך, לצורך זה. מערך ההסעות נועד לתת מענה במקרים המפורטים להלן:

- לתלמידי החינוך הרגיל שאין מוסד חינוך באזור מגוריהם או שמוסד החינוך נמצא במרחק גדול מהמרחק שנקבע בתקנות לימוד חובה וחינוך ממלכתי (רישום), תשי"ט-1959 (להלן- תקנות הרישום).
- לתלמידים עם מוגבלויות הלומדים במסגרות ובכיתות חינוך מיוחד בהתאם למוגבלויות השונות ולצורכיהם ובכפיפות להוראות בסעיף 1.2-19 בחוזר הוראות הקבע נט/8 (א), "[שיבוץ תלמידים במסגרות החינוך המיוחד](#)".
- לתלמידים עם מוגבלויות הלומדים בכיתות רגילות במסגרות חינוך רגילות, בהתאם להנחיות בהוראה.

משרד החינוך משתתף בעלות הוצאות הסעה מאורגנת לתלמידי החינוך המיוחד בהתאם לתבחינים שקבע המשרד. **חובת ארגון ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה.** בכל מקרה, משרד החינוך אינו נוטל חלק בארגון ההסעות, אלא משתתף במימון בלבד.

המשרד משתתף בהוצאות של הסעת תלמידים עם מוגבלויות בגילאים 3–21 שנים למוסדות החינוך על פי החלטת ועדת אפיון וזכאות, ועדת שיבוץ ותקנות הרישום ובהתאם לכללים שלהלן:

- תנאי לקבלת השתתפות משרד החינוך בעלויות ההסעה הוא כי ועדת השיבוץ ברשות שיבצה את התלמיד במסגרת החינוך המתאימה הקרובה ביותר לביתו.
- בהתאם [לתיקון 11 לחוק החינוך המיוחד](#), החל משנת הלימודים תש"ף החלו ועדות זכאות ואפיון את תפקידן. ועדות אלה קובעות את סל שירותי החינוך המיוחד שכל תלמיד זכאי לו. השתתפות המשרד בהחזר ההוצאות של הסעה מאורגנת/ החזר הוצאות נסיעה היא בהתאם לכללי השיבוץ במסגרות החינוך המיוחד ולכללי הרישום במסגרות חינוך רגילות.

השתתפות המשרד במימון הסעות תינתן רק בעבור מסלולי נסיעה העומדים בקני המידה לזכאות

המפורטים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך לעניין הסעות. אישורים אלו ניתנים על ידי ועדת ההסעות המחוזית. אין בביצוע הסעה כלשהי על ידי הרשות המקומית כדי לחייב את משרד החינוך להכיר בה או להשתתף במימונה. רשות מקומית המבצעת הסעות שלא אושרו על ידי ועדת הסעות מחוזית או מרכזית עושה זאת על חשבונה, ואינה זכאית לכל השתתפות של משרד החינוך.

תנאי הזכאות להסעה מאורגנת למסגרות החינוך המיוחד במוסדות חינוך רשמיים:

א. השתתפות משרד החינוך בהחזר הוצאות הסעה/נסיעה בהתאם לתבחין המרחק-

תלמידים עם אחת מהמוגבלויות המפורטות בלוח 16 להלן יהיו זכאים להשתתפות בהחזר הוצאות הסעה מאורגנת או החזר הוצאות נסיעה, וזאת בתנאי שיעמדו בתבחין המרחק: מגיל 3 עד כיתה ד' יהיה מרחק ההליכה המזערי מעל לשני קילומטרים, ומכיתה ה' ועד גיל 21 יהיה המרחק המזערי מעל לשלושה קילומטרים.

לוח 16- סוגי המוגבלויות המזכים בהשתתפות במימון הוצאות הסעה/נסיעה בהתאם למרחק

קוד המוגבלות	אפיון המוגבלות
51	משכל גבולי
55	הפרעות התנהגותיות/רגשיות
58	לקות למידה
62	עיכוב התפתחותי, תפקודי ושפתי
63	עיכוב התפתחותי, תפקודי או שפתי

ב. השתתפות משרד החינוך בהחזר הוצאות הסעה בהתאם למוגבלות התלמיד-

תלמידים עם אחת מהמוגבלויות המפורטות בלוח 17 שלהלן זכאים להשתתפות של משרד החינוך בהוצאות ההסעה, בהתאם לעלות מסלול ההסעה, גם ללא עמידה בתבחין המרחק.

לוח 17- סוגי המוגבלויות המזכות בהשתתפות במימון הוצאות הסעה/נסיעה בהתאם למוגבלות

קוד המוגבלות	אפיון המוגבלות
65+52	מוגבלות שכלית התפתחותית קלה וחשד למוגבלות שכלית התפתחותית קלה
66+53	מוגבלות שכלית התפתחותית בינונית וחשד למוגבלות שכלית התפתחותית בינונית
69	מוגבלות שכלית התפתחותית קלה עד בינונית
67+54	מוגבלות שכלית התפתחותית קשה/עמוקה/סיעודית וחשד למוגבלות שכלית התפתחותית קשה/עמוקה/סיעודית
70	מוגבלות שכלית התפתחותית בינונית נמוכה
56	על רצף האוטיזם/A.S.D
57	הפרעות נפשיות
59	שיתוק מוחין או נכות פיזית קשה
60	חירשות וכבדות שמיעה
61	עיוורון ולקות ראייה
*98	מחלות נדירות, על פי המלצת המערכת או המלצת המפקח על בריאות התלמיד

כללי התקצוב והתהליך לאישור הסעה

בעיריית רהט, משרד החינוך משתתף בגובה של 80% מעלות ההסעה המאושרת מראש, השתתפות זו הינה פיר קוו. יש לציין, שישנה הקפאת מחירים⁴ ע"י משרד האוצר בנושא מחירי ההסעות.

לצורך קבלת אישור השתתפות המשרד, על העירייה להגיש בקשות לכל קוו חדש ו/או תוספת רכבים בקוו קיים ו/או פיזורים נוספים ו/או הארכת קוו ו/או הוספת תלמידים לקוו הסעה מסוים. הבקשות מוגשות באופן ידני ליחידת הסעות, הקצאות והצטיידות במשרד החינוך מחוז דרום. על העירייה לצרף לבקשת האישור הצעות מחיר מקבלני הסעות. הבקשות נבדקות ע"י היחידה ומועברות לאישור ו/או אי אישור של הוועדה המחוזית להסעות במחוז דרום.

העירייה צריכה לדווח במערכת הסעות נט על ביצוע ההסעות, ניתן לדווח רק על קווים שמאושרים ע"י המשרד. לאחר בדיקת הדיווחים ואישורם בידי יחידת ההסעות מועבר תשלום לעירייה, ועד אז מקבלת העירייה מקדמות ממשרד החינוך.

הביקורת בדקה את אופן יישום הסעות החינוך המיוחד ברשות המקומית, תוך השוואה בין קווי ההסעה המאושרים לבין אלה שהופעלו הלכה למעשה, לרבות ניתוח ההשלכות התקציביות הנובעות מהפערים ביניהם. בלוח 18 להלן מפורטים ממצאי הביקורת.

לוח 18 - פירוט קווי ההסעה המופעלים לעומת הקווים המאושרים כולל עלויות

מסלול	סוג רכב	כמות רכבים בפועל	יעד	עלות כוללת ב- ש"ח ליום	כמות רכבים מאושרת	עלות ב- ש"ח ליום בדיווח קודם
700	אזע ⁵	3	תל שבע	660	2	440
700	מעלון	4	תל שבע	1040	1	260
701	מעלון	20	רהט	3600	3	540
701	אזע	0	רהט	0	2	272
702	אזע	15	רהט	2250	11	1540
703	מעלון	5	רהט	880	3	408
704	אזע	6	רהט	900	4	544
705	אזע	1	באר שבע	99	0	
705	מעלון	1	באר שבע	99	0	
705	אזע	1	באר שבע	99	1	
705	אזע	2	באר שבע	460	1	230
706	אזע	0	באר שבע	0	1	400
707	אזע	1	חורה	120	1	
707	אזע	4	חורה	960	4	880
707	מעלון	0	חורה	0	0	
708	מעלון	0	רהט	0	7	952
709	מעלון	2	באר שבע	540	1	270
710	מעלון	8	רהט	1408	0	
710	אזע	24	רהט	3744	5	680
711	מעלון	1	רהט	182	0	

⁴ הקפאת תעריפים של מסלולים מזה כעשור
⁵ אוטובוס זעיר עד 10 מקומות ישיבה עם או בלי מעלון

מסלול	סוג רכב	כמות רכבים בפועל	יעד	עלות כוללת ב- ₪ ליום	כמות רכבים מאושרת	עלות ב- ₪ ליום בדיווח קודם
711	אזע	8	רהט	1248	2	272
712	אזע	5	רהט	910	5	680
713	אזע	1	רהט	250	1	136
713	אזע	1	רהט	125	1	136
715	אזע	1	רהט	116	1	116
717	אזע	1	אופקים	124	0	
717	אזע	1	אופקים	248	1	248
717	מעלון	3	אופקים	840	0	
730	אזע	7	רהט	1246	7	952
731	אזע	1	באר שבע	400	1	136
7021	מעלון	9		666	0	
7071	אזע	9		666	0	
סה"כ ליום		145		23,880	66	10,092

השלכות תקציביות

א. שנת לימודים תשפ"ד

בשנת הלימודים תשפ"ד הסתכמו הוצאות הרשות המקומית על הסעות תלמידי החינוך מיוחד בסך של 7,374,673 ₪, בעוד שמשרד החינוך השתתף במימון בסך של 2,070,338 ₪ בלבד. כלומר, שיעור השתתפות של כ- 28% בלבד מהעלות, במקום כ- 80% אילו הופעלו ההסעות בהתאם לנהלי משרד החינוך. נתונים אלה ממחישים את ההשלכה התקציבית המשמעותית השלילית שנגרמה לרשות כפי שמפורט בלוח 19.

לוח 19- הוצאות והכנסות עבור הסעות תשפ"ד

חודש בשנת תשפ"ד	הוצאות הסעות ₪	הכנסות הסעות ₪
9.23	542,867	157,795
10.23	508,585	202,627
11.23	622,700	192,696
12.23	650,407	180,392
1.24	598,281	194,457
2.24	594,993	159,621
3.24	598,281	184,438
4.24	622,700	184,791
5.24	598,281	184,665
6.24	567,286	160,383
7.24	650,407	181,790
8.24	304,774	86,683
עוד הסעות	515,111	
סה"כ	7,374,673	2,070,338

ב. שנת לימודים תשפ"ג

בשנת הלימודים תשפ"ג עמדו הוצאות הרשות המקומית על הסעות תלמידי החינוך מיוחד על סך של 6,899,887 ₪, בעוד שמשרד החינוך השתתף במימון בסך של 2,340,167 ₪ בלבד מהעלות. כלומר, שיעור השתתפות של 34% בלבד מהעלות, לעומת שיעור מימון של כ-80% שהרשות הייתה עשויה לקבל אילו פעלה בהתאם לנהלי משרד החינוך. פירוט הנתונים מובא בלוח 20.

לוח 20 - הוצאות והכנסות עבור הסעות תשפ"ג

חודש בשנת תשפ"ג	הוצאות השעות ₪	הכנסות השעות ₪
9.22	581,146	209,106
10.22	563,339	211,832
11.22	598,366	210,954
12.22	601,594	206,082
1.23	654,124	222,555
2.23	570,487	220,123
3.23	623,017	218,409
4.23	521,228	173,425
5.23	646,727	227,426
6.23	601,292	216,018
7.23	625,711	163,902
8.23	312,856	79,278
סה"כ	6,899,887	2,340,167

ממצאים:

1. כיום, מופעלים בעירייה 32 קווי הסעה באמצעות 145 רכבים בעלות יומית של 23,880 ש"ח בתוספת מע"מ. לעומת זאת, משרד החינוך אישר 66 רכבים בלבד בעלות יומית מאושרת של 10,092 ש"ח בתוספת מע"מ.
2. הפער היומי מסתכם ב-13,788 ₪, אותו מממנת העירייה מתקציבה השוטף – ללא השתתפות משרד החינוך.
3. העירייה לא פועלת לפי נהלי משרד החינוך לאישור קווי הסעה.
4. אין נהלים בעירייה להפעלת הסעות חדשות, למעט פקודת שינויים.
5. חלוקת האחריות בין מחלקת הסעות, אגף החינוך וגזברות העירייה אינה ברורה ולוקה באי בהירות.
6. העירייה לא פנתה כלל וכלל למשרד החינוך לאשר הסעות חדשות או הגדלת מספר רכבים בשנה"ל תשפ"ג ותשפ"ד.
7. העירייה מפעילה קווי הסעה ו/או מוסיפה רכבים לקווים קיימים ללא קבלת אישור מראש מאת משרד החינוך.
8. העירייה מסתמכת על החלטות וועדת זכאות ואפיון להפעלת קווי הסעה, שזה תנאי הכרחי אך לא מספיק להפעלת ההסעה.

9. מופעלים קווי הסעות לתלמידים שאינם זכאים להסעות בהתאם לתבחיני התקצוב של משרד החינוך שפורטו לעיל.

תגובת גזבר העירייה : עניין הגירעון בהסעות היה ידוע וטופל על ידי בכמה שלבים. "משרד רון פישמן" דיווח את ההסעות בצורה לקויה, גם משרד "מגער" דיווחו את ההסעות בצורה לקויה את הסעות החינוך הרגיל, לבסוף לקחתי משרד אחר שטיפל בנושא והעירייה הצליחה לקבל את הכספים בגין ההסעות והליווי לגבי שתי השנים והעלינו את התעריף פיר קוו בהסעות החינוך מיוחד. יש לציין שהסקתי מסקנות מההתנהלות בשנתיים האחרונות והם יוטמעו במכרזים החדשים של החברות שמלוות מקצועית את העירייה בנושאי תקציבי חינוך.

תגובת מנהל אגף החינוך : המשרד שנתן לעירייה שירותי חשבות חינוך, משרד רון פישמן, לא ביצע דיווחי הסעות כנדרש. העירייה שכרה את שירותיו של משרד מקצועי שמטפל בנושא ההסעות לרבות הדיווחים וחלק גדול מהליקויים טופלו הן באישור קווים חדשים והן בדיווחים לרבות דיווח של מלוות בהסעות. חודדו נהלים באגף לעניין הפעלת קווי הסעות חדשים ו/או תוספת רכבים בקווים קיימים. היום העירייה ערה לתהליך קבלת אישורים ממשרד החינוך טרם הפעלת הסעות או שינויים בהסעות. העירייה שכרה שירותו של משרד חשבות חינוך שמבצע את הבקורות התקציביות אחר הוצאות והכנסות ההסעות.

סיכום והמלצות:

1. יש לקבוע נהלי עבודה ברורים בנושא ארגון והפעלת הסעות, אשר מתכתב עם נהלי משרד החינוך.
2. יש לפעול באופן מידי מול משרד החינוך לאישור קווים חדשים ו/או רכבים נוספים בקווים קיימים.
3. יש להגדיר תחומי אחריות ברורים בין האגפים והמחלקות אשר מטפלים בנושא ההסעות.
4. יש לבצע רה ארגון למערך ההסעות בעירייה, כולל אופטימיזציה למערך ההסעות.
5. יש לשכור שירותי ייעוץ מקצועיים לטיפול בנושא הסעות מול משרד החינוך לרבות דיווחים למשרד ומקסום הכנסות העירייה בנושא ההסעות.

7. מלוות בהסעות החינוך המיוחד

משרד החינוך משתתף בהוצאות ליווי תלמידים עם מוגבלות. **האחריות לביצוע הליווי לתלמיד עם**

מוגבלות הנמצא זכאי לליווי חלה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה הוא גר.

הרשות תקבל את השתתפות המשרד בהוצאות ליווי בעבור כל תלמיד זכאי המוסע על ידה למוסד חינוך.

הרשות המקומית תוודא שהתקבל אישור משטרה לגבי המלווה, כאמור בחוק למניעת העסקה של עברייני מין.

בהתאם לנספח ג בחוזר מנכ"ל בדבר הוראת קבע תשע"ד, על הרשות המקומית למנות אחראי על מערך הליווי של

תלמידי החינוך המיוחד הזכאים לכך. האחראי יעביר למשרד החינוך את הדיווחים על מספר המלווים, ינהל את

מצבת המלווים בהסעות, יוודא שמתקבלים האישורים המתאימים לזכאות לליווי וכד'.

תפקידי המלווה בהסעה :

- המלווה ידאג לשלמו ולבטיחותו של הילד עם המוגבלות, יהיה קשוב לצרכיו וישמור על ציודו.
- המלווה לא ישאיר ילד עם מוגבלות ברכב ההסעה ללא פיקוח והשגחה, לעניין זה נוכחות נהג ההסעה ברכב לא תיחשב פיקוח והשגחה, אלא במקרים חריגים ולזמן קצר בלבד, לרבות לצורך ליווי ילד אל שער מוסד החינוך וממנו.
- המלווה יוריד ילד עם מוגבלות מההסעה למוסד החינוך רק כאשר איש צוות ממוסד החינוך נמצא במקום כדי לקבל אותו.
- המלווה יוודא, לפני תחילת ההסעה, שבידו רשימה של כל הילדים עם המוגבלות האמורים לנסוע באותה הסעה ופרטי הקשר עם מוסד החינוך של כל ילד. כמו כן הוא יהיה אחראי שכל הילדים המיועדים לנסוע בהסעה ייאספו לפי הרשימה האמורה.
- המלווה יוודא בעת קבלת ילד להסעה כי נמצא עימו כל הציוד הרפואי הנחוץ לו.
- המלווה יוודא כי כל הילדים עם מוגבלות חגורים במהלך כל הנסיעה וכן כי כל הילדים עם מוגבלות הזקוקים לכך לצורך נסיעה ברכב חגורים במושב בטיחות או במושב מגביה, כהגדרתם בתקנות התעבורה.
- המלווה יוודא כי אין ברכב כל חפץ העלול לפגוע בילד עם המוגבלות הנוסע בו ושתיקי הילדים מונחים במקום שאינו יוצר סיכון. כל חפץ כבד ברכב ההסעה יהיה רתום למושב פנוי או למהדקים ברצפת הרכב.
- המלווה יהיה נוכח במשך כל ההסעה וישב במקום שאפשר לראות ממנו את כל הנוסעים.
- אם מוסד החינוך הוא גן ילדים יביא המלווה את הילד עם המוגבלות עד תחילת יום הלימודים אל תוך כיתת גן הילדים עם הציוד הנדרש, כולל ציוד רפואי, וימסור אותו לאיש הצוות האחראי לקבלו.
- המלווה יוריד את הילד עם המוגבלות מהרכב ויעלה אותו לרכב מדלת שאינה פונה לכיוון הכביש, אלא אם המתקן להורדת כיסאות גלגלים ממוקם בציוד האחורי של הרכב.
- בעת הגעת ההסעה ליעדה לאחר הלימודים ימסור המלווה את הילד לידי האחראי, או לאדם אחר מטעמו שהאחראי אישר מראש. במקרה שלא נמצא במקום אחראי או אדם אחר כאמור, לא יורד הילד עם המוגבלות מההסעה, והמלווה ייצור קשר עם האחראי. בהעדר קשר עם האחראי יפנה המלווה לממונה ברשות המקומית ויפעל על פי הנחיותיו.
- המלווה ידווח לממונה על כל אירוע חריג הקשור לשלמו של ילד עם מוגבלות שהתרחש בהסעה, והמלווה והממונה ידווחו לאחראי על הילד על האירוע החריג סמוך ככל האפשר להתרחשותו ולא יאוחר מ-12 שעות לאחר שאירע.
- בסיומה של ההסעה יבדוק המלווה את רכב ההסעה ויוודא שלא נותרו בו ילד עם מוגבלות או ציוד של אחד הנוסעים.

לוח 21- המוגבלויות המזכות בליווי

קוד המוגבלות	אפיון המוגבלות
66 + 53	מוגבלות שכלית התפתחותית בינונית וחשד למוגבלות שכלית התפתחותית בינונית
69	מוגבלות שכלית התפתחותית קלה עד בינונית
67 + 54	מוגבלות שכלית התפתחותית קשה/עמוקה/סיעודית וחשד למוגבלות שכלית התפתחותית קשה/עמוקה/סיעודית
70	מוגבלות שכלית בינונית נמוכה
55	הפרעות התנהגותיות/רגשיות (בתנאי שיש זכאות להסעה)

56	על רצף האוטיזם/A.S.D
57	הפרעות נפשיות
59	שיתוק מוחין או נכות פיזית קשה
60	לקות שמיעה (רק בעבור תלמידים שעברו ניתוח להשתלת שתל קוכליארי, שנה מיום הניתוח או עד כיתה ג' ועד בכלל, ובעבור תלמידים בוגרים עד שנה מיום הניתוח)

כללי התקצוב והתהליך לאישור הליווי

משרד החינוך משתתף בעלות ליווי תלמידים בחינוך המיוחד, בסכום של 985.14 ש"ח לילד לחודש על פי רשימת הלקויות המזכות בליווי. לצורך קבלת אישור השתתפות, על העירייה להגיש בקשה לאישור השתתפות בליווי לכל הילדים הזכאים במרכז. הבקשות מוגשות באופן ממוחשב ליחידת הסעות, הקצאות והצטיידות במשרד החינוך מחוז דרום.

הבקשות נבדקות ומאושרות ע"י היחידה ומועברות לתשלום. לאחר בדיקת הדיווחים ואישורם בידי יחידת ההסעות מועבר תשלום לעירייה, ועד אז העירייה מקבלת מקדמות ממשרד החינוך.

השלכות תקציביות

א. שנת לימודים תשפ"ד

הוצאות העירייה בגין ליווי הסעות חינוך מיוחד הסתכמו בסך של 4,812,812 ש"ח (באמצעות קבלן ההסעות) בזמן שהתקבול ממשרד החינוך עמד ע"ס 3,117,155 ש"ח. בנוסף לתשלום לקבלן עבור ליווי הסעות, העירייה מעסיקה חלק מסייעות חינוך מיוחד כמלוות בהסעות תמורת תשלום תוספת שעות, הסכום נאמד בכ – 440,000 ש"ח נוספים. לפיכך, סה"כ ההוצאה בגין ליווי הסעות מסתכמת בשנה"ל תשפ"ד בסכום כולל של כ 5.2 מיליון ש"ח. העירייה לא קיבלה ממשרד החינוך השתתפות בליווי הסעות בגין 265 תלמידים הזכאים לכך אך לא דווחו למשרד, בסכום הנאמד ב- 3,132,745.2 ₪.

לוח 22- הוצאות העירייה על ליווי הסעות באמצעות קבלן ההסעות

שנת תשפ"ד	הוצאות ₪	הכנסות ₪	מס' תלמידים זכאים
9.2023	344,942	253,909	272
10.2023	322,252	253,909	272
11.2023	394,734	253,909	272
12.2023	379,877	253,909	272
1.2024	412,201	253,909	272
2.2024	377,266	253,909	272
3.2024	379,877	253,909	272
4.2024	394,734	267,958	272
5.2024	379,877	267,958	272
6.2024	359,798	267,958	272
7.2024	412,202	267,958	272
8.2024	192,144	267,958	272

		462,908	עוד ליווי
	3,117,153	4,812,812	סה"כ

ב. שנת לימודים תשפ"ג

הוצאות העירייה בגין ליווי הסעות חינוך מיוחד הסתכמו בסך של 4,275,519 ש"ח (באמצעות קבלן ההסעות) בזמן שהתקבול ממשרד החינוך עמד ע"ס 3,199,651 ש"ח, עבור 294 תלמידים. בנוסף לתשלום לקבלן עבור ליווי הסעות, העירייה מעסיקה חלק מסייעות חינוך מיוחד כמלוות בהסעות תמורת תשלום תוספת שעות, הסכום נאמד בכ – 440,000 ₪ נוספים. לפיכך, סה"כ ההוצאה בגין ליווי הסעות מסתכמת בשנה"ל תשפ"ג בסכום כולל של כ- 4.7 מיליון ש"ח.

העירייה לא קיבלה ממשרד החינוך השתתפות בליווי הסעות בגין 194 תלמידים הזכאים לכך אך לא דווחו בסכום הנאמד ב 2,111,334 ש"ח.

לוח 23- הוצאות העירייה על ליווי הסעות באמצעות קבלן ההסעות

שנת תשפ"ג	הוצאות ליווי ₪	הכנסות ליווי ₪	מס' תלמידים
9.2022	353,615	261,060	294
10.2022	341,124	261,060	294
11.2022	363,632	261,060	294
12.2022	365,991	261,060	294
1.2023	397,364	261,060	294
2.2023	346,766	261,060	294
3.2023	378,138	261,060	294
4.2023	334,264	274,446	294
5.2023	411,331	274,446	294
6.2023	384,404	274,446	294
7.2023	399,260	274,446	294
8.2023	199,630	274,446	294
סה"כ	4,275,519	3,199,652	

ממצאים:

1. העירייה מעסיקה מלוות בהסעות באמצעות קבלני ההיסעים, בנוסף העירייה מעסיקה חלק מסייעות החינוך המיוחד גם כמלוות בהסעות בעבור תוספת שעות בגין ליווי התלמידים.
2. בשנה"ל תשפ"ד מספר הילדים בעלי לקויות המזכות במלווה בהסעה הינו 537 תלמידים.
3. העירייה קיבלה תקציב ממשרד החינוך עבור 272 תלמידים בלבד.
4. העירייה לא דיווחה למשרד החינוך על 265 הילדים הנוספים הזכאים למלווה, ועל כן לא קיבלה תקציב עבורם.
5. סעיף 3.18.6 למכרז מס' 10/2022 שפורסם ע"י העירייה קובע כי "בגין מתן שירותי מלווה להסעה שיוזמן ע"י העירייה, ישולם לזוכה תשלום קבוע בסכום של 46 ש"ח לשעה (לא כולל מע"מ) עבור זמן ליווי בפועל של המסלול, בתוספת שעה נוספת." העירייה משלמת בפועל בגין הליווי 49.2 ש"ח לשעה בתוספת מע"מ.

העירייה משלמת תוספת שעה מעבר לזמן הליווי בפועל לכל כיוון ולא כלשון הסעיף 3.18.6, שמשמע ממנו כי תוספת שעה אחת היא לשני הכיוונים יחדיו ולא תוספת שעה אחת לכל כיוון.

תגובת גזבר העירייה: עלייה זו הינה לפי עדכון שכר המינימום במשק. שעה זו בכל כיוון הינה בגין מרכיב ביטול זמן. במכרזים הבאים מרכיב זה יצומצם לחצי שעה לכל כיוון בקווים שהם בתוך העיר ושעה לכיוון בקווים שהם מחוץ לעיר.

סיכום והמלצות:

1. יש לקבוע נהלי עבודה ברורים בנושא ליווי הסעות אשר מתכתב עם נהלי משרד החינוך.
2. יש לפעול באופן מידי מול משרד החינוך לאישור תקציב ליווי לילדים בעלי מוגבלויות המזכות בליווי.
3. יש להגדיר תחומי אחריות ברורים בין האגפים והמחלקות אשר מטפלים בנושא מלוות ההסעות.
4. יש לשכור שירותי ייעוץ מקצועיים לטיפול בנושא המלוות מול משרד החינוך לרבות דיווחים למשרד ומקסום הכנסות העירייה בנושא הליווי.
5. יש להקפיד על בדיקת חשבונות הקבלנים ולוודא תאימות למכרז וחוזה ההתקשרות בין העירייה לבין הקבלנים.



פרק 3

ניהול פרויקטים באגף הנדסה:

- הקמת מגדל השעון

- בניית שלוחת מתנ"ס במתחם 5

תוכן עניינים

89	..... כללי	.1
89	..... מטרת הביקורת	.2
89	..... מתודולוגיה	.3
90	..... מפת הדוח	.4
91	..... תקציר מנהלים	.5
97	..... פירוט ממצאים	.6
97	..... כללי	.6.1
97	..... ביצוע פרויקטים של בינוי בעיר	.6.2
99	..... פרויקט מגדל השעון בכניסה לעיר	.6.3
99	..... ייזום הפרויקט	.6.3.1
100	..... תכנון הפרויקט	.6.3.2
102	..... פרסום מכרז לבחירת הקבלן המבצע	.6.3.3
103	..... ערבות ביצוע ופוליסת ביטוח	.6.3.4
104	..... פיקוח על הפרויקט	.6.3.5
104	..... הגדלת היקף הפרויקט	.6.3.6
105	..... תקציב הפרויקט	.6.3.7
107	..... אישור חשבונות ותשלומים	.6.3.8
107	..... עיכובים בביצוע הפרויקט	.6.3.9
112	..... מעורבות מהנדס העיר בפרויקט	.6.3.10
113	..... פרויקט שלוחת מתנ"ס במתחם 5	.6.4
113	..... ייזום הפרויקט	.6.4.1
114	..... תכנון הפרויקט	.6.4.2
115	..... מכרז לביצוע הפרויקט	.6.4.3
116	..... חתימה על הסכם למול הקבלן	.6.4.4
117	..... מינוי מפקח/מנהל לפרויקט	.6.4.5
118	..... תקציב הפרויקט	.6.4.6
120	..... אישור חשבונות ותשלומים	.6.4.7
121	..... לוחות זמנים לביצוע הפרויקט	.6.4.8

1. כללי

בהתאם לתוכנית הביקורת של מבקר העירייה לשנת 2024, ערכנו ביקורת במהלך המחצית השנייה של 2024 בנושא ניהול פרויקטים באגף הנדסה בעירייה.

2. מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הייתה לבחון את תהליכי ניהול פרויקטים באגף הנדסה לרבות קבלת ההחלטות על בניית מבני ציבור, הגדרת הצרכים מהמבנה, הכנת אומדן תקציבי והגדרת דרישות נוספות, בחירת קבלנים ויועצים, ניהול תקציב ומעקב אחר ביצוע התקציב, הגדרת לוח זמנים לפרויקט ומעקב אחר עמידה בו, פיקוח ובקרה ועוד. הבדיקה התמקדה בשני פרויקטים: מגדל השעון בכניסה המזרחית לעיר ושלוחת מתנ"ס במתחם 5.

הביקורת בגין כל אחד מהפרויקטים האמורים כללה בדיקת תהליכי העבודה בניהול הפרויקט לרבות האחריות והסמכויות בניהול הפרויקט, התקשרויות עם יועצים ואדריכלים, ייזום ותכנון הפרויקט, מכרז לבחירת הקבלן המבצע, ניהול הפרויקט והפיקוח עליו, אישור חשבונות, תקציב הפרויקט, לוחות הזמנים לפרויקט ועוד.

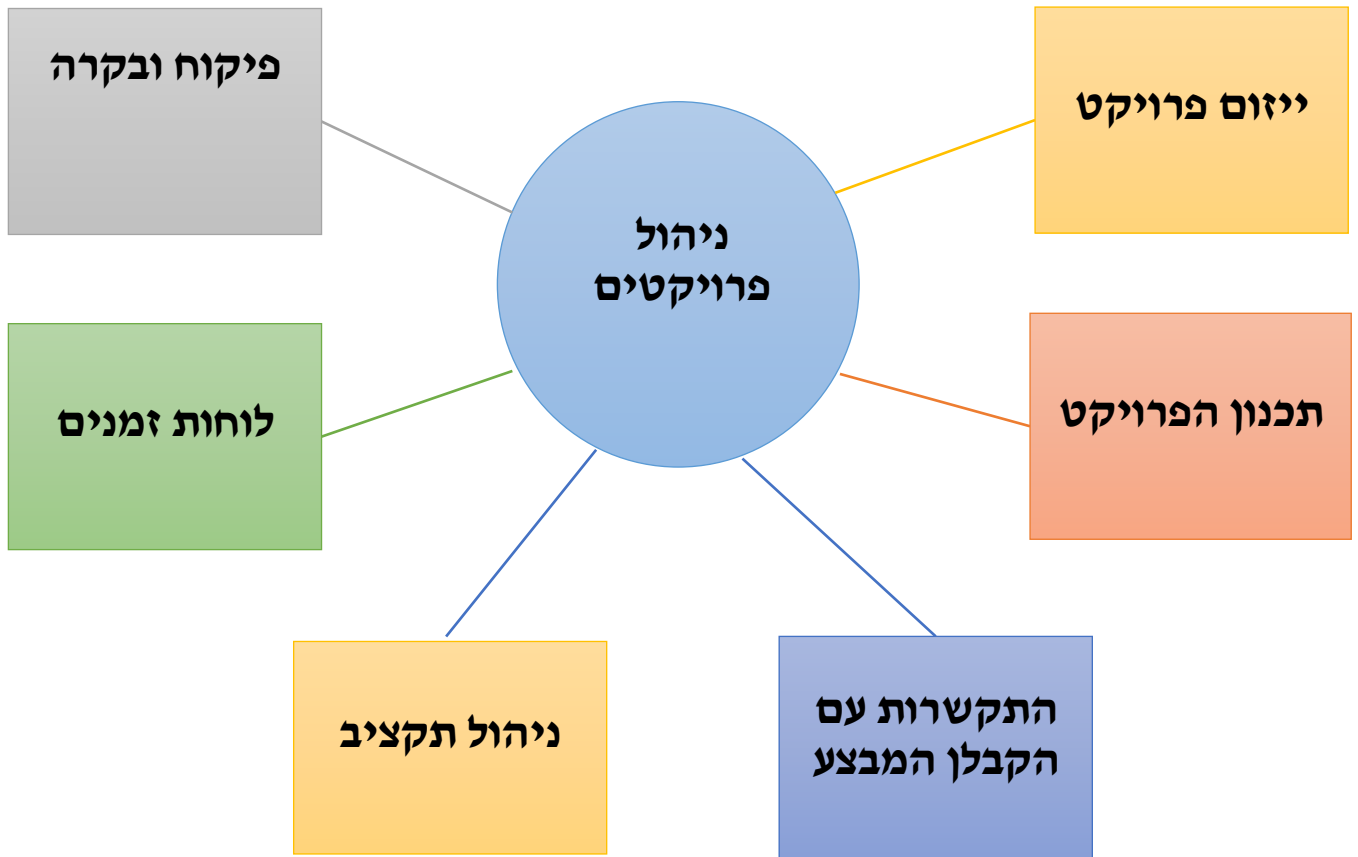
המלצותינו מסווגות על פי חשיבות יישומן כדלהלן:

<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: • 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. מתודולוגיה

הביקורת כללה איסוף מידע וניתוחו תוך סקירת מסמכים רלוונטיים, לרבות עיון בפרוטוקולים ומסמכים שונים. כמו כן, הביקורת ערכה שיחות עם מהנדס העיר, סגן מהנדס העיר, היועץ המשפטי של העירייה ומנהל המתנ"ס מהחברה למתנ"סים.

"הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי במידה וקיים".



5. תקציר מנהלים

דירוג ההמלצה	המלצת המבקר	הממצא
ביצוע פרויקטים של בינוי בעיר		
B	מומלץ לבחון אפשרות לחלק את האחריות על פרויקטים של בינוי בין אגף הנדסה לחברה הכלכלית בהתאם לאופי הפרויקט, על מנת לייצר התמקצעות של כל אחד מהגופים בתהליכי העבודה הרלוונטיים.	1. חלוקת האחריות על פרויקטים של בינוי בעיר, בין אגף הנדסה לחברה הכלכלית, אינה נובעת מאופי הפרויקט אלא מעומס העבודה באגף הנדסה. לפיכך, לא קיימת התמקצעות בניהול פרויקטים מסוגים שונים כדוגמת תשתיות, מבני ציבור, מוסדות חינוך ועוד.
B	מומלץ להקפיד לחלק את האחריות על הפרויקטים השונים באגף הנדסה למחלקות הייעודיות ולצמצם, עד כמה שניתן, את כמות/מספר בעלי התפקידים באגף האחראים עליהם לאורך השנים.	2. שני הפרויקטים שבחנו, על אף היותם פרויקטים של הקמת מבני ציבור, טופלו בהתחלה על ידי מהנדס העיר ורק בשלבים מאוחרים יותר עברו לטיפול סגן מהנדס העיר, האחראי על הקמת מבני ציבור. מכאן עולה שחלוקת האחריות על הפרויקטים השונים בתוך אגף הנדסה לא תמיד מבוצעת בהתאם למחלקות הייעודיות ולכן בחלק מהמקרים בעלי תפקידים שונים מטפלים בפרויקט לאורך השנים ללא גורם אחד רציף ולעיתים מבלי שברורות החלטות שהתקבלו.
פרויקט מגדל השעון – ייזום ותכנון הפרויקט		
B	יש לוודא כי בכל פרויקט ובמיוחד בפרויקטים הנוגעים למבני ציבור/חזות העיר, יתקיים דיון בהנהלת העיר או בפורום אחר בגין אופי הפרויקט, מתן מענה לצרכים הקיימים, בדיון יועלו רעיונות שונים לביצוע הפרויקט והחלטה שתקבל תהיה לאחר קיום סיעור מוחות של מספר בעלי תפקידים. לחילופין ניתן לשקול אפשרות לפנות למספר אדריכלים ולקבל מהם רעיונות לביצוע הפרויקט ובהתאם להצעה שתקבל, תבוצע ההתקשרות עם האדריכל.	3. לא מצאנו תיעוד לדיון שהתקיים בנושא הקמת מגדל שעון כאלמנט נופי בכניסה לעיר בהנהלת העיר/ראייה ו/או לקיום הליך של בחינת רעיונות נוספים להקמת האלמנט הנופי. נדגיש כי פרויקט מגדל השעון הינו פרויקט בהיקף של כ-1.4 מיליון ש"ח שמהווה את "שער הכניסה לעיר" ולכן, ראוי היה שקבלת החלטה על אופי הפרויקט, תתבצע כחלק מהתייעצות רחבה.
A	יש לוודא כי כל התקשרות עם יועץ תבוצע רק לאחר קבלת הצעות מחיר ממספר יועצים, באופן המאפשר בחינה מהימנה של ההצעות וקבלת החלטה על התקשרות באופן נאות.	4. נמסר לנו כי מהנדס העיר פנה לאדריכל אחד בלבד לקבלת הצעה לתכנון מגדל השעון. על אף בקשותינו לא הועבר אלינו תיעוד: לפני שנעשתה לקבלת הצעת מחיר מהאדריכל, להצעה שהועברה מהאדריכל ולדיונים שבוצעו איתו עד לקבלת ההצעה הסופית.

דירוג ההמלצה	המלצת המבקר	הממצא
		<ul style="list-style-type: none"> ההתקשרות עם האדריכל היתה בסכום של 120,000 ש"ח (סכום הגבוה משמעותית מהסכום הנקוב בחוזר מנכ"ל 8/16) ואף על פי כן, אושרה על ידי ועדת התקשרויות מבלי שנעשתה פנייה לקבלת הצעות נוספות ולפיכך בהיעדר בחינה אמיתית של נאותות ההצעה. נדגיש כי פנייה לאדריכלים נוספים היתה מאפשרת קבלת רעיונות נוספים לדגם שהוצע ושמהווה את החזות בכניסה המזרחית לעיר.
פרויקט מגדל השעון – בחירת הקבלן והתקשרות איתו		
C	יש לוודא כי כל התקשרות עם קבלנים במסגרת מכרז תעשה בכתב ותתועד בצמוד למסמכי המכרז.	<p>5. על גבי פרוטוקול ישיבת ועדת השלושה כתב היועץ המשפטי כי לאחר פתיחת המעטפות בוצעה אליו פנייה טלפונית על ידי אגף הנדסה ולפיה אחד הקבלנים טוען שלא קיבל את המסמכים בגלל כתובת מייל שגויה. עוד מציין היועץ המשפטי כי מאחר והפנייה נעשתה טלפונית ולא בכתב, הוא לא מצא לנכון להביא את הנושא לדיון חוזר</p>
A	יש לבצע מעקב שוטף אחר תוקף כתב ערבות ביצוע ופוליסת ביטוח של קבלנים ונותני שירותים לאורך כל מהלך הפרויקט ולאסור קיום מצבים בהם קבלן עובד ללא ערבות ואישור ביטוח תקפים.	<p>6. לבקשתנו לקבלת ערבות וביטוח תקפים לחודש ינואר 2025 נמסר לנו על ידי האחראי על התשלומים בעירייה כי הערבות האחרונה שהתקבלה מהקבלן היתה בתוקף עד שנת 2022 וגם פוליסת הביטוח של הקבלן אינה בתוקף.</p>
פרויקט מגדל השעון – תקציב הפרויקט והגדלת היקפו		
A	יש לוודא כי כל החלטה על מתן תוספת להסכם עם קבלן/יועץ תעבור תהליך סדור, ייכתב פרוטוקול, שיחתם על ידי הגורם המוסמך באגף הנדסה לאשר את התוספת ואליו יצורף התחשיב שבוצע. כלל המסמכים הרלוונטיים יתויקו יחד לצורך קיום נתיב ביקורת בתהליך.	<ul style="list-style-type: none"> 7. ביולי 2020 נשלחה הודעת ווטסאפ מהמפקח על הפרויקט לקבלן ובה נכתב כי הוחלט לאשר חריגה של עבודות המתכת עד 300,000 ש"ח. לא הומצאה לנו התכתבות נוספת בנושא המפרטת את מהות התוספת והסיבות שהובילו לבקשתה וכן לא הומצא לנו מסמך סיכום מסודר בחתימת הגורם האחראי לאשר את התוספת האמורה. מצאנו שני מסמכים הכוללים תחשיב בגין התוספת שנדרשה על ידי הקבלן. אחד המסמכים נושא תאריך 22.9.21 והמסמך השני לא נושא תאריך. לפיכך, לא ברור לנו איזה מבין שני המסמכים הוא ההצעה הסופית שאושרה מאחר ואין על המסמכים חתימה של גורם מוסמך מאגף הנדסה בעירייה.
A	יש לוודא כי יגויס (הרי התב"ר המאושר הנו בגובה של 2,015,483 ש"ח) הסכום הנדרש לסיום מימון פרויקט מגדל השעון.	<ul style="list-style-type: none"> 8. נכון לסוף שנת 2024, ההכנסות שהתקבלו ממשרד הפנים נמוכות מההוצאות ששולמו בפרויקט. לפיכך התב"ר נמצא בגירעון זמני.

דירוג ההמלצה	המלצת המבקר	הממצא	
		<ul style="list-style-type: none"> לא בוצעה פעילות בתב"ר במשך כמעט שנתיים. טרם בוצעו כלל התשלומים לקבלן, לאדריכל ולמפקח. נדגיש כי הפרויקט טרם הסתיים. לאור האמור לעיל צפויות ההוצאות לגדול ולפיכך צפוי לגדול הגירעון בתב"ר. 	
פרויקט מגדל השעון – עיכובים בביצוע הפרויקט			
A	יש לסיים בהקדם את ההתחשבות למול הקבלן ובמידת הצורך להתקשר עם קבלן שיסיים את פרויקט מגדל השעון.	<ul style="list-style-type: none"> הפרויקט אמור היה להסתיים באמצע חודש אוגוסט 2020. על אף האמור לעיל, נכון לסוף שנת 2024, 4.5 שנים לאחר המועד המקורי לסיום הפרויקט, טרם הושלם הפרויקט. 	9.
A	בפרויקטים המבוצעים בעירייה יש לוודא כי יבוצע מעקב מתמיד אחר לוחות הזמנים ועמידה בהחלטות שהתקבלו בגין הטלת קנסות על הקבלן ו/או החלפתו.	<ul style="list-style-type: none"> בישיבות שונות שנערכו בעירייה במהלך השנים, בגין העיכוב בביצוע העבודות בפרויקט, הוחלט מספר פעמים שאם הקבלן לא יעמוד בלוחות הזמנים שהוגדרו לו, יוטלו עליו קנסות (בהתאם לנקבע בחוזה). על אף האמור לעיל, לא הוטלו קנסות על הקבלן. 	10
B	מומלץ לבחון אפשרות להוסיף הערה במאגר של העירייה לצד קבלנים שהתקשרויות קודמות איתם נחלו כישלון, במטרה לוודא כי התקשרות עתידית איתם תיקח בחשבון גם שיקולים אלו.	<ul style="list-style-type: none"> בישיבת מועצת העיר 02/2022 הועלה נושא העיכוב בלוחות הזמנים בפרויקט. בישיבה הוחלט לתת התראה אחרונה לקבלן לסיום הפרויקט, ובמידה ולא תהיה התקדמות, להחליף קבלן ואף לשנות את הפרויקט למזרקה. החלטה זו לא בוצעה. על אף ההזדמנויות הרבות שניתנו לקבלן לסיים את העבודה, הוראה של היועץ המשפטי לביטול החוזה וכן על אף העובדה שבמהלך הדרך התקבלו החלטות שונות, הן על ידי ראש העיר והן על ידי מועצת העיר, להפסקת עבודתו, עד למועד ביצוע הביקורת לא הופסקה עבודתו של הקבלן, לא חולטה הערבות שלו ולא הוטלו עליו קנסות. נדגיש כי עברו מעל 4 שנים מהישיבה בה הוחלט להקצות לקבלן פרק זמן של חודשיים לסיום הפרויקט וכמעט 3 שנים מהחלטת מועצת העיר לתת התראה אחרונה לקבלן. 	11
פרויקט מגדל השעון – מעורבות מהנדס העיר בפרויקט			
A	יש לוודא עמידה מלאה בהנחיות היועץ המשפטי של העירייה, בכלל, ובעניין חשש לניגוד עניינים בפרט.	<ul style="list-style-type: none"> על גבי הסכם ההתקשרות שנחתם למול הקבלן הנבחר "מובילי הדרום (1983) ב"ש בע"מ", קיימת הערה בכתב של היועץ המשפטי לעירייה מיום 18 בפברואר 2020 בדבר ניגוד עניינים בין נציג הקבלן לבין מהנדס העיר. בהערה מצוין היועץ 	12

דירוג ההמלצה	המלצת המבקר	הממצא
		<p>המשפטי לעירייה כי בהיעדר חתימה של נציג הקבלן על הצהרה של היעדר ניגוד עניינים, מהנדס העיר מנוע מלעסוק בפרויקט מגדל השעון בצורה כלשהי, ועליו להעביר את הטיפול בפרויקט לגורם אחר.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ בפועל, במהלך השנים הראשונות של הפרויקט מהנדס העיר היה מעורב בתהליכי קבלת החלטות על הפרויקט וזאת בניגוד להנחיית היועץ המשפטי של העירייה. ▪ ביום 23.8.22 העביר היועץ המשפטי של העירייה למהנדס העיר מייל ובו הוא סוקר את השתלשלות האירועים בהתנהלות למול הקבלן ומעורבות המהנדס בתהליך. <p>במייל נכתב כי על אף העובדה שנשלחה לקבלן הודעה על ביטול החוזה (לה היה מכותב מהנדס העיר), מהנדס העיר ניהל משא ומתן למול הקבלן באופן עצמאי, מבלי ליידע את הגורמים המעורבים, מבלי לבחון את ההשלכות הכספיות וכל זאת לאחר שהחוזה עם הקבלן בוטל. בנוסף מודגש במכתב כי ההתנהלות האמורה היא בניגוד להנחיית היועץ המשפטי מתחילת ההתקשרות ועל אף העובדה שמהנדס העיר חתום על הסדר ניגוד עניינים.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ על אף שהפרויקט התחיל בשנת 2020 בפועל ובניגוד להנחית היועץ המשפטי של העירייה, רק בשנת 2023 עבר הפרויקט לאחריות סגן מהנדס העיר. ▪ נדגיש כי ניהול פרויקט תוך חשש לקיום ניגוד עניינים בתהליכי קבלת החלטות ובניגוד להנחיה מפורשת של היועץ המשפטי של העירייה, חושפים את העירייה לתביעות משפטיות, ומסכנים את מהנדס העירייה בעבירה פלילית לכאורה.
פרויקט שלוחת מתנ"ס במתחם 5 – תכנון הפרויקט		
A	<p>טרם יציאה למכרז, יש לבצע בקרה על ידי מספר בעלי תפקידים על מנת לוודא נכונות הנתונים המבוקשים.</p>	<p>האישור שניתן על ידי משרד השיכון היה לבנית המתנ"ס היה בשטח של 500 מ"ר. יחד עם זאת, הבקשה למשכ"ל מחודש יולי 2018 לבצע נוהל הצעות מחיר היה להקמת מבנה ציבור מרכז קהילתי בעל שטח של עד 750 מ"ר. נציין כי הבקשה אושרה על ידי סגן מהנדס העיר וגזבר העירייה. נמסר לנו כי מדובר בטעות שנעשתה בעירייה בגודל השטח הנדרש.</p> <p>נדגיש כי הטעות האמורה יצרה מלכתחילה חריגה תקציבית שכן ההכנסות התקבלו ממשרד הבינוי והשיכון בהתאם למבנה בעל שטח קטן יותר מזה שתוכנן ובוצע בסוף</p>

13

ההמלצה	המלצת המבקר	הממצא	דירוג
B	טרם יציאה לתכנון מבנה ציבור, יש להתייעץ עם כלל הגורמים הרלוונטיים (בתוך העירייה ובגופים עירוניים קשורים) במטרה לקבל את מירב הנתונים שיאפשרו תכנון מיטבי של המבנה שיענה על הצרכים.	משיחות שערכנו עם מנהל המתנ"ס, עובד החברה למתנ"סים שמפעילה את המתנ"ס לאחר בנייתו, עולה כי החברה למתנ"סים לא היתה מעורבת כלל בשלבי תכנון הפרויקט. לא נערכה אף התייעצות עם גורמי המקצוע בחברה למתנ"סים באשר לצרכים הנדרשים במטרה לוודא כי תכנון המתנ"ס יעשה בצורה המיטבית במטרה לתת שירותים לתושבי העיר. עוד נמסר כי גם בפרויקטים של בניית מבני ציבור אחרים בעיר לא נערכת התייעצות עם החברה למתנ"סים.	14
פרויקט שלוחת מתנ"ס במתחם 5 – מכרז לבחירת קבלן ופיקוח			
A	יש לוודא כי תהליך אישור יציאה למכרז יבוצע בהתאם לנדרש.	העירייה פנתה למשכ"ל לביצוע המכרז לפני שניתן האישור הפנימי בעירייה לביצוע המכרז דרך משכ"ל.	15
B	יש לוודא התאמה בין צו התחלת עבודה הניתן לקבלן לסכום הנקוב בהסכם עם הקבלן.	בבדיקתנו נמצא כי הסכום הנקוב בצו התחלת עבודה שניתן לקבלן נמוך מגובה ההסכם שנחתם עם הקבלן. לא ניתן לנו הסבר לפער.	16
B	יש לוודא כי במקרים בהם העירייה מתקשרת ישירות עם היועצים השונים בפרויקט (ולא דרך האדריכל), ימונה מנהל לפרויקט שתפקידו לתכלל את פעילות היועצים.	ההתקשרות למול היועצים בוצעה טרם ההתקשרות עם הקבלן ולפיכך, משכ"ל לא ביצעה פיקוח/בקרה על עבודתם. לאור האמור לעיל עולה כי לא מונה מפקח/מנהל לפרויקט חיצוני שתפקידו היה לתכלל את עבודת היועצים.	17
B	יש לוודא כי בפרוטוקול סיכום ישיבות פיקוח על פרויקט, יקבעו לכל משימה אחראי ולוח זמנים לביצוע וכן יקבע בעל התפקיד שבאחריותו לוודא ביצוע המשימות כנדרש.	במהלך השנים התקיימו ישיבות פיקוח על הפרויקט בראשותו של סגן מהנדס העיר ובהשתתפות נציגים מהפיקוח של משכ"ל, נציגי הקבלן, האדריכל ועוד. בישיבה נדון סטטוס ביצוע הפרויקט וניתנו משימות לביצוע. יחד עם זאת, לא נקבע לוח זמנים לביצוע כל משימה ולא נקבע בעל תפקיד שאחראי לפקח על ביצוע המשימות כנדרש. לפיכך, ראינו שמשימות רבות חזרו על עצמן במספר ישיבות פיקוח מבלי שבוצעו כנדרש.	18
פרויקט שלוחת מתנ"ס במתחם 5 – תקציב ולוחות זמנים			
B	יש לוודא כי בקביעת תקציב לפרויקט ילקחו בחשבון כלל ההוצאות הנדרשות לצורך הפעלתו ו"ייצבעו" הכספים הנדרשים הן מתב"רים והן מהתקציב השוטף.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ הכנסות התב"ר לסוף שנת 2024 הינן בגובה התב"ר שאושר בשנת 2018 (הכנסות שהתקבלו ממשרד הבינוי) ואינן כוללות את ההכנסה שאמורה להתקבל בתב"ר מקרנות הרשות. ▪ נכון לסוף שנת 2024 קיים גירעון זמני בתב"ר. עוד נציין כי ההוצאה האחרונה שנרשמה בתב"ר היא מיום 1 בספטמבר 2022 על אף שנכון לסוף חודש דצמבר 	19

דירוג ההמלצה	המלצת המבקר	הממצא
		<p>2024 טרם הסתיים הפרויקט. קרי, ההוצאות המופיעות בתב"ר אינן סופיות וצפויות לגדול.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ משיחות שערכנו עם סגן מהנדס העיר ועם מנהל המתנ"ס עולה כי תהליך קביעת תקציב הפרויקט לא היה מיטבי וגרר אחריו ליקויים שהשפיעו על העיכוב בביצוע הפרויקט. כך לדוגמא: הפרויקט מלכתחילה היה גרעוני מאחר והתכנון בוצע לשטח גדול מהשטח שאושר, תקציב הפרויקט לא כלל אומדן סביר לסיוע עבודות הפיתוח ביניהן גידור, חנייה וכו', כשהוחלט על הקמת הפרויקט לא וידאו כי קיים תקציב להצטיידות, עקב מחסור בתקציב לסיוע שיפוץ המבנה נאלץ מנהל המתנ"ס להמיר תקציב של כחצי מיליון ש"ח שיועד להפעלת המתנ"ס, לתקציב שיפוץ. ▪ קביעת תקציב חלקי לפרויקט ללא הסתכלות רחבה על צרכים נוספים הנדרשים להשלמתו כדוגמת תקציב פיתוח, הצטיידות והפעלה חושף את העירייה לסיכון כי פרויקטים לא יסתיימו במועד, שלא ניתן יהיה להפעילם ולכן עלולים להפוך "לפיל לבן".
A	יש לסיים את פרויקט מתנ"ס בשלוחה 5 ולהפעילו בהקדם האפשרי.	<p>בהסכם נקבע כי הקבלן נדרש לבצע מסירה סופית של הפרויקט תוך שבעה חודשים מיום צו התחלת עבודה. צו התחלת עבודה ניתן ביום 6 בנובמבר 2018. קרי, הפרויקט אמור היה להסתיים עד ה-6 ביוני 2019.</p> <p>עוד נמסר לנו על ידי מנהל המתנ"ס כי נכון לסוף שנת 2024 הפרויקט טרם הסתיים וטרם התקבלו האישורים המאפשרים התחלת פעילותו (טופס אישור אכלוס לדוגמא).</p>

20

6. פירוט ממצאים

6.1. כללי

אגף ההנדסה בעירייה אמון על הפעולות הנדרשות לביצוע פרויקטים הנדסיים, על מנת לתת מענה הולם ובזמן אמת לצרכי התושבים והבטחת איכות החיים. האגף אחראי, יחד עם החברה הכלכלית רהט כזרוע ביצוע של העירייה, על ביצוע פרויקטים של בינוי ותשתיות בעיר לרבות הקמת מבני ציבור ומוסדות חינוך.

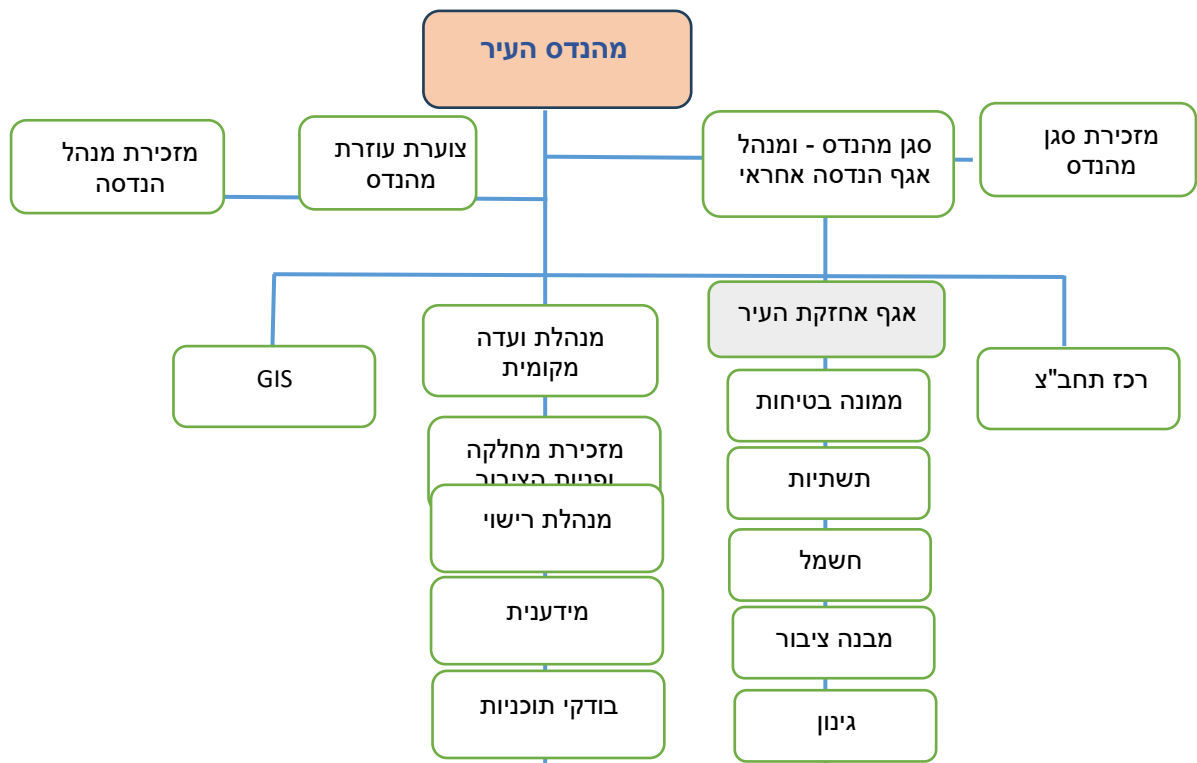
בבדיקתנו התמקדנו בביצוע פרויקטים באגף ההנדסה ודגמנו שני פרויקטים:

1. פרויקט מגדל השעון בכניסה המזרחית לעיר – פרויקט שמטרתו היתה לייצר אלמנט נופי בכניסה לעיר. הפרויקט החל בשנת 2018 כאשר ההתקשרות עם הקבלן המבצע נעשתה בתחילת שנת 2020. נכון לסוף שנת 2024 טרם הושלם הפרויקט עקב חילוקי דעות מול הקבלן. עלות הפרויקט הסתכמה בסכום כולל של כ-1.35 מיליון ש"ח.
2. פרויקט שלוחת מתנ"ס במתחם 5 – הפרויקט, שהיה חלק מתוכנית החומש של העירייה להקמת מתנ"סים בעיר, אושר ותוכנן בשנת 2015. בשנת 2018 נבחר הקבלן המבצע. נכון לסוף שנת 2024 המתנ"ס טרם התחיל בפעילות עקב חילוקי דעות מול הקבלן והיעדר תקציב לסיומו. עלות הפרויקט הסתכמה בסכום כולל של כ-4.5 מיליון ש"ח.

6.2. ביצוע פרויקטים של בינוי בעיר

כאמור, פרויקטים של בינוי בעיר הינם באחריות אגף הנדסה או החברה הכלכלית. בבדיקתנו העלתה כי בהתאם לעומס העבודה באגף ההנדסה, ממליץ מהנדס העיר להעביר את האחריות על חלק מהפרויקטים לחברה הכלכלית. ההחלטה הסופית היא של ראש העיר. מהאמור לעיל עולה כי **חלוקת האחריות בין שני הגופים אינה נובעת מאופי הפרויקט אלא מהזמינות לטיפול בפרויקט.**

להלן תרשים ארגוני של אגף הנדסה, כפי שהועבר אלינו :



מהתרשים לעיל עולה כי באגף קיימת מחלקה האחראית להקמת מבני ציבור. יחד עם זאת, **מבדיקתנו עולה כי שני הפרויקטים שבחנו, על אף היותם פרויקטים של הקמת מבני ציבור, טופלו בהתחלה על ידי מהנדס העיר ורק בשלבים מאוחרים יותר עברו לטיפול סגן מהנדס העיר, האחראי על הקמת מבני ציבור.**

החשיפה
<p>חלוקת האחריות על פרויקטים של בינוי בעיר, בין אגף הנדסה לחברה הכלכלית, אינה נובעת מאופי הפרויקט אלא מעומס העבודה באגף הנדסה. לפיכך, לא קיימת התמקצעות בניהול פרויקטים מסוגים שונים כדוגמת תשתיות, מבני ציבור, מוסדות חינוך ועוד.</p> <p>חלוקת האחריות על הפרויקטים השונים בתוך אגף הנדסה לא תמיד מבוצעת בהתאם למחלקות הייעודיות ולכן בחלק מהמקרים בעלי תפקידים שונים מטפלים בפרויקט לאורך השנים ללא גורם אחד רציף ולעיתים מבלי שברורות ההחלטות שהתקבלו.</p>
המלצות הביקורת

B	מומלץ לבחון אפשרות לחלק את האחריות על פרויקטים של בינוי בין אגף הנדסה לחברה הכלכלית בהתאם לאופי הפרויקט, על מנת לייצר התמקצעות של כל אחד מהגופים בתהליכי העבודה הרלוונטיים.
B	מומלץ להקפיד לחלק את האחריות על הפרויקטים השונים באגף הנדסה למחלקות הייעודיות ולצמצם, עד כמה שניתן, את כמות/מספר בעלי התפקידים באגף האחראים עליהם לאורך השנים.

להלן תרשים זרימה לתיאור תהליך ביצוע פרויקטים באגף הנדסה, כפי שנלמד משיחות עם בעלי תפקידים:



6.3 פרויקט מגדל השעון בכניסה לעיר

6.3.1 ייזום הפרויקט

נמסר לנו כי הרעיון בבסיס הפרויקט היה לייצר אלמנט נופי בכניסה המזרחית לעיר בכיכר בתחילת חיבור העיר לכביש הארצי מס' 6 וכי ההחלטה שהאלמנט יהיה מגדל שעון היתה של מהנדס העיר לאחר אישור של ראש העיר. לא מצאנו תיעוד לדיון שהתקיים בנושא בהנהלת העירייה ו/או לקיום הליך של בחינת רעיונות נוספים להקמת האלמנט הנופי.

משיחות שערכנו עולה כי בעבר היה קיים בעירייה פורום "מנהלי אגפים", פורום של ההנהלה המקצועית של העירייה אליו היו מובאות, בין היתר, סוגיות דומות. נכון

למועד ביצוע הביקורת, לא קיים פורום או צוות/ועדה אחרים, במסגרתם ניתן לבצע "סיעור מוחות", תהליך התורם לקבלת רעיונות בנושאים שונים.

נדגיש כי פרויקט מגדל השעון הינו פרויקט בהיקף של כ-1.4 מיליון ש"ח שמהווה את "שער הכניסה לעיר" ולכן, ראוי היה שקבלת החלטה על אופי הפרויקט, תתבצע כחלק מההתייעצות רחבה.

בבדיקת פרויקטים דומים שנעשו בערים אחרות, עלה כי מקובל לפנות למספר אדריכלים לקבלת רעיונות ליצירת אלמנט נופי שיתכתב עם סגנון העיר והאוכלוסייה. לרוב, התהליך מסתיים בהתקשרות עם האדריכל שהגה את הרעיון הנבחר.

החשיפה	
היעדר דיון ובחינת רעיונות נוספים לביצוע פרויקטים (במיוחד פרויקטים של מבני ציבור/חזות העיר), אינו מייצר תהליך קבלת החלטות ראוי ונאות וחושף את העירייה לבזבוז משאבים.	
המלצת הביקורת	
B	יש לוודא כי בכל פרויקט ובמיוחד בפרויקטים הנוגעים למבני ציבור/חזות העיר, יתקיים דיון בהנהלת העיר או בפורום אחר בגין אופי הפרויקט, מתן מענה לצרכים הקיימים, בדיון יועלו רעיונות שונים לביצוע הפרויקט וההחלטה שתתקבל תהיה לאחר קיום סיעור מוחות של מספר בעלי תפקידים. לחילופין ניתן לשקול אפשרות לפנות למספר אדריכלים ולקבל מהם רעיונות לביצוע הפרויקט ובהתאם להצעה שתתקבל, תבוצע ההתקשרות עם האדריכל.

3.

6.3.2. תכנון הפרויקט

נמצא כי מועצת העיר אישרה ביום 7.11.2017 תב"ר מס' 1022 להקמת אלמנט נופי מגדל השעון במימון משרד הפנים בגובה של 2,015,483 ש"ח.

נמסר לנו כי מהנדס העיר פנה לאדריכל אחד בלבד לקבלת הצעה לתכנון מגדל השעון. עוד נמסר על ידי מהנדס העיר כי ביקש מהאדריכל לבצע מספר תיקונים בהצעה שהגיש ולבסוף ההצעה הסופית הועברה לאישור ועדת התקשרויות ליועצים.

על אף בקשותינו לא הועבר אלינו תיעוד: לפני ששנעשתה לקבלת הצעת מחיר מהאדריכל, להצעה שהועברה מהאדריכל ולדיונים שבוצעו איתו עד לקבלת ההצעה הסופית.

בבדיקתנו נמצא כי ישיבת וועדת התקשרויות לבחירת יועצים חיצוניים מס' 02/2018

מיום 28 בינואר 2018, המליצה על התקשרות עם המתכנן פישר אלחנני אדריכלים בע"מ. כאמור, מדובר במתכנן היחיד שהגיש הצעת מחיר.

עוד נציין כי על גבי פרוטוקול ועדת התקשרויות נכתב על ידי היועץ המשפטי של העירייה כי ביום 1.1.2018 נכנס לתוקפו חוזר מנכ"ל 8/16 בעניין ניהול מאגר יועצים. עוד נכתב כי המאגר טרם הושלם ופורסם וכי ההחלטה האמורה (על בחירת האדריכל) התקבלה בתקופת התפר. כמו כן, נכתב כי החל מחודש 2/2018 כל התקשרות מעל לסכום שאושר למנהל הרכש (7,500 ש"ח) תעשה רק על פי פנייה פומבית (עד לאישור/בדיקת המאגר).

נדגיש כי ההתקשרות עם האדריכל היתה בסכום של 120,000 ש"ח (סכום הגבוה משמעותית מהסכום הנקוב בחוזר מנכ"ל 8/16) ואף על פי כן, אושרה על ידי ועדת התקשרויות מבלי שנעשתה פנייה לקבלת הצעות נוספות ולפיכך בהיעדר בחינה אמיתית של נאותות ההצעה.

עוד נדגיש כי פנייה לאדריכלים נוספים היתה מאפשרת קבלת רעיונות נוספים לדגם שהוצע ושמהווה את החזות בכניסה המזרחית לעיר

החשיפה	
התקשרות עם אדריכל יחיד לביצוע עבודה ללא פנייה לקבלת הצעות נוספות אינה מאפשרת בחינה אמיתית של ההצעה ותהליך התמחרות ראוי.	
המלצת הביקורת	
4.	יש לוודא כי כל התקשרות עם יועץ תבוצע רק לאחר קבלת הצעות מחיר ממספר יועצים, באופן המאפשר בחינה מהימנה של ההצעות וקבלת ההחלטה על התקשרות באופן נאות.

מבדיקתנו עולה כי ביום 7/10/2018 נחתם הסכם התקשרות עם האדריכל. על ההסכם חתומים סגן ראש העיר, הגזבר, חשב מלווה, היועץ המשפטי והאדריכל. להלן פירוט שלבי התשלום שהוגדרו לפרויקט מגדל השעון למול האדריכל ביום 7 בנובמבר 2018:

שלבי התשלום	אחוז מתוך סך התשלום	סכום (ש"ח) לפני מע"מ
תכנון מוקדם	20%	24,000
הגשת תכנית סופית מוסכמת	20%	24,000
הגשת בקרה להיתר בניה	15%	18,000

36,000	30%	תכניות עבודה אדריכליות למכרז
12,000	10%	תכניות עבודה אדריכליות לביצוע
6,000	5%	פיקוח עליון על ביצוע העבודה
120,000	100%	סה"כ

מסקירתנו את כרטסת הנהלת החשבונות של האדריכל מצאנו כי נכון לחודש ינואר 2025, שולם לאדריכל סכום כולל בגובה של 114,000 ש"ח לפני מע"מ. קרי, תשלום אחרון בגובה 6,000 ש"ח בגין פיקוח עליון טרם הועבר לאדריכל מאחר והעבודה על הפרויקט טרם הסתיימה.

6.3.3 פרסום מכרז לבחירת הקבלן המבצע

ביולי 2019 פרסמה העירייה מכרז פומבי 12/2019 להקמת אלמנט דקורטיבי (מגדל השעון) בכיכר הכניסה המזרחית לאזור התעשייה הוותיק ברהט.

בבדיקתנו נמצא טופס אישור יציאה למכרז פומבי מספר 12/2019, החתום על ידי ראש העיר, מזכיר העירייה, היועץ המשפטי לעירייה, גזבר העירייה והחשב המלווה של העירייה, מיום 23 במאי 2019.

נציין כי קיימת הערת היועמ"ש לטופס האישור, לפיה מסמכי המכרז טרם הוכנו ואין לפרסם את המכרז, אלא לאחר הכנתם.

בפרוטוקול ועדת מכרזים מס' 10/2019 מיום 18 בספטמבר 2019, נכתב כי היועץ המשפטי של העירייה עדכן שלא התייצבו קבלנים למפגש מציעים ולפיכך ביטלה הועדה את המכרז והורתה לפרסם מכרז חדש.

בחודש נובמבר 2019 פרסמה העירייה מכרז פומבי חדש מספר 19/2019 לאחר שבוצעו שינויים מהמכרז המקורי שפורסם (12/2019). גם למכרז זה לא הוגשו הצעות ולפיכך, החליטה ועדת המכרזים בישיבתה מיום 27 בנובמבר 2019 ובישיבת מועצת העירייה בישיבה מספר 15/2019 מיום 11 בדצמבר 2019, לאשר התקשרות בפטור ממכרז, לקבל הצעות ממציעים ולהחליט בישיבת ועדת השלושה על ההצעה הזוכה.

1.1.1 בחירת הקבלן המבצע וההתקשרות מולו

לאחר ההחלטה על התקשרות בפטור ממכרז, נעשתה פנייה לשמונה קבלנים לקבלת הצעות מחיר להקמת אלמנט "מגדל השעון", כאשר הבסיס הטכני הוא מסמכי מכרז 19/2019.

בעקבות הפנייה הוגשו הצעות על ידי ארבעה קבלנים. בישיבת ועדת השלושה מיום 19 בינואר 2020, הוחלט להתקשר עם המציע בעל ההצעה הזולה ביותר, "מובילי הדרום (1983) ב"ש בע"מ". נציין כי על גבי פרוטוקול ישיבת ועדת השלושה כתב היועץ המשפטי כי לאחר פתיחת המעטפות בוצעה אליו פנייה טלפונית על ידי אגף הנדסה ולפיה אחד הקבלנים טוען שלא קיבל את המסמכים בגלל כתובת מייל שגויה. עוד מציין היועץ המשפטי כי מאחר והפנייה נעשתה טלפונית ולא בכתב, הוא לא מצא לנכון להביא את הנושא לדיון חוזר.

נדגיש כי לאור האמור לעיל קיימת חשיבות גבוהה בתיעוד כל הפניות הנעשות לקבלת הצעות מחיר, בתיק מסודר בצמוד למסמכי המכרז.

החשיפה	
היעדר תיעוד בכתב של פניות לקבלנים כחלק ממכרז, חושף את העירייה לתביעות משפטיות ולביטול מכרז.	
המלצת הביקורת	
5.	יש לוודא כי כל התקשרות עם קבלנים במסגרת מכרז תעשה בכתב ותתועד בצמוד למסמכי המכרז.

מסקירת הצעת הקבלן הזוכה עולה כי היא עמדה על סכום של 1,289,467 ש"ח (לא כולל מע"מ).

עוד עולה כי הסכם ההתקשרות עם הקבלן הזוכה נחתם בחודש פברואר 2020. על ההסכם חתומים ראש העיר, גזבר העירייה והחשב המלווה של העירייה וכן הקבלן.

6.3.4. ערבות ביצוע ופוליסת ביטוח

בבדיקתנו נמצא כי הקבלן מסר לעירייה כתב ערבות ביצוע שהייתה בתוקף עד ליום 2.9.2022, כנדרש במכרז וכן העביר לעירייה פוליסת ביטוח לתקופה של שנה הכוללת סעיפי ביטוח רכוש, חבות כלפי צד ג', ביטוח חבות מעבידים.

יחד עם זאת, לבקשתנו לקבלת ערבות וביטוח תקפים לחודש ינואר 2025 נמסר לנו על ידי האחראי על התשלומים בעירייה כי הערבות האחרונה שהתקבלה מהקבלן היתה בתוקף עד שנת 2022 וגם פוליסת הביטוח של הקבלן אינה בתוקף.

נציין כי בהתכתבות שנערכה בין היועץ המשפטי של העירייה לקבלן בחודש אוגוסט 2022 בגין הפרת החוזה ע"י הקבלן (כמפורט בהמשך הדוח), עלה נושא תוקף הערבות והקבלן התבקש להאריך את תוקף הערבות.

החשיפה	
היעדר כתב ערבות ביצוע ופוליסת ביטוח של הקבלן בתוקף לכל אורך הפרויקט חושפים את העירייה להיעדר יכולת לתבוע את הקבלן במקרה של נזקים ולפיכך להשתתף עלויות כספיות גבוהות על העירייה.	
המלצת הביקורת	
6.	יש לבצע מעקב שוטף אחר תוקף כתב ערבות ביצוע ופוליסת ביטוח של קבלנים ונותני שירותים לאורך כל מהלך הפרויקט ולאסור קיום מצבים בהם קבלן עובד ללא ערבות ואישור ביטוח תקפים.

6.3.5. פיקוח על הפרויקט

פיקוח על הפרויקט מבוצע, בדומה לפרויקטים אחרים באגף הנדסה, על ידי חברת הנדסה חיצונית (אדם עמית) איתה התקשרה העירייה בהסכם מסגרת להעסקת משרדי הנדסה חיצונים (להלן: "המפקח על הפרויקט").

המפקח על הפרויקט נמצא בקשר שוטף למול הקבלן, מבצע ביקורות בשטח, עובר על החשבוניות בהשוואה לכתבי הכמויות ומאשר אותן וכו'.

נמסר לנו כי הגורם האחראי באגף הנדסה על הפרויקט (החל משנת 2023 הגורם האחראי על פרויקט מגדל השעון הוא סגן מהנדס העירייה) מבצע "פיקוח עליון" בעיקר לצורך שחרור "חסמים". כמו כן, הוא מבצע בקרה מדגמית של הסעיפים השונים בחשבונית של הקבלן.

מבדיקתנו עולה כי המפקח על הפרויקט התריע לאורך הפרויקט על עיכובים בלוחות זמנים. כמו כן, מצאנו כי בחן לעומק את הבקשות להגדלת תוספת תקציב שהועלו מצד הקבלן.

6.3.6. הגדלת היקף הפרויקט

מעיון בהתכתבויות שונות שהועברו אלינו עולה כי נושא הגדלת היקף הפרויקט עלה במספר מועדים כדלהלן:

- ביולי 2020 נשלחה הודעת ווטסאפ מהמפקח על הפרויקט לקבלן ובה נכתב כי "לאחר בדיקה מול מהנדס העיר הוחלט לאשר חריגה של עבודות המתכת עד 300,000 ש"ח. האישור מותנה בביצוע מושלם של כלל הפרויקט ללא שום תוספת נוספת ויש להתחיל מיידית בביצוע העבודות".

לא הומצאה לנו התכתבות נוספת בנושא המפרטת את מהות התוספת והסיבות שהובילו לבקשתה וכן לא הומצא לנו מסמך סיכום מסודר בחתימת הגורם האחראי לאשר את התוספת האמורה. בנוסף, נדגיש כי ההתניה הכתובה בהודעה היא בביצוע מושלם של הפרויקט, שכאמור נכון למועד ביצוע הביקורת לא הסתיים.

▪ בחודש אוגוסט 2021 הועלתה בקשה מצד הקבלן להגדלת היקף הפרויקט. הבקשה להגדלה נבעה, לדברי הקבלן, עקב התמשכות המכרז ועליית מחירי חומרי גלם. הבקשה נדונה על ידי מהנדס העיר תוך קבלת חוות דעת של היועץ המשפטי של העירייה.

על אף שהחוזה עצמו אינו כולל סעיף התייקרויות (בשל העובדה שהעבודה הייתה אמורה להימשך מספר חודשים בודדים), הוחלט בהתחשב בנסיבות המקרה, לאשר באופן עקרוני להגדיל את הסעיפים הרלבנטיים בכתב הכמויות הנוגעים לחיפוי פח אלומיניום, בכפוף לחוות דעת מקצועית של המפקח על הפרויקט. בחודש אוקטובר 2021 נשלח מייל מהמפקח על הפרויקט לקבלן ובו אישור התוספת שנדרשה.

נציין כי מצאנו שני מסמכים הכוללים תחשיב בגין התוספת שנדרשה על ידי הקבלן. אחד המסמכים נושא תאריך 22.9.21 והמסמך השני לא נושא תאריך. לפיכך, לא ברור לנו איזה מבין שני המסמכים הוא ההצעה הסופית שאושרה מאחר ואין על המסמכים חתימה של גורם מוסמך מאגף הנדסה בעירייה.

החשיפה	
אישור תוספת כספית להסכם עם קבלן שלא בתהליך סדור עם חתימת הגורם המוסמך על אישור התוספת והתחשיב שנעשה, חושף את העירייה לחילוקי דעות למול הקבלן ואף לתביעות משפטיות.	
המלצת הביקורת	
A	יש לוודא כי כל החלטה על מתן תוספת להסכם עם קבלן/יועץ תעבור תהליך סדור, ייכתב פרוטוקול, שיחתם על ידי הגורם המוסמך באגף ההנדסה לאשר את התוספת ואליו יצורף התחשיב שבוצע. כלל המסמכים הרלוונטיים יתויקו יחד לצורך קיום נתיב ביקורת בתהליך.

6.3.7. תקציב הפרויקט

התקציב למימון הפרויקט התקבל ממשרד הפנים. להלן סטטוס קבלת ההכנסות ממשרד הפנים לסוף שנת 2024:

סכום (בש"ח)	
2,015,483	תב"ר 1022 – על פי אישור משרד הפנים
1,271,322	הכנסות תב"ר 1022 – ליום 31.12.2024
(744,161)	הפרש (הכנסות בחסר)

להלן הנתונים הכספיים של התב"ר נכון לסוף שנת 2024:

פעולה אחרונה שבוצעה בכרטיס	סכום (בש"ח)	
31.3.2023	1,271,322	הכנסות תב"ר 1022
26.12.2022	1,348,480	הוצאות תב"ר 1022
	(77,158)	הפרש (גירעון)

להלן השוואה בין גובה ההסכם עם היועצים השונים ובין ההוצאות שבוצעו בתב"ר 1022 נכון לסוף שנת 2024:

תשלום (ש"ח לאחר מע"מ)	גובה ההסכם (לאחר מע"מ)	גובה ההסכם (לפני מע"מ)	הקבלן/היועץ
133,380	140,400	120,000	פישר אלחנני אדריכלים (אדריכל)
1,154,236	1,508,676	1,289,467	מובילי הדרום בע"מ (קבלן)
60,864	-	-	אדם עמית (מפקח) (*)
1,348,480	1,649,076	1,409,467	סה"כ

(*) כאמור, חברת ההנדסה חתומה על הסכם מסגרת למול העירייה ואחראית במקביל על מספר פרויקטים.

להלן הממצאים בגין תב"ר 1022 שעולים מהטבלאות לעיל:

- נכון לסוף שנת 2024, ההכנסות שהתקבלו ממשרד הפנים נמוכות מההוצאות ששולמו בפרויקט. לפיכך התב"ר נמצא בגירעון זמני.
- לא בוצעה פעילות בתב"ר במשך כמעט שנתיים.

- **טרם בוצעו כלל התשלומים לקבלן, לאדריכל ולמפקח. נדגיש כי הפרויקט טרם הסתיים. לאור האמור לעיל צפויות ההוצאות לגדול ולפיכך צפוי לגדול הגירעון בתב"ר.**

החשיפה	
ניהול תב"ר בגירעון עלול לפגוע בפרויקטים אחרים שכן נדרש למצוא מקור מימון אחר מכספי הרשות לסגירת הגירעון בתב"ר.	
המלצת הביקורת	
A	יש לוודא כי יגויס (הרי התב"ר המאושר הנו בגובה של 2,015,483 ש"ח) הסכום הנדרש לסיום מימון פרויקט מגדל השעון.

6.3.8. אישור חשבונות ותשלומים

מבדיקתנו עולה כי בתחילת הפרויקט מהנדס העיר אישר את חשבונות הקבלן. לאחר שהפרויקט עבר לאחריות סגן מהנדס העיר (כפי שיפורט בהמשך), חשבוניות הקבלן נבדקו ונחתמו לאישור על ידי המפקח על הפרויקט ולאחר מכן על ידי סגן מהנדס העיר.

מבדיקתנו עולה כי חשבון סופי של הקבלן הוגש לעירייה בחודש ספטמבר 2023.

סגן מהנדס העיר בדק את החשבון הסופי והוציא מכתב ביום 7 בספטמבר 2023 הכולל השגות על סעיפים שונים. מכתב נוסף מסגן מהנדס העיר הועבר לקבלן ביום 17 במרץ 2024 הכולל שוב פירוט של ההשגות שטרם תוקנו.

ביום 1 בדצמבר 2024 נערכה ישיבה נוספת בהשתתפות סגן מהנדס העיר ונציגי הקבלן בה עלו שוב ההשגות על החשבון הסופי. **נכון למועד עריכת הביקורת, טרם הגיעו האחראים בהנדסה להבנות מול הקבלן וטרם הסתיימה העבודה על הפרויקט. ראה המלצה 9**

6.3.9. עיכובים בביצוע הפרויקט

מבדיקתנו עולה כי צו התחלת עבודה ניתן לקבלן ביום 3.3.2020 לתקופת ביצוע של 150 ימים קלנדריים. תקופת הביצוע נספרת 7 ימים מיום מתן הצו. קרי, הפרויקט אמור היה להסתיים באמצע חודש אוגוסט 2020. **על אף האמור לעיל, נכון לסוף שנת 2024, 4.5 שנים לאחר המועד המקורי לסיום הפרויקט, טרם הושלם הפרויקט.**

מבדיקתנו עולה כי נושא העיכוב בלוחות הזמנים עלה במהלך כל תקופת ביצוע הפרויקט כדלהלן:

- בישיבה שהתקיימה ביום 31.12.2020 על סטטוס הפרויקט בהשתתפות מהנדס העיר, האדריכל, הקבלן והמפקח נאמר כי הקבלן חורג מלוח הזמנים שהוקצה לפרויקט. בהתייעצות שנערכה הוחלט לתת לקבלן ארכה של כ-60 ימים לפני הטלת קנסות.
- בחודש פברואר 2022 כחלק מהתכתבות של כל גורמי המקצוע הנוגעים לפרויקט, מציין המפקח על הפרויקט כי למרות הבטחות חוזרות ונשנות וישיבות רבות שהתקיימו, הקבלו אינו מתחיל בביצוע העבודה ואף אינו מגיב להודעות הנשלחות אליו. עוד נאמר כי בהתאם לאמור בחוזה, יתחילו בהטלת קנסות על הקבלן. **בפועל, לא הוטלו קנסות על הקבלן.**

באותה ההתכתבות גם ראש העיר מלין על העיכוב בלוחות הזמנים בביצוע הפרויקט.
- בישיבת מועצת העיר 02/2022 מיום 20 במרץ 2022 הועלה נושא העיכוב בלוחות הזמנים בפרויקט מגדל השעון. בישיבה עדכן מהנדס העיר כי הקבלן ביקש ארכה לסיום הפרויקט. החלטת העירייה היתה לתת התראה אחרונה לקבלן לסיום הפרויקט, ובמידה ולא תהיה התקדמות, להחליף קבלן ואף לשנות את הפרויקט למזרקה. **החלטה זו לא בוצעה.**
- בתחילת חודש אפריל 2022 נשלח מייל מהיועץ המשפטי של העירייה לקבלן בו מפורטת השתלשלות האירועים הנוגעים לעיכובים בלוחות הזמנים בביצוע הפרויקט וצוין כי מדובר בהפרה יסודית של הפרויקט. במייל זה גם הועברה דרישה לקבלן להתייחס בכתב לעניין האיחורים ולנמק את הסיבות לכך תוך הצגת אסמכתאות מבססות.

עוד נאמר במייל כי ביום 14.4.22 מתוכננת להתקיים בעירייה פגישה שמטרתה קבלת החלטה על המשך ההתקשרות עם הקבלן ו/או מימוש סעדים נוספים העומדים לזכות העירייה.
- בתאריך 13.4.22 נשלח מכתב מהקבלן ליועץ המשפטי של העירייה עם הסיבות שלטענתם גרמו לעיכובים בלוחות הזמנים.
- בתאריך 17.4.22 נערכה ישיבה בעירייה בהשתתפות מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה והיועץ המשפטי בה דנו בתשובתו של הקבלן ובאסמכתאות שהציג. בסיום הפגישה הוחלט להמליץ לראש העיר לאפשר לקבלן להשלים את העבודות אליהן התחייב בכפוף לעמידה במספר תנאים, כמפורט בהמשך. מבדיקתנו עולה כי ראש העיר אישר וחתם על ההמלצה, כאמור.

- ביום 11.5.22 הועבר מכתב מהיועץ המשפטי של העירייה לקבלן ובו נכתב כי לאור העובדה שהקבלן התחייב להתחיל בביצוע העבודות באופן מיידי, הוחלט לאפשר לקבלן להשלים את הפרויקט תוך עמידה במספר תנאים:

 - ← להגיש תוך 5 ימים לוח זמנים מפורט להשלמת כל העבודות לפי החוזה, כולל עבודות הפיתוח והגינון.
 - ← כל העבודות, כולל עבודות הפיתוח, יושלמו בתוך 30 יום ממועד תחילתן, הפרויקט במלואו יסתיים לא יאוחר מיום 4 יולי 2022.
 - ← להמציא ערבות ביצוע נוספת בסכום של 50,000 ש"ח.
 עוד נכתב כי אי עמידה (באופן מלא ובמועדים שנקבעו) בכל אחד מהתנאים שפורטו, יאפשר לעירייה לבטל באופן מיידי את החוזה, לחלט ללא התראה נוספת את הערבות המצויה בידי העירייה, לתפוס באופן חד צדדי את האתר, להשלים את העבודות באמצעות קבלן אחר או בעצמה, וכן, לנקוט בהליכים משפטיים כנגד חברתכם.

כמו כן נאמר כי לאחר המועד שנקבע להשלמת כל העבודות (קרי, לקראת אמצע חודש יולי 2022), ובכפוף להשלמתן לשביעות רצונה המלא של העירייה, העירייה תבחן את התנהלות הקבלן בכל הנוגע לביצוע הפרויקט ובמסגרת זו, יילקחו בחשבון העיכובים והאיחורים בביצוע העבודות, ובהתאם לכך יישקלו הסנקציות אשר יוטלו עליו. כמו כן, במסגרת הבדיקה הנ"ל, תיבחן מחדש דרישת הקבלן להגדלת החוזה בגין התייקרויות חומרי גלם.
- ביום 19.5.22 שלח היועץ המשפטי של העירייה לקבלן מייל ובו נכתב כי הקבלן לא ענה למכתב שנשלח אליו ב-11.5.22 ולא עמד בדרישות שנכתבו בו. עוד נכתב כי לפני משורת הדין, ניתנה לקבלן האפשרות לבצע את האמור במכתב, עד ליום ראשון, 22.5.22. לאחר מועד זה, יבוטל החוזה ותחולט הערבות הבנקאית
- ביום 22.5.22 נערכו מספר התכתבויות בין היועץ המשפטי לקבלן בהם נכתב כי הקבלן הפר את החוזה והתרעות שקיבל לא זכו למענה מצידו, גם בלוחות הזמנים החדשים שנקבעו על ידי הקבלן הוא לא עמד ולא הגיש לעירייה ערבות חדשה בתוקף. בעקבות כך פנה היועץ המשפטי לראש העיר בבקשה לבטל את החוזה עם הקבלן.
- ביום 31.5.22 נשלח מייל מהיועץ המשפטי לקבלן ובו הוא מודיע לו כי העירייה החליטה לבטל את החוזה ביניהם ולפיכך הוא מורה לקבלן

לעצור לאלתר את ביצוע כל העבודות במקום, לפנות את השטח ולהשיב את החזקה במקום לידי העירייה. עוד נאמר כי העירייה תחלט את ערבות הביצוע של הקבלן.

▪ בעקבות המייל האמור, פנה ביום 31.5.22 מהנדס העיר ליועץ המשפטי בבקשה לעצור את ההחלטה על ביטול החוזה מאחר ולדבריו הקבלן חזר לעבודה. **נציין כי כפי שמפורט בפרק 6.3.11 בדוח, בהוראת היועץ המשפטי של העירייה, מהנדס העיר מנוע מלטפל בפרויקט האמור לאור חשש לניגוד עניינים.**

נמסר לנו כי בעקבות פנייתו של מהנדס העירייה אישר ראש העיר דאז להמשיך את ההתקשרות עם הקבלן.

▪ בחודש יולי 2022 הועברו מיילים נוספים מהיועץ המשפטי לקבלן בהם נאמר כי הקבלן לא עמד בלוחות הזמנים אליהם התחייב וכן לא הגיב לפניות שנעשו אליו לקבלת תשובות לאיחור בלוחות הזמנים. ביום 1.8.22 פנה היועץ המשפטי לראש העיר בבקשה נוספת לבטל את החוזה ולחלט את הערבות. ביום 3.8.22 ניתנה הנחייה של ראש העיר להורות לקבלן להסיר את המבנה שהוקם (מגדל השעון) ולחלט את הערבות של הקבלן. בעקבות כך פנה היועץ המשפטי למנהל התשלומים בעירייה בבקשה לחלט את הערבות של הקבלן ושלח מייל לקבלן בדבר ההחלטה שהתקבלה על ביטול החוזה איתו.

▪ ביום 15.8.22 נערכה פגישה בעירייה בין הקבלן ומהנדס העיר. בסיכום הפגישה נכתב כי בעקבות הנחיית ראש העיר הקבלן ימשיך בעבודתו ויסיים אותה עד ליום 30.9.22. עוד נקבע כי הקבלן יפקיד ערבות בנקאית נוספת בסך של 75,000 ₪ ויאריך את הערבות הקיימת על סך של 115,000 ₪ עד לסוף שנת 2022. במקביל העירייה תשלם לקבלן את החשבונות המאושרים.

נציין כי הפגישה עם מהנדס העיר נערכה ללא יידוע הגורמים הנוספים בעירייה המעורבים בפרויקט ואשר טיפלו בהתקשרות עם הקבלן וכן על אף העובדה שבמועד זה כבר קיבל הקבלן הודעה על הפסקת החוזה איתו (כמפורט בפרק 6.3.11 בדוח).

סיכום הפגישה הועבר ליועץ המשפטי של העירייה ביום 22.8.22. במקביל התקבלה ערבות חדשה מהקבלן בגובה 75,000 ש"ח בתוקף עד ליום 31.12.22.

▪ ביום 23.8.22 נשלח מכתב מהיועץ המשפטי של העירייה לקבלן ובו סיכום הדברים וכן החלטה כי אי עמידה בלוח הזמנים שסוכם יגרום לביטול מיידי של הסיכום בין הצדדים, והעירייה תפעל לחילוט הערבויות ותתבע את נזקיה. עוד נאמר כי על הקבלן להאריך את תוקף הערבות הקיימת בידי העירייה בגובה של 115,000 ₪ עד לסוף שנת 2022.

▪ ביום 31.8.22 נשלח מייל נוסף מהיועץ המשפטי של העירייה למהנדס העיר ובו הוא מעדכן אותו בעובדה שעל אף הסיכום שהתקבל, הקבלן לא האריך את הערבות הקיימת בידי העירייה.

נציין כי על אף ההזדמנויות הרבות שניתנו לקבלן לסיים את העבודה, ההוראה של היועץ המשפטי לביטול החוזה וכן על אף העובדה שבמהלך הדרך התקבלו החלטות שונות, הן על ידי ראש העיר והן על ידי מועצת העיר, להפסקת עבודתו, עד למועד ביצוע הביקורת לא הופסקה עבודתו של הקבלן, לא חולטה הערבות שלו ולא הוטלו עליו קנסות.

נדגיש כי עברו מעל 4 שנים מהישיבה בה הוחלט להקצות לקבלן פרק זמן של חודשיים לסיום הפרויקט וכמעט 3 שנים מהחלטת מועצת העיר לתת התראה אחרונה לקבלן.

נמסר לנו על ידי סגן מהנדס העיר כי לאור חילוקי דעות שנתרו למול הקבלן, הוצע לו לגשת להליך של בירור משפטי אולם הקבלן סרב ולכן נכון למועד ביצוע הביקורת לא שולם לו החשבון הסופי והקבלן טרם סיים את העבודות.

החשיפה	
הימשכות פרויקט פרק זמן ארוך החורג מלוחות הזמנים שנקבעו בהסכם עם הקבלן אחר ובניגוד להחלטת מועצת העיר, חושף את העירייה לבזבוז זמן ומשאבים רבים ולפיכך להפסדים כספיים.	
המלצות הביקורת	
A	יש לסיים בהקדם את ההתחשבות למול הקבלן ובמידת הצורך להתקשר עם קבלן שיסיים את פרויקט מגדל השעון.
A	בפרויקטים המבוצעים בעירייה יש לוודא כי יבוצע מעקב מתמיד אחר לוחות הזמנים ועמידה בהחלטות שהתקבלו בגין הטלת קנסות על הקבלן ו/או החלפתו.

B	<p>מומלץ לבחון אפשרות להוסיף הערה במאגר של העירייה לצד קבלנים שהתקשרויות קודמות איתם נחלו כישלון, במטרה לוודא כי התקשרות עתידית איתם תיקח בחשבון גם שיקולים אלו.</p>	.11
----------	--	------------

6.3.10. מעורבות מהנדס העיר בפרויקט

מבדיקתנו עולה כי על גבי הסכם ההתקשרות שנחתם למול הקבלן הנבחר "מובילי הדרום (1983) ב"ש בע"מ", קיימת הערה בכתב של היועץ המשפטי לעירייה מיום 18 בפברואר 2020 בדבר ניגוד עניינים בין נציג הקבלן לבין מהנדס העיר. בהערה מצוין היועץ המשפטי לעירייה כי בהיעדר חתימה של נציג הקבלן על הצהרה של היעדר ניגוד עניינים, מהנדס העיר מנוע מלעסוק בפרויקט מגדל השעון בצורה כלשהי, ועליו להעביר את הטיפול בפרויקט לגורם אחר.

מבדיקתנו עולה כי על אף האמור לעיל, במהלך השנים הראשונות של הפרויקט מהנדס העיר היה מעורב בתהליכי קבלת ההחלטות על הפרויקט וזאת בניגוד להנחיית היועץ המשפטי של העירייה. להלן מספר דוגמאות:

■ **בסיכום פגישה מיום 31.12.2020 בהשתתפות מהנדס העיר, האדריכל, הקבלן וחברת ההנדסה נכתב כי דגם השעון והמחוגים נבחרו על ידי מהנדס העיר.**

■ **בתאריך 3 ביוני 2021 חתם מהנדס העיר על אישור חפירה לקבלן הפרויקט.**

■ **בחודש אוגוסט 2021 נערכה פגישה של הקבלן עם מהנדס העיר בה דנו בבקשת הקבלן להגדלת תקציב הפרויקט.**

■ **חשבון חלקי ראשון של הקבלן מחודש דצמבר 2021 נבדק ונחתם לאישור על ידי מהנדס העיר.**

■ **בחודש מאי 2022 נערכה התכתבות בין היועץ המשפטי של העירייה והקבלן באשר להפרת הקבלן את החוזה שנחתם למול העירייה ולפיכך לביטול החוזה למול הקבלן. מהנדס העיר ביקש לאפשר לקבלן להמשיך בביצוע העבודות. בסופו של דבר לא הופסקה עבודתו של הקבלן.**

מבדיקתנו עולה כי ביום 23.8.22 העביר היועץ המשפטי של העירייה למהנדס העיר מייל ובו הוא סוקר את השתלשלות האירועים בהתנהלות למול הקבלן (בכל הנוגע לעיכוב בלוחות הזמנים בפרויקט) ומעורבות המהנדס בתהליך.

במייל נכתב כי על אף העובדה שנשלחה לקבלן הודעה על ביטול החוזה (לה היה מכותב מהנדס העיר), מהנדס העיר ניהל משא ומתן למול הקבלן באופן עצמאי, מבלי ליידע את הגורמים המעורבים, מבלי לבחון את ההשלכות הכספיות וכל זאת לאחר שהחוזה עם הקבלן בוטל.

בנוסף מודגש במכתב כי ההתנהלות האמורה היא בניגוד להנחיית היועץ המשפטי מתחילת ההתקשרות ועל אף העובדה שמהנדס העיר חתום על הסדר ניגוד עניינים.

לפיכך, נקבע כי מכאן והלאה אסור למהנדס העיר לעסוק בכל נושא ההתחשבות עם הקבלן.

בעקבות האמור לעיל, הוחלט להעביר את הפרויקט לאחריות סגן מהנדס העיר.

עולה כי על אף שהפרויקט התחיל בשנת 2020 בפועל ובניגוד להנחיית היועץ המשפטי של העירייה, רק בשנת 2023 עבר הפרויקט לאחריות סגן מהנדס העיר.

החשיפה	
ניהול פרויקט תוך חשש לקיום ניגוד עניינים בתהליכי קבלת החלטות ובניגוד להנחיה מפורשת של היועץ המשפטי של העירייה, חושפת את העירייה לתביעות משפטיות, ומסכנת את מהנדס העירייה בעבירה פלילית לכאורה.	
המלצת הביקורת	
יש לוודא עמידה מלאה בהנחיות היועץ המשפטי של העירייה, בכלל, ובעניין חשש לניגוד עניינים בפרט.	12.

6.4. פרויקט שלוחת מתנ"ס במתחם 5

6.4.1. ייזום הפרויקט

נמסר לנו כי כחלק מתוכנית החומש של העירייה, הוחלט לתכנן בניית מתנ"סים במספר מתחמים בעיר. עוד נמסר לנו כי בהמשך, לאחר התלבטויות רבות שכללו את נושא התקציב והצורך בהקמת המתנ"סים במתחמים השונים, הוחלט לבנות רק את המתנ"ס במתחם 5.

בבדיקתנו נמצאה הרשאה של משרד השיכון משנת 2012 לתכנון שלוחת מתנ"ס במתחם 5 בגודל של 500 מ"ר.

היתר לבניית המתנ"ס ניתן על ידי הועדה המקומית לתכנון ובניה "רהט" ביום 2.2.2015.

ביום 26 בספטמבר 2017 ניתן אישור משרד השיכון להשתתפות המשרד בעלות תכנון הפרויקט, במסגרתו גדל שטח הפרויקט מ-300 מ"ר ל-500 מ"ר.

בנוסף, נמצא מסמך הארכת תוקף אישור משרד השיכון מיום 2.10.2017 לתקופה נוספת של 24 חודשים ובסה"כ לתקופה של 84 חודשים (7 שנים).

6.4.2. תכנון הפרויקט

כאמור, האישור שניתן על ידי משרד השיכון היה לבנית מתנ"ס בשטח של 500 מ"ר. יחד עם זאת, הבקשה למשכ"ל מחודש יולי 2018 לבצע נוהל הצעות מחיר היה להקמת מבנה ציבור מרכז קהילתי בעל שטח של עד 750 מ"ר. נציין כי הבקשה אושרה על ידי סגן מהנדס העיר וגזבר העירייה. נמסר לנו כי מדובר בטעות שנעשתה בעירייה בגודל השטח הנדרש.

נדגיש כי הטעות האמורה יצרה מלכתחילה חריגה תקציבית שכן ההכנסות התקבלו ממשרד הפנים בהתאם למבנה בעל שטח קטן יותר מזה שתוכנן ובוצע בסוף.

החשיפה	
בניית מבנה ציבור בשטח גדול מזה שאושר ותוקצב על ידי משרד הפנים חושף את העירייה לגירעון תקציבי ולהפסדים כספיים.	
המלצת הביקורת	
13.	טרם יציאה למכרז, יש לבצע בקרה על ידי מספר בעלי תפקידים על מנת לוודא נכונות הנתונים המבוקשים.

נמסר לנו כי ההחלטה בעירייה היתה לצאת למכרז דרך משכ"ל בשיטה פאושלית קרי, לחתום על הסכם כולל למול הקבלן עד למסירתו המלאה של הפרויקט.

יחד עם זאת, התקשרות עם יועצים כדוגמת קונסטרוקטור, אדריכל נוף וחשמלאי בוצעה טרם ההתקשרות עם הקבלן, ישירות על ידי העירייה ולא דרך הקבלן, כמפורט בפרק 6.4.5 בדוח.

משיחות שערכנו עם מנהל המתנ"ס, עובד החברה למתנ"סים שמפעילה את המתנ"ס לאחר בנייתו, עולה כי החברה למתנ"סים לא היתה מעורבת כלל בשלבי תכנון הפרויקט. לא נערכה אף התייעצות עם גורמי המקצוע בחברה למתנ"סים באשר לצרכים הנדרשים במטרה לוודא כי תכנון המתנ"ס יעשה בצורה המיטבית במטרה לתת שירותים לתושבי העיר. עוד נמסר כי גם בפרויקטים של בניית מבני ציבור אחרים בעיר לא נערכת התייעצות עם החברה למתנ"סים.

החשיפה	
תכנון בניית מבנה ציבור, שמטרתו לשרת את תושבי העיר, ללא קיום התייעצות מקדימה עם אנשי המקצוע שתפקידם להפעיל את מבנה הציבור, חושפת את העירייה לתכנון לא מיטבי שלא ייתן מענה לצרכים.	
המלצת הביקורת	

B	טרם יציאה לתכנון מבנה ציבור, יש להתייעץ עם כלל הגורמים הרלוונטיים (בתוך העירייה ובגופים עירוניים קשורים) במטרה לקבל את מירב הנתונים שיאפשרו תכנון מיטבי של המבנה שיענה על הצרכים.	14.
----------	---	------------

6.4.3. מכרז לביצוע הפרויקט

לצורך ביצוע נוהל מכרז משותף של משכ"ל מק/11/2018, נחתם ביום 4 ביולי 2018 טופס אישור יציאה למכרז של העירייה. הטופס חתום על ידי כל הגורמים הנדרשים בעירייה וההיקף הכספי של המכרז הנקוב בו עומד על 4,231,000 ש"ח. לטופס מצורף אישור התקשרות לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972, חתום על ידי המנהל הכללי, של משרד הפנים.

ביום 2 ביולי 2018 פנתה העירייה לחברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן: "משכ"ל") בבקשה לפנות לזוכים במכרז מס' מק/11/2018 לתכנון ובניית מוסדות חינוך וציבור בהיקף של עד 750 מ"ר, לקבלת הצעות מחיר לתכנון, רישוי וביצוע של מתנ"ס במתחם 5.

לאור האמור לעיל, עולה כי העירייה פנתה למשכ"ל לפני שניתן האישור הפנימי בעירייה לביצוע המכרז דרך משכ"ל.

החשיפה		
ביצוע מכרז באמצעות פנייה למשכ"ל לפני קבלת אישור רשמי מהעירייה הינה מנוגדת לכללי מינהל תקין.		
המלצת הביקורת		
A	יש לוודא כי תהליך אישור יציאה למכרז יבוצע בהתאם לנדרש.	15.

ביום 7 באוגוסט 2018 העבירה משכ"ל לעירייה ריכוז הצעות מחיר שהתקבלו לתכנון רישוי וביצוע של שלוחת מתנ"ס רהט. לריכוז הצעות המחיר צורף פרוטוקול פתיחת הצעות מחיר במשכ"ל מיום 23 ביולי 2018. המסמך כלל שלוש הצעות מחיר.

בבדיקתנו נמצא כי ביום 13 באוגוסט 2018 אישרה וועדת אישור התקשרויות במכרזים משותפים של העירייה, את ההתקשרות עם הקבלן "דנזיו בניין ופיתוח בע"מ" לביצוע העבודה. הקבלן שנבחר הגיש את ההצעה הזולה ביותר שעמדה על סכום של 4,685,007 ש"ח כולל מע"מ וכולל תקורה בשיעור 7% למשכ"ל בגין שירותי ניהול, תיאום ופיקוח.

ביום 16 באוגוסט 2018 אישרה ועדת השלושה של העירייה את ההתקשרות עם משכ"ל לקבלת שירותי ניהול ופיקוח על הפרויקט וכן אישרה את ההתקשרות עם הקבלן הנבחר.

נציין כי פרוטוקול ועדת השלושה חתום כנדרש על ידי מזכיר העירייה, גזבר העירייה והיועמ"ש של העירייה.

6.4.4. חתימה על הסכם למול הקבלן

מבדיקתנו עולה כי קיים הסכם התקשרות בין העירייה לקבלן "דנזיו בניין ופיתוח בע"מ" מיום 2 בספטמבר 2018 בתוקף עד ליום 6 ביוני 2019. על ההסכם חתומים הקבלן, גזבר העירייה, סגן ראש העיר והחשב המלווה של העיר. קדם להסכם מכתב מטעם משכ"ל בדבר החלטת העירייה להזמין מהקבלן ביצוע מרכז קהילתי מתחם 5 מגרש 1125.

הסכום הנקוב בהסכם הוא 3,379,663 ש"ח לא כולל מע"מ ולא כולל שירותי ניהול ופיקוח. כלומר, הסכום לקבלן כולל מע"מ וכולל תקורת ניהול למשכ"ל עמד על 4,231,000 ש"ח.

להלן השוואה שערכנו בין הסכום שאושר על ידי ועדת התקשרויות למכרזים משותפים, לסכום הנקוב בהסכם עם הקבלן ולסכום הנקוב בצו התחלת עבודה:

האישור/מסמך	הערות	הסכום (ש"ח)
אישור ועדת התקשרויות על פי הצעות מחיר שהתקבלו (16.8.2018)	התשלום לקבלן בתוספת מע"מ ובתוספת תקורה למשכ"ל 7%	4,685,007
הסכם עם הקבלן (2.9.2018)	תשלום לקבלן כולל מע"מ ובתוספת תקורה למשכ"ל 7%	4,231,000
צו התחלת עבודה שניתן לקבלן (6.11.2018)	לא מצויין בצו האם הסכום כולל מע"מ ותקורה למשכ"ל	4,024,954

מהטבלה לעיל עולה כי ככל הנראה לאחר החלטתה של ועדת התקשרויות על ההתקשרות עם הקבלן הזוכה, נערך איתו משא ומתן בסופו ירד המחיר המבוקש ולכן ההסכם נחתם עם הקבלן על סכום נמוך יותר. יחד עם זאת, לא ניתן לנו הסבר לפער בין הסכום הנקוב בצו התחלת עבודה לסכום הנקוב בהסכם עם הקבלן.

החשיפה
היעדר התאמה מלאה בין הסכום הנקוב בצו התחלת עבודה שניתן לקבלן והסכום הנקוב בהסכם שנחתם עם הקבלן חושף את העירייה לחילוקי דעות מול הקבלן.
המלצת הביקורת

B	יש לוודא התאמה בין צו התחלת עבודה הניתן לקבלן לסכום הנקוב בהסכם עם הקבלן.	16.
----------	---	------------

6.4.5. מינוי מפקח/מנהל לפרויקט

כאמור, הפרויקט בוצע דרך משכ"ל בשיטה פאושלית קרי, חתימה על הסכם כולל למול הקבלן עד למסירתו המלאה של הפרויקט. יחד עם זאת, לפני ביצוע ההתקשרות עם משכ"ל, התקשרה העירייה ישירות למול יועצים שונים בהסכמים פרטניים כדוגמת אדריכל, קונסטרוקטור, יועץ חשמל ותאורה, תברואה, נגישות, בטיחות, פיתוח נוף ועוד.

מאחר וההתקשרות למול היועצים בוצעה טרם ההתקשרות עם הקבלן, משכ"ל לא ביצעה פיקוח/בקרה על עבודתם. **לאור האמור לעיל עולה כי לא מונה מפקח/מנהל לפרויקט חיצוני שתפקידו היה לתכלל את עבודת היועצים.**

נציין כי במהלך השנים הפרויקט היה באחריות גורמים שונים באגף הנדסה בעירייה. נמסר לנו כי כיום במרבית הפרויקטים, אגף הנדסה מבצע התקשרות עם אדריכל הפרויקט שמתקשר מטעמו עם היועצים הנדרשים והוא שמפקח על עבודתם.

החשיפה		
היעדר מינוי מנהל לפרויקט בשלביו הראשונים שתפקידו לתכלל את כלל פעילות היועצים, חושף את העירייה להיעדר סנכרון בין היועצים השונים, לנושאים שלא יטופלו כראוי, לבזבוז זמן ומשאבים.		
המלצת הביקורת		
B	יש לוודא כי במקרים בהם העירייה מתקשרת ישירות עם היועצים השונים בפרויקט (ולא דרך האדריכל), ימונה מנהל לפרויקט שתפקידו לתכלל את פעילות היועצים.	17.

על פי החוזה שנחתם עם הקבלן, העירייה מינתה את משכ"ל כחברה מנהלת ומפקחת על פעילות הקבלן ולפיכך העירייה שילמה למשכ"ל תקורה בשיעור של 7% מגובה התשלומים לקבלן.

בבדיקה מדגמית של החשבונות שהתקבלו ממשכ"ל מצאנו כי התקורה ששולמה למשכ"ל היא בהתאם לחוזה שנחתם איתה.

מבדיקתנו עולה כי במהלך השנים התקיימו ישיבות פיקוח על הפרויקט בראשותו של סגן מהנדס העיר ובהשתתפות נציגים מהפיקוח של משכ"ל, נציגי הקבלן, האדריכל ועוד. בישיבה נדון סטטוס ביצוע הפרויקט וניתנו משימות לביצוע. יחד עם זאת, **לא**

נקבע לוח זמנים לביצוע כל משימה ולא נקבע בעל תפקיד שאחראי לפקח על ביצוע המשימות כנדרש. לפיכך, ראינו שמשמיות רבות חזרו על עצמן במספר ישיבות פיקוח מבלי שבוצעו כנדרש.

החשיפה	
היעדר קביעת לוח זמנים לביצוע כל משימה ובעל תפקיד שאחראי לוודא ביצוע המשימות, חושף את העירייה לעיכוב בלוחות זמנים ולאי ביצוע משימות כנדרש ובמועדן.	
המלצת הביקורת	
18.	יש לוודא כי בפרוטוקול סיכום ישיבות פיקוח על פרויקט, יקבעו לכל משימה אחראי ולוח זמנים לביצוע וכן יקבע בעל התפקיד שבאחריותו לוודא ביצוע המשימות כנדרש.

6.4.6. תקציב הפרויקט

כאמור בדוח, הרעיון לביצוע הפרויקט עלה כבר בשנת 2012 כחלק מתוכנית החומש של העירייה. היתר בניה להקמת המבנה ניתן על ידי הועדה המקומית לתכנון ובנייה בתחילת שנת 2015. עלה כי במהלך השנים תקציב הפרויקט (תב"ר 655) גדל בהתאם למפורט להלן:

מועד ומהות השינוי	גובה התב"ר
הסכום המקורי של התב"ר משנת 2012	175,000
1.7.2018 הגדלה בעקבות איחוד תב"רים ושינויי ייעוד תב"רים (1)	4,406,000
22.3.2020 הגדלת התב"ר (2)	4,531,000
3.10.2021 מסמך אישור הגדלת תב"ר ע"י משרד הפנים (3)	4,572,000

(1) בבדיקתנו נמצא טופס שינויים בתב"ר 655, מיום 1 ביולי 2018 חתום על ידי ראש העיר, החשב המלווה של העירייה וממונה מחוז דרום במשרד הפנים לצורך איחוד תב"רים (657 ו-659) ושינוי ייעוד תב"רים. על פי המסמך, תב"ר מספר 655 לתכנון שלוחת מתנ"ס במתחם רהט יגדל מסכום של 175,000 ש"ח (הרשאת התכנון הישנה) לסכום של 4,406,000 ש"ח.

(2) בבדיקתנו נמצא טופס שינויים בתב"ר 655 מיום 22/3/2020 אשר נשלח מהעירייה למשכ"ל. הטופס חתום על ידי ראש העירייה, גזבר העירייה, חשב מלווה, הקבלן ומשכ"ל. במסמך נכתב כי התב"ר יגדל ב-239,636 ש"ח (לפני מע"מ ותקורה למשכ"ל)

ובסכום כולל של 300,000 ש"ח (אחרי מע"מ ותקורה למשכ"ל). קרי, נכון לחודש מרץ 2020 עמד תב"ר 655 על סכום של 4,531,000 ש"ח (כולל מע"מ ותקורה למשכ"ל).

(3) במסמך אישור תב"רים של העירייה לשנת 2021 עמד תב"ר 655 על סכום של 4,572,000 ש"ח המורכב מ- 4,406,000 ש"ח ממשרד הבינוי והשיכון ו-166,000 ש"ח מקרנות הרשות.

מסקירת כרטסת תב"ר 655 עולה כי ההכנסות בתב"ר נכון לסוף שנת 2024 עמדו על 4,405,616 ש"ח. הכנסות בתב"ר כוללות העברות שבוצעו מתב"רים 657 ו-659 כפי שצויין לעיל בסכום של 170,189 ש"ח.

מהאמור לעיל עולה כי הכנסות התב"ר לסוף שנת 2024 הינן בגובה התב"ר שאושר בשנת 2018 (הכנסות שהתקבלו ממשרד הבינוי) ואינן כוללות את ההכנסה שאמורה להתקבל בתב"ר מקרנות הרשות.

מסקירת כרטסת ההוצאות בתב"ר 655 לסוף שנת 2024 עולה כי ניתן לחלק את ההוצאות לשלושה תחומים מרכזיים כדלהלן :

נושא	סכום (בש"ח)
הוצאות שעברו מתב"רים 657 ו-659	93,830
תשלומים שבוצעו לחברה למשק וכלכלה	4,303,579
תשלומים נוספים ליועצים שונים (אדריכל, קונסטרוקציה, חשמל, נגישות, בטיחות, פיתוח נוף ועוד).	159,925
סה"כ הוצאות בתב"ר 655 לחודש דצמבר 2024	4,557,334

להלן ריכוז הפעילות הכספית בתב"ר לסוף שנת 2024 :

נושא	סכום (בש"ח)
הכנסות בתב"ר	4,405,616
הוצאות בתב"ר	4,557,334
עודף (גירעון) זמני בתב"ר	(151,718)

לאור האמור לעיל עולה כי נכון לסוף שנת 2024 קיים גירעון זמני בתב"ר. עוד נציין כי ההוצאה האחרונה שנרשמה בתב"ר היא מיום 1 בספטמבר 2022 על אף שנכון לסוף חודש דצמבר 2024 טרם הסתיים הפרויקט. קרי, **ההוצאות המופיעות בתב"ר אינן סופיות וצפויות לגדול.**

משיחות שערכנו עם סגן מהנדס העיר ועם מנהל המתנ"ס עולה כי תהליך קביעת תקציב הפרויקט לא היה מיטבי וגרר אחריו ליקויים שהשפיעו על העיכוב בביצוע הפרויקט. להלן מספר דוגמאות:

- כאמור, נמסר לנו כי הפרויקט מלכתחילה היה גרעוני מאחר והתכנון בוצע לשטח גדול מהשטח שאושר על ידי משרד השיכון.
 - נמסר כי תקציב הפרויקט לא כלל אומדן סביר לסיום עבודות הפיתוח ביניהן גידור, חנייה וכו'.
 - נמסר לנו על ידי מנהל המתנ"ס כי כשהוחלט על הקמת הפרויקט לא וידאו כי קיים תקציב להצטיידות (תקציב שאמור להתקבל ממשרד החינוך). עוד נמסר כי היעדר קביעת תקציב הצטיידות חזר על עצמו גם בפרויקטים אחרים כדוגמת בניית הספרייה ומרכז הצעירים.
 - עקב מחסור בתקציב לסיום שיפוץ המבנה (לאחר הוונדליזם שבוצע בו כשעמד ריק), נאלץ מנהל המתנ"ס להמיר תקציב של כחצי מיליון ש"ח שיועד להפעלת המתנ"ס, לתקציב שיפוץ.
- מבדיקתנו עולה כי לאור התקציב החסר בפרויקט, שאינו כיסה את ההוצאות הנדרשות, הועברה בשנת 2022 בקשה מסגן מהנדס העיר לראש העיר הקודם ולגזבר העירייה להגדלת תקציב הפרויקט על מנת שאפשר יהיה לסיים אותו. יחד עם זאת, הבקשות לא נענו ותקציב הפרויקט לא גדל.

החשיפה	
קביעת תקציב חלקי לפרויקט ללא הסתכלות רחבה על צרכים נוספים הנדרשים להשלמתו כדוגמת תקציב פיתוח, הצטיידות והפעלה חושף את העירייה לסיכון כי פרויקטים לא יסתיימו במועד, שלא ניתן יהיה להפעילם ולכן עלולים להפוך "לפיל לבן".	
המלצת הביקורת	
B	יש לוודא כי בקביעת תקציב לפרויקט יילקחו בחשבון כלל ההוצאות הנדרשות לצורך הפעלתו ו"ייצבעו" הכספים הנדרשים הן מתב"רים והן מהתקציב השוטף.
19.	

6.4.7. אישור חשבונות ותשלומים

חשבונות לתשלום של היועצים נחתמים לאישור על ידי הגורם האחראי על הפרויקט באגף הנדסה (כאמור, הגורם האחראי התחלף במהלך הפרויקט).

התשלום לקבלן הפרויקט בוצע דרך משכ"ל. משכ"ל העבירה לאגף הנדסה בעירייה חשבונות שלה חתומים על ידי כלל הגורמים במשכ"ל (לרבות המפקח) הכוללים הן את עלות עבודת הקבלן והן את התקורה למשכ"ל. חשבונות לתשלום של קבלן הפרויקט נחתמו על ידי האחראי על הפרויקט באגף ההנדסה ולעיתים (בהתאם לסכום) גם על ידי גזבר העירייה.

6.4.8. לוחות זמנים לביצוע הפרויקט

ההסכם עם הקבלן נחתם ביום 2 בספטמבר 2018.

בהסכם נקבע כי הקבלן נדרש לבצע מסירה סופית של הפרויקט תוך שבעה חודשים מיום צו התחלת עבודה. צו התחלת עבודה ניתן ביום 6 בנובמבר 2018. קרי, הפרויקט אמור היה להסתיים עד ה-6 ביוני 2019.

נמסר לנו כי בגלל חוסר תקציב בפרויקט וחילוקי דעות למול הקבלן, הפרויקט נעצר לתקופה ארוכה. בתקופה הזו המבנה עמד ללא שימוש, דבר שיצר וונדליזם והרס רב במבנה ובציוד שהיה בתוכו ונדרש זמן נוסף ותקציב נוסף על מנת להשמיש את המקום.

עוד נמסר לנו על ידי מנהל המתני"ס כי נכון לסוף שנת 2024 הפרויקט טרם הסתיים וטרם התקבלו האישורים המאפשרים התחלת פעילותו (טופס אישור אכלוס לדוגמא).

החשיפה	
הימשכות פרויקט פרק זמן ארוך החורג מלוחות הזמנים שנקבעו בהסכם עם הקבלן חושף את העירייה לבזבוז זמן ומשאבים רבים ולפיכך להפסדים כספיים. כמו כן הימשכות הפרויקט גורמת לחוסר יכולת להעמיד את המבנה לרשות קהל היעד הפוטנציאלי.	
המלצת הביקורת	
20.	יש לסיים את פרויקט מתני"ס בשלוחה 5 ולהפעילו בהקדם האפשרי.
A	



פרק 4

פרויקטים עירוניים במתנ"ס:

- מסגרות מט"ל
- פרויקט אתגרים
- מרכז נוער יישובי

תוכן עניינים

125	..... כללי
125	..... המסגרת הנורמטיבית
126	..... נושאי הבדיקה
126	..... שיטת הבדיקה
126	..... תקופת הבדיקה
126	..... מטרות הביקורת
127	..... מפת הדוח
128	..... תקציר מנהלים
135	..... פירוט ממצאים
135	..... 1. מרכזי טיפול לנוער – מט"ל
135	..... 1.1 כללי
136	..... 1.2 בני נוער בתוכנית
136	..... 1.2.1 השמות
137	..... 1.2.2 רישום נוכחות
138	..... 1.2.3 גיל המושמים
139	..... 1.3 שעות פעילות המרכזים
139	..... 1.4 כח אדם בתוכנית
139	..... 1.4.1 כללי
140	..... 1.4.2 מצבת כח אדם במסגרות
142	..... 1.4.3 מרכז התוכנית – עובד סוציאלי
143	..... 1.5 המבנה הפיזי המשמש לתוכנית
144	..... 1.6 תיק טיפול
145	..... 1.7 ועדות הערכה והיגוי
147	..... 1.8 התחשבות כספית עם המתנ"ס
149	..... 2 פרויקט אתגרים
149	..... 2.1 כללי
151	..... 2.2 מיפוי צרכים
152	..... 2.3 מבנה ארגוני
152	..... 2.3.1 כללי
153	..... 2.3.2 רכוז עוגן
154	..... 2.3.3 היקף העסקה של רכזי עוגן
155	..... 2.3.4 השכלה רכזי עוגן
156	..... 2.4 חוגים ותוכניות חינוכיות
156	..... 2.4.1 כללי
157	..... 2.4.2 מספר משתתפים
159	..... 2.4.3 רישום נוכחות
160	..... 2.5 ימי שיא
162	..... 3 מרכז נוער יישובי
162	..... 3.1 כללי
163	..... 3.2 תוכניות חינוכיות
163	..... 3.2.1 כללי
164	..... 3.2.2 עמידה בתוכנית עבודה 2023
166	..... 3.2.3 עמידה בתוכנית עבודה 2024
167	..... 3.3 כח אדם בתוכנית
168	..... 3.4 ניצול תקציב
169	..... 4 נספחים

מרכז קהילתי רהט (להלן: "מתנ"ס") הינו עמותה רשומה כחוק הפועלת בשיתוף פעולה עם עיריית רהט לצורך קיום פעילויות חינוכיות ותרבותיות לטובת תושבי העיר. במסגרת זו מפעיל המתנ"ס תוכניות העצמה לבני נוער, חוגים, מרכז צעירים, קורסים, פעילויות תרבות ועוד.

ביום 7 בדצמבר 2015 נחתם הסכם מסגרת בין המתנ"ס לבין עיריית רהט (להלן: "העירייה/הרשות") למתן שירותים קהילתיים לתושבי העיר. במסגרת ההסכם מפעיל המתנ"ס תוכניות שונות עבור התושבים, כאשר הרשות מעבירה כספים למתנ"ס בגין פעילות זו. לצורך קיום הפעילות הקצתה הרשות מבנים למתנ"ס ומתקצבת את ביצוע הפרויקטים אם באמצעות התקציב השוטף או באמצעות תקציבים ייעודיים (תב"רים).

בין הפרויקטים אותם מקדם המתנ"ס, פרויקטים בחינוך ורווחה עבור ילדים ובני נוער, פעילויות לקשישים, חוגים ופעילויות קהילתיות. התוכניות מנוהלות על ידי המתנ"ס אשר מספק את כח האדם הנדרש לביצוע הפעילויות אם באמצעות עובדיו או ספקים חיצוניים. עבור כל תוכנית המופעלת עבור הרשות נחתם נספח להסכם התקשרות המפרט את אופי התוכנית, אוכלוסיית היעד וההיקף התקציבי. כמו כן נקבע הגורם המפקח על ביצוע התוכנית מטעם הרשות.

בעיר רהט מתגוררים כ-79 אלף תושבים נכון ליוני 2025⁶. נכון לשנת הלימודים תשפ"ג כ-27 אלף תלמידים לומדים במוסדות החינוך בעיר כאשר אחוז הנשירה הינו 2.5%.

המסגרת הנורמטיבית

- תקנון עבודה סוציאלית;
- קריטריונים לתקצוב בעלויות על מוסדות חינוך במגזר הערבי והבדואי עבור: "אתגרים לקידום החינוך החברתי - ערכי - קהילתי במודל בית ספר כעוגן בקהילה" - משנה"ל תשפ"ג ואילך, משרד החינוך;
- משרד הרווחה - מסמך הנחיות לעניין מרכזי טיפול לבני נוער בסיכון ובמצוקה - מודל הפעלה.

⁶ הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.

⁷ שקיפות בחינוך משרד החינוך.

נושאי הבדיקה

תהליך טיפול המתנ"ס בפרויקטים עירוניים, תוך התמקדות בפרויקטים הבאים:

- מרכזי טיפול לנוער (להלן: "מט"ל")
- פרויקט אתגרים
- מרכז נוער יישובי

שיטת הבדיקה

הליך הביקורת נערך, בין היתר, באמצעות ביצוע הפעולות הבאות:

- קיום פגישות עם כלל הגורמים האחראים על ניהול התוכניות.
- בחינה של מסמכים, דוחות ונתונים רלוונטיים שהועברו לצורך ביקורת.

תקופת הבדיקה

הביקורת נערכה בין החודשים ספטמבר 2024 ועד אפריל 2025.

התקופה שנבדקה על ידי הביקורת היא בין השנים 2023-2025. (להלן: "תקופת הביקורת"), כאשר בכל בדיקה קיימת התייחסות למועד התקופה המבוקרת. במסגרת הביקורת ביחס למט"ל, לא הומצאו לביקורת דוחות שנת 2023 למרות בקשת הביקורת. לפיכך, ממצאי הביקורת מתייחסים אך ורק לשנת 2024.

מטרות הביקורת

בחינת נאותות הטיפול והניהול של 3 פרויקטים עירוניים באמצעות המתנ"ס העירוני ועמידה בהסכם ההתקשרות עם העירייה.

פרויקטים עירוניים במתנ"ס

- בני נוער בתוכנית - השמות, רישום נוכחות, גיל המושמים
- שעות פעילות המרכז
- כח אדם בתוכנית - מצבת כח אדם בתוכנית, מרכז התוכנית
- המבנה הפיזי המשמש לתוכנית
- בקרה אחר המושמים
- התחשבות כספית עם המתנ"ס

תוכניות טיפוליות לבני נוער (מט"ל)

- מבנה ארגוני - רכזי עוגן, היקף העסקה רכזים, השכלה
- חוגים ותוכניות חינוכיות - תוכן והיקף הפעילות, מספר משתתפים, רישום נוכחות
- ימי שיא

פרויקט אתגרים

- תוכניות חינוכיות - עמידה בתוכניות עבודה לשנים 2023-2024
- כח אדם בתוכנית
- ניצול תקציב

מרכז נוער יישובי



תקציר מנהלים

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
1 מרכז טיפול לנוער – מט"ל				
1.2 בני נוער בתוכנית				
1.2.1	השמות	נמצא כי קיימים 15 מושמים בכל אחת משישה מרכזי מט"ל וזאת בהתאם למודל ההפעלה.	תקין.	
1.2.1	רישום נוכחות	לא נמצא תיעוד לרישום נוכחות של מושמי עבודת רחוב.	למרות שלא קיימת חובת נוכחות של מושמי עבודת רחוב, עדיין יש לבצע רישום של פרטי יסוד של המושם. רישום נוכחות של מושם יכולה לסייע למטפלים בהכרת הנער, הערכה של מידת הצלחה של הטיפול, קבלת החלטה על טיפול המשך או מסגרת מתאימה אחרת ועוד.	עד היום תיעוד המושמים לנערים "עבודת רחוב" בוצע ע"י רכז נוער ובמערכת הממוחשבת של אגף הרווחה ולא ע"י עו"ס המט"ל. נפעל לפי הוראת התע"ס והתיעוד יהיה ע"י עו"ס המט"ל ויתויק בתיק האישי של הנער ותיבנה לכל נער תוכנית טיפול אישית מפורטת.
		לא קיימת היעדרות מעבר לשני מפגשים חודשיים של מושם.	תקין.	
1.2.3	גיל המושמים	נמצא כי בארבעה מבין שישה המסגרות קיימים מושמים משתי קבוצות הגילאים. נמצא כי במסגרת אלמנארה יש חניך בן 22.	מומלץ להקפיד על ביצוע השמות בהתאם למודל ההפעלה.	קליטת הנערים למסגרות המט"ל נקבעת לפי הנזקקות והצורך במתן מענה לנערים, אנו מנסים לקלוט שתי קבוצות גיל, אנו נקח עניין זה לתשומת לבנו.
1.3 שעות פעילות המרכזים				
		מרכזים פועלים 12 ש"ש וזאת בהתאם למודל ההפעלה.	תקין	בפועל המט"לים פועלים 12 ש"ש המט"לים עובדים לפי הפירוט הבא (שלושה ימים בשבוע): בחדשי החורף מהשעות 14:00-18:00 (4 ש"ש) 3 ימי פעילות. בחדשי הקיץ מהשעות: 15:00-19:00 (4 ש"ש) 3 ימי פעילות.
1.4 כוח אדם בתוכנית				

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
1.4.2	מצבת כוח האדם במסגרות	במט"ל אלמנארה מועסק עובד סוציאלי בהיקף של 50% משרה ולא 66% על פי הנדרש במודל ההפעלה.	מומלץ כי אחוזי המשרה של העובדים יתאמו את ההנחיות במודל ההפעלה.	מנהל מתנ"ס: ייתכן שזה קרה באופן חד פעמי. יש קושי רב בגיוס עו"ס לשעות אחר הצהריים ולמשרה לא מלאה. העו"סים שעובדים משלבים מספר עבודות. מנהל אגף הרווחה: יש קושי בגיוס עובדים למשרות שאינם מלאות. אנחנו פועלים בהתאם לדרישות. במט"ל אלמנארה כיום מועסק עו"ס בהיקף של 50% משרה.
		נמצא כי בכל מסגרת מועסקת אם בית בהיקף של 50% משרה, אף על פי שמשרה זו אינה כלולה בתקני כוח האדם הממומנים ע"י משרד הרווחה.	מומלץ כי העירייה תוודא כי מבנה כוח האדם המועסק ע"י המתנ"ס תואם את התקנים המאושרים ע"י משרד הרווחה ואופן המימון של העסקה עודפת.	מנהל מתנ"ס: תפקיד זה חיוני. בדרך כלל מבנים בהם מתקיימות מסגרות מט"ל משמשים למספר פעילויות נוער במהלך היום כולל גם לתלמידי בתי הספר בהם יש מט"ל. לכן כדי לשמור על סדר וניקיון במקומות האלה יש משרת אם ב-50% משרה. מנהל אגף הרווחה: משרת אם בית ממומנת ע"י מתנ"ס באופן מלא.
1.4.3	מרכז התוכנית – עובד סוציאלי	נמצא כי לא מתבצע תיעוד של הדרכות אשר נערכות לעובדי הבתים ע"י המכרז. הדרכות מתבצעות פעם או פעמיים בחודש.	מומלץ לבצע תיעוד של כלל ההדרכות המתבצעות לעובדי המרכזים. על התיעוד לכלול את מועד ההדרכה, משתתפים, נושא ההדרכה ומשך הדרכה.	עו"ס ורכז נוער יכתוב פרוטוקול לכל מפגש/הדרכה עם עובדי המט"לים. כבר נשלחו לעובדים תאריכים להדרכות/מפגשים לשנת 2025 והרכז ינהל פרוטוקול לכל מפגש/הדרכה.
		עובדים סוציאליים משתמשים בקבוצת וואטסאפ לצורך העברת מידע ותיאום מקצועי. שימוש זה אינו מבטיח שמירה על סודיות המידע, פרטיות המטופלים ותיעוד נאות של ההתקשרות המקצועית.	מומלץ להסדיר את אופן התקשרות המקצועית באמצעות מערכות מאובטחות ומאושרות ע"י העירייה ולהנחות את העובדים להימנע משימוש באמצעי תקשורת פרטיים להעברת מידע מקצועי או אישי על מטופלים.	מנהל מתנ"ס: לא שידוע לי כי יש שימוש באפליקציית וואטסאפ. אבקש מעובדי מתנ"ס לשמור על סודיות. עו"ס נוער בעירייה: קבוצת וואטסאפ קיימת אך ורק לקבלת עדכונים בין העובדים, לרבות שעות פעילות מט"ל, מספר מושמים שהגיעו ללא פרטים אישיים, לויז פעילות וכד'. מנהל אגף הרווחה: קבוצת וואטסאפ היא לעדכונים בין העובדים במט"לים ולהפצת מידע וידע, בקבוצה לא מתייחסים לנערים ולא מפרטים סודיות.

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
1.5 המבנה הפיזי המשמש לתוכנית				
		נמצא כי קיימת התאמה של מבני המט"ל המפורטות במודל ההפעלה.	תקין.	
1.6 תיק טיפול				
		בכלל תיקי בני הנוער שנבדקו לא צורפו כרטיסי נוכחות.	מומלץ לכלול את כלל המסמכים הכולל דוח נוכחות בתיק האישי של המושם. לרישום נוכחות קיימת חשיבות רבה בפיקוח ומעקב אחר התקדמות המושם והמחויבות שלו לתוכנית.	יש כרטיס נוכחות גלובלי לכל המושמים, מהביקורת אנו נלמד ויהיה כרטיס נוכחות אישי לכל מושם.
1.7 ועדות הערכה והיגוי				
		קיום הערכה מקצועית רציפה, אך לא במתכונת של ועדת הערכה פורמלית אחת לתקופה כפי שמופיעה במודל.	מומלץ לתעד במסמך עבודה קצר ובהיר את שלבי הערכה לאורך השנה, לצורך האחדת הפרקטיקה ושימור ידע מקצועי.	תגובת עו"ס נוער בעירייה: המודל המופיע במסמכי ההפעלה מהווה מסגרת מנחה, אולם אינו מחייב ליישום מלא בכל רשות. לפיכך, ברשות הוחלט ליישם תהליך הערכה שוטף ומתמשך לאורך השנה. מתכונת זו מופעלת בתיאום מלא ובאישור הפיקוח המחוזי של משרד הרווחה.
		ועדת היגוי נקבעת ומנוהלת ע"י המפקח המחוזי של משרד הרווחה, ולכן תדירות כינוסה אינה קבועה מראש, ונעשית בהתאם להחלטתו.	מומלץ יחד עם המפקח המחוזי לקבוע תדירות מתואמת וקבועה לכינוס ועדת היגוי, במטרה לחזק את התיאום המקצועי בין כלל הגורמים ואת שיפור תהליכי העבודה במסגרת.	מנהל אגף הרווחה: הבקרה וההערכה מתקיימת לאורך כל השנה וקיים תיק לכל נער במערכת המטרופולינט באגף הרווחה.
1.8 התחשבות כספית עם מתנ"ס				
		דרישת התשלום שהועברה לרשות אינה מפרידה בין החיוב עבור הפעלת מסגרות המט"ל לבין מסגרות אחרות. היעדר הבחנה זו מקשה על ביצוע בקרה תקציבית ועל אימות ההתחשבות.	מומלץ לדרוש מהמתנ"ס להפריד בדרישות התשלום בין החיוב עבור הפעלת מסגרות המט"ל לבין החיוב עבור מסגרת "בית חס", כך שתתאשר בקרה תקציבית נפרדת לכל תוכנית.	מנהל מתנ"ס: בהתאם להסכם הפעלה יש סעיף תקציב אחד אשר מאחד מספר תוכניות או מסגרות המיועדות לנוער, צעירים וצעירות (נוצ"ץ). לכן, דרישת תשלום מתייחסת למספר מסגרות המאוחדים לתוכנית נוצ"ץ. ברישומי מתנ"ס יש הפרדה בין מסגרות שונות.

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
				מנהל אגף הרווחה: דיווחי המסגרות לתשלום מתבצעים בהפרדה חלקית. אנחנו מקבלים ממצאי הבקרה ותהיה הפרדה לכל מסגרת עפ"י הסעיף התקציבי שלה.
		סכום החיוב בדרישת התשלום (320,009 ₪) אינו תואם את סכום התעריפים בפירוט ממערכת מסר שעומד על 296,409 ₪.	מומלץ כי העירייה תחזקת את הבקרה על דרישות התשלום מהמתנ"ס.	
		הפירוט כולל דרישה כפולה בגין מסגרת 220174 (מעגל בנים) עבור חודש ינואר בסך 4,268 ₪ (ראה נספח ד).		מנהל מתנ"ס: ככל הנראה טעות בסריקה. דרישת תשלום נערכת על בסיס נתונים של עיריית רהט.
		התעריף לתשלום עבור חודש פברואר בשתי מסגרות מתוך שש, שונה בין מרכזי המט"ל השונים, אף על פי שבכולם נרשם מספר מושמים זהה.		מנהל מתנ"ס: סכום הכסף מועבר בהתאם למספר מושמים שהיו במסגרת. לעיתים רחוקות מתקבלים תשלומים רטרואקטיביים עבור מושמים שלא נכללו באותו החודש או התשלום. ברוב המקרים ההתחשבות מתבצעת אחת לחודשיים, אולם לצורך שמירה על תזרימים מזומנים תקינים במתנ"ס קיימת עדיפות לביצוע התחשבות חודשית.
		דרישת התשלום אינה כוללת דיווח מושמים של מסגרת 219806 אלתסאמוח לחודש ינואר.		
		דרישת התשלום אושרה על אף אי ההתאמה בדיווח.		
2. פרויקט "אתגרים"				
2.2 מיפוי צרכים				
		נמצא כי הרשות מבצעת הליך מיפוי צרכים רשותי וסקרי שביעות רצון בקרב המשתתפים, ומסיקה מסקנות המשמשות בסיס לקביעת יעדים	תקין	

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
		ותכנון תוכנית העבודה לשנת הפעילות הבאה.		
2.3 מבנה ארגוני				
2.3.2	רכזי עוגן	מרשימת המוסדות של משרד החינוך עולה כי התוכנית מופעלת ב-94% ממוסדות החינוך בעיר.	תקין. מומלץ כי הרשות תבחן את האפשרות להרחיב את הפעלתה לכלל מוסדות החינוך בעיר, במטרה להבטיח מענה חינוכי וקהילתי שוויוני לכלל התלמידים.	בית ספר אלאופק זה בית ספר חדש רק לאחרונה נפתח והשנה הזו הופעל בו עוגן. היות ובית ספר אלרסאלה צמוד לבית ספר אבן סינא הוחלט לשלב את שניהם בבית ספר אחד.
2.3.3	היקף העסקה של רכזי עוגן	נמצא כי בעוד שבחלק מהמוסדות מופעלים מספר רב של חוגים (6-10 חוגים) בהעסקת רכז בהיקף של 20% משרה בלבד, בבתי ספר אחרים מתקיימים מספר מצומצם של חוגים (4 חוגים) תחת היקף העסקה זהה.	מומלץ לגבש נוהל מוסדר לקביעת היקף העסקתם של רכזי העוגן, כך שמהשרה תקבע בהתאם להיקף הפעילות החינוכית, למספר החוגים ולכמות המשתתפים בפועל בכל מוסד.	
			מומלץ כי מנהל יחידת הנוער בשיתוף עם אדף החינוך, יערוך בחינה שנתית של ההתאמה בין אחוזי המשרה לבין היקף הפעילות, ויעדכן את התקנים בהתאם לצורכי הרשות ולדרישות התוכנית.	
2.3.4	השכלה רכזי העוגן	נמצא כי כלל רכזי העוגן הפועלים במוסדות החינוך בעיר בעלי תואר אקדמי כנדרש בהנחיות.	תקין.	
2.4 חוגים ותוכניות חינוכיות				
2.4.2	מספר משתתפים	נמצא כי בכל החוגים שנכללו בבדיקת הביקורת מספר הנרשמים עמד על מעל 15 משתתפים, ולפיכך לא נמצאו חוגים שאינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו במסמך הקריטריונים. עם זאת, בבדיקת נוכחות המשתתפים בפועל עלה כי ברוב מוסדות החינוך נרשמו שיעורי השתתפות חלקיים בלבד לאורך השנה.	מומלץ לבחון צורך בהפעלת חוגים עם נוכחות נמוכה – יש לבדוק את החוגים בהם מספר המשתתפים נמוך ולבחון אפשרויות להתייעלות, כגון איחוד קבוצות או שינוי תחומי הפעילות.	1. אנו במהלך השנה עושים שיווק וגיוס לעבות קבוצות. 2. לגבי המספר של התלמידים בכל מפגש נבחן את הסיבות לכמות התלמידים כמו כן אנחנו כל הזמן מקיימים ימי שיא בעוגנים על מנת לעבות את מספר התלמידים בקבוצה. 3. לגבי בית ספר מח"ט זה בית ספר חטי"ב לנערים עם הפרעות התנהגות

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	פירוט הממצאים	שם הממצא	סעיף
	<p>מומלץ לפעול להגברת ההשתתפות בחוגים באמצעות פרסום, והתאמה תכנים לרצונות התלמידים.</p> <p>מומלץ לקיים מעקב שוטף אחר שיעורי ההשתתפות בחוגים ולבחון מגמות של ירידה או עלייה במספר המשתתפים, על מנת לאפשר התאמות בזמן אמת.</p> <p>מומלץ לקיים פגישות עם הנהגת ההורים והתלמידים כדי להבין את הסיבות להשתתפות נמוכה ולשקול התאמות בהתאם לצורכיהם והעדפותיהם.</p> <p>במקרים בהם מספר התלמידים נמוך יש לשים דגש על בחינת ההתחשבות מול המתנ"ס ואל מול ההכנסות שמתקבלות ממשרד החינוך.</p>	<p>נמצא כי בחלק ניכר מן החוגים מספר המשתתפים בפועל נמוך מהנדרש לעיתים ביותר ממחצית ממפגשי החוג.</p>		
	תקין.	<p>נמצא כי מתבצע רישום נוכחות הכולל את שם התלמיד ומספר תעודת זהות בכל מפגש.</p>	רישום נוכחות	2.4.3
2.5 ימי שיא				
<p>1. לפי הקול קורא ניתן לקיים 2 ימי שיא רשותיים אחד בהתחלה ואחד בסיום השנה.</p> <p>2. קיימנו מספר ימי שיא בעוגנים על מנת לחזק את הקשר של הקהילה עם העוגן ולחזק את מעורבות ההורים לחינוך הבלתי פורמאלי. כמו כן זו הייתה הזדמנות לעבות את הקבוצות ולשווק את החוגים מחדש.</p> <p>3. חשוב להבהיר שהימים האלה נכללים בכל הערוצים של תכנית אתגרים לפי הקול קורא.</p>	<p>מומלץ לעמוד בהנחיות ההפעלה – יש לוודא כי מספר ימי השיא תואם את ההנחיות שנקבעו, ולהגבילם בהתאם.</p> <p>מומלץ לבחון ההשפעה התקציבים – השלכות הכלכליות של חריגה זו, כולל השפעתה על תקצוב יתר הפעילויות</p> <p>מומלץ ליישם מנגנון פיקוח שיבטיח עמידה בהנחיות ההפעלה תוך קביעת תכנון מסודר של ימי השיא מראש</p> <p>מומלץ לקבוע מנגנון לאישור חריגים ע"י הגורם המוסמך לצורך קיום ימי שיא כאשר נדרש מספר גבוה יותר מהקבוע בהנחיות</p>	<p>נמצא כי בניגוד להנחיות ההפעלה, אשר קובעות קיום של עד שני ימי שיא במהלך השנה, בפועל נערכו 10 ימי שיא.</p>		

סעיף	שם הממצא	פירוט הממצאים	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
3 מרכז נוער יישובי				
3.2.2	עמידה בתוכנית עבודה 2023	נמצא כי התקציב לא נוצל במלואו לטובת קידום בני הנוער. מבן שש פעילויות אשר תוקצבו ואשר ע"י המשרד בתוכנית העבודה, התקיימו רק שלוש פעילויות. לביקורת הועבר אישור של המשרד לדחיית התוכניות משנת 2023 לשנת 2024.	מומלץ כי מנהל אגף החינוך יבחן אחת לרבעון את עמידת המתנ"ס בהתחייבויות הכספיות והתפעוליות לעומת תוכניות העבודה.	חתימת הגזבר: לפי בקשת משרד השיכון, נחתם הטופס על-ידי הגזבר. לא צירפנו חתימה של מנהל אגף החינוך, אך הוא עודכן בכל שלבי התהליך. העלויות שדווחנו לעיריה על סמך האישור שקיבלנו ממשרד השיכון.
		נמצא כי הדיווח למשרד לא אושר ע"י מנהל אגף החינוך או עובד מטעמו בהתאם להסכם התקשרות עם המתנ"ס. הדיווח אושר ע"י גזבר העירייה ורכז התוכניות מטעם המתנ"ס בלבד.	מומלץ כי מנהל המתנ"ס יעביר לאישור מנהל אגף החינוך את דיווחי הביצוע טרם העברתם לגזבר העירייה.	
		נמצא כי עלויות השכר כפי שמוצגות בתלושי השכר ברבעון הראשון והשני, גבוהות מדרישת התשלום למשרד.	מומלץ להקפיד על התאמה בין העלויות על פי מסמכים של המתנ"ס לבין דרישות התשלום (הדיווחים) המוגשות על ידו.	
3.2.3	עמידה בתוכנית עבודה 2024	נמצא כי ברבעונים 1 ו-2 לא פירט המתנ"ס את כלל התשומות באמצעות הצגת תלושי שכר, אלא הגיש דרישת תשלום לעירייה.	מומלץ כי המתנ"ס יפרט את כלל העלויות באמצעות הצגת תלושי שכר וחשבוניות עבור כל דרישת תשלום.	לרוב אנו מפרטים את כלל העלויות וזה בהתאם לצורך ולפי כל דרישה.
		נמצא כי לא הוצג פירוט של מספר הילדים שהשתתפו בכל אחת מהפעילויות, אשר נדרש לצורך אימות דיווחי המתנ"ס שלפיהם בכלל הפעילויות נטלו חלק 180 בני נוער	מומלץ כי המתנ"ס יציג בפני מנהל אגף החינוך את כלל המשתתפים בגין כל אחת מן הפעילויות השונות	תיעוד פעילות המרכז: קיימת ברשותנו רשימת שמות כלל התלמידים שהשתתפו בפעילויות, לצד תיעוד מצולם של כלל הפעילויות שבוצעו במרכז. מנהל אגף חינוך מעודכן בפעילות שנעשית. בנוסף היות שמדובר בבני נוער הם גם רשומים במערכת טרבינו לשעות התנדבות
3.3 כוח אדם בתוכנית				

תגובת המבוקר	המלצות הביקורת	פירוט הממצאים	שם הממצא	סעיף
כפי שהוסבר בסעיף הראשון, השינוי נבע בגלל פרוץ המלחמה, ואי לכך חלק מהתכניות שהיו אמורות להתבצע בשנת 23 בוצעו בשנת 24 באישור משרד השיכון. לכן אחוז השכר בשנת 23 היה גבוה. בנוסף לכך המנהל והמדריך עבדו בעיקר על שיחות אישיות עם בני הנוער.	מומלץ כי מנהל האגף יבחן אחת לרבעון את תקינות דיווחי המתנ"ס למשרד לשם עמידה בהוצאות השכר המדווחות.	נמצא כי במהלך שנת 2023 עמד שכר המנהל והרכזת על 68% מכלל ההוצאות עבור התוכנית. זאת בניגוד להנחיה בהסכם ההתקשרות הקובעת כי השכר יהווה בין 40 ל-55 אחוז בלבד – ראה סעיף 6.9 להסכם.		
		אחוז ההוצאה בגין פעילות להעצמת בני הנוער מסך התקציב בשנת 2023 עמד על 32%, זאת בניגוד להיקף שנקבע בהסכם ההתקשרות עם המשרד אשר קבע כי חלק הפעילות בתקציב יהווה 45%-60% התקציב		
3.4 ניצול תקציב				
אכן, בהתחלה נעשה הסכם על סכום 572,000 ₪, אבל לאחר מכן קיבלנו הזמנה מאושרת בסך 520,623 ₪ (מצורפת), אי לכך החריגה היא בסכום של כ- 11,000 ₪. ואנו תמיד שואפים לנצל כל תקציב בצורה טובה ויעילה	מומלץ כי העירייה תפעל לניצול המקסימלי של התקציב אשר ניתן לצורך קיום הפעילות לקידום בני נוער	נמצא כי קיים פער בגובה של כ-12 אלפי ₪ בין התקציב שאושר בהזמנת העבודה של המשרד שהועברה לעירייה לבין תקציב הביצוע בפועל (כ-2%).		

1. מרכזי טיפול לנוער – מט"ל

1.1. כללי

בכל שנה מתקשרת הרשות בנספח להסכם המסגרת עם המתנ"ס לצורך הפעלה של מגוון תוכניות רווחה. בחודש אפריל 2024 נחתם נספח להסכם לצורך הפעלה של תוכניות רווחה לבני נוער אשר יופעלו במהלך שנת 2024 (להלן: "נספח הסכם רווחה"). ההסכם כולל שמונה פרויקטים ובניהם תוכנית מרכז טיפול לנוער (להלן: "מט"ל").

מט"ל-בית חם הינו מסגרת טיפולית המיועדת לנערים בסיכון ובמצוקה. המסגרת מעניקה להם מענים בתחום האיתור והטיפול. כמו כן, במסגרת זו ניתן לנערים סיוע אישי וכלים להתמודדות עם קשיים ואתגרים. המסגרת מיועדת לנערים בעלי קשיים כגון: בעלי רמה נמוכה של הישגים אקדמיים, קשיי הסתגלות למסגרות למידה, נשירה גלויה וסמויה ממסגרת למידה, המצאות במצב ניתוק ממסגרות חברתיות וקהילתיות, בני נוער החווים ניצול, חווים הדרה, מעורבים בפעילות לא נורמטיבית כולל שימוש מזדמן בסמים ואלכוהול ועוד.

משרד הרווחה והביטחון החברתי (להלן: "משרד הרווחה/המשרד") מגדיר את אופן הפעלת תוכנית מט"ל בהתאם למודל הפעלה שנקבע ע"י משרד הרווחה כמתואר במסמך "מטל בית חם – מרכזי טיפול לבני נוער בסיכון ובמצוקה מודל הפעלה" (להלן: "מודל הפעלה").

להלן מטרות התוכנית על פי מודל הפעלה:



מודל הפעלה מגדיר בין היתר את אופן יישום ההיבטים השונים של המט"ל:

1. השמת בני הנוער בתוכנית;
2. שעות פעילות המט"ל;
3. כח האדם הנדרש;
4. דרישות המבנה;
5. תיק טיפול.

נכון לתחילת שנת 2025, מועד סיור הביקורת במט"ל, קיימות שש מסגרות מט"ל ברחבי העיר (להלן: "מסגרת/בית") ולהלן מיקומי המסגרות:

מספר סידורי	סמל המסגרת	שם המסגרת
1	210963	בית ספר אלראזי (אולם ספורט)
2	213868	אבן חלדון
3	219631	זיאדנה
4	218356	בית ספר אלנג'אח (אולם ספורט)
5	219632	אלמנארה
6	219806	אלתסאמח

1.2 בני נוער בתוכנית

1.2.1 השמות

משרד הרווחה פרסם מסמך הנחיות שכותרתו "מטל-בית חם – מרכזי טיפול לבני נוער בסיכון ובמצוקה – מודל הפעלה" (להלן: "מודל הפעלה").
מודל הפעלה קובע שני סוגי פעילויות:

1. פעילות במט"ל – 15 בני נוער ישולבו במט"ל-בית חם ויקבלו טיפול רציף במסגרת הבית. מסגרת זו פועלת שלוש פעמים בשבוע במשך 4 שעות כל פעם.
2. פעילות במסגרת "עבודת רחוב" – 15 בני נוער נוספים ילווה במסגרת עבודת רחוב ויופנו לקבלת מענים משלימים במסגרת יחידת הנוער ביישוב. מסגרת זה פועלת פעמיים בשבוע במשך 3 שעות כל פעם.

הפעילות בתחום עבודת רחוב תכלול איתור אקטיבי של בני נוער תוך סיור רגלי יצירת קשר לא פורמלי ("בגובה העניים"), ייעוץ, נוכחות קבועה במקומות בהם נמצאים בשעות הערב והלילה וסיוע מידי במצבי משבר.

עוד נקבע במודל הפעלה כי, העו"ס והמדריך במט"ל אחראים במשותף על איתור הנערים. לביקורת הועבר דוח אחזקת מושמים לחודש 2/2024 אשר הופק על ידי תקציבנית האגף לשירותים חברתיים בעירייה (להלן: "דוח מושמים").

הביקורת בדקה את מספר המושמים מושמים בכל אחת ממסגרות המט"ל ועמידת המתנ"ס בהנחיות מודל הפעלה.

מס"ד	סמל המסגרת	שם המסגרת	מספר מושמים מדוח אחזקת מושמים
1	210963	בית ספר אלראזי	15
2	213868	אבן חלדון	15
3	219631	זיאדנה	15
4	218356	בית ספר אלנג'אח	15
5	219632	אלמנארה	15
6	219806	אלתסאמח	15

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
1. נמצא כי קיימים 15 מושמים בכל אחת משישה מרכזי מט"ל כפי הנדרש במודל ההפעלה.	תקין		
2. לביקורת לא הומצאו דוחות שנת 2023 למרות בקשת הביקורת ולכן ביקורת התייחסה אך ורק לשנת 2024.	גבוהה	מומלץ כי הרשות תדאג לשמירה והמצאה סדורה של דוחות שנתיים לצורכי ביקורת עתידית.	

1.2.2. רישום נוכחות

מודל הפעלה קובע כי העובד הסוציאלי מחוייב לצרף לתיק טיפול של כל מושם כרטיס נוכחות חודשי. רישום הנוכחות יצורף למסמכים נוספים שיתויקו בתיק של כל נער לצורך מעקב אחר ההתקדמות, וקבלת החלטות להמשך טיפול.

לביקורת הועברו דוחות נוכחות לחודשים ינואר ופברואר 2025 ממרכז מט"ל אלתסאמח (להלן: "דוחות נוכחות"). הביקורת בחנה האם ישנם בני נוער אשר אינם מגיעים לתוכנית באופן רציף וההשמה שלהם נמשכת.

להלן טבלה המציגה את הממצאים:

מספר המושמים שנעדרו מ-2 מפגשים	מספר המושמים שנעדרו מ-3 מפגשים	מספר המושמים שנעדרו מ-4 מפגשים	
2	0	0	ינואר
6	1	1	פברואר

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף הרווחה
1. לא נמצא תיעוד לרישום נוכחות של מושמי עבודת הרחוב. 2. לא קיימת היעדרות מעבר	גבוהה תקין	למרות שלא קיימת חובות נוכחות למושמי עבודת רחוב עדיין חובה לבצע רישום של פרטי יסוד של המושם. רישום נוכחות של מושם יכולה לסייע למטפלים בהכרת הנער, הערכה של מידת הצלחה של הטיפול, בתיק האישי של הנער ותיבנה	עד היום תיעוד המושמים לנערים "עבודת רחוב" בוצע ע"י רכז נוער ובמערכת הממוחשבת של אגף הרווחה ולא ע"י עו"ס המט"ל. נפעל לפי הוראת התע"ס והתיעוד יהיה ע"י עו"ס המט"ל ויתויק בתיק האישי של הנער ותיבנה

ל-2 מפגשים חודשיים מושמים.	קבלת החלטה על טיפול המשך או מסגרת מתאימה אחרת ועוד.	לכל נער תוכנית טיפול אישית מפורטת
----------------------------	---	-----------------------------------

1.2.3. גיל המושמים

תוכנית מט"ל מיועדת לבני נוער בגילאי 13-20. מודל ההפעלה קובע: "החלטת מרכז/עו"ס נוער וצעירים בישוב תהיה האם תיקלט במרכז קבוצה של בני נוער בגילאים הצעירים 13-16 או קבוצה בוגרת בגילאי 16-20. (אין לשלב בני נוער צעירים ובני נוער בוגרים יחדיו)". כלומר, על הרשות לבחור עבור איזו קבוצת גיל ישמשו כל אחת ממסגרות המטל הפועלות בישוב. כל קבוצה תכלול מושמים רק מקבוצת הגיל שיועדה לה.

הביקורת בחנה את אופן השילוב בין בני הנוער במרכז, תוך התמקדות בעמידה בהנחיות המודל לגבי חלוקה לגילאים. להלן טבלה המציגה את הממצאים כפי שעלו מדוח מושמים לחודש 2/2024:

מס"ד	סמל מסגרת	שם המסגרת	מספר מושמים בגילאי 13-16 (שנת לידה -2009)	מספר מושמים בגילאי 16-20 (שנת לידה -2005)	הערות הביקורת
1	210963	בית ספר אלראזי	0	15	
2	213868	אבן חלדון	2	13	
3	219631	זיאדנה	3	12	
4	218356	בית ספר אלנג'אח	2	13	
5	219632	אלמנארה	0	14	מושם 1 מס' 9 שנת לידה 2003
6	219806	אלתסמאח	7	8	

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף הרווחה
1. נמצא כי ב-4 מבין 6 המסגרות קיימים מושמים משתי קבוצות הגילאים. 2. נמצא כי במסגרת מספר 5 קיים חניך בן 22.	בינוני	מומלץ להקפיד על ביצוע ההשמות על פי מודל ההפעלה.	קליטת הנערים למסגרות המט"ל נקבעת לפי הנזקקות והצורך במתן מענה לנערים, אנו מנסים לקלוט שתי קבוצות גיל, אנו נקח עניין זה לתשומת לבנו.

1.3. שעות פעילות המרכזים

מודל ההפעלה קובע כי על התוכנית לפעול במשך 3 ימים בשבוע במשך 4 שעות בכל פעם כפי שניתן לראות בפירוט להלן:

שעות פעילות מטל בית חם :
המרכז פועל 3 ימים בשבוע
מהשעה 18:00 – 22:00 (4 שעות פעילות בערב) סה"כ 12 שעות פעילות.

הביקורת בחנה את שעות פעילות המרכזים כפי שעולה מתוכנית העבודה של המרכז ואלה הממצאים:

פעילות מתבצעת בימים א', ג', ד' משעה 15:00 ועד לשעה 19:00.

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף הרווחה
המרכזים פועלים 12 שעות שבועיות על פי הנדרש במודל ההפעלה.		תקין	המט"לים פועלים 12 ש"ש המט"לים עובדים לפי הפירוט הבא (שלושה ימים בשבוע): בחודשי החורף מהשעות 14:00-18:00 (4 ש"ש) 3 ימי פעילות בחודשי הקיץ מהשעות: 15:00-19:00 (4 ש"ש) 3 ימי פעילות

1.4. כח אדם בתוכנית

1.4.1. כללי

משרד הרווחה קבע במודל ההפעלה את היקף כוח האדם במט"ל ואחוזי המשרה:



להלן פירוט תפקידי העובדים השונים:

עובד הסוציאלי

- טיפול סוציאלי קצר מועד בין 12 – 15 מפגשים פרטניים על כל הנערים בבית;
- הנחייה של 2 קבוצות טיפוליות לאורך השנה;
- התערבות בזמן משבר והשמה במסגרות;
- התערבות עם הנער ומשפחתו;
- תיעוד- העו"ס מתעד עבודתו בתיקי טיפול המצויים בבית ומסכם את תהליכי ההתערבות בטפסים ייעודיים;
- הדרכה למדריך המסגרת אחת לשבועיים.

מדריך חינוכי – בכל מסגרת יהיה מדריך חינוכי אשר יעבוד מול העו"ס.

- ריכוז ההפעלה החינוכית חברתית;
- סיוע בהכנת מזון ודאגה לתחזוקתו של הבית;
- איתור, סיוע, יצירת קשר ועבודת רחוב עם בני הנוער;
- סיוע, תיווך ולווי בני הנוער למסגרות בקהילה;
- מפעיל קבוצה חינוכית אחת לשנה העוסקת בנושאים אקטואליים.
- ייעוץ פרטני תמיכה ואוזן קשבת במצבים של קושי והתלבטות ועוסק בייעוץ פרטני לבני הנוער על פי צרכיהם.

מתנדבים - מסייעים בהפעלת הבית בתחומי תחזוקה, הכנת מזון, סיוע בארגון פעילות חברתית, הם משמשים דמויות מלוות ותומכות עבור חלק מבני הנוער, עוסקים במתן ייעוץ יצירת סביבה של קבלה כבוד ואוזן קשבת.

1.4.2. מצבת כח האדם במסגרות

מודל ההפעלה מגדיר בנוסף את היקפי המשרות הנדרשות בכל מסגרת מט"ל: "צוות המט"ל-בית חם – כולל את מנהל המרכז עו"ס ב-66% משרה, מדריך חינוכי מאתר ב-50% משרה, 3 מתנדבים המגיעים באופן קבוע ליום אחד של פעילות בשבוע".

כלומר, בכל בית חם הפעול במסגרת הרשות יועסקו העובדים הבאים:

- עובד סוציאלי – 66% משרה
- מדריך חינוכי – 50% משרה

מדריכי הבית והעובדים הסוציאליים הפועלים במט"לים הינם עובדי המתנ"ס. הפיקוח והבקרה על עבודתם מתבצעת בין היתר על ידי רכז התוכנית (עו"ס יישובי) עובד אגף הרווחה בעירייה.

לביקורת הועברה רשימת העובדים בכלל מסגרות המט"ל (להלן: "קובץ עובדים"). הקובץ כולל את פרטי העובד, המסגרת בה הוא עובד, תפקיד, תאריך תחילת עבודה ואחוז משרה.

להלן טבלה המציגה את פירוט העובדים בכל מסגרת:

שם המט"ל	תפקיד העובד	אחוז משרה
אלתסמאח	עו"ס	66
	אס בית	50
	מדריך	50
זיאדנה	עו"ס	66
	אס בית	50
	מדריך	50
אלנגאח	עו"ס	66
	אס בית	50
	מדריך	50
אלמנארה	עו"ס	50
	אס בית	50
	מדריך	66
אבן חלדון	עו"ס	66
	אס בית	50
	מדריך	66
אל ראזי	עו"ס	66
	אס בית	50
	מדריך	50

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
1. מהטבלה לעיל עולה כי במט"ל אלמנארה מועסק עובד סוציאלי ב-50% משרה ולא 66% על פי הנדרש במודל ההפעלה.	גבוה	1. מומלץ כי אחוזי המשרה של העובדים יתאמו את ההנחיות במודל ההפעלה.	מנהל מתנ"ס: ייתכן שזה קרה באופן חד פעמי. יש קושי רב בגיוס עו"ס לשעות אחר הצהריים ולמשרה לא מלאה.

<p>העו"סים שעובדים משלבים מספר עבודות. מנהל אגף הרווחה : יש קושי בגיוס עובדים למשרות שאינם מלאות. אנחנו פועלים בהתאם לדרישות.</p>	<p>2. מומלץ כי העירייה תוודא כי מבנה כוח האדם המועסק על ידי המתנ"ס תואם את התקנים המאושרים על ידי משרד הרווחה ואופן המימון של העסקה עודפת.</p>	<p>2. נמצא כי בכל מסגרת מועסקת אם בית בהיקף של 50% משרה, אף על פי שמשרה זו אינה כלולה בתקני כוח האדם הממומנים על ידי משרד הרווחה.</p>
---	--	---

1.4.3. מרכז התוכנית – עובד סוציאלי

מרכז התוכנית הוא עובד סוציאלי האחראי לפיקוח על עבודת העובדים הסוציאליים והמדריכים בכל אחת מהמסגרות השונות. הוא משמש כגורם המפקח מטעם הרשות ומוודא את תקינות הפעולה והביצוע של התוכנית (להלן: "מרכז התוכנית").

להלן מספר תפקידים של מרכז התוכנית:

הדרכות לעובדי הבתים החמים – ההדרכות יתבצעו אחת לשבועיים כשעתיים בכל פעם.

קביעה של קבוצת הגילאים לה מיודעת המסגרת – קבוצה לגילאים של בני 13 עד 16 או קבוצה בוגרת בגילאי 16 עד 20. ראה פרק גיל המושמים.

רישום ומילוי נתוני יסוד והשמות - תיעוד וביצוע מעקב אחר פעולת מושמים במט"לים השונים. ראה פרק אופן הבקרה אחר מושמים.

בשיחה שקיימה הביקורת עם מרכז התוכנית נמסר כי המעקב אחר עבודת עובדי המט"לים מתבצעת באמצעות תיעוד הגעה לפעילויות המט"לים, ישיבות עם מושמים, תיעוד פעילות המושמים במערכת הרווחה העירונית (מטרופולינט). כמו כן קבלת עדכונים שוטפים על הפעילות של העובדים בקבוצת ווטצאפ.

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף הרווחה
1. נמצא כי לא מתבצע תיעוד של הדרכות אשר נערכות לעובדי הבתים על ידי המרכז. לדבריו הדרכות אלו מתבצעות פעם או פעמיים בחודש.	נמוך	1. הביקורת ממליצה כי יתבצע תיעוד של כלל ההדרכות המתבצעות לעובדי הבתים. על התיעוד לכלול את מועד ההדרכה, משתתפים, נושא ההדרכה ומשך ההדרכה.	עו"ס ורכז נוער יכתוב פרוטוקול לכל מפגש/הדרכה עם עובדי המט"לים. כבר נשלחו לעובדים תאריכים להדרכות/מפגשים לשנת 2025 והרכז ינהל פרוטוקול לכל מפגש/הדרכה.
2. עובדים סוציאליים משתמשים בקבוצת וואטסאפ לצורך העברת מידע ותיאום מקצועי. שימוש זה אינו מבטיח שמירה על סודיות המידע, פרטיות המטופלים ותיעוד נאות של ההתקשרות המקצועית.	נמוך	2. להסדיר את אופן התקשרות מקצועית באמצעות מערכות מאובטחות ומאושרות ע"י העירייה ולהנחות את העובדים להימנע משימוש באמצעי תקשורת פרטיים להעברת מידע מקצועי או אישי על מטופלים.	מנהל מתנ"ס: לא שידוע לי כי יש שימוש באפליקציית וואטסאפ. אבקש מעובדי מתנ"ס לשמור על סודיות. עו"ס נוער בעירייה: קבוצת וואטסאפ קיימת אך ורק לקבלת עדכונים בין העובדים, לרבות שעות פעילות מט"ל, מספר מושמים שהגיעו ללא פרטים אישיים, לויז פעילות וכד'.

1.5. המבנה הפיזי המשמש לתוכנית

סעיף 2 במודל ההפעלה מגדיר בנוסף את הדרישות מהמבנה אשר משמש לצורך התוכנית ומוקצה על ידי הרשות, וכן, הציוד הנדרש: "מתחם נפרד בן 3 חדרים: 2 חדרים מיועדים לפעילויות קבוצתיות של בני הנוער, חדר לפעילות עו"ס, מטבח, שירותים וחצר. המבנה מצויד ומאובזר באופן מלא ואמור לכלול: ספות, שולחנות, כסאות, טלוויזיה, DVD, מחשבים (לפעילות משחק והפגה) שולחנות משחק, משחקי שולחן – החצר אמורה לכלול גינת נוי ומתחם לפעילות".

ביום 16.3.25 ערכה הביקורת סיור ב- 4 מבנים המשמשים ל- 5- תוכנית מט"ל (מתוך 5 מבנים המשמשים ל-6 מסגרות) ובחנה את מידת התאמתם לדרישות מודל ההפעלה.

להלן טבלה המציגה את הממצאים :

מס"ד	שם המרכז	מטבח	חדר פעילות עו"ס	ריהוט	מחשבים	משחקי שולחן	חצר
1	בית ספר נאגיאח (אולם ספורט)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
2	בית ספר אלראזי (אולם ספורט)	✓	✓	✓	✓	✓	✓
3	מועדון נוער יישובי אלמנארה	✓	✓	✓	✓	✓	✓
4	מרכז אלתסמאח 2 <u>מסגרות</u>	✓	✓	✓	✓	✓	✓

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
נמצא כי קיימת התאמה של מבני המט"ל לדרישות המפורטות במודל ההפעלה.	תקין		

1.6. תיק טיפול

על פי מודל ההפעלה נדרש כי עבור כל נער המושם במסגרת ייפתח תיק טיפול מסודר, ובו יתועדו כלל הפעולות הטיפוליות – הן הפרטניות והן הקבוצתיות. כמו כן, עם סיום השהות במרכז יש לערוך סיכום מסודר הכולל את הערכת ההתקדמות, וכן את ההחלטות שהתקבלו בנוגע להמשך הטיפול או לסיומו. לפיכך, יש למלא באופן שיטתי את כלל הטפסים הרלוונטיים ולשמור אותם בתיק הטיפול של הנער.

תיקי הטיפול של בני הנוער מנוהלים באמצעות מערכת ממוחשבת ייעודית (רווחה נט) הנהוגה באגפי הרווחה ברשויות המקומיות. מערכת זו מרכזת את כלל המידע הטיפולי, מאפשרת תיעוד שוטף ועדכני של התקדמות הטיפול, ומספקת כלי מעקב אחר ביצוע משימות, קיום ועדות, ומועדי עדכון של חוות דעת והמלצות מקצועיות. לפיכך, כלל הטפסים, הסיכומים, ותיעוד המפגשים נגישים לעובדים הסוציאליים בכל עת, ומאפשרים עבודה מבוססת נתונים ורצף טיפולי.

בהתאם לכך, תיק הטיפול אמור לכלול בין היתר את טופס ההפניה למסגרת, כרטיס נוכחות חודשי, טופס קליטת הנער (אינטיק) בעת תחילת השהות, וכן תיעוד מפורט של העבודה הפרטנית

והטיפולית שנעשתה במהלך התקופה. במסגרת הביקורת נבחן קיומם של מסמכים אלו במדגם של חמישי תיקי נערים, כפי שהם מנוהלים במערכת.

להלן טבלה המציגה את ממצאי הביקורת:

מס"ד	תאריך הפנייה למסגרת	טופס הפניה למט"ל	כרטיס נוכחת חודשי	טופס אינטק	ריכוז נתונים/ חוות דעת עו"ס
1	23.12.24	✓	✗	✓	✓
2	1.9.24	✓	✗	✓	✓
3	1.9.24	✓	✗	✓	✓
4	2.12.24	✓	✗	✓	✓
5	20.12.24	✓	✗	✓	✓

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף הרווחה
בכלל תיקי בני הנוער שנבדקו לא צורפו כרטיס נוכחות.	בינוני	לרישום נוכחות קיימת חשיבות רבה בפיקוח ומעקב אחר התקדמות הנער והמחויבות שלו לתוכנית. מומלץ לכלול את כלל המסכמים הנדרשים על פי מודל ההפעלה בתיק האיש של הנער.	יש כרטיס נוכחות גלובלי לכל הנערים, מהביקורת אנו נלמד ויהיה כרטיס נוכחות אישי לכל נער.

1.7. ועדות הערכה והיגוי

מודל ההפעלה של מט"ל קובע כי בסיום תקופת השהות של הנער במסגרת יש לקיים ועדת הערכה מסודרת. נמצא כי, בפועל ההערכה אינה מתקיימת באמצעות הועדה חד שנתית פורמלית, אלא כהליך הערכה שוטף ורציף לאורך השנה. בשלב הראשון, בעת הפניית הנער למסגרת, מתבצעת הערכה ראשונית ע"י עו"ס הנוער בעירייה, ובהקשר זה נבחנת התאמתו של הנער למט"ל. אם מתקבלת החלטה על שילובו במסגרת, מבוצעת הערכה נוספת עם כניסתו של הנער למט"ל ע"י העו"ס המטפל במסגרת הכוללת אפיון צרכים, קביעת מטרות והערכת נקודות חיזוק ואתגר.

בהמשך השהות, העו"סים של מט"ל עורכים חוות דעת מקצועיות לכל נער אחת לרבעון, ובהן מוצגת תמונת מצב עדכנית על התקדמותו של הנער בתחומי תפקוד, נוכחות, השתלבות חברתית והיבטים רגשיים והתנהגותיים. חוות דעת אלה נדונות במסגרת ישיבה מקצועית רבעונית, בה משתתפים עו"ס הנוער בעירייה, העו"ס המטפל במט"ל והמפקח המחוזי מטעם משרד הרווחה. במסגרת ישיבה זו נבחנות החלטות הטיפוליות, נבדקת המשך ההתאמה למסגרת ונקבעות מטרות

טיפוליות להמשך. כפי שנמסר לביקורת, מתכונת עבודה זו אושרה ע"י המפקח המחוזי, והיא מהווה את השיטה הקבועה ברווחה במקום ועדת הערכה שנתית כפי שמופיעה בנוסח המודל.

לעניין ועדת ההיגוי כינוס הוועדה אינו נקבע ביוזמת הרווחה, אלא ע"י המפקח המחוזי של משרד הרווחה, ולכן תדירותה אינה קבועה מראש. כך, לדוגמה, התקיימה ועדת היגוי בסוף שנת 2023, בעוד שבשנת 2024 לא התקיימה ועדה כזו. ועדת ההיגוי אינה עוסקת בנערים בודדים או במקרה פרטני, אלא בבחינת מאפייני ההפעלה של המסגרת כולה, לרבות איכות העשייה הטיפולית, נהלי עבודה, תיאום בין גורמים מקצועיים והטמעת עקרונות מקצועיים. בכך מהווה הוועדה כלי לבחינה מערכתית של פעילויות המט"ל ולא רכיב של הערכת טיפול פרטני.

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקרים
אגף הרווחה מקיים הערכה מקצועית רציפה במהלך כל השנה, ולא במסגרת ועדת הערכה כפי שמופיע במודל ההפעלה.		מומלץ לתעד במסמך עבודה קצר ובהיר את שלבי הערכה לאורך השנה, לצורך האחדת הפרקטיקה ושימור ידע מקצועי.	עו"ס נוער: המודל המופיע במסמכי ההפעלה מהווה מסגרת מנחה, אולם אינו מחייב ליישום מלא בכל רשות. לפיכך, ברשות הוחלט ליישם תהליך הערכה שוטף ומתמשך לאורך השנה. מתכונת זו מופעלת בתיאום מלא ובאישור הפיקוח המחוזי של משרד הרווחה.
ועדת ההיגוי נקבעת ומנוהלת ע"י המפקח המחוזי של משרד הרווחה, ולכן תדירות כינוסה אינה קבועה		מומלץ יחד עם המפקח המחוזי קביעת תדירות מתואמת וקבועה לכינוס ועדת היגוי, במטרה לחזק את התיאום המקצועי בין כלל הגורמים	

	ואת שיפור תהליכי העבודה במסגרת.		מראש, ונעשית בהתאם להחלטתו
			בשנת 2024 לא התקיימה ועדת היגוי כלל.

תגובת הביקורת: הביקורת אינה מקבלת את עמדת המבוקר שלפיה הוראות מודל ההפעלה אינן מחייבות. מן הממצאים עולה כי אגף הרווחה פעל בהתאם לרוב הוראות מודל ההפעלה, אך חלק מהן לא יושם, ובהן קיום ועדת הערכה וכן קיום ועדת היגוי בתדירות הנדרשת. לשיטת הביקורת, אין מקום ליישום סלקטיבי של מודל ההפעלה.

1.8. התחשבות כספית עם המתנ"ס

בגין הפעלת התוכנית מעביר משרד הרווחה תקציב הפעלה לרשות. התקציב מחושב על פי מספר השמות בתוכנית כאשר בגין כל השמה מעביר המשרד לרשות 60 אחוז מהעלות את ההפרש משלמת הרשות המקומית. המתנ"ס אשר מפעיל את התוכנית מעביר לרשות דרישת תשלום דו חודשית. בהתאם לדרישת התשלום מעבירה הרשות כספים למתנ"ס.

נספח להסכם תוכניות רווחה קובע את אומדן עלות ביצוע התוכניות כמפורט להלן:

- הפעלת 6 מסגרות מט"ל בסכום של 1,695,600 ₪;
- הפעלת מט"ל חדש בסכום כולל של 276,720 ₪;

על פי הנספח העלות מתייחסת להפעלת התוכניות בין 1.1.24 ל-31.12.24 כוללת העסקת עובדים לצרכי התוכנית.

לביקורת הועברה דרישת התשלום של המתנ"ס אשר הועברה לרשות בגין פעילות המט"לים ובית חם לחודש ינואר – פברואר 2024 על סך של 320,000 ₪ (להלן: "דרישת התשלום"). להלן פירוט התשלום עבור כל מסגרת בחודשים ינואר-פברואר 2024:

מספר מושמים	תשלום עבור פברואר	מספר מושמים	תשלום עבור ינואר	סמל מסגרת
15	22,072	15	23,550	210963
15	23,025	14	21,980	218356
15	23,025	11	17,270	219631
15	23,025	11	17,220	219632
15	23,025	לא צורף	לא צורף	219806

213868	23,550	15	21,119	15
סה"כ	103,570		135,291	

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
<p>1 דרישת התשלום שהועברה לרשות אינה מפרידה בין החיוב עבור הפעלת מסגרות המט"ל לבין החיוב עבור מסגרת "בית חס". היעדר הבחנה זו מקשה על ביצוע בקרה תקציבית ועל אימות ההתחשבות.</p> <p>2 סכום החיוב בדרישת התשלום (320,009 ₪) אינו תואם את סכום התעריפים בפירוט ממערכת מסר שעומד על 296,409 ₪.</p> <p>3 הפירוט כולל דרישה כפולה בגין מסגרת 220174 (מעגל בנים) עבור חודש ינואר בסך של 4,268 ₪ (ראה נספח ד).</p> <p>4 מהטבלה עולה כי התעריף לתשלום עבור חודש פברואר שונה בין מרכזי המט"ל, אף על פי שבכולם נרשם מספר מושמים זהה.</p> <p>5 דרישת התשלום אינה כוללת דיווח מושמים של</p>	<p>גבוה</p>	<p>1. מומלץ כי הרשות המקומית תדרוש מהמתנ"ס להפריד בדרישות התשלום בין החיוב עבור הפעלת מסגרות המט"ל לבין החיוב עבור מסגרת "בית חס", כך שתאפשר בקרה תקציבית נפרדת לכל תוכנית.</p> <p>2. מומלץ כי העירייה תחזק את הבקרה על דרישות התשלום מהמתנ"ס.</p>	<p>1. מנהל מתנ"ס: בהתאם להסכם הפעלה יש סעיף תקציב אחד אשר מאחד מספר תוכניות או מסגרות המיועדות לנוער, צעירים וצעירות (נוצ"ץ). לכן, דרישת תשלום מתייחסת למספר מסגרות המאוחדים לתוכנית נוצ"ץ. ברישומי מתנ"ס יש הפרדה בין מסגרות שונות.</p> <p>2. מנהל מתנ"ס: ככל הנראה טעות בסריקה. דרישת תשלום נערכת על בסיס נתונים של עיריית רהט.</p> <p>3. מנהל מתנ"ס: סכום הכסף מועבר בהתאם למספר מושמים שהיו במסגרת. לעיתים רחוקות מתקבלים תשלומים רטרואקטיביים עבור מושמים שלא נכללו</p>

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
מסגרת 219806 לחודש ינואר. 6 דרישת התשלום אושרה על אף אי ההתאמה בדיווח.			באותו החודש או התשלום. ברוב המקרים ההתחשבות מתבצעת אחת לחודשיים, אולם לצורך שמירה על תזרימים מזומנים תקינים במתנ"ס קיימת עדיפות לביצוע התחשבות חודשית.

2. פרויקט אתגרים

2.1. כללי

תוכנית "אתגרים לקידום מערכת חינוך חברתית – ערכית – קהילתית בחברה הערבית" (להלן: "תוכנית אתגרים"). התוכנית נועדה לקדם מערכת חינוכית חברתית, ערכית בחברה הערבית והבדואית, במטרה להעניק לילדים ולבני הנוער הזדמנות שווה לפתח כישורים אישיים וחברתיים, תחושת מסוגלות, שייכות ומעורבות קהילתית. התוכנית מבקשת לעודד מצוינות, יוזמה ואחריות אישית, וליצור מסגרות חינוך בלתי פורמלי שיאפשרו לכל ילד ונער לממש את הפוטנציאל הגלום בו במסגרת חינוכית איכותית ומעצימה

הקמת התוכנית נשענת על החלטת ממשלה מספר 550 מיום 24 באוקטובר 2021, אשר הגדירה את החינוך הבלתי פורמלי כאחד ממנועי הצמיחה המרכזיים לצמצום פערים בחברה הערבית. החלטה זו הדגישה את חשיבות בניית תשתית קהילתית תומכת, הפועלת לחיזוק הזהות הערכית והאזרחית של בני הנוער ולקידום מוביליות חברתית באמצעות חינוך קהילתי-חברתי כולל

תוכנית "אתגרים" מבטאת תפיסה מערכתית הרואה בבית הספר מוקד קהילתי מרכזי ורואה בשעות הפנאי הזדמנות חינוכית להרחבת עולמם של ילדים ובני נוער. באמצעות שיתופי פעולה בין מערכת החינוך, הקהילה והרשות המקומית, מבקשת התוכנית ליצור רצף חינוכי מגובש המקדם ערכים של שייכות, מעורבות חברתית וחוסן קהילתי, כחלק בלתי נפרד מהעשייה החינוכית והחברתית ברשויות

תוכנית "אתגרים לקידום מערכת חינוך חברתית – ערכית – קהילתית בחברה הערבית" (להלן: "תוכנית אתגרים"), מופעלת על ידי משרד החינוך. מטרתה לאפשר לילדים ונוער לשכלל מיומנויות אישיות וחברתיות באמצעות פיתוח מערך בלתי פורמלי בישוב.

מערך חינוכי בלתי פורמלי מתייחס למסגרות חינוך ולמידה המתקיימות מחוץ למערכת החינוך הפורמלית, כלומר, מחוץ לשעות הלימודים בבתי הספר, ולרוב מתאפיינות בגישה גמישה, חווייתית ומותאמת לקהילה.

לשם כך מתקצב משרד החינוך בתי ספר ובעלויות, עבור בנייה והפעלה של תוכנית העשרה ותרבות פנאי חינוכית. ביום 17.12.15 נחתם הסכם מסגרת בין הרשות למתנ"ס לצורך הפעלת פרויקטים שונים בתחום פעילות המתנ"ס (להלן: "הסכם עקרונות"). במסגרת ההסכם ההעקרונית נחתם ביום 9 ליולי 2017 נספח לחוזה לצורך הפעלת פרויקט "אתגרים" לתקופה של 5 שנים. בחודש אפריל 2023 נחתם הסכם להארכת הפעלת הפרוייקט לתקופה של 5 שנים נוספות בכפוף לקיומו של תקציב מאושר וחתימה על נספח לחוזה (להלן: "הסכם הפעלת פרויקט אתגרים"). צפי לסיום הפרוייקט 31 לאוגוסט 2027 כמתואר באיור הבא:

בכפוף לקיומו של סעיף מאושר בתקציב העירייה גם לשנים הבאות, הסכם זה יוארך בכל פעם לשנת לימודים נוספים, ועד למקסימום של חמש שנים במצטבר (צפי לסיום תכנית החומש) (31 אוגוסט 2027).

על פי דיווחי המתנ"ס למשרד הפנים כפי שהועברו לביקורת תקציב משרד החינוך בגין פרויקט "אתגרים" לשנים 2023-2024 היו כדלקמן:

תחום	קוד מיון	שם מיון/מחלקה	מפתח חשבון	שם חשבון	תקציב 2023	תקציב 2024
נוער	10140	אתגרים	318140	רשות מקומית - אתגרים	3,221,434.00	3,429,660.00

הפעילות של תוכנית "אתגרים" מוגדרת במסגרת מסמך שכותרתו "קריטריונים לתקצוב בעלויות על מוסדות חינוך במגזר הערבי והבדואי עבור: "אתגרים לקידום החינוך החברתי - ערכי – קהילתי במודל בית ספר כעוגן בקהילה"- משנה"ל תשפ"ג ואילך" (להלן: "הנחיות הפעלה"). לצורך ניהול תהליכי העבודה בתוכנית פותחה על ידי משרד החינוך מערכת מידע ייעודית אשר מאפשרת ביצוע דיווחים על ניהול התוכנית למשרד החינוך. המערכת נועדה לדיווח על המשתתפים בחוגים ובתוכניות החינוכיות.

הפעילות המופעלות על ידי מתנ"ס רהט במסגרת תוכנית "אתגרים" כוללת חוגי העשרה לתלמידי בתי הספר היסודיים מכיתה ג' ותוכניות חינוכיות לתלמידי התיכון. הנחיות הפעלה קובעות שורת הנחיות ליישום התוכנית בהם: תנאי סף להפעלת התוכנית, עובדים, תוכניות העשרה, תקצוב ועוד.

הביקורת בחנה 3 היבטים מרכזיים הנוגעים ליישום התוכנית:



2.2. מיפוי צרכים

בהתאם להנחיות ההפעלה של תוכנית "אתגרים", נדרשת כל רשות מקומית לבצע הליך מיפוי נתונים וצרכים רשותי בהתאם ליעדי התוכנית, לערוצי הפעולה ולאפיון אוכלוסיית היעד. מטרת המיפוי היא ליצור בסיס נתונים עדכני ואמין שיתאר את צורכי הילדים ובני הנוער ברשות, את המשאבים הקיימים ואת הפערים הדורשים מענה חינוכי-קהילתי.

רשויות שלהן ניסיון קודם בהפעלת התוכנית מחויבות גם בביצוע הליך הפקת לקחים שיטתי, אשר ישמש תשתית לבניית תוכנית אסטרטגית רשותית בתחום החינוך החברתי-הערכי-קהילתי. עם השלמת המיפוי, על הרשות לגבש תוכנית אסטרטגית המבוססת על הנתונים שאספה, המגדירה יעדים מדידים, מדדי תפוקה ותוצאה, ותוכנית פעולה רב-שנתית.

לביקורת הועברו מסמכים המעידים כי בוצע מיפוי צרכים בקרב התלמידים בעיר עבור שנת הלימודים תשפ"ג, וכן מתקיים מעקב אחר עדכונים ושינויים במיפוי לאורך השנה. בנוסף הוצג סקר שביעות רצון בקרב תלמידים במספר בתי ספר בעיר, ומידע זה שולב בתכנון שנת הלימודים הבאה.

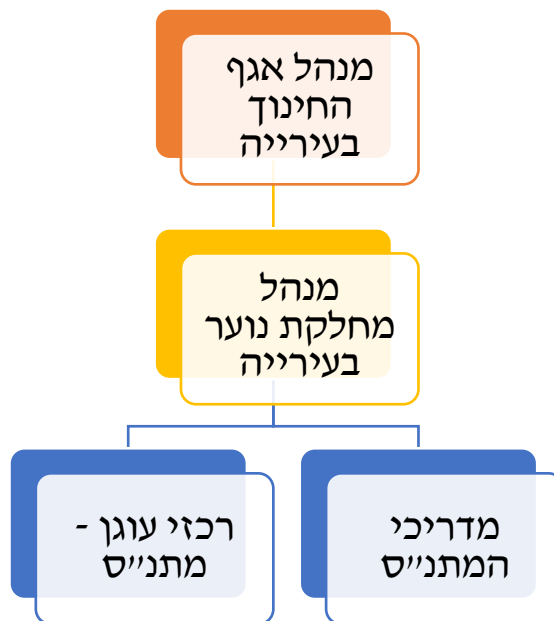
ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף חינוך
1. נמצא כי הרשות מבצעת הליך מיפוי צרכים רשותי וסקרי שביעות רצון בקרב המשתתפים, ומסיקה מסקנות המשמשות בסיס	תקין		

			לקביעת יעדים ותכנון תוכנית העבודה לשנת הפעילות הבאה.
--	--	--	--

2.3. מבנה ארגוני

2.3.1. כללי

להלן תרשים המתאר את המבנה הארגוני המשמש לניהול התוכנית כפי שעולה משיחות עם המבוקרים והנחיות ההפעלה.



- מנהל מחלקת נוער בעירייה – מפקח על אופן יישום התוכנית על ידי המתנ"ס, מבצע דיווחים למשרד החינוך בגין הפעילות באתר אתגרים.
- מדריכי המתנ"ס – מדריכים המועסקים על ידי המתנ"ס בתוכניות אחרות כגון, תוכנית ניצנים, ופועלים בין היתר במסגרת תוכנית "אתגרים".
- רכז עוגן - הנחיות הפעלה קובעות כי על כל מוסד חינוכי בו תופעל התוכנית (להלן: "העוגן"), למנות רכז בית ספר כעוגן קהילתי (להלן: "רכז עוגן"): "שיהיה אמון על יישום התוכנית החינוכית ותפעולה במבנה בית הספר על כל מרכיביה בשעות אחה"צ והערב על פי לוי"ז ביי"ס כעוגן בקהילה בהתאמה לתוכנית המאושרת, דאגה למתן מענים חינוכיים איכותיים, וניהול מערך הרישום, הנוכחות והבטחת התמדת התלמידים המשתתפים".

כלומר, יש לגייס רכז תוכנית לכל בית ספר שתפקידו יכלול:

- תפעול – הפעלת התוכנית בתוך מבנה בית הספר בשעות אחר הצהריים והערב;
- פדגוגיה – הבטחת מתן מענים חינוכיים איכותיים, תוך התאמה לצורכי המשתתפים;

- אדמיניסטרציה – ניהול תהליכי רישום, מעקב נוכחות ותפעול לוגיסטי של התוכנית;
- הבטחת התמדה – יצירת תנאים המאפשרים רצף השתתפות והתמדה של התלמידים בתוכני.

2.3.2. רכז עוגן

בהתאם למסמך הקריטריונים להפעלת תוכנית "אתגרים", בכל מוסד חינוכי שהוגדר כ"בית ספר עוגן בקהילה" נדרש למנות רכז ייעודי האמון על תיאום, הפעלה וליווי של הפעילות הקהילתית חינוכית בבית הספר. התפקיד נועד להבטיח רצף חינוכי בין מערכת החינוך הפורמלית לבין המסגרות הבלתי פורמליות, לחזק את השותפות בין בית הספר לקהילה, ולטפח תחושת שייכות ומעורבות חברתית בקרב הילדים ובני הנוער.

ההנחיות קובעות כי ברשות המקומית יש לשלב בתוכנית לפחות 80% מבתי הספר ביישוב, כך שרוב מוסדות החינוך יוגדרו כ"עוגן בקהילה" ויופעלו בהם רכזים ייעודיים.

הביקורת בחנה האם הרשות המקומית פעלה בהתאם להנחיות תוכנית "אתגרים" בכל הנוגע להיקף שילוב בתי הספר בתוכנית ולמינוי רכזים ייעודיים בכל מוסד חינוכי שהוגדר כ"עוגן בקהילה". לצורך כך הפיקה הביקורת דוח המפרט את כלל מוסדות החינוך בעיר מאתר משרד החינוך (להלן: "רשימת מוסדות חינוך").

הביקורת ערכה השוואה בין מוסדות החינוך הרשומים במשרד החינוך לבין רשימת מוסדות החינוך בהם מועסקים רכזי העוגן של המתנ"ס.

בשלב הראשון, הביקורת בחנה האם הרשות עומדת בתנאי התוכנית בנוגע למספר בתי הספר המוגדרים כ"עוגן קהילתי". בשלב השני, נבדק האם בכל בית ספר המוגדר כעוגן קהילתי פועל רכז עוגן.

מסך בתי הספר הקיימים בעיר, 33 בתי הספר משמשים כעוגן קהילתי ומשתתפים בפרויקט זה. כמות זו של בתי הספר מהווה 94% מסך בתי הספר בעיר, אשר נתון זה עומד בדרישות של מודל ההפעלה.

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף חינוך
מרשימת המוסדות של משרד החינוך עולה כי התוכנית מופעלת ב-94% ממוסדות החינוך בעיר,	תקין	הביקורת ממליצה כי הרשות תבחן את האפשרות להרחיב את הפעלתה לכלל מוסדות החינוך בעיר, במטרה להבטיח מענה חינוכי	בית ספר אלאופק זה בית ספר חדש רק לאחרונה נפתח והשנה הזו הופעל בו עוגן. היות ובית ספר אלרסאלה צמוד לבית ספר אבן סינא הוחלט לשלב את שניהם בבית ספר אחד.

	וקהילתי שוויוני לכלל התלמידים.		
--	--------------------------------	--	--

2.3.3. היקף העסקה של רכזי עוגן

בהתאם להנחיות ההפעלה, הרשות המקומית מחויבת להעסיק רכז אחד לפחות בכל מוסד שהוגדר כ"בית ספר עוגן בקהילה". היקף המשרה נקבע על פי היקף הפעילות החינוכית והקהילתית בפועל, ואינו אחיד לכל המוסדות.

על פי ההנחיות היקף ההעסקה נדרש לשקף את עוצמת הפעילות, מספר החוגים והיוזמות הקהילתיות, היקף השעות השבועיות ומספר המשתתפים, כך שהרכז יוכל למלא את תפקידו באופן מלא ולממש את מטרות התוכנית. העסקת רכזי העוגן בהיקף משרה התואם לדרישות התוכנית היא תנאי הכרחי להבטחת ניהול מקצועי, יציבות ופיתוח רצף חינוכי איכותי במסגרת הפעילות הבלתי פורמלית. רכזים המועסקים בהיקף משרה נמוך מהנדרש עשויים להתמודד עם אתגרים תפעוליים ופדגוגיים, הפוגעים ביכולתם ללוות את התלמידים באופן רציף, לפתח תוכניות חינוכיות משמעותיות ולשמור על מעורבות גבוהה של המשתתפים.

לביקורת הועבר קובץ כח אדם (להלן: "רשימת רכזי עוגן") המפרט את שמות של 34 רכזי העוגן (כולל הרכז המשויד למתנ"ס) אשר הועסקו במוסדות החינוך בעיר במהלך שנת תשפ"ג. הקובץ כולל בין היתר את הפרטים הבאים: שם המוסד החינוכי, שם הרכז, ת.ז, מספר טלפון, השכלה, מספר ימי פעילות ושעות הפעילות, שעות העסקה שבועיות וחודשיות ותאריך קליטה.

הביקורת בחנה את אופן יישום התקן להעסקת רכזי "עוגן בקהילה" במדגם בתי ספר. נבדק האם היקף ההעסקה משקף את היקף הפעילות החינוכית בפועל.

להלן טבלה המפרטת את תוצאות בדיקת הביקורת המתייחסת לאחוזי המשרה של רכזי העוגן אל מול מספר החוגים בבית הספר:

מספר חוגים ⁱⁱ	אחוז משרה של הרכז ⁱ	שם ביה"ס	מס"ד
4	20%	אלסלאם	1
6		שייח חמיס	2
10		אלזהרא	3
8		בית אלחכמה	4
4		אלגאזאלי	5
8		אבו עובדייה	6
7	26%	חט"ב אלנור	7
6		תיכון אבן רושד	8
4		חט"ב אלנג'אח	9
4		תיכון אלתקוא	10

תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף חינוך	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים
	<p>1. הביקורת ממליצה כי הרשות המקומית תגבש נוהל מוסדר לקביעת היקף העסקתם של רכזי "עוגן בקהילה", כך שהמשרה תיקבע בהתאם להיקף הפעילות החינוכית, למספר החוגים ולכמות המשתתפים בפועל בכל מוסד.</p> <p>2. מומלץ כי מנהל יחידת הנוער, בשיתוף אגף החינוך, יערוך בחינה שנתית של ההתאמה בין אחוזי המשרה לבין היקף הפעילות, ויעדכן את התקנים בהתאם לצורכי הרשות ולדרישות התוכנית.</p>	גבוה	<p>היקף העסקתם של רכזי "עוגן בקהילה" בבתי הספר אינו משקף באופן עקבי את היקף הפעילות החינוכית בפועל. נמצא כי בעוד שבחלק מהמוסדות מופעלים מספר רב של חוגים (6-10 חוגים) בהעסקת רכז בהיקף של 20% משרה בלבד, בבתי ספר אחרים מתקיים מספר מצומצם של חוגים (4 חוגים) תחת היקף העסקה זהה.</p>

2.3.4. השכלה רכזי עוגן

הנחיות ההפעלה קובעות את דרישות התפקיד מרכזי העוגן: "תואר ראשון אקדמי שנרכש במוסד המוכר על ידי המועצה להשכלה גבוהה או שקיבל הכרה מהמחלקה להערכת תארים אקדמיים בחוץ לארץ".

כלומר, על רכזי העוגן להיות בעלי השכלה אקדמית לכל הפחות בעל תואר ראשון. הביקורת קיבלה מן המתנ"ס פירוט ההשכלה האקדמית של רכזי העוגן במתנ"ס:

B.A	M.A	
17	17	מספר רכזים

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
נמצא כי כלל רכזי העוגן הפועלים במוסדות החינוך בעיר בעלי תואר אקדמי כנדרש בהנחיות – תקין .	תקין		

2.4. חוגים ותוכניות חינוכיות

2.4.1. כללי

תוכניות העשרה המתקיימות בעוגנים מתבססות על מיפוי בקרב תלמידי בתי הספר לצורך בחינת צריכת פנאי של הילדים ופיתוח אישי וחברתי. מיפוי הוא תהליך של איסוף, ניתוח וארגון מידע באופן שמסייע להכיר את צרכי התלמידים. לצורך המיפוי ניתן לעשות שימוש בכלי הערכה שונים כגון: משובים, שאלונים, סקרים ועוד המופצים בקרב כלל השותפים לתוכנית. הנחיות ההפעלה מגדירות את אופן הפעלת תוכניות העשרה בעוגנים בהתאם לשכבת הגיל, כאשר לבתי הספר היסודיים מוצעים חוגים ולתיכונים מוצעות תוכניות חינוכיות.

להלן טבלה המציגה את נתוני ההתמדה של תלמידים, בני נוער ורכזי עוגן במהלך שנת תשפ"ג:

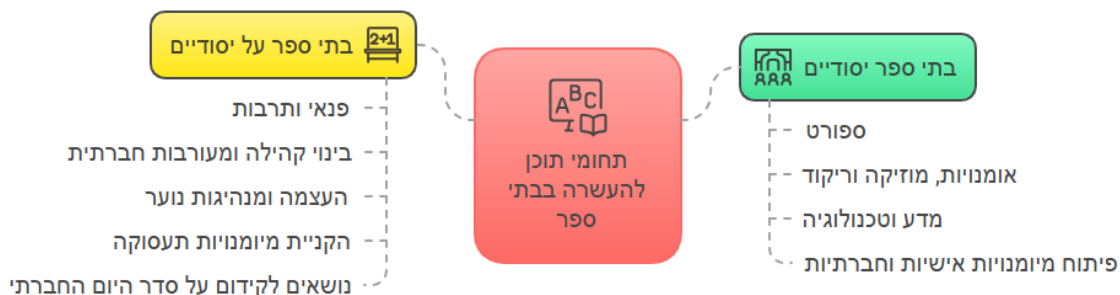
כמות הילדים שהתחילו את השנה	כמות הילדים שסיימו את השנה	
3002	2814	תלמידי בית ספר יסודי
1918	1903	תלמידי בתי ספר על יסודיים

במהלך שנת תשפ"ג נפתחו ב-23 בתי ספר יסודיים 163 חוגים אליהם היו רשומים 3,002 תלמידים; במהלך שנת תשפ"ג נפתחו ב-11 בתי ספר העל יסודיים 109 חוגים אליהם היו רשומים 1,918 תלמידים.

הביקורת בחנה שלושה היבטים מרכזיים הנוגעים לאופן יישום חוגי העשרה:

- (1) תוכן והיקף הפעילות – לפחות שתי תוכניות בכל עוגן על פי האפשרויות המפורטות;
 - (2) מספר משתתפים – מינימום של 20 משתתפים בחוג;
- רישום נוכחות – על פי הכללים המפורטים בהנחיות.

על פי הנחיות ההפעלה כל בית ספר עוגן מחויב להפעיל חוגים ופעילויות קבועות לאורך כל שנת הלימודים, לרבות בחופשות. כל חוג יתקיים לכל הפחות פעם בשבוע בהתאם לאחד מסוגי התכנים שהוגדרו בהנחיות:



2.4.2. מספר משתתפים

בהתאם להנחיות הפעלה, נדרש כי כל פעילות חינוכית או חוג המתבצעים במסגרת התוכנית יהיו קבוצתיים, קבועים ותהליכיים, ולא חד פעמיים. נקבע כי בכל חוג לילדים או לנוער תשתתף קבוצה של לפחות 15 משתתפים קבועים לאורך השנה, כאשר ההשתתפות הרציפה ונוכחות המשתתפים מהוות מדד מרכזי להצלחת התוכנית ולזכאות לתקצוב. משרד החינוך רשאי לאשר חריגים לקבוצות קטנות יותר, בעיקר ביישובים קטנים או בפריפריה, אך חוגים בהם מספר המשתתפים נמוך מהמינימום שנקבע אינם מוכרים לצורכי תקצוב. הנחיות אלו נועדו להבטיח יעילות תקציבית, יציבות חינוכית והטמעת תהליכים חברתיים ארוכי טווח בקרב הילדים ובני הנוער המשתתפים בתוכנית. הביקורת בחנה במדגם של 5 בתי ספר (3 יסודי ו-2 על יסודי) את מספר התלמידים הרשומים בכל חוג וכן את מספר התלמידים הנוכחים בכל אחד מהחוגים ובחנה האם היו מקרים בהם מספר המשתתפים היה נמוך מ-15 להלן טבלה המציגה את בדיקת הביקורת:

שם המוסד	שם החוג	משתתפים רשומים	מספר מפגשים שנבדקו	מס' מפגשים פחות מ-15 תלמידים	אחוז המפגשים בהם מס' נמוך של תלמידים
אבן סינא	קרטה	19	15	12	80%
	אומנות 1	20	15	12	80%
	שף צעיר	20	15	11	73%
	תכשיטנות	19	16	15	94%
שיח חמיס	קרטה 1	16	16	4	25%
	תכשיטים	16	15	4	27%

שם המוסד	שם החוג	סה"כ משתתפים רשומים	מספר מפגשים שנבדקו	מס' מפגשים פחות מ-15 תלמידים	אחוז המפגשים בהם מס' נמוך של תלמידים
	השף הצעיר	17	15	0	0%
	כדורגל	15	15	0	0%
אלסלאם	קרטה	20	15	2	13%
	שף צעיר	19	15	2	13%
	שחמט	21	15	0	0%
	אומנות	16	15	11	73%
	עזרה ראשונה	21	15	8	53%
מחט עמל	עברית מדוברת 2	15	15	15	100%
	עברית	20	15	0	0%
דאר אלקלאם	עברית	17	15	0	0%
	אנגלית	17	15	0	0%

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף חינוך
<p>מהבדיקה עלה כי בכל החוגים שנכללו בבדיקת הביקורת מספר הנרשמים עמד על מעל 15 משתתפים, ולפיכך לא נמצאו חוגים שאינם עומדים בתנאי הסף שנקבעו במסמך הקריטריונים. עם זאת, בבדיקת המשתתפים בפועל עלה כי ברוב מוסדות החינוך נרשמו שיעורי השתתפות חלקיים בלבד לאורך השנה. נמצא כי בחלק ניכר מן החוגים מספר המשתתפים בפועל נמוך</p>	גבוה	<p>הביקורת ממליצה כי ינקטו הפעולות הבאות על מנת להבטיח עמידה במינימום המשתתפים הנדרש בהתאם להנחיות הפעילות של התוכנית:</p> <ul style="list-style-type: none"> • בחינת הצורך בהפעלת חוגים עם נוכחות נמוכה – יש לבדוק את החוגים בהם מספר המשתתפים נמוך ולבחון אפשרויות להתייעלות, כגון איחוד קבוצות או שינוי תחומי הפעילות. • עידוד השתתפות תלמידים – יש לפעול להגברת ההשתתפות בחוגים 	<p>4. אנו במהלך השנה עושים שיווק וגיוס לעבודת קבוצות.</p> <p>5. לגבי המספר של התלמידים בכל מפגש נבחן את הסיבות לכמות התלמידים כמו כן אנחנו כל הזמן מקיימים ימי שיא בעוגנים על מנת לעבות את מספר התלמידים בקבוצה.</p> <p>6. לגבי בית ספר מח"ט זה בית ספר חטי"ב לנערים עם הפרעות התנהגות</p>

תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף חינוך	המלצות הביקורת	דירוג הממצא	ממצאים
	<p>באמצעות פרסום, והתאמת תכנים לרצונות התלמידים.</p> <ul style="list-style-type: none"> • מעקב ובקרה תקופתיים – מומלץ לקיים מעקב שוטף אחר שיעורי ההשתתפות בחוגים ולבחון מגמות של ירידה או עלייה במספר המשתתפים, על מנת לאפשר התאמות בזמן אמת. • שיתוף פעולה עם ההורים והתלמידים – יש לקיים פגישות עם הנהגת ההורים והתלמידים כדי להבין את הסיבות להשתתפות נמוכה ולשקול התאמות בהתאם לצורכיהם והעדפותיהם. • במקרים בהם מספר התלמידים נמוך יש להשים דגש על בחינת ההתחשבות מול המתנ"ס ואל מול ההכנסות שמתקבלות ממשרד החינוך. 		<p>מהנדרש לעיתים ביותר ממחצית ממפגשי החוג.</p>

2.4.3. רישום נוכחות

הנחיות ההפעלה קובעות הנחיות על אופן דיווח על הפעילות: "רכזי" כעוגן בקהילה שמועסק ע"י הבעלות ידווח על כלל המשתתפים בכל אפיקי הפעילות בתכנית אתגרים. כמו כן ינהל רישום מסודר, שיטתי ומפורט של המשתתפים ורישום נוכחות במסגרת ב"ס כעוגן בקהילה ובכל עת שיידרש לרבות בחוגים ובתוכניות החינוכיות (בדגש: השתתפות, התמדה ונשירה)".

כלומר, על רכז העוגן לוודא כי מתבצע רישום נוכחות על ידי מדריכי החוגים.

לביקורת הועברו רשימות נוכחות תלמידים של בתי הספר ברשות לחודשים דצמבר 2023 עד יוני 2024 (להלן: "דוחות משתתפים").

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת המבוקר
נמצא כי מתבצע רישום נוכחות הכולל את שם התלמיד ומספר תעודת זהות בכל מפגש – תקין.	תקין		

2.5. ימי שיא

ימי שיא הם ימים שבהם מתקיימת פעילות ייחודית ואשר נועדו לקדם את היעדים וערוצי הפעולה והתוכן בתוכנית אתגרים. מטרתם של ימי השיא היא בין היתר העצמת המשתתפים, טיפוח גאוות יחידה, מקור חינוכי למינוף העשייה, התנסות, מעורבות חברתית, יזמות, ביטוי לכישורים ועוד.

על פי הנחיות ההפעלה יתקיימו עד 2 ימי שיא לאורך השנה:

- יום שיא ראשון - יוקדש לחשיפה ולחיבור הילדים וההורים לפעילות החוגים, התנסות בפעילות ולהרשמה בפועל לפעילות.
- יום שיא שני - יוקדש לסיכום הפעילות, מתן ביטוי, במה והצגת תוצרים של הפעילות על ידי הילדים ובשיתוף הצוותים החינוכיים, ההורים והקהילה.

הביקורת קיבלה מסמך שכותרתו "פורמט ועדות תשפ"ד" אשר מציג את סיכום הפעילות של מערכת אתגרים בשנת תשפ"ג והיעדים לשנת תשפ"ד (להלן: "סיכום תשפ"ג"). הסיכום מציג בין היתר את מספר ימי השיא והיוזמות החינוכיות שנערכו במהלך השנה כפי שניתן לראות בטבלה להלן:

נושא	תכנון	ביצוע
חוגים ותכניות	מצורף שקופית הסבר	
ימי שיא	5 ימי שיא	5 ברמת רשות 5 ברמת עוגן

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף חינוך
נמצא כי בניגוד להנחיות ההפעלה,	נמוך	1. עמידה בהנחיות ההפעלה – יש לוודא כי מספר ימי השיא תואם	1. לפי הקול קורא ניתן לקיים 2 ימי שיא

<p>רשותיים אחד בהתחלה ואחד בסיום השנה. 2. קיימנו מספר ימי שיא בעוגנים על מנת לחזק את הקשר של הקהילה עם העוגן ולחזק את מעורבות ההורים לחינוך הבלתי פורמאלי. כמו כן זו הייתה הזדמנות לעבות את הקבוצות ולשווק את החוגים מחדש. 3. חשוב להבהיר שהימים האלה נכללים בכל הערוצים של תכנית אתגרים לפי הקול קורא.</p>	<p>את ההנחיות שנקבעו, ולהגבילם בהתאם. 2. בחינת ההשפעה התקציבית – מומלץ לבדוק את ההשלכות הכלכליות של חריגה זו, כולל השפעתה על תקצוב יתר הפעילויות. 3. תכנון ובקרה שנתיים – יש ליישם מנגנון פיקוח שיבטיח עמידה בהנחיות ההפעלה, תוך קביעת תכנון מסודר של ימי השיא מראש. 4. אישור חריגים במידת הצורך – במקרים בהם נדרש מספר גבוה יותר של ימי שיא, יש לקבוע מנגנון לאישור חריגים על ידי הגורם המוסמך.</p>	<p>אשר קובעות קיום של עד שני ימי שיא במהלך השנה, בפועל נערכו 10 ימי שיא.</p>
---	--	--

התייחסות הביקורת לתגובה : הממצא באשר ל-10 ימי שיא מתבסס על דוח סיכום שנת תשפ"ג של המתנ"ס. הביקורת מבינה את חשיבות ימי השיא, אך יחד עם זאת, יש לעמוד בהנחיות ההפעלה.

מרכזי נוער יישוביים מופעלים בישראל במתכונות שונות, בהתאם למקור המימון והגוף המפעיל. מרכז נוער יישובי אחד פועל במסגרת תוכנית 360° של משרד החינוך מהווה חלק ממערך המענים הלאומי לילדים ובני נוער בסיכון. המרכז מתמקד במענה חינוכי, חברתי וקהילתי משולב, תוך שיתוף פעולה בין שירותי החינוך, הרווחה והקהילה ברשות המקומית.

מרכז נוער יישובי נוסף, הממומן על ידי משרד הבינוי והשיכון מוקם ומופעל כיום ע"י המתנ"ס בעיקר כמתחם קהילתי חינוכי בשכונות מתפתחות או באזורים בעלי אתגר חברתי.

מרכז נוער יישובי רהט (להלן: "מרכז נוער") הינו תוכנית חמש שנתית אשר מספקת חוגי העשרה וסדנאות בהתפתחות והעצמה אישית עבור בני נוער בגילאי 13-18. התוכנית אשר מתבצעת בתמיכה כספית של משרד הבינוי והשיכון (להלן: "המשרד") החלה לפעול בתאריך 1.1.20 כאשר תחילה הופעלה באמצעות חברת "דרומה צפונה" במשך 3 שנים. לאחר מכן התוכנית הופעלה על ידי העירייה באמצעות המתנ"ס במשך שנתיים, החל מיום ה-1 לינואר 2023 והסתיימה בתאריך 31.12.24.

ביום 26.12.22 נחתם הסכם התקשרות בין המשרד לבין הרשות המקומית (להלן: "הסכם התקשרות") לצורך תפעול המרכז על ידי העירייה. היקף התקציב עבור הפעילות אשר אושר על ידי משרד הבינוי על פי סעיף 3.1 להסכם הינו 571,287 ₪ למשך תקופה של 24 חודשים. כלומר, 285,643 ₪ לשנת פעילות אחת. לצורך אישור העברת התמיכה נדרשה הרשות לעמוד במספר קריטריונים אשר פורטו בהסכם והנוגעים בנושאים שונים בהפעלת התוכנית ובניהם:

(1) תוכניות חינוכיות;

(2) כח אדם בתוכנית.

בחודש יוני 2023 נחתם הסכם הפעלה בין העירייה למתנ"ס לצורך הפעלת מרכז הנוער. על פי ההסכם התוכנית תפוקח ותבוקר על ידי מנהל אגף החינוך בעירייה. סמכויותיו של אגף החינוך על פי ההסכם הינן:

(1) איש קשר מטעם העירייה;

(2) הגורם המוסמך מטעם העירייה לאשר את ביצוע העבודות ו/או מתן השירותים על ידי המתנ"ס;

(3) לאשר את כל החשבונות לתשלום.

3.2 תוכניות חינוכיות

3.2.1 כללי

הסכם ההתקשרות בין המשרד לרשות קבע כי על הרשות להגיש תוכנית עבודה שנתית בהתאם לצרכים של אוכלוסיית היעד. כאשר, כל אחת הפעילויות צריכה להתאים למטרות העל של התוכנית המפורטות להלן:



על הרשות להעביר את התוכנית לאישור המשרד על גבי טופס ייעודי המצורף להסכם. בתוכנית עבודה יפורטו את התוכניות שיועברו לתלמידים, לכלול פרטים אודות מטרת התוכנית, סוג התוכנית, מאפיינים, סך השעות לתוכנית ועלות שנתית כפי שניתן לראות בטבלה להלן:

שם התכנית	מטרת התכנית	סוג תכנית	מאפיינים	סך שעות לתכנית	עלות שנתית
	פיתוח והעצמה אישית	פעילות			40.000
	אחריות חברתית קהילתית	פעילות			45.000
	אזרחות פעילה	פעילות			35.000
	קניית כישורי חיים	פעילות			32.266

לביקורת הועברו תוכניות העבודה של המרכז לשנים 2023 ו-2024. להלן פירוט העלות השנתית של כח האדם והפעילות על פי תוכניות העבודה אשר הועברו למשרד:

שנת 2024	שנת 2023	
150,000	150,000	כח אדם
141,623	160,000	תוכניות חינוכיות
291,623	310,000	סה"כ

3.2.2. עמידה בתוכנית עבודה 2023

הסכם ההתקשרות עם משרד הבינוי קובע כי לצורך קבלת כספי התמיכה מהמשרד על הרשות להעביר דיווחים תקופתיים המפרטים את הניצול התקציבי בכל אחת מהתוכניות. לביקורת הועברו דיווחים רבעונים למשרד לשנים 2023 – 2024 (להלן: "דיווחים"). הביקורת בחנה את מידת ההתאמה בין הפעילויות המפורטות בתוכנית העבודה השנתית לבין הפעילויות שקוימו בפועל על פי הדיווחים למשרד השיכון.

תוכנית העבודה לשנת 2023 אשר הוגשה למשרד כוללת שישה סוגי פעילות בהם השתתפו 150 בני נוער כמפורט להלן:

מס"ד	שם הפעילות	מטרת הפעילות	עלות שנתית
1	לק ג'ל	פיתוח והעצמה אישית	26,000
2	עברית מדוברת	אזרחות פעילה	25,000
3	קיימות	אזרחות פעילה	30,000
4	נגרות	פיתוח והעצמה אישית	25,000
5	אומנות יוצרת קהילה	פיתוח והעצמה אישית	30,000
6	העצמה ומנהיגות	אחריות חברתית קהילתית	24,000
	סה"כ		160,000

לביקורת הועברו מהמתנ"ס הדוחות הרבעוניים לשנת 2023 אשר הועברו למשרד הבינוי והשיכון לצורך קבלת התשלום. הביקורת בחנה האם ביצוע התוכנית בפועל כפי העולה מהדיווחים הרבעוניים תואם את תוכנית העבודה שאושרה. יצוין כי ברבעונים הראשון והשני צורפו לדיווחים תלושי השכר של המדריכים אשר מועסקים במתנ"ס. ברבעונים השלישי והרביעי צורפו קבלות של המתנ"ס אשר ניתנו לעיריית רהט בגין עבודתם של אותם מדריכי המתנ"ס.

להלן טבלה המציגה את תוצאות בדיקת הביקורת:

תקציב בתוכנית עבודה	סה"כ דוח	רבעון רביעי (בש"ח)		רבעון שלישי (בש"ח)		רבעון שני (בש"ח)		רבעון ראשון (בש"ח)		
		חשבונית	דיווח	חשבונית	דיווח	תלוש שכר	דיווח	עלות עובד בתלוש שכר	דיווח	
30,000	30,000	7,500	7,500	7,500	7,500	9,500	7,500	8,600	7,500	אומנות יוצרת קהילה
25,000	24,000	6,000	6,000	6,000	6,000	6,500	6,000	8,800	6,000	עברית מדוברת

סה"כ		רבעון רביעי (בש"ח)		רבעון שלישי (בש"ח)		רבעון שני (בש"ח)		רבעון ראשון (בש"ח)		
תקציב בתוכנית עבודה	סה"כ דוח	חשבונית	דיווח	חשבונית	דיווח	שכר תלוש	דיווח	עלות עובד בתלוש שכר	דיווח	
24,000	16,000	6,000	6,000	6,000	6,000	5,300	2,000	8,300	2,000	העצמה ומנהיגות
79,000	70,000	19,500	19,500	19,500	19,000	21,300	15,000	25,700	15,500	סה"כ

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף חינוך
<p>1. מהטבלה לעיל עולה כי התקציב לא נוצל במלואו לטובת קידום בני הנוער. מבין שש פעילויות אשר תוקצבו ואושרו על ידי המשרד בתוכנית העבודה, התקיימו רק שלוש פעילויות. לביקורת הועבר אישור של המשרד לדחיית התוכניות משנת 2023 לשנת 2024 (נספח ה).</p> <p>2. נמצא כי הדיווח למשרד לא אושר על ידי מנהל אגף החינוך או עובד מטעמו בהתאם להסכם התקשרות עם המתנ"ס. הדיווח אושר על ידי גזבר העירייה ורכז התוכניות מטעם המתנ"ס בלבד.</p> <p>3. מהטבלה לעיל עולה כי עלויות השכר כפי שמוצגות בתלושי השכר ברבעון הראשון והשני, גבוהות מדרישת התשלום למשרד.</p>	<p>גבוה</p> <p>גבוה</p>	<p>1. מומלץ כי מנהל אגף החינוך יבחן אחת לרבעון את עמידת המתנ"ס בהתחייבויות הכספיות והתפעוליות לעומת תוכניות העבודה.</p> <p>2. מומלץ כי מנהל המתנ"ס יעביר לאישור מנהל אגף החינוך את דיווחי הביצוע טרם העברתם לגזבר העירייה.</p> <p>3. יש להקפיד על התאמה בין העלויות על פי מסמכים של המתנ"ס לבין דרישות התשלום (הדיווחים) המוגשות על ידו.</p>	<p>1. חתימת הגזבר: לפי בקשת משרד השיכון, נחתם הטופס על-ידי הגזבר. לא צירפנו חתימה של מנהל אגף החינוך, אך הוא עודכן בכל שלבי התהליך.</p> <p>2. העלויות שדווחו לעירייה על סמך האישור שקיבלנו ממשרד השיכון.</p>

התייחסות הביקורת לתגובת המבוקרים: הביקורת אינה מקבלת את תגובת המבוקרים מטעמים

הבאים:

1. נדרש כי הגורם האחראי יאשר את תקינות הנתונים ;
2. קיים סיכון כי במקרים בהם החזרי העלויות למתנ"ס יהיו נמוכים מההוצאות בפועל, הדבר עלול לגרום לגרעון בפעילות המתנ"ס.

3.2.3. עמידה בתוכנית עבודה 2024

הביקורת בחנה את הדיווחים הרבעוניים לשנת 2024 אשר הועבר למשרד והתאמתם לתוכניות אשר פורטו ותוקצבו בתוכנית העבודה השנתית. על פי הדיווחים שהועברו למשרד, בשנת 2024 לקחו חלק בתוכנית 180 בני נוער. להלן טבלה המציגה את הממצאים :

סה"כ	סה"כ דוח	רבעון רביעי (בש"ח)		רבעון שלישי (בש"ח)		רבעון שני (בש"ח)		רבעון ראשון (בש"ח)		
		חשבונית	דיווח	חשבונית	דיווח	חשבונית	דיווח	חשבונית	דיווח	
26,000	17,000	0	0	0	0	0	0	17,500	17,000	לק גיל
25,000	30,000	7,500	7,500	7,500	7,500	7,500	7,500	7,500	7,500	עברית מדוברת
30,000	30,000	0	0	0	0	35,000	30,000	0	0	קיימות
25,000	25,000	0	0	0	0	25,000	25,000	0	0	נגרות
11,623	15,500	3,875	3,875	3,875	3,875	3,875	3,875	3,875	3,875	אומנות יוצרת
24,000	28,800	7,200	7,200	7,200	7,200	7,200	7,200	7,200	7,200	העצמה ומנהיגות
141,623	146,300	18,575	18,575	18,575	18,575	78,575	73,575	11,075	11,075	סה"כ

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף חינוך
<ol style="list-style-type: none"> 1. נמצא כי ברבעונים 1 ו- 2 לא פירט המתנ"ס את כלל התשומות באמצעות הצגת תלושי שכר, אלא הגיש דרישת תשלום לעירייה. 2. לא הוצג פירוט של מספר הילדים שהשתתפו בכל אחת מהפעילויות, אשר נדרש לצורך אימות דיווחי המתנ"ס שלפיהם בכלל 	גבוה	<ol style="list-style-type: none"> 1. מומלץ כי המתנ"ס יפרט את כלל העלויות באמצעות הצגת תלושי שכר וחשבוניות עבור כל דרישת תשלום. 2. על מתנ"ס להציג בפני מנהל אגף החינוך את כלל המשתתפים בגין כל 	<ol style="list-style-type: none"> 1. לרוב אנו מפרטים את כלל העלויות וזה בהתאם לצורך ולפי כל דרישה. 2. תיעוד פעילות המרכז: קיימת ברשותנו רשימת שמות כלל התלמידים שהשתתפו בפעילויות, לצד תיעוד מצולם של כלל הפעילויות שבוצעו במרכז. מנהל אגף חינוך מעודכן בפעילות שנעשית.

הפעילויות נטלו חלק 180 בני נוער	אחת מן הפעילויות השונות.	בנוסף היות שמדובר בבני נוער הם גם רשומים במערכת טרביו לשעות התנדבות.
---------------------------------	--------------------------	--

התייחסות הביקורת לתגובה: לביקורת לא הועבר פירוט אודות הפעילויות שנערכו ובכלל זה: מועדים, מספר משתתפים ומשך זמן הפעילות.

3.3 כח אדם בתוכנית

הסכם ההתקשרות עם משרד הבינוי והשיכון מגדיר את ההוצאות שיוכרו לצורך התמיכה המועברת לרשות. בין היתר נקבע כי התמיכה תכלול תשלום שכר כח אדם ניהולי ומקצועי במרכז. כמו כן מגדיר ההסכם את היקף כח האדם אשר בגינו תאושר התמיכה על פי גודל היישוב. להלן טבלה המפרטת את כח האדם הנדרש על פי סעיף 6.10 להסכם ההתקשרות בין הרשות למשרד:

מקסימום אחוזי משרה	מינימום אחוזי משרה	תפקיד
100	75	מנהל מרכז
50	25	רכז
150	100	סה"כ משרה

בנוסף נקבע שיעור ההוצאה עבור העסקת כח האדם בתוכנית כך שעלויות אלה יהוו בין 40% ל-55% מסך עלויות הפעלת התוכנית. כאשר יתר המשאבים ייועדו לפעילויות.

שנת 2024		שנת 2023		
ביצעו	תכנון	ביצוע	תכנון	
146,300	141,623	70,000	160,000	הוצאות פעילות על פי דיווח המתנ"ס
142,500	150,000	150,000	150,000	שכר מנהל המרכז + רכזות
288,800	291,623	220,000	310,000	סה"כ
49%		68%		אחוז השכר מסך התקציב

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף חינוך
1. נמצא כי במהלך שנת 2023 עמד שכר המנהל והרכזות על 68% מכלל ההוצאות עבור התוכנית. זאת בניגוד להנחיה בהסכם ההתקשרות הקובעת כי השכר	גבוה	מומלץ כי מנהל האגף יבחן אחת לרבעון את תקינות דיווחי המתנ"ס למשרד לשם עמידה	כפי שהוסבר בסעיף הראשון, השינוי נבע בגלל פרוץ המלחמה, ואי לכך חלק מהתכניות שהיו אמורות להתבצע בשנת 23 בוצעו בשנת 24 באישור

<p>משרד השיכון. לכן אחוז השכר בשנת 23 היה גבוה. בנוסף לכך המנהל והמדריך עבדו בעיקר על שיחות אישיות עם בני הנוער.</p>	<p>בהוצאות השכר המדווחות.</p>	<p>יהווה בין 40 ל-55 אחוז בלבד – ראה סעיף 6.9 להסכם. 2. אחוז ההוצאה בגין פעילות להעצמת בני הנוער מסך התקציב בשנת 2023 עמד על 32%, זאת בניגוד להיקף שנקבע בהסכם ההתקשרות עם המשרד אשר קבע כי חלק הפעילות בתקציב יהווה 45%-60% התקציב.</p>
--	-------------------------------	--

3.4. ניצול תקציב

ניצול מקסימלי של תקציב הפעילות מאפשר מיקסום פעילות שנועדה לקידום וטיפוח בני הנוער. הביקורת בחנה את מידת ניצול התקציב המועבר ממשרד השיכון עבור קיום הפעילויות לבני הנוער. נערכה השוואה בין התקציב שנקבע במסגרת הסכם ההתקשרות עם הרשות, תקציב אשר אושר במסגרת התוכניות השנתיות, אל מול ניצול התקציב בפועל על פי הדיווחים אשר הועברו למשרד.

להלן טבלה המציגה את הממצאים באלפי ₪:

סה"כ	2024	2023	
572	286	286	תקציב משרד השיכון (ע"פ הסכם עם העירייה)
602	292	310	תקציב על פי תוכנית עבודה מאושרת
509	289	220	ביצוע בפועל (ע"פ דיווחים למשרד)
521			הזמנת עבודה משרד השיכון

ממצאים	דירוג הממצא	המלצות הביקורת	תגובת מנהל המתנ"ס ומנהל אגף חינוך
נמצא כי קיים פער בגובה של כ-12 אלפי ₪ בין התקציב שאושר בהזמנת העבודה של המשרד שהועברה לעירייה לבין תקציב הביצוע בפועל (כ-2%).	נמוך	מומלץ כי העירייה תפעל לניצול המקסימלי של התקציב אשר ניתן לצורך קיום הפעילות לקידום בני נוער.	אכן, בהתחלה נעשה הסכם על סכום 572,000 ₪, אבל לאחר מכן קיבלנו הזמנה מאושרת בסך 520,623 ₪ (מצורפת), אי לכך החריגה היא בסכום של כ-11,000 ₪. ואנו תמיד שואפים לנצל כל תקציב בצורה טובה ויעילה.

4.1. נספח א - תוכנית עבודה מט"ל

תוכנית שבועית מט"ל אלתסאמח

יום / שעה	ראשון	שלישי	רביעי
15:30- 15:00	התכנסות וקבלת הנערים	התכנסות וקבלת הנערים	התכנסות וקבלת הנערים
16:00 – 15:30	ארוחת צהורים וארגון אחרי האוכל	ארוחת צהורים וארגון אחרי האוכל	ארוחת צהורים וארגון אחרי האוכל
17:00-16:00	פעילות עם המדריך והעו"סית	פעילות ע"י מנחה חיצוני	בעילות ביחד עם מדריך (טיפול פרטני) שיחות אישיות
17:40- 17:00	פעילות חופשיות	פעילות חופשיות (שיחות אישיות)	שיחות קבוצתי לפי צורך כל סוף שבת
18:00- 17:40	סיכום – סדר וארגון	סיכום – סדר וארגון	סיכום – סדר וארגון

סיכום שנה היה לא הרבה פעילויות משותפות היו שיחות פרטניות
אישיות בין 22-25
שיחות קבוציות בנושאים משותפים .
הנער היה בסדר משתלבטוב בתוך הקבוצה
מתנהג טוב משתף פעולה בתוך המסגרת מפציע הוראות
הנער זכה כל מה שיוכלנו לביא למט"ל מ פעילויות חוגים תוכניות
חוניכיות.

4.3. נספח ג- מושמים ממערכת מסר

10:29, 20.5.2024

מערכת מסר

שם העובד/ת: דניאל אבן מוסטפא

סה"כ תשלום

מסגרת:	219631	מס'ל בנים	סוג מסגרת:	60	תפיש	איפוס
חודש:	01/2024					

סהכ כללי	עלות תעריף + סל	הוצאות מיחדות	הוצאות גלובליות	מספר חוסיים	מספר חודשי סידור	תקנה תקציבית	ניכוי הלואה חבר לקרן	דמי ניכוי השתתפות למסגרת	ניכוי השתתפות למשד	השתתפות למסגרת ימית
17,270	17,270			11	11.00	1175320				

4.4. נספח ד – סיכום התחשבות בית חם

מספר מושמים	תשלום עבור פברואר	מספר מושמים	תשלום עבור ינואר	סמל מסגרת
12	4,656	2*11	4,268	220174 מעגל בנים
14	14,770	14	15,106	220172 בית חם לנערות
2	1,328	26	17,420	219805 מעגלי חיים
	20,754		36,794	סה"כ

4.5. נספח ה – אישור משרד הבינוי והשיכון לדחיית תוכניות 2023

התשומת ליבך! אישיל ה הגיע תמוך לחברת. אין ללחץ על קישורים או לפתוח קבצים בעורפיס, אלא אם כן אתה מזהה את השולח ויודעת שהתוכן בטוח.

שלום רב לכולם

לאחר שחתנו אני ודיני על שלוש תכניות שלא הופעלו במרכז עקב המצב במדינה לכן אני אשמח שתאשרו לי להעביר את שלושת התוכניות לשנת 2024 חשוב מאוד להעביר אותם על מנת להפעיל אותם ועל מנת להעצים ולהעסיק את בני המטר וירכשו כלים ומימנות.

תכניות	תקציב
1. נגרות	25,000
2. קיימות	30,000
3. לק גיל	26,000

אלה התכניות להעברה אשמח לאישור

שלום

מבחינה תקציבית לא תהיה בעיה, למרות שצריך לנמק מה הסיבה שלא הופעלו תכניות אלו מתחילת השנה.

כמו כן אחזור ואחדד, שתקציבים שלא ימומשו עד סוף 2024 – סיום החוזה בין משהב"ש לבין הרשות, יוחזרו למשהב"ש / אוצר

בברכה,



DanyM@moch.gov.il

טלפון: 08-6263725
נייד: 050-6247077

דני מנדיל
מרכז בכיר
מחוז דרום - חטיבה טכנית





פרק 5

דוח מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח מבקר העירייה לשנת 2020:

1. הצטיידות גני ילדים
2. התנהלות החברה הכלכלית רהט
3. אספקת והתקנת גופי תאורה מסוג לד
4. פיתוח ותחזוקת גינון ציבורי
5. התקשרות עם משרדי הנדסה חיצוניים
6. גיוס, קליטה, ותנאי העסקת סייעות

מס'	נושא הבדיקה	הליקוי	המלצת הביקורת	סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר	הערות
תקציב בלתי רגיל מספר 1106 – הצטיידות גני ילדים					
1.1	הקצאת פרויקטים למשכ"ל, חכ"ל ומחלקת הנדסה	ההחלטות של הפורום שמחליט על דרך ביצוע התב"רים אינן מתועדות בצורה כלשהי. כמו כן לא ברור מהם הקווים המנחים ו/או אימות המידה שלפיהם מתקבלות ההחלטות על דרך ביצוע ההתקשרות להוצאת פרויקט מסוים לפועל.	ליצור נוהל אשר יגדיר בין היתר קריטריונים ואמות מידה לקבלת החלטה על הגורם המבצע של תב"ר/ פרויקט כלשהו. ראש העיר וגזבר העירייה יצטרפו לפורום המחליט מנהל המחלקה הרלוונטית, ויש לתעד ישיבות אלה בפרוטוקול סדור.	לא תוקן	עד היום המצב לא הוסדר.
2.1	בחינת הצעות מחיר וספק במסגרת דיוני ועדת השלושה	ועדת השלושה דנה ואישרה התקשרות לפי הצעות מחיר חלקיות (סך ההצעה הזוכה הנו 316,996.29 ₪) ועד תקרה של 4,000,000 ₪, אף על פי שסכום התב"ר היה ידוע ומאושר מראש במסגרת כרטיס הפרויקט הייעודי (סכום התב"ר היה 1,835,865 ₪).	במצב בו מסגרת התקציב ידועה ואושרה מראש, כמו בתב"ר הנוכחי, יש לדון בהצעות מחיר מקיפות שיתייחסו לכלל התקציב המאושר, כפי שמפורט בכרטיס הפרויקט הייעודי.	לא תוקן	לדברי מנהל הרכש, נהוג לבקש הצעת מחיר רק על דגמים קטנים של הפריטים הדרושים בהתאם להסכם ממסגרת. - הנוהג והנוהל בעירייה, כי שולחים לספקים דוגמאות ומקבלים על זה הנחה על פריט. אף פעם לא נסינו לשלוח את ההצעה עם רשימת כל הציוד הנדרש.
3.1	התקשרות עם הספק	הסחורה שסופקה הושארה בחצר ביתו של עובד תחזוקת הגנים ופוזרה על ידו בהדרגה. תעודת המשלוח נחתמה בתאריך 14/8/2019. על פי החוזה, הספק היה מחויב לפזר את הסחורה למיקום כפי שתדרוש העירייה.	אין לאחסן ציוד בשטח פרטי. <i>הביקורת ממליצה לקדם בניית מחסן מרכזי לשימוש העירייה בהקדם ולהכניס את הנושא לתקציב השנתי הקרוב.</i>	תוקן.	- חוסר מחסן לעירייה. - מקרים כאלה אינם מתרחשים בדרך כלל – זו הפעם הראשונה והאחרונה שזה קרה. הציוד הגדול אינו מאוחסן, אלא מחולק ישירות לגנים ולבתי הספר.

מס'	נושא הבדיקה	הליקוי	המלצת הביקורת	סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר	הערות
3.2		ההזמנה סופקה באופן חלקי, אך תעודת המשלוח שנחתמה על ידי עובד אחזקה ממחלקת הגנים כוללת את כל פרטי ההזמנה.	לוודא כי תעודת המשלוח משקפת באופן מדויק את הסחורה שהתקבלה בפועל, בטרם החתימה על תעודת המשלוח.	לא תוקן	מחלקת רכש מאשרת תעודת משלוח אחרי אישור המחלקה הרלוונטית.
4.1	טיפול בסחורה שהתקבלה	הסחורה לא נרשמת במערכות העירייה במועד קבלת הסחורה וניפוק. הרישום מתבצע בדיעבד זמן רב לאחר ביצוע החלוקה בפועל.	על מחלקת הרכש חלה החובה לוודא כי הרכש נרשם כנדרש במערכות העירייה בעת קבלתו ובעת ניפוקו על ידי המחסנאי על מנת לאפשר ניטור ומעקב מדויקים. לוודא אחת לרבעון, לכל הפחות, שהמצאי באתרי העירייה תואם לרישומים במערכת המחסן.	תוקן	זה תוצא שהסחורה לא סופקה ישירות לבתי ספר ולא אוחסנה - כיום, הסחורה שמתקבלת נרשמת תחילה במחסן באמצעות תעודת כניסה ותעודת ניפוק. לאחר מכן, הציוד מועבר למחלקה המקבלת, אשר מאשרת את תעודת הניפוק ואת חשבון הספק.
4.2		הציוד שסופק אוחסן בחצר ביתו של עובד אחזקה ממחלקת גני הילדים עקב סירוב הספק לפזר את הציוד בגני הילדים. יצוין, כי הסחורה אוחסנה תחת כיפת השמים והעובד נטל על עצמו אחריות מתוך רצון טוב אך שלא לצורך.	לוודא כי מקום פריקת הסחורה ידוע מראש ומוסכם על ידי הספק ועל ידי מקבל השירות. ככל והספק מסרב לפזר את הסחורה כפי שסוכם, יש להודיע על כך לאחראים בעירייה, כולל מנהל מחלקת הרכש	תוקן	כיום כמות ציוד גדול אינו מאוחסן, אלא מודע מראש מקום היעד ומחולק ישירות.
5.1	הליך ההתחשבות	התקבלה חשבונית בחודש 08/2019 הכוללת את כל פרטי ההזמנה. זאת, בשעה שלא כל הפריטים סופקו נכון לאותו מועד.	לסקור את החשבונית המתקבלת על מנת לוודא שפרטיה תואמים לפריטים שסופקו בפועל, גם אם אלה סופקו באופן חלקי. בנוסף, יש לוודא כי מזמין השירות/ סחורה	תוקן	כיום תעודת המשלוח נחתמת על ידי המחסנאי, אחרי שמוודא שפרטיה תואמים לפריטים שסופקו בפועל.

מס'	נושא הבדיקה	הליקוי	המלצת הביקורת	סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ תוקן חלקית/ אחר	הערות
		הביקורת מצאה כי תעודת המשלוח נחתמה על ידי מנהל הרכש שהוסיף בכתב ידו אישור שכל הציוד התקבל, עניין המייתר את אישור החשבונית ומתיר לספק לדרוש תשלום מלא על פי החוזה.	מאשר את החשבונית בטרם העברתה לטיפול מחלקת הרכש.		
5.2		הספק קיבל תשלום ממשכ"ל עבור מלוא סכום ההזמנה. זאת, אף על פי התרחשות האירועים הבאים: <ul style="list-style-type: none"> • הסחורה סופקה באופן חלקי; • החשבונית לא אושרה על ידי מנהלת מחלקת הגנים; • הגזבר לא אישר את ביצוע התשלום; • משרד הפנים לא העביר את התקציב לקופת העירייה. 	לבחון את הצורך בחתימה על הרשאה בלתי חוזרת לחיוב חשבון העירייה למשכ"ל במסגרת כל התקשרות באופן פרטני ולא לבצע זאת באופן גורף.	תוקן	המצב היום השתנה יש הקפד.
5.3		מצאה כי בחשבונית שהתקבלה מצוין סכום יחיד, שכולל את הסכום של ההזמנה וכן את העמלה המוסכמת עם משכ"ל (5%).	לבקש חשבוניות נפרדות בגין השירותים השונים שהתקבלו, שירותים שהעניקה משכ"ל ושבגינם משולמת העמלה, וכן הסחורה שהוזמנה מהספק.	לא תוקן	המצב היום ממשיך כך.
6.1	תזרים מזומנים	הספק קיבל תשלום בעבור מלוא סכום ההזמנה, לפני ביצוע הבקרה הסופית מטעם משרד הפנים על אספקת הציוד בהתאם לפרטי ההזמנה וכרטיס הפרויקט שהוגש אליו.	<ul style="list-style-type: none"> • להגיש למשרד הפנים בהקדם דיווח על סיום ביצוע הפרויקט על מנת שזה ידאג לביצוע בקרה מטעמו על סיום ההליך ובעקבות כך יפעל להעברת התבי"ר לקופת העירייה. 	תוקן	היום אנחנו עושים בקרה על כל התהליכים.

מס'	נושא הבדיקה	הליקוי	המלצת הביקורת	סטטוס תיקון - הליקוי תוקן/ לא תוקן/ חלקית/ אחר	הערות
			<ul style="list-style-type: none"> לוודא כי תשלום לספק מתבצע לאחר קבלת התקציב ממשרד הפנים. 		
7.1	רישום חשבונאי	<p>דוח שנשלף ממערכת הנהלת החשבונות המפרט את יתרות התב"רים מראה כי לא הועברה פקודת יומן בהתאמה לתשלום שבוצע בפועל. כפועל יוצא, יתרת הכרטסת של התב"ר לא מציינת יתרה שלילית, שכן התשלום הועבר לספק לפני שהתקבל התקציב ממשרד הפנים.</p>	<p>לוודא כי פקודות יומן מוזנות בהתאם למסמכי המקור ולתשלומים המבוצעים בפועל. כמו כן, הביקורת ממליצה לבצע התאמות בנקים בתדירות גבוהה יותר מאשר אחת לרבעון על מנת לאתר ולזהות תנועות שטרם טופלו בספרי החשבונות.</p>	תוקן	- כיום מבצעים התאמת בנק חודשית.
התנהלות החברה הכלכלית רהט					
1.1	האסיפה הכללית	<p>המליאה בשבתה כאסיפת החכ"ל, לא אישרה את הדוחות הכספיים של החכ"ל כמו גם את מינוי רואה החשבון המבקר של החכ"ל.</p>	<p>על מליאת המועצה, בשבתה כאסיפה כללית של החכ"ל, חלה חובה להקפיד על יישום חוק החברות ככתובו וכלשונו בכל הנוגע לתפקידיה, לרבות אישור הדוחות הכספיים השנתיים של החכ"ל.</p>	לא תוקן	כל שנה מביאים את הדוחות הכספיים לדיון מליאה הרגילה.
1.2		<p>הפרוטוקולים של מליאת מועצת העירייה אינם מציינים כי הדיונים אשר נעשו במליאה היו בשבתה כאסיפה כללית של החכ"ל.</p>	<p>להקפיד על ציון בפרוטוקולים של מליאת מועצת העיר כי החלטות הנוגעות לחכ"ל מתקבלות מתוקף היות המועצה גם האסיפה הכללית של החכ"ל.</p>	לא תוקן	
2.1	דירקטוריון החכ"ל	<p>לא נמצא תיעוד לכתבי מינוי שניתנו לחברי הדירקטוריון במהלך השנים למעט בעת הקמת החברה. כמו כן, טרם אושרה הארכת כהונת נציגי הציבור בדירקטוריון על ידי משרד הפנים ולא נמצא העתיקים למינויים אלה במשרדי החכ"ל אלא רק במשרדי העירייה.</p>	<p>על החכ"ל לפעול לקבלת אישורים מטעם משרד הפנים להארכת הקדנציה של הדירקטורים. כמו כן, יש לוודא כי יינתנו לדירקטורים כתבי מינוי וכי ישמר תיעוד לאישורים אלה וכן לכתבי המינוי במשרדי החכ"ל.</p>	תוקן חלקית	<p>- עדיין אין תיעוד בשום מקום. לטענת מנכ"ל החכ"ל, קיימים אישורים לחברי הדירקטוריון המאושרים.</p>

מקפידים על התכנסות רבעונית, לפעמים מתכנסים יותר מ-4 פעמים בשנה זה לפי הצורך.	תוקן	לכל הפחות, יש להקפיד על התכנסות רבעונית, כנקבע בתקנון, לצורך הגברת הפיקוח והבקרה. כמו כן, יש להקפיד כי יתכנס קוורום בישיבות הדירקטוריון.	בשנים 2019-2020 התכנס דירקטוריון החכ"ל פעמיים בלבד בכל אחד מן השנים, שלא בהתאם לדרישת המינימום שנקבעה בתקנון החכ"ל.	2.2
מנסים לקדם את התהליך בתדירות של לפחות ארבע פעמים בשנה.	תוקן	על החכ"ל להקפיד שישבות הדירקטוריון יתכנסו תוך שימור קוורום כפי המתחייב בתקנון חכ"ל.	בישיבת הדירקטוריון מחודש דצמבר 2019 נכחו פחות מ- 50% מחברי הדירקטוריון. קרי, לא היה מניין דירקטורים חוקי בהתאם לקביעת תקנון החכ"ל.	2.3
קיים מינו וועדה אבל עדיין לא מתכנסת.	תוקן חלקי	להקים ועדת ביקורת בחכ"ל לאור מאפייניה הציבוריים, על אף שאין חובה חוקית לעשות כן. בנוסף, לאור העובדה שהחכ"ל הינה חברה צעירה באופן יחסי, ביקורת שוטפת תאפשר קיום תהליך הפקת לקחים ולמידה יעיל.	בהרכב הדירקטוריון הנוכחי של החכ"ל, לא הוקמה ועדת ביקורת בחכ"ל. כך, מזה כשנתיים לא התכנסה ועדת ביקורת בחכ"ל.	3.1 ועדות החכ"ל
	לא תוקן	בשבתה כאסיפה הכללית של החכ"ל, חלה חובה להקפיד על יישום חוק החברות ככתובו וכלשונו בכל הנוגע לתפקודה ותפקידיה, לרבות אישור הדוחות הכספיים השנתיים של החכ"ל.	לא נמסרו דיווחים בנושא מצבה הכספית של החכ"ל, תקציבה ובחינת העמידה בתקציב בפועל, ודוחותיה הכספיים לא נדונו ו/או אושרו במליאת המועצה.	4.1 תקציב החכ"ל ודוחות כספיים
לדברי מנכל החברה הכלכלית החברה אינה יכולה לבנות תקציב, מאחר והעירייה לא קבעה נוהל מסודר לחלוקת ביצוע הפרויקטים בין הגורמים השונים.	לא תוקן	לבצע בקרה חודשית או רבעונית אחר התקציב מול הביצוע בפועל, על מנת לאתר צרכים ולזהות חריגות מהתקציב בזמן אמת ולפעול לתיקונן.	היעדר ביצוע מעקב תקציב מול ביצוע על ידי הנהלת החכ"ל ביחס לכלל תקציב החכ"ל ולא בקשר לפרויקט מסוים.	4.2
- חייבנו את הקבלני כוח אדם להתקשר עם בודק שחר מוסמך חיצוני לשם ביצוע בדיקות שחר תקופתיות לעובדים המועסקים דרך קבלן.	לא תוקן	להתקשר עם בודק שחר מוסמך חיצוני לשם ביצוע בדיקות שחר תקופתיות לעובדים המועסקים דרך קבלן.	החכ"ל התקשרה בין היתר עם קבלני עבודות ניקיון. נמצא, כי החכ"ל לא התקשרה עם בודק שחר חיצוני לצורך ביצוע בדיקות תקינות ושלמות השחר של עובדי הקבלן. כך, נחשפת החכ"ל לתביעה כלפיה מצד עובדי הקבלן.	5.1 כח אדם ושחר

6.1	קשרי גומלין חכ"ל עירייה	הביקורת מצאה כי הסכם המסגרת בין החכ"ל לעירייה אינו מציין את תאריך החתימה וכן כי גזבר העירייה חתום כמורשה חתימה הן מטעם החכ"ל והן מטעם העירייה.	להימנע ממצב בו אותו מורשה חתימה חותם בשם העירייה ובשם החכ"ל על הסכם משותף.	לא תוקן	
6.2		לא נקבעה מהות הפרויקטים שיועברו לחכ"ל מהעירייה ולא עוגנו קריטריונים שעל פיהם ייבחנו הפרויקטים המוזכרים לעיל. לפיכך, לא ניתן לבחון אם הפרויקטים שהועברו / לא הועברו לניהול החכ"ל תואמים את החלטות העירייה.	לקבוע את מהות הפרויקטים והקריטריונים על פיהם יועברו הפרויקטים מהעירייה לחכ"ל, לרבות קביעת מידת מעורבות העירייה בניהול הפרויקטים ולודא כי החלטות העירייה באשר להעברת פרויקטים תבוצענה כפי שנקבע.	לא תוקן	
6.3		נמצא כי מספר פרויקטים שתוכננו להעברה לביצוע החכ"ל לא הועברו בפועל. יתרה מזאת, נמצא כי פרויקטים שהועברו לחכ"ל מהעירייה ואף קודמו על ידי החכ"ל דרך עריכת מכרזים ועוד, בוטלו בשל חוסר רצון מנהלי מחלקות רלוונטיים לשתף פעולה עם החכ"ל.	הביקורת מדגישה כי אי העברת הפרויקטים שאושרו לניהול החכ"ל והתערבות בניהול הפרויקטים על ידי גורמים בעירייה, חושפים את העירייה לשימוש לא מיטבי במשאבים הקיימים, לאי ניצול יכולות החכ"ל בניהול פרויקטים ולפיכך לבזבוז משאבים עקב ריבוי גורמים מטפלים	לא תוקן	
6.4		נמצא כי לעיתים תפקיד החכ"ל בפרויקטים אשר תחת אחריותה הינו משני ולא מוסיף ערך משמעותי לעירייה, כגון ביצוע בדיקת חשבונות בלבד ואי ביצוע בקרה בשטח או מתן עצמאות מלאה לניהול על ידי עובדי החכ"ל (דוגמת- העסקת עובדי כפיים לניקיון).	למסד תהליך ליווי וחניכה לחכ"ל על ידי גורמי מקצוע רלוונטיים מהעירייה, יחד עם מתן אחריות, תוכן ממשי ועצמאות לבעלי התפקידים בחכ"ל לבצע את עבודתם ולקדם את הפרויקטים תחת אחריותם. אי מתן עצמאות לחכ"ל בניהול הפרויקטים שבאחריותה, אינו מאפשר לחכ"ל לצמוח וגוזל משאבי כ"א מהעירייה.	לא תוקן	
6.5		ביצוע התשלום בפועל לחכ"ל על ידי העירייה אינו עומד בהסכם המסגרת שנחתם על ידי הצדדים והוא מבוצע באיחור.	לקבוע את מועדי העברת התשלום מהעירייה לחכ"ל בכל פרויקט ולפעול לקביעתם באופן שיאפשר לחכ"ל לנהל את תזרים המזומנים שלה.	לא תוקן	

6.6		נמצא כי פרויקטים רבים בהיקפים גבוהים לביצוע הועברו למשכ"ל ולא לחכ"ל. כך, נגרמים לעירייה תשלומים גבוהים באופן יחסי וכן תשלום סכומים אשר יוצאים מקופת העירייה לגורמי חוץ. כספים אלה יכלו להישאר בקופת העירייה לו הפרויקטים היו מבוצעים על ידי החכ"ל ולשמש לרווחת תושבי העיר.	לקיים דיון עקרוני בעירייה בסוגיית היקף העברת הפרויקטים למשכ"ל ולבחון את האפשרות להעביר חלק מהפרויקטים לניהול החכ"ל.	לא תוקן
7.1	רכש והתקשרויות	נמצא כי הצעות המחיר אשר שימשו לבחירת הספק לביצוע הרכש השוטף אינן כוללות את תאריך ההצעה. כמו כן, נמצא כי אין הסכם חתום מול הספק הנבחר.	לשמור תיעוד סדור ומפורט, לרבות תאריכים, כך שיאפשר קיום ביקורת בתהליך.	תוקן חלקית
7.2		נמצא כי רכש הממומן באמצעות תב"רים אינו מתבצע בשלמות כך שקיימת יתרה לניצול בתב"ר, בעוד שתוקף ההתחייבות מהמשרד הממשלתי המממן אינו בתוקף. כלומר, ייתכן מצב שבו החכ"ל לא תוכל לנצל את יתרת התב"ר שנותר.	לפעול לניצול כספי התב"רים במלואם בטרם פקיעת תוקף ההרשאה וההתחייבות מהמשרד המממן על מנת להשלים את הפרויקט ולמנוע מאובדן כספים	תוקן
8.1	ניהול פרויקט	נמצא כי במקרים בהם החכ"ל שוכרת את שירותיהם של אנשי מקצוע חיצוניים, דמי התקורה של החכ"ל יכולים להצטמצם משמעותית עד כדי צורך בבחינת כדאיות כלכלית של ביצוע הפרויקט על ידי החכ"ל.	לבחון את הכדאיות הכלכלית בניהול פרויקט תחת החכ"ל כאשר הפיקוח עליו מבוצע על ידי גורם חיצוני ולא על ידי עובדי החכ"ל.	תוקן חלקית

מכרז 12/2019 לאספקת והתקנת גופי תאורה מסוג לד

1.1	תנאי סף	תנאי הסף שקובע שעל המציע להיות יבואן ו/או יצרן של גופי תאורה הסתבר כלא הכרחי ואף צמצם מאוד את היקף המציעים הפוטנציאלי.	לבחון טרם שלב פרסום המכרז את תנאי הסף הנקבעים תוך התחשבות במאפיינים הבאים: <ul style="list-style-type: none"> נחיצות התנאי לביצוע העבודה / אספקת הסחורה הדרושה. 	תוקן	- בחירת גופי התאורה בוצעה על-ידי ועדה שכללה את (מהנדס העירייה, המתכנן, ויועץ מקצועי נוסף). כל הספקים המתחרים הוזמנו להציג את מוצריהם,
-----	----------------	--	---	------	---

		<ul style="list-style-type: none"> השפעת התנאי על מאגר המציעים הפוטנציאליים. 			
<p>והבחירה בזוכה נעשתה בהתאם להמלצות שהתקבלו מהוועדה.</p> <p>- תנאי הסף שהוגדרו בעבר הגבילו מאוד את אפשרויות ההתקשרות, אך לא הייתה אפשרות לשנותם בשל עמדת היועץ המשפטי של העירייה. כיום, תנאי הסף עודכנו והותאמו לצרכים בפועל.</p>					
כיום דאוגים לפרסם חוברת מתוקנת לאחר הליך ההבהרות.	תוקן	<p>יש לפרסם מחדש בתום תהליך ההבהרות את השינויים שנעשו, באחת משתי הדרכים הבאות:</p> <ul style="list-style-type: none"> פרסום חדש של חוברת המכרז, כולל השינויים שנעשו בה; פרסום השינויים שנעשו בחוברת. 	החכ"ל לא פרסמה חוברת מכרז מתוקנת לאחר תהליך ההבהרות, לרבות פרסום הארכת מועד ההגשה.	תהליך ההבהרות	2.1
תלוי בסוג המכרז, יש מכרזים שהצעות גלויות ויש מכרזים הצעות בהן במעטפה סגורה.	תוקן	<p>חובה על ועדת המכרזים להקפיד על יישום התקנות האמורות על מנת להבטיח מנהל תקין ויושרה מקצועית, ולהפקיד את האומדן בתיבת המכרז יחד עם הצעות שהוגשו. פתיחת מעטפת האומדן תתבצע יחד עם מעטפות המציעים, וזאת על פי התקנות האמורות.</p>	אומדן הפרויקט לא הופקד בתיבת המכרזים כנדרש על פי תקנות המכרזים כך שצריך היה לבטל את המכרז.	תהליך פתיחת המעטפות	3.1
בדרך כלל נכתב ע"י יועצים או בהתאם למחירים הקיימים במשק.	תוקן	<p>לנהל תהליך של בניית מסמכים שעליהם מתבססים, כגון אומדן ביצוע העבודות, בדגש על מיספור גרסאות, וכן הוספת הכותרת "טיוטא" או "סופי", לפי העניין.</p>	האומדן לא נבנה על בסיס מידע עדכני מהשטח – לא בוצע סקר מקדים אודות מצב גופי תאורת הרחוב בשכונות הוותיקות בעיר. בנוסף, נמצא כי נעשה שימוש בשני אומדנים שונים.	אומדן עלות העבודות כפי שהוכן על ידי החכ"ל	4.1
	תוקן	<p>מומלץ להציג את הנתונים לועדת המכרזים בצורה מדויקת וכהווייתם,</p>	אחוזי ההנחה שהוצעו על ידי המשתתפים במכרז הוצגו לוועדת המכרזים של החכ"ל כאחוזי הנחה	בחירת הספק	5.1

		כפי שהוגשו על ידי המציעים במסגרת המכרז.	כלליים ללא הבהרה כי מדובר בשקלול. כך, נוצר מצג שווא של הנחה גורפת מסך כל האומדן.		
6.1	חוזה ההתקשרות עם הספק הנבחר	כתב הכמויות וחווה ההתקשרות עם הקבלן לא עודכן בהתאם לשינויים הנדרשים עפ"י החלטת ועדת מכרזים וראש העירייה המשמש כיו"ר הדירקטוריון של החכ"ל. כך, בוצעה התקנה של דרייברים מסוג DALI בסטייה מהחלטת ועדת מכרזים.	על החכ"ל לצרף לפרוטוקולים עתידיים נספחים שמכילים מידע רלוונטי אודות החלטות ועדת מכרזים, ולוודא כי בוצעו השינויים הרלוונטיים בחווה ההתקשרות, בהתאם להערות שנתקבלו ובטרם תחילת העבודות, על מנת לוודא שהעבודות שתבוצענה תהיינה בהתאם להחלטות שהתקבלו.	תוקן	
7.1	ביצוע עבודות ההחלפה וההתקנה בפועל	במהלך סיור שביצעה הביקורת בחלק משכונות העיר בהן בוצע הפרויקט, נמצא כי בניגוד לחשבון שהוגש ואושר לתשלום ישנן קופסאות IP שלא הוחלפו בפועל. לאחר פגישה עם חברת הפיקוח בה הועלה הממצא, נקבע סיור משותף. במהלך הסיור המשותף עלה כי כלל הקופסאות הוחלפו, ללא תיאום מראש, ובכך שובשה עבודת הביקורת. זאת ועוד, הכמות שהותקנה בפועל סוטה באופן ניכר מהכמות שבכתב הכמויות: 1003 לעומת 300 בהתאמה.	על העירייה לבחון מחדש את ההתקשרויות שלה עם חברת הפיקוח א.א. הנדסה. המטרה היא להתקשר עם חברת פיקוח אשר תבצע את עבודתה כמתחייב מהסכם ההתקשרות איתה, לרבות ביצוע סיורים בשטח וכן שמירה על יושרה מקצועית ודיסקרטיות אל מול הקבלנים המבצעים, שכן תפקיד המפקח הוא לשמור על האינטרס של העירייה והחברה הכלכלית.	לא תוקן	
7.2		קבלן החשמל שהוגש בהצעת הספק שזכה במכרז אינו בעל הסיווג הקבלני המתאים על פי תקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, כפי שנדרש במכרז. על פי התקנות והמכרז, על הקבלן להיות בעל סיווג 270א'3, אך קבלן החשמל שהוצע ע"י הזכיין הינו בעל סיווג 270א'1. זאת	חובה על החכ"ל לוודא שהצעות הקבלנים/הספקים עומדות בתנאי הסף של המכרז. אי עמידה באחד או יותר מתנאי הסף עלולה לפסול הצעה בכלולתה. כמו יש לוודא מי שמבצע את העבודות בפועל יש את סיווג הקבלני הדרוש.	תוקן	ברוב המקרים, קבלני המשנה אינם מחזיקים בסיווג מתאים, והיה על הקבלן הראשי לפקח על המכרז, אך הנושא התגלה רק לאחר סיום עבודת הביקורת. היום המצב השתפר.

			ועוד, הקבלן שביצע בפועל את ההתקנה אינו בעל סיווג קבלני כלל.	
	תוקן	לפעול על פי הוראות החוק והתקנות הרלוונטיות לעניין התקשרות עם יועצים חיצוניים. הביקורת מדגישה את חשיבות תיעוד התהליכים מסוג זה, לרבות שמירת תכתובות דוא"ל, עיגון היחסים בחוזי התקשרות חתומים, ושמירת אסמכתאות ביצוע ותשלום.	לא קיימת כל אסמכתא לתהליך בחירת יועץ החשמל (דוד אברהם) ולהתקשרות עמו. החכ"ל ביטלה את ההתקשרות עם היועץ דוד אברהם ולא שילמה כלל בעבור שירותיו, לאחר שליווה את המכרז עד להחלטה על זוכה.	8.1 התקשרות עם יועץ חשמל

פיתוח ותחזוקת גינון ציבורי				
היום משולמת תוספת תשלום לקבלן עבור תגבור בכוח אדם, אך בפועל אין הגדלה של הצוות בשטח	לא תוקן	להגדיל את תקינת כוח האדם במחלקת הגינון על מנת לוודא כי כלל השטחים אשר באחריות המחלקה מטופלים כראוי לאור הגידול בהיקפם.	על אף הגידול המשמעותי בהיקף שטחי הגינון (פי 4 בקירוב), לא נבחן הצורך בתוספת כח אדם למחלקה בכדי לתת מענה לשטחים החדשים המתווספים תחת אחריות המחלקה.	1.1 התנהלות שוטפת של מחלקת גינון
היום קיימת תוכנית עבודה שבה מפורט הכל.	תוקן	ליצור תכנית עבודה מחלקתית אשר תכלול התייחסות מעשית ומקיפה למשימות השונות תחת אחריות המחלקה, לרבות יעדים נדרשים, אחראים לביצוע, לוחות זמנים, תקציבים ודרכי בקרה. מומלץ לחליק העיר לאזורים שונים בתכנית העבודה דבר שיכול לייעל את הליך הביצוע וכן את הפיקוח ומימוש התכנית בפועל.	לא קיימת תכנית עבודה למחלקת הגינון אשר מתייחסת לתחומי אחריותה. כפועל יוצא, לא קיימת תכנית עבודה פרטנית לקבלן הגינון. עובדה זו גוררת קושי בביצוע בקרה אחר התקדמות הפרויקטים השונים.	1.2
שקיימת תוכנית עבודה לשנים 2024 ו-2025, אך היא לא יצאה לפועל עקב מחסור בתקציב.	לא תוקן	לבנות את תקציב מחלקת הגינון בהתאמה לצרכיה ולאחריותה בפועל, תוך התחשבות בהגדלת תקינת כוח האדם וברכיבים חסרים אחרים שלא נלקחו בחשבון עד כה, כגון רכישת חומרי הדברה, רכישת צמחיה, שדרוג מערכות ההשקיה, היקף התשלום לקבלן הגינון וכיוצא בזה.	התקציב איננו מכסה את כלל תחומי האחריות ואינו עונה על כלל צרכי המחלקה.	1.3

2.1	הליך התקשרות עם קבלן הגינון	קבלן הגינון המשיך בעבודתו ברחבי העיר במהלך שנת 2020 ללא הסכם התקשרות וללא אישור ביטוח וערבות תקפה לשנת 2020. המנגנון הקיים לניטור ומעקב אחר תקפות הביטוחים, הערבויות וההתקשרויות אינו אפקטיבי כלל.	לבצע מעקב הדוק על תקפות המכרזים וההתקשרויות, לרבות תקפות הביטוחים והערבויות של הקבלנים המתקשרים ולכלול בתוכנית העבודה של המחלקה ושל אחראי התקשרויות את ההכנה הנדרשת ליציאה למכרז כחצי שנה לפני מועד מיצוי ההתקשרות הקיימת.	תוקן	- בעבר פעל הקבלן במסגרת חוזה פתוח, אך כיום מתוכנן לצאת מכרז חדש בקרוב. - נכון להיום, במחלקת הגזברות קיימת מערכת לניהול חוזים וערבויות, המפיקה התראות: הגזבר מקבל התראה 30 יום לפני מועד הפקיעה, וסולימאן מקבל התראה 90 יום מראש.
2.2		באישור יציאה למכרז מיום 4.11.2019, נקבע תקציב להתקשרות עם קבלן גינון זהה לתקציב שהיה בשנים קודמות, מבלי לתת את הדעת על הגידול בשטחי הגינון בעיר בהיקף של כ- פי 4.	מומלץ לדון על הקצאת התקציב במסגרת ישיבת הנהלה על מנת להתאימו להיקף העבודות בפועל. כיום, התקציב אינו נותן מענה לצרכי העיר באחזקת שטחי הגינון שנוספו. כפועל יוצא, שטחים רבים אינם מתוחזקים.	לא תוקן	
3.1	הליך אישור חשבונות	<ul style="list-style-type: none"> • נמצא כי בשנת 2017 אושרה תוספת תשלום לקבלן הגינון היות ונוספו שטחים לגינון ברחבי העיר. מאידך, לא התווספה דרישה מצד העירייה לתוספת של כוח אדם או שעות עבודה, בהתאמה לעלייה בהיקף העבודה והתשלום. • 6 מתוך 16 החשבונות שהוגשו בשנת 2019 לא נבדקו ואושרו על ידי רכז הגינון על מנת לאמת את נכונות ודיוק החשבון ופרטיו. • 4 מתוך 16 החשבונות שהוגשו בשנת 2019 הינן בגין עבודות נוספות (כגון רכישת ראשי מים) ולא בגין אחזקת גינון. יצוין, כי לא צורפו לחשבונות הקבלן קבלות ואסמכתאות בעבור עלויות רכישת 	<ul style="list-style-type: none"> • מומלץ כי רכז הגינון יבחן את נכונות ודיוק החשבון של קבלן הגינון ופרטיו ויחתום על כל חשבון. • לכל חשבון בו נדרשת תוספת עבור עבודות נוספות יש לצרף קבלות ואסמכתאות. • ככל שעולה דרישה לתוספת עבור שטחי גינון נוספים, יש לדרוש בהתאמה תוספת כח אדם או שעות עבודה. 	תוקן	<ul style="list-style-type: none"> - חשבונות הקבלן מאושרים על ידי אחרי הגינון ונחתמים על ידו. - אחראי גינון עושה פיקוח על עובדים והקבלן. - כיום מערכת הנהלת החשבונות לא מאפשרת קליטה או אישור של חשבון במידה והחוזה אנו בתוקף.

			<p>ראשי המים ופירוט עלויות אחזקת השטחים הנוספים, כך שלא ניתן לאמוד את סבירות הנתונים בחשבונות שהוגשו ואושרו לתשלומים.</p> <ul style="list-style-type: none"> • חשבונות קבלן הגינון עבור 2020 לא משולמים היות ואין הסכם התקשרות בתוקף. יצוין, כי הקבלן ממשיך לעבוד ולתחזק את הגינון בעיר. • הסכום שמשולם לקבלן בפועל מהווה תשלום בחסר בסך ₪ 646 מדי חודש, בהתחשב בתוספת שאושרה לתשלום החודשי הקבוע בהסכם ההתקשרות. כמו כן, לא שולמה לו תוספת בעבור השטחים שנוספו מינואר עד אפריל 2019. 		
	לא תוקן	<ul style="list-style-type: none"> • על העירייה מוטלת החובה לבצע בקרת שכר באופן מסודר ועקבי על העובדים המועסקים באמצעות קבלנים, לרבות קבלן הגינון. 	לא בוצעה בקרת שכר אחר שכרם של עובדי קבלן הגינון על מנת לוודא כי עובדי קבלן הגינון מקבלים שכר כחוק, לרבות רכיבי שכר.	3.2	
הבקרה במחלקת הגינון מתבצעת על בסיס יומי. בכל בוקר מקבל הקבלן באמצעות WhatsApp את פירוט המשימות לביצוע, ולמחרת נערכת בדיקה לוודא ביצוע המשימות/ קיים פיקוח על כמות העובדים.	תוקן חלקית	<p>על רכז הגינון לבצע אכיפה הדוקה יותר על פרטי הסכם ההתקשרות, לרבות:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ניהול ומעקב אחר דיווחי הנוכחות של עובדי קבלן הגינון ומנהל העבודה על בסיס יומי באמצעות דיווח מפורט, חתום על ידי רכז הגינון וקבלן הגינון. מומלץ, כי דוחות הנוכחות יצורפו לחשבונות של הקבלן טרם אישור תשלום. • שמירת תיעוד של מסמכים מזהים בתיקייה ייעודית של עובדי הגינון 	<ul style="list-style-type: none"> • רכז הגינון אינו מקיים מעקב ורישום אודות נוכחות עובדי הקבלן ומנהל העבודה. • רכז הגינון אינו בודק את פרטי עובדי קבלן הגינון ומנהל העבודה, לרבות רישיונות, תעודות הסמכה, אישורי ביטחון עירוניים ומשטרת ישראל, לפי הצורך. 	4.1	פיקוח על עבודת הגינון

		ומנהל העבודה, כגון תעודת זהות, רישיונות, תעודות הסמכה ואישורי עבודה. זאת, על מנת לוודא כי הנם בעלי תעודת זהות ישראלית ו/או רישיון עבודה בישראל ושאינן מניעה על פי דין להעסיקם בישראל.			
5.1	עבודת הקבלן בפועל	<ul style="list-style-type: none"> במסגרת סיור נמצא כי במגרשי כדורגל קיימת עשבייה רבה (לדוגמה במגרש בני אסלאם). קבלן הגינון אינו מבצע הדברה פעמיים בשנה, בדגש על הדברה למזיק מסוג חדקונית הדקל, המזיק המצוי באזור 	תוקן	המצב כיום במגרשי הכדורגל הוא שהשטח הפנימי נמצא באחריות הקבלן, מתוחזק באופן שוטף ומרוסס בהתאם לצורך. לעומת זאת, השטח החיצוני אינו באחריות הקבלן ולכן אינו מתוחזק.	
5.2		<ul style="list-style-type: none"> קבלן הגינון אינו מנהל יומני עבודה כלל. כלומר, לא קיים תיעוד לעבודות הקבלן ורישום נוכחות של העובדים. רכז הגינון אינו דורש מקבלן הגינון הצגת היומנים. כפועל יוצא, לא מתבצע מעקב אחר מהות העבודה, החומרים שסופקו והעבודה שהתבצעה בפועל. 	לא תוקן	נכון להיום, הקשר עם הקבלן מתנהל בעיקר באמצעות הודעות WhatsApp	
6.1	מערכת השקיה וניהול נזילות	<ul style="list-style-type: none"> ההשקיה מבוצעת באופן ידני ולא ממוחשב. כפועל יוצא מביצוע ההשקיה באופן ידני, אין שליטה מרחוק על מערכות המים ומרכזיות ההשקיה הפזורות ברחבי העיר, כך שלא 	תוקן חלקית	כיום קיימת בכל רחבי העיר מערכת מים ממוחשבת, אך אין מרכזייה המאפשרת שליטה ובקרה מרחוק. בימים אלה מקודם פרויקט חדש להקמת מערכת שליטה ובקרה על מערך המים, שאמור לצאת לדרך	
		<ul style="list-style-type: none"> לבחון התקנה של מערכות מים ממוחשבות. במקביל, יש לקבוע תכנית השקיה סדורה על מנת למנוע את המשך ההתייבשות והפגיעה בפיתוח הגינון. 			

<p>בחודשים הקרובים. בשלב הראשון הפרויקט יכסה את מגרשי המשחקים ואת איי התנועה.</p> <p>- מערכת ההשקיה כיום פועלת במקטעים, כאשר לכל מקטע מותקן ראש מערכת ממוחשבת המוגדר לפתיחת מים בשעות מסוימות. הסוללה של ראשי המערכת מוחלפת אחת לשנה. הטיפול בנזילות ותחזוקת המערכת באחריות הקבלן.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • לתת מענה לתחזוקת הגינון כולל השקיה בחלק הדרומי של העיר. • יש לתאם עבודות ההנדסה מול מחלקת גינון על מנת למנוע גרמת נזקים לתשתיות ההשקיה. 	<ul style="list-style-type: none"> • ניתן לנתק את המערכת במקרה נזילה באופן אוטומטי. • אין גורם האחראי על ההשקיה ועל התחזוקה של שטחי הגינון באזור הדרומי של העיר ובשל כך, ישנם שטחי גינון רבים אשר התייבשו לחלוטין. • במסגרת סיור נמצא כי מרכזיות המים פרוצות. כך, ניתן להתחבר אליהן, לשבש את פעילות המערכת ולגרום להשקיית יתר או להיעדר השקיה. • בהיעדר תיאום בין מחלקת הנדסה לבין רכז גינון, הוצבו מתקני משחקים בפארק הצפוני המרכזי של העיר על גבי תשתית ההשקיה אשר הייתה קיימת במקום. כתוצאה מכך, הממטרות אינן משקות את הדשא שהיה במקום והוא התייבש לחלוטין. 		
<p>במסגרת הפרויקט חדש להקמת מערכת שליטה ובקרה על מערך המים נעשה מיפוי לכל מערכת ההשקיה.</p>	<p>תוקן</p>	<ul style="list-style-type: none"> • למפות באמצעות מערכת ה-GIS את תכניות המים, כך שניתן לאתר את המקור במקרה של נזילת מים. • למפות את כל מרכזיות המים הפזורות ברחבי העיר. על בסיס המיפוי, יש לבנות תכנית עבודה שמטרתה החלפה או תיקון של המרכזיות, לפי הצורך. • לבצע אוטומציה למרכזיות ולרכוש מערכת ייעודית המאתרת נזילות. 	<ul style="list-style-type: none"> • אין מיפוי ב-GIS של תכניות ותשתיות המים, כך כאשר יש פיצוץ או כל נזק אחר קיים קושי לאתר את מקור הנזילות. • במהלך סיור נמצא כי ישנן נזילות מים שאינן מטופלות. לדברי רכז הגינון לא קיימת מערכת לזיהוי נזילות מים בעיר. 		<p>6.2</p>

עדיין לא קיים	לא תוקן	<ul style="list-style-type: none"> • במעמד המסירה של השטחים לידי מחלקת גינון יש למסור הנחיות כתובות לגבי אופן התחזוקה הנדרש של השטחים החדשים. • מומלץ לקבוע נוהל עבודה המסדיר את ממשקי העבודה בין מחלקת גינון לבין מחלקת הנדסה ותחומי אחריות של כל אחד מהגורמים בהליך התכנון והפיתוח, ובכלל זה: שיתוף רכז הגינון בהליך התכנון והפיתוח, הליך קבלת השטחים החדשים שפותחו וכן העברת הנחיות תחזוקה והשקיה לרכז הגינון. 	<ul style="list-style-type: none"> • במעמד המסירה של השטחים לידי מחלקת גינון לא נמסרות הנחיות כתובות לגבי אופן התחזוקה הנדרש של השטחים החדשים (כגון: מידת השקיה, סוגי דישון, הדברה). • לא קיים נוהל עבודה המסדיר את ממשקי העבודה בין מחלקת גינון לבין מחלקת הנדסה ותחומי אחריות של כל אחד מהגורמים בהליך התכנון והפיתוח. 	פיתוח גינון	7.1
עדיין אין תחזוקה לגינון וזה נובע מחוסר תקציב.	לא תוקן	<p>לטפל בהתנגדויות התושבים טרם יציאה לפרויקט על מנת למנוע בזבוז זמן ומשאבים בתכנון. כמו כן, יש לבצע חשיבה כיצד לתחזק את הצמחיה על מנת למנוע מצב שבו אין השקיה זמינה לתחזוקה השוטפת.</p>	<p>בפרויקט נחל גרר שמומן באמצעות תב"ר 1021 ותב"ר 1112 נמצא כי אף על פי ששלב התכנון לא הושלם עקב בעיות תשתית ואי הסכמות מצד תושבים, החלו בעבודות הפיתוח כתוצאה מלחץ שהופעל על ידי סגן מהנדס העירייה על מנת לנצל את התקציב עד סוף שנת 2020. יודגש כי הפיתוח לא הושלם. יועץ התכנון אשר ביצע בקרה על הפרויקט, הגיש במהלך ספטמבר 2020 מכתב לעירייה המפרט את כלל הליקויים והפערים שהתגלו בשלב התכנון. נכון למועד עריכת הביקורת המכתב טרם נענה. מסויר שנערך במקום עולה כי האזור מוזנח והעצים מיובשים.</p>		7.2
- בתוכנית העבודה של מחלקת הגינון הדבר מצוין באופן מפורש.	לא תוקן	<ul style="list-style-type: none"> • מומלץ להתאים סוג ומהות העבודות לצורך ותנאי השטח. • הפיקוח אמור לפקח ולהתערב בכל שלבי ביצוע הפרויקט ובמידה ויש 	<p>פרויקט עבודות פיתוח איכות הסביבה ברחבי העיר נעצר עקב מחלוקות בין סגן מהנדס העיר לבין הקבלן המבצע וחברת התכנון והפיקוח. סך הכל נטעו</p>		7.3

		<p>סטיה משמעותית מכתב הכמויות יש לעצור את הפרויקט .</p> <ul style="list-style-type: none"> • לטפל בהתנגדויות התושבים טרם יציאה לפרויקט על מנת למנוע בזבוז זמן ומשאבים בתכנון מחודש. 	<p>כ- 300 עצים מתוך 1,200 שתוכננו בתוכנית המקורית.</p> <p>עוד עולה כי הפרויקט נעצר לאחר שנמצא כי החשבון שהגיש הקבלן שביצע את עבודות הפיתוח והגינון אינו תואם לכתב כמויות ולמפרט הכללי.</p> <p>התכנון הראשוני לא יצא אל הפועל והמתכנן נאלץ לבצע תכנון מחודש עקב התנגדות תושבי המקום. השינוי גרר עלויות כספיות נוספות שנעוצות בצורך לבצע התאמה בתשתיות (כגון : חפירה, אספלט, צנרת חדשה) על מנת להוציא את התכנית החדשה אל הפועל. יודגש, כי בתכנון המקורי לא היה צורך לבצע התאמת תשתיות.</p>	
התקשרות עם משרדי הנדסה חיצוניים				
	<p>לדברי מהנדס העירייה, כבמסגרת המבנה הארגוני החדש שמכינים כיום לאגף הנדסה, נכלל תפקיד ה-PMO שיהיה כפוף למהנדס העירייה. לדבריו, כיש צורך בגיוס מתכלל שיהיה אחראי על כלל הנושאים מול העובדים.</p>	<p>חשוב להגדיר באופן ברור את כפיפותם של מנהלי הפרויקטים המועסקים באגף ואת בעל התפקיד אליו נדרשים לדווח. זאת, על מנת לשמור על מבנה ניהולי וארגוני תקין וכן לאפשר קיומו של מנגנון מעקב ובקרה אפקטיבי.</p>	<p>הגדרת הכפיפות של מנהלי הפרויקטים אינה ברורה, כפי שנדרש במכרז של מנהלי הפרויקטים.</p>	<p>1.1 יחסי עבודה באגף</p>
		<p>בהעברת ניהול מגורם אחד לגורם אחר באגף יש לקבוע מנגנון פיקוח ובקרה ולוודא כי תתקיים המשכיות ביחסי העבודה, במיוחד מול גורמים חיצוניים.</p>	<p>בתקופה היעדרות מהנדס העירייה הקשר של מנהל הביצוע עם ממלא מקום המהנדס היה רופף ויחסי העבודה נפגעו.</p>	<p>1.2</p>
		<p>כאשר מבוצע שינוי ארגוני באגף או חילופי ממלאי תפקידים, יש לוודא כי כלל העובדים באגף יהיו מיודעים לו מבעוד מועד תוך הגדרת כפיפות, סמכות ואחריות כלל בעלי התפקידים. הכנה נכונה של</p>	<p>המעקב אחר הפרויקטים שבאחריותם של עובדי האגף קוים מול מהנדס העירייה במקום מול מהנדס הביצוע. מאחר ולא ניתן הסבר למנהלי הפרויקטים על השינוי הארגוני שבוצע</p>	<p>1.3</p>

		צוות העבודה לקראת שינויים עתידיים יכולה לסייע במניעת חילוקי דעות והטמעה קלה ונכונה של השינויים.	בדבר העסקתו של מנהל הביצוע, התגלעו חיכוכים וחילוקי דעות שהובילו להיעדר שיתוף פעולה בין מנהלי הפרויקטים לבין מנהל הביצוע.		
	לא תוקן	חשוב לעגן בנוהל כתוב את דרכי העבודה למול נותני שירותים חיצוניים. על הנהלים לכלול את כל שלבי תהליך העבודה, לרבות האחריות, הכפיפות, אופן ביצוע העבודה, דיווחים נדרשים ועוד.	לא נכתבו נהלי עבודה להתנהלות האגף למול מנהלי הפרויקטים ומנהל הביצוע.	2.1	התנהלות האגף
		מומלץ לקיים ישיבות צוות שבועיות לכלל עובדי האגף לרבות מנהלי פרויקטים ולתעדם כנדרש בפרוטוקולים. מומלץ לתעד את הישיבות הפרטניות שמקיים המהנדס.	לא הומצא לביקורת תיעוד לישיבות הצוות ולישיבות הפרטניות עם מנהלי הפרויקטים.	2.2	
		במקרה של התקשרות עם יועצים חיצוניים המחויבים בדיווח לעירייה, יש לקבוע את אופן העברת הדיווח באמצעות יצירת טופס מובנה וכן לקבוע את תדירות הדיווח והגורמים אליהם יש לדווח. יש לבחון באופן שוטף עמידה של משרדי ההנדסה בהסכמים שנחתמו עמם, לרבות מינוי ראש צוות, מתן דיווחים, היקף מתן השירותים ועוד.	בפועל לא נדרשו מנהלי הפרויקטים ומנהל הביצוע להגיש דיווחים בכתב.	2.3	
	לא תוקן	לנהל מסד נתונים של כלל הפרויקטים המבוצעים באגף אשר יכלול פירוט ההוצאות והעלויות של כלל נותני השירותים בפרויקט, הכנסות הפרויקט, תב"רים רלוונטיים, חלוקה לפי שלבי פרויקט והתאמה בין השלב בפרויקט לתמורה ששולמה, לוי? ביצוע וכו'.	אחרי סקירת אופן ביצוע המעקב אחר הפרויקטים המנוהלים על ידי משרדי ההנדסה החיצוניים נמצא כי: - מנהלי הפרויקטים ניהלו מעל 40 פרויקטים, אולם ממנהלי הפרויקטים קיבלנו רשימה הכוללת 13 פרויקטים בלבד;	2.4	

			<p>- התשלומים למנהלי הפרויקטים נרשמים במספר תב"רים ולא רק בתב"ר של הפרויקט;</p> <p>- לא מתקיים מעקב אחר כלל הפרויקטים המנוהלים באגף ההנדסה;</p> <p>- לא קיים מסד נתונים המרכז את מכלול המידע של כל פרויקט המבוצע על ידי האגף.</p>		
	לא תוקן	<p>ממליצה לשלב במאגר היועצים של העירייה מנהלי פרויקטים על מנת לאפשר למחלקת הנדסה להתקשר דרך מאגר היועצים ללא צורך לצאת למכרז מחדש. כך, יימנע עיכוב פוטנציאלי בהתנעה של פרויקטים חדשים.</p>	<p>מאגר היועצים אינו כולל מנהלי הפרויקטים, כך אגף ההנדסה נדרש לצאת למכרז בכל התקשרות חדשה עם מנהלי פרויקטים. כפועל יוצא, ייתכנו עיכובים בירוקרטים בהתנעה ובביצוע פרויקטים.</p>	<p>3</p> <p>תהליך קבלת ההחלטה להתקשרות עם משרדי הנדסה</p>	
		<p>להקפיד כי אישור בקשה ליציאה למכרז יינתן רק במקרה שהבקשה הוגשה כנדרש על גבי טופס בקשה ייעודי הקיים בעירייה.</p>	<p>במסגרת מכרז לבחירת משרדי הנדסה, אשר פורסם בשנת 2018, לא בוצע כל שימוש בטופס הקיים בעירייה להגשת בקשה ליציאה למכרז.</p>	<p>4.1</p> <p>מכרז לבחירת משרדי הנדסה</p>	
		<p>לגבש קריטריונים ברורים אשר יגדירו כיצד מדורג כל מציע במסגרת קבלת הצעות. לחילופין, ניתן להגדיר בתחילת דיון של ועדת הרכש וההתקשרויות את הקריטריונים והמדדים שישמשו את חברי הוועדה בקבלת ההחלטה בהתאמה לקול הקורא הרלוונטי.</p>	<p>בקול קורה למנהל ביצוע לא קיימים קריטריונים ברורים ומדידים לבחינת המקצועיות וההתאמה של המציעים באופן שיהיה ניתן להשוות ביניהם ולבחור את המציע המתאים ביותר.</p>	<p>4.2</p>	
		<p>על העירייה חלה החובה לוודא טרם חתימת החוזה כי הזוכה עומד בכל תנאי המכרז, לרבות הגשת מסמכים נלווים. אין לחתום על הסכמי התקשרות שלא צורפו אליהם כלל המסמכים הנדרשים במכרז.</p>	<p>לא קיים תיעוד לערבות שהוגשה מ"אדם עמית" במסגרת הזכייה. כפועל יוצא, לא ניתן לבצע מעקב אחר תקפות הערבות. לא התקבלו פוליסות ביטוח מהמשרדים הזוכים.</p>	<p>4.3</p>	

		עוד יודגש כי יש לקיים מעקב מדוקדק אחר תקפות ערבויות הביצוע ואישורי קיום ביטוח מנותני שירותים.		
		לוודא כי קיים תיעוד מקיף ומפורט, ככל וקיימות החלטות לסטות מההחלטות המתקבלות על ידי הוועדות השונות בהליך המכרז.	ההתקשרות מומשה רק עם "אדם עמית" ללא כל הסבר להיעדר התקשרות עם "אשל הנדסה".	4.3
		אין לקבל שירותים ללא חוזה תקף. יש להקפיד לחדש/ להאריך את הסכמי ההתקשרות עם נותני השירותים במקרים בהם בחרה העירייה להמשיך את ההתקשרות עמם.	העירייה המשיכה בהתקשרותה עם משרד "אדם עמית" לאחר תום מועד ההתקשרות המקורית.	4.3
		להתאים את הגדרת התפקיד למנהל הביצוע כך שתתקיים התאמה לדרישות ולציפיות המקצועיות ממנו, ושאינה "מתנגשת" עם גורמים באגף עמם הוא אמור לעבוד.	לא בוקרו כל הפרויקטים באגף ההנדסה על ידי מנהל הביצוע כנקבע בהסכם. הבקרה שנדרשה ממנהל הביצוע היא בעיקר למול מנהלי הפרויקטים החיצוניים ולא למול עובדי ההנדסה, בניגוד לכוונה המקורית ליצור גוף מתכלל לכלל הפרויקטים המבוצעים באגף ההנדסה.	5.1
		ביצוע מעקב אחר היקף שעות העסקתם באופן שוטף יכול למנוע עיכובים בפרויקט ולתרום לניצול מיטבי של התקציב.	לא היה ניצול מקסימלי של עבודת מנהל הביצוע. לכל היותר נוצר 60% מהיקף השעות הקבוע בהסכם.	5.2
		<ul style="list-style-type: none"> לכל חשבון המוגש על ידי מנהל הביצוע, יצורף דוח סטטוס התקדמות הפרויקטים בנוסף לדוח שעות עבודה. להקפיד על שיוך התמורה בגין החשבונות לשלב הביצוע בפועל בגינו 	<ul style="list-style-type: none"> בבדיקה מדגמית של 3 פרויקטים נמצא כי: <ul style="list-style-type: none"> -פרויקט שיפוץ אולם ספורט שיח סלמאן (תב"ר 1036) -מעיון בכרטיסת תב"ר הפרויקט, לא ניתן לבצע התאמה בין שיעור התמורה ששולמה 	5.3

		<p>הוצאה החשבנית על מנת לאפשר מעקב ובקרה נאותים.</p> <ul style="list-style-type: none"> לבצע התאמות בין התמורה הנדרשת לתשלום בחשבנית לבין אחוז התמורה כפי שנקוב בנספח התמורה. 	<p>למנהל הפרויקט לשיעור הנקוב בהסכם בהתאם לשלבי התקדמות הפרויקט. הסיבה לכך הינה ככל הנראה שהתמורה למנהל הפרויקט שולמה משני תב"רים שונים: 1036 ו-1076 ;</p> <p>- פרויקט פיתוח חזיתות מסחריות (תב"ר 1065), לא ברור לאיזה שלב בפרויקט מתייחסת התמורה ששולמה למנהל הפרויקט ;</p> <p>- פרויקט שיטור עירוני, לא ברור לאיזה שלב בפרויקט מתייחסת התמורה ששולמה למנהל הפרויקט.</p>		
		לבצע פיקוח וניטור שוטף על מנת לוודא עמידה בדרישות ההסכמים שנחתמים עם משרדי ההנדסה לרבות מינוי מנהל צוות.	לאורך כל תקופת הפרויקט לא סיפק אדם עמית מנהל צוות, אלא מנהלי פרויקטים בלבד.	5.4	
		לתעד את כל שלבי המכרז וההתקשרות עם משרדי ההנדסה.	לא קיים תיעוד לתהליך קבלת ההחלטות בדבר זהות מנהל הפרויקטים ומנהל הביצוע כאנשי הצוות למתן השירותים במסגרת המכרז.	5.5	
גיוס, קליטה ותנאי העסקה של סייעות קבועות, סייעות מחליפות, סייעות שילוב וסייעות רפואיות בגני ילדים					
נקלטו שתי רכזות.	תוקן חלקית	להרחיב את תקינת המחלקה כך שתתאים להיקף העבודה. כלומר, לגייס רכזות גני ילדים נוספות בתקן קבוע, לרבות פניה למשרדי ממשלה לצורך מתן תקצוב וכן סיוע בהסדרה ומיסוד התקנים.	תקינת כוח האדם הנוכחית במחלקה אינה מאפשרת ביצוע כלל הפעולות והתפקידים עליהם אמונה המחלקה. המחסור בכוח האדם פוגע בפעולת המערך החינוכי בכל העיר ובאיכות השירות הניתן לתושבים	עבודת מחלקת גני הילדים	1.1

1.2		<p>לא קיימים נהלים המסדירים את הליכי העבודה של מחלקת גני הילדים, לרבות התייחסות להליך קליטת והדרכת סייעות חדשות במחלקה, הליכי שיבוץ סייעות וממלאות מקום בגני ילדים, ניהול רשימת סייעות ועדכונה, טיפול בפניות הורים, קיום משובים לסייעות וקיום סיורים בגני הילדים.</p>	<p>לכתוב נוהלי עבודה למחלקת גני הילדים, בין היתר:</p> <ul style="list-style-type: none"> קליטת והדרכת סייעות; הליכי שיבוץ סייעות וממלאות מקום; טיפול בפניות הורים; ביצוע משובים לסייעות; אופן ותדירות קיום סיורים בגני הילדים. 	תוקן חלקי	<p>מחלקת כוח אדם לוקחת אחריות ולכן נרכשה תוכנה לניהול מילוי מקום, אשר משבצת כל עובדת, בין אם היא במילוי מקום זמני ובין אם היא בתפקיד קבוע.</p> <p>קיים טופס משוב לסייעות, אך בפועל הוא לא ממולא עמן.</p> <p>בנוסף, מתקיימים סיורים שוטפים בגני הילדים מדי שבוע, אך פעילות זו אינה מתועדת.</p>
2.1	גיוס סייעות	<p>בבחינת שני גיוסים לעוזרות גנות, בשנים 2015 ו-2019 עלה, כי במסגרת המכרז שפורסם על ידי העירייה בשנת 2015, לא נמצא תיעוד לפרסום המכרז באתר האינטרנט של הרשות, בלוח המודעות הרשותי או במקומונים. עוד עלה, כי בוצע גיוס נוסף במהלך 2017 אשר לא נמסר לביקורת תיעוד עבורו.</p>	<ul style="list-style-type: none"> להקפיד על הליכי המכרז/הגיוס על פי חוק, ובכלל זה יש לנהל פרוטוקול לוועדת קבלה עבור כל גיוס סייעות. לבחון האם השתתפות בעלי תפקידים פוליטיים בוועדת בחינה הנו תקין. אין להתנות דרישה של תושבות בעיר כתנאי קבלה למשרה. 	תוקן	<p>כיום, כל פרסום מכרז מתועד באופן מסודר באתר העירייה. וקיים ועדה מקצועית, המורכבת מגורמים רלוונטיים (גמאל אלהוזייל - מנהל אגף חינוך, הנאדי - מנהלת מחלקת גנים, מוסא אבו מדג'ם - מנהל כוח אדם), דנים בכל הבקשות שהוגשו. מהדיונים נרשם פרוטוקול מסודר, הנשמר ונמצא במאגר העירוני.</p>
2.2		<p>לא קיים תיעוד לגבי אופן ביצוע השיבוץ של הסייעות הקבועות וממלאות המקום, לרבות קריטריונים ברורים על פיהם התבצע השיבוץ ותהליך קבלת ההחלטות.</p>	<p>ממלוא לשמור תיעוד לתהליך השיבוץ, לרבות בקשות הסייעות והקריטריונים בהם נעשה שימוש בתהליך השיבוץ.</p>	תוקן	<p>לפי הרפורמה החדשה של העסקת סייעות דירוג המשרה מחייב מכרז.</p>

<p>הקריטריון שתהיה עונה על דרישות הסף וגם שייכת לאותו אשכול (מתגוררת באותו שכונה בסביבה קרובה) תהליך תיעוד וצירוף אסמכתאות מתקיים במחלקת כוח אדם.</p>	<p>תוקן</p>	<p>לתעד בפרוטוקול את בחינת הקריטריונים לדירוג לגבי כל אחד מהמועמדים ואת מידת התאמתו לדרישות הסף. יש לצרף אסמכתאות המעידות על ההחלטה. הביקורת מדגישה כי אין להתנות קבלה לעבודה במקום מגוריו של המועמד.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • בפרוטוקולים של ועדת הבחינה בתהליך גיוס הסייעות שהתבצע במהלך 2015, לא נקבעו קריטריונים אובייקטיביים לדירוג המועמדות והנמקת הבחירה בכתב. • לא נמצאה שנעשתה בחינה של דרישות הסף של משרד החינוך והאם המועמדות שנבחרו עונות לדרישות. • צוין כי הסייעת תהיה מאותה שכונה שמכירה את האוכלוסייה, קביעה המנוגדת לחוק שוויון הזדמנויות בעבודה. • בפרסום לגיוס משנת 2019 עלתה דרישה פסולה מן אותו הטעם, שהמועמד יהיה תושב רהט. 	<p>2.3</p>	
<p>היום הכול קיים</p>	<p>תוקן</p>	<p>להקפיד לשמור תיעוד מלא בדבר הודעה לעובד כנדרש בחוק, על מנת להבטיח כי העובד מודע לזכויות הצבורות לו וכן על מנת להקטין את החשיפה המשפטית של העירייה.</p>	<p>במדגם 10 תיקים אישיים של סייעות, נמצא כי עבור 9 מהן אין תיעוד למתן הודעה לעובד בדבר תנאי העסקה הנדרשת על פי חוק. בתיק 1 נמצאה הודעה חלקית בלבד.</p>	<p>2.4</p>	
<p>היום יש הקפדה שכל מי שניגש למכרז חייב להציג תעודת השכלה המתאימה לתנאי המכרז ; לגבי הכשרת הסייעות לא התמשך אחרי יצאת האחראי על הנושא (גוסאי).</p>	<p>תוקן חלקי</p>	<p>יש להקפיד על תעודות השכלה גם לסייעות ממלאות מקום ולבצע מעקב אחר הכשרת סייעות קבועות כנדרש בחוזר.</p>	<p>מתוך מדגם של 10 סייעות 3 מתוכן הינן ממלאות מקום : עבור 2 מתוך 3 סייעות ממלאות מקום לא נמצאה תעודת השכלה המעידה על 12 שנות לימוד, ולסייעת אחת קבועה לא נמצאה תעודה לסיום קורס הכשרה כנדרש בחוזר.</p>	<p>קליטת סייעות</p>	<p>3.1</p>
	<p>לא תוקן</p>	<p>על מחלקת כוח אדם לפעול בהתאם להוראות חוק פיקוח על</p>	<p>במדגם של 10 תיקי סייעות, לכולן לא קיים אישור רפואי כנדרש בחוק. עוד עולה כי</p>	<p>3.2</p>	

		בתי ספר על ידי הנהגת מדיניות ברורה וקבועה, לפיה כחלק מהליך קליטת סייעות חדשות לעבודה הן תידרשנה לעבור בדיקה רפואית לשם בדיקת כשירותן הבריאותית לביצוע התפקיד. את האישור הרפואי תידרשנה הסייעות למסור למחלקת כוח אדם בטרם לתחילת עבודתן.	כלל לא קיימת במחלקת כוח אדם מדיניות ברורה בנושא האישורים הרפואיים במסגרתה נדרשות סייעות לעבור בדיקה רפואית בטרם תחילת העסקתן.		
	לא תוקן	על מחלקת כח אדם לפעל בהתאם לתקנות עבודת נשים ולפרסם בהקדם חוזר בכתב אשר מיידע את הסייעות ואת המועמדות לתפקיד בדבר הסיכון המוגבר לחלות במחלת האדמת וזאת לשם שמירה על בריאותן.	הביקורת דגמה 10 תיקים אישיים של סייעות, ומצאה כי לא קיים תיעוד בדבר יידוע הסייעת לגבי הסיכון המוגבר הכרוך בעבודתה לחלות במחלת האדמת כנדרש בתקנות עבודת נשים.	3.3	
ההסכם הקיבוצי החדש: 1-קייטנה 2- ניצול חופשה שנתית 3. היערכות לשנת לימודים.	תוקן	הסייעות בעלות ותק 5 שנים ומעלה יועסקו בעבודה מתאימה על ידי העירייה במהלך פגרת הקיץ, היות וממילא העירייה משלמת לסייעות אלה שכר עבור פגרת הקיץ.	סייעות עם ותק מעל 5 שנים מקבלות שכר לאורך כל השנה, אולם אינן מועסקות בפועל בפגרת הקיץ.	4.1	שכר
המשימה הוגדרה כחלק מתפקידן של הרכזות, אך למרות פנייה בנושא – לא בוצעה בפועל.	לא תוקן	לבצע משובי הערכה שנתיים על הסייעות בגני הילדים, לכל הפחות באופן מדגמי. ביצוע המשוב יחזק את בקרת מנהלת מחלקת גני הילדים על עבודת הסייעות ואף יאפשר לסייעות להעלות נקודות לשיפור.	הביקורת דגמה 10 תיקים אישיים של סייעות בגני ילדים ומצאה כי אין תיעוד למשוב הערכה מגורם מקצועי רלוונטי בעירייה באף תיק.	5.1	פיקוח על עבודת הסייעות
סיורים בגני הילדים מתקיימים על בסיס שבועי, אך הפעילות אינה מתועדת כנדרש.	לא תוקן	בניית תכנית עבודה שתכלול עריכת סיורים, לפחות אחת לשנה, בכל אחד מגני הילדים.	משיחה עם מנהלת מחלקת גני ילדים בעירייה עולה כי לא מתבצעים סיורים בגני הילדים באופן שוטף.	5.2	

		מומלץ לתעד את הסיור בטופס ייעודי.			
<ul style="list-style-type: none"> • עדיין לא מבוצע סקר צביעות רצון. • מתקיימים סיורים שבועיים בגני הילדים אבל אלה לא מתועדים. 	תוקן חלקי	<p>לערוך סקרי שביעות רצון של הגננות מעבודת הסייעות לפחות אחת לשנה, במקביל לביצוע סיורים בשטח על ידי מנהלת הגנים.</p> <p>על מנהלת מחלקת גני ילדים לבחון את תוצאות הסקר והסיורים ולפעול בהתאם לממצאים העולים מן השטח.</p>	<p>על פי סקר שביעות רצון של גננות מעבודת הסייעות ב- 77 גני ילדים עלה כי מידת שביעות הרצון של הגננות מתפקוד הסייעות הינה טובה והציון הממוצע בכלל הפרמטרים נע בין 8 ל-10. יחד עם זאת, עולה כי ישנם גנים בהם הביעו הגננות חוסר שביעות רצון מתפקוד הסייעת, כאשר הבולט מבין הפרמטרים שנבדקו הינו טיפול פיזי בילדים ברמה נמוכה - 22% מהגנים דורגו בציון הנמוך מ-6, כאשר 9 גנים קיבלו את הציון הנמוך ביותר - 1.</p>	5.3	
<p>"מערכת זמן אמת" שמתוכנן להכניסה לשימוש כלל עובדי העירייה אמורה לתת מענה לסוגית דיווח הנוכחות של הסייעות.</p>	לא תוקן	<p>על העירייה מוטלת החובה לנהל את דיווחי הנוכחות של הסייעות בגנים באופן ממוכן. כך, יש להתקין שעון נוכחות או טלפון מזהה מיקום שבאמצעותם תדווח נוכחות הסייעות, וגם לכנס ישיבת הנהלה על מנת לתת מענה לקשיים שהעלתה מנהלת מחלקת גני הילדים.</p>	<p>דיווחי הנוכחות של הסייעות בגני ילדים - 3 מתבצעים באופן ידני. הדיווח החודשי מאושר על ידי הסייעות, הגננות ומועבר למנהלת מחלקת גני הילדים.</p>	<p>אופן דיווח נוכחות של הסייעות</p>	6.1

