

מועצה מקומית אבו גוש

דוח הביקורת הפנימית לשנת 2020

רפאל בנימין אשכנזי

מבקר המועצה

אבו גוש 30 ביוני 2021

תוכן העניינים

עמודים

3-18	1. הקדמה
19-36	2. מניעת נשירת תלמידים ממוסדות החינוך
37-68	3. המחלקה לשירותים חברתיים
69-85	4. נושאים שונים (מעקב אחר תיקון ליקויים)
69-76	4.1 מתנ"ס אבו גוש
76-77	4.2 אבטחת מידע והגנה על הפרטיות
78	4.3 ארכיון המועצה
78-79	4.4 ניהול מצאי
79-82	4.5 ועדת מעקב אחר תיקון ליקויים
83	4.6 ועדת הקצאות
83-84	4.7 אתר האינטרנט של המועצה
85	4.8 התנהלות המועצה ללא מנכ"ל
85	4.9 הנגשת בתי עסק ומבני ציבור.

1. הקדמה

הביקורת בחרה לבדוק בשנת הדוח את הנושאים הבאים :-

א. מניעת נשירת תלמידים ממוסדות החינוך :-

קיימת נשירה סמויה וגלויה של תלמידים ממערכת החינוך בעיקר בשלב הלימודים בחטיבה ובתיכון. אחראי על ניהול הטיפול בתחום זה הוא קב"ס המועצה. עיקרי תפקידיו של הקב"ס הם איתור מניעת נשירה, בקרה על התלמידים במסגרת חוק לימוד חובה, טיפול ומעקב אחר היעדרויות תלמידים וכו'. הטיפול למניעת נשירה הוא טיפול מערכתי ששותפים בו מנהלי המוסדות החינוכי, הצוות הניהולי והיועצות החינוכיות. הביקורת ביקשה לבדוק בביקורת עומק את עבודת הקב"ס עם מוסדות החינוך השונות, הפעולות הנעשות לאיתור תלמידים בסכנת נשירה ומניעת נשירתם והמענה הניתן לתלמידים אלו.

תמצית ממצאי הביקורת –

1. הליך קבלת הקב"ס לתפקיד -

- הקב"ס עמד בתנאי הסף כפי המוגדר בחוזר אגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות מקומיות.
- הקב"ס הוסמך על ידי שר החינוך ברשומות לשמש בתפקיד קב"ס המועצה.

2. בדיקת יישום תחומי האחריות של הקב"ס בהתאם להגדרת התפקיד

א. בקרה על התלמידים במסגרת חוק לימוד חובה :

1. קביעת לוח ומסגרת מפגשים שנתיים עם מנהלי מוסדות החינוך. - לא נקבע לוח ומסגרת מפגשים שנתיים עם מנהלי מוסדות החינוך. הפעילות הקיימת היא לרוב עם ביה"ס המקיף.
2. איתור תלמידים החייבים בחוק לימוד חובה שלא בוצע עבורם רישום למוסד חינוכי. - פרט למידע המתקבל מהמוסד החינוכי, לא נעשה איתור מוקדם על ידי הקב"ס.

ב. איתור ומניעת נשירת תלמידים:-

1. איתור מוקדם של תלמידים בסכנת נשירה לרבות באמצעות הצלבת רשימות רישום מול הגעה בביה"ס וקיום סיורים באתרים מועדים לילדים משוטטים. - איתור התלמידים מתבסס על דיווחים שהקב"ס מקבל ממנהל המוסד החינוכי מבלי לבצע הצלבות עם מידע המתקבל ממערכת "מימד" ומבלי לבצע בדיקה מעמיקה של אותם תלמידים שאינם מופיעים במערכת החינוך אך רשומים כתושבי אבו גוש. נמצאו פערים גדולים מאוד של תלמידים שלא ניתן לגביהם כל הסבר המבוסס על בדיקה שנעשתה והיודעת לזהות היכן הם לומדים?
2. אפיון וזיהוי המקור לנשירה על מנת להפנות לטיפול הגופים הרלוונטיים- לטענת הקב"ס תפקיד זה הוא באחריות הצוות החינוכי של בית הספר.
3. מעקב, בקרה, תיעוד ב - "קבסנט" ודיווח למפקח למניעת נשירה במשרד החינוך של הנשירה הגלויה והסמויה בתיקו האישי של תלמיד שהוגדר בסכנת נשירה.-

קיים תיעוד במערכת "קבסנט" ודיווח למשרד החינוך.

4. ייזום ויישום תוכניות טיפוליות מונעות לצמצום ממדי הנשירה ומעקב אחר יישומה.

לטענת הקב"ס נושא זה הוא באחריות המוסד החינוכי. למרות בקשת הביקורת, לא נמסר לביקורת מידע המוכיח כי הקב"ס מבצע מעקב אחר יישום התוכניות.

5. טיפול בתלמידים שנשרו ובכלל זה ייעוץ וסיוע בחיפוש אחר מסגרות מתאימות על ידי תיווך בין הגורמים השונים ובתיאום עם אגף א' חינוך ילדים ונוער בסיכון.
למרות בקשת הביקורת, לא נמסר לביקורת מידע המסביר ומתעד את דרך הטיפול של הקב"ס בהקשר הנ"ל. לדברי הקב"ס, הוא אינו נוהג לתעד את פעולותיו אך הוא עושה כמיטב יכולתו בסיוע וחיפוש מסגרות מתאימות לתלמידים הנושרים ממערכת החינוך הרגילה.

6. השתתפות בצוות בין - מקצועי לדיון בתלמידים מאתגרים שבסכנת נשירה במטרה לאתר דרכים למניעת נשירה או למצוא עבורם חלופות לימודיות. –
מהמידע שהביקורת קיבלה ניתן ללמוד כי הצוות הבין – מקצועי קיים אך ורק בבית ספר המקיף. פרט לפרוטוקול של ישיבת צוות אחת לא התקבל כל מידע אחר המעיד על פעילותו של הצוות ועל תרומתו של הקב"ס בצוות זה.

ג. טיפול ומעקב אחר היעדרות תלמידים:

1. איתור נתונים אודות היעדרות של תלמידים מבתי הספר - הקב"ס מדווח על ידי מנהלי מוסדות החינוך על היעדרותם של תלמידים ממוסדות החינוך בישוב. מעת לעת הקב"ס מגיע לבית הספר המקיף (ולא ליתר מוסדות החינוך) ובודק את יומני הרישום. בדיקה זו אמורה להיות מדי חודש ובכל מוסדות החינוך.

2. הצלבת המידע אודות היעדרות עם מידע רלוונטי מהגורמים השונים במועצה ובמשרד החינוך – לא התקבלו נתונים מהקב"ס המעידים על ביצוע פעולה זו.

3. גיבוש תוכניות ביקורים חודשיות בבתי הספר בתיאום עם מנהלי בתי הספר - למרות בקשת הביקורת, לא הוצגו לביקורת נתונים אלו.

4. עריכת ביקורים בבתי הספר לשם מעקב אחר נוכחות התלמידים. (בתיאום עם מנהלי בתי ספר) – הקב"ס מבצע ביקורים בבית ספר המקיף שלטענתו שם עיקר הנשירה. הביקורת סבורה שהמעקב חייב להיות בכל מוסדות החינוך החל מגני הילדים ועד לבית ספר התיכון והחינוך המיוחד.

5. קיום קשרי עבודה עם המפקח והמדריכים למניעת נשירה. – לדבריו של הקב"ס קיימים קשרי עבודה. לא הוצגו לביקורת מסמכים/תיעוד המעיד על אמירה זו.

6. קיום קשר עם כל הגורמים המטפלים בתלמיד – הקב"ס מקיים קשרים אלו לפי העניין.

7. השתתפות בישיבות של המוסד החינוכי ושל רשות החינוך המקומית (ועדה בין מקצועית מוסדית וועדת התמדה של המועצה) - מהתיעוד שהתקבל על ידי הביקורת התקיימה ישיבה בין מקצועית אחת וישיבת התמדה אחת בבית ספר המקיף בה השתתף הקב"ס. מנהל מחלקת החינוך האמור להשתתף כיו"ר ועדת ההתמדה כלל לא הוזמן, לא השתתף וכלל לא ידע שהוועדה היא באחריותו.

ד. ליווי תהליך מעבר תלמידים ממסגרת חינוכית אחת לאחרת :-

1. ריכוז דיווחים על מעבר תלמידים ממסגרת חינוכית אחת לאחרת. - הקב"ס אינו מנהל מערכת מעקב ודיווח בהתייחס למעבר תלמידים ממערכת חינוכית אחת לאחרת פרט לרשימות תלמידים בהם נרשם כהערה בצד בכתב יד "עבר לקידום נוער".

2. מעקב אחר קליטתם של תלמידים העוברים ממסגרת ברשות למסגרת מחוץ לרשות. - הקב"ס אינו מבצע מעקב אחר קליטתם של תלמידים העוברים ממסגרת ברשות למסגרת מחוץ לרשות.

3. תיאום וקשר עם קצין ביקור סדיר ברשות חינוך מקומית אחרת במקרים שמדובר בתלמיד הלומד במוסד אך מתגורר בפועל ברשות אחרת. - לתפיסתו של הקב"ס (שלדעת הביקורת שגויה), כל הקשור לתלמידים שאינם תושבי הישוב או הלומדים מחוץ הישוב, אינם בתחום אחריותו של הקב"ס. לפי כך, לא הוצג לביקורת תיעוד בגין תיאום וקשר עם ביקור סדיר ברשות חינוך מקומית אחרת במקרים שמדובר בתלמיד הלומד במוסד אך מתגורר בפועל ברשות אחרת וסביר להניח כי הדבר לא נעשה.

4. קיום מפגשים קבועים בין המחנכים, ההורים והתלמיד - לדברי הקב"ס, מתקיימים מפגשים לפי הצורך (ביוזמת בית הספר) אך לא מפגשים קבועים.

5. התאמת חלופות חינוכיות אפשריות לתלמיד. - לדברי הקב"ס, מאחר והקמת המגמה המקצועית לא צלח, האפשרות היחידה הקיימת כיום זה קידום נוער. הביקורת סבורה שיש לקיים לא לתב דיון דחוף בוועדת החינוך בהשתתפות כל גורמי החינוך בכדי לדון בסוגיה זו ולמצוא חלופות אחרות נוספות.

6. מעקב אחר תלמידים שלא נמצאו להם מסגרות חלופיות לאחר החלטת ועדת ההשמה/ועדת ההתמדה. - לא מתקיים מעקב. הקב"ס מציין במערכת הקבס"נט שהתלמיד נשר מהלימודים.

7. יצוג הצרכים של התלמיד בתהליך המעבר. - לדברי הקב"ס, ייצוג הצרכים נעשה על ידי הגורמים המקצועיים כגון מחנכת, יועצת חינוכית וכו'. לעיתים ההבחנה של אי התאמה למסגרת החינוכית הקיימת נובעת מאי טיפול יסודי בצרכיו של התלמיד, דבר המתחיל כבר בכיתות הלימוד הנמוכות ששם הקב"ס אינו מעורב.

ה. ייעוץ והנגשת מידע הקשורים לתחום העיסוק :-

1. הפצת איגרת מידע בנושא ביקור סדיר ודרכי פעולה בתחילת כל שנה לבתי הספר – לביקורת הוצג איגרת מידע שנמסרה לכאורה לבתי הספר בתחילת שנת הלימודים הנוכחית. (אגרות משנים קודמות לא הוצגו לביקורת). בבדיקה שעשתה הביקורת עם מערכות החינוך השונות, לחלק מהמנהלים כלל לא היה ידוע להם על האיגרת ומנהלת שטענה שקיבלה במייל את האיגרת, התבקשה לשלוח לביקורת את המייל שקיבלה אך לא התקבל ממנה דבר.

2. השתתפות בישיבות ההערכות בתחילת השנה והצגה בפני המנהל וצוות ביה"ס את "חוק

לימוד חובה" ואת נהלי העבודה עימו בשיתוף המפקח על מניעת נשירה. – הקב"ס אינו משתתף בישיבות ההיערכות בתחילת שנה.

3. השתתפות בוועדות התמדה והכנון לצורך מעקב אחר שיבוצם של כל התלמידים פעמיים

בשנה : במהלך חודש נובמבר ולא יאוחר מסוף מרץ של כל שנת לימודים. – הוצג לביקורת פרוטוקול אחד של ישיבת וועדת ההתמדה בקשר לבית ספר המקיף. יו"ר הוועדה שאמור להיות מנהל מחלקת החינוך כלל לא השתתף והוא לא ידע שהוא יו"ר הוועד. בפרוטוקול זה חסר מידע על הנושאים שדנו בהם וההחלטות שהתקבלו. במוסדות חינוך אחרים לא מתכנסות ועדות ההתמדה וההנחיה של קיום הישיבות פעמיים בשנה בחודשים האמורים לעיל אינו מתקיים.

4. מתן חוות דעת בישיבות וועדות מקצועיות השונות בקהילה ודיווח אודות התלמידים

שבטיפולו. – לא הוצגו לביקורת פרוטוקולים של ועדות מקצועיות בהן השתתף הקב"ס וממילא לא הוצגו חוות דעת ודיווח אודות תלמידים.

5. הנגשת המידע הרלוונטי, זכויות וחובות למנהלי בתי ספר וההורים. – לא הוצג לביקורת מידע בעניין זה וככל הידוע לביקורת מידע זה אינו קיים.

6. השתתפות בהכשרות והשתלמויות - הקב"ס נדרש להשתתף באופן שוטף בהכשרות

ובהשתלמויות הנוגעות לתחום העיסוק ולהיפגש על פי הצורך עם ממונים לביקור סדיר והמנחים המחוזיים של המשרד. – הקב"ס משתתף בהכשרות והשתלמויות מקצועיות באופן שוטף.

המחלקה לשירותים חברתיים

המחלקה לשירותים חברתיים נותנת שירותים ומענה מקצועי לאוכלוסיות חלשות עם קשיים כלכליים, נפשיים, התנהגותיים ולאנשים עם צרכים מיוחדים. הביקורת ביקשה לבדוק ביקורת עומק את התנאים הפיזיים בהם עובדת המחלקה ואם הם עומדים בהגדרות של משרד הרווחה? וכן את התנהלות עובדי המחלקה לפי הוראות התע"ס (הוראות מקצועיות המגדירות את דרכי הפעולה בתחומים השונים).

תמצית ממצאי הביקורת –

- א. התנאים הפיזיים בהם עובדת המחלקה לשירותים חברתיים –
1. הגודל הממוצע של החדרים עומד בתקן אך קירות החדרים אינם מבודדים ועובדים במחלקות סמוכות יכולים לשמוע את הנאמר בשיחות פרטיות עם לקוחות מטופלי המחלקה.
 2. אין תנאי המתנה ראויים ללקוחות, אין מטבחון ומתקן שתיה לעובדי המחלקה.
 3. אין מערכת אזעקה ולחצני מצוקה.
 4. אין בודק בטחוני. (קיים מימון חלקי ע"י משה"ר).
 5. המחלקה אינה מותאמת לאנשים עם מוגבלויות.
 6. חסרים חדרי טיפולים, חדר הדרכה, משחקה, עמדת קבלת קהל וחדר ישיבות.
 7. אין מרכז קשר הורים/ילדים הממוקם עם מראה חד כיוונית בקיר משותף ביניהם.
 8. אין ארכיב ראוי לאחסון חומרים לגניזה.
 9. אין שילוט בתוך המחלקה.
 10. לכל עובד יש תנאי עבודה בסיסיים כגון: שולחן, מחשב, סורק, טלפון שולחני.

ב. עבודת המחלקה עפ"י הוראות התע"ס ותקנות ארגון לשכת הסעד –

1. תקני כוח אדם-
 - א. משה"ר מממן 6.19 משרות והמועצה מממנת 1.51 משרות.
 - ב. עובדת מוגדרת כעובדת מועדונית וקשישים אך עיסוקה בפועל הוא גם בעבודה סוציאלית וזאת למרות שאין לה תעודה מוכרת כעובדת סוציאלית.
2. טיפול בתיקי נזקים –
 - א. בשנים 2017-2019 ירד מספר תיקי המטופלים ב – 14% עקב העברת הטיפול באוכלוסיית הקשישים למוסד לביטוח לאומי.
 - ב. עיקר עומסי העבודה הם (38.49%) עם מטופלים בגילאי 0-20 ו - (35.72%) עם מטופלים בגילאי 31-60 .

3. תהליך השמה של מטופלים –

עקב סירוב משה"ר לתקצב חברה שזכתה במכרז להפעלת המית"ר בנוסף על השתלטות המפעיל הקודם במבנה הרלוונטי, אין מענה ל – 54 צעירים הזקוקים למסגרת טיפולית.

4. ביצוע בקרות בזמן אמת –

- א. בנוסף להיכרות עובדי המחלקה עם המטופלים, (ישוב קטן), נעשים ביקורי בית לאימות נתונים.
- ב. לא נעשות בדיקות בקרה תקופתיות באמצעים דיגיטליים על ידי הפקת דוחות חריגים ממערכות "מסר ו – "מטרופולינט". נמצאו סכומים המגיעים למועצה שלא דווחו ו/או לא נקלטו בדוחות של משה"ר.
- ג. אין נוהל מסודר בכל הקשור לבקרות מול מסגרות השמה ותדירות ביצוע הבקרות ובכלל זה ביקורי פתע במסגרות.
- ד. אין רישום ממוחשב של תיקים גנוזים ובקרה על מועדי השמדה ולא מבצעים השמדה של תיקים שהגיע המועד להשמדתם.

5. דיווח מעקב ובקרה –

- א. אין בקרה על חלוקת תיקים בין העובדים לפי עומסי העבודה. כמו כן, הביקורת לא קיבלה מידע הקשור לאפיון התיקים.
- ב. לא נעשה מיון תיקים בסוף כל שנה שמטרתו לבצע תהליכי בקרה ופיקוח על התערבות בתיקים וקביעת סדרי עדיפויות בתכנית העבודה לשנה הבאה ולא נבחר נושא (מתוך מיון התיקים) שלגביו יש לבצע למידה ארגונית והפקת לקחים.

6. מינהל וזכאיות –

עובדת מינהל וזכאיות מטפלת בחמשת קבוצות הדיווח - כ"א, החזר הוצאות המשולמות על ידי המועצה, השמות, מערכת תשלומי סעד (מת"ס) ודוח סמך מקצועי בהתאם להנחיות משה"ר.

7. השמות במסגרות –

- א. המחלקה פועלת על פי ההנחיות למעט הבקרה על תשלומים בגין מושמים בעלי פיגור כמתחייב על פי ס' 4 לתקנות.
- ב. לגבי מכסות מתוקצבות ומאושרות שחלק מהמימון הוא על ידי משפחות המטופלים, אין שיתוף פעולה בין עובדת מינהל וזכאות לבין עובדי מחלקת הגביה לגביית חובות המטופלים החייבים בהשתתפות עצמית.

8. בדיקת תקצוב ודוחות התחשבות –

- א. חלקה של המועצה במימון השכר – 33% ובפעולות ל – 27% . (כולל חלקם של המטופלים המשתתפים בעלות הטיפול).
- ב. הרישומים בספרי המועצה אינם מייצגים באופן נאות את מיון ההוצאות על פי סעיפי התקצוב כפי המופיע בספרי משה"ר ולא ניתן לבצע השוואה ובקרה ראויה של הנתונים מול משה"ר.

תגובת גזבר המועצה לאמור בסעיף 8 (ב) – תוקן בשנת 2020 .

9. רכישת שירותים הניתנים על ידי חברות סיעוד –

- א. לדברי מנהל המחלקה, העובדים הסוציאליים בודקים את שעות עבודה המדווחות מול המסגרות המטפלות והמשפחה המקבלת את הסיוע. (התקבלו מספר דוגמאות של דוח שעות עבודה של מטפלים שאושרו בחתימות קרוב משפחה של המטופל).
- ב. למרות בקשת הביקורת, לא ניתן היה לקבל נתונים שנתיים לגבי שעות העבודה שניתנו במסגרות למטופלים אל מול הסכומים ששולמו בשנת 2019.

10. אדמיניסטרציה וניהול –

- א. טיפול בפניית תושב/ת - בכל הקשור לפניה של תושב/ת לקבלת סיוע, מתן מענה לפניה של תושב, תיארוך מסמכים ומילוי פרטים חיוניים, גיליון מעקב של מטופל/ת – עובדי המחלקה פועלים על פי הוראות התע"ס. הביקורת ממליצה שלמחלקה יהיו נהלי מחלקה פנימיים (בנוסף להוראות התע"ס).

- ב. ויסות תיקים – לא התקבל מידע לגבי תיקי מטופלים לפי אפיונם : אינטנסיבי , תיקים במעקב ותיקים בהמתנה. כמו כן, קיימים פערי עומסים בחלוקת התיקים בין העובדים.
- ג. תכנית עבודה לשנת 2020 - קיימת תכנית עבודה מקושרת תקציב אך יש לבצע אחת לרבעון מעקב אחר יישום התכנית ועדכון התכנית לפי הצורך.
- ד. ביעור תיקים – ס' 1.9 להוראה 1.24 מחייב ביצוע ביעור תיקים – עובדי המחלקה אינם פועלים על פי ההוראה הנ"ל ולא נעשה ביעור תיקים.
- ה. חובת סודיות - לאור הביקורת שנעשתה, מנהל המחלקה החתים את העובדים על טופס חובת סודיות.

ו. אבטחת מידע -

1. מנהל המחלקה המשמש גם כרפרנט בנושא אבטחת מידע, אינו מבצע אחת לשנה ריענון נהלי אבטחת מידע ולא מתבצעות בדיקות אקראי באשר לביצוע נהלי שמירת מידע במחלקה.
 2. האחראי על המחשוב במועצה לא חסם את האפשרות לכניסה למחשבים עם אמצעים חיצוניים (דיסק און קי).
 3. אין נהלי אבטחת מידע.
11. טיפול בנערות בסיכון – המחלקה מטפלת ב – 45 נערות בסיכון בגילאי 13-18 .

ג. התארגנות עבודת המחלקה לשירותים חברתיים בשעת חירום (פנדמיה) –

1. עובדי המחלקה לא קיבלו הכשרה לעבודה במצבי חירום עקב פנדמיה.
2. שיטת ההתערבות של עובדי המחלקה בתקופת משבר הקורונה הייתה מתן שירותים מרחוק עם דגש לאוכלוסיות המבוגרות. בתקופה זו ניכרת עליה בצרכי האוכלוסייה הנזקקת והמענים נתנו על ידי צוות מצומצם של עובדים.

ד. יישום הרפורמה –

1. רק בשנת 2018 הרשות בחרה לעבוד במתכונת הרפורמה ולדברי מנהל המחלקה אין עדיין מדדים המאגדים את התחום.
 2. לא נקבעו מדדי הצלחה כמותיים אלא רק מדדי הצלחה כלליים ולא ניתן לדעת האם המטרות הושגו?
 3. אין אמנת שירות לתושב ולא נקבעו תבחינים למתן שירות איכותי, זמין, נגיש ורגיש.
 4. לא פותחו במחלקה שיטות פיקוח ובקרה עצמית כדי לשמור על רמה קבועה של איכות במתן השירות.
 5. נעשית הערכה שיטתית תוך הגדרת צרכים, תוצאות רצויות, תיאור התערבות ודרכי טיפול.
 6. המחלקה מיישמת במסגרת הרפורמה את מסלול ההתערבות הקהילתית ברמת שירותים קהילתיים ברשות.
- ג. נושאים שונים (מעקב אחר תיקון ליקויים כפי שהוצגו בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2019) –
1. מתנ"ס אבו גוש –

מתנ"ס אבו גוש פועל כעמותה בבעלות מלאה של הרשות המקומית משנת 2012. ככזה, הוא אמור להתנהל כתאגיד עירוני עם כל המשתמע מכך. (ראה סעיף 10.3 "הבהרות והדגשים" לנוהל אסדרת עמותה עירונית המחייבת את הרשות המקומית להסדיר את מעמדה של העמותה כעמותה עירונית). בביקורת שנערכה בשנת 2019 נמצאו ליקויים שעיקרם: אישור משרד הפנים להתאגדות העמותה כתאגיד עירוני, אישור משרד הפנים לגבי נציגי המועצה בתאגיד, מימוש מלא של תנאי ההסכם בין המועצה והתאגיד וכו'. במצב הנוכחי העמותה **רשומה** במשרד הפנים כעמותה עירונית אך טרם השלימה את הליך האסדרה וטרם קיבלה אישור ממנכ"ל משרד הפנים. כל עוד לא התקבל האישור ממשרד הפנים, ההחלטות המתקבלות בתאגיד עלולות להיות לא קבילות. הביקורת ביקשה לבדוק אלו פעולות ביצע התאגיד לתיקון הליקויים הנ"ל.

תמצית ממצאי הביקורת –

מעיון בנוהל אסדרת עמותה עירונית של משרד הפנים, (עיקריו מופיע בדוח המפורט), ניתן לראות כי המועצה והעמותה לא פעלו על פי נוהל אסדרת עמותה עירונית וזאת כמתואר להלן:-

- א. לדברי מנהל העמותה, העמותה העבירה למשרד הפנים את תקנון העמותה החדש לאישור מנהל אגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים. לדעת הביקורת, על העמותה לבצע את הליך האסדרה במלואו ובכלל זה לבצע שינויים בתקנון כמצוין בנוהל האסדרה ולקבל ממנכ"ל משרד הפנים אישור לתקנון החדש.
- ב. היועץ המשפטי בדק ואישר את כשירותם של חלק מנציגי הרשות המקומית (שלושה נציגי ציבור ושני עובדי מועצה) שהגישו את טופסי מועמדותם לתפקיד חבר הנהלת העמותה העירונית. הטפסים וחוות הדעת של היועץ המשפטי לא הוגשו למשרד הפנים. **במצב הקיים אין קוורום חוקי לשיבות ההנהלה והחלטות ההנהלה אינן קבילות.** כמו כן, לא ניתן להגיש בנפרד למשרד הפנים לאישור עובדי המועצה ונציגי ציבור אלא יחד עם כל המסמכים הנדרשים לביצוע הליך האסדרה של עמותה עירונית.
- ג. לא תוקן הליקוי לעניין מורשה החתימה בעמותה העירונית אשר אינו תואם את האמור בנוהל אסדרת עמותה עירונית.
- ד. לא תוקן הליקוי המתייחס לכך שהעמותה העירונית והמועצה אינם מקיימים את סעיף 22 להסכם ביניהם לגבי תנאי הארכת ההסכם לאחר שנת 2018. תחת זאת הוכן הסכם התקשרות חדש ושונה לחלוטין לתקופה 1.1.21-31.8.2022 אשר לדעת הביקורת מאופיין כהסכם מול ספק ולא כהסכם בין רשות מקומית לתאגיד עירוני. הביקורת סבורה שהנוסח של סעיף 22 שבהסכם ההתקשרות הקודם היה צריך להיות חלק מההסכם החדש.
- ה. לא תוקן הליקוי לעניין נספח א' להסכם בין המועצה לעמותה העירונית אשר אינו מפרט את הציוד שנשאר לשימושה של העמותה העירונית בקומה העליונה של המבנה. תחת זאת בהסכם ההתקשרות החדש אין התייחסות לעניין זה. הביקורת סבורה שהסעיף בהסכם הקודם המתייחס לציוד שנשאר לשימושה של העמותה העירונית בקומה העליונה של המבנה היה צריך להיות חלק מההסכם החדש.
- ו. לא תוקן הליקוי לעניין נספח ג' להסכם בין המועצה לעמותה העירונית – נספח ביטוח אחריות בסך שלושה מיליון ₪ לא נחתם על ידי חברת הביטוח. תחת זאת בהסכם ההתקשרות החדש אינו כולל סעיף זה.

תגובת הגזבר – המתנ"ס מבוטח במסגרת ביטוחי המועצה.

- ז. לא תוקן הליקוי לעניין נהלים כספיים שאימצה העמותה העירונית מהחברה למתנס"ים אשר לא הותאמו בניסוחם לעמותה העירונית ולא אושרו על ידי הנהלת העמותה העירונית.
- ח. העמותה לא תיקנה את הליקוי לעניין התאמת הרישומים החשבונאיים השוטפים בין העמותה העירונית למועצה וביצוע התאמות אחת לרבעון לפחות.
- ט. הדוח הכספי של העמותה העירונית לשנת 2019 לא הוגש במועד למשרד הפנים. כמו כן, לא תוקן הליקוי שבביאורים לדוח הכספי - לא מופיעים פרטים המתייחסים לעמותה העירונית כגון: סוג ההתאגדות, סטטוס אישור משרד הפנים להקמת עמותה עירונית, תוקף אישור ניהול תקין וכו'.
- י. העמותה טרם אישרה את העץ מבנה ארגוני שלה.
- יא. הביקורת מציינת לחיוב כי בעקבות ממצאי ביקורת המופיעים בדוח זה מנהל העמותה עושה מאמצים רבים לתיקון הליקויים.

2. אבטחת מידע והגנה על הפרטיות –

הביקורת התריעה בדוחות הביקורת בשנים 2013 ו- 2014 ובדוח הביקורת לשנת 2019 על כך שהמועצה חשופה למתקפת סייבר ולדרישות הפצחנים לקבלת כופר וכן שהמועצה אינה עומדת בדרישות בכל הקשור לאבטחת מידע. מאחר ומדובר בתחום רגיש, הביקורת ראתה לנכון לבדוק האם הליקויים תוקנו?

תמצית ממצאי הביקורת –

- א. המועצה לא קבעה מדיניות בנושא אבטחת מידע.
- ב. אין נהלים ולא התקיימו הדרכות לעובדים בכל הקשור לאבטחת מידע.
- ג. המועצה לא מינתה מנהל אבטחת מידע כנדרש.
- ד. אין מנגנון ומדיניות ניהול הרשאות.
- ה. מערכת הגיבוי לא נבדקת ולא נעשה ניסיון לשחזור גיבוי מקלטות.
- ו. קיימת אפשרות של זיהוי קוד משתמש וסיסמא ופריצה למחשב המשתמש ומשיכת מידע רגיש.
- ז. מאגר הנתונים של המועצה אינו רשום ב"רמט" (רשות טכנולוגיה ומשפט).
- ח. ארכיטקטורה של מערך המידע – אין כלי סינון והצפנה של מידע המשודר לגורמים ממשלתיים חיצוניים.
- ט. אין הקפדה על החלפת סיסמאות כל שלושה חודשים.
- י. אין סיווג שימוש בהתאם לדרג המינהלי.
- יא. לא יושמו ההמלצות כפי העולות מדוח שהכין היועץ בכל הקשור לאבטחת מידע ומערכות מידע בגזברות ובכוח אדם ומשאבי אנוש וכן מהביקורת שערך המבקר.
- יב. לא יושמו ההמלצות כפי העולות מדוח ניהול סיכונים במערכות המידע ואבטחת המידע שהכין יועץ חיצוני מטעם המועצה.

הביקורת מציינת כי ועדת המעקב אחר תיקון ליקויים שהתכנסה לדון בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2019 רק ב – 28.1.2021 התייחסה לנושא הגנת הפרטיות באופן חלקי ביותר וקיבלה החלטות שכלל לא עומדות בקנה אחד לאמור בממצאי הדוח. לאור הערת הביקורת על כך למנכ"ל המועצה, מנכ"ל המועצה החל להניע בחודש מרץ 2021 מהלך של יישום ההמלצות כפי שהופיעו בדוח המומחה המופיע כנספח לדוח 2019 .

3. ארכיון המועצה –

מכוח חוק ותקנות הארכיונים המועצה **חייבת** לשמור את מסמכי במקום מוגן לפרקי זמן שונים בהתאם לסוג המסמכים הנשמרים וכפי שנקבע בתקנות. לאור ממצאי הביקורת החמורים לעניין זה כפי המופיעים בדוח הביקורת לשנת 2019, הביקורת בדקה את הטיפול בתיקון הליקוי.

למועצה אין ארכיון וכל המסמכים זרוקים במקלט ללא ריצוף וללא אמצעי אוורור וללא יכולת לאתר מסמכים נחוצים וקיים חשש לפגיעה באיכות המסמכים. הביקורת התריעה על כך בפני מנכ"ל המועצה וביקשה את טיפולו הדחוף בנושא זה. הביקורת ביקשה לבדוק האם הנושא טופל והאם יש למועצה ארכיב במקום ראוי ועונה על הדרישות, האם יש מי שאחראי על הארכיב? האם החומרים בארכיב מסודרים וניתנים לאיתור? וכו'.

תמצית ממצאי הביקורת –

למרות הדחיפות בתיקון הליקוי ובהקמת ארכיב מודרני, ממוחשב ו בתנאי סביבה ראויים:-

- א. למועצה אין ארכיב ראוי לשמירת מסמכים. לא בתנאי הפיזיים ולא מבחינת אחסון המסמכים.
- ב. אין אחראי ארכיב ואין רישום של המסמכים המאוחסנים לפי מחלקות, לפי שנים, לפי נושאים וכו' ובמצב הקיים לא ניתן לאתר חומרים משנים קודמות.

הליקויים טרם תוקנו אך עם סיום הביקורת מנכ"ל המועצה הנחה את מנהל האחזקה לטפל בהתאמת המקלט לאחסון מסמכי המועצה. בנוסף, יש למנות עובד שיהיה אחראי על הטיפול השוטף בארכיון המועצה.

4. ניהול מצאי

תקנות העיריות (הסדר רכישות, ניהול מחסנים, רישום וניהול טובין), תשנ"ח-1998 מסדירות את נושא רכישות הטובין (ציוד בלתי מתכלה, ריהוט, ציוד אלקטרוני וכו'), רישום וניהול המצאי, מצאי בלתי ראוי לשימוש ועדת בלאי והשמדת המצאי וכן ספירת המצאי. ניהול המצאי של המועצה וביצוע ספירות מצאי בתדירות של אחת

לשנה לפחות מאפשרות ניהול יעיל וחסכוני של המצאי ומניעת גניבות ציוד. מאחר והפעם האחרונה שנעשתה ספירת מצאי (ולדעת הביקורת גם לא כפי שנדרש) היה בשנת 2009, ולאחר ש הביקורת העירה מספר פעמים גם בדוחות הביקורת וגם בעל פה לבעלי התפקידים כי יש לבצע לאלתר את ספירת המצאי ולנהל את רכישת הטובין ואת הבקרה על הרכש והמצאי כנדרש, הביקורת הציגה שוב את הממצאים בדוח הביקורת לשנת 2019. להלן הממצאים בביקורת המעקב אחר תיקון ליקויים :-

תמצית ממצאי הביקורת –

- א. לא נעשה ספירת מצאי בסוף שנת 2020.
- ב. הרכישות המתבצעות בפועל אינן מנוהלות במערכת המחשוב של הרכש כבקרה על כמות המצאי הנרכש והקיים.
- ג. הטובין לא מסומן ולא נרשם בספר מצאי עם מספר סידורי מזהה (בכל בקשור למכשירים אלקטרוניים בעלי מספר זיהוי מזהה)
- ד. אין ניהול של ציוד שהתקלקל והבאתו לוועדת בלאי לצורך השמדה והסרתו מרשימת המצאי (שכאמור אינה קיימת).

ועדת המעקב אחר תיקון הליקויים שדנה ב**ישיבתה מ – 28.1.2021 בחלק** ממצאי דוח הביקורת לשנת 2019 ציינה כי המועצה קלטה עובד לניהול האיננוטר שתפקידו לבצע ספירת מצאי ומעקב אחר המצאי. במהלך חודש מאי המועצה קיבלה הצעות מחיר מחברות חיצוניות לביצוע סימון המצאי, ספירת המצאי, הטמעת הנתונים במערכת הרכש של המועצה, קביעת פריטים לא תקינים הראויים להשמדה וכו'. המועצה בחרה בחברה שתבצע את האמור לעיל ונקבע כי תהליך ניהול וספירת המצאי יחל בתחילת חודש יוני 2021.

5. ועדת מעקב אחר תיקון ליקויים –

מנכ"ל המועצה החל את עבודתו במועצה באוגוסט 2020 אך למרות הדחיפות בטיפול ביישום ההמלצות לתיקון הליקויים כפי העולים מדוחות הביקורת, (בשנים 2010-2019 ועדת הביקורת דנה אך ורק בדוחות הביקורת הפנימית לשנת 2010 ו – 2014 וגם לגבי דוחות אלו לא נעשה מעקב אחר ביצוע יישום ההמלצות ותיקון הליקויים) . ועדת המעקב אחר תיקון ליקויים שבראשה עומד מנכ"ל המועצה **חייבת** להתכנס בסמוך למועד אישור דוח הביקורת על ידי מליאת המועצה, לדון בממצאי הביקורת, לקבוע את אופן הטיפול בתיקון הליקוי ובאחריותו של מי ולקבוע לוח זמנים לתיקון הליקוי. כמו כן, על ועדת המעקב, (כשמה כן היא), לבצע מעקב אחר תיקון הליקויים בהתאם ללוח הזמנים שנקבע. מאחר וועדת המעקב לא התכנסה ולא דנה ולא ביצעה את עבודתה כאמור לעיל מזה תקופה ארוכה, הביקורת התריעה על כך בפני מנכ"ל המועצה מיד עם תחילת תפקידו ומאחר והוא יו"ר הוועדה, הביקורת ביקשה ממנכ"ל המועצה שיכנס לאלתר את הוועדה ויטפל בתיקון ממצאי הביקורת כפי המופיעים בדוחות הביקורת באותם שנים שהוועדה לא דנה בהם (והם רבים).

תמצית ממצאי הביקורת -

א. מדוח הביקורת לשנת 2019 עולה כי בשנים 2010-2019 ועדת הביקורת דנה אך ורק בדוחות הביקורת הפנימית לשנת 2010 ו-2014 וגם לגבי דוחות אלו לא נעשה מעקב אחר ביצוע יישום ההמלצות ותיקון הליקויים.

ב. ועדת המעקב אחר תיקון ליקויים לא התכנסה במהלך שנת 2020 ולא טיפלה ביישום ההמלצות לתיקון הליקויים כפי העולה מדוחות הביקורת הפנימיים.

הועדה התכנסה ב-28 בינואר 2021 בהרכב חסר ודנה בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2019. מעיון בפרוטוקול הנ"ל ניתן לראות כי הוועדה לא דנה ולא קיבלה החלטות ליישום הליקויים כפי המופיעים בכל ממצא וממצא כמתחייב אלא התייחסה אך ורק לחלק קטן ביותר של הממצאים. הדוח מתייחס לאותם ממצאים שכלל לא נדונו בוועדה או לפחות לפי הפרוטוקול לא התקבלו לגביהם החלטות ליישום תיקון הליקויים.

על מנכ"ל המועצה לכנס את הוועדה בדחיפות ולדאוג לתיקון הליקויים כפי המופיעים בכל הדוחות בהם הוועדה לא דנה ולא טיפלה בהם ולקיים את החלטות מליאת המועצה לאורך שנים בנושא.

6. ועדת הקצאות -

המועצה חייבת להקים ועדת הקצאות שתפקידה לקבוע תבחינים (קריטריונים) להקצאת שטחי ציבור הנמצאים בשטח השיפוט של המועצה ולדון בבקשות של עמותות העונות לתבחינים שנקבעו ולהמליץ (לפי העניין) למליאת המועצה להקצאת השטחים. הביקורת ביקשה לבדוק האם וכיצד (לאור ממצאי הביקורת כפי שהוצגו בדוחות הביקורת הפנימית) המועצה טיפלה בסוגיה זו?

תמצית ממצאי הביקורת -

למועצה אין ועדת הקצאות, לא נקבעו תבחינים (קריטריונים) ולא התקיימו דיונים והחלטות בקשר להקצאת המסגד החדש לעמותה חיצונית. זאת ועוד, מהנדס המועצה לא הציג בפני חברי המועצה את כלל שטחי הציבור והצעה לדיון במטרות השימוש בשטחים אלו ובכלל זה הקצאה בעתיד (ברמה העקרונית) לעמותות שיגישו בקשה ויעמדו בתבחינים. נציין כי מזה כשמונה שנים עמותה חיצונית מפעילה את המסגד על שטח מינהל שהוקצא לטובת המועצה והמועצה לא פעלה כאמור לעיל.

הליקוי טרם תוקן

7. התנהלות המועצה ללא מנכ"ל

המועצה פעלה מחודש מרץ 2020 ללא מנכ"ל. מנכ"ל הרשות אחראי על יישום החלטות המועצה, ניהול עובדי הרשות, מתן מענה לבעיות העולות תוך כדי העבודה, קידום פרויקטים ועוד. נזכיר כי משרת מנכ"ל רשות מקומית היא משרה סטטוטורית שעל רשות מקומית קיימת חובה לאייש אותה.

בחודש אוגוסט 2020 אישרה מליאת המועצה את קבלתו לעבודה של מנכ"ל.

הליקוי תוקן

8. אתר האינטרנט של המועצה –

אתר האינטרנט של המועצה אמור לשרת את תושבי הישוב בקבלת מידע זמין ועדכני על פעילויות המחלקות השונות, מסירת מודעות לתושבים והנגשת תשלומים בתחומים השונים, פרטים אודות ממונה חופש המידע, איכות הסביבה, ועוד. קיימת חובה חוקית בפרסום פרוטוקולים של ישיבות מועצה והוועדות השונות, פרסום תקציב המועצה ודוחות כספיים, פרסום דוחות הביקורת למיניהם פרסום האתר בהם קיים נגישות לאנשים עם מוגבלויות ועוד. הביקורת ביקשה לבדוק האם טופל הליקוי כפי שהוצג בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2019? האם נתמנה אחראי על אתר המועצה שתפקידו לדאוג לעדכון המידע והסרת מידע לא רלוונטיים, לדאוג לפיתוח האתר ולאפשר נגישות ותשלומים באמצעים דיגיטליים במיוחד בתקופת פנדמיית הקורונה וסגירת משרד הגבייה לקבלת קהל.

תמצית ממצאי הביקורת –

האחראי על אתר המועצה טוען שהאתר אינו באחריותו ומצב האתר רחוק מלהשביע רצון. אין נוהל מסודר של העברת חומרים חיוניים לאתר המועצה. המידע המצוי באתר האינטרנט של המועצה אינו עדכני, ישנם קישורים שאינם עובדים, התרגום לעברית ברמה ירודה וחסרים בו מידעים החייבים להיות על פי החוק. נמסר לביקורת כי הטיפול באתר נמסר לחברה חיצונית אך התוצאות אינן נראות לעין.

הליקוי טרם תוקן

9. הנגשת בתי עסק ומבני ציבור –

בעלי בתי עסק חייבים בהנגשת בית העסק (למעט עסקים שבמקרים מסוימים פטורים מהנגשה). על המועצה חלה החובה לוודא שהעסקים מנגישים את בית העסק ולבדוק את חוות הדעת של מורשה הנגשה מטעם בעל העסק. כמו כן, עסקים שלא הנגישו את בית העסק או לא עמדו בתנאי הפטור, על המועצה לא לחדש את רישיון העסק ולשקול להפסיק את רישיון העסק הקיים. באשר למבני ציבור, על המועצה לדאוג להנגשת מבני הציבור והמתקנים הציבוריים ובכלל זה גם מבני המועצה. בנסגרת סקר סיכונים, הביקורת בחרה לבדוק האם לאור הביקורת שנערכה בשנת 2019 רכז הנגישות מטעם המועצה פעל על פי ההמלצות הביקורת שקיבלו תוקף באישור מליאת המועצה ובדק את המצב העדכני של הנגשת בית העסק ומבני הציבור?

תמצית ממצאי הביקורת –

אין מידע עדכני לגבי :-

1. עסקים החייבים בהנגשת בית העסק.
2. עסקים שהשלימו את הנגשת בית העסק, עומדים בהוראות החוק ואושרו לאחר בדיקת רכז הנגישות של המועצה.

3. עסקים שהגישו חוות דעת שהם פטורים מהנגשת בית העסק ורכז הנגישות בדק ואישר את הפטור. קיימת חוות דעת של רכז הנגישות אך היא מתייחסת לפטור גורף ולא לפטור חלקי בתנאים מסוימים.
4. עסקים החייבים בהנגשה ועדיין לא החלו בהנגשת בית העסק או טרם סיימו את הנגשת בית העסק.

אומנם פנדמיית הקורונה שיבשה ואף גרמה להפסקת פעילות של עסקים רבים, (בעיקר מסעדות), ונוסיף לכך שישנו מנהל רישוי עסקים חדש שנכנס לאחרונה לתפקיד אך רכז הנגישות יכול היה להתחיל לבצע לפחות חלק מהבדיקות הנדרשות גם במצב זה ובמיוחד כאשר העסקים החלו לחזור לפעילות.

הביקורת חוזרת ומתריעה כי יש לטפל לאלתר בנושא הבקרה על ההנגשה של בתי עסק ואי חידוש רישיון עסק לעסק החייב בהנגשה וטרם הונגש וכן בהנגשת מבני המועצה.

הליקויים טרם תוקנו

2. מניעת נשירת תלמידים ממוסדות החינוך –

2.1 כללי –

חוק לימוד חובה, תש"ט, 1949 נועד בין היתר לחייב ילד/ה או נער/ה כהגדרתו בחוק ללמוד במוסד חינוך מוכר בתקופת היותם בין הגילאים 3 ועד 17 וזאת במטרה לפתח אצל התלמידים ידע בסיסי, השכלה, מיומנויות למידה וכו'. על רשות החינוך מוטלת האחריות לנקוט בצעדים שיאפשרו רצף לימודים החל מגן הילדים ועד סיום הלימודים בבית ספר התיכון. (גיל 18 בחינוך הרגיל וגיל 23 בחינוך המיוחד). מכיוון שלמעברים בין מוסדות החינוך במערכת החינוך השפעה מהותית על נשירת תלמידים ומאחר ומעברים אלו דורשים הליכי הסתגלות לימודית, חינוכית וחברתית מצד התלמיד, קיימת חשיבות רבה ליצירת רצף לימודים עם מספר מזערי של מעברים של התלמיד בין מוסדות החינוך בשלבי החינוך השונים. קצין ביקור סדיר של הרשות אחראי בין היתר לליווי תהליכי מעבר אלו ולאתר ולמנוע נשירת תלמידים תוך מציאת מסגרות לימוד מתאימות ותוכניות הכלה אישיות וקבוצתיות. למניעת נשירת התלמידים ממוסדות החינוך אחראים גורמי מקצוע נוספים כגון:- מנהלי מוסדות החינוך, היועצים החינוכיים, מנהל מחלקת החינוך, מחלקת הרווחה ועוד. שיתופי הפעולה והדיווחים בזמן אמת בין גורמי המקצוע השונים הם תנאי הכרחי להצלחת מניעת נשירת תלמידים.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0013 מתאריך 1.3.2017 מפרט את ההנחיות, ההליכים והפעולות שעל הרשות ובעלי התפקידים השונים במערכת החינוך לנקוט לצורך קיום הוראות חוק לימוד חובה בדבר ביקור סדיר במוסד חינוכי מוכר וכדי ליישם את מדיניות משרד החינוך באשר לעקרונות ההמשכיות, הרצף, ההתמדה וביסוס ההישגים הבאה להבטיח את הביקור הסדיר במוסדות החינוך **בכל שלבי** החינוך ולמנוע נשירה של תלמידים מהמערכת. בבסיס העבודה החינוכית עומדת התפיסה כי על המוסד החינוכי להכיל את התלמידים ולפעול ככל יכולתו ליצור עבורם מרחב של משמעות ולשלבם במסלולי למידה משמעותיים שיאפשרו את תרומתם לחברה בעתיד. החוזר הנ"ל שם דגש בין היתר גם על עבודתו של קצין הביקור הסדיר **בבקרה ובמעקב אחר התלמידים הנמצאים בסכנת נשירה ובסיוע בשילובם המיטבי**.

הביקורת מדגישה כי עיקר האחריות בדבר איתור ובמסגרת מעקב אחר הגעתם של תלמידים, דיווח על היעדרויות, גיבוש תכניות הכלה למניעת נשירת תלמידים ויישומן חלה על מנהלי מוסדות החינוך. יחד עם זאת, תפקידיו של קצין ביקור סדיר עליו ליזום פעולות איתור, מעקב ובקרה משל עצמו ולוודא שמנהלי המוסד החינוכי, הצוות הביני-מקצועי וועדת ההתמדה מבצעים את עבודתם מהימנה ולדאוג לדיווחים לגורמים הרלוונטיים במועצה ובמשרד החינוך.

במסגרת הביקורת נבדקו תהליכי העבודה ושיתופי הפעולה בין גורמי המקצוע השונים. הביקורת מציינת כי היא נתקלה בקשיים רבים בכל הקשור לשיתוף פעולה של המבוקר ומתן מענה ענייני, מפורט ושלם לשאלות כפי שהופיעו בשאלון הביקורת וזאת גם לאחר מספר ניסיונות של קבלת הבהרות, תשובות מפורטות, מסמכים ותיעוד הולם הקשורים לעבודתו של הקב"ס. תחילה, הקב"ס התנגד לספק מידע המתייחס לתלמידים שבהם הוא אמור לטפל וזאת בטענה כי המידע חסוי בפני המבקר. הביקורת הבהירה לקב"ס כי חלה עליו חובה לספק כל מידע הנדרש לצרכי הביקורת והביקורת אינה עושה שימוש במידע זה העלול לחשוף את זהותם של התלמידים. הביקורת מצרה על כך שגם אחרי שמידע זה סופק הקושי

העיקרי היה לבדוק באמצעות תיעוד הולם האם הקב"ס מבצע את תפקידו בהתאם להגדרת תפקידו ולא רק בשנת הקורונה שהיא שונה מפעילות במוסדות החינוך לעומת שנים קודמות אלא בשנים שבה הפעילות במוסדות החינוך הייתה סדירה?. נציין גם כי עקב פנדמיית הקורונה וסגירת בתי הספר לתקופה ארוכה, היה קושי בשיתוף פעולה מצד מנהלי מוסדות החינוך. הביקורת מציינת כי על אף שהקב"ס ציין בפני הביקורת כי אין לו מידע נוסף לספק לביקורת, הביקורת נפגשה עם הקב"ס בכדי להבין מקרוב את תהליכי העבודה שבהם נוקט הקב"ס, האופן שהוא מבין את תפקידו ומידת מילוי הדרישות על פי הגדרת התפקיד כפי שנקבע בהוראות. הביקורת מציינת כי ממצאי הביקורת הם על סמך נתונים שהתקבלו בפועל בלבד.

2.2 תשתיות ההנחיות הנורמטיביות

א. חוק לימוד חובה, תש"ט, 1949 .

ב. חוזר מנכ"ל משרד החינוך "מביקור סדיר למניעת נשירה "

(הוראת קבע 0013 - 1.3.2017) .

ג. חוזר משרד הפנים, אגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות המקומיות - הגדרת תפקיד

ותנאי מכרז לקב"ס.

2.3 מטרות הביקורת

א. בדיקת הליך קבלת הקב"ס לתפקיד.

ב. בדיקת יישום תחומי האחריות של הקב"ס בהתאם להגדרת התפקיד.

ג. בדיקת שיתופי הפעולה ומערכות הדיווח בין מנהלי מוסדות החינוך, למנהל מחלקת

החינוך והקב"ס ומילוי אחר ההוראות בהתאם לחוק לימוד חובה ולחוזר מנכ"ל משרד

החינוך.

ד. בדיקת עבודה עפ"י תכנית עבודה שנתית מוגדרת מטרות ויעדים.

ה. בדיקת קיומם ויישומם של נהלי עבודה מחלקתיים ואל מול מנהלי מוסדות החינוך ומנהל

מחלקת החינוך.

2.3 אמצעי הביקורת

א. שאלוני ביקורת לקב"ס, מנהל מחלקת חינוך ולמנהלי מוסדות החינוך השונים.

ב. חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0013 מ – 1.3.2017

ב. שיחות עם הקב"ס, מנהלי מוסדות החינוך השונים ומנהל מחלקת החינוך.

2.4 עיתוי הביקורת

הביקורת נערכה בחודשים מרץ 2020 – מרץ 2021 .

2.5 ממצאי הביקורת

2.5.1 כללי –

הקב"ס הממלא את תפקידו משנת 2013 סיגל לעצמו שיטת עבודה על פי תפיסת התפקיד כפי שהוא מבין אותה שלדעת הביקורת אינה עומדת תמיד בקנה אחד עם הגדרת התפקיד ופירוט המשימות המוטלות על הקב"ס במסגרת מילוי תפקידו. בשיחה שנערכה עם הקב"ס התברר כי הקב"ס אינו מכיר את הגדרת תפקידו והמטלות המוטלות עליו כפי המופיע בחוזר משרד החינוך וכיוון שכך, הביקורת סבורה כי עיקר הממצאים מעידים על התנהלות שלרוב אינה תואמת את הגדרת התפקיד. זאת ועוד, הקב"ס מתנהל בשיטות עבודה ישנות כגון: רישום הערות במחברת/יומן במקום רישום מסודר של פרוטוקולים ותיעוד מפגשים בו מפורט המידע הרלוונטי כגון: שמות המשתתפים בפגישה, נושאים ומיידעים על תלמידים שהועלו בפגישה, החלטות שהתקבלו ותוכניות שגובשו, לוחות זמנים לביצוע ומעקב וכו'. בנוסף, הקב"ס אינו דואג שכל מידע הקשור לעבודתו יהיה נגיש ותחת ידו. תחת זאת, הוא מסתמך על תיעוד שאמור להיות בבית הספר. ממצאים אלו מסבירים במידה מסוימת את הקושי של הביקורת לקבלת מידע ותיעוד רלוונטי מהקב"ס בכל הקשור לשאלון הביקורת.

לאור האמור לעיל ועוד מבלי להיכנס לנבכי ממצאי הביקורת, הביקורת ממליצה לקב"ס ללמוד היטב את הגדרת תפקידו והמשימות המוטלות עליו ולהתנהל תוך תיעוד פעולותיו.

2.5.2 הליך קבלת הקב"ס לתפקיד:-

* קצין ביקור סדיר במועצה, (להלן הקב"ס), משמש בתפקידו החל מ – 4.8.2013 הליך קבלתו לתפקיד היה לאחר שוועדת בחינה שהתכנסה ב 9.6.2013 מצאה אותו מתאים לתפקיד. (בהתאם לאמור בסעיף 20 לצו המועצות המקומיות) נוהל קבלת עובדים (לעבודה).

* הקב"ס עמד בתנאי הסף כפי המוגדר בחוזר אגף בכיר בקרת ההון האנושי ברשויות מקומיות.

* הקב"ס הוסמך על ידי שר החינוך ברשומות לשמש בתפקיד קב"ס המועצה.

* לא נמצא בתיק העובד אישור מהמטרה על העדר הרשעה בעבירת מין וזאת בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א - 2001. על העובד להמציא לאלתר אישור מהמטרה על העדר הרשאה בעבירת מין.

* הקב"ס מקבל במהלך עבודתו את ההכשרות הנדרשות לתפקיד.

2.5.3 בדיקת יישום תחומי האחריות של הקב"ס בהתאם להגדרת התפקיד :-

תחומי האחריות של הקב"ס הם :-

1. בקרה על התלמידים במסגרת חוק לימוד חובה.

2. איתור ומניעת נשירת תלמידים.

3. טיפול ומעקב אחר היעדרות תלמידים.

4. ליווי תהליך מעבר תלמידים ממסגרת חינוכית אחת לאחרת.

5. ייעוץ והנגשת מידע הקשורים לתחום העיסוק.

המשימות העיקריות הנגזרות מתחומי האחריות :-

א. בקרה על התלמידים במסגרת חוק לימוד חובה :

1. קביעת לו"ז ומסגרת מפגשים שנתיים עם מנהלי מוסדות החינוך.
2. איתור תלמידים החייבים בחוק לימוד חובה שלא בוצע עבורם רישום למוסד חינוכי.
3. יצירת קשר עם משפחות הילדים שנרשמו אך לא הופיעו לביה"ס.
4. ייזום ופתיחת הליכים משפטיים לצורך אכיפת חוק לימוד חובה בתיאום עם היועמ"ש של הרשות החינוכית.
5. מעקב אחר התנהלות התיקים המשפטיים, השתתפות בדיוני בית משפט ומתן חוות דעת בהליך פלילי המתנהל נגד הורי ילד/נער שלא למד בבית הספר באופן סדיר כאמור בסעיף 4 (ב) לחוק לימוד חובה.
6. פניה לכל הגורמים המטפלים בתלמיד לקביעת דרכי התערבות חינוכית ולחלוקת תפקידים.
7. השתתפות בהליך קליטה של תלמיד בשל הרחקה או העברה של תלמיד או שיבוץ תלמיד בעקבות הליך הרחקה או העברה.

ב. איתור ומניעת נשירת תלמידים:-

1. איתור מוקדם של תלמידים בסכנת נשירה לרבות באמצעות הצלבת רשימות רישום מול הגעה בביה"ס וקיום סיורים באתרים מועדים לילדים משוטטים.
2. אפיון וזיהוי המקור לנשירה על מנת להפנות לטיפול הגופים הרלוונטיים.
3. קיום פגישות עם הורים ותלמידים בסכנת נשירה או נושרים, בשיתוף פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, קציני מבחן, מנהל המוסד החינוכי, מורים וכו'.
4. מעקב, בקרה, תיעוד ב - "קבסנט" ודיווח למפקח למניעת נשירה במשרד החינוך של הנשירה הגלויה והסמויה בתיקו האישי של תלמיד שהוגדר בסכנת נשירה.
5. ייזום ויישום תוכניות טיפוליות מונעות לצמצום ממדי הנשירה ומעקב אחר יישומה.
6. טיפול בתלמידים שנשרו ובכלל זה ייעוץ וסיוע בחיפוש אחר מסגרות מתאימות על ידי תיווך בין הגורמים השונים ובתיאום עם אגף א' חינוך ילדים ונוער בסיכון.
7. השתתפות בצוות בין - מקצועי לדיון בתלמידים מאתגרים שבסכנת נשירה במטרה לאתר

- דרכים למניעת נשירה או למצוא עבורם חלופות לימודיות.
8. מעקב ו/או השתתפות בוועדות השמה הדנות בתלמידים מאתגרים בסכנת נשירה המטופלים על ידי הקב"ס.
- ג. טיפול ומעקב אחר היעדרות תלמידים :-
1. איתור נתונים אודות היעדרות של תלמידים מבתי הספר.
 2. הצלבת המידע אודות היעדרות עם מידע רלוונטי מהגורמים השונים במועצה ובמשרד החינוך.
 3. גיבוש תכניות ביקורים חודשיות בבתי הספר בתיאום עם מנהלי בתי הספר.
 4. עריכת ביקורים בבתי הספר לשם מעקב אחר נוכחות התלמידים. (בתיאום עם מנהלי בתי ספר).
 5. קיום קשרי עבודה עם המפקח והמדריכים למניעת נשירה.
 6. קיום קשר עם כל הגורמים המטפלים בתלמיד.
 7. השתתפות בישיבות של המוסד החינוכי ושל רשות החינוך המקומית (ועדה בין מקצועית מוסדית וועדת התמדה של המועצה).
- ד. ליווי תהליך מעבר תלמידים ממסגרת חינוכית אחת לאחרת :-
1. ריכוז דיווחים על מעבר תלמידים ממסגרת חינוכית אחת לאחרת.
 2. מעקב אחר קליטתם של תלמידים העוברים ממסגרת ברשות למסגרת מחוץ לרשות.
 3. תיאום וקשר עם קצין ביקור סדיר ברשות חינוך מקומית אחרת במקרים שמדובר בתלמיד הלומד במוסד אך מתגורר בפועל ברשות אחרת.
 4. קיום מפגשים קבועים בין המחנכים, ההורים והתלמיד.
 5. התאמת חלופות חינוכיות אפשריות לתלמיד.
 6. מעקב אחר תלמידים שלא נמצאו להם מסגרות חלופיות לאחר החלטת ועדת ההשמה/ועדת ההתמדה.
 7. ייצוג הצרכים של התלמיד בתהליך המעבר.
 8. מעקב אחר תלמידים משובצים במוסדות חינוך במעמד פטור ומוסדות חינוך תרבותיים - ייחודיים.

ה. ייעוץ והנגשת מידע הקשורים לתחום העיסוק :-

1. הפצת איגרת מידע בנושא ביקור סדיר ודרכי פעולה בתחילת כל שנה לבתי הספר.
2. השתתפות בישיבות ההערכות בתחילת השנה והצגה בפני המנהל וצוות ביה"ס את "חוק לימוד חובה" ואת נהלי העבודה עמו בשיתוף המפקח על מניעת נשירה.
3. השתתפות בוועדות התמדה והכוון לצורך מעקב אחר שיבוצם של כל התלמידים פעמיים בשנה : במהלך חודש נובמבר ולא יאוחר מסוף מרץ של כל שנת לימודים.
4. מתן חוות דעת בישיבות וועדות מקצועיות השונות בקהילה ודיווח אודות התלמידים שבטיפולו.
5. הנגשת המידע הרלוונטי, זכויות וחובות למנהלי בתי ספר וההורים.
6. השתתפות בהכשרות והשתלמויות - הקב"ס נדרש להשתתף באופן שוטף בהכשרות ובהשתלמויות הנוגעות לתחום העיסוק ולהיפגש על פי הצורך עם ממונים לביקור סדיר והמנחים המחוזיים של המשרד.

2.5.4 בדיקת יישום ההוראות

לשם בדיקת יישום ההוראות, הביקורת הכינה שאלוני ביקורת לקב"ס המועצה, מנהל מחלקת החינוך ולמנהלי מוסדות החינוך השונים. מהתשובות שהתקבלו ניתן ללמוד על מידת יישום ההוראות כפי שתוארו לעיל.

להלן הממצאים –

א. בקרה על התלמידים במסגרת חוק חינוך חובה –

1. בסעיף ב' 1 בהגדרת התפקיד של קב"ס מוסדות חינוך נקבע כי קצין ביקור הסדיר יקבע עם מנהל מוסד החינוך והצוות הניהולי (**בתחילת כל שנה**) לוח זמנים ומסגרת מפגשים שנתיים. הקב"ס הגיש לביקורת לוח זמנים של ישיבות ופעילויות בהם נכח הקב"ס בשנים 2018-2019. לוח זמנים זה הוגש לאור בקשת הביקורת להציג את תכניות העבודה של הקב"ס לשנים 2019-2020 מול ביצוע. תכניות עבודה לא הוגשו אך במקומם הוצגו כאמור לוח פעילויות (יש לציין דל ביותר) לתקופה ספטמבר 2018 ועד אוגוסט 2020 וגם זה לא כנדרש. בשיחה שעשתה הביקורת עם מנהלת מוסד חינוכי נאמר לביקורת כי הקב"ס לא תאם בתחילת כל שנה לוח זמנים ומסגרת מפגשים שנתיים. בעקבות הביקורת, בתחילת שנת הלימודים תשפ"א הקב"ס ניסה לתאם אך בעקבות הקורונה והסגר, פרט לשיחות טלפון, לא התקיימו מפגשים. זאת ועוד, בלוח הזמנים שהקב"ס הגיש לביקורת לשנים ה"ל, במהלך החודשים ספטמבר – דצמבר 2018 התקיימו ארבע ישיבות בבית ספר התיכון ואף לא ישיבה אחת עם בתי ספר היסודיים, ביה"ס הטכנולוגי והגנים. ככלל, חשוב לציין כי הביקורת נסמכת על מידע ואסמכתאות המוצגים בפניה. בהיעדר מידע ואסמכתאות ולאחר שהביקורת בדקה שלא מצוי בידי המבוקר

מידע/אסמכתאות נוספות, הביקורת מסיקה גם מתוך השלילה. לפי כך, ניתן להסיק מהנתונים שהוצגו לביקורת כי במשך החודשים ינואר 2019 ועד ספטמבר 2019 (**תשעה חודשים!**) הקב"ס לא קיים ולא השתתף באף מפגש באף אחד ממוסדות החינוך בישוב או לפחות לא הציג אף תיעוד למפגשים. תיעוד שהיה צריך להיות ברשותו ובאפשרותו להציגם לביקורת. בחודשים אוקטובר 2019 ועד אוגוסט 2020 הקב"ס קיים שלושה מפגשים **בלבד** בבית ספר התיכון ואף לא ישיבה אחת עם בתי ספר היסודיים, ביה"ס הטכנולוגי והגנים.

לדעת הביקורת, הקב"ס לעניין זה לא ביצע את תפקידו כפי שהביקורת מבינה שנדרש ממנו בכך שלפי לוח הפעילויות שהציג הקב"ס לביקורת מסתמן כי כלל לא נפגש עם מנהלי מוסדות החינוך של בתי ספר היסודיים, ביה"ס הטכנולוגי והגנים. לא זאת אלא אף זאת, הקב"ס ציין במפורש כי בעיית הנשירה היא בבית ספר התיכון ולכן עבודתו (ככל שנעשתה) התמקדה בבית ספר התיכון. דבר שלדעת הביקורת הוא שגוי מיסודו!. יחד עם זאת יתכן כי לאור העובדה שהקב"ס לא דאג לתעד את פעילותיו, יתכן והקב"ס קיים מפגשים נוספים אך לא יכול היה להציגם בפני הביקורת.

2. איתור תלמידים החייבים בחוק לימוד חובה שלא בוצע עבורם רישום למוסד חינוכי:-

בסעיף 5.3.4 (א) של חוזר משרד החינוך 0013 – "פעולות בקרה ואכיפה" נכתב " קצין הביקור הסדיר יאתר תלמידים שאינם רשומים במוסד חינוך וידאג לשיבוצם במוסד חינוך באמצעות מחלקת חינוך..". הביקורת ביקשה לקבל נתוני פילוח של ילדי אבו גוש לפי חתך גילאים 3-5, 6-17. נכון לאוגוסט 2020 וכן את מצבת התלמידים לאותו מועד. הערה: לא ניתן היה לבדוק לגבי גילאי 18-21 הלומדים בבית ספר לחינוך מיוחד מאחר ונתוני האוכלוסין של הילדים בגילאים האלה כוללים גם בוגרים שאינם במסגרת החינוך המיוחד. מטרת הבדיקה היא להשוות בין מסד הנתונים המצויים בידי הקב"ס המייצגים את הילדים האמורים ללמוד בשנת הלימודים תש"פ לבין מסד הנתונים המצויים במערכת "מימד" של משרד הפנים הנמצא במחלקת הגביה ולראות האם הקב"ס ביצע בדיקה זו, זיהה הפרשים וכיצד טיפל בהם?. הביקורת ביקשה תחילה להשוות את הנתונים במסד הנתונים של הקב"ס למסד הנתונים האמור להיות במחלקת החינוך אך לא ניתן היה לקבל כל מידע בנדון ממנהל מחלקת החינוך. מהשוואת הנתונים ניתן ללמוד, (בהנחה שהם אינם זהים), האם ישנם ילדים הרשומים במסד הנתונים של משרד הפנים כילדי אבו גוש אך לא רשומים כתלמידים בין אם תלמידי חוץ ובין אם תלמידים הלומדים באבו גוש?.

להלן הנתונים שהתקבלו ממחלקת הגביה בהשוואה לנתונים שהתקבלו מהקב"ס :-

<u>הפרש</u>				<u>נתונים מהקב"ס</u>				<u>נתונים ממערכת "מימד"</u>			
<u>סה"כ</u>	<u>בנות</u>	<u>בנים</u>	<u>גיל</u>	<u>סה"כ</u>	<u>בנות</u>	<u>בנים</u>	<u>גיל</u>	<u>סה"כ</u>	<u>בנות</u>	<u>בנים</u>	<u>גיל</u>
104	45	59	3-5	397	215	182	3-5	501	260	241	3-5
172	39	133	6-17	1,670	853	817	6-17	1,842	892	950	6-17
-----	----	-----		-----	-----	-----		-----	-----	-----	
276	84	192		2,067	1,068	999		2,343	1,152	1,191	

לאור ההפרשים הגדולים בין נתוני משרד הפנים על מספר תלמידים בחתכי גילאים 3-5 ו 6-17 , לבין הנתונים שהתקבלו מהקב"ס על מצבת התלמידים באותם הגילאים הלומדים במסגרות השונות בין אם באבו גוש ובין אם מחוץ לאבו גוש , הביקורת ביקשה לברר עם הקב"ס את פשר הפערים ואלו פעולות נקט הקב"ס לבחינת פערים אלו?.

להלן תשובתו של הקב"ס לעניין זה :-

" לצערנו יש תושבים הרשומים באבו גוש בצורה פיקטיבית, שוכרים ולא מתגוררים או רשומים לסיבות אחרות כתושבים ממזרח ירושלים או מהרשות הפלסטינאית בכדי לשמור על מעמדם וזכויותיהם בביטוח לאומי, משרד הפנים, וקופת חולים וזכויות אחרות ולא מופיעים אצלנו לא יודעים מספרם האמיתי. מכאן יש פער".

הביקורת דוחה מכל וכל הסבר זה וזאת ולו רק מסיפא דבריו של הקב"ס שאין לו מושג מי הם התלמידים , מה מספרם והאם זהו ההסבר (המספרי לפחות) לפער בין הנתונים? . על הקב"ס היה לקחת את רשימת התלמידים הרשומים מתוך נתוני משרד הפנים ולבדוק. הרי ממה נפשך? אין כל הבדל בין ילד הרשום באבו גוש ומתגורר בפועל באבו גוש ולומד מחוץ לאבו גוש לבין ילד הרשום באבו גוש, אינו מתגורר בפועל ולמעשה לומד מחוץ לאבו גוש. לצורך העניין, ההתייחסות של הקב"ס בכל הקשור לאיתור תלמידים ומסגרות הלימוד שלהם היא זהה בשני המקרים. המסקנה הנובעת מהאמור לעיל היא שלקב"ס אין מושג לגבי 276 ילדים הרשומים כתושבי אבו גוש ואינם רשומים במערכת החינוך של אבו גוש. **הביקורת רואה זאת בחומרה רבה וממליצה לקב"ס לאתר תלמידים אלו לאלתר כמתחייב על פי הגדרת תפקידו כאמור לעיל ולדווח לרשות החינוך ולמשרד החינוך.**

מהנתונים שסיפק הקב"ס , עולה נותן מדאיג לא פחות המצביע על נשירת תלמידים ממערכת החינוך באבו גוש:-

121 תלמידים בגילאי 3-5 מתוך 397 תלמידים המהווים %30.48 לומדים מחוץ לאבו גוש.

589 תלמידים בגילאי 6-17 מתוך 1,670 תלמידים המהווים %35.27 לומדים מחוץ לאבו גוש.

לאור הנתונים הנ"ל, הביקורת ביקשה לבדוק בשנים 2017-2020 האם המגמה של תלמידים הלומדים מחוץ לאבו גוש עולה בשנים אלו או שהיא יורדת. הביקורת ביקשה ממנהל מחלקת

החינוך לספק את הנתונים. מהנתונים שהתקבלו ממחלקת החינוך נמצא כי בגילאי 3-5 לומדים 116 תלמידים לעומת 121 תלמידים לפי הנתונים שהתקבלו מהקב"ס ובגילאי 6-17 לומדים 539 תלמידים לעומת 595 תלמידים לפי נתוני הקב"ס. בסה"כ קיים פער של 61 תלמידים. אציין כי מדובר בנתונים שהתקבלו מאותה מחלקה! הביקורת ביקשה לברר גם סוגיה זו. הביקורת מצרה על כך שמנהל מחלקת החינוך והקב"ס לא נתנו כל הסבר כיצד יתכן שמתקבלים נתונים שונים מאותה מחלקה ויתרה מזו, מהו הנתון הנכון?.

הביקורת סבורה כי על המועצה לבצע סקר שביעות רצון בקרב תושבים - הורים לילדים ולבדוק מה הם המניעים לעזיבתם ממערכת החינוך היישובית לטובת חינוך ילדיהם במערכות חינוך מחוץ לאבו גוש ולעשות ככל שניתן בכדי שהילדים ילמדו במוסדות החינוך היישובי.

לאור הממצאים, הביקורת בדקה האם הקב"ס איתר את אותם תלמידים החייבים בחוק לימוד חובה שלא בוצע עבורם רישום למוסד חינוכי? וכיצד הוא טיפל בהם? הקב"ס נשאל כיצד הוא מתעד את עבודתו בהתייחס לתלמידים החייבים ברישום במוסד חינוכי ומנהל מעקב לגביהם? תשובת הקב"ס הייתה: " הרישום מתבצע בבתי הספר ואצל רכזת הגנים בגנים".

לאור הממצאים הנ"ל הביקורת ממליצה לקב"ס לבצע את עבודת האיתור כנדרש ממנו ולא להמתין למידע שיתקבל (במקרה או שלא במקרה) ממוסדות החינוך. כמו כן, על הקב"ס לבצע מעקב ולתעד כל פעילות שלו ברמה הפרטנית של כל תלמיד ותלמיד ולא להפנות למידע המתנהל (או שלא) הקיים (או שלא) במוסדות החינוך.

3. דיווח על נוכחות תלמידים במוסד חינוך מוכר –

סעיף 3.3.4 לחוק לימוד חובה : "כדי להבטיח כי תלמיד מבקר במוסד חינוך מוכר, על מנהלי מוסדות החינוך לדווח לרשות החינוך המקומית ולמשרד החינוך במועדים קבועים ושוטפים שלא יפחתו מ – 4 פעמים בשנה (פעם ברבעון), על נוכחות התלמידים במוסד ובכלל זה על תלמידים שאינם לומדים או אינם מבקרים באופן סדיר".

הביקורת ביקשה לבדוק האם מנהלי מוסדות החינוך דיווחו על :-

- א. אי הגעה ללימודים בתחילת שנת הלימודים תש"פ לגבי תלמיד המופיע ברשימת התלמידים הרשומים במוסד או שנמסר שהוא אמור ללמוד למשל, במסגרת מעבר משלב חינוך אחד לשלב חינוך אחר.
- ב. העדר רישום לשנת הלימודים תש"פ של תלמידים שהיו רשומים בשנת הלימודים החולפת (תשע"ט) ולא נרשמו לשנת הלימודים הנוכחית או שלא אישרו את המשך לימודיהם או שהופסקו לימודיהם בשנת הלימודים הנוכחית.
- ג. רישום ושיבוץ התלמידים במוסד החינוכי ועל עזיבת תלמידים את המוסד החינוכי.
- ד. מקרים של ביקור בלתי סדיר של תלמידים במוסד החינוכי בשנת הלימודים תשע"ט ו – תש"פ.

כמו כן, האם מנהלי מוסדות החינוך מקיימים את חובתם כאמור בסעיף 3.3.4 לעיל.

הביקורת מצרה על כך שהקב"ס לא השיב בשאלון הביקורת שנשלח אליו על אף אחת מהסוגיות הנ"ל. במקום זאת, השיב כי מנהלי המוסדות מדווחים לו דיווח חודשי באופן קבוע

ושוטר. הביקורת ביקשה לבדוק דוחות אלו והאם הם נותנים מענה לאמור א'ד' הנ"ל? הקב"ס לא מסר דוחות וטען שכל המידע מצוי בבית הספר. נציין כי תשובה זו סותרת את תשובתו הקודמת של הקב"ס שטען שמנהלי המוסדות **מדווחים לו דיווחים חודשיים**. זאת ועוד, התייחסותו של הקב"ס הייתה אך ורק לגבי בית הספר המקיף ובאשר למוסדות החינוך האחרים לדבריו הדיווח הוא פרטני בלבד אם וכאשר נעדר תלמיד.

3. יצירת קשר עם משפחות הילדים שנרשמו אך לא הופיעו בביה"ס :-
הביקורת ביקשה לבדוק אלו פעולות נעשות על ידי הקב"ס במקרה שילדים **שנרשמו** לשנת הלימודים **ולא הופיעו** בבית הספר? ייזום ופתיחת הליכים משפטיים לצורך אכיפת חוק לימוד חובה בתיאום עם היועמ"ש של המועצה – לעיתים, עקב התעקשות הורים שלא לשלוח את ילדיהם למוסד חינוכי, (בין אם בישוב ובין אם מחוץ לישוב), מאחר והחלטה זו היא בניגוד לחוק חינוך חובה, על הקב"ס המאתר סיטואציה זו ליזום ולפתוח בהליכים משפטיים נגד המשפחה הסרבנית וזאת בתיאום עם היועץ המשפטי של המועצה. בשנת הלימודים תש"פ לא יזמו ולא פתחו בהליכים משפטיים לצורך אכיפת חוק לימוד חובה כמתואר לעיל.

4. בהמשך לאמור בסעיף 3 לעיל, כאשר נפתח הליך משפטי כנגד המשפחה הסרבנית, על הקב"ס לבצע מעקב אחר התנהלות התיקים המשפטיים, להשתתף בדיוני בית משפט ולתת חוות דעת בהליך פלילי המתנהל נגד הוריו ילד/נער שלא למד בבית הספר באופן סדיר כאמור בסעיף 4 (ב) לחוק לימוד חובה. – הביקורת בדקה נושא זה. לדברי הקב"ס הוא משתדל להימנע מפתיחה בהליכים משפטיים.

5. השתתפות בהליך קליטה של תלמיד בשל הרחקה או העברה של תלמיד או שיבוץ תלמיד בעקבות הליך הרחקה או העברה – שלב מהותי בכל הקשור למניעת נשירה במוסדות חינוך הוא קליטה נאותה של תלמיד במקרה של הרחקה או העברה של תלמיד או שיבוץ תלמיד בעקבות הליך הרחקה או העברה. לפי כך, מעורבותו של הקב"ס בהליך זה חשובה ביותר. הביקורת בדקה האם בשנת תש"פ היו מקרים כמתואר לעיל ומה הייתה מידת מעורבותו של הקב"ס בהליך קליטת התלמיד? גם במקרה זה, תשובתו של הקב"ס הייתה כוללת מבלי לספק כל מידע על אופן הטיפול. לדבריו, הוא נמצא בקשר עם הגורמים הרלוונטיים..

ב. איתור ומניעת נשירת תלמידים -

קיימת חשיבות רבה באיתור תלמידים שאינם רשומים במסגרות חינוכיות ו/או נעדרים מהמסגרות וזאת עוד בשלב המוקדם ביותר. בהגדרת התפקיד של הקב"ס נכתב לעניין איתור ומניעת נשירת תלמידים כדלקמן :-

1. **איתור** תלמידים החייבים בחוק לימוד חובה שלא בוצע עבורם רישום במוסד החינוכי.

2. איתור מוקדם של תלמידים בסכנת נשירה לרבות באמצעות **הצלבת רשימות רישום** מול הגעה בביה"ס וקיום סיורים באתרים מועדים לילדים משוטטים.

3. איתור נתונים אודות היעדרות של תלמידים מבתי הספר (והגנים).
4. הצלבת המידע אודות היעדרות עם מידע רלוונטי מהגורמים השונים במועצה ובמשרד החינוך.

הקב"ס נשאל כיצד הוא מתעד את עבודתו עם התלמידים החייבים רישום במוסד חינוכי ומנהל מעקב אחריהם? הקב"ס השיב שרישום התלמידים מתבצע דרך בתי הספר במנב"ס ובתי הספר עוקבים אחרי הרישום בבתי הספר. בתי הספר מדווחים לקב"ס על אי ביקור סדיר של תלמידים המדווחים אצלם. עוד ציין הקב"ס שהוא אינו תחליף בעניין הרישום והמעקב. יש כללי עבודה קבועים ומוסכמים לגבי הנשירה הגלויה והסמויה..

מהאמור לעיל יוצא איפה שהקב"ס נמצא בעמדה פסיבית וכל עוד הוא אינו מדווח על אי ביקור סדיר של תלמידים נראה שהוא אינו עושה דבר מהאמור בסעיפים 1-4 לעיל בכדי לאתר תלמידים שלא בוצע עבורם רישום או לחילופין "נעלמו מתחת לרדאר" וביה"ס לא איתר אותם כמי שלא נרשמו או שביקורם בבית הספר אינו סדיר, (כפי שתואר בסעיף א 2. לעיל), תשובתו של הקב"ס כי הוא עושה זאת באמצעות "בדיקות ואיסוף מידע בדרכים שונות והאיתור הינו מערכתי, משולב ומעורבים בו הרבה גורמים.. " הינה תשובה שאינה מוכיחה דבר וחצי דבר מהאמור כל עוד זה לא מבוסס על אסמכתאות ותיעוד הדברים שכאמור לא הוצגו לביקורת.

מההיבט של מנהלי מוסדות החינוך השונים, לפי סעיף 3.3.5 (א) לחוק לימוד חובה, על מנהלי מוסדות החינוך לדווח לקב"ס, למפקח הכולל ולממונה המחוזי על ביקור סדיר על אי הגעה ללימודים עם פתיחת שנת הלימודים וזאת לא יאוחר מיום 12.9 לגבי תלמיד/ה המופיעה ברשימת התלמידים הרשומים במוסד או שנמסר שהוא/היא אמור/ה ללמוד במוסד (למשל במסגרת מעבר משלב חינוך אחד לשלב חינוך אחר) אך הוא/היא כלל לא מגיע/ה ללימודים. הביקורת בדקה האם היו מקרים כאלה? האם מנהל המוסד החינוכי דיווח? למי דיווח ומתי נעשה הדיווח? מנתונים שהתקבלו נראה כי בתחילת שנת הלימודים תשפ"א (ב 14.9.2020) מנהל בית ספר "השלום" דיווח לקב"ס על היעדרותם של חמישה תלמידים. שניים מהם דווחו לקב"ס גם ב – 27.2.2020 . (הקב"ס ציין על גבי מכתב זה שהילדים נשלחו על ידי האם אצל הסבתא שלהם ברמלה אך אין כל תיעוד המעיד על בדיקה ונכונות המידע ועל שילובם של התלמידים במערכת חינוכית אחרת). הקב"ס התבקש להשיב לביקורת על אופן הטיפול ומועדי הטיפול בהתייחס לפניותיו של המנהל ותשובתו הייתה:-
" העניין טופל עם כל הכללים וחלקם חזר לאחר תקופה קצרה ובתקופת הקורונה לא היה צורך במכתבים בגלל הפחד מהמחלה והדברים התנהלו דרך שיחות .. "

הביקורת דוחה מכל וכל טיעון זה. בשיחה עם המנהל התברר כי המנהל לא ידע כי עליו לדווח למפקח הכולל ולממונה המחוזי על ביקור סדיר על אי הגעתם של התלמידים.

זאת ועוד, מנהלת בית ספר הארמון דיווחה לקב"ס ב – 17.9.2018 והודיעה לו על היעדרות של תלמיד מתחילת שנת הלימודים. ב – 29.9.2018 המנהלת פונה שוב לקב"ס באותו עניין. ב – 23.1.2019 המנהלת פונה להורים לבירור היעדרותו של התלמיד וב – 24.1.2019 (ארבעה חודשים לאחר פניית המנהלת), פונה הקב"ס במכתב להורים. זאת ועוד, ב – 19.9.2019 – שנת הלימודים תש"פ אותו תלמיד ממשיך לא להגיע לבית הספר לאחר שגם בשנת הלימודים הקודמת הוא לא ביקר בבית הספר. בעקבות פנייתה החוזרת של המנהלת, הקב"ס הוציא מכתב נוסף להורים רק ב – 27.7.2020 (עשרה חודשים אחרי פניית מנהלת בית הספר !), בו הוא מציין כי התלמיד נעדר מהלימודים מזה שנתיים ברצף ! מדובר

במקרה חמור ביותר והביקורת מציינת כי פרט לאמור לעיל היא לא קיבלה מהקב"ס כל תיעוד המעיד כי דיווח לגורמים הנ"ל ועל דרך טיפולו. תחת זאת ציין הקב"ס במכתבו לביקורת כי לגבי התלמיד בבית ספר הארמון שנעדר במשך שנתיים, הנושא טופל באופן שוטף (???) והתלמיד מסרב לבקר בבית הספר והא נשר מהלימודים. עוד ציין הקב"ס כי התלמיד מגיע מרשות אחרת עם בעיות במשפחה. דבר הגורם לנשירה ממערכת החינוך. בהתייחס לשאלה האם היו תלמידים שלא למדו במוסד חינוכי באופן סדיר במשך 21 ימים וכיצד פעל?, השיב הקב"ס כי "פעל לפי הכללים המקובלים בעבודת הקב"ס, בדיקה במוסד החינוכי באיזה פעולות נקטו מחנך, יועצות, הנהלה לטפל בתלמיד או התלמידים הנושרים כך שהתערבות הקב"ס לא מיידית ולא באה במקום הצוות בבית הספר. ההתערבות היא לאחר שבית הספר נקט בכל ההליכים הנדרשים".

לפי ההנחיות שבסעיף 7.1.5 של חוזר מנכ"ל משרד החינוך 0013 מ – 1.3.2017, כאשר חולפים 21 ימים ממועד הוצאת מכתב להורים והתלמיד עדיין נעדר מהלימודים, "אם התלמיד לא שב ללימודיו, ידווח קצין הביקור הסדיר על כך למנהל מחלקת החינוך, לממונה המחוזי על הביקור הסדיר וליועץ המשפטי ברשות החינוך המקומית". הביקורת לא קיבלה מהקב"ס כל מידע המעיד כי פעל כאמור על פי ההנחיה הנ"ל.

אפיון וזיהוי המקור לנשירה על מנת להפנות לטיפול הגורמים הרלוונטיים –

על הקב"ס לאפיין ולזהות את מקור הנשירה על מנת להפנות לטיפול הגופים הרלוונטיים. לשם כך, עליו לקיים שיח עם ההורים, המחנכים, היועצת החינוכית וכן במקביל עם מנהל קידום נוער ולבחון עם גורמי הטיפול הרלוונטיים את האפשרויות למניעת נשירה. מאחר ולא התקבל כל מידע ספציפי (פרט לרשימת תלמידים) לגבי אופן האפיון וזיהוי מקור הנשירה המגובים באסמכתאות מבססות, לביקורת אין אפשרות לדעת האם פעולות אלו נעשו. יחד עם זאת לאור הצהרת הקב"ס כי פעילותו בכל הקשור למניעת נשירת תלמידים היא עם הצוות החינוכי של בית הספר המקיף, לדעת הביקורת לא יהיה זה טעות לחשוב שהאפיון וזיהוי מקור הנשירה ו/או היעדרויות ממושכות ו/או סממנים העלולים בעתיד בהגיע התלמידים לחטיבה המצביעים על סכנה לנשירה עתידית, לא נעשה.

קיום פגישות עם הורים ותלמידים בסכנת נשירה או נושרים, בשיתוף פסיכולוגים, עובדים סוציאליים, קציני מבחן, מנהל המוסד החינוכי, מורים וכו'.

על אף העובדה כי לא הומצאו לביקורת מסמכים המתעדים את האמור לעיל, לדברי הקב"ס הוא מקיים פגישות עם הורים ותלמידים בסכנת נשירה בשיתוף עם הצוות החינוכי, היועצת ומנהל המוסד החינוכי.

ייזום ויישום תוכניות טיפוליות מונעות לצמצום ממדי הנשירה

הקב"ס הגיש לביקורת פרוטוקול של ישיבת ועדת התמדה (פרוטוקול אחד ויחיד) מ – 3.3.2020 בה נכחו יועצת בית הספר המקיף, סגן מנהל בית הספר, והקב"ס. יו"ר ועדת התמדה על פי ההנחיות המקצועיות הוא מנהל מחלקת החינוך והוא לא נכח בישיבה ואף לא צוין שהוא נעדר מהישיבה. בפרוטוקול צוין כי היו נתונים חסרים בישיבה והקב"ס ביקש מהצוות החינוכי את הדברים הבאים :-

1. להכין תכנית עבודה לגבי כל תלמיד בסכנת נשירה.
2. לזמן תלמידים לשיחה עם היועצת בכדי לשלבם בתכנית.
3. לבצע מעקב שוטף אחר תלמידים נושרים – נשירה גלויה וסמויה
4. לפנות בכתב להורי התלמידים ולזמנם לשיחה עם היועצת והמנהל.

הביקורת ביקשה לקבל מהקב"ס את אותן תכניות טיפוליות ויישומן וכן ביקשה לברר מה נעשה בפועל מהאמור לעיל. תשובתו של הקב"ס הייתה שמאחר ומדובר בשנה שבה פרצה הקורונה חלו שיבושים ובלבול בעבודה התקינה ושיטת המעקב השתנתה. אכן ברור לגמרי. אך עדיין זה לא מונע מהקב"ס להציג את אותן תכניות טיפוליות ואת שיטת המעקב החדשה לאור מגפת הקורונה.

טיפול בתלמידים שנשרו ובכלל זה ייעוץ וסיוע בחיפוש אחר מסגרות מתאימות על ידי תיווך בין הגורמים השונים ובתיאום עם אגף א' חינוך ונוער בסיכון

מהמידע הכללי שהתקבל מהקב"ס, לא ניתן לדעת האם הקב"ס מקיים הנחיה זו.

השתתפות בצוות בין – מקצועי לדיון בתלמידים מאתגרים שבסכנת נשירה במטרה לאתר דרכים למניעת נשירה או למצוא עבורם חלופות לימודיות.

הקב"ס דיווח שהוא משתתף בצוות בין מקצועי ביניהם מנהל שפ"ח, מנהל המתנ"ס, מנהל מחלקת החינוך, מנהל קידום נוער, האחראית על טיפול בנוער בסיכון. הביקורת ביקשה לקבל פרוטוקולים של ישיבות שהתקיימו, הנושאים שהועלו, ההחלטות שהתקבלו ויישומן אך לא התקבל דבר.

2.5.5 בדיקת שיתופי הפעולה ומערכות הדיווח בין מנהלי מוסדות החינוך, למנהל מחלקת

החינוך והקב"ס ומילוי אחר ההוראות בהתאם לחוק לימוד חובה ולחוזר מנכ"ל משרד

החינוך.

בכדי לבדוק נושא זה, הביקורת שלחה שאלוני ביקורת למנהל מחלקת החינוך, מנהלי מוסדות החינוך ולקב"ס במטרה לבדוק את רמת הידע שלהם בהוראות חוק לימוד חובה, שיתופי הפעולה של מערכות הדיווח הפנימיות בין גורמי החינוך השונים ובאיזו מידה הוראות החוק מיושמות?

להלן הממצאים :-

א. מנהל מחלקת החינוך –

מעיון בחוק לימוד חובה עולה כי למנהל מחלקת החינוך כמי שאחראי על כל מערכת החינוך בישוב ישנו תפקיד מרכזי ולא מבוטל בכל הנושא של מניעת נשירת תלמידים ממוסדות החינוך למרות שהקב"ס הכפוף אליו והוא הגורם המקצועי בתחום. (שאלון הביקורת הרצ"ב נבנה על סמך הגדרות התפקיד של מנהל מחלקת החינוך בהתאם לחוק לימוד חובה).

להלן תפקיד מנהל מחלקת החינוך כפי המופיע בחוק לימוד חובה בכל הקשור למניעת נשירת תלמידים ממערכת החינוך :-

תפקידי הרשם הראשי -

על מנהל מחלקת החינוך, שהוא הרשם הראשי על פי דין, לדאוג לביצוע הוראות התקנות השונות והנחיות משרד החינוך כדי להבטיח את ביצוע הרישום ואת ביצוע הביקורת על העברת תלמידים ממקום למקום, ובכלל זה מתן הנחיות מתאימות.

בהקשר זה יובהר, כי הרשמים לעניין יישום הוראות החוק הם עובדי רשות החינוך המקומית שמנהל מחלקת החינוך מינה לצורך זה, או מנהלי בתי ספר רשמיים הכפופים כולם להנחיות הרשם הראשי.

3.3 יישום חוק לימוד חובה

3.3.2 תפקידי הרשם הראשי

על מנהל מחלקת החינוך, שהוא הרשם הראשי על פי דין, לדאוג לביצוע הוראות התקנות השונות והנחיות משרד החינוך כדי להבטיח את ביצוע הרישום ואת ביצוע הביקורת על העברת תלמידים ממקום למקום, ובכלל זה מתן הנחיות מתאימות. בהקשר זה יובהר, כי הרשמים לעניין יישום הוראות החוק הם עובדי רשות החינוך המקומית שמנהל מחלקת החינוך מינה לצורך זה, או מנהלי בתי ספר רשמיים הכפופים כולם להנחיות הרשם הראשי.

ועדת התמדה

4.5.1 בכל רשות חינוך מקומית תוקם ועדת התמדה שמטרתה לתמוך במוסדות החינוך ולסייע להם להכיל את התלמידים המצויים בתהליך נשירה ולפקח על המעברים בין מוסדות החינוך ועל המעבר משנת לימודים אחת לשנייה.

4.5.2 ועדת ההתמדה תורכב מבעלי התפקידים האלה:

א. מנהל מחלקת החינוך – יו"ר

ב. קצין הביקור הסדיר של מוסד החינוך

ג. גורמי מקצוע נוספים ברשות המקומית לפי קביעת מנהל מחלקת החינוך, כגון מנהל שכבת הגיל במחלקת החינוך, מנהל מחלקת הרווחה או מי מטעמו ברשות, מנהל קידום נוער וכיו"ב, ואם מדובר בתלמיד המתגורר ברשות חינוך אחרת – מנהל מחלקת החינוך שבה התלמיד מתגורר או מי מטעמו.

4.5.3 יושב ראש הוועדה רשאי לזמן את הורי התלמיד לדין בעניינו של התלמיד.

4.5.4 יושב ראש הוועדה יזמן לשיבת הוועדה את מנהל מוסד החינוך ולפי בקשת מנהל מוסד החינוך גם עובדים אחרים במוסד החינוך.

4.5.5 יו"ר הוועדה יהיה רשאי להיוועץ בממונה המחוזי על ביקור סדיר או במפקח הכולל או במפקח על הייעוץ או בגורמי מקצוע אחרים שהם עובדי משרד החינוך.

4.5.6 תפקידי ועדת ההתמדה

- א.ועדת ההתמדה רשאית לדון או לייעץ אך ורק בעניין תלמידים בסכנת נשירה ותלמידים המצויים בנשירה גלויה.
- ב.הוועדה תעקוב אחר יישום תכנית ההתערבות האישית או הקבוצתית שנקבעה על ידי ועדת ההתמדה.
- ג.על הוועדה לסייע במשאבים למוסדות החינוך ליישום תכניות ההתמדה שגובשו על ידי המוסד לאחר שמנהל המוסד החינוכי יפנה לוועדה באמצעות קצין הביקור הסדיר ו/או באמצעות פנייה ישירה לוועדת ההתמדה.
- ד.הוועדה תייעץ למנהל המוסד בגיבוש תכניות וביישומן, לפי בקשתו.
- ה.הוועדה תעקוב אחר תלמידים בנשירה גלויה.
- ו.הוועדה תעקוב אחר תלמידים הלומדים במסגרת חינוכית שאיננה מוסד חינוך רגיל, דוגמת מוסדות חסות הנוער, בתי מעצר ומסגרות לנוער מנותק.
- ז.הוועדה תייעץ למנהל מחלקת החינוך בעניין רישום, שיבוץ והעברה של תלמידים בסכנת נשירה או בנשירה גלויה.
- ח.הוועדה תעקוב ברמת מוסד החינוך וברמת רשות החינוך המקומית אחר נתוני הנשירה ומגמות הנשירה לאורך השנים, ותאתר מוקדי קושי ומחוללי נשירה ברשות החינוך המקומית. בדיון לא יועבר מידע הקשור לפרט הבודד.
- ט.הוועדה תקיים למידת עמיתים לגבי תכניות התערבות פרטניות/קבוצתיות.

4.5.7 מהלך העבודה של ועדת ההתמדה

- א.ועדת ההתמדה תתכנס בעניינו של כל מוסד חינוך שבתחומה פעמיים בשנה לפחות. ההתכנסות הראשונה תתקיים לא יאוחר מסוף חודש נובמבר של כל שנת לימודים. ההתכנסות השנייה תתקיים לא יאוחר מסוף חודש מרס של כל שנת לימודים.
- ב.הוועדה רשאית להתכנס לישיבות נוספות, לפי בקשתו של מנהל מחלקת החינוך או מנהל מוסד החינוך ולפי הצורך. פנה מנהל מוסד החינוך למנהל מחלקת החינוך, יידע על כך את המפקח על מוסד החינוך.
- ג.מנהל מוסד החינוך יפרט, יבהיר ויצג לוועדת ההתמדה את הנושאים האלה:
- תכנית העבודה להכלה ולמניעת נשירה ברמת מוסד החינוך
 - תכניות התערבות אישיות וקבוצתיות
 - תוצאות המעקב אחר יישום התכניות
 - המלצות למענה פרטני לגבי תלמידים בסכנת נשירה הצפויים לעבור למוסד חינוך אחר בתום שנת הלימודים במקרה שמנהל המוסד סבור שנדרשות פעולות נוספות או משאבים נוספים טרם המעבר או אחריו.
- ד.ועדת ההתמדה תדון בנתונים שהוצגו בפניה, תבחן את הכלים ואת האמצעים שנגקטו על ידי מוסד החינוך, ותמליץ, במידת הצורך, על נקיטת אמצעים נוספים, וכן על העמדת אמצעים ומשאבים נוספים לטובת יישום התכניות.

7. אכיפת הביקור הסדיר

7.1 תלמיד שאינו לומד במוסד החינוך או שאינו מבקר בו באופן סדיר

7.1.6 לאחר קבלת הדיווח של קצין הביקור הסדיר שהתלמיד לא חזר ללמוד באופן סדיר במוסד החינוך, ישלח מנהל מחלקת החינוך מכתב התראה להורים, שעומדים לנקוט הליכים נגדם בהתאם לחוק לימוד החובה, או, לחלופין, שרשות החינוך המקומית שוקלת להעביר את ילדם למוסד חינוך אחר. בד בבד עם הוצאת מכתב ההתראה ישקול מנהל מחלקת החינוך אם יש מקום לקיים ועדת התמדה בעניינו.

הביקורת מצרה על כך שמנהל מחלקת החינוך אינו מכיר ואינו יודע מה תפקידיו ומה אחריותו בכל הקשור למניעת נשירת תלמידים ממחלקת החינוך. המנהל לא השיב כראוי לאף שאלה שהופנתה אליו ובמקום זאת הפנה את הביקורת לקב"ס המועצה כשהוא מציין שכל השאלות שהופנו אליו צריכות להיות מופנות לקב"ס המועצה כי הנושא נמצא באחריותו..

הביקורת ממליצה למנהל מחלקת החינוך ללמוד את הנושא מהאמור לעיל ומהוראות החוק וחוזרי מנכ"ל משרד החינוך ולפעול לא לתר על פי ההנחיות.

לעניין ועדת התמדה ונשירה - הקב"ס הציג את תכנית הפעולה לשנת הלימודים תש"פ כפי שקבעה וועדת התמדה ונשירה. המשימות שנקבעו בתכנית זו:-

א. מתן מיומנויות וכלים בעבודה עם נוער במצבי סיכון למחנכים ובעלי תפקידים מובילים באמצעות הכשרות צוות בשיתוף שפ"ח. הל"ז שנקבע : עד חודש נובמבר 2019 יוכשרו הצוותים ובמהלך שנת הלימודים יתקיימו 3 סדנאות לצוותים החינוכיים. התוצאות שהוגדרו: הקמת צוות מוביל בכל מסגרת לימודית באחריות מנהל ביה"ס והשתתפות 100% מחברי הצוות המוביל בהכשרה. הביקורת ביקשה מהקב"ס להשיב האם משימה זו יצאה לפועל והאם הושגו התוצאות? הביקורת מצרה על כך שלא התקבלה תשובה ובמקום זאת הפנה הקב"ס את המבקר לבית הספר.

ב. קיום סדנאות בקרב קבוצות הורים לחיזוק קשר הורה/ילד והמסגרת החינוכית. הל"ז שנקבע: עד נובמבר 2019 גיוס קבוצות הורים ע"י מנהלי בתי ספר והגנים והעברת שישה מפגשים מנובמבר ועד לסוף שנת הלימודים. התוצאות שהוגדרו: שביעות רצון רבה עד רבה מאוד של ההורים שהשתתפו בסדנאות.

ג. הטמעת תכנית מעברים הל"ז שנקבע: עד נובמבר 2019 חשיפת התכנית בפורום חינוכי ישובי, בחודשים נובמבר 2019 עד פברואר 2020 קיומם של שני מפגשים. התפוקות שהוגדרו: טיוב המעברים בין בתי הספר וצמצום תלמידי חוץ ב - 20 לפחות בכל שנה.

הביקורת ביקשה לבדוק מה בוצע מהאמור לעיל? . לא התקבל מענה קונקרטי כי אם התייחסות כללית ביותר.

באותו עניין הביקורת בדקה את תכנית הפעולה של ועדת ההתמדה לשנת תשע"ט ומה בוצע בפועל? תשובתו של הקב"ס הייתה: - " בית הספר המקיף פעל ועבד באמצעות ההנהלה והיועצות ובתיאום עם הקב"ס למען החזרת התלמידים למסגרות והגשת חלק מהם לבגרויות ומעקב שוטף אחרי כל תלמיד ודאגו לדווח באופן תקין".

הביקורת מצרה על כך שהקב"ס כלל לא התייחס לתכנית הפעולה ובמקום זאת נתן תשובה כללית ביותר שאינה עונה לנשוא הביקורת.

ד. מנהלי מוסדות החינוך

הביקורת שלחה שאלוני ביקורת למנהלי בתי הספר היסודי, למנהלת בית הספר הטכנולוגי ולסגן מנהל בית הספר המקיף. המנהלים היחידים שנענו לשתף פעולה ולענות לשאלון הביקורת היו מנהלת בית הספר היסודי ומנהלת בית הספר הטכנולוגי. על אף העובדה שהשנה הייתה שנה חריגה עם סגרים לא מעטים ופעילות לא תקינה של מוסדות החינוך, הביקורת מצרה על כך שיתר מנהלי מוסדות החינוך לא מצאו לנכון לענות לשאלון הביקורת וגם התשובות שהתקבלו מהמנהלים הנ"ל, לא סיפקו מידע מהותי כפי שצפתה הביקורת.

2.5.6 נהלי עבודה במחלקה

למרות טענת הקב"ס, אין נהלי עבודה מחלקתיים לקב"ס. נהלי העבודה הם לא "הגדרת תפקיד הקב"ס כפי שהגדיר משרד החינוך. (המסמך שצרף הקב"ס). נהלי העבודה חייבים לכלול בין היתר את מועדי הדיווח הקבועים והשוטפים של המנהלים (אחת לרבעון לפחות) את תיעוד ותיארוך פעולות הקב"ס, דרכי הטיפול במקרים חריגים וכו'. על מנהל מחלקת החינוך לגבש יחד עם הקב"ס את מהלכי העבודה הכוללים את שיתופי הפעולה עם מנהלי מוסדות החינוך השונים.

2.6 סכום

הביקורת מציינת כי מאחר והביקורת נעשתה בשנת מגפת הקורונה, הביקורת ביקשה לבדוק את התנהלות הקב"ס ואופן מילוי תפקידו דווקא בשנים שלפני תקופת הקורונה.

הביקורת רואה לנכון לחזור ולציין היא ניסתה בכל דרך אפשרית להבהיר את שנדרש מהמבוקר ולדרוש לקבל תיעוד ואסמכתאות המבססות את תשובותיו ולקבל התייחסות מפורטת בכל שאלה שנשאל המבהירה את דרכי הפעולה שנקט בכל תחום תחת אחריותו. לאחר שהמבוקר הודיע לביקורת כי אין לו כל מידע ואסמכתאות נוספות למסור לביקורת, הביקורת נאלצה להגיע למסקנות מהמקום של חסר בתשובות, מידע ואסמכתאות מבססות המוכיחות אחרת.

חשיבות רבה קיימת לנושא של איתור מוקדם של נשירה סמויה וגלויה וטיפול מניע למניעת נשירה. לעיתים כאשר התלמיד/ה מגיע/ה לחטיבת הביניים ולא טופל בזמן בשלב מוקדם יותר כגון גן הילדים ובבית הספר היסודי הדבר עלול להיות מאוחר מדי. ממצאי הביקורת ניתן להבין כי הקב"ס לא השקיע מספיק במסגרות לימוד אלו מאחר ולתפישתו היא שעיקר הנשירה היא בתיכון וכל עוד לא קיבל דיווח ממנהלי מוסדות החינוך על היעדרות של תלמיד ההתנהלות שלו היא פסיבית. הדבר בא לידי ביטוי גם בכל תחומי האחריות האחרים של הקב"ס. בראיית הביקורת תפקיד הקב"ס הוא הרבה יותר אקטיבי, יוזם, דוחף, מוודא שהוועדות המקצועיות וועדת ההתמדה מתכנסות בתדירות הנדרשת, דנה, קובעת תכניות טיפוליות פרטניות וקבוצתיות, דואגת ליישום, מבצע מעקב אחר ביצוע, יוזם מציאת מסגרות לימוד אלטרנטיביות, עושה כל שביכולתו כדי שתלמידים לא יפלטו ממערכת הלימוד אל הרחוב ובכלל זה שיח מעודד עם התלמידים וההורים ועוד.

הביקורת מצרה על כך שכל אלה ועוד כלל לא מקבלים ביטוי בעבודתו של הקב"ס.

הביקורת ממליצה למנהל מחלקת החינוך, למנכ"ל המועצה וראש המועצה להתכנס יחד עם קב"ס המועצה ולהגות תכנית חומש של מניעת נשירת תלמידים, תכנית שתקבל

ביטוי מגילאי הגן ועד לבית ספר התיכון ולקבוע מטרות ביניים מדידים שניתן יהיה לבדוק אם הושגו אם לאו. בתכנית זו יש להגדיר מחדש את תפקידו של הקב"ס (למרות שהגדרת התפקיד' ותחומי האחריות וגדרים בהוראות) ולוודא שהקב"ס ממלא תפקידו כראוי, עומד במשימות וביעדים שייקבעו.

3. המחלקה לשירותים חברתיים

3.1 כללי

המחלקה לשירותים חברתיים, נותנת שירותים לאוכלוסייה הנזקקת באבו גוש. השירותים ניתנים ליחידים באופן פרטני, לקבוצה או לקהילה. חלק מהשירותים ניתנים ביישוב עצמו וחלק ניתנים במסגרות שונות מחוץ לישוב. המימון הוא ברובו (כ – 75%) על ידי משרד הרווחה, (להלן משה"ר), ואת היתרה מממנת המועצה. ישנם פרויקטים המשותפים למחלקה לשירותים חברתיים ולמחלקת החינוך כשהמימון מתקבל ממשרד החינוך. לעיתים, לאור הצרכים המרובים של המחלקה, השתתפות המועצה גדולה יותר מהתקנים המאושרים ומההשתתפות של משה"ר. חשוב לציין כי הביקורת נערכה בשנה יוצאת דופן בזמן פנדמיית הקורונה שגם בעת כתיבת הדוח היא עדיין לא הסתיימה.

תגובת מנהל המחלקה לשירותים חברתיים לממצאי הביקורת מצורפת כנספח.

מטרות המחלקה:

- איתור, אבחון וטיפול בפרט ו/או משפחות בסיכון.
- פיתוח שירותים וכלים לקידום רווחת הפרט והמשפחה.
- שיקום ושיפור תפקוד התא המשפחתי.
- מתן סיוע והבטחת צרכים בסיסיים ליחידים ומשפחות (מותנה בתקציב וכללי זכאות).
- התערבות באמצעות גישות טיפוליות פרטניות, משפחתיות, קבוצתיות וקהילתיות תוך שיתופי פעולה עם השירותים השונים בקהילה.
- הדרכת משפחות בתפקוד ההורי במקרים של בעיות בריאות וחולי, עבריינות ותפקוד משפחתי.

3.2 תשתית ההנחיות הנורמטיביות

א. חוק שירותי הסעד.

ב. חוק העובדים הסוציאליים.

ג. הוראות התע"ס ותקנות ארגון לשכת הסעד.

המחלקה לשירותים חברתיים פועלת מתוקף חוק שירותי הסעד התש"ח 1958 וכן מתוקף תקנות ארגון לשכת הסעד (תפקידי המנהל וועדת הסעד) התשכ"ד 1963 . תוקפן החוקי של ההוראות המופיעות בתקנון העבודה הסוציאלית, (להלן התע"ס), הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד, תקנות ארגון לשכת הסעד סעיף 4 (א) "מתן טיפול סוציאלי לנזקקים והגשת סעד על פי דין ובהתאם להוראות נוהל והנחיות המנהל הכללי של משרד הרווחה". כמו כן , מכוח תקנות שירותי הסעד, טיפול בנזקקים התשמ"ו – 1986 ומכוח תקנות שירותי הסעד, טיפול בנזקקים התשנ"ו – 1996

3.3 מטרות הביקורת

- א. בדיקת התנאים הפיזיים בהם עובדת המחלקה אל מול הנחיות משה"ר.
- ב. בדיקת עבודת המחלקה על פי הוראות התע"ס ותקנות ארגון לשכת הסעד.
- ג. בדיקה שהשירותים הניתנים לאוכלוסייה ניתנים אך ורק לתושבי אבו גוש.
- ד. בדיקת אמצעי הבקרה שעובדי הבקרה פועלים באמצעותם.
- ה. בדיקת ההתחשבות הכספית בין המועצה ומשה"ר.
- ו. התארגנות ועבודת המחלקה לשירותים חברתיים בשעת חירום (פנדמיית הקורונה).

3.4 אמצעי הביקורת

- א. תכנית ביקורת ושאלוני ביקורת .
- ב. ביקורים במחלקה ושיחות עם מנהל המחלקה , עובדת הזכאות והעובדים הסוציאליים.
- ג. ניתוח נתונים מתוכנת "מסר" של משה"ר, תוכנת "מטרופולינט" של המועצה.

3.5 עיתוי הביקורת

הביקורת נערכה בין החודשים אפריל 2020 – ינואר 2021

3.6 ממצאי הביקורת

3.6.1 התנאים הפיזיים בהם עובדת המחלקה לשירותים חברתיים-

הוראה 1.12 להוראות תע"ס מתייחסת לתנאים הפיזיים של מחלקה לשירותים חברתיים תקנית. מכוח הוראה זו ניתן ללמוד על הפערים (באם קיימים) בין התנאים הפיזיים האמורים להיות במחלקה ולבין המצב הקיים.

לאור האמור בהוראה הנ"ל, הביקורת הכינה שאלון למנהל המחלקה המתייחס לתנאים הפיזיים השונים. להלן הממצאים :-

בתחילת חודש אפריל 2019 , המחלקה לשירותים חברתיים העתיקה את משכנה לקומת הקרקע של מבנה המשמש בעיקרו את המסגד החדש של הכפר.

ב – 28.4.2019 האחראית על ארגון ומנהל במחוז ירושלים והמפקחת האזורית של משה"ר הגיעו לביקור במשכנה החדש של מחלקת הרווחה והובהר שמדובר במבנה זמני (שאינו עונה על הדרישות) וזאת עד שיבנה מבנה מועצה חדש.

גודל החדרים - עפ"י התקן גודלו של חדר העו"ס אמור להיות 9 מ"ר וחדרו של המנהל 12 מ"ר. מנהל המחלקה דיווח ששטח נטו של כל המחלקה הוא 110 מ"ר. מאחר ועובדים במחלקה 7 עובדים סוציאליים נראה כי הגודל הממוצע של חדר במחלקה עומד בתקן.

שמירה על פרטיות הלקוחות המטופלים - בכדי לשמור על פרטיות הלקוחות ובכדי למנוע האזנה לנאמר על ידי הנמצאים מחוץ לחדר, נדרש לפי התקן שהקירות הפנימיים יהיו **מבודדים**. בפועל, הקירות הפנימיים אינם מבודדים. מנהל המחלקה ציין כי היו מקרים בהם שיחות שהתקיימו בתוך המחלקה נשמעו על ידי העובדים במחלקות הצמודות דבר הפוגע בפרטיות הלקוחות המטופלים. **הביקורת ממליצה לבודד לאלתר את קירות החדרים בכדי לשמור על פרטיות הלקוחות.**

תנאי המתנה ראויים ללקוחות - במחלקה אין חדר המתנה דבר המחייב לקוחות מטופלים להמתין מחוץ למחלקה ולהיחשף בעל כורחם בפני עובדי מחלקה אחרים. מאחר ומדובר בישוב קטן שכולם מכירים את כולם, הדבר יוצר אי נעימות ודחייה של מטופלים מלהגיע למחלקה. כמו כן, אין במחלקה מטבחון לעובדים וללקוחות כפי הנדרש. **הביקורת ממליצה לתת פתרון הולם בכל הקשור לתנאי המתנה ללקוחות ולהתקין מטבחון לעובדי המחלקה.**

אמצעי מיגון ובטחון העובדים – ממכתבו של קב"ט המועצה עולה כי :-

- א. למבנה מרחב מוגן הנמצא בקומת הקרקע של המסגד והגישה אליו היא דרך חדר המדרגות. דרך מילוט קיימת והיא דרך יציאת החירום.
- ב. אין מערכת אזעקה במחלקה ולכל משרדי המועצה האחרים במבנה. **מערכת אזעקה הוא אמצעי בסיסי ומחייב במחלקה. הביקורת ממליצה להתקין לאלתר מערכת אזעקה לעובדי המחלקה.**
- ג. אין שמירה בבניין למרות שמש"ר מתקצב חלקית בודק בטחוני. מנהל המחלקה שלח לראש המועצה מכתב בנושא בחודש יולי 2019 וכן בחודש מאי 2020 אך טרם נענה. **לאור העובדה שמש"ר מממן בודק בטחוני (בשיעור של 40%), פונקציה המתחייבת במחלקה לשירותים חברתיים, הביקורת ממליצה להעסיק לאלתר מאבטח ולדרוש את המימון ממש"ר.**
- ד. לעובדי המועצה אין לחצני מצוקה ואין מערכת טלוויזיה במעגל סגור המיועדת להבטחת שלומם של העובדים. נזכיר כי מדובר בציבור לקוחות מטופלים המגיעים לעיתים למחלקה במצב נפשי קשה ביותר דבר העלול לסכן את ביטחונם של העובדים. מצלמות במעגל סגור קיימות מסביב לבניין אך זה לא מספק. הערה: לעניין לחצני מצוקה, מנהל המחלקה פנה במכתב בנושא לראש המועצה בחודש יולי 2019 ובחודש מאי 2020 אך טרם נענה. **הביקורת ממליצה להתקין לאלתר לחצני מצוקה ומערכת טלביזיה במעגל סגור ולדרוש את מימון ההוצאה ממש"ר.**

תגובת הגזבר: החל מ- 4/21 קיים בתקציב חליפת מיגון.

התאמת המחלקה לאנשים עם מוגבלויות - ממכתבו של הממונה על הנגישות במועצה עולה כי המחלקה אינה מותאמת לאנשים עם מוגבלויות במקרים בהם קיים צורך בכיסא גלגלים. כמו כן, אין כסאות המתנה עם משענת וידית נגישים לזקנים ואנשים המתקשים לשבת ולקום. **על המועצה להתאים לאלתר את המחלקה עבור אנשים עם מוגבלויות פיזיות.**

חדרים בחסר – מעבר לכך שכאמור לעיל אין חדר המתנה ללקוחות המטופלים חסרים גם חדרים נוספים כגון:-

- א. חדר טיפולים.
- ב. חדר הדרכה.
- ג. משקיייה
- ד. עמדת קבלה
- ה. חדר לעו"ס.
- ו. חדר ישיבות.
- ז. אין מרכז קשר הורים ילדים הממוקם בשני חדרים עם מראה חד כיוונית בקיר משותף ביניהם. כאשר הדבר נדרש, המשפחות מועברות למרכזי קשר באזור דבר היוצר קושי בגלל השפה.

שילוט – יש שילוט בכניסה לבניין אך אין שילוט המכוון אל המחלקה ואין שילוט בתוך המחלקה. **על המחלקה לדאוג להשלמת השילוט המתאים בהתאם לדרישות משה"ר.**

ארכיב – התיקים הלא פעילים של המחלקה נמצאים בארגזים המאוחסנים בארכיב הכללי של המועצה הנמצא בקומת הקרקע של מבנה המסגד. הביקורת ביקרה במקום. המקום הוא מתחת לכל ביקורת כארכיב המועצה ועל אחת כמה וכמה כארכיב המחלקה לשירותים חברתיים. (הביקורת התייחסה לכך בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2019). לא ניתן למצוא דבר וחצי דבר במה שמכונה "ארכיב". במקום יש טחב ואבק, פסולת וחלקי ציוד לא שמישים שאינם קשורים לארכיב וארגזים זרוקים מבלי לציין לאיזו מחלקה הם שייכים ומה הם מכילים?. לדברי מנהל המחלקה לשירותים חברתיים, מחלקת האחזקה תקים במקום ארכיב המיועד למחלקה. הערה: בכל הקשור לאופן אחסון התיקים הלא פעילים והשמדת תיקים הראויים להשמדה, קיימת התייחסות בהמשך. **על המועצה לדאוג לאלתר לחדר ארכיב העומד בדרישות החוק שייתן מענה למחלקות המועצה בכלל ולמחלקה לשירותים חברתיים בתנאים המתחייבים בפרט.**

תנאי עבודה בסיסיים – לכל עובד יש על שולחנו מחשב וסורק ולרוב העובדים יש מדפסת.

תברואה וניקיון- האחראי על התברואה התבקש להתייחס למצב התברואתי במבנה המשמש את משרדי המועצה במסגד בכלל והמחלקה לשירותים חברתיים בפרט והאם יש מתקני תברואה על פי ההוראות למתקני תברואה (הל"ת) כגון מספר אסלות וכיורים כנדרש, מערכת חימום – קירור וכו'?. האחראי על התברואה לא השיב לשאלות אלו. ממכתבו של מנהל המחלקה לשירותים חברתיים אל ראש המועצה, מכתב מחודש נובמבר 2019, ניתן ללמוד כי מצב הניקיון והתברואה במשרדים ובשירותים גרוע ביותר והמצב נמשך זמן רב למרות פנייתו אל המועצה לתיקון הדרוש תיקון. **יש לדאוג לקבלת חוות דעת עדכנית מהאחראי על התברואה במועצה בהתייחס לתנאי תברואה הולמים לפי הוראות מתקני תברואה ולדאוג לניקיון של משרדי המועצה במקום.**

3.6.2 תקני כוח אדם ושכר-

לפי סעיף 2 לחוק העובדים הסוציאליים, התשנ"ו – 1996, עובד סוציאלי הוא: **" מי שכשיר להיות עובד סוציאלי לפי חוק זה והוא רשום בפנקס העובדים הסוציאליים"**. מנהל המחלקה התבקש להציג בפני הביקורת העתק מסמך המעיד כי כל העובדים הסוציאליים במחלקה רשומים בפנקס העובדים הסוציאליים כמתחייב על פי החוק. הוצגו בפני הביקורת

אישורים של שבעה עובדים (מתוך תשעה) המעידים על רישומם בפנקס העובדים הסוציאליים. **עד למועד סיום הביקורת לא הוצג אישור של עובדת מועדונית וקשישים.** מברור שערכה הביקורת עולה כי לעובדת אין תעודה מוכרת כעובדת סוציאלית. העובדת מוגדרת אומנם כעובדת מועדונית וקשישים אך ממידע שהתקבל ממנהל המחלקה מתברר כי העובדת מטפלת ב%14 מתיקי המחלקה וזאת על אף שאיננה עובדת סוציאלית הרשומה בפנקס העובדים הסוציאליים. זאת ועוד, הטיפול באוכלוסיית הקשישים עבר לאחריותו של המוסד לביטוח לאומי אך העובדת עדיין מוגדרת כעובדת עם קשישים. **הביקורת רואה בזאת ליקוי חמור ומדגישה שללא אישור והכרה בעובדת כעובדת סוציאלית, העובדת אינה רשאית לעבוד על תקן של עובדת סוציאלית ולטפל בלקוחות מטופלים!**

בשנת 2019 עבדו במחלקה תשעה עובדים ב 7.7 משרות.

הטבלה שלהלן מציגה את מצבת כוח האדם ומקורות המימון (נכון לשנת 2020):-

שם עובד	מימון	סה"כ %	מס. בר"ת
מס.	משה"ר	מועצה	משרה
1. ג"מ	100	0	100
2. ג"א	94	6	100
3. א"ר	97	3	100
4. ג"נ	60	0	60
5. ג"מ	100	0	100
6. ק"י	60	0	60
7. א"וו	50	0	50
8. א"פ	58	42	100
9. ג"ל	0	100	100
-----	-----	-----	-----
סה"כ משרות	6.19	1.51	7.7

מהטבלה הנ"ל ניתן לראות כי משרד הרווחה מממן 6.19 משרות והמועצה 1.51 משרות

הטבלה שלהלן מציגה את הגידול במספר המשרות בשנים 2016-2020 :-

שנה	סה"כ	סה"כ	משרות
שנה	תקנים	איוש בפועל	במימון המועצה
2016	5.3	6.81	1.51
2017	5.7	7.21	1.51
2018	5.7	7.21	1.51
2019	5.7	7.21	1.51
2020	6.19	7.70	1.51

מהטבלה הנ"ל ניתן לראות כי במשך 5 שנים התקנים גדלו ב 0.89 משרות כאשר משה"ר מממן 75% מהעלות והמועצה 25%. המועצה מימנה במשך השנים 2016-2020 1.51 משרות בעלות מלאה. משרות המיוחסות ל – 100% משרה עבור עובדת מועדונית/קשישים, 42% משרה עבור עובדת מינהל וזכאות, 6% משרה עבור עו"ס נערות 3% משרה עבור רכזת משפחתונים.

הטבלה הבאה המציגה את כלל המשרות לפי תחומי עיסוק:-

תיאור	משרה ב - %	הפרש %	חלקיות משרה	שם סעיף	סה"כ משרות
<u>תפקיד</u>	<u>משה"ר</u>	<u>מועצה</u>	<u>משרה</u>	<u>מתקציב פעולה</u>	<u>תק. פעולה לא מתוקצ. ב %</u>
	(A)	(B)	C=B-A	(D)	E=C-D
מ.מחלקה	100	100	0	0	0
עו"ס נוער	94	100	6	0	6
עו"ס משפחות	97	100	3	0	3
עו"ס משפחות	60	60	0	0	0
עו"ס ב. ספר	100	100	0	0	0
עו"ס סדרי דין	60	60	0	0	0
עו"ס קשישים	50	50	0	0	0
ע. זכאות	58	100	42	0	42
ע. מועדוניות	0	100	100	25	100
---	---	---	---	---	---
	6.19	7.7	1.51	25	1.51

מהטבלה הנ"ל ניתן לראות כי 1.26 משרות שכר ממומנות ע"י המועצה ו – 0.25 משרה ממומנת מתקציב פעולה. נציין כי קיים חצי תקן נוסף הממומן ממשרד התמ"ת כך שהמועצה מממנת למעשה 1.01 משרות שמתוכם 0.25 משרה מתקציב פעולה.

3.6.3 טיפול בתיקי נזקים

מהטבלה שלהלן ניתן ללמוד על מגמות במספר התיקים המטופלים במחלקה, מספר התיקים הפעילים לפי ראשי משפחה וכן ניתן יהיה לעשות השוואה בין אחוז הגידול במספר התיקים בשנים 2017-2019 לאחוז הגידול במשרות והתקנים באותן שנים והעומס הגדל על עבודת העו"סים במחלקה (במידה והיה גידול בין השנים) :-

שנה	תחילת שנה	במהלך השנה	הסתיים השנה	מטופלים באותה שנה	סה"כ תיקים	בדוח	פרש
2017	877	43	165	755	723	32	
2018	755	39	80	714	713	1	
2019	714	37	103	648	655	7	

מהאמור לעיל ניתן לראות :-

- א. בשנים 2017-2019 מספר התיקים המטופלים ירד ב – 14%
 ב. באותן שנים מספר המשרות/התקנים נשאר אותו דבר.

יש לציין כי הירידה במספר התיקים המטופלים נובע מהעברת הטיפול באוכלוסיית הקשישים משרד הרווחה באמצעות הרשויות המקומיות למוסד לביטוח לאומי. (מקבלי חוק סיעוד). על אף שהאחריות עברה מהמחלקה לשירותים חברתיים במועצה למוסד לביטוח לאומי, עו"ס המוסד לביטוח לאומי מקיים קשר שוטף עם עובדי המחלקה ומתעדכן לגבי מטופלים שיש למחלקה מידע חשוב לגביהם.

נציין כי התקן נקבע על פי נוסחה שאחד הפרמטרים שלה זה האשכול הסוציאקונומי. הנוסחה לא שונתה משנת 2012 מאחר ולא התווספו תקנים מאז.

נתון מעניין נוסף הוא פילוח המטופלים לפי חתך גילאים. נתון המאפשר לראות מול איזה חתך גילאים יש את מירב עומסי העבודה?. להלן הטבלה:-

מטופלים	באחוזים מכלל המטופלים
0-5	6.57
6-10	8.91
11-15	11.76
16-20	11.25
21-30	10.43
31-45	19.16
46-60	16.56
61-65	5.12
65 ומעלה	10.24
-----	-----
1,582	100%

מהטבלה לעיל ניתן לראות כי עיקר עומסי העבודה (35.72%) הם עם מטופלים בגילאי 31-60 . כמו כן, 38.49% מהמטופלים הם בגילאי 0-20.

3.6.4 תהליך השמה של מטופלים

להלן תהליך ההשמה של מטופלים והבקרה מול המסגרות ומול משה"ר :-

משפחה פונה בין אם בכתב ובין אם בע"פ, עובד אינטק מקיים שיחה ראשונית של היכרות מעמיקה ופותח תיק בו ממלאים את כל הפרטים האישיים, מקורות הכנסה, מקורות תמיכה פיננסים ואחרים. לאחר אימות הפרטים במסמכים נלווים מקיימים התייעצות עם מנהל המחלקה והפיקוח ומתקבלת החלטה של הועדה לגבי השמה במסגרות. במקביל, לפי העניין, בודקים בכל המסגרות שהמשפחה בקשר איתם ואוספים נתונים. לגבי אוטיסטים ומוגבלים, ועדת השמה יושבת במשה"ר. לאחר שמתקבלת החלטה, הטיפול עובר לפיקוח והפיקוח מוצא מסגרת מתאימה באמצעות עמותות המפעילות את המסגרות השונות. המחלקה אינה לוקחת חלק בבחירת המסגרת הקולטת את המטופל. מנהל המחלקה ציין בפני הביקורת כי ישנם 54 נערים ומערות בישוב ללא מסגרת וזאת בעקבות סגירת מית"ר וסירוב משה"ר לתקצב את החברה שזכתה במכרז ואמורה להפעיל את מית"ר. **הביקורת ממליצה למועצה לתת מענה מדי ל – 54 הנערים והנערות הנמצאים ללא מסגרת וזאת למניעת הידרדרותם לפשיעה חלילה.**

תגובת הגזבר: בטיפול ואחריות משה"ר.

3.6.5 אמצעי מחשוב ככלי עבודה

מאחר והשירותים הניתנים על ידי המחלקה לשירותים חברתיים מיועדים אך ורק למתגוררים באבוגוש ואף הם ניתנים על פי תבחינים שנקבעו בחוק ובתקנות התע"ס ומאחר והמידע הנצבר במחלקה הוא מידע חסוי ורגיש ביותר, קיימת חשיבות רבה לבצע את העבודה תוך שימוש באמצעי המחשוב הקיימים והייחודיים למחלקה ותוך ביצוע בקורות על ידי הצלבת מידע הקיים בתוכנות העבודה השונות. התוכנות הן :-

- תוכנת "מסר" – תוכנה של משה"ר המיועדת לצרכי דיווח והתחשבות בין המחלקה/המועצה לבין משה"ר.
 - תוכנת "מטרופולינט" תוכנה המשמשת את הרשויות המקומיות בתחומים שונים ובכלל זה את המחלקה לשירותים חברתיים.
- כאמצעי אבטחה, בכדי להיכנס למערכת "מסר" של משה"ר יש צורך בשימוש בכרטיס חכם. המחזיק בכרטיס החכם והמורשה להיכנס למערכת מסר הוא מנהל המחלקה ועובדת הזכאות ולכל אחד מהם יש כרטיס חכם בנפרד. כל מסמך המתקבל במחלקה חייב לקבל חותמת תאריכון דואר נכנס ולהיות סרוק במערכת בתיקה המתאימה של המטופל. הביקורת בדקה סוגיה זו. אין הקפדה על תיארוך המסמך בחותמת אך המסמכים נסרקים למחשב.

3.6.6 ביצוע בקורות בזמן אמת

בקורות בזמן אמת מאפשרות לחסוך במשאבים תקציביים הן מתקציב משה"ר והן מתקציב המועצה. לדוגמא: כאשר נעשית פניה של נזקק אל מחלקת הרווחה שעומד בתבחינים שנקבעו בחוק אך בביקור בית ניתן לראות שהפונה כלל אינו מתגורר באבו גוש ולכן הוא אינו זכאי לשירותי רווחה או למשל כאשר המחלקה מדווחת על שכר העובדים ולא מעדכנת את

משה"ר בגמולי השתלמות הנכונים לגבי אותם עובדים. יוצא איפה, שמש"ר אינו משתתף במלוא גמולי ההשתלמות המגיעים למועצה וכך גם לגבי דרגות העובדים.

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית לעניין זה ובדקה את הנושאים הבאים :-

א. לקוחות המטופלים במחלקה הם גרים בפועל אבו גוש. לצורך בדיקה זו, נבדק האם נעשו ביקורים בבית המטופלים בכדי לוודא שאין מדובר ברישום פיקטיבי? -
ממצאי הבדיקה עולה כי בנוסף להיכרות עובדי המחלקה את המטופלים, נעשים ביקורי בית לצורך אימות הנתונים.

ב. סריקת מסמכי המטופל ואחרים, תיעוד המפגשים עם המטופל, ועדכון בזמן אמת במערכות המידע הממוחשבות - ממצאי הבדיקה עולה כי המסמכים נסרקו למחשב וכן המפגשים עם המטופלים.

ג. ביצוע פעולות בקרה תקופתיות בכדי לגלות טעויות, הפרשים, מימון בחסר וכו' באמצעות דוח חריגים משלושת המערכות "מסר", ו "מטרופולינט" - ממצאי הבדיקה עולה כי לא נעשות פעולות בקרה תקופתיות (ראה סעיף 3.6.10 ט'). התוכנה של "מטרופולינט" המיועדת למחלקה לשירותים חברתיים מקושרת עם תוכנת "מסר" של משה"ר. עובדי הרווחה יוצאים מתוך נקודת הנחה, (שלדעת הביקורת מוטעית וזאת ניתן להיווכח בהמשך), שמש"ר מעביר למועצה את השתתפותו בהתאם לנתונים שהוזנו על ידם. הדבר לא נבדק וטעויות יכולות להיות גם על ידי משה"ר. מבדיקה שעשתה הביקורת לגבי הוצאות בגין הסעות למסגרת יום שיקומי – הוצאות שהמועצה משלמת ישירות למבצע ההסעה ואמורה לקבל השתתפות של 75% ממשד הרווחה, המועצה שילמה בשנת 2020 עבור ההסעות הנ"ל סך של 116,385 ₪. בדוח המצטבר של משה"ר מופיע בסעיף זה הוצאה של 52,531 ₪ בלבד. מבדיקה נוספת שעשתה הביקורת עם פקידת הזכאות מסתבר כי חשבונות בסך של 16,028 ₪ שהמועצה שילמה עבור הסעות לא דווחו למשה"ר. לדברי פקידת הזכאות, עקב מגפת הקורונה ואי עבודה סדירה במשרד, חשבונות ספק ההסעות לא הגיעו לידיה באופן סדיר. עוד מצאה הביקורת כי בנוסף לחשבונות שלא דווחו, קיים פער בסך של 47,826 ₪ בגין חשבונות שדווחו על ידי פקידת הזכאות אך לא נקלטו בדוח משה"ר. (נמצאה אי התאמה גם בשנת 2021). כתוצאה מהפערים הנ"ל, המועצה לא קיבלה ממש"ר את השתתפות המשרד בסך של 47,890 ₪. לו היו נעשות הבקורות במועד, ניתן היה לעלות על אי ההתאמות ולקבל את מלוא ההשתתפות המגיע למועצה. הביקורת בדקה גם את ההוצאות בגין ליווי למסגרות יום שיקומי שגם בסעיף זה המועצה מממנת את מלוא ההוצאה ומשה"ר משתתף ב – 75%. ממצאי הבדיקה עולה כי המועצה שילמה בשנת 2020 עבור ליווי תלמידים סך של 65,074 ₪ כאשר בדוח המצטבר של משה"ר מופיע סך של 32,316 ש"ח בלבד. גם במקרה זה נמצאו חשבונות בסך של 2,887 ש"ח שלא דווחו למשה"ר וכן חשבונות בסך של 29,870 ש"ח שלא נקלטו בדוח משה"ר. כתוצאה מהפערים הנ"ל, המועצה לא קיבלה ממש"ר את השתתפות המשרד בסך של 24,568 ₪. הערה: מאחר ובעת ביצוע הבדיקה, מנהל מחלקת הרווחה היה בחופשה, לא ניתן היה לברר אתו/או באמצעותו את פשר הפערים שהוצגו לעיל.

ד. מקרים בהם המחלקה הגישה סעד למטופל שבהוצאותיו חייבת רשות אחרת -
הביקורת בדקה אלו בקורות נעשות במחלקה במקרים אלו?, מה פרק הזמן שעבר
ממועד הגשת הסעד לדרישה הכספית והאם נעשית בקרה הנעשית לקבלת הכספים
מהרשות החייבת?. נמצא מקרה אחד של מטופל שרשות אחרת הייתה צריכה לממן
אותו והמימון התקבל במועד.

ה. הבקורות הנעשות מול מסגרות ההשמה ותדירות ביצוע הבקורות בכדי לוודא
שהמטופל נמצא עדיין במסגרת ההשמה. - אין נוהל מסודר בנושא. העו"ס האחראי
על ההשמה מקבל דוח חודשי מהמוסד בו מושם המטופל בו מופיע פירוט של שעות
הטיפול ואישור קרוב משפחה של המטופל. הביקורת ממליצה לבצע ביקורות פתע
במועדים שונים במיוחד לגבי מושמים שקיימת רוטינה של מועדי טיפול ולקבוע
נוהל מחלקה פנימי לעניין זה.

ו. בדיקת תשלומים בגין מושמים קטינים שהוריהם לא התגוררו באבו גוש אך המועצה
שילמה עבורם. - לא נמצאו מקרים כאלה.

ז. בדיקת רישום ממוחשב של תיקים גנוזים והבקרה על מועד השמדה וביצוע השמדה
בפועל - אין רישום ממוחשב של תיקים בגניזה ולא בוצעו השמדות תיקים.
הביקורת ממליצה לנהל רישום ממוחשב של תיקים בגניזה ולבצע השמדות
(כשצריך) על פי הנוהל המחייב.

3.6.7 דיווח, מעקב ובקרה

כחלק מבקרה על עבודת עובדי המחלקה ומיון התיקים באופן הראוי בין העובדים, על
העובדים לדווח באופן ממוחשב (דיווח שבועי, חודשי) על התיקים המטופלים על ידם. **בקרה**
זו לא נעשית בפועל בכל הקשור לחלוקת תיקים לפי עומסי עבודה. המנהל עובר על
הדיווחים במערכת אך אין נוהל עבודה מחלקתי בנושא. **הביקורת ממליצה לבדוק עם**
"מטרופולינט" האם התוכנה מאפשרת להפיק דוח כזה שיאפשר על מנהל המחלקה
לחלק את העבודה בין העו"סים באופן נכון ויעיל יותר?

מיון תיקים – לפי האמור בסעיף 1.4 להוראה 1.21 מיון תיקים ממוחשב בהוראות התע"ס
בחודש דצמבר של כל שנה יש לבצע מיון תיקים תוך עדכון הפרטים והסטטוס של התיקים
כמפורט בהוראה הנ"ל. אחת המטרות של מיון התיקים היא כדי לבצע תהליכי בקרה ופיקוח
על ההתערבות בתיקים וקביעת סדרי עדיפות בתוכנית העבודה לשנה הבאה. כמו כן, על
מנהל המחלקה וצוות העובדים לבחור נושא שעלה בעקבות מיון התיקים ולגביו יבצעו הליך
למידה ארגונית והפקת לקחים. בכדי לבצע את האמור לעיל, על מנהל המחלקה לידע בכתב
את מפקח ארגון מנהל ופיתוח במחוז ושבועיים לפני מועד המיון לפרסם כדלקמן :- בלוח
המודעות ובדלתות המחלקה, באתר האינטרנט של המועצה, בעיתון המקומי ובמענה הקולי
של המועצה על הפרק הזמן שהמחלקה תהיה סגורה לצורך ביצוע עבודת המיון. עם סיום
עבודת המיון מנהל המחלקה ידווח למפקח ארגון מנהל ופיתוח במחוז. הביקורת בדקה את
ביצוע ההוראה הנ"ל. מהממצאים נראה כי הליך זה לא מתבצע. הביקורת ממליצה ליישם
את האמור לעיל לאלתר.

בעקבות מיון התיקים (כאשר הדבר נעשה) על מנהל המחלקה לבחור מדי שנה נושא העולה בעקבות מיון התיקים ולבצע הליך למידה ארגונית והפקת לקחים. (סעיף 6.6 להוראת תע"ס 1.21). הביקורת בדקה יישום הוראה זו. בפועל הדבר לא נעשה. הביקורת סבורה כי יש לתקן ליקוי זה ולפעול על פי האמור בסעיף 6.6 להוראת תע"ס 1.21 .

3.6.8 מינהל זכאות

ישנן חמש קבוצות דיווח :

- א. כוח אדם – דוח המכיל את כל פרטי רכיבי השכר שהמועצה משלמת לעובדי המחלקה לשירותים חברתיים ומשה"ר משתתף בו בהתאם להסכמי השכר.
 - ב. הוצאות ששולמו על ידי המועצה – דוח המכיל את כל ההוצאות ששילמה המועצה בגין מחלקת הרווחה.
 - ג. השמות – דוח שבו המועצה מאשרת למוסד המטפל לקבל מושם למסגרת שלו. (פנימיות, מעונות יום וכו').
 - ד. מת"ס (מערכת תשלומי סעד) – דוח המאפשר למחלקה להזמין המחאות ממשה"ר לטובת מוטבים שקבעה המחלקה. (המועצה מחויבת ב - 100%).
 - ה. סמך מקצועי – דוח על שעות עבודה שהמחלקה הזמינה מטפלים מחברות סעד עבור מטופלי המחלקה. (המועצה מחויבת ב - 100%).
- הביקורת בדקה מדגמית את סעיפי הדיווח השונים למשה"ר מבחינת מועדי הדיווח, בגין איזו תקופה ומועדי תשלום של המשרד. לגבי המחאות מת"ס נבדק האם היו המחאות שלא נפדו וכיצד הן טופלו על ידי המחלקה? את המחאות מכין המשרד ומשלם ישירות למוסד המטפל. - לא היו המחאות שלא נפדו.

3.6.9 השמות במסגרות

לאחר שתושב/ת מגישה בקשה לקבלת סעד ובקשתו/ה נבדקת על ידי עובדת הזכאות ונמצא שהוא/היא זכאית לקבלת סעד וועדת ההיגוי אישרה את זכאותו/ה, על המחלקה למצוא למטופל/ת מסגרת ההולמת את צרכיו/ה. ישנם מקרים אחרים שהם דחופים יותר והם נובעים מאירועים חריגים המתרחשים במשפחה שבו כתוצאה מהאירוע החריג נדרש למצוא פתרון מידי ולעיתים זה באמצע הלילה ולמצוא מסגרת מתאימה מחוץ לישוב. השמה במסגרות מחייבות ביצוע של מספר בקרות ומול גופים שונים: המסגרת הקולטת ומטפלת בתושב, משה"ר ורשויות אחרות ומול התושב.

הביקורת בדקה את הבקרות הנדרשות לביצוע באופן שוטף מול שלושת הגורמים הנ"ל בהשוואה לנעשה בפועל. להלן הממצאים :-

מול התושב – על עובדת הזכאות לבדוק את נתוני התושב ולקבוע את זכאותו לקבלת סעד. ראשית, יש לוודא שמבקש זכאות הסעד הוא אכן תושב אבו גוש וזאת על פי מרשם האוכלוסין. כמו כן, לפי תקנה 1 לתקנות שירותי סעד (טיפול בנזקקים), הקביעה לזכאות לשירותי סעד זה : " **מקום שבו אדם אוכל וישן**". לפי כך, על עובדת הזכאות לבצע בדיקה/ות פתע במקום מגוריו של מבקש הזכאות כדי לוודא שאכן כך הם פני הדברים. כמו

כן, עליה לוודא שבמערכת "מטרופולינט" הוזנו פרטים כגון: ראש משפחה, כתובת, מספר טלפון ליצירת קשר, ולוודא שלפני ביצוע ההשמה במוסד המטפל, המטופל/המשפחה שילמה את חלקה בהוצאות הטיפול כפי שנקבע לפי התבחינים. בכל הקשור למושמים בעלי פיגור יש לבדוק שהדבר נעשה לפי סעיף 4 לתקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים). כמו כן, מדי חודש יש להשוות את דוח עוזב/נשאר ממערכת "מסר" של משה"ר לנתונים של "מטרופולינט".

10.2 " אחת לשנה יוזמן העו"ס המטפל מהמחלקה לשירותים חברתיים לדין עם הצוות הרב מקצועי של המסגרת אודות הדייר".

10.3 " אחת לשנה לפחות, ימלא דו"ח סוציאלי ע"י העו"ס במסגרת...".

הביקורת בדקה יישום הסעיפים הנ"ל כאשר ההתייחסות הייתה תחילה להליך ההשמה. תשובתו של מנהל המחלקה הייתה: - " הליך ההשמה של מטופלים במסגרות נעשה לאחר שהמטופל המיועד עובר ועדה מקצועית וענינו מובא בפני הועדה. למשל קטינים המועמדים לסידור חוץ ביתי, עניינם מובא בפני ועדות תכנון וטיפול לאחר שהעו"ס מכין דו"ח סוציאלי מקיף, הוועדה יושבת ומקבלת החלטות המועברות למפקח שמפנה את הבקשה לעמותות העוסקות במציאת מסגרות. פעוטות בסיכון שזקוקים לסידור במשפחתן, עניינם מובא בפני ועדת פעוטות בסיכון והוועדה מקבלת החלטה המועברת לרכזת המשפחתונים שתפקידה לדאוג להשמתו של הפעוט במסגרת".

על אף שהעובדים הסוציאליים מכירים את המטופלים, (הישוב הוא ישוב קטן והעובדים הסוציאליים ברובם הם תושבי המקום), העובדים הסוציאליים עורכים ביקורי בית אצל המטופלים בכדי לבחון את מצבם מקרוב ולאמת את המידע המצוי בידם. לגבי השמות, העובדים הסוציאליים נמצאים בקשר שוטף עם המוסד המטפל ומקבלים דיווח על מצבו של המטופל ועל התקדמותו בתוכנית השיקומית. יש לבצע בדיקה חודשית של נתוני דוח עוזב/נשאר במערכת "מסר" של משה"ר ולהשוות לנתונים במערכת "מטרופולינט" וכן לבצע בדיקה פיזית במוסדות ההשמה בכדי לוודא שהמטופל נמצא עדיין במסגרת ההשמה. הביקורת בדקה ומצאה שעובד המחלקה הנמצא בקשר עם המוסד המטפל, מקבל דוח חודשי ברמת פירוט יומי של שעות הטיפול, חתימת המטפל וחתימת שבועית של הזכאי לטיפול או בן/בת המשפחה. העובד משווה דוחות אלו להשמות שאושרו ולמערכת הדיווחים. במערכת הדיווח של משה"ר מופיע מועד פקיעת הזכאות ובבוא מועד זה, המערכת פולטת את הלקוח החוצה כך שניתן להשוות מול הדוחות המתקבלים מהמוסדות.

בהתייחס לתשלומים בגין מושמים בעלי פיגור, בסעיף 4 לתקנות "נשיאת בהוצאות טיפול סוציאלי" –

(א) "בהוצאות החזקה במעון של זקן או בגיר בעל מום או לוקה בשכלו – תישא רשות סעד אשר בחמש השנים שלפני כניסתו למעון התגורר החוסה בתחומה במשך למעלה מ – 30 חודשים ברציפות"

מנהל המחלקה לא הכיר הוראה זו וממילא הנושא לא נבדק ועובדי המחלקה מסתמכים על היכרות אישית. הביקורת ממליצה להקפיד על יישום הסעיף הנ"ל.

3.6.10 בדיקות מול משה"ר ורשויות אחרות – הבקרה מול משה"ר חייבת להיעשות מדי חודש. חשוב לציין כי תקציב הרווחה במועצה הוא התקציב השני בגודלו לאחר תקציב החינוך. בעקרון משה"ר אמור לממן 75% מעלות השכר והפעילות המתקצבת. בפועל המועצה נאלצת לתקצב מעבר ל – 25%. יחד עם זאת, אם וכאשר נעשות בקורות בזמן אמת

כמו שתואר לגבי תקני כ"א ושכר כך גם לגבי הוצאות לפעילות והשמות מטופלים במסגרות השונות, ניתן למנוע תשלומים שלא לצורך ולדרוש בזמן אמת עדכון מכסות ותקציב. להלן דוגמאות לפעולות בקרה חודשיות שיש לעשות מול משה"ר (מעבר לבדיקות שתוארו לעיל בהתייחס לבדיקות מול התושב /ת המטופל/ת ומול המסגרות):-

א. בדיקת החיובים של משה"ר ולוודא שלא מופיעים חיובים שהמועצה לא אישרה אותם. **הביקורת מצאה כי מנהל מחלקת הרווחה בודק מדי חודש את נכונות דוחות משה"ר.**

ב. בדיקה תקופתית (חודשית) ממוחשבת שמטרתה לעלות על טעויות, הפרשים, מימון בחסר וכו'. **לדברי מנהל המחלקה המערכת אינה מאפשרת מקום לטעויות. דיווח לא ייקלט במערכת אם ימצא שגוי או שחסרים נתונים. רק לאחר שתוקנו הליקויים תתאפשר קליטת הדיווח ותתאפשר ההתחשבות.**

ג. לפי תקנה 5 לתקנות שרותי הסעד (טיפול בנזקקים) : רשות שהגישה סעד שבהוצאותיו חייבת רשות אחרת, תפנה לרשות החייבת בדרישה להחזר ההוצאות. על הרשות החייבת להחזיר תוך שלושה חודשים ממועד הפניה את הוצאות הטיפול. במקרים אלו יש לבדוק ולוודא שנעשתה פניה לרשות האחרת בסמוך למועד האירוע ולבצע מעקב שהרשות החייבת שילמה את חובה במועד. מהבדיקה מתברר כי מדובר על ילדים השייכים למטה יהודה ונמצאים במועדונית שיקומית המהווה מוסד שמשרד הרווחה משלם ישירות למועצה ומחייבת את מטה יהודה כך שאין מצב שנוצר חוב.

ד. **מכסות מתוקצבות ומאושרות – משה"ר מתקצב את המסגרות עפ"י תעריף קבוע לאדם במוסד ולפרקי זמן שנקבעו. יש לבדוק האם המועצה מממנת מעבר לתעריף הקבוע ומעבר לפרקי הזמן שנקבעו?. הביקורת ביקשה לקבל דוח המציג השוואה בין המכסות המתוקצבות והמאושרות ע"י משה"ר (כמותי) בתחומים שונים בכדי לבדוק האם המועצה מממנת מעבר ל – 25% חלקה הרשמי במימון ההוצאה. מהממצאים ניתן לראות כי לפי ההתחשבות, במידה והרשות לא גבתה מהמטופלים את השתתפותם לפי תחשיב הזכאות, חלקה של המועצה גדל מעבר ל – 25% . בשנת 2019 השתתפות המטופלים הייתה צריכה להיות 243,920 ₪ והמועצה גבתה כ – 43% מסכום זה. **על מחלקת הגביה לבצע פעולות אכיפה לגביית החובות ממטופלים שיש באפשרותם לשלם את השתתפותם בטיפול.****

ה. ישנן הוצאות שהמועצה מוציאה ישירות ומדווחת למשה"ר. קיימת חשיבות רבה לעיתוי הדיווח כדי שהשתתפות משה"ר בהוצאה תועבר בהקדם האפשרי. הביקורת בדקה מדגמית הוצאות ששולמו ישירות על ידי המועצה והמועד בו דווחה ההוצאה למשה"ר. **מהבדיקה עולה כי הרבה הוצאות שבעבר שולמו ישירות על ידי המועצה הועברו לתשלום על ידי משרד הרווחה. הוצאות שהמועצה מוציאה ישירות למטופלים הן יחסית מעטות (פחות מ – 20,000 ₪ בשנה) כגון דמי כיס לנערות במצוקה והן משולמות לאחר כ – 60 ימים ממועד הדיווח. המועצה מדווחת מיד לאחר שהשיק נמסר למטופל.**

ו. תקציב משה"ר מכיל שמונה אשכולות לפי הפירוט שלהלן. הביקורת ביקשה להשוות בין תקציב 2019 ותקציב 2020 בכדי לבדוק באיזה תחומי אשכול היה גידול או קיטון בתקציב ואם היה קיטון, מה הסיבה לכך והאם הדבר נובע מהוצאות שלא דווחו למשה"ר?. (בדיקה דומה נעשתה על ידי השוואה בין נתוני הביצוע בסעיפי התקציב השונים של שנת 2018 ו – 2019).

להלן הממצאים :-

אחוז הגידול	%	2019	%	2020	הנושא/השירות
(5.89)	11.67	1,127,757	12.33	1,061,328	מנהל הרווחה רווחת הפרט
3.07	1.03	99,533	1.19	102,591	והמשפחה
13.22	34.42	3,325,275	43.73	3,765,073	שירותים לילד ולנוער
(10.00)	3.14	302,786	3.17	272,787	שירותים לזקן
(21.61)	27.71	2,677,218	24.38	2,098,652	שירותים למוגבלים
(21.02)	7.02	678,273	6.22	535,685	שירותי שיקום
(46.67)	15.01	1,450,057	8.98	773,381	שירותי תקון
-----	-----	-----	-----	-----	
(10.88)	100	9,660,899	100	8,609,497	

מהנתונים הנ"ל ניתן לראות כי :-

1. תקצוב השכר, (הנמצא בקבוצת נושא "מנהל רווחה"), בהשוואה לשנת 2019 ירד ב – 10.48%. הסיבה לכך היא שבשנת 2020 עקב פנדמיית הקורונה, עבודתם של עובדים רבים במחלקה הופסקה (למעט שלושה עובדים) . כמוכן, בתקופת השביתה של העובדים הסוציאליים, ימי השביתה נוכו משכרם כך שגם עלויות השכר בפועל קטנו בשנת 2020 .
2. הירידה בתקצוב בקבוצת נושא "שירותים לזקן" נובעת בעיקר בסעיף "מועדון מועשרים" הסיבה היא שבמהלך הסגרים ובהוראת משרד הרווחה המועדון המועשר לקשיש היה סגור.
3. הירידה בתקצוב בקבוצת נושא " שירותים למוגבלים" נובעת בעיקר בסעיף "סידור במעונות משה" והנגזר מכך "הסעות למעונות משה". הסיבה לכך היא שבסגר הראשון נסגרו המסגרות וכאשר הם נפתחו מחדש, ישנן משפחות שחששו לשלוח את ילדיהם למסגרות מחשש להדבקה.
4. הירידה בתקצוב בקבוצת נושא " שירותי שיקום" נובעת כתוצאה מהעברת הטיפול מהרשויות המקומיות למוסד לביטוח לאומי.
5. הירידה בתקצוב בקבוצת "שירותי תקון" נובעת בעיקר מהפסקת הפעילות ב"מיתר".

להלן השוואה בין תקציב שנת 2019 ושנת 2018 :-

הנושא/השירות	2019	%	2018	%	אחוז הגידול
מנהל הרווחה	1,127,757	11.67	1,021,184	11.17	10.44
רווחת הפרט					
והמשפחה	99,533	1.03	103,114	1.14	(3.5)
שירותים לילד					
ולנוער	3,325,275	34.42	2,964,374	32.42	12.17
שירותים לזקן	302,786	3.14	311,426	3.4	(2.77)
שירותים למוגבלים	2,677,218	27.71	2,481,384	27.13	7.89
שירותי שיקום	678,273	7.02	830,591	9.08	(18.34)
שירותי תקון	1,450,057	15.01	1,432,342	15.66	1.24
	-----	-----	-----	-----	-----
	9,660,899	100	9,144,415	100	5.65

מהנתונים הנ"ל ניתן לראות כי ישנם תחומי שירות שהתקצוב בשנת 2019 היה נמוך יותר מאשר בשנת 2018. הירידה המשמעותית ביותר היא בשירותי שיקום. ההסבר שניתן על ידי מנהל המחלקה לירידה הוא שתחום הטיפול בדמי ליווי, דמי תקשורת לחרשים, חימום לקשישים ואבחון ושיקום עבר לטיפול המוסד לביטוח לאומי. הרציונל – לעסוק יותר בטיפול ופחות במתן סיוע כספי או מתן שוברים. לאור העברת הטיפול למוסד לביטוח לאומי, ישנה חברה חיצונית הבודקת שביעות רצון

טיפול בקשישים בכלל והסיעודיים בפרט. התוצאות נמסרות למנהל המחלקה ולמוסד לביטוח לאומי.

ז. בהיבט אחר, להלן טבלה המציגה את התפלגות הוצאות המחלקה לשירותים חברתיים לפי גורמי מימון (באלש"ח) לפי דוח המועצה (*) :-

הוצאה	משרד הרווחה		המועצה		משתתפים		סה"כ
	75%	100%	25%	100%	אחרים	סה"כ	
שכר	814	40	271	175	43	446	1,343
פעולות	6,311	120	1,947	241	244	2,188	8,863
	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
סה"כ	7,125	160	2,218	416	287	2,634	10,206

מהטבלה הנ"ל ניתן לראות כי השתתפות המועצה במימון הוצאות השכר הוא כ - 33 אחוז ובפעולות ל כ- 25% (כולל חלקם של המשתתפים. אם מקזזים את ההכנסות העצמיות בפועל, השתתפות המועצה עומדת על 23%).

נציין כי ישנן שתי עובדות העובדות במועדונית משותפת הממומנת על ידי משרד החינוך.

עלות העסקתן בשנת 2019 הסתכמה ב – 241 אלש"ח ושכר זה הוא חלק מתקציבי הפעולה. המימון שהתקבל בגינן ממשרד החינוך הסתכם בסך של 129 אלש"ח. כמו כן, ניתן לראות מתוך הדוחות כי בפעולות הייתה חריגה תקציבית בסך של 46 אלש"ח (בהשוואה לדוח משה"ר) המהווה חצי אחוז מתוך סך ההוצאה בפועל. סכום שהוא זניח לחלוטין.

ח. השוואה בין דוח תקצוב והתחשבות של משה"ר לחודש 12/2019 והשוואה להנה"ח :-

מבדיקת השוואת נתונים בין הנתונים הכספיים מתוך הנהלת החשבונות של המועצה לשנת 2019 לבין הנתונים הכספיים מתוך הדוח של משה"ר ל – 12/2019, מתברר כי אין הקבלה מלאה בין שמות הסעיפים המופיעים בדוח משה"ר לבין הסעיפים המופיעים בדוח המועצה והרישומים החשבונאיים תואמים רק בחלקם בסעיפים השונים. בסעיפים אחרים נרשמו הוצאות שאינן שייכות לאותו סעיף. לאור האמור לעיל, קשה מאוד לבצע התאמה בין נתוני משה"ר לבין הנתונים כפי המופיע בספרי המועצה - התאמה שהיא הכרחית בכדי לוודא שהתקבלו כל הכספים המגיעים ממשה"ר ובכדי לדעת מה ההשתתפות האמיתית של המועצה בכל תחום ותחום בפעילות שירותי הרווחה בישוב?. בשיחה שהייתה לי עם מנהל המחלקה, המנהל ציין בפני כי הוא עושה את ההתאמות לגבי הדוחות הנ"ל עם מנהלת החשבונות באופן שוטף. מתברר שכוונתו הייתה שהוא הנחה את מנהלת החשבונות לגבי הסעיפים המופיעים בדוח משה"ר אך לא בדק שאכן ההנחיות בוצעו ולא בדק את התאמת הרישומים החשבונאיים. יוצא איפה כי הדוחות הכספיים של המועצה אינם משמשים את מנהל המחלקה ככלי בקרה ניהולי כפי שזה אמור היה להיות ומנהל המחלקה אינו מקבל באופן שוטף (אחת לחודש חודשיים) את הדוחות מהנהלת החשבונות לבדיקה שאכן הרישומים החשבונאיים תואמים. בבדיקה שעשתה הביקורת, נמצאו כתוצאה מפרויקטים משותפים בין מחלקת החינוך ומחלקת הרווחה, רישומי הוצאות השייכים למחלקת החינוך שנרשמו בטעות במחלקת הרווחה והכנסות שנרשמו במחלקת החינוך במקום במחלקת הרווחה. כמו כן, דוח שמנהל מחלקת החינוך היה אמור להעביר למשרד החינוך בגין המועדונית המשותפת כלל לא הועבר עד שהביקורת דרשה ממנהל המחלקה לשירותים חברתיים לוודא שמנהל מחלקת החינוך אכן מדווח ולא לראות זאת כמובן מאליו.

- דוגמאות לאי התאמות בדוחות :

* בדוח ההכנסות (לאחר בדיקה וניתוח כל הסעיפים) יש פער בלתי מוסבר בסך של 12,422 ש"ח בסעיף מסגרות יום לילד המוגבל. (בדוח משרד הרווחה נרשם כי הועבר סכום של 70,721 ש"ח ואילו בספרי המועצה רשום תקבול בסך של 183,143 ש"ח.

* בדוח המועצה נרשם סעיף " מועדונית שיקומית" בסך של 38,970 ש"ח. הוצאות השכר נרשמו בסעיף אחר ותחת שם אחר. הסעיף צ"ל "מס. יום לילד המוגבל" והפער לגבי סה"כ ההוצאות בין הרשום במועצה לבין הרשום בדוח משה"ר הוא : 8,920 ₪.

* בדוח המועצה נרשם סעיף "קייטנת אמהות" בסך של 9,100 ש"ח. לא קיים סעיף כזה וסכום כזה בדוח משה"ר.

* בדוח המועצה נרשם סעיף "מפגרים במעון טיפולי" בסך של 230,463 ש"ח. לא קיים סעיף כזה וסכום כזה בדוח משה"ר.

* בדוח המועצה נרשמו הוצאות של המועדונית המשותפת של משה"ר ומשרד החינוך בסך של 319,040 ₪ ואילו בדוח משה"ר ההוצאות הסתכמו ב – 244,749 ₪.

* בדוח המועצה רשום שהוצאות השכר במחלקה הסתכמו בסך של 1,343,458 ש"ח (ללא שכר מועדונית רווחה בסך של 273,136 ש"ח) ואילו בדוח משה"ר

נרשם שהוצאות השכר במחלקה הסתכמו בסך 1,085,256 ש"ח. (גם אם מנטרלים את הוצאות השכר הבלתי ממומנות על ידי משה"ר, קיים עדיין פער בסך של 55,863 ש"ח.

* בדוח משה"ר נרשם סעיף " מס. יום טיפולי משה"ר בסך של 226,794 ש"ח. לא קיים סעיף כזה וסכום כזה בדוח המועצה.

ואלו רק דוגמאות..

- כשמנתחים ומשווים את דוח ההוצאות, בין המועצה למשה"ר קיים פער בלתי מובן בסך של 13,295 ש"ח וזאת אחרי שמנטרלים בשכר את אחוזי המשרה שאינם במימון משרד הרווחה והוצאות שנרשמו במחלקה שהם במימון משרד הבריאות ומשרד החינוך.

כפי ניתן לראות ולהבין מהדוגמאות שלעיל, ישנן אי התאמות רבות בין הדוחות שאינן מאפשרות לבצע מעקב ובקרה תקציבית וכספית שוטפת.

יש לדאוג לרישומים תקציביים וכספיים תואמים בכדי לאפשר לבצע את הבקורות הנאותות.

תגובת הגזבר: בשנת 2020 נעשתה התאמת שמות הכרטיסים והרישומים מול דוחות משה"ר. מאחר ומשה"ר סוגר את שנת הכספים בספריו בתחילת חודש נובמבר של כל שנה, נוצרים הפרשים בעיתוי המתקזזים בשנה שלאחר מכן.

<u>באלפי שקלים</u>				
	דוח תקצוב	פרק 1.84		
<u>הפרשים</u>	<u>התחשבות</u>	<u>בספרי המועצה</u>	<u>%.</u>	<u>תיאור הפרק</u>
202	1,141	1,343		שכר – תקנים
-	287	287		שכר – פעולות
(*) 28	8,523	8,551		פעולות (כולל צד ג')
-----	-----	-----	-----	
230	9,951	(**) 10,181	100%	סה"כ

(*) מתוך הסך של 28 אלש"ח, ל – 13 אלש"ח לא נמצא הסבר לאי ההתאמה בין הדוחות.

(**) לאחר נטרול רישומים ששייכים למחלקת החינוך

מהדוח הנ"ל ניתן לראות כי קיים הפרש במימון השכר. מתוך ההפרש בסך של 202 אלש"ח, משרד החינוך מממן כ – 40 אלש"ח ומשרד התמ"ת כ – 43 אלש"ח. הביקורת מציינת כי חשוב להקפיד ולהגיש בקשות גם עבור סעיפים שמשה"ר לא משתתף בהם (כגון: ריהוט) דבר העשוי להגדיל את בסיס התקצוב של משה"ר.

ט. מסגרות המופעלות ע"י המחלקה – המחלקה לשירותים חברתיים מפעילה מסגרות כגון: מועדון קשישים, מועדוני נוער, מועדוניות משותפות וכו'. השתתפות משה"ר הוא לפי תעריף שנקבע לכל חוסה. לפי כך, יש להקפיד ולדווח על מספר החוסים ולמקסם את מספר המשתתפים בכדי לקבל את מירב השתתפות משה"ר. לדברי מנהל מחלקת הרווחה, המסגרות הן מלאות והדיווח הוא על מספר החוסים המקסימלי.

י.

להלן עלויות הפעלת המסגרות המופעלות ע"י המועצה לפי ספרי המועצה ומספר החוסים המדווח מול התקן לאותה פעילות (באלש"ח):- מדובר בהפעלת מועדונית רווחה

מספר מספר

<u>שם המסגרת</u>	<u>שכר</u>	<u>פעולה</u>	<u>הוצאות הכנסות</u>	<u>מפעולות</u>	<u>מדווח</u>	<u>בתקן</u>	<u>הפרש</u>
מועדונית רווחה	61	39 (*)	110	183	72	22	7

הביקורת בדקה ומצאה כי קיים פער של כ – 10 אלש"ח בין ההוצאות הרשומות בסעיף זה בספרי המועצה לבין הרשום בדוח משה"ר. (בספרי המועצה רשום פחות). כפי שהוסבר לעיל, הרישומים בספרי המועצה אינם מדויקים בכל סעיף וסעיף ויתכן וההפרש הנ"ל נרשם בסעיף אחר או לחילופין מדובר בהפרשים בעיתוי.

העודף שנוצר מפעילות מועדונית רווחה נובע ממימון מועצה אזורית מטה יהודה עבור ילדי חוץ הנמצאים במסגרת. (המימון מתקבל באמצעות משה"ר).

קיימת פעילות נוספת - "מועדון מועשר לקשיש" המופעלת על ידי המתנ"ס המשמש כמסגרת הפעלה כמו מסגרות חיצוניות אחרות המשלם את הוצאות השכר וההפעלה בעצמו ומקבל את התקצוב משה"ר לפי מספר המשתתפים. במסגרת זו משתתפים 32 קשישים.

יא. השתתפות משה"ר בשכר עובדי המחלקה – ישנם מקרים בהם עובדים המועסקים על ידי המועצה במחלקת הרווחה במסגרת תקציב פעולות של משה"ר. בטבלה שלהלן המציגה נתונים לשנת 2019 ניתן לראות את סה"כ המשרות בפועל וההתפלגות בין משרות תקניות, משרות המשולמות ע"ח תקציב פעולות, עלות בפועל של המשרות התקניות והשתתפות משה"ר במשרות תקניות :-

<u>סה"כ משרות</u>	<u>סה"כ משרות</u>	<u>סה"כ ע"ח</u>	<u>עלות בפועל (*)</u>	<u>השתתפות המשרד</u>
<u>בפועל</u>	<u>תקניות</u>	<u>פעולות</u>	<u>משרות תקניות</u>	<u>במשרות תקניות (*)</u>
7.71	6.19	3	1,343	1,169

(*) באלש"ח

יב. השתתפות משה"ר בגמולי השתלמות בהשוואה לגמולים המשולמים ע"י המועצה:

<u>שם העובד/ת</u>	<u>סכום הגמול המשולם</u>	<u>סכום הגמול המשולם</u>	<u>ע"י המועצה</u>	<u>הפרש</u>
<u>מס.</u>	<u>בר"ת</u>	<u>ע"י משה"ר</u>	<u>ע"י המועצה</u>	<u>הפרש</u>
1	מ"ג'	626	706	(80)
2	י"ק	39	197	198
3	ר"א	211	240	29

ניתן לראות כי קיימים הפרשים בין גמול ההשתלמות המשולם בפועל לעובדים הזכאים בגמול לבין הנתונים הקיימים במשה"ר. הביקורת ממליצה להסדיר את הפרשים בעדכון הנתונים במשה"ר.

יג. השתתפות משה"ר בדרגות העובדים בהשוואה להעסקה בפועל:

מס. שם העובד/ת	% משרה	דרגה	דרגה בפועל
בר"ת		לפי משה"ר	במועצה (*)
.1 ג"מ	100	8	8
.2 ק"י	60	6	6
.3 ג"מ	60 (**)	2	2
.4 א"ר	77	3	4
א"ר	20 (**)	4	4
.5 ג"א	29	4	4
ג"א	45	5	4
ג"א	20 (**)	5	4
.6 ג"ו	50	2	2
.7 ג"ל	100	8	9
.8 א"פ	100	+9	+9
.9 א"נ	60	1	3

(*) מתורגם לפי מתח דרגות משה"ר

(**) אחוז המשרה במועצה גבוה יותר מאחוז המשרה לפי התקן.

מתח הדרגות לפי משה"ר נקבע בין היתר לפי תפקיד העובד. עובד המבצע כמה תפקידים כפי שקורה עם א"ר ו – ג"א, באחוזי משרה שונים, לפי טבלת משה"ר קיים שוני בדרגות העובד ולכן הוצג הפיצול. בפועל, מאחר ואין זה ישים להפיק תלוש משכורת תוך כדי פיצול המשרה והדרגה, השכר משולם לפי דרגה שניתנה לעובד. יוצא איפה לגבי ג"א העובדת במשרה מלאה, שכרה מחושב לפי דרגה 4 ואילו לפי משה"ר ב – 65% ממשרתה (המחולקת לשלושה תפקידים שונים), ניתן היה לשלם לה שכר בדרגה 5. לגבי א"ר המצב הוא הפוך. שכרה של העובדת מחושב לפי דרגה 4 ואילו לפי משה"ר ב – 77% ממשרתה (המחולקת לשני תפקידים שונים) דרגת השכר המקסימלי הוא דרגה 3 וב – 20% משרה הדרגה היא 4. פרט לאמור לעיל, לא נמצאו חריגות במתח הדרגות של העובדים.

יד. תשלומים באמצעות משה"ר (מת"ס):

ישנם שני סוגי תשלומים. תשלומים המבוצעים על ידי המחלקה לשירותים חברתיים אל מול התושב (והם יחסית מעטים) ותשלומים שמבצע מה"ר. לגבי הסוג הראשון, ההמחאות לתושב נמסרות על ידי הגזברות למחלקת הרווחה (לפי בקשת מחלקת הרווחה) וזו מוסרת אותן למוטבים. במקרה זה, משה"ר יזכה את המועצה ב – 75% מסכום החיוב.

לגבי הסוג השני, משה"ר (לבקשת מחלקת הרווחה) מנפיקה המחאות לפקודת מעניק השירות למטופל. (הספק). והמועצה מחויבת בדוח ההתחשבות החודשי של משה"ר ב – 25% מההוצאה. אופן הגשת הבקשות, בדיקתן ואישורן לקבלת התמיכה ואופן ביצוע חישוב הזכאות. - מהבדיקה שערכה הביקורת מתברר כי מספר המטופלים וסכומי ההמחאות שהמועצה מכינה עבורם אינו רב (בסכום כולל של כ – 20,000 ₪ בשנה). הביקורת ממליצה שפקידת הזכאות תבדוק את היתרה התקציבית לפני שהיא פונה לגזברות המועצה להכנת השיק לתושב. כך, ניתן למנוע עבודה מיותרת במקרה שיתברר בדיעבד כי אין תקציב להוצאה. כמו כן, על מנהל המחלקה לבדוק ולוודא שהזיכוי תואם לדיווח שדיווח על גבי טופס טז 17.

לגבי תשלומים המבוצעים על ידי משה"ר למסגרות השונות, התשלום נעשה בהתאם לדיווח של מנהל המחלקה לגבי מספר המושמים בכל מסגרת (בכפוף לתקן המקסימלי לכל מסגרת) ומשה"ר משלם לפי תעריף פר מטופל.

1. מספר הצעות המחיר המתקבלות בגין כל רכישה/התקשרות והקריטריונים שלפיהם פועלים. - מאחר וכאמור הסיוע הוא עבור החזר נסיעות וכדומה, זה פחות רלוונטי.

2. אופן בחירת נותן השירות כאשר מדובר בהשמה במוסד. בחירת הנהג המסיע את המטופל אל המוסד המטפל והבדיקות הנעשות על ידי עובד המחלקה כגון אישור ניהול ספרים, אישור על ניכוי מס במקור - מהבדיקה שערכה הביקורת מתברר כי

מדובר בהתקשרות עם נהג מונית אחד בד"כ. לדברי מנהל המחלקה, מנהלת הרכש הנחתה את מנהל המחלקה לשירותים חברתיים להתקשר עם המסיע בתעריף קבוע. התקשרות זו ממילא מחייבת את אישורי המס המתאימים אך הביקורת ממליצה למנהל מחלקת הרווחה לבחון אפשרויות נוספות לפי מחירון קבוע מראש. (מדובר בהסעות למקומות ידועים מראש מבחינת מרחק ומבחינת זמני המתנה פחות או יותר קבועים).

3. התקשרויות המחייבות פרסום מכרז זוטא או פומבי או קבלת הצעות מחיר - הביקורת בדקה ומצאה כי פרט להתקשרות המועצה במכרז עם המסיעים במערכת החינוך שאליו מצטרף גם מחלקת הרווחה, אין התקשרויות נוספות המחייבות מכרזי זוטא או מכרז פומבי.

4. מקום הימצאותם של ההמחאות עד למסירתם לתושבים – ההמחאות צריכים להישמר בכספת תוך ניהול רישום ממוחשב של שם המוטב, תאריך השיק, סכום השיק ומספר השיק. כל השקים צריכים להיות למוטב בלבד ללא אפשרות להסב את השיק. זאת כדי שאם תהיה חלילה פריצה למשרדי המחלקה והשקים יגנבו, ניתן יהיה להודיע לבנק על ביטולם. בפועל ההמחאות המתקבלות מהגזברות המועצה וממשה"ר נשמרות בכספת עד למסירתם למטופלים ו/או לספקים. לא מתנהל במחלקה רישום של שם המוטב, תאריך השיק, סכום השיק ומספר השיק. במקרה והכספת תיפרץ ויגנבו את ההמחאות, (למרות שההמחאות הן למוטב בלבד), ניתן לשחזר את ההמחאות שהיו בכספת. למרות זאת הביקורת ממליצה

לנהל רישום ממוחשב של שם המוטב, תאריך השיק, סכום ההמחאה ומספר ההמחאה. ולוודא שכל ההמחאות הם למוטב בלבד.

5. בקרה בטרם נמסרים ההמחאות – לאור העובדה כי על פי הוראות משה"ר על התושב להשתתף בעלות מימון ההשמה כפי שנקבע על פי מבחני הזכאות שמחשבת עובדת הזכאות, כאשר מגיע לתושב סיוע ברכישת מוצרים בסיסיים המגיעים לו במסגרת הסעד, על עובדת הזכאות לוודא בטרם מסירת השיק לתושב כי זה האחרון שילם את חלקו כמתחייב. לדברי מנהל מחלקת הרווחה לא ניתן להתנות את השירות/הסיוע במימוש מחויבותו של הלקוח בתשלום השתתפותו בעלות ההשמה כפי שנקבע על ידי מבחני הזכאות. **הביקורת מציעה להפנות את הלקוח למחלקת הגביה להסדרת התשלום כחלק מהליך הטיפול.** תחומי הטיפול שבהם נדרש הלקוח לשלם הם: סידור קטינים בסידור חוץ ביתיים שלא בצו בית משפט, מוגבלים שכלית עד גיל 18 הנשלחים למע"ש, (מסגרת עבודה שיקומית), מועדוניות ומסגרות של יום לימוד ארוך.

הביקורת ביקשה לבדוק את אחוז ההשתתפות של המשפחות עפ"י חישוב הזכאות מול אחוז ההשתתפות בפועל וההפרשים. מאחר ומחלקת הרווחה אינה מנהלת מעקב גביה מלקוחות והטיפול שלה בלקוחות אינו מותנה בגביה מהלקוח מחלקת הגביה אינה יכולה לספק נתון זה. מנגד, מחלקת הגביה מנהלת את מעקב הגביה שלה לפי נתוני תושב ולא לפי נתוני סוג שירות או סעיף תקציב כפי שמופיע במחלקת הרווחה.

לאור האמור לעיל, הנתון היחידי שניתן לקבל מנתוני הנהלת החשבונות את הנתון של סה"כ הגביה ממקבלי שירות במחלקת הרווחה (ללא פילוח לסעיפים ובהנחה שהרישום נעשה נכון) ולהשוות זאת מול החיוב של משה"ר. לפי דוח משה"ר לחודש דצמבר 2019 סה"כ הכנסות ממשותפים שהמועצה הייתה צריכה לגבות בשנת 2019 הסתכם ב – 243,920 ₪. בספרי המועצה נרשם כי המועצה גבתה סך של 105,686 ₪. – 43.3% גביה. בהתחשב בכך שמדובר בד"כ באוכלוסייה דלת אמצעים הרי שנתון זה הוא בהחלט מרשים. יחד עם זאת, לאור העובדה שמחלקת הרווחה לא ביצעה בקרה בכל הקשור לחובות של הלקוחות וזאת מתוך תפיסה שהגביה אינה באחריותה והשירות צריך ליתן בכל מקרה, מבדיקה שערכה הביקורת מתברר כי סך החובות המצטברים של לקוחות של מחלקת הרווחה הוא **כ – 646 אלש"ח**. לאור ממצא זה, מחלקת הגביה החלה במבצעי אכיפה מוגברים. חשוב לציין כי משה"ר מחייב את המועצה במלוא הסכום בין אם התושב שילם את חלקו ובין אם לאו. מאחר ההתחשבות היא על בסיס מצטבר, על מחלקת הרווחה לנהל ספרי עזר המאפשרים לדעת את יתרת החוב האמיתית של התושב ולדאוג (ככל שיתאפשר) שהלקוח, (שיש ביכולתו לשלם), ישלם את חובותיו ולפני מתן שירות חדש ללקוח, להפנות אותו למחלקת הגביה לתשלום חלקו.

בכדי לבצע בקרה שוטפת בספרי המועצה צריכים לפתוח סעיפי הוצאה כפי שמופיעים בדוחות משה"ר וכן בסעיפי הכנסות לגבי גבייה מתושבים. בפועל לא נפתחו סעיפים כאמור לעיל והבקרה לא נעשית. זאת ועוד, חייבת להיות בקרה לגבי החובות המצטברים של התושבים. גם בקרה כזאת לא קיימת.

3.6.11 רכישת שירותים הניתנים ע"י חברות סיעוד המעניקות שירותי סמך מקצועי – מחלקת הרווחה פועלת מול מספר חברות סיעוד (זכייניות של משה"ר) באמצעות רכישת שעות עבודה הניתנות כטיפול בנזקקי המחלקה. משה"ר מבצע את התשלום ישירות מול המוסד המטפל לאחר שמאושר התקציב לפעילות והוא מחייב את המועצה ב-25% מהעלות.

הבקרה לעניין סעיף זה צריכה להיות ע"י השוואה בין שעות העבודה המדווחות של המטפלים של חברות הסיעוד לבין שעות העבודה המשולמות ע"י משה"ר. בנוסף, על העו"ס האמור להיות בקשר מול חברת הסיעוד והמטופל אמור לעשות מעת לעת ביקורי פתע ולתשאל את המטופל לגבי תאריכים ושעות שהמטופל אמור היה לקבל שירותי סיעוד ולאור הדיווחים שדיווחו המטפלים ובכך לאמת את הדיווחים של המטפלים. בקרות אלו נעשות על ידי עובדי המחלקה. העו"ס מקבל מידי חודש דוח מהמוסד כשהוא מאושר על ידי גורם מלווה (הורה) ובודק עם המוסד המטפל במידה והיו דיווחים לא סבירים. לאחר אישורו, הוא מזין את פרטי השעות במערכת מסר ואלו השעות המשולמות למוסד המטפל לפי תעריף שנקבע מראש על ידי משה"ר.

הביקורת ביקשה לבדוק את שעות העבודה שנרכשו והסכומים ששולמו בשנת 2019. (לפי דוח ההתחשבות של משה"א). הביקורת מצרה על כך כי למרות בקשותיה החוזרות ונשנות לקבלת הנתונים הנ"ל, הנתונים לא התקבלו ובמקומם התקבל הסבר כיצד נעשות ההשמות והדיווחים. הביקורת סבורה כי מנהל המחלקה אינו מבצע מעקב ובקרה לעניין זה והמידע בכל הקשור לסה"כ שעות טיפול מול עלויות הטיפול וויסות ההפניות על סמך מידע זה המאפשר שימוש יעיל יותר של שעות הטיפול למשל על ידי השוואה של שעות טיפול באותו נושא השמה בין מספר מוסדות – לא קיים.

3.6.12 אדמיניסטרציה וניהול –

פרק 1 "הוראות כלליות" בהוראות התע"ס מנחה את עובדי המחלקה לשירותים חברתיים בכל הקשור לאדמיניסטרציה וניהול. הביקורת בדקה אם עובדי המחלקה עובדים עפ"י הוראות אלו. להלן הממצאים :-

א. פניה של תושב לקבלת סיוע – על הלקוחות (התושבים) המעוניינים לקבל טיפול סוציאלי או סעד למלא טופס פניה והצהרה. מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת מתברר כי בעת פנית התושב הוא ממלא טופס פניה והצהרה.

ב. מתן מענה לפניה של תושב – לפי סעיף 4 להוראה 1.24 "ניהול רשומות" בהוראות התע"ס, ניהול רשומות, לכל פניה של תושב לקבלת סיוע מהמחלקה לשירותים חברתיים, על עובד המחלקה המטפל בפניה להשיב בכתב תוך פרק זמן סביר המוגדר 14 ימים. הביקורת בדקה יישום הוראה זו. הפניות אינן מתקבלות בדואר. הלקוח פונה לעו"ס במחלקה והעובד מסייע לפונה למלא טופס פניה והצהרה.

ג. תיארוך מסמכים ומילוי פרטים חיוניים – כל מסמך המתקבל במחלקה לרבות העתקים, חייב להיות חותמת תאריכון של דואר נכנס ועל גבי תיק מטופל חייבים להופיע הפרטים הבאים :- (לפי סעיף 5.3 להוראה 1.24 "ניהול רשומות" בהוראות התע"ס).

1. מספר ת.ז של הלקוח המטופל.
2. שם משפחה ושם פרטי של הלקוח.
3. כתובת מגורים של הלקוח.
4. תאריך פתיחת תיק.

5. תאריך סגירת תיק.

6. נגנז במיכל ---

הפרטים הנ"ל נמצאים בתיק הממוחשב של הלקוח המטופל.

ד. סעיף 5.4 להוראה 1.24 – "ניהול רשומות" בהוראות התע"ס מגדיר את הטפסים שעל תיק לקוח לכלול. בשנתיים האחרונות, המחלקה עובדת כאמור באמצעות ניהול תיק לקוח ממוחשב כך שהטיפול בלקוח מחייב לעבוד עם מערכת הטפסים שעל תיק לקוח לכלול.

ה. גיליון מעקב של מטופל – בעת המפגשים עם המטופלים על העו"ס להקפיד למלא פרטים ולתעד את המפגשים. מהבדיקה שערכה הביקורת מתברר כי מדובר בעובדת חדשה במחלקה שלא הקפידה לתעד בזמן אמת את המפגשים.

ו. במחלקה כמו בכל מחלקה חייבים להיות נהלי עבודה ייחודיים למחלקה. נהלים המגדירים את אחריות העובדים והנחיות המפרטות את ביצוע תפקידם. בפועל אין **נהלי מחלקה פנימיים מעבר להוראות התע"ס**.

ז. אחת לחודש על כל עו"ס למלא דוח מעקב ולדווח למנהל המחלקה. הביקורת ביקשה לבדוק את הדיווח לחודש 2/2020. מתברר כי עובד שלא מטפל בתיקים שבאחריותו, (או לפחות אינו מתעד את פעולותיו), המערכת מתריעה בפני מנהל המחלקה והוא בודק את הסיבה לכך ו/או מאיץ בעובד לטפל בלקוח כראוי.

ח. וויסות תיקים – על צוות המחלקה לבצע בדיקת ממוצע תיקים/עובד לפי אפיוני טיפול בתיקים (אינטנסיבי, מעקב בהמתנה) בכדי לווסת את התיקים על פי הצורך. הביקורת בדקה אם הדבר מתבצע ובאיזו תדירות? הביקורת ביקשה לבדוק האם הדבר נעשה בשנים 2019 ו- 2020?

לגבי שנת 2019 ניהול הטיפול בתיקים לא היה עדכני והיו תיקים רבים שהיו רשומים תחת טיפולו של מנהל המחלקה למרות שהוא לא טיפל בהם טיפול ישיר. לאור בקשת הביקורת התקבל ממנהל המחלקה נתונים המתייחסים לשנת 2020 לגבי מספר התיקים שכל עובד מטפל תוך הבחן של תיק מקצועי ותיק נוהלי אך לא כפי שהביקורת ביקשה לקבל וכמתחייב על פי הנחיות התע"ס תוך אפיון התיקים כתיקים בטיפול אינטנסיבי, תיקים במעקב ותיקים בהמתנה ודוח ממוצע תיקים.

להלן הנתונים שהתקבלו לגבי שנת 2020 :-

מס. תפקיד	% משרה	תיק מקצועי	תיק נוהלי	סה"כ תיקים	באחוזים
1. מנהל	100	13	60	73	12
2. עו"ס סדרי דין	60	10	27	37	6
3. עו"ס משפחות	100	20	67	87	15
4. עו"ס נוער, משפחות	100	29	30	59	9
5. עו"ס משפחות	100	28	55	83	14
6. קשישים ומועדונית	100	18	60	78	13
7. עו"ס קשישים	50	12	115	127	21
8. עו"ס משפחות	60	28	34	62	10
		-----	-----	-----	-----
		158	448	606	100
					סה"כ

מהנתונים הנ"ל ניתן לראות כי על פניו קיימים פערים בחלוקת התיקים בין העובדים. אומנם ישנם עוס"ים העובדים בתחומים שונים וחלוקת התיקים מתבצעת בהתאם לתחום הטיפול, אך אם נשווה את כמות התיקים לאותו היקף משרה, נראה למשל שעובדת מספר 4 העובדת במשרה מלאה מטפלת ב 59 תיקים לעומת עובדת מספר 5 העובדת באותו היקף משרה ומטפלת ב 83 תיקים. (פער של 40%). כמו כן, עובדת מספר 7 העובדת ב - 50% משרה מטפלת ב - 127 תיקים !! הביקורת אינה מתערבת בשיקול הדעת של מנהל המחלקה אך ממליצה לפעול לפי הנחיות התע"ס ולמיין את התיקים לפי אפיונם, לבדוק האם ממוצע התיקים, (לאחר האפיון כנ"ל), משקף חלוקת עבודה נאותה בין העובדים וביעילות מרבית ואחת לתקופה לבצע וויסות תיקים.

ט. תכנית עבודה לשנת 2020 – הביקורת ביקשה לקבל את תוכנית העבודה של המחלקה לשנת 2020. מהתוכנית ניתן ללמוד כי ישנה תוכנית עבודה מקושרת

תקציב וכן תוכנית מפורטת. הביקורת ממליצה לבצע מעקב רבעוני אחר יישום תכנית העבודה ועדכון לפי הצורך.

י. גניזת תיקים לא פעילים – לפי סעיף 8 להוראה 1.24 – "ניהול רשומות" בהוראות התע"ס, תיקי משפחה (עם קטינים וללא קטינים) יגנזו בתום שנה מסיום מועד הטיפול בתיק. אופן ביצוע הגניזה ומועד הביצוע מתואר בפרוטרוט בהוראה הנ"ל ובכלל זה מקום הימצאותם של התיקים הגנוזים בארכיב מאוורר ומסודר כשהחומרים ממודרים מיתר החומרים המצויים בארכיב. הביקורת בדקה יישום ההוראה הנ"ל ואופן הבקרה על כך שהתיקים אכן גנוזים ומאוחסנים בארכיב בתנאים הראויים. מהממצאים עולה כי גניזת המסמכים לא נעשית כמתחייב על פי ההוראות ומצב הארכיב הוא מתחת לכל ביקורת. (ראה התייחסות נפרדת לנושא זה בדוח הביקורת פנימית לשנת 2019).

יא. ביעור תיקים – לפי סעיף 19. להוראה 1.24 – "ניהול רשומות" בהוראות התע"ס, - " המחלקה לשירותים חברתיים לא תחזיק בתחומה (בחדרי העבודה, בתיקונים ובמגנזות) רשומות שניתן לבערם על פי תקנות חוק הארכיונים". הביקורת בדקה

האם המחלקה לשירותים חברתיים פועלת לפי הוראה זו? מהממצאים מתברר כי **לא נעשה ביעור תיקים.**

י.ב. חובת הסודיות – הוראה 1.17 – "חובת הסודיות" בהוראת התע"ס מתייחס לאמצעי ההגנה הנדרשים בכדי לשמור על המידע החסוי המצוי במחלקה ובכלל זה חובת שמירה על סודיות לפי חוק העונשין תשל"ז - 1977 החלה על עובדי המחלקה כעובדי ציבור. במסגרת שמירת הסודיות, על עובדי המחלקה שיש להם גישה ל"מערכת תיק לקוח" לחתום על טופס התחייבות לשמירת סודיות. הביקורת בדקה יישום הוראה זו וחתומת העובדים על הטופס הנ"ל. מהממצאים מתברר כי מנהל המחלקה לא היה מודע על הנחיה כזאת (קיימת משנת 2019) ולאור הביקורת הוא הנחה את כל עובדי המחלקה לחתום על טופס "חובת סודיות". מנהל המחלקה חתם בפני על טופס זה.

י.ג. ועדת ערר - לפי סעיף 4 להוראה 1.8 – "ועדות ערר עקרונית ונהלי עבודה" בהוראות התע"ס, על עובדי המחלקה לשירותים חברתיים להשיב **בכתב** ללקוח אשר פנה למחלקה וזאת תוך 30 ימים מיום קבלת הפניה במחלקה ויש להקפיד ולהשתמש בטופס ט"ז 11 שבתקנות. יש לציין על גבי הטופס את זכותו של התושב לפנות לוועדת ערר האזורית ולצרף את טופס הגשת הערר תוך ציון הכתובת המדויקת של וועדת הערר האזורית. לפי ההנחיות, חייבים להימצא במחלקה עלונים, כרזות, טופסי הגשת ערר המיידעים את התושבים לערור על החלטת המחלקה והכתובת להגשת הערר בוועדת הערר האזורית. מבדיקה במחלקה עולה כי המחלקה אכן משיבה תוך 30 ימים, משתמשת בטופס ט"ז 11 ומציינת את זכותו של התושב לפנות לוועדת הערר. כמו כן בטופס מצוין הכתובת המדויקת של וועדת הערר האזורית. מידע כגון: עלונים, כרזות וטופסי הגשת הערר נגישים כאמור לעיל. הביקורת בדקה גם האם הוגשו עררים בשנים 2019-2020 ואופן הטיפול בהם? מהבדיקה שערכה הביקורת מתברר כי בשנים אלו היה רק ערר אחד.

י.ד. אבטחת המידע – בהוראה 1.25 – "אבטחת מידע במחלקות לשירותים חברתיים" בהוראות התע"ס ישנם מספר נושאים שנבדקו :-

1. לפי סעיף 3.1 להוראה הנ"ל, מנהל המחלקה לשירותים חברתיים הוא הרפרנט בנושא אבטחת מידע. ככזה, הנו נדרש אחת לשנה לבצע ריענון נהלי אבטחת מידע במחלקה ולהפיצם בקרב העובדים. כמו כן, עליו לבצע בדיקות אקראיות באשר לביצוע נהלי שמירת אבטחת מידע במחלקה, להפיק דוח בכתב ולציין את המלצותיו לטיפול. הביקורת בדקה מילוי הוראה זו. מהבדיקה שערכה הביקורת מתברר כי **לא נעשה אחת לשנה לפחות ריענון נהלי אבטחת מידע ולא נעשות בדיקות אקראיות באשר לביצוע נהלי שמירת אבטחת מידע במחלקה.**

2. מערכת הרשאות ואמצעי זיהוי – המידע המצוי במחלקה לשירותים חברתיים הקשור ללקוחות המטופלים הוא אחד מהמיידעים החסויים ביותר במועצה ויש להגן עליו באמצעי ההגנה היעילים ביותר. בין היתר, חייבת להיות מערכת הרשאות ואמצעי זיהוי, שימוש בשם משתמש וסימא המכילה לפחות אות,

מספר ותו והיא תקפה ללא יותר מ – 90 ימים. שם משתמש וסימא הם אישיים ואסורים להעברה בין העובדים. עובד העובד על תיקים מסוימים אינו רשאי

להיכנס למערכת התיקיה של עובד אחר. הביקורת בדקה סוגיות אלו. מהבדיקה שערכה הביקורת מתברר לכל עובד יש את שם המשתמש והסיסמא שלו.

3. לפי סעיף 5.2.1 לכללי אבטחת מידע, את רשימת בעלי התפקידים במחלקה והרשאות הגישה שלהם למערכת תיק לקוח ולמערכות נוספות כגון "מסר", השמות אלקטרוניות, מערכת כוח אדם יש להעביר לממונה על אבטחת המידע במועצה. מאחר ובמועצה אין בעל תפקיד כזה, (שזה ליקוי בפני עצמו), יש להעביר את האמור לעיל לאחראי על המחשוב במועצה שמתפקידו לוודא בין היתר שהסיסמאות יחסמו אוטומטית במידה ולאחר 90 ימים הן לא שונן. מהבדיקה שערכה הביקורת מתברר כי המידע הנ"ל לא הועבר לאחראי על המחשוב (וזאת בהעדר ממונה על אבטחת מידע). לגבי הסיסמאות, מערכת "מסר" מחייבת לשנות את הסיסמא אחת לשלושה חודשים.
4. שימוש באינטרנט בדואר אלקטרוני ובאמצעי חיבור חיצוניים (כגון דיסק און קי) - כחלק מאמצעי אבטחת המידע, יש למנוע אפשרות של שימוש באמצעי חיבור חיצוניים, שימוש בדואר אלקטרוני פרטי וכל אמצעי אחר שאינו דרך רשת התקשורת של המועצה. מהבדיקה שערכה הביקורת מתברר כי **האחראי על המחשוב במועצה לא חסם את האפשרות לכניסה למחשבים עם אמצעים חיצוניים. יש לבצע חסימה זו לאלתר.**
5. ריענון נהלי אבטחת מידע – אחת לתקופה, על מנהל המחלקה לבצע עם צוות עובדי המחלקה ריענון הוראת אבטחת מידע במחלקות לשירותים חברתיים – הוראה 1.25 בהוראות התע"ס. מהבדיקה שערכה הביקורת מתברר כי **אין נהלי אבטחת מידע וממילא הריענון אינו מתבצע.**

3.6.13 טיפול בנערות בסיכון וצעירות -

המחלקה לשירותים חברתיים מטפלת בין היתר בנערות בסיכון וצעירות. הוראה 17.1 בהוראות התע"ס מגדירה את מדיניות הטיפול באוכלוסייה זו. סעיף 2 להוראה הנ"ל מגדיר מי היא נערה וצעירה?, טווח גילאים, מאפייני התנהגות ועם עבר של אירועים טראומטיים. כמו כן הוגדרה אוכלוסיית היעד ומאפייניה ויעדי הטיפול ודרכי התערבות עם נערות וצעירות. בעניין זה הביקורת בדקה את הנושאים הבאים:-

- א. מספר נערות בסיכון המטופלות במחלקה ומנעד הגילאים.
- ב. התוכניות והפרויקטים הקבוצתיים המתקיימים, באיזו תדירות ועל ידי מי?
- ג. האם קיים במחלקה עו"ס נערות וצעירות?
- ד. בחינת דוח ביצוע הוצאות חודש 6/2020.
- ה. במסגרת בית חם :-
 1. כמה נערות קיימות בכל מסגרת, על פי איזה מודל, באלו גילאים ומה משך הזמן שהן נמצאות במסגרת?
 2. אלו יעדים הוצבו בשנת 2019 למסגרות "בית חם", האם היעדים הושגו ומה היו התוצאות?
 3. באיזו תדירות מנהל המחלקה מקבל דיווח ממפעיל בית חם?

להלן הממצאים :-

המחלקה מטפלת ב – 45 נערות בסיכון בגילאי 13-18. המחלקה מפעילה באמצעות המתנ"ס מעגל בנות לנערות בסיכון שמשותפות בו 13 נערות. בנוסף, מית"ר מבצע פעילות לנערות בסיכון ומשתתפות בו 12 נערות. 5 נערות נמצאות במסגרת אומנה והשאר מטופלות פרטנית על ידי העובדים הסוציאליים שבמחלקה. קיימת עובדת סוציאלית המשמשת בין היתר גם כעו"ס נערות. התקבל דוח של משה"ר המתייחס לפעילות מעגל בנות המתבצע על ידי המתנ"ס. בפעילות זו היו בחודש יוני 2020 10 נערות והתעריף עבור כל נערה הוא 359 ₪ לחודש. (סה"כ 3,590 ₪ לחודש). מתוך זה חלק המועצה הוא 898 ₪. (25%).

לגבי מסגרת "בית חם" – עקב גודל הישוב ואי עמידה בקריטריונים, לא אושר להפעיל מסגרת "בית חם" באבו גוש.

3.6.14 התארגנות ועבודת המחלקה לשירותים חברתיים בשעת חירום –

הביקורת נערכה בשנה בה הייתה מגפת הקורונה. שנה שלכל הדעות אינה שנה רגילה ובשלב מסוים המועצה בכלל והמחלקה לשירותים חברתיים בפרט, נדרשה לתפקד במתכונת שעת חירום. הביקורת בדקה את התנהלות המחלקה בנושאים הבאים :-

- א. הכשרות שקיבלו עובדי המחלקה לעבודה במצב חירום עקב אפידמיה.
- ב. שיטות ההתערבות במשבר שנקטה המחלקה בתקופת הקורונה.
- ג. מערך רב מקצועי טיפולי שהופעל בתקופת הקורונה והאופן שבא הדבר לידי ביטוי.
- ד. האם נעשה הליך של הפקת לקחים מחלקתי ומה המסקנות שהתקבלו לשיפור בעתיד?
- ה. האם משה"ר משתתף במימון לאור צרכים שנוצרו בשטח עקב משבר הקורונה?

להלן הממצאים – לדברי מנהל המחלקה, עובדי המחלקה לא קיבלו הכשרה לעבודה במצב חירום עקב אפידמיה. ההכשרות שהתקבלו התייחסו למצבי חירום בזמן מלחמה, רעידות אדמה ואסונות טבע אחרים.

שיטות ההתערבות שהמחלקה נקטה בתקופת משבר הקורונה היו מתן שירותים מרחוק לאוכלוסיות הנזקקות עם דגש לאוכלוסייה המבוגרת, קיום מפגשים, שיח וקשר באמצעות הזום, קשר טלפוני עם כלל הלקוחות ובדגש על אוכלוסיית הקשישים במטרה לוודא שאין מצבי סיכון. לעיתים עובדי המחלקה הגיעו לביתם של הלקוחות בכדי להתאים את המענים להנחיות משרד הבריאות ומשרד הרווחה שהשתנו לעיתים קרובות. המחלקה נעזרה במתנדבים שחילקו סלי מזון וארוחות מצוננות לקשישים ובמקביל המחלקה דיווחה באופן שוטף למשה"ר על קשישים ומשפחות מטופלות.

בתקופה זו ניכרת העלייה בצרכי האוכלוסייה הנזקקת והמענים נתנו על ידי צוות עובדים מצומצם. בתחילת המגפה עבדו ארבעה עובדים סוציאליים מתוך שמונה והיתר הוצאו לחופשה.

תוך כדי העבודה בתקופת המגפה, (הדוח נכתב כשהמגפה עדיין בעיצומה), עובדי המחלקה ביצעו הפקת לקחים כפי המובא להלן :-

א. בתחילת כל מצב חירום יש להחריג את העובדים הסוציאליים והעובדים המקצועיים ולאפשר להם לעבוד. העובדים הסוציאליים הם ראש החזית בעבודה מול האוכלוסייה הנזקקת בחירום.

ב. קיים צורך להשתמש בשיטות עבודה לא שגרתיות כמו מתן מענים מרחוק ויש להכשיר את העובדים ולבחון כיצד ניתן לתת מענה טוב יותר?.

ג. יש להיערך ולהכין מבעוד מועד רשימות של נזקקים עם דגש על ילדים וקשישים ומשפחות מצוקה ולעדכן רשימות אלה באופן שוטף.

ד. גופים חיצוניים שטיפלו בשגרה בילדים ומשפחות וסיפקו מידע שוטף אודות האוכלוסיות המטופלות, לא פעלו בחירום והיה צורך להשיג מידע חשוב זה. לפי כך, חשוב שיינתן מענה במצב חירום גם מהגורמים המטפלים החיצוניים.

ה. העובדים הסוציאליים צריכים להתאים עצמם למציאות החדשה ולקבל הכשרות מתאימות לעבודה במצב חירום עקב אפידמיה.

משה"ר השתתף באספקת סלי מזון לאוכלוסיית הקשישים, חלוקת תווי מזון לאוכלוסיות הנזקקים ותווים לנערים הסיכון.

3.6.15 בדיקת מבחני נזקקות -

תקנות שירותי הסעד, (מבחני נזקקות), תש"ל – 1970 מגדירות מיהו נזקק? קיימים כמה סוגי נזקקים :- נזקק מחמת גיל, נזקק מחמת בריאות, נזקק מחמת ליקוי רוחני או גופני, נזקק מחמת עיוורון, נזקק מחמת אלמנות, נזקק מחמת היותו חוסה ונזקק מחמת סיבה אחרת. הביקורת קיבלה הסבר משתי עובדות סוציאליות במחלקה על הליך בדיקתן לעניין מבחני הזכאות על פי התקנות. בעבודת האינטק שעושה העובדת הסוציאלית, נבדקת הפניה של התושב לקבלת סיוע חד פעמי או מתמשך. הבדיקה נעשית גם על ידי המסמכים הנמסרים לעובד/ת הסוציאלי המעידים בד"כ על מצב כלכלי ו/או רפואי וכן על ידי ביצוע ביקורי בית בבית המשפחה והתרשמות נוספת על אורח חיי המשפחה. אם וכאשר העובד/ת הסוציאלי השתכנע/ה שהפונה עונה להגדרות "נזקק" כפי המופיע במערכת, מועברת בקשב למנהל המחלקה לפתיחת תיק והמשך טיפול. לאחר בדיקה ואישור מנהל המחלקה, התיק מועבר לפקידת הזכאות לבדיקת עמידתו של הפונה בהבחנים שנקבעו.

3.6.16 בדיקת זכאות -

עובדת הזכאות לאחר שקיבלה את כל נתוני ההכנסות של המשפחה לחודשים ינואר – פברואר של אותה שנה מהמשפחה המבקשת לקבל סיוע, בודקת את הנתונים בהתאם להוראה 1.22 בהוראות התע"ס ומחשבת את ההשתתפות שהמשפחה משתתפת בהוצאה (למשל עבור מעון יום, פנימייה, משפחות אומנה, מועדוניות אומנה יומיות וכו') והסכום שמשרה"ר משתתף. הביקורת קיבלה הסבר מפקידת הזכאות על הליך בדיקת הזכאות. נתוני ההכנסות הנכללות בחישוב הזכאות ומספר הנפשות במשפחה מוזנות לתוכנה והתוכנה מחשבת את ההכנסה לנפש ואת חישוב "נקודת הזיכוי". במידה ונקודות הזיכוי שנקבעו

נמצאות בטולרנס של נקודות הזיכוי המקסימליות המקנות סיוע ללקוח, ניתן להעניק לו סיוע. במידה ולא, ומנהל המחלקה התרשם שלנזקק יש הוצאות רבות (כגון טיפול בדיאליזה), הוא מגיש בקשה לאישור חריג מהמפקחת במשרד הרווחה.

3.6.17 יישום הרפורמה

אחת ממטרות הרפורמה שהחלה בשנת 2013 היא ייעול ופיתוח תהליכי עבודה מתוכננים ומכווני מדידת תוצאות. היעד של תוצאות ללקוח אמור להיות מוגדר במונחים של הקטנת התלות בשירותים חברתיים. הביקורת ביקשה לבדוק:-

1. האם נקבעו מדדי הצלחה למשל להוצאת משפחות ממעגל העוני או אספקת תוכניות שיקום תעסוקתי ומה אחוזי ההצלחה במשפחות המטופלות?
2. האם נקבעו קריטריונים למתן שירות איכותי, זמין, נגיש ורגיש והאם הם מעוגנים באמנת שירות בין אוכלוסיית מקבלי השירות לבין המחלקה?
3. האם עובדי המחלקה פיתחו שיטות פיקוח ובקרה עצמית במחלקה כדי לשמור על רמה קבועה של איכות במן השירות?
4. האם בשלב תהליך המיון מקיימים הערכה (ASSESSMENT) שיטתית ומתועדת באמצעות חוזה טיפולי לכל פרט או משפחה כאשר ההערכה כוללת הגדרת צרכים, תוצאות רצויות, תיאור התערבות וחלוקת אחריות ליישומה?
5. בהמשך לשאלה 4 – אם כן, האם תהליך ההערכה ובנית תכנית ההתערבות נעשתה בשיתוף עם הלקוח?
6. האם ההערכה ותוכנית ההתערבות עוברת את אישור מנהל המחלקה?
7. האם פועלים/מיישמים במסגרת הרפורמה את מסלול ההתערבות הקהילתית ברמת שירותים קהילתיים ברשות ואם כן, כיצד זה בא לידי ביטוי?
להלן הממצאים לפי התשובות שהתקבלו ממנהל המחלקה:-

1. הרשות בחרה רק בשנת 2018 לעבוד במתכונת הרפורמה ואין עדיין מדדים המאגדים את התחום אלא רק מדדים פרטניים. לדברי מנהל מחלקת הרווחה, במתכונת הרפורמה, במידה והוחלט למשל שהנזקקות העיקרית של המשפחה מטופלת עוני ומצוקה כלכלית, התוצאות הרצויות ע"פ הנזקקות יכולות להיות :-

- א. שיפור בתנאי החיים הבסיסיים: דיור, מזון, ריהוט, ציוד וביגוד.
- ב. שיפור וייעול ניהול התקציב המשפחתי.
- ג. השתלבות בתעסוקה מתאימה.
- ד. הגברת מיצוי הזכויות.
- ה. פיתוח מערכות תמיכה למשפחה.

השגת התוצאות הרצויות נקבעות לדבריו על ידי העו"ס בשיתוף הלקוח וזאת על ידי תכנית התערבות הכוללת פגישות, תיווך, סיוע חומרי, פנייה למסגרות ולמוסדות כגון המוסד לביטוח לאומי ומשרדי ממשלה אחרים כדי למצות את זכויותיו של הלקוח וכו.

בסוף כל שנה העו"ס מבצע בדיקה האם התוצאות המצופות שנקבעו אכן הושגו ומעריך את מידת השגת התוצאות לגבי כל מקרה לגופו.

לדעת הביקורת יש לקבוע בתוכנית ההתערבות מדדי הצלחה כמותיים. קביעת מדדי הצלחה כלליים כגון: שיפור בתנאי החיים הבסיסיים או שיפור וייעול ניהול התקציב המשפחתי, אינם מדדים כמותיים ולא ניתן לדעת האם המטרות הושגו?.

2. אמנת השירות של המחלקה לשירותים חברתיים כוללת את הנושאים הבאים :-
- א. חזון המחלקה
 - ב. מטרת המחלקה
 - ג. ערכי השירות
 - ד. פרטים לגבי פניות ראשונות למחלקה.

להלן התייחסות הביקורת לנושאים הנ"ל :-

ככלל, פרט לערכי השירות, כל יתר הנושאים : חזון המחלקה, מטרות המחלקה ופרטים לגבי פניות ראשונות למחלקה כלל אינם קשורים לאמנת השירות. אמנת שירות היא מעין "התחייבות חוזית" שבו המחלקה מתחייבת למתן שירות איכותי, זמין, נגיש ורגיש על סמך קריטריונים המגדירים מהו שירות איכותי? מהו שירות זמין נגיש ורגיש? הקביעה בערכי השירות כי עובדי המחלקה מחויבים לתת שירותים תוך הקפדה על ערכי כבוד האדם וזכותו ליחס אנושי, הוגן ושוויוני וכן שעובדי המחלקה מחויבים לספק שירותים מקצועיים, איכותיים, אדיבים וזמינים למען התושב מבלי שנקבעו קריטריונים מדידים לכך אינם מספקים.

הביקורת ממליצה לאמץ אמנת שירות לתושב ולעגן בו את הקריטריונים למתן שירות איכותי, זמין, נגיש ורגיש.

3. מעבר לקיום שיחות אישיות ומעקב אחר תיקי מטופלים במידה ומשימות לא עודכנו במערכת, לא פותחו שיטות פיקוח ובקרה עצמית במחלקה כדי לשמור על רמה קבועה של איכות במתן השירות. הביקורת ממליצה לעשות זאת לאלתר.

4. מהדוגמאות שהוצגו לביקורת נראה כי אכן מתבצעת הערכה שיטתית תוך הגדרת צרכים, תוצאות רצויות, תיאור ההתערבות ודרכי הטיפול.

5. לרוב כן. תלוי במשפחה ובכל מקרה ומקרה.

6. הערכה ותוכנית ההתערבות מחייבת אישור מנהל המחלקה וכך נעשה.

7. המחלקה פועלת/מיישמת במסגרת הרפורמה את מסלול ההתערבות הקהילתית ברמת שירותים קהילתיים ברשות. המחלקה קיבלה לאחרונה אפשרות להעסיק עובדת קהילתית בחצי משרה ורכז מתנדבים למשך שמונה חודשים.

3.7 סיכום

1. התנאים הפיזיים בהן עובדת המחלקה לשירותים חברתיים אינה עומדת בדרישות כפי שנקבע על ידי משרד הרווחה. חוסרים עיקריים הם: העדר פרטיות למטופלים, אין חדר המתנה, חדר טיפולים, מרכז קשר הורים/ילדים ועוד.
2. תקני כ"א – משה"ר מממן 6.19 משרות והמועצה 1.51 משרות. עובדת ללא תעודה מוכרת של עובדת סוציאלית עוסקת בפועל בעבודה סוציאלית.
3. טיפול בתיקי נזקקים – בשנים 2017-2019 ירד מספר התיקים המטופלים ב – 14%. עיקר עומס העבודה (38.49%) בגילאי 0-20.
4. עקב סירוב משה"ר לתקצב את החברה שזכתה בהפעלת מית"ר, אין מענה ל – 54 נערים ונערות הזקוקים למסגרת זו. על המועצה לדאוג למתן מענה.
5. בקרות בזמן אמת – יש לבצע בקרות תקופתיות באמצעים דיגיטליים בין מערכות המידע השונות, לקבוע נוהל בקרה מול מסגרות ההשמה לדאוג לרישום ממוחשב של תיקים גנוזים ובקרה על השמדת תיקים.
6. מעקב ובקרה על טיפול בתיקים – יש לבצע בקרה על חלוקת תיקים בין העובדים לפי עומסי עבודה ראויים ובהתאם לאפיון התיקים ולקבוע סדרי עדיפות בתוכנית העבודה ובכלל זה בחירת נושא שיש לבצע בגינו למידה ארגונית והפקת לקחים.
7. מינהל זכאות – העבודה נעשית על פי הנחיות התע"ס. יש לפעול לשיתוף פעולה בין עובדת מינהל זכאות למחלקת הגביה להעמקת הגביה ממטופלים החייבים בתשלום.
8. השתתפות המועצה במימון השכר - 33% ובפעולות – 25%.
9. על הנהלת החשבונות להתאים את רישומי ההוצאות וההכנסות לסעיפי התקציב של משה"ר ועל מנהל המחלקה לבצע בקרות שוטפות מול הדיווחים למשה"ר ולוודא שכל ההוצאות מדווחות ושהתקבלו כל הכספים המגיעים ממשה"ר ומשרד החינוך.
10. קיימת תכנית עבודה מקושרת תקציב לשנת 2020 אך יש לבצע מעקב רבעוני אחר יישום התכנית ועדכון לפי הצורך.
11. יש לפעול על פי הנחיות התע"ס בכל הקשור לאבטחת מידע.
12. שירותי המחלקה בשעת חירום (פנדמיה) – יש להכשיר את העובדים לעבודה במצבי חירום עקב פנדמיה ולדאוג לשיפור מתן השירותים לתושבים ובמיוחד לאוכלוסיית הקשישים והמוגבלים.

13. יישום הרפורמה – יש לדאוג ליישום מלא של הרפורמה ובכלל זה קביעת מדדי הצלחה כמותיים, ליצור אמנת שירות לתושב ולפתח שיטות פיקוח ובקרה עצמית לשמירת רמה קבועה של איכות במתן השירות.

14. הביקורת מודה למנהל והמחלקה ועובדיה על שיתוף הפעולה לצורך עבודת הביקורת.

4. נושאים שונים (מעקב אחר תיקון ליקויים מדוח הביקורת הפנימית לשנת 2019).

4.1 מתנ"ס אבו גוש כתאגיד עירוני

נוהל אסדרת עמותה עירונית של משרד הפנים, מנחה רשויות מקומיות המעוניינות להקים עמותה עירונית או להסב עמותה קיימת, (כמו במקרה של מתנ"ס אבו גוש), לעמותה עירונית ומפרט את הפעולות שהרשות המקומית והעמותה נדרשות לעשות על מנת לפעול כעמותה עירונית. להלן תמצית ההנחיות כפי המופיעות בנוהל האסדרה :-

א. הליך הקמת עמותה עירונית –

בצו העיריות (הקמת תאגידים), תש"ם – 1980, ובצווים המקבילים לו החלים על מועצות אזוריות ומועצות מקומיות, נקבע כי :-
" .. לא תייסד רשות מקומית חברה, חברת בת, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת (להלן –תאגיד), לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות מועצת הרשות המקומית (להלן – המועצה) ותפקידיה, ולא תרכוש מניות או ניירות ערך או זכות הנאה אחרת של כל תאגיד שמטרותיו מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור ולא תנהג בהם דרך בעלים ולא תהיה חברה בעמותה, אלא באישור שר הפנים ובתנאים שהוא קבע".

רשות מקומית המבקשת להקים עמותה עירונית בתחומה או להסדיר מעמדה של עמותה עירונית, חייבת להגיש בקשה לאגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים, בהתאם להוראות ניהול אסדרת עמותה עירונית. על הבקשה לכלול את המסמכים הבאים:

1. **מכתב פניה רשמי של ראש הרשות המקומית** המבקש את אישור השר להקמת העמותה.
2. **חוות דעת מוקדמת של מנכ"ל הרשות המקומית** בדבר הקמת העמותה – לפיה בחן את ניתוח החלופות ואת התכנית האסטרטגית והוא סבור כי יש תועלת בהקמת העמותה. במקום בו לא מכהן מנכ"ל תוגש חוות דעת המזכיר.
3. **חוות דעת מוקדמת של גזבר הרשות המקומית** בדבר הקמת העמותה - בחן את ניתוח החלופות ואת התכנית האסטרטגית והוא סבור כי יש תועלת בהקמת העמותה.
4. **חוות דעת היועץ המשפטי של הרשות המקומית** – על היועץ המשפטי להתייחס בחוות דעתו, בין היתר, למקור הסמכות, להתאמת הבקשה להוראות על פי כל דין בנושא ולחוזרי המנכ"ל הרלבנטיים, ציון הבעיות המשפטיות ככל שישנן ודרכי פתרון וקביעה ברורה כי בחן את הבקשה והוא סבור שאין מניעה משפטית לאשרה.

5. **החלטת מועצת הרשות המקומית** - יש להמציא את הפרוטוקול המלא של הישיבה בה התקבלה החלטת מועצת הרשות המקומית על הקמת העמותה ואישור התקנון ברוב של חברי המועצה כולל פירוט הנוכחים,

רשימת חברי המועצה והתפלגות ההצבעה. לעניין זה, "רוב חברי המועצה", הכוונה לרוב החברים מסך כל חברי המועצה המכהנים. החלטת מועצת הרשות המקומית תתקבל לאחר שהוגשו בפניה חוות דעת של הגורמים המקצועיים (המנכ"ל, הגזבר והיועמ"ש) והתכנית האסטרטגית.

תכנית אסטרטגית

התכנית האסטרטגית תכלול התייחסות לפרטים הבאים:

1. פירוט התוכניות העתידיות של הרשות המקומית- בדגש על הנושאים בהם תעסוק העמותה והאופן בו תשתלב בתכניות הרשות המקומית.

2. ניתוח חלופות רלוונטיות להפעלת השירות באמצעות עמותה עירונית. בדיקת החלופות תכלול התייחסות להיבטים תקציביים וארגוניים בהפעלתה של כל חלופה וכן השוואה בין החלופות במדדים של עלויות ואיכות השירות.

3. פירוט תכנית כלכלית להקמת העמותה ובה התייחסות לנושאים הבאים: עלויות צפויות, הכנסות צפויות ומקורות מימון.

התכנית תכלול פירוט של הנחות העבודה עליהן מתבססים אומדני ההכנסות וההוצאות ובהן פירוט כוח אדם (תפקידים ותנאי העסקה), הוצאות הנהלה וכלליות, שיקולי מס שונים, מעמד העמותה ברשויות המס וכד'.

4. תחזיות לחמש שנים ובהן דוח רווח והפסד, תזרים מזומנים וניתוח השקעות ומלוות.

5. ניתוח רגישויות.

תקנון העמותה

הנוהל מפרט את הסעיפים החייבים להופיע בתקנון החדש ובמעמד הגשת המסמכים לאגף בכיר לתאגידים עירוניים במשרד הפנים יש לצרף בנוסף לכל המסמכים כמפורט לעיל גם את התקנון הקיים, נוסח תיקון התקנון כשהוא חתום על ידי יו"ר ההנהלה של העמותה וחוות דעת משפטית בו יפורטו ויוסברו התיקונים המבוקשים, (בהתאם להנחיות בנוהל האסדרה), ביחס לתקנון הקיים .

להלן פירוט הליקויים העיקריים כפי שעלו מדוח הביקורת הפנימית לשנת 2019 בנושא המתנ"ס כתאגיד עירוני, תוצאות הבדיקה אם הליקויים תוקנו, תוקנו חלקית או כלל לא תוקנו? וכן המצב הקיים בהשוואה לאמור בנוהל האסדרה הנ"ל .

א. משרד הפנים טרם אישר את יסוד העמותה כעמותה עירונית -

מנהל העמותה דיווח כי העמותה הגישה למשרד הפנים את מסמכי התאגיד לאישור העמותה כתאגיד עירוני. המועצה והעמותה לא ביצעו את הליך אסדרת העמותה כאמור לעיל וממילא מנכ"ל משרד הפנים לא אישר את הסבת העמותה מעמותה רגילה לעמותה עירונית.

תגובת היועץ המשפטי של המועצה והעמותה :- מאחר והעמותה רשומה במשרד הפנים כעמותה עירונית ומאחר ואין מדובר בהקמת עמותה חדשה כי אם בעמותה קיימת, נוהל האסדרה כאמור לעיל, אינו חל על המועצה והעמותה.

ב. אישור נציגי הרשות בהנהלת העמותה העירונית על ידי משרד הפנים ועדכון המספר המרבי של חברי הנהלת התאגיד-

בסעיף 2 (ד) לתקנות העירויות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני נכתב :-
" **נציגי העיריה שהם עובדים ונציגים מקרב הציבור לא ימונו אלא אם כן מועמדותם נבחנה בידי הוועדה לבדיקת מינויים על פי תקנה 5** ".
האישור מותנה בעמידה בתנאי כשירות הכרוכים בניסיון בתחום ניהולי/ציבורי או בעל תואר אקדמי וכן עמידה במגבלות כגון : ניגוד עניינים ישיר או עקיף, זיקה כלכלית עם העמותה העירונית, אינו עובד העמותה העירונית וכן לא הורשע בעבירה שבגינה אין הוא ראוי לכהן כנציג בהנהלת העמותה העירונית.
נציגי העיריה בעמותה העירונית, (נציגי ציבור ועובדי העיריה), התבקשו למלא טופסי מועמדות לתפקיד חבר הנהלה ולצרף תעודות המעידות על השכלה אקדמית וכן הצהרה כי אין ניגוד עניינים ישיר או עקיף, לא קיימת זיקה כלכלית וכו'.
בתקנון העמותה העירונית רשום שמספר חברי הנהלה לא יעלה על 12 חברים. בסעיף 249 א לפקודת העירויות נאמר כי כל עוד השר אינו מורה אחרת, נציגי הרשות המקומית בתאגיד ימונו כדלקמן :-
א. שליש מקרב חברי מועצת הרשות.
ב. שליש מקרב עובדי הרשות
ג. שליש מקרב נציגי הציבור.
ב - 16.5.19 התקבלה החלטת מועצה בישיבתה מן המניין 5/2019 לעדכן את מספר נציגי המועצה ל - 13 . הווה אומר, חבר הנהלה אחד מעבר לאמור בתקנון המוצע.
לאור הערת הביקורת בעניין זה בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2019 , האסיפה הכללית של העמותה עדכנה את מספר החברים ל - תשעה חברים . בישיבה הנ"ל השתתפו שלושה חברי מועצה, נציג ציבור ושלושה עובדי מועצה. ארבעת האחרונים הם מועמדים שטרם אושרו על ידי הוועדה לבדיקת מינויים של משרד המשפטים. מכאן שלישיבה הנ"ל לא היה קוורום חוקי (רק שלושה חברים) וכל ההחלטות שהתקבלו אין להם תוקף חוקי. הדרך החוקית במצב הקיים לבצע את שינוי מספר חברי הנהלה (החלטה אמורה להיות שמספר החברים **יעמוד על תשעה חברים ולא -"לא יעלה על תשעה חברים"**) - היא לזמן (כמתחייב) לישיבת האסיפה הכללית את כלל חברי העמותה העירונית ולדאוג לקוורום שיכלול את חברי המועצה החברים בהנהלת העמותה העירונית וחברי עמותה נוספים שיקבלו את ההחלטה לשינוי האמור לעיל.

באשר לישיבות ההנהלה, על מנהל המתנס"ס לדאוג לא לתר להשלמת המסמכים וקבלת חוות הדעת החיובית של היועץ המשפטי לגבי עובד מועצה המועמד להיות חבר בהנהלה בעמותה העירונית ולשלוח את כל ששת המועמדים (שלושה עובדי מועצה ושלושה נציגי ציבור) לאישור הוועדה לבדיקת מינויים במשרד הפנים אל לא לפני שהמועצה והעמותה פעלו כאמור בנוהל אסדרת עמותה עירונית. באשר להחלטות ההנהלה שהתקבלו עד כה וכאמור אינן תקפות, הביקורת מציעה לאשרם מחדש לאחר אישור ששת המועמדים כאמור לעיל על ידי משרד הפנים ולאחר שמנכ"ל משרד הפנים אישר את העמותה העירונית.

ג. מורשה חתימה בתאגיד –

בסעיף 9.2.19 לנוהל אסדרת עמותה עירונית כתוב שלפחות אחד ממורשה החתימה יהיה מקרב הסגל הבכיר של עובדי הרשות המקומית.

האסיפה הכללית של העמותה העירונית בישיבתה ב – 12.6.19 אישרה את מורשה החתימה שלה כדלקמן :-

1. ראש המועצה
2. נציג ציבור
3. מנהל העמותה.

בסעיף 9.2.19 שבנוהל האסדרה נכתב :-

" לעמותה יהיו לפחות שני מורשי חתימה שחתימות שניהם ביחד יחייבו את העמותה. לפחות אחד ממורשי החתימה יהיה מקרב הסגל הבכיר של עובדי הרשות המקומית. לא ניתן יהיה לחייב את העמותה ללא חתימת מורשה החתימה מהסגל הבכיר של הרשות המקומית, לרבות עובד הרשות שהוא חבר בוועד המנהל של העמותה.."

הנהלת העמותה העירונית לא שינתה את מורשה החתימה כאמור לעיל ואינה יכולה לעשות זאת כל עוד לא אושרו נציגי הרשות בהנהלה כדין על ידי משרד הפנים כאמור בסעיף 4ב' לעיל.

ד. התקשרות בין העמותה העירונית למתנס"ס –

1. הארכת הסכם ההתקשרות בין המועצה לעמותה העירונית -

העמותה העירונית חתמה על הסכם עם המועצה ב 1.1.2018. ההסכם מתייחס לתקופה ספטמבר 2017 ועד אוגוסט 2018. בהתייחס לתקופת החוזה נאמר בסעיף 2 (ב) להסכם :-

" הוראות החוזה יחולו אף על הפעילויות המשותפות לצדדים בשנים שלאחר שנה"ל תשע"ח ולשם כך יצרפו הצדדים ביחס לכל פעילות ופעילות נספח מתאים ובו פירוט הפעילות, התקציב המאושר

ומועדי קבלת תשלומים מהמשרד הרלוונטי".

נציין כי בסעיף 9.2.14 לנוהל אסדרת עמותה עירונית המתייחס לסעיפים החייבים להופיע בתקנון העמותה העירונית, נכתב: -
" דיווח לרשות המקומית – אחת לשנה ובכל עת לפי דרישת ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית, יוגש למועצת הרשות המקומית דו"ח בכתב על פעילות העמותה.
הצדדים אינם מקיימים סעיף זה בהסכם. (הערה זו מופיעה גם בדוח הביקורת מטעם משרד הפנים, דוח שהתקבל כאמור בחודש יולי 2019).

הצדדים אינם מקיימים סעיף זה. במקום זאת, הרשות המקומית שינתה את נוסח ההסכם בין הרשות למתנ"ס ובין היתר הסירה את נוסח סעיף 2 (ב) כפי שהיה בהסכם הקודם וחתמה על הסכם חדש (בתוקף החל מ – 1.1.2021) עם המתנ"ס.
הביקורת סבורה כי מן הראוי היה להשאיר את נוסח הסעיף הקודם הנותן תוקף לסעיף הנ"ל האמור להיות בתקנון העמותה העירונית.

2. נספח א' להסכם הנ"ל הוא נספח האמור לפרט את הציוד שנשאר בקומה השנייה של המבנה לשימוש של בר הרשות (העמותה). הצדדים להסכם חתומים על הנספח אך אין פירוט הציוד הרלוונטי. **במועד ביצוע הביקורת, העמותה והמועצה טרם תיקנו ליקוי זה.** במקום זאת, הרשות המקומית שינתה את נוסח ההסכם בין הרשות למתנ"ס ובין היתר הסירה את נוסח סעיף זה.

3. נספח ב' – שטר חוב בסך של 100,000 ₪ כלל לא נחתם וכן גם הערבות בגין השטר. **במועד ביצוע הביקורת, העמותה והמועצה טרם תיקנו ליקוי זה.** במקום זאת, הרשות המקומית שינתה את נוסח ההסכם בין הרשות למתנ"ס ובין היתר הסירה את נוסח סעיף זה.

תגובת הגזבר: אין צורך בשטר חוב.

4. נספח ג' – נספח ביטוח בגבולות אחריות בסך של 3,000,000 ₪ בגין השימוש בקומה השנייה לא נחתם על ידי חברת הביטוח. **במועד ביצוע הביקורת, העמותה והמועצה טרם תיקנו ליקוי זה.** במקום זאת, הרשות המקומית שינתה את

נוסח ההסכם בין הרשות למתנ"ס ובין היתר הסירה את נוסח סעיף זה.

תגובת הגזבר: אין צורך בביטוח נוסף. הביטוחים נעשים באמצעות המועצה.

5. הביקורת מציינת שגם בהסכם שערכה העמותה עם המועצה לגבי מבנה מפעל הפיס, לא נחתמו הנספחים להסכם זה. **במועד ביצוע הביקורת, העמותה והמועצה טרם תיקנו ליקוי זה.**

הביקורת מציינת כי בישיבת הוועדה למעקב אחר תיקון ליקויים שהתקיימה ב – 28.1.2021 החליטה הוועדה כדלקמן :-

" בכוונת המועצה לערוך בדיקה מקיפה של התקשרות מול המתנ"ס. בשלב זה, ניתנה הנחיה על ידי המנכ"ל למנהל המתנ"ס להעביר את מלוא מסמכי ההתקשרות לבדיקה. למעקב המנכ"ל בדבר ביצוע בתוך 30 ימים. עם קבלת המסמכים, בתוך 30 ימים נוספים יתקיים דיון לבדיקת הנושא. במידה ויימצאו פערים – אלו יתוקנו באחריות היועמ"ש "

הביקורת מצרה על כך שחברי וועדת המעקב אחר תיקון ליקויים אינם מנצלים את המשאב הנקרא "ממצאי ביקורת" ואינם פועלים **מידית** לתיקון הליקויים הנ"ל שנתגלו לאחר בדיקת מסמכי ההתקשרות בין העמותה והמועצה והצגת הפערים בין האמור במסמכי ההתקשרות לבין הביצוע בפועל. תחת זאת בחרה הוועדה להמתין מעל ל - 60 ימים מיותרים בכדי להגיע לאותן תוצאות הידועות ומופיעות בדוח הביקורת. מדובר על בזבז משאבי כוח אדם מיותרים ועיכוב שלא לצורך בתיקון הליקויים שהוצגו.

ה. התאמות רישומים שוטפים בין המתנ"ס למועצה

הביקורת מצרה על כך שגם בביקורת שנערכה בשנת 2019 כמו גם בביקורת שנערכה בשנת 2011, המתנ"ס אינו מבצע התאמות שוטפות בין הרשום בספרי המתנ"ס לבין הרשום בספרי המועצה. לאור העובדה שהיקף הפעילות הכספית של המתנ"ס בכלל ושל הכספים המועברים באמצעות המועצה גדל באופן משמעותי לעומת שנת 2011, הרי שהנחיצות לביצוע התאמות שוטפות בין שני הגופים היא הרבה יותר גדולה והרבה יותר משמעותית בהיבט של הניהול הכספי.

עד למועד סיום הביקורת, הליקוי טרם תוקן. מנהל המתנ"ס הבטיח לבצע באופן שוטף את התאמת הרישומים בין ספרי המתנ"ס לבין הרישומים בספרי המועצה .

1. דוחות כספיים של העמותה

לפי האמור בחוזר מנכ"ל 5/2014, תאגיד עירוני נדרש להגיש את הדוחות הכספיים לשנת המס עד 30.4 של השנה העוקבת.

גם הדוחות הכספיים לשנת 2019, (כמו גם הדוחות הכספיים לשנת 2018 כפי שעלה ממצאי הביקורת לשנת 2019), לא הוגשו במועד למשרד הפנים.

כמו כן, בביאור הכללי בדוחות הכספיים של העמותה לשנת 2017 וכן לשנים 2018 ו- 2019 לא צוינו הפרטים הבאים :-

1. כי העמותה הינה תאגיד עירוני.

2. סטטוס אישור משרד הפנים להקמת התאגיד.

3. שם הרשות המקומית (המועצה) המחזיקה בעמותה.

4. מעמד ברשויות השונות.

5. תוקף אישור ניהול תקין של התאגיד.

ביאור עיקרי המדיניות החשבונאית – העמותה נוהגת לרשום חלק מהכנסותיה על בסיס מזומן בעוד שבעיקרי המדיניות החשבונאית צוין כי בסיס הדיווח הינו מצטבר.

בסעיף שירותים ונכסים שהתקבלו על ידי הרשות המקומית ללא תמורה – בדוח הכספי אין ביטוי לשווי הכספי של השימוש באולם הספורט.

הליקויים הנ"ל טרם תוקנו.

2. עץ מבנה ארגוני

לתאגיד אמור להיות עץ מבנה ארגוני המאושר על ידי הועד המנהל ומשרד הפנים. לדברי מנהל המתנ"ס, לעמותה העירונית יש עץ ארגוני שלטענתו אושר על ידי ההנהלה. לאור האמור בסעיף 4.1 (ב) לעיל, לאור העובדה ששני שלישי מחברי ההנהלה טרם אושרו על ידי משרד הפנים, בהעדר קוורום לקיום הישיבה, לדעת הביקורת החלטה בדבר אישור עץ מבנה ארגוני, אינה חוקית. לעניין זה יש להשלים כאמור את אישור נציגי המועצה בהנהלת העמותה, (עובדי מועצה ונציגי ציבור), לבצע את הליך האסדרה של עמותה עירונית במשרד הפנים ולאחר מכן אישור עובדי המועצה ונציגי ציבור, לאשר מחדש את העץ מבנה ארגוני ולשלוח לאישור משרד הפנים.

סכום

1. כל עוד לא הוסדר הנושא של עמותה עירונית מול משרד הפנים, המצב הנוכחי בו נמצאת העמותה עלול לשתק אותה בכל הקשור לקבלת החלטות, ביצוע תשלומים וכו'. על העמותה לטפל בדחיפות על פי נוהל אסדרה של משרד הפנים בכל הנושאים שצוינו בדוח.

2. על העמותה להסדיר את ההסכמים בינה לבין המועצה כך שיהיו מותאמים להסכם בין רשות מקומית לתאגיד עירוני ולא בין רשות מקומית וספק נותן שירותים עם כל הכרוך בכך.
3. על העמותה להקפיד ולבצע התאמות חשבונאיות שוטפות ומעקב אחר ביצוע תשלומים בינה לבין המועצה.
4. על העמותה לדאוג לתיקון הליקויים המתייחסים לאופן הצגת הדוחות הכספיים

4.2 אבטחת מידע והגנה על הפרטיות

אמצעי אבטחת מידע צריכים להגן על המועצה מפני פגיעה בשלושה ממדים מרכזיים: חסיון המידע, שלמות המידע וזמינות המידע. הסיכונים נובעים מניהול מערכות המידע ומהתנהגות המשתמשים. על המועצה כגוף ציבורי המנהל מידע ופרטיים אישיים של הציבור, חייב לעמוד בדרישות החוק בכדי להבטיח הגנה על פרטיות המידע וכן לעמוד בדרישות אבטחת המידע אותו הוא מנהל.

מסקר מערך אבטחת המידע שערך יועץ חיצוני, (מפורט בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2013), עולה :-

- א. אין נהלים ולא התקיימו הדרכות לעובדים בכל הקשור לאבטחת מידע.
 - ב. המועצה לא מינתה מנהל אבטחת מידע כנדרש.
 - ג. אין מנגנון ומדיניות ניהול הרשאות.
 - ד. מערכת הגיבוי לא נבדקת ולא נעשה ניסיון לשחזור גיבוי מקלטות.
 - ה. קיימת אפשרות של זיהוי קוד משתמש וסיסמא ופריצה למחשב המשתמש ומשיכת מידע רגיש.
 - ו. מאגר הנתונים של המועצה אינו רשום ב"רמט" (רשות טכנולוגיה ומשפט).
- בהמשך לאמור לעיל, היועץ בדק את נושא אבטחת מידע ומערכות המידע בגזברות המועצה ובכוח אדם. להלן תמצית הממצאים :-
- א. המועצה לא קבעה מדיניות בכל הקשור לאבטחת מידע.
 - ב. אין מנגנוני בקרה וחסומים בכוח אדם וגזברות/חשבות שכר בכל הקשור לאישור ותשלום שעות נוספות ושעות כוננות בהשוואה להסכמי ההעסקה של העובדים ובכפוף לחוק שעות עבודה ומנוחה וחוקי עבודה אחרים.
 - ג. לא קיימת חסימת האפשרות לבצע שינויים בדוח שעות עבודה של עובד ללא אישור גזבר.
 - ד. תשלומים נעשים לעיתים ללא שריון תקציבי.
 - ה. לא קיימת התניה של שינויים בחשבונות הבנק של ספק בתנאים מסוימים בלבד, באישור גזבר ותוך בקרה חודשית על שינויים שנעשו.
 - ה. חדרת שרת – חייב להיות נעול בדלת פלדלת וחייבת להיות מערכת מיזוג אוויר

1.

בפעולה תמידית. השרת חייב להיות מחובר למערכת אל - פסק ובחדר השרת
חייבות להיות מערכות כיבוי אש וחייבת להיות בו מערכת אזעקה.

2. כוח אדם –

1. פונקציית ניהול כוח אדם ומשאבי אנוש אינה קיימת.
 2. תחום משאבי אנוש אינו מנוהל באמצעות תוכנה המקשרת בין תנאי העסקת העובדים, דוחות הנוכחות, דוח שעות נוספות ושעות כונוניות לבין חשבות השכר .
 3. מסמכים אינם סרוקים ואינם מאובטחים ומוצפנים. (קיימת כמעט חופשית לתיקי כוח אדם).
 4. קליטת עובד אינה נעשית באמצעות בקרה תקציבית ואישור גזבר בארם העובד החל לעבוד.
 5. אין מעקב אחר ניהול דרגות ופזמ"ים.
- ח. ארכיטקטורה של מערך המידע – אין כלי סינון והצפנה. לדוגמא : המידע המשודר למערכת "מרכבה" אינו מוצפן ומשודר על פלטפורמה של המשרד הממשלתי. (הצפנה מונעת מגורם שלישי לראות את הנתונים ואף לשנות אותם).
- ט. אין הקפדה על החלפת סיסמאות כל שלושה חודשים.
- י. אין סיווגי שימוש בהתאם לדרג המינהלי.

לא יושמו ההמלצות מדוח ניהול הסיכונים במערכות המידע ואבטחת המידע וכן
תכנית העבודה שהכין היועץ למועצה (מופיע במפורט בדוח הביקורת הפנימית
לשנת 2019).

ועדת המעקב אחר תיקון ליקויים שדנה בחודש ינואר 2021 ביישום המלצות דוח הביקורת
הפנימית לשנת 2019 לא נתנה את דעתה לדוחות שהכין היועץ. בעקבות זאת, הביקורת
הסבה לכך את תשומת ליבו של המנכ"ל והמנכ"ל החל בחודש מרץ 2021 לבחון עם היועץ
את סדרי העדיפויות של תיקון הליקויים כפי שתוארו בפרוטרוט בדוח הביקורת הפנימית
לשנת 2019 .

**הביקורת ממליצה לתת עדיפות עליונה לתיקון הליקויים בכל הקשור לאבטחת מידע
והגנה על הפרטיות בעלי סיכון גבוה.**

5.3 ארכיון המועצה

בסעיף 1 לחוק הארכיונים, תשט"ו – 1955 חומר ארכיוני מוגדר כדלקמן :-

" כל כתב על גבי נייר או על גבי חומר אחר וכל תרשים, דיאגרמה, מפה, ציור, תו, תיק, תצלום, סרט, תקליט וכיוצא באלה המצויים ברשותו של מוסד ממוסדות המדינה או של רשות מקומית...".

בסעיף 12 לחוק הנ"ל מתייחס לביעור חומרים שאין בהם נחיצות :-

" לא יבוער במוסד ממוסדות המדינה או ברשות מקומית חומר ארכיוני אלא בהתאם לתקנות".

תקנות הארכיונים (ביעור חומר ארכיוני במוסדות המדינה וברשויות המקומיות), התשמ"ו – 1986 מגדירות אלו מסמכים ניתן לבער, מה ההליך לביעור מסמכים וכן פרק הזמן שיש להחזיק במסמכים מסוגים שונים.

הרשות המקומית חייבת לשמור מסמכים שאינם בשימוש שוטף בארכיון/ארכיב עד למועד שנקבע בתקנות הארכיונים לגבי כל נושא ונושא. שמירת המסמכים חייבת להיות במקום יבש ומוגן והמסמכים אמורים להיות מאוחסנים כך שניתן יהיה לאתרם בקלות.

אפשרויות האחסון כיום יכולות להיות דיגיטליות על ידי סריקת המסמכים עם קבלתם/הפקתם ושמירתם בספריות לפי נושאים ותחומי טיפול. הדבר מאפשר חיסכון בניירת, מציאה מהירה של מסמכים גם אחרי זמן רב ואין בלאי של נייר.

המועצה אינה מאחסנת באופן סדיר את מסמכיה באמצעים דיגיטליים ואינה מנהלת ארכיב כנדרש.

מסמכי המועצה נשמרו עד לפני כשנה באחד מחדרי המועצה ששימש כארכיב. המסמכים אוחסנו בארגזים וללא רישום מסודר המאפשר למצוא מסמכים.

עם העברת משרדי המועצה למסגד החדש, הועבר לשם גם הארכיב. מדובר במחסן תת קרקעי חסר ריצוף, חסר חלונות, ללא אוורור עם ריח של רטיבות ועובש. הקלסרים זרוקים ללא כל סדר וללא אחסון ראוי ונמצאים בערמה של ציוד מזגנים ישן וגרוטאות שונות. **על המועצה לא דאגה לרישום וסידור כל המסמכים המאוחסנים ולאחסנם במקום יבש ומאוורר. מנכ"ל המועצה הנחה את מנהל האחזקה לטפל בשיקום המחסן באופן שבו ניתן יהיה לאחסן בו מסמכים. למרות הדחיפות בתיקון הליקויים הנ"ל, עד למועד סיום הביקורת, הליקויים טרם תוקנו ולא מונה עובד האחראי על ארכיון המועצה**

5.4 ניהול מצאי

ניהול המצאי של המועצה וביצוע ספירות מצאי בתדירות של אחת לשנה לפחות מאפשרים ניהול יעיל וחסכוני של המצאי ומניעת גניבות ציוד. מאחר והפעם האחרונה שנעשתה ספירת מצאי (ולדעת הביקורת גם לא כפי שנדרש) היה בשנת 2009, ולאחר ש הביקורת העירה מספר פעמים גם בדוחות הביקורת וגם בעל פה לבעלי התפקידים כי יש לבצע לאלתר את

- ספירת המצאי ולנהל את רכישת הטובין ואת הבקרה על הרכש והמצאי כנדרש , הביקורת הציגה שוב את הממצאים בדוח הביקורת לשנת 2019 .
- להלן הממצאים מביקורת המעקב אחר תיקון ליקויים :-
- א. לא נעשה ספירת מצאי בסוף שנת 2020 .
- ב. הרכישות המתבצעות בפועל אינן מנוהלות במערכת המחשוב של הרכש כבקרה על כמות המצאי הנרכש והקיים.
- ג. הטובין לא מסומן ולא נרשם בספר מצאי עם מספר סידורי מזהה (בכל בקשור למכשירים אלקטרוניים בעלי מספר זיהוי מזהה)
- ד. אין ניהול של ציוד שהתקלקל והבאתו לוועדת בלאי לצורך השמדה והסרתו מרשימת המצאי (שכאמור אינה קיימת).

ועדת המעקב אחר תיקון הליקויים שדנה בישיבתה מ – 28.1.2021 בחלק ממצאי דוח הביקורת לשנת 2019 ציינה כי המועצה קלטה עובד לניהול האיננוטר שתפקידו לבצע ספירת מצאי ומעקב אחר המצאי.

הביקורת סבורה כי מאחר ולא נעשתה ספירת מצאי במשך יותר מעשר שנים, יש לבצע לאלתר ספירה (גם אם ידנית) ולנהל לאלתר את הרכישות המתבצעות בפועל במערכת המחשוב של הרכש כבקרה על כמות המצאי הנרכש והקיים.

4.5 ועדת מעקב אחר תיקון ליקויים

תפקידה של ועדת המעקב אחר תיקון ליקויים כשמה כן היא – להתכנס בסמוך ככל האפשר למועד שבו מליאת המועצה דנה ומאשרת את דוח הביקורת הפנימית ואת דוח הביקורת מטעם משרד הפנים , (אם נעשה ביקורת חיצונית למשל מטעם משרד מבקר המדינה אז מדובר גם בדוחות אלו), ולהתייחס לליקויים הדורשים תיקון כפי המופיע בדוחות הנ"ל וכן, לקבוע לוח זמנים לתיקון הליקויים על ידי המבוקרים ולבצע מעקב אחר תיקון הליקויים על פי אותו לוח זמנים שנקבע. העדר התכנסותה של הוועדה והעדר תפקודה של הוועדה מעקר את עבודת הביקורת שמטרתה העיקרית היא תיקון הליקויים.

הרכב ועדת המעקב אחר תיקון ליקויים, (להלן "ועדת המעקב"), : מנכ"ל מועצה, גזבר מועצה ויועץ משפטי. אומנם היו תקופות לא מעטות שלמועצה לא היה מנכ"ל אך הביקורת סבורה שגם אז הוועדה יכלה להתכנס עם שני נציגים בלבד (כפי שעשתה זאת בתחילת שנת 2021). בהתייחס לדוחות הביקורת הפנימית של העשור האחרון (שנים 2010-2020) ועדת הביקורת דנה אך ורק בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2010 ושנת 2014 בלבד וגם לגבי דוחות אלו לא נעשה מעקב אחר תיקון הליקויים.

באוגוסט 2020 עם היכנסו של מנכ"ל מועצה חדש לתפקידו , הביקורת ציינה בפני המנכ"ל את החשיבות והדחיפות של התכנסות הוועדה שברשותו, הצורך בדיון בכל דוחות הביקורת שהוועדה לא דנה בהם וקביעת לוח זמנים למבוקרים לתיקון הליקויים.

ועדת המעקב התכנסה ובהרכב חסר ב – 28.1.2021. לטענת הוועדה זאת מעיון בפרוטוקול הישיבה, הועדה דנה בדוח הביקורת לשנת 2019 .

מאז אותה הישיבה הנ"ל, הוועדה לא התכנסה שוב למרות שחלפה חצי שנה מאז. **הביקורת מצפה מוועדה מכובדת זו לבצע את עבודתה באופן שבו תהיה התייחסות לכל סעיפי והמלצות הביקורת בסמוך למועד בו אושר הדוח במליאת המועצה ובמטרה להביא לתיקון הליקויים בפרק הזמן הקצר ביותר האפשרי.**

להלן המלצות ועדת הביקורת שלא נדונו ו/או לא התקבל בגינם החלטות לביצוע :-

רכש והתקשרויות –

1. עבודת מחלקת הרכש ללא נהלי עבודה. - אחת המסקנות העולות ממצאי דוח הביקורת לשנת 2019 בנושא רכש והתקשרויות היא שאין נהלי עבודה בנושא רכש והתקשרויות. עבודה לפי נהלים אלו זה מחויב המציאות ומאפשר לבצע את עבודת הרכש על הצד הטוב ביותר ולהקטין את האפשרויות לטעויות. בהחלטת ועדת המעקב נכתב :- **" המועצה תבחן נהלי רכש של מועצות מקבילות ואת האפשרות לאמץ נוהל קיים בהתאמה למועצה באבו גוש. המנכ"ל יפעל לקבלת דוגמאות נהלים בתוך 60 ימים ויעביר לבדיקת היועמ"ש "**.

הביקורת מפנה את תשומת לב חברי וועדת המעקב כי עברו כבר חמישה חודשים ממועד החלטת הוועדה ודבר לא נעשה. על הוועדה לפעול לאלתר ליישום ההחלטה.

2. שינוי החלטת מליאת מועצה 5/2010 ומינוי מנהלת רכש – בהחלטת מליאת המועצה 5/2010 נקבע כי מי שעוסקת ברכש תהיה חברה בוועדת הרכש. החלטה זו יש לשנות. כמוכן, יש ליישם את האמור בסעיף 5 של פרק ג' לתוספת החמישית לדיני המועצות ולמנות את העוסקת ברכש למנהלת הרכש. **הביקורת ממליצה למנכ"ל המועצה לטפל בנושא זה בהקדם האפשרי.**

3. הכנת אומדן לצרכי מכרז ואיגום העבודות הנדרשות לביצוע – המלצת הביקורת לעניין ביצוע התאמת המשרדים בקומה התחתונה של המסגד הייתה בין היתר שלעבודות מסוג זה יש להכין אומדן על ידי מהנדס המועצה או מי מטעמו הכולל את כל העבודות הנדרשות וזאת כדי לבחון האם תוצאות האומדן מצביעות על הצורך לצאת למכרז ולהימנע בכל מחיר מחלוקת הפרויקט לרכישת חומרים לחוד והעסקת בעלי מקצוע בתחומים השונים ובכך עלול להיווצר פיצול מלאכותי האסור על פי החוק. הביקורת מצפה במקרה זה מוועדת המעקב, (מתקשר גם עם עניין נהלי העבודה של הרכש), שתתקבל החלטה שבפרויקטים בסדר גודל שכזה מהנדס המועצה או מי מטעמו יכין אומדן כאמור לעיל ועל פי תוצאות האומדן הכולל יוחלט האם קיימת חובה לצאת למכרז?.

תגובת הגזבר: מכינים אומדן.

4. שיטת קבלת הצעות מחיר והטיפול בהצעות המחיר - הביקורת המליצה לבחון לגופו של עניין את שיטת קבלת הצעות מחיר – בין אם נוקבים מחיר מקסימלי ומבקשים לקבל אחוזי הנחה מהמחיר המוצע לבין זה שהספק/נותן השירות נוקב במחיר שהוא מבקש. הביקורת סבורה בכל אחת מהשיטות הנ"ל יש לנמק את הסיבה לנקיטת

שיטה מסוימת וועדת ההתקשרות תחליט כיצד לפעול. בנוסף, הטיפול בהצעות המחיר משלב משלוח הבקשה למציעים ועד לקבלת ההצעות חייב להיות בידי מנהלת הרכש **בלבד** ויש לאסור על מנהלי מחלקות ו/או בעלי תפקידים אחרים ליזום פניות ישירות לספקים ו/או נותני שירותים לקבלת הצעות מחיר. (שוב, מתקשר גם עם עניין נהלי העבודה של הרכש), **על וועדת המעקב להחליט להעביר את הנושא להחלטת וועדת ההתקשרות ולהוות חלק בלתי נפרד מנוהל מחלקת הרכש.**

5. הכשרת מנהלת הרכש – הביקורת ציינה בדוח הביקורת כי מנהלת הרכש מעולם לא עברה הכשרה מקצועית מתאימה בתחום הרכש והמליצה לשלוח אותה בהקדם האפשרי להשתלמות בנושא. על וועדת המעקב לקבל החלטה ליישום ההמלצה בפרק זמן שתקבע ובאחריותו של מנכ"ל המועצה.

6. צירוף אסמכתאות לפני ביצוע הוצאת הזמנה והתקשרויות – המלצת הביקורת לעניין זה הייתה כי בהוצאת הזמנות בגין התקשרויות המחייבות את אישור ועדת הרכש או ועדת השלושה - טרם חתימת מורשה החתימה בגוף ההזמנה, יש לצרף כאסמכתא את פרוטוקול ועדת הרכש או ועדת השלושה לפי העניין. על ועדת המעקב לקבל החלטה ליישום ההמלצה גם במסגרת הכנת נהלי העבודה וגם כהנחיית ועדת ההתקשרויות.

נגישות עסקים ומבני ציבור

1. ועדת המעקב התייחסה אך ורק לגבי עסקים שטענו לפטור מהנגשת בית העסק אך כלל לא אימצה ולא הנחתה את מורשה הנגישות לאמור בסעיף 3.6.3 לדוח בדבר בדיקת אמיתות חוות הדעת של מורשה הנגישות מטעם בעל העסק גם לגבי הטוענים לפטור האם מדובר בפטור חלקי מהנגשה או מדובר בפטור גורף? , וכן לגבי נגישות שנעשו לכאורה בבתי העסק, והנחיה מיידית לגבי עסקים שכלל לא הנגישו את בית העסק שלהם ואלה שטרם סיימו לבצע את ההנגשה למרות שהמועד החוקי לסיום עבודות ההנגשה הסתיים מזמן. לאור העובדה שהמועצה חייבת לבצע אכיפה בנושא ולפעול **לא לתור** מול בתי העסק, הביקורת יזמה פגישה דחופה עם מנכ"ל המועצה והממונה על הנגישות במועצה בכדי לבדוק את האמור לעיל. המסקנות שעלו מהפגישה הנ"ל ולאחר יעוץ עם היועץ המשפטי הם שטיעונו של הממונה על הנגישות לפטורים שניתנו נובעים מאי ביצוע בדיקה יסודית של הוראות החוק וההמלצה היא להזמין מורשה נגישות חיצונית שיעשה את הבדיקות עבור המועצה.
2. ועדת המעקב לא נתנה דעתה לאמור בסעיף 3.7.3 בדוח הביקורת ובהתייחס לסעיף 3 (ב) לתקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות על חובתה של המועצה לבצע הדרכה בנושא לעובדי הרשות.
3. ועדת המעקב לא התייחסה לעניין אי הנגשת מבנה המועצה, הנגשה שהייתה חייבת להסתיים עד 20.6.2020 .

לאור ממצאי הביקורת, היועץ המשפטי החבר בוועדת המעקב אחר תיקון ליקויים ביקש לציין כי לאורך רוב התקופה הרלוונטית שררו לסירוגין סגרים ומגבלות לפי הוראות ממשלת ישראל נוכח התפשטות וירוס הקורונה, דבר שפגע באופן משמעותי באפשרויותיה של ועדת המעקב אחר תיקון ליקויים להתכנס ולדון באופן מלא ומפורט בדוחות הביקורת. משעלה בידי הוועדה להתכנס, גם אם בקוורום חלקי בשל הנסיבות

והקשיים האובייקטיביים – דנה הוועדה בדוח האחרון של שנת 2019 וקבעה הוראות אופרטיביות באשר לתיקונם של ליקויים שלא תוקנו עד לאותה עת.

מתנ"ס אבו גוש

מתנ"ס אבו גוש הוא בבעלות מלאה של הרשות המקומית. לפי כך, באחריות המועצה לדאוג לתיקון כל הליקויים כפי שהוצגו בדוח הביקורת לשנת 2019 וכפי שהועלו בדוח זה בפרק הדין במתנ"ס. ועדת המעקב התייחסה אך ורק לסעיף התקשרויות המועצה עם המתנ"ס ולא לתיקון יתר הליקויים כפי שפורטו לעיל. הביקורת ממליצה לוועדה לתיקון ליקויים להורות להנהלת המתנ"ס לטפל לאלתר בתיקון הליקויים וזאת לאור העובדה שבמצב הקיים הנהלת המתנ"ס אינה יכולה לתפקד ואינה יכולה לקבל החלטות.

ניהול מצאי

בהחלטת ועדת המעקב, (כאמור בישיבתה מ – 28.1.2021), נכתב לעניין זה: " המועצה קלטה עובד לניהול אינוונטר שתפקידו לבצע ספירת מלאי ומעקב אחר המצאי. המועצה תיערך לרכישת מערכת מתאימה לספירה וסימון הפריטים כולל ברקודים וכל הכרוך בכך ". ועדת המעקב לא קבעה לו"ז לרכישת מערכת מתאימה לסימון וספירת מצאי וגם בנקודת זמן זו, (שלושה חודשים לאחר תום שנת 2020), לא נעשתה ספירת מצאי בכל דרך שהיא. הביקורת מציינת כי מנכ"ל המועצה קיבל במהלך חודש מאי 2021 הצעות מחיר לביצוע האמור לעיל ונבחרה החברה שתבצע את ספירת המצאי, סימון המצאי, הטמעת המצאי במערכת הרכש וקביעת הפריטים הלא תקינים הראויים להשמדה. כנו כן נקבע כי ב 6.6.2021 החברה שנבחרה תחל בביצוע העבודה. ככל הידוע לביקורת, נכון לסוף חודש יוני 2021 העבודה טרם הסתיימה.

הגנת הפרטיות ואבטחת מידע

לביקורת לא ברורה ואף תמוהה החלטת ועדת המעקב בכל הקשור לטיפול בממצאי הביקורת בנושא הגנת הפרטיות ואבטחת המידע. בהחלטת הוועדה נכתב: " בשלב זה המנכ"ל בודק מקור תקציבי מול הגזבר לקבל שירותים חיצוניים מקצועיים בתחום הגנת הפרטיות לרבות קביעת נוהל, מיפוי מערכת המידע, סקר סיכונים, הדרכות וביקורות".

הביקורת מפנה את חברי ועדת המעקב לנספח לדוח הביקורת הפנימית לשנת 2019 בנושא הגנת הפרטיות ואבטחת מידע ומציינת מיפוי מערכת המידע, סקר סיכונים והמלצות לביצוע כבר נעשה על ידי גורם חיצוני וכל שנותר (ובהקדם) זה ליישם את ההמלצות.

ממצאים נוספים המופיעים בדוח הנ"ל שניתן לבצע אותם לאלתר וועדת המעקב כלל לא התייחסה אליהם: -

- מינוי מנהל אבטחת מידע
- רישום מאגר הנתונים של המועצה ברמ"ט.
- קביעת מנגנון ומדיניות ניהול הרשאות.
- הדרכת עובדים בכל הקשור לאבטחת מידע ועוד.

4.6 ועדת הקצאות

בכדי שהמועצה תאפשר שימוש של ישות משפטית אחרת בנכסיה ובלבד שישרת את ציבור התושבים, עליה לבצע מספר מהלכים. ראשית, על מהנדס המועצה להכין תכנית המציגה לחברי המועצה את כל השטחים הציבוריים והנכסים העומדים לרשות המועצה. תכנית זו מאפשרת לחברי המועצה לקבל מידע על כלל הנכסים והאפשרויות להשתמש בנכסים אלו לטובת הציבור. בנוסף, על המועצה למנות ועדת הקצאות שחבריה הם מנכ"ל המועצה, היועץ המשפטי ומהנדס המועצה. ועדה זו דנה בבקשות של גופים ציבוריים - עמותות לטובת הציבור המבקשות לקבל נכס מנכסי המועצה לשימושם. הועדה אמורה לקבוע הבחנים (קריטריונים) שלפיהם יוחלט אם להמליץ למליאת המועצה להקצות נכס למבקשים.

בפועל, המסגד החדש נבנה על מגרש שרשות מקרקעי ישראל נתנה למועצה. המועצה אפשרה לעמותת דת בישוב לבנות את המסגד ולהשתמש בנכס לטובת ציבור המתפללים. נכס זה לא נמסר לעמותה המנהלת את המסגד כפי שתואר לעיל.

מהנדס המועצה טרם הכין פרוגרמה בה ניתן לזהות את כל המקרקעין והמבנים של המועצה המיועדים לצרכי ציבור וממילא מליאת המועצה טרם דנה ביעוד שטחים ונכסים אלו וטרם מינתה את חברי ועדת ההקצאות האמורה לקבוע הבחנים כאמור לעיל ולדון בבקשות של עמותות המבקשות להקצות להן קרקע או נכס. המשך המצב הקיים בו נמסרים נכסי המועצה לשימושם של גורמים חיצוניים, (גם אם מדובר בנכסים המשמשים את טובת הציבור), אינו תקין.

הליקוי טרם תוקן.

4.7 אתר האינטרנט של המועצה

על הרשות המקומית מוטלת החובה להקים אתר אינטרנט של הרשות ולהפעילו בהתאם לחוק וזאת כדי לאפשר זמינות ושקיפות המידע לציבור ומתן שירותים מקוונים ובכך להתייעל ולחסוך במשאבים.

אתר האינטרנט מחייב תחזוקה שוטפת של האתר וטיפול בתקלות, אחסון המידע וביצוע שינויים באופן שוטף ולאור העובדה שהאתר אמור לאפשר ביצוע פעולות מקוונות כגון תשלומי ארנונה, אגרות וכדומה יש לוודא שהמידע באתר מאובטח ברמה הגבוהה ביותר. האתר חייב לכלול מידע כגון: תמצית תקציב מאושר עדכני ודוחות כספיים מאושרים עדכניים, דוח הביקורת הפנימית, דוח שנתי המציין את פעילות המועצה, מידע על איכות הסביבה, מידע על אפשרויות הנגישות במוסדות המועצה, מידע על מועצת תלמידים ונוער, תנאים ודרישות רישוי עסקים וכן ציון תאריך עדכון אחרון של המידע המופיע באתר. נציין עוד כי האתר חייב להיות נגיש לאנשים עם מוגבלות.

בחודש אוקטובר 2019, לאחר שאושר למועצה תקציב מיוחד לעניין זה, התקשרה המועצה עם חברה חיצונית בכדי לעלות לאוויר אתר חדש שיעמוד תחת דרישות החוק.

מעיון באתר המועצה בחודש מרץ 2021, ישנם עדיין ליקויים באתר שטרם טופלו :-

1. המידע באתר על בעלי תפקיד אינו מעודכן.
2. הקישורים אינם עובדים.

3. ישנם כותרים לא מובנים וחסרי תוכן כגון: "תיק עובדים", "עמדות הקהל", "נדרש לעבוד", "קלידוסקופ", "איחוד מים" כמו כן כותר בשם "מכרזים ומשרות פנויות" מופיע פעמיים.
4. האתר אינו מספיק "ידידותי" ונוח לחיפוש.
5. התרגום לעברית אינו ברמה מספקת.
6. אין ציון של תאריך עדכון אחרון של המידע המצוי באתר.
7. האתר אינו נגיש לאנשים עם מוגבלויות.
8. בכותר "דוחות ועדת השלושה" אינו מכיל דוחות.
9. תחת הכותר "מחלקת ביטחון" מופיע מידע ישן ולא עדכני.
10. בכותר "מבקר המועצה" לא מופיעים דוחות הביקורת הפנימית.
11. בכותר "החלטות משפטיות" מידע אחרון משנת 2018.
12. אין אפשרות לבצע תשלומים מקוונים למועצה.

בנוסף לאמור לעיל, משרד הפנים הנחה את הרשויות המקומיות במתן שקיפות למידע העשוי לשפר את איכות השירות לתושבים, מידע החייב להיות באתר האינטרנט של הרשות. מדובר על הנחייה **מחייבת**. במסגרת הנחיה זו, להלן מידע שאינו קיים באתר המועצה והוא חייב להיות בו :-

1. פרטים אודות ממונה חופש המידע ברשות.
2. פרטים אודות תאגידים בשליטת הרשות.
3. דוח שנתי לפי חוק חופש המידע.
4. דיווח הממונה בעניין יישום חוק חופש המידע.
5. מידע על איכות הסביבה.
6. מידע על איכות מי השתייה.
7. דרכי תשלום אגרות חופש המידע.
8. התאמות נגישות שבוצעו בשירות הציבורי ובמקומות ציבוריים.
9. התאמות נגישות חלופיות שבוצעו בשירות הציבורי ובמקומות ציבוריים.
10. דוח הממונה על תלונות הציבור.
11. דיווח היועץ לענייני אזרחים ותיקים ברשות.
12. מספרי טלפון להגשת תלונה בעניין עישון במקום ציבורי.
13. תמצית התקציב המאושר של הועדה המקומית לתכנון ובניה.

זאת ועוד, האתר אינו מתוחזק ולא ברור מי אחראי על אחסון המידע, עריכת השינויים בו וטיפול בתקלות. מהבדיקה שנעשתה על ידי המומחה באבטחת המידע נראה כי יש לאבטח את האתר ברמה שלא תאפשר זליגת מידע רגיש וחיוני.

אין נוהל המסדיר את הליך זרימת המידע ואופן פרסומו לרבות הוראות המתייחסות להליכי עבודה של האחראים על הזרמת המידע, העלאתו לאתר והליכי אישור התכנים והבקרה על פרסום המידע. כמו כן, אין נוהל המתייחס לביצוע בדיקות שגרתיות של עדכניות המידע שבאתר ועדכון על פי הצורך, הליך הטיפול בתקלות, מעקב אחר טיפול בתקלות וכו'.

לאור האמור לעיל, יש להסדיר לאלתר את הנהלים החסרים, את תקינות האתר, את אבטחת המידע באתר ואת התחזוקה השוטפת לרבות עדכון שוטף של המידע. הביקורת מציינת שעם סיום עבודת הביקורת, המועצה החלה לפעול להשלמת המידע החסר כמתחייב על פי החוק לרבות עדכון שוטף של המידע.

4.8 התנהלות המועצה ללא מנכ"ל

משרת מנכ"ל רשות מקומית היא משרה סטטוטורית שעל רשות מקומית קיימת חובה לאייש אותה. מנכ"ל הרשות אחראי על יישום החלטות המועצה, ניהול עובדי הרשות, מתן מענה לבעיות העולות תוך כדי העבודה, קידום פרויקטים ועוד.

בחדש אוגוסט 2020 אישרה מליאת המועצה את קבלתו לעבודה של מנכ"ל.

הליקוי תוקן

4.9 הנגשת בתי עסק ומבני ציבור

לאור חובת בתי עסקים בהנגשת בתי העסק למעט מקרים מסוימים בהם קיים פטור מהנגשה עקב עלויות בלתי סבירות או שמדובר במבנה לשימור או שמדובר בעסק קטן שההוראות לגבי הן שונות, על המועצה חלה החובה לוודא שהעסקים מנגישים את בית העסק ולבדוק את חוות הדעת של מורשה הנגשה מטעם בעל העסק. כמו כן, עסקים שלא הנגישו כלל את בית העסק או שטרם סיימו את הנגשת בית העסק או לא עמדו בתנאי הפטור, על המועצה לא לחדש את רישיון העסק ולשקול להפסיק את רישיון העסק הקיים. באשר למבני ציבור, על המועצה לדאוג להנגשת מבני הציבור והמתקנים הציבוריים ובכלל זה גם מבני המועצה. במסגרת סקר סיכונים, הביקורת בחרה לבדוק האם לאור הביקורת שנערכה בשנת 2019 רכז הנגישות מטעם המועצה פעל על פי המלצות הביקורת אשר קיבלו תוקף של אישור מליאת המועצה ואכן בדק את המצב העדכני של הנגשת בית העסק ומבני הציבור ודיווח למחלקת רישוי עסקים והמשך טיפול כנדרש?

תמצית ממצאי הביקורת –

ישנם עדיין בתי עסק שאינם מונגשים או שהציגו פטור מנגישות וקיים חשד סביר שהטענה לפטור אינה עומדת בדרישות החוק. הביקורת ביקשה מרכז הנגישות לקבל תמונת מצב עדכנית של מצב הנגישות בעסקים ואת חוות הדעת שהוגשו (במיוחד לגבי עסקים שטענו לפטור מנגישות), רכז הנגישות הגיש בחודש פברואר 2021 תמונת מצב שאינה כוללת את כל העסקים או לפחות לא נעשתה בדיקת השוואה מול מחלקת הגביה לגבי עסקים הקיימים במערכת הגביה ואינם ידועים במחלקת רישוי עסקים. נציין כי לאור מצב הפנדמיה מרבית העסקים היו סגורים אך יחד עם זאת המשך מתן רישיונות עסק לעסקים שלא עומדים בהוראות החוק לעניין ההנגשה עלול לסכן את המועצה. לאור בקשת הביקורת להתערבותו של מנכ"ל המועצה, סוכם בין המנכ"ל לרכז הנגישות כי רכז הנגישות יבדוק את נכונות הטענות לפטור, (כתשעה במספר נכון למועד עריכת הביקורת), בדגש לפטור להתאמות נגישות **מסוימות** ולא פטור גורף ולאחר שיקבל ממחלקת רישוי עסקים את רשימת העסקים העדכנית ימציא תמונת מצב עדכנית ונכונה של מצב נגישות העסקים. **הביקורת ממליצה לשקול לשכור שירותים חיצוניים לביצוע בדיקה מדגמית של אישורי הנגישות שניתנו על ידי העסקים**, לגבי נגישות מבני המועצה, בניין המועצה טרם הונגש והוא נמצא במצב של תכנון הנגשה.