

מועצה מקומית

אזור

דין וחשבון המבקר

לשנת 2005

6

מ ב ק ר ה מ ו ע צ ה

ד ו ח ש נ ת י 6

ל ש נ ת 2005

בצירוף הערות ראש המועצה

תוכן העניינים

ע מ ו ד

1	מבוא
3	פעילות המבקר
11	פעילות הרשות
23	השירות הפסיכולוגי
40	ניהול כספי גני ילדים
48	תמיכות – ביקורת מעקב
50	מעקב אחר ליקויים
51	תמצית חקיקת ביקורת פנימית

מ ב ו א

=====

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר הרשות לשנת 2005, סיכומי הביקורת וביקורת המעקב של ביקורות שנערכו ע"י גורמי ביקורת חיצוניים.

כמבקר, אני מחויב לבדוק את פעולות הרשות במבט כולל ומקיף. לכן, נושאי הביקורת נכללו בתוכנית העבודה השנתית כמכלול מייצג לפעילותה של הרשות תוך התייחסות ליעילותה של המערכת הן מבחינה תפעולית והן מהבחינה הניהולית. בנוסף להם, נערכה ביקורת במספר נושאים לפי בקשתו המפורשת של ראש הרשות.

תפקידה של הביקורת היא להדגיש את אותם הנושאים הטעונים שיפור והתייעלות. יחד עם זאת ע"מ לשקף נכונה את היקף וטיב פעולותיה של הרשות, קיימת גם התייחסות לאותן פעולות ברוכות העשייה והיצירה. הביקורת משתדלת לסייע למחלקות הרשות בהטמעת שינוי ההליכים ודפוסי עבודה לפי הצורך תוך שימת דגש על התייעלות וחיסכון וזאת תוך כדי עבודת הביקורת. חשוב לציין כי חלק מהליקויים תוקנו כבר במהלך הביקורת ועוד בטרם סיום עבודת הביקורת.

טיטות הסיכום והממצאים, בכל אחד מהנושאים שנבדקו, הובאו באופן שוטף לקבלת התייחסות המבוקרים. התייחסות המבוקרים נבחנה ונשקלה לאור ממצאי הביקורת טרם גיבוש המסקנות וההמלצות בנושא המבוקר.

בתאריך 18/10/2006 הוגש הדוח השנתי במתכונתו הסופית לראש הרשות להערות ועותק ממנו הועבר ליו"ר ועדת הביקורת של הרשות, בהתאם לסעיף 145 (ו') (א') לצו המועצות המקומיות.

בתאריך 27/11/2006 ציין ראש הרשות את היעדר הערותיו לדוח הביקורת.

הנושאים העיקריים שבהם עוסק הדוח השנתי

1. השירות הפסיכולוגי-חינוכי.
2. ניהול כספי רשות בגני הילדים.
3. ביקורת מעקב ועדת תמיכות.
4. מעקב אחר תיקון ליקויים.

מלבד הנושאים הכלולים בדוח זה, קיימים נושאים שבהם הביקורת טרם נסתיימה עד כדי כתיבת דוח סופי. דוחות ביקורת אלו יכללו בדוח השנתי הבא.

ברצוני להודות למנהלי המחלקות והיחידות המבוקרות, על שיתוף הפעולה המועיל ועל היחס החם כלפי הביקורת תוך הבנה כנה לנחיצותה של הביקורת ותרומתה לשיפור המערכת.

כמו-כן יש לציין את הסיוע המקצועי המעולה ושיתוף הפעולה המלא לו זכיתי ממנכ"ל הרשות .

זהו גם המקום להודות לראש הרשות על הסיוע והגיבוי המלא שהעניק לעבודת הביקורת.

איזי בנוזיו - ר"ח
מ ב ק ר ה מ ו ע צ ה

6 בדצמבר 2006

פעילות מבקר הרשות

עמוד

- 4 .1 תפקידי הביקורת הפנימית – הדגשים תיאורטיים
- 7 .2 תפקידי מבקר הרשות ותמצית תפקידו
- 9 .3 דרכי עריכת הביקורת

1. תפקידי הביקורת הפנימית – הדגשים תיאורטיים *

בספרות המקצועית, ובמיוחד בספרות האמריקאית משנות ה-40 וה-50 מיוחסת הביקורת למישור החשבונאי: ניהול הרשומות, מהימנותם והדיווח הכספי. ברוח זו גם הוגדרה לראשונה הביקורת הפנימית ע"י המכון למבקרים פנימיים בארה"ב בשנת 1947. עקב תהליך התגבשותו המהיר של מקצוע הביקורת הפנימית, בעולם ובישראל, משתנים המעמד והרמה המקצועית של המבקר הפנימי ושל הביקורת וגוברת ההכרה בנחיצותה ובתרומתה. בתהליך זה, מסתמן היסט של הדגשים של הביקורת הפנימית, מתחומי הביקורת המסורתית- חוקיות וסדירות- לתחומי ביקורת מתקדמים- חיסכון, יעילות, הערכה של השגת יעדים, בחינת תהליך קבלת החלטות, בחינת טוהר המידות וכו'. הביקורת הופכת אפוא לגורם משמעותי ביותר בארגון. ההגדרה המורחבת של ביקורת פנימית בת-זמננו, כוללת הרבה מעבר לביקורת חשבונאית-פיננסית ושמה דגש על "ביקורת מנהלתית" ועל "פעולת הערכה".

"הצהרת אחריות הביקורת הפנימית", שפורסמה בשנת 1981 ע"י המכון הבינ"ל לביקורת פנימית (I.I.A.), שאומצה ע"י לשכת המבקרים הפנימיים בישראל גורסת:

"ביקורת פנימית הינה פונקציה הערכה בלתי תלויה שנקבעה בתוך האירגון, לשם בחינה והערכה של פעולותיו, כשירות לאירגון. תכליתה של הביקורת הפנימית היא לסייע לחברי הארגון במילוי יעיל של תפקידיהם"

מתוך הגישות השונות להגדרת מושג הערכה, אנו עדים היום למידה רבה של הסכמה ביחס לתפישת הערכה כפעולות המכוונות להפקת מידע לגבי איכותם וסגולותיהם של מושאי הערכה השונים עפ"י אמות מידה מוגדרות. פעילות הביקורת הנתפשת לעיתים כפעילות " שיפוטית " הבאה לקבוע באיזו מידה הגופים המבוקרים הם "טובים" או "רעים" מעוררת מידה רבה של חרדה בלב המבוקרים. הביקורת אמורה להיות כלי "ידידותי", שבאמצעותו אפשר לתקן ולייעל את הליקויים בעבודת הארגון, אך לא תיתכן הערכה ללא יסוד "שיפוטי" כלשהו. עם זאת, ניתן להשיג שיתוף פעולה ויחס חיובי לביצוע הערכה ע"י הדגשת הפונקציות החיוביות הנוספות שהביקורת הפנימית ממלאת.

ההערכה ממלאת גם פונקציה נוספת (הרתעתית), הגורמת למוטיבציה לאלה הפועלים "תחת עינה הפקוחה" ומשמשת גורם ה"מטיף" לקבלת החלטות בתהליך רציונאלי. בתפקידה זה, עשויה הערכה לתרום לשיפור העבודה גם כאשר היא איננה ממלאת אף אחת מהפונקציות האחרות שהיא עשויה לשרת.

הביקורת ככלי לבקרת הבקורות

מטרתה העיקרית של הביקורת הפנימית היא לאתר ולהתריע על הסיכונים השונים להם חשוף הגוף המבוקר.

תורת הניהול גורסת שכל מנהל חייב לטפל בתכנון, בארגון, בהפעלה ובבקרה. עיקר פעולתה של הביקורת היא בחינה והערכה של תהליכי הבקרה בארגון. זאת היא הערכה שתפקידה לוודא כי אמצעי הבקרה הקיימים מבטיחים מנהל תקין. מטרתה לעזור לאנשי הביצוע, בביצוע יעיל של תפקידיהם.

הפיקוח ע"י המנכ"ל, המבדק הפנימי, הנה"ח, המעקב אחר ביצוע התקציב, מערכת תמחיר ונוהלי העבודה, השיטות, הטפסים ונוהלי הדיווח- כל אלה מהווים את המרכיבים העיקריים של המערכת הכוללת של הבקרה הפנימית.

תחומים, גבולות ומגבלות

מקובל שהערכה עוסקת בארבעה סוגי נושאים: מטרות, תוכניות פעולה, תהליכי ביצוע ותוצרים ונפרשת על פני תחומי ביקורת רבים. הביקורת הפנימית בוחנת, מנתחת ומעריכה קשת פעולות, תהליכים, אירועים ומצבים מגוונים ומורכבים. מעובדת היות הביקורת רב תחומית נובעות שאלות נוספות המתייחסות לנדבך בסיסי בעבודה – גבולות הביקורת.

הרמה המקצועית של המבקר הפנימי הינו גורם רב השפעה באשר לגבולות הביקורת. זאת גם הסיבה שחוק הביקורת הפנימית בישראל {ס' 13 (א)} וההסכמים שעל פיהם פועלת הביקורת הפנימית בארגונים שונים, מאפשרים למבקר הפנימי להסתייע בשירותיהם של יועצים ומומחים חיצוניים לבחינת תחומים מקצועיים ייחודיים.

המבקר הפנימי אינו אחראי ליישום ההמלצות. ההנהלה, היא זו שאחראית על מערך הבקרה הפנימית, על יישום המלצות המבקר ועל התאמתן לשינויים הארגוניים במידה ויחולו.

אין המבקר רשאי לקבוע מדיניות, להכתיב נוהלים, לתת הוראות ביצוע או להיות מעורב, בדרך כלשהי, בעשייה עצמה שהרי, אין אדם יכול "לשפוט" את מעשיו שלו באופן בלתי תלוי ואובייקטיבי.

שיטות העבודה

המבקר נושא באחריות לכך שהביקורת תבוצע בהתאם לטכניקות ולסטנדרטים המקובלים ובשימוש יעיל של האמצעים העומדים לרשותו. על דוחותיו לשקף נכונה את הממצאים שהועלו.

קני המידה להערכה בעבודת הביקורת, בקביעת המציאות מחד ובהערכתה מאידך, הם מידת הסטייה מהנורמות שנקבעו. גם הנורמות עצמן נתונות לביקורת ע"י הערכתן מול נורמות-על (חוקים, תקנות, צווים וכד') ומול המציאות שבה הן פועלות.

ואלה הם שלושת המישורים העיקריים בעבודת הביקורת להבטחת המקצועיות:

1. הצלבת נתונים ומידע ממקורות שונים ביחס למושא הביקורת, עיבודם וניתוחם בשיטות ובכלים של סטטיסטיקה, מדידה והערכה, ניתוח מערכות ואו"ש, חקר ביצועים וכד'.
2. ניתוח מתמיד של שלושת המשתנים הבלתי תלויים העיקריים: המידע, המשוב והארגון כמערכת.
3. ריכוז משאבי ההערכה, הבקרה והביקורת לשם השוואה אפקטיבית ויעילה, בין הרצוי למצוי, עפ"י מדדים, תוך התייחסות לפוטנציאל האפשרי.

• מבחר המקורות

1. גורמן, א. - ביקורת פנימית 1997
2. גלברזון, א. - בקרה והערכות בארגונים 1990
3. לשכת המבקרים הפנימיים - קובץ הנחיות מקצועיות
4. פרידברג, א. - הביקורת הפנימית בישראל 1995

2. תפקידי מבקר הרשות ותמצית החקיקה

התמורות שחלו בשנים האחרונות בחברה הישראלית והשינויים בגישות לניהול ומנהל, יש להם השפעה לא מבוטלת גם על יעדי הביקורת ברשויות המקומיות וגם על תפקידי מבקר הרשות. השפעה זו מוצאת את ביטויה גם בחקיקה. עיקרון של הוראות החוקים והצווים בא להקנות למבקר הרשות מעמד עצמאי, כדי להבטיח ביקורת בלתי-תלויה, יעילה ואפקטיבית

מתוך דוח ועדת זנבר (עמ' 138) (1) : "בנוסף לתפקידי המבקר כאמור בס' 170 א' לפקודה – פקודת העיריות- יהא זה מתפקידו לבקר את פעולות העיריה בכללן ולא רק את פעולות עובדי העיריה"

הקפדה על תפקוד נאות של נבחרי הציבור ושל עובדי הציבור, בכל ארגון המספק שירותים לציבור, היא מסימני ההיכר של חברה תקינה. ההקפדה וההשגחה על שימוש נאות בכספים, על יחס הוגן לציבור ועל ניקיון הכפיים, חייבים להיעשות באופן קבוע וללא לאות.

תפקיד מבקר הרשות היא לסייע לראש הרשות ולהנהלתה לנהל את הרשות, ע"י בדיקת תפקודן של המערכות השונות של הרשות ושל הגופים המבוקרים האחרים, ע"מ להצביע על הדברים שמסייעים לתפקודה התקין והיעיל ובעיקר על אלה, המשבשים את העבודה התקינה של הרשות, חורגים מסדרי המנהל התקין ו/או נעשים בניגוד לחוק או לנוהל, וזאת כדי לייעל את תפקודה של המערכת המוניציפאלית והשירות לציבור.

לפי צו המועצות המקומיות, מבקר הרשות בודק נושאים עפ"י תוכנית עבודה שנתית, שנקבעה על-פי שיקול דעתו, על-פי דרישת ראש הראשות וככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

מבקר הרשות מנוע מלמלא פונקציות תפעוליות. לכן מנוע המבקר מלכהן כחבר בוועדות, בין אם הן ועדות חובה ובין אם הן ועדות רשות, כדי למנוע ניגוד אינטרסים וסתירה בין תפקידו בוועדה לבין תפקידו כמבקר וע"מ לשמור על ההפרדה הברורה בין תפקידי המבקר לבין הגופים המבוקרים.

המבקר רשאי להיות נוכח בישיבות הוועדות השונות ויש שהצו קובע כי חייבים להזמין לישיבות של ועדות מסוימות. מילת המפתח להבנת "החובה להזמין" ו-"זכות להיות נוכח" הן המילים "לצורך ביצוע תפקידו". כלומר- נוכחותו של המבקר בוועדה מועדות הרשות המקומית היא לצורך ביצוע תפקידו ולא לצורך ביצוע פעולה המתחייבת מחברות בוועדה.

המבקר קובע " על-פי שיקול דעתו " בלבד, את הדרכים לביצוע ביקורתו. אחת לשנה מגיש המבקר דוח על פעילותו.

בנוסף לדוח השנתי, מגיש המבקר דוחות ביקורת יחודיים, בכל עת שנראית לו, וכן בנושאים הנדרשים ע"י ראש הרשות.

כל עבודתו של מבקר הרשות מבוקרת באופן שוטף ושיטתי, בראשית התהליך, במהלכו, בסיומו ולאחר פרסום התוצאות.

במהלך הביקורת, כל הממצאים (העובדות וסיכום הממצאים) מועברים למבוקרים להתייחסות (בכתב ובע"פ) ולדיון עם המבקר ו/או לדיון בינם לבין עצמם. גם המסקנות, ההמלצות וטיטות הדוח מובאים להתייחסותם של כל הנוגעים בדבר וגם להתייחסותו של מנכ"ל הרשות. המבקר מקבל מהם משוב וגם ביקורת.

בגמר הפעילות השנתית, מגיש המבקר דוח שנתי ובו כל דוחות הביקורת לראש הרשות. הערות ראש הרשות ובהן גם התייחסות לעבודת הביקורת, מובאות על-ידו, יחד עם הדוח עצמו, לכל חברי מועצת הרשות. עם הגשת הדוח למועצת הרשות, עפ"י הוראות החוק, תם איסור הפרסום על ממצאי המבקר. הנחת הדוח על שולחן מועצת הרשות, בסוף התהליך, מוציאה את דוח הביקורת לדיון ציבורי פומבי. משלב זה, כל עבודתו של מבקר הרשות, גלויה לביקורת ציבורית לרבות כלי התקשורת.

ועדת הביקורת דנה בדוח השנתי (כל דוחות הביקורת) של מבקר הרשות ובהערותיו של ראש הרשות. אומנם אין לוועדת ביקורת סמכות להתערב בדרכי עבודתו של המבקר או בקביעת תוכנית עבודתו, אך מבקר הרשות קשוב מאוד להערותיה.

מועצת הרשות דנה בסיכומיה ובהמלצותיה של ועדת הביקורת, בישיבה מיוחדת לעניין זה. למרות שהדוח עצמו ועבודת המבקר אינם נושא לדיון, חברי המועצה מביעים את דעתם, בד"כ, גם על הדוח עצמו וגם על עבודת הביקורת.

1. זנבר, מ. (מגיש) – דוח הוועדה הממלכתית לענייני השלטון המקומי – 1981

3. דרכי עריכת הביקורת

על-פי צו המועצות המקומיות, דרכי עבודתו של מבקר רשות מקומית נקבעים על-פי שיקול דעתו הבלעדי. מבקר הרשות שוקל את צעדיו עפ"י הבנתו את תפקיד המבקר הפנימי ועפ"י המתחייב בצו במוסבר בשני החלקים לעיל.

המבקר הפנימי של הרשות פעל השנה לפי העקרונות הבאים:

- א. הקפדה על דיוק ע"י ליבון העובדות עם הנוגעים בדבר וע"י בדיקות חוזרות ונישנות של כל פרט ופרט.
- ב. העדפת ביקורת אופקית רחבה, בפונקציה מסוימת, ע"מ שהתמונה העולה מן הממצאים תיתן פרישה, רחבת יריעה ורב ממדית, על המבנה הניהולי ותאפשר, עד כמה שאפשר, התייחסות כוללת.
- ג. גיבוש מסקנות והמלצות סופיות, רק לאחר שכל הנוגעים בדבר קבלו אפשרות להתייחס לטיוטת הדוח.
- ד. "דלת פתוחה" – עידוד הנוגעים בדבר להתייחס לממצאים, למסקנות ולהמלצות לא רק בכתב, אלא גם בפגישה אישית עם מבקר הרשות

דוח הביקורת בנושא מסוים מהווה סיכום של בדיקה ממצה של המידע שהגיע לידי המבקר, עד לעריכתו הסופית של הדוח.

המבקר נוקט בגישה הגורסת, שקבלת משוב שוטף מן המבוקר, נועדה למנוע אי-הבנות בין המבקר למבוקר, בעיקר ביחס לעובדות. חוסר תגובת המבוקר, שמקבל מהמבקר טיוטת דוח ביקורת להתייחסות, מעיד על הסכמתו לנאמר בו. קבלת משוב בזמן מן המבוקרים חיונית גם להשגת אחת המטרות העיקריות של הביקורת שהיא תיקון הליקויים מוקדם ככל האפשר.

רשימות מעקב

מעקב אחר דוחות ביקורת הינו אחד הכלים החשובים העומדים לרשות הביקורת לבחינת אופן תיקון הליקויים ויישום ההמלצות של דוחות ביקורת. אין תועלת בביקורת שרוב המלצותיה אינן מקובלות על המבוקרים ו/או על ראשי המערכת המבוקרת. אין גם כל תועלת בביקורת, שהמלצותיה המקובלות על המבוקרים, אינן מיושמות.

המבקר צריך לכלול בדוח השנתי שלו גם רשימת מעקב "אחר תיקון הליקויים שנתגלו בדוחות ביקורת קודמים ושל ממצאי הביקורת של מבקר המדינה". ביקורת מעקב זו בודקת תיקון הליקויים/יישום ההמלצות שהופיעו בדוחות הקודמים של המבקר או של גורמי ביקורת אחרים במהלך השנה/שנתיים לאחר הגשת דוח המבקר.

תכנון עבודת הביקורת

המסגרת לתוכנית הביקורת השנתית מתבססת על מספר עקרונות:

1. העדפת ביקורת אופקית, עד כמה שניתן, כדי להקיף את מירב תחומי הפעילות ואת מירב היחידות הארגונית.
2. הביקורת צריכה "להפגין נוכחות" בקרב מירב בעלי התפקידים ברשות, במיוחד בין הדרגים הניהוליים.
3. אבני הבוחן בקביעת נושאי הביקורת:
 - א. רמת הסיכון לרשות
 - ב. היקף הפעילות
 - ג. היקף תרומת הביקורת לרשות

פעילות הרשות ומצבה הכספי

עמוד

12	מבוא
14	התפתחות הרשות ופעילות המועצה
16	מצבה הכספי של הרשות
19	תקציב הרשות

מבוא

הביקורת, כפעולת הערכה, אינה יכולה לראות את פעולות המועצה המבוקרת שלא במסגרת הקונצפט הכללי של התפתחות הישוב, של מגמות המדיניות ושל היקף פעילותה הכללי של המועצה.

הפעילות המנהלתית, הפיננסית והתפעולית של המועצה היא פועל יוצא של המדיניות הכללית של המועצה אשר מושפעת מהתפתחות הישוב מחד גיסא ומשפיעה עליה במידה רבה מאידך גיסא.

המטרה העיקרית של רשות מקומית היא לספק שירותים לציבור שבתחום שיפוטה, במסגרת סמכויותיה ובהתאם לאמצעים הכספיים העומדים לרשותה.

אין הרשות המקומית יכולה לבצע את כל הפעולות, אשר היא מוסמכת לבצען, לשם השגת המטרות במסגרת אמצעיה הכספיים אלא אם כן אמצעים אלה יועדו מראש, למטרות האמורות בתקציב, כפי שאושר ע"י מועצת הרשות המקומית ומשרד הפנים.

תקציב הרשות הוא ביטוי כספי/מספרי למדיניות ולתכנון פעולות הרשות.

סעיף 27 לצו המועצות המקומיות קובע כי לכל רשות מקומית יהיה תקציב שנתי. התקציב צריך להיקבע ע"י מועצת הרשות המקומית, עד תחילת שנת התקציב והוא טעון אישור המנהל הכללי של משרד הפנים או של הממונה על המחוז.

התקציב מהווה אפוא מסגרת לכלל הפעילות הכספית/משקית של המועצה, משקף את תוכנית עבודתה השנתית ומהווה בסיס לביצועה. כל ההתחייבויות של הרשות חייבות להיות במסגרת התקציב המאושר לאותה שנה.

כדי שהתקציב ימלא את ייעודו עליו להיות בנוי על העקרונות הבאים:

1. אחידות פעולות בעלות אופי זהה יש לתת להם מינוח אחיד.

2. פירוט נאות על התקציב להיות מספיק מפורט ומאידך לא לכלול פירוט יתר המקשה על ריכוז הסעיפים ועל קבלת תמונה ברורה של היקף הפעילות.

3. שנתיות מאחר והמסגרת התקציבית (תקציב רגיל) מתייחסת לשנת תקציב מסוימת, יש לייחס את הפעילות של השנה האמורה לתקציב של אותה שנה.

4. בסיס לחשבונאות התקציב חייב להיות בנוי באופן, שיאפשר נהול חשבונות במקביל לסעיפי התקציב המאושרים ויאפשר הכנת דוחות שישקפו את הביצוע בהשוואה לתכנון, דהיינו- דיווח נאות על השימוש בכספים שנתקבלו וכיצד הם הוצאו, השוואה לתקציב המאושר.

ההוראות בחוקים ובתקנות של הרשויות המקומיות וההוראות של רואה החשבון לעיריות, קובעות את העקרונות החשבונאיים, שלפיהם ינהלו החשבונות ויוגשו הדוחות התקופתיים הדרושים.

בסעיף 12 של תקנות רשויות מקומיות (הנהלת חשבונות) התשמ"ח – 1988 נקבע: "לא יאוחר מ- 31 במאי של כל שנת כספים, יכין הגזבר דין וחשבון שנתי בעד שנת הכספים הקודמת, במתכונת ועל-גבי טפסים שקבע רואה חשבון לעיריות לדין וחשבון השנתי."

סעיף 112 (ב) לצו המועצות המקומיות (תיקון: תשל"ט) :

"(א.) ראש המועצה ימסור למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון על מצבה הכספי של המועצה ויפרט בו את הוצאותיה והכנסותיה.

(ב.) ראש המועצה יגיש למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון בכתב על פעולות המועצה.

(ג.) המועצה תקיים דיון, במועד שנקבע לכך, בדין וחשבון שנמסר לה לפי סעיפים קטנים (א') ו-(ב') "

כדי לתת לקורא הדוחות פרספקטיבה רחבה יותר, על המסגרת שבה פועלים הגופים המבוקרים, נסקרים בפרק זה שלושת מרכיביה העיקריים של מסגרת זו:

התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה.

מצבה הכספי של המועצה

תקציב המועצה

1. התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים לסוף שנת 2005 היו 10,954 – (ב – 2004
10,814) גידול של 1.3 % לעומת סוף שנת 2004.

בתחומי המועצה כ- 3,236 יחידות המשלמות ארנונה למגורים וכ- 375 יחידות
המשלמות ארנונה לעסקים ולתעשייה ותחום שיפוטה של הרשות משתרעת על פני כ-
2,700 דונם.

בתחומי הרשות פועלות חט"ב אחת, 3 בתי"ס יסודיים, 11 גני ילדים ומעון נעמ"ת
לילדים בגילאי חינוך חובה וטרום-חובה.

מחלקת הרווחה מטפלת ב- 1,044 תיקי מטופלים מתוכם 342 קשישים ו- 377 עם בעיות
חומריות.

הדוחות הרבעוניים על פעילות המועצה הוכנו ע"י מחלקת הגזברות בהתאם לסעיף 112
(ב) (א) לצו המועצות המקומיות. להלן מועדי החתימות על הדוחות הרבעוניים לשנים
2003-2005.

2005	2005	2004	2004	2003	2003	
דיון	חתימה	דיון	חתימה	דיון	חתימה	רבעון
	18/5/05		17/5/04		20/5/03	1-3
27/12/05	15/8/05	26/10/04	18/7/04		4/8/03	4-6
	30/11/05	15/2/05	9/11/04		17/11/03	7-9
	22/2/06	19/4/05	15/2/05		19/2/04	10-12

סעיף 112 (ב) לצו המועצות המקומיות קובע כי:

(א) " ראש המועצה ימסור למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון על מצבה
הכספית של המועצה ויפרט בו את הוצאותיה והכנסותיה."

(ב) " ראש המועצה יגיש למועצה אחת לשלושה חודשים דין וחשבון על פעולות
המועצה."

(ג) " המועצה תקיים דיון, במועד שתקבע לכך, בדיון וחשבון שנמסר לה לפי ס"ק (א)
ו- (ב)."

הדוחות הרבעוניים, שהוכנו לפי הפירוט שלעיל, לא נדונו בישיבות מועצת הרשות .

במוסדות החינוך (כתות א' - י"ב) למדו בשנת תשס"ה 2,064 תלמידים (בתשס"ד - 2,103 תלמידים).

2. מצבה הכספית של הרשות

הדוחות הכספיים הרבעוניים הוכנו על-ידי הגזברות. הדוחות הרבעוניים לא נדונו במליאת המועצה.

הגרעון המצטבר

הגרעון המצטבר של המועצה המקומית אזור לסוף שנת 2005 היה 4,928 אלפי ש"ח, לעומת 4,576 אלפי ש"ח בסוף 2004 – גידול של 7.7%.

התפתחות הגרעון של הרשות

<u>גרעון באלפי ש"ח</u>	<u>שנת תקציב</u>
5,714	מצטבר עד 31/12/00
3,246	שנת 2001
(5,005)	שנת 2002 *
3,367	שנת 2003 **
(2,746)	שנת 2004 ***
<u>352</u>	שנת 2005 ****
4,928	ס ה " כ
== =	

* כולל מלווה להקטנת הגרעון ע"ס 5,000 אלש"ח.

** כולל מלווה להקטנת הגרעון ע"ס 3,000 אלש"ח.

*** כולל מלווה לכסוי גרעון ע"ס 6,000 אלש"ח.

**** כולל מלווה להקטנת גרעון ע"ס 2,000 אלש"ח.

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי חלה ירידה כללית בשיעור הגביה של חובות התושבים מחיובים שנתיים שוטפים מ- 96.3% בשנת 2004 לכדי 94.9% בשנת 2005 ומ- 75.0% בשנת 2004 לכדי 74.4% בשנת 2005 מסך יתרות החייבים.

השינויים הבולטים בגביית חובות התושבים המרכיבים את הגביה הכללית הם:

ש ע ו ר י ג ב י ת ח ו ב ו ת ה ת ו ש ב י ם

<u>מסך כל החובות</u>		<u>מחויבי שוטפים</u>			
<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>		
72.3	82.3	95.1	93.1	ארנונה	
83.5	82.0	100.1	96.7	אגרות מים	
86.4	84.6	99.2	97.4	אגרות ביוב	
	95.0	96.8	106.4	103.2	חייבים חד פעמיים
77.1	74.4	97.4	94.9	ס ה" כ כללי	

חובות הארנונה של התושבים אשר מסתכמים בסך של 10.096 אלש"ח (8,371 אלש"ח ב- 2004) ומהווים 85.3% מכלל החובות (83.9% בשנת 2004).

בשנת 2005 נגבו סך של 1,773 אלש"ח בלבד מחובות ארנונה של התושבים המתייחסים לשנים קודמות. גביה זו המהווה 21.2% מכלל חובות הארנונה משנים קודמות ומהווה אינדיקציה להיעדר אמצעי האכיפה שנוקטת הרשות כלפי חייבי המסים.

סיכויי הרשות לשאת את עצמה מבחינה כלכלית נבחנים- בין היתר, ביכולתה ליצור לעצמה מקורות הכנסה עצמיים ומבוססים, שיניבו הכנסות גבוהות וידרשו שירותים מעטים. חלקו של הכנסות הרשות ממקורות עצמיים נותן אינדיקציה על היכולת העתידית של הרשות לקיים את שירותיה לתושבים ועל מידת תלותה במקורות חיצוניים.

ההלוואות שנתקבלו במהלך השנה ובשנים קודמות נרשמות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. לעומת זה, פירעון המלוות (קרן, ריבית, והפרשי הצמדה) , גם אם לא שולמו בפועל, אך מועד פרעונן הגיע נזקפות כהוצאה בתקציב הרגיל. עפ"י נתוני הגזברות, ביחס למלוות, שעור פרעון המלוות בשנת 2005 : 8.83% מהתקציב (8.82% מהביצוע) לעומת 7.65% מהתקציב (8.12% מהביצוע) בשנת 2004 .

נכסי הרשות, כגון : מגרשים, בנינים, כבישים וכד' אינם מופיעים בדוחותיה הכספיים של הרשות כרכוש קבוע ולא נזקף בגינם פחת. הנכסים נרשמים כהוצאה בשנה בה הושקעו הכספים והם משפיעים ישירות על גירעון הרשות.

מ א ז ן
ליום 31 בדצמבר

2003	2004	2005	
			רכוש שוטף
895	3,026	1,056	קופה ובנקים
894	632	1,044	הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו
50	75	---	תשלומים לא מתוקצבים
1,839	3,733	2,100	
1,199	952	578	השקעות מיועדות לפתוח
59	59	59	השקעות במימון קרנות מתוקצבות
			גרעונות בתקציב הרגיל
3,955	7,322	4,576	גרעון לתחילת השנה
(3,000)	(6,000)	(2,000)	סכומים שנתקבלו להקטנת הגירעון
6,367	3,254	2,352	גירעון בשנת הדוח
7,322	4,576	4,928	
2,965	1,097	2,728	גרעונות זמניים בתב"רים – נטו
13,384	10,417	10,393	ס ה " כ
			התחייבויות שוטפות
1,155	234	1,089	משיכות יתר בבנקים
10,971	8,905	8,166	הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
----	215	344	תקבולים לא מתוקצבים
12,126	9,354	9,599	
1,199	952	578	קרן לעבודות פיתוח
----	111	216	קרנות מתוקצבות
13,384	10,417	10,393	ס ה " כ
9,085	9,976	11,842	חייבים בגין מסים
22,334	25,117	25,679	עומס פירעון מלוות

3. תקציב הרשות

תקציב המועצה לשנת 2005 בסך 53,220 אלש"ח נדון ואושר במועצת הרשות בישיבתה 22/05 מיום 29/3/2005 וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 21/12/2005 .

יחד עם זאת נראה כי אישור תקציב המועצה לשנת 2005 באיחור של 3 חודשים לאחר תחילת שנת הכספים אינה עולה בקנה אחד עם לוחות הזמנים הקבועים בצו המועצות המקומיות.

1. התקציב הרגיל (באלפי ש"ח)

<u>05/04</u>	<u>04/03</u>	<u>2005</u>	<u>2004</u>	<u>2003</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
10.4+	10.9+	28,302	25,628	23,100	ארנונה
2.3-	7.2+	7,980	8,172	7,623	מים וביוב
11.4-	13.5-	<u>3,819</u>	<u>4,309</u>	<u>4,981</u>	יתר עצמיות
5.2+	6.7+	40,101	38,109	35,704	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
3.1-	3.8-	4,864	5,019	5,216	חינוך
5.8+	1.0-	3,967	3,751	3,789	רווחה
0.0	25.0-	15	15	20	בריאות וקליטה
26.9+	56.4-	<u>4,273</u>	<u>3,366</u>	<u>7,718</u>	מענק משרד הפנים
8.0+	27.4-	13,119	12,151	16,743	
5.9+	4.2-	53,220	50,260	52,447	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
0.1-	7.4-	17,320	17,338	18,727	משכורות
18.5+	2.8+	4,549	3,838	3,732	כלליות
29.5-	1.8+	275	390	383	מימון
7.8+	2.5-	17,495	16,226	16,637	פעולות
11.8+	6.6-	8,763	7,840	8,396	השתתפויות
321.4+	61.1-	118	28	72	חד-פעמיות
<u>2.2+</u>	<u>2.2+</u>	<u>4,700</u>	<u>4,600</u>	<u>4,500</u>	פרעון מלוות
5.9+	4.2-	53,220	50,260	52,447	סה"כ הוצאות

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

<u>05/04</u>	<u>04/03</u>	<u>2005</u>	<u>2004</u>	<u>2003</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
2.1+	14.8+	26,280	25,740	22,427	ארנונה
4.8+	5.2+	7,914	7,555	7,184	מים וביוב
6.5-	24.2-	<u>3,277</u>	<u>3,503</u>	<u>4,620</u>	יתר עצמיות
1.8+	7.5+	37,471	36,798	34,231	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
0.8-	1.7-	5,306	5,351	5,444	חינוך
7.4-	0.1-	3,507	3,787	3,791	רווחה
800.0+	96.9-	8	1	32	בריאות וקליטה
31.6+	36.0-	<u>4,584</u>	<u>3,484</u>	<u>5,446</u>	מענק משרד הפנים
6.2+	14.2-	13,405	12,623	14,713	
2.9+	9.7+	50,876	49,421	48,944	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
3.9+	6.0-	17,949	17,282	18,394	משכורות
4.5+	10.4+	4,575	4,377	3,966	כלליות
1.2-	49.4-	325	329	650	מימון
0.9+	7.5-	17,562	17,400	18,808	פעולות
5.6-	0.8-	8,069	8,550	8,623	השתתפויות
51.3-	6.6-	55	113	121	חד-פעמיות
1.5+	2.6+	4,693	4,624	4,749	פרעון מלוות
1.0+	4.8-	53,228	52,675	55,311	סה"כ הוצאות

3. נתוני ביצוע לעומת תקציב

א. מתוך הנתונים המופיעים בסעיף 1 ו-2 לעיל - להלן שיעורי ביצוע פעולות הרשות כ- % מהתקציב המאושר:

<u>2005</u>	<u>2004</u>	<u>2003</u>	
			<u>הכנסות עצמיות</u>
92.86	100.00	97.09	ארנונה
99.17	92.45	94.24	מים וביוב
<u>85.81</u>	<u>74.33</u>	<u>92.75</u>	יתר עצמיות
93.44	96.56	95.87	
			<u>הכנסות ממשלה</u>
109.09	106.61	104.37	חינוך
88.40	100.96	100.05	רווחה
53.33	6.67	160.00	בריאות וקליטה
<u>107.28</u>	<u>103.51</u>	<u>70.56</u>	מענק משרד הפנים
102.18	103.88	87.88	
95.60	98.33	93.32	סה"כ הכנסות
			<u>הוצאות</u>
103.63	99.68	98.22	משכורות
100.57	114.04	106.27	כלליות
118.18	84.36	169.71	מימון
100.38	107.24	113.05	פעולות
92.08	109.06	102.70	השתתפויות
46.61	403.57	168.06	חד-פעמיות
<u>99.85</u>	<u>100.52</u>	<u>105.53</u>	פרעון מלוות
100.02	104.81	105.46	סה"כ הוצאות

ב. מהנתונים המופיעים בסעיף א' לעיל נראה בבירור כי :

1. חלה ירידה בשיעור גבית הכנסות עצמיות בפועל לעומת הכנסות מתוכננות מ- 96.56% בשנת 2004 ל- 93.44% בשנת 2005.

2. חל קיטון בהקצבות ממשלתיות בפועל לרשות לעומת ההקצבות המתוכננות בתקציב מ- 103.88% בשנת 2004 לכדי % 102.18 בשנת 2005. למרות ששיעור ההקצבות ממשרד החינוך גדל במידה מועטה , חלה ירידה בהעברות הממשלתיות בגין שירותי רווחה .
3. ההוצאות בגין שכר היו גבוהות מהרמה המתוכננת בניגוד לשנת 2004 בה ההוצאות בפועל היו נמוכות מהתכנון המקורי.
4. ההוצאות בגין פעולות הרשות עמדו על התכנון המקורי. ניכרת מגמת הירידה בהוצאות אלו: מ- 113.05% מהתכנון בשנת 2003 דרך % 107.24 בשנת 2004 ועד לכדי % 100.38 בשנת 2005.
6. השתתפות הרשות בגופים נתמכים מראה על ירידה של כ- 8% בתמיכות בפועל לעומת התמיכות המתוכננות וזאת לעומת עודף תמיכות בפועל בשנת 2004 בשיעור של 9%.

השירות הפסיכולגי החינוכי

עמוד

24

מ ב ו א

26

ממצאי הביקורת

המלצות הביקורת

מ ב א

א. בהתאם לתוכנית הביקורת השנתית נערכה ביקורת בשירות הפסיכולוגי החינוכי – להלן שפ"ח וזוהי הביקורת הראשונה הנערכת בשירות הפסיכולוגי.

ב. הביקורת מציינת בהערכה רבה את שיתוף הפעולה המלא והסיוע הרב שהוענק לה ממנהלת השירות הפסיכולוגי.

ג. השירות הפסיכולוגי-חינוכי באזור פועל במסגרת המחלקה לחינוך בכפופות מינהלתית ותקציבית, ונמצא בפיקוח מקצועי של השירות הפסיכולוגי-ייעוצי (שפ"י) של משרד החינוך על ידי הפסיכולוגים המחוזיים.

ד. השירותים הפסיכולוגיים אשר ניתנים על ידי השירות הפסיכולוגי כוללים בין היתר:

1. מתן הדרכה וליווי לצוותים הפדגוגיים, מנהלים, מחנכים, מורים, גננות ויועצות בתיה"ס בכל הנוגע לתלמידים למטרת הבטחת מיטביות ובריאות הנפש של התלמידים במערכת החינוכית ברמות של איתור ומניעה;

2. טיפול בילדים בסיכון;

3. איבחון והערכה של ילדים עם צרכים מיוחדים כמתחייב מחוק החינוך המיוחד, השתתפות בועדות השמה, ועדות שיבוץ וכד';

4. איבחון והערכה של תלמידים לצורך השתלבותם התקינה במערכת החינוכית, איבחון בשלות בגיל הרך;

5. טיפול בתלמידים עם ליקויי למידה.

ה. עבודת הפסיכולוגים נעשית בעיקר באפיקים הבאים:

1. פגישות / טיפולים אישיים עם תלמידים ו/או הורים;

2. פגישות אישיות וקבוצתיות עם סגל מוסדות החינוך;

3. אבחון והערכה של תלמידים לצורך השתלבותם התקינה במערכת החינוכית לרבות איבחון בשלות בגיל הרך;

4. כתיבת דוחות פסיכולוגיים-מקצועיים.

ו. ממצאי הדוח מבוססים על שיחות שקיימה הביקורת עם מנהלת השירות הפסיכולוגי ועל הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך ומידע הקיים באוגדן המידע לפסיכולוג החינוכי " שאל את הפסיכולוג " , וחוקים ותקנות המסדירים את פעילות הפסיכולוגיה החינוכית.

ז. הבסיס החוקי והפורמלי לפעילות השירות הפסיכולוגי מעוגן ב:

1. חוק הפסיכולוגים התשל"ז - 1977 והתקנות שהותקנו מכוחו;
2. חוק חינוך מיוחד התשמ"ח - 1988;
3. חוק הגנת הפרטיות התשמ"א - 1981 ;
4. חוק העונשין התשל"ז - 1977 ;
5. חזרי מנכ"ל משרד החינוך;
6. הנחיות מקצועיות של שפ"י (שירות פסיכולוגי - יעוצי) במשרד החינוך.
7. "שאל את הפסיכולוג" - אוגדן מידע לפסיכולוג החינוכי.

ח. הביקורת בחנה את הפעילות המתבצעת על ידי השירות הפסיכולוגי בשנת הלימודים תשס"ה (8/2005-9/2004). בשל צנעת הפרט וכללי הסודיות החלים על עבודתם של הפסיכולוגים, הביקורת לא עסקה בנושאים המשיקים לסוגיות מקצועיות, לא נבדקו תיקים אישיים ורשימות מטופלים, ולפיכך התמקדה הביקורת בנושאים שלהלן:

1. מטרות ויעדי השירות הפסיכולוגי-חינוכי;
2. כח-אדם, התקינה והמבנה הארגוני;
3. היקפי הפעילות ומתן השירות ללקוחות;
4. מאפיינים ארגוניים בעבודת השירות הפסיכולוגי החינוכי;
5. תקציב ההוצאות, ההכנסות וגביית כספים.

ממצאי הביקורת

1. המבנה האירגוני וכוח-אדם

א. המבנה האירגוני של שפ"ח אזור כולל את מנהלת השפ"ח, 6 פסיכולוגיות ומזכירה כאשר אף אחת אינה מועסקת שמשרה מלאה ושיעורי ההעסקה נעים בין 33% ל- 80%. 2 פסיכולוגיות מועסקות במסגרת פרויקט 200 של משרד החינוך, שמשמעותו היא כי הפרויקט ממומן כולו על - ידי משרד החינוך אשר ניתן בדרך כלל לתקופה של שנתיים ומיועד ליולדים חדשים. לאחר שנתיים הנוהל הוא שהתקן נלקח מהרשות חזרה על - ידי משרד החינוך.

ב. מנהלת השפ"ח היא בעלת תואר ד"ר מומחית ומדריכה, 4 פסיכולוגיות בהתמחות חינוכית ו- 2 פסיכולוגיות קליניות בהתמחות חינוכית, ו- 2 פסיכולוגיות קליניות מומחיות בהתמחות חינוכית.

ג. פסיכולוגית אחת ממונה על בי"ס יסודי אחד וגן חובה אחד, פסיכולוגית אחת ממונה על בי"ס יסודי קטן ו- 5 גני ילדים לחינוך חובה וגן אחד לחינוך טרום-חובה, פסיכולוגית אחת ממונה על בית ספר יסודי, פסיכולוגית אחת ממונה על חטיבת הביניים ופסיכולוגית נוספת ממונה על הטיפול בכל הילדים הלומדים במסגרות החינוכיות שמחוץ ליישוב (חינוך מיוחד וחינוך רגיל) ופסיכולוגית אחרת ממונה על כל גני טרום-חובה ומעון יום אחד.

ד. על פי סעיף 2 ב' לחוק הפסיכולוגים, התשל"ז – 1977, לא יעסוק אדם בפסיכולוגיה, אלא אם הוא פסיכולוג. בעלי תואר " בוגר " לא יעסקו בפסיכולוגיה אלא בפיקוחו או בהדרכתו של פסיכולוג במקום עבודה מוכר על ידי מועצת הפסיכולוגים, תקופה שלא תעלה על 3 שנים. השפ"ח במועצה המקומית אזור אינה מעסיקה / מאמנת בוגרי תואר ראשון בפסיכולוגיה.

ה. כח האדם המקצועי בשפ"ח נותן מענה רק לכ- 50% מהצורך האמיתי בקבלת שירותים פסיכולוגיים וזאת בשל ההכרה והמימון החלקי של תקן הפסיכולוגים המאושר על ידי משרד החינוך, אשר מכסה רק כמחצית מתקני הפסיכולוגים הנדרשים לרשות. (נכון לשנת 2005 - התקן בפועל : 3.10 משרות מתוכם משרה אחת במסגרת פרויקט 200 ותקן מאושר ע"י משרד החינוך: 1.66 משרות).

1. שירותי המנהלה והמזכירות בשפ"ח בתקופת הביקורת נמצאו חסרים ולא ענו על סטנדרטים מינימליים של מתן שירות הולם לבעלי התפקידים לצורך מילוי משימותיהם: הדפסת חוות דעת מקצועיות, מכתבים שוטפים, טיפול בדואר, טיפול וארגון החומר בנושא החינוך המיוחד, הכנת תיקים לוועדות, טיפול במידע המתקבל מהועדות וכן באירגון וטיפול של תיקי המטופלים.

2. הביקורת " הופתעה " לגלות שעידן המיחשוב פסח על השפ"ח שנמצא בנושא זה בפיגור של " שנות אור " : המחסור בצידוד מנהלתי מתבטא בהיעדר מערכת מיחשוב יעילה, מדפסת ראויה, חיבור לרשתות מידע כגון אינטרנט ותוכנות מקצועיות שונות.

3. הביקורת סבורה, כי היכולת להתעדכן מקצועית, בזמן אמת, באמצעות חיבור למאגרי מידע והאפשרות לתקשר – להעביר ולקבל מידע ללא שיהוי אל ומאת הפסיכולוג הראשי והמחוזי ומגורמים שונים ממשרד החינוך, בין השירותים הפסיכולוגיים ועם גורמי רפואה ורווחה, יכולה להיות קפיצת מדרגה משמעותית בפעילותו המקצועית של השפ"ח מחד ולשחרר זמן יקר המבובז בעבודה מנהלתית לאפיקים מועילים יותר לצרכני השפ"ח.

2. סביבת העבודה

א. השפ"ח באזור ממוקם במבנה חד קומתי ברח' יצחק שדה הכולל את חדר ההנהלה, 2 חדרונים נוספים ובהם עמדת מזכירות וכן מקראוון המוצב בסמוך למבנה המשמש למפגשים טיפוליים.

ב. באופן כללי, חלק העבודה מחולק למספר חדרונים רב-תכליתיים אשר אינם אטומים לרעשים חיצוניים הפוגמים ביעילות עבודת הצוות ובכללם חדר המנהלת, עמדת מזכירות, חדרון המתנה ותיקיה. מבנה הנוכחי של משרדי השפ"ח אינם מאפשרים שמירה על צנעת הפרט של צרכני השפ"ח.

ג. השפ"ח מקושר ע"י 2 קווי תקשורת קווית ומצוייד במכשיר פקסימיליה. יחד עם זאת בהיעדר מרכזיה ושלוחות טלפון, העברת השיחות מהמזכירות לצוות מתבצע ע"י קריאות קוליות שאינן תורמות לשלווה הנדרשת לעבודת הצוות.

ד. קו הטלפון שאינו מחובר למכשיר הפקסימיליה כולל תיבה קולית אחת בלבד לקבלת הודעות ומשיכת ההודעות והעברתן לצוות מתבצעת על ידי המזכירה.

ה. המבנה אינו מצוייד במערכת אזעקה וגלאי אש / עשן / נפח לשמירת ביטחון הצוות והחומר המקצועי והדיסקרטי המצוי בו. לרשות השפ"ח לחצן מצוקה אחד הממוקם בחדר המרכזי אשר מחובר לחברת האבטחה. בשאר החדרים אין חיבור למוקד מצוקה וכן לא בקרוואן .

ו. הביקורת מצביעה על כך, שסביבת העבודה ותנאיה אינם ראויים ונדרשת התייחסות והשקעה הן בתשתיות והן בציוד על מנת לאפשר סביבת עבודת הולמת הן לצוות הטיפולי והן לצרכני השירות.

ז. בולטת לעין עובדת חסרונם של שולחנות עבודה בחדרונות הפסיכולוגיות. לרוב משמש שולחן עבודה מספר פסיכולוגיות בשיטת " השולחן החם ". ליקוי זה בולט בכל חריפותו באותם ימים ובתקופות שבהם כל צוות הפסיכולוגיות נמצא בשפ"ח (ימי ישיבות צוות, ימי הדרכה והשתלמויות).

ח. הרהוט בחדרונות השפ"ח מאולתר, ישן, לא אחיד ולעתים אף שבור.

ט. תיקי המטופלים מאוחסנים בארונות עץ או בשידת מגרות וממוקמים מחדרונים על-פי הציוות של הפסיכולוגיות לחדרים. לכל פסיכולוגית ארון ובו התיקים של המסגרות עליהם היא ממונה, כך שהארון נמצא בחדרון אליו הוא משויך. לרשות הפסיכולוגיות מערכת רישום של כל התיקים שנפתחו בשפ"ח על ידי המזכירה באופן ידני ובו סימון התיקים ושיוכם למסגרת החינוכית וכן שם הפסיכולוגית האחראית על המסגרת. רישום זה הינו הכרחי ביותר לשם איתור התיקים וניהולם השוטף ומאפשר לשפ"ח נוהל עבודה מסודר גם כאשר הפסיכולוגית של המסגרת אינה נמצאת בשל סיבה כל שהיא. המזכירה גם אחראית על ניהול הארכיון שבו מאוחסנים תיקיהם הטיפוליים של התלמידים שטופלו בעבר בשפ"ח וכן תיקי התלמידים של החינוך המיוחד הלומדים מחוץ ליישוב. תיקים אלה נשמרים עד למועד גריסתם על-פי החוק.

3. השפ"ח הרשות

השירות הפסיכולוגי-חינוכי מפעיל פסיכולוגים במערכת החינוך של הרשות ופועלת כיחידה במסגרת מחלקת החינוך של המועצה. השירות נמצא תחת הפיקוח המקצועי של השירות הפסיכולוגי-ייעוצי של משרד החינוך ונתמך תקציבית-חלקית על ידו.

השירות הפסיכולוגי-חינוכי (השפ"ח) של הרשות מטפלת באוכלוסייה בראייה של טיפול קהילתי ובמסגרת זו מפעילה את שפ"מ (שירות פסיכולוגי-משלים) אשר במסגרתה ניתן טיפול פסיכולוגי –פרטני קצר-מועד (עד 12 מפגשים) או ארוך-טווח, לפי תעריף אחיד הנמוך בכ- 50% מהתעריף במגזר הפרטי ובכ- 40% מהתעריף המומלץ על-ידי השלטון המקומי. הטיפול ניתן על-ידי פסיכולוגיות מומחיות בלבד ובפיקוחה המקצועי של מהנהלת התחנה. הנוהל היישובי מאפשר לנזקקים המתקשים לשאת במימון הטיפול לקבל סיוע של הרשות. בדרך כלל מקיימת מנהלת השפ"ח שיחת היכרות והתרשמות ראשונית עם המועמד לטיפול. בקשותיהם של המטופלים עם קשיים כלכליים מועברים לדיון בישיבה מקצועית של מנהל מחלקת החינוך והגורמים המקצועיים הרלוונטיים ובישיבה זו נדונים המקרים שנדרש בעבורם סבסוד רשותי וכל זאת תוך התייחסות לטבלת ההנחות של משרד החינוך ולאחר אישור מנהל מחלקת החינוך של רש הרשות. במקרים אלו המימון הרשותי נע בין 40% לבין מימון מלא. תקופת הטיפול הפרטני במקרים אלו מוגבלת ל- 3 חודשים (כ- 12 מפגשים) ובמקרים מסוימים כאשר נדרשת הארכת התקופה הטיפולית לפי חוות דעתה של מנהלת השפ"ח – מאושרת תקופת טיפול נוספת של 3 חודשים.

במקרים קשים במיוחד בהם נחוצה התערבות פסיכיאטרית, מופנים המטופלים לטיפולם של הפסיכולוגים של היחידה לבריאות הנפש של משרד הבריאות אשר נמצאת ביפו והמוסמכת להעניק טיפולים פסיכיאטריים.

הרשות המקומית משתתפת בתקציבה של היחידה לבריאות הנפש הפועלת במקום הן במימון תקן חלקי של פסיכולוג והן בהקצאת מיקום הולם למתן השירות וכיסוי הוצאותיה.

על-פי תוכנית העבודה שגובשה ברשות, בין מחלקת החינוך והשפ"ח, ובהתחשב בתקינה ובסדרי העדיפויות בסל השירותים הבסיסי, לעתים מופנים תלמידים לאיבחון לגורמים מיקצועיים מחוץ לרשות ועל חשבון המטופלים וזאת מעבר לאיבחונים המתקיימים בשפ"ח על-ידי הפסיכולוגיות.

כמו-כן מחלקת החינוך בשיתוף עם השפ"ח ובתקצוב משרד החינוך עורכת השתלמויות שנתיות לחדרי מורי בתיה"ס והגננות של הרשות על מנת להעשיר את הצוות הפדגוגי במיומנויות טיפוליות ולאפשר להם להתמודד עם התנהגויות הדורשות התערבות המערכת החינוכית.

4. תוכניות עבודה ונוהלי עבודה

א. מנהלת השפ"ח, בהתבסס על תקן המשרות, קובעת את חלוקת העבודה, מצוותת את הפסיכולוגיות למוסדות החינוך השונים לקראת תחילת שנת הלימודים ומקצה את מסגרת השעות לכל אחד מהמוסדות.

בתקופת החופש הגדול מתקיים תהליך דיאלוגי בין מנהלת השפ"ח למנהל מחלקת החינוך ובו נקבעת תוכנית העבודה השנתית של השפ"ח תוך התייחסות לשיקולים מקצועיים ולצרכי היישוב. קווי היסוד של תוכנית העבודה מוצגים במסמך היערכות יישובי המופץ בקרב קובעי המדיניות ברשות ובמשרד החינוך.

ב. הביקורת מציינת, כי על פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך ס"ג 7 / (א) ממאסר 2003, אמורים מנהל מחלקת החינוך ברשות המקומית ומנהל שפ"ח לסכם את היקף השירותים שיסופקו על ידי השפ"ח ואלה יתורגמו לתוכנית עבודה שנתית שתימסר לאישורו של הפסיכולוג המחוזי, אולם, כאמור, הליך זה אינו מתקיים.

מנהלת השפ"ח מציינת כי בהיותה הפסיכולוגית המחוזית הייתה שותפה למהלך זה, והיתה הראשונה להוביל תהליך התמקצעות בבנית תוכנית העבודה בקרב מנהלי השפ"חים במחוז. אולם, מאז עזיבתה תפקיד זה של הפסיכולוגית המחוזית, ועד היום, התפקיד חא אוייש ואם לא די בכך הרי שבמשך תקופה של כ- 3 שנים מחוז תל-אביב פעל ללא פסיכולוג מחוזי. לכן, לא היה למי לשלוח את תוכנית העבודה.

ג. אוגדן המידע לפסיכולוג החינוכי מתווה מדיניות, מנחה ומכוון את הפסיכולוג באשר לעיקרי הפעילות והחקיקה הרלוונטית.

בשפ"ח הרשותי קיימים דפוסי עבודה שהתפתחו במהלך השנים. דפוסי עבודה אלו כוללים קובץ נוהלי עבודה שמתווה הן את עבודתה המקצועית והן את המטלות המינהלתיות של השפ"ח. בקובץ זה נמצאו נהלים כגון: נוהל פתיחת תיקים, נוהל בעת אירוע חירום, נוהל וועדות השמה, נוהל הישארות שנה נוספת בגן, נוהל יציאה לחופשה ועוד. קובץ הנהלים מרוכז בקלסר ומהווה כלי שימושי ביותר בעבודתה של הפסיכולוגית. לאחרונה, אם אישורה של מועצת הפסיכולוגים את " תקנון האתיקה של הפסיכולוגים " צורף אף הוא לקובץ הנהלים.

ד. העבודה המעשית מבוצעת בדרכים הבאות:

1. ברמת הפרט

- א. איתור, איבחון, הערכה ובירור של קשיים לימודיים והתנהגותיים (כגון: קשיים התפתחותיים, צרכים מיוחדים ולקויות למידה, בעיות התנהגותיות, קשיים רגשיים, חברתיים ומשפחתיים) נעשים באמצעות תצפיות, מעקב מיקצועי, הערכות ואיבחונים במקרה הצורך.
- ב. התערבות טיפולית קצרת טווח וארוכת טווח, טיפול אינדיבידואלי וקבוצתי, טיפול משפחתי, הדרכת הורים, מורים וגננות

2. ברמת המערכת החינוכית

- א. איבחון תהליכים וקבוצות בתוך המערכת החינוכית, ייעוץ והדרכה בפתרון בעיות חברתיות, רגשיות ואינלקטואליות של קבוצות ושל יחידים נעשים באמצעות מעקב מיקצועי ופגישות אישיות וקבוצתיות של ממלאי התפקידים (מפקחים, מנהלים, יועצים, מדריכים, רכזים, גננות וצוותים מיקצועיים שונים).
- ב. השתתפות בדיונים ובהחלטות של הועדות הרשותיות כולל הכנת תיקים אישיים.
- ג. כאן גם המקום לציין כי למרות שכל תלמידי החינוך המיוחד נמצאים במסגרות חינוכיות שמחוץ לישוב, צוות השפ"ח ממשיך להיות מעורב בהשמתם למסגרות המתאימות עד הגיעם לגיל 21. כמו כן השפ"ח כולל בעבודתו השוטפת גם את שכבת הגיל הצעיר (מעון וגילאי 3) למרות שאינו מתוקצב על ידי משרד החינוך.

3. ברמת קביעת מדיניות רשותית

המעורבות היא ברמת קביעת המדיניות הרשותית נובעת מהיעדרם של מסגרות החינוך המיוחד בישוב, למעט הגן המשולב ואינה מהווה את עיקר עבודת השפ"ח במערכת החינוכית. תרומתה העיקרית של השפ"ח ברמה זו מתרכזת בנושאים של פתיחת / סגירת מסגרות חינוכיות ולפיתוח דרכי המעקב והבקרה במערכת החינוכית, פעילות יזומה לאיתור תלמידים במצוקה, פעילות יזומה לשיפור האקלים הבית-ספרי והגן לרווחתם הנפשית של התלמידים ולהגברת המודעות והאמפטיה של אנשי החינוך לתלמידים עם צרכים מיוחדים.

5. התקן המקצועי

א. חוזר מנכ"ל משרד החינוך ס"ג 7 / (א) מיום 2/3/2003, מפרט את הבסיס לתקינת הפסיכולוגים בשפ"חים ועל פיו מומלץ:

1. תקן של פסיכולוג חינוכי אחד לכל 500 ילדים בגנים, גילאי 3-4, בגני החובה ובכיתות א'.

2. תקן של פסיכולוג חינוכי אחד לכל 1,000 תלמידים בכיתות ב'- י"ב.

3. תקן של פסיכולוג אחד לכל 300 תלמידים בחינוך המיוחד.

ב. הביקורת ביקשה לבחון את מידת הכיסוי של שירותי הפסיכולוגיה החינוכית באזור, וזאת בהתבסס על מצבת צרכני החינוך בישוב, התקינה הנדרשת בכל מסגרת וזאת לעומת התקינה הקיימת בפועל.

ג. הטבלה שלהלן מפרטת, נכון לשנת הלימודים תשס"ו, את פירוט המסגרות השונות וכמות הילדים/תלמידים בכל אחת מהמסגרות אל מול התקינה המומלצת לכל אחד ממסגרות הלימוד השונות.

מסגרת הלימודים	מספר הכתות	מספר התלמידים	תקינה מומלצת	הערות
גני ילדים: חובה, טרום חובה וכתות א'	16	426	0.852	
חינוך יסודי: כתות ב'- ו' וחט"ב	37	964	0.964	
חטיבה עליונה: כתות י'- י"ב				452 תלמידים לומדים מחוץ לישוב
סה"כ	53	1,390	1.816	

1. כאמור בסעיף 1 (ד) לעיל משרד החינוך מתקצב את הרשות ב- 1.66 תקני פסיכולוגים לעומת התקן המומלץ של 1.816 משרות – כלומר בשיעור של 91.4% מהתקן המומלץ וזהו שיעור תקצוב בפועל גבוה יחסית לעומת רשויות מקומיות אחרות.

מנהלת השפ"ח מציינת שאם מתחשבים שבפועל כ- 20% מהתקן מוקצה לניהול, בנוסף לעבודה עם גילאי 3 שגוזלת אף היא תקן של כ- 15% הרי ששיעור התקינה הינו נמוך יותר.

2. הרשות המקומית, מתוך מודעות לחשיבות תפקידה הייחודי של השפ"ח, מממנת מתקציב השוטף 0.44 משרות נוספות של פסיכולוג לצורך הכסוי המקצועי של השפ"ח ברשות כאשר כאמור בס' 1 ה' לעיל משרה אחת של פסיכולוגית, מתוך 3.1 משרות קיימות, ממומנת על ידי פרויקט 200 ו-1.66 משרות נוספות על ידי משרד החינוך.

6. היקף הפעילות של שפ"ח

א. הטבלה המצ"ב משקפת את היקפי הפעילות לסוגיה, כפי שהתבצעו בשפ"ח בשנת הלימודים תשס"ה והמתוכנן לגבי שנה"ל תשס"ה ו- תשס"ו (עד 4/2006):

תשס"ו שעות	תשס"ו מקרים	תשס"ה שעות	תשס"ה מקרים	סוג הפעילות
				<u>פעילות שוטפת</u>
720	222	784	210	ישיבות צוות בית ספריות
69	65	91	56	ישיבות צוות גני ילדים
110	11	180	18	בדיקות ואיבחונים פרטניים בבתי ספר
150	19	250	25	בדיקות ואיבחונים פרטניים בגני הילדים
80	50	88	58	תצפיות בכיתות בבתי ספר
270	162	322	187	תצפיות בגני הילדים
275	110	343	142	הדרכות הורים
135	62	136	60	הדרכות מורים
90	15	103	19	הדרכת גננות
327	45	305	62	טיפול פרטניים (במסגרת סל שירותי חובה – טווח קצר – עד 5 פגישות)
				<u>ועדות השמה</u>
3	3	3	3	גני ילדים
7	7	4	4	בתי ספר יסודיים
1	1	1	1	בתי"ס על יסודיים
15	15	9	9	ילדי חוץ
62	35	61	36	ועדת שילוב
4	2	9	5	ועדת החלטה
30	2	45	3	<u>איבחונים להקלות בבינות בגרות / התאמת דרכי היבחנות</u>
				<u>סיוע במצבי משבר ומצוקה אישית חריפה</u>
9	2	43	5	איומים ונסיונות התאבדות
15	3	4	1	טיפול בנפגעי ניצול מיני ותקיפה מינית
15	3	12	4	טיפול פרטני/מערכתי בעקבות מוות ושכול
30	17	115	22	התערבות במקרי אלימות קשה וונדליזם
117	15	82	18	טיפול במקרי מצוקה אישית חריפה
	37		41	<u>סה"כ תיקים חדשים שנפתחו</u>
48		61		<u>מעורבות בפעילות חברתית *</u>
60		21		<u>פעילות פסיכופדגוגית **</u>
60		21		<u>פעילויות אחרות ***</u>

* הפעילות הקהילתית בשנה"ל תשס"ה- תשס"ו כללה : השתתפות וחברות בועדת השילוב היישובית, בועדת החינוך הרשותית בתדירות של אחת לשבועיים, בצוותי היגוי של פרויקטים לגיל הרך וטיפול בנוער, השתתפות בהתייעצויות עם מחלקת הרווחה החינוכית ועוד.

** הפעילות הפסיכופדגוגית בשנת הלימודים כללה : מתן וחיזוק כלים דידיקטיים לצוותי בתי הספר והגנים , חיזוק יחסי מורה-תלמיד דרך שיחות אישיות , קיום סדנא מקצועית מתמשכת לצוותי בתי הספר, קיום סדנאות להורים בנושאי גיל ההתבגרות, הרצאות להורים בנושאי הכנה לכיתה א' ובשלות רגשית ומשמעת, קיום סדנאות לנוער מתבגר, פרסום כתבות מקצועיות במקומונים, הקמת קבוצת תמיכה לאוכלוסייה עם צרכים מיוחדים וקיום מוקד לסיוע בטיפול נפשי.

*** הפעילויות האחרות כללו : התערבות מקצועית בכיתות עקב בעיות חברתיות והתנהגותיות וכן סיוע מקצועי בקידום הקניית כישורים חברתיים לילדי הגנים.

ב. היקף פעילותו של השפ"ח נגזר מ" סל השירותים " – סל שירותים פסיכולוגיים שעל השפ"ח להעמיד לרשות הציבור. עד לשנים האחרונות לא היתה מסגרת מחייבת שהסדירה מה הם אותם שירותים שעל השפ"ח לספק. לראשונה, בנובמבר 2002, פורסם על ידי הפסיכולוג הראשי מסמך זמני לניסוי – מסמך מקצועי שפרט את התשתית לעבודת השירות הפסיכולוגי תוך מתן מענה לאוכלוסיות השונות: תלמידים, הורים, מורים והמערכת החינוכית כולה.

ג. במסמך זה משרד החינוך, בתיאום עם מרכז השלטון המקומי ואיגוד מנהלי מחלקות החינוך, קבע באופן ברור את מתכונת החלוקה בין שירותים המוגדרים במסגרת חובות הפסיכולוגים לביצוע במסגרת עבודתם, לבין שירותים משלימים הניתנים כאופציה – על פי החלטת הרשות המקומית והשירות הפסיכולוגי.

ד. במסגרת מסמך זה , פורסם " סל שירותים " – רשימה של שירותים שהשפ"ח אמור לספק לאוכלוסיית התלמידים, הורים וצוותי החינוך כאשר אחוז הכיסוי בשפ"ח הינו 100%. מכיוון שבמרבית השפ"חים לא ניתן לספק את מלוא " הסל הבסיסי " בשל אחוז כסוי נמוך מ- 100%, רשימת השירותים פורסמה על פי סדר עדיפות מומלץ שכלל:

1.ד סל בסיסי:

שירותי חובה

שירותים שמומלץ לכללם בעדיפות ראשונה

שירותים שמומלץ לכללם בעדיפות שניה

כל השירותים הכלולים בסל הבסיסי ניתנים ללא תשלום.

2.ד סל שירותים משלים

כל השירותים שאינם נכללים בסל הבסיסי, הניתנים בתשלום, ולשם קבלתם יש צורך

במקורות מימון נוספים (כספי רשות, קנית שירותים מרצון על ידי ההורים וכד')

ה. רשימת השירותים הכלולים בסל הבסיסי ובסל המשלים מפורטת בחוזר מנכ"ל משרד החינוך ס"ג/7 (א) ובחוזרי מנכ"ל מרכז השלטון המקומי. נקבע כי לא ניתן להעביר, בשום מקרה, שירות בסיסי לסל המשלים. מסמך זה נכנס לתוקף ב- 2/3/2003, עת פורסם חוזר מנכ"ל משרד החינוך ס"ג/7 (א)

ו. השירותים הניתנים בתשלום על ידי השפ"ח במסגרת השפ"ם (שירות פסיכולוגי-משלים) כוללים:

1. טיפול פסיכולוגי לטווח ארוך;
2. איבחונים להקלות ולהתאמות בבחינות הבגרות;
3. הרצאות בגנים (על חשבון העבודה השוטפת וללא גבית תשלום נוסף) ;
4. איבחוני בשלות לגיל הרך (על חשבון העבודה השוטפת וללא גבית תשלום נוסף) ;
5. איבחוני הקפצה אינם כלולים בסל השירותים וניתנים בתשלום נוסף.

ז. גביית התשלומים בגין השירות הפסיכולוגי המשלים מתבצע על ידי הרשות המקומית בהתאם לשוברי התשלום הניתנים על ידי השפ"ח.

7. היקף גביית כספים

א. תקציב ההוצאות של השירות הפסיכולוגי-חינוכי באזור לשנת 2004 הסתכמה בסך של 668,870 ש"ח ובשנת 2005 בסך של 659,393 ש"ח. מתוך הנתונים הנ"ל תקציב השירותים לשנת הלימודים תשס"ה הסתכמה בסך של 662,408 ש"ח.

ב. ביצוע ההוצאות של השירות הפסיכולוגי-חינוכי באזור לשנת 2004 הסתכמה בסך של 691,438 ש"ח ובשנת 2005 בסך של 925,133 ש"ח. מתוך הנתונים הנ"ל תקציב השירותים לשנת הלימודים תשס"ה הסתכמה בסך של 953,671 ש"ח.

ג. מקורות המימון של השירות בשנת הלימודים תשס"ה, כפי שנגזר בנתוני השנים 2004 ו-2005 היו כמורט להלן:

ב י צ ו ע		ת ק צ י ב		
34.58%	ש"ח 329,716	35.34%	ש"ח 234,133	משרד החינוך
59.74%	ש"ח 569,805	56.23%	ש"ח 372,442	רשות מקומית
5.68%	ש"ח 54,150	8.23%	ש"ח 55,833	תשלומי הורים

ד. ניתוח ההוצאות מראה את התוצאות הבאות:

ב י צ ו ע			ת ק צ י ב		
ש"ח	803,677	81.32%	ש"ח	538,695	הוצאות שכר * 84.27%
ש"ח	149,994	18.68%	ש"ח	123,713	אחזקה ומשרדיות 15.73%

* בעקבות הסכם עבודה חדש, בחודש 3/2005 שולמו הפרשי שכר בשיעור של 35% למפרע מחודש 7/2002 המסביר את הגידול בעלויות השכר לעומת עלות השכר המתוקצבת.

סיכום והמלצות

1. הביקורת מתרשמת כי השפ"ח הרשותי פועלת במקצועיות ראויה, למרות שהצד המקצועי לא נכלל בביקורת. יחד עם זאת הביקורת גורסת כי השירות הפסיכולוגי עובד בתנאי עבודה שאינם הולמים שירות מסוגו.
2. הביקורת גורסת כי יש להרחיב את מבנה השפ"ח ולאפשר תנאיי עבודה הולמים לצוות המקצועי והמנהלתי ומתן שירות הולם לצרכניה על ידי:
 - א. שיפור החזות החיצונית של התחנה.
 - ב. שיפור החזות הפנימית של התחנה לרבות רהוט אחיד ובכמות ראויה.
 - ג. שיפוץ יסודי של חדר השירותים והתקנת מזגן אחד נוסף לפחות.
 - ד. להקצות ארונות מתכת ננעלים לשמירת תיקי המטופלים במקום ארונות עץ.
 - ה. התקנת לחצני מצוקה בכל החדרים הטיפוליים.
 - ו. התקנת פלדלת במקום דלתות עץ שנפרצו בקלות בעבר.
 - ז. רכישת מגרסה לביעור תיקים ש " **מסתובבים** " ברחבי התחנה.
 - ח. רכישת תוכנת מחשב " **המשפחה** " ליעול הטיפול והמעקב בתיקי המטופלים.
 - ט. התקנת מרכזית תקשורת עם שלוחות לצוות, לשימוש צוות התחנה ולמניעת העברת הודעות " **קוליות** ".
 - י. עמדת המחשב היחידה הקיימת בשפ"ח והמשרתת את כל צוות התחנה יוצר " **פקק תנועה כבד** " סביבו ופוגמת ביעילות תפקודו של הצוות. בנוסף עמדת המחשב היחידה מאלצת את מנהלת השפ"ח לנהל את התכתבויות התחנה ממחשבה הביתי וזאת כדי **לפנות " זמן מחשב "** **לצוות הטיפולי**. לדעת הביקורת יש לרכוש לפחות 3 מחשבים נוספים שיפעלו באמצעות שרת.
 - יא. רכישת מכונת צילום לעמדת המזכירות תחסוך " **טיולים** " יומיים של מזכירת השפ"ח, המועסקת בשליש משרה , לבנין המועצה לצורכי צילום מסמכים ותייעל את עבודת המזכירות.

ניהול כספים בגני הילדים

1. מ ב ו א

המערכת החינוכית בכללה פועלת בתחומי הרשות המקומי כ"בא-כוחה" של המערכת החינוכית הממלכתית - משרד החינוך ובכפופות להוראותיה והנחיותיה המקצועיות.

ההנחיות וההוראות המקצועיות מתפרסמות במסגרת חוזרי מנכ"ל משרד החינוך ומחייבות את כל המערכות החינוכיות של הרשויות המקומיות החל מגני הילדים ועד למערכת החינוכית העל יסודית.

בתחומי המועצה המקומית פועלים 11 גני ילדים - ובהם 306 ילדים - בבעלות המועצה ומנוהלים על ידי גננות שהן עובדות משרד החינוך ובסיוען של סייעות שהן עובדות המועצה.

במסגרת תוכנית הביקורת השנתית החליטה הביקורת לבדוק את דרך ניהול הכספים בגני הילדים והתאמתם של דרכי ניהול אלה להוראות המקצועיות של משרד החינוך.

הביקורת נערכה בסוף שנה"ל תשס"ה מתוך כוונה של הפקת הלקחים הנדרשים ועל ידי כך לאפשר יישום המלצות הביקורת לקראת שנה"ל תשס"ו.

2. ההנחיות המקצועיות

ההנחיות המקצועיות לגבי דרך ניהול הכספים בגני הילדים פורסמו במסגרת חוזר מנכ"ל תשס"ה / 4 (א) וכותרתה: "ניהול הגביה והכספים במוסד חינוכי: חוק לימוד חובה (תיקון מס' 26) התשס"ד – 2004" ותחולתו החל משנה"ל תשס"ה.

ככלל התקנות מחייבות קיומו של חשבון בנק נפרד לכספי התשלומים הנגבים מהורי התלמידים בכל מוסד חינוכי, מגדירות את מורשי החתימה בחשבון, קובעות כללים בדבר אופן ניהול החשבון והביקורת עליו, החזרת הכספים בתום שנת הלימודים, חובת דיווח לנציגי ההורים ולממונה מטעם משרד החינוך וכמן כן לגזבר הרשות המקומית או למחלקת החינוך של הרשות המקומית וזכות עיון במסמכי החשבון על ידי בעלי התפקידים של הרשות המקומית.

להלן עיקרי ההנחיות :

- א. רשות חינוך מקומית ימסור לכל מנהל מוסד חינוכי את פרטי חשבון הבנק הנפרד של המוסד שאליו יופקדו כספי התשלומים שהתקבלו בעד תלמידי אותו מוסד.
- ב. רשות חינוך מקומית תסמיך מטעמה את מנהל מוסד חינוכי (דהיינו – הגנת) ואדם נוסף המועסק על ידם וכן נציג הורים לניהול כספי של חשבון הבנק.
- ג. חשבון הבנק יוגבל באופן שלא ניתן להגיע ליתרה של משיכת יתר.
- ד. כל משיכת כספים מהחשבון תחויב בחתימת 2 מורשי חתימה: מנהל המוסד החינוכי ונציג הורים.
- ה. מנהל המוסד יחזיר כספים שנותרו בחשבון בתום שנת הלימודים לתלמידים שמהם נגבו הכספים.
- ו. ניתן להעביר יתרות שנותרו בחשבון הבנק לשנת הלימודים הבאה ובמקביל להקטין את הגביה בשנת הלימודים הבאה וזאת בהסכמת ועד ההורים של המוסד החינוכי.
- ז. מנהל המוסד החינוכי ידווח לוועד ההורים בתום שנת הלימודים על תמצית הפעילות בחשבון ובו פירוט סכומי הגביה ומהות התשלומים והיקפם.
- ח. הגנת תנהל חשבון בנק אחד בלבד (ההדגשה במקור) שיכלול :
 1. תקציב שוטף המתקבל מהרשות
 2. תשלומי רשות
 3. תשלומים בגין רכישת שירותים מרצון.
- ט. הגנת תנהל קופה אחד בלבד.
- י. הגנת תנהל רישום מפורט לכל הכנסה ולכל הוצאה של הגן. הרישום יתנהל בספר/חוברת תקבולים ותשלומים כרוכה.
- יא. בהתאם לנוהלי הרשות המקומית תגיש כל גנת דוח הוצאות תקופתית/חודשית למנהל מחלקת החינוך.
- יב. בחוזר מנכ"ל משרד החינוך העוסק בתשלומי חובה ותשלומי רשות חויבו הגנות להודיע להורים על פירוט התשלומים (חובה ורשות) ע"ג טופס אחיד לדרישת תשלום.
- יג. הגנת בהיותה מהלת המוסד החינוכי והמתוגמלת בגין ניהול המוסד החינוכי היא האחראית לכל הפעולות הכספיות של הגן.
- יד. האחראיות לפיקוח השוטף והסדיר על גביית הכספים ועל ניהולם מוטלת על מחלקת החינוך של הרשות.

3. הנוהל המיושם ברשות

- התקציב בו משתמשות הגננות מושתת על המקורות הכספיים הבאים:
- א. הקצבת הרשות המקומית שהיתה בשנה"ל תשס"ה בסך של 10 ש"ח לילד לחודש למשך 11 חודשים ובסך הכל 33,660 ש"ח לשנה לכלל הגנים.
 - ב. הוצאות הגנים למימוש ההקצבה השנתית מבוצעת על ידי הרשות כנגד קבלות מפורטות שמגישים הגנים לרשות.
 - ג. תשלומי הורים בגין ביטוח תאונות, סל תרבות וריטמוסיקה נגבים ע"י הרשות המקומית והתשלומים בגין שירותים אלו מבוצעות על ידי תוך השתתפות תקציבית מסוימת.
 - ד. תשלומי הורים בגין הזנה ופעילויות נוספות נגבים על ידי ועדי ההורים והתשלומים מבוצעים על ידו.
 - ה. רכזת הגנים של הרשות עורכת מעקב וביקורת על הניצול התקציבי של כל אחד מהגנים.

4. ממצאי הביקורת

- הבדיקה העלתה כי לקראת שנה"ל תשס"ה מחלקת החינוך של הרשות שלחה לכל גננת מכתב המפרט את התשלומים השונים שמותר לגננת לגבות בשנה"ל תשס"ה.
- כללית דרך ניהול הכספים בגני הילדים נוגד את הנוהל המחייב כפי שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ה/4 (א) שתחולתו החל משנה"ל תשס"ה.
- דרך ניהול חשבון הקצבת הרשות לגני הילדים על ידי הרשות מספקת בקרה נאותה על מהות ההוצאות שהוצאו על ידי הגן מחד ומאפשרת בקרה תקציבית ראויה וויסות הוצאות הגן לבל תהיה חריגה תקציבית מאידך.
- למרות שכעוד בשנת תשס"ד ניתנה הוראה מפורשת לכלל הגננות לפתוח חשבון בנק נפרד עבור הפעילות הכספית של הגנים – הוראה זו לא בוצעה ולא ננקטו כל הליכי אכיפת ההוראה על ידי מחלקת החינוך של המועצה.
- דרך ניהול כספי הורי הגנים על ידי ועד ההורים ללא כל דיווח לרשות אינה מאפשרת בקרה על אופן התנהלות הניהול הכספי ועל התאמת התשלומים בהתאם למהות הגביות דרך התנהלות המהווה פירצה מהותית מבחינת הליכי הבקרה והפיקוח ופותרת פתח רחב לביצוע מניפולציות .

להלן עיקרי ממצאי הביקורת:

- א. הרשות המקומית לא פתחה חשבון בנק נפרד לכל גן, כמתחייב בחוזר מנכ"ל אף לא לאחר פרסומו בחודש 12/2005.
- ב. כספי ההורים נוהלו על ידי ועד הורי הגנים כראות עיניהם: חלק רק במזומן וב- 2 גנים באמצעות חשבון בבנק הדואר. לרשות המקומית אין כל מידע לגבי זהות מנהלי כספי תשלומי הרשות בגנים.
- ג. היתרות לסוף שנת הלימודים, כפי שמשקפים בדוחות הכספיים של הגנים, הן יתרות קטנות אשר אינן מצדיקות החזרתם להורים (שקלים בודדים לכל גן).
- ד. לא נמצא כל דיווח של מנהלי כספי תשלומי הרשות לכלל הורי הגן כמתחייב מההנחיות.
- ה. לא נמצא כל הודעה מטעם הגננות להורי ילדי הגנים לגבי גובה תשלומי הרשות הנדרש מהם.
- ו. הגננות האצילו את סמכותן הבלעדית לניהול כספי הרשות שההורים נדרשו לשלם לועד הורי ילדי הגן. הניהול מתבטא בגביית כספים, מעקב אחר חובות הורי הילדים וכן ביצוע תשלומים בגין הגביות שבוצעו. האצלת סמכויות זו לא לוותה, כנדרש, בפיקוח או לכל הפחות בקבלת דיווח בכתב מצד מנהלי תשלומי הרשות אשר מטעמה.
- ז. מחלקת החינוך לא הקפידה על פיקוח שוטף על דרכי הניהול של תשלומי הרשות אלא רק לדרך ניהולם של תקציבי הרשות המקומית שהוקצבו לגנים, היקפם והקפדה למניעת חריגות תקציביות בלבד. מבחינה זו מחלקת החינוך נקטה בגישת "הראש הקטן" אשר כל תקציב שאינו מטעם הרשות - אינו מעניינה. מבחינה זו " חטאה " מחלקת החינוך להיותה נאמנה של ציבור צרכני החינוך לגבי תקינות ניהולם הכספי של גני הילדים אף שמדובר בכספי רשות.
- ח. גן אחד – גן חבצלת - לא הגיש כל דוח כספי לא לרשות המקומית (מחלקת החינוך) למרות חובתה להגיש דוח כספי עד ליום 31 ביולי 2005 ואף לא לביקורת לפי דרישתה. רק כעבור 7 חודשים לאחר דרישתה הראשונה ולאחר תזכורות חוזרות ונשנות, הביקורת זכתה לקבל התייחסות, החתומה על ידי זוג הורים שניהלו את כספי הרשות ששולמו על ידי ההורים וללא חתימתה של הגננת, שלפיה מסמכי ניהול כספי ההורים אבדו ואינם נמצאים ברשותם של נציגי ועד ההורים אשר ניהלו את כספי הרשות של הגן. ההורים החתומים על המכתב מציינים כי החשבון נוהל בצורה מסודרת ושלא היו הוצאות חריגות וכי בסוף השנה החשבון נסגר ביתרת אפס. הצהרתם זו של מנהלי כספי הרשות של הגן, שלכששלעצמה אינה עומדת לביקורת, אינה מקובלת כלל על הביקורת וגם לאור העובדה כי כמשתמע מהמכתב הניהול הכספי נוהל באמצעות חשבון בנק – לא הומצאו לביקורת כל תדפיסי חשבון הבנק.

אשר על כן הביקורת רואה בחומרה יתירה הן את יחסה של הגנת לחשיבות הניהול הכספי התקין של כספי הרשות ששולמו על ידי ההורים ושהיו בניהולה בנאמנות, הן את יחסם של זוג ההורים אשר ניהלו את כספי הרשות של הגן כבאי כוחה של הגנת ומטעמה והן את היעדר הפיקוח השוטף של מחלקת החינוך על דרך התנהלות כספי ההורים ואי עמידתה על קבלת הדוח הכספי של הגן במועד המחייב.

ט. הביקורת מצאה כי קיימים תקבולים אשר שולמו על ידי ההורים לגן במסגרת תשלומי הרשות על סך של 48,730 ש"ח ללא כל קבלות לפי המפורט להלן:

גן סביון	30,500 ש"ח	גן חרצית	680 ש"ח
גן כלנית	14,210 ש"ח	גן חבצלת	565 ש"ח
גן סיתונית	2,325 ₪	גן רקפת	450 ₪

י. הביקורת מצאה כי הוצאות בסך 71,781 ₪ שולמו ללא כל תיעוד נאות לפי הפירוט שלהלן:

גן חבצלת	17,315 ₪	גן עירית	2,990 ₪
גן חרצית	16,350 ₪	גן כלנית	2,215 ₪
גן סיגלית	14,140 ₪	גן סיתונית	2,038 ₪
גן סביון	10,399 ₪	גן פעמונית	1,315 ₪
גן רקפת	5,019 ₪		

לטענת הגנות תשלומים אלו בוצעו ללא תיעוד על מנת להוזיל את היקף ההוצאות. הביקורת רואה התנהגות זו כסיוע לביצוע עבירה של העלמת הכנסות מצד נותני השירותים לגנים והעומדת בניגוד גמור לערכים של יושר והגינות אשר הגנים אמורים להנחיל לילדים מגיל צעיר ועל ידי כך ליטול חלק בעיצובו של דור ישר והגון כיאה למוסד חינוכי. התנהלותן זו של הגנות, או מי מטעמן, מעמידה בסימן שאלה את יעודן החינוכית של מנהלות הגנים.

יא. הביקורת אינה מתייחסת באמינות לדוחות הכספיים של 2 גנים עקב כך שמצאה כי הוצאות מתועדות בסך של 2,970 ₪ לא נכללו בדוחות הכספיים (גן רקפת בסך של 1,859 ₪ וגן פעמונית בסך של 1,101 ₪). השמטה זו מעלה את האפשרות שהדוחות הכספיים אינם משקפים את התנהלותו הכספית של הגן וכי הדוחות הכספיים " הותאמו " והוגשו כדי לצאת ידי החובה . ביקורת אפקטיבית בזמן מצדה של מחלקת החינוך היתה יכולה להצביע על חריג זה מבעוד מועד ולאפשר סגירת הפירצה במועד.

יב. לפי ממצאי הביקורת גן פעמונית לא כלל בדוחות הכספיים סך של 75 ₪ אשר בגינו הוצאה קבלה.

יג. 3 גנים – גן נופר, גן יערה וגן חבצלת - לא הגישו כלל דוחות כספיים: לא למחלקת החינוך ולא לביקורת. מנהלות הגנים, לדעת הביקורת, התרשלו בתפקידן עקב אי מילוי הוראות חוזר מנכ"ל המחייב אותן להגיש דוח כספי מדי שנה למחלקת החינוך.

יד. גן סיגלית לא גבתה סך של 500 ש"ח מהורי אחד הילדים.

5. סיכום והמלצות

א. על הרשות המקומית לפתוח חשבון בנק נפרד לכל גן ולחייב את הגננות לפעול אך ורק באמצעות חשבון הבנק, בתיעוד מסודר וחוקי.

ב. על הרשות המקומית לקבוע סכום מירבי לניהול קופה קטנה שאף היא תנוהל על בסיס מסמכים נאותים וחוקיים.

ג. יש ליידע את כל מנהלי החשבון לגבי דרכי ניהול החשבון ולהביא לידיעתם את הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך ולהחתימם כי הבינו את תוכן החוזר ומתחייבים לפעול על פיו בלבד.

ד. יש לחייב את כל הגננות לדווח אחת ל- 3 חודשים למחלקת החינוך על הפעילות הכספית של הגן ולצרף העתקי דפי החשבון של הבנק.

ה. יש לחייב את מנהלי כספי תשלומי הרשות להמציא דוח כספי לכלל הורי ילדי הגן על השימוש שנעשה בכספים שנגבו.

ו. הביקורת בדעה כי העברת חלק ממטולתיה של הגננת – מנהלת הגן – לועד ההורים פוגעת בהליכי הבקרה האלמנטריים על התנהלותם הכספית של גני הילדים והאצלת סמכויות זו אינה גורעת מאחריותה לניהולם התקין של כספי ההורים.

ז. הביקורת גורסת כי ניהול כספי הגן על ידי ההורים – על אף שהניהול הוא דרך חשבון בנק מיוחד – ללא כל דיווח לרשות פוגמת בהליכי הבקרה ואינה מאפשרת מעקב על דרכי ניצול הסכומים הנגבים למטרות שלשמן נגבו.

ח. הביקורת ממליצה כי הורים המנהלים את חשבון הבנק של הגן וייטלו על עצמם את המטלה המוטלת על הגננת ידווחו לרשות באמצעות הגננת, מדי רבעון, על הסכומים שנגבו, התשלומים ששולמו ולצרף העתקי חשבון בנק ורשימת הורים חייבים תוך פירוט מהות החובות.

ט. על הרשות, מכוח מחויבותה כלפי הורי כלל ילדי הגנים, לוודא כי יתרת הסכומים שנותרו בחשבון הבנק יוחזרו להורים שעמדו בתשלומים באופן סדיר, או לחילופין ובהתאם להחלטתם המוצהרת בכתב של ועד ההורים להעביר את היתרה הלא מנוצלת לשנה"ל העוקבת תוך הקטנת הגביה מההורים בשנה העוקבת.

י. הביקורת ממליצה לרשות לראות את מנהלות כל גני הילדים, בתוקף מעמדם ותפקידן, כאחראיות אישית לניהולם התקין של כספי ההורים ובמידת הצורך ולאחר התראה מתאימה, לנקוט בהליכים הנחוצים לחיובן בגין אי הסדרים.

יא. הביקורת ממליצה לא לאשר כל תקציב לפעילות שוטפת לגנים אשר לא הגישו את דוחותיהם הכספיים עד ליום 31 ביולי ולאחר בדיקת הדוחות הכספיים על ידי מחלקת החינוך ואישור תקינותם.

יב. הביקורת ממליצה כי לאור הממצאים יש להעביר ממצאי ביקורת זו לידיעת המפקחת על גני הילדים שבמשרד החינוך שאמורה להנחות את הגננות בביצוע מטלותיהן ובהגרת מהות תפקידן.

ועדת תמיכות - ביקורת מעקב

בדוח הביקורת הפנימית לשנת 2002 נבדקה פעילותה של ועדת התמיכות לשנים 1998-2002 והתקיימות הנחיות נוהל משרד הפנים למתן התמיכות.

בהתאם לתוכנית עבודתה, הביקורת חזרה ובדקה את פעילותה של הועדה ויישום המלצותיה בשנים 2003-2005.

1. המלצות הביקורת הקודמת

בעקבות הביקורת שנערכה כאמור בשנת 2002, המליצה הביקורת כי:

- א. יש לוודא כי הבקשות לתמיכה יכללו את כל התיעוד הנדרש בעת הדיון בוועדת התמיכות.
- ב. על מועצת הרשות למנות מבין עובדיה מפקחים אשר יערכו ביקורת והערכה לגבי פעילותם של הגופים הנתמכים.
- ג. על המפקחים להגיש דוח על ממצאי בדיקתם לפחות אחת לשנה לוועדת התמיכות.
- ד. על ועדת הביקורת לקיים דיון בממצאי דוחות המפקחים במהלך שנת התקציב.
- ה. על דוחות המפקחים להיות על שולחנה של ועדת התמיכות כעת הדיון על בקשת התמיכה בשנה העוקבת.

2. ממצאי ביקורת המעקב

ביקורת המעקב שנערכה בשנת 2005 מעלה את הממצאים הבאים:

- א. הבקשות לקבלת תמיכה בשנים 2003-2005 כללו את התייעוד הנדרש.
- ב. לא נמצאו דוחות של המפקחים על היקף ואופי פעילותם של הגופים הנתמכים.
- ג. כנגזרת מהאמור לעיל, ועדת התמיכות לא קיבלה כל מידע לגבי היקף פעילותם של הגופים הנתמכים והתקיימות התנאים למתן התמיכות.
- ד. המרכז הקהילתי הדתי (להלן – המק"ד), לא הגיש דוח כספי לשנת 2002 בעת הגשת הבקשה לתמיכה לשנת 2004. הדוחות הכספיים האמורים הוגשו בחודש 11/2006 לאחר הגשת טיוטת דוח הביקורת לראש הרשות לקבלת הערותיו.
- ה. המועצה המקומית הסכימה לשלם מקדמה על חשבון התמיכות לשנת 2004 שאושרו בתנאי שהמק"ד ישלים המצאת הדוחות הכספיים לשנת 2002. המק"ד לא עמד בהתחייבותו זו.
- ו. ביום 12/9/2005 הודיע המק"ד על הגשת דוחות כספיים לשנים 2002-2004 תוך 45 יום – דהיינו עד סוף חודש 11/2005.
- ז. בתאריך 16/11/2005 העמותה הגישה דוחות הכנסות והוצאות הערוכים על-ידי יועץ המס מר יצחק מלכא לשנים 2002-2004. הדוחות שהוגשו אינם עומדים בהנחיות משרד הפנים המחייב הגשת דוחות כספיים מבוקרים על-ידי רואה חשבון.
- ח. המק"ד חתם בעת הגשת הבקשה לקבלת תמיכה על התחייבות להחזר התמיכה אם לא תעמוד בתנאיי התמיכה וזאת בהתאם לנוהל מתן תמיכות שפורסם על ידי משרד הפנים.
- ט. המק"ד קיבל מקדמות על חשבון התמיכות שאושרו בסך כולל של 51,650 ש"ח בשנת 2004 ו- 10,673 ש"ח בשנת 2005, בסה"כ סך של 62,323 ש"ח שלא היה זכאי להם.
- י. מניתוח דוחות הכנסות והוצאות לשנים 2002-2004 שהוגשו כאמור בסעיף ז' לעיל עולה כי המק"ד מפעיל מעון יום לילדים אשר גובה תשלום מההורים בגין הפעלתו.

יא. שעור ההכנסות מהפעלת המעון מהווים 65% מכלל הכנסות המק"ד בשנת 2002, 61% בשנת 2003 ו- 100% בשנת 2004.

יב. הפעלת מעון יום, שהיא במהותה עסק מסחרי, היה צריך לעמוד לנגד עיני ועדת התמיכות בעת אישור התמיכות.

יג. כנגזר מהאמור בסעיפים ד'-ט' שלעיל, ומבלי להיכנס לשיקולי ועדת התמיכות לאשר תמיכה לגוף שמערב פעילות עיסקית עם פעילות ציבורית, הביקורת בדעה כי אישור תשלום המקדמות על חשבון תמיכות מן הראוי שלא היו מתבצעות.

3. המלצות הביקורת

א. הביקורת ממליצה לוועדת הביקורת כי תמנע לדון בבקשות לתמיכה מבלי שדוח המפקח על העמותה תונח בפניה.

ב. הביקורת חוזרת ומדגישה כי הדיון בבקשות לתמיכה ייערכו לאחר קבלת כל התיעוד הנדרש בהתאם להנחיות משרד הפנים.

ג. הביקורת גורסת כי הואיל והמק"ד קיבל תשלומים על חשבון תמיכות בלא שעמד בתנאים שנקבעו בהנחיות משרד הפנים למתן תמיכות, על המועצה לדרוש השבת תשלומים אלה בתוספת ריבית והצמדה כחוק וזאת בהתאם לכתב ההתחייבות שחתמה המק"ד בעת הגשת הבקשה לתמיכה.

מעקב אחר תיקון ליקויים

<u>מס"ד</u>	<u>מהות הליקוי</u>	<u>תוקן / חלקית / לא תוקן</u>
1.	ביזור הגביה בין מחלקות הרשות	ל
2.	מערך החייבים במערכת הגביה אינו כולל את כלל החייבים	ל
3.	לא בוצעו התאמות עם החברה הכלכלית	ת
4.	חסרים אישורי ניהול ספרים בבקשות לתמיכה	ת
5.	ליקויים בבטיחות בגני הילדים	ח
6.	היעדר בדיקות רפואיות של משגיחי כשרות	ל
7.	היעדר נוכחות של חברי המועצה במועצה הדתית	ת
8.	רישום חייבים למעט חייבי ארנונה,מים,ביוב וחינוך-ניהול ידניל	
9.	אין פיקוח מקצועי מטעם ועדת תמיכות	ח
10.	העדר נוהל לניהול מחסן	ל

חקיקה בנושא הביקורת הפנימית במועצה מקומית

עמוד

- | | |
|----|---------------------------------|
| 52 | 1. העסקת מבקר המועצה |
| 54 | 2. תפקידי מבקר המועצה |
| 56 | 3. סמכויות המבקר וחובת הסיוע לו |
| 57 | 4. דין וחשבון מבקר המועצה |
| 58 | 5. טוהר מידות |

1. העסקת מבקר המועצה

145 א. מינוי מבקר המועצה *

(א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי למועצה, על-פי הוראות צו המועצות המקומיות.

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145 ב. מינוי המבקר *

(א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד,

(2) הוא תושב ישראל,

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,

(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה,

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה,

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו-

- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4) , אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992,
- (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5) , אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145 ג. מועצה שלא מינתה מבקר *

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139 א תוך הזמן הנקוב בהודעה,
- (ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

* צו המועצות המקומיות

2. תפקידי מבקר המועצה

145 ד. תפקידי המבקר *

(א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון,
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון,
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת,
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן- גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי –

- (1) שיקול דעתו,
- (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,
- (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

- (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים, המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

• צו המועצות המקומיות

3. סמכויות המבקר וחובת הסיוע לו *

145 ה. המצאת מידע למבקר

- (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, כל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של הגוף המבוקר.
- (ג) לגבי מידע חסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

• צו המועצות המקומיות

4. דין וחשבון מבקר המועצה *

145 ו. דר"ח על ממצאי הביקורת

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דר"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי הביקורת שערך בכל עת שיראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך לכך, לזמן לדיוניה נושאי מישרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דו"ח" – לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

• צו המועצות המקומיות

5. טוהר מידות

תלונה מוצדקת *

1. הגדרות

בחוק זה "עובד ציבור" – כמשמעותו בחוק העונשין, התשל"ז-1977, לרבות עובד של גוף מבוקר כמשמעותו בחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב).

2. ציון תלונה מוצדקת

עובד הציבור שהתלונן בפני גוף בודק בתום לב ועל פי נהלים תקינים, על מעשה שחיתות או על פגיעה אחרת בטוהר המידות שבוצעו במקום עבודתו, ונמצאה תלונתו מוצדקת, יצוינו ממצאי הבדיקה בכתב על ידי הגוף הבודק ועל ידי מי שעמד בראש הגוף שבו היתה הפגיעה, ותימסר למתלונן תעודה על כך;

3. תלונה מוצדקת

תלונה מוצדקת לעניין חוק זה היא תלונה שבית משפט, המבקר הפנימי או הממונה על המתלונן במקום עבודתו, או היועץ המשפטי לממשלה, הגיעו למסקנה שהיתה מוצדקת.

גוף בודק **

"גוף בודק" – אחד מאלה: מי שעומד בראש גוף שבו היתה הפגיעה, בית משפט, מבקר המדינה, היועץ המשפטי לממשלה, המבקר הפנימי או הממונה על המתלונן במקום עבודתו וכל גוף המוסמך על פי דין לבדוק את התלונה.

הגנה על עובדים ***

2. לא יפגע מעביד בתנאי עבודתו של עובד ולא יפטרו בשל כך בלבד שהגיש תלונה נגד מעבידו או נגד עובד אחר של אותו מעביד, או שסייע לעובד אחר בקשר להגשת תלונה כאמור.
3. (א) לבית הדין האזורי לעבודה תהא סמכות ייחודית לדון בהליך בשל הפרת הוראות סעיף 2 ...
4. הגנות ותרופות לפי חוק זה יינתנו רק לגבי תלונה שהתקיימו בה כל אלה:
 - (1) התלונה הוגשה בידי התובע בתום לב או שהתובע סייע בהגשת התלונה בתום לב;
 - (2) התלונה הוגשה על הפרת חיקוק במקום העבודה, או על הפרת חיקוק בקשר לעבודת העובד או בקשר לעסקו או לפעילותו של המעביד, ובגוף ציבורי- גם אם התלונה הוגשה על פגיעה בטוהר המידות או במינהל תקין;
 - (3) התלונה הוגשה לרשות המוסמכת לקבל תלונה או המוסמכת לבדוק או לחקור בעניין המשמש נושא התלונה.

* חוק לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור התשנ"ב - 1992

** תקנות לעידוד טוהר המידות בשירות הציבור, התשנ"ד - 1994

*** חוק הגנה על עובדים (חשיפת עבירות ופגיעה בטוהר המידות או במינהל תקין) התשנ"ז -

1997