

مجلس محلي يافة الناصرة מועצה מקומית יפיע



تقرير مراقب المجلس

דו"ח מבקר המועצה

דו"ח שנתי מספר 17

לשנת 2017

28/04/18

לכבוד :
מר עימראן כנאנה
ראש המועצה המקומית
יפיע

אדון נכבד

הנדון : דו"ח מבקר המועצה לשנת 2017

על פי צו המועצות המקומיות (א) סעיף 145 (א), הריני מתכבד להגיש
לכבודך דו"ח על ממצאי הביקורת לשנת 2016.

הדו"ח לשנת 2017 הינו הדו"ח השישה עשר במספר שאותו אני מגיש
בתפקידי כמבקר המועצה.

הדו"ח כלל נושאים שונים, ביקורת תבר"ים (שיקום וריפוד כבישים), אגרת
תלמידי חוץ.

הממצאים באים לחשוף בפני המועצה ליקויים שנתגלו בתפקודה של
הרשות המקומית.

בלטו ליקויים ומחדלים, חלקם כבדי משקל, אבל לצערי רוב רובם של
הליקויים נגרמו כתוצאה מרשלנות ישירה, חוסר אחריות מושבעת וכשל
מקצועי של עובדי המועצה, מתכננים ומפקחים.

האחריות לתיקון הליקויים בפעילותיה של המועצה מוטלת בראש
וראשונה, על מקבלי ההחלטות, מליאת המועצה והעומד בראשה, כגודל
הסמכות כן גודל האחריות, מחובתם של היחידות המבוקרות לעסוק
בנחישות לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח, כאשר טובת האזרח וטובת
המועצה לנגד עיניהם.

**לאור הממצאים שהועלו בדו"ח המבקר, הנני ממליץ לכבודו להורות
מיידי לתיקון הליקויים שהועלו בדו"ח, ולפעול במרץ כדי להתייעל
ולחסוך בהוצאות.**

תוך שלושה חודשים מיום קבלת הדו"ח כבודו מתבקש, להגיש לוועדת
הביקורת את הערותיך בכתב, על הדו"ח ולהמציא למועצה העתק מהדו"ח
בצירוף הערותיך.

בכבוד רב,
ג'מאמעה עאדל
מבקר המועצה

העתקים
חברי ועדת הביקורת

תוכן העניינים

5	רקע כללי
	מעקב אחרי תשלום אגרת תלמידי חוץ
6	מבוא
7	מטרת הביקורת
7	מידע כללי
8	הגדרות ונהלים
11	ממצאים
13	מסקנות
14	המלצות
	ביקורת הסעת תלמידים בחינוך המיוחד
15	רקע והקדמה
16	חוקים ותקנות
21	פיקוח על ביצוע ההסעה
23	מטרת הביקורת והיקפה
25	תנאי המכרז
25	ממצאים
27	מסקנות
28	המלצות
	בטיחות בגני ילדים
29	מבוא כללי
30	מטרת והיקף הביקורת
31	הגנים שנבחרו
31	הרקע הנורמטיבי
33	ניהול הבטיחות בגני הילדים
33	מה נבדק בביקורת
34	תהליך הביקורת
34	ריכוז ההיבט הבטיחותי
35	ריכוז הממצאים
44	ריכוז ההמלצות
44	סיכום
45	עיקרי הנחיות חוזר מנכ"ל
	ניהול עצמי בבתי ספר יסודיים
53	רקע והקדמה
54	מטרת הביקורת והיקפה
54	הגדרת בתי ספר בניהול עצמי
56	כללים ליישום
57	הצגת ואישור תכנית מקושרת תקציב
58	בקרה, ביקורת ושקיפות
61	בדיקה כללית
62	שיטת התקצוב של בתי הספר

63	רישום ההכנסות בספרים
65	ממצאים
67	הוצאות ביצוע מול תכנית מקושרת תקציב-השוואה
68	הנהלת חשבונות
69	ממצאים
69	רכש והתקשרות עם ספקים
71	ממצאים
72	פיצול עסקאות
72	ריכוז ההמלצות
75	ביקורת שוטפת-התאמת כיתות לילדים כבדי שמיעה
78	נספחים
	עיקרי החקיקה
81	מינוי מבקר וסמכויותיו.....
82	תכנית העבודה.....
83	דיווח על ממצאי הביקורת.....

כללי

הביקורת הפנימית הנה פונקציה ארגונית בלתי תלויה שמתפקידה לבחון ולהעריך את הפעילות של הארגון. דוחות הביקורת שהם התוצר המוגמר של עבודת הביקורת מהווים כלי ראשון במעלה לקבלת מידע ניהולי ומשמשים ככלי למידה, ייעוץ והפקת לקחים.

בשנת 1996 חויבו המועצות המקומיות למנות מבקר פנימי, המועצה המקומית יפיע (להלן המועצה) מינתה לראשונה בחודש יולי 2002 מבקר פנימי והיא מעסיקה אותו בחצי משרה.

כדי לשמור ככל האפשר על עצמאותו המקצועית ועל אי תלותו של מבקר המועצה נקבע, כי מבקר המועצה יקבע את תכנית העבודה, את הנושאים המבוקרים ואת היקף הביקורת, בראש ובראשונה על פי שיקול דעתו, על פי דרישת ראש המועצה לבדוק נושא מסוים וככל האפשר על פי בקשת ועדת הביקורת. כמו כן נקבע שמבקר המועצה לא יפוט, אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה, שדבר הפיטורין יידון באותה ישיבה.

דו"ח הביקורת לשנת 2017 שהינו הדו"ח השישה עשר שמפרסם מבקר המועצה מסכם את פעולות הביקורת לשנת 2017.

הדו"ח כולל מגוון רחב של סוגיות כספיות, ארגוניות, ניהוליות ומשפטיות המתייחסות לתחומי העשייה השונים של המועצה המקומית.

על מקבלי ההחלטות במועצת הרשות, והדרג הבכיר של עובדי הרשות להטמיע את ההכרה, כי הם שרתי הציבור ולא אדוניו, ומחובתם לפעול כשליחיו הנאמנים, כוחם וסמכותם נשאבים מהחוק ומכוחו של הציבור.

מבקר המועצה אינו מתעלם מן העשייה ומן המאמץ הארגוני המושקע על ידי הנהלת המועצה ועובדיה כדי לספק לתושבים שירותים, אולם מטבע הדברים דו"ח הביקורת אינו האכסניה הראויה לשקף זאת.

תשלום אגרת תלמידי חוץ בחינוך המיוחד-מעקב

מבוא

הרשות המקומית מופקדת על מתן פתרון חינוכי לתושביה על ידי קיום מוסד העונה על צרכי שכבת הגיל והזרם החינוכי הנדרש או באמצעות מוסד חינוכי הנמצא בתחום שיפוטה של הרשות או של רשות אחרת שהגיעה להסכם איתה. לא נמצא בתחומי הרשות המקומית פתרון חינוכי לתלמיד, כאמור לעיל, יתבטא קיום חובתה של הרשות המקומית במתן אישור לתלמיד ללמוד מחוץ ליישוב ובתשלום אגרת תלמידי חוץ לרשות הקולטת.

סיפקה הרשות מסגרת חינוכית לתלמיד, כאמור לעיל, והוריו מחליטים מיוזמתם לשלחו ללמוד מחוץ לתחום השיפוט של הרשות המקומית שהוא מתגורר בה, יש לקבל אישור על כך מן הרשות השולחת והקולטת, וההורים יישאו בתשלום אגרת תלמידי חוץ.

בתשלומים לאגרת תלמידי חוץ, ההתחשבנות היא בין הרשויות לבין עצמן, או בין הרשויות לבעלויות בחינוך המיוחד, ואין לערב את ההורים בצורה כלשהי, למעט מקרים שבהם ההורים בחרו מיוזמתם במוסד אחר מזה שהוצע לילדיהם על ידי הרשות המקומית.

רשות מקומית הקולטת במוסדות החינוך שבתחומה תלמידים מרשות מקומית שולחת וכן בעלות הקולטת תלמידים מהחינוך המיוחד זכאיות לגבות מהרשות המקומית השולחת "תשלום אגרת תלמידי חוץ" בעד החלק היחסי של הוצאות החינוך הבסיסיות לתלמיד שאינן מכוסות על ידי תקציב משרד החינוך או על ידי משרדי ממשלה אחרים כמו משרד הרווחה.

תשלום זה מחויב מתוקף אחריות של הרשויות המקומיות השולחות באשר לתלמידים הגרים בתחומן, על פי הנקבע בחוק חינוך חובה.

משרד החינוך, בשיתוף עם מרכז השלטון המקומי, קבע לגבי תלמידים בחינוך המיוחד סולם תעריפים דיפרנציאלי, על פי סוג החריגות הכיתתית, גובה התשלום נקבע על פי רמות השירות המוכרות על ידי המשרד ולא על פי גירעונות תפעוליים.

מסגרת תשלומי אגרת תלמיד חוץ כוללת רמה בסיסית מחייבת לכל מסגרות החינוך המיוחד על פי קטגוריות שתפורטנה על פי רמות שירות נוספות, התשלום ייגבה לפי שלוש קטגוריות והשתייכותו של התלמיד לאחת הקטגוריות תיקבע בהתאם לאפיון החריגות הכיתתית, על פי הנתונים הקיימים בקובץ המוסדות ומצבת התלמידים במשרד.

מעבר לגבייה עבור רמת שירות בסיסית, רשות מקומית ובעלות זכאיות לגבות עבור שירותים נוספים.

מטרת הביקורת

בעקבות הממצאים שנתגלו בדו"ח הביקורת לשנת 2012 בעניין הסעת תלמידי החינוך המיוחד למוסדות החינוך מחוץ ליישוב יפיע אשר נמצא שמספר תלמידים כלל לא מוסעים למוסדות החינוך מסיבה אחת פשוטה שאינם לומדים כלל במוסדות אלה אלא נמצאים ללא סטאטוס קרי תלמידים נושרים ממערכת החינוך, החליטה הביקורת להרחיב השנה את הבדיקה שתכלול תשלום אגרת תלמידי חוץ במוסדות שנתגלו בהם הממצאים, קרי בית ספר לחינוך מיוחד יפיע ובית ספר רינה אתגרים חינוכיים ברינה.

מידע כללי

1. בסעיף 2 לחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988, נקבע, מטרת החינוך המיוחד היא לקדם ולפתח את כישוריו ויכולתו של הילד בעל הצרכים המיוחדים, לתקן ולשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובעגל העבודה.
2. בסעיף 3 לחוק חינוך מיוחד, תשמ"ח-1988, נקבע, ילד בעל צרכים מיוחדים זכאי לחינוך מיוחד חינוך במוסד לחינוך מיוחד באזור מגוריו, לא נמצא מוסד כאמור באזור מגוריו, אחראית רשות החינוך המקומית למתן חינוך מיוחד לילד במוסד מתאים קרוב ככל האפשר לאזור מגוריו, אף אם המוסד נמצא בתחום שיפוטה של רשות אחרת.
3. לא נמצא בתחומי הרשות המקומית פתרון חינוכי לתלמיד, כאמור לעיל, יתבטא קיום חובתה של הרשות המקומית במתן אישור לתלמיד ללמוד מחוץ ליישוב ובתשלום "אגרת תלמיד חוץ" לרשות הקולטת או למוסד החינוכי הקולט.

הגדרות ונהלים

משרד החינוך

מייצג ומבצע את המדיניות הממלכתית של השלטון המרכזי, לצורך הביצוע מנחה על ידי חוקים וחוזרי מנכ"ל את הרשויות. המשרד מקצה כספים ומפקח על מוסדות חינוך הזכאיות לקבלת כספי המשרד לפעילותיהם.

מנהל מחלקת חינוך

מטלות ותחומי אחריות עיקריים כפי שמופיע במסמך הגדרת תפקידים: גיבוש, תכנון אסטרטגי, התוויה ארגון וביצוע של מדיניות שירותי החינוך ברשות המקומית ובכלל זה פיקוח ובקרה על שירותי חינוך בגני הילדים, חינוך יסודי, חינוך על יסודי, שירות פסיכולוגי במערכת החינוך ועוד מטלות. מנהל מחלקת החינוך נדרש להנחות ולכוון את מנהלי המדורים והיחידות להן הוא אחראי, בנוסף הוא נדרש להכין תכנית עבודה, לארגן ולחלק העבודה ונהלים הם כלים הכרחיים לביצוע מובנה של מטלות אלו. המטרה בספר נהלים היא ליצור מערכת ארגונית אשר תפעל באמצעות נהלים כתובים, על פי שיטות עבודה מובנות אשר יהוו אמצעי לשיפור תהליכים ויתרמו תרומה מהותית לפעילות המחלקה.

גזבר הרשות

הסמכות העליונה בנושא כספים, אחראי על ניהול כספי הרשות בהתאם למקורותיה ושימושיה המגוונים.

ועדת השמה

לפי סעיפים 11-5 לחוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988: דנה בזכאותו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד ולהשמה ברצף המסגרות החינוכיות הקיים. סעיף 20 ה' בחוק החינוך המיוחד קובע: "וועדת ההשמה תשמש גם כוועדת ערר על החלטת וועדת השילוב המוסדית". על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, שתחולתו החל מתאריך 02/04/2006, תכלית הדיונים המתקיימים בוועדת ההשמה היא לקבל החלטות חינוכיות מיטביות ומשמעותיות בעניינם של תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. לפיכך הדיונים חייבים להיות מושתתים על עקרונות הומניסטיים תוך קיום דיון הוגן, אחראי, הדוגל בשיתוף ההורים והתלמיד ומאפשר להם להשמיע את עמדתם ולהציג את רצונם ואת תפיסתם לגבי המענה ההולם את צרכי התלמיד כדי שתקודם איכות חייו.

ועדת שיבוץ

הועדה אחראית להתאים את המוסד החינוכי לצרכי התלמיד בהתאם להחלטת ועדת ההשמה.

הועדה מורכבת מאותם החברים שמרכיבים את ועדת ההשמה.
מבדיקת הביקורת נמצא: הועדה לא מתכנסת כלל וסמכויותיה נגזלות ע"י מנהל מחלקת החינוך אשר הוא בעצמו בלבד עורך ומבצע שיבוץ לתלמידים למסגרות השונות ללא קריטריונים ברורים ובניגוד לכללים.

המסגרת הנורמטיבית

1. הרשות שולחת את תלמידה בחינוך המיוחד למוסדות חינוך שונים, התשלום עבור תלמידי חוץ מחויב מתוקף אחריותה המשפטית של הרשות המקומית השולחת על תלמידים הגרים בתחומה עפ"י המשתמע מסעיף 7א לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, וכן מסעיף 4 (ג) לחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח – 1988.

2. משרד החינוך, בהתייעצות עם מרכז השלטון המקומי ובאישור ועדת החינוך והתרבות של הכנסת, קבע לגבי תלמידים בחינוך המיוחד סולם תעריפים דיפרנציאלי, עפ"י סוג החריגות הכיתתית, גובה התשלום נקבע עפ"י רמות השירות המוכרות על ידי המשרד ולא עפ"י גירעונות תפעוליים. מסגרת "תשלומי החוץ" כוללת רמה בסיסית מחייבת לכל מסגרות החינוך המיוחד, עפ"י קטגוריות ועפ"י רמות שירות נוספות. התשלום ייגבה לפי שלוש קטגוריות, השתייכותו של התלמיד לאחת הקטגוריות תיקבע בהתאם לאפיון החריגות הכיתתית, עפ"י **הנתונים הקיימים בקובץ המוסדות ומצבת התלמידים במשרד**. מעבר לגבייה עבור רמת השירות הבסיסית, רשות מקומית ובעלות זכאיות לגבות עבור שירותים נוספים בחמישה תחומים.

3. לפי סעיף 4.5 לחוזר מנכ"ל מספר 3.7-28, בתחולה מתאריך 1/12/2002 נקבע:

- א. אפשר לגבות "תשלום עבור תלמידי חוץ" רק עבור תלמיד אשר ועדת ההשמה קבעה את זכאותו לחינוך מיוחד ואשר הרשות המקומית הפנתה אותו ללימודים מחוץ למקום מגוריו, למסגרת חינוך מיוחד.
- ב. רשות/בעלות קולטת תוכל לדרוש תשלום רק עבור "תלמיד חוץ" הלומד במוסד חינוכי שבבעלותה והמוכר על ידי משרד החינוך.

ג. לא ניתן לדרוש תשלום בגין "תלמיד חוץ" שאינו מופיע במצבת התלמידים וכן במקרה שבו הרישום במצבת אינו תואם את הפרטים של כיתות התקן שהוקצבו למוסד החינוכי.

ד. בסיס החישוב ל"תלמיד חוץ" הוא 12 חודשים בשנה, תלמיד אשר למד בשנת לימודים מסוימת רק חלק מתקופת הלימודים, תוכל הרשות השולחת לשלם רק את החלק היחסי מהתשלום, בהתאם לתקופת שהייתו במסגרת.

מדי שנה מפרסם משרד החינוך בחוזרי מנכ"ל תעריף תשלומים לתלמיד בחינוך המיוחד ולהלן הקטגוריות שלפיהן ייגבה התשלום:

1. הקטגוריה הראשונה

מתייחסת לכיתות מיוחדות של החינוך הרגיל שלומדים בהן תלמידים בעלי חריגות קלות, כוללת תלמידים בעלי משכל גבולי רב בעייתיים, בעלי הפרעות התנהגותיות/ הפרעות רגשיות קשות, לקויי למידה, מעוכבי התפתחות, מעוכבי שפה, עיוורים, לקויי ראייה ולקויי שמיעה.

2. הקטגוריה השנייה (א)

מתייחסת לכיתות הכוללות תלמידים בעלי חריגות קלות בבתי ספר ובגני ילדים בחינוך המיוחד, כיתות הכוללות תלמידים בעלי הפרעות התנהגותיות/ הפרעות רגשיות קשות, לקויי למידה רב-בעייתיים מעוכבי התפתחות, מעוכבי שפה.

3. הקטגוריה השנייה (ב)

מתייחסת לתלמידים לקויי חושים בבתי ספר ובגני ילדים בחינוך המיוחד.

4. הקטגוריה השלישית (א)

מתייחסת לכיתות הכוללות תלמידים בעלי לקויות קשות בגני הילדים, בבתי ספר של החינוך המיוחד ובכיתות מיוחדות בבתי ספר של החינוך הרגיל, למשותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות ולבעלי פיגור בינוני רב-בעייתי.

5. הקטגוריה השלישית (ב)

מתייחסת לכיתות הכוללות תלמידים בעלי לקויות קשות בגני הילדים, בבתי ספר של החינוך המיוחד ובכיתות מיוחדות בבתי ספר של החינוך הרגיל, לאוטיסטים ולבעלי הפרעות נפשיות.

ממצאים

1. בית ספר רינה אתגרים שלח הודעת חיוב בגין שכר לימוד עבור 17 תלמידים הלומדים בבית הספר כביכול בסכום כולל של 107,202 ₪.
 2. בדיקת הביקורת העלתה, ששלושה תלמידים מתוך כלל התלמידים לא למדו כלל בבית הספר בשנת הלימודים תשע"ח. בעקבות ממצא זה הפחיתה הביקורת את סכום החיוב הכולל בסך של 18,918 ₪. אגרת שכר לימוד עבור שלושת התלמידים שנחשבים נושרים ממערכת הלימוד. (ראה נספח מצורף).
 3. בית ספר רינה אתגרים מגיש חשבון אגרת תלמיד חוץ עבור תלמידים שלא לומדים בבית ספרו כלל.
 4. בית ספר רנד הגיש חשבון כולל בסך 109,680 ₪ בגין 7 תלמידים שלומדים בבית ספר רנד, ושני תלמידים הלומדים בגן ילדים השייך לעמותת רנד.
 5. בהתאם לחוזר מנכ"ל תשלום אגרת פסיכולוג רק כאשר המועצה המקומית מספקת שירות זה למוסד, הואיל והפסיכולוג מועסק ישירות על ידי המוסד כלומר רנד אזי אין לשלם אגרת שירות פסיכולוגי בסך 518 ₪ לשני התלמידים הלומדים בגן. בית הספר לא דרש תשלום אגרה עבור שירות פסיכולוגי עבור התלמידים הלומדים בבית ספר.
 6. תשלום אגרת שירותי בריכה רק במקרה והבריכה ממוקמת בין כותלי המוסד כלומר בבניין אשר לומדים בו התלמידים, הבדיקה העלתה ששני ילדים בבית ספר לחינוך מיוחד יפיע לומדים בבניין שממול לבניין אשר ממוקמת בו הבריכה, על כן אין לשלם אגרת בריכה בסך של $2 \times 2,515 = 5,030$ ₪ עבור שני הילדים.
- להלן טבלה אשר מפרטת ומרכזת את הממצאים והמוסדות שמהם הופחתו אגרות:

שם המוסד	דרישת תשלום	הפחתה	יתרה לתשלום
ב"ס יפיע לחינוך מיוחד	109,680 ₪	5,040 ₪	104,132 ₪
רינה אתגרים	131,900 ₪	45,193 ₪	86,707 ₪

190,680
₪

50,741
₪

241,580
₪

סה"כ

מסקנות

1. חשבונות תשלום אגרת תלמידי חוץ מוגשים למחלקת החינוך במועצה מאושרים ללא בדיקה ומועברים למשרד החינוך לקיזוז מיתרת הזכות של המועצה, כמובן לסכום המקורי מתווספת ריבית והצמדה.
2. החל משנת 2014 החל הגזבר לשלם את האגרה מחשבון המועצה ולא לקזז ע"י משרד החינוך, הדבר מביא לחיסכון בריבית והצמדה.
3. החשבונות המוגשים למועצה לא נבדקים בצורה מקצועית ומעמיקה ע"י רכזת החינוך המיוחד או מנהל המחלקה, ואז קורה לפעמים שהמועצה משלמת אגרה בגין שירותים שלא קיבלו תלמידה או סכומים לא בהתאם לחוזרי משרד החינוך.
4. בתי הספר לחינוך מיוחד ובמיוחד שבבעלות פרטית מחייבים את המועצה בגין שירותים שלא ניתנים לתלמידי המועצה וכך יוצאת המועצה משלמת סכומים גדולים בגין שירותים שלא סופקו לתלמידה ע"י מוסדות אלה, וזאת עקב אי קיום בקרה וביקורת על הליך אישור החשבונות או על תכניות הלימוד המסופקות על ידי מוסדות החינוך המיוחד.
5. בתי ספר לחינוך מיוחד מגישים אגרת תשלום שכ"ל בגין תלמידים שכלל לא לומדים בבית ספרם או למדו מספר ימים ונשרו.

המלצות

1. על מחלקת החינוך להכיר וללמוד באופן מעמיק את מערכת ההתחשבות עם מוסדות החינוך המיוחד .
2. מוטלת החובה על מנהל מחלקת החינוך לבדוק את כל בקשות תשלום אגרת חינוך מיוחד לפני אישור סופי לחשבון.
3. יש לאשר את החשבון במועצה ולשלמו ולא לשלוח למשרד החינוך לקיזוז מיתרות הזכות של המועצה, וזאת על מנת לאתר טעויות ולחסוך תשלום ריבית מופקעת.
4. מומלץ לשלוח מכתב לבית ספר רינה אתגרים על ניסיונותיהם מדי שנה לקבל אגרת תלמיד באופן לא חוקי עבור תלמידים שלא למדו כלל בבית ספרם.

ביקורת הסעות תלמידים במערכת החינוך המיוחד

רקע והקדמה

ההסעות מיועדות להביא את התלמידים במתכונת יום-יומית אל מוסדות החינוך ולהחזירם לבתיהם, בכדי לאפשר מסגרת לימודים רגילה לתלמידי חינוך חובה שהמוסד החינוכי שהם לומדים בו נמצא במרחק רב מביתם. הסעת התלמידים במערכת החינוך, מסייעת ליישום חוק חינוך חובה לתלמידים שבאיזור מגוריהם אין בית ספר קרוב או שבית הספר נמצא בריחוק ניכר מביתם. **ההסעות מתבצעות על פי אמות מידה שנקבעו לצורך כך, הבסיס להפעלת מערכת ההיסעים מושתת על קביעת מיפוי ואיזורי רישום, תוך הקפדה ושמירה על ויסות נכון ואובייקטיבי של תלמידים בין מוסדות החינוך השונים תוך שמירה על שילוב חברתי מתאים.**

על כן מערכת ההיסעים, היא פתרון חלופי לבניית בתי ספר ובעיקר ביישובים קטנים שמספר התלמידים בהם קטן ואינו מצדיק הקמת מוסד חינוכי מתאים וקרוב לביתם מהיבטים פדגוגיים וכלכליים.

המערכת מאפשרת השגת אינטגרציה בחינוך בין תלמידים בעלי רקע חברתי שונה, וגם נותנת מענה חשוב לתלמידי החינוך המיוחד בכך שהיא מתחשבת בסוגי הלקויות השונים הקיימים אצל התלמידים בחינוך המיוחד ומאפשרת להם ללמוד בבתי ספר העונים על צרכיהם הייחודיים.

החובה לארגן את ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה, מחלקת החינוך במועצה מקומית יפיע, אחראית על ארגון וביצוע ההסעות באמצעות קבלני הסעה למוסדות החינוך בבתי ספר בכפר ומחוצה לה, **כל האחריות בביצוע ההסעות מוטלת על הרשות המקומית, משרד החינוך אינו נוטל כל חלק בארגון ההסעות אלא רק משתתף במימון ההסעות בלבד, "עפ"י חוזרי מנכ"ל משרד החינוך משתתף במימון הוצאות ההסעות של תלמידים בגני הילדים ובכיתות א עד י ותלמידי החינוך המיוחד בני 21-3".**

פרק א

חוקים תקנות ונהלים

1. אוכלוסיית התלמידים הזכאים להשתתפות משרד החינוך בהסעה

א. בחינוך הרגיל לגילאי חובה.....

ב. בחינוך הרגיל, לתלמידי כיתות י"א-י"ב.....

ג. בחינוך המיוחד

1. המשרד משתתף בהוצאות ההסעה של תלמידי החינוך המיוחד בגילאים 21-3 לבתי ספר רשמיים, לבתי ספר "מוכרים שאינם רשמיים" ולגני ילדים, על פי החלטת ועדת השמה, ערר, וועדת שיבוץ בכפיפות לאישור ועדת ההסעות המחוזית. המשרד אינו משתתף בהוצאות ההסעה של תלמידים נכים ותלמידי החינוך המיוחד לטיפולים רפואיים, פרא-רפואיים, שיקומיים וכיו"ב, כמו כן, המשרד אינו משתתף בהוצאות הסעה המתחייבות משהיית תלמידי החינוך המיוחד במועדוניות, בצהרונים ומהארכת מסגרת הלימודים שלהם.

2. הסעת תלמיד בחינוך המיוחד תאושר על סמך החלטת ועדת שיבוץ הפועלת ברשות המקומית שהתלמיד מתגורר בתחומה.

ד. תלמידים נכים או מוגבלים עקב תאונה או מחלה הלומדים במוסדות חינוך רשמיים, למעט תאונת דרכים, תלמיד שיש בידו אישור רפואי מנומק ומפורט כי אינו יכול להגיע לבית הספר בכוחות עצמו, זכאי להסעה, באישור הרפואי יצוין משך הזמן שהאישור תקף לגביו. חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות התשנ"ד-1994, מחייב את הרשות המקומית להסיע ילד נכה בבטחה למוסד החינוכי שהוא לומד בו ללא קשר לסיבת נכותו. במקרה של נכות עקב תאונת דרכים הרשות המקומית רשאית לתבוע את החזר הוצאות הנסיעה מחברת הביטוח של הרכב המעורב בתאונה, תלמידים נכים אלה זכאים להסעה לבית ספר ללא קשר להגבלת מרחק.

2. המרחק המצדיק השתתפות בהוצאות ההסעה

א. המרחק המזערי.....

ב. תלמידי החינוך המיוחד, החל מכיתות הגן של גילאי 3 ועד גיל 21, הסובלים מהמוגבלויות המפורטת שלהלן זכאים להסעה מאורגנת מיוחדת ללא קשר להגבלת המרחק:

- תלמידים עם פיגור קשה/עמוק וסיעודי.
- משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות.
- אוטיסטים/P.D.D.
- בעלי הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש.
- תלמידים בעלי פיגור בינוני רב-בעייתי.
- תלמידים בעלי פיגור בינוני מורכב.
- תלמידים בעלי פיגור קשה/עמוק/סיעודי.
- חירשים וכבדי שמיעה.
- עיוורים וליקויי ראייה.

תלמידי החינוך המיוחד הסובלים מלקויות אחרות זכאים להסעה בהתאם לכללי הזכאות החלים על ילדי החינוך הרגיל.

ג. השתתפות המשרד מותנית בכך שהתלמיד לומד בבית הספר או בגן הקרוב ביותר למקום מגוריו והתואם את המגמה החינוכית הרצויה לו, כל מגמה אחרת אינה מזכה בהשתתפות המשרד בהוצאות ההסעה, ואם ההורים מעוניינים בבית ספר מסוים מסיבה כלשהי, עליהם לשאת בהוצאות ההסעה.

ד.

1. הסעת תלמיד בחינוך המיוחד לגן ילדים הנמצא במרחק העולה על 25 ק"מ או לבית הספר הנמצא במרחק העולה על 35 ק"מ טעונה אישור בכתב של צוות שיבוץ בהתאם לחוזר הוראות מנכ"ל.
2. הקבע נט/8(א), סעיף 191.2- בעמוד 3 של הסעיף, במקרים שבהם החליט הצוות להפנות תלמיד למסגרת של חינוך מיוחד ברשות מקומית אחרת עליו לרשום בפרוטוקול את הנימוקים להחלטה, ובכלל זה הנימוקים להפניית התלמיד לרשות המקומית המסוימת.
3. במקרים שבהם הרשות המקומית שהתלמיד מופנה אליה אינה סמוכה לאזור המגורים של התלמיד יש לצרף העתק של הפרוטוקול לבקשה לאישור הסעה מיוחדת של התלמיד המופנית לממונה של ההסעות במחוז.

3. איסוף ופיזור

בכל מקרה תאושר הסעת איסוף אחת בלבד, אם מספר התלמידים מחייב שימוש ביותר מכלי רכב אחד, אפשר לפצל את האיסופים. לא יאושרו יותר משני פיזורים מבית ספר אחד בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד, ועדת ההסעות המחוזית תקפיד שלא לאשר פיזורים נוספים, על מנהלי בתי הספר לבנות מערכת השיעורים בצורה היעילה ביותר באופן שיהיה אפשר להסתפק באיסוף אחד בלבד וכן בפיזור אחד או בשני פיזורים לכל היותר.

4. ארגון ההסעות וביצוען

א. חובת ארגון ההסעות וביצוען חלה על הרשות המקומית שהתלמידים מתגוררים בתחומה, ובכל מקרה משרד החינוך אינו נוטל חלק בארגון ההסעות, אלא משתתף במימון בלבד. לא תתבצעה הסעות באורח ישיר ע"י מוסדות חינוך, אלא רק ע"י הרשויות, לפיכך ההשתתפות תועבר ישירות רק לרשות המקומית בלבד.

ב.

1. השתתפות המשרד תינתן רק עבור מסלולי נסיעה העומדים בקני המידה לזכאות המפורטים בחוזר זה, אישורים אלו ניתנים ע"י ועדת ההסעות המחוזית. אין בביצוע הסעה כלשהי ע"י הרשות המקומית כדי לחייב את משרד החינוך להכיר בה או להשתתף במימונה, רשות מקומית המבצעת הסעות שלא אושרו על ידי ועדת הסעות מחוזית או מרכזית עושה זאת על חשבונה ואינה זכאית לכל השתתפות של משרד החינוך.

2. ברשויות מקומיות.....

ג. על הרשות המקומית מוטלת החובה למצות את אפשרויות ביצוע.....

5. בטיחות

1. חברת ההסעה מחויבת לשאת רישיון הפעלה בתוקף מהמפקח על התעבורה במשרד התחבורה.

2. לחברה יהיה מינוי בתוקף של קצין בטיחות בתעבורה אשר קיבל מינוי מהאגף לקציני בטיחות במשרד התחבורה.

3. נהג המסיע תלמידים בכל גיל יהיה בעל רישיון להסעת ילדים, על הרישיון שברשותו תהיה חותמת "רשאי להסיע ילדים" (תקנה 84).

4. כמו כן יידרש הנהג המסיע ילדים להמציא תעודת יושר פעם בחמש שנים, וכן לעמוד בהוראות "החוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים התשס"א-2001".

5. בכל מקום שקיימת בו הסעת תלמידים מאורגנת אל מוסד החינוך וממנו היא תבוצע ברכב שהותאם להסעת נוסעים והורשה לכך ע"י רשות הרישוי, כגון אוטובוסים, אוטובוסים זעירים, מוניות וכו'.
6. רכב ההסעה יהיה אך ורק מחברה המעסיקה קצין בטיחות בתעבורה.
7. הסעות לא תבוצענה בשום מקרה ברכב מסחרי בלתי אחוד(כגון טנדרים).
8. רכב ההסעה יהיה תקין, בן 10 שנים לכל היותר שעבר את כל הבדיקות הנדרשות ונמצא תחת פיקוח של קצין בטיחות בתעבורה.
9. כלי הרכב יכללו את כל האביזרים והציוד הנדרשים ע"י משרד התחבורה מכלי רכב המשמשים להסעת נוסעים ותלמידים, לרבות ערכות מילוט, עזרה ראשונה, כיבוי אש ומזגן.
10. כלי הרכב המסיעים תלמידים יצוינו באופן בולט, באמצעות שלט "הסעת ילדים" ושלט נוסף המפרט בצורה ברורה את יעדי הנסיעה.
11. לא תורשה צפיפות ברכב ההסעה מעל למותר לפי תקנות משרד התחבורה.
12. כלי הרכב המיועדים להסעת נכים ומוגבלים יהיו בהתאם למפרט הטכני להסעת נכים של אגף הרכב במחלקת התקינה במשרד התחבורה.
13. ילדים עד גיל חמש יוסעו במושבי בטיחות המתאימים לגילם בלבד והמותקנים בכלי הרכב כהלכה באמצעות חגורת הבטיחות.
14. ילדים בגיל 6 ומעלה יוסעו בכלי רכב באחת משתי האפשרויות האלה:
באוטובוס או בכל כלי רכב אחר בתנאי שיהיו חגורים בחגורת בטיחות.

6. ארגון סדרי ההסעה

- א. הרשות המקומית תוך שיתוף פעולה עם מנהל בית הספר, תקבע את תחנות האיסוף וההורדה, מומלץ כי תחנות אלה תיקבענה במקומות שבהם הילדים לא יוכרחו לחצות כבישים לפני עלייתם על הרכב המסיע ואחרי רדתם ממנו.
- ב. אם יש תלמידים המסיימים את הלימודים והם אמורים להמתין להסעה, על מנהל בית הספר לקבוע סידורים מתאימים שיבטיחו כי התלמידים נמצאים תחת השגחה, לשם כך יקבע מנהל בית הספר תורנות של מורים או תלמידים מהכיתות הגבוהות או סידורים נאותים אחרים.

ג. התקנתן ותחזוקתן של תחנות הסעה לתלמידים היא באחריות הרשות המקומית/הבעלות.

7. מלווים

תפקיד המלווה וכישורים נדרשים

עפ"י חוק הסעה בטיחותית לילדים נכים התשנ"ד-1994 הסעת תלמידים נכים מחייבת ליווי ע"י מבוגר אשר מתפקידו לסייע לתלמידים מוגבלים להגיע בשלום אל מוסדות החינוך ובחזרה הביתה, משרד החינוך משתתף בעלות העסקת המלווה בשיעור של 75% מהעלות עפ"י תחשיב מוסכם עם מרכז השלטון המקומי שזה 4 שעות מלווה לכל שלושה תלמידים בממוצע ובעלות שכר מינימום.

כדי להבטיח פעילות נאותה לשם השגת המטרות המוגדרות בחוק נקבעו תפקידי המלווה וכישוריו:

א. המלווה יהיה נוכח בכל מהלך ההסעה.

ב. המלווה יחזיק בידיו את רשימת התלמידים מהרשות המקומית המיועדים להיות מוסעים באותה הסעה, אשר תכלול את שמות הילדים, כתובותיהם, מספרי הטלפון של הבית והעבודה של ההורים, את שם המוסד החינוכי שבו לומד הילד, את נקודת האיסוף וההורדה.

ג. המלווה יסייע לתלמידים לעלות לרכב ולרדת ממנו, ויקפיד שיעשו זאת רק בנקודות שנקבעו מראש. אין להעלות ולהוריד תלמידים במקומות מזדמנים ולא מתוכננים.

ד. על המלווה לשבת בעת הנסיעה עם התלמידים ליד פתח היציאה והכניסה של הרכב.

ה. המלווה יקפיד שהתלמידים ייכנסו לרכב בצורה מסודרת, ויוודא שכל התלמידים הממתינים להסעה יעלו על הרכב.

ו. במהלך הנסיעה יקפיד המלווה כי התלמידים ישבו במקומותיהם, חגורים בחגורת בטיחות ולא יוציאו את הראש ואת הידיים מהחלונות.

ז. המלווה יקפיד שהתלמידים ירדו מהרכב בפתח הגן/בית הספר או בנקודת ההורדה שסוכמה מראש.

ח. בסיום ההסעה יבדוק המלווה אם לא נשאר תלמיד בתוך הרכב.

ט. המלווה ידווח לרשות המקומית על תופעות ועל אירועים חריגים המתרחשים במהלך הנסיעה.

י. כישורים נדרשים למלווים:

1. עליהם לדעת את השפה העברית והערבית, קריאה וכתיבה.
2. עליהם להיות ללא עבר פלילי.
3. עליהם להיות בני 18 ומעלה.
4. עליהם להיות בעלי יחס חם לילדים ויכולת ליצור קשר איתם.

8. פיקוח על ביצוע ההסעה

- א. בחוק הסעה בטיחותית לילדים נכים, התשנ"ד-1994 נקבע כי: שר התחבורה יקבע בתקנות תקנים ומפרטים טכניים לרכב המיועד להסעות ילדים נכים עפ"י סוג הנכות או המגבלה שלו באופן שיבטיחו את בריאותו ובטיחותו של הילד הנכה, בתקנות התשנ"ה – 1995 נקבע מפרט טכני לרכב בטיחותי בהתאם לסוגי הנכויות של הילדים.
- ב. נהג המסיע תלמידים יהיה בעל היתר להסעת ילדים (תקנה 84(ה) של משרד התחבורה.
- ג. רכב ההסעה יהיה אך ורק מחברה המעסיקה קצין בטיחות בתעבורה, וברכב שהותאם להסעת נוסעים והורשה לכך ע"י רשות הרישוי.
- ד. רכב ההסעה יהיה תקין, בן 10 שנים לכל היותר, ויש לוודא שעבר את כל הבדיקות הנדרשות, ויכלול את כל האביזרים והציוד הנדרשים ע"י משרד התחבורה לרבות ערכת מילוט, מזגן ועזרה ראשונה.
- ה. כלי הרכב המיועדים להסעת נכים ומוגבלים יהיו בנויים בהתאם למפרט הטכני להסעת נכים של אגף הרכב במחלקת התקינה במשרד התחבורה.
- ו. כל כלי הרכב המשמשים להסעת תלמידים בחינוך המיוחד יהיו מצוידים בחגורות בטיחות תקינות לכל הנוסעים.
- ז. כלי הרכב המשמשים להסעת ילדים עד גיל ארבע יצוידו במושבי בטיחות וריסון.
- ח. עפ"י חוזר מנכ"ל משרד החינוך ס"א(א) התשנ"ס, הרשות המקומית תדאג לביצוע כל הוראות הבטיחות של משרד החינוך.
- ט. עפ"י חוזר מנכ"ל משרד החינוך, אי קיום הוראות הבטיחות ע"י מסיע כלשהו יגרום לקיזוז תשלומים המגיעים בגין ההסעה מחלקו של משרד החינוך כמשתתף במימון ההסעות, משרד החינוך עורך בעצמו ביקורות מדגמיות בשטח לבדיקת אופן ביצוע ההסעות ע"י המסיעים.

מטרת הביקורת והיקפה

מטרת הביקורת

מטרת הביקורת, בעקבות ריבוי קווי הסעה חדשים אחרי עריכת המכרז ועלייה משמעותית בהוצאות ההסעה בחינוך המיוחד ודרישת גזבר המועצה, החלטתי לבדוק, את היקף הגידול במערך ההסעות ואופן חלוקת הקווים אם לפי הצעות מחיר, מכרז או דרך אחרת.

היקף הביקורת

1. בהתאם לתכנית הביקורת של מבקר המועצה לשנת 2017, תבוצע ביקורת בנושא הסעות תלמידים בחינוך המיוחד הביקורת תעסוק בהסעות של החינוך המיוחד בדגש על ההיבט הכספי והבטיחותי .
2. הביקורת תבחן את הנושאים הבאים :
 - א. מהות הגידול בהיקף ההסעות.
 - ב. התקשרות עם קבלני ההסעות.
 - ג. התחשבות כספית עם קבלני ההסעות.
 - ד. הפיקוח על קיום תנאי הבטיחות הדרושים בהסעת התלמידים למוסדות החינוך.
3. הביקורת נסמכת על הבסיס החוקי של :
 - א. חוזרי מנכ"ל משרד החינוך.
 - ב. חוק ליווי הסעה בטוחה, 2000.
 - ג. חוק החינוך המיוחד, 1988.
 - ד. חוקי הסעות תלמידים נכים, 1994.
 - ה. תקנות התעבורה, 1961.
 - ו. תקנות השר.
4. הביקורת תערוך שיחות עם מנהל מחלקת החינוך, קבלני ההסעות, עיון במסמכי המכרז וההתקשרות עם הקבלנים, שיחות עם מנהלי מוסדות החינוך השונים, תצפיות ומעקבים בשטח על ניהול מערך ההיסעים בפועל.

פרק ג

מערכת ההיסעים במועצה

הסעות תלמידים למוסדות החינוך המיוחד

עריכת מכרז לשירותי הסעה

במחצית השנייה של שנת 2015 לקראת פתיחת שנת הלימודים תשע"ו 2015/2016 פרסמה המועצה מכרז פומבי לאספקת שירותי הסעות תלמידים למוסדות החינוך המיוחד בכפר ולמוסדות החינוך מחוץ לכפר, מספר קווי ההסעה היה 47 קוים, במכרז השתתפו 12 קבלני הסעות אשר כל קבלן הציע הצעות למספר קווי הסעה אשר זכה בהם, כך שכל הקווים חולקו בין כל משתתפי המכרז. לאחר מכן חתמו הקבלנים על חוזה הפעלת שירותי הסעה שבו התחייבו הקבלנים להסיע את התלמידים מדי יום למוסדות החינוך בבטחה ולפי התנאים שפורטו בחוזה ולספק שירות ליווי בהסעה ורכבים העומדים בתנאי ההסכם והוראות משרד התחבורה והחינוך.

מערכת ההסעות במועצה המקומית יפיע הפך בשנים האחרונות לענף גדול מהגידול באוכלוסייה הנזקקת להסעה מיוחדת וכתוצאה מפתיחת בית ספר לחינוך מיוחד בכפר וגידול באוכלוסייה נזקקת זו. לאור הנ"ל, ניהול מערך ההסעות מצריך עבודה יסודית, ניהול טוב למערך הבקרה וביקורת תמידית על מנת להבטיח קיום הסעה בטוחה ונוחה לאוכלוסייה נזקקת זו ועל מנת להבטיח התחשבות נכונה ויעילה. הביקורת הצביעה על מערך ניהול לא מבוקר היטב, הופעלו מספר קוים עם מספר ילדים קטן, במקרים מסוימים הופעלו קווי הסעה עם ילד אחד או שניים בלבד, דבר אשר מכביד על קופת המועצה. מאז קיום המכרז נוספו מספר קווי הסעה חדשים לאור הגידול בצרכים להסעת תלמידים בחינוך המיוחד, הביקורת בדקה את אופן חלוקת הקווים.

הממצאים:

1. עיון בנתוני ההסעה, מראה שבחלק מהקווים קיים מספר קטן של ילדים אשר אינו מצדיק את קיום ההסעה, כך שניתן לשלב הסעות ולחסוך בעלויות למועצה ולא להוסיף קווים חדשים.
2. בקווים 737,743 מדובר בהסעת שני תלמידים נכים למוסדות החינוך ביפיע, כך שניתן לשלבם בקו אחד ולחסוך אלפי שקלים בחודש לקופת המועצה.
3. קיימים מספר קווי הסעה לאותו מוסד חינוכי בניגוד להוראות משרד החינוך אשר מחייב תכנון טוב במינימום קווי הסעה לכל מוסד, כך שניתן לצמצם מספר קווים קיימים כמעט בכל מוסד חינוכי, לחייב את הקבלנים להמציא רכבים מתאימים ובכך נחסכים עשרות אלפי שקלים בשנה לקופת המועצה.
4. הקווים החדשים חולקו בין הקבלנים הקיימים, ללא קבלת הצעות מחיר או עריכת מכרז, אילו נתקבלו לפחות הצעות מחיר היו נחסכים אלפי שקלים לקופת המועצה.
5. חלק מהקווים טרם אושר על ידי משרד החינוך.
6. בעקבות הממצאים, מבקר המועצה ניהל משא ומתן מחדש לגבי כל קווי ההסעה החדשים שחולקו ללא הצעות מחיר או מכרז והוסדרו מחדש, מספר קווים בוטלו ולקווים אחרים הופחת מחיר ההסעה, דבר אשר הביא לחסכון של מאות אלפי שקלים בשנה (ראה נספח מצורף).
7. נמצא שחלק מהקבלנים לא מקפידים על בדיקת תקינות הרכב והמצאת אישור קצין בטיחות מדי חודש אשר מעיד שהרכב תקין ומורשה לבצע הסעה ציבורית.
8. הקבלנים שזכו בהסעת תלמידים נכים הזקוקים להסעה עם מעלון, התקינו מעלון ללא רישוי משרד הרישוי כנדרש להסעה בטוחה עם מעלון.
9. המועצה אינה מפעילה סנקציות נגד הקבלנים שהפירו ומפירים את תנאי ההפעלה והבטיחות של מערך ההסעות.

נספח א

מספר נוסעים	יעד הנסיעה	עלות	קבלן	הופחת / בוטל
4	יפיע יסודי ב,ג	178 ₪	ש.ס	בוטל
3	חרשים וגן יפיע	420 ₪	ס.ח	320 ₪
5	נעמ"ת נצרת	580 ₪	ס.ח	430 ₪
4	גנים יפיע	390 ₪	ס.א.ח	בוטל
3	חט"ב	390 ₪	ס.א.ח	267 ₪
3	יסודי ד	260 ₪	ס.א.ח	178 ₪
1	חרשים	290 ₪	פ.ג	200 ₪
1	צפת	800 ₪	ו.ר	700 ₪
3	גנים ותיכון	400 ₪	א.ג	300 ₪
2	ב ועמ"ל נצרת	500 ₪	א.ג	400 ₪
3	גנים ויסודי ב	390 ₪	ג.ז	300 ₪
2	יסודי ג ו ב	176 ₪	ג.ז	בוטל
1	יסודי ב	178 ₪	א.ח	בוטל
2	חט"ב	390 ₪	א.ח	240 ₪
2	עמלנית סליזיאן	550 ₪	י.ג	בוטל
4	גנים ותיכון	660 ₪	י.ג	550 ₪
5	יסודי ב ו ג	267 ₪	ס.א.ח	178 ₪

מסקנות

1. מחלקת החינוך אינה עורכת בדיקה או בקרה או ביקורת מעמיקה על מערך ההסעות אשר הולך וגדל בשנתיים האחרונות עקב פתיחת בית ספר לחינוך מיוחד ועקב הגידול בתלמידים הזקוקים להסעה בחינוך המיוחד.
2. אי עריכת ביקורת ובדיקה מעמיקה, השרישה אצל הקבלנים נורמות התנהגות ודיווח פסולים אשר תוצאותיהם פורטו למעלה.
3. אושרו מספר קווים שאין הצדקה לקיומם כפי שפירטה הביקורת.
4. קיימים קווי הסעה עם מספר ילדים קטן אחד או שניים או שלושה אין הצדקה לקיומם ואשר ניתן היה לשלבם עם הסעות קיימות או לאחדם בקו אחד ולחסוך אלפי שקלים לקופת המועצה.
5. אין הקפדה על נושא הבטיחות בהסעת תלמידים מוגבלים.
6. לקבלנים אחדים אושרו מעל לארבעה קווים ובשני מקרים שבעה קווים כאשר בבעלות הקבלן רכב אחד או שניים לכל היותר, וזאת בניגוד למכרז ולהסכם שנחתם עימם, דבר אשר מביא לדחיסת מספר רב של תלמידים בהסעה אחת על מנת להספיק להביא את הילדים בזמן למוסד החינוכי.
7. קבלנים אלה מתחילים בהסעת התלמידים בשעות היום המוקדמות על מנת להספיק ולסיים את כל ההסעות בזמן, דבר אשר פוגע קשות ברווחת התלמידים והוריהם.
8. לסיכום, בעקבות הביקורת, הופחתו סכומים בקווים קיימים ובוטלו מספר קווי הסעה.

המלצות

1. יש להקים ועדה מורכבת משלושה עובדים אשר תנהל את מערך ההסעות במועצה שהולך וגדל משנה לשנה.
2. על הוועדה להתוות לעצמה קריטריונים להקצאת קווי הסעה לכל קבלן וקבלן.
3. על הוועדה להקפיד לצמצם מספר האיסופים והפיזורים בכל מוסד חינוכי למינימום.
4. על הקבלנים להתאים עצמם לדרישות המועצה והוועדה בתחום ההסעות ולא להיפך ובמיוחד בתחום סוגי הרכבים המסיעים את התלמידים, כלומר לא להפעיל קו הסעה בשלושה או ארבעה תלמידים על מנת להתאים את הקו לסוג הרכב שיש לקבלן, הסעה של תלמידים ללא מוגבלות פיזית יש לערוך אותה בלא פחות מעשרה תלמידים לבית הספר, וכך הלאה.
5. יש להפעיל מערך בקרה וביקורת על פעילות ההסעה של הקבלנים.
6. על כל קבלן להעמיד לרשות המועצה מספר רכבים מתאים לתנאי המכרז וההסכם, רכב אחד לכל שני קווי הסעה.
7. יש להקפיד על כך שילד הזקוק להסעה ברכב עם מעלון יוסע ברכב עם מעלון ולא ברכב רגיל.
8. יש להקצות קווים בצורה הוגנת לכל קבלן וקבלן אשר מוכן להעמיד רכבים מתאימים לרשות המועצה.
9. על המועצה לקנוס קבלנים אשר הפרו את תנאי המכרז, כמו הפעלת מספר רכבים פחות ממה שסוכם בהסכם או במכרז, אי קיום מספר ההסעות כפי שסוכם וכפי שמשלמת המועצה לקבלן, שילוב שתי הסעות בהסעה אחת מחייב אי תשלום עבור ההסעה והפחתת כל התשלומים ששולמו לקבלן.
10. יש להקפיד על נושא הבטיחות בהסעה, כולל העסקת מלווה בכל הסעה שנדרש בה מלווה.
11. יש לדאוג שברכבים עם מעלון יופיע ברישיון של הרכב שמותקן מעלון בהתאם לדרישת משרד התחבורה.

בטיחות בגני הילדים

1. מבוא- כללי

1.1. דו"ח ביקורת זה הינו סיכום של עבודת ביקורת שנועדה לבחון היבטים

בטיחותיים פיזיים בגני הילדים הציבוריים **המופעלים על ידי המועצה המקומית**

יפיע.

1.2. הביקורת התרכזה בבדיקת קיומם של בדיקות בטיחות, נראים לעיין, כנדרש על פי התקן המחייב את המועצות המקומיות, ואת קיום הוראות החוק השונות, התקנות והנהלים המחייבים לרבות קיום מנגנון פיקוח ובקרה על קיומם של ההוראות המחייבות.

1.3. נושא הבטיחות בגני הילדים הוא נושא בעל חשיבות עליונה שכן מדובר בשמירה על שלומם ובריאותם של ילדי הכפר.

1.4. ילדים זקוקים לסביבה העונה על צורכיהם הייחודיים בהתאם למאפיינים ההתפתחותיים שלהם. תכנון וארגון הסביבה החינוכית לילדים מצריכים התחשבות בתנאים ובמאפיינים רבים המהווים חלק חשוב מסביבת הילד, כדוגמת: המרחב, החדרים, האוויר, האור, הצבעים, סידורי מנוחה, ההאכלה, והשירותים, הבטיחות והבריאות, סידור הרהיטים והציוד הבסיסי, החפצים והצעצועים לחקירה ולמשחק.

1.5. ההתנסויות של הילדים מתרחשות בסביבה חינוכית-לימודית בעלת מוקדי עניין המזמנים משחקים ופעילות. במוקדי עניין אלה חשוב להציע אמצעים ברמות שונות של המחשה, זמינות ונגישות.

1.6. כידוע, האחריות לניהול גני הילדים מוטלת על משרד החינוך (להלן: "המשרד"), ועל הרשות המקומית (להלן: "המועצה"). המשרד ממונה על העסקת הגננות, על קביעת תכניות הלימודים ועל הדרכת גננות ופיקוח פדגוגי במוסדות הרשמיים, ואילו הרשות המקומית אחראית להקמת מבנים ותחזוקתם.

1.7. המשרד גם אחראי, בין היתר, על קביעה והפצה הוראות הבטיחות למוסדות החינוך ולניהול מערך הבטיחות, באמצעות גופי המטה והלשכות המחוזיות שלו, ועליו החובה לאכוף את ההוראות והתקנים, ואילו המועצה מופקדת על גילויים והסרתם של מפגעי בטיחות.

מטרת והיקף הביקורת

מטרת הביקורת היא לבדוק האם המועצה המקומית מנהלת את הבטיחות בגני ילדים בהתאם להנחיות המשרד, האם הסביבה עונה על צורכיהם הייחודיים של הילדים ובהתאם למאפיינים ההתפתחותיים שלהם.

כמו כן יבדקו השאלות:

האם הבניינים, הסביבה הפנימית והחיצונית, הציווד והעזרים הם לפי הסטנדרט הנדרש והמקובל בארץ. והאם המועצה נוקטת בכל האמצעים הדרושים להבטחת שלום הילדים בגני הילדים.

הדו"ח יכלול בדיקה מדגמית של מספר גנים שייבחרו באופן אקראי, חלקם יהיו גנים שנבנו בתקופה האחרונה וחלקם גנים ישנים.

הביקורת נועדה לבחון את הבטיחות בגני ילדים:

1. בהיבט התחזוקה ;
2. בהיבט הבטיחותי ;
3. להצביע על ליקויים בשני ההיבטים המפורטים לעיל ;
4. להמליץ על כיווני פתרון זאת מתוך כוונה למנוע הישנותם של ליקויים שיתגלו.

היקף הביקורת:

הביקורת תבוצע במהלך שנת הלימודים 2017-2018 החל מסוף חודש ספטמבר 2017.

הגנים שנבחרו לבדיקה מדגמית לצורך הביקורת, הם:

1. גן אלג'יבל ב'.
2. גן קטר אלנדא.
3. גן אלסנדבאד אלבחרי.
4. גן ענתרה אל עבס.
5. גן אלסנאפר.

6. גן אלג'בל א'.

7. גן בראעם אליאסמין.

8. גן אלמג'יד.

9. גן אלסדאקה.

10. גן אלסלאם.

11. גן אלמראח.

12. גן ג'בינה.

13. גן אל ג'בל ג'.

2. הרקע הנורמטיבי

לשם שמירת בטיחותם של ילדים בגני הילדים, הוצאו מספר חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, שהאחרון שבהם הינו מיום 8/11/16.

תאריך פרסום החוזר הנ"ל הינו: ז' בחשון התשע"ז, 8 בנובמבר 2016;

תחולת החוזר הינה על כל גני הילדים הרשמיים והמוכרים שאינם רשמיים הפועלים ברישיון מכוח חוק הפיקוח על בתי הספר, התשכ"ט–1969.

אלה בעלי התפקידים המחויבים ביישום הוראות החוזר, כל אחד על פי הגדרת תפקידו:

א. מנהלת הגן;

ב. המפקחת על הגן;

ג. מנהלי מחלקות החינוך;

ד. מנהלות מדור גני ילדים ברשות המקומית;

ניהול הבטיחות בגן הילדים

- 2.1 תהליך מובנה של ניהול הסיכונים יכול להוביל למניעת היפגעויות בפועל. ניהול הסיכונים כולל ארגון סביבה פיזית בטוחה והקניית מיומנויות וידע בנושאי בטיחות לצוות המקצועי ולילדים.
- 2.2 על מנהלת הגן לפעול לאיתור גורמי הסיכון הנראים לעין בגן הילדים ולתיקון הליקויים על ידי הגורמים המוסמכים לכך. סוגי הסיכונים יכולים להיות: חצר שיש בה מפגעים, מתקני משחקים מסוכנים, משחקים הכוללים כלים בעלי קצוות חדים העלולים לפצוע, דלתות שאינן מוגנות ועלולות לפגוע באצבעות הילדים, רהיטים העלולים לפגוע, מדרגות ללא מעקות ועוד. את אלו יש לזהות בעזרת בדיקה פנימית ותקופתית של מנהלת הגן.
- 2.3 על מנהלת גן המזהה ליקויים כאמור לפנות לבעלות על המוסד או לרשות המקומית כדי שתשלח מנהל בטיחות מוסמך או יועץ בטיחות מוסדות חינוך לגן. בעלי תפקידים אלו יאתרו את המפגעים/הליקויים וינחו את מנהלת הגן בהתאם.

הביקורת כללה את התחומים שלהלן:

- א. בחינת המערך העירוני המטפל בנושא האחזקה וההתקנה של המתקנים בגנים הציבוריים ובגני ילדים. הבחינה נעשתה על ידי מיפוי בעלי התפקידים הרלוונטיים ואחריותם.
- ב. בחינת קיומה של תכנית מסודרת ו/או נוהל לביצוע בדיקות בטיחות חודשיות, שנתיות ותלת שנתיות למתקנים, וכן נוהל לביצוע תחזוקה שוטפת ותיקו ליקויים במתקנים אלו.
- ג. בחינת קיומם של ליקויי בטיחות המחייבים טיפול מידי של הרשות.

תהליך הביקורת:

1. הביקורת כללה פגישות, שיחות וברורים עם הגורמים המבוקרים, ביצוע בדיקות מדגמיות בגנים במהלך סיור שנערך.
2. לאחר הפגישה הנ"ל, הביקורת החלה ללמוד את הרקע הנורמטיבי עליו התבססה הביקורת.

3. בחודש נובמבר 2017, התקיימה שיחת פתיחה בנוכחות: מנהל מחלקת חינוך, קצין בטיחות, רכז הגנים.
4. בסמוך לשיחת הפתיחה, הביקורת ערכה סיור בגני הילדים.
5. במהלך הסיור, עמדנו מקרוב על מצב התחזוקה, התקינות והבטיחות של גני הילדים.
6. בנוסף, במהלך הסיור ואחריו, קיבלנו מידע ממנהל מחלקת חינוך ומקב"ט המועצה אודות הנהלים ודרכי איתור וטיפול בליקויים במתקנים.

ריכוז ההיבט הבטיחותי:

1. נמצא כי ברוב הגנים ישנה דלת ללא מעצור, דבר אשר מגביר את החשש לסגירת הדלת בעוצמה על התלמידים ועל אצבעותיהם.
2. נמצא כי בחלק מהגנים קולבי הבגדים בגובה פני הילדים, ויש חשש לפגיעה בילדים כתוצאה מדחיפה.
3. נמצא כי בחלק מהגנים אין מרווח בין החלק התחתון של דלתות השירותים לרצפה ויש חשש להילכדות. בגנים אלה המרווח הינו מצד העליון של הדלת.
4. כמו כן נמצא כי קיים מרווח בין שער הכניסה לגן לבין הרצפה ויש חשש להילכדות במקרה של ניסיון כניסה של ילדי הגן או זרים דרך זו.
5. אלה הם הממצאים הבולטים והחוזרים על עצמם ברוב הגנים, אבל בכל גן ישנו עוד מפגע או יותר, והכל בהתאם לפירוט בטבלה שלעיל.

ריכוז הממצאים:

להלן הממצאים שעלו בהליך הביקורת:

שם הגן	ממצא	מקומו	מהותו
<u>אל ג'בל</u> <u>ב'</u>	דלת ללא מעצור	דלת כניסה לגן	חשש לסגירת הדלת

בעוצמה על הילדים			
חשש לצביטת אצבעות	שער כניסה	שער ברזל ללא מרווח 4 ס"מ בין הקורות ת למסגר ת	
חשש לנפילה על הילדים	חצר הגן	סככת הצללה מתנדנד דת	
חשש לפגיעה בילדים	חצר הגן	צמחיה דוקרת	
חשש להתחשמל ות	לוח חשמל	לוח חשמל חשוף	
חשש לקצר חשמלי והצתת אש	ממ"ד	גוף תאורה שבור בסמוך לחומרי ס	

		דליקי ם	
חשש להתחשמל ות	ליד האקוורי ום	רב שקע נגיש לילדים	
חשש לנפילה על הילדים	כיתת הגן	טלויזי ה על מתקן לא יציב	
חשש להילכדות מתחת לשער	הפרדה בין חצרות הגנים	מרווח בין החלק התחתו ן של השער לקרקע	
חשש לסגירת הדלת בעוצמה על הילדים	דלת כניסה לגן + יציאה לחצר	דלת ללא מעצור	<u>קטר</u> <u>אלנדא</u>
חשש שילדים יטפסו ויגיעו לכבל	חצר הגן	קו טלפון נמוך	

יש לבדוק יציבות החומה	חצר הגן	סדק עמוק בקיר	
חשש לפגיעה בילדים כתוצאה מדחיפה	כיתת הגן	קולבי הבגדי ם בגובה פני הילדי ם	<u>אלסנדר</u> <u>אד</u> <u>אלבחרי</u>
חשש לסגירת הדלת בעוצמה על הילדים	דלת כניסה לגן + יציאה לחצר	דלת ללא מעצור	
חשש להילכדות	דלת שירותי ם	אין מרווח בין החלק התחתו ן של השער לרצפה	
חשש לפגיעה בילדים כתוצאה מדחיפה	כיתת הגן	קולבי הבגדי ם בגובה פני	<u>ענתרה</u> <u>אלעבס</u>

הילדי ם			
דלת ללא מעצור	דלת כניסה לגן + יציאה לחצר	חשש לסגירת הדלת בעוצמה על הילדים	
עשביה גבוהה ויבשה	סביב לגן	חשש לשריפה + כניסת זוחלים	
גלגלון כיבוי אש ללא מזנק	כיתת הגן	אי מתן מענה לכיבוי אש	
אין מרווח בין החלק התחתו ן של השער לרצפה	דלת שירותי ם	חשש להילכדות	
דלת ללא מעצור	דלת כניסה לגן +	חשש לסגירת הדלת	<u>אל</u> <u>סנאפר</u>

במועצה על הילדים	יציאה לחצר		
פגיעה בילדים המשחקים במתקנים אלה	חצר הגן מתחת למגלשה	משטח החצר קשה	
חשש להילכדות בגן בעת חירום	שער חירום	שער חירום חסום	
חשש להילכדות	דלת שירותי ס	אין מרווח בין החלק התחתו ן של השער לרצפה	
חשש להילכדות ראשי הילדים	כיתת הגן	מרווח בין משענת הכיסא למשוב עולה על 10 ס"מ	<u>אלג'בל</u> <u>א'</u>

שולחן חימר בעל פתח בקוטר של למעלה מ 30 ס"מ	כיתת הגן	חשש להילכדות
דלת ללא מעצור	דלת כניסה לגן + יציאה לחצר	חשש לסגירת הדלת בעוצמה על הילדים
דלת ללא מגן אצבעו ת	דלת שירותי ס	חשש לצביטת אצבעות
מרזב בולט מקיר	חצר הגן	חשש לפגיעה בילדים הנעים בחצר
קולבי הבגדי ס בגובה פני	כיתת הגן	חשש לפגיעה בילדים כתוצאה מדחיפה

		הילדי ם	
חשש לסגירת הדלת בעוצמה על הילדים	דלת כניסה לגן + יציאה לחצר	דלת ללא מעצור	
חשש להילכדות	דלת שירותי ם	אין מרווח בין החלק התחתו ן לרצפה	
חשש לסגירת הדלת בעוצמה על הילדים	דלת כניסה לגן + יציאה לחצר	דלת ללא מעצור	<u>אל</u> <u>סדאקה</u>
חשש להילכדות	דלת שירותי ם	אין מרווח בין החלק התחתו ן לרצפה	

פגיעה בילדים המשחקים במתקנים אלה	חצר הגן מתחת למגלשה	משטח החצר קשה	
חשש לפגיעה בילדים כתוצאה מדחיפה	כיתת הגן	קולבי הבגדי ם בגובה פני הילדי ם	<u>אל</u> <u>סלאם</u>
חשש לסגירת הדלת בעוצמה על הילדים	דלת כניסה לגן + יציאה לחצר	דלת ללא מעצור	
חשש לנפילת ילדים	מרפסת אחורית	קיר אבן ללא מעקה	
חשש להלכדות	כיתת הגן	שולחן חימר בעל פתח בקוטר של למעלה	

		מ 30 ס"מ	
חשש להילכדות	דלת שירותי ס	אין מרווח בין החלק התחתון לרצפה	
גדר מתנדנדת חשש ליציבותה	צד צפון של החצר	גדר לא יציבה	
חשש לפגיעה בילדים כתוצאה מדחיפה	כיתת הגן	קולבי הבגדי ס בגובה פני הילדי ס	<u>אלמראה</u>
חשש לסגירת הדלת בעוצמה על הילדים	דלת כניסה לגן + יציאה לחצר	דלת ללא מעצור	
חשש לצביטת אצבעות	דלת ממ"ד	דלת ללא מגן	

		אצבעו ת	
ידית לא תקינה חשש להילכדות	דלת כניסה לגן	ידית דלת לא תקינה	
חשש להילכדות ילדים בשירותים	דלת שירותי ס	מרווח בין החלק התחתו ן של הדלת לרצפה	
צל חצר ללא צל אין לילדים הגנה משמש או גשם	חצר הגן	צל חצר ללא צל	
חשש לפגיעה בילדים כתוצאה מדחיפה	כיתת הגן	קולבי הבגדי ס בגובה פני הילדי ס	<u>ג' בינה</u>

חשש לסגירת הדלת בעוצמה על הילדים	דלת כניסה לגן + יציאה לחצר	דלת ללא מעצור	
חשש לסגירת הדלת בעוצמה על הילדים ופציעתם	דלת כניסה לגן	בולם טריקה שבור	
חשש להילכדות	דלת שירותי ם	מרווח בין החלק התחתון של הדלת לרצפה	
חשש לפגיעה בילדים כתוצאה מדחיפה	כיתת הגן	קולבי הבגדי ם בגובה פני הילדי ם	<u>אל ג'בל</u> <u>ג'</u>
חשש לסגירת הדלת	דלת כניסה לגן +	דלת ללא מעצור	

במועצה על הילדים	יציאה לחצר		
חשש לסגירת הדלת במועצה על הילדים ופציעתם	דלת כניסה לגן	בולם טריקה	
חשש להילכדות	דלת שירותי ס	מרווח בין החלק התחתו ן של הדלת לרצפה	

ריכוז ההמלצות:

1. הביקורת ממליצה לפעול באופן מידי לתיקון ליקויים במערכת הדלתות, הן בהתקנת מעצור והן בתיקון דלתי השירותים.
2. הביקורת ממליצה לשנות את מקום הקולבים, כדי להימנע מהשאתם בגובה פני הילדים.
3. הביקורת ממליצה לכל גן לתקן את הליקויים בו נמצאו לפי הרשימה שפורטה לעיל.
4. הביקורת ממליצה לפעול מידית לתיקון ליקויי בטיחות בחצרות גני הילדים ובמתקנים שלהם.
5. הביקורת ממליצה על פיקוח צמוד מדי חודש של קב"ט המועצה לזיהוי ומניעת ליקויי בטיחות בגנים.

לסיכום :

יש לציין:

שרמת הבינוי, הסביבה והתחזוקה בגני הילדים טובה ומשביעת רצון.

הסדר ברוב הגנים, קבלת הפנים מצד הגננות והעוזרות ראוי לשבח, וזה המקום להודות לכל הגננות על שיתוף הפעולה שהיה מצדן, והרצון שלהן לקבל את הביקורת ולשנות ולתקן הליקויים.

להלן מספר תמונות מהשטח אשר ממחישות את הליקויים שנמצאו:



תיאור : השטח מתחת למגלשה קשה ומסכן את הילדים



תיאור : בולם טריקה שבור



תיאור : עשביה צמודה מאוד לגן



תיאור : חסר מזנק לגלגלון (ראש)



תיאור : שער חירום חסום אין גישה נוחה



תיאור : קיר ללא מעקה



תיאור : שולחן בעל פתח מעל 30 ס"מ (סכנת הכנסת ראש)



תיאור : כבל טלפון נמוך מדי



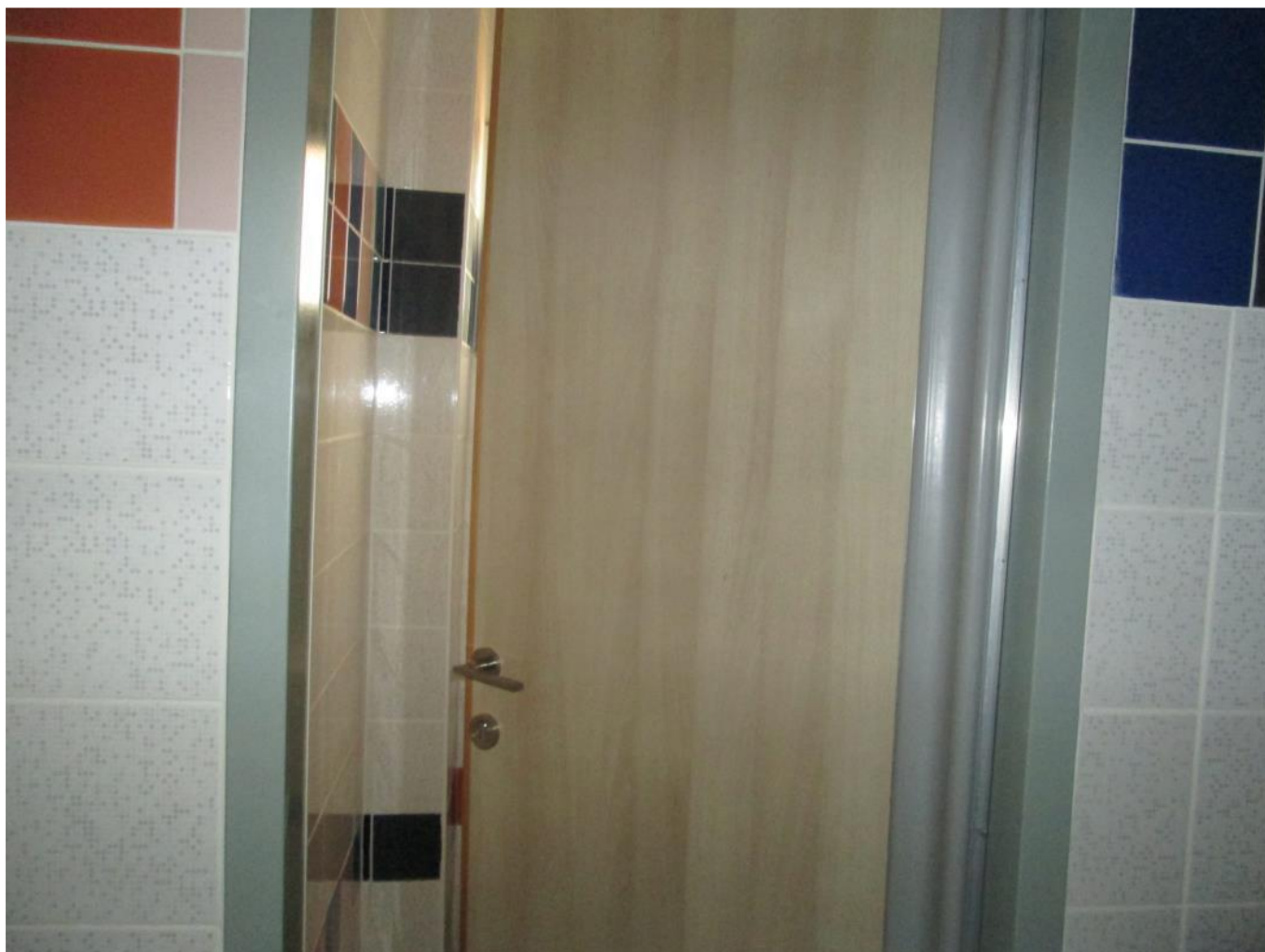
תיאור : מרזב בולט מהקיר



תיאור: קולב בגובה פני הילדים (פגיעות ראש, עיניים ופנים)



תיאור: ידית בהלה לא תקינה



תיאור: דלת שירותים ללא מרווח או פתח בין החלק התחתון לריצפה (לחילוץ ילדים במקרה נעילה)



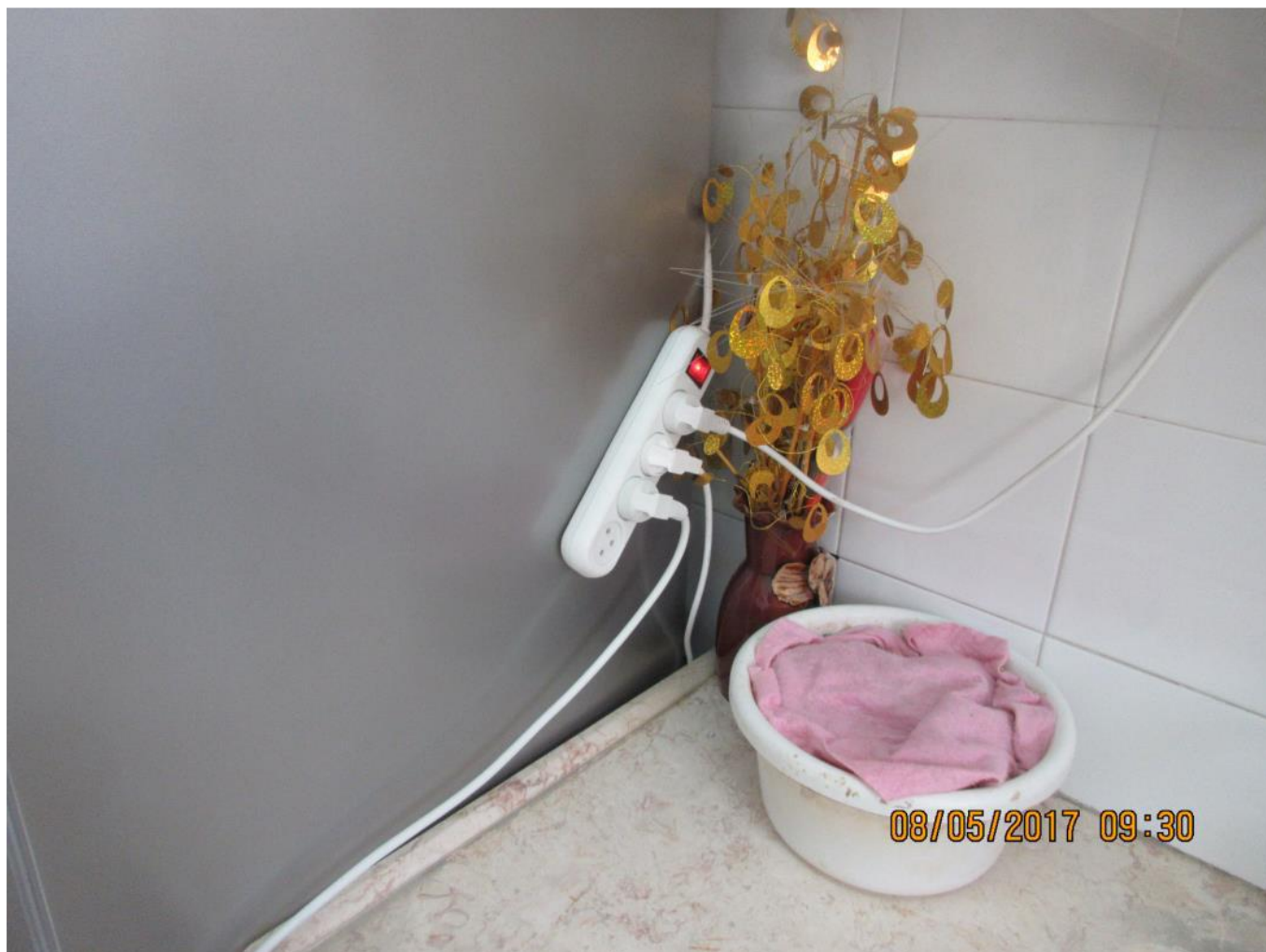
תיאור : מסתור בחצר לפסולת וגדר מושענת על הקיר חשש לנפילתו על
הילדים



תיאור : ארון חשמל חשוף סכנת התחשמלות



תיאור : מרווח גדול בין המשענת למושב סכנת תקיעת הראש של הילדים



תיאור : רב שקע נגיש לילדים סכנת התחשמלות

נספח א

בטיחות בגני ילדים

עיקר הנחיות חוזר מנכ"ל

1. אחריות ותחומי פעולה של הרשות המקומית/הבעלות

1.1 כללי

הרשות המקומית/הבעלות נושאת באחריות להבטחת הבטיחות של גן הילדים. על הרשות המקומית/הבעלות להעמיד לרשות הגן מבנה ותשתית בטוחים, התואמים את הדרישות המובאות בחוזר מנכ"ל משרד החינוך בנושא בטיחות ואת הוראות כל דין החלות עליהן.

האחריות היום-יומית השוטפת לבטיחות בגן הילדים מוטלת על הרשות המקומית/הבעלות. חובתה של הרשות המקומית/הבעלות לקיים מוסדות חינוך מטילה עליה את האחריות לדאוג לשלום הילדים בעת שהותם בתחומי הגן על כיתותיו, חצרו ומתקניו ולהבטיח שהגן יהיה בטוח ומתאים לקיום הלימודים בו. האחריות המקצועית לגילוי פגמים מובנים במבנה בגן הילדים היוצרים סיכון לציבור התלמידים מוטלת על הרשויות המקומיות.

1.2 הנחיות לרשות המקומית/לבעלות

1.2.1 על הרשות המקומית/הבעלות לדאוג לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים, החצרות, הגדרות והשערים הכלולים בשטח המוסד החינוכי ושל דרכי הגישה אליו, לרבות חניות, תחנות הסעה והסדרי תעבורה אחרים.

1.2.2 על הרשות המקומית/הבעלות לוודא שמוסדות החינוך שבתחומה, על מתקניהם, ייבנו בהתאם למפרטי הבטיחות שפורסמו על ידי משרד החינוך ובכפיפות לכל דין החל על הרשות המקומית בנושא (כגון חוק התכנון והבנייה ותקנותיו).

1.2.3 הרשות המקומית/הבעלות אחראית לפתיחת שנת הלימודים החדשה ללא תקלות ומפגעי בטיחות עקב בנייה, שיפוצים ותיקונים בכיתות

ובחצרות של גני הילדים. פעולות בנייה, תיקונים ושיפוצים יבוצעו בחופשות החגים ובפגרת הקיץ, ולא בתקופת הלימודים. במקרים מיוחדים, המחייבים פעולות כאלו בתקופת הלימודים, יש לפעול על פי הנחיות חוזר הוראות הקבע עג/6(א), סעיף 52-5.1, "סידורי בטיחות במבני מוסדות החינוך".

1.2.4 הרשות המקומית/הבעלות תקיים מדי שנה, החל מחודש אפריל, מבדק בטיחות בכל גני הילדים להערכת הסכנות באותם גני ילדים הפועלים בתחומה או באלו הנמצאים בבעלותה. מבדקים אלו ישמשו בסיס לתכנית עבודה לתיקונים ולהכנת גני הילדים לקראת פתיחת שנת הלימודים.

1.2.5 ברשות המקומית ובבעלות יימצא אישור היערכות והכנה בטיחותית לכל גן ילדים. דיווח על אישור זה יועבר מדי שנה עד 15 בחודש אוגוסט לידי הממונה על הבטיחות במחוז באמצעות קב"ט מוסדות החינוך הרשותי. תהליך זה אינו בא במקום הבדיקות השוטפות והתחזוקה הנעשות במהלך השנה.

1.2.6 הרשות המקומית/הבעלות תטפל במפגעי הבטיחות שהובאו לידיעתה על ידי מנהלת הגן, לרבות מתקני המשחק בחצר ועמידה בתקן הישראלי 1498.

2. בעלי התפקידים בגן וסמכותם בתחום הבטיחות

2.1 מנהלת הגן

2.1.1 כאמור לעיל, הרשות המקומית אחראית לתקינות גני הילדים, לתחזוקה השוטפת והיום-יומית שלהם וכן לבטיחות השוהים בגן. יחד עם זאת, על מנהלת הגן ועל עובדיו להיות ערים לקיומם של מפגעי בטיחות במבנה הגן ובחצרותיו שהם בבחינת מוקדים נראים לעין במתחם הגן ובגדר סיכונים ברורים. על מנהלת הגן וצוותו להזהיר מפני הסיכונים ולנקוט אמצעים מיידים וסבירים כדי למנעם ולהתריע בפני הרשות המקומית על כל מפגע בטיחותי הנראה לעין והעלול לפגוע בבטיחות הילדים. דוגמאות לסיכונים גלויים: בורות פעורים בחצר בית הספר, גדר הנוטה לנפול, מעקה מתנדנד, מנורה שאחיזתה בתקרה התכופפה, חלון שזגוגיתו נשברה והעלול לסכן בפציעה את הנוגע בו,

תקרה בעלת לוחות אקוסטיים רופפים וכיוצא באלה. סיכונים גלויים
אלה מחייבים פעולה מיידית להסרת הסכנה.

2.1.2 על מנהלת הגן לדווח לרשות/לבעלות על מפגעים המתגלים בשטח הגן
שאין ביכולתה להסיר ולבקש את טיפולה. מנהלת הגן רשאית, על פי
שיקול דעתה, למנוע את השימוש במתקנים או במערכת או בתשתית
ואת השהייה במתקנים או בכיתת הגן העלולים לסכן באופן מידי את
התלמידים.

2.2 המפקחת על הגן

2.2.1 המפקחת תפעל להטמעת הוראות חוזר זה בקרב מנהלות הגן
המצויות בתחום פיקוחה.

2.2.2 המפקחת תושיט עזרה לקב"ט מוסדות החינוך ברשות כדי אפשר
קיום השתלמויות וכנסים בתחום הביטחון, הבטיחות וההיערכות
לחירום.

2.2.3 המפקחת תשתתף בכנס מנהלות גן רשותי שיאורגן על ידי קב"ט
מוסדות החינוך הרשותי בתחילת שנת הלימודים ולפני תרגיל
מוסדות החינוך הארצי.

4.2.4 המפקחת תסייע לקראת פתיחת שנת הלימודים ככל שתידרש
התערבותה מול הרשות.

2.2.5 המפקחת תנחה את מנהלת הגן בהנחיות המקצועיות בתחום
הבטיחות ובאופן שבו יש לקיימן.

3. הבטיחות במרחב הפנימי של הגן

3.1 כללי

3.1.1 המרחב הפנימי של הגן כולל את פינת המשחק והעבודה, את המטבח,
את חדרי השירותים, את המחסן הפנימי ואת החללים
הנמצאים בתוך מבנה הגן.

3.1.2 חומרים, קוביות, ארגזים וכד' מקומם בפינות רחוקות מן הפתחים,
כדי לאפשר מעבר חופשי אל הפתח וממנו.

3.1.3 אין לערום חפצים כבדים במדפים הגבוהים, מעבר להישג ידו של הילד.

3.1.4 הכיסאות והשולחנות יהיו בהתאם לתקן הישראלי 709, וכל רהיט אחר יהיה בעל פינות מעוגלות.

3.1.5 כלים חשמליים, כגון קומקום להרתחת מים, מתקנים לחימום מים באקווריום ומתקני הפעלה לצעצועים, יהיו בעלי בידוד כפול או יוגנו על ידי הארקה (על פי תו תקן ישראלי), ויופעלו על ידי מבוגרים בלבד. לא יימצאו בתחום גן הילדים כלים שאין משתמשים בהם.

3.1.6 כל מתקני החשמל, חדשים וישנים, ייבדקו בעת הכנסתם לגן ובכל תחילת שנת לימודים על ידי חשמלאי מורשה מטעם הרשות המקומית או הבעלות. נתגלה קלקול כלשהו, תפנה מנהלת הגן מיד לרשות המקומית או לבעלות בדרישה לבדיקה דחופה ולתיקון. יש להוציא מכלל שימוש כל מתקן שכתוצאה מתקלה השימוש בו עלול להיות מסוכן. תיקונים במערכת החשמל ייעשו אך ורק על ידי חשמלאי מורשה.

3.1.7 דרכי מילוט

א. בכל גן ילדים שמצויות בו 2 כיתות ויותר יהיו שתי דלתות יציאה נפרדות מכל כיתה גן לפחות, המובילות ישירות לעבר מפלס קרקע מחוץ לגן. הקטע האחרון של היציאות יכול להיות משותף לשתי הכיתות דרך אותה יציאה. גן ילדים בן כיתה אחת בלבד פטור מחובת שני מסלולי מילוט.

ב. שום ציוד (ארונות, קישוטים) לא יפחית מרוחבן של דרכי המילוט ולא יותקנו בדרכי המילוט חפצים בעירים, בולטים, שבירים, נסדקים, חדים וכד'.

3.1.8 בטיחות באש

א. אמצעי כיבוי האש יהיו בהתאם להנחיות רשות הכיבוי מס' 523 המעודכנות, "סידורי בטיחות במוסדות חינוך (בתי ספר וגני ילדים)".

ב. סגל הגן יתודרך בכיבוי אש, לרבות הפעלת מטפים, על ידי יועץ בטיחות מוסדות החינוך מטעם הרשות/הבעלות או על ידי קב"ט מוסדות החינוך הרשותי.

3.1.9 תמונות, קישוטים וארונות יש לקבע אל הקיר למניעת התנדנדות וסכנת נפילה.

3.1.10 אין לחבר קישוטים כלשהם אל נורות החשמל ואל חוטי הנורות. לצורך זה יש להתקין ווים בתקרה באופן בטוח וחזק בעזרת איש מקצוע. יש להיזהר במיוחד בהתקנת ווים בתקרה תלויה.

3.1.11 לא תימצאנה בגן שקיות ניילון העלולות לשמש למשחקי הילדים. שקיות ניילון לשימוש מנהלת הגן ולאחסון חומרים תימצאנה מעבר להישג ידם של הילדים, וזאת מחשש שהילדים ילבשו את השקיות על ראשיהם וייחנקו.

3.1.12 בגן יותקנו מראות מזכוכית בלתי מתנפצת או מחומר אחר המונע התנפצות ופיזור הזכוכית.

3.1.13 אסור להניח טלוויזיה על ארונית נמוכה, בגובה הילדים. הטלוויזיה תוצב במקום גבוה ובטוח ותקובע היטב, רצוי על גבי זרוע שתותקן כהלכה על ידי בעל מקצוע.

3.1.14 התקנות של אבזרים, ארונות וריהוט תבוצענה על ידי איש תחזוקה מקצועי של הבעלות/הרשות המקומית.

3.2 המטבח וכללי ההגיינה בתוכו

3.2.1 המטבח יופרד מחדר הלימוד, וישמש להכנת אוכל.

3.2.2 הכניסה למטבח תותר לילדים בנוכחות מבוגרים.

3.2.3 מתקני הבישול והחימום והכבלים החשמליים המזינים אותם יימצאו במקום גבוה, מעבר להישג ידו של הילד.

3.2.4 החימום והבישול בגן ייעשו בכיריים חשמליים בלבד.

3.2.5 כלי האוכל לא יהיו מזכוכית ולא בעלי פינות חדות, ויהיו נעולים בתוך ארון. יש להפחית את השימוש בכלים העשויים מחומרי פלסטיק המכילים גורמים מסרטנים.

3.2.6 חוס המים בברזים, הן במטבח והן בשירותים, יוגבל לטמפרטורה של עד 45 מעלות, למניעת כוויות.

3.2.7 המטבח יהיה מאוורר ונקי, והמזון יאוחסן במקום סגור ו/או במקרר.

3.2.8 יש למצוא דרכים מתאימות למניעת "שתייה משותפת", מאותם ספלים, כגון שימוש בספלים אישיים, בבקבוקים אישיים או בכוסות חד-פעמיות.

3.2.9 יש לנקות את השולחנות במים ובסבון לפני הארוחה ואחריה.

3.2.10 אין להשתמש בכיור המטבח ובציודו אלא לצרכים שהם נועדו להם.

3.2.11 כלי האוכל יהיו בארון נעול, ואין להשתמש בהם לא למטרתם.

3.3 הרגלי ניקיון והיגיינה

3.3.1 הקניית הרגלי ניקיון והיגיינה אישית וסביבתית הם הבסיס המשמעותי לשמירה על סביבה בריאה ולמניעת הדבקה במחלות ונזקים בריאותיים לפרט ולכלל. הקפדה על הניקיון האישי עשויה לתרום להשתלבותו החברתית התקינה של הילד. לפיכך, כחלק משגרת היום בגן, מומלץ להטמיע הרגלי היגיינה אישית, להקפיד על ניקיון המזון ולשים דגש על שמירת איכות הסביבה בחצר הגן ובתוכו.

3.3.2 יש להציב מתקנים לסבון נוזלי ומגבות נייר בצמוד לכיורים של הילדים במטבח ובשירותים.

3.3.3 יש לנקות את השירותים לפחות פעמיים ביום.

3.3.4 במקרה של תחלואה מידבקת יש ליידע את לשכת הבריאות הקרובה ולקבל הנחיות, וכן ליידע את מחלקת החינוך ברשות המקומית.

3.3.5 יש לדאוג לפעולה תקינה ולניקיון מתמיד של הכיורים, הברזים והביוב. זאת כדי שיפעלו כהלכה וכדי שלא תיווצרנה שלוליות ליד המתקנים השונים.

3.3.6 על כל תקלה במערכת הביוב יש לפנות מיד לרשות/לבעלות האחראית לדבר או למוקד התברואה העירוני.

3.3.7 יש לוודא הימצאות פחי אשפה וסלי פסולת מופרדת בכמות מספקת בחדרי הכיתות ובחצר. פחי האשפה יהיו סגורים ומכוסים.

3.3.8 ריסוס הגן נגד זבובים ויתושים ייעשה רק בתום יום הלימודים, לאחר שהילדים יעזבו את הגן. הגן ומתקניו, ובכלל זה המטבח, ירוססו רק בחומרי הדברה המאושרים על ידי מכון התקנים. למחרת הריסוס יש לדאוג לאורור יעיל של חדרי הגן לפני בוא הילדים.

3.3.9 אם מצויים בגן עכברים או מכרסמים אחרים, יש לדאוג להשמדתם בעזרת שירותי התברואה המקומיים. הריסוס להדברת מזיקים ייעשה רק בימי החופשה. גן שבוצעה בו פעולת הדברה ינוקה באופן יסודי לפני חזרת הילדים אליו.

3.3.10 השימוש במגבות נייר חד-פעמיות מומלץ.

3.3.11 יש לאורר את חדרי הגן כמה פעמים ביום.

3.3.12 חשוב להכניס לגן צמחי בית המפחיתים את זיהום האוויר ואת הקרינה.

3.4 שימוש בחומרי הניקוי

3.4.1 יש לוודא כי חומרים רעילים נמצאים הרוחק מהישג ידם של ילדים, במקום גבוה ונעול.

3.4.2 כל חומרי הניקוי והחיסוי יוחזקו בארון נפרד ונעול, רצוי מחוץ למטבח ומעבר להישג ידם של הילדים, ומפתח הארון יימצא בידי אנשי צוות הגן בלבד.

3.4.3 אם אין בגן ארון מיוחד לחומרי הניקוי והחיסוי, תדאג מנהלת הגן שחומרים אלה יימצאו מעבר להישג ידם של הילדים ובנפרד ממזון, וכן שיהיו מאוחסנים באופן שאין חשש של נפילתם או שפיכתם. רצוי לסמן ארון זה במדבקה ייעודית לכך.

3.4.4 יש להימנע מהשימוש בחומרי ניקוי לרצפה העלולים לגרום להחלקה.

3.5 מתלים ניידים לתיקים ולמעילים בגנים

ווי המתלים לתליית תיקים ובגדים המותקנים בגובה נמוך כדי לאפשר לילדים את השימוש בהם יהיו מוגנים מפני פגיעה בפניהם של הילדים.

ניהול עצמי של בתי ספר יסודיים

רקע

בתי הספר בישראל ובעולם מתמודדים עם אתגרים רבים ומורכבים. בנוסף למורכבות הגדלה מושם דגש רב, בעשור האחרון, על האחריות של בתי הספר הציבוריים ומנהליהם.

המנהלים וסגלי החינוך צריכים לעמוד בתפוקות, לשפר את האקלים החינוכי ואת ההישגים הלימודיים וכל זאת תוך עמידה בסטנדרטים ארציים ובינלאומיים. אחת מהגישות הרווחות כיום היא כי מתן אוטונומיה וסמכות לבתי הספר תוך העברת המשאבים אליהם, תתרום לשיפור ההישגים והאקלים החינוכי, וזאת ממספר טעמים מרכזיים:

- א. בית הספר יידע לזהות טוב יותר את הצרכים המקומיים וליצור להם מענים;
 - ב. אוטונומיה גדולה יותר תגביר את המוטיבציה של הגורמים המעורבים;
 - ג. איגום המשאבים והאוטונומיה התקציבית תאפשר יעול והקצאת משאבים בהלימה גבוהה יותר למטרות הפדגוגיות של בית הספר;
 - ד. הרחבת הסמכות תאפשר מחויבות לתוצאות ואחריות עליהן.
- הבשורה המשמעותית ביותר במעבר של בתי הספר לניהול עצמי היא קבלת אוטונומיה פדגוגית, מנהלתית ותקציבית שהופכת את הפירמידה ומעבירה את מוקד קבלת ההחלטות לתוך בית הספר במקום מחוצה לו. ביסוד הניהול העצמי עומדת העברת סמכויות בתחומי כוח-אדם, ניהול המשאבים ופדגוגיה ממשרד החינוך ומהרשויות המקומיות למנהל בית הספר ולצוות החינוכי שלו. בד בבד, הניהול העצמי משקף את הצורך ביצירת הלימה בין סמכות לאחריות.

מטרת הביקורת והיקפה

לבדוק אם המעבר לניהול עצמי השיג את המטרה, קרי האם העברת סמכות קבלת ההחלטות למנהלי בתי הספר הביאה להרחבת הסמכות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של המנהלים, תוך שמירה על הנהלים של משרד החינוך בעניין:

- ❖ ניהול חשבונות הבנקים.
 - ❖ התקשרות עם הספקים, קבלת הצעות וביצוע תשלומים.
 - ❖ תכניות עבודה פדגוגיות.
 - ❖ ניהול התקציב, רישום וליווי חשבונאי.
 - ❖ נאותות השימוש בכספי התקציב למטרות שנקבעו.
- הביקורת תקיף את כל ארבעת בתי הספר היסודיים שעברו לניהול עצמי, הביקורת התחילה בבדיקת בית ספר א, בגין הנתונים לשנים תשע"ו ותשע"ז (2015/2016 ו 2016/2017).
- לשם ביצוע הביקורת :

- ❖ נסקרו נהלים, חוקים והנחיות חוזרי מנכ"ל משרד החינוך.
- ❖ נערכו פגישות ונוהלו שיחות עם מנהל בית הספר, מנהל מחלקת החינוך, מזכירת בית הספר ורו"ח ליווי חשבונאי.
- ❖ נבדקו דו"חות כספיים של בית הספר.
- ❖ נבדקה תכנית מקושרת.
- ❖ נבדקו כרטיסי ספקים וחשבוניות בגין רכישות שביצע בית הספר.
- ❖ נבדקו חשבונות הבנק והמחאות שנמשכו מהחשבון.

בית ספר בניהול עצמי- הגדרה

"בית-ספר בניהול עצמי הוא בית-ספר המציב לעצמו מטרות חינוכיות, חברתיות ומנהליות ברורות, ובו המורים, התלמידים, ההורים והקהילה שותפים בקבלת ההחלטות, וחותרים במשותף ובאופן נחוש להגשמתן.

הפדגוגיה והמנהל בבית-הספר גמישים ומשתנים במשך הזמן בפתיחות וברגישות לצרכים ולמשאלות של השותפים השונים לתהליך החינוכי. בית-הספר עצמאי במידה רבה בהפעלת משאבי האנוש והמקורות הכספיים שלו, והמשאבים זמינים לאנשי הצוות, הרשאים לעשות בהם שימוש בהתאם למטרות שהוגדרו. האקלים הארגוני בבית-הספר פתוח ומבוסס על אוטונומיה ואמון. בית-הספר מדווח לרשויות המרכזיות על המטרות שהציב לעצמו, על האופן שבו הקצה את משאביו וקבע את סדר העדיפויות שלו ועל התפוקות החינוכיות והחברתיות שלו."

להגדלת מרחב הניהול הפדגוגי והתקציבי של בתי הספר ומנהלי בתי הספר, התקבלה ביום 13.3.2011 החלטת ממשלה מס' 2981, בנושא "ניהול עצמי- העצמת סמכויות המנהל בבתי הספר" (להלן: החלטת הממשלה), במטרה לפעול להעצמת הסמכות והאחריות של המנהל באמצעות המעבר לבתי ספר בניהול עצמי.

בהתאם להחלטת הממשלה משרד החינוך (להלן: המשרד) פועל להעביר את כלל בתי"ס היסודיים הרשמיים בחינוך הרגיל (להלן: בתי ספר) לניהול עצמי, החל משנה"ל תשע"ב ועד שנה"ל תשע"ה.

המעבר לניהול העצמי נועד להעביר את מוקד קבלת ההחלטות לבית הספר ולהגדיל את המרחב והסמכות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של ביה"ס, על מנת לאפשר העלאת הישגי התלמידים ומתן מענה מיטבי להבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית של התלמידים. בנוסף, המעבר לניהול עצמי נועד להעצים את המנהל וצוות המורים, להשביח את תרבות הניהול והלמידה של בתי"ס, לחזק את האחריות והמחויבות של בתי הספר לתפוקות ולתוצאות (אחריותיות), ולבסוף, להרחיב את מעגל השותפים המעורבים והפועלים לקידום החינוך בבית הספר.

בשנת 2012 משרד החינוך פרסם חוזר וקבע מדיניות (להלן: ההנחיות או הנחיות משרד החינוך) הניהול העצמי ומסמך ההבנות (להלן: מסמך ההבנות), שבו נכללו הנושאים הבאים:

1. הרציונל
2. הנחות יסוד
3. מטרות התכנית- "מעבר בתי ספר לניהול עצמי"
4. חזון מנהלת בתי ספר בניהול עצמי
5. בתי הספר בניהול עצמי- השאיפה בהלימה למטרות.

הרציונל

בהנחיות, משרד החינוך בחן את הנחות היסוד ואת הרציונל החינוכי והארגוני העומד בבסיס מעבר בתי ספר לניהול עצמי. ביסוד הניהול העצמי עמדו השאלות:

1. מהו בית ספר אפקטיבי?
2. מה צריך להתרחש כדי שבתי ספר יובילו את תלמידיהם להישגים המצופים?
3. מדוע, למרות התכניות החדשות, היוזמות, וההדרכה מטעם הפיקוח, בתי"ס לא מגיעים לתוצאות הרצויות להם ולממונים עליהם?

4. מה צריך להשתנות כדי שניתן יהיה להגיע לתוצאות המצופות ולצמצום הפער בין המצב הרצוי למצוי?

המסקנות של מחקרים שנערכו בארץ ובעולם בתחום החינוך העלו מספר גורמים ודרכים להעצמת האפקטיביות של בתי הספר:

1. הגדרת מטרות ברורות, קדימויות וסדרי עדיפויות.
2. קבלת החלטות בזמן אמת ובהתאם לצרכים המיוחדים של ביה"ס.
3. הצבת ציפיות גבוהות מהתלמידים.
4. מעקב אחר הביצועים של בית הספר, הערכה ובקרה שיטתיים ושוטפים.
5. הנגשת משאבי הלמידה לתלמידים ולמורים.
6. סדר, משמעת ומוגנות.
7. שיתוף הורים וקהילה במעשה החינוכי.
8. נשיאה באחריות.

כללים ליישום

להלן כללים ליישום שנקבעו בהחלטת הממשלה:

1. הקמת צוות יישום שתכלול נציגי משרד החינוך, משרד האוצר ומרכז השלטון המקומי לצורך גיבוש ויישום תכנית לניהול עצמי של בתי הספר הרשמיים. הצוות יפעל לאיגום משאבים המוקצים לבתי הספר ממשרד החינוך, מרשות החינוך המקומית וממקורות נוספים.
2. עקרונות להפעלת התוכנית:
 - א. הקמת ועדת היגוי לכל בית ספר.
 - ב. בית הספר יקבע תכניות עבודה ויעדים.
 - ג. למנהל בית הספר תינתן גמישות תקציבית להמרת תקציבים.
3. הרשות המקומית תעביר ישירות לחשבון נפרד על שם בית הספר, תקציב לתלמיד שנקבע ע"י משרד החינוך לפי מספר תלמידים.
4. התוכנית תחל לפעול החל משנת הלימודים התשע"ב, במסגרת פיילוט במספר בתי ספר בחינוך הרשמי בהיקף שייקבע ע"י משרד החינוך בהסכמה עם משרד האוצר.

מסמך ההבנות קובע מספר כללים והוראות והנחיות להתנהלות הכספית והארגונית של בית הספר בניהול עצמי, ולהלן מובאים עיקרם בתמצית:

א. **גיבוש ספר נהלים רשותי** – הרשות המקומית תגבש ספר נהלים רשותי לבתי הספר בניהול עצמי שבתחום שיפוטה. ספר זה יפרט את העקרונות והכללים ונהלי העבודה בהתנהלות שבין הרשות המקומית ובתי הספר בניהול עצמי. ספר זה יהי בהלימה לכללים ולהוראות מסמך ההבנות ונספחיו ויכלול חלק ארגוני-פדגוגי המתייחס אל התפיסה החינוכית, הנחות היסוד ועקרונות העבודה בבתי הספר בניהול עצמי, וחלק אחר שמפרט את העקרונות והנהלים לניהול כספים בבתי ספר בניהול עצמי, וחלק נוסף אשר מפרט העקרונות והנהלים שמעגנים את יחסי העבודה והתקשורת בין בתי הספר לרשות המקומית.

ב. **אישור והקצאת תקציב בית ספרי על ידי הרשות המקומית** – הרשות תאשר ותקצה תקציב נפרד וייעודי עבור כל אחד מבתי הספר שבניהול עצמי בהלימה לפורמט אישור רשות-תקציב בתי ספר בניהול עצמי. בין היתר, תקציב זה יפרט את תחומי האחריות המועברים לבתי הספר ואלה שימשיכו להיות מנוהלים באמצעות הרשות המקומית, וכי במקביל לתקציב הרשותי הקלנדרי ייבנה תקציב שנתי לבית הספר מקביל לשנת הלימודים (1.8 עד 31.7) – תקציב שנתי בית ספרי.

ג. **קביעה והעברה של התקציב הבית ספרי, סל תלמיד ותחומי אחריות לבתי הספר** – התקציב השנתי לבית הספר בניהול עצמי לא יפחת מהסכום השנתי המינימאלי לתלמיד שנקבע במודל התקצוב של משרד החינוך מוכפל במספר התלמידים בבית הספר, כמפורט ביתר הרחבה בסעיף 5 למסמך ההבנות. במסגרת זאת, הרשות תגבש רשימת תחומי אחריות שאותם תעביר לבית הספר שיכללו, בין היתר, תחומי אחריות אשר חובה להעביר לבית הספר, ותחומי אחריות שאותם תמשיך הרשות לנהל באמצעותה.

ד. **פתיחת חשבון ניהול עצמי המופרד מחשבון הורים** – הרשות תוודא קיומו של חשבון בנק שהינו בבעלות הרשות המקומית עבור כל בית ספר בניהול עצמי, אשר במסגרתו תנוהל הפעילות הכספית השוטפת של בית הספר בניהול עצמי, למעט ניהול תשלומי הורים. חשבון הניהול העצמי ינוהל בהתאם לכללים המפורטים בסעיף 6 ונספח ג למסמך ההבנות.

ה. **הצגה ואישור תכנית עבודה מקושרת לתקציב בפני ועדה מלווה בית ספרית** – ביה"ס יגבש תכנית עבודה פדגוגית, ותקציב בית ספרי שנתי המבטאים את המטרות והיעדים וסדרי העדיפויות של בית הספר. תקציב זה צריך להתבסס על התקציב הבית ספרי שאושר ברשות, הכנסות צפויות ואחרות והנחות לגבי ההוצאה השנתית בכל נושא. תכנית זו תאושר על ידי ועדה מלווה בית ספרית טרם

פתיחת שנת הלימודים, כמפורט בנספח ז' למסמך ההבנות, ובהמשך שנת הלימודים יתקיים גם דיון בוועדה המלווה על התכנון מול ביצוע.

ו. העברת תחומי אחריות מנהלתיים, הגדרת אחריות, סקר מבנה והפרדת

מונים – בהעברת תחומי אחריות מנהלתיים לבתי הספר מועברת האחריות לתפעול השוטף של בית הספר בתחומים אלו, כמפורט בנספח ב' למסמך ההבנות. עם זאת ההוצאות החד פעמיות כגון שדרוג תשתיות או שיפוץ עומק נשארות באחריותה ובמימונה של הרשות המקומית ועליה לגבות את בתי הספר ככל שמתעוררת בעיה מסוג זה. במסגרת זאת תדאג הרשות המקומית להעמיד את מבנה בית הספר במצב תקין על חשבונה ואם יש צורך תערוך סקר מבנה לבדיקת תקינותו וכשירותו. זאת ועוד, הרשות תדאג שלכל בית ספר בניהול עצמי קיים מונה נפרד של הוצאות התפעול הרלוונטיות, כגון: מים, חשמל וטלפון, מונה אשר יבטא ככל האפשר את הוצאות בית הספר בלבד.

ז. רכש, התקשרות וקבלת שירות – בית הספר יוכל ליזום ולבצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי עד סכום מסוים, בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות שתנוסח בספר הנהלים הרשותי. ובסכומים שעולים על הסף שנקבע בטבלת ההרשאות כאמור, בית הספר יוכל לבצע רכישות או לקבל שירות מזכיינים שנבחרו באמצעות הרשות המקומית; והכל כמפורט בסעיף 9 ונספח ג' למסמך ההבנות, ובהתאם לכל דין החל על התקשרויות של רשויות מקומיות.

ח. שימוש נוסף במתקני בית הספר – בית הספר יכול לפעול על מנת לתת רשות לשימוש במבנה בית הספר ובמתקניו לאחר שעות הלימודים לפעילויות שונות בתנאי שנחתם הסכם עליו יהיו חתומים הרשות המקומית, מנהל בית הספר והמשתמש.

ט. העסקת כוח עזר – הרשות תאפשר לבית הספר בניהול עצמי להעסיק כוח עזר נוסף באמצעות הרשות המקומית.

י. קבלת תרומות – תרומות שיגויסו לטובת בית הספר ממקורות שאינם הורי התלמידים בבית הספר יועברו לחשבון הניהול עצמי. תרומות שגויסו לטובת בית הספר מהורי תלמידים בבית הספר, יועברו לחשבון הבנק הבית ספרי המיועד לתשלומי הורים, ובכל מקרה, קבלת התרומות לשני החשבונות תיעשה בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג 3א' (סעיף 6) ובכפוף להוראות החלות על רשויות מקומיות לעניין קבלת תרומות. זאת ועוד, תרומות אלה יהיו כלולות בתקציב בית הספר ויהיו נתונות גם כן לבקרה כספית של הרשות המקומית ומשרד החינוך.

יא. **תקציב משאבים על ידי משרד החינוך** – משרד החינוך יעביר לרשות במסגרת

המעבר לניהול עצמי מידי חודש את הסכומים הבאים, וזאת מבלי לפגוע בהקצבות והשתתפויות אחרות של המשרד:

- חומר לימוד ואגרת שכפול.
- השתתפות בשכר עובדי שרתים.
- השתתפות בשכר עובדי מנהל.
- השתתפות "סיוע ניהול עצמי".
- השתתפות "תוספת פדגוגית ניהול עצמי".

יב. **הכשרה, ליווי והטמעה** – המשרד יהיה אחראי לגבש וליישם מערך הכשרה,

ליווי והטמעה למנהלי בתי הספר, לצוותים החינוכיים בבתי הספר, למפקחים ולרשות המקומית בתהליך המעבר לניהול עצמי, הן בהיבט הפדגוגי, הן בהיבט הארגוני והן בהיבט הכלכלי.

יג. **בקרה, ביקורת ושקיפות** – הרשות המקומית אחראית על הבקרה והביקורת

של הניהול הכספי של בתי ספר בניהול עצמי בתחומה, לרבות פיקוח ובקרה שוטפים על ההתנהלות התקציבית והתפעולית של בית הספר ועל הניהול השוטף של חשבון הניהול העצמי של בית הספר בהלימה למפרט נהלי העבודה הכספיים כמפורט בנספח ג' של מסמך ההבנות.

בית הספר בניהול עצמי יעביר 4 פעמים במהלך שנת לימודים, נתונים כספיים מצטברים למאגר מידע כספי ארצי שהוקם על ידי משרד החינוך עבור התקופות: אוגוסט – ספטמבר, אוגוסט-דצמבר, אוגוסט-מרץ, אוגוסט-יולי (שנתי).

בתום כל אחת מהתקופות הנ"ל יפיק בית הספר דו"ח תקציב מול ביצוע, יודא נכונות הנתונים והשיוך לסעיפים, וישלח דו"ח מעודכן ומשקף עבור התקופות האמורות. הדו"ח יישלח למאגר לא יאוחר מ-30 יום מתום תקופת הדיווח.

הדוחות הנ"ל יופקו במבנה סטנדרטי שמתאים לשליחה למאגר ותתאפשר באופן אוטומטי ע"י התוכנות הכספיות שחייבות להיות מותאמות לביצוע פעולה זו, אחרת הן לא יותקנו בבתי ספר בניהול עצמי.

בתי הספר יעבירו לרשות דו"ח כספי שנתי ביחס לשנת לימודים (1.8 עד 31.7) אשר יופק ממאגר המידע הכספי במבנה הסטנדרטי המפורט בנספח ד למסמך ההבנות, מבוקר ומאושר על ידי רואה חשבון, ושלא יאוחר מיום 30/11 ביחס לשנת הלימודים הקודמת.

במועדי העברת הנתונים למאגר המידע הכספי, הרשות תעביר למנהלת ניהול עצמי הצהרה חתומה על ידי גזבר הרשות בדבר הסכומים שהועברו על ידי הרשות

לחשבונות הבית ספריים בהתאם לנוסח המפורט בנספח ה' למסמך ההבנות, אשר תועבר לא יאוחר מ-30 יום מתום כל תקופת דיווח.

הרשות המקומית תבצע מידי שנת לימודים בכל בית ספר בניהול עצמי סקר בקרה לבחינת איכות הנהלת החשבונות והניהול הכספי של בתי הספר, והרשות תדווח למשרד החינוך כי סקר בקרה פנימית כאמור אכן נעשה בכל אחד מבתי הספר שבניהול עצמי.

ד. **הפרה** – משרד החינוך יכול לעכב או להפסיק העברת ניהול עצמי ואף לבטל את ההסכם עם הרשות, אם הרשות לא עמדה בהתחייבויותיה כמפורט במסמך ההבנות. להלן עילות לכך:

- העדר קיום תוכנה כספית לבתי ספר בהתאם להוראות והנחיות החוזרים השונים לניהול חשבונות, רכש וגביה.
- העדר קיום "חשבון ניהול עצמי", מופרד מחשבון הורים.
- אי אישור סל תלמיד רשותי על ידי מנהלת בתי ספר בניהול עצמי.
- אי העברת נתונים כספיים של בתי הספר למאגר המידע הכספי בהתאם להנחיות.

בדיקה כללית

הקצאת תקציב

לפי מסמך ההבנות, המועצה תאשר תקציב נפרד ויעודי עבור כל בית ספר שבניהול עצמי:

- א. תקציב שנתי לכל בית ספר לכל שנת תקציב.
- ב. התקציב יוכן לפי פורמט שצורף נספח ט' למסמך העקרונות, שכולל בין היתר, את הדברים הבאים:
 - פירוט תחומי אחריות.
 - מפתח הקצאת תקציב עבור כל תחום אחריות לפי נתוני בית הספר.
 - פירוט תחומי האחריות שממשיכים להיות מנוהלים באמצעות המועצה (שרתים, מזכירים וכו').
 - סה"כ סל התלמיד הבית ספרי.
 - מועדי ההעברה הכספית לבתי הספר.
- ג. התקציב השנתי יועבר לבית הספר לאחר שאושר.
- ד. יש לקחת בחשבון שינויים במס' התלמידים בעת גיבוש התקציב השנתי לבתי הספר.

תקציב

הכנסות והוצאות בית ספר א

להלן הכנסותיו והוצאותיו של בית הספר בהתאם לדו"חות הכספיים המוכנים:

השנה	הכנסו ת	הוצאו ת	עודף/(גירעו)
2015/201	349,71 ₪	354,89 ₪	(4,976) ₪
6	4 ₪	0 ₪	
2016/201	376,74 ₪	319,07 ₪	57,674 ₪
7	9 ₪	5 ₪	

ניתן ללמוד מהטבלה שלעיל, שבשנת הלימודים 2015/16 נגמרה בגירעון של כחמשת אלפים שקלים, סכום קטן יחסית לפעילות בית הספר, כאשר בשנה לאחריה קרי 2016/17 הסתיימה בעודף גדול של 57,673 ₪ שלדעת הביקורת היה מקום לנצלו בפרויקטים ויוזמות חינוכיות לרווחת תלמידי בית הספר ולא לגמור השנה בעודף גדול כזה.

שיטת התקצוב של בתי הספר

1. משרד החינוך יפרסם בכל שנה מודל תקצוב לבתי ספר בניהול עצמי, אשר מפרט בין היתר את הדברים הבאים:

- גובה סל תלמיד מינימאלי.

- גובה תקציב מינימאלי.

- השתתפות המשרד והשתתפות הרשות.

2. התקציב השנתי לא יפחת מהסכום השנתי המינימאלי לתלמיד, מוכפל במספר התלמידים בבית הספר.

3. הרשות תגבש רשימת תחומי אחריות שאותם תעביר לבית הספר.

4. הרשות המקומית, תעביר במסגרת סל התלמיד, את הסכומים הבאים:

א. הסכומים המועברים על ידי משרד החינוך עבור בתי הספר בניהול עצמי, (אגרת חומרים ושכפול, סיוע ניהול עצמי ותוספת פדגוגית ניהול עצמי).

ב. תקציב ממקורותיה, אשר לא יפחת מהגבוה מבין הסכומים הבאים:

❖ סכום ההשלמה הנדרש לכך שיועבר לבתיה"ס 'סל התלמיד המינימאלי' (כפי שנקבע במודל התקצוב). כלומר, ההפרש בין הסכום המפורט בסעיף א' לעיל, לבין סל התלמיד המינימאלי, מוכפל במס' התלמידים המתעדכן מדי שנה.

❖ סך סכום התקציב שהקצתה הרשות לבתיה"ס ממקורותיה, פר תלמיד, ערב המעבר לניהול עצמי, עבור אותם תחומי אחריות שבכוונתה להעביר לבתיה"ס, כאמור בסעיף קטן ג' לעיל, מוכפל במס' התלמידים המתעדכן מדי שנה.

ג. הרשות תעביר את סל התלמיד לחשבון הניהול העצמי באופן שוטף, ועל

פי מועדים קבועים ומוסכמים (אחת לחודש, אחת לחודשיים וכו').

ד. סל התלמיד יועבר במלואו לבית הספר ללא קיזוזים.

❖ ככל שביה"ס מבקש לצרוך שירותים המסופקים על ידי הרשות המקומית מתוך תקציבי סל התלמיד, תבוצע התחשבות בין בית הספר לרשות.

❖ גבייה מהורים באמצעות ביה"ס תהיה רק עבור תשלומי הורים אשר אושרו ע"י הגורמים המוסמכים, בהתאם לחוזרי מנכ"ל תשלומי הורים. במקרים האמורים, הרשות תתחשבן עם ביה"ס רק על סכומים שנגבו בפועל, ולא תקזז מסל התלמיד עבור סכומים שלא נגבו.

רישום ההכנסות בספרי בית הספר

1. ככלל הכנסות ירשמו בכרטיס הנהלת החשבונות עם פירוט המקור באופן ברור.
2. בית הספר ירשום את כל הכנסותיו על בסיס מצטבר.
3. הכנסות מהרשות המקומית יירשמו על פי מודל התקצוב "סל תלמיד" שגובש ואושר ברשות, בנוסף לכל מרכיב אחר אותו התחייבה הרשות לשלם לבית הספר, ההכנסה תירשם בתחילת כל חודש על פי החלק היחסי של התקציב השנתי.
4. הכנסות על בסיס אקראי או חד פעמי יירשמו על בסיס מזומן.
5. הכנסות מריבית על פיקדונות יירשמו בעת קבלתם בפועל.

בהתאם לרישומי המועצה ורישומי בית הספר, מתברר שרישום ההכנסות בספרי בית הספר לא בהתאם להנחיות, אין התאמה במועדים בין רישומי הרשות לבין רישומי בית הספר, להלן טבלה מראה מועדי רישום ההכנסה בספרי בית הספר לבין הרשות בהתאם להעברה הכספית:

סכום ההעברה	מועד הרישום ברשות	מועד הרישום בבית הספר
₪ 31,093	24/08/15	08/10/15
₪ 62,188	22/10/15	09/11/15
₪ 62,188	14/12/15	14/01/16
₪ 31,094	04/02/16	16/04/16
₪ 31,714	04/02/16	16/04/16
₪ 44,647	14/04/16	07/06/16
₪ 44,647	14/04/16	07/06/16
₪ 37,812	04/07/16	20/07/16
₪ 345,384	סה"כ הכנסות תשע"ז	
₪ 50,000	07/10/16	30/11/16
₪ 87,252	28/11/16	30/11/16
₪ 32,347	23/01/17	19/07/17
₪ 32,347	01/03/17	19/07/17
₪ 9,000	15/03/17	19/07/17
₪ 32,347	15/03/17	19/07/17
₪ 32,347	19/04/17	19/07/17
₪ 32,347	07/05/17	19/07/17
₪ 32,347	21/06/17	19/07/17
₪ 32,347	27/07/17	31/07/17
₪ 372,681	סה"כ הכנסות תשע"ז	

ממצאים

1. מהטבלה לומדים שהרשות לא מעבירה את התקציב חודש בחדשו במועד מסוים כפי שאמורה להעביר.
2. הרשות לא מעבירה סכום קבוע של תשלום שהוא סכום התקציב מחולק ב 12 תשלומים או 10 תשלומים.
3. בשנת תשע"ז 2016/17 החלה המועצה להעביר את כספי התקציב לבית הספר באופן סדיר מדי חודש בחודשו.
4. קיים פער גדול בין תאריך ההעברה לבין תאריך הרישום בספרי בית הספר (ראה טבלה לעיל).

הרכב סל התקציב

הנושא	סכום	אחוז מהסל
הוצאות תפעול	106.81 ₪	17%
הוצאות אחזקה	62.44 ₪	10%
רכש והצטיידות	91.78 ₪	15%
פרויקטים ויוזמות חי	61.88 ₪	10%
סיוע ניהול עצמי	301.23 ₪	48%
סה"כ סל תלמיד	624.14 ₪	

ביצוע התקציב בפועל בהשוואה לסל

ההוצאה	שנת 2015/16	שנת 2016/17
חשמל	44,038 ₪	41,207 ₪
מים	8,867 ₪	8,168 ₪
טלפון ואנטרנט	5,518 ₪	5,253 ₪
הנהלת חשבונות	10,191 ₪	8,708 ₪
עמלות בנק	1,558 ₪	1,548 ₪
כיבודים ונסיעות	2,150 ₪	3,356 ₪
אחזקת מבנה	46,694 ₪	50,065 ₪
גינון	0	2,125 ₪

11,000 ₪	22,733 ₪	אחזקת מחשוב וחידוש ציוד
1,400 ₪	27,783 ₪	ציוד משרדי
6,824 ₪	0	ציוד לחינוך ופני
0	8,350 ₪	אחזקת מזגנים
7,171 ₪	9,820 ₪	ספרים וספריות
55,877 ₪	52,640 ₪	חומרי לימוד
17,491 ₪	16,341 ₪	חומרי ניקוי
1,860 ₪	0	עזרה ראשונה
96,721 ₪	98,005 ₪	יוזמות פדגוגיות
319,075 ₪	354,690 ₪	סה"כ

אחוז ההוצאה בפועל בהשוואה לסל

2016/17	2015/16	תיאור הסעיף
64,884 ₪	70,174 ₪	הוצאות תפעול
70,912 ₪	73,535 ₪	הוצאות אחזקה
23,510 ₪	50,516 ₪	רכש והצטיידות
159,769 ₪	160,465 ₪	פרויקטים, יזמות וסיוע לתל
319,075 ₪	354,690 ₪	סה"כ

השוואה בין נתוני הביצוע בפועל לתכנית המקושרת תקציב

הביקורת ערכה השווה בין הוצאות ביצוע של פעילות בית הספר לפי הרכב הסל לבין הוצאות מתוקצבות בתכנית מקושרת תקציב ולהלן טבלאות השוואה לפי סוג ההוצאה :

הוצאות תפעול

הוצאות		נתונים לפי	
		דו"ח כספי	תכנית מקושרת
חשמל	41,507 ₪	42,000 ₪	
מים	8,167 ₪	8,500 ₪	
טלפון	4,973 ₪	5,000 ₪	
דואר ומשלוחים			
אינטרנט	281 ₪	500 ₪	
הנהלת חשבונות	8,708 ₪	5,000 ₪	
עמלות בנק	1,549 ₪	1,700 ₪	
כיבודים ונסיעות	3,356 ₪	5,000 ש"ח	
סה"כ הוצאות ת	68,541 ₪	67,700 ₪	

הוצאות אחזקה

הוצאות		נתונים לפי	
		דו"ח כספי	תכנית מקושרת
אחזקת מבנה ובדק בית	50,065 ₪	25,000 ₪	
גינון	2,125 ₪	5,000 ₪	
אחזקה וריהוט	11,000 ₪	15,000 ₪	
אחזקת מחשבים			
אחזקה ורכישת מזגנים			
אחזקת מדפסות וסורקים			

סה"כ הוצאות אחזקה	63,190 ₪	45,000 ₪
----------------------	----------	----------

רכש והצטיידות

הוצאות	לפי נתוני	
	דו"ח כספי	תכנית מקושרת
ציוד משרדי	1,400 ₪	5,000 ₪
ציוד לחינוך גופני	6,824 ₪	5,000 ₪
ספרים וספריות	7,171 ₪	5,000 ₪
חומרי לימוד	55,877 ₪	15,000 ₪
יוזמות פדגוגיות	96,721 ₪	
חומרי ניקיון	17,491 ₪	15,000 ₪
עזרה ראשונה	1,860 ₪	500 ₪
סה"כ רכש והצטיידות	90,623 ₪	70,500 ₪

הנהלת חשבונות

- א. הרשות תוודא כי כל בית ספר בניהול עצמי מנהל את חשבונותיו בשיטת החשבונאות הכפולה, באמצעות תוכנה כספית לניהול חשבונות, רכש וגבייה בהתאם להנחיות מנכ"ל משרד החינוך שפורסמו בחוזר מנכ"ל תשס"ב/7(ב) 5.3-23, וכפי שיעודכן מעת לעת.
- ב. ניהול חשבון הניהול העצמי ייעשה במתכונת של משק כספים סגור.
- ג. חשבון הניהול העצמי יוגבל באופן שלא ניתן למשוך ממנו משיכת יתר.
- ד. יתרת התקציב הבית ספרי הבלתי מנוצל תישאר בחשבון הניהול העצמי בתום שנת הלימודים ותתווסף לתקציב שיועבר עבור שנת הלימודים החדשה שלאחר מכן.
- ה. תישמר הפרדה בין חשבון הניהול העצמי לבין חשבון תשלומי הורים ולהיפך.

ממצאים

1. בית הספר מנהל משק כספי סגור.
2. קיימת הגבלה למשיכת יתר, על כן הוחזרו חיובים בגין אין כיסוי מספיק ובית הספר שילם עמלה בגין החזרות הואיל ולא הקפיד על יתרה מאוזנת, נצפתה בחשבון הבנק יתרה במשיכת יתר לתקופה קצרה, וזאת עקב אי העברת כספים מהרשות בזמן.
3. בתקופה הנ"ל הוחזרו מספר חיובים כתוצאו מאין כיסוי כספי מספיק, הבנק חייב את בית הספר בדמי עמלת החזר.
4. נצפתה בחשבון הפקדת שיק בסכום 6,000 ₪ מחשבון ההורים.
5. קיימת הפרדה בין חשבון הניהול העצמי וחשבון ההורים, היו פעולות העברה מעטות מחשבון לחשבון.
6. בסוף שנת הלימודים קיימת יתרה זכות בחשבון בסכום גבוה בלתי מנוצלת.

רכש והתקשרות עם ספקים

1. לפי הוראות חוק עסקאות עם גופים ציבוריים, תשל"ו-1976, בית הספר יעבוד רק עם ספקים שיש להם פטור מלא מניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים, כאשר היקף עסקאות שנתי עולה על סכום כ 5,000 ₪.
2. בהתאם לסעיף 10 לנהלי העבודה הכספיים, נקבע שהתקשרות עם ספק תתאפשר רק לאחר שנפתח לספק כרטיס במערכת החשבונות, והיא תכלול תנאי תשלום, אשר יתועדו בכתב ומראש.
3. בית הספר יעביר לספק הזמנת רכש(ידנית או ממוחשבת) מפורטת הכוללת כמות, מחיר, זמן אספקה, תנאי תשלום וכל מידע רלוונטי נדרש וההזמנה תהיה חתומה על ידי מורשי החתימה של בית הספר.
4. בסעיף 9 למסמך ההבנות, נקבע שבית הספר יוכל ליזום ולבצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי עד סכום מסוים, בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות שתנוסח בספר הנהלים הרשותי.

5. בסכומים העולים על הסף שנקבע בטבלת ההרשאות, אזי בית הספר יוכל לבצע רכישות או לקבל שירות מזכיינים שנבחרו על ידי הרשות המקומית.

6. הרשות תוודא כי ההתקשרויות והרכישות של בית הספר במסגרת הניהול העצמי יבוצעו בהתאם לספר הנהלים הרשומים.

7. בחירת ספק תאושר על ידי מנהל בית הספר.

8. אין לפצל חוזים המהווים בפועל עבודה שלמה אחת, למספר חוזים נפרדים.

להלן טבלת הרשאות רכש והתקשרות עם ספקים לבתי הספר, בהלימה להנחיות משרד הפנים והחינוך:

טווח רכש בשנה בש"ח	התהליך הנדרש	מגבלת ההתקשרות
0-1,000	פטור מהצעת מחיר	ללא אישור הרשות
1,001-5,000	לפחות 2 הצעות בכתב	ללא אישור הרשות
5,001-10,000	לפחות 3 הצעות	ללא אישור הר
10,001- 67,985	לפחות 4 הצעות מחיר	באישור הרשות
מעל 67,985	מכרז פומבי	באישור הרשו

ממצאים

1. בית הספר עובד עם ספקים שאין להם פטור מניכוי מס במקור, מתברר שבית הספר אינו דורש מהספקים אישורים לניכוי מס במקור כמתחייב מהוראות חוק עסקאות עם גופים ציבוריים, אי עמידה בתנאי עבירה על חוקי מס הכנסה וגוררת הטלת קנסות על הרשות בהתאם לערך הכספי של העסקאות.
2. בהתקשרות עם כל הספקים לא נמצאו תנאי תשלום מתועדים בכתב בכלל.
3. בית הספר אינו נוהג כלל לקבל הצעות מחיר כפי שמתחייב בהתאם להוראות ולפי ערך ההתקשרות שתוארו בטבלה לעיל, מלבד מקרים בודדים.
4. בית הספר אינו מעביר הזמנת רכש מפורטת הכוללת מחיר, כמות, זמן אספקה ותנאי תשלום, ההתקשרות עם הספקים, המחיר ושאר התנאים הכל נעשה בעל פה.
5. בית הספר ביצע התקשרות עם ספק אשר מחייב עריכת מכרז פומבי, ללא מכרז וללא קבלת הצעות מחיר.
6. לא נמצא נוהל תשלום לספקים הכל מתנהל בצורה שלומיאלית ללא תיעוד כלל.
7. בית הספר לא קבע מראש תנאי תשלום עם הספקים, התשלום נעשה בדרך כלל בסמוך לסיום העבודה או קבלת הטובין או עם ביצוע ההזמנה.
8. לא נמצאו בתיק בית הספר האישורים הנדרשים מכל ספק הדרושים לפתיחת כרטיס ספק במערכת הנהלת החשבונות, דהיינו, פרטי הספק המלאים, אישור עסקאות גופים ציבוריים, אישור ניהול ספרים ופטור מניכוי מס במקור.
9. בית הספר שילם חשבונית על סך 1,568 ₪ בהמחאה על סך 1,583 ₪ הפרש של 15 ₪ כנראה טעות סופר (קולמוס).

10. חשבוניות הכיבודים וחומרי הניקיון אינן מפורטות לפי דרישת נהלי משרד החינוך ותקנות מס הכנסה.

11. בית הספר אירגן יום כיף לפארק מים אלעוש בעלות הסעה של 15,400 ₪ מכספי הניהול העצמי בניגוד למטרה.

12. המזכירה מצרפת לחשבונית העתק צילומי להמחאה, יש לשקול הזמנת **שיקים** כרומיים עם העתקים, זול יותר מלצלם ומסודר יותר.

13. התשלום לספקים מבוצע באמצעות המחאה על בסיס מזומן.

פיצול עסקאות

1. בתאריך 06/06/2017, בית הספר רכש מחברת סאני תקשורת סלולרית בע"מ 20 ערכת מכשיר בעלות כוללת של 14,260 ₪ לפי הפירוט שלהלן:

א. נתקבלו מהספק סאני 4 חשבוניות מס בסך 3,565 ₪ כל אחת, אשר נשאו מספר סידור עוקב וכללו אותו תיאור מילולי וכספי בפירוט החשבונית.

ב. בית הספר הוציא 4 תעודות זיכוי לספק שנשאו מספר סידורי עוקב.

ג. בית הספר שילם לספק באותו יום 4 המחאות בסכום של 3,565 ₪, אשר נשאו אותו תאריך פירעון (06/06/2017) עם מספר סידורי עוקב.

ד. בית הספר רכש מכונות צילום בעסקה בשלושה תשלומים בניגוד לנוהל המחייב תשלום בהמחאת מזומן.

המלצות

1. על הרשות המקומית לדאוג להעביר הכספים המגיעים לבית הספר בניהול עצמי בהתאם לתקציב הסל שנקבע בזמן ללא איחור מדי חודש בחודשו על מנת למנוע מבית הספר לבצע משיכת יתר אסורה.
2. על בית הספר יחד עם מנהל החשבונות המלווה לרשום את ההכנסות של בית הספר במועד הפקדתם בבנק או קבלת ההעברה מהרשות ולא באיחור של חודש, על מנת שתהיה התאמה בין הרישום בספרי הרשות המקומית לבין ספרי בית הספר.
3. על בית הספר לנהל את הוצאותיו בהתאם להרכב הסל ולא לחרוג בביצוע בין סעיפי הסל.
4. חל איסור על משיכת יתר מחשבון הבנק, אפילו לתקופה קצרה.
5. אין לבצע העברות או הפקדות בין חשבון הבנק בניהול עצמי לבין חשבון הבנק של ההורים, מדובר בניהול חשבון כמשק סגור.
6. על בית הספר לנצל את מרבית הכנסותיו בכל שנה בהתאם לתכנית מקושרת תקציב ולא להיות ביתרת עודף בנקאית גדולה מעבר ל- 10% מהכנסותיו.
7. על בית הספר להתקשר רק עם ספקים שיש להם פטור מלא מניכוי מס במקור ואישור ניהול ספרים.
8. על בית הספר לקבל לפני ביצוע עסקאות כלשהן עם הספק את כל האישורים הנדרשים, דהיינו, פרטי הספק המלאים, אישור עסקאות גופים ציבוריים, אישור ניהול ספרים ופטור מניכוי מס במקור.
9. ההתקשרות עם הספקים תכלול תנאי התשלום, אשר יתועדו בכתב ומראש, יש לציין את זה בהנהלת חשבונות.
10. על בית הספר להעביר לספק הזמנת רעש ידנית או ממוחשבת מפורטת הכוללת כמות, מחיר זמן אספקה ותנאי תשלום ותהיה חתומה על ידי מורשי החתימה ולא רק חתימת מנהל בית הספר.

11. התקשרות עם ספקים בסכומים גדולים מחייבת את בית הספר לבחור זכיינים שנבחרו על הרשות המקומית.
12. יש לקבל הצעות מחיר בהתאם לסכום ההתקשרות.
13. אין לפצל עסקאות או חוזים.
14. אין להתקשר עם ספקים בסכום גדול המחייב עריכת מכרז פומבי מבלי לקבל אישור מהרשות המקומית.
15. מומלץ לבית הספר להזמין המחאות כרומיים עם העתק שיש לצרף לחשבונית המס במקום לצלם העתק מההמחאה, זול יותר מלצלם ויעיל ומסודר.
16. תשלום לספקים אך ורק על בסיס מזומן ואין לשלם בתשלומים.
17. אין להשתמש בכספי הניהול העצמי לפעילות שאינה מתקצבת בסל התקציב ובתכנית מקושרת תקציב, כמו מימון 11 אוטובוס לפארק המים אלעוש בעלות אלפי שקלים.

בקורת שוטפת

בבדיקת הנגשת כיתות לתלמידי כבדי שמיעה

מדי שנה מממן משרד החינוך עבודות שיפוץ כיתות לימוד בבתי ספר לתלמידים כבדי שמיעה על מנת להתאים הכיתה לצרכי התלמיד ולעזור לו להיות מרוכז בלימודים.

הואיל ותלמידים כבדי שמיעה עולים כיתה ומחליפים בית ספר מדי שנה, אזי כמעט בכל שנה יש התאמה למספר כיתות בהתאם למספר התלמידים הנמצאים בבית הספר.

השנה נמצאו 6 תלמידים בכיתות שונות בבתי ספר שונים בכפר העונים על הגדרה תלמיד כבד שמיעה המצריך התאמת הכיתה לצרכיו. ועדת הקניות ערכה נוהל קבלה הצעות מחיר לביצוע עבודות התאמה לכיתה וזכו בהצעות שני קבלנים כל אחד ביצע התאמה בשלוש כיתות בבתי ספר שונים כדלקמן:

1. קבלן פ.ח זכה בהתאמת 3 כיתות, שתי כיתות בתיכון מראח אלג'יוזלאן, בכיתות אלה נמצאו ליקויים בביצוע העבודה.
2. בהתאם למפרט, הקבלן נדרש להתקין בולמי רעש ל- 40 כסאות בכל כיתה, 4 גומיות לכל כיסא, בכל כיתה 160 גומיות, הבדיקה העלתה שכל הגומיות או הבולמים בשתי הכיתות התפרקו כבר משימוש ראשון עקב התקנה רשלנית או שימוש בגומיות פשוטות מאוד.
3. בכל כיתה הותקנה דלת רב בריח, בהתאם למפרט יש להתקין משאבת שמן על מנת למנוע טריקת דלת וסגירתה בכוח, הבדיקה העלתה שלא הותקנו משאבות שמן על שלושת הדלתות.
4. בהתאם למפרט יש להרכיב מגן אצבעות למניעת סגירת הדלת על אצבעות התלמידים, המגן לא הורכב בשלושת הדלתות.
5. צילינדר אחת הדלתות מקולקל, הקבלן מתחמק מהחלפתו למרות פניית הביקורת ומנהל בית הספר.

6. חברת א.ע בע"מ, זכתה גם בהתאמת 3 כיתות, שתי כיתות בחטיבת ביניים אלחדיקה גם בכיתות אלה לא הותקנו משאבות שמן על שלושת הכיתות למניעת סגירת וטריקת הדלתות בחוזקה וגרימת נזק גופני לילדים ובאי הכיתות.
7. בהתאם למפרט יש להרכיב מגן אצבעות למניעת סגירת הדלת על אצבעות התלמידים, המגן לא הורכב בשלושת הדלתות.
8. עבודות חיפוי קירות מגוון 2002 בגודל 2/1.2 מטר בהתאם למפרט הטכני בשתי הכיתות בשווי 1,400 ₪ לפני מע"מ לא בוצעו כלל.
9. התקנת בולמי רעש גומי לרגלי כסאות, 160 בולמים בהתאם למפרט והזמנה בבית ספר אבדאע בשווי של 800 ₪ לפני מע"מ, לא בוצעה העבודה כלל.

ממצאים:

1. חלק מהעבודות אצל שני הקבלנים לא בוצעו כלל, כמתואר לעיל.
2. חלק מהעבודות אצל שני הקבלנים, בוצעו באופן חלקי ולא שלם כמתואר לעיל.
3. חלק מהעבודות, בוצעו בצורה רשלנית וכבר בשימוש ראשון של הכיתה יש צורך בביצוע תיקונים.
4. מפקח מטעם המועצה ממחלקת ההנדסה, חתם על החשבון של הקבלן וציין ליד חתימתו שהעבודה בוצעה לפי סעיפי ההזמנה בצורה תקנית ומסודרת, **לצערי**.
5. הביקורת שלחה מכתב למפקח ממחלקת ההנדסה עם העתק לקבלנים על מנת לטפל בליקויים, המעקב של הביקורת לתיקון הליקויים לא צלח.

המלצות

1. הואיל ולא היה מענה לדרישות הביקורת, הריני ממליץ לגזבר המועצה לקזז סכום של 3,000 ₪ מחשבון הקבלן פ.ח.
2. על גזבר המועצה לקזז סכום של 5,000 ₪ מהקבלן ו.א בעלי חברת א.ע בע"מ.
3. על המפקח של מחלקת ההנדסה להגביר את הבדיקה שלו ולבצעה באופן יסודי יותר ללא משוא פנים.

נספחים

12/03/18

לכבוד:
מר סאמי מרג'יה
גזבר המועצה

א.נ.

הנדון : ביצוע עבודות התאמת כיתות לתלמידים כבדי שמיעה

בבדיקה שערכתי על ביצוע עבודות התאמת ששת הכיתות שבוצעו על ידי שני הקבלנים פ.ח וחברת א.ע, נמצאו ליקויים שונים בביצוע העבודות (רצ"ב מכתב למחלקת ההנדסה).
הואיל והפניות בכתב למחלקת ההנדסה למר בילאל לא הועילו, הריני פונה לכבודו בבקשה לקזז כספים מחשבונות שני הקבלנים שמגיע להם או יגיע להם בעתיד כדלקמן:

1. ממר פ.ח על פי הערכת הביקורת סך של 3,000 ₪.

2. בהתאם למפרט, הקבלן נדרש להתקין בולמי רעש ל- 40 כסאות בכל כיתה, 4 גומיות לכל כיסא, בכל כיתה 160 גומיות, הבדיקה העלתה שכל הגומיות או הבולמים בשתי הכיתות התפרקו כבר משימוש ראשון עקב התקנה רשלנית או שימוש בגומיות פשוטות מאוד.

3. בכל כיתה הותקנה דלת רב בריח, בהתאם למפרט יש להתקין משאבת שמן על מנת למנוע טריקת דלת וסגירתה בכוח, הבדיקה העלתה שלא הותקנו משאבות שמן על שלושת הדלתות.

4. בהתאם למפרט יש להרכיב מגן אצבעות למניעת סגירת הדלת על אצבעות התלמידים, המגן לא הורכב בשלושת הדלתות.

5. צילינדר אחת הדלתות מקולקל, הקבלן מתחמק מהחלפתו למרות פניית הביקורת ומנהל בית הספר.

יש לציין שפניתי למחלקת ההנדסה על מנת לכמת ולהעריך שווי הליקויים והעבודות שלא בוצעו, לצערי טרם נענית.

בכבוד רב,
ג'מאמעה עאדל
מבקר המועצה

12/03/18

לכבוד:

מר סאמי מרג'יה

גזבר המועצה

א.נ.

הנדון : ביצוע עבודות התאמת כיתות לתלמידים כבדי שמיעה

בבדיקה שערכתי על ביצוע עבודות התאמת ששת הכיתות שבוצעו על ידי שני הקבלנים פ.ח וחברת א.ע בע"מ, נמצאו ליקויים שונים בביצוע העבודות (רצ"ב מכתב למחלקת ההנדסה).

הואיל והפניות בכתב למחלקת ההנדסה לא הועילו, הריני פונה לכבודו בבקשה לקזז כספים מחשבונו שני הקבלנים שמגיע להם או יגיע להם בעתיד כדלקמן:

10. חברת א.ע בע"מ, זכתה גם בהתאמת 3 כיתות, שתי כיתות בחטיבת ביניים אלחדיקה גם בכיתות אלה לא הותקנו משאבות שמן על שלושת הכיתות למניעת סגירת וטריקת הדלתות בחוזקה וגרימת נזק גופני לילדים ובאי הכיתות.

11. בהתאם למפרט יש להרכיב מגן אצבעות למניעת סגירת הדלת על אצבעות התלמידים, המגן לא הורכב בשלושת הדלתות.

12. עבודות חיפוי קירות מגוון 2002 בגודל 2/1.2 מטר בהתאם למפרט הטכני בשתי הכיתות בשווי 1,400 ₪ לפני מע"מ לא בוצעו כלל.

13. התקנת בולמי רעש גומי לרגלי כסאות, 160 בולמים בהתאם למפרט והזמנה בבית ספר אבדאע בשווי של 800 ₪ לפני מע"מ, לא בוצעה העבודה כלל.

לאור הנ"ל יש לקזז מחשבון הקבלן או החברה סך של 5,000 ₪ לפי הערכת המבקר.

בכבוד רב,

ג'מאמעה עאדל

מבקר המועצה

עיקרי החקיקה

מינוי מבקר וסמכויותיו-עיקרי החקיקה

תפקידו של מבקר המועצה, סמכויותיו ודפוסי עבודתו מעוגנים בצו המועצות המקומיות(א) (להלן- הצו), כמפורט להלן :

מינוי מבקר מועצה סעיף 145

- (א) "המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי למועצה".
- (ב) "היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה".

תפקידי המבקר סעיף 145 ז

(א) "ואלה תפקידי המבקר :

1. לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, 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 רכוש ושמירתו מניחות את הדעת.
5. לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

תוכנית העבודה

סעיף 145 ז

(ג) "המבקר יקבע את תכנית 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".

סדרי הביקורת

סעיף 145 ה

(א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי 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 המועצה 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 מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר, בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

דיווח על ממצאי הביקורת

סעיף 145 ו

- (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דוח על ממצאי הביקורת שערך, בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דו"ח על ממצאי בקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לוועדת 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 תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה 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, לעניין 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.

מינוי עובדים ללשכת המבקר סעיף 145 ז

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).

פיטורי עובדים בכירים סעיף 144

- (א) עובדי המועצה המנויים בסעיף 139 לא יפוטרו אלא אם כן הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.
- (ב) לא יפוטר מבקר המועצה או עובד המועצה המשמש יועץ משפטי למועצה אלא באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.
- (ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר המועצה או היועץ המשפטי למועצה אלא לאחר שניתנה לו זכות לשאת לפני המועצה את דברו בעניין הפיטורים.
- (ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו-(ג) יחולו, בשינויים המחויבים, גם על השעיית מבקר המועצה או היועץ המשפטי למועצה.
- (ה) האמור בסעיף זה איננו בה לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח-1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד המועצה שסעיף זה דן בו, בשל

עבירת משמעת כמשמעותה בחוק
האמור.

**עבירות
סעיף 204**

- (א) ואלה דינם מאסר חודש ימים או קנס כקבוע בסעיף 61(א)(1) לחוק העונשין, התשל"ז-1977, או שני העונשים כאחד:
- (1) המחזיק ספר, מסמך או נייר של המועצה וסירב להרשות למי שזכאי לכך, את העיון בהם או לא נתן העתק או תקציר מהם או רשות להכין העתק או תקציר מהם.
- (2) מי שמיאן למסור ידיעה או להראות מסמך, או נמנע מלעשות זאת במשך שבוע ימים מיום שנדרש לכך לפי צו זה.
- (3) מי שמסר ביודעין ידיעה או הצהרה לא נכונה בכל בקשה, ערר או ערעור, או בכל מסמך או טופס אחר שהגיש או שמילא לפי צו זה.
- (4) מי שעיכב או מנע ועדה מוועדות המועצה או עובד מעובדיה או שליח משליחיה המורשים לכך להיכנס לבניין או לקרקע להשיג שם ידיעות הדרושות להם לצורך תפקידיהם, או לערוך שם חקירות, בדיקות ומדידות לפי צו זה.
- (5) מי שמסר ידיעה שהגיעה לידי בתוקף תפקידו בעניין מכרז העומד להתפרסם או בעניין מהלך הדיונים בוועדת המכרזים וההצעות של המועצה והחלטתה לאדם שלא הוסמך כדין לקבל אותה ידיעה.
- (ב) המפרסם דו"ח, כולו או חלקו או תוכנו של דו"ח, או ממצא ביקורת בניגוד להוראות סעיף 145(ו) או המפר תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו- מאסר ששה חודשים.