

مجلس محلي يافة الناصرة מועצה מקומית יפיע



تقرير مراقب المجلس

דו"ח מבקר המועצה

דו"ח שנתי מספר 18

לשנת 2018

30/03/19

לכבוד:
מר מאהר ח'ליליה
ראש המועצה המקומית
יפיע

אדון נכבד

הנדון: דו"ח מבקר המועצה לשנת 2018

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

הדו"ח לשנת 2018 הינו הדו"ח השבעה עשר במספר שאותו אני מגיש
בתפקידי כמבקר המועצה.

הדו"ח כלל נושאים שונים, ביקורת מעקב אחר תשלום אגרת תלמידי חוץ,
ביקורת על הפעלת חוק עזר שילוט ומודעות, ביקורת על ניהול מועדונית
משפחתית, ביקורת ניהול עצמי בבית ספר וביקורת על עמותת אולימפיק
בית ספר לכדורגל.

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 וכשל מקצועי של
עובדי המועצה.

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 מידית
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 על הפעלת חוק עזר מודעות ושילוט
15	רקע והקדמה
15	תקציר החוק
16	מטרת הביקורת והיקפה
16	ממצאים
18	המלצות
	ביקורת מועדוניות משפחתיות
22	מבוא כללי
24	מטרת והיקף הביקורת
26	מתכונת העבודה במועדוניות
28	שלבי בדיקת הבקשות ואישורן
28	איתור וסדרי עדיפות
29	זמן עבודת המועדונית
30	כוח אדם במועדונית
31	המבנה הפיזי של המועדונית
32	נוכחות התלמידים במועדונית
33	תכנית עבודה ודוחות פעילות
35	סדר היום והתפריט
35	מזון וארוחות
36	ניהול תיק אישי
37	השתתפות ההורים
39	מסקנות והמלצות
	ניהול עצמי בבתי ספר יסודיים
43	רקע והקדמה
43	מטרת הביקורת והיקפה
44	הגדרת בתי ספר בניהול עצמי
46	כללים ליישום
47	הצגת ואישור תכנית מקושרת תקציב

49	בקרה, ביקורת ושקיפות
51	בדיקה כללית
52	שיטת התקצוב של בתי הספר
53	רישום ההכנסות בספרים
55	ממצאים
55	הרכב התקציב
57	הוצאות ביצוע מול תכנית מקושרת תקציב-השוואה
61	הנהלת חשבונות
62	רכש והתקשרות עם ספקים
63	ממצאים
65	המלצות
	ביקורת בעמותת אולימפיק לכדורגל
67	רקע והקדמה
67	מטרת הביקורת והיקפה
68	עזרים לביצוע הביקורת
68	תקנון העמותה
70	תפקידי האסיפה הכללית
71	הועד ותקופת כהונתו
72	תקציב העמותה
73	מוסדות העמותה
76	ועדת הביקורת
77	דוחות כספיים
77	כוח אדם
79	ניהול מערך הרכש
80	ועדת רכש
82	ריכוז הממצאים
85	מסקנות והמלצות
	עיקרי החקיקה
87	מינוי מבקר וסמכויותיו
88	תכנית העבודה
89	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 יפוטר, 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, ההתחשבות 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 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 יהיו 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 97,432 בגין 6 תלמידים שלומדים בבית ספר רנד, ושני תלמידים הלומדים בגן ילדים השייך לעמותת רנד.
5. בהתאם לחוזר מנכ"ל ולפי סעיף 7א לחוק לימוד חובה, התש"ט-1949, ולפי סעיף 4(ג) לחוק החינוך המיוחד, התשמ"ח-1988, בעלות על מוסד חינוכי במעמד מוכר שאינו רשמי רשאית לסמן את רכיב הפסיכולוג רק אם השירות סופק על ידי השירות סופק על ידי השירות הפסיכולוגי החינוכי העירוני.
6. 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.
7. **אגרת שמירה**, לפי חוזרי מנכ"ל, ההחלטה על נחיצות השמירה והיקפה, **נקבעת על ידי המשרד לביטחון פנים, בתיאום עם הרשות המקומית שהמוסד החינוכי פועל בה, ובכלל זה מוסד במעמד מוכר לא רשמי, לפיכך בעלות על מוסד חינוכי במעמד מוכר שאינו רשמי רשאית לסמן את רכיב השמירה רק אם השירות מתבצע על ידי הרשות המקומית, כלומר אם השומר מועסק ע"י המוסד אין לגבות אגרה עבור שירות שמירה, רק במקרה והשומר מועסק ע"י הרשות המקומית ניתן לגבות אגרת שמירה.**
8. בית ספר רנד לחינוך מיוחד הגיש בקשה לאישור אגרת שמירה עבור 6 תלמידים שאינם זכאים **לאגרת שמירה בסך כולל 3,210 ₪ לפי 535 ₪ לתלמיד.**
9. **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.

10. עמותת רנד, הגישה בקשה לתשלום אגרת שירותי בריכה בגין שני תלמידים הלומדים בגני הילדים של העמותה, כאשר הבריכה ממוקמת מחוץ לבניין גני הילדים במרחק קילומטרים בודדים, העלות של האגרה עבור שני התלמידים 5,030 ₪ שיש להפחיתה מסכום החיוב.

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 ₪	104,640 ₪
רינה אתגרים	107,202 ₪	18,918	88,284 ₪
עמותת רנד	23,944 ₪	5,030 ₪	18,914 ₪
ב"ס רנד	73,488 ₪	3,720 ₪	69,760 ₪
סה"כ	314,314 ₪	<u>32,708</u> ₪	281,606 ₪

מסקנות

1. 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 בגין תלמידים נושרים שכלל לא למדו בבית הספר או סכומים לא בהתאם לחוזרי משרד החינוך.
2. 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.
3. 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. מומלץ לשלוח מכתב לבית ספר רינה אתגרים על ניסיונותיהם מדי שנה לקבל אגרת תלמיד באופן לא חוקי עבור תלמידים שלא למדו כלל בבית ספרם.
4. אותו הדבר לבית ספר ועמותת רנד לחינוך מיוחד שדורשים אגרה בגין שירותים שלא מגיע להם לגבות כמו שירותי שמירה, שימוש בבריכה ושירות פסיכולוגי.

ביקורות על הפעלת חוק עזר מודעות ושלטים

רקע והקדמה

חובת המועצה להסדיר את נושא השילוט והמודעות בתחום שיפוטה, בין היתר שלטי הבחירות ובמיוחד מוטלת עליה החובה למנוע פרסום שילוט אסור בתחומה. במועצה מקומית יפיע קיים חוק עזר מודעות ושלטים כבר משנת תשמ"א – 1981 אשר פורסם בתחילת דצמבר 1980, אבל לצערי מעולם לא הופעל ונכפה.

חוק עזר זה בה להסדיר את עניין פרסום מודעות ושילוט, הן לגבי צורת הפרסום, תוכן הפרסום, איסורים, דרכי הפרסום וסמכויות ראש המועצה לגבי התרת הפרסום ומניעתו.

תקציר החוק

פרסום טעון רישיון :

" לא יפרסם אדם מודעה ולא יציג שלט או לוחית פרסומת אלא לפי רישיון מאת ראש המועצה ובהתאם לתנאי הרישיון".
לא יפרסם אדם מודעה או לוחית פרסומת באופן שהם עלולים להיות מפגע לרבים".

בקשה לרישיון :

(א) בקשה לרישיון לפרסום מודעה תוגש 48 שעות לפני שעת פרסומה, הוראות סעיף זה לא תחול על מודעות אבל.

(ב) בבקשה לרישיון להצגת שלט יפורטו מידתו, צבעיו ותכנו של השלט המוצע להצגתו, לבקשה יצורף תרשים של השלט המוצע.

(ג) בבקשה לרישיון לוחית פרסומת יפורטו החומר שממנו נעשתה לוחית הפרסומת וכן המקומות שבהם מוצע להציגה, לבקשה יצורפו דוגמה או תרשים של לוחית הפרסומת המוצעת.

תנאים למתן רישיון :

ראש המועצה רשאי לתת רישיון, לסרב לתתו, לכלול בו תנאים וכן לבטל רישיון או תנאים שנכללו בו.

מתן רישיון :

לא יינתן רישיון אלא אם נתמלאו תנאים אלה :

(1) אין בפרסום המודעה או בהצגת השלט או לוחית הפרסומת משום עבירה על

הוראות חוק עזר זה או כל דין אחר.

תוקף רישיון :

"תוקפו של רישיון להצגת שלט או לוחית פרסומת הוא עד 31 בדצמבר של השנה שבה ניתן".

הצגת מודעה :

(א) מודעה, שלט או לוחית פרסומת יוצעו במקום או בצורה שנקבעו ברישיון.
(ב) מודעה המתפרסמת על לוח מודעות תהיה באחת המידות שנקבעו בתוספת לחוק.

(ג) המפרסם מודעה ימציא לראש המועצה, לפי דרישתו, שני עותקים מהמודעה ללא תשלום.

מטרת הביקורת

בשנים האחרונות תפס נושא פרסום מודעות מסחריות ושילוט חוצות היקף רחב ההולך וגדל מדי שנה ובמיוחד בתקופת הבחירות, הן לכנסת והן למועצות המקומיות והעיריות, על כן ראתה הביקורת לנכון, לבדוק אופן התנהלות המועצה בעניין פרסום מודעות ושילוט, אופן האכיפה והטלת ארנונה ושמירה על חוק שמירת הניקיון והביטחון.

היקף הביקורת

הביקורת, נערכה בחודשים ספטמבר ואוקטובר 2018 לרגל הבחירות והסדרת עניין הפרסום ושמירה על הניקיון והביטחון.

ממצאים

1. בשנים האחרונות חלה עליה משמעותית בפרסום מודעות מסחריות ושילוט חוצות בתחום שטח שיפוטה של המועצה.
2. עליה משמעותית חלה השנה הואיל ומתקיימות בחירות למליאת ולרשות המועצה, מצד כל הסיעות המשתתפות בבחירות.
3. המועצה מעולם לא הסדירה ולא אכפה חוק העזר בנושא פרסום מודעות ושילוט ואין במועצה מחלקת אכיפה או עובד אכיפה.
4. הוצגו ופורסמו שלטים הן בשטחים ציבוריים והן ברשות היחיד (על גגות וקירות בניינים פרטיים) שלא על-פי היתר מראש המועצה או מי מטעמו וכמובן ללא תשלום אגרה מתאימה כקבוע בחוק עזר.

5. בהתאם לחוק על המפרסם או חברת הפרסום לשלם אגרת פרסום בהתאם לגודל המודעה, המועצה לא הטילה מעולם אגרה על המפרסמים או חברות הפרסום בכל צורה שהיא כמתחייב מהחוק הנ"ל.
6. כל המפרסמים וחברות הפרסום עברו על חוק העזר פרסום מודעות ושילוט התשמ"א-1981 וחוק שמירת הניקיון.
7. כל המפרסמים תלו מודעות ושילוט ללא היתר וללא אישור מראש המועצה על מיקום המודעות.
8. הביקורת העלתה, שנתלו בחודשים האחרונים שלטי בחירות מטעם מועמדים ומפלגות שונים, נתלו שלטי בחירות מסוגים שונים כולל שלטים מוארים מטעם מפלגות ומועמדים שונים על מעקות בטיחות שבצדדי הכבישים (ובמיוחד הכביש הראשי) ובשטחים ציבוריים וזאת ללא היתר מראש המועצה ובניגוד לחוק.
9. המועצה לא הפעילה סמכויותיה בנושא זה ולא אכפה החוק.
10. "לא יאיר אדם שילוט חשמלי, אלא אם השלט מצויד במפסק פחת, הצנרת המספקת חשמל לשילוט מוסתרת, והם עברו ביקורת ובדיקה של חשמלאי מוסמך שאישרו בכתב מצוי בידי המפרסם או בעל העסק", נמצא שהותקן שלט מואר אשר חובר למערכת החשמל, ללא אישור מהנדס המועצה או ראש המועצה או מי מטעמו ולא הוצג או הועבר למועצה אישור חשמלאי מוסמך בכתב בגין התקנת הציבור של השלט.
11. נתלו שלטי פרסומת ושלטי בחירות על מספר בתים ללא היתר וללא אישור דבר העלול לסכן את התושבים והעוברים במקום, הואיל והועמדו על קונסטרוקציה ללא אישורי בדיקת מהנדס.
12. כל המפלגות תלו מודעות בחירות ותמונות של מועמדים על מעקות בטיחות בכביש הראשי ובצדי הכביש ובמקומות אשר אינם מיועדים לפרסום ומסכנים את הנהגים והעוברים בכביש מלבד מפלגתו של ראש המועצה המכהן אשר פרסמה ותלתה מודעות בחירות אך ורק במקומות המיועדות לכך ולזכותה יומר, גם מפלגה זו פרסמה ותלתה מודעות במקומות המיועדים ללא היתר מראש המועצה.
13. הביקורת, תוהה ורואה בחומרה אי הסדרת נושא הפרסום ע"י המועצה בכך שהמועצה אינה פועלת להפסקת הפעילות הפרסומית בשטחים הציבוריים בצדי הכביש, על מעקות הבטיחות, על גגות הבניינים ועל לוחות המודעות, במצב מתמשך זה הביקורת סבורה כי המועצה נותנת "הכשר" לפעולות

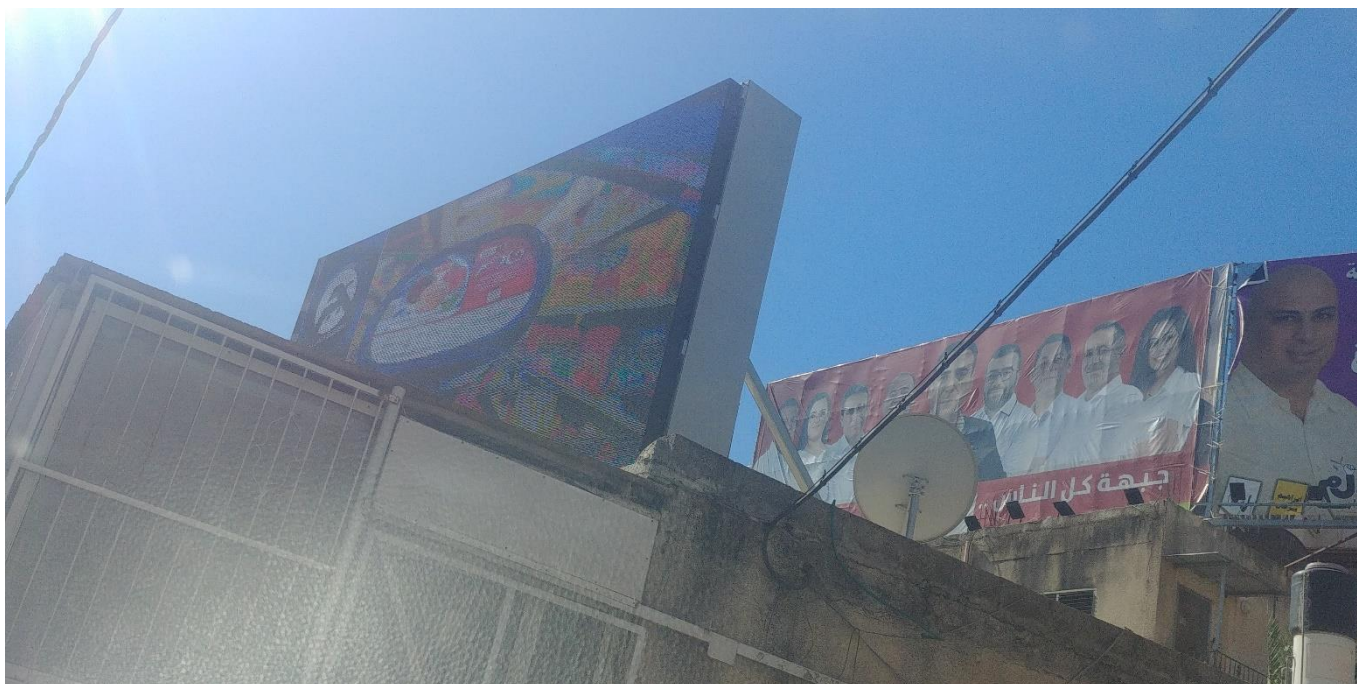
הנעשות בתחומה דבר המתבטא בחוסר מעש מטעמה או בעצימת עין מפעולות שאינן כשירות ואינן תקינות כאמור ובהפסד הכנסות מאגרות וארנונה לקופה הציבורית. על כן מן הדין לפעול להסדרת נושא ותחום הפרסום והשילוט בתחום המועצה כדין.

המלצות

1. על המועצה לבצע בהקדם עדכון מחירים לאגרות פרסום מודעות ושילוט.
2. על המועצה לאכוף את החוק ולהסיר את כל המודעות והשילוט שנתלו ללא היתר ובמקומות שלא מיועדים לכך כמו מעקות וגדרות בטיחות.
3. על המועצה להטיל אגרה בהתאם לחוק על כל המפרסמים ולפעול נגדם משפטית.
4. על המועצה לסלק ולהסיר את כל הפרסומים בשטחים ציבוריים ללא היתר.
5. על המועצה לערב הוועדה לתכנון ובנייה בעניין הצבת לוחות שילוט על גגות בנייני התושבים ללא היתר בנייה מהוועדה לתכנון ובנייה.
6. על המועצה לשמור על נושא הבטיחות בעניין הצבת שילוט בתחום הרשות.







ביקורת מועדוניות משפחתיות

1. מבוא - כללי

ככלל, טובת הילד היא לגדול במשפחה שהיא הסביבה הטבעית והחינוכית לגידולו והתפתחותו, וההורים הם האחראים לטפל בו; מכאן החשיבות העליונה בעבודה עם ההורים לחיזוק קשר הורה ילד במטרה להשיג קידום במצבו של הילד. הקהילה היא הסביבה הטבעית שתורמת בצורה משמעותית לגידולו והתפתחותו של הילד, ולכן יש חשיבות רבה לתת מענים חיוניים בקהילה לטובת גדילה והתפתחות תקינה של הילדים. לאור התפיסה הזו משרד הרווחה פיתח סוגים שונים של מועדוניות שמהוות חלק מתוכנית ההתערבות בקהילה, ומרצף המענים שמציעה המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית לילד ולמשפחה. מועדונית היא מסגרת חינוכית טיפולית, משלימת בית ובית ספר, הפועלת לאחר – שעות הלימודים והיא מספקת מענים לצרכי הילד בהיבטים החברתיים, הרגשיים והחינוכיים. במועדונית מקבלים החניכים טיפול אישי וקבוצתי לשפור קשריהם החברתיים והמשפחתיים, העשרה לימודית חברתית, סיוע בהכנת שיעורי הבית – וארוחה.

בסופו של יום, היעד המרכזי של המועדונית הוא להביא לשינוי משמעותי באמצעות השקעה אינטנסיבית, באינטראקציה של ילדים עם מבוגרים ועם בני גילם, שיפור הישגים לימודיים ושילוב הילד בתכניות טיפול שונות בתחומי תפקוד שונים. צוות המועדוניות אמור לקיים קשר מתמיד עם מורי הילדים ומחנכיהם ולעקוב אחר התקדמותם ובעיותיהם של הילדים בבית הספר. כמו כן הצוות אמור לבקר בבתי הילדים וליצור קשר שוטף עם ההורים.

1.1. מועדוניות משפחתיות-הינה מסגרת חינוכית המשלימה את הבית ומסייעת למוסד החינוכי הבית ספר (ללא ניתוק הילדים מהדינמיקה של המשפחה והקהילה) **המופעלים על ידי המועצה המקומית יפיע.**

1.2. המועדוניות פועלות לאחר שעות הלימודים חמישה ימים בשבוע, המועדונית מיועדת לתת לתלמידים השוהים בה סביבה מטפחת

ומטפלת במודל משפחתי, להרחיק אותם מהרחוב ולהשלים חסכים וחסרים מבלי לנתק את הילד ממשפחתו, פעילות הטיפול נעשית בתיאום מקצועי עם שירותי החינוך והרווחה במועצה.

1.3. המועדוניות כפופות בפעילותם ותקצובם לשני משרדים ממשלתיים, משרד החינוך ומשרד הרווחה ושירותים חברתיים, המועדוניות פועלות בחסות אגף שירותי חינוך ורווחה של משרד החינוך (אגף שח"ר).

1.4. אוכלוסיית היעד של המועדוניות הינם תלמידים בגילאי 6-12 עם חתך סביבתי ופוטנציאל שכלי תקין, הסובלים מהזנחה עקב קשיים בתפקוד של בית ההורים, ממשפחות רב בעיתיות וממשפחות מרקע סוציו-אקונומי נמוך. פעמים רבות הילדים מגלים בעיות רגשיות, לימודיות וחברתיות ומהווים פוטנציאל לנשירה מהלימודים והדרדרות חברתית.

1.5. הילדים מתאפיינים ברובם בתחושת תלישות וחוסר שייכות, בפערים לימודיים, בקשיים רגשיים וחברתיים, המועדונית מהווה בית חם המשלים את תפקידי ההורות ועוזר לילדים להשתלב בצורה טובה יותר בבית הספר תוך חיזוק תחושת השייכות והקידום הלימודי.

1.6. הביקורת התרכזה בבדיקת אופן ניהול המועדוניות, התקנות והנהלים המחייבים לרבות קיום מנגנון פיקוח ובקרה על קיומם של ההוראות המחייבות.

1.7. 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.

1.8. 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.

מטרת והיקף הביקורת

מטרת הביקורת היא לבחון את אופן ניהולן והפעלתן של מועדוניות משפחתיות משולבות האם המועצה המקומית מנהלת את המועדוניות בהתאם להנחיות המשרד, האם הסביבה עונה על צורכיהם הייחודיים של הילדים ובהתאם למאפיינים ההתפתחותיים שלהם. לצורך הכנת הדוח התקיימו פגישות עם מנהלת המועדונית, מנהל מחלקת הרווחה והקב"ס האחראי, כמו כן נערכו ביקורים במועדוניות ושיחות עם צוות העובדים באותן מועדוניות. לצורך הביקורת נבחנו מסמכים והנחיות רלוונטיות כמו חוברת השתתפות משרד החינוך בתקציבי הרשויות המקומיות, בנוסף לנ"ל נבחנו מסמכים העוסקים בהיבטים התקציביים והנהלת חשבונות של המועדוניות.

היקף הביקורת:

הביקורת נערכה בחודשים אוקטובר ונובמבר 2018.

הגדרת מטרות המועדוניות

במסמך שהוצא בידי משרד החינוך (הקרוי : השתתפות משרד החינוך בתקציבי הרשויות המקומיות) הוגדרו מטרות המועדוניות כדלקמן :

2.1 המועדונית המשפחתית היא מסגרת משפחתית להתייחסות אישית וחברתית, שתפקידה להוות מסגרת של חוויה מתקנת, לטפח את הפוטנציאל הגלום בילד ולסייע בידו להשתלב במסגרת לימודית וחברתית כתלמיד מן המניין.

2.2 המועדונית המשפחתית משמשת "בית חם" לילדים הנמצאים בה משעת סיום הלימודים ועד לשעות הערב, היא מאפשרת אינטראקציה חיובית ומעוררת אמון עם מבוגרים באמצעות קשר אישי ("חוויה מתקנת").

- 2.3 המועדונית משלבת התייחסות רגשית וחברתית, המכוונת לצרכים של ילדים ומתבגרים.
- 2.4 במועדונית שמים דגש על התקדמותם הלימודית של הילדים מהשוליים למרכז הכיתה. אנשי הצוות משוחחים באופן אישי עם הילדים על בעיות המטרידות אותם ועוסקים באופן קבוצתי בסוגיות המצריכות כישורי חיים, כגון התמודדות עם הבית ובית הספר. במועדונית מעודדים את הילדים לצרוך פעילויות של חינוך משלים בקהילה.
- 2.5 צוות המועדונית המשפחתית מסייע בהידוק ובחיזוק הקשר ושיתוף הפעולה בין ההורים לילדים ובין ההורים לצוות החינוכי בבית הספר ובמועדונית.
- במסמך נוסף שהוצא ע"י משרד החינוך (הקרוי : תכניות התערבות חינוכית – פדגוגיות) נכתב, כי "מטרות המועדונית המשפחתית והכלים שפותחו להשגתן, עשויים להיות פתרון הולם למי שמתנגדים להוצאתם של ילדים מן הבית, גם כאשר הבית שרוי במצוקה עמוקה וחוסר תפקוד. המועדונית ממלאת עבור ילדים אלה את אותם צרכים שהוריהם לא יכולים למלא ובית הספר מעצם היותו מוסד חינוכי פורמלי".
- 2.6 המועדונית הינה מרחב חינוכי, טיפולי, והעשרתי המקדם את הילדים ומאפשר להם לגדול ככל הילדים. נדבך חשוב בהתפתחות התקינה של הילדים היא העשרה חווייתית באמצעות האמנות על כל גווניה וכן, במקרה הצורך, הוראה מתקנת, שיפור אסטרטגיות למידה, חיזוק מקצועות הכשל, טיפול והעשרה בתחום הרגשי. במועדונית משתדלים למצוא את נקודת החוזק של כל ילד בתחומים אלה ולטפחה. העשרה זו מהווה נתינת הזדמנות, אפשרות לגדול ולהתפתח באופן מיטבי.

מתכונת העבודה במועדוניות

- נוכחות הילדים במועדונית החל מתאריך 1/9 עד ל- 31/7 בכל שנה.
 - סדר העדיפות לקבלת ילדים למועדונית ייקבע על ידי הצוות הבין-מקצועי.
 - הצוות הבין-מקצועי יכלול את מנהל המחלקה לחינוך, נציג משרד החינוך, קצין ביקור סדיר, עובד סוציאלי, יועצת החינוך, מחנך ופסיכולוג.
 - סדר היום הכללי במועדונית יכלול : קבלת הילד, ארוחה חמה, הכנת שיעורי בית, פעילויות העשרה מגוונת, פעילות חברתית, קיום שיחות אישיות וכו'.
 - צוות המועדונית יהיה בקשר הדוק עם הורי הילדים ומחנכים בבתי הספר.
 - פתיחת המועדוניות מותנה בכך שיהיו בה 15 ילדים בגילאים 6-12.
 - השתתפות ההורים המותרת תהיה על סך 10% מעלות המועדונית כפי שיפורסם על ידי משרד החינוך.
 - הגבייה באחריות הרשות המקומית ובמתכונת שנקבעה על ידה.
 - למרות האמור לעיל אין להתנות השתתפות ילד נזקק במועדונית בתשלום הורים.
- עפ"י מסמכים שונים שהוצאו ע"י משרד החינוך, לקצין ביקור סדיר אמורה להיות מעורבות רבה בנושא המועדוניות, במסמך שהוצא על ידי משרד החינוך והקרוי "תכנית לגיל יסודי-תכנית לאומית לילדים ולנוער בסיכון" צוין, כי מפעיל תכנית המועדוניות ברשות המקומית הוא קצין ביקור סדיר וכתובת לפנייה בנושא המדובר הוא למפקחים על ביקור סדיר ומניעת נשירה במחוזות של משרד החינוך.

בנוסף לכך נאמר במסמך הנ"ל, כי החלטות על קבלת ילדים למועדוניות מתקבלות ע"י צוות בין-מקצועי הכולל קצין ביקור סדיר, עובדת סוציאלית ומנחה מטעם משרד החינוך.

במסמך נוסף שהוצא ע"י משרד החינוך והקרוי "השתתפות משרד החינוך בתקציבי הרשויות המקומיות", בפרק הנוגע למועדוניות משפחתיות נכתב, כי הצוות הבין מקצועי (כולל עובדת סוציאלית) בכל אחד מבתי הספר בשיתוף קצין ביקור סדיר יאשר את הילדים הזקוקים למסגרת של מועדונית. עוד נאמר בהמשך, כי מנהל המחלקה לחינוך ירכז באמצעות קציני ביקור סדיר את רשימת התלמידים האמורים לבקר במועדונית ויפנה בבקשת אישור להפעלת המועדונית לממונה המחוזי על הביקור הסדיר.

עוד צוין במסמך הנ"ל, כי "המפקח המחוזי לביקור סדיר ולמניעת נשירה יפנה את החומר לבדיקת המטה בירושלים שיאשר את הפעלת המועדונית". במסמך שהוציא משרד החינוך – אגף שח"ר בנושא מועדוניות משפחתיות נכתב, כי מפעיל תכנית המועדונית ברשות המקומית הוא קצין הביקור הסדיר.

בפרופיל של מועדונית משפחתית של משרד החינוך נקבע שכל מועדונית צריכה להכיל לכל היותר 15 תלמידים ובכל אחת יועסק צוות של:

א. אם בית – תפקידה הוא הכנת המועדונית לקראת הילדים (סידורה, ניקויה, הכנת אוכל וכן עזרה בהכנת שיעורי בית) לפני פתיחתה ובסיום יום העבודה.

ב. מדריך/מדריכה מוסמכים.

ג. עובד סוציאלי – 25% משרה.

המועדוניות אמורות להיות ממומנות מארבעה גורמים:

- השתתפות הורים בגובה של 10% מעלות הפעלת המועדוניות כפי שנקבעת ע"י משרד החינוך. (ההורים אינם משתתפים בחלק שלהם ולא נדרשו לשלם על ידי המועצה או מי מטעמה כך שהמועצה סופגת חלק זה של הוצאה).

- השתתפות משרד החינוך – 44% מעלות הפעלת המועדוניות.
- השתתפות משרד הרווחה – 23% מעלות הפעלת המועדוניות.
- השתתפות הרשות המקומית – 23% מעלות הפעלת המועדוניות.
- ההקצבה מיועדת להעשרה חינוכית ורגשית לילדים במועדוניות.

שלבי בדיקת הבקשות ואישורן

- א. בשלב ראשון יאותרו ילדים ובני נוער הזקוקים למסגרת זו.
- ב. הצוות הבין-מקצועי (כולל עו"ס) בכל אחד מבתי הספר, בשיתוף קצין ביקור סדיר, יאשר את הילדים הזקוקים למסגרת זאת. אחת לשנה, לקראת השליש האחרון, יערך דיון לגבי ההמשך של כל אחד מהילדים.
- ג. מנהל המחלקה לחינוך ירכז באמצעות קצין ביקור סדיר את רשימת התלמידים, ויפנה בבקשת אישור להפעלת המועדונית לממונה המחוזי על הביקור הסדיר, הפנייה לבקשת האישור תכלול:
 - את שמות הילדים.
 - את דרגת כיתתם.
 - את חוות דעת הנהלת בית-הספר, השירות פסיכולוגי ודו"ח סוציאלי.
 - הצעת דירה שתועמד לרשות המועדונית(דירת קרקע מרוהטת בת 3-4 חדרים, מטבח ושירותים).
 - המפקח המחוזי לביקור סדיר ולמניעת נשירה יפנה את החומר לבדיקת המטה בירושלים, שיאשר את הפעלת המועדונית.

איתור וסדרי עדיפות הקבלה למועדונית

- בחוזר של המינהל הפדגוגי במשרד החינוך, נאמר שסדר העדיפויות לקבלת תלמידים למועדונית ייקבע ע"י צוות בין-מקצועי אשר כולל:
- מנהל החינוך ברשות המקומית.
 - נציג משרד החינוך.
 - קצין ביקור סדיר.

- עובד סוציאלי.
 - יועץ החינוך בבית הספר.
 - מחנך הכיתה.
 - פסיכולוג מטעם הרשות.
- תהליך איתור הילדים וקליטתם במסגרות הטיפוליות השונות נעשה ע"י העו"ס המטפל במשפחה, קליטת ילדים במועדוניות ביישוב ניתנת רק למשפחות המטופלות והמוכרות לאגף הרווחה.
- בהתאם להנחיות התע"ס, קיים טופס בקשה ייעודי להפניית ילד למועדונית, הטופס כולל את פרטי הילד, סיבת ההפניה, נתונים על מצבו הלימודי, אופי הביקור שלו בבית הספר, מצבו החברתי מחוץ לבית הספר, תפקודו במשפחה, הופעה וכד'.
- הביקורת מצאה, שאיתור התלמידים נעשה ע"י צוות מצומצם ויותר קטן שלא כלל את כל חברי הוועדה הבין-מקצועית.**
- בתשובה לשאלת הביקורת, איך מתבצע אתור תלמידים ענתה מדריכת המועדונית, שהאיתור מתבצע דרך בית הספר ע"י יועצת בית הספר אשר מציעה שמות תלמידים לעו"ס המועדונית, כלומר מלאכת האיתור מתבצעת ע"י שניים מחברי הוועדה בלבד.**

זמן עבודת המועדונית

בהתאם למשרד החינוך המועדונית ביפיע נמצאת בקטגוריה מספר 1 שלפיה שעות הפעילות של המועדונית אמורה להיות בין השעות 12:30 ועד השעה 19:30 במשך חמישה ימים בשבוע בסה"כ 35 שעות לתקופה של 11 חודשים מתחילת חודש ספטמבר עד סוף חודש יולי (1/9 עד 31/7).

בתשובה לשאלת הביקורת למדריכת המועדונית לזמני עבודת המועדונית קבעה מיום שני עד חמישי מהשעה 12:30 עד השעה 19:00 וביום שישי מהשעה 8:00 עד השעה 14:00.

בדיקת הביקורת, העלתה שהתלמידים מתחילים להגיע למועדונית לא לפני השעה 14:00 וחלק אחר לא לפני השעה 15:00, לטענת המדריכה בגלל לוח הלימודים של התלמידים בתכנית אופק חדש.

יש לציין שזמן פעילות המועדוןית הינו פחות בהרבה מהנדרש בפועל, למרות שהעובדות מגיעים בזמן אבל לצערי התלמידים מגיעים באיחור רב ומסיימים לפני השעה 19:00.

כוח אדם במועדוןית

במועדוןית עובדות באופן קבע אם הבית בשיעור משרה 77% ומדריכת המועדוןית במשרה מלאה ותוספת אם כלומר 110% משרה. כמו כן מלווה את המועדוןית עובדת סוציאלית בשיעור משרה של 25% אשר מגיעה למועדוןית לטענת המדריכה פעם בשבוע במשך שעותיים ולפי הצורך ואמור ללוות את המועדוןית גם קצין ביקור סדיר.

אם הבית

משמשת דוגמה לאם המשפחה. היא מסייעת לילדים בהכנת שיעורי הבית, מארגנת אותם לעשייה חברתית ומבשלת להם ארוחה חמה.

מדריך מקצועי

עליו להיות בעל ידע מקצועי בתחומים כגון טיפוח.

עובד סוציאלי

-

חלק מצוות המועדוןית, ומשמש מנהל הטיפול לכול ילד ולכול משפחה. הוא עומד בקשר עם המשפחות והילדים, ובונה עם הצוות תכנית פעולה לכול ילד ומשפחה.

-

העו"ס חבר בוועדת ההיגוי העירונית.

בתשובה לשאלת הביקורת למידת מעורבות הקב"ס במועדוןית, השיבה המדריכה שהוא משתתף במועצה פדגוגית ובוועדת שיבוץ תלמידים, שולחים לו ההזמנות לחתימה והוא הכתובת לכל שאלה ופנייה.

הביקורת העלתה שהקב"ס אינו עורך ביקורות במועדוןית למרות שזה חלק מתפקידו ולמרות שמועסקים במועצה שני קציני ביקור סדיר.

כמו שהוזכר לעיל המועדון עובדת בפועל פחות שעות מהדרוש סיבה אחת עקב תכניות לימוד חדשות אופק חדש של תלמידי בית הספר, והשנייה לפי טענת המדריכה דרישת ההורים לא להשאיר את הילדים מעבר לשעה 18:30 קרי שש וחצי בערב.

המבנה הפיזי של המועדון

אחת ממטרות המועדון היא להוציא את הילד מהבית למשך שעות אחר הצהריים, ולהוות עבורו בית חם. המועדון אמורה לשקף לילד התנהלות בבית נורמטיבי, הביקורת בדקה את התנאים הפיזיים הקיימים במועדון במסגרת סיורים שערכה במועדון ונמצא:

המבנה של המועדון הוא דירה מושכרת המורכבת מסלון רחב מטבח שני חדרי שירות ושני חדרים, במועדון נמצא ציוד מינימאלי להפעלתה, לא נמצא מחשב וחיבור לתקשורת אינטרנטית, נמצאה ספת נוער ישנה, סלון ישן בחלקו קרוע, טלוויזיה, שולחנות המשמשות לאוכל וללימוד והכנת שיעורים וכסאות.

במטבח יש ארונות מטבח ישנות מאוד מדיחות ריח חלק מהדלתות מפורקות, מקרר, תנור וגז וכלי בית שיש צורך בחידושם. חשוב להדגיש כי האווירה במועדון חמה, והחללים בה משרים רוגע ואווירה נעימה המועדון נראית מטופחת, וניכר כי למנהלת המועדון חשוב העיצוב.

האווירה במועדון חמה, המועדון מטופחת וגדולה, ניכר כי נעשה מאמץ לתת לילדים במקום הרגשה של בית, קיים חדר פרטי המיועד לטיפול פרטני, לשיחות אישיות, לפגישות עם ההורים והאורחים, להרגעת הילדים וכד'.

מדריכת המועדון, ציינה בפני הביקורת שהריהוט והציוד הקיים הוא מאוד דל ואינו מספיק לצורך ניהול המועדון וקיים צורך דחוף בתיקון וחידוש רוב הריהוט והציוד, הן בחדרי העבודה והן במטבח והשירותים. כמו כן חסרים משחקים מכל הסוגים, משחקי חשיבה, למידה וכו'.

נוכחות התלמידים במועדונית

בהתאם לבדיקת הביקורת, מספר התלמידים במועדונית לחודש אוקטובר 7 תלמידים בלבד במקום 15 תלמידים לפי הנדרש לניהול מועדונית.

לדברי המדריכה, טרם התכנסה ועדת השיבוץ ותתכנס בחודש הבא אחרי הבחירות ומקווה שיצטרפו עוד מספר ילדים למועדונית. הביקורת חזרה ובדקה מספר הילדים במועדונית לאחר כינוס ועדת השיבוץ ואכן נקלטו עוד ילדים ומספרם כיום 12 ילדים בניגוד לדרישות אגף שח"ר, שמספר הילדים לא יפחת מ- 15 ילדים. בביקורים שערכה הביקורת במועדונית נעדרו מספר תלמידים ומחציתם הגיעו באיחור רב למועדונית, לטענת המדריכה בגלל תכנית אופק חדש מאחרים בהגעה למועדונית(חלקם הגיע אחרי השעה 15:00). קיימת היעדרות גבוהה מדי יום באחוזים גבוהים.

תופעת ההיעדרות פוגעת כמובן ומשבשת את סדר יום העבודה הרגיל של המועדונית וגורם לבזבוז ואי ניצול אפקטיבי של כספי מימונה של המועדונית.

במועדונית משפחתית חייבים לנהל יומן נוכחות של התלמידים, בתשובה לשאלת הביקורת האם מנוהל יומן נוכחות? תשובת המדריכה כן, בדיקת הביקורת, העלתה אכן המדריכה מנהלת יומן נוכחות אבל חסר בו שעת הגעת התלמידים הואיל וקיים איחור כרוני בהגעה למועדונית מידי יום. נמצא כי מצב ההתמדה והנוכחות של הילדים אינו טוב, בלשון המעטה, ניתן אף לתאר את מצב הנוכחות כנשירה מתמדת שאינה מטופלת כראוי על ידי המחלקה.

האחראים על המועדונית יודעים על מצב הנוכחות הרעוע, אך לא נקטו מאומה לשיפור מצב ההתמדה על הנוכחות במועדונית, לא נמצאה תכנית התערבות אופרטיבית לביצוע מעקב אחרי כל חניך מול הוריו לבדיקת סיבות ההיעדרות, מלבד התקשרות המדריכה מדי יום להורים של הילדים שנעדרו וסיבת היעדרותם, וכמובן אחת הסיבות לאיחורים

היא החפיפה בין שעות סיום יום הלימודים לבין שעות הפעילות של המועדון, לא נמצא נוהל הנחיות למעקב ודיווח על ילדים נושרים או נעדרים או מאחרים.

הביקורת התרשמה שאי הנוכחות והנשירה של הילדים נובעת ממחסור מפעילות העשרה אטרקטיבית המתאימה לגיל הילדים במועדון, ומתכנים דלים, חסרים מקום למשחקי חצר וספורט וחסר משחקי מחשבה והעשרה.

הביקורת חזרה ובדקה מספר הילדים במועדון לאחר כינוס ועדת השיבוץ ואכן נקלטו עוד ילדים ומספרם כיום 12 ילדים בניגוד לדרישות אגף שח"ר.

תכנית עבודה ודוחות פעילות

המועדונים הטיפולים אמורות להגדיר תכנית פעילות, במטרה לחזק את ביטחונם האישי של הילדים, לשפר את תפקודם האישי, החברתי והלימודי, ולשפר את מערכת היחסים שבין הילדים והוריהם.

המדריכה הסבירה שבדרך כלל, הפעילות המתבצעת מסתכמת בעזרה לילדים בהכנת שיעורי בית ולמידה ופעילות יצירה ומשחקי קופסה דלים, עקב מחסור במשחקים, פעילות גופנית, ספורט, משחקים, גינון משחקי חצר וכד' לא מתקיימים מחסור מקום.

נמצא שאין מספיק פיקוח על התכנים והפעילות המועברת במועדון, פעילויות ההעשרה שהוצגו לביקורת הינן מינימאליות ביותר עם תוספת תקציב דל ניתן להגביר את הפעילות בתחום זה.

כמו כן חיזוק וטיפול קשר הורה ילד בינו בעל חשיבות עליונה בנושא המועדון והוא אחד היעדים לעצם קיומן והפעלתן של המועדונים, התרשמתי שנושא זה לא זוכה להתייחסות כבירה מצד צוות האחראים, לא הוצגו לביקורת דוחות פעילות בנושא זה לחיזוק הקשר של הילדים עם ההורים מלבד ביקור בית של המדריכה להורים ופעילות שנתית אחת ובמקרה הטוב תקופתית.

הביקורת בחנה את יישום תכנית הפעילות כמוגדר בהוראות התע"ס,
להלן טבלה המפרטת את ממצאי הביקורת:

<u>הממצא</u>	<u>הדרישה</u>
יש, חסר משחקים חדשים	פעילות יצירתית במשחקים ואמנות
כן ע"י אם הבית שלמדה הנושא	העשרת עולמו של הילד בשיחות, הקראת סיפורים ועידוד קריאה
מדי יום לכל ילד	הכנת שיעורים תוך התייחסות לבעיות לימודיות וטיפול הרגלי למידה
כל הזמן	הקניית תחושה של אחריות ושותפות ועידוד העזרה ההדדית
אין מקום, חסר חצר לפעילות ספורט, מדי פעם במתנ"ס.	פעילות גופנית: ספורט, משחקים, גינון וכד'

**רצ"ב: נספח תמונות בגין חלק מהפעילות המתקיימת במועדונית
באירועים שונים, כמו יום האם וכו'.**

סדר היום והתפריט

אחד מיעדי המועדון, על פי תפיסת משרד הרווחה, הוא הענקת תחושת בטחון לילדים השוהים בהן, והקניית תחושת אחריות ושותפות למסגרת, אחת הדרכים להגעה ליעד זה הוא סדר יום ותפריט ידועים וקבועים מראש.

הביקורת בדקה את התייחסות המועדון לסדר היום ולתפריט המוגש לילדי המועדון ולהלן ממצאיה:

<u>הממצא</u>	<u>הדרישה</u>
יש שבועי לא קבוע	<u>סדר יום</u> , האם קיים סדר יום קבוע ותלוי על לוח מודעות
יש, לפי רצונם וצרכיהם של הילדים בשיתוף אם הבית	<u>תפריט</u> , האם יש תפריט שבועי קבוע וידוע מראש, האם הוא נבנה ע"י תזונאית, האם תלוי על לוח מודעות

מזון וארוחות

לילדים במועדון מוגשת מדי יום ארוחה בשרית חמה מזינה אשר מכינה אותה אם הבית, עם הארוחה מוגש לילדים סלט ירקות טרי, כל סוג של סלט, הארוחות מגוונות כל יום ארוחה בשרית שונה וגם הסלט מגוון.

הביקורת התרשמה לטובה מסוג וטיב האוכל שמוגש לילדים, ממש אוכל ביתי טרי בריא וחם מדי יום אשר מכינה אותו אם הבית, בכל ביקורי הביקורת במועדון, נמצאו ארוחות שונות ומגוונות עם סוגי בשר וירקות שונים מדי פעם, ממש ארוחה חמה סביב שולחן עם אווירה משפחתית.

הארוחה מוגשת לילדים בסיבות השעה 14:00 עם הגעתם למועדון. לפני עזיבתם והליכתם הביתה מקבלים הילדים סנדוויץ עם ממרח לבנה, שוקולד, גבינה צהובה או חומוס.

ניהול תיק אישי

על פי הוראות שח"ר (שירותי חינוך ורווחה) במשרד החינוך, יש לנהל עבור כל תלמיד או ילד וילדה מילדי המועדון ואשר ייכלל בו:

- נתוני קבלה לתלמיד חדש, אסור לקבל תלמיד ללא טופס זה.
- דו"ח עובד סוציאלי, אין לקבל תלמיד למועדון ללא טופס זה.
- הצהרת בריאות, תנאי לקבלת תלמיד למועדון.
- הסכם עם ההורים.
- דיווח על ביקורי בית, חובה לבקר בבית התלמיד תוך חודש מכניסתו למועדון.
- פגישה עם המחנך, עם פתיחת השנה, בדצמבר, באפריל וסיכום שנה.
- סיכום פגישות עם העו"ס.
- סיכום פגישות צוות ההיגוי.
- מעקב אחרי מצב רגשי והתנהגותי לפי הצורך.
- סיכום שיחות ופגישות עם ההורים.
- תכנית אישית ומעקב.

הבדיקה של הביקורת, העלתה שאכן קיים תיק לכל ילד אבל לא מנוהל על פי ההוראות של שח"ר, דו"חות ביקור הילד בביתו לא לפי התדירות הנדרשת, בחלק מהתיקים לא נמצא דו"ח סוציאלי, לא נמצאו סיכום פגישות עם העו"ס וצוות ההיגוי, לא נמצא תיעוד פגישות עם המחנך 4 פעמים בשנת הלימודים.

הביקורת ריכזה את הדרישות העולות מהנחיות התע"ס ומשרד החינוך במועדוניות המשותפות, ובדקה האם קיים תיעוד לעמידה בדרישות ובהנחיות הללו בתיקים האישיים של התלמידים במועדון, להלן טבלה המפרטת את ממצאי הביקורת:

<u>הממצא</u>	<u>הדרישה</u>
קיים	נתוני קבלה לתלמיד חדש (חובה)
קיים	דו"ח עו"ס (חובה)
קיים	הצהרת בריאות (חובה)
קיים	הסכם עם ההורים
קיים	דיווח על ביקורי בית
מקיימים, לא מתועד	סיכום פגישות עם העו"ס
מקיימים, לא מתועד	סיכום פגישות עם צוות היגוי
שיחות אישיות עם התלמידים	מעקב אחר מצב רוח והתנהגות
מקיימים, ללא תיעוד	סיכום שיחות/פגישות עם הורים
קיים	מעקב אחר תכנית אישית
בדרך כלל עם יועצת בה"ס	פגישה עם מחנך

השתתפות ההורים

1. לאחר שמתקבלת ההחלטה לקבל ילד למועדונית, יש לבחון את דרגת הזכאות שלו, בהתאם לטבלאות השתתפות הורים של התע"ס, יש להדגיש כי טבלת הזכאות נבחנת כל שנה מחדש.
2. השתתפות ההורים נקבעת על פי הכנסות התא המשפחתי(שני ההורים), ובהתאם לטבלת השתתפות הורים בהחזקת במועדונית, השתתפות ההורים נגבית על ידי אגף הרווחה.
3. ההשתתפות החודשית של ההורים נגזרת מדרגת ההכנסה לפי הוראה 8.10 בתע"ס, המושפעת מההכנסה הממוצעת לנפש במשפחתו של

הילד, ההשתתפות של ההורים נעה בין סכום מינימלי של 194 ₪ לחודש לסכום מקסימלי של 730 ₪ לחודש.

4. הביקורת מצאה כי בפועל, אגף הרווחה במועצה אינו דורש ואינו מחייב את ההורים בדמי השתתפות בהחזקת המועדונית.

5. להדגשה, המועצה נושאת בעלויות החלק שלא נגבה מההורים, שכן בתחשיבי משרד הרווחה, הסכום אותו אמורים לשלם ההורים כהשתתפות בהחזקת המועדונית, מקוזז מהתחשיב באופן מלא, ללא כל התחשבות בשיעורי הגבייה מההורים, משמע שהמועצה מוותרת על הכנסה חודשית באלפי שקלים.

סיכום מסקנות והמלצות

המועדונית המשפחתית מיועדת לילדים הנמצאים בסיכון, והסובלים מהזנחה עקב תפקוד לקוי של בית ההורים הנמצא במצב סוציו אקונומי נמוך.

בסופו של יום, היעד המרכזי של המועדונית הוא להביא לשינוי משמעותי באמצעות השקעה אינטנסיבית, באינטראקציה של הילדים עם בני גילם ועם ההורים והסובבים אותם, שיפור הישגים לימודיים ושילוב הילד בתכניות טיפול שונות בתחומי תפקוד שונים.

צוות המועדונית אמור לקיים גם קשר מתמיד עם מורי הילדים ומחנכיהם ולעקוב אחר התקדמותם ובעיותיהם של הילדים בבית הספר והוא אמור לבקר גם בבתי הילדים וליצור קשר שוטף עם ההורים.

המועדונית המשפחתית משמשת מסגרת מאוד חיונית לילדים אלה ומאפשרת להם להיות בסביבה מטפחת ובית חם וחוויה מתקנת.

לצערי המועדונית משרתת עד לכתיבת שורות אלה רק 7 ילדים עם היעדרויות תכופות לפי ביקורי הביקורת ודו"ח נוכחות של המדריכה, במקום 15 ילדים, לטענת המדריכה נקבעה ישיבה לוועדת השיבוץ בחודש נובמבר לצורך קליטת עוד ילדים.

לאחר כינוס הוועדה וקליטת ילדים חדשים עלה מספר הילדים במועדונית ל-12 ילדים ועדיין חסרים עוד 3 ילדים עד למילוי המכסה הנדרשת.

עדכון: המדריכה טענה שבתאריך 27/03/19 מקיימת המועצה הפדגוגית ישיבה לבחינת מועמדים נוספים.

הביקורת בדעה שהצרכים למסגרת כזו, מועדונית משפחתית הם יותר גדולים בהרבה ממה שקיים ועל כן :

1. הביקורת ממליצה על עריכת סקר ומיפוי לאיתור כל הילדים החייבים מסגרת כזו, למלא את המועדונית הקיימת ולפעול מול המוסדות ומשרדי הממשלה השונים, לרבות משרדי החינוך

- והרווחה על מנת להקים ולממן עוד מועדוניות משפחתיות באזורים ובמקומות שאין בהם מועדונית.
2. לצורך כך, הביקורת ממליצה על הקמת צוות היגוי המורכב מכל הנציגים של הגופים הרלוונטיים.
3. הביקורת ממליצה על מעורבות יתר של ההורים כמו ביקורים במועדונית על מנת לעמוד על פעילות הילדים במועדונית גם להורים שילדיהם מוצעים לקליטה ולהורים של ילדים המסרבים לשלוח ילדיהם למסגרת זו.
4. הביקורת ממליצה, על רכישת ריהוט וציוד חדש ומשחקים למועדונית, הואיל ומדובר בריהוט וציוד ישן מאוד.
5. על מדריכת המועדונית והקב"ס לפעול ביחד על מנת שלא תימשך מגמת האיחור וההיעדרות הגבוהה במועדונית.
6. על כל הצוותים המעורבים באיתור ושיבוץ הילדים במועדונית לגבש תכנית פעולה לאתר ילדים חדשים הזקוקים למסגרת זו.
7. הביקורת ממליצה, שיש להשלים את כל הטפסים והמסמכים החסרים בתיקי הילדים.
8. על צוות ההיגוי לפעול ביתר מרץ על מנת לאתר תלמידים חדשים לקליטתם במועדונית.
9. יש לתעד ולרשום פרוטוקולים של כל ישיבות הוועדות השונות.
10. נדרשת מעורבות יתר הן של הקב"ס והן של המחלקה לשירותים מיוחדים דרך העו"ס של המחלקה.





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 שיפוטו. 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 הלמודים 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 המקומיות 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.

יד. **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	הכנסות	הוצאות	עודף/גירעון
ת	ת	ת	(ו)
2015/201	220,29	373,29	152,995 ₪
6	8 ₪	3 ₪	גרעון
2016/201	205,07	183,37	21,704 ₪
7	9 ₪	5 ₪	עודף

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:

מועד הרישום בבית הספר	מועד הרישום ברשות	סכום ההעברה
08/10/15	24/08/15	19,528 ₪
22/01/16	24/10/15	39,050 ₪
22/01/16	14/12/15	39,050 ₪
27/04/16	05/02/16	18,655 ₪
27/04/16	05/02/16	19,526 ₪
27/04/16	15/04/16	27,239 ₪
27/04/16	15/04/16	27,239 ₪
21/07/16	05/07/16	27,138 ₪
	סה"כ הכנסות תשע"ו	217,425 ₪
10/01/17	07/10/16	40,000 ₪
10/01/17	01/12/16	23,205 ₪
23/02/17	23/01/17	18,608 ₪
20/07/17	04/03/17	18,608 ₪
20/07/17	15/03/17	18,608 ₪
20/07/17	19/04/17	18,608 ₪
20/07/17	07/05/17	18,608 ₪
20/07/17	22/06/17	18,608 ₪
31/07/17	27/07/17	18,608 ₪
	סה"כ הכנסות תשע"ז	193,461 ₪

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. שיטת ההעברה לעיל פוגעת בתפקוד בית הספר ועלולה לגרום לאי עמידה בהעברת התשלומים לספקים.
4. בשנת תשע"ז 2017/18 החלה המועצה להעביר את כספי התקציב לבית הספר בסכום קבוע מדי חודש בחודשו.
5. 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	169 ₪	112 ₪
מים	0	0
טלפון ואינטרנט	8,817 ₪	11,611 ₪
הנהלת חשבונות	13,751 ₪	1,530 ₪
עמלות בנק	1,255 ₪	1,561 ₪
כיבודים ונסיעות	2,212 ₪	16,095 ₪

32,989 ₪	22,308 ₪	אחזקת מבנה
0	0	גינן
6,600 ₪	63,270 ₪	אחזקת מחשבים וחידוש ציוד
6,104 ₪	35,330 ₪	ציוד משרדי
8,696 ₪	877 ₪	ציוד לחינוך ופני
1,889 ₪	16,750 ₪	אחזקת מזגנים
6,735 ₪	3,650 ₪	ספרים וספריות
10,695 ₪	7,711 ₪	חומרי לימוד
16,846 ₪	21,946 ₪	חומרי ניקוי
700 ₪	0	עזרה ראשונה
28,680 ₪	33,663 ₪	יוזמות פדגוגיות
21,797 ₪	6,128 ₪	אחזקת מדפסות סורקים ופקסים
10,295 ₪	19,789 ₪	דמי שכפול
182,935 ₪	286,125 ₪	סה"כ

אחוז ההוצאה בפועל בהשוואה לסל

2016/17	2015/16	תיאור הסעיף
47,755 ₪	48,150 ₪	הוצאות תפעול
63,255 ₪	108,456 ₪	הוצאות אחזקה
14,800 ₪	36,207 ₪	רכש והצטיידות
56,405 ₪	64,813 ₪	פרויקטים, יזמות וסיוע לתל
182,235 ₪	257,626 ₪	סה"כ

השוואה בין נתוני הביצוע בפועל לתכנית המקושרת תקציב

הביקורת ערכה השוואה 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	191 ₪	23,145 ₪	
מים	0	8,000 ₪	
טלפון	11,376 ₪	4,679 ₪	
דואר ומשלוחים	1,489 ₪	719 ₪	
אינטרנט	697 ₪	1,712 ₪	
הנהלת חשבונות	1,530 ₪	5,000 ₪	
עמלות בנק	1,566 ₪	1,700 ₪	
כיבודים ונסיעות	16,095 ₪	4,000 ₪	
סה"כ הוצאות ת	32,944 ₪	48,955 ₪	

הוצאות אחזקה

הוצאות		נתונים לפי	
		דו"ח כספי	תכנית מקושרת
אחזקת מבנה ובדק בית	32,989 ₪	25,000 ₪	
גינון	0	5,000 ₪	
אחזקה וריהוט	28,452 ₪	5,500 ₪	
אחזקת מחשבים	21,358 ₪	3,960 ₪	
אחזקה ורכישת מזגנים	1,889 ₪	5,400 ₪	

4,000 ₪	21,797 ₪	אחזקת מדפסות וסורקים
48,860 ₪	106,485 ₪	סה"כ הוצאות אחזקה

רכש והצטיידות

לפי נתוני		הוצאות
תכנית מקושרת	דו"ח כספי	
4,750 ₪	30,525 ₪	ציוד משרדי
400 ₪	8,696 ₪	ציוד לחינוך גופני
1,500 ₪	6,735 ₪	ספרים וספריות
16,700 ₪	17,695 ₪	חומרי לימוד
22,500 ₪	28,680 ₪	יוזמות פדגוגיות
15,000 ₪	16,846 ₪	חומרי ניקיון
500 ₪	700 ₪	עזרה ראשונה
70,500 ₪	109,877 ₪	סה"כ רכש והצטיידות

בהתאם לטבלה, מתברר שבית הספר חרג באופן משמעותי ברוב סעיפי ההוצאה במאות אחוזים מתקציב הסל המאושר, להלן טבלה המראה השוואה בין בית ספר ד ליתר בתי הספר ביישוב בגין סעיפים מהותיים שנתגלו בהם חריגה משמעותית:

הסעיף	ב"ס ד	ב"ס ג	ב"ס ב	ב"ס א	חריגה
טלפון	11,534	5,059	6,095	4,588	6,855
כיבודים	16,364	5,732	2,938	2,825	15,645
א.מחשבים	21,358	21,643	8,100	15,915	17,398
א.רהוט	30,235	21,890	3,886	0	24,771
א.מדפסות	52,843	0	980	14,500	48,882
צ.משרדי	30,525	1,219	7,781	1,500	25,791

עיון בטבלה והשוואה בין הוצאותיו של בית ספר ד לשאר בתי הספר, מראה שכמעט בכל סעיפי התקציב הוצאותיו של בית הספר חרג מסל התקציב, בסעיפים מסוימים קיימת חריגה במאות אחוזים.

הביקורת ערכה השוואה בין סעיפי ההוצאות של בית ספר ד לבין בית ספר א שהוא מבחינת מספר תלמידים יותר גדול למעלה מ- 200 תלמידים ועדיין הוצאותיו ברוב סעיפי התקציב פחות מבית ספר ד וגם השוואה עם יתר בתי הספר, הוצאותיו של בית ספר ד ברוב הסעיפים חרגו מסל התקציב וגדול מבית ספר שהוא גדול ממנו.

הוצאות כיבוד

בית הספר אינו נחשב לבית עסק ועוסק מורשה, אלא זרוע של המועצה ופועלת תחת כנפיה, והמועצה הינה מלכ"ר (מוסד ללא כוונת רווח) וחלים עליה הוראות וחוקי מס הכנסה החלים על מלכ"רים.

הוצאות כיבודים, הינם הוצאות שאינם מוכרות לניכוי במס הכנסה וחלים עליהם הגבלות שונים, כל הוצאה שלא מותרת לניכוי נקראת הוצאה עודפת ועל הוצאה עודפת חל מס הכנסה בשיעור גבוהה מאוד בגין הוצאה זו, המס על חברה ועוסק מורשה 45% ועל רשות מקומית שמוגדרת מלכ"ר (עמותה) המס הוא 90%, כלומר על הוצאות כיבוד בסכום 1,000 ₪ יש לשלם למס הכנסה מס בסכום 900 ₪.

הוצאות הכיבוד בבית ספר ד גבוהים מאוד בסכום של 16,000 ₪ הן בשנת 2017 והן בשנת 2018 קרי המס על הוצאה עודפת שעל הרשות לשלם הוא בסכום של 14,400 ₪ לכל שנה.
תקציב הכיבודים המותר לפי סל התלמיד לבית ספר ד הינו בסך 719 ₪ בשנה חריגה בסכום של 15,600 ₪.
על בית הספר להיצמד לתקציב המאושר ולא לחרוג ממנו על אחת כמה וכמה בשיעור גבוה כזה .

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) 23-5.3, 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 הרשותי.

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 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 הכול נעשה בעל פה.
5. **בית הספר ביצע רכישות בסכומים מצטברים המחייבים קבלת 4 הצעות מחיר, ולא נמצאו הצעות במסמכי בית הספר.**
6. לא נמצא נוהל תשלום לספקים הכול 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. חשבוניות הכיבודים וחומרי הניקיון אינן מפורטות לפי דרישת נהלי משרד החינוך ותקנות מס הכנסה.
10. בית הספר ביצע וממשיך לבצע רכישות באלפי שקלים מספקים שהם קרובי משפחה של מנהל בית הספר.
11. המזכירה מצרפת לחשבונית העתק צילומי להמחאה, יש לשקול הזמנת **שיקים** כרומיים עם העתקים, זול יותר מלצלם ומסודר יותר.
12. התשלום לספקים מבוצע באמצעות המחאה על בסיס 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 רכש 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. מומלץ להנהלת בית הספר להימנע מרכישות מקרובי משפחה מדרגה ראשונה.
14. על בית הספר להימנע מרכישות או התקשרויות עם קרובי משפחה.
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.

ביקורת בעמותת אולימפיק לכדורגל

רקע והקדמה

העמותה היא מועדון ובית ספר לכדורגל מגיל 4 עד 17 וקבוצת כדורגל למבוגרים שמשחקים בליגה. בית הספר מחולק למחלקת ילדים ולמחלקת נוער כאשר בשתי המחלקה מתאמנים 5 קבוצות ובכל מחלקה רשומים 120 ילדים. כל ילד משלם לעמותה 2,300 ₪ בשנה ומקבל בתמורה תיק אישי שכולל תלבושת וטרנינג לחורף ושירותי הסעה מהכפר למגרש כדורגל ליד מגדל העמק. לכל קבוצה יש מאמן בשכר מהעמותה, בנוסף לרכז ומזכירה שאחראית על הרישום והגביה. תקציב העמותה בעיקר מורכב מדמי רישום, תמיכה מהמועצה המקומית יפיע ותמיכה ממרכז הספורט. מטרת העמותה, מסגרת חינוכית לילדים ובית ספר להכשרת שחקני כדורגל בעתיד, חינוך לסובלנות ומסגרת חינוכית לילדים.

מטרת הביקורת

1. לקיים הערכה אובייקטיבית של פעולות העמותה בנושא הפעלת בית הספר לכדורגל והאם פעולות אלה השיגו את מטרות העמותה.
2. לבחון את התנהלות העמותה בהתייחס להתנהלות הכספית במיוחד נושא הגביה, ובין היתר את מקורות המימון לפעילות העמותה.
3. לבחון את התנהלות העמותה בתחומים המרכזיים הנוגעים לפעילותה, האם היא פועלת בהתאם לכללי מינהל תקין ובהתאם להוראות חוק העמותות.
4. הליך ההתקשרות עם הספקים ונותני שירות.

היקף הביקורת

במהלך החודשים נובמבר 2018 עד מרץ 2019 בוצעה ביקורת בעמותת אולימפיק מועדון לכדורגל ביפיע, עמותה אשר נתמכת ע"י המועצה המקומית ונחשבת כגוף נתמך.

עזרים לביצוע הביקורת

1. לשם ביצוע הביקורת, נערכו פגישות עם הוועד המנהל של העמותה, עם רכז הספורט בעמותה, מזכירת העמותה, רואה החשבון של העמותה, עובד המועצה איש הקשר בין המועצה לעמותה שהוא מנהל מחלקת הספורט, חלק מהמאמנים ונערכו ביקורים במגרש כדורגל שבו נערכים האימונים.
2. נסקרו פרוטוקולים של האסיפה הכללית והוועד המנהל, תקנון העמותה וחוק העמותות.
3. הביקורת בחנה ולמדה את הדוחות הכספיים של העמותה.
4. הביקורת ביצעה התאמה כספית בין סכומי הגבייה במזומן לבין הפקדות מזומן בבנק.
5. הביקורת בדקה את אופן ההתקשרות עם הספקים ונותני אשראי.
6. תלושי השכר של העובדים, ואופן גיוס העובדים.

תקנון העמותה

קבלת חברים

- (א) מייסדי העמותה הנם חברים בה מיום רישום העמותה בפנקס העמותות.
- (ב) אדם החפץ להיות חבר העמותה יגיש לוועד בקשה בלשון זו: "אני (שם, מען ומספר זהות) מבקש להיות חבר בעמותה (שם העמותה). מטרת העמותה ותקנונה ידועים לי. אם אתקבל כחבר בה, אני מתחייב לקיים את הוראות התקנון ואת החלטות האסיפה הכללית של העמותה."
- (ג) ההחלטה בדבר קבלת המבקש כחבר העמותה או אי קבלתו נתונה בידי הוועד; סירב הוועד לקבל את המבקש, רשאי הוא לערור על הסירוב לפני האסיפה הכללית הקרובה.

2. זכויות וחובות של חבר

- (א) חבר העמותה זכאי להשתתף ולהצביע בכל אסיפה כללית ויהיה לו קול אחד בכל הצבעה; הוא זכאי לבחור ולהיבחר לוועד או לוועדת הביקורת.

(ב) חבר העמותה זכאי להשתתף בפעולות העמותה וליהנות משירותיה.

(ג) הועד, באישור האסיפה הכללית, רשאי לקבוע דמי חבר שתשלומם יהיה חובה על החברים.

(ד) פקיעת החברות בעמותה אינה פוטרת מסילוק התשלומים שהגיעו לעמותה מן החבר ערב פקיעת חברותו בעד התקופה שעד לפקיעת חברותו.

3. פקיעת חברות

(א) החברות בעמותה פוקעת :

(1) במות החבר, ובחבר שהוא תאגיד בגמר פירוקו ;
(2) בפרישתו מן העמותה ; הודעת פרישה בכתב תינתן לוועד שלושים יום מראש ;

(3) בהוצאתו מן העמותה.

(ב) האסיפה הכללית רשאית, לפי הצעת הועד, להחליט על הוצאת חבר מן העמותה מאחד הטעמים הבאים :

(1) החבר לא שילם לעמותה את המגיע לה ממנו ;
(2) החבר לא קיים את הוראות התקנון או החלטה של האסיפה הכללית ;

(3) החבר פועל בניגוד למטרות העמותה ;

(4) החבר הורשע בשל עבירה שיש עמה קלון.

(ג) לא יציע הועד לאסיפה כללית להוציא חבר מן העמותה אלא לאחר שנתן לו הזדמנות נאותה להשמיע טענותיו לפניו, ולא יציע מהטעמים האמורים בתקנת משנה (ב)(1), (2) או (3) אלא לאחר שהתרה בחבר ונתן לו זמן סביר לתיקון המעוות.

4. מתן הודעות לחבר

הזמנה, דרישה, התראה והודעה אחרת של העמותה לחבר יינתנו לו בכתב שיימסר לו ביד או יישלח בדואר רגיל אל מענו הרשום בפנקס החברים ; לפי בקשת החבר בכתב תשנה העמותה את מענו הרשום בפנקס החברים.

האסיפה הכללית

5. יומה, שעתה ומיקומה של אסיפה כללית ייקבעו בידי הועד.

6. אסיפה כללית תכונס על ידי הודעה שתינתן לכל חבר לפחות עשרה ימים מראש ותציין יום, שעה, מקום וסדר יום לאסיפה.

7. תפקידים של אסיפה כללית רגילה

אסיפה כללית רגילה תשמע דינים וחשבונות על פעולות הועד ועל פעולות ועדת הביקורת, תדון בהם ובדין וחשבון הכספי שהגיש לה הועד, תחליט על אישורם, ותבחר בוועד ובוועדת הביקורת.

8.

(א) אסיפה כללית לא תיפתח אם לא נכחו לפחות רבע ממספר חברי העמותה; היה מניין זה נוכח בפתיחת האסיפה, רשאית היא להמשיך בדיוניה ולקבל החלטות אף אם פחת מספר הנוכחים.
(ב) לא נתכנס המניין האמור תוך שעה מהזמן הנקוב בהזמנה, יראו את האסיפה כנדחית, ללא צורך בהזמנה נוספת, בשבוע ימים לאותה שעה ולאותו מקום, ובאסיפה נדחית זו יהיו הנוכחים רשאים לדון ולהחליט, יהיה מספרם אשר יהיה.

9. יושב ראש ומזכיר

אסיפה כללית תבחר, מבין חברי העמותה, יושב ראש ומזכיר לאסיפה.

10. החלטות האסיפה הכללית יתקבלו ברוב קולות של המצביעים, זולת אם החוק או תקנון זה דרשו רוב אחר לקבלתן; היו הקולות שקולים, רשאי יושב ראש האסיפה להכריע.

11. מזכיר האסיפה הכללית ינהל את פרוטוקול האסיפה.

הועד

12. מספר החברים

מספר חברי הועד ייקבע בהחלטת האסיפה הכללית ולא יהיה פחות משניים.

13. תקופת הכהונה

- (א) הועד יכהן מהיבחרו באסיפה כללית ועד שאסיפה כללית אחרת תבחר ועד חדש ; חבר הועד היוצא יכול להיבחר לוועד החדש.
- (ב) חבר הועד רשאי להתפטר בכל עת מכהונתו על ידי הודעה בכתב לוועד ; חבר הועד יחדל לכהן אם הוכרז פסול דין או פושט רגל.

14. השלמת הועד

- (א) נתפנה מקומו של חבר הועד, רשאים הנותרים או הנותר למנות חבר אחר של העמותה לכהן כחבר הועד עד לאסיפה הכללית הקרובה ; עד למינוי כזה רשאים הנותרים או הנותר להמשיך לפעול כוועד.
- (ב) חבר הועד שנבצר ממנו למלא תפקידיו, רשאים הנותרים או הנותר למנות חבר העמותה למלא מקומו עד שישוב למלא תפקידיו.

15. ישיבות הועד

הועד רשאי להסדיר בעצמו את מועד ישיבותיו, ההזמנה להן, המניין הדרוש בהן ודרך ניהולן.

16. החלטות הועד יתקבלו ברוב קולות המצביעים ; היו הקולות שקולים, לא נתקבלה ההצעה ; החלטת כל חברי הועד פה אחד יכול שתתקבל גם שלא בישיבת הועד.

17. הועד ינהל פרוטוקול מישיבותיו והחלטותיו.

זכות הייצוג

הועד רשאי להסמיך שניים או יותר מבין חבריו לחתום בשם העמותה על מסמכים שיחייבו אותה, ולבצע בשמה פעולות שהן בתחום סמכותו.

תקציב העמותה

תקציב העמותה בעיקרו מורכב מדמי רישום והשתתפות של הילדים בכל הקבוצות, כל ילד משלם 2,300 ₪ בשנה בנוסף לסכום של 300 ₪ עבור תלבושת. בהתאם לרישומי העמותה לשנת 2016, רשומים בספרים לפי רישומי הגבייה רק 260 ילדים ונערים אשר משתתפים באימונים ובמשחקים אשר מחולקים לקבוצות בהתאם לגיל, כאשר מתוכם 3 ילדים רשומים ולא נגבה מהם כלום.

בהתאם לחשבוניות מס של העמותה, העמותה רכשה תלבושות עבור 388 ילדים כאשר רשומים בספרי העמותה רק 260 ילדים.

בתשובה לשאלת הביקורת, למה נרכשה כמות כזו גדולה, כאשר מספר הילדים אינו עולה על 260 ילדים וכאשר לא כולם רוכשים את הערכה, התשובה הייתה שלילי בית הספר בגיל 4 עד 13 נרכשו 150 ערכות תלבושת אחת לכל ילד ולמחלקת הנוער שמשחקים בליגה 200 תלבושות, שתי תלבושות לכל שחקן.

על כן אומדן ההכנסות אמור להיות מעל סכום של 600,000 ₪ אבל לפי הדו"ח הכספי העמותה הצליחה לגבות סכום של 458,000 ₪ כאשר מתוכם הוחזרו המחאות של ההורים בסכום של 43,500 ₪.

- על הממונים בעמותה להגביר את אמצעי הגבייה ולנקוט באמצעים העומדים לרשותם על מנת להעלות את אחוז הגבייה, כמו כן יש לטפל בהמחאות חוזרות אשר הולך וגדל עניין שיקים חוזרים ללא כיסוי, על כל הורה שרושם ילדיו לעונה חדשה לסלק את החוב משנה קודמת לפני רישומו.
- קיימת תופעה שהרבה ילדים משלמים חלק מדמי ההשתתפות ולא משלמים היתרה במהלך השנה, יש לבטל תופעה זו על מנת שכולם יהיו שווים ועל מנת לתת שירות טוב יותר לכלל הילדים.
- כנגד הורי ילדים אלה לא ננקטים פעולות לגביית החוב, והם נרשמים לעונה החדשה וגם לאחריה ללא סגירת החוב משנים ועונות קודמות ומספרם הולך וגדל, הרבה משפחות מתנהגות כך, משלמים חלק ולפעמים סכום קטן בין 500 ₪ לבין 1,000 ₪ מתוך סכום 2,300 ₪ ולא משלמים את היתרה, נרשמים לעונה חדשה ומשאירים חוב גדול בגין עונות קודמות ולצדדי לא ננקט נגדם בשום פעולת אכיפה.

- כמו כן נמצאו מספר ילדים שלא שילמו כלום בגין עלות האימון והלימוד בבית ספר לכדורגל.
- הוועד, קיבל החלטה בסוף 2017 להגביר את הגביה ועל הצוות המקצועי להשתמש בכל הכלים העומדים לרשותו, כולל אי שיתוף שחקנים במשחקים, הרחקה מאימונים ועוד.
- יצוין כי, החלטת הוועד המנהל לא קוימה ועדיין יש ילדים שנרשמו לעונה חדשה מבלי לסלק את החוב מעונה קודמת.
- נמצא שמספר קבלות לא נרשמו בהנהלת החשבונות, כנראה בטעות ולהלן מספרם וסכום ההכנסה:

קבלה מספר: 3394	בסך 600 ₪
קבלה מספר: 3395	בסך 600 ₪
קבלה מספר: 3396	בסך 1,800 ₪
קבלה מספר: 3438	בסך 2,000 ₪
- העמותה לא מנהלת ספר חייבים ולא מעבירה יתרות לשנים הבאות כך נוצר מצב שהחוב הישן נמחק אוטומטית עם המעבר לעונה חדשה מלבד המחאות חוזרות ללא כיסוי ששוכבות במשרדי העמותה ללא כל טיפול, ובכך העמותה מוותרת מרצונה ללא כל מאמץ לגבות החובות על סכומי כספים גדולים ויוצרת אפליה בין הורים המשלמים מלוא הסכום עבור ילדיהם לבין הורים חייבים סרבנים.
- מקור נוסף עיקרי של התקציב הוא תמיכת המועצה המקומית בעמותה מדי שנה בסכום של כ- 420,000 ₪ כאשר מסכום זה מועברת תמיכה לקבוצת המבוגרים על סך 180,000 ₪ אשר משחקים בליגה ומנהלים חשבון בנק נפרד. בנוסף העמותה מקבלת תקציב דל מהאיגוד וסכום של 236,522 ₪ מהסדר ההימורים.
- לאור הנתונים הנ"ל העמותה היא גוף נתמך של המועצה הואיל ועל פי החוק המועצה משתתפת ביותר מ-10% מתקציבה של העמותה, על כן העמותה אמורה להתנהל על פי כל הכללים והחוקים והנהלים החלים על המועצה ובמיוחד בעניין הרכש בדבר פרסום מכרזים וקבלת הצעות מחיר וזאת בהתאם לסכום ההתקשרות.

מוסדות העמותה

על העמותה לקיים את המוסדות הבאים:

- אסיפה כללית.
- ועד מנהל.
- ועדת ביקורת.
- מורשי חתימה.
- רואה חשבון לעמותה.

האסיפה הכללית

האסיפה הכללית היא גוף הכולל את כל חברי העמותה, כאשר יכולים להיות חברים בעמותה כל אדם שמלאו לו שבע עשרה שנים וכל תאגיד, בין שהם אזרחי ישראל ובין אם לאו. שינוי בחברי העמותה אפשרי בכל עת ע"י הועד המנהל/האסיפה הכללית. הזימון לאסיפה הכללית יתבצע ע"י הודעה שתינתן לכל חבר לפחות עשרה ימים מראש, כאשר במסגרת הזימון יפורטו הנושאים שאמורים לעלות על סדר יומה של האסיפה הכללית. עמותה חייבת לנהל פנקס חברים ולרשום בו כל חבר, מענו, מספר זהות, תאריך תחילת חברותו ותאריך פקיעתה. נמצא שהעמותה אינה מנהלת פנקס חברים, לא נמצאו בקשות הצטרפות ואין החלטות של הועד המנהל בדבר קבלת חברים חדשים. העמותה נוהגת לכנס האסיפה הכללית רק בעת הדיון בדו"ח הכספי, האסיפה האחרונה הייתה בתאריך 1/11/2016 כאשר על סדר יומה:

- בחירת ועד מנהל לעמותה.
- בחירת ועדת ביקורת.
- מינוי מורשי חתימה.

האסיפה הכללית אינה מתכנסת בהתאם לתקנון, והיא אינה מחדשת את מינויו של רואה החשבון של העמותה ואינה דנה ולא קבעה את שכרו של הרואה חשבון כפי שמתחייב מהתקנון.

ועד העמותה

הועד ינהל את ענייני העמותה ומסמכויותיו :

ליישם את החלטות האסיפה הכללית וביצוע מטרות העמותה.

בשנים האחרונות הועד המנהל הוא המוסד היחיד הפעיל ממוסדות העמותה ולקח לעצמו סמכויות בכל הקשור לענייני העמותה.

בשנים קדמו הועד לא התכנס הרבה, מלבד שנה שעברה הועד התחיל להתכנס בתדירות יותר משנים קדמו, הומצאו 5 פרוטוקולים במהלך שנת 2018 אשר נידונו בהם מספר נושאים מהותיים, כמו נושא הגביה, גיוס עובדים ונושא הקנסות שמשלמת העמותה.

בסוף 2017 קיבל הועד החלטה, להחזיר את כל הסמכויות אליו לאחר תקופה בה הצוות המקצועי יחד עם נציגי המועצה עקפו סמכויות הוועד וקבלו החלטות אשר מסמכות הוועד דוגמת קליטת עובדים מאמנים ודמי ההשתתפות של ההורים.

כחלק מיישום ההחלטה, החליט הוועד שעניין גיוס עובדים מאמנים, על רכז המחלקה להציע שמות לוועד, לנהל משא ומתן עם המאמנים ומביא המלצותיו בפני הוועד המנהל לצורך קבלת החלטה, ללא אישור הוועד המנהל לא יתקבלו מאמנים.

בנושא ליווי ההסעות, הוועד החליט לערוך רישום של הילדים שעולים על ההסעה, אשר באחריות מלווה ההסעה.

הוועד קיבל החלטה שקרובי משפחתם של העובדים יזכו בהנחה בשיעור 50% מדמי ההשתתפות(קרבה מדרגה ראשונה, בן/בת, אח/אחות).

החלטה בעלת משמעות כספית והטבה לעובדים שיש לשלם בגינה מס הכנסה מצד העובד או מס על הוצאה עודפת מצד העמותה.

כמו כן מדובר בהחלטה לא שוויונית וסקטוריאלית, אל לנו לשכוח שמדובר בעמותה נתמכת ע"י המועצה מכספי הציבור ואמורה לשרת נאמנה את כלל הציבור, על כן לדעת הביקורת שאין להפלות ציבור מסוים על חשבון ציבור אחר.

בתקופה האחרונה יש חלוקת תפקידים וסמכויות אשר ניתנו לרכז המועדון והעמותה מר פארס מג'לי האחראי בין היתר על מערך הגביה יחד עם מזכירת העמותה והורים מתנדבים על מנת לעזור להנהלת העמותה במילוי תפקידה .

לעמותה יש אישור על ניהול תקין לשנת 2018 מרשם העמותות, כמו כן
אישורים ממס הכנסה לניהול העמותה וניכוי מס במקור.

פנקס חברים

הועד המנהל אינו מנהל פנקס חברים כפי שמתחייב נמצאו בקשות
הצטרפות כחברים בעמותה רק בגין 3 חברים אשר מכהנים במוסדות
העמותה.

חברי ועד המנהל וחברי ועדת הביקורת הם אלה המשמשים כחברי
העמותה והם אלה שמתכנסים באסיפה הכללית.

ועדת הביקורת

ועדת הביקורת נבחרת ע"י האסיפה הכללית והיא כפופה לאסיפה,
האסיפה בוחרת בשני חברים לפחות לכהן בוועדת הביקורת, לוועדה
תפקיד מהותי בבדיקת ענייניה הכספיים של העמותה וכן בבדיקת תקינות
פעילות העמותה ומוסדותיה ואלה חלק מתפקידיה:

- לעקוב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית והועד.
- להציע לוועד דרכים לתיקון ליקויים בניהול העמותה.
- תדון בדוח המילולי ובדוח הכספי ותגיש את המלצותיה לוועד
ולאסיפה הכללית.
- נדרשת להכין דוח ביקורת לפחות פעם בשנה והוא יכול גם
המלצות וההתייחסות לתיקון ליקויים שנתגלו בעבר.
- רשאית לדרוש מהוועד בכתב כינוס אסיפה כללית שלא מן המניין.
- לבקש מרשם העמותות למנות חוקר שיחקור את דרך ניהול
העמותה ופעולותיה הכספיות.

נמצא שוועדת הביקורת, לא הכינה ולא הגישה דוחות ביקורת, לא דנה
בדוח הכספי ולא נתנה חוות דעת לדוחות.

דו"חות כספיים

בהתאם לחוק העמותות תש"ס-1980 ולהוראות חוק החברות התשנ"ט-1999, עמותה צריכה להגיש את הדו"ח הכספי, הדו"ח המילולי והמסמכים הנלווים לדו"חות עד ליום 30 ביוני בשנה לאחר שנת הדו"ח הכספי, כלומר דו"ח כספי לשנת 2017 יוגש עד 30/06/2018, אם רואה החשבון של העמותה ביקש להיכלל בהסדר האורכות של הרשם, המועד המאוחר יותר להגשת מסמכים בהתאם להסדר האורכות הוא ביום 13/10 לאחר שנת הדו"ח כלומר בגין שנת 2017 עד 13/10/2018. הדו"ח הכספי בעמותה שמחזורה השנתי עולה על 1,200,000 ₪, והחייבת במינוי רואה חשבון, על הדו"ח להיות חתום ע"י רואה חשבון המבקר, גם במקרה ומחזור העמותה אינו עולה על סכום 1,200,000 ₪ ועמותה מינתה לה רואה חשבון והוא ערך הדו"ח אז הדו"ח יחתם ע"י רואה החשבון. הדו"ח הכספי והמילולי של העמותה יאושר ע"י האסיפה הכללית של העמותה ויחתם ע"י שניים מחברי הוועד.

נמצא, שהדו"חות הכספיים של העמותה מוגשים באיחור ולא במועדים הקבועים בחוק, הדו"ח הכספי השנתי לשנת 2017 הוגש בחודש ינואר 2019 במקום 30/06/2018 או לכל היותר עד 13/10/2017 במידה וניתנה אורכה לרואה החשבון.

נמצא, רואה החשבון של העמותה אינו חתום על הדו"ח הכספי. הדו"ח הכספי והמילולי לא אושרו באסיפה הכללית והוגשו לרשם רק בחתימת שניים מחברי הוועד.

צוות כוח אדם של העמותה

בעמותה מועסקים 13 עובדים בשכר, חלקם במשרה מלאה וחלקם באחוז משרה, מלבד מזכירת העמותה אשר מועסקת בחצי משרה שאר המועסקים רכז מאמן ומאמנים.

בהתאם לנ"ל העמותה מעסיקה 12 מאמנים לאימון קבוצות הכדורגל ילדים ונערים.

הביקורת בדיעה שניתן לצמצם את כוח האדם המאמנים בצורה משמעותית ולתת למאמנים לאמן יותר מקבוצה אחת ביום, ניתן לאמן בין שלוש לארבע קבוצות קרי 4 שעות או 5 שעות עבודה ובכך לצמצם עלויות מיותרות לעמותה.

עלות השכר בהתאם לדו"ח כספי לשנת 2016 הגיעה לסכום 405,000 ₪ שמהווים 36% מהכנסות העמותה, כאשר העמותה נמצאת בגירעון אקטוארי כתוצאה מאי הפרשת תנאים סוציאליות לכלל העובדים, העמותה החלה להפריש תנאים סוציאליים לשלושה עובדים בלבד, המזכירה, מאמן אחד והרכז.

עלות השכר לשנת 2017 בהשוואה לשנת 2016 עלתה בסכום של 105,000 ₪, עליה בשיעור 33.3% עליה גבוהה מאוד כאשר לא חלה עליה משמעותית במספר הילדים המתאמנים.

תנאים סוציאליים

עפ"י חוק חובת ביטוח פנסיוני לעובדים:

"כל עובד שמלאו לו 21 ועובדת שמלאו לה 20 שנה זכאים להפרשות לביטוח פנסיוני (קרן פנסיה, קופת גמל או ביטוח מנהלים)".
החל ממשכורת ינואר 2017, שיעור ההפרשות 18.5% מהשכר, מתוכם 6% על חשבון העובד והיתר (12.5%) על חשבון המעסיק (6.5% הפרשות מעסיק לרכיב תגמולים ו-6% הפרשות מעסיק לרכיב פיצויים).
עובד אינו רשאי לוותר על זכותו לביטוח פנסיוני ואינו יכול למנוע את ניכוי החלק שלו בהפרשות מתוך השכר.

במקרה שהעובד היה מבוטח בביטוח פנסיוני לפני שהתקבל לעבודה, הוא יהיה זכאי להפרשות לביטוח כבר מיומו הראשון בעבודה, כלומר לא תחול עליו תקופת המתנה כלשהי לפני שיבוטח ע"י מעסיקו.

במקרה שהעובד לא היה מבוטח בביטוח פנסיוני לפני תחילת עבודתו, הוא יהיה זכאי לביטוח הפנסיוני רק לאחר שחלפו 6 חודשים מהיום שהתחיל את עבודתו (כלומר, הוא אינו זכאי להפרשות לביטוח פנסיוני בעבור 6 חודשי עבודתו הראשונים).

העמותה מפרישה לתנאים סוציאלית רק בגין 3 עובדים מכלל העובדים, כלומר רק בגין רבע מהעובדים והשאר מועסקים ללא תנאים סוציאליים. ההפרשה לפיצויים רק בשיעור 6% בלבד ביטוח חובה במקום 8.33% כפי שמחייב החוק, משמעות הדבר שהעמותה חייבת לשלם מידית בעת הפרישה 28% פיצויים לכל עובד בגין כל שנת עבודה.

הנהלת העמותה דנה בנושא זה והתייחסה אליו בסוף 2017 והסמיכה עו"ד עיסאם אבו נסאר שיש למצוא פתרון לסגירת החובות כלפי העובדים אבל טרם נתקבלו החלטות בעניין.

הביקורת בדקה אופן ושיטת גיוס העובדים, נמצא שהנהלת העמותה החליטה שהעניין יובא לדיון בפני ועד העמותה ולא יישאר בידי הרכז הואיל והדרך שבה נקלטים עובדים אינה בהתאם לחוקים, לחוזרים ולנהלי העבודה בעניין גיוס עובדים.

לא נמצאו פרוטוקולים רשומים לבחירת עובדים, לא פורסמו מכרזים לגיוס עובדים, העובדים מתקבלים בהתאם להמלצת הרכז בפני ההנהלה. בהתאם להחלטת וועד ההנהלה, כל מאמן נדרש לערוך רשימת נוכחות לקבוצה שמאמן אותה ולהעבירה למשרד העמותה בסוף כל חודש פעילות, כמו כן תלוש המשכורת חייב להיות על שמו של המאמן וזאת החל מיום 1/1/2018.

הוועד החליט שתלוש המשכורת של כל עובד יופיע מספר השעות יחד עם ערך שעה באופן ברור וזאת לאחר הסדרת שעות העבודה לכל מאמן ועובד בעמותה אשר יופיע בתלוש המשכורת באופן מסודר ואלה הם דרישות החוק ועל מנת לא יהיו תלונות בעתיד מצד העובדים על היקף העסקתם ושכרם.

הביקורת העלתה, שהחלטה זו לא מיושמת עדיין ותלוש המשכורת נערך עפ"י סכום קצוב ללא מספר שעות עבודה וערך שעה וללא היקף משרה, עניין חשוף לתביעות שכר בעתיד מצד המאמנים והעובדים.

ניהול מערך הרכש והתקשרויות עם נותני שירות וספקים

כידוע, תכלית קיום הליך מכרזים או קבלת הצעות מחיר לקראת התקשרות של גוף ציבורי, במקרה זה עמותת אולימפיק, הינה כפולה, ראשית: ההליך המכרזי נועד לאפשר לעמותה הציבורית להתקשר בעסקה כלכלית מיטבית, היינו – להגביר את היעילות הכלכלית של ההתקשרות, וזאת תוך התנהלות יעילה החוסכת כספי ציבור. מעבר לתכלית זו, מהווה המכרז אמצעי להבטיח שמירה על כללי מינהל תקין, להגן על עיקרון השוויון, לשמור על טוהר-מידות ולמנוע משוא-פנים ושחיתות, **כך פסק בית המשפט העליון בצינו כי** : "היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שהשתרשה בארץ, הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות וברכישת טובין ושירותים, כלומר : מניעת העדפה שרירותית, או אנוכיות מתוך אינטרס עצמי של העוסקים בעניינים אלה, שהפיתוי בהם הוא גדול ורב משקל. כל הדינים והכללים שנקבעו בתחום זה לא באו אלא כדי להבטיח הגינות, טוהר

מידות וניקיון כפיים, שהם מסימניו של ממשל תקין וראוי לשמו, חשוב ביותר שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו'.

ביצוע התקשרויות באופן שאינו שקוף, תחרותי ושוויוני, לעומת זאת, עלול להוות פתח לקבלת החלטות שרירותיות או אף מושחתות, לרבות תוך העדפת מקורבים ותשלום סכומי כסף מופרזים למתקשרים המספקים לעמותה שירותים וסחורות באיכות נמוכה, אומנם לעיתים מדובר בהתקשרויות בסכומים נמוכים שאינם גדולים, אך לעיתים דווקא הינן מרובות, אז הסכומים המצטברים הם בסוף גדולים מאוד, על כן יש להקפיד הקפדה יתירה על האופן שבו היא מתנהלת.

ועדת רכש

בהתאם לצו המועצות המקומיות(א) תוספת חמישית פרק ג': הסדר רכישות, ולפי סעיף 8. אישור ועדת רכש ובלאי.

לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת הרכש ובלאי שניתן אישור מנהל הרכש ואספקה, ובכפוף להוראות הדין.

סעיף 9. רכישה ללא אישור הוועדה

(א) על אף האמור בסעיף 8 רשאי מנהל הרכש ואספקה לרכוש טובין ללא אישור מאת ועדת הרכש ובלאי, אם לדעתו הרכישה הינה הכרחית ודחופה, ובלבד שסכום הרכישה אינו עולה על הסכום המזערי הקבוע בסעיף 8 (א) לתוספת הרביעית (בדבר מכרז זוטא) ובהתאם לתקציב המאושר.

(ב) לצורך מימון רכישות שוטפות רשאית ועדת הרכש ובלאי לאשר למנהל רכש ואספקה סכום נמוך מהסכום המזערי האמור בסעיף קטן (א) , לא אישרה ועדת הרכש סכום כאמור יחולו הוראות סעיף 8.

(ג) מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין בסעיף קטן ב ועל סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקי הטובין אליהם פנה, הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי לעיון ועדת הרכש ובלאי, לפי דרישתה.

(ד) מנהל רכש ואספקה ידווח לוועדת הרכש ובלאי על רכישה שביצע בהתאם לסמכויותיו המפורטות בסעיפים קטנים (א) ו (ב) , לפי דרישתה.

סעיף 11

(א) רכישה תבוצע בטופס הזמנה שיחתם בידי מנהל רכש ואספקה והגזבר.

(ב) טופס ההזמנה יכלול תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ופרטים נוספים על אודותם, לרבות, כמות, מחיר יחידה, תנאי התשלום, תנאי משלוח, אופן אריזה, מועדי אספקה ותקופת אחריות

(ג) טופסי הזמנות לרכישות יסומנו במספרים עוקבים.

1. בהתאם להוראות הדין מתחום המשפט המנהלי, ובכלל זאת גם חובות מרכזיות, ובהתאם לכללי הניהול התקין בטרם הזמנת שירות/מוצר מסופק, על הנהלת העמותה לערוך בדיקת שוק ע"י בחינת המחיר והאיכות המוצעת, באופן שיהא ניתן לבחור בהצעה הטובה ביותר מבחינת העמותה.

2. לדוגמא, בחירת ספק הסעות תהא על בסיס לאחר קבלת מספר הצעות מחיר, השוואתן, ובחירת ההצעה הטובה ביותר מבחינת ועדת הרכש.

כפי שצוין לעיל העמותה נחשבת כגוף נתמך של המועצה וזרוע של העמותה, כך שעיקר החוקים והנהלים חלים עליה ואמורה להתנהג בהתאם ובמיוחד בעניין רכש והתקשרויות.

בהתאם לתקנות המכרזים, סעיף 3(3) – חוזים יהיו פטורים ממכרז אם ערכם אינו עולה על סכום:

₪ 69,700

להלן ריכוז טבלת הסכומים לגבי התקשרות עם ספקים:

שנה	פטור ממכרז	פניה ל-4 ספקים	פניה ל-6 ספקים
2016	אינו עולה על 68,800 ₪	בין 68,800 ₪ עד 172,100 ₪	בין 72,100 ₪ עד 344,200 ₪
2017	אינו עולה על	בין 69,600	בין 74,000

69,600 ₪	174,000 ₪	348,000 ₪
₪	₪	₪

בדיקת הביקורת העלתה, שהעמותה לא נוהגת לקבל הצעות מחיר בגין רכש והצטיידות ואינה מפרסמת מכרזים במידת הצורך לשם קבלת שירותים והצטיידות, כך נהגה במשך שנים מאז רישומה כעמותה ברשם העמותות.

קיימים שני ספקים עיקריים בתחום ההסעות שהתקשרות איתם מחייבת לפחות קבלת 4 או 5 הצעות מחיר עקב היקף הפעילות איתם, בהתאם להיקף הפעילות לפי הדו"ח הכספי של שנת 2016 מתברר שסכום ההוצאה על סעיף ההסעות הוא בסך 213,588 ₪ כאשר סכום זה לפי תקנות המכרזים מחייב עריכת מכרז זוטא וקבלת הצעות מחיר משישה ספקים.

הביקורת העלתה שלא נתקבלו הצעות מחיר כלל, אפילו בין שתי החברות שעיסוקן דומה והוא חברת הסעות, והעבודה חולקה ביניהם, חברה אחת מסיעה את הילדים משכונות הכפר למגרש הכדורגל וחזרה, כאשר השנייה מסיעה את הילדים המשחקים בליגה למשחקי הליגה השבועיים מיפיע לעיר או הכפר המתקיים בה המשחק וחזרה, גם לגבי הרכישות האחרות ציוד והלבשה לא הומצאו הצעות מחיר לביקורת.
חלה עליה גבוהה בסכום הוצאות כיבוד מסכום 10,533 ₪ בשנת 2016 לסכום 32,315 ₪ בשנת 2017 עליה בשיעור גדול (300%), ההוצאה שלשה עצמה.

יצוין: הוצאות כיבוד הוצאה לא מוכרת לניכוי לפי תקנות מס הכנסה ונקראות במלכ"ר הוצאה עודפת ועל הוצאה זאת חל שיעור מס גבוה מאוד בשיעור 90% שעל העמותה לשלם למס הכנסה.

ריכוז הממצאים

1. שלושת מוסדות העמותה, קרי האסיפה הכללית, הוועד המנהל וועדת הביקורת לא מתכנסים בתדירות הנדרשת עפ"י החוק, האסיפה מתכנסת אך ורק לצורך דיון ואישור הדוח הכספי של העמותה, הכינוס האחרון בתאריך 1/11/2016.

2. האסיפה הכללית לא דנה במינוי רואה החשבון או חידוש מינויו ותנאי שכרו כמתחייב מדרישות החוק.
3. ועדת הביקורת לא מגישה דוחות ביקורת, לא דנה בדוחות הכספיים של העמותה ואינה פעילה, לא הומצאו פרוטוקולים על כינוס הוועדה.
4. העמותה לא מנהלת פנקס חברים ואין פנקס חברים מעודכן, חברי העמותה הם בלבד הוועד המנהל וועדת הביקורת.
5. הדוחות הכספיים של העמותה מוגשים לרשם העמותות באיחור רב, הדו"ח לשנת 2017 הוגש בחודש 1/2019.
6. הדו"ח הכספי הוגש לפני אישורה של האסיפה הכללית חתום ע"י שניים מחברי הוועד.
7. סעיף החייבים במאזן כולל שיקים חוזרים משנת הדו"ח ומשנים קודמות, הסעיף גדל מדי שנה הואיל ואין טיפול יסודי בשיקים חוזרים.
8. חלק הולך וגדל של ילדים לא משלמים מלוא סכום ההשתתפות אלא סכומים חלקיים, חלק מהילדים ממשיכים לעונות הבאות מבלי שננקט נגד הוריהם ונגדם הליכים לגביית החוב.
9. נמצא שיש ילדים שלא שלמו כלל דמי השתתפות במשך מספר עונות.
10. לילדי העובדים וקרוביהם (אח/אחות) **ניתנת הנחה בשיעור 50%** מדמי ההשתתפות בהתאם להחלטת הוועד המנהל.
11. האימונים נערכים במגרש הכדורגל העירוני ליד מגדל העמק, שני אימונים בשבוע, הילדים מחולקים לשש קבוצות כאשר בכל קבוצה 25 עד 30 ילדים, המגרש מחולק לשני חצאים, חצי ראשון לילדים המבוגרים כיתות ד ומעלה (שתי קבוצות) והחצי השני משחקים בו 4 קבוצות לגילאים הקטנים יותר.
12. בהתאם לני"ל תנאי האימונים הפיזיים קשים וצפופים במיוחד לגילאים הקטנים, שש קבוצות ילדים מתאמנים בחצי מגרש דבר המקשה עריכת אימון בצורה נורמאלית.
13. העובדים (המאמנים) נקלטים לעבודה בהמלצת הרכז לאחר עריכת ראיון למאמן ואישור הוועד המנהל, העמותה לא מפרסמת מכרז לקבלת עובדים.
14. לרוב עובדי העמותה, התלושים נערכים בסכום גלובאלי, סכום קצוב ללא פירוט אחוז המשרה או כמות שעות העבודה וערך לשעה.

15. רק לשלושה עובדים בלבד (שליש) משלמת העמותה תנאים סוציאליים וזה גם מלפני מספר שנים בלבד, לאחרים אין הפרשות סוציאליות, ההנהלה התייחסה לסוגיה זו בשיבותיה ומחפשת פתרון.
16. אי הפרשה ותשלום תנאים סוציאליים חושף העמותה לתביעות כספיות בעתיד בגין אי תשלום תנאים אלה ומעמיד העמותה בגרעון אקטוארי.
17. צוות כוח האדם בעמותה גדול מדי ביחס להיקף העבודה הדרוש, יש מאמנים אשר מאמנים קבוצה אחת, כלומר שתי שעות עבודה שבועיות, ניתן לצמצם את זה ע"י הגדלת מספר שעות העבודה של המאמנים.
18. חלה עליה בשיעור 33.3% בהוצאות שכר בשנת 2017 לעומת שנת 2016, העלייה התבטאה בסכום 105,000 ₪.
19. נערכו תלושי משכורת על שם קרובי משפחתם של חלק מהמאמנים העובדים בפועל בעמותה, כמובן בניגוד לחוק.
20. הונפקו שיקים ללא שם המוטב על מנת לפרוע אותם ולחלק את הסכום לחלק מהשחקנים הבוגרים, ללא כיסוי ע"י חשבונית מס או תלוש משכורת או כל דרך אחרת.
21. כיום הונפקו תלושי משכורת על שם אנשים שאינם עובדים בפועל בעמותה, במטרה לשלם שכר לחלק מהשחקנים.
22. שכר טרחה של רואה החשבון לא שולם כלל בשנת הדו"ח 2017.
23. ההתקשרות עם ספקי השירות בניגוד לדרישות החוק, לא נמצאו הצעות מחיר כנדרש, ההתקשרות עם קבלני ההסעות מחייבת עריכת מכרז זוטא וקבלת 6 הצעות מחיר.
24. סכום הוצאות כיבוד גבוהה יחסית בשנת 2017 לעומת 2016, עליה בשיעור 300%.
25. גם סעיף הקנסות עלה באופן גדול יחסית לתקופה מקבילה, עליה בשיעור 200%.
26. מסמכי העמותה לשנים 2017 עד 2018, לא נמסרו לביקורת לצורך המשך ביצוע הביקורת לשנים אלה, למרות פניות רבות, הן לאחראים בעמותה והן לרואה החשבון שמחזיק בניירת לצורך ביצוע והגשת דוחות כספיים לרשם העמותות, ולמרות הבטחת רואה החשבון שימציא למשרדי את כל הניירת הדרושה לשם המשך הביקורת, אך לצערי טרם נמסרו המסמכים על כן נאלץ אני לסגור הדוח לשם הגשתו

לראש המועצה בזמן הקבוע בחוק, עם קבלת המסמכים תבוצע
הביקורת ותוצג בדוח של שנת 2019.

מסקנות והמלצות הביקורת

1. מוסדות העמותה אינם מתכנסים בתדירות הקבועה בחוק העמותות, האסיפה הכללית מתכנסת רק לצורך אישור הדו"ח הכספי, יש לכנס את האסיפה הכללית מדי שנה, גם ועדת הביקורת אינה פעילה ויש צורך חיוני בהפעלתה בהתאם לסמכויותיה, ומוטלת עליה החובה להגיש דו"חות ביקורת להנהלת העמותה.
2. האסיפה לא מחדשת את מינויו מדי שנה של רואה חשבון של העמותה ולא קבעה את תנאי שכרו, על האסיפה למנות רואה חשבון לעמותה ולקבוע תנאי העסקתו ושכרו מדי שנה.
3. לא מנוהל פנקס חברים לפי דרישת החוק ומספר חברי העמותה אינו מעודכן, חברי העמותה הם בלבד הועד המנהל ושני חברי ועדת הביקורת, יש לפתוח את דלתי העמותה להצטרפות חברים חדשים ולנהל פנקס חברים מעודכן.
4. הדו"חות הכספיים של העמותה מוגשים באיחור רב, יש לדאוג להגישם בזמן, על האסיפה הכללית יחד עם ועדת הביקורת לדון בדו"ח הכספי והמילולי לפני הגשתו לרשם העמותות.
5. על הועד המנהל להגביר את הגביה ולטפל בתופעת השיקים החוזרים, ולפעול בכל הדרכים העומדים לרשותה על מנת לגבות החובות.
6. יש לגבות את מלוא סכום ההשתתפות מכל הילדים ולגדוע תופעת תשלומים חלקיים בלבד.
7. אין להרשות לילדים שלא שלמו את מלוא דמי ההשתתפות או שלא שלמו כלל להירשם לעונה חדשה מבלי להסדיר חובות ישנים.
8. יש לבטל את ההנחה בשיעור 50% לילדי העובדים וקרוביהם ולשקול מתן הנחה בשיעור סביר לכלל התושבים ולא רק לסקטור העובדים.
9. תנאי האימון הפיזיים לגילאים הקטנים צפוף מאוד, יש לשקול מקומות חלופיים למגרש העירוני.
10. העובדים המאמנים נקלטים ללא מכרז, יש לפעול לפרסום מכרז לגיוס עובדים בעתיד.

11. צוות העובדים בעמותה 13 עובדים ושני עובדים לפי חשבונית מס כאשר רובם מועסקים בחלקיות המשרה, יש לפעול לצמצום מכסת העובדים ולהעסיק המאמנים במשרה מלאה ולא לפצל משרות, דבר המביא חסכון כספי לעמותה.
12. יש לערוך תלושי משכורת עם פירוט לכמות שעות העבודה וערך לשעה או לציין אחוז המשרה.
13. יש להפריש לתנאים סוציאליים לכלל העובדים הזכאים לתנאים סוציאליים ובהתאם לחוק, כמו כן יש לערוך חישוב מדויק לזכויות העובדים ולמצוא דרך לכסות גרעון אקטוארי זה.
14. אין להנפיק תלושי משכורת לאנשים שאינם עובדים בפועל בעמותה.
15. יש להסביר מדוע עלויות השכר עלו בשיעור 33.3% בשנת 2017 בהשוואה לשנת 2016 כאשר לא חל שינוי משמעותי בהיקף הפעילות של העמותה.
16. חל איסור מוחלט לערוך תלושי משכורת על שם קרובי משפחה של חלק מהמאמנים.
17. אין להוציא שיקים ללא כיסוי חשבונאי, תלוש משכורת או חשבונית מס.
18. על העמותה לנהל מערך הרכש וההתקשרות עם ספקים בהתאם לחוק, כאשר יש צורך בעריכת מכרז יש לערוך מכרז ולחליפין קבלת הצעות מחיר בהתאם לסכום ההתקשרות.
19. יש לצמצם ההוצאה על הכיבודים, (עליה בשיעור 300%) הואיל והוצאה זו אינה מוכרת לצרכי מס הכנסה וחל עליה מס בשיעור גבוהה (90%) על הוצאות עודפות.
20. יש להביא לצמצום הקנסות עד ביטולן שסופגת העמותה מההתאחדות לכדורגל, חלה עליה מעל ל- 200%.

מעקב אחר תיקון ליקויים

לצערי כמדי שנה ועדת הביקורת לא עורכת מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדו"ח הביקורת.
מבקר המועצה עוקב אחרי תיקון הליקויים מדי שנה אשר חלקם תוקנו בעקבות התערבות המבקר וחלקם תוקן באופן חלקי, המעקב מראה שלא כל התיקונים טופלו ותוקנו, לידיעת הוועדה והנהלת 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.

תכנית 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 הסמך 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 מועדונית או כל ועדה מועדונית 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 ולוועדת 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 תוקף 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.