



דו"ח מבקר העירייה



לשנת 2008

בצירוף הערות ראש העיר



מאי 2009

דבר ראש העיר

חברי למועצת העיר,

אני מתכבד להגיש לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2008 בצירוף הערותיי.

בעיני רוחי, עיריית אשדוד והעיר כולה יהיו בעתיד מודל לחיקוי ברמת היעילות ובאיכות השירות שהתושבים יזכו להם. כחלק מהשירות הטוב, יינתן משקל מיוחד לשמירה על סדרי מינהל תקינים, על שקיפות שלטונית ועל טוהר המידות.

הביקורת הפנימית מהווה כלי חשוב בהשגת יעדים אלה, ונותנת לנו נבחרי הציבור, המנהלים והעובדים, אמצעים להשגתם. המבקר בעבודתו, בוחן את תהליכי העבודה ואת סדרי קבלת החלטות בנושאים אותם בדק, מתוך מטרה להפיק לקחים ולשפר את הטעון שיפור בעבודת הארגון.

דו"ח מבקר העירייה המונח לפניכם עוסק במספר נושאים חשובים בעבודת הרשות, אשר המבקר מצא לנכון לבחון ולבדוק.

ממצאי הביקורת והמלצותיה, יסייעו לנו בהטמעת נורמות של יעילות, חסכון בכספי ציבור וטוהר המידות בכל חלקי הארגון. הערות הביקורת שיפורסמו בכל דו"ח ילמדו בקפדנות ויהיו תמרוך אזהרה לכל בעלי התפקידים בעירייה, מהזוטר ביותר ועד הבכיר שבהם.

אני מודה לכל העוסקים במלאכת הכנת הדו"ח ובראש וראשונה למבקר העירייה ולעובדיו ומציין לשבח את עבודתם המסורה במהלך כל השנה ואת רמתם המקצועית.

כפי שנוכל כולנו להיווכח מהדו"ח המצורף, עבודתם נושאת פירות לטובת העיר ותורמת תרומה גדולה להצלחת הארגון.

ב ב ר כ ה,

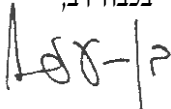
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר

לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א 1

אדוני ראש העיר.

הנדון : דו"ח מבקר העירייה לשנת 2008

1. בהתאם הוראת סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2008.
2. ברצוני להסב את תשומת לבך לכך כי לפי הנדרש בחוק, על ראש העיר לצרף לדו"ח השנתי את הערותיו תוך שלושה חודשים מיום קבלתו. לאחר מכן עליו להעביר לעיונם של חברי המועצה את דו"ח הביקורת בצירוף הערותיו.
3. חשוב לציין כי טיטוט הממצאים, בכל נושא ונושא, הובאו באופן שוטף להתייחסותם של המבוקרים הנוגעים בדבר כבר במהלך הבדיקה, ובמיוחד לפני עריכת הנוסח הסופי של הדו"ח. הדו"חות הסופיים הועברו גם להתייחסותו של מנכ"ל העירייה.
4. אנו נמצאים בתחילת תקופת כהונתם של ראש העיר ומועצת העיר החדשים. אני יודע כי הן ראש העיר והן חברי המועצה מכירים בחשיבותן של פעולות הביקורת. נוכח הכרה זו, אני סבור כי הנהלת העיר צריכה לתת את דעתה גם להיקף הנדרש של המשאבים שיש להקצות לביקורת לצורך מילוי תפקידה.
5. אני רואה חובה לעצמי להודות לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה על מקצועיותם ומסירותם ועל תרומתם הרבה, שבלעדיה לא הייתה יכולה הביקורת בעירייה להתקיים.

בכבוד רב,

שלמה בן עזרא
מבקר העירייה

תוכן העניינים

עמוד

מינהל החינוך

1. חלוקת מלגות לסטודנטים תושבי אשדוד 6
2. רכישת שרותים מעמותות במינהל החינוך 38

מינהל ההנדסה

3. מערכת החשמל העירונית 99

ועדת מל"ח

4. היערכות לאספקת מים בחרום 136
5. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת 150

מינהל החינוך

דו"ח ביקורת

מינהל החינוך

חלוקת מלגות לסטודנטים תושבי אשדוד

דו"ח ביקורת

מלגות לסטודנטים תושבי אשדוד

כללי

מינהל החינוך בעיריית אשדוד מפעיל פרויקט חונכות לתלמידים הזקוקים לתגבור לימודי במקצועות מתמטיקה, אנגלית ולשון, וכן הזקוקים לתמיכה רגשית וחברתית. החונכות מבוצעת ע"י סטודנטים תושבי אשדוד, ובתמורה לשעות החונכות שהם מבצעים, מקבלים הסטודנטים מהעירייה מלגה. סכום המלגה מותנה במספר שעות החונכות שהשקיע הסטודנט (למשל, בשנת הלימודים תשס"ז תמורת חונכות בהיקף של 100 שעות קיבל הסטודנט מלגה בסכום של 4000 ₪).

בחלק מהמקרים החונכות היא פרטנית (הסטודנט חונך תלמיד אחד) ובחלק מהמקרים החונכות היא קבוצתית.

פרויקט המלגות מנוהל על ידי המחלקה ליוזמות חינוכיות במינהל החינוך, בכפוף להנחיות ועדת מלגות. על פי נתוני המחלקה, פעלו במסגרת הפרויקט בשנת הלימודים תשס"ז 357 סטודנטים חונכים שביצעו חונכות ל-1288 תלמידים.

תקציב הפרויקט נקבע מידי שנה בספר התקציב של העירייה. בשנת 2005 היה תקציב הפרויקט 1,750 אלפי ₪, בשנת 2006 היה התקציב בסך 1,500 אלפי ₪ ובשנת 2007 בסך של 1,748 אלפי ₪. לצורך חלוקת המלגות לסטודנטים החונכים, פתחה העירייה חשבון בנק מיוחד ששימש רק למטרה זו.

בפברואר 2008 הפנתה מנהלת המחלקה את תשומת לב הביקורת למספר מקרים שבהם נתנה מזכירת המחלקה מלגות למי שלא היה זכאי לקבלן. נוכח מידע זה שהעבירה מנהלת המחלקה, בדקה הביקורת בדיקה יסודית את הניהול הכספי של פרויקט החונכות ומצאה אי סדרים חמורים בכל התחומים שנבדקו.

להלן עיקר הממצאים:**1. תהליך הרישום**

נמצאו מקרים שבהם המחלקה לא הקפידה על כך שהמועמדים לתפקיד חונכים יגישו יחד עם טופס הבקשה את כל המסמכים הנדרשים, המאמתים את היות מגיש הבקשה סטודנט ואת היותו תושב אשדוד.

2. פיקוח על פעילות החונכים

המחלקה בנתה מערך בקרה על ביצוע החונכות, הכולל טופסי דיווח שאמורים למלא ולאשר אנשי הקשר במוסד החינוכי והרכזים. בפועל, נמצאו מקרים רבים שבהם לא מולאו טפסי הדיווח כנדרש ולא התקיים פיקוח על כך שהסטודנטים מקבלי המלגות ביצעו את עבודת החונכות.

3. ניצול התקציב

3.1 חלוקת המלגות לסטודנטים החונכים נעשתה בשנת תשס"ז בשני תשלומים ובתשס"ח בשלושה תשלומים. בסמוך למועד התשלום, העבירה המחלקה לגזברות הזמנה תקציבית, בהתאם לסכום המלגות שהמחלקה הייתה אמורה לחלק באותו מועד, ובצמוד אליה רשימת שמות של סטודנטים.

הרשימה אושרה ונחתמה על ידי ראש המינהל, יו"ר ועדת המלגות וחשבת המינהל.

נמצא כי הרשימה שהעבירה המחלקה לגזברות, שעל פיה העבירה הגזברות את הכסף לחשבון הבנק, לא שיקפה את פעילות הסטודנטים ואת היקף ביצוע החונכות. הרשימה הייתה מבוססת על מספר הסטודנטים שנרשמו לפרויקט, ולא על מספר הסטודנטים שביצעו חונכות בפועל.

לדעת הביקורת, שגתה מנהלת המחלקה בכך שהורתה לגזברות להעביר כסף לחשבון הבנק על בסיס רשימה "מנופחת" שאינה משקפת את ביצוע החונכות בפועל.

3.2 במקביל, העבירה המחלקה לבנק רשימה של הזכאים לכספי המלגה, המבוססת על דיווחי שעות החונכות שבוצעו בפועל. בניגוד לרשימה שהועברה לגזברות (שהייתה חתומה גם על ידי יו"ר הועדה ועל ידי ראש המינהל), הרשימה שהועברה לבנק הייתה חתומה ע"י מנהלת המחלקה בלבד, וכללה מלגות בסכום נמוך יותר מהסכום שהפקידה הגזברות בבנק. כתוצאה מכך נותרה יתרת מזומנים בלתי מנוצלת בחשבון הבנק שבאחריות המחלקה.

הביקורת רואה בחומרה את הוצאת שתי הרשימות השונות במקביל, רשימה אחת לגזברות ורשימה אחרת לבנק. הדבר מהווה סתירה מוחלטת להנחיות הגזברות, כפי שנמסרו למנהלת המחלקה בשנת 2004, לפיהן על מנהלת המחלקה להעביר את רשימת מקבלי המלגות בארבע העתקים: לבנק, לחשבת מינהל החינוך, לראש המינהל ולגזברות.

3.3 הביקורת מצאה כי בסוף דצמבר 2007 משכה הגזברות את היתרה הלא מנוצלת (בסך ₪ 319,955) שנוותרה בחשבון הבנק שמנהלת המחלקה, כפי שהגזברות מאפסת את היתרות בתקציב השוטף של כל מחלקות העירייה, אולם לאחר מספר ימים החזירה הגזברות את הסכום לחשבון. הסכום הוחזר לחשבון הבנק לאחר שמנהלת המחלקה הודיעה לחשב העירייה בכתב כי היתרה שנצברה בחשבון נובעת מעיכוב במתן המלגות וכי הן אמורות להינתן לסטודנטים כבר במהלך החודש הקרוב (ינואר 2008). לראיה, העבירה המחלקה לגזברות רשימה של 358 סטודנטים שהוגדרו על ידה כמעוכבי מלגות.

הביקורת מצאה כי רשימת המלגות המעוכבות כביכול שהוגשה לגזברות ושבעקבותיה הוחזר הכסף לבנק, לא שיקפה מצב אמיתי של עיכוב תשלומים. התברר כי מנהלת המחלקה הורתה לאחראי על המחשוב במחלקה להכין רשימה הכוללת שמות סטודנטים המסומנים בסטאטוס "לא פעיל", ולרשום ליד שמו של כל סטודנט הנכלל ברשימה שהוא זכאי כביכול למלגה בסך ₪ 830. סכום המלגה שנרשם ליד שמו של כל סטודנט הותאם לכך שסך כל הסכומים ברשימה יהיה זהה ליתרה הלא מנוצלת שנצברה בבנק.

עוד מצאה הביקורת כי רובם של הסטודנטים שצוינו ברשימות כמעוכבי מלגות, לא ביצעו חונכות במחצית הראשונה של שנת 2008, ואף לא אחד מהם קיבל מלגה בחודשים ינואר-פברואר 2008 (בניגוד מוחלט להצהרתה של מנהלת המחלקה בפני אגף חשבונות).

4. ניהול חשבון הבנק

4.1 בניגוד למקובל לגבי כל חשבונות הבנק המנוהלים על ידי העירייה, הגזברות לא ערכה התאמת בנק לחשבון הבנק שבאמצעותו חולקו המלגות. כתוצאה מכך, הגזברות לא הייתה מודעת לתנועות שבוצעו בחשבון הבנק. הביקורת רואה בחומרה הוצאת מיליוני שקלים במהלך השנים מכספי העירייה, ללא קיום בקרה כל שהיא של הגזברות על השימוש שנעשה באותם כספים.

גזבר העירייה הסביר לביקורת כי אין מדובר בחשבון בנק רגיל אלא בחשבון מעבר שיש בו סוג אחד של תנועות, וכי חשבון הבנק אמור להתאפס לאחר כל מועד של חלוקת מלגות. לדבריו, לכן לא קיימה הגזברות בקרה על חשבון בנק זה, כפי שמקובל לגבי חשבונות אחרים.

4.2 נמצאו מקרים רבים שבהם המלגות לא חולקו על פי הרשימה שהמחלקה העבירה לבנק, אלא חולקו "מחוץ לרשימה". במקרים אלה, קיבל מושך הכסף ממזכירת המחלקה מכתב הפניה אישי לבנק, המורה לבנק לשלם למציג המכתב את הסכום הנקוב במכתב. משיכת הכספים מהבנק באמצעות המכתבים לא הופיעה ברישומי המחלקה, אלא ברישומי הבנק בלבד, כך שאף גורם בעירייה לא יכול היה לדעת על משיכת כספים אלה.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי יזמה שיטת עבודה זו כאמצעי לביצוע תשלום מלגה במקרים חריגים בלבד, והיא הופתעה מאוד מהנתונים שהציגה בפניה הביקורת, לגבי כמות המלגות ששולמו באמצעות מתן מכתב אישי לבנק.

לדעת הביקורת, גם אם היה מדובר במספר מועט של תשלומים "מחוץ לרשימה", זוהי שיטת תשלום פסולה משום שהתשלום אינו מופיע ברישומי העירייה.

5. תשלום מלגות ללא זכאים

הביקורת מצאה כי אי הסדרים החמורים בניהול הכספי בתחום חלוקות המלגות המפורטים לעיל, אפשרו העברת כספים לגורמים שאינם זכאים למלגה.

הביקורת מצאה מקרים רבים שבהם קיבלו את המלגות מי שאינם סטודנטים ואינם פעילים בפרויקט החונכות, ולכן הם לא היו זכאים לקבל את כספי המלגה. המקרים שנמצאו הינם בסכום כולל של כ-124,000 ₪. ברב המקרים נמצא קשר משפחתי או חברי בין מקבלי המלגות לבין מזכירת המחלקה. לדוגמא, במהלך תקופה של כשנתיים נתנה מזכירת המחלקה שמונה מלגות בסכום כולל של כ-25,000 ₪ לקרובת משפחה למרות שאינה סטודנטית ולא ביצעה חונכות. מזכירת המחלקה לא סיפקה לביקורת הסבר מניח את הדעת למעשיה.

נוכח ממצאים אלה, הגישה העירייה תביעה לבית הדין למשמעת כנגד מזכירת המחלקה וביקשה את פיטוריה לאלתר. במסגרת עסקת טיעון, הודתה העובדת במתן מלגות שלא כדין למי שאינם זכאים, בסכום מצטבר של כ-61,000 ₪. נוכח הודאתה, הרשיע בית הדין את הנאשמת והיא פוטרה מעבודתה.

6. ניהול רישומים באמצעים ידניים

הביקורת מצאה כי רישום הסטודנטים והמעקב אחר פעילותם אינו מנוהל באמצעות מערכת ממוחשבת, אלא נעשה באופן ידני. הביקורת רואה בחומרה מצב שבו מערכת כספים בהיקף של כ-1.7 מיליון ₪ בשנה מנוהלת על ידי העירייה באמצעות רשימות ידניות שניתן לערוך בהם שינויים ע"י כל אדם, ללא קיום אמצעי בקרה נאותים.

7. תשלום מלגות ביתר

הביקורת מצאה מספר מקרים בהם שולמו לסטודנטים תשלומים ביתר, בסכום הגבוה מהמלגה שהיו זכאים לה על פי מספר שעות החונכות שבוצעו. מקרים אלה ממחישים את הצורך בניהול מערך התשלומים באמצעות המחשב, כדי שניתן יהיה לקיים פיקוח מדויק על כך שהמקדמות המשולמות לחונכים ולרכזים יתאימו לסכום הכולל של המלגה שהם זכאים לה, בהתאם לשעות החונכות שבוצעו.

8. חונכות פרטנית

כאמור, חלק מהסטודנטים מבצעים חונכות לקבוצת תלמידים וחלקם מבצעים חונכות פרטנית (סיוע לתלמיד יחיד). יש לציין כי הקצאת הסטודנט לחונכות פרטנית מגלמת בתוכה הטבה כספית ניכרת להורי התלמיד (בין 7,000 ₪ ל-10,000 ₪ בשנה).

למרות שמדובר בהטבה כספית ניכרת, הביקורת מצאה כי לא נקבעו כלל קריטריונים למתן חונכות פרטנית, וכל בית ספר החליט על כך על פי שיקוליו. לדעת הביקורת, ראוי כי סיוע מיוחד מכספי הציבור (באמצעות חונכות פרטנית) יינתן בעיקר לתלמידים שמשפחתם נמצאת במצב סוציו-אקונומי נמוך.

9. גביית דמי השתתפות

המחלקה ליוזמות חינוכיות אמורה הייתה לגבות סכום של 120 ₪ בשנה מהורי התלמידים המשתתפים בפרויקט החונכות. גביית התשלום נעשתה בבית הספר והועברה בסכום אחד למחלקה ליוזמות חינוכיות. הביקורת מצאה כי בשנים שנבדקו שיעור הגביה היה נמוך. עוד מצאה הביקורת כי לא נערך רישום של הסכום שנגבה מכל תלמיד, כך שלא ניתן לדעת באופן מדויק מהו הסכום שאמור היה כל בית ספר להעביר לקופת העירייה. כמו כן, לא ניתן היה לבדוק האם הסכום שהופקד בפועל בקופת העירייה תאם את הסכום שנגבה מהתלמידים.

מנהלת המחלקה וחשבת מינהל החינוך מסרו לביקורת הסברים לגבי שיעורי הגביה מהורי התלמידים, אולם מאחר ולא נוהל כל מעקב אחר נאותות סדרי הגביה ולא נבדקה באופן שוטף סבירות הסכום ששולם, אין לדעת מהו ההסבר למלוא הפער בין הסכום שנגבה לבין פוטנציאל הגביה.

10. מלגות להכשרה מקצועית

10.1 במסגרת פרויקט שיקום השכונות, מוצע לתושבי רובע ג' ורובע ו' סיוע כספי בהכשרה מקצועית.

הביקורת מצאה כי המחלקה ליוזמות חינוכיות נתנה עשר מלגות לתושבים שעברו הכשרה מקצועית במסגרת שיקום שכונות, למרות שמקבלי המלגה לא היו סטודנטים ולא עמדו בקריטריונים לקבלת מלגה מהעירייה.

10.2 בבדיקה מדגמית מצאה הביקורת כי חלק ממקבלי המלגות להכשרה מקצועית אינם מתגוררים ברבעים הנכללים בפרויקט שיקום שכונות, וכן כי בחלק מהמקרים לא נמצא תיעוד על כך שמקבלי המלגות עברו הכשרה מקצועית כל שהיא. נוכח ממצאים אלה, הביקורת החליטה לקיים ביקורת רחבה ביחידה להכשרה מקצועית של פרויקט שיקום השכונות.

דו"ח הביקורת המפורט**1. תהליך הרישום**

מידי שנה, בד"כ בחודש אוגוסט, מפרסמת העירייה את התנאים למתן מלגות לסטודנטים ואת המועד להגשת הבקשות למלגה.

כל סטודנט צריך להגיש, יחד עם מסמכי הבקשה, את האישורים הבאים:

- אישור על היותו תושב אשדוד
 - אישור על כך שהסטודנט עתיד ללמוד במוסד אקדמי המוכר ע"י המועצה להשכלה גבוהה.
 - מערכת שעות שנתיות.
 - שובר תשלום שקיבל הסטודנט ממוסד הלימוד.
- לאחר קבלת הבקשות, בודקים רכזי הפרויקט את מסמכי הבקשה ועורכים ראיונות עם המועמדים לתפקיד החונכים.

הביקורת בדקה מדגם של 50 תיקי סטודנטים שביצעו חונכות בשנת הלימודים תשס"ז, מתוכם 12 תיקי "מצ'ינג" (פרויקט במימון משותף של העירייה יחד עם המוסדות להשכלה גבוהה). מתוך 38 התיקים הנותרים, מצאה הביקורת 12 מקרים שבהם לא צורפו לבקשה כל המסמכים הדרושים ובכל זאת נקלטו הסטודנטים לפעילות בפרויקט. עוד נמצא כי לארבע סטודנטים לא היו תיקים כלל, וב-4 מקרים נוספים לא נמצא כל תיעוד ולא היו בתיק הסטודנט מסמכים כל שהם. בסך הכל, נמצאו ליקויים ב- 20 תיקים מתוך 38 שנבדקו.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו אין הקפדה על קבלת המסמכים המאמתים את היות מגיש הבקשה סטודנט ואת היותו תושב אשדוד.

לגבי תיקי המצי"ג, התברר לביקורת כי חלק מהסטודנטים ביצעו חונכות במסגרת יוזמה משותפת עם מוסדות אקדמיים. במקרים אלה לא נדרשו הסטודנטים להציג את האישורים שבדרך כלל הם אמורים לצרף לבקשה. לדברי מנהלת המחלקה, בדיקת המסמכים בתיקי המצי"ג צריכה להיות מוטלת על המוסד האקדמי שהסטודנט לומד בו ולא על העירייה. לדעת הביקורת, למרות שלא נמצאו דוגמאות לכך שניתנה מלגה למי שאינו תושב אשדוד, החובה לבדוק את עמידתו של הסטודנט בקריטריונים לקבלת מלגה מוטלת גם על המחלקה (ובמיוחד בדיקת זכאותו של הסטודנט למלגה מתוקף היותו תושב העיר).

2. פיקוח על פעולות החונכים

הסטודנטים המשתתפים בפרויקט החונכות משובצים באחד ממוסדות החינוך ומשמשים חונכים לקבוצת תלמידים או לתלמיד בודד, בהתאם לכישוריהם ועל פי צרכי התלמיד. בכל מוסד חינוכי נקבע איש קשר שתפקידו לפקח על ביצוע החונכות. כל חונך נדרש למלא דיווח יומי שבו מפורטות שעות הפעילות, ואיש הקשר מאשר בחתימתו את ביצוען. כאשר החונכות היא פרטנית, הורי התלמיד חותמים על דו"ח הביצוע. דוח המרכז את הפעילות החודשית מועבר לרכז האחראי על הסטודנט, מאושר על ידי הרכז ומשמש כאסמכתא לזכאותו של הסטודנט למלגה.

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם דוחות הפעילות החודשיים לא מולאו כנדרש, לא נחתמו ע"י איש הקשר במוסד החינוכי ולא אושרו על ידי הרכז. בנוסף לכך, בתיקים רבים לא נמצאו כלל דוחות נוכחות ולא היה כל תיעוד על כך שהחונכות בוצעה בפועל.

בתשובתה ציינה מנהלת המחלקה כי המדגם שהעלתה הביקורת כולל בעיקר סטודנטים שביצעו חונכות בפרויקט קיץ, שלגביהם נקבעו כללי דיווח שונים. נוכח הערת מנהלת המחלקה בדקה הביקורת מדגם נוסף, הכולל רק תיקי סטודנטים משנה"ל תשס"ז (לא כולל פרויקט קיץ). גם במדגם הנוסף נמצא כי הליקויים חזרו על עצמם.

הביקורת רואה בחומרה חלוקה של כספי ציבור מבלי שיהיה תעוד מלא המצדיק את התשלום ומשמש לו בסיס.

3. ניצול התקציב

חלוקת המלגות לסטודנטים החונכים אמורה להיעשות בשניים או שלושה מועדים במהלך השנה. בסמוך למועד זה, מעבירה המחלקה לגזברות הזמנה תקציבית, בהתאם לסכום המלגות שהמחלקה אמורה לחלק באותו מועד. לכל הזמנה תקציבית נדרשה המחלקה לצרף רשימה של מקבלי המלגות, הכוללת את שם הסטודנט, מספר ת.ז., סכום המלגה ומספר אסמכתא. הרשימות נחתמו ע"י מנהלת המחלקה ליוזמות חינוכיות, יו"ר ועדת המלגות וראש המינהל. בהתאם לסכום הכולל של המלגות שברשימה, הפיקה הגזברות שיק שהופקד בחשבון הבנק (כאמור, הגזברות פתחה חשבון בנק המשמש רק לחלוקת המלגות). עם הפקדת השיק, נסגרת ההזמנה התקציבית והתקציב נוצל.

הביקורת בדקה את ההזמנות התקציביות ומצאה את הליקויים הבאים:

- **נמצא כי הרשימה שהעבירה המחלקה לגזברות, שעל פיה העבירה הגזברות את הכסף לחשבון הבנק, לא שיקפה את פעילות הסטודנטים ואת היקף ביצוע החונכות. הרשימה כללה שמות של סטודנטים שנרשמו לפרויקט, ולא הייתה מבוססת על הסטודנטים שביצעו חונכות בפועל.**

במקביל, המחלקה העבירה לבנק רשימה של מקבלי מלגה המבוססת על דיווחי הרכזים לגבי החונכות שבוצעה בפועל. רשימה זו הייתה חתומה ע"י מנהלת המחלקה בלבד, וכללה מלגות בסכום נמוך יותר מהסכום שהפקידה הגזברות בבנק, וכתוצאה מכך נותרה יתרת מזומנים בלתי מנוצלת בחשבון הבנק שבאחריות המחלקה. לדוגמא, בתאריך 25.11.07 הועברה לגזברות הזמנה תקציבית בגין מקדמות 2007, שעליה רשמה מנהלת המחלקה "מצ"ב רשימת הסטודנטים הזכאים". להזמנה התקציבית צורפה רשימה שמית ובה 610 סטודנטים הזכאים כביכול למלגות, בסכום כולל של 521,770 ₪, ואגף החשבות העביר לחשבון הבנק את הסכום הנדרש.

נמצא כי בתאריך 12.12.07 הועברה רשימה אחרת לבנק תחת אותה כותרת (מקדמות 2007), שכללה 390 סטודנטים בסכום כולל של 288,370 ₪ בלבד (הפרש של 233,370 ₪).
 דוגמא נוספת- בתאריך 26.2.07 העבירה המחלקה לגזברות הזמנה תקציבית בגין מחצית א' תשס"ז. להזמנה התקציבית צורפה רשימה שמית ובה 307 סטודנטים, בסכום כולל של 572,200 ₪. במקביל, המחלקה העבירה לבנק רשימה הכוללת שמות וסכומי מלגות אחרים, בסכום מצטבר של 384,780 ₪ בלבד (הפרש של 187,420 ₪), המבוססת על ביצוע החונכות בפועל.

לדברי מנהלת המחלקה, רשימת השמות שהועברה לגזברות היוותה אומדן בלבד ונכללו בה הסטודנטים המועמדים להשתתף בפרויקט, בעוד שהתשלום בבנק משולם רק לסטודנטים פעילים, בהתאם לשעות החונכות שביצעו בפועל.

לדעת הביקורת, לדעת הגזבר ולדעת ראש מינהל החינוך, מדובר בשיטת עבודה שגויה, והמחלקה אמורה הייתה להעביר גם לגזברות וגם לבנק רשימה זהה הכוללת רק סטודנטים שביצעו חונכות וזכאים למלגה. הן הגזבר והן ראש מינהל החינוך הסבירו לביקורת שלא העלו על דעתם כי הרשימה שהעבירה מנהלת המחלקה לגזברות, שעל פיה העבירה הגזברות את התשלום לחשבון הבנק המנוהל על ידי המחלקה, אינה משקפת את התשלום שהסטודנטים זכאים לו בגין החונכות שביצעו בפועל.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו הרשימה המשמשת בסיס להעברת הכספים מהגזברות לחשבון הבנק, כללה גם סטודנטים שלא ביצעו כלל חונכות, וכי חלוקת כספי המלגות בבנק נעשתה על פי רשימה שלא אושרה על ידי ראש המינהל ויו"ר ועדת המלגות, אלא נקבעה באופן בלעדי על ידי מנהלת המחלקה, ללא כל בקרה.

כמו כן, הביקורת רואה בחומרה את הוצאת שתי הרשימות השונות במקביל, רשימה אחת לגזברות ורשימה אחרת לבנק. הדבר מהווה סתירה מוחלטת להנחיות הגזברות, כפי שנקבעו בסיכום דיון שנערך בין חשב העירייה לבין מנהלת המחלקה בשנת 2004, לפיהן על מנהלת המחלקה להעביר את רשימת מקבלי המלגות בארבע העתקים: לבנק, לחשבת מינהל החינוך, לראש המינהל ולגזברות.

4. ניהול חשבון הבנק

כאמור, המחלקה מעבירה לבנק רשימה של סטודנטים, על מנת שהבנק ידע לזהות את הסטודנטים האמורים להגיע לסניף ולקבל את כספי המלגה. בנוסף לכך, כל סטודנט מקבל מכתב הפניה מודפס, חתום על ידי ראש העיר, אשר מורה לבנק לשלם לסטודנט את סכום המלגה המגיעה לו, בהתאם לשעות החונכות שביצע. במכתב ההפניה לבנק מצוין שם הסטודנט, מספר תעודת הזהות שלו וסכום המלגה שהסטודנט זכאי לה. בעת משיכת כספי המלגה, אמור הסטודנט לחתום על הספח, המעיד על כך שהכסף שולם לו. כמו כן, אמור הבנק למחוק את שמו של הסטודנט מהרשימה שבידו, ולרשום ליד שם הסטודנט את המועד בו משך את הכסף.

מאחר וחלוקת המלגות נעשית במספר מקדמות לאורך השנה, מבוצעות בחשבון הבנק מידי שנה למעלה מאלף פעולות של משיכת כספי המלגות.

הביקורת ביקשה ממנהלת המחלקה ומחשבות העירייה לקבל את דפי הבנק של החשבון ונענתה כי הם אינם בודקים את דפי הבנק ואינם שומרים אותם. לבקשת הביקורת, שיחזר הבנק את דפי הבנק של חשבון המלגות. בבדיקת דפי הבנק נמצאו הליקויים הבאים:

- **בניגוד למקובל לגבי כל חשבונות הבנק המנוהלים על ידי העירייה, לא בוצעה התאמת בנק לחשבון הבנק שבאמצעותו חולקו המלגות, וחשבות העירייה לא התאימה את תנועות שבוצעו בחשבון לתנועות הרשומות בספרי הנה"ח של העירייה. כתוצאה מכך, הגזברות לא הייתה מודעת לתנועות שבוצעו בחשבון הבנק. הביקורת רואה**

בחומרה הוצאת מיליוני שקלים במהלך השנים מכספי העירייה, ללא קיום כל בקרה שהיא מטעם הגזברות על השימוש שנעשה באותם כספים.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי לא נערכה בקרה על חשבון הבנק שנייהלה המחלקה, משום שאין מדובר על חשבון בנק רגיל אלא על חשבון מעבר שיש בו רק סוג אחד של תנועות. לדבריו, אילו הייתה מנהלת המחלקה פועלת על פי הנחיית הגזברות, החשבון היה מתאפס ולא היו נצברות בו יתרות בסכומים גבוהים.

- נמצאו מקרים רבים שבהם המלגות לא חולקו על פי הרשימה שהמחלקה העבירה לבנק (רשימה המבוססת על דיווחי הביצוע של פעילות הסטודנטים), אלא חולקו "מחוץ לרשימה". במקרים אלה, קיבל מושך הכסף ממזכירת המחלקה מכתב הפניה אישי לבנק, המורה לבנק לשלם למציג המכתב את הסכום הנקוב במכתב. משיכת הכספים מהבנק באמצעות המכתבים לא הופיעה ברישומי המחלקה, אלא ברישומי הבנק בלבד, כך שאף גורם בעירייה לא יכול לדעת על משיכת כספים אלה.

הביקורת רואה בחומרה רבה משיכת כספים בהיקפים גדולים מחשבון העירייה, מבלי שיהיה על כך כל רישום ברישומי העירייה. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי יזמה שיטת עבודה זו לצורך ביצוע תשלום מלגה לסטודנטים במקרים חריגים בלבד, כאשר מסיבה כל שהיא נשמט שמו של הסטודנט מהרשימה לבנק או שנרשם בה בטעות סכום נמוך מהסכום שהסטודנט היה זכאי לו. לדבריה, למיטב ידיעתה עשתה המחלקה בכל שנה שימוש מועט ביותר במכתבי ההפניה האישיים לבנק מחוץ לרשימה, והיא הופתעה מאוד מהנתונים שהציגה בפניה הביקורת, לגבי כמות המלגות ששולמו באמצעות מתן מכתב אישי לבנק.

לדעת הביקורת, גם אם היה מדובר במספר מועט של תשלומים "מחוץ לרשימה", זוהי שיטת תשלום פסולה משום שהתשלום אינו מופיע ברישומי העירייה.

- הביקורת מצאה כי העירייה לא הקפידה על כך שהוראות התשלום לבנק יינתנו על ידי בעלי זכות החתימה המורשים לכך מטעם העירייה. ברוב המקרים נחתמה הוראת התשלום רק על ידי ראש העיר (ולא על ידי שני מורשי חתימה כמקובל), ובחלק מהמקרים נחתמו הוראות התשלום על ידי מי שאינו מורשה חתימה כלל (מזכירת המחלה או מנהלת המחלקה).
- חשבון הבנק המשמש לחלוקת המלגות חויב במשך מספר שנים בעמלה של 3.9% על כל משיכה של מלגה (כאמור מדובר באלפי פעולות). חיוב העמלה נעשה רק משום שהעירייה לא מספרה את מכתבי ההפניה לבנק ולא יצרה בדרך זו מספרי אסמכתא לרישום בספרי הבנק. כתוצאה מאי רישומו של פרט זה, שילמה העירייה במשך השנים שלא לצורך עמלות בנק בסכום של עשרות אלפי ₪.
- כפי שצוין לעיל, הסכום הכולל של המלגות שנמשכו מהבנק בתקופה מסוימת, היה בדרך כלל נמוך מהסכום שהעבירה הגזברות לבנק. כתוצאה מכך, הצטברו בחשבון הבנק בתקופות מסוימות יתרות מזומנים בסכומים של מאות אלפי ₪.

להלן דוגמאות לתקופות שבהן עמדו היתרות בחשבון:

תקופה	סכום ממוצע לתקופה (₪)
מ- 29/3/05 עד 8/7/05	90,000
מ- 1/8/05 עד 11/9/05	110,000
מ- 9/3/06 עד 30/4/06	500,000
מ- 24/7/06 עד 30/8/06	600,000
מ- 1/9/06 עד 31/12/06	130,000
מ- 28/3/07 עד 9/7/07	185,000
מ- 16/1/08 עד 1/3/08	275,000

הביקורת מצאה כי הגזברות לא הפקידה יתרות אלה באפיקי חיסכון מתאימים על מנת שהעירייה תזוכה בתשואה בגין המזומנים בחשבונה. כתוצאה מכך, יתרות המזומן בחשבון הבנק של המלגות לא זיכו את העירייה בריבית כנדרש.

5. רשימת מעוכבי מלגות

5.1 בהתאם לכללי החשבונאות הנהוגים ברשויות המקומיות, על העירייה לאפס את חשבונות הבנק שלה בסוף כל שנה.

- הביקורת מצאה כי בסוף דצמבר 2007 משכה הגזברות את היתרה הלא מנוצלת (בסך ₪319,955) שנותרה בחשבון הבנק שמנהלת המחלקה, כפי שהגזברות מאפסת את היתרות בתקציב השוטף של כל מחלקות העירייה, אולם לאחר מספר ימים החזירה הגזברות את הסכום לחשבון. הסכום הוחזר לחשבון הבנק לאחר שמנהלת המחלקה הודיעה לחשב העירייה בכתב כי היתרה שנצברה בחשבון נובעת מעיכוב במתן המלגות וכי הן אמורות להינתן לסטודנטים כבר במהלך החודש הקרוב (ינואר 2008). לראיה, העבירה המחלקה לגזברות רשימה של 358 סטודנטים שהוגדרו על ידה כמעוכבי מלגות.

הביקורת מצאה כי רשימת המלגות המעוכבות כביכול שהוגשה לגזברות ושבעקבותיה הוחזר הכסף לבנק, לא שיקפה מצב אמיתי של עיכוב תשלומים. התברר כי מנהלת המחלקה הורתה לאחראי על המחשוב במחלקה להכין רשימה הכוללת שמות סטודנטים המסומנים בסטאטוס "לא פעיל", ולרשום ליד שמו של כל סטודנט הנכלל ברשימה שהוא זכאי כביכול למלגה בסך ₪830. סכום המלגה שנרשם ליד שמו של כל סטודנט הותאם לכך שסך כל הסכומים ברשימה יהיה זהה ליתרה הלא מנוצלת שנצברה בבנק.

5.2 מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי רשימת המעוכבים שהכינה כללה רק 263 שמות וכי מזכירת המחלקה הוסיפה לרשימה עוד כ-90 שמות נוספים, בעת שהמנהלת שהתה בחופשה. מזכירת המחלקה הכחישה

זאת בתוקף. בכל מקרה, נמצא כי מנהלת המחלקה לא ביקשה מהגזברות עם חזרתה לעבודה לתקן את הרשימה ולהקטין את הסכום בהתאם. כמו כן, נמצא כי במרץ 2008 קיבלו מלגות 109 סטודנטים מתוך הרשימה (כלומר גם במועד זה רוב הסטודנטים שהופיעו ברשימת המעוכבים לא היו זכאים למלגה).

■ הביקורת בדקה האם מי מהסטודנטים שהוצגו כמעוכבי מלגה ביצע חונכות בשנה שלאחר מכן, ומצאה כי רובם הגדול של הסטודנטים שצוינו ברשימת מעוכבי המלגות לא ביצע חונכות במחצית הראשונה של שנת 2008, ואף לא אחד מהם קיבל מלגה בחודשים ינואר-פברואר 2008 (בניגוד מוחלט להצהרתה של מנהלת המחלקה בפני מנהל אגף חשבונות).

חשב העירייה מסר לביקורת כי אפשר את החזרת הכספים לחשבון הבנק נוכח מכתבה של מנהלת המחלקה אליו המסביר כי כספים אלו עתידים להינתן תוך מספר שבועות לסטודנטים מעוכבי המלגה, שזכאותם של הסטודנטים למלגה אינה מוטלת בספק (כלומר הם ביצעו כבר את פעילות החונכות שבגינה הם אמורים לקבל מלגה) ושביצוע התשלום המגיע להם התעכב זמן קצר רק מסיבות טכניות. לדבריו, בכל מצב אחר הוא לא היה מאפשר את החזרת הכספים לחשבון המלגות, משום שהדבר פסול לחלוטין ומנוגד לכללי הרישום החשבונאי של הרשויות מקומיות.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי רוב הסטודנטים שברשימה היו מועמדים לשיבוץ בתוכניות עתידיות, וכי השמירה על עודפי הכספים שלא נוצלו בשנת 2007 אמורה הייתה לאפשר למחלקה הרחבה של פעילות החונכות בשנה הבאה. נוכח טענה זו, הביקורת מדגישה כי מחלקות העירייה אינן רשאיות לצבור לעצמן רזרבות כספיות לשימוש עתידי וכי הדבר הינו בניגוד לכללי החשבונאות המקובלים ובניגוד לכללי המינהל התקין.

הביקורת רואה בחומרה רבה את הפעולה שביצעה מנהלת המחלקה בינואר 2008, במטרה להשאיר את יתרות המזומנים בחשבון הבנק שהמחלקה אחראית לו לשימוש עבור פעילות עתידית. דבר זה, הקל מבלי לדעת על

ביצוע הפעולות הבלתי תקינות שנעשו בחשבון על ידי מזכירת המחלקה (ראה פרוט בפרק 6 דלהלן).

6. תשלום מלגות ללא זכאים

הביקורת מצאה כי אי הסדרים החמורים בניהול הכספי בתחום חלוקות המלגות המפורטים לעיל, אפשרו להעביר כספים לגורמים שאינם זכאים למלגה.

הביקורת בדקה מדגם של כ- 200 מלגות. בכל אחד מהמקרים שנכללו במדגם, בדקה הביקורת האם מושכי המלגה מחשבון הבנק של העירייה היו סטודנטים והאם ביצעו במסגרת פרויקט החונכות פעילות המזכה אותם במלגה.

הביקורת מצאה מקרים רבים שבהם קיבלו את המלגות מי שאינם סטודנטים ואינם פעילים בפרויקט החונכות, ולכן הם לא היו זכאים לקבל את כספי המלגה. ברב המקרים נמצא קשר משפחתי או חברי בין מקבלי המלגות לבין מזכירת המחלקה.

לדוגמא, במהלך תקופה של כשנתיים נתנה מזכירת המחלקה שמונה מלגות בסכום כולל של כ- 25,000 ₪ לקרובת משפחה למרות שאינה סטודנטית ולא ביצעה חונכות. מזכירת המחלקה לא סיפקה לביקורת הסבר מניח את הדעת למעשיה.

- דוגמא נוספת - בשנת הלימוד תשס"ז מילאה בתה של מזכירת המחלקה תפקיד חונכת, והייתה זכאית למלגה בסכום של 3,200 ₪. הביקורת מצאה כי בשנת תשס"ז ניתנו לסטודנטית שלושה תשלומים בסכום כולל של 6,040 ₪. כאשר בהתאם לשעות החונכות שביצעה אמורה הייתה לקבל 3,240 ₪ בלבד. עוד נמצא כי גם בשנת הלימוד תשס"ו מילאה הסטודנטית תפקיד חונכת (כאמור, חונכות מזכה במלגה שנתית של 3,200 ₪). הביקורת מצאה כי בשנת תשס"ו ניתנו לסטודנטית ארבעה תשלומים בסכום כולל של 8,800 ₪. לדברי מזכירת המחלקה, ביצעה בתה באותה שנה חונכות כפולה, אולם לא נמצא כל תיעוד לכך.

2. בנוסף לכך, נמצאו מיקרים שאמנם מקבל המלגה היה סטודנט, אולם לא נמצא כל תיעוד על כך שביצע פעילות חונכות כנדרש. לדוגמא, במקרה אחד קיבל הסטודנט במהלך השנתיים שנבדקו שש מלגות בסכום מצטבר של כ- 16,580 ₪, ובמקרה אחר קיבל סטודנט ארבע מלגות בסכום מצטבר של כ- 15,800 ₪. בשני המקרים לא נמצא כל תיעוד על ביצוע החונכות.

7. ניהול רישומים באמצעים ידניים

על פי רישומי המחלקה, בשנת הלימודים תשס"ז הגישו כ-700 סטודנטים טופס בקשה להשתתף בפרויקט החונכות. למרות כמות הגדולה של הבקשות, מצאה הביקורת כי רישום הסטודנטים והמעקב אחר פעילותם אינו מנוהל באמצעות מערכת ממוחשבת, אלא נעשה באופן ידני. עוד התברר כי פרטי הסטודנט מוזנים לקובץ אקסל הנשמר בחדר הרכזים במחלקת היוזמות החינוכיות.

עוד מצאה הביקורת כי הקובץ נגיש לכלל הרכזים בפרויקט, מבלי שנקבעו הרשאות לעדכון הקובץ. כתוצאה מכך, כל רכו יכול להוסיף או לגרוע סטודנטים מן הקובץ, לשנות את מספר שעות חונכות שבוצעו ולהגדיל או להקטין את סכום התשלום לסטודנטים.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו מערכת כספים בהיקף של כ-1.7 מיליון ₪ בשנה מנוהלת על ידי העירייה באמצעות רשימות ידניות שניתן לערוך בהם שינויים ע"י כל אדם, ללא קיום אמצעי בקרה נאותים. כמו כן, הביקורת רואה בחומרה את העובדה שמערכת ניהול המלגות לא נבנתה באופן מקצועי על ידי יחידת המחשוב של העירייה, אלא באופן מאולתר באמצעים עצמאיים של המחלקה.

8. תשלום מלגות ביתר

כאמור, המלגה ניתנת לסטודנטים בד"כ בשתיים או שלוש "מנות" במהלך השנה, על פי היקף השעות של ביצוע החונכות. הביקורת מצאה מספר מקרים בהם שולמו לסטודנטים תשלומים ביתר, בסכום הגבוה מהמלגה שהיו זכאים לה בהתאם למספר שעות החונכות שביצעו.

להלן דוגמאות:

- בשנה"ל תשס"ז פעלה בתה של מנהלת המחלקה כחונכת בפרויקט "מצינג" (פרויקט המשותף לעירייה ולמוסדות להשכלה גבוהה). הפעילות הקנתה לה זכאות למלגה שנתית בסכום מקסימאלי של 4,000 ₪, כאשר הרשות משתתפת בסך של 2,000 ₪ ומוסד הלימוד (במקרה זה מכללת אשקלון) משתתף בסכום של 2,000 ₪. הביקורת מצאה כי בתאריך 23.12.05 ניתנה לסטודנטית מקדמה של 1,000 ₪, בתאריך 23.3.06 ניתן לסטודנטית תשלום נוסף של 1,000 ₪, ובתאריך 26.7.06 ניתן לה תשלום שלישי של 1,000 ₪. סה"כ קיבלה הסטודנטית מהעירייה בשנת הלימוד תשס"ז סכום של 3,000 ₪, כאשר הייתה זכאית למלגה מהעירייה בסך 2,000 ₪ בלבד. לדברי מנהלת המחלקה התשלום ביתר נבע מטעות טכנית. מנהלת המחלקה הציגה לביקורת מקרה נוסף שארע בשנה קודמת, שבו קיבלה בתה בטעות סכום של 600 ₪ שלא הייתה זכאית לו, והחזירה את הסכום העודף.
- במקרה אחר ביצעה סטודנטית מסוימת 104 שעות חונכות המזכות מלגה בסכום כולל של 4,160 ₪. המקדמה הראשונה שקבלה הייתה ע"ס 800 ₪ והיא תוקנה ידנית לסך של 1,800 ₪. נתון זה לא עודכן בקובץ התשלומים ובמקדמה שנייה קיבלה הסטודנטית סך של 3,360 ₪, כך שסך הכל קיבלה הסטודנטית בגלל הליקוי ברישומים 5,160 ₪ ולא 4,160 ₪ שהגיעו לה.
- במקרה נוסף ביצעה סטודנטית 92 שעות חונכות המזכות מלגה בסך של 3,680 ₪, ובפועל קיבלה מלגה בסכום של 4,480 ₪ (סכום הגבוה ב-800 ₪ מהמלגה שהייתה אמורה לקבל). התשלום ביתר נבע מכך שניתנה לסטודנטית מקדמה נוספת באופן ידני, אולם מתן המקדמה לא עודכן בקובץ המלגות ולא קוזז מיתרת התשלום המגיע לסטודנטית.

דוגמאות אלה ממחישות את הצורך בניהול מערך התשלומים באמצעות המחשב, כדי שניתן יהיה לקיים פיקוח מדויק על כך שהמקדמות המשולמות לחונכים ולרכזים יתאימו לסכום הכולל של המלגה שהם זכאים לה.

9. חונכות פרטנית

כאמור, חלק מהסטודנטים מבצעים חונכות לקבוצת תלמידים וחלקם מבצעים חונכות פרטנית (סיוע לתלמיד יחיד). הדרישה להקצאת סטודנט לחונכות פרטנית מגיעה למחלקה מהמוסד החינוכי שבו לומד התלמיד, במקרים שלדעת היועצת זקוק התלמיד לסיוע מיוחד.

בהתאם לנתוני המחלקה, בשנת הלימוד תשס"ז ניתנה החונכות הפרטנית ל-105 תלמידים. יש לציין כי הקצאת הסטודנט לחונכות פרטנית מגלמת בתוכה הטבה כספית ניכרת להורי התלמיד (בין 7,000 ₪ ל-10,000 ₪ בשנה).

הביקורת ביקשה ממנהלת המחלקה לקבל רשימה שמית של כל התלמידים שקיבלו חונכות פרטנית בשנת תשס"ז, ואת דמי ההשתתפות ששילם כל אחד מהם, אך התברר שאין ברשות המחלקה נתונים על כך.

- למרות שמדובר בהטבה כספית ניכרת, הביקורת מצאה כי לא נקבעו כלל קריטריונים למתן חונכות פרטנית (הן לגבי המאפיינים החברתיים והפסיכולוגיים של התלמיד שזכאי לחונכות פרטנית והן לגבי הישגיו הלימודיים), וכל בית ספר החליט על כך על פי שיקוליו. עוד נמצא כי לא נבדק מצבה הכלכלי של משפחת התלמיד, ובמקרים מסוימים קיבלו את ההטבה משפחות המבוססות מבחינה כלכלית. לדעת הביקורת, ראוי כי יינתן סיוע מיוחד מכספי הציבור (באמצעות חונכות פרטנית) בעיקר לתלמידים שמשפחתם נמצאת במצב סוציו-אקונומי נמוך.

10. גביית דמי השתתפות

המחלקה ליוזמות חינוכיות אמורה הייתה לגבות סכום של 120 ₪ בשנה מהורי התלמידים המשתתפים בפרויקט החונכות. איסוף התשלומים נעשה באמצעות איש הקשר במוסד החינוכי שהתלמיד לומד בו, אשר מעביר באופן מרוכז את התשלומים למחלקה.

לא הובהר לביקורת כיצד נקבע גובה סכום ההשתתפות. כמו כן לא נקבעו נהלים לגבי מועד התשלום, אופן התשלום, סדרי הגביה וכדומה. להלן טבלה המרכזת את סכומי הגביה כפי שנרשמו בספרי העירייה למול פוטנציאל הגביה המקסימאלי (מספר התלמידים שהשתתפו בפרויקט כפול 120 ₪):

שנה	גביה בפועל (₪)	פוטנציאל גביה (₪)
2007	88,890	154,560
2006	116,000	164,800
2005	72,360	145,500

מנהלת המחלקה הסבירה לביקורת כי לא מתקיימת גביה מההורים לגבי שעות חונכות הניתנות לתלמידים במהלך יום הלימודים הרגיל, וכן כי מוסדות החינוך רשאים לתת הנחה לתלמידים ואף לתת פטור מלא. יחד עם זאת, בהעדר רישום מפורט של הסכומים שנגבו ומאחר שלא נוהל כל מעקב אחר נאותות סדרי הגביה, לא ניתן לדעת האם ההסברים דלעיל משקפים את מלוא הפער בין הסכום שאמור היה להגיע לקופת העירייה לבין הסכום שהופקד בפועל.

11. מלגות להכשרה מקצועית

במסגרת פרויקט שיקום השכונות, מוצע לתושבי רובע ג' ורובע ו' סיוע כספי בהכשרה מקצועית, באמצעות מתן מלגות ללומדים. משרדי היחידה להכשרה מקצועית ממקמים במתנ"ס עוזיאל, ותשלום המלגות נעשה מתקציב החברה העירונית לתרבות.

הביקורת מצאה כי המחלקה ליוזמות חינוכיות נתנה עשר מלגות לתושבים שעברו הכשרה מקצועית במסגרת שיקום שכונות (כגון קורס מטפלות, ספרות, מחשבים וכו'), ובתמורה אמורים היו מקבלי המלגות לחנוך ילדים בעלי קשיי למידה במתנ"ס עוזיאל.

■ **הביקורת מצאה כי מקבלי המלגה לא היו סטודנטים ולא עמדו בקריטריונים לקבלת מלגה. עוד נמצא כי הפעילות נעשתה ללא ידיעת מנהל המתנ"ס וללא ידיעת מנהל שיקום השכונות, כי לא נוהל רישום לגבי ביצוע החונכות (הימים והשעות בהם בוצעה החונכות, שמות הילדים או כל רישום אחר) וכי לא נמצאה כל אסמכתא לכך שהחונכות בוצעה.**

לדברי מנהלת היחידה להכשרה מקצועית, מנהלת המחלקה ליוזמות חינוכיות אישרה בע"פ את השתתפות היחידה להכשרה מקצועית בפרויקט החונכות, אולם מנהלת המחלקה הכחישה זאת בתוקף.

התברר לביקורת כי גם היחידה להכשרה מקצועית מנהלת פרויקט מלגות משל עצמה. הביקורת בדקה מדגם של מקבלי המלגות במסגרת שיקום השכונות, ומצאה כי בין מקבלי המלגות לסיוע בהכשרה מקצועית היו גם מזכירת המחלקה ליוזמות חינוכיות, שתי בנותיה ובנה, שקיבלו מלגה למרות שעל פי הרישום במרשם התושבים מקום מגוריהם לא היה באותם שנים ברבעים הנכללים בפרויקט שיקום השכונות. במקביל לכך, בין מקבלי המלגות של המחלקה ליוזמות חינוכיות נמצאו שני בניה של מנהלת היחידה להכשרה המקצועית (אחד מהם היה בן 17 בלבד בעת קבלת המלגה וכמובן שלא היה סטודנט). לדברי מזכירת המחלקה ליוזמות חינוכיות, באותה תקופה התגוררה עם ילדיה בדירת קרוב משפחה ברובע הנכלל בפרויקט שיקום שכונות. לדעת הביקורת, גם אם טענה זו נכונה, מאחר והכתובת לא שונתה ברישומי מרשם התושבים, היא ובני משפחתה לא עמדו בקריטריונים לקבלת מלגה במסגרת שיקום שכונות.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו כל אחת מהעובדות (מזכירת המחלקה ומזכירת היחידה להכשרת מקצועית) נתנו מלגות לילדיה של רעותה, למרות שלא עמדו בקריטריונים הנדרשים.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי אחוז ניכר ממקבלי המלגות להכשרה מקצועית אינם מתגוררים ברבעים הנכללים בפרויקט שיקום שכונות. יתר על כן, בחלק מהמקרים לא נמצא תיעוד על כך שמקבלי המלגות עברו הכשרה מקצועית כל שהיא.

לאחר הביקורת, מסר מנהל שיקום השכונות כי שינה באופן יסודי את המעקב אחר מתן המלגות להכשרה מקצועית. נוכח ממצאים אלה, החליטה הביקורת לערוך ביקורת מקיפה בנושא הכשרה מקצועית בפרויקט שיקום שכונות.

12. תשלום שכר עבודה באמצעות פרויקט החונכות

הביקורת מצאה כי פרויקט החונכות שימש במקרים מסוימים כאמצעי למתן שכר עבודה. לדעת הביקורת, אין זה ראוי שהוצאה שיש לה יעוד חברתי-חינוכי (סיוע לתלמידים) תשמש כאמצעי להגדלת הוצאות השכר בניגוד לכללי החשבונאות ולכללי המינהל התקין.

12.1 חלוקת מלגות לאנשי קשר

תפקידו של איש הקשר הוא לפקח על פעילות החונכות בבית הספר, ובדרך כלל מדובר על מורה מתוך צוות בית הספר. המלגה השנתית הניתנת לכל איש קשר הינה 2,000 ₪. בשנת הלימוד תשס"ז קיבלו 37 אנשי קשר מלגות מפרויקט המלגות בתמורה לעבודתם במסגרת הפרויקט.

למרות שפעילות אנשי הקשר אושרה על ידי ועדת המלגות, הביקורת מעירה על כך שהתשלום הניתן לאנשי הקשר הינו במהותו שכר עבודה, ואין זה ראוי לעקוף את ההסדרים המקובלים בנוגע לתשלום שכר (כגון תשלומי מס, תשלומי ביטוח לאומי וכדומה) באמצעות מתן מלגה. תשלום שכזה אינו תקין מהבחינה המנהלית ואף תקינותו החוקית מוטלת בספק.

12.2 מתן מלגות לעובדות המחלקה - הביקורת מצאה מספר מקרים שבהם נתנה מנהלת המחלקה מלגה התמורה לעבודה פקידותית שבוצעה במחלקה. לדוגמא, במקרה אחד קיבלה מזכירת המחלקה מלגה של 2000 ₪ כתוספת

שכר, בגין עבודה נוספת שהייתה אמורה לבצע. כדי להסתיר פעולה זו, ניתנה תוספת השכר למזכירת המחלקה באמצעות מתן מלגה לצד שלישי (האחות של מזכירת המחלקה).

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי פסלה את הרעיון שהציעה לה מזכירת המחלקה, בדבר מתן המלגה בתמורה לעבודה הנוספת. עוד טענה המנהלת כי המלגה שניתנה בסופו של דבר למזכירת המחלקה הוכנסה לקובץ המלגות מבלי ידיעתה, והיא לא שמה לב לכך בעת שבדקה את הרשימות ואישרה את התשלום.

במקביל לכך, גרסתה של מזכירת המחלקה הייתה שונה לחלוטין. מזכירת המחלקה הציגה לביקורת S.M.S. ששלחה לה מנהלת המחלקה באותם ימים ממקום חופשתה, המורה לה כדלקמן "תמשכי לך עוד 1,000 ₪ ע"ש (האחות), מקדמה 2 זה בטח יעזור".

במקרה אחר, מצאה הביקורת כי שולם לסטודנטית בשנת הלימוד תשס"ו סכום של 2,000 ₪ כמלגה בתמורה לעבודות תיוק שביצעה עבור המחלקה ליוזמות חינוכיות. סכום זה שולם לה בנוסף למלגה בגין חונכות שביצעה באותה שנה.

13. הקצאת סטודנטים לעבודות משרדיות

הביקורת מצאה כי המחלקה, באישור ועדת המלגות, מקצה סטודנטים לפעילות של מוסדות חינוך שהינם גופים עסקיים לכל דבר. יש לציין כי הקצאת הסטודנטים לגופים אלה מבטאת הטבה כספית של מאות אלפי ₪ מידי שנה. לדוגמא, המחלקה ליוזמות חינוכיות מפנה מידי שנה כ- 10 סטודנטים לפעילות באוניברסיטה הפתוחה. התברר כי פעילות הסטודנטים באוניברסיטה הינה פעילות אדמיניסטרטיבית, ואינה פעילות של מתן חונכות לתלמידים.

לדעת הביקורת, מדובר למעשה על מתן הקצבה לגוף נתמך, והעברת התמיכה אמורה לקבל את אישורה של ועדת התמיכות.

בנוסף לכך, נמצא כי המחלקה, באישור ועדת המלגות, מקצה סטודנטים למטרות סיוע בעבודות שונות לגופים של מינהל החינוך, כגון פרויקט "כיוונים" ופרויקט "הערכה ומדידה". לדעת הביקורת, על מינהל החינוך

לשקול האם ראוי להשתמש במשאבי כח האדם של פרויקט החונכות לסיוע בפעילויות שונות שאינם חונכות (חשובות ככל שיהיו).

14. תשלום לרכזות הפרויקט

כל קבוצת סטודנטים נמצאת תחת אחריות של רכז שתפקידו לפקח על פעילות החונכות שהם מבצעים (סה"כ פועלים בכל שנה בין 10 ל-15 רכזים). התמורה הכספית הניתנת לרכז בפרויקט מסתכמת במלגה שנתית של 6,000 ₪.

בנוסף לכך, שתי סטודנטיות משמשות "כרכזות על". התפקיד מזכה בקבלת מלגה חודשית בסכום של 1,500 ₪ (סה"כ מלגה שנתית של 15,000 ₪).

התברר כי בשנת 2007 מינתה מנהלת המחלקה רכזות על נוספת שקיבלה מלגה בסכום של 5,000 ₪. הביקורת מצאה כי מקבלת המלגה לא הייתה סטודנטית ולכן לא הייתה זכאית למלגה.

- לא נבחן מבחינה מקצועית מהו ההיקף הרצוי של המערכת המנהלית של פרויקט החונכות, הכוללת כאמור רכזים ורכזי על, וכמה סטודנטים יוקצו לתפקידים אלה. יש חשיבות רבה להחלטה זו, מאחר ועלותם של הרכזים ורכזי העל נלקחת מתוך תקציב המלגות, וככל שמספרם של בעלי תפקידים המנהליים יהיה גדול יותר, יקטן הסכום המופנה לחלוקת מלגות.

מלגות לסטודנטים תושבי אשדוד

הערות ראש העיר

1. נוכח ממצאי הביקורת, החליטה העירייה להגיש כתב אישום כנגד מזכירת המחלקה בבית הדין למשמעת. העובדת הועמדה לדין, הודתה בהאשמות נגדה, הורשעה ופוטר לאלתר.
2. לגבי מנהלת המחלקה, העירייה העבירה את חומר החקירה לידי התובע, אשר אמור להחליט האם יש מקום לנקוט בהליכים משמעתיים בעניינה.
3. לאחר הביקורת שונתה שיטת חלוקת המלגות באופן יסודי. להלן השינויים העיקריים:
 - א. מינהל החינוך התקשר במיזם משותף עם מפעל פר"ח הארצי, במטרה שניהול הפרויקט והמעקב על ביצוע החונכות ייעשה באמצעות גוף ארצי שמתמחה בתחום זה.
 - ב. להזמנה התקציבית המועברת לגזברות מצורפת רשימה שהכין פר"ח, הכוללת את שמות הסטודנטים וסכום המלגה שהם זכאים לו, עפ"י שעות החונכות שביצעו בפועל.
 - ג. התשלום לסטודנטים נעשה באמצעות העברות בנקאיות, ישירות לחשבון הבנק של הסטודנט.
 - ד. העירייה כתבה נהלי עבודה המסדירים את כל ההיבטים התפעוליים והמנהליים של פרויקט החונכות.

חברי מועצה נכבדים,

בדרך כלל מסתפקת הביקורת בשילוב התייחסות המבוקר בדו"ח הביקורת, במקום שהיא רואה לנכון לעשות זאת. בעניין דו"ח הביקורת "מלגות לסטודנטים תושבי אשדוד", נהגה הביקורת באופן חריג ויוצא דופן והקצתה מקום מיוחד לתגובת מנהלת המחלקה, בנוסף לשילוב הערותיה בדו"ח הביקורת.

דבריה של מנהלת המחלקה המובאים להלן משקפים את דעתה בלבד, והבאתם לדפוס במסגרת הדוח השנתי אינם מעידים על נכונותם או על כך שהם משקפים את דעת הביקורת.

בכבוד רב,

שלמה בן-עזרא
מבקר העירייה

תגובת מנהלת המחלקה ליוזמות חינוכיות**כללי: - נתונים בסיסיים.**

1. ב – 5/2/08 חשפתי מעילות בכספי המלגות שנעשו ע"י מזכירת המחלקה.
2. העברתי את המידע מיידית לראש מנהל והיא זו שהעבירה למבקר.
3. המבקר ביצע בדיקה וחקירה שהחלה ב – 10/2/08 והסתיימה ב – 6/08.
4. ב – 25/2/08 הוחזר כסף לבנק בסך 4,880 ₪ שנתנה מזכירת המחלקה לחברה שלה, שאינה זכאית, אחד המקרים שאני חשפתי.
5. למלגות לא נבנו נהלים ולא נבנתה מערכת ממוחשבת לניהול הכספי.
6. מועצת העיר מינתה ועדת מלגות המורכבת מנציגי ציבור, נציגים מקצועיים, משקיף הועדה – מבקר העירייה, מזכירת הועדה – מנהלת המחלקה.
7. כל פעילות המלגות נעשו בכפוף להנחיות והחלטות ועדת המלגות, שהפכו להיות נהלים דה פקטו.
8. ועדת המלגות התכנסה מס' מפגשים בשנה. ובסיום כל שנת פעילות הגשתי חוברת מסכמת שכללה את כל הנתונים, התוצאות, המסקנות וההצעות לשיפור וייעול, שעליהם התקיים דיון, קבלת החלטות והנחיות להמשך הפעילות.
9. לא נערכה ע"י אף גורם בדיקה או ביקורת במהלך כל 15 שנות ניהולי את הפרויקט.
10. חשיפתי למעשה הזמינה את ביצוע הבדיקה והחקירה, שנעשתה בפעם הראשונה ע"י מבקר העירייה.

11. לא נחקרו כל הדמויות שקיבלו כספים, לאן הגיעו הכספים? ומי נהנה מהם?
12. גם אני נחקרתי ונמצא כי אין ידי במעל – לא ניתנה מלגה למי שאינו זכאי.
13. הדו"ח אינו משקף את כל הפעולות והממצאים: השיטתיות, הכמויות, המספרים, הסכומים, השיוכים, דבר הממזער וממעט בחומרת המעשים בעיקר בנוגע למעשיה של מנהלת היחידה להכשרה מקצועית שפעלה בתיאום ודואליות עם מזכירת המחלקה.
14. אין התייחסות לליקויים שנמצאו בהתנהלות הבנק.
- הסתייגויות לסעיפי הדו"ח**
- סעיף 1 – תהליך הרישום – נמצאו 7 תיקים מתוך ה- 50 שבהם לא נמצאו המסמכים המאמתים את היות מגיש הבקשה סטודנט, מתוכם 6 משתייכים לטיפול של מזכירת המחלקה. ויש לשאוף ל- 0 ליקויים.**
- סעיף 2 – פיקוח על פעילות החונכים – כל "התיקים הרבים" משתייכים למקורביה של מזכירת המחלקה ומנהלת היחידה להכשרה מקצועית שלא היו זכאים (וחלק מהם אני חשפתי).**
- הוגשו 157 מזכרים, מתוכם 114 מופיעים ברישומים ותיקנים, 41 משתייכים למזכירת המחלקה ומנהלת היחידה להכשרה מקצועית, 2 כמדומני שייכים לחינוך החרדי בתקופת ניהולי.
- לא נעשה מדגם נוסף – הביקורת הציגה לי ב- 10/5/09 את אותו המדגם! ישנו תיעוד המצדיק את תשלום המלגה לכל סטודנט זכאי ושפעל.
- סעיף 3 – ניצול התקציב – חשבון הבנק היווה "זרוע ביצוע" לגזברות, והכספים שהופקדו הינם למעשה הזמנה תקציבית אומדנית מאושרת ופתוחה, והבנק שימש "צינור" לתשלום המלגות לסטודנטים (במקום שהפעולות יתבצעו בגזברות התבצעו בבנק).**
- התקציב מנוצל רק לאחר משיכת המלגות ע"י הסטודנטים, בדיוק כפי שמשלמת הגזברות בפרויקטים אחרים, שלהם מוגשת הזמנה תקציבית אומדנית ומאושרת ומתוכה משולמים לספקים אחרי הביצוע ובצירוף חשבוניות. הרשימה האומדנית שיקפה צפי עתידי של היקף פעילות הסטודנטים. לבנק נשלחה רשימת ביצוע מודפסת הכוללת רק ואך ורק את הסטודנטים הזכאים למשך מלגה, שפעלו וסכום המלגה על בסיס שעות בפועל, תוך הקפדה – שמי שעשה פחות קיבל פחות!
- בשל הקפדה זו, לא נוצל כל התקציב המאושר והיתרות שנוצרו נמשכו ע"י הגזברות לחשבון העירייה שבאחריותם.
- סעיף 4 – ניהול חשבון הבנק – אילו תשלומי המלגות היו משולמות בצ'קים או בהעברות לחשבונות בנק הסטודנטים, לא הייתה צריכה הגזברות לפתוח חשבון, לא הייתה צריכה לנסח "מכתבי הפניה", שלא היו ממוספרים וללא העתקים, ולא במערכת ממוחשבת מובנית, ולא הייתה מסתפקת במורשה חתימה יחיד (ראש העיר) ולא הייתה צריכה לאפס חשבון והיתרות היו נשארות בידי החשבונות והגזברות.**
- ואולי אלה הם הפעולות העיקריות שמבלי דעת יכלו להקל על כל אחד, בביצוע פעולות בלתי תקינות ושאכן נעשו רק ע"י מזכירת המחלקה.

סוברת אני שגם במצב התנהלותי זה לא יכול להיות, ולא קיים צידוק ולגיטימציה לביצוע הפעולות הבלתי תקינות שנעשו על ידי מזכירת המחלקה.

סעיף 5 – רשימת מעוכבי מלגות – לראשונה בשנת תשס"ח חולקו המלגות בשלושה מועדים – דצמבר, מרץ ויולי, ולא בשני מועדים, כמו כן הונחתי ע"י הועדה להרחיב את מסגרות פעילות הסטודנטים בסופי שבוע (חמישי, שישי, מוצ"ש).

למטרה זו שוריין תקציב מהיתרות שהעבירה הגזברות, המבוסס על רשימת מעוכבים, אשר שיקפה מצב אמיתי של עיכוב התשלום (לא טכנית) וזכאותם הייתה מוטלת בספק, כיון שהם טרם ביצעו פעילות, שבגינה הם אמורים לקבל מלגה.

רשימת המעוכבים שהכנתי (10/12/07) ערב יציאתי לחופשה בחו"ל כללה 263 סטודנטים, בסכום אומדני על פי צפי משוער של פעילות והסכום הכולל הינו 231,440 ₪ שהינו סכום פחות ואינו זהה לסכום היתרה שמשכה הגזברות על סך 319,955 ₪.

לאחר החשיפה הסתבר שהמזכירה ביצעה שינוי ברשימת המעוכבים (בעת שהייתי בחו"ל) שכללה 358 שמות שעל קיומה לא ידעתי כלל לפני החשיפה והחקירה. ואין המזכירה יכולה להכחיש זאת מאחר ורשימתה – 263 כוללת מלל כתב ידה – "רשימה שאילנה הכינה לפני שנסעה".

אל הבנק הופנו רק 109 סטודנטים מבין המעוכבים שפעלו והגיעו למכסת השעות המזכה במלגה במרץ 2008. בדיוק כפי שהצהרתי בפני מנהל אגף החשבונות – מעוכבים!!! שלהם שוריין התקציב במטרה להפעילם. וה – 154 סטודנטים שלא פעלו, לא הופנו אל הבנק והתקציב ששוריין להם נשאר בחשבון הבנק שבאחריות הגזברות.

סעיף 6 – תשלום מלגות ללא זכאים – בכל המקרים קיבלו את המלגות, מי שאינם רשומים במחלקה ומי שאינם פעילים בפרויקט ולכן גם לא זכאים. ובכולם נמצא קשר משפחתי או חברי בין מקבלי המלגות, שאינם זכאים לבין מזכירת המחלקה שנתנה בין היתר:

לאחיינית – 25,000 ₪, לבת – 8,400 ₪, לאחות – 2,000 ₪, לחברה – 4,880 ₪ – (שהחזירה ב – 25/2/08 אחרי החשיפה), לבת של החברה – 16,580 ₪, לאח של החברה – 3,200 ₪, לאשתו של האח של החברה – 4,360 ₪, לחונך פרטי לבן של המזכירה סכום של – 7,200 ₪, לחברה של הבת של המזכירה ועוד.

לבין מנהלת היחידה להכשרה מקצועית, שמקום עבודתה הינו מתנ"ס עוזיאל שנתנה בין היתר:

לבן (תלמיד בן 17) – 1,600 ₪, לבן נוסף – 4,800 ₪, לעובדת מתנ"ס עוזיאל – 15,800 ₪,

למזכירה במתנ"ס עוזיאל – 1,600 ₪, לגננת רובע ו' – 1,600 ₪, לעובדת במתנ"ס עוזיאל כמגשרת בתוכנית משותפת של שיכום שכונות והג'ויינט ועוד. לא נמצא אפילו מקרה אחד שמנהלת המחלקה נתנה למי שאינו זכאי ובוודאי ובוודאי שלא למקורבים!!

סעיף 7 – ניהול רישומים באמצעים ידניים – מלכתחילה הייתה צריכה להבנות, באופן מקצועי, מערכת ממוחשבת של הניהול הכספי ע"י בעלי הסמכות

והאחריות, שהינו כלי בסיסי טריוויאלי במערכת כספים, ואולי זו הפעולה שאינה על פי המינהל התקין וכמוה גם לא נבנו נהלים כלל וכלל.

סעיף 8 – תשלום מלגות ביתר – בתשס"ו לבת של המנהלת שהינה

סטודנטית מן המניין שפעלה בפרויקט, ניתנה מקדמה כמקובל על פי הכללים והופיעה ברשימה מודפסת לבנק. בשנה זו תשס"ו ולא בשנה נוספת קיבלה הבת במחצית הראשונה "מכתב הפנייה" כמקובל על סך 1,600 ₪ מה שלא מגיע לה, ונעשה בטעות ע"י הרכז, לפני ביצוע המשיכה, החזירה הבת את השובר למשרד, ועל גבי השובר ביצעתי תיקון מ – 1,600 ל- 1,000, כך שלא היה צורך בלהחזיר שום דבר.

ראוי לציין שהצטיינה בפעילותה, הומלצה לתפקיד רכזת, ופסלתי את מועמדותה בשל היותה ביתי. כל התעודות והרשימות הועברו למבקר.

סעיף 10 – גביית דמי השתתפות – הובהר לביקורת שעל פי החלטת ועדת

המלגות, מתקיימת גבייה מהחניכים, להוציא מסגרות פעילות בוקר, מסגרות צרכים מיוחדים, פטור והנחות על פי שיקול דעת הצוות המקצועי של המסגרות, כך שהגבייה בפועל נושקת ל – 100%.

נוהל הרישום וסדרי הגבייה היו על פי הנחיות חשבת החינוך ועל פי הדרכה וליווי שקיבלה מזכירת המחלקה מיועץ חברת שחף שהופנה ע"י הגזברות.

סעיף 11 – מלגות להכשרה מקצועית – מזכירת המחלקה!!! (ולא המחלקה)
היא זו שנתנה יותר מ – 10 מלגות לאנשי שלומה של מנהלת היחידה להכשרה מקצועית, שאינם זכאים.

- מקום עבודתה של מנהלת היחידה להכשרה מקצועית הינו מתנ"ס עוזיאל!!!
- מתנ"ס עוזיאל אינו מסגרת פעילות בפרויקט כלל וכלל !!
- מנהלת היחידה להכשרה מקצועית אינה מנהלת מתנ"ס או בי"ס או מסגרת בעלת צרכים מיוחדים שבסמכותם להפעיל סטודנטים ועל בסיס אישור בכתב!
- מנהלת היחידה להכשרה מקצועית "הפעילה סטודנטים" אם בכלל על דעת עצמה ללא ידיעת מנהל המתנ"ס, ללא ידיעת מנהל שיקום שכונות וללא ידיעת מנהלת המחלקה!!!
- מנהלת היחידה להכשרה מקצועית הינה אימא לסטודנט שפעל בפרויקט בשנת תשס"ו בשנתו הראשונה ללימודיו האקדמיים ונמצא זכאי למלגה.
- בשנתו השנייה תשס"ז לא נרשם, לא פעל ולכן אינו זכאי והאימא יודעת היטב את התנאים והקריטריונים לקבלת המלגה (מניסיון השנה הראשונה).
- מנהלת היחידה להכשרה מקצועית אימא לתלמיד בן 17, שאינו יכול להיות זכאי כי הוא לא סטודנט!
- והשאלה הנשאלת כיצד הבנק אפשר לו משיכה ???

סעיף 12 – תשלום שכר עבודה באמצעות פרויקט החונכות – הפרויקט

אינו מהווה "מקום תעסוקה" ולמניעת סוגיית "יחסי עובד מעביד", פניתי ללשכה המשפטית, שניסחה פסקה, המופיעה בגוף ההסכם שעליו חתום כל סטודנט לפני תחילת פעילותו.

כל המנגנון התפעולי ניהולי של הפרויקט אושר ע"י ועדת המלגות המבוסס על סטודנטים זכאים בלבד.

בכל שנות הפרויקט לא ניתן "מכתב הפניה" על שם האבא, האימא, או כל קירבה אחרת. גם אם הסטודנט לא יכול היה להגיע פיזית לקחת את "המכתב הפניה".

- מזכירת המחלקה לא הייתה צריכה לבצע עבודה נוספת!!
 - מזכירת המחלקה לא ביצעה עבודה נוספת!!
 - מזכירת המחלקה ביצעה את עבודתה על פי הגדרת תפקידה – אחראית נושא!!
 - כל פעולה שנעשתה באמצעות מתן מלגה לצד שלישי נעשתה על דעתה בלבד!!
- במקרה השני התיק נעשה לבקשת מזכירת המחלקה שהתבצע בעת שהייתי בחופשה בחו"ל, פעולה בודדת ויחידה שנפסלה, ולא חזרה על עצמה בשום מקרה.
- סעיף 14 – תשלום לרכזות הפרויקט –** הרכזת שמונתה הייתה בעלת טופס וברישומים, רכזת ותיקה ומעולה שביצעה חפיפה, הדרכה וליווי לרכזים חדשים במהלך השנים. חלק מפעולותיה ביצעה בהתנדבות מלאה מתוך אמונה בפרויקט.
- הרכזת גויסה ונרתמה (למרות סירובה בהתחלה) לטובת הפרויקט בעת משבר – פרישתם של מס' רכזים ביחד, וביניהם רכזות העל, במטרה לסייע ולאפשר להמשיך את פעילות הסטודנטים, במזעור נזקים.
- יש לציין שהייתה המועמדת בעלת הנתונים, היכולות והניסיון המתאימים ביותר בהתייחס לעיתוי המשבר ומכלול התפקידים הנדרשים :
- (1) ריכוז על האחראית על שישה רכזי משנה, שכל אחד מהם מרכז כ – 40 סטודנטים.
 - (2) ובנוסף מילוי תפקיד רכזת משנה של ארבעה רכזים שפרשו שבמסגרתו ריכזה 185 סטודנטים.
- ואת המלגה קיבלה בשל פעילותה בפרויקט.

סיכום

מברכת אני על ביצוע ביקורת שבמסגרתה התחילו להיבנות נהלים, התשלומים מבוצעים באמצעות העברות לחשבונות הבנק של הסטודנטים ישירות על ידי הגזברות, על פי רשימות שהמחלקה מעבירה (טרם נמצא הפתרון למחשוב המערכת הכספית – בתהליך בניה) ויחד עם זאת:

באם בחרה העירייה להסתפק בתיקון הממצאים בתחום הניהול הכספי שבאחריות החשבות והגזברות, האם לא ראוי, נכון וחובה לפעול באופן זהה לגבי תיקון הממצאים בתחום ניהול הסטודנטים שבאחריות מינהל החינוך והמחלקה ליוזמות חינוכיות?

בבחירת דין שווה לכולם! והימנעות מאי צדק בולט!

דו"ח ביקורת

רכישת שירותים מעמותות במינהל החינוך

דו"ח ביקורת**רכישת שירותים במינהל החינוך**

עיקר פעילותה של מערכת החינוך הפורמאלית נעשית בגני הילדים ובבתי הספר במהלך יום הלימודים הרגיל, אולם בנוסף לכך מפעיל מינהל החינוך תוכניות חינוכיות מעבר ליום הלימודים, במטרה לקדם תלמידים הזקוקים לתגבור ולהעשרה. הפעילות הנוספת מבוצעת באמצעות רכישת שירותים מעמותות המפעילות את הפרויקטים החינוכיים עבור העירייה. לפי נתוני מינהל החינוך רכשה העירייה בשנת 2007 באמצעות עמותות שונות שירותי חינוך בעלות כוללת של כ- 20 מיליון ₪.

נוכח ההיקף הכספי המשמעותי של רכישת השירותים בתחום החינוך מגורמי חוץ, החליטה הביקורת לבדוק מספר התקשרויות מסוג זה. הביקורת בחנה את מאפייני ההתקשרות, את העמידה של נותן השירות בתנאי ההסכם, דרכי הפיקוח והבקרה על נותני השירות ונושאים נוספים אחרים. באופן מדגמי, הביקורת בחרה להתמקד בהתקשרות של העירייה עם שלוש עמותות.

להלן עיקר הממצאים:**א. תוכנית מיל"ת
רקע**

על פי פרסומיה, מטרתה של תוכנית מיל"ת ("מסגרת יום לימודית תוספתית") או בשמה האחר "פנימיות יום", היא להעצים את התלמידים המשתתפים בה מבחינה אישית וחברתית ולשפר את הישגיהם הלימודיים. התוכנית נועדה לילדים ממשפחות מעוטות יכולת, ומספקת להם בשעות שאחרי יום הלימודים סיוע לימודי, ארוחה חמה, תוכניות העשרה ופעילות חברתית.

את התוכנית מפעילה מטעם משרד החינוך עמותת "קרן סאקט"א רש"י"י" בכ- 100 רשויות מקומיות, וביניהן אשדוד. מנהלת מחלקה במינהל החינוך מונתה לרכזת הפרויקט בעירייה.

התוכנית פועלת באשדוד החל משנת 1999, ובשנת הלימודים תשס"ח כללה 27 מסגרות (10 גני ילדים, 10 בתי ספר יסודיים ו-7 בתי ספר על יסודיים). בכל מסגרת משובצים עד 35 ילדים והיא מופעלת על ידי רכזת וצוותי הוראה. הפעילות אמורה להתקיים בבית הספר לאחר שעות הלימודים במהלך ארבעה ימים בשבוע, שעתיים וחצי בכל פעם, וכוללת ארוחת צהריים.

1. מימון התוכנית

משרד החינוך קובע את שיעורי ההשתתפות של המשרד, של העירייה ושל הורי התלמידים במימון ההוצאות. שיעורי ההשתתפות נקבעים על פי המדד החברתי-כלכלי של היישוב. לגבי אשדוד, נקבע כי החלוקה תהיה באופן הבא: משרד החינוך ישא ב-55% מההוצאה והעירייה תשלם 45%, מתוכם עד מחצית (22.5%) תהיה על חשבון ההורים.

עד שנת תשס"ו הפרויקט נוהל מבחינה תקציבית על ידי העירייה, ומשרד החינוך שילם לעירייה את חלקו כנגד דוחות ביצוע. בשנת תשס"ז שונתה שיטת ההתקשרות עם הקרן ומשרד החינוך הפך להיות הגורם האחראי על הניהול הכספי של הפרויקט. החל משנה זו, מנכה משרד החינוך את חלק הרשות וחלק ההורים במימון התוכנית מהכספים שהמשרד מעביר לרשות מעת לעת.

1.1 הביקורת מעירה כי בשיטת תשלום זו ("שיטת קיזוז"), ניתנת למשרד החינוך הוראה בלתי חוזרת המאפשרת למשרד לקזז מהתחייבויותיו כלפי העירייה סכומים לפי שיקול דעתו, מבלי שהעירייה תאשר כל תשלום ומבלי שתקיים בקרה על נכונות התשלום.

לדעת הביקורת, על העירייה לבדוק את נכונות הסכומים שמשרד החינוך מקזז מההקצבות שהוא אמור להעביר לה (לפחות בדיקה מדגמית). כמו כן, על העירייה לפעול לשינוי הסדרי התשלום שקבע משרד החינוך, באופן שיאפשר לעירייה לקיים בקרה על הסכומים שבהם היא מחויבת.

1.2 הביקורת מצאה כי מינהל החינוך לא קיבלה מהקרן דו"חות מפורטים על ביצוע הפרויקט ועל ניצול התקציב. עוד נמצא כי מנהלת המחלקה (או לחילופין בתי הספר שבהם התקיימה הפעילות) לא ביקשו מהקרן לקבל את דוחות הביצוע, וממילא גם לא בדקו ולא אישרו אותם לתשלום. בנוסף לכך, חשבת המינהל לא קיימה בקרה אחר ההתחשבות שערך המשרד עם העירייה ולא ביקשה הבהרות לגבי הסכומים שקוזזו מהעירייה. לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לשפר באופן משמעותי את הבקרה על הניהול התקציבי של הפרויקט.

1.3 הביקורת בדקה את הוצאות העירייה בגין התוכנית בשנת תשס"ז, על פי ספרי החשבונות של העירייה ועל פי נתוני קרן רש"י. נמצא כי על פי ההסכם בין הקרן לבין העירייה, סך ההוצאה בגין הפעלת התוכנית באשדוד בשנת תשס"ז אמור היה להיות בסכום של ₪2,546,780. (כולל בתי הספר וגני הילדים). בפועל, לפי הנתונים שהעבירה הקרן, בוצעה התוכנית רק בהיקף כספי של ₪1,438,355 (56%). התברר כי מנהל החינוך לא היה מודע למלוא הפער בין הסכום שנקבע בהסכם לבין הביצוע בפועל. בעקבות הערת הביקורת, מסר מינהל החינוך כי בשנת תשס"ז החלה התוכנית לפעול באיחור בגלל שינויים בקשרי העבודה בין משרד החינוך לבין קרן רש"י, ולכן ביצוע התוכנית באותה שנה היה חלקי.

1.4 בגלל עיקובים בהפעלת התוכנית בשנת תשס"ז עדכנה הקרן במהלך השנה את התקציב, כך שתקציב ההפעלה המעודכן של בתי הספר הסתכם ב-1,070 אלפי ₪, במקום 1,780 אלפי ₪ שנקבעו בהסכם הראשוני בין העירייה לבין הקרן. עוד נמצא כי גם ביחס לתקציב המעודכן, ניצלה העירייה רק 85% מהסכום שהוקצב לה.

לדעת הביקורת, היה על מינהל החינוך לבדוק באופן יסודי את הסיבות לכך שלא בוצעה כמחצית מהיקף הפעילות המתוכננת (ביחס לתקציב הראשוני), וכן היה על המינהל לבחון את התחשיב שעמד בבסיס התקציב המעודכן ואת הסיבות לאי ניצולו המלא.

הביקורת מציינת כי כתוצאה מהניצול הנמוך של התוכנית, קיזז משרד החינוך גם בשנת הלימוד תשס"ח 25% מתקציב הפרויקט (כ- 400 אלפי ₪ ביחס לתקציב המקורי בתשס"ז). הביקורת מצאה כי מינהל החינוך לא פעל להגדלת תקציב הפרויקט בשנת תשס"ח, למרות שבשנה זו פעלה התוכנית במשך שנת לימודים מלאה ולמרות שלא חלה ירידה במספר המסגרות שהפעילה העירייה.

2. ועדת היגוי יישובית

בחוברת הנחיות שפרסמה קרן רש"י נאמר כי בכל ישוב תוקם ועדת היגוי יישובית.

ועדת ההיגוי היישובית תהווה גורם פדגוגי ומנהלי מרכזי בהובלת התוכנית ותקבע את היעדים אליהם היישוב מבקש להגיע באמצעות התוכנית.

2.1 הביקורת מצאה כי למרות שהתוכנית פועלת באשדוד משנת 1999, קיים תיעוד רק לשיבות ועדות ההיגוי שהתקיימו החל מחודש מרץ 2006. לדברי מנהלת המחלקה, ועדות היגוי נוספות התקיימו לאורך השנים אולם לא נשמר תיעוד.

בנוסף לכך, לא נמצא תיעוד על השיקולים לפיהם בחר מינהל החינוך את בתי הספר ואת גני הילדים המשתתפים בכל שנה בתוכנית. המינהל מסר לביקורת כי בתי הספר שולבו בתוכנית על פי המצב הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה המזינה אותם ועל פי מידת השתתפות בתי הספר בתוכניות האחרות שהמינהל מפעיל, אולם כאמור לא נמצא תיעוד על כך.

2.2 לגבי בתי הספר העל יסודיים, נקבע כי בכל בית ספר יקיים צוות ביה"ס מעקב אחר הפעלת התוכנית, יפיק לקחים ויסיק מסקנות לגבי המשך הפעילות. הביקורת העלתה כי בשלושה בתי הספר שנבדקו (מקיף ד', מקיף ה', ומקיף ט') לא נמצא תיעוד על כך שהתקיימו דיונים לגבי יעדי הפעלת התוכנית ברמה הבית ספרית.

2.3 לגבי בתי הספר היסודיים נקבע בועדת ההיגוי כי לכל אחד מהתלמידים המשתתפים במיל"ת ייקבע יעד אופרטיבי ותוכנית למידה, על סמך אבחון המתייחס לתפקודו הלימודי.

הביקורת ביקרה באופן מדגמי בשני בתי ספר יסודיים ומצאה כי לא נקבעו לגבי כל תלמיד יעדים שניתן על פיהם לבדוק את התקדמות התלמידים במהלך השתתפותם בתוכנית.

3. הפעלת התוכנית בבתי הספר

משרד החינוך פרסם מסמך הכולל את העקרונות הפדגוגיים והתפעוליים להפעלת תוכנית מיל"ת בבתי הספר.

3.1 הביקורת ביקרה בשלושה בתי ספר על יסודיים ובדקה האם יושמו בבתי ספר אלו ההנחיות שקבע משרד החינוך. הועלו הליקויים הבאים:

- בכל בתי הספר שנבדקו נמצא כי לא התקיימה פעילות משותפת להורים ולתלמידים.
- בכל בתי הספר שנבדקו (הן היסודיים והן העל יסודיים) נמצא כי בשנה"ל תשס"ז לא נוהל מעקב לגבי התקדמות התלמידים המשתתפים בתוכנית. מנהלת המחלקה מסרה כי ליקוי זה נבע מכך ששנת תשס"ז הייתה השנה הראשונה להפעלת תוכנית מיל"ת במתכונת חדשה, וכי בשנה קודמת (תשס"ו) נוהל מעקב כנדרש.
- אף אחד מבתי הספר לא מלא את טופס המשוב לגבי קבלן המזון, וזאת אף על פי שלחלקם היו הערות לגבי כמות המזון שסופקה, איכות המזון וכיו"ב.
- ברוב בתי הספר שנבדקו לא התקיימה השתלמות של צוות ההוראה, כפי שנדרש.

3.2 לכל בית ספר הוקצב תקציב לפעילות העשרה. תקציב הפעילות לכל בית ספר היה בשנת תשס"ז 4000 ₪ ובשנת תשס"ח 6000 ₪. הביקורת בדקה את דו"ח ניצול תקציבי הפעילות של בתי הספר לשנת תשס"ז, ומצאה כי חלק מבתי ספר ניצלו רק כמחצית מהתקציב שהוקצה להם.

4. הפעלת התוכנית בגני הילדים.

4.1 אף על פי ששנת הלימודים מתחילה בראשון לספטמבר, החלה תוכנית מיל"ת לפעול בגני הילדים בשנת תשס"ז רק בחודש ינואר. מינהל החינוך מסר לביקורת כי אישור המשרד להפעלת התוכנית בגני הילדים התקבל רק באוקטובר ולכן ההערכות להפעלתה בגני הילדים החלה באיחור.

4.2 בכול הגנים שנבחרו להשתתף בפרויקט, חלק גדול מילדי הגן לא נטלו בו חלק. לדברי הגננות שעימן שוחחה הביקורת, הסיבה למיעוט המשתתפים נובעת מכך שהתוכנית פועלת רק ארבעה ימים בשבוע, עד השעה 15:30, והדבר מאלץ את ההורים למצוא פתרונות לטיפול בילדיהם בימים ובשעות שבהם התוכנית אינה פועלת.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהעירייה תשקול תמיכה בתחום זה באוכלוסיות החלשות, ותבחן את העלויות הנדרשות להרחבת היקף התוכנית על חשבונה בחצי שעה נוספת.

4.3 עוד נמצא כי מנהל תוכנית מיל"ת מטעם קרן רש"י הציע לעירייה להפעיל בשנת הלימודים תשס"ח 20 מסגרות בגני הילדים. ראש מינהל החינוך כתבה לקרן בתגובה כי המינהל מעוניין להפעיל רק 10 מסגרות בגני הילדים.

ראש מינהל החינוך מסרה לביקורת כי לא היה לה עניין בהגדלת היקף התוכנית מכיוון שיש לה הסתייגויות לגבי שיטות ההוראה של התוכנית ושיטות המדידה של תוצאותיה.

לדעת הביקורת, על העירייה לבחון מחדש החלטה זו.

5. פיקוח ובקרה**5.1 מעקב כספי**

העמותה לתפנית בחינוך (הפועלת מטעם קרן רש"י) מבצעת בפועל את התשלומים השוטפים הנדרשים לצורך הפעלת התוכנית כמו שכר למורים, הוצאות הזנה, פעולות העשרה וכד'. פעם או פעמיים בשנה, על פי בקשת הרשות המקומית, העבירה העמותה לרשות דו"ח ביצוע לגבי הוצאותיה.

נמצא כי מינהל החינוך אינו מבקש מהקרן דו"ח מפורט לגבי הוצאות הפרויקט, אף על פי שיש באפשרותו לקבל מהקרן דיווח חודשי בחתכים שונים. כתוצאה מכך, מינהל החינוך אינו מקיים את הפיקוח הכספי הנדרש על פעילות הקרן.

חשבת המינהל הציגה לביקורת פניה ששלחה לקרן בשנת תשס"ז, ובה מבקשת החשבת מהקרן להעביר לעירייה בקביעות דו"חות ביצוע מפורטים, אולם התברר לביקורת כי לא היה המשך לדרישה זו.

עוד מסרה חשבת המינהל כי בתי הספר מאשרים את דיווחי הנוכחות של הצוות המפעיל את התוכנית בבית הספר, כך שמתקיימת בקרה חלקית על תשלומי השכר. בפועל, נמצא כי העירייה לא קיבלה מהקרן דו"חות ביצוע, למעט דו"ח שנתי שאף הוא לא נבדק, וכי גם בתי הספר לא קבלו כל דיווח על ההוצאות שהעירייה חויבה בהן, בגין הפעילות שהתקיימה בית הספר.

לדעת הביקורת, על העירייה לקיים פיקוח ובקרה על הוצאותיה בגין תוכנית מיל"ת בשני אופנים. מצד אחד, קיום בדיקה מדוקדקת של כל מרכיבי העלות באמצעות בתי הספר שבהם מתקיימת הפעילות וחתימתם על דו"חות הביצוע של הקרן, תאפשר למינהל החינוך לדעת האם ההוצאות שהקרן חייבה בהן את העירייה, משקפות את היקף הפעילות שבוצעה בבית הספר. לדוגמא, האם בוצעו כל פעילויות ההעשרה שתוכננו, האם מספר מנות המזון תואם למספר המשתתפים בפועל וכד'.

בנוסף לכך, על העירייה לקיים בקרה נוספת באמצעות בדיקה (לפחות באופן מדגמי) של הסכומים שהמשרד מקזז מהתשלומים המגיעים לה. רק באמצעות שתי בקורות אלה תוכל העירייה לקיים פיקוח ממשי על הוצאותיה בגין התוכנית.

5.2 מעקב פדגוגי

קרן רש"י הכינה טפסים שונים שמטרתם לעקוב אחר הישגי התכנית, ובכלל זה על השיפור בהישגים הלימודיים של הילדים המשתתפים בה. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי המעקב אחר הישגי התוכנית הוא בין תפקידיה

של הקרן, אולם הביקורת מצאה כי בשנה"ל תשס"ז לא קיימה הקרן מעקב אחר הישגי התלמידים, ואף מינהל החינוך לא קיים כל מעקב על כך. הביקורת סבורה כי על מינהל החינוך להגביר את הפיקוח אחר הפרויקט, ולא להשאיר זאת בידי העמותה בלבד, שכן הצלחת הפרויקט היא בראש ובראשונה עניינה של הרשות המקומית ושל מינהל החינוך.

בעקבות הערת הביקורת, הציג מינהל החינוך לביקורת את הנתונים על הישגי התלמידים שנאספו על ידו בשנה"ל תשס"ח.

בנוסף לכך, לדעת הביקורת יש להגביר את מעורבותם של מנהלי המחלקות הנוגעים בדבר (הגנים, החינוך היסודי והחינוך העל יסודי) בפיקוח על הפרויקט ובעיקר על תכניו ועל הישגיו הפדגוגיים.

ב. עמותת "יד אליעזר"

מינהל החינוך מפעיל באמצעות עמותת "יד אליעזר" שתי תוכניות עבור תלמידים בחינוך החרדי, שבמסגרתן מקבלים התלמידים סיוע לימודי באמצעות חונכים. התוכנית האחת ("קידום מצוינות") מיועדת לתלמידים בכיתות ו'-ח' והתוכנית השנייה ("משיבים") מיועדת לתלמידים בכיתות ט'-יב'.

פרויקט "קידום מצוינות" החל לפעול בחודש אוקטובר 2006 ב- 14 מוסדות לימוד תורניים וחרדים, ובעת הביקורת פעלו בה (לפי נתוני העמותה) 287 חונכים ו- 599 חניכים. פרויקט "משיבים" החל לפעול בחודש אפריל 2007 ב- 15 ישיבות, ובעת הביקורת פעלו בה 91 חונכים ו- 103 חניכים.

על פי נתוני הגזברות, בסך הכול העבירה העירייה לעמותה מאוקטובר 2006 עד לסוף שנת 2007 עבור שני הפרויקטים 2,176,728 ₪ (700,000 ₪ הועברו כתמיכה באמצעות ועדת תמיכות ו- 1.476 מיליון ₪ הועברו במסגרת התקציב הרגיל).

בנוסף לכך, יש לציין כי העמותה מפעילה על חשבונה פרויקט חונכות נוסף לכ- 100 ילדים ממשפחות המצויות במצב סוציו-אקונומי נמוך.

1. ההסכם בין העירייה לבין העמותה

■ נמצא כי החוזים בין העירייה לבין העמותה לגבי הפעילות בשנת 2007 לא הוכנו על ידי המחלקה המשפטית של העירייה ולא הובאו לידיעתה. כמו כן, החוזים לא נחתמו על ידי מורשי החתימה המוסמכים מטעם העירייה, אלא על ידי ראש מינהל החינוך ועל ידי חשבת המינהל.

עוד התברר כי בסוף חודש דצמבר 2007 תם תוקף החוזה בין העירייה לעמותה, אולם רק באפריל 2008 נחתם חוזה חדש. על פי ההסכם החדש, העירייה משלמת לעמותה רק את סכום התקורה, ומעבירה לחונכים את התשלום בגין החונכות באופן ישיר.

2. פיקוח ובקרה

2.1 נמצא שהמחלקות לחינוך חרדי לא קיימו בקרה על ניהול הפרויקט על ידי העמותה. לדוגמא, לא היו בידי המחלקות נתונים על מספר התלמידים המשתתפים בתוכנית ועל התפלגותם לפי מוסדות החינוך (למעט נתונים שהעבירה להם העמותה בסוף השנה בחוברת המסכמת את פעילות הפרויקט).

2.2 לא הובהר לביקורת מהו המפתח לפיו נקבעה כמות התלמידים מכל מוסד חינוכי שישתתפו בפרויקט, וכמה חונכים יפעלו בכל מוסד. לדוגמא, בבית ספר אחד למדו בשנת תשס"ז 117 תלמידים אולם השתתפו בפרויקט רק 45 תלמידים, ולעומת זאת בבית ספר אחר למדו 75 תלמידים וכולם השתתפו בפרויקט. כמו כן, לא הובהר לביקורת כיצד נקבע היקף שעות העבודה של אנשי הקשר.

3. תקציב הפרויקטים

3.1 פעילות העמותה החלה באוקטובר 2006, אולם ההסכמים עימה נחתמו רק במהלך החודשים הראשונים של שנת 2007. התברר כי הפעילות בשנת 2006 תוקצבה ב- 700,000 ₪ ושולמה מתוך תקציב התמיכות. לגבי שנת 2007, בהסכמים בין העירייה לעמותה נקבע כי סך כל ההקצאה הכספית המאושרת לפרויקט "קידום מצוינות" לשנת 2007 תהיה 800,000 ₪ (16,000 שעות x 50 ₪ לשעה). עוד נקבע כי ההקצאה הכספית לפרויקט "משיבים" תהיה בשנת 2007 500,000 ₪ (10,000 שעות x 50 ₪ לשעה).

3.2 בסך הכול שולמו לעמותה בשנים 2006 ו- 2007 כ- 2.14 מיליון ₪. לפי דיווחיה, העמותה ביצעה באותם שנים פעילות בהיקף הכספי התואם את הסכומים שהועברו אליה. יחד עם זאת, נמצאו הממצאים הבאים:

בספר התקציב לשנת 2006 תוקצב הפרויקט בסכום של 700,000 ₪ בסעיף יוזמות חינוך חרדי. התשלום לעמותה בוצע בחודשים אוקטובר ודצמבר 2006 (שני תשלומים ע"ס 350,000 ₪ כל אחד), באמצעות תקציב התמיכות. בדרך כלל, קובעת העירייה את גובה התמיכה למוסד חינוכי מסוים על פי קריטריונים ברורים כגון מספר תלמידים, סוג המוסד החינוכי וכדומה. כמו כן, התמיכה מועברת לגוף הנתמך רק במהלך ביצוע הפעילות, ואינה מועברת למפרע לפני הפעילות.

התברר כי ההחלטה בדבר העברת התמיכה ליד אליעזר התקבלה בועדת התמיכות בספטמבר 2006, מבלי שנערך תחשיב מפורט לגבי גובה התמיכה ומבלי שיהיה מבוסס על תבחינים כלשהם, וכן התברר כי בניגוד לנהלים ההקצבה לעמותה הועברה מיד בתחילת הפעילות.

סגן ראש העיר הממונה על התמיכות מסר לביקורת כי התמיכה הועברה לעמותה בהתחשב בפעילות שהעמותה ביצעה בעיר, קודם לתחילת פרויקט החונכות. לדעת הביקורת, גם אם מבחינה מנהלית מתן התמיכה הייתה פעולה תקינה, מבחינה תקציבית לא נכון היה לממן את הפרויקט באמצעות תקציב התמיכות, אלא באמצעות סעיפי תקציב החינוך.

3.3 בספר התקציב לשנת 2007 תוקצב הפרויקט בסכום של 800,000 ₪, ובמהלך השנה הוגדל התקציב ל- 1.46 מיליון ₪. לעומת זאת, בהסכמים עם העמותה נקבע כי היקף הפרויקט יהיה 1.3 מיליון ₪ (כלומר התקציב שהועבר לעמותה היה גבוה בכ- 160 אלף ₪ מהסכום שנקבע בהסכם).

3.4 העירייה אמורה הייתה לשלם לעמותה בגין הפעילות על פי דו"חות ביצוע. בפועל, הביקורת בדקה מדגם של 5 העברות בסכום מצטבר של 1.4 מיליון ₪, ומצאה כי בשלוש מהן לא צורפו דו"חות ביצוע כלל ובאחת הסכום שהעבירה העירייה היה גבוהה מהסכום שצוין בדו"ח העמותה.

3.5 בנוסף לכך, מנתוני העמותה עולה כי בפרויקט מצוינות חרגה העמותה ב- 11,522 שעות (576,100₪) מהיקף השעות שאושרו לה בהסכם בינה לבין העירייה לשנת 2007 (בוצעו 27,522 שעות לעומת 16,000 שעות שנקבעו בהסכם). כמו כן בפרויקט משיבים חרגה העמותה ב-1144 שעות (57,200₪) מהיקף השעות שאושרו בהסכם (בוצעו 11,144 שעות לעומת 10,000 שעות). הוסבר לביקורת כי הסיבה לעודף השעות מקורה בכך שמימון הפעילות נעשה בשנת 2006 והביצוע היה בשנת 2007.

3.6 בהסכם בין העירייה לבין העמותה נקבע כי העירייה תשלם לעמותה את הוצאותיה, בתוספת תקורה בגובה 5%. עוד נקבע כי הוצאות העמותה יחושבו לפי תשלום לחונך בסך 50 ₪ בגין כל שעת חונכות. בניגוד להסכם, החליטה העמותה כי התשלום לחונכים יהיה נקוב בדולרים (10 דולר לשעה). התברר כי בפועל התשלום לחונך היה כ-40 ₪ לשעה ואף נמוך מכך (בעקבות הירידה בשער הדולר במהלך 2007), בעוד שהעמותה גבתה מהעירייה את מלוא הסכום שנקבע (50 ₪ לשעת חונך).

3.7 בנוסף ל- 5% הוצאות תקורה שהעירייה שילמה לעמותה, כפי שנקבע בחוזה, חייבה העמותה את העירייה בתשלום הוצאות נוספות, כגון הוצאות מזכירות, ציוד מתכלה וכד' בסכום כולל של 149,545 ₪, אף על פי שבהסכם נאמר כי העירייה תשלם את עלות שעות החונכות ו- 5% תקורה בלבד.

4. כוח אדם

4.1 הביקורת מצאה כי בהסכם בין העירייה לבין העמותה לא נקבע כי העירייה תשלם את עלות עסקתם של הרכזים ושל אנשי הקשר, וכן לא נקבע היקף שעות מרבי להעסקת אנשי הקשר. התברר כי העמותה העמיסה על העירייה את עלות הרכזים ואנשי הקשר, בנוסף לתשלום התקורה שהעירייה שילמה לעמותה.

4.2 לדברי המנהל מטעם העמותה, איש קשר אמור להשקיע בפרויקט 12 שעות חודשיות (144 שעות שנתיות). הביקורת מצאה שונות בלתי סבירה בהיקף העסקתם של אנשי הקשר. לדוגמא, נמצאו מיקרים רבים שאנשי קשר שהועסקו בהיקף דומה (180 שעות שנתיות), למרות שהפעילות בכל מוסד חינוכי הייתה שונה, ונמצא אף מקרה של איש קשר שהועסק בהיקף של 361 שעות.

לא הובהר לביקורת כיצד נקבע היקף שעות העבודה של אנשי הקשר. לדעת הביקורת, יש להסדיר את הקריטריונים בעניין זה בחוזה בין העירייה לעמותה.

5. הערכת התקדמות התלמידים

נמצא כי העמותה מנהלת מעקב על התקדמות התלמידים המשתתפים בפרויקט "מצוינות", אולם לא נבדקה התקדמות התלמידים המשתתפים בפרויקט "משיבים", כך שאין מידע לגבי הצלחת הפרויקט מבחינה לימודית.

ג. קרן קרב**רקע**

על פי פרסומיה של קרן קרב, מטרתה של תוכנית קרב היא להביא לשינוי חינוכי – חברתי בחברה הישראלית ולצמצום פערים, ובמיוחד לסייע בתחומי החינוך לילדי עולים, לילדים בסיכון וילדים בעלי צרכים מיוחדים. באמצעות התוכנית מקבלים התלמידים בבתי הספר היסודיים ובגני הילדים במהלך יום הלימודים תוכניות העשרה בתחומים שונים כדוגמת אומנויות, אנגלית, מדעי הטבע ועוד. התוכנית ממומנת במשותף על ידי משרד החינוך, קרן קרב והרשות המקומית, והיא פועלת בכ- 110 רשויות מקומיות. התוכנית החלה לפעול באשדוד בשנת 1993. בשנת תשס"ח השתתפו בה 40 בתי ספר יסודיים וכ- 13,000 תלמידים. ההיקף הכספי של פעילות הקרן באשדוד היה כ- 14 מיליון ₪ (כ- 8 מיליון ₪ בבתי הספר וכ- 6 מיליון ₪ בגני הילדים).

1. הפעלת התוכנית

בנוסף לתוכנית העשרה הפועלת באשדוד, מפעילה הקרן ברחבי הארץ תוכניות רבות ומגוונות, שחלקן לא פעלו באשדוד בשנות הלימודים תשס"ז ותשס"ח.

לדברי רכזת קרב היישובית, קביעת התחומים בהם תפעל התוכנית נעשית באופן בלעדי על ידי בתי הספר. לא הוברר לביקורת מה היו השיקולים לדחיית תוכניות מסוימות ולבחירה של תוכניות אחרות, ולא נמצא תיעוד לשיקוליהם של בתי הספר בבחירת תוכנית זו או אחרת.

2. ועדת היגוי ארצית

משרד החינוך משתתף במימון התוכנית בשיעור של 45% והעירייה משתתפת בשיעור של 55%, כולל גבייה מההורים. על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך, אחוז ההשתתפות של המשרד, של הרשות ושל ההורים יקבע על ידי ועדת ההיגוי הארצית על פי קריטריונים סוציו-אקונומיים.

הביקורת ביקשה לקבל ממנהלת אזור הדרום של הקרן את הפרוטוקולים של ועדת ההיגוי בה נקבע אחוז ההשתתפות של עיריית אשדוד ואחוז ההשתתפות של ההורים, אולם הם לא אותרו.

- עוד נמצא כי העירייה לא ביקשה לקבל מהקרן או ממוסד החינוך כל מידע לגבי הקריטריונים ששימשו בסיס לקביעת שיעור השתתפותה של העירייה בתוכנית. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה לכך שמינהל החינוך וגזברות העירייה יהיו מודעים להחלטות עקרוניות המתקבלות בוועדת ההיגוי בנוגע לאשדוד, וכי על העירייה לדרוש את מלוא המידע לגבי שיעור התקצוב שנקבע לה.
- גם לגבי תוכנית קרב, שיטת ההתחשבות עם המוסד נעשתה על ידי קיזוז. הביקורת כבר העירה (בפרק העוסק בתוכנית מיל"ת) את הערותיה בנוגע להעדר היכולת של העירייה לקיים בקרה נאותה על התשלומים שהיא מחויבת בהם בשיטת הקיזוז.

3. ועדת הנחות

מוסד החינוך מזכה את העירייה בהנחה יישובית בשיעור של 5%. יחד עם זאת, חוזר מנכ"ל קובע כי העירייה רשאית לתת הנחות בשיעור שונה לכל בית ספר, בהתאם למצב הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה המזינה אותו. לצורך זה פועלת במינהל החינוך ועדת הנחות, שקבעה שיעורי הנחה שונים לבתי הספר (בין 5% ל-35%). הביקורת ביקשה לבדוק את הקריטריונים לפיהם אמורה הוועדה לקבוע את שיעור ההנחה. לא נמצאו קריטריונים לכך, ולא נמצאו פרוטוקולים של ישיבות הוועדה לפיהם ניתן לדעת מה היו השיקולים שהנחו את החלטותיה.

4. הפעלת התוכנית בבתי הספר

הוראות מוסד החינוך קובעות כי בכל בית ספר שבו תופעל התוכנית, תבחר ועדת היגוי שבה ישתתפו מנהל ביה"ס, נציג ההורים, נציג המורים ורכז תוכנית קרב היישובי. על הוועדה להתכנס לפחות שלוש פעמים בשנה (לקראת תחילת שנת הלימודים, באמצע השנה ולקראת סופה), לצורך דיון בבעיות ובצרכים הייחודיים של כל בית הספר.

- **נמצא כי בבתי הספר שנבדקו לא התקיימו ישיבות ועדת ההיגוי בתדירות שנקבעה, או שלא התקיימו כלל.**

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לעקוב אחר פעילותן של ועדות ההיגוי בבתי הספר, מאחר והתכנסות הועדה בתחילת שנת הלימודים חיונית לצורך קביעת התוכניות, והתכנסותה בסוף השנה יש בה חשיבות לצורך קבלת משוב על הפעילות שנערכה במהלך השנה.

5. הערכת הישגי התוכנית

בקרן פועלת יחידת הערכה ומידע אשר עוסקת במגוון פעילויות בתחום ההערכה והמדידה.

נמצא כי הקרן הכינה שאלוני הערכה לכל בית ספר, אולם התברר כי בשנים תשס"ז ותשס"ח לא נעשה בהם שימוש. לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לבקש מן הקרן לערוך מחקר הערכה על הפעילות בבתי הספר, או לחלופין לבחון קבלת שירותי הערכה מספק אחר. בכל מקרה, יש חשיבות רבה בקיום מעקב אחר הישגי החינוכיים והחברתיים של התוכנית.

6. יול"א (יום לימודים ארוך) בגני הילדים

בנוסף לתוכניות קרב הפועלות בבתי הספר היסודיים, מפעילה הקרן בגני הילדים העירוניים תוכנית הנקראת יול"א (יום לימודים ארוך). התוכנית מיועדת לגילאי 3-5, כוללת הארכת יום הלימודים בגן עד השעה 16:30 ומתן לימודי העשרה לילדים במגוון של תחומים. כמו כן כוללת התוכנית מתן ארוחת צהריים חמה. התוכנית פועלת באשדוד החל משנת 2002. בשנת תשס"ח השתתפו בתוכנית כאלף ילדים ב-43 גנים (כרבע מתוך כלל גני הילדים הפועלים בעיר).

6.1 תקציב הפרויקט

- **תקציב הפרויקט היה בשנת תשס"ח בסכום של כ-6 מיליון ₪.**
- **גם לגבי פרויקט יול"א, נמצא כי העברת התשלום לקרן נעשית באמצעות קיזוז שמשדד החינוך מבצע מתוך הסכומים שהמשרד אמור לשלם לעירייה.**

- הקיזוז בגין הפעילות בגני הילדים נרשם בסעיף אחד עם הקיזוז בגין תוכנית קרב בבתי הספר, כך שלא ניתן לדעת מהו הסכום שבו חויבה העירייה עבור פעילות יול"א בגני ילדים בשנה מסוימת. לדברי חשבת מנהל החינוך, מדי שנה, בחודש דצמבר היא עורכת בדיקה ומשייכת את ההוצאה לפעילות בגנים או לפעילות בבתי הספר.
- **הביקורת מצאה כי בשונה מהפעלת תוכנית קרב בבתי הספר, ההתקשרות המבוצעת עם הקרן להפעלת תוכנית יול"א בגני הילדים אינה נכללת במכרז של משרד החינוך, אלא נעשית באופן ישיר בין העירייה לבין הקרן.**

לדעת הביקורת, על העירייה להתקשר עם מפעיל התוכנית באופן נפרד. כמו כן, מאחר ותוכנית יול"א אינה נכללת במכרז משרד החינוך, אין צורך שהתשלום לקרן בגין גני הילדים יבוצע בשיטת הקיזוז, ולדעת הביקורת על העירייה לשנות את שיטת התשלום.

6.2 הפעלת התוכנית

בזמן הרישום לגן הילדים, חותמים ההורים המבקשים להצטרף לתוכנית על הסכם עם העירייה, והתוכנית ממומנת על ידי הורי התלמידים בלבד. התשלום לילד (בשנת הלימודים תשס"ח) היה 720 ₪ לחודש.

- **נמצא כי גני היול"א אינם פועלים ברבעים שבהם מתגוררת אוכלוסייה מרקע סוציו-אקונומי נמוך (למשל הרבעים א', ב', ג', ו', ח'), וניתן להניח כי הסיבה נעוצה בכך שגני היול"א פועלים במימון מלא של הורי הילדים.**

לדעת הביקורת, המענה שנותנת העירייה באמצעות מועדוניות הרווחה ומועדוניות מיל"ת אינו מספק ואינו מהווה פתרון הולם לאוכלוסיית הילדים שבאה מרקע סוציו-אקונומי נמוך. לדעת הביקורת, על העירייה לבחון מחדש את היערכותה בתחום זה.

6.3 תקציב לרכישת חומרים

בהסכם נקבע כי אספקת חומרי ניקוי וחומרי יצירה תעשה באמצעות העירייה (בממוצע כ- 2500 ₪ לגן לשנה), ובסך הכול כמאה אלף ₪ בשנה. כל גננת הייתה אמורה לספק למחלקה חשבונות בגין הרכישות שביצעה.

▪ **הביקורת ביקשה לבדוק כיצד ניצלו הגנים את תקציב החומרים בשנים תשס"ז ותשס"ח. נמצא כי במחלקת גני ילדים לא היה מידע בעניין ניצול התקציב בחלוקה לגני ילדים. הוצג לביקורת קלסר שמתווקות בו חשבונות שונות שהגישו כל הגנים יחד, כך שלא ניתן היה לדעת מה היה סכום הרכישות של כל גן וגן והאם כל גננת רכשה חומרים בהתאם לסכום שקיבלה.**

▪ **נמצא כי העירייה פתחה חשבון בנק מיוחד לצורך חלוקת ההקצבה לגננות, שממנו מושכות הגננות את כספי ההקצבה לרכישת חומרים. מדי רבעון הפיקה גזברות העירייה המחאה בסכום כולל עבור כל הגננות והעבירה אותה לבנק בצרוף רשימה שמית של הגננות ומספרי ת.ז. שלהן. הגננות אמורות היו למשוך מהבנק את הסכום המצוין ברשימה שהעבירה אליו העירייה.**

עוד נמצא כי העירייה לא מבצעת כל בקרה על הפעילות בחשבון הבנק, ואף לא מקבלת מהבנק דיווח תקופתי על ניצול הכספים שהעבירה לטובת פעילות זו. הביקורת מציינת כי שיטת התשלום המפורטת לעיל מבוצעת לטובת רכישת חומרים עבור כל גני הילדים (גם אלו הפועלים בשעות היום) ולא רק לטובת פעילות גני יול"א. הביקורת רואה בחומרה מצב בו מועברים כמיליון ₪ בשנה לפעילות מסוימת ללא כל בקרה כספית של גזברות העירייה.

לדעת הביקורת, יש לשנות באופן יסודי את הסדר חלוקת התקציב לגני הילדים לרכישת חומרים.

6.4 גבייה מהורים

- בהסכמים שנחתמו בין העירייה לבין קרן קרב בשנים תשס"ז- תשס"ט נקבע כי העירייה תרכוש מהקרן שירותים בסכום של 680 ₪ לחודש לכל ילד.
- בפועל, העירייה גבתה מהורי כל ילד שהשתתף בתוכנית בשנים תשס"ז ותשס"ח 720 ₪ לחודש, ובשנת תשס"ט גבתה העירייה 730 ₪ לחודש. נמסר לביקורת כי הסכום העודף אמור היה לממן הוצאות תפעול בלתי צפויות.
 - כמו כן גבתה העירייה מכל הורה דמי רישום בסך 180 ₪ שלא הוחזרו, גם אם הילד הפסיק את השתתפותו בתוכנית מיד בתחילת הלימודים.
 - נמצא כי היקף הגבייה מההורים היה גבוה בהרבה מהדיווחים של הקרן על ההוצאה בפועל (בכ- 731 אלפי ₪ בשנת תשס"ז וכ- 661 אלפי ₪ בשנת תשס"ח).
 - הביקורת סבורה כי על מינהל החינוך לשקול שימוש בעודף ההכנסות לטובת סבסוד שכר הלימוד לאוכלוסיות נזקקות, כך שהורים נוספים, שיש להם קושי כלכלי, יוכלו לצרף את ילדיהם לתוכנית.

6.5 בחירת תוכניות העשרה

- מבין רשימת הספקים שבחרה היחידה הפדגוגית של הקרן, בחרה ועדת ההיגוי היישובית מספר ספקים על פי שיקוליה.
- הביקורת ביקשה מרכזת קרב לקבל פרוטוקולים של ועדת ההיגוי בה נבחרו הספקים שיבצעו את הפעילות בגני הילדים.
- לדבריה, לא נרשם פרוטוקול בדיון בו נבחרו הספקים וכי בשנים האחרונות לא הוחלפו הספקים, משום שישנה שביעות רצון מהם.
- לדעת הביקורת, על ועדת ההיגוי לתעד בכתב את השיקולים אשר הנחו אותה בבחירת מפעיל זה או אחר, ובמיוחד לפרט את השיקולים להמשך ההתקשרות עם מפעיל מסוים במשך שנים רבות.

בנוסף לכך, הביקורת בדקה האם הרכזות והמנחות בתוכנית קרב מקיימת פיקוח על איכות המדריכים. לדבריהן, במהלך השנה הן צופות בפעילות חלק מהמדריכים אשר מעבירים את התוכניות בגנים. נמצא כי לא קיים תיעוד כתוב לביקורים אלו, וכן לא קיים סיכום כתוב של הערכת הפעילות של כל מפעיל ומפעיל בסיום השנה

דו"ח הביקורת המפורט

א. תוכנית מיל"ת ("מסגרת יום לימודית תוספתית")

רקע

מטרתה של תוכנית מיל"ת ("מסגרת יום לימודית תוספתית") או בשמה האחר "פנימיות יום", היא להעצים את התלמידים המשתתפים בה מבחינה אישית וחברתית ולשפר את הישגיהם הלימודיים. התוכנית נועדה לילדים ממשפחות מעוטות יכולת, ומספקת להם בשעות שאחרי יום הלימודים סיוע לימודי, ארוחה חמה, תוכניות העשרה ופעילות חברתית. את התוכנית מפעילה מטעם משרד החינוך עמותת "קרן סאקט"א רש"י"י" בכ-100 רשויות מקומיות, וביניהן אשדוד. מנהלת המחלקה לחינוך יסודי מונתה לרכזת הפרויקט בעירייה.

התוכנית פועלת באשדוד החל משנת 1999, ובשנת הלימודים תשס"ח כללה 27 מסגרות (10 גני ילדים, 10 בתי ספר יסודיים ו-7 בתי ספר על יסודיים). בכל מסגרת משובצים עד 35 ילדים והיא מופעלת על ידי רכוז וצוותי הוראה. הפעילות אמורה להתקיים בבית הספר לאחר שעות הלימודים במהלך ארבעה ימים בשבוע, שעתיים וחצי בכל פעם, וכוללת ארוחת צהריים.

1. מימון התוכנית

1.1 קרן רש"י עורכת תחשיב מפורט לגבי הוצאות ההפעלה של הפרויקט. התחשיב מבוסס על מספר התלמידים בכל מסגרת, ולוקח בחשבון הוצאות שונות כגון כוח אדם, הוצאות הזנה, פעילות העשרה והוצאות הפעלה נוספות. על פי תחשיב זה, קובעת הקרן את התקציב הכולל של הפרויקט בכל רשות מקומית.

במקביל לכך, קובע משרד החינוך את שיעורי ההשתתפות של המשרד, של העירייה ושל הורי התלמידים במימון ההוצאות. שיעורי ההשתתפות נקבעים על פי המדד החברתי- כלכלי של היישוב. לגבי אשדוד, נקבע כי החלוקה תהיה באופן הבא: משרד החינוך ישא ב- 55% מההוצאה והעירייה תשלם 45%, מתוכם עד מחצית (22.5%) תהיה על חשבון ההורים.

בהסכם בין העירייה לבין הקרן נקבע כי העלות הכוללת של הפעילות בגין כל המסגרות בגני הילדים ובבתי הספר תהיה כדלהלן:

שנה	תשס"ז (2006-7)	תשס"ח (2007-8)
סך הכול תקציב גני ילדים	₪ 766,400	₪ 872,040
משרד החינוך	₪ 421,520 (55%)	₪ 479,622 (55%)
עירייה	₪ 344,880 (45%)	₪ 392,418 (45%)

סך הכול תקציב בתי ספר	₪ 1,780,380	₪ 1,570,860
משרד החינוך	₪ 979,209 (55%)	₪ 863,973 (55%)
עירייה	₪ 801,171 (45%)	₪ 706,887 (45%)
סך הכול עלות	₪ 2,546,780	₪ 2,442,900

הביקורת בדקה את הנתונים הכספיים לגבי ביצוע התוכנית בפועל בשנת תשס"ז, על פי ספרי החשבונות של העירייה ועל פי דו"ח הביצוע שהכינה קרן רש"י.

- נמצא כי על פי ההסכם בין הקרן לבין העירייה סך ההוצאה בגין הפעלת התוכנית באשדוד בשנת תשס"ז (כולל גנ"י) אמור היה להיות בסכום של 2,546,780 ₪. בפועל, לפי הנתונים שמסרה הקרן, בוצעה התוכנית רק בהיקף כספי של 1,438,355 ₪ (56%).
- התברר כי מינהל החינוך לא היה מודע למלוא הפער בין הסכום שנקבע בהסכם לבין הביצוע בפועל.
- עוד מצאה הביקורת כי למרות שמשרד החינוך אישר בתחילת שנת הלימודים תשס"ז למינהל החינוך להפעיל 21 מסגרות, בפועל פעלה התוכנית רק ב-18 מסגרות (17 בתי ספר - באחד מהם פעלו שתי מסגרות). בנוסף לכך, אושר תקציב בסכום של 1,070 אלפי ₪ בלבד במקום 1,780 אלפי ₪ שנקבעו בהסכם הראשוני. לדברי רכזת קרן רש"י לא כל המסגרות נפתחו כיוון שלא כל בתי הספר הצליחו לעמוד בתנאי התוכנית, ובין היתר לא הצליחו למנות רכז לתוכנית. בנוסף לכך, מינהל החינוך מסר כי בשנת תשס"ז החלה התוכנית לפעול באיחור בגלל שינויים בקשרי העבודה בין משרד החינוך לבין קרן רש"י.
- הביקורת מציינת כי הפעלת התוכנית באיחור הקטינה את התקציב הראשוני של התוכנית בשנת תשס"ז בכ- 700 אלפי ₪, המהווים 40% מתקציב הפרויקט שאושר ע"י משרד החינוך.

מסגרת	תקציב מקורי תשס"ז(נח)	תקציב מתוקן תשס"ז(נח)	ניצול בפועל תשס"ז(נח)	שיעור ניצול	תקציב תשס"ח
בתי ספר	1,780,380	1,072,450	926,058	86%	1,570,860
גני ילדים	766,400	626,165	512,297	82%	872,040
סה"כ	2,546,780	1,698,615	1,438,355	85%	2,442,900

- כתוצאה מהניצול הנמוך של התוכנית קיזז משרד החינוך 25% מתקציב הפרויקט בבתי הספר כ- 200 אלפי ₪ בכל אחת משנות הלימוד תשס"ח ותשס"ט. הביקורת לא מצאה תיעוד להתייחסות של מינהל החינוך להקטנת תקציב הפרויקט או לחילופין בקשה להגדלת התקציב במהלך השנים תשס"ח ותשס"ט.

1.2 מעקב על ניצול התקציב

לכל מסגרת נקבע תקציב הפעלה נפרד. התקציב חולק לסעיפים כגון שעות הוראה, הזנה, פעילות העשרה והוצאות שונות. להלן נתונים מצטברים לגבי התקציב שנקבע לתוכנית בשנת תשס"ז (תקציב מקורי ותקציב מעודכן), וכן נתונים על הניצול בפועל:

- מבדיקת הביקורת נמצא כי לרכזי הפרויקט בבתי הספר לא היה מידע על ניצול תקציבי של הפרויקט. עוד מצאה הביקורת כי גם מנהלת המחלקה לא ביצעה מעקב אחר דוחות הביצוע של הקרן ואחר הניצול התקציבי של הפרויקט.

1.3 השתתפות העירייה

באוגוסט 2007 נחתם הסכם בין קרן רש"י ("העמותה לתפנית בחינוך") לבין העירייה, שבו נקבע כי משרד החינוך ינכה את חלק הרשות וחלק ההורים במימון התוכנית מהכספים שעל משרד החינוך להעביר לרשות מעת לעת. הביקורת מעירה כי בשיטת תשלום זו ("שיטת קיזוז"), ניתנת הוראה בלתי חוזרת המאפשרת למשרד לקזז מהתחייבויותיו כלפי העירייה סכומים לפי

שיקול דעתו, מבלי שהעירייה תאשר כל תשלום ומבלי שתקיים בקרה על נכונות התשלום.

- כאמור, שיעור ההשתתפות של עיריית אשדוד בתוכנית היה 45%. משרד החינוך מסר לביקורת כי החל מ- 2007 מחושב שיעור ההשתתפות של הרשות המקומית על פי מדד יישובי שקובע המשרד. התברר כי מינהל החינוך והגזברות לא בדקו האם תוקצבה אשדוד על פי המדד היישובי.
- בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי הגזברות לא בדקה את ההתחשבות שערך המשרד ולא ביקשה הבהרות לגבי הסכומים שקוזזו מהעירייה, במטרה לוודא כי נשמר שיעור ההשתתפות שהעירייה אמורה לשאת בו.
- עוד התברר כי מנהלת המחלקה וחשבת מינהל החינוך לא קיבלו דו"חות ביצוע מפורטים על ניצול תקציב הפרויקט במהלך השנה, אלא רק בסופה.
- חשבת המינהל הציגה לביקורת פניה לקרן משנת תשס"ז, שלפיה דורשת החשבת מהקרן להעביר לעירייה בקביעות דו"חות ביצוע מפורטים, אולם התברר כי לא היה המשך לדרישה זו.
- בפועל העירייה לא קיבלה מהקרן דו"חות ביצוע, למעט דו"ח שנתי שאף הוא לא נבדק.
- לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לשפר באופן משמעותי את הבקרה על הניהול התקציבי של הפרויקט.
- כמו כן, הביקורת העלתה כי רישום ההוצאה בספרי החשבונות של העירייה בחלוקה לסעיפי התקציב השונים (גני ילדים, בתי ספר יסודיים ועל יסודיים) לא נעשה על בסיס נתונים מדויקים, ובמהלך השנה נזקפו לכרטיסי המחלקות סכומים גבוהים יותר מהתקציב המאושר. כך לדוגמא, תקציב פנימיות יום בביה"ס העל יסודי שתוקצב בסך של 314 אלפי ₪ נוצל במהלך שנת 2008 בסכום של 1,200 אלפי ₪, בעוד שכרטיסים אחרים נותרו ללא ניצול תקציבי. יחד עם זאת יצוין כי במהלך הביקורת ערכה חשבת מינהל החינוך התאמות בין כרטיסי הנה"ח ושייכה את ההוצאות בהתאם למקור

התקציבי שלהם, כך שבסופו של דבר לא נותרו סעיפי תקציב בגירעון.

2. ועדת היגוי יישובית

2.1 בחוברת הנחיות שפרסמה קרן רש"י נאמר כי בכל ישוב תוקם ועדת היגוי יישובית שתכלול את מנהל אגף החינוך, מנהל מחלקת גני הילדים, מנהל מחלקת החינוך היסודי, נציגי המורים והגננות, מפקח משרד החינוך, נציגות הורים ונציגות הגוף המפעיל.

ועדת ההיגוי היישובית תהווה גורם פדגוגי ומנהלי מרכזי בהובלת התוכנית ותקבע את היעדים אליהם היישוב מבקש להגיע באמצעות התוכנית. תוכנית יישובית אמורה לכלול את המרכיבים הבאים :

א. פירוט היעדים האיכותיים והכמותיים שאליהם מבקש היישוב להגיע בשנה הקרובה באמצעות מיל"ת.

ב. פירוט התוכניות שיופעלו בשנה הקרובה במסגרת הפרויקט.

ג. פירוט התקציב שיוקצה לכל אחת מפעילויות אלה.

ד. שילוב תוכנית מיל"ת במסגרת כלל התוכניות החינוכיות הפועלות בעיר.

■ הביקורת מצאה כי למרות שהתוכנית פועלת באשדוד משנת 1999, קיים תיעוד רק לישיבות ועדות ההיגוי שהתקיימו החל מחודש מרץ 2006. לדברי מנהלת המחלקה לחינוך, ועדות היגוי נוספות התקיימו לאורך השנים אולם לא נשמר תיעוד.

■ בנוסף לכך, לא נמצא תיעוד על השיקולים לפיהם בחר מינהל החינוך את בתי הספר וגני הילדים המשתתפים בכל שנה בתוכנית. ראש המינהל מסרה לביקורת כי בתי הספר שולבו בתוכנית על פי המצב הסוציו אקונומי של האוכלוסייה המזינה אותם ועל פי מידת השתתפות בית הספר בתוכניות האחרות שהמינהל מפעיל, אולם כאמור לא נמצא תיעוד על כך.

2.2 לגבי בתי הספר העל יסודיים, נקבע כי בכל בית ספר יקיים צוות ביה"ס מעקב אחר הפעלת התוכנית, יפיק לקחים ויסיק מסקנות לגבי המשך

הפעילות. לדברי מנהלת המחלקה האחראית על הפרויקט, במסגרת הישיבות הרגילות של הצוות הפדגוגי המתקיימות בכל בית ספר, מתקיים דיון גם לגבי התלמידים המשתתפים בתוכנית מיל"ת.

גם לדברי ראש המינהל, אין צורך בדיון מיוחד לגבי התלמידים המשתתפים בתוכנית, וכן לא ניתן לרשום פרוטוקול לגבי מהלך ישיבות הצוות הפדגוגי. יחד עם זאת, הביקורת ביקשה לקבל מרכזי התוכניות בבתי הספר שנבדקו רישום כל שהוא על דיונים שנערכו בבית הספר לגבי יעדי תוכנית מיל"ת.

■ הביקורת העלתה כי בשלושה בתי הספר שנבדקו (מקיף ד', מקיף ה', ומקיף ט') לא נמצא תיעוד על כך שהתקיימו דיונים לגבי יעדי הפעלת התוכנית ברמה הבית ספרית.

2.3 לגבי בתי הספר היסודיים נקבע בועדת ההיגוי כדלקמן:

א. פעמיים בשנה, לפחות, יתקיימו מפגשים בהשתתפות מנהל ביה"ס, נציגי מינהל החינוך, פיקוח משרד החינוך והרכז היישובי של התוכנית, במטרה לעקוב אחר מהלך ההפעלה ולהסיק מסקנות להמשך.

ב. לכל אחד מהתלמידים המשתתפים במיל"ת ייקבע יעד אופרטיבי ותוכנית למידה, על סמך אבחון המתייחס לתפקוד הלימודי.

ג. ביה"ס יחליט על הכלים למעקב השוטף אחר ההתקדמות לקראת היעד.

הביקורת ביקרה באופן מדגמי בשני בתי ספר יסודיים (בית ספר "מוריה" ובית ספר "יד שבתאי") ובדקה האם בתי הספר פעלו בשנת תשס"ח לפי ההחלטות שהתקבלו בועדת ההיגוי.

א. **ועדת היגוי בית ספרית:** לדברי מנהל ביה"ס "מוריה", פעמיים עד שלוש פעמים בשנה נערכות ישיבות פדגוגיות בבית הספר בהן דנים בכל תלמיד ותלמיד הלומדים בבית הספר, ובין היתר גם לגבי התלמידים המשתתפים בתוכנית מיל"ת. כמו כן, לדברי מנהל בית הספר נקבעו יעדים בית ספריים לתוכנית מיל"ת, אולם לדבריו לא קיים תיעוד לדיונים אלה.

לדברי רכזת מיל"ת בבי"ס "יד שבתאי", נערכו בבית הספר מספר ישיבות בנושא התוכנית בהשתתפות מנהל בית הספר, הצוות הניהולי ומחנכות הכיתות, ונמצא תיעוד של שתי ישיבות. לדבריה של רכזת התוכנית, התקיימו ישיבות נוספות שלא תועדו.

ב. **קביעת יעדים אופרטיביים:** הביקורת בדקה את טפסי המעקב אחר התקדמות התלמידים בבתי הספר "מוריה" ו"יד שבתאי" ומצאה כי לא נקבעו לגבי כל תלמיד יעדים שניתן על פיהם לבדוק את התקדמות התלמידים במהלך השתתפותם בתוכנית.

ג. **ניהול מעקב:** בבי"ס "מוריה" נמצא כי רכזת התוכנית רשמה את הציונים של התלמידים בטופס מעקב (ציונים שנכונים לתחילת שנת הלימודים), אולם לא קיימה מעקב אחר התקדמות התלמידים בהמשך השנה. בבי"ס "יד שבתאי" נערך מעקב אחר התקדמות התלמידים מסוף שנת הלימודים הקודמת ועד למחצית הראשונה של שנת הלימודים הנוכחית.

רכזת הקרן האחראית על התוכנית באשדוד מסרה לביקורת כי בשני בתי הספר היסודיים שנבדקו במדגם, פעלו רכזים חדשים שהחלו את עבודתם בתוכנית רק באותה שנה. בנוסף לכך, מסרה הרכזת לביקורת את דו"חות המעקב של ציוני התלמידים (מחצית א' + מחצית ב') של שנת תשס"ח.

3. הפעלת התוכנית בבתי הספר

באוגוסט 2007, לקראת שנת הלימודים תשס"ח, פרסם משרד החינוך מסמך הכולל את העקרונות הפדגוגיים והתפעוליים להפעלת תוכנית מיל"ת בבתי הספר. מהמסמך עולות ההנחיות הבאות:

א. התוכנית תפעל בבתי הספר לאורך שנת הלימודים במשך 25 שבועות לפחות.

ב. הפעילות תסתכם ב- 10 שעות שבועיות במשך 4 ימי פעילות. חלוקת השעות תהיה כדלקמן- תגבור לימודי (3 ש"ש), הכנת שיעורי בית בליווי מורה (3 ש"ש) והעצמה אישית- חברתית (4 ש"ש).

- ג. כיתת האם במסגרת התוכנית תמנה עד 30 תלמידים בחט"ב, ועד 25 תלמידים בחט"ע, ותחולק לשתי קבוצות למידה.
- ד. יש להשקיע משאבים מוגברים בתלמידי כיתות ז-ט' לקראת המעבר לחטיבה העליונה.
- ה. יש לקיים השתלמות לצוות העובדים בנושאים הנוגעים לקשיי למידה המאפיינים תלמידים מתקשים ולאסטרטגיות ההוראה המתאימות להם.
- ו. במקביל לתוכנית הלימודים תתקיים פעילות הורים- תלמידים, כגון סדנאות לחיזוק הקשר הורה- תלמיד, הורה- ביה"ס וכדומה.
- ז. יש לנהל מעקב שוטף אחר התקדמות התלמידים במסגרת תוכנית מיל"ת ובכיתת האם.

הביקורת ביקרה בשלושה בתי ספר על יסודיים (מקיף ה', מקיף ד ומקיף ט'), ובדקה האם בשנים תשס"ז ותשס"ח יושמו בבתי ספר אלו ההנחיות שקבע משרד החינוך לגבי התוכנית.

להלן ריכוז הנתונים בטבלה:

שנה"ל תשס"ז

שם ביה"ס	מס' תלמידים	סה"כ שעות	הסכם השתתפות (הורים)	פעילות הורים- תלמידים	טופס מעקב התקדמות התלמידים*	משוב מזון	השתלמות צוות
מקיף ד'	70	8 ש"ש	אין	אין	אין	אין	אין
מקיף ה'	35	8 ש"ש	יש	אין	אין	אין	אין
מקיף ט'	28	8 ש"ש	יש	אין	יש	אין	אין

*לדברי חלק מהרכזים לא היה מעקב בבית ספרם אחר התקדמות התלמידים בשל העיצומים שהיו בשנה"ל תשס"ז של ארגון המורים.

מן הטבלה דלעיל עולים הממצאים הבאים:

א. **היקף השעות ומערכת הלימודים:** מספר השעות הנלמד בבתי הספר אינו תואם את ההנחיות. לדוגמא בבתי הספר מקיף ד' ומקיף ה' קיבלו התלמידים 8 שעות שבועיות במקום 10 שעות שבועיות. רכזת הקרן מסרה

לביקורת כי אמנם בשנה"ל תשס"ז ההנחיה בכתב של המשרד הייתה לגבי תוכנית של 10 שעות שבועיות, אולם בפועל הורה המשרד לקרן לצמצם את מספר השעות ל- 8 בלבד.

ב. **הסכם התחייבות ההורים:** נמצא כי חלק מבתי הספר אינם מחתימים את ההורים על הסכם בו מפורטות מטרות התוכנית וכן התחייבות ההורים שילדיהם משתתפים בתוכנית. רכזת הקרן מסרה לביקורת כי אין הנחייה מחייבת לחתום על הסכם התחייבות עם ההורים, אולם לדעת הביקורת מדובר על נוהל שראוי לבצע, שכן בדרך זו מגביר מינהל החינוך את מעורבות ההורים בתוכנית ומגדיל את סיכויי הצלחתה.

ג. **פעילות הורים- תלמידים:** בכל בתי הספר שנבדקו נמצא כי לא התקיימה פעילות משותפת להורים ולתלמידים. לדברי רכזת קרן רש"י באשדוד הדבר נבע מחוסר תקציב, אולם לדבריה בכל זאת התקיימו בכמה בתי ספר פעילויות לקראת החגים ובסופי שנה בהשתתפות ההורים.

ד. **מעקב אחר התקדמות התלמידים:** בכל בתי הספר שנבדקו (הן היסודיים והן העל יסודיים) נמצא כי בשנה"ל תשס"ז לא נוהל מעקב לגבי התקדמות התלמידים המשתתפים בתוכנית. בתי הספר דיווחו על ציוני התלמידים בתחילת השנה אולם לא העבירו דיווח על התקדמות התלמידים במהלך השנה. מנהלת המחלקה מסרה כי ליקוי זה נבע כתוצאה מכך ששנת תשס"ז הייתה השנה הראשונה להפעלת תוכנית מיל"ת במתכונת חדשה, וכי בשנה קודמת (תשס"ו) נוהל מעקב כנדרש.

ה. **משוב קבלן מזון:** אף אחד מבתי הספר לא מלא את טופס המשוב לגבי קבלן המזון, וזאת אף על פי שלחלקם היו הערות לגבי כמות המזון, איכות המזון וכיו"ב. לדברי רכזת התוכנית, התלונות בנושא מזון מטופלות על ידי רכז ההזנה המחוזי של הקרן, אולם לא נשמר תיעוד על הפניה ועל הטיפול בה.

ו. **השתלמות צוות:** ברוב בתי הספר שנבדקו לא התקיימה השתלמות של הצוות, אף על פי שבוועדת ההיגוי ממרץ 2006 הוחלט כי תינתן העשרה למורים בהיקף של 56 שעות. לדברי רכזת קרן רש"י באשדוד, הדבר נבע מחוסר תקציב.

ז. **תקציב פעילות:** לכל בית ספר הוקצב תקציב לפעילות העשרה. תקציב הפעילות לכל בית ספר היה בשנת תשס"ז 4000 ₪ ובשנת תשס"ח 6000 ₪. הביקורת קיבלה מרכזת קרן רש"י הישובית את דו"ח ניצול תקציבי הפעילות של בתי הספר לשנת תשס"ז.

■ נמצא כי מספר בתי ספר ניצלו רק כמחצית מהתקציב שהוקצה להם בשנת תשס"ז (4000 ₪). לדוגמא ביי"ס מקיף ב' ניצל רק 1800 ₪ (45%) מהתקציב, ביי"ס מקיף א' ניצל 2184 ₪ (55%) וביי"ס מקיף ה' ניצל 2190 ₪ (55%) מהתקציב.

4. הפעלת התוכנית בגני הילדים

מטרת התוכנית לקדם את ילדי גן המשתתפים בה בתחום החינוכי, הלימודי והחברתי. התוכנית כוללת הארכת יום הלימודים, פעילות העשרה לילדים, פעילות הורים-ילדים ופעילות השתלמות לצוות. הביקורת ביקרה בשלושה גנים: צמ"ח ב', תורן וחלמיש.

4.1 תחילת התוכנית בגנים

■ אף על פי ששנת הלימודים מתחילה בראשון לספטמבר, תוכנית מיל"ת החלה לפעול בגני הילדים בשנת תשס"ז רק בחודש ינואר. מינהל החינוך מסר לביקורת כי אישור המשרד להפעלת התוכנית בגני הילדים התקבל רק באוקטובר ולכן ההערכות להפעלתה בגני הילדים החלה באיחור.

4.2 מס' הילדים המשתתפים בפרויקט

בכול הגנים שנבחרו להשתתף בפרויקט, חלק גדול מילדי הגן לא נטלו בו חלק. לדברי הגננות שעומן שוחחה הביקורת, הסיבה למיעוט המשתתפים נובעת מכך שהתוכנית פועלת רק ארבעה ימים בשבוע, עד השעה 15:30,

והדבר מאלץ את ההורים למצוא פתרונות לטיפול בילדם בימים ובשעות שבהם התוכנית אינה פועלת.

לדעת הביקורת, מן הראוי שהעירייה תתמוך באוכלוסיות החלשות, ותבחן את העלויות הנדרשות להרחבת היקף התוכנית על חשבונה בחצי שעה נוספת.

- עוד נמצא כי מנהל תוכנית מיל"ת מטעם קרן רש"י הציע לעירייה במכתב מיום 20\6\07, להפעיל בשנת הלימודים תשס"ח 20 מסגרות בגני הילדים בהיקף כולל של 1,744,080 ₪. ראש מנהל החינוך כתבה בתגובה ב- 5 לאוגוסט 2007 כי מנהל החינוך מעוניין להפעיל בשנת הלימודים תשס"ח רק 10 מסגרות בגני הילדים, ולא פירטה מהם השיקולים להחלטתה.

ראש מינהל החינוך מסרה לביקורת כי לא היה לה עניין בהגדלת היקף התוכנית מכיוון שיש לה הסתייגויות לגבי שיטות ההוראה של התוכנית ושיטות המדידה של תוצאותיה.

4.3 תקציב פעולות

בהתאם לחוברת המידע שהוציאה קרן רש"י לרשות, כל ישוב רשאי לרכוש ציוד ושירותים, בנוסף לסל הפעילות הבסיסי, כגון אמצעי הוראה וחומרי לימוד, מופע בידורי-חינוכי ופעילויות משלימות אחרות. התקציב לשנת תשס"ח עמד על 1000 ₪ למסגרת.

- נמצא כי נכון למועד הביקורת (אפריל 2008) טרם קיבלו גני הילדים תקציב לחומרי הלימוד, ולפיכך הגנים לא הצטיידו בחומרים הדרושים לפעילות הנערכת במסגרת התוכנית.

4.4 גבייה מההורים

- גננות מיל"ת אמורות לגבות מדי חודש 60 ₪ מההורים שילדיהם משתתפים בתוכנית. לדבריהן, יש קושי בביצוע הגבייה עקב בעיות כלכליות של ההורים, והן נאלצות להקדיש זמן רב לצורך כך. הביקורת סבורה כי יש להעביר את ביצוע הגבייה מן ההורים

לטיפולו של אגף הגביה, באמצעות שוברי תשלום שיונפקו להורים בתחילת השנה.

4.5 איכות המזון

כאמור, הספקת מנות המזון לארוחת הצהריים, נעשית על ידי קבלן שנבחר במכרז שערך משרד החינוך. על כל גננת למלא חוות דעת על קבלן המזון, הכוללת התייחסות להגעת המזון בזמן, באיכות ובכמויות הנדרשים.

- נמצא כי רכזות מיל"ת בגני הילדים אינן ממלאות את טופס חוות הדעת על קבלן המזון, אף על פי שלחלקן יש הערות לגבי תפקודו.

5. פיקוח ובקרה

5.1 **מעקב כספי** - העמותה לתפנית בחינוך (קרן רש"י) מבצעת בפועל את התשלומים השוטפים הנדרשים לצורך הפעלת התוכנית כמו שכר למורים, הוצאות הזנה, פעולות העשרה וכד'. מעת לעת, על פי בקשת הרשות המקומית, מעבירה העמותה לרשות דו"ח ביצוע לגבי הוצאותיה, על פי רמת הפירוט שמבקשת הרשות המקומית.

- נמצא כי מינהל החינוך אינו מבקש מהקרן דו"ח לגבי הוצאות הפרויקט, אף על פי שיש באפשרותו לקבל מהקרן דיווח חודשי מפורט.

לדוגמא, בבי"ס מקיף ט' השתתפו בתוכנית בשנת הלימודים תשס"ח 28 תלמידים במקום 35, כפי שתוכנן. כמו כן נמצא כי בגן מצפן השתתפו 19 ילדים, בעוד שעל פי התכנון היו צפויים להשתתף בה 24 ילדים. מינהל החינוך לא בדק האם העירייה חויבה בהתאם למספר הילדים שהשתתפו בתוכנית בפועל.

לדעת הביקורת, על העירייה לקיים פיקוח ובקרה על הוצאותיה בגין תוכנית מיל"ת בשני אופנים. מצד אחד, קיום רק בדיקה מדוקדקת של כל מרכיבי העלות באמצעות בתי הספר שבהם מתקיימת הפעילות תאפשר למינהל החינוך לדעת האם ההוצאות שהקרן חייבה בהן את העירייה, משקפות את היקף הפעילות שבוצעה בבית הספר. לדוגמא, האם בוצעו כל פעילויות ההעשרה שתוכננו, האם מספר מנות המזון תואם למספר המשתתפים בפועל וכד'.

בנוסף לכך, על העירייה לבדוק (לפחות באופן מדגמי) את הסכומים שמשקד מקזז מהתשלומים המגיעים לה. רק באמצעות שתי בקורות אלה תוכל העירייה לקיים פיקוח ממשי על הוצאותיה בגין התוכנית.

5.2 מעקב פדגוגי

קרן רש"י הכינה טפסים שונים שמטרתם לעקוב אחר הישגי התכנית, ובכלל זה על השיפור בהישגים הלימודיים של הילדים המשתתפים בה. הביקורת ביקשה לקבל נתונים על הישגי התלמידים שהשתתפו בתוכנית בשנת תשס"ז.

■ לדברי מנהלת המחלקה, בשנת תשס"ז חלו שינויים רבים בסדרי הפעלת התוכנית ביוזמת משרד החינוך ובשיטת הארגון החדשה של התוכנית, והמעקב אחר הישגי התוכנית אמור להתקיים על ידי העמותה המפעילה. בפועל, הביקורת מצאה כי בשנת תשס"ז גם העמותה לא קיימה מעקב אחר התקדמות התלמידים.

הביקורת סבורה כי על מינהל החינוך להגביר את הפיקוח אחר הפרויקט, ולא להשאיר זאת בידי העמותה בלבד, שכן הצלחת הפרויקט היא בראש ובראשונה עניינה של הרשות המקומית ושל מינהל החינוך. בעקבות הערת הביקורת, הציג מינהל החינוך לביקורת את הנתונים על הישגי התלמידים שנאספו בשנה"ל תשס"ח.

ב. עמותת "יד אליעזר"

רקע

מינהל החינוך מפעיל באמצעות עמותת "יד אליעזר" שתי תוכניות עבור תלמידים בחינוך החרדי-תורני, שבמסגרתן מקבלים התלמידים סיוע לימודי באמצעות חונכים. התוכנית האחת ("קידום מצוינות") מיועדת לתלמידים בכיתות ו'-ח' והתוכנית השנייה ("משיבים") מיועדת לתלמידים בכיתות ט'-יב'.

פרויקט "קידום מצוינות" החל לפעול בחודש אוקטובר 2006 ב-14 מוסדות לימוד תורניים וחרדים, ובעת הביקורת פעלו בה (לפי נתוני העמותה) 287

חונכים ו- 599 חניכים. פרויקט "משיבים" החל לפעול בחודש אפריל 2007 ב- 15 ישיבות, ובעת הביקורת פעלו בה 91 חונכים ו- 103 חניכים. בנוסף לכך, יש לציין כי העמותה מפעילה על חשבונה פרויקט חונכות נוסף בעיר לכ- 100 ילדים ממשפחות המצויות במצב סוציו- אקונומי נמוך. על פי נתוני הגזברות, בסך הכול שילמה העירייה לעמותה מאוקטובר 2006 ועד לסוף בשנת 2007 עבור שני הפרויקטים 2,176,728 ₪.

1. ההסכם בין העירייה לבין העמותה

אף שהתוכנית החלה לפעול בסוף שנת 2006, רק בתחילת שנת 2007 נחתם הסכם בין מינהל החינוך לבין עמותת יד אליעזר בנוגע לתוכנית "קידום מצוינות", ורק בחודש אפריל 2007 נחתם ההסכם בין הצדדים בנוגע לתוכנית "משיבים".

עיקרי ההסכם היו כדלקמן:

- א. כל חונך המשתתף בתוכנית "קידום מצוינות" יקדם שני תלמידים בהיקף של 12 שעות חודשיות (שלוש שעות שבועיות), וכל חונך המשתתף בתוכנית "משיבים" יקדם שני תלמידים בהיקף של 22 שעות חודשיות (שעה ביום, חמישה ימים בשבוע), למעט מקרים מיוחדים שבהם תינתן חונכות פרטנית לתלמיד אחד.
- ב. בהסכמים נקבע כי סך כל ההקצאה הכספית המאושרת לפרויקט "קידום מצוינות" לשנת 2007 תהיה 800,000 ₪ (16,000 שעות x 50 ₪ לשעה) וכן כי ההקצאה לפרויקט "משיבים" תהיה בשנת 2007 500,000 ₪ (10,000 שעות x 50 ₪ לשעה).
- ג. העירייה תשלם לעמותה תקורה בשיעור של 5% עבור ההוצאות המנהליות של העמותה.
- ד. על העמותה לבנות מערך פיקוח ובקרה על נוכחות החונכים ועל קידום הלימודי של התלמידים.
- ה. היקף שעות החונכות המאושרות לכל בית ספר ייעשה על ידי מנהלי המחלקות לחינוך תורני וחרדי.

- נמצא כי החוזים בין העירייה לבין העמותה לא הוכנו על ידי המחלקה המשפטית של העירייה ולא הובא לידיעתה. כמו כן החוזים לא נחתמו על ידי מורשי החתימה המוסמכים מטעם העירייה, אלא על ידי ראש מינהל החינוך ועל ידי חשבת המינהל.
- התברר כי בסוף חודש דצמבר 2007 תם תוקף החוזה בין העירייה לעמותה, אולם רק באפריל 2008 נחתם הסכם חדש.

2. פיקוח ובקרה

- נמצא שהמחלקות לחינוך תורני- חרדי קיימו רק בקרה חלקית על ניהול הפרויקט על ידי העמותה. לא היו בידי המחלקות נתונים על מספר התלמידים והתפלגותם לפי מוסדות החינוך (למעט נתונים שהעבירה להם העמותה בסוף השנה בחוברת המסכמת את פעילות הפרויקט).
- לא הובהר לביקורת מהו המפתח לפיו נקבעה כמות התלמידים מכל מוסד חינוכי שישתתפו בפרויקט, וכמה חונכים יפעלו בכל מוסד. לדוגמא: בבית ספר מסוים למדו בשנת תשס"ז 117 תלמידים והשתתפו בפרויקט 45 תלמידים, אולם בבית ספר אחר למדו 75 תלמידים וכולם השתתפו בפרויקט.
- כמו כן לא נקבעו מפתחות לגבי מספר החונכים שיפעלו בכל מוסד בהשוואה למספר התלמידים הזקוקים לחונכות, וכן לא נקבע היקף שעות עבודה לאנשי הקשר.

3. תקציב הפרויקט

- 3.1 בסך הכל שולמו לעמותה בשנים 2006 ו- 2007 כ- 2.1 מיליון ₪. לפי דיווחיה, העמותה ביצעה באותם שנים פעילות בהיקף הכספי התואם את הסכומים שהועברו אליה. יחד עם זאת, נמצאו הממצאים הבאים:

בספר התקציב לשנת 2006 תוקצב הפרויקט בסכום של 700,000 ₪ בסעיף יוזמות חינוך חרדי. התשלום לעמותה בוצע בחודשים אוקטובר ודצמבר 2006 (שני תשלומים ע"ס 350,000 ₪ כל אחד), באמצעות תקציב התמיכות. בדרך כלל, קובעת העירייה את גובה התמיכה למוסד חינוכי מסוים על פי קריטריונים ברורים כגון מספר תלמידים, סוג המוסד החינוכי וכדומה. כמו כן, התמיכה מועברת לגוף הנתמך רק במהלך ביצוע הפעילות, ואינה מועברת למפרע לפני הפעילות.

התברר כי ההחלטה בדבר העברת התמיכה ליד אליעזר התקבלה בועדת התמיכות בספטמבר 2006, מבלי שנערך תחשיב מפורט לגבי גובה התמיכה ומבלי שיהיה מבוסס על מפתחות כלשהן, וכן התברר כי בניגוד לנהלים ההקצבה לעמותה הועברה מיד בתחילת הפעילות.

סגן ראש העיר הממונה על התמיכות מסר לביקורת כי התמיכה הועברה לעמותה בהתחשב בפעילות שהעמותה ביצעה בעיר, קודם לתחילת פרויקט החונכות. לדעת הביקורת, גם אם מבחינה מנהלית מתן התמיכה הייתה פעולה תקינה, מבחינה תקציבית לא נכון היה לממן את הפרויקט באמצעות תקציב התמיכות, אלא באמצעות סעיפי תקציב החינוך.

3.2 בספר התקציב לשנת 2007 תוקצב הפרויקט בסכום של 800,000 ₪. במהלך השנה הוגדל התקציב ל- 146 מיליון ₪. לעומת זאת, בהסכמים עם העמותה נקבע כי היקף הפרויקט יהיה 1.3 מיליון ₪. (כלומר התקציב היה גבוה ב- 146 אלף ₪ מההסכם)

3.3 העירה שילמה לעמותה בגין הפעילות על פי דוחות ביצוע. הביקורת בדקה מדגם של חמש העברות לעמותה בסכום מצטבר של 1,428,096 ₪ ומצאה כי רק בהעברה אחת צרפה העמותה בדו"ח ביצוע התואם את הסכום שהועבר (העברה ע"ס 178,096 ₪ מה 19.9.07). מתוך שאר ארבע העברות הכספים לעמותה שבדקה הביקורת, שלוש בוצעו ללא קבלת דו"חות ביצוע כלל ואחת בוצעה בסכום הגבוה מדו"ח הביצוע שהוגש לעירייה (להעברה ע"ס 350,000 ₪ מ- 8.8.07 צורפו דו"חות ביצוע בסכום מצטבר של 282,250 ₪ בלבד).

3.5 מנתוני העמותה עולה כי בפרויקט מצוינות חרגה העמותה ב- 11,522 שעות (576,100₪) מהיקף השעות שאושרו לה בהסכם לשנת 2007 (בוצעו 27,522 שעות לעומת 16,000 שעות שנקבעו בהסכם). כמו כן בפרויקט משיבים חרגה העמותה ב- 1144 שעות (57,200₪) מהיקף השעות שאושרו בהסכם (בוצעו 11,144 שעות לעומת 10,000 שעות).

3.6 בהסכם בין העירייה לבין העמותה נקבע כי העירייה תשלם לעמותה את הוצאותיה, בתוספת תקורה בגובה 5%. בהסכם נקבע כי הוצאות העמותה יחושבו לפי תשלום לחונך בסך 50 ₪ בגין כל שעת חונכות. בניגוד להסכם, החליטה העמותה כי התשלום לחונכים יהיה נקוב בדולרים (10 דולר לשעה). התברר כי בפועל התשלום לחונך היה כ-40 ₪ לשעה ואף נמוך מכך (בעקבות הירידה בשער הדולר במהלך 2007), בעוד שהעמותה גבתה מהעירייה את מלוא הסכום שנקבע (50 ₪ לשעת חונך). כתוצאה מכך, שילמה העירייה לעמותה כ- 300,000₪ מעל להוצאות העמותה.

3.7 בנוסף ל- 5% הוצאות תקורה שהעירייה שילמה לעמותה, חייבה העמותה את העירייה בתשלום הוצאות נוספות, כגון הוצאות מזכירות, ציוד מתכלה וכד' בסכום כולל של 149,545₪, אף על פי שבהסכם נאמר כי העירייה תשלם את עלות שעות החונכות ו- 5% תקורה בלבד.

3.8 בהסכם בין העירייה לבין העמותה מצוין כי העמותה לבדה אחראית על תשלום השכר לעובדיה, ולא מתקיימים יחסי עובד - מעביד בין העירייה לבין העמותה ועובדיה. לא צוין בהסכם כי אין יחסי עובד מעביד בין העירייה לבין החונכים. כמו כן, הביקורת העלתה כי תשלום המלגה מועבר לחונכים מדי חודש וכי בעמותה נעשה שימוש במונח "משכורת" בנוגע להעברת התשלום לחונכים.

הביקורת הציעה כי העירייה תדרוש מהעמותה להחתים את הרכזים והחונכים על הצהרה כי ידוע להם שאין מדובר על שכר עבודה, אלא על תשלום מלגה בתמורה לפעילות החברתית- חינוכית וכי אין מתקיימים יחסי

עובד- מעביד בין העמותה לבין החונכים. במהלך הביקורת הציגה העמותה לביקורת טופס הצהרה בו החלה לעשות שימוש.

3.9 העמותה רשמה בכרטיס הנהלת החשבונות של פרויקט חונכות למצוינות הוצאה בגין רכישת ספרי קודש בהיקף של 77,200₪, כלומר רשמה הוצאות שאינן קשורות לפעילות הפרויקט. בעקבות הערת העירייה תקנה העמותה את הרישומים.

4. עלויות כוח האדם

- 4.1 בפרויקט מצוינות הועסקו בשנת 2007 בעלי התפקידים הבאים:
 1. **שני רכזי על:** על פי הגדרת התפקיד שרשמה העמותה, תפקידם של רכזי העל היה לערוך ביקורת במוסדות הלימוד בשעות הפעילות, לראיין אברכים לקראת שיבוץ כחונכים בפרויקט, לקיים בקרה על רכזי המשנה ועל אנשי הקשר, לקיים קשר עם ההורים, לחלק את תשלומי המלגות. עלותם הכוללת בשנת 2007 הייתה 47,444₪.
 2. **שלושה רכזי משנה:** תפקידם לבקר אחת לשבוע בכל המוסדות שבאחריותם, לאסוף דוחות מעקב ולפקח על עבודתם של אנשי הקשר. עלותם הכוללת בשנת 2007 הייתה 40,565₪.
 3. **16 אנשי קשר:** עובדי המוסד החינוכי שתפקידם לערוך מעקב אחר נוכחות החונכים, וההתקדמות הלימודית של החניכים. התשלום לאנשי הקשר היה 10 דולר לשעה. עלותם הייתה 80,063₪.

▪ **הביקורת מצאה כי בהסכם בין העירייה לבין העמותה לא נקבע כי העירייה תשלם את עלות העסקת הרכזים ואנשי הקשר וכן לא נקבע היקף שעות מרבי לאנשי הקשר. התברר כי העמותה העמיסה על העירייה את עלות הרכזים ואנשי הקשר, בנוסף לתשלום התקורה שהעירייה שילמה לעמותה.**

▪ לדברי המנהל מטעם העמותה, איש קשר אמור להשקיע בפרויקט 12 שעות חודשיות (144 שעות שנתיות). הביקורת מצאה שונות בלתי סבירה בהיקף העסקתם של אנשי הקשר. לדוגמא, נמצאו מיקרים שאנשי קשר הועסקו (בשנת 2007) בהיקף של 150 עד 180 שעות

שנתיות, ונמצא אף מקרה של איש קשר שהועסק בהיקף של 361 שעות.

לדברי מנהלי המחלקות לחינוך חרדי ותורני, מדובר על איש הקשר שהיה אחראי על הפעילות במוסדות שהיקף החונכות בהם הוא הגדול ביותר (93 חניכים). יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי אנשי קשר שונים זוכו ב- 180 שעות, למרות שכל אחד מהם היה אחראי על מספר חניכים שונה (42 במוסד אחד לעומת 23 במוסד אחר). לא הובהר לביקורת כיצד נקבע היקף שעות העבודה של אנשי הקשר אלו. לדעת הביקורת, יש להסדיר את הקריטריונים בעניין זה בחוזה בין העירייה לעמותה.

4.2 287 חונכים: תפקידם לקדם את התלמידים בתחום הלימודי והחברתי, לקיים קשר עם המחנך ועם היועץ החינוכי של המוסד ועם הורי התלמיד. התשלום לחונך הנו 10 דולר לשעת חונכות סך הכול העלות בשנת 2007 הייתה 1,028,258 ₪.

- בהסכם נקבע כי כל חונך יחנך שני תלמידים, למעט מקרים מיוחדים. הביקורת מצאה שבדרך כלל רוב מוסדות החינוך המשתתפים בפרויקט מצוינות פעלו על פי ההסכם, כלומר הקצו חונך אחד לשני תלמידים, אולם נמצאו מוסדות חינוך חריגים בהם כל החונכים (או רובם) חנכו תלמיד אחד בלבד. לדוגמא במוסדות בעלז היו 21 חונכים ל- 23 חניכים, ובמוסד "חניכי הישיבות" היו 15 חונכים ל- 21 חניכים.
- בפרויקט "משיבים" נמצא כי מתוך 15 המוסדות בהם פעל הפרויקט, ב- 11 מהם מספר החונכים היה זהה למספר החניכים.
- לדברי מנהלי המחלקות לחינוך חרדי ותורני, הדבר נובע מכך שבמהלך השנה התחלפו החונכים. לדוגמא באחד המוסדות ל- 14 חניכים מתוך 25 (56%) התחלפו החונכים במהלך שנת הפעילות, ובחלק מהמקרים היו לאותו תלמיד שלושה חונכים במהלך שנת הלימודים. לדעת הביקורת, תחלופה גבוהה של חונכים מקשה על

החונך ליצור קשר משמעותי ויציב עם החניך ויש להימנע מכך ככל שניתן.

5. איתור החונכים

על פי דיווחי העמותה איתור החונכים נעשה באופן הבא: העמותה מפרסמת מודעה בעיתון מקומי ופונה לכל המעוניינים להגיש בקשה להשתתפות בפרויקט. מועמדים הרואים עצמם מתאימים מגישים בקשה להשתתפות, ורכזי הפרויקט מראיינים את החונכים ובוחרים אותם תוך בדיקת התאמתם לצרכי הפרויקט. במהלך הפרויקט מקבלים החונכים הכשרה מקצועית הכוללת מספר מפגשים.

- הביקורת ערכה מפגש עם הרכזים ואנשי הקשר, שהעלו בפני הביקורת את הצורך להגביר את ההכשרה החינוכית שניתנת לחונכים. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה במתן הכשרה חינוכית לחונכים.
- נמצא כי ראיון הקבלה של החונך לפרויקט נעשה בע"פ, לאחר שהחונך מילא טפסים ובהם מצויים פרטיו, ניסיון קודם בחונכות ופרטים נוספים. הביקורת ממליצה כי ייערך סיכום בכתב של הראיון ובו יפרט המראיין את התרשמותו מן המועמד ואת החלטתו לגביו.

6. הערכת התקדמות התלמידים - פרויקט "מצוינות"

הביקורת ביקשה לקבל מהעמותה רשימה מרוכזת של התלמידים וציוניהם במהלך שנת החונכות 2007 (תשס"ז).

- נמצא כי העמותה קיבלה דו"חות לגבי התקדמות התלמידים מאנשי הקשר רק עבור החודשים ינואר-מרץ 2007, ולפיכך לא היה מעקב על התקדמות התלמידים במהלך רוב שנת הלימודים.
- כמו כן נמצאה אי התאמה בין מצבת התלמידים לבין דו"ח התקדמותם. לדוגמא במוסד בית יוסף דיווחה העמותה כי למדו 49 תלמידים בפרויקט, אולם בדו"ח התקדמות התלמידים שנמסר לביקורת מופיעים 31 תלמידים בלבד.

6.1 הערכת התקדמות התלמידים - פרויקט "משיבים"

- נמצא כי העמותה מנהלת מעקב על התקדמות התלמידים המשתתפים בפרויקט מצוינות, אולם לא נבדקה התקדמות התלמידים המשתתפים בפרויקט משיבים, כך שאין מידע לגבי הצלחת הפרויקט מבחינה לימודית.

ג . תוכנית קרב**רקע**

על פי פרסומיה של קרן קרב, מטרתה של תוכנית קרב היא להביא לשינוי חינוכי – חברתי בחברה הישראלית ולקדם צמצום פערים, ובמיוחד לסייע בתחומי החינוך לילדי עולים, לילדים בסיכון וילדים בעלי צרכים מיוחדים. באמצעות התוכנית מקבלים התלמידים בבתי הספר היסודיים ובגני הילדים במהלך יום הלימודים תוכניות העשרה בתחומים שונים כדוגמת אומנויות, חשיבה יוצרת, אנגלית, מדעי הטבע ועוד. התוכנית ממומנת במשותף על ידי משרד החינוך, קרן קרב, הרשות המקומית והורי התלמידים, והיא פועלת בכ- 110 רשויות מקומיות. התוכנית החלה לפעול באשדוד בשנת 1993. בשנת תשס"ח השתתפו בה 40 בתי ספר יסודיים וכ- 13,000 תלמידים. ההיקף הכספי של פעילות הקרן באשדוד היה כ- 14 מיליון ₪ (כ- 8 מיליון ₪ בבתי הספר וכ- 6 מיליון ₪ בגני הילדים).

1. הפעלת התוכנית

- על פי ההסכם בין תוכנית קרב לבין העירייה, משתתפים בתוכנית 13,000 תלמידים (כ-95% מכלל תלמידי החינוך היסודי הממלכתי והממ"ד בעיר). למרות שעל פי יעדי התוכנית מטרתה להתמקד באוכלוסיות מיוחדות, התברר כי ברוב בתי הספר בעיר השתתפו בתוכנית כלל התלמידים.

- התוכנית אינה פועלת במגזר החרדי. לדברי הרכזת היישובית לא ניתן היה לצרף את המגזר החרדי לתוכנית כיוון שהמכסה שהוקצתה לעירייה כבר נוצלה.
- לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לחלק את המשאבים העומדים לרשותו בין כל מגזרי האוכלוסייה.
- בנוסף לתוכנית העשרה הפועלת באשדוד, מפעילה תוכנית קרב ברחבי הארץ תוכניות רבות ומגוונות שפעלו בחלק מבתי הספר ולא בכל השנים. לדוגמא: התוכנית "רשת ירוקה" החלה לפעול באשדוד בשנת תשס"ח אף על פי שהיא קיימת כבר שמונה שנים, וגם תוכנית הצפרות החלה לפעול רק בשנת תשס"ח. מגשר מהעדה האתיופית פעל רק בארבעה בתי ספר והתוכנית "גשר לקשר" פעלה רק בין בית ספר אשכול לבין בית ספר ניר.
- לדברי מנהלת המחלקה לחינוך יסודי, במספר נושאים הנחה המינהל את בתי הספר להקצות משאבים לנושא מסוים לצורך קידום תחום שמינהל החינוך מעוניין לקדם (כדוגמת ה"רשת החברתית")
- לא נמצא תיעוד על השיקולים לדחיית תוכניות מסוימות ולבחירה של תוכניות אחרות. לדברי רכזת קרב היישובית, קביעת התחומים בהם תפעל התוכנית נעשית בעיקר על ידי בתי הספר, אולם לא נמצא תיעוד לשיקוליהם של בתי הספר בבחירת תוכנית זו או אחרת.

2. תקציב התוכנית לשנים תשס"ז-תשס"ח

מדי שנה לקראת תחילת שנת הלימודים נחתם הסכם בין העירייה לבין קרן קרב לגבי הפעלת התוכנית באותה שנה.

בהסכם שנחתם לקראת שנת הלימודים תשס"ח נקבע כי תקציב התוכנית יהיה מבוסס על התחשיב כדלהלן: בית הספר המונה עד 200 תלמידים יתקצב ב- 734 ₪ לתלמיד, בית הספר המונה 201 עד 500 תלמידים יתקצב ב- 656 ₪ לתלמיד, בית ספר המונה 501 תלמידים ומעלה יתקצב ב- 630 ₪ לתלמיד.

התקציב כולל הוצאות כוח אדם, השתלמות לצוות המורים, רכישת ציוד לימודי, פעילות ייחודית להורי התלמידים והוצאות כלליות של תפעול התוכנית.

על פי ההסכם בין העירייה לקרן, מימון התוכנית ייעשה באופן הבא: משרד החינוך ישתתף במימון בשיעור של 40% והרשות המקומית תשתתף בשיעור של 60%, כולל גבייה מההורים.

בפועל, החלוקה היא 55% במימון העירייה ו- 45% במימון המשרד, בשל 5% הנחה יישובית.

- לפני נתוני קרן קרב, בשנת תשס"ז עמד התקציב הכולל של בתי הספר באשדוד על 8,166,278 ₪. נמצא כי מרבית בתי הספר ניצלו את התקציב כמעט במלואו, אך חישוב מצטבר של היתרות הלא מנוצלות הסתכם ב- 129,889 ₪. לדוגמא לבי"ס מירון נותרה יתרה של 16,987 ₪ (ניצול של 88% מן התקציב) ולבי"ס מוריה נותרה יתרה של 14,176 ₪ (88% ניצול).

משרד החינוך מקזז את חלקה של העירייה וחלקם של ההורים במימון הפרויקט מידי חודש מהתשלומים המועברים לרשות מהמשרד. בשנת 2008 משרד החינוך קיזז מהעירייה סכום של 8,800,681 ₪.

- מבדיקת הביקורת נמצא כי למרות העלות הניכרת של הפרויקט, הכספים המקוזזים לעירייה אינם נבדקים ע"י חשבות העירייה אלא נרשמים בהתאם לסכומי הקיזוז של המשרד.
- לדברי חשבת מינהל החינוך, במהלך השנה היא מחייבת את ההוצאות בגין כל המסגרות בסעיף אחד (כולל גני הילדים), ורק בסיום שנה קלנדרית (חודש דצמבר) היא עורכת מיון לפי תתי סעיפים.

לדעת הביקורת, יש לרשום את ההוצאה בחלוקה לסעיפים כבר במהלך שנת הלימודים.

3. ועדת היגוי ארצית

חוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע כי תוקם ועדת היגוי של התוכנית ובה ישתתפו: נציג קרן קרב, נציגי משרד החינוך, נציגי אקדמיה וציבור, נציג הסתדרות המורים, נציג איגוד מנהלי מחלקות החינוך ברשויות המקומיות ונציג ארגון ההורים.

עוד קבע חוזר מנכ"ל משרד החינוך כי אחוז ההשתתפות של הרשות ושל ההורים יקבע על ידי ועדת ההיגוי על פי קריטריונים סוציו-אקונומיים. הביקורת ביקשה לקבל ממנהלת אזור הדרום של הקרן את הפרוטוקולים של ועדת ההיגוי בה נקבע אחוז ההשתתפות של עיריית אשדוד ואחוז ההשתתפות של ההורים.

- נמסר לביקורת כי לא נרשמו פרוטוקולים של ועדת ההיגוי, כך שלא ניתן לדעת מה היו הקריטריונים לקביעת אחוז ההשתתפות של העירייה.

- עוד נמצא כי העירייה לא ביקשה לקבל מהקרן או ממשרד החינוך כל מידע לגבי הקריטריונים ששימשו בסיס לקביעת שיעור השתתפותה בתוכנית. לדעת הביקורת יש חשיבות רבה לכך שמינהל החינוך וגזברות העירייה יהיו מודעים להחלטות עקרוניות המתקבלות בוועדת ההיגוי בנוגע לאשדוד, וכי על העירייה לדרוש את מלוא המידע לגבי שיעור התקצוב שנקבע לה.

4. גבייה מההורים

4.1 כאמור, בהסכם בין העירייה לבין הקרן נקבע תקציב התוכנית. התקציב מבוסס על סכום מסוים לתשלום עבור כל תלמיד, בהתאם לגודל בית הספר (734 ₪ לתלמיד בבית ספר קטן ו- 630 ₪ לתלמיד בבית ספר גדול).

- למרות שההקצבה לכל תלמיד בבתי הספר הקטנים גדול יותר מההקצבה לתלמיד בבתי הספר הגדולים, החליטה העירייה לגבות מההורים בכל בתי הספר סכום אחיד של 222 ₪. כתוצאה מכך, שיעור ההשתתפות של ההורים בבתי הספר הגדולים גדול יותר משיעור ההשתתפות של ההורים בבתי הספר הקטנים (33% לעומת

28%). לעומת זאת, בביה"ס שבהן אין כלל השתתפות של משרד החינוך בפרויקט, תקציב הרשות לאותם תלמידים נותרה זהה. לדעת הביקורת על מנהל החינוך לקבוע מפתח מימון שבו בביה"ס שבהם לא מופעלת התוכנית ע"י משרד החינוך יתקצבו בסכומים גבוהים יותר על חשבון ביה"ס הממומנים באופן מלא.

- בשנת תשס"ז גבתה העירייה מהורי התלמידים סכום של 2,197,329 ₪, בהתאם לסכום המתוכנן (לאחר מתן הנחות). גם בשנת תשס"ח (נכון לסוף יוני 2008) גבתה העירייה לאחר מתן הנחות סכום של 2,326,023 ₪, בהתאם לסכום המתוכנן. יחד עם זאת, בחלק מבתי הספר שיעור הגבייה היה נמוך: שקמים (52%), מירון (48%) דביר (48%), יד שבתאי (27%).

לדברי רכזת קרב היישובית, האחריות על הגבייה מההורים היא בידי בית הספר, ותלויה ביכולות הגבייה של כל בית ספר. לדעת הביקורת, לגבי חובות קשים יש להעביר את סמכות הגבייה לאגף הגבייה, שמומחיותו בכך.

4.2 באפריל 2004 התבקש משרד עו"ד טוייסטר להכין חוות דעת בנושא גבייה מהורים בגין תוכנית קרב. על פי חוות הדעת "לאחר הסכמת ועד ההורים לסכום ההשתתפות של ההורים במימון, צריך היה לשלוח מכתב לכל ההורים בדבר הפעלת התוכנית בבית הספר, לרבות פירוט אופי ההתקשרות והעלויות הכספיות. רק אם תתקבל הסכמה של 75% מההורים, אפשר יהיה להפעיל את התוכנית. **תשלום זה ניתן לגבות רק מהורה אשר הביע את הסכמתו לתשלום.**"

- לדברי רכזת קרב היישובית, בעת הפעלת התוכנית לראשונה בכל בית ספר נתבקשו ההורים להודיע על הסכמתם והתקבלה הסכמה של 75% לפחות מההורים, אולם לא היה במינהל החינוך תיעוד על כך.

- לדברי עו"ד טוייסטר, אין מדובר על הסכמה חד-פעמית, אלא על העירייה לקבל את הסכמתם של ההורים לתלמידי כיתות א' בכל מחזור מחדש. כמו כן יש להודיע להורים באופן ברור כי הסכמתם מתייחסת לכל שנות הלימוד, עד סיום כיתה ו'. לדברי רכזת קרב

מטעם העירייה, חוות הדעת לא הועברה לידיעתה. בכל מקרה, למרות שחוות הדעת ניתנה כבר בשנת 2004, לא פעלה העירייה לביצועה.

5. ועדת הנחות

כאמור, משרד החינוך מזכה את העירייה בהנחה יישובית בשיעור 5%. יחד עם זאת, חוזר מנכ"ל קובע כי העירייה רשאית לתת הנחות בשיעור שונה לכל בית ספר, בהתאם למצב הסוציו אקונומי של האוכלוסייה המזינה אותו, ובית הספר מחליט למי מההורים תינתן הנחה בתשלום. לצורך כך פועלת בעירייה ועדת הנחות שחבריה הם ראש מינהל החינוך, חשבת מינהל החינוך, מנהלת האגף לחינוך יסודי, רכזת קרב היישובית.

בשנת תשס"ז ניתנו הנחות בסכום כולל של 371,089 ₪ ובשנת תשס"ח ניתנו הנחות בסכום של 365,192 ₪. גובה ההנחות לבתי הספר נע בין 5% ל- 35%, כאשר ההנחות באחוזים נמוכים ניתנות לבתי ספר שמזינה אותם אוכלוסייה מבוססת, וההנחות באחוזים גבוהים ניתנו לבתי ספר שמזינה אותם אוכלוסייה עם רקע סוציו אקונומי נמוך.

הביקורת ביקשה לבדוק את הקריטריונים לפיהם אמורה הועדה לקבוע את שיעור ההנחה לכל בית ספר.

רכזת הקרן מסרה לביקורת, כי בכל שנה מתקיימת ישיבה לקביעת שיעור ההנחה הבית ספרית, בהשתתפות ראש המינהל, חשבת המינהל, מנהלת מח' חינוך יסודי וגורמים נוספים, אולם לא נמצא תיעוד על כך.

■ עוד התברר כי לא נמצאו קריטריונים מפורטים לפיהם נקבעה ההנחה. כמו כן לא נמצאו פרוטוקולים של ישיבת ועדת ההנחות, לפיהם ניתן לדעת מה היו השיקולים שהנחו את חבריה במתן ההנחות.

6. הפעלת התוכנית בבתי הספר

6.1 הוראות משרד החינוך קובעות כי בכל בית ספר שבו תופעל התוכנית, תבחר ועדת היגוי שבה ישתתפו מנהל ביה"ס, נציג ההורים, נציג המורים ורכז תוכנית קרב היישובי.

על הועדה להתכנס לפחות שלוש פעמים בשנה (לקראת תחילת שנת הלימודים, באמצע השנה ולקראת סופה), לצורך דיון בבעיות ובצרכים הייחודיים של כל בית הספר וכן לצורך דיון בבחירת התוכניות שיופעלו בבית הספר.

הביקורת ביקרה באופן מדגמי בשלושה בתי ספר: ביי"ס שקמים, ביי"ס רבין וביי"ס אילנות.

■ נמצא כי בבתי הספר שנבדקו לא התקיימו ישיבות ועדת ההיגוי בתדירות שנקבעה, או שלא התקיימו כלל. לדברי המנהלת של ביי"ס שקמים התקיימה ישיבה של ועדת ההיגוי בשבוע הראשון של חופשת הקיץ (עם סיום שנת הלימודים), אולם לא נמצא תיעוד לכך. לדברי המנהלת בביי"ס רבין מתקיימות ועדות ההיגוי פעמיים בשנה, אולם הביקורת קיבלה פרוטוקול של ישיבה אחת בלבד שהתקיימה בקיץ 2007. בביי"ס אילנות ועדת ההיגוי לא התכנסה כלל.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לעקוב אחר פעילותן של ועדות ההיגוי בבתי הספר, מאחר והתכנסות הועדה בתחילת שנת הלימודים חיונית לצורך קביעת התוכניות, והתכנסותה בסוף השנה יש בה חשיבות לצורך קבלת משוב על הפעילות שנערכה במהלך השנה.

■ כמו כן יש להקפיד על תיעוד החלטות ישיבות ועדת ההיגוי בפרוטוקול מתאים.

6.2 בחוזר מנכ"ל לא נקבע שתוקם ועדת היגוי יישובית, אולם רכזת הקרן מסרה לביקורת כי הוקמה באשדוד ועדת היגוי יישובית.

לדברי הרכזת, לקראת כל שנת לימודים מתכנסת ועדת ההיגוי של הרשות, הכוללת את ראש מינהל החינוך, מנהלת אגף החינוך היסודי, מנהלי בתי

הספר, ורכזת קרב היישובית. הביקורת ביקשה לקבל מהרכזת היישובית פרוטוקולים של ועדות אלו.

- לדברי הרכזת, לא נוהגים לרשום פרוטוקולים בישיבות אלו, כך שלא נשמר כל תיעוד.

6.3 בכל שנה קובעת הנהלת קרן קרב את מספר שעות ההעשרה לתלמיד. לדברי רכזת קרב היישובית, בשנת תשס"ח נקבע כי לכל תלמיד יינתנו מינימום של 2.5 שעות שבועיות לכל תלמיד. יש לציין כי הדבר לא נקבע בנוהל כתוב.

- נמצא כי בבית ספר אילנות מספר השעות השבועיות לתלמידי כיתות א', ב' היה נמוך מן המומלץ, ועמד על שעה שבועית בלבד לכל תלמיד. גם בבית ספר מעלות כל תלמיד השתתף בתוכנית בכמות שעות פחותה (שנה וחצי).

לדברי רכזת קרב מטעם העירייה, הסיבה לכך נעוצה בהיותם בתי ספר קטנים. לדעת הביקורת, על העירייה לבחון את הגדלת הסיוע לבתי הספר של החינוך המיוחד, על מנת שיזכו להעשרה בדומה לבתי הספר האחרים.

7. הערכת הישגי התוכנית

בקרן פועלת יחידת הערכה ומידע אשר עוסקת במגוון פעילויות בתחום ההערכה והמדידה, שתפקידה לבצע מחקרי הערכה לפרויקטים בתחום החינוכי חברתי ולתוכניות לימודיות שיוזמת הקרן. הביקורת ביקשה לבדוק אילו פעילויות הערכה ומדידה בוצעו ביחס לתוכנית קרב באשדוד.

- נמצא כי הקרן הכינה שאלוני הערכה לכל בית ספר, אולם התברר כי בשנים תשס"ז ותשס"ח לא נעשה בהם שימוש, למעט שני בתי ספר בשנת תשס"ח. נמסר לביקורת כי יחידת ההערכה והמידע של הקרן נותנת שירותים רק לרשויות אשר מזמינות בתשלום את הסקר.
- עוד נמצא כי יחידת ההערכה של הקרן ערכה מחקר הערכה על פעילות התוכנית בגני הילדים (כפי שיוצג בהמשך הדו"ח) בעקבות פנייה של מנהלת מחלקת גני ילדים.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לבקש מן הקרן לערוך מחקר הערכה גם על הפעילות בבתי הספר, או לחלופין לשקול רכישת שירותי הערכה מספק אחר. בכל מקרה, יש חשיבות רבה בקיום מעקב אחר הישגיה החינוכיים והחברתיים של התוכנית.

8. יול"א (יום לימודים ארוך) בגני הילדים

בנוסף לתוכניות קרב הפועלות בבתי הספר היסודיים, מפעילה הקרן בגני הילדים העירוניים תוכנית הנקראת יול"א (יום לימודים ארוך). התוכנית מיועדת לגילאי 3-5, כוללת הארכת יום הלימודים בגן עד השעה 16:30 ומתן לימודי העשרה לילדים במגוון של תחומים. כמו כן כוללת התוכנית מתן ארוחת צהריים חמה. התוכנית פועלת באשדוד החל משנת 2002. בהסכם בין העירייה לבין קרן קרב, נקבע כי העירייה אחראית על הרישום לתוכנית ועל גביית שכר הלימוד מההורים, על העברת תקציב ההצטיידות לגנים ועל אחזקת המבנים. במקביל לכך, הקרן אחראית על הגיוס וההכשרה של צוות המדריכים (בתאום עם מנהלת מח' גני ילדים), על אספקה וחלוקת המזון, תכנון תוכניות העשרה ונושאים אחרים הנוגעים למסגרת המקצועית – פדגוגית. בשנת תשס"ח השתתפו בתוכנית כאלף ילדים ב-43 גנים (כרבע מתוך כלל גני הילדים הפועלים בעיר). ההיקף הכספי של הפעילות בתוכנית יול"א הסתכמה בכ- 7 מ' ₪ בשנת תשס"ח.

8.1 תקציב הפרויקט

הביקורת מצאה כי בשונה מהפעלת תוכנית קרב בבתי הספר, ההתקשרות המבוצעת עם הקרן להפעלת תוכנית יול"א בגני הילדים אינה נכללת בהתקשרות של משרד החינוך עם קרן קרב, אלא נעשית באופן ישיר בין העירייה לבין הקרן.

לדעת הביקורת, על העירייה להתקשר עם מפעיל התוכנית באופן נפרד. כמו כן, מאחר ותוכנית יול"א אינה נכללת בהתקשרות בין משרד החינוך לבין הקרן, אין צורך שהתשלום לקרן בגין גני הילדים יבוצע בשיטת הקיזוז,

ולדעת הביקורת על העירייה לשנות את שיטת התשלום בהתאם להסדרי התשלום הנוחים לה.

- הביקורת מצאה כי בשונה מהבקרה הקיימת על הפעלת התוכנית בבית הספר, שבהם נציג בית הספר מאשר את ביצוע הפעילות מדי חודש, בפרויקט יול"א לא נעשה אישור של הביצוע בפועל ע"י העירייה.
- כל הפעילות הכספית מנוהלת ע"י נציגי תוכנית קרב בלבד ולמחלקת גני ילדים מועבר דיווח כוללני מספר פעמים בשנה. לדעת הביקורת, על העירייה ליצור מנגנון בקרה שבאמצעותו תהיה לה אפשרות ממשית לקיים פיקוח שוטף אחר עלויות הפרויקט.
- עוד העירה הביקורת על כך שתשלומים לקרן בגין הפרויקט לא מבוצעים בהתאם לנוהלי העירייה, משום שהחייבים בגינו לא מאושרים ע"י מקבל השירות בחתימתו.
- כאמור, העברת התשלום לקרן נעשית באמצעות קיזוז שמשדד החינוך מבצע מתוך הסכומים שהמשדד אמור לשלם לעירייה.
- התברר כי הקיזוז בגין פרויקט יול"א נעשה ע"י משרד החינוך בקוד דיווח נפרד מהקיזוז בגין פעילות תוכנית קרב בביה"ס. למרות זאת, נמצא כי סכומי הקיזוז בגין יול"א נרשמים באותו סעיף תקציבי של תוכנית קרב בביה"ס, ולא נעשית הפרדה ביניהם, אלא בסוף שנה.
- עוד מצאה הביקורת כי סכומי הקיזוז בגין פרויקט יול"א לא נבדקו ע"י העירייה, לא ע"י מחלקת הגנים ולא ע"י חשבות המינהל. לטענת חשבת המינהל, פעם בשנה נעשה רישום של כל הוצאות הפרויקט בהתאם לדיווח שמעבירה תוכנית קרב לעירייה ולא בהתאם לסכומים שקוזזו בפועל ע"י משרד החינוך.
- כתוצאה משיטה זו שבה גם סכומי החיוב לא נבדקים באופן מלא וגם סכומי הקיזוז לא נבדקים, מסתמכת העירייה הסתמכות מלאה על ספק השירות ועל מהימנותו.
- פעולת חיוב הסעיפים התקציביים נעשית ע"י אגף החשבות. מידי חודש מבצעת החשבות פעולת רישום ומחייבת את סעיפי ההוצאה בגין יול"א בספרי העירייה.

הביקורת מצאה כי פעולות רישום רבות אינן משויכות לסעיף התקציבי הנכון וכתוצאה מכך נוצרת חריגה ממסגרת התקציב המאושר, בעוד שסעיפי תקציב אחרים נותרו ללא ביצוע, למרות ששולמה תמורה בגינם. רק בסוף השנה נעשית התאמה בין הסכומים שולמו לסעיפי התקציב המתאימים. הביקורת מעירה על כך שבמהלך השנה ספרי החשבונות אינם משקפים את הביצוע לאשורו בהתאם לסעיפי ההוצאה.

8.2 הפעלת התוכנית

בזמן הרישום לגן הילדים, חותמים ההורים המבקשים להצטרף לתוכנית על הסכם עם העירייה, והתוכנית ממומנת על ידי הורי התלמידים בלבד. התשלום לילד (בשנת הלימודים תשס"ח) היה 720 ₪ לחודש.

■ נמצא כי גני היול"א אינם פועלים ברבעים שבהם מתגוררת אוכלוסייה מרקע סוציו-אקונומי נמוך (למשל הרבעים א', ב', ג', ו', ח'), וניתן להניח כי הסיבה נעוצה בכך שגני היול"א פועלים במימון מלא של הורי הילדים.

כפי שהוצג בדו"ח הביקורת בפרק העוסק בתוכנית מיל"ת, מינהל החינוך מפעיל עשר פנימיות יום בשיתוף עם קרן רש"י, שמשוברים בהם גם ילדים מהשכבות החלשות. בנוסף לכך, גם אגף הרווחה מפעיל 8 מועדוניות עבור אוכלוסיות חלשות. שכר הלימוד בהן מסובסד על ידי העירייה ומשך הפעילות בהן ארוך יותר מאשר במועדונית רגילה (עד השעה 17.00). יחד עם זאת התברר כי במועדוניות הרווחה משתתפים בכל העיר כ- 125 ילדים בלבד.

לדעת הביקורת, המענה שנותנת העירייה באמצעות מועדוניות הרווחה ומועדוניות מיל"ת אינו מספק ואינו מהווה פתרון הולם לאוכלוסיית הילדים שבאה מרקע סוציו-אקונומי נמוך. לדעת הביקורת על העירייה לבחון מחדש את היערכותה בתחום זה.

8.3 ההסכם בין תוכנית קרב לבין העירייה

מדי שנה נחתם הסכם בין קרן קרב לבין העירייה לגבי הפעלת התוכנית באותה שנה. על פי ההסכם, קרן קרב שולחת לעירייה דו"חות המפרטים את הוצאותיה (ביצוע בפועל).

- בהסכם נקבע כי בכל גן יועסקו גננת וסייעת. בעת הביקורת נמצא כי בשישה גנים מועסקות שתי סייעות במקום גננת וסייעת.
- בהסכם שבין העירייה לבין תוכנית קרב התחיבה העירייה כי בכל מסגרת יהיו לפחות 25 ילדים. נמצא כי ברוב הגנים למדו בתוכנית פחות מ- 25 ילדים בכל גן.
- לדברי חשבת מנהל החינוך, מספר ילדים הקטן המשתתף בתוכנית בכל גן, מייקר את העלויות של הפרויקט בגלל משקלן של ההוצאות הקבועות (לדוגמא שכר הגננות והסייעות הינו מרכיב עלות קבוע ואינו מושפע ממספר הילדים).
- לדברי מנהלת המחלקה, הסיבה להקטנת מספרים של הילדים בגן הינה עזיבת ילדים במהלך שנת הלימודים.
- בהסכם נקבע כי עומדת לרשות הקרן רזרבה תקציבית בסך 4%. הביקורת מצאה כי בדו"חות הביצוע של הקרן נרשמו סכומים בגין הוצאות שלא הוזכרו בהסכם, כמו: בית דפוס (7000 ₪), ציוד וחומרים (26,200 ₪), השתלמויות (15,188 ₪), פעילות מורים (יום כיף - 8,102 ₪), פעילות חד-פעמית (16,546 ₪).
- מנהלת מחלקת גני הילדים מסרה לביקורת כי חלק מההוצאות אושרו על ידה, אולם חלקם נעשו ללא אישורה (כגון הוצאות קופה קטנה, פלאפונים, צילומים והוצאות אחרות).
- בנוסף לכך, חשבת מינהל החינוך לא בדקה האם ההוצאות הנוספות הגיעו לשיעור המקסימאלי שנקבע לקרן כרזרבה תקציבית. בכל מקרה, לדעת הביקורת היה על הקרן לקבל אישור מראש ובכתב על כל הוצאה שלא נקבעה בהסכם.
- הביקורת סבורה כי על מינהל החינוך להגביר את הבקרה על ביצוע התקציב על ידי קרן קרב כך שתתאים במדויק להסכם, ולא יהיו עוד חריגות כפי שהוצגו לעיל.**
- בהסכם בין העירייה לבין הקרן נקבע אחוז התקורה שתשלם העירייה לקרן. התברר כי בין השנים תשס"ז לתשס"ח עלה אחוז התקורה שמשלמת העירייה מ- 5.5% ל- 6%, וכי בכוונת הקרן

להעלותה ל-7% בשנת הלימודים תשס"ט. לא הובהרו לביקורת הסיבות לעליה בתקורה.

8.4 תקציב לרכישת חומרים

בהסכם נקבע כי אספקת חומרי ניקוי וחומרי יצירה תעשה באמצעות העירייה. תקציב החומרים יהיה 10 ₪ לילדX10 חודשים X מספר הילדים בגן (בממוצע כ-2500 ₪ לגן לשנה), ובסך הכול כמאה אלף ₪ בשנה. לדברי מנהלת מחלקת גני ילדים, בכל שנה חילקה רכזת הגנים של תוכנית קרב סכום אחיד של כ-2000 ₪ לכל גן (בחלוקה ל-3 מנות), ללא התחשבות במספר הילדים בגן. כל גננת הייתה אמורה לספק למחלקה חשבוניות בגין הרכישות שביצעה.

- בביקור שערכה הביקורת בגני הילדים מסרו לה הגננות כי תקציב החומרים אינו מספיק, וכי לא ניתן להשתמש בו לרכישת עזרי לימוד ומשחקים לשעות ההעשרה בכמות מספקת.
 - כאמור, הסכום שחולק לכל גן היה אחיד, מבלי להתחשב בכמות הילדים הלומדים בו, כך שגן שהיו בו 15 ילדים קיבל סכום זהה לגן בו כמות כפולה של ילדים.
 - **הביקורת ביקשה לבדוק כיצד ניצלו הגנים את תקציב החומרים בשנים תשס"ז ותשס"ח. נמצא כי במחלקת גני ילדים לא היה מידע בעניין ניצול התקציב בחלוקה לגני ילדים. הוצג לביקורת קלסר שמתווקות בו חשבוניות שונות שהגישו כל הגנים יחד, כך שלא ניתן היה לדעת מה היה סכום הרכישות של כל גן וגן והאם כל גננת רכשה חומרים בהתאם לסכום שקיבלה.**
 - עוד נמצא כי העירייה פתחה חשבון בנק מיוחד לצורך חלוקת ההקצבה לגננות, שממנו מושכות הגננות את כספי ההקצבה לרכישת חומרים.
- מדי רבעון הפיקה גזברות העירייה המחאה בסכום כולל עבור כל הגננות והעבירה אותה לבנק בצירוף רשימה שמית של הגננות ומספרי ת.ז שלהן. הגננות אמורות היו למשוך מהבנק את הסכום המצוין ברשימה שהעבירה אליו העירייה.

הביקורת מצאה כי חשבון הבנק אינו על שם העירייה, אלא על שם הבנק שבו מבוצעת הפעילות (שם החשבון-"חשבונות שונים"). בעת הביקורת הייתה בבנק יתרה לא מנוצלת מחודש נובמבר 2007 בסכום של כ- 10,000₪.

עוד נמצא כי העירייה לא מבצעת כל בקרה על הפעילות בחשבון הבנק, ואף לא מקבלת מהבנק דיווח תקופתי על ניצול הכספים שהעבירה לטובת פעילות זו. הביקורת מציינת כי שיטת התשלום המפורטת לעיל מבוצעת לטובת רכישת חומרים עבור כל גני הילדים (גם אלו הפועלים בשעות היום) ולא רק לטובת פעילות גני יול"א. הביקורת רואה בחומרה מצב בו מועברים כמיליון ₪ בשנה לפעילות מסוימת ללא כל בקרה כספית של גזברות העירייה.

הביקורת המליצה כי יש לשנות באופן יסודי את הסדר חלוקת התקציב לגני הילדים לרכישת חומרים.

לאחר הביקורת נמסר כי בסיום שנת הלימודים תשס"ט תופסק הפעילות בחשבון הבנק וישונו סדרי חלוקת התשלומים לגננות לרכישת חומרים.

■ כאמור, בנוסף להוצאות העירייה בגין רכישת חומרים, גם בדו"ח ההוצאות של הקרן נכלל סעיף עבור רכש ציוד וחומרים (כ- 26,000₪ בשנת הלימודים תשס"ח).

התברר כי רכזת הקרן האחראית על גני הילדים לא ניהלה מעקב אחר הרכישות שביצעה הקרן ולא ידעה לאלו גנים הועבר הציוד.

8.5 גבייה מהורים

בהסכמים שנחתמו בין העירייה לבין קרן קרב בשנים תשס"ז- תשס"ט נקבע כי העירייה תרכוש מהקרן שירותים בסכום של 680₪ לחודש לכל ילד.

■ בפועל, העירייה גבתה מהורי כל ילד שהשתתף בתוכנית בשנים תשס"ז ותשס"ח 720₪ לחודש, ובשנת תשס"ט גבתה העירייה 730₪ לחודש. נמסר לביקורת כי הסכום העודף אמור היה לממן הוצאות תפעול בלתי צפויות.

- כמו כן גבתה העירייה מכל הורה דמי רישום בסך 180₪ שלא הוחזרו, גם אם הילד הפסיק את השתתפותו בתוכנית מיד בתחילת הלימודים.

להלן נתונים של התקציב ושל הביצוע בפועל בשנים תשס"ז- תשס"ח :

תשס"ח	תשס"ז	
6,596,000 ₪	6,120,000 ₪	תקציב (לפי 680 ₪ לתלמיד)
7,050,868 ₪	6,354,298 ₪	גבייה מהורים (שכר לימוד)
187,200 ₪	165,600 ₪	גבייה מהורים- דמי רישום
7,238,068 ₪	6,519,898 ₪	סך הכול הכנסה
6,576,590 ₪	5,788,367 ₪	הוצאה בפועל (נתוני הקרן)
661,478 ₪ (9%)	731,531 ₪ (11%)	הפרש (עודפים) (%)

- הביקורת חישבה ומצאה כי בשנת תשס"ז (מחודש ספטמבר 2006 ועד לחודש אוגוסט 2007) נגבו מההורים (לא כולל דמי רישום) 6,519,898₪, כלומר העירייה גבתה מההורים כ-400,000₪ מעל היקף השירותים שהעירייה רכשה מקרן קרב. כמו כן נמצא כי בשנת תשס"ח נגבו מההורים 7,238,068₪ כלומר כ-640,000₪ מעל היקף השירותים שהעירייה רכשה מקרן קרב.
- יתר על כן, נמצא כי היקף הגבייה מההורים היה גבוה בהרבה מהדיווחים של הקרן על ההוצאה בפועל (כ- 731 אלפי ₪ בשנת תשס"ז וכ- 661 אלפי ₪ בשנת תשס"ח)
- לדברי מנהלת מחלקת גני ילדים הסכומים העודפים הופנו לטובת פעילויות מיוחדות (כגון מסיבות בחגים ובסיום השנה), רכישת חומרי עבודה מיוחדים לגני יול"א, ספרים לספריות וכדומה.
- הביקורת קיבלה מחשבת מינהל החינוך פירוט של ההוצאות שנעשו בכספים העודפים. על פי הנתונים שמסרה חשבת המינהל התברר כי בשנת תשס"ז (מחודש ספטמבר 2006 ועד לחודש אוגוסט 2007) נוצל רק סכום של 204,229₪.

הביקורת סבורה כי על מינהל החינוך לשקול שימוש בעודף ההכנסות לטובת סבסוד שכר הלימוד לאוכלוסיות נזקקות, כך שהורים נוספים, שיש להם קושי כלכלי, יוכלו לצרף את ילדיהם לתוכנית.

8.6 ועדת היגוי יישובית

חוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע כי הרשות המקומית תקים ועדת היגוי יישובית שחבריה יהיו מנהלת מחלקת גני ילדים ברשות, רכזת הגנים בתוכנית, מפקחת משרד החינוך, נציגות הגננות ונציגות ההורים. ועדת ההיגוי אמורה להתכנס לפחות שלוש פעמים בשנה. בחוזר המנכ"ל נקבע כי תפקידי הוועדה יהיו לאתר צרכים, לגבש מדיניות ולקבוע את התכנים המרכזיים לפעילות התוכנית בגני הילדים. כמו כן על הוועדה לבחור את הספקים שיפעילו את חוגי ההעשרה. הביקורת קיבלה מרכזת קרב את הפרוטוקולים של ישיבות ועדת ההיגוי שהתקיימו בשנת תשס"ח (בשל תחלופה של רכזות לא ניתן היה לאתר את הפרוטוקולים של שנת תשס"ז).

- נמצא כי ועדות ההיגוי היישובית לא כללה נציגות של משרד החינוך, נציגות של הגננות ונציגות של ההורים.
- מעיון בפרוטוקולים נמצא כי לא הועלו בישיבות הנושאים עקרוניים וכלליים, כגון גיבוש מדיניות וקביעת התכנים המרכזיים של התוכנית, אלא נדונו בעיקר עניינים תפעוליים שוטפים ו"טכניים".

8.7 בחירת התוכניות לגני הילדים

8.7.1 בחירת התוכניות

לדברי רכזת קרב, היחידה הפדגוגית של הקרן בוחרת את הספקים אשר יבצעו את הפעילות בגני הילדים ובבתי הספר. מבין רשימת הספקים שבחרה היחידה הפדגוגית של הקרן, בחרה ועדת ההיגוי היישובית מספר ספקים על פי שיקוליה. לאחר מכן הועברה הרשימה להורי הילדים על מנת שיבחרו שתי תוכניות מביניהם. הביקורת ביקשה מרכזת קרב לקבל פרוטוקולים של ועדת ההיגוי בה נבחרו הספקים שיבצעו את הפעילות בגני הילדים.

- לדבריה, לא נרשם פרוטוקול בדיון בו נבחרו הספקים וכי בשנים האחרונות לא הוחלפו הספקים, משום שישנה שביעות רצון מהם. לדעת הביקורת, על ועדת ההיגוי לתעד בכתב את השיקולים אשר הנחו אותה בבחירת מפעיל זה או אחר, ובמיוחד לפרט את השיקולים להמשך ההתקשרות עם מפעיל מסוים במשך שנים רבות.

8.7.2 משוב על איכות הספקים

הביקורת בדקה האם הרכזות והמנחות בתוכנית קרב מקיימת פיקוח על איכות המדריכים. לדבריהן, במהלך השנה הן צופות בפעילות חלק מהמדריכים אשר מעבירים את התוכניות בגנים.

- נמצא כי לא קיים תיעוד כתוב לביקורים אלו, וכן לא קיים סיכום כתוב של הערכת הפעילות של כל מפעיל ומפעיל בסיום השנה. הביקורת סבורה כי על העירייה לדרוש מקרב כי בסיום שנת הלימודים תקבל דו"ח מסכם לגבי איכות המפעילים בגנים, ובהתאם לכך יוחלט בועדת ההיגוי האם להמשיך את ההתקשרות עם אותו מפעיל גם בשנת הלימודים הבאה. מנהלת מחלקת גני ילדים מסרה לביקורת כי היא מקיימת פיקוח על רמת פעילויות העשרה, ובמקרים שהיה צורך בכך הוחלפו הספקים.

8.8 הערכת הפעילות

על פי בקשת מחלקת גני ילדים, ערכה יחידת ההערכה של הקרן בחודש יוני 2008 מחקר שבדק את פעילות גני יול"א באשדוד. השאלון הופץ להורי כל הילדים המשתתפים בתוכנית והשיבו כ- 450 הורים (45%). הביקורת התמקדה בנושאים העיקריים שצינו במחקר כטעונים שיפור, כלהלן:

1. **תזונה:** בכ- 40% מהגנים היו הערות לגבי כמות האוכל ואיכותו.
2. **שיתוף ההורים:** כ- 30% מן ההורים סברו שהצוות אינו משתף אותם מספיק בנעשה בצהרון וכ- 20% נוספים טענו שהקשר אינו רציף.
3. **משחקים:** 25% טענו כי לא קיים מגוון מספיק של משחקים ו- 25% נוספים סברו שהמשחקים אינם באיכות טובה. אי שביעות הרצון הייתה גבוהה במיוחד בגנים צופית ומיתר.

הביקורת ביקרה בשלושה גנים (נוגה, נופר וצופית) ונפגשה עם מנהלת מחלקת גני ילדים ועם רכזת קרב היישובית, על מנת לבדוק האם יושמו המלצות המחקר.

ההמלצה	מצב יישום ההמלצה
1 להדריך את הצוות לפנות באופן יזום להורים, ולא לקיים קשר רק כתגובה לפניות ההורים.	ההמלצה לא יושמה. בבדיקה בגנים נמצאה שונות באיכות הקשר עם ההורים (בחלקם הוקם אתר אינטרנט, בחלקם ישנה יוזמה עצמאית של הגננת, וחלקן של הגננות טוענות שההורים עצמם יכולים לפנות אליהן במספר דרכים).
2 יש לבחון דרכים למתן עדכון פרטני ואישי להורי כל ילד.	מנהלת מחלקת גני ילדים מסרה לביקורת כי יש מקום למסד נוהלי עבודה בנושא זה.
3 מומלץ לקבוע הנחיות לגבי אופן העברת האחריות בגן בין צוות הבוקר וצוות הצהריים וכן לקבוע הנחיות לגבי דרכי העברת המידע בין הצוותים.	נמצא כי אופן העברת משמרת הבוקר למשמרת הצהריים אינו אחיד בכל הגנים. בחלקם מתקיימת שיחה של מספר דקות בין הצוותים לגבי הילדים ובחלקם לא.
4 מומלץ לבחון את האפשרות להקצות מקום וזמן למנוחה עבור הילדים.	בבדיקה בגנים נמצא כי ההמלצה טרם יושמה. לדברי מנהלת מח' גני ילדים ההמלצה מקובלת והם יפעלו למסדה בשנת הלימודים הבאה.
5 מומלץ לקבל סיוע מתזונאית/דיאטנית חיצונית שאינה קשורה לחברת אספקת המזון.	בבדיקה בגנים התברר כי ספק המזון הוחלף, אולם ישנה אי שביעות רצון בנושאים מסוימים גם לגבי הספק החדש.
6 מומלץ לנסות לשנות את שעות אספקת המזון לשעות מאוחרות יותר.	
7 מומלץ לבחון את האפשרות לפצל את המרכז לשני ספקים כך שניתן יהיה לבחון ספק נוסף ולעודד תחרות.	
8 מומלץ לבצע בדיקה מעמיקה בגן צופית ולבדוק את הסיבות למשוב השלילי שהתקבל.	מביקור שערכה הביקורת בגן צופית התברר כי ההמלצה לא יושמה, וכי צוות הגן לא ידע כלל על קיום המחקר.
9 מומלץ למצוא מענה לאוכלוסיות חלשות ע"י קביעת תשלום שכר לימוד פרוגרסיבי.	ההמלצה לא יושמה. לדברי מנהלת מח' גני ילדים, אכן השירות אינו נותן מענה לאוכלוסיות החלשות.

רכישת שירותים במינהל החינוך**הערות ראש העיר**

1. ראש העיר הנחה את המנכ"ל והגזבר להורות למחלקות העירייה באמצעות הנחיות עבודה כי בכל ההתקשרויות שבהם משלמת העירייה חשבוניות בשיטת הקיזוז, יש לאשר את החשבון על פי נהלי העבודה המקובלים בעירייה בנוגע לתהליך אישור החשבון, שעיקריו כדלקמן: המחלקה האחראית תקבל דו"ח ביצוע מספק השרות על הפעולות שבוצעו, תבדוק את פרטי הדיווח ותאשר את הסכום שהעירייה חויבה בו, לאחר שבדקה את נכונות התשלום מול ההסכם שנחתם עם הספק.
2. ראש העיר הנחה מנהלי המחלקות במינהל החינוך להגביר את מעורבות המחלקות במינהל החינוך ואת הפיקוח על תוכניות החינוך המשלים, ובפרט את המעקב על ההישגים החינוכיים של התוכנית.
3. ראש העיר הנחה את הגזבר ואת ראש מינהל החינוך לבחון את המשמעויות התקציביות והפדגוגיות בהארכת תוכנית מיל"ת בחצי שעה נוספת (עד השעה 16.00).
4. מנכ"ל העירייה מסר כי בשנת 2008 שונו סדרי ההתקשרות עם עמותת יד אליעזר, העירייה משלמת לעמותה רק את דמי התקורה והתשלומים מועברים ישירות לחונכים.
- כמו כן, ראש העיר הנחה את מנהלי המחלקות לחינוך חרדי להגביר את הפיקוח על פעילות העמותה.
5. ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך כי בשנת הלימודים תש"ע תקבע ההנחה הבית ספרית לתוכנית קרב לפי מספר אשכולות, על פי המצב הסוציו-אקונומי של האוכלוסייה המזינה את בתי הספר.
6. לגבי גני יול"א, ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לשנות את שיטת ההתקשרות עם מפעילי התוכנית ואת שיטת התשלום השונות עם ספקים.

7. גזבר העירייה מסר כי שונו הסדרי התשלום בגין רכישת חומרים לגננות יול"א וכי בשנת הלימודים הבאה תופסק הפעילות בחשבון הבנק ששימש למטרה זו.

8. ראש העיר הנחה את הגזבר ואת ראש מינהל החינוך לבחון את השימוש בעודפי ההכנסות בגני יול"א לטובת סבסוד התשלום לתלמידים מעוטי יכולת.

מינהל ההנדסה

מינהל ההנדסה

מערכות החשמל העירוניות

דו"ח ביקורת
מערכת החשמל העירונית

כללי

- א. עיריית אשדוד מחויבת על ידי חברת חשמל בתשלום עבור צריכת החשמל של מוסדותיה, וכן עבור צריכת חשמל בשטחים ציבוריים (תאורת רחובות, רמזורים וכו').
- ב. על פי נתוני הגזברות, חויבה העירייה בעת הביקורת בגין צריכת חשמל של כ-600 מוני חשמל הרשומים על שמה (מוסדות חינוך, משרדי העירייה וצרכנים אחרים). כמו כן, בעיר היו כ-18,000 פנסי תאורה וכ-45 צמתים מרומזרים. לפי נתוני הגזברות, הוצאות החשמל של העירייה היו בשנת 2007 בסך של כ-20 מיליון ₪.
- ג. תחומי האחריות של מחלקת חשמל ומאור שבמינהל ההנדסה (להלן – "המחלקה") הינם, בעיקר:
- אחזקה ופיתוח של תאורת רחובות ;
 - אחזקת רמזורים ;
 - טיפול במתקני חשמל במבנים ציבוריים, לרבות מוסדות חינוך.
- המחלקה מונה 4 מהנדסי חשמל, כולל מנהל המחלקה.
- ד. עיקר עבודות האחזקה של מערכת החשמל נעשות באמצעות קבלנים. במועד הביקורת היו קיימים הסכמי התקשרות בין העירייה לבין ארבעה קבלנים לביצוע עבודות האחזקה במערכת החשמל בעיר. בשנת 2007 שילמה העירייה לקבלנים סכום כולל של כ-7.3 מיליון ₪, עפ"י הפרוט הבא: קבלן תאורה 4.1 מיליון ₪, קבלן מוסדות עירוניים 1.6 מיליון ₪, קבלן רמזורים 1.2 מיליון ₪ וקבלן מערכות פיקוד ובקרה 0.4 מיליון ₪.
- ה. הביקורת בדקה את סדרי האחזקה של מערכת החשמל העירונית, את הוצאותיה של העירייה בתחום זה ואת הבקרה על עבודת הקבלנים.

יש להדגיש כי הביקורת לא התמקדה בבדיקת תפקוד מחלקת החשמל, אלא התייחסה לליקויים הקשורים לתחום החשמל בהיבט הרחב.

להלן עיקר הממצאים:

1. הוצאות העירייה

1.1 בתקנות האנרגיה מ- 1993 נקבע כי על העירייה לבצע אחת ל-5 שנים סקר מקיף לאיתור פוטנציאל החיסכון באנרגיה. הביקורת מצאה כי המחלקה ביצעה במהלך השנים פעולות רבות וחשובות שהביאו לצמצום בצריכת החשמל (ראה בדו"ח המפורט), אולם יחד עם זאת נמצא כי העירייה לא ערכה סקר אנרגיה כנדרש בחוק. לדעת הביקורת, על העירייה להמשיך ולבחון באופן יסודי מהם השינויים הטכנולוגיים והמערכתיים הנדרשים במשק החשמל העירוני ולקבוע לעצמה תוכנית מקיפה וארוכת טווח, על מנת להביא לחיסכון משמעותי בתחום צריכת החשמל.

1.2 תוכנת זיו משמשת את מחלקות מינהל ההנדסה ככלי לניהול עבודות ולתשלום חשבונות הקבלן. מחלקת החשמל (ככול המחלקות במינהל ההנדסה) עושה שימוש רב במערכת זו. הביקורת השוותה בין הנתונים בספרי העירייה לגבי התשלומים ששילמה העירייה לקבלני מחלקת החשמל, לבין הנתונים הכספיים במערכת זיו. הביקורת מצאה כי בתקופה שנבדקה (השנים 2006, 2007 ו-2008) לא הייתה התאמה בין סכומי העבודות שאושרו לתשלום במערכת זיו, לבין סכומי התשלום ששולמו בפועל לקבלן ונרשמו בהנהלת החשבונות. הפרשים אלו נבעו בחלקם מפערי זמן בין אישור התשלום במחלקה לבין ביצוע התשלום בפועל, ובחלקם נבעו מתיקונים שערכה חשבות העירייה בחשבונות שמחלקות הביצוע העבירו אליה לתשלום, מבלי שהמחלקה המשלמת עודכנה על ביצוע השינוי והקטנת הסכום המשולם לקבלן. לאחר הביקורת, נמסר כי שונו נהלי העבודה וכי כל שינוי ידני שנדרש בחשבון הפרויקט לא יתוקן באופן ידני בחשבות אלא יוחזר למחלקה לביצוע תיקון (במערכת זיו) ורק לאחר מכן יועבר שוב לתשלום.

בנוסף, המליצה הביקורת על הוספת שדה בחשבונות המופקים במערכת זיו, שבו החשבות אמורה להקליד (לאחר אישור התשלום) את מספר החשבונית, על מנת שגם במערכת זיו ניתן יהיה לדעת כי החשבון שולם לקבלן. לדעת הביקורת, יישום המלצות אלו ישפר באופן ממשי את ההתאמה בין הנתונים במערכת זיו לבין הרישומים בספרי העירייה.

2. סקר מוני חשמל

בשנת 2004 הזמינה מחלקת הנכסים סקר של מוני חשמל המשולמים ע"י העירייה. בסקר נמצאו מוני חשמל שהצריכה בהם שולמה ע"י העירייה, למרות שלא היו אמורים להיות משולמים על ידה. הביקורת מצאה כי לא נעשו הפעולות הנדרשות בעקבות הסקר וכי לא הופסק תשלום החשמל בגין מונים אלה.

לדעת הביקורת, מאחר שסקר המונים לא טופל כראוי, על העירייה לערוך סקר מונים נוסף, למפות את כל צרכני החשמל שהעירייה משלמת בגינם ולהפסיק את התשלום במקרים שמדובר על גופים שהעירייה אינה אמורה לשלם את חשבון החשמל שלהם.

3. בקרה על חשבונות החשמל

במשך מספר שנים, עד אוקטובר 2005, ביצע קבלן ביקורת על חשבונות החשמל שהעירייה משלמת. הביקורת מצאה כי הכנסות העירייה בעקבות ממצאי הקבלן היו גבוהים פי שלושה (בממוצע) מעלות העסקתו.

החל מחודש אוקטובר 2005 לא ביצעה העירייה כל ביקורת על צריכת החשמל העירונית, בין באמצעות גורם חיצוני ובין באמצעות מחלקת חשמל (או גורם עירוני אחר), ואף לא בדקה באופן מדגמי סכומים חריגים ששולמו בגין צריכת החשמל.

4. תשלום חשמל בנכסי העירייה

4.1 התברר כי לפני כשלוש שנים הפסיקה מחלקת הנכסים לקיים בקרה על תשלום הוצאות החשמל בנכסי העירייה המושכרים או מוחזקים על ידי בעלי זכות שימוש, ולא נקבע גורם אחר בעירייה שיעסוק בכך. הביקורת בדקה מדגם של נכסי העירייה ומצאה מיקרים שבהם שילמה העירייה בגין צריכת חשמל של מקלטים המוחזקים ע"י גורמים שאינם שייכים לעירייה, שיש להם זכות שימוש במקלט.

4.2 הביקורת ביקשה ממחלקת נכסים לקבל מידע על נכסי העירייה שנמכרו או שהועברו החל משנת 2005 לשימוש גורמים חיצוניים. לדברי מנהלת מחלקת נכסים, ככל הידוע לה לא הייתה העברה של נכסים לגורמים חיצוניים בשנים האמורות.

למרות זאת הביקורת מצאה כי נכס ששימש בעבר כבית ספר (בית לזרוס ברחוב המעפילים 46) נמכר לפני מספר שנים לקבלן פרטי, אך העירייה עדיין משלמת את חשבונות החשמל של המבנה. במהלך הביקורת נמסר כי ביוני 2008 חויב הקבלן בסכום של כ- 162 אלף ₪ בגין חשבונות החשמל שהעירייה שילמה עבורו.

4.3 בינואר 2008 הקימה העירייה תאגיד מים וביוב. במסגרת הקמת התאגיד, כל נכסי העירייה בתחום המים והביוב הועברו לניהולו ולאחריותו של התאגיד.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את צריכת החשמל של עשרה מתקנים שהועברו לאחריות התאגיד (מכוני שאיבה, מכוני ביוב, מאגר מים) ומצאה כי העירייה המשיכה לשלם בשנת 2008 את הוצאות החשמל של מתקנים אלה.

גזבר העירייה מסר לביקורת כי בין הנושאים שעל העירייה להסדיר בהתחשבות בינה לבין התאגיד נכלל גם נושא חשבונות החשמל, וכי הדבר מטופל על ידו.

5. צריכת חשמל במוסדות חינוך

5.1 חשבת מינהל החינוך מסרה לביקורת כי מינהל החינוך אינו מקיים בקרה על צריכת החשמל במוסדות החינוך. התברר כי הוצאות החשמל של מוסדות החינוך נרשמים תחת סעיף תקציבי אחד, ולכן בלתי אפשרי לבדוק את הוצאות החשמל של כל בית הספר באופן פרטני.

5.2 הביקורת בדקה בשעות הערב המאוחרות מדגם מקרי של שמונה מוסדות חינוך, ומצאה כי בשישה מתוכם נותרה תאורה בחלק מכיתות הלימוד. ברוב המוסדות שנבדקו, השערים החיצוניים של המוסד היו כבר נעולים בשעת הבדיקה, כך שבוודאות לא התקיימה בו באותן שעות פעילות חינוכית כל שהיא.

5.3 מנהלי מוסדות החינוך נדרשים להעביר לעירייה מידע אודות השכרת מבנים או חדרי לימוד לגורמים חיצוניים. יתר על כן, על המוסד החינוכי לקבל אישור ממועצת העירייה להשכרת חדרי לימוד בתחומי בית הספר. הביקורת מצאה כי בבתי הספר רבים קיימת פעילות המבוצעת על ידי גורמים פרטיים והיא אינה מדווחת למינהל החינוך, וכמו כן השימוש הנוסף בבתי הספר לא אושר במועצת העיר.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לערוך סקר מקיף אודות השכרת חדרי לימוד בבתי ספר לגופים פרטיים, במטרה להסדיר את התופעה (ובכלל זה להסדיר את תשלום הוצאות החשמל).

5.4 בדרך כלל במוסדות החינוך של המגזר החרדי משמשים חלק מהמבנים למטרות שונות כגון בית כנסת, פנימייה וכדומה. התברר כי במוסדות אלה מותקן מונה חשמל אחד, ואין מותקנים בהם מספר מונים בהתאם לשימושים השונים. כלומר, העירייה משלמת גם עבור צריכת החשמל הנובעת מהפעילויות השונות המתקיימות במתחם מוסדות החינוך, שאותן העירייה אינה אמורה לשלם.

גובר העירייה מסר לביקורת כי בשנת הלימודים תש"ע כל מוסדות החינוך יתקצבו לפי סל לתלמיד, שיכלול גם תקצוב בגין הוצאות חשמל. כל הוצאה מעבר לסכום זה תשולם על ידי העמותה המפעילה את המוסד, ובכלל זה גם הוצאות חשמל.

6. מתחמים פרטיים - משותפים

בעיר הוקמו "מתחמים פרטיים - משותפים" המורכבים מאשכול בניינים שיש להם מערכות משותפות והשטחים הציבוריים בהם משותפים כל דיירי המתחם. הוצאות החשמל במתחם משותף, לרבות התאורה הציבורית המשרתת את המתחם, חלות על דיירי המתחם.

הביקורת מצאה כי קבלני התאורה של העירייה נשלחו על ידי מהנדס תורן או ע"י המוקד העירוני לבצע תיקון במערכת התאורה, למרות שמדובר על מתחם משותף שאחזקתו הינה באחריות דיירי המתחם.

לדברי מנהל המוקד, המוקד מטפל בתיקון תקלות במתחמים משותפים רק במקרים שיש בהם סכנה בטיחותית. יחד עם זאת, התברר כי לעירייה אין מידע מרוכז לגבי מיקומם של כל המתחמים המשותפים בעיר.

לדעת הביקורת, יש למפות במערכת ה-GIS את כל המתחמים המשותפים בעיר, על מנת שאפשר יהיה למנוע ביצוע פעולות אחזקה בשטחים אלה (האמורות לחול על הדיירים), או לחילופין שאפשר יהיה לחייב את הדיירים במקרים שקיים הכרח לבצע תיקון בטיחותי.

7. ביצוע סיורים

7.1 בהסכם עם קבלן התאורה נקבע כי לפחות אחת לחודש, יבצע הקבלן יחד עם מנהל המחלקה או נציגו סיור משותף לבדיקת תקינות מתקני התאורה. במהלך הסיור ירשמו הליקויים שנמצאו ודרכי הטיפול בהם.

הביקורת מצאה כי התקלות שנמצאו בסיורים אינן נרשמות במערכת ממוחשבת, אלא רישום ידני בלבד. כתוצאה מכך, אין נתונים מצטברים לגבי מאפייני התקלות, מיקומן, תקלות חוזרות וכדומה.

7.2 גם במפרט הטכני שצורף למכרז רמזורים, נרשם כי הקבלן נדרש לערוך אחת לשבוע סיור בהשתתפות נציג העירייה. בסיום הסיור יערך דיווח מרוכז של כל הצמתים שנבדקו והליקויים שנמצאו.

הביקורת בקשה לעיין בדו"חות הבדיקה שנרשמו בשנת 2007 וברשימת הליקויים לטיפול, ונענתה על ידי המהנדס האחראי כי לא נוהל רישום של מהלך הסיור והליקויים שנמצאו בו.

לאחר הביקורת נמסר כי הוחל ברישום הסיורים והליקויים שנמצאו בהם (רישום ידני). לדעת הביקורת, יש הכרח לנהל את תחזוקת מערכות החשמל באמצעות תוכנה מתאימה.

8. תקלות ברמזורים

8.1. במפרט הטכני של קבלן הרמזורים נרשם כי כל בכל בוקר ימסור הקבלן למחלקה דיווח בכתב, שיכלול את כל התקלות שטיפול בהן ב- 24 השעות הקודמות.

הביקורת מצאה כי מועבר למחלקה דיווח יומי על מצב מתקני הרמזורים, אולם הדו"ח הוא ידני והנתונים אינם נצברים באופן ממוחשב. כתוצאה מכך, לא ניתן לנתח את נתוני הדו"ח בחתכים שונים.

8.2 עוד מצאה הביקורת כי אין לעירייה מידע בזמן אמת על תקלות ברמזורים, ותיקון תקלה מותנה בכך שתגיע פניה למוקד בנוגע לרמזור שאינו תקין. הביקורת מעירה על כך שאין לעירייה מערכת שליטה ובקרה המאפשרת פיקוד ובקרה מרכזיים על הרמזורים בעיר, דבר שהיה משפר באופן משמעותי את הפיקוח על מצבם הטכני של הרמזורים ואת ויסות התנועה בזמן אמת בהתאם לעומס בכבישים העורקיים.

הביקורת מצאה כי כבר בשנת 2000 פנתה העירייה ליועץ על מנת שיכין אפיון למערכת בקרה לרמזורים, בעלות של כחצי מיליון ₪. בשנת 2002 הושלם התכנון והערכת העלויות של הקמת מערכת הבקרה הייתה כ-8 מיליון ₪ (במימון משותף עם משרד התחבורה). התברר כי בסופו של דבר החליטו העירייה ומשרד התחבורה שלא להמשיך בפרויקט.

לדעת הביקורת, מאחר ותקלה ברמזור מהווה סכנה בטיחותית חמורה, על העירייה לבחון בדחיפות את האפשרויות הטכניות להתקין אמצעי בקרה שיתריעו על קיומה של תקלה במערכת הרמזורים.

9. זמני תקן וקנסות

9.1 ככלל, שיעור העמידה של מחלקת החשמל בזמן התקן הנדרש ממנה לטיפול בתקלות חשמל היה בשנת 2008 91%. יחד עם זאת, הביקורת בדקה את הנתונים לגבי הטיפול בתקלות בנושא חשמל במוסדות חינוך בשנים 2007 ו-2008, ומצאה כי שיעור העמידה של המחלקה בזמן הנדרש לתיקון התקלות במוסדות החינוך היה בשנת 2007 כ-64% ובשנת 2008 כ-38%. הביקורת העירה למנהל המחלקה כי שיעור העמידה בזמן התקן לגבי תיקון התקלות במוסדות חינוך הינו נמוך מאוד. לדברי מנהל המחלקה, עיקר הבעיה נובעת מאי סגירת התקלה ברישומי המוקד, עם סיום הטיפול בה. בנוסף לכך, נמסר לביקורת כי הסכום המוקצה לטיפול בתקלות חשמל במוסדות חינוך (במסגרת תקציב החינוך) אינו מספיק, ובמספר מקרים בעבר נוצלה ההקצבה במלואה עוד לפני תום הרבעון, כך שלא ניתן היה לבצע פעולות אחזקה ללא תקציב.

בכל מקרה, לדעת הביקורת על המחלקה, המוקד העירוני ומינהל החינוך לפעול במשותף באופן דחוף להעלאת שיעור העמידה בזמני התקן, ולפתור את הבעיות המנהליות והתקציביות הגורמות לשיעור הנמוך של העמידה בזמן התקן.

9.2 הביקורת מצאה כי זמני התקן המוזנים בקובץ המוקד, שונים באופן משמעותי מזמני התקן שנקבעו בהסכמים עם הקבלנים. לדוגמה תיקון תקלה מסוג מסוים אמור להסתיים עפ"י החוזה תוך שעתיים בעוד שעפ"י המוקד זמן התקן הוא ארבע ימים.

לדעת הביקורת, יש לאמץ את הסטנדרטים המקצועיים שנקבעו ע"י המחלקה בחוזה עם הקבלן ולהשתמש בהם גם לצורך קביעת תקני הזמן הנדרשים לתיקון התקלות באמנת השרות עם התושבים.

9.3 לפי ההסכם עם קבלן התאורה ועם קבלן מוסדות הציבור, הקבלן נדרש לענות לכל קריאת פתע תוך מחצית השעה. בהסכם הרמזורים אין הגדרה של "קריאת פתע", אך נרשם כי ביצוע עבודה לצורך תיקונו של רמזור תחל לא יאוחר משעה ממועד קבלת הודעה מהעירייה.

מניתוח קובץ המוקד העירוני ומרישומי המחלקה בתוכנת "זיו", עולה כי לא נרשמו במערכת המידע זמן העברת הפניה לקבלן וזמן התייצבותו באתר התקלה, אלא שנרשם רק זמן הדיווח על סיום ביצוע התיקון. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת האם הקבלן עמד בדרישות ההסכם והאם עמד בלוח הזמנים המטיל עליו להתייצב תוך מחצית השעה או תוך שעה, כנדרש בכל הסכם.

9.4 כאמור, בהסכמים נקבעו פרקי זמן מרביים לביצוע עבודות שונות על ידי כל אחד מהקבלנים. במקרים של אי עמידה בפרקי הזמן שנקבעו על ידי העירייה בהסכמים השונים, רשאית העירייה לקנוס את קבלן. בהעדר רישומי אחזקה מפורטים במחלקה ובהעדר מערכת אחזקה ממוחשבת שתשרת את המחלקה, בדקה הביקורת את משך ביצוע העבודות על פי רישומי המוקד.

הביקורת מצאה כי לא ניתנו קנסות לקבלנים, למרות שבמספר מקרים נמשך תיקון התקלה מעבר לזמן הנדרש בהסכם. לדברי מנהל המחלקה, מאחר ובחלק מהמקרים הפניה נסגרת במוקד באיחור ולא בצמוד לסיום הטיפול בתקלה, לא ניתן לדעת האם עמד הקבלן בדרישות זמן הטיפול ולכן לא ניתן גם לקנוס את הקבלן.

בנוסף לכך, בגלל עומס עבודה המוטל על המפקחים במחלקת החשמל המהנדסים אינם מנהלים רישום מדויק של פתיחת התקלה וסגירתה, וכן אינם מנהלים מעקב צמוד אחר ניהול הרישומים במערכת המוקד.

לדעת הביקורת, יש לקיים מעקב קפדני אחר ביצוע התיקון לפי לוח הזמנים שנקבע בחוזה. כמו כן, יש חשיבות רבה בטיפול בפניות המוקד ובסגירתן בהתאם לתקן שנקבע, ויש להקצות למשימה זו כוח אדם פקידותי במסגרת המחלקה, שיסייע למהנדסי המחלקה בניהול המעקב אחר הטיפול בפניות המוקד.

10. מערכות ממוחשבות

10.1 הביקורת מצאה כי מערכת ה-GIS קולטת תוכניות עדות בכל תחומי התשתיות, למעט בתחום החשמל והתאורה. אמנם עמודי התאורה מוצגים במערכת, אך היא אינה כוללת את קווי תשתית החשמל, רמזורים, מרכזיות וכדומה. כמו כן, אין ממשק המאפשר שילוב בין המידע במערכת GIS לבין המידע במערכת זיו.

10.2 כמו כן, מנהל אגף פיתוח ותשתיות מסר לביקורת כי קיימת במחלוקת הביצוע (ובכללן במחלקת החשמל) חוסר שביעות רצון רבה מתוכנת זיו וכי הבקשות לשיפור המערכת לא נענות.

10.3 בנוסף לכך, כפי שנאמר בפרק 7 דלעיל, נמצא כי רישום פעולות האחזקה בתחום החשמל אינו מנוהל באמצעות מערכת ממוחשבת.

11. תוכנית עדות

11.1 בהסכמים בין העירייה לבין הקבלנים נרשם כי לאחר השלמת העבודות על הקבלן להכין תוכניות עדות אשר תכלולנה תאור של כל המתקנים, המערכות והעבודות שבוצעו, לרבות כל המידע הדרוש להפעלתם ולתחזוקתם השוטפת ולאיתורם המדויק.

תכניות העדות יוגשו במדיה מגנטית בצירוף שלושה העתקים של התוכניות. עוד נקבע כי הדיסקט ועותקי השרטוטים המאושרים יועברו לבדיקת היחידה לניהול מערכות באגף התחזוקה, ורק לאחר המצאת תכניות העדות המאושרות כמפורט לעיל, ייערך חשבון סופי ויבוצע תשלום לקבלן.

לדברי מנהל יחידת ניהול מערכות, התוכניות והמסמכים הנדרשים אינם מועברים למחלקתו לצורך בדיקתם, והגשתם אינה מהווה תנאי לביצוע התשלום, בניגוד לנדרש בהסכם.

11.2 לדברי מנהל מחלקת חשמל ומאור, הקבלנים אינם מגישים את התוכניות הנדרשות במדיה מגנטית מכיוון שמערכות המחשוב בעירייה אינן יכולות לשמר את תוכניות החשמל, עקב אי קיום שכבת תאורה במערכת המידע הגיאוגרפית אשר בשימוש העירייה.

יש לציין כי כל סוגי התשתיות הציבוריות בעיר הוזנו למערכת, למעט תשתיות החשמל והתאורה.

מנהל המחלקה הציג לביקורת בקשה שהגיש למהנדס העיר עוד בשנת 2003 להקמת שכבת תאורה, אולם הבקשה נדחתה משיקולי תקציב. הביקורת העירה על כך שיש חשיבות בהגשת תוכניות עדות במדיה מגנטית, גם אם אין כיום יכולת להזין את התוכניות לתוכנה, משום שבעתיד, בעת שתתקן שכבת התאורה, קיומן של תוכניות העדות יקל מאוד על הזנת הנתונים ויקטין את העלויות.

12. ממונה על האנרגיה

בתקנות מקורות האנרגיה (1993) נקבע כי על העירייה למנות אחראי על צריכת האנרגיה. רק באוקטובר 2006, לאחר שחלפו 13 שנים ממועד חקיקת תקנות, מינתה העירייה ממונה על אנרגיה.

עוד נקבע בתקנות כי כל שנה תדווח העירייה למשרד האנרגיה באמצעות הממונה על האנרגיה על צריכת האנרגיה בשנה הקודמת. התברר כי לא היה לעירייה מידע על ההיקף הכולל של צריכת החשמל, כך שלא ניתן היה לדעת מהם השינויים בצריכת החשמל משנה לשנה.

13. כוח אדם

13.1. כאמור, המחלקה מונה 4 מהנדסי חשמל (כולל מנהל המחלקה). בשיחות שערכה הביקורת עם עובדי המחלקה, עלו טענות חוזרות ונשנות בדבר עומס העבודה המוטל על מספר מצומצם של עובדים.

לדברי מנהל המחלקה, החוסר בכוח האדם פוגם ביכולת המהנדסים לבצע תיעוד מלא של העבודה, כגון הקלדת דוחות ביקורת שטח למערכת

הממוחשבת. כמו כן, לדבריו, חוסר בכוח אדם הינו אחת הסיבות לכך שעובדי המחלקה אינם מעיינים באופן שוטף ויומיומי במידע המועבר למחלקה על ידי המוקד העירוני, וקבלת הפניות וסגירתן מבוצעות ישירות על ידי הקבלנים.

13.2. עוד נמסר לביקורת כי כתוצאה מהעדר כוח אדם במחלקה בכמות מספקת, המחלקה אינה עורכת מעקב אחר תופעת "גניבת חשמל" ע"י צרכנים פרטיים, תוך התחברות בלתי חוקית למערכת החשמל העירונית. לדעת הביקורת, ביקורות כאלה עשויות היו לצמצם באופן משמעותי מקרים של גניבת חשמל ולחסוך לעירייה כסף רב.

13.3 לדעת הביקורת, יש לנתח באופן יסודי באמצעות גורם מקצועי את היקף העבודה של מהנדסי החשמל ואת כמות כוח האדם הנדרשת לביצוע כל תפקידיה של המחלקה.

דוח הביקורת המפורט**הוצאות בגין צריכת חשמל**

לפי נתוני הגזברות, נשאה העירייה בשנים 2002 – 2007 בהוצאות בגין צריכת חשמל, כמפורט להלן:

שנה	2002	2003	2004	2005	2006	2007
סכום	14,958,310	17,346,373	17,922,727	19,639,279	19,859,059	19,985,437

מהנתונים עולה כי במהלך שש השנים האחרונות חל גידול ניכר של 34% בהוצאות החשמל של העירייה. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי הסיבה לחלק מהעלייה בהוצאות העירייה מקורה בעליית מחירי החשמל, וכן לעליה בכמות הצרכנים. כדי לנטרל את השפעת העלייה במחירי החשמל, בדקה הביקורת את נתוני צריכת החשמל בקילוואט ומצאה כי בין השנים 2001 ל-2004 עלתה צריכת החשמל בכ- 22%. לא היו בידי המחלקה נתונים על צריכת החשמל לאחר שנת 2005.

בתקנות האנרגיה מ-1993 נקבע כי אחת ל-5 שנים על העירייה לערוך סקר לאיתור הפוטנציאל לחסכון באנרגיה. התברר לביקורת כי הדבר לא נעשה. מנהל המחלקה הציג לביקורת פעולות רבות שהמחלקה נקטה בהן בשנים האחרונות לצורך החיסכון בחשמל, כגון צמצום תאורת הרחוב בשעות הלילה המאוחרות, הקטנת מספר המרכזיות, שימוש במשנקים אלקטרוניים, התקנת מערכת פיקוד ובקרה לתאורת רחוב, שימוש בנורות חסכוניות ופעולות נוספות.

לדברי מנהל המחלקה, על העירייה היה להיערך להמרת צריכת החשמל במתח נמוך לצריכת חשמל במתח גבוה, דבר המקטין את העלויות בכ- 20%. בנוסף לכך, יש להחליף את תאורת הרמזורים לנורות חסכוניות יותר (נורות LED) דבר שיביא לחסכון של 70% בהוצאות החשמל לתאורת רמזורים. כמו כן, מנהל אגף תשתיות ופיתוח מסר לביקורת כי האגף עורך ניסוי במקיף ג', במטרה לעמוד על הדרכים לצמצום צריכת החשמל במוסדות החינוך.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי העירייה לא ערכה בדיקה יסודית ומקיפה לגבי האמצעים שיש לנקוט לצמצום צריכת החשמל כנדרש בחוק. לדעת הביקורת, על העירייה לבחון באופן יסודי מהם השינויים הטכנולוגיים והמערכתיים הנדרשים במשק החשמל ולקבוע לעצמה תוכנית כוללת וארוכת טווח, על מנת להביא לחסכון משמעותי בתחום צריכת החשמל.

סקר מוני חשמל

- א. בהסכם שנערך באוגוסט 2004 בין אגף הגזברות בעירייה לבין חברת גד הנדסה בע"מ, נקבע כי החברה תבצע סקר של מוני חשמל המשולמים על ידי העירייה, למעט תאורת רחובות ורמזורים, במטרה לאתר את כל צרכני החשמל שהעירייה משלמת בגינם חשבונות חשמל.
- ב. החברה הגישה לעירייה את ממצאיה בינואר 2005. אחד מממצאי סקר המונים היה כי 29 מוני חשמל שנרשמו על שם העירייה, לא היו שייכים לה. התברר כי העירייה לא פעלה לתקן את הליקויים שנמצאו בסקר.
- ג. גם מנהל מחלקת חשמל ומאור מסר לביקורת כי בעקבות נתוני הסקר לא ערכה המחלקה בדיקות כלשהן, במטרה לאמת את העובדה כי המונים שאותרו אמנם משמשים גורם חיצוני ובמטרה להפסיק את תשלום החשמל בגינם. לדברי מנהל המחלקה, היו ליקויים מקצועיים בעריכת הסקר, ובנוסף לכך בדיקת הצרכנים אינה נכללת בין מטלות המחלקה.
- ד. הביקורת מצאה כי נכון למועד עריכת הביקורת, צריכת החשמל של 17 מהמונים שאותרו בסקר עדיין הייתה ממומנת על ידי העירייה. בחלק מהנכסים צריכת החשמל הייתה בסכומים משמעותיים. לדוגמא, התשלום ששילמה העירייה עבור אחד הנכסים היה במשך שלוש השנים בסכום מצטבר של כ- 90,000 ₪.

לדעת הביקורת , מאחר שסקר המונים לא טופל כראוי, על העירייה לערוך סקר מונים נוסף, למפות את כל צרכני החשמל שהעירייה משלמת בגינם ולהפסיק את התשלום במקרים שמדובר על גופים שאינם שייכים לעירייה.

ו. החברה ביצעה במשך מספר שנים ביקורת על חשבונות החשמל, הבדיקה כללה, בין היתר, הפקת דו"ח מקדם הספק ודו"ח צריכה חודשי. בשנת 2005 הופסקה עבודת החברה, והחל מחודש אוקטובר 2005 לא ביצעה העירייה כל ביקורת על צריכה החשמל העירונית, בין באמצעות גורם חיצוני ובין באמצעות המחלקה.

ז. הביקורת ערכה השוואה בין הכנסות העירייה עקב זיכויים שקיבלה מחברת חשמל (בעקבות הממצאים שנמצאו בביקורות שערכה חברת גד הנדסה) לבין עלות העסקתה של החברה. נמצא כי הכנסות העירייה כתוצאה מעבודת החברה היו גבוהות באופן משמעותי מעלות העסקתה, כמפורט להלן :

שנה (*)	הכנסות העירייה מזיכויים בש"ח	עלות בש"ח לפי כרטיס הנהלת חשבונות (לא כולל מע"מ)	הפרש בש"ח
2001	140,161	0	140,161
2002	42,743	* 26,813	15,930
2003	110,975	94,943	16,032
2004	117,544	50,105	67,439
סה"כ	411,423	171,861	239,562

*התשלום ששולם לחברה בשנת 2002 כלל תשלומים בגין עבודתה בשנת 2001.

מהנתונים דלעיל עולה כי יש תועלת כספית רבה בקיום ביקורת על חשבונות החשמל שהעירייה משלמת.

פיקוח הגזברות

א. הביקורת ביקשה מאגף חשבות בגזברות את חשבונות החשמל של העירייה לשנת 2007, לרבות מיקום מוני החשמל ושייכותם למוסדות העירייה ולמשתמשים השונים (שאינם מוסדות העירייה).

ב. התברר לביקורת כי נתוני הגזברות נכונים לשנת 2001 וכי אין בידי הגזברות כל מידע לגבי הגורמים המשתמשים במונים שהעירייה משלמת בגינם את חשבונות החשמל. בנוסף, התברר כי הגזברות אינה מקיימת בקרה לגבי הוצאות החשמל של הצרכנים השונים ואינה בודקת באופן מדגמי חריגות בתשלום.

ג. הביקורת בדקה, ביחס לשנים 2007 – 2005, את צריכת חשמל של עשרה מונים הרשומים על שם העירייה, ומצאה חודשים בהם הצריכה גדלה באופן מהותי בהשוואה לתקופה המקבילה בשנה הקודמת ובהשוואה לחודשים הסמוכים באותה שנה, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

1. מונה מספר 308804

תקופת החשבון	צריכה בשנת 2005 בקוט"ש	צריכה בשנת 2006 בקוט"ש	צריכה בשנת 2007 בקוט"ש
נובמבר-ינואר	0 (60 ימים)	1,684 (62 ימים)	7,049 (59 ימים)
מרץ-מאי	1,483 (58 ימים)	50,701 (55 ימים)	6,332 (53 ימים)
יולי-ספטמבר	2,662 (61 ימים)	6,449 (65 ימים)	12,159 (59 ימים)
ספטמבר-נובמבר	2,333 (58 ימים)	5,735 (48 ימים)	14,027 (62 ימים)
סך הכול	6,478	64,569	39,567

2. מונה מספר 384456

תקופת החשבון	צריכה בשנת 2005 בקוט"ש	צריכה בשנת 2006 בקוט"ש	צריכה בשנת 2007 בקוט"ש
נובמבר-ינואר	0 (59 ימים)	1,603 (59 ימים)	5,266 (59 ימים)
מרץ-מאי	1,483 (57 ימים)	11,353 (68 ימים)	4,821 (53 ימים)
יולי-ספטמבר	2,662 (61 ימים)	10,852 (65 ימים)	5,840 (59 ימים)
ספטמבר-נובמבר	2,445 (62 ימים)	2,197 (58 ימים)	4,938 (62 ימים)
סך הכול	6,590	26,005	20,865

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בקיום פיקוח ובקרה על חשבונות החשמל של העירייה, בין באמצעות חברה חיצונית ובין באמצעות גורמי העירייה, במטרה למנוע תשלום חשבונות חשמל בלתי סבירים.

נכסים שאינם בשימוש העירייה

נכסים מושכרים

א. הביקורת בדקה מדגם של נכסי עירייה ומצאה כי בשנים 2006 ו-2007 שילמה העירייה עבור צריכת החשמל של 4 מקלטים המוחזקים על ידי גורמים חיצוניים שאינם שייכים לעירייה, שהעירייה משלמת בגינם את הוצאות החשמל.

ב. לדברי מנהל מחלקת חשמל ומאור, אין ברשות המחלקה מידע אודות מהות השימוש בנכסי העירייה. לדעת מנהל המחלקה, תפקיד מחלקת הנכסים לקיים מעקב על הנכסים שהמחזיק בהם אינו גורם עירוני, ותפקידה לפקח גם על כך שהעירייה לא תשלם את חשבונות החשמל במקום המחזיק בנכס.

ג. התברר כי לא הייתה במערכת המחשוב של מחלקת נכסים אפשרות להפיק דו"ח לגבי נכסי עירייה שנעשה בהם שימוש על ידי גורמים שאינם שייכים לעירייה. עוד התברר כי לפני כשלוש שנים הפסיקה מח' הנכסים לקיים בקרה על תשלום הוצאות החשמל בנכסי העירייה המושכרים או מוחזקים על ידי בעלי זכות שימוש, ולא נקבע גורם אחר שיעסוק בכך.

נכסים שנמכרו

א. הביקורת ביקשה ממחלקת נכסים לקבל מידע על נכסי העירייה שנמכרו או שהועברו בשנים האחרונות לשימוש גורמים חיצוניים. לדברי מנהלת מחלקת נכסים, ככל הידוע לה לא הייתה העברה של נכסים לגורמים חיצוניים בשנים האמורות.

ב. הביקורת מצאה כי נכס ששימש בעבר כבית ספר (בית לזרוס ברחוב המעפילים 46) נמכר לפני מספר שנים לקבלן פרטי, אך בניגוד לאמור העירייה עדיין משלמת את חשבונות החשמל של המבנה. במהלך הביקורת נמסר כי הקבלן חויב בסכום של כ- 162 אלף ₪, בגין הוצאת החשמל שהעירייה שילמה עבורו.

ג. בינואר 2008 הקימה העירייה תאגיד מים וביו. במסגרת הקמת התאגיד, כל נכסי העירייה בתחום המים והביו. הועברו לניהולו ולאחריותו של התאגיד.

הביקורת בדקה באופן מדגמי את צריכת החשמל של מתקנים השייכים לתאגיד (מכוני שאיבה, מכוני ביו, מאגר מים) ומצאה כי העירייה המשיכה לשלם בשנת 2008 את הוצאות החשמל של מתקנים אלה בסכום של כ- 125,000 ₪ לחודש.

צריכת חשמל במוסדות חינוך

- א. כאמור, מחלקת חשמל ומאור אינה מבצעת ביקורת לגבי עלות צריכת חשמל על ידי הגורמים העירוניים השונים, ובכלל זה מוסדות החינוך.
- ב. גם חשבת מינהל החינוך מסרה לביקורת כי אינה מקיימת בקרה על צריכת החשמל במוסדות החינוך.
- ג. התברר כי הוצאות החשמל של מוסדות החינוך נרשמים תחת סעיף תקציבי אחד, ולכן בלתי אפשרי לבדוק את הוצאות החשמל של כל בית הספר באופן פרטני.
- ד. גזר העירייה מסר לביקורת כי בשנת הלימודים תש"ע, במסגרת הרחבת שיטת "הניהול העצמי" במוסדות החינוך, מנהל של כל מוסד חינוכי יהיה אחראי גם על הוצאות החשמל בתחומו, כך שיהיה לבית הספר אינטרס לחסוך בעלויות החשמל.

הפעלת תאורה לאחר שעות הפעילות

- א. הביקורת מצאה כי מינהל החינוך לא העביר לבתי הספר הנחיות בדבר כיבוי אורות בשעות הלילה שבהן לא מתקיימת פעילות בבית הספר.
- ב. בסיור שערכה הביקורת בתאריך 25 בפברואר 2008, נבדקו באופן מקרי שמונה מוסדות חינוך. נמצא כי בשישה מתוכם הייתה תאורה בחלק מכיתות הלימוד, למרות שמדובר בשעות הערב המאוחרות, כמפורט ברשימה שלהלן:

שם המוסד
בי"ס הרואה
בי"ס חופית
גני חינוך נחלה
בי"ס מקיף ט'
בי"ס ממלכתי קשת
מט"י מרכז טיפולי חינוכי

ברוב המוסדות שנבדקו, השערים החיצוניים של המוסד היו כבר נעולים בשעת הבדיקה, כך שבוודאות לא התקיימה בו באותן שעות פעילות כל שהיא.

השכרת כיתות במבני חינוך

א. מנהלי מוסדות החינוך נדרשים להעביר לעירייה מידע אודות השכרת מבנים או חדרי לימוד לגורמים חיצוניים. יתר על כן, על המוסד החינוכי לקבל אישור ממועצת העירייה להשכרת נכסיו.

ב. מחלקת נכסים מסרה לביקורת כי ככל הידוע לה רק בשלושה מוסדות חינוך הושכרו שטחים לגורמים חיצוניים (ישיבת נווה הסדר, בית הספר "אופק" ובית הספר מקיף ג').

הביקורת מצאה כי לשניים מתוך שלוש המוסדות דלעיל אין אישור של מועצת העירייה להשכרת חדרי לימוד (בבית ספר מקיף ג' ובבית ספר אופק).

ג. הביקורת בדקה באופן מדגמי שלושה בתי ספר מקיפים ומצאה כי בשניים מהם קיימת פעילות המבוצעת על ידי גורמים פרטיים והיא אינה מדווחת למינהל החינוך ולמחלקת הנכסים, כמפורט להלן:

סוג הפעילות	בית ספר מקיף
קורסי הכנה לפסיכומטרי.	ד'
שיעורי מחול, התעמלות אמנותית, ריקודים סלונים.	ז'

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לערוך סקר מקיף אודות השכרת חדרי לימוד בבתי ספר לגופים פרטיים, במטרה להסדיר את התופעה (ובכלל זה להסדיר את תשלום הוצאות החשמל).

ד. התשלום בגין השכרת אולמות ספורט שנמצאים בשטחי מוסדות חינוך, נגבה מהמשתמשים באולמות הספורט באמצעות תאגיד הספורט שהקימה העירייה. התברר כי השוכרים אינם נדרשים לשאת בהוצאות החשמל עבור השימוש שנעשה על ידם באולם, דהיינו כל התשלום בגין צריכת החשמל באולמות ספורט משולם באופן ישיר על ידי העירייה.

תאגיד הספורט מסר לביקורת כי תשלום הוצאות החשמל נלקח בחשבון בעת חישוב דמי השימוש שכל משתמש באולם משלם לעירייה, ודמי השימוש מקוזזים מן התמיכה שהמשתמש זכאי לה. יחד עם זאת, הביקורת מעירה על כך שהחישוב נעשה על פי מפתח ממוצע שאינו משקף את השימוש בפועל.

מוסדות החינוך החרדי.

בדרך כלל במוסדות החינוך של המגזר החרדי משמשים חלק מהמבנים למטרות שונות כגון בית כנסת, פנימייה וכדומה. התברר כי מותקן במוסדות אלה מונה חשמל אחד ולא מותקנים מספר מונים (בהתאם לשימושים השונים). כלומר, העירייה משלמת גם עבור צריכת החשמל הנובעת מהפעילויות השונות המתקיימות במתחם מוסדות החינוך, שאותן העירייה אינה אמורה לשלם.

מתחמים משותפים

א. בעיר הוקמו "מתחמים פרטים משותפים" המורכבים מאשכול בניינים שיש להם מערכות משותפות והשטחים הציבוריים בהם משותפים כל דיירי המתחם (כגון כביש גישה, מגרשי חניה, גינה, גן שעשועים וכדומה).

ב. הוצאות החשמל במתחם משותף, לרבות התאורה הציבורית המשרתת את המתחם, חלות על דיירי המתחם. כלומר, הגורם האחראי לתחזוקת התאורה ולתשלום חשבונות החשמל הינם הדיירים במתחם המשותף ולא העירייה.

ג. הביקורת בדקה באופן מדגמי פניות מוקד בנוגע לתקלות חשמל ומצאה כי בשני מתחמים משותפים (ברחוב המלך אליקים וברחוב המלך עזריה) קבלני

התאורה של העירייה נשלחו על ידי מהנדס תורן או ע"י המוקד העירוני לבצע תיקון במערכת התאורה, למרות שמדובר על מתחם משותף שאחזקתו הינה באחריות דיירי המתחם.

ד. לדוגמא, נמצא כי ברחוב המלך אליקים 4 ו-14 היו פניות שהטיפול בהן נדחה על ידי הקבלן בטענה כי המתחם הינו בבעלות פרטית, והיו פעמים שהפניות בנוגע לתקלות באותם בניינים טופלו על ידי קבלן העירייה.

לדברי מנהל המוקד, המוקד מטפל בתקלות במתחמים משותפים רק במקרים שיש בהם סכנה בטיחותית. יחד עם זאת, התברר כי לעירייה אין מידע מרוכז לגבי מיקום המתחמים המשותפים בעיר, על מנת שאפשר יהיה למנוע ביצוע פעולות אחזקה במתחמים אלה האמורות לחול על הדיירים, או לאפשר לחייב את הדיירים במקרים שיהיה הכרח לבצע תיקון בטיחותי.

קבלנים

א. העירייה התקשרה עם ארבעה קבלנים לביצוע עבודות אחזקה ופיתוח בתחום החשמל, כמפורט להלן: אחזקת תאורת רחוב (א.ש. חברה לעבודות חשמל) אחזקת רמזורים (אריאל – וימאזור בקרת תנועה) אחזקת חשמל במוסדות חינוך ובמוסדות עירוניים (סמימי דוד) וקבלן מערכות פיקוד ובקרה. תוכנת זיו משמשת את מחלקות מינהל ההנדסה ככלי לניהול עבודות ולתשלום חשבוניות הקבלן. מחלקת החשמל (ככול המחלקות במינהל ההנדסה) עושה שימוש רב במערכת זו.

הביקורת השוותה בין הנתונים בספרי העירייה לגבי התשלומים ששילמה העירייה לקבלני מחלקת החשמל, לבין הנתונים הכספיים במערכת זיו. הביקורת מצאה כי בתקופה שנבדקה (השנים 2006, 2007 ו-2008) לא הייתה התאמה בין סכומי העבודות שאושרו לתשלום במערכת זיו, לבין סכומי התשלום ששולמו בפועל לקבלן ונרשמו בהנהלת החשבונות. הפרשים אלו נבעו בחלקם מפערי זמן בין אישור התשלום במחלקה לבין ביצוע התשלום בפועל, ובחלקם נבעו מתיקונים שערכה חשבות העירייה בחשבונות שמחלקות הביצוע העבירו אליה לתשלום, מבלי שהמחלקה המשלמת עודכנה על ביצוע השינוי והקטנת הסכום המשולם לקבלן.

לאחר הביקורת, נמסר כי החל משנת 2009 כל שינוי ידני שנדרש בחשבון הפרויקט לא יתוקן באופן ידני בחשבות, אלא יוחזר למחלקה לביצוע תיקון (במערכת זיו) ורק לאחר מכן יועבר לתשלום.

בנוסף, המליצה הביקורת על הוספת שדה בחשבוניות המופקים במערכת זיו, שבו יצוין מספר החשבונית, על מנת שגם במערכת זיו ניתן יהיה לדעת כי החשבון שולם לקבלן. לדעת הביקורת יישום של הערות אלו ישפר באופן ממשי את ההתאמה בין הנתונים במערכת זיו לבין הרישומים בספרי העירייה.

ב. פניות של תושבים בדבר תקלות במערכת החשמל המופנות למוקד העירוני מוזנות למערכת הממוחשבת שבמוקד העירוני ומועברת מיידית לטיפול המחלקה.

מספר הקריאות בנושא חשמל שנפתחו על ידי המוקד העירוני בשנים 2006 ו-2007 היו 2,266 ו-2,342, בהתאמה. לדוגמא, בשנת 2007 61% מהתלונות היו בנושא תאורת רחוב, 26% היו במוסדות חינוך ו-13% היו בנושא רמזורים.

ג. בנוסף, לעיתים קרובות פונים תושבים בתלונות באופן ישיר למחלקה. לדברי מנהל המחלקה, פניות ישירות מטופלות על ידי המחלקה ואינן נרשמות, כך שהטיפול בתקלות אלה אינו מתועד.

מניתוח קובץ המוקד העירוני עולה כי בשנים 2006 ו-2007, הוקלדו למערכת על ידי המחלקה רק פניות בודדות. לדוגמא, בכל שנת 2007 הוקלדו 4 פניות בלבד.

הביקורת מעירה כי על המחלקה לנהל רישום מלא ומדויק של פניות הציבור לגבי תקלות חשמל המגיעות באופן ישיר למחלקה, על מנת שהמידע ישמר ויעשה בו שימוש לצורך עריכת ניתוחים שונים בנוגע לסוג התקלות, מיקומן וכדומה.

צווי התחלת עבודה

א. כאמור, העירייה מפעילה שלושה קבלנים בשלושה תחומי האחריות העיקריים של המחלקה (תחזוקת רמזורים, אחזקת תאורת רחוב ואחזקת מתקני חשמל במוסדות החינוך ובמוסדות בעירייה האחרים). בכל שלושת ההסכמים בין העירייה לבין הקבלנים נדרשו הקבלנים לבצע את העבודה

שהמחלקה תטיל עליהם, לאחר שהקבלן יקבל מהמחלקה הוראת ביצוע בכתב ("צו התחלת עבודה"). בצווי התחלת עבודה יש לפרט את מהות העבודה, מקום ביצועה, מועד התחלת הביצוע ומשך הביצוע.

ב. הביקורת מצאה, בנוגע לעבודות אחזקה שוטפות, כי המחלקה הפיקה צו התחלת עבודה כללי בתחילת תקופת ההתקשרות. הפניית הקבלן באופן שוטף לתיקון תקלות נעשית בעל פה ולא הופקו בגין עבודות אלו הוראות ביצוע בכתב.

עוד התברר כי המחלקה מוציאה צו רק בדיעבד, בעת אישור התשלום. לדברי מהנדסי המחלקה לא ניתן להוציא צו התחלת עבודה לכל פעולת אחזקה מאחר ומדובר על כ- 10 עד 15 קריאות ביום, בממוצע.

לדעת הביקורת, יש צדק מסוים בטענת המחלקה. לכן יש צורך להגדיר באופן ברור את סוג העבודה ואת ההיקף הכספי שבגינם יש הכרח להוציא צו התחלת עבודה לפני הביצוע.

ביצוע סיורים

א. בהסכם עם קבלן התאורה נקבע כי לפחות אחת לחודש, יבצע הקבלן יחד עם מנהל המחלקה או נציגו סיור משותף לבדיקת תקינות מתקני התאורה. במהלך הסיור ירשמו הליקויים שנמצאו ודרכי הטיפול בהם.

הביקורת מצאה כי התקלות שנמצאו בסיורים אינן נרשמות במערכת ממוחשבת כל שהיא, אלא בטופס ידני בלבד. כתוצאה מכך, אין נתונים מצטברים לגבי מאפייני התקלות, מיקומן, תקלות חוזרות וכדומה.

ב. גם במפרט הטכני שצורף למכרז רמזורים, נרשם כי הקבלן נדרש לערוך אחת לשבוע סיור בהשתתפות נציג העירייה. בסיום הסיור יערך דיווח מרוכז של כל הצמתים שנבדקו והליקויים שנמצאו.

הביקורת בקשה לעיין בדו"חות הבדיקה שנרשמו בשנת 2007 וברשימת הליקויים לטיפול, ונענתה על ידי המהנדס האחראי כי לא נוהל רישום של מהלך הסיור והליקויים שנמצאו בו. לאחר הביקורת נמסר כי הוחל ברישום הסיורים.

לדעת הביקורת, יש הכרח לנהל את תחזוקת מערכות החשמל באמצעות תוכנה מתאימה.

הגשת יומני עבודה

א. בכל ההסכמים נקבע כי הקבלנים נדרשים לנהל יומן עבודה בשני העתקים. הקבלנים ימציאו למפקח במחלקה, מדי יום ביומו, העתק של יומן העבודה אשר ייחתם על ידי המפקח.

ב. הביקורת בדקה מדגם של חשבוניות ומצאה לגבי קבלן מוסדות חינוך כי למספר חשבוניות לא היה מצורף יומן עבודה של הקבלן. בנוסף לכך נמצאו מספר דוגמאות ליומני עבודה שאינם חתומים על ידי המפקח מטעם המחלקה.

ג. הביקורת איתרה יומן עבודה שנערך על ידי קבלן מוסדות חינוך ציבור מתאריך 1 בינואר 2008, בנוגע לעבודה שבוצעה בגן ילדים "צמח". היומן לא היה חתום על ידי הקבלן ולא על ידי המפקח. אף על פי כן, שולמה לקבלן החשבונית בגין ביצוע העבודה. מנהל המחלקה מסר לביקורת כי יומן העבודה חתום על ידי נציג מינהל החינוך האחראי על אחזקת גני ילדים.

לדעת הביקורת, יש חשיבות לכך שגם מפקח מטעם המחלקה יבדוק את ביצוע התיקון ויחתום על יומן העבודה.

ד. בנוסף לכך, נמצאו מקרים שבהם הקבלן אינו מחתים על גבי יומן העבודה את נציגו של המוסד החינוכי (למשל אב הבית), כמאשר ביצוע העבודה.

דיווחים שונים

א. במפרט הטכני של קבלן הרמזורים נרשם כי כל בכל בוקר ימסור הקבלן למחלקה דיווח בכתב, שיכלול את כל התקלות שטיפול בהן ב- 24 השעות הקודמות.

הביקורת מצאה כי מועבר למחלקה דיווח יומי על מצב מתקני הרמזורים, אולם הדו"ח הוא ידני והנתונים אינם נצברים באופן ממוחשב. כתוצאה מכך, לא ניתן לנתח את נתוני הדו"ח בחתכים שונים.

ב. עוד מצאה הביקורת כי אין לעירייה מידע בזמן אמת על תקלות ברמזורים, ותיקון תקלה מותנה בכך שתתקבל פניה למוקד בנוגע לרמזור שאינו תקין.

הביקורת מעירה על כך שאין לעירייה אמצעי שליטה ובקרה המאפשר פיקוד ובקרה מרכזיים על מערכת הרמזורים בעיר, דבר שהיה משפר באופן משמעותי את הפיקוח על מצבם הטכני של הרמזורים ואת ויסות התנועה בזמן אמת בהתאם לעומס בכבישים העורקיים.

הביקורת מצאה כי כבר בשנת 2000 פנתה העירייה ליועץ על מנת שיכין אפיון למערכת בקרה לרמזורים, בעלות של כחצי מיליון ₪. בשנת 2002 הושלם התכנון והערכת העלויות של הקמת מערכת הבקרה הייתה כ-8 מיליון ₪ (במימון משותף עם משרד התחבורה). התברר כי בסופו של דבר החליטו העירייה ומשרד התחבורה שלא להמשיך בפרויקט.

לדעת הביקורת, מאחר ותקלה ברמזור מהווה סכנה בטיחותית, על העירייה לבחון בדחיפות את האפשרויות הטכניות להתקין אמצע בקרה שייתן התרעה על קיומה של תקלה.

ג. בהסכם עם קבלן התאורה (עבודות פתוח), הקבלן נדרש להמציא תוך שבוע ימים מיום קבלת צו התחלת עבודה, תכנית שתשקף את שלבי התקדמות העבודה, לוח הזמנים ודרכי הביצוע. אי המצאת תכנית עבודה תאפשר לעירייה לנכות מהחשבונית כל סכום שתמצא לנכון. לדברי מנהל המחלקה, עקב דחיפות העבודה ומחסור בכוח אדם, אין המחלקה דורשת מהקבלן להכין תוכניות עבודה.

תוכניות עדות

א. בהסכמים נרשם כי לאחר השלמת העבודות על הקבלן להכין תוכניות עדות אשר תכלולנה תאור של כל המתקנים, המערכות והעבודות שבוצעו, לרבות כל המידע הדרוש להפעלתם ולתחזוקתם השוטפת ולאיתורם המדויק. תוכניות העדות יוגשו במדיה מגנטית בצירוף שלושה העתקים של תוכניות. עוד נקבע כי הדיסקט ועותקי השרטוטים המאושרים יועברו לבדיקת היחידה לניהול מערכות באגף התחזוקה, ורק לאחר המצאת תוכניות העדות המאושרות כמפורט לעיל, ייערך חשבון סופי ויבוצע תשלום לקבלן.

לדברי מנהל יחידת ניהול מערכות, התוכניות והמסמכים הנדרשים אינם מועברים למחלקתו לצורך בדיקתם, והגשתם אינה מהווה תנאי לביצוע התשלום, כפי שנדרש בהסכם.

ב. לדברי מנהל מחלקת חשמל ומאור, הקבלנים אינם מגישים את התוכניות הנדרשות במדיה מגנטית מכיוון שמערכות המחשוב בעירייה אינן יכולות לשמר את תוכניות החשמל, עקב אי קיום שכבת תאורה במערכת המידע הגיאוגרפית אשר בשימוש העירייה.

הביקורת העירה על כך שיש חשיבות בהגשת תוכניות עדות גם אם אין כיום יכולת להזין את התוכניות לתוכנה, משום שבעתיד, בעת שתתקן שכבת התאורה, קיומן של תוכניות העדות יקל מאוד על הזנת הנתונים ויקטין את העלויות.

זמני תקן וקנסות

תקני המוקד בהשוואה לתקני המחלקה

א. הביקורת מצאה כי זמני התקן שנקבעו במוקד, שונים מזמני התקן שנקבעו בהסכמים עם הקבלנים. להלן בדיקה השוואתית בין זמני התקן לביצוע העבודה מקובץ המוקד, לבין זמני התקן לפי ההסכמים עם הקבלנים:

הסוגיה	זמן תקן לפי ה"מוקד"	זמן תקן לפי הסכמים עם הקבלנים
חוטי חשמל קרועים	4 ימים	שעתיים
מפגע בחוטי חשמל	יום	שעתיים
מפגעי קבלן חשמל	4 ימים	שעתיים
תקלה בארונות חשמל	יום	שעתיים
תקלה במוסדות העירייה	3 ימים	שעתיים
תקלה ברמזורים (רמה 3)	יום	ארבע שעות
תקלה בתאורת רחוב	יום	יומיים

לדעת הביקורת, יש לאמץ את הסטנדרטים המקצועיים שנקבעו ע"י המחלקה בחוזה עם הקבלן ולהשתמש בהם גם לצורך קביעת תקני הזמן הנדרשים לתיקון התקלות באמנת השרות עם התושבים.

ב. לפי ההסכם עם קבלן התאורה ועם קבלן מוסדות הציבור הקבלן נדרש לענות לכל קריאת פתע תוך מחצית השעה.

בהסכם רמזורים אין הגדרה של "קריאת פתע", אך נרשם כי ביצוע עבודה לצורך תיקונו של רמזור תחל לא יאוחר משעה ממועד קבלת הודעה מהעירייה. מניתוח קובץ המוקד העירוני ומרישומי המחלקה בתוכנת "זיו" (תוכנה לניהול עבודות הנדסיות), עולה כי לא נרשמו במערכת המידע זמן העברת הפניה לקבלן וזמן התייצבותו, אלא נרשמו רק זמני קבלת הפניה וזמן הדיווח על סיום ביצוע התיקון. כתוצאה מכך, לא ניתן לדעת האם הקבלן עמד בדרישות ההסכם והאם עמד בלוח הזמנים המטיל עליו להתייצב תוך מחצית השעה או תוך שעה, כנדרש בכל הסכם.

ג. בהסכמים נקבעו פרקי זמן מרביים לביצוע עבודות שונות על ידי כל אחד מהקבלנים. במקרים של אי עמידה בפרקי הזמן שנקבעו על ידי העירייה בהסכמים השונים, רשאית העירייה לקנוס את קבלן. לדברי מנהל המחלקה, בחלק מהמקרים הפניה נסגרת במוקד באיחור ולא בצמוד לסיום הטיפול בתקלה, ומסיבות אלה לא ניתן לדעת האם עמד הקבלן בזמן הנדרש.

בנוסף לכך, לדבריו בגלל עומס עבודה המוטל על המפקחים במחלקת החשמל, המהנדסים אינם מנהלים מעקב צמוד אחר ניהול הרישומים במערכת המוקד. לדעת הביקורת, יש להקצות למשימה זו כח אדם פקידותי במסגרת המחלקה, שיסייע למהנדסי המחלקה בניהול המעקב אחר הטיפול בפניות המוקד.

ד. בהסכם אחזקת רמזורים הוגדרו שלוש רמות של תקלות על פי מורכבותן הטכנית, ולגבי כל אחת מהן נקבעו זמני תגובה ומשך טיפול בתקלות; לדוגמא, על הקבלן לתקן תקלה ברמת החומרה הגבוהה ביותר תוך שעתיים.

עוד נקבע כי בגין אי עמידה בדרישות העירייה לביצוע התיקון בפרק הזמן הנדרש, רשאית העירייה לקזז קנסות מסכום התמורה, אלא אם התקבל אישור המחלקה לפיגור בביצוע העבודה.

בהעדר נתונים מדויקים לגבי מועד התייצבות הקבלן ומועד סיום הטיפול בתקלה, למחלקה אין אפשרות לדעת האם הקבלן ביצע את התיקון בפרק הזמן הדרוש על פי החוזה, וכן המוקד אינו בודק זאת, משום שמשך הזמן הנדרש לתיקון תקלה ברמזורים על פי תקני המוקד (יום אחד) ארוך הרבה יותר מאשר הזמן שנקבע בהסכם.

ה. הסכם מוסדות ציבור

1. בהסכם עם קבלן מוסדות ציבור נקבעו שני סוגי קריאה: קריאה רגילה המחייבת התייצבות תוך שעתיים, וקריאת פתע המחייבת התייצבות תוך חצי שעה. כמו כן נקבעו קנסות על אי עמידה בלוח הזמנים הנדרש בהסכם. התברר כי המפקח סוגר את הקריאה רק בסוף יום העבודה, כך שלא ברור האם הקבלן עמד בזמנים הנדרשים בחוזה (תיקון תוך חצי שעה במקרה של קריאת פתע ותיקון תוך שעתיים במקרה של קריאה רגילה). הביקורת בדקה את רישומי המוקד ומצאה כי בשנים 2007 ו-2008 היו כ- 600 קריאות שתיקונם נמשך מעל יומיים.

2. הביקורת בדקה את נתוני המוקד העירוני לגבי הטיפול בפניות בנושא תיקוני חשמל במוסדות חינוך בשנים 2007 ו-2008, כמפורט להלן:

2008		2007		
עמידת בזמן תקן	מספר פניות	עמידת בזמן תקן	מספר פניות	חודש
52.5%	80	91.43%	70	ינואר
29.17%	48	45%	40	פברואר
48.78%	41	100%	38	מרץ
42.86%	28	59.26%	27	אפריל
60.34%	58	90.91%	66	מאי
20%	70	92.45%	53	יוני
13.04%	23	54.55%	22	יולי
16.67%	54	28.57%	35	אוגוסט
31.68%	101	83.78%	74	ספטמבר
4.26%	47	18.52%	54	אוקטובר
64.06%	64	14.29%	56	נובמבר
66%	<u>50</u>	58.06%	<u>62</u>	דצמבר
<u>38.7%</u>	<u>664</u>	<u>64.15%</u>	<u>597</u>	סך הכול

הביקורת מעירה כי השיעור הממוצע של העמידה בזמן התקן לגבי תיקון תקלות במוסדות חינוך הינו נמוך מאוד. כאמור, לדברי מנהל המחלקה עיקר הבעיה נובעת מאי סגירת התקלה ברישומי המוקד במועד סיום הטיפול בה. בכל מקרה, על המחלקה לפעול באופן דחוף להעלאת שיעור העמידה בזמני התקן, בין אם מדובר על סיבות מקצועיות ובין אם על סיבות מנהליות.

3. בבדיקה מדגמית של 9 פניות בדבר תקלות במוסדות חינוך, שאירעו בחודשים אוקטובר ונובמבר 2007, העלתה הביקורת כי התקלות תוקנו בחריגה משמעותית ביחס לזמן הנדרש לפי ההסכם, כדלקמן:

תאריך	שם המוסד	משך זמן עד לסגירת התקלה	זמן תקן עפ"י ההסכם
23/10/2007	ביה"ס צפרירים	21 ימים, שעה 8, דקות .	שעתיים
23/10/2007	מט"י	21 ימים, 44 דקות.	שעתיים
23/10/2007	השירות הפסיכולוגי	20 ימים, 23 שעות, 28 דקות.	שעתיים
23/10/2007	ביה"ס שקמים	20 ימים, 22 שעות, 40 דקות.	שעתיים
24/10/2007	ביה"ס צפרירים	19 ימים, 23 שעות, 59 דקות.	שעתיים
24/10/2007	ביה"ס מירון	19 ימים, 23 שעות, 3 דקות.	שעתיים
25/10/2007	ביה"ס הראה ממ"ד	18 ימים, 17 שעות, 21 דקות.	שעתיים
16/11/2007	ביה"ס יד שבתאי	16 ימים, 23 שעות, 38 דקות.	שעתיים
18/11/2007	ביה"ס יובל	14 ימים, 21 שעות, 2 דקות.	שעתיים

מערכת ממוחשבת

א. לרשות המחלקה עומדות מספר תוכנות ממוחשבות, כמפורט להלן :

1. קובץ המוקד העירוני – מתנהל על ידי תוכנת "מוקד 2000".
2. "מערכת זיו" –הינה מערכת לניהול עבודות הנדסיות שהותקנה בעירייה בשנת 1996. נמסר לביקורת כי מינהל ההנדסה מבקש לערוך בה מספר שינויים במטרה לשפר את התאמתה לצורכי המינהל , ללא הצלחה.
3. מערכת ממ"ג- מערכת מידע גיאוגרפי (GIS).

ב. הביקורת מצאה כי מערכת GIS קולטת תוכניות עדות בכל תחומי התשתיות, למעט בתחום החשמל והתאורה. אמנם, עמודי התאורה מוצגים במערכת, אך היא אינה כוללת את קווי תשתית החשמל, רמזורים, מרכזיות. כמו כן, אין ממשק המאפשר שילוב בין המידע במערכת GIS לבין המידע במערכת זיו.

ממונה על האנרגיה

א. בתקנות מקורות האנרגיה מ – 1993, נקבע, בין היתר, כדלקמן: **”מפעל צרכן ימנה אחראי לקידום הצריכה היעילה של אנרגיה אצלו; על האחראי להיות בעל תעודת סיום קורס ממוני אנרגיה באחד המוסדות שבהם הקורס אושר בידי הממונה או לחילופין עמד בבחינה של ועדת מומחים שמינה הממונה”**.

רק באוקטובר 2006, לאחר שחלפו 13 שנים ממועד חקיקת התקנות, מינתה העירייה ממונה על אנרגיה.

ב. עוד נקבע בתקנות כי כל שנה תדווח העירייה למשרד באמצעות הממונה על האנרגיה על ההיקף הכולל של צריכת האנרגיה בשנה הקודמת. התברר כי לעירייה לא היה מידע על היקף צריכת החשמל.

כוח אדם

א. כאמור, המחלקה מונה 4 מהנדסי חשמל ומזכירה. בשיחות שנערכו עם עובדי המחלקה, עלו טענות חוזרות ונשנות בדבר עומס העבודה המוטל על מספר מצומצם של עובדים.

ב. לדברי מנהל המחלקה, החוסר בכוח האדם פוגם ביכולת המהנדסים לבצע תיעוד מלא של העבודה, כגון הקלדת דוחות ביקורת שטח למערכת הממוחשבת.

כמו כן, לדבריו, חוסר בכוח אדם הינו אחת הסיבות לכך שעובדי המחלקה אינם מעיינים באופן שוטף ויומיומי במידע המועבר על ידי הממשק

הממוחשב מהמוקד, וקבלת הפניות מבוצעת ישירות על ידי הקבלנים (כמפורט לעיל בדו"ח הביקורת).

ג. עוד התברר לביקורת כי כתוצאה מהעדר כוח אדם המחלקה אינה עורכת מעקב אחר תופעת "גניבת חשמל" ע"י צרכנים פרטיים, תוך התחברות בלתי חוקית למערכת החשמל העירונית. לדעת הביקורת, ביקורות כאלה עשויות היו לצמצם באופן משמעותי מקרים של גניבת חשמל ולחסוך לעירייה כסף רב.

ה. לדעת הביקורת, יש לנתח באופן יסודי באמצעות גורם מקצועי את היקף העבודה של מהנדסי החשמל ואת כמות כוח האדם הנדרשת לביצוע כל תפקידיה של המחלקה.

הערות ראש העיר

מערכות החשמל העירוניות

1. ראש העיר הנחה את הגזבר לתקצב בשנת 2009 התקשרות עם יועץ לצורך הכנת סקר אנרגיה, כנדרש בחוק.
2. מנכ"ל העירייה מסר כי העירייה נמצאת בתהליך של עריכת סקר מונים במוסדות חינוך. נשכרה חברה שתבדוק את זהותם של המשתמשים ותקיים בקרה על גובה חשבונות החשמל, ובהמשך יועברו מוני החשמל על שם המשתמשים.
3. ראש העיר הנחה את המנכ"ל להורות למחלקת נכסים לבדוק האם כל הנכסים שהושכרו או שהועברו לאחזקתם של בעלי זכות שימוש, הועברו יחד עם החובה לשלם את תשלומי החשמל, ישירות לחברת החשמל. יש לוודא שהעירייה אינה משלמת את חשבונות החשמל בגין נכסים אלה.
4. ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לערוך סקר במוסדות החינוך במטרה להסדיר את השכרת חדרי הלימוד לגורמים פרטיים (עריכת חוזים, ביטוח, תשלום בגין הוצאות וכדומה).
5. גזבר העירייה מסר כי בשנת הלימודים הקרובה יתוקצבו מוסדות החינוך לפי סל לתלמיד (שיכלול את מרכיבי העלות העיקריים, לרבות הוצאות חשמל). הוצאה מעבר להקצבה שנקבעה למוסד, תשולם על ידי המוסד החינוכי.
6. ראש העיר הנחה את מהנדס העיר למפות השטחים הפרטיים-משותפים במערכות ה-GIS. כמו כן, ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לתת עדיפות להקמת שכבת חשמל ותאורה במערכת ה-GIS.
7. ראש העיר הנחה את המנכ"ל לבחון כבר בשנת 2009 את אלטרנטיבות שונות להקמת מערכת בקרה לרמזורים ולקבל החלטה בדבר האלטרנטיבה המועדפת.
8. ראש העיר הנחה את המנכ"ל להתאים את זמני תיקון התקלה הנדרשים ע"י המוקד לאלה שנקבעו בהסכמים עם קבלני האחזקה. כמו כן, הנחה את המנכ"ל לבחון את הסיבות לשיעור הנמוך של העמידה בזמני התקן בנוגע לתיקון תקלת החשמל במוסדות החינוך.

9. ראש העיר הנחה את מהנדס העיר לפעול במטרה שכבר במהלך שנת 2009 תחל מחלקת חשמל ומאור לנהל את עבודות האחזקה באמצעות תוכנה מתאימה.

10. ראש העיר הנחה את המנכ"ל להורות ליחידת המחשוב לבחון יחד עם מחלקות מינהל הנדסה את השיפורים הנדרשים בתוכנת זיו.

11. ראש העיר הנחה את המנכ"ל לבחון את תקן כוח האדם הנדרש במחלקת החשמל.

ועדת מל"ח

ועדת מל"ח

היערכות לחרום - אספקת מים וסילוק שפכים

דו"ח ביקורת **היערכות לחרום - אספקת מים וסילוק שפכים**

כללי

העיר אשדוד עלולה להימצא במצב חרום במסגרת מספר תרחישים אפשריים, וביניהם אסון טבע (כגון רעידת אדמה), אירוע בטחוני במסגרת מלחמה כוללת (כגון ירי טילים ארוכי טווח), אירוע בטחוני מקומי (כתוצאה מהרחבת טווח ירי הרקטות מרצועת עזה), פיגוע טרור ותרחישים נוספים. אם יתרחש אחד מאירועים אלה, אמורה העירייה להוות הגורם המרכזי שיתמודד עם תוצאותיו של אירוע החרום, ועליה תהייה מוטלת עיקר האחריות לספק את השירותים הנדרשים לאוכלוסייה הנפגעת, לכל הפחות בפרק הזמן הראשון לאחר קרות האירוע.

בין שאר תפקידיה בשעת חרום, אמורה העירייה לדאוג לאספקת מים ומזון לתושבים באזורים שנפגעו, ולהביא לתיקון תשתיות המים והביוב באותם אזורים בלוח זמנים קצר ככל שניתן, על מנת שאפשר יהיה לחדש את הפעלתן הסדירה של מערכות אלה.

הפעולות הנדרשות מהרשות המקומית בזמן חרום מתפרסות על תחומים רבים, אולם בשל החשיבות הרבה שיש למערכות המים והביוב על חיי התושבים, התמקדה הביקורת בבדיקת הערכות העירייה בתחום הספקת המים בשעת חרום והיערכותה לטיפול בפגיעה בתשתיות המים והביוב.

הביקורת מצאה ליקויים חמורים בהיערכות העירייה להספקת מים בחרום, בכל ההיבטים שנבדקו. במועד הביקורת הן העירייה והן תאגיד המים לא היו ערוכים כלל לאספקת מים לתושבי העיר, אילו ארעה פגיעה משמעותית במערכת המים העירונית.

הביקורת רואה בחומרה רבה את חוסר מוכנותה של העירייה לספק לתושבים שרות בעל חשיבות קריטית לתפקודה של האוכלוסייה בשעת חרום.

להלן עיקר הממצאים:**1. איגום מים**

העירייה מפעילה שלוש בריכות איגום למים (שתיים בגבעת יונה ואחת ברח' אלטלנה). בקורות אירוע חרום שכתוצאה ממנו תופסק אספקת המים לעיר מרשת המים הארצית, תאלץ העירייה לספק מים לתושבים מתוך בריכות איגום אלה.

תוכנית האב להספקת מים לאשדוד קובעת כי מלאי המים שהעירייה חייבת להחזיק בכל עת בבריכות האיגום אמור להיות 48,000 קוב לפחות (בהנחה של אוכלוסיה בת 250,000 תושבים). כמות זו אמורה לאפשר אספקת מים לעיר לכל השימושים למשך כחצי יום.

הביקורת מצאה כי בפועל מחזיקה העירייה מלאי של 20,000 קוב בלבד (כ-40% מהכמות הנדרשת). דבר זה עלול לפגוע באופן חמור ביכולתה של העירייה לספק מים לאוכלוסיה, אם תופסק בשעת חרום אספקת המים לעיר ממערכת המים הארצית.

נמסר לביקורת כי כבר בשנת 1998 הוכנה תוכנית להקמת בריכת איגום נוספת, ואף פורסם מכרז לביצוע העבודה ונבחר קבלן זוכה, אולם הבניה מתעכבת בגלל שינויים הנדרשים בתב"ע.

2. הפעלת בארות המים

העירייה מפעילה שתי בארות מים הנמצאות בבעלותה -באר "גדולה" ברח' המדע ובאר "קטנה" ברח' בני ברית (בנוסף לכ- 15 בארות שמפעילה חב' מקורות). במקרה של הפסקת חשמל כללית או במקרה של תקלה באספקת המים מרשת המים הארצית, יהיה על העירייה לספק מים באמצעות הבארות שבבעלותה.

לצורך הפעלת שתי הבארות בזמן חרום, על העירייה להחזיק שני גנראטורים בעלי הספק מתאים. הביקורת מצאה כי הגנראטורים שהעירייה מחזיקה להפעלת הבארות בחרום, אינם בעלי הספק מתאים ולא ניתן לעשות בהם שימוש לצורך הפעלת הבאר הגדולה. כתוצאה מכך, במצב של הפסקת חשמל

תוכל העירייה לשאוב מים מהבאר הקטנה בלבד, ולכן תקטן באופן משמעותי כמות המים שהעירייה יכולה לספק בזמן חרום באופן עצמאי לאוכלוסייה. יש לציין כי כבר בשנת 2004 העירה ביקורת משרד הפנים לעירייה כי עליה לרכוש גנראטור נוסף, אולם העירייה לא עשתה זאת.

גנראטור החרום אמור להיות מוצב בכל עת בצמוד לבאר, על מנת שניתן יהיה להפעילו בזמן חרום באופן מיידי. התברר לביקורת כי שני הגנראטורים נמצאים בחצר בשטח מחסני העירייה ולא בצמוד לבאר המים, וכתוצאה מכך לא ניתן לבדוק את כשירותם בהפעלה תחת עומס. כמו כן, בזמן חרום לא ניתן יהיה להפעילם באופן מיידי, אלא יהיה צורך לגרור כל גנראטור ממחסני העירייה לרובע שבו ממוקמת באר המים.

עוד נמצא כי הגנראטורים אינו נשמרים לייעודם בחרום, אלא מופעלים בשגרה למטרות שונות, כך שקיים ספק האם יהיו שמישים בזמן אמת. רק בעקבות הביקורת, נבדקה כשירותם של הגנראטורים והתברר כי אחד מהם אינו תקין ולא ניתן להשמישו. לגבי הגנראטור השני, לבקשת הביקורת נערך ניסוי להפעלתו בבאר הקטנה והתגלה כי הגנראטור אינו מתאים לייעודו.

בעקבות הביקורת נמסר כי בכוונת תאגיד המים לרכוש שני גנראטורים חדשים.

3. מלאי דלק

העירייה מחזיקה 5 גנראטורים להפעלת מערכת אספקת מים בזמן חרום (שני גנראטורים לבריכות האיגום, שניים לבארות המים העצמאיות וגנראטור אחד למכון השאיבה ברחוב בני ברית), וכן 13 גנראטורים להפעלת מכוני הביוב בזמן חרום. בסך הכול מחזיקה העירייה 18 גנראטורים, האמורים לשמש להפעלת מכוני המים ומכוני הביוב במקרה של הפסקת חשמל. לצורך תדלוקם והפעלתם בזמן חרום, אמורה העירייה להחזיק, עפ"י הנחיות משרד הפנים, מלאי חרום של 30,000 ליטר סולר.

נמצא כי בפועל העירייה אינה מחזיקה כלל במלאי דלק לחרום, למעט כמות דלק קטנה בכל אחת מבריכות האיגום. נמסר לביקורת כי נחתם הסכם בין העירייה לבין אחת מתחנות הדלק בעיר להספקת כמות הדלק הנדרשת בזמן חרום, אולם הביקורת מצאה כי לא נחתם כל הסכם. בנוסף לכך, לא נקבעו אמצעים לשינוע הדלק לכ- 20 נקודות שהגנראטורים יהיו

פזורים בהם (בריכות האיגום, המשאבות, מכוני המים, מכוני הביוב וכו').

בהעדר דלק לגנרატורים, לא תוכל העירייה להפעיל את מכוני הביוב העירוניים בשעת חרום, וכתוצאה מכך יגלשו השפכים אל מחוץ למערכת הביוב. כמו כן לא תוכל העירייה להפעיל את בריכות האיגום ואת בארות המים ולא תוכל לספק מים לאוכלוסיה באזור שנפגע.

4. התקשרות עם קבלני אחזקה

לעירייה חוזה התקשרות עם שלושה קבלנים לביצוע עבודות אחזקה ברשת המים וברשת הביוב.

הביקורת מצאה כי בחוזים של שניים מהקבלנים ההתחייבות למתן שרותי האחזקה בחרום הייתה כללית, ולא צוין בה פרוט של כוח האדם המקצועי והציוד שעל הקבלנים לספק לעירייה בשעת חרום. בחוזה ההתקשרות עם קבלן שלישי לא הייתה כל התייחסות לנושא החרום. בהעדר הסכם מפורט, לא ניתן להבטיח כי הקבלנים יעמידו לרשות העירייה בשעת החרום כוח אדם וציוד בהיקף שיידרש, על מנת שהעירייה תוכל לטפל בזמן קצר ככל שניתן בתיקון מערכות המים והביוב.

עוד העלתה הביקורת כי במהלך תרגיל שנערך בעיר באפריל 2008, תורגל גם אירוע של פגיעה במערכת המים, והתברר כי צוות הקבלן הגיע לאתר האירוע תוך זמן קצר עם הציוד הנדרש. יחד עם זאת, הביקורת העירה על כך שלא תורגל גם קבלן הביוב ולא נבדקה יכולתו להתייבב לרשות העירייה בהתראה קצרה.

5. תוכנית לחלוקת מים

נהלי משרד הפנים מגדירים מצבי חרום שונים וקובעים מהי ההערכות המוטלת על העירייה לאספקת מים לתושבי העיר בכל אחד ממצבי החרום. הנהלים קובעים כי במצב חרום 4 (פגיעה ברשת המים ברובע מסוים או במספר רבעים שתגרום להפסקת אספקת המים באותם אזורים), על העירייה לספק לכל תושב באזור שאספקת המים אליו נותקה 20 ליטר מים ביום. מאחר והיקף הפגיעה אינו ידוע, קבע משרד הפנים כי במצב חרום 4 אמורה

העירייה להכין עצמה לאספקת מים ל- 10% מהאוכלוסייה, כלומר לכ- 20,000 תושבים (סה"כ כ-400,000 ליטר מים ביום, לפי מפתח של 20 ליטר לתושב).

5.1 הכנת התוכנית – לצורך חלוקת כמות זו של מים, היה על העירייה להכין תוכנית שתפורט בה השיטה לחלוקת המים לאזורים שנפגעו, וכן יפורטו בה האמצעים לטיפול בפגיעה משולבת (פגיעה שתגרום לחדירת מי ביוב למערכת המים).

התברר לביקורת כי כבר בשנת 2004 הודיע מינהל המים לעירייה שעליה להכין תוכניות מפורטות בנושאים הקשורים להיערכות לאספקת המים בחרום. נוכח דרישת משרד הפנים, התקשרה העירייה בשנת 2006 עם יועץ שיסייע לה בהכנת התוכנית. במרץ 2007 פרסם היועץ מסמך שלדי, שהוכן בשיתוף עם מחלקות המים והביוב. המסמך היה מבוסס על עקרונות התוכנית לאספקת מים שקבע משרד הפנים, אולם היה צורך להרחיב, לפרט ולהוסיף לתוכנית השלדית נתונים בנושאים רבים שהיו אמורים לקבל ביטוי במסמך הסופי.

באותו חודש (מרץ 2007) נערכה ישיבה בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים להכנת התוכנית וחולקו בה משימות לכל גורם. בין השאר, הוטלו משימות על אגף תפוז"ח, אגף הרווחה, מחלקת הרכש וגופים נוספים, במטרה לקדם את מוכנותם לבצע את הפעולות המוטלות עליהם בתחום אספקת המים בזמן חרום. הביקורת מצאה כי דבר לא בוצע.

כתוצאה מכך, שנה וחצי לאחר פרסום המסמך השלדי, עדיין לא חלה כל התקדמות בהכנת התוכנית, ולא חל כל שיפור במוכנות העירייה. עד מועד סיום הביקורת, ארבע שנים לאחר שמינהל המים הורה לעירייה להכין תוכנית, עדיין לא הייתה לעירייה תוכנית לאספקת המים ולסילוק הביוב בשעת חרום.

5.2 קביעת מדיניות חלוקה (פיזור או ריכוז) - הביקורת מצאה כי תכנון מערך אספקת המים בחרום נעשה בעירייה במקביל, בשתי גישות מנוגדות: מצד אחד הוכנה תוכנית המבוססת על העקרונות שקבע מינהל המים לפיהם חלוקת המים לאוכלוסייה תעשה במספר רב של נקודות חלוקה שהעירייה תפרוס בכל האזור שנפגע, ובמקביל, מצד שני, הוכנה תוכנית המבוססת על

ריכוז כל המשאבים בזמן חרום, ובכלל זה חלוקת המים, בנקודה מרכזית אחת ברובע (במיתקן שיקרא "אס"ל" – אתר סיוע לאוכלוסיה). כל אחת מהתוכניות הייתה מבוססת על הנחות עבודה שונות בנוגע להקצאת ציוד, כוח אדם, אמצעי שליטה ובקרה ואמצעים אחרים, ומחייבת הכנת תוכניות מפורטות בנושאים אלה, השונות באופן משמעותי זו מזו. הביקורת התריעה על כך שיש הכרח מיידי לבחור בין תפיסות ההפעלה המנוגדות, והשלים במהירות את הכנת התוכנית לשעת חרום בהתאם לתפיסת ההפעלה שתבחר מבין השתיים.

5.3 סבבים לחלוקת מים

כאמור, תוכנית מינהל המים לחלוקת המים בחרום, שהעירייה פעלה על פיה, מבוססת על פריסה של אמצעים לחלוקת מים במספר רב של נקודות באזור שבו נפגעה אספקת המים, ובנקודות חלוקה אלו אמורה העירייה לספק מים לציבור. על פי תוכנית בכל נקודת חלוקה יוצב מיכל 1 קוב. מילויים במים של המיכלים הפזורים בנקודות החלוקה, יעשה באמצעות מיכלי 5 קוב שיועמסו על גבי משאיות, ימלאו במים מחוץ לאזור שנפגע, ינועו בין נקודות החלוקה וימלאו את מיכלי 1 קוב המוצבים בהן.

הביקורת העלתה כי התוכנית אינה ישימה מהסיבות הבאות:

במחסני העירייה היו 11 מיכלים בנפח 5 קוב. כאמור, מיכלים אלה אמורים להיות מועמסים על משאיות, ובאמצעותם תכננה העירייה לשנע את המים לאזור שנפגע.

הביקורת מצאה כי העירייה תכננה להעמיס את המיכלים על כלי הרכב של קבלן פינוי האשפה (משאיות מסוג רמ-סע), אולם הדבר לא תואם עם קבלן פינוי האשפה, וכן כלל לא נבדק האם העמסה אפשרית מבחינה טכנית. רק במהלך הביקורת נערך ניסוי והתברר שהעמסת המיכלים על גבי משאיות פינוי האשפה אינה אפשרית, ושיש לבצע מספר שינויים במיכלים במטרה להתאימם למשימה זו.

עוד נמצא כי בידי הקבלן רק ארבע משאיות מסוג רמ-סע, כלומר שבתנאים אופטימאליים תוכל העירייה לספק בסבב אחד באמצעות כל המשאיות רק 20 קוב מים (מתוך 400 קוב מים ביום שעליה לספק על פי התוכנית לאזור שנפגע). כל זאת בהנחה שקבלן פינוי האשפה יעמיד את המשאיות לרשות העירייה, למרות שאינו חייב לעשות זאת ולמרות שהדבר לא תואם עימו מראש.

עוד נמצא כי העירייה לא תרגלה ביצוע סבב שלם, כולל מילוי מיכל 5 קוב, הסעתו לאזור שנפגע וריקונו ל-5 מיכלים של 1 קוב, כך שלא ניתן לדעת מהו משך הזמן שעורך סבב אחד (מידע הכרחי לצורך תכנון מערך הסבבים). להערכת מנהל מחלקת המים, אספקת המים בשיטה המתוכננת אינה מעשית משום שכל סבב אורך זמן ממושך, כך שניתן יהיה לבצע רק חלק קטן מהכמות הנדרשת של סבבים לעשרות נקודות החלוקה שהעירייה מתכננת לפרוס ברובע שנפגע.

5.4 מיכלים בנפח 1 קוב

5.4.1 העירייה מחזיקה במחסנים 72 מיכלים בנפח 1 קוב, ברזיות וציוד נוסף, שאמורים להיות מוצבים בנקודות לחלוקת המים בשעת חרום. הביקורת מצאה כי הציוד היה ברובו בלתי שמיש (הברזים היו שבורים, חלקי פלסטיק וגומי היו סדוקים וכדומה).

הביקורת רואה בחומרה רבה את ההזנחה הקשה שבו נמצא ציוד החרום, דבר שהעמיד את העירייה במצב של חוסר יכולת מוחלט לבצע את משימותיה בחרום בתחום אספקת המים.

5.4.2 מתוך 72 המיכלים שבמחסני העירייה, 56 הם ניחים ו-16 נגררים. כאמור, בשעת חרום אמורה העירייה לפרוס את המיכלים באזור שנפגע, בנקודות שבהן תתבצע חלוקת המים לאוכלוסיה. התברר לביקורת כי בשל משקלם, לא ניתן להעמיס את המיכלים הניחים על משאית באמצעים ידניים, וכי לא נוסתה העמסתם על משאית באמצעים אחרים (כגון מנוף), כך שלא ברור כיצד ינוידו המיכלים בשעת חרום מהמחסנים לאזור שנפגע.

לגבי המיכלים הניידים (הנגררים), התברר כי מעולם לא עברו הגרורים מבחן רישוי (למעט שישה), וכי מבחינה בטיחותית לא יהיה ניתן במקרה הצורך לגרור את המיכלים ולהסיעם מהמחסן לאזור שנפגע.

5.4.3 ריקון מיכל 5 קוב למיכלים בנפח של קוב אמור להיעשות באמצעות משאבה סניקה ("פק-פק"). במחסני החרום של העירייה היו מאוחסנים 8 משאבות האמורות לשמש למטרה זו. הביקורת מצאה כי לא נבדקה תקינותן של המשאבות ולא תוכננו סדרי אספקת הדלק על מנת שניתן יהיה להפעילן זמן ממושך.

בעקבות הביקורת נבדקו המשאבות ונמצא שכולן לא היו תקינות.

5.5 מתאמים – על פי התוכנית, המיכלים בנפח 5 קוב ימולאו במים מברזי כיבוי אש הנמצאים ברחובות מחוץ לאזור שנפגע, באמצעות צינורות כיבוי אש. לאחר מילויים, יוסעו המיכלים לאזור שנפגע על גבי משאיות וירוקנו את המים למיכלי 1 קוב שיוצבו בנקודות החלוקה.

הביקורת מצאה כי במחסני העירייה אוחסנו 8 צינורות כיבוי אש למילוי המיכלים מברזי כיבוי האש, אולם התברר כי הצינורות שנרכשו הם בקוטר 2" בעוד שברזי כיבוי אש הם בקוטר 3". בעקבות הביקורת מסר תאגיד המים כי ירכוש מתאמים שיאפשרו את מילוי המיכלים.

בנוסף לכך, ריקון המיכלים בנפח 5 קוב למיכלי 1 קוב אמור להיעשות באמצעות צינור מתאים (צינור גמיש עם מחברי "שטרוץ"). הביקורת מצאה כי לא היו קיימים הצינורות הנדרשים לריקון המיכלים בנפח 5 קוב לתוך המיכלים בנפח 1 קוב, וכן כי במיכלי 1 קוב לא הותקנו מתאמים המאפשרים את חיבור הצינורות למיכל לצורך מילוי.

5.6 חלוקת בקבוקי מים לשתייה. – במצב חרום 5 (פגיעה רבת היקף במערכת המים שתגרום להפסקת אספקת המים הארצית לעיר), על העירייה לחלק לכלל האוכלוסייה מים לשתייה בכמות של 4 ליטר לאדם ביממה. על פי ההוראות, 50% מכמות זו תסופק לתושבים בבקבוקי שתייה (כלומר על העירייה יהיה לספק ביום כ-300,000 בקבוקי מים של 1.5 ליטר).

למטרה זו אמורה העירייה להפעיל במצב חרום 5, בנוסף לאמצעים המפורטים דלעיל (לגבי מצב חרום 4), מערך של חלוקת בקבוקי שתייה בכל רחבי העיר. על פי התוכנית, חלוקת הבקבוקים תעשה ב- 30 נקודות ברחבי העיר שימוקמו בצמוד למרכזים ולרשתות השיווק.

הביקורת מצאה כי העירייה לא נערכה כלל לחלוקת בקבוקי השתייה לתושבים: לא נחתם הסכם עם המרכזים לגבי השימוש שהעירייה תעשה בזמן חרום במלאי בקבוקי המים שהם מחזיקים, לא הוקצה כוח אדם לארגון נקודות החלוקה ולשמירה על הסדר ביום ובלילה, לא היה מידע על מקום מגוריהם של תושבים השייכים לאוכלוסיות מיוחדות (כגון נכים וקשישים סיעודיים שיש לספק להם מים עד לבתים), וכן לא הוקצו מתנדבים ולא תוכנן מערך היסעים שבאמצעותו תבוצע חלוקת המים לאוכלוסיות מיוחדות.

6. מלאי צנרת וציוד

הוראות משרד הפנים קובעות כי על העירייה להחזיק מלאי צינורות וחלקי חילוף לתיקון רשת המים בשעת חרום. לדוגמא נקבע כי יש להחזיק במלאי 0.4% מאורך הצנרת מכל סוג וקוטר, 5 משאבות בוך עם צינורות ניידים, שני מחפרונים וציוד רב נוסף. לגבי מערכת הביוב יש להחזיק במלאי 0.2% מאורך הצנרת מכל סוג, חלקים טרומיים לשוחות ביוב וציוד נוסף. הביקורת מצאה כי העירייה אינה מחזיקה במלאי הצנרת והציוד הנדרשים, בין באופן ישיר ובין באמצעות הקבלנים שהיא מפעילה.

7. פעולות אחזקה מונעת

הביקורת מצאה כי הגנראטורים, משאבות המים והמיכלים לא עברו טיפול תקופתי, כפי שנדרש בהוראות לגבי כל סוג ציוד. לדוגמא, על פי ההוראות אמורים מיכלי המים לעבור חיטוי אחת לשנה. התברר כי המיכלים לא עברו חיטוי מזה זמן רב.

8. תאום עם גורמים מסייעים

כאמור, פועלות בעיר כ- 15 בארות מים המופעלות ע"י מקורות. התברר כי העירייה לא הייתה מודעת לפרטי התוכניות לשעת החרום של מקורות הנוגעות לאשדוד, וכי לא נערך תאום תוכניות בין העירייה לבין מקורות. בנוסף לכך, ההוראות מחייבות כי מפעלים חיוניים בעיר יחזיקו גם הם מלאי מים לשעת חרום. התברר כי העירייה לא בדקה את האפשרות לקבל סיוע בתחום אספקת המים מהמפעלים החיוניים שבתחומה, וכן לא בדקה את האפשרויות לקבלת סיוע מרשויות מקומיות סמוכות שיש להן בארות עצמאיות.

9. סמכות ואחריות

חוק תאגידי המים והביוב קובע כי רשות מקומית שהקימה תאגיד מים, תעביר לתאגיד את סמכויותיה בכל הנוגע להפעלת מערכות המים והביוב. כמו כן נקבע בחוק כי ממועד הקמת התאגיד, החובות המוטלות על הרשות למתן שירותי המים והביוב יהיו מוטלות על התאגיד. בחוק לא הוזכרה במפורש האחריות על ההערכות לחרום, אולם מלשון החוק ניתן להסיק כי גם בתחום זה תחול האחריות על התאגיד.

בסוף שנת 2007 הקימה העירייה תאגיד מים וביוב ובינואר 2008 הוא החל לפעול. הביקורת מצאה כי בעת הקמת תאגיד המים לא הגדירה העירייה את סמכויותיו ואת תחומי אחריותו של התאגיד בנושא אספקת המים בחרום. כתוצאה מכך, בעת הביקורת הייתה קיימת חוסר בהירות לגבי תחומי האחריות של העירייה ושל התאגיד בכל הנוגע להתארגנות משק המים לשעת חרום.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בקבלת החלטה מיידית של תחומי האחריות כדלקמן: התאגיד יהיה אחראי על כל הפעולות הנעשות בשגרה לצורך הכנת מערך החרום (כולל הכנת תוכנית, אחזקת הציוד במחסנים, תרגול, הכשרת כוח אדם, התקשרויות עם ספקים וכדומה), בעוד שהפעלת המערך בחרום בזמן אמת תעשה באמצעות העירייה.

10. אחרית דבר

כידוע, ב-27 לדצמבר 2008 החל מבצע "עופרת יצוקה" ובמהלכו ספגה העיר אשדוד פגיעות של 23 טילים, מהם שניים פגעו בסמוך מאוד לקו המים הראשי של העיר (שד' בני ברית). למרבה המזל, קו המים לא נפגע, אולם תרחיש של פגיעה במערכת המים לא היה רחוק מלהתממש. במהלך אותם ימים, מיד עם מינויו לתפקיד יזם מנכ"ל העירייה דיונים דחופים שהניעו תהליך מזורז של תיקון חלק מהליקויים שניתן היה לתקן אותם בזמן קצר יחסית, והושג שיפור משמעותי במוכנות העירייה לאספקת מים במצב חרום 4. יחד עם זאת, העירייה עדיין אינה מוכנה לאספקת מים במצב חרום חמור (מצב 5).

הערכות לאספקת מים בחירום

הערות ראש העיר

- א. מנכ"ל העירייה החליט על מדיניות חלוקת המים בחירום (פיזור בשש נקודות חלוקה ברובע שנפגע). מדיניות החלוקה אושרה על ידי מינהל המים.
- ב. נוכח ממצאי הביקורת ביצע תאגיד המים מספר פעולות דחופות להשגת הצידוד :
1. נערך ניסוי הכולל סבב שלם של אספקת מים (מילוי מיכל 5 קוב וריקונו לתוך 5 מיכלים של 1 קוב) והוסקו מסקנות מהליקויים שנמצאו בזמן התרגיל.
 2. תוקנו והושמשו 36 מיכלי מים נייחים של 1 קוב.
 3. הוסדרה העברתם בשעת חירום של שישה רכבי רמ-סע של קבלן פינוי האשפה לתאגיד המים. כמו כן הוסדרה השכרת ארבע משאיות מחברת הובלה, לצורך שינוע מיכלי 1 קוב.
 4. הושמשו שמונה משאבות לסניקת מים ("פק- פקים"). משאבת הדיזל שופצה והתאגיד נמצא בתהליך רכישה של ארבע משאבות בוך וארבע משאבות טבולות.
 5. נרכשו מתאמים לברזי הכיבוי ולפתחי המילוי במיכלים ונרכשו צינורות למילויים.
 6. נוכח מצבם הטכני הגרוע של הגנראטורים החליט התאגיד לרכוש שני גנראטורים חדשים. גנראטורים אלה ישמשו ליעודם בחרום בלבד.
 7. ההסכמים עם קבלני האחזקה למערכות המים והביוב חודשו בינואר 2009 והורחבה הפסיקה בהסכם העוסקת בשירותים שהעירייה אמורה לקבל בשעת חירום.
 8. התאגיד החליט לשכור מחסן מתאים על מנת שהציוד יאוחסן בתנאים נאותים. כמו כן, התאגיד החליט לגייס מחסנאי שיבצע שיגרת טיפולים בציוד.

ג. תאגיד המים והעירייה אינם ערוכים עדיין לאספקת מים למצב כוננות 5. הנחיתי את מנכ"ל העירייה לקיים מעקב שוטף אחר הפעולות הנדרשות לשיפור הערכות העירייה לשעת חירום.

ד. עם קליטתו של מנכ"ל קבוע לתאגיד המים "יובלים" יעביר אליו מנכ"ל העירייה את האחריות להשלמת ההערכות של התאגיד. כמו כן, המנכ"ל יקבע מתאם פעולות מטעם העירייה שיהיה אחראי על ביצוע הפעולות הנדרשות מגופי העירייה בתחום זה.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

149ג. ועדה לענייני ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין. הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה. הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה.
- ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה.
- ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה.
- ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

- (2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:
- א. הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה.
 - ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים.
 - ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר.
 - ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
 - (1) הוא יחיד
 - (2) הוא תושב ישראל
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון
 - (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון.
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (1ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה, באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (2ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאלהיה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף

קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר.

(א). ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.
(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת.

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(1ה) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(2ה) על אף הוראות סעיף קטן (1ה), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה.

3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.

4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

(ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-

1. על פי שיקול דעתו של המבקר.

2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני.

3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.

(ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.

היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

המבקר יגיש לראש העירייה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח, בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד, בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועד לענייני ביקורת, אין

בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב)

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הוועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה ולוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הוועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור. (2) לא הגישה הוועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170. חומר שאינו ראיה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

170. צוות לתיקון ליקויים (תיקון : תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה- **חוק מבקר המדינה**)

(ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנודון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.

(ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון ע"י המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.

(ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.

(ה) אין בהוראת סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21 א ו-21 ב לחוק מבקר המדינה.

171. פיטורי עובדים בכירים

(א) בכפוף להוראות סעיף זה עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפני המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון באותה ישיבה.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה שהוא עובדה או הגזבר, אלא לפני המלצת ראש העיר באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(2) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בעניין הפיטורים.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחויבים, גם על השעיית מבקר העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334א פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.