



**עיריית מודיעין מכבים-רעות  
מבקר העירייה**

# **דו"ח שנתי 2010**

**ניסן, תשע"א  
אפריל 2011**

## לשכת מבקר העירייה

יום שלישי א' ניסן תשע"א  
5 אפריל, 2011

לכבוד  
מר חיים ביבס – ראש העיר

נכבדי,

### הנדון : דוח ביקורת מבקר העירייה לשנת 2010

על פי הוראת סעיף 170ג לדיני העיריות [דו"ח המבקר], אני מתכבד להגיש בזה את דוח הביקורת השנתי על ממצאי הביקורת שנערכה בשנת 2010. דוח הביקורת מתייחס לפעילות העירייה בשנת 2010. דוח זה משקף את עיקר הפעילות של מבקר העירייה בשנה החולפת. נערכה ביקורת מעמיקה בנושא החינוך המיוחד – היבטים כספיים ומינהליים. כמו כן, נערכה ביקורת בתחום השילוט – ניהול הנושא, היתרים להצבת השילוט ועוד. הדוח כולל נושאים נוספים בהם עסקה הביקורת. נבדקו נושאים נוספים אך עניינם עדיין לא התגבש לכדי דוח, אלה יוגשו במהלך התקופה הקרובה. תפיסת עולמי כמבקר העירייה, כמוצג במאמרו של עו"ד יהודה טוניק : החוק, המשפט והביקורת הפנימית בישראל – "הביקורת פועלת תוך התהוות הדברים ותפקידו של מבקר כמכשיר יעיל לפתרון והדרכה של גוף דינמי מתפקד. ביקורת יכולה וצריכה להיות כלי ניהולי ממדרגה ראשונה." הביקורת עושה כדי לסייע בשיפור הליכים ותיקון ליקויים גם במהלך השוטף של העבודה ותוך כדי ביקורת. תודתי לראש העיר, סגניו, חברי מועצת העיר ועובדי העירייה על שיתוף הפעולה המאפשר עבודה סדירה של הביקורת.

בכבוד רב,

אריק משיח  
מבקר העירייה

העתק :

חברי הועדה לענייני ביקורת

דוח מבקר העירייה לשנת 2010

*תוכן העניינים*

4 - 9	עיקרי הוראות החוק
9 - 58	דוח מס' 1 – שילוט ברחבי העיר .
59 - 145	דוח מס' 2 – "אגף החינוך – מח' החינוך המיוחד.
59 - 77	פרק א – מבנה וארגון
77 - 90	פרק ב – שיבוץ תלמידים
91 - 123	פרק ג – שירותי הסעה
124 - 145	פרק ד – סייעות
145 - 146	דוח מס' 3 – הלוואות בנקים לעובדי העירייה.
147 – 149	דוח מס' 4 – חקירת משמעת כנגד עובדת עירייה
150 - 151	דוח מס' 5 – שימוש במתקן עירוני
152 - 153	מעקב תיקון ליקויים לדוח הביקורת 2009

### עיקרי הוראות החוק על פיהם פועל מבקר העירייה

הבסיס החוקי לעבודת מבקרי העיריות הוא בדיני עיריות, פרק תשיעי סימן א'. מעודכן נוכח החוק לתיקון פקודת העיריות (תיקון מס' 80), התשס"ב – 2002.

#### 1. מינוי מבקר עירייה

סעיף 167 ב בדיני העיריות מחייב מינוי מבקר לעירייה :

" (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה."

#### 2. כשירות להתמנות למבקר עירייה

כדי להבטיח את רמתם המקצועית של המבקרים ולמנוע מינויים בלתי ראויים, נקבעה ההוראה הבאה בסעיף 167(ג)(ד), מינוי מבקר :

" (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה :

(1) הוא יחיד ;

(2) הוא תושב ישראל ;

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עימה קלון ;

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

(5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת ;

(6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית ; "

(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.

#### 3. תפקידי המבקר

סעיף 170 א ס"ק [א] בדיני העיריות מגדיר את תפקידי המבקר כדלקמן :

" (א) ואלה תפקידי המבקר :

(1) לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;

(2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה ;

(3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;

(4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת ;

#### 4. גופים עירוניים מבוקרים

סעיף 170א ס"ק [ב] מגדיר את הגופים העירוניים המבוקרים כדלקמן :  
" (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה 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".

#### 5. תוכניות עבודה

סעיף 170א ס"ק [ג] מתייחס לקביעת תוכנית העבודה של המבקר כדלקמן :  
" (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תוכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת -  
(1) על פי שיקול דעתו של המבקר ;  
(2) על פי דרישת ראש העיריה לבקר עניין פלוני ;  
(3) על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה ; "

הוראה זו, הדנה בדרכי קביעת תוכנית עבודת המבקר, מבוססת על העקרון של עצמאות המבקר ואי-תלותו בבואו

לבקר נושא שהוא החליט לבדוק.

#### 6. דרכי עבודת המבקר

עצמאותו של מבקר העיריה בקביעת דרכי עבודתו נקבעה בדיני עיריות בשלושה מישורים.

##### 6.1. קביעת דרכי העבודה

סעיף 170א ס"ק [ד] קובע : "המבקר יקבע, על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו".

##### 6.2. הכנת התקציב והתקן

סעיף 170א ס"ק [ה] קובע : "מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות

הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי פקודה. היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב

השנתי של העירייה. כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי."

סעיף 170א ס"ק [ו] קובע : "ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתית".

### 6.3 . מינוי עובדי לשכת מבקר העירייה וכפיפותם

סעיף 170 מינוי עובדים ללשכת המבקר קובע :

" (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".

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון 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) . "

העולה מקובץ הוראות אלו הוא :

קביעת דרכי העבודה היא בסמכותו הבלעדית של מבקר העירייה . קביעת תוכנית העבודה תיעשה עפ"י שיקול דעת המבקר . לראש העירייה ישנה הסמכות לדרוש מן המבקר לבקר עניין פלוני ולועדה לענייני ביקורת ישנה הסמכות להמליץ בפני המבקר בקשר לתוכנית העבודה .

### 7 . הסמכויות לביצוע התפקיד

7.1 . בסעיף 170ב , "המצאת מסמכים ומסירת מידע" , נקבע בס"ק [א] [ב] כדלקמן :

" (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 רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר . "

הוראה זו מחייבת את ראש העירייה וחברי העירייה ואת כל עובדי העירייה ואת כל עובדי הגופים העירוניים המבוקרים, להמציא למבקר העירייה (עפ"י דרישתו) את כל המסמכים והמידע שבידיהם.

7.2 . סעיף 170ב ס"ק [ה] קובע :

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

יש לשים לב כי ההוראה קובעת חובה להזמין את המבקר לישיבות, אך אין חובה על המבקר להשתתף בכל הישיבות אליהן הוא מוזמן . נוכחותו של מבקר העירייה בישיבות היא לצורך ביצוע תפקידו (ולא לצורך ביצוע תפקידי הועדה שבישיבתה הוא נוכח). ישנם הסבורים שנוכחות מבקר העירייה בישיבות היא על מנת להשגיח שפעולת הועדה תיעשה כהלכה ואם השתתף בישיבה ולא אמר דבר ולא התריע על פגמים, משמע שהדבר אושר על ידיו, הסוברים כך טועים. מטרת נוכחותו של מבקר העירייה או נציגו, בישיבות העירייה או בועדה מועדותיה, היא למטרת הביקורת. יעילות הביקורת מותנית בידיעה מעמיקה ועדכנית, ככל האפשר, של פעולות העירייה על כל ענפיה המרובים. חלק חשוב מכלל פעולות אלו - קביעת מדיניות, קבלת החלטות חשובות והקצאת משאבים - מתבצע בישיבת מליאת מועצת העיר, הנהלתה ומועדות. מבקר העירייה ונציגיו משתתפים בישיבות אלו כדי להיות מעודכנים ולעמוד מקרוב על פעולת העירייה.

#### 8 . מינוי ועדה לענייני ביקורת ותפקידה

8.1 . מינוי ועדה לענייני ביקורת - סעיף 149ג, קובע :

- " (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציגי 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 ; הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.
- (ב) מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה ; הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה ; ראש העירייה וסגניו לא יהיו חברים בועדה לענייני ביקורת.
- (ג) (1) יושב ראש הועדה לענייני ביקורת יהיה מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר ; לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה :
- (א) סיעתו שונה מסיעת ראש העירייה ;
- (ב) לסיעתו אין ייצוג בועדת ההנהלה ;
- (ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה ;
- (ד) סיעתו אינה 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.

לוועדה אין סמכות להתערב בדרכי עבודתו של המבקר או בקביעת תוכניות העבודה, למעט הסמכות להמליץ על נושא לביקורת.

#### 9. דיווח

בסעיף 170ג ס"ק [א - ו] נקבעים מועדי הגשת דו"ח הביקורת והטיפול בו.

" 170ג דו"ח המבקר:

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ- 1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לענייני ביקורת; אין בהוראות 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 חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לוועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הוועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר בהערות 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 הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.

(ה) (2) לא הגישה הועדה 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 בדוח 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 הועדה, להתיר פרסום כאמור.

**העקרון הנמצא בבסיס הוראות החוק הוא עקרון הפומביות . על ידי הנחת דו"ח הביקורת על שולחן מועצת העיר, בסוף תהליך הבדיקה וקבלת הערותיו של ראש העירייה, מובא דו"ח הביקורת לדיון פומבי.**

### דוח מס' 1 – שילוט

בתאריך 21 אוקטובר 2010, יום חמישי י"ג חשוון תשע"א, הוגש לראש העיר דוח בנושא השילוט ברחבי העיר. ראש העיר קיים ישיבת מעקב בנושא הדוח בתאריך 26.1.11 ונוסף מכתב הבהרה של מבקר העירייה שמתווסף לדוח הביקורת כחלק בלתי נפרד ממנו. להלן דוח הביקורת יחד עם מכתב הבהרה :

#### הנדון : דוח ביקורת בנושא שילוט ברחבי העיר

### 1. רקע

בשטחה המוניציפאלי של עיריית מודיעין מכבים-רעות מוצבים 2,067 שלטים שחויבו בשנת 2009 באגרת שילוט ומצולמים בתוכנת ניהול השילוט. אלה כוללים את השילוט ברחבי העיר שמנוהל על ידי החכ"ל (כ – 460, FACES, פני פרסום).

בין השלטים המנוהלים על ידי העירייה ניתן למצוא מס' סוגי השלטים :

- שלטי הכוונה – מפת העיר, מקומות מרכזיים בעיר.
- שלטים מסחריים – שלטים של קופ"ח, שלטים אלקטרוניים, שלטי פרסום גדולים ("ביל בורדים"), שלטי פרסום של קבלנים באתרי בנייה וכד'.
- לוחות מודעות – לוחות מודעות שהוקמו על ידי העירייה ומציעים שטחי פרסום.

על מנת לשמור על חזות פני העיר, העירייה חייבת לטפל בנושא ולנהל אותו על פי חוקי העזר הרלוונטים. ניהול נכון ומעודכן משפיע באופן ישיר על הכנסות העירייה החל מהזיכיון להציב שלטים ברחבי העיר, דרך חיוב המציבים באגרת שילוט.

טיטת דוח הביקורת הועברה לכל הגורמים המקצועיים שבוקרו לצורך קבלת התייחסותם. הביקורת נעתרה לבקשת מס' מבוקרים וניתנה אורכה לצורך העברת התייחסות. בולטת העובדה כי לא הועברה התייחסות עניינית של גזברות העירייה לנושאים הרלוונטים.

## **2 . הוראות החוק**

- הוראות החוק מגדירות ומפרטות את סמכויות העירייה לפעול בכל הנוגע לתחום השילוט בעיר.
2. א . פקודת העיריות, פרק א', עיריות, פקודת העיריות (נוסח חדש), פרק שנים-עשר : חובותיה וסמכויותיה של העירייה, סימן ב' : חובותיה של העירייה, סעיף 246. מודעות : "העירייה תפקח על הצגת מודעות שלטים וטבלות במקומות - עסק או על גבי לוחות או במקומות אחרים, או תאסור הצגתם".
2. ב . פקודת העיריות, פרק א', עיריות, פקודת העיריות (נוסח חדש), פרק שנים-עשר : חובותיה וסמכויותיה של העירייה, סימן ג' : "סמכויותיה של העירייה" סעיף 249. הסמכויות, סעיף קטן (29) : "לעשות בדרך כלל, כל מעשה הדרוש לשם שמירה על תחום העירייה, בריאות הציבור והביטחון בו ...".
2. ג . פקודת העיריות, פרק א', עיריות, פקודת העיריות (נוסח חדש), פרק שלושה-עשר : חוקי עזר סעיף 250. הסמכות להתקין חוקי עזר : " מועצה רשאית להתקין חוקי עזר כדי לאפשר לעירייה ביצוע הדברים שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם על-פי הפקודה או כל דין אחר או לעזור לה בביצועם...".

### **במודיעין מכבים-רעות חוקי עזר המטפלים בנושא.**

2. ד . חוק עזר למודיעין (שילוט), התשנ"ה-1995, עוסק בנושא השילוט ותשלום אגרות בנינו.
2. ה . חוק עזר למודיעין מכבים-רעות (שמירת איכות הסביבה, מניעת מפגעים ושמירת הסדר והנקיון), התשנ"ו – 1996, סעיף 16. איסור הדבקה, פיזור וחלוקה של מודעות. עוסק בנושא של חלוקה, הדבקה או הצבת שלט שלא על פי היתר ראש העיר.

- חוקי העזר מגדירים את המושגים: שלט, שלט חוצות, רישיון, שלט אלקטרוני, פרסום וכד'.**
2. ו. חוק עזר למודיעין (שילוט), התשנ"ה-1995, פרק שני: רישיון לשילוט, רישיון ואגרות סעיף 2. (א), קובע כי: "לא יציג אדם שלט, לא יפרסם מודעה, לא ירשה לאחר ולא יגרום להצגה או לפרסום של שילוט, אלא לפי רישיון מאת ראש העירייה ובהתאם לתנאי הרישיון, ולאחר ששילם אגרת שילוט שנקבעה בתוספת וחוטמת הקופה הוטבעה על גבי הרישיון".
- סעיף 2. (ו) (1) קובע: "ראש העירייה רשאי להיוועץ בוועדה מקצועית לשילוט, אשר תבדוק אם השילוט המבוקש תואם את הוראות חוק עזר זה ואם לא יפגע באיכות הסביבה, ותמליץ בפני ראש העירייה על מתן רישיון או סירוב לתיתו, וכן על תנאים שייקבעו ברישיון או תנאים לתיתו".
- סעיף 2. (ו) (2) קובע: "על אף האמור בפסקה (1), יוועץ ראש העירייה בוועדה המקצועית לשילוט לגבי בקשה לתת רישיון לשילוט ששטחו עולה על 10 מ"ר, ויעיין בהמלצתה לפני שיחליט בבקשה".
2. ז. חוק עזר למודיעין מכבים-רעות (שילוט)(תיקון), התשס"ח-2008. התוספת לחוק העזר תוקנה. התיקון לחוק העזר פורסם ונכנס לתוקף בתאריך 6 בינואר 2008

## **ח. התייחסויות**

נדרשה התייחסות לשכה משפטית, מנהל תחום שילוט ופקח השילוט לעובדה כי **עיריית מודיעין מכבים-רעות אינה מנפיקה רישיונות לשלטים בעיר כנדרש**. כמו כן ביקשתי את התייחסותו של סגן מנהל אגף ש.פ.ע. לגבי האפשרות להתנות הוצאת רישיון עסק בהצבת שילוט על פי תוכנית אגף ההנדסה ורק לאחר תשלום אגרת שילוט.

**2. ח.1. התייחסות מנהל תחום שילוט** – בסעיף י"א להתייחסותו כותב מנהל התחום – "..... העירייה מנפיקה טופס היתר לשלט עם כל האישורים הנדרשים כגון: אישור קונסטרוקטור, אישור השמלאי מוסמך וכדו". בסעיף י"ד מציין – "... שלט מעל 10 מ"ר מובא לוועדה בראשות ניסים חביב והוא ממונה על הפיקוח העירוני שאותם מעדכנים על האישור או האי אישור".

**2. ח.2. התייחסות סגן מנהל אגף ש.פ.ע.** – בסעיף 4 להתייחסותו כתב – "וועדת שילוט מונתה ע"י ראש העיר ותפקידה לייעץ בלבד כמוגדר בחוק העזר העירוני לטיפול בשילוט העולה על 10 מ' עקב מורכבותו..... כל שילוט אחר מתחת ל-10 מ' לעניות דעתי יש להשאיר בידי בעל תפקיד שנקבע לכך והאמון על השילוט בעיר".

בסעיף 1 ו-2 להתייחסותו כתב – " חוק רישוי עסקים אינו דן בנושא שילוט. השילוט מעוגן בחוק עזר עירוני, מכאן לא ניתן להתנות הוצאת רישיון עסק בתשלום אגרת שילוט. בתנאים לרישיון העסק מצוין שיש לקיים את אשר מופיע בחוקי העזר העירוניים בכללותם, והכוללים את חוק עזר לשילוט כפי שמתבצע כיום בעת מתן רישיון העסק. לעניות דעתי בעת הגשת תוכנית לרישיון עסק השילוט חייב להיות חלק אינטגרלי מהבקשה תוך דגש על היותו תואם/לא תואם היתר, כך שניתן יהיה למדור רישוי עסקים ולמנהל מח' השילוט לפקח ולבקר אחר יישומו עם מתן רישיון העסק בסיום התהליך".

### 3. שינויי חקיקה – אגרת שילוט

3. א. בחודש דצמבר 2005, הוגש מסמך על יד משרד אופיר בוכניק ושות'–רואי חשבון שכותרתו- "חוו"ד מקצועית בנושא אגרת פרסום מודעות", שעניינו עריכת תמחיר כלכלי לשם חישוב תעריפים לאגרת פרסום מודעות וזאת עבור חוק העזר למודיעין מודעות ושלטים.
3. ב. בתאריך 5/9/07 הועבר מכתב מלשכת היועמ"ש של משרד הפנים ללשכה המשפטית בעירייה בו ניתנו הערות לתיקונים בחוק העזר שילוט.
3. ג. בתאריך 18/12/07 העבירה היועמ"ש לעירייה את נוסח חוק העזר לשילוט לפרסום למשרד המשפטים, מחלקה לחקיקת משנה (סעיף 1.א במכתב). למכתב צורף אישור משרד הפנים לפרסום חוק העזר.
3. ד. בתאריך 28 בפברואר 2008 הועבר מייל מלשכת היועמ"ש לעירייה בו מצוין כי פורסם תיקון לחוק עזר שילוט.
3. ה. בתאריך 21/9/08 כתבה היועמ"ש לעירייה לרו"ח בוכניק שעניינו - "טעויות בתחשיב של חוק עזר למודיעין מכבים-רעות שילוט". במכתב מצוין כי כתוצאה מפרסום חוק העזר נגרמו נזקים כספיים גבוהים לעירייה, ובנסיבות אלה נדרש תיקון מידי לחוק. בסעיף 4 למכתב נשאל הרו"ח לגבי התחשיב לאגרת שלט.

### הבהרת הביקורת - כפי שעולה מהמסמכים

- חוק עזר למודיעין (שילוט), התשנ"ה-1995, מתייחס בהגדרות החוק ל"צורות" השלטים שאנו מכירים כמו – שלט דגל, שילוט גג, מודעה ועוד'. בתוספת נקובים תעריפי האגרות בגין השילוט המוגדר בחוק. התוספת מגדירה (בסעיף 3-1), שכל סכום חיוב נקוב הוא **סכום נקוב למ"ר**.
- תיקון לחוק העזר פורסם ונכנס לתוקף בתאריך 6 בינואר 2008 – חוק עזר למודיעין מכבים-רעות (שילוט)(תיקון), התשס"ח-2008. התוספת לחוק העזר תוקנה. התעריפים בחוק העזר תוקנו ובסעיף 2 ו 3 לתוספת הושמטה המילה **למ"ר**. המשמעות, שהחיוב/אגרה היא לשני גדלים של שלטים, האחד עד 10 מ"ר והשני מעל 10 מ"ר. **התיקון יצר אבסורד שהאגרה עבור שלט שגודלו הוא 1 מ"ר זהה לאגרה שמשולמת עבור שלט שגודלו 9 מ"ר**.

- בתאריך 2/2/2006 העביר משרד רו"ח בוכניק מסמך ובו חוו"ד/תחשיבים לגבי אגרת השילוט לידי היועמ"ש של העירייה, עו"ד דנה חפץ-טוכלר. מעיון במסמך עולות הנקודות הבאות :

1) עולה כי הועברו תעריפים מוצעים ומצוין במלל הקודם לטבלה: "להלן סוגי השלטים והתעריפים המתאימים שחושבו על ידנו. התעריפים הם **למ"ר לשנה** או לחלק ממנה".  
2) בסעיף "אגרת פרסום חוצות" לא צוין כי התעריפים הם למ"ר לשנה כמו כן, נפלו טעויות לוגיות בתאים בטבלה (בעמודה שמציינת למפרסם עד 100 מ"ר, ניתן תעריף בשורה של מעל 200 מ"ר).

3. ו. עיריית מודיעין מכבים-רעות שכרה את שירותיה של חב' "אורבניקס בע"מ", תכנון כלכלי ואורבני, להכנת מסמך שיאפשר עריכת תיקונים בחוק העזר למודיעין שילוט (בשנת 2010). החברה הגישה נייר עבודה, טיוטה לדיון, בחודש אפריל 2010. נייר העבודה מקיף וסוקר טעויות הכלולות כרגע (10/2010), בחוק העזר, המלצות לשינויים תוך השוואה למצב ברשויות מקומיות אחרות ברחבי הארץ.

### 3.2. התייחסויות

נדרשה התייחסות מנכ"ל העירייה והלשכה משפטית לעובדה כי פרק הזמן שעבר מאז אושר ופורסם חוק העזר המתוקן שילוט (בתיקון הושמטו המילים "תעריף למ"ר"), מחודש פברואר 2008 ועד יום הוצאת הדוח – שנתיים וחצי, ללא שנקטה פעולה לתיקון הטעות. הבדיקה העלתה, טעות טכנית שגרמה לאובדן הכנסה של מאות אלפי ₪. כמו כן, נדרשה התייחסות לעובדה כי התיקון לחוק העזר שילוט, בעל משמעויות כספיות, לא הועבר לעיון משרד הרו"ח שמלווה את עבודת העירייה ולמיטב ידיעתי לא נבחן על ידי מי מגורמי המקצוע בגזברות.

### 3.2.1. התייחסות היועמ"ש לעירייה – עו"ד דנה חפץ-טוכלר

להלן התייחסותה של היועמ"ש מוצגת **במלואה** :

" במענה לשאלותיך ובהמשך לשיחתנו הריני להשיב כדלקמן :

1. חוק העזר למודיעין מכבים רעות (שילוט) נולד לאור איחוד הרשויות.
2. העירייה שכרה את שירותיהם של מומחים חיצוניים רו"ח בוכניק ועו"ד גדרון להכנת החוק והתחשיבים לו.
3. חוק העזר אושר סופית במועצת העיר ביום 25.10.07 במתכונתו הנוכחית לאחר שנשלח לחברי מועצת העיר 10 ימים לפני הדיון ולפי התעריפים המופיעים בו היום.
4. חוק העזר והתעריפים בו אושרו ע"י גורמי המקצוע משרד הפנים.
5. חוק העזר בא מתוך מגמה להקל עם בעלי העסקים בעיר.
6. חוק העזר פורסם בחודש פברואר 2008 ברשומות, לאחר שקיבל את אישור שר הפנים ושר המשפטים.
7. ערב הבחירות לרשויות המקומיות (נובמבר 2008) הסתבר כי בחוק העזר בתוספת – (בחלק הקובע את התעריפים נפלו טעויות).

**דוח ביקורת – שילוט**

8. מאחר וממילא לא היה ניתן לתקן את חוק העזר בתקופת הבחירות הוחלט להמתין עד לכהונתה של מועצת הרשות החדשה ובחירת ראש העיר, ועד להתייצבות מדיניות לעניין בעלי העסקים.
9. במקביל עוד בסוף שנת 2008 ומטבע הדברים נערכה פנייה לר"ח החיצוני אשר נשכר ע"י הרשות להכנת חוק העזר, על מנת לברר את מקור הטעויות (באותה עת לא היה ידוע אם יש טעות בתחשיב או מדובר בטעות הדפסה).
10. בין ר"ח לבין העירייה התגלתה מחלוקת ור"ח סרב במשך תקופה ארוכה לשתף פעולה עם בדיקת העירייה (ענה לראשונה! במרץ 2010). זאת ועוד. עובד משרד הפנים אשר אישר את התחשיבים בזמנו - עזב את משרד הפנים ועבר לעבוד אצל ר"ח בוכניק, דבר אשר הוסיף קושי על קושי.
11. בסופו של דבר הצליחה הלשכה המשפטית עצמאית לאתר את התחשיבים המקוריים שאושרו במשרד הפנים ולאחר בעצמה חלק ממקור הטעויות (וראה סעיף 3 לחוק שם גם נפלה טעות בתחשיב- איך מחשיבים שלט מעל 200 מ"ר?).
12. ודוק- אין מניעה לתקן את חוק עזר העזר והעבודה המשפטית לעניין זה די פשוטה ואולם השאלה מה לכתוב בתיקון? לצורך כך יש להבהיר למה התכוונו בעת כתיבת החוק בשעתו ולקבוע מדיניות מכאן ואילך.
12. בשלב מסוים לאור העדר שיתוף הפעולה עם ר"ח שערך את כל התחשיבים לחוק ואישר את החוק במשרד הפנים, נשקלה האפשרות לתקן עצמאית את חוק העזר ולהוסיף בסעיף 2 את המילה מ"ר, להביא את הנושא למועצת העיר לבקש אישורה לשינוי שיטת החישוב והתעריפים החדשים (יש לזכור כי המועצה אישרה בפועל, בהתאם מדיניות, שיטת תחשיב אשר מקל עם מרבית העסקים בשונה ממה שהיה קודם לכן).
15. בהעדר גורם מקצועי לדון עימו בנושא ערכה הלשכה המשפטית ביוזמתה בדיקה עצמאית מה יהיו השלכות התיקון אם תתקן המילה למ"ר בלבד. או אז הסתבר כי טעות הקולמוס כביכול שנפלה בין מלל החוק לבין התחשיבים תוביל לתוצאה אבסורדית לפיה תעריפי העיר יהיו מן הגבוהים בארץ ובאזור המרכז, ובניגוד לעמדת הנהלת העיר והעומד בראשה - להקל עם בעלי העסקים.
16. להלן נתונים מן הבדיקה שנערכה בשנת 2009 ע"י הלשכה המשפטית המדגישים את האמור לעיל והמוכיחים כי תיקון החוק כפשוטו ומילולית יוביל לתוצאה אבסורדית וכי מקור הבעיה הוא תחשיבי וכי יש לערוך תחשיב מחדש.

17. דוגמאות מן הבדיקה שנערכה לחישוב אגרה לפי גודל השלט (עד 10 מ"ר) אם יתוקן החוק ע"י הוספת המילה מ"ר בלבד:

שלט גודל שלט	מודיעין	מודיעין (לאחר תיקון התחשיב)	תל אביב	פתח תקווה	לוד	אשדוד	באר שבע	רעננה
2 מ"ר	160 ₪	320 ₪	104 ₪ (קומה א') 200 ₪ (קומה ב')	203 ₪ (במקום העסק) 388 ₪ (שלא בעסק)	220 ₪ (במקום העסק)	246 ₪	45.6 (בעסק)/ 121.6 (שלא בעסק)	130 (על בניין)
3 מ"ר	160 ₪	480 ₪	156 ₪ (קומה א') 300 ₪ (קומה ב')	251 ₪ (במקום העסק) 582 ₪ (שלא בעסק)	330 ₪ (במקום העסק)	369	68.4 (בעסק)/ 182.4 (שלא בעסק)	195 (על בניין)
5 מ"ר	160 ₪	800 ₪	260 ₪ (קומה א') 500 ₪ (קומה ב')	347 ₪ (במקום העסק) 971 ₪ (שלא בעסק)	550 ₪ (במקום העסק)	615	114 (בעסק)/ 304 (שלא בעסק)	325 (על בניין)
10 מ"ר	160 ₪	1600 ₪	520 ₪ (קומה א') 1,000 ₪ (קומה ב')	587 ₪ (במקום העסק) 1,942 ₪ (שלא בעסק)	1,100 ₪ (במקום העסק)	1,230	222.8 (בעסק)/ 600.8 (שלא בעסק)	650 (על בניין)

## דוח ביקורת – שילוט

18. במקביל לבדיקה של הלשכה המשפטית ולאור תביעות שהחלו להתגבש כנגד רשויות מקומיות בגין אגרת השילוט החליט משרד הפנים בשנת 2009 לערוך בחינה מחודשת של מהות אגרת השילוט. החתומה מטה הוזמנה גם היא לתת הערות לנושא. הטעם להקמת הוועדה נבעה גם מהשאלה מהי מהות אגרת השילוט, האם מחיר או מס? 19. גם עקב כך עד שתקבל החלטה בנושא בין שיפוטית ובין ע"י משרד הפנים, לא היה מקום להאיץ קביעת שיטת תחשיב נפרדת. 20. ואכן בית המשפט המחוזי בתל אביב יפו בשיפוטו כבית משפט לעניינים מנהליים, בתיק מס' ת"מ 115-06 יהלומי ברוך נ' עיריית ת"א בש"א 31044/06, מפי כבוד השופט ד"ר עודד מודריק סגן הנשיא קבע בעקרון כי אגרות שילוט לבתי עסק צריכות לכסות את הוצאות העירייה ולא להיקבע באופן שרירותי. וכך קבע בית המשפט:

" מושכלות יסוד הן שרשויות מקומיות אינן מוסמכות להטיל על תושביהן תשלומי חובה המוגדרים כ"מס". הטלת תשלום חובה שהוא בגדר "מס" ללא עיגון הולם בחוק מסמך, מטביעה בתשלום חותם של א חוקיות...

האבחנה בין "מס" ל"אגרה" או "היטל" ובין אלה לבין "מחיר" או "דמי השתתפות" מוקבלת בדיני המסים. "מס" הוא תשלום חובה המוטל בלי כל זיקה לשירות כלשהו הניתן לנישום. "מחיר" משקף תמורה שוות ערך לשירות מסוים הניתן למשלם. בין "מס" ל"מחיר" מצויים "אגרה" והיטל" המוטלים בזיקה לשירות מסוים אך אינם משקפים, בהכרח, את שווי השירות הניתן לפרט...

מן הפסיקה עולות שתי תובנות נוספות שיש צורך ליישב ביניהן. האחת היא שאף על פי ששיעורו של "אגרה" או היטל" אינו צריך לשקף את ההוצאה שהוציאה הרשות לשם מתן השירות למשלם אגרה מסוים, הוא צריך לנובע מתחשיב סך ההוצאות שהרשות מוציאה בגין אותו שירות לכלל מקבלי השירות. מכל מקום סך הגבייה של האגרה איננו יכול לעבור את תחזית ההוצאות הצפויות בגדרו של אותו שירות לכלל מקבלי השירות...

התובנה השנייה העוברת אף היא כחוט השני בין פסקי הדין היא שלמרות קווי התחום המבחינים בין "מס" ל"אגרה" ייתכנו מיני אגרות שלפי טיבן הן קרובות מאוד "מס טהור"; לאמור שזיקת הקשר בין השירות וערכו לבין שיעור האגרה תהיה רופפת ביותר...

חוק העזר לשילוט, כמו כל חוק עזר אחר, נועד אם כן לאפשר לעירייה ביצוע הדברים **שהיא נדרשת או מוסמכת לעשותם. פשוט וברור שחוק העזר לשילוט אינו מיועד לאפשר לעירייה לבצע מטלות שהן בגדר חובתה וסמכותה אך הן נעדרות כל זיקה, ישירה או עקיפה, לשילוט. אגרה המוטלת מכוח חוק העזר לשילוט שתכליתה להעמיד לרשות העירייה משאבים לשם ביצוע מטלות שאין להם כל זיקה לשילוט. תיחשב ל"מס טהור" שהוא אסור לעירייה בתכלית האיסור [למשל: "פס"ד ארגון הקבלנים חולון" (חוות הדעת של השופטת חיות דורנר)]. יתר על כן גביית אגרות שתכליתה לשרת מטלות שהן מחוץ לגדרו של חוק השילוט איננה אלא הפרה של "חוקי ההקפאה" [של הארנונה הכללית] שהיא נעדרת תוקף אם לא אושרה מראש בידי שר האוצר ושר הפנים...**

### סיכומו הקצר של פרק זה הוא בשילוש המסקנה הבא:

**ראשית, פקודת העיריות מסייגת את סמכותה של עירייה להטלת תשלומי חובה מסוג "אגרה", "היטל או "דמי השתתפות" ואין היא מאפשרת להטיל "מס". מכאן נובע שהטלת אגרה צריכה להיעשות בזיקה למתן שירות מסוים למשלם האגרה. אגרה שאינה מקיימת זיקה כלשהי לשירות היא בגדר "מס טהור" שהעירייה אינה רשאית להטילו.**

**שנית, פקודת העיריות אינה מגבילה את האגרה הנגבית מכוח חוק העזר לשילוט ל"כיסוי הוצאות בלבד". תכלית האגרה לאפשר לעירייה לממש את מחויבותה בזיקה לרישוי שלטים ומודעות. תכלית זו עשויה להצדיק, בהקשר של מודעות הטלת אגרה ששיעורה עולה על כיסוי הוצאות. במובן מסוים אגרה מוגדלת זו משמשת כאמצעי ויסות של כמויות המודעות ומיקומן ובמובן אחר (בהקשר לשילוט מסחרי) היא משמשת כתמורה עסקית.**

**שלישית, משילוב שתי המסקנות הראשונות נובע שבקשת המבקש יכולה לתקוע יתדותיה בשיעורה של אגרת "שלט" רק אם ההכנסות מאגרת שלט עולות על ההוצאות (על צרופותיהן) של מנגנון הרישוי. שכן ברור שלאגרת "שלט" כשהיא לעצמה אין תכלית זולת קיום יחס הולם בין שיעור האגרה לבין תחזית ההוצאות הצפויה... (ההדגשה אינה במקור ט.ח.ד.)**

22. לאור האמור הרי שיש מקום לערוך שינוי משמעותי בחוק העזר ולבדוק את כל התחשיבים לו ובוודאי כפי שסברה הלשכה המשפטית לא היה מקום לתקן שרירותית את המילה למ"ר.

## דוח ביקורת – שילוט

23. באשר לטענה כי כביכול ניתנה חו"ד משפטית כזו או אחרת לגבי אופן הגבייה והחיוב נבקש להציג בפנינו כדי שנוכל להתייחס לנושא. נציין כי לא זכור בלשכ"מ שנתנה חו"ד בשאלה אשר בטיטוט הדו"ח. אכן זכור לי במפורש כי נתנה חו"ד על ידי הח"מ כי לא ניתן לחייב באגרה לפי מ"ר אם החוק לא קובע זאת.

24. נכון להיום, פנתה הגזברות לגורם חיצוני מקצועי נוסף, לערוך תחשיב חדש לחוק העזר ולתקנו תוך שמירה על המדיניות של הקלה לבעלי עסקים ולאור קביעות בית המשפט.

25. אשר על כן, לאור נסיבות המקרה אנו סבורים כי אין מקום למתוח ביקורת מדוע לא תוקן חוק העזר עד כה, כאשר ממילא לא היה ברור למה לתקנו ובטח משהוברר כי תיקון כביכול של טעות הקולמוס נוגד את המדיניות של העירייה והחלטת מועצת העיר להקל עם בעלי העסקים ומשהעירייה המתינה לעמדת משרד הפנים לעניין חוקי עזר בנושא שילוט.

לשירותך לכל הבהרה נוספת שתידרש; "

היועמ"ש לעירייה צירפה להתייחסותה את המסמכים הבאים: נוסח החוק של עו"ד גידרון ריכזו פעולות מול ר"ח בוכניק, עורך התחשיבים, פניית משרד הפנים – לתת התייחסות לנושא שילוט.

כמו כן צורף מסמך שכותרתו: "השתלשלות אירועים בתיק". להלן המסמך:

2/6/08 – התקבלה דרישת תשלום מאת בוכניק (חשבונית עסקה מיום 7/4/08)

21/7/08 – התקבל מכתב דרישת תשלום מאת בוכניק מיום 7/4/08.

1/7/08 – נשלח מכתב תגובה לדרישת התשלום שכותרתו 'דרישת תשלום מופרזת'.

21/7/08 – התקבלה תגובתו של בוכניק למכתבנו מיום 1/7/08 בעניין דרישת תשלום מופרזת.

2/9/08 – נשלח מכתב תגובה מאת שולי למכתבו מיום 21/7/08.

7/9/08 – נתקיימה פגישה עם בוכניק בהשתתפות יורם דנה ומורן במסגרתה עלתה פשרה הכוללת את תיקון חוק עזר שילוט.

8/9/08 – בוכניק הודיע לדנה ולירם כי חזר בו מהפשרה ומעוניין לשקול אותה שוב.

21/9/08 – נשלח מכתב מאת הלשכ"מ בנושא הליקויים בתחשיב (נדרשו הבהרות לתחשיב ותיקון).

24/9/08 – נשלח מכתב מאת הלשכ"מ לפיו הלשכ"מ עדיין ממתינה לתשובה בעניין הצעת הפשרה.

25/9/08 – התקבלה תשובתו של בוכניק לפיה הוא דוחה את הצעת הפשרה.

6/10/08 – נשלח מכתב תגובה מאת יורם.

6-7/10/08 – התכתבות במייל בין יורם לבין בוכניק בנושא.

11/11/08 – התקבל מכתב מאת עו"ד ירון נדס בעניין תשלום שכ"ט לבוכניק הכולל התכחשות לאחריות בעניין התחשיב.

4/12/08 – נשלח מכתב תשובה מאת הלשכ"מ לפיו התחשיב גורם לנזק רב ובוכניק נדרש לפעול לאלתר לתיקון התחשיבים.

20/4/09 – התקבלה דרישה לתשלום מאת עו"ד דקלה בוכניק מיום 31/3/09.

13/5/09 – נשלח מכתב תגובה מאת הלשכ"מ המציין גם את הנזקים שנגרמים עקב התחשיב.

3/6/09 – התקבל מכתב תגובה מאת עו"ד בוכניק הכולל דרישה לתשלום והתכחשות לאחריות בעניין התחשיב.

4/6/09 – התקיימה שיחה טלפונית בין הלשכ"מ לבין עו"ד בוכניק. במהלכה עלתה הצעת הפשרה בשנית. נמסר כי עלינו לבדוק האם הצעה עדיין בתוקף.

23/6/09 – יורם מוסר כי הצעתנו עדיין בתוקף.

1/7/09 – הלשכ"מ מעבירה הסכם פשרה (נושא תאריך 30/6/09) לעו"ד בוכניק הכוללת התחייבות של בוכניק לבחון את התחשיב ולתקן את הטעון תיקון.

5/8/09 – עו"ד בוכניק מתנצלת על הזמן הרב שחלף בשל נסיבות אישיות ומבקשת לתקן את הסכם הפשרה המוצע ולהוסיף מע"מ.

12/8/09 – הלשכ"מ מעבירה הסכם פשרה מתוקן (נושא תאריך מיום 12/8/09) הכולל התחייבות של בוכניק לתקן את הטעון תיקון, להכין תחשיב מתוקן וללוות את הליך תיקון חוק העזר עד לאישורו של משרד הפנים.

14/9/09 – קלריס ממשרד בוכניק פונה ליורם ומודיעה לו שהיא אינה מוכנה לחתום על ההסכם המתוקן.

23/9/09 – יורם מאשר לחתום על ההסכם הראשון.

24/9/09 – מורן מוסר לקלריס כי ניתן לחתום על ההסכם הראשון ומבהיר כי אין בהסכם כדי לגרוע מכל טענה או דרישה של העירייה בעניין התחשיב באם זה לא יתוקן.

12/10/09 – פניה של קלריס ליורם בעניין תוספת המע"מ.

22/10/09 – הסכם חתום מועבר בדוא"ל.

29/10/09 – הסכם חתום מתקבל בדואר.

10/11/09 – הגזברות מבצעת העברה בנקאית לפקודת בוכניק בהתאם להסכם.

1/12/09; 2/12/09 – הלשכ"מ מעבירה לבוכניק תזכורת כי עליו להגיש מסקנותיו תוך 10 ימים, מעבירה לו חומר לבקשתו, מבהירה כי בנכונותה לסייע ככל שידרש ומציעה לו לקיים פגישה בנושא.

7/12/09 – בוכניק מעביר את מסקנותיו.



## דוח ביקורת – שילוט

יורם מנחה להשיב לבוכניק ולהעביר טיפול למישהו אחר. הוכנה טיוטת תשובה אך לא נשלחה לפי הנחייתו של יורם.  
11/12/09 – נשלח מכתב תשובה לבוכניק לפיו בדיקתו שטחית ואינן יורדות לשורש הבעיה, וכי החומר יועבר למשרד  
אחר וההוצאות על כך יחולו עליו.  
7/3/10 – החומר מועבר אורבניקס

**3.2. התייחסות מנכ"ל העירייה** – כותב מנכ"ל העירייה בהתייחסותו: "התייחסות לסעיפים 3 ו-4  
הדנים בשינוי חקיקה; התייחסות היועמ"ש הינה גם התייחסותי.....".

### **3. ח. הערת הביקורת**

לצורך הבהרה והדגשה, ההשמטה של המילה "למ"ר" מחוק העזר הינה טעות דפוס/השמטה של המילה. כנראה שהשמטת המילה ארעה בעת הדפסת חוק העזר לפני שליחתו לפרסום. המגמה/המדיניות של הנהלת העיר להקל על העסקים בעיר אינה רלוונטית לנושא. כי הרי השמטת המילה והמשמעות הכספית שכרוכה במהלך לא הובאה לאישור מועצת העיר. הטעות שארעה בעת איחוד חוקי העזר, משמעותה, יצירת אבסורד בעת בה מחויב שלט שגודלו 9 מ"ר באגרה מסוימת שזהה לאגרה שחויב שלט שגודלו 1 מ"ר. מהנתונים עולה כי במחצית השנייה של שנת 2008 בין העירייה ומשרד רו"ח בוכניק התקיימה מחלוקת כספית. לתוך המחלוקת התווסף נושא עבודת ההכנה לחוק עזר שילוט. הנושא התווסף למחלוקת מהתאריך 21/9/08 לערך, בו כתבה היועמ"ש לעירייה לרו"ח בוכניק בנושא. חלופת המכתבים התקיימה עד התאריך 11/12/09 התאריך בו צוין כי: "בדיקתו שטחית ואינן יורדות לשורש הבעיה, וכי החומר יועבר למשרד אחר וההוצאות על כך יחולו עליו". הנתונים מאששים את העובדה כי פרק זמן התגובה ומשך הטיפול בנושא הוא ארוך באופן בלתי סביר. הביקורת מציינת את העובדה כי גזברות העירייה לא הגיבה לנושא למרות המשמעויות הכספיות שנבעו מתיקון חוק העזר, ולמרות החלק הגדול של הגזברות במהלך.

#### **4. "טעות סופר" - משמעויות כספיות**

4. א. **שנת 2008** - הביקורת ערכה בדיקה מול מנהל חב' הגבייה בעירייה. מהבדיקה עולה כי בשנת 2008 נוהל נושא השילוט על ידי משה וקנין. חב' מלגם ערכה את סקר השלטים ברחבי העיר. עבודתם כללה צילומים + מדידת גודל/שטח השלטים והוצאת חיובים. החיובים תאמו את סוג השלט וגודלו (החישוב נעשה על פי גודל שלט במ"ר X תעריף למ"ר). בשנת 2008 "נוצרו" חיובים על ידי חב' מלגם בגין אגרת שילוט בסך 1,870,655 ₪. בעקבות הוראה שקיבל מנהל חב' הגבייה בוטלו החיובים והוצא חיוב מתוקן (על פי התוספת החדשה בתיקון לחוק העזר), אגרה לשלט שגודלו עד 10 מ"ר, ואגרה לשלט שגודלו מעל 10 מ"ר. סך החיוב המתוקן בגין אגרת שילוט היה 671,054 ₪.

4. ב. **שנת 2009** – החל משנה זו החיובים בגין אגרת שילוט (צילום השלטים, מדידתם והזנה למערכת המיחשוב), בוצעו על ידי פקח השילוט (אז, חדש תפקידו), דורון שוחמי. בין התאריכים 1/1/2009 ועד 31/12/2009 הוצאו חיובים בגין 1,458 שלטים. בשנת 2010 (עבור שנת 2009), הוצאו חיובים בגין 609 שלטים. סך החיובים שהנפיקה העירייה בגין אגרת השילוט לשנת הכספים 2009 הוא 557,629 ₪. לבקשת הביקורת ערך מנהל חב' הגבייה סימולציה. מטרת הסימולציה, להציג את סכום החיוב שהיה נשלח לנישומים, לו הגבייה הייתה נתבצעת כמו בכלל הרשויות המקומיות בארץ – חיוב על פי גודל השלט במ"ר. תוצאת הסימולציה - חיוב בסך 1,821,645 ₪.

#### **4. ג. התייחסויות**

התבקשה התייחסות לעובדה כי הכנסת העירייה נפגעה בשנת 2008 ו-2009 בסכומים גבוהים. מתוך הנתונים שהוצגו לעיל בסעיף 4 א ובסעיף 4 ב, עולה כי בשנים המצוינות נפגעו הכנסות העירייה בסך של כ- 2.4 מליון ₪.

**4. ג.1. התייחסות מנהל חב' הגבייה, רונן סבח** – הערות מנהל חב' הגבייה שכללו תיקון נתונים בסעיפים לעיל הוטמעו.

**4. ג.2. התייחסות היועמ"ש לעירייה** – הובאה במלואה לעיל בסעיף 3 ו-1 בתאריך 3/10/10 עידכנה היועמ"ש באשר לעובדה כי – נציגת חב' "אורבניקס" כתבה לעירייה כי משרד הפנים הקפיד את הבקשות לשינוי תעריפי מודעות ושלטים. המלצת החברה שהלשכה המשפטית תגיש בקשה לתיקון הטעויות הקיימות בחוק העזר.

**4. ג.3. התייחסות מנכ"ל העירייה** – כותב מנכ"ל העירייה בהתייחסותו: "התייחסות לסעיפים 3 ו-4 הדנים בשינוי חקיקה; התייחסות היועמ"ש הינה גם התייחסותי ..... אני אמנם מאוד כואב את הירידה בהכנסות, אך אני גם מבין את רוח המועצה (מדיניות הנהלת העירייה של "להקל" עם בתי עסק)..... מפנה תשומת ליבך גם לחידושי הפסיקה בנושא.....".

#### **4. ד. הערת הביקורת**

הביקורת מציינת ומדגישה את העובדה כי נערכת בחינה מחודשת של מהות אגרת השילוט, כפי שכתבה היועמ"ש בסעיף 18 בהתייחסותה. היועמ"ש מציינת כי עדיין לא התקבלה החלטה בנושא בין החלטה שיפוטית ובין החלטה של משרד הפנים. ועדיין, הפנייה לחב' אורבניקס בחודש 3/2010 והעבודה שנדרשה לחב' לבצע היא, בחינת תעריפים והמלצות לשינויים במלל החוק ובתעריפים. כמו גם עבודתו של עו"ד מורן שניאור שאמור להגיש תיקון לחוק העזר שעיקרו שינוי מלל ועדכון תעריפים באופן ובסכומים שנהוגים ברשויות אחרות. הביקורת סוברת כי את מהלכים אלה, נכון היה לבצעם סמוך למועד בו נמצא כי נפלו טעויות בניסוח ובתעריפים של חוק העזר לשילוט ולא כשנתיים אחרי.

#### **5. מבנה אירגוני – העוסקים בתחום השילוט**

5. א. משנת 2000 ועד שנת 2005, נושא השילוט בעיר מודיעין טופל על ידי פקח שילוט. בשנת 2004 – 2005 בכפיפות למנהלת מח' הגבייה בעיריית מודיעין מכבים-רעות. פקח השילוט ניהל את מאגר המידע הקשור לשילוט ברחבי העיר. משנת 2005 – 2007 עבר הנושא לאחריותו של משה וקנין, אז פקח השילוט. באותה תקופה פותחה תוכנה לניהול שלטים על ידי מנהל המחשוב בעירייה שנתנה פתרון לניהול מסד נתונים. 5. ב. בשנת 2008 הוחלט שחב' מלגם תבצע את סקר השילוט ותעביר את הנתונים לצורך גביית אגרת שילוט לחב' הגבייה. הסקר בוצע במשך כחודשיים וחצי. סקר ראשון בחודשים מאי-יוני, אחריו הוצאו חיובים למחזיקי השלטים, בחודשים 8-11/2008 בוצעה סריקה נוספת על ידי חב' מלגם והוצאו חיובים שהיוו השלמה לחיוב באגרה עבור אותה שנה. עלות חב' מלגם הסתכמה בסך של 71,240.40 ש"ח עבור ביצוע העבודה בשנת 2008. 5. ג. בשנת 2009 הוחלט להעביר את הנושא לעובד עירייה שהוגדר כפקח שילוט ב-100% משרה. העובד, דורון שוחמי, הוגדר בכפיפות למנהל תחום רכש התקשרויות, ביטוח, תקשורת ושילוט. לדבריו של מנהל התחום, משה וקנין, חדל לעסוק בנושא השילוט מאז שובץ פקח שילוט תחתיו, ללא הסכמתו ובכפייה. להלן מכתב שהועבר במייל על ידי מנהל התחום לגזברית העירייה ולסגנית הגזבר (4/2/2010): " סיכום סקר שילוט שנת 2009 עיריית מודיעין

סקר שילוט 2009 הוחלט לבצע אותו על ידי העובד שוחמי דורון. העובד הגיע למחלקת שילוט לביצוע הסקר בחודש פברואר 2009. הוסבר לעובד שעליו לבצע את סקר השילוט עד סוף חודש מאי 2009 כדי שמחלקת הגבייה תוכל להזרים את הנתונים בחציון הראשון של שנת 2009. דורון שוחמי לא עמד בהתחייבות להעביר את כל נתוני השילוט למחלקת הגבייה. במהלך חודש יולי אוגוסט דורון העביר דו"ח שילוט למחלקת הגבייה על כמות של 1400 שלטים בלבד (בשנת 2008 הועברו למחלקת הגבייה 2300 שלטים לחיוב).

## דוח ביקורת – שילוט

על הפער בין כמות השלטים בין השנים ענה דורון שהרבה בעלי עסקים הורידו שלטים כדי לא לשלם אגרה. בחודש אוקטובר נאמר לדורון שוחמי לבצע צילום סבב שני של כל השילוט ולהשלים את עדכון התוספות של שנת 2009 כדי להעבירן לחיוב דרך מחלקת הגבייה. מבדיקה שנעשתה הסתבר שדורון שוחמי הוסיף לרשימת התוספות עשרות בודדים של שלטים אשר התווספו במהלך החציון השני של שנת 2009. לאור כל ההתנהלות של סקר השילוט על ידי דורון שוחמי נקבע עם דורון להקדיש שבוע שלם בסוף חודש נובמבר לבצע סקר שילוט חדש (צילומים בלבד) כדי לבדוק את אמיתות הנתונים שהצטברו על ידי דורון שוחמי במהלך שנת 2009. לתדהמתי כמות השלטים לשנת 2009 עומדת על יותר מ-2700 שלטים. פער מעל 1000 שלטים בין שני הסקרים של דורון שוחמי. לפי דברי רוני סבח מנהל הגבייה ההפסד הכספי הינו מעל 400 אלף ₪ בהכנסות העירייה בנושא שילוט לשנת 2009. בתחילת ינואר 2010 הבטיח דורון שוחמי בנוכחות סגנית הגזבר לסיים את סקר 2009 תוך שבועיים אך נכון להיום 04/02/2010 עבר כחודש עדיין הסקר לא מוכן. לאור כל הכתוב לעיל אין מקום להשאיר את העובד דורון שוחמי בשילוט.

מסמך זה נכתב ע"י משה וקנין מנהל תחום."

### להלן התייחסות גזברית העירייה למייל (4/2/2010):

וקנין שלום  
כשקולטים עובד חדש למערכת ומקבלים אותו בנפש חפצה ורואים את טובת העניין (הכנסות העירייה) מקובל להנחות, ללמד, ללוות ולסייע בכל דרך אפשרית. לכל עובד ישנה עקומת למידה כשבתחילת הדרך היא איטית יותר ואח"כ הכל זורם ועובד. אך אחד לא נולד עם הידע. רוכשים אותו תוך התנסות לאורך זמן. התרשמותי היא שיש כאן פספוס שלך-שלא אפשרת לעובד להצליח, וטעות שלי שסברתי שכשתתקדם ותתמנה למנהל תחום תראה אחרת את הדברים ותדאג ותטפח את העובדים. כשאתה קיבלת את נושא השילוט לאחר איחוד הרשויות, חרקו שיניים בגבייה עד שזכו לקבל ממך את החומרים לחיוב. לבסוף גם שילמתי הרבה כסף למילגם שיבצעו סקר שילוט כדי לסייע לך בעבודה. למה אתה נדהם מהמספרים? למה לא בדקת עם דורון באופן שוטף איך הוא מתקדם בפרוייקט ולמה לא הצעת לו סיוע? זה בדיוק תפקידך כמנהל. עד היום כל מה שמשמע מהמהלכים שלך זה איך להדיח את דורון. לא ראיתי שום תכנית עבודה שלך על איך אתה מכניס אותו למהלך עבודה שגרתית. אתה אפילו לא מדבר איתו... לפני שאתה בא לשפוט את דורון תסתכל במראה ותחשוב על רמת השירות שאתה נותן לעובדי העירייה בתחום שלך. בעיקר בתחום הסלולר. אז נאה דורש נאה מקיים. אמנם דורון עובד בתחום שאתה ממונה עליו, אך תזכור שהוא עובד באגף הכספים שאני ממונה על כולו ועליך בכלל זה. ולגמרי לא מקובלת עלי ההתנהלות שלך. ואני מתכוונת לשמור על כבודם של העובדים באגף מהראשון עד האחרון. ותצטרך להתיישר לפי מדיניות זו. דורון ישאר באגף וימשיך לטפל בנושא השילוט ואני מצפה שתנהל אותו בצורה מכובדת ואנושית ותוודא שהעבודה מתבצעת כראוי תוך סיוע שלך במקום שצריך. בברכה שולי כהן-גזברית ומנהלת אגף הכספים

5. ד. בתאריך 15/6/2010 ביקשה הביקורת ממשה וקנין להתייחס לנושא הפרסונלי, ולפקח השילוט, דורון שוחמי. לדבריו, ביקש מדורון שוחמי לעזור למנהלת מח' חוזים, ורדה מיכאל. במסגרת העזרה התבקש לצלם מסמכים. תשובתו למשה וקנין הייתה שהוא מנהל והוא לא מצלם מסמכים. מאוחר יותר פנתה למשה וקנין, יעל בר-גיל, מזכירת סגנית הגזבר, ושאלה מדוע שלח את דורון שוחמי לצלם מסמכים. עוד אמרה כי: "הוא מנהל, הוא לא אמור לצלם...". עוד סיפר משה וקנין, דורון שוחמי לא רוצה לעבוד. יצאנו לצלם יחד שלטים, אחרי פרק זמן קצר התלונן כי כואבת לו היד, וביקש שיחזרו לבניין העירייה.

5. ה. הביקורת מציינת כי שעות העבודה של פקח השילוט אינן מאושרות ע"י מנהל התחום, משה וקנין. שעות העבודה וכל הדיווחים של העובד מאושרים על ידי סגנית הגזבר, שבי דרעי.
5. ו. בתאריך 28/4/2010 קיימה הביקורת פגישה עם פקח השילוט, דורון שוחמי. לדבריו קיבל את התפקיד לפני כשנה (תחילת שנת 2009). משה וקנין, מנהל התחום, שביצע את התפקיד, לא קיבל אותו לתפקיד – לא תיזכר אותו לגבי אופן ביצוע התפקיד. הגורמים בעירייה שהדריכו אותו היו – גזברית העירייה, ומנהל חב' הגבייה, רונן סבח. פקח השילוט, דורון שוחמי, עבר קורס שילוט, במהלך שלושה חודשים במפעם השפלה.
- מבחינתו ביצוע התפקיד כולל צילום ומדידה של השלטים, והזנתם לתוכנת הניהול, וזאת לא יאחר מהחודשים יוני יולי, לגבי אותה השנה.
- הביקורת מציינת כי בשנת 2009, בשל הדחיפות בהוצאת החיובים "גוייסו" שתי עובדות אגף הגזברות לעזרתו של פקח השילוט, ועדכנו נתונים במערכת השילוט. גם אז, העבודה לא הסתיימה והוצאו חיובים לאגרת שילוט בחודש מרץ 2010 (609 שלטים), עבור שנת 2009. פקח השילוט ציין באותה הפגישה שהתקיימה ב- 10/4/10, כי ביוני 2010 הוא יסיים את עבודתו ויעביר קובץ לחייב באגרת שילוט לעסקים עבור שנת 2010.
- הביקורת מציינת כי הקובץ הועבר לגבייה רק בסוף חודש אוגוסט 2010.
5. ז. הביקורת בדקה את הסינכרון/תיאום בין הפיקוח על השילוט לבין מח' הפיקוח העירוני, מדור רישוי עסקים ומח' הפיקוח על הבנייה.
- לדברי מנהל הפיקוח העירוני, קיים נתק מוחלט בין מח' הפיקוח העירוני לתחום העוסק בנושא השילוט בעירייה. חוסר התיאום וחוסר שיתוף פעולה גורם לכך שהפיקוח העירוני אינו מבצע אכיפה בתחום השילוט. במקרים בהם ניסו לבצע אכיפה כמו ספר במרכז סלמון, שלט גדול מ-10 מ"ר, ובמקרה שני, בית עסק המוכר בגטים במרכז מרל"ז, כאשר השלט מסתיר/מכסה את ברז כיבוי האש במרכז - בשני המקרים לא ביצע אכיפה כי תשובת בעלי העסקים שהציבו את השלטים טענו כי יש אישור של מנהל התחום, וקנין, להצבת השלטים.
- 5. ח. התייחסויות** - התבקשה התייחסות הגורמים השונים למס' נקודות. אחת, מנהל התחום, משה וקנין, לא "שמח" לקבל את דורון שוחמי כפקח שלטים, ולפיכך, לא תדרך אותו כיצד עליו לפעול ואיך עליו לבצע עבודתו. הדבר היה מבחינת הכשלת פקח השילוט בתפקידו החדש.
- נושא נוסף לו נדרשה התייחסות הינו ניתוח של העיסוק – פקח שילוט. הבדיקה מעלה תהייה באשר להיקף המשרה הדרוש לתפקיד. ברור כי פיקוח על השילוט - צילום השלטים, הזנה

למערכת של שלט קיים ו/או הקמת שלט חדש במערכת אמור להתנהל בפרק זמן של חודש וחצי עד חודשיים. ביקורת על תוספת שלטים בסוף שנה כרוכה בשבועיים שלושה לכל היותר. כל זה נכון למס' השלטים שיש כיום בעיר ואף ליותר מכך. להערכת הביקורת, סה"כ כשלושה חודשי עבודה בשנה בנושא שילוט. בעבר בוצע על ידי חב' גבייה שביצעה את האמור בפרקי הזמן שלא עלו על חודשיים וחצי.

מכאן שהעסקת "מנהל" שילוט במשרה מלאה נראית לביקורת מיותרת והינה בזבוז כספי ציבור. עולה מהדברים שפקח השילוט שנמצא בתפקידו למעלה משנה, עבר הכשרה של כשלושה חודשים של פקחי שילוט, מבצע את תפקידו ביעילות נמוכה ביותר. חיוב עבור שנת 2010 אגרת שילוט לא הסתיימה במהלך שמונה חודשי עבודה שהשקיע העובד בנושא. תמוה, מדאיג ובזבזני !!! העובד רואה את עצמו כמנהל נושא השילוט, ועולה כי חלק מסביבתו תומכת בכך. הביקורת מציינת כי העובד מוגדר כפקח שילוט שאמור לבצע את המטלות שמוטלות עליו על ידי מנהלו, נכון לימים אלה, משה וקנין.

אני מוצא לנכון לציין כי עצם היותו עובד עירייה מאפשרת לו להיבחר ולייצג את העובדים בוועד עובדים נבחר. אין בבחירתו כחבר בוועד העובדים כדי להשאירו בתפקיד לא נדרש או בתפקיד שדורש חלקיות משרה עד כדי 20% במכסימום ובפועל יועסק במשרה מלאה שלדעת הביקורת בזבזנית ומיותרת לחלוטין.

#### **5. ח.1. התייחסות של מנהל תחום השילוט**

בטיטוט הביקורת כתוב משה וקנין לא "שמח" לא תדריך את דורון שוחמי ומבחינת הביקורת הכשלה של דורון בתפקידו. ברצוני להפריך מכל וכל את הכתוב בצורה חד משמעית אשר לא משאירה ספק שהמשפט שכתוב אינו נכון ולא ראוי שיעלה על הכתב בכל מקום שהו.

- א. דורון שוחמי עבד לפני כן כאב בית אצל אורנה מגר, אורנה מגר קצה נפשה בדורון שוחמי והצליחה לשכנע להעביר את דורון מתחום אחריותה. דורון הוצע למחלקות אחרות כגון חינוך, גינון אך אף אחד בעירייה לא רצה אותו כעובד אצלו במחלקה. לפני אורנה מגר דורון עבד בגזברות במחלקת הגבייה בתפקיד זהה לתחום השילוט, בתחום פיקוח והשגות, לאחר מספר חודשים בתפקיד הטיסו אותו משם לרב תחומי אצל אורנה מגר.
- ב. לגופו של עניין תחום השילוט מתבצע לפי המהלכים הבאים:  
טיפול בבקשות להיתרים, צילום השלטים ומדידתם, עדכונים במחשב, העברתם דרך האוטומציה לגבייה לצורך גביית אגרת שילוט, זאת בנוסף על הפיקוח בעיר והכרת כל השלטים בעיר (מיומנות), קבלת קהל לצורך בירור על טעויות, תקלות שונות וכדומ'.
- ג. על דורון הוטל לצלם, למדוד השלטים, עדכונים במחשב והעברתם לגבייה לצורך הוצאת אגרת שילוט בלבד שאר הנושאים נשארו באחריותי (דורון הגיע למשבצת שמלגם בצעו בשנת 2008).
- ד. בשבוע הראשון בעבודתו בשילוט דורון תודרך היטב מה עליו לעשות במחלקה ומה חשיבות התפקיד להכנסות העירייה. כבר ביום השני בתחילת עבודתו יצאתי אתו יחד למודיעין סנטר צלמנו יחד את כל השלטים כ- 200 שלטים וכל זאת לצורך הדרכתו והכנסתו לעניינים, בסיום היום הוסבר לא שכך הוא צריך לצלם את כל העיר. למחרת נפגשתי עם מנהל המחשוב מוטי מזרחי כדי שיתדרך את דורון לעדכן את התמונות במחשב בתוכנה של מוטי ולא בתוכנה של מלגם ואכן מוטי מזרחי שלח את דימיטרי להכשיר את דורון שוחמי לעבודה וכך יצאנו לדרך.

## דוח ביקורת – שילוט

- ה. מהשלב הזה היה על דורון "לספק הסחורה" בהתחלה נתן תחושה שהכול בסדר הובהר לו שעליו לסיים העבודה עד סוף מאי 2009 ולהעביר את הקובץ לגבייה.
- ו. לאחר כחודש של מעקב הבנתי שהבחור לא עושה את תפקידו דברתי עם גורמי הנהלה וגזברות הבטיחו שיטפלו בנושא. יצא מכתב של המנכ"ל לדורון שוחמי שמטיל עליו את האחריות לנזקים הכספיים שיגרמו עקב רשלנות בעבודת השילוט. בעקבות מכתבו של המנכ"ל התגייסו הרבה מעובדי הגזברות לעזור לדורון לסיים את העבודה. בשבוע שכלם התגייסו לעזור לדורון כדי לסיים את העבודה חיפשתי את דורון ולא מצאתיו כששאלתי היכן הוא קבלתי תשובה שהוא נמצא בחופשה בחו"ל אבל אל תדאג הוא יצא עם מחשב נייד כדי שיוכל לעבוד בחו"ל ולהשלים את העבודה בזמן.
- ז. כעבור כמה זמן נערכה פגישה במשרד המנכ"ל ובנוכחותו יחד עם שולי כהן גזברית העירייה, דורון שוחמי ואנוכי וגם בפגישה הזו הוסבר לדורון שוחמי את חומרת המצב, סיכמנו שדורון ייקח את עצמו לידים יבצע את המוטל עליו, דהיינו יסיים את סקר השילוט ויגיש אותו למחלקת הגבייה אך לצערי גם זה לא קרה.
- ח. בחודש נובמבר 2009 קבעתי שלושה ימים נטו במשך שלושה שבועות לצאת עם דורון שוחמי לצלם את כל השלטים, (אני לא מכיר מנהל תחום שהיה לצלם שלטים במשך 3 שבועות עם הפקח בעיר), לאחר הצילומים נותר לו לעדכן במסד הנתונים כדי להעביר לגבייה גם כאן קבל עזרה של אפרת וליבנת מהגזברות כדי להשלים את הסקר עד סוף שנת 2009 אך לא עמד ביעד.
- ט. כדי לחזק את כל הכתוב לעיל הגיעה שנת 2010 דורון שוחמי בעל ניסיון של שנה בתחום, עבר קורס שילוט, מכיר את מסד הנתונים ואיך מעדכנים יודע שצריך לסיים את סקר השילוט עד חודש מאי 2010 קבל הארכה ממנהל מחלקת הגבייה רונן סבח להגיש עד סוף חודש יוני ואנחנו אחרי חודש יוני ועדיין הסקר לא מוכן.
- י. לגבי המלה "שמח" ודאי שאני לא שמח לקבל עובד שאף אחד לא חפץ בו. יש אחריות כלפיו התרעתי לא פעם שאני לא ישר טוב בלילה בגלל נושא השילוט מדובר בהכנסה כספית שנתית לא מבוטלת שאני לא יכול לזלזל בה. כשאני ביצעתי סקר שילוט זה היה בנוסף לתפקידים אחרים שביצעתי בעירייה והם: אחראי על התקשורת ומנהל הרכש של העירייה בנוסף לתפקידי בוועד העובדים. בהיותי אחראי על השילוט דאגתי שהסקר השנתי יגיע בזמן למחלקת הגבייה למרות כל העומס בעבודה שהיה מוטל עלי, עבדתי יחד עם חברת מלגס בחול המועד פסח ללא שכר כשכל העירייה הייתה בחופשה כדי להעביר את הסקר בזמן. (מהסיבה: ההזמנה לביצוע הסקר התעכבה זמן רב עד להוצאתה) שאפתי לשדרג את הגבייה בשילוט ואכן שנת 2008 יחד עם מלגס הגענו למספר שלטים רב לחיוב.
- יא. בסעיף מספר 2 בטיטא רשום העירייה לא מנפיקה רישיון לשלט התייחסות: העירייה מנפיקה טופס היתר לשלט עם כל האישורים הנדרשים כגון: אישור קונסטרוקטור, אישור חשמלאי מוסמך וכדו.
- יב. בסעיף 6 רשום צילומים עם תאריך 2010 חויבו על שנת 2009 התייחסות: לא כך הדבר שלטים שצולמו בסוף שנת 2009 חויבו במהלך שנת 2010 וזאת כדי לא לאבד ההכנסה מהשילוט הדבר נעשה בתאום טלפוני של רונן סבח מנהל הגבייה עם הלשכה המשפטית בעירייה.
- יג. צילומים של השילוט אשר באחריות החברה הכלכלית בדרך כלל השלטים צולמו בכל שנה והועברו לגבייה בשנת 2009 דורון שוחמי לא הספיק לצלם אותם ולכן הועברה רשימה עדכנית מהחברה הכלכלית לדורון שוחמי (על כמות השלטים) אשר בדק אותה והעבירה לגבייה לחיוב.
- יד. שת"פ בין הפיקוח העירוני לבין תחום השילוט:
- שלט מעל 10 מ"ר מובא לוועדה בראשות ניסים חביב והוא ממונה על הפיקוח העירוני שאותם מעדכנים על האישור או האי אישור. במקרה של אי אישור מנהל הפיקוח העירוני מתבקש לפעול לפי הכללים המחייבים (ראה מסמך אחד מן הדוגמאות של יינות ביתן). אני רואה בפיקוח העירוני גוף שאמור לפקח ולא גוף שאמור לתת אישורים לשלטים (זו הטענה העיקרית של מנהל הפיקוח העירוני לאי שיתוף פעולה).
- מצורף מסמך של מנכ"ל העיר ובו מתריע בעובד (דורון שוחמי) על אובדן הכנסה ועליו לשת באחריות. המסמך נכתב ע"י משה וקנין מנהל תחום טלפון 052-2422808.

## 5. ח.2. התייחסותו של מנהל מח' הפיקוח העירוני- כפי שהועברה במייל למשרד

- "אריק שלום, בהמשך לבקשתך קראתי את טיוטת הדו"ח ויש לי רק הערת תיקון אחת לסעיף 15 – העסק המדובר של הבאגטים נמצא במרלו (ולא במודיעין סנטר) ונקרא "פיסגת הבאגט". ברצוני להפנות את תשומת לבך לנושא נוסף, רציני בהרבה:
- א. על בניני דמרי הותקנו שלטים בלתי חוקיים ע"י בעלי עסקים וכמוכן זכו ל"ביקור" המפקחים העירוניים. קמה צעקה של בעלי העסקים (ערעורים על קנסות וכד') שהגיעו כנראה עד ללשכת המנכ"ל – הגב' קרמונה קיבלה עליה את הטיפול בנושא וקבעה מפגש במקום על מנת ללמוד מקרוב את הבעיות.
- ב. אני מצרף לעיוןך את סיכום הפגישה הזו בשטח:

סיכום סיור בנושא שילוט על בנייני דמרי (סוכס על ידי דינה קרמונה – ממונה פניות ציבור).  
ביום א' 27.6.10 נערך סיור בבנייני דימרי לבדיקת השילוט במקום.  
נוכחים: יענקלה לבקוביץ, משה וקנין והח"מ.

## דוח ביקורת – שילוט

בסיור נמצא כי קיים עמוד שילוט ועליו 2 פרסומים, וכן קיים פרסום ליד המדרגות – כפי שנקבע בהיתר. בנוסף, הוצבו שלטים רבים של בעלי עסקים על קיר הבניין, ללא אישור ולא על פי ההיתר, כל אחד לפי ראות עיניו...  
**סוכם:**

- 1) וקנין יפנה לאדריכלית הנוף של העירייה ויקבל חוות דעתה לביצוע שילוט ע"י אותיות נפרדות.
- 2) דינה תבדוק עם אגף הנדסה האם ניתן לאשר שילוט אחר, נוסף....
- 3) עד לקבלת חוות הדעת של גלית, לא תבצע אכיפה מול בעלי העסקים.

תשומת לבך לסעיף 3, הגב' קרמונה ניטרלה את האכיפה של השילוט הבלתי חוקי בכך שהתנתה אותו בביצוע תהליך כזה או אחר של גורמי העירייה. שים לב שהמועד כבר עבר ו**כאילו** "נפתרה הבעיה": בעלי השלטים (העבריינים) לא יקבלו קנסות ובא לציון גואל. באנו ללמוד את הנושא בכדי להפריע או לעצור את האכיפה במקום: ואני שואל מדוע זה נעשה כך? מי בכלל מינה את קרמונה או נתן בידה את הסמכות להורות ולסכם פרט בלתי חוקי שכזה? שיטה זו אינה מקובלת עלי, היא יוצרת מדיניות של אכיפה סלקטיבית ומונעת מהפיקוח העירוני לבצע את עבודתו.

### 5. ח. 3. התייחסות סגן מנהל אגף ש.פ.ע. – שבתחום אחריותו מדור רישוי עסקים :

1. "חוק רישוי עסקים אינו דן בנושא שילוט. השילוט מעוגן בחוק עזר עירוני, מכאן לא ניתן להתנות הוצאת רישיון עסק בתשלום אגרת שילוט. בתנאים לרישיון העסק מצוין שיש לקיים את אשר מופיע בחוקי העזר העירוניים בכללותם, והכוללים את חוק עזר לשילוט כפי שמתבצע כיום בעת מתן רישיון העסק.
  2. לעניות דעתי בעת הגשת תוכנית לרישיון עסק השילוט חייב להיות חלק אינטגרלי מהבקשה תוך דגש על היותו תואם/לא תואם היתר, כך שניתן יהיה למדור רישוי עסקים ולמנהל מח' השילוט לפקח ולבקר אחר יישומו עם מתן רישיון העסק בסיום התהליך.
  3. מרגע הגשת הבקשה לשילוט למנהל מח' השילוט, הינו מחוייב לסנכרון בין מח' ההנדסה, מח' הפיקוח על הבנייה, ומח' הגבייה ובסיימה להעביר סטטוס ובזמן אמיתי למנהל הפיקוח העירוני, ע"מ שניתן יהיה לאכוף בחתך הנתונים האמורים לכלול את הפרטים הבאים:
    - האם הוגשה הבקשה כהלכה.
    - האם תואם היתר.
    - האם שולמה אגרת שילוט.
    - והאם ניתן רישיון לשלטועל בסיס הנתונים הנ"ל לבצע אכיפה עניינית.
  4. וועדת שילוט מונתה ע"י ראש העיר ותפקידה לייצג בלבד כמוגדר בחוק העזר העירוני לטיפול בשילוט העולה על 10 מ' עקב מורכבותו, ואני מצטט:  
(1) "ראש המועצה רשאי להיוועץ בוועדה מקצועית לשילוט, אשר תבדוק אם השילוט המבוקש תואם את הוראת חוק עזר זה ואם לא יפגע באיכות הסביבה, ותמליץ בפני ראש המועצה על מתן רישיון או סירוב לתיתו, וכן על תנאים שייקבעו ברישיון או תנאים לנתינתו."  
(2) "יעל אף האמור בפסקה (1), ייוועץ ראש המועצה בוועדה מקצועית לשילוט לגבי בקשה לתת רישיון לשילוט ששטחו עולה על 10 מ"ר ויעיין בהמלצתה לפני שיחליט בבקשה".
- כל שילוט אחר מתחת ל-10 מ' לעניות דעתי יש להשאיר בידי בעל תפקיד שנקבע לכך והאמון על השילוט בעיר.

### 5. ח. 4. התייחסותה של סגנית הגזבר – שבי דרעי העבירה את התייחסותה במייל וכפי שצוין על

ידה ביקשה להתייחס לדבריה בדוח. להלן המייל:

"היי אריק,  
בראשית התייחס לסעיף ד' בדו"ח בו אתה מצטט את דבריה של יעל לווקנין..... אז שוב אריק אתה הולך רכיל ולא בודק את הדברים עד הסוף.  
הדברים נאמרו אחרת ולא ע"י יעל אלא על ידי – כששמעתי שדורון שובץ לתיוק אצל ורדה, (זה היה כשהייתי בכנס גזברים) ביקשתי מייעל שתחפש את ווקנין ותודיע לו שדורון לא יעשה שום עבודת מזכירות אצל אף אחד, לא לשם כך קלטנו אותו, שיעבוד רק על השילוט, לא אכביר במילים כתבת מאוד יפה על הפיגור בעבודה.  
יעל לא מצאה את ווקנין, והודיעה לדורון בהנחייתי כמובן, שיעבוד רק על השילוט. אי לכך אבקש להוריד מהדו"ח את הנאמר מכיוון שאינו נכון ואף לא מדויק.  
רק לידיעה יעל מבצעת רק את ההנחיות שלי גם אם היא אומרת אותם באופן ישיר. (כל טענותיך במידה ויש להפנות אלי).  
בנוסף התייחס לדברייך "מבצע את תפקידו בייעילות נמוכה ביותר..... אין בחירתו כחבר בוועד העובדים כדי להשאירו בתפקיד לא נדרש....."



## זוח ביקורת – שילוט

דורון נבחר לתפקידו ללא קשר לחברותו בוועד העובדים, ובטח לא "משאירים" אותו בתפקיד בשל כך. אתה מזלזל בנו כמנהלים וגם מאשים אותנו בשחיתות. אז בו נעמיד את הדברים על דיוקם, דורון נבחר למחלקה לתפקיד פקח השילוט מתוך מקום להתייעל וייעל את עבודתו של מנהל התחום וקנין משה שמטלות רבות תחת אחריותו. כתבת באריכות את קשיי הקליטה וגם מכתבה של שולי מסביר בדיוק את השתלשלות העניינים. יש בעיות אין היתממות, איפה אין???????????????? דורון עובד חרוץ המבצע את עבודתו במסירות, אולי לא ביעילות הנדרשת, (כי אין ניהול ישיר), אכן הדברים ידועים ומטופלים ע"י מנכ"ל העירייה שרצוי שתוסיף לדו"ח את מסקנותיו וטיפולו בנדון. מה שברצוני לומר הוא שהנושא ידוע, מטופל על ידי כולנו ובכבוד ראש, אין היתממות, "בניית תפקידים" וכול המשתמע מהדו"ח שלך. אבקש להתייחס לדברי בטיטות הדו"ח."

### 5. ח.5. התייחסות פקח השילוט – להלן התייחסותו של דורון שוחמי, פקח השילוט:

תחילת דרכי כפקח השילוט הייתה רצופה במכשולים מצד מנהל המחלקה, משה וקנין, אשר באה לידי ביטוי ברמה הפרסונאלית בהתעלמות טוטאלית, בהכפשות וניסיונות להדחתי מתפקידי בכל הזדמנות ובאשר לרמה המקצועית, שיגרת עבודה ללא סדר יום מוגדר, עבדתי באופן עצמאי בשטח, ללא פיקוח או יד מכוונת של מנהל המחלקה, אלא על פי השכל הישר ושיקול דעתי. את העבודה למדתי בכוחות עצמי!! עם המון כוח רצון ונחישות רבה להצליח, ללמוד ולהתקדם. חשבתי לתומי, כי כמו בכל מערכת מתוקנת אשר קולטת עובד חדש, אקבל את הכלים הנדרשים שייסיעו לי להבנת תהליכי העבודה המהותיים ובכך יתרמו להגברת התפוקה. ציפיתי לליווי, תמיכה ושת"פ מצד מנהל המחלקה כמתבקש, אך מהר מאוד התבדיתי. שיתפתי את הממונים עליי, כולל מנכ"ל העירייה, וראש העיר בתחושות התסכול שליוו אותי ובהתנהלות הלקויה בשילוט. כמו כן, פניתי ביוזמתי לגזברית העירייה וסגנית הגזבר בבקשה לצאת לקורס שילוט בכדי ללמוד את השילוט כנדרש. חשוב לציין, כי גם כשנוקטתי לעזרה או ייעוץ, את המענה קיבלתי ממנהל מחלקת הגבייה או מחבריי לקורס מרשויות שונות. במסגרת תפקידי אני מצלם שלטים, מבצע מדידה בשטח של כל שלט, מזין נתונים של שלטים קיימים ובאשר לשלטים חדשים: צילום השלטים, קבלת נתונים אודותיהם מחברת "מילגם" ולאחר מכן הזנתם במערכת. כמו כן, קבלת קהל – אני נותן מענה להסגות הן בשטח והן במשרד. מעבר לכך, נדרשתי ע"י הממונים עליי לבצע תפקידים נוספים, כגון: בדיקות "נכס ריק", ביקורת שעוני מים של חברת תאגיד המים. יתרה מזאת, מתוקף היותי חבר בוועדת שלטי הכוונה בעיר, ביצעתי בדיקות של שלטי הכוונה כנדרש. אני מבצע את עבודתי נאמנה על הצד הטוב ביותר במסגרת המגבלות הקיימות, אשר אינן בשליטתי. לאור האמור לעיל, אין לצפות מעובד לרמת תפוקה זהה לחברת גבייה מיומנת ומקצועית בנושא, כאשר נקודות הפתיחה אינן שוות בכל הפרמטרים.

### 5. ח.6. התייחסות מנכ"ל העירייה – להלן התייחסותו של יורם כרמון, מנכ"ל העירייה:

" מהמוצג במסמך עולה כי אכן קיימת, ככל הנראה, בעייה ואני מודה לך על העלאתה. לי כמנכ"ל ברור שלגזברית וסגניתה יש את מלוא הסמכות ושיקול הדעת לבצע שינוי באגף הכספים. כולל להעביר את תחום הטיפול הישיר מחברה חיצונית לעובד עירייה, כפי שהן בוהנות גם את העברת כלל הגבייה מחברה חיצונית לעובדי העירייה. במקרה דנן כמדומני שחברו שני גורמים הפועלים לרעת העירייה. האחד מנהל התחום ש"אינו אוהב" השינוי והשני עובד שהינך מציב לגביו סימן שאלה. החלופות הנראות לי:

1. להגדיר תקופה של 3 חודשים לקידום המערכת בניהול מנהל התחום.
2. במידה שהדבר לא יצלח, אשמח לשמוע המלצותיך לשינוי.

### 5. ט. הערת הביקורת

ההתייחסויות שהוגשו ניתן להציבם על ספקטרום רחב – מתשובה מקצועית ועד התייחסות אישית, לגופו של עובד.

**דוח ביקורת – שילוט**

מנהל תחום השילוט, משה וקנין, לא רצה שדורון שוחמי ימונה לפקח שילוט ולא טרח להסתיר זאת. התנגדותו למינוי והכפפת העובד אליו הועברה והובהרה לכל הגורמים הקשורים למינוי. מתגובתו בסעיף 1.ח.5 ניתן ללמוד כי למרות שהפקח "נכפה" עליו, עזר לו בתחילת דרכו, עזרה בסיסית אלמנטרית, ולא יצא מגדרו לעזור לפקח השילוט. פקח השילוט, מתאר מצב של למידה עצמית ודבקות במטרה להצליח בתפקיד. הבהיר הפקח שעיקר עבודתו לצלם את השלטים ולאחר מכן להזין/לעדכן את מערכת המיחשוב. בהמשך לכתוב שאלתי גם את פקח השילוט האם סביר בעיניו שיעבוד במשרה מלאה בתפקיד שהוא עובד בו לא יותר מחודשיים בשנה שגם בתקופה של החודשיים ישנם ימים בהם אינו התעסקותו בנושא עבודתו זניח ביותר. שוב, תשובתו בע"פ (בתאריך 5/10/10), אני עושה את עבודתי בצורה הטובה ביותר, מעולם לא כיוונו אותו ואמרו לו איך לחלק את זמנו אז הוא פעל כמו שחשב.

על פי דוחות ממוחשבים העובד ביצע את עיקר עבודתו במהלך שנת 2009 על פי הפירוט הבא :  
ימי ביצוע צילומים על בסיס תיעוד ממוחשב :

אפריל 2009	מאי 2009	יוני 2009	יולי 2009	אוגוסט 2009
10 ימי עבודה	6 ימי עבודה	5 ימי עבודה	4 ימי עבודה	1 יום עבודה
642 תמונות	548 תמונות	268 תמונות	70 תמונות	7 תמונות
ספטמבר 2009	אוקטובר 2009	נובמבר 2009	דצמבר 2009	
4 ימי עבודה	2 ימי עבודה	0 רישומים	5 ימי עבודה	
18 תמונות	16 תמונות	0 רישומים	961 תמונות	

ימים בהם בוצעה עבודת עדכון נתונים בתוכנה בחודשים המפורטים בשנת 2009 :

אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר
4 ימים	5 ימים	18 ימים	10 ימים	1 יום	2 ימים	1 יום	3 ימים	9 ימים

משמעות הנתונים הר"מ שלפקח השילוט, דורון שוחמי, היה זמן רב פנוי שעליו שולם לו שכר. הביקורת סוברת כי חזקה על מנהל התחום, משה וקנין, כי יודע הוא לחלק את המטלות בין העובדים הכפופים לתחום עליו הוא אמון. ממצאי הביקורת מראים כי זמן פנוי לרוב היה לעובד לפיכך, ההוראה לבצע מטלות נוספות היא הוראה נכונה. העובדה כי גם שעות העבודה של העובד מאושרות על ידי סגנית הגזבר, ומטלותיו של הפקח מנוהלות אף הן על ידי סגנית הגזבר עולות מס' שאלות ובניהן- מי מנהלו של הפקח? מה תפקידו של הפקח במשרדה של סגנית הגזבר? חסרה לביקורת התייחסות עניינית של אגף הגזברות לגבי המשמעות של העסקת עובד במשרה מלאה בתפקיד לא נדרש, כאשר התפוקה של העובד אינה מספקת ובמספר מקרים אף נגרם נזק כספי ישיר באופן של פגיעה בהכנסות העירייה. התייחסותו של סגן מנהל אגף ש.פ.ע הינה עניינית ומקצועית. עליו לתת את הדעת לחילוקי הדעות הקיימים בין מנהל הפיקוח העירוני לבין מנהל תחום שילוט ולעובדה כי מח' הפיקוח העירוני, במודע וללא דיון מקדים וענייני, אינה מבצעת אכיפה בתחום השילוט הלא חוקי או ללא היתר המוצב ברחבי העיר.

## **6 . התנהלות מח' הגבייה בתחום גביית אגרות שילוט**

6. א . לעיריית מודיעין מכבים-רעות מסד נתונים הכולל את תמונות השלטים השונים הנמצאים ברחבי העיר, כתובת השלט וגודלו. השלטים ברחבי העיר מצולמים על ידי פקח השילוט ומוזנים לתוכנה לניהול שלטים. על גבי התמונה המצולמת מוטבע תאריך הצילום. הקובץ שבו מוזנים הנתונים מועבר על ידי מנהל המחשוב למנהל חב' הגבייה ועל בסיס הקובץ האמור, אשר מכיל תמונות עדכניות לאותה שנת חיוב, מונפק החיוב ונשלח לחייבים מחזיקי השלטים כאמור לעיל. מח' הגבייה בעיריית מודיעין מכבים-רעות נוהגת לשלוח חיובים לנישומים בגין אגרות שילוט, חיוב שנתי. החיוב אשר מונפק בחודשים יולי אוגוסט הוא לגבי אותה שנה כספים. נהוג היה כי נערכת בדיקה נוספת בחודש דצמבר של אותה השנה כדי להוסיף שלטים חדשים שלא צולמו במועד קודם.
6. ב . מנתונים שעלו בבדיקה נמצא כי ביולי 2008 חב' מילגם ביצעה את סקר השילוט והוצאו חיובים עבור 2,034 שלטים בסך כולל של 1,870,655 ₪, לא כולל שילוט בקניון עזריאלי. לדברי מנהל מח' הגבייה, החיובים היו גבוהים יחסית לשנה קודמת משום עדכון סכומי האגרה. בעקבות תלונות שהגיעו לגזברות ניתנה הוראה לחייב על פי חוק העזר, משמע לפי התיקון בחוק שהשמיט את המילים **חיוב לכל מ"ר**.

## דוח ביקורת – שילוט

בחדש נובמבר 2008, נערכה בדיקה נוספת על ידי מח' הגבייה, ומס' השלטים שחויבו באגרת שילוט עלה ל – 2,129 שלטים (כולל שילוט בקניון עזריאללי), סך החיוב בגין אגרת שילוט לשנת 2008 ירד והסתכם בסך 671,054 ₪.

סכום החיוב המתוקן היה על סמך חישוב שבוצע על ידי מח' הגבייה שכלל הבחנה בין התקופה 1-2/2008, בה בוצע חיוב על פי חוק העזר הישן (חיוב לפי מ"ר), ולגבי התקופה 3-12/2008 בה בוצע חיוב לפי מס' שלטים ועל פי תעריף לשלט עד לגודל של 10 מ"ר. 6. ג. עולה מהביקורת ומהנתונים שנמסרו כי עד לחודשים יולי – אוגוסט 2009 לא הושלם סקר השלטים על ידי פקח השילוט, דורון שוחמי. במצב זה הוחלט להוציא חיוב בגין אגרת שילוט לשלטים שצולמו עד אותה עת, סה"כ 1,400 שלטים. מנהל חב' הגבייה ביקש לקבל את יתרת השלטים על מנת לחייב בשנת הכספים 2009, אך העבודה הושלמה על ידי פקח השילוט רק במרץ 2010. הובהר לביקורת כי הצילומים בוצעו בסוף שנת 2009 ופקח השילוט ביצע את העדכונים הנדרשים בתוכנת ניהול השילוט בשנת 2010 וסיים בחודש מרץ 2010, התאריך בו הוצאו שאר החיובים לבעלי העסקים. על פי ההתנהלות פרק הזמן של משרה מלאה לצורך ביצוע עבודת פקח השילוט אינה מספיקה. לדוגמה, סיום החיוב עבור אגרת שילוט לשנת 2009 הסתיים רק ב – חודש 3/2010. בדיקת הנתונים בסעיף 5 ט לדוח מציגים התעסקות מינמלית של פקח השילוט בעבודתו.

6. ד. הביקורת מציגה את אופן ביצוע החיוב בעיריית רחובות עבור אגרת שילוט :

אזרח יקר! שלם את האגרה  
במועד שניקבע ומנע מעצמך  
עוגמת נפש הצמדה וריבית

מאור על סידך נקיה ומאובצנת

עיריית רחובות  
מחלקת שילוט  
רח' פקריס 3, רחובות  
טלפון: 08-9480120/118  
אתר אינטרנט: www.tnua-rehovot.co.il



תאריך משלוח 05/07/2010

אגרה ורשיון שילוט לשנת 2010  
חוק עזר לרחובות (מודעות ושליטים) התסי"ח - 2008

קבלה



80032010501017363



RR50101736325

לכבוד  
אדלר מנדל  
בילו 66  
רחובות

במקרה של אי מסירה נא להחזיר לר"ח פקריס 3, רחובות

0007432431 מספר ת.ז. / ה.פ. אדלר מנדל מספר השלם 0007432431 מספר השמן משלם  
8-61662-3 מס' רישון בנק חדואר מקור בילו 66 רחובות כנובת המשלם

מספר השלם	מס' רישון	סוג	אורך	רוחב	משלם בש"ח
20100005584	484.80	1	3:50	0:90	
שוק בילוי 66 - קוקה קולה סיטונאות אדלר					

תכנון וביצוע: מר. 08-942575, 08-10-809041

23/07/2010 001610001 484.80  
תשלום עד אסמכתא ש"ח סכום לתשלום

חותמת וחתימת הקופה רק במקום זה  
לאחר ביצוע התשלום, משמש  
שובר זה לזיכוי חשבוך  
לפיכך: אין לתלוש אותו מגוף החשבון  
אין לעשות בו סימנים  
נקבים או רישומים כלשהם  
אין לקמט אותו ואין לקפל אותו

רשיון זה הינו בתוקף רק לאחר ביצוע התשלום בפועל.  
תוקף רשיון זה הוא עד 31 בדצמבר שנה זו, בתנאים המפורטים להלן  
1. השליטים יחזיקו במצב תקין כרתאם לרוך. בעל הרשיון אחראי על תקינות, תחזוקה ובטיחות  
השליטים וקיום הוראות כל דין. ביצוע התשלום מהווה ראה לקיום האמור לעיל.  
2. הצמדת השליטים לנכס בהסכמת בעל הנכס ובאחריותו הבלעדית של בעל הרשיון.  
3. ראה פרטי הרשיון הנוספים ותנאים טכניים מעבר לדין.  
4. אין חשבון זה מהווה הוכחה על תשלומי חשבונות קודמים.



20100005584

בשים לב, בהוראת החיוב מצוין "אגרה ורשיון שילוט לשנת 2010", הוראת החיוב שלאחר  
התשלום הופכת לרשיון לשלט מפרטת : מס' שלט, כתובת ותוכן השלט, סוג השלט, אורך  
ורוחב השלט והסכום הנדרש לתשלום. כמו כן, ניתן לעיין בהוראות הנלוות בחלק התחתון

של התשלום בו מצוין בין היתר כי השלטים יוחזקו במצב תקין ובהתאם לחוק והוראות נוספות רלוונטיות.

6. ה. להלן החיוב שנשלח מעיריית מודיעין-מכבים-רעות לנישום בעניין אגרת שילוט:

<p><b>קבלה למשלם</b> טופס זה אינו מהווה אישור לתשלום אלא משוהותבנה עליו חומת הבנק או קומת העירייה.</p>	<p><b>אגרת שלטים לשנת 2009</b> חוק עזר למודיעין-מכבים-רעות (תיקון) התשס"ח 2008</p>	<p>עיריית מודיעין-מכבים-רעות תחילת תשלום: 08-07-2008 טל: 08-7228028 פקס: 08-7228158</p>
<p>לכבוד מרכז ספורט מכבים מרכז הספורט מכבים מכבים-רעות</p>		
<p>מרכז ספורט מכבים</p>	<p>510988082</p>	<p>שם המשלם</p>
<p>מיקוד</p>	<p>מרכז הספורט מכבים</p>	<p>כתובת המשלם</p>
<p>יש להסדיר את רשיון השילוט טרם תשלום האגרה</p>		
<p><b>חתימת וחתימת הקופה רק במקום זה</b> לאחר ביצוע התשלום, משמש שובר זה לזיכוי חשבוני מפקד. אין מכלול אותו מנוף החשבון אלא לעשות בו שימוש נקודים או רישומים כלשהם אין לקטט אותו ואין לקפל אותו</p>	<p>15/04/2010</p>	<p>17235407</p>
<p>תשלום עז</p>	<p>מספר מסלוקה</p>	<p>809.50</p>
<p>סכום לתשלום</p>		
<p><b>הודעת זיכוי</b></p>	<p><b>אגרת שלטים לשנת 2009</b></p>	<p>עיריית מודיעין-מכבים-רעות תחילת תשלום: 08-07-2008 טל: 08-7228028 פקס: 08-7228158</p>
<p>61-70175</p>	<p>מרכז ספורט מכבים</p>	<p>813510</p>
<p>קוד המס"ב</p>	<p>שם המשלם</p>	<p>510988082</p>
<p>מיקוד</p>	<p>מרכז הספורט מכבים</p>	<p>5-31641-4</p>
<p>כתובת המשלם</p>	<p>17235407</p>	<p>ט"ו</p>
<p><b>חתימת וחתימת הקופה רק במקום זה</b> חלק זה יחזר לערייה לאחר התשלום</p>	<p>מספר מסלוקה</p>	<p>809.50</p>
<p>סכום לתשלום</p>		

על גבי החיוב שנשלח על ידי עיריית מודיעין-מכבים-רעות אין פירוט או הסבר. פרטי החיוב ע"ג התמונות המצורפות לבקשת התשלום. הפרטים המפורטים : מס' השלט, שם העסק, תוכן השלט, כתובת השלט, מידות השלט (אורך רוחב ושטח מחושב), והסכום לתשלום. ע"ג הבקשה לתשלום האגרה מצוין כי: "יש להסדיר את רשיון השילוט טרם תשלום האגרה".

## 6.1. התייחסויות

נדרשה התייחסות לשכה משפטית, גזברות העירייה, מנהלת מח' הגבייה, מנהל חב' הגבייה, מנהל תחום השילוט לגבי הוצאת החיוב באופן שיהווה, באישור הלשכה המשפטית, רישיון לשלט כמתחייב על פי הוראות החוק וכנהוג למשל בעיריית רחובות שבדוגמה. נמסר שלגבי שלטים שגודלם קטן מגודל A 4, העירייה אינה מחייבת בגין אגרת שילוט. כמו כן נוצר מצב שפקח השילוט אינו מגיע למתחמים השונים בעיר בהם יש שילוט בחזית הבתים, שלטים המפרסמים בעלי מקצועות חופשיים ובכלל עסקים המתנהלים בדירות מגורים.

## 6.1.1. התייחסות מנהל חברת הגבייה, רונן סבח

מנהל חב' הגבייה כתב: " הוצאת החיוב באופן שיהווה רישיון: ככלל רצוי שיהיה גורם/נציג מקצועי מטעם העירייה שיהיה זה שישקור/יסרוק את כל השלטים המצולמים והוא זה שיהיה הגורם שיאשר כל שלט בנפרד בכתב ידו שהשלט עומד בתקנים והוא מותקן בהתאם להוראות הקבועות בחוק העזר." מוסיף וכותב: " רק לשלטים שעברו ואושרו ע"י אותו נציג - יוצאו חיובי אגרות שיהוו גם רישיון. שלטים שלא עומדים בתקנים ו/או שהותקנו בניגוד להוראות חוק העזר לא יאושרו ויוצאו להם מחצית מהאגרות שנקבעו בתוספת של חוק העזר ותהיה הנחיה/הוראה להסרתם לאלתר מטעם העירייה."

## 6.2.1. התייחסות סגן מנהל אגף ש.פ.ע - כתב ניסים חביב בהתייחסותו :

2" . לעניות דעתי בעת הגשת תוכנית לרישיון עסק השילוט חייב להיות חלק אינטגרלי מהבקשה תוך דגש על היותו תואם/לא תואם היתר, כך שניתן יהיה למדור רישוי עסקים ולמנהל מח' השילוט לפקח ולבקר אחר יישומו עם מתן רישיון העסק בסיום התהליך.  
3 . מרגע הגשת הבקשה לשילוט למנהל מח' השילוט, הינו מחוייב לסנכרון בין מח' ההנדסה, מח' הפיקוח על הבנייה, ומח' הגבייה ובסיומה להעביר סטטוס ובזמן אמיתי למנהל הפיקוח העירוני, ע"מ שניתן יהיה לאכוף בחתך הנתונים האמורים לכלול את הפרטים הבאים :

- האם הוגשה הבקשה כהלכה.
  - האם תואם היתר.
  - האם שולמה אגרת שילוט.
  - והאם ניתן רישיון לשלט
- ועל בסיס הנתונים הנ"ל לבצע אכיפה עניינית."

## 6.2. הערת הביקורת

עיריית מודיעין מכבים-רעות אינה מנפיקה רישיונות לשלטים. שלטים שגודלם מעל 10 מ"ר נידונים בוועדת שילוט, גם אז לא מונפק רישיון מסודר לשלט שנידון בוועדה. ניתן לראות ולהתרשם מאופן ביצוע החיוב ברחובות לעומת ביצוע החיוב על ידי עיריית מודיעין מכבים-רעות. העירייה אינה מחייבת בעלי עסקים בבתי (באזורים של שכונות מגורים) המפרסמים עצמם באמצעות שלטים ומודעות באגרת שילוט.

## 7. תוכניות הבנייה של מרכזים ואזורים מסחריים – תכנון השילוט

הביקורת ביצעה בדיקה מדגמית של מס' תוכניות של מרכזים מסחריים בעיר ואופן הצבת השילוט בהם.

### 7. א. מרכז סלומון במתחם המגינים (שימשוני)

בתוכנית התקפה על פי היתר הבניה מוצגות חזיתות הבניין. על פי התוכנית, **בחזית הדרום מערבית** של המרכז מצוין "מסגרת אזור שילוט ע"י אותיות מוארות ו/או לוגו מואר". ניתן לראות שתי מסגרות בחלק העליון ובאמצע של החזית המיועדת להצבת שילוט.

על פי התוכנית, **בחזית הצפון מזרחית** של המרכז מצוין "מסגרת אזור שילוט ע"י אותיות מוארות ו/או לוגו מואר גודל אות רגילה 30X30 ס"מ וגודל אות גדולה 40X40 ס"מ".

ניתן לראות בצד ימין של החזית המשורטטת את המקום המיועד לשילוט.

על פי התוכנית, **בחזית הצפון מערבית** של המרכז מצוינים בשני מקומות ע"ג השרטוט "מסגרת אזור שילוט ע"י אותיות מוארות ו/או לוגו מואר". וכן מצוין במרכז החזית "מסגרת מקום שילוט שם הקניון ע"י אותיות מוארות ו/או לוגו מואר, גודל אות ע"פ המידות". וכן מצוין מקום נוסף בו צוין "שלט מואר פרט מודיעין".

על פי התוכנית, **בחזית הדרום מזרחית** של המרכז אין מקום המיועד להצבת שילוט.

### 7. ב. מרכז "מודיעין סנטר" – במתחם הפרחים

בתוכנית התקפה על פי היתר הבניה מוצגות חזיתות הבניין. ההיתר ניתן בחודש 12/96. על פי התוכנית, **בפריסת החזית המערבית** של המרכז מצוינים המקומות המיועדים להצבת שילוט. מדובר במסגרות הנמצאות בחלק העליון של החזית המערבית ותוחמות באופן ברור את המקום המיועד להצבת השילוט.

המצב זהה וברור גם בבחינת הפריסה של החזית המזרחית.

## 7. ג. התייחסויות

נדרשה התייחסות הלשכה המשפטית, אגף הנדסה, מח' הפיקוח על הבנייה לעובדה כי במס' מרכזים מסחריים השלטים מוצבים בניגוד לתוכניות. לדוגמה, במרכז "מודיעין סנטר". החזית המערבית של המרכז (הפונה לכביש חוצה העמק), השלטים של העסקים ששוכנים מתחת לקומת הרחוב הציבו את השלטים בניגוד לתוכניות. כמו גם ב"סלומון סנטר" שם הוצבו שלטים שלא לפי התוכנית.



עוד נדרשה התייחסות לעובדה כי מיקום השילוט במרכזים המסחריים ובחזיתות מסחריות שונה, הוספו שלטים, וזה ללא שמבוצעת אכיפה על ידי גורמי הפיקוח השונים בעירייה לגביהם. יש לציין כי תוכניות הבינוי של המרכזים המסחריים ברחבי העיר ובתי המגורים בהם תוכננו חזיתות מסחריות בקומת הרחוב מפרטות ומציינות את המקומות בהם ניתן להציב שילוט. מיותר לציין כי השילוט תוכנן ומוקם על ידי אדריכלים.

### 7.ג.1. התייחסותו של מנהל מח' הפיקוח על הבנייה

אכרם חאג' – יחיא כתב כי :

”..... מרכזים מסחריים / מגורים משולב מסחר:

1. במעמד היתר הבניה היזמים/קבלנים מחויבים להתייחס לנושא שילוט המרכזים המסחריים/מגורים משולבים חזית מסחרית והנושא בא לידי ביטוי בשרטוטי חזיתות הבניין בתכנית ההיתר.
2. במעמד בדיקת הבניין לצורך הוצאת טופס 4 נבדק גם הנושא של השילוט והתאמתו להיתר.

עפ"י חוק התכנון והתקנות לפיו כל בניה/או תוספת לבניין שקיבל היתר בניה עפ"י החוק ( גם שלט בגודל 20 ס"מ / 20 ס"מ), מהווה לכאורה חריגת בניה שמצריכה אכיפה .

#### שלטי חוצות:

למיטב זכרוני ניתן היתר לחכ"ל להצבת שלטי חוצות ברחבי העיר ובזמנו נבדקו השלטים שהופיעו בהיתר הבניה (גודלם ומיקומם).

כפיקוח על הבניה לא קיבלנו פניות או הודעות על הצבת שלטים ללא היתר. אכיפת התקנת שילוט במרכזים מסחריים ושלטי חוצות, לא הוצבה בסדר עדיפויות גבוה ע"י מח' פיקוח על הבניה בגלל חוסר בכוח אדם וריבוי משימות. במידה ותידרש התערבות מח' הפיקוח על הבניה לנושא אכיפת השילוט בעיר, נקצה הזמן והמשאבים הנדרשים לכך.”.

הביקורת ביקשה הבהרה ממנהל הפיקוח על הבניה ונענתה על ידו כך :

”במענה לשאלתך, באם החלטה על סדרי עדיפויות במחלקה בנושא טיפול בחריגות בניה ( שילוט, ובכלל ) התשובה היא שהחלטה לא באה בעקבות דיונים ואו החלטה של דרגים אחרים בעירייה. רק נושא של מיקום מזגנים נידון בעבר. הדבר נובע מאותה סיבה של חוסר בכח אדם וריבוי של משימות.”.

### 7.ג.2. התייחסות מנהל הפיקוח העירוני

כפי שצינתי בסעיף 5 ל דוח. נאמר לי על ידי מנהל הפיקוח העירוני כי בשל נתק שקיים עם מנהל תחום השילוט, אין הוא מבצע אכיפה כלל בתחום השילוט.

עוד כותב מנהל הפיקוח בנוגע לאירוע נקודתי שאירע לגבי שילוט לא חוקי שלא התאפשר לו לבצע אכיפה כנדרש :

".....ברצוני להפנות את תשומת לבך לנושא נוסף, רציני בהרבה :  
ג . על בניני דמרי הותקנו שלטים בלתי חוקיים ע"י בעלי עסקים וכמובן זכו ל"ביקור" המפקחים העירוניים. קמה צעקה של בעלי העסקים (ערעורים על קנסות וכד') שהגיעו כנראה עד ללשכת המנכ"ל – הגב' קרמונה קיבלה עליה את הטיפול בנושא וקבעה מפגש במקום על מנת ללמוד מקרוב את הבעיות.  
ד . אני מצרף לעיונך את סיכום הפגישה הזו בשטח :

#### **סיכום סיור בנושא שילוט על בנייני דמרי (נכתב על ידי דינה קרמונה)**

ביום א' 27.6.10 נערך סיור בבנייני דימרי לבדיקת השילוט במקום.  
נוכחים: יענקלה לבקוביץ, משה וקנין והח"מ.  
בסיור נמצא כי קיים עמוד שילוט ועליו 2 פרסומים, וכן קיים פרסום ליד המדרגות – כפי שנקבע בהיתר.  
בנוסף, הוצבו שלטים רבים של בעלי עסקים על קיר הבניין, ללא אישור ולא על פי ההיתר, כל אחד לפי ראות עיניו...

#### **סיכום:**

- 1) וקנין יפנה לאדריכלית הנוף של העירייה ויקבל חוות דעתה לביצוע שילוט ע"י אותיות נפרדות.
- 2) דינה תבדוק עם אגף הנדסה האם ניתן לאשר שילוט אחר, נוסף....
- 3) עד לקבלת חוות הדעת של גלית, לא תתבצע אכיפה מול בעלי העסקים.

תשומת לבך לסעיף 3, הגב' קרמונה ניטרלה את האכיפה של השילוט הבלתי חוקי בכך שהתנתה אותו בביצוע תהליך כזה או אחר של גורמי העירייה. שים לב שהמועד כבר עבר וכאילו "נפתרה הבעיה" : בעלי השלטים (העבריינים) לא יקבלו קנסות ובא לציון גואל. באנו ללמוד את הנושא בכדי להפריע או לעצור את האכיפה במקום? ואני שואל מדוע זה נעשה כך? מי בכלל מינה את קרמונה או נתן בידה את הסמכות להורות ולסכם פרט בלתי חוקי שכזה?  
שיטה זו אינה מקובלת עלי, היא יוצרת מדיניות של אכיפה סלקטיבית ומונעת מהפיקוח העירוני לבצע את עבודתו.

#### **7. ד . הערת הביקורת**

עולה מהנתונים ומתשובות גורמי האכיפה כי עיריית מודיעין מכבים-רעות אינה מבצעת אכיפה כל שהיא בנושא השילוט בתחום המוניציפאלי של העיר.

#### **8 . ניהול הצבת שלטים בעיר על ידי החברה הכלכלית למודיעין**

8. א . החכ"ל למודיעין מכבים-רעות מנהלת עבור העירייה את נושא "פרסום חוצות". הנושא כולל שילוט חוצות (ביל בורדים, עמודונים וכד'), ותחנות אוטובוס ברחבי העיר. להלן סיכום נתונים כפי שהוצג בתאריך 26/4/10 בישיבה של דירקטוריון החכ"ל :

### פרסום ושילוט - סטטוס הסכמים 26.4.2010

שם החברה	תאריך תחילת הסכם	תאריך סיום הסכם	כמות שלטים בהסכם	ניצול בפועל זכויות עיריה	ניצול בפועל הייזם	אופציה
חדשות העיר שילוט ע"ג עמודים	01.09.2006	01.09.2010	120	37	275	שנתיים
חדשות העיר מכוונים מכבים רעות	01.09.2006	01.09.2010	20	10 (צד אחד)	10 (צד שני)	שנתיים
קסטל את שמול - שילוט קופ"ח	01.02.2007	01.02.2012	40	אין שטח פרסום לעיריה	17	חמש שנים
רפיד ויזן - שילוט חוצות	01.03.2004	01.07.2010	12	2	19	
רפיד ויזן - מסך אלקטרוני	01.07.2008	01.07.2013	1	ע"פ חב' רפיד אין מניעה לפרסום של העיריה. לא נמצא בחוזה	1	שנתיים
זוהר חוצות- פרסום ותחזוק תחנות	01.03.08	01.06.2010	52	אין שטח פרסום לעיריה	32	שלוש שנים

חשוב לציין כי המכרזים, החוזים ועיקר הפעילות מול המפעילים והזכיינים, התרחשו בתקופה בה התנהלה החכ"ל תחת מנכ"ל אחר. דורון ברק, מנכ"ל החכ"ל (נמצא בתפקידו מ – 3/2009) פועל בתקופה זו להוצאת מכרזים בתחום הר"מ. שינוי נוסף בהתנהלות החכ"ל היא שהחל מחודש יוני 2009, הנהח"ש מנוהלת בחכ"ל.

8. ב . נבדקה "ההתחשבות" בין העירייה לבין החכ"ל בנושא השילוט בעיר.

1 . בבדיקה מול הנהח"ש של העירייה, נמצא כי החכ"ל שילמה לעירייה סך של 25,000 ₪ לשנה בתשלום המוגדר "זכיון לשילוט" .

2 . בתאריך 19/9/07 העבירה העירייה לחכ"ל הודעת חיוב שמספרה 2530 על סך 75,000 ₪. ע"ג ההודעה נכתב: "...עבור דמ"ש זכיון בשילוט מ 2004 עד 2006. הסכום כלל מע"מ בסכום של 10,065 ₪. התשלום דווח כעסקת אקראי לשלטונות המע"מ.

3 . בתאריך 28/12/08 הועבר מכתב התחשבות שנחתם על ידי גזברית העירייה שכותרתו "דמ"ש זכיון שילוט" לשנת 2008 על סך 25,000 ₪.

## **8. ג. התייחסויות**

נדרשה התייחסות הגזברות, רו"ח אברהמי, מנכ"ל החכ"ל לגבי התשלום שהועבר מהחכ"ל לעירייה. לא נמצא תיעוד/אסמכתה לבסיס החיוב של העירייה את החכ"ל עבור התשלום שנקרא "דמי"ש זיכיון לשילוט". הסכום שנותר בידי העירייה בגין תשלום זה הוא 21,645 ₪ לשנה בגין העברת ניהול "פרסום חוצות" לחכ"ל (יתרת הסכום 3,355 משולם למע"מ). התבקשה התייחסות לעובדה כי הסכום שמועבר לעירייה נמוך ביותר וללא הלימה להכנסות החכ"ל מהנושא שהועבר לטיפול וללא הסכם מסודר המפרט את אופן קביעת הסכום. נדרשת התייחסות רו"ח של העירייה לעניין הצגת הגבייה כעסקת אקראי. כמו גם שלא נמצא תיעוד להחלטה להעביר את הנושא של "פרסום חוצות" לטיפול החכ"ל.

### **8. ג. 1. התייחסות מנכ"ל החכ"ל – להלן ההתייחסות :**

"בעניין תיעוד / אסמכתה לבסיס החיוב של העירייה את החכ"ל: מביורר שערכתי התברר כי בספרי החכ"ל נרשמו במהלך השנים שעברו תשלומים לעירייה בסכום המצוין בטיטות הדו"ח. בעת שנערך מאזן שנת 2008, תחת ניהולי בשנת 2009, ביקשתי כי יוצג בפניי הבסיס לחיוב. הוצג בפניי מסמך חכ"ל 4620 מתאריך 09.08.2008 המסכם פגישה בנוכחות מנכ"ל החכ"ל הקודם, רואה חשבון החברה והעירייה וגזברית העירייה בו צוין בסעיף 6 החיוב הנ"ל. על בסיס נוהג זה בוצעה ההפרשה גם בשנת 2008".

המסמך צורף כנספח להתייחסות ומצוין בו (סעיף 6 – שילוט רחוב): "על העירייה להוציא חשבונית מס עסקת אקראי לחכ"ל ע"ס 25,000 ש" כולל מע"מ לשנת 2007 בגין שימוש בקרקע".

צורפה להתייחסות תעודת חיוב לחכ"ל מהתאריך 19/9/07 על סך 75,000 ₪. בתעודה מפורט כי החיוב הוא עבור דמי"ש זכיון בשילוט עבור השנים 2004 ועד 2006.

עוד מציין מנכ"ל החכ"ל בהתייחסותו: "בתחילת שנת 2010 התקיימו לבקשתי מספר ישיבות עבודה בעניין רישום החובות שבין העירייה לחכ"ל. בישיבה שנערכה ב- 10.02.2010 (חכ"ל 5318) סוכם כי תועבר לחכ"ל רשימת חובות והבסיס לחיובם. הועברה לחכ"ל כרטסת מעודכנת לסוף שנת 2009, נדחו על ידי החכ"ל ולא נרשמו בספרי חיובי שילוט אחרים, אולם אין בידינו למעט הסיבה שבנספח א' כל אסמכתה אחרת"

## **8. ד. הערת הביקורת**

לא נמצא תיעוד להחלטה להעביר את הטיפול בנושא השילוט לחכ"ל. כמו כן, הסכומים ששולמו לעירייה על ידי החכ"ל אינם מעוגנים בהסכם מסודר ולדעת הביקורת נמוכים ואינם בהלימה לסכומים הגבוהים המשולמים על ידי הזכיינים לחכ"ל בתחום השילוט.

## א8. מתקני שילוט לפרסום על עמודי תאורה

### א8.1. תוכן ההסכם

הוצג בפני הביקורת הסכם חתום בין החכ"ל (ע"י מורשה חתימה יחיד) לבין "חדשות העיר 2001 בע"מ". ע"פ ההסכם הקבלן יתקין, יתפעל, ויתחזק מתקני שילוט לפרסום על עמודי תאורה ברחבי העיר. **על גבי ההסכם לא מצוין תאריך החתימה על ההסכם**. מתוך הטבלה שמוצגת לעיל אנו למדים על 1/9/2006 כתאריך התחלת ההסכם. משך ההתקשרות נקבעה ל – 3 שנים, וקיימת אופציה להארכה בשתי תקופות נוספות של שנה כל אחת (סה"כ שנתיים נוספות). בתמורה לזיכיון התחייב הקבלן לשלם לחכ"ל במשך תקופת ההסכם סך של 112,000 ₪. שווי דמי הזיכיון חושבו באופן זה -

דמי הזיכיון = הצעת הקבלן ל-FACE (בתוספת מע"מ) X מס' משטחי הפרסום הקיימים (ללא משטחי הפרסום המוקצים לעירייה). וכן סכום חד פעמי שישולם לחכ"ל בסך 65,000 ₪ בתוספת מע"מ.

הקבלן ימציא לחכ"ל ערבות בנקאית אוטונומית ע"ס 35,000 ₪ מתחדשת מידי שנה. וכן ימציא אישור קיום ביטוחים.

הצעת הקבלן הסתכמה בסך 350 ₪ בתוספת מע"מ ל-FACE בודד לשנה. בסעיף 5.3 להסכם מצוין כי הקבלן מתחייב להתקין מתקני שילוט לפרסום כך שסך ה-FACES משטחי הפרסום לא יהיה קטן מ- 200 (לפחות 50 עמודי תאורה עם מתקן דו-כנפי). בסעיף 7.4 להסכם מובהר כי - 20 FACES מכלל שטחי הפרסום יוקצה לטובת מודעה/מסר מטעם העירייה.

### מסמכים נוספים שהושלמו לבקשת הביקורת

א8.2. מנהח"ש של החכ"ל הציג כתב ערבות של בנק לאומי מיום 25/04/2007 לחבי "חדשות העיר יזמות 2007 בע"מ" על סך של 35,000 ₪. תוקף הערבות עד התאריך 31/8/2010.

א8. 3. לבקשת הביקורת, ערך פקח השילוט בדיקה אל מול החב' הזכיינית. הוצגו בפני הביקורת

רשימות דיווח של חב' "חדשות העיר" לפיהם בעיר 320 יח' פני פרסום (faces).

להלן הפירוט:

72 עמודי תאורה נושאי כנף אחת דו צדדית עם 2 פני פרסום – סה"כ 144 פני פרסום.

44 עמודי תאורה נושאי 2 כנפיים דו-צדדיות עם 4 פני פרסום – סה"כ 176 פני פרסום.

סה"כ - 320 פני פרסום.

מפרטת החברה במסמך שהגישה:

146	שלטי פרסום בתוקף
53	שלטי פרסום לא בתוקף מיועדים להסרה
2	פני פרסום לכוון עמק ענבה (חשמונאים עמק דותן) ואינם ראויים לפרסום
36	שלטי פרסום של העירייה
83	פרסום עצמי – לא בתשלום
320	סה"כ

המסמך שהוגש על ידי החברה מציין בטבלה את מס' עמוד החשמל עליו יש את השלטים, ומפרט את תוכן הפרסום ע"ג השלטים.

פקח השילוט הודיע לביקורת כי ערך בדיקה, צילם את כל השלטים, יצר ספרייה במחשב המכילה את צילומי השלטים ואכן הוא מאמת את הנתונים שהוגשו על ידי החברה.

א8. 4. מנכ"ל החכ"ל צירף להתייחסות נספח להסכם שנחתם בתאריך 16/8/10 ובו מצוין כי ההסכם המקורי, תוקפו יוארך עד לתאריך 31/12/2010.

#### **א8. 5. התייחסויות**

נדרשה התייחסות פקח השילוט לעובדה כי בקובץ התמונות שלו, שאמור להיות מסד הנתונים המעודכן מוצגים 62 מתקנים דו כנפיים, ושמונים מתקנים חד כנפיים, סה"כ 294 faces. הפקח השיב לביקורת שהנתונים שהציגה החברה והועברו לביקורת מקובלים עליו ומגובים בתמונות ע"ג מחשבו של הפקח.

הביקורת מציינת כי הפירוט של הקבלן מציין את מס' עמוד החשמל שעליו מותקן השילוט, לפיכך נטיית הביקורת להתייחס לנתונים שהציג הקבלן כנתון מייצג למצב בשטח.

**לא התקבלה התייחסות פקח השילוט לנקודה זו.**

א.6. נמצא כי מח' הגבייה פעלה והוציאה חיובים בגין אגרת שילוט לזכיון לשנת 2009 ללא שקיבלה נתונים עדכניים ממפקח השילוט. לדברי מנהל מח' הגבייה כאשר הבין שלא יגיעו לידיו נתונים מעודכנים **ביצע חיוב לזכיון על פי החיובים שנשלחו לזכיון בשנת 2008**. בתאריך 24 בדצמבר 2009, נשלח חיוב ממח' הגבייה של העירייה לחב' "חדשות העיר" בו מצוין כי עבור אגרת שילוט לשלטים על עמודי חשמל ברחבי העיר – סה"כ 118 שלטים לפי 429.2 ₪ לשלט, מחויבת החברה בסך 50,645 ₪ לשנת 2009.

#### **א.7. התייחסויות**

נדרשה התייחסות מנהלת מח' הגבייה, מנהל חב' הגבייה, מנכ"ל החכ"ל לגבי מס' נקודות. האחת, לא נמצאה חו"ד של אדריכל נוף לגבי עיצוב השלטים שהותקנו, גודלם ומיקומם. השנייה, לא ברור מי הגורם שהתיר להציב את השלטים במיקומם הנוכחי, ובמידה ומתוכנן להתקין מתקנים נוספים- היכן ימוקמו !!  
השלישית, התייחסות אגף ההנדסה לגבי הצורך בהיתר להצבת השילוט האמור. הרביעית, התייחסות לטענה כי גודל השלטים חורג מההסכם. החמישית, הטענה שאי עדכון הנתונים על ידי פקח השילוט גרם לעירייה לאובדן הכנסה בשנת 2009 בסך  $182 \times 429.2 = 78,114$  ₪.  
השישית, בדיקת כרטסת הנהח"ש של הזכיון בחכ"ל.

#### **א.7.1. התייחסות החכ"ל**

"לקראת ישיבת הדירקטוריון בנושא הסכמי השילוט השונים שנערכה בתאריך 26.04.2010 שסיכומה מצורף בנספח ג', נערכה בדיקה מקיפה של הסכמי השילוט, תוקפם וכדאיותם הכלכלית. לאחר ישיבה זו נערכה ישיבת עבודה באגף ההנדסה בהשתתפות האדריכלית גלית ירושלמי. בישיבה זו התבקשו הערות האדריכלית לגבי צורת ומיקום שלטים בעיר. בעניין שילוט "חדשות העיר" טרם התקבלה התייחסות האדריכלית. עקב עומס עבודה בחכ"ל ובעצה אחת עם היועץ המשפטי, הוארך בהתאם לאופציה הקיימת, הסכם ההתקשרות עם "חדשות העיר" עד לתאריך 31.12.2010. בחודשים שלפנינו, תערוך החכ"ל את הבדיקות הנדרשות וקבלת חוות דעת אדריכלית העיר לעניין צורת ומיקום השלטים לקראת יציאה למכרז חדש".

החכ"ל צירף את כרטסת הנהח"ש של החכ"ל לשנים הרלוונטיות.  
על פי הכרטסת, הזכיון משלם לחכ"ל סכום חודשי של 9,333 ₪.

### **2.7.א8. התייחסות הגבייה**

"... כל הנתונים של השילוט של החברות של פרסום החוצות (רפיד, זוהר חוצות, חדשות העיר, קסטל את שמול) שהן נמצאות בהסכם מול החברה הכלכלית – לא הועברו למחלקת הגבייה עד לחודש 12/2009. החתום מטה (רונג), על מנת שלא לפספס הכנסות לשנת 2009 ומתוך הנחת עבודה כי כמות השלטים שהיו בשנת 2008 עדיין קיימים בשנת 2009, הוציא חיובים על הבסיס של אותה כמות שהיתה בשנת 2008 וזאת עד שיתקבלו הנתונים האמיתיים לשנת 2009. בחלק מהמקרים הח"מ (רונג) נפגש עם חלק מהחברות והתעדכן מהן לגבי הכמויות של השלטים ועל בסיס זה יצאו להם השומות הכספיות.

### **3.7.א8. הערת הביקורת**

להצבת השלטים ברחבי העיר לא צורפה חו"ד של אדריכל הנוף לגבי עיצוב השלטים והמקומות להצבתם ברחבי העיר. לגבי הרחבה והצבת שלטים נוספים. מצוין בהסכם כי הקבלן לא יציב פחות מ- 200 שלטים לא מצוין מה מכסימום מותר להצבה והיכן !!! לא התקבלה עמדת ההנדסה לגבי הדרישה לקבלת היתר בנייה להצבת השלטים ומתקניהם. נמצאה תכתובת המעידה על חריגה מגודל השלטים עליהם התחייב הזכייין. לא ניתנה התייחסות החכ"ל לנקודה והתייחסות אגף ההנדסה לנושא. פקח השילוט, ואגף הגזברות לא התייחסו לעובדה כי נגרם נזק ישיר מתפקודו של פקח השילוט בנושא סוג שילוט זה בסכום של כ- 78,114 ₪ בשנת 2009. הסכום שמשולם לחכ"ל הינו 111,996 ₪ לשנה. בחלוקת הסכום למחיר שהוגש במכרז (350 ₪) ל- FACE, מעיד על תשלום עבור 319 שלטים. עדיין נדרשת הבהרת החכ"ל לגבי ביטול הפקודה הנוגעת לתשלום 65,000 ₪ בשנת 2006. על פי החוזה, צויין סכום לתשלום, סכום חד פעמי המגיע לחכ"ל, שאין הביקורת מוצאת ששולם. יש לציין שמנהל חב' הגבייה, רוני סבח, פעל נכון, כאשר הוציא חיובים לחברות הזכייניות של החכ"ל. פעולה שהייתה מבחינת הרע במיעוטו. העובדה כי פקח השילוט לא העביר נתונים עדכניים פגע בהכנסות העירייה, ומנהל חב' הגבייה מזער את הנוק בכך שהוציא חיוב לחברות הזכייניות על סמך מידע שהיה בידי הגבייה והוראות חיוב שהוצאו שנה קודם.

### **ב.מתקני הכוונה מוארים**

#### **1.ב8. תוכן ההסכם**

בתאריך 21/9/06 נחתמו בין החכ"ל לבין "חדשות העיר 2001 בע"מ" שני מסמכים הנקראים "נספח להסכם פרסום על שלטי חוצות". (מכוונים ברובע מכבים-רעות). הנספח הראשון (חתום על ידי שני מורשי חתימה), מתייחס לתפעולם ואחזקתם של 20 מתקני



הכוונה מוארים. מצוין כי תקופת ההסכמים היא עד 31/8/09. סוכם שדמי הזיכיון ישולמו כל שלושה חודשים.

**הנספח השני** (חתום על ידי מורשה חתימה אחד) מציין כי קיימים 20 מתקני הכוונה מוארים מתוכם 11 משטחי פרסום FACE.

מצוין כי החכ"ל ביקשה הצעות משני זכיינים וקבלן זה הציע וזכה במחיר של 1,270 ₪ כולל מע"מ לתפעול ואחזקה על כל FACE. תמורת ביצוע הפרסום תקבל החכ"ל תמורה שנתית בסך 13,970 ₪ כולל מע"מ.

#### **מסמכים נוספים לבקשת הביקורת**

2.ב8. נמצא כי מח' הגבייה פעלה והוציאה חיובים בגין אגרת שילוט לזכיון לשנת 2009 ללא שקיבלה נתונים עדכניים ממפקח השילוט. לדברי מנהל מח' הגבייה כאשר הבין שלא יגיעו לידיו נתונים מעודכנים **ביצע חיוב לזכיון על פי החיובים ששלח אליו בשנת 2008**.

בתאריך 24 בדצמבר 2009, נשלח חיוב ממח' הגבייה של העירייה לחב' "חדשות העיר" בו מצוין כי עבור אגרת שילוט לשלטים, "...פרסום מתחלף במכבים-רעות", עבור 9 שלטים לפי 429.2 ₪ לשלט, מחויבת החברה בסך 3,862 ₪ לשנת 2009.

#### **3.ב8. התייחסויות**

נדרשה התייחסות מנהל התחום, פקח השילוט ואגף ההנדסה לגבי העובדות הר"מ: לשאלת הביקורת את פקח השילוט באשר לשילוט זה, פקח השילוט לא ידע באילו שלטים מדובר. השנייה, הנתונים לגבי השילוט הר"מ אינם מעודכנים ואינם מגובים בצילומים. השלישית, לא נמצא היתר בנייה לשלטים הר"מ.

#### **לא התקבלה התייחסות הגורמים השונים לשאלות הביקורת.**

## ג8. שלטי הכוונה לציבור באשר למיקומם של מוסדות ציבור (קופות חולים ומשרדים ממשלתיים)

### ג8.1. תוכן ההסכם

הוצג בפני הביקורת הסכם שנחתם בתאריך 27/12/2005 בין החכ"ל (ע"י מורשה חתימה אחד) לבין "קסטל את שמול" (שותפות לא רשומה). ההסכם מתייחס להצבת שלטי הכוונה ברחבי העיר מודיעין שמטרתם יידוע והכוונת הציבור באשר למיקומם של מוסדות ציבוריים. סוכם כי השלטים יוצבו בראשם של עמודים קיימים או עמודים שיוקמו ובסה"כ בשלב ראשון כ – 40 שלטי הכוונה ברחבי העיר עם אופציה להוספת שלטים נוספים. על פי ההסכם הזכיין יתפעל ויתחזק את מתקני שלטי הכוונה. יתפעל, על פי החוזה, משמע ישכיר את שלטי הכוונה לצדדים שלישיים לצרכי הכוונה למוסדות ציבוריים. סוכם שהזכיין ישלם לחכ"ל דמי שימוש בסך 1,000 ₪ לשנה לשלט לשלטים המוצבים בפועל. תקופת ההסכם היא לחמש שנים. קיימת אופציה להארכת החוזה לחמש שנים נוספות. הזכיין התחייב להציג אישור קיום ביטוחים.

### מסמכים נוספים לבקשת הביקורת

- ג8.2. לבקשת הביקורת, ערך פקח השילוט בדיקה אל מול החב' הזכינית. הפקח הציג בפני הביקורת רשימות שכללו 18 שלטים מוארים שהציב הקבלן ותמונות מתאריך 27/5/2010 המתעדות את השלטים (פרט לעמוד אחד ללא ראש). סה"כ – 34 faces .
- ג8.3. נמצא כי מח' הגבייה פעלה והוציאה חיובים בגין אגרת שילוט לזכיין לשנת 2009 ללא שקיבלה נתונים עדכניים ממפקח השילוט. לדברי מנהל מח' הגבייה כאשר הבין שלא יגיעו לידיו נתונים מעודכנים **ביצע חיוב לזכיין על פי החיובים ששלח אליו בשנת 2008**. בתאריך 24 בדצמבר 2009, נשלח חיוב ממח' הגבייה של העירייה לחב' "קסטל את שמול" בו מצוין כי עבור אגרת שילוט לשלטים שהציבו ברחבי העיר, עבור 32 שלטים לפי 429.2 ₪ לשלט, מחויבת החברה בסך 13,734 ₪.
- ג8.4. בבדיקה מול מח' הפיקוח על הבנייה, נבדק היתר עבור הצבת השילוט. נמצא כי היתר עבור "קסטל את שמול", הוצא בתאריך 24/1/2007, (שלטי הכוונה לקופ"ח). במפה שצורפה להיתר סומנו האתרים, המקומות להקמת 19 שלטים באישור אדריכל הנוף, גד ברקאי.

### **5.ג8. התייחסויות**

נדרשה התייחסות מנכ"ל החכ"ל, מנהל מח' הפיקוח על הבנייה ופקח השילוט לגבי הנק' הבאות :  
האחת, לא קיים בחוזה סעיף המסדיר את סכום הערבויות והפקדת הערבויות על ידי הזכיין.  
השנייה, פקח השילוט לא עדכן את מח' הגבייה בנוגע למס' השלטים מסוג זה לגבי שנת 2009.  
השלישית, נדרש מנהל מח' הפיקוח על הבנייה לבדוק ולדווח לביקורת שהשלטים הוצבו על פי ההיתר.

#### **1.5.ג8. התייחסות מנכ"ל החכ"ל**

"...החכ"ל התבקשה להבהיר אי קיום סעיף בחוזה המסדיר את סכום הערבות לעניין המכוונים שבנדון. מבדיקה שערכנו עולה כי תוקף ההסכם הינו עד 01.02.2012 וכי אכן אין בו סעיף ערבות. הסכם זה נחתם טרם כניסתו לתפקיד. בעקבות הערת המבקר, פניתי אל הזכיין ולאחר דין ודברים הוסכם על העברת ערבות בסכום השווה לסכום הזכיין השנתי, על אף שנושא זה אינו מחויב בהסכם. נוסח כתב הערבות הועבר לזכיין על ידי היועצים המשפטיים של החכ"ל".

#### **2.5.ג8. הערת הביקורת**

נושא הערבות הוסדר על ידי מנכ"ל החכ"ל אל מול החברה הזכיינית.  
גם במקרה זה, נגרם לעירייה נזק כספי בשל העובדה שפקח השילוט לא עדכן את מנהל חב' הגבייה לגבי מס' השלטים המותקנים.  
מנהל מח' הפיקוח על הבנייה יבדוק ויעדכן את הביקורת בנוגע להצבת השלטים על פי ההיתר.

### **ד8 . שלטי חוצות (ביל בורדים).**

#### **1. ד8. תוכן ההסכם**

הוצג בפני הביקורת הסכם שנחתם בחודש יולי 2004 בין החכ"ל (ע"י מורשה חתימה אחד) לבין רפיד ויז'ן בע"מ. ההסכם מתייחס לתפעול ותחזוקה של שלטי החוצות בעיר. מתקני השילוט בבעלות של החכ"ל.  
על פי מפת פריסה שצורפה להסכם עסקינן ב- 8 שלטים מוארים – ובהם 14 פייסים, וכן 2 שלטים שאינם מוארים ובהם 3 פייסים.  
מצוין בהסכם כי היזם/זכיין רשאי להציע לחכ"ל להתקין עד 5 מתקני שילוט חדשים מעבר לשילוט המפורט לעיל. בגין מתקנים חדשים ייחתם הסכם נפרד ע"פ ההסכם 2, FACES , מכלל ה- FACES (שטחי הפרסום), יוקצה לטובת מודעה או מסר מטעם העירייה.  
דמי השימוש שישלם הקבלן לחכ"ל הינם 18,132 ₪ לשנה בתוספת מע"מ בגין FACE אחד.

ההסכם הוא מתאריך 1/8/2004 למשך 3 שנים. עם אופציה עד ל – 3 שנים נוספות.  
הזכיין חייב בהצגת אישור קיום ביטוחים.  
הזכיין מחוייב בערבות בנקאית אוטונומית בסך 100,000 ₪.

### מסמכים נוספים לבקשת הביקורת

2. ד8. לבקשת הביקורת, ערך פקח השילוט בדיקה אל מול החב' הזכינית. הפקח הציג בפני הביקורת תמונות (צולמו בתאריך 19/5/2010) על פי הפרוט הבא :
- 26 FACES של בילבורדים ע"ג עמודים.  
5 שלטי חוצות שמוקמו ע"ג גדר אתר העבודה של כיכר התחבורה בעיר.  
3. ד8. נמצא כי מח' הגבייה פעלה והוציאה חיובים בגין אגרת שילוט לזכיין לשנת 2009 ללא שקיבלה נתונים עדכניים ממפקח השילוט. לדברי מנהל מח' הגבייה כאשר הבין שלא יגיעו לידיו נתונים מעודכנים **ביצע חיוב לזכיין על פי החיובים ששלח אליו בשנת 2008**. מנהל חב' הגבייה הציג בפני הביקורת חיובים שחויב הקבלן "רפיד ויז'ן בע"מ" בגין אגרת שילוט לשנת 2009. החיובים בוצעו כלהלן :
- 18 שלטים (FACES)  $341 \times = 6,138$  ₪.  
1 שלט (FACE)  $275 \times = 275$  ₪.  
סה"כ 6,413 ₪.
4. ד8. נבדק תיק ההיתר לסוג השילוט בסעיף זה. נערכה בדיקה מול מח' הפיקוח על הבנייה. בתאריך 20/6/2005 הוגשה תוכנית בקשה להיתר על ידי טל רוסמן. בבקשה זו צוינו שתי נקודות בעיר – בעמק החמניות, ובכניסה לעיר מצומות שילת בצד שמאל של הדרך. לא נמצא היתר המאשר בקשה זו.  
נמצא בתיק היתר לחברה הכלכלית למודיעין, שהוגש על ידי טל רוסמן. תאריך ההיתר 28/5/2007 היתר מס' 20050117. בהיתר אין פירוט/נספח המפרט את השלטים המאושרים במסגרת ההיתר. בתיק הפיקוח על הבניה נמצא מכתב ממנהל המח' לחברה הכלכלית, בו מצוין כי קיימת סטייה מההיתר בגודל השלט.
5. ד8. מנהח"ש של החכ"ל הציג כתב ערבות של בנק דיסקונט מיום 24/10/2006 לחב' רפיד ויז'ן בע"מ על סך של 100,000 ₪. תוקף הערבות עד 1/8/2010.

## **6.48. התייחסויות**

נדרשה התייחסות החכ"ל לעובדה כי על פי החוזה עם החכ"ל אמורים היו להיות 8 ביל בורדים מוארים ועליהם/בהם 14 פייסים, 2 ביל בורדים לא מוארים ועליהם 3 פייסים. על פי החוזה רשאי הקבלן להקים עוד 5 ביל בורדים. מצוין בחוזה כי על הביל בורדים הנוספים אם יוקמו, ייחתם הסכם נפרד. בפועל, הזכין לשלטי חוצות, "שילוט חוצות" הקים בעיר 13 עמודים (ביל בורדים) ועליהם 26 פייסים וכן 5 שלטים שהוקמו ע"ג גדר הפרדה באתרי בניה (מרכז העיר ליד הרכבת). על פי הבדיקה מול אגף ההנדסה, פרט לשני ביל בורדים, לא נמצאו היתרי בניה ל – 11 עמודים שהוקמו על ידי הזכין. יש להדגיש כי השלטים/בילבורדים שהוקמו בעיר רובם ללא היתר בנייה כנדרש. וכן, לא נמצא הסכם נפרד לביל בורדים החדשים כמצוין בחוזה. כמו כן, לא היה ברור לביקורת מהי שיטת הצבת השילוט ומי מגורמי העירייה התיר את בניית השלטים.

לא נמצא תיעוד להתייעצות עם אדריכלות/הנוף של העירייה באשר למיקום השלטים לא נמצאו היתרי בנייה לשלטים האמורים כנדרש. נדרשה התייחסות פקח השילוט אשר לעובדה כי לא עידיכן את מח' הגבייה בקשר למס' השלטים ולפיכך גרם נזק ופגע בהכנסות העירייה שלא גבתה את המגיע לה בגין שלטים שהוצבו בעיר.

## **1.6.48. התייחסות מנכ"ל החכ"ל**

"...החכ"ל מינתה באישור ועדת היועצים של הדירקטוריון אדריכלית להשלמת היתרי הבנייה לעמודי השילוט המוצבים בעיר...".

## **2.6.48. הערת הביקורת**

הפיקוח של החכ"ל על הזכיינית מפעילת שילוט הביל בורדים לקה בחסר. החכ"ל פנתה למפקח השילוט בעירייה וביקשה נתונים לגבי השילוט שקיים בעיר לפי הזכיינים השונים. בשיבת דירקטוריון החכ"ל מס' 5/10, מתאריך 19/9/2010, נדון נושא המכרז של שלטי הביל בורדים. להלן החלק הרלוונטי מפרוטוקול הישיבה :

### **עדכון הסכמי שילוט**

דורון ברק :  
בהמשך לשיבת הדירקטוריון בנוגע למכרזי שילוט : יצא מכרז חדש למתקני שילוט גדולים. במקביל להגדרת המכרז נעשתה בדיקה ברחבי העיר מתוך כוונה לאמת את השלטים הפעילים. המכרז החדש יצא עם דרישה מינימלית לתמלוגים עבור כל שלט בגובה של 26 אש"ח לשנה. ההצעה הזוכה הייתה בגובה של 30 אש"ח. ללא קשר למכרז, התקיימה פגישה עם חב' רפיד ויז'ן לגבי חובות עבר. חב' רפיד ויז'ן ביקשה בשלב מסוים לבטל את זכיייתה במכרז החדש וניסתה לקשור בין הדברים. בשיתוף עם יגאל צדוק נערך מו"מ שבסופו הוחלט כי על הפרשי העבר תשלם חב' רפיד ויז'ן 209 אש"ח. החברה תממש את זכיייתה במכרז החדש על בסיס המחיר למתקן שילוט כפי שנקבע במכרז, כמו-כן הוסכם כי שלושה שלטים נוספים יועברו לשימוש העירייה מוקדם יותר מכפי שנקבע במכרז החדש. על דעת הצדדים הוסכם כי תבוצע פריסת תשלומים.

יורם בלק: לכמה שנים המכרז?  
דורון ברק: ל-1+3+1.  
אריק משיח: כמה כסף דרשתם לפני שניגשתם למו"מ?  
דורון ברק:  
450 אש"ח. המספר נבע מהעובדה ששלטים שהורדו ע"י מע"צ בעבר נעשה בהם שימוש ע"י חב' רפיד ויזין למרות שלטענתם השלטים לא שולטו. לגבי שלט נוסף במתחם עזריאלי הוכח כי במשך שנתיים השלט לא היה בשימוש מאחר והיה תחום באזור הקבלנים של הקניון ועוד.....".

גם במקרה זה, נגרם לעירייה נזק כספי בשל העובדה שפקח השילוט לא עידכן את מנהל חב' הגבייה לגבי מסי השלטים המותקנים.

## **8ה. מסך אלקטרוני**

החברה הכלכלית פרסמה מכרז 6/06 להתקנה, אחזקה ותפעול מסך אלקטרוני.

### **8ה.1. תוכן ההסכם**

ההסכם נחתם בין החכ"ל (שני מורשי חתימה) לבין חב' רפיד ויזין בע"מ. ההסכם מתייחס להתקנה, אחזקה ותפעול מסך אלקטרוני. מובהר בהסכם כי מיקום הצבת המסך מותנה באישור מח' ההנדסה של העירייה מראש ובכתב. הקבלן מחויב להוציא היתרי בניה כנדרש. על פי ההסכם הזכיין ישלם לחכ"ל סכום חד פעמי בסך 85,000 ₪ - ישולמו בתוך 21 יום מההודעה על זכייה. תמורת הזיכיון להתקנה והפעלת מסך הפרסום האלקטרוני ישלם הזכיין 45,000 ₪ לשנה בתוספת מע"מ. תקופת ההסכם הינה 5 שנים מיום חתימת ההסכם. קיימת אופציה לשתי תקופות הארכה שלא יעלו בסה"כ על שנתיים. הקבלן מחויב בהצגת אישור קיום ביטוחים. כמו כן, הקבלן מחויב להמציא ערבות בנקאית אוטונומית על סך 50,000 ₪ שתהיה בתוקף עד 90 ימים לאחר תום תוקף ההסכם.

### **מסמכים נוספים לבקשת הביקורת**

- 8ה.2. מנהח"ש של החכ"ל הציג כתב ערבות של בנק דיסקונט מיום 31/05/2007 לחב' רפיד ויזין בע"מ על סך של 50,000 ₪. תוקף הערבות עד 1/6/2010.
- 8ה.3. נמצא כי חב' "רפיד ויזין בע"מ" חויבה באגרת שילוט בסך 1,608 ₪ בתאריך 17/5/2010.

## **8ה.4. התייחסויות**

נדרשה התייחסות החכ"ל לעובדה כי לא נמצא תאריך חתימה על ההסכם ותחילתו.

### **8ה.4.1. התייחסות מנכ"ל החכ"ל**

"...ההסכם הנדון נחתם טרם כניסתי לתפקיד. מאז כניסתי לתפקיד ובהתאם לנהלים המחייבים ולהערות הביקורת מקפידה החכ"ל הקפדה יתרה על מילוי תאריכים בהסכמים ובנספחים להם...".

## **18. מארזי פרסום ע"ג תחנות הסעה**

### **1.18. תוכן ההסכם**

הוצג בפני הביקורת הסכם שנחתם בין החכ"ל (ע"י מורשה חתימה אחד וללא חותמת החברה) לבין "זוהר חוצות בע"מ".

ההסכם מתייחס לאחזקת תחנות הסעה וקבלת זיכיון התקנה, אחזקה והפעלת מארזי פרסום ע"ג התחנות. במסגרת החוזה הותר ליזם להקים מארזי פרסום ע"ג 40 תחנות הסעה במודיעין בלבד (בתחנות שייבחרו על ידי הזכ"ל), ו- 12 מארזי פרסום ברובע מכבים-רעות (זכות מוקנית ליזם החל מ- 1/7/05). היזם יוכל להגדיל את מס' מארזי הפרסום בתחנות הסעה באישור ובתיאום עם החכ"ל. 5 מארזי פרסום מכלל המארזים יוקצו לטובת מודעה או מסר מטעם העירייה.

מארזי הפרסום יחוברו לחשמל ולתאורה ויידרש להציג אישור חב' חשמל לתקינות השלט ומערכת החשמל שמחוברת אליו. תחנות ההסעה מארזי הפרסום הם בבעלות מוחלטת של העירייה. הזכ"ל ישלם דמי הוצאות מכרז בסך 50,000 ₪ בתוספת מע"מ תוך 10 ימים מיום חתימת ההסכם.

על פי ההסכם בגין 52 מארזי פרסום  $2,555 \times$  ₪ למארז בודד לשנה = 132,860 ₪ לשנה בתוספת מע"מ תשלום לחכ"ל.

תקופת ההסכם היא למשך 5 שנים. קיימת אופציה להארכה לשנה בכל פעם, לעוד 3 שנים נוספות לכל היותר.

### **מסמכים נוספים לבקשת הביקורת**

2.18. מנהח"ש של החכ"ל הציג כתב ערבות של בנק לאומי מיום 26/5/2005 לחב' "זוהר חוצות בע"מ" על סך של 100,000 ₪. תוקף הערבות עד התאריך 30/6/2010.

3.18. לבקשת הביקורת, ערך פקח השילוט בדיקה אל מול החב' הזכ"ל בנושא שילוט ע"ג תחנות הסעה. הפקח הציג בפני הביקורת רשימות וצילומי השלטים בתאריך 30/5/2010.

על פי הנתונים במודיעין מכבים-רעות קיימים 32 מארזי פרסום. וסה"כ 64 FACES.

4.18. מח' הגבייה פעלה והוציאה חיובים בגין אגרת שילוט לזכ"ל לשנת 2009 ללא שקיבלה נתונים עדכניים ממפקח השילוט. לדברי מנהל מח' הגבייה כאשר הבין שלא יגיעו לידיו נתונים מעודכנים ביצע חיוב לזכ"ל על פי החיובים ששלח אליו בשנת 2008.

בתאריך 24 בדצמבר 2009, נשלח חיוב ממח' הגבייה של העירייה לחב' "זוהר חוצות בע"מ" בו מצוין כי עבור אגרת שילוט לשלטים שהציבו ברחבי העיר, עבור 53 שלטים לפי 429.2 ₪ לשלט, מחויבת החברה בסך 22,747 ₪.

## **5.18. התייחסויות**

נדרשה התייחסות של מנהל התחום, פקח השילוט מנכ"ל החכ"ל לגבי הנק' הבאות :  
ע"ג ההסכם לא ציון התאריך בו נערך ונחתם. סעיף 18 לחוזה, כותרתו ערבבויות. סכום הערבות בסעיף זה לא נכתב והושאר ללא סכום נקוב.  
גם במקרה זה, פקח השילוט לא עדכן את מח' הגבייה בקשר לשלטים שהוצבו ברחבי העיר, ונגרם נזק ישיר לעירייה בשל אי גביית אגרת השילוט בגין אותם שלטים.

### **1.5.1.8. התייחסות מנכ"ל החכ"ל**

".... ההסכם הנדון נחתם טרם כניסתי לתפקיד. מאז כניסתי לתפקיד ובהתאם לנהלים המחייבים ולהערות הביקורת מקפידה החכ"ל הקפדה יתרה על מילוי תאריכים בהסכמים ובנספחים להם....".

## **ז8. התייחסויות ביחס לשילוט, על כל סוגיו, המנוהל על ידי החכ"ל**

- נדרשה התייחסות מנכ"ל העירייה, אגף ההנדסה, גזברות ומנכ"ל החכ"ל ביחס למס' נקודות :
- נמצא כי מס' השלטים שהקימו הזכיינים אינו ידוע לחכ"ל, והפיקוח על תחום זה חסר בנקודות רבות.
  - הוקמו בעיר שלטים מסוגים שונים, בחלקם הגדול ללא היתרים כנדרש, וכנראה ללא אישור הגורמים הרלוונטים בעירייה (לדוגמה, אדריכל הנוף) וללא תוכנית אב לשילוט.
  - שיטת ההצבה ואופן הפריסה של סוגי השלטים השונים לא אושרה על ידי הגורמים המוסמכים בעירייה. סוגי שילוט שונים דורשים אישורים מגורמי מקצוע כמו אישור התקנת השילוט/פרסום בתחנות הסעה דורש אישור חשמלאי, אישורים שאין בנמצא.
  - קיים חוסר הקפדה על חתימת מורשי החתימה של החברה, ציון תאריכי חתימת החוזה, דרישה וקיום ערביות וכד'.
  - הביקורת מעריכה כי סך ההכנסות המתקבלות בחכ"ל מהזכיינים השונים בגין פרסום ושילוט מוערך בשנת 2010 בסכום של כ – 800,000 ₪. לא כולל הסכומים המתקבלים כסכום חד פעמי מהזכיינים.
  - החכ"ל משלמת לעירייה עבור מה שמוגדר כ "דמ"ש זכיון לשילוט" כ – 21,000 ₪ בשנה. זאת ללא הסבר חשבונאי או הסכם בין העירייה לחכ"ל המסביר את גובה התשלום (להערכת הביקורת סכום נמוך באופן בלתי סביר).



### **1.ז8. התייחסות מנכ"ל החכ"ל**

"...להערת הביקורת כי מספר השלטים שהקימו הזכיינים אינו ידוע לחכ"ל, תשובתי היא כי בנוסף לדיווחים הממוחשבים שהתבקשו מהזכיינים והוגשו לחכ"ל נערכה ספירה פיזית על ידינו לשלטים. במקרה שילוט החוצות (ביל בורדים) בו נמצאה סטייה בין מספר השלטים בפועל לבין מספר השלטים בגינם משלם הזכייין, מתקיימת זה מספר שבועות התדיינות עם הזכייין בעניין פערי תשלום. לכשיבשיל המשא ומתן יועלה הנושא להתייחסות דירקטוריון החכ"ל....".

### **9. ניהול ופרסום על גבי לוחות הפרסום של העירייה**

9. א. ברחבי העיר ממוקמים סה"כ 46 לוחות פרסום בחלוקה הבאה:

8 לוחות מודעות מעץ (7 במכבים-רעות, 1 במתחם הקרוונים בכניסה לעיר).

10 לוחות קטנים

26 לוחות גדולים

2 לוחות במרכז רננים

9. ב. העירייה מעסיקה את חברת "פלג שליחויות". תפקיד החברה, נציגה, לתלות מודעות על פי דרישה של העירייה ברחבי העיר. מנתוני הנהח"ש, בחו"ז הקבלן בשנים 2009 ו- 2010 נמצאו תנועות חיוב מול היכל התרבות, מדור רישוי עסקים ומח' כח אדם (עבור מנכ"ל העירייה).  
בשנת 2009 הסתכמו הכנסות הספק בסך - 144,803 ₪.  
בשנת 2010 הסתכמו הכנסות הספק בסך - 54,952 ₪.

### **9.ג. התייחסויות**

נדרשה התייחסות הגזברות, מח' חוזים ומכרזים בנוגע לממצאי הבדיקה שנערכה מול גזברות העירייה ובה נמצא כי חשבונות הספק נבדקים אל מול מחירון הספק הנושא את התאריך 1/1/2004. לא נמצאו הצעות מחיר או מכרז לביצוע העבודה. כמו כן, בבדיקה שנערכה מול מח' חוזים ומכרזים נמסר לביקורת כי הספק לא נבחר על ידם במסגרת מכרז או במסגרת של הצעות מחיר.

### **לא התקבלו התייחסויות בנושא מהגורמים שצוינו לעיל.**

9. ד. הגורם המאשר הדבקת מודעות (פרסום לעסקים או אחר) על גבי לוחות הפרסום הוא מדור רישוי עסקים. הגורם המעוניין לפרסם נדרש לשלם אגרה, כפי שנקבע בחוק העזר, כתנאי מקדים להדבקת המודעות.  
מודעות נוספות המודבקות על ידי החברה הם פרסום להצגות והופעות של "עמותת מופעים" חברה עירונית, ופרסומים של מח' התרבות בעירייה.

- יש לציין כי נציג חברת פלג משמש גם כגורם מפקח. הוא מדווח לפיקוח העירוני במקרה שעל לוחות המודעות מודבקות מודעות שלא הודבקו על ידו.
9. ה. להלן סך ההכנסות שהתקבלו בגין הדבקות מודעות/פרסומים, כפי שנמצאו בבדיקה מול הנהח"ש של העירייה (מס' שובר 110) :
- שנת 2008 סך הכנסות 5,477 ₪.
  - שנת 2009 סך הכנסות 20,400 ₪.
  - שנת 2010 סך הכנסות 11,737 ₪.
- להלן סיכום החיובים (חשבון נגדי) בחו"ז הספק "פלג שליחויות" למדור רישוי עסקים :
- שנת 2009 סך החיובים 23,922 ₪.
  - שנת 2010 סך החיובים 9,422 ₪.
- 9.ו. כפי שציינתי בסעיף 3 ו לממצאים, נשכרה חברת "אורבניקס בע"מ", הבודקת את חוק העזר והטעון תיקון בו. החברה העירה מס' הערות :
1. שינוי נוסח הגדרת מודעה כך שיענה על כלל סוגי המודעות, ויבחין בין מודעה לבין שלט.
  2. אין התייחסות בחוק העזר לגבי משך התקופה בגינה משולמת אגרת פרסום המודעות.
  3. לא קיימת הגדרה של מידות המודעות, רצוי להוסיף את מידות המודעה.
  4. יש לציין כי אגרת המודעות כוללת הדבקה.
  5. בסקר השוואתי נמצא כי התעריפים שגובה העירייה גבוהים בהשוואה לרשויות אחרות.

### **9.2. הערת הביקורת**

חוק העזר שילוט, נמצאו בו נקודות שיש לעדכן כמו גם סעיפים להשלים. ההוצאות שמשולמות לחברה המדביקה מודעות פרסום (מוזמן על ידי רישוי עסקים), גבוהות מהסכומים שמשולמים כאגרה על ידי העסקים המפרסמים. החברה המספקת את שירות הפצת המודעות והדבקותם על לוחות המודעות לא עברה הליך מכרז או בחינה באמצעות הצעות מחיר כנדרש.

## מסקנות

10. עיריית מודיעין מכבים-רעות אינה מנפקת/מוציאה רישיונות שילוט כנדרש לשלטים המוצבים ברחבי העיר.
11. המחלקה המשפטית בעיריית מודיעין מכבים-רעות העבירה למשרד המשפטים נוסח חוק עזר חסר לפרסום (היו בו כשלים וטעויות). יש לציין כי התחשיבים בחוק העזר וכן הליווי המשפטי בהכנת חוק העזר בוצעו על ידי ספקים חיצוניים.
12. נוסח חוק העזר כפי שפורסם ברשומות גרם לאובדן הכנסה משוער של מאות אלפי ש"ח בשנה. המילה/הסבר כי התעריפים הם למ"ר שלט לשנה נשמטו מהנוסח שפורסם על ידי הלשכה המשפטית בעירייה. יש לציין כי הסכומים הנגבים בגין אגרת שילוט בעיריית ת"א נבדקת כרגע בביהמ"ש ומשרד הפנים לא מאפשר בימים אלה לעדכן או לשנות תעריפים בחוק עזר (שילוט).
13. עיריית מודיעין מכבים-רעות – מנכ"ל, אגף הגזברות, לשכה משפטית, מטפלים בתיקון הטעות מזה כשנתיים, פרק זמן ארוך ולא סביר לתגובה.
14. מנהל תחום השילוט לא "יצא מגדרו" על מנת שפקח השילוט יצליח בתפקידו. על פי דבריו של מנהל התחום, הוא לא הפריע לעובד אך גם לא עזר. ראוי היה כי ישקיע מאמץ ויעזור לפקח השילוט. בתגובתו של מנהל התחום מצוין איך ומתי נרתם לעזרת הפקח. זאת למרות שהתריע לפני כל הגורמים הקשורים בנושא כי אינו מעוניין בפקח ופירט את הסיבות לכך סעיף 5.1.ח. לדעת הביקורת, ועל פי ההתייחסויות שהובאו לפני, מנהל התחום לא הכשיל את פקח השילוט בתפקידו.
15. פקח השילוט הועסק על ידי העירייה במשרה מלאה. על פי ניתוח העיסוק לתפקיד פקח השילוט, נדרשים כחודשיים לביצוע העבודה המסוימת שבוצעה על ידי העובד. העסקת העובד כפקח שילוט במשרה מלאה הינה בזבזנית ומיותרת. העובד הוגדר כפקח שילוט אך בפועל היה כפוף לסגנית הגזבר (אישרה את דיווחיו וקבעה את מטלותיו), כשלא ברור מה תפקידו במשרדה של סגנית הגזבר.
16. תיפקודו של פקח השילוט היה לקוי. העובדה כי לא עיזב את חב' הגבייה בקשר למס' השלטים שמוצבים בעיר (מוצבים על ידי הזכיינים של החכ"ל), גרם לנזק כספי לעירייה, אובדן הכנסה.
17. במרכזים המסחריים ובבתים משותפים בעלי חזית מסחרית הוצבו שלטים בניגוד להיתר.
18. עיריית מודיעין מכבים-רעות, משמע, כל גורמי האכיפה הפועלים במסגרתה, אינם אוכפים ואינם פועלים כנגד המציבים שילוט בניגוד להיתרים או כנגד אלה המציבים שילוט ללא היתר.

19. הגורמים השונים בעירייה שעוסקים בתחום השילוט על היבטיו השונים, אינם מסונכרנים ביניהם באופן כולשהו. לדוגמה, מנהל מח' הפיקוח העירוני אינו אוכף את נושא הצבת שילוט ללא היתר או בניגוד להיתר, זאת משום שקיים נתק בינו לבין מנהל תחום השילוט. המקום היחיד שחלק מהגורמים הללו נפגשים הוא וועדת שילוט לשלטים ששטחם עולה על 10 מ"ר.
20. עיריית מודיעין מכבים-רעות מפיקה חיובים לתשלום אגרת שלטים. וע"ג הטופס מצוין שיש להסדיר את רישיון השילוט טרם תשלום האגרה – העירייה אינה בודקת ואינה אוכפת הוראה זו.
21. הביקורת לא מצאה תיעוד להחלטה להעביר את הטיפול בשילוט בעיר לידי החכ"ל.
22. לא נמצא חוזה בין העירייה לחכ"ל המסדיר את ההתנהלות בתחום והסדרי התשלום עבור הזיכיון/הזכות לנהל עבור העירייה את נושא השילוט.
23. עיריית מודיעין מכבים-רעות מקבלת תשלום מהחכ"ל – "דמ"ש זיכיון בשילוט" בסך – כ – 20,000 ₪ בשנה, בשעה שהכנסות החכ"ל ממכירת שטחי פרסום מסתכמות בכ – 800,000 ₪ בשנה. סכום נמוך וללא הלימה להכנסות הגבוהות בתחום.
24. עיריית מודיעין מכבים-רעות לא ערכה תוכנית אב לשילוט בעיר. הצבת השילוט על סוגי ברחבי העיר בוצע ללא היתרי בנייה כנדרש. הצבתם לא לוותה בחו"ד אדריכל נוף כמתבקש.
25. עסקינן במכרזים וחוזים שבוצעו בחכ"ל לפני מס' שנים בתקופת כהונה של בעלי תפקידים אחרים. החכ"ל לא הקפידו לציין תאריכי חתימה על הסכמים, במקרה אחד לא ניתנו ערבבויות כנדרש, במקרה אחר נדרשו אישורים של חב' חשמל לתקינות השלט ומערכת החשמל המחוברת אליו – אישורים אלה לא נמצאו בעת הביקורת.
26. מסתמן כי הצבת השילוט נעשתה על ידי הזכיינים ללא מעורבות וללא שליטה של החכ"ל בנושא.
27. הפיקוח השוטף של החכ"ל וניהול השילוט בעיר לוקה בחסר. החכ"ל הסתמך בעיקר על הדיווח של החברות הזכייניות בנוגע למס' השלטים ברחבי העיר. עם התחלת הביקורת בוצעה פנייה של החכ"ל לפקח השילוט של העירייה לקבלת נתונים לגבי מס' השלטים המוצבים בעיר. הנחת הביקורת כי מספרים אלה לא היו מעודכנים בנתוני החכ"ל.
28. ההוצאות שמשולמות לחברה המדביקה מודעות פרסום (מוזמן על ידי רישוי עסקים), גבוהות מהסכומים שמשולמים כאגרה על ידי העסקים המפרסמים.
29. החברה המספקת את שירות הפצת המודעות והדבקתם על לוחות המודעות לא עברה הליך מכרז או בחינה באמצעות הצעות מחיר כנדרש.

## המלצות

30. עיריית מודיעין מכבים-רעות תסדיר את נושא השילוט בעיר באופן של :  
הגשת בקשה ע"ג טפסים באופן מסודר וברור.  
ייבדק האם הבקשה תואמת היתר.  
רק אם תואם היתר תשולם אגרת שילוט.  
בהסדרת כל אלה – הנפקת רישיון לשלט.
31. בחלק מהרשויות המקומיות, נושא השילוט נמצא ומטופל במדור/מח' רישוי עסקים. לפיכך, באותן רשויות, כל בית עסק המגיש בקשה לקבלת רישיון עסק, נבדק גם נושא הצבת השילוט לפי היתר הבניה ורישיון לשלט.
- בהתאמות והגדרות נכונות (ביצוע סקר השילוט על ידי חברה חיצונית ומבלי להוסיף כח אדם ייעודי לנושא), ניתן ונכון יהיה להעביר את נושא השילוט לטיפול מדור רישוי עסקים.
32. נושא השילוט, בכל מבנה אירגוני שיתקבל, הטיפול בו חייב להיות מסונכרן בין אגף הנדסה (פיקוח על הבניה, מח' רישוי), מח' הגבייה, והפיקוח העירוני.
- הסנכרון המתבקש ישפיע גם על ביצוע אכיפה בתחום שכרגע לא מתקיימת כלל בתחום העיר.
33. נושא השילוט בעיריית מודיעין מכבים-רעות, מצדיק העסקת עובד בהיקף של 20% משרה לכל היותר.
34. נוכח הממצאים, תפקודו הלקוי של פקח השילוט, אי יכולתו לנהל את זמנו וביצוע מטלות על פני תקופות ארוכות ללא הצדקה הביקורת ממליצה להפסיק את עבודתו של פקח השילוט בתחום השילוט.
35. בימים אלה וכפי שהובהר על ידי החב' שנשכרה לבחון את התחשיבים ושינוי חוק עזר שילוט, משרד הפנים הקפיד את הנושא של עידכונים בתעריפי חוק העזר שילוט.  
יחד עם זאת, חב' "אורבניקס בע"מ" ממליצה: "אנו ממליצים לפנות ללשכה המשפטית של משרד הפנים, באמצעות היועצים המשפטיים של העירייה, להגשת בקשה לתיקון הטעויות, כאמור".  
כהמלצת החברה וכפי שהעירייה הייתה צריכה לנהוג עם גילוי הטעות, יש לפנות למשרד הפנים ולבקש לתקן את הטעויות שנפלו בעת פרסום חוק העזר המאוחד בנושא שילוט.
36. עיריית מודיעין מכבים-רעות תפעל להכנת תוכנית אב לשילוט בעיר.
37. כל נושא הצבת השלטים בעיר ייבחן על ידי וועדה מקצועית שתכלול את סגן מהנדס העירייה, אדריכלית הנוף של העירייה, ומשתתפים נוספים כפי שיוחלט על ידי מנכ"ל העירייה. הוועדה לבחינת הצבת השלטים והכנת תוכנית אב לשלטים תוקם לאלתר.

38. החכ"ל פועלת בימים אלה בתחום מכרז הביל בורדים ברחבי העיר (הוקמו ללא היתר וכנראה במקומות שהוחלט עליהם על ידי היזם), ועל פי הנתונים, שאר תחומי השילוט ייצאו למכרז בחודשים הקרובים. הוועדה שתוקם על ידי מנכ"ל העירייה (סעיף 11.ח. לדוח), תטפל בנושא הצבת השילוט בעיר ללא דיחוי. וזאת על מנת למנוע קביעת "עובדות בשטח" מבחינת "הכשרת" השלטים שהוצבו במקומות שונים בעיר ללא היתרי בניה כנדרש.
39. יש להביא לדיון למועצת העיר את נושא העברת הטיפול בשילוט לחכ"ל.
40. במידה ויאושר על ידי מועצת העיר להעביר את הטיפול בנושא השילוט בעיר לידי החכ"ל.
41. העירייה תערוך הסכם שיסדיר את נושא התשלום שיועבר על ידי החכ"ל לעירייה. כיום הסכום שמשולם כדמ"ש לזיכיון שילוט נמוך באופן לא סביר להכנסות הגבוהות של החכ"ל.
42. מנכ"ל החכ"ל יפעל לתקן את הליקויים שעלו מדוח הביקורת (הקפדה על רישום תאריכים על גבי החוזים, ניהול וקיום ערבויות, הקפדה על קיום הסעיפים בחוזים השונים הנוגעים לבטיחות).
43. העירייה תבחן את נושא התשלום לחברה המדביקה מודעות פרסום (ההוצאות גדולות מההכנסות).
44. העירייה תפעל ותבחן בהצעות מחיר או מכרז את העסקה של חברות המציעות שירותי שליחויות, הפצת מודעות ועוד.

## להלן מכתב ההבהרה :

### הנדון : הבהרה ותוספת לדוח בנושא שילוט

בתאריך 26/1/2011 התקיימה ישיבה במשרד ראש העיר מר חיים ביבס. נכחו: ראש העיר, מנכ"ל, יועמ"ש, גזברית, סגנית הגזבר, עוזרת ראש העיר ומבקר העירייה. נושא הדיון, דו"ח מבקר העירייה בנושא שילוט שהוגש לראש העיר בתאריך 21/10/2010. בדיון עלו מס' נקודות וברצוני לצרף את ההבהרות הבאות לדוח הביקורת כחלק בלתי נפרד ממנו.

1. חוק עזר למודיעין מכבים-רעות (שילוט)(תיקון), התשס"ח-2008, אושר על ידי מועצת העיר ולא נפל פגם באישורו. נוסח חוק העזר, ואישורו בוצעו על פי הוראות החוק.

## דוח ביקורת – שילוט

חוק העזר היה אחד מרשימה ארוכה של חוקי עזר שאושר בתאריך 25/10/07 בישיבה 08/07. הנוסח שאושר בישיבת מועצת העיר (חיוב לעד 10 מ"ר שלט ותעריף שני ללמעלה מ-10 מ"ר שלט), הוא זה שפורסם ותקף בעירייה. הלשכה המשפטית העבירה לפרסום את נוסח החוק שאושר בישיבת מועצת העיר. עדיין, הביקורת מפנה להבהרה בנושא, כפי שנכתב בסעיף 3 לדוח הביקורת, "שינויי חקיקה – אגרת שילוט.

2. עו"ד גדרון, המצוין בהתייחסותה של עו"ד חפץ-טוכלר (דוח הביקורת סעיף 1.3.1), היה מ"המומחים החיצוניים", יחד עם רו"ח בוכניק, שהכינו את חוק העזר ותחשיביו. היועמ"ש לעירייה ביקשה את התייחסותו של עו"ד גדרון לדוח הביקורת והעבירה למשרדי את ההתייחסות (מצורף כנספח).

ההתייחסות מוצגת כמידע רלוונטי נוסף.

3. הועברה לידי החלטת מועצת העיר שהתקבלה בתאריך 31.12.98 ישיבה 1/99 שבה הוחלט "העברת מכרז לשלטי חוצות לידי החברה הכלכלית". ועדיין הסיפא של הערת הביקורת רלוונטית. להלן הערת הביקורת כפי שהופיעה בדוח:

### 8. ד. הערת הביקורת

לא נמצא תיעוד להחלטה להעביר את הטיפול בנושא השילוט לחכ"ל.

כמו כן, הסכומים ששולמו לעירייה על ידי החכ"ל אינם מעוגנים בהסכם מסודר ולדעת הביקורת נמוכים ואינם בהלימה לסכומים הגבוהים המשולמים על ידי הזכיינים לחכ"ל בתחום השילוט. "

## גדרון, חורש עורכי-דין

ADVOCATES GIDRON, HORESH

רח' ברקוביץ 4 תל-אביב, מגדל המוזיאון (קומה 7)

4 Berkowitz st. Tel-Aviv, Museum Tower (7<sup>th</sup> floor)

טלפון: 03-6935300

כתובת למשלוח מכתבים : ת.ד. 33111 תל אביב 61330

עו"ד צירה חורש (פיוטרקובסקי)

טל. 03 - 6935375

פקס. 03 - 6935376

gid-hore@zahav.net.il

עו"ד מיכה גדרון

טל. 03 - 6935397

פקס. 03 - 6935398

gidronm@zahav.net.il

12 בינואר 2011

לכבוד

עו"ד דנה חפץ טוכלר

היועצת המשפטית

עיריית מודיען – מכבים רעות

### הנדון: דו"ח מבקר המועצה – אגרת שילוט

במענה לפנייתך אלי מיום 2.1.11 הנני מתכבד להשיבך כדלקמן:

1. בפנייתך אלי את מציינת כי " **לטענת מבקר העירייה נפלה טעות בתוספת לחוק העזר בין התחשיבים לבין המלל של החוק**" ובהמשך את מבקשת את התייחסותי לטענה זו, בשל העובדה כי משרדי הוא זה אשר טיפל בכתיבת חוק העזר וזה שהציג את הנושא במועצת העירייה.
2. מעיון בדו"ח מבקר העירייה עולה, כי הוא ביקש את התייחסות הגורמים הרלוונטיים בעירייה לשני נושאים:
  - 2.1. מדוע חלפו שנתיים וחצי ממועד פרסום חוק העזר המתוקן לשילוט ועד הוצאת דו"ח המבקר, מבלי שנקטו פעולות לתיקון טעות הסופר שנפלה בנוסח חוק העזר (השמטת המילים "תעריף למ"ר").
  - 2.2. מדוע התיקון לחוק העזר לא הועבר לעיון משרד הרו"ח (כשהכוונה למשרד רו"ח בוכניק) אשר ליווה את תהליך אישור חוק העזר.
3. מבקר העירייה לא ביקש כל התייחסות לעצם נפילת טעות הקולמוס (לטענתו) בנוסח חוק העזר.
4. קודם שאתיחס לשני הנושאים דלעיל אבקש להביע את מורת רוחי מהעובדה, כי איש לא פנה אלי לקבל את התייחסותי קודם הוצאת הדו"ח הסופי של מבקר העירייה, התייחסות אשר היתה יכולה ללא ספק לשפוך אור על נסיבות העניין.



5. משרדי אכן טיפל בניסוח חוק העזר למודיעין – מכבים רעות אגרת שילוט.
6. עבודת הכנת חוק עזר לאישור מועצת העיר מורכבת משני שלבים:
  - 6.1. ניסוח המלל של חוק העזר.
  - 6.2. קבלת אישור משרד הפנים לתעריפי האגרות אשר ישולבו בחוק העזר.
7. בכל חוקי העזר אשר טופלו על ידי משרדי אני ניסחתי את המלל של חוקי העזר, ומשרד רו"ח בוכניק טיפל בקבלת אישור משרד הפנים לגובה האגרות.
8. נוהל העבודה ביני לבין רו"ח בוכניק היה כזה; רו"ח בוכניק היה מעביר לי את תעריפי האגרות אשר אושרו על ידי משרד הפנים, אני הייתי משלב את התעריפים בחוק העזר, ואת חוק העזר הכולל את התעריפים הייתי שולח לבדיקתו של רו"ח בוכניק.
9. משלוח חוק העזר לבדיקתו של רו"ח בוכניק נעשה על מנת לוודא כי הבנתי בצורה נכונה את התעריפים, על מנת לוודא כי השילוב של מלל חוק העזר עם התעריפים מביא לתוצאה התואמת את הסכמת משרד הפנים, וכן לשם איתור טעויות קולמוס.
10. אציין כי עבדתי מול רו"ח בוכניק במספר רב של חוקי עזר, הן במודיעין - מכבים רעות והן ברשות מקומית נוספת, ובכולם פעלנו באותה שיטה.
11. יתרה מזו; רו"ח בוכניק הכניס לא פעם תיקונים בטיטות חוק העזר שהועברה לעיונו בנושא שילוב תעריפי האגרות בנוסח חוק העזר.
12. תהליך זה התקיים גם בחוק העזר נשוא הביקורת של מבקר העירייה.
13. לפיכך אין כל בסיס לטענה ולהנחת היסוד כאילו טיטות חוק העזר לא הועברה "לעיון משרד הרו"ח שמלווה את עבודת העירייה" כפי שנאמר בפרק 3.1. לדו"ח המבקר.
14. לנוכח האור, ככל שנפלה טעות באינטרפרטציה של אישור משרד הפנים לתעריפי אגרות השילוט ו/או ככל שנפלה טעות סופר בהכנסת תעריפים אלה לנוסח חוק העזר (השמטת המילים "תעריף למ"ר"), טעות זו היתה אמורה להתגלות בבדיקת נוסח חוק העזר על ידי רו"ח בוכניק.
15. עוד ברצוני לציין כי בשעת הצגת חוק העזר בפני מועצת העיר היו נוכחים באולם הישיבות בעלי עסקים רבים מהעיר (הותיקים), אשר טענו בתוקף נגד אגרת השילוט, ובין היתר בטענה כי גם כך התחרות שלהם עם ישפרו סנטר ועם קניון עזריאלי (אשר היה באותה עת בשלבי בנייה) קשה ביותר.

16. כנגד טענות אלה הוצגו תעריפי אגרת השילוט כפי שאלה הופיעו בחוק העזר, תוך שראש העיר מר ספקטור הדגיש כי אין מדובר בתעריפים גבוהים כלל. לפיכך ספק אם התעריפים שלהם התכוון רו"ח בוכניק (עליהם הוא קיבל את אישור משרד הפנים) היו בכלל מאושרים על ידי מועצת העיר – וליתר דיוק, אין לי ספק כי תעריפים אלה לא היו מאושרים, נוכח הרצון הברור שלא להכביד על בעלי העסקים בעיר.

17. לעניין השאלה השניה אליה ביקש מבקר העיר להתייחס (אי ביצוע פעולה לשם תיקון "טעות הסופר") אין לי כל עמדה, שכן מדובר בתקופה בה כבר לא נתתי שרותים לעירייה, ואולם ראוי לציין כי לנוכח האמור לעיל, אין מדובר בפעולה טכנית, של תיקון טעות, אלא במהלך מהותי של העלאת תעריפי אגרת השילוט באופן מהותי מעל לסכומי האגרה אותה התכוונה מועצת העיר לאשר, ולפיכך צריך יהיה לדעתי לקבל את אישור מועצת העיר לתיקון שזוה.

18. אשמח לעמוד לרשותך לשם מתן כל מידע נוסף, ככל שיידרש.

בכבוד רב ובב"ח

מיכאל גדרון  
עורך - דין

העתק: מר יורם כרמון – מנכ"ל.

## **דוח מס' 2 - ביקורת באגף החינוך - חינוך מיוחד**

הדוח השנתי כולל ביקורת שנערכה באגף החינוך, מח' החינוך המיוחד. יש לציין ולהדגיש דווקא את הפרק בו לא נערכה ביקורת ואת הסיבות לאי עריכת ביקורת. כאשר הועברה הודעה לאגף החינוך על התחלת הביקורת במח' החינוך המיוחד הועלתה טענה כי החומר חסוי ולא ניתן לעיין בו, והתבקשה חו"ד של היועמ"ש לעירייה. דעתי (נתמכה על ידי היועמ"ש לעירייה), כי קיימת חובה חקוקה כמפורט :

### **7. הסמכויות לביצוע התפקיד**

7.1. בסעיף 170ב, "המצאת מסמכים ומסירת מידע", נקבע בס"ק [א] [ב] כדלקמן :

" (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 הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר. "

**הוראה זו מחייבת את ראש העירייה וחברי העירייה ואת כל עובדי העירייה ואת כל עובדי הגופים העירוניים המבוקרים, להמציא למבקר העירייה (עפ"י דרישתו) את כל המסמכים והמידע שבידיהם.**

הועלתה טענה כי וועדת ההשמה ברשות ממונה על ידי שר החינוך והחומר המופק על ידה "שייך" למשרד החינוך.

הנושא הועבר על ידי היועמ"ש לחו"ד של משרד המשפטים שעד מועד זה לא התקבלה ברשות.

להלן דוח הביקורת שנערך באגף החינוך, מח' החינוך המיוחד :

## **פרק א. מבנה וארגון המחלקה לצרכים מיוחדים**

### **1. מבוא**

בין תחומי אחריותה של המחלקה לצרכים מיוחדים (להלן: "המחלקה") תכנון, ארגון וביצוע של ועדות השמה למתן זכאות לחינוך המיוחד; תכנון, ארגון וביצוע ועדות שיבוץ לתלמידים המופנים למסגרות החינוך המיוחד בעיר ומחוץ לה; אחריות להפעלת מוסדות החינוך המיוחד על פי מדיניות משרד החינוך ועיריית מודיעין (להלן: "העירייה") וכן ייזום, הקמה ופיתוח של מסגרות מיוחדות בהתאם לצרכים הייחודיים של העיר מודיעין. תחומי אחריות אלה הוגדרו בדו"ח אבחון, המלצות

וחלופות שנערך במסגרת ייעוץ ארגוני שנערך במחלקה ופרסם באוקטובר 2010 (להלן: "דו"ח הייעוץ הארגוני").

## 2. מטרות הביקורת

1. בחינת כוח אדם במחלקה לצרכים מיוחדים;
2. בחינת השירות שמעניקה המחלקה לציבור, לרבות מוסדות חינוך והורים;
3. בחינת תהליכי עבודה ממוחשבים;
4. בחינת אימוץ המלצות דו"ח ייעוץ ארגוני שנערך במחלקה ופורסם באוקטובר 2010;
5. בחינת הממשק של המחלקה לצרכים מיוחדים עם אגף שירותים חברתיים;
6. בחינת הממשק של המחלקה לצרכים מיוחדים עם השירות הפסיכולוגי חינוכי;
7. בחינת הממשק של המחלקה לצרכים מיוחדים עם משרד החינוך;
8. בחינת הממשק של המחלקה לצרכים מיוחדים עם מוסדות החינוך המיוחד;

## 3. מתודולוגיה

1. איסוף הממצאים לביקורת נערך במהלך החודשים אוקטובר עד דצמבר 2010. הנושאים שנבדקו מתייחסים לשנות הלימוד תשס"ט ותש"ע (ספטמבר 2008 – אוגוסט 2010).
2. לצורך הביקורת קויימו פגישות עם ראש מינהל החינוך, מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים, מנהלת מדור סייעות וגני ילדים, רכזת ועדות השמה אשר עזבה את תפקידה במחלקה בנובמבר 2010 (להלן: "רכזת ועדות השמה יוצאת") עובדות המחלקה לצרכים מיוחדים, מנהלת יחידת מחשוב בחינוך, מנהלת השירות הפסיכולוגי במודיעין, מנהל אגף שירותים חברתיים, מנהלת בית ספר לחינוך מיוחד בעיר וכן עם היועצת ארגונית אשר ליוותה את המחלקה לצרכים מיוחדים.
3. לביקורת נמסרו מצגת המחלקה לצרכים מיוחדים המציגה את מבנה המחלקה ותפקידיה, דו"ח אבחון והמלצות של היועצת הארגונית אשר ליוותה את המחלקה, תוכנית אסטרטגית של העיר מודיעין בתחומי החינוך הקהילה והתרבות – לעניין החינוך המיוחד, רשימת תקנים במחלקה לצרכים מיוחדים, מסמכי המכרז של מנהלת מדור סייעות וגני ילדים, מסמכי המכרז של רכזת ועדות השמה ושיבוץ אשר נכנסה לתפקידה בחודש אוקטובר 2010 (להלן: "רכז ועדות השמה נכנסת") מדגם פרוטוקולים של ישיבות צוות שבועיות המתקיימות במחלקה, וכן קבצים רלוונטיים נוספים.

## להלן ממצאי הדו"ח

### 4. כוח אדם במחלקת חינוך מיוחד -

במחלקה לצרכים מיוחדים 5 עובדות קבועות אשר לפי תקני המחלקה מועסקות כולן במשרה מלאה. תפקידי העובדות: מנהלת המחלקה, מנהלת מדור סייעות וגני ילדים, עובדת מדור סייעות, רכזת אדמיניסטרציה וארגון, רכזת ועדות השמה.

### להלן פירוט תפקידי העובדות במחלקה:

- א. מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים (להלן: "מנהלת המחלקה") - משמשת כיושבת ראש בוועדות השמה, משמשת כיושבת ראש צוות שיבוץ, נפגשת עם הורי תלמידים במהלך תהליך ההשמה וכן בנושאים אחרים הקשורים לחינוך המיוחד, נפגשת עם צוותי בתי ספר לייעוץ בנוגע להשמה, פועלת לפתרון בעיות בהסעות עם רכזת הסעות, ועובדת בשיתוף פעולה עם אגף הרווחה (למשל בנושא ועדות החלטה להוצאת ילדים מביתם), נמצאת בממשקי עבודה עם משרד החינוך, רשויות אחרות, אגף לשירותים חברתיים, גזברות, כוח אדם, הנדסה (בנושא הנגשה) ומחלקות הגיל.
- ב. מנהלת מדור סייעות וגני ילדים – נכנסה לתפקידה במאי 2010 לאחר שהוגדלו התקנים במחלקה ובעקבות הליך הייעוץ הארגוני שנערך במחלקה אשר במסגרתו נערכו בדיקות שונות אשר קבעו את צרכי המחלקה בהגדרת התפקיד המבוקש. טרם נכנסה לתפקידה, הייתה מנהלת המחלקה אחראית לנושאים שבטיפול. תפקידיה מפורטים בפרק סייעות בדו"ח זה.

בתגובה מסר מנכ"ל העירייה, כי הוא אינו מכיר כל עבודת ייעוץ שנערכה במחלקה לצרכים מיוחדים.

- ג. עובדת מדור סייעות וגני ילדים – אחראית על פיקוח ובקרה אחר הפעלת סל חופשות במסגרות החינוך המיוחד, מציאת מילוי מקום לסייעות במקרי היעדרויות, מענה טלפוני ותיאום פגישות עם סייעות, וכן אחראית על הקופה הקטנה של החינוך הקדם יסודי.
- ד. רכזת ועדות השמה – אחראית לריכוז ועדות השמה וריכוז ועדות שיבוץ לרבות טיפול בחומרים לקראת ועדות ההשמה, זימון המשפחות, הכנת תיק לשיבוץ, והוצאת הודעת שיבוץ; קליטת משפחות של ילדים בעלי צרכים מיוחדים לרבות קבלת מסמכים קבילים,

בחינת תקפותם והפנייתם לועדות, אחראית על הכנת תיק תקנים המועבר למשרד החינוך והכנת דרישות לתשלומי אגרות תלמידי חוץ.

ה. רכזת אדמיניסטרציה וארגון – מרכזת את תחום התקשורת והתקשוב לרבות עדכון אתר האינטרנט של המחלקה, אחראית על תחום הצטיידות במוסדות החינוך המיוחד לרבות הזמנת ציוד והחלפת ציוד מתכלה, אחראית על פניות הציבור בטלפון או באמצעות אתר העירייה, אחראית לביצוע בקרה שוטפת אחר ביקור סדיר של תלמידים בממשק מול קציני ביקור סדיר.

#### ממצאים

4.1 תקנים במחלקה - מצבת כוח האדם במחלקה תואמת מספרית את התקנים של המחלקה שהועברו לביקורת על ידי אגף כוח אדם. עם זאת, אין התאמה בהגדרת התפקיד של מנהלת מדור סייעות וגני ילדים אשר מוגדרת בתקנים כרכזת שיבוצים וסייעות חינוך מיוחד.

**תגובת מנכ"ל העירייה:** על מנהלת האגף להסדיר את נושא חוסר ההתאמה בהגדרת התפקיד ולהציגו לאישור מנהלת משאבי אנוש/מנכ"ל.

4.2 מכסת כוח אדם במחלקה - מנהלת מדור סייעות וגני ילדים, אשר נכנסה לתפקידה במאי 2010 כאמור, אחראית לנושא סייעות בחינוך המיוחד, גני הילדים בחינוך המיוחד וכן משמשת כיו"ר בוועדות השמה. מדובר בתחומי טיפול נרחבים המצריכים זמן ומשאבים. לדברי מנהלת המחלקה, לאור מגמת הגידול בקרב ילדי החינוך המיוחד בעיר בשנים האחרונות, היא צופה כי בשנים הקרובות יהיה צורך בפיצול התפקיד והגדלת מכסת כוח האדם במחלקה.

**תגובת מנכ"ל העירייה:** כ"א שיידרש בעתיד, יידון בעתיד.

## 5. שירות לציבור

המחלקה לצרכים מיוחדים מעניקה שירות בראש בראשונה לילדי החינוך המיוחד והוריהם. משכך בחנה הביקורת את הממשקים בין המחלקה לבין הורי התלמידים.

### ממצאים:

5.1 קבלת קהל - במחלקה לא מוגדרות שעות קבלת קהל. לדברי מנהלת המחלקה ועובדות המחלקה ישנם הורים רבים שמגיעים למחלקה ללא תיאום, דבר שיוצר עומס על הפעילות השוטפת של המחלקה. לדברי מנהלת המחלקה, הוחלט כי בתקופת העומס של ועדות ההשמה היא תקבל הורים מידי יום ראשון בשעות אחר הצהריים. הביקורת ממליצה על הגדרת שעות קבלת קהל קבועות, לא רק בתקופות העומס של המחלקה, דבר שיקל על פעילותה השוטפת של המחלקה.

**תגובת ראש אגף החינוך:** תקבענה שעות קבלה קבועות מראש.

**הביקורת** מקבלת את תגובת ראש אגף החינוך.

5.2 שעות פעילות המחלקה - אתר העירייה אינו כולל את שעות פעילות המחלקה. פרסום שעות פעילות המחלקה או לחילופין שעות קבלת קהל במידה ויוגדרו, עשויה להקל על הורים המעוניינים להיפגש עם עובדות המחלקה ולהפחית את כמות השיחות הטלפוניות הנכנסות.

**תגובת מנכ"ל העירייה:** (לסעיפים 5.1 ו-5.2) על מנהלת האגף לקבוע שעות קבלת קהל

במחלקה לצרכים מיוחדים.

## 5.3 מיקום משרדי המחלקה –

5.3.1 משרדי המחלקה לצרכים מיוחדים ממוקמים בנפרד ממשרדי מינהל החינוך ונמצאים במרכז הרב תחומי המשמש כמרכז לימודים להשכלה גבוהה והשכלת מבוגרים מגיל 18 ומעלה. לאוכלוסיית היעד אותה משמש המרכז אין כל נגיעה לתחום החינוך המיוחד. לדברי המפקחת על החינוך המיוחד, בשל נוכחותם של התושבים הלומדים במרכז, מיקום המשרדים אינו אידיאלי עבור עובדות המחלקה ובמיוחד עבור הוריהם של ילדים בעלי צרכים מיוחדים אשר מגיעים למחלקה לצורך התייעצויות וכן ממתנינים לועדת ההשמה בפינת ישיבה אשר משמשת גם את האוכלוסייה הלומדת במרכז.

- 5.3.2 המשרדים עצמם הינם קטנים וצפופים למדי, למעט משרדה של מנהלת המחלקה, ואין חדר נפרד המיועד לקבלת קהל לשם שמירה על פרטיות ההורים. לדברי היועצת הארגונית שליוותה את המחלקה, עובדות המחלקה הונחו להשתמש במשרדה של מנהלת המחלקה לצורך קיום פגישות פרטניות עם ההורים לשם שמירה על פרטיותם.
- 5.3.3 ביחס לנגישות המשרדים, משרדי המחלקה ממוקמים במרכז העיר, במקום ישנה תחבורה ציבורית ומקומות חנייה חופשיים ולכן רמת הנגישות להורים היא גבוהה.

<p><b>תגובת ראש אגף החינוך:</b> הימצאות המחלקה לצרכים מיוחדים בנפרד ממינהל החינוך בעייתית ומקשה על העבודה. מציאות זו מקורה במחסור בחדרים בבניין העירייה. בנוסף, ראוי שיהיה למחלקה מקום הולם יותר וצפוף פחות.</p> <p><b>הביקורת</b> מקבלת את תגובת ראש אגף החינוך וממליצה לפעול מול הגורמים הרלוונטיים בעירייה על מנת להעתיק את המחלקה למשרדים אשר הולמים את צרכי העובדים ואת פרטיות ההורים.</p>
<p><b>תגובת מנכ"ל העירייה:</b> הנושא של מיקום משרדי המחלקה נמצא בבחינה. המנכ"ל ממתין להתייחסות מנהלת האגף למעבר המחלקה בקיץ הקרוב למתחם הקראוונים בין ביי"ס משוואות נריה לאולפנה. שאר הממצאים המפורטים בסעיף 5.3 ייבחנו על ידי המנכ"ל בהתאם להתייחסות מנהלת האגף.</p>

- 5.4 מענה טלפוני - מנהלת המחלקה ומנהלת מדור סייעות אשר משמשות כיושבת ראש בועדות ההשמה אינן זמינות תמיד למענה טלפוני של ההורים בעניינים הקשורים לועדות ההשמה. משכך, המענה הטלפוני להורים ניתן במרבית המקרים על ידי רכזת ועדות ההשמה ורכזת אדמיניסטרציה וארגון. לדברי מנהלת המחלקה שתי העובדות הונחו על ידה באשר למענה והדרכת ההורים בפניות הקשורות לועדות ההשמה. עם זאת, לא קיים נוהל כתוב במחלקה המכיל הסבר מפורט באשר למענה שיש לתת לפניות של ההורים בטלפון ובאתר בנושא ועדות ההשמה וכן סמכות למתן תשובות. הביקורת ממליצה על הקמת נוהל או חוברת הדרכה כאמור על מנת למנוע הטעייה של ההורים עם מידע שגוי או לא מדויק על ידי עובדות המחלקה.



**תגובת ראש אגף החינוך:** בישיבת צוות הנערכת אחת לשבוע מונחות עובדות המחלקה כיצד לתת מענה טלפוני ואיזה מידע להעביר. יחד עם זאת, תיבחן האפשרות להפיק חוברת הדרכה. **תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את תגובת ראש אגף החינוך ושבה על המלצתה לפרסם נוהל כתוב אשר בניגוד להנחיות בעל פה, מהווה סטנדרט אחיד וברור לדפוסי עבודה נדרשים וכן ישמש לעזר גם במקרים של חילופי עובדות במחלקה.

5.5 פניות למחלקה - אין תיעוד ממוחשב של הפניות למחלקה ומעקב אחר סטאטוס הטיפול בפניות.

**תגובת ראש אגף החינוך:** פניות טלפוניות מתועדות במחברת פניות המנוהלת ע"י רכות אדמיניסטרציה שעוקבת ומוודאת מתן מענה. **תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה, כי תיעוד ממוחשב יאפשר בקרה מדויקת אחר פרק הזמן בו ניתנות התגובות לפניות וכן אחר מהות התגובות שניתנו.

#### 6. **תהליכי עבודה ממוחשבים**

מערכת המידע הממוחשבת אשר משמשת את המחלקה לצרכים מיוחדים היא מערכת "ועדות השמה" אשר פותחה על ידי משרד החינוך על מנת לאפשר לרשויות מקומיות לדווח למשרד החינוך על החלטות ועדות ההשמה שהתקיימו בתחומן (להלן: "מערכת משרד החינוך"). מטרתה של מערכת משרד החינוך לשמש ככלי ניהולי לרשות, אשר באמצעותו מנוהלים כל תהליכי הועדות החל מניהול ימי הדיונים, זימון חברי הועדה ומוזמנים אחרים לדיונים וכלה בדיווח החלטות הועדה. על סמך דיווחי הרשויות המקומיות למשרד החינוך באמצעות המערכת, אמורה להתבצע היערכות משרד החינוך להקצאת משאבים לחינוך המיוחד. במקביל לכך, קיימת בעירייה מערכת מידע מרכזית אשר מכילה את רשימת כלל התלמידים השנתית על פי מוסדות חינוך, כתובות וכדומה, והיא קרויה "מערכת חינוך עירונית" (להלן: "מח"ע").

## ממצאים:

6.1 סיווג תלמידי חינוך מיוחד במח"ע – עד לעריכת הביקורת לא התקיים במח"ע כל סיווג לילדי החינוך המיוחד. תלמידים הלומדים בבית הספר לחינוך מיוחד או בגנים לחינוך מיוחד ניתן היה לסווגם על פי שמות המוסדות בהם הם לומדים, אולם תלמידים הלומדים בכיתות לחינוך מיוחד בבתי ספר רגילים הופיעו ללא כל סיווג אשר מבדיל אותם מילדי החינוך הרגיל. רק בעקבות הערת הביקורת בוצע סיווג מחדש לילדים אלה.

6.2 תלמידים הלומדים מחוץ למודיעין – מנהלת יחידת מחשוב בחינוך מסרה לביקורת, כי ילדי חינוך מיוחד אשר גרים במודיעין ולומדים מחוץ לה אינם מופיעים במח"ע. רכזת ועדות השמה יוצאת מסרה לביקורת, כי היא ניהלה גיליון אלקטרוני נפרד בו רוכזו ילדי מודיעין אשר למדו מחוץ לעיר, דהיינו ילדים שנמצאים בפנימיות וילדים אשר מקבלים שירותי הסעה, אשר את הנתונים אודותיהם לקחה מהגיליון האלקטרוני שמרכזת רכזת ההסעות. לדברי רכזת ועדות השמה יוצאת, באמצעות הקבצים היא ערכה בדיקות לנכונות דרישות התשלום המגיעות מהרשויות הקולטות את התלמידים. עם זאת, מבדיקת הקובץ שנערך עבור שנת תש"ע עולה, כי הנתון היחיד המופיע בקובץ הוא שמות הילדים, ולא מופיעים נתונים חשובים אחרים, כגון: מספר תעודת זהות. של הילד, שם המוסד החינוכי בו למד הילד באותה שנת לימוד, שם הרשות הקולטת, תאריך קליטה במוסד החינוכי ו/או עזיבה וכן סכום האגרה הנדרשת על ידי הרשות הקולטת. קובץ התלמידים לשנת תשע"א כולל את שם הילד, שם המוסד החינוכי בו למד באותה שנה ושם הרשות הקולטת, עם זאת לא מופיעים בו מספר תעודת זהות של הילד, תאריך קליטה במוסד ו/או עזיבה וסכום האגרה הנדרשת.

**תגובת ראש אגף החינוך:** לא ברור איזה קובץ נבדק. השנה נבנה קובץ חדש המנוהל ע"י רכזת אדמיניסטרציה.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מדגישה כי נבדקו שני קבצים: שנת תש"ע ושנת תשע"א. הקבצים האמורים הועברו אל הביקורת על ידי רכזת ועדות השמה נכנסת. הביקורת שבה ופנתה אל רכזת ועדות השמה נכנסת על מנת שתיערך בדיקה במחלקה האם ישנם קבצים אחרים אשר כוללים את הפרטים החסרים. עם זאת, הביקורת לא קיבלה לידיה כל קובץ אחר.

לאור האמור, הביקורת מציינת, כי ניהול נתוני תלמידים באופן ידני הינו מקור לטעויות אנוש. מעבר לכך, לאור הרשימות החלקיות של ילדי החוץ אשר נוהלו במחלקה, אשר על בסיסן אמורים לכאורה להתבצע תשלומי אגרות חוץ בסכומים גבוהים, נראה כי לא התבצעו בדיקה ובקרה ראויה לקראת אישור תשלומי האגרות.

**תגובת ראש אגף החינוך:** נתוני התלמידים מנוהלים בעזרת גיליונות אקסל, השנה שודרג ושופר הקובץ. יחד עם זאת, נשמח לשימוש בתוכנה מתקדמת יותר.

**תגובת הביקורת:** יש לפעול מול החברה לאוטומציה וכלל הגורמים הנוגעים בדבר על מנת לאפשר קליטה של כלל נתוני המנב"ס הארציים עבור תלמידים אשר גרים במודיעין למערכת החינוך העירונית. באופן זה יופיעו גם פרטי התלמידים אשר גרים במודיעין ולומדים מחוץ לה במערכת החינוך העירונית ותתאפשר בקרה מדוייקת אחר תנועות התלמידים וסכומי הגבייה הנדרשים בגינם. כל עוד מנוהלים נתוני התלמידים באופן ידני באמצעות גיליונות אקסל, על עובדות המחלקה להקפיד כי הגיליונות ימלאו באופן מלא ומדוייק, לרבות: מספר תעודת זהות של התלמיד, שם המוסד החינוכי אליו נשלח התלמיד, שם הרשות הקולטת, תאריך קליטה במוסד החינוכי ו/או עזיבה וכן סכום האגרה הנדרשת.

6.3 גילאי התלמידים במח"ע - חוק החינוך המיוחד חל עד גיל 21, וחלק מהתלמידים נשארים במוסדות החינוך עד הגיעם לגיל זה. למרות זאת, המח"ע מכיל תלמידים עד גיל 18 בלבד. לדברי מנהלת יחידת מחשוב בחינוך, נכון למועד כתיבת הביקורת לא קיים במודיעין מוסד לחינוך מיוחד המיועד לגילאי 18 ומעלה ומשכך אין תלמידים אשר אינם מופיעים במערכת מסיבה זו. עם זאת, הביקורת מציינת, כי ייתכן וישנם תלמידים מעל גיל 18 אשר נשלחים למוסדות חינוך מחוץ לעיר אשר אינם מופיעים במערכת מאחר והמערכת אינה כוללת תלמידים תושבי מודיעין אשר לומדים מחוץ לעיר (כמפורט בסעיף 6.2 לעיל).

**תגובת ראש אגף החינוך:** יש מעקב אחרי הילדים מעל גיל 18. ילדים אלה עוברים ועדות השמה ואין אפשרות לא להיות מטופלים ע"י המחלקה לצרכים מיוחדים.

**תגובת הביקורת:** אין זה ברור איזה מעקב קיים אחר תלמידים מעל גיל 18. במידה ומדובר במעקב ידני המתנהל במסגרת המחלקה, סבורה הביקורת כי מעקב ידני הינו מקור לטעויות. משכך, הביקורת שבה על המלצתה לפעול מול הגורמים הרלוונטיים על מנת לקלוט את כלל נתוני המנב"ס הארציים עבור תלמידים אשר גרים במודיעין למערכת החינוך העירונית.

6.4 ממשק בין המח"ע למערכת משרד החינוך – לדברי מנהלת יחידת מחשוב בחינוך לא קיים ממשק בין המח"ע לבין מערכת משרד החינוך. רכזת ועדות השמה יוצאת מסרה לביקורת, כי במקרה של אישור זכאות לחינוך מיוחד בוועדת השמה ושיבוץ תלמיד למסגרת של חינוך מיוחד, עליה לשנות באופן יזום את פרטי התלמיד במח"ע. הביקורת סבורה, כי עדכונים ידניים הם איטיים יותר ועלולים לעכב תהליכים כגון תשלומי אגרות חוץ והסעות, וכן

מהווים פוטנציאל לטעויות ולאי דיוקים. ממשק ממוחשב בין המערכות יוביל להעברת נתונים מהירה יותר ויצמצם את הסבירות לשגיאות.

**תגובת ראש אגף החינוך:** מקבלת את המלצת הביקורת.  
**תגובת הביקורת:** יש לפעול מול החברה לאוטומציה על מנת לבחון הקמת ממשק בין שתי המערכות.

6.5 **שימוש במערכת משרד החינוך -** למנהלת המחלקה, מנהלת מדור סייעות, רכזת ועדות השמה ורכזת אדמיניסטרציה וארגון נערכה גם הדרכה על השימוש במערכת. עם זאת, בפועל רק רכזת ועדות השמה ורכזת אדמיניסטרציה וארגון עושות שימוש במערכת. הביקורת סבורה, כי ראוי שגם מנהלת המחלקה ומנהלת מדור סייעות, המשמשות כיושבות ראש בועדות השמה ועברו הכשרה על המערכת תשתמשנה במערכת המהווה כלי עבודה חשוב.

**תגובת ראש אגף החינוך:** כולן עברו הכשרה והשימוש נעשה לפי הצורך.  
**תגובת הביקורת:** הביקורת שבה ומדגישה, כי מערכת ועדות ההשמה הינה כלי עבודה חשוב אשר מאפשר קבלת תמונת מצב כוללת על תלמיד אשר נמצא בהליך של השמה לחינוך המיוחד, כגון: תאריך ועדת ההשמה, תאריך ההפניה לועדה, החלטת הועדה, וכיו"ב. כמו כן מאפשרת המערכת הפקת דוחות אשר מהווים כלי בקרה חשוב אודות פעילות ועדות ההשמה. לאור האמור, סבורה הביקורת, כי על מנהלת המחלקה ועל מנהלת מדור סייעות לעשות שימוש שוטף במערכת.

6.6 **מערכת היסעים ממוחשבת –** לא קיימת בעירייה מערכת מידע ממוחשבת המשמשת לצורכי ניהול ובקרה אחר הילדים המוסעים למוסדות החינוך השונים. רכזת היסעים מנהלת גיליון אלקטרוני שבו מופיעים התלמידים המוסעים (ראה בהרחבה פרק היסעים בדו"ח זה). הביקורת סבורה, כי מן הראוי שהיסעי התלמידים בעיר המוערכים בהיקף של כ- 7 מיליוני ₪ (נכון לשנת 2009) ינוהל באמצעות מערכת ממוחשבת אשר תימנע טעויות ואי דיוקים המתרחשים לעיתים בניהול קבצים באופן ידני.

**תגובת ראש אגף החינוך:** מקבלת את המלצת הביקורת.  
**תגובת הביקורת:** יש לפעול מול החברה לאוטומציה וכלל הגורמים הנוגעים בדבר על מנת להביא להחלפת הגיליון האלקטרוני אותו מנהלת רכזת היסעים במערכת ייעודית לניהול מערך היסעים.

6.7 עדכונים בין המחלקה לצרכים מיוחדים לבין רכזת היסעים - מאחר ולא קיימת מערכת היסעים ממוחשבת לא ניתן לקיים ממשקים ולשאוב נתונים הרלוונטיים להיסעים ממערכת משרד החינוך או המח"ע. משכך, עדכונים מהמחלקה לצרכים מיוחדים על תלמידים חדשים הזכאים להסעות או תלמידים שיש לערוך שינויים בהסעות שלהם מועברים אל רכזת הסעות באמצעות דואר אלקטרוני ומעודכנים על ידי הרכזת באופן ידני בגיליון האלקטרוני המנוהל אצלה.

לדברי מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים, לא מתקיימות פגישות עבודה קבועות עם רכזת היסעים. הביקורת סבורה, כי מאחר ועדכונים בנושאי היסעים מועברים באמצעות דואר אלקטרוני ומעודכנים באופן ידני, מן הראוי שתתקיימנה פגישות עבודה על מנת לבצע בקרה על נכונות הנתונים.

**תגובת ראש אגף החינוך:** פגישות מתקיימות על פי כל צורך שעולה, הקשר רציף ויש העברת

מידע שוטפת.

**תגובת הביקורת:** מאחר והעברת המידע נעשית באמצעות דואר אלקטרוני והזנת המידע נערכת באופן ידני, הביקורת שבה על המלצתה, כי מן הראוי שמנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים ורכזת היסעים תקיימנה פגישות עבודה על בסיס קבוע, אשר במהלכן תיערך בקרה אחר הנתונים המוזנים בגיליון ההיסעים.

6.8 ממשק בין המח"ע לבתי הספר ומשרד החינוך – לדברי מנהלת יחידת מחשוב בחינוך, עדכון מצבת התלמידים בבתי הספר השונים נעשה באמצעות שליחת קבצי התלמידים בדואר אלקטרוני מאובטח. לאחר קבלת הקבצים, הנתונים נקלטים למח"ע באמצעות ממשק קליטה הקיים במערכת. לפי נוהל שנמסר לביקורת, בתי הספר מתבקשים לשלוח את קבצי מצבות התלמידים מידי חודש. בפועל, לדברי מנהלת יחידת המחשוב, בתי הספר מעבירים את הקבצים בתחילת שנת הלימודים מספר פעמים מאחר וישנם שינויים במצבות ואילו לאחר מכן רק הם אינם מקפידים על הוראות הנוהל ומעבירים את הקבצים רק כשישנם שינויים.

בהשוואה שנערכה בין מצבת התלמידים בבית הספר גוונים אשר נמסרה לביקורת על ידי אחראית מערכת ניהול בית הספר (להלן: "מנב"ס") ביום 28.12.2010 לבין מצבת בית הספר שהופקה מהמח"ע ביום 05.01.2011 נמצאו אי התאמות, כאשר לפי המצבת שהועברה מבית

הספר, לומדים בבית הספר 87 תלמידים ואילו לפי המצבת שהופקה מהמח"ע לומדים בבית הספר 92 תלמידים. ביום 11.01.2011 שוחחה הביקורת עם אחראית המנב"ס בבית הספר גוונים, ולדבריה לא חלו שינויים במצבת התלמידים מיום 28.12.2010 ובבית הספר לומדים 87 תלמידים.

#### 7. אימוץ המלצות דו"ח ייעוץ ארגוני שנערך במחלקה

הייעוץ הארגוני במחלקה נערך כנגזרת של תוכנית אסטרטגית של העיר מודיעין בתחומי חינוך, קהילה ותרבות אשר התחילה בשנת 2005 ונמשכה כשנה. הייעוץ במחלקה החל בשנת 2008 ודו"ח האבחון וההמלצות פורסם באוקטובר 2010. לדברי מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים, נכון לדצמבר 2010 הייעוץ טרם הסתיים, כאשר היועצת הארגונית אמורה לקיים מספר פגישות נוספות עם מנהלת מדור סייעות ורכות ועדות השמה נכנסת.

#### ממצאים:

7.1 במסגרת הייעוץ הארגוני גובשה תוכנית עבודה שנתית לשנות הלימודים תש"ע- תשע"א אשר קבעה יעדים בהם צריכה המחלקה לעמוד לרבות, דרכי פעולה, לוחות זמנים והגורמים האחראים לעמידה בכל יעד. הביקורת בחנה את עמידת המחלקה ביעדים השונים. לדברי מנהלת המחלקה, מבין כלל היעדים שנקבעו בתוכנית העבודה השנתית, היעד היחיד בו לא עמדה המחלקה הוא הנגשת מרחב בספרייה הציבורית לילדים בעלי צרכים מיוחדים – לדברי מנהלת המחלקה נבנתה תוכנית עבודה, נערכו פגישות בנושא אולם בסופו של דבר העירייה לא תקצבה את הפרויקט. לדברי היועצת הארגונית, חלק מהמשך הליך הייעוץ יוקדש למעקב ובקרה אחר יישום תוכנית העבודה.

<p><b>תגובת מנכ"ל העירייה:</b> התייחסות תמסר לאחר שדו"ח הייעוץ הארגוני יוצג בפניו ויועלה על שולחנו.</p>
---

7.2 הביקורת בחנה את עיקרי הממצאים וההמלצות בדו"ח הארגוני ואת מידת יישומן במחלקה:

7.2.1 הומלץ לשנות את המבנה הארגוני במחלקה, להגדיר באופן ברור תחומי אחריות של כל בעלת תפקיד במחלקה ולהביא לכך שכל עובדת תיחד עבודתה לתחום המקצועי. לדברי היועצת הארגונית, ההיבט המבני של המחלקה היה המאפיין העיקרי שהיה טעון שיפור והשליך על יעילות תפעולה של המחלקה.

השינוי המהותי שחל במבנה המחלקה הינו הגדלת התקנים והצטרפותה של מנהלת מדור סייעות למחלקה. לאחר הצטרפותה נערך במסגרת הייעוץ מיפוי והגדרת תפקידים מחודשת לכל עובדות המחלקה. בעקבות הליך הייעוץ הארגוני נערכה חלוקת תפקידים ברורה בין עובדות המחלקה. משיחות שקיימה הביקורת עם כל עובדות המחלקה, עולה, כי כיום חלוקת תפקידים בין העובדות ברורה וכי לכל עובדת ישנם תחומי אחריות אשר מטופלים על ידה באופן בלעדי. באשר למבנה הפיזי של המחלקה, טרם לייעוץ ישבו עובדות המחלקה באופן מפורז במשרדים שונים בשני בניינים נפרדים. בעקבות הייעוץ, הוסדרו סידורי הישיבה של העובדות אשר יושבות כיום באופן מרוכז בשלושה משרדים שונים. עם זאת, המשרדים צפופים למדי, למעט משרדה של מנהלת המחלקה אשר יושבת לבד, ולא יוכלו להכיל עובד נוסף אם וכאשר תוגדל המחלקה.

7.2.2 הומלץ לפתח את תחום ההסברה של עבודת המחלקה, הן באמצעות אתר האינטרנט, דפי מידע וכיו"ב. הביקורת מצאה, כי אתר האינטרנט של העירייה הינו מקיף למדי בכל הנוגע לתחום החינוך המיוחד. האתר מכיל בין היתר: מידע ופרטים ליצירת קשר עם מוסדות החינוך המיוחד בעיר; מידע אודות תהליך ועדת ההשמה וועדת ערר לרבות טפסים שימושיים הניתנים להורדה באתר; מידע אודות הסעות תלמידי החינוך המיוחד בעיר, לרבות מיהם הזכאים להסעה, טלפונים של אחראית הסעות ושל חברות ההסעות; ומידע אודות תוכנית שילובם של ילדי חנוך מיוחד בחינוך הרגיל לרבות הגדרת תלמיד משולב, הסבר על קביעת הזכאות לשילוב ועל שיקוליה של הועדה המאשרת זכאותו של תלמיד לשילוב. לדברי רכזת אדמיניסטרציה וארגון, החל משנת תשע"א יפורסמו גם שיבוצי התלמידים באתר העירייה. הביקורת סבורה, כי יש להקפיד על חיסיון פרטי הילדים המופיעים באתר ולדאוג לאבטחת מידע אשר תאפשר להורים בלבד לצפות בנתוני השיבוץ של ילדם.

7.2.3 בדו"ח הארגוני נמצא, כי נמצא, כי לא קיימים במחלקה נהלי עבודה ברורים ואין מנגנונים מובנים של דיווח ותקשורת. מבדיקת הביקורת עולה, כי עדיין לא קיימים במחלקה נהלי עבודה כתובים בתחומים שונים למען הסדרת פעילות המחלקה. לדברי היועצת הארגונית, הקמת מערך נהלים כתוב הוא נושא חשוב שיש לשקוד על יישומו.

**תגובת ראש אגף החינוך:** אמירה כוללנית ועמומה. במחלקה ברורים נהלי העבודה.

לא הכל צריך להיות כתוב.

**תגובת הביקורת:** הביקורת אינה מקבלת את תגובת ראש אגף החינוך. הביקורת

סבורה, כי מאחר ולפעילות המחלקה השפעה ישירה ומכרעת על חיי התלמידים המטופלים במחלקה ועל משפחותיהם, מן הראוי שבמחלקה יוקם מערך נהלים כתוב אשר יסדיר את פעילות המחלקה. נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי עבודה נדרשים, מאפשרים שקיפות ומקלים על הבקרה. כמו כן, נהלים כתובים מאפשרים לשמר ולנהל את הידע הארגוני בקלות, לייעל תהליכי עבודה במחלקה וללמד עובדים חדשים את כללי העבודה במחלקה.

7.2.4 הומלץ, כי העבודה במינהל תתנהל על פי תוכנית עבודה כללית רב שנתית – אכן נקבעה תוכנית עבודה שנתית אשר יעדיה הושגו כולם למעט נושא הנגשת הספרייה הציבורית לילדים בעלי צרכים מיוחדים, כפי שפורט בסעיף 7.1 לעיל.

7.2.5 הומלץ, כי תתקיימה ישיבות צוות שבועיות בעלות תבנית קבועה אשר לקראתן תכנה העובדות נושאים לטיפול ולדיון וכן תתקיימה פגישות עבודה אישיות שבועיות של מנהלת המחלקה עם כל עובדת. מבדיקה שערכה הביקורת באופן מדגמי עולה כי אכן מתקיימות ישיבות צוות שבועיות אשר במסגרתן נרשמים פרוטוקולים מסודרים ונערך מעקב אחר נושאים המצריכים טיפול. עובדות המחלקה מסרו לביקורת, כי מידי שבוע מתקיימות גם פגישות אישיות של כל עובדת עם מנהלת המחלקה.

7.2.6 נמצא, כי לא מתקיימים ימי הדרכה לעובדות המחלקה. לדברי מנהלת המחלקה, עובדות המחלקה משתתפות בהדרכות ככל הניתן. רכזת ועדות השמה יוצאת ורכזת אדמיניסטרציה וארגון השתתפו בהדרכה שהועברה לסייעות החינוך המיוחד בנושא "התמודדות עם ילדים מאותגרים התנהגותית" ומנהלת מדור סייעות וגני ילדים עתידה להשתתף השנה בהשתלמות בנושא אוטיזם. כמו כן, כאשר מתקיימים ימי עיון מקצועיים מוזמנות כל עובדות המחלקה ליטול בהם חלק. לדברי היועצת הארגונית, יש לדאוג לכך שהעובדות תמשכנה להשתתף בהדרכות והשתלמויות ככל הניתן למען העשרתן המקצועית.

**תגובת ראש אגף החינוך:** המזכירות מצטרפות לכל יום עיון/השתלמות המתוכננים

לסייעות. ובכל מקרה קיים עידוד להתמקצעות ולימוד.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את תגובת ראש אגף החינוך.



7.2.7 הומלץ לפתח מערך מאורגן בתחום ההצטיידות של מוסדות החינוך המיוחד – לדברי רכזת אדמיניסטרציה וארגון אשר אחראית לטיפול בנושא וכן מעיון בתכתובות שהוצגו בפני הביקורת, נראה כי ההמלצה יושמה.

**תגובת מנכ"ל העירייה:** (לסעיף 7.2) התייחסות תמסר לאחר שדו"ח הייעוץ האגוני יוצג בפניו ויועלה על שולחנו.

## 8. הממשק של המחלקה לצרכים מיוחדים עם אגף שירותים חברתיים

### ממצאים:

8.1 נוכחות מנהלת המחלקה בדיוני האגף - לדברי מנהל האגף לשירותים חברתיים בשל עומס עבודה, מנהלת המחלקה אינה מגיעה לכל הדיונים בוועדות ההחלטה שמקיים האגף. לדבריו, מנהלת המחלקה מגיעה לדיונים במקרים הקשים יותר ויש לה השפעה גדולה בדיון. בוועדות מהן היא נעדרת אין נציג אחר מהמחלקה אשר מגיע מטעמה. הביקורת סבורה, כי מומלץ להכשיר את מנהלת מדור סייעות אשר משמשת כממלאת מקומה של מנהלת המחלקה להשתתף בוועדות ההחלטה שמקיים האגף.

**תגובת ראש אגף החינוך:** במידה והעומס יאפשר, יגיע נציג מהמחלקה.  
**תגובת הביקורת:** הביקורת מדגישה את החשיבות בכך שבוועדות החלטה שנערכות באגף לשירותים חברתיים תהיה נוכחות של גורם מוסמך מטעם המחלקה אשר מכיר את הילד ומודע לצרכיו המיוחדים.

8.2 העברת עדכונים - האגף מעביר למחלקה עדכונים על מעבר של ילדים בין פנימיות באופן מרוכז פעם אחת בשנה לפי בקשה של רכזות ועדות השמה מאחת מעובדות האגף. הביקורת סבורה, כי עדכונים על העברות של ילדים בין מסגרות צריכות להתבצע באופן שוטף וכי המחלקה צריכה להיות מעודכנת בדבר המסגרות בהן משובצים ילדי החינוך המיוחד בכל רגע נתון.

**תגובת ראש אגף החינוך:** מועבר עדכון באופן שוטף.

**תגובת הביקורת:** ממידע שנמסר לביקורת על ידי מנהל האגף לשירותים חברתיים, העברת המידע אודות מעברי תלמידים בין פנימיות נערכה עד למועד הביקורת באופן מרוכז על פי בקשתה של רכזת ועדות השמה. לדברי רכזת ועדות השמה יוצאת, היא נהגה לפנות בתחילת שנה אל האגף לשירותים חברתיים לשם קבלת רשימת ילדים השוהים בפנימיות. במהלך השנה היא לא קיבלה מהאגף כל עדכונים נוספים, ואם חלו תנועות של תלמידים היא עודכנה בדבר רק במועד קבלת דרישות תשלומי אגרות חוץ מהרשויות הקולטות.

8.3 אין הנחיות כתובות של המחלקה לעובדי האגף בנושא ועדות השמה, כגון: תאריכי הפנייה לוועדות ומסמכים שיש לצרף להפניה. לדברי מנהל האגף לשירותים חברתיים, אין צורך בהנחיות מסוג זה מאחר ועובדי האגף בקיאים בנושא.

8.4 לדברי מנהל האגף לשירותים חברתיים, האגף מוזמן לכל ועדות ההשמה של ילדים אשר משפחתם בטופלת באגף. המחלקה שולחת לאגף רשימה מרוכזת של הילדים ותאריכי ועדות ההשמה.

8.5 האגף לשירותים חברתיים אינו שולח עובד סוציאלי לכל ועדות ההשמה שנערכות במחלקה, וזאת בניגוד לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 1.2-36 סעיף 3.3.1 אשר קובע כי עובד סוציאלי בעל ניסיון של 5 שנים לפחות בטיפול בילדים עם צרכים מיוחדים הוא חלק מהרכבה של ועדת ההשמה. לדברי מנהל האגף, הסיבה לכך היא הגידול במספר הילדים בחינוך המיוחד במקביל למחסור בכוח אדם במחלקה. לדברי מנהלת המחלקה, בוועדות בהן חשובה נוכחותו של עובד סוציאלי היא פונה אל מנהל האגף בבקשה פרטנית ביחס לאותה ועדה. כמו כן, מנחה מנהלת המחלקה את בתי הספר להודיע מראש לקראת ועדות בהן חשובה נוכחותו של עובד סוציאלי על מנת שהיא תוכל לפנות למנהל האגף בזמן.

**9. הממשק של המחלקה לצרכים מיוחדים עם השירות הפסיכולוגי חינוכי (להלן: "שפ"ח")**

**ממצאים:**

9.1 לדברי מנהלת השפ"ח קיים ממשק קבוע, רציף ושוטף בין מנהלת השפ"ח ונציגותיו לבין מנהלת המחלקה הן באמצעות פגישות עבודה מוסדרות שנערכות עם אחראית החינוך המיוחד בשפ"ח אחת לשבועיים ועם מנהלת השפ"ח אחת לחודש והן באמצעות מיילים. מנהלת מדור סייעות נפגשת אף היא עם אחראית הגנים המיוחדים בשפ"ח אחת לחודש.

- מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים מסרה לביקורת, כי נערכות גם הרבה התייעצויות טלפוניות בינה לבין נציגות השפ"ח וכן נערכים סיורים משותפים במוסדות החינוך המיוחד.
- 9.2 לדברי מנהלת השפ"ח לא מתקיימות ועדות השמה או ישיבות של צוות שיבוץ בהיעדר נציג של מהשפ"ח, כנדרש בחוזרי מנכ"ל משרד החינוך. כאשר דנה ועדת השמה בעניינו של תלמיד הלומד במודיעין ישנה נוכחות של שני פסיכולוגים בועדה, האחד הינו נציג השפ"ח וחבר בועדה דרש בחוזר והשני הוא פסיכולוג בית הספר המציג בפני חברי הועדה את הליך ההערכה שערך לתלמיד ואת המלצתו למסגרת החינוכית ההולמת את צרכי התלמיד.
- 9.3 לדברי מנהלת המחלקה ההערכות הפסיכולוגיות שנערכות לילדים על ידי פסיכולוגים מהשפ"ח לקראת ועדות ההשמה שתערכנה בעניינם, מועברות למחלקה בזמן והיא מרוצה מאיכותם. כאשר מדובר בהערכות פסיכולוגיות שנערכו על ידי שירותים פסיכולוגיים אחרים או על ידי גורמים פרטיים, מעבירה המחלקה את ההערכות אל השירות הפסיכולוגי בטרם קיום הועדות על מנת שיאשרו את קבילותן. לדברי מנהלת השפ"ח, המחלקה דואגת להעברת הערכות אלו בזמן וללא עיכובים.
- 9.4 לדברי מנהלת המחלקה הפסיכולוגים מהשפ"ח מגיעים מוכנים לוועדות ההשמה ובקיאם בחומר.

#### 10. הממשק של המחלקה לצרכים מיוחדים עם משרד החינוך

##### ממצאים:

- 10.1 לדברי המפקחת על החינוך המיוחד (להלן: "המפקחת"), קיים ממשק הדוק ועבודה משותפת עם מנהלת המחלקה באמצעות פגישת עבודה קבועה שנערכת אחת לשבועיים וכן באמצעות התייעצויות טלפוניות, דואר אלקטרוני ואף סיורים משותפים שנערכים במוסדות החינוך.
- 10.2 לדברי המפקחת, מאז שהיא נכנסה לתפקידה לפני כשנתיים, בכל ועדות ההשמה שהתקיימו הייתה נוכחות שלה או של אחת מנציגותיה כנדרש בחוזר מנכ"ל משרד החינוך.
- 10.3 המפקחת סבורה, כי ישנו מקום לשיפור יעילותן של ועדות ההשמה באמצעות הכנסת מחשב לחדר בו מתקיימות הועדות והזנת פרטי הועדה למערכת ועדות ההשמה האינטרנטית של משרד החינוך באופן מידי עם כינוסה של הועדה, וזאת כשם שנעשה בירושלים. כיום נרשמים פרטי הועדה באופן ידני על גבי פרוטוקול ורק לאחר מכן מוזנים למערכת, דבר אשר גוזל זמן יקר מרכזת ועדות השמה ורכזת האדמיניסטרציה ומוביל לכך שהורי הילדים מקבלים את החלטות הועדה רק כמה ימים לאחר קיומה של הועדה ולעיתים אף יותר מכך.

**תגובת ראש אגף החינוך:** מקבלת את המלצת המפקחת.

**תגובת הביקורת:** יש לפעול מול אגף המחשוב לשם הצטיידות בציוד המתאים כך שכבר בועדות ההשמה שיערכו בשנת תשע"א יוכנסו מחשבים לחדרי הועדות ופרטי הועדות יוזנו ישירות למערכת משרד החינוך.

10.4 לדברי המפקחת, בישיבות השיבוץ שנערכות במחלקה נוכחות תמיד אחת מנציגותיה בהתאם לאגפי גילאי הילדים (הגיל הרך, יסודי, חטיבות ביניים ותיכונים) ובמקרים שהם בעייתיים יותר נוכחת אף היא, וזאת בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך. על מנת לייעל את הליכי השיבוץ, ישנה היערכות להזין את השיבוצים שיערכו לקראת תשע"ב ישירות למערכת ממוחשבת אשר באמצעותה ניתן לדעת באילו מסגרות ישנם מקומות פנויים אליהם ניתן לשבץ הילדים.

10.5 המפקחת מסרה לביקורת, כי היא חשה בשיפור שחל בעומס שהיה מוטל על מנהלת המחלקה ובאופן חלוקת העבודה בין עובדות המחלקה בעקבות הייעוץ הארגוני שנערך במחלקה והצטרפותן של רכות מדור סיעות וכן רכות אדמיניסטרציה וארגון. לדבריה, כיום ישנה חלוקת עבודה מסודרת וגבולות ברורים בין תחומי הטיפול השונים בהן עוסקות עובדות המחלקה.

**11. הממשק של המחלקה לצרכים מיוחדים עם מוסדות החינוך המיוחד**  
**ממצאים:**

11.1 לא קיים בעירייה תקציב המיועד לשעות תגבור עבור מוסדות החינוך המיוחד, למשל עבור קלינאי תקשורת, פסיכיאטר, ריפוי בעיסוק וכו' כשם שקיים ברשויות אחרות.

**תגובת ראש אגף החינוך:** סבורה, כי מן הנדרש וחשוב שיהיה תקציב כאמור.

**תגובת הביקורת:** במסגרת דו" הביקורת המקיף את ארבעת הפרקים בנושא חינוך מיוחד (שיבוץ תלמידים, הסעות, סיעות ופרק זה) מצאה הביקורת, כי העירייה משקיעה משאבים רבים מעבר לנדרש ממנה על פי חוק ועל פי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך. כך למשל, מעניקה העירייה שירותי הסעות וליווי בהסעות לתלמידים אשר אינם זכאים לשירותים אלה, וכן מעסיקה סיעות מעבר למכסה הקבועה. לאור האמור סבורה הביקורת, כי יש מקום לקיים דיון מעמיק אשר במסגרתו יוצגו הצרכים השונים בחינוך המיוחד, לרבות הצורך בשעות תגבור של אנשי מקצוע כמפורט לעיל. לאחר קיום הדיון יוחלט על אופן חלוקת המשאבים.

- 11.2 כאמור בסעיף 6.8 בדו"ח זה, בהשוואה שנערכה בין מצבת התלמידים בבית הספר גוונים מיום 28.12.2010 לבין מצבת בית הספר שהופקה מהמח"ע ביום 05.01.2011 נמצאו אי התאמות, כאשר לפי המצבת שהועברה מבית הספר, לומדים בבית הספר 87 תלמידים ואילו לפי המצבת שהופקה מהמח"ע לומדים בבית הספר 92 תלמידים. אחראית המנב"ס בבית הספר גוונים אישרה בפני הביקורת ביום 11.01.2011, כי לא חלו שינויים במצבת התלמידים מיום 28.12.2010 ובבית הספר לומדים 87 תלמידים. משמעות הדבר היא, שאין ברשות המחלקה נתונים מעודכנים בזמן אמת אודות מספר התלמידים במוסדות החינוך המיוחד שבתחומה.
- 11.3 לדברי מנהלת בית הספר המיוחד בעיר, היא מקיימת פגישות עבודה קבועות עם מנהלת המחלקה וכן מתקיימים סיורים של מנהלת המחלקה בבית הספר אחת לשבועיים.

## **פרק ב . שיבוץ תלמידים במסגרות חנ"מ והתחשבות עם רשויות חוץ**

### **1. מבוא**

שיבוץ תלמיד במסגרת החינוך המיוחד אמור להתבצע בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך נט/8(א), סעיף 19-1.2 בנושא "שיבוץ תלמידים במסגרות החינוך המיוחד" (להלן: "חוזר שיבוץ"). בהתאם להוראות החוזר, השיבוץ יתבצע על-פי החלטת ועדת השמה/ערר על ידי צוות שיבוץ ברשות המקומית שבתחום שיפוטה התלמיד מתגורר (להלן: "צוות שיבוץ"). יו"ר הצוות הוא מנהל רשות החינוך המקומית או נציגו.

על פי סעיף 2.3.2 לחוזר שיבוץ, צוות שיבוץ בכל רשות מקומית רשאי לשבץ תלמידים המתגוררים ברשות המקומית למסגרות המצויות באותה רשות; להפנות את התלמידים המתגוררים ברשות המקומית למסגרת חינוך מיוחד הנמצאת ברשות מקומית אחרת; לשבץ תלמידי חוץ המופנים מרשות מקומית אחרת במסגרת של הרשות המקומית בה נמצא צוות השיבוץ.

כאשר מופנה תלמיד (להלן: "תלמיד חוץ"), על ידי הרשות המקומית בה הוא מתגורר (להלן: "הרשות השולחת") למסגרת חינוך מיוחד של רשות מקומית אחרת או בעלות אחרת (להלן: "הרשות/הבעלות הקולטת") על הרשות השולחת לשלם לרשות/בעלות הקולטת תשלומים עבור לימודי תלמיד החוץ (להלן: "תשלומי אגרות חוץ"). בכל שנת לימודים מתפרסם חוזר מנכ"ל אשר מסדיר את תשלומי אגרות החוץ עבור אותה שנת לימודים.

## 2. מטרת הביקורת

הביקורת בדקה את הנושאים הבאים:

- 2.1 הרכב צוות השיבוץ;
- 2.2 הליך שיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד;
- 2.3 אופן הטיפול בעררים על החלטות שיבוץ;
- 2.4 שיבוץ תלמידי חוץ למוסדות חינוך מיוחד במודיעין;
- 2.5 תשלומי אגרות חוץ של העירייה לרשויות קולטות;
- 2.6 גביית אגרות מרשויות שולחות תלמידי חוץ למוסדות חינוך בעיר.

## 3. מתודולוגיה

- 3.1 איסוף הממצאים לביקורת נערך במהלך החודשים אוקטובר עד ינואר 2010. הנושאים שנבדקו מתייחסים לשנות הלימוד תש"ע – תשע"א (ספטמבר 2008 – אוגוסט 2010 כולל).
- 3.2 לצורך הביקורת קוימו פגישות עם סגנית גזבר העירייה, עובדי הגזברות, עובדי מחלקת הגבייה, מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים וכן רכזת ועדות השמה שסיימה תפקידה במחלקה בנובמבר 2010 (להלן: "רכזת ועדות השמה יוצאת") ורכזת ועדות השמה החדשה שהחליפה את הרכזת היוצאת. (להלן: "רכזת ועדות השמה נכנסת").
- 3.3 הביקורת הסתמכה בבדיקתה על הקבצים והמסמכים הבאים:
  - 3.3.1 קבצי תלמידים אשר מקורם במערכת החינוך העירונית (להלן: "מח"ע"). הקבצים כוללים בין היתר את השדות הבאים: שם התלמיד, ת.ז., כתובת התלמיד, שם מוסד הלימוד וכתובת המוסד.
  - 3.3.2 כרטיסי הנהלת חשבונות של תשלומים שבוצעו על ידי עיריית מודיעין לרשויות קולטות בשנים 2009-2010 אשר הופק עבור הביקורת על ידי עובדת מחלקת הגבייה.

**3.4** כמו כן, הביקורת עיינה במסמכים נוספים כגון: חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, דרישות לתשלום שנשלחו על ידי עובדת מחלקת הגבייה לרשויות שולחות, בקשות לתשלומי אגרות חוץ מרשויות קולטות שהוגשו לעירייה, ומסמכים רלוונטיים נוספים.

### להלן ממצאי הדו"ח

#### 4. הרכב צוות השיבוץ

סעיף 2.2 לחוזר שיבוץ קובע, כי בצוות השיבוץ יהיו חברים אלה:

- א. מנהל רשות החינוך המקומית או נציגו - יו"ר.
- ב. מפקח/י החינוך המיוחד על מוסדות החינוך ברשות המקומית.
- ג. מנהל השירות הפסיכולוגי-החינוכי ברשות המקומית, או נציגו, יוזמן לישיבות הצוות כדי למסור מידע אודות המאפיינים והצרכים של התלמידים המועמדים לשיבוץ ולייעוץ לגבי המסגרת החינוכית ההולמת את צרכיהם.

#### ממצאים:

4.1 מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים (להלן: "מנהלת המחלקה" ו/או "יו"ר צוות השיבוץ") שימשה עד לשנת תשע"א כיושבת ראש יחידה בצוות השיבוץ. החל משנת תשע"א משמשת גם מנהלת מדור סיעות וגני ילדים כיושבת ראש צוות השיבוץ בישיבות הנוגעות לשיבוצם של ילדי הגנים. הביקורת סבורה כי המדובר בשינוי חיובי אשר מעניק תוספת זמן מהותית למנהל המחלקה לעסוק בפעילות נוספות כגון: ממשק מול הורי התלמידים, חיזוק הקשר מול בתי הספר וכו'.

4.2 משיחות שניהלה הביקורת עם מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים, קיימת נוכחות של מנהלת השירות הפסיכולוגי או נציגותיה וכן של מפקחת החינוך המיוחד או נציגותיה בנוסף ליו"ר צוות השיבוץ.

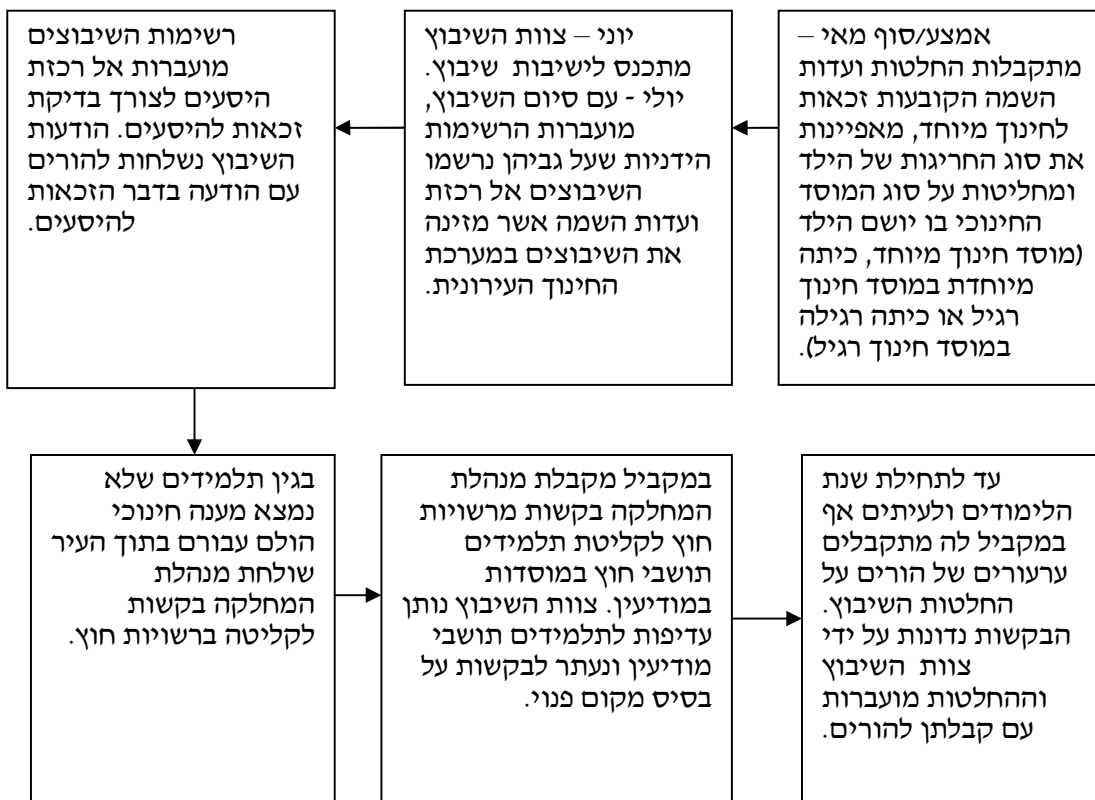
#### 5. הליך שיבוץ תלמידים בחינוך המיוחד

שיבוץ תלמיד במסגרת החינוך המיוחד אמור להתבצע בהתאם להוראות חוזר שיבוץ. החוזר קובע, כי השיבוץ יתבצע על-פי החלטת ועדת השמה/ערר על ידי צוות שיבוץ ברשות המקומית שבתחום שיפוטה התלמיד מתגורר (להלן: "צוות שיבוץ"). יו"ר הצוות הוא מנהל רשות החינוך המקומית או נציגו.

**דוח ביקורת – חינוך מיוחד – שיבוץ תלמידים**

על פי סעיף 2.3.2 לחוזר שיבוץ קובע, כי צוות שיבוץ בכל רשות מקומית רשאי לשבץ תלמידים המתגוררים ברשות המקומית למסגרות המצויות באותה רשות; להפנות את התלמידים המתגוררים ברשות המקומית למסגרת חינוך מיוחד הנמצאת ברשות מקומית אחרת, ולשבץ תלמידי חוץ המופנים מרשות מקומית אחרת במסגרת של הרשות המקומית בה נמצא צוות השיבוץ.

להלן תרשים זרימה המתאר את הליך השיבוץ המתנהל מידי שנה על ידי צוות השיבוץ:





## 6. ערר על החלטות שיבוץ

חוזר שיבוץ אינו מסדיר הליך של ערעור (להלן: "ערעור") על החלטות שיבוץ. משכך הסדרת הנושא נתונה בידי יו"ר צוות השיבוץ.

### ממצאים:

6.1 לדברי מנהלת המחלקה, בפני הורים אשר רוצים לערער על החלטת צוות השיבוץ עומדת האפשרות להגיש אליה בקשה בכתב ובה פירוט נימוקי הבקשה. לדברי המפקחת על החינוך המיוחד, הנמנית עם צוות השיבוץ כמתואר לעיל, צוות השיבוץ בראשותה של מנהלת המחלקה הקים מערך נהלים אשר מסדיר את נושא הגשת הערעורים על ידי ההורים ולפיו מתבקשים ההורים להגיש את ערעורם תוך שבועיים ממועד קבלת ההחלטה והם מתבקשים לעשות כן על גבי טופס מוסדר הקיים במחלקה לצרכים מיוחדים.

6.2 מנהלת המחלקה אינה מנהלת רישום או בקרה מרוכזים אחר הערעורים שמגיעים אליה ואחר החלטות הניתנות לערעורים אלה. משכך, לא ניתן לדעת מספר מדויק של הערעורים המוגשים מדי שנה וכן לפלח את סוגי הערעורים ואת החלטות צוות השיבוץ לערעורים. הדבר חיוני היות שיש בו משום מתן משום על פעילות הוועדה ועל קבלת החלטות המתקבלות בה. להערכת המפקחת על החינוך המיוחד, לקראת שנת הלימודים תשע"א הוגשו כ- 25 ערעורים.

**תגובת ראש אגף החינוך:** מאז השינוי הארגוני והגדרת התפקידים המחודשת ע"י היועצת הארגונית נעשה מעקב אחרי בקשות הערעורים ע"י הרכזת האדמיניסטרטיבית. נבנה קובץ מתאים לכך.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מברכת על השינוי ומקווה שיערך שימוש הולם בקובץ שנבנה לשם תיעוד ובקרה אחר הערעורים המוגשים על החלטות השיבוץ.

6.3 לדברי מנהלת המחלקה חלק גדול מהערעורים המוגשים מקורו ברצונם של ההורים להעברת הילד למוסד חינוכי אשר קרוב יותר למקום מגוריו וכן רצונם לשיבוץ ילדם באותו מוסד חינוכי בו שובצו חבריו. לדברי מנהלת המחלקה וכן לדברי המפקחת על החינוך המיוחד, ישנה מגמה להיעתר לבקשת ההורים וזאת במידה והמוסד החינוכי המבוקש תואם את איפיון החריגות כפי שנקבע בוועדת ההשמה ובמידה וקיימים מקומות פנויים במוסד המבוקש.

## 7. שיבוץ תלמידי מודיעין במוסדות חוץ

### ממצאים:

**7.1** נכון לשנת תשע"א קיים בעיר רק בית ספר אחד לחינוך מיוחד אשר נותן מענה לתלמידים בעלי לקויות למידה רב בעייתיות. לפיכך, כל לקות אחרת המצריכה שיבוץ של תלמידים לבית ספר לחינוך מיוחד (בניגוד לכיתה מיוחדת בבית ספר רגיל) משמעה שיבוצם של תלמידי מודיעין לבתי ספר מיוחדים מחוץ לעיר. לדברי מנהלת המחלקה, ישנה בעיה של מקומות פנויים במוסדות ברשויות חוץ. בשל כך, בגין כל תלמיד שלא נמצאה לו מסגרת חינוכית הולמת בתוך העיר נשלחות מספר בקשות לכמה רשויות חוץ במקביל וזאת על מנת להגדיל את סיכוי קבלתו של התלמיד לאחת הרשויות.

**7.2** במידה וכל בקשות הקליטה שנשלחו אל רשויות החוץ נדחו, פונה מנהלת המחלקה אל הפיקוח במשרד החינוך לשם מציאת מענה עבור התלמיד.

## 8 תשלומי אגרות חוץ של העירייה לרשויות קולטות

הרשויות הקולטות את תלמידי מודיעין שולחות מידי שנה דרישות תשלום אגרות תלמידי חוץ אשר מאושרות על ידי מפקחת משרד החינוך האחראית על הרשות השולחת. דרישות התשלום מגיעות אל רכות ועדות השמה אשר אחראית לבדיקתן. במידה והבדיקה נמצאה תקינה מאשרת מנהלת המחלקה את דרישת התשלום ומעבירה אותה אל עובדת מחלקת הגבייה אשר מבצעת את התשלום לרשויות הקולטות.

על פי כרטיסי הנהלת חשבונות שהועברו לביקורת על ידי חשב אגף עולה, כי בשנת 2009 שילמה עיריית מודיעין סך של כ- 1,433 אלפי ₪ בגין אגרות חוץ לרשויות קולטות. בשנת 2010 שילמה העירייה סך של 1,582 אלפי ₪ בגין אגרות חוץ לרשויות קולטות.

**ממצאים**

8.1 הביקורת ערכה מדגם תשלומים ל-6 רשויות/בעלויות חוץ בסך של 460,633 ₪ אשר מהווים 29% מכלל התשלומים שבוצעו בשנת 2010 לרשויות קולטות. במסגרת בדיקה זו נבחנו הנושאים הבאים:

- 8.1.1 קיומה של דרישת תשלום מהרשות הקולטת.
- 8.1.2 פירוט התלמידים בגינם הופק החיוב, לרבות מספר תעודת זהות, מאת הרשות הקולטת.
- 8.1.3 אישור בכתב לביצוע התשלום מאת מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים.

8.2 להלן פירוט התשלומים שבדקה הביקורת:

שם הרשות/הבעלות הקולטת	תאריך התשלום	סכום התשלום ב- ₪	כמות תלמידים בדרישה
עיריית תל אביב	10/08/2010	93,666	6
בית חולים פסיכיאטרי גהה	28/02/2010	2,217	1
בית חולים פסיכיאטרי דקלים	28/02/2010	12,678	6
בית חולים פסיכיאטרי גהה	28/02/2010	5,014	2
עיריית ירושלים	20/09/2010	248,652	31
קרן אור מרכז ירושלמי	20/04/2010	<u>98,406</u>	<u>6</u>
<b>סה"כ</b>		<b><u>460,633</u></b>	<b><u>52</u></b>

8.3 מנתוני הטבלה עולים הממצאים הבאים:

8.3.1 חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7 – 3 שעניינו "תשלומים עבור תלמידי חוץ" אשר מתפרסם מידי שנה, מכיל כנספח 1 טופס המכונה "טופס אישור נתונים של תלמיד לצורך גביית תשלומי חוץ במסגרות החינוך המיוחד" (להלן: "טופס אישור נתונים"). על הרשות הקולטת תלמידים להעביר אל הרשות השולחת את התלמידים טופס כאמור בגין כל תלמיד ותלמיד הלומד במסגרתה. על הטופס להיות חתום על ידי מנהל המוסד ומפקחת משרד החינוך. אף על כן, טופסי אישור נתונים בגין תלמידים להם שילמה העירייה לרשויות קולטות לא נמצאו בגזברות העירייה. מטרת הטופס היא להציג את התעריפים המתאימים לאותה שנה וכן קבלת אישור ממשרד החינוך כי אכן התלמיד למד באותו מוסד.

8.3.2 המערכת הממוחשבת המכילה את פרטי התלמידים הלומדים במודיעין, אינה מכילה פרטי תלמידים תושבי מודיעין שלומדים במוסדות מחוץ לעיר. משכך הבקרה הנערכת על ידי רכזת ועדות השמה אשר אחראית לבדיקת נכונות ודיוק דרישות התשלום המגיעות מהרשויות הקולטות אינה מתבצעת מול בסיס נתונים ממוחשב, אלא אל מול גיליונות אלקטרוניים / טבלאות במעבדי תמלילים אשר מנוהלים על ידה. הביקורת סבורה, כי אימות דרישות תשלום בסך כ – 1.5 מיליון ₪ צריכים להיעשות מול מערכת ממוחשבת, כגון המח"ע, אשר בסיס הנתונים שבו יעודכן בכל מקרה של שינוי בפרטי התלמיד, כגון: מעבר בית ספר, שינויי כתובת וכו'.

**תגובת ראש אגף החינוך:** מקבלת את המלצת הביקורת, נשמח למערכת ממוחשבת.  
**תגובת הביקורת:** יש לפעול מול החברה לאוטומציה אשר תאפשר קליטה של כלל נתוני המנב"ס הארציים עבור תלמידים אשר גרים במודיעין. באופן זה יופיעו פרטי התלמידים אשר גרים במודיעין ולמדים מחוץ לה במח"ע.

8.3.3 הביקורת בחנה את הטבלאות שערכה רכזת ועדות השמה במעבד התמלילים ואשר על בסיסן התבצעו הבדיקות לקראת אישור התשלום לרשויות הקולטות. מבדיקת הביקורת עולה כי טבלאות אלו אינן מכילות אף את ת.ז. של הילדים, המוסד בו למדו וכן את התאריכים בהם למדו הילדים במוסד החוץ.

**תגובת ראש אגף החינוך:** אחרי תהליך הליווי של הייעוץ הארגוני נבנו טבלאות חדשות הנמצאות בשימוש כבר בשנה הנוכחית ובה כל הפרטים.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מברכת על השינוי שנערך ומקווה, כי עובדות המחלקה תקפדנה על ניהול מלא ומדויק של הטבלאות החדשות לצורך בקרה נכונה של דרישות התשלום המתקבלות מרשויות חוץ. במקביל שבה הביקורת על המלצתה לפעול מול החברה לאוטומציה על מנת להביא להכללתם של תלמידי מודיעין הלומדים מחוץ לעיר במערכת החינוך העירונית.

8.3.4 נמצא כי לא נערכת כל בדיקה על ידי גזברות העירייה בין התעריפים בדרישה לתעריפים המצוינים בחוזר המנכ"ל העדכני, בדיקה זו ראוי שתיעשה עבור כל תלמיד טרם ביצוע התשלום.

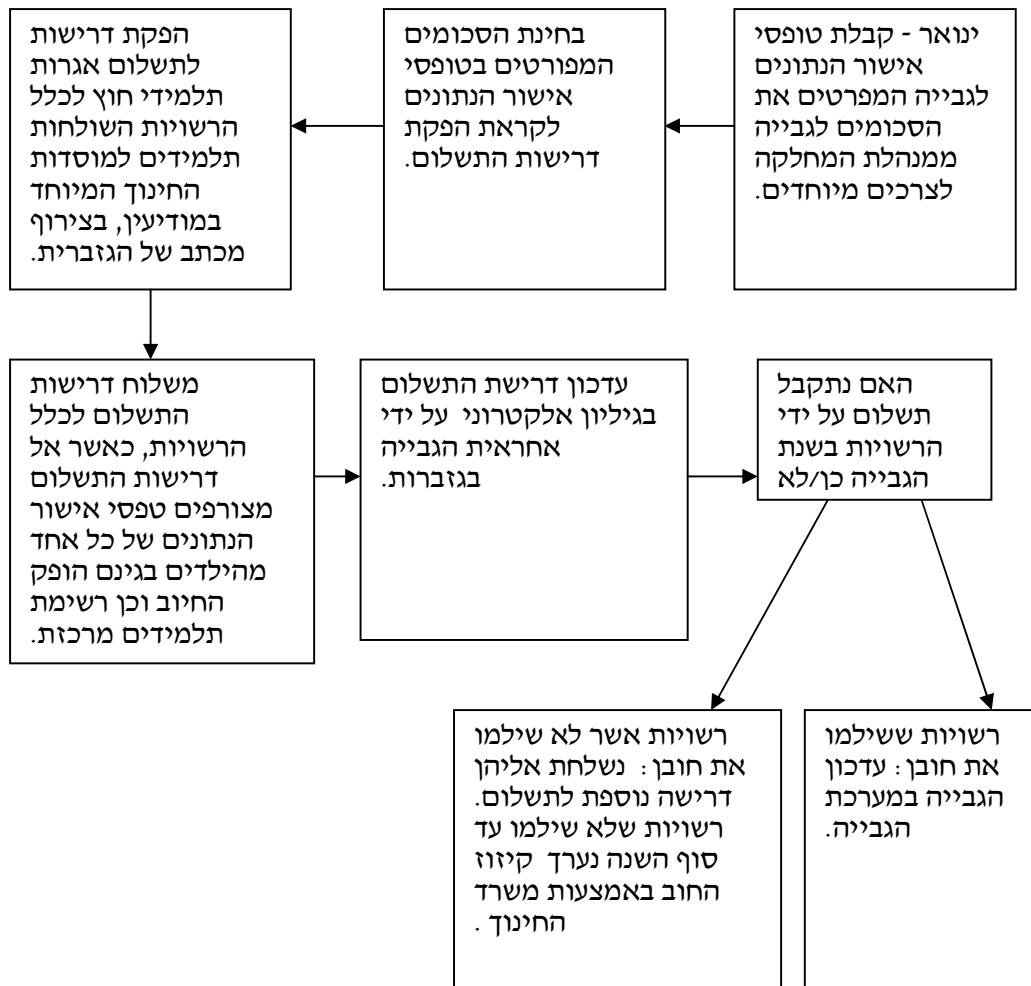
**תגובת ראש אגף החינוך:** במחלקה לצרכים מיוחדים כן נערכת בדיקה והדרישה נעשית בהתאם לחוזר מנכ"ל העדכני.

**תגובות הביקורת:** מומלץ כי על גבי כל דרישת תשלום אשר נבדקת במחלקה ובגזברות, בצד אישור פרטי התלמיד יאושר גם התעריף.

8.3.5 נמצא, כי דרישות התשלומים שקיבלה העירייה בגין תלמידים המאושפזים בבית חולים פסיכיאטרי אינם כוללים את פרטי התלמידים (שם, ת.ז., תקופת הלימוד בגינה נדרש החיוב, פירוט החיוב לתלמיד בודד), וכן אינם מלווים באישור של משרד החינוך. עם זאת, לביקורת נמסרה תגובה מטעם מנהלת ענף תשלומי החוץ במינהל הפדגוגי במשרד החינוך, אשר לפיה בשל חיסיון פרטים מזהים על פי חוק הגנת הפרטיות לא נשלחת רשימת תלמידים מפורטת ופרטי התלמידים נבדקים במשרד החינוך ומתבצע קיזוז על ידי משרד החינוך.

**9 גביית אגרות מרשויות שולחות תלמידי חוץ למוסדות חינוך בעיר.**

להלן תרשים זרימה המתאר את תהליך גביית אגרות החוץ על ידי גזברות העירייה משנת תשי"ע ואילך:



**דוח ביקורת – חינוך מיוחד – שיבוץ תלמידים**

קיימות 3 אפשרות גבייה מן הרשויות השולחות: שיק, העברות בנקאיות, או באמצעות קיזוז בין חובות העיר מודיעין בגין תושביה הלומדים ברשויות אחרות לבין חובות אותן רשויות בגין תושביהן הלומדים במודיעין.

במידה והחוב לא נגבה מועבר הנושא לטיפול משרד החינוך. סעיף 1.2 לחוזר מנכ"ל הדן בנושא שיבוץ קובע כי משרד החינוך יטפל בחוב רק בתוך אותה שנת תקציב ולא יאוחר מחודש דצמבר בשנת הלימודים שאחריה.

להלן נתוני הגבייה בגין אגרות תלמידים בחינוך המיוחד מרשויות חוץ בשנים 2009 – 2010 :

שנה	הכנסות באלפי ₪
2009	561
2010	<u>672</u>
סה"כ	<u>1,233</u>

להלן כמות תלמידי החוץ הלומדים בשנות הלימוד תשס"ט ותש"ע :

תשס"ט	תש"ע	גני ילדים	בתי ספר	גוונים	סה"כ תלמידים לשנה
10	7	42	46	26	78
				42	95
					173

**ממצאים:**

9.1 הביקורת רואה בחומרה רבה, כי עד שנת 2009 לא התקבלו כל הכנסות בגין אגרות תלמידי חוץ, כפי שעולה מרישומי הגזברות. על אף בקשת הביקורת, עד למועד זה, טרם הועברו לידה הנתונים הבאים הנוגעים לאגרות לפני שנת 2009:

- כרטיסי הנהלת חשבונות המכילים תקבולים בגין אגרות חוץ;
- העתקי דרישות תשלום שנשלחו לרשויות שולחות לשם גבייה;
- פרטי תלמידי החוץ שלמדו בעיר;
- פניות למשרד החינוך במקרה של אי תשלום על ידי רשויות החוץ;

הביקורת מציינת, כי הטיפול בגביית ההכנסות בגין אגרות תלמידי חוץ הינו באחריותם המשותפת של גזברות העירייה והמחלקה לצרכים משותפים.

9.2 הביקורת מדגישה, כי תלמידים מרשויות חוץ למדו בעיר מודיעין אף לפני שנת 2009 וזאת מבירור שערכה הביקורת עם מנהלת בית ספר גוונים (להלן: "ביה"ס") אשר לדבריה מאז שהוקם ביה"ס למדו בו גם תלמידים תושבי מודיעין וגם תלמידי חוץ.

9.3 הביקורת קיבלה לידיה את מצבות בית הספר גוונים לשנים תשס"ז-תש"ע אשר מהם גזרה הביקורת את מספר תלמידי החוץ שלמדו בבית הספר. בהתבסס על כך שאגרת תלמיד חוץ ממוצעת עומדת על סך של 10,000 ₪ ערכה הביקורת חישוב של הכנסות משוערות בגין אגרות תלמידי החוץ שלמדו בבית הספר משנת הקמתו ועד לשנת תשס"ט. להלן הנתונים:

שנת לימוד	מספר תלמידי חוץ	הכנסות משוערות בגין אגרות תלמידי חוץ ב-₪
תשס"ז	8	80,000
תשס"ח	12	120,000
תשס"ט	29	290,000
סה"כ	49	490,000



9.4 מנתוני הטבלה עולה, כי בגין אגרות תלמידי חוץ בשנים תשס"ז – תשס"ט צריכה הייתה העירייה לגבות 490,000 ₪. בהתאם לרישומי הגזברות, סכומים אלה לא נגבו.

9.5 בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך, במקרים בהם הרשות השולחת אינה מסדירה את חובה בגין אגרות חוץ לרשות הקולטת, על הרשות הקולטת לפנות אל משרד החינוך. משרד החינוך מעביר את התשלום לרשות הקולטת ולאחר מכן גובה את החוב מהרשות השולחת החייבת.

למרות הוראות החוזר, הביקורת מצאה, כי נכון לחודש אוקטובר 2010 יתרת החוב בעירייה בגין אי גביית אגרות חוץ עומדת על סך של 134,376 ₪ (כפי שיפורט בהמשך). הביקורת מדגישה, כי לו היו הגזברות והמחלקה לצרכים מיוחדים עובדות בהתאם להוראות החוזר ופונות אל משרד החינוך במועד לא הייתה נשארת יתרת חוב בגין אי גביית אגרות חוץ.

**להלן פירוט הרשויות החייבות אשר לא שילמו לעיריית מודיעין בגין אגרות חוץ וכן לא בוצע קיזוז בגינם על ידי משרד החינוך:**

1. עיריית בית שמש – יתרת חוב 17,950 ₪.  
יתרת החוב נובעת מחוב שלפני 01/09/2009 וכן אגרה שנמסרה ב- 09/02/2010.
2. מועצה מקומית בית אריה – יתרת חוב 14,513 ₪.  
יתרת החוב מקורה באגרה לתשלום ביום 09/02/2010 ותשלום ריבית.
3. מ.מ. מודיעין עילית - יתרת חוב 21,457 ₪.  
יתרת החוב מקורה באגרה לתשלום ביום 09/02/2010 ותשלום ריבית.
4. מ.א. חבל מודיעין - יתרת חוב 26,746 ₪.  
יתרת החוב מקורה באגרה לתשלום ביום 09/02/2010 ו- 16/10/2009 ותשלומי ריבית.
5. מועצה אזורית גזר - יתרת חוב 17,438 ₪.  
יתרת החוב מקורה באגרה לתשלום ביום ה- 09/02/2010 ותשלומי ריבית.
6. עיריית לוד - יתרת חוב 3,686 ₪.  
יתרת החוב מקורה באגרה לתשלום ביום ה- 16/10/2009 ותשלומי ריבית.
7. מ.אזורית מטה בנימין - יתרת חוב 26,022 ₪.  
יתרת החוב מקורה באגרה לתשלום ביום ה- 16/10/2009 ותשלומי ריבית.

9.6 דרישות התשלום נשלחות על ידי נציגת הגבייה לרשויות השולחות בציון סכום הקרן בלבד מבלי לגבות הפרשי ריבית והצמדה, וזאת בניגוד לחוזר תשלומי תלמידי חוץ של מנכ"ל משרד החינוך הקובע בסעיף 2.2 בחוזר תשלומים תלמידי חוץ משנת תשס"ט כדלקמן:

**"התעריפים שיפורטו היו בתוקף עד ט"ו באלול התשס"ח (15.9.08). לאחר מועד זה הסכומים צמודים להתייקרויות במשק לפי מדד המחירים לצרכן הידוע ביום התשלום. הבסיס לחישוב ההצמדה יהיה מדד חודש מאי 2008, שהתפרסם ב – יב בסיוון התשס"ח (15.6.08)".**

לדברי סגנית גזבר העירייה, סעיף זה לא היה מוכר לה ומשכך לא פעלו בגזברות התאם להוראותיו.

9.7 אובדן הכנסות משוערך בגין אי גביית הצמדה לשנת 2009 עומד על סך של 29,172 ₪ (561 אלפי ₪ x 5.2%) ובשנת 2010 על סך של 17,875 ₪ (672 אלפי ₪ x 2.66%).

9.8 הביקורת ממליצה לגזברות העירייה לערוך בדיקה של ההפרשים שלא נגבו בשנים הקודמות וכן להקפיד ולבדוק את הצמדת התעריפים כנדרש בחוזר גם בשנים הבאות.

**תגובת ראש אגף החינוך:** המחלקה לצרכים מיוחדים פועלת בנושא ע"פ הנחיות הגזברות.  
**תגובת הביקורת:** על גזברות העירייה להנחות את המחלקה לצרכים מיוחדים בנושא גביית הפרשי הצמדה בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל, כמתואר לעיל.

**תגובת מנכ"ל העירייה ביחס לדו"ח "שיבוץ תלמידים במסגרות חנ"מ והתחשבות עם רשויות חוץ" בכללותו:** הדו"ח מעלה שוב את הצורך של הקמת בית ספר נוסף לחינוך מיוחד למקרים מורכבים – הנושא נמצא בבחינה. גם מנכ"ל העירייה רואה בחומרה רבה את כל ההתנהלות הכספית בנושא העולה מהדוח. על הגזברות בשיתוף החינוך להגיש לאלתר את הצעדים שבכוונתם לנקוט לתיקון העבר ושיפור העתיד.

## פרק ג. שירותי הסעה לתלמידי החינוך המיוחד

### 1- כללי

א. המחוקק הסדיר את תנאי הסעות התלמידים בתקנות התעבורה תשכ"א - 1961 (להלן: "תקנות התעבורה"), וקבע כי רכבים ונהגים העומדים בתנאים ספציפיים יורשו להסיע תלמידים. משרד החינוך קבע הנחיות להסעת תלמידים בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 3-3.5 העוסק ב"הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" (להלן: "חוזר הסעות") ובמסמך "הנחיות ביטחון ובטיחות – הוראות האגף לביטחון, לבטיחות ולשעת חירום" (להלן: "הנחיות ביטחון").

ב. כמו כן קיימות הוראות חוק ותקנות החלות רק לגבי הסעת תלמידים בעלי צרכים מיוחדים. חוק הסעה בטיחותית לתלמידים ולפעוטות עם מוגבלות, תשנ"ד-1994 (להלן: "חוק הסעה בטיחותית") קובע את חובת הסעתם של תלמידים בעלי מוגבלות למוסד החינוכי וממנו, כל ילד לפי צרכיו. החוק מטיל את האחריות להסעה על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד עם המוגבלות, וזאת בהתאם לכללים ולמבחנים שקבע שר החינוך (סעיפים 2, 3 לחוק). הכללים והמבחנים שקבע השר מעוגנים בתקנות הסעה בטיחותית לתלמידים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), תשנ"ה - 1995 (להלן: "תקנות הסעה בטיחותית") ותקנות הסעה בטיחותית לתלמידים נכים (מפרטי רכב בטיחותי), תשנ"ה - 1995 (להלן: "תקנות מפרטי רכב בטיחותי").

### 2 - תיאור עבודת הביקורת

2.1 הביקורת בדקה את הנושאים הבאים:

- א. ארגון וכוח אדם במערך ההיסעים;
- ב. המערכות הממוחשבות הקשורות לניהול פעילות ההיסעים;
- ג. זכאות להסעות;
- ד. בדיקת התחשבות עם חברות ההסעה;
- ה. ביקורת הנעשות על ידי משכ"ל;
- ו. ביקורת סמויה של הסעות לבית ספר גוונים;
- ז. התחשבות עם משרד החינוך;
- ח. ליווי בהיסעים לתלמידי חינוך מיוחד.

2.2 איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים מרץ עד אוגוסט 2010. הנושאים שנבדקו מתייחסים לשנות הלימוד תש"ע ותשע"א (ספטמבר 2009 – אוגוסט 2010).

- 2.3 לצורך הביקורת קוימו פגישות עם ראש אגף החינוך, רכזת היסעים, סגנית גזבר העירייה.
- 2.4 לביקורת נמסרו קבצים המכילים את פרטי ההסעים שנוהלו בתחום ההיסעים בשנות הלימודים תש"ע ותשע"א:
- א. קובץ פרטי ההסעות שבוצעו בשנים תש"ע ותשע"א בעיר מודיעין מכבים רעות (להלן: "מודיעין") ומחוצה לה, ובו השדות הבאים: מסגרת הלימוד, שם התלמיד, קוד הלקוח, כתובת התלמיד, מספר טלפון, האם זכאי לליווי כן/לא ושם המלווה;
- ב. קובץ פרטי מלווים לשנים תש"ע ותשע"א הכולל את השדות הבאים: שם המלווה, טלפון, מסלול בוקר, מסלול צהרים ואחוזי המשרה;
- 2.5 בנוסף לכך התקבלו קבצים המכילים את פרטי תלמידי החינוך המיוחד בעיר בשנות הלימוד תש"ע- ותשע"א (להלן: "קובץ תלמידים");
- 2.6 כמו כן עיינה הביקורת במסמכים שונים כגון: חוזה ההתקשרות עם חברת בון – תור, דו"חות הסעות מאושרות שהוגשו למשרד החינוך לצורך החזרים, חשבונות של חברות הסעה, בקשות שהוגשו למשרד החינוך לאישור השתתפות בהוצאות העסקת מלווים ומסמכים רלוונטיים נוספים.
- 2.7 הביקורת בדקה את פעילות חברת ההיסעים במסגרת ביקורת סמויה בבית הספר גוונים במועד הורדת התלמידים מן ההסעות.
- 2.8 הביקורת מודה על האדיבות ושיתוף הפעולה של רכזת היסעים.

### 3 - ארגון וכוח אדם במערך ההיסעים

#### 3.1 רקע

- 3.1.1 רכזת ההיסעים הינה עובדת יחידה בתחום ההיסעים באגף החינוך. פעילות רכזת ההיסעים כוללת את המשימות הבאות: תכנון וקביעת מסלולי הסעה; פיקוח ובקרה על חברות ההסעה; טיפול באירועים בשטח ומתן מענה לפניית הורים תלמידים ומנהלי מוסדות; גיוס כח אדם של מלווים – הכולל ריאיון המועמד, הצגת אחוז המשרה בפועל, והחתמת על טופס 101. ניהול ליווי להסעות; אישור תשלומים לחברות ההסעה; הכנת דוחות להתחשבות מול משרד החינוך.
- 3.1.2 הלקוחות העיקריים של רכזת היסעים, בהקשר של חינוך מיוחד, הינם מוסדות החינוך, מחלקת צרכים מיוחדים, התלמידים המוסעים והוריהם.
- 3.1.3 תקציב ההוצאות לחברת ההיסעים בשנת 2009 עמד על 7.2 מיליון ₪.

#### 3.2 ממצאים

##### 3.2.1 נהלים בתחום מערך ההיסעים

**לא נמצאו נהלים בסיסיים אשר אמורים להסדיר את פעילותה של רכזת היסעים, כגון: נוהל ביקורת בשטח, נוהל אישור חשבונות ספקים, נוהל דיווחי קווי נסיעה למשרד החינוך ועוד.**

**תגובת ראש אגף חינוך:** מחלקת הסעות חינוך מיוחד עובדת בדרך עבודה קבועה כמו שאר מחלקות העירייה. נוהל עבודת המלווים נמסר לאנשי הביקורת. אחת לשנה לפחות (ואף יותר) מתקיים יום עיון לכל המלווים הכולל: רענון נהלים, הרצאות חיצוניות והשתלמויות בנושאים שונים. ביום זה מקבל המלווה דף נהלים, הכולל נהלי עבודה בסיסיים וכן נהלי חירום.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה, כי מן הראוי שפעילותה של רכזת היסעים תוסדר בנהלים מפורטים נוספים, מעבר לנוהל עבודת המלווים המתייחס רק להיבט אחד של עבודתה, לצורך הבהרת תהליכי העבודה, ביצועם המדויק והתקין והבקרה עליהם.

**תגובת מנכ"ל העירייה:** על אגף החינוך להכין נהלים בסיסיים.

### 3.2.2 שעות עבודה ושירות לציבור

**הסעות התלמידים מתבצעות בין השעות 06:00 – 19:00. שעות עבודתה של רכזת היסעים אינן מותאמות לכך, אלא הן דומות לשעות העבודה הנהוגות בשאר מחלקות העירייה, לפיכך נאלצים ההורים ליצור קשר לעיתים ישירות עם נהג ההסעה שלא באמצעות רכזת ההיסעים האחראית לנושא.**

לדברי רכזת היסעים היא מצוידת בטלפון נייד בו היא מקבלת הודעות דחופות, על מנת שלא לפגוע בפעילות מערך ההיסעים.

**תגובת ראש אגף החינוך:** אכן נדרש כח אדם נוסף ושעות כוננות נוספות. הוגשה בקשה לקליטת כח אדם נוסף שיכול לסייע בכל מה שהוזכר.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי שיפור מערכות המידע והסרת פעולות גיוס המלווים, פעולה אשר שייכת למחלקת משאבי אנוש ולא לרכזת היסעים, עשויים לשפר את זמינות רכזת ההיסעים לפניית מצד הורי התלמידים.

**תגובת מנכ"ל העירייה:** אין הכרח ששעות העבודה של האגף יחפפו את שעות ההיסעים, יש לכך פתרונות במענה טלפוני, כונן וכדומה.

## 4 - המערכות הממוחשבות הקשורות לניהול פעילות היסעים

### 4.1 רקע

מערכות המידע המעורבות ישירות בתהליך ההיסעים הן:

- 4.1.1 גיליון אלקטרוני המשמש את רכזת היסעים לניהול קווי ההסעה והמלווים. להלן: "גיליון היסעים".
- 4.1.2 מערכת ועדות השמה של המחלקה לצרכים מיוחדים שבו מנוהלים נתוני ועדות השמה (להלן: "מערכת ועדות השמה").
- 4.1.3 מערכת ארגון של החברה לאוטומציה (להלן: "ארגון") המכילה את רשימת התלמידים השנתית על פי מוסדות, כתובות וכד', ושעל עדכונה אחראית מנהלת יחידת המחשוב בחינוך.

## 4.2 ממצאים

### 4.2.1 קיימים שני ממשקים מרכזיים בין המערכות הממוחשבות שלעיל:

א. ממשק גיליון היסעים למערכת וועדות ההשמה – המדובר בממשק ידני, אשר מביא לכך שרכות ההיסעים מזינה אל גיליון אלקטרוני את פרטי כלל התלמידים לאחר שנערכו להם וועדות השמה. עבור כל תלמיד מוקצית הסעה מתאימה.

ב. ממשק וועדות השמה לגיליון אלקטרוני – במידה ומעודכנת כתובת התלמיד במערכת הארגונון, פונה מנהלת יחידת המחשוב אל רכזת ההיסעים ומוסרת לה בעל פה את הנתון לשם עידכון בגיליון האלקטרוני.

4.2.2 הביקורת סבורה כי ניהול מערך ההיסעים בעיר והממשקים הידניים חייב להתבצע באמצעות מערכת ייעודית להיסעים ואינו יכול להתנהל באמצעות גיליונות אלקטרוניים מן הסיבות הבאות:

- גיליון אלקטרוני אינו מהווה כלי ניהולי להיקף כספי של תשלומים לחברת ההסעה בגובה 7 מיליון ₪;
- גיליון אלקטרוני אינו מכיל את תנועות התלמידים (שינויי כתובת, זכאות, שם מלווה ועוד) אשר יאשרו נתיב ביקורת לשם בקרת חשבוניות חברת ההסעה ועדכון שכר המלווים;
- מקובל במערכות מידע כי קיים זיהוי חד ערכי לקו הסעה באמצעות מספר קו. לעומת זאת בגיליון האלקטרוני של רכזת ההיסעים הזיהוי מול חברת ההסעה ומול משרד החינוך מבוצע באמצעות תיאור מסלול הקו;
- מחיקה של תא בודד בגיליון אלקטרוני עלולה לגרום לאי הסעה של תלמיד, אי מתן מלווה, אי בקשת החזר ממשרד החינוך עקב הזנה שגויה שלקוד לקות;
- הממשקים הידניים מול מערכת וועדות ההשמה דורשים מרכזת ההיסעים עשרות שעות של הזנה ידנית מיותרת אשר אמורה הייתה להיפתר במקרה של מערכת לניהול היסעים וקבלת ממשק ממוכן ממערכת וועדות ההשמה;
- גיליון אלקטרוני בניגוד למערכת היסעים אינו מכיל דוחות חריגים, דוחות בקרה אשר אמורים לייעל את עבודת רכזת ההיסעים;

**הביקורת מציינת כי קיים מודול היסעים במערכת ארגונון אשר עשוי להחליף לאחר בחינה את השימוש בגיליון האלקטרוני המצוי בידי רכזת ההיסעים. עד למועד הביקורת מודול זה לא נבחן ורכזת ההיסעים ממשיכה להיעזר בגיליון אלקטרוני ככלי ניהולי להסעות תלמידי החינוך המיוחד.**

**תגובת ראש אגף החינוך:** אחראית מיחשוב בחינוך קיבלה לאחרונה הצעת מחיר מהחברה לאוטומציה, יחד עם זאת השתמע מאנשי החברה לאוטומציה שאין מענה לכל שנדרש משימוש ממוחשב. תערך פרזנטציה של התוכנה ורק אז נוכל לקבוע אם מתאימה.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מברכת על הניסיונות להחלפת הגיליונות האלקטרוניים במערכת יישומית לניהול מערך ההיסעים. מערכת ייעודית להיסעים עשויה לשמש בפתרון הליקויים שצוינו לעיל, וכן ניהול יעיל יותר של זמן עבודת רכזת ההיסעים.

## 5 - זכאות להסעות

### 5.1 רקע

5.1.1 תקנות הסעה בטיחותית קובעות בסעיף 1(א)1 כי ילד חריג, שזכאותו לחינוך נקבעה על-ידי ועדת השמה לפי חוק החינוך המיוחד, זכאי להסעה בין אם הושם במוסד לחינוך מיוחד כהגדרתו בחוק חינוך מיוחד ובין אם הושם במוסד חינוך מוכר אחר לפי אותו חוק. "מוסד לחינוך מיוחד" לפי חוק חינוך מיוחד כולל גם כתה במוסד חינוך מוכר שבה ניתן חינוך מיוחד.

5.1.2 חוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע כדלקמן: תלמידי החינוך המיוחד, החל מכיתות הגן של גילאי 3 ועד גיל 21, הסובלים מהמוגבלויות המפורטות להלן, זכאים להסעה מאורגנת מיוחדת ללא קשר להגבלת המרחק:

- א. תלמידים עם פיגור קשה / עמוק וסיעודי(54) ;
- ב. הפרעות התנהגותיות קשות (55) ;
- ג. אוטיסטים (56) ;
- ד. בעלי הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש (57) ;
- ה. תלמידים בעלי פיגור בינוני רב-בעייתי (53) ;
- ו. תלמידים בעלי פיגור בינוני מורכב (53) ;
- ז. תלמידים בעלי פיגור קשה / עמוק / סיעודי (54) ;
- ח. חירשים וכבדי שמיעה (60) ;
- ט. עיוורים ולקויי ראייה (61) ;



תלמידי החינוך המיוחד הסובלים מלקויות אחרות זכאים להסעה בהתאם לכללי הזכאות החלים על ילדי החינוך הרגיל. **הערה:** תלמיד המאושפז בבית חולים פסיכיאטרי או במחלקה פסיכיאטרית בבית חולים רגיל זכאי להסעה ללימודים כל זמן אשפוזו. תלמיד כזה אינו חייב בוועדת השמה, ועצם אשפוזו הפסיכיאטרי מזכה אותו בהסעה.

## 5.2 ממצאים

5.2.1 נמצאו 54 תלמידים ממוסדות שונים אשר העירייה מעניקה להם שירותי הסעה על אף העובדה שאינם זכאים להסעה לא מבחינת הלקות ממנה הם סובלים ולא מבחינת המרחק. מבירור שנערך עם ס. גזברית העירייה כי מרבית הילדים הינה ילדי חינוך מיוחד המצויים בטרם חובה אשר דיווחי הוצאות ההסעה וההכנסות ממשרד הרווחה נרשמות באגף הרווחה.

5.2.2 נערך תמחור על ידי רכזת היסעים לגבי עלות הסעתם של התלמידים המוסעים שאינם זכאים, למעט 18 תלמידים מבית הספר גוונים. **נמצא כי העלות היומית לתלמידים המוסעים למרות שאין הם זכאים הינה 1,073 ₪ כולל מע"מ. העלות השנתית המוערכת היא כ- 300,000 ₪. עלות זו אינה כוללת תימחור של 18 תלמידים מבית הספר גוונים אשר אף הם נמצאו כאינם זכאים להיסעים של העירייה.**

5.2.3 **הביקורת ביקשה מרכזת היסעים החלטה מגזברות העירייה או מהנהלת העירייה המאשרת את מימון הסעתם של התלמידים חסרי הזכאות, אולם לא נמצאה כל החלטה כאמור.**

**תגובת ראש אגף החינוך:** במסגרת ההסעות של החינוך המיוחד שולבו תלמידים אשר אינם זכאים "על פי הספר" להסעה. גם בשנים קודמות הוסעו ילדים באופן חריג על פי בקשות מגורמים שונים. מידי שנה אנו מקיימים ועדת חריגים לגבי זכאות והסעות בחינוך מיוחד. הורים מערערים על אי זכאותם ושולחים מכתבים בהם מפורטות טענותיהם, קשיי הילדים, קשיי המשפחה וכו'. אנו מקבלים גם המלצות ממנהלי המסגרות (כמו ביי"ס גוונים) אשר מאשרים את הבעייתיות בהתנהלות ילדים מסוימים ו/או המשפחה. ילדים נוספים המוסעים ו"אינם זכאים" הינם ילדים ממסגרות חינוך מיוחד אשר אין צהרון במסגרת בה הילד שובץ או בגן הצמוד, וההורים רשמו אותו לצהרון המיוחד המופעל ע"י המתנ"ס עבור ילדים אלו. יש לציין כי חלק מהילדים שובצו בהסעות הקיימות על בסיס מקום פנוי, הסעות אלו מדווחות למשרד החינוך. ההסעות הנוספות מדווחות גם הן למשרד החינוך ועל כל ההסעות קיבלנו עד עתה את השתתפות המשרד.

לסיכום: כל ההסעות מוכרות ע"י משרד החינוך ומוחזר חלק ההשתתפות בגובה 40% .  
**תגובת הביקורת:** הביקורת מבקשת להדגיש כי במידה והעירייה מסיעה תלמידים אשר אינם בעלי זכאות ומקבלת החזרים בגינם, הרי שקיים תשלום של העירייה בגין 60% מן העלות שהרי משרד החינוך משתתף רק ב – 40% מן מעלויות ההיסעים. כלומר על פי חישוב רכזת ההיסעים עלות ההיסעים אשר אין בגינן כיסוי שווה ל – 240 אלפי ₪.

**תגובת מנכ"ל העירייה לפרק 5 בכללותו:** מהתייחסות מנהלת האגף לסעיף 5.2.1 רב הנסתר על הנגלה – במידה ונצטרך להשתפר לקראת שנה"ל תשע"ב, תונחה הגזברות להציג דרכים לתיקון.

## **6 - בדיקת התחשבות עם חברות ההסעה**

### **6.1 רקע**

אחת לחודש מגיש הספק חשבון על הסעות שביצע בחודש קודם. החשבון מלווה בפרוט ההסעות שביצע הספק מדי יום במהלך החודש. החשבונות נבדקים על ידי רכזת היסעים. הבדיקה אמורה לכלול אימות קווי הנסיעה של הקבלן, הערות שנרשמו לקבלן במהלך החודש המצדיקות הפחתת תשלום, ונכונות התעריף.

### **6.2 ממצאים**

**6.2.1 נמצא, כי חשבונות משולמים על ידי גזברות העירייה אף בטרם נבדקו על ידי רכזת היסעים ורק לאחר מכן נבחנת נכונותם.**

**תגובת ראש אגף החינוך:** בעקבות לקחים שהפקנו, שינינו לפני מספר חודשים (טרם הביקורת) את נהלי בדיקת החשבוניות מול הספק ומול משכ"ל. הספק מעביר עד ל- 5 כל חודש את הפרופורמה, רכזת היסעים בודקת את הנתונים, מעירה הערות ודרישות לתיקון, החומר מוחזר לחברת ההסעות, עד לתאריך 13 בחודש מתחייבת להעביר את החשבונית לבדיקת העירייה.  
**תגובת הביקורת:** הביקורת חוזרת ומדגישה כי חשבונות משולמים לספקים טרם ביצוע ביקורת על ידי רכזת ההיסעים. לדוגמא הערות לחשבון אוגוסט 2009 נרשמו רק בדצמבר 2010, הערות לחשבון ספטמבר 2010 נרשמו רק בחודש דצמבר 2010, הערות לחודש יולי 2010 נרשמו רק בחודש נובמבר 2010 ועוד. לפיכך סבורה הביקורת כי יש להקפיד על ביצוע ביקורת לחשבונות הספק טרם ביצוע התשלום בפועל.

6.2.2 **נמצא, כי חשבונות נבדקים באיחור ניכר שלעיתים אף מעבר לשנה מיום הגשת החשבון והתשלום עליו. לדוגמא: חשבון אוגוסט 2009, ספטמבר 2009 נבדקו רק ב-20/12/2010.**

6.2.3 **מתוך כלל החשבונות לשנים 2009 ו-2010 נמצא, כי רכזת היסעים בדקה חשבונות של 6 חודשים בלבד, מתוך 24 חודשים.**

6.2.4 נכון לשנים 2009-2010 נדרש סך של 63 אלפי ₪ בגין החודשים המפורטים בטבלה מטה. עם זאת התקבל החזר בגין **6 אלפי ₪ בלבד** בגין חודשים אוגוסט – ספטמבר 2009. בנוסף מסקירת הערות רכזת היסעים לחשבונות חברת ההיסעים עולה, כי חברת ההסעות חייבה את העירייה בגין שורה ארוכה של הסעות שכלל לא בוצעו בחודשים יולי – אוגוסט 2010. מכאן, החשיבות המרובה בביצוע מעקב שוטף אחר חשבונות חברת ההסעות.

דרישות לקיזוז מחברת היסעים	חודש
14,080	יולי-10
8,081	אוגוסט-10
7,764	ספטמבר-10
12,654	אוקטובר-10
5,010	אוגוסט-09
<u>6,733</u>	ספטמבר-09
<b>54,322</b>	<b>סה"כ דרישות לפני מע"מ</b>
<b><u>63,014</u></b>	<b>סה"כ דרישות אחרי מע"מ</b>

**תגובת ראש אגף החינוך:** נכון לחודש דצמבר 2010 התקבל החזר של כל החיובים הרשומים בטבלה.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מברכת על קבלת החזרים מחברת ההסעות, וסבורה כי יש מקום לשקול קיזוז מיידי מחשבון הספק עם גילוי הטעות, ורק זיכוי בשלב מאוחר יותר אם יוכח על ידי הספק כי החשבון תקין.

6.2.5 **רכזת היסעים, מנהלת את המעקב אחר ההחזרים (בשנים 2009-2010 כ- 63 אלפי שח) באמצעות התכתבויות חוזרות מול חברת ההסעות בדואר האלקטרוני. בדרך זו, לא מתנהל מעקב שוטף אחר דרישה והחזר המתקבל בגינה, ולראייה, עבור דרישות לשנים 2009-2010 רק 10% מהדרישות הוחזרו בפועל.**

6.2.6 סעיף 7.7. לחוזה עם חברת ההסעות מחודש אוגוסט 2008, קובע כדלקמן:  
" הרשות המזמינה רשאית למנות את החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ כחברה מנהלת לביצוע שירותי הניהול, התיאום והבקרה המפורטים בחוזה זה לרבות אישור חשבונות הקבלן, העברת התשלומים לקבלן וניהול מערך החשבונות מול הקבלן. "  
מסקירת תהליך אישור החשבונות, לא נמצא כי נערכת כל בקרה מטעם החברה למשק וכלכלה (להלן: "משכ"ל").

**תגובת ראש אגף החינוך:** מביאה את תגובת נציג משכ"ל כפי שנמסרה לה בע"פ: הנוהל במשכ"ל קובע, כי תבוצע אחת לרבעון ביקורת על כלל החשבון של חודש נתון. מתוך הרבעון נבדקו חשבוניות ונמצאו תואמות למחירים הנקובים בחוזה.  
**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי נוכח העובדה כי מבוצעת בקרת חשבון הספק על ידי משכ"ל רק בתדירות אחת לרבעון, מבלי שנמצא לכך כל תיעוד מתאים על גבי החשבונות בשנים 2009-2010, יש לבחון שוב האם כלל הבקורות המיושמות על ידי משכ"ל תואמות את האמור בהסכם ומהוות תמורה לעמלה המשולמת על ידי העירייה.

**תגובת מנכ"ל העירייה לפרק 6 בכללותו:** הנושא מחייב שיפור. על הגזברות והחינוך להגיש המלצות לשיפור.

**7 – ביקורות הנעשות על ידי משכ"ל**

**7.1 רקע**

רכזת היסעים, מנהלת גיליון אלקטרוני שמכיל את תאריך הביקורת שנערכה על ידי משכ"ל, מוסד החינוך, האם בוצע איסוף או פיזור, שם המלווה והאם הביקורת הייתה תקינה, והערות המבקר. מעיון שערך הביקורת בגיליונות האלקטרוניים שמועברים ממשכ"ל אל רכזת היסעים עבור השנים 2009-2010, נמצאו 118 ביקורות שנערכו במוסדות חינוך שונים על ידי נציג משכ"ל.

להלן פילוח הביקורות שבוצעו על ידי משכ"ל לפי חודשים:

שנת ביקורת	חודש ביקורת	מספר ביקורות שנערכו על ידי משכ"ל בחודש
2009	ינואר	1
2009	פברואר	4
2009	מרץ	7
2009	אפריל	3
2009	מאי	4
2009	יוני	5
2009	יולי	3
2009	אוגוסט	2
2009	ספטמבר	-
2009	אוקטובר	7
2009	נובמבר	13
2009	דצמבר	9
2010	ינואר	10
2010	פברואר	13
2010	מרץ	10
2010	אפריל	10
2010	מאי	2
2010	יוני	-
2010	יולי	-
2010	אוגוסט	-
2010	ספטמבר	15

## 7.2 ממצאים

**7.2.1 מנתוני הטבלה עולה, כי בחודשים ספטמבר 2009, וכן יוני - אוגוסט 2010 לא נערכו כלל ביקורות על ידי נציג משכ"ל במוסדות החינוך. בחודש ינואר 2009 נערכה רק ביקורת אחת ובחודש אוגוסט 2009 נערכו רק שתי ביקורות במוסדות חינוך.**

**תגובת ראש אגף החינוך:** מביאה את תגובת נציג משכ"ל: בחודש ספטמבר בוצעו כ-6 ביקורות. יצוין כי חודש זה הינו חודש ראשון ומערכות שעות הלימוד במסגרות עדיין אינן קבועות, רק אחרי החגים מועברות מערכות שעות מסודרות וקבועות.

**תגובת הביקורת:** הביקורת חוזרת ומציינת כי נתוני הטבלה מציגים את כמות הביקורת הדלה המיושמת על ידי נציג משכ"ל לאורך כלל השנים 2009-2010 ואין הכוונה אך ורק לחודש ספטמבר בלבד. המלצת הביקורת היא לפנות למשכ"ל לשם הסדרת הנושא;

**7.2.2 לא נמצאו אצל רכזת ההיסעים טפסים ייעודיים אשר משמשים את נציג משכ"ל בעת ביצוע הבקורות, כך שלא ניתן לדעת אילו פרמטרים נבדקו במהלך הביקורות. בנוסף במהלך התצפית שביצעה הביקורת, לא נמצא ברשות נציג משכ"ל טופס ייעודי אשר ישמש לצרכי בדיקת הפרמטרים השונים כפי שנדרש בעת ביצוע ביקורת מסוג זה.**

**תגובת ראש אגף החינוך:** במהלך הביקורת הוצג למבקר קלסר ובו תויקו כל הביקורות שנעשו ע"י נציג משכ"ל עם פירוט הפרמטרים שנבדקו. כמו כן, נמסר למבקר כי ישנם טפסי ביקורת שטרם הוקלדו בטבלת הביקורות.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי יש מקום לפנות למשכ"ל לבין הבהרת הביקורת הרצויה לעירייה בתחום ההיסעים. תמוה בעיני הביקורת כי מבקר משכ"ל לא הצטייד בטופס בקרה מתאים, וכי במהלך כל התקופה לא הועלו סוגיות כה מרכזיות כפי שצוינו על ידי הביקורת במסגרת פרק 8 לדוח זה.

**7.2.3 מכלל 118 הביקורות שנערכו על ידי משכ"ל, נמצאו 10 הערות ביקורת בלבד, ואף הנ"ל היו כוללניות ואינן מייצגות ביקורת כפי שראוי הייתה שתיערך. לדוגמא: "בעיות חנייה קשות", "יש לדבר עם בית הספר לגבי חניית ההסעה" וכן "בלבול בין הנהגים". ההערות אינן מסבירות את מהות הליקוי הנמצא ובנוסף אינן מתייחסות לגביית קנסות מחברת ההסעות בגין הפרות שונות כאמור בסעיף 9.3 בחוזה ההתקשרות עם החברה.**

**תגובת ראש אגף החינוך:** מביאה את תגובת נציג משכ"ל: בדוחות ביקורת משכ"ל מפורטים כל הנתונים המחייבים בחוזה כגון מסלול הנסיעה, פרטי סוג הרכב וכלל הטפסים הנדרשים לצרכי בטיחות, גיל הרכב כמפורט בחוזה וכלל האמצעים הנדרשים שיימצאו בכל רכב בהיבט הבטיחותי והוראות משרד התחבורה.

באשר לקנסות: דוחות הביקורת מוגשים לרשות ככלי לקבלת החלטות. הרשות היא זו שמטילה את הפיצוי המוסכם.

**תגובת הביקורת:** נוכח העובדה כי מתוך 118 ביקורות שנערכו על ידי משכ"ל רק ב – 10 מקרים נמצאו הערות המבקר, מומלץ כי תיערך פנייה למשכ"ל אשר תגדיר מהי הביקורת הרצויה לעירייה, ומהו המשוב אשר ראוי שיערך על ידי משכ"ל ואופן התיעוד שלו בעירייה.

**תגובת מנכ"ל העירייה לפרק 7 בכללותו:** הנושא מחייב שיפור. על הגזברות והחינוך להגיש המלצות לשיפור.

## **8 – ביקורת סמויה של הסעות לבית ספר גוונים**

### **8.1 רקע**

8.1.1 הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של היבטים עיקריים מתקנות התעבורה הנוגעות להסעות תלמידים;

8.1.2 הביקורת בדקה בבדיקה סמויה את מילוי הנחיות והוראות הבטיחות בזמן איסוף ופיזור תלמידים. להלן ממצאי הבדיקה שנערכה בבית הספר גוונים ביום 16.11.2010 בין השעה 07:15 – 08:15;

## 8.2 ממצאים

### 8.2.1 להלן הממצאים כפי שנתגלו במהלך הביקורת בבית ספר גוונים:

- מס' רכב 78-613-62 – המלווה לא ירד יחד עם התלמידים ולא ליווה אותם עד לכניסה לשער בית הספר, בנוסף נכח בהסעה אדם נוסף אשר התלווה לנהג ולא היה קשור להסעה כלל;
- 29-032-64 – אצ"ז – אף אחד מבין 8 התלמידים לא היה חגור בחגורת בטיחות;

**תגובת ראש אגף החינוך:** המלווה טוען, כי כל הילדים היו חגורים. תמונה בעיננו התלונה כי כל הילדים לא היו חגורים.

**תגובת הביקורת:** יצויין כי בביקורת נכחו מבקר העירייה ועוזר מטעמו והנתונים צוינו כפי שנצפו בשטח.

- 82-454-65 – אצ"ז קטן – מלווה לא ליווה את 6 התלמידים שירדו מן הרכב;

**תגובת ראש אגף החינוך:** מאחר ולמלווה יש ילדים נוספים ברכב, הוא מוודא שהילדים יורדים ונכנסים לשער. אלו אינם ילדים קטנים, מה גם שיש גורם מביה"ס המחכה מעבר לשער.

**תגובת הביקורת:** במהלך התצפית לא נכח מורה מלווה אשר קיבל את התלמידים עם הירידה מן הרכב, לפיכך היה על המלווה להכניס את שטח בית הספר.

- 91-223-65 אצ"ז גדול - מלווה לא ליווה את 2 התלמידים שירדו מן הרכב;
- 91-223-65 הרכב ביצע נסיעה לאחור בניגוד לתקנות;
- 75-856-25 אחד התלמידים בהסעה אינו חגור בחגורת בטיחות;
- 29-032-64 נמצא, כי לא הייתה בידי המלווה ברכב רשימת תלמידים המוסעים עם פרטיהם (כתובת, טלפון).

**תגובת ראש אגף החינוך:** הנוהל חודד מול המלווים.

**תגובת הביקורת:** מקובל.

- 84-438-57 אחד התלמידים בהסעה אינו חגור בחגורת בטיחות;
- 66-455-25 אחד התלמידים בהסעה אינו חגור בחגורת בטיחות;



**תגובת ראש אגף החינוך:** על כל הילדים להיות חגורים. חזרנו ורעננו שוב את הנהלים בפני המלווים.

**תגובת הביקורת:** מעבר לרענון הנהלים בפני המלווים, על העירייה לנקוט בסנקציות חריפות כנגד חברת ההסעות בגין נהגים אשר מפרים את הוראות הבטיחות ובכך מסכנים את בטחון הילדים.

- סעיף 2(4) להנחיות ביטחון קובע כי על בית הספר למנות מורה תורן, המגיע לבית הספר ב- 7:30 ועוזב אותו בסוף היום, ונותן דעתו בין השאר לכל הקשור בהסעות: עלייה בטוחה להסעה, איסור מעבר מאחורי רכב ההסעה ומלפניו, סיוע לתלמידים קטנים סביב ההמולה וההתגודדות במסופים ושמירה על הסדר ועל ההתנהגות הנאותה במסופי ההסעה. **מבדיקת הביקורת ביום 16.11.2010 עולה, כי לא היה מורה או גורם אחר מטעם בית הספר שהשגיח על הורדת ופיזור על התלמידים. תלמידים עלו וירדו בחניית בית הספר והסתובבו בין רכבים.**

**תגובת ראש אגף החינוך:** בבדיקה מול מנהלת ביה"ס נמסר כי כל יום יש מורים תורנים בביה"ס אשר מסתובבים בחצר ועומדים ליד שער הכניסה בתוך ביה"ס. לאור הנאמר, מנהלת ביה"ס תנחה את המורים לחכות ליד השער, מחוץ לביה"ס.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את הערתה של ראש אגף החינוך ומוסיפה, כי יש לרענן את הנחיות הביטחון מול כלל מנהלי מוסדות החינוך בעיר.

- הנחיות ביטחון קובעות כי: "יש לשאוף כי מסלול התנועה בתחנה יאפשר יציאה ללא שימוש בהילוך אחורי. במקרה שחייבים להשתמש בהילוך אחורי, יפעל הנהג על פי ההנחיות הבטיחותיות המחייבות בתקנות התעבורה". **מבדיקה שערכה הביקורת בבית הספר גוונים ביום 16.11.2010 נמצא, כי בשטח הורדת התלמידים נהגי ההסעות נאלצים לנסוע אחורנית בניגוד לקבוע בהנחיות מאחר ותנאי השטח אינם מאפשרים את יציאת הרכבים מהמתחם מבלי לנסוע אחורנית.**

**תגובת ראש אגף החינוך:** תנאי השטח אינם בשליטתנו.

**תגובת הביקורת:** יש לפעול מול אגף תכנון והנדסה בעירייה ומול בית הספר על מנת להביא לשינוי טוואי הדרך באופן שיאפשר יציאה של רכבי ההסעה מהמתחם מבלי לנסוע אחורנית, על מנת לשמור על בטחון הילדים.

8.2.2 בשעה 07:33 הגיע נציג משכ"ל עד 08:10 אולם לא היה מצוייד בכלי כתיבה, לא בדק

את הרכבים והנהגים, אלא שוחח עם שומר בית הספר

8.2.3 בדיקת פתע לכלי רכב ההסעה

הביקורת ביצעה בדיקה גלויה לרכב מס' 29-032-64 אשר במהלכה נבדקו הסעיפים הבאים:

1. האם ברכב מותקנות חגורות בטיחות;
2. האם הנהג מחזיק ברשותו רישיון רכב בר תוקף;
3. היתר של הרכב להסעת תלמידים;
4. רישיון נהיגה בתוקף;
5. רישיון נהג להסעת תלמידים: על פי הנחיות בטחון, נהג המסיע 9 תלמידים או יותר, בכל גיל, יהיה בעל רישיון להסעת תלמידים. על הרישיון שברשותו תהיה חותמת "רשאי להסיע תלמידים". אם הרישיון ניתן לנהג לאחר 1996 אין צורך בחותמת. האם יש ברשות הנהגים רישיון כזה?
6. רישיון הנהג לנהוג באוטובוס או באוטובוס זעיר ציבורי (בהתאם לכלי הרכב הנבדק);
7. האם הרכב בן 10 שנים לכל היותר (הנחיות בטחון);
8. האם כלי הרכב המסיע תלמידים מצויד במכשיר קשר למוקד כלשהו? (הנחיות בטחון א1א(3));
9. האם ברכב יש ערכת מילוט, מזגן וערכת עזרה ראשונה וערכת כיבוי אש (הנחיות בטחון);
10. האם בכלי הרכב יש שלט "הסעת תלמידים" ושלט נוסף המפרט בצורה ברורה את יעדי הנסיעה. (הנחיות בטחון).

בביקורת שנערכה נמצאו הסוגיות לעיל תקינות;

#### 8.2.4 תחנות הסעה

מנהלי בתי הספר ואגף הנדסה בעירייה אחראים על תחנות ההסעה ובטיחותן. הנחיות ביטחון קובעות בסעיף 2(ג) כי:

(ד) תוקמנה גדרות מגן להפרדת תלמידים מאזור התנועה, והתלמידים לא יורשו להימצא באזור זה....

(ה) תחנת ההסעה תהיה מקורה ותשולט באופן ברור...

(ח) באזור המסוף יותקן שילוט אזהרה בולט 'שטח תמרון אוטובוסים – הכניסה אסורה'.

**נמצא, כי תחנת ההסעה בבית הספר גוונים אינה מקורה וכי רכבים פרטיים חנו בשטח המיועד לעצירה דבר שהיקשה על מעבר רכבי ההסעה. בעקבות פניית הביקורת לאגף הנדסה נצבעו אבני השפה וכן בוצעה אכיפה המונעת חנייה של רכבים פרטיים סמוך לשער בית הספר ;**

**תגובת ראש אגף החינוך:** הנושא נבדק על ידינו טרם הביקורת ועל פי המלצתה של מהנדסת התנועה וראש אגף שירות בוצעו השינויים הנ"ל. אין אנו אחראים על קירוי תחנות הסעה בעיר.

**תגובת הביקורת:** הביקורת ממליצה לפעול מול אגף הנדסה ומול בית הספר לשם קירוי תחנת ההסעה.

#### 9 - התחשבות עם משרד החינוך

##### 9.1 רקע

9.1.1 על פי חוזר הסעות, משרד החינוך משתתף בהוצאות הסעה של תלמידי חינוך מיוחד מביתם למוסדות החינוך ובחזרה, רק אם הם סובלים מלקויות קשות המפורטות בחוזר, או שהמרחק בין מקום מגוריהם לבין המוסד החינוכי עולה על המרחק הקבוע בתקנות. על פי החוזר, על העירייה לקבל דמי השתתפות בשיעור של 40% מעלות ההסעות המאושרת על ידי משרד החינוך.

דוח ביקורת – חינוך מיוחד – שירותי הסעה

לביקורת נמסרו בקשות להחזרים ממשרד החינוך לשנים תשס"ט ותש"ע. מבדיקה מדגמית שערכה ביקורת נמצא, כי כלל הבקשות אושרו על ידי משרד החינוך, כולל אישור תלמידים אשר אינם זכאים להסעה.

9.1.2 להלן נתוני ההחזר ממשרד החינוך בשנת 2009 לעומת ההוצאות בגין תשלומים לחברת ההיסעים:

שנה	החזר ממשרד החינוך	תשלום לחברות	יחס הכנסות	החזר ממשרד
	– חשבון 1317810921	ההסעות	להוצאות בפועל	החינוך תיאורטי
	באלפי ₪	1813300710		לפי יחס של 40
		באלפי ₪		אחוז באלפי ₪
2009	3,077	7,286	42%	2,914

9.2 ממצאים

9.2.1 מנתוני הטבלה עולה נמצא תקין, כי בשנת 2009 עמד יחס ההחזרים על 42% כפי שנקבע בחוזר מנכ"ל. כאשר 2% נוספים מקורם בהפרשים בגין שנים קודמות;

9.2.2 הבקשות שמעבירה רכזת היסעים למשרד החינוך הכוללות את פרטי התלמיד והמוסד אליו הוא מוסע אינן נבחנות על ידי גורם מוסמך מגזברות העירייה, כפי שראוי במסמך דרישה בגובה של כ- 2 מיליון ₪ (במונחי שנת 2009) ראוי שייבחן;

**תגובת ראש אגף החינוך:** מתקיימת בקרה ע"י הגזברות או נציג מטעמה.  
**תגובת הביקורת:** לא נמצא כל תיעוד על גבי הבקשות למשרד החינוך לשנים תשס"ט ותש"ע כי הללו נבחנו על ידי גזברות העירייה או נציג מטעמה.

9.2.3 לא נערכת בקרה שוטפת אחר הקבלת הכנסות להוצאות בדומה לטבלה שערכה הביקורת לעיל על ידי גזברות העירייה. הקבלה זו, חשוב שתיערך באופן שוטף לשם ויזוא כי מתקבלים ממשרד החינוך סה"כ ההחזרים שאושרו על ידו באופן חודשי.

## 10 – ליווי בהיסעים לתלמידי חינוך מיוחד

### 10.1 ליווי תלמידים שאינם זכאי ליווי על פי חוק

#### 10.1.1 רקע

תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים קובעות כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי על פי התקנות הנ"ל רק **הלקויות הבאות זכאיות לליווי ולקבלת החזר תשלומים על ידי משרד החינוך:**

- תלמידים עם פיגור קשה / עמוק וסיעודי(54) ;
- משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות (59)
- משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות (59)
- אוטיסטים / P.D.D (56)
- בעלי הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש (57)
- תלמידים בעלי פיגור בינוני (53)
- תלמידים בעלי פיגור בינוני מורכב (53)

#### 10.1.2 ממצאים

נמצאו 4 גנים (שאינם מעונות יום שיקומיים) אשר בהם לומדים תלמידים אשר אינם זכאים לליווי. מדובר ב-4 גני ילדים אשר העירייה בחרה ללוותם למרות שלא נדרש עבורם ליווי פי תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי), תשנ"ה - 1995.

**עלות שכרם השנתי של המלווים שווה ל-211 אלפי ₪. יצוין, כי לא נמצאה החלטה של גורם מוסמך בעירייה המאשר את ליווים של תלמידי הגנים הנ"ל.**

**תגובת ראש אגף החינוך:** מאז הקמת העיר הוחלט, כי הסעת ילדים קטנים ללא מלווה אינה אפשרית ואינה אחראית, בנוסף יש לחגור את הילדים בכסא בטיחות. ילדים אלה זכאים להסעה. הסוגיה הועלתה בישיבה אצל מנכ"ל העירייה והנושא נמצא בדיון.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מברכת על החלטת העירייה ללוות תלמידים צעירים בהסעות אף אם אינם זכאים לליווי בהתאם להוראות משרד החינוך. עם זאת, הביקורת סבורה כי כללי מינהל תקין מחייבים שליווי התלמידים במימון מלא של העירייה צריך היה להיעשות על סמך החלטה כתובה ומפורטת מטעם הגורמים המוסמכים בעירייה ולאחר שנערך בנושא דיון מקיף.

## 10.2 מלווים אשר עובדים ביעדים זהים אך בעלי אחוז משרה שונה

### 10.2.1 רקע

רכזת היסעים מראיינת את המועמד למשרת מלווה בעירייה ומציגה לו את דרישות התפקיד, בנוסף **קובעת** רכזת ההיסעים מה מספר השעות בו יעבוד המלווה בפועל, ומהו מספר השעות אשר ישולם לו בגין הזמן בו הוא חוזר ממוסד הלימוד אל ביתו (להלן: "איסוף"), וכן מספר השעות אשר ישולם לו בגין הזמן בו הוא מגיע מביתו אל מוסד הלימוד בתום יום הלימודים (להלן: "פיזור").

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** בניגוד לדעתה של רכזת ההיסעים, סוכם מספר פעמים שעליה לראיין את העובד ולהציג לו את דרישות התפקיד ומסלול ההסעה (ולא לסכם איתו מספר שעות עבודה בפועל) על המלווה (העובד) להגיע למשאבי אנוש ולחתום על הצהרה. שעת פתיחת יום העבודה שלו הינו ביתו של התלמיד הראשון במידה ויש קבוצה של תלמידים. שעת הסיום בבוקר – הינו חזרה מהמוסד לביתו של המלווה. כמו כן, חזרה מהמוסד סיום עבודה של המלווה הינו הבית של הילד. בפועל מספר פעמים הרכזת נתנה לעובד הערכות שונות מבחינת זמן עבודה ולכן נוצרים קונפליקטים בין הרכזת לבין משאבי אנוש.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי תחום ניהול כח האדם של המלווים צריך להיעשות על ידי מחלקת משאבי אנוש בלבד ולא על ידי רכזת ההיסעים.

## 10.2.2 ממצאים

**10.2.2.1 הביקורת סבורה, כי יש להפריד בין ההיבט המקצועי אשר בסמכותה של רכזת היסעים לבין גיוס כוח האדם וקביעת אחוזי משרה שהינו בסמכות מחלקת משאבי אנוש. כך שניהול שעות התשלום וקביעת אחוזי המשרה יועבר מרכזת היסעים למחלקת משאבי אנוש;**

**10.2.2.2 נמצא כי רכזת היסעים אף מחתימה את המלווה עם סיום ראיון העבודה על טופס 101- כרטיס עובד, כך שנוצרת התחייבות בין העירייה לעובד טרם אישור של משאבי אנוש לעסקה;**

**תגובת ראש אגף החינוך:** עוד טרם ביצוע הביקורת, נעשו שינויים בקבלת המלווים לעבודה ובקביעת אחוזי המשרה. אחריות קביעת גובה המשרה נתונה למחלקת משאבי אנוש בלבד.

**תגובת הביקורת:** יש לוודא, כי נערכת הפרדה מלאה וכי כל תחום גיוס כוח אדם נמצא בטיפולו הבלעדי של מחלקת משאבי אנוש, לרבות החתמה על טפסי 101.

**10.2.2.3 לא קיימת בידי רכזת היסעים או מחלקת משאבי אנוש מדיניות ברורה המקצה מספר שעות אחיד לכל יעד אשר ממנו ניתן לגזור את מספר השעות להן זכאי המלווה הנוסע לאותו היעד בימי חול ובימי שישי.**

**תגובת ראש אגף החינוך:** מאחר ומדובר באותה עיר אך לא אותה כתובת ולא אותה מסגרת יש לבדוק כל יעד באופן פרטני.

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** סבורה, כי לא ניתן לקבוע מספר שעות אחיד לכל יעד לאור זאת שיש מלווים שמלווים מספר תלמידים שאינו אחיד בכל ההסעות. שנית, יש שוני במגורים של המלווים ולכן לא ניתן אחוז משרה זהה. סבורה, כי יש לבדוק את המלווים במיוחד המלווים הותיקים שבזמנו אושרו להם שעות מעבר למקובל היום. בנוסף, במידה והרשות תחליט על אחוז משרה זהה לאותו יעד – זאת צריכה להיות מדיניות העירייה ויש להביאה בעוד מועד לידיעת המלווים.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי צריכה להיות מדיניות ברורה בדומה לכל משרה הקיימת בעירייה, אשר מציגה את המרכיבים לקביעת אחוז המשרה של המלווים וכמות השעות המוקצות בגין כל מרכיב.

**דוח ביקורת – חינוך מיוחד – שירותי הסעה**

לדוגמא, נמצאו 4 מלווים אשר כל 2 מלווים נוסעים לאותו יעד אולם סכום מרכיבי התשלום עבור כל 2 מלווים שונה. לדוגמא:

דוגמא מס' 1:

**קו מודיעין - פתח תקוה**

מריה קרוצ'נין	אביגיל שלום	שם המלווה
102%	100%	אחוז משרה
43.25	42.5	מספר שעות שבועיות
752.2	710	תשלום נסיעות חודשי ב-ש

דוגמא מס' 2:

**קו מודיעין פנימי**

אילנית בן דוד	שרון בן דוד	שם המלווה
56%	51%	אחוז משרה
24	21.5	מספר שעות שבועיות
116	116	תשלום נסיעות חודשי ב-ש

**10.3 בחינת סבירות שעות ליווי לעומת שעות אשר בגינן משולם שכר**

**10.3.1 רקע**

התשלום למלווים נחלק ל- 4 מרכיבים עיקריים:

- שעות בהם המלווה נמצא בהסעה עם התלמיד אשר זקוק לליווי;
- שעות בהם המלווה מגיע למוסד הלימודי לשם פיזור;
- שעות בהם המלווה חוזר ממוסד הלימוד לביתו לאחר איסוף;
- תשלום עבור התחבורה הציבורית אשר המלווה משלם במהלך האיסוף / פיזור;



## 10.3.2 ממצאים

**10.3.2.1 הביקורת מצאה, כי העירייה משלמת לעיתים אף כפול משעות העבודה שמבצעים המלווים בפועל בגין שעות נסיעה של המלווה אל ביתו או אל היעד שאינן שעות ליווי ובנוסף משלמת למלווים דמי נסיעה כחוק. להלן מספר דוגמאות אשר יש בהן כדי להעיד על היקף התופעה.**

כמות שעות משולמות	כמות שעות עבודה	שעות עבודה (שעות ליווי בפועל)	תיאור קו
7	2.5	06:45-08:00 12:30-13:45	פתח תקווה – מודיעין (יום שישי) *
6.75	3	06:30-08:00 12:30-14:00	מודיעין – ירושלים (יום שישי) *
4	2	07:00-08:00 12:00-13:00	מודיעין – מכבים (א'ה') **

**תגובת ראש אגף החינוך:** \* בימי שישי המסגרות מסיימות מוקדם. (00:12-13) המלווה נוסע ליעד (ראה דוגמה פ"ת, ירושלים) ונאלץ להישאר ולא לחזור למודיעין. לכן השעות משולמות לו. \*\* למלווה משלמים פעם אחת זמן חזרה לכל כיוון. ולכן מדווח שעתיים לכל צד. **תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי צריכה להיות מדיניות ברורה בדומה לכל משרה הקיימת בעירייה, אשר מציגה את המרכיבים לקביעת אחוז המשרה וכמות השעות המוקצות בגין כל מרכיב.

**10.3.2.2 הביקורת סבורה, כי יש להנהיג מדיניות ברורה וכתובה באשר לשעות אשר ישולמו לכל מלווה עבור כל יעד, מדיניות זו תנחה את מחלקת משאבי אנוש בבואו לקבוע את אחוז המשרה עבור על כל מלווה;**

**תגובת ראש אגף החינוך:** כאמור לעיל, נקבעו נהלים חדשים ע"י מחלקת משאבי אנוש. **תגובת הביקורת:** לא הוצגו בפני הביקורת פרמטרים המציגים מהו מספר השעות להם זכאי כל מלווה כפונקציה של כתובת המלווה, יעד ההסעה וכו'.

ראה נספח א' המתאר את כלל שעות המלווים בעירייה

**החזרי משרד החינוך בגין מלווים**

**10.3.3 רקע**

על מנת להפיק דרישה להחזר ממשרד החינוך בגין עלויות מלווים, מעבירה המחלקה לצרכים מיוחדים אל רכות היסעים רשימה ידנית של התלמידים שעברו ועדת השמה והלקות של כל תלמיד. רכות היסעים ממלאה את טפסי הבקשה להשתתפות בהוצאות העסקת מלווים של משרד החינוך בהתאם למספרי הלקות אשר זכאים לליווי, הטפסים נשלחים למשרד החינוך לשם קבלת ההחזרים. בגין כל תלמיד הזכאי לליווי משלם משרד החינוך 7,910 ₪ לשנה. בשנת 2009 נדרש ממשרד החינוך 134 תלמידים. החזרים עבור 134 תלמידים.

**10.3.4 ממצאים**

**10.3.4.1 בחינת החזר ממשרד החינוך לעומת דרישת העירייה**

שנה	החזר בפועל ממשרד החינוך בגין מלווים – חשבון 1317810925 באלפי ₪	עלות החזר לתלמיד לשנה לפי חוזר באלפי ₪ -	מספר תלמידים שדווחו למשרד החינוך עבור תשס"ט	סכום דרישה ממשרד החינוך בגין שנת תשס"ט באלפי ₪	הפרש בין סכום דרישה להחזר בפועל באלפי ₪
2009	1,062	7.9	134	1,059	2.7

נמצא כי אכן העירייה קיבלה ממשרד החינוך אף מעבר לכספים אשר נדרשו עבור שנת תשס"ט (קיים תשלום ביתר בגובה של כ- 3 אלפי ₪ בלבד). עם זאת הביקורת סבורה כי הבקשות שמעבירה רכות היסעים למשרד החינוך הכוללות את פרטי התלמיד והמוסד אליו הוא מוסע והלקות צריכות להיבחן אף על ידי גורם מוסמך מגזברות העירייה, היות שמסמך זה הינו בקשה לקבלת החזר כספי בגובה של כ- 1 מיליון ₪ (במונחי שנת 2009);

10.3.4.2 בחינת תשלומי שכר למלווים לעומת החזרים ממשרד החינוך

שנה	החזר בפועל ממשרד החינוך בגין מלווים – חשבון 1317810925 באלפי ₪	חשבון 1161813304110 תשלום שכר למלווים באלפי ₪
2009	1,062	3,346

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת 2009 הוצאות העירייה לאחר קבלת החזרי משרד החינוך בגין שכר המלווים עמדו על **למעלה מ-2.2 מיליון ₪**.

מן הנתונים המוצגים בפרק שירותי הליווי לתלמידי החינוך המיוחד עולה כי הסיבות לפער בין החוזרים ממשרד החינוך לבין התשלום לשכר המלווים הינם כדלקמן:

1. אין מדיניות ברורה בנושא שעות הליווי עבור כל יעד;
2. אין מדיניות ברורה לשעות התשלום למלווה בגין הזמן עד חזרה לביתו, וכן פרק הזמן מביתו (יצויין כי התשלומים הניתנים למלווים ביחס לרשויות אחרות הינו גבוה מאד);
3. קיימים פערים באחוזי המשרה של מלווים לאותו יעד;
4. העירייה מלווה גם תלמידים אשר אינם זכאי ליווי ולפיכך לא מתקבל החזר בגינן;
5. משרד החינוך משפה את הרשות רק לפי 75% מעלות מלווה (25% הן ע"ח הרשות).
6. משרד החינוך מתקצב את המלווים לפי שכר מינימום (בתוספת 35% עבור עלות מעביד) - בפועל בגלל הסכמי שכר עם מרכז שלטון מקומי המלווים מדורגים לפי דרוג מנהלי דבר המגדיל את ההוצאות בגינם. הוצאות אלו אינן משופות ע"י המשרד.
7. משרד החינוך אינו משפה על מילוי מקום של מלווים שנעדרים עקב חופשה/ מחלה.
8. תקציב משרד החינוך בנוי על ממוצעים: כל 3 ילדים יהיו בהסעה בה יש מלווה אחד. כל ליווי אורך בממוצע 4 שעות ביום (2 לכל כיוון). בפועל, בגלל אילוצים שאינם תלויים ברשות ומיקומה הגיאוגרפי יש חריגות מממוצעי משרד החינוך.

**תגובת ראש אגף החינוך:** תלוי בכתובת של כל מלווה וכן בכתובת המסגרת (דוגמה מרכז ירושלים או אזורים מרוחקים מאוד בירושלים, מודיעין או מכבים רעות) נלקח בחשבון גם זמני התחבורה הציבוריים (אוטובוס אחד לחצי שעה במודיעין ואוטובוס אחד לשעה במכבים רעות) ושוב נדגיש הטיפול בהיקף המשרה עבר לכוח אדם.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי על 3 הנהלת העירייה לקבל החלטה לאחר דיון עם מחלקת משאבי אנוש, מחלקת היסעים, אגף החינוך וגזברות העירייה בסוגיות 1 עד 4 כפי שהועלו בסעיף 10.3.4.2 שתכליתו יצירת הקבלה בין הוצאות המלווים לתקבול המתקבלים ממשרד החינוך תוך קביעת מדיניות ברורה לאחוז המשרה הניתן לכל מלווה.

#### 10.4 הסעות למעונות יום שיקומיים

רכזת ההיסעים מנהלת, בין היתר, אף את ההסעות למעונות היום השיקומיים ברחבי העיר, תקציב ההוצאות בגין הסעות אלו הסתכם בשנת 2010 בסך של 220 אלפי ₪, והביצוע לחודשים ינואר – יוני 2010 הסתכם לסך של 138 אלפי ₪. נמצא כי נתקבלו החזרים ממשרד העבודה והרווחה לחודשים ינואר – יוני 2010. יצויין כי ס. גזברית העירייה פנתה ביום ה – 1 לדצמבר 2010 במכתב אל הגב' גלית רייכמן – מנהלת תקצוב רשויות, משרד הרווחה לבקשת החזרים בסך 375 אלפי ₪ עבור הסעות וליווי בחודשים ינואר עד אוגוסט 2010.

**תגובת מנכ"ל העירייה ביחס לפרק 10 "ליווי בהיסעים לתלמידי חינוך מיוחד" בכללותו:** על מנהלת אגף החינוך, מנהלת משאבי אנוש והגזברות להגיש דוח לאלתר לשיפור שנה"ל תשע"ב.



הערות	משרה אחוזי שנקבעו לכל מלווה	סה"כ שעות בשבוע	מספר שעות יום שישי	תיאור מסלול יום שישי	מספר שעות צהריים	תיאור מסלול צהריים	מספר שעות בוקר	שעת התחלת האיסוף של קו הבוקר	תיאור מסלול בוקר	שם המלווה	
	100	42.5	07:30	חטיבת השלום+ רבין פ"ת	03:30	חטיבת השלום + רבין	03:30	06:30	חטיבת השלום+ רבין פ"ת	אביגיל שלום	1
	99	42	07:00	אלוטף אסף הרופא	03:30	אלוטף אסף הרופא	03:30	06:30	אלוטף אסף הרופא	אגי אביכזר	2
	35	15	02:30	שקנאי+אנקור+גוונים	00:00	ללא	02:30	07:00	שקנאי+אנקור+ גוונים	אהובה כהן	3
	56	24	04:00	בושמת מכבים	02:00	בושמת מכבים	02:00	07:00	בושמת מכבים	אורטל חכם	4
	56	24	04:00	גן סביון	02:00	גן סביון	02:00	07:00	גן סביון	אילנית בן דויד	5
	56	24	04:00	גן לילך + חרמון	02:00	גן לילך + חרמון	02:00	07:00	גן לילך + חרמון	איריס כהן	6
	111	47	07:00	ביה"ס עלה (בני ברק)	04:00	ביה"ס עלה (בני ברק)	04:00	06:30	ביה"ס עלה (בני ברק)	אליס לוי	7
	87	37	04:30	גן גפן + ביה"ס עמית	04:00	גן גפן רעות + עידנים	02:30	07:00	גן גפן + ביה"ס עמית	אפי בן חמו	8
	53	22.5	03:45	גן צ'יימס	02:00	גן צ'יימס	01:45	06:15	גן צ'יימס	אתי בלאס	9
	39	16.5	01:30	אסיף+ האלה	01:30	ביה"ס האלה	01:30	06:30	אסיף+ האלה	בטי גנות	10

הערות	מספר שעות יום שישי	מספר שעות יום שישי	מספר שעות יום שישי	מספר שעות יום שישי	מספר שעות יום שישי	מספר שעות יום שישי	מספר שעות יום שישי	מספר שעות יום שישי	מספר שעות יום שישי	מספר שעות יום שישי	מספר שעות יום שישי
	128	54.5	07:00	ביה"ס הצרי ת"א	05:30	ביה"ס הצרי ת"א	04:00	06:20	ביה"ס הצרי ת"א	בלה אנקרי דלאל	11
	94	40	05:00	נטעים לוד	04:30	נטעים לוד + מעון שיקומי רמלה	02:30	06:30	נטעים לוד	ברוך טויטו	12
	122	51.75	06:45	מודיעין - קרן אור - ירושלים	05:30	קרן אור (ירושלים) 2 פיזורים	03:30	06:30	מודיעין - קרן אור - ירושלים	גדעון פרנק	13
	49	21	03:30	ביה"ס גוונים 2 קוים	01:30	ביה"ס גוונים	02:00	07:00	ביה"ס גוונים 2 קוים	דויד כהן	14
	106	45.25	06:30	מודיעין - כפר שמעון	04:00	כפר שמעון - מודיעין	03:45	07:45	מודיעין - כפר שמעון	דויד נחנברג	15
	122	52	08:15	מודיעין- חוות הנוער (ירושלים)	04:30	חוות הנוער (ירושלים) - מודיעין	04:15	06:15	מודיעין- חוות הנוער (ירושלים)	דורון סבג	16
	62	26.5	04:00	מעוז המכבים + גן אדמונית	02:30	מעוז המכבים	02:00	07:00	מעוז המכבים + גן אדמונית	דליה ווסטרייך	17
	88	37.5	05:00	טף לטף קריית ספר	04:00	טף לטף (קריית ספר)	02:30	07:00	טף לטף קריית ספר	חיה בן שושן	18
	68	29	04:00	גן לילך רעות	03:00	גן לילך+ תיכון מכבים	02:00	07:00	גן לילך רעות	חלי גוטמן	19
	65	27.75	02:45	גן לוטן	03:45	גן לוטן + טף לטף קריית ספר	01:15	06:45	גן לוטן	טובה אשואל	20

הערות	אחוזי משרה שנקבעו לכל מלווה	סה"כ שעות בשבוע	מספר שעות יום שישי	תיאור מסלול יום שישי	מספר שעות צהריים	תיאור מסלול צהריים	מספר שעות בוקר	שעת התחלת האיסוף של קו הבוקר	תיאור מסלול בוקר	שם המלווה	
	85	36	06:00	נתיבים יד רמבם	03:00	נתיבים יד רמבם	03:00	07:00	נתיבים יד רמבם	טלמה פרנסיה	21
	44	18.5	03:30	גן הרצית+ גן אלה	01:30	גן הרצית	01:30	07:00	גן הרצית+ גן אלה	יוכי מומן	22
	107	45.5	05:30	גן חרמון+ ביה"ס גוונים	02:00	גן חרמון רעות + שלווה ירושלים	02:30	06:45	גן חרמון+ ביה"ס גוונים	יוסי דותן	23
	108	45.75	07:00	תיכון מסורתי ירושלים	04:00	תיכון מסורתי ירושלים	03:45	06:30	תיכון מסורתי ירושלים	ירון גלר	24
	79	33.5	03:30	ביה"ס היובל+ גן רימון	04:30	ביה"ס היובל+ גן רימון 3 פיזורים)	01:30	07:00	ביה"ס היובל+ גן רימון	לאה יונייב	25
	99	42	07:00	הרצפלד+ רעים	03:30	הרצפלד	03:30	06:30	הרצפלד+ רעים	לאה תנעמי	26
	96	41	07:15	גן שיקומי+ כי"ח ירושלים	03:30	גן שיקומי	03:15	06:15	גן שיקומי+ כי"ח ירושלים	ליאורה יחיאל	27
	78	33	05:30	ממלכתי גבעת זאב	02:30	גבעת זאב + ירושלים	03:00	07:00	גבעת זאב + ירושלים	ליאת תורג'מן	28
ליד שעות ליווי בצהריים נכתב: "עירוני א+ עירוני ב+ משי ירושלים"	21	9	01:30	ללא	01:30	מעון שיקומי רמלה	00:00	ללא	ללא	לימור ברקו	29



הערות	אחוזי משרה שנקבעו לכל מלווה	סה"כ שעות בשבוע	מספר שעות יום שישי	תיאור מסלול יום שישי	מספר שעות צהריים	תיאור מסלול צהריים	מספר שעות בוקר	שעת התחלת האיסוף של קו הבוקר	תיאור מסלול בוקר	שם המלווה	
	112	47.5	05:00	תיכון מכבים	05:30	גן אדמונית + רעים חולון	03:00	06:45	תיכון מכבים	מזל חילו	30
	106	45	05:00	עירוני א' + עירוני ב'	06:00	עירוני א+ב + משי ירושלים	02:00	07:00	עירוני א' + עירוני ב'	מנשה חילו	31
	102	43.25	07:00	גן אלי"ע פתח תקווה	03:30	גן אלי"ע פתח תקווה	03:45	06:45	גן אלי"ע פתח תקווה	מריה קרוצינין	32
	57	24.25	04:15	בושמת מכבים	02:00	בושמת מכבים	02:00	07:00	בושמת מכבים	נאוה דדון	33
	85	36	06:00	ביה"ס דקלים ירושלים	02:00	גן אנקור	04:00	06:30	ביה"ס דקלים ירושלים	נורית כהן	34
	49	21	03:30	גן נורית + ביה"ס אבני החושן	01:30	גן נורית	02:00	07:00	גן נורית + ביה"ס אבני החושן	נעמה בלגיל	35
	67	28.5	03:30	ביה"ס עידנים	03:30	גוונים + עידנים	01:30	07:00	ביה"ס עידנים	סוזי אימאני	36
	71	30	00:00	ללא	03:00	אלין ירושלים	03:00	06:30	אלין ירושלים	סופי שוסטר	37
	99	42	07:00	ביה"ס נתיב + גיל (ת"א)	03:30	ביה"ס נתיב + גיל (ת"א)	03:30	06:45	ביה"ס נתיב + גיל (ת"א)	סטלה בורוכוב	38
	105	44.5	07:00	משי גן + משי ביה"ס ירושלים	04:00	משי גן ירושלים	03:30	06:30	משי גן + משי ביה"ס ירושלים	ענת חן	39
	99	42	07:00	לוטם רחובות	03:30	לוטם רחובות	03:30	07:00	לוטם רחובות	פטריסיה אורן	40

הערות	אחוזי משרה שנקבעו לכל מלווה	סה"כ שעות בשבוע	מספר שעות יום שישי	תיאור מסלול יום שישי	מספר שעות צהריים	תיאור מסלול צהריים	מספר שעות בוקר	שעת התחלת האיסוף של קו הבוקר	תיאור מסלול בוקר	שם המלווה	
מסלול צהריים יום שישי כתוב: "מעוז המכבים + חצב ראשל"צ"	92	39	04:00	מעוז המכבים	02:00	מעוז המכבים + חצב ראשל"צ	02:00	06:45	מעוז המכבים	צבי שפרלינג	41
	68	28.75	03:45	ביה"ס עידנים (2 קווים)	01:30	ביה"ס עידנים + גן אודם ואופיר	02:00	07:00	ביה"ס עידנים (2 קווים)	צביה פינק	42
	111	47	07:00	ונצואלה + האון	05:00	ביה"ס גוונים + ונצואלה ת"א	03:00	06:30	ונצואלה + האון	קולט תומר	43
	74	31.5	04:00	גן דולפין רעות	01:30	גן דולפין רעות	02:00	07:00	גן דולפין רעות	קרן שמואל	44
	65	27.5	03:45	יה"ד + אולפנא	03:15	יה"ד + אולפנא	01:30	07:00	יה"ד + אולפנא	רותי אילוז	45
	49	21	03:30	מעון שיקומי + סיני רמלה	00:00	ללא	03:30	07:00	מעון שיקומי + סיני רמלה	רותם קנינו	46
	109	46.5	06:30	שלב + נוגה בית שמש	04:15	שלב (בית שמש)	03:45	06:45	שלב + נוגה בית שמש	רחל כרמי	47
	99	42	07:00	בלקינד - ראשל"צ	03:30	בלקינד - ראשל"צ	03:30	06:30	בלקינד - ראשל"צ	ריקי צחור	48
	49	21	03:30	ביה"ס דקלים ירושלים	03:30	ביה"ס דקלים ירושלים	00:00	ללא	ללא	רפי אמיתי	49
	28	12	02:00	מעון השיקומי	01:00	מעון השיקומי	01:00	07:00	מעון השיקומי	שילה סעדאתי	50

הערות	אחוזי משרה שנקבעו לכל מלווה	סה"כ שעות בשבוע	מספר שעות יום שישי	תיאור מסלול יום שישי	מספר שעות צהריים	תיאור מסלול צהריים	מספר שעות בוקר	שעת התחלת האיסוף של קו הבוקר	תיאור מסלול בוקר	שם המלווה	
	96	41	06:00	צעד קדימה+ חצב (ראשל"צ)	03:00	מעון צעד קדימה (ראשל"צ)	04:00	06:30	צעד קדימה+ חצב (ראשל"צ)	שרה כהן	51
	44	18.5	03:30	גוונים	01:30	גוונים	01:30	07:00	גוונים	שרה ליפשיץ	52
	41	17.5	00:00	ללא	00:00	מודיעין - אח"י מבשרת	03:30	06:30	מודיעין - אח"י מבשרת	שרה פרנק	53
	106	45	07:30	יד המורה ירושלים	04:00	יד המורה ירושלים	03:30	06:30	יד המורה ירושלים	שרה שילוי	54
	74	31.5	04:00	גן יקנטון רעות	01:30	ביה"ס גוונים + גן יקינטון רעות	02:00	07:00	גן יקנטון רעות	שרון בן דוד	55
	56	24	04:00	גן פנינית+ אודם+ אופיר+שוהם	02:00	גן פנינית+ אודם+ אופיר+שוהם	02:00	07:00	גן פנינית+ אודם+ אופיר+שוהם	שרון ציפורי	56

## פרק ד' - סייעות

### 1. מבוא

על פי נתוני מחלקת משאבי אנוש בשנת תשס"ט הועסקו בעירייה 145 סייעות בחינוך המיוחד. בשנת תש"ע הועסקו בעירייה 157 סייעות ובשנת תשע"א 190 סייעות. לפי כרטיסי הנהלת חשבונות שהועברו לביקורת, בשנת 2009 עמדו הוצאות העירייה בגין תשלומי משכורות לסייעות החינוך המיוחד על סך של 7,670,101 ₪. בשנת 2010 (למעט חודש דצמבר) עמדו הוצאות העירייה בגין תשלומי המשכורות על סך של 8,259,332 ₪. חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשנ"ח/10 (ג) 1.2-8 "סייעות במסגרות החינוך המיוחד" (להלן: "חוזר סייעות") קובע, כי עבודת הסייעות הטיפוליות היא חלק ממכלול השירותים הניתנים לתלמידים בעלי צרכים מיוחדים, לצורך מימוש תכנית חינוכית טיפולית המותאמת ליכולתו של כל תלמיד ולמגבלותיו. קיימים ארבעה סוגי סייעות:

1. סייעת המשובצת במוסדות חינוך מיוחד ובכיתות חינוך מיוחד במוסדות חינוך רגיל כחלק מהצוות החינוכי-מקצועי של המוסד או הכיתה (להלן: "סייעת כיתתית").
2. סייעת אישית המוצמדת לתלמיד בעל צרכים מיוחדים במסגרת מוסדות החינוך הרגיל (להלן: "סייעת אישית"). לתלמידים אלה מאושרת תמיכה מסוג סיוע כחלק מתוכנית שילוב במוסדות החינוך הרגילים כמפורט בחוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ח/3 (ד) 1.2-37 "תכנית השילוב במסגרות החינוך הרגיל - לטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים הלומדים בכיתות רגילות" (להלן: "חוזר שילוב").
3. סייעת אישית המוצמדת לתלמיד בעל צרכים מיוחדים במסגרת מוסדות החינוך המיוחד. (להלן תקרא גם: "סייעת אישית") התלמיד אשר אליו היא מוצמדת הוא "תלמיד סיעודי רב נכותי אשר לו נכות פיזית קשה, שבנוסף הוא לוקה בנכויות מורכבות נוספות, והוא חריג באופן קיצוני משאר התלמידים הלומדים במוסד החינוכי שהוא לומד בו, ועיקר התמיכה בו היא השגחה, סיעוד וטיפול בחלק הארי משעות השהייה במוסד החינוכי". (חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ט/3 1.2-2 בנושא סייעות החינוך המיוחד, שהוא עדכון לחוזר סייעות).
4. סייעת רפואית המורשית לבצע טיפולים פולשניים מסוימים לתלמידים הזקוקים לכך במסגרות החינוך הרגיל.

### **ביקורת זו תתמקד בסייעות הכיתתיות והאישיות לסוגיהן.**

בין תפקידיה של הסייעת, כפי שהם מוגדרים בחוזר הסייעות, מתן עזרה למורה/לגננת בהכנת החומר הדידקטי והציוד, סיוע לימודי חינוכי פרטני, סיוע בהקניית מיומנויות לתלמידים, מעורבות בטיפול קשרים חברתיים בין תלמידי הכיתה, סיוע לתלמידים המתקשים בניידות.

על פי הסכם בין משרד החינוך לבין מרכז השלטון המקומי, הרשות המקומית היא האחראית על העסקתן של הסייעות הכיתתיות והאישיות ומשרד החינוך משתתף בעלויות העסקתן בהתאם לקבוע בחוזר.

## 2. מטרת הביקורת

1. בחינת החזרי משרד החינוך עבור מימון העסקת סייעות בהשוואה לנתוני מחלקת משאבי אנוש;
2. בחינת מימון העסקתן של "סייעות תומכות" בגני החינוך המיוחד בעיר;
3. בחינת היחידות הממונות על ניהול הסייעות;
4. בחינת תהליכי קליטת סייעות חדשות לעבודה;
5. בחינת ההדרכות וההכשרות הניתנות לסייעות;
6. בחינת תהליכי הענקת קביעות לסייעות;
7. בחינת הקשר הקיים בין הסייעות ליחידות הממונות עליהן בעירייה;
8. בחינת נתוני סייעות אשר משמשות גם כמלוות בהיסעים ומדיניות המחלקה לצרכים מיוחדים בהקשר זה;
9. בחינת היעדרות סייעות ומילוי מקום לסייעות נעדרות;

## 3. מתודולוגיה

1. איסוף הממצאים לביקורת נערך במהלך החודשים אוקטובר עד דצמבר 2010. הנושאים שנבדקו מתייחסים לשנות הלימוד תשס"ט, תש"ע ותשע"א (ספטמבר 2008 – אוגוסט 2010).
2. לצורך הביקורת קוימו פגישות עם מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים, מנהלת מדור סייעות וגני ילדים, עובדות המחלקה לצרכים מיוחדים, מנהלת מחלקת משאבי אנוש ועובדות מחלקת משאבי אנוש, מנהלת בית הספר גוונים.
3. לביקורת נמסרו קבצים הרלוונטיים להעסקת סייעות בשנות הלימודים תשס"ט ותש"ע:
  - א. קובץ כלל הסייעות הפעילות נכון לשנים תשס"ט ותש"ע ממחלקת משאבי אנוש. הקובץ הכיל את השדות הבאים: שם הסייעת, ת"ז, תאריך תחילת עבודה, מעמד, מקום עבודה, תפקיד ועלות שכר בש"ח.
  - ב. קובץ ממערכת מית"ר של משרד החינוך המציג את החוזרים של משרד החינוך לעיריית מודיעין בגין שעות סייעות המוקצות אוטומטית. הקובץ מכיל בין היתר את השדות: חודש תחולה, שם המוסד, מספר שעות בגינן מחושב החוזר.

ג. קובץ ממערכת מית"ר של משרד החינוך המציג את ההחזרים לעיריית מודיעין בגין שעות סייעות תגבור ושעות סייעות צמודות. הקובץ מכיל בין היתר את השדות: חודש תחולה ומספר שעות בגינן מחושב החזר, אך אינו כולל את שם המוסדות.

ד. רשימת תאונות עבודה של סייעות שדווחו למחלקת משאבי אנוש בשנים תשס"ט ותש"ע.

ה. רשימת הסייעות שהשתתפו בתוכנית ההכשרה לסייעות בשיתוף עם מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי של המרכז לשלטון מקומי ומכללת סמינר הקיבוצים.

ו. רשימת הסייעות שקיבלו קביעות החל משנת 2006 ממחלקת משאבי אנוש.

4. הביקורת ערכה בדיקה מגמית של 10 תיקי סייעות השמורים במחלקת משאבי אנוש.
5. כמו כן, עיינה הביקורת במסמכים שונים כגון: חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, אישורי הקצאת סייעות מאת משרד החינוך, נוהלי עבודה לסייעות בחינוך המיוחד, תוכניות של השתלמויות בהן השתתפו סייעות החינוך המיוחד בשנים תש"ט ותש"ע, מצבת סייעות בבית הספר גוונים, דוחות נוכחות של סייעות בבית הספר גוונים ומסמכים רלוונטים נוספים.

#### 4. החזרי משרד החינוך עבור מימון העסקת סייעות בהשוואה לנתוני מחלקת משאבי אנוש

בחודש ינואר 2009 פורסמו מסקנותיה של הוועדה הציבורית לבחינת מערכת החינוך המיוחד בישראל בראשות כבוד השופטת בדימוס דליה דורנר (להלן: "ועדת דורנר"). בועדת דורנר נבדקה הטענה לפיה "רק חלק מן התקציב שמעביר משרד החינוך לרשויות המקומיות למימון משכורותיהן של הסייעות מנוצל בפועל למטרה זו. הוועדה סבורה אפוא כי על חשב משרד החינוך להקים מערך בקרה שתכליתו לברר מה עולה בגורל הכספים שמעביר המשרד למימון משכורותיהן של הסייעות. חלק ממערך זה יתבסס גם על דיווחי הרשויות המקומיות עצמן. אם תתאמת הטענה שהועלתה בפני הוועדה, יהא חשב המשרד רשאי להעביר לרשויות המקומיות כספים בהיקף המתאים".

הביקורת בדקה את כלל שעות הסייעות בגינן קיבלה העירייה תשלום ממשרד החינוך עבור חודש נובמבר 2010 אל מול נתוני מחלקת משאבי אנוש לגבי שעות סייעות שבוצעו בפועל. להלן הנתונים שנמצאו:

דוח ביקורת – חינוך מיוחד – סייעות

חודש נובמבר 2010 – ש"ש - טבלה 1					
ש"ש משאבי אנוש בניכוי משרד החינוך	שעות בפועל ממשאבי אנוש לחודש נובמבר 2010	סה"כ החזר שעות משרד חינוך לחודש נובמבר 2010	סייעות אישיות - חוק שילוב (דו"ח מוטבים) קוד 345	ש"ש סייעות כיתתיות קוד 171	ש"ש סייעות תגבור (חריגות) קוד 170
655	3,483	2,828	1,350	1,143	335

משמעות האמור היא שבחודש אוקטובר 2010 שילמה העירייה עבור 3,132 שעות (4\*783) להעסקת סייעות מבלי לקבל החזר של משרד החינוך, כלומר בחישוב שנתי המדובר ב – 37.5 אלפי ש"ש.

חודש נובמבר 2010 – תשלום ב - טבלה 2					
תשלום העירייה בניכוי תשלום ממשרד החינוך	תשלום העירייה בפועל לחודש נובמבר 2010	סה"כ תשלום משרד חינוך לחודש נובמבר 2010	תשלום סייעות אישיות - חוק שילוב (דו"ח מוטבים) ט	תשלום לסייעות כיתתיות קוד 171 ט	תשלום ששולם לסייעות תגבור (חריגות) קוד 170 ט
478,783	809,877	331,094	148,006	196,021	49,189

הערה : החזר משרד החינוך הינו בשיעור 70% עבור 2,380 מתוך 2,828 (84.2%) השעות המצויות בטבלה 1, עבור יתרת השעות (448 שעות המהווים 15.8%) ההחזר הינו בגובה 100%. להלן בחינת ההחזר הצפוי לעירייה לעומת ההחזר בפועל:

אופן החישוב	החזר צפוי ב - ט	אחוז ההחזר צפוי
$809,877 * 84.2\% * 70\% =$	477,341	70%
$809,877 * 15.8\% * 100\% =$	<u>127,960</u>	100%
	605,301	סה"כ החזר צפוי
	<u>331,094</u>	סה"כ החזר בפועל
	<b><u>274,207</u></b>	הפרש בפועל

<sup>1</sup> כרטיס הנה"ח 1813301110 – שכר סייעות אישיות בחינוך המיוחד, כרטיס הנה"ח 1813303110 – של סייעות כיתתיות בחינוך המיוחד, כרטיס הנה"ח 1813302110 – שכר סייעות גני ילדים חינוך מיוחד.

הביקורת מציינת כי קיים פער בין תקצוב ממשד החינוך לתשלומי העירייה לסייעות בסך **274 אלפי ₪** וזאת עבור החלק שבו קיים החזר ממשד החינוך. פער זה נובע בין היתר מטבלה 1 המציג 3,132 שעות חודשיות אשר העירייה בוחרת להשקיע ללא קבלת החזר. נוסף על סכום של 274 אלפי ₪ משקיע העירייה סך של **204 אלפי ₪** (809,877-605,301=204,576) ללא קבלת החזר כלל.

#### ממצאים

**4.1.** מנתוני הטבלה עולה, כי משרד החינוך שילם לעירייה בחודש נובמבר 2010 בגין 2,828 ש"ש של סייעות. לעומת זאת, על פי נתוני מחלקת משאבי אנוש באותו חודש עבדו כלל הסייעות בהיקף של 3,611 ש"ש. נמצא כי בגין 783 ש"ש שבוצעו בנובמבר לא קיבלה העירייה החזר ממשד החינוך, מתוכן כ-350 ש"ש הינן בגין הסייעות התומכות בגני החינוך המיוחד בעיר (ראה פרק 5 בדו"ח). הסבר נוסף לחלק מהפערים ניתן על ידי סגנית הגזברית בעירייה וראש אגף החינוך שהסבירו לביקורת, כי עבור כל 15 שעות שמבצעת סייעת כיתתית בפועל, פונה העירייה לקבלת החזר ממשד החינוך בגין 15 שעות ומשלמת בעצמה עבור 5 שעות נוספות, אשר בהן עוסקות הסייעת בפעילויות הקשורות לתחום עיסוקה, כגון השתתפות באסיפות שונות בבית הספר וכיו"ב.

**תגובת ראש אגף החינוך וראש מחלקת משאבי אנוש:** עם פתיחת מסגרות בחינוך המיוחד בעיר הוחלט לתגבר את הגנים בסייעת תומכת נוספת לכל גן. החלטה זו באה לידי ביטוי במימון מלא של העסקת הסייעת בהיקף של 25 שעות שבועיות ב – 18 גני החינוך המיוחד. בבתי הספר העל יסודיים התקבל סל שעות תגבור מוסדי ממשד החינוך לפי מספר הכיתות בבית הספר. משרד החינוך במהלך כל השנים תיקצב 15 שעות שבועיות לכיתה. עיריית מודיעין הוסיפה לכל סייעת 5 שעות שבועיות ב – 9 כיתות תיכון.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי על 3 האגפים : משאבי אנוש, גזברות העירייה ואגף החינוך לבחון את תקצוב העירייה לעומת ההחזרים בפועל – 2 מרכיבים מרכזיים : - שעות המושקעות על ידי העירייה אשר בגינן קיים החזר- בגין מרכיב זה יש לבחון מדוע קיים פער בגובה **274 אלפי ₪** בין החזר ממשד החינוך לבין התשלום לסייעות בגין המרכיב בו אמור להתקבל החזר מלא מן המשרד.

- ניהול מלא של חלוקת התשומות המושקעות בסייעות החינוך המיוחד ללא קבלת החזר ממשד החינוך, כאשר לפי נתוני חודש נובמבר 2010, משקיע העירייה **204 אלפי ₪**. יצויין כי תגובת מחלקת משאבי אנוש וראש אגף החינוך מתייחסות אך ורק למרכיב זה.



4.2. נמצא, כי העירייה שילמה שכר עבור המרכיב בו קיים החזר מלא ממשרד החינוך בגובה של 605 אלפי ש"ח בחודש נובמבר 2010 לעומת החזר שנתקבל ממשרד החינוך בגובה של 331 אלפי ₪ בלבד.

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** יש לבדוק על פי איזו דרגה ודירוג משרד החינוך משלם את שכר הסייעות. העירייה פועלת ומשלמת על פי הסכמים קיבוצים שהיא מחוייבת להם. ולכן יכול להיות שיש פער בין התקבולים ממשרד החינוך לבין תשלומי השכר שהרשות משלמת.

**תגובת הביקורת:** הביקורת חוזרת ומדגישה כי נוכח ההפרש הקיים בגין התשלום לסייעות לבין החזר יש מקום לשקול שוב את סך הקצאת המשאבים המושקעים על ידי העירייה בשכר ושעות הניתנים לסייעות החינוך המיוחד.

4.3. כמו כן ערכה הביקורת את אותה הבדיקה ביחס לסייעות הכיתתיות שעובדות בבית הספר "דורות" אשר נבחר באופן מדגמי. הביקורת בחנה את כלל שעות הסייעות הכיתתיות בבית הספר בגינן קיבלה העירייה תשלום ממשרד החינוך עבור חודש נובמבר 2010 אל מול נתוני מחלקת משאבי אנוש לגבי שעות סייעות שבוצעו בפועל. בבדיקה נמצא, כי משרד החינוך שילם לעירייה בגין 48 ש"ש של סייעות כיתתיות ובפועל עבדו הסייעות 49 שעות. דהיינו שעה אחת מומנה על ידי העירייה.

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** במקרה זה העובדת קבועה על 25 ש"ש ובפועל ההרשאה על 24 ש"ש. אבל, כאן העובדת אינה מקבלת ש.נ. עבור כל הפעילויות שהיא עושה כגון: אסיפת הורים, מפגשים אחרי צהריים וכו'. במידה ולא היתה מקבלת את השעה הנ"ל היתה מקבלת ש.נ.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי יש לשאוף למדיניות אחידה בהקצאת השעות הניתנות לסייעות, דבר שיאפשר ניתוח מדויק של השעות המושקעות על ידי העירייה לעומת השעות המתקבלות ממשרד החינוך, ולא חישוב פרטני בגין כל סייעת.

#### 5. מימון העסקתן של "סייעות תומכות" בגני החינוך המיוחד בעיר

ב-18 גני חינוך מיוחד בעיר מועסקות 2 סייעות בכל גן. סייעת אחת מוגדרת כ"סייעת אם" ומימון העסקתה מתבצע על ידי משרד החינוך והעירייה במשותף בהתאם להוראות חוזר סייעות. הסייעת השנייה בכל אחד מהגנים מוגדרת כ"סייעת תומכת" והעסקתה ממומנת באופן מלא מתקציב העירייה. סך כל המשרות עבור 18 הסייעות התומכות הוא 14 אשר מהוות כ-350 ש"ש (לפי 25 ש"ש למשרה מלאה) בעלות של 1,100 אלפי ₪.

### ממצאים:

- 5.1 לא נמצא כל אישור של העירייה לממן את העסקתן המלאה של הסייעות התומכות בעלות של 1,100 אלפי ₪ מבלי לקבל החזרים ממשרד החינוך.
- 5.2 בישיבה שערכה הביקורת עם סגנית גזברית העירייה כי הסייעות התומכות מחליפות את סייעות האם במקרה של חופשה / מלאה. מניתוח דוחות הנוכחות לחודשים לינואר עד יוני 2010 נמצא כי כמות שעות חופשה / מלאה בגנים בהם קיימות סייעות תומכות הינו 235 שעות בלבד. לעומת זאת כמות השעות התומכות לאותה תקופה שווה למכפלת 14 תקנים ב – 25 שעות ש"ש למשרה מלאה ב- 4 שבועות וב- 6 חודשים, סה"כ 8,400 שעות עבור החודשים ינואר-יוני 2010.
- 5.3 הביקורת ביקשה לבחון את החזרי שעות הסייעות שקיבלה העירייה ממשרד החינוך ביחס למוסד בודד באופן פרטני אל מול השעות שבוצעו בפועל באותו מוסד, אולם בדיקה כאמור אינה מתאפשרת מאחר דו"ח מיתר המפרט את שעות ההחזר שהתקבלו ממשרד החינוך אינו מכיל פירוט של סייעות תגבור וסייעות אישיות שילוב לפי מוסדות.

### 6 . היחידות הממונות על ניהול הסייעות

הממונה על סייעות החינוך המיוחד מטעם העירייה היא מנהלת מדור סייעות וגני ילדים במחלקה לצרכים מיוחדים בעירייה (להלן: "מנהלת מדור סייעות") אשר עימה מטפלת בתחום עובדת נוספת במדור (להלן: "עובדת מדור סייעות"). מנהלת מדור סייעות נכנסה לתפקידה בחודש מאי 2010 כאשר לפני כן הטיפול בסייעות נוהל על ידי מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים (להלן: "המחלקה") במסגרת תפקידה כמנהלת המחלקה.

במסגרת תפקידה של מנהלת מדור סייעות נכללים איתור מועמדות למשרת סייעת, עריכת ריאיונות ראשוניים למועמדות, שיבוץ הסייעות במוסדות החינוך השונים בהחלטה משותפת עם מנהלי המוסדות, קבלת טופסי ההערכה של הסייעות ממנהלי המסגרות מידי שנה ובחינתם, עריכת שיחת סיכום שנתית עם כל סייעת באופן אישי, עריכת סיורים בכלל מסגרות החינוך המיוחד בעיר וכן נושאים שוטפים נוספים.

עובדת מדור סייעות אחראית מציאת ממלאי מקום לסייעות במקרי היעדרות, קבלת דיווחי הנוכחות של הסייעות, החתמת הסייעות ומנהלי המסגרות שלהן על דיווחי הנוכחות והעברתם למחלקת משאבי אנוש וכן למענה טלפוני ותיאום פגישות עם סייעות. מחלקת משאבי אנוש בעירייה (להלן: "האגף") אחראי לקליטת סייעות חדשות לאחר שעברו ריאיון עם מנהלת מדור סייעות ועם מנהל המוסד החינוכי בו הן שובצו, הסדרת מתן קביעות לסייעות אשר עמדו בדרישות העירייה, נקיטת הליכים של הפסקת עבודת לסייעות אשר

מנהלת המדור המליצה על הפסקת עבודתן. כמו כן עובד האגף באופן שוטף עם מחלקת שכר לצורך הפקת תלושי משכורות (העברת דיווחי נוכחות ודיווח על שינויים בהיקף המשרה).

במשרדי האגף מנוהלים תיקיהן האישיים של הסייעות אשר בהם מתוייכים מסמכי קליטת הסייעת לעבודה (כפי שיפורטו בהמשך). במשרדה של מנהלת מדור סייעות נשמרים טופסי הערכת הסייעות.

### ממצאים:

6.1 בסיסי נתונים - קיימים פערים בין נתוני סייעות הקיימים במחלקת משאבי אנוש לבין הנתונים במחלקה לצרכים מיוחדים. הביקורת ביקשה לקבל לידה את מצבת הסייעות העובדות בבית הספר גוונים בשנת הלימודים תשע"א. האגף העביר לידי הביקורת מצבה לפיה מועסקות בבית הספר 16 סייעות ואילו המחלקה העבירה לידי הביקורת, באותו היום, מצבה לפיה מועסקות בבית הספר 19 סייעות. יצוין, כי על פי המצבה של מנהלת בית הספר אשר נמסרה לביקורת יום למחרת מועסקות בבית הספר 18 סייעות, דהיינו אין התאמה בין אף אחת משלושת המצבות.

**תגובת ראש אגף החינוך:** האגף העביר מצבת על פיה מועסקות 16 סייעות, חסרות ברשימה הסייעות ו.מ., ל.ע., שהיו בזמן מסירת הדו"ח במעמד סייעות שעתיות. במהלך חודש נובמבר שתי סייעות קבועות ביקשו להפחית שעות עבודה. השעות הועברו לסייעות ל.ע. ו-ו.מ. והן קיבלו מעמד של סייעות בתקן. ברשימה שנמסרה מהמחלקה הופיעו שתי הסייעות כחלק ממצבת העובדים. סייעת נוספת ש.ר. נרשמה פעמיים (חלק ממשרתה היא בשעות תקן וחלק בשעות תגבור). ברשימה שנמסרה מבית הספר "גוונים" מופיעה הסייעת ש.ר. פעמיים (פעם כסייעת כיתה, ופעם כסייעת תגבור). רצ"ב רשימת סייעות ביה"ס "גוונים" מעודכנת עפ"י מחלקת משאבי אנוש ובית הספר.

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** משאבי אנוש העבירו מצבת של 16 סייעות בתקן + 2 כשעתיות משלימות. ההסבר נמסר לביקורת. מחלקת צרכים יחודיים העבירה רשימה בת 19 שמות שכלול בה שם של סייעת כפול מאחר והיא עובדת ב- 2 תפקידים כסייעת כיתתית וגם כסייעת תגבור. המנהלת העבירה רשימה בת 18 שמות. כלומר סה"כ 18 עובדות.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה, כי ברשות מחלקת משאבי אנוש צריכים להיות נתונים מדויקים בזמן אמת אודות מקום עבודתה של כל סייעת המועסקת בעירייה, אף אם היא מוגדרת כסייעת שעתית. בהתאם לכך צריכה להיות התאמה בין מצבת הסייעות של מחלקת משאבי אנוש, המחלקה לצרכים מיוחדים ובתי הספר בכל עת.

## 7. קליטת סייעות חדשות

תהליך קליטת הסייעות בעירייה מתחיל אצל מנהלת מדור סייעות אשר מנהלת מאגר קורות חיים של מועמדות לתפקיד וכן עורכת ריאיונות ראשוניים למועמדות ובוחנת את מידת התאמתן לתפקיד. לאחר קיום הריאיון מופנות הסייעות לריאיון עם מנהל המוסד החינוכי בו הן אמורות להיות משובצות בהמשך. לאחר מכן מקיימים רכזת הסייעות ומנהל המוסד החינוכי התייעצות טלפונית משותפת אשר במסגרתה הם מחליטים בדבר קבלתה של המועמדת.

מועמדת שהוחלט לקבלה מופנית אל מחלקת משאבי אנוש לצורך קליטתה. במסגרת הקליטה באגף מתבקשות המועמדות למלא שאלון אישי, לחתום על טופס שמירת סודיות וכן על הצהרת בריאות במסגרתה הן מעידות על כשירותן לביצוע התפקיד. בנוסף לכך מתבקשות הסייעות להמציא לאגף אישור מרופא משפחה על כשירותן לתפקיד. כל המסמכים האמורים מתויקים בתיקה האישי של הסייעת באגף.

הביקורת בדקה מדגם של 10 תיקי סייעות אשר מועסקות בעירייה במוסדות שונים ובחנה את המצאם ותקינותם של מסמכי הקליטה השונים.

### ממצאים:

7.1 ארגון התיקים - תיק אישי של סייע (ח.ש.) אשר ביקשה הביקורת לבדוק אבד ועובדות האגף לא הצליחו לאתר. מסמך הקליטה היחיד של אותו סייע שהוצג בפני הביקורת הוא אישור משטרה לפי החוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסויימים, התשס"א 2001.

הביקורת מנחה ומבקשת לשחזר בהקדם את התיק האישי שאבד וממליצה לנהוג בהקפדה יתרה בשמירת התיקים האישיים, המכילים את תנאי העסקת העובד ופרטים נוספים אודות העובד שייתכן ולא ניתן לשחזרם בדרך אחרת.

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** התיק שוחזר ונמצאים בו כל המסמכים.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את תגובת מחלקת משאבי אנוש ומביעה תקווה כי לא יישנו מקרים דומים בעתיד.

7.2 תיוק תעודות השכלה - סעיף 5 לחוזר סייעות קובע, כי דרישת הסף היחידה לצורך קבלת עובדת לתפקיד סייעת היא השלמת 12 שנות לימוד. עם זאת, בבדיקה המדגמית שערכה הביקורת נמצא, כי ב- 8 מתוך 10 תיקים של סייעות שהחלו לעבוד בעירייה לאחר 1998 (המועד הקובע) לא תויקו תעודות המעידות על השלמת 12 שנות לימוד.

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** סעיף 5 לחוזר סייעות אינו מוכר במסלול קידום דרגות סייעות פדגוגיות. כתוב: מומלץ לאשר סייעות עם השכלה 12 שנות לימוד. במידה וזו דרישה, מחלקת משאבי אנוש והמחלקה לצרכים יחודיים יבקשו את התעודות קודם הראיון והשיבוץ.

**תגובת הביקורת:** הוראות חוזר סייעות הינן חד משמעיות וקובעות כדלקמן: "קבלת כל עובדת חדשה לתפקיד סייעת תהיה מותנית בכך שהיא סיימה י"ב כיתות לפחות." משכך על מחלקת משאבי אנוש ועל המחלקה לצרכים מיוחדים לבקש ממועמדות למשרה להציג את תעודות ההשכלה שלהן לפני קבלתן לעבודה וכן לתיימן בתיקים האישיים של הסייעות.

7.3 בחינת תעודות השכלה - מעבר לכך שתעודות ההשכלה של הסייעות אינן מתויקות, הביקורת מצאה, כי מועמדות כלל אינן נדרשות להציג תעודות השכלה בשום שלב של קליטתן. מנהלת מדור סייעות מסתמכת על דבריהן של הסייעות בנושא זה וכן על המוצג בקורות החיים שלהן. הביקורת סבורה, כי לשם עמידה בתנאי הסף הקבוע באופן מפורש בחוזר מנכ"ל, על מנהלת מדור סייעות לבקש ממועמדות המגיעות אליה לריאיון ראשון להצטייד עימן בתעודות השכלה מתאימות וכי על מחלקת משאבי אנוש לבצע בקרה נוספת בנושא זה עם קליטתן של המועמדות וכן לתיימן את העתקי התעודות בתיקים האישיים, כמתחייב.

**תגובת ראש אגף החינוך:** לאור ממצאי הדוח הוחלט במחלקה לקיים נוהל בקשת תעודות בזמן הגשת קורות חיים.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את תגובת ראש אגף החינוך.

7.4 קבלת גברים לתפקיד – תנאי נוסף לקליטת גבר לתפקיד סייע נקבע בחוק למניעת העסקת עברייני מין במוסדות מסויימים, התשס"א 2001. סעיף 2 לחוק קובע, כי במוסדות בהם לומדים או שוהים קטינים, מעסיק לא יקבל לעבודה ולא יעסיק בעבודה בגיר שהורשע בעבירות מין. סעיף 3 לחוק קובע, כי מעסיק לא יקבל מועמד לעבודה בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל שאין מניעה להעסקתו לפי החוק. תחולת החוק ממארכ 2003.

במדגם התיקים שערכה הביקורת נמצא, כי בשנים תשס"ט ותש"ע הועסקו בעירייה 2 סייעים. אחד מהסייעים החל את עבודתו בשנת 2004, עם זאת אישור המשטרה המעיד שאין לו הרשעות בעבירות מין התקבל בעירייה רק בשנת 2009. הסייע השני החל עבודתו בעירייה בשנת 2007 ואישור המשטרה ביחס אליו הועבר לעירייה רק בשנת 2010.

הביקורת רואה בחומרה רבה, שמחלקת משאבי אנוש קלט מועמדים לעבודה במוסדות חינוך מבלי שהועברו אליו אישורי משטרה המעידים על היעדר הרשעות מין ואף המשיך בהעסקתם

בהיעדר אישור כנדרש במשך מספר שנים. בהתנהלות זו עבר האגף על דרישות החוק וסיכן את בטיחות הילדים.

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** מח' משאבי אנוש החל באכיפת החוק משנת 2005, מצ"ב רשימה שנשלחה למשטרת ישראל בשנת 2005 וכו' אישור מהמשטרה שהגיע ב – 2005. **תגובת הביקורת:** הביקורת מציינת כי נמצא סייע אשר החל עבודתו בעירייה בשנת 2007 ואישור המשטרה ביחס אליו הועבר לעירייה רק בשנת 2010. לפיכך על מחלקת משאבי אנוש להקפיד כי טרם כניסת כל סייע לעירייה ייתקבל אישור ממשטרת ישראל שאין מניעה להעסקתו לפי החוק.

7.5 **חיסון לאדמת -** סעיף 2 לתקנות עבודת נשים (עבודות אסורות, עבודות מוגבלות ועבודות מסוכנות), התשס"א- 2001, קובע, כי אשה עד גיל 45 העובדת במוסד חינוכי או מועמדת לעבוד במוסד חינוכי, מחוייב המעביד שלה ליידע אותה על סכון מוגבר לחלות באדמת וכן להפנות אותה לתחנה לבריאות המשפחה של משרד הבריאות על מנת לקבל חיסון. העובדת/המועמדת רשאית לסרב לאחר שתחתום על טופס סירוב לקבלת החיסון בתחנה לבריאות המשפחה. נמצא תקין כי מחלקת משאבי אנוש יידע את הסייעות בדבר חיסון נגד אדמת.

7.6 **לעניין הצהרת סודיות –** ב-3 מתוך 10 התיקים שבדקה הביקורת לא נמצאה הצהרת סודיות חתומה על ידי הסייעת. הביקורת סבורה, כי ישנה חשיבות להחתמת הסייעות על הצהרת סודיות, שכן פרטי הילדים הלומדים במוסדות החינוך המיוחד והלקויות השונות מהן הם סובלים הינם מידע פרטי ורגיש אשר יש להקפיד על שמירתו.

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** לקחנו לתשומת ליבנו – בנושא החתמה הצהרה על סודיות. נמסרה הודעה לכל צוות העובדים במחלקה. **תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את תגובת מחלקת משאבי אנוש.

7.7 **לעניין הצהרת בריאות ואישור רפואי –** ב-3 מתוך 10 התיקים שבדקה הביקורת לא נמצאה הצהרת בריאות בה מתחייבים המועמדים, כי הם כשירים לביצוע התפקיד. בכל התיקים נמצא אישור רפואי מרופא משפחה, עם זאת ב-4 תיקים הומצא האישור לאגף באיחור ניכר של למעלה משמונה חדשים ממועד תחילת ההעסקה. ב-3 תיקים נמצא, כי נוסח האישורים אינו חד משמעי ביחס לקביעה על כשירות לתפקיד אלא מתייחס למצב בריאות ומחלות בשגרה. הביקורת סבורה, כי על האגף להקפיד על החתמת המועמדים על הצהרות בריאות וכן על קבלת אישורים רפואיים מרופא משפחה אשר קובעים או שוללים באופן חד משמעי את

כשירות המועמד לעבודה וזאת על מנת להמנע מתביעות שווא בגין נזקי גוף מצד סייעות המועסקות בעירייה.

7.8 לעניין שאלון אישי – בתיק 1 לא נמצא שאלון אישי של המועמד.

7.9 לעניין העברת מידע לסייעות חדשות - מנהלת מדור סייעות מחלקת לכל סייעת חדשה חוברת הנקראת "נוהלי עבודה לסייעות בחינוך המיוחד". בחוברת זו פירוט הנוגע לסדרי עבודתן של הסייעות ולזכויותיהן כעובדות עירייה וכן מפורטות המטלות הנכללות בתחומי תפקידן ואחריותן.

הביקורת ממליצה, שרכזת הסייעות תחתים כל סייעת חדשה על קבלת הנהלים האמורים כאישור לכך שהיא מודעת לכל התפקידים המוטלים עליה וזאת על מנת למנוע אי ודאות בנוגע להיקף התפקיד ודרישות לתוספות שכר בשל תוספת מטלות לכאורה. עוד ממליצה הביקורת, על חלוקת והחמת הסייעות על קבלת לקט הוראות חקיקה אשר מפרט את החובות השונות החלות על כלל עובדי עירייה מתוקף חוק העונשין ופקודת העיריות. הכרת סעיפי החוק החלים על עובדי עירייה תסייע להמנע ממצבים של עבירות בשל אי ידיעת החוק.

## 8 . הכשרת סייעות

יציאת הסייעות להשתלמויות וקורסים שונים מובילה לשיפור רמתן המקצועית, מאפשרת להן לקבל עדכונים וחידושים בתחומים הרלוונטיים לעבודתן, תורמת לאופן מילוי תפקידן וכן להעלאת המוטיבציה שלהן. ועדת דורנר דנה בין היתר בהכשרתן ובתנאי עבודתן של הסייעות. נדונו טענות לפיהן, בפני מועמדות לתפקיד לא מוצבות דרישות מינימום, לא מתבצעת הכשרה של הסייעות לעבודה עם ילדים בעלי לקויות מורכבות ולא מתקיים פיקוח מקצועי על הסייעות. לוועדה גם הוסבר כי תנאי עבודת הסייעות אינם מעודדים אותן להשקיע בהכשרה לעבודתן. ועדת דורנר המליצה על פיתוח מקצועי לסייעות אשר כולל הן הכשרה טרם הכניסה לתפקיד והן פיתוח מקצועי במקביל לעבודה. אשר להכשרה הקודמת לכניסה לתפקיד המליצה הועדה, כי הסייעות יחויבו בלימודי תעודה בהיקף של כ-400 שעות (או בלימודים לתואר אקדמי). מסיימות הכשרה זו תקבלנה עדיפות בקבלה לתפקיד ואילו סייעות שלא קיבלו הכשרה כאמור, יצטרכו לעבור את ההכשרה עם תחילת עבודתן. כמו כן נאמר, כי על הרשות המקומית לרכז מבעוד מועד את שמות הסייעות הצריכות לעבור הכשרה בשנה הראשונה. בחוזה ההעסקה יהיה תנאי הקובע, בכפוף להוראות דיני העבודה, כי אם הסייעת לא עברה הכשרה בפרק הזמן שנקבע אזי תופסק עבודתה. מאידך, סייעת שעברה הכשרה תזכה לגמול כספי מתאים כמקובל בשירות הציבורי.

## ממצאים

8.1 הכשרה לפני הקבלה לתפקיד - המחלקה לצרכים מיוחדים אינה מקפידה על גיוסם של מועמדים אשר הינם בעלי הכשרה מקצועית המתאימה לתפקיד או בעלי תואר אקדמי בלבד, בהתאם להמלצות ועדת דורנר. מנהלת מדור סייעות מסרה לביקורת, כי חלק גדול מהסייעות הינן אקדמאיות בתחומים שונים. עם זאת, מאחר ותעודות ההשכלה של הסייעות אינן מתויקות בתיקיהן האישיים, כפי שצויין בסעיף 5.2 בדו"ח זה, לא ניתן היה לבחון את השכלתן והכשרתן של הסייעות. הביקורת סבורה, כי ישנה חשיבות לגיוס מועמדות בעלות הכשרה המתאימה לעבודה עם ילדים בעלי לקויות מורכבות, בהתאם להמלצות ועדת דורנר.

**תגובת ראש אגף החינוך:** המחלקה לצרכים מיוחדים מקבלת בעדיפות ראשונה סייעות בעלות תואר אקדמי/בעלות הכשרה מקצועית (לימודי תעודה). מאחר והמחלקה קולטת במהלך כל השנה סייעות לתפקידים שונים: סייעות גן/כיתה, סייעות אישיות, סייעות תגבור, המחלקה מפעילה שקול דעת מרבי בקליטת עובדים ובהתאמתם לעבודה עם ילדים בעלי לקויות מורכבות. חלק מן התפקידים הינם סיעודיים וילדים עם נכויות פיזיות קשות ויש צורך באדם שיהיה מוכן לעבוד בתחום.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את תגובת ראש אגף החינוך, ומוסיפה כי במקרים בהם מגוייסות סייעות אשר אינן בעלות הכשרה מתאימה או תואר אקדמי, על העירייה לפעול למען הכשרת הסייעות לאחר העסקתן, כמתחייב על פי דו"ח ועדת דורנר.

8.2 הכשרה לאחר הקבלה לתפקיד – בשנת 2007 נפתחה תוכנית הכשרה המיועדת לקהל היעד של סייעות בחינוך המיוחד אשר פותחה על ידי המחלקה לצרכים מיוחדים בשיתוף עם מערכת מרכזי הדרכה ופיתוח בשלטון המקומי (להלן: "מפעם") של המרכז לשלטון מקומי ומכללת סמינר הקיבוצים (להלן: "תוכנית ההכשרה"). בין מטרות התוכנית לתת כלים ולפתח מיומנויות מקצועיות לשילוב הסייעות במסגרות החינוך המיוחד. היקפה של תוכנית ההכשרה כ-270 שעות אשר נפרסות על פני שנתיים.

8.2.1 העלות הכספית - עלות תוכנית ההכשרה היא כ-4,000 ₪ אשר מוטלים על הסייעות המשתתפות בתוכנית, כאשר חלק מהסייעות זכאיות לקבלת החזר בסך של כ-800 ₪ לשנה (1,600 ₪"כ) בכפוף לתקציב השתלמויות במחלקה, להמלצת מנהלת המחלקה ולאישורה של מנהלת מחלקת משאבי אנוש ויתר הגורמים הרלוונטיים. הביקורת סבורה, כי עלותה הכספית הגבוהה של תוכנית ההכשרה מונעת מסייעות אשר מעוניינות להשתתף בתוכנית לעשות כן וכי יש לפעול למען צמצום העלות המוטלת על הסייעות.



**תגובת ראש אגף החינוך:** מידי שנה אנו דואגים לשפר את רמת המקצועיות, ולאפשר לכמה שיותר סייעות לצאת ללימודים. עלות ההכשרה הינה עפ"י החלטת המכללות המכשירות.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה כי על העירייה לפעול להכשרת סייעות בעלויות סבירות, תוך בחינת הגורם המכשיר המתאים.

8.2.2 מדיניות המחלקה לצרכים מיוחדים ביחס להשתתפות בתוכנית - בניגוד להמלצות ועדת דורנר, המחלקה לצרכים מיוחדים אינה מציבה בפני הסייעות דרישה חד משמעית להשתתף בתוכנית ההכשרה וזאת אף אם אינן בעלות הכשרה מקצועית מוקדמת המתאימה לביצוע תפקידן או תואר אקדמי. ההשתתפות בתוכנית ההכשרה אף אינה מהווה תנאי הכרחי לצורך קבלת הקביעות בעירייה כפי שיורחב בפרק מספר 9 בדו"ח זה. משכך, סייעות רבות אינן נוטלות חלק בתוכנית ההכשרה.

הביקורת קיבלה מהמחלקה לצרכים מיוחדים רשימת סייעות אשר השתתפו בתוכנית ההכשרה. בשנת 2007 השתתפו בתוכנית 16 סייעות. בשנת 2009 השתתפו בתוכנית 9 סייעות מתוך 157 סייעות שהועסקו בעירייה באותה שנה (בשנת תש"ע).

8.2.3 **תדירות פתיחת התוכנית - תוכנית ההכשרה אינה מתקיימת מידי שנה. התוכנית הראשונה נפתחה בשנת 2007 ולאחריה נפתחה תוכנית אחת בלבד בשנת 2009.** לדברי מנהלת המחלקה בשנת 2010 לא נפתחה התוכנית מסיבות של סמינר הקיבוצים שאינן קשורות לעירייה. הביקורת סבורה, כי יש לפתוח את התוכנית מידי שנה על מנת לאפשר לכמה שיותר סייעות ליטול בה חלק.

8.2.4 **קבלה לתוכנית ההכשרה –** הקבלה לתוכנית ההכשרה מותנית במעבר ריאיון במכללת סמינר הקיבוצים, כאשר על סמך הריאיון זכאית המכללה לדחות קבלתן של סייעות. מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים מסרה לביקורת, כי סייעת אחת לא השתתפה בתוכנית מאחר ונדחתה על ידי המכללה. הביקורת סבורה, כי החלטתה בדבר השתתפותה של סייעת פלונית בתוכנית צריכה להיות בלעדית למחלקה לצרכים מיוחדים.

**תגובת ראש אגף החינוך:** הסייעת שביקשה להצטרף ללימודים היתה סייעת אישית לילד נכה בשנתה הראשונה. הסייעת ביקשה מיוזמתה לצאת ללימודים. אי קבלתה של הסייעת לתוכנית נעשה ע"י המכללה לאחר התייעצות עם מנהלת המחלקה שסברה שהסייעת לא מתאימה להכשרה בשנה הנוכחית. מדי שנה המחלקה פותחת השתלמויות להכשרה מקצועית ואף מתקיימים ימי עיון במטרה להכשיר ולהוסיף סייעות נוספות למעגל ההכשרה. גם הסייעת שלא התקבלה לסמינר הוכשרה באמצעות ימי עיון וקורסים שנפתחו.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מתקשה להבין כיצד הוחלט שהסייעת האמורה אינה מתאימה לתוכנית ההכשרה אולם בד בבד היא נמצאה כמתאימה וכשירה לשמש כסייעת אישית עבור תלמיד בעל נכות. הביקורת סבורה כי יש להעביר את ניהול ההכשרת מידי הסמינר לידי העירייה.

8.2.5 מקום הלימודים - תוכנית ההכשרה מתקיימת במכללת סמינר הקיבוצים בתל אביב. המרחק הפיזי ממודיעין בשילוב לכך שהקורס מתקיים בשעות אחר הצהריים מהווים קושי עבור סייעות המעוניינות להשתתף בתוכנית אך אינן ניידות. מנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים מסרה לביקורת, כי בשנת תשע"א נעשה ניסיון לקיים את התוכנית במודיעין, אולם מכללת סמינר הקיבוצים לא הסכים לכך. לדבריה, נערכים בירורים לקראת שנת הלימודים הבאה לקיום התוכנית במודיעין באמצעות מכללה אחרת. הביקורת ממליצה על העתקת מקום הלימודים לאזור מודיעין על מנת לאפשר לכמה שיותר סייעות ליטול בה חלק.

**תגובת ראש אגף החינוך:** המחלקה לצרכים מיוחדים בשיתוף פעולה עם מפעם שפלה ממשיכים לעשות מאמצים ולקדם פתיחת השתלמויות לסייעות חינוך מיוחד במודיעין.  
**תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את תגובת ראש אגף החינוך.

8.3 הכשרות נוספות לאחר הקבלה לתפקיד – מידי שנה מארגנת המחלקה לצרכים מיוחדים בשיתוף עם מפעם קורסים המיועדים לסייעות החינוך המיוחד בלבד בנושאים מגוונים הנוגעים לעבודתן. היקף כל קורס כאמור הוא כ-40 שעות לימוד, הוא מתקיים על חשבון זמן הפרטי של הסייעות וממומן ברובו על ידי העירייה בהשתתפות חלקית של מפעם. סייעות שעומדות בדרישות הקורס מקבלות תעודה המוכרת לצורך גמול השתלמות. במהלך שנת תשס"ט התקיים קורס אחד כאמור ובו השתתפו 34 סייעות מתוך 145 סייעות שהועסקו בעירייה באותה שנה. במהלך שנת תש"ע התקיים גם קורס אחד ובו השתתפו 30 סייעות מתוך 157 סייעות שהועסקו בעירייה באותה שנה. מנהלת מדור סייעות מסרה לביקורת, כי ישנו ביקוש רב בקרב הסייעות להשתתפות בקורסים. הביקורת ממליצה על הגדלת מכסת הסייעות היכולות להשתתף בקורס וכן על פתיחת קורסים נוספים במהלך השנה.

**תגובת ראש אגף החינוך:** המחלקה פותחת השתלמויות בשיתוף מפעם ובהתאם לתקציב השנתי. הקורסים שנפתחו היו באותו נושא כך שהוגדלה מכסת הסייעות שהשתתפו בקורס. כמו כן נעשות הכשרות רבות ללא עלות כספית וכולן נערכות בעיר ומועברים ע"י אנשי מקצוע ספציפיים כמו: אפילפסיה, קורס מד"א, סכרת וימי עיון בנושאים כמו: קשב וריכוז, לקות למידה, אוטיזם, ועוד.  
**תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את תגובת ראש אגף החינוך.

## 9. הענקת קביעות לסייעות

סייעות כיתתיות המועסקות בעירייה זכאיות לקבלת קביעות בהתאם לתנאים שיפורטו בהמשך. לעומתן, הסייעות האישיות הן עובדות זמניות אשר מועסקות מראש לפרק זמן של 10 חודשים בלבד והן אינן זכאיות לקביעות. לקראת סיומה של כל שנת לימודים מקבלות הסייעות האישיות מכתב המודיע להן מהו תאריך סיום העסקתן ולקראת תחילתה של שנת לימודים חדשה מחודשת העסקתן בהתאם לתקנים שנפתחו.

התנאים המוקדמים לקבלת קביעות, אשר נקבעו באוגדן תנאי השירות – חובות וזכויות של עובדים בשלטון המקומי, הם:

- השלמת תקופת הניסיון שנקבעה לעובד – סייעות שהועסקו בעירייה לפני יוני 2009 נדרשו לתקופת ניסיון של שנה וסייעות שהועסקו מאותו מועד ואילך נדרשות לתקופת ניסיון של שנתיים.
- קיימת חוות דעת חיובית על שירות העובד. הערכת העובד תעשה בשנת הניסיון אחת לשלושה חודשים.
- קיימת תוצאה חיובית של בדיקה רפואית.
- בעל אזרחות ישראלית.
- משתייך לארגון עובדים מוכר או לחילופין משלם מס ארגון והינו חבר קופת חולים מוכרת.

### ממצאים

9.1 חוות דעת חיובית על העובד - לא מתקיימת הערכת עובדים לסייעות בתקופת הניסיון אחת לשלושה חודשים כנדרש באוגדן, אלא פעם אחת בשנה בלבד.

**תגובת ראש אגף החינוך:** במהלך כל השנה מתקיימות ביקורות של מנהלת מדור סייעות

במסגרות החינוך בהן משובצות סייעות. במהלך הביקור מתקבלת חוות דעת מצוות ביה"ס/גן על תפקוד הסייעת. כמו כן משוב כתוב נמסר למסגרת וממולא ע"י הצוות הממונה ובשיתוף פעולה עם משרד החינוך.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה, כי הערכת העובד בתקופה הניסיון לקראת קבלת

הקביעות צריכה להתבצע אחת ל – 3 חודשים בהתאם להוראות האוגדן, ולאחר מכן יש לתעדה בתיקו האישי של העובד.

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** מחלקת משאבי אנוש מבקש לקיים הערכת עובדים אחת לשישה חודשים ולפני מתן קביעות. לקחנו לתשומת ליבנו על השינוי – אחת לשלושה חודשים.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את תגובת מחלקת משאבי אנוש.

9.2 תוצאות הבדיקה הרפואית – מדיניותו של מחלקת משאבי אנוש היא לדרוש מסייעות אשר זכאיות לקבלת הקביעות אישור מרופא תעסוקתי (להלן: "האישור הרפואי"), וזאת מעבר לאישור כשירות מרופא משפחה הנדרש עם הקבלה לעבודה. עם זאת, התנאים שנבחנו בפועל לפני מתן הקביעות הם רק השלמת תקופת הניסיון וקיומה של חוות דעת חיובית על הסייעת. רק לאחר שהתקבלה החלטת ועדת מנגנון על מתן הקביעות פונה האגף אל הסייעת במכתב המודיע לה שאושרה לה קביעות בתנאי להגשת אישור רפואי וכי במידה ולא יומצא האישור האמור יוקפא תוקף הקביעות. במידה ולא מתקבל האישור לאחר כחודש נשלח מכתב תזכורת נוסף. רק לאחר שמגיע האישור הרפואי לאגף יקבל העובד את אישור הקביעות הרישמי החתום על יד ראש העירייה.

מנהלת מחלקת משאבי אנוש מסרה לביקורת, כי בפועל לאחר שהתקבלה החלטת ועדת מנגנון המעניקה קביעות, אזי הקביעות נכנסת לתוקף גם בהיעדר האישור הרפואי ולפני שראש העיר חותם על אישור הקביעות, עם זאת, מאחר והעובדים מעוניינים לקבל את אישור הקביעות הרשמי רובם ככולם דואגים להמצאת האישור.

הביקורת סבורה, כי מעבר לכך שהתנהלות האגף בהקשר זה אינה תואמת את הקבוע באוגדן תנאי השירות, מדובר בהתנהלות מסורבלת ובלתי יעילה. על האגף לעבוד בהתאם לקבוע באוגדן ולדאוג לקבלת האישור הרפואי עוד לפני התכנסותה של ועדת המנגנון. באופן זה, עובד אשר לא יתקבל בגינו אישור רפואי כנדרש לא יועלה כלל לדיון בוועדת מנגנון וימנעו מצבים בהם עובדים מקבלים קביעות כאשר הם אינם עומדים בתנאי הסף. באופן זה גם יחסוך האגף בזמן ובמשאבים המושקעים במעקב ושליחת מכתבי תזכורת לעובדים השונים.

הביקורת מצאה תיק אישי של סייעת (ר.ס.) אשר קיבלה קביעות בשנת 2002 אולם לא המציאה אישור רפואי כנדרש עד היום, והיא עודנה עובדת בעירייה, למרות שייתכן וכלל אינה עומדת בתנאים המוקדמים

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** תוצאות בדיקה רפואית – נדרש מכל עובד/ת בתחילת עבודתו. וקבלת אישור רפואי מרופא תעסוקתי בקבלת הקביעות.

**תגובת הביקורת:** הביקורת שבה ומדגישה, כי התנהלות תקינה מחייבת את מחלקת משאבי אנוש לבקש ולקבל מהסייעות את האישור הרפואי מרופא תעסוקתי, בהתאם למדיניות המחלקה, בטרם לכינוסה של ועדת מנגנון. באופן זה עובדים אשר לא ימציאו למחלקה את האישור במועד לא יועלו לוועדת מנגנון ולא יקבלו קביעות.

9.3 סיום תוכנית הכשרה כתנאי נוסף לקבלת הקביעות – בתחילה מסרה מנהלת מדור סייעות וכן עובדת מחלקת משאבי אנוש האחראית לנושא קביעות, כי סיום תוכנית ההכשרה של הסייעות (ראה סעיף 8.2 בדו"ח) מהווה תנאי לקבלת הקביעות. לאחר מכן, נמסר לביקורת, כי בחינוך המיוחד קבלת הקביעות אינה מותנית בסיום הלימודים וכי ההשתתפות בתוכנית הינה בגדר המלצה בלבד. לקראת מתן הקביעות מתבקשת מנהלת מדור סייעות ליתן חוות דעתה ביחס לכל סייעת באופן פרטני, ואחד השיקולים הנלקחים בחשבון הם ההשתתפות בתוכנית ההכשרה.

מרשימה שקיבלה הביקורת ממחלקת משאבי אנוש עולה, כי החל משנת 2009, בה הסתיימה תוכנית ההכשרה הראשונה שנפתחה לסייעות, ועד למועד כתיבת דו"ח זה, 11 מתוך 16 סייעות שקיבלו קביעות לא השתתפו בתוכנית ההכשרה.

הביקורת סבורה, כי על המחלקה לצרכים מיוחדים לגבש מדיניות אחידה וברורה ביחס להשתתפות בתוכנית ההכשרה לצורך קבלת הקביעות ולפרסמה בקרב כלל הסייעות והמועמדות לתפקיד וזאת על מנת להמנע מטענות של אפליה. במידה ויוחלט, כי סיום תוכנית ההכשרה מהווה תנאי סף לקביעות, הרי שעליה למצוא פתרון לבעיות השונות הכרוכות בהשתתפות בתוכנית אשר תוארו בפירוט בסעיפים 6.2.1-6.2.6 בדו"ח זה, כגון העלות הכספית, המרחק הפיזי ותדירות פתיחת הקורס.

**תגובת ראש אגף החינוך:** תוכנית הכשרה לסייעות חינוך מיוחד לא נפתחת בכל שנה. התוכנית נפתחה לאחר מאמצים ולחץ מצד מחלקתנו ומצד מפעם שפלה, מאחר ותוכנית שכזו אינה מתקיימת באופן קבוע במכללות, גובשה מדיניות ברורה במחלקתנו שההכשרה אינה מהווה תנאי לקבלת קביעות. לפני קבלת קביעות יופעל שיקול דעת ובהתחשב בחוות הדעת ובהכשרות שעברה במהלך עבודתה.

**תגובת הביקורת:** יש לחדד את המדיניות הקיימת כיום, לפיה תוכנית ההכשרה אינה מהווה תנאי לצורך קבלת הקביעות בקרב עובדות המחלקה ובקרב עובדי מחלקת משאבי אנוש. הביקורת שבה וממליצה, כי ראש אגף החינוך ומנהלת המחלקה תפעלנה מול כלל הגורמים הרלוונטיים על מנת להביא לפתיחת תוכנית ההכשרה מידי שנה וכן להנגישה עבור ציבור הסייעות. לאחר מכן, יש לגבש מדיניות אחידה בנושא ההשתתפות בתוכנית ההכשרה, באופן שבו סייעות אשר לא תשתתף בתוכנית ההכשרה לא תקבל קביעות ואף תופסק העסקתה, במידה והיא חסרת הכשרה מתאימה אחרת או תואר אקדמי, בהתאם לדו"ח ועדת דורנר (ראה סעיף 8 בדו"ח זה).

#### 10 . קשר בין הסייעות ליחידות הממונות

מאחר והסייעות הינן עובדות עירייה אשר עובדות בפועל מחוץ למשרדי העירייה וכפופות לגורמים חיצוניים, בדקה הביקורת את הקשר שמקיימים מנהלת מדור סייעות, (ומנהלת המחלקה לצרכים מיוחדים אשר הייתה בתפקיד לפנייה) וכן מחלקת משאבי אנוש, עם הסייעות.

#### ממצאים

10.1 קבלת קהל ומענה טלפוני - אין שעות קבלת קהל מוגדרות בהן יכולות הסייעות לפנות אל מנהלת מדור סייעות לצורך שאלות וברורים שונים. מנהלת מדור סייעות מסרה לביקורת, כי סייעות שמבקשות להפגש עימה מתבקשות לתאם פגישה מראש וכי יש מענה טלפוני במשרד כל היום. הביקורת ממליצה על הסדרת שעות קבלת קהל קבועות על מנת לחסוך את התיאום הטלפוני הנדרש לצורך תיאום פגישה. במחלקת משאבי אנוש, הוגדרו ימים ושעות קבלת קהל מסודרים אשר מפורטים בנוהל המחולק לסייעות חדשות. עם זאת, לדברי מנהלת האגף קיים עומס רב של פניות מצד סייעות

בכל ימות השבוע ולכן בפועל מתבצעת קבלת קהל בכל יום ובכל שעה. הביקורת ממליצה על הגדלת מספר שעות קבלת קהל תוך היצמדות לימים ולשעות המוגדרים לשם הקלה על פעילות העובדות באגף.

**תגובת מנהלת מחלקת משאבי אנוש:** רשמנו לפנינו להוסיף שעות קבלת קהל.

**תגובת ראש אגף החינוך:** כל סייעת שמעוניינת להיפגש עם מנהלת מדור סייעות נענת בחיוב ובטווח המתנה קצר ביותר (פחות משבוע), סדור זה נראה לנו מתאים. הסייעות מביעות שביעות רצון מסידור זה, אין תלונות על מחסור במענה טלפוני או פגישות אישיות.

**תגובת הביקורת:** הביקורת מקבלת את תגובת מחלקת משאבי אנוש. כמו כן מקבלת הביקורת את תגובת ראש אגף החינוך במידה והדבר מקובל על הסייעות המועסקות בעירייה.

10.2 העברת מידע אל הסייעות- נמצא תקין. מידע כללי, כגון פרטים אודות השתלמויות וקורסים ופעילויות שונות שמקיימת העירייה עבור עובדיה מועברים אל הסייעות באמצעות דואר אלקטרוני אל כתובות שאותן מוסרות הסייעות עם קליטתן לעבודה. מכתבים אישיים נשלחים בדואר לביתן של הסייעות והודעות על הפסקות עבודה נשלחות בדואר רשום לאחר שמנהלת האגף ויודאה מול מנהלת מדור סייעות כי ניהלה שיחה מוקדמת עם הסייעת.

10.3 סיוורים וביקורים במוסדות החינוך- נמצא תקין. מנהלת מדור סייעות, עורכת במהלך שנת הלימודים לפחות סיור אחד בכל מוסד חינוכי בו משובצות סייעות. חלק מהביקורים נערכים בליוויים של פסיכולוג מהשפ"ח ואחראי מהמתי"א. מטרת הביקורים היא גילוי מעורבות במתרחש בשטח תוך התבוננות בפעילות הסייעות עם הילדים, פיקוח על עבודתן, מענה לפנייתיהן וכן קיום שיחות עם מנהלי המוסדות.

10.4 הערכת סייעות - מנהלת מדור סייעות אחראית לכך שמנהלי המוסדות החינוכיים ימלאו טופסי הערכה שנתיים על הסייעות המושבצות במוסדם. מנהלת מדור סייעות מעבירה אליהם את הטפסים מידי שנה ומבצעת מעקב אחר קבלתם חזרה לאחר שמולאו על ידי הסייעת עצמה, על ידי הגנת/המורה ואם מדובר בבי"ס גם המנהל. הטפסים נשמרים במשרדה של הרכות למשך 4 שנים ולאחר מכן מועברים לארכיון.

בבדיקה המדגמית שערכה הביקורת נמצאו 2 סייעות שטופסי ההערכה שלהן מתשי"ע אינם נמצאים במשרדה של מנהלת מדור סייעות.

בנוסף לכך, טופסי ההערכה של סייעות המשובצות בבתי ספר אינם מכילים מקום מיועד לכתובת התאריך ומשכך בתיק אחד שבדקה הביקורת לא נרשם תאריך ובתיק נוסף נרשם התאריך בנפרד. הביקורת ממליצה על הוספת מקום לרישום התאריך לשם ניהול מעקב מסודר. בטופסי ההערכה של הגנים אין מקום המיועד לחתימת הגנת ולכן ב- 4 טפסים של סייעות המשובצות בגנים לא חתמו הגנות המעריכות וב- 2 מ- 4 הטפסים האמורים מולא רק הטור המיועד למילוי הסייעת אודות עצמה כך שלא ניתן לדעת בוודאות מי מילא את

הטפסים. הביקורת ממליצה למנהלת מדור סייעות לתדרך ולתזכר את הגנות על אופן מילוי הטפסים.

**תגובת ראש אגף החינוך:** אנו עושים ככל יכולתנו לאגד את כל חוות הדעת ולארגן פגישות אישיות בסוף כל שנה מול חוות הדעת, השנה נוסף תאריך לטופס חוות הדעת. כמו כן נוסף מקום לחתימת הגנת וכל זאת נעשה ע"י מנהלת המדור עוד לפני הבקרה.

**תגובת הביקורת:** הביקורת נערכה על נתוני תשי"ע, משכך מקובלת תגובת ראש אגף החינוך לענין תיקון טפסי ההערכה.

10.5 שיחות סיכום שנתיות – נמצא תקין. מנהלת מדור סייעות עורכת שיחת סיכום שנתית עם כל אחת מהסייעות באופן אישי לקראת תום שנת הלימודים. מטרת השיחה להכיר את הסייעת, לשמוע על תפקידה ומידת שביעות רצונה ממנו, לעבור יחד עימה על טופסי ההערכה שלה וכן לאפשר לה להעלות בקשות מיוחדות לקראת שנת הלימודים הבאה, כגון שינוי שיבוץ והגדלת היקף המשרה.

## **11. סייעות מלוות בהיסעים**

על פי סעיף 2.4 לחוזר סייעות, יכולה רשות מקומית להטיל על סייעת גם תפקיד של ליווי בהסעות של תלמידים אשר יש חובה ללוותם, ובלבד שהדבר נעשה בתיאום עם מנהל המוסד החינוכי בו מועסקת הסייעת ומבלי לפגוע במילוי התפקידים המוטלים עליה. שעות הליווי לא יובאו על חשבון השעות המוקצות לעבודת הסייעת בהתאם להוראות החוזר.

### **ממצאים**

11.1 מדיניות המחלקה לצרכים מיוחדים – מבדיקת קובץ מלווים עולה, כי מתוך 51 מלווים שהועסקו בעירייה בשנת תשס"ט, רק מלווה אחת שימשה גם כסייעת בחינוך המיוחד. בשנת תשי"ע, מתוך 59 מלווים, רק 2 מלווים שימשו גם כסייעות. לדברי מנהלת מדור סייעות, ברוב המקרים שעות הליווי באות על חשבון השעות המוקצות לעבודת הסיוע ומשכך לא ניתן לעודד מדיניות זו באופן גורף. כמו כן, לדבריה אין הרבה סייעות אשר מעוניינות לשמש גם כמלוות מעבר, וסייעת אשר מעוניינת לשמש גם כמלווה נעשה ניסיון לבוא לקראתה ולאפשר זאת.

הביקורת סבורה, כי ככל הניתן להעסיק סייעות גם כמלוות מבלי לפגוע בעבודת הסיוע, על המחלקה לפעול למען העסקתן של סייעות גם כמלוות בשל הערך המוסף הטמון בכך עבור ילדי החינוך המיוחד המוסעים בהסעות. הסייעות הינן דמויות מוכרות עבור הילדים, הן

מכירות את צרכיהם המיוחדים ויש להן את הניסיון והמיומנות הנדרשים לפיקוח וטיפול  
בבעיות שונות העלולות להתרחש במהלך הנסיעות.

**תגובת ראש אגף החינוך:** עפ"י סעיף 2.4 לחוזר סייעות "אין באפשרות הרשות להעסיק  
סייעת על חשבון השעות המוקצות לעבודתה כסייעת עם תלמידים". הסייעות בחינוך המיוחד  
אמורות להיות בגנים בשעה 07:30, וליווי ההסעות נמשך בדרך כלל מעבר לשעות פתיחת יום  
הלימודים. עד כה לא פנו סייעות בבקשה לעבוד כמלוות, במידה ויפנו כל בקשה תיבדק לגופה.  
מדיניות המחלקה היא לאפשר עבודה גם בליווי במידה והעסקה אינה באה על חשבון עבודה  
עם תלמידים.

**תגובת הביקורת:** הביקורת שבה ומדגישה את הערך המוסף הטמון בהעסקת סייעות כמלוות  
בהיסעים עבור תלמידי החינוך המיוחד אשר רווחתם הינה בראש סדר העדיפויות של  
המחלקה. משכך סבורה הביקורת, כי על המחלקה לפנות באופן יזום אל סייעות על מנת  
שתשמשנה גם כמלוות בהיסעים, בכל מקרה בו ניתן לשלב בין שתי העבודות מבלי לפגוע  
בעבודת הסיוע, וזאת בניגוד למצב הקיים כיום, אשר במסגרתו נדרשות סייעות המעוניינות  
לעבוד כמלוות לפנות אל המחלקה מיוזמתן.

## 12 . היעדרות סייעות ומילוי מקום

מנהלת מדור סייעות מסרה לביקורת, כי קיים מאגר של סייעות ממלאות מקום אשר מהוות  
גיבוי למקרי היעדרות של סייעות קבועות. הסייעות אשר משמשות כממלאות מקום נקלטות  
במחלקת משאבי אנוש ככל סייעת אחרת. במקרי היעדרות של סייעות, אחראית מזכירתה של  
מנהלת מדור סייעות למצוא לה מחליפה.

## ממצאים

12.1 מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת לחודש ינואר 2010 עולה כי מתוך 1,107 שעות  
היעדרות של כלל הסייעות באותו חודש, 288 שעות היו ללא מילוי מקום בנטרול גנים בהן  
עובדות סייעות תומכות. מנהלת מדור סייעות מסרה לביקורת, כי קיים נוהל במחלקה לפיו  
מילוי מקום ימצא רק לסייעת אשר עובדת למעלה מ-20 שעות שבועיות. במידה והסייעת  
הנעדרת עובדת פחות שעות יופעל שיקול דעת בהתאם למוסד החינוכי בו משובצת הסייעת  
ובהתאם למספר ימי ההיעדרות.

לדברי מנהלת בית הספר גוונים, ישנן היעדרויות רבות של סייעות. בחודש אוקטובר 2010  
היו 12 ימי היעדרויות ובחודש ספטמבר 4 ימי היעדרויות. מנהלת בית הספר מסרה עוד, כי  
ברובם הגדול של המקרים דואגת העירייה לשליחת ממלאות מקום.



**תגובת ראש אגף החינוך:** מאחר וסייעות תומכות מתוקצבות ע"י עיריית מודיעין ללא השתתפות משרד החינוך נקבעה מדיניות על פיה לא נשלחת סייעת מחליפה במקרה היעדרות של סייעת תומכת, הגן מתפקד עם הגנת וסייעת האם. לגבי מילוי מקום לסייעות אישיות כל מקרה נבדק לגופו.

**תגובת הביקורת:** הביקורת סבורה, כי יש לגבש מדיניות אחידה בנושא מילוי מקום לסייעות נעדרות כאשר במוסד החינוכי לא מועסקות סייעות תומכות.

**תגובת מנכ"ל העירייה בהתייחס לדו"ח הסייעות בכללותו:** על מנהלת אגף החינוך, מנהלת משאבי אנוש והגזברות להגיש דוח לאלתר לשיפור שנה"ל תשע"ב.

### דוח מס' 3

בתאריך 14 ביולי 2010, יום רביעי ג' אב תש"ע, הוגש לראש העיר מסמך בנושא "הלוואות בנקים לעובדי עיריית מודיעין מכבים-רעות". להלן המסמך שהועבר לראש העיר:

הנדון: הלוואות בנקים לעובדי עיריית מודיעין מכבים-רעות

### ממצאים

1. עובד עיריית מודיעין מכבים-רעות נעצר על ידי משטרת ישראל, הושם במעצר וממתין למשפטו. מברור שנערך עם מנהלת מח' כח אדם בעירייה, עו"ד של העובד העביר הודעת התפטרות מהעירייה בשם העובד. משמעותה של הודעה זו, שהעירייה מבצעת "גמר חשבון" עם העובד. בכלל זה, בדיקה של כלל הכספים המגיעים לו מהעירייה. וכנגד, בדיקה של כלל ההתחייבויות של העובד, ורק לאחר הסדרת ההתחייבויות, יועברו לעובד הכספים המגיעים לו.
2. הביקורת מצאה כי העובד העצור חייב בגין הלוואות מבנקים כ – 45,000 ₪, נכון ל- 04/2010.
3. מבדיקה מדגמית של הביקורת נמצאו עובדים נוספים שחייבים לבנקים סכומים כדלהלן (נכון לתאריך 04/2010): 40,000 ₪, 46,000 ₪, 50,000 ₪, 46,000 ₪.
4. מבדיקה שנערכה מול מנהלת מח' כח אדם בעירייה נמצא כי אין הסכמים חתומים בין הבנקים השונים לבין עיריית מודיעין מכבים-רעות.
5. מנהלת מח' כ"א טענה כי יש הסכם חתום בין ועד העובדים לבין בנק לאומי. בדיקה מול יו"ר הוועד, הילה מזרחי, לא העלתה מסמך/הסכם חתום בעניין הלוואות לעובדי העירייה.

### מסקנה

- 6 . על סמך הנתונים שיש בידי הביקורת, עובדי עיריית מודיעין מכבים-רעות לוויס כספים בסכומים גבוהים מבנקים שונים.
- 7 . העירייה נוהגת, למרות שאין הסכם חתום, בעת "גמר חשבון" עם עובד, להעביר לבנק את הכספים המגיעים לעובד לכיסוי החובות על חשבון הלוואות שנלקחו. זאת מכוחה של הוראה בלתי חוזרת שנחתמה ע"י העובד טרם מתן הלוואה.

### המלצה

- 8 . מנהלת מח' כח אדם תגבש נוהל מתן הלוואה לעובדי העירייה (אישור היועמ"ש לעירייה).
- 9 . היועמ"ש לעירייה תגבש את ההסכמים מול הבנקים באופן שתוסדר אחריות העירייה כלפי הבנקים, בעת בה לא מוחזרת הלוואה על ידי עובד שסיים את עבודתו בעירייה. .
- 11 . נדרשת חו"ד דחופה של היועמ"ש לעירייה בעניין אופן ביצוע "גמר החשבון" של העירייה מול העובד העצור במשטרה ומול הבנקים בהם יש לעובד יתרת חוב בהלוואות.

התייחסות מנכ"ל העירייה כפי שהועברה למשרדי בתאריך 20.10.10 :

הנדון: הלוואות בנקים לעובדים  
מכתבך מ- 14.7.2010

קיימנו דיון בהשתתפותך, היועמ"ש, גזברית העירייה, מנהלת מח' משאבי-אנוש ואנוכי. על פניו עולה כי העירייה אינה נמצאת בסיכון מול הבנקים בנושא. יחד עם זאת, סוכם כי בקשות ואישורי הלוואות מול הבנקים יעברו ממנהלת מח' משאבי-אנוש לבהינת היועמ"ש.

העתק: חיים ביבס, ראש העירייה  
משתתפי הדיון  
אהובה האוזר, עוזרת מנכ"ל  
ת"ת

#### דוח מס' 4

בתאריך 20 מרץ 2011, יום ראשון י"ד אדר ב תשע"א, הגשתי לראש העיר את ממצאי חקירת המשמעת שבוצעה בעניינה של עובדת אגף החינוך בעירייה. להלן ממצאי הבדיקה :

#### הנדון : חקירת משמעת – עליזה קופליק

- 1 . בתאריך 6 בדצמבר 2010 מוניתי על ידך לחוקר משמעת בעניין התלונה על עובדת אגף החינוך, עליזה קופליק. הבדיקה, כמצוין במינוי, היא בשל: "... טיפול לקוי במידע כעובד עירייה".
- 2 . לצורך הבדיקה פגשתי את בעלי התפקידים כמפורט : מנהלת אגף חינוך, מנהל האגף לשירותים חברתיים, פקידת הזכאות, עו"ס קשישים והעובדת.
- 3 . בתאריך 14/2/11 פגשתי את חדווה גומרי, עובדת זכאות באגף לשירותים חברתיים. לדבריה תיעדה את האירוע והעבירה במייל למנהל האגף את אשר התרחש (מצורף כנספח לבדיקה). דגשים שהועלו על ידי :  
עובדת הזכאות מסרה כי כאשר חזרה לשיחת הטלפון/להודעה שהשאירה לה עליזה, לא ידעה מי היא ומה תפקידה בעירייה.  
עובדת הזכאות מסרה כי שוחחה ארוכות עם עליזה. עליזה העבירה לה מידע וניסתה לקבל מידע. עובדת הזכאות אינה בטוחה ב - 100 % שלא העבירה לעליזה את המידע שרצתה לקבל (הסכום שמשולם לבית האבות על ידי קרוב המשפחה).
- 3 . יעקב אלמוג – מנהל האגף לשירותים חברתיים. במהלך חודש דצמבר 2010 קיימתי פגישה עם מנהל האגף. לדבריו המייל שהעביר לידי ומצורף לבדיקה זו כנספח, מייצג את אשר התרחש. יעקב אלמוג קיים פגישה עם עליזה קופליק. במהלך הפגישה תעד וציין על גבי המייל (מודגש), את התייחסותה והערותיה של עליזה קופליק ביחס לנאמר על ידי עובדת הזכאות.
- 4 . חיה שיטאי – מנהלת אגף חינוך. במהלך חודש דצמבר 2010 קיימתי פגישה עם חיה שיטאי. לדבריה, יעקב אלמוג התקשר אליה ואמר שעליזה פנתה לעובדת זכאות באגף, התחזתה וביקשה לקבל מידע על משפחה מטופלת ברווחה. לדברי חיה - עליזה אמרה שהדברים לא נכונים. טענה כי חיפשה את המזכירה שעובדת באגף ומכירה אותה. לדברי עליזה, לא התחזתה ולא הציגה את עצמה כיו"ר ועדת הנחות. חיה הציעה לעובדת שתשוחח עם יעקב אלמוג, על הנושא.
- 5 . במהלך חודש פברואר 2011 שוחחתי עם עליזה קופליק. לדבריה שוחחה עם חנה, מזכירה באגף לשירותים חברתיים, וביקשה לדבר עם עובדת הזכאות. מאוחר יותר באותו היום חזרה אליה עובדת הזכאות. היא הציגה עצמה כעובדת מח' החינוך. היא לא אמרה לעובדת הזכאות כי מדובר בשאלות על קרובת משפחה. אמרה כמי שעסקה בועדת הנחות רוצה לברר נושא מסוים, נושא/משפחה שהיא מלווה באופן אישי. לדבריה, עובדת הזכאות מסרה לה במהלך השיחה את המידע אותו רצתה לברר.

6. עובדת הזכאות העבירה מידע חסוי למי שלא היה מוסמך לקבלו. טענה כי עשתה זאת בשם "שיתוף" בין עובדי עירייה. כאשר חשבה שמהעבר השני של הקו נמצאת עובדת עירייה, שביקשה לקבל מידע, העבירה לה את המידע שאסור היה לה להעביר.

### משמעות והסבר על דבר העבירה

על פי ההסברים של עובדת הזכאות ועובדת האגף לשירותים חברתיים, כאשר אדם משוכן בבית אבות ואין ביכולתו לממן את שהותו הרי אז ההוצאה הכספית מושתת על הרשות המקומית ובני המשפחה. הרשות המקומית/האגף לשירותים חברתיים פונה לבני המשפחה/ילדים, כל אחד בנפרד, ומבצע בדיקת יכולת כלכלית. חשוב להבין, התשלום שנקבע כחיוב לבן משפחה אחד, אינו תלוי ואינו משפיע על החיוב לבן המשפחה השני. תאורטית יכול שהסכום שייגבה מכל בני המשפחה יהיה מינמלי, כך שהרשות המקומית תידרש להשלים את סכום החיוב. ייתכן גם שסך החיוב מבני המשפחה יעלה על הסכום הנדרש לתשלום לבית האבות (על פי הסברי עובדות האגף). מידע זה כנראה לא היה נהיר לעובדת העירייה עליזה קופליק. כי הרי אם כן, כנראה לא הייתה מנסה וטורחת להשיג את המידע על תשלומיו/חיוביו של אח אחד אם הייתה יודעת כי המידע לא ישנה את החיובים המושתים על המשפחה אותה היא מלווה ולטענתה מקופחת בחיובים.

### מסקנות

7. העובדת עליזה קופליק השתמשה במעמדה, עובדת עירייה, לקבלת מידע שאינו נדרש לה לצורך מילוי תפקידה.
8. המידע אותו ביקשה לקבל, עליזה קופליק, ונמסר לה בסופו של דבר, על ידי עובדת הזכאות, כלל מידע אישי וחסוי שאינו ניתן להעברה למי שאינו מורשה.
9. עליזה קופליק עשתה שימוש אסור במידע שהושג על ידה, בעת שהעבירה אותו לגורם שלישי שלא אמור היה לקבלו.

### המלצות

10. המלצתי לראש העיר לפעול על פי דיני עיריות, פרק יג. משמעת, סעיף 15 – ולהורות על נזיפה בעובדת העירייה, עליזה קופליק, ולצרף הערה בתיקה האישי.
11. מחד, העובדת פעלה להשגת מידע אישי וחסוי תוך ניצול מעמדה כעובדת עירייה והעברתו לגורם שלישי שלא אמור לקבלו, מאידך, תוצאת מעשיה לא השפיעו על מהות העניין בו עסקה ולא נגרם נזק ממשי. מתוך כך, סבור אני כי אין מקום להעמיד את העובדת לדין משמעת.
12. יש לרענן ולחדד את הנהלים באגף לשירותים חברתיים לגבי העברת מידע בין גורמי המקצוע בעירייה, והעברת מידע לעובדי עירייה בכלל.

## נספח 1

"ביום חמישי 11/11/10, התקשרה עליזה קופליק באיזור השעה 15:00 למזכירות האגף והשאירה לי הודעה. חנה – מזכירת האגף, העבירה לי את ההודעה ועוד באותו יום חזרתי אליה. המס' שמסרה הינו מס' של ניידים המוחזקים בידי העירייה (0522913...).

היא הציגה עצמה כיו"ר ועדת הנחות בארנונה, ועליה לברר בקשר לאחד הפונים שהגיש בקשה. **לדבריה לא נכון** היא ספרה כי תושב בשם XXXXX הגיש בקשה לוועדת הנחות, ולהכרה באימו המתגוררת אצלו כנפש נוספת בבית.

### **לדבריה לא נכון**

היא שאלה האם היא אכן גרה אצלו?

לאחר שקנתה את אמוני בתור עובדת עריה, ובתור יו"ר הוועדה ובהתחשב במס' הנייד שמסרה לי, האמנתי כי בדיקת הדברים אכן לעניני עבודה.

עניתי שלמיטב ידיעתי כרגע הקשישה בבית אבות, היא סודרה ממש לאחרונה וכי ל2011 תוספת נפש אינה רלוונטית. היא המשיכה לגלגל את השיחה ולנסות להוציא ממני מידע בעיקר כמה XXX אמור להשתתף בעלות החודשית לבית

### **מאשרת שנכון**

אבות של אימו. **מאשרת שנכון** בין שאלותיה: האם החישוב נעשה נטו או ברוטו, האם מתחשבים בהוצאות של בני הזוג. **מאשרת שנכון** עניתי לה שיש חוקים ממשרד הרווחה, ולפיהם נעשה החישוב וניתן להגיש בקשה לוועדת ערר.

לאחר מכן הוסיפה כי היא חברה של המשפחה (של XXXXXXX – אחד האחים)

פה, עורך בי חשד כי טלפון זה יזום מאת XXXXX המנסה בכל דרך לדעת את החישוב של XXXX, בעוד היא קבלה את החישוב הגבוה ביותר מבין האחים.

וע"כ הוספתי: אני מקווה שאת לא מעבירה מידע למשפחה, ועליזה ענתה: בודאי שלא, יש לי אתיקת עבודה.

היא המשיכה ושיתפה אותי בכך של XXXX יש בודה רבה בחו"ל, אשתו עובדת ולא כפי שהצהיר לנו.

וכן האח השני גר בשדרות ומטופל ברווחה. (מעין שיטת "שיתפתי אותך – שתפי אותי")

ביום שני 15.11.10 נגשה אלי מיכל בראל – עו"ס קשישים המטפלת בתיק של האם.

וספרה כי עליזה התקשרה גם אליה לנסות להוציא ממנה מידע. **אכן התקשרה למיכל בראל** מיכל ענתה לה כי אין לה אפשרות למסור מידע.

כאן עלה חשד נוסף: כי XXXX כלל לא הגיש בקשה לוועדה.

באותו רגע התקשרתי לאיריס חדש – ר"צ אינטסיבי ונציגה בוועדת ההנחות בארנונה אם תוכל לברר לי האם הוגשה בקשה מצידו של XXXX.

איריס מיד ציינה שעליזה אינה יו"ר הוועדה וכן מבירורה עולה כי XXXXX לא הגיש בקשה!!!

למעשה,

עליזה קופליק **התחזתה** ליו"ר הוועדה ו**שיקרה** באומרה ש XXXX הגיש בקשה לוועדה, וע"י כך הערימה עלי והוציאה ממני מידע שאינו למטרות עבודה אלא להיפך, השתמשה בו לרעה."

## דוח מס' 5

בתאריך 24 במרץ 2011, יום חמישי י"ח אדר ב תשע"א, הועבר לראש העיר מסמך בנוגע לשימוש לא תקין במתקן עירייה. להלן המסמך :

### הנדון : שימוש במתקן עירוני

1. בתאריך 27/2/11 פניתי למנהלת אגף החינוך ולמנהלת המח' להעצמה חינוכית באגף החינוך לקבל את התייחסותן בנוגע לעובדה שבבית הספר "יפה נוף" שברובע מכבים-רעות, נמצאת ופועלת תושבת. התושבת מחזיקה במפתח של שער בית הספר ובמפתח המאפשר את כניסתה ושימושה בכיתת לימוד. עוד שאלה הביקורת :  
מי זו הגב', ממתי הגב' מלמדת בביה"ס , וכיצד יש בידיה את מפתחות ביה"ס וכיתה בביה"ס ?  
האם הגב' פועלת במסגרת חוזה או הרשאה אחרת בתוך ביה"ס ?  
האם הגב' משלמת לביה"ס או לעירייה דמי שימוש עבור השימוש בכיתת הלימוד ?  
מהו ה"סידור המיוחד" עם הגברת ?  
האם קיים (האם נבדק) הנושא הביטוחי של הגב' המשתמשת במבנה והתלמידים המגיעים אליה על ידי אגף החינוך ?  
האם יש הסדרים מיוחדים נוספים כגון אלה במוסדות חינוך בכל מודיעין מכבים-רעות ?
2. מנהלת אגף החינוך ציינה בהתייחסותה כי שמעה על כך לאחרונה וכי הדבר לא נעשה באישורה.
3. מנהלת המח' להעצמה חינוכית התייחסה וכתבה : " סמוך לתחילת שנת הלימודים הנוכחית עבר משרד המחלקה להעצמה חינוכית למבנה "יפה נוף" לשעבר ביחד עם "מעלות" ועם "מעוף" ברנקו ויס. כשבוע לאחר מכן בסיום אחת מפעולות העשרה שלנו בסביבות השעה 18:00 כאשר רצינו לסגור את המבנה ..... התגלה כי באחת הכיתות יושבת גברת ומלמדת באופן פרטי תלמיד. היא תחילה סירבה להסביר מי ומה היא עושה או למסור פרטים. לבסוף דיברה איתי בטלפון אמרה ש"זהו סידור ישן" ש"כדאי לי להכיר אותה" שמה עדה צפרייר ויש לה אישור ללמד במבנה שעלי לא לדאוג כי היא תסגור את המבנה, יש לה מפתחות ושהיא לא מכוונת לעזוב כעת את המבנה. .... בכל זאת ביקשתי אותה לעזוב את המבנה .....ומחר נברר במה מדובר כי כעת אני אחראית על המבנה (במיוחד בשעות אלה) הגברת סירבה מפורשת. ....".
4. גורמי העירייה השונים שנשאלו בנושא ציינו כי הם יודעים ש"הסידור" קיים מזה תקופה עד אלה שאמרו כי הגברת עושה זאת מס' שנים. לצורך ההבהרה - הגברת אינה עובדת עירייה.
5. בתאריך 17/3/11 ביקרה הביקורת פעם נוספת בביה"ס "יפה נוף". לאחר שהצגתי את עצמי בפניה, ביקשתי שתזדהה. הגברת הזדהתה בשם עדה צפרייר. לא הסכימה למסור פרטים נוספים. אמרה שאין לה זמן לשוחח כי היא מאוד עסוקה. מסרתי לה את מס' הטלפון הסלולרי על מנת שתוכל לחזור אלי ולענות על מס' שאלות.
- נכון לתאריך 24/3/11 הגברת לא חזרה אלי לעריכת ברור, כפי שמסרה לביקורת שתעשה.
6. מבדיקת תעריפי שכירות מבנה שהעירייה גובה ממפעילים שונים שפועלים במבני ציבור וחינוך של העירייה עולה כי המרכז הרב תחומי (קתדרה) – משכירים כיתה בביה"ס עירוני ב' בתעריף של 250 ₪ + מע"מ.

## מסקנה

- 7 . עיריית מודיעין מכבים-רעות פעלה בניגוד לכללי מינהל תקין כאשר העמידה את רכוש העירייה לשימוש פרטי של התושבת ללא קבלת תמורה הולמת על שימוש במתקניה.  
(מצוין בסעיף זה עירייה משום שמדובר בהסדר "ישן" שלא ניתן להצביע על מי החל בו וכמה זמן הוא נמשך).
- 8 . העירייה בהעמידה את המבנה לרשות התושבת לא שקלה את כלל ההיבטים. לדוגמה, ההיבט הביטוחי. האם יש כיסוי ביטוחי לאותה תושבת המשתמשת במבנה לצרכים פרטיים, או האם יש כיסוי ביטוחי לילדים המגיעים לקבל שיעור פרטי במבנה ביה"ס, מתושבת שהשימוש שהיא עושה במבנה אינו מוסדר בהסכם פורמלי כנדרש.

## המלצות

- 9 . העמדת כיתת לימוד לרשות הגברת ייפסק לאלתר. ולא יתאפשר לה להיכנס לשטח בית הספר טרם יוסדר הנושא על כל היבטיו. לצורך זה יוחלפו מנעולי הכניסה לביה"ס.
- 10 . הנושא ייבדק על ידי היועמ"ש לעירייה, בין שאר הדברים תיבדק האפשרות לחייב את הגברת בדיעבד בגין דמי שימוש במבנה ביה"ס.
- 11 . באחריות מנכ"ל העירייה לפעול יחד עם מנהלי האגפים של העירייה ולאתר את ה"גופים" או אנשים פרטיים אשר פועלים בתוך מתקני העירייה (מוסדות חינוך וציבור) - אם יש כאלה, ולהסדיר מולם את אופן השימוש הראוי כפי שיומלץ על ידי הלשכה המשפטית של העירייה.

## מעקב תיקון ליקויים לדוח הביקורת שנת 2009

דוח מס' 1 – ביקורת במח' אחזקת מבנים. העובד יצחק שולומון סיים את עבודתו בעירייה מסיבות רפואיות. מנהל המח' ועובדי המח' ננזפו על ידי מנכ"ל העירייה. נמסר לביקורת שהמיטות והכורסאות הוצאו מחדר המנוחה, כמו גם הטלוויזיות ושאר האביזרים שהורו על פינוי שלהם מהמתחם. מנהל מח' הבטחון ערך ריענון של הנהלים הנוגעים לנשיאת נשק ועדכן את רשימת המורשים לנשיאת רכב המסופק על ידי העירייה.

דוח מס' 2 – ביקורת בעמותת מופעים – היכל התרבות מודיעין מכבים-רעות. חלק מהליקויים שעלו בדוח הביקורת תוקנו במהלך הביקורת והעובדה צוינה בדוח. בתאריך 24.6.10 התקיימה ישיבת דירקטוריון עמותת מופעים ודנה בדוח הביקורת. להלן פרוטוקול הישיבה: "

.....  
.....

### דוח ביקורת

**אריק** אחרי שנתיים וחצי של פעילות העמותה, הוחלט לבחון את פעילותה. נמצאו ליקויים והם מפורטים בדוח. העמותה העירונית צריכה לעמוד בפני עצמה ולהתנתק מהעירייה. יש להעביר את תקציב התמיכה כפי שמופיע בתקציב העירייה ישירות לעמותה ללא התקזזויות. מומלץ לבצע שינוי במבנה הארגוני ולמנות סמנכ"ל. **חיים** – מוכן לעשות זאת מתחילת שנת 2011. **הילה** – יש המלצה ברורה על הפרדה, אז למה לא לעשות זאת? **חיים** – כיום נעזרים בשירותים עירוניים בתחומים מסוימים וחוסכים מנגנונים כפולים, שמשמעותם תוספת כוח אדם. צריך לבדוק שיקולי עלות-תועלת ולקבל החלטה עד סוף שנת 2010. **יובל** – הדרך היחידה שהעירייה יכולה להעביר כספים לעמותה או שירות שווה ערך, היא באמצעות ועדת תמיכות. במסגרת ההתקשרות מחדש עם העירייה, יש לבצע הסדרה חוקית לרכישת שירותים מהעירייה. **מוטי** – בשנת הפעילות הראשונה העירייה תמכה בעמותה במיליון ₪ בשנה, אם העמותה תחויב בשירותי מחשב, אדאג להחזיר את התמיכה למיליון שקלים. **חיים** – צריך למצוא דרך ביניים. אני נגד שינהלו אותם, אך צריך תהליך בקרה בין הגופים. **אבי** – מצטרף לדברי חיים. **לבנה** – בעד מצב של שקיפות כל הנושאים שאינם באים בתמיכה ישירה. **חיים** – מציע בשלב זה להישאר במתכונת הקיימת ולגזור את השינויים במבנה הארגוני מהסיכומים שיתקבלו מהדיונים עם הגזברות בנושא העצמאות, יועלו לוועדת כספים ויובאו לאישור ההנהלה. דוח תפוסת האולם – יש להציג דוח המפולח לפי תחומים. **לבנה** – כחברת ועדת ביקורת של העירייה, הנחשפת לדוחות רבים, מציינת שהדוח מקיף וממצה ונותן תמונה כוללת. למרות ההערות, בשורה התחתונה, למרות שההיכל חדש הוא מתנהל מעולה. דוח הביקורת טוב להיכל. **חיים** – יש להעביר לוועדת הביקורת של העירייה את הדוח בצירוף התייחסות לכל הסעיפים בדוח. כמו כן יש להביא את הדוח לישיבת מועצת העיר. **אריק** – הדוח הועבר לרו"ח קובי נבון שמונה כמבקר העמותה. יש לקבל ממנו התייחסות לדוח. **עופר** – חוק העמותות מחייב מינוי ועדת ביקורת או גוף מבקר. על פי תקנון העמותה, יש למנות ועדת ביקורת. כיוון שאנו מינינו מבקר יש לשנות את התקנון. **יובל** – בנקודת הזמן הנוכחית, נכון היה למנות מבקר ולפעול לשינוי התקנון.

**החלטה:** דוח הביקורת אושר פה אחד.

**פרסום בתוכנייה** – יש לבדוק מבחינה משפטית האם זה תקין שרוכשי שטחי הפרסום בתוכנייה ישלמו ישירות לספק כדי ליהנות מהמתקזזות על המע"מ, דבר שהעמותה כמלכ"ר לא יכולה לאפשר להם.



הביקורת דווחה על כך כי נערכה בדיקה ותוקנו הליקויים בתחום חוזי העסקה כפי שעלו בביקורת בתאריך 21.12.10 נערכה פגישה בנושא תיקון ליקויים שהועלו בדוח הביקורת. להלן פרוטוקול

הישיבה (בעקבות בקשתו של חבר המועצה – מוטי גרונר) : ”

הנדון : דוח מבקר העירייה לשנת 2009  
לבקשתך קיימו פגישה לדון בסטטוס הדוח, בעקבות מכתבה של מנכ"לית היכל התרבות מיום 21.12.2010 .  
השתתפו : דינה פלד, אריק משיח והח"מ .  
סיכמונו :

1. שירותי מיחשוב – יועלה לדיון בהנהלת העמותה לצורך קבלת שירותים עצמאיים שלא דרך העירייה.
2. הובהר כי 40 הימים המוקצים לעירייה הינם רכוש העירייה בהסכם בינה לבין חב' קנית וכי ההיכל מחוייב לקיימם. גם המבקר סבור כך.
3. לובן נושא העצמאות הכלכלית.
4. נושא גנרטור יועלה לדיון בהנהלת העמותה.".

#### דוח מס' 3 – ביקורת במח' הדת בעיריית מודיעין מכבים-רעות

להלן סיכום ישיבה של המנכ"ל ומנהל מח' הדת בנוגע להמלצות השונות של דוח הביקורת :

**הנדון: סיכום דיון בנושא מעקב דוח הביקורת בנושא דת – סעיף 13**

משתתפים: יורם כרמון ושלמה חנינה.

- סעיף 13.1 – בטיפול משרד הדתות.
- סעיף 13.2 – בטיפול משרד האוצר.
- סעיף 13.3 – מכרז משגיחי כשרות בהכנה.
- סעיף 13.4 – מנהל מח' דת מעדכן כי קיים נוהל בנושא שעות ההשגחה.
- סעיף 13.5 + 13.6 – הרב אליהו מלול זומן לוועדת משמעת (1.2.2011).
- סעיף 13.7 – מנהל מח' דת מעדכן כי פועלים בהתאם לחוזר מנכ"ל.
- סעיף 13.8 – המשגיחים במכבים רעות פועלים באחריות הרב ציקוטאי.
- סעיף 13.10 - הוצא רשיון עסק למקווה בשכונת אבני חן.
- סעיף 13.11 – הוצבו קופות רושמות במקוואות.
- סעיף 13.12 – מנכ"ל העירייה יפעל מול הגזברית לפתיחת עמדת אוטומציה במח' דת.
- סעיף 13.13 – הוגשה בקשה למשרד הדתות בנושא.
- סעיף 13.14 - יועלה בפ"ע ראש העיר.
- סעיף 13.15 – בוצע.
- סעיף 13.16 - מנהל מח' דת בשיתוף הלשכה המשפטית יפעל להוצאת מכרז לאחר שישוחח עם הרבנים.
- סעיף 13.7 – פעילות הדרכת כלות תבוצע באמצעות חברה חיצונית.
- סעיף 13.8 – בוצע.
- סעיף 13.9 + 13.20 - מנהל מח' דת יפנה למנהלת משאבי אנוש לקבלת מזכירה לשלושה ימי עבודה
- סעיף 13.21 - נעשה בתיאום היועמ"ש.