

מועצה מקומית

אזור

דין וחשבון המבקר

לשנת 2012

13

# מבקר המועצה

דוח שנתי 13

לשנת 2012

בצירוף הערות ראש המועצה

## תוכן העניינים

### עמוד

4	מבוא
5	פעילות הרשות ומצבה הכספי
17	היסעים לחינוך מיוחד וליווי תלמידים

## מ ב ו א

=====

דין וחשבון זה מסכם את פעולות מבקר הרשות לשנת 2012 .

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

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

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

## הנושאים העיקריים שבהם עוסק הדוח השנתי

1. היסעים לחינוך מיוחד וליווי תלמידים

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

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

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

איזי בנוזיו, ר"ח  
מבקר המועצה

## פעילות הרשות ומצבה הכספי

### עמוד

6	מבוא
8	התפתחות הרשות ופעילות המועצה
9	מצבה הכספי של הרשות
13	תקציב הרשות

## מבוא

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

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

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

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

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

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

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

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

1. אחידות פעולות בעלות אופי זהה יש לתת להם מינוח אחיד.
2. פירוט נאות על התקציב להיות מספיק מפורט ומאידך לא לכלול פירוט יתר המקשה על ריכוז הסעיפים ועל קבלת תמונה ברורה של היקף הפעילות.
3. שנתיות מאחר והמסגרת התקציבית (תקציב רגיל) מתייחסת לשנת תקציב מסוימת, יש לייחס את הפעילות של השנה האמורה לתקציב של אותה שנה.

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

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

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

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

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

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

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

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

התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה.

מצבה הכספית של המועצה

תקציב המועצה

## 1. התפתחות הישוב והיקף פעילות המועצה

מספר התושבים לפי נתוני משרד הפנים לחודש 10/2011 היה 12,164 איש – ( ב – 10/2010  
11,936 ) גידול של 1.9% לעומת סוף שנת 2011.

בתחומי המועצה כ- 3,986 יחידות המשלמות ארנונה מתוכם 3,593 בתי אב המשלמים ארנונה  
למגורים. תחום שיפוטה של המועצה משתרעת על פני כ- 2,700 דונם.

בתחומי הרשות פועלות חט"ב אחת ובו 311 תלמידים, 3 בתי"ס יסודיים ובהם 719 תלמידים  
ו- 14 גני ילדים ומעון נעמ"ת לילדים בגילאי חינוך חובה וטרם-חובה ובהם 483 ילדים. כמו  
כן לומדים 697 תלמידים במוסדות שמחוץ לישוב.

מחלקת הרווחה מטפלת ב- 1,250 משפחות ובשנת 2011 טופלו 734 פניות ובהם קשישים  
(361), בעיות חומריות (24), חולי (51), בריאות נפש (27), סמים ואלכוהול (20), ונערות  
במצוקה (34), אלימות נגד נשים (15), שכול (2), עליה (6), אוטיזם (10) ובעיות משפחתיות  
(13), פיגור שכלי (32).



## 2. מצבה הכספית של הרשות

הדוחות הכספיים הרבעוניים הוכנו על-ידי הגזברות ונדונו במליאת המועצה.

### הגרעון המצטבר

הגירעון המצטבר של המועצה המקומית אזור לסוף שנת 2011 היה 2,745 אלפי ש"ח, לעומת 2,912 אלפי ש"ח בסוף 2011.

הרשות סיימה את שנת 2012 בעודף תקציבי של 167 אלפי ש"ח לעומת עודף של 43 אלפי ש"ח בשנת 2011.

### התפתחות הגרעון של הרשות

<u>גרעון באלפי ש"ח</u>	<u>שנת תקציב</u>
2,955	מצטבר עד 31/12/09
<u>43</u>	עודף בשנת 2010
2,912	גרעון מצטבר 31/12/10
<u>167</u>	עודף בשנת 2011
2,745	גירעון מצטבר עד 31/12/09
====	

מתוך נתוני מחלקת הגביה מתברר כי חלה ירידה בשיעור הגביה של חובות התושבים מחיובים שנתיים שוטפים מ-80.61% בשנת 2011 לכדי 79.58% בשנת 2012 ושיעור החייבים בגין חיובים שנתיים שוטפים עומד בסוף 2012 על 24.85% לעומת 24.24% בסוף שנת 2011.

כמו כן חלה עליה בשיעור החייבים מכלל החיובים שעמד בסוף שנת 2012 על 20.42% לעומת 19.39% בסוף שנת 2011. השינויים הבולטים בגביית חובות התושבים המרכיבים את הגביה הכללית הם:

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

<u>מסך כל החובות</u>		<u>מחויבים שוטפים</u>		
<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	
77.20%	74.49%	100.67%	94.98%	ארנונה
12.75%	13.49%	----	33.72%	אגרות מים וביוב
98.42%	100.00%	100.00%	100.00%	חייבים חד פעמיים
80.61%	78.73%	100.79%	93.27%	ס ה" כ כללי

סך כל החובות כלפי המועצה קטנו בסך של 373 אלט"ח המהווים קיטון של 3.2% .

החובות בגין חייבים שנתיים של התושבים אשר מסתכמים בסך של 13,000 אלט"ח (12,813 אלט"ח ב-2011) מהווים 98.56% מכלל החובות (98.0% בשנת 2011).

החובות הנ"ל כוללים חובות מסופקים המיועדים למחיקה בסך של 4,721 אלט"ח (4,143 אלט"ח בגין ארנונה, 328 אלט"ח בגין מים וביוב ו-250 אלט"ח בגין חייבים חד פעמיים).

בשנה המבוקרת נוצרו חובות ארנונה בסך של 3,016 אלט"ח שהתווספו לסך של 2195 אלט"ח של חובות ארנונה בגין שנים קודמות.

דוח מערכת הגביה מראה כי חלה ירידה במתן הנחות ופטורים – מ-4,587 אלט"ח ב-2011 לכדי 4,390 אלט"ח בשנת 2012 .

למרות שחייבי תושבים בגין צריכת מים ואגרת ביוב עברה לתאגיד המים המשותף עם עיריית חולון- עדיין קיימים חובות בסך 44 אלט"ח לסוף שנת 2012 לעומת 126 אלט"ח לסוף שנת 2011.

בחייבים החד פעמיים ניכר כי כל החייבים השוטפים נגבו אם כי הטיפול בגין חובות העבר לוקה בהזנחה מתמשכת. חובות העבר בגין דוחות חניה, אגרות החינוך, הרווחה, השתתפויות בעלים ופינוי אשפה ואילו לא טופלו בכלל. מסקנת ממצאים אלו היא אחת: כל עוד הרשות מנצלת את אפשרויות האכיפה העומדות לרשותה – נכונות התושבים לשלם את חובם לרשות עולה. על כל הביקורת ממליצה לנקוט בכל אמצעי האכיפה האפשריים על מנת לגבות חובות התושבים כלפיה ולשפל באופן משמעותי ביותר את מצבה הכספי של הרשות מחד ואת מוסר התשלומים של תושבי הרשות מאידך.

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

ההלוואות שנתקבלו במהלך השנה ובשנים קודמות נרשמות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. לעומת זה, פירעון המלוות (קרן, ריבית, והפרשי הצמדה) , גם אם לא שולמו בפועל, אך מועד פרעונן הגיע נזקפות כהוצאה בתקציב הרגיל. עפ"י נתוני הגזברות, ביחס למלוות, שעור פירעון המלוות בשנת 2010: 3.80% מהתקציב (3.54% מהביצוע) לעומת 3.59% מהתקציב ( 3.9% מהביצוע ) בשנת 2011.

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

מ א ז ן  
ליום 31 בדצמבר

2012	2011	2010	
			<b>רכוש שוטף</b>
2,196	542	572	קופה ובנקים
1,895	1,314	1,327	הכנסות מתוקצבות שטרם נגבו
66	49	55	תשלומים לא מתוקצבים
4,157	1,905	1,954	
83	528	237	<b>השקעות מיועדות לפתוח</b>
7,655	7,641	7,541	<b>השקעות במימון קרנות</b>
			<b>גרעונות בתקציב הרגיל</b>
2,912	2955	2,952	גרעון לתחילת השנה
			סכומים שנתקבלו להקטנת הגירעון
(167)	(43)	3	גירעון בשנת הדוח
2,745	2,912	2,955	
551	1,920	1,296	<b>גרעונות זמניים בתב"רים - נטו</b>
15,191	14,906	13,983	<b>ס ה " כ</b>
			<b>התחייבויות שוטפות</b>
0	850	71	משיכות יתר בבנקים
6,953	5,772	5,029	הוצאות מתוקצבות שטרם שולמו
500	115		תקבולים לא מתוקצבים
7,453	6,737	5,100	
83	528	1,342	<b>קרן לעבודות פיתוח</b>
7,655	7,641	7,541	<b>קרנות מתוקצבות</b>
15,191	14,906	13,983	<b>ס ה " כ</b>
13,000	11,345	11,718	<b>חייבים בגין מסים</b>
21,183	22,800	24,342	<b>עומס פירעון מלוות</b>

## תקציב הרשות

תקציב המועצה המקורי לשנת 2012 בסך של 60,977 אלט"ח נדון ואושר במועצת הרשות ביום 13/12/2011 וקיבל את אישור משרד הפנים ביום 26/3/2012 .

### 1. התקציב הרגיל ( באלפי ש"ח )

<u>12/11</u>	<u>12/10</u>	<u>2012</u>	<u>2011</u>	<u>2010</u>	
					<b><u>הכנסות עצמיות</u></b>
+5.32%	+8.69%	40,550	38,500	37,307	ארנונה
+40.00%		70	50	0	מים וביוב
+17.53%	+202.21%	<u>7,664</u>	<u>6,521</u>	<u>2,536</u>	יתר עצמיות
+7.13%	+21.19%	48,284	45,071	39,843	
					<b><u>הכנסות ממשלה</u></b>
+15.73%	+17.60%	7,804	6,743	6,636	חינוך ותרבות
+0.17%	-4.58%	4,839	4,831	5,071	רווחה
+233.33%	+66.67%	50	15	30	משרדי ממשלה אחרים
-100.00%	-100.00%	<u>0</u>	<u>110</u>	<u>110</u>	מענק משרד הפנים
+8.50%	+7.14%	12,693	11,699	11,847	
+7.41%	+17.97%	<b>60,977</b>	<b>56,770</b>	<b>51,690</b>	<b>סה"כ הכנסות</b>
					<b><u>הוצאות</u></b>
+3.67%	+17.52%	22,776	21,970	19,381	משכורות
-0.16%	+30.86%	4,474	4,481	3,419	כלליות
+4.26%	+4.25%	490	470	470	מימון
+9.96%	+22.89%	17,203	15,644	13,999	פעולות
+13.65%	+8.60%	13,284	11,689	12,232	השתתפויות
-62.50%	-70.48%	30	80	88	חד-פעמיות
<u>+11.66%</u>	<u>+29.46%</u>	<u>2,720</u>	<u>2,436</u>	<u>2,101</u>	פרעון מלוות
+7.41%	+17.97%	<b>60,977</b>	<b>56,770</b>	<b>51,690</b>	<b>סה"כ הוצאות</b>

2. נתוני ביצוע התקציב (באלפי ש"ח)

<u>12/11</u>	<u>12/10</u>	<u>2012</u>	<u>2011</u>	<u>2010</u>	
					<u>הכנסות עצמיות</u>
+2.08%	+5.17%	39,754	38,943	37,801	ארנונה
+542.04%	-39.31%	545	88	898	מים וביוב
+16.35%	+84.60%	<u>8,021</u>	<u>6,894</u>	<u>4,345</u>	יתר עצמיות
+5.22%	+14.38%	48,320	45,925	42,244	
					<u>הכנסות ממשלה</u>
+16.88%	+25.04%	9,197	7,869	7,355	חינוך ותרבות
+2.62%	+16.07%	5,128	4,997	4,418	רווחה
-88.89%	-90.42%	<u>36</u>	<u>324</u>	<u>376</u>	מענק משרד הפנים
+8.88%	18.21%+	14,361	13,190	12,149	
+6.03%	15.24%+	62,681	59,115	54,393	סה"כ הכנסות
					<u>הוצאות</u>
+5.68%	+12.43%	23,321	22,068	20,743	משכורות
-18.23%	-2.79%	4,639	5,673	4,772	כלליות
+21.25%	+24.63%	582	480	467	מימון
+10.52%	+16.60%	17,047	15,425	14,620	פעולות
+13.46%	+23.53%	14,221	12,534	11,512	השתתפויות
-87.88%	-77.78%	8	66	36	חד-פעמיות
-7.52%	+20.03%	2,696	2,826	2,246	פרעון מלוות
+5.83%	+14.92%	62,514	59,072	54,396	סה"כ הוצאות

### 3. נתוני ביצוע לעומת תקציב

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

<u>2012</u>	<u>2011</u>	<u>2010</u>	
			<u>הכנסות עצמיות</u>
98.04	101.15	101.32	ארנונה
778.57	176.00	0.00	מים וביוב
<u>104.66</u>	<u>105.72</u>	<u>175.20</u>	יתר עצמיות
100.07	101.89	106.03	
			<u>הכנסות ממשלה</u>
117.85	116.70	110.83	חינוך ותרבות
105.97	103.44	87.12	רווחה
	0.00	0.00	בריאות וקליטה
	<u>294.55</u>	<u>341.82</u>	מענק משרד הפנים
113.14	112.74	102.55	
<u>102.79</u>	<u>104.13</u>	<u>105.23</u>	סה"כ הכנסות
			<u>הוצאות</u>
102.39	100.45	107.03	משכורות
103.69	126.60	139.57	כלליות
118.78	102.13	99.36	מימון
99.09	98.60	104.44	פעולות
107.05	107.23	94.11	השתתפויות
26.67	82.50	40.91	חד-פעמיות
<u>99.12</u>	<u>116.01</u>	<u>106.90</u>	פרעון מלוות
102.52	104.05	105.23	סה"כ הוצאות

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

1. חלה ירידה בשיעור ביצוע גביית הארנונה מ- 101.15% מהתקציב בשנת 2011 לכדי 98.04% מהתקציב בשנת 2012. הירידה המזערית בשיעור ביצוע הגביה יחד הירידה בשיעור גביית חובות התושבים ( 79.58% בשנת 2012 לעומת 80.61% בשנת 2011 ) אינה מאותת על נחישות הגזברות בנקיטת ההליכים המתחייבים לגביית חובות הארנונה.
2. ניכרת ירידה בהקצבות ממשלתיות בפועל לרשות לעומת ההקצבות המתוכננות בתקציב מ- 104.13% בשנת 2011 לכדי 102.79% בשנת 2012. למרות הירידה הנובעת מאי מתן מענק משרד הפנים ישנה עליה בהקצבות משרד החינוך ומשרד הרווחה ויש להניח כי חלק מהגידול נובע מגידול באוכלוסיית התושבים וחלקו מהפעלת תוכניות ייחודיות שלא הופעלו בשנים קודמות.
3. ההוצאות בגין שכר בשנת 2012 עלו בשיעור של 2.39% לעומת התכנון המקורי.
4. ההוצאות בגין פעולות הרשות נותרו יציבות לעומת התכנון המקורי בדומה לשנת 2011.



# היסעים לחינוך מיוחד וליווי תלמידים

## מבוא

1. המחוקק הסדיר את נושא 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 3.3-4 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).
2. כמו כן קיימות הוראות חוק ותקנות החלות 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 חינוכי 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. הכללים והמבחנים שקבע השר מעוגנים בתקנות הסעה בטיחותית לתלמידים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה וליווי), תשנ"ה-1995 (להלן: תקנות הסעה בטיחותית) ובתקנות הסעה בטיחותית (מפרטי רכב בטיחותי), תשנ"ה-1995 (להלן: תקנות מפרטי רכב בטיחותי).
3. מכרטיסי הנהלת החשבונות שהועברו לביקורת ושהתייחסו לשנת 2012 עולה כי הוצאות הרשות לחברות ההיסעים עמדו על סך של 1,276 אלש"ח .

## סקר המערכת

4. תהליכי העבודה הנוגעים להיסעים בחינוך ובחינוך המיוחד נבדקו עם מנהל מחלקת החינוך והאחראית ההיסעית של מחלקת החינוך.
5. לביקורת נמסרו רשימות המכילות את פרטי ההיסעים, המנוהלים על ידי האחראית על ההיסעים:
  - 5.1 רשימות ההיסעים לשנים תשע"ב-תשע"ג אשר מנוהלים על ידי אחראית ההיסעים ברשימה מרכזת לפי פירוט חברות ההיסעים עימן עובדת הרשות ולפי רכבי ההיסעים וכוללים את שם המוסד החינוכי אליו מוסעים התלמידים, כתובת המוסד, פרטי התלמידים המוסעים, פרטי המלווה בהסעה ופרטי הנהג.
  - 5.2 רשימת המלווים לתלמידי החינוך המיוחד בשנים תשע"ב-תשע"ג רשומה לצד פרטי הרכבים אשר מבצעים את ההסעות.

6. הביקורת קיבלה נתונים המכילים את פרטי ישיבות ועדת ההשמה שנערכו עבור שנות הלימוד תשע"ב-תשע"ג. הנתונים הכילו בין היתר נתונים לגבי: מספר תעודת הזהות של התלמיד, מועד הפניה לועדת ההשמה, זהות הגורם המפנה, סוג המסגרת הלימודית עליה הוחלט (בי"ס לחינוך מיוחד / בי"ס לחינוך רגיל / גן לחינוך מיוחד / גן לחינוך רגיל / כיתה מיוחדת בבי"ס רגיל) ואיפיון חריגות לשיבוץ.
7. כמו כן עיינה הביקורת במסמכים שונים כגון: כרטיסי הנהלת החשבונות של חשבון ההסעות ושל חברות ההיסעים, מסמכי מכרז ההיסעים. חוזי ההתקשרות עם חברות ההיסעים נחתמו ביום 15/8/2009 ותוקפם עד ליום 15/8/2013.

## **ממצאי ביקורת**

### **ניהול מערך ההיסעים**

8. תהליכי העבודה הנוגעים להיסעים בחינוך המיוחד נבדקו עם רכזת ההסעות של מחלקת החינוך.
9. לביקורת נמסרו קבצים המכילים את: פרטי הילדים המוסעים, יעד, שם האחראית ביעד ודרכי ההתקשרות עם היעד.
10. לביקורת נמסרו פרטי המסלולים והתלמידים המוסעים כפי שנמסרו לחברות ההיסעים.
11. הביקורת מציינת כי השינויים ברשימת התלמידים המוסעים נעשים ידנית ע"ג הרשימות המקוריות שבידי רכזת ההסעות ומועברים במקביל לחברות ההיסעים.
12. רכזת ההסעות מסרה לביקורת כי לא כל הילדים המוסעים זכאים לליווי וזאת בהתאם לתקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי) תשנ"ה-1995. התקנות מגדירות את הזכאים לליווי אם הם:
- 12.1 ילד חריג – חולה נפש, אוטיסט, הפרעות התנהגותיות קשות ובעל פיגור בינוני ומעלה;
- 12.2 משותק מוחין או בעל נכות פיסית קשה;
- 12.3 נמצא זכאי לליווי ע"י ועדת החריגים.
13. הסעות התלמידים מתבצעות בין השעות 06:30-19:00 שאינן תואמות את שעות עבודתה של רכזת ההסעות. יחד עם זאת כל הורי הילדים המוסעים מצוידים במספרי הטלפון של נהגי ההיסעים וגם מכשיר הטלפון הנייד של רכזת ההסעות נמצא זמין בכל שעות היממה למקרים של בעיות או ביטולים וזאת על מנת שלא לפגוע בפעילות השוטפת של הסעות הילדים.

14. הביקורת מציינת כי תיאומים ועדכונים שנערכים בין ההורים לנהגים באופן ישיר, אינם עוברים את הבקרה של רכזת ההסעות אשר עלולה בשל כך לאשר תשלומים בגין הסעות שבוטלו על ידי ההורים ולא הובאו לידיעתה.

15. רכזת ההסעות מסרה לביקורת כי בתחילת שנה"ל היא מבצעת ביקורת על נהגי ההיסעים בכך שמתלווה לרכב המסיע ומתרשמת מהתנהגות הנהג, תפקוד המלווה (במסלול שיש מלווה), מדרך קבלת התלמידים ביעדי ההסעות ומעמידה בלוחות הזמנים.

16. הביקורת מציינת כי ביקורת אמיתית על איכות ההיסעים אינה יכולה להתבצע ע"י הצטרפות רכזת ההסעות להסעת הילדים. הצטרפותה של רכזת ההסעות עשויה להטות את התנהגות הנהג והמלווה לרצוי כאשר כוונת הביקורת היא לבדוק את המצוי.

17. הביקורת גורסת כי הביקורת צריכה להתבצע גם כביקורת סמויה, ע"י קצין ביטחון מוסדות החינוך בליווי רכזת ההסעות ע"י נסיעה בעקבות רכב ההסעה והתרשמות בלתי אמצעית מהתנהגות הנהג והמלווה, עמידתם בלוחות הזמנים וכ"ב.

## מערכות המידע הקשורות למערך ההיסעים

18. רשימת ההיסעים נערכת ע"י רכזת ההסעות לקראת כל שנת לימודים. הרשימה מפרטת את המסלולים בהם מוסעים התלמידים, פרטי התלמידים, הנהג והמלווה בכל מסלול וכן החברה המבצעת את ההסעה.

19. מערכת אינטרנטית של משרד החינוך המכונה "מערכת ועדות השמה" מכילה את נתוני ועדות ההשמה המנוהלת ע"י הרשות.

20. מערכת "אירגון" של המועצה מכילה מודול (תת-מערכת) לניהול מערך ההיסעים. מודול ההיסעים מותקן בעמדת רכזת ההסעות ובעמדת מנהל מחלקת החינוך ונעשה בו שימוש שוטף בניהול מערך ההיסעים. המודול משמש לקליטת כלל תלמידי הרשות וניתן לגזור ממנה דוחות לפי פרמטרים שונים כגון: מוסדות לימוד, זכאות להסעות, זכאות להחזרי נסיעות ועוד.

21. ממשק בין מערכת ועדות ההשמה לבין רשימת ההיסעים: הצלבת הנתונים בין מערכת ועדות ההשמה לרשימת ההיסעים נעשית ידנית ואין ממשק קבוע ורציף בין המערכות.

22. ממשק בין מערכת האירגון לרשימת ההיסעים: הממשק אינו קיים והנתונים המועברים ידנית הם שינויים בפרטי התלמידים, כגון: שינוי בכתובת התלמיד המצריכה את שיבוצו למסלול הסעה אחר.

23. הביקורת גורסת כי ניהול ידני של התשלומים לחברות ההיסעים באמצעות רשימת ההיסעים המנוהלת ידנית וכן באמצעות ממשקים ידניים הקיימים בין המערכות-טומן בחובו מספר בעיות כמפורט להלן:

23.1 הממשקים הידניים מול מערכת ועדות ההשמה דורשים מרכזת ההסעות זמן רב של הזנה ידנית מיותרת אשר היתה נפתרת במידה והיה נעשה שימוש במודול ההיסעים הממוחשב, אשר כבר מותקן כאמור, וכן קבלת ממשק ממוחשב ממערכת ועדות ההשמה.

23.2 רשימת ההיסעים במעבד תמלילים, בניגוד למערכת ההיסעים הממוחשבת, אינו מכיל דוחות חריגים וכן דוחות בקרה אשר אמורים לסייע ולייעל את עבודתה של רכזת ההסעות.

## בחינת הזכאות להיסעים

24. 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 חינוך מיוחד" לפי חוק חינוך מיוחד כולל גם כיתה במוסד חינוך מוכר שבה ניתן חינוך מיוחד.

25. סעיף 2.4 (ב) לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.3-5 העוסק ב"הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים" קובע:

"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

ב. הפרעות התנהגות קשות

ג. אוטיסטים

ד. בעלי הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש

ה. תלמידים בעלי פיגור בינוני רב- בעייתי

ו. תלמידים בעלי פיגור בינוני מורכב

ז. תלמידים בעלי פיגור קשה/עמוק/סיעודי

ח. חירשים וכבדי שמיעה

ט. עיוורים ובעלי ליקויי ראייה.

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

26. הביקורת ערכה הצלבה בין נתוני התלמידים המוסעים לפי נתוני ההיסעים לבין נתוני ועדות ההשמה ובחנה באם התלמידים אשר מוסעים למוסדות החינוך אכן זכאים להיסעים על פי איפיון הלקות שנקבעה להם בוועדות ההשמה בהתאם לחוזר ההסעות. מממצאי הבדיקה עולה כי :
- 27.1 קיימת תאימות מלאה בין הליקויים של הילדים המוסעים כפי שנקבעו בוועדות ההשמה לבין זכאותם להסעות.
- 27.2 קיימת תאימות מלאה בין הליקויים של הילדים כפי שנקבעו בוועדות ההשמה לבין זכאותם של אותם הילדים לקבל ליווי בהסעות.

## **בדיקת ההתחשבות עם חברות ההיסעים**

27. אחת לחודש מגישות חברות ההיסעים לרכזת ההסעות חשבונית מס בצירוף דוח נסיעות חודשי אשר מפרט את הקווים שביצעו החברות במהלך אותו חודש. רכזת ההסעות בודקת את הדוחות כאשר הבדיקה אמורה לכלול אימות קווי הנסיעה של חברת ההיסעים, הערות שנרשמו לחברת ההיסעים במהלך החודש המצדיקות הפחתת תשלום ונכונות התעריף. עקב היות ההפחתות בסכומים מזעריים, החשבוניות אינן מתוקנות ומתקבל זיכוי מחברת ההיסעים בחודש העוקב. עם תום הבדיקה ולאחר אישור נכונות דוח הנסיעות באמצעות חתימתה, רכזת ההסעות מעבירה את דוח הנסיעות לידי חשבת המחלקה לחינוך. לאחר סיווג ההסעות בסעיפי תקציב מתאימים על ידי חשבת המחלקה בחתימתה ואישור מנהל מחלקת החינוך בחתימתו החשבונית מועברת לגזברות המועצה לביצוע התשלום.
28. הביקורת בדקה באופן מדגמי 6 חשבוניות של חברות ההיסעים שהוגשו למועצה בשנת 2012 על ידי חברות ההיסעים. על גבי 6 הדוחות האמורים קיימת אישור רכזת ההסעות על ידי חתימתה, חתימת חשבת המחלקה, חתימת מנהל המחלקה ואישור הגזברות על ביצוע התשלום.
29. על אף אחת מהחשבוניות והדוחות שנבדקו לא נמצאו כל אסמכתא או סימנים המורים על כך שנערכה בדיקה פרטנית לקווי הנסיעה המפורטים שמטרתה אימות מסלולי ויעדי הנסיעות וכן נכונות התעריפים. כמו כן לא נמצאו הערות שנרשמו לחברות ההיסעים המצדיקות הפחתת חיובים.

30. נמצא כי רכזת ההסעות מטפלת בחיובים שגויים המופיעים בדוחות הנסיעה באופן טלפוני מול חברות ההיסעים. לדבריה, לאחר פנייתה אל חברות ההיסעים בבקשה לתיקון חיוב שגוי, חברות ההיסעים אינן מעבירות אליה דוח מתוקן אלא הקיזוז הכספי עובר לדוח של החודש העוקב.

31. משכך לא נערכת כל בקרה אחר מספר בקשות ההחזרים שהופנו אל חברות ההיסעים, אחר גובה ההחזרים שנדרשו מחברות ההיסעים ואחר גבייתם/קיזוזם בפועל. התנהלות זו של היעדר רישום ומעקב אינה מאפשרת וידוא ההחזרים/קיזוזים ואינה תואמת את כללי המינהל התקין בעניין תיעוד מסמכים כספיים ובקרה.

32. הביקורת בחנה את התאמתם של 6 דוחות הנסיעה לתשלומים שהועברו לחברות ההיסעים באמצעות כרטסת הנהלת החשבונות של הסעות החינוך המיוחד. נמצא כי כל הדוחות תואמים לתשלומים שהועברו.

33. הביקורת מצאה כי סעיף הסעות חינוך מיוחד כולל חשבונות של חברת ב.י. בסך של 1,140,157 ₪ בעוד שכרטיס הספק זוכה בסך של 1,193,815 ₪. הפער של 53,658 ₪ מוסבר בכך שחברת ההיסעים כוללת בחשבונותיה גם הסעות המבוצעות במסגרת מחלקת הרווחה.

34. אשר על כן הביקורת מציינת כי מתקיים מעקב שוטף אחר רישום חשבונות חברות ההיסעים בסעיפים התקציביים הרלוונטיים המאפשרים תכנון נאות של התקציב לשנה העוקבת.

## פיקוח על ההיסעים מטעם קצין הבטיחות

35. קצין הבטיחות על מוסדות החינוך וקצין הביטחון של המועצה אינם מבצעים כל ביקורת על בטיחות ההיסעים.

36. הביקורת מציינת כי ביקורת על בטיחות ההיסעים מבחינת התנהלותם (עמידה בלוחות הזמנים, הקפדה על ליווי המוסעים במקרים הנדרשים, התנהגות הנהגים..) וגם בחינת כשירותם השוטפת של הנהגי ההיסעים והן של כלי הרכב המסיעים הינו מרכיב הכרחי בהבטחת בטיחותם ושלומם של המוסעים.

37. רכזת ההסעות מסרה לביקורת, כמצוין בס' 15 לעיל, כי היא מתלווה לנסיעות הראשונות של חברות ההיסעים בתחילת שנת הלימודים על מנת להתרשם מהתנהגותם של נהגי ההיסעים ושל מלווה (במקרים בהם נדרש מלווה) כלפי הילדים המוסעים ודרכי העלאתם והורדתם מכלי הרכב המסיעים.

38. הביקורת גורסת כי התלוותה זו של רכזת ההסעות להסעות שוטפות כ"נוסעת נוספת" אינה מהווה ביקורת כלל. הביקורת בדעה כי יש לבצע ביקורת סמויה תוך מעקב אחר הרכב המסיע וזאת לצורך התרשמות בלתי אמצעים מאופן ביצוע ההיסעים בפועל בתדירות של לפחות ביקורת רבעונית אחת בכל אחד ממסלולי ההיסעים.

39. הביקורת הסמויה יכולה להתבצע גם על ידי קצין הבטיחות על מוסדות החינוך או על ידי קצין הביטחון של המועצה.

40. הביקורת גורסת כי יש לדרוש ולקבל מחברות ההיסעים אישורים המעידים על תקינות כלי הרכב המסיעים כשהם מאושרים על ידי קציני הבטיחות של חברות ההיסעים.

41. הביקורת אף גורסת כי קצין הביטחון של המועצה, תוך שימוש ביחסי העבודה השוטפים עם משטרת ישראל, לברר את עברם התעבורתי, מעורבותם בעבירות תנועה חמורות והן את עברם הפלילי של נהגי ההיסעים.

42. הביקורת ממליצה על הכנת נוהל עבודה מפורט המגדיר את תפקידיהם של כל המעורבים בהתנהלות ההיסעים וזאת הן על מנת לעמוד בכללי המינהל התקין והן על מנת לשמור על בטיחותם וביטחונם של הילדים המוסעים.

43. בקביעת הנוהל לביקורת איכות ביצוע ההסעות יש להתמקד ב:

43.1 מיקומם של תחנות האיסוף והפיזור ימוקמו במקומות שבהם התלמידים לא יוכרחו

לחצות כבישים לפני עלייתם על הרכב המסיע ואחרי רדתם ממנו.

43.2 נוכחותה של מורה תורנית שמתפקדה לדאוג לעלייתם ולירידתם של התלמידים

שלא מצידו הקדמי או האחורי של רכבי ההסעות, איסור הנסיעה לאחור של רכב

ההסעה, סיוע לתלמידים קטנים ושמירה על הסדר בנקודות ההסעה.

43.3 יש לשאוף לכך כי מסלולי התנועה בתחנות ההסעה יאפשר יציאה ללא שימוש

בהילוך האחורי.

43.4 יש לדאוג כי העליה או הירידה של תלמידים על רכבי ההסעות יתבצעו באמצעות

הדלת הקדמית בלבד (למעט מוניות).

43.5 קיומו של שילוט "הסעת תלמידים" במקום בולט ע"ג רכבי ההסעות.

43.6 קיומן של חגורות בטיחות והשימוש בהן.

43.7 קיום היתר להסעת תלמידים, רישיון רכב בר תוקף, רישיון נהיגה בר תוקף של הנהג,

רישיון נהג להסעת תלמידים, גיל הרכב (עד 10 שנים), הצטיידות בערכת מילוט/

עזרה ראשונה וערכת כיבוי אש.

## מלווי ההיסעים לתלמידי החינוך המיוחד

44. תקנות ההסעה הבטיחותית לילדים נכים קובעות כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי. על פי התקנות האמורות רק הלקויות הבאות מזכות בליווי ובקבלת החזר תשלומים על ידי משרד החינוך:

- א. תלמידים עם פיגור קשה/עמוק וסיעודי
- ב. משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות
- ג. אוטיסטים / P.D.D.
- ד. בעלי הפרעות נפשיות קשות וחולי נפש
- ה. תלמידים בעלי פיגור בינוני
- ו. תלמידים בעלי פיגור בינוני מורכב

45. הביקורת ערכה הצלבה בין נתוניהם של 12 תלמידים אשר, לדברי רכזת ההסעות, הוצמד להם מלווה לבין נתוני ועדות ההשמה ובחנה באם התלמידים אכן זכאים לליווי על פי איפיון הלקות שנקבע להם בוועדת ההשמה בהתאם לתקנות.

46. הביקורת מציינת כי ב-4 מסלולי ההיסעים בהם מוסעים התלמידים הנ"ל, מוסעים גם 7 תלמידים שאינם זכאים לליווי וזאת בשל סמיכות מוסדות החינוך של התלמידים הזכאים לליווי והתלמידים שאינם זכאים.

47. הביקורת מצאה כי מתוך 12 תלמידים אשר הוצמד להם מלווה על ידי רכזת ההסעות, 12 תלמידים אופיינו בוועדות ההשמה כבעלי לקויות המזכות בליווי על פי תקנות ההסעה הבטיחותית לילדים נכים.

## מסלולי מלווים

48. התשלום למלווי ההיסעים נחלק ל-4 מרכיבים עיקריים:

- א. שעות בהן המלווה נמצאת בהסעה עם התלמיד אשר זקוק לליווי
- ב. שעות בהן המלווה מגיעה למוסד החינוכי לשם פיזור
- ג. שעות בהן המלווה חוזרת מהמוסד החינוכי לביתה לאחר האיסוף
- ד. תשלום עבור התחבורה הציבורית שעולה למלווה במהלך האיסוף/הפיזור
- ה. תשלום בגין "זמן ההמתנה" שבין גמר הפיזור (בוקר) לתחילת האיסוף (אחה"צ).



49. מנכ"ל המועצה מסר לביקורת כי היקף משרת מלוות ההיסעים נקבע תוך השוואת זמני הנסיעה בין תחנות המוצא לתחנות היעד (2 נסיעות לכל כיוון) לעומת היקף מישרה מלאה של 42.5 שעות שבועיות. כמו כן עקב זמן ההמתנה העולה על 3 שעות, מלווי ההיסעים מקבלים גם תוספת פיצול.

50. כמו כן נמסר לביקורת, כי היקפי משרות מלווי ההיסעים נקבעים מדי תחילת כל שנת לימודים וזאת בהתאם ליעדי ההסעות של הזכאים לליווי.

51. במידה ונוספים יעדי נסיעה חדשים שלא היו קיימים בעבר, נקבעים היקפי המשרות של המלוות על ידי מנכ"ל המועצה בהיוועצות עם מנהל מחלקת החינוך ורכזת ההסעות. במסגרת ההיוועצות נבחנים מסלולי הנסיעה של המלוות, מספר כלי התחבורה הציבורית המשמשים להגעה אל היעד וכן פרק הזמן הנדרש לשם הגעה ליעד באמצעות התחבורה הציבורית.

## המלצות הביקורת

52. לאור ממצאי הביקורת, שיחות עם רכזת ההסעות, מנהל מחלקת החינוך ומנכ"ל המועצה ובחינת ההנחיות המחייבות, הביקורת ממליצה כדלהלן:

- 52.1 כל התיאומים, הביטולים והשינויים הנערכים בין הורי הילדים המוסעים לנהגי ההסעות צריכות לעבור דרך רכזת ההסעות ועל ידה בלבד וזאת על מנת לחזק את הבקרה על הסעות התלמידים ותוכן הדוח החודשי שמגישות חברות ההסעה למועצה.
- 52.2 יש לערוך ביקורות סמויות, אחת לרבעון, אחר רכבי ההסעות. ביקורות אלו, רצוי שיבוצעו על ידי הממונה על בטיחות מוסדות החינוך בשיתוף עם רכזת ההסעות ובמקרה הצורך בהשתתפות קצין הביטחון של המועצה.
- 52.3 יש לערוך ביקורת חצי שנתית לגבי האישורים הנדרשים מנהגי ההסעות, מחברות ההסעות והמתייחסים לנהגים ולכלי הרכב.
- 52.4 למסד ממשק קבוע בין מערכת ועדות ההשמה לבין רשימת ההיסעים.
- 52.5 לנצל את מודול לניהול מערך ההיסעים אשר נמצא במערכת ה"אירגונון" לצורך בקרה על ההיסעים וייעול עבודתה של רכזת ההסעות.
- 52.6 לבצע הצלבת נתונים בין מערכת ועדות ההשמה למערכת ההיסעים, לפחות פעם אחת באמצע שנה"ל.
- 52.7 יש לנהל מעקב שוטף אחר השינויים בנתוני ההיסעים אשר יתבטאו בחשבון העוקב למועד השינוי. המעקב צריך להתנהל במערכת ממוחשבת ולא באמצעות "פתקאות לתזכורת".

- 52.8 על רכזת ההסעות לבדוק ולאשר על גבי חשבוניות חברות ההסעה את נכונות המסלולים והמחירים המדווחים על ידי החברות.
- 52.9 יש לנהל רישום ממוכן ומסודר של השינויים אשר רכזת ההסעות מבקשת לתקן בחשבוניות חברות ההסעות בנוסף לתאומים הטלפוניים.
- 52.10 יש לברר את עברם התעבורתי , מעורבותם בעבירות תעבורה חמורים וכן את עברם הפלילי של נהגי ההיסעים.
- 52.11 יש להכין נוהל עבודה כתוב ומחייב המגדיר את תפקידיהם של כל המעורבים בהתנהלות ההיסעים תוך שימת דגש מיוחד להנחיות הבטיחות המחייבות.