



ביקורת פנימית

דוח מסכם לשנת 2018

מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור

ביקורת פנימית מועצה אזורית משגב

דוח מסכם ביקורת פנימית במועצה אזורית משגב לשנת 2018

כללי

1. **ביקורת פנימית** - הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה (assurance) וייעוץ, אשר מיועדת להוסיף ערך ולשפר את פעולות הארגון. היא מסייעת לארגון להשיג את מטרותיו בהבאת גישה שיטתית וממוסדת, לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה (governance).
2. **מטרת הביקורת** - לסייע לחברי הארגון בביצוע תפקידם שבתחום אחריותם. למטרה זו הביקורת הפנימית מספקת להם ניתוחים, הערכות, המלצות, ייעוץ ומידע הנוגעים לפעולותיהם.
3. **הביקורת הפנימית** במועצה אזורית משגב, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת (הוחל בינואר 2008).
4. בכל רשות מקומית תוקם **ועדה לענייני ביקורת** המורכבת מחברי מליאת המועצה, שמתפקידה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שהעלתה הביקורת.
5. **תהליך בחירת נושאי הביקורת**:
 - א. בהתאם לסקר סיכונים.
 - ב. תיאום עם יעדי וצורכי המועצה, לצורך קידום ושיפור תפקודי.
 - ג. דרישות הוועדה לענייני ביקורת במליאת המועצה.
 - ד. תגובה לתלונות, אירועים, וצרכים העולים מהשטח.
6. **הנושאים שנבדקו**:
 - א. ניהול עצמי בבתי הספר היסודיים במשגב:
 - (1) תחום פדגוגי,
 - (2) ניהול כספי,
 - (3) ניהול משאבים ויחסי גומלין עם המועצה,
 - (4) מבנה וארגון/כוח אדם,
 - (5) פיקוח ובקרה,
 - ב. בחינת אופן ניהול רכבי המנהלים.

עיקרי הממצאים, המסקנות וההמלצות

1. ניהול עצמי בבתי הספר היסודיים במשגב

מטרת הביקורת

בחינת סטטוס מעבר בתי הספר היסודיים לניהול עצמי (החל משנת 2013), יחסי הגומלין עם המועצה, ואופן הטמעת הניהול העצמי בבתי הספר היסודיים במשגב.

עיקרי הממצאים:

התחום הפדגוגי:

- א. נמצא, כי לגודל בית הספר ולמספר התלמידים הלומדים בבית הספר יש משמעות והשפעה רבה על הניהול העצמי בבית הספר בכלל, ועל הפדגוגיה בפרט.
- ב. הניהול העצמי מאפשר יותר גמישות ניהולית, שליטה תקציבית ויכולת לבצע תעדוף. יחד עם זאת, התקציב הנוטר ליוזמות פדגוגיות ובדגש על בתי הספר הקטנים אינו מאפשר שיפור משמעותי בפדגוגיה בשל ההוצאות התפעוליות השוטפות.
- ג. **הביקורת סבורה**, כי נכון שתהיה למועצה מדיניות סדורה באשר לגודל בתי הספר הרצויים במשגב.

ניהול כספי:

- ד. הפדגוגיה והניהול הכספי כרוכים ותלויים האחד בשני. ניכר כי משרד החינוך מתעדף את הפדגוגיה.
- ה. תפקיד המנהל אינו ממוסד כנדרש.
- ו. נמצא, כי בבתי הספר הייחודיים (עודד, גליל) הפער התקציבי נובע בעיקר ממימון ההיסעים המתבצע בסיוע ההורים. שכן, הנושא אינו מוכר על ידי משרד החינוך.
- ז. נמצא, כי גיוס התרומות מבוצע בצורה חלקית ולא מקצועית. שכן, מדובר בתחום מקצועי המחייב ידע רב.
- ח. יצוין, כי מספר בתי ספר דוג' משגב, גליל, סלאמה כן הצליחו לגייס תרומות מה שמצביע על הפוטנציאל הרב הקיים בתחום זה ושאינו ממוצה כלל במרבית בתי הספר.
- ט. נמצא, כי בתי הספר מתקשרים מול ספקים בסכומים משמעותיים ללא קבלת הצעות מחיר מספקים נוספים העשויים להוזיל את סכומי ההתקשרות באופן משמעותי. ניתן לראות דוגמאות לכך בעיקר בהתקשרויות בהיקפים משמעותיים: בתחומי רכישת הספרים ובתחום התמיכה במחשוב.
- י. **הביקורת סבורה**, כי בשל מרכזיות נושא המחשוב וחשיבותו וכן העלויות הכרוכות בכך. על המועצה לבחון ריכוז הנושא בתפיסה כוללת לכלל בתי הספר. מה שעשוי להיות יעיל, חסכוני ואפקטיבי יותר. בפועל, כל בית ספר פועל על דעת עצמו ללא הבנה של הצורך והמענה המתאים.

ניהול ורישום מלאי:

יא. לניהול אינוונטר חשיבות רבה בכל הקשור לשמירה ושליטה על הרכוש הציבורי, מניעת הזמנות מיותרות, הבטחת פיצוי מחברות ביטוח ועוד. על כן, חובה לנהל אינוונטר באופן שוטף ולדווח על כל תנועה מגורם לגורם.

יב. נמצא, כי במרבית בתי הספר לא מנוהלת רשימה מצאי ותכולה של כלל המוצרים הבלתי מתכלים כנדרש. בנוסף, נמצא כי אין בקרה ונהלים בנושא זה.

ניהול משאבים ויחסי גומלין עם המועצה:

יג. נמצא, כי בסה"כ מתקיימים יחסי גומלין טובים בין בתי הספר למועצה בכל התחומים: הפדגוגיים והתפעוליים. יחד עם זאת, נמצאו תחומים בהם לא ברור מי אחראי על מה, מי אחראי על התפעול, מי אחראי המימון ועוד.

יד. נמצא, כי הנושאים אינם מוגדרים ואינם מוטמעים. יצוין, כי בקרב חלק מהמנהלים במועצה יש הסבורים שבעידן הניהול העצמי בתי הספר צריכים לממן את הכול.

מתקני החינוך בבתי הספר:

טו. בתי הספר צומחים וקיימת בעיית צפיפות ומחסור במתקנים כגון: מחסור בכיתות, מקומות מפגש להורים, צורך בהרחבת חדר מורים לאור כמות אנשי הסגל החינוכי, חוסר בחדרי מדעים ומחשבים, חוסר במתקני ספורט ועוד. בפועל, מנסים למצות את הקיים באמצעות יוזמות ואלתורים מקומיים.

שיפוצי קיץ:

טז. התקציב לשיפוצי קיץ נמצא בחוסר תמידי. בפועל, המימון שניתן על ידי משרד החינוך והמועצה אינו עונה על הנדרש. שכן, כ- 80% מסה"כ התקציב מופנה לנושאי בטיחות (מדרכות, גדרות, חניות ועוד) שהינם בעדיפות.

אחזקה:

יז. נמצא, כי בבתי הספר לא מתקיימת אחזקה מונעת. אבות הבית עסוקים במשימות ע"פ דרישות ותעדוף מנהלי בתי הספר. כתוצאה מכך, המשמעות לטווח הזמן הארוך בהוצאות רבות על תיקונים ושיפוצים משמעותיים.

מבנה ארגוני וכוח אדם:

יח. הניהול העצמי בבתי הספר מחייב התאמה ארגונית בהיבטי תקנים וכוח אדם של בתי הספר והמועצה. בפועל, נמצא כי :

- 1) הגדרות בעלי התפקידים תחומי האחריות, הכפיפות הארגונית ויחסי הגומלין ביניהם, נמצאו חסרים ומחייבים עדכון וריענון.
- 2) מוטת השליטה של מנהל התקציבים באגף החינוך מחייבת תעדוף.
- 3) תפקיד המנהל אינו מתוקן כנדרש.
- 4) צורך בעדכון הגדרות התפקיד של אבות הבית.

יט. **סייעות שילוב-** נמצא, כי קיים פער בין השעות שמקצה משרד החינוך (שכן, הסייעות אינן עובדות של משרד החינוך), לבין השעות הנדרשות בפועל בבית הספר. לדוג' משרד החינוך דורש 30 שעות ומממן 25 שעות.

פיקוח ובקרה:

כ. נמצא, כי אין פיקוח ובקרה אפקטיבית של גורם חיצוני דוג' משרד החינוך על הניהול הכספי. בפועל, הפיקוח והבקרה מתבצעים על ידי המועצה.

כא. המועצה מבצעת בקרה יעילה על בתי הספר. יחד עם זאת :

- 1) לא נמצאו בקורות תקציב, תכנון מול ביצוע על בסיס רבעוני/עתי כנדרש,
- 2) שכן, גרעון צפוי בחשבון הורים ניתן למצוא רק באמצעות בקרה של תקציב תכנון מול ביצוע,

כב. **הביקורת סבורה, כי:** יש לרענן את הנהלים הקיימים ולגבש נהלים חדשים כגון: הקפדה על יעדים ולוחות זמנים, הצגת בקרת תקציב ותכנון מול ביצוע במועד, קיום ישיבות ועדות מלוות במועדים קבועים, אכיפה הדוקה ועוד.

עיקרי ההמלצות:

- א. גיבוש מדיניות ארוכת טווח סדורה וכתובה באשר לאופן הגידול הרצוי של בתי הספר בכלל והיסודיים בפרט במשגב. שכן, לגודל ומבנה בית הספר יש השלכות על חוסנו הכלכלי והפדגוגי.
- ב. בחינת נושא גיוס התרומות בבתי הספר. יש לבחון מעורבות ושילוב של בעל תפקיד ייעודי ומקצועי דוג' גייס המשאבים במועצה לטובת הנושא.
- ג. **רכש והתקשרויות** - במצב של רכש בסכומים משמעותיים ובנושאים מערכתיים של בתי הספר (לדוג' ספרי לימוד, ציוד מחשוב וכיוב'), יש לבחון הובלה של המועצה. שכן, למועצה יתרונות הגודל, הידע והיכולת לנהל מיקוח ומו"מ יעיל יותר עבור כלל בתי הספר, ובכך להביא לצמצום משמעותי של העלויות עבור כלל בתי הספר.
- ד. **נהלים** - יש לרענן את הנהלים בכל הקשור ליחסי גומלין בתי הספר - מועצה מי אחראי על מה בכל ההיבטים: תפעוליים, מימון וכיוב'.
- ה. **אחזקת המתקנים** - יש לבחון מחדש את נושא האחזקה בבתי הספר:
 - 1) תפיסתית ניהולית וארגונית,
 - 2) הפרטה חיצונית לקבלנים בהכוונה מקצועית של המועצה,
- ו. **לדעת הביקורת**, יש לבחון הקמת קרן ייעודית לצורכי שיפוצים ואחזקה של מבנים בבתי הספר ובמוסדות מערכת החינוך במשגב.
- ז. **מבנה ארגוני וכוח אדם** - יש להתאים את המבנה הארגוני וכוח האדם לצרכים החדשים הנובעים משיטת הניהול העצמי:
 - 1) מיסוד תפקיד המנהלן,
 - 2) קביעת חלוקת תחומי הסמכות והאחריות בין בעלי התפקידים השונים,
 - 3) עדכון הגדרות תפקידים,
 יצוין, כי באפריל 2019 מונה מנהל לבתי הספר היסודיים במשגב.
- ח. **פיקוח ובקרה** - המועצה מקיימת פיקוח ובקרה כולל הכוונה מקצועית בתחומי הפדגוגיה והניהול הכספי. יחד עם זאת, יש לרענן נהלים קיימים ולגבש נהלים חדשים תוך הקפדה על לוחות זמנים, ביצוע תכנון מול ביצוע במועד וקיום ישיבות ועדות מלוות במועד.
- ט. **הביקורת סבורה**, כי יש לבחון השלמת החוסר בבקרה החיצונית של משרד החינוך בכל הקשור לניהול הכספי, בקבלת תמיכה במימון ובתקצוב ראוי של מנהלנים איכותיים ומקצועיים בבתי הספר. שבפועל, כיום ממומנים על חשבון תקציב הניהול העצמי וללא תגמול ראוי.

2. ניהול ותפעול רכבי מנהלים במועצה

מטרת הביקורת

בחינת אופן ניהול רכבי המנהלים במועצה

עיקרי הממצאים:

- א. לא נמצאו נהלי עבודה וקריטריונים כתובים ומאושרים בנושא ניהול הרכבים כגון: מי זכאי לרכב, מתי מחליפים רכב, תהליכי קבלת החלטות בנושא הזכאות והחלפה, חניות, קנסות, כבישי אגרה, הגבלת ק"מ, מה מותר ואסור ועוד.
- ב. נמצא, כי קיימת שונות גדולה מדי בסוגי הרכבים במועצה. מה שלא מאפשר שליטה ואיגום משאבים באופן מיטבי מול ספקי השירות השונים.
- ג. נמצא, כי קיימת התעסקות מרובה ולא יעילה של מחלקת התחבורה וקצין הבטיחות בתעבורה של המועצה, בנושא הטיפול והתפעול בכלל הרכבים.
- ד. נמצא, כי בפועל, קצין הבטיחות בתעבורה, עוסק גם כקצין רכב שאינו בהגדרות תפקידו. עוסק ברכש, מכירת מכוניות, רכש וכל התפעול השוטף מול המוסכים. במקום להתרכז בעיקר בבטיחות בהסעות התלמידים.
- ה. נמצא, כי הבקשות לחידוש הרכבים ורכישתם מועברות לתקציב הפיתוח, כתוצאה מאילוצים תקציביים ותעדוף, לא מאושר התקציב מה שלא מאפשר החלפת הרכבים בזמן סביר.
- ו. נמצא, כי בפועל, אין יציבות תקציבית כתוצאה מכך, נגרם פיגור בהחלפת הרכבים, עליה ניכרת בהוצאות הרכבים המיושנים, איבוד משמעותי בערכם (פחת) בעת המכירה ומתן שירות בעייתי ולא איכותי למנהלים.

עיקרי ההמלצות:

- א. גיבוש נהלי עבודה מפורטים שיהוו את הבסיס לקבלת החלטות בנושא הרכבים במועצה ויעודכנו מעת לעת בהתאם לצורך. (יודגש, כי החל להתגבש נוהל מעודכן בנושא).
- ב. לבחון מעבר לרכבים בליסינג תפעולי או מימוני. תוך לקיחה בחשבון היבטים שונים: כלכליים, איכות השירות, תנאי עבודה ועוד.
- ג. יצוין, כי התקבלה החלטה במועצה על מעבר לשיטת הליסינג התפעולי.

3. ממונה על תלונות הציבור

- א. ביולי 2008 נכנס לתוקף חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח - 2008 אשר מחייב כל רשות מקומית למנות ממונה על תלונות הציבור וקובע בין היתר, הסדרים למינויו ופעולתו. בחוק נקבעו דרכי הגשת התלונה, דרכי הבירור והפעולות שעל הממונה לנקוט בכל הקשור לבירור התלונות השונות.
- ב. החוק אינו עוסק בפניות תושבים שאינן מתאימות להגדרת "תלונה".
- ג. **תלונה** - תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנלוו, בדגש על:
- 1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;
 - 2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.
- ד. נושאי פניות יכולים להיות מגוונים: בקשת שירות או מידע, בקשה לסיוע או התרעה על מפגעים ומטרדים המחייבות טיפול מיידי. פניות אלו מתקבלות במוקד המועצה. הפניות מרוכזות בלשכה.
- ה. אם הפונה לא נענה או אם הטיפול אינו לשביעות רצונו, הוא רשאי לפנות לממונה בתלונה בכפוף לקבוע בחוק.
- ו. טיפול יעיל ומתן מענה לתלונות ולפניות הציבור מגבירים את אמון האזרח ברשות.
- ז. **המידע שנצבר מתלונות ומפניות יכול לשמש בסיס לקביעת המדיניות של המועצה ולקביעת סדרי העדיפויות בחלוקת המשאבים, ועשוי לשפר את השירות הניתן לאזרח.**

4. תלונות ונושאים שנבדקו וטופלו:

- א. כלבים משוטטים,
- ב. מכרזי כוח אדם,
- ג. חכ"ל בנושא פרויקטי תשתיות בישובים,
- ד. אלימות בהסעות,
- ה. מרכז קהילתי - תעריפי מחירי החוגים,

✓ כל התלונות נבדקו בקפידה, הממצאים המפורטים נמסרו למתלוננים.

✓ חלק מהתלונות בטיפול.

✓ היכן שצריך הופקו לקחים מתאימים.

בברכה,

דודו דהן

מבקר והממונה על תלונות הציבור במועצה האזורית משגב