

2017

עו"ד טארק סאלח

מבקר וממונה
תלונות הציבור
במועצה



דו"ח הביקורת השנתי למועצה המקומית כאוכב לשנת 2017

1 | מסמך זה כולל ממצאי ביקורת שערך מבקר המועצה. לפי צו המועצות המקומיות (סעיף 145 ו) אסור לפרסם את המסמך או חלק ממנו לפני שחלף המועד שנקבע, להגשתו למועצה.

תוכן עניינים

מס'	הנושא המבוקר	עמוד
.1	הענקת מלגות לסטודנטים להשכלה גבוהה על ידי המועצה	3-11
.2	הניהול העצמי בבית הספר היסודי	12-31
.3	הרקע החוקי לעבודת הביקורת	32-36

דו"ח ביקורת 01/2017 בנושא:

הענקת מלגות לסטודנטים להשכלה גבוהה על ידי המועצה

א. מבוא

למשך שנים רבות, נוהגת המועצה המקומית כאוכב לחלק מלגות לסטודנטים תושבי הכפר הלומדים במוסדות להשכלה גבוהה, בארץ ובחו"ל. המועצה נוהגת להקציב בתקציבה השנתי סכום קבוע לצורך כך, וכך בעצם נושא זה מאושר על ידי מועצת הרשות, הן תקציבית והן כמדיניות ראויה, במסגרת ישיבות אישור התקציב השנתי.

מועצת הרשות הינה הפורום העליון והגוף המוסמך היחיד שמוסמך לקבל החלטות בעניין. יחד עם זאת, בכל קדנציה המועצה בוחרת ועדת מלגות מבין חבריה, אשר תפקידה לדון בבקשות ולהמליץ למועצת הרשות על חלוקת המלגות.

במהלך חודש ינואר 2017 בחנה הביקורת את תהליך הענקת המלגות בשנים 2014, 2015, 2016. הביקורת בדקה את החלטות המועצה, ועדת המלגות וכן את יישום ההחלטות שלהן. הביקורת התבססה גם על מסמכים שנמסרו ממנהל מחלקת החינוך לשלושת השנים הנ"ל בהן חולקו מלגות, וכן על שיחות עמו ועם גזבר המועצה.

ב. הקריטריון לקבלת המלגה

מחלקת החינוך מפרסמת לקראת פתיחת שנת הלימודים האקדמית, בתחילת אוקטובר מכל שנה, הודעה לתושבי הכפר בדבר הגשת בקשות למלגה והקריטריונים לכך. ההודעה מפורסמת בעיקר באמצעות אתר אינטרנט מקומי ובפייסבוק, ולהלן נוסחה בערבית:

نموذج تقديم منحة دراسية لطلاب المعاهد العليا للعام 2015/2014

الاهالي والطلاب المحترمين –

تحية وبعد –

كما عودناكم فان المجلس المحلي سيوزع منحاَ دراسية لطلاب المعاهد العليا .

قبل تعبئة النموذج نرجو قراءة التعليمات .

1. على مقدم الطلب ان يكون من سكان كوكب ابو الهيجاء وان يرفق المستندات التالية :-

- أ. مستند طالب لسنة 2014/2015 على ان يكون المستند اصليا" .
 - ب. صورة الهوية لمقدم الطلب .
 - ج. مستند يثبت رسوم التعليم عن السنة الدراسية 2014/ 2015.
 - د. مستند يثبت عدد ساعات التعليم عن سنة 2014/ 2015.
 - هـ. مستندات لاثبات الدخل الشهري للوالدين ولمقدم الطلب .
2. اي طلب لا ترفق به المستندات المطلوبة لا يقبل .
 3. تقدم الطلبات لقسم المعارف في المجلس المحلي بساعات الدوام العادية ، حتى موعد اقصاه السبت 29/10/2015 الساعة الثانية عشرة ظهراً .
 4. على مقدم الطلب ان يكون ملتحقاً بإحدى مؤسسات التعليم العالي في البلاد او الخارج .
 5. تقدم المنحة لمن يتعلم في معهد عال (كلية او جامعة) شريطة ان تكون الدراسة فيه للحصول على اللقب الجامعي الاول B.A او BED .
 6. كل من حظي بثلاث منح من المجلس المحلي لا يحق له تقديم الطلب.

مع الاحترام

إدارة المجلس المحلي

להלן תרגום תמציתי של הקריטריונים המפורטים בנוסח ההודעה הנ"ל:

1. על מגיש הבקשה להיות תושב כאוכב ולצרף לבקשתו :
 - א. אישור לימודים מקורי לשנת 2014/2015.
 - ב. צילום ת.ז.
 - ג. אישור על גובה שכ"ל לשנת 2014/2015.
 - ד. אישור שע"ל לשנת 2014/2015.
 - ה. מסמכים על גובה ההכנסה של הורים ומגיש הבקשה.
2. לא תתקבל בקשה ללא המסמכים הנדרשים.

3. הבקשות יוגשו למחלקת החינוך במועצה בשעות העבודה הרגילות, עד לתאריך 29/10/2015 שעה 14:00.
4. המלגה תוענק לסטודנטים שלומדים במוסד אקדמי גבוה (אוניברסיטה או מכללה) בתנאי שהלימודים הינם לקראת תואר ראשון (B.A. או B.E.D).
5. מי שקיבל שלוש מלגות מהמועצה אינו זכאי להגיש בקשה למלגה רביעית.
בברכה,
הנהלת המועצה

הנוסח הנ"ל הינו נוסח קבוע אשר מועתק משנה לשנה, אליו מצורף בד"כ תמצית טופס בקשת מלגה בנוסח דלהלן:

תفاصيل مقدم الطلب:

اسم العائلة	الاسم الشخصي	اسم الاب	عدد افراد العائلة	سنة الولادة	رقم الهوية
الجنس: ذكر/انثى					
الحالة العائلية: 1. اعزب/عزباء 2. متزوج/ة 3. مطلق/ة 4. ارملة/ة					
العنوان	المدينة	الشارع	صندوق بريد	الميكود	تلفون/بيلفون
العنوان الدراسة	العنوان الدراسة	العنوان الدراسة	العنوان الدراسة	العنوان الدراسة	العنوان الدراسة
سنة التعليم	موضوع الدراسة	اتعلم للقب	معدل الدخل الشهري للأسرة /بالشاغل	اسم الجامعة / الكلية	
3 - 2 - 1					

تصريح مقدم الطلب -

اصرح بان ما ورد من معلومات اعلاه صحيحة ودقيقة وبناءً عليه فاني اتحمل كامل المسؤولية القانونية فيما اذا تبين بان هذه المعلومات غير صحيحة .

التوقيع

التاريخ

הטופס הנ"ל כולל פרטים אישיים וכתובת של המבקש, מצבו המשפחתי, מספר פרטים על הלימודים ועל הכנסת התא המשפחתי שלו, ובסוף חתימה של המבקש על הצהרת נכונות הפרטים שמסר.

1. נתונים – 2014

הסכום הכולל אשר הוקצב למלגות הסטודנטים לשנת 2014 הינו 120,000 ₪. סכום המלגה המלא שהחליטה ועדת התמיכות להעניק לכל סטודנט הינו 1000 ₪. לא נמצא כי התקיימה ישיבת ועדת המלגות לדיון בנושא המלגות. בפועל הוגשו 125 בקשת מלגה, 4 מתוכם נדחו ושאר הבקשות אושרו, 12 מהבקשות שאושרו קיבלו 50% מסכום המלגה המלא הנ"ל בגלל שהם לומדים לימודי תעודה או הנדסאים.

2. נתונים – 2015

הסכום הכולל אשר הוקצב למלגות הסטודנטים בשנה זו הוא 120 אלף ₪. ישיבת ועדת התמיכות האחת והיחידה שנתקיימה הייתה ביום 14/12/2015. גם כאן לא ראה כי התקיימה ישיבה של ועדת מלגות. ערך המלגה למבקש עמד ע"ס 1000 ₪. הוגשו 130 בקשות לקבלת מלגה, 119 מהם זכו לקבלת 100% מהמלגה, 2 קיבלו 70%, 8 זכו לקבל 50% ו-3 סטודנטים בקשתם נדחתה עקב אי עמידה בקריטריונים; אך בפועל ע"פ הרשימה שהוצגה לביקורת 2 מהשלושה הנ"ל אושרה בקשתם בדיעבד בנספח לפרוטוקול לאחר השלמת מסמכים, ובסוף רק מבקש אחד לא קיבל את המלגה.

3. נתונים – 2016

הסכום הכולל אשר הוקצב למלגות לשנה זו הוא 150,000 ₪. ועדת התמיכות התכנסה ביום 24/12/2016, וגם כאן לא נמצא כי התקיימה ישיבה מקדימה של ועדת מלגות דנה ב-141 בקשות שהוגשו, ואישרה 129 בקשה אשר קיבלו מלגה מלאה ע"ס 1000 ₪, ואישרה 7 בקשות לקבלת 500 ₪ (50% מהמלגה) לסטודנטים שלומדים לתעודות הוראה, ואלה שלומדים חצי תוכנית לימודים או אלה שהסבו את לימודיהם. ועדת התמיכות דחתה 5 בקשות שלא עמדו בקריטריונים. הסכום הכולל אשר אישרה ועדת התמיכות הוא 132,500 ₪.

ג. ממצאים

ועדת המלגות – זימון וניהול פרוטוקול:

1. מליאת המועצה בחרה בתחילת הקדנציה הנוכחית, בדומה לקדנציות קודמות, ועדת מלגות, אשר, כשמה היא, אמורה לפקח על תהליך חלוקת המלגות ולהמליץ ולדווח למליאה. למרות זאת, לא נמצאו שום פרוטוקולים שמשקפים את פעילות ועדת המלגות הנ"ל! ועדת המלגות הינה פסיבית לחלוטין בכל הליך מתן המלגות. הביקורת לא איתרה ולו פיסת נייר שמעידה על קיומה של ישיבה של הועדה. הפרק השביעי לצו המועצות המקומיות (א) מתאר את ישיבות הוועדות, זימון והנוהל בהן, בהאי לישנא:

"א) מזכיר המועצה או מזכיר הועדה, יזמין את חברי הועדה בהזמנה שתומה על ידו.

ב) בכל ישיבה של הועדה יש לרשום בפרוטוקול שיכלול את שמות חברי הועדה הנוכחים בישיבה, את מהלך הדיונים, את ההצעות ואת תוצאות ההצבעה.

ג) יו"ר הועדה יאשר בחתימת ידו את הפרוטוקול של הישיבה והעתק ממנו יישלח לכל חברי הועדה."

משיחות עם מנהל מחלקת החינוך ועם הגזבר מסתבר כי קיים בלבול בין ועדת תמיכות לועדת המלגות. בפועל הכל מתחיל ומסתיים בדיון טכני ופורמאלי בפני ועדת התמיכות, בעוד שלועדת המלגות אמור להיות תפקיד מהותי על ידי קיום דיונים מקדימים עוד בטרם פרסום מודעת המלגות, בנושאים המהותיים של גובה המלגה, המטרה שלה ועוד נושאים אחרים אשר יידונו כאן בהמשך דו"ח זה.

2. כפועל יוצא מאי כינוס ועדת המלגות כאמור, נמצא כי לא היה דיון מהותי ואפילו טכני בקריטריונים לקבלת המלגה וגם לא נערך שום דיון פרטני בבקשות המוגשות לצורך אישור אותן בקשות שעומדות לכאורה בקריטריונים שפורסמו.

3. הלכה למעשה, הבקשות מוגשות למחלקת החינוך ומטופלות על ידי מנהל המחלקה בלבד, ללא שום מעורבות, ולו צורנית, של ועדת המלגות; ויתכן שלא קיימת ועדה כזו בפועל!

4. אם נלך לשיטת מנהל מחלקת החינוך ומזכיר המועצה כי התקיימו ישיבות, וכי רשימת שמות הסטודנטים שאושרה מהווה פרוטוקול של הועדה לצורך העניין, הרי אין זה נכון ואין זה מקובל וגם שיטה זו של התנהלות אינה מתיישבת עם הוראות הפרק השביעי דלעיל, אשר קובעות במפורש את חובת המזכיר לזמן את חברי הועדה בכתב ולנהל פרוטוקול בכתב אשר יתעד את מהלך הישיבה, הנוכחים בה ואת החלטותיה, וחתימת פרוטוקול זה על ידי יו"ר הועדה.

קריטריונים ונהלים

5. לא נמצא נוהל כתוב מפורט וברור אשר מסדיר את עבודת ועדת המלגות, את תנאי הסף והקריטריונים לקבלת המלגה. נכון הוא שמודעת הפרסום של המלגה דלעיל מפרטת את תנאי הסף של המלגה ואת המסמכים הנדרשים להמצאה, אבל הקריטריונים האלה לא מעוגנים בשום נוהל או החלטה מסודרת של ועדת המלגות או מליאת המועצה.
6. הקריטריונים אחידים וגורפים לגבי כל הסטודנטים; אין אזכור לגובה המלגה שתוענק ואין התייחסות בקריטריונים למצב החומרי של מגיש הבקשה; כך למשך, אין מדרג ברור של הכנסה חודשית של מגיש הבקשה והוריו שקובע זכאות או העדר זכאות למלגה, ולא ברור אם יש הגבלה למספר המלגות שניתן להעניק לסטודנטים בתא משפחתי אחד.

בדיקת הבקשות

- הביקורת בדקה מדגם של בקשות מלגה: 40 בקשות מתוך 125 בקשות שהוגשו בשנת 2014/2015, ועוד 30 בקשות מתוך כלל ה-130 בקשות שהוגשו בשנת 2015/2016, ועוד 30 בקשות מתוך כלל ה-141 שהוגשו בשנת 2016/2017:
7. על אף שבתנאי המלגה שפורסמו קיים סעיף שדורש מסמכים לעניין ההכנסה, אלא שבפועל לא מוגשים מסמכים כאלה. לא נמצאו מסמכים שמעידים על הכנסה או העדר הכנסה של מגיש הבקשה ו/או של הוריו.
8. נושא המצב החומרי של מבקשי המלגה ו/או של משפחותיהם לא נבחן כלל, וכתוצאה מכך המלגה מוענקת באופן גורף לכל סטודנט לתואר BA או BED שמחזיק באישור לימודים עדכני ואישור גובה שכ"ל.
9. נמצא כי רוב אישורי הלימודים ומערכת השיעורים אינם מקוריים כנדרש בתנאי המלגה שפורסמו. נראה כי אין הקפדה על עניין זה.
10. בשנת 2014/2014 ניתנו מלגות בגובה 50% מסך המלגה המלא ל-12 סטודנטים שלומדים במכללות לימודי תעודה או הנדסאים, כאשר אין להחלטה כזו שום תימוכין במסמכים שהוצגו לביקורת. מצד שני, ובסתירה להחלטה זו שבלאו הכי אין לה תימוכין כאמור, נמצאו בקשות שאושרו ל 100% מהמלגה למרות שהמבקשים הם סטודנטים שלומדים הנדסאים או לימודי תעודה.

ד. המלצות

לאור הממצאים המקובצים לעיל, הביקורת ממליצה כדלקמן:

1. מוצע להביא את כל נושא הענקת המלגות לדיון מחדש בפני מליאת המועצה, ולבחון אותו ברוח הצעת ההתחדשות, כאמור בסיכום דלהלן.
2. מוצע כי מזכיר המועצה ומנהל מחלקת החינוך יכינו נוהל עבודה לועדת המלגות, אשר יבהיר היטב את סמכויותיה ושיטת עבודתה. הביקורת מציעה כי נוהל כתוב זה יובא לאישור על ידי מליאת המועצה. נוהל זה יעגן את תנאי הסף לקבלת המלגה, הקריטריונים שלה וכל הפרטים הנוגעים לתהליך קבלתה, כך שתהיה ועדת המלגות מעורבת בתהליך זה, במיוחד בשלב הדיון בבקשות ואישורן.
3. על ועדת המלגות ליטול חלק פעיל יותר, במיוחד בישיבות שבהן מחליטים בבקשות. הביקורת מעירה למזכיר המועצה כי יש לזמן את ועדת המלגות בהתאם להוראות הפרק השביעי הנ"ל. כמו כן, הביקורת ממליצה למנהל מחלקת החינוך לסייע בהפעלת הועדה ולדרבן חבריה ליטול חלק פעיל בקבלת ההחלטות בעניין המלגות וכן בפיתוח והובלת רעיון המלגות לאפיקים יותר מעניינים ויותר אפקטיביים מאשר חלוקת סכום אחד מינימאלי לכל הסטודנטים בכפר.
4. טרם אישור הבקשות יש להקפיד על קיום כל התנאים והקריטריונים שפורסמו.

ה. סיכום

עסקינן כאן בנושא בעל חשיבות ציבורית רבה. מתן מלגות לסטודנטים הינו מדיניות ראויה ונעלה לכל הדעות, לאור הערך החינוכי והחברתי העומד ביסוד מעשה זה. אבל בסופו של יום מדובר בהחלטה להוצאת כספי ציבור אשר מן הראוי להעמיד אותה במבחן היעילות והאפקטיביות, ככל החלטה של רשות ציבורית.

ברור כי מטרת הרשות המקומית מאחורי מפעל המלגות היא לתמוך ולעודד את הלימודים הגבוהים במכללות ובאוניברסיטאות; דא עקא, נראה כי המלגות מוענקות באופן גורף כמעט לכל המבקשים אותה, מבלי לתת את הדעת על המצב החומרי של מגיש הבקשה. ולמרות שתנאי הסף של המלגה, לפחות לשנת 2014/2015 דורשים, בין היתר, להמציא מסמכים על המצב החומרי שלהם ושל הוריהם, הנשוא לא נאכף בפועל.

הביקורת לא מתיימרת כאן להחליף את שיקול הדעת של מקבלי ההחלטות בשלה, אבל הביקורת רואה בכל זאת מקום והזדמנות להסב שימת לבם של כל העוסקים בדבר לנקודה

חשובה זו, הן מן ההיבט של היעילות והאפקטיביות של הוצאת כספי הציבור, והן מההיבט האסטרטגי של השגת תוצאות יותר טובות לעתיד;

ראוי כי ועדת המלגות תתכנס ותיתן את הדעת על הרעיון של הענקת מלגות משמעותיות דיפרנציאליות אשר לדעתה יש בהם כדי להשיג תוצאות יותר טובות, הן מבחינת התמיכה החומרית בסטודנטים הנזקקים לפי קריטריונים ומדדים ברורים, והן גם מהצד של הכוונה אקדמית ותעסוקתית. מומלץ גם להתייעץ עם אנשי מקצוע רלוונטיים בעניין ההכוונה התעסוקתית שראוי לעודד אותה;

למשל, מליאת המועצה יכולה בהקשר זה לשקול את האפשרות להעניק מלגות משמעותיות לסטודנטים מצטיינים במסלולים מחקרניים או אקדמיים מתקדמים, או למקצועות מסוימים אשר יש בהם חסר ברמה לאומית או מקומית, או למשל להעניק מלגות יותר משמעותיות כנגד התנדבות הסטודנטים מספר שעות חודשיות בפרויקטים קהילתיים של המועצה וכו'.

יש כמובן המון רעיונות, ובהחלט קצרה היריעה כאן מכדי להכיל את כולן, ושוב אין הביקורת באה בדו"ח קצר זה כדי להתוות מדיניות בעניין במקום המועצה, אלא כדי לציין כי הגיע הזמן להתחדשות וחידושים בנושא שמוצאים בו כספי ציבור, וראוי ואף חובה כי תוקדש מחשבה על האופן המיטבי, היעיל והאפקטיבי ביותר שבו מוצאים כספים אלה, על מנת להשיג יעדים חשובים.

על כן, הביקורת ממליצה למועצה להציף את הנושא מחדש, ואף למנות ועדה שתלמד את הנושא לעומק, תחשוב על רעיונות ותגיש את המלצותיה בנושא למועצה.

דו"ח ביקורת 02/2017 בנושא:

הניהול העצמי בבית

הספר היסודי כאוכב

מבוא

בהתאם להחלטת הממשלה מיום 13/3/11, משרד החינוך החל בהעברת כלל בתי הספר היסודיים הרשמיים בחינוך הרגיל לניהול עצמי. המעבר בפועל החל בשנת הלימודים תשע"ב ועד שנת הלימודים תשע"ה כלל בית הספר היו חייבים להיכנס לניהול עצמי.

במסמך ההבנות (מעבר לניהול עצמי) של מנהלת בתי הספר בניהול עצמי שהוקמה במשרד החינוך (להלן – "מסמך ההבנות"), נקבע שמטרת המעבר לניהול עצמי היא העברת מוקד קבלת ההחלטות לבית הספר והגדלת המרחב והסמכות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של בית הספר על מנת לאפשר העלאת הישגי התלמידים ומתן מענה מיטבי להבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית של התלמידים.

ועוד נקבע כי המעבר לניהול עצמי נועד להעצים את המנהל וצוות המורים, ולהשביח את תרבות הניהול והלמידה של בתי הספר, לחזק את האחריות והמחויבות של בתי הספר לתפוקות ולתוצאות (האחריות-Accountability), ולהרחיב את מעגל השותפים המעורבים והפועלים לקידום החינוך בבית בספר.

המועצה המקומית כאוכב בשיתוף עם משרד החינוך העבירה את בית הספר היסודי בכאוכב לניהול עצמי החל מספטמבר 2014. בית הספר היסודי כאוכב הינו בניהול גב' עביר אבו אלהיג'א החל משנת הלימודים 2011/2012, וכיום לומדים בבית ספר זה 429 תלמידים, ב-6 שכבות מכיתה א' עד כיתה ו' (בסה"כ 18 שכבות – 15 כיתות נורמטיביות ו-3 כיתות חינוך מיוחד). הפעילות השוטפת של הניהול העצמי מבוצעת בפועל על ידי מזכיר בית הספר מר אברהים אבו אלהיג'א.

לפי מסמך ההבנות הנ"ל, הרשות המקומית אחראית על הבקרה והביקורת של הניהול הכספי של בתי ספר בניהול עצמי בתחומה, לרבות פיקוח ובקרה שוטפים על ההתנהלות התקציבית והתפעולית של בית הספר, ועל הניהול השוטף של חשבון הניהול העצמי של בית הספר בהלימה למפרט נהלי העבודה הכספיים כמפורט בנספח ג' של מסמך ההבנות.

פעולות הביקורת

הביקורת בדקה בתקופה שבין 4/17 עד 7/17 את מידת יישום והטמעת הנהלים וההוראות של מסמך ההבנות, שלוש שנים אחרי החלת הניהול העצמי בבית ספר יסודי כאוכב. מסמך ההבנות הנ"ל קובע מספר כללים והוראות והנחיות להתנהלות הכספית והארגונית של בית הספר בניהול עצמי, והוא יהיה 'הבינשמארק' אשר לפיו תבוצע הביקורת נשוא דו"ח זה. הביקורת ערכה מספר פגישות עבודה, הן עם מנהלת בית הספר והן עם מזכיר בית הספר, והן עם מנהל מחלקת החינוך במועצה, ונבדקו מסמכים שונים הקשורים לניהול העצמי. יש לציין כי פעולות הביקורת נעשו תוך התחשבות בעובדה שהמעבר לניהול עצמי עודנו בחיתוליו, וכי לשתי המערכות; הן של הרשות והן של בית הספר, יקח זמן והשקעת עבודה מאומצת כדי להטמיע נכונה את ההוראות השונות של מסמך ההבנות.

ריכוז ממצאים

1. לא נמצא ברשות ספר נהלים רשותי שמעגן את העקרונות והכללים ונהלי העבודה בהתנהלות שבין הרשות המקומית ובתי הספר בניהול עצמי, בהלימה לכללים ולהוראות מסמך ההבנות ונספחיו.
2. נמצא כי לא נוהגים במועצה לאשר תקציב נפרד לבית הספר בניהול עצמי. תקציב בית הספר מוטמע בתוך תקציב הרשות תחת הכותרת "השתתפות בית ספר יסודי" כסכום אחד כולל בלי שום פירוט. זאת ועוד, נמצא כי בבית הספר היסודי לא עורכים תקציב שנתי בית ספרי אשר מקביל לשנת הלימודים (1.8 עד 31.7).
3. נמצא כי יישום ההוראה בדבר קביעה והעברה של התקציב הבית ספרי, סל תלמיד ותחומי אחריות לבתי הספר הנ"ל הינו יישום חלקי בלבד; חלק נכבד מהוצאות התפעול אשר חובה להעבירן לאחריות בית הספר על פי נספח ב' למסמך ההבנות, נשארו בפועל עם הרשות, וזאת בהתאם לסיכום בין הרשות והנהלת בית הספר.
4. נמצא כי גם תוכנית העבודה המקושרת תקציב וגם ההערכה השנתית הנ"ל לא נידונו ולא אושרו על ידי הועדה המלווה הבית ספרית. הוצגה לביקורת תוכנית עבודה מקושרת לתקציב לשנת הלימודים תשע"ז, שהינה לקונית ממספר בחינות; בעניין זה, יש לציין, מנהלת בית הספר הביעה טענות ותסכול כנגד הפורמט המובנה של תוכנית העבודה המקושרת תקציב, אשר לדבריה הינו קצת מסורבל וההתמודדות איתו הינה מורכבת מדי.

5. נמצא כי להנהלת בית הספר, ובמיוחד למזכיר, חסרים הכשרה ותמיכה מקצועיים מספיקים להתמודדות עם הדרישות והנהלים החשבונאיים הרבים והשונים בניהול העצמי של בית הספר, דבר שמשתקף באופן כה ברור מכלל הממצאים.
6. נמצאו מספר ליקויים בתהליך הרכש וההתקשרות עם ספקים ונותני שירות; כגון מספר הצעות המחיר שיש לקבל בכל רכישה עפ"י גודלה, וכן ליקויים וחסרים אחרים הנוגעים לתיעוד מסמכי הרכישה וארגון תיקי הספקים באופן מסודר וראוי אשר יאפשר וינגיש את המעקב והבקרה ויקל עליהם.
7. נושא השימוש במתקני בית הספר אחה"צ, אם זה על ידי הרשות המקומית או ע"י גורמים חיצוניים, אינו מוסדר בנוהל ברור אשר מבהיר את נושא האחריות וגם את נושא דמי השכירות במקרה של משתמשים פרטיים. כיום אין קנה מידה או נוהל ברור בעניין זה, וגם לא ברור מה הם דמי השכירות הראויים לשימוש במתקני בית הספר בשעות אחה"צ ע"י גורמים פרטיים.
8. נמצא כי אין רישום מסודר לעניין התרומות בשום מקום: לא בספרי בית הספר, לא בתקציבו וגם לא בתקציב הרשות המקומית כאוכב. במצב הנתון היום, הרשות המקומית לא יכולה לבצע בקרה כספית המבטיחה שימוש יעיל ואפקטיבי בתרומות אלה תוך שמירה על מנהל תקין. מעט התרומות שמגיע לבית הספר כיום לא מופקד בחשבון ההורים או חשבון הניהול העצמי כנדרש בהבחנה במסמך ההבנות בין תרומות הורים לתרומות אחרות. וועד ההורים מבצע בתרומות רכישות או עבודות עבור בית הספר על פי שיקול דעתו אחרי תיאום עם בית הספר אך ללא הפקדה ורישום כלשהו לתרומות אלה לצורכי מעקב ובקרה, וגם תרומות אלו לא מובאות לאישור הרשות המקומית כנדרש במסמך ההבנות.
9. נמצא כי בית הספר לא מעביר באופן סדיר נתונים כספיים מצטברים למאגר המידע הכספי הארצי במשרד החינוך עבור התקופות: אוגוסט – ספטמבר, אוגוסט-דצמבר, אוגוסט-מרץ, אוגוסט-יולי (שנתי). מבדיקה משותפת (עם מנהל מחלקת החינוך) של המנב"ס אפשר למצוא שני דיווחים תקופתיים לקוניים מבחינת הנתונים הכספיים שאמורים להיות בהם ע"פ מסמך ההבנות.
10. נמצא כי הדיווח הנדרש, דו"ח תקציב מול ביצוע, לא מבוצע. כנראה פעולה זו לא מבוצעת עקב חוסר מיומנות/או הכשרה של מזכיר בית הספר לביצוע הפעולה החשבונאית האמורה.
11. נמצא כי עד להיום מאז תחילת הניהול העצמי בבית הספר לא הופק ו/או הוגש דו"ח כספי מאושר ע"י רו"ח.

12. נמצא כי מאז כניסת הניהול העצמי לבית הספר לא בוצע סקר בקרה פנימי כנדרש במתכונת הקבועה בנספח ו' למסמך ההבנות.

בדיקת יישום הוראות מסמך ההבנות:

א. **גיבוש ספר נהלים רשותי** – על הרשות המקומית לגבש ספר נהלים רשותי לבתי הספר בניהול עצמי שבתחום שיפוטה. ספר זה יפרט את העקרונות והכללים ונהלי העבודה בהתנהלות שבין הרשות המקומית ובתי הספר בניהול עצמי. ספר זה יהיה בהלימה לכללים ולהוראות מסמך ההבנות ונספחיו ויכלול חלק ארגוני-פדגוגי המתייחס אל התפיסה החינוכית, הנחות היסוד ועקרונות העבודה בבתי הספר בניהול עצמי, וחלק אחר שמפרט את העקרונות והנהלים לניהול כספים בבתי ספר בניהול עצמי, וחלק נוסף אשר מפרט את העקרונות והנהלים שמעגנים את יחסי העבודה והתקשורת בין בתי הספר לרשות המקומית.

מבדיקה עם מנהל מחלקת החינוך במועצה נמצא כי לא קיים ברשות ספר נהלים כאמור. לדבריו, נושא הניהול עצמי מתנהל רובו ככולו בהתאם למסמך ההבנות, והיקף הפעילות של הניהול עצמי בכאוכב לא מצריך ספר נהלים כזה, היות ויש רק בית ספר יסודי אחד בכפר. ולעניין פירוט התפיסה הפדגוגית כחלק מספר הנהלים, הרי זו מפורטת כל שנה בהערכה השנתית של בית הספר שמוצגת על ידי מנהלת בית הספר.



הביקורת מקבלת את ההיגיון שביסוד הדברים הנ"ל, אבל יחד עם זאת מציעה למנהל מחלקת החינוך להכין מעין-ספר נהלים אשר מסכם ומתמצת את עיקר הדברים הרלוונטיים לרשות ולבית הספר, בהתחשב בגודל הכפר.

ב. **אישור והקצאת תקציב בית ספרי על ידי הרשות המקומית** – על הרשות לאשר ולהקצות תקציב נפרד וייעודי עבור כל אחד מבתי הספר שבניהול עצמי בהלימה לפורמט אישור רשות-תקציב בתי ספר בניהול עצמי. בין היתר, תקציב זה יפרט את תחומי האחריות המועברים לבתי הספר ואלה שימשיכו להיות מנוהלים באמצעות הרשות המקומית, וכי

במקביל לתקציב הרשותי הקלנדרי ייבנה תקציב שנתי לבית הספר מקביל לשנת הלימודים (1.8 עד 31.7) – תקציב שנתי בית ספרי.

מבדיקה עם גזבר המועצה נמצא כי לא נוהגים במועצה לאשר תקציב נפרד לבית הספר בניהול עצמי. לדבריו, תקציב בית הספר מוטמע בתוך תקציב הרשות תחת הכותרת "השתתפות בית ספר יסודי" כסכום אחד כולל בלי שום פירוט. זאת ועוד, בבית הספר היסודי לא נמצא כי עורכים תקציב שנתי בית ספרי אשר מקביל לשנת הלימודים (1.8 עד 31.7). המתכונת הקיימת של התקציב הבית ספרי המוצג היא שני טורים תמציתיים של ריכוז ההכנסות וריכוז הוצאות ללא פירוט ראוי של סעיפי ההוצאות.



הביקורת מעירה כי על גזבר הרשות לפעול בהתאם לדרוש במסמך ההבנות; להורות להנהלת בית הספר להעביר לקראת תחילת כל שנת לימודים הצעת תקציב מפורטת אשר תובא לאישור המועצה כשהיא מפורטת בתוך התקציב הכולל של המועצה.

ג. קביעה והעברה של התקציב הבית ספרי, סל תלמיד ותחומי אחריות לבתי הספר – לפי מסמך ההבנות, התקציב השנתי לבית הספר בניהול עצמי לא יפחת מהסכום השנתי המינימאלי לתלמיד שנקבע במודל התקצוב של משרד החינוך מוכפל במספר התלמידים בבית הספר, כמפורט ביתר הרחבה בסעיף 5 למסמך ההבנות. במסגרת זאת, הרשות תגבש רשימת תחומי אחריות שאותם תעביר לבית הספר שיכללו, בין היתר, תחומי אחריות אשר חובה להעביר לבית הספר, ותחומי אחריות שאותם תמשיך הרשות לנהל באמצעותה.

נמצא כי יישום ההוראה הנ"ל הינו חלקי בלבד; חלק נכבד מהוצאות התפעול אשר חובה להעבירן לאחריות בית הספר על פי נספח ב' לעיל נשארו עם הרשות, וזאת בהתאם לסיכום בין הרשות לבית הספר כפי שיפורט דלהלן:
ע"פ פרוטוקול ישיבה מיום 4/1/16, בה נכחו מנהלת בית הספר, גזבר הרשות ומנהל מחלקת החינוך ברשות, סוכם סל התלמיד שעל הרשות להקצות בתקציבה ולהעבירו לחשבון הניהול העצמי של בית הספר והוא 855 נח/תלמיד; כפול 427 תלמידים, ובסה"כ 365,085 נח לאותה שנת לימודים, אשר יועבר ב-12 העברות חודשיות שוות. לפי סידור זה הוסכם כי כלל תחומי האחריות כנדרש במסמך

ההבנות, כגון חשמל, מים, אינטרנט, בזק וכו', ישולמו על ידי הרשות ויקוזזו לאחר מכן מההעברה החודשית של בית הספר.

בהמשך בתאריך 24/1/17, קרי שנה לאחר מכן, הצדדים תמחרו מראש את ההוצאות הנ"ל (חשמל, מים, בזק, טלפון) והורידו אותם מסל התלמיד, וכך זה עמד על סך של 600 ₪/תלמיד, כפול 429 תלמידים, חלקי 12 חודשים, יוצא שההעברה החודשית הינה ע"ס 21,450 ₪ לחודש בשנת הלימודים נשוא הביקורת.

מנהל מחלקת החינוך מסביר חריגה זו מהוראת נספח ב דלעיל בקושי הטכני הקיים בהפרדת מונים של מים וחשמל בין מתקנים השייכים לבית הספר לבין מספר מתקנים של הרשות והנמצאים במתחם בית הספר, כגון: מגרש כדורגל השייך לעמותת הספורט שהיא עמותה עירונית, גני החובה ששייכים לרשות ועוד... והוא מצייין כי חריגה זו קיבלה אישור ממערכת הניהול העצמי של משרד החינוך (מנב"ס), והציג פלט ממערכת זו שמאשר את האמור.



הביקורת מעירה כי אחת המטרות שעמדו ביסוד המעבר לניהול עצמי היא חיזוק העצמאות הניהולית הכלכלית של בית הספר, ולהגשמה מלאה של מטרה זו היה ראוי להעביר תשלום הוצאות אלה לאחריות בית הספר כנדרש במסמך ההבנות, ונושא הפרדת המונים אינו סיבה מונעת אם הרשות הייתה מתאמצת יותר להסדרת נושא זה. בנוסף, ההסדר שסוכם אינו תקין, אם כי אושר ע"י מנב"ס, כי הלכו לפי שיטת האומדן של הוצאות שעשויות להשתנות באופן קיצוני, כגון צריכת מים וחשמל, ומצב הדברים הנ"ל, אשר נאמדו בו הוצאות אלו פיר תלמיד, ללא בסיס חוקי, עשוי לעשוק את קופת הרשות המקומית או בית הספר.

ד. **פתיחת חשבון ניהול עצמי המופרד מחשבון הורים** – על הרשות לוודא קיומו של חשבון בנק שהינו בבעלות הרשות המקומית עבור כל בית ספר בניהול עצמי, אשר במסגרתו תנוהל הפעילות הכספית השוטפת של בית הספר בניהול עצמי, למעט ניהול תשלומי הורים.

לבית הספר קיים חשבון ע"ש הרשות אשר במסגרתו מנוהלת הפעילות הכספית השוטפת של בית הספר, וגם קיים חשבון נוסף לניהול כספי הורים. שני החשבונות מתנהלים בבנק הדואר. ההתנהלות בשני החשבונות בסה"כ תקינה, כמעט ואין שימוש בחשבון ההורים. יש לציין כי הרשות נותנת לבית הספר מבחינה זו ייעוץ ותמיכה וגיבוי מספקים.

ה. הצגה ואישור תוכנית עבודה מקושרת לתקציב בפני ועדה מלווה בית ספרית – על ביה"ס לגבש תוכנית עבודה פדגוגית, ותקציב בית ספרי שנתי המבטאים את המטרות והיעדים וסדרי העדיפויות של בית הספר. תקציב זה צריך להתבסס על התקציב הבית ספרי שאושר ברשות, הכנסות צפויות ואחרות והנחות לגבי ההוצאה השנתית בכל נושא. תוכנית זו תאושר על ידי וועדה מלווה בית ספרית טרם פתיחת שנת הלימודים, כמפורט בנספח ז' למסמך ההבנות, ובהמשך שנת הלימודים יתקיים גם דיון בוועדה המלווה על התכנון מול ביצוע.

הוצג בפני הביקורת העתק מתוכנית עבודה פדגוגית לשנת תשע"ו תחת השם "הערכה שנתי": מדובר במצגת מפורטת מאוד שפורשת את מטרות ויעדי בית הספר עם הסברים וניתוחים תיאורטיים ופרקטיים מפורטים, ובאחד השקפים נפרש תקציב קצר שמפרט חמשה יוזמות לפרויקטים חינוכיים והעלות הצפויה של כל יוזמה. בנוסף, תקציב בית הספר גם מוצג באופן תמציתי במתכונת "ריכוז הכנסות" ו-"ריכוז הוצאות" ופירוט הכנסות הורים.

הוצגה לביקורת תוכנית עבודה מקושרת לתקציב לשנת הלימודים תשע"ז. בפגישה השניה עם מנהלת בית הספר היא הביעה טענות ותסכול מהפורמט המובנה של תוכנית העבודה המקושרת לתקציב, אשר לדבריה הינו קצת מסורבל וההתמודדות איתו מורכבת.

זאת ועוד, לדברי מנהלת בית הספר, בתחילת שנת הלימודים מוגשת תוכנית עבודה תחת הכותרת הערכה שנתי, אשר מפרטת את חזון בית הספר והמטרות והיעדים לשנת הלימודים וכי תוכנית זו הוצגה בפני פורום חינוכי בטמרה ולא בפני הוועדה המלווה, וזאת לאור חוסר שיתוף פעולה והיעדרות מתמשכת של חברי הוועדה המלווה מהישיבה שהייתה מיועדת לאישור תקציב זה.



הביקורת מעירה כי גם תוכנית העבודה המקושרת לתקציב וגם ההערכה השנתית הנ"ל לא נידונו ולא אושרו על ידי הוועדה המלווה הבית ספרית. עם כל ההבנה להסברי מנהלת בית הספר אודות הקושי לכנס חברי הוועדה המלווה, עדין אין מנוס ויש לדאוג ולפעול שהוועדה המלווה תכנס פעמיים בשנה כאמור בנספח ז' למסמך ההבנות, הן בתחילת שנת הלימודים כדי לדון ולאשר את התוכנית העבודה המקושרת לתקציב הנ"ל, והן כדי להעריך את ביצועי בית הספר בסוף שנת הלימודים. הביקורת בדעה כי אחרי אימות קבלת ההזמנה לישיבה על ידי חברי הוועדה, ניתן יהיה לקיים את ישיבת הוועדה במנין המינימאלי של רוב חברי הוועדה.

אשר לטענות אודות התוכנית מקושרת תקציב, הביקורת בדעה כי יש להעביר טענות אלה למנהלת הניהול עצמי במשרד החינוך ולדאוג כי הגורם שאמור לטפל באופן שוטף בעניין זה, כגון המזכיר או סגן המנהל, יקבל את ההכשרה המתאימה והמלאה; תוכנית העבודה המקושרת תקציב נותנת בפועל את הביטוי הכספי של כלל פעילויות בית הספר, והינה כלי הבקרה העיקרי על ההתנהלות הכספית העצמאית של בית הספר. עיון בתוכנית שנמסרה לביקורת אכן מראה פורמט רחב ומסועף שמחייב הכשרה מתאימה, אך בהחלט נראה כי הנו כלי ניהול, דיווח ובקרה רציני וחשוב אשר יכול לסייע בידי בית הספר בהתנהלות הכספית והפדגוגית.

- ו. **העברת תחומי אחריות מנהלתיים, הגדרת אחריות, סקר מבנה והפרדת מונים** –
 בהעברת תחומי אחריות מנהלתיים לבתי הספר מועברת האחריות לתפעול השוטף של בית הספר בתחומים אלו, כמפורט בנספח ב' למסמך ההבנות. עם זאת ההוצאות החד פעמיות כגון שדרוג תשתיות או שיפוצי עומק נשארות באחריותה ובמימונה של הרשות המקומית ועליה לגבות את בתי הספר ככל שמתעוררת בעיה מסוג זה. במסגרת זאת תדאג הרשות המקומית להעמיד את מבנה בית הספר במצב תקין על חשבונה ואם יש צורך תערוך סקר מבנה לבדיקת תקינותו וכשירותו. זאת ועוד, הרשות תדאג שלכל בית ספר בניהול עצמי קיים מונה נפרד של הוצאות התפעול הרלוונטיות, כגון: מים, חשמל וטלפון, מונה אשר יבטא ככל האפשר את הוצאות בית הספר בלבד.

ראשית יש לציין כי על פי סעיף 2 לנספח ב' הנ"ל, תחומי האחריות שחובה להעבירן לאחריות בית הספר אמורים לבוא לידי פירוט בתוך ספר הנהלים הרשותי לניהול עצמי, דבר שאינו קיים ברשות כפי שצוין לעיל.
 נמצא כי תחומי האחריות המנהלתיים כגון, שרתים, שמירה, ניקיון, מזכירות נשארו באחריות הרשות. האחזקה השוטפת עברה אל אחריות ביה"ס, אבל שיפוצי קיץ ועומק נשארו באחריות המועצה כנדרש במסמך ההבנות. לא נערך סקר מבנה לבדיקת תקינותו וכשירותו של המבנה, אבל נמצא כי בית הספר מקבל מבחינה זו גיבוי מלא מהרשות.
 וכפי שצוין בסעיף ג' דלעיל, לא קיימת הפרדת מונים ועקב כך הוצאות התפעול כגון מים, חשמל וטלפון הועברו לאחריות הרשות כנגד קיזוז הוצאות אלה מסל התלמיד החודשי.



הביקורת בדעה כי הדרך הנכונה היא להפריד בין המונים של בית הספר למונים של מתקני המועצה שבמתחם בית הספר, וראוי לעשות מאמץ כדי להגיע למצב שבו כל תשתיות החשמל והמים והתקשורת של בית הספר הינן מנותקות משאר מתקני הרשות שבמתחם.

ז. **רכש, התקשרות וקבלת שירות** – בית הספר יוכל ליזום ולבצע רכישות והתקשרויות באופן עצמאי עד סכום מסוים, בהתאם לטבלת הרשאות רכש והתקשרות שתנוסח בספר הנהלים הרשותי (להלן: "הטבלה"). ובסכומים שעולים על הסף שנקבע בטבלת ההרשאות כאמור, בית הספר יוכל לבצע רכישות או לקבל שירות מזכיינים שנבחרו באמצעות הרשות המקומית; והכל כמפורט בסעיף 9 ונספח ג' למסמך ההבנות, ובהתאם לכל דין החל על התקשרויות של רשויות מקומיות.

היות ואין לרשות ספר נהלים רשותי לעניין הניהול העצמי, נושא הרכש נבדק בהתאם לטבלה המפורטת בסעיף 10 לנספח ג' למסמך ההבנות. נלקח מדגם של שלוש רכישות שבוצעו בתקופה הרלוונטית לביקורת:

1. **הזמנת שירותי אחזקת מזגנים (תיקון וניקוי)**

התקבלו שתי הזמנות: הצעה מס' (1) ע"ס 13,780 ₪; הצעה מס' (2) ע"ס 8,830 ₪.

ע"פ הטבלה המפורטת בנספח ג' הנ"ל, מדובר כאן בשירות שקרוב לודאי יעלה על 10,000 ₪ ובשל כך צריכתו על ידי בית הספר מחייבת קבלת 4 הצעות מחיר ואישור הרשות: נמצא כי דבר זה לא נעשה. וגם אם נגיד כי עלות השירות היא מתחת ל 10,000 ₪, וברור כי היא מעל ל 5000 ₪, הרי על פי הטבלה צריכת שירות זה מחייבת קבלת 3 הצעות מחיר, דבר שמן הסתם לא נעשה.

2. **הזמנת ציוד משרדי ומתכלה**

התקבלה הצעה אחת בלבד, על אף שעלות הרכישה הינה מעל ל 5000 ₪, ולכן נדרש על פי הטבלה לקבל שלוש הצעות. זאת ועוד, ההצעה הזוכה אושרה בחתימה אלמונית לרכישה מבלי שיירשם באופן ברור שם המאשר ותפקידו, וגם ללא עריכת סיכום לכל הצעה בשורה התחתונה. אמנם מצורפת הצעה נוספת שכתוב עליה שם של מצייע אחר אך זה צילום של אותה הצעה זוכה עם אותם מחירים, והמצייע הנוסף לא התום עליה.

3. **הזמנת 5 מקרנים**

נרכשו חמשה מקרנים מהספק אקספרס טכנולוגיה בע"מ כהצעה יחידה בעלות

כוללת של 13,455 ש"ח! לא התקבלו הצעות נוספות, למרות שבית הספר נדרש על פי הטבלה הנ"ל לקבל ברכישה כגון דא 4 הצעות וגם אישור הרשות המקומית, שני דברים שלא נעשו.

הערות נוספות:

✓ חסר תיעוד מראש ובכתב במסמכי הרכישה, לתנאי התשלום בהתקשרות עם הספק כנדרש בסעיף 10.1 לנספח ג הנ"ל (שוטף, שוטף+30 או 60 וכו').

✓ חסר במסמכי הרכישה הזמנה ידנית או ממוחשבת חתומה ע"י מורשה חתימה שמפרטת כמות, מחיר סופי (אחרי הנחה), זמן אספקה וכל מידע אחר כנדרש בסעיף 10.5 לנספח ג. בעניין רכישת הציוד המתכלה, אכן יש פירוט של כמויות ומחיר אך חסר מידע לגבי זמן אספקה שהינו מידע חיוני להתנהלות פעילויות בית הספר.

✓ הצעות המחירים המתקבלות מהספקים אינן חתומות על ידי המציעים.

✓ אין תיוק מסודר של הצעות הרכש בקלסר נפרד שכולל האישורים הנדרשים לפי סעיף 10.11 לנספח ג, כגון פרטי הספק המלאים, אישור עסקאות גופים ציבוריים, אישור ניהול ספרים ופטור מניכוי מס במקור. במצב הקיים כל הניירת מתויקת בתיקי ההוצאות עם החשבוניות, ואי אפשר לקבל מידע בקלות מתוך מאגר ממוקד לצורך זה. הביקורת מציעה למזכיר בית הספר לייחד קלסרים מיוחדים לתיוק הצעות המחיר השונות ומידע מלא לגבי כל ספק שזכה, בכל שנה.



הביקורת מעירה בנושא הרכש, כי על הנהלת בית הספר להקפיד ביתר שאת הן בעניין מספר הצעות המחיר בהתאם לטבלה דלעיל, והן על ניהול מאורגן ומוקפד יותר של מסמכי ההזמנות והצעות המחיר לרבות פרטי הספקים והאישורים השונים המתבקשים, כך שעניין זה יהיה מאורגן ונגיש באופן נוח יותר לגורמים הרלוונטיים, הן עבור מזכיר המועצה או הנהלת החשבונות והן לביקורת.

ח. שימוש נוסף במתקני בית הספר – בית הספר יכול לפעול על מנת לתת רשות לשימוש במבנה בית הספר ובמתקניו לאחר שעות הלמודים לפעילויות שונות בתנאי שנחתם הסכם עליו יהיו חתומים הרשות המקומית, מנהל בית הספר והמשתמש.

מבדיקה עם מנהל מחלקת החינוך ברשות מסתבר כי הרשות עושה שימוש במתקני בית הספר אחרי שעות הלימודים וזאת לעיתים רחוקות, לצרכים ציבוריים של היישוב. אין שימוש במתקנים אלה על ידי גורמים פרטיים או עסקיים.

הרשות המקומית כאוכב עצמה עושה שימוש כאמור במתקני בית הספר, וזה דבר נתפס במועצה וגם בבית הספר כמובן מאליו. עם זאת, הביקורת מציעה לעגן את השימוש של המועצה במתקנים אלה אחה"צ בנוהל אשר יסדיר את העניין מבחינת היקף השימוש ואחריות לנזקים העלולים להיגרם משימוש זה ועוד נושאים רבים שעשויים לנבוע מכך.

נמצא גם כן, כי בבית הספר מתקיימים "חוגים מתמשכים" כפעילויות העשרה לתלמידים; פעילויות אלו מתקיימות במתקני בית הספר אחה"צ; לשאלת הביקורת אם הגורמים הפרטיים אשר מקיימים חוגים אלה כזכיינים מטעם משרד החינוך משלמים דמי שכירות בגין קיום החוגים במתקני בית הספר, נמסר ממנהלת בית הספר כי דמי השכירות האלה מקוזזים מדמי ההשתתפות שמשלמים התלמידים לחוגים אלה (במתכונת הנחה של 8%-10% מדמי ההשתתפות).



הביקורת מעירה כאן, כי יש להסדיר נושא השימוש במתקני בית הספר אחה"צ, אם זה על ידי הרשות המקומית או ע"י גורמים חיצוניים, בנוהל ברור אשר יבהיר את נושא האחריות וגם את נושא דמי השכירות במקרה של משתמשים פרטיים. כיום אין קנה מידה או נוהל ברור בעניין זה (מה הם דמי השכירות הראויים). יש לערוך חישוב מדויק לגבי דמי השכירות הראויים שעל המפעיל לשלם בגין קיום החוג, ורק אז להחליט אם לגבות סכום זה מהמפעיל או לגלם זאת בתמחור החוגים. ובכל אופן, את כל האמור לעיל יש לעגן בהסכם בכתב אשר עליו יהיו חתומים הרשות, בית הספר והמשתמש.

ט. **העסקת כוח עזר** – הרשות תאפשר לבית הספר בניהול עצמי להעסיק כוח עזר נוסף באמצעות הרשות המקומית.

הוראה זו לא רלוונטית הואיל ולפי הסיכום בין בית הספר לבין הרשות המקומית, כל תחומי כח האדם הדרוש להפעלה מנהלית של מתקני בית הספר הינו באחריות הרשות המקומית, כגון: שרתים, מזכירות, כוח עזר פדגוגי ומדריכי העשרה, סייעות, ניקיון המבנה.

י. **קבלת תרומות** – תרומות שיגויסו לטובת בית הספר ממקורות שאינם הורי התלמידים בבית הספר יועברו לחשבון הניהול עצמי. תרומות שגויסו לטובת בית הספר מהורי תלמידים בבית הספר, יועברו לחשבון הבנק הבית ספרי המיועד לתשלומי הורים, ובכל מקרה, קבלת התרומות לשני החשבונות תיעשה בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך תשס"ג 3א' (סעיף 6) ובכפוף להוראות החלות על רשויות מקומיות לענין קבלת תרומות. זאת ועוד, תרומות אלה יהיו כלולות בתקציב בית הספר ויהיו נתונות גם כן לבקרה כספית של הרשות המקומיות ומשרד החינוך.

מהשיחות עם מנהלת ומזכיר בית הספר בעניין זה, ניתן להבין כי בד"כ אין הרבה תרומות שמגיעות לבית הספר ממקורות שאינם הורי התלמידים, ומעט התרומות שמגיעות בכלל הם מטעם הורי תלמידים שמגויסים על ידי ועד ההורים, ולעיתים קרובות, התרומות הן בשווה כסף כגון ציוד וריהוט ודברים אחרים הנחוצים לבית הספר.

יוצא אפוא, שאין רישום כלשהוא ל- "מעט התרומות הנ"ל" בשום מקום: לא בספרי בית הספר, לא בתקציבו וגם לא בתקציב הרשות המקומית כאוכב. זאת ועוד, נמצא כי תרומות אלו לא מופקדות בחשבון ההורים או חשבון הניהול העצמי כמבוקש בהבחנה דלעיל, אלא שוועד ההורים מבצע בתרומות רכישות או עבודות עבור בית הספר על פי שיקול דעתו אחרי תיאום עם בית הספר, אך ללא הפקדה ורישום כלשהו לתרומות אלה לצורכי מעקב ובקרה, וגם תרומות אלו לא אושרו על ידי הרשות המקומית כנדרש.



הביקורת מעירה כי ממצא זה הינו חמור מאוד וכי באחריות הרשות ומנהלת בית הספר לדאוג לרישום תרומות אלה בתקציבן ולטפל בהן כנדרש במסמך ההבנות וחוזרי המנכ"ל של משרד החינוך, האמורים לעיל. במצב הנתון היום, הרשות

המקומית לא יכולה לבצע בקרה כספית המבטיחה שימוש יעיל ואפקטיבי בתרומות אלה תוך שמירה על מנהל תקין! על הרשות המקומית ומנהלת בית הספר לכנס את ועד ההורים ולהבהיר להם היטב את האמור במסמך ההבנות בקשר לתרומות, ולהכפיף נושא זה לפיקוח הדוק מטעם מנהלת בית הספר, על ידי התחלה ביישום הוראות מסמך ההבנות דלעיל.

יא. בקרה, ביקורת ושקיפות

1. בית הספר בניהול עצמי יעביר 4 פעמים במהלך שנת לימודים, נתונים כספיים מצטברים למאגר מידע כספי ארצי שהוקם על ידי משרד החינוך עבור התקופות: אוגוסט – ספטמבר, אוגוסט-דצמבר, אוגוסט-מרץ, אוגוסט-יולי (שנתי).

נמצא כי אין יישום מלא של הוראה זו. מבדיקת המנב"ס אפשר למצוא שני דיווחים תקופתיים לקוניים מבחינת הנתונים הכספיים שדוחות אלה אמורים להכיל.

2. בתום כל אחת מהתקופות הנ"ל יפיק בית הספר דו"ח תקציב מול ביצוע, יוודא נכונות הנתונים והשיוך לסעיפים, וישלח דו"ח מעודכן ומשקף עבור התקופות האמורות. הדו"ח יישלח למאגר לא יאוחר מ-30 יום מתום תקופת הדיווח. הדוחות הנ"ל יופקו במבנה סטנדרטי שמתאים לשליחה למאגר ותתאפשר באופן אוטומטי ע"י התוכנות הכספיות שחייבות להיות מותאמות לביצוע פעולה זו.

נמצא כי הדיווח המתבקש הנ"ל (דו"ח תקציב מול ביצוע) לא מבוצע. כנראה פעולה זו לא מבוצעת עקב חוסר מיומנות /או הכשרה של מזכיר בית הספר לביצוע הפעולה החשבונאית האמורה. הביקורת מעירה כי על בית הספר לדאוג לביצוע דרישה זו בהקדם, ומוצע כי הנהלת בית הספר תיעזר בהנהלת החשבונות במועצה לצורך ביצוע הדיווחים הנדרשים.

3. בתי הספר יעבירו לרשות דו"ח כספי שנתי ביחס לשנת לימודים (1.8 עד 31.7) אשר יופק ממאגר המידע הכספי במבנה הסטנדרטי המפורט בנספח ד למסמך ההבנות, מבוקר ומאושר על ידי רואה חשבון, ושלא יאוחר מיום 30/11 ביחס לשנת הלימודים הקודמת.

נמצא כי עד להיום מאז תחילת הניהול העצמי בבית הספר לא הופק ו/או הוגש דו"ח כספי מאושר ע"י ר"ח, כאמור. הביקורת מעירה כי על הנהלת בית הספר

לדאוג לעניין זה באופן מיידי, ועל הרשות לעקוב אחרי עניין זה ביחס לכל שנת לימודים.

4. במועדי העברת הנתונים למאגר המידע הכספי, הרשות תעביר למנהלת ניהול עצמי הצהרה חתומה על ידי גזבר הרשות בדבר הסכומים שהועברו על ידי הרשות לחשבונות הבית ספריים בהתאם לנוסח המפורט בנספח ה' למסמך ההבנות, אשר תועבר לא יאוחר מ-30 יום מתום כל תקופת דיווח.

נמצא כי הרשות מבצעת דרישה זו. גזבר המועצה הציג בפני הביקורת העתק מההצהרה הנ"ל.

5. הרשות המקומית תבצע מידי שנת לימודים בכל בית ספר בניהול עצמי סקר בקרה לבחינת איכות הנהלת החשבונות והניהול הכספי של בתי הספר, והרשות תדווח למשרד החינוך כי סקר בקרה פנימית כאמור אכן נעשה בכל אחד מבתי הספר שבניהול עצמי.

מאז כניסת הניהול העצמי לבית הספר לא בוצע סקר בקרה פנימי כאמור. על כן ובמהלך ביצוע ביקורת זו, המבקר ביקש מהנהלת החשבונות ברשות לשלוח נציג מטעמה כדי להתלוות לביקורת ולבצע את הסקר הנדרש. הסקר בוצע במתכונת הקבועה בנספח ו' למסמך ההבנות. ממצאי סקר זה מובאים להלן:

סקר בקרה פנימית - לפי הנוסח בנספח ו' למסמך ההבנות

להלן ממצאים עיקריים על מערכת הנהלת החשבונות בבית הספר היסודי כאוכב בהתאם לתוכנית הביקורת המפורטת בנספח ו' למסמך ההבנות:

1. גיבוש תוכנית עבודה פדגוגית ותקציב בית ספרי שנתי
 - 1.1 תוכנית העבודה לא הוצגה ואושרה על ידי וועדה מלווה בית ספרית טרם פתיחת שנה"ל.
 - 1.2 לא התקיים דיון בוועדה המלווה סביב התכנון ממול ביצוע.
 - 1.3 לא הופק דו"ח תקציב מול ביצוע לשם שליחתו למאגר מידע כספי ארצי.
 - 1.4 לא הועברו לרשות המקומית דוחות כספיים שנתיים (1.8 עד 31.7) אשר הופקו ממאגר המידע הכספי, מבוקרים ומאושרים על ידי ראוה החשבון המבקר.

2. נוהל גביה מההורים

- 2.1 אין נוהל גביה בגין חובות משנים קודמות.

2.2 לא מופק דו"ח חייבים.

3. תרומות

- 3.1 תרומות שגויסו לטובת ביה"ס ממקורות אחרים שאינם הורי תלמידי ביה"ס לא הועברו לחשבון הניהול העצמי.
- 3.2 התרומות לא אושרו על ידי הרשות המקומית.

4. תקבולים וקופה

- 4.1 אין בבית הספר כספת המוחזקת בהתאם להנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך.
- 4.2 המזומן לא מוכנס לכספת באופן מיידי מכיוון שאין כספת כאמור לעיל.
- 4.3 אין הפרדה בין מזומן קופה קטנה למזומן שהתקבל מההורים.
- 4.4 לא קיים תיק שיקים חוזרים ובו טופס הקבלה מהקופה+טופס שיק מוחזר מהבנק.
- 4.5 לא מחייבים את הגורם המשלם שהוחזר לו שיק בעמלת החיוב מהבנק.

5. בנק

- 5.1 תעריפי העמלות לא מותאמים לסיכום הרשות עם הבנק.
- 5.2 יתרות הבנק לא מופקדים בפקדונות נושאי ריבית.

6. הנהלת חשבונות

- 6.1 בבית הספר לא מועסק מנהל חשבונות.
- 6.2 לא מבוצע שיוך תקציבי מתאים לסעיפי ההוצאה/ההכנסה.
- 6.3 אין דוח תקציב מול ביצוע, חודשי ומצטבר.
- 6.4 אין דוח התאמות בנק.

7. רכש והתקשרויות עם ספקים

- 7.1 בית הספר לא פועל לפי טבלת ההרשאות רכש כפי שקבעה הרשות (הטבלה המפורטת במסמך ההבנות).
- 7.2 בית הספר לא בודק אם תנאי ההתקשרות עם ספק שבחר עדיפים על אלה של הרשות.

8. גיבויים ואבטחת מידע

- 8.1 בית הספר אינו מבצע גיבוי יומי של המערכות המקומיות וגיבוי חודשי – המזכיר סומך בכך על בית התוכנה שיפעילו את הגיבויים.
- 8.2 הגיבויים אינם נשמרים במקום מאובטח ומוגן משריפה.

סיכום – מסקנות והמלצות

התכלית העיקרית של מעבר בתי הספר לניהול עצמי, כאמור במבוא לדו"ח זה, היא העברת מוקד קבלת ההחלטות לבית הספר והגדלת המרחב והסמכות הפדגוגית, הניהולית והכלכלית של בית הספר על מנת לאפשר העלאת הישגי התלמידים ומתן מענה מיטבי להבטחת רווחתם הלימודית, הרגשית והחברתית של התלמידים. וזאת לצד תכלית נוספת לא פחות חשובה והיא חיזוק האחריות (Accountability) של הנהלת בית הספר, דהיינו האחריות והמחויבות שלהם לתפוקות ולתוצאות תוך הרחבת מעגל השותפים המעורבים והפועלים לקידום החינוך בבית בספר.

מימוש התכליות הנשגבות הנ"ל מחייב יישום מלא ומדויק של הוראות מסמך ההבנות, שהינו הנוהל המרכזי והכללי העיקרי להטמעת הניהול העצמי בצורה הכי מיטבית ואפקטיבית בבתי הספר.

הביקורת הגיעה לכלל מסקנה, שהמקור או הסיבה העיקרית לליקויים ביישום הוראות מסמך ההבנות, כמפורט בממצאים לעיל, היא העדר או חוסר הכשרה מקצועית חשבונאית מספיקה של האורגן הרלוונטי בבית הספר שאמור ליישם באופן שוטף את דרישות מסמך ההבנות במיוחד לעניין ההתנהלות הכספית.

הפרה מתמשכת של הוראות מסוימות של מסמך ההבנות; למשל, אי העברת נתונים כספיים של בית הספר למאגר המידע הכספי בהתאם להנחיות, או העדר קיום תוכנה כספית לבתי ספר בהתאם להוראות והנחיות החוזרים השונים לניהול חשבונות, רכש וגביה; אי עמידה של הרשות בהתחייבויות חשובות כאמור ומפורט במסמך ההבנות, כל אלה הן הפרות שעלולות לגרום הפסקה או ביטול מטעם משרד החינוך של הסכם העברת הניהול העצמי עם הרשות.

על כן, נדרשת מעורבות יותר אקטיבית של הרשות כגורם פיקוח ובקרה על הניהול העצמי הטרי בבית הספר היסודי בכאוכב לתיקון הליקויים המפורטים בדו"ח, בדחיפות רבה.

לאור כל המקובץ דלעיל, הביקורת ממליצה כדלקמן:

1. ראשית ולפני כל דבר, על בית הספר והרשות לדאוג לספק למזכיר בית הספר ו/או לעובד מנהלה אחר בבית הספר, הכשרה מקצועית חשבונאית עמוקה בתחום ההתנהלות הכספית בהתאם להוראות הרבות והמסועפות של מסמך ההבנות, ולחילופין, לתגבר את מזכיר ביה"ס, ולו באופן זמני, בתמיכה חשבונאית על ידי הצמדת עובד מהנהלת החשבונות של הרשות, אשר ייתן תמיכה זו על בסיס שעתי כל שבוע עד לרכישת שליטה מלאה ע"י המזכיר.
2. על הרשות לגבש ספר נהלים רשומי כנדרש במסמך ההבנות, ומוצע כי ספר זה יעגן בתוכו תמצית של הדרישות החשבונאיות השונות שבמסמך ההבנות. ספר זה יפרט את העקרונות והכללים ונהלי העבודה בהתנהלות שבין הרשות המקומית ובית הספר בניהול עצמי, בנוסף לחלק ארגוני-פדגוגי המתייחס אל התפיסה החינוכית.
3. יש לעגן את תקציב בית הספר באופן מפורט בתוך תקציב הרשות, בצורה שתסייע לבית הספר בהגדרת סעיפי ההוצאה השונים.
4. על הרשות לפעול להפרדת המונים השונים (חשמל ומים) בין מתקני בית הספר לבין מתקני הרשות השונים שבמתחם בית הספר. הביקורת בדעה כי ראוי לעשות כל מאמץ כדי להגיע למצב שבו כל תשתיות החשמל והמים והתקשורת של בית הספר הינן מנותקות משאר מתקני הרשות שבמתחם.
5. אחת המטרות שעמדו ביסוד המעבר לניהול עצמי היא חיזוק העצמאות הניהולית הכלכלית של בית הספר, ולהגשמה מלאה של מטרה זו, ממליצה הביקורת כי הרשות תעמוד על גיבוש רשימת תחומי אחריות שאותם תעביר לבית הספר שיכללו, בין היתר, תחומי אחריות אשר חובה להעביר לבית הספר, ותחומי אחריות שאותם תמשיך הרשות לנהל באמצעותה. ולכן רצוי מאוד כי הוצאות התפעול השוטף המוגדרות במסמך ההבנות יועברו לאחריות בית הספר כנדרש במסמך ההבנות.
6. יש לדאוג ולפעול שהועדה המלווה תתכנס פעמיים בשנה כאמור בנספח ז' למסמך ההבנות, הן בתחילת שנת הלימודים כדי לדון ולאשר את תוכנית העבודה המקושרת תקציב הני"ל, והן כדי להעריך את ביצועי בית הספר בסוף שנת הלימודים, על אף הקושי הרב שבכינוס חברי ועדה זו.
7. תוכנית העבודה המקושרת תקציב נותנת בפועל את הביטוי הכספי של כלל פעילויות בית הספר, והינה כלי בקרה עיקרי וחשוב על ההתנהלות הכספית העצמאית של בית הספר, אשר עשוי לסייע בידי בית הספר בהתנהלות הכספית והפדגוגית, ולכן על הרשות להקפיד

כי תוכנית זו תוגש על הצד הטוב ביותר, ולהקצות להנהלת בית הספר את כל התמיכה והעזרה המקצועית והטכנית הנחוצים לכך.

8. על הנהלת בית הספר להקפיד ביתר שאת בנושא הרכש: הן בעניין מספר הצעות המחיר, והן על ניהול מאורגן ומוקפד יותר של מסמכי ההזמנות והצעות המחיר לרבות פרטי הספקים והאישורים השונים המתבקשים, כך שעניין זה יהיה מאורגן ונגיש באופן נוח יותר לגורמים הרלוונטיים; הן למזכיר המועצה או הנהלת החשבונות והן לביקורת. מומלץ כי מנהל הרכש במועצה ייתן את תמיכתו המקצועית למזכיר בית הספר בביצוע הרכישות השונות, באופן שזה יתאים לדרישות מסמך ההבנות.

9. יש להסדיר את נושא השימוש במתקני בית הספר אחה"צ, אם זה על ידי הרשות המקומית או ע"י גורמים חיצוניים, בנוהל ברור אשר יבהיר את נושא האחריות וגם את נושא דמי השכירות במקרה של משתמשים פרטיים. יש לקבוע קנה מידה או נוהל ברור בעניין זה (מה הם דמי השכירות הראויים). מומלץ גם כן, לערוך חישוב מדויק לגבי דמי השכירות הראויים שעל המפעיל לשלם בגין קיום החוג, ורק אז להחליט אם לגבות סכום זה מהמפעיל או לגלם זאת בתמחור החוגים. ובכל אופן, בהימצאו של משתמש פרטי, יש לעגן את השימוש בהסכם שעליו יחתמו הרשות, בית הספר והמשתמש.

10. על הרשות ומנהלת בית הספר לדאוג לרישום התרומות שמגיעות לבית הספר, וללא קשר להיקפן, בתקציבן השנתי ולטפל בהן כנדרש במסמך ההבנות וחוזרי המנכ"ל של משרד החינוך, על מנת לאפשר בקרה כספית המבטיחה שימוש יעיל ואפקטיבי בתרומות אלה תוך שמירה על מנהל תקין! על הרשות המקומית ומנהלת בית הספר לכנס את ועד ההורים ולהבהיר להם היטב את האמור במסמך ההבנות בקשר לתרומות, ולהכפיף נושא זה לפיקוח הדוק מטעם מנהלת בית הספר, על ידי התחלה ביישום הוראות מסמך ההבנות בעניין זה.

11. על הנהלת בית הספר להפיק ולהגיש דו"ח כספי מאושר ע"י רו"ח לא יאוחר מסוף נובמבר לכל שנת לימודים, כנדרש במסמך ההבנות. הביקורת מעירה כי על הנהלת בית הספר לדאוג לעניין זה באופן מיידי, ומוצע כי גזבר הרשות יעקוב אחרי עניין זה וידרוש אותו, ביחס לכל שנת לימודים.

12. על בית הספר לדאוג להגשת דו"ח תקציב מול ביצוע באופן תקופתי במהלך שנת הלימודים כנדרש במסמך ההבנות, ומומלץ כי הנהלת בית הספר תיעזר בהנהלת החשבונות במועצה לצורך ביצוע הדיווחים הנדרשים, לפחות בשלב זה עד להכשרת מזכיר בית הספר באופן ראוי למלאכה זו.

13. על הרשות לעקוב באופן יותר הדוק אחרי הנהלת החשבונות של בית הספר ולבצע בקרה באופן תכוף, ולוודא הגשת הדיווחים הנדרשים במסמך ההבנות על ידי בית הספר. אי העברת נתונים כספיים של בתי הספר למאגר המידע הכספי בהתאם להנחיות, עלולה להביא לביטול הסכם הניהול העצמי ע"י משרד החינוך.

14. על הרשות להקפיד כל שנת לימודים על ביצוע סקר הבקרה הפנימית לפי הנוסח המוצע בנספח ו' למסמך ההבנות. כמו כן, יש לקחת את ממצאי הסקר הנוכחי דלעיל, אשר בוצע במהלך הביקורת דנא, ולהתחיל כבר בתיקון הליקויים הנקובים בו.

הרקע החוקי לעבודת הביקורת במועצה

צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950

מינוי מבקר המועצה

145א. (א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן - המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), התשכ"ב-1962.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד ענינים עם תפקידו כמבקר.

מינוי המבקר

145ב. (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד;

(2) הוא תושב ישראל;

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה 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 ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו -

(1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992 ;

(2) התנאי שבסעיף קטן (א)(5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

מועצה שלא מינתה מבקר

145ג. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א תוך הזמן הנקוב בהודעה.

(ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

תפקידי המבקר

145.ד. (א) ואלה תפקידי המבקר :

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

(2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה ;

(3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;

(4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת ;

(5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינולי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

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

(1) שיקול דעתו ;

(2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני ;

(3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

המצאת מידע למבקר

145ה. (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

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

(ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

דו"ח על ממצאי הביקורת

145ו. (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.

(ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

מינוי עובדים ללשכת המבקר

145.ז. (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.

(ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.