

## חינוך מיוחד

### כללי

חוק החינוך המיוחד, תשמ"ח-1988 (להלן: "החוק" או "חוק החינוך המיוחד") קובע את זכותו של ילד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד חנם. על פי סעיף 1 לחוק, ילד בעל צרכים מיוחדים הוא אדם בגיל שלוש עד עשרים ואחת, בעל לקות משמעותית הגורמת לו מוגבלות. על פי סעיף 2 לחוק, החינוך המיוחד נועד לקדם את כישוריו ויכולתו של הילד בעל הצרכים המיוחדים, לשפר את תפקודו הגופני, השכלי, הנפשי וההתנהגותי, להקנות לו ידע, מיומנות והרגלים ולסגל לו התנהגות מקובלת בחברה, במטרה להקל על שילובו בה ובמעגל העבודה.

סעיף 4 לחוק מטיל על המדינה את האחריות למתן חינוך מיוחד חנם. כמו כן, החוק מטיל על הרשות המקומית את האחריות לקיום מוסדות לחינוך מיוחד בתחום שיפוטה, במשותף עם המדינה. סעיף 6 לחוק מעניק לנציג הרשות המקומית סמכויות ותפקידים נוספים בתחום החינוך המיוחד.

### מטרות הביקורת

#### הביקורת בחנה את הנושאים הבאים:

א. ועדות השמה - במסגרת פרק זה נבחנו הנושאים הבאים:

- הזמנת הורים לועדות;
- פרוטוקול הועדה;
- כינוס ועדות השמה;
- ועדות חוזרות;
- החלטות הועדה.

ב. התחשבות עם משרד החינוך בגין העסקת סייעות טיפוליות בחינוך המיוחד.

ג. התחשבות עם משרד החינוך בגין העסקת מלווי היסעים בחינוך המיוחד.

ד. אגרות חוץ בגין תלמידי חינוך מיוחד - גבייה מרשויות שולחות ותשלומים לרשויות קולטות.

## מתודולוגיה

במהלך הביקורת התקיימו פגישות עם סגנית מנהל האגף לחינוך ומנהלת המחלקה לילדים בסיכוי אשר משמשת כיו"ר ועדת השמה (להלן: "מנהלת המחלקה" ו/או "יו"ר ועדת השמה"), חשבת אגף החינוך, מנהלת מדור ועדות השמה, מנהלת מדור הסעות, אחראית אגרות תלמידי חוץ במינהל האגף לחינוך, ומנהלת מדור רשויות ומשרדי ממשלה בגזברות העירייה (להלן: "אחראית גבייה ותשלומים").

הביקורת ערכה ניתוח של קבצים המכילים את פרטי ישיבות ועדת ההשמה שנערכו עבור שנת הלימודים תשע"א (להלן: "קובץ ועדת השמה"). הקבצים הכילו בין היתר את השדות הבאים: מס' תעודת זהות של התלמיד, תאריך דיון, סוג מסגרת לימודית (גן לחינוך מיוחד, בית ספר לחינוך מיוחד, כיתה מיוחדת בבית ספר רגיל, בית ספר לחינוך רגיל, גן לחינוך רגיל) אפיון חריגות לשיבוץ, שם מוסד שיבוץ.

הביקורת עיינה במדגם של 9 תיקי ועדת השמה משנת הלימודים תשע"א, השמורים במשרדי המחלקה לילדים בסיכוי (להלן: "המחלקה") לשם בדיקת תקינות פעילות ועדת ההשמה.

כמו כן ערכה הביקורת ניתוח של קובץ תלמידי חינוך מיוחד תושבי כפר סבא (להלן: "העיר") אשר למדו מחוץ לעיר בשנת תש"ע. הקובץ הכיל את השדות הבאים: שם התלמיד, תעודת זהות, שם המוסד בו שובץ התלמיד, הסכום לתשלום, כיתה והערות.

**הביקורת מודה לעובדים על שיתוף הפעולה.**

## ממצאי הביקורת

### פרק א' - ועדות השמה

#### 1. מבוא

ועדת ההשמה היא ועדה מקצועית שהרכבה וסמכויותיה נקבעו בחוק החינוך המיוחד ובחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 1.2-36 העוסק ב"יישום חוק החינוך המיוחד: ועדת שילוב מוסדית, ועדת השמה וועדת ערר" (להלן: "חוזר ועדת השמה").

על פי סעיף 3.5.1 לחוזר ועדת השמה, נציג מינהל החינוך ברשות המקומית משמש כיושב ראש הועדה (להלן: "יו"ר ועדה"), ועליו מוטלת האחריות לארגון עבודתה, לזימון המשתתפים בה ולניהול שיבותיה.

הועדה מוסמכת לקבל החלטות לגבי זכאותו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד (להלן: "חנ"מ"), ולגבי השמתו במסגרת חינוכית ההולמת את צרכיו. ככלל, לא ילמד תלמיד במסגרת של חינוך מיוחד ללא החלטה של ועדת השמה, למעט במקרים בהם מבקשים הורי התלמיד את השמתו בחינוך מיוחד בהתאם לסעיף 7(א1) לחוק החינוך המיוחד, ולמעט תלמידים הלומדים במוסדות חינוך מיוחד עקב אשפוזם בבתי חולים פסיכיאטריים.

להחלטותיה של ועדת השמה יש השפעה משמעותית על חיי התלמיד וחיי בני משפחתו. על כן, להשתתפות התלמיד ומשפחתו בוועדה ולהצגת עמדותיהם במסגרתה יש חשיבות רבה.

חוק החינוך המיוחד וחוזר ועדת השמה מפרטים את אופן ניהול ועדת ההשמה. הוראות פרוצדוראליות אלה נועדו להבטיח שמירה על הוגנות ההליך ועל היעדר חריגה מסמכות של הועדה - תוך שמירה על הסדר ועל התקציב הקיים. חריגה מהוראות אלה מעוררת חשש, כי מעבר לפגיעה בפרוצדורה, מתקיימת פגיעה מהותית בזכויותיו של התלמיד ומשפחתו.

בעיריית כפר סבא (להלן: "העירייה") התקיימו עבור שנת הלימודים תשע"א 287 ועדות השמה.

## 2. הזמנת הורים לוועדות השמה

סעיף 9(ב) לחוק החינוך המיוחד קובע, כי הוועדה תזמין את הורי הילד בעל הצרכים המיוחדים ואת הילד עצמו ותאפשר להם או למי מטעמם להשמיע את טיעוניהם.

גם חוזר ועדת השמה שם דגש מיוחד על הזמנת ההורים לוועדה, וזאת על מנת שיוכלו להשמיע את דברם. להלן עיקרי הוראות החוזר בנושא משלוח ההזמנות להורים:

- א. סעיף 3.5.3 (א) לחוזר ועדת השמה קובע, כי יש להזמין את הורי התלמיד (או את האפוטרופוס שלו) ואת התלמיד לדיון בוועדת ההשמה בעניינו.
- ב. על פי סעיף 3.5.3 (ג) לחוזר ועדת השמה, החלטות של ועדת השמה המתקבלות בעניינו של תלמיד מבלי שהוזמנו הוריו לדיון אינן תקפות.
- ג. על פי סעיף 3.5.3 (א) לחוזר ועדת השמה, ההזמנה להורים ולתלמיד תישלח אליהם בדואר רשום והעתק ההזמנה יתויק ברשות המקומית.
- ד. סעיף 3.5.2 (א) לחוזר ועדת השמה, קובע, כי הזימון לשיבות ועדת ההשמה ייעשה תוך פרק זמן סביר ולא פחות מ-16 יום לפני מועד הישיבה.

### ממצאים

- 2.1 על אף הוראת סעיף 3.5.3 (א) לחוזר ועדת השמה, הקובעת כי "העתק ההזמנה יתויק ברשות המקומית", העתקי ההזמנות אשר נשלחות להורים אינן נשמרות במחלקה.
- 2.2 הביקורת ביקשה לבחון את העתק אישורי הדואר הרשום של משלוח ההזמנות להורים בתשעת התיקים שנבחנו על ידה. ב-3 מתוך 9 התיקים לא נמצאו אישורי משלוח ההזמנות בדואר הרשום.

**תגובת מנהל אגף החינוך - העתקי ההזמנות + אישור דואר רשום יצורפו לסדר היום וועדות ההשמה ויתויקו, ומעתה ואילך ההזמנות להורים תשמרנה.**

**הערת הביקורת - מנהל אגף החינוך קיבל את הערת הביקורת.**

2.3 הביקורת בחנה, אם ההזמנות להורים נשלחו בפרק הזמן הנדרש בסעיף 3.5.2 (א) לחוזר, דהיינו לא פחות מ-16 ימים לפני קיום הועדה. ב-3 התיקים בהם לא נמצאו אישורי הדואר הרשום (סעיף 2.2 לעיל) בחנה הביקורת את תאריך הפקת ההזמנות במערכת ועדות השמה האינטרנטית של משרד החינוך (להלן: "מערכת ועדות השמה"). נמצא, כי ב-2 מתוך 3 התיקים הופקו ההזמנות פחות מ-16 ימים לפני מועד הועדה ומשכך גם נשלחו להורים בדואר בפרק זמן קצר יותר מהנדרש בחוזר.

מתוך 6 התיקים שבהם אותרו אישורי הדואר הרשום למשלוח ההזמנה להורים, נמצאו 3 תיקים שבהם נשלחו ההזמנות להורים במועד קצר יותר מהנדרש בחוזר. הביקורת מבקשת לציין, כי עמידה בלוח הזמנים שנקבע בחוזר אינה רק דרישה פורמאלית אלא מטרתה ליתן להורים פרק זמן סביר להתארגנות ולעריכת כל הסידורים הנחוצים לקראת הוועדה, לרבות המצאת אבחונים נוספים, הזמנת גורמים מומחים מטעם לוועדה, הזמנת גורם שייצגם בוועדה במידה והם חפצים בכך וכיו"ב.

**תגובת מנהל אגף החינוך - בדרך כלל מקפידה מנהלת מדור וועדת השמה על שליחת הזמנות לדיון בוועדה לפחות 16 יום לפני מועד קיום הוועדה. יחד עם זאת קיימים מקרים בהם ההורים דורשים מטעמים שונים לקיים וועדה דחופה, במקרים אלה ההורים מביעים הסכמתם בכתב לקיום הוועדה לפני 16 יום. מדור וועדת השמה בודק ומוודא כי ההורים ערוכים לוועדה עם כל המסמכים והגורמים הנדרשים.**

**הערת הביקורת -** לא הוצגו בפני הביקורת כל אישורים בכתב מטעם הורים אשר מבקשים לקיים בעניינם ועדה דחופה. במקרים בהם ההורים מבקשים קיום ועדה דחופה יש להקפיד לקבל הסכמתם בכתב. בכל מקרה אחר, על יו"ר ועדת השמה ומנהלת מדור ועדת השמה לעבוד בהתאם להוראות חוזר ועדת השמה ולשלוח את ההזמנות לפחות 16 ימים לפני מועד הועדה.

### **3. המסמכים המשמשים מצע לדיון בועדות השמה**

המענה החינוכי שיינתן לתלמיד על ידי ועדת השמה אמור להיקבע על פי אפיון החריגות של התלמיד.

האפיון מורכב מאבחון הלקות שנקבעה לתלמיד על סמך המסמכים הקבילים על פי חוזר ועדת השמה, ומהתיאור התפקודי של התלמיד ועוצמת התמיכות הדרושות לו.

על כן קובע חוזר ועדת השמה, כי בכל מקרה של הפניית תלמיד הלומד במוסד חינוכי כלשהו אל ועדת השמה, לרבות דיונים חוזרים בעניינם של תלמידים הלומדים במסגרות החינוך המיוחד, יובאו לפני הוועדה המסמכים הבאים (סעיף 3.6.1(ג), 3.4.4(ד)):

- א. שאלון הפניה של התלמיד הכולל דו"ח מקיף מטעם המוסד החינוכי שהוא לומד בו.
- ב. חוות דעת פסיכולוגית (או אבחון אחר הנדרש על פי סוג הלקות).
- ג. החלטת ועדת שילוב המוסדית שנערכה לתלמיד.

#### **שאלון הפניה**

הפניית תלמיד אל ועדת השמה נעשית באמצעות טופס המכונה "שאלון הפניה". שאלון הפניה הוא מסמך בו מדווח הגורם המפנה, בדר כלל נציגי המוסד החינוכי, על תפקודו של התלמיד במוסד, ועל כן הוא אחד המסמכים המרכזיים שעליהם מבססת ועדת השמה את החלטתה. על פי סעיף 3.4.4(ג) (2) לחוזר, על שאלון הפניה צריכים לחתום מנהלת בית הספר, מחנכת הכיתה או הגננת המבקשים דיון בועדת השמה, המפקח על המסגרת החינוכית המאשר את הפניה, בתנאי שהוא יוודא כי אכן מוצו אפשרויות הטיפול והחינוך בתלמיד במסגרת החינוכית בה הוא לומד, וכן הורי התלמיד המאשרים שהובאו לידיעתם הבקשה לדיון ותוכנו של השאלון. החתימות הנדרשות על גבי השאלון משקפות את נכונות תוכן המידע המובא בשאלון ומקנות לו משנה תוקף.

#### **אבחון או הערכה פסיכולוגית**

אחד המסמכים הנדרשים לדיון הוא אבחון או הערכה פסיכולוגית, על פי שיקול דעתו המקצועית של הפסיכולוג. במקרים שנדרשים בהם אבחון/הערכה על ידי גורם מקצועי אחר, כגון גורמים רפואיים או ועדת האבחון לאדם המפגר של משרד הרווחה, על הצוות החינוכי

להפנות את ההורים לגורמים המקצועיים המוסמכים, כדי שאלה ישקלו את הצורך לערוך אבחון או הערכה וישיבו על כך בכתב. הורי התלמיד רשאים אף הם להביא לפני הועדה חוות דעת מקצועיות ומסמכים אחרים הנוגעים לעניינו של התלמיד. הועדה רשאית לדון רק במסמכים קבילים, החתומים על ידי הגורמים המקצועיים המוסמכים.

### **החלטת ועדת השילוב המוסדית**

על פי סעיף 1.3 לחוזר ועדת השמה, מדיניות משרד החינוך הנגזרת מחוק החינוך המיוחד בכל הקשור לטיפול בתלמידים בעלי צרכים מיוחדים היא להעניק ככל הניתן זכות קדימה להשמתו של התלמיד במסגרת החינוך הרגיל, תוך מתן מענה לצרכיו. רק לאחר מיצוי כל אפשרויות ההתערבות במסגרת הרגילה יש לשקול במידת הצורך את הפניית התלמיד לדיון בוועדת השמה. בהתאם לכך, קובע סעיף 3.4.1 (ד) לחוזר, כי הפניית התלמיד לוועדת ההשמה מחייבת קיום של ועדת שילוב מוסדית בעניינו, בניית תכנית חינוכית יחידנית ותיעוד של תהליך יישום התכנית על המטרות והיעדים הרשומים בה.

סעיף 3.6.1 (ג) לחוזר קובע, כי בכל מקרה של הפניית תלמיד הלומד במוסד חינוכי כלשהו אל ועדת ההשמה תוגש לוועדה בין יתר המסמכים גם ההחלטה של ועדת השילוב המוסדית. סעיף 3.4.4 (ד)(3) לחוזר קובע, כי כאשר מקבל יו"ר ועדת ההשמה בקשה לקיום ועדה מהורה, מרשות החינוך המקומית או מארגון ציבורי עליו לפנות למסגרת החינוכית בבקשה לקבל את החלטת ועדת השילוב שהתקיימה בעניין התלמיד ואת פרוטוקול הדיון בה.

### **איסוף המסמכים**

סעיף 3.5.1 (ב) לחוזר ועדת השמה קובע, כי **יו"ר ועדת ההשמה** ידאג לאסוף את כל המסמכים לפני הדיון בוועדת ההשמה.

סעיף 3.6.1 (ו) לחוזר ועדת השמה קובע, כי **יו"ר ועדת ההשמה** יוודא שכל המסמכים המובאים לפני הועדה יהיו חתומים על ידי הגורם המקצועי שכתב אותם, תוך פירוט מקצועו המדויק של הכותב ומספר הרישיון שלו.

**ממצאים**

3.1 הביקורת מצאה, כי בניגוד להוראות 3.5.1(ב) לחוזר ועדת השמה, אשר קובעות מפורשות, כי האחריות לאיסוף כל המסמכים מוטלת על יו"ר הועדה, לא נערך במחלקה איסוף מרוכז של כלל המסמכים הנדרשים לצורך קיום הועדה, כפי שיפורט להלן:

3.1.1 החלטות ועדות השילוב המוסדיות שנערכו לתלמידים שעניינם נדון בוועדות אינן נאספות במחלקה, וזאת בניגוד להוראות סעיף 3.4.4 (ד)(3) לחוזר ועדת השמה אשר מטילות חובה מפורשת על יו"ר הועדה לפנות למסגרת החינוכית בבקשה לקבל את החלטת ועדת השילוב ואת פרוטוקול הדיון בה. הביקורת מדגישה, כי הדרישה לקבלת החלטת ועדת השילוב אינה דרישה פורמאלית גרידא, משמעותה שהמוסד החינוכי ערך את כל ניסיונות השילוב של התלמיד במסגרת חינוך רגילה לפני הפנייתו לוועדת השמה.

**תגובת מנהל אגף החינוך - תעשה פנייה למפקחות הכוללות של גני ילדים ובתי ספר על מנת שהללו תדרכנה את הכפופים להן להעביר את החלטות וועדות השילוב המוסדיות עם שאלון ההפניה והאבחון בעת בקשתן לערוך וועדות השמה לילדיהם.**

**הערת הביקורת -** בנוסף לפנייה אל המפקחות הכוללות לשם תדרוך בתי הספר והגנים, על יו"ר ועדת השמה לוודא מראש בטרם לכינוסה של כל ועדה כי הועברו לידיה כלל המסמכים הנדרשים לצורך כינוס הועדה, לרבות החלטות ועד השילוב המוסדית שנערכה בענייניו של התלמיד ופרוטוקול הדיון בה, המעידה על כך שמוצו כל ניסיונות השילוב של התלמיד. במידה ומוצאת יו"ר הועדה כי לא הועברה אליה החלטת ועדת השילוב עליה לפנות אל מוסד החינוך בו לומד התלמיד לשם קבלת ההחלטה בטרם לכינוס הועדה.

3.1.2 שאלון ההפניה הוא המסמך היחיד שנאסף במחלקה, כך לדברי מנהלת מדור ועדות השמה שאחראית לאיסוף המסמכים לקראת הועדות, וגם מסמך זה אינו נשמר במשרדי המחלקה אלא מועבר למשרדי השירות הפסיכולוגי לאחר שמנהלת המדור בוחנת שהוא חתום על ידי הורי התלמיד. העמוד הראשון של השאלון מצולם על ידי מנהלת המדור לשם שימוש בפרטי התלמיד לצורך הזנתם במערכת ועדות ההשמה האינטרנטית של משרד החינוך (להלן: "מערכת ועדות השמה"). לאחר הזנת הנתונים במערכת נגרס גם העמוד הראשון.

3.1.3 אבחונים והערכות פסיכולוגיים מועברים ישירות לשירות הפסיכולוגי. משמעות הדבר היא שיו"ר ועדות ההשמה אינה עורכת כל בקרה אחר קבלת אבחונים של התלמידים לקראת כינוס הועדות ואחר עמידת האבחונים בדרישות החוזר ביחס לחתימת כותב האבחון, פירוט מקצועי ומספר הרישיון שלו, כנדרש בסעיף 3.6.1 (ו) לחוזר ועדת השמה.

**הביקורת סבורה, כי מן הראוי שיו"ר הועדה תאסוף את אבחוני התלמידים ואת החלטות ועדות השילוב הנדרשים לצורך כינוס הועדות בטרם לקיומן וכן תבדוק שהמסמכים עומדים בכל דרישות החוזר, למשל לעניין קבילות הגורם המאבחן את הלקות, חתימת כותב האבחון וכיו"ב. כמו כן סבורה הביקורת, כי מן הראוי ששאלוני ההפניה והחלטות ועדות השילוב ישמרו ויתויקו בתיקי הועדות במחלקה, כשם שנעשה ברשויות אחרות.**

**תגובת מנהל אגף החינוך - יו"ר הוועדה בודקת טרם קיום הוועדה שהמסמכים נמצאים וקבילים.** יש לציין כי המסמכים הללו מועברים לתיקים האישיים של תלמידים הנמצאים בשירות הפסיכולוגי וזאת מטעמי סודיות. על פי המצוין בסעיף 3.6.3 של חוזר וועדות ההשמה, משרד החינוך מציין מפורשות כי יש לשמור את המסמכים שהובאו לפני וועדת ההשמה ברשות המקומית. השירות הפסיכולוגי העירוני משתייך לרשות המקומית ולאגף החינוך אשר על כן, איננו סבורים כי יש לשמור את המסמכים במדור וועדות השמה שאינו ערוך לשמירת מסמכים סודיים.

**הערת הביקורת -** משיחות שקיימה הביקורת עם מנהלת מדור ועדת השמה עולה, כי האבחונים מועברים ישירות אל השפ"ח וכן לא מתבצע כל איסוף של החלטות ועדות שילוב מוסדיות. הדבר מעיד על כך שיו"ר ועדת השמה אינה בוחנת את קיומם של המסמכים האמורים ואת קבילותם טרם כינוס הועדות. על יו"ר ועדת השמה לקבל לעיונה את כלל המסמכים המהווים מצע לדיוני הועדה עוד בטרם לכינוסה.

#### 4. פרוטוקול הועדה

סעיף 3.7.4 (א) לחוזר ועדת השמה קובע, כי פרוטוקול הדיון הוא מסמך המשקף את מהלך הדיון ומשכך ישנה חשיבות רבה להקפדה אחר רישום שוטף, אמין ומדויק של מהלך הדיון לרבות מילוי הסעיפים הבאים: פרטי התלמיד, הנוכחים בדיון, הנעדרים מהדיון, המסמכים שהובאו בפני הועדה, מהלך הדיון, פרטי ההחלטה, הנימוקים להחלטה, אישור על רישום פרוטוקול וכיו"ב.

על רישום הפרוטוקולים של ועדות ההשמה שהתקיימו עבור שנת הלימודים תשע"א, אחראית הייתה יו"ר ועדות ההשמה.

#### ממצאים

4.1 במסגרת 9 הפרוטוקולים שבחנה הביקורת, בכולם נערך רישום מלא אחר נוכחותם של חברי הועדה. כן עולה, כי ב- 9 הדיונים שנבדקו נכחו יו"ר הועדה, המפקח על החינוך המיוחד או נציגו ופסיכולוג חינוכי כנדרש בחוזר (סעיף 3.7.2 לחוזר).

4.2 ב- 3 מתוך 9 הפרוטוקולים שנבחנו חסרות חתימות של חברי ועדה שנוכחותם הינה בגדר חובה לשם כינוס הועדה על אישור רישום הפרוטוקול כנדרש בחוזר (סעיף 3.7.4(א) לחוזר).

תגובת מנהל אגף החינוך - ההסבר בחוסר בחתימות של חברי הועדה נובע משכחה, לחץ וכי'.

הערת הביקורת - הביקורת סבורה, כי מדובר בליקוי חמור. על יו"ר הועדה לעבוד בהתאם להוראות חוק החינוך המיוחד וחוזר ועדת השמה ולוודא כי שלושת חברי הועדה שנוכחותם הינה בגדר חובה אכן נוכחים בדיון והם חותמים על אישור רישום הפרוטוקול למען תקפות ההחלטה.

4.3 במסגרת 9 הפרוטוקולים שנבחנו נערך רישום של נוכחותם של ההורים וכן עולה כי ב- 9 הדיונים נכחו ההורים או לפחות אחד מהם בוועדה כנדרש בחוזר.

4.4 במסגרת 9 הפרוטוקולים שנבחנו נרשמה עמדת ההורים במקום הייעודי לכך.

4.5 במסגרת 9 הפרוטוקולים שנבחנו נערך רישום של המוזמנים לוועדה לרבות הגורם המפנה את התלמיד לוועדה. כן עולה, כי ב- 9 הדיונים נכח הגורם המפנה בוועדה כנדרש בחוזר (סעיף 3.7.2(ב)).

4.6 במסגרת 9 הפרוטוקולים שנבחנו נרשמו תוצאות ההצבעה של חברי הועדה וכן עולה, כי החלטות הועדה התקבלו כולן ברוב דעות חבריה כנדרש בחוק החינוך המיוחד (סעיף 11 לחוק).

**הביקורת מציינת לטובה, כי פרוטוקולי ועדת השמה נרשמים ומנוהלים בצורה תקינה, אם כי נדרשת יותר הקפדה לגבי חתימותיהם של חברי הועדה שנוכחותם הינה בגדר חובה לשם כינוס הועדה.**

### **5. כינוס ועדות השמה**

חוזר ועדת השמה קובע מספר הוראות בעניין כינוס הועדות אשר תכליתן לשמור על קיום הליך תקין וראוי.

סעיף 3.5.2 (א) לחוזר ועדת השמה קובע, כי יו"ר הועדה יקבע את מועד כינוס הועדה בטווח זמן של עד 30 ימים ממועד ההפניה של התלמיד על ידי המוסד/ההורים או כל גורם אחר שהפנה את התלמיד.

סעיף 3.7.1 לחוזר ועדת השמה קובע, כי ראוי להביא ליום דיונים לא יותר מ-10 תלמידים ולהקצות לפחות 30 דקות לדיון בעניינו של כל תלמיד.

### **ממצאים**

5.1 מעיון בקובץ ועדת השמה עולה, כי מבין כלל 287 הועדות שכונסו עבור שנת תשע"א, 161 ועדות כונסו למעלה מ-30 ימים לאחר מועד ההפניה של התלמיד, בניגוד לסעיף 3.5.2 (א) לחוזר ועדת השמה.

5.2 מעיון בקובץ ועדת השמה שנערכו עבור שנת הלימודים תשע"א עולה, כי נערך יום דיונים אחד (05/05/2010) בו כונסו 17 ועדות השמה, בניגוד להמלצה הקבועה בחוזר על כינוס 10 ועדות ביום. הביקורת סבורה, כי כינוסן של למעלה מ-10 ועדות השמה ביום מנוגדת להמלצות חוזר ועדת השמה ועלולה להפחית מאיכותם של הדיונים.

**תגובת מנהל אגף החינוך - כיוון שחוזר מנכ"ל קבע כי יש לסיים את הדיונים בוועדות עד תאריך 15.5 בכל שנה, מטבע הדברים מגיעות לקראת סיום הוועדות פניות רבות. אנו נכנסים לדילמה ערכית כי אם לא נקיים וועדות לתלמידים הללו הם ימשיכו ללמוד במוסדות חינוכיים שאינם נותנים מענים לצרכיהם. אנו משתדלים להימנע מקיום וועדות עמוסות כל כך.**

**הערת הביקורת - הביקורת חוזרת על הערתה, כי יש לעמוד בלוחות הזמנים הנקובים בחוזר ועדת השמה אשר מטרתם למנוע עיכובים מיותרים בדיוני הועדה, וכן לפעול בהתאם להמלצת חוזר ועדת השמה לעניין מספר הוועדות המקסימאלי שניתן לקיים ביום וזאת על מנת לשמור על איכות הדיונים.**

## **6. ועדות השמה חוזרות**

סעיף 10 לחוק החינוך המיוחד, כי מנהל מוסד לחינוך מיוחד יביא, אחת ל-3 שנים, את עניינו של ילד בעל צרכים מיוחדים הלומד במוסד, לדיון חוזר לפני ועדת השמה (להלן: "דיון חוזר"). גם סעיף 3.10.01 לחוזר מנכ"ל קובע, כי על מנהל בית הספר או הגננת של ילד בעל צרכים מיוחדים מוטלת האחריות ליזום דיון חוזר בוועדת ההשמה בעניינו של הילד פעם בשלוש שנים.

### **ממצאים**

6.1 מנהלת מדור ועדות השמה מסרה לביקורת, כי לא נערכת מטעם המחלקה כל בקרה אחר קיומן של ועדות השמה חוזרות מידי 3 שנים לתלמידי החינוך המיוחד בעיר. מבדיקות שערכה הביקורת בנושא תשלומי אגרות חוץ לרשויות קולטות (כפי שיפורט בהמשך) נמצאה תלמידה (א.ש.) אשר נכון למועד כתיבת דו"ח זה, חלפו למעלה מ-4.5 שנים מאז נערכה ועדת ההשמה האחרונה בעניינה.

הביקורת סבורה, כי למרות שהוראות חוק החינוך המיוחד וחוזר משרד החינוך מטילות את האחריות בנושא קיום ועדות חוזרות על מנהלי מוסדות החינוך, מן הראוי שבמחלקה לילדים בסיכוי תיערך בקרה שוטפת מידי שנה אחר קיומן של ועדות השמה חוזרות וזאת למען שלומם ורווחתם של הילדים. בקרה מסוג זה אינה קשה לביצוע וניתן לקיימה באמצעות הפקת קבצים ממערכת ועדות השמה של משרד החינוך.

**תגובת מנהל אגף החינוך - למרות שהאחריות מוטלת על מנהל ביה"ס או הגנת של ילד בעל צרכים מיוחדים ליזום דיון חוזר פעם ב-3 שנים, הוחלט להנפיק רשימה של כל הילדים האמורים לחדש את השמתם לקראת שנה"ל תשע"ג ולערוך מעקב אחר הגעת הפניות. היה אם עד חודש מרץ בכל שנה לא תגענה ההפניות תיצור מנהלת המדור קשר עם המוסדות הרלוונטיים לצורך הגשת המסמכים לקיום וועדה.**

**הערת הביקורת - מנהל אגף החינוך קיבל את הערת הביקורת. הביקורת שבה ומדגישה כי יש לבצע הבקרה אחר קיומן של ועדות השמה חוזרות מידי שנה באופן קבוע.**

## **7. משלוח ההחלטה להורים**

סעיף 3.7.4 (ט)(1) לחוזר קובע, כי ההודעה הנשלחת להורים תהיה חתומה על ידי יו"ר הוועדה, ותשלח בדואר רשום לא יאחר מעשרה ימים ממועד קבלת ההחלטה.

### **ממצאים**

**7.1 בניגוד להוראותיו המפורשות של חוזר ועדת השמה, החלטות הוועדה אינן נשלחות להורים בדואר רשום אלא בדואר רגיל.**

**תגובת מנהל אגף החינוך - הניסיון מוכיח כי מכתבים רבים הנשלחים בדואר רשום חוזרים אלינו ודווקא שליחה בדואר רגיל מאיצה את הגעת המכתב להורים. יחד עם זאת אנו נקבל את הוראת חוזר המנכ"ל.**

**הערת הביקורת - מנהל אגף החינוך מקבל את הערת הביקורת.**

7.2 הביקורת ביקשה שיוצגו בפניה החלטות הועדה שנשלחו להורים במסגרת 9 התיקים שנבחנו על ידה וזאת על מנת לבחון את התאריך הרשום עליהן, הוא תאריך הפקת ההחלטה במערכת ועדות השמה. עם זאת נמצא, כי העתקי ההחלטות שנשלחות להורים אינם מתויקים בתיקי הועדות. לאור האמור, לא יכלה הביקורת לבחון האם ההחלטות נשלחו להורים בפרק הזמן המוגדר בחוזר.

**הביקורת מציינת, כי משלוח ההחלטה בדואר רשום וכן פרק הזמן שהוקצה לשם משלוח ההחלטה להורים אינן דרישות פורמאליות. ישנה חשיבות רבה לכך שההורים יקבלו את ההחלטה ויקבלו אותה בפרק זמן קצר ככל הניתן וזאת על מנת שיוכלו להגיש ערר על החלטת הועדה בפני מנהל המחוז במשרד החינוך, במידה והם חפצים לעשות כן. במידה ויקבלו ההורים את ההחלטה באיחור ניכר, קיים חשש שלא יספיקו להגיש ערר שכן דיוני ועדת הערר מסתיימים עד 31 ביולי באותה שנה (סעיף 4.4.2 (ג) לחוזר).**

**תגובת מנהל אגף החינוך - מדובר על בעיות כוח אדם במדור וועדות השמה חודשים מרץ**  
**אפריל ומאי הם חודשים עמוסים בוועדות השמה הנערכות כמעט מידי יום אין באפשרותה של מנהל המדור לשלוח את ההחלטות בטווח של 10 ימים ממועד קבלת ההחלטה, העומס רב העבודה צריכה להיעשות בצורה דייקנית ומבוקרת ועל כן נחוצה עזרה במדור בתקופה זו.**

**הערות הביקורת - על מנת שמשלוח ההחלטות ייעשה במועדים הנקובים בחוזר ועדת השמה,**  
**יש לשלוח את ההחלטות להורים בדואר רשום וכן לשמור את אישורי הדואר הרשום. בנושא בעיית כוח אדם יש לפנות אל הגורמים המוסמכים בעירייה על מנת לבחון אפשרות של סיוע למנהלת מדור ועדת השמה בחודשים העמוסים.**

## פרק ב' - התחשבות עם משרד החינוך בגין העסקת סייעות בחינוך המיוחד

### 8. מבוא

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:

- 8.1. סייעת המשובצת במוסדות חינוך מיוחד ובכיתות חינוך מיוחד במוסדות חינוך רגיל כחלק מהצוות החינוכי-מקצועי של המוסד או הכיתה (להלן: "סייעת כיתתית").
- 8.2. 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").
- 8.3. 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).
- 8.4. סייעת רפואית המורשית לבצע טיפולים פולשניים מסוימים לתלמידים הזקוקים לכך במסגרות החינוך הרגיל.

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

## 9. בחינת החזרי משרד החינוך עבור מימון העסקת סייעות בהשוואה לנתוני

### מחלקת משאבי אנוש

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.

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".

### ממצאים

9.1 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:

חודש נובמבר 2010					
סייעות כיתתיות בי"ס חריגות (קוד 170 בדו"ח מיתר) ש"ש	סייעות כיתתיות (קוד 171 בדו"ח מיתר) ש"ש	סייעות לפי חוק שילוב (קוד בדו"ח מיתר) (345) ש"ש	סה"כ החזר שעות משרד חינוך לחודש נובמבר 2010 ש"ש	שעות בפועל ממשאבי אנוש לחודש נובמבר 2010 לרבות שעות נוספות ש"ש	הפרש
255	795.5	2,058	3,109	3,564	-456

מנתוני הטבלה עולה, כי משרד החינוך שילם לעירייה בחודש נובמבר 2010 בגין 3,109 ש"ש של סייעות. לעומת זאת, על פי נתוני אגף משאבי אנוש בחודש נובמבר 2010 עבדו כלל סייעות החינוך המיוחד בהיקף של 3,564 ש"ש (כולל שעות נוספות). נמצא, כי בחודש נובמבר שילמה העירייה עבור 456 ש"ש להעסקת סייעות מבלי לקבל החזר של משרד החינוך.

9.2 כמו כן, בדקה הביקורת את היקף ההחזרים הכספיים שקיבלה העירייה ממשרד החינוך עבור העסקת סייעות החינוך המיוחד בחודש נובמבר 2010 על פי נתוני דו"ח מיתר מאתר משרד החינוך אל מול נתוני השכר ששולם לסייעות באותו חודש שהועבר לביקורת ממחלקת שכר.

הביקורת מבקשת לציין, כי ביקשה מחשבת אגף החינוך כרטיסי הנהלת חשבונות המפרטים את השכר ששולם לסייעות. עם זאת נמצא, כי לא קיים חשבון נפרד עבור שכר סייעות והחשבון שהועבר לידי הביקורת (חשבון מספר 1813200110) מכיל את השכר ששולם לכל עובדי המנהלה הקבועים במוסד החינוך. הביקורת סבורה, כי לשם עריכת מעקב ובקרה מן הראוי שתיערך הפרדה בחשבונות ויוקם חשבון נפרד המתייחס באופן פרטני לשכר הסייעות.

#### להלן הנתונים שנמצאו:

החזר כספי סייעות חינוך מיוחד - חודש נובמבר 2010					
הפרש	שכר ששולם לסייעות החינוך המיוחד בחודש נובמבר ע"פ נתוני מחלקת שכר * אחוז החזר משרד החינוך	סה"כ החזר כספי משרד חינוך לחודש נובמבר 2010 ב-₪	סייעות לפי חוק שילוב (קוד 345 בדו"ח מיתר) ב-₪	סייעות כיתתיות (קוד 171 בדו"ח מיתר) ב-₪	סייעות כיתתיות חריגות (קוד 170 בדו"ח מיתר) ב-₪
-32,654	499,652	466,998	302,180	127,376	37,442

מנתוני הטבלה עולה, כי משרד החינוך שילם לעירייה בחודש נובמבר 2010 סך של כ- 467 אלפי ₪. לעומת זאת, מכפלת השכר ששולם לסייעות החינוך המיוחד באותו חודש באחוז ההחזר שהתקבל ממשרד החינוך עמד על סך של כ- 499 אלפי ₪. דהיינו, העירייה לא קיבלה החזרים המגיעים לה ממשרד החינוך בסך של כ- 32 אלפי ₪.

**תגובת מנהל אגף החינוך - מהממצאים עולה כי העירייה הוסיפה 456 שעות מעבר לשעות שמממן משרד החינוך. עובדה זו תואמת את מדיניות העירייה ואגף החינוך להוסיף שעות לתלמידים שהיא מוצאת לנכון שזקוקים לכך. חלק מהתלמידים אינם מסוגלים לתפקד במסגרת חינוכית ללא מלווה צמוד והמשרד אינו מוכן להכיר בכך מטעמי תקציב, ובנוסף לכך, הדבר מסייע בידינו לתקן מצבים אבסורדיים לפיהם תלמיד בעל ליקויים קשים נמצא זכאי למלווה רק בחלק משעות לימודיו במוסד והעירייה "נדרשת" להשלים את מכסת השעות הניתנת לו. כמובן שעל תלמידים אלו, שהעירייה לוקחת על עצמה אין טעם לבקש החזרים ממשרד החינוך.**

**הערות הביקורת - הביקורת מתייחסת לסייעות בחינוך המיוחד ולא למלווים. במידה והעירייה מחליטה לממן העסקת סייעות באופן בלעדי, מבלי לקבל החזרים ממשרד החינוך בגין העסקתן, הדברים צריכים להיות מתוקצבים באופן ברור, קרי מהו התקציב אשר בגינו העירייה מקבלת החזרים ומהו התקציב אשר בגינו העירייה אינה מקבלת החזרים. כמו כן, יש להסדיר נושא זה במדיניות כתובה אשר קובעת כללים ותנאי סף לתלמידים הזכאים לקבלת סייעת במימון העירייה על מנת להימנע מטענות של אפליה מצד הורים.**

## **פרק ג' - התחשבות עם משרד החינוך בגין העסקת מלווי היסעים**

### **בחינוך המיוחד**

#### **10. מבוא**

סעיף 2(ב) לחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות, התשנ"ד-1994 (להלן: "חוק הסעה בטיחותית") קובע, כי שר החינוך יקבע כללים ומבחנים לעניין זכאות להסעות של ילדים עם מוגבלות לרבות לעניין הסעה של ילדים ופעוטות עם מוגבלות שתלווה בידי אדם מבוגר בנוסף לנהג וכן הוראות ותנאים לביצוע ההסעה והליווי.

תקנות הסעה בטיחותית לילדים נכים (כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי) התשנ"ה - 1995 (להלן: "תקנות הסעה בטיחותית" ו/או "התקנות") קובעות כללים ומבחנים לזכאות להסעה ולליווי בהתאם לקבוע בחוק. סעיף 2(א) לתקנות קובע, כי ליווי לפי סעיף 2(ב) לחוק הסעה בטיחותית יהיה על ידי מי שמועסק בתפקיד מלווה בידי רשות מקומית, או מתנדב שאושר לכך בידי ארגון ציבורי. סעיף 2(ב) לתקנות מטיל את האחריות לביצוע הליווי על הרשות המקומית שבתחום שיפוטה גר הילד. סעיף 2(ג) לתקנות קובע מהן הלקויות המזכות בליווי וקבלת החזר תשלומים על ידי משרד החינוך. להלן פירוט הלקויות המנויות בסעיף:

- משותקי מוחין ובעלי נכויות פיזיות קשות
- אוטיסטים
- בעלי מחלות נפש
- הפרעות התנהגות קשות
- תלמידים בעלי פיגור בינוני
- תלמידים בעלי פיגור בינוני מורכב
- תלמידים עם פיגור קשה / עמוק (סיעודי)

נוהל השתתפות של משרד החינוך בהעסקת מלווים בהסעות במסגרת "חוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות בעלי מוגבלות" (אשר מהווה את נספח ג' בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מספר 3.3-5 העוסק ב"הסעות תלמידים ועובדי הוראה למוסדות חינוך רשמיים") (להלן: "נוהל השתתפות משרד החינוך") מסדיר את נהלי הדיווח למשרד החינוך וקבלת החוזרים בגין העסקת המלווים.

מעיון בדיווחים שהעבירה מנהלת מדור הסעות למשרד החינוך לשם קבלת החוזרים בגין העסקת המלווים עולה, כי בשנת תש"ע הועסקו 51 מלווים.

### ממצאים

10.1 נמצא, כי נכון למועד כתיבת דו"ח זה (אפריל 2011) טרם הועבר דיווח למשרד החינוך לשם קבלת החוזרים בגין העסקת המלווים לשנת תשע"א, וזאת בניגוד להוראות סעיף 2(ד) לנוהל השתתפות משרד החינוך אשר קובעות, כי הרשות המקומית תגיש למשרד החינוך דו"ח ביצוע על תלמידים המלווים בפועל ביחס לחודשים ספטמבר-ינואר עד סוף חודש פברואר.

**תגובת מנהל אגף החינוך - השנה, שנת הלימודים תשע"א 2011, הועבר הדיווח למשרד החינוך מאוחר יותר מסיבות רפואיות. מנהלת מדור הסעות נעדרה מעבודתה למשך מספר חודשים ובאישור מנהלת המחוז החומר הוגש מאוחר יותר, לידיעה ללא פגיעה בהעברת הכספים לרשות.**

**הערת הביקורת - הביקורת מקבלת את הערת מנהל אגף החינוך.**

10.2 הביקורת ביקשה לבחון האם ישנם תלמידי חינוך מיוחד אשר העירייה מעניקה להם ליווי בהסעות למרות שהלקות ממנה הם סובלים אינה מזכה אותם בליווי, בהתאם להוראות תקנות הסעה בטיחותית, אשר פורטו לעיל. לשם כך, בחנה הביקורת את הבקשה לקבלת החזרים שהעבירה מנהלת מדור הסעות למשרד החינוך בגין העסקת המלווים בשנת תש"ע, אשר מפרט את הלקויות השונות מהן סובלים הילדים. להלן ממצאי הבדיקה:

10.2.1 נמצא תלמיד אחד (פ.ע.) אשר מלווה למרות שהוא סובל מלקויות אשר אינן מזכות בליווי (פיגור קל/עיוורון).

**תגובת מנהל אגף החינוך - עיריית כפר סבא מעניקה מלווים אך ורק לתלמידים הזכאים ללווי, התלמיד מוסע מידי יום עם ילדי גן בחינוך המיוחד הצמוד לגנו בצהרי היום חוזר בשילוב עם מעון לימן אף הוא בחינוך המיוחד ועומד בקריטריונים ללווי.**

**הערת הביקורת - על העירייה להסדיר את נושא הצמדת מלווים לתלמידים אשר אינם זכאים למלווה בהתאם להוראות חוזר משרד החינוך וזאת על מנת לפתור מקרים בהם ליווי התלמיד כרוך בעלויות נוספות.**

10.2.2 נמצא, כי קובץ המלווים, הרצ"ב כנספח א' לדוח הביקורת, אינו מכיל את קוד הלקות שנקבע לילד, אלא רק תיאור מילולי של הלקות שנקבעה. מאחר ואין אחידות בתיאור המילולי של הלקות, לא ניתן לערוך אבחנה מדויקת בין הלקויות השונות. כך למשל הפרעות התנהגותיות/רגשיות מופיעות בקובץ במספר אופנים: "הפרעות התנ"ר/רגשי", " הפרעות התנה"רגשי", " הפרעות התנהגותיות/רגשי" וכיו"ב. בנוסף לכך, התיאור המילולי של הלקות אינו כולל תמיד את דרגתה של הלקות, ומשכך ישנו מספר

לא מבוטל של תלמידים אשר לא ניתן לדעת באמצעות הקובץ האם הם אכן זכאים לליווי. למשל: ישנם שני תלמידים אשר בתיאור הלקות שלהם נכתב "פיגור", עם זאת בהתאם לתקנות הסעה בטיחותית לא כל דרגה של פיגור מזכה בליווי. כמו כן נמצא תלמיד אשר תיאור הלקות שלו הוא "הפרעות התנהגות", אולם בהתאם לתקנות הסעה בטיחותית רק הפרעות התנהגות קשות מזכות בליווי.

**לאור האמור ממליצה הביקורת, כי מנהלת מדור הסעות תזין בקבצי המלווים את קוד הלקות שנקבעה לתלמיד בועדת ההשמה, דבר אשר יאפשר עריכת בקרה בנושא הזכאות לליווי.**

**תגובת מנהל אגף החינוך - לטענת הביקורת שנספח א' אינו מכיל את קוד הלקות, הטופס הינו טופס של משרד החינוך ואין לרשות אישור לשנותו. הלקות נכתבת במלל ומצורף טופס ו. ההשמה של אותו תלמיד זכאי. על דיווח הפרעות התנהגויות קשות או רגשיות או נפשיות מקבלים זכאות.**

**הערות הביקורת - הערת הביקורת התייחסה לקובץ המלווים המנוהל על ידי מנהלת מדור הסעות. מכאן, שיש באפשרותה של מנהלת מדור הסעות לנהל את קובץ המלווים כך שיכיל את קוד הלקות של התלמיד. ישנה חשיבות רבה לניהול שוטף של קובץ המלווים בצורה מדויקת על מנת לערוך בקרה אחר התלמידים הזכאים לליווי.**

10.3 לדברי מנהלת מדור הסעות, לא קיימת בעירייה החלטה כתובה אשר קובעת את היקפי משרות המלווים עבור היעדים השונים אליהם הם נוסעים.

10.4 הביקורת מצאה, כי ישנם מלווים אשר נוסעים לאותם יעדים אולם היקפי המשרה שלהם שונים. להלן מספר דוגמאות:

קו כפר סבא – הוד השרון (איסוף או פיזור בלבד)		
שם המלווה	א.מ.	ע.א.
מספר שעות עבודה יומיות	3	2.5

קווים פנימיים בתוך כפר סבא (איסוף + פיזור)		
ש.ע.	מ.מ.	שם המלווה
4	5	מספר שעות עבודה יומיות

קו כפר סבא - ראשון לציון (איסוף + פיזור)			
כ.ר.	צ.מ.	פ.ק.	שם המלווה
7	6	7.5	מספר שעות עבודה יומיות

**תגובת מנהל אגף החינוך - היקפי המשרה של המלווים נקבעים על ידי מספר פרמטרים, לדוגמא : מספר התלמידים ברכב, הצרכים המיוחדים של התלמידים, מספר מוסדות המשולבים בהסעה, זמני הנסיעה מיעדים שונים בתוך עיר אחת.**

10.5 משמעות ההבדלים בהיקפי משרות המלווים היא שלא קיימת בעירייה מדיניות שוויונית, אחידה וברורה המקצה מספר שעות אחיד לכל יעד, אשר ממנו ניתן לגזור את מספר השעות להן זכאי המלווה הנוסע לאותו היעד.

**תגובת מנהל אגף החינוך - בנושא שיבוץ והעסקת מלווים, היקף העסקת המלווים מותנה בצרכי התלמידים ויתר תנאי העסקתו נקבעים בכ"א, כמו שאר עובדי העירייה.**

10.6 **בחינת החזר ממשרד החינוך לעומת דרישת העירייה - הביקורת בחנה את גובה ההחזרים שנדרשו ממשרד החינוך בגין ליווי תלמידי החינוך המיוחד בתש"ע בהשוואה לגובה ההחזרים שהתקבלו בפועל . להלן הנתונים שנמצאו :**

החזרי משרד החינוך - שנת 2010 - מלווים					
שנה	החזר בפועל	עלות החזר	מספר	סכום	הפרש בין
	ממשרד	לתלמיד לשנה	תלמידים	דרישה	סכום
	החינוך בגין	- לפי חוזר	שדווחו	ממשרד	דרישה
	מלווים-		למשרד	החינוך	להחזר
	דו"ח מיתר		החינוך		בפועל
			עבור		
			תש"ע		
תש"ע	1,416,048	7,910	192	1,518,720	102,672

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת תש"ע לא קיבלה העירייה את מלוא ההחזרים אותם דרשה ממשרד החינוך. גובה ההפרש בין סכום הדרישה לסכום שהתקבל בפועל כ- 102 אלפי ₪.

**תגובת חשבת אגף החינוך - משרד החינוך קובע את סוגי הלקויות בהן הוא משתתף (או שאינו משתתף) בתשלום על ליווי ההסעה. כמו כן, המשרד נוהג לשלם רק עבור לקות שהוגדרה כ"חריגות עיקריות" למרות שיתכן שהתלמיד סובל ממספר לקויות. הצורך שלנו לשבץ תלמידים במוסד חינוכי מתאים, הוא שמכריע לעיתים בקביעת החלוקה בין חריגות עיקריות ומשנית ואנו מחויבים להסיע את התלמיד למוסד החינוכי אליו הוא שובץ. על כן, נוצרים פערים בין תלמידים שאנו מחויבים להסיעם עם מלווה לעומת השתתפות משרד החינוך שאינו מכיר בצורך זה. אנו פונים למשרד החינוך, לפני משורת הדין, בבקשה לאשר את תלמידי החינוך המיוחד שמוסעים על ידינו ממילא, בידיעה שעבור חלקם לא נקבל תשלום. בפני הביקורת הוצגו דוגמאות ל-6 תלמידים אשר אינם זכאים לליווי אולם העירייה ביקשה בגינם החזר ממשרד החינוך ונענתה בשלילה.**

**הערת הביקורת - הביקורת סבורה כי כללי מנהל תקין מחייבים את העירייה לבקש ממשד החינוך החזרים בהתאם להנחיות משד החינוך בלבד, דהיינו אך ורק עבור תלמידים שמזכים את העירייה בהחזר בהתאם להנחיות המשד. עוד מציינת הביקורת כי יש לקיים בקרה קבועה אחר הפערים בין גובה ההחזרים הנדרשים לבין גובה ההחזרים המתקבלים בפועל על מנת לוודא שהעירייה מקבלת את מלוא ההחזרים להם היא זכאית. בפני הביקורת הוצגו אסמכתאות לשישה תלמידים בלבד אשר מכסים כחצי מסכום הפערים שנמצאו (102 אלף ₪) ולא ניתן הסבר פרטני ביחס ליתרת הפער שנמצא בין גובה ההחזר מבוקש להחזר שהתקבל בפועל.**

יחד עם זאת הביקורת מציינת כי הרשות המקומית רשאית להחליט על כיסוי הוצאות המלווים ממקורותיה התקציביים, מעבר לקריטריונים של משד החינוך.

10.7 הביקורת מבקשת לציין, כי ביקשה מחשבת אגף החינוך כרטיסי הנהלת חשבונות המפרטים את הכנסות העירייה שהתקבלו ממשד החינוך בגין העסקת מלווי ההיסעים בחינוך המיוחד. עם זאת נמצא, כי לא קיים חשבון נפרד עבור מלווי החינוך המיוחד, אלא חשבון מאוחד עם החזרים בגין הסעות החינוך המיוחד (חשבון מספר 1317800920). הביקורת ממליצה על הפרדת הכרטיסים.

**תגובת מנהל אגף החינוך - הנושא ייבדק מול החשבת והגזבר אם ניתן לעשות זאת, כידוע לי חומר מיתר עובר ישירות מחוז מרכז והוא זה שקובע הפרדות למיניהן .**

**הערת הביקורת - ההפרדה בין כרטיסי ההחזרות אפשרית ונחוצה לשם ביצוע הבקרה הנדרשת אחר גובה ההחזרים המתקבלים בגין הסעות החינוך המיוחד ומלווי ההסעות בחינוך המיוחד בנפרד, כשם שקיים ברשויות אחרות.**

10.8 **בחינת תשלומי שכר למלווים לעומת ההחזרים ממשד החינוך - הביקורת** הוסיפה ובחנה את תשלומי השכר ששולמו למלווים בחינוך המיוחד בשנת 2010 בהשוואה להחזרים שהתקבלו ממשד החינוך. להלן הנתונים שנמצאו:

החזרי משרד החינוך - שנת 2010- מלווים			
שנה	החזר בפועל	תשלום שכר למלווים	הפרש בין
	ממשרד החינוך בגין מלווים דו"ח מיתר	בשנת 2010 - חשבון 1817800110 מס משכורות, חשבון 1817800130 שעות נוספות, חשבון 1817800210 זמנים	תשלום שכר מלווים לבין החזר משרד החינוך בש"ח
2010	1,416,047	2,535,803	1,119,756

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת 2010 עמדו הוצאות העירייה לאחר קבלת החזרי משרד החינוך בגין שכר המלווים על למעלה מ-1 מליון ₪.

**תגובת מנהל אגף החינוך - העירייה אחראית על ביצוע ההסעות לבתי הספר כפי**

שנקבעו על ידי ועדת השמה. ועדת השיבוץ היא זו שמשבצת את התלמידים במוסדות החינוך והנטייה היא לשבץ את הילדים בהתאם לצרכיהם במוסד הקרוב ביותר האפשרי. בהחלט יתכן מצב שבו ישובצו תלמידים בודדים במוסדות חינוך שונים ואנו נהיה מחויבים להסיע את התלמידים הבודדים אליהם. הדבר נכון הן בנוגע לעצם ביצוע ההסעה והן בנוגע לליווי ההסעה. בנוגע לפערים בליווי ההסעות לאותו יעד - ישנם מקרים בהם מבוצעת נסיעה למוסד אחד או למספר מוסדות באותה עיר. כמובן שנסיעה למספר מוסדות מצריכה שעות ליווי מרובות יותר הדיווחים נערכים בהתאם לנוסח אחיד שאושר על ידי משרד החינוך ואין עוררין על כך שחלה עליה בהוצאות העירייה בעבור שירות המלווים לתלמידים בחינוך המיוחד, עלי לציין שמשכורתנו של מלווה על פי חישוב של שכר מינימום לשעה, כך שהרשות עובדת ופועלת על פי החוק.

**הערת הביקורת** - היות ומדובר על הפרשים מהותיים, יש מקום לנתח את העלויות הנוספות מעבר להחזר המתקבל ממשרד החינוך ברמת קו ומלווה.

להלן יוצגו מספר הסברים לפער בין ההחזרים ממשרד החינוך לבין התשלום לשכר המלווים הינם כדלקמן:

10.8.1 ישנם מלווים אשר מלווים תלמיד אחד בלבד או מספר מצומצם של תלמידים. מאחר ומשרד החינוך מעביר את ההחזרים לפי מספר התלמידים המלווים, משמעות הדבר היא שהחזר המתקבל במקרים מסוג זה הוא נמוך יחסית לשכר המשולם למלווים. להלן יוצגו נתונים ביחס למספר המלווים ומספר הילדים המלווים בשנת תש"ע:

כמות תלמידים ברכב	כמות מלווים	סה"כ תלמידים מלווים	גובה ההחזר ממשרד החינוך לשנה בש"ח	שכר המשולם למלווים בשנה בש"ח	פער בין גובה ההחזר לגובה תשלום שכר בשנה בש"ח
1	9	9	71,190	447,495	-376,305
2	13	26	205,660	646,381	-440,721
3	5	15	118,650	248,608	-129,958
4	6	24	189,840	298,330	-108,490
5	9	45	355,950	447,495	-91,545
6	2	12	94,920	99,443	-4,523
7	3	21	166,110	149,165	16,945
8	2	16	126,560	99,443	27,117
11	1	11	87,010	49,722	37,288
13	1	13	102,830	49,722	53,108
<b>סה"כ</b>	<b>51</b>	<b>192</b>	<b>1,518,720</b>	<b>2,535,803</b>	<b>-1,017,083</b>

לדוגמא, ישנם 9 מלווים אשר כל אחד מהם מלווה תלמיד אחד בלבד. ההחזר ממשרד החינוך בגין 9 המלווים הינו 71 אלפי ש"ח בשנה. לעומת זאת, עלות השכר הממוצעת

למלווה בודד היא 49 אלפי ₪ לשנה, כלומר העלות עבור 9 המלווים הנ"ל הינה 447 אלפי ₪ לשנה.

מנתוני הטבלה עולה, כי בשל העובדה שישנם מלווים רבים אשר מלווים תלמיד אחד או מספר מצומצם של תלמידים, מממנת העירייה, **מכיסה שלה**, עלויות שכר מלווים בסך של 1,017,083 ₪ בשנה. סכום זה מסביר כמעט את כל גובה ההפרש בין גובה ההחזר שהתקבל ממשרד החינוך לבין השכר ששילמה העירייה למלווים בשנת 2010 אשר עומד כאמור על סך של 1,119,756 ₪.

מנהלת מדור הסעות מסרה לביקורת, כי הסיבה ליחס הנמוך בין מלווה למספר התלמידים המלווים בחלק מן הקווים נובע מהעבודה שהתלמידים מוסעים למוסדות חינוך שונים, במידה והתלמידים הזכאים לליווי היו מוסעים למוסד לימודי אחד אזי היחס היה גבוה יותר.

**הביקורת סבורה כי נוכח הפער בין תשלומי שכר המלווים להחזר ממשרד החינוך יש מקום לבחינה מדוקדקת אחר הקצאת המלווים לרכבים באופן שיתייחס לצרכי התלמידים אך גם יאפשר חיסכון במספר המלווים.**

**תגובת מנהל אגף החינוך - משרד החינוך משלם לרשות סכום שנתי כפול מספר**

**התלמידים הזכאים למלווה ולא ע"פ מלווה ברכב, משתמע מכך שהמחיר ברכב ההסעות גבוה יותר מאחר והחישוב הוא לכאורה מס' מלווים ברכב אחד. אם שכרו של מלווה בסביבות 7,910 ₪ שנתי, כל בר דעת יכול להבחין בפער העצום שקיים בפועל ולכן הדיווחים שלנו כמה שיותר תלמידים זכאים וכמה שניתן שילובים בהסעות בהתאם.**

**הערת הביקורת - הביקורת שבה על המלצתה לקיים לבחינה מדוקדקת אחר הקצאת**

**המלווים לרכבים באופן שיתייחס לצרכי התלמידים אך גם יאפשר חיסכון במספר המלווים.**

10.8.2 אין מדיניות ברורה בנושא שעות הליווי עבור כל יעד וקיימים פערים באחוזי המשרה של מלווים לאותו יעד (כפי שצוין בסעיפים 10.5 - 10.4 לעיל).

**תגובת מנהל אגף החינוך - קיימת מדיניות ברורה בעבור שכר מלווים הנקבע על פי שכר שעת**  
**וכל אותם דברים שציינתי בסעיפים 10.4+10.5.**

10.8.3 כפי שעולה מהבקשה להחזרים שהגישה מנהלת מדור הסעות למשרד החינוך בשנת תש"ע העירייה מלווה גם תלמידים אשר אינם זכאים לליווי ולפיכך לא מתקבל החזר בגינם. (ראה סעיף 10.2 לעיל).

**תגובת מנהל אגף החינוך - בכל דיווח למשרד החינוך עומדת בפני מנהלת מדור הסעות טובת הרשות, האגף מדווח על תלמידים שאינם בדיוק זכאים ושיש ספק בלקותם על כך שנקבעה משנית בוועדה וכי ממילא הם נוסעים עם תלמידים הזכאים ללווי. האגף נוהג מידי שנה לרענן ולשנות את כל נושא מצבת מלווים ושכרם, בהתאם לנדרש ע"פ חוק מלווים ובכך למנוע דברים ברורים מאליהם, אלא תחת מעקב וביקורת של מנהלת מדור הסעות כמנהלת את כל מערך ההסעות.**

**הערת הביקורת - ליווי תלמידים אשר אינם זכאים לליווי עלול להיות כרוך בעלויות נוספות במקרים בהם נפתח עבור תלמידים אלה קו חדש או במקרים בהם יש צורך לשנות את סוג כלי הרכב. על אגף החינוך לקבוע מדיניות ברורה של ליווי תלמידים שאינם זכאים תוך התייחסת לבקורות התקציביות.**

## פרק ד' - אגרות חוץ תלמידי חינוך מיוחד

### 11. מבוא

שיבוץ תלמיד במסגרת החינוך המיוחד אמור להתבצע בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך נט/8(א), סעיף 1.2-19 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.

### 12. גביית אגרות חוץ מרשויות שולחות

להלן מספר תלמידי החוץ אשר למדו בעיר כפר סבא בשנת הלימוד תש"ע:

שנה	גני ילדים	כיתות מיוחדות	בי"ס לחינוך מיוחד	סה"כ תלמידים לשנה
תש"ע	26	27	71	144

גביית אגרות תלמידי חוץ מתבצעת במספר דרכים: קיימת אפשרות לקבל את תשלומי האגרות מהרשויות השולחות באמצעות שיק והעברות בנקאיות, או באמצעות קיזוז בין חובות עיריית כפר סבא בגין תושביה הלומדים ברשויות אחרות לבין חובות אותן רשויות בגין תושביהן הלומדים בכפר סבא. במידה והחוב לא נגבה באמצעים אלה הוא מועבר לטיפול משרד החינוך. סעיף 1.2 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך 3-3.7 "תשלומים עבור תלמידי חוץ" – שנת הלימודים תשס"ט (להלן: "חוזר תשלומי אגרות חוץ") קובע, כי משרד החינוך יטפל בחוב רק בתוך אותה שנת תקציב ולא יאוחר מחודש דצמבר בשנת הלימודים שאחריה.

## ממצאים

12.1 הביקורת ביקשה לקבל נתונים אודות גביית אגרות החוץ בחינוך המיוחד בעיר (כמות וגובה חיובים לעומת תקבולים). נמצא, כי אין באפשרותן של חשבת האגף ו/או אחראית הגבייה והתשלומים להמציא לידי הביקורת את הנתונים המבוקשים, כפי שיפורט להלן:

12.1.1 מעיון בכרטיסי ההכנסות של העירייה בגין גביית אגרות חוץ עולה, כי ישנם שני חשבונות רלוונטיים, חשבון אחד (1313200410) מתייחס לקליטת תלמידים בבתי ספר ובכיתות רגילות ומיוחדות אשר אין בו הפרדה בין החינוך המיוחד לחינוך הרגיל. חשבון נוסף (1312200410) כולל אגרות חוץ שנגבו בגין ילדי חינוך מיוחד בלבד בגני ילדים ובמעון "לימן".

12.1.2 אחראית הגבייה והתשלומים מסרה לביקורת, כי היא מנהלת את גביית אגרות החוץ ללא כל הפרדה בין החינוך מיוחד לחינוך הרגיל. וכן כי הגבייה מתבצעת ברמת הרשויות ולא ברמה פרטנית של התלמידים. משכך אין באפשרותה להפיק קבצים ממערכת הגבייה אשר יאפשרו את קבלת הנתונים המבוקשים.

12.2 מערכת הגבייה המשמשת את אחראית הגבייה והתשלומים מנוהלת ברמת רשויות ולא ברמה פרטנית של תלמידים. משכך לא יכלה הביקורת לבחון מה סכום הדרישה שהפיקה העירייה בגין תלמיד חינוך מיוחד פלוני לעומת הסכום שהתקבל בגין אותו תלמיד פלוני. משכך לא היה באפשרות הביקורת לבחון באופן מדגמי מספר תלמידי חינוך מיוחד שנשלחו מרשויות אחרות ללמוד בכפר סבא על מנת לבחון האם העירייה גבתה את הסכום המלא הנדרש בגין כל תלמיד ואת תקינות הליך הגבייה.

לאור האמור, לא יכלה הביקורת לבחון האם גבתה העירייה את כלל החובות המגיעים לה בגין אגרות חוץ מרשויות שולחות ו/או ממשרד החינוך. כמו כן לא יכלה הביקורת לבחון האם נותרו יתרות חוב פתוחות משנים קודמות בגין אי גביית אגרות חוץ וכן את גובהן של יתרות החוב. לדברי אחראית הגבייה והתשלומים, וכן לדברי חשבת אגף החינוך, אין יתרות חוב פתוחות בחינוך המיוחד.

12.3 דרישות התשלום נשלחות על ידי אחראית הגבייה והתשלומים לרשויות השולחות בציון סכום הקרן בלבד מבלי לגבות הפרשי הצמדה, וזאת בניגוד להוראות חוזר תשלומי אגרות חוץ של מנכ"ל משרד החינוך תש"ע הקובע בסעיף 2.2 כדלקמן:

"התעריפים שיפורטו היו בתוקף עד כ"ו באלול התשס"ט (15.9.09). לאחר מועד זה הסכומים צמודים להתייקרויות במשק לפי מדד המחירים לצרכן הידוע ביום התשלום. הבסיס לחישוב ההצמדה יהיה מדד חודש מאי 2009, שהתפרסם ב- כ"ג בתמוז התשס"ט (15.6.09).

לדברי אחראית הגבייה והתשלומים עד היום עיריית כפר סבא לא חויבה על ידי רשויות אחרות בהפרשי הצמדה בגין אגרות חוץ של תלמידים תושבי העיר.

הביקורת סבורה, כי על העירייה לפעול בהתאם להוראותיו המפורשות של חוזר תשלומי אגרות חוץ ולפעול למען גביית הסכומים שלא נגבו עד עתה בשל הטעות ביישום הוראותיו של החוזר לעניין זה.

### **13. תשלומי אגרות חוץ לרשויות קולטות**

הרשויות הקולטות את תלמידי החינוך המיוחד תושבי כפר סבא שולחות מידי שנה דרישות תשלום אגרות חוץ (להלן: "דרישות תשלום") אשר מאושרות על ידי מפקחת משרד החינוך האחראית על הרשות השולחת. דרישות התשלום מגיעות אל אחראית אגרות החוץ באגף החינוך אשר אחראית לבדיקתן מול מערכת ועדות השמה של משרד החינוך וכן מול ארגון העירייה אשר מכיל את נתוני כלל התלמידים בעיר. במסגרת הבדיקה שערכת אחראית אגרות החוץ, נבדקים הנושאים הבאים:

- \* התלמידים בגינם הופקה הדרישה עברו ועדת ההשמה ב-3 השנים שקדמו לשנת ההשמה הרלוונטית.
- \* נתוני דרישת התשלום תואמים לנתוני השיבוץ של התלמיד (התלמיד אכן שובץ למוסד הרלוונטי בתחומי הרשות הקולטת וכן תאריך קליטתו במוסד).
- \* כתובתם של התלמידים בגינם הופקה הדרישה. חובת התשלום חלה על הרשות רק במידה והתלמידים בגינם הופק החיוב הם אכן תושבים בה, ואם עזבו - רק ביחס לתקופה בה היו תושבים.
- \* נכונות סכום הדרישה הכולל וכן סכום הדרישה ביחס לכל תלמיד באופן פרטני בהשוואה לעלות מרכיבי השירותים השונים שניתנו לו (כגון: סייעת, פסיכולוג, שמירה וכיו"ב).

במידה והבדיקה נמצאה תקינה מעבירה אחראית אגרות החוץ את דרישות התשלום לאישורו של מנהל אגף החינוך אשר מאשר בחתימתו על גבי טופס אישור ייעודי את דרישת התשלום. לאחר מכן מועברת הדרישה אל אחראית הגבייה והתשלומים אשר מבצעת אף היא בדיקה אחר נכונותם ודיוקם של סכום הדרישה הכולל וכן אחר התאמת הסכום הנדרש בגין כל תלמיד בהשוואה למרכיבי השירותים שניתנו לו.

### ממצאים

13.1 הביקורת ביקשה לקבל נתונים אודות תשלומי אגרות החוץ בחינוך המיוחד בעיר. בדומה לנתוני גביית אגרות החוץ בחינוך המיוחד (ראה פרק ד' סעיף 2.1 לעיל) נמצא, כי אין באפשרותן של חשבת האגף או אחראית הגבייה והתשלומים להמציא לידי הביקורת את הנתונים המבוקשים וזאת מאחר ובחשבון ההוצאות של העירייה בגין תשלום אגרות חוץ לרשויות קולטות (1813200780) אין הפרדה בין תשלומי אגרות חוץ בחינוך הרגיל לבין החינוך המיוחד.

**הביקורת סבורה, כי צריכה להיערך הפרדה בחשבונות וכן במערכת הגבייה, וכי צריכים להיות בידיהן של חשבת האגף ואחראית הגבייה והתשלומים נתונים מדויקים בזמן אמת אודות תשלומי אגרות החוץ וגביית אגרות החוץ בחינוך המיוחד.**

13.2 אחראית אגרות החוץ הציגה בפני הביקורת קובץ אשר אותו היא ערכה לשימושה שלה בגיליון אקסל אשר מפרט את נתוני כלל תלמידי החינוך המיוחד

מכפר סבא אשר למדו מחוץ לעיר בשנת תשי"ע (להלן: "גיליון תלמידי חוץ"). הביקורת מדגישה, כי הנתונים המופיעים בקובץ אינם משמשים את אחראית הגבייה והתשלומים או את חשבת האגף, ומשכך מידת דיוקו של הקובץ עלולה להיות מוטלת בספק.

**תגובת מנהל אגף החינוך - הדוח המדובר משמש לריכוז ובקרה בלבד. נתוני האמת**

בדבר גביית התשלומים מהרשויות נמצאים בגזברות והאחראית על אגרות החוץ מבצעת התאמות בין דרישות התשלום שהיא מעבירה לרשויות לבין התקבולים בפועל שמתקבלים בגזברות העירייה. כפי שניתן היה לראות בביקורת שבוצעה - לא נימצא אף ליקוי בשיטת העבודה הנ"ל, וקיים מתאם מלא בין הדרישה לבין התשלום.

**הערת הביקורת - הביקורת שבה על המלצתה לערוך הפרדה בכרטיסי הנהלת החשבונות**

של העירייה בנושא גבייה ותשלומים של אגרות חוץ בין החינוך המיוחד לבין החינוך הרגיל, באופן שיאפשר בקרה ראויה אחר גובה אגרות החוץ שמשלמת העירייה לרשויות קולטות וכן גובה אגרות החוץ שגובה העירייה מרשויות שולחות בחינוך המיוחד בנפרד.

13.3 מנתוני גיליון תלמידי חוץ עולה, כי בשנת תשי"ע נשלחו 242 תלמידי חינוך מיוחד תושבי כפר סבא למוסדות חינוך מיוחד ברשויות קולטות. גובה תשלום אגרות החוץ ששולמו לרשויות הקולטות עומד על סך של כ- 2,156 אלפי ₪.

13.4 הביקורת ערכה מדגם תשלומים ל-3 רשויות/בעלויות חוץ שגובה התשלומים שהועבר אליהן עומד על סך של כ- 340 אלפי ₪.

במסגרת בדיקה זו נבחנו הנושאים הבאים:

- קיומה של דרישת תשלום מהרשות הקולטת.
- פירוט התלמידים בגינם הופק החיוב, לרבות מספר תעודת זהות, מאת הרשות הקולטת.
- בדיקה מדגמית אחר נכונות פרטי התלמידים בגינם הופקה הדרישה.
- בדיקה מדגמית אחר נכונותם ודיוקם של הסכומים הנדרשים.
- אישור בכתב לביצוע התשלום מאת מנהל אגף החינוך.

**להלן פירוט התשלומים שבדקה הביקורת :**

שם הרשות/הבעלות הקולטת	תאריך התשלום	סכום התשלום ב- ₪	כמות תלמידים בדרישה
עיריית תל אביב	07/07/2010	215,078	16
עיריית ראש העין	14/04/2010	73,136	8
עיריית ראשון לציון	07/07/2010	52,189	6

**ממצאי הבדיקה :**

- 13.5 נמצאו 3 דרישות תשלום תואמות מהרשויות הקולטות.
- 13.6 לכל דרישה הוצמדה רשימת תלמידים מפורטת בגינם הופק החיוב.
- 13.7 על גבי כל אחת מרשימות התלמידים שצורפו לדרישות, נמצאו תאריכים אשר הביקורת למדה שהם תאריכי ועדות השמה האחרונות שהתקיימו לתלמידים בטרם לשיבוצם. כמו כן נמצא, כי עבור אחד התלמידים בגינו הופקה דרישת התשלום מעיריית תל אביב לא הועבר תשלום מאחר ואחראית אגרות חוץ בדקה ומצאה, כי חלפו למעלה מ- 3 שנים מאז שהתקיימה ועדת השמה בעניינו. בהקשר זה הביקורת שבה על המלצתה לערוך בקרה בנושא ועדות השמה חוזרות (ראה פרק א' סעיף 6 לעיל).
- 13.8 בבדיקה מדגמית של 6 מהתלמידים בגינם הופקו הדרישות באמצעות מערכת ועדות השמה נמצא, כי לתלמידים נערכה ועדת השמה ב-3 השנים שקדמו לשיבוץ, וכי שיבוץ התלמיד כפי שמופיע במערכת תואם לדרישת התשלום.
- 13.9 בבדיקה מדגמית של 6 מהתלמידים בגינם הופקו הדרישות, ביחס להתאמת סה"כ החיוב שנדרש בגין כל תלמיד לבין פירוט עלות המרכיבים השונים נמצאה תקינה.
- 13.10 נמצא אישור אחד בכתב על ידי מנהל אגף החינוך לביצוע התשלום, ושני אישורים נוספים חתומים על ידי סגנית מנהל האגף.

## **14. מסקנות והמלצות**

14.1 העתקי ההזמנות אשר נשלחות להורים אינן נשמרות במחלקה, וכן ב-3 מתוך 9 התיקים לא נמצאו אישורי משלוח ההזמנות בדואר הרשום.  
**מנהל אגף החינוך קיבל את המלצת הביקורת כי העתקי ההזמנות ואישורי משלוח ההזמנות להורים תשמרנה.**

14.2 מתוך 6 התיקים שבהם אותרו אישורי הדואר הרשום למשלוח ההזמנה להורים, נמצאו 3 תיקים שבהם נשלחו ההזמנות להורים במועד קצר יותר מהנדרש בחוזר.  
**על יו"ר ועדת השמה ומנהלת מדור ועדת השמה לעבוד בהתאם להוראות חוזר ועדת השמה ולשלוח את ההזמנות לפחות 16 ימים לפני מועד הועדה.**

14.3 החלטות ועדות השילוב המוסדיות שנערכו לתלמידים שעניינם נדון בועדות אינן נאספות במחלקה, וזאת בניגוד להוראות סעיף 3.4.4 (ד) (3) לחוזר ועדת השמה אשר מטילות חובה מפורשת על יו"ר הועדה לפנות למסגרת החינוכית בבקשה לקבל את החלטת ועדת השילוב ואת פרוטוקול הדיון בה.

**על יו"ר ועדת השמה לוודא מראש בטרם לכינוסה של כל ועדה כי הועברו לידיה כלל המסמכים הנדרשים לצורך כינוס הועדה, לרבות החלטת ועד השילוב המוסדית שנערכה בעניינו של התלמיד ופרוטוקול הדיון בה, המעידה על כך שמוצו כל ניסיונות השילוב של התלמיד. במידה ומוצאת יו"ר הועדה כי לא הועברה אליה החלטת ועדת השילוב עליה לפנות אל מוסד החינוך בו לומד התלמיד לשם קבלת ההחלטה בטרם לכינוס הועדה.**

14.4 אבחונים והערכות פסיכולוגיים מועברים ישירות לשירות הפסיכולוגי. משמעות הדבר היא שיו"ר ועדות ההשמה אינה עורכת כל בקרה אחר קבלת אבחונים של התלמידים לקראת כינוס הועדות ואחר עמידת האבחונים בדרישות החוזר ביחס לחתימת כותב האבחון, פירוט מקצועו ומספר הרישיון שלו, כנדרש בסעיף 3.6.1 (ו) לחוזר ועדת השמה.  
**הביקורת סבורה, כי מן הראוי שיו"ר הועדה תאסוף את אבחוני התלמידים ואת החלטות ועדות השילוב הנדרשים לצורך כינוס הועדות בטרם לקיומן וכן תבדוק שהמסמכים עומדים בכל דרישות החוזר.**

14.5 ב-3 מתוך 9 הפרוטוקולים שנבחנו חסרות חתימות של חברי ועדה שנוכחותם הינה בגדר חובה לשם כינוס הועדה על אישור רישום הפרוטוקול כנדרש בחוזר (סעיף 3.7.4(א) לחוזר).

**הביקורת סבורה, כי מדובר בליקוי חמור. על יו"ר הועדה לעבוד בהתאם להוראות חוק החינוך המיוחד וחוזר ועדת השמה ולוודא כי שלושת חברי הועדה שנוכחותם הינה בגדר חובה אכן נוכחים בדיון והם חותמים על אישור רישום הפרוטוקול למען תקפות ההחלטה.**

14.6 161 ועדות כונסו למעלה מ-30 ימים לאחר מועד ההפניה של התלמיד, בניגוד לסעיף 3.5.2 (א) לחוזר ועדת השמה. בנוסף, נערך יום דיונים אחד (05/05/2010) בו כונסו 17 ועדות השמה, בניגוד להמלצה הקבועה בחוזר על כינוס 10 ועדות ביום.

**הביקורת חוזרת על הערתה, כי יש לעמוד בלוחות הזמנים הנקובים בחוזר ועדת השמה אשר מטרתם למנוע עיכובים מיותרים בדיוני הועדה, וכן לפעול בהתאם להמלצת חוזר ועדת השמה לעניין מספר הועדות המקסימאלי שניתן לקיים ביום וזאת על מנת לשמור על איכות הדיונים.**

14.7 לא נערכת מטעם המחלקה כל בקרה אחר קיומן של ועדות השמה חוזרות מידי 3 שנים לתלמידי החינוך המיוחד בעיר. מבדיקות שערכה הביקורת בנושא תשלומי אגרות חוץ לרשויות קולטות (כפי שיפורט בהמשך) נמצאה תלמידה (א.ש.) אשר נכון למועד כתיבת דוח זה, חלפו למעלה מ-4.5 שנים מאז נערכה ועדת השמה האחרונה בעניינה.

**הביקורת סבורה, כי למרות שהוראות חוק החינוך המיוחד וחוזר משרד החינוך מטילות את האחריות בנושא קיום ועדות חוזרות על מנהלי מוסדות החינוך, מן הראוי שבמחלקה לילדים בסיכוי תיערך בקרה שוטפת מידי שנה אחר קיומן של ועדות השמה חוזרות וזאת למען שלומם ורווחתם של הילדים.**

14.8 בניגוד להוראותיו המפורשות של חוזר ועדת השמה, החלטות הועדה אינן נשלחות להורים בדואר רשום אלא בדואר רגיל.

**מנהל אגף החינוך מקבל את הערת הביקורת כי יש לשלוח את החלטות הוועדה להורים בדואר רשום.**

**14.9 החזרים בגין סייעות -** מנתוני הטבלה עולה, כי משרד החינוך שילם לעירייה בחודש נובמבר 2010 בגין 3,109 ש"ש של סייעות. לעומת זאת, על פי נתוני אגף משאבי אנוש בחודש נובמבר 2010 עבדו כלל סייעות החינוך המיוחד בהיקף של 3,564 ש"ש (כולל שעות נוספות). נמצא, כי בחודש נובמבר שילמה העירייה עבור 456 ש"ש להעסקת סייעות מבלי לקבל החזר של משרד החינוך. מנתוני הטבלה עולה, כי משרד החינוך שילם לעירייה בחודש נובמבר 2010 סך של כ- 467 אלפי ₪. לעומת זאת, מכפלת השכר ששולם לסייעות החינוך המיוחד באותו חודש באחוז ההחזר שהתקבל ממשרד החינוך עמד על סך של כ- 499 אלפי ₪. דהיינו, העירייה לא קיבלה החזרים המגיעים לה ממשרד החינוך בסך של כ- 32 אלפי ₪.

**במידה והעירייה מחליטה לממן העסקת סייעות באופן בלעדי, מבלי לקבל החזרים ממשרד החינוך בגין העסקתן, הדברים צריכים להיות מתוקצבים באופן ברור, קרי מהו התקציב אשר בגינו העירייה מקבלת החזרים ומהו התקציב אשר בגינו העירייה אינה מקבלת החזרים. כמו כן, יש להסדיר נושא זה במדיניות כתובה אשר קובעת כללים ותנאי סף לתלמידים הזכאים לקבלת סייעות במימון העירייה על מנת להימנע מטענות של אפליה מצד הורים.**

**14.10 החזרים בגין מלווים -** מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת תש"ע לא קיבלה העירייה את מלוא ההחזרים אותם דרשה ממשרד החינוך. גובה ההפרש בין סכום הדרישה לסכום שהתקבל בפועל כ- 102 אלפי ₪. מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת 2010 עמדו הוצאות העירייה לאחר קבלת החזרי משרד החינוך בגין שכר המלווים על למעלה מ-1 מליון ₪. היות ומדובר על הפרשים מהותיים, יש מקום לנתח את העלויות הנוספות מעבר להחזר המתקבל ממשרד החינוך ברמת קו ומלווה. כמוכן הביקורת סבורה כי נוכח הפער בין תשלומי שכר המלווים להחזר ממשרד החינוך יש מקום לבחינה מדוקדקת אחר הקצאת המלווים לרכבים באופן שיתייחס לצרכי התלמידים אך גם יאפשר חיסכון במספר המלווים.

14.11 הביקורת ביקשה לקבל נתונים אודות תשלומי אגרות החוץ בחינוך המיוחד בעיר. בדומה לנתוני גביית אגרות החוץ בחינוך המיוחד (ראה פרק ד' סעיף 12.1 לעיל) נמצא, כי אין באפשרותן של חשבת האגף או אחראית הגבייה והתשלומים להמציא לידי הביקורת את הנתונים המבוקשים וזאת מאחר ובחשבון ההוצאות של העירייה בגין תשלום אגרות חוץ לרשויות קולטות (1813200780) אין הפרדה בין תשלומי אגרות חוץ בחינוך הרגיל לבין החינוך המיוחד.

**הביקורת סבורה, כי צריכה להיערך הפרדה בחשבונות וכן במערכת הגבייה, וכי צריכים להיות בידיהן של חשבת האגף ואחראית הגבייה והתשלומים נתונים מדויקים בזמן אמת אודות תשלומי אגרות החוץ וגביית אגרות החוץ בחינוך המיוחד.**

**נספח א' - קובץ מלויים**

NO_OF	לקות
57	אוטיזם
24	הפרעות נפשיות
13	פיגור בנוני
9	הפרעות התנה' / רגשי
6	הפרעות התנה' / רגשיו
5	הפרעות התנה' / רגש /
4	שיתוק מוחין / נכות פיזית קשה
3	אוטיזם
3	הפרעות התנ' / רגש /
3	הפרעות התנה' / רגש'
2	הפ. התנה. רגש
2	הפרע' / התנהג' / רגשיו
2	נכות
2	פיגור
2	פיגור בינוני
2	פיגור קשה עמוק / סעודי
2	שיתוק מוחין
2	שיתוק מוחין נכות פיזית קשה
2	שיתוק מוחין - נכות פיזית קשה
2	שיתוק מוכין / נכות פיזית קשה
1	'הפרעות / התנה / רגש /
1	אוטיזם - עיכוב שפתי - הפרעות התנ' / רגשיות
1	אוטיזם הפרעות התנה / רגש
1	אוטיזם + פיגור
1	הפ. התנה. רגש

NO_OF	לקות
1	הפרע' / רגש'
1	הפרעות התנהגיות
1	הפרעות נפשיות
1	הפרעות / התנה / רגש
1	הפרעות התנ / רג'
1	הפרעות התנה / חרשות
1	הפרעות התנה / רגש' חרשות
1	הפרעות התנה / רגש'
1	הפרעות התנה / רגש' /
1	הפרעות התנהג' רגש
1	הפרעות התנהג / רגש
1	הפרעות התנהגות / רגש'
1	הפרעות התנהגיות רגש
1	הפרעות רגש'
1	הפרעות רגש' / עיכוב שפתי
1	הפרעות / התנה / רגש'
1	חרשות / הפרעות רגשיות
1	ל. למידה / מחלה
1	ל. למידה / הפרעות התנה / רגש'
1	לקות למידה / אוטיזם
1	מחלה + אוטיזם
1	מחלה נכות
1	נכה
1	נכות קשה + מלווה אחות מוסמכת
1	עיכוב שפתי + נכות
1	פיגור + שיתוק מוחין

NO_OF	לקות
1	פיגור, שיתוק מוחין-נכות פיזית קשה-פיגור
1	פיגור בנוני /שיתוק מוחין
1	פיגור בנוני /שיתוק מוחין/נכות פיזית קשה
1	פיגור בנוני/שיתוק מוחין/ נכות פיזית קשה
1	פיגור קל /עיוורון
1	פיגור קשה ועמוק/סעודי
1	פיגור קשה/עמוק
1	פיגור, אוטיזם
1	פיגור/עיוורון
1	שיתוק מוחין + נכות פיזית קשה
1	שיתוק מוחין /נכות קשה
1	שיתוק מוחין קשה/פיגור קל
1	שיתוק מוחין/נכות קשה פיזית
1	תיסמונת דאון