



מבקר העירייה

דוח ביקורת

השרות הפסיכולוגי החינוכי

תוכן העניינים

עיקרי הממצאים וההמלצות	3
1. מבוא.....	15
2. מטרות הביקורת.....	15
3. היקף וגבולות הביקורת.....	16
4. איוש תקנים והשתתפות משרד החינוך בעלויותיהם.....	17
5. תכנון והסדרת העבודה.....	17
6. מחשוב.....	23
7. משוב.....	24
8. דיווחי נוכחות.....	25
9. דיוח על תפוקה.....	28
10. הקצאת שעות למוסדות חינוך.....	33
11. השרות הפסיכולוגי המורחב – (שפ"ח).....	38

עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות. כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט

תכנון והסדרת העבודה

.5

נהלים

5.1

למועד הביקורת אין נהלים כתובים המעגנים את סדרי העבודה בשירות הפסיכולוגי החינוכי (להלן "השפ"ח"). בהעדר נהלים הליכי העבודה אינם כוללים מנגנוני בקרה פיקוח ודווח כחלק אינטגרלי מפעילות השפ"ח. עם זאת, לקראת שנה"ל תשע"ו נערך נוהל בנושא עבודת הפסיכולוגים בגני ילדים, המתווה בקווים כלליים את המשימות העיקריות של הפסיכולוגים בגנים.

המלצות

לפעול לעריכת נהלים מפורטים אשר יסדירו, בין היתר את הנושאים כדלהלן:

- אופן הדיווח של הפסיכולוגים על עבודתם במסגרת הסל הבסיסי של השפ"ח ואופן הבקרה על דיווחיהם.
- אופן האישור והביצוע של העבודות שיתבצעו במסגרת השירותים המשלימים (מעבר לשעות העבודה הרגילות) והדיווח והבקרה עליהן.
- אופן גביית תשלומים ממקבלי השירותים המשלימים והבקרה עליהם, אופן בקשת מימון נוסף ממשרד החינוך ובקרה על תשלומיו.
- להעביר את הנהלים תקן איכות ISO כמקובל בעירייה.

תכנית עבודה לרשות

5.2

חוזר מנכ"ל משרד החינוך מחייב עריכת תוכנית עבודה שנתיית לפעילות השפ"ח, תוכנית שתכלול יעדים, אוכלוסיית יעד, לוחות זמנים, שעות, תקציב ומשאבים וכן אחראים ושותפים.

במסגרת הביקורת נבחנו תוכניות העבודה שנערכו בשפ"ח עבור שנת הלימודים תשע"ה – תשע"ו. הקצאת משאבים בתוכנית העבודה: נמצא כי תוכניות העבודה אינן כוללות פירוט של "הקצאת שירותים לרשות/ליישוב ... והקצאת שירות פסיכולוגי-חינוכי למסגרות החינוך על פי רמות השירות...". כלשון חוזר מנכ"ל משרד החינוך, בהתאם לצרכים של כל מסגרת.

הגדרת תחומי האחריות בתוכנית העבודה: בשתי תוכניות העבודה שנבדקו לא מוגדרים האחראים לביצוע כל יעד, לו"ז לביצוע, שעות ותקציב לביצוע.

הגדרת מטרות ויעדים בתוכנית העבודה: בתוכנית העבודה של השפ"ח לשנה"ל תשע"ו לא מוגדרות המטרות באופן בהיר, לא מוגדר יעד מדיד לכל פעולה, ולא מוגדרות הפעולות הנדרשות להשגת היעד.

מעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה: הביקורת השוותה בין 10 המטרות הראשונות שהוגדרו לשנה"ל תשע"ה בתוכנית העבודה לבין סיכום העבודה שנערך בסוף שנה"ל תשע"ה. נמצא כי כמחצית מסיכומי שנת העבודה לגבי יישום המטרות שהוגדרו לשנה"ל תשע"ה - אינן ברורות, ובחלק מהמקרים צוטטה המטרה ללא התייחסות לגבי מידת הביצוע או השגת היעד.

המלצות

- לגבש תכנית עבודה יישובית שנתית, שתכלול יעדים בהירים ומדידים לגבי אוכלוסיות היעד השונות, האמצעים להשגת היעדים (פעולות, שעות, תקציב), הגורמים האחראים ליישום כל יעד והשותפים לו, לוח זמנים להתחלה ולסיום, מועד הבקרה על היישום והאחראי לבקרה.
- מדי תקופה שתקבע יש לערוך בקרה על אופן יישום היעדים שהוגדרו בתוכנית.
- לדווח מידי שנה על אופן השגת היעדים בתוכנית העבודה.

תכנית עבודה למסגרת החינוכית

5.3

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, כי "לקראת תחילת שנת לימודים יערוך הפסיכולוג מיווי צרכים בכל מסגרת חינוכית (ב'ס/גן) שהוא נותן לה שירות, בשיתוף עם מנהל המסגרת, ותגובש תכנית עבודה לפי רמת השירות והקצאת השעות למסגרת החינוכית".

ממצאינו מעלים כי אין עורכים תוכנית עבודה פרטנית למסגרות החינוכיות. העדר תוכנית עבודה לכל פסיכולוג ומסגרת, נוגד את חוזר מנכ"ל החינוך, מקשה על תאום ציפיות וגיבוש דפוסי עבודה נדרשים, פוגע ביכולת לפקח על התאמת אופן העבודה לסדרי העדיפויות הרצויים בעיני הנהלת השפ"ח.

המלצות

- לערוך תוכניות עבודה לכל מסגרת חינוכית תוכנית שתכלול משימות הקצאת שעות בהתאם לצרכים של כל מסגרת.
- לערוך בקרה תקופתית אחר יישום התוכניות למסגרות השונות ולדווח על מידת יישום התוכנית לכל מוסד חינוכי.

מחשוב

.6

בשפ"ח הוטמעה בשנת 2004 תוכנה בשם "קדם", המיועדת לניהול תהליכי העבודה. המערכת מאפשרת בין היתר ניהול תיק תלמיד, ניהול פרטי מוסדות, יומן מטפל, ניהול תיק מטופל, תיק נותן שירות, מודול כתיבת דוחות פסיכולוגיים, מודול דוחות קבועים ומחולל דוחות.

גישה למערכת המחשוב

הזנת הנתונים הידיניים למערכת מבוצעת על ידי קלדנית בעמדה אחת. לפסיכולוגים אין גישה ישירה למערכת, דבר המסרבל את העבודה ואינו מאפשר ניהול ממוחשב ויעיל של המידע.

המערכת ככלי הערכה ופיקוח

המערכת הממוחשבת אינה משמשת ככלי להערכה, פיקוח וניטור יעיל לעבודתו של כל פסיכולוג ולעבודה המבוצעת בכל מסגרת, כמפורט בגוף הדוח.

המלצות

- לפעול למתן גישה לפסיכולוגים להזנת נתונים על עבודתם למערכת "קדם" באופן עצמאי (כל פסיכולוג יקבל הרשאה לכתיבה על עבודתו בלבד).
- להשתמש במערכת הקדם ככלי בקרה ופיקוח זאת באמצעות הפקת דוחות חודשיים/תקופתיים מהמערכת על עבודת הפסיכולוגים בכל מסגרת, על טיפולים ואבחונים שקיבל כל תלמיד.
- יש לשקול הפקת דוחות חריגים, כגון מוסד או תלמיד לגביהם דווח מספר שעות חריג, סוגי פעולות לגביהן דווח מספר שעות חריג, פסיכולוגים שלא דיווחו על פעולותיהם בכל שעות הנוכחות, פסיכולוגים שדיווחו על ביצוע מספר שעות חריג וכד'.

משוב

.7

השירות הפסיכולוגי מעביר שאלונים להערכת השירות למסגרות החינוך המקבלות את השירותים. השאלונים המלאים מוחזרים לרכזים הרלוונטים, ורכזות יחידת משוב והערכה מנתחת את תוצאותיו. רק 14 גנים (מתוך 121) החזירו את המשובים. כתוצאה מכך לא ניתן היה להעריך את השירות באמצעות המשוב. הנהלת השפ"ח אינה מנהלת מעקב לגבי מועדי חלוקת שאלוני המשוב והחזרתם ואין שולחים תזכורות למסגרות שלא החזירו את השאלונים.

המלצות

- לערוך מעקב אחר חלוקת שאלוני המשוב ואחר החזרתם. ולשלוח תזכורת למסגרות שלא החזירו משובים.
- לאחר ניתוח תוצאות המשובים, לקיים ישיבות בראשות מנהלת השפ"ח, בנוכחות הפסיכולוגים של המסגרות ומנהלי המוסדות, לצורך דיון בבעיות העולות מהמשוב במטרה לשפר את השירות הניתן למסגרות השונות.

דיווחי נוכחות

8

הפסיכולוגים מדווחים באופן ידני על פעולתם, על הזנת הנתונים הידניים למערכת מופקדת קלדנית.

עבודה בשעות עודפת מעבר לתקן

8.2

חלק מהפסיכולוגים מדווחים על היקף שעות עבודה החורג מהיקף משרתם. שעות אלה אינן "שעות נוספות", מאחר ומרבית הפסיכולוגים מועסקים במשרה חלקית אלא שעות עודפות. העירייה אינה משלמת על שעות עודפות מעבר להיקף המשרה המאושר על אף שהן מתועדות בתלושי השכר.

המלצה

- לפעול על פי חוות דעת משפטית בסוגיה זו של ביצוע שעות עודפות ע"י הפסיכולוגים.

דיווח למערכת נוכחות

8.3

על אף שלפסיכולוגים ניתנת אפשרות לדווח באמצעות שעות נוכחות במוסדות העירוניים השונים בשירות הפסיכולוגי, בבתי ספר ובתיכונים, ובאגף הרווחה, הפסיכולוגים מדווחים לעתים תכופות דיווח נוכחות ידני כמפורט בגוף הדוח. הדיווח הממוכן הינו אחד ממערכי הבקרה והפיקוח על נוכחות העובדים. הנחיות הנהלת העירייה קובעות כי אין לדווח ידנית אלא במקרים בהם אין נגישות לשעות נוכחות.

המלצה

- להקפיד על דווח נוכחות ממוכן באמצעות החתמת כרטיס נוכחות פעמיים ביום, כנדרש.

דיווח שוטף על נוכחות למזכירות ולהנהלת השפ"ח

8.4

חלק מעבודתם של הפסיכולוגים מבוצע מחוץ למבנה השפ"ח, בעיקר במסגרות החינוך העירוניות. על מנת לאפשר מעקב אחר נוכחות כל פסיכולוג ולאפשר את איתורו במידת הצורך, תלויים במזכירות הנהלת השפ"ח שני לוחות: האחד מפרט את ימי ושעות העבודה הרגילים של כל פסיכולוג (להלן: "לוח הזמנים"), ובשני אמורים הפסיכולוגים לדווח על כל יציאה שלהם מחוץ לשפ"ח (להלן: "לוח הדיווחים").

בלוח הזמנים התלוי במזכירות השפ"ח לא נרשם המוסד החינוכי בו אמורים להימצא הפסיכולוגים. העדרו של לוח זמנים בו נרשם בבירור היכן אמור להימצא כל פסיכולוג בכל שעת עבודה, מקשה על מעקב ובקרה אחר נוכחות הפסיכולוגים.

בדיקה שערכנו העלתה כי לרוב לא הקפידו הפסיכולוגים לדווח אודות יציאתם מהשפ"ח ומקום הימצאם.

העדר הדיווחים השוטפים על יציאות ממבנה השפ"ח, בנוסף להעדרו של לוח זמנים בו מפורט השיוך של הפסיכולוגים למוסדות, מקשים על מעקב יעיל אחר נוכחות הפסיכולוגים, על אופן ביצוע עבודתם ועל איתורם.

המלצות

- מאחר ועובדי השפ"ח מרבים בעבודה מחוץ לכתליו, רצוי כי במזכירות השפ"ח תהיה תוכנית העבודה של כל פסיכולוג, הכוללת את המוסד החינוכי בו אמור כל פסיכולוג להימצא. במקרים בהם חורגים הפסיכולוגים מתוכנית העבודה האמורה, עליהם להקפיד לדווח למזכירות על יציאתם ומטרתה.

- לערוך בקרה מדגמית על ביצוע תוכנית העבודה ועל דיווחי הפסיכולוגים.

דיוח על תפוקה בשעות הנוכחות

9.

מערכת "קדם" מיועדת לניהול של תחנות שירות פסיכולוגי. המערכת מאפשרת תיעוד וניהול כל סוגי הפעולות לרבות פעולות אדמיניסטרטיביות היועצות וכד' באופן שמאפשר ניהול מערך שעות הייעוץ, האבחון וההדרכה וכן פיקוח ובקרה על עבודת השפ"ח.

נוכחות ללא דיווח על תפוקה

9.2

במסגרת הביקורת הושאו דיווחי הנוכחות של הפסיכולוגים לדיווחי התפוקה במערכת "קדם".

– בדיקתנו העלתה כי הפעולות המדווחות במערכת ה"קדם" אינן תואמות את מספר שעות העבודה הכלולים במערכת הנוכחות, דהיינו, קיימות שעות נוכחות רבות שלא דווחו במערכת קדם כי בוצעה בהם כל פעילות.
כמו כן נמצאו מספר ניכר של ימי עבודה במערכת הנוכחות שאינן מדווחים כלל במערכת הקדם.

דיווחים עמומים, סותרים או מופרזים אודות התפוקה

9.3

– נמצאו מקרים רבים בהם שעות ופעולות המדווחות על ידי הפסיכולוגים למערכת "קדם", אינן מכילות פרטים מהותיים כגון המוסד בו פעל הפסיכולוג והתלמידים בהם טיפל.
– ניתוח נתוני מערכת "קדם" מעלה, כי הנתונים שהועברו על ידי הפסיכולוגים באמצעות הקלדנית למערכת "קדם", אודות פעולותיהם בשעות הנוכחות, הם לעתים סותרים ושגויים כמפורט בגוף הדוח.
– נמצאו דיווחים למערכת "קדם" אודות תדירות והקצאת שעות לפעולות החורג מגבולות הסבירות, כמפורט בדוח.
– נמצאו דיווחים למערכת "קדם" אודות תדירות והקצאת שעות לפעולות, החורג מגבולות הסביר כמפורט בגוף הדוח.
בהקשר זה נציין כי מערכת הקדם הינה מערכת המידע באמצעותה מנוהלת פעילות השפ"ח. ומכאן חשיבות טיוב הנתונים לצורך מעקב ובקרה אחר הטיפולים.

ריבוי שעות ניהול, הדרכה ואדמיניסטרציה על חשבון שעות פעילות במסגרות

9.4

סעיף 4.4 לחוזר מנכ"ל מס' 3.7-61 בנושא "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי", קובע כי שעות ניהול הדרכה ואדמיניסטרציה לא יעלו על סך של 20% מסך שעות התקן הכלליות. מניתוח נתוני הפעילות עולה כי הסעיפים המשוייכים לניהול השפ"ח התמקצעות וישיבות צוות הגיעו לכ-14 אלף שעות המהווים 37% מסך שעות העבודה בשפ"ח, שיעור הגדול בכ- 85% מהשיעור שנקבע בחוזר מנכ"ל. הקצאת שעות אלו בפעילות אדמיניסטרטיבית בעייתית במיוחד, נוכח העובדה שניתוח המשובים שהוחזרו מבתי הספר מעלה, כי 5 מ-7 מנהלי בתי הספר התיכונים ו-9 מ-16 מנהלי

בתי הספר היסודיים שהשיבו לשאלונים, התלוננו בעיקר על אי הקצאת שעות מספיקה עבור המסגרת. לפי הדיווחים למערכת "קדם", למעלה מ-200 שעות בממוצע למשרה, דהיינו למעלה מחודש עבודה של כל משרה מ-22 משרות הפסיכולוגים, הושקעו בעבודות "אדמיניסטרציה". זאת למרות שבשפ"ח מועסקות עוזרת מינהלית, מזכירה וקלדנית.

שעות "עבודה אחרת"

9.5

483 שעות שנתיות דווחו למערכת "קדם" כ"עבודה אחרת", שהן כ-21 שעות לכל משרת פסיכולוג. אחת הפסיכולוגיות, דיווחה על 145 שעות, כמעט חודש עבודה של העובדת (המועסקת ב-85% משרה), כעל שעות "עבודה אחרת".

המלצות

- להקפיד כי הפסיכולוגים ידווחו דווח מלא למערכת "קדם", וכי הדיווחים יכילו את מלוא הפרטים הנדרשים (שם המסגרת, זיהוי התלמיד, מספר השעות, סוג הפעולה וכו'), זאת כדי ליצור מאגר מידע שיאפשר ניהול בקרה ופיקוח על פעולות השפ"ח.
- לערוך בקרה תקופתית על תקינות הדיווחים למערכת "קדם", ובין היתר על סבירות כמות השעות והטיפולים המדווחים לכל תלמיד ולכל סוג פעולה, על התאמה בין שעות הפעילות המדווחות למערכת קדם לבין הדיווחים למערכת הנוכחות, ועל התאמתן של שעות הפעילות המדווחות לדיווחים מהמסגרות ומהמטופלים.
- לנהל בקרה אחר שיעור השעות המוקצות לניהול אדמיניסטרציה ופיתוח מקצועי ולשאוף כי שיעור הקצאת המשאבים ומטרות אלו לא יעלה על 20% מסך שעות הפסיכולוגים.
- אין לאפשר דיווח על "עבודה אחרת" ללא פירוט לגבי מהות העבודה.

הקצאת שעות למוסדות חינוך

10

כאמור, לביקורת לא הוצגה תוכנית עבודה מפורטת לפי מסגרות ופעולות. במסגרת הביקורת נבדק אופן "הכיסוי" של מוסדות החינוך בעיר על ידי השירות הפסיכולוגי.

גנים בהן לא דווחה פעילות שפ"ח

10.2

מניתוח קובץ פעולות ממערכת "קדם" נמצא כי ב-13 גנים (מתוך 133, כ-10%) לא דווחה פעילות למערכת "קדם" בשנה"ל תשע"ה, למרות שלחלקם שובץ פסיכולוג.

בתי ספר בהן לא דווחה פעילות שפ"ח

10.3

ניתוח הנתונים העלה 3 בתי ספר (מתוך 30) בהם לא דווח על פעולות השפ"ח בשנת הלימודים תשע"ה

מוסדות חינוך בהן דווח עד 4 פעולות בשנה

10.4

ב-27 מוסדות, רובם גנים, דווחו במערכת "קדם" עד 4 פעולות בשנה.

פעילות שפ"ח בבתי ספר לחינוך מיוחד

10.5

מניתוח נתוני הפעילות לבתי הספר לחינוך מיוחד עולה כי עפ"י נתוני מערכת קדם, עבור למעלה ממחצית מהתלמידים בעלי הלקויות הרגשיות/ התנהגותיות/ התפתחותיות שבמסגרות הטיפוליות

המיוחדות הנדונות לא בוצעה פעילות פסיכולוגית פרטנית (לרבות אבחון/הערכה/טיפול/הדרכת הורים וכד') על ידי השפ"ח כמפורט בגוף הדוח.

10.6 השוואת פעילויות השפ"ח בגנים (מידגם)

הביקורת השוותה את נתוני הפעילות שדווחו על ידי פסיכולוגים שונים לגבי 8 גנים.

- נמצא פער ניכר בין מספר השעות הכולל שהוקצה לכל גן.
- נמצאה שונות גדולה בין הגנים באופן הקצאת השעות בין המטלות השונות בכל גן כמפורט בגוף הדוח.

נחזור ונדגיש כי בהעדר מיפוי צרכים נראה כי הקצאת השעות והפעילויות שרירותית.

המלצות

- לערוך מדי שנה תוכנית המבוססת על הקצאת שעות לכל מסגרת באישור מנהל אגף החינוך, שלפיה יוקצו לכל מסגרת סוגי השירותים הנדרשים ומספר השעות, עפ"י צרכי המסגרת. כמו כן, לערוך תכנית פרטנית לכל מסגרת לגבי חלוקת המטלות בה.
- לדרוש מכל פסיכולוג להגיש דוח פעילות תקופתי לכל מסגרת שבטיפולו באופן שיאפשר ניתוח ובדיקה של פעילותו ועריכת שינויים בה במהלך השנה.
- לערוך בקרה תקופתית על יישום תוכנית ההקצאה- בשעות, בסוג השירותים ובאיכותם- בהתאם לדיווחים של הפסיכולוגים במערכת "קדם", ובהתאם לדיווחים תקופתיים מעובדי המסגרות עצמן (מנהלי ב"ס, גננות) ולוודא את מידת ואופן יישום התוכנית.

11 השרות הפסיכולוגי המורחב (שפ"ח)

11.1 כללי

מעבר לשירות הפסיכולוגי הבסיסי והמתקדם שמספק השפ"ח למסגרות השונות, קיימות פעילויות ושירותים נוספים שאינם כלולים בסל הבסיסי והמתקדם הניתנים ע"י השפ"ח. פעילויות ושירותים אלו ניתנים באמצעות כח האדם הקיים, כלולים בתוכנית העבודה של השפ"ח ומתוקצבים בנפרד מתקציב הפעולות השוטף.

חוזר מנכ"ל משרד החינוך קובע כי "השירות הפסיכולוגי המשלים (להלן - שפ"מ).... יינתן מעבר לשעות העבודה הקיימות, תוך הפרדה ברורה - ארגונית, תקציבית ומקצועית - בין שתי היחידות ובכפופות לכללי האתיקה המקצועיים".

11.2 הפרדת השרותים המורחבים (שפ"מ) מפעילות השפ"מ השוטפת

תקציבי העירייה "ליוזמות ואבחונים" מאפשרים לעובדי השפ"ח להשלים מטלות מעבר לשעות העבודה הרגילות. בנוסף קיימות תוכניות מיוחדות כגון טיפול בפגיעות מיניות וליווי התפתחותי של ילדים המתוקצבים ע"י משרדי ממשלה או גורמים אחרים.

עבור שעות אלה מקבלים הפסיכולוגים של השפ"ח תשלום נפרד, לפי שעות/ שירות, בנוסף למשכורתם הרגילה.

למרות זאת, אין בשפ"ח כללים להפעלת השירות המורחב, ולא ניכרת הפרדה ממשית, ארגונית או תקציבית, בין הסל הבסיסי לסל המורחב, דבר המעורר חשש לבעיות אתיות ולניגוד עניינים, כגון הסטת שירותים שצריכים להינתן במסגרת הסל הבסיסי – אל הסל המורחב וביצוע פרויקטים של הסל המורחב בשעות העבודה הרגילות המוקצות למתן שירותים הכלולים בסל הבסיסי, וחמור מכך, כפי שיפורט להלן אי ההפרדה הברורה עלולה להביא לכפל תשלום, הן מהסל הבסיסי והן מהסל המורחב.

א. אי הפרדה אירגונית

לא ניכרת הפרדה בין המטלות המבוצעות במסגרת הסל המורחב לבין המטלות המבוצעות במסגרת הסל הבסיסי כמפורט בגוף הדוח.

המלצות

- לפעול לגיבושם של כללים מפורטים להפעלת השירות המורחב, לדיווח אודות השירותים הניתנים במסגרתו, ולבקרה על יישומם.
- על הכללים ליצור הפרדה ארגונית ברורה בין שירותי הסל הבסיסי לבין שירותי הסל המורחב.

ב. אי הפרדה תקציבית

ניתוח סעיף התקציב העלה כי שולמו הוצאות עבור פרויקטים מהסל המורחב מתקציב המיועד לפעולות השוטפת. אי הפרדה התקציבית איפשרה תשלום שעות פסיכולוגים מתקציב השפ"ח לפרויקטים יעודיים, דהיינו תשלום הוצאות הסל המורחב מסעיפי הסל הבסיסי.

המלצה

- להקפיד על עמידה במסגרת התקציבית של כל סעיף המוקצה לסל המורחב, וההקפדה על הפרדה תקציבים של פרויקטים בסל המורחב.

אי הקפדה על שיוך פרויקט לסעיף תקציבי

11.3

נמצא כי לעתים הוצאו בגין אותו פרויקט הוצאות מסעיפי תקציב שונים. אי רישום פרויקט בסעיף תקציבי המיועד יכול לפגוע בשקיפות חלוקת התקציב, ביכולת המעקב אחר הביצוע, ומהווה חריגה מהיקף המשאבים שהוקצו לפרויקט.

המלצה

- להקפיד על רישום כל הוצאה בסעיף התקציבי שהוקצה לה, על מנת לשמור על שקיפות ולאפשר עריכת בקרה יעילה על נתוני התקציב והביצוע של כל סעיף ופרויקט.

11.4 כפל תשלום בגין אבחונים: דיווח על מתן שירות הן במסגרת הסל הבסיסי והן במסגרת הסל המורחב
 11.4.1 כללי

אבחונים לתלמידים מבוצעים במסגרת הסל הבסיסי, בשעות העבודה הרגילות של הפסיכולוגים, עליהן הם מקבלים משכורת קבועה מהסעיף התקציבי "שעות כוללות – פסיכולוגים". בנוסף לכך, מוקצה תקציב ייעודי עבור ביצוע אבחונים במסגרת הסל המורחב. תקציב ייעודי זה הוקצה בשל העדר אפשרות לבצע את כל האבחונים הנדרשים במסגרת השעות של הסל הבסיסי. במסגרת הסל המורחב, הפסיכולוגים אמורים לבצע אבחונים מחוץ לשעות עבודתם הרגילות, בתוספת תשלום המתקבל לפי מספר האבחונים שבוצעו. העדר הפרדה ארגונית בין הסל הבסיסי לסל המורחב עלול להביא לכפל תשלום. כפל תשלום זה נוצר בשתי דרכים:

- א. אבחון עליו דווח ושולם תשלום ייעודי מתקציב הסל המורחב, אך בוצע למעשה במסגרת שעות העבודה הרגילות של הפסיכולוג, עליהן קיבל הפסיכולוג משכורת במסגרת הסל הבסיסי.
- ב. באותו רבעון ביצעו פסיכולוגים שונים אבחונים לאותו תלמיד: אחד מהפסיכולוגים ביצע את ההליך במסגרת הסל הבסיסי, ואילו הפסיכולוג השני ביצע את אותו הליך, לאותו תלמיד, במסגרת הסל המורחב. ממצאינו המפורטים כלולים בגוף הדוח.

המלצות

- התקציב הייעודי לאבחונים במסגרת הסל המורחב, הוקצה בשל חוסר משאבים לביצוע אבחונים במסגרת הסל הבסיסי. נוכח ממצאי הביקורת, שלפיו אבחונים מהתקציב הייעודי המורחב, מבוצעים ככל הנראה גם בשעות העבודה הרגילות של הסל הבסיסי - יש לערוך בדיקה מקיפה לעניין הצורך בהקצאת תקציב ייעודי לביצוע אבחונים, ולבחון את היקפו.
- לרענן את ההוראות כי אין לבצע אבחונים במסגרת הסל המורחב בשעות העבודה המדווחות למשכורת.
- לקבוע בנוהל מפורט הוראות בדבר עריכת אבחונים במסגרת הסל המורחב. הנוהל יכולל מנגנוני בקרה ודווח שיבטיחו את ההפרדה בין שעות הסל הבסיסי לסל המורחב.
- לערוך בקרה על מועדי ביצוע האבחונים (בהשוואה לשעות העבודה הרגילות), על מנת למנוע הישנות מצב של כפל תשלום כמתואר לעיל.
- להקפיד על ציון מועד האבחונים ומיקומם במטרה לאפשר בקרה מסוג זה.

- לשקול לדרוש מהפסיכולוגים החוזרים בגין האבחונים עבורם הועבר להם לכאורה תשלום ביתר.

11.4.3 ביצוע שני אבחונים לאותו תלמיד: אבחון מהסל הבסיסי במקביל לאבחון מהסל המורחב

נמצאו מקרים בהם קיים חשש ששני פסיכולוגים ביצעו אבחונים לאותו תלמיד ובאותה תקופה, כשאחד האבחונים בוצע במסגרת הסל הבסיסי ואילו השני במסגרת הסל המורחב. באבחונים שבוצעו במסגרת הסל המורחב לא אוזכרו האבחונים שנערכו במקביל במסגרת הסל הבסיסי. ייתכן, אפוא, שבמקרים אלה בוצע תשלום כפול בשל שירות שניתן ביתר או שלא לצורך.

המלצות

- לפני ביצוע אבחון במסגרת התקציב הייעודי המורחב, יש לקבל אישור ממנהלת השפ"ח.
- לפני מתן האישור, יש לוודא כי אכן לא ניתן לבצע את השירות במסגרת הסל הבסיסי, וכי בתיק התלמיד או במערכת "קדם" לא דווח כבר על ביצוע אבחון לתלמיד במהלך התקופה הרלוונטית.

11.4.4 העדר תיעוד לאבחונים עליהם שילמה העירייה

במסגרת המדגם התבקשו 9 אבחונים שבוצעו בחודש מאי 2015, אולם מהשפ"ח התקבלו רק 6 אבחונים. דהיינו, אין תיעוד לביצוע 3 אבחונים.

המלצות

- אין להעביר תשלום לפסיכולוג בגין ביצוע אבחון, בלא שתועד ביצוע האבחון האמור.
- להקפיד על בקרה תקופתית, ולו מדגמית, כי בגין כל דיווח על ביצוע שירות במסגרת הסל המורחב קיים תיעוד מלא על ביצוע השירות.
- לדרוש מהפסיכולוגית שביצעה את האבחונים הנדונים תיעוד אודות ביצועם. אם לא יהיה בידה תיעוד כאמור, יש לשקול החזר התשלום.

11.5 התקשרות עם העמותה לילדים בסיכון

מסגרת השירות המורחב כוללת מימון ייעודי מעמותה חיצונית (עמותה לילדים בסיכון) עבור העסקת רכזים טיפוליים בגנים תקשורתיים (ילדים אוטיסטים).

ממצאים

- העירייה הקצתה לפרויקט זה יותר שעות מהמסוכם בחוזה עם העמותה.
- על פי סעיף 13 לחוזה שהועבר לביקורת, "התשלום יועבר בכל רבעון בגין הרבעון שחלף. בגין כל איחור בתשלום לעירייה, תחויב העמותה בריבית פיגורים...". בניגוד להוראות סעיף

זה, התשלום מהעמותה הגיע רק בסוף חודש דצמבר 2015, לקראת סוף תקופת הביקורת ולאחר בירורי הביקורת בנושא, וללא ריבית פיגורים.

– בתאריך 21.1.16 טרם נרשם הסכום בספרי הנהלת החשבונות של העירייה, משום ש"לא ידעו איך לרשום זאת". בדיווחי הניצול התקציבי שהועברו לביקורת, גם לא נרשמו הוצאות העסקת הפסיכולוגיות בפרויקט בסעיף ההוצאות הרלוונטי.

המלצות

- לספק לעמותה את כוח האדם הנדרש על פי החוזה, ולא מעבר לכך. אם יש צורך באספקת כוח אדם מעבר לקבוע בחוזה, על הצדדים לשנות את תנאי החוזה בהתאם, וזאת בכפוף לאישור הגורמים הרלוונטיים בעירייה ובעמותה.
- לערוך בקרה שוטפת על תשלום העמותה לעירייה בהתאם לתנאי החוזה.
- לרשום את ההוצאות וההכנסות המשויכים לחוזה בסעיפים התקציביים המתאימים בספרי העירייה.

הכנסות ממשד החינוך בגין הפרויקטים

11.6

משרד החינוך יכול להשתתף, לפי בקשה, בעלות פרויקטים ויוזמות המרחיבים את פעילות השפ"ח, בין אם הם פרויקטים ביוזמת שפ"ח או פרויקטים ביוזמת השפ"ח ברשות. משרד החינוך מממן לרוב 70% מעלות הפרויקטים של השפ"ח שאושרו על ידו, אך בתוכנית של שפ"ח לטיפול בפגיעות מיניות תתכן השתתפות עד 100%.

ממצאים

- משרד החינוך אישר לשפ"ח רק 24% מהשעות שבוצעו במסגרת הסל המורחב. שיעור ההחזר של משרד החינוך עבור הסל המורחב נמוך מההחזר לפרויקטים המאושרים לפי הנחיות המשרד (70%).
- שיעור ההשתתפות של המשרד בעלויות התוכנית לטיפול בפגיעות מיניות הינו 60% בשעה שהמשרד יכול להכיר ב-100% מעלויות התוכנית, בהתקיים התנאים שהציב לרשות המקומית.
- לפי נוסחת החישוב שהציג משרד החינוך לפרויקט טיפול בפגיעות מיניות, צריכים היו להתקבל ברשות 113,400 ש"ח, וכן תקציב נוסף בהתאם לחוות דעת המשרד. נכון לראשית דצמבר 2015 נרשמו בחשבות רק 510 ש"ח עבור שנת 2015 בגין הפרויקט. לביקורת לא הוצג תיעוד לדרישות הכספים המגיעים ממשרד החינוך.

– מתוך שלל הפרויקטים והיוזמות שבסל השירותים המורחב של השפ"ה, רק בגין שני פרויקטים הועברו בקשות לאישור משרד החינוך, ורק בגין פרויקט אחד התקבל אישור ומימון מהמשרד.

המלצות

- להקפיד על מילוי טופס בקשת מימון למשרד החינוך עבור כל פרויקט המבוצע בעירייה ולשלחו במועד.
- לערוך בקרה שוטפת במהלך השנה על שלמות התשלומים האמורים להתקבל בגין פרויקט טיפול בפגיעות מיניות.

הדוח המפורט -

1. מבוא

השירות הפסיכולוגי החינוכי (להלן: "השפ"ח") מיועד לתלמידים, להורים ולצוותי החינוך במוסדות החינוך בעיר. השירות ניתן בידי הרשות המקומית, משרד החינוך משתתף במימון 68% משכרם של הפסיכולוגים עובדי העירייה, וכן במימון הוצאות הדרכתם והשתלמויותיהם המקצועיות. ההנחיות להפעלת השפ"ח ברשויות המקומיות נקבעו על ידי השירות הפסיכולוגי-ייעוצי במשרד החינוך (שפ"י) באמצעות חוזר מנכ"ל: סעיף 61-3.7 בנושא "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי". כמו כן קיימות הנחיות מקצועיות של משרד הבריאות, לדוגמה בנושא רשומות מטופלים. להלן נתונים אודות תקציב השפ"ח לשנת 2015:

תקציב הכנסות		תקציב הוצאות	
אלפי ₪	סעיף	אלפי ₪	סעיף
3,550	הכנסות משרד החינוך	4,900	הוצאות שכר
200	מקורות אחרים	1,003	הוצאות אחרות
2,153	מימון הרשות	5,903	סה"כ הוצאות
5,903	סה"כ הכנסות		

בתחילת שנה"ל תשע"ו אוישו בשפ"ח 22.73 תקני פסיכולוגים על ידי 38 עובדים. מנהלת השפ"ח נכנסה לתפקידה בשנה"ל תשע"ה, היא השנה הנבדקת בביקורת.

2. מטרות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו תקני הפסיכולוגים, תהליכי תכנון העבודה בשפ"ח ומנגנוני הבקרה, דיווחי נוכחות ותפוקה של הפסיכולוגים. כמו כן, נבדקו אופן הארגון והתקצוב של השירות הפסיכולוגי המורחב בשפ"ח, והבקרה על ביצועו. כל זאת תוך מתן דגש לנושאים כדלהלן:

- א. איוש תקנים והשתתפות משרד החינוך בעלויותיהם;
- ב. נהלים ותוכניות עבודה בשפ"ח;
- ג. הערכה ומשוב על עבודה בשפ"ח;
- ד. מחשוב;
- ה. דיווחי נוכחות;

1. דיווח על תפוקה בשעות הנוכחות;
2. חלוקת משאבים בין מוסדות חינוך;
3. השרות הפסיכולוגי המורחב – תוכניות ופרויקטים נוספים:
 - הפרדה ארגונית ותקציבית של השרותים המשלימים מהפעילות השוטפת;
 - הכנסות משרד החינוך עבור השרותים המשלימים;
 - הכנסות מגורמים אחרים עבור השרותים המשלימים;
 - תקצוב, דיווח והערכה של תוכניות להרחבת השרותים;
 - ט. להמליץ על צעדים הנובעים ממצאי הביקורת.

היקף וגבולות הביקורת

3.

הביקורת התבססה על נתוני המערכות הממוחשבות ועל מסמכים שנמסרו לה. הביקורת כללה שימוש בשיטות העבודה כדלהלן:

- סקירת חוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 61-3.7 ודו"ח ביקורת מבקר המדינה מס' 58 לשנת 2007.
- שיחות וביורורים עם מנהלת השפ"ח, אחראית יחידת הערכה ומשוב בשפ"ח, חשבת מינהל החינוך.
- ניתוח כרטסת הנהלת חשבונות – הכנסות והוצאות;
- ביצוע מדגמים ובדיקות מבססות;
- ביקורת עיבוד נתונים הכוללת ביצוע מדגמים ממוחשבים, ביצוע ניתוחים סטטיסטיים וניתוח חריגים.

הביקורת התבססה על בדיקות מדגמיות ואין הכרח שתתשוף כל ליקוי, אם קיים.

תגובת מנהלת השרות הפסיכולוגי (להלן תגובת המבוקר) ותגובת סמנכ"ל משאבי אנוש משולבת בגוף הדוח.

4.

איוש תקנים והשתתפות משרד החינוך בעלויותיהם

בחזור מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.7-61 קבע משרד החינוך כללים להקצאת תקני פסיכולוגים לשפ"חים, שעל פיהם אפשר לחשב את "התקן הרצוי" ואת "אחוז הכיסוי" בכל רשות מקומית. "אחוז הכיסוי" מלמד על היחס שבין מספר התקנים שהוקצו לפסיכולוגים בפועל לבין מספר התקנים הרצוי על פי הקריטריונים שקבע משרד החינוך.

לפי נתוני משרד החינוך, המופיעים ב"דוח פרטי יחידות שפ"ח" של משרד החינוך שהופק ב-19/8/15, "התקן הרצוי" לשפ"ח בהרצליה בחודש יוני 2015 היה: 23.18 תקנים. מדו"ח שהופק ממחלקת משאבי אנוש עבור הביקורת עולה, כי בחודש אוקטובר 2015 אוישו בשפ"ח 22.73 תקנים (על ידי 39 עובדים), כלומר אחוז הכיסוי, כולל תקינה של העירייה ללא השתתפות המשרד, היה נכון לחודש אוקטובר 2015 הינו 98%.

יצוין כי מספר התקנים הממומן על ידי משרד החינוך, לפי "דוח פרטי יחידות שפ"ח" הנ"ל, הינו 19.52, דהיינו המשרד מממן רק 84% מהמשרות של ה"תקן הרצוי" שנקבע על ידו. קיימים כ-3 תקנים הממומנים על ידי העירייה ולא על ידי המשרד, על אף שהינם בגדר מספר התקנים הרצוי כפי שנקבע על ידי משרד החינוך.

בעקבות הביקורת פנתה מנהלת השפ"ח לפסיכולוגית המחוזית של המשרד בבקשה למימון כל התקנים המומלצים ע"י המשרד. משרד החינוך השיב כי: "לשפ"ח הרצליה הוקצה על ידינו חצי תקן בדצמבר 2014. שיקול הדעת המרכזי השנה בהקצאות בין מחוזות ובין שפ"חים בכל מחוז הם צמצום פערי הכיסוי בין השפ"חים. שפ"ח הרצליה נמצא ב-84% כיסוי (ללא התקינה הנוספת של הרשות המקומית). אחוז כיסוי זה גבוה יחסית לשפ"חים אחרים במחוז ובארץ".

5.

תכנון והסדרת העבודה

5.1

נהלים

נהלים כתובים מהווים סטנדרט מנחה, אחיד וברור לדפוסי עבודה נדרשים, מאפשרים שקיפות, מקלים על הבקרה, מאפשרים לשמר ולנהל את הידע הארגוני בקלות, לייעל את תהליך העבודה וללמד עובדים חדשים את כללי העבודה במחלקה.

ממצאים

– ממצאינו מעלים כי למועד הביקורת אין נהלים כתובים המעגנים את סדרי העבודה בשפ"ח. בהעדר נהלים הליכי העבודה אינם כוללים מנגנוני בקרה פיקוח ודווח כחלק אינטגרלי מפעילות השפ"ח. עם זאת, לקראת שנה"ל תשע"ו נערך נוהל בנושא עבודת הפסיכולוגים בגני ילדים, המתווה בקווים כלליים את המשימות העיקריות של הפסיכולוגים בגנים.

המלצות

לפעול לעריכת נהלים מפורטים אשר יסדירו, בין היתר את הנושאים כלהלן:

- אופן הדיווח של הפסיכולוגים על עבודתם במסגרת הסל הבסיסי של השפ"ח ואופן הבקרה על דיווחיהם.
- אופן האישור והביצוע של העבודות שיתבצעו במסגרת השירותים המשלימים (מעבר לשעות העבודה הרגילות) הדיווח והבקרה עליהן.
- אופן גביית תשלומים ממקבלי השירותים המשלימים והבקרה עליהם, אופן בקשת מימון נוסף ממשרד החינוך ובקרה על תשלומיו.
- להעביר את הנהלים תקן איכות ISO כמקובל בעירייה.

תגובת המבוקר

עקב המלצתך על עריכת נהלים מפורטים אשר יסדירו את אופן הדיווח של הפסיכולוגים על עבודתם במסגרת הסל הבסיסי של השפ"ח ואופן הבקרה על הדיווחים, החל תהליך ריענון נהלי הדיווח בעל-פה ובכתב.

הוכנס שינוי לאופן הדיווח על עבודות שיתבצעו במסגרת השרותים המשלימים, הכולל מעתה הן תאריך והן השעות בהן ניתן השרות.

אין גבית תשלום ממקבלי השירותים המשלימים.

אפנה לחשבות אגף החינוך לסיוע ביחס לאופן בקשת מימון נוסף ממשרד החינוך ובקרה על תשלומיו.

תכנית עבודה לרשות

5.2

חוזר מנכ"ל משרד החינוך מחייב עריכת תוכנית עבודה שנתית לפעילות השפ"ח, תוכנית שתכלול יעדים, אוכלוסיית יעד, לוחות זמנים, שעות, תקציב ומשאבים וכן אחראים ושותפים.

סעיף 4.3 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.7-61 בנושא "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי" קובע כי לקראת שנת הלימודים "יגבש המנהל תכנית עבודה יישובית, הכוללת הקצאת שירותים לרשות/ליישוב והקצאת שירות פסיכולוגי-חינוכי למסגרות החינוך על פי רמות השירות... בתיאום ובשיתוף עם מנהל אגף החינוך...".

השירות הפסיכולוגי ייעוצי (להלן: "שפ"י") שבמשרד החינוך אחראי, בין היתר, לפיתוח מומחיות מקצועית בקרב פסיכולוגים ויועצים. באתר האינטרנט של שפ"י פורסם "מדריך להכנת תוכנית עבודה שנתית", שנכתב כ"סיכום לתהליך עבודה שנערך עם מנהלי השרותים הפסיכולוגיים במחוז מרכז".

המדריך נועד לסייע "להטמעת תהליך כתיבת תוכניות עבודה של השירותים הפסיכולוגיים החינוכיים".

על פי המדריך, "תכנית העבודה השנתית הינה כלי ניהולי שנועד לתכנן את כל הפעולות הדרושות למימוש מוצלח של יעדי הארגון במהלך שנת העבודה. שירות פסיכולוגי צריך לפעול לפי תכנית עבודה כדי שיוכל להקצות את משאבי השירות המצומצמים (שעות עבודה) בצורה יעילה ואפקטיבית מול הצרכים של היישוב, כדי שהפסיכולוגים והמסגרות בהם הם פועלים ידעו מה צריך לעשות, מתי, עם מי, מי אחראי

ואיך; התכנית מהווה נקודת התייחסות לביצוע ובקרה של כל המשתתפים בה ויוצרת שפה משותפת... כדי לממש את ההחלטה בדבר מתן סל שירותים, חייב השירות לפעול בהתאם לתכנית עבודה שנתית.

על פי המדריך, יש לבנות את התכנית על פי מרכיבי התכנית, לכל יעד בנפרד: הפעולות הנדרשות להשגת היעד, אוכלוסית היעד, ההישג הנדרש – לפי תוצאה נספרת/מסוכמת של כל פעולה, לוח זמנים להתחלה וסיום, אחראי ושותפים, משאבים, שעות ותקציב לביצוע. מדי תקופה שתקבע יש לבצע בקרה אם הושג מה שתוכנן לביצוע בכמות, במועד, במשאבים ובאיכות הנדרשים.

ממצאים

– הקצאת משאבים בתוכנית העבודה

במסגרת הביקורת נבחנו תוכניות העבודה שנערכו בשפ"ח עבור שנת הלימודים תשע"ה – תשע"ו. נמצא כי בניגוד להנחיות חוזר מנכ"ל 61-3.7, באף אחת מהתוכניות הללו אין פירוט של "הקצאת שירותים לרשות/ליישוב ... והקצאת שירות פסיכולוגי-חינוכי למסגרות החינוך על פי רמות השירות...". (ההדגשה אינה במקור), לפי ניסיון הפסיכולוגים ובהתאם לצרכים של כל מסגרת.

– הגדרת תחומי האחריות בתוכנית העבודה

בשתי תוכניות העבודה שנבדקו לא מוגדרים האחראים לביצוע כל יעד, לו"ז לביצוע, שעות ותקציב לביצוע.

– הגדרת מטרות ויעדים בתוכנית העבודה

בתכנית העבודה של השפ"ח לשנה"ל תשע"ו לא מוגדרות המטרות באופן בהיר, לא מוגדר יעד מדיד לכל פעולה, ולא מוגדרות הפעולות הנדרשות להשגת היעד. להלן מספר דוגמאות:

סעיף "הכשרה" כולל את המטרות כדלהלן:

- להיכנס לתחום וללמוד אותו.
- קשרים עם כל מתמחה.
- המשך וביסוס קבוצת מדריכים.
- מציאת מי שיוביל את הקבוצה.
- ביסוס המבנים הקיימים.

סעיף "חינוך מיוחד כולל את המטרות כדלהלן:

- המשך התמקצעות בחינוך המיוחד על ידי קבוצות גיל.
- קידום מטרות באמצעות פורומים.
- שילוב של ילדי חינוך מיוחד.
- ליווי מסגרות חינוכיות שצריכות סיוע.
- המשך שיתוף פעולה עם תרפיסטיים ממת"א.

- המשך החזקת צוות פסיכולוגים במסגרות ASD ובכלל.
- העמקת עבודה בשילוב הפרטני

גם בתכנית העבודה של השפ"ח לשנה"ל תשע"ה הוגדרו לעתים המטרות והצעדים להשגתן באופן כללי ולא בהיר, לדוגמה: בתחום החינוך המיוחד הוגדרו מטרות בלא שפורטו כלל הצעדים ליישומן וללא הגדרת האחראים ליישום. מטרות אחרות שהוצגו הינן: "חידוד השאלה מתי אבחון למה ובאיזה כלים?...הכרות והטמעת פורמט שמשנהו אחיד לכתובת חו"ד; העמקת האבחון הרגשי והפקת ההבנות לכל השפ"ח", אולם לא הוגדרו דרכי היישום לכך. כללו של דבר תוכנית העבודה לשנת תשע"ה תשע"ו אינם כוללות מטרות מוגדרות וברי מדידה, ואת הצעדים האופרטיביים הנדרשים להשגת היעדים והמטרות.

– מעקב אחר ביצוע תוכניות העבודה

הביקורת השוותה בין 10 המטרות הראשונות שהוגדרו לשנה"ל תשע"ה בתוכנית העבודה לבין סיכום העבודה שנערך בסוף שנה"ל תשע"ה. נמצא כי כמחצית מסיכומי שנת העבודה לגבי יישום המטרות שהוגדרו לשנה"ל תשע"ה - אינן ברורות, ובחלק מהמקרים צוטטה המטרה ללא התייחסות לגבי מידת הביצוע או השגת היעד. 3 מטרות לא הושגו, מטרה אחת הושגה ומטרה נוספת הושגה באופן חלקי. להלן פירוט המטרות כפי שהוגדרו בתחילת תשע"ה, ואופן יישומן כפי שתואר בסיכום של השפ"ח לשנה"ל תשע"ה:

נושא	הגדרת המטרה בתשע"ה	סיכום העבודה של השפ"ח בתשע"ה
אבחון	"חידוד השאלה – מתי אבחון ובאיזה כלים"	"חידוד השאלה – מתי אבחון ובאיזה כלים"
אבחון	"הכרות והטמעת פורמט שמבנהו אחיד לכתובת חו"ד"	"עבדו על פורמט של דוח אך זה לא הוסף עדין. יש התלבטות לגבי דרכי ההטמעה"
אבחון	העמקת האבחון הרגשי	"אינו מעובד מספיק ברמה הארצית, לא נכנסו לעבודה בקבוצת הגיל"
יחידה התפתחותית	תהליך ההתמחות: הידוק המעקב עם המתמחות להדרכה	קידום תהליך ההתמחות
יחידה התפתחותית	המשך פתוח והרחבת יחידת CPP	המשך בניית יחידת CPP
גיל רך	עבודה בקבוצה על חוזה הקונסולטציה עם גננות בניית מודל עם גננת	פיתוח דיאלוג גננת-פסיכולוג הושג וימשיך בשנה הבאה
גיל רך	מיקוד בדרכי יישום האבחונים	פיתוח מיומנות באבחון לפסיכולוגים

שעובדים בגנים		
פיתוח נהלים להפניית ילדים לחינוך המיוחד בגיל הרך – לא הושג. קריטריונים כן הוגדרו	איתור – ורסיה נוספת בגילאי ט"ט חובה תפותח לאמצע שנה	גיל רך
תיקוף המלצות להישארות בגן – לא נעשו	השארות – להתחבר לבינתחומי לעבודה על הנושא	גיל רך
נבנה כלי שמגדיר את העבודה המערכתית בבתי הספר להערכת מצבים באוריינטציה מערכתית.	גיבוש מודל עבודה מוסכם בשפ"ח	עבודה פסיכולוגית חינוכית מערכתית

המלצות

- לגבש תכנית עבודה יישובית שנתית, שתכלול יעדים בהירים ומדידים לגבי אוכלוסיות היעד השונות, האמצעים להשגת היעדים (פעולות, שעות, תקציב), הגורמים האחראים ליישום כל יעד והשותפים לו, לוח זמנים להתחלה ולסיום, מועד הבקרה על היישום והאחראי לבקרה.
- מדי תקופה שתקבע יש לערוך בקרה על אופן יישום היעדים שהוגדרו בתוכנית.
- לדווח מידי שנה על אופן השגת היעדים בתוכנית העבודה.

תגובת המבוקר

בנושא תוכנית עבודה יישובית שנתית, ייבחנו הדרכים להציג ביתר בהירות בתוכנית השנתית את יעדי השפ"ח, את האמצעים להשגת היעדים, האחראים ליישום ואת לוח הזמנים. יחידת ההערכה של העבודה בשפ"ח, הכפופה להנהלה, תרכז את הערכת השגת היעדים

תכנית עבודה למסגרת החינוכית

5.3

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, כי "לקראת תחילת שנת לימודים יערוך הפסיכולוג מיוזם צרכים בכל מסגרת חינוכית (ב'ס/גן) שהוא נותן לה שירות, בשיתוף עם מנהל המסגרת, ותגובת תכנית עבודה לפי רמת השירות (כפי שתפורט בהמשך) והקצאת השעות למסגרת החינוכית. התכנית תוגש למנהל השפ"ח". יצוין כי בעיר תל-אביב-יפו, למשל, הורה מנהל השפ"ח עוד בשנה"ל תשע"א כי כל פסיכולוג יעבוד לפי תכנית עבודה שנתית.

ממצאים

ממצאינו מעלים כי אין עורכים תוכנית עבודה פרטנית למסגרות החינוכיות.

– במסגרת הביקורת התבקשו תוכניות עבודה לשנה"ל תשע"ה למוסדות החינוכיים הבאים: תיכון חדש, הנדסאים, ראשונים, ברנדיס, בן צבי, אביב, אמירים, דרור, הגפן, נתיב. כמו כן התבקשו

סיכומים תקופתיים/ סיכומי שנה עבור מוסדות אלו. מנהלת השפ"ח השיבה (בדוא"ל מתאריך 12.1.16) כי: "הפסיכולוגים אינם כותבים תכניות עבודה וסיכומים של העבודה בביה"ס". המנהלת מסרה (בפגישה מתאריך 17.1.16) כי בבתי הספר לא נקבעת תוכנית עבודה בכתב מראש, מאחר שהמטרות מתבררות בשיתוף עם מנהל בית הספר ותוך כדי עבודה, עם זאת החל משנה"ל תשע"ו יש לגנים לוח זמנים שנתי אחיד להכנת התלמידים להליכים של הישגות שנה נוספת בגן, ועדות שילוב וועדות השמה לחינוך מיוחד (שטרם הועבר לביקורת).

נציין כי העדר תוכנית עבודה לכל פסיכולוג ומסגרת נוגד את הנחית חוזר מנכ"ל משרד החינוך, מקשה על תיאום ציפיות וגיבוש דפוסי עבודה נדרשים, פוגע ביכולת לפקח על התאמת אופן העבודה לעקרונות ולסדרי העדיפויות הרצויים בעיני הנהלת השפ"ח.

– העדר תוכניות עבודה המבוססות על בחינת צרכים והקצאת משאבים פרטנית לכל מסגרת הביאו לשונות גבוהה באופן הקצאת שעות הפסיכולוגים לגנים השונים כפי שתואר בפרק 7 "אופן מתן השירות במוסדות החינוך" להלן.

בפרק האמור בוצע מדגם למספר גני ילדים במסגרתו נבחנו מספר שעות שהוקצו לכל מסגרת וכן משימות שבוצעו. כאמור, נמצאה שונות גבוהה בין המסגרות שנבדקו.

המלצות

- לערוך תוכניות עבודה לכל מסגרת חינוכית תוכנית שתכלול משימות הקצאת שעות בהתאם לצרכים של כל מסגרת.
- לערוך בקרה תקופתית אחר יישום התוכניות למסגרות השונות ולדווח על מידת יישום התוכנית לכל מוסד חינוכי.

תגובת המבוקר

הגדרת מטרות עבודת הפסיכולוג מתבצעת בדיואלוג עם מנהלי מערכות החינוך בתחילת שנה, כפי שעולה מהמשוב המתקבל מהמנהלים. לאור המלצתך, ייבדקו מודלים של עריכת תוכניות שנתיות כתובות למתן שירות במסגרות החינוך, תוך התייעצות עם שפ"י. קיימת הקצאת שעות שנתית למסגרות החינוכיות המתבססת על מתווה שפ"י. עקב המלצתך, אופני בקרה ופיקוח חדשים על ביצוע התוכנית נמצאים בתהליך בנייה.

6. מחשוב

6.1 מבוא

בשפ"ח הוטמעה בשנת 2004 תוכנה בשם "קדם", המיועדת לניהול תהליכי העבודה. התוכנה פותחה למען קהילת הפסיכולוגים בארץ ומשמשת לתיעוד הפעילות המתבצעת בתחנות של השפ"ח. המערכת מאפשרת בין היתר ניהול תיק תלמיד, ניהול פרטי מוסדות, יומן מטפל, ניהול תיק מטופל, תיק נותן שירות, מודול כתיבת דוחות פסיכולוגיים, מודול דוחות קבועים ומחולל דוחות. בשפ"ח מועסקת קלדנית האחראית על הקלדת הנתונים הרלוונטיים למערכת. כמו כן מועסקת בשפ"ח פסיכולוגית המשמשת כרכזת יחידת הערכה ומשוב. לדבריה, אחת לשנה היא מבצעת סיכום של פעילות לשנה בשפ"ח, בהתאם לנתוני מערכת קדם.

6.2 ממצאים

– גישה למערכת המחשוב

הזנת הנתונים הידניים למערכת לניהול פעילות השירות "קדם", מבוצעת בעמדה אחת, של הקלדנית במזכירות. אין גישה של הפסיכולוגים ישירות למערכת, דבר המסרבל את העבודה ואינו מאפשר ניהול ממוחשב ויעיל של המידע.

– המערכת ככלי הערכה ופיקוח

לדברי מנהלת השפ"ח (25.8.15) ורכזת יחידת הערכה ומשוב, הנתונים המוזנים למערכת "קדם" משמשים להפקת דו"ח כללי, אחת לשנה, המפרט את סוג העבודות שבוצעו בשירות. על אף שהמערכת מאפשרת להפיק דוחות שונים לפי הזמנה וכוללת גם מחולל דוחות מובנים, לא מופקים דוחות אחרים הנדרשים לצורך ניהול, בקרה והערכת העובדים והשירות, כגון: דוחות בדבר מספר פעולות/שעות לתלמיד, מספר פעולות/שעות למוסד, מספר פעולות/שעות לפסיכולוג, דוחות חריגים שונים (כגון: כמות שעות חריגה לסוג פעולה ולפסיכולוג, כמות שעות חריגה לסוג פעולה ולתלמיד, דיווח על אותו תלמיד כלומד במוסדות שונים וכד'). במילים אחרות, **המערכת הממוחשבת אינה משמשת ככלי להערכה, פיקוח וניטור יעיל לעבודתו של כל פסיכולוג ולעבודה המבוצעת בכל מסגרת.**

המלצות

- לפעול למתן גישה לפסיכולוגים להזנת נתונים על עבודתם למערכת "קדם" באופן עצמאי(כל פסיכולוג יקבל הרשאה לכתיבה על עבודתו בלבד).
- להשתמש במערכת הקדם ככלי בקרה ופיקוח זאת באמצעות הפקת דוחות חודשיים/תקופתיים מהמערכת על עבודת הפסיכולוגים בכל מסגרת, על טיפולים ואבחונים שקיבל כל תלמיד.
- יש לשקול הפקת דוחות חריגים, כגון מוסד או תלמיד לגביהם דווח מספר שעות חריג, סוגי פעולות לגביהן דווח מספר שעות חריג, פסיכולוגים שלא דיווחו על פעולותיהם בכל שעות הנוכחות, פסיכולוגים שדיווחו על ביצוע מספר שעות חריג וכד'.

תגובת המבוקר

המלצתך למתן גישה לפסיכולוגים להזנת נתונים על עבודתם למערכת קדם באופן עצמאי מקובלת בהחלט. נעשתה פנייה לחברת ספרת ולאגף המחשוב בשאלות טכניות ואמשיך לקדם את הנושא. בעקבות המלצתך ומודל העבודה שהודגם במהלך הביקורת, החל שימוש בנתונים המופקים מהמערכת לבדיקת שאלות ניהול שונות.

7. משוב**7.1 מבוא**

השירות הפסיכולוגי מעביר שאלונים להערכת השירות למסגרות החינוך המקבלות את השירותים. השאלונים המלאים מוחזרים לרכזים הרלוונטיים, ורכזת יחידת משוב והערכה מנתחת את תוצאותיו.

7.2 ממצאים

- רק 14 גנים (מתוך 121) החזירו את המשובים. כתוצאה מכך לא ניתן היה להעריך את השירות באמצעות המשוב.
- הנהלת השפ"ח אינה מנהלת מעקב לגבי מועדי חלוקת שאלוני המשוב והחזרתם ואין שולחים תזכורות למסגרות שלא החזירו את השאלונים.

המלצות

- לערוך מעקב אחר חלוקת שאלוני המשוב ואחר החזרתם. ולשלוח למסגרות שלא החזירו משובים.
- לאחר ניתוח תוצאות המשובים, לקיים ישיבות בראשות מנהלת השפ"ח, בנוכחות הפסיכולוגים של המסגרות ומנהלי המוסדות, לצורך דיון בבעיות העולות מהמשוב במטרה לשפר את השירות הניתן למסגרות השונות.

תגובת המבוקר

יערך מעקב אחר חלוקת שאלוני המשוב ואחר החזרתם בהתאם להמלצתך. תוצאות המשובים יעלו לדיון במפגשי מנהלת השפ"ח עם מנהלי המסגרות החינוכיות והפסיכולוגים במהלך המפגשים השגרתיים המתקיימים בין גורמים אלה.

8. דיווחי נוכחות

8.1 כללי

על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2008 בנושא "הנחיות בנושא ניהול עובדים": "עובדי השרות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום. החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום עבודה וכן ביציאה ממנו. במקרה של היעדרות עובד לצורך עבודה, על העובד לדווח על השעות בלוח הנוכחות ולקבל את אישור הממונה. לדברי מנהלת מדור נוכחות עובדים בעירייה, על הפסיכולוגים להחתים כרטיס עובד בכניסתם וביציאתם מהעבודה, ככל העובדים. ישנם שיעורי נוכחות המאפשרים החתמת כרטיס הן בשפ"ח והן במסגרות החינוך השונות וכן במחלקת הרווחה. כמו כן, ניתן לדווח באמצעות הטלפון. בנוסף לכך, במזכירות השירות הפסיכולוגי קיים לוח, בו מדווחים הפסיכולוגים על יציאתם לביקורים ולישיבות המתקיימים מחוץ למשרדי השפ"ח בלוח זה אמורים להירשם משך ההעדרות ומקום הימצאם. לביקורת הועברו הדיווחים שפורסמו על הלוח בחודשים יולי-אוגוסט 2015.

8.2 עבודה בשעות עודפות מעבר לתקן

מרבית הפסיכולוגים בשפ"ח עובדים בחלקיות משרה: 18 מהם עד 50% משרה, ו-21 מהם בין 50% - 100%. לדברי מנהלת השפ"ח (שיחה בתאריך 25.8.15), "שעות נוספות" מאושרות למקרי חירום בלבד.

ממצאים

מבדיקת דיווחי השעות של הפסיכולוגים עולה, כי חלק מהם מדווחים על היקף שעות עבודה החורגים מהיקף משרתם. שעות אלה אינן "שעות נוספות", מאחר ומרבית הפסיכולוגים מועסקים במשרה חלקית אלא שעות עודפות. העירייה אינה משלמת על שעות עודפות מעבר להיקף המשרה המאושר. מבדיקת מדגם תלושי שכר מחודש מרס 2015 ודיווחי נוכחות של חודש פברואר 2015, עולה כי לעובדים לא שולם שכר בגין השעות העודפות בהן עבדו, על אף שהן נרשמו בתלוש השכר.

להלן מספר דוגמאות:

שם עובד	מספר שעות עודפות בחודש	קיום סמל 120 (שעות עודפות) בתלוש השכר – כן/לא
א.מ.	8	לא
פ.כ.	11	לא
ל.א.	3	לא
ו.ו.	0.5	לא

ב.ס.	1.9	לא
ד.א.	13.5	לא
ו.א.	3	לא

כאמור, שעות עודפות אלו מתועדות במערכת השעות ובתלושי השכר של העובדים.

המלצה

- לפעול על פי חוות דעת משפטית בסוגיה זו של ביצוע שעות עודפות ע"י הפסיכולוגים.

תגובת המבוקר

אפנה לממונים עלי בבקשה לקבל חוות דעת משפטית בהתאם להמלצתך. אבקש לציין בהקשר זה שהפסיכולוגים בשפ"ח נדרשים לעיתים לעבוד מעבר לשעות העבודה הרגילות במצבי משבר וחרום ויש צורך להתייחס לדרישה זו במסגרת חוות הדעת המשפטית הנדונה.

תגובת משנה למנכ"ל למשאבי אנוש

על תשלום שעות עודפות חל הכלל החל על תשלום שעות נוספות דהיינו, התשלום בגין שעות אלה מחוייב באישור מנהל האגף. לעיתים קרובות עובדים נשארים ללא צורך ו/או ללא בקשה של הממונה, בנוסף לכך תשלום שעות אלה יורד ממכסת השעות הנוספות של האגף ולכן גם לצורכי בקרה נדרש אישור מנהל האגף.

דיווח למערכת נוכחות

8.3

ממצאים

על אף שלפסיכולוגים ניתנת אפשרות לדווח באמצעות שיעור נוכחות במוסדות העירוניים השונים בשירות הפסיכולוגי, בבתי ספר ובתיכונים, ובאגף הרווחה, הפסיכולוגים מדווחים לעתים תכופות דיווח נוכחות ידני. במדגם של 8 פסיכולוגים שנבדקו לעניין זה במחצית הראשונה של חודש פברואר 2015 נמצא, כי מתוך 67 ימי דיווח שנבדקו במצטבר לכל הפסיכולוגים במדגם, ב-19 מהימים הללו (28%) עודכן מועד הכניסה ו/או מועד היציאה באמצעות דיווח ידני. בימים שנבדקו, נמצאה פסיכולוגית אחת שהקפידה על דיווח ממוכן באמצעות שיעור נוכחות, ופסיכולוגית אחרת שדיווחה באופן ידני כמעט מדי יום.

במדגם של 7 פסיכולוגים שנבדקו לעניין זה במחצית השניה של חודש יולי (הפסיכולוגית השמינית שבמדגם היתה בחופשה בשבועיים אלה), נמצא כי מתוך 44 ימי דיווח שנבדקו במצטבר לכל הפסיכולוגים שבמדגם ב-12 ימים (27%) מתוכם עודכן מועד הכניסה ו/או מועד היציאה באמצעות דיווח ידני. שני פסיכולוגים לא דיווחו כלל דיווחים ידניים באותו חודש, ואילו פסיכולוגית אחת דיווחה באופן זה כמעט מדי יום.

הדיווח הממוכן הינו אחד ממערכי הבקרה והפיקוח על נוכחות העובדים. הנחיות הנהלת העירייה קובעות כי אין לדווח ידנית אלא במקרים בהם אין נגישות לשעון נוכחות.

המלצה

- להקפיד על דווח נוכחות ממוכן באמצעות החתמת כרטיס נוכחות פעמיים ביום, כנדרש.

תגובת המבוקר

התבצע ריענון נהלים בכתב ובעל פה בנושא. הפיקוח על הנושא הוגבר.

תגובת המשנה למנכ"ל למשאבי אנוש

דיווח נוכחות ידני מבוצע רק בתנאי שאין נגישות לדווח באמצעות המערכת הממוכנת.

דיווח שוטף על נוכחות למזכירות ולהנהלת השפ"ח

8.4

חלק מעבודתם של הפסיכולוגים מבוצע מחוץ למבנה השפ"ח, לדוגמה – במסגרות החינוך העירוניות. על מנת לאפשר מעקב אחר נוכחות כל פסיכולוג ולאפשר את איתורו במידת הצורך, תלויים במזכירות הנהלת השפ"ח שני לוחות: האחד מפרט את ימי ושעות העבודה הרגילים של כל פסיכולוג (להלן: "לוח הזמנים"), ובשני אמורים הפסיכולוגים לדווח על כל יציאה שלהם מחוץ לשפ"ח (להלן: "לוח הדיווחים").

ממצאים

– בלוח הזמנים התלוי במזכירות השפ"ח לא נרשם המוסד החינוכי בו אמורים להימצא הפסיכולוגים. העדרו של לוח זמנים בו נרשם בבירור היכן אמור להימצא כל פסיכולוג בכל שעת עבודה, מקשה על מעקב ובקרה אחר נוכחות הפסיכולוגים.

– הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של דיווחי 7 פסיכולוגים על יציאתם ממבנה השפ"ח, במשך שבועיים בחודש יולי. הבדיקה העלתה כי לרוב לא הקפידו הפסיכולוגים הללו לדווח אודות יציאתם מהשפ"ח ומטרתה. להלן מספר דוגמאות:

– פסיכולוגית מס' 1 דיווחה בתאריך 27.7.15 על היכנסה לשירות הפסיכולוגי באמצעות שעון הנוכחות, ועל יציאתה מהעבודה בשעה 16:00 בדיווח ידני, משמע לכאורה היא יצאה ממבנה השפ"ח לפני תום יום העבודה ועל כן דיווחה דיווח ידני. למרות זאת, באותו תאריך אין דיווח של הפסיכולוגית על פני "לוח הדיווחים" על יציאתה מהמבנה לפני שעת סיום העבודה.

– פסיכולוגית מס' 2 דיווחה באותו תאריך גם היא על כניסתה באמצעות שעון הנוכחות בשפ"ח ועל יציאתה באמצעות עדכון ידני (משמע, היא יצאה לכאורה ממבנה השפ"ח

לפני תום יום העבודה לצרכי עבודה), אולם גם היא לא עדכנה את "לוח הדיווחים" בדבר יציאתה מהמבנה.

– העדר הדיווחים השוטפים על יציאות ממבנה השפ"ח, בנוסף להעדרו של לוח זמנים בו מפורט השיוך של הפסיכולוגים למוסדות, מקשים על מעקב יעיל אחר נוכחות הפסיכולוגים, על אופן ביצוע עבודתם ועל איתורם.

המלצות

- מאחר ועובדי השפ"ח מרבים בעבודה מחוץ לכתליו, רצוי כי במזכירות השפ"ח תהיה תוכנית העבודה של כל פסיכולוג, הכוללת את המוסד החינוכי בו אמור כל פסיכולוג להימצא. במקרים בהם חורגים הפסיכולוגים מתוכנית העבודה האמורה, עליהם להקפיד לדווח למזכירות על יציאתם ומטרתה.
- לערוך בקרה מדגמית על ביצוע תוכנית העבודה ועל דיווחי הפסיכולוגים.

תגובת המבוקר

על פי המלצתכם שניתנה במהלך הביקורת, תוכנית העבודה הקבועה של הפסיכולוגים במוסדות החינוך מוצגות במזכירות ומשמשת כלי-עזר ניהולי. אופני בקרה ופיקוח נמצאים בתהליך בניה.

דיווח על תפוקה

9

כללי

9.1

מערכת "קדם" הוטמעה בשפ"ח בשנת 2004. המערכת מיועדת לניהול של תחנות שירות פסיכולוגי ברשויות המקומיות. מדובר במערכת מתקדמת, המאפשרת ניהול תיק מטופל, יומן מטפל, מחולל דוחות, כתיבת דוחות וכד'. כאמור בשפ"ח קיימת רק תחנה אחת של המערכת, המצויה במזכירות השפ"ח, הפסיכולוגים ממלאים את דו"ח התפוקה שלהם באופן ידני, ומזכירת השפ"ח מזינה את נתוני הדוחות למערכת. יצוין, כי הנתונים במערכת "קדם" אמורים לכלול את כל סוגי הפעילות, לרבות פעילות אדמיניסטרטיבית, היועצות, הכנת חומר וכד'. באופן זה ניתן לנהל את מערך שעות הייעוץ האבחון וההדרכה של הפסיכולוגים ולבצע בקרה ופיקוח.

נוכחות ללא דיווח על תפוקה

9.2

במסגרת הביקורת הושוו דיווחי הנוכחות של 8 פסיכולוגים במחצית הראשונה של חודש פברואר ובמחצית האחרונה של חודש יולי, לבין דיווחי התפוקה שלהם במערכת "קדם". בדיקתנו העלתה כי הפעולות המדווחות במערכת ה"קדם" אינן תואמות את מספר שעות העבודה הכלולים במערכת הנוכחות, דהיינו, קיימות שעות נוכחות רבות שלא דווחו במערכת קדם כי בוצעה בהם כל פעילות.

להלן תוצאות בדיקתנו:

התקופה הנבדקת	מס' שעות נוכחות במצטבר לפסיכולוגים שבמדגם, כפי שדווחו במערכת נוכחות	מס' שעות במצטבר לפסיכולוגים שבמדגם, כפי שדווחו במערכת קדם	הפרש במס' השעות בין מערכת נוכחות לבין מערכת קדם	שיעור השעות בהן לא דווח על פעילות במערכת קדם מתוך כלל השעות שדווחו למערכת הנוכחות
1-15 בפברואר 2015	526.21	411.5	117.71	22%
15-31 ביולי 2015	317.29	182.5	134.79	57%

- בשני ימי השישי שנבדקו בחודש פברואר 2015, דיווח עובד מס' 3 על עבודה במשך - למעלה מ-8 שעות שדווחו באמצעות שעות הנוכחות בשפ"ח. בכל יום עבודה כזה דיווח הפסיכולוג האמור למערכת "קדם" על ארבעה טיפולים בלבד, בארבעה תלמידים, כל טיפול במשך כשעה – ובסה"כ פעילות במשך 4 שעות. כלומר, נותרו למעלה מ-4 שעות נוכחות שלא דווחה בהן פעילות בימי השישי האמורים. יצוין, כי זהו יום בו מוסדות החינוך נסגרים בשעה מוקדמת ובו מרבית המועסקים בשפ"ח אינם עובדים.
- פסיכולוגית מס' 4 דיווחה על נוכחות במשך 9.2 שעות בתאריך 8.2.15, אולם למערכת "קדם" דיווחה על פעילות במשך 3.5 שעות בלבד.
- נמצאו מספר ניכר של ימי עבודה במערכת הנוכחות שאינם מדווחים כלל במערכת הקדם.

דיווחים עמומים, סותרים או מופרזים אודות התפוקה

9.3

(א) נמצאו מקרים רבים בהם שעות ופעולות המדווחות על ידי הפסיכולוגים למערכת "קדם", אינן מכילות פרטים מהותיים כגון המוסד בו פעל הפסיכולוג והתלמידים בהם טיפל.

להלן מספר דוגמאות:

- בתאריך 2.2.15 דיווח פסיכולוג מס' 5 על 7 שעות נוכחות, ובמקביל על 7 שעות פעילות למערכת "קדם". 5 מהשעות הללו דווחו למערכת "קדם" כפעולות "צוות טיפולי" ו"מורה/גננת/מטפלת", אולם לא דווח באיזה מוסד בוצעו פעולות אלו ו/או עבור אלו תלמידים.
- פסיכולוגית מס' 6 דיווחה למערכת הנוכחות בתאריך 20.7.15 על 9.14 שעות נוכחות, ועל 9 שעות פעילות למערכת "קדם". למערכת "קדם" דווח על הפעולות "צוות טיפולי" ו"הכנת חומר", אולם זאת ללא פירוט עבור איזה מוסד ו/או תלמיד בוצעו פעולות אלה.

(ב) ניתוח נתוני מערכת "קדם" מעלה, כי הנתונים שהועברו על ידי הפסיכולוגים באמצעות הקלדנית למערכת "קדם", אודות פעולותיהם בשעות הנוכחות, הם לעתים סותרים ושגויים.

להלן מספר דוגמאות:

- נמצאו 17 מקרים בהם דווחה פעילות לאותו תלמיד, באותו חודש, על ידי שני פסיכולוגים שונים או יותר, כשכל אחד מהפסיכולוגים דיווח על אותו תלמיד כלומד במוסד חינוכי שונה. לפירוט המקרים ראה **נספח ג**.
- בחודש דצמבר 2014 דווח תלמיד מסוים על ידי 7 פסיכולוגים כמי שטופל על ידם, אך בדיווח של כל פסיכולוג הוא מופיע כלומד במסגרת שונה כמפורט להלן:

משך	מוסד	סוג פעולה	שם מטפל	תאריך
1:00	זאב זבוטינסקי	מורה/גננת/מטפלת	א'	04/12/2014
2:00		פגישות עם גורמים שונים לגבי ילד	ב'	07/12/2014
1:00	אילנות	מורה/גננת/מטפלת	ג'	16/12/2014
1:30	סיתוונית, גן הרצליה	הדרכת הורים	ד'	07/01/2015
45	עירוני כללי הראשונים	טיפול	ה'	13/01/2015
1:00	יסמין	הערכה פסיכולוגית ללא מבחנים	ו'	16/01/2015
1:00		הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים	ז'	25/01/2015

נציין כי אין זה מקרה יחיד. ניתוח הנתונים במערכת הקדם העלה 16 תלמידים נוספים שדווחו כמטופלים על ידי מספר פסיכולוגים, במספר מוסדות שונים. בהקשר זה נציין כי מערכת הקדם הינה מערכת המידע באמצעותה מנוהלת פעילות השפ"ח. ומכאן חשיבות טיוב הנתונים לצורך מעקב ובקרה אחר הטיפולים.

(ג) נמצאו דיווחים למערכת "קדם" אודות תדירות והקצאת שעות לפעולות, החורג מגבולות הסבירות, נמצאו מספר תלמידים שקבלו בין 10 ל-14 הערכות פסיכולוגיות בשנת הלימודים תשע"ה. מספר השעות שהוקצה להערכות אלו בין 17 ל-29 שעות.

להלן פרטי בדיקתינו:

מס"ד	משך מצטבר לפעולה	מספר דיווחים בשנה"ל תשע"ה	פעולה מדווחת
1	17:60	10	הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים
2	17:75	10	הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים
3	19:35	13	הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים
4	19:40	14	הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים
5	21:00	12	הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים
6	22:30	12	הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים
7	23:95	16	הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים
8	24:30	12	הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים
9	27:10	14	הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים
10	29:10	14	הערכה פסיכולוגית על פי מבחנים

9.4

ריבוי שעות ניהול, הדרכה ואדמיניסטרציה על השבון שעות פעילות במסגרות

סעיף 4.4 לחזור מנכ"ל מס' 61-3.7 בנושא "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי", קובע כי הפעלת שירות פסיכולוגי-חינוכי תכלול שני רכיבים:

הרכיב הראשון: "ניהול השפ"ח, השתתפות בישיבות צוות ובמשימות שפ"ח, הדרכה והתמקצעות, פעולות ייחודיות ברמה היישובית קהילתית ופעולות אדמיניסטרטיביות": "מנהל השפ"ח יקצה כ- 20% מסך שעות התקן הכלליות של השפ"ח לניהול, הפעלה ולפיתוח מקצועי של כלל סגל השפ"ח". (ההדגשה אינה במקור).

הרכיב השני: שירות פסיכולוגי למסגרות חינוך: הקצאה לפי תכניות עבודה. להלן פירוט פילוח התפוקה בתשע"ה של הפסיכולוגים בשפ"ח כפי שהועבר לביקורת ע"י מרכזת יחידת הערכה ומחשוב:

אחוז מסך השעות הכללי	מספר שעות תשע"ה	ניהול השפ"ח, הדרכות וישיבות צוות
14%	5,401	הדרכות, השתלמויות וכנסים
10%	3,706	עבודה מנהלית
9%	3,319	ישיבת צוות כללי
4%	1,521	*עבודה לצורך תפקיד
<u>37%</u>	<u>13,947</u>	
		שרות פסיכולוגי למסגרות חינוך
2%	597	היועצות עמיתים
3%	1,205	וועדות

1%	447	התערבות חירום
21%	8,067	עבודה עם הפרט
29%	10,827	עבודה במערכת
	2,011	*עבודה לצורך תפקיד
	513	עבודה אחרת
63%	23,687	
100%	37634	סה"כ שעות

*סעיף עבודה לצורך תפקיד כולל עבודה בפורומים עירוניים פיתוח נושא וראיונות עבודה.

(א) מהנתונים עולה כי הסעיפים המשוייכים לניהול השפ"ח התמקצעות וישיבות צוות הגיעו לכ-14 אלף שעות המהווים 37% מסך שעות העבודה בשפ"ח, שיעור הגדול פי 2.5 מהשיעור שנקבע בחוזר מנכ"ל, שיעור של 20% משעות העבודה.

(א) הקצאת שעות אלו בפעילות אדמיניסטרטיבית באופן המתואר לעיל בעייתית במיוחד, נוכח העובדה שניתוח המשובים שהוחזרו מבתי הספר מעלה, כי 5 מ-7 מנהלי בתי הספר התיכונים ו-9 מ-16 מנהלי בתי הספר היסודיים שהשיבו לשאלונים, התלוננו בעיקר על אי הקצאת שעות מספיקה עבור המסגרת.

(ב) לפי הדיווחים למערכת "קדם", למעלה מ-200 שעות בממוצע למשרה, דהיינו למעלה מחודש עבודה של כל משרה מ-22 משרות הפסיכולוגים, הושקעו בעבודות "אדמיניסטרציה" כללית ומיוחדת לתלמיד, וכ-170 מתוכן הן "אדמיניסטרציה כללית". זאת למרות שבשפ"ח מועסקות עוזרת מינהלית, מזכירה וקלדנית.

שעות "עבודה אחרת"

9.5

483 שעות שנתיות דווחו למערכת "קדם" כ"עבודה אחרת", שהן כ-21 שעות לכל משרת פסיכולוג. אחת הפסיכולוגיות, דיווחה על 145 שעות, כמעט חודש עבודה של העובדת (המועסקת ב-85% משרה), כעל שעות "עבודה אחרת".

המלצות

- להקפיד כי הפסיכולוגים ידווחו דווח מלא למערכת קדם, וכי הדיווחים יכילו את מלוא הפרטים הנדרשים (שם המסגרת, זיהוי התלמיד, מספר השעות, סוג הפעולה וכו'), זאת כדי ליצור מאגר מידע שיאפשר ניהול בקרה ופיקוח על פעולות השפ"ח.
- לערוך בקרה תקופתית על תקינות הדיווחים למערכת קדם, ובין היתר על סבירות כמות השעות והטיפולים המדווחים לכל תלמיד ולכל סוג פעולה, על התאמה בין שעות הפעילות

המדווחות למערכת קדם לבין הדיווחים למערכת הנוכחות, ועל התאמתן של שעות הפעילות המדווחות לדיווחים מהמסגרות ומהמטופלים.

- לנהל בקרה אחר שיעור השעות המוקצות לניהול אדמיניסטרציה ופיתוח מקצועי ולשאוף כי שיעור הקצאת המשאבים ומטרות אלו לא יעלה על 20% מסך שעות הפסיכולוגים.
- אין לאפשר דיווח על "עבודה אחרת" ללא פירוט לגבי מהות העבודה.

תגובת המבוקר

עקב ממצאי הביקורת רוענן נוהל הדוח המפורט על תכני העבודה למערכת הממוחשבת ומתקיימת ביקורת על ביצוע הנוהל.
 כך הוחל בהתאם להמלצה בקרה על מידת ההתאמה בין תכני הפעילות המדווחים למערכת קדם לבין הדווחים למערכת הנוכחות.
 עקב ממצאיים בדבר השעות המוקצות לניהול, אדמיניסטרציה ופיתוח מקצועי, נעשתה פנייה לשפ"י, הגורם שאליו כפוף השפ"ח מקצועית, לקבלת הנחיות נוהל פירוט "עבודה אחרת" יובהר לצוות

10. הקצאת שעות למוסדות חינוך

10.1 מבוא

משאבי השפ"ח מטבע הדברים מוגבלים ומכאן החשיבות של מיפוי צרכים והקצאת משאבים מושכלת. כפי שתואר לעיל בהרחבה לביקורת לא הוצגה תוכנית עבודה מפורטת לפי מסגרות ופעולות. במסגרת הביקורת נבדק אופן "הכיסוי" של מוסדות החינוך בעיר על ידי השירות הפסיכולוגי. לצורך כך נותחו דיווחי הפעילות של הפסיכולוגים למערכת "קדם" לפי מוסדות.

10.2 גנים בהן לא דווחה פעילות שפ"ח

מניתוח קובץ פעולות ממערכת "קדם" נמצא כי ב-13 גנים (מתוך 133, כ-10%) לא דווחה פעילות למערכת "קדם" בשנה"ל תשע"ה. להלן הגנים בהן לא נרשמה פעילות במסגרת השפ"ח בשנה"ל תשע"ה:

מס'	שם הגן	שיוך לפסיכולוג על פי רשימה מהשפ"ח
1	אלמוג	כן
2	גאולת ישראל	כן
3	דפנה	אין שיוך
4	ורדים	כן
5	יקינטון	כן
6	כוכב	כן
7	מוריה	אין שיוך
8	סחלב	אין שיוך
9	פלג	כן
10	ראם	כן
11	שיבולים	אין שיוך
12	שיטה	כן
13	שלדג	כן

ל- 5 גנים לא שובץ פסיכולוג, ואילו לאחרים שובצו פסיכולוגים, אולם כאמור לא דווח על פעילויות שנערכו בגנים אלה.

נציין כי רק אחד מ-13 הגנים הללו הוא גן חובה, בו השפ"ח מחויב לתת שירות על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך. יתר הגנים הם גנים לגילאי 3-5, בהם השפ"ח נוהג לתת שירות על אף שמתן השירות בגילאים אלו הינו רשות על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך. גנים אלו בהם לא ניתן שירות מופלים לרעה, שכן מדיניות השפ"ח הינה לתת שירות לכל התלמידים בגילאי 3-5. נדגיש שנית כי לביקורת לא הוצגה תוכנית עבודה הכוללת צרכים ומשאבים שתבהיר את הסיבה למניעת השירות מגנים מסוימים, ובמיוחד מגנים בהם שובץ פסיכולוג באותה שנת לימודים.

אי מתן השירות בגילאי הטרם חובה גורם לפגיעה ביכולת האיתור והטיפול המוקדם בלקויות, שהוא אחד היעדים החשובים בפסיכולוגיה חינוכית. בעבודת מחקר שנעשתה בשפ"ח בתל-אביב-יפו בשנת תש"ע נקבע כי, תהליכי איתור והתערבות מוקדמים הוכחו כבעלי השפעה רבה על מניעת בעיות

וצמצום פערים, במיוחד אצל ילדים בעלי צרכים מיוחדים. איתור והתערבות מאוחרים מדי (באמצע גן חובה) עלולים להוביל להמלצה להישאר שנה נוספת בגן חובה, ואף להעברה למסגרות חינוך מיוחד.

10.3 בתי ספר בהן לא דווחה פעילות שפ"ח

ניתוח הנתונים העלה 3 בתי ספר (מתוך 30) בהם לא דווח על פעולות השפ"ח בשנת הלימודים תשע"ה, כדלהלן:

שם המוסד	הערות
תיכון לחיים	אין תיעוד לפעילות בשנת הלימודים תשע"ה
אולפנת צביה	אין תיעוד לפעילות בשנת הלימודים תשע"ה
עתידי רזיאל	אין תיעוד לפעילות בשנת הלימודים תשע"ה

עם זאת ראוי לציין, כי מנהל "תיכון לחיים" דיווח במשוב כי התקיימה פעילות של פסיכולוג מהשפ"ח בבית ספרו בשנה זו, דווח המהווה אינדיקציה כי בוצעה פעילות בבית הספר פעילות שאינה מתועדת במערכת ה"קדם".

10.4 מוסדות חינוך בהן דווח עד 4 פעולות בשנה

ב-27 מוסדות, רובם גנים, דווחו במערכת "קדם" עד 4 פעולות בשנה. בין המוסדות הללו מצוי בית הספר להנדסאים, לגביו דווח על טיפולים שנערכו ל-3 ילדים בלבד, במשך 4 שעות במצטבר. להלן פירוט מוסדות אלה:

המוסד	מספר פעולות במוסד בשנה"ל תשע"ה	משך הפעולות המצטבר במוסד (בשעות)
אורנים	1	2:00
אירוס	1	1:00
אמנון ותמר, גן הרצליה	1	1:00
גלבע, גן ילדים	1	1:00
גן מחוץ לעיר	1	1:00
חיידר ישועת מנחם	1	00:30
חרוב	1	1:30
מועדון טיפולי הרצ	1	1:30
נרקיסים	1	1:00
רקפת	1	1:30
ברושים, גן	2	3:00

חביבה, גן	2	2:00
כליל החורש	2	3:30
מרגנית	2	1:45
צאלון	2	2:00
שדמה	2	2:30
אייל	3	3:60
דוכיפת	3	5:60
דקל, גן	3	4:30
חבד	3	5:00
דקל	4	6:60
הנדסאים הרצליה	4	4:00
זמיר, גן ילדים	4	4:00
מעין	4	7:05
קמה	4	4:30
רבקי	4	4:00
שלהב	4	4:30

פעילות שפ"ח בבתי ספר לחינוך מיוחד

10.5

בבית הספר לחינוך מיוחד "נתיב", בו לומדים תלמידים בעלי הפרעות התנהגות ובעיות רגשיות, נמצאו דיווחים אודות פעולות כלשהן רק ל-38 תלמידים מתוך 81 תלמידיו (שיעור תלמידים מטופלים מסך התלמידים- 46%).

בבית הספר לחינוך מיוחד "אופק", בו לומדים תלמידים על הרצף האוטיסטי ובעלי מוגבלות שכלית-התפתחותית, נמצאו דיווחים אודות פעולות כלשהן רק ל-28 תלמידים מתוך 72 תלמידיו (שיעור תלמידים מטופלים מסך התלמידים- 38%).

לדברי מנהלת השפ"ח מועסקים במוסד גם פסיכיאטרים, אך הם אינם מספקים אותו שירות כמו הפסיכולוגים של השפ"ח, ואין כל קשר מקצועי ביניהם לבין השפ"ח. (דוא"ל מתאריך 5.1.16, פגישה מתאריך 18.1.16).

מהנתונים עולה כי עפ"י נתוני מערכת קדם, עבור למעלה ממחצית מהתלמידים בעלי הלקויות הרגשיות/ התנהגותיות/ התפתחותיות שבמסגרות הטיפוליות המיוחדות הנדונות לא בוצעה פעילות פסיכולוגית פרטנית (לרבות אבחון/הערכה/טיפול/הדרכת הורים וכד') על ידי השפ"ח.

10.6 השוואת פעילויות השפ"ח בגנים (מידגם)

הביקורת השוותה את נתוני הפעילות שדווחו על ידי פסיכולוגים שונים לגבי 8 גנים. הנתונים הופקו מהמערכת הממוחשבת "קדם" בגין שנת הלימודים תשע"ה. הגנים שנבחרו הם גנים אשר, לפי נתונים שנמסרו מהמחלקה, לומדים בהם תלמידים בגילאי 5-6, או בגילאי 4-6, שאינם גני חינוך מיוחד.

להלן פירוט תוצאות ההשוואה:

פרדס	מרגנית	בת חן	אילת	צבר	אביבים	כלנית	שיזף	שם הגן
סמטת מורי אפאר	הרב מימון 7	הכוזרי 6	אשר ברש 34	הכוזרי 3	אשר ברש 34	הרב מימון 7	נתן אלתרמן 42	כתובת
חובה	חובה וטרום	חובה וטרום	חובה וטרום	חובה וטרום	חובה וטרום	חובה וטרום	חובה	גילאים
9.5	10	10.3	13.5	16	28.5	31.5	45	סה"כ שעות פסיכולוג בשנה
0%	0%	0%	0%	0%	14%	9%	0%	שעות אדמיניסטרציה
47%	30%	57%	25%	62%	17%	57%	57%	שעות גננת וצוות טיפולי
0%	20%	22%	25%	0%	21%	6%	7%	שעות הדרכת הורים
42%	0%	12%	29%	25%	38%	15%	15%	שעות הערכה פסיכולוגית
10%	25%	0%	0%	0%	12%	0%	2%	תצפית
0%	10%	0%	11%	0%	0%	6%	0%	היוועצות והעברות
0%	10%	9%	7%	0	0%	0%	14%	פגישות לגבי ילד
0%	0%	0	0	0	0	6%	0%	היוועצות פסיכולוג-פסיכולוג
0%	7%	0	0%	0	0%	0%	0%	השמה/שיבוץ
0%	0%	0	0%	12%			0%	טיפול

מניתוח תוצאות המידגם עולה כדלהלן:

- נמצא פער ניכר בין מספר השעות הכולל שהוקצה לכל גן.
 - בשני הגנים שנבדקו, בהם למדו תלמידים בגילאי 5-6 בלבד, נמצאה השונות הגדולה ביותר: לגן אחד הוקצו 45 שעות, ולגן שני – 9.5 שעות, חמישית מלגן הראשון.
 - ביתר הגנים שנבדקו, בהם למדו תלמידים בגילאי 4-6, הוקצו בין 31.5 לבין 10 שעות, בגן מרגנית הוקצה שלישי מהשעות שהוקצה לגן כלנית.
 - נמצאה שונות גדולה בין הגנים גם באופן חלוקת השעות בין המטלות בכל גן:
 - במרבית הגנים הוקצו כ-50% ומעלה מהשעות להדרכת הגננת והצוות, אך לשני גנים הוקצו 17% ו-25% מהשעות לנושא זה.
 - בארבעה גנים הוקצו בין חמישית לרבע מהשעות של הגן להדרכת הורים, אך בשני גנים לא הוקצו לכך שעות כלל.
 - קיימת שונות גדולה בין הגנים לעניין השעות שהוקצו להערכה פסיכולוגית של תלמידים: בשני גנים הוקצו לכך כ-40% מהשעות, ובשלושה גנים בין 15%-12% מהשעות.
 - במחצית מהגנים לא נערכו כלל תצפיות, אך בגן אחד הוקצו לתצפית רבע מהשעות וזאת למרות שלדברי מנהלת השפ"ח בתאריך 17.1.16, בשנה"ל תשע"ה הוחלט שלא להקדיש זמן לתצפיות כלליות בגנים, אלא במסגרת פרויקטים.
 - בשני גנים הוקצו כ-10% שעות ל"אדמיניסטרציה", וליתר – 0%.
- קיצורו של דבר נמצאה שונות גבוהה הן בהקצאת השעות למסגרות החינוך השונות והן בפעילויות שבוצעו במסגרת. נחזור ונדגיש כי בהעדר מיפוי צרכים נראה כי הקצאת השעות והפעילויות שרירותית.

המלצות

- לערוך מדי שנה תוכנית המבוססת על הקצאת שעות לכל מסגרת באישור מנהל אגף החינוך, שלפיה יוקצו לכל מסגרת הן סוגי השירותים והן מספר השעות, עפ"י צרכי המסגרת. כמו כן, לערוך תוכנית פרטנית לכל מסגרת לגבי חלוקת המטלות בה.
- לדרוש מכל פסיכולוג להגיש דוח פעילות תקופתי לכל מסגרת שבטיפולו באופן שיאפשר ניתוח ובדיקה של פעילותו ועריכת שינויים בה במהלך השנה.
- לערוך בקרה תקופתית על יישום תוכנית ההקצאה- בשעות, בסוג השירותים ובאיכותם- בהתאם לדיווחים של הפסיכולוגים במערכת "קדם", ובהתאם לדיווחים תקופתיים מעובדי המסגרות עצמן (מנהלי ב"ס, גננות) ולוודא את מידת ואופן יישום התוכנית.

תגובת המבוקר

תוכנית הקצאת התקן למסגרות החינוך הנערכת מדי שנה תוגש לעיונו של ראש אגף החינוך על פי המלצתכם.

בדבר תוכנית פרטנית לכל מסגרת וכן הגשת דוח פעילות תקופתי לכל מסגרת ר' סעיף 5.3.

בנושא בקרה תקופתית על יישום תוכנית הקצאה – בעקבות המלצתכם ומודל העבודה שהגמתם במהלך הביקורת, החל שימוש בנתונים המופקים מהמערכת לבדיקת שאלות ניהוליות בתחום זה.

11. השרות הפסיכולוגי המורחב – (שפ"ח)

11.1 כללי

מעבר לשירות הפסיכולוגי הבסיסי והמתקדם שמספק השפ"ח למסגרות השונות, קיימות פעילויות ושירותים נוספים שאינם כלולים בסל הבסיסי והמתקדם הניתנים ע"י השפ"ח. פעילויות ושירותים אלו ניתנים באמצעות כח האדם הקיים, כלולים בתוכנית העבודה של השפ"ח ומתוקצבים בנפרד מתקציב הפעולות השוטף.

סעיפים 4.4 ו- 4.5 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.7-61 בנושא "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי" קובע רכיבים שעל השפ"ח לספק כדלהלן:

(א) שירות פסיכולוגי למסגרות חינוך ברמות שונות: ברמה הבסיסית נכללת התערבות במצבי לחץ וחירום והשתתפות בוועדות השמה בלבד, ואילו ברמה המתקדמת ביותר נכללות גם הערכות פסיכולוגיות, התערבות טיפולית, ייעוץ להורים. השפ"ח בעיר מספק שירות פסיכולוגי ברמה המתקדמת ביותר לכלל המסגרות, ובמהלך העבודה השוטפת מבוצעות הערכות פסיכולוגיות, התערבויות טיפוליות וייעוץ להורים.

(ב) פעולות אדמיניסטרטיביות, הדרכה והתמקצעות.

סעיף 4.6 לחוזר המנכ"ל האמור קובע את האפשרות ל"הרחבת השירותים הפסיכולוגיים במימון נוסף": "השפ"ח עשוי להרחיב ולהעמיק את השירותים הניתנים במסגרתו במימון ייעודי, לנוכח תכניות/זמות מעבר לעבודת השפ"ח הסטנדרטית או לאור צרכים נוספים. במצבים אלה ישקול מנהל השפ"ח, בשיתוף עם הרשות המקומית, את הזמות/הצרכים ואת מקור מימונם. מתווה השירותים המורחב והגורמים המבצעים אותו יתואמו בכל שנה מחדש טרם הפעלתו ... שירותים אלה ייכללו בתוכנית העבודה של השפ"ח. השפ"ח ישאף לתת שירות זה באמצעות ניצול כוח אדם הקיים בו. ייתכנו מקרים שבהם יפעיל השפ"ח כוח אדם מקצועי חיצוני בכפופות לפיקוחו המקצועי של מנהל השפ"ח ולהסדרים הקיימים ברשות המקומית.

תישמר הפרדה ברורה בין שעות העבודה השוטפות של הפסיכולוג בשפ"ח לבין עבודתו במסגרת הרחבת השירות. עבודה זו כפופה לכללי האתיקה והיא כפופה מקצועית לפיקוח שפ"ח.

אופן ההפעלה, התעריפים ודרכי התשלום יתואמו בין מנהל השפ"ח לבין בעלי התפקידים ברשות המקומית... התשלום לפסיכולוג יתבצע באמצעות הרשות המקומית או באמצעות עמותה ציבורית באישור הרשות המקומית. כלל זה חל על שירותי מימון ציבורי כדוגמת רשות מקומית/ תוכניות לאומיות/ פרויקטים של שפ"ח ועל שירותי מימון הורים.

להלן סוגי השירות הנכללים בשירות הפסיכולוגי המורחב במימון ציבורי:

הרחבת השירות לאוכלוסיות נוספות

- שירות פסיכולוגי למסגרות חינוכיות בגיל הרך – מתחת לגיל חובה;
- שירות פסיכולוגי לבתי ספר תיכוניים
- שירות פסיכולוגי למופנים על ידי השירותים החברתיים (רווחה) או על ידי גורמים אחרים ברשות המקומית.

העמקת שירות קיים

- הערכות והתערבויות פסיכולוגיות לילדים, ובכללם ילדים בעלי צרכים מיוחדים וילדים בסיכון
- פיתוח ויישום תוכניות התערבות
- כל שירות נוסף שאינו כלול בשירות הבסיסי והמתקדם.

להלן שירות פסיכולוגי משלים במימון הורים:

הערכות פסיכולוגיות הערכות פסיכולוגיות תותרנה רק במצבים אלה:

- הערכות פסיכולוגיות בשכבות גיל שאינן מקבלות שירות פסיכולוגי חינוכי במסגרות החינוכיות
- הערכות פסיכולוגיות לצרכי הדלגה
- הערכות פסיכולוגיות לצורך שיבוץ למסגרות ילדים מחוננים או מוכשרים
- הערכות פסיכולוגיות לצורך התאמות בדרכי היבחנות לתלמידים לקויי למידה בבתי ספר על יסודיים".

להלן רשימת התוכניות והפרויקטים הנכללים בשירות המורחב שמעניק השפ"ח, ושנרשמו בהם הוצאות במהלך התקופה דצמבר 2014 עד אוגוסט 2015:

שם התוכנית	מהות הפרויקט	הוצאות בשנה"ל תשע"ה אלפי ש"ח
אבחונים	אבחונים שעובדי השפ"ח אינם מספיקים לבצע במסגרת הסל הבסיסי	65
התקשרות	הדרכת קבוצות הורים לילדים עם קשיי התנהגות	39
טיפול בפגיעות מיניות	פרויקט של שפ"י (משרד החינוך)	84
ליווי התפתחותי	תצפיות וליווי לגנים שלא הוקצו להם מספיק שעות בסל הבסיסי	22
מעונות	ליווי מעונות יום לפעוטות באופן דומה ללווי גני הילדים	26
פרויקט הורים	קבוצות הורים מעבר לסל הבסיסי,	22

	ישיבות עם ועדי הורים וכו'	
4	עבודה עם ילדים הלוקים בהפרעות התנהגות, כולל מנתחת התנהגות	גני ילדים (מס"ע)
7	הדרכת מטפלים באומנות	מטר"ה
14	ביצוע אבחונים לאיתור מועמדים למרכז מחוננים	מחוננים ומרכז מדעים
34		אחר
<u>317</u>		סה"כ

הסעיפים התקציביים המוקצים לסל המורחב בספר התקציב העירוני הינם:

- 817300107 בנושא: "שכר תיגבור לימודים, יוזמות ופרוייקטים פדגוגיים (כולל שעות הוראה אפקטיביות)".
- 817300220 בנושא "שכר אבחונים" (כולל בשלות לבי"ס)".
- 817300221 בנושא "שכר אבחונים (במקביל להכנסות בסעיף 3173/421)".
- 817300780 בנושא "אבחונים (כולל בשלות לבית ספר)".

להכנסות בגין פרויקטים מוקצים הסעיפים התקציביים הבאים:

- 1317300490 השתתפות העמותה לילדים בסיכון במימון פסיכולוגים (במקביל להוצאות בסעיף 8173/103).
- 1317300920 השתתפות משרד חינוך בשירות הפסיכולוגי.
- 1317300421 הכנסות מאבחונים (במקביל להוצאות בסעיף 8173/221).

הפרדת השירותים המורחבים מהפעילות השוטפת

11.2

בדוח השנתי של מבקר המדינה מס' 58 לשנת 2007 נדון השירות הפסיכולוגי המשלים, שהוגדר שם כמסגרת המספקת שירותים המצויים בסל משלים על-ידי מימנם ממקורות תקציביים אחרים, הן ממסדיים והן פרטיים, באופנים ארגוניים שונים - מימון הרשות המקומית, קניית שירותים מרצון של ההורים וכד'. בדוח השנתי צוטטו הנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך ואשר לפיהן "השירות הפסיכולוגי המשלים (להלן - שפ"מ).... יינתן מעבר לשעות העבודה הקיימות, תוך הפרדה ברורה - ארגונית, תקציבית ומקצועית - בין שתי היחידות ובכפופות לכללי האתיקה המקצועיים". (ההדגשה אינה במקור). בין השירותים שאפשר לספק במסגרת השפ"מ ציין המשרד גם את 'כל השירותים שאינם כלולים בסל הבסיסי ושלקבלתם יש צורך במקורות מימון נוספים'. מבקר המדינה העיר, כי קיימת חשיבות רבה להפרדה בין שירותי השפ"מ לבין השפ"ח, על מנת למנוע בעיות אתיות וחשש לניגוד עניינים, "לדוגמה: הסטת שירותים פסיכולוגיים שצריכים להינתן במסגרת השפ"ח - אל השפ"מ וכן, העברת מטופלים מהשפ"ח אל השפ"מ". מבקר המדינה ציין, כי בהעדר כללים ברורים

של משרד החינוך לעניין זה, "הרשויות מתמודדות, כל אחת בדרכה, עם בעיות אתיות העלולות להתעורר, ומרביתן קבעו לעצמן כללים להפעלת שפ"מ". (ההדגשה אינה במקור).

ממצאים

לדברי מנהלת השפ"ח תקציבי העירייה ליוזמות ואבחונים מאפשרים לעובדי השפ"ח להשלים מטלות מעבר לשעות העבודה הרגילות. בנוסף קיימות תוכניות מיוחדות כגון טיפול בפגיעות מיניות וליווי התפתחותי של ילדים המתקצבים ע"י משרדי ממשלה או גורמים אחרים.

עבור שעות אלה מקבלים הפסיכולוגים של השפ"ח תשלום נפרד, לפי שעות/ שירות, בנוסף למשכורתם הרגילה.

למעשה ניתן לומר, כי בצד השפ"ח מתקיים גם שפ"מ (לפי הגדרתו בדו"ח מבקר המדינה), המספק שירות מורחב, והמאפשר לפסיכולוגים לקבל הכנסה נוספת.

למרות זאת, אין בשפ"ח כללים להפעלת השירות המורחב, והביקורת התרשמה כי אין הפרדה ממשית, ארגונית או תקציבית, בין הסל הבסיסי לסל המורחב, דבר המעורר חשש לבעיות אתיות ולניגוד עניינים, כגון הסטת שירותים שצריכים להינתן במסגרת הסל הבסיסי – אל הסל המורחב וביצוע פרויקטים של הסל המורחב בשעות העבודה הרגילות המוקצות למתן שירותים הכלולים בסל הבסיסי.

א. אי הפרדה ארגונית

לא ניכרת הפרדה בין המטלות המבוצעות במסגרת הסל המורחב לבין המטלות המבוצעות במסגרת הסל הבסיסי.

תצפיות בגן חובה

נמצא כי במסגרת פרויקט "ליקוי התפתחותי לילדי גן" פרויקט שפ"ח בוצעו תצפיות בגנים הזכאים לשירות זה במסגרת הסל הבסיסי.

בדצמבר 2014 אושרו לפסיכולוגית מס' 7 35 שעות, ולפסיכולוגית מס' 8 45 שעות משלימות (מעבר לשעות עבודתן הרגילות), בתעריף של 150 ש"ח לשעה, בפרויקט "ליווי התפתחותי לילדי גן", במסגרת פרויקט זה בוצעו, לפי הדיווח, תצפיות בגנים. לגבי אחת מהן נרשם כי היא ביצעה את התצפית בגן נופר, שהוא גן חובה שחובה לספק לו שירות, ואילו השניה לא רשמה את שם הגן בו ביצעה את התצפיות. כאמור, תצפיות הינן חלק ממטלות השפ"ח שיש לבצען במסגרת הסל הבסיסי לפי נוהל גני ילדים לשנה"ל תשע"ו. לפי דו"ח מערכת "קדם", בוצעו כ-400 שעות תצפית בשנה"ל תשע"ה במסגרת הסל הבסיסי, אך בכל זאת סופקו כאמור גם תצפיות במסגרת הסל המורחב. לדברי מנהלת השפ"ח, גנים שהשפ"ח לא הצליח לספק להם שירותים במסגרת הסל הבסיסי, קיבלו את אותם שירותים במסגרת הסל המורחב.

אבחונים

אבחונים לתלמידים מבוצעים במסגרת הסל הבסיסי. בנוסף לכך, מוקצה תקציב ייעודי עבור ביצוע אבחונים במסגרת הסל המורחב. לדברי מנהלת השפ"ח בשל מסגרת השעות המצומצמת של הסל הבסיסי שאינה מאפשרת ביצוע כל האיבחונים הנדרשים.

המלצות

- לפעול לגיבושם של כללים מפורטים להפעלת השירות המורחב, לדיווח אודות השירותים הניתנים במסגרתו, ולבקרה על יישומם.
- על הכללים ליצור הפרדה ארגונית ברורה בין שירותי הסל הבסיסי לבין שירותי הסל המורחב.

ב. אי הפרדה תקציבית

ניתוח סעיפי התקציב העלה כי שולמו הוצאות עבור פרויקטים מהסל המורחב (ספ"מ) מתקציב המיועד לפעולות השוטפת.

להלן רשימת הסעיפים התקציביים המוקצים לסל המורחב בספר התקציב העירוני הינם:

- 817300107 "שכר תיגבור לימודים, יוזמות ופרויקטים פדגוגיים (כולל ש' הוראה אפקטיביות)".
- 817300220 "שכר אבחונים" (כולל בשלות לבי"ס).
- 817300221 "שכר אבחונים (במקביל להכנסות בסעיף 3173/421)".
- 817300780 "אבחונים (כולל בשלות לבית ספר)".
- אולם לפי רישומי ההוצאות שהועברו מהשפ"ח באמצעות חשבת מינהל החינוך, בשנה"ל תשע"ה הוצאו 123,889 ₪ בגין תוכניות ופרויקטים שונים מתוך סעיף תקציבי 817300100, שהוא הסעיף התקציבי המיועד ל"משכורות כוללות – פסיכולוגים". להלן דוגמה לפרויקטים בגינם הוצאו הוצאות הן מסעיפי התקציב המיועדים לשירות המורחב, והן מסעיף המשכורות הכוללות לפסיכולוגים, המיועד לסל הבסיסי:

שם הפרויקט	מספר סעיף תקציבי ממנו הוצאו הוצאות לפרויקט	שם סעיף תקציבי בספר התקציב
מעונות	817300100	משכורות כוללות פסיכולוגים
	817300107	שכר תיגבור לימודים, יוזמות ופרויקטים פדגוגיים (כולל ש' הוראה אפקטיביות)

אי ההפרדה התקציבית איפשרה תשלום שעות פסיכולוגים מתקציב השפ"ח לפרוייקטים יעודיים, דהיינו תשלום הוצאות הסל המורחב מסעיפי הסל הבסיסי. להלן נתוני ספר התקציב לשנת 2015 לגבי הסעיפים הרלוונטיים להרחבת השירותים הפסיכולוגיים:

תקציב 2015 באלש"ח	שם הסעיף התקציבי	סעיף תקציבי
61	שכר תיגבור לימודים, יוזמות ופרוייקטים פדגוגיים (כולל שעות הוראה אפקטיביות)	817300107
100	שכר אבחונים (כולל בשלות לבי"ס)	817300220
50	שכר אבחונים (במקביל להכנסות בסעיף 3173/421)	817300221
20	אבחונים (כולל בשלות לבי"ס)	817300780
<u>228</u>		סה"כ תקציבים ייעודיים שפ"מ

אולם למעשה, בשנה"ל 2015 הוקצו לשירותי השפ"מ (אבחונים פרויקטים ויוזמות שונות), כ- 292 אלש"ח, סכום החורג בכ-30% מתקציב 2015, וזאת באמצעות תשלום הוצאות הסל המורחב מסעיף הסל הבסיסי ("משכורות כוללות – פסיכולוגים", למשל).

המלצה

- להקפיד על עמידה במסגרת התקציבית של כל סעיף המוקצה לסל המורחב, וההקפדה על הפרדה תקציבים של פרויקטים בסל המורחב.

תגובת המבוקר

אפעל לקבלת הדרכה על מנת ליישם את המלצתכם להפרדה של תקציבים של פרויקטים בסל המורחב. כן אבקש הדרכה על אופן הנהלת חשבונות שיבטיח עמידה במסגרת התקציבית של כל סעיף המוקצה לסל מורחב.

אי הקפדה על שיוך פרויקט לסעיף תקציבי

11.3

נמצא כי לעתים הוצאו בגין אותו פרויקט הוצאות מסעיפי תקציב שונים: להלן ממצאינו:

שם הפרוייקט	מספר סעיף תקציבי	שם סעיף תקציבי בספר התקציב
התקשרות	817300100	משכורות כוללות פסיכולוגים
	817300107	שכר תיגבור לימודים, יוזמות ופרוייקטים פדגוגיים (כולל ש' הוראה אפקטיביות)
מחוננים	817300220	שכר אבחונים (כולל בשלות לבי"ס)

שכר אבחונים (במקביל להכנסות בסעיף 3173/421)	817300221	
משכורות כוללות פסיכולוגים	817300100	מעונות
שכר תיגבור לימודים, יוזמות ופרוייקטים פדגוגיים (כולל ש' הוראה אפקטיביות)	817300107	
שכר תיגבור לימודים, יוזמות ופרוייקטים פדגוגיים (כולל ש' הוראה אפקטיביות)	817300107	מטרה
שכר אבחונים (במקביל להכנסות בסעיף 3173/421)	817300221	

אי רישום פרויקט בסעיף תקציבי המיועד יכול לפגוע בשקיפות חלוקת התקציב, ביכולת המעקב אחר הביצוע, ומהווה חריגה מהיקף המשאבים שהוקצו לפרוייקט.

המלצה

- להקפיד על רישום כל הוצאה בסעיף התקציבי שהוקצה לה, על מנת לשמור על שקיפות ולאפשר עריכת בקרה יעילה על נתוני התקציב והביצוע של כל סעיף ופרוייקט.

תגובת המבקר

אפעל לקבלת הכוונה מקצועית בדבר נהלים המאפשרים שקיפות חלוקת התקציב ומעקב אחר ביצוע.

יש לציין כי תשלום עבור אותו פרויקט/גורם מסעיפי תקציב שונים נובע מכך ש:

- תוכניות מסוימות ממומנות הן על ידי משרד החינוך והן על ידי הרשות (פרוייקט התקשרות ופרוייקט מעונות).
- פסיכולוגים ביצעו פרויקט שפ"י ב"מטרה" ופסיכולוגים אחרים נתנו הדרכה למטפלים של "מטרה" במימון המוסד עצמו.

11.4 כפל תשלום בגין אבחונים: דיווח על מתן שירות הן במסגרת הסל הבסיסי והן במסגרת הסל המורחב

11.4.1 כללי

אבחונים לתלמידים מבוצעים במסגרת הסל הבסיסי, בשעות העבודה הרגילות של הפסיכולוגים, עליהן הם מקבלים משכורת קבועה מהסעיף התקציבי "שעות כוללות – פסיכולוגים". אולם בנוסף לכך, מוקצה תקציב ייעודי עבור ביצוע אבחונים במסגרת הסל המורחב. לדברי מנהלת השפ"ח, תקציב ייעודי זה הוקצה בשל העדר אפשרות לבצע את כל האבחונים הנדרשים במסגרת השעות המצומצמת של הסל הבסיסי.

במסגרת הסל המורחב, הפסיכולוגים אמורים לבצע אבחונים מחוץ לשעות עבודתם הרגילות, בתוספת תשלום המתקבל לפי מספר האבחונים שבוצעו. התעריף לתשלום לפסיכולוג עבור הערכה קבוצתית לבדיקת מוכנות לכיתה א' הוא 250 ש"ח לכל ילד המשתתף בהערכה; התעריף לתשלום לפסיכולוג עבור אבחון פרטני נע בין 1,300-1,700 ש"ח לכל ילד מאובחן. מרבית האבחונים שנעשו בשנת 2015 הינם אבחונים פרטניים, ובסה"כ בשנת 2015 שולמו 56 אלף ש"ח בגין אבחונים שבוצעו מחוץ לסל השירותים הבסיסי.

העדר הפרדה ארגונית בין הסל הבסיסי לבין סל המורחב, כפי שתואר לעיל בהרחבה, עלול להביא לכפל תשלום, כך שעבור אותו אבחון יועבר תשלום הן במסגרת הסל הבסיסי והן במסגרת הסל המורחב. לצורך בדיקת נושא זה, הביקורת ניתחה מדגם של 26 אבחונים, בגינם הועבר תשלום לפסיכולוגים במסגרת הסל המורחב. להלן פרטי המדגם של התשלומים בגין האבחונים, שנכללו בסל המורחב:

מספר סידורי לאבחונים שהתקבלו	סך לתשלום	עלות לאבחון	מספר אבחונים שדווחו	המסגרת החינוכית	חודש דיווח	מס"ד
5,9	3,400	1,700	2	נתיב	פבר-15	1
11,19	3,000	1,500	2	גן הדס, נתיב	מרץ-15	2
10,23	2,600	1,300	2	גן האביב, עין התכלת	מאי-15	3
1	1,500	1,500	1	שז"ר	אפר-15	4
4	1,300	1,300	1	נוף ים	יוני-15	5
7,8	3,000	1,500	2	נתיב	אפר-15	6
3,16	2,600	1,300	2	נופר, בן גוריון	מאי-15	7
6,20	5,100	1,700	3	נתיב	מאי-15	8
17,18	1,000	250	4	מסל"ג	מאי-15	9
2	1,300	1,300	1	חיידר	מאי-15	10
12,13,14,15,21,22	1,500	250	6	בוסתן, אלה, חיידר	מאי – 15	11
25,26	2,600	1,300	2	בן גוריון	ינואר 15	12
24	1,700	1,700	1	חטיבה	ספטמבר 14	13

ממצאי הביקורת מעלים כי חשש לכפל תשלום עבור אותו שירות הן מהסל הבסיסי והן מהסל המורחב.

כפל תשלום זה נוצר בשתי דרכים:

א. אבחון עליו דווח ושולם תשלום ייעודי מתקציב הסל המורחב, אך בוצע למעשה במסגרת שעות העבודה הרגילות של הפסיכולוג, עליהן קיבל הפסיכולוג משכורת במסגרת הסל הבסיסי.

ב. באותו רבעון ביצעו פסיכולוגים שונים אבחונים לאותו תלמיד: אחד מהפסיכולוגים ביצע את ההליך במסגרת הסל הבסיסי, ואילו הפסיכולוג השני ביצע את אותו הליך, לאותו תלמיד, במסגרת הסל המורחב.

להלן פירוט מקרים אלו:

11.4.2

תשלום ייעודי עבור אבחון מתקציב הסל המורחב, במקביל לדיווח שעות נוכחות מתקציב הסל הבסיסי

במסגרת הביקורת ביצענו השוואה בין מועדי עריכת האבחונים בעלי מספר סידורי 1-23 שבמדגם, לבין דיווחי שעות הנוכחות של הפסיכולוגים (לפי מערכת נוכחות).

מתוך 23 מקרים שנבדקו לעניין זה, ב-9 מקרים לא ניתן היה לבצע את ההשוואה, משום שהמועדים המדויקים של עריכת האבחונים לא תועדו במסמכים. אולם, **ב-5 מקרים מתוך 14 המקרים שניתן היה לבדוק (35% מהמקרים שנבדקו), נמצא חשש לדיווח לא נאות ולכפל תשלום.** להלן פירוט

מקרים אלה:

מס' סידורי של האבחון	מועדי ביצוע האבחון	מקום האבחון	שעות נוכחות מדווחות ביום האבחון	הערת הביקורת
6	8.1.15	בית הספר	דיווח על מחלת ילד למערכת נוכחות	הפסיכולוגית לא הגיעה לעבודתה עקב דיווח על מחלת ילד, אך ביצעה אבחון במסגרת הסל המורחב בביה"ס של התלמיד.
	16.1.15	בית הספר	אין (יום שישי)	תקין
	13.2.15	בית הספר	אין (יום שישי)	תקין
16	13.2.15	בית הספר	אין (יום שישי)	תקין
	19.2.15	בית הספר	7:40 – 17:28	מתוך הנחה שבתי הספר נסגרים לאחר שעה 17:28, קיימת חפיפה בין שעות העבודה הרגילות המדווחות לבין מועד

עריכת האבחון במסגרת הסל המורחב.				
מתוך הנחה שאין מאבחנים ילדי גן בהליך קבוצתי רב שלבי בשעות אחה"צ המאוחרות (לאחר 17:00), קיים חשש כי האבחון בוצע במהלך שעות העבודה המדווחות.	16:52 – 7:37	שפ"ח	2.4.15	18
קיימת אפשרות שהאבחון בוצע לפני תחילת יום העבודה המדווח, דהיינו משעה 8:00 – 8:55.	17:15 – 8:55	שפ"ח	6.2.15	7
יום ו'. מתוך הנחה שאבחונים אינם מבוצעים לפני 8:00 בבוקר או לאחר כניסת השבת, קיים חשש כי האבחון בוצע במהלך שעות העבודה המדווחות.	17:07 – 8:30	לא נרשם	20.3.15	
יום ו'. מתוך הנחה שאבחונים אינם מבוצעים לפני 8:00 בבוקר או לאחר כניסת השבת, קיים חשש כי האבחון בוצע במהלך שעות העבודה המדווחות.	17:20 – 8:18	לא נרשם	2.1.15	8
	16:26 – 8:24	לא נרשם	9.1.15	

מנתוני הטבלה עולה כי ב-5 מקרים, המהווים 35% מהמקרים שנבדקו לעניין זה, קיים חשש ששני פסיכולוגים קיבלו שכר בגין ביצוע אבחונים מתוך תקציב ייעודי שבסל המורחב, וזאת עבור ביצוע עבודה במהלך שעות העבודה, עליהן דיווחו במערכת הנוכחות ובגין קיבלו משכורת קבועה מתקציב הסל הבסיסי ("משכורות כוללות – פסיכולוגים").

ייתכן אפוא שבמקרים אלה הועבר תשלום כפול בגין אותה עבודה. ככל זה נובע מהעדר הפרדה ברורה בין מטלות הסל הבסיסי למטלות הסל המורחב, ומהעדר בקרה על דיווחי הפסיכולוגים אודות עבודתם במסגרת הסל המורחב.

המלצות

- התקציב הייעודי לאבחונים במסגרת הסל המורחב, הוקצה בשל חוסר משאבים לביצוע אבחונים במסגרת הסל הבסיסי. נוכח ממצאי הביקורת, שלפיו אבחונים מהתקציב הייעודי המורחב, מבוצעים ככל הנראה גם בשעות העבודה הרגילות של הסל הבסיסי - יש לערוך בדיקה מקיפה לעניין הצורך בהקצאת תקציב ייעודי לביצוע אבחונים, ולבחון את היקפו.
- לרענן את ההוראות כי אין לבצע אבחונים במסגרת הסל המורחב בשעות העבודה המדווחות למשכורת.
- לקבוע בנהל מפורט הוראות בדבר עריכת אבחונים במסגרת הסל המורחב. הנהל יכול לנהל מנגנוני בקרה ודווח שיבטיחו את ההפרדה בין שעות הסל הבסיסי לסל המורחב.

- לערוך בקרה על מועדי ביצוע האבחונים (בהשוואה לשעות העבודה הרגילות), על מנת למנוע הישנות מצב של כפל תשלום כמתואר לעיל.
- להקפיד על ציון מועד האבחונים ומיקומם במטרה לאפשר בקרה מסוג זה.
- לשקול לדרוש מהפסיכולוגים החוזרים בגין האבחונים עבורם הועבר להם תשלום ביתר.

11.4.3

ביצוע שני אבחונים לאותו תלמיד: אבחון מהסל הבסיסי במקביל לאבחון מהסל המורחב
 בבדיקת 26 האבחונים שבמדגם, נמצאו שני מקרים (8%) בהם דיווחו פסיכולוגים שונים על ביצוע אבחון לאותו תלמיד, במועדים שונים הסמוכים זה לזה. אבחון אחד בוצע במסגרת הסל הבסיסי, ואבחון שני במסגרת הסל המורחב. באבחון שנערך במסגרת הסל המורחב לא הוזכר הליך האבחון שהתבצע במסגרת הסל הבסיסי (במשך 3 שעות במצטבר).

להלן פירוט מקרים אלה:

מועד ביצוע האבחון	האבחון מהסל המורחב	
	מועדי ביצוע האבחון	מס' סידורי של האבחון
30.12.14; 22.3.15	10.3.15	19
26.10.14	26.11.14	25

מהנתונים עולה, כי ב-2 מקרים, המהווים 8% מהמקרים שנבדקו לעניין זה, קיים חשש לכאורה ששני פסיכולוגים ביצעו אבחונים לאותו תלמיד ובאותה תקופה, כשאחד האבחונים בוצע במסגרת הסל הבסיסי ואילו השני במסגרת הסל המורחב. באבחונים שבוצעו במסגרת הסל המורחב לא אוזכרו האבחונים שנערכו במקביל במסגרת הסל הבסיסי. ייתכן, אפוא, שבמקרים אלה בוצע תשלום כפול בשל שירות שניתן ביתר או שלא לצורך.

המלצות

- לפני ביצוע אבחון במסגרת התקציב הייעודי המורחב, יש לקבל אישור ממנהלת השפ"ח.
- לפני מתן האישור, יש לוודא כי אכן לא ניתן לבצע את השירות במסגרת הסל הבסיסי, וכי בתיק התלמיד או במערכת "קדם" לא דווח כבר על ביצוע אבחון לתלמיד במהלך התקופה הרלוונטית.

11.4.4

העדר תיעוד לאבחונים עליהם שילמה העירייה

במסגרת המדגם התבקשו 9 אבחונים שבוצעו בחודש מאי 2015, אולם מהשפ"ח התקבלו רק 6 אבחונים. דהיינו, אין תיעוד לביצוע 3 אבחונים, בגינם שולמו 2,200 ₪.

להלן פירוט האבחונים שהתבקשו והתקבלו על ידי הביקורת:

מספר אבחונים שלא התקבל	מספר אבחונים שהתקבל	לתשלום	עלות לכל אבחון	מספר אבחונים	מסגרת	חודש
0	2	2,600	1,300	2	נופר, בן גוריון	מאי-15
1	2	5,100	1,700	3	נתיב	מאי-15
2	2	1,000	250	4	מסל"ג	מאי-15

המלצות

- אין להעביר תשלום לפסיכולוג בגין ביצוע אבחון, בלא שתועד ביצוע האבחון האמור.
- להקפיד על בקרה תקופתית, ולו מדגמית, כי בגין כל דיווח על ביצוע שירות במסגרת הסל המורחב קיים תיעוד מלא על ביצוע השירות.
- לדרוש מהפסיכולוגית שביצעה את האבחונים הנדונים תיעוד אודות ביצועם. אם לא יהיה בידה תיעוד כאמור, יש לשקול החזר התשלום.

תגובת המבוקר

הדוח העלה חשש כי מתבצע כפל תשלומים עבור אותו שירות בשתי דרכים: א. עריכת אבחון על ידי פסיכולוג המסגרת באותה תקופה שבה הילד עבר אבחון אצל פסיכולוג אחר בתשלום נוסף.

בדקתי את המקרים שנדגמו ומצאתי כי לא נערך אבחון נוסף על ידי פסיכולוג המסגרת. כן נערכו פגישות לגיטימיות עם גורמים שונים במערכת החינוך בנושא הילד, על ידי פסיכולוג המסגרת אני מסיקה שהכפילויות לכאורה של עריכת שני אבחונים לאותו ילד נובעת מטעויות ברשימת הקוד או בהקלדתו.

ב. חשש כי אבחון שהתבצע בתשלום נוסף התבצע בשעות עבודה רגילות של הפסיכולוג. אני רואה בחומרה כל מקרה של ביצוע עבודה בתשלום נוסף בשעות העבודה הרגילות, גם כאשר מדובר במקרים בודדים. אני גם סבורה, מתוך היכרות עם העובדים והתרשמותי מהתייחסותם למשימות, שתמונת המצב הכללית היא שונה מזו המצטיירת בסעיף זה בדוח. הפסיכולוגים בשפ"ח הרצליה מגלים אחריות כלפי הצוותים החינוכיים, ההורים והילדים שאיתם הם עובדים. הם משקיעים מזמנם גם מעבר לנדרש על מנת לבצע את משימותיהם. המוכנות של הפסיכולוגים לתת מזמנם עולה גם בממצאי דוח המבקר בנושא שעות נוכחות עודפות.

פעולות שנוקטו עד כה עקב הממצאים:

נערך בירור עם שני פסיכולוגים שלגביהם עלה חשש כי בצעו אבחונים בתשלום נוסף בשעות עבודה רגילות.

בהתאם להמלצתכם לקביעת נהלים בדבר עריכת המבחנים כולל מנגנוני בקרה ודיווח שיבטיחו הפרדה בין שעות הסל הבסיסי לסל המורחב:

1. נעשה רענון נהלים בכתב ובעל פה, תוך בדיקה שכל הפסיכולוגים קראו את הנוהל, בדבר הפרדה בין שעות עבודה בתשלום נוסף לבין שעות עבודה רגילות.
2. נוספו נהלים חדשים כדי לאפשר בקרה ופיקוח:

- הפסיכולוגים נדרשים לדווח על תאריך וְשעה של ביצוע עבודה בתשלום נוסף
- דווחים אלה מושווים לדוח הנוכחות של הפסיכולוגים כאשר מוגשת דרישת תשלום.

לצד נקיטת צעדים אלה, חשוב לי לציין כי המקרים המתוארים בממצאים אינם קשורים לשאלת הצורך בהקצאת תקציב ייעודי לביצוע אבחונים, שהועלה בהמלצה. מדי שנה ישנן תקופות של עומס עבודה רב בנושא אבחון. השפ"ח נדרש להציג את דוחות האבחונים על פי לוח זמנים הנקבע על ידי משרד החינוך, וביצוע האבחונים בתשלום נוסף מעבר לשעות העבודה הרגילות מאפשר לשפ"ח לעמוד בדרישות מחד ולהמשיך ולתת שרות שוטף למסגרות החינוכיות, לילדים ולמשפחות, מאידך.

בנוגע להמלצתך לבדוק האם לא ניתן לבצע אבחון בסל בסיסי טרם מתן אישור לבצעו בתשלום נוסף, קיים ומתבצע נוהל בנדון: כאשר פסיכולוג אינו יכול לעמוד בלוח הזמנים המחייב בתחום האבחון, הוא פונה אל הרכז שלו. הרכז של הפסיכולוג בודק את מכלול דרישות העבודה של הפסיכולוג ואת דחיפות עריכת האבחון טרם אישור העברת האבחון לביצוע במסגרת של תשלום נוסף.

דוחות האבחון עוברים ביקורת מקצועית של מדריך או רכזת אבחון. לאחר מכן כל הדוחות מועברים למנהל השפ"ח לקריאה מדגמית ואישור תשלום.

התקשרות עם העמותה לילדים בסיכון

11.5

מסגרת השירות המורחב כוללת מימון ייעודי מעמותה חיצונית (עמותה לילדים בסיכון) עבור העסקת רכזים טיפוליים בגנים תקשורתיים (ילדים אוטיסטים). הסעיף התקציבי להכנסות מהעמותה הינו 317300490 ("השתתפות העמותה לילדים בסיכון במימון פסיכולוגים"), זאת במקביל לסעיף התקציבי המוקצה להוצאות השכר בגין הפרויקט - 817300103 ("שכר פסיכולוגים (מותנה בהכנסות מהעמותה לילדים בסיכון 3173/490)).

על פי החוזה, העמותה תפעל למתן "סל בריאותי מקדם" לילדי הגנים התקשורתיים בעיר, ותגבה מהורי התלמידים השתתפות עצמית. העירייה מצידה, תעביר לעמותה אבחונים לצורך קביעת זכאות לילדים למתן שירותים. כמו כן, "תעמיד העירייה לרשות העמותה פסיכולוגים מטעם השירות הפסיכולוגי החינוכי שיוצבו, על פי שיקול דעת העמותה, בתוך שלושה מתוך הגנים התקשורתיים בהרצליה, שיהיו אחראים על קשר עם ההורים, בנייה וליווי התוכנית הטיפולית עבור כל אחד מהילדים, כל זאת על פי ההנחיות המקצועיות של מנהלת היחידה הטיפולית ו/או מטה העמותה ו/או מנהלת השפ"ח. תמורת העמדת הרכזים כאמור תשלם העמותה לעירייה על פי מספר הפסיכולוגים שהועסקו התשלום יועבר בכל רבעון בגין הרבעון שחלף. מדי רבעון תעביר העירייה לעמותה חשבון בגין השירותים שבוצעו בפועל על ידי הרכזים".

ממצאים

- על פי סעיף 13 לחוזה שהועבר לביקורת, "התשלום יועבר בכל רבעון בגין הרבעון שחלף. מדי רבעון תעביר העירייה לעמותה חשבון בגין השירותים שבוצעו בפועל על ידי הרכזים מטעמה ברבעון שחלף. החשבון ישולם תוך 30 יום מיום הוצאתו... בגין כל איחור בתשלום לעירייה, תחויב העמותה בריבית פיגורים...". בניגוד להוראות סעיף זה, התשלום מהעמותה הגיע רק בסוף חודש דצמבר 2015 (לקראת סוף תקופת הביקורת ולאחר בירורי הביקורת בנושא), וללא ריבית פיגורים.
- בתאריך 21.1.16 טרם נרשם הסכום בספרי הנהלת החשבונות של העירייה, משום ש"לא ידעו איך לרשום זאת". בדיווחי הניצול התקציבי שהועברו לביקורת, גם לא נרשמו הוצאות העסקת הפסיכולוגיות בפרויקט בסעיף ההוצאות הרלוונטי.

המלצות

- לערוך בקרה שוטפת על תשלום העמותה לעירייה בהתאם לתנאי החוזה.
- לרשום את ההוצאות וההכנסות המשויכים לחוזה בסעיפים התקציביים המתאימים בספרי העירייה.

תגובת המבוקר

אפעל לקבלת הדרכה על האופן בו יערוך השפ"ח בקרה על תשלום העמותה לעירייה. כן אפעל לקבלת הדרכה על מעורבות השפ"ח ברשום הוצאות והכנסות המשויכות לחוזה בסעיפים תקציביים מתאימים בספרי העירייה.

הכנסות ממשד החינוך בגין הפרויקטים

11.6

חוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.7-61 מבחין בין פרויקטים במימון הורים לבין פרויקטים במימון ציבורי. מקור המימון הציבורי יכול להיות: הרשות המקומית, שפ"י (משרד החינוך), תוכניות לאומיות, המגזר השלישי (ארגונים ללא כוונת רווח).

על מנת לקבל תשלומי השתתפות של שפ"י (משרד החינוך) לשירות המורחב, יש ליישם את הנחיות המסמך "עקרונות מנחים להגשת פרויקט" של השרות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) במשרד החינוך, מתאריך 16.3.09.

משרד החינוך יכול להשתתף, לפי בקשה, בעלות פרויקטים ויוזמות המרחיבים את פעילות השפ"ח, בין אם הם פרויקטים ביוזמת שפ"י או פרויקטים ביוזמת השפ"ח ברשות. משרד החינוך מממן לרוב 70% מעלות הפרויקטים של השפ"ח שאושרו על ידו, אך בתוכנית של שפ"י לטיפול בפגיעות מיניות תתכן השתתפות עד 100%.

ממצאים**שיעור ההחזרים של המשרד בגין הסל המורחב**

להלן השוואה בין אומדן ביצוע השעות והתשלומים שבוצעו על ידי השפ"ח העירוני בגין הסל המורחב בשנה"ל תשע"ה (לפי רישומים שהועברו מחשבת אגף החינוך), לעומת השעות והתשלומים שאושרו על ידי משרד החינוך בשנה"ל תשע"ה בגין הסל המורחב (לפי דו"ח "פרטי יחידת שפ"ח הרצליה" שהופק בתאריך 19.8.15 מהמערכת של שפ"י, ולפי מערכת מית"ר). יצוין, כי המשרד משלם החזרים בגין התכנית לטיפול בפגיעות מיניות בנפרד, ומדווח עליהם בנפרד, ועל כן מוצגים נתוני ההחזרים בגין תכנית זו בנפרד מיתר תשלומי ההשתתפות של המשרד:

שיעור ההשתתפות של המשרד מתוך סך הוצאות העירוניות בסל המורחב	אישור משרד החינוך לסל המורחב (הכנסות)	ביצוע בשפ"ח – סל מורחב (הוצאות)	
22%	241	1,083	אומדן בשעות של הסל המורחב (לא כולל התוכנית לטיפול בפגיעות מיניות)
35%	¹ 82	232	תשלום באלפי ש"ח בגין הסל המורחב (לא כולל התוכנית לטיפול בפגיעות מיניות)
60%	50	82	תשלום בגין התוכנית לטיפול בפגיעות מיניות

מהנתונים שנבחנו עולה כדלהלן:

- משרד החינוך אישר לשפ"ח רק 24% מהשעות שביצע בגין הסל המורחב. עבור שעות אלה התקבלו החזרים בשיעור של 35% מסך הוצאות העירייה זאת מאחר והעלות לשעת עבודה המאושרת על ידי המשרד גבוהה מזו שהעירייה משלמת בפועל לעובדי השפ"ח. עם זאת, ראוי לציין כי גם נוכח עלות עודפת זו, שיעור ההחזר של משרד החינוך עבור הסל המורחב (35%) הינו כמחצית מההחזר לפרויקטים המאושרים לפי הנחיות המשרד (70%).
- שיעור ההשתתפות של המשרד בעלויות התוכנית לטיפול בפגיעות מיניות נמוך (60%), על אף שהמשרד יכול להכיר ב-100% מעלויות התוכנית, בהתקיים התנאים שהציב לרשות המקומית.

בקשות השפ"ח למימון פרויקטים על ידי משרד החינוך

- על פי מסמך "עקרונות מנחים להגשת פרויקט" של משרד החינוך מתאריך 16.3.09, על מנת לקבל את מימון שפ"י (של משרד החינוך) לפרויקט, על מנהל השפ"ח למלא את כל פרטי

¹ לפי החישוב הבא: 342 ש"ח תעריף לשעה לפי משרד החינוך * 241 שעות לפרויקטים שאושרו על ידי המשרד

הבקשה ב"טופס בקשה למימון פרויקטים", ולהעביר לאישור שפ"י עד המועד שנקבע על ידי המשרד. בתאריך 19.10.15 התבקשו טפסי הבקשות שנשלחו לשפ"י בגין כל פרויקט (למעט טיפול בפגיעות מיניות, לגביו מדובר בתהליך נפרד), וכן אישורי משרד החינוך לפרויקטים.

לביקורת הועברו טפסים עבור שני פרויקטים: התקשרו"ת ומעונות. מתוכם התקבל מהמשרד אישור לפרויקט אחד: פרויקט מעונות.

משתמע, כי מתוך שלל הפרויקטים והיוזמות שבסל השירותים המורחב של השפ"ח, רק בגין שני פרויקטים הועברו בקשות לאישור משרד החינוך, ורק בגין פרויקט אחד התקבל אישור ומימון מהמשרד.

מעקב אחר תשלומים לפרויקט טיפול בפגיעות מיניות

על פי מסמך הנחיות משרד החינוך לעניין "תכנית למתן מענה טיפולי לפגיעה מינית בקרב ילדים ונוער", המשרד מחלק לרשויות תקציב עבור התכנית לפי הקריטריונים הבאים:

- 60% לפי הנוסחה הבאה: מספר הפסיכולוגים העומדים בקריטריונים של פסיכולוג מתערב * 6 טיפולים לפסיכולוג * 180 ש"ח לשעת טיפול * 15 מפגשים לתלמיד.
- 40% בהתאם לחוות דעת מנומקת שתתבסס בין היתר על מידת ניצול התקציב בשנה הקודמת ועל הערכת גורמי מקצוע בוועדת ההיגוי במשרד החינוך. בשנת 2015 השתתפו בפרויקט זה בשפ"ח 7 פסיכולוגים. לפי נוסחת החישוב שהציג משרד החינוך, צריכים היו להתקבל בגינם 113,400 ש"ח, וכן תקציב נוסף בהתאם לחוות דעת המשרד. נכון לראשית דצמבר 2015 נרשמו בחשבות רק 510 ש"ח עבור שנת 2015 בגין הפרויקט. במסגרת הביקורת התבקש תיעוד לדרישות תשלום ממשרד החינוך. חשבת אגף החינוך מסרה לביקורת כי הדרישות מהמשרד מבוצעות בשיחות בעל פה, והמשרד אינו מעביר התחייבות לכיסוי ההוצאה בגין הפרויקט. בעקבות הביקורת נשלחה דרישה למשרד החינוך ובו דרישת תשלום ל-376 שעות עבור טיפולים בפגיעה מינית בקרב ילדים. האחראית במשרד החינוך השיבה כי: "אכן לא הועברו כספים אליכם מינואר 2015. עברתי שוב על הדיווחים. אין לי הסכר, יכול להיות שלא הגיעו אלינו כל הדיווחים". מכתבים נוספים בנוגע לאופן ההתחשבות לגבי הפרויקט בשנת 2015 נשלחו במהלך ינואר 2016, בלא שהצדדים הגיעו להסכמה לגבי תשלום מלוא השעות שבוצעו בעירייה.

המלצות

- להקפיד על מילוי טופס בקשת מימון למשרד החינוך עבור כל פרויקט המבוצע בעירייה ולשלחו במועד.
- לערוך בקרה שוטפת במהלך השנה על שלמות התשלומים האמורים להתקבל בגין פרויקט טיפול בפגיעות מיניות.

תגובת המבוקר

תתבצע הקפדה על מילוי ושליחת טפסים לבקשת מימון לפרויקטים של שפ"י במועד בהתאם להמלצה. תיערך בקרה שוטפת על שלמות התשלומים האמורים להגיע בגין פרויקט טיפול בפגיעות מיניות בהתאם להמלצה.

יש לציין שהתשלום עבור תשע"ה אכן בוצע. כן אושרה הקצבה לתשע"ו

11.7

הכנסות מגורמים אחרים בגין פרויקטים

המקורות בגינם התקבלו בשנת תשע"ה תשלומים בסעיף 1317300421 ("הכנסות מאבחונים) (במקביל להוצאות בסעיף 8173/221)) הינם: המרכז להוראה מתקנת ומרכז מדעים (המתקצבים על ידי העירייה), והמתי"א (מרכז תמיכה יישובי של משרד החינוך).

הכנסות ממת"א ומהמרכז למדעים

המרכז למדעים (מחוננים) ומתי"א (הדרכות) הביאו להוצאות בסך 14,350 ו- 17,250 ש"ח בהתאמה בתשע"ה. הוצאות אלה הוצאו ברובן המכריע מסעיף תקציבי 1817300221, המאפשר לרשום הוצאות במקביל להכנסות בסעיף 1317300421. נמצא כי ההכנסות אמנם התקבלו בסעיף ההכנסות הרלוונטי.

השתתפות הורים בטיפול בפגיעה מינית

לפי סעיף 5 לחוברת הנחיות משרד החינוך בעניין "תוכנית למתן מענה טיפולי לפגיעה מינית בקרב ילדים ונוער" קובע כי: "ההתערבות הטיפולית תינתן למטופל בתשלום סימלי (מקסימום 50 ש"ח ומינימום 5 ש"ח). מדיניות השפ"ח שלא לגבות השתתפות עצמית מההורים.

איבחונים במימון הורים

על פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-61, יממנו ההורים הערכות פסיכולוגיות לצורך התאמות בדרכי היבחנות לתלמידים לקויי למידה בבתי ספר על יסודיים, הערכות פסיכולוגיות לצרכי הדלגה, והתערבויות טיפוליות. לדברי מנהלת השפ"ח, לא מבוצעות הערכות כאלה, ועל כן לא התקבל בגינם תשלום הורים.

11.8

תקצוב תכניות בסל השירותים המורחב

על פי מסמך "עקרונות מנחים להגשת פרויקט" של משרד החינוך מ-16.3.09, "הפרויקט יכלול הצעת תקציב מפורטת, התואמת לתכנית העבודה".

ממצא

– הביקורת ביקשה, אפוא, ממנהלת השפ"ח לקבל "הצעות תקציב מפורטות שהוגשו לשפ"י ולחשבות העירייה לשנה"ל תשע"ה ולשנה"ל תשע"ו" עבור כל פרויקט, אולם התקבלה רק הצעת תקציב לפרויקט התקשרות ומעונות, שהוגש לשפ"י (משרד החינוך). לפרויקטים שלא הוגשו לשפ"י, אין תיעוד להצעת תקציב. הביקורת מעירה, כי בהעדר הצעת תקציב מפורטת לא ניתן לנהל את תקציב הפרויקטים.

המליצה

- להכין תוכנית תקצוב והערכה לכל פרויקט.

תגובת המבוקר

יוכנו תכניות תקצוב והערכה לכל פרויקט עירוני תוך בקשת הנחיות מראש האגף/החשבות