



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא

החזרים ממשרד הרווחה בגין הסעות מטופלים

תוכן עניינים

3	עיקרי הממצאים וההמלצות
9	1. מבוא
9	2. מטרות הביקורת
9	3. היקף וגבולות הביקורת
10	4. נהלי עבודה
11	5. הסעות מעון יום שיקומי לפעוטות עד גיל 3
15	6. הסעות בוגרים עם מוגבלות שכלית התפתחותית למרכזי יום ולמע"ש
20	7. הסעות בוגרים אוטיסטים למע"ש ולמרכזי יום
21	8. הסעות נכים למע"ש (מפעלי עבודה שיקומי)
24	9. הסעות לפעילויות פנאי של בעלי לקוויות שונות
28	10. הסעות של נוער במצוקה למפתו ול"בית חם"

עיקרי הממצאים וההמלצות

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

1. כללי

העירייה מארגנת שירותי הסעות באמצעות קבלנים, לצורך הסעת מטופלים למסגרות רווחה. חלק מההסעות הללו מבוצעות בהתאם להנחיות משרד הרוחה ומזכות את העירייה בהחזרים ממנו, בהתאם לדיווחי העירייה למשרד על הוצאותיה וחלק מההסעות ממומנות על ידי העירייה כמדיניות עירונית. מסגרת הביקורת כללה בדיקת מיצוי הכנסות בגין הסעות מטופלים ממשד הרוחה.

4. נוהלי עבודה

נוהל העבודה בנושא זה אינו כולל את תהליכי העבודה, אלא את הפעולות שעל עובדת ספציפית לבצע. הנוהל אינו מסדיר את התהליכים שצריכים להתקיים בנוגע לדווח על ההסעות לרבות לוחות זמנים, ממשקים בין הגורמים השונים, חלוקת אחריות ועוד. הנוהל אינו ערוך במתכונת המקובלת בעירייה ואינו עומד בתקן איכות של ISO.

המלצות

- לערוך נהלים המפרטים את התהליכים הנדרשים לצורך מיצוי הכנסות ממשד הרוחה בגין הסעות מטופלים, לרבות: סוג האוכלוסיות שיש לדווח על הסעתן (ועל אלו אין צורך לדווח), השוני הקיים בין הסעות האוכלוסיות שונות לעניין הדיווח, המערכת/הטפסים באמצעותם יוגש הדיווח. אופן תיעוד האסמכתאות, המקרים בהם יוגשו בקשות למשרד הרוחה להגדלת נקודות זיכוי ואופן הבקשה, אופן ביצוע הבקרה על קבלת ההחזרים והאחריות לבקרה וכד'.
יש להעביר את הנהלים תקן איכות I.S.O כמקובל בעירייה.

5. הסעות מעון יום שיקומי לפעוטות עד גיל 3

5.1 כללי

משרד הרוחה משתתף ב-75% מהוצאות ההסעה והליווי שאושרו על ידו. השתתפות זו מותנית בין השאר בדווח מפורט בגין הפעולות, הזכאים ועלויות ההסעות.

5.2 הפסד הכנסות ממשרד הרווחה

ממצאינו מעלים כי סך ההחזרים שהתקבלו בגין הסעות למעונות יום בשנת 2015 הסתכמו בכ-43 אלפי ₪, לעומת החזר פוטנציאלי של כ-207 אלפי ₪. הפסד הכנסות של כ-164 אלפי ₪ בסעיף זה. ניתוח שערכנו הצביע על הכשלים כדלהלן:

- דווחים חסרים למשרד – למשרד לא דווחו ההסעות בגין 9 החודשים האחרונים של שנת 2015.

- דווח לקוי אודות שעות הליווי – הדווח הלקוי, המפורט בגוף הדוח, גרם לעלות שעת ליווי הגבוהה מהתקרה המאושרת ע"י המשרד.

- דווחים באיחור – הדווחים אינם מתבצעים מידי חודש כנדרש מהוראות המשרד, אלא מידי תקופה, כמפורט בגוף הדוח.

5.3 תקציב – הסעות פעוטות למעונות יום

5.3.1 תקציב הכנסות

ההכנסות (החזרים ממשרד הרווחה) תוקצבו בחסר באופן שאינו סביר ביחס להחזרים הצפויים. תקציב הכנסות ריאלי יכול היה להתריע על החוסר בתקבולים ממשרד הרווחה בזמן אמת.

5.3.2 תקציב הוצאות

הוצאות הסעות פעוטות למעונות יום נרשמים בשני סעיפי תקציב באופן המקשה על הבקרה השוטפת. כמו כן נרשמו בסעיפים אלו הוצאות שאינן קשורות להסעות למעונות יום, באופן שמקשה על הבקרה השוטפת ויכול פוגע בריכוז ההוצאות לצורך קבלת החזרים ממשרד הרווחה.

המלצות

- להקפיד על דיווח חודשי שוטף ומלא למשרד הרווחה אודות הוצאות העירייה בגין הסעות פעוטות למעונות יום שיקומיים.
- למסד מנגנוני בקרה ופיקוח אחר שלמות הדיווחים במטרה להבטיח דווח מלא למשרד הרווחה וקבלת מלוא ההחזרים להם זכאית הרשות.
- לתעד באגף את כל האסמכתאות להוצאות הסעות המטופלים.
- להקפיד על רישום הכנסות והוצאות בסעיף התקציבי שיועד להן.
- להעריך באופן ריאלי את ההכנסות הצפויות, ולתקצבן באופן סביר.

6. הסעות בוגרים עם מוגבלות שיכלית למרכזי יום ולמע"ש

6.1 כללי

משרד הרווחה משתתף בעלויות הסעות בוגרים עם מוגבלות בכפוף לדוח עלויות ההסעה וזהות המוסעים למשרד. ההתחשבות הינה על בסיס נקודות זיכוי כמפורט בגוף הדוח.

6.2 ממצאים

א. דיווחים חסרים למשרד הרווחה

הוצאות בגין חודשים רבים בשנת 2015 לא דווחו כלל למשרד הרווחה וממילא לא התקבלו בגינם החזרים. סה"כ דוח בשנת 2015 למשרד בגין הסעות בוגרים למרכזי יום - 248 אלפי ש"ח מתוך 567 אלפי ש"ח. להערכתנו הפסד ההכנסות בגין הדיווח החסר הינו כ-131 אלפי ש"ח בשנת 2015. נראה כי עבודה בלתי שיטתית והעדר בקרה תרמו לאי הדיווח האמור.

ב. דוח הוצאות שלא במועד

הדיווחים שנשלחו לא דווחו מידי חודש כנדרש, אלא מידי תקופה. העובדה שהמשרד הכיר בהוצאות שדווחו באופן הנוגד את נהליו אינה מבטיחה כי יכיר בדוח כזה גם בהמשך.

ג. בקשות להגדלת השתתפות המשרד – המשרד מאפשר להגדיל את השתתפותו מעבר למגבלת מספר נקודות הזיכוי זאת באמצעות פניה למפקח הארצי. ממצאינו מעלים כי אין תיעוד לפניות כאמור, שיכול והיו מזכים את העירייה בהחזרים גבוהים יותר, כמפורט בגוף הדוח. להערכתנו, הכרה של המשרד יכלה להביא להגדת הכנסות מקסימלית של כ-219 אלפי ש"ח.

ד. תקציב הסעות בוגרים בעלי מוגבלות שיכלית התנהגותית

תקציב הוצאות – נמצא כי חלק מהוצאות הוצאו מסעיפי תקציב שלא יועדו להוצאות אלו, כמפורט בגוף הדוח.

תקציב הכנסות – הכנסות בגין החזרים ממשד הרווחה בסעיף זה תוקצבו באופן שאינו סביר ביחס להכנסות הצפויות באופן שהתקציב אינו יכול לשמש ככלי בקרה ומעקב אחר מיצוי ההכנסות.

המלצות

- להקפיד על דיווח חודשי שוטף למשרד הרווחה אודות הוצאות העירייה. על החשבת או מי מטעמה לבצע בקרה חודשית אחר שלמות הדיווחים ואחר קבלת החזרים.
- יש לתעד באגף את האסמכתאות לכל ההוצאות באופן שיהוו נתיב בקרה ופיקוח.

- להקפיד על בקשת אישור להגדלת מכסת נקודות זיכוי עבור כל המטופלים שהוצאות הסעתם עולות על המכסה הרגילה הקבועה בתע"ס, לתעד את הבקשות שהוגשו למשרד ואת תשובות המשרד.
- להקפיד על רישום בסעיף התקציבי המיועד באופן שיקל על הבקרה.
- להעריך באופן ריאלי את ההכנסות הצפויות, ולתקצבן באופן סביר.

7. הסעות בוגרים אוטיסטים למע"ש ולמרכזי יום

בבדיקת מיצוי ההכנסות בגין סעיף זה נמצא שההכנסות מהמשרד דווחו והתקבלו באופן תקין, כמו כן הוגשה בקשה להגדלת השתתפות המשרד. הבקשה התקבלה.

8. הסעות נכים למע"ש (מפעל עבודה שיקומי)

8.1 כללי

המשרד משתתף בהחזר עלויות ההסעות של נכים למע"ש זאת על בסיס נקודות זיכוי בכפוף לדווח חודשי של העירייה.

8.2 ממצאים

הפסד הכנסות ממשרד הרווחה – ממצאינו מעלים כי בעוד שההוצאות בסעיף זה בשנת 2015 הסתכמו בכ- 39 אלפי ש"ח, ההחזר ממשרד הרווחה הינו זניח לעומת החזר פוטנציאלי של כ- 27 אלפי ש"ח. גם במקרה זה לא דווחו למשרד הרווחה ההוצאות במספר חודשים, וההוצאות שדווחו לא הוכרו כולם ע"י המשרד, כמפורט בגוף הדוח.

תקציב הסעות נכים למע"ש

- הכנסות ממשרד הרווחה תוקצבו באופן סביר.
- הוצאות ההסעות בנושא זה הוצאו מסעיפים תקציביים כלליים של האגף ולא מסעיף תקציב ייעודי.

המלצות

- להקפיד על דיווח חודשי שוטף למשרד הרווחה אודות הוצאות העירייה. על החשבת או מי מטעמה לבצע בקרה חודשית אחר שלמות הדיווחים וקבלת החזרים בהתאם להם.
- כאשר לא מתקבלים מלוא החזרים, יש לערוך בירורים מול המשרד בנוגע לסיבות לאי קבלת החזרים ולטיפול בהם, ולתעד בירורים אלו לצורכי בקרה ופיקוח.

- יש לתקצב הוצאות מאותו סוג בסעיף תקציבי אחד שיועזד להן, באופן שיקל על הבקרה ויבטיח כי תקצוב ההוצאות אושר כנדרש.

9. הסעות לפעילות פנאי של בעלי לקויות שונות

9.1 הסעות בעלי נכות פיזית חושית והתפתחותית למועדוניות

סעיף 3.3.2 להוראת תע"ס 5.16 מסדיר את השתתפות המשרד להסעות ילדים בשעות שלאחר הלימודים למסגרת טיפולית שיקומית, כגון, מועדונית טיפולית, צהרון, מתנ"ס, מועדון חברתי וכדומה. מדגם הביקורת העלה הסעה שלא דווחה למשרד הרווחה כמפורט בגוף הדוח.

9.2 הסעות מטופלים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית מהמועדונית חזרה לביתם

נוהל "הסעה שלישית" מאפשר, לאחר דווח ואישור המפקח המחוזי, קבלת החזר עבור הסעות של בעלי מוגבלות מהמועדונית חזרה לביתם.

הוצאות ההסעות בסעיף זה בסך של כ-39 אלפי ש"ח בשנת 2015 לא דווחו למשרד הרווחה וממילא לא התקבלו בגינם החזרים.

9.3 הסעות מוסעים שמהות נזקקותם אינה רשומה, ממועדוניות ופעילויות פנאי

כללי

קיימים מוסעים רבים לפעילויות פנאי ולמועדוניות שמהות נזקקותם אינה רשומה. סקירת הרישומים מעלה כי חלק ניכר ממוסעים אלו שייכים לחינוך המיוחד. גם מוסעים אלו אינם מדווחים למשרד הרווחה וממילא לא התקבל בגינם החזר.

ממצאים

- בשנת 2015 הסתכמו הסעות אלו בכ-875 אלפי ש"ח, כמפורט בגוף הדוח. חוסר המידע על המוסעים אינו מאפשר בחינת פוטנציאל ההחזר ממשרד הרווחה. ניתן להניח כי בגין חלק ממוסעים אלו זכאית העירייה להחזר עלויות הסעתם.
- הוצאות אלו הוצאו מסעיפים תקציביים שונים שחלקם אינו שייך למהות ההוצאה כמפורט בגוף הדוח.

המלצות

- להקפיד על דיווח הוצאות ההסעות למשרד הרווחה, ולדרוש קבלת החזר עבורן, תוך הפנייה להוראות המתאימות בתע"ס ובנהלי המשרד (כגון סעיף 3.3.2 להוראת התע"ס מס' 5.16, ונוהל הסעה נוספת (שלישית)).

- להקפיד על רישום ההוצאות בסעיף התקציבי באופן שיקל על הבקרה ויבטיח כי תקצוב ההוצאות אושר כנדרש.
- לפעול למיצוי ההכנסות ממשרד הרווחה בהתאם להוראות התע"ש ולבצע בדיקה נוספת לגבי הסעות לפעילויות והגדרתן באופן שיענה על ההגדרות בתע"ש המזכות השתתפות בהוצאות.
- רבים מהמוסעים למסגרות הפנאי הינם תלמידי החינוך המיוחד, תיעוד הלקויות מהן הם סובלים ודווח בהתאם למשרד הרווחה יכול לתרום לקבלת החזרים כאמור.

הסעות של נוער במצוקה למפתן ולבית חם

10.

העירייה אינה זכאית להחזר בגין נסיעות אלו, הסעות אלו הינם פרי החלטה עירונית.

- הדוח המפורט -

1. מבוא

העירייה מארגנת שירותי הסעות באמצעות קבלנים, לצורך הסעת מטופלים למסגרות רווחה. את קבלני ההסעות בחרה העירייה במסגרת מכרז ה/15/2013, אשר פורסם על ידי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בע"מ (להלן: "משכ"ל").

חלק מההסעות ממומנות על ידי העירייה מבלי שהיא מחויבת על ידי משרד הרווחה לבצען, לדוגמה: הסעות נערות במצוקה ל"בית חם", הסעת נוער במצוקה למרכז מפתן. חלק אחר מההסעות מבוצע על ידי העירייה בהתאם להנחיות משרד הרווחה, לדוגמה: הסעות פעוטות למעונות יום שיקומיים או הסעת אדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית מעל גיל 21 למעון יום טיפולי. עבור הסעות אלו זכאית העירייה להחזרים ממשרד הרווחה, בהתאם לשיטת התחשבות המחייבת דיווח למשרד בגין כל הוצאה. לרוב מבוצע הדיווח למשרד על גבי טופס ייעודי, הקרוי טופס טז-17. משרד הרווחה בודק את ההוצאות שדווחו לו ומחזיר לעירייה משוב לגבי ההוצאות שהוכרו על ידו לתשלום. הוצאות ההסעות מחולקים לסעיפי תקציב יעודיים. לדוגמה: סעיף תקציבי מס' 1845108840 "הסעות אוטיסטים", סעיף תקציבי מס' 1846703840 "הסעות למעון יום שיקומי". חלק מההסעות כלולות בסעיפי תקציב כלליים כגון 1845401780 "תגבור שירותים מש"ה עירוני" (מש"ה – מוגבלות שכלית התפתחותית).

2. מטרות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו נתוני ההכנסות של העירייה ממשרד הרווחה בגין הסעות מטופלי הרווחה ביחס לנתוני ההוצאות בגינם. כמו כן, נבחן תקצוב ההסעות ואופן הדיווח עליהן למשרד הרווחה.

3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- סקירת חוקים, נהלים, חוזרי מנכ"ל של משרד הרווחה ותקנון עבודה סוציאלית של המשרד (להלן: תע"ס).
- ניתוח כרטיסי הנה"ח עירוניים הכוללים הוצאות והכנסות בגין הסעות מטופלי רווחה.
- בדיקת דו"ח תקצוב והתחשבות של משרד הרווחה שהופק בחודש דצמבר 2015 עבור שנת 2015 הדו"ח כולל בין היתר את הוצאות העירייה המוכרות על ידו לצורך התחשבות.
- בדיקת דיווחי אגף הרווחה למשרד הרווחה אודות הסעות מטופלים.
- בדיקת חשבוניות ודוחות ביצוע של חברות ההסעות.
- שיחות וברורים עם עובדי העירייה הרלוונטיים.

תגובת מנהל אגף הרווחה משולבת בגוף הדוח

הביקורת התבססה בעיקרה על החומר שהוצג לביקורת וביצוע מדגמים ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

4. נהלי עבודה

4.1 כללי

לשיבוץ מטופלי אגף הרווחה בהסעות אחראית עובדת זכאות של המדור לרווחת האוכלוסייה המבוגרת באגף השירותים החברתיים. עובד סוציאלי אליו מגיעה דרישה להסעה מדווח על כך לעובדת הזכאות האמורה בדוא"ל או בפגישה. עובדת הזכאות בודקת אם ניתן לצרף את המוסע להסעה קיימת של אגף החינוך או האגף לשירותים חברתיים. במידה ויש צורך לשנות את סוג הרכב או ליצור קו הסעה חדש, מתקבלת ממשכ"ל הצעה המופנית לחשב האגף, ולאחר אישור הגורמים הרלוונטיים בעירייה ניתן להפעיל את הרכב/ הקו.

על תקצוב הסעות המטופלים אחראי חשב האגף.

הדיווח למשרד הרווחה לצורך קבלת החזרים הינו באחריות מנהלת מדור זכאות באגף.

4.2 ממצאים

- נהלי האגף בנושא התחשבות בגין הסעות מטופלים. כוללים "נוהל יצירת הסעה חדשה", אשר מיוחד כולו לפעולות ש"קרן" (הנוהל נוקב בשם עובדת הזכאות הממונה על השיבוץ בהסעות) צריכה לבצע. דהיינו, הנוהל אינו מסדיר את תהליך העבודה באופן כללי אלא את הפעולות שעל עובדת ספציפית לעשות.
- הנוהל דן בסידור הסעה חדשה אך אינו עוסק באופן הדיווח על ההסעות למשרד הרווחה לצורך קבלת החזרים, אינו מסדיר את התהליכים שצריכים להתקיים בתוך העירייה בנוגע לדיווח על ההסעות, לרבות אלו הסעות ומוסעים ידווחו, לוח זמנים לדיווח, ממשקים בין הגורמים השונים בעירייה ואחריותו של כל גורם.
- הנוהל אינו ערוך במתכונת המקובלת בעירייה ואינו עומד בתקן איכות של ISO.

המלצות

- לערוך נהלים הכוללים את התהליכים הנדרשים לצורך מיצוי ההכנסות ממשרד הרווחה בגין הסעות מטופלים, לרבות: סוג האוכלוסיות שיש לדווח על הסעתן (ועל אלו אין צורך לדווח), השוני הקיים בין הסעות האוכלוסיות שונות לעניין הדיווח, המערכת/הטפסים באמצעותם יוגש הדיווח. אופן תיעוד האסמכתאות, המקרים בהם יוגשו בקשות למשרד הרווחה להגדלת נקודות זיכוי ואופן הבקשה, אופן ביצוע הבקרה על קבלת החזרים והאחריות לבקרה וכד'.
 - יש להעביר את הנהלים תקן איכות ISO כמקובל בעירייה.

תגובת המבוקר:

"בהתייחס לנוהל שעוסק בשיטת הדיווח למשרד הרווחה, הרי ששיטת הדיווח מעוגנת בהנחיות משרד הרווחה (התע"ס) והינו באחריותה של מנהלת מדור זכאות ולכן לא נכתב עבורו נוהל נפרד. למרות זאת, עוד בטרם ממצאי הדו"ח, בעקבות שינוי ארגוני במבנה חשבונות אגף הרווחה, יצרנו נוהל שעוסק בהחזרים ממשרד הרווחה. אחד השינויים בשיטת העבודה הוא שהחל מספטמבר 2016, עובדת הזכאות האחראית על תחום ההיסעים היא האחראית גם לדיווח לצורך קבלת החזרים ממשרד הרווחה (הגשת טופס ט"ז 17). שינוי זה, הינו גם בהלימה להמלצות דו"ח המבקר בנושא נהלי ההסעה חינוך/רווחה".

הסעות מעון יום שיקומי לפעוטות עד גיל 3**5.**כללי

5.1

חוק מעונות יום שיקומיים, תש"ס-2000, קובע כי "פעוט עם מוגבלות זכאי, לפי הוראות חוק זה, לטיפול ולחינוך, להסעה ולליווי בהסעה לפי סל השירותים לפעוט עם מוגבלות, במעון יום שיקומי קרוב ככל האפשר למקום מגוריו". פעוט הינו ילד עד גיל שלוש שנים. אופן תפעול הסעות אלו מפורט, בין היתר, גם בחוק הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות התשנ"ד-1994, ותקנות הסעה בטיחותית לילדים ולפעוטות עם מוגבלות (כללים להסעה וליווי של פעוטות למעון יום שיקומי וממנו), התשע"ג 2013. חוזר מנכ"ל מיוחד מס' 47 של מנכ"ל משרד הרווחה כולל נוהל של משרד הרווחה להסעת פעוטות למעונות יום שיקומיים, ומסדיר בין היתר את אופן הדיווח של הרשויות המקומיות למשרד אודות הסעות הפעוטות למעונות אלה, ואת אופן המימון של המשרד.

סעיף 4 לנוהל קובע כי:

"המשרד ישתתף ב-75% מהוצאות ההסעה והליווי המאושרות... המימון ע"י משרד הרווחה... מותנה בשני שלבים מקדימים: הרשות המקומית תבצע מכרז להסעות... הרשות המקומית תדווח למשרד מידע מפורט בגין הפעוטות הזכאים להסעות, בתחילת שנת הלימודים... וכן תדווח עליו מדי חודש בהתאם למפורט... רשות שלא תעביר את המידע שלעיל, לא תתקצב"

סעיף 5.3 קובע כי "השתתפות המשרד בהעסקת מלווה לא תעלה על 4 שעות ליום בהתאם לחוק שכר מינימום". סעיף 7.2 לנוהל קובע כי "הרשות המקומית תעביר מדי חודש עד לסוף אותו חודש את נתוני הדיווח המפורטים... (נספח א' וטופס ריכוז הוצאות) לידי מרכז/בכיר/ה לתקצוב רשויות מקומיות במחוז המשרד, כשהם חתומים על ידי מנהל המחלקה לשירותים חברתיים ברשות וגזבר הרשות... המסמכים יועברו עבור כל חודש בנפרד ובמעטפה נפרדת. על הרשות לשמור אצלה את המסמכים כמפורט... למשך חמש

שנים...". סעיפים 7.3-7.4 קובעים כדלקמן: 7.3 "רשות לא תוכל לדווח רטרו מעבר לשלושה חודשים".
7.4 "רשות שלא תעביר את המידע הנדרש עם החתימות הנדרשות ובמלואו, על פי המפורט לעיל, לא תתקצב, המשרד לא ישתתף בהוצאותיה והחומר יוחזר לרשות".

5.2 הפסד הכנסות ממשד הרווחה

5.2.1 ריכוז החזרי נסיעות למעונות יום לפעוטות

ממצאינו שיפורטו להלן מעלים כי בשנת 2015 שיעור השתתפות משרד הרווחה בעלויות הסעות פעוטות למעונות שיקומים הגיע לכ- 16% לעומת שיעור השתתפות של 75%, ובמספרים, החזר של כ- 45 אלפי ₪. לעומת פוטנציאל החזר של כ- 208 אלפי ₪ דהיינו הפסד הכנסות של כ- 164 אלפי ₪. להלן נתונים אודות הוצאות העירייה בגין הסעות פעוטות לשנת 2015, ההוצאות שדווחו למשרד הרווחה, סכום ההוצאות שהוכר על ידי המשרד וסכום ההשתתפות שהינו בשיעור של 75% מהסכום שאושר. הנתונים בש"ח:

סה"כ הוצאה (1)	דיווח למשרד (2)	הוצאות שהוכרו ע"י המשרד (3)	השתתפות המשרד (4)
276,845	74,636	57,566	43,174

(1) סך כל ההוצאה נלקח מהסעיפים התקציביים: 1843901710 הסעות למעונות לפעוטות ו- תגבור שירותים 1845401700.

(2) ההוצאות שדווחו למשרד הרווחה בשנת 2015.

(3) סך ההוצאות שהוכרו על ידי המשרד, במקרה דנן לא הכיר משרד הרווחה בכל ההוצאות שדווחו.

(4) השתתפות המשרד הינה 75% מההוצאות שהוכרו על ידו.

מהנתונים עולה כי בעוד שהעירייה הוציאה כ- 277 אלפי ₪, למשרד הרווחה דווחו רק כ- 75 אלפי ₪. משרד הרווחה הכיר בכ- 58 אלף ₪. ממנו נגזרת השתתפות המשרד בשיעורים של 75% דהיינו כ- 43 אלפי ₪ שיעור השתתפות בפועל של כ- 16% בלבד. להלן נפרט את הסיבות שהביאו לשיעור החזר כה נמוך.

5.2.2 דיווחים חסרים למשרד בגין הסעות פעוטות למעונות יום שיקומיים

מהנתונים עולה כי בשנת 2015 דווח למשרד הרווחה רק עבור 3 חודשים, ינואר עד מרץ 2015, הוצאות ההסעה בתשעת החודשים האחרונים של השנה אפריל דצמבר 2015 לא דווחו למשרד הרווחה וממילא לא התקבלה בגינם השתתפות המשרד.

5.2.3 דוח לקוי אודות שעות הליווי

המשרד לא הכיר בכל ההוצאות שדווחו לו בגין התקופה ינואר ועד מרץ 2015. הפער בין הסכום שדווח לסכום שהוכר ע"י המשרד נובע מהוצאות הליווי. העירייה דיווחה על הוצאות ליווי בסך 38,070 ₪ ומשרד הרוחה הכיר בהוצאות ליווי בסכום של 21,000 ₪ בלבד. בדיקה שערכנו העלתה כי הדיווחים על סך ההוצאה הכספית בגין ליווי לכל חודש היו נאותים, אולם כמות שעות הליווי שדווחו היו נמוכים בכ- 130 שעות לחודש משעות הליווי בגין חויבה העירייה על ידי חברות ההסעה באופן שהעלות לשעת ליווי שדווחה למשרד הייתה גבוהה משמעותית מהעלות לשעת ליווי בה היה המשרד מוכן להכיר, לפי סעיף 5.3 לנהל הסעת פעוטות (שכר מינימום לשעה).

5.2.4 דוחים באיחור

בתקופות שלגביהן הועברו דיווחים, הדיווחים נשלחו שלא מדי חודש (כפי שהורה המשרד בסעיף 7.2 לנהליו) אלא בגין כמה חודשים באופן מרוכז. בחודש מרס 2015 בוצע דיווח על ההוצאות בחודשים ספטמבר-דצמבר 2014, ובחודש יוני 2015 דוח על הוצאות חודשים ינואר-מרס 2015 – עיכובים אלה היו עלולים לגרום לאי הכרה בדיווחים. העובדה שהמשרד הכיר בכל זאת בהוצאות שדווחו באופן הנוגד את נהליו, אינה מבטיחה כי יכיר בדיווח כזה גם בהמשך.

5.3 תקציב הסעות פעוטות למעונות יום

5.3.1 תקציב הכנסות

ההכנסות בגין הסעות פעוטות למעונות יום שיקומיים תוקצבו בסעיף 1346703930 ("הסעות למעון יום שיקומי") בשנת 2015 בכ-77 אלפי ₪. סכום זה הינו נמוך משמעותית מסכום ההכנסות שניתן היה לצפות שיתקבלו על בסיס 75% מהוצאות ההסעות, דהיינו כ-207 אלפי ₪. התקציב הינו כלי ניהולי חשוב; תקצוב בלתי סביר מקשה על בקרה יעילה אחר מיצוי ההכנסות מהמשרד, תקצוב ההכנסות בגובה הצפוי יכול היה להתריע על חוסר בתקבולים ממשד הרוחה בזמן אמת.

5.3.2 תקצוב ההוצאות

רישום שגוי

– בסעיף 1846703840 המיועד לרישום הוצאות בגין "הסעות למעון יום שיקומי", נרשמו הוצאות בסך 73,820 ₪ בגין השמות במעונות יום שיקומיים, דהיינו הרישום בכרטיס היה שגוי. למותר לציין כי, רישום שגוי מקשה על בקרת הוצאות יעילה ועל מיצוי ההכנסות.

סיווג ההוצאות

- מימון הסעות פעוטות למעונות יום שיקומיים מפוצל בין שני סעיפים תקציביים נפרדים "הסעות למעונות ולפעוטונים" ו"תגבור שירותים מש"ה". פיצול ההוצאות בין שני סעיפים תקציביים מקשה על הבקרה השוטפת ויכול שיפגע בריכוז ההוצאות לצורך הגשתם למשרד הרווחה לקבלת החזר.

המלצות

- להקפיד על דיווח הודשי שוטף ומלא למשרד הרווחה אודות הוצאות העירייה בגין הסעות פעוטות למעונות יום שיקומיים.
- למסד מנגנוני בקרה ופיקוח אחר שלמות הדיווחים במטרה להבטיח דווח מלא למשרד הרווחה וקבלת מלוא ההחזרים להם זכאית הרשות.
- לתעד באגף את כל האסמכתאות להוצאות הסעות המטופלים.
- להקפיד על רישום הכנסות והוצאות בסעיף התקציבי שיועד להן.
- להעריך באופן ריאלי את ההכנסות הצפויות, ולתקצבן באופן סביר.

תגובת המבוקר

- משרד הרווחה מתקצב את אגף הרווחה של עיריית הרצליה בהיקף של כ- 56 מיליון ₪ בהתאם להיקף הביצוע. חלקו של פרק ההיסעים בתוך תקציב החזרים ממשרד הרווחה הינו 945,000 ₪ בלבד. תהליך מיצוי החזרים בשנת 2015 ועד ספטמבר 2016 היה כרוך בדיווח בדיעבד למשרד הרווחה, כלומר, לאחר ביצוע התשלום ובהינתן סיום כל בקרות הביצוע והמצאת קבלה סופית על התשלום. משמעות התהליך הזה יחד עם תקנות משרד הרווחה שצוטטו בדו"ח המבקר לגבי מגבלות משך הזמן לדיווח בדיעבד (3 חודשים בלבד) הינה שקיים פער מובנה בין גובה ההחזר המקסימלי לבין מיצוי החזרים בפועל. בברור מקיף שנעשה עם מרכז השלטון המקומי עולה כי מדובר בסוגיה ברמה ארצית אשר לא נמצא לה פתרון כולל. דו"ח הביקורת הנוכחי סייע לנו לשים זרקור על נקודות התורפה הפנים ארגוניים וכן על ממשקי העבודה, שמחד מבטיחים מנהל תקין ובקרה תקציבית מיטבית ומאידך אינם מאפשרים לעמוד בלוחות הזמנים המאפשרים מיצוי החזרים מקסימאלי לשיטת משרד הרווחה. בהמשך התייחסותנו נתאר את הפתרון שמצאנו לבעיה."
- התקצוב החסר לכאורה לפי דו"ח הביקורת נבע מהערכה שמרנית של החזרי משרד הרווחה על פי דפוס הביצוע שנה קודמת ועשוי אכן לגדול לפי הצרכים. על כן אין לכך השלכה על יכולת הבקרה על מיצוי הכנסות.

– חלון הזמן' לדיווחים למשרד צר מאוד ולעתים בעצה אחת עם הגזברות, נכון יהיה לעשות שימוש בסעיף תקציבי חלופי למען החשת התשלום שהינו כאמור שלב הכרחי על מנת לדווח למשרד על החזרי ההוצאה".

6. הסעות בוגרים עם מוגבלות שכלית התפתחותית למרכזי יום ולמע"ש (מפעלי עבודה)

שיקומי

כללי

6.1

סעיף 3.5 להוראת תע"ס מס' 14.8 שכותרתה: "סיוע במימון שרותים בקהילה לאדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית (פיגור שכלי)" קובע כי: "אנשים המשולבים במע"ש ייסעו באופן עצמאי, למעט במקרים בהם: אין בנמצא תחבורה ציבורית... (או) אנשים שאינם יכולים להגיע באופן עצמאי באמצעות תחבורה ציבורית... הליווי מיועד לאנשים בגילאי +21 במרכז יום טיפולי סיעודי הנוקמים לליווי...".

סעיף 4.5 להוראת התע"ס קובע כי: ההשתתפות המרבית של המחלקה תחושב על פי נקודות זיכוי כדלקמן:

סוג שירות	השתתפות מרבית של המחלקה לנקודות זיכוי	הגורם המאשר
נסיעות	עד 8	המחלקה לש"ח
נסיעות	מ-8 עד 12	המפקח המחוזי
נסיעות	מ-12 עד 15	המפקח הארצי
ליווי	עד 8	המחלקה לש"ח
ליווי	מ-8 עד 12	מפקח מחוזי

ערך נקודת זיכוי בשנת 2015, לפי נספח להוראת תע"ס מס' 1.23, הינה 218 נח. בקשה לאישור השתתפות המחלקה מעבר לסמכותה יועבר למפקח המחוזי. היה והבקשה היא מעבר לסמכות החלטת המפקח המחוזי יעבירה למפקח הארצי. הוראת תע"ס מס' 1.18 בנושא "דיווח על הוצאות שהוצאו ע"י הרשות המקומית; דיווח על הכנסות שניגבו ע"י הרשות המקומית", קובעת כי "הדיווח יהיה חודשי" (סעיף 3).

ממצאים

6.2

הפסד הכנסות ממשרד הרווחה

6.2.1

– להלן נתוני ההוצאות בפועל של העירייה בגין הסעות בוגרים בעלי מוגבלות שכלית כפי שנרשמו בכרטיסי הנה"ח שונים של העירייה לשנת 2015, נתוני ההוצאות שהוכרו במשרד הרווחה בשנת

2015 לפי דו"ח תקצוב והתחשבות של המשרד שהופק בדצמבר 2015, ונתוני ההכנסות בפועל

בעירייה כפי שנרשמו בכרטיסי ההכנסות המתאימים בעירייה.

<u>שם ומספר כרטיס הנה"ח הכולל הוצאות של העירייה מהסוג הנדון</u>	<u>תיאור סוג ההוצאה בכרטיס הנה"ח</u>	<u>סך הוצאה בכרטיס העירייה בש"ח</u>	<u>סך הוצאה מוכרת על ידי משרד הרווחה בדו"ח תקצוב והתחשבות בש"ח</u>	<u>סך הכנסה לעירייה לפי כרטיסי הנה"ח העירוניים בש"ח</u>
	הסעות למרכז יום מש"ה	4,534		
	הסעות למע"ש הרצליה/פ"ת/כ"ס	223,450		
	משכ"ל למרכז צ'יימס, 1-2/15	18,680		
	חברת בר טל הסעות	29,888		
	חברת שט"ס למרכז רמת החייל	11,636		
	אל רץ הסעות	9,344		
	זיכויים	(4,652)		
1845108840 הסעות / אוטיסטים ²	חברת בר טל – הסעות/ליווי למעון יום השרון	135,750		
	שט"ס למרכז צ'יימס – יוני 2015	10,176		
	שט"ס לרמת החייל, מאי, ספט', נוב', דצ' 2015	16,692		
נכים ושיקום עירוני/ 1846605780	שט"ס למרכז רמת החייל, מרס, יולי, אוג', אוק', נוב', דצמ' 2015	47,676		
תגבור עירוני מש"ה/ 1845401780	חברת ירון בר למרכז יום השרון, לכל חודשי 2015 חוץ ממרס, אוג', ספט'; חברת בר טל למרכז יום השרון באוג' 2015	64,001		
סה"כ		<u>567,175</u>	<u>3247,528</u>	<u>241,004</u>

¹ 50 אלף נש שדווחו בגין שנת 2014 בשנת 2015

² הוצאה זו, של הסעות אוטיסטים ע"י בר טל למעון יום השרון, הוכנסה בדוח זה לפרק לוקים במוגבלות שכלית התפתחותית ולא לפרק האוטיסטים משום שכך דווחה הסעה זו למשרד. (דיווח של ב. מ בהסעה למעון יום השרון כולל מעלון וליווי, לסעיף תקציבי 855431 – הסעות למעון יום למפגר).

³ סכום זה הינו בניכוי 50 אלפי נש שדווחו בשנת 2015 בגין שנת 2014

מהנתונים עולה כי סך הוצאות העירייה בגין הסעות בוגרים בעלי מגבוליות למרכזי יום ולמע"ש הסתכמו בשנת 2015 בכ- 567 אלפי ₪. אולם למשרד הרווחה דווחו הוצאות בסך של כ- 248 אלפי ₪ בלבד, כלומר הוצאות העירייה בגין הסעות למבוגרים בסכום של כ- 319 אלפי ₪ לא דווחו למשרד הרווחה וממילא לא התקבלו החזרים בגין הוצאות אלו. להלן נרחיב בעניין אי הדווח.

דיווחים חסרים למשרד הרווחה אודות הוצאות העירייה בגין הסעות בעלי מוגבלות שכלית

6.2.2

התפתחותית

להלן נתונים אודות הדיווחים שהועברו למשרד בגין הסעות בעלי מוגבלות שכלית שנכללו בסעיף 855431 (הסעות למרכז יום למפגר) עבור שנת 2015:

מועד העברת הדיווח למשרד	התקופה בגינה הועבר הדיווח	יעדים לגביהם הועבר הדיווח	סכום שדווח בש"ח
מאי 2015	ינואר-פברואר 2015	רמת החייל, מע"ש הרצליה, מע"ש כ"ס, מע"ש פ"ת	41,014
מאי 2015	ינואר-מרס 2015	מרכז יום השרון	18,312
אוגוסט 2015	6 דיווחים, ללא ציון תקופה וללא ציון אם מדובר בהסעה או ליווי	מרכז יום השרון	13,080
נובמבר 2015	3 דיווחים, ללא ציון תקופה, ביניהם שניים בגין ליווי	מרכז יום השרון	26,672
אוגוסט 2015	2 דיווחים, ללא ציון תקופה	מע"ש הרצליה	13,876
נובמבר 2015	2 דיווחים, ללא ציון תקופה	מע"ש הרצליה	14,537
אוגוסט 2015	מאי, יוני, אוג' 2015	מע"ש כ"ס	14,152
נובמבר 2015	נובמבר 2015	מע"ש כ"ס	4,672
אוגוסט 2015	3 דיווחים, לא נרשמה תקופה	מע"ש פ"ת	13,696
נובמבר 2015	2 דיווחים, לא נרשמה תקופה	מע"ש פ"ת	24,640
נובמבר 2015	יולי, אוג', נוב' 2015	רמת החייל	24,978
אפריל 2016	דצמבר 2015	רמת החייל, מע"ש הרצליה, מע"ש כ"ס, מע"ש פ"ת, מרכז יום השרון	31,281
סה"כ			<u>4240,910</u>

מהנתונים עולים הממצאים כדלהלן:

דיווחים חסרים

א. הוצאות בגין חודשים רבים בשנת 2015 לא דווחו למשרד הרווחה, לדוגמה: בגין הסעות לרמת החייל לא דווחו החודשים מרס – יוני 2015, לגבי הסעות מע"ש הרצליה לא דווחו 5 חודשים, בגין הסעות מע"ש כ"ס לא דווחו חודשים מרס, אפריל, יולי, ספט', אוק' 2015 וכו'.

⁴ יצוין, כי בנוסף לכך דווחו בשנת 2015 הוצאות בסך כ-50 אלף ₪ בגין שנת 2014.

בסה"כ דווחו הסעות בעלות 240 אלפי ש"ח, על אף שהוצאות העירייה היו בסך של כ- 567 אלפי ש"ח,

העירייה הפסידה בשל דיווחים חסרים אלה הכנסות בשיעור של 75% מההפרש שבין סכום ההוצאות עליהן היא זכאית לפי מגבלת נקודות הזיכוי. בסה"כ מדובר בהפסד הכנסות בסך 131 אלפי ש"ח בשל דיווחים חסרים. נראה כי עבודה בלתי שיטתית והעדר בקרה תרמו לאי הדיוח האמור.

ב. דיווח הוצאות שלא במועד

הדיווחים נשלחו שלא מדי חודש כנדרש, אלא באופן מרוכז בגין מספר חודשים. עיכובים אלה היו עלולים לגרום לאי הכרה בדיווחים. העובדה שהמשרד הכיר בכל זאת בהוצאות שדווחו באופן הנוגד את נהליו, אינה מבטיחה כי יכיר בדיווח כזה גם בהמשך. בהקשר זה נציין, כי למרות החריגה ממגבלת פרק הזמן הקצוב, הכיר המשרד בהוצאות והעביר החזרים בגינן. לדוגמה: במאי 2015 הועברו דיווחים על ינואר 2015, בנובמבר 2015 הועברו מהאגף למשרד דיווחים בגין יולי 2015, ובאפריל 2016 הועברו דיווחים בגין דצמבר 2015. מכאן שהמשרד הכיר בדיווחים המאוחרים ושילם עבורם.

ג. חוסר באסמכתאות

במהלך הביקורת נמצא כי חסרים אסמכתאות ותיעוד בכל הקשור לדיווחים למשרד הרווחה, בכך איבדה העירייה נתיב ביקורת ובקרה.

6.2.3

בקשת להגדלת השתתפות המשרד, בהתאם להוראות התע"ס:

כאמור, לפי הנחיות התע"ס קיימת מגבלה להשתתפות משרד הרווחה בהוצאות ההסעה, שנקבעת לפי מספר נקודות הזיכוי להן זכאי המטופל. ערכה של כל נקודת זיכוי בשנת 2015 היה 218 ש"ח. לצורך קבלת מספר נקודות זיכוי הגדול מ-8 יש צורך לפנות למפקח המחוזי של המשרד, ולצורך קבלת מספר נקודות גדול מ-12 יש לפנות למפקח הארצי. לפי רישומי המחלקה על גבי החשבונות המצורפות לדיווחים לסעיף 855431, ישנם 14 מוסעים על ידי העירייה על חשבון סעיף הסעות מפגרים למרכזי יום ולמע"שים. להלן הנתונים שנרשמו בעירייה (על גבי החשבונות שצורפו לדיווחים) לגבי גובה נקודות הזיכוי שמדווחות לצורך קבלת השתתפות:

יעד	מספר מטופלים מוסעים	סה"כ נקודות מדווחות
מע"ש כ"ס	1	15
מע"ש פ"ת	1	24
רמת החייל	3	24
מעון יום השרון	2	28
מעון יום השרון, הסעה עם מעלון	1	20

48	6	מע"ש הרצליה
<u>159</u>	<u>14</u>	סה"כ

מאחר שכל נקודות זיכוי היא שוות ערך ל-218 ש, ניתן לראות כי המשרד צריך היה להכיר לעירייה עבור 12 חודשים ב-415,944 ש (159 נקודות * 218 ש לנקודה). בפועל הכיר המשרד בהרבה פחות מכך, בשל דיווחים חסרים, כמפורט בסעיף הקודם.

אולם גם בהוצאות שדווחו לא פעל האגף למיצוי ההכנסות באמצעות בקשה להגדלת מספר נקודות הזיכוי במטרה לקבל החזרים גבוהים יותר.

ממצאינו מעלים, כי עבור 12 מתוך 14 המטופלים דווחו רק 8 נקודות זיכוי בגין הסעות. פנייה למפקח המחוזי להגדלת מספר נקודות הזיכוי המאושרות בגין הסעות מ-8 ל-12 (4 נ"ז נוספות למטופל), הייתה מגדילה את ההכרה בהוצאות העירייה בכ-125 אלפי ש לשנה. פנייה למפקח הארצי להגדלת מספר נקודות הזיכוי המאושרות ל-15 (7 נ"ז נוספות למטופל) הייתה מגדילה את ההכרה בהוצאות העירייה ב-219 אלפי ש לשנה.

לביקורת לא הומצאו פניות בכתב למשרד בבקשה להגדלת מספר נקודות הזיכוי.

6.2.4 תקצוב הסעות בוגרים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית

תקצוב הוצאות

העירייה נושאת במימון עודף של כ- 269 אלפי ש לשנה, שהן הוצאות שלא הוכרו על ידי המשרד. מימון עודף זה ממומן בחלקו מתקציבים שיועדו להשתתפות העירייה בהוצאות מטופלים הלוקים במוגבלות שכלית התפתחותית ("הסעות מרכז יום מש"ה", "תגבור עירוני מש"ה"), אך בחלקו ממומן מסעיפי תקציב שלא נועדו לאוכלוסייה זו. המדובר בעיקר במימון הסעות מוגבלים שכלית מסעיף "נכים ושיקום עירוני", בסך 47,676 ש בשנת 2015, ומסעיף "מועדוניות משותפות", בסך 26,868 ש"ה. **בסך הכל מומנו ההסעות של בעלי מוגבלות שכלית בשנת 2015 לפחות בכ-74 אלפי ש מסעיפי תקציב שלא יועדו להוצאות אלו.**

תקצוב הכנסות

החזרים ממשרד הרווחה בגין הסעות למרכז יום מש"ה תוקצבו בסך 123,000 ש באופן שאינו סביר ביחס להכנסות הצפויות ואפילו לא לאלו שהתקבלו בפועל, 241,004 ש באותה שנה. תקצוב הכנסות בלתי סביר, מקשה על בקרה נאותה אחר מיצוי ההכנסות.

המלצות

- להקפיד על דיווח חודשי שוטף למשרד הרווחה אודות הוצאות העירייה. על החשבת או מי מטעמה לבצע בקרה חודשית אחר שלמות הדיווחים ואחר קבלת החזרים.
- יש לתעד באגף את האסמכתאות לכל ההוצאות כדי ליצור נתיב בקרה ופיקוח.

- להקפיד על בקשת אישור להגדלת מכסת נקודות זיכוי עבור כל המטופלים שהוצאות הסעתם עולות על המכסה הרגילה הקבועה בתע"ס, לתעד את הבקשות שהוגשו למשרד ואת תשובות המשרד.
- להקפיד על רישום ההוצאות בסעיף התקציבי המיועד באופן שיקל על הבקרה.
- להעריך באופן ריאלי את ההכנסות הצפויות, ולתקצבן באופן סביר.

תגובת המבוקר

הוצאות שלא דווחו

כל המצבים שבהם לא דווחו הוצאות לצורך החזרים ממשרד הרווחה נובעים מעיכוב משמעותי מעבר לאפשרות להגישן כחריג בשל הגדרת טווח מקסימום לדיווח בדיעבד (שלושה חודשים).
 בנייתו בדיעבד עולה כי נוהל העבודה במסגרתו עיריית הרצליה משתמשת בשרותיו של משכ"ל יוצר מציאות בה משך הזמן לטיפול בבדיקת החשבונות, העברתם למשכ"ל, הנפקת תעודות החיוב, שריון התקציב וביצוע התשלום בפועל הינו כארבעה חודשים לפחות.
 בשנת 2015 משכ"ל עיכב המצאת תעודות חיוב וקבלות במשך חמישה חודשים ויותר. מצב זה לא אפשר לנו לדווח את הוצאות ההסעות למשרד הרווחה וכפועל יוצא מכך לקבל על הסעות אלו החזרים.
 עם הצפת נקודות התורפה בתהליך דיווח ההוצאות למשרד הרווחה בפני סגן גזבר העירייה וכן התייעצות עם נציגת עיריית תל-אביב לנושא היסעים בפורום המרכז לשלטון המקומי, נתקבלה החלטה להגיש להחזר הוצאות את חשבונות קבלני ההסעה. החלטה זו קצרה בכחודש וחצי את תהליך העבודה לקבלת החזרים.

בקשת אישורים להגדלת נקודות זיכוי

כבר ציינו את המורכבות והקושי בהגדלת נקודות זיכוי. יחד עם זאת, במקומות בהם ניתן היה לבקש הגדלת נקודות זיכוי, הדבר נעשה. במקרים שלא תועדו לגביהם פניות למשרד בכתב, נעשו בירורים טלפוניים בעל פה, ומשהתברר כי המשרד אינו מוכן להגדיל את נקודות הזיכוי, לא הוגשה על ידי האגף בקשה בכתב.

7. הסעות בוגרים אוטיסטים למע"ש ולמרכזי יום

7.

כללי

7.1

סעיף 9 להוראת תע"ס מס' 10.6 שכותרתה: "מרכז יום טיפולי/ שיקומי לאנשים עם אוטיזם בגיל +21", קובע כי: "ניתן לסייע בהוצאות נסיעה וליווי לאנשים עם אוטיזם לכאלה שאינם מסוגלים להגיע בכוחות עצמם למסגרת יומית שיקומית. כמו כן, ניתן לסייע בהוצאות ליווי לנסיעה לבודד או לקבוצה קטנה של אנשים".

סעיף 10.2 להוראה מס' 10.6 לתע"ס (אוטיזם) קובע כי השתתפות המשרד מוגבלת לפי מספר נקודות הזיכוי המאושרות למטופל, כפי שנקבע גם בסעיף 4.5 להוראת תע"ס מס' 14.8 (בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית), שפורט לעיל.

7.2

ממצאים

להלן נתוני ההוצאות בגין הסעות בוגרים אוטיסטים כפי שנרשמו בכרטיס הנה"ח המיועד לכך; נתוני ההוצאות שהוכרו במשרד הרווחה בשנת 2015 לפי דו"ח תקצוב והתחשבות של המשרד שהופק בדצמבר 2015 (סעיף 881041 (הסעות אוטיסטים)); ונתוני ההכנסות בפועל כפי שנרשמו בכרטיס ההכנסות המתאים בעירייה (1345108930 (הסעות לאוטיסטים)):

סך הכנסה לעירייה לפי כרטיסי הנה"ח העירוניים בש"ח	סך הוצאה מוכרת על ידי משרד הרווחה בדו"ח תקצוב והתחשבות בש"ח	סך הוצאה בש"ח	תיאור הוצאה בכרטיס הנה"ח	שם ומספר כרטיס הנה"ח	סוג הסעה
80,954	107,934	107,934	הסעות לאוטיסטים	1845108840 הסעות / אוטיסטים	הסעות אוטיסטים +21

בסעיף זה ההוצאות שנרשמו בעירייה הוכרו כולן על ידי המשרד, והתקבלו הכנסות בשיעור המתאים. ראוי לציין, כי לגבי שניים מארבעת המטופלים האוטיסטים התבקשה מהמשרד הגדלת סכום נקודות הזיכוי, והבקשה אושרה על ידי המשרד. סיכומו של דבר, בבדיקה של מיצוי ההכנסות בגין הסעות אוטיסטים נמצא, כי ההוצאות דווחו באופן תקין, וההכנסות בגינן התקבלו.

8.

הסעות נכים למע"ש (מפעל עבודה שיקומי)

8.1

כללי

הוראת תע"ס מס' 5.11 עוסקת ב"מימון הסעות למסגרת תעסוקה מוגנת עבור אנשים עם נכות ו/או בעלי תעודת עיוור המוגבלים בניידותם". סעיף 3 קובע את הזכאים לקבלת הסיוע. אדם נכה או עיוור שאינו יכול להשתמש בתחבורה ציבורית באופן עצמאי, או שנקבעו לו 60 אחוזי נכות ומעלה בניידות, וכן שהוא חסר רכב או ללא קצבת ניידות הניתנת לאדם אחר עברו, או שאין לו סידורים מתאימים של תחבורה ציבורית. כמו כן נקבע כי נכה שהכנסתו הכוללת כיחיד הינה מעל 22 נקודות זיכוי (4,796 ₪ בשנת 2015), אינו זכאי להשתתפות לשכת שירותי הרווחה בהוצאות נסיעתו.

סעיף 5.4 קובע כי לאחר חישוב ההשתתפות העצמית של המטופל, "המחלקה לשירותים חברתיים תשתתף ביתרת ההוצאות כדלקמן: סה"כ ההוצאה – עפ"י חשבונית מס/ קבלה מקורית שתוגש מדי חודש למחלקה...ופחות השתתפות הפונה, ובלבד שהשתתפות המחלקה לש"ח לא יעלה על 7 נקודות זכות לחודש לאדם".

סעיף 6 קובע כי: "הסעה מרוכזת: על המחלקה לש"ח לחפש דרך להסעות מרוכזות כאשר יש יותר מנכה אחד שמוסע מאותו אזור לאזור של מקום העבודה".

הוראת תע"ס מס' 1.18 בנושא "דיווח על הוצאות שהוצאו ע"י הרשות המקומית; דיווח על הכנסות שניגבו ע"י הרשות המקומית", קובעת כי הדיווח יהיה חודשי באמצעות טפסי ט/17.

ממצאים

8.2

הפסד הכנסות ממשרד הרווחה

8.2.1

להלן נתוני ההוצאות בגין הסעות בוגרים נכים למע"ש כפי שנרשמו בכרטיסי העירייה; נתוני ההוצאות שהוכרו במשרד הרווחה בשנת 2015 לפי דו"ח תקצוב והתחשבנות של המשרד שהופק בדצמבר 2015 (סעיף 622015; הסעות נכים לתעסוקה); ונתוני ההכנסות בפועל בעירייה כפי שנרשמו בכרטיס ההכנסות המתאים בעירייה (1346605930, הסעות נכים לתעסוקה):

סך הכנסה בסעיפי ההכנסות המתאימים בעירייה בש"ח	סך הוצאה מוכרת בדו"ח תקצוב והתחשבנות של משרד הרווחה בש"ח	סך הוצאה בכרטיסי העירייה בש"ח	תיאור הוצאה בכרטיס	כרטיס הוצאות בעירייה
		1,883	הסעות נכים לתעסוקה	הסעות למע"ש נכים/1846605840
		11,424	חברת ירון בר לחובת הלבבות, אפריל, אוק', דצמ' 2015	
		20,917	חברת ירון בר למרכז שיקום חובת הלבבות ת ⁵ , ינו', פב', מרס, מאי, יולי, אוג', ספט' 2015	
		<u>6,692</u>	ירון בר לחובת הלבבות, נוב' 2015; ירון בר למרכז שיקום, יוני 2015	תגבור שירותים מש"ה/1845401780
<u>763</u>	<u>1,018</u>	<u>39,033</u>		סה"כ

⁵ מרכז השיקום זוהה כחובת הלבבות לפי דוחות הביצוע שצורפו לחשבוניות שדווחו, לדוגמה: החשבונית 90538800

מהנתונים עולה, כי החזרים ממשרד הרווחה בגין הסעות נכים למע"ש חובת הלבבות, הסתכמו ב- 763 ₪ על אף שהעירייה הוציאה בגין הסעות אלה 39 אלפי ₪ בשנת 2015. יצוין, כי על פי מגבלת נקודות הזיכוי לעניין הסעות אלה (7 נ"ז למטופל), ובהתחשב במספר המטופלים שנרשמו במחלקה כמוסעים (2 – 3 מטופלים), צריכות היו להיות מוכרות לעירייה הוצאות לפחות בסך 36,624 ₪ (7 נ"ז * 218 ₪ לנ"ז * 2 מטופלים * 12 חודשים). היות שהמשרד מחזיר 75% מההוצאות בהן הוא מכיר, היו צריכות להתקבל הכנסות בסך 27,468 ₪, אך בפועל התקבלו כאמור הכנסות בסך 763 ₪ בלבד. להלן נפרט את הסיבות לשיעור החזר הנמוך:

הדיווחים על הוצאות הסעת נכים למע"ש

8.2.2

להלן נתונים אודות הדיווחים למשרד הרווחה אודות הסעות נכים למע"ש

סכום הדיווח בש"ח	חודשי הדיווח	חודשי ההסעות	ביצוע
11,909	יולי 2015	ינו'-אפר' 2014	
2,901	אוג' 2015	מאי 2015	
5,739	אפריל 2016	דצמבר 2015	
<u>20,549</u>	סה"כ		

מהנתונים עולה, כי הדיווחים למשרד היו חסרים, הוצאות החודשים יוני – נובמבר 2015 לא דווחו כלל. בסך הכול לא דווחו הוצאות בסך של כ-19 אלפי ₪. אולם, גם ההוצאות שדווחו למשרד לא אושרו על ידו. על אף בקשת הביקורת לא הועבר תיעוד בנוגע לביירוים מול המשרד לגבי אי ההכרה בהוצאה שדווחה.

תקצוב הסעות נכים למע"ש

8.2.3

כפי שעולה מהנתונים לעיל ההוצאות מומנו כולן מסעיפים תקציביים כלליים של האגף ("נכים ושיקום עירוני", "תגבור שירותים מש"ה"), זאת, למרות שכנגד הוצאות אלה קיימות הכנסות ממשרד הרווחה. כמו כן חלק מההוצאות תוקצבו מסעיף המיועד ללוקים במוגבלות שכלית התפתחותית ("תגבור שירותים מש"ה") ולא לנכים פיזית. ההכנסות בגין הסעות הנכים לשיקום תוקצבו באופן סביר בכ-31,000 (לעומת כ-27 אלפי ₪ לפחות שצריכים היו להתקבל).

המלצות

- להקפיד על דיווח חודשי שוטף למשרד הרווחה אודות הוצאות העירייה. על החשבת או מי מטעמה לבצע בקרה חודשית אחר שלמות הדיווחים וקבלת החזרים בהתאם להם.

- כאשר לא מתקבלים מלוא החזרים, יש לערוך בירורים מול המשד בנוגע לסיבות לאי קבלת החזרים ולטיפול בהם, ולתעד בירורים אלו לצורכי בקרה ופיקוח.
- יש לתקצב הוצאות מאותו סוג בסעיף תקציבי אחד שייועד להן, באופן שיקל על הבקרה ויבטיח כי תקצוב ההוצאות אושר כנדרש.

תגובת המבוקר

מקבלים את ממצאי הבדיקה בדבר חוסר בהכנסות בגובה של 27,000 ₪.

9 הסעות לפעילויות פנאי של בעלי לקויות שונות

9

9.1 הסעות בעלי נכות פיזית, חושית או התפתחותית למועדוניות

כללי

9.1.1

הוראת תע"ס מס' 5.16, שכותרתה "שירותי שיקום לילדים ונוער בקהילה בגילאי 0-21 מטרתה" להסדיר מתן שירותים תומכים לילדים ונוער עם נכות המתגוררים בקהילה". אוכלוסיית היעד של ההוראה הינה (לפי סעיף 2) "ילדים ונוער בגילאי 0-21 עם נכות גופנית, חושית או התפתחותית, להוציא מצבי פיגור, מחלות נפש ואוטיזם".

על פי סעיף 3.3.2 להוראה זו, שכותרתו "נסיעה או הסעה לילדים עם נכות": "הסיוע יינתן למימון הסעה של ילד למסגרת טיפולית/ שיקומית:.... – ילד בגיל 3-21, השוהה במסגרת טיפולית שיקומית בשעות שלאחר סיום חוק חינוך מיוחד (מועדוניות טיפולית, צהרון, מתג"ס, מועדון חברתי וכו')..." (ההדגשה אינה במקור).

סעיף 3.3.4 קובע את נוהלי אישור הסעות כדלהלן: "הרשות המקומית אחראית לביצוע ההסעה.... הצורך בהסעה ייקבע ע"י העובד המטפל של המחלקה לש"ח. – אישור ההסעה ע"י המפקח המחוזי של שרות השיקום. – במקרים חריגים רשאי מפקח השירות לשיקום לאשר מלבד הסעה גם מלווה. – השתתפות המחלקה לש"ח לא תעלה על סכום השווה ל-7 נקודות זיכוי".

סעיף 4 להוראת התע"ס, שעניינה "דיווח", קובעת כי: "הדיווח על הוצאות נסיעה או הסעה לילדים עם נכות... ייעשה על ידי מילוי טופס הוצאות דרך הרשות המקומית ט"ז/17 (נספח א)....". סעיף 5 להוראה קובע כי: "המימון הינו מתקנה תקציבית 'שיקום נכים בקהילה'..."

ממצאים

9.1.2

העירייה מסיעה מטופלי רווחה הסובלים מנכות פיזית למועדונים, מועדוניות ופעילויות פנאי, אך אינה מדווחת על הוצאות אלה למשד הרוחה. זאת על אף שלכאורה ניתן היה לקבל עליהן החזר, לו היו מדווחות ומאושרות על ידי המפקח (לפי הוראת תע"ס מס' 5.16 המצוטטת לעיל).

במסגרת הביקורת נמצאה הסעה לגן המשמש כמועדונית. שיוך ההוצאות שלהלן לנושא זה (הסעת נכים למועדוניות ולמועדונים) בוצע לפי תיאור ההוצאה בכרטיס הנה"ח, לפי רישומים במחלקה ולפי יעד הנסיעה וסוג הרכב המופיע בחשבונית :

הערה	סך הוצאה בכרטיסי העירייה	תיאור הוצאה בכרטיס	כרטיס הוצאות בעירייה
גן לנכות פיזית, המשמש למטופל הספציפי כמועדונית, לפי רישומי המחלקה	44,025	הסעה לגן און, ינואר-ספטמבר 2015	תגבור שירותים מש"ה עירוני 1845401780

דיווח של הסעה זו יכול והיה מזכה את העירייה בהשתתפות משרד הרווחה.

הסעות מטופלים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית מהמועדונית חזרה לביתם

9.2

כללי

9.2.1

על פי נוהל הסעה נוספת (שלישית) לתלמידים 'מיום שהות ארוך' זכאים תלמידים הלוקים במוגבלות שכלית התפתחותית להסעה נוספת (שלישית) לביתם, לאחר דיווח למשרד ואישור המפקח המחוזי.

ממצאים

9.2.2

להלן נתונים אודות הסעות תלמידים ממועדוניות המיועדות ללוקים במוגבלות שכלית התפתחותית:

סך הוצאה בכרטיסי העירייה	תיאור הוצאה בכרטיס	כרטיס הוצאות בעירייה
21,366	חברת אלרץ ממועדונית הצורי	הסעות למעונות יום ולפעוטונים 1843901710
<u>17,723</u>	חברת בון תור מחטיבת השלום, יולי – נוב' 2015	נכים ושיקום עירוני 1846605780
<u>39,089</u>		סה"כ

מדובר כאמור בהסעות של לוקים במוגבלות שכלית התפתחותית ממועדוניות חזרה לביתם. לפי נוהל הסעה נוספת (שלישית) לתלמידים 'מיום שהות ארוך' שבבית הספר (מסגרת מוכרת על ידי האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית התפתחותית (פיגור שכלי)), על המחלקה לשירותים חברתיים להעביר את רשימת המוסעים לאישור המפקח המחוזי על מנת לקבל החזרים בגין הסעותיהם. אולם דיווח בגין הסעות אלה לא הועבר על ידי האגף למשרד. דרישה מנומקת יכולה הייתה להניב לעירייה הכנסות בסך 28.5 אלפי ש"ח (כ-75% מההוצאה).

הסעות מוסעים שמהות נזקקותם אינה רשומה ממועדוניות ופעילויות פנאי

9.3

כללי

9.3.1

האגף מבצע הסעות נוספות למטופלים לפעילויות פנאי, מועדונים ומועדוניות. לפי הרישומים, חלק ניכר מילדים אלו הינם ילדים מהחינוך המיוחד, אולם מעבר לכך לא צוינה מהות נזקקותם. **כל ההסעות הללו אינן מדווחות למשרד לצורך החזר הוצאות.**

ממצאים

9.3.2

להלן נתונים אודות ההוצאות שביצע האגף בגין הסעות ילדים למועדוניות בשנת 2015:

סך הוצאה בכרטיסי העירייה	תיאור הוצאה בכרטיס	כרטיס הוצאות בעירייה
814,856	הסעות ל"מועדוניות", "עלומים", "נתיב", "שרף"	הסעות מועדוניות משותפות 1843504710
49,756	ירון בר ל"נתיב" (פב' – אפריל 2015)	מימון הסעים בקבלנות (חינוך) 1817800750
11,144	חברת ירון בר למועדוניות (מרס 2015) ולמעון שרף (ספט' 2015)	תגבור מש"ה 1845401780
39,855	חברת ירון בר ל"דרך הגלים", מרס-יולי 2015, נוב'-דצמ' 2015	מועדונית הפעלה באמצ' דרך הגלים 1843503760
9,491	חברת בון תור לכנפיים של קרמבו (מאי-יוני, נוב'-דצמ' 2015)	נכים ושיקום עירוני 1846605780
<u>5,943</u>	חברת בון תור לכנפיים של קרמבו (מאי-יוני 2015)	הוצ' לפרויקטים פדגוגיים יסודי 1813200784
<u>931,045</u>		סה"כ

- א. דיווח למשרד הרווחה לצורך קבלת החזרים: חלק ניכר מהתלמידים המוסעים ליעדים אלה הינם תלמידי החינוך המיוחד. אין ברשימות ההסעות של האגף רישום אם מי מהמטופלים הללו סובל מנכות גופנית/ חושית/ התפתחותית, שאינן פיגור/ מחלת נפש/ אוטיזם. כאמור, תלמידים הסובלים מהלקויות האמורות (שאינן מגיעות לכדי פיגור/ מחלת נפש/ אוטיזם) זכאים, על פי הוראת תע"ס מס' 5.16 להסעות ל"מסגרת טיפולית שיקומית בשעות שלאחר סיום חוק החינוך המיוחד (מועדונית טיפולית, צהרון, מתנ"ס, מועדון חברתי וכד')", באישור המפקח המחוזי של שרות השיקום. על כן ראוי היה לבחון את הזכאות של תלמידים אלה להסעה.
- ב. סעיפים תקציביים: הסעות למועדוניות בוצעו הן מסעיף "הסעות מועדוניות משותפות" והן מסעיף "תגבור מש"ה" (מש"ה – מוגבלות שכלית התפתחותית) ומסעיף תקציבי של הסעות בחינוך. אם ההסעות שעלותן מומנה מסעיף "תגבור מש"ה" אכן מיועדות לתלמידים הלוקים במוגבלות שכלית התפתחותית, אזי היה ראוי להגיש רשימות אלה למשרד לפי נוהל הסעה נוספת

(שלישית) ללוקים במוגבלות זו. אם אין מדובר בהסעות לאוכלוסייה האמורה, אזי מימון מסעיף המיועד ספציפית לתגבור שירותים לאוכלוסייה הלוקה במוגבלות שכלית התפתחותית - אינו תקין. כמו כן מימון הסעות מטופלי רווחה למועדוניית מתקציב הסעות החינוך (1817800750) אינו תקין.

ג. הסעות לתנועת הנוער "כנפיים של קרמבו" הסעות אלו מומנו משני סעיפים תקציביים נפרדים – "נכים ושיקום – עירוני" ו"הוצאות לפרויקטים פדגוגיים". אם אמנם מומנו מסעיף "נכים ושיקום" הסעות של מטופלים שהם נכים פיזית, הרי שהיה צריך לדווח עליהן למשרד הרווחה ולקבל החזר לפי הוראת תע"ס מס' 5.16 (אך הן לא דווחו כך). אם אין מדובר באוכלוסייה זו, הרי שהסעתה על חשבון העירייה מסעיף תקציבי המיועד לנכים – אינו תקין. כמו כן, לדעת הביקורת, קיים חשש שמימון הסעות מטופלי רווחה לתנועת נוער מתקציב "פרויקטים פדגוגיים" – אינו תקין.

המלצות

- להקפיד על דיווח הוצאות ההסעות למשרד הרווחה, ולדרוש קבלת החזר עבורן, תוך הפנייה להוראות המתאימות בתע"ס ובנהלי המשרד (כגון סעיף 3.3.2 להוראת התע"ס מס' 5.16, ונוהל הסעה נוספת (שלישית)).
- להקפיד על רישום ההוצאות בסעיף התקציבי המתאים באופן שיקל על הבקרה ויבטיח כי תקצוב ההוצאות אושר כנדרש.
- לפעול למימון ההכנסות ממשרד הרווחה בהתאם להוראות התע"ס ולבצע בדיקה נוספת לגבי הסעות לפעילויות והגדרתן באופן שיענה על ההגדרות בתע"ס המזכות השתתפות בהוצאות.
- רבים מהמוסעים למסגרות הפנאי הינם תלמידי החינוך המיוחד, תיעוד הלקויות מהן הם סובלים ודווח בהתאם למשרד הרווחה יכול לתרום לקבלת החזרים כאמור.

תגובת המבוקר

כל הדוגמאות המובאות בסעיף זה המציינות מסגרות אשר ניתן כביכול לקבל עבור ההסעות אליהן החזרים ממשרד הרווחה, אינן עולות בקנה אחד עם הוראות התע"ס. שכן, מדובר במסגרות פנאי ולא מסגרות טיפוליות (כנפיים של קרמבו) או לחילופין מדובר בהסעות הנופלות בין הכיסאות של אחריות משרד החינוך האחראי על הסעות בתחום החינוך המיוחד לבין הסידור במועדוניות אך לא מכיר בעלות ההסעה. בשל שינוי במועד החזרה ממסגרות אלה). יתרה מכך המבקרים ציינו הסעות בתחום ילד ונוער ("דרך הגלים", "בית חם" וכד') אשר אין בגינם באופן גורף החזרים ממשרד הרווחה ובאופן מובהק מימון נובע ממדיניות עירונית.

10. הסעות של נוער במצוקה למפתן ול"בית חם"

10.1 כללי

הוראת תע"ס מס' 9.2 שעניינה "מפתן – מסגרת יומית טיפולית, שיקומית, חינוכית בקהילה" דנה בבני נוער בעלי אינטליגנציה תקינה ללא מחלת נפש, המצויים במצבי סיכון וסכנה, שמערכות החינוך הפורמאליות לא הצליחו לתת מענה לצרכיהם. סעיף 6.4 להוראה קובע סל שירותים במפתן, ובו נרשם במפורש כי על הרשות המקומית מוטלת האחריות ל"מימון כרטיסי נסיעה בתחבורה ציבורית" (להבדיל מהסעות מאורגנות).

הוראת תע"ס מס' 17.4 בנושא "בית חם לנערות וצעירות בסיכון ובמצוקה" עוסקת במסגרת טיפולית יומית לנערות במצוקה. במסגרת הוראת התע"ס מוגדר סל השירותים הניתן ב"בית החם", אך הוצאות הסעה (מאורגנת או ציבורית) אינן נכללות בו.

10.2 ממצאים

- בשנת 2015 מומנו הסעות מאורגנות למפתן בסך 22,077 ש.ו. הסעות אלה מומנו מסעיף תקציבי עירוני 1847402840, שעניינו "פעילות חוגים ומרכז יום" של מפת"ן.
- הוצאות ההסעה ל"בית חם" לנערות ממומנות מסעיף תקציבי 1847104840 שעניינו "בתים חמים לנערות". כמו כן הוצאו 1,113 ש.ו מסעיף תקציבי 1817800751 (מימון הסעים – תוספת עירונית) השייך לחינוך. זאת על אף שהוצאות ההסעה אינן צריכות להיות חלק מסל השירותים הניתן ב"בתים החמים" (לפי התע"ס), ובוודאי שאינן צריכות להיות ממומנות מסעיפי תקציב של אגף החינוך.

המלצה

- להקפיד כי הוצאות אגף הרווחה ישולמו מתקציבי האגף המתאימים.