

דוח מבקר המועצה

לשנים 2020 - 2021

כ"ג תשרי תשפ"ב
29 בספטמבר 2021

לכבוד
מר איתן פטיגרו
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנים 2020 - 2021, בהתאם לסעיף 145 ו' (פרק א') לצו המועצות המקומיות.

דוח הביקורת כולל ממצאים, מסקנות והמלצות בשני נושאים: ניהול משק המים במועצה ופעילות השירות הפסיכולוגי החינוכי. אני מקווה כי תמצא בדוח כלי עזר מועיל לשיפור התפקוד והתנהלות המועצה בתחומים שנבדקו.

אני מוצא לנכון לציין לטובה את הסיוע ושיתוף הפעולה המלא לו זכיתי במהלך הביקורת מצד כל עובדי המועצה והדרגים הניהוליים.

בהתאם לאמור בצו, מועבר בזה עותק מהדוח לוועדת הביקורת.

בצו נקבע כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר עליך להגיש לוועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק:
ועדת ביקורת

תוכן עניינים

עמוד

4	..... דוח ביקורת בנושא ניהול משק המים במועצה	◆
98	..... דוח ביקורת בנושא השירות הפסיכולוגי החינוכי	◆
152	..... הבסיס החוקי לעבודת המבקר	◆

דוח ביקורת בנושא :

ניהול משק המים במועצה

תוכן עניינים

עמוד		
6	מבוא	.1
7	עיקרי הממצאים וההמלצות	.2
27	נתונים כספיים	.3
29	רקע כללי	.4
31	תחומי אחריות וחלוקת סמכויות	.5
31	5.1 אחריות גורמים מטפלים	
35	5.2 סמכויות מחלקת המים	
38	ממשקי עבודה	.6
42	מערכות מידע	.7
45	הקמת תאגיד מים וביוב	.8
53	תכניות ונוהלי עבודה	.9
53	9.1 תכנית אב למים	
54	9.2 נוהלי עבודה	
57	פחת המים במועצה	.10
57	10.1 נתוני פחת המים	
58	10.2 ניתוח מרכיבי הפחת	
59	10.3 פעולות לצמצום פחת המים	
60	אחזקת תשתיות מים	.11
60	11.1 תיקון נזילות בצנרת העירונית	
61	11.2 תחזוקת מתקני מים וביוב	
62	11.3 תכנון וביצוע תחזוקה מונעת	
64	השקעות המועצה בתשתיות	.12
64	12.1 נתונים שדווחו למשרד הפנים	
66	12.2 השקעות מתקציב קרן מפעל המים	
67	12.3 השקעות באמצעות תב"רים	
68	12.4 קרן שיקום בחברת מקורות	
69	אישור חשבוניות קבלני אחזקה	.13
70	ויסות לחץ המים	.14
72	שידור נתוני מערכת קר"מ	.15
74	תעריפים והגדרות מהות שימוש	.16
76	תהליכי חיוב בגין צריכות מים	.17
76	17.1 אופן הכנת החיובים	
79	17.2 ממצאי ביקורת בנושא חיובי מים	
80	בדיקת הנחה לפי מספר נפשות	.18
82	חיובים עפ"י הערכות צריכה	.19
84	ניהול הרשאות ובקרה במערכת הגביה	.20
85	חיובי מים במבננים	.21
88	איתור גניבות מים	.22
89	אישור חיבור לתשתיות מים	.23
90	בדיקת פניות למוקד העירוני	.24
96	היערכות לחירום בתחום המים	.25

1. מבוא

המועצה אחראית להקמה ותחזוקה של תשתיות מים וביוב ביישוב, לצורך אספקה שוטפת של שירותי מים וביוב לצרכנים. בהתאם לכך המועצה מפנה משאבים רבים להקמה והפעלה של מערכות תשתית, רכישת מים מחברת מקורות, אגירתם, ניטורם והולכתם בצנרת העירונית לציבור הצרכנים, גביית אגרות מים, סילוק השפכים, ועוד. ניהול נכון של משק המים אמור להבטיח אספקה סדירה ובאיכות גבוהה של מים לציבור הצרכנים, תוך יעילות כלכלית ומניעת בזבז משאבים.

בחוק עזר לשוהם (אספקת מים) התשנ"ה - 1995 נקבעו כללים לניהול "מפעל המים" במועצה, ובכלל זה לגבי אופן החיבור לרשת המים העירונית, התקנות מדי מים, החלפת צרכנים, אופן השימוש במים, תעריפי אגרות, ועוד. "מפעל מים" הוגדר בחוק כמתייחס לאביזרים כגון בריכת מים, צינור, משאבה, וכן מבנה, מתקן או ציוד אחר המשמשים לשאיבת מים, אגירתם, העברתם ואספקתם. בחוק העזר גם נקבע כי מנהל מפעל המים יהיה מי שמונה לתפקיד על ידי ראש המועצה.

במועד עריכת הביקורת מנהל מפעל המים היה גזבר המועצה, ומנהלת מחלקת המים הועסקה בגזברות והיתה כפופה אליו ישירות. הטיפול בקריאות מדי המים ובהוצאת חיובים לצרכנים התבצע במחלקת הגביה, והאחריות על תחזוקת תשתיות מים וביוב היתה של מחלקת תחזוקה, הכפופה למנהל אגף איכות הסביבה (כיום אגף שפ"ע).

הביקורת נועדה לבחון היבטים שונים בניהול משק המים, ובכלל זה הניהול הכספי, קיום נהלים, תכניות עבודה, כוח אדם, ממשקי עבודה, מיפוי מערך המים, תחזוקת תשתיות, פחת המים, בקרה על תקינות חיובי מים, טיפול בפניות למוקד, ועוד.

הביקורת קיימה פגישות עם גזבר המועצה, מנהלת מחלקת המים, מנהלת מחלקת הגביה, מנהל אגף איכות הסביבה (שפ"ע), מהנדס המועצה, מנהל מחלקת תחזוקה וסגן מנהל המחלקה, מהנדס מים המספק למועצה שירותי ייעוץ, ועובדים נוספים. במהלך הביקורת נבדקו נהלים, דוחות גביה, תכתובות, מסמכים וקבצים רלוונטיים, כולל התעריפים הקיימים במערכת (EPR) והתאמתם לנתוני רשות המים, קבצי Excel המציגים את נתוני חיובי המים בשנים האחרונות, ונתונים רבים נוספים.

טיוטת הדוח הועברה כמקובל לעיון הגורמים המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולהמלצות הביקורת.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

1. במועד הביקורת נמצאו פערים בין הגדרת תפקידה של מנהלת מחלקת המים עפ"י נתוני המכרז והרישום במשאבי אנוש, לבין אופן ביצוע עבודתה בפועל. במחלקת המים לא הועסקו עובדים מלבד מנהלת המחלקה, ובהעדר עובד שטח היא נאלצה לבצע בעצמה בדיקות שונות, או לבקש מעובדי התחזוקה לטפל בכך. יצוין כי לאחר סיום הביקורת, מנהלת מחלקת המים הועברה לאגף שפ"ע והוכפפה למנהל האגף.

הביקורת המליצה לשקול העסקת עובדי שטח במחלקת המים, שיאפשרו למנהלת המחלקה להפעילם ישירות לצורך ביצוע בדיקות מהירות ושיפור השירות לתושבים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי בחודש אפריל 2021 החל לעבוד באגף מהנדס מים בחצי משרה בתפקיד מנהל תפעול תחת מנהלת מחלקת המים, שתפקידו לרכז את נושא תשתיות ומערכות המים, ללוות ולהדריך את עובדי התחזוקה בעבודה השוטפת עפ"י התקנים הנדרשים, ולטפל בהכנת תכניות רב שנתיות לשדרוג מערכות ותשתיות המים והביוב בהתאם לתכנית אב המים. מנהל האגף גם ציין, כי מחלקת המים צריכה לכלול את מנהלת המחלקה, מנהל תפעול (מהנדס מים במשרה מלאה), 2 רכזי תחזוקה מקצועיים (אנשי שטח במשרה מלאה) ויועץ חיצוני בחצי משרה, כאשר מחלקת תחזוקה נותנת מעטפת חיצונית במקרים חריגים.

מומלץ שהנהלת המועצה תבחן מחדש את התאמת מצבת כוח האדם במחלקת המים לצרכים ולמשימות המחלקה, בשים לב להתייחסותו של מנהל האגף לטיוטת הדוח.

2. למנהלת מחלקת המים לא ניתנו סמכויות להפעלת עובדי התחזוקה או קבלנים, ולא התאפשר לה לקדם או לקבוע סדרי עדיפויות לגבי הנושאים שבטיפול. כמו כן, לא ניתנו לה סמכויות מול עובדי מחלקת הגביה בנושאים הקשורים למים. נמצא כי הטיפול בנושא המים נוהל על ידי מספר גורמים במקביל, מבלי שהיה גורם מרכזי שינחה ויערוך מעקב שיטתי אחר אופן הטיפול בנושא.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי למנהלת מחלקת המים אין סמכויות כנדרש בחוק המים, והטיפול בנושא המים והביוב מנוהל במקביל ע"י מספר גורמים כאשר כל אחד מושך לכיוונו מבלי שיהיה גורם מרכזי אחד שירכז, ינחה, ילווה, יתווה ויערוך מעקב שיטתי בנושא הראשון במעלה ביישוב. מנהל האגף גם ציין כי באחריות המועצה לדאוג להטמעת מחלקת המים ברשות, להקנות סמכויות למנהלת מחלקת המים ולוודא שכל האגפים יכירו במחלקת המים ובסמכויותיה, ועד אז הוא לא רואה שינוי מהותי באופן.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי יש לעדכן את סמכויות מנהלת מחלקת המים בעקבות העברתה לאגף שפ"ע, והפעלת מחלקת הגביה תיעשה על ידו בלבד. לדבריו, כל מידע שנמצא בגביה בעיקר במערכת EPR צריך להיות שקוף לחלוטין למנהלת מחלקת המים, וכל מידע הקשור לצריכות מים, בעיקר צריכות מים לגינון, צריך להיות שקוף לגזבר שהוא מנהל מפעל המים.

מומלץ להגדיר באופן ברור בנוהלי העבודה את סמכויות מנהלת מחלקת המים מול האגפים והמחלקות במועצה, המטפלים בנושאים הקשורים למשק המים.

3. במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לפגישות עבודה קבועות בין מנהלת מחלקת המים למחלקת הגביה לצורך עדכונים ותיאום המעקב והבקרה בנושא חיובי מים, ומנהלת מחלקת המים לא היתה מעודכנת לגבי אופן הבקרה בחלק מהנושאים שטופלו בגביה. בנוסף, לא נמצא תיעוד לפגישות עבודה עם מנהל מחלקת תחזוקה לצורך קבלת עדכונים בנושא תחזוקת תשתיות מים ותיאום דרכי העבודה, ועם עובדי אגף הנדסה לצורך עדכון ותיאום ממשקי העבודה בנושאים הקשורים לתשתיות המים.

מומלץ לשפר את ממשקי העבודה בין מנהלת מחלקת המים למנהלת מחלקת הגביה באמצעות פגישות עבודה קבועות, ותיאום סדרי המעקב והבקרה בנושא חיובי מים. בנוסף, מומלץ לשפר את ממשקי העבודה של מחלקת המים עם מחלקת תחזוקה ועם אגף הנדסה, באמצעות עדכונים שוטפים ופגישות עבודה בנוגע לתשתיות המים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה לשיפור ממשק העבודה בין מחלקת המים למחלקת הגביה באמצעות פגישות עבודה קבועות, מתקבלת ותיושם. מנהל האגף הוסיף כי ההמלצה לשיפור ממשק העבודה עם אגף הנדסה מתקבלת, אך ההמלצה לשיפור ממשק העבודה עם מחלקת תחזוקה אינה ישימה, ויש צורך לבנות את מחלקת המים כיחידה עצמאית בלתי תלויה, כשמחלקת תחזוקה נותנת מעטפת חיצונית רק במקרים חריגים. עוד ציין מנהל האגף, כי קיים חוסר שיתוף פעולה עם מחלקת המים מצד הגזברות, מחלקת הגביה, מחלקת תחזוקה ואגף הנדסה במספר נושאים שצוינו על ידו (תגובה מפורטת של מנהל האגף בנושא מוצגת בסעיף 6 בדוח) וכתוצאה מכך קיים קושי גדול בהתנהלות ובתפקוד מחלקת המים ומנהלת המחלקה, שכל תפקידה בימים אלו הינו כיבוי שריפות ומתן מענה לתושבים. לדבריו, הגורמים הנ"ל מתעלמים ולא מכירים במחלקת המים ובסמכויותיה, והמחלקה צריכה להתנהל באופן עצמאי ללא תלות במחלקות ואגפים אחרים, עם מצבת כוח אדם מתאימה.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי אין יחסי גומלין תקינים בין המחלקות בנושא המים, ומכיוון שהנושא לא קיבל נפח במועצה, קשה מאוד לאנשים ותיקים לשנות הרגלים ישנים. לדבריה, מחלקת המים וניהול "מפעל המים" על כל היבטיו מתקיים ומתבצע תחת מנהל אגף שפ"ע, והתנהלות לתפארת בתחום המים אינה מסתכמת רק בפחת נמוך או באחוזי גביה גבוהים. מנהלת המחלקה גם ציינה כי על מנת שהמלצות הביקורת ירקמו עור וגידים נדרש לערוך עדכון / שינוי ארגוני עם חידוד תחומי האחריות ויחסי הגומלין בין הנדסה, תחזוקה, מים, גביה וגזברות, ולוודא יישום של עבודת המערכת.

מומלץ שהנהלת המועצה תנקוט בצעדים הנדרשים להטמעת השינוי הארגוני בנוגע למחלקת המים, במטרה לשפר את התיאום ושיתוף הפעולה בין המחלקות והאגפים הרלוונטיים, בשים לב לנושאים שצוינו בהתייחסותו של מנהל האגף לטיוטת הדוח.

4. נמצא כי מנהלת מחלקת המים קיבלה ייעוץ מקצועי ממהנדס מים חיצוני, באמצעות פגישות עבודה קבועות וסיורים משותפים באתרי בנייה, ובמוקדי מים נוספים ברחבי היישוב. לביקורת נמסר כי במקביל לפגישות עם מנהלת מחלקת המים, מהנדס המים עדכן ישירות את עובדי מחלקת הגביה בנושאים שונים שהופנו אליו, לעיתים מבלי שמנהלת מחלקת המים עודכנה על כך.

מומלץ לכתב את מנהלת מחלקת המים על כל פניה לבירור או קבלת מידע המועברת למהנדס המים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מיושמת.

5. במועד עריכת הביקורת, לא נמצא במחלקת המים רישום מרוכז של הנושאים שעלו בפגישות עבודה או בסיורים שערכה מנהלת המחלקה עם מהנדס המים. העדר תיעוד של המידע היה עלול לייצור קושי לקיים באמצעותו הליך של למידה והפקת לקחים.

מומלץ להקפיד על רישום שוטף של סיכומי פגישות וסיורים עם מהנדס המים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר מתקבלת.

6. מאחר ומערכת המוקד כוללת נתונים חשובים בתחום המים, עיבוד נתוני הקריאות עשוי לסייע בהערכת הטיפול המבוצע על ידי גורמים שונים האחראים על הנושא. נמצא כי למנהלת מחלקת המים לא קיימת גישה לכלל קריאות המוקד בתחום המים, אלא רק לקריאות המתייחסות למדי הקר"מ שהותקנו אצל התושבים.

מומלץ לעדכן את הרשאות מנהלת מחלקת המים, כך שיתאפשר לה לצפות בכלל קריאות המוקד העירוני בתחום המים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי ההמלצה לעדכן את הרשאות מנהלת מחלקת המים לצפות בכלל קריאות המוקד העירוני בנושא מים, מיושמת בימים אלו.

7. נמצא כי מנהלת מחלקת מים נתנה מענה לתושבים שפנו אליה ישירות, אולם בחלק מהמקרים הפניה ואופן הטיפול לא נרשמו במערכת המוקד העירוני. כתוצאה מכך לא קיים תיעוד מלא לכל הפניות שטופלו על ידי מנהלת המחלקה.

מומלץ להקפיד על רישום כל הפניות במערכת המוקד, על מנת לאפשר תיעוד מסודר והפקת לקחים לגבי טיפול בתקלות חוזרות.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי המלצת המבקר להקפיד על רישום של כל הפניות במוקד לצורך תיעוד מסודר והפקת לקחים לגבי טיפול בתקלות חוזרות, מיושמת בפועל.

8. נמצא כי במערכת GIS במועצה לא קיימת תשתית כוללת לתחום המים, אלא רישום של נתונים חלקיים המתייחסים למדי צרכנים פרטיים בלבד. מנהל מחלקת תחזוקה מסר לביקורת, כי "הנתונים במערכת מבוססים על מפות שנלקחו ממנו הכוללות נתונים רלוונטיים למצב שלפני כ-20 שנה".

מומלץ להיערך לקיום פרויקט מקיף אשר יאסוף תיעוד מכלל הגורמים במועצה באשר לתשתיות המים ביישוב, ולאחר בחינתו לעדכן את המידע במערכת GIS.

מומלץ להקים במערכת GIS שכבה נוספת של תקלות בנושאי מים, ולעדכן אותה על סמך נתוני התחזוקה והמוקד העירוני בתדירות שלא תפחת מפעם ברבעון, באחריות בעל תפקיד שירכז את הנושא.

מומלץ שאחת לתקופה יוצגו למהנדס המועצה, מנהל אגף שפ"ע ומנהל מפעל המים המקטעים בהם אירעו תקלות חוזרות, לצורך הפקת לקחים והכנת תכניות עבודה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה. המהנדס הוסיף כי מערכת GIS מהווה פלטפורמה לתיעוד ואיסוף נתונים מרכזים לכלל מחלקות המועצה, ולפי תפיסתו, על מנת לשפר ולייעל את מערך הטיפול והאחזקה של מערכות המים, הביוב והניקוז, יש לראות ב-GIS כלי עבודה מרכזי. עוד ציין המהנדס, כי הוא ממליץ שיהיה גורם אחראי שיזין את המערכת אחת לחודש במיפוי תקלות ואופן טיפולם, ואחת לשנה ייערך דוח מסכם לצורך בחינת דרכי הפעולה וקביעת תכנית עבודה שנתית או רב שנתית לטיפול מערכתי בתקלות, כשיתוף פעולה בין הגורמים השונים במועצה - אגף שפ"ע, תחזוקה, מחלקת המים ואגף הנדסה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר להיערך לקיום פרויקט מקיף אשר יאסוף תיעוד מכלל הגורמים מיושמת בימים אלו, וישנם קשיים מול מחלקת המחשוב ואגף הנדסה.

9. במועד הביקורת, למנהלת מחלקת המים לא היתה גישה למערכת GIS, על מנת לאפשר לה להסתייע בנתוני תשתיות המים לצורך הפעילות השוטפת, ולערוך בקרה על עדכון המערכת בעקבות השינויים שבוצעו בתשתיות.

מומלץ שלמנהלת מחלקת המים תינתן הרשאת גישה למערכת GIS שתאפשר לה להסתייע בנתוני תשתיות המים לצורך הפעילות השוטפת ועריכת בקרה בנושא.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי המלצת המבקר למתן הרשאת גישה למנהלת מחלקת המים למערכת GIS, מיושמת בפועל.

10. עד למועד הביקורת המועצה טרם הפעילה את שירותי המים והביוב באמצעות תאגיד, כנדרש עפ"י חוק תאגידי מים וביוב. נמצא כי המועצה ביקשה מספר פעמים לקבל פטור מחובת תאגוד ואף הגישה בזמנו עתירה לבג"צ בנושא, אך פעולות אלו לא הניבו תוצאות, כמוסבר בדוח. בחודש יוני 2019 המועצה פנתה לשר הפנים, שר האוצר ושר האנרגיה בבקשה חוזרת למתן פטור מחובת תאגוד משק המים והביוב, בה צוין שהמועצה מספקת לתושביה מענה מקצועי והולם בתחום המים והביוב ותמשיך לעשות כך גם בעתיד. על בסיס הנתונים שהוצגו בפנייה, המועצה ביקשה להיעתר לבקשתה לניהול משק מים וביוב באמצעות המועצה, ולפטור אותה מחובת התאגדות בהסכמת ואישור הגורמים הרלוונטיים. בנוסף, המועצה ביקשה להאריך את המועד לחובת ההתאגדות, עד למתן ההחלטה בבקשתה. לביקורת נמסר כי עד כה טרם ניתן למועצה הפטור המבוקש מחובת תאגוד משק המים והביוב, וגם לא הוארך למועצה המועד לחובת ההתאגדות. נמצא כי למרות האמור, המועצה טרם הקימה תאגיד מים וביוב כנדרש עפ"י החוק, וממשיכה להפעיל בעצמה את מפעל המים.

מומלץ לערוך בירור מול היועץ המשפטי והגורמים המוסמכים לגבי ההשלכות של העדר יישום הוראות החוק ע"י המועצה בנושא ההתאגדות, ובמקביל, לבחון מחדש את היתרונות מול החסרונות של המשך ההפעלה העצמאית של מפעל המים והביוב.

מנהל אגף שפ"ע התייחס בתגובתו לטיטת הדוח גם לנימוקים שניתנו ע"י המועצה לקבלת הפטור מחובת תאגוד, המפורטים בהרחבה בהמשך הדוח. לגבי הנימוק "פעילות יעילה לתחזוקת והפעלת תשתיות המים" ציין מנהל האגף כי קיים פער בין הנימוק לבין הנתונים שבידיו, וציין כי חוזים של קבלני תחזוקה אינם מיושמים בפועל ואין ניצול מקסימלי של סעיפי המכרז, אין פיקוח על קבלני משנה, אין יומני עבודה, לא בוצעו בדיקות בלוחות חשמל של מערכות מים וביוב, לא בוצעו עבודות תחזוקה במתחמים ע"י הקבלנים, ולא בוצעו טיפולים שוטפים לגנרטורים, משאבות, בקרים, לוחות חשמל, ועוד.

לגבי הנימוק "פעילות יעילה לתחזוקת והפעלת תשתיות המים" ציין מנהל האגף כי להערכתו פחת המים הנמוך נובע מכך שתשתית המים יחסית חדשה, ובשנים הקרובות נוכל להבחין בעליה של פחת המים בשל "הזדקנות" התשתית וחוסר בתכנית רב שנתית לשדרוג התשתית.

לגבי הנימוק "שמירת איכות מים תקינה וגבוהה" ציין מנהל אגף שפ"ע בתגובתו, כי בהתאם לחוק המים נדרשת הרשות לבצע סקר תברואי אחת ל 10 שנים, סקר שמעולם לא בוצע, ובימים אלו המועצה בחרה ביועץ לביצוע סקר תברואי שיחל בעבודתו בימים הקרובים.

לגבי הנימוק "מיגון מתקני המים" ציין מנהל האגף כי המועצה אינה עומדת בדרישות המשרד לביטחון מים כלל, כפי שצוין בנימוקים לפטור, וביקש להזכיר שעל מאגרי המים ומערכות המים להיות המקומות המוגנים ביותר ביישוב. בנוגע למיגון סייבר למערכות מים ציין מנהל האגף כי מערכות המים והביוב חשופות ללא הגנה מינימלית, ולראיה מספר הפריצות שבוצעו למערכות ושיבשו את אספקת המים ליישוב. לדבריו, עפ"י הנחייתו ובהתייעצות עם מנהל מערך הסייבר של המשרד לביטחון המים, הוחלט על התקנת מערכת הגנה למתן פתרון מיידית, ובימים אלו החל בעבודתו היועץ למיגון סייבר לצורך ביצוע סקר מקיף ומתן המלצות.

מומלץ כי במסגרת בחינת המשך ההפעלה העצמאית של מפעל המים ע"י המועצה, תילקח בחשבון גם התייחסותו המפורטת של מנהל אגף שפ"ע לנימוקי המועצה לקבלת הפטור מחובת תאגוד.

11. במועד עריכת הביקורת לא נמצאה במחלקת המים תכנית עבודה שנתית המבוססת על תכנית האב למים שצוינה בדוח, האמורה להתייחס בין היתר לתשתיות העירונית ולאופן הבקרה והפיקוח על כלל הגופים המטפלים בתחום המים, בהסתמך על בסיס נתונים מעודכן המאפשר ניתוח ועיבוד נתונים.

מומלץ להכין תכנית עבודה שנתית למחלקת המים שתתייחס גם לאופן הטיפול בתשתיות העירוניות, ולדרכי המעקב והבקרה על הגורמים המטפלים בתחום המים. מומלץ שתכנית העבודה תוכן ע"י מנהלת מחלקת המים בשיתוף עם מהנדס המים, ותוגש לאישור מנהל האגף הממונה עליה, מנהל מפעל המים והנהלת המועצה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר להכין תכנית שנתית למחלקת המים עם התייחסות לטיפול בתשתיות, מיושמת בימים אלו, אולם התכנית תוכל לצאת לפועל רק כאשר כלל הגורמים ישתפו פעולה עם מנהלת מחלקת המים. גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי התכנית תוגש למנהל מפעל המים, על מנת שיאתר משאבים כספיים לביצועם.

12. נמצא כי ההגדרות הנכללות בנוהלי העבודה בנושא המים אינן אחידות, והנהלים הקיימים אינם מתייחסים למנהלת מחלקת המים ולבקורות הנדרשות להיערך על ידה.

מומלץ להקפיד שכל הנהלים בנושא המים יכללו הגדרות ברורות ואחידות. מומלץ כי הנהלים יוכנו בשיתוף מנהלת מחלקת המים ומנהל אגף שפ"ע, ויכללו גם התייחסות לבקורות המבוצעות על ידי מנהלת המחלקה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי בימים אלו האגף שוקד על הכנת נהלי עבודה רבים החסרים בתחום המים, ופירט את נושאי הנהלים וסטטוס הטיפול בהם. מנהל האגף גם ציין כי המלצת המבקר לכתיבת נהלים אחידים נמצאת בביצוע.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי היא הכינה נוהל מסכם בנושא: החלפות, התקנות, ניתוקים, העתקות של מדי מים חכמים, שעודכן בתאריך 21.11.20, ועם הבנתה יותר את התפקיד היא ממשיכה לכתב את הנהלים.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי יוכנו נהלים בשיתוף מנהלת מחלקת המים ומנהלת מחלקת הגביה.

13. נמצא כי אחוז פחת המים הממוצע במועצה בשנים 2019 – 2014, עמד על כ- 5%. יצוין כי במונחי תקבולים, אבדן הגביה בשנת 2019 בעקבות פחת מים בשיעור 4.7% עמד על כ- 750,000 ₪. במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לכך שמנהלת מחלקת המים לקחה חלק בניתוח מרכיבי הפחת, לצורך קבלת החלטות יישומיות שנועדו להקטין את אחוז הפחת באמצעות טיפול בתשתיות, בקרה בנושא גניבות מים, ועוד.

מומלץ שמנהלת מחלקת המים תכין בכל שנה, בשיתוף עם מנהל מחלקת תחזוקה, דוח לגבי כמות אובדן המים כתוצאה מפיצוצים בצנרת העירונית ואיתור גניבות מים. מומלץ שפעם במספר שנים יוכן דוח מקצועי על פחת המים התפעולי, במקביל לדוח פחת המים הרישומי המוכן בכל שנה על ידי מחלקת הגביה.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח, כי קיים מעקב דו חודשי לפחת שוטף שמבוצע על ידי מנהלת מחלקת הגביה, ומנהלת מחלקת המים מעודכנת ויש לה גישה לצפייה בנתונים.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיטוט הדוח כי היא עורכת סיורים בשטח מיומה הראשון בתפקיד ואף גילתה גנבי מים, ולראשונה הופקו דוחות אכיפה בנושאי מים ואף בוצעו הערכות צריכה + תלונה במשטרה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיטוט הדוח, כי ההמלצה שמחלקת המים תכין בכל שנה בשיתוף עם מחלקת תחזוקה דוח לגבי כמות אובדן המים כתוצאה מפיצוצים ואיתור גניבות מים אינה ישימה, מאחר ועובדי מחלקת תחזוקה מביעים התנגדות להתנהלותם מול מחלקת המים ולא משתפים פעולה. מנהל האגף גם ציין, שמתקבלת המלצת המבקר להכין פעם במספר שנים דוח מקצועי על פחת המים התפעולי.

14. במטרה לצמצם את פחת המים ניתן להכין תכנית עבודה להחלפת תשתיות בקווים שבהם אותרו נזילות רבות, לבצע החלפה תקופתית של מדי מים כדי להבטיח מדידות צריכה מדויקות, לייצור אזורי מדידה (DMA) על מנת שיהיה אפשר למקד את הטיפול באזורים שבהם פחת המים גבוה יחסית, ולערוך בקרה על תקינות הצנרת העירונית באמצעות איתור מהיר של נזילות סמויות ע"י שימוש במכשור ייעודי, הטמעת מערכת לניטור קבוע של רשת המים לצורך איתור נזילות באמצעות חיישנים לאורך הצנרת, או מערכת לאיתור נזילות באמצעות אנומליות של עליה בספיקה. במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לביצוע כל הפעולות שצוינו לעיל, ובכלל זה קיום תכנית עבודה מתוקצבת להחלפת קווי מים שבהם אותרו נזילות רבות, מיפוי אזורי מדידה, ושימוש בכל האמצעים הטכנולוגיים הקיימים לאיתור נזילות.

למרות ששיעור הפחת במועצה נמוך ביחס לממוצע הארצי, מומלץ לבחון את השימוש באמצעים האמורים, כדי לצמצם את פחת המים ולמנוע את גידולו בעתיד.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מתקבלת.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי שיעור פחת המים במועצה נמוך ביחס לממוצע הארצי, ונמוך מפחת מקובל של 8%.

15. המועצה התקשרה עם חברה קבלנית לצורך טיפול בניזילות מים ופיצוצים בצנרת שנמצאת באחריות המועצה. הניהול השוטף והבקרה בנושא בוצעו ע"י מנהל מחלקת תחזוקה וסגן מנהל המחלקה. במועד הביקורת לא נמצא במחלקת המים תיעוד לקבלת נתונים ממחלקת תחזוקה לגבי כמות פיצוצי המים בתקופה האחרונה, והערכת אובדן המים שנגרם מהפיצוצים והשפעתו על חישוב פחת המים. כמו כן, לא נמצא תיעוד לעריכת דיונים משותפים של מחלקת המים ומחלקת תחזוקה בנוגע להיקף הפיצוצים בצנרת שאירעו בתקופה האחרונה, והצורך בהחלפת תשתיות מסוימות במטרה למנוע פיצוצים חוזרים.

מומלץ שמנהלת מחלקת המים תקבל ממחלקת תחזוקה דוחות רבעוניים המפרטים את כמויות הנזילות והפיצוצים שאירעו בצנרת העירונית, ואת אומדן כמויות המים שאבדו כתוצאה מכך.

מומלץ לבצע בחינה תקופתית בשיתוף מנהל מחלקת תחזוקה ומנהלת מחלקת המים באשר לצורך בהחלפת קווים עירוניים כתוצאה מפיצוצים חוזרים בצנרת העירונית.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההתקשרות עם החברה הקבלנית אינה נותנת מענה מלא לצרכי הרשות, והמכרז הינו במחיר הפסד, מה שגורם לקושי בביצוע עבודות מול הקבלן. מנהל האגף הוסיף כי אין פיקוח בשטח של עובדי הרשות על עבודת הקבלן, ומחלקת תחזוקה אינה מתעדת את התקלות והבעיות ואין רישום ביומני עבודה. לדבריו, המלצת המבקר בנושא קבלת דוחות רבעוניים או דוחות בכלל ממחלקת תחזוקה אינה ישימה, מאחר ועובדי מחלקת תחזוקה מביעים התנגדות להתנהלותם מול מחלקת המים. מנהל האגף חזר על המלצתו להקמת מחלקת מים בלתי תלויה במחלקות ואגפים אחרים, וציין שהנושא נמצא בטיפולו.

מנהל מחלקת תחזוקה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי נכון להיום מחלקת תחזוקה אינה מעורבת בנעשה בפיתוח המים והביוב, ויש מנהלים שיועדו לכך. לדבריו, במשך שנים מחלקת תחזוקה עבדה ותחזקה את רשת המים והביוב בצורה הכי טובה, ולכל תקלה או פיצוץ מים או זליגת ביוב עמדה ביעדים של נוהל מים וביוב, וגם לאור המאמצים לשפר את השירות לא קיבלה אפילו תקציבים לכך, אבל עמדה ביעדים. עוד ציין מנהל המחלקה כי לא קיים נוהל תקין לתיקון מהיר של פיצוץ או זליגה, ומחלקת תחזוקה לא עצמאית לביצוע מהיר של תיקון מיידי כמו בעבר, וצריך לקבל הוראות מתי יתוקן הפיצוץ.

16. המועצה התקשרה עם חברה קבלנית נוספת, לצורך תחזוקת מערכות המים והביוב, הכוללות מתקני מים, משאבות, מתקני אגירה, ועוד. במועד הביקורת, לא נמצא במחלקת תחזוקה תיעוד לעריכת בקרה שוטפת על אופן פעילות החברה, מלבד אישור החשבונות החודשיים והעברתם לגזברות. בקרה בנושא אמורה לכלול רישום של עבודות האחזקה האמורות להתבצע במתקני המים והביוב בפורמט של דוח חודשי, בו יצוין אם העבודות בוצעו כנדרש ובתדירות שנקבעה. יצוין כי במועד הביקורת גם לא נמצאה במחלקת תחזוקה תכנית עבודה חודשית או שנתית הכוללת בקרה בנושא.

מומלץ שמחלקת תחזוקה תערוך בקרה שוטפת על עבודות האחזקה במתקני המים והביוב המבוצעות על ידי החברה, ותכלול את הנושא בתכניות העבודה.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי כבר בשבוע הראשון לעבודתה באגף שפ"ע מנהל האגף יזם פגישה במתקני המים והביוב והמצב היה בלתי מתוחזק בלשון המעטה, ונקבעה פגישה דחופה עם מנכ"ל החברה המתחזקת.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי חוזים של קבלנים המועסקים על ידי הרשות במתן שירות ותחזוקה של מערכות המים והביוב, אינם מיושמים בפועל, ואין פיקוח עליון של מחלקת תחזוקה על הקבלנים. לדבריו, לא בוצעו בדיקות בלוחות חשמל של כלל מערכות המים והביוב, לא בוצעו עבודות תחזוקה, כגון תיקוני צבע, שילוט, ניקיון המתחמים וצביעה של כל מערכות האינסטלציה, סעיפים המופיעים בחוזה ועליהם מבוצע תשלום חודשי לקבלן. בנוסף, לא מולאו יומני עבודה יומיים שנחתמו בסוף יום ע"י הגורם המוסמך במועצה, והמצב התחזוקתי לוקה בחסר בלשון המעטה. מנהל האגף גם צירף לתגובתו תמונות המתארות את המצב התחזוקתי של מתקני המים והביוב, וציין שעם העברת מחלקת המים לאגף שפ"ע ובשל התערבותו האישית לעריכת סיורים בשטח, בוצע שדרוג ושיפוץ של המתקנים.

17. במועד הביקורת, לא נמצאה תכנית עבודה רב שנתית מתוקצבת לביצוע תחזוקה מונעת של תשתיות מים, הכוללת החלפת צנרת עירונית החל מהשכונות הוותיקות. גזבר המועצה המשמש כמנהל מפעל המים מסר לביקורת, כי אין צורך בהכנת תכנית עבודה רב שנתית להחלפה יזומה של צנרת המים העירונית החל מהשכונות הישנות, מאחר והתשתיות אמורות להחזיק שנים רבות ואין הצדקה להחלפתם ללא קבלת אינדיקציות לריבוי נזילות בקו מסוים. עוד נמסר, כי בשנים קודמות הוחלפו קטעים מסוימים של צנרת בעקבות ריבוי נזילות שנגרמו מליקויים באופן הנחת התשתיות, או בעקבות פגיעות נקודתיות בצנרת המים במהלך ביצוע עבודות תשתית אחרות.

לאור ההסברים שנמסרו ע"י מחלקת תחזוקה, הביקורת ממליצה לקבל חוות דעת מקצועית ממהנדס המים או מחברה חיצונית, לגבי נחיצות תכנית עבודה רב שנתית מתוקצבת להחלפה מדורגת של צנרת המים העירונית בשכונות הוותיקות.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי בניגוד לעמדת הגזבר, יש להכין בהקדם תכנית רב שנתית לביצוע שדרוג מערכות המים והביוב, וזאת בהתאם לממצאי צילום קווים עתידי שיבוצע במסגרת התכנית הרב שנתית. מנהל האגף גם ציין כי ההמלצה בנושא קבלת חוות דעת מקצועית ממהנדס מים או מחברה חיצונית ובנושא הכנת תכנית עבודה רב שנתית לתחזוקה מונעת של תשתיות המים והביוב, מתקבלת, אך הדבר מצריך הקצאת תקציב ומשאבים. מנהל האגף הוסיף כי ניתן לחסוך את הייעוץ, מכיוון שנדרשת תכנית רב שנתית ונדרש להקצות את המשאבים לטובת בניית התכנית.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי לאור ההסברים שלעיל, התכנית תועבר למנהל מפעל המים.

18. במחלקת המים או במחלקת תחזוקה לא נמצא תיעוד לביצוע מעקב שיטתי אחר כמויות וסוגי התקלות בתשתיות המים בכל שכונה, לצורך תכנון תחזוקה מונעת שעשויה להקטין את היקפי התקלות השוטפות ועלויות התיקונים. מעקב כאמור יכול להתבסס על הפקת דוחות ניהוליים ממערכת המוקד העירוני ועל רישום מרוכז של תקלות חוזרות. בנוסף, במערכת ה-GIS לא נמצאה שכבה של תקלות בתשתיות המים, המאפשרת איתור מקטעים שבהם אירעו תקלות חוזרות והכנת תכניות עבודה בנושא.

מומלץ שתכנית העבודה השנתית לביצוע תחזוקה מונעת של תשתיות המים תתבסס בין היתר על איתור מוקדי בעיות עפ"י נתוני התחזוקה ומערכת המוקד העירוני, ואיתור מקטעים שבהם אירעו תקלות חוזרות באמצעות מערכת ה-GIS.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מקובלת המלצת המבקר להכין שכבת GIS של תקלות ובעיות של תשתיות מים וביוב לצורך קבלת החלטות עתידיות ותיעוד התקלות על כל קו. מנהל האגף גם ציין כי נעשתה פניה לאגף הנדסה לבניית שכבה - עד עתה ללא מענה - וקיים קושי מול מחלקת המחשוב להטמעת הטכנולוגיה. מנהל מחלקת תחזוקה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא לא ראה שקיימת טבלת מעקב לפיצוץ מים, הכוללת את מיקום הפיצוץ וכמויות המים שאבדו, וגם אין תיעוד של כמויות מים הנצרכות באירועים הנערכים ביישוב. מנהל המחלקה גם ציין כי נדרשת השקעה בתשתיות המים והביוב, כולל החלפת מכסי ביוב, החלפת מגופים, ועבודות יזומות לתחזוקת צנרת מתיישנת.

19. בבדיקה מדגמית של חשבוניות קבלנים נמצא כי מנהל מחלקת תחזוקה אישר אותן כפי הנדרש, אך הן לא הועברו לאישור מנהלת מחלקת המים לפני העברתן לגזברות.

מומלץ לשקול העברת חשבוניות בנושא תשתיות מים לאישור מנהלת מחלקת המים טרם העברתם לגזברות, לצורך בקרה ומתן אפשרות לבירורים לגבי ביצוע העבודה.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי מאז הגעתה לאגף שפ"ע נושא ההזמנות בתחום המים והביוב כולל קליטת חשבוניות, מנוהל ומתבצע על ידה. מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בנוגע להמלצה שחשבוניות בנושא תשתיות מים יועברו לאישור מנהלת מחלקת המים – האגף התחיל ביישום תהליך זה, אולם לעיתים נתקלים באי ידיעה על עבודות בשל התנגדות מחלקת תחזוקה לשתף פעולה עם מחלקת המים. מנהל אגף שפ"ע גם ציין כי מחלקת תחזוקה אינה מפעילה את הקבלנים בפועל, והדבר מתבצע כיום על ידי מנהל האגף ומנהלת מחלקת המים.

20. לביקורת נמסר כי החברה המספקת שירותי אחזקה של מתקני המים והביוב אחראית גם על בדיקת לחץ המים ועל ויסות לחצי המים בתשתיות המועצה. במועד הביקורת, לא נמצא במחלקת תחזוקה תיעוד לעריכת מעקב שוטף אחר ביצוע בדיקות לחצי מים ע"י החברה ואופן הטיפול בבעיות של לחץ מים בצנרת העירונית, ולא נמצא נוהל המסדיר את תדירות ואופן ביצוע הבדיקות בנושא. בנוסף, במחלקת המים לא נמצא תיעוד לקבלת דיווחים ממחלקת תחזוקה לגבי ממצאי הבדיקות של וסתי המים.

מומלץ לכלול בתכנית העבודה של מחלקת תחזוקה עריכת בקרה על פעילות החברה בנוגע לתקינות לחצי המים, ולעגן את תדירות ואופן ביצוע הבדיקות בנוהל כתוב.
מומלץ שמחלקת המים תערוך בקרה בנושא באמצעות קבלת דיווחים תקופתיים ממחלקת תחזוקה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה לכלול בתכנית העבודה של מחלקת תחזוקה עריכת בקרה בנוגע לתקינות לחצי המים ביישוב אינה ישימה, שכן אין למחלקה את המקצועיות והידע הנדרשים לנושא. מנהל האגף גם ציין כי ההמלצה שמחלקת המים תערוך בקרה בנושא באמצעות קבלת דיווחים ממחלקת תחזוקה אינה ישימה, מאחר ובמחלקת תחזוקה מביעים התנגדות להתנהלותם מול מחלקת המים ואינם משתפים פעולה.

21. במועד עריכת הביקורת, לא נמצא במחלקת המים תיעוד לעריכת דיונים או קבלת החלטות בנושא לחץ המים בתשתיות העירוניות.

מומלץ להסדיר את הטיפול בנושא לחץ המים בשיתוף עם מנהלת מחלקת המים והגורמים המקצועיים, ולערוך רישום מסודר של סיכומי הדיונים וההחלטות בנושא.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מתקבלת המלצת המבקר להסדיר את הטיפול בנושא לחץ המים בשיתוף עם מנהלת מחלקת המים, ולערוך רישום מסודר של סיכומי הדיונים וההחלטות.

22. בחודש יולי 2017 המועצה התקשרה עם חברה לצורך התקנת מדי מים במערכת קריאה מרחוק (קר"מ). נמצא כי מועד תום הטיפול בתקלות במערכת ע"י החברה אינו מעוגן בהסכם, כך שהמועצה לכאורה חשופה למצב שבו עובדי התחזוקה שלא הוכשרו לכך יאלצו בשלב מסוים לתקן תקלות במערכת הקר"מ.

מומלץ לברר מול הגזברות והיועץ המשפטי את תקופת אחריות החברה על הטיפול בתקלות במערכת הקר"מ, ולבחון את האפשרות להכשרת עובדי התחזוקה בהתאם.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח שההמלצה לברר מול הגזברות והיועץ המשפטי את תקופת האחריות של החברה על הטיפול במערכת הקר"מ מתקבלת, והוא המליץ לבצע הגדלה של המכרז הקיים עבור השירות הנדרש, בכפוף לאישור היועץ המשפטי. עוד ציין מנהל האגף, כי ההמלצה לבחון את הכשרת עובדי התחזוקה אינה ישימה, שכן במחלקת תחזוקה מביעים התנגדות להתנהלות מול מחלקת המים ולא משתפים פעולה, וכן בשל עומס העבודה הקיים במחלקת תחזוקה. מנהל האגף גם ציין מספר בעיות שהיו לדעתו במכרז הקר"מ, המפורטות בסעיף 15 בדוח.

23. במועד עריכת הביקורת לא נמצא תיעוד לכך שמחלקת המים מבצעת בקרה אחר תקינות שידור נתוני הקר"מ, למעט סקירה ראשונית של דוח "אי שידור מדי מים".

הביקורת המליצה שמחלקת המים תבצע בדיקות מדגמיות בשטח על מנת לוודא את תקינות שידורי מדי הקר"מ למערכת EPR.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מתקבלת ומתבצעת באופן שוטף על דעתה של מנהלת מחלקת המים, ויחד עם זאת יש צורך בהקמת מחלקת מים בלתי תלויה במחלקות ובאגפים אחרים, הכוללת מצבת כוח אדם משלה.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שהיא עורכת בקרה אחר תקינות מדי המים (קר"מ) במספר אופנים. לדבריה, היא עוברת ביישוב כדרך אגב ליד מד מים ובודקת אותו באמצעות צילום המד, והשוואת הקריאה לקריאה המשודרת במערכת. בנוסף, היא עורכת בקרה בעת זיהוי תקלה כלשהי שהמערכת מתריעה עליה, כגון חבלה, מגנט, אי התקדמות, וכד', וכן בעת הבדיקות הלוגיות של מחלקת הגביה.

24. במועד הביקורת נמצאה התאמה בין התעריפים לצרכנים ביתיים של רשות המים לבין התעריפים הקיימים במערכת הגביה במועצה. עם זאת, נמצא כי במערכת קיימות הגדרות שונות באשר למהות השימוש של נכסים דומים. לדוגמא, נכסים שלעיתים סווגו כמוסדות חינוך ולעיתים כמוסדות ציבור, דבר העלול לגרום לעיוותים בדוחות בקרה או דוחות ניהוליים המציגים צריכה לפי מהות השימוש.

מומלץ שמנהלת מחלקת המים בשיתוף מנהלת מחלקת הגביה יבחנו את נכונות הסיווגים הקיימים, לצורך שיפור התיעוד וטיוב הדוחות המופקים מהמערכת.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח שההמלצה מתקבלת, ומנהלת מחלקת המים עושה זאת עצמאית מהיום שנקלטה.

25. לביקורת הוצג טופס דיווח אותו נדרש הצרכן למלא על מנת לעדכן את מספר הנפשות. לביקורת נמסר כי נכונות הנתונים בטופס נבדקת באמצעות נתוני מרשם האוכלוסין של תושבי המועצה. גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי באחריות מנהלת מחלקת המים לייצור ממשק בין נתוני מרשם האוכלוסין לבין מערכת הגביה (EPR). מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה כי לא מבוצע עדכון חודשי, ויש להוסיף בדוח המלצה כי יש לבצע אינטגרציה בין מערכת מרשם האוכלוסין להטמעת הנתונים במערכת הגביה, והנושא צריך להיות באחריות מנהלת מחלקת המים.

מומלץ להסדיר בנוהל העבודה את הגורם האחראי לביצוע עדכון מספר הנפשות במערכת הגביה אחת לחודש, עפ"י נתוני מרשם האוכלוסין, ולשפר את המעקב והבקרה השוטפת בנושא.

26. במקרים בהם לא ניתן לקבל את נתוני הצריכה באמצעות קריאת מדי המים, החשבון התקופתי הנשלח לצרכן נערך על בסיס הערכה, ולא על בסיס נתוני הצריכה בפועל. נמצא, כי במהלך 8 חודשים בשנת 2019 בוצעו במועצה 2,116 קריאות בהערכה. במועד הביקורת, לא נמצא במחלקת הגביה תיעוד לבחינת קריאות בהערכה שבוצעו בתקופה שמעבר לחצי שנה, במטרה להביא לחיוב תקין ומדויק לפי צריכת המים שבוצעה בפועל. נמצא כי מנהלת מחלקת המים לא עורכת בקרה על קריאות בהערכה, אם באמצעות בדיקה מדגמית של קריאות בהערכה החוזרות על עצמן מעבר למספר תקופות חיוב, ואם באמצעות יציאה לשטח לצורך בדיקה פיזית של מד המים.

הביקורת המליצה שמנהלת מחלקת המים תבצע מידי חודש בשיתוף עם מנהלת מחלקת הגביה בדיקות מדגמיות של קריאות בהערכה שבוצעו לאורך מספר תקופות חיוב, שיכללו סיורי שטח לבדיקת הסיבות לכך.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי המלצת המבקר מתקבלת.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי מומלץ שמנהלת מחלקת המים תבצע מידי חודש בשיתוף עם איש השטח בתחום המים, בדיקות מדגמיות של קריאות בהערכה שבוצעו לאורך מספר תקופות חיוב. לדבריו, מומלץ שהבדיקות יכללו סיורי שטח לבחינת הסיבות לקריאות בהערכה לאורך זמן, וממצאי הבדיקות יתועדו במחלקת המים וידווחו באופן שוטף למנהל מפעל המים. עוד ציין הגזבר, כי ממצאי הבדיקות יועברו באופן שיאפשר למחלקת הגביה לעדכן את הנתונים, והעתק מהן יועבר למנהל מפעל המים.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיטת הדוח כי מחלקת הגביה לא עדכנה בעת הערכות מים לתושבים, למעט צריכות הערכה למדי הגינן, מכיוון שנציג מטעם חברת הגביה הפסיק לצאת לקריאות מדי מים. לדבריה, כל ההערכות של מדי הגינן עוברות אצלה בדיקה והנושא מורכב ומצריך השקעה רבה מצידה, והיא כבר סיימה לסרוק 3 שכונות ונמצאו אי התאמות רבות, והיא מנחה את מחלקת הגביה לתקן בהתאם. עוד ציינה מנהלת המחלקה, כי כיום עם מדי הקר"מ שהותקנו בכל בית בישוב, נושא ההערכות כמעט ולא קיים.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיטת הדוח שההמלצה לא רלוונטית מאחר ויש מדי קר"מ, וראוי להמליץ שמנהלת מחלקת המים תבצע בדיקות אימות בין שידורי הקריאות לבין מדי המים בשטח (בדיקות אמינות שידור קריאה) ותפעל לתיקון הליקויים במדי המים מול החברה המתקינה את מערכת הקר"מ, ולתיקון הליקויים בצנרת מול התחזוקה.

27. נמצא כי כל אחד מעובדי מחלקת הגביה, כולל עובדים שאינם עוסקים באופן ישיר בנושא המים, הוא בעל הרשאה לבצע פעולות במערכת EPR בתחום חיוב וגביית תשלומי מים, כולל תיקוני קריאות מדי מים, עדכון מס' נפשות, הקמת עצי מים, ועוד.

מומלץ להסיר הרשאות למשתמשים אשר אינם נדרשים לבצע באופן שוטף פעולות בתחום החיוב והגביה של תשלומי מים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח שההמלצה מתקבלת.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה כי הסרת ההרשאות מומלצת ביותר.

28. במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לכך שפעולות בעלות השלכה כספית מבוקרות על ידי גורם נוסף, המאשר את פעולת המשתמש. פעולות הדורשות אישור משתמש נוסף כוללות תיקון נתוני קריאות מדי מים, ועדכון מספר נפשות בבית הצרכן.

מומלץ שמנהלת מחלקת המים תתאם עם גזבר המועצה ומנהלת מחלקת הגביה את הפעולות הדורשות קבלת אישור של גורם נוסף, כבקרה על תקינות הרישום במערכת, אשר תעוגן במסגרת נוהלי העבודה.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי קיים תיעוד לתיקון קריאות מדי מים, ועדכון נפשות מעוגן בחוק עד 6 תקופות.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה שמנהלת מחלקת המים תתאם עם הגזבר ועם מנהלת מחלקת הגביה את הפעולות הדורשות אישור גורם נוסף, מתקבלת.

29. נמצא כי במספר מבננים נרשמה צריכה משותפת שלילית, כתוצאה מכך שבמדי המים הראשיים נרשמה צריכה קטנה יותר מסך כל צריכות הדיירים. לביקורת הוסבר כי צריכה משותפת שלילית יכולה לנבוע מתקלה במד המים, מחישוב שגוי שנעשה במערכת (עץ מים אינו תקין) ומבחירת מד שאינו מתאים הנדסית לצרכנות במבנן. נמצא כי למרות שנערכו דיונים בהם נקבעו לוחות זמנים לבדיקה וטיפול במדי המים במבננים, בחלק מהם המשיכה להיות צריכה משותפת שלילית במשך תקופה ארוכה. נמצא מבנן שהיתה בו צריכה משותפת שלילית גם לאחר החלפת מדי המים הראשיים, ומבנן שבו היתה צריכה משותפת שלילית כשנה וחצי לאחר שהוגשו לגביו נתונים לצורך בדיקה. לביקורת נמסר כי במקרים בהם הצריכה המשותפת שלילית נשלח למבנן טכנאי לצורך בדיקת מדי המים, אולם מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי מהיום שהיא בתפקיד לא ידוע לה על טכנאי שנשלח לשטח עקב צריכה משותפת שלילית במבנן, או על ממצאים שנמצאו על ידו לגבי מד המים.

מומלץ שמחלקת המים תקבל באופן שוטף ממחלקת הגביה דוחות צריכה שלילית משותפת שיועברו לבדיקה ע"י החברה, ותנהל מעקב אחר אופן הטיפול בנושא. מומלץ שמנהלת מחלקת המים תערוך בשיתוף מנהלת מחלקת הגביה בדיקה יסודית של נושא הצריכה המשותפת השלילית, ותעביר את ממצאי הבדיקה לגזבר המועצה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר מתקבלת. גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה צריכה להיות שמנהלת מחלקת המים תעביר באופן שוטף לחברה המתקינה את מערכת הקר"מ, רשימה עדכנית. מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי היא כבר החלה לערוך בירור ומחקר בנושא, והקבלן של החלפות המדים אינו מטפל בנושאים אלו. לדבריה, המדים הקיימים החכמים שנבחרו לא בהכרח מתאימים הנדסית, והיא כבר התקדמה עם רכישת מדים מדגם אחר לאכלוס חדש, על מנת ללמוד את הצריכה המשותפת עם מדים מסוג אחר. מנהלת המחלקה גם ציינה שמחלקת הגביה לא צריכה לטפל בנושא אלא מחלקת המים, ומחלקת הגביה מעבירה דוחות צריכה שלילית למחלקת המים. מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה כי המעקב אחר צריכה שלילית משותפת הוא באחריות מנהלת מחלקת המים, ודוחות צריכה שלילית יועברו בהתאם לדרישות.

30. לצורך איתור גניבות מים נדרש לבצע בקרה בשטח על קבלנים, עסקים וצרכנים פרטיים שלא מתקבלים בגינם נתוני צריכה. בדיקות יזומות בנושא עשויות להגדיל את ביטחון הציבור במקרה של חיבורים פירטיים לברזי כיבוי (הידרנטים), וכמובן להקטין את אחוזי הפחת והפסדי ההכנסות. במועד הביקורת לא הועסק במחלקת המים עובד שטח, כפי שצוין, ומנהלת המחלקה לא ביצעה באופן שוטף סיורים יזומים בניסיון לאתר גניבות מים ביישוב.

הביקורת המליצה שתכנית העבודה של עובדי השטח שיועסקו במחלקת המים, תכלול גם סיורים יזומים במוקדי מים ובאתרי בניה.

במקביל, מומלץ לבחון אפשרות שהפיקוח על הבניה הנערך ע"י אגף הנדסה יכלול גם בדיקות חיבורי מים באתרי בניה, ועדכון מחלקות המים והגביה על גניבות מים. בנוסף, מומלץ לשקול להפעיל מעת לעת חברות המתמחות באיתור גניבות מים, בעיקר על ידי קבלנים בתחום הבניה והשירותים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מנהלת מחלקת המים עורכת מעקבים באופן עצמאי ואף גילתה מקרי גניבה - והמלצת המבקר מתקבלת בכפוף לבניה מחדש של מחלקת המים כיחידה אחת עצמאית בלתי תלויה, כאשר מחלקת תחזוקה נותנת מעטפת חיצונית רק במקרים חריגים.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שכיום היא עורכת סיורים יזומים באזורי הבניה, כולל בתים פרטיים, ויוצאת מידי פעם לשכונת הדרים בליווי עובד ורכב ביטחון. לדבריה, אחת לחודש הקבלנים מצלמים עבודה את מדי המים (כי כיום כבר מאוד מסוכן להיכנס לשטח) ובאתרי הבניה יש לערב את מפקחי החכ"ל שהשטח בטיפולם בכל שלבי הפיתוח. מנהלת המחלקה גם ציינה כי במקרה שנמצאת גניבת מים היא מעדכנת את הגזבר, המנכ"ל, אגף הנדסה, החכ"ל, ואת מחלקת הגביה לצורך חיוב בהתאם להערכת צריכה כמקובל.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מומלץ לבצע מעת לעת ועפ"י תכנית עבודה, פעולות לאיתור נזילות ותקלות של גניבות מים.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי חשוב ביותר לבצע בדיקות ע"י חברות מתמחות באיתור גניבות מים בתחילת שנה ובסוף שנה, בנוסף לבדיקות שיבוצעו ע"י איש שטח שיאתר גניבות או שימוש לא חוקי גלוי לעין במהלך כל השנה.

31. מאחר וטופס 4 מתייחס גם לתחום המים, מחלקת המים אמורה להיכלל בסבב החתימות על הטופס, על מנת שתוכל לוודא שבוצע חיבור תקין של המבנה לתשתיות המים והביוב העירוניות. נמצא כי מנהלת מחלקת מים אינה נכללת במסגרת סבב החתימות של טופס 4, וכתוצאה מכך אינה מנהלת מעקב אחר הטפסים ולא יוצאת לשטח כדי לוודא שהחיבורים לתשתיות המים והביוב בוצעו באופן תקין.

מומלץ לכלול את מנהלת מחלקת המים במסגרת האישורים הנדרשים למתן טופס 4. מומלץ לשמור העתקים מהאישורים במחלקת המים, על מנת לאפשר בקרה על כך שהתקנת מדי המים בוצעה באופן תקין.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר מתקבלת, ויש צורך שאגף הנדסה ישכיל לשלב את מחלקת המים כגורם מקצועי.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי אגף הנדסה מעביר לאישור יועץ המים של הרשות את כל הבקשות של בנייה רוויה ובניה טורית, מלבד בתים פרטיים, והוא הנחה את המפקח להעביר את כלל הבקשות כולל בתים פרטיים לאישור יועץ המים.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי כיום מחלקת המים עדין איננה נכללת בסבב החתימות, אולם מבצעת בשיתוף עם מהנדס המים (יועץ חיזוני) את כל הבדיקות הנדרשות. מנהלת המחלקה גם ציינה כי הוכנו הטפסים המוגשים למחלקת הנדסה (תעודת גמר).

32. הפניות שהופנו למוקד העירוני בתחום המים נרשמו בשתי קטגוריות עיקריות: **"תחזוקה - מים" ו - "מנהל תחום המים"**. נמצא כי בקטגוריה הראשונה נפתחו במערכת המוקד 10 נושאים שונים, ואילו בקטגוריה השנייה נפתחו נושא אחד בלבד ("תקלות במערכת המים"). נמצא כי סיווגי הקריאות במערכת אינם מאפשרים פילוח מיטבי של סוגי התקלות האפשריות, בין היתר לצורך ניתוח פחת המים. יצוין כי בתאגידי מים וברשויות מקומיות מקובל בדרך כלל לסווג תקלות בתחום המים בנושאים רבים, כגון פיצוצים בקו ראשי / משני / שטח פרטי / חוסר הרקה למד מים, מגוף לא תקין, ברז ראשי לא תקין, ריח במים, עכירות גבוהה, בעיה בלחץ מים, ועוד.

מומלץ לעדכן את הקטגוריות ונושאי הפניות בתחום המים במערכת המוקד העירוני, על מנת לאפשר פילוח מיטבי לפי סוגי התקלות.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה לעדכן את סיווגי הקריאות מתקבלת, וראוי לציין שקיים שת"פ מצוין בין מחלקת המים למוקד העירוני.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שהתוכנה במוקד העירוני כיום הינה CT CONNECT והיא רואה בה את כל הנתונים על כל נושאי התחזוקה.

33. בשנים 2019 - 2017 חל מידי שנה גידול במספר הקריאות שהתקבלו במוקד העירוני בנושא מים. בשנת 2018 התקבלו 223 קריאות יותר מהשנה קודמת (גידול של כ-40%) ובשנת 2019 התקבלו 35 קריאות יותר מהשנה הקודמת. הגידול בהיקף הפניות בשנים האחרונות, עלול להצביע על צורך בשיפור התשתיות וברמת השירות הניתן לתושבים.

הביקורת המליצה שמנהל "מפעל המים" ומנהלת מחלקת המים יערכו דיונים בשיתוף מנהל אגף שפ"ע, מנהל מחלקת תחזוקה ומהנדס המים החיצוני, לצורך בחינת הסיבות לגידול שחל בהיקפי הפניות למוקד בנושאי הפניות שצוינו בדוח, זמני המענה, ניתוח תקלות קריטיות, וכד'.

מומלץ שהדיונים האמורים יתועדו, ובסיומם יבוצע הליך מסודר של הפקת לקחים והכנת תכניות עבודה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר לעריכת דיונים לצורך בחינת הסיבות לגידול שחל בהיקפי הפניות, מתקבלת.

34. במועד הביקורת, מנהלת מחלקת מים לא היתה מעורבת בנושא ההיערכות לחירום של המועצה בתחום המים, למרות שמחלקת המים היא הגורם האחראי על תחום זה.

מומלץ להעביר לעיונה של מנהלת מחלקת המים את תכנית ההיערכות לחירום של המועצה בתחום המים, לצורך עדכון וקבלת התייחסותה לעיקרי התכנית.

מומלץ שמנהלת המחלקה תיבחן את ההיערכות בנושא בשיתוף עם מהנדס המים, ותגיש את הערותיה לאחראי על ההיערכות לחירום במועצה עם העתק לוועדת מל"ח.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר מיושמת בפועל, ולאחרונה מחלקת המים התקשרה עם יועץ בנושא מים בחירום, ויחד בונים מחדש את תיק החירום.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח בנוגע להיערכות לחירום, כי יצאה הזמנה ליועץ חירום המכין סקר חדש ותקין.

פירוט הממצאים, מסקנות והמלצות

3. נתונים כספיים

המועצה מנהלת את תחום המים והביוב כמשק כספים סגור, באמצעות רישום חשבונאי בקרן ייעודית של מפעל המים, שנועדה להבטיח את הפניית כל התקבולים וההכנסות בנושא לפיתוח ותחזוקה של תשתיות המים והביוב ביישוב.

להלן נתוני ההכנסות וההוצאות שנרשמו בתקציב קרן מפעל המים בשנים האחרונות:

2019	2018	2017	שם הסעיף	סעיף תקציבי
			הכנסות	
16,259	15,649	15,468	אגרת מים גביה שוטפת	7000410210
355	300	300	אגרת מים פיגורים	7000410220
200	200	200	השתתפות ביוב חבל מודיעין	7000472510
16,814	16,149	15,968	סה"כ הכנסות	
			הוצאות	
121	173	114	משכורת כוללת	
300	400	400	חומרים - שעוני מים	7000911720
0	50	50	שעוני מים - התקנה	7000911721
317	342	387	עבודות קבלניות	7000911750
60	40	40	עבודות קבלניות - בחירום	7000911751
70	70	70	עבודות קבלניות - דיגום מים	7000911752
50	60	60	עבודות קבלניות - פיקוח וניהול הנדסי	7000911753
201	201	219	עבודות קבלניות - גביה + יעוץ משפטי	7000911754
80	80	80	עבודות קבלניות - תחזוקה	7000911755
60	60	60	עבודות קבלניות - מוקד	7000911756
60	60	60	עמלות בנקים וכרטיסי אשראי	7000911757
189	189	167	העמסת תקציב עזר	7000911758
332	319	315	פעולות כלליות - ניהול	7000911759
50	50	50	פעולות כלליות - כללי	7000911760
285	240	240	חשמל	7000911771
10,776	9,515	9,565	אספקת מים	7000911772
3,864	4,299	4,090	סה"כ 15 סעיפים נוספים בנושא ביוב	7000972
16,815	16,148	15,967	סה"כ הוצאות	

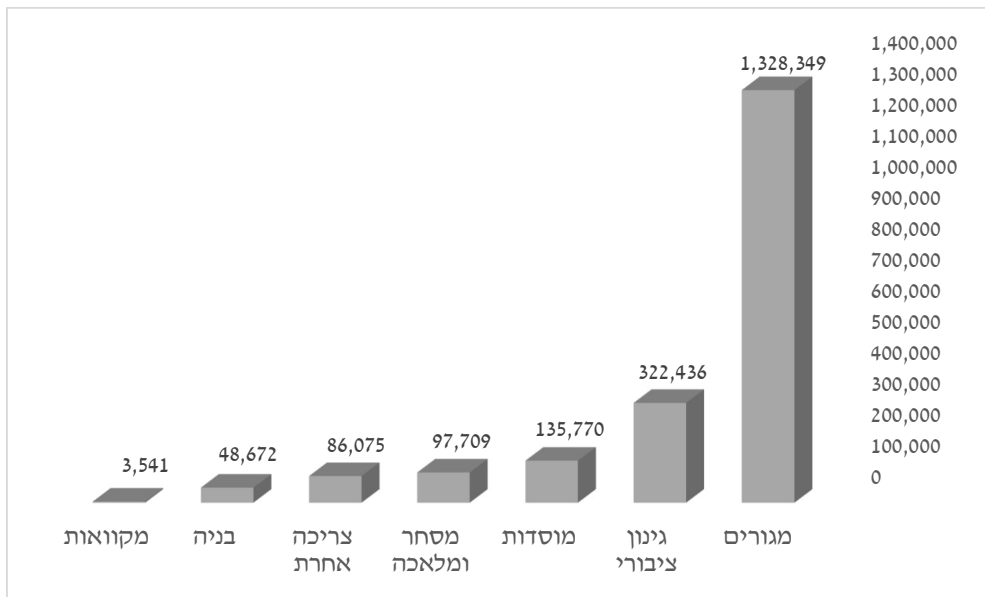
* הנתונים באלפי ש"ח.

להלן נתונים לגבי שיעור הגביה של אגרות מים וביוב במועצה בשנים האחרונות:

2019	2018	2017	
97.5%	98.1%	97.4%	אחוז גביה מהחיוב השוטף

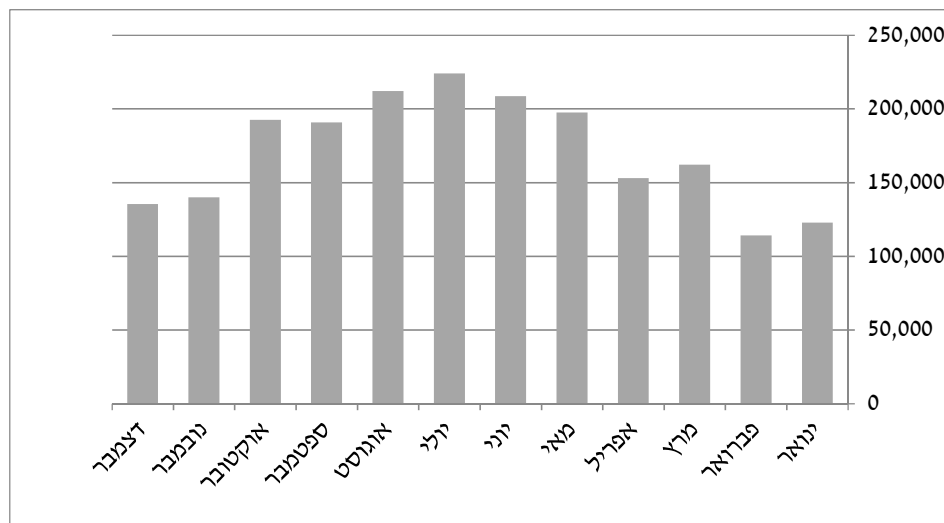
* הנתונים המציגים יחס גביה ב-% מכלל החיובים, עפ"י הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה לאותן שנים.

להלן התפלגות צריכות המים בשנת 2019 לפי סוגים, עפ"י הדיווח לרשות המים:



* הנתונים בקוב.

להלן התפלגות צריכות המים במועצה לפי חודשי השנה:



* הנתונים בקוב, לפי נתוני הצריכה בשנת 2018.

4. רקע כללי

למועצה אין מקורות מים עצמיים, וכל צריכת המים מסופקת ע"י חברת מקורות. המים המסופקים ממקורות נסנקים על ידי תחנות שאיבה לרשת העירונית ולמילוי בריכות אגירה. המועצה פועלת ללא תאגיד מים וביוב, והטיפול במשק המים מבוצע ישירות על ידי גורמי המועצה. הניהול הכספי של משק המים והביוב מבוצע באמצעות קרנות ייעודיות, ולא במסגרת התקציב הרגיל. החיובים והגביה של אגרות המים מבוצעים ע"י מחלקת הגביה, ותחזוקת תשתיות המים מבוצעת ע"י מחלקת תחזוקה באמצעות התקשרות עם קבלנים חיצוניים.

המועצה מעסיקה חברה חיצונית שבודקת את איכות המים המסופקים לצרכנים באמצעות ברזי דיגום. נתוני הבדיקות מפורסמים באתר האינטרנט של המועצה. בשנים האחרונות המועצה החליפה את מוני המים שקריאתם בוצעה באופן פיזי, למוני מים המשדרים באופן אלחוטי את נתוני הקריאות (מערכת קר"מ).

הבסיס הנורמטיבי

להלן החוקים והנהלים המשמשים בסיס נורמטיבי לניהול משק המים במועצה:

- ❖ חוק המים, תשי"ט – 1959 ;
- ❖ חוק תאגידי מים וביוב, תשס"א – 2001 ;
- ❖ חוק מדידת המים, תשט"ו – 1955 ;
- ❖ חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו-2010), תשס"ט – 2009 ;
- ❖ כללי המים (תעריפי מים שמספקים ספקים מקומיים), תשנ"ד – 1994 ;
- ❖ חוק עזר לשוהם (אספקת מים) התשנ"ה – 1995 ;
- ❖ נהלי עבודה פנימיים במועצה.

עיקרי החקיקה

ההסדרים המשפטיים הקשורים לניהול משאבי המים של ישראל ולקבלת החלטות בתחום זה מתפרשים על פני מספר דברי חקיקה, כשהעיקרי שבהם הינו חוק המים, התשי"ט – 1959 (להלן: "חוק המים"), אשר קובע כי "כל מקורות המים בישראל הם קניין הציבור, נתונים לשליטת המדינה ומיועדים לצורכי תושביה ולפיתוח הארץ".

בהתאם לסעיף 112 לחוק המים, המתייחס לקביעת תעריפים לדמי מים ודירוגם, התעריפים למים המסופקים על ידי רשויות מקומיות, נקבעים על ידי שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ובאישור ועדת הכספים של הכנסת. בהתאם לסעיפים 1-2 לחוק מדידת המים, תשט"ו - 1955, הספקת המים תהא במדידה, משמע, תמורתם מחושבת לפי יחידות כמות המים המסופקות; כמו כן, בהתאם לסעיף 3 לחוק זה, הספקה במדידה תהיה לכל צרכן לחוד. מנהל הרשות הממשלתית האמורה רשאי להתיר הספקה משותפת במדידה למספר צרכנים.

צריכת המים נקבעת עפ"י קריאות מד המים. עפ"י ההפרש בין הקריאה הנוכחית לקריאה הקודמת, נקבעת כמות הצריכה לחיוב ביחידות של מטר קוב (מ"ק) נכון ליום הקריאה.

בניהול משק המים המוניציפאלי לוקחים חלק מספר גורמים, ובכלל זה רשות המים, חברת מקורות, רשויות מקומיות, ותאגידי מים וביוב עירוניים.

רשות המים - רשות המים הינה גוף ממשלתי האחראי על הקצאת המים המופקים במדינת ישראל. סמכויות הרשות מוקנות לה מתוקף חוק המים התשי"ט-1959. הרשות כפופה למשרד התשתיות הלאומיות והיא הרגולטור המקצועי בנושא משק המים בישראל. בעבר נקראה הרשות "נציבות המים", אך במסגרת חוק ההסדרים של שנת 2006 הפכה, החל מה-1 בינואר 2007, לרשות. רשות המים הוקמה עקב פיזור סמכויות בנושאי המים בישראל בין מספר משרדים ממשלתיים, והגעתה של ישראל לסף משבר בנושא מאגרי המים שלה.

חברת 'מקורות' - חברת המים הלאומית של מדינת ישראל, היא חברה ממשלתית הפועלת תחת אחריות משותפת של משרד התשתיות הלאומיות ומשרד האוצר. החברה נוסדה בשנת 1937 ומספקת כיום כ-80% ממי השתייה בישראל וכ-70% מצריכת המים בארץ. החברה פועלת כמפיק וספק של מים לפי הוראת חוק המים התשי"ט-1959, וכן מפעילה ומנהלת את מפעל המים הארצי בתוקף הסמכתה כרשות המים הארצית לפי חוק המים. החברה מספקת מים למגזר הביתי, לחקלאות ולתעשייה.

תאגידי מים וביוב - עד ראשית שנות האלפיים אספקת שירותי המים והביוב היתה באחריות הרשויות המקומיות. בשנת 2001 התקבל חוק תאגידי מים וביוב, התשס"א-2001, שנועד להסדיר ולשפר את אופן הניהול של משק המים והביוב באמצעות העברתו מהרשויות המקומיות לתאגידיים. מטרתו העיקרית של החוק הן ניהול מקצועי ויעיל של משק המים והביוב העירוני, הפניית הכספים הנגבים ממתן שירותי המים והביוב להשקעות בתחום זה, ומתן שירותים ברמה נאותה לצרכנים.

יצוין כי חוק ההתייעלות הכלכלית (תיקוני חקיקה ליישום התכנית הכלכלית לשנים 2009 ו- 2010) תשס"ט - 2009, השלים את התמונה, בכך שהסדיר את נושא הפיקוח על ספקי המים הנוספים בתחום המוניציפאלי. החוק העביר למועצת רשות המים את הסמכות לקביעת התעריפים ואמות מידה לשירות באיגודי ערים וברשויות מקומיות, וכן את הסמכות לקביעת אמות מידה לשירות ברשויות שלא הקימו תאגיד. בחוק נקבע, בין היתר, כי מועצת רשות המים תקבע בכללים, אמות מידה והוראות לעניין הרמה, הטיב והאיכות של שירותים בתחומים הקשורים למשק המים או הביוב שנותנת רשות מקומית לצרכניה, והבטחתם ברציפות ולאורך זמן.

5. תחומי אחריות וחלוקת סמכויות

5.1 אחריות גורמים מטפלים

הגורם האחראי על תחום המים הינו גזבר המועצה, המשמש כמנהל "מפעל המים". במועד עריכת הביקורת, הטיפול השוטף בנושא רוכז על ידי מנהלת מחלקת המים שהועסקה במשרדי הגזברות והיתה כפופה ישירות לגזבר, כאשר במקביל טיפלו בנושא גורמים נוספים. יצוין כי לאחר סיום הביקורת, מנהלת מחלקת המים הועברה למשרדי אגף שפ"ע והוכפפה למנהל האגף.

להלן פירוט הגורמים שטיפלו במועד עריכת הביקורת בנושא המים במועצה:

❖ מנהלת מחלקת המים - ריכזה את הטיפול בנושא במשרדי הגזברות וטיפלה בהיבטים שונים בתפעול השוטף של מפעל המים, בהתאם להנחיות גזבר המועצה המשמש כמנהל מפעל המים. יצוין כי מחלקת המים לא כללה עובדים מלבד מנהלת המחלקה, ופעילותה בוצעה מול מספר גורמים, כולל מחלקת הגביה, החברה שהתקינה ותחזקה את מערכת הקר"מ, מחלקת תחזוקה, מהנדס מים חיצוני, ואגף הנדסה.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי פעילות מנהלת מחלקת המים כללה גם טיפול בצריכת מים שלילית, מעקב אחר צריכות מים מופרזות במבני ציבור ובגינון, והפעלת מחלקת תחזוקה לטיפול בתקלות.

❖ מחלקת הגביה – טיפלה בעיקר בחיובי צרכנים באגרות מים ובאספקת מדי מים. במחלקה הועסקו 6 עובדות הכפופות ישירות למנהלת המחלקה. הפעילות בתחום המים רוכזה על ידי אחת מעובדות המחלקה, בסיוע ופיקוח של מנהלת המחלקה. הפעילות כללה הפקת חשבונות מים ושליחתם לצרכנים, ביצוע גביה, עדכון תעריפים, בדיקות לוגיות, ביצוע מעקב אחר החלפת מדי מים, העברת דוחות תקופתיים, ועוד. בנוסף, המחלקה הפעילה במועד הביקורת עובד שטח מטעם חברת הגביה בתדירות של מספר פעמים בחודש לצורך החלפות מדי מים, טיפול בתלונות על מדי מים תקולים, נזילות, וכד'.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח לגבי פעילות מחלקת הגביה, כי יש להוסיף את הטיפול בדיווח לרשות המים על כמויות צריכות המים והפחת, הסדרת הכמות המוכרת, בדיקה וטיפול בנזילות מים בעקבות תלונות מתושבים, ריכוז הנתונים, הכנת המלצות, יישום החלטות מנהל מפעל המים, ומתן מענה לתושבים.

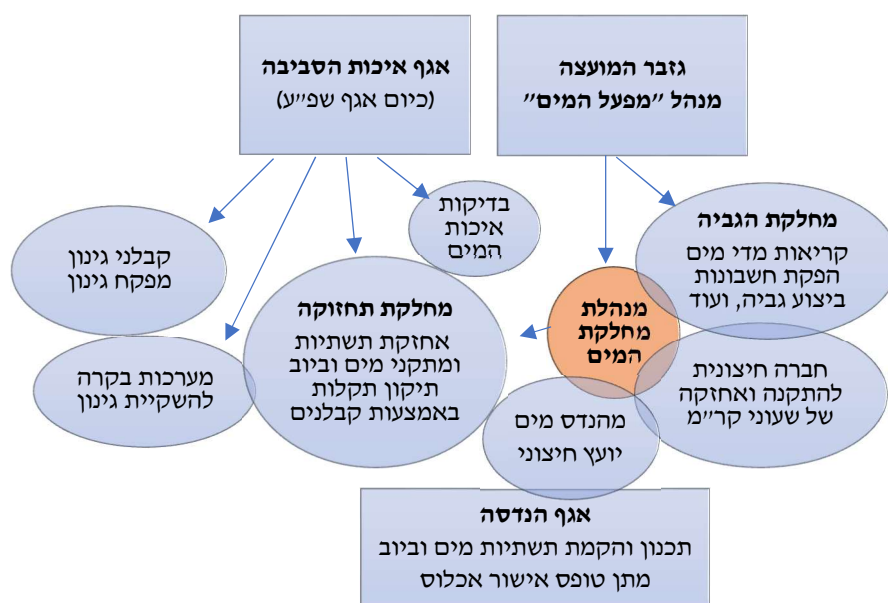
מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי החלפות מדי המים מבוצעות כיום על ידי מחלקת המים, וזאת החל ממועד כניסתה לתפקיד.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי כל הדיווחים בנושא המים לרשות המים כגון: דיווח פחת, דיווח כמות מוכרת ונפשות מתבצעים על ידה. לגבי טיפול בנזילות, נשלח טופס מקוון למחלקת הגביה ולמנהלת מחלקת המים לידיעה, מחלקת הגביה מרכזת נתונים, מכינה המלצות, מחתימה את מנהלת מחלקת המים ולאחר מכן את הגזבר ומיישמת את ההחלטות ומענה לתושב. לגבי צריכה משותפת, מתבצע זיהוי של צריכות גבוהות משותפות הכולל משלוח מכתב + טלפון לוועדי/נציגי הבניינים.

❖ חברה חיצונית – בעקבות זכיית החברה במכרז להחלפת שעוני המים למדי מים המשדרים באופן אלחוטי את נתוני הקריאות (מערכת קר"מ) היא התקינה את המדים וסיפקה שירותי תחזוקה שוטפת למדי המים של הצרכנים. מנהלת מחלקת המים מסרה לביקורת כי בפועל התיקונים מבוצעים באמצעות קבלן משנה של החברה.

- ❖ מחלקת תחזוקה באגף איכות הסביבה (כיום אגף שפ"ע) - טיפלה בתקלות אצל הצרכנים ובתשתיות המים ביישוב. במחלקה הועסקו 7 עובדים שטיפלו בתחזוקה שוטפת במועצה, ובכלל זה בתחזוקת תשתיות המים והביוב. המחלקה טיפלה בפניות תושבים למוקד העירוני בנוגע לתקלות בתשתיות המים, ובביצוע פעולות תחזוקה נוספות כגון: בדיקת ברזי כיבוי אש וצביעתם, טיפול בברזים ראשיים, תחזוקת בריכות אגירה ומשאבות מים, תחזוקת מערכות הביוב והניקוז, ועוד. עיקר הטיפול בתשתיות המים התבצע על ידי מנהל מחלקת תחזוקה וסגנו, באמצעות קבלנים חיצוניים שטיפלו במרבית התקלות. עם קבלת פנייה מהמוקד העירוני מנהל המחלקה או סגנו יצאו לשטח לבדיקת התקלה. החל מהשעה 16:00 הופעל כונן שקיבל את הפניות מהמוקד ויצא לבדיקת התקלות בשטח. יצוין כי הכונן היה אחראי על הטיפול בכל נושאי התחזוקה במועצה, ולא רק על הפניות בנושא מים.
- ❖ מהנדס מים חיצוני - שימש כיועץ מקצועי של מספר גורמים במועצה בתחום המים, כולל אגף הנדסה ומחלקת הגביה. נמצא כי מנהלת מחלקת המים נפגשה עם מהנדס המים בתדירות של פעם בשבועיים (בימי שלישי) לצורך קבלת ייעוץ מקצועי שכלל עריכת סיורים בשטח. לביקורת נמסר שמהנדס המים סייע בין היתר בבדיקת תכניות באגף הנדסה, ביצוע פיקוח על קבלנים בנושא הקמת תשתיות מים וביוב, מתן ייעוץ בנוגע ללחצי מים, ביצוע בדיקות לפני מתן טופס 4, השתתפות בפגישות עם תושבים בעקבות תלונות לגבי צריכות משותפות חריגות ונזילות מים, ועוד. מנהלת מחלקת המים ציינה כי מהנדס המים לעיתים ביקש ממנה להעביר הנחיות לקבלנים בנושאים טכניים, ולערוך מעקב אחר נושאים שונים שטופלו על ידו.
- ❖ אגף הנדסה - אחראי בין היתר על תכנון והקמת תשתיות מים וביוב בתחום המועצה, ועל הוצאת טופס אישור אכלוס המאפשר חיבור מבנים לתשתיות חשמל, מים וביוב.

להלן תרשים של גורמי המועצה שטיפלו בתחום המים, במועד עריכת הביקורת:



מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי התרשים לעיל נכון ליום עריכת הביקורת, וכיום מחלקת המים נמצאת תחת אגף שפ"ע ויש לה עובד נוסף. הנ"ל גם ציינה שכיום ממשקי העבודה עם מחלקת הגביה ואגף הנדסה שונו, בעקבות תהליכי עבודה שונים שהיא יזמה.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מפעל משק המים נוהל ע"י הגזברות במהלך כל השנים, ובמקביל להקמת תאגידי המים הוחלט במועצה על ניהול משק המים בהתנהלות כספית נפרדת, ובהתאם לכך מאושר תקציב נפרד למפעל המים. לדבריו, לפני מספר שנים נקלט כוח אדם בגזברות לצורך ניהול מחלקת המים בתוך הגזברות, ובמהלך השנה האחרונה הוחלט להעביר את מנהלת מחלקת המים לאגף שפ"ע כאשר ניהול משק המים נשאר בגזברות והיא זו שאחראית לניהול הכספי, גביית ההכנסות ומערכת הדיווחים לרשות המים. הגזבר הוסיף כי פעולות התחזוקה נעשות ע"י אגף שפ"ע ופרויקט הקר"מ שכמעט והושלם עבר לניהול האגף, ועיקר התפקיד הוא לסיים את התקנת שעוני הגינון, הסדרת שעוני מים לנכסים חדשים, ומעקב אחר החלפת שעוני מים בהתאם להסכם עם החברה שהתקינה את מערכת הקר"מ, וכמו כן הועבר לאגף הטיפול בצריכות מים חריגות וגניבות מים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיטוט הדוח כי ראיית הגזברות הינה לחיסכון תקציבי ואילו עפ"י ראיית בעלי המקצוע והצרכים נדרשת השקעה בתשתיות מים וביוב על פי תכניות עבודה רב שנתיות. לדבריו, קבלת ההחלטות בנושא ביצוע עבודות תשתית, תיקונים, ביקורת על עבודת הקבלנים ועובדי המחלקות הנותנות שירותים למפעל המים, אינם מתבצעים בפועל ע"י מנהל מפעל המים. עוד ציין מנהל האגף, כי מחלקת המים הינה מחלקה של איש אחד למרות שהיא אמורה להיות המחלקה המקצועית, המסודרת ביותר ובעלת צוות עובדים מקצועי ומוביל ברשות, וזאת בשל החשיבות והרגישות של אספקת מים תקינה ליישוב. בהמשך תגובתו ציין מנהל אגף שפ"ע כי בחודש אפריל 2021 החל לעבוד באגף מהנדס מים בהיקף חצי משרה בתפקיד מנהל תפעול תחת מנהלת מחלקת המים שתפקידו לרכז את נושא תשתיות ומערכות המים, ללוות ולהדריך את עובדי התחזוקה בעבודתם השוטפת עפ"י התקנים הנדרשים, ולטפל בהכנת תכניות רב שנתיות לשדרוג מערכות ותשתיות המים והביוב ביישוב, בהתאם לתכנית אב המים.

5.2 סמכויות מחלקת המים

במכרז פומבי (מספר 48/19) שפרסמה המועצה לתפקיד מנהל/ת מחלקת מים וביוב, נכלל תיאור התפקיד הבא:

1. ניהול תחום המים והביוב של המועצה:
2. הפעלת איש שטח לפתרון תקלות וביצוע עבודות שוטפות.
3. הפעלת מחלקת התחזוקה, בתחום המים והביוב.
4. הפעלת מחלקת הגביה לחיובים ופתרון בעיות לנישומים.
5. הפעלת מהנדס מים, חיצוני.
6. הפעלת קבלנים להתקנה של שעוני המים.
7. הפעלת הקבלנים להתקנות בתחום המים והביוב.
8. העברת דוחות ניהוליים בתחום המים והביוב, למנהל מפעל המים.
9. איתור צרכים לביצוע בתחומי: תשתיות מים והביוב.
10. ניהול הנכסים המניבים של המועצה:
11. הכנת המכרזים בתחום המים והביוב ונכסים מניבים.
12. דיווחי ביצוע פרויקטים למשרדי ממשלה, וגופים ציבוריים.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי יש להוריד את סעיף 4 לעיל, מכיוון שגזבר המועצה אחראי על מחלקת הגביה, וכן את סעיף 10 מאחר וניהול הנכסים המניבים של המועצה הוא באחריות החברה הכלכלית.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי יש לעדכן את סמכויות מנהלת מחלקת המים בעקבות העברתה לאגף שפ"ע. לדבריו, הגדרת התפקיד שצוינה לעיל בוצעה כאשר העובדת עבדה בגזברות, וכיום הטיפול בנכסים מניבים, מכרזים ופרויקטים של משרדי הממשלה אינם ממשיכים להיות חלק מתפקידיה. כמו כן, הפעלת מחלקת הגביה תיעשה על ידי הגזבר, שהוא מנהל מפעל המים.

בתאריך 17.11.19 כתבה מנהלת משאבי אנוש למועמדת שנבחרה במכרז הודעה בדבר תנאי העסקתה. במכתב צוין כי היא נבחרה לתפקיד מנהלת מחלקת מים ונכסים, ופורטו בו המטלות הנכללות במסגרת התפקיד, בהתאם לאמור במכרז שצוין לעיל.

במועד עריכת הביקורת, נמצאו פערים בין הגדרת תפקיד מנהלת מחלקת המים עפ"י נתוני המכרז והרישום במשאבי אנוש, לבין אופן ביצוע עבודתה בפועל, כמפורט להלן:

מס'	הגדרת תפקיד מנהלת המחלקה עפ"י המכרז ונתוני משאבי אנוש	התפקידים והפעילויות שבוצעו בפועל במועד עריכת הביקורת
1	הפעלת איש שטח לפתרון תקלות וביצוע עבודות שוטפות.	במחלקת המים לא הועסק איש שטח שאמור להיות כפוף למנהלת המחלקה וזמין לביצוע בדיקות או עבודות באופן מיידי, והן בוצעו ע"י מחלקת תחזוקה באמצעות קבלנים.
2	הפעלת מחלקת תחזוקה בתחום המים והביוב.	מחלקת תחזוקה הופעלה ע"י מנהל אגף איכות הסביבה (שפ"ע). מנהלת מחלקת המים הועסקה במשרדי הגזברות ולא ניתנו לה סמכויות להפעלה ישירה של עובדי תחזוקה.
3	הפעלת מחלקת הגביה לחיובים ופתרון בעיות לנישומים.	מחלקת הגביה פעלה באופן עצמאי בכפיפות ישירה לגזבר. למנהלת מחלקת המים לא ניתנו סמכויות המאפשרות הפעלה של עובדות הגביה. לא נערכו ישיבות משותפות ולא הועברו דיווחים שוטפים ממחלקת הגביה למחלקת המים.
4	הפעלת מהנדס מים חיצוני.	בוצע - בתדירות של פעם בשבועיים.
5	הפעלת קבלנים להתקנת שעוני מים	בוצע - מול החברה האחראית על התקנת מערכת הקר"מ.
6	הפעלת הקבלנים להתקנות בתחום המים והביוב.	מחלקת תחזוקה אשר כפופה למנהל אגף איכות הסביבה (שפ"ע) הפעילה באופן עצמאי קבלנים בתחום המים והביוב
7	העברת דוחות ניהוליים בתחום המים והביוב למנהל מפעל המים	בוצע באופן חלקי בלבד.

נמצא כי כתוצאה מהפערים שצוינו בטבלה, מנהלת מחלקת המים התקשתה במועד הביקורת לפעול בהתאם להגדרות תפקידה. מאחר ובמחלקת המים לא הועסק עובד שטח, מנהלת המחלקה נאלצה לעיתים לבצע בעצמה בדיקות שונות בנושא מים, או לבקש מעובדי מחלקת תחזוקה לטפל בכך.

הביקורת המליצה לשקול העסקת עובדי שטח במחלקת המים, שיאפשרו למנהלת המחלקה להפעילם ישירות לצורך ביצוע בדיקות מהירות ושיפור השירות לתושבים.

נמצא כי למנהלת מחלקת המים לא ניתנו סמכויות להפעלת עובדי התחזוקה או קבלנים, ולפיכך לא התאפשר לה לקדם או לקבוע סדרי עדיפויות לגבי הנושאים שבטיפול. כמו כן, לא ניתנו לה סמכויות מול מחלקת הגביה בתחום המים, שפעלה בכפיפות ישירה לגזבר.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי יש להעסיק עובד שטח, ומעת לעת להעסיק חברה קבלנית שמתמחה באיתור נזילות וגניבות מים. הגזבר הוסיף שהפעלת מחלקת הגביה תיעשה על ידו בלבד, וכל מידע שנמצא במחלקת הגביה בעיקר במערכת EPR צריך להיות שקוף לחלוטין למנהלת מחלקת המים. הגזבר גם ציין שכל מידע הקשור לצריכות המים ובעיקר צריכות מים לגינון שעבורן יש מערכת נפרדת, צריך להיות שקוף לגזבר, שהוא מנהל מפעל המים.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי הגדרת התפקיד בסעיף 3 בטבלה לעיל שגויה, מאחר והפעלת מחלקת הגביה לחיובים ופתרון בעיות לנישומים היא באחריותו ומתוקף תפקידו של גזבר המועצה. מנהלת המחלקה גם ציינה כי יש להוסיף בדוח המלצה שכל ההנחיות והאישורים יועברו דרך גזבר המועצה, שהוא מנהל מפעל המים ואחראי ישיר של מחלקת הגביה.

מהממצאים שצוינו לעיל עולה, כי הטיפול בנושא המים נוהל במועד עריכת הביקורת על ידי מספר גורמים במקביל, מבלי שהיה במועצה גורם מרכזי אחד שינחה ויערוך מעקב שיטתי אחר אופן הטיפול בנושא.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי למנהלת מחלקת המים אין סמכויות כנדרש בחוק המים, והטיפול בנושא המים והביוב מנוהל במקביל ע"י מספר גורמים כאשר כל אחד מושך לכיוונו מבלי שיהיה גורם מרכזי אחד שירכז, ינחה, ילווה, יתווה ויערוך מעקב שיטתי בנושא הראשון במעלה ביישוב.

מומלץ להגדיר באופן ברור בנוהלי העבודה את סמכויות מנהלת מחלקת המים מול האגפים והמחלקות במועצה, המטפלים בנושאים הקשורים למשק המים.

6. ממשקי עבודה

במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לפגישות עבודה קבועות בין מנהלת מחלקת המים למנהלת מחלקת הגביה, לצורך עדכונים ותיאום המעקב והבקרה בנושא חיובי מים. יצוין כי במועד הביקורת מנהלת מחלקת המים לא היתה מעודכנת לגבי אופן עריכת הבקרה בחלק מנושאי הגביה, כגון בקרה על עדכון תעריפים בהתאם למספר הנפשות.

מומלץ לשפר את ממשקי העבודה בין מנהלת מחלקת המים למנהלת מחלקת הגביה באמצעות פגישות עבודה קבועות, ותיאום סדרי המעקב והבקרה בנושא חיובי מים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי ההמלצה לשיפור ממשק העבודה בין מנהלת מחלקת המים למנהלת מחלקת הגביה באמצעות פגישות עבודה קבועות, מתקבלת ותיושם.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיטת הדוח, כי בוצעו ומתבצעות פגישות עבודה בין מנהלת מחלקת המים ומנהלת מחלקת הגביה, ולאחר כל פגישה מתבצע תיעוד בנושא במערכת המים ו/או בחשבון התושב, ולא ברור לה מה הכוונה לגבי "בקרה על עדכון תעריפים בהתאם למספר הנפשות". עוד ציינה מנהלת המחלקה, כי ההמלצה לעיל מקובלת, ויש להמליץ שמנהלת מחלקת המים תדאג לממשק נתוני מים מעודכנים ממרשם האוכלוסין להטמעה במערכת ה - EPR.

יצוין כי לאחר סיום עריכת הביקורת, מנהלת מחלקת המים עדכנה את המבקר לגבי הכנת טפסים הנוגעים לפעילות השוטפת של מחלקת הגביה בתחום המים, כלהלן:

1. טופס בקשה להתקנת מד מים זמני לצורך בניה, ולחיבור קבוע לרשת המים
2. טופס הגשת ערעור על גובה החיוב בגין נזילת מים
3. טופס הצהרה על תיקון נזילת מים
4. טופס בקשה לניתוק אספקת המים בנכס
5. טופס עדכון מספר נפשות ופרטי צרכן המים
6. טופס בקשה לשינוי מחזיקים במד המים

בנוסף, המבקר עודכן לגבי הכנת מכתב לידיעת דיירי המבננים לגבי צריכה משותפת.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח שהטפסים ברובם היו קיימים, והם עודכנו. מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי טפסים 1 ו- 4 שצוינו לעיל הוכנו ע"י מנהלת מחלקת המים, וטפסים 2,3,5,6 היו קיימים ועברו עדכונים משותפים, והועלו לאתר המועצה כטפסים מקוונים.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי ישנם טפסים חדשים שהוכנו על ידה, וישנם טפסים שהיו במחלקת הגביה ועודכנו על ידה. עוד ציינה מנהלת מחלקת המים, כי בוצעו הפעולות הבאות:

- הוכן על ידה קובץ נתוני מקורות החל משנת 2019 (מנהלת מחלקת הגביה העבירה לה טמפלט של מחלקת מים ביישוב אחר, והיא ערכה התאמות למועצה).
- הוקמו מסמכים לקבלנים בדבר הנחיות להגשת תכנית סניטרית.
- הוקמו מסמכים וטפסים לקבלנים לפני קבלת אישור אכלוס ובחינת נושא האינסטלציה.
- הוכן על ידה טופס מקוון לבדיקת מד מים (זכות של כל תושב).

במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לעריכת פגישות עבודה קבועות בין מנהלת מחלקת המים למנהל מחלקת תחזוקה, לצורך קבלת עדכונים בנושא תחזוקת תשתיות המים ותיאום דרכי העבודה בין המחלקות. כמו כן, לא נמצא תיעוד לפגישות בין מנהלת מחלקת המים לעובדי אגף הנדסה, לצורך עדכון ותיאום ממשקי העבודה בנושאים שונים הקשורים לתשתיות המים.

לאחר סיום הביקורת מנהלת מחלקת המים עדכנה את המבקר כי החלה לעבוד מול אגף הנדסה על הכנת חוברת או טפסים לתושב בנוגע לאינסטלציה ואישורי אכלוס, היתרי בניה. וכד', וכן עם מנהל אגף שפ"ע על בניה ועדכון נהלי עבודה תקינים.

מומלץ לשפר את ממשקי העבודה בין מחלקת המים למחלקת תחזוקה ואגף הנדסה, באמצעות עדכונים שוטפים ופגישות עבודה בנושאים הקשורים לתשתיות המים.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי אין יחסי גומלין תקינים בין המחלקות בנושא המים, ולדעתה מכיוון שהנושא לא קיבל נפח במועצה, קשה מאוד לאנשים ותיקים לשנות הרגלים ישנים. לדבריה, מחלקת המים וניהול "מפעל המים" על כל היבטיו מתקיים ומתבצע תחת מנהל אגף שפ"ע, והתנהלות לתפארת בתחום המים אינה מסתכמת רק בפחת נמוך או באחוזי גביה גבוהים. מנהלת המחלקה גם ציינה שעל מנת שהמלצות הביקורת ירקמו עור וגידים נדרש לערוך עדכון / שינוי ארגוני עם חידוד תחומי האחריות ויחסי הגומלין בין הנדסה, תחזוקה, מים, גביה וגזברות, ולוודא יישום של עבודת המערכת.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה לשיפור ממשק העבודה בין מחלקת המים לאגף הנדסה מתקבלת, אך ההמלצה לשיפור ממשק העבודה בין מחלקת המים למחלקת תחזוקה אינה ישימה לדעתו, ויש צורך לבנות את מחלקת המים כיחידה עצמאית בלתי תלויה, הכוללת את מנהלת המחלקה, מנהל תפעול (מהנדס מים במשרה מלאה), 2 רכזי תחזוקה מקצועיים (אנשי שטח במשרה מלאה) ויועץ חיצוני בחצי משרה, כאשר מחלקת תחזוקה נותנת מעטפת חיצונית במקרים חריגים. מנהל האגף הוסיף כי קיים חוסר שיתוף פעולה מצד אגף הגזברות, ובמסגרת קבלת החלטות - ראיית התקציב קודמת לצורך המקצועי בנושאים כגון: שדרוג מערך המים והביוב, סוגי המערכות שיותקנו, סוג מוני המים שימשיכו ללוות את הרשות בעשור הקרוב, התנגדות לביצוע סקרים כנדרש, כולל סקר בטיחות, סקר ביטחון, סקר תברואתי, סקר הגנת סייבר, והכנת תיק מים לחירום.

מנהל אגף שפ"ע גם ציין, כי קיים חוסר שיתוף פעולה מצד מחלקת הגביה בנוגע לקבלת החלטות בנושא צריכות מים, ערעורי תושבים, אי רצון לקיום פגישות שוטפות ועוד, תוך מידור מנהלת מחלקת המים. בנוגע למחלקת תחזוקה ציין מנהל האגף כי קיים חוסר שיתוף פעולה באופן כזה שמכשיל את מנהלת מחלקת המים – אי מתן אינפורמציה, אי התייחסות לדרישותיה והנחיותיה, אי מילוי יומני עבודה, אי קידום פרויקטים, אי הכנת תכניות עבודה, אי מתן עדכונים שוטפים, הנחיות לקבלני המשנה לא לשתף פעולה, מתן מענה לקוי לפניות מוקד, אי טיפול בתקלות ובעיות ביוב ומים באופן מידי, ועוד. עוד ציין מנהל האגף בתגובתו, כי עם מהנדס המים החיצוני קיים שיתוף פעולה מלא וחיובי, והוא מלווה את מחלקת המים, מסביר, תומך, מלמד, ומנחה תוך הבנה כי תפקידה של מנהלת מחלקת המים הינו להוביל את המחלקה לימים חדשים. לגבי אגף הנדסה ציין מנהל האגף, שקיימת התעלמות מתפקיד מנהלת מחלקת המים: אי שיתוף בהחלטות הקשורות למים וביוב, אי שיתוף בתכנון עתידי של היישוב, ואי זימון לפגישות בנושא מים וביוב מול רשויות שכנות ורשויות המדינה.

עוד ציין מנהל אגף שפ"ע בתגובתו, כי כתוצאה מהפערים המצוינים לעיל חל קושי גדול עד בלתי אפשרי בהתנהלות ובתפקוד מחלקת המים ובראשה מנהלת המחלקה, שכל תפקידה בימים אלו הינו ביצוע כיווי שריפות ומתן מענה לתושבי הישוב. לדבריו, הגורמים המצוינים לעיל מתעלמים, אינם מכירים במחלקת המים ובסמכויותיה עפ"י החוק וכפי שמחלקת מים אמורה להתנהל במסגרת מנהל תקין. מנהל האגף הוסיף כי הוא רואה צורך ברור שמחלקת המים תנוהל באופן עצמאי ללא תלות של מחלקות ואגפים אחרים, ומצבת כוח האדם תמנה: מנהלת מחלקת מים, מנהל תפעול (מהנדס מים במשרה מלאה), 2 רכזי תחזוקה מקצועיים (אנשי שטח במשרה מלאה) ויועץ חיצוני בחצי משרה. מנהל האגף הדגיש כי באחריות המועצה לדאוג להטמעת מחלקת המים ברשות, להקנות סמכויות למנהלת המחלקה, לוודא שכל האגפים יכירו במחלקה ובסמכויותיה, ועד אז הוא לא רואה שינוי מהותי באופן.

מומלץ שהנהלת המועצה תבחן מחדש את התאמת מצבת כוח האדם במחלקת המים לצרכים ולמשימות המחלקה, בשים לב להתייחסותו של מנהל האגף לטיוטת הדוח.

מומלץ שהנהלת המועצה תנקוט בצעדים הנדרשים להטמעת השינוי הארגוני בנוגע למחלקת המים, במטרה לשפר את התיאום ושיתוף הפעולה בין המחלקות והאגפים הרלוונטיים, בשים לב לנושאים שצוינו בהתייחסותו של מנהל האגף לטיוטת הדוח.

נמצא כי מנהלת מחלקת המים קיבלה ייעוץ מקצועי שוטף ממהנדס מים חיצוני בנושאים שונים, באמצעות פגישות עבודה קבועות וסיורים משותפים באתרי בנייה, ובמוקדי מים נוספים ברחבי היישוב. לביקורת נמסר כי במקביל לפגישות עם מנהלת מחלקת המים, מהנדס המים עדכן ישירות את עובדי מחלקת הגביה בנושאים שונים שהופנו אליו, לעיתים מבלי שמנהלת מחלקת המים עודכנה על כך.

מומלץ לכתב את מנהלת מחלקת המים על כל פניה לבירור או קבלת מידע המועברת למהנדס המים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה לכתב את מנהלת מחלקת המים על כל פניה לבירור או קבלת מידע המועברת למהנדס המים, מיושמת.

במועד עריכת הביקורת, לא נמצא במחלקת המים רישום מרוכז של הנושאים שעלו בפגישות עבודה או בסיורים שערכה מנהלת המחלקה עם מהנדס המים. העדר תיעוד של המידע, היה עלול לייצור קושי לקיים באמצעותו הליך של למידה והפקת לקחים. יצוין כי לאחר מועד הביקורת, מנהלת מחלקת המים העבירה למבקר סיכומי פגישות וסיורים שנערכו עם מהנדס המים במהלך החודשים ספטמבר - דצמבר 2019.

מומלץ להקפיד על רישום שוטף של סיכומי פגישות וסיורים עם מהנדס המים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר להקפיד על רישום שוטף של סיכומי הפגישות והסיורים עם מהנדס המים, מתקבלת.

7. מערכות מידע

נושא משק המים נוהל במועד הביקורת באמצעות המערכות הממוחשבות הבאות:

מערכת EPR - מערכת מודולרית רב תכליתית לניהול מכלול פעילויות החיוב והגביה של כל סוגי ההכנסות העצמיות ברשות, הכוללת בין היתר את המיסים, ההיטלים, האגרות, ועוד. המערכת כוללת ניהול הפקת חיובים, ניהול עדכון נתונים, ניהול אמצעי התשלום, ניהול תשלומים וחיובים, ומערך דוחות ושאלתות.

במערכת קיים מודול "ניהול מים וביוב" - (להלן: "מערכת מים") שהינו מודול מובנה לניהול מערך קריאות המונים, הכולל טיפול מלא בכל שרשרת התהליכים החל מהקמת התשתיות העירוניות (מוני אב, מוני משנה וכו'), קליטת רישום נתוני המונה, ועד להפקת פקודות חיוב אוטומטיות.

להלן הפעולות העיקריות המתייחסות למערכת EPR בכל הקשור לחיובי המים:

- ניהול קריאות ממוחשב של מוני המים.
- הפקת דוחות עפ"י זיהוי מים / מספר מונה.
- קליטת נתונים על בסיס פלטפורמות טכנולוגיות מתקדמות הכוללות בין היתר ממשקי מסופונים ושידור קריאות ישירות למרכז שרתי הנתונים.
- מערך מובנה וכולל של דוחות ושאלתות.
- ניהול תעריפי מים על בסיס רמות ודירוגים.
- הצגה, ניהול, בקרה ורישום של תעריפים היסטוריים.
- תשתית פרמטרית להגדרת תעריפים.
- מעקב וטיפול על פי סטטוס מונים.
- עדכון נתוני מונה.
- ניהול ומעקב אחר החלפת מונים.

מערכת Data Sense - מערכת בקרה על נתוני מוני הקר"מ, המאפשרת בין היתר לבחון את תקינות שידור הנתונים למערכת, ולהתריע על קריאות מים חריגות וחשד לנזילה. לביקורת נמסר כי המערכת הותקנה על ידי החברה שהתקינה את מערכת הקר"מ, ובאמצעותה מתקבלים נתונים שוטפים לגבי קריאות המים של הצרכנים.

מערכת פוקוס - מערכת להפעלת המוקד העירוני לצורך טיפול בפניות הציבור. המערכת מאפשרת לנהל מעקב אחר אופן הטיפול בפניות בכל תחומי הפעילות, ובכלל זה לגבי תקלות ובעיות תפעוליות בנושא מים, ביוב, גינון, תאורה, הנדסה, ניקיון, וכו'. באמצעות המערכת ניתן לפלח פניות שהתקבלו בתקופה מסוימת לפי תתי-נושאים, רחובות, תאריכים וכו', ולהפיק דוחות ניהוליים לצורך הפקת לקחים ושיפור השירות. מאחר ומערכת המוקד כוללת נתונים חשובים בתחום המים, עיבוד נתוני הקריאות עשוי לסייע בהערכת הטיפול המבוצע על ידי גורמים שונים האחראים על הנושא. נמצא כי למנהלת מחלקת המים לא קיימת גישה לכלל קריאות המוקד בתחום המים, אלא רק לקריאות המתייחסות למדי הקר"מ שהותקנו אצל התושבים.

מומלץ לעדכן את הרשאות מנהלת מחלקת המים, כך שיתאפשר לה לצפות בכלל קריאות המוקד העירוני בתחום המים.

מנהל אגף שפי"ע ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי ההמלצה לעדכן את הרשאות מנהלת מחלקת המים לצפות בכלל קריאות המוקד העירוני בנושא מים, מיושמת בימים אלו. נמצא כי מנהלת מחלקת מים נתנה מענה לתושבים שפנו אליה ישירות, אולם בחלק מהמקרים הפניה ואופן הטיפול בה לא נרשמו במערכת המוקד העירוני. כתוצאה מכך לא קיים תיעוד מלא לכל הפניות שטופלו על ידי מנהלת המחלקה.

מומלץ להקפיד על רישום כל הפניות במערכת המוקד, על מנת לאפשר תיעוד מסודר והפקת לקחים לגבי טיפול בתקלות חוזרות.

מנהל אגף שפי"ע ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי המלצת המבקר להקפיד על רישום של כל הפניות במוקד לצורך תיעוד מסודר והפקת לקחים לגבי טיפול בתקלות חוזרות, מיושמת בפועל.

מערכת GIS - מערכת מידע ממוחשבת המאפשרת ניהול, אחזור וניתוח מידע גאוגרפי תוך שילוב תכנים ממספר שכבות מידע, המבוססות ברובן על מערך מיפוי, אך גם על מאגרי מידע טבלאיים "רגילים". המערכת מבצעת בצד הקלט: קליטה, ארגון ובקרת איכות, ובצד הפלט: הפקה, מיון, שליפה ופילוח של מידע גאוגרפי. במועד הביקורת, המערכת האמורה שימשה את המועצה לצורך ניהול ורישום קווי חשמל, צנרת מים וביוב, קווי תקשורת, רמזורים, תמרורים, וכד'.

מערכת ה- GIS אמורה להכיל בין היתר נתונים באשר לסוג התשתית, שנת הקמה, תקלות שהיו בתשתית, וכו'. לביקורת נמסר כי במערכת ה- GIS במועצה לא קיימת תשתית כוללת לתחום המים, אלא רישום של נתונים חלקיים המתייחסים למדי צרכנים פרטיים בלבד. מנהל מחלקת תחזוקה מסר לביקורת, כי "הנתונים במערכת מבוססים על מפות שנלקחו ממנו הכוללות נתונים רלוונטיים למצב שלפני כ-20 שנה".

מומלץ להיערך לקיום פרויקט מקיף אשר יאסוף תיעוד מכלל הגורמים במועצה באשר לתשתיות המים ביישוב, ולאחר בחינתו לעדכן את המידע במערכת GIS.

מומלץ להקים במערכת GIS שכבה נוספת של תקלות בנושאי מים, ולעדכן אותה על סמך נתוני התחזוקה והמוקד העירוני בתדירות שלא תפחת מפעם ברבעון, באחריות בעל תפקיד שירכז את הנושא.

מומלץ שאחת לתקופה יוצגו למהנדס המועצה, מנהל אגף שפ"ע ומנהל מפעל המים המקטעים בהם אירעו תקלות חוזרות, לצורך הפקת לקחים והכנת תכניות עבודה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי הוא מקבל את ההמלצה. המהנדס הוסיף כי מערכת GIS מהווה פלטפורמה לתיעוד ואיסוף נתונים מרכזים לכלל מחלקות המועצה, ולפי תפיסתו, על מנת לשפר ולייעל את מערך הטיפול והאחזקה של מערכות המים, הביוב והניקוז, יש לראות ב- GIS כלי עבודה מרכזי. עוד ציין המהנדס, כי הוא ממליץ שיהיה גורם אחראי שיזין את המערכת אחת לחודש במיפוי תקלות ואופן טיפולם, ואחת לשנה ייערך דוח מסכם לצורך בחינת דרכי הפעולה וקביעת תכנית עבודה שנתית או רב שנתית לטיפול מערכתי בתקלות, כשיתוף פעולה בין הגורמים השונים במועצה - אגף שפ"ע, תחזוקה, מחלקת המים ואגף הנדסה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר להיערך לקיום פרויקט מקיף אשר יאסוף תיעוד מכלל הגורמים מיושמת בימים אלו, וישנם קשיים מול מחלקת המחשוב ואגף הנדסה.

במועד הביקורת למנהלת מחלקת המים לא היתה גישה למערכת GIS, על מנת לאפשר לה להסתייע בנתוני תשתיות המים לצורך הפעילות השוטפת, ולערוך בקרה על עדכון המערכת בעקבות השינויים שבוצעו בתשתיות.

מומלץ שלמנהלת מחלקת המים תינתן הרשאת גישה למערכת GIS שתאפשר לה להסתייע בנתוני תשתיות המים לצורך הפעילות השוטפת ועריכת בקרה בנושא.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי המלצת המבקר למתן הרשאת גישה למנהלת מחלקת המים למערכת GIS, מיושמת בפועל.

8. הקמת תאגיד מים וביוב

בסעיף 6 א' לחוק תאגידי מים וביוב, תשס"א-2001, נקבע כלהלן:

"איסור הפעלה עצמית של שירותי המים והביוב (תיקון מס' 3) תשס"ד-2004

(א) רשות מקומית לא תפעיל בעצמה את שירותי המים והביוב שבתחומה החל בתום שש שנים מיום תחילתו של חוק זה, אלא באמצעות חברה".

כמו כן נקבע (בתיקון מס' 11) תשע"ח-2018, כלהלן:

"(ב) לא הפעילה רשות מקומית את שירותי המים והביוב באמצעות חברה עד יום כ"ד באב התשע"ג (31 ביולי 2013), תורה לה מועצת הרשות להקים חברה או להצטרף לחברה קיימת, ולהעביר לאותה חברה את הפעלת משק המים והביוב שלה עד יום כ"ז בסיוון התשע"ט (30 ביוני 2019), בתנאים שהמועצה תפרט בהוראתה, ואולם בלי לגרוע מהוראות חוק זה, לא יראו רשות מקומית שערב תחילתו של חוק תאגידי מים וביוב (תיקון מס' 11), התשע"ח-2018, לא הפעילה את שירותי המים והביוב שלה באמצעות חברה, כמפרה את הוראות סעיף קטן זה".

בעקבות החלת החוק בוצעה רפורמה באופן הניהול של משק המים והביוב ברשויות, שכללה הקמת תאגידי מים וביוב עירוניים. לפני הרפורמה, הטיפול בנושא נוהל ע"י הרשויות המקומיות, שבחלק מהן משק המים והביוב היה גרעוני, עם רמת שירות נמוכה, שיעורי גביה נמוכים, השקעות בלתי מספיקות בתשתיות, פחת מים גבוה, ובעיות נוספות.

החוק אמור לשפר את ניהול משק המים והביוב באמצעות ניתוק תחום זה מהרשות המקומית ומתקציבה השוטף, והעברתו לידי תאגיד עירוני בעל אופי עסקי ומפוקח. מטרת החוק היא להבטיח איכות ורמת שירות נאותה לצרכנים במחירים סבירים, ניהול מקצועי ויעיל, וייעוד כל ההכנסות ממתן שירותי מים וביוב להשקעות בתחום זה, שיביאו לשיפור התשתיות והקטנת שיעורי פחת המים.

יצוין כי עד למועד עריכת הביקורת, הוקמו ברחבי ישראל 56 תאגידי מים וביוב המשרתים כ - 6.6 מיליון אזרחים ב - 161 רשויות מקומיות (וזאת מתוך 183 רשויות המחויבות בתאגוד עפ"י החוק).

יודגש כי עפ"י פרסומי רשות המים, מאז שהוקמו התאגידיים חל שיפור משמעותי בתפקוד משקי המים והביוב העירוניים, המתבטא בניהול מקצועי עפ"י אמות מידה שקבעה רשות המים, שיפור השירות לצרכנים, שיקום תשתיות מים וביוב, השקעת כספים רבים בתשתיות חדשות, שיפור הגביה, וצמצום אובדני המים.

כמו כן, עפ"י פרסומי רשות המים, מאז הקמת התאגידיים ניתן לראות מגמת ירידה בזיהומי הנחלים ומקורות המים, שיפור באיכות המים, קיטון בכמות בורות ספיגה, הקמת מתקני טיהור שפכים, ושימוש בטכנולוגיות חדשות, כגון מערכת קר"מ (קריאה מרחוק) ו - UFR (הקטנת לחץ). בפרסומי הרשות גם הוסבר, כי אין קשר ישיר בין המעבר לניהול משק המים והביוב על ידי תאגידיים לבין עליית התעריפים, וכי התעריפים עלו בעקבות החלטת הממשלה להפסיק לסבסד את עלויות משק המים ולהשית את מלוא העלויות על הצרכנים כפי שמקובל בתשלומים על שירותי תשתית אחרים, כגון חשמל. עוד הוסבר, שהתעריפים משקפים כיום את מלוא ההשקעות במשק המים והביוב העירוני ובמשק המים הארצי (דוגמת מתקני התפלה), ותעריפי המים והביוב אותם גובים התאגידיים נקבעים לפי עלות נורמטיבית (לפי נורמה) ולא לפי עלות בפועל, דבר המעודד התייעלות ומבטיח שהתעריף לא יכלול עלויות מנופחות או שאינן מוסכמות.

עד למועד עריכת הביקורת, המועצה טרם הפעילה את שירותי המים והביוב באמצעות תאגיד. גזבר המועצה המשמש כמנהל מפעל המים מסר לביקורת, כי מדיניות המועצה שלא להקים תאגיד מים וביוב התקבלה בעיקר מסיבות של חוסר יעילות כלכלית, מכיוון שכל הפונקציות שהתאגיד היה אמור לבצע, מבוצעות היטב על ידי המועצה.

נמצא כי בהתאם למדיניות האמורה, המועצה ביקשה מספר פעמים לקבל פטור מחובת תאגוד משק המים והביוב ואף הגישה עתירה לבג"צ בנושא, כפי שיוסבר להלן.

יצוין כי התנגדות המועצה להקמת תאגיד מים וביוב מבוססת על סעיף 6 א' לחוק, בו נקבע:

”(ג) שר הפנים, בהסכמת שר האוצר ושר התשתיות הלאומיות, האנרגיה והמים ובאישור ועדת הכלכלה של הכנסת, רשאי לפטור רשות מקומית מהחובה להפעיל את שירותי המים והביוב שבתחומה באמצעות חברה לפי הוראות חוק זה, אם נוכח כי קיימים טעמים מיוחדים לעשות כן”.

נמצא כי בשנת 2008 המועצה הגישה לראשונה בקשה לקבלת פטור מחובת תאגוד לשר הפנים. בנוסף, בשנת 2010 המועצה הגישה עתירה לבג"צ (6279/10) בבקשה לקבל פטור מחובת תאגוד, או אישור להקמת תאגיד חד-רשותי שבעתיד תצטרף אליו מועצה אזורית חבל מודיעין, שכנתה של המועצה והשותפה בתשתיותיה.

יצוין כי במרוצת שנות ניהול העתירה בבית המשפט החוק תוקן, ועתה נדרשת גם הסכמתם של שר האוצר ושר התשתיות, ואישורה של ועדת הכלכלה של הכנסת, על מנת לקבל את הפטור מחובת תאגוד.

נמצא כי לאחר הגשת העתירה האמורה לבג"צ, ניתן למועצה פעמיים אישור לקבלת הפטור האמור על ידי שני שרי פנים שונים (בחודש אפריל 2011, ובחודש יוני 2016), אולם שר האוצר ושר האנרגיה לא נתנו את הסכמתם לבקשה.

בית המשפט העליון שדן בעתירה של המועצה פסק בחודש אוקטובר 2016, כי העתירה במתכונתה הנוכחית מיצתה את עצמה, והמועצה תהא רשאית להגיש עתירה חדשה, בלא שהובעה דעה לגופן של הטענות.

נמצא כי בישיבת מועצה מיום 24.11.15 נדון גם נושא תאגוד משק המים. עפ"י פרוטוקול הישיבה, ראש המועצה ציין במהלך הדיון, בין היתר, את הדברים הבאים:

דחיית חובת התאגוד.... כתוצאה מפעילות מתמשכת של מרכז לשלטון מקומי הצלחנו בפורום הרשויות שטרם התאגדו, להוביל דחייה נוספת לשנתיים נוספות 2016-2017, מכאן שכל הסנקציות המוטלות מאותו חוק נדחות ומוקפאות. במקביל, יזמה רשות המים מבצע לעידוד רשויות שטרם התאגדו במענקים מיוחדים חד פעמיים. העיר הגדולה שנאבקה עימנו בחובת התאגוד, רחובות, נענתה למהלך והחלה בתהליך. קיבלנו פניה ובקשה, לקבל החלטה אם מצטרפים או לא ?

בהמשך הדיון הסביר ראש המועצה:

ההצעה שמביאים לשיקול חברי המליאה, שבמידה והמועצה תתאגד יתקבל מענק לתושב 100 ₪, סה"כ כ - 2 מיליון ₪ מענק הקמה למועצה. התאגיד עצמו יקבל מענק הקמה 120 ₪ לתושב, סה"כ כ - 2.5 מיליון ₪. בנוסף, התאגיד יקבל הלוואה מרשות המים וישלם למועצה 40% משווי הנכסים, יוצא בסביבות 13 - 10 מיליון ₪. במידה ואנו מעוניינים יש להתאגד עד 31.12.15. מצד שני, זה עתה אישרנו את תקציב המים והביוב לשנת 2016, וניתן לראות שהתקציב איתן, לאור עדכון תעריפים שנערך ברשויות ללא תאגיד, בתעריפי מכירה, תעריפי אגרת ביוב, ובהורדת מחירי קניית מים ממקורות. מפעל המים ריווחי נכון להיום, כתוצאה מצריכת המים שירדה בין 6-7% וגם מאופן ניהול מפעל המים - ללא כפל תפקידים. המלצת גזבר המועצה, לא להיענות להצעה זו, מציע להמשיך במתכונת הקיימת, תוך לקיחה בחשבון שלא יהיו מענקים אשר מוענקים כיום, למעט נושא של קנייה של הרשת בסך 30% משווי הנכס.

עפ"י האמור בפרוטוקול, גזבר המועצה ציין במהלך הדיון כלהלן:

אני חושב שהשליטה על מפעל המים בשוהם מאוד חשובה לנו, ואם נתאגד נאבד שליטה. יש לזכור שיש כאן הכנסה מהיטלי הפיתוח, והיישוב נמצא בתנופה של אזורי בנייה חדשים. מפעל המים היום במועצה הושווה למצב של תאגיד, וגם מבחינה כלכלית מצבו טוב.

בסיום הדיון הוחלט פה אחד, לאשר המשך ניהול משק מים וביוב עצמאי ללא תאגיד. נמצא כי בתאריך 18.6.19 פנתה המועצה ליו"ר רשות המים וביקשה לאשר לה להגיש את עמדתה בנוגע לכוונה לקבוע שיוך של הרשויות ובכלל זה של שוהם, לתאגידי מים וביוב אזוריים, וזאת על אף חלוף הזמן להשמיע את עמדות הציבור בעניין זה. בעקבות כך, רשות המים השיבה למועצה כי היא דוחה את הבקשה.

בתאריך 30.6.19 פנתה המועצה לשר הפנים, שר האוצר ושר האנרגיה, בנושא בקשה חוזרת למתן פטור מחובת תאגוד משק המים והביוב. בפניה צוין כי נכון לתאריך 31.12.18 יש בקרנות המים והביוב של המועצה יתרה בסך כולל של כ-5 מיליון ₪, והיא מנהלת את משק המים בצורה יעילה ומקצועית. עוד צוין, כי המועצה מספקת לתושבים שירות מקצועי, מהיר ואמין באמצעות אגף איכות הסביבה, מחלקת המים, ומחלקת הגביה, ומטפלת בכל תקלה או בעיה במערכות המים והביוב תוך שמירה על מקורות המים, בריאות הציבור ואיכות הסביבה, ואף תוך עידוד לחיסכון במים. בכך, מוגשמת תכלית רפורמת התאגידיים על ידי המועצה, וזאת גם ללא קיומו של תאגיד.

בהמשך הפנייה האמורה צוין, כי המועצה הינה יוצאת דופן ביחס לשאר הרשויות בכך שתשתיות המים והביוב שלה משותפות ואחודות עם תשתיות המועצה האזורית חבל מודיעין, עקב סיבות היסטוריות הנעוצות בהקמת היישוב. לפיכך, תשתיות מרכזיות בתחום המים, כדוגמת בריכת המים בברקת, מכון השאיבה בבית עריף, קווי הולכה של הביוב מתחנת השאיבה בית עריף לתחנת השאיבה בלוד צפון ועוד, משותפות לשוהם ולחבל מודיעין, ומצויות למעשה בתחום השיפוט של חבל מודיעין. כתוצאה מכך, רק לאחר שתחול חובת תאגוד גם על המועצות האזוריות, יהא זה טבעי ונכון לשוהם להתאגד עם חבל מודיעין בתאגיד מים וביוב משותף.

בנוסף, פורטו בפנייה זו נימוקי המועצה למתן הפטור, תוך התייחסות ל - 8 נימוקים שצוינו ע"י שר הפנים בעת מתן הפטור לראשונה למועצה, והמצב העדכני של אופן הטיפול במשק המים והביוב. להלן הנימוקים העיקריים למתן הפטור שצוינו בפנייה:

1. **שיעורי גביה של אגרות מים וביוב** - שיעור הגביה של אגרות מים וביוב הוא גבוה ביותר (כ-98%). לאורך כל השנים האחרונות נשמרת מצוינות בגביה, עם שיעור גביה יוצא מן הכלל אשר לא ניתן לטעון כי המעבר לתאגיד עירוני ישפר אותו בכל צורה שהיא. מדובר בשיעור גביה כמעט מלא הנהנה מסינרגיה של מחלקת הגביה עם שאר המחלקות, שתיפגע במידה והגביה תצא מהמועצה.
2. **פעילות יעילה לתחזוקת והפעלת תשתיות מים** - המועצה פועלת באופן יעיל לתחזוקה והפעלה של תשתיות מים וביוב ברמה גבוהה על ידי נותני שירותים חיצוניים. גם בתקופה הנוכחית המועצה ממשיכה לבצע מיקור חוץ ופיקוח הדוק על קבלני משנה בכל משימה הדורשת מומחיות. מכיוון שהקבלנים נדרשים לעמוד בתנאים נוקשים, רף השירות נותר גבוה. הקפדנות עולה על זו שבתאגיד, שעובדיו זוכים לקביעות ואינם נמדדים במדדים חיצוניים קשיחים כגון אלה. יתרה מכך, מלבד היותה של המועצה ספק המים, היא גם צרכן המים הגדול ביותר, ומשמעות הדבר שהיא יכולה לעמוד במהירות גדולה יותר על ליקויים, דליפות, או צרכי תשתית אחרים, באמצעות בקרה אחידה במחלקה אחת, במקום בשני גופים נפרדים לחלוטין.

3. **ניהול יעיל ותקין של משק המים ותקצוב ופיתוח תשתיות** - ניהול יעיל ותקין של משק המים והביוב תוך תקצוב וביצוע השקעות נרחבות לשיפור ושדרוג מערכות המים והביוב. המועצה הדגימה כי בכוחה להעמיד חזון לטיפול בתשתיות המים, תוך הסתייעות בגורמים מקצועיים ולעמוד בו בהצלחה שנים רבות לאחר מכן. המועצה המשיכה להשקיע במשך השנים את הסכומים שהתקבלו בעת ניהול משק המים עבור פיתוח תשתיות ותחזוקה שוטפת בלבד. בעוד שהחלטת שר הפנים להעניק פטור בשנת 2011 ניתנה על בסיס השקעות ראשוניות והבטחות לתכניות עתידיות, הרי שכיום ניתן לראות כי התכניות אכן מומשו והמועצה עושה ובונה בתחום התשתיות ללא הרף, והינה בעלת רקורד מוכח של ניהול תקין של משק המים, ולא רק הכנות מסודרות לעתיד.
4. **פעילות יעילה לתחזוקת והפעלת תשתיות מים** - במסגרת ניהול נכון ותקין של משק המים, פחת המים הוא בשיעור נמוך מאוד. בכל הנוגע לקריטריון זה, המועצה מציגה תוצאות איכותיות, המצויות הרבה מתחת לרף שהוצג בוועדת ניסן מיום 2.1.11 שהינו פחת של 9% או מתחת לכך, כאחד מהקריטריונים האיכותיים להחרגת רשויות מחובת התאגוד האזורית.
5. **תכנית אב – הכנת תכנית ארוכת טווח, עמידה בה והשקעות עתידיות** - למועצה יש תכנית אב ביחס לתשתיות המים והביוב, והיא תפעל בהתאם לתכנית. המועצה הוכיחה כי היא מונעת משיקולים ארוכי טווח, וזאת בשונה מתאגיד בע"מ אשר מנהליו עשויים לשקול שיקולים לטווח קצר כדי לשמור על הקיים, כיוון שהם אינם נמדדים בתוצאות לטווח ארוך, בשונה ממועצה נבחרת. בכך המועצה שונה מרשויות שלא השקיעו בתשתיות והזניחו אותן לאורך שנים. המועצה הוכיחה כי ביכולתה להעמיד תכנית אב ולעמוד בה.
6. **שמירה על אספקת מים תקינה וסדירה ואיכות מים תקינה וגבוהה** - שמירה על אספקת מים תקינה וסדירה ואיכות מים תקינה וגבוהה. איכות וסדירות משק המים נשמרו במשך כל התקופה מאז ההחלטה המקורית של שר הפנים לפטור את המועצה מחובת תאגוד, דבר המצביע על אמינות ויעילות במשק המים לאורך תקופה ארוכה אף יותר מזו ששימשה בהחלטה המקורית.

7. **תשלומים בזמן לחברת מקורות** - העדר חובות של המועצה בגין צריכת מים לחברת מקורות. עם השנים ניתן לראות בבירור כי בעוד שגופים שונים אינם עומדים בחובותיהם לחברת מקורות, המועצה שמרה על תשלומים מלאים ובזמן ובכך התבלטה מעל רוב משק המים בישראל.

8. **מיגון מתקני המים** - ביצוע השלמת מיגון מתקני המים כנדרש. המועצה עמדה בכל דרישות המשרד לביטחון פנים כשנתבקשה לעשות כן, דבר המצביע על כך כי גם בעתיד תיתן מענה מהיר ומלא לדרישות הביטחוניות הנדרשות למיגון מתקני המים.

בסיכום הפניה שנחתמה ע"י ראש המועצה והגזבר, צוין כי המועצה מספקת לתושביה מענה מקצועי והולם בתחום המים והביוב, ותמשיך לעשות כך גם בעתיד. עוד צוין, כי על בסיס הנתונים שהוצגו המועצה מבקשת להיעתר לבקשתה לניהול משק המים והביוב באמצעות המועצה, ולפטור אותה מחובת התאגדות בהסכמת ואישור הגורמים הרלוונטיים. זאת ועוד. המועצה מבקשת להאריך את המועד לחובת ההתאגדות בתאגיד מים וביוב, עד למתן ההחלטה בבקשת המועצה.

גזבר המועצה המשמש כמנהל מפעל המים מסר לביקורת, כי עד כה טרם ניתן למועצה הפטור המבוקש מחובת תאגוד משק המים והביוב, וגם לא הוארך למועצה המועד לחובת ההתאגדות.

נמצא כי למרות האמור, המועצה טרם הקימה תאגיד מים וביוב כנדרש עפ"י החוק, ואף לא הצטרפה לתאגיד אזורי קיים, וממשיכה להפעיל בעצמה את מפעל המים.

מומלץ לערוך בירור מול היועץ המשפטי והגורמים המוסמכים לגבי השלכות של העדר יישום הוראות החוק ע"י המועצה בנושא ההתאגדות, ובמקביל, לבחון מחדש את היתרונות מול החסרונות של המשך ההפעלה העצמאית של מפעל המים והביוב.

מנהל האגף שפ"ע התייחס בתגובתו לטיוטת הדוח לנימוקים שניתנו על ידי המועצה לקבלת הפטור מחובת תאגוד, כפי שצוינו לעיל. בנוגע לנימוק (מס' 2) בדבר "פעילות יעילה לתחזוקת והפעלת תשתיות המים" ציין מנהל האגף, כי קיים פער בין הנימוק לבין הנתונים שבידיו, כמפורט להלן:

- חוזים של קבלנים המועסקים ע"י הרשות במתן שירות ותחזוקה של מערכות מים וביוב אינם מיושמים בפועל ואין ניצול מקסימאלי של סעיפי המכרז.
- אין פיקוח בשטח של מחלקת אחזקה על קבלני המשנה.
- מחלקת אחזקה מתנגדת לניהול יומני עבודה יומיים מפורטים שיחתמו בסוף יום ע"י הגורם המוסמך במועצה.
- לא בוצעו בדיקות בודק חשמל ללוחות חשמל לאורך השנים של כלל מערכות המים והביוב וזאת בניגוד לחוק החשמל, מצ"ב דוח בודק חשמל מכון ביוב בית עריף הממחיש את רמת התחזוקה והסכנות הצפויות מעבודה עם לוח שאינו תקין.
- לא בוצעו עבודות תחזוקה כגון תיקונים צבע שילוט ניקיון של המתחמים פנים וחוץ צביעה של כל מערכות האינסטלציה, סעיפים המופיעים בחוזי הקבלנים ועליהם משלמת המועצה במסגרת התשלום החודשי לקבלן.
- לא בוצעו טיפולים שוטפים כנדרש בתקנים ובהוראות יצרן לגנרטורים, משאבות, בקרים לוחות חשמל, ועוד.

עוד ציין מנהל האגף בתגובתו כי בנוסף, ניתן היה להבחין בתופעה בה חברות הבת של המועצה, חכ"ל וחמש, נאלצו לשלם עבור תחזוקת מערכות מים וביוב, תיקוני שבר, פיצוצי מים, מערכות שהינן מחוץ למבני הציבור ונמצאות בשטחים ציבוריים, למרות שעפ"י מסמכי המכרז הקבלנים מחויבים לכך במסגרת התשלום החודשי של המועצה.

בנוגע לנימוק (מס' 4) על "פעילות יעילה לתחזוקת והפעלת תשתיות המים" ציין מנהל האגף, כי להערכתו פחת המים הנמוך נובע מסיבה אחת עיקרית והיא תשתית מים יחסית חדשה. לדבריו, בשנים הקרובות נוכל להבחין בעליה של פחת המים בשל "הזדקנות" התשתית וחוסר בתכנית רב שנתית לשדרוג התשתית.

בנוגע לנימוק (מס' 6) על "שמירת איכות מים תקינה וגבוהה" ציין מנהל האגף בתגובתו, כי בהתאם לחוק המים נדרשת הרשות לבצע סקר תברואי אחת ל 10 שנים, סקר שמעולם לא בוצע ברשות. לדבריו, בימים אלו בחרה המועצה ביועץ לביצוע סקר תברואי שיחל בעבודתו בימים הקרובים.

בנוגע לנימוק (מס' 8) על "מיגון מתקני המים" ציין מנהל אגף שפ"ע בתגובתו, כלהלן:

• המועצה אינה עומדת בדרישות המשרד לביטחון מים כלל כפי שצוין בנימוקים לפטור, מצ"ב סקר שבוצע בשבועות האחרונים שמוצא ליקויים מהותיים באבטחה ובמיגון הפיזי של מערכות המים. אבקש להזכיר כי מאגרי המים ומערכות המים אמורים להיות המקומות המוגנים ביותר בשוהם.

• מיגון סייבר למערכות מים – מערכות המים והביוב בשוהם חשופות לכל האקר ללא הגנה ולו המינימלית ביותר. מערכות הבקרה חשופות לפריצות ולראיה מספר הפריצות שבוצעו למערכות המים ושיבשו את אספקת המים ליישוב. עפ"י הנחיית מנהל אגף שפ"ע ובהתייעצות עם מנהל מערך הסייבר של המשרד לביטחון המים, הוחלט על התקנת מערכת הגנה למתן פתרון מיידי. המשימה על הכנת הסקר הוטלה על מנהלת מחלקת המים – **בוצע**.

עוד ציין מנהל האגף בתגובתו, כי בימים אלו החל בעבודתו יועץ למיגון סייבר לצורך ביצוע סקר מקיף ומתן המלצות, וסקר זה היה צריך להתבצע טרם הפריצה הראשונה למערכות ובטח שלאחר הפריצה הראשונה.

מומלץ כי במסגרת בחינת המשך ההפעלה העצמאית של מפעל המים ע"י המועצה, תילקח בחשבון גם התייחסותו המפורטת של מנהל אגף שפ"ע לנימוקי המועצה לקבלת הפטור מחובת תאגוד.

9. תכניות ונוהלי עבודה

9.1 תכנית אב למים

משרד הפנים פרסם בשנת 2003 חוברת המנחה את הרשויות המקומיות "להכנת תכנית אב לפי דרישות המינהל למשק המים ברשות המקומיות". בנוסף, רשות המים פרסמה את תכנית האב הארצית למשק המים, כאשר מצוינות בה מטרות התכנית:

- עדכון וניסוח מדיניות בכל תחומי הפעילות.
- אינטגרציה ותיאום בין כלל התכניות והגופים במשק המים.
- יצירת מצע ותהליך דינמי לקבלת החלטות עתידיות (בסיס נתונים, כלים).

לביקורת הוצגו התכניות הבאות בתחום המים:

תכנית אב למים 2018 - שנערכה על ידי חברה חיצונית - "סירקין בוכנר קורנברג". בפגישה שנערכה עם מהנדס המים נמסר לביקורת כי התכנית נדונה במינהל המים והוא אמור לאשר אותה, ולאחר מכן היא תוצג לחברת מקורות לשם ניהול אספקת המים בשנים הקרובות, תוך התייחסות לשכונות החדשות העתידות להיבנות ביישוב.

יצוין כי התכנית האמורה התייחסה בין היתר לחלופות אפשריות בנושא איגום המים, והציגה אפשרות לרכישת זכויות איגום נוספות בבריכת ברקת, או בבריכת בית עריף. תכנית אב לביוב 2015 - תכנית נוספת שנערכה על ידי אותה חברה המתייחסת לתשתית הביוב של הרשות.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח לגבי תכנית אב למים 2018 שצוינה לעיל, כי עדין לא התקבלה במשרדי מחלקת המים תכנית האב החתומה.

במועד עריכת הביקורת, לא נמצאה במחלקת המים תכנית עבודה שנתית המבוססת על תכנית האב למים שצוינה לעיל, האמורה להתייחס בין היתר לתשתיות העירונית ולאופן הבקרה והפיקוח על כלל הגופים המטפלים בתחום המים, בהסתמך על בסיס נתונים מעודכן המאפשר ניתוח ועיבוד נתונים.

מומלץ להכין תכנית עבודה שנתית למחלקת המים שתתייחס גם לאופן הטיפול בתשתיות העירוניות, ולדרכי המעקב והבקרה על הגורמים המטפלים בתחום המים. מומלץ שתכנית העבודה תוכן ע"י מנהלת מחלקת המים בשיתוף עם מהנדס המים, ותוגש לאישור מנהל האגף הממונה עליה, מנהל מפעל המים והנהלת המועצה.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי התכנית תוגש למנהל מפעל המים, על מנת שיאתר משאבים כספיים לביצועם.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר להכין תכנית שנתית למחלקת המים עם התייחסות לטיפול בתשתיות, מיושמת בימים אלו, אולם התכנית תוכל לצאת לפועל רק כאשר כלל הגורמים ישתפו פעולה עם מנהלת מחלקת המים.

9.2 נוהלי עבודה

הנהלים נועדו לתעד את שיטת העבודה ודרכי ביצוע הפעילות, לצורך יצירת נורמת עבודה אחידה, המאפשרת הדרכה, מעקב ופיקוח, לרבות הגדרות אחריות וסמכות. נוהל כולל בדרך כלל מבנה אחיד, מספר נוהל ותאריך עדכון אחרון על מנת לאפשר מעקב אחר השינויים שבוצעו בו.

הנוהל אמור לכלול התייחסות לנושאים העיקריים של הפעילות, ולציין בין הפרטים הבאים:

1. מטרה - תיאור כללי של המטרה שלשמה נכתב הנוהל.
2. הגדרות - הגדרת המונחים העיקריים שיש להם משמעות חשובה או מיוחדת בנוהל.
3. שיטה - הגדרת השיטה או תהליך ביצוע העבודה, הגורמים האחראים לביצוע כל אחת מהפעילויות, לוחות זמנים, גורמים לדיווח, וכד'.
4. אחריות - פירוט בעלי התפקידים האחראים לביצוע הוראות הנוהל.
5. נספחים ומסמכים ישימים - פירוט המסמכים עליהם נשען הנוהל כגון חוקים ותקנות, וטפסים ודוחות המשמשים לקיום הוראות הנוהל.

הביקורת קיבלה לידיה את הנהלים הבאים:

- נוהל מוקד פניות הקשורות למפעל המים – מטרת הנוהל היא להגדיר את דרכי יצירת הקשר והעברת הפניות בנושאי מים וביוב למפעל המים במועצה. כמו כן, להגדיר את תהליך הטיפול בקריאות שבר בנושאי מים וביוב ואת דרך הפעלתם של הכוננים לאחר שעות הפעילות המקובלות. (להלן: "נוהל מוקד פניות").
- נוהל תהליך ביצוע בדיקה לוגית – מטרת הנוהל היא לתאר את תהליך ביצוע הקריאה הלוגית במפעל המים של המועצה, המתבסס על הוראות סל השירותים לחוק תאגידי מים וביוב התשס"א-2001 ועל כללי תאגידי מים וביוב (אמות מידה והוראות בעניין הרמה, הטיב והאיכות של השירותים שעל חברה לתת לצרכניה) תשע"א-2011. (להלן: "נוהל ביצוע בדיקה לוגית").
- נוהל סגירת מים מתוכננת ולא מתוכנת – מטרת הנוהל היא הגדרת תהליך הפסקת מים מתוכננת, ובלתי מתוכננת. מתן פתרון לאספקת מים חלופיים לפי הכללים ולמניעת מצב שתושבים ועסקים אינם יודעים כי מתוכננת הפסקת מים באזורם. (להלן: "נוהל סגירת מים").
- נוהל עדכון מספר נפשות – מטרת הנוהל היא להגדיר ולתאר את אופן ביצוע עדכון מספר הנפשות במערכת. (להלן: "נוהל עדכון מספר נפשות").
- נוהל תהליך הגביה, רישום צרכן חדש והחלפת משלמים – מטרת הנוהל היא להגדיר את תהליך הגביה ואת אופני התשלום של חשבונות המים והביוב ע"י לקוחות מפעל המים במועצה, רישום צרכן חדש והחלפת משלמים. (להלן: "נוהל גביה, רישום צרכן חדש והחלפת משלמים").

נמצא כי ההגדרות הנכללות בנהלים אינן אחידות. לדוגמא, נוהל עדכון מספר נפשות מתייחס פעם ל"תאגיד", פעם ל"מפעל המים" ופעם נוספת ל"מחלקת הגביה".

עוד נמצא, כי הנהלים אינם מתייחסים למנהלת מחלקת המים ולבקורות הנדרשות על ידה. לדוגמא: אישור בדיקות לוגיות טרם הפקת החשבון, בחינת שלמות החיובים, בחינת חריגים שהועלו במהלך הבדיקות הלוגיות, ועוד.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח בנוגע לנוהל "תהליך הגביה, רישום צרכן והחלפת משלמים", כי באחריות מחלקת הגביה אישור לוגית, והטיפול בבעיות שאותרו מתבצע בשיתוף פעולה בין מחלקת הגביה ומנהלת מחלקת המים.

מומלץ להקפיד שכל הנהלים בנושא יכללו הגדרות ברורות ואחידות.

מומלץ כי הנהלים יוכנו בשיתוף מנהלת מחלקת המים ומנהל אגף שפ"ע, ויכללו גם התייחסות לבקורות המבוצעות על ידי מנהלת המחלקה.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי יוכנו נהלים בשיתוף מנהלת מחלקת המים ומנהלת מחלקת הגביה.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי היא הכינה נוהל מסכם בנושא: החלפות, התקנות, ניתוקים, העתקות של מדי מים חכמים, שעודכן בתאריך 21.11.20, ועם הבנתה יותר את התפקיד היא ממשיכה לכתב את הנהלים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בימים אלו האגף שוקד על הכנת נהלי עבודה רבים החסרים בתחום המים, כמפורט להלן:

❖ נוהל עבודה ממשקים - המגדיר את הממשקים מול גביה, מנהל מפעל המים, תחזוקה ואגף הנדסה.

❖ נוהל עבודה מוקד - המגדיר טיפול בתלונות תושבים, (מס' תרשימי זרימה למס' אירועים) - **בביצוע**

❖ נוהל סגירת מים מתוכננת ולא מתוכננת - **בביצוע**

❖ נוהל עדכון מס' נפשות

❖ נוהל תהליך גביה, רישום צרכן והחלפת משתמשים - **בביצוע**

❖ נוהל חיבור מים לבתים - **מיושם**

❖ נוהל טיפול בפיצוץ מים וביוב, טיפול בסתימה - **בביצוע**

עוד ציין מנהל האגף בתגובתו, כי המלצת המבקר לכתיבת נהלים אחידים - **בביצוע**.

10. פחת המיס במועצה

10.1 נתוני פחת המיס

פחת המיס הוא ההפרש שבין כמות המיס הנרכשת על ידי המועצה מחברת מקורות לבין כמות המיס הנמדדת מכל הצרכנים. שיעור הפחת משקף את היקף בזבוז המיס והדליפות מהמערכת, ומהווה מדד חשוב לאיכות ניהול משק המיס על ידי הרשות. פחת מיס יכול להיווצר ממספר סיבות, ובכלל זה פיצוצים ונזילות בצנרת העירונית, גניבות מיס, סטיות מדידה, ועוד.

להלן נתוני פחת המיס במועצה בשנים האחרונות, עפ"י המסמכים שהוצגו לביקורת:

שנה	רכישת מיס [מ"ק]	סה"כ צריכה [מ"ק]	פחת [מ"ק]	פחת [%]	הערות
2014	1,793,541	1,673,811	119,730	6.68%	מבוסס על דיווח שהוצג בתכנית אב של המועצה לשנת 2018
2015	1,841,677	1,719,111	122,566	6.66%	כנ"ל
2016	2,071,267	1,897,063	174,204	8.41%	כנ"ל
2017	2,026,843	2,006,938 (*)	19,905	0.9% (*)	מבוסס על הדיווח לרשות המיס שהוצג לביקורת (*)
2018	2,052,815	1,988,532	64,283	3.1%	כנ"ל
2019	2,124,306	2,022,552	101,754	4.7%	כנ"ל

* בדיווח לרשות המיס צוין: "סקר מונים לגינון - בוצע סקר בשנת 2017 ונמצאו מדים שלא היו רשומים במערכת, רשמנו כ - 50,000 קוב".

מנתוני הטבלה עולה, כי אחוז הפחת הממוצע לשנים 2014 - 2019 עמד על כ - 5%. יצוין כי שיעור הפחת הנמוך בשנת 2017 נבע מרישום צריכה נוספת של 50,000 קוב, שנעשה בעקבות גילוי מונים לגינון שלא היו רשומים במערכת. יצוין כי ללא רישום התוספת האמורה בדיווח שהועבר לרשות המיס, פחת המיס באותה שנה היה 3.4%. בשנת 2019 המועצה רכשה למעלה מ-2 מיליון קוב מיס מחברת מקורות בעלות כספית של כ - 11 מיליון ₪, וגבתה כ - 16 מיליון ₪ מצרכני המיס בשטחה. יצוין כי במונחי תקבולים, אבדן הגביה בשנת 2019 בעקבות פחת מיס של 4.7% עמד על כ - 750,000 ₪.

10.2 ניתוח מרכיבי הפחת

על מנת לצמצם את פחת המים נדרש לערוך ניתוח של מרכיבי הפחת, כדי להעריך האם מקורו בגניבות מים, נזילות בתשתיות עירוניות, פיצוצי מים בתחום הגינון, וכד'. בהיעדר ניתוח פחת המים, קשה לקבל החלטות יישומיות לצורך הקטנת אחוז הפחת. במועד הביקורת, לא נמצא תיעוד לכך שמנהלת מחלקת המים לקחה חלק בניתוח מרכיבי פחת המים, לצורך קבלת החלטות יישומיות שנועדו להקטין את אחוז הפחת באמצעות טיפול מושכל בתשתיות, שיפור הבקרה בנושא גניבות מים, ועוד.

מומלץ שמנהלת מחלקת המים תכין בכל שנה, בשיתוף עם מנהל מחלקת תחזוקה, דוח לגבי כמות אובדן המים כתוצאה מפיצוצים בצנרת העירונית ואיתור גניבות מים. מומלץ שפעם במספר שנים יוכן דוח מקצועי על פחת המים התפעולי, במקביל לדוח פחת המים הרישומי המוכן בכל שנה על ידי מחלקת הגביה.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי קיים מעקב דו חודשי לפחת שוטף שמבוצע על ידי מנהלת מחלקת הגביה, ומנהלת מחלקת המים מעודכנת ויש לה גישה לצפייה בכוון R.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי היא עורכת סיורים בשטח מיומה הראשון בתפקיד ואף גילתה גנבי מים, ולראשונה הופקו דוחות אכיפה בנושאי מים ואף בוצעו הערכות צריכה + תלונה במשטרה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה שמחלקת המים תכין בכל שנה בשיתוף עם מחלקת תחזוקה דוח לגבי כמות אובדן המים כתוצאה מפיצוצים בצנרת העירונית ואיתור גניבות מים, אינה ישימה במתכונת הקיימת שבה עובדי מחלקת תחזוקה מביעים התנגדות להתנהלותם מול מחלקת המים ואינם משתפים פעולה. מנהל האגף הוסיף כי מתחזקת המלצתו להקמת מחלקת מים בלתי תלויה במחלקות ואגפים אחרים, והנושא נמצא בטיפול. עוד ציין מנהל האגף, כי מתקבלת המלצת המבקר להכין פעם במספר שנים דוח מקצועי על פחת המים התפעולי.

10.3 פעולות לצמצום פחת המים

במטרה לצמצם את פחת המים, ניתן לנקוט בין היתר בצעדים הבאים:

- תכנית עבודה להחלפת תשתיות
הכנת תכנית עבודה מתוקצבת להחלפת תשתיות מים עירוניות בקווים שבהם אותרו נזילות רבות.
- החלפה תקופתית של מדי מים
החלפה תקופתית של מדי מים מכל הסוגים, כדי להבטיח מדידות צריכה מדויקות.
- יצירת אזורי מדידה - DMA
מיפוי אזורי מדידה ביישוב (DMA - District Metering Area) על מנת שיהיה אפשר למקד את הטיפול באזורים שבהם פחת המים גבוה יחסית.
- בקרה על תקינות התשתיות
איתור מהיר של נזילות סמויות בצנרת העירונית על ידי שימוש במכשור ייעודי לאיתור נזילות מים תת קרקעיות, והטמעת אמצעים טכנולוגיים מתקדמים, כגון מערכת לניטור קבוע של רשת המים לצורך איתור נזילות באמצעות חיישנים הפזורים לאורך הצנרת, או מערכת לאיתור נזילות בצנרת המים העירונית באמצעות אנומליות של עליה בספיקה.
במועד עריכת הביקורת לא נמצא תיעוד לביצוע כל הפעולות שצוינו לעיל, ובכלל זה קיום תכנית עבודה מתוקצבת להחלפת קווי מים שבהם אותרו נזילות רבות, מיפוי אזורי מדידה, ושימוש בכל האמצעים הטכנולוגיים הקיימים לאיתור נזילות.

למרות ששיעור הפחת במועצה נמוך ביחס לממוצע הארצי, מומלץ לבחון את השימוש באמצעים האמורים, כדי לצמצם את פחת המים ולמנוע את גידולו בעתיד.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מתקבלת.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי שיעור פחת המים במועצה נמוך ביחס לממוצע הארצי, ונמוך מפחת מקובל של 8%.

11. אחזקת תשתיות מים**11.1 תיקון נזילות בצנרת העירונית**

המועצה התקשרה עם חברה קבלנית לצורך טיפול בנזילות מים ובפיצוצים בצנרת שנמצאת באחריות המועצה, עפ"י קריאות של מחלקת תחזוקה. הניהול השוטף והבקרה בנושא בוצעו ע"י מנהל מחלקת תחזוקה וסגן מנהל המחלקה.

במועד הביקורת לא נמצא במחלקת המים תיעוד לקבלת נתונים ממחלקת תחזוקה לגבי כמות פיצוצי המים בתקופה האחרונה, והערכת אובדן המים שנגרם מהפיצוצים והשפעתו על חישוב פחת המים.

כמו כן, לא נמצא תיעוד לעריכת דיונים משותפים של מחלקת המים ומחלקת תחזוקה בנוגע להיקף הפיצוצים בצנרת העירונית שאירעו בתקופה האחרונה, והצורך בהחלפת תשתיות מסוימות במטרה למנוע פיצוצים חוזרים.

מומלץ שמנהלת מחלקת המים תקבל ממחלקת תחזוקה דוחות רבעוניים המפרטים את כמויות הנזילות והפיצוצים שאירעו בצנרת העירונית, ואת אומדן כמויות המים שאבדו כתוצאה מכך.

מומלץ לבצע בחינה תקופתית בשיתוף מנהל מחלקת תחזוקה ומנהלת מחלקת המים באשר לצורך בהחלפת קווים עירוניים כתוצאה מפיצוצים חוזרים בצנרת העירונית.

בסיכום פגישה שנערכה ביום 14.3.19 בנוכחות גזבר המועצה, מנהלת מחלקת הגביה ומנהל מחלקת המים (לשעבר), צוין בין היתר כלהלן:

"נדרש לבחון את כלל פיצוצי המים החל מ-1 לינואר 2018 שקרו ביישוב, למפות אותם לפי אזורים, להמליץ על החלפת קווי מים, ולהמליץ על תוספות של מקטיני לחץ".

במועד עריכת הביקורת, לא נמצא במחלקת המים תיעוד לביצוע הפעולות האמורות. מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כלהלן:

- ❖ ההתקשרות במכרז עם החברה הקבלנית, אינה נותנת מענה מלא לצרכי הרשות.
- ❖ המכרז הינו במחיר הפסד, מה שגורם לקושי רב בביצוע עבודות מול הקבלן.
- ❖ אין פיקוח בשטח של עובדי הרשות על עבודת הקבלן.
- ❖ מחלקת תחזוקה אינה מתעדת את התקלות והבעיות ואין רישום ביומני עבודה.

עוד ציין מנהל האגף, כי המלצת המבקר בנושא קבלת דוחות רבעוניים או דוחות בכלל ממחלקת תחזוקה אינה ישימה, מאחר ועובדי מחלקת תחזוקה מביעים התנגדות להתנהלותם מול מחלקת המים. מנהל האגף הוסיף כי מתחזקת המלצתו להקמת מחלקת מים בלתי תלויה במחלקות ואגפים אחרים, והנושא נמצא בטיפול.

מנהל מחלקת תחזוקה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי נכון להיום מחלקת תחזוקה אינה מעורבת בנעשה בפיתוח המים והביוב, ויש מנהלים שיועדו לכך. לדבריו, במשך שנים מחלקת תחזוקה עבדה ותחזקה את רשת המים והביוב בצורה הכי טובה, ולכל תקלה או פיצוץ מים או זליגת ביוב עמדה ביעדים של נוהל מים וביוב, וגם לאור המאמצים לשפר את השירות לא קיבלה אפילו תקציבים לכך, אבל עמדה ביעדים. עוד ציין מנהל המחלקה כי לא קיים נוהל תקין לתיקון מהיר של פיצוץ או זליגה, ומחלקת תחזוקה לא עצמאית לביצוע מהיר של תיקון מיידי כמו בעבר, וצריך לקבל הוראות מתי יתוקן הפיצוץ.

11.2 תחזוקת מתקני מים וביוב

המועצה התקשרה עם חברה למתן שירותי אחזקה, לצורך תחזוקת מערכות המים והביוב, הכוללות מתקני מים, משאבות, מתקני אגירה, ועוד.

בהסכם עם החברה נקבע כי היא תבצע עבודות תפעול ואחזקה של מתקני המים והביוב במועצה (בית עריף, מרגלית, בריכת המים, מגדל המים, בוסטר המועצה, מקטיני לחץ) וקו סניקה, לרבות תחזוקת מערכת אינטרנטית כדוגמת IPNP במתקני המים והביוב, כמפורט בהסכם.

בהסכם גם נקבע כי על החברה יוטלו קנסות עקב אי ביצוע עבודות אחזקה מונעת, חוסר תגובה להודעות על תקלות, והתקנת ציוד או ביצוע תיקונים תוך פרקי זמן ארוכים מהנדרש בהסכם.

במועד הביקורת, לא נמצא במחלקת תחזוקה תיעוד לעריכת בקרה שוטפת על אופן פעילות החברה, מלבד אישור החשבונות החודשיים והעברתם לגזברות. בקרה בנושא אמורה לכלול רישום של עבודות האחזקה האמורות להתבצע במתקני המים והביוב בפורמט של דוח חודשי, בו יצוין אם העבודות בוצעו כפי הנדרש ובתדירות שנקבעה.

יצוין כי במועד הביקורת גם לא נמצאה במחלקת תחזוקה תכנית עבודה חודשית או שנתית הכוללת בקרה בנושא.

מומלץ שמחלקת תחזוקה תערוך בקרה שוטפת על עבודות האחזקה במתקני המים והביוב המבוצעות על ידי החברה, ותכלול את הנושא בתכניות העבודה.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי כבר בשבוע הראשון לעבודתה באגף שפ"ע מנהל האגף יזם פגישה במתקני המים והביוב והמצב היה בלתי מתוחזק בלשון המעטה, ונקבעה פגישה דחופה עם מנכ"ל החברה המתחזקת.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי חוזים של קבלנים המועסקים על ידי הרשות במתן שירות ותחזוקה של מערכות המים והביוב, אינם מיושמים בפועל, ואין פיקוח עליון של מחלקת תחזוקה על הקבלנים, כמפורט להלן:

- ❖ לא בוצעו בדיקות בודק חשמל ללוחות חשמל של כלל מערכות המים והביוב (רצ"ב) וזאת בניגוד לחוק החשמל.
- ❖ לא בוצעו עבודות תחזוקה, כגון תיקונים צבע שילוט ניקיון של המתחמים פנים וחוץ צביעה של כל מערכות האינסטלציה, סעיפים המופיעים בחוזה הקבלנים ועליהם משלמת המועצה במסגרת התשלום החודשי לקבלן.
- ❖ לא מולאו יומני עבודה יומיים שנחתמו בסוף יום ע"י הגורם המוסמך במועצה.
- ❖ מצב תחזוקתי לוקה בחסר בלשון המעטה.

מנהל האגף צירף לתגובתו לטיוטת הדוח תמונות המתארות את המצב התחזוקתי של מתקני המים והביוב במועצה, וציין שעם העברת מחלקת המים לאגף שפ"ע ובשל התערבותו האישית לעריכת סיורים בשטח, בוצע שדרוג ושיפוץ של המתקנים.

11.3 תכנון וביצוע תחזוקה מונעת

בבירור שנערך במחלקת תחזוקה נמסר לביקורת, כי הטיפול בצנרת המים העירונית כולל תחזוקת שבר, כאשר בעקבות זיהוי נזילות או פיצוצים מבוצע תיקון נקודתי, ולעיתים בעקבות זיהוי של פיצוצים ותקלות חוזרות, מוחלף קטע מסוים בצנרת. עוד נמסר לביקורת, כי במהלך השנים הונחו שכבות של תשתיות נוספות מעל צנרת המים העירונית, הגורמות מעת לעת לפגיעות בצנרת. כמו כן, בהעדר החלפה מתוכננת של קווי מים ישנים בשכונות הוותיקות, לא ניתן למנוע מראש ריבוי נזילות באותן מקומות, ורצוי להקצות תקציבים לתחזוקה מונעת שתכלול החלפת תשתיות ישנות.

במועד הביקורת, לא נמצאה תכנית עבודה רב שנתית מתוקצבת לביצוע תחזוקה מונעת של תשתיות מים, הכוללת החלפת צנרת עירונית החל מהשכונות הוותיקות.

גזבר המועצה המשמש כמנהל מפעל המים מסר לביקורת, כי אין צורך בהכנת תכנית עבודה רב שנתית להחלפה יזומה של צנרת המים העירונית החל מהשכונות הישנות, מאחר והתשתיות אמורות להחזיק שנים רבות ואין הצדקה להחלפתם ללא קבלת אינדיקציות לריבוי נזילות בקו מסוים. עוד נמסר, כי בשנים קודמות הוחלפו קטעים מסוימים של הצנרת בעקבות ריבוי נזילות שנגרמו מליקויים באופן הנחת התשתיות, או בעקבות פגיעות נקודתיות בצנרת המים במהלך ביצוע עבודות תשתית אחרות.

לאור ההסברים שנמסרו ע"י מחלקת תחזוקה, הביקורת ממליצה לקבל חוות דעת מקצועית ממהנדס המים או מחברה חיצונית, לגבי נחיצות תכנית עבודה רב שנתית מתוקצבת להחלפה מדורגת של צנרת המים העירונית בשכונות הוותיקות.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לאור ההסברים שלעיל, התכנית תועבר למנהל מפעל המים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי בניגוד לעמדת הגזבר, יש להכין בהקדם תכנית רב שנתית לביצוע שדרוג מערכות המים והביוב, וזאת בהתאם לממצאי צילום קווים עתידי שיבוצע במסגרת התכנית הרב שנתית. עוד ציין מנהל האגף, כי המלצת המבקר בנושא קבלת חוות דעת מקצועית ממהנדס מים או מחברה חיצונית ובנושא הכנת תכנית עבודה רב שנתית לתחזוקה מונעת של תשתיות המים והביוב, מתקבלת, אך הדבר מצריך הקצאת תקציב ומשאבים. מנהל האגף הוסיף כי ניתן לחסוך את הייעוץ, מכיוון שנדרשת תכנית רב שנתית ונדרש להקצות את המשאבים לטובת בניית התכנית.

לביקורת לא הוצגה תכנית עבודה המבוססת על איתור מוקדי בעיות חוזרות בצנרת המים העירונית. במחלקת המים או במחלקת תחזוקה לא נמצא תיעוד לביצוע מעקב שיטתי אחר כמויות וסוגי התקלות בתשתיות המים בכל שכונה, לצורך תכנון תחזוקה מונעת שעשויה להקטין את היקפי התקלות השוטפות ועלויות התיקונים. מעקב כאמור יכול להתבסס על הפקת דוחות ניהוליים ממערכת המוקד העירוני, ועל ניהול רישום מרוכז של תקלות חוזרות.

בנוסף, במערכת ה-GIS של המועצה לא נמצאה שכבה של תקלות בתשתיות המים, המאפשרת איתור מקטעים שבהם אירעו תקלות חוזרות והכנת תכניות עבודה בנושא.

מומלץ שתכנית העבודה השנתית לביצוע תחזוקה מונעת של תשתיות המים תתבסס בין היתר על איתור מוקדי בעיות עפ"י נתוני התחזוקה ומערכת המוקד העירוני, ואיתור מקטעים שבהם אירעו תקלות חוזרות באמצעות מערכת ה-GIS.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי מקובלת המלצת המבקר להכין שכבת GIS של תקלות ובעיות של תשתיות מים וביוב לצורך קבלת החלטות עתידיות ותיעוד התקלות על כל קו. מנהל האגף גם ציין כי נעשתה פניה לאגף הנדסה לבניית שכבה - עד עתה ללא מענה - וקיים קושי מול מחלקת המחשוב להטמעת הטכנולוגיה.

מנהל מחלקת תחזוקה ציין בתגובתו לטיטת הדוח כי הוא לא ראה שקיימת טבלת מעקב לפיצוץ מים, הכוללת את מיקום הפיצוץ וכמויות המים שאבדו, וגם אין תיעוד של כמויות מים הנצרכות באירועים הנערכים ביישוב. מנהל המחלקה גם ציין כי נדרשת השקעה בתשתיות המים והביוב, כולל החלפת מכסי ביוב, החלפת מגופים, ועבודות יזומות לתחזוקת צנרת מתיישנת.

12. השקעות המועצה בתשתיות

12.1 נתונים שדווחו למשרד הפנים

בפניה שנשלחה ע"י המועצה לשר הפנים בחודש פברואר 2016 בנוגע לקבלת פטור מחובת תאגוד, פורטו בין היתר ההשקעות שבוצעו ע"י המועצה ב - 6 שנים האחרונות בתחום המים, כמפורט להלן:

א. החלפת צנרת מים בשכונות ותיקות: בעקבות תקלות חוזרות של פיצוץ מים, הוחלפו קווי המים בשכונת גבעולים ברחוב לכיש, ובשכונת אלונים קווי המים ברחובות לשם, מרגלית ותרשיש.

בכל קו מדובר במאות מ"א. הפרויקטים בוצעו בתיאום ואישור רשות המים. רשות המים מימנה מימון חלקי והמועצה השלימה המימון ממקורותיה.

- ב. השקעות נוספות: המועצה ביצעה במימון מלא עבודות שונות. הקמת ממיר תדר, המגבה אספקת מים סדירה כאשר ישנה תקלה. הוחלפו פורקי לחץ (ברמדים), הוחלפו קולטי אבנים, הוחלפו מצופי מים בבריכות האגירה (מים). כמו כן הוחלפה מערכת תקשורת להתרעה על תקלות של מפלסי המים בבריכות המים.
- ג. המועצה השקיעה בהחלפת ראשי מערכת וצנרת המים לגינון וזאת במסגרת קול קורא של רשות המים. כתוצאה מכך הצליחה המועצה לצמצם את צריכת המים לגינון בעשרות אחוזים (למעלה מ - 30%). כל מערכות המים להשקיה בגינון ממוחשבות ובמעקב שוטף של חברה המתמחה בתחום.

נמצא, כי בפנייה נוספת שנשלחה לשר באותו נושא ביוני 2019, צוינו אותן ההשקעות שצוינו בפניה הקודמת כ - 3 שנים קודם לכן, וזאת מבלי שפורטו פרויקטים נוספים בתחום המים, מלבד החלפת מדי המים למערכת קר"מ.

בפנייה האמורה גם צוין, כי המועצה ביצעה תכנית אב כוללת למערכות המים והביוב באמצעות משרד חיצוני לצורך תכנון עתידי של המערכות הנדרשות לשנים הבאות, וגם אישרה תכנית פיתוח לשנים 2019-2021 לשדרוג והחלפת תשתיות בסך כולל של כ - 50 מיליון ₪.

עוד צוין בפניה, כי ההשקעות שבוצעו או יבוצעו בשנים הקרובות במסגרת תכניות הפיתוח, יכללו את הפרויקטים הבאים:

- שדרוג תחנת (שאיבת ביוב) בית עריף, הכולל החלפת משאבות והגדלת הספיקה, שדרוג מערכות החשמל ושיפור במבנה. עלות ההשקעה מוערכת בכ - 3.8 מיליון ₪.
- פיתוח שתי שכונות חדשות, כרמים ורקפות, באמצעות החברה הכלכלית, הכולל הקמה של תשתיות מים וביוב של השכונות וחיבורן לתשתית הראשית. כמו כן במסגרת עבודות הפיתוח, הוקם מכון לגברת לחץ המים (בוסטר) באזור התעשייה.
- החלפת קו הביוב הישן ברחוב יסמין והגדלת הקוטר שלו, לנוכח קליטת השפכים של השכונה החדשה כרמים.
- החלפת שעוני המים למערכת קר"מ, והמשך ההשקעה בברמדים ושעוני לחץ.

נמצא כי ההשקעות בשדרוג תחנת בית עריף שצוינו לעיל, וכן בפיתוח התשתיות בשכונות כרמים ורקפות באמצעות החברה הכלכלית, צוינו גם בפניה הקודמת שנשלחה לשר הפנים בשנת 2016.

12.2 השקעות מתקציב קרן מפעל המים

להלן נתוני ההוצאות עבור עבודות קבלניות בתחום המים בלבד (לא כולל ביוב) כפי שנרשמו בתקציב קרן מפעל המים בשנים האחרונות:

סעיף תקציבי	שם הסעיף	2017	2018	2019	סה"כ ב - 3 שנים
7000911720	חומרים - שעוני מים	400	400	300	1,100
7000911721	שעוני מים - התקנה	50	50	0	100
7000911750	עבודות קבלניות	387	342	317	1,046
7000911751	עבודות קבלניות - בחירום	40	40	60	140
	סה"כ	2894	2850	2696	2,386

להלן נתוני הוצאות והכנסות בגין קניית מים ואספקת מים לתושבים באותן שנים:

סעיף תקציבי	שם הסעיף	2017	2018	2019	סה"כ ב - 3 שנים
	הכנסות				
7000410210	אגרת מים גביה שוטפת	15,468	15,649	16,259	47,376
7000410220	אגרת מים פיגורים	300	300	355	955
	סה"כ הכנסות ממכירת מים	15,768	15,949	16,614	48,331
	הוצאות				
7000911772	סה"כ הוצאות עבור רכישת מים	9,565	9,515	10,776	29,856
	הפרש	6,203	6,434	5,838	18,475

מנתוני הטבלאות לעיל עולה, כי מתוך הכנסות בסך כולל של כ - 48 מיליון ₪ ממכירת מים באותן שנים, המועצה קנתה מים ממקורות בסכום כולל של כ - 30 מיליון ₪, ומתוך ההפרש של כ - 18 מיליון ₪, תוקצבו בקרן מפעל המים כ - 2.3 מיליון ₪ בלבד עבור עבודות קבלניות לאחזקת תשתיות המים.

לביקורת נמסר, כי בנוסף לאחזקת תשתיות המים שתוקצבה מקרן מפעל המים, בוצעו במהלך אותן שנים עבודות להחלפת תשתיות מים שתוקצבו באמצעות תב"רים, כפי שיוסבר להלן.

12.3 השקעות באמצעות תב"רים

נמצא כי בסוף שנת 2015 המועצה פתחה תב"ר (מס' 564) עבור ביצוע פרויקטים בתחום המים והביוב, במימון הכספים שהועברו מקרן השיקום של חברת מקורות. התב"ר האמור אושר ע"י המועצה ביום 24.11.15 וע"י משרד הפנים ביום 3.12.15. בישיבת מועצה מיום 24.11.15 נמסר עדכון כי היתרה של קרן השיקום המתנהלת בחברת מקורות עומדת על סך 10,126,156 ₪, והמועצה הצליחה לשחרר את הכספים מהקרן לאחר מאמצים ניכרים. במהלך הישיבה אושרה הגדלת התב"ר כלהלן:

"קרן השיקום" – חברת מקורות (564) :

תוספת 5,626,156 ₪ מקור מימון: קרן שיקום המים.

סה"כ יעמוד התב"ר ע"ס 10,126,156 ₪.

מבדיקת התנועות שנרשמו בכרטיס תב"ר 564 במהלך השנים 2017-2020 עולה, כי באותן שנים בוצעו במועצה עבודות בהיקף כולל של 741,816 ₪, ובכלל זה שיקום מגדל המים ביישוב, ביצוע אומדן ראשוני לתכנון העתקת קו מקורות, והחלפת מדי מים למערכת קר"מ. בכרטיס התב"ר היתה רשומה במועד הבדיקה יתרה תקציבית בסך 8,287,037 ₪. לביקורת נמסר כי באותן שנים עיקר המשאבים הופנו להחלפת תשתיות ביוב, ולהקמת תשתיות חדשות בשכונת כרמים שבוצעו באמצעות החברה הכלכלית. עוד נמסר, כי לפני שנת 2017 בוצעו גם עבודות להחלפת צנרת מים עירונית במקומות שבהם אותרו נזילות תכופות.

יצוין כי ביום 22.3.20 אושר ע"י המועצה תב"ר נוסף (792) להתקנת בוסטר בשכונת כרמים בסך 500,000 ₪, במימון קרן היטלי מים. מנהל מפעל המים מסר לביקורת כי העבודה טרם בוצעה, והיא מתוכננת להתבצע במהלך השנה הקרובה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי טרם רכישת הבוסטר יש לבדוק נחיצות, וזאת רק לאחר ניתוח ממצאי לחצי המים שיתקבלו מהסנסורים שהותקנו בגמלי המים.

להלן נתונים לגבי התנועות שבוצעו בקרנות המועצה בנושא מים וביוב בשנת 2019, עפ"י הדוח הכספי המבוקר של המועצה לשנה זו :

שם הקרן	יתרה לתחילת שנה	תקבולים בשנת הדוח	העברה מתב"רים	הכנסות מהשקעות	סה"כ תקבולים	העברות לתב"רים	תשלומים אחרים והוצאות	סה"כ תשלומים	יתרה לסוף השנה
קרן ביוב	15,320	470		108	578	1,457	1,992	3,449	12,449
קרן ניקוז	2,545	334	162	14	510		30	30	3,025
קרן משק מים וביוב	4,618	17,158			17,158		17,494	17,494	4,282
קרנות אספקת מים	2,822	305		46	351				3,173
סה"כ	25,305	18,267	162	46	18,597	1,457	19,516	20,973	22,929

* הנתונים באלפי ש"ח.

מנהל מפעל המים מסר לביקורת כי קיימת חשיבות רבה לשמירת יתרות גבוהות בקרנות המיועדות להחלפת תשתיות מים וביוב בעתיד, ויש לקחת בחשבון שיום אחד בעקבות בלאי טבעי והתיישנות, המועצה תידרש להפנות משאבים רבים להחלפת תשתיות בצורה נרחבת.

12.4 קרן שיקום בחברת מקורות

בכללים שפורסמו ע"י רשות המים נקבע, כי החל מיום 1.1.2010 כל הרשויות שאינן מאוגדות וספקי מים הפועלים בתחום תאגידי המים, חייבים להפריש לקרן השיקום החדשה בחברת מקורות כספים המיועדים לביצוע השקעות עתידיות בשיקום ושדרוג תשתיות המים והביוב.

עפ"י הכללים, רשות המים יכולה להורות לחברת מקורות להעביר חלק מהכספים שהופרשו, עבור ביצוע השקעות בשטח הרשות טרם כניסתה לתאגיד. בנוסף, מאחר וחלק מהרשויות לא השלימו את הליך ההתאגדות ועם זאת ביצעו השקעות בתשתיות שמומנו מתקציבן, נקבע בתיקון מיום 1.1.15 כי ניתן להעביר סכומים מקרן השיקום גם לרשויות שטרם השלימו את הליך ההתאגדות. ביום 20.9.15 גובש נוהל ובו הוסדר אופן ביצוע ההתחשבות בנוגע לקבלת הכספים, וביום 21.7.16 עודכן הנוהל האמור.

להלן הסכומים שהועברו ע"י המועצה לקרן שיקום המים במהלך השנים האחרונות, עפ"י נתוני הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה:

שנה	2016	2017	2018	2019
השקעה בקרן שיקום מים	1,329	1,328	1,289	965

* הנתונים באלפי ₪.

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנים האחרונות חלה ירידה בסכומים שהועברו מידי שנה על ידי המועצה לקרן שיקום המים.

נמצא כי המועצה קיבלה עפ"י בקשתה כספים שהופרשו לקרן השיקום בחברת מקורות, לצורך ביצוע פרויקטים ועבודות תשתית בתחום המים והביוב. לביקורת נמסר כי בקרן השיקום קיימים סכומים משמעותיים שטרם נוצלו על ידי המועצה, והם מיועדים לשדרוג תשתיות המים והביוב בעתיד בהתאם לצרכים.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח שהמועצה לא קיבלה כספים עפ"י בקשתה, אלא ניהלה מאבק כדי לקבל חלק מהכספים של הקרן לקופת המועצה, שהופרשו לקרן שיקום המים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הסכומים הקיימים בקרן השיקום יישארו בקרן, עד שתוכן תכנית רב שנתית לביצוע שדרוג תשתיות ומערכות.

13. אישור חשבוניות קבלני אחזקה

לביקורת נמסר כי מחלקת תחזוקה מאשרת לתשלום את החשבוניות שהוגשו על ידי קבלנים בגין ביצוע עבודות אחזקה של תשתיות ומתקני מים וביוב בתחום המועצה. בבדיקה מדגמית של חשבוניות קבלנים, נמצא כי מנהל מחלקת תחזוקה אישר אותן כפי הנדרש, טרם העברתם לגזברות לצורך ביצוע התשלום. יצוין, כי החשבוניות לא הועברו לאישור נוסף של מנהלת מחלקת המים לפני העברתן לגזברות.

מומלץ לשקול העברת חשבוניות בנושא תשתיות מים לאישור מנהלת מחלקת המים טרם העברתם לגזברות, לצורך בקרה ומתן אפשרות לבירורים לגבי ביצוע העבודה.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי מאז הגעתה לאגף שפ"ע נושא ההזמנות בתחום המים והביוב כולל קליטת חשבוניות, מנוהל ומתבצע על ידה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי בנוגע להמלצה שחשבוניות בנושא תשתיות מים יועברו לאישור מנהלת מחלקת המים - אכן התחלנו ביישום תהליך זה, אולם לעיתים נתקלים באי ידיעה על עבודות בשל התנגדות מחלקת תחזוקה לשתף פעולה עם מחלקת המים. עוד ציין מנהל האגף, כי הוא מבקש להביא לתשומת הלב שמחלקת תחזוקה אינה מפעילה את הקבלנים בפועל, והדבר מתבצע כיום על ידי מנהל האגף ומנהלת מחלקת המים.

14. ויסות לחץ המים

המבנה הטופוגרפי של היישוב עלול לגרום ללחץ מים נמוך מידי בצנרת העירונית ולאספקת מים בלתי סדירה במקומות הגבוהים. מצד שני, עודף לחץ עלול לגרום לבלאי מואץ של הצנרת, לנזילות ופחת מים. יצוין כי שינויי לחץ עלולים להיגרם רק בזמנים בהם השימוש במים גובר (כמו בערבי שבת וחג) או פוחת (בשעות הלילה), והיערכות נכונה בנושא אמורה למנוע תקלות בתשתיות ובאספקה השוטפת לצרכנים.

לביקורת נמסר כי לעיתים יש בעיות של לחצי מים ביישוב, והטיפול בנושא נמצא באחריות מחלקת תחזוקה. בבירור שנערך במחלקת תחזוקה נמסר לביקורת כי החברה המספקת שירותי אחזקה של מתקני המים והביוב אחראית גם על בדיקת לחץ המים ועל ויסות לחצי המים בתשתיות המועצה.

במועד הביקורת, לא נמצא במחלקת תחזוקה תיעוד לעריכת מעקב שוטף אחר ביצוע בדיקות לחצי מים ע"י החברה, ואופן הטיפול בבעיות של לחץ מים בצנרת העירונית. כמו כן, לא נמצא נוהל המסדיר את תדירות ואופן ביצוע הבדיקות בנושא.

מומלץ לכלול בתכנית העבודה של מחלקת תחזוקה עריכת בקרה על פעילות החברה בנוגע לתקינות לחצי המים, ולעגן את תדירות ואופן ביצוע הבדיקות בנוהל כתוב.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה לכלול בתכנית העבודה של מחלקת תחזוקה עריכת בקרה בנוגע לתקינות לחצי המים ביישוב אינה ישימה, שכן אין למחלקה את המקצועיות והידע הנדרשים לנושא.

במועד הביקורת לא נמצא במחלקת המים תיעוד לקבלת דיווחים ממחלקת תחזוקה לגבי ממצאי הבדיקות של וסתי המים ביישוב.

מומלץ שמחלקת המים תערוך בקרה בנושא באמצעות קבלת דיווחים תקופתיים ממחלקת תחזוקה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה אינה ישימה, שכן במחלקת תחזוקה מביעים התנגדות להתנהלותם מול מחלקת המים ואינם משתפים פעולה. מנהל האגף גם חזר על המלצתו, להקמת מחלקת מים בלתי תלויה במחלקות אחרות. יצוין כי במצגת בנושא מערכות מים וביוב שהוצגה להנהלת המועצה ביולי 2019, נכללו בין היתר הסברים לגבי אזורי הלחץ המוצעים ביישוב, שעיקרם מובא להלן:

- אזור לחץ גבוה - אספקת המים לאזור תמשיך להיות כפי שהיא כיום ממכון השאיבה הסמוך לבריכת בית עריף אך תתוגבר מכיוון בריכת שהם וחיבור ברקת.
- אזור לחץ נמוך 120 - אספקת המים לאזור תמשיך להתבצע דרך מגדל המים בגרביטציה, המקבל את אספקת המים מאזור הלחץ הגבוה (ממכון בית עריף או מבריכת שוהם). למקטיני הלחץ הקיימים היום מומלץ להוסיף מקטין ברחוב החבל על הקו המזרים לרחוב לכיש.
- אזור לחץ נמוך "חדש" 95 - האזור כולל את שכונת כ"א המתוכננת ומרכז העסקים הדרומי המתוכנן. מכיוון שעומד האספקה של מקורות מכיוון חיבור בית עריף תלוי בהקמת הבריכה החדשה ונכון להיום לא קיימים לוחות זמנים, הוחלט על ידי המועצה להקים בוסטר מים, שייתן מענה לעומד האספקה הדרוש.

במועד עריכת הביקורת, לא נמצא במחלקת המים תיעוד לעריכת דיונים או קבלת החלטות בנושא לחץ המים בתשתיות העירוניות.

מומלץ להסדיר את הטיפול בנושא לחץ המים בשיתוף עם מנהלת מחלקת המים והגורמים המקצועיים, ולערוך רישום מסודר של סיכומי הדיונים וההחלטות בנושא.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מתקבלת המלצת המבקר להסדיר את הטיפול בנושא לחץ המים בשיתוף עם מנהלת מחלקת המים, ולערוך רישום מסודר של סיכומי הדיונים וההחלטות.

15. שידור נתוני מערכת קר"מ

מערכת קריאה מרחוק (קר"מ) מבוססת על טכנולוגיה מתקדמת לקריאת מדי מים באמצעות מונים אלחוטיים. קריאת המדים מתבצעת ע"י אנטנות זעירות המשדרות פעמים רבות במשך היום את נתוני צריכת המים למערכת בקרה ממוחשבת, וכאשר מתגלה חריגה מעל לרצף מסוים מתקבלת על כך התרעה מידית. מדי המים מצטיינים בדיוק ואיכויות מדידה גבוהות, ובאמצעות חיבורם ישירות למערכת הממוחשבת מתאפשרת בקרה שוטפת על צריכות המים, וניתן לזהות באופן מדי תקלות ונזילות.

בשנת 2017 פורסם ע"י המועצה מכרז פומבי (מס' 01/17) לביצוע עבודות של התקנת מדי מים במערכת קר"מ. בעקבות זכיית הצעתה של חברה המתמחה בכך, נחתם עימה ביום 11.7.17 הסכם להתקנת מדי המים ברשות. עפ"י האמור בסעיף 5 בהסכם, תקופת ההסכם הינה מיום החתימה עליו ועד לסיום מתן העבודות ו/או השלמת ההתקנות - ביצוע עבודות בהיקף של 4,842,321 ₪ כולל מע"מ, לפי המוקדם ביניהם.

התקנת מדי הקר"מ החלה להתבצע לאחר מועד החתימה על ההסכם, ונמשכה במהלך השנים 2018-2019. בעקבות התקנת המערכת חל שיפור בשירות הניתן ע"י המועצה לצרכני המים, והתאפשר לעדכן אותם באופן מדי לגבי איתור נזילות סמויות בצנרת הפרטית ובכך לחסוך מהם חיובי מים מיותרים. בנוסף, התאפשר לאתר באופן מדי חריגות ונזילות גם במערכת הגינון הציבורי ובמבני המועצה, ולצמצם את פחת המים.

בסעיף 14 א' להסכם עם החברה, נקבע כלהלן :

"הקבלן נדרש לתקן תקלות במערכת או תקלות שנגרמו לציוד משנה כתוצאה מתפקוד לקוי של המערכת ובהתאם להוראות הפיקוח, זאת תוך 48 שעות מרגע קבלת ההודעה מהמועצה.."

נמצא כי בתקופה שבין ינואר 2018 לאוקטובר 2019 נמצאו 78 תקלות במדי הקר"מ המשדרים באופן אלחוטי למערכת המרכזית, שטופלו על ידי קבלן משנה של החברה.

נמצא כי מועד תום הטיפול בתקלות הקר"מ על ידי החברה אינו מעוגן בהסכם, כך שהמועצה לכאורה חשופה למצב שבו עובדי תחזוקה שלא הוכשרו לכך יאלצו בשלב מסוים לתקן תקלות במערכת הקר"מ.

מומלץ לברר מול הגזברות והיועץ המשפטי את תקופת אחריות החברה על הטיפול בתקלות במערכת הקר"מ, ולבחון את האפשרות להכשרת עובדי התחזוקה בהתאם.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מתקבלת המלצת המבקר לברר מול הגזברות והיועמ"ש את תקופת האחריות של החברה על טיפול במערכת הקר"מ, והמליץ לבצע הגדלה של ההסכם הקיים עבור השירות הנדרש, בכפוף לאישור היועמ"ש. עוד ציין מנהל האגף, כי ההמלצה לבחון את הכשרתם של עובדי התחזוקה אינה ישימה, שכן במחלקת תחזוקה מביעים התנגדות להתנהלות מול מחלקת המים ולא משתפים פעולה, וכן בשל עומס העבודה הקיים במחלקת תחזוקה. מנהל האגף גם ציין מספר בעיות שהיו לדעתו במכרז הקר"מ, כמפורט להלן:

- ❖ נבחרו סוגי מדים בקטרים שונים, אך בפועל נתגלו פערים. בחירת המדים נעשתה ללא פיילוט וללא עריכת סקר ובדיקה מדויקת לגבי קוטר הצנרת המותקנת, סוג הצנרת והחיבור לבניינים... כיום נאלצים לבצע שינוי בבחירת סוג המדים בקטרים 1.5 צול ומדי 2 צול מכיוון שעליהם להיות מדים רגישים יותר ובעלי ספיקה נמוכה, על מנת לצמצם פערי צריכה משותפת ומניעת צריכות שליליות. עקב כך, המועצה תיאלץ לבצע הגדלה של המכרז לצורך רכישה של סוג מד מים חדש בעלויות גבוהות מאלו המשולמות כיום - מחיר ותקציב שלא נלקחו בחשבון.
- ❖ בכתב הכמויות במכרז הקר"מ לא הוכנס סעיף התקנה, אלא סעיף משדר תקשורת הכולל ללא הפרדה גם את ההתקנה, וגם משדרים ספציפיים ולא "כל משדר", וגם עבור סעיף זה המועצה תיאלץ לבצע הגדלה למכרז, בכפוף לאישור היועמ"ש.
- ❖ לאחרונה קיימת תופעה שגם במדים הדירתיים מתגלים לא מעט בעיות של עצירה, אי שידורים, וכד'.
- ❖ לטענת מפקח פרויקט הקר"מ, בשל אי תשלום שכר ואי קיום החלטות בגזברות, הוא החליט להתפטר מתפקידו כמפקח עליון וצמוד – כך שאת רוב ההתנהלות מבצעת מחלקת המים ישירות מול החברה המתקינה את מערכת הקר"מ.

במועד עריכת הביקורת לא נמצא תיעוד לכך שמחלקת המים מבצעת בקרה אחר תקינות שידור נתוני הקר"מ, למעט סקירה ראשונית של דוח "אי שידור מדי מים".

הביקורת המליצה שמחלקת המים תבצע בדיקות מדגמיות בשטח על מנת לוודא את תקינות שידורי מדי הקר"מ למערכת EPR.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה מתקבלת ומתבצעת באופן שוטף על דעתה של מנהלת מחלקת המים, ויחד עם זאת יש צורך בהקמת מחלקת מים בלתי תלויה במחלקות ובאגפים אחרים, הכוללת מצבת כוח אדם משלה.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיטת הדוח שהיא עורכת בקרה אחר תקינות מדי המים (קר"מ) במספר אופנים :

* עוברת ביישוב כדרך אגב ליד מד מים ובודקת אותו (הבדיקה כוללת צילום המד והשוואת הקריאה המופיעה עליו לקריאה המשודרת במערכת).

* בעת זיהוי של תקלה כלשהי שהמערכת מתריעה עליה, כגון חבלה, מגנט, אי התקדמות, וכד'.

* בעת הבדיקות הלוגיות של מחלקת הגביה.

16. תעריפים והגדרות מהות השימוש

בהתאם לסעיף 14 לחוק ההתייעלות הכלכלית, רשויות מקומיות שטרם הקימו תאגיד מים וביוב נדרשות לבצע את הפעולות הבאות :

א. לפרסם באתר האינטרנט שלהן את תעריפי המים והביוב לפי הכללים שנקבעו, לרבות כל שינוי או עדכון בהם לפי כללים אלה.

ב. להעביר את פרטי הפרסום לרשות המים.

ג. רשות המים תפרסם באתר את פרטי הפרסומים שהועברו לה על ידי הרשויות המקומיות.

ד. רשויות מקומיות לא יוציאו דרישת תשלום לפי הכללים הנ"ל, אלא לאחר שקוימו הוראות (א) ו- (ב) לעיל.

במועד עריכת הביקורת נמצאו באתר האינטרנט של המועצה תעריפים בגין שירותי מים וביוב שפורסמו באתר ביום 20.7.2016, והיו בתוקף החל מיום 1.7.2016.

באתר המועצה גם צוין, כי בנוסף לתעריפים לעיל תגבה המועצה תעריף שוטף עבור שירותי מים וביוב כפי שנקבע ופורסם ע"י מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב בכללי המים (תעריפי מים שמספקים ספקים מקומיים), התשנ"ד-1994 ובכללי ההתייעלות הכלכלית. עוד צוין, כי יש לעקוב בנושא זה אחר פרסום הכללים שקובעת מועצת הרשות הממשלתית למים ולביוב ברשומות, וכמו-כן ניתן לעיין בתעריפים בספר התעריפים שמפרסמת רשות המים באתר האינטרנט שלה.

להלן תעריפי החיוב לצרכנים הביתיים, על פי האתר של רשות המים:

תעריפים		
תעריפי המים והביוב לצרכנים הביתיים בתאגידי מים וביוב עירוניים:		
מתאריך	תעריף נמוך (ש"ח למ"ק, כולל מע"מ)	תעריף גבוה (ש"ח למ"ק, כולל מע"מ)
1 ביולי 2019	7.079	13.153
1 בינואר 2019	6.881	12.955
1 ביולי 2018	6.608	12.443
1 בינואר 2018	6.546	12.327
1 ביולי 2017	6.546	12.327
1 בינואר 2017	7.659	12.327
1 בינואר 2016	7.676	12.355
1 ביולי 2015	7.96	12.82
1 בינואר 2015	8.05	12.95
1 ביולי 2014	8.88	14.29
1 בינואר 2014	8.89	14.31
1 ביולי 2013	9.26	14.91
1 בינואר 2013	9.10	14.65
1 בספטמבר 2012 (בעקבות שינוי מע"מ)	8.85	14.24

תעריפי המים והביוב בתאגידי המים והביוב העירוניים הם אחידים ברמה הארצית לכל סוגי הצרכנים (למעט צרכנים תעשייתיים המשלמים תעריף שונה על הביוב). ברשויות המקומיות שטרם הקימו תאגיד מים וביוב לפי החוק וברשויות מקומיות שאינן חבות בחובת תאגוד, תעריפי המים שנקבעו אחידים, וצרכניהם ממשיכים לשלם אגרות ביוב בהתאם לחוק העזר העירוני.

תעריפי המים לצרכני המים הביתיים הינם מדורגים:

- **דרגה א'** - מדרגה ראשונה לכמות מים בסיסית – עד 3.5 מ"ק לכל נפש בכל חודש ולא פחות מ- 7 מ"ק ליחידת דיור – בתעריף נמוך יחסית.
- **דרגה ב'** - כל כמות נוספת בתעריף גבוה יותר.

במועד הביקורת נמצאה התאמה בין התעריפים לצרכנים ביתיים של רשות המים לבין התעריפים הקיימים במערכת הגבייה במועצה, ולא הועלו ממצאים חריגים.

נמצא כי במערכת קיימות הגדרות שונות באשר למהות השימוש של נכסים דומים. לדוגמא, נכסים שלעיתים סווגו כמוסדות חינוך ולעיתים כמוסדות ציבור, דבר העלול לגרום לעיוותים בדוחות בקרה או דוחות ניהוליים המציגים את הצריכה לפי שימוש.

מומלץ שמנהלת מחלקת המים בשיתוף מנהלת מחלקת הגביה יבחנו את נכונות הסיווגים הקיימים, לצורך שיפור התיעוד וטיוב הדוחות המופקים מהמערכת.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח שההמלצה מתקבלת, ומנהלת מחלקת המים עושה זאת עצמאית מהיום שנקלטה.

17. תהליכי חיוב בגין צריכות מים

17.1 אופן הכנת החיובים

בהסכם שחתמה המועצה עם חברת הגביה נקבע, כי החברה מקבלת על עצמה לספק את השירות, ובכלל זה את הטיפול בכל מטלות הגביה, לרבות ביצוע חיובים בתחומי אגרות מים וביוב, לרבות קריאת מדי מים והכנת חשבונות מים לגביה ובדיקה לוגית. בנספח ב' להסכם, פורטו השירותים שיינתנו על ידי מחלקת הגביה במועצה בנושא צרכנות מים, כמפורט להלן:

ביצוע קריאות מדי מים בסוף כל חודש זוגי, כולל מדים של חברת מקורות ומדי מים אזוריים. העברת הקריאות לתוכנת קריאות ועיבודם, הפקת מכתבים לתושבים לגבי צריכות גבוהות, מעקב אחר קריאות ציבוריות ועדכונם במערכת, ביצוע בדיקות לוגיות, עדכון תעריפי מים, עדכון הביוב בהתאם למדד, ביצוע חישובי מים, הפקת תלוישים דו-חודשיים, הפקת פקודות, מעקב ועדכונים, מעקב אחר החלפת מדי מים כל 5 שנים, מעקב אחר פחת המים, הכנת דיווחים למקורות ולמינהל המים, הקצבות לגינון ועדכונם במערכת, עדכון מהויות שימוש, וטיפול שוטף בפניות תושבים.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי לאור ביצוע פרויקט הקר"מ, קריאת שעוני המים נעשית ממערכת הקר"מ ע"י מחלקת הגביה (למעט מדי מים של הגינון שעדין לא הוחלפו לקר"מ מאחר ונדרשת הכנת תשתיות). לדבריו, מומלץ כי מנהלת מחלקת המים תבדוק מעת לעת את אמינות הנתונים המשודרים, ותדאג לשיפורים ולעדכונים הנדרשים מול החברה המתקינה את מערכת הקר"מ.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי בשוהם קיימים שעוני קר"מ (למעט 50 מדי גינון שטרם הוחלפו עקב בעיות צנרת וכו'), וחברת הגביה הפסיקה לקרוא מדי מים. עוד ציינה מנהלת המחלקה כי משיכת קריאות מים מתבצעת פעם בחודשיים ב 15 לחודש זוגי – באמצעות משיכת קובץ קריאות ממערכת מילטל. הביקורת הפיקה ממערכת ה – EPR קובץ המכיל את חיובי הצרכנים לתקופה שבין ינואר 2018 לאוגוסט 2019 (להלן: "קובץ חיובים"), להלן תיאור הליך חיוב הצרכנים.



שלב 1 - מאגר מידע מונים מים - "קובץ אב"

לצורך ניהול מפעל המים הרשותי המועצה נדרשת לקיים מאגר נתונים מסודר הכולל את פרטי הנכסים בתחומה, פרטי מדי המים המשויכים לכל נכס ואת כל הנתונים הרלוונטיים לצורך תיעוד הצריכה והחיובים של התושבים.

במועד הביקורת, מדי המים בתחום המועצה כללו מדי מים רגילים (כ-100 במספר) ומדי מים מסוג קר"מ (כ-5,800 במספר) כאשר המטרה היתה להחליף את כלל המדים הרגילים למדי קר"מ. מדי המים בנכסים השונים, כולל בתי מגורים ושטחי מסחר ותעשייה, נושאים מספר סידורי ונרשמים במודול המים והגביה במערכת EPR.

מחלקת הגביה מפיקה קובץ "נתוני אב" הכולל: סוג הנכס, כתובת הנכס, פרטים של בעל הנכס, מספר מד המים בנכס, תאריך התקנת מד המים וקריאת המים הקודמת. כמו כן הקובץ כולל גם שינויים ועדכונים שנעשו במהלך התקופה הקודמת להפקתו.

שלב 2 - קריאת מונים

קריאת המונים מבוצעת מרחוק באמצעות שידור של מדי מים אל מערכת Data Sense אשר מעבירה את הנתונים למערכת EPR אל בסיס נתוני האב של המדים.

שלב 3 - בקרה על הקריאות

הבקרה על חשבונות המים נועדה לוודא כי הם משקפים במדויק את צריכות המים ואת התשלומים בגינם, ולבצע את הפעולות הנדרשות במקרה של חיובי יתר או חסר. יצוין כי ניתוח צריכת המים גם מהווה בסיס לניהול משק המים וההתייעלות במועצה.

בקרת חשבונות המים כוללת בחינת מכלול פרמטרים העשויים להשפיע על החשבון השוטף, כגון: מספר נפשות בגינם הצרכן מחויב, חיובים בגין מוסדות ציבור, חיובים חריגים, ובדיקת ממוצע צריכות גבוהות / נמוכות ומשותפות. כדי לוודא את תקינות הקריאות של מדי המים, מבצע "מפעל המים" בדיקות לוגיות טרם הוצאת החיובים.

הבדיקות הלוגיות נערכות בין היתר באמצעות בחינת השינויים בצריכה בהשוואה לצריכה הרגילה. במקרה שהנתונים נראים כחריגים יש ליידע על כך את הדיירים ואת ועד הבית, ובמקרה הצורך לבצע בדיקות בשטח.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי במקרה של צריכות גבוהות התושבים מקבלים הודעות בשוטף ממנהלת מחלקת המים (קר"מ) ושליחת מכתב / מייל או טלפון לתושב מבוצעת רק לנציגי בניינים כאשר הצריכה המשותפת גבוהה.

שלב 4 – הפקת החיוב לתושב וגביית התשלום

החיובים התקופתיים נשלחים לצרכנים בדואר אחת לחודשיים, כאשר הגביה מבוצעת במרביתה באמצעות כרטיסי אשראי והוראות קבע.

17.2 ממצאי ביקורת בנושא חיובי מים

הביקורת הפיקה קובץ חיובים לחודשים 3/2018 עד 7/2019. הקובץ כולל 53,624 רשומות, ומתייחס ל – 6,078 נכסים ו – 5,821 משלמים. הביקורת ביצעה בדיקות ממוחשבות באמצעות קליטת הקובץ אל חבילת תוכנה לביקורת המאפשרת הפקת חריגים באמצעות שאילתות. להלן פירוט השאילתות שבוצעו וממצאי הבדיקות:

חיובים הכוללים חיוב בגין צריכת מים ללא חיוב בגין ביוב

הביקורת בדקה האם כל חשבונות המים כוללים הן רכיב חיוב בגין צריכת מים והן רכיב חיוב בגין ביוב. בבדיקה נמצאו 77 חשבונות אשר כללו חיוב בגין צריכת מים, ללא חיוב בגין ביוב. נמצא כי מדובר בסוג חיוב הכולל את תעריף המים והביוב בגין הצרכן.

נכסים ללא מספר מונה

נמצאו 76 נכסים ללא מספר מונה. הבדיקה העלתה כי מדובר במונים שפורקו ואין צורך במונה חדש, או במונים פיקטיביים אשר הצריכה בגינם מתפצלת בין הצרכנים.

צריכה ללא חיוב

נמצאו 111 מקרים בהם היתה צריכה אך לא היה קיים בגינם חיוב - מבדיקה עולה כי מדובר בנכסים עירוניים שעבורם לא אמור להתבצע במערכת תשלום בפועל.

צריכה שלילית

נמצאו 29 חיובים בסימן שלילי לתקופה המבוקרת – מבדיקה עולה כי המדובר בהערכות צריכה שהיו בתקופות קודמות אשר תוקנו והפכו לחיוב שלילי.

18. בדיקת הנחה לפי מספר נפשות

תעריפי המים והביוב לרשויות המקומיות ולתאגידי המים נקבעים ע"י רשות המים. מחלקת הגביה במועצה גובה את אגרות המים מהצרכנים עפ"י התעריפים שנקבעו, כאשר צריכת המים הביתית מחויבת לפי שני תעריפים:

- תעריף נמוך: עבור כמות מוכרת (תעריף 1), בגין כמות של 7 מ"ק לחודשיים, כשהוא מוכפל במספר הנפשות המתגוררות בנכס.
- תעריף גבוה: עבור כמות נוספת (תעריף 2), המתייחס ליתרת כמות המים שנצרכה בנכס בתקופת החשבון.

בהתאם לכך, המועצה נדרשת להיות מעודכנת לגבי מספר הנפשות בכל בתי הצרכנים, על מנת שתוכל לבצע את הגביה בהתאם לתעריף הנכון.

בהתאם לכללי תאגידי מים וביוב (קביעת כמות מוכרת) התשע"ו - 2016, עדכון מספר הנפשות ביחידת דיור יכול להתבצע בשני אופנים:

1. עדכון חודשי מרשם האוכלוסין - המועצה תקבל מדי חודש בחודשו עדכון של מרשם האוכלוסין ותעדכן את ספריה בהתאם. המועצה תדווח לתושב על השינוי שהתבצע בהתאם לנתוני המרשם.
2. עדכון על פי בקשת התושב - מפעל המים יעדכן את ספריו בהתאם לבקשות תושבים שיופנו על גבי טופס דיווח על מספר הנפשות. את הבקשה יש להגיש למחלקת הגביה בכתב באמצעות דואר/ פקס/ מייל, ולצרף את טופס הדיווח ואת כל האסמכתאות התומכות. לאחר בדיקה ואישור של הבקשה, מעודכן לתושב תעריף המים הנמוך.

לביקורת הוצג טופס הדיווח אותו נדרש הצרכן למלא על מנת לעדכן את מספר הנפשות ביחידת הדיור. לביקורת נמסר כי נכונות הנתונים שצוינו בטופס האמור נבדקת באמצעות נתוני מרשם האוכלוסין המתייחסים לתושבי המועצה.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי באחריות מנהלת מחלקת המים לייצור ממשק בין נתוני מרשם האוכלוסין לבין מערכת הגביה (EPR).

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי לא מבוצע עדכון חודשי, ויש להוסיף בדוח המלצה כי יש לבצע אינטגרציה בין מערכת מרשם האוכלוסין להטמעת הנתונים במערכת הגביה, והנושא צריך להיות באחריות מנהלת מחלקת המים.

מומלץ להסדיר בנוהל העבודה את הגורם האחראי לביצוע עדכון מספר הנפשות במערכת הגביה אחת לחודש, עפ"י נתוני מרשם האוכלוסין, ולשפר את המעקב והבקרה השוטפת בנושא.

הביקורת הפיקה ממערכת EPR במועצה קובץ המכיל את חיובי הצרכנים לתקופה שבין ינואר 2018 לאוגוסט 2019 (להלן: "קובץ חיובים"). להלן פילוח מספר המונים לפי כמות הנפשות, נכון לחודש אוגוסט 2019:

מספר מונים	שם תעריף (לחודש 7/2019)
1,130	2 נפשות
637	3 נפשות
1,241	4 נפשות
1,667	5 נפשות
480	6 נפשות
87	7 נפשות
34	8 נפשות
9	9 נפשות
1	10 נפשות
1	12 נפשות

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של 11 חיובים שונים של תעריפי המים, הנובעים מכמות הנפשות. הבדיקה נועדה לוודא כי הזנת מספר נפשות במערכת הגביה תואמת למספר הנפשות עפ"י נתוני מרשם האוכלוסין במשרד הפנים. הקובץ שנבדק כולל את חיובי הצרכנים לתקופה שבין ינואר 2018 לאוגוסט 2019. להלן ממצאי הבדיקה:

מספר מונה	מספר נכס	קוד משלם	שם תיאור תעריף	מספר חיובים	תעריף מים	האם תואם את נתוני משרד הפנים כן / לא
315367	3400043012	4213344	מגורים 2 נפשות	9849	18	✓
315688	3400035006	36313351	מגורים 3 נפשות	5834	19	✓
2414388	1800091013	5638189	מגורים 4 נפשות	11107	24	✓
315993	3400039010	58384629	מגורים 5 נפשות	14835	25	✓
09040762	2500041009	22036826	מגורים 6 נפשות	4343	26	✓
5033664	2500012002	22870877	מגורים 7 נפשות	784	27	✓
8792348	2500037003	12687026	מגורים 8 נפשות	298	28	✓
2542132	1800063001	28499127	מגורים 9 נפשות	83	29	✓
09022726	2400072000	22297865	מגורים 10 נפשות	6	20	✓
5033741	3100004206	58691817	מגורים 12 נפשות	9	22	✓
8843512	2400038000	56423213	מגורים 13 נפשות	3	23	✓

במהלך הבדיקה האמורה, הביקורת לא העלתה ממצאים חריגים.

19. חיובים עפ"י הערכות צריכה

צריכת המים נקבעת בהתאם לקריאות מד המים. עפ"י ההפרש בין הקריאה הנוכחית לקריאה הקודמת, נקבעת כמות הצריכה לחיוב ביחידות של מטר קוב (מ"ק) נכון ליום הקריאה. ככלל, יש לחייב את הצרכנים רק עפ"י נתוני הצריכה שנמדדו במדי המים.

עם זאת, ישנם מקרים בהם, מסיבות שונות, לא ניתן לקבל את נתוני הצריכה שבוצעה באמצעות קריאת מדי המים. במקרים אלה, החשבון התקופתי הנשלח לצרכן נערך על בסיס הערכה, ולא לפי נתוני הצריכה בפועל. המקרים בהם המועצה רשאית לבצע הערכת צריכה, הם כלהלן:

- מד המים חובל או נפגע - כאשר מד מים נפגע באופן שיכול לפגוע בדיוק ובאמינות של המדידה, או שמד המים לא ניתן לקריאה, יחויב הצרכן על פי הערכת צריכה. במקרה כזה המועצה חייבת להחליף את מד המים בסמוך לזמן שגילתה את החבלה בו.
- מד המים אינו מראה על צריכה כלשהי - כאשר מד המים אינו מראה על צריכה במהלך תקופת החיוב, עולה חשש כי הוא אינו תקין ולכן המועצה תהא רשאית לחייב את הצרכן על פי הערכת צריכה וזאת ביחס לשתי תקופות חיוב רצופות לכל היותר, בהן לא נמדדה כל צריכת מים.
- לא ניתן להגיע אל מד המים (מד המים אינו נגיש לקריאה) - כאשר לא ניתן להגיע אל מד המים החיוב יערך על פי הערכת צריכה. על הצרכן מוטלת החובה לאפשר נגישות למד המים. ככל ובעיית הנגישות לא נפתרת למועצה קיימת אפשרות לבצע הערכת צריכה מעבר לכמות הקבועה בכללים.
- לא ניתן להתקין מד מים בשל נסיבות שאינן תלויות במועצה - במקרה בו לא ניתן להתקין מד מים והדבר אינו בשליטת המועצה, היא יכולה לחייב את הצרכן על פי הערכת צריכה. חשוב לציין כי במקומות בהם קיימת תשתית מתאימה להתקנת מד מים, המועצה מחויבת להתקין מד מים ואינה רשאית לבצע הערכת צריכה. הביקורת הפיקה מספר שאילתות ממערכת הגביה במועצה עבור חיובים שבוצעו לאחר שקריאת המונה "התבססה" על קריאות קודמות, כמתואר בטבלה הבאה:

חיוב תקופתי	כמות קריאות בהערכה
ינואר – פברואר 2019	477
מאי – יוני 2019	602
יולי – אוגוסט 2019	543
ספטמבר – אוקטובר 2019	494
סה"כ	2,116

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי במהלך 8 חודשים בשנת 2019, בוצעו במועצה 2,116 קריאות בהערכה.

במועד עריכת הביקורת לא נמצא תיעוד במחלקת הגביה לבחינת קריאות בהערכה שבוצעו לאורך תקופה שמעבר לחצי שנה, במטרה להביא לחיוב תקין ומדויק לפי צריכת המים שבוצעה בפועל.

עוד נמצא, כי מנהלת מחלקת המים אינה עורכת בקרה על קריאות בהערכה, בין אם באמצעות בדיקה מדגמית של קריאות בהערכה החוזרות על עצמן מעבר למספר תקופות חיוב, ובין אם באמצעות יציאה לשטח לשם בדיקה פיזית של מד המים.

הביקורת המליצה שמנהלת מחלקת המים תבצע מידי חודש בשיתוף עם מנהלת מחלקת הגביה בדיקות מדגמיות של קריאות בהערכה שבוצעו לאורך מספר תקופות חיוב, שיכללו סיורי שטח לבדיקת הסיבות לכך.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר מתקבלת.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מומלץ שמנהלת מחלקת המים תבצע מידי חודש בשיתוף עם איש השטח בתחום המים, בדיקות מדגמיות של קריאות בהערכה שבוצעו לאורך מספר תקופות חיוב. לדבריו, מומלץ שהבדיקות יכללו סיורי שטח לבחינת הסיבות לקריאות בהערכה לאורך זמן, וממצאי הבדיקות יתועדו במחלקת המים וידווחו באופן שוטף למנהל מפעל המים. עוד ציין הגזבר, כי ממצאי הבדיקות יועברו באופן שיאפשר למחלקת הגביה לעדכן את הנתונים, והעתק מהן יועבר למנהל מפעל המים.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי מחלקת הגביה לא עדכנה בעת הערכות מים לתושבים, למעט צריכות הערכה למדי הגינון, מכיוון שנציג מטעם חברת הגביה הפסיק לצאת לקריאות מדי מים. לדבריה, כל ההערכות של מדי הגינון עוברות אצלה בדיקה והנושא מורכב ומצריך השקעה רבה מצידה, והיא כבר סיימה לסרוק 3 שכונות ונמצאו אי התאמות רבות, והיא מנחה את מחלקת הגביה לתקן בהתאם. עוד ציינה מנהלת המחלקה, כי כיום עם מדי הקר"מ שהותקנו בכל בית בישוב, נושא ההערכות כמעט ולא קיים.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שההמלצה לא רלוונטית מאחר ויש מדי קר"מ, וראוי להמליץ שמנהלת מחלקת המים תבצע בדיקות אימות בין שידורי הקריאות לבין מדי המים בשטח (בדיקת אמינות שידור קריאה) ותפעל לתיקון הליקויים במדי המים מול החברה המתקינה את מערכת הקר"מ, ולתיקון הליקויים בצנרת מול התחזוקה.

20. ניהול הרשאות ובקרה במערכת הגביה

לעובדי מחלקת הגביה קיימות הרשאות גישה למסך הראשי של מערכת המים. נמצא כי כל אחד מעובדי המחלקה הוא בעל הרשאה לבצע פעולות במערכת EPR בתחום חיוב וגביית תשלומי מים, כולל תיקוני קריאות של מדי מים, עדכון מספר נפשות, הקמת עצי מים, ועוד.

יצוין כי ההרשאות לביצוע הפעולות האמורות במערכת ניתנו גם לעובדים אשר אינם עוסקים באופן ישיר בנושא המים (בנוסף למנהלת המחלקה והעובדת בתחום המים).

מומלץ להסיר הרשאות למשתמשים אשר אינם נדרשים לבצע באופן שוטף פעולות בתחום החיוב והגביה של תשלומי מים.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שהסרת ההרשאות מומלצת ביותר.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מתקבלת ההמלצה להסיר הרשאות למשתמשים אשר אינם נדרשים לבצע באופן שוטף פעולות בתחום החיוב והגביה של תשלומי מים.

במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לכך שפעולות בעלות השלכה כספית מבוקרות על ידי גורם נוסף, המאשר את פעולת המשתמש. פעולות הדורשות אישור משתמש נוסף כוללות תיקון נתוני קריאות מדי מים, ועדכון מספר נפשות בבית הצרכן.

מומלץ שמנהלת מחלקת המים תתאם עם גזבר המועצה ומנהלת מחלקת הגביה את הפעולות הדורשות קבלת אישור של גורם נוסף, כבקרה על תקינות הרישום במערכת, אשר תעוגן במסגרת נוהלי העבודה.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי קיים תיעוד לתיקון קריאות מדי מים, ועדכון נפשות מעוגן בחוק עד 6 תקופות.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה שמנהלת מחלקת המים תתאם עם הגזבר ועם מנהלת מחלקת הגביה את הפעולות הדורשות אישור גורם נוסף, מתקבלת.

21. חיובי מים במבננים

מבנן הוא מתחם עירוני המורכב ממספר בניינים החולקים ביניהם שטחים פרטיים פתוחים משותפים, כגון: מדשאות, גינות, שבילים, חניונים, תשתיות מים וביוב, ועוד. מבנן כולל בדרך כלל גינה גדולה המושקית באופן ממוחשב כאשר חיוב הצריכה בגין ההשקיה מחולק בין בעלי הדירות באותו מבנן.

מערך אספקת המים במבנן כולל 2 סוגים של מדי מים:

- מד מים בכניסה לכל בניין במבנן (קרוי: "מד אב")
- מד מים בכניסה לכל דירה בבניין (קרוי: "מד ב")

הצריכה המשותפת עבורה מחויב כל דייר במבנן, מחושבת בהתאם לצריכה במד האב בניכוי סך הצריכות של מדי הבנים, כשההפרש מחולק באופן שווה בין כל הדיירים. מיקרים בהם הצריכה המשותפת לכל דייר במבנן הינה שלילית, עלולים לנבוע מתקלה במד האב, הגורמת לכך שסך כל הצריכה במדי הבן גבוהה מהצריכה במדי האב.

בבדיקת הנושא במחלקת הגביה נמסר לביקורת, כי במקרים בהם הצריכה המשותפת במבנן הינה שלילית מבוצע הטיפול הבא:

- לא מבוצע זיכוי בסך הצריכה המשותפת לדייר, כי אם חיוב בסך אפס.
- נשלח טכנאי לשטח לצורך בחינת מדי המים במבנן.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי מהיום שהיא בתפקיד לא ידוע לה על טכנאי שנשלח לשטח עקב צריכה משותפת שלילית במבנן, ועל ממצאים כאלו או אחרים, או על ממצאים שטכנאי שנשלח מצא לגבי המד.

יצוין, כי בכל מקרה של צריכה משותפת שלילית בו הצרכנים לא מחויבים בצריכה משותפת למרות שבפועל קיימת צריכה שכזו כגון עבור השקיית גינה, נגרם הפסד כספי למועצה אשר משלמת עבור הצריכה המשותפת, והדבר מגדיל את פחת המים.

הביקורת בחנה מבנן ברחוב הזוהר (17-25) בו הוחלפו מדי מים ראשיים ביום 26.1.20, שגם לאחר החלפתם נרשמה במבנן צריכה משותפת שלילית במשך מספר חודשים, כלהלן:

חודש	מספר מד מים ראשי		הפרש	סה"כ צריכת מים של כל הדיירים
	556002	560002		
ינואר 2020	332	953	-1563	2848
מרץ 2020	723	1009	-1236	2968
מאי 2020	1458	1509	-74	3041
יולי 2020	1724	1917	245	3396

מנתוני הטבלה עולים הממצאים הבאים:

- במבנן היתה צריכה משותפת שלילית גם לאחר החלפת מדי המים ביום 26.1.20, אם כי בכמות הולכת ופוחתת.
- בחודש יולי 2020 הפכה הצריכה המשותפת לחיובית, עקב גידול בצריכה שנרשמה במדי המים הראשיים.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי בפועל מדובר בבניינים 3-25 בהם עץ המים לא בנוי נכון במערכת מילטל, ובמערכת EPR בגביה רשומים שני מדים כלליים אך רק אחד מהם מחויב כראשי, והחישוב הוא צריכה של שני הראשיים בהפחתת המשניים, והצריכה המשותפת מחולקת ביחס שווה בין כל דיירי המבנן. מנהלת המחלקה גם ציינה כי לביקורת הוסבר שמדי המים אינם תקינים, ועובדה שלאחר שהוחלפו המדים רואים ירידה משמעותית בצריכה משותפת, ומתקופה 07/20 ואילך יש צריכה משותפת חיובית יחסית.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי צריכה משותפת שלילית יכולה לנבוע לא רק מתקלה במד המים, אלא גם מחישוב שגוי שנעשה במערכת (עץ מים אינו תקין) וגם מבחירת מד שאינו מתאים הנדסית לצרכנות הקיימת במבנן.

לצורך שלילת האפשרות שבמהלך שנת 2020 בוצעו שינויים ידניים במערכת הגביה עבור מבן הזוהר 17-25, הביקורת ערכה בדיקת השוואה בין צריכות המים שנקראו במערכת הקר"מ לבין הרישומים במערכת הגביה. בבדיקה לא עלו ממצאים חריגים והממצאים הצביעו על כך שלא בוצעו שינויים במערכת.

נמצא, כי ביום 19.11.18 מחלקת הגביה העבירה לחברה המתקינה את מערכת הקר"מ מסמך הכולל 19 כתובות של מבננים שבהם הצריכה המשותפת היתה שלילית, לצורך בדיקה. נמצא כי נערכו דיונים בנושא בתאריכים 18.3.19, 4.6.19, ו- 17.7.19 שבהם נקבעו לוחות זמנים לבדיקה וטיפול במדי המים במבננים, אולם למרות האמור בחלק מהמבננים המשיכה להיות צריכה משותפת שלילית.

הביקורת בחנה מבן ברחוב לכיש (130-148) שלגביו הוגשו ע"י מחלקת הגביה נתונים לבדיקת המועצה והחברה המתקינה את מערכת הקר"מ ביום 19.11.18, לצורך החלפת מדי מים עקב צריכה משותפת שלילית. נמצא, כי נכון לתקופה 5/2020 הצריכה המשותפת במבן היתה עדיין שלילית, והדיירים לא חויבו בצריכה משותפת.

מומלץ שמחלקת המים תקבל באופן שוטף ממחלקת הגביה דוחות צריכה שלילית משותפת שיועברו לבדיקה ע"י החברה, ותנהל מעקב אחר אופן הטיפול בנושא.

מומלץ שמנהלת מחלקת המים תערוך בשיתוף מנהלת מחלקת הגביה בדיקה יסודית של נושא הצריכה המשותפת השלילית, ותעביר את ממצאי הבדיקה לגזבר המועצה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר מתקבלת.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי ההמלצה צריכה להיות שמנהלת מחלקת המים תעביר באופן שוטף לחברה המתקינה את מערכת הקר"מ, רשימה עדכנית.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי היא כבר החלה לערוך בירור ומחקר בנושא, והקבלן של החלפות המדים אינו מטפל בנושאים אלו. לדבריה, המדים הקיימים החכמים שנבחרו לא בהכרח מתאימים הנדסית, והיא כבר התקדמה עם רכישת מדים מדגם אחר לאכלוס חדש, על מנת ללמוד את הצריכה המשותפת עם מדים מסוג אחר. מנהלת המחלקה גם ציינה שמחלקת הגביה לא צריכה לטפל בנושא אלא מחלקת המים, ומחלקת הגביה מעבירה דוחות צריכה שלילית למחלקת המים.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי מעקב צריכה שלילית משותפת הוא באחריות מנהלת מחלקת המים, ודוחות צריכה שלילית יועברו בהתאם לדרישות.

22. איתור גניבות מים

אחת הסיבות להיווצרות פחת מים הינן גניבות מים מהצנרת העירונית. לביקורת נמסר כי בעבר אותרו במועצה מספר מקרים של גניבות מים על ידי קבלנים באמצעות חיבורים פירטיים לברזי כיבוי (הידרנטים), והעדר חיבור של עסקים למד המים שהתקבל מהמועצה.

לצורך איתור גניבות מים הרשויות נדרשות לבצע בקרה בשטח על קבלנים, עסקים וצרכנים פרטיים שלא מתקבלים בגינם נתוני צריכה. בדיקות יזומות בנושא עשויות להגדיל את ביטחון הציבור במקרה של חיבורים פירטיים לברזי כיבוי (הידרנטים), וכמובן להקטין את אחוזי הפחת והפסדי ההכנסות.

במועד עריכת הביקורת לא הועסק במחלקת המים עובד שטח, כפי שצוין לעיל, ומנהלת המחלקה לא ביצעה באופן שוטף סיורים יזומים בניסיון לאתר גניבות מים.

הביקורת המליצה שתכנית העבודה של עובדי השטח שיועסקו במחלקת המים, תכלול גם סיורים יזומים במוקדי מים ובאתרי בניה.

במקביל, מומלץ לבחון אפשרות שהפיקוח על הבניה הנערך ע"י אגף הנדסה יכלול גם בדיקות חיבורי מים באתרי בניה, ועדכון מחלקות המים והגביה על גניבות מים.

בנוסף, מומלץ לשקול להפעיל מעת לעת חברות המתמחות באיתור גניבות מים, בעיקר על ידי קבלנים בתחום הבניה והשירותים.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מנהלת מחלקת המים עורכת מעקבים באופן עצמאי ואף גילתה מקרי גניבה - והמלצת המבקר מתקבלת בכפוף לבניה מחדש של מחלקת המים כיחידה אחת עצמאית בלתי תלויה, כאשר מחלקת תחזוקה נותנת מעטפת חיצונית רק במקרים חריגים.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שכיום היא עורכת סיורים יזומים באזורי הבניה, כולל בתים פרטיים, ויוצאת מידי פעם לשכונת הדרים בליווי עובד ורכב ביטחון. לדבריה, אחת לחודש הקבלנים מצלמים עבורה את מדי המים (כי כיום כבר מאוד מסוכן להיכנס לשטח) ובאתרי הבניה יש לערב את מפקחי החכ"ל שהשטח בטיפולם בכל שלבי הפיתוח. מנהלת המחלקה גם ציינה כי במקרה שנמצאת גניבת מים היא מעדכנת את הגזבר, המנכ"ל, אגף הנדסה, החכ"ל, ואת מחלקת הגביה לצורך חיוב בהתאם להערכת צריכה כמקובל.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מומלץ לבצע מעת לעת ועפ"י תכנית עבודה, פעולות לאיתור נזילות ותקלות של גניבות מים.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי חשוב ביותר לבצע בדיקות ע"י חברות מתמחות באיתור גניבות מים בתחילת שנה ובסוף שנה, בנוסף לבדיקות שיבוצעו ע"י איש שטח שיאתר גניבות או שימוש לא חוקי גלוי לעין במהלך כל השנה.

23. אישור חיבור לתשתיות מים

טופס 4 (טופס אישור אכלוס) מהווה אישור של המועצה שבניית המבנה הסתיימה כנדרש והוא בטוח ומתאים למגורים, וניתן לחבר אותו לתשתיות, כמו חשמל ומים. לצורך קבלת הטופס, בעל ההיתר נדרש להוכיח עמידה בכל הדרישות שנקבעו בהיתר הבניה (כולל תכנית סניטרית) ולהציג תצהירים של בעלי המקצוע המאשרים את הביצוע הנדרש.

מאחר וטופס האכלוס מתייחס גם לתחום המים, מחלקת המים אמורה להיכלל בסבב החתימות על הטופס, על מנת שתוכל לוודא שבוצע חיבור תקין של המבנה לתשתיות המים והביוב העירוניות.

נמצא כי מנהלת מחלקת מים אינה נכללת במסגרת סבב החתימות של טופס 4, וכתוצאה מכך אינה מנהלת מעקב אחר הטפסים ולא יוצאת לשטח כדי לוודא שהחיבורים לתשתיות המים והביוב בוצעו באופן תקין.

מומלץ לכלול את מנהלת מחלקת המים במסגרת האישורים הנדרשים למתן טופס 4. מומלץ לשמור העתקים מהאישורים במחלקת המים, על מנת לאפשר בקרה על כך שהתקנת מדי המים בוצעה באופן תקין.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר מתקבלת, ויש צורך שאגף הנדסה ישכיל לשלב את מחלקת המים כגורם מקצועי.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מומלץ לכלול בסבב החתימות את מנהלת מחלקת המים ומנהלת מחלקת הגביה.

מנהלת מחלקת הגביה ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי בנוסף, יש לכלול את מנהלת מחלקת הגביה עוד בקבלת היתר ראשוני, וכחלק מהדרישות לקבלת ההיתר - להתקין מד מים לבנייה לפני תחילת עבודה.

מהנדס המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי אגף הנדסה מעביר לאישור יועץ המים של הרשות את כל הבקשות של בנייה רוויה ובניה טורית, מלבד בתים פרטיים, והוא הנחה את המפקח להעביר את כלל הבקשות, כולל בתים פרטיים, לאישור יועץ המים.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי כיום מחלקת המים עדין איננה נכללת בסבב החתימות, אולם מבצעת בשיתוף עם מהנדס המים (יועץ חיצוני) את כל הבדיקות הנדרשות. מנהלת המחלקה גם ציינה כי הוכנו הטפסים המוגשים למחלקת הנדסה (תעודת גמר).

24. בדיקת פניות למוקד העירוני

מוקד המועצה מקבל מידי יום פניות בנושאים שונים ומעביר אותן לטיפול הגורמים המקצועיים, וכן נותן מענה לשאלות ובירורים בנושאים הקשורים לפעילות המועצה. המוקד מהווה מעגל שירות ראשוני קבוע וזמין לתושבים, ומשמש כצינור מידע מרכזי עבור כל מחלקות המועצה. ככלל, המוקד העירוני משמש הן כמוקד מידע והן כמוקד לקבלת פניות והתראות על ליקויים שונים בשירות שאמור להינתן על ידי המועצה.

מספר רב של פניות למוקד יכול להעיד על ערנות של התושבים והאמון שלהם בכך שהמועצה תטפל בפניותיהם, אולם ריבוי פניות בתחום מסוים מצביע בדרך כלל על בעיות או חוסר שביעות רצון מהשירות. פניות למוקד המנוהלות בצורה נכונה עשויות לספק תמונה בזמן אמת על הנעשה בשטח, ולכן מהוות כלי בקרה חשוב על עבודת מחלקות המועצה.

התושבים יכולים להתקשר למוקד במספר דרכים, טלפון, אינטרנט, פקס ודוא"ל, ובמועד הביקורת הפניות הוקלדו למערכת "פוקוס". נמצא כי בעת קבלת פניות בתחום המים, עובדי המוקד רשמו אותן באחת משתי הקטגוריות העיקריות הבאות:

1. "תחזוקה – מים" - הפניה הועברה לטיפול מחלקת תחזוקה.
2. "מנהל תחום המים" - הפניה הועברה לטיפול מחלקת המים.

יצוין כי רישום הפניות בשתי הקטגוריות העיקריות הנ"ל בוצע משנת 2019 ואילך, וקודם לכן כל הפניות למוקד בתחום המים הועברו לטיפול מחלקת תחזוקה בלבד.

נמצא כי בקטגוריה "תחזוקה - מים" נפתחו במערכת המוקד העירוני 10 נושאים, ובקטגוריה "מנהל תחום המים" נפתחו נושא אחד בלבד ("תקלות במערכת המים"). מבירור שערכה הביקורת עם מהנדס המים עולה, כי סיווגי הקריאות במערכת המוקד העירוני בתחום המים אינם מאפשרים פילוח מיטבי של סוגי התקלות האפשריות, בין היתר לצורך ניתוח פחת המים.

יצוין כי בתאגידי מים וברשויות מקומיות מקובל בדרך כלל לסווג תקלות בתחום המים בנושאים רבים, ובכלל זה: פיצוצים בקו ראשי / משני / שטח פרטי / מעבר, חוסר הרקה למד מים, מגוף לא תקין, ברז ראשי לא תקין, ריח במים, עכירות גבוהה, לחץ מים לא תקין, ונושאים נוספים.

מומלץ לעדכן את הקטגוריות ונושאי הפניות בתחום המים במערכת המוקד העירוני, על מנת לאפשר פילוח מיטבי לפי סוגי התקלות.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי מתקבלת ההמלצה לעדכן את סיווגי הקריאות, וראוי לציין שקיים שת"פ מצוין בין מחלקת המים למוקד העירוני.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שהתוכנה במוקד העירוני כיום הינה CT CONNECT והיא רואה בה את כל הנתונים על כל נושאי התחזוקה.

במערכת המוקד הוגדר זמן תקן לטיפול בכל אחד מסוגי הפניות. להלן זמני התקן לטיפול בפניות בנושא מים שהוגדרו במערכת, ונתוני עמידה בתקן בשנים 2018-2019:

2019 אחוז עמידה בתקן	2019 סה"כ פניות למוקד	2018 אחוז עמידה בתקן	2018 סה"כ פניות למוקד	אחריות טיפול	זמן תקן לטיפול	סוג התקלה
11.4%	35	35.56%	45	תחזוקה	00:03:00	ברז כיבוי אש
19.09%	110	28.91%	128	תחזוקה	00:04:00	נזילת מים לפני השעון
19.59%	148	18.32%	131	תחזוקה	00:04:00	נזילת מים מקו עירוני
57.14%	7	72.73%	11	תחזוקה	01:00:00	נזילה מברז כיבוי אש
49.16%	120	56.07%	107	תחזוקה	01:00:00	פיצוץ בקו משני / ראשי
61.78%	246	45%	160	תחזוקה	01:00:00	תקלה באספקת המים
74.35%	78	57.52%	113	תחזוקה	02:00:00	ברזיה
53.33%	30	81.82%	22	תחזוקה	03:00:00	ברז מים פגום
83.33%	6	100	2	תחזוקה	03:00:00	מפגעי קבלן צנרת מים
91.66%	24	68%	50	תחזוקה	03:00:00	תקלה בשעון המים
52.08%	804	43.69%	769			סה"כ מחלקת תחזוקה
53.33%	120		לא קיים	מנהל תחום המים	03:00:00	תקלות במערכת המים
52.70%	120					סה"כ מחלקת המים

סגירת הטיפול בפניה במערכת המוקד מתבצעת ע"י מנהל מחלקת תחזוקה או מנהלת מחלקת המים על ידי שינוי סטטוס הפניה מ"בטיפול" ל"טופל", וזאת גם כאשר עובד של מחלקה אחרת טיפל בפניה.

יצוין כי קיימים מקרים בהם הפנייה במוקד נסגרה על ידי מנהל המחלקה לאחר שהעבודה בוצעה, אולם המצב עדין לא הוחזר לקדמותו. לדוגמה, פיצוץ בצנרת או נזילה שתוקנו, אך טרם בוצע החזרת אבנים משתלבות, תיקון אספלט, צביעה, וכד'. בעקבות כך, המוקד לעיתים מקבל פניות נוספות מתושבים על כך שהטיפול בפניה הקודמת לא הושלם.

נמצא כי "נוהל מוקד פניות הקשורות למפעל המים" של המועצה מסדיר את אופן הטיפול בקריאות שבר בנושאי מים וביוב. הנוהל מגדיר את אופן העברת הפניות בנושא מים וביוב לאחראים על "מפעל המים", ואת דרך הפעלתם של הכוננים לאחר שעות הפעילות המקובלות.

בנוהל האמור נקבע, כי מנהל מפעל המים יבדוק באופן תדיר את סטטוס הטיפול בפניות בנושא מים וביוב, ויוציא דוח חודשי של פניות באיחור בנושא מים וביוב. עבור פניות שסטטוס הטיפול בהם הוגדר "באיחור", יעביר מנהל מפעל המים תזכורת למנהל האגף על הצורך להשלים הטיפול בפנייה, במידה שלא צוינו בהערות נסיבות מיוחדות לאיחור בטיפול.

עוד נקבע, כי אחת לשנה יופק דוח שנתי המציג את נתוני הפעילות בנושא מים וביוב מול המוקד העירוני, בהשוואה לשנה שעברה. מנהל מפעל המים בשיתוף עם מנכ"ל המועצה יכנס דיון בסיבות לתקלות החוזרות, ייחקרו הגורמים לבעיה ויוצעו דרכי טיפול ומניעה. ממצאי דוחות המוקד העירוני ישמשו תשומה מרכזית לדיון, ומנהל הישיבה יקבע לוי"ז לביצוע ומעקב אחר הפעולה המתקנת.

הביקורת קיבלה דוח קריאות של המוקד הכולל פניות שהתקבלו במהלך השנים 2017, 2018 ו- 2019, המפרט את הנתונים הבאים:

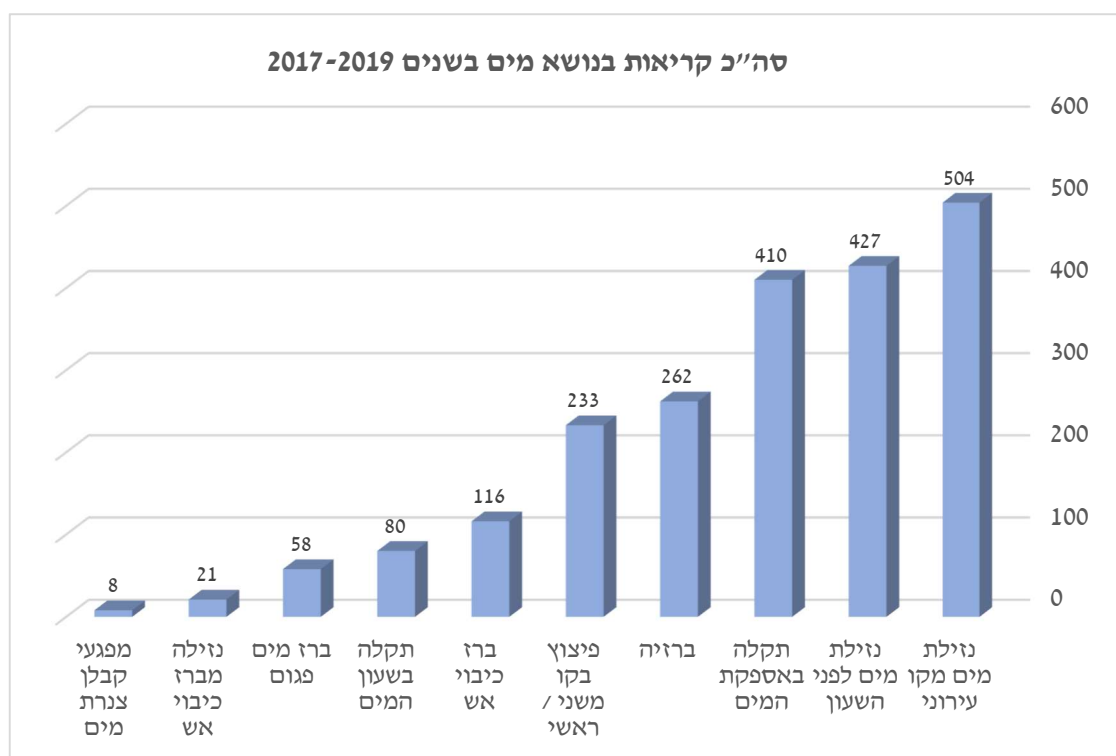
- פרטי הקריאה – הכוללים את תאריך ושעת קבלת הקריאה במוקד, שם המוקדן שקיבל את התלונה, שם הפונה ודרכי ההתקשרות עמו, כתובת, ונושא התלונה אשר נבחר מתוך שורת קטגוריות קבועות מראש.
- טיפול בקריאה - שם המטפל בתלונה, המחלקה הרלוונטית לתלונה, סטטוס התלונה, ותאריך ושעת סגירת התלונה.

במהלך 3 השנים האמורות נרשמו במערכת המוקד סה"כ 2,119 קריאות בנושא מים שסווגו ב - 10 קטגוריות שונות. להלן התפלגות הקריאות האמורות לפי שנים:

סה"כ בשלוש שנים	שנת 2019	שנת 2018	שנת 2017	מספר קריאות בנושא מים
2,119	804	769	546	

נמצא כי בשנים 2019 - 2017, חל מידי שנה גידול במספר הקריאות שהתקבלו במוקד בנושא מים. בשנת 2018 התקבלו 223 קריאות יותר מהשנה קודמת, כלומר חל גידול של כ-40% במספר הקריאות. ואילו בשנת 2019 חל גידול של 4.5% בלבד, עם תוספת של 35 קריאות לעומת השנה הקודמת.

להלן התפלגות סה"כ הקריאות שנרשמו במוקד בנושא מים בשנים 2019-2017, לפי נושאים:



יצוין כי השיוך המבוצע ע"י עובדי המוקד במהלך רישום הפניות לכל קטגוריה, עלול להיות לעיתים לא מדויק מסיבות שונות, כגון זיהוי שגוי של הבעיה, טעויות הקלדה, עומס עבודה, תחלופת עובדים, ועוד. עם זאת, ממספר הפניות המצטבר בכל קטגוריה ניתן להפיק לקחים חשובים לגבי היקפי הבעיות בנושא המחייבות טיפול מערכתי.

להלן מספר הקריאות שנרשמו במערכת המוקד בכל קטגוריה, בכל אחת מהשנים:

נושא	2017		2018		2019		סה"כ	
	מס'	אחוז	מס'	אחוז	מס'	אחוז	מס'	אחוז
1 ברז כיבוי אש	36	6.6%	45	5.85%	35	4.35%	116	5.6%
2 ברז מים פגום	6	1.1%	22	2.9%	30	3.75%	58	2.57%
3 ברזיה	71	13%	113	14.7%	78	9.7%	262	12.5%
4 מפגעי קבלן צנרת מים	0	0%	2	0.3%	6	0.75%	8	0.35%
5 נזילת מים לפני השעון	189	34.62%	128	16.65%	110	13.7%	427	21.7%
6 נזילה מברז כיבוי אש	3	0.55%	11	1.4%	7	0.85%	21	0.93%
7 נזילת מים מקו עירוני	225	41.2%	131	17%	148	18.4%	504	25.5%
8 פיצוץ בקו משני / ראשי	6	1.1%	107	13.9%	120	14.9%	233	9.95%
9 תקלה באספקת המים	4	0.73%	160	20.8%	246	30.6%	410	17.4%
10 תקלה בשעון המים	6	1.1%	50	6.5%	24	3%	80	3.5%
סה"כ	546	100%	769	100%	804	100%	2,119	100%

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי במהלך השנים האחרונות חל גידול במספר הקריאות שנרשמו במוקד העירוני, בחלק מהקטגוריות שהוגדרו במערכת.

נמצא כי בשני נושאים: "נזילות מים מקו עירוני" + "פיצוץ בקו מים משני / ראשי" נרשמו בסה"כ בשנת 2017 - 231 קריאות, ב - 2018 - 238, ובשנת 2019 - 268 קריאות. יצוין כי 737 מתוך 2,119 הקריאות שהתקבלו באותן שנים בנושא מים (כ - 35%) היו בשני הנושאים האמורים, העוסקים בנזילות מקו עירוני או פיצוץ בקו משני או ראשי.

בשני נושאים נוספים: "נזילת מים לפני השעון" + "תקלה באספקת המים" נרשמו בסה"כ בשנת 2017 - 193 קריאות, בשנת 2018 - 288, ובשנת 2019 - 356 קריאות. נמצא כי 837 מתוך 2,119 הקריאות שהתקבלו באותן שנים בנושא מים (כ - 39%) היו בשני הנושאים האמורים, העוסקים בתקלות באספקה ובנזילות שבאחריות המועצה. הגידול בהיקף הפניות האמורות במהלך השנים האחרונות, עלול להצביע על צורך בשיפור התשתיות וברמת השירות הניתן לתושבים בתחום המים.

הביקורת המליצה שמנהל "מפעל המים" ומנהלת מחלקת המים יערכו דיונים בשיתוף מנהל אגף שפ"ע, מנהל מחלקת תחזוקה ומהנדס המים החיצוני, לצורך בחינת הסיבות לגידול שחל בהיקפי הפניות למוקד בנושאי הפניות שצוינו בדוח, זמני המענה, ניתוח תקלות קריטיות, וכד'.

מומלץ שהדיונים האמורים יתועדו, ובסיומם יבוצע הליך מסודר של הפקת לקחים והכנת תכניות עבודה.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר לעריכת דיונים לצורך בחינת הסיבות לגידול שחל בהיקפי הפניות, מתקבלת.

25. היערכות לחירום בתחום המים

במסגרת ההיערכות לשעת חירום פועלת במועצה ועדת מל"ח (משק לשעת חירום) האחראית בין היתר על תחום המים, במטרה להבטיח בעת חירום זמינות של מים בכמות שתספיק לכלל הצרכנים, לפחות למילוי צרכים קריטיים של הקיום השוטף.

מבדיקה שערכה הביקורת ברשויות סמוכות נמצא כי תאגידי מים או מחלקות מים נוטלים חלק חשוב במסגרת תכנית ההיערכות לחירום. בין היתר הדבר בא לידי ביטוי בציון נקודות לאספקת מים, רכישת שקיות מים לתושבים, הצבת נגררים, ועוד.

ההיערכות לחירום בתחום המים במועצה מנוהלת ע"י האחראי על תחזוקת תשתיות המים. במועד הביקורת נמצא ברשותו ספר נהלים מפורט הכולל אנשי קשר וטלפונים, ציון צמתים לחלוקת מים, פירוט כלל הפעולות הנדרשות למספר תרחישי קיצון, ועוד.

במועד הביקורת, מנהלת מחלקת מים לא היתה מעורבת בנושא ההיערכות לחירום של המועצה בתחום המים, למרות שמחלקת המים היא הגורם האחראי על תחום זה.

מומלץ להעביר לעיונה של מנהלת מחלקת המים את תכנית ההיערכות לחירום של המועצה בתחום המים, לצורך עדכון וקבלת התייחסותה לעיקרי התכנית. מומלץ שמנהלת המחלקה תיבחן את ההיערכות בנושא בשיתוף עם מהנדס המים, ותגיש את הערותיה לאחראי על ההיערכות לחירום במועצה עם העתק לוועדת מל"ח.

מנהלת מחלקת המים ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח בנוגע להיערכות לחירום, כי יצאה הזמנה ליועץ חירום המכין סקר חדש ותקין.

מנהל אגף שפ"ע ציין בתגובתו לטיוטת הדוח כי המלצת המבקר מיושמת בפועל, ולאחרונה מחלקת המים התקשרה עם יועץ בנושא מים בחירום, ויחד בונים מחדש את תיק החירום.

דוח ביקורת בנושא:

השירות הפסיכולוגי החינוכי

תוכן עניינים

עמוד

100	..... מבוא	.1
102	..... עיקרי הממצאים וההמלצות	.2
110	..... כוח אדם	.3
110	..... מבנה ארגוני	3.1
110	..... תקני כח אדם	3.2
112	..... העסקה והכשרת מתמחים	3.3
115	..... שעות הדרכה	3.4
117	..... תקציב	.4
120	..... תכניות עבודה	.5
121	..... נהלים	.6
123	..... פעילות השירות הפסיכולוגי החינוכי	.7
123	..... חלוקת משאבים בין מוסדות החינוך	7.1
126	..... פרויקטים	7.2
127	..... ניהול רשומות מסודר	7.3
129	..... סל שירותים	7.4
130	..... התערבויות פסיכולוגיות פרטניות	7.5
132	..... ועדות על פי חוק	7.6
133	..... התערבויות בחירום	7.7
135	..... פרסום הפעילות	.8
135	..... הערכה ומשוב	.9
137	..... בקרה על אופן והיקף הפעילות	.10
138	..... שירותים פסיכולוגיים משלימים (שפ"מ)	.11
138	..... כללי	11.1
141	..... יישום הוראות הנוהל	11.2
142	..... סל שירותים	11.3
143	..... מחירון שירותים והנחות	11.4
145	..... גביית תשלומים	11.5
147	..... חישוב שכר הפסיכולוגים	11.6
148	..... דיווחי נוכחות	.12

1 מבוא

השירות הפסיכולוגי החינוכי המופעל על ידי המועצה (להלן: שפ"ח) מספק שירות לתושבי היישוב החל מגיל 3 ועד לסיום התיכון, ובחינוך המיוחד עד גיל 21.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 61-3.7 בנושא "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי" נקבע, כי ייעודו של השירות הפסיכולוגי הניתן ברשויות הוא לקדם את רווחתם ואת בריאותם הנפשית של כלל התלמידים במערכת החינוך. השירות מיועד לתלמידים במסגרות החינוך השונות, להורים ולמשפחות, לאנשי חינוך העובדים במערכת החינוך ולקובעי המדיניות בתחומים של טובת הילד ושל קידום בריאותו הנפשית. צוות הפסיכולוגים מטפל בין היתר בסוגיות התפתחותיות נורמטיביות, בלקויות התפתחותיות ופיזיות של ילדים ובני נוער, מצבי לחץ בקרב תלמידים, הורים וקהילה, קשיי למידה, קשיי תפיסה וחשיבה, וכן בקשיים רגשיים, התנהגותיים וחברתיים.

אוכלוסיות היעד של הפסיכולוג החינוכי כוללות, מלבד התלמיד, גם את ההורים ואת הצוות החינוכי. הטיפול המוצע יכול להינתן לפרט עצמו, למשפחה, להנהלה, למורה או לקבוצת מורים, למטפלים השונים, ולעתים קרובות בו-זמנית לכולם או לחלק מהם. השירות מסייע לקובעי המדיניות בדרגים השונים לקבל החלטות המכוונות לטיפול בילד ובבריאותו הנפשית. הפסיכולוגים החינוכיים מדריכים את הצוותים החינוכיים בנושאים הרלוונטיים ומקיימים גם השתלמויות מקצועיות.

השירות הפסיכולוגי החינוכי אמור להינתן על ידי הרשות המקומית, כאשר משרד החינוך משתתף במימון 68% משכרם של הפסיכולוגים עובדי המועצה, וכן במימון הוצאות הדרכתם והשתלמויותיהם המקצועיות.

ההנחיות להפעלת השפ"ח ברשויות המקומיות נקבעו ע"י השירות הפסיכולוגי - ייעוצי במשרד החינוך (להלן: "שפ"י") באמצעות חוזרי מנכ"ל. כמו כן קיימות הנחיות מקצועיות של משרד הבריאות, לדוגמה בנושא רשומות מטופלים.

למיקומו הפיזי של השירות הפסיכולוגי ברשות קיימת חשיבות רבה מבחינת רמת השירות לתושב. הביקורת לא מצאה הנחיות מחייבות לרשויות המקומיות בנוגע למיקום משרדי השפ"ח, אך מובן כי נדרשת סביבה טיפולית תומכת שתקנה למבקשי השירות תחושת ביטחון, ותאפשר נגישות דיסקרטית לתושבים המגיעים לקבל טיפול.

משרדי השפ"ח ביישוב ממוקמים ברח' חרמון, בקומה שנייה של מבנה גני ילדים הפועלים בקומת הקרקע. המבנה כולל 11 חדרים: חדר מנהלת השירות, חדר מזכירה, ארכיון, ו-8 חדרים המשמשים לפסיכולוגים, חלקם בהרכב פרטני (3) וחלקם זוגי (5). השירות הפסיכולוגי העסיק במועד הביקורת 15 פסיכולוגים (כולל מנהלת השירות) בדרגות התמחות שונות, שסיפקו מענה פסיכולוגי ל - 5,239 תלמידים. בנוסף, הופעל גם שירות פסיכולוגי משלים (להלן: שפ"מ) שהרחיב את השירותים הפסיכולוגיים לתלמידים במימון נוסף.

ההוראות והחוקים המחייבים בתחום זה כוללים, בין היתר, את המסמכים הבאים:

- * חוזר מנכ"ל משרד החינוך 3.7-61 מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי
- * חוזר מנכ"ל חוק החינוך המיוחד התשמ"ח 1988 + תיקון מס' 11 לחוק החינוך המיוחד 2018 (רפורמת ההכלה והשילוב).
- * הנחיות מקצועיות של השירות הפסיכולוגי הייעודי (שפ"י) במשרד החינוך
- * קוד האתיקה המקצועית של הפסיכולוגים בישראל, 2004
- * חוק הפסיכולוגים התשל"ז - 1977 והתקנות מכוחו
- * חוק חינוך מיוחד התשמ"ח - 1988
- * חוק הגנת הפרטיות התשמ"א - 1981
- * חוק זכויות החולה התשנ"ו - 1996

בשל צנעת הפרט וכללי הסודיות החלים על עבודתם של הפסיכולוגים, הביקורת לא עסקה בנושאים המקצועיים, ולא בדקה תיקים אישיים ורשומות של מטופלים. הביקורת התמקדה בהיבטים מנהליים וכספיים בפעילות השירות הפסיכולוגי החינוכי בשנים 2019-2020, במטרה לבחון את היקף ואופן השירות הניתן לתושבים ולבדוק אם הפעילות נערכת באופן תקין ובהתאם להנחיות וההוראות המחייבות.

במהלך הביקורת נבדקו נהלים, נתונים ומסמכים שונים שהוצגו לבקשת הביקורת, ונערכו פגישות עם מנהלת השירות הפסיכולוגי החינוכי, מנהלת אגף חינוך וקהילה, מנהלת משאבי אנוש, מנהל מדור שכר, ועובדי הנהלת חשבונות במועצה.

טיוטת הדוח נמסרה כמקובל לעיון המבוקרים, לצורך קבלת התייחסותם לממצאים ולהמלצות הביקורת.

2 עיקרי הממצאים וההמלצות

1. בחודש ספטמבר 2020 הועסקו בשפ"ח פסיכולוגים ב - 8.3 תקנים, כלומר 1.25 תקנים שלא התקבל עבורם תקציב ממשרד החינוך ומומנו באופן מלא ע"י המועצה. בנוסף הועסקה בשפ"ח מזכירה, ומזכירה נוספת בשירות הפסיכולוגי המשלים (שפ"מ) שהועסקה שנים רבות על בסיס שעתי באמצעות תאגיד החינוך העירוני. נמצא כי הוצאות המועצה בגין החזר תשלומים לתאגיד עבור העסקת המזכירה נרשמו בכרטיס הנהלת חשבונות בשם "שפ"י עבודות קבלניות". הביקורת העירה כי רישום ההוצאה באופן האמור עלול לייצור רושם שמדובר ברכישת שירותים מקצועיים ולא בשירותי מזכירות הניתנים באופן שוטף מזה כעשור.

הביקורת המליצה לבחון מחדש את אופן העסקת מזכירת השפ"מ, ואת אופן רישום הוצאות המועצה בגין העסקתה.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיטות הדוח כי היא מקבלת את ההמלצה בנוגע לצורך בשינוי מבנה העסקת מזכירת השפ"מ, ולפני מספר חודשים היא ומנהלת האגף פנו למנהלת משאבי אנוש במטרה לבצע בדיוק את מה שהומלץ, והנושא בטיפול.

2. בשנת הלימודים תש"פ הועסקו בשפ"ח במועצה 9 מתמחים, 3 מומחים ו-3 מדריכים. נמצא כי 4 מתמחים החלו את תקופת ההתמחות לפני יותר מ-5 שנים, ו-2 מהם החלו את תקופת ההתמחות לפני יותר מ-7 שנים. יצוין כי עפ"י חוברת השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות לשנת תשע"ט, התקצוב עבור העסקת מומחה אמור להיות גבוה יותר מהתקצוב עבור העסקת מתמחה, ולכן להעסקת מתמחים עשויה להיות משמעות לא רק מבחינה מקצועית, כמוסבר בדוח, אלא גם מבחינה תקציבית.

מומלץ לערוך מעת לעת בירורים עם המתמחים לגבי מועד השלמת חובותיהם לקבלת התואר, ולבחון אפשרות לקדם את הנושא בתיאום עם מועצת הפסיכולוגים.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיטות הדוח כי ההמלצה מתקיימת, ויש לציין כי סיום תהליך ההתמחות הינו קשה, וכדי לקדמו המתמחים מלווים בהדרכה אישית שבה נעשה מעקב צמוד אחר תהליך ההתמחות. בנוסף, מתקיימים מפגשים אישיים עם מנהלת השפ"ח למעקב, ובכל שנה גם נערכת ישיבת צוות המוקדשת לתהליך ההתמחות. מנהלת השפ"ח גם ציינה כי למיטב ידיעתה ולאחר שבדקה זאת מול הפסיכולוגית המחוזית, תקצוב תקני הפסיכולוגים על ידי משרד החינוך נעשה כיום ללא הבחנה בין תקני מתמחים ומומחים. לדבריה, בשנת תשפ"א כבר היו 7 מתמחים, 4 מומחים, ו-4 מדריכים, והם מתקדמים בהדרגה וכיום יותר ממחצית מומחים.

.3

נמצא כי אחוז המימון הרשותי של השירות הפסיכולוגי החינוכי גבוה מהשיעור אותו נדרשת הרשות לממן, ועומד על כ- 44%. הפער נובע מהוצאות המועצה בגין העסקת פסיכולוגים מעבר לתקנים המתוקצבים ע"י משרד החינוך, מימון העסקת מזכירות, הוצאות משרדיות, מחשוב, ניקיון, ועוד. מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בהתייחסותן לטיוטת הדוח כי 68% מימון משרד החינוך נעשה לשכר הפסיכולוגים בלבד, ולא לסעיפי התקציב הנוספים, והחישוב על פיו המועצה מממנת 44% במקום 32% אינו נכון כיוון שהוא מתייחס לכלל סעיפי התקציב ולא רק לסעיף משכורות, וכן כי סעיף המשכורות כפי שצוין כולל גם תשלומי שפ"מ.

הביקורת המליצה לבחון אפשרות לפנות למשרד החינוך בבקשה להגדיל את מספר התקנים המוכרים ע"י המשרד.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח שהיא פנתה מספר פעמים לפסיכולוגית מחוז מרכז בבקשה לקבל תקנים נוספים, אך היא התנגדה לכך בשל התיקון המלא של שפ"ח שוהם, שמצבו שפיר בהרבה משפ"חים אחרים במחוז. עוד ציינה המנהלת, כי בהזדמנות הראשונה שבה תפתח אופציה לבקש תקן (אירוע המתרחש בערך אחת לשנה) היא תפנה שוב כדי שהדברים יהיו רשומים.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה לפנות למשרד החינוך להכרה בכל התקנים עלתה על ידו בעבר, והמנהלת אכן פנתה בשנים האחרונות ולמיטב זכרונו היה תיקון של 0.5 משרה בשנה האחרונה. הגזבר גם ציין כי צריך לפעול כדי לסגור את כל הפער בתקנים.

.4

נמצא כי סעיף המשכורת מחולק בספר התקציב ל- 2 תתי פרקים המתייחסים בנפרד לתקציב השפ"ח ותקציב השפ"מ, אף בתת פרק השפ"מ לא הוצגו בשנים האחרונות נתוני ביצוע, למרות היכולת להציג בנפרד עלויות העסקה בשפ"מ באמצעות מערכת השכר. כתוצאה מהצגת הסעיף האמור ללא נתוני ביצוע הוגדל מידי שנה נפח התקציב השנתי, מבלי לשקף את התפלגות הוצאות השכר בין השפ"ח לשפ"מ.

הביקורת המליצה להציג בתקציב בנפרד גם את נתוני הביצוע בסעיף המשכורות עבור הפעלת השפ"מ.

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בהתייחסותן לטיוטת הדוח, כי נושא הפרדת נתוני ביצוע שפ"מ בסעיף המשכורות הינו נכון, והדבר יועלה לבירור מול הגזברות.

5. נמצא כי בסעיף 3.3 לנוהל שפ"ח - סל השירותים, מצוין נספח אשר לא צורף לנוהל, ואף אינו מופיע ברשימת הנספחים של הנוהל: "...סל השירותים כולל שירותים בסיסיים (נספח 1)..."

מומלץ להקפיד על צירוף כל הנספחים הנדרשים לנוהל.

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בתגובתן לטיטת הדוח כי יש לבדוק מדוע הנספח "סל שירותים של השפ"ח" לא מופיע בנוהל שפ"ח סל שירותים, והעניין יטופל.

6. נמצא כי למרות שחלק נכבד מפעילות השפ"ח (כ-20% מהיקף הפעילות), כולל שעות המוקצות לניהול השפ"ח, ישיבות צוות, הדרכה והתמקצעות, הכשרת המתמחים, ופעולות ייחודיות ברמה קהילתית, לא קיים נוהל המסדיר את הפעילויות האמורות, ובכלל זה:

- הדרכה והתמקצעות - תדירות ואופן קיום הפעילויות, מועדים, חובת נוכחות, וכד'.
- הכשרת מתמחים - אופן קיום ההכשרה, גורמים אחראיים לביצועה, תיעוד ההכשרה ומישוב המתמחה, הגבלת משך ההתמחות, וכד'.
- ישיבות צוות - תדירות הישיבות, נוכחים נדרשים, תכנים ונושאים מהותיים, וכד'.
- פעולות ייחודיות - סוגי פעולות וקריטריונים להפעלתן, תדירות ביצוען, וכד'.

מומלץ לעדכן את הנהלים בנושא פעילות השפ"ח, ולהגדיר בהם את אופן ביצוע הפעילות במוסדות חינוך, אופן תיעוד הפעילות באמצעות תוכנת משפח"ה, פעילויות הדרכה והתמקצעות, הכשרת מתמחים, ישיבות צוות, פעולות ייחודיות, וכד'.

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בתגובתן לטיטת הדוח, כי יש לכתוב את הנהלים הבאים: אופן ביצוע פעולות במוסדות החינוך, תיעוד רשומה פסיכולוגית, פעילויות הדרכה והתמקצעות כולל הכשרת מתמחים, ישיבות צוות ופעולות ייחודיות. עוד צוין בתגובה, כי הדבר יבוצע.

7. כחלק מקידום השירות נערכים בשפ"ח בין היתר פרויקטים חינוכיים. לדוגמא, פרויקט "קפה הורים" - פרויקט שפ"י לטובת קהילת ההורים בהנחיית צוות השירות הפסיכולוגי שהחל בשנת תשע"ז, הכולל הרצאות בנושאי הורות, חינוך ופסיכולוגיה. לביקורת נמסר כי עקב משבר הקורונה הפרויקט האמור נקטע, אף שמימונו אושר.

הביקורת המליצה לבחון אפשרות להתאמת הפרויקט למגבלות הקיימות, ואפשרות לניצול התקציב שאושר לצרכים אחרים, בכפוף לאישור משרד החינוך.

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בתגובתן לטיוטת הדוח, כי בשנת הקורונה שבה לא התאפשר להמשיך במימוש הפרויקט שאושר, נעשו מאמצים לקיים אדפטציה של הפרויקט לצרכי השעה באמצעות קבוצות הורים להתמודדות עם ההיבטים השונים של המגפה, אך למרות ניסיונות חוזרים ויצירתיים (באמצעות מסגרות החינוך, דרך ערוצי המועצה ודרך ההנהגה ההורית), רמת הרישום הייתה כמעט אפסית. עוד צוין, כי להערכתן ההורים לא היו פנויים להיבט הפסיכולוגי של התקופה, בשל צרכים בסיסיים שעלו במהלכה.

8. המידע שהוזן לתוכנת משפח"ה כלל סריקה של כל המסמכים הנמצאים בתיקים. לביקורת נמסר שהתיקים נשמרים בארכיון השפ"ח כ - 7 שנים, ולאחר מכן נגרסים. מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי כל תוכן התיקים האישיים נסרק לתוכנת משפח"ה במבצע ראוי להערכה של המזכירה שהסתיים בימים אלו. עוד צוין, שכל תיקי הקרטון נארזו ונשלחו באופן מסודר לארכיון חברת הארכיברים, ונקבע מועד לביקור מנהלת השפ"ח במקום כדי לעמוד על רמת האבטחה של המידע החסוי.

מומלץ להכין נוהל עבודה שיסדיר את אופן תיעוד המסמכים והתיקים האישיים של המטופלים במשרדי השפ"ח, על מנת להבטיח התנהלות מסודרת.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי יש לכתוב נוהל תיעוד רשומה פסיכולוגית באופן שיסדיר התנהלות מסודרת, והנושא יטופל.

9. מנהלת השפ"ח מאשרת דיווח של שעות עבודה בגין אירועי חירום במסגרת דוחות הנוכחות החודשיים של העובדים, והשעות מוגדרות כ"עבודה מהבית על רקע חירום". האישור מתבצע באמצעות מערכת "חילן" המשמשת לדיווחי הנוכחות וחישוב השכר. יצוין כי מדובר באישור חריג אשר ההתנהלות לגביו אינה מוסדרת בנהלי השפ"ח, ואינו מתועד בטפסים פנימיים.

הביקורת המליצה להכין נוהל עבודה שיסדיר את הליכי העבודה הפנימיים בנוגע לאישור שעות עבודה חריגות בשפ"ח, שבמסגרתו יוכנו טפסים בהם יתועד האישור החריג הנוגע לשעות העבודה, לרבות אישור על "עבודה מהבית על רקע חירום".

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בהתייחסותן לטיוטת הדוח כי יש להכין נוהל תהליכי עבודה פנימיים בכל הנוגע לאישור שעות עבודה חריגות, לרבות אישור על עבודה מהבית על רקע חירום, והנושא יטופל בתיאום עם משאבי אנוש.

10. במועד עריכת הביקורת לא נמצא באתר האינטרנט של המועצה טופס פנייה מקוון לשפ"ח. בנוסף, בדף בו פורטו שירותי השפ"ח לא נכלל מחירון עבור השירותים אותם ניתן לקבל במסגרת השירות.

מומלץ להוסיף לאתר המועצה אפשרות לפנייה לשפ"ח באמצעות טופס מקוון, ולפרסם מחירון מעודכן לקבלת השירות במסגרת השפ"ח.

11. לביקורת נמסר כי כ-60% בלבד ממנהלי מוסדות החינוך משיבים על שאלוני המשוב, והורי המטופלים כמעט ולא משאירים פניות בתיבה המיועדת לכך. לאור החשיבות הרבה בקבלת משוב והערכה לפעילות השפ"ח, הביקורת סבורה שיש לנקוט בפעילות יזומה ושיטתית לקבלת משוב מכל מנהלי מוסדות החינוך והורי המטופלים.

מומלץ לבחון מחדש את אופן קבלת המשובים וביצוע הערכת הפעילות של השפ"ח, כולל תיעוד מסודר של שיחות סיכום שנה, העברת תזכורות למנהלי מוסדות חינוך שטרם השיבו לשאלוני משוב, ופניות יזומות להורי הילדים המטופלים.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי אמנם רק 60% ממנהלי בתי הספר משיבים על השאלון האינטרנטי האנונימי, אולם עם כל המנהלים מתקיים משוב פנים אל פנים בהשתתפות מנהלת השפ"ח ופסיכולוגית ביה"ס, והמשוב האיכותי מתועד בתוכנת משפח"ה בתיק מערכת. עוד צוין, כי פניות יזומות להורי הילדים המטופלים לצורך משוב אינה מתאימה לאופי השירות, ואנו מציעים להורים למלא שאלון משוב באמצעות תיבת פניות, וההיענות אכן נמוכה. בנוגע לצוות הפסיכולוגים ציינה מנהלת השפ"ח, כי בכל שנה היא מקיימת שיחת משוב אישית עם כל אחד מהפסיכולוגים, והם ממלאים שאלון משוב אינטרנטי אנונימי המתייחס לשביעות רצונם מהשירות הפסיכולוגי החינוכי. בנוסף, מתקיימת ישיבת צוות בסוף השנה שבה מוצג בפני הצוות מידע הנגזר מתוכנת משפח"ה בנוגע לתפוקות השפ"ח, ולשם כך המזכירה ומנהלת השפ"ח מכינות פרזנטציה עם עוגות סטטיסטיות המכילות פילוחי ידע משמעותיים לידיעה ולפרשנות.

12. במועד הביקורת מנהלת השפ"ח לא קיבלה מהפסיכולוגים דוחות פעילות תקופתיים, המסכמים את הפעילות שבוצעה על ידם בכל אחד ממוסדות החינוך. לביקורת נמסר שהפסיכולוגים מזינים באופן שוטף את נתוני הפעילות ישירות לתוכנת משפח"ה, ומנהלת השפ"ח מבצעת באמצעות התוכנה מעקב שוטף אחר פעילותם. בביקורת לא נמצא תיעוד לכך שהופקו דוחות ניהוליים מתוכנת משפח"ה, המפרטים את מספר וסוגי הפעילויות שבוצעו בכל אחד ממוסדות החינוך בתקופה נתונה (חודש או רבעון), כגון מספר טיפולים, אבחונים, פגישות, קונסולטציה למנהל המוסד או לצוות, וכד'.

לשאלת הביקורת, האם מופקים מתוכנת משפח"ה דוחות ניהוליים במטרה לאשש את רמת השירות בכל מוסד, השיבה מנהלת השפ"ח כי ביכולתה לתת מענה לשאלה זו בלחיצת כפתור, וכבקה פנימית היא עורכת בדיקה זו מפעם לפעם ומנסה לתת פשר לנפח המענים שניתן לכל בית ספר ביחד עם פסיכולוג/ית המסגרת.

מומלץ לתעד את הדוחות הניהוליים המופקים מתוכנת משפח"ה בקובץ או בעותק מודפס שיישמרו במשרדי השפ"ח, ולהעביר עותקים מהדוחות למנהלת אגף חינוך וקהילה בתדירות שלא תפחת מפעם ברבעון.

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בהתייחסותן לטיוט דוח הביקורת, כי ההמלצה לתעד בקובץ דוחות ניהוליים מתוכנת משפח"ה ולהעביר עותק למנהלת אגף החינוך אחת לרבעון, מקובלת ותבוצע.

13. במועד הביקורת הטיפוליים והשירותיים שבוצעו במסגרת השפ"מ והגבייה בגינם תועדו ברישום ידני בטבלאות אקסל ולא באמצעות תוכנת משפח"ה, למרות שהתוכנה מאפשרת לבצע הפרדה מלאה בין תיעוד פעילויות השפ"ח והשפ"מ.

הביקורת המליצה לתעד את פעילויות השפ"מ באמצעות תוכנת משפח"ה, בדומה לאופן תיעוד פעילויות השפ"ח, על מנת לשפר את המעקב והבקרה בנושא.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוט הדוח כי ההמלצה מיושמת, ומתקיים בשוטף תיעוד רשומה פסיכולוגית של טיפולי השפ"מ בתיק האישי בתוכנת משפח"ה. עוד צוין, כי קיימת חציצה טכנולוגית המאפשרת אך ורק לפסיכולוג המטפל ולמנהלת השפ"ח להיחשף לתיעוד, וזאת כחלק מההפרדה בין השפ"מ לשפ"ח.

14. נמצא כי בשנים 2019-2020 לא נרשמו בסעיף התקציבי "השתתפות הנחות לנזקקים" נתוני ביצוע, למרות שניתנו הנחות, ובסעיף ההכנסות משפ"מ נרשמו באותן שנים ההכנסות במלואן.

מומלץ לשקף את הוצאות המועצה בגין מתן הנחות באמצעות רישום נתוני ביצוע בסעיף האמור.

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בהתייחסותן לטיוט הדוח כי ההמלצה מקובלת, ויש לבדוק עם הגזברות כיצד לערוך את הרישום של נתינת הנחות בסעיף האמור.

15. הביקורת דגמה הנחה שניתנה למטופל בסך 1,125 ₪, במטרה לבדוק אם היא ניתנה בהתאם לתבחינים שהוגדרו בנוהל הנחות. במועד הבדיקה לא נמצא תיעוד להגשת טופס בקשה להנחה, ולבחינת מתן ההנחה ע"י ועדת הנחות בהתאם לקריטריונים שנקבעו בנוהל.

מומלץ להקפיד על תיעוד מסודר של הליך מתן ההנחות, כולל טופס הבקשה והמסמכים התומכים שצורפו אליה, ופרוטוקול ישיבת ועדת הנחות.

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בהתייחסותן לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת ותיושם, ויש לתעד באופן מסודר את ההליך של נתינת הנחה.

הביקורת גם המליצה להסדיר את נושא ההנחות בנוהל פנימי שיגדיר את המקרים בהם תינתן הנחה, שיעורה, הגורמים האמונים על אישורה, אופן התיעוד, וכד'.

בתגובתן לטיוטת הדוח ציינו מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף, כי קיים נוהל פנימי המסדיר את נושא ההנחות בשפ"מ.

16. בנוהל השפ"מ נקבע כי תשלומי ההורים יבוצעו במחלקת הגביה. נמצא כי גביית התשלומים נעשית מראש אחת לחודש, באמצעות טפסים ידניים הכוללים את פרטי כרטיסי האשראי של המטופלים, המועברים על ידי מזכירת השפ"מ למחלקת הגביה. לדעת הביקורת, כתוצאה מרישום פרטי כרטיסי האשראי בטפסים במשרדי השפ"ח, נגרם סיכון לחשיפת פרטי האשראי, עד למועד העברת הטפסים למחלקת הגבייה.

הביקורת המליצה לבחון אפשרות שגביית התשלומים עבור השפ"מ תתבצע ישירות במחלקת הגבייה, ללא תיעוד פרטי כרטיסי האשראי באופן ידני.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי ההמלצה שלא למלא את הטופס הידני עם פרטי כרטיס האשראי במזכירות השפ"מ אינה ריאלית, ומציבה בעיות אתיות. לדבריה, הקשר הישיר עם הורי המטופלים צריך להתקיים באופן דיסקרטי, רגיש ואישי, ומילוי הטופס כולל מידע אישי, כגון סוג הטיפול ומספר המפגשים בחודש הקרוב, ולא יתכן שעובדת מחלקת הגבייה תקיים קשר זה.

17. דיווחי הנוכחות של הפסיכולוגים נעשים באמצעות החתמת כרטיס נוכחות המתייחס לביצוע עבודת השפ"ח בלבד. פסיכולוגים המועסקים לאחר שעות העבודה במסגרת השפ"מ לא מחתימים נוכחות, ושכרם מחושב עפ"י מספר הפגישות שקיימו באותו החודש. על מנת למנוע כפל תשלומים עבור אותה עבודה, המועצה אמורה לוודא שלא היתה החתמה של כרטיס נוכחות ע"י העובדים באותן שעות שבהן התבצעה פעילות השפ"מ, פעילות שעבורה משולם בנפרד בהתאם למספר הפגישות.

בבדיקת הנושא במשאבי אנוש ובמדור שכר נמצא, כי בטופס הדיווח החודשי המועבר ממשרדי השפ"ח לצורך תשלומי שכר עבור עבודה בשפ"מ, אין פירוט של השעות והתאריכים שבהם בוצעו הטיפולים. כתוצאה מכך, משאבי אנוש ומדור שכר לא יכלו לערוך בקרה על מנת לוודא שלא משולם לעובד כפל שכר כתוצאה מהחתמת כרטיס נוכחות באותן השעות.

הביקורת המליצה לעדכן את טופס הדיווח החודשי המועבר ע"י השפ"ח למועצה לצורך תשלום שכר עבור עבודה במסגרת השפ"מ, ולכלול בו פירוט של השעות והתאריכים שבהם בוצעו הטיפולים, על מנת לאפשר בקרה נאותה.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח שהיא מוצאת את ההמלצה להעביר למשאבי אנוש דיווח חודשי של מועדי הטיפול ללא פרטי המטופלים כנכונה וראויה, והנושא הועבר לטיפול עבור חודש מאי האחרון ומוטמע בשוטף.

מנהלת משאבי אנוש ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי בעקבות הביקורת היא הנחתה את מנהלת השפ"ח להוסיף עמודות של שעות כניסה ויציאה של הטיפולים בשפ"מ, וביקשה לקבל את הדוחות כדי שתוכל לוודא ששעות השפ"מ אינן בשעות העבודה.

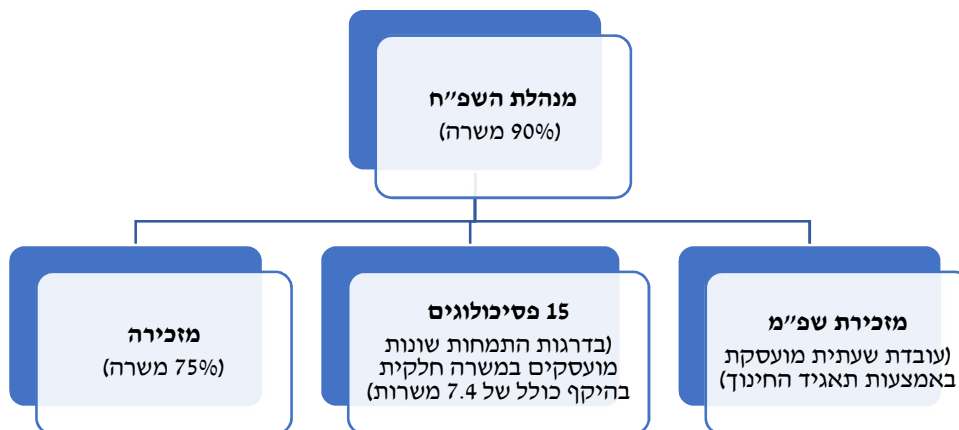
פירוט הממצאים, מסקנות והמלצות

3 כוח אדם

3.1 מבנה ארגוני

השפ"ח במועצה מספק לתושבים סל שירותים במסגרות החינוך מכיתות גן ועד י"ב ברמת שירות א', הכולל הערכות ואבחונים, התערבויות טיפוליות, ליווי מסגרות החינוך והחינוך המיוחד, מענה ממוקד למניעת אובדנות בקרב ילדים ונוער, ומתן שירותים פסיכולוגיים משלימים במימון ציבורי ופרטי במסגרת השפ"מ. השירותים מסופקים על ידי פסיכולוגים המועסקים ישירות על ידי המועצה.

להלן תרשים המבנה הארגוני של השירות הפסיכולוגי החינוכי, נכון למועד הביקורת:



3.2 תקני כח אדם

בסעיף 4.2 בחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.7-61 נקבעו כללים להקצאת תקני הפסיכולוגים לשפ"ח שעל פיהם ניתן לחשב את "התקן הרצוי", כלומר את מספר הפסיכולוגים המינימלי שראוי להעסיק ברשות, וכן את "אחוז הכיסוי" המלמד על היחס שבין מספר התקנים שהוקצו לפסיכולוגים בפועל, לבין מספר התקנים הרצוי עפ"י הקריטריונים שקבע משרד החינוך.

כל תקן שמוקצה על ידי משרד החינוך מתייחס למשרה מלאה של פסיכולוג, אך ניתן לאייש כל תקן על ידי מספר פסיכולוגים, המועסקים באחוזי משרה שונים.

ראוי לציין כי משרד החינוך קבע את מפתח התקינה עוד בשנת 2003, ומאז חלו תמורות בהגדרת תפקידי הפסיכולוגים, ועם הזמן הם נדרשו לתת שירותים נרחבים יותר בתחומים נוספים.

בנתוני השירות הפסיכולוגי הייעוצי (שפ"י) במשרד החינוך, המופיעים במערכת הייעודית של המשרד, מוצגים התקנים המאושרים של הפסיכולוגים לכל רשות שאליה מועברים תקציבים. הביקורת קיבלה דוח ייעודי שהופק מהמערכת בשם "דוח פרטי יחידות שפ"ח", אשר מפרט את דיווחי המועצה לשפ"י לגבי תקני הפסיכולוגים הרצויים בהתאם למספר התלמידים ברשות, ואת התקנים המאושרים בפועל. עפ"י הדוח, שנערך בחודש ספטמבר 2020, בשנת הלימודים תש"פ עמד התקן הרצוי שנקבע ע"י משרד החינוך על 6.55 תקני פסיכולוגים, אולם בפועל המועצה קיבלה תקציב עבור 7.05 תקנים, כלומר יותר מהמינימום הנדרש עפ"י התקן הרצוי של משרד החינוך.

נמצא כי בחודש ספטמבר 2020 המועצה העסיקה בשפ"ח פסיכולוגים ב - 8.3 תקנים, כלומר 1.25 תקנים שלא התקבל עבורם תקציב ממשרד החינוך, ומומנו באופן מלא מתקציב המועצה.

בנוסף לפסיכולוגים, הועסקו בשפ"ח גם מזכירה בהיקף 75% משרה, ומזכירה נוספת בשירות הפסיכולוגי המשלים (שפ"מ) על בסיס שעותי. העסקת שתי המזכירות מומנה ע"י המועצה.

יצוין כי מזכירת השפ"מ מועסקת שנים רבות באמצעות תאגיד החינוך העירוני, והוצאות המועצה בגין החזר תשלומים לתאגיד עבור העסקתה נרשמות בכרטיס הנהלת חשבונות 1817300753 הקרוי שפ"י עבודות קבלניות. לדעת הביקורת, רישום הוצאה זו במסגרת עבודות קבלניות עלול לייצור רושם מוטעה שמדובר ברכישת שירותים מקצועיים, ולא בשירותי מזכירות הניתנים באופן שוטף מזה כעשור.

מומלץ לבחון מחדש את אופן העסקת המזכירה, ואת אופן רישום הוצאות המועצה בגין העסקתה.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי היא מקבלת את ההמלצה בנוגע לצורך בשינוי מבנה העסקת מזכירת השפ"מ, ולפני מספר חודשים היא ומנהלת האגף פנו למנהלת משאבי אנוש במטרה לבצע בדיוק את מה שהומלץ, והנושא בטיפול.

בבדיקת התאמה שערכה הביקורת בין דיווחי המועצה לשפ"י במשרד החינוך נכון ליום 3.9.2020, לבין מצבת העובדים של עובדי השפ"ח עפ"י נתוני משאבי אנוש, נמצאה התאמה מלאה בין הדיווחים.

3.3 העסקה והכשרת מתמחים

בסעיף 3.3. בחוזר מנכ"ל נקבע, כי השפ"ח כגוף מקצועי ציבורי אחראי להכשרתם המקצועית של הפסיכולוגים החינוכיים ולפיקוח על עבודתם. מחובתו להיות מעודכן בידע מקצועי מהארץ ומהעולם ולהקנותו לפסיכולוגים שאותם הוא מעסיק לטובת מערכת החינוך והקהילה. בהתאם לכך, מנהל השפ"ח אחראי לקיומם של מנגנוני הכשרה, השתלמות והדרכה מקצועיים.

יצוין כי תכניות ההכשרה וההדרכה של הפסיכולוגים החינוכיים ברשויות המקומיות מתוכננות, מתוקצבות ומפוקחות מקצועית על ידי שפ"י במשרד החינוך.

התמחות הפסיכולוגים החינוכיים מתבצעת בהתאם לתכנית ההתמחות בפסיכולוגיה חינוכית, על פי תקנות משרד הבריאות הנגזרות מחוק הפסיכולוגים (1977). ברשויות מקומיות רבות השירות הפסיכולוגי החינוכי מקבל הסמכה על ידי משרד הבריאות כ"מוסד מוכר להתמחות בפסיכולוגיה חינוכית". כ - 130 מתוך 260 שפ"חים ברחבי הארץ הם מוסדות מוכרים להסמכה, ובכלל זה גם השפ"ח במועצה.

עפ"י מסמך "הנחיות לתהליך ההתמחות בפסיכולוגיה החינוכית" של משרד הבריאות משך ההתמחות הינו שנתיים במשרה מלאה, או במשרה חלקית בשיעור שלא יפחת מ-50% משרה. כלומר, תקופת התמחות סבירה של פסיכולוג הינה כ-3 עד 4 שנים. מכיוון שמשרד הבריאות מאשר יציאה לחופשת לידה פעמיים בתקופת ההתמחות, יכולה ההתמחות להימשך אף מעל 5 שנים.

על מנת לעמוד בדרישות ההתמחות, נדרש כל מתמחה לעבוד לפחות שנה בחצי משרה בכל אחד מהמוסדות הבאים:

- * בית ספר יסודי;
- * מסגרת חינוך מיוחד;
- * גנים / חט"ב / תיכון / פנימיות.

ניתן לעשות הפסקות בהתמחות, אולם תקופת התמחות שנמשכה פחות משנה במוסד אחד לא תוכר כחלק מרציפות ההתמחות. במהלך ההתמחות מקבל המתמחה הדרכה ממדריך או מומחה, ואלה חותמים על הדוחות שלו.

נמצא כי בנוסף להעסקת פסיכולוגים מתמחים, השפ"ח במועצה קולט סטודנטים הנמצאים בשנת הלימודים האחרונה לשם ביצוע "פרקטיקום" - הכשרה מקצועית במהלך הלימודים הדרושה להשלמת התואר.

להלן טבלה המפרטת את מספר הפסיכולוגים שהועסקו במסגרת השפ"ח במועצה בשנות הלימודים תשע"ט ותש"פ, בחלוקה לפי רמות הכשרתם:

רמת הכשרה	מס' פסיכולוגים בשנת תשע"ט	מס' פסיכולוגים בשנת תש"פ
מתמחה	10	9
מומחה	2	3
מדריך/בהסמכה למדריך	3	3
סה"כ	15	15

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בתגובתן לטיוטת הדוח כי בשנת תשפ"א כבר היו 7 מתמחים, 4 מומחים, ו- 4 מדריכים, ושהם מתקדמים בהדרגה וכיום יותר ממחצית מומחים.

יצוין כי בהקצאת התקנים על ידי משרד החינוך אין הבחנה בין מתמחים ובין מומחים או מדריכים, אולם יש לכך משמעות כמובן מבחינה מקצועית, וגם תקציבית מבחינת הרשות, שיכולה לאייש כל אחד מהתקנים במומחים ולקבל בגינם תקציב לפי התעריף הגבוה, כפי שיוסבר להלן.

עפ"י האמור בחוברת השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות לשנת תשע"ט, התקצוב עבור כל פסיכולוג מחושב בהתאם לדרגה 43 + 17 שנות ותק כולל זכויות סוציאליות ומע"מ, הוצאות רכב והוצאות מינהל בשיעור של 20%, כאשר השתתפות משרד החינוך היא ב-68% מעלות ההעסקה.

לעומת זאת, התקצוב עבור העסקת מתמחה מחושב לפי דרגה 38 בדירוג המח"ר, 9 שנות וותק, כולל זכויות סוציאליות ומע"מ, כאשר השתתפות המשרד היא ב-75% מעלות ההעסקה.

יצוין כי הסכומים המשולמים ע"י משרד החינוך בגין מתמחה או פסיכולוג הינם קבועים, ואינם משתנים בהתאם למשך העסקתם או דירוגם בשכר בפועל.

כאשר נקלט פסיכולוג לעבודה בשפ"ח במועצה, הוא נדרש למלא טופס עדכון פרטים וטופס פרטי פסיכולוג המוזנים למערכת שפ"ח במשרד החינוך. בהתאם לסיווגו כפסיכולוג או כמתמחה, משרד החינוך אמור להעביר למועצה את סכום ההשתתפות בעלות העסקתו, כפורט להלן:

רמה	אחוז השתתפות	עלות משרה שנתית מוכרת ע"י המשרד (במחירי ינואר 2019)	סכום החזר חודשי המועבר ע"י המשרד (אחוז השתתפות חלקי 12) (במחירי ינואר 2019)
פסיכולוג (מומחה או מדריך)	68%	252,813.56	14,326.09
מתמחה	75%	118,118.64	7,382.41

* הנתונים בש"ח

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיטות דוח הביקורת כי למיטב הידוע לה, ולאחר שבדקה מול הפסיכולוגית המחוזית, תקצוב תקני הפסיכולוגים על ידי משרד החינוך נעשה כיום ללא הבחנה בין תקני מתמחים ומומחים, ומפתח החישוב הוא לפי דרגה 43 + 17 שנות וותק – 68%.

להלן נתונים לגבי תקופת ההתמחות של 8 עובדים בשירות הפסיכולוגי החינוכי במועצה, נכון למועד הביקורת:

מס'	תאריך תחילת ההתמחות	אורך ההתמחות בשנים
1	18/11/2009	11
2	2/10/2011	9
3	1/9/2013	7
4	26/8/2015	5
5	3/9/2017	3
6	26/9/2017	3
7	31/8/2017	3
8	1/9/2020	פחות משנה

מנתוני הטבלה עולה, כי בשפ"ח במועצה מועסקים 4 מתמחים שתקופת ההתמחות שלהם היא מעל 5 שנים, ו-2 מהמתמחים החלו את התמחותם לפני יותר מ-7 שנים.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי עובדת מס' 2 בטבלה לעיל סיימה התמחות בשנת תשפ"א, ועובדת מס' 5 בטבלה סיימה התמחות בשנת תש"פ.

יצוין כי הפסיכולוגים אמורים לצבור ותק ודרגות במהלך השנים, ולאחר זמן שכרם אינו זהה לשכר מתמחים בראשית דרכם, אולם המועצה אמורה להמשיך לקבל בגינם השתתפות עפ"י תעריף העסקת מתמחה. בנוסף, המתמחים אינם רשאים לחתום על דוחות, ועבודתם לעיתים מחייבת הקצאת שעות עבודה עבור הדרכה ופיקוח. בבדיקה שנערכה במשאבי אנוש נמסר לביקורת, כי התמשכות תקופת ההתמחות נגרמת מאי השלמת הלימודים על ידי העובדים, והדבר אינו תלוי כלל במועצה.

מומלץ לערוך מעת לעת בירורים עם המתמחים לגבי מועד השלמת חובותיהם לקבלת התואר, ולבחון אפשרות לקדם את הנושא בתיאום עם מועצת הפסיכולוגים.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי ההמלצה מתקיימת, ויש לציין שסיום תהליך התמחות, הכולל הגשת טופסולוגיה מורכבת ותיאורי מקרה המוכיחים מסוגלות מקצועית, הינו תהליך קשה, וכדי לקדמו כל המתמחים מלווים בהדרכה אישית שבה נעשה מעקב צמוד אחרי תהליך ההתמחות, ובמגמה לסיימו מתקיימים מפגשים אישיים עם מנהלת השפ"ח למעקב אחרי תהליך ההתמחות. המנהלת גם ציינה כי בנוסף, בכל שנה מתקיימת ישיבת צוות המוקדשת לתהליך ההתמחות.

3.4 שעות הדרכה

על פי הוראות מתווה השירות הפסיכולוגי, על השפ"ח להקצות כ-20% מסך שעות התקן שלו לצורך ניהול, ישיבות צוות, הדרכה והתמקצעות, הכשרת המתמחים, פעולות ייחודיות ברמה יישובית/קהילתית, ופעולות מינהל.

עפ"י האמור בחוברת ההשתתפות של משרד החינוך, הקצאת שעות ההדרכה ע"י שפ"י לשפ"חים ברשויות, מיועדת להתמקצעות ועדכון ידע בתהליכי עבודה. שעות ההדרכה מיועדות בראש ובראשונה להבטיח את תהליכי ההדרכה של המתמחים וכוללות גם שעות להדרכת מדריכים. שפ"י מעביר את התקציבים לשפ"חים עבור שעות הדרכה מתוך סל ארצי, עפ"י 3 קריטריונים:

1. מס' הפסיכולוגים בשפ"ח והסטטוס שלהם;
2. האם יש לשפ"ח מעמד של "מוסד מוכר להתמחות";
3. קיומן של תכניות ייעודיות של שפ"י במשרד החינוך.

שעות ההדרכה מוקצות ומועברות לרשויות עבור 10 חודשים בשנה (ספטמבר-דצמבר וינואר-יוני), ועבור החודשים יולי ואוגוסט לא משולמות שעות הדרכה. מנהל השפ"ח ברשות המקומית נדרש להעביר לשפ"ח דיווח רבעוני, המפרט את שעות ההדרכה שבוצעו ואת שמות המדריכים שביצעו אותם, בצירוף העתקי הקבלות על התשלום.

בחוברת ההשתתפות של משרד החינוך גם צוין, כי מעת לעת מתבצעת בדיקה של הדיווחים מול השפ"ח לגבי ניצול שעות ההדרכה, ובמקרים מסוימים מופסקת ההקצאה לנוכח העדר הדיווח הנדרש.

על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהלת השפ"ח, ימי חמישי בשבוע מוקצים לפעילות ניהול שוטף והדרכות. כלומר בפועל, המועצה עומדת בדרישה להקצאת 20% מסך שעות התקן לצורך הניהול השוטף של השפ"ח.

עפ"י חוברת ההשתתפות, הרשות מחויבת לשלם עבור שעות הדרכה ישירות למדריך בהתאם לתעריף השעתי המוגדר ע"י שפ"ח, שנכון לינואר 2019 עמד על 354.75 ₪.

להלן טבלה המפרטת את מספר שעות ההדרכה שנתקבלו בחודש בשנים 2019 - 2020:

חודש	מס' שעות הדרכה	
ינואר	12	2019
פברואר	12	
מרץ	12	
אפריל	12	
מאי	12	
יוני	40	
ספטמבר	12	
אוקטובר	12	
נובמבר	12	
דצמבר	32	
סה"כ	168	
ינואר	12	2020
פברואר	12	
מרץ	12	
אפריל	12	
מאי	12	
יוני	30	
ספטמבר	12	
אוקטובר	12	
נובמבר	12	
דצמבר	62	
סה"כ	188	

כלומר, בשנת 2019, התקבל מימון עבור 168 שעות הדרכה בסך כולל של 59,598 ₪, ואילו בשנת 2020 התקבל מימון עבור 188 שעות הדרכה בסך כולל של 66,693 ₪. מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי היקף שעות ההדרכה והתשלומים בגינם המתקבלים משפ"י נמצאים במגמת עליה.

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בתגובתן לטיוטת הדוח כי השפ"ח מקבל הקצאה קבועה של 12 שעות הדרכה לעשרה חודשים (בעלות 354.75 ₪ - כולל מחצית מע"מ), ויש לשים לב כי מימון שפ"י לפרויקט השנתי מתבצע בשעות (בעלות זהה) המועברות בחבילה אחת עם שעות ההדרכה. עוד צוין, כי ביוני 2019, 2020 התקבלו שעות פרויקט שנתי ללא אבחנה בין 12 שעות ההדרכה לבין שעות הפרויקט, ובדצמבר מתקבלת תוספת שעות מהפסיכולוגית המחוזית, זאת בתלות בעודפים.

תקציב

4

להלן נתוני הוצאות והכנסות המועצה עבור פעילות השפ"ח בשנים 2018-2020:

2020		2019		2018		שם הסעיף	סעיף תקציבי
ביצוע (לא מבוקר)	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
2,055	1,999	2,154	2,145	2,025	1,949	משכורת	1817300110
32	48	33	48	34	46	חימום מים וניקיון	1817300433
2	3	3	6	2	6	תקשורת	1817300540
11	11	9	9	6	6	מיכון תוכנה	1817300570
27	20	24	25	40	50	מכשירים וציוד	1817300740
19	20	6	10	10	10	עב' קבלנית סדנאות	1817300752
100	100	91	93	100	78	השתלמויות	1817300760
24	7	6	7	6	7	הוצאות אחרות	1817300780
0	15	0	2	0	15	השתת' בהנחות לנוקקים	1817300810
10	10	5	0	0	15	ציוד יסודי - מיחשוב	1817300931
2,400	2,233	2,331	2,358	2,223	2,182	סה"כ הוצאות	
1,271	1,271	1,279	1,277	1,300	1,198	השתתפות ממשלה - שכר	1317300920
72	72	60	65	58	0	השתתפות ממשלה - הדרכה	1317300921
1,343	1,343	1,338	1,342	1,358	1,198	סה"כ הכנסות	
1,057	890	993	1,016	865	984	הפרש	
44%	40%	43%	43%	39%	45%	אחוז המימון הרשותי	

* הנתונים באלפי ₪

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בתגובתן לטיוטת הדוח, כי לגבי סעיף המשכורת בטבלה יש לשים לב ששכר הפסיכולוגים כולל תשלומי שפ"מ, ולכן סעיף זה כפי שהוא, אינו יכול להוות בסיס לחישוב יחסי המימון בין המועצה לבין משרד החינוך. עוד צוין, כי סעיף השתת' בהנחות לנזקקים בטבלה, תוקצב בשנת 2019 כמו ביתר השנים ב-15 וכפי הנראה נעשה שימוש ב-2, כלומר אי מימוש התקציב כפי שיפורט בהמשך הדוח.

מאחר ומשרד החינוך משתתף במימון של כ-68% משכר הפסיכולוגים עובדי המועצה, וכן במימון הוצאות הדרכתם והשתלמויותיהם המקצועיות, שיעור המימון הרשותי של פעילויות השירות הפסיכולוגי החינוכי אמור לעמוד על כ-32%.

מנתוני הטבלה לעיל עולה, כי אחוז המימון הרשותי של השירות הפסיכולוגי החינוכי גבוה מהשיעור אותו נדרשת הרשות לממן, ועומד על כ-44%. הפער נובע מהוצאות של המועצה בגין העסקת פסיכולוגים מעבר לתקנים המתוקצבים ע"י משרד החינוך, מימון העסקת מזכירות, הוצאות משרדיות, מחשוב, ניקיון, ועוד.

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בהתייחסותן לטיוטת דוח הביקורת כי 68% מימון משרד החינוך נעשה לשכר הפסיכולוגים בלבד, לא לסעיפי התקציב הנוספים, והחישוב על פיו המועצה מממנת 44% במקום 32% אינו נכון כיוון שהוא מתייחס לכלל סעיפי התקציב, ולא רק לסעיף משכורות, וכן כי סעיף משכורות כפי שצוין לעיל, כולל גם תשלומי שפ"מ.

מומלץ לבחון אפשרות לפנות למשרד החינוך בבקשה להגדיל את מספר התקנים המוכרים ע"י המשרד.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי היא פנתה מספר פעמים לפסיכולוגית מחוז מרכז בבקשה לקבל תקנים נוספים, והיא התנגדה לכך בשל התיקנון המלא של שפ"ח שוהם, שמצבו שפיר בהרבה משפ"חים אחרים במחוז. עוד ציינה מנהלת השפ"ח, כי בהזדמנות הראשונה שבה תפתח אופציה לבקש תקן (אירוע המתרחש באמצעות קבוצת הווטסאפ של מנהלי מחוז מרכז בערך אחת לשנה) היא תפנה אליה שוב במייל, על מנת שהדברים יהיו רשומים.

גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי ההמלצה לפניה למשרד החינוך להכרה בכל התקנים עלתה על ידו בעבר, ואכן המנהלת פנתה בשנים האחרונות ולמיטב זכרונו היה תיקון של 0.5 משרה בשנה האחרונה. עוד ציין הגזבר, כי צריך לפעול כדי לסגור את כל הפער בתקנים.

להלן נתוני הוצאות והכנסות המועצה עבור פעילות שירות פסיכולוגי משלים (שפ"מ) בשנים 2018-2020 :

2020		2019		2018		הסבר הסעיף	סעיף תקציבי
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב		
34	48	16	25	0	5	עב' קבלניות	1817300753
0	167	0	127	0	92	משכורת כוללת	1817300110
	215		152	0	97	סה"כ הוצאות	
146	164	212	206	144	115	סה"כ הכנסות (שפ"מ)	1317300423
	(51)		54		18	רווח/ (גירעון) תקציבי	

* הנתונים באלפי ₪

נמצא כי סעיף המשכורת (מס' 1817300110) מחולק בספר התקציב ל- 2 תתי פרקים המתייחסים לתקציב השפ"ח ותקציב השפ"מ, אולם בתת פרק השפ"מ לא הוצגו בשנים האחרונות נתוני ביצוע. בירור שנערך בגזברות ובמדור שכר העלה, כי מדובר בשכר העובדים המועסקים גם בשפ"ח וגם בשפ"מ בשעות אחר הצהריים, ולמרות יכולת ההפרדה של עלויות העסקתם באמצעות מערכת השכר, נתוני הביצוע בסעיף המשכורת בשפ"מ לא הוצגו בנפרד. כתוצאה מהצגת הסעיף האמור ללא נתוני ביצוע, הוגדל מידי שנה נפח התקציב השנתי מבלי לשקף את התפלגות הוצאות השכר בפועל.

מומלץ להציג בנפרד את נתוני הביצוע בסעיף המשכורות עבור הפעלת השפ"מ.

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בהתייחסותן לטיטת הדוח, כי נושא הפרדת נתוני ביצוע שפ"מ בסעיף המשכורות הינו נכון, והדבר יועלה לבירור מול הגזברות.

5 תכניות עבודה

תכנית עבודה שנתית היא מתווה מפורט, התחום בזמן ובמשאבים, המגדיר את אופן הפעילות של היחידה הארגונית, ומפרט מה אמורים בעלי התפקידים לעשות, כיצד, מתי, באילו משאבים, ומהן התוצאות הרצויות מהעשייה.

תכנית עבודה שנתית של השפ"ח אמורה לקבוע את חלוקת המשאבים העומדים לרשותו במהלך השנה, באופן אשר ימקסם את יעילותו ויספק את רמת השירות הגבוהה ביותר האפשרית לכמה שיותר תלמידים ומסגרות חינוך.

בחוזר מנכ"ל משרד החינוך נקבע, כי לקראת פתיחת כל שנת לימודים יערוך מנהל השפ"ח מיפוי צרכים רשותי מתוך ראיית צרכי הרשות וצרכי המסגרות החינוכיות, ולאור התקציב העומד לרשותו. כמו כן, עליו לגבש תכנית עבודה יישובית הכוללת הקצאת שירותים לרשות (השתתפות בוועדות היגוי ובדיוני מדיניות, התערבויות ברמת הקהילה, וכו') והקצאת שירות פסיכולוגי-חינוכי למסגרות החינוך עפ"י רמות השירות (כמפורט בחוזר) בתיאום ובשיתוף עם מנהל אגף החינוך. התכנית תוגש לאישור הפסיכולוג המחוזי, ובמקרה של חילוקי דעות יכריע הפסיכולוג המחוזי.

במועד הביקורת פורסמה באתר האינטרנט של המועצה תכנית עבודה לשנת תשע"ט, הכוללת בין היתר פירוט של יעדי השירות הפסיכולוגי החינוכי, כמפורט להלן:

1. מענה פסיכולוגי מקצועי - פיתוח מענה פסיכולוגי מקצועי ואיכותי לקהילה החינוכית;
2. קידום מקצועי - קידום מקצועי של צוות הפסיכולוגיים בהתאם לשלבי ההתמחות;
3. מניעת אובדנות - פיתוח מענה בתחום מניעת אובדנות (כחלק מהתכנית הלאומית למניעת אובדנות);
4. ההורים במרכז - מענים מגוונים לאוכלוסיית ההורים;
5. הנגשה - הנגשת שרותי השפ"ח לתושבים ולעובדי המחלקה באמצעות מערכות מידע מתקדמות ויצירת סביבה נעימה ומזמינה;
6. קידום פעילות שפ"מ - הרחבת המענה המקצועי, קידום המבנה הארגוני, פרסום ושיווק.

לביקורת הוצגו תכניות העבודה לשנים תשע"ט ותש"פ שהוגשו לשפ"י במשרד החינוך, כנדרש עפ"י חוזר מנכ"ל.

נמצא כי תכניות אלו כוללות סקירה ונתונים מספריים על הילדים ובני הנוער בגנים ובבתי הספר ביישוב, יעדי השפ"ח השנתיים ודרכי הפעולה למימושם, תכניות הדרכה ולמידה בשפ"ח, ימי עיון וכנסים, פורומים פנימיים להתכנסויות, ועוד.

6 נהלים

הנהלים נועדו לתעד שיטת עבודה או דרכי ביצוע של פעילות ליצירת נורמת עבודה אחידה בארגון, המאפשרת הדרכה, אכיפה ופיקוח, לרבות הגדרת אחריות וסמכות. נהלי עבודה יוצרים שפה משותפת לכלל המנהלים והעובדים, והינם כלי חשוב להבטחת השגת המטרות שנקבעו, תוך מתן אפשרות לפיקוח ובקרה להנהלת הרשות. הביקורת קיבלה לידיה מספר הוראות עבודה של אגף חינוך וקהילה, המתייחסות לשירות הפסיכולוגי (להלן: "נהלי העבודה"):

- ☆ נוהל שפ"ח - סל השירותים – כולל פירוט סל השירותים הבסיסיים הניתנים ללא תשלום במסגרת השירות הפסיכולוגי.
- ☆ נוהל חלוקת תיקים ופניית הורים להתערבות שפ"ח – מתייחס לאופן חלוקת התיקים בין הפסיכולוגים המטפלים ואופן הפניה של הורים בבקשה להתערבות של השפ"ח.
- ☆ נוהל פניית מוסדות חינוך לשפ"ח – מסדיר את אופן הפניה של מוסדות חינוך בעת בקשת התערבות של השפ"ח.
- ☆ נוהל הכנסת גורם טיפולי חיצוני לבית הספר – מפרט את אופן הכנסת גורם פסיכולוגי חיצוני לצורך טיפול בתלמידי בתי הספר בשיתוף פעולה של השפ"ח.
- ☆ נוהל מעקב אחרי תלמידי חוץ – מתייחס לאופן המעקב של השפ"ח אחר השירות הניתן לתלמידי חוץ.
- ☆ נוהל פנייה להשארות שנה נוספת בגן חובה – מתאר את אופן הפנייה לשפ"ח ודרך הטיפול בבקשה לאשר לילד להישאר שנה נוספת בגן.
- ☆ נוהל השירות הפסיכולוגי המשלים – מסדיר את אופן הפעילות של השפ"ח במסגרת השירות הפסיכולוגי החינוכי.
- ☆ נוהל ניטור שביעות רצון מהשפ"ח – מתייחס לפעולות שיש לנקוט על מנת לבחון את מידת שביעות הרצון של התושבים מפעילות השפ"ח.

נמצא כי נהלי העבודה ערוכים במבנה אחיד הכולל מספר נוהל, תאריך עדכון אחרון ומספר מהדורה. הנהלים בנויים באופן מפורט הכולל מטרות, הגדרות ודרכי פעולה בכל תחום בו הם עוסקים.

נמצא כי בסעיף 3.3 לנוהל שפ"ח - סל השירותים, מצוין נספח אשר לא צורף לנוהל, ואף אינו מופיע ברשימת הנספחים של הנוהל: "...סל השירותים כולל שירותים בסיסיים (נספח 1)...".

מומלץ להקפיד על צירוף כל הנספחים הנדרשים לנוהל.

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בתגובתן לטיוטת הדוח כי יש לבדוק מדוע הנספח "סל שירותים של השפ"ח" לא מופיע בנוהל שפ"ח סל שירותים, והעניין יטופל.

יצוין כי נהלי העבודה של אגף חינוך וקהילה הנוגעים לשירות הפסיכולוגי הינם נהלים כלליים, המסדירים את ההתנהלות של גורמים חיצוניים מול השירות הפסיכולוגי, כך שמרביתם אינם מתייחסים לתהליכי העבודה הפנימיים של עובדי השפ"ח והשפ"מ, ובכלל זה לאופן תיעוד עבודת הפסיכולוגים והעבודה באמצעות תוכנת משפ"ח.

נמצא כי למרות שחלק נכבד מפעילות השפ"ח (כ-20% מהיקף הפעילות), כולל שעות המוקצות לניהול השפ"ח, ישיבות צוות, הדרכה והתמקצעות, הכשרת המתמחים, ופעולות ייחודיות ברמה קהילתית, לא קיים נוהל המסדיר את הפעילויות האמורות, ובכלל זה:

- הדרכה והתמקצעות - אופן קיום פעילויות הדרכה והתמקצעות, תדירות, מועדים, חובת נוכחות, וכד';
- הכשרת מתמחים - אופן קיום ההכשרה, גורמים אחראיים לביצועה, תיעוד ההכשרה ומישוב המתמחה, הגבלת משך ההתמחות וכד';
- ישיבות צוות - תדירות הישיבות, נוכחים נדרשים, תכנים ונושאים מהותיים וכד';
- פעולות ייחודיות - סוגי פעולות וקריטריונים להפעלתן, תדירות ביצוען, וכד'.

מומלץ לעדכן את הנהלים בנושא פעילות השפ"ח, ולהגדיר בהם את אופן ביצוע הפעילות במוסדות חינוך, אופן תיעוד הפעילות באמצעות תוכנת משפ"ח, פעילויות הדרכה והתמקצעות, הכשרת מתמחים, ישיבות צוות, פעולות ייחודיות, וכד'.

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בתגובתן לטיוטת הדוח, כי יש לכתוב את הנהלים הבאים: אופן ביצוע פעולות במוסדות החינוך, תיעוד רשומה פסיכולוגית, פעילויות הדרכה והתמקצעות כולל הכשרת מתמחים, ישיבות צוות ופעולות ייחודיות. עוד צוין בתגובה, כי הדבר יבוצע.

7 פעילות השירות הפסיכולוגי החינוכי

7.1 חלוקת משאבים בין מוסדות החינוך

הקצאת משאבי השפ"ח נעשית בהתאם להנחיות המתווה שנקבע ע"י משרד החינוך, על פי האופן הבא:

- הקצאה של כ- 20% מסך שעות התקן הכלליות של השפ"ח לצורך ניהול, ישיבות צוות, הדרכה והתמקצעות, הכשרת מתמחים, פעולות ייחודיות ברמה יישובית/קהילתית ופעולות מינהל.
- הקצאה של יומיים בשנה בגין כל תקן למשימות שפ"י מחוזיות ו/או ארציות, שיוכרו כימי עבודה לכל דבר.
- הקצאה של כ-10% מסך שעות התקן לצורך פעולות ייחודיות או להרחבה זמנית של פעולות שוטפות בשירות האוכלוסייה.
- הקצאת מתן השירותים הפסיכולוגיים למסגרות חינוך לפי תכנית העבודה על בסיס רמות השירות.

הקצאת השירות הפסיכולוגי החינוכי למסגרות החינוך תתבסס על 3 רמות של שירות הנבדלות זו מזו בהיקף ההקצאה של שעות הפסיכולוג למסגרות החינוכיות, וכתוצאה מכך בסוג הפעולות והיקפן. עיקרון זה חל על מסגרות בחינוך הרגיל ובחינוך המיוחד.

להלן טבלה המפרטת את רמות השירות השונות, המתייחסות לנוכחות הנדרשת של הפסיכולוג במוסדות החינוך, ולפעולות הנדרשות להתבצע בהם במסגרת השירות:

רמת שירות ג'	רמת שירות ב'	רמת שירות א'	
ייעודית בלבד	חלקית וייעודית	סדירה	נוכחות פסיכולוג במסגרת החינוכית
התערבות במצבי לחץ ומשבר-חירום			פעולות
השתתפות בוועדות על פי חוק			
מתן ייעוץ למנהל המסגרת החינוכית ובמידת הצורך לצוות החינוכי, על פי פנייה, הכולל לפחות 3 מפגשי עבודה בשנה בין מנהל המסגרת החינוכית לבין הפסיכולוג לצורך רציפות עבודה עם השפ"ח		עבודה על הרצף של מניעה-התערבות: קונסולטציה, הדרכה וליווי למסגרת החינוכית לצוותי החינוך והשתתפות בצוותים רב-מקצועיים.	
		מתן הערכות פסיכולוגיות	
		התערבות פסיכולוגית טיפולית	
		מתן ייעוץ וטיפול להורים	

להלן טבלה המפרטת את סוגי המסגרות במועצה, רמת השירות הנדרשת עבורן, ומספר המסגרות הקיימות מכל סוג, נכון לשנת תשפ"א:

מס' מסגרות ברשות	רמת השירות הנדרשת	סוג המסגרת
13	לא מוגדר	גני ילדים ט.ט. חובה
	רמה ב' לפחות	גני ילדים ט. חובה (כולל מעורבים עם ט.ט.)
12	רמה א'	גני חובה (כולל מעורבים עם ט.)
3	רמה א'	גני ילדים חינוך מיוחד
6	לא מוגדר	בתי ספר יסודיים
3	לא מוגדר	חטיבות ביניים
2	לא מוגדר	חטיבות עליונות
13 כיתות	לא מוגדר	כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר

על פי הנמסר לביקורת על ידי מנהלת השפ"ח, כל מוסדות החינוך במועצה מטופלים על ידי השפ"ח ברמת שירות א'.

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בתגובתן לטיוטת הדוח, כי שירות ברמה א' הינו השירות הרצוי לכל מסגרות החינוך, ומכיוון שבחלק גדול מהרשויות רמת התקינה (והאיוש) נמוכה ולא ניתן לתת שירות א' לכל המסגרות, ניתנה אפשרות למתן מענה מדורג ברמות ב' ו-ג'. עוד צוין בתגובה, כי בשוהם התקינה מלאה ולכן רמות ב' ו-ג' אינן נדרשות, ומדובר בבחירה ראויה של המועצה לאפשר לשפ"ח תקינה מלאה ושירות א' לכל מסגרות החינוך.

מבדיקת הביקורת את השירותים הניתנים לכל מוסדות החינוך בהתאם לנתוני הפעילות בשנת תש"פ עולה, כי כל מוסדות החינוך אכן קיבלו את השירותים אשר ניתנים לרמה א' בלבד: ובכלל זה מתן הערכות פסיכולוגיות, התערבות פסיכולוגית טיפולית ומתן ייעוץ וטיפול להורים. מובן כי מתן שירות ברמה א' לכל המוסדות למרות שאין דרישה לכך, גורמת למימון עודף של המועצה לטובת פעילויות השפ"ח.

בבדיקת אופן הקצאת המטפלים למוסדות החינוך ביישוב, וכמות השעות המוקצות לעומת כמות השעות הנדרשות עבור כל מוסד, הביקורת לא העלתה ממצאים חריגים.

במשרדי אגף חינוך וקהילה נמצאה במועד הביקורת טבלת שיבוץ של הפסיכולוגים המועסקים במוסדות החינוך, בה צוין שם הפסיכולוג, היקף העסקה (אחוז משרה), מספר שעות עבודה שבועיות, הימים בשבוע בהם הוא עובד ושעות העבודה המדויקות, ומוסדות החינוך שבהם הוא שובץ. מנהלת האגף מסרה לביקורת כי הקווים המנחים בחלוקת העבודה בין הפסיכולוגים הם כלהלן:

א. מפתח התקינה של שפ"ח: תקן לכל 1000 תלמידים מכיתה ב' והלאה, תקן לכל 500 בגיל הרך עד כיתה א' כולל, ותקן לכל 300 תלמידים בחינוך המיוחד.

ב. רצף שירות גנים - יסודי: הפסיכולוגים של בתי הספר היסודיים נותנים שירות לגנים המזינים אותם.

רצף שירות חטיבה - תיכון בחינוך הממלכתי: על אף שמדובר בשתי מסגרות עצמאיות (חט"ב + תיכון) נכון להיום המועצה שומרת על רצף שש - שנתי, ופסיכולוגית שכבת ט' בחט"ב ממשיכה ללוות את התלמידים במעבר לתיכון.

בחינוך הממ"ד (בשלהבת) - פסיכולוגית אחת נותנת שירות לחטיבה ולתיכון.

ג. ותק מקצועי: פסיכולוגים בתחילת התמחות עובדים בגנים. למסגרות העל יסודי אנו משתדלים לשבץ פסיכולוגים מומחים בשל מורכבות גיל ההתבגרות.

7.2 פרויקטים

השרות הפסיכולוגי הייעודי במשרד החינוך מאפשר לשפ"חים להגיש בקשות לקבלת מימון ייעודי לפרויקטים שאינם נכללים בשירותים הניתנים ע"י השפ"ח. הפרויקטים האמורים יכולים לכלול:

- עבודה קבוצתית - סדנאות המתקיימות ברצף של מספר מפגשים, עם תלמידים, מנהלים, מורים, מחנכים, הורים וקהילה, בחינוך הרגיל, בחינוך המיוחד ובחינוך הלא פורמאלי, המתבצעות מחוץ לשעות העבודה של הפסיכולוג בשפ"ח.
- פיתוח מודלים של הערכה לעבודת השפ"ח.
- פרויקט ייחודי שעשוי להוות דגם לתחנות אחרות ולשפ"י (פרויקט שמיועד לקדם נושא או תחום מסוים במסגרת מדיניות שפ"י).
- הרחבת השירות הפסיכולוגי למערכות שאינן מקבלות שירות ברמה א' - האישור ינתן בהתאם לאחוז הכיסוי של השירות הפסיכולוגי ברשות.
- תכנית התקשרות - (הורות תומכת קשר ותקווה) הינה תכנית להורים לילדים בגיל רך המראים קשיים בוויסות עצמי.

כחלק מקידום השירות להורי הקהילה החינוכית, נערכים בשפ"ח במועצה פרויקטים חינוכיים. לדוגמא, פרויקט "קפה הורים" - פרויקט שפ"י לטובת קהילת ההורים בהנחיית צוות השירות הפסיכולוגי, שהחל בשנת הלימודים תשע"ז. מדובר בהרצאות בנושאי הורות, חינוך ופסיכולוגיה.

כפי שנמסר לביקורת על ידי מנהלת השפ"ח, עקב משבר הקורונה העולמי הפרויקט האמור נקטע, אף שמימונו אושר.

מומלץ לבחון אפשרות להתאמת הפרויקט למגבלות הקיימות, ואפשרות לניצול התקציב שאושר לצרכים אחרים, בכפוף לאישור משרד החינוך.

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בתגובתן לטיוטת הדוח, כי בשנת הקורונה שבה לא התאפשר להמשיך במימוש הפרויקט שאושר, נעשו מאמצים לקיים אדפטציה של הפרויקט לצרכי השעה באמצעות קבוצות הורים להתמודדות עם ההיבטים השונים של המגפה, אך למרות ניסיונות חוזרים ויצירתיים (באמצעות מסגרות החינוך, דרך ערוצי המועצה ודרך ההנהגה ההורית), רמת הרישום הייתה כמעט אפסית. עוד צוין, כי להערכתן ההורים לא היו פנויים להיבט הפסיכולוגי של התקופה, בשל צרכים בסיסיים שעלו במהלכה.

7.3 ניהול רשומות מסודר

"רשומה פסיכולוגית" היא מקבילה של רשומה רפואית, אשר מוגדרת בחוק זכויות החולה כ"מידע המתועד בדרך של רישום או צילום, או בכל דרך אחרת, לרבות התיק הפסיכולוגי של המטופל שבו מצויים מסמכים פסיכולוגיים על אודותיו".

"תיק מטופל" הינו כלל רשומות המטופל המהוות את ה"תיק" שלו. בתיק מרוכז כל המידע הנוגע לילד בזמנים שונים, וכולל את הרשומות הפסיכולוגיות, הרפואיות, החינוכיות, הסוציאליות ואחרות אודותיו.

בשנת 2014 פרסם שפ"ח במשרד החינוך מסמך בשם "מחונן לניהול רשומות בשפ"ח", שנועד להנחות מקצועית את השפ"חים בדבר אופן ניהול הרשומות. המסמך מסביר את חשיבות ניהול הרשומות באופן הבא:

"תיעוד מסודר של עבודת הפסיכולוג הוא תנאי הכרחי מבחינה מקצועית. מסמך זה מתייחס לניהול רשומה פסיכולוגית שהוא בבחינת חובה חוקית ואתית כאחד. הרשומה הפסיכולוגית נועדה לשמש כלי בידי הפסיכולוג לתיעוד, מעקב רציף אחר התערבויות ואמצעי לבקרה. תיעוד מסודר ושוטף של ההתערבויות שנעשות על ידי הפסיכולוג, הכרחי על מנת לאפשר רצף בחשיבה המקצועית ובתכנון התערבויות".

עוד נקבע במסמך האמור, כי "כאשר התלמיד מסיים את חוק לימודיו, יש להעביר את התיק (פיסי או וירטואלי) לארכיון. שמירתם והשמדתם לפי חוק הארכיונים באחריות הרשות המקומית. מומלץ להעביר לארכיון באופן מסודר תיקים של שכבות גיל עם סיום מערך הלימודים (כתה י"ב בחינוך רגיל או גיל 21 בחינוך מיוחד)".

הרשומות הפסיכולוגיות אמורות להישמר במערכת שבע שנים מתום מועד הרישום האחרון. רשומות הנוגעות לקטינים חסרי ישע ובמשפט פלילי אמורות להישמר במשך עשרים וחמש שנים.

נמצא כי בשפ"ח במועצה נעשה שימוש בתוכנה מקצועית ייעודית בשם משפ"ח, המאפשרת לנהל את עבודת השפ"ח בשלושה מישורים עיקריים:

- * עבודת הפסיכולוגים - ניהול שוטף של יומני הפעילות של הפסיכולוגים.
- * תיקי מטופלים - ניהול ממוחשב ומלא של התלמידים המטופלים (הן ברמת סיכומים כמותיים והן ברמת תיעוד פרטני של פגישות, הערכות ואבחונים).
- * מסגרות חינוכיות - ניהול נתונים הקשורים במסגרות החינוכיות ושיוך התלמידים אליהן.

לביקורת נמסר כי השפ"ח החל לאחרונה לבצע גיבוי מאובטח בענן של כל המידע והתיקים הקיימים במערכת, במטרה לשפר את רמת התיעוד.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי גיבוי תוכנת משפח"ה נעשה בדרך קבע בענן מאובטח שעבר את בקרת שפ"י במשרד החינוך. עוד צוין, כי בנוסף לכך בית הפיתוח התבקש להתקין אפשרות לגיבוי בכונן חיצוני, והדבר נעשה באופן אישי לשפ"ח שוהם, והכונן מאוחסן במגירה נעולה בשפ"ח.

המידע שהוזן לתוכנת משפח"ה כלל סריקה של כל המסמכים הקיימים בתיקים. לביקורת נמסר שהתיקים הפיזיים נשמרים בארכיון של השפ"ח במשך כ - 7 שנים, ולאחר מכן נגרסים.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי כל תוכן התיקים האישיים נסרק לתוכנת משפח"ה, במבצע אישי ראוי להערכה של המזכירה שהסתיים בימים אלו. המנהלת גם ציינה כי כל תיקי הקרטון נארזו ונשלחו באופן מסודר לארכיון חברת הארכיברים, ונקבע מועד לביקור שלה במקום כדי לעמוד על רמת האבטחה של המידע החסוי (הביקור שהיה אמור להתקיים נדחה מסיבות טכניות ונקבע מחדש לחודש יוני). עוד צוין, כי חדר הארכיון בשפ"ח התפנה ובימים אלו מציידים אותו כחדר פסיכולוג וכפתרון למצוקת החדרים.

במועד עריכת הביקורת תיקי המטופלים החסויים במשרדי השפ"ח נשמרו בחדר ארכיון בארונות נעולים, כפי הנדרש. לביקורת נמסר כי החדר משמש גם כמחסן ציוד ובמשך היום נותר פתוח וננעל בסיום יום העבודה. הביקורת המליצה לבחון אפשרות שהחדר ישמש כחדר ארכיון בלבד ויישאר נעול כאשר לא נעשה בו שימוש. בתגובתה לטיוטת דוח הביקורת מנהלת השפ"ח ציינה שחדר הארכיון כבר נסגר ותיקי הקרטון הועברו לארכיון חברת הארכיברים.

מומלץ להכין נוהל עבודה שיסדיר את אופן תיעוד המסמכים והתיקים האישיים של המטופלים במשרדי השפ"ח, על מנת להבטיח התנהלות מסודרת.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי יש לכתוב נוהל תיעוד רשומה פסיכולוגית באופן שיסדיר התנהלות מסודרת, והנושא יטופל.

7.4 סל שירותים

בסעיף 3.3 לנוהל סל שירותים, הוגדרו השירותים הניתנים ללא תשלום ע"י השפ"ח כלהלן:

קונסולטציה למערכת	• מנהל/מורה/יועץ ביה"ס יכול להיוועץ עם אנשי שפ"ח.
איתור, הערכה ואבחון בעיות	• לצורכי השתלבות נאותה של הילד במערכת החינוך.
אבחון בשלות בגני ילדים	• על ידי אבחון פסיכולוגי או באמצעות הערכה פסיכולוגית.
התערבות במצבי משבר	• כגון מוות, מחלה, תאונה ואחרים. • הטיפול יכול להיות ברמת הפרט הבודד, המשפחה, ביה"ס ו/או כלל הקהילה.
התערבות טיפולית קצרת טווח	• הדרכה/הנחיה הניתנת, על פי רוב, להורים.
אבחון מערכתי לבעיות לימודיות, התנהגותיות ורגשיות	• אבחון פר יחידה ארגונית ו/או כלל המערכת: כיתה, שכבה או ביה"ס.
השתתפות בבניית תכניות מניעה והתפתחות	• איתור קשיים ברמת הפרט או הקבוצה ומתן טיפול מונע.
פורומים	• השתתפות בפורומים בין מקצועיים בבתי הספר.
ועדות	• השתתפות בוועדת השמה וערר, בוועדות מתי"א ובוועדות שיבוץ.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיטוט הדוח, כי איתור הערכה ואבחון בעיות נועד לצורכי התפתחות בריאה של הילד - בשונה מהשתלבות נאותה - והם משתדלים שלא לגדל ילדים מרצים וממוסגרים. בנוסף, התערבות טיפולית קצרת טווח כוללת התערבות בירורית (אינטייק מורחב) ושלל התערבויות ממוקדות. לגבי הוועדות ציינה מנהלת השפ"ח, כי בעקבות רפורמת ההכלה והשילוב משרד החינוך שינה את שמות הוועדות כדלקמן: זכאות ואפיון, רב מקצועיות, השגה, פילוח, ותכנון טיפול.

7.5 התערבויות פסיכולוגיות פרטניות

מתווה השירות הפסיכולוגי קובע כי ישנן שתי רמות עבודה לפסיכולוגים בשפ"ח, אחת במישור המערכתי ואחת במישור הפרטני. העבודה הפרטנית של הפסיכולוג החינוכי כוללת הערכה פסיכולוגית ו/או פסיכותרפיה. ההחלטה לגבי הזהות של מקבל ההתערבות ואופי ההתערבות הפסיכולוגית (הערכה ו/או טיפול) מבוססת על צרכי הילד, על עמדת ההורים, על צרכי המסגרת החינוכית ועל מרחב היחסים שביניהם. היא נתונה לשיקול דעתו המקצועית של הפסיכולוג, בתיאום עם מנהל המסגרת החינוכית שבה הוא נותן שירות, עפ"י מדיניות השפ"ח ותכנית העבודה השנתית.

התערבויות פסיכולוגיות (טיפול, ייעוץ והדרכה) מיועדות לילדים, להורים ולמשפחות וכוללות טיפולים פרטניים ו/או קבוצתיים, קצרי מועד או ארוכי טווח, על פי גישות מגוונות המקובלות מבחינה מקצועית. בסעיף 3.3 לנוהל פניית מוס"ח נקבע, כי: "במידה והתהליך הפנים - חינוכי עם התלמיד והוריו אינו מספיק ועולה צורך בשיתוף פסיכולוג המוסד החינוכי, ניתן לפעול במספר ערוצים:

- היוועצות פנימית - עומדת לרשות אנשי החינוך אפשרות להיוועצות עם פסיכולוג המוסד החינוכי בנוגע לכלל התלמידים ובנוגע לתלמיד הספציפי ללא ידיעת הוריו.
- פורום בית ספרי - בהשתתפות צוות המסגרת החינוכית הרלוונטי, פסיכולוג המסגרת, ההורים וגורמים מערכתיים ומקצועיים נוספים, בהתאם לצורך, לרבות כאלו שההורים מעוניינים בהשתתפותם.
- תצפית - היכרות ישירה של הפסיכולוג עם התלמיד בגבולות המסגרת החינוכית עשויה להתקיים באמצעות תצפית, העשויה לכלול שיחה בלתי פורמלית עם התלמיד. יש לידע את הוריו... ולבקש חתימתם על הסכמה לתצפית.
- איסוף מידע מגורם מקצועי חיצוני - במידה ועולה צורך בקבלת מידע נוסף מגורם מקצועי שלישי או לקיים עמו תהליך חשיבה, יש להחתים את ההורים על טופס ויתור סודיות....
- התערבות פסיכולוגית פרטנית - במידה ונדרש המשך התערבות פסיכולוגית פרטנית מעבר לתצפית, כגון אבחון, הערכה או התערבות טיפולית, ההתערבות תתקיים בשפ"ח בנוכחות ההורים ובהסכמתם..."

שיבוצם של הפסיכולוגים במוסדות החינוך השונים ראוי שיבוצע מידי שנה באופן שבו תהיה רוטציה, וזאת על מנת לאפשר חשיפה של כל הפסיכולוגים לכל סוגי מוסדות החינוך, ועל מנת ליצור אינטראקציות חדשות בין התלמידים, הצוות וההורים לבין הפסיכולוגים.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי יש חשיבות לרוטציה בהצבת פסיכולוגית במסגרות החינוך, ולצד זאת יש חשיבות ביציבות, המאפשרת היכרות מעמיקה ורצף טיפולי. המנהלת הוסיפה כי שיקול הדעת שלה כמנהלת בנוגע להצבת פסיכולוגים במסגרות החינוך, מתקיים בין שני היבטים מקוטבים אלו (ונוספים).

מבדיקת הביקורת את תכניות חלוקת העבודה של השפ"ח בשנים תשע"ח עד תשפ"א נמצא, כי המועצה מקפידה על רוטציה של הפסיכולוגים בין מוסדות החינוך כנדרש.

להלן טבלה המפרטת את הטיפולים שבוצעו ע"י עובדי השירות הפסיכולוגי החינוכי בשנת הלימודים תש"פ:

סדנאות	התערבות במערכת במיקוד תלמיד (מס' טיפולים)	התערבות טיפולית (מס' טיפולים)	אבחונים	היקף משרה	עובד מס'
1	56	32	7	65%	1
0	30	26	2	55%	2
0	1	25	3	50%	3
0	60	63	0	50%	4
2	66	65	5	50%	5
2	34	50	1	90%	6
0	166	61	0	50%	7
1	149	134	2	60%	8
1	161	77	0	50%	9
1	132	92	2	50%	10
1	162	34	4	50%	11
0	45	53	5	35%	12
0	137	82	2	50%	13
0	64	34	1	65%	14
1	46	42	6	50%	15
10	1309	870	40		סה"כ

לביקורת הוסבר כי ההבדלים בכמות האבחונים והטיפולים המבוצעים ע"י העובדים נובעים מהשונות בצרכים של מוסדות החינוך באותה שנה, והמאפיינים של הטיפולים שנדרשו בכל מוסד.

7.6 ועדות על פי חוק

להלן הוועדות האמורות לפעול במועצה עפ"י חוק:

- ★ ועדה רב מקצועית - מתקיימת בחינוך הרגיל בביה"ס ודנה בזכאותו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים להיכלל בתכנית השילוב (פרק 1ד לחוק החינוך המיוחד). התמיכה תינתן ע"י צוות החינוך המיוחד המתמחה בטיפול בתלמידים בעלי מוגבלויות שונות, בהלימה לצורכי התלמיד ובהתחשב במשאבים הזמינים באותה מסגרת חינוכית (שעות ההוראה, כוח אדם והתנאים הפיזיים). ועדת השילוב בגני-הילדים תתקיים במתכונת יישובית.
- ★ ועדת זכאות ואפיון - דנה בזכאותו של תלמיד בעל צרכים מיוחדים לחינוך מיוחד ולהשמה ברצף המסגרות החינוכיות הקיים (לפי סעיפים 5-11 לחוק החינוך המיוחד).
- ★ ועדת השגה - דנה כוועדת ערר על החלטת ועדת הזכאות והאפיון.

להלן טבלה המפרטת את מספר הוועדות מתוקף החוק שבהן נכחו עובדי השפ"ח בשנת הלימודים תש"פ:

עובד מס'	דרגה	מס' ועדות	% השתתפות מכלל הוועדות
1	מתמחה	17	6%
2	מתמחה	1	0%
3	מתמחה	0	0%
4	מומחה	9	3%
5	מתמחה	6	2%
6	מומחה	121	41.5%
7	מומחה	31	10.5%
8	מתמחה	18	6%
9	מומחה	2	1%
10	מתמחה	28	10%
11	מומחה	9	3%
12	מתמחה	0	0%
13	מומחה	5	2%
14	מתמחה	25	8.5%
15	מתמחה	19	6.5%
סה"כ		291	100%

מנהלת השירות הפסיכולוגי החינוכי מסרה לביקורת כי היא משתדלת לקחת חלק בכל ועדות הזכאות והאפיון, ומעורבותה בעבודת הוועדות נעשית במקביל למעורבות הישירה של פסיכולוג המסגרת.

7.7 התערבויות בחירום

מתווה משרד החינוך קובע כי "השירות הפסיכולוגי-חינוכי שותף להיערכות החירום היישובית והחינוכית בכל סוגי המניעה:

- המניעה הראשונית – הכנת הקהילה והאוכלוסיות לשעת חירום בהיבטים מערכתיים;
- המניעה השניונית – התערבויות פסיכולוגיות מיידיות בחירום;
- המניעה השלישונית – התערבויות בעקבות מצבי חירום.

מצבי לחץ, אסון, משבר וחירום מצריכים את התאמת הפעולה של השירות הפסיכולוגי החינוכי ברמת המסגרת החינוכית וברמת היישוב, ולעתים ברמה המחוזית ואף הארצית. עבודת הפסיכולוג באירועים אלה תתבצע ברובד פרטני, משפחתי ו/או מערכתי, בהתאם לצרכים העולים ולפי שיקול דעתו המקצועי.

בכל הנוגע להיערכות לשעת חירום כללית, השפ"ח משתייך ל"מכלול אוכלוסיה". עם זאת, אירועי החירום העיקריים בהם עוסקים בשירות הפסיכולוגי הם אירועים בעלי אופי סיכוני/טראומטי (כגון: מוות במשפחה, התנהגות אובדנית, פגיעות מיניות, אלימות, וכד''). אירועים אלה מחייבים בדרך כלל התערבות חירום מיידית, לעיתים גם בשעות שמעבר לשעות העבודה הרגילות של הפסיכולוגים.

על פי חוקת העבודה, ישנם שני סוגי פיצויים אותם זכאים עובדים לקבל עבור עבודה מחוץ לשעות העבודה המקובלות:

⇐ כוננות - העובדים ברשויות המקומיות בכל הדירוגים שלגביהם לא נקבעו בהסכמים ארציים הוראות מיוחדות אחרות בנושא כוננות, ונדרשים להימצא בכוננות בביתם לרגל צרכי העבודה אחרי שעות העבודה, יקבלו תשלום עבור הכוננות.

⇐ קריאת פתע - עובד שאינו זכאי לכוננויות, אשר חזר לביתו לאחר שעות העבודה ונקרא לפתע לחזור למקום עבודתו לאחר הפסקה של שעה אחת לפחות, מקבל תשלום עבור השעות הנוספות בהן עבד.

להלן טבלה המפרטת את מספר פעילויות החירום שבהן השתתפו עובדי השפ"ח במהלך שנת הלימודים תש"פ:

מס' פעילויות חירום	עובד מס'
3	1
0	2
0	3
0	4
4	5
2	6
3	7
0	8
1	9
7	10
9	11
0	12
0	13
5	14
0	15
34	סה"כ

מנהלת השפ"ח מסרה לביקורת, כי היא מאשרת דיווח של שעות עבודה בגין אירועי חירום במסגרת דוחות הנוכחות החודשיים של העובדים, והשעות האמורות מוגדרות כ"עבודה מהבית על רקע חירום". האישור האמור מתבצע באמצעות מערכת "חילן" המשמשת לדיווחי הנוכחות וחישוב השכר במועצה.

יודגש כי מדובר באישור חריג אשר ההתנהלות לגביו אינה מוסדרת בנהלי השפ"ח, ואשר אינו מתועד בטפסים פנימיים.

מומלץ להכין נוהל עבודה שיסדיר את הליכי העבודה הפנימיים בכל הנוגע לאישור שעות עבודה חריגות בשפ"ח, שבמסגרתו יוכנו טפסים בהם יתועד האישור החריג הנוגע לשעות העבודה, לרבות אישור על "עבודה מהבית על רקע חירום".

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בהתייחסותן לטיטת הדוח, כי יש להכין נוהל תהליכי עבודה פנימיים בכל הנוגע לאישור שעות עבודה חריגות, לרבות אישור על עבודה מהבית על רקע חירום, והנושא יטופל בתיאום עם משאבי אנוש.

8 פרסום הפעילות

במועד הביקורת נמצא באתר האינטרנט של המועצה מידע רב ומפורט לגבי פעילות השירות הפסיכולוגי החינוכי, ובכלל זה שעות הפעילות, באילו מקרים ניתן לפנות, כיצד מגיעים, ומה כוללים השירותים הניתנים לציבור במסגרת השפ"ח והשפ"מ. יצוין כי במועד עריכת הביקורת לא היה באתר האינטרנט טופס פנייה מקוון לשפ"ח. בנוסף, בדף בו פורטו שירותי השפ"מ, לא נכלל מחירון עבור השירותים אותם ניתן לקבל במסגרת השפ"מ.

מומלץ להוסיף לאתר המועצה אפשרות לפנייה לשפ"ח באמצעות טופס מקוון, ולפרסם גם מחירון מעודכן לקבלת שירותים במסגרת השפ"מ.

9 הערכה ומשוב

למשוב עשויה להיות תרומה רבה לשיפור הפעילות ולצמצום הפער בין המצב המצוי בעת ביצוע הפעילות, לבין המצב הרצוי או המטרה שלשמה נעשית אותה פעילות. משוב חיובי עשוי לקדם את הפעילות ולחזק היבטים ארגוניים ותוכניים של פעולות מסוימות. מאידך, משוב שלילי עשוי לעודד בדיקה מחודשת של אופן ביצוע הפעילות ולקדם החלטה בדבר ביצוע השינויים המחויבים.

יצוין כי באתר האינטרנט של שפ"י - השירות הפסיכולוגי הייעוצי של משרד החינוך, נכללים חומרים רבים העוסקים במשוב והערכה, כולל דוגמאות "מהנעשה בשטח" ודוגמאות לטופסי משוב.

בסעיף 3.1 לנוהל בנושא "ניטור שביעות רצון מהשפ"ח" נקבע, כי "מידי שנה תבצע מנהלת השפ"ח בשיתוף צוות השפ"ח תהליך לניטור שביעות הרצון מעבודת השפ"ח, וזאת במטרה לעמוד על היבטים חיוביים לעומת היבטים טעוני שיפור בעבודת השפ"ח ולהתוות דרכים לשיפור השירות."

בנוהל האמור נקבעו 3 פעולות שעל השפ"ח ליישם לשם ניטור שביעות הרצון, כלהלן:

שיחת סיכום שנה עם הצוות הבית-ספרי והגננות

- שיחות הסיכום מיועדות לבחון את נקודות החוזק של השירות הפסיכולוגי החינוכי שניתן בבתי הספר ובגני הילדים במהלך השנה ולהצביע על היבטים שמומלץ לשפרם בשנה הבאה.
- נושאי הדיון: תכנון לעומת ביצוע תכנית העבודה, הקשר של הפסיכולוג עם המוסד, שביעות רצון ההורים מהשפ"ח והצעות לייעול.

סקר שביעות רצון

- הסקרים נערכים באמצעות טפסי משוב שמועברים למנהלי בתי הספר ולגננות על ידי הפסיכולוגים.
- הנושאים הכלולים בסקר: מקצועיות השפ"ח, תהליך האבחון, הקשר של מנהלת השפ"ח וצוות הפסיכולוגיות עם מוסדות החינוך, איכות השירות והמלצות לשיפור.

שיחות סיכום שנה של הפסיכולוגים עם מנהלת השפ"ח

- נושאי הדיון: ממצאי המשובים של מוסדות החינוך בהם משובץ הפסיכולוג, עבודת הפסיכולוג, הקשר של הפסיכולוג עם מוסדות החינוך, יחסיו בעבודתו עם צוות השפ"ח ועם מנהלת השפ"ח.
- בשיחה יופקו לקחים לשיפור תהליכי העבודה בשפ"ח ולשיפור מתן השירות במוסדות החינוך.

מנהלת השפ"ח מסרה לביקורת כי נערכים משובים מול 3 גורמים, כלהלן:

1. מנהלי מוסדות החינוך:

- ✓ מועבר שאלון אנונימי לדירוג של 10 שאלות.
- ✓ נערכת שיחת סיכום שנה והערכה.

2. פסיכולוגים - משוב פנימי של הפסיכולוגים על אופן ניהול השפ"ח ופעילותו.

3. הורי מטופלים - באמצעות תיבת פניות המיועדת להורי המטופלים הנמצאת במבנה השפ"ח.

כפי שנמסר לביקורת, כ-60% בלבד ממנהלי מוסדות החינוך משיבים על שאלוני המשוב. כמו כן, הורי המטופלים כמעט ולא משאירים פניות בתיבה המיועדת לכך. לאור החשיבות הרבה בקבלת משוב והערכה לפעילות השפ"ח, הביקורת סבורה שיש לנקוט בפעילות יזומה ושיטתית לקבלת משוב מכל מנהלי המוסדות והורי המטופלים.

מומלץ לבחון מחדש את אופן קבלת המשובים וביצוע הערכת הפעילות של השפ"ח, כולל תיעוד מסודר של שיחות סיכום שנה, העברת תזכורות למנהלי מוסדות חינוך שטרם השיבו לשאלוני משוב, ופניות יזומות להורי הילדים המטופלים.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי אמנם רק 60% ממנהלי בתי הספר משיבים על השאלון האינטרנטי האנונימי, אולם עם כל המנהלים מתקיים משוב פנים אל פנים בהשתתפות מנהלת השפ"ח ופסיכולוגית ביה"ס, והמשוב האיכותי מתועד בתוכנת משפח"ה בתיק מערכת. עוד צוין, כי פניות יזומות להורי הילדים המטופלים לצורך משוב אינה מתאימה לאופי השירות, ואנו מציעים להורים למלא שאלון משוב באמצעות תיבת פניות, וההיענות אכן נמוכה. בנוגע לצוות הפסיכולוגים ציינה המנהלת, כי בכל שנה היא מקיימת שיחת משוב אישית עם כל אחד מהפסיכולוגים, הפסיכולוגים ממלאים שאלון משוב אינטרנטי אנונימי המתייחס לשביעות רצונם מהשירות הפסיכולוגי החינוכי, ומתקיימת ישיבת צוות בסוף השנה שבה מוצג בפני הצוות מידע הנגזר מתוכנת משפח"ה בנוגע לתפוקות השפ"ח, ולשם כך מזכירת השפ"ח והמנהלת מכינות פרזנטציה עם עוגות סטטיסטיות המכילות פילוחי ידע משמעותיים לידיעה ולפרשנות.

10 בקרה על אופן והיקף הפעילות

במועד הביקורת מנהלת השפ"ח לא קיבלה מהפסיכולוגים דוחות פעילות תקופתיים, המסכמים את הפעילות שבוצעה על ידם בכל אחד ממוסדות החינוך. לביקורת נמסר שהפסיכולוגים מזינים באופן שוטף את נתוני הפעילות ישירות לתוכנת משפח"ה, ומנהלת השפ"ח מבצעת באמצעות התוכנה מעקב שוטף אחר פעילותם.

במועד הביקורת לא נמצא תיעוד לכך שהופקו דוחות ניהוליים מתוכנת משפח"ה, המפרטים את מספר וסוגי הפעילויות שבוצעו בכל אחד ממוסדות החינוך בתקופה נתונה (חודש, רבעון או שנה), כגון מספר טיפולים פרטניים והתערבויות, אבחונים, פגישות, קונסולטציה למנהל המוסד או לאנשי צוות, וכד'.

לשאלת הביקורת, האם מופקים מתוכנת משפח"ה דוחות ניהוליים המפרטים את כמות השעות והטיפולים שבוצעו במטרה לאשש את רמת השירות בכל מוסד, השיבה מנהלת השפ"ח כי ביכולתה לתת מענה לשאלה זו בלחיצת כפתור, וכבקרה פנימית היא עורכת בדיקה זו מפעם לפעם ומנסה לתת פשר לנפח המענים שניתן לכל בית ספר ביחד עם פסיכולוגית המסגרת. עוד ציינה מנהלת השפ"ח, כי רמת שירות א' נקבעת בעיקר לפי מפתח התקינה של שפ"ח, והמועצה מתוקנתת ב-100% ביחס לכלל המסגרות הודות לתקצוב של שפ"ח וההשלמה של הרשות.

מומלץ לתעד את הדוחות הניהוליים המופקים מתוכנת משפח"ה בקובץ או בעותק מודפס שיישמרו במשרדי השפ"ח, ולהעביר עותקים מהדוחות למנהלת אגף חינוך וקהילה בתדירות שלא תפחת מפעם ברבעון.

מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה ציינו בהתייחסותן לטיוטת דוח הביקורת, כי ההמלצה לתעד בקובץ דוחות ניהוליים מתוכנת משפח"ה ולהעביר עותק למנהלת אגף החינוך אחת לרבעון, מקובלת ותבוצע.

לבקשת הביקורת, מנהלת השפ"ח הפיקה דוחות ניהוליים באמצעות התוכנה עבור הפעילות שבוצעה ע"י השפ"ח בבתי ספר וגני ילדים בשנים תשע"ט, תש"פ ותשפ"א. הדוחות האמורים, שהועברו למבקר באמצעות מנהלת אגף חינוך וקהילה, כוללים נתונים לגבי הפעילות של כלל נותני השירות בכל מוסד (ללא ציון שמות העובדים) לפי קטגוריית התערבות, סוג הפעילות, ומספר המפגשים שבוצעו במהלך השנה. מעיון בדוחות עולה שעובדי השפ"ח ביצעו פעילות מקצועית רבה ומגוונת בכל אחת מהשנים שנבדקו, והדוחות מאפשרים למנהלת השפ"ח לערוך בקרה נאותה על שלמות פעילות העובדים בכל אחד ממוסדות החינוך.

נמצא כי מנהלת אגף חינוך וקהילה קיימה פגישות עבודה שוטפות עם מנהלת השפ"ח בתדירות של כפעם בשבועיים, שמועדן נקבע מראש לכל שנת לימודים. מנהלת האגף מסרה לביקורת שהפגישות נועדו לצורך עדכון הדדי והחלפת מידע בנושאים הקשורים לפעילות השפ"ח במוסדות החינוך. יצוין כי מנהלת האגף לא רשמה סיכומי פגישות, והתיעוד היחיד לקיומן נמצא בזימונים שנשלחו בתוכנת ה-Outlook.

מנהלת האגף מסרה לביקורת כי מלבד המידע השוטף המועבר אליה ממנהלת השפ"ח, היא מקבלת מידע לגבי פעילות השפ"ח גם ממנהלי מוסדות החינוך שפונים אליה, וגם מעובדי האגף שמתתפים בישיבות ביחד עם עובדי השפ"ח.

11 שירותים פסיכולוגיים משלימים (שפ"מ)

11.1 כללי

בסעיפים 4.4 ו-4.5 לחוזר מנכ"ל משרד החינוך מס' 3.7-61 בנושא "מתווה השירות הפסיכולוגי החינוכי" נקבעו השירותים שיסופקו על ידי השפ"ח, כלהלן:

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.

ב. פעולות אדמיניסטרטיביות, הדרכה והתמקצעות.

בסעיף 4.6 לחוזר, נקבעה האפשרות להרחבת השירותים הפסיכולוגיים במימון נוסף, כלהלן:

"השפ"ח עשוי להרחיב ולהעמיק את השירותים הניתנים במסגרתו במימון מקבל השירות, לנוכח תכניות/יזמות מעבר לעבודת השפ"ח הסטנדרטית, או לאור צרכים נוספים. במצבים אלה ישקול מנהל השפ"ח, בשיתוף עם הרשות המקומית, את היזמות/הצרכים ואת מקור מימונם. מתווה השירותים המורחב והגורמים המבצעים אותו יתואמו בכל שנה מחדש טרם הפעלתו.... שירותים אלה ייכללו בתכנית 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 בכפיפות לפיקוחו המקצועי של מנהל השפ"ח ולהסדרים הקיימים ברשות המקומית".

עוד נקבע, כי "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"י. 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 שירות במימון ציבורי ועל שירות במימון הורים, כמפורט להלן:

א. שירות פסיכולוגי מורחב במימון ציבורי...כדוגמת רשות מקומית/ תכניות לאומיות/ פרויקטים של שפ"י...: להלן סוגי השירות הנכללים בשירות הפסיכולוגי המורחב במימון ציבורי:

- (1) הרחבת אוכלוסיות, כמפורט להלן: (א) שירות פסיכולוגי למסגרות חינוכיות בגיל הרך - מתחת לגיל חובה; (ב) שירות פסיכולוגי לבתי ספר תיכוניים (ג) שירות פסיכולוגי למופנים על ידי השירותים החברתיים (רווחה) או על ידי גורמים אחרים ברשות המקומית.
- (2) העמקת שירות קיים, כמפורט להלן: (א) הערכות והתערבויות פסיכולוגיות לילדים, ובכללם ילדים בעלי צרכים מיוחדים וילדים בסיכון; (ב) פיתוח ויישום תכניות התערבות; (ג) כל שירות נוסף החורג מהמכסות שהוגדרו.

ב. **שירות פסיכולוגי משלים במימון הורים:** ... (1) הערכות פסיכולוגיות תותרנה רק במצבים אלה: (א) הערכות פסיכולוגיות בשכבות גיל שאינן מקבלות שירות פסיכולוגי חינוכי במסגרות החינוכיות (ב) הערכות פסיכולוגיות לצרכי הדלגה (ג) הערכות פסיכולוגיות לצורך שיבוץ למסגרות ילדים מחוננים או מוכשרים (ד) הערכות פסיכולוגיות לצורך התאמות בדרכי היבחנות לתלמידים לקויי למידה בבתי ספר על יסודיים.

יצוין כי בדוח השנתי של מבקר המדינה מס' 58ב' נדון השירות הפסיכולוגי המשלים, שהוגדר כמסגרת המספקת שירותים המצויים בסל משלים על-ידי מימון ממקורות תקציביים אחרים, הן ממסדיים והן פרטיים, באופנים ארגוניים שונים - מימון הרשות המקומית, קניית שירותים מרצון של ההורים, וכד'.

בדוח האמור גם צוטטו הנחיות חוזר מנכ"ל משרד החינוך דאז (שהוחלף), 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".

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, "לדוגמא: 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". עוד צוין כי בכל מקרה, צריכה להיות הפרדה ברורה בין שירותים הניתנים במסגרת השפ"ח ובין אלה הניתנים באמצעות השפ"מ (שירות פסיכולוגי משלים), ואין לספק שירותים מסל החובה באמצעות השירות המשלים.

במועד עריכת הביקורת עבדה בשירות הפסיכולוגי מזכירה ייעודית לשירותי השפ"מ בימים א'-ג' בין השעות 18:30-15:30, שהועסקה באמצעות תאגיד החינוך העירוני.

מנהלת אגף חינוך וקהילה מסרה לביקורת כי קיימת הפרדה מלאה בין השירותים הניתנים במסגרת השפ"ח והשפ"מ, ופסיכולוג המועסק בשפ"ח לא נותן שירותי שפ"מ באותו מוסד חינוכי שבו הוא משובץ.

11.2 יישום הוראות הנוהל

הביקורת בחנה את מידת היישום בפועל של סעיפים מרכזיים בנוהל האיזו במועצה בנושא השירות הפסיכולוגי המשלים (מס' ההוראה 5.5.3.07), כמפורט בטבלה להלן:

מס' הסעיף בנוהל	פרטי הסעיף	האם מיושם כן / לא	הערות
4.5.1.1	השפ"מ מהווה חלק ממבנה השפ"ח, וככזה מנוהל ע"י מנהלת השפ"ח ונמצא במערך הכפיפות הניהולית של המועצה.	✓	מנהלת השירות הפסיכולוגי החינוכי במועצה משמשת גם כמנהלת השפ"מ.
4.5.1.2	דוח טיפולים חודשי ימולא על ידי כל פסיכולוג בסוף כל חודש.	✓	דוחות טיפולים מוזנים באופן שוטף ע"י הפסיכולוגים לתוכנת משפ"ח.
4.5.1.3	יש לקיים מפגש חודשי בין כל פסיכולוג העובד בשפ"מ לבין המנהלת לעדכון בנוגע למערך הטיפולי, על כל ההיבטים.	✓	נערכים מפגשים שוטפים בין המנהלת לבין הפסיכולוגים הפועלים בשפ"מ.
4.7.1	הפסיכולוגים העובדים בשפ"מ מחויבים להדרכה, בהלימה למעמדם המקצועי ולהתלבטויות מקצועיות הכרוכות בכל אחד מהטיפולים. ההדרכה תיקבע בתיאום עם מנהלת השפ"ח, אך אחריות המימוש חלה על הפסיכולוג.	✓	בשנת 2019 התקבל מימון עבור 168 שעות הדרכה בסך כולל של 59,598 ₪, ובשנת 2020 התקבל מימון עבור 188 שעות הדרכה בסך כולל של 66,693 ₪.
4.9.1	תיקיית השפ"ח ותיקיית השפ"מ נפרדות. העברת מידע בין פסיכולוגים מטעם השפ"מ והשפ"ח נעשית באמצעות חתימת ההורים על טופס ויתור סודיות.	✓	נמצא תקין.
4.9.2	שעות העבודה הינן נפרדות, כולל החתמת שעות נוכחות במעבר.	✓	פעילות השפ"מ מבוצעת לאחר השעה 16:00. העובד מחתים כרטיס יציאה, ורק לאחר מכן מבצע את הטיפולים. דיווחי הנוכחות הם בהתאם לתקן יום העבודה המסתיים בשעה 16:00.
4.9.5	סך שעות הטיפולים בשפ"מ לא יעלה על שליש משעות השפ"ח.	✓	עבודת השפ"ח מבוצעת בין השעות 08:00 ל- 16:00, ועבודת השפ"מ מבוצעת לרוב בימי שני לאחר השעה 16:00 במשך מספר שעות. היחס בין המסגרות הוא פחות משליש.
4.10.3	הפסיכולוג מקבל 80% מהתשלום, 20% מהווה תקורה.	✓	הסבר מפורט מוצג בסעיף 11.6 לדוח.

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בהתייחסותן לטיוטת הדוח, כי שעות ההדרכה שצוינו בהערה בסעיף מס' 4.7.1 בטבלה, מתייחסות לכלל שעות ההדרכה של השפ"ח.

11.3 סל שירותים

עפ"י הנוהל, השפ"מ הינו שירות פסיכולוגי משלים לקהילה, הניתן בתשלום במסגרת פעילות השפ"ח במועצה. השפ"מ מספק שירותים שאינם נכללים בסל השירותים, ופועל ללא מטרות רווח.

בסעיף 4.2 לנוהל השפ"מ מפורטים השירותים הניתנים במסגרת השירות, כלהלן:

- ☆ אבחונים פסיכולוגיים - אבחונים פסיכודידקטיים, אבחוני הדלגה, אבחוני קשב וריכוז ואבחונים דידקטיים;
- ☆ טיפול פסיכולוגיים - הורים, הורה- ילד, פרטני בילד ובנער בהדרכת הורים ומשפחתי-זוגי;
- ☆ תרפיה בהבעה - על ידי תרפיסטים;
- ☆ טיפולים קבוצתיים לילדים - בנושאים שונים.

השפ"מ במועצה מנוהל על ידי מנהלת השפ"ח וכולל אבחונים לצורך התאמות פסיכודידקטיות לתלמידים בבתי ספר על יסודיים. בנוסף, ישנם טיפולים פסיכולוגיים פרטניים עם הדרכות הורים, טיפולי הורה-ילד, טיפול בהורים, טיפולים משפחתיים וכדומה, אשר ניתנים במסגרת הפסיכולוגיה בתחום החינוכי.

הורה הפונה לטיפול בשפ"מ נדרש למלא שאלון בנוגע למהות הפנייה, המועבר לבחינת מנהלת השפ"ח. המנהלת יוצרת קשר טלפוני עם הורי התלמיד על מנת לברר האם קיים צורך בטיפול במסגרת השפ"מ, או שניתן לבצע את הטיפול במסגרת השפ"ח.

נמצא כי הטיפולים והשירותים המבוצעים על ידי השפ"מ והגבייה בגינם, מתועדים ברישום ידני בטבלאות אקסל ולא באמצעות תוכנת משפח"ה, למרות שהתוכנה מאפשרת לבצע הפרדה מלאה בין תיעוד פעילויות השפ"ח והשפ"מ.

הביקורת המליצה לתעד את פעילויות השפ"מ באמצעות תוכנת משפח"ה, בדומה לאופן תיעוד הפעילויות של השפ"ח, על מנת לשפר את המעקב והבקרה בנושא.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי ההמלצה מיושמת, ומתקיים בשוטף תיעוד רשומה פסיכולוגית של טיפולי השפ"מ בתיק האישי בתוכנת משפח"ה. עוד צוין, כי קיימת חציצה טכנולוגית המאפשרת אך ורק לפסיכולוג המטפל ולמנהלת השפ"ח להיחשף לתיעוד, וזאת כחלק מההפרדה בין השפ"מ לשפ"ח.

11.4 מחירון שירותים והנחות

מחירון השפ"מ שהוצג לביקורת כלל מגוון שירותים, המתייחסים לאבחונים בתחום הלימודי וכן לטיפולים פסיכולוגיים, כמפורט להלן:

מחיר למטופל	סוג הטיפול
270	טיפול פסיכולוגי
1,100	אבחון דיסקטי
1,300	אבחון דיסקטי לאנגלית / מתמטיקה
2,250	אבחון פסיכו-דיסקטי (נעשה לעל-יסודי בלבד)
ללא תשלום	תוספת לאבחון בשנה הראשונה
270	תוספת לאבחון מעבר לשנה הראשונה
1,420	סדנה
200	שעות תרפיה (טיפול ג')

* הנתונים בש"ח

מסקירת דיווחי הטיפולים שנערכו בשפ"מ מחודש אוגוסט 2019 ועד פברואר 2020 עולה, כי בתקופה זו בוצעו במועצה 4 סוגי טיפולים, כמפורט להלן:

מחיר למטופל (ש"ח)	סוג הטיפול
2,250	אבחון
250	טיפול א'
270	טיפול ב'
200	טיפול ג'

מנתוני הטבלה עולה, כי מחירי טיפול א' אינם מופיעים במחירון שהוצג לביקורת. מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי המחירון לא כולל טיפול א' 250 ₪ מכיוון שמדובר במחיר לא מעודכן, המתקיים אך ורק בטיפולים ותיקים. המנהלת הוסיפה כי בעבר עבור טיפולים שהוגדרו כפרטניים נגבו 250 ₪ בעוד שלטיפולים מרובי מטופלים נגבו 270 ₪, אך מכיוון שאין היגיון בהבחנה בין טיפול הכולל אדם אחד לבין טיפול הכולל מספר אנשים, בוטלה ההגדרה, ולא עודכן המחיר לטיפולים ותיקים שהתקיימו בעת השינוי.

נמצא כי ההנחות הניתנות להורי התלמידים במסגרת השפ"מ עוגנו בשנת 2019 בנוהל, המאפשר להעניק הנחה בשיעור 10% עבור טיפולים בגין יותר ממטופל אחד, והנחות בשיעור שבין 70% - 30% על פי מבחני הכנסה לנפש במשפחה.

נמצא כי בגין הטיפולים שבוצעו במהלך החודשים אוגוסט 2019 ועד פברואר 2020 ניתנו הנחות בסך 1,500 ₪ בלבד, אשר כללו הנחה אחת בגין אבחון בסך 1,125 ₪, ו-15 הנחות של 25 ₪ כל אחת עבור טיפול בילד, בסך כולל של 375 ₪.

יצוין כי בתחתית טופס הדיווח של השפ"מ למדור שכר במועצה מצוין כי קיימת הנחה בסך 10% בגין מטופל שני עפ"י סעיף תקציבי 1817300810.

להלן נתוני התקציב והביצוע בסעיף ההוצאות האמור, בשנים 2019-2020:

שנה	מספר סעיף תקציבי	תיאור סעיף תקציבי	תקציב ב-₪	ביצוע
2019	1817300810	השתתפות הנחות לנזקים	2,000	0
2020	1817300810	השתתפות הנחות לנזקים	15,000	0

נמצא כי בשנים 2019-2020 לא נרשמו בסעיף האמור נתוני ביצוע, למרות שניתנו מספר הנחות, ובסעיף ההכנסות משפ"מ נרשמו באותן שנים ההכנסות במלואן.

מומלץ לשקף את הוצאות המועצה בגין מתן הנחות באמצעות רישום נתוני ביצוע בסעיף האמור.

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בהתייחסותן לטיוטת הדוח, כי ההמלצה מקובלת ויש לבדוק עם הגזברות כיצד לערוך את הרישום של נתינת הנחות בסעיף האמור.

מבירור שערכה הביקורת עם מנהלת השפ"ח בנוגע לאי ניצול רוב תקציב ההנחות עולה, כי לבקשת גזבר המועצה הוכנו תבחינים למתן הנחות, אולם רוב המטופלים לא נמצאו זכאים להנחה עפ"י התבחינים ולכן ניתנו הנחות מועטות.

הביקורת דגמה הנחה בסך 1,125 ₪ שניתנה למטופל 98 בחודש יוני 2019, וביקשה לבדוק אם ההנחה ניתנה בהתאם לתבחינים שהוגדרו בנוהל הנחות. במועד הביקורת לא נמצא תיעוד להגשת טופס בקשת הנחה ולבחינת מתן ההנחה ע"י ועדת הנחות בהתאם לקריטריונים שנקבעו בנוהל ההנחות.

מומלץ להקפיד על תיעוד מסודר של הליך מתן הנחות, ובכלל זה של טופס הבקשה והמסמכים התומכים שצורפו אליה, ושל פרוטוקול ישיבת ועדת הנחות.

מנהלת השפ"ח ומנהלת האגף ציינו בהתייחסותן לטיוטת הדוח כי ההמלצה מקובלת ותיישם, ויש לתעד באופן מסודר את ההליך של נתינת הנחה.

בסעיף 4.10.3 בנוהל השפ"מ נקבע, כי התשלום למטפל יהיה בסך 80% מהתשלום. נמצא כי במקרים בהם ניתנה הנחה, התשלום לפסיכולוג חושב לפי המחיר המקורי לפני הנחה, ובהתאם לכך המועצה ספגה את עלות ההנחה.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי התשלום לפסיכולוג הנו 80% מעלות המחירון, והנחות שאושרו ע"י ועדת ההנחות ממומנות על ידי סעיף תקציבי "השתתפות בהנחות לנזקקים", והפסיכולוג לא אמור לקחת על עצמו את מימון ההנחה.

הביקורת המליצה להסדיר את נושא ההנחות בנוהל שיגדיר את המקרים בהם תינתן הנחה, שיעורה, הגורמים האמונים על אישור ההנחה, אופן התייעוד, וכד'.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי קיים נוהל פנימי המסדיר את נושא ההנחות בשפ"מ.

11.5 גביית תשלומים

בסעיף 4.10 לנוהל השפ"מ נקבע כי תשלומי הורים יתקיימו במחלקת הגביה במועצה, ויש להבטיח כי תתאפשר סודיות מרבית במסגרת האפשרויות. להלן טבלה המפרטת את התשלומים שהתקבלו עבור שירותי השפ"מ עבור כל חודש במהלך שנת 2019, בחלוקה לפי טפולים ואבחונים:

חודש	טיפולים		אבחונים	
	מס'	סכום (₪)	מס'	סכום (₪)
ינואר	20	14,330	4	3,000
פברואר	18	14,700	1	1,200
מרץ	19	17,115	1	1,800
אפריל	20	12,060	1	1,800
מאי	23	18,970	1	2,400
יוני	27	24,035	1	1,800
יולי	25	22,355	1	1,800
אוגוסט	21	9,260	1	1,200
ספטמבר	24	21,435	2	2,760
אוקטובר	24	11,965	2	2,360
נובמבר	21	14,880	0	0
דצמבר	25	19,665	4	5,080
סה"כ	267	200,770	19	25,200

* מספר האבחונים מחושב לפי מספר המטופלים.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי מספר הטיפולים שווה למספר המטופלים בכל חודש, וסה"כ שנתי 267 הוא חסר משמעות, מכיוון שרוב המטופלים נמצאו יותר מחודש אחד בטיפול.

יצוין כי התשלומים עבור ביצוע טיפולים ואבחונים בשנת 2019 עפ"י נתוני המערכת התפעולית שצוינו בטבלה, הסתכמו ב - 225,970 ₪, אולם בכרטיס הנהלת החשבונות 1317300423 נרשמו באותה שנה הכנסות בסך כולל של 212,230 ₪, כאשר הפער נובע ממועדי התשלום בפועל וגביית כרטיסי האשראי.

מזכירת השפ"ח מסרה לביקורת, כי גביית התשלומים מהמטופלים נעשית מראש אחת לחודש, באמצעות טפסים ידניים הכוללים את פרטי כרטיסי האשראי של המטופלים. לאחר ביצוע הגבייה, התשלום מתבצע בפועל במחלקת הגבייה עם פרטי האשראי שמועברים על ידה על גבי הטפסים הידניים. בנוסף, מתבצע רישום נפרד של התשלומים שנגבו באמצעות טפסים ידניים, המרכזים את הטיפולים שביצע כל עובד במהלך החודש.

לדעת הביקורת, כתוצאה מרישום פרטי כרטיסי האשראי של ההורים על גבי הטפסים הידניים במשרדי השירות הפסיכולוגי, נגרם סיכון לחשיפת פרטי האשראי עד למועד העברת הטפסים למחלקת הגבייה.

הביקורת המליצה לבחון אפשרות שגביית התשלומים עבור השפ"ח תתבצע ישירות במחלקת הגבייה, ללא תיעוד פרטי כרטיסי האשראי באופן ידני.

מנהלת השפ"ח ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח כי ההמלצה שלא למלא את הטופס הידני עם פרטי כרטיס האשראי במזכירות השפ"ח אינה ריאלית, ומציבה בעיות אתיות. לדבריה, הקשר הישיר עם הורי המטופלים צריך להתקיים באופן דיסקרטי, רגיש ואישי, ומילוי הטופס כולל מידע אישי, כגון סוג הטיפול ומספר המפגשים בחודש הקרוב, ולא יתכן שעובדת מחלקת הגבייה תקיים קשר זה.

11.6 חישוב שכר הפסיכולוגים

בסעיף 4.10.3 לנוהל השפ"מ נקבע, כי "הפסיכולוג מקבל 80% מהתשלום, 20% מהווה תקורה". כלומר, התשלום שניתן לפסיכולוגים במסגרת השפ"מ הינו 80% מהתשלום שהתקבל בפועל עבור הטיפול.

להלן טבלה המפרטת את סוגי הטיפולים השונים, עלויותיהם, והתשלום המועבר לפסיכולוג עבור כל טיפול:

סוג הטיפול	מחיר למטופל (₪)	80% תשלום לפסיכולוג (₪)
אבחון	2,250	1800
טיפול א'	250	200
טיפול ב'	270	216
טיפול ג'	200	160

הביקורת הפיקה קובץ ממערכת השכר במועצה הכולל את התשלומים ששולמו בפועל לפסיכולוגים בגין טיפולי השפ"מ שניתנו בשנים 2019-2020, שהסתכמו כלהלן:

סה"כ תשלומים בשנת 2019 - 127,996 ₪

סה"כ תשלומים בשנת 2020 - 95,355 ₪ .

לביקורת ניתן דף המסביר את חישוב כל התשלומים שבוצעו בחודש שנדגם (9/2020) וכן אסמכתאות לאופן התשלום עבור המטפלים בחודש קודם (8/2020).

נמצא כי תשלום השכר לפסיכולוגים עבור הפעילות בשפ"מ בשיעור 80% כפי שנקבע בנוהל, כולל את כל הרכיבים הסוציאליים. בהתאם לכך, אופן חישוב התשלומים הינו מכפלת סך התקבול מן המטופל ב - 70% ולאחר מכן ב - 90%, כאשר סכום זה נכלל לגמל והוא נזקף לעובד לצורך תשלומים סוציאליים המוערכים ב - 20%, כך שהסכום המצטבר הינו 80% בקירוב.

הביקורת בחנה את התשלומים להם היו זכאים הפסיכולוגים בגין חודש 8/2020 שהתקבלו במשכורת חודש 9/2020, עבור העובדים הבאים:

הפרש	תשלום שבוע לפסיכולוג בפועל	ברוטו לגמל - 90%	תקורה 70%	סה"כ תשלומים שהתקבלו ממטופלים	עובד מס'
0	1,140	1,140	1,267	1,810	1
0	1,103	1,103	1,225	1,750	2
0	1,991	1,991	2,212	3,160	3
0	473	473	525	750	4
0	1,871	1,871	2,079	2,970	5
0	6,577	6,577	7,308	10,440	סה"כ

מהטבלה עולה כי התשלומים המחושבים על ידי הביקורת זהים לתשלומים שבוצעו בפועל לעובדים בחודש העוקב. הנושא נמצא תקין.

12 דיווחי נוכחות

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 3/2008 בשם "הנחיות בנושא ניהול עובדים" נקבע, כי "עובדי הרשות 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 בדוח הנוכחות ולקבל את אישור הממונה".

בבדיקת דיווחי הנוכחות של הפסיכולוגים בשנים האחרונות, נמצאו מקרים בהם מספר שעות העבודה שדווחו חרג מהיקף המשרה של העובד.

בבדיקה מול משאבי אנוש נמסר לביקורת כי השכר המשולם לעובדי השפ"ח מחושב לפי תקן המשרה, והמועצה אינה משלמת על שעות עודפות מעבר להיקף המשרה המאושר של העובד.

בביקורת נמצאו 3 מקרים בהם דיווחי הנוכחות חרגו מ-12 שעות עבודה ביום, כלהלן:

מס'	תאריך	סה"כ שעות עבודה מדווחות
1	9.9.2019	12.23
2	24.10.2019	13.10
3	6.2.2020	12.35

מנהלת השפ"ח מסרה לביקורת כי חריגת השעות נבעה מהשתתפות העובדת בוועדות תל"א (תכנית לימודים אישית), והשעות העודפות קוזזו מימי העבודה האחרים.

לביקורת נמסר כי הפסיכולוגים אינם מחויבים להגיע מידי יום למשרדי השפ"ח לצורך ביצוע עבודתם במוסדות החינוך.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח כי לפסיכולוגים יש שתי עמדות החתמה, האחת במשרדי השפ"ח והשנייה במסגרת החינוכית (לרוב בית הספר), ולכן יש באפשרותם להתחיל את יום העבודה במסגרת החינוכית ולחתום בה נוכחות, ואין צורך להתחיל ולסגור את היום בהכרח במשרדי השפ"ח.

דיווח הנוכחות של הפסיכולוגים נעשה באמצעות החתמת כרטיס נוכחות המתייחס לביצוע עבודת השפ"ח בלבד. פסיכולוגים המועסקים לאחר שעות העבודה במסגרת השפ"מ אינם מחתימים כרטיס נוכחות, ושכרם מחושב עפ"י מספר הפגישות שקיימו באותו חודש.

לביקורת נמסר כי פעילות השפ"מ מבוצעת לאחר השעה 16:00 בעיקר בימי שני, אך לעיתים אף ביתר ימי השבוע.

נמצא כי במשרדי השפ"ח נערך רישום בטופס טיפולי שפ"מ חודשי, הכולל פירוט של הטיפולים שבוצעו ע"י כל אחד מהעובדים והתשלומים שנגבו בעבורם במהלך החודש. יצוין כי הרישום האמור כולל גם את השעות והתאריכים שבהם בוצעו הטיפולים.

על מנת למנוע כפל תשלומים עבור אותה עבודה, המועצה אמורה לוודא שלא היתה החתמה של כרטיס נוכחות ע"י העובדים באותן שעות שבהן התבצעה פעילות השפ"מ, פעילות שעבורה משולם בנפרד בהתאם למספר הפגישות.

בבדיקת הנושא במשאבי אנוש ובמדור שכר נמצא, כי בטופס הדיווח החודשי המועבר ממשרדי השפ"ח לצורך תשלומי שכר עבור עבודה בשפ"מ, אין פירוט של השעות והתאריכים שבהם בוצעו הטיפולים. כתוצאה מכך, משאבי אנוש ומדור שכר לא יכלו לערוך בקרה על מנת לוודא שלא משולם לעובד כפל שכר כתוצאה מהחתמת כרטיס נוכחות באותן השעות.

הביקורת המליצה לעדכן את טופס הדיווח החודשי המועבר ע"י השפ"ח למועצה לצורך תשלום שכר עבור עבודה במסגרת השפ"מ, ולכלול בו פירוט של השעות והתאריכים שבהם בוצעו הטיפולים, על מנת לאפשר בקרה נאותה.

מנהלת השפ"ח ציינה בהתייחסותה לטיוטת הדוח שהיא מוצאת את ההמלצה להעביר למשאבי אנוש דיווח חודשי של מועדי הטיפול ללא פרטי המטופלים כנכונה וראויה, והנושא הועבר לטיפול עבור חודש מאי האחרון ומוטמע בשוטף.

מנהלת משאבי אנוש ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי בעקבות הביקורת היא הנחתה את מנהלת השפ"ח להוסיף עמודות של שעות כניסה ויציאה של הטיפולים בשפ"מ, וביקשה לקבל את הדוחות כדי שתוכל לוודא ששעות השפ"מ אינן בשעות העבודה.

בתגובתן של מנהלת השפ"ח ומנהלת אגף חינוך וקהילה לטיוטת הדוח גם צוין, כי השתתפותן בתהליך הכנת הדוח היה חשוב, מלמד, ממקד ומקדם, והן מודות על כך. בסיכום התגובה צוין, כי ההמלצות שהן לוקחות ליישום בתקופה הקרובה הן כלהלן:

1. כתיבת הנהלים הבאים:
 - א. נהלי ביצוע התערבויות פסיכולוגיות במסגרות החינוך.
 - ב. נהלי הכשרת צוות השפ"ח.
 - ג. נהלי תיעוד רשומות פסיכולוגיות.
 - ד. נהלי שעות עבודה חריגות ועבודה מהבית – בשיתוף משאבי אנוש.
2. לנהל "שפ"ח – סל שירותים" יצורף הנספח "סל שירותים של השפ"ח".
3. שיפור המידע בנוגע לשירות הפסיכולוגי החינוכי והמשלים באתר המועצה.
4. הפקת דוחות רבעוניים, והעברתם למנהלת אגף חינוך וקהילה לבקרה.
5. שינוי שיטת ההעסקה של מזכירת השפ"מ - להמשך טיפול מול משאבי אנוש והגזברות.
6. הקפדה על תיעוד אישור ועדת הנחות – שפ"מ.
7. העברת דיווח חודשי של מועדים ושעות העבודה בשפ"מ – עבור כל אחת מהפסיכולוגיות העובדות בשפ"מ, למשאבי אנוש למעקב.
8. פניה חוזרת ובכתב לפסיכולוגית המחוזית של משרד החינוך בבקשה להגדיל את התקינה (כאשר יפתח חלון הזדמנויות על ידי הפסיכולוגית המחוזית).
9. נהלים – יצורף לסעיף 3.3 הנספח: סל שירותים.
10. פנייה לגזברות בבקשה לקיים הפרדה של תשלומי שפ"מ לפסיכולוגיות מתשלומי משכורת באמצעות סעיף תקציבי נפרד.
11. פנייה לגזברות בשאלה כיצד ניתן לציין בסעיף הנחות לנזקקים בשפ"מ את ההנחות הניתנות בפועל (כולל הנחות שניתנות אוטומטית: ילד שני בטיפול ובמצבי משפחה חד הורית).

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

להלן הוראות צו המועצות המקומיות (א) בנושא הביקורת במועצה :

פרק שמיני: עובדים וביקורת

סימן ב' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשנ"ז)

145 א. מינוי מבקר המועצה

- (א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים) התשכ"ב - 1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ- 10,000, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.
- (ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

145 ב. מינוי המבקר

- (א) לא ימונה אדם למבקר המועצה ולא יכהן כמבקר המועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה :
- (1) הוא יחיד,
 - (2) הוא תושב ישראל,
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון,
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון,
 - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
- (ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.

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

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

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

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

145 ג. מועצה שלא מינתה מבקר

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

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

145 ד. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר :

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

(2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה,

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

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

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

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

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

(1) שיקול דעתו,

(2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני,

(3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

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

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

145 ה. המצאת מידע למבקר

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

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

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

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

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

145 ו. דו"ח על ממצאי הביקורת

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

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

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

- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלם הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר. אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.

145 ז. מינוי עובדים ללשכת המבקר

- (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144 א(1).