

## תכנית עבר מצמיח עתיד

### תקציר הממצאים:

בחדש פברואר 2009 נחתם הסכם התקשרות בין עיריית טבריה למכון לחינוך דמוקרטי ליצירת תוכנית אסטרטגית למערכת החינוך בטבריה. תכלית התוכנית, "מיצוב העיר כבעלת מערכת חינוך מובילה, העלאת ההישגים הלימודיים, צמצום באחוזי הנשירה, ירידה מתמדת באלימות במערכת, יצירת שפה "טבריינית ע"י חיזוק הקשר והזיקה בין התלמידים לנרטיב העירוני ויצירת תחושת גאווה עירונית".

התמורה אשר נדרשה בגין הכנת התוכנית האסטרטגית עמדה ע"ס 225,000 ₪ ע"פ אומדן של 650 שעות עבודה. נמצא כי שלושה תשלומים בסך של 175,000 ₪ שולמו מתקציב החינוך הגם שלא תוקצבו בשנת 2009 מתקציב 1.817000.780.4 "המודל החינוכי".

נמצא כי המסמך לא נערך ולא עבר את בחינתו של היועמה"ש של העירייה. משום כך לוקה המסמך בניסוחו ואינו נותן מענה ותרופות למקרים בהם הספק נותן השירות אינו נותן את התמורה המלאה בגין התשלום המשולם לו.

הסכם ההתקשרות מתאר בצורה שטחית את עקרונות התוכנית עבר מצמיח עתיד מבלי לפרט את התחייבויותיה של המציעה. המסמך אינו חתום ע"י גורמים מטעם המכון לחינוך דמוקרטי אלא רק ע"י ראש העירייה וגזבר העירייה. נוסח ההסכם הנו ערטילאי, כוללני מדי ומותיר שאלות רבות מדי באשר לתכלית העבודה ולתשומות שיושקעו בה. רבות מהמטרות הכתובות בתוכנית הן בגדר אמירות וסיסמאות ללא לוחות זמנים וללא שום הצעת כלים לדרך בה ניתן להגיע למטרות.

בעקבות ההסכם אשר נחתם בפברואר 2009, קיבלה הרשות המקומית מסמך נוסף המתקרא "חינוך אישי והמסע הטברייני תוכנית אסטרטגית למערכת החינוך והתרבות בטבריה". התוכנית האסטרטגית לא מספקת כל מידע בנושא זה שלא היה קיים קודם בהצעה. היא לא נותנת ביטוי ואינה מפרטת את אותן פעילויות בגינן שילמה הרשות המקומית סך של 225,000 ₪ ואשר לטעמה של הביקורת היו צריכים לקבל ביטויים בתוכנית האסטרטגית.

התוכנית האסטרטגית לא ביצעה ניתוח של מצב קיים לעומת מצב רצוי, לוחות זמנים, ומשאבים לשם הובלת העיר ל"מצב הרצוי" כדברי המסמך. המסמך לא הציג את המודלים החינוכיים בעולם, להם היה צריך לתת ביטוי.

התוכנית הציבה יעדים ובהם העלאת רמת ההישגים הלימודיים, צמצום אחוזי הנשירה מבתי הספר, בלימת האלימות והקטנת שיעורי הנשירה מהצבא אולם לא הגדירה מהי הצלחה וכיצד היא תבחן במונחים אובייקטיביים. התוכנית הסתפקה באמירות בלבד וכן לא הציעה דרכים כלים ולוחות זמנים.

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

התוכנית לא הציבה ולא הגדירה כלים לבחינת הצלחת התוכנית במדדים כמותיים אובייקטיביים בכל הנוגע לצמצום הנשירה מבתי הספר ומגיוס לצה"ל, שינויים בשיעורי ההצלחה בבגרות וירידה ברמת האלימות.

התוכנית הגדירה כיעד את הצורך בשינוי ושיפור ב"גאווה עירונית", אולם לא הציעה כלים אובייקטיביים לבחינה של השינוי שחל כתוצאה מאותו הסכם התקשרות ואת תרומתה של התוכנית לאותו שינוי שחל, אם חל ב"גאווה העירונית".

אחד מתוצרי התהליך אליו שואפת התוכנית ע"פ המסמך היה, חיזוק מצבה הכלכלי של העיר. הביקורת מציינת כי המסמך לא נותן הסבר באשר לזיקה שיש בין תכנית מעין זו לבין שינויים במצבה הכלכלי של העיר. הביקורת מעירה כי מסמך זה וכן המסמכים שבאו אחריו לא סיפקו מענה וכלים לבחינת הצלחתה בחיזוק מצבה הכלכלי של העיר. כמו כן, לא הציעה התוכנית כלים ודרך להשגת מטרה זו וכן לא קבעה לוחות זמנים לבחינת מידת השיפור במצבה הכלכלי של העיר ומידת השפעת התוכנית על השיפור/הרעה במצבה הכלכלי של העיר.

התוכנית האסטרטגית לא סיפקה מידע באם התקיימו מפגשים רבי משתתפים עם נציגים מתוך הקהילה בגינם שולמה תמורה של 40,000 ₪ וכיצד הם השפיעו על התווית התוכנית וכן לא נתנה רמז לקיומם של מפגשים מעין אלה והשפעתם על גיבוש התוכנית הסופית.

התוכנית האסטרטגית לא הציעה מקורות מימון אפשריים לקיומן של כל הפעילויות המתוארות בה, כמו למשל, מקורות המימון להקמת מרכזי המבקרים וכן מקורות המימון להכשרת תלמידים כמדריכי טיולים.

התוכנית קבעה אמנם לוחות זמנים לביצוע משימות בבתי ספר – הקמת מרכזי מבקרים בבתי ספר יסודיים, הקמת פרויקט "אמץ אתר" בחטיבות הביניים ותוכנית לקורס מדריכי טיולים בבתי הספר העל יסודיים, אולם לא עמדה בלוח הזמנים ובהיקפי התוכנית אשר נקבעו.

התוכנית כללה תשלום עבור כ - 90 שעות ייעוץ לראש העירייה. לא נתקבל כל מסמך המעיד כי אכן ניתן ייעוץ כזה. הביקורת מציינת כי העירייה לא ניהלה כל רישום שכזה וכי התשלום שולם מבלי לבדוק אם אכן מגיע לספק תשלום זה.

נמצא כי במהלך שתי שנות העבודה של המכון לחינוך דמוקרטי ולאחר מכן של רשת ערי חינוך, שולם סך של כ - 350,000 ₪ בסעיף הנקרא פיתוח אסטרטגי, סעיף עלום אשר לא ברור מה נתקבל בתמורה לתשלום זה.

ביום 2 באוקטובר 2009 חתמו ראש העירייה מר זוהר עובד ומר גל מור בשם העירייה, על התחייבות לתשלום של 1,590,300 ₪ למכון לחינוך דמוקרטי.

הסכם ההתקשרות בוצע על גבי התוכנית האסטרטגית. ההסכם לא עבר בחינה משפטית של היועמה"ש. סוגיות ופרצות משפטיות לא נבדקו ולמעשה בהיבט המשפטי מדובר בהסכם שאינו עונה לקריטריונים

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

משפטיים בסיסיים עד כדי היותו "לא ראוי" מנקודת מבטו של המזמין אשר יש לו תכלית לשמור על האינטרסים שלו כפי שמקובל כשמדובר במזמין שירות.

בין העירייה למכון לחינוך דמוקרטי, נחתם הסכם התקשרות אשר לכאורה לא הייתה לו נפקות משפטית ועליו חלות לכאורה הוראות סעיף 221 לפקודת העיריות – אישור תשלום וחיוב על תשלום אי חוקי, וסעיף 2)35 (לחוק יסודות התקציב - עבירות משמעת בגוף מתוקצב, זאת כיוון שהחתימה על ההסכם הייתה ע"י מי שאינו מורשה - גזבר העירייה אשר באותה עת אולץ לצאת לחל"ת בשל אילוצים משפטיים.

הסכם זה כמו ההסכם אשר נחתם בפברואר 2009, לא תוקצב בשנת התקציב 2009 ולפיכך הסכם ההתקשרות כמו גם שני התשלומים אשר שולמו בשנת 2009 לא היו מתוקצבים ושולמו תוך יצירת גירעון לא מתוכנן נוסף בתקציב.

ע"פ ההסכם נקבע כי בגין ביצוע הפרוייקט יקבל המכון לחינוך דמוקרטי סך של 1,590,300 ₪ כאשר סך של 490,000 ₪ ישולמו ע"י "הבעלויות" היינו, הרשתות המנהלות את אורט עמל, אולפנה ובתי הספר המיוחדים ואילו את יתרת הסכום תשלם העירייה. פרויקט "עבר מצמיח עתיד" הנו פרויקט פדגוגי ששולב בתוך מערך הלימודים מעבר לנושאי הליבה. משום כך היה מקום לדרוש כי הבעלויות אכן תשתתפנה במימונו, אולם נמצא כי כל התשלומים שולמו ע"י הרשות המקומית. לא נמצא כל תיעוד לפיו פנתה הרשות וביקשה או דרשה את השתתפות הבעלויות במימון הפרוייקטים.

בתוך תמחור הפרוייקט ע"י המכון הדמוקרטי, נמצא כי החלק הארי בעלות הפרוייקט הנו בגין הנחייה בבתי הספר, סך של 1,050,000 ₪ בשנת הלימודים תש"ע. ניתן היה לצפות כי המערכת תכין מערך נהלים לעניין שיטת הדיווח על נוכחות המנחים, בין אם דיווח תקופתי או בין אם דיווח שוטף, זאת כדי לבדוק שאכן ניתנת התמורה המלאה בגין שכר התשלום ששולם עבור שעות ההנחיה. לא נקבעו נהלים מסודרים, שיטות, ערוצי דיווח ומשובים על מנת להבטיח כי בכל בתי הספר ניתנת תמורה מלאה כאמור בהסכם ההתקשרות. משום כך נמצא גם שמנהלי בתי הספר לא העבירו כל מידע על נוכחות המנחים בבתי הספר שלהם.

במהלך שנת 2010 סיים מר אחד ממובילי התוכנית במכון לחינוך דמוקרטי את עבודתו במכון זה. עם פרישתו הקים את רשת "ערי חינוך בע"מ". הביקורת העלתה כי עם מעברו לחברה שהקים העבירה הרשות המקומית את תוכנית "עבר מצמיח עתיד" לאחריות החברה. חברת "ערי חינוך" החלה בעבודתה ללא הסכם התקשרות חתום.

נמצא כי במשך חודשיים התקשרה העירייה עם "ערי חינוך בע"מ" ללא הסכם התקשרות בתוקף.

בהסכם ההתקשרות קיימים ליקויים רבים. ניכר כי הסכם זה נעשה כלאחר יד. המסמך הנו אסופת דפים המודפסים אשר ניכר כי אין כל קשר ביניהם, מודפסים בפונטים שונים ובגדלים שונים והם הודבקו זה לזה כדי ליצור חוזה. ההסכם מלא סתירות. כך למשל בסעיף 7 להסכם, תחת הכותרת "התמורה",

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

נכתב כי הרשות תשלם ל"ערי חינוך", סך של 778,333 ₪, אולם בפירוט העלויות נכתב כי הסכום עומד על 1,698,300.

נמצא כי חלקה של התמורה ע"ס של 1,155,000 ₪ הוגדר עבור שעות יעוץ אשר ניתנו לכאורה עבור שנת הלימודים תש"ע, באופן שיתכן כי נבע מטעות סופר שמקורה בהכנת הסכם כלאחר יד, אולם הביקורת אינה שוללת כי מדובר בכפילות תשלום, היינו, בשכר אשר שולם בעבר.

הביקורת סבורה שמדובר בהסכם לא ראוי. הסכם שספק אם החותמים עליו היו עושים כן כשמדובר בכספים הפרטי, לבטח כשמדובר בהוצאה כספית כה גדולה. חתימה על הסכם זה בדרך כפי שתוארה לעיל אינה מתיישבת גם עם הצורך בהקפדה על פרטים הנדרש באופן כללי כשמדובר בכספי ציבור ומקבל משנה תוקף לאור מצבה הכספי הגרוע של הרשות.

בפרק הדין בתוכנית העבודה כפי שהוכן ע"י המכון לחינוך דמוקרטי נכתב כי במסגרת הערכת התוכנית "התוכנית תלווה בהערכה ע"י מעריכה מקצועית מאוניברסיטת ת"א העובדת עם המכון לחינוך דמוקרטי בהערכת החינוך האישי.

בחודש יוני 2010 הכינה ד"ר אסתר בן זקן "דו"ח מסכם להערכת המהלך העירוני עבר מצמיח עתיד בטבריה". הדו"ח הוכן כחלק בהתאם להסכם וכחלק מהתפוקות אותן אמור היה המכון לתת, לצורך הערכת הצלחת התוכנית בשנת הלימודים תש"ע. על המסמך אף נכתב כי הדו"ח הנו מטעם המכון לחינוך דמוקרטי.

בהמשך לכך, נמצא כי בשנת 2011 הוכן דו"ח הערכה נוסף ע"י ד"ר אסתר בן זקן, לשם "הערכת המהלך העירוני עבר מצמיח עתיד תשע"א". הביקורת העלתה כי בסוף שנת 2010 התקשרה הרשות המקומית עם ד"ר יעל שטימברג מטעם מכון "מניפה" לשם ביצוע בדיקת הערכה לתוכנית "עבר מצמיח עתיד" בעלות כוללת של 127,600 ₪. בעקבות זאת הוכן בחודש יוני 2010 "דו"ח מסכם להערכת המהלך העירוני "עבר מצמיח עתיד" בטבריה", שוב ע"י ד"ר אסתר בן זקן מטעם מכון מניפה.

הביקורת סבורה כי כמו בשנת תש"ע גם בשנת תשע"א הערכת התוכנית הייתה צריכה להיות מגולמת בתוך העלות הכללית ששילמה הרשות לרשת ערי חינוך. הביקורת העלתה כי למרות האמור לעיל, התקשרה הרשות עם מכון מניפה לשם ביצוע ההערכה של הצלחת התוכנית בשנת הלימודים תשע"א הגם שניתן היה לדרוש כי הוצאה זו תשולם ע"י רשת ערי חינוך. לא זו בלבד אלא נמצא כי בסופו של דבר בוצעה ההערכה שוב ע"י ד"ר אסתר בן זקן, ולפיכך נשאלת השאלה מדוע שילמה הרשות המקומית תשלום נוסף אשר גולם כנראה בתשלום הכללי ששולם לרשת ערי חינוך.

הביקורת סבורה כי התשלום אשר שולם למכון מניפה ו/או לד"ר אסתר בן זקן, היה צריך להיות משולם ע"י רשת ערי חינוך ולא ע"י הרשות המקומית.

לא נקבעו כלים ומדדים על מנת לבחון את יעילותה של התוכנית ואת השפעתה על הישגי התלמידים במונחים אובייקטיביים. דוח ההערכה המסכם עבור שנת הלימודים תש"ע מתבסס בעיקר על שאלונים

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

שהופצו בין מנהלי מורי ותלמידי בתי הספר השונים ואין בו אלא כדי לשקף את עמדות המשתתפים בתוכנית "עבר מצמיח עתיד" על התוכנית עצמה. הדוח לא בחן את יעילות התוכנית במונחים אובייקטיביים. כך למשל לא נבדקה השפעת הפרויקט על נתוני הנשירה בתי הספר או על ההישגים במבחני הבגרות. כן נמצא כי לא נעשה בדיקה של עמידה ביעדים כפי שהוגדרו בתוכנית האסטרטגית.

הגם שהתוכנית האסטרטגית קבעה כי בכל בית ספר יסודי יוקם "מרכז מבקרים" נמצא כי לא הייתה עמידה ביעד זה.

התוכנית האסטרטגית קובעת כי בחטיבות הביניים תתבצע "העמקה של המורשת דרך עשייה פיזית ומחשבתית". דבר זה יתבצע באמצעות הפרויקט "אמץ אתר" שבמסגרתו יאמץ כל בית ספר את אחד מאתרי המורשת וההיסטוריה בטבריה. בכלל זה יהיה בית הספר אחראי על תחזוקתו ועל הדרכות באתר. כן ישתתפו בתי הספר "בחפירות ארכיאולוגיות, תחזוקת מוזיאונים, עשייה תיירותית חינוכית בפארק ברקו, בחופי הרחצה סובב כנרת וכן שיתוף ומעורבות גדלה והולכת בפרוייקטים עירוניים כגון פיקוח עירוני ועוד" התוכנית קובעת כי "התלמידים יקבלו מראש העיר מנדט כנאמני מורשת טבריה ותיירות". נמצא כי התוכנית לא קבעה כלים, שיטות ולוח זמנים לביצוע והטמעה של תוכנית זאת.

התוכנית האסטרטגית קבעה כי כל תלמידי התיכון בארבעת בתי הספר בעיר יעברו קורס מדריכי טיולים לטבריה והסביבה בעזרת מכללת עמק הירדן ובשיתוף משרד התיירות שבסימו יקבלו תעודת מורה מוסמך לטבריה והסביבה. נמצא כי מרבית התלמידים בבתי הספר העל יסודיים לא עברו את ההכשרה הנ"ל. כך למשל נמצא כי תלמידי בית הספר אורט לא השתתפו בתוכנית להכשרת מדריכים ואף לא בקורסים תיירותיים.

בחינת הצלחת התוכנית "עבר מצמיח עתיד", אשר בוצעה בשנת תש"ע ובשנת תשע"א ע"י ד"ר אסתר בן זקן, נעשתה דרך ניתוח נתונים סובייקטיביים הנבחנת דרך עיני "בעלי העניין" בפרוייקט, תוך חשש להטיה, זאת בשל חוסר האנונימיות המוחלטת המתבקשת בשאלון מעין זה, וזאת מבלי שיבדקו אובייקטיביים באשר לתרומת הפרויקט לירידה באלימות בבתי הספר ולשינוי בשיעורי הנשירה בטווח הקצר ובטווח היותר ארוך, לשיפור בהישגי הבגרות והעלאת אחוז המתגייסים לצה"ל.

העסקתה של ד"ר אסתר בן זקן נעשתה ע"י המכון לחינוך דמוקרטי. הביקורת מעירה כי מן הראוי היה כי בחינה מעין זו תתבצע דווקא מטעם גורם חיצוני אשר את שירותיו הייתה שוכרת הרשות המקומית ולא הגוף שאת איכות עבודתו בא הדו"ח לבדוק. בשנת תשע"א אמנם נשכר מכון מניפה לבצע עבודה זאת אולם שוב בוצעה העבודה ע"י גב' אסתר בן זקן אשר למראית עין יש לה זיקה לרשת ערי חינוך המובילה את הפרויקט.

כאמור, הביקורת סבורה כי שלושת החוזים שנכרתו עם המכון לחינוך דמוקרטי ועם רשת ערי חינוך, הנם חוזים ערטילאיים אשר לא מופיע בהם פירוט ראוי של התשומות וגם התפוקות הנן בעיקר תפוקות שקיים קושי למדוד אותן. שני גופים אלה לא הציעו כלים לבחון באופן אובייקטיבי את הצלחת התוכנית וניתן לומר כי הרשות המקומית לא ביקשה לקבל אינדיקציות לגבי הצלחת התוכנית.

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

הביקורת סבורה כי תכנית "עבר מצמיח עתיד" המונהגת בבתי הספר אינה בבחינת פרה קדושה ולבטח לא ההתקשרות עם רשת ערי חינוך. הביקורת סבורה כי במידה שיתברר כי התוכנית אינה עומדת ביעדיה יש להפסיק את ההתקשרות עם הרשת. כן מציינת הביקורת כי לאחר שתי שנות לימוד בהן התוכנית מתנהלת, אין כל מניעה כי תכנית זאת אף אם תמצא יעילה, תנוהל באופן עצמאי ע"י גורמים רשותיים מבלי להשתמש בשירותי גורמים חיצוניים.

### **1. כללי:**

ביום 18 בפברואר 2009 חתם ראש העירייה על מסמך המתקרא "הצעה ליצירת תוכנית אסטרטגית למערכת החינוך בטבריה". מסמך זה שימש בסיס להתקשרות העירייה, תחילה עם המכון לחינוך דמוקרטי ולאחר מכן עם "ערי חינוך בע"מ", בפרויקט "עבר מצמיח עתיד". הביקורת בחנה את ההתקשרות עם שני גורמים אלה.

### **2. הסכמי ההתקשרות שנבחנו ע"י הביקורת:**

הביקורת בחנה שלושה הסכמי התקשרות שערכה העירייה עם שני מוסדות והסכם התקשרות נוסף עליו חתמה העירייה עם ד"ר יעל שטימברג שתכליתו לבחון את אפקטיביות הפרויקט, הכל כפי שיפורט להלן:

1. הסכם נושא כותרת "הצעה ליצירת תוכנית אסטרטגית למערכת החינוך בטבריה", חתום ע"י ראש העירייה מר זוהר עובד וגזבר העירייה אותה עת, מר מאיר כהן, מיום 12 בפברואר 2009 ע"ס של 225,000 ₪ לביצוע של 650 שעות עבודה.
2. הסכם חתום ע"י ראש העירייה מר זוהר עובד ומר גל מור, נושא תאריך חתימה 2 באוקטובר 2009 ע"ס של 1,590,000 ₪.
3. הסכם חתום ע"י ראש העירייה מר זוהר עובד ומ"מ גזבר העירייה אותה עת, גב' יפה ביטון מצד העירייה וע"י שני נציגי חברת "ערי חינוך בע"מ, ע"ס של 1,698,300 ₪.
4. הסכם התקשרות מסוף שנת 2010 בין הרשות המקומית לבין מכון "מניפה" וד"ר יעל שטימברג שתכליתו לבחון ולהעריך את הצלחת הפרויקט "עבר מצמיח עתיד".

### **2.1 הסכם ההתקשרות מפברואר 2009:**

בחודש פברואר 2009 נחתם הסכם התקשרות בין עיריית טבריה למכון לחינוך דמוקרטי, הנושא כותרת "הצעה ליצירת תוכנית אסטרטגית למערכת החינוך בטבריה" (להלן: **ההצעה או המסמך**) שהכין המכון לחינוך דמוקרטי (ע"ר). ע"פ המסמך מדובר בתוכנית שמטרתה כדלקמן:

"יצירת מערכת חינוך הרואה בכל תלמיד אדם בעל כשרונות וצרכים ייחודיים. יצירת מפגש עם הנרטיב הייחודי של טבריה ולשתף את התלמידים בפיתוח העיר תוך יצירת גאווה עירונית ויצירת שפה חינוך הייחודית לעיר. מתן מענה אישי לכל תלמיד בעיר בהתאם לצרכיו הייחודיים על מנת שיוכל לנצל את הפוטנציאל הגלום בו. פיתוח שיתופי פעולה אסטרטגיים בין כל המגזרים באזור,

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

כולל, החינוך הפורמאלי, החינוך הבלתי פורמאלי, מערכת הרווחה והמגזר העסקי. מניעת אלימות – מניעת אלימות בגישה של פיתוח אזור חוזק אישיים".

**2.1.1 תוצרי התהליך ע"פ המסמך:**

המסמך הגדיר את התוצאות המקוות מפרוייקט זה: "מיצוב העיר כבעלת מערכת חינוך מובילה, העלאת ההישגים הלימודיים, צמצום באחוזי הנשירה, ירידה מתמדת באלימות במערכת, יצירת שפה "טבריינית ע"י חיזוק הקשר והזיקה בין התלמידים לנרטיב העירוני ויצירת תחושת גאווה עירונית".

בהמשך אף ניתנה הרחבה ליעדים אליהם יש להגיע כשהיעדים הנם כדלקמן: "מיצוב העיר כבעלת מערכת חינוך מובילה. יצירת היכרות עם מורשת טבריה ע"י חיזוק הקשר והזיקה בין התלמידים להיסטוריה העירונית. יצירת תחושת גאווה עירונית. חיזוק מצבה הכלכלי של העיר. העלאת אחוז הגיוס לצה"ל וההתמדה לכל אורך השירות. תרומה לעם ולקהילה. צמצום אחוזי הנשירה. ירידה מתמדת באלימות במערכת. העלאת ההישגים בלימודים".

**2.1.2 שלבי העבודה:**

ע"פ המסמך, הוצע כי עבודה זו תתבצע בארבעה שלבים: שלב ראשון – מיפוי מערכת החינוך והרווחה שיתבצע בשני צעדים. הראשון, יכלול מפגשים והיכריות עם דמויות מפתח בתחומי החינוך, הספורט והרווחה בעיר, מיפוי והיכרות עם מוסדות החינוך הספורט והרווחה בעיר, מיפוי והיכרות של התוכניות הפועלות בעיר, כולל למידת תוכניות העבר שפסקו מלפעול ומיפוי הכוחות הקהילתיים הקיימים. השני, יכלול מיפוי אזורי החוזק והחולשה בעיר ע"פ מודל SWOT הכולל מיפוי ההזדמנות של העיר ואזורי הסכנה ומיפוי המגמות בתחומים הרלוונטיים. לוח הזמנים לביצוע שלב זה נקבע החל מ 15 בפברואר 2009 עד סוף חודש מרץ 2009.

שלב שני – "יצירת חזון משותף ותמונת עתיד רצויה". שלב זה כך נקבע, יתבצע בחמישה שלבי משנה הכוללים מפגשים עם ראש העירייה ועם הצוות המוביל של העירייה לשם גיבוש תוצר מצופה הכולל את חזון העיר ועקרונות החזון למערכת החינוך והרווחה, יצירת כוח משימה המבטא את הקולות השונים בעירייה שיפעל להרחיב את חזון הצוות המוביל, חשיפה למודלים חינוכיים באזורים מקבילים בעולם, מפגשים רבי משתתפים שיאפשרו להביא לידי ביטוי את הקול הקהילתי באופן רחב ויצירת "ניראות" לתהליך שפירושו, חשיבה על הדרך המתאימה שתאפשר לציבור להביע את דעתו. כן נקבע במסמך זה כי התוצר המצופה הנו "חזון עירוני + תמונת עתיד ברורה + מבנים קהילתיים שתומכים ביישום התוכנית + עלויות התוכנית ומקורות אפשריים לגיוס המשאבים". לוח הזמנים שנקבע לשלב זה הנו החל מחודש מרץ 2006 ועד סוף חודש מאי 2009.

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

שלב שלישי – "יצירת תוכנית עבודה רב שלבית המובילה ליישום החזון" וכוללת מפגשים עם מנהיגי התחומים השונים בעיר, יצירת צוותי עבודה ולוחות זמנים ליישום החזון, קביעת תוצרים לכל שלב ויצירת מדדים ומסגרת למערכת הערכה וכתובה של התוכנית האסטרטגית לטבריה. לוח הזמנים לביצוע שלב זה נקבע בין חודש מאי 2009 לחודש יוני 2009.

שלב רביעי – הכשרת צוותים והפעלת התוכנית.

### 2.1.3 עלויות ההתקשרות:

התמורה אשר נדרשה בגין הכנת התוכנית האסטרטגית עמדה ע"ס 225,000 ₪ ע"פ אומדן של 650 שעות עבודה, היינו, עלות של כ 350 ₪ לשעה, וזאת ע"פ הפירוט הבא:

עלות העבודה בש"ח	סוג העבודה
40,000	מיפוי מצב היכרות עם אנשי מפתח, מוסדות ופעילויות בעיר
20,000	SWOT עירוני
50,000	יצירת חזון משותף ותמונת עתיד רצויה
20,000	הכנת תוכנית עבודה רב שלבית לחזון שנוצר
15,000	קביעת מדדי הצלחה ויצירת מערכת הערכה
20,000	כתיבת חוברת תכנית אסטרטגית
4,000	נסיעות וביטול זמן
16,000	עלות ניהול התוכנית, הכנת חומרי עבודה והפקתם
30,000	ייעוץ אישי לראש העירייה
10,000	שותפות ב"רשת ערי חינוך בישראל"
<b>225,000</b>	<b>סה"כ</b>

במסמך זה צורפה חתימתו והערותו של גזבר העירייה לפיה "חווה זה מותנה באישור תקציב 2009 ע"י משרד הפנים. תשלום ראשון מתקציב הישגים".

### 2.1.4 ממצאי הביקורת:

ממצאי הביקורת מעלים את התמונה הבאה:

- א. התשלום אשר נתבקש תמורת הכנת מסמך זה היה סך של 225,000 ₪ אשר אמור להיות משולם בארבעה תשלומים שווים בסך של 56,250 ₪ כל אחד.
- ב. למרות האמור לעיל וכאמור בהערותו של גזבר העירייה מר מאיר כהן, אישר הגזבר ביום 15 במרץ 2009 תשלום של 50,000 ₪ מתקציב "הישגים", תקציב אשר היה ברשותו.
- ג. נמצא כי בימים 10 ביוני 2009, 10 ביולי 2009 ו- 10 באוגוסט 2009 שולמו למכון 62,500 ₪, 56,250 ₪ ו- 56,250 ₪ בהתאמה.

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

- ד. תשלומים אלה אושרו עברו את אישורו של גזבר העירייה הגם שלא היה כיסוי תקציבי לכך. הביקורת מציינת כי מדובר בגזבר גל מור אשר החליף אותה עת את גזבר העירייה מר מאיר כהן, כפי שיפורט בהמשך.
- ה. נמצא כי שלושת התשלומים האחרונים עבור המסמך שולמו מתקציב החינוך הגם שלא תוקצבו בשנת 2009 מתקציב 1.817000.780.4 "המודל החינוכי".

**הוראות החוק לעניין תשלום לא חוקי וחריגה מתקציב:**

סעיף 221 לפקודת העיריות – **אישור תשלום וחייב על תשלום אי חוקי**, קובע כדלקמן: "על פי עצתו של רואה-החשבון בפעולתו לפי סימן זה, יפסול הממונה כל פריט בחשבון שהוא בניגוד לדין, ויחייב בו את האדם ששילם או שהרשה את התשלום הבלתי-חוקי, וכן יחייב הממונה כל אדם האחראי לחשבון בכל סכום של חסר או הפסד שנגרמו בשל התרשלותו או התנהגותו הרעה או בכל סכום שהיה צריך להביא בחשבון ולא הביא, ובכל מקרה כזה יאשר בכתב את הסכום המגיע מאותו אדם..."

סעיף 35(2) לחוק יסודות התקציב - **עבירות משמעת בגוף מתוקצב**, קובע כדלקמן: עובד גוף מתוקצב שעשה בידועין אחת מאלה, אשם בעבירת משמעת: שילם כספים מעבר לסכום הקבוע לאותה מטרה בתקציבו המאושר".

- ו. בדיקת הביקורת מעלה כי תקציב 2009 בסעיף זה עמד על 2,785,000 ₪ בעוד שהביצוע התקציבי עמד על 4,030,062 ₪. יוצא אפוא כי סך של 175,000 ₪ שולם מבלי שיהיה מקור מימון וכיסוי תקציבי כדיון, תוך חריגה ממקורות התקציב ומבלי לקבל את אישור המועצה, דבר המעמיד את ההוצאה בגדר הוצאה המוגדרת לכאורה כ"הוצאה שלא כדיון", עליה מוטלות סנקציות כנגד עושה ההוצאה, עד כדי חיוב אישי.
- ז. נמצא כי המסמך לא נערך ולא עבר את בחינתו של היועמ"ש של העירייה. משום כך לוקה המסמך בניסוחו ואינו נותן מענה ותרופות למקרים בהם הספק נותן השירות אינו נותן את התמורה המלאה בגין התשלום המשולם לו.
- ח. הביקורת מעירה כי אין מדובר בהסכם התקשרות מקובל, לא בצורתו ולא בסגנונו, אלא במסמך המתאר בצורה שטחית את עקרונות התוכנית עבר מצמיח עתיד מבלי לפרט את התחייבויותיה של המציעה. זאת ועוד בהסכם אשר הוכן ע"י המכון, מוקצה מקום לחתימה של ראש העירייה והגזבר ללא מקום לחתימה של מי מראשי המכון על תוכנו. משום כך, המסמך אינו חתום ע"י גורמים מטעם המכון לחינוך דמוקרטי אלא רק ע"י ראש העירייה וגזבר העירייה.
- ט. הביקורת מעירה כי מן הראוי היה להכין הסכם התקשרות ראוי בו מפורטות התחייבויותיו של כל צד, לבטח של הספק נותן השירות באופן שיבטיח כי הרשות תקבל תמורה מלאה וראויה בגין התשלום ששולם לספק. בפועל, נמצא כי ניסוח ההסכם הנו ערטילאי, כוללני מדי ומותיר שאלות רבות מדי באשר לתכלית העבודה ולתשומות שיושקעו בה. רבות מהמטרות הכתובות בתוכנית הן בגדר אמירות וסיסמאות ללא לוחות זמנים וללא שום הצעת כלים לדרך בה ניתן להגיע למטרות.

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

י. לבד מהסכם זה קיבלה הרשות המקומית גם את תוכנית העבודה. הביקורת מעירה כי מן הראוי היה שתוכנית העבודה תהיה חלק בלתי נפרד מההסכם, שכן היא נותנת מושג, אף אם לא מלא, לשאלות בדבר התפוקות המצופות מהתוכנית.

## 2.2 התוכנית האסטרטגית:

- א. בעקבות ההסכם אשר נחתם בפברואר 2009, קיבלה הרשות המקומית מסמך נוסף המתקרא "חינוך אישי והמסע הטברייני תוכנית אסטרטגית למערכת החינוך והתרבות בטבריה" (להלן: התוכנית האסטרטגית או התוכנית). מדובר במסמך שברובו מכיל מידע אינפורמטיבי על החינוך בטבריה ופירוט של עלות התוכנית.
- ב. הביקורת מציינת כי על אף שהמסמך מפברואר 2009 קבע כי תוכן תוכנית עבודה רב שלבית, התוכנית האסטרטגית לא מספקת כל מידע בנושא זה שלא היה קיים קודם בהצעה. כן מעירה הביקורת כי התוכנית האסטרטגית לא נותנת ביטוי ואינה מפרטת את אותן פעילויות בגינן שילמה הרשות המקומית סך של 225,000 ₪ ואשר לטעמה של הביקורת היו צריכים לקבל ביטויים בתוכנית האסטרטגית.
- ג. כך למשל, כללה ההצעה ביצוע ניתוח של המערכת העירונית ע"פ מודל SWOT. מדובר במודל הבוחן את יכולת הארגון לייצר יתרון תחרותי בזירת הפעולה שלו. השיטה מנתחת את הסביבה הפנימית והחיצונית של הארגון, ועל בסיס הניתוחים מעריכה את סיכויי של הארגון להצליח. ברמה חיצונית, מנתחת השיטה את ההזדמנויות והאיומים החיצוניים של הארגון וברמה פנימית היא בודקת את נקודות החוזק והחולשה הפנימיות של הארגון. ניתן היה לצפות כי בחוברת התוכנית האסטרטגית יינתן ביטוי למודל זה ולמצאים שעלו בעקבות הניתוח המתבסס עליו, אולם לא נמצא כל סימן לכך שבגין התשלום אשר שולם לביצוע ניתוח מעין זה, קיבלה הרשות המקומית תמורה כלשהי.
- ד. נמצא כי התוכנית האסטרטגית אינה נותנת ניתוח של מצב קיים לעומת מצב רצוי וממילא גם לא מספקת מענה בדמות של תוכנית עבודה רב שלבית, לוחות זמנים, ומשאבים לשם הובלת העיר ל"מצב הרצוי" כדברי המסמך.
- ה. בהסכם ההתקשרות מפברואר 2009 דובר על "חשיפה למודלים חינוכיים באזורים שונים מקבילים בעולם". התוכנית האסטרטגית לעומת זאת, לא מביאה אף לא ברמז כל מידע בנושא זה, מידע שיש לו חשיבות בתהליך קבלת ההחלטות של פרנסי העיר.
- ו. כן קבע המסמך כי תוכן תוכנית עבודה רב שלבית וכן יקבעו תוצרים ומדדי הערכה. בפועל, נמצא כי לכל אמירות אלה לא נמצא כל ביטוי בתוכנית האסטרטגית.
- ז. התוכנית הציבה יעדים ובהם העלאת רמת ההישגים הלימודיים, צמצום אחוזי הנשירה מבתי הספר, בלימת האלימות והקטנת שיעורי הנשירה מהצבא אולם לא הגדירה מהי הצלחה וכיצד היא תבחן במונחים אובייקטיביים. התוכנית הסתפקה באמירות בלבד וכן לא הציעה דרכים כלים ולוחות זמנים. כפי שיפורט בהמשך, התוכנית לא בחנה את יעילותה והצלחתה באמצעות מדדים אלה, אלא הסתפקה במדדים סובייקטיביים.

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

- ח. התוכנית לא הציבה ולא הגדירה כלים לבחינת הצלחת התוכנית במדדים כמותיים אובייקטיבים בכל הנוגע לצמצום הנשירה מבתי הספר ומגיוס לצה"ל, שינויים בשיעורי ההצלחה בבגרות וירידה ברמת האלימות.
- ט. התוכנית הגדירה כיעד את הצורך בשינוי ושיפור ב"גאווה עירונית", אולם לא הציעה כלים אובייקטיבים לבחינה של השינוי שחל כתוצאה מאותו הסכם התקשרות ואת תרומתה של התוכנית לאותו שינוי שחל, אם חל ב"גאווה העירונית". הביקורת מעירה כי לטעמה מדובר באמירות שהן אמירות בעלמא ואין מאחוריהן דבר.
- י. אחד מתוצרי התהליך אליו שואפת התוכנית ע"פ המסמך היה, חיזוק מצבה הכלכלי של העיר. הביקורת מציינת כי המסמך לא נותן הסבר באשר לזיקה שיש בין תכנית מעין זו לבין שינויים במצבה הכלכלי של העיר. הביקורת מעירה כי מסמך זה וכן המסמכים שבאו אחריו לא סיפקו מענה וכלים לבחינת הצלחתה בחיזוק מצבה הכלכלי של העיר. כמו כן, לא הציעה התוכנית כלים ודרך להשגת מטרה זו וכן לא קבעה לוחות זמנים לבחינת מידת השיפור במצבה הכלכלי של העיר ומידת השפעת התוכנית על השיפור/הרעה במצבה הכלכלי של העיר.
- יא. התוכנית האסטרטגית לא סיפקה מידע באם התקיימו מפגשים רבי משתתפים עם נציגים מתוך הקהילה בגינם שולמה תמורה של 40,000 ₪ וכיצד הם השפיעו על התווית התוכנית וכן לא נתנה רמז לקיומם של מפגשים מעין אלה והשפעתם על גיבוש התוכנית הסופית.
- יב. למרות האמור בהסכם ההתקשרות מפברואר 2009, התוכנית האסטרטגית לא הציעה מקורות מימון אפשריים לקיומן של כל הפעילויות המתוארות בה, כמו למשל, מקורות המימון להקמת מרכזי המבקרים וכן מקורות המימון להכשרת תלמידים כמדריכי טיולים.
- יג. התוכנית קבעה אמנם לוחות זמנים לביצוע משימות בבתי ספר – הקמת מרכזי מבקרים בבתי ספר יסודיים, הקמת פרויקט "אמץ אתר" בחטיבות הביניים ותוכנית לקורס מדריכי טיולים בבתי הספר העל יסודיים, אולם כפי שיפורט בהמשך, לא הייתה עמידה בלוח הזמנים ובהיקפי התוכנית אשר נקבעו.
- יד. כך למשל, נקבע ע"י התוכנית האסטרטגית כי בבתי הספר היסודיים יוקמו מרכזי מבקרים. התוכנית אף מציינת כאפשרות כי בהקמת הפרוייקט ישתתפו יועצי תוכן למוזיאונים, צוות עיצוב אדריכלות מכללות ועוד. עם זאת אין התוכנית נותנת מענה באשר להיבטים הכספיים והטכניים של קיום שיתופי פעולה שכאלה ומשאירה את הנושא כדברים בעלמא וברמה של אמירה בלבד.
- טו. כמו כן, התוכנית האסטרטגית קובעת כי כל תלמידי התיכון בארבעת בתי הספר בעיר יעברו קורס מדריכי טיולים לטבריה והסביבה בעזרת מכללת עמק הירדן ובשיתוף משרד התיירות שבסיומו יקבלו תעודת מורה מוסמך לטבריה והסביבה אולם אינה קובעת לוח זמנים לביצוע התוכנית וכן אינה נותנת נתונים על סך ההוצאה הכספית הנדרשת לביצוע הפרוייקט על מנת לבחון את ייתכנותו הכלכלית.
- טז. הן הסכם התקשרות זה והן התוכנית האסטרטגית שבאה לאחור מכן, לא פרטו את משמעות השותפות ב"רשת ערי חינוך" בישראל, מה משמעותה ואיזה טובות הנאה

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

כרוכות בשותפות זאת באופן שיאפשר לרשות להחליט אם בכוונתה לממש זכות זאת תמורת הסכום המוצע.

יז. מתמחור עלות הייעוץ לראש העירייה עולה כי מדובר בסכום המשקף כ – 90 שעות ייעוץ. הביקורת ביקשה לקבל את פירוט שעות הייעוץ אשר ניתנו לראש העירייה אם בכלל, אולם לא נתקבל כל מסמך המעיד כי אכן ניתן ייעוץ כזה. הביקורת מציינת כי העירייה לא ניהלה כל רישום שכזה וכי התשלום שולם מבלי לבדוק אם אכן מגיע לספק תשלום זה.

יח. כאמור, בעקבות האמור לעיל שולם למכון לחינוך דמוקרטי ביום 10/3/09 סך של 50,000 ₪. ביום 10/6/09 סך של 50,000 ₪. ביום 10/7/09 שולמו למכון סך של 56,250 ₪, ביום 10/8/09 שולם למכון סך של 56,250 ₪. כן נמצא כי במהלך שתי שנות העבודה של המכון לחינוך דמוקרטי ולאחר מכן של רשת ערי חינוך, שולם סך של כ – 350,000 ₪ בסעיף הנקרא פיתוח אסטרטגי, סעיף עלום אשר לא ברור מה נתקבל בתמורה לתשלום זה.

יט. לסיכום, לדעת הביקורת, התוכנית האסטרטגית לא שיקפה ולא נתנה את התוצרים אותם התיימר הסכם ההתקשרות מפברואר 2009 לתת. התוכנית האסטרטגית שהוצגה לרשות הייתה לדעת הביקורת, שטחית ולא חרגה מרמה של אמירות שלא יכלו לספק כל מידע מהותי לרשות טרם קבלת החלטה באם להיכנס לתוכנית "עבר מצמיח עתיד" אם לאו.

### 2.3 הסכם ההתקשרות מאוקטובר 2009:

ביום 2 באוקטובר 2009 חתמו ראש העירייה מר זוהר עובד ומר גל מור בשם העירייה, על התחייבות לתשלום של 1,590,300 ₪ למכון לחינוך דמוקרטי. התחייבות העירייה נעשתה על גבי אותה תכנית המתקראת תכנית אסטרטגית אשר נמסרה לעירייה. תנאי התשלום קבעו כי הרשות תשלם סך זה בשישה תשלומים שווים בסך דל 265,050 ₪ כל אחד ביום הראשון של חודש בחודשים ספטמבר ונובמבר 2009 ובחודשים ינואר מרץ ויולי 2010.

#### 2.3.1 ממצאי הביקורת:

א. הסכם ההתקשרות בוצע על גבי התוכנית האסטרטגית. משום כך, אין מדובר בהסכם התקשרות מקובל. ההסכם לא עבר בחינה משפטית של היועמה"ש. סוגיות ופרצות משפטיות לא נבדקו ולמעשה בהיבט המשפטי מדובר בהסכם שאינו עונה לקריטריונים משפטיים בסיסיים עד כדי היותו "לא ראוי" מנקודת מבטו של המזמין אשר יש לו תכלית לשמור על האינטרסים שלו כפי שמקובל כשמדובר במזמין שירות.

ב. **חתימה ע"י מי שאינו מורשה:** החתימה על ההסכם בוצעה ע"י מי שאינו מורשה: בחינת ההסכם מעלה כי סך עלות הפרויקט בשנת הלימודים שבין התאריכים 1 באוגוסט 2009 עד 31 ביולי 2010 עמדה על סך של 1,590,300 ₪. על המסמך היה חתום ראש העירייה מר זוהר עובד. לצד חתימה זו הופיעה חתימה נוספת תחת הכותרת "גזבר העירייה" ועליה היה חתום מר גל מור. הביקורת מעלה כי ביום 2 באוקטובר 2010 שהה גל מר בחל"ת שמקורה באילוצים משפטיים, חופשה שהחלה ביום 15 בספטמבר 2009 ונסתיימה ביום

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

12 בנובמבר 2009 ולפיכך חתימתו לא הייתה כדין. יוצא אפוא כי בין העירייה למכון לחינוך דמוקרטי, נחתם הסכם התקשרות אשר לכאורה לא הייתה לו נפקות משפטית כן חלות עליו לכאורה הוראות סעיף 221 לפקודת העיריות – אישור תשלום וחיוב על תשלום אי חוקי, וסעיף 35(2) לחוק יסודות התקציב - עבירות משמעת בגוף מתוקצב, כפי שפורט לעיל.

ג. **השלב הראשון החל עוד בטרם נחתם הסכם ההתקשרות:** ע"פ לוח הזמנים, השלב הראשון החל עוד בטרם נחתם הסכם ההתקשרות. כאמור כי בין הרשות המקומית למכון לחינוך דמוקרטי נחתם הסכם התקשרות שהוכן ע"י המכון ומתקרא "הצעה ליצירת תכנית אסטרטגית למערכת החינוך בטבריה" (להלן: ההסכם). מתוכן המסמך עולה כי מועד הביצוע של השלב הראשון בעבודה הכולל את "הכשרת הצוותים החינוכיים ליישום רעיונות החינוך האישי בעיר" נקבע לתקופה שבין 20 ביולי 2009 עד ליום 31 ביולי 2009 ואילו השלב הבא שהוא "הפעלת התוכנית בתש"ע בחט"ב ובבתי הספר היסודיים" נקבע לביצוע בין 1 באוגוסט 2009 ועד ליום 31 ביולי 2010. ממצאי הביקורת מעלים כי ההסכם נחתם רק ביום 2 באוקטובר 2009 חודשיים לאחר המועד שנקבע כמועד תחילת העבודה של המכון לחינוך דמוקרטי בבתי הספר.

ד. עוד העלתה הביקורת כי עוד בטרם נחתם ההסכם העביר המכון לחינוך דמוקרטי ביום 1 באוקטובר 2009 חשבונית לתשלום ע"ס של 265,050 ₪. חשבונית נוספת ע"ס 265,050 ₪ נשלחה כעבור 20 יום ביום 21 באוקטובר 2009. **ממצאי הביקורת מעלים כי הסכם זה כמו ההסכם אשר נחתם בפברואר 2009, לא תוקצב בשנת התקציב 2009 ולפיכך הסכם ההתקשרות כמו גם שני התשלומים אשר שולמו בשנת 2009 לא היו מתוקצבים ושולמו תוך יצירת גירעון לא מתוכנן נוסף בתקציב.**

ה. כאמור, ביום 2 באוקטובר 2009 נחתם הסכם הקובע כי בגין ביצוע הפרוייקט יקבל המכון לחינוך דמוקרטי סך של 1,590,300 ₪ כאשר סך של 490,000 ₪ ישולמו ע"י "הבעלויות" היינו, הרשתות המנהלות את אורט עמל, אולפנה ובתי הספר המיוחדים ואילו את יתרת הסכום תשלם העירייה. כן נקבע כי התשלום ישולם בשישה תשלומים שווים בסך של 265,050 ₪ כל אחד. הביקורת מעירה כי פרויקט "עבר מצמיח עתיד" הנו פרויקט פדגוגי ששולב בתוך מערך הלימודים מעבר לנושאי הליבה. משום כך היה מקום לדרוש כי הבעלויות אכן תשתתפנה במימונו, אולם נמצא כי כל התשלומים שולמו ע"י הרשות המקומית. **לא נמצא כל תיעוד לפיו פנתה הרשות וביקשה או דרשה את השתתפות הבעלויות במימון הפרוייקטים.**

ו. בתוך תמחור הפרוייקט ע"י המכון הדמוקרטי, נמצא כי החלק הארי בעלות הפרוייקט הנו בגין הנחייה בבתי הספר, סך של 1,050,000 ₪ בשנת הלימודים תש"ע. ניתן היה לצפות כי המערכת תכין מערך נהלים לעניין שיטת הדיווח על נוכחות המנחים, בין אם דיווח תקופתי או בין אם דיווח שוטף, זאת כדי לבדוק שאכן ניתנת התמורה המלאה בגין שכר התשלום ששולם עבור שעות ההנחיה. בפועל, נמצא כי על אף עלותה הגבוהה של התוכנית ועל אף שעיקר העלות נבעה מתשלום עבור הנחייה שניתנה ע"י המכון לחינוך דמוקרטי ורשת ערי חינוך בבתי הספר השונים, לא נקבעו נהלים מסודרים, שיטות, ערוצי

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

דיווח ומשובים על מנת להבטיח כי בכל בתי הספר ניתנת תמורה מלאה כאמור בהסכם ההתקשרות. משום כך נמצא גם שמנהלי בתי הספר לא העבירו כל מידע על נוכחות המנחים בבתי הספר שלהם.

ז. מובן כי בהיות התוכנית האסטרטגית הסכם התקשרות, הרי שכל שהעירה הביקורת באשר לליקויים אשר מצויים בתוכנית האסטרטגית, נכון גם לגבי הסכם ההתקשרות. בכלל זה, העדר לוחות זמנים וכלים לבחינת הצלחת הפרויקט.

#### **2.4 הסכם ההתקשרות עם חברת "ערי חינוך בע"מ":**

במהלך שנת 2010 סיים מר אחד ממובילי התוכנית במכון לחינוך דמוקרטי את עבודתו במכון זה. עם פרישתו הקים את רשת "ערי חינוך בע"מ". הביקורת העלתה כי עם מעברו לחברה שהקים העבירה הרשות המקומית את תוכנית "עבר מצמיח עתיד" לאחריות החברה. לבקשת הביקורת הומצא לה חוזה בין החברה לבין הרשות אולם מן החוזה נעדר מועד החתימה עליו. למסמך צורפה חתימתו של ראש העירייה על דף ריק ובו נכתב כי הסכום 1,698,300 ₪, סכום המהווה את עלות הפרויקט בשנת הלימודים שבין התקופה 1 בספטמבר 2010 עד ל- 30 באוגוסט 2011.

##### **2.4.1 ממצאי הביקורת:**

א. **חברת "ערי חינוך" החלה בעבודתה ללא הסכם התקשרות חתום:** פניית הביקורת אל אגף הכספים העלתה כי באגף ישנו חוזה בין 3 עמודים המהווה רק חלק מהחוזה שנחתם. כן נמצא כי החוזה חתום ע"י מי ששימשה כממלאת מקום ומורשית חתימה בעת שברשות המקומית לא מונה גזבר כדין.

ב. הסכם ההתקשרות עם רשת ערי חינוך אינו נושא תאריך המצביע על מועד החתימה עליו.

ג. ממצאי הביקורת מעלים כי מדובר בהסכם שתחילתו ביום 1 בספטמבר 2010 והוא אף נושא את חתימתו של ראש העירייה המאשר את תקצוב ההסכם ביום 5 בספטמבר 2010. עם זאת נמצא כי מינויה של ממלאת מקום הגזבר נעשה רק בישיבת המועצה מיום 2 בנובמבר 2010. יוצא אפוא כי **במשך חודשיים התקשרה העירייה עם "ערי חינוך בע"מ" ללא הסכם**

##### **התקשרות בתוקף.**

ד. עוד מעלים ממצאי הביקורת כי בהסכם ההתקשרות קיימים ליקויים רבים. ניכר כי הסכם זה נעשה כלאחר יד. המסמך הנו אסופת דפים המודפסים אשר ניכר כי אין כל קשר ביניהם, מודפסים בפונטים שונים ובגדלים שונים והם הודבקו זה לזה כדי ליצור חוזה.

ה. משום כך נמצא כי בדפים שונים קיימות סתירות בין הכתוב בדף אחד לכתוב בדף האחר. כך למשל, בסעיף 7 להסכם, תחת הכותרת "התמורה", נכתב כי הרשות תשלם ל"ערי חינוך", סך של 778,333 ₪, אולם בפירוט העלויות נכתב כי הסכום עומד על 1,698,300 ₪ פ הפירוט

הבא:

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

מהות השירות	תשלום ליום	הערות	סה"כ בש"ח
ייעוץ לשכבת י"	70,000 ליום הנחייה	8.5 ימים	595,000
ייעוץ בתי ספר יסודיים	70,000 ליום הנחייה	8 ימים	560,000
ייעוץ פדגוגי	3 ימי ניהול ההדרכה		210,000
התאמת חומרים		1,500 ש"ח לבית ספר	27,000
ייעוץ לניהול התוכנית	3 ימי ניהול		240,000
ייעוץ לפיתוח אסטרטגי			160,000
נסיעות וביטול זמן			20,000
הערכה			75,000
<b>סה"כ לאחר הנחה 10 אחוז</b>			<b>1,698,300</b>

- ו. עוד נמצא כי חלקה של התמורה ע"ס של 1,155,000 ש"ח הוגדר עבור שעות יעוץ אשר ניתנו לכאורה עבור שנת הלימודים תש"ע, באופן שיתכן כי נבע מטעות סופר שמקורה בהכנת הסכם כלאחר יד, אולם הביקורת אינה שוללת כי מדובר בכפילות תשלום, היינו, בשכר אשר שולם בעבר.
- ז. הביקורת מעירה כי הסכם ההתקשרות אינו מעניק מידע ראוי באשר לדרך בה חושבו העלויות ולתמורה אשר תינתן בגינן. כך למשל נדרש סך של 210,000 ש"ח "עבור 3 ימי ניהול הדרכה" אולם לקורא הסביר ולבטח למקבל השירות אין מידע בכמה שעות עבודה שנתיות מדובר ואיזו תמורה ניתנת בגין תשלום זה. כך גם נדרשת הרשות לשלם סך של 240,000 ש"ח עבור "ייעוץ לניהול התוכנית" באופן המעלה שאלות איזה סוג ייעוץ ניתן לרשות שהרי התוכנית כולה בנויה על הנחייה וליווי וכך גם נדרשת הרשות לשלם סך של 160,000 ש"ח עבור "ייעוץ לפיתוח אסטרטגי" סעיף שתום אשר לא ברור מה תוצריו, איזו תפוקה הוא אמור לתת ואם אכן ניתן בפועל.
- ח. הביקורת סבורה שמדובר בהסכם לא ראוי. הסכם שספק אם החותמים עליו היו עושים כן כשמדובר בכספם הפרטי, לבטח כשמדובר בהוצאה כספית כה גדולה. חתימה על הסכם זה בדרך כפי שתוארה לעיל אינה מתיישבת גם עם הצורך בהקפדה על פרטים הנדרש באופן כללי כשמדובר בכספי ציבור ומקבל משנה תוקף לאור מצבה הכספי הגרוע של הרשות.

#### הערות הביקורת:

הביקורת מוצאת לנכון לציין את העובדה שהסכם ההתקשרות בין הרשות המקומית לבין רשת ערי חינוך העלה לסדר היום את העובדה שקיים ליקוי מהותי בנוהל בו נערכים חוזים בין הרשות המקומית לבין גורמים חיצוניים. למעשה נמצא כי אין נהלים מסודרים על פיהם עובר כל הסכם התקשרות בין הרשות לבין גורם חיצוני את אישורו של היועמ"ש. כמו כן נמצא כי אין בעובדה שהסכמים בין הרשות המקומית לבין גורם חיצוני לא עבר את בדיקתו של היועמ"ש כדי למנוע מאגף הכספים לכבד הסכם זה.

### **3. הערכת הצלחת התוכנית:**

#### **3.1 התשלום עבור בחינת הערכת התוכנית:**

בפרק הדין בתוכנית העבודה כפי שהוכן ע"י המכון לחינוך דמוקרטי נכתב כי במסגרת הערכת התוכנית "התוכנית תלווה בהערכה ע"י מעריכה מקצועית מאוניברסיטת ת"א העובדת עם המכון לחינוך דמוקרטי בהערכת החינוך האישי. החלטה על מדדי הערכה בשיתוף עם צוות ההיגוי והצוות המיישם". כן נכתב כי עלויות התוכנית מתייחסות לשלבים השלישי והרביעי.

#### **3.1.1 ממצאי הביקורת:**

- א. בחודש יוני 2010 הכינה ד"ר אסתר בן זקן "דו"ח מסכם להערכת המהלך העירוני עבר מצמיח עתיד בטבריה". הדו"ח הוכן כחלק בהתאם להסכם וכחלק מהתפוקות אותן אמור היה המכון לתת, לצורך הערכת הצלחת התוכנית בשנת הלימודים תש"ע. על המסמך אף נכתב כי הדו"ח הנו מטעם המכון לחינוך דמוקרטי.
- ב. בהמשך לכך, נמצא כי בשנת 2011 הוכן דו"ח הערכה נוסף ע"י ד"ר אסתר בן זקן, לשם "הערכת המהלך העירוני עבר מצמיח עתיד תשע"א".
- ג. הביקורת העלתה כי בסוף שנת 2010 התקשרה הרשות המקומית עם ד"ר יעל שטימברג מטעם מכון "מניפה" לשם ביצוע בדיקת הערכה לתוכנית "עבר מצמיח עתיד" בעלות כוללת של 127,600 ש"ח. בעקבות זאת הוכן בחודש יוני 2010 "דו"ח מסכם להערכת המהלך העירוני "עבר מצמיח עתיד" בטבריה", שוב ע"י ד"ר אסתר בן זקן מטעם מכון מניפה.

#### **3.1.2 הערת הביקורת:**

כאמור, הסכם ההתקשרות עם רשת ערי חינוך היה בהמשך לסכם ההתקשרות עם המכון לחינוך דמוקרטי. זאת ועוד, הסכם ההתקשרות נעשה עם מוביל התוכנית, מר יעקב הכט אשר עבד תחילה במכון לחינוך דמוקרטי ולאחר מכן עבר לרשת ערי חינוך. ניתן אם כן להעריך כי כמו בתש"ע כך גם בשנת הלימודים תשע"א בחינת אפקטיביות התוכנית הייתה צריכה להיות מגולמת בתוך התשלום הכללי אשר שולם לרשת ערי חינוך.

זאת ועוד, הביקורת מעירה כי התמורה אשר ניתנה בשנת הלימודים תשע"א הייתה אף גבוהה מהתמורה מהתשלום שניתן בשנת הלימודים תש"ע. באין מסמך התקשרות מפורט עם רשת ערי חינוך הרי שניתן להניח כי כמו בשנת תש"ע גם בשנת תשע"א הערכת התוכנית הייתה צריכה להיות מגולמת בתוך העלות הכללית ששילמה הרשות לרשת ערי חינוך.

הביקורת העלתה כי למרות האמור לעיל, התקשרה הרשות עם מכון מניפה לשם ביצוע ההערכה של הצלחת התוכנית בשנת הלימודים תשע"א הגם שניתן היה לדרוש כי הוצאה זו תשולם ע"י רשת ערי חינוך.

לא זו בלבד אלא אף נמצא כי בסופו של דבר בוצעה ההערכה שוב ע"י ד"ר אסתר בן זקן, ולפיכך נשאלת השאלה מדוע שילמה הרשות המקומית תשלום נוסף אשר גולם כנראה בתשלום הכללי ששולם לרשת ערי חינוך.

הביקורת סבורה כי התשלום אשר שולם למכון מניפה ו/או לד"ר אסתר בן זקן, היה צריך להיות משולם ע"י רשת ערי חינוך ולא ע"י הרשות המקומית.

### **3.2 הערכת התוכנית:**

#### **3.2.1 מתודולוגיית הבדיקה**

**ע"פ נתוני המסמך, מתודולוגיית הבדיקה וההערכה התבצעה בשלושה שלבים:**

בשלב הראשון, גיבוש תוכנית הערכה המתבססת על ראיונות עם "המנהיגות העירונית", ראש העירייה, סגנית ראש העירייה והממונה על החינוך ועם מנהל אגף החינוך וכן ראיונות עם הצוות המוביל מטעם המכון לחינוך דמוקרטי.

בשלב השני בוצע השלב הראשון של ההערכה שהתמקד במנהלי בתי הספר. תכלית שלב זה הייתה לבחון את מידת האמון של מנהלי בתי הספר במהלך, במידת הבנתם את המטרות המרכזיות של המהלך ובעמדותיהם כלפי התנהלותו השוטפת. ממצאי דו"ח הביניים מעלים כי יחד עם אי הבהירות באשר ל"תעדוף המטרות, הקשר ביניהן ודרכי הביצוע שלהן" כדברי העורכת, ישנו תהליך הולך וגובר של רמת האמון של המנהלים במהלך.

בשלב השלישי שאותו בא המסמך שהוכן ע"י ד"ר אסתר בן זקן, בוצעה הערכה בקרב גורמים שונים, מחנכים, תלמידים ולאחר מכן גם מנהלי בתי ספר, מנחי התוכנית ומובילי התוכנית בעיר ובמכון לחינוך דמוקרטי לשם בחינה של הישגי התוכנית, גורמים מעכבים וקשיים בביצוע.

ע"פ המסמך, הנתונים שנאספו עובדו ונותחו סביב קטיגוריות של "חוויות אישות, אמון במהלך, הבנת מטרותיו, התנהלותו ותחושת השותפות והאחריות".

דרך איסוף הנתונים התבצעה באמצעות שיחת מיקוד עם המנחים, שאלון ממוחשב למנחים, שיחה בפורום מנהלים, שאלון ממוחשב למנהלי בתי הספר, מפגש פורום מנהלים, שאלון למחנכים שבכיתותיהם התקיימו מפגשי בוקר, שאלון לתלמידים שבכיתותיהם התקיימו מפגשי בוקר, ארבעה ראיונות עומק עם ארבעה מנהלים ושבעה ראיונות עם "חברי הצוות המוביל".

#### **3.2.2 ממצאי הביקורת:**

- א. הביקורת העלתה כי לא נקבעו כלים ומדדים על מנת לבחון את יעילותה של התוכנית ואת השפעתה על הישגי התלמידים במונחים אובייקטיביים.
- ב. בחודש יוני 2010 נמסר ע"י ד"ר אסתר בן זקן מטעם המכון לחינוך דמוקרטי, "דו"ח מסכם להערכת המהלך העירוני "עבר מצמיח עתיד" בטבריה" עבור שנת הלימודים תש"ע. מדובר במסמך המתבסס בעיקר על שאלונים שהופצו בין מנהלי מורי ותלמידי בתי הספר השונים ואין בו אלא כדי לשקף את עמדות המשתתפים בתוכנית "עבר מצמיח עתיד" על התוכנית עצמה.
- ג. נמצא כי הדו"ח לא בחן את יעילות התוכנית במונחים אובייקטיביים. כך למשל לא נבדקה השפעת הפרויקט על נתוני הנשירה בתי הספר או על ההישגים במבחני הברות.
- ד. כן נמצא כי לא נעשה בדיקה של עמידה ביעדים כפי שהוגדרו בתוכנית האסטרטגית.

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

ה. הביקורת בחנה את עמידת התוכנית ביעדים כפי שהוגדרו בה. על מנת לבדוק זאת פנתה הביקורת אל מנהלי בתי הספר השונים על מנת לקבל מידע בנדון אולם זכתה לתגובת גורמים שונים בעירייה אשר פעלו כדי לסכל את העברת מידע זה.

### **3.3 בתי ספר יסודיים - הקמת מרכז מבקרים:**

תחת הכותרת "המסע הטברייני" עבר מצמיח עתיד" קובעת התוכנית האסטרטגית כי בכל בית ספר יסודי יוקם "מרכז מבקרים" שתכליתם ליצור "מארג היסטורי, מורשתי ותרבותי מורכב, אשר יציג את רבדיה הרבים והמגוונים של העיר בלמעלה מאלפיים שנה", כך לפי התוכנית. התוכנית מדברת על שלושה שלבים בהקמת מרכז המבקרים:

- התהליך הראשון, בנייה והקמת מרכזי המבקרים, שמונה במספר והגדרת נושאי המוזיאונים, ביצוע עבודת תחקיר ואיסוף חומרים, יצירת קונספט כללי, הכנת פרוגרמה פרטנית לכל מוזיאון, פיתוח וכתובת תוכניות לימוד, עיצוב המוזיאון, הקמתו ופתיחתו.
- בשלב השני יהיה התחלת הפעלתו של מרכז המבקרים ופתיחתו בפני מבקרים. תחילה יהיו ביקורים של תלמידי בית הספר וצוות העובדים ולאחר מכן יתרחבו הביקורים גם לבתי הספר השונים בעיר.
- בשלב השלישי מרכזי המבקרים יפתחו לביקור של הקהילה העירונית ובהמשך של אנשי אזור עמק הירדן והצפון וכן לתיירות פנים וחוף.

**הביקורת המציאה שאלון למנהלי בתי הספר היסודיים אשר השתתפו בפרויקט. נמצא כי מבין אלה אשר השיבו על השאלון, שלושה בתי ספר לא הקימו כלל מרכז מבקרים.**

### **תגובת מנהל אגף החינוך:**

- א. כללי – לא הייתה כוונה להקים מרכזים בתוך שנה אלא לפתח מתודה שתביא בסופו של הליך להקמת מוזיאון חיצוני ופנימי ברחבי בית הספר.
- ב. בארליך הוכנה פרוגרמה ואושרה על ידי משרד החינוך מחפשים תורם להמשיך המהלך. משרד החינוך מאשר פרויקט אחד בשנה.
- ג. הבא בתור הוא בית ספר כינר גם לו הוכנה כבר פרוגרמה טרם הגיע שלב ההגשה.
- ד. בית ספר נעם מתחיל הקמה מכוחות עצמיים בינתיים כמרכז ידע בתחומי רמת התובנה עולה ואני מעריך שנגיע לבשלות בתוך שנתיים בכל בתי הספר.
- ה. בכל מקרה מדובר במוזיאון לקהל הרחב ולכן הוא מחויב ברמת אוצרות ותכנון של מוזיאון.

כאמור לעיל, על אף שהתוכנית קובעת כי בהקמת הפרויקט ישתתפו יועצי תוכן למוזיאונים, צוות עיצוב אדריכלות מכללות ועוד, כדברי התוכנית, הרי שאין היא לא נותנת מענה באשר להיבטים הכספיים והטכניים של קיום שיתופי פעולה שכאלה ומשאירה את הנושא כדברים בעלמא.

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

הביקורת מציינת כי בדו"ח המסכם אשר נמסר ע"י ד"ר אסתר בן זקן אף ניתנה לכך התייחסות בפרק העוסק בלקחים, שם נכתב כי קביעת תוכנית העבודה לשנת תשע"א "חייבת לקחת בחשבון את המשאבים הקיימים ואת הצורך בתיאום בין המעגלים השונים הרלוונטיים". בהקשר זה ניתן לומר כי התוכנית האסטרטגית לא סיפקה אף לא ראשית מענה לסוגיית המימון, הן בנוגע לפרויקטים בבתי הספר היסודיים – הקמת מרכזי מבקרים והן לחטיבות הביניים והחטיבות העליונות בפרויקטים "אמץ אתר" והכשרת מדריכי טיולים, כפי שיפורט בהמשך.

כן ניתן לציין כי על אף שמדובר בסוגיה חשובה שיש לה חשיבות בבחינת ייתכנותו של המיזם, הרי שלא ניתן לסוגיות אלה כל ביטוי הן במסמכי המכון לחינוך דמוקרטי בשלב ראשון והן לאחר מכן במסמכי חברת ערי חינוך בע"מ.

נמצא כי התוכנית האסטרטגית לא קבעה לוחות זמנים לביצוע התוכנית ולא העניקה כלים ושיטות באשר לדרך בה יפעלו מרכזי המבקרים ככל שמדובר בכניסתם של תלמידים, תושבי העיר ולא כל שכן כשמדובר בתיירי מהארץ ומהעולם.

#### 3.4 חטיבות הביניים – "אמץ אתר"

התוכנית האסטרטגית קובעת כי בחטיבות הביניים תתבצע "העמקה של המורשת דרך עשייה פיזית ומחשבתית". דבר זה יתבצע באמצעות הפרויקט "אמץ אתר" שבמסגרתו יאמץ כל בית ספר את אחד מאתרי המורשת וההיסטוריה בטבריה. בכלל זה יהיה בית הספר אחראי על תחזוקתו ועל הדרכות באתר. כן ישתתפו בתי הספר "בחפירות ארכיאולוגיות, תחזוקת מוזיאונים, עשייה תיירותית חינוכית בפארק ברקו, בחופי הרחצה סובב כנרת וכן שיתוף ומעורבות גדלה והולכת בפרויקטים עירוניים כגון פיקוח עירוני ועוד" התוכנית קובעת כי "התלמידים יקבלו מראש העיר מנדט כנאמני מורשת טבריה ותיירות".

**הביקורת מעירה כי התוכנית לא קבעה כלים, שיטות ולוח זמנים לביצוע והטמעה של תוכנית זאת.**

#### **תגובת מנהל אגף החינוך:**

- א. אימוץ אתר הוא מושג רחב יותר מזה שמוצג בשאלה. הכוונה בנושא היא לפתח את היצירתיות והחיבור של הנוער לעיר. לכן יש דרכים שונות ומגוונות לאימוץ אתר.
- ב. הסדר הוא שבכיתות ז' הילדים מעמיקים את השורשים בעיר טבריה ופרק נכבד מתהליך עבודת השורשים מכוון לעיר. בשנה הבאה כבר יש החלטה של משרד החינוך להוריד את עבודת השורשים לכיתות ו' ולכן אנו נותנים מענה למסע התבגרות בעיר הכולל מספר אירועי שיא ברמה של בית ספר וברמה של כלל השכבה העירונית.
- ג. בשנה החולפת כל חטיבת ביניים פעלה באופן שונה – אורט במעלה הוציאו ספר העוסק בסיפורן של דמויות שונות מהעיר שהצליחו בתחומם. אורט חטב בנים סללו שביל מבית הספר לקבר רבי חייא כחלק משביל סובב טבריה אותו התחילו בשיבה התיכונית. הרב תחומי נופרים חטב פיתחו משחקים על טבריה ואנו עכשיו לקראת

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

- ייצור ערכו המשחקים על מנת שנוכל למכרם במלונות. אורט חטב בנות למדו על שכונת אגוז והעלו מחזה על העלייה ממרוקו ועל ספינת אגוז.
- ד. שגרירי תרבות – זוהי תכנית לכלל תלמידי ט' המחולקת לשני שלבים. בשלב הראשון הנקרא "פרחי מורשת" משתתפים כלל תלמידי שכבה ט' בעיר כ 650. התלמידים עוברים לימודי היכרות עם העיר טבריה בכיתה כמו גם בספורים וכל שנה התכנית מתעדכנת. בשנה הראשונה התכנית הופעלה על ידי מכללת כנרת אבל הייתה יקרה מדי לכן בשנה השנייה הופעלה על ידי מדרשת הגולן והשנה אנו מפעילים אותה בתיאום מלא עם משרד החינוך באמצעות מורי של"ח בעיר.
- ה. השלב השני של התכנית המתחיל באמצע השנה נקרא "שגרירי תרבות" – כי יש לו פוטנציאל להפוך לתנועה עולמית. בשלב זה התלמידים שבחרים עוברים הכשרה ברטוריקה, בניית הדרכה, חלקם במשחק, בהיסטוריה ומורשת של העיר, והופכים לעוזרי מדריכים (אין הכוונה שיתפסו את מקומם של מורי הדרך המנוסים אלא שיוסיפו נופך ייחודי). לאחרונה נוצר קשר עם משרדי נסיעות מובילים בארץ ביניהם אמסלם ואנו מתחילים עכשיו גם בהדרכת תיירים יחד עם מורי הדרך.
- ו. בהמשך הכוונה שילדים ישתתפו בירידי תיירות, בארץ ובעולם.
- ז. במקביל אנו מקווים שהשנה תפתח מגמת תיירות באחד התיכונים המהלך לקראת השלמתו. כתה ט' נופרים התחילו לימודי תיירות ובשנה הבאה תפתח מגמת תיירות בכתה י'.

### **3.5 בתי הספר התיכוניים – קורס מדריכי טיולים:**

התוכנית האסטרטגית קובעת כי כל תלמידי התיכון בארבעת בתי הספר בעיר יעברו קורס מדריכי טיולים לטבריה והסביבה בעזרת מכללת עמק הירדן ובשיתוף משרד התיירות שבסיומו יקבלו תעודת מורה מוסמך לטבריה והסביבה.

הביקורת מעירה כי התוכנית אינה קובעת לוח זמנים לביצוע התוכנית וכן אינה נותנת נתונים על סך ההוצאה הכספית הנדרשת לביצוע הפרויקט.

כן נמצא במועד הביקורת נכון לחודש אוגוסט 2011, כי מבין בתי הספר אשר השיבו על השאלון, מרבית התלמידים בבתי הספר העל יסודיים לא עברו את ההכשרה הנ"ל. כך למשל נמצא כי **תלמידי בית הספר אורט לא השתתפו בתוכנית להכשרת מדריכים ואף לא בקורסים תיירותיים.**

### **הערת הביקורת:**

כאמור, בחינת הצלחת התוכנית "עבר מצמיח עתיד", אשר בוצעה בשנת תש"ע ובשנת תשע"א ע"י ד"ר אסתר בן זקן, נעשתה דרך ניתוח נתונים סובייקטיביים הנבחת דרך עיני "בעלי העניין" בפרויקט, תוך חשש להטיה, זאת בשל חוסר האנלימיות המוחלטת המתבקשת בשאלון מעין זה, וזאת מבלי שיבדקו אובייקטיביים באשר לתרומת הפרויקט לירידה באלימות בבתי הספר ולשינוי בשיעורי הנשירה בטווח הקצר ובטווח היותר ארוך, לשיפור בהישגי הבגרות והעלאת אחוז המתגייסים לצה"ל.

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

כך למשל הגדירה התוכנית כיעד את נושא "הרחבת מעגל הזכאים לתעודת בגרות ובהכנה לגיוס לצה"ל", זאת ככל שהדברים מתייחסים לחטיבות העליונות. הביקורת מעלה כי מסמך ההערכה שנכתב עבור שנת הלימודים תש"ע וגם זה שנכתב עבור שנת הלימודים תשע"א אינו נותן אף לא נתון כמותי אחד שיש בו כדי להעיד אם במובן זה השיג הפרויקט את ייעודו.

כאמור, העסקתה של ד"ר אסתר בן זקן נעשתה ע"י המכון לחינוך דמוקרטי. הביקורת מעירה כי מן הראוי היה כי בחינה מעין זו תתבצע דווקא מטעם גורם חיצוני אשר את שירותיו הייתה שוכרת הרשות המקומית ולא הגוף שאת איכות עבודתו בא הדו"ח לבדוק. בשנת תשע"א אמנם נשכר מכון מניפה לבצע עבודה זאת אולם שוב בוצעה העבודה ע"י גב' אסתר בן זקן אשר למראית עין יש לה זיקה לרשת ערי חינוך המובילה את הפרויקט. כן סבורה הביקורת כי הן בשנת תש"ע ולבטח בשנת הלימודים תשע"א, צריכה הייתה התוכנית להבחן באמצעות מדדים אובייקטיבים בהיותם הכלי הטוב ביותר להעריך אם התוכנית משיגה את יעדיה. בכלל זה היה צורך בבחינת אותם יעדים שאף התוכנית האסטרטגית ציינה אותם כמדדי הערכה דוגמת שיפור בהישגי הבגרות הקטנת אחוזי הנשירה מבתי הספר, הקטנת האלימות וכו', מדדים שניתן היה לאסוף ולבחון אולם משום מה לא קיבלו ביטויים בבחינת הצלחת התוכנית.

הביקורת סבורה כי הערכת הצלחת התוכנית באמצעות שאלונים הניתנים למורי בתי הספר ולמנהלים יש בה משום הטיה כיוון שהנשאלים המודעים לעובדה שהתוכנית הפכה בקרב ראשי הרשות ל"פרה קדושה", עלולים לחשוש מלהצביע על ליקויים או כשלים של התוכנית שיש בהם כדי להטיל ספק על יעילותה של התוכנית.

כאמור, הביקורת סבורה כי שלושת החוזים שנכרתו עם המכון לחינוך דמוקרטי ועם רשת ערי חינוך, הנם חוזים ערטילאיים אשר לא מופיע בהם פירוט ראוי של התשומות וגם התפוקות הן בעיקר תפוקות שקיים קושי למדוד אותן. שני גופים אלה לא הציעו כלים לבחון באופן אובייקטיבי את הצלחת התוכנית וניתן לומר כי הרשות המקומית לא ביקשה לקבל אינדיקציות לגבי הצלחת התוכנית.

הביקורת סבורה כי לאור היקף ההוצאה הכספית במשך שתי שנות הפעלת התוכנית, מן הראוי היה כי הערכות מעין אלה תהיינה מובנות בתוך הסכם ההתקשרות עם המכון לחינוך דמוקרטי ועם רשת ערי חינוך וכי כל הוצאה נוספת שתכליתה לבחון את הצלחת התוכנית, הנה בבחינת הוצאה כספית מיותרת אשר לא היה לה מקום.

כן היה מקום לקבוע תאריך יעד לקבלת התוצאות המקוות זאת מתוך מטרה שלא להפוך את התוכנית למעין "פרה חולבת" אשר מייצרת הוצאות שאין בצדן הכנסות.

#### תגובת מנהל אגף החינוך:

א. בשנתיים החולפות גויס יואל איפרגן במסגרת תה"ל – תכנית המופעלת על ידי אגף שח"ר במשרד החינוך. התכנית הצליחה באופן חלקי ולכן התחלנו בפילוט באמצע שנה שעברה בו הרחבנו את אפשרויות המענים והכשרנו מורים שלנו ללמד אחרת לבגרות. התוצאות מנותחות בימים אלו ואנו שוקדים על יישום תכנית מתואמת עם

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

- משרד החינוך באופן גורף בעיר כך שנתקן השנה ובשנים הבאות כבר נראה הישגים של ממש.
- ב. משרד החינוך והרשתות מכירים ושותפים לתכנית העירונית כולל מימון חלקי של המהלך.
- ג. נשירה - רמת הנשירה בירידה משמעותית. וועדות ההתמדה המטפלות בתיאום של כלל הגורמים מול ילדים המתקשים להשתלב בבתי ספר ורוצים לעזוב או בתי ספר שאינם מצליחים לספק המענה הנדרש לילד מסוים. הוועדה מורכבת מאנשי משרד החינוך, פסיכולוג מהרשות, עובד סוציאלי מהרשות, קב"ס ואני כראש הוועדה מזמנת את ההורים הצוות החינוכי והילד ומחליטים יחדיו על המשך הדרך.
- ד. לפני 4 שנים היינו מקבלים ממשרד החינוך דוח של 100 ילדים ללא מסגרת מוגדרת כיום הדוח הוא על 15 ואת כולם אנו מכירים. המשמעות היא שאנו באמת עוסקים בשיבוץ בודדים שלא הכרנו.
- ה. התחום היותר מורכב ללא פתרון מלא הוא ילדים הנפלטים ממערכות חרדיות כי הקהילה לא אוהבת לשתף פעולה ולהיחשף ושם העבודה היא מורכבת יותר.
- ו. הועברו לידיך דוחות הערכה של מכון מניפה. די"ר אסתר בן זקן היא האחראית על הערכה בטבריה ומכירה את כל הפעילויות. כל המעגלים ללא יוצא דופן פתוחים בפניה והיא מבקרת בכל הפעילויות כך שיכולה להיות שותפה בצוות ראש העיר, בצוותי ניהול בית ספריים או בהשתלמות מנהלים.
- ז. אבקש ממרדכי ילוז המנהל את תכנית עיר ללא אלימות להעביר לידיך את נתוני הסקרים הנוגעים באלימות בבתי הספר בין הילדים ובתחושת הילדים כלפי מוריהם.
- ח. אחד ממנהלי בתי הספר ציין בפני בתחילת השנה שזו הפעם הראשונה מאז שזוכר שחזר אחרי חופשת הקיץ לבית ספר שלם פחות, או יותר ולא הרוס כפי שהיה עד היום.
- ט. להערכתך בחזרה מחופשת סוכות נוכל לספק נתוני בגרויות קיץ מדויקים והערכה ליכולת השלמה בחורף.
- י. לסיום - משרד החינוך מזהה את התהליך החינוכי המשמעותי העובר על העיר ולכן זיכה את העיר בפרס החינוך העירוני המחוזי. בעוד מספר חודשים נתמודד על פרס החינוך היישובי הארצי ואני מאמין שנוכה בו. בחוברת ההגשה לפרס מרוכזת כלל העשייה העירונית סביב הנושאים השונים.

#### **4. סיכום והמלצות הביקורת:**

4.1 עיריית טבריה והעומד בראשה החלו בשנת 2009 בהובלת חזון הנושא כותרת "עבר מצמיח עתיד" שתכליתו למתג את העיר כעיר עם מורשת היסטורית, אחת מארבע ערי הקודש שעברה שלוב בעתידה. המשאבים הכספיים שהושקעו במיתוג זה הביאו להוצאות ניכרות בתחומים רבים, כמו למשל בהענקת תווי חנייה שנתיים חינם וללא תמורה למורים וגננות. בדרך למטרה קודשו כל האמצעים והמשאבים הכספיים. הרשות חתמה על הסכמים לעתים כאשר לא היה כיסוי תקציבי לכך ולעתים באמצעות מי שאינו מורשה לכך. ההסכמים נחתמו כלאחר יד ע"ג פיסות נייר שאינן מעניקות לרשות את ההגנה הנדרשת למי שמשלם מיליוני שקלים (כ 3.7 מיליון ₪ על שתי שנות לימוד), מבלי לקבוע תאריכי יעד ומבלי לבחון את התפוקות הניתנות תמורת מיליוני השקלים אשר יש לציין, שולמו למכון לחינוך דמוקרטי, לרשת ערי חינוך ולמכון מניפה כמעט באופן התואם את הסכם ההתקשרות ובפיגורים קלים, בה בשעה שעל פתחה של העירייה מתדפקים ספקים רבים אשר אינם מקבלים את הסכומים הקטנים יחסית, לעתים "כבשת הרש" מבחינתם, המגיעים להם מהעירייה פרקי זמן של למעלה משנה, שנה וחצי ואף יותר.

הביקורת סבורה כי יש לבחון את חוקיות הסכמי ההתקשרות אשר נחתמו שלא כדין, במסגרת היחידה לחיוב אישי:

שלושה תשלומים אשר שולמו למכון לחינוך דמוקרטי בימים 10 ביוני 2009, 10 ביולי 2009 ו- 10 באוגוסט 2009 שולמו למכון 62,500 ₪, 56,250 ₪ ו- 56,250 ₪ בהתאמה, מבלי שיהיו מתוקצבים ומתוך תקציב גירעוני.

ההסכם ההתקשרות עם המכון לחינוך דמוקרטי לשנת הלימודים שבין התאריכים 1 באוגוסט 2009 עד 31 ביולי 2010 אשר עמד על סך של 1,590,300 ₪ ואושר ע"י מר גל מור סמו אשר לא שימש אותה עת כגזבר ולא היה מוסמך לחתום על הסכם זה.

4.2 אין לחתום כל הסכם התקשרות מבלי שההסכם נבדק ע"י יועצה המשפטי של העירייה, אושר על ידו והעתק חתום ממנו נשמר בלשכה המשפטית.

4.3 עותק מהסכם ההתקשרות על כל נספחיו הכספיים הרלוונטיים יעבור טרם החתימה עליו לעיונו של גזבר העירייה ולהערותיו. לאחר חתימת ההסכם יועבר עותק ממנו על כל נספחיו הכספיים לאגף הכספים.

4.4 הביקורת סבורה כי יש לבצע הערכה אובייקטיבית של התוכנית "עבר מצמיח עתיד" במערכת החינוך על מנת לבדוק אם השיגה את התוצאות המיוחלות. בכל מקרה, יש לתחום את טווח הפרויקט בתאריך יעד.

4.5 בהשוואה להסכם ההתקשרות אשר נחתם עם המכון לחינוך דמוקרטי בשנת תש"ע, הביקורת סבורה שהתשלום שניתן בשנת תשע"א לרשת ערי חינוך גילם בתוכו גם את ההוצאה עבור הערכת

לשכת מבקר העירייה  
דוח מבקר העירייה לשנת 2010-2011

התוכנית אשר בוצעה ע"י ד"ר אסתר בן זקן מטעם מכון מניפה. הביקורת סבורה שיש לבחון דרישה להשבת כספים אלה מרשת ערי חינוך.

4.6 הביקורת סבורה כי יש לבצע בדיקה מחודשת של מרכיבי ההוצאה בפרויקט מתוך מטרה להסיר סעיפים ערטילאיים שקיים ספק אם ניתנת תמורה בעדם.

4.7 כן ממליצה הביקורת לקבוע מנגנוני דיווח מבתי הספר אל אגף החינוך על מנת לבדוק כי התשומות שנקבעו בתוכנית אכן ניתנות ע"י צוות המדריכים מרשת ערי חינוך.

4.8 הביקורת סבורה כי תכנית "עבר מצמיח עתיד" המונהגת בבתי הספר אינה בבחינת פרה קדושה ולבטח לא ההתקשרות עם רשת ערי חינוך. משום כך יש לבצע הערכת מצב מחודשת. במידה שיתברר כי התוכנית אינה עומדת ביעדיה יש להפסיק את ההתקשרות עם הרשת. כן מציינת הביקורת כי לאחר שתי שנות לימוד בהן התוכנית מתנהלת, אין כל מניעה כי תכנית זאת אף אם תמצא יעילה, תנוהל באופן עצמאי ע"י גורמים רשותיים מבלי להשתמש בשירותי גורמים חיצוניים.