



דו"ח מבקר העירייה



לשנת 2010

בצירוף הערות ראש העיר



אוקטובר 2011

דבר ראש העיר

חברי מועצת העיר הנכבדים,
הנני מתכבד להגיש לעיונכם את דו"ח מבקר העירייה לשנת 2010.

כללי המינהל התקין וטוהר המידות מהווים את הבסיס לעבודתה התקינה של הרשות. לפיכך, העמדנו לרשות מבקר העירייה משאבים נוספים לטובת הרחבת תחומי הביקורת השנתית, לצד הגדלת מצבת כוח האדם. צעד זה יחזק את מטרתנו הברורה – ארגון הפועל באופן מלא בהתאם לעקרונות המינהל התקין.

כרשות השואפת להוות מודל לחיקוי באיכות השירות הניתן לתושב וברמת היעילות, אנו נותנים משקל מיוחד וחשוב לעבודת הביקורת. לכן, חובתם של המבוקרים היא לפעול בדרך מהירה ויעילה לתיקון הליקויים שהועלו בדוח זה, ובכך לקדם את השירות הציבורי.

הדו"ח המוגש בפניכם מאגד ביקורות הנוגעות לליבת העשייה של הרשות, ויש בו לתרום להסדרת דרכי הביצוע בהתאם להוראות החוק, תוך שמירה על טוהר המידות, בהתאם לעקרונות ניהול יעיל וחסכוני ושמירה על הקופה הציבורית. הערות הביקורת יילמדו בקפדנות ויהיו תמרור אזהרה לכל בעלי התפקידים בעירייה.

ברצוני להודות לכל העוסקים במלאכת הכנת הדו"ח, ובראש וראשונה למבקר העירייה מר שלמה בן עזרא ולעובדי משרדו, על מסירותם, שקדנותם ורמתם המקצועית, וכן לכלל עובדי העירייה על יישום המלצות הביקורת.

ב ב ר כ ה,

ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר



יולי 2011

לכבוד
ד"ר יחיאל לסרי
ראש העיר
כ א נ

אדוני ראש העיר.

הנדון: דו"ח מבקר העירייה לשנת 2010

1. בהתאם להוראת סעיף 170 ג' לפקודת העיריות, הריני מתכבד להגיש לעיונך את הדו"ח השנתי הכולל את ממצאי הביקורת שנערכה בעירייה בשנת 2010.
2. לפי הנדרש בחוק, על ראש העיר לצרף לדו"ח השנתי את הערותיו תוך שלושה חודשים מיום קבלתו. לאחר מכן עליו להעביר לעיונם של חברי המועצה את דו"ח הביקורת בצירוף הערותיו.
3. השנה התמקדה עבודת הביקורת בנושאים הקשורים לניהול הכספי, תוך מתן דגש לניהול הכספי במינהל החינוך, בשל החשיבות המיוחדת שעלינו לתת כעובדי ציבור לניצול נכון של כספי הציבור.
4. עוד אבקש לציין כי השנה החל לפעול בראשות המנכ"ל הצוות לתיקון ליקויים, ואני מאמין שפעילותו תקדם באופן משמעותי תחום זה, שלא זכה לתשומת הלב הראויה בשנים קודמות.
5. אני מבקש להודות לך ראש העיר ולכל חברי מועצת העירייה על תמיכתכם בעבודת הביקורת. כמו כן אבקש לציין את שיתוף הפעולה שהביקורת זוכה לה מצד המבוקרים.
6. אני מודה לצוות העובדים בלשכת מבקר העירייה העושים את מלאכתם במקצועיות ובמסירות, ואני מבקש להביע את הערכתי הרבה לעבודתם ואת תודתי להם.

בכבוד רב,
שלמה בן עזרא

מבקר העירייה



תוכן העניינים

עמוד

מינהל החינוך

ניהול כספי במוסדות חינוך

1. הניהול הכספי במקיף ב' 7
2. המרכז להשכלת מבוגרים (בי"ס "אופק") 30
3. הניהול הכספי בבתי הספר היסודיים 63

החברה העירונית למתנ"סים

4. ניהול כח אדם בחברה העירונית למתנ"סים 96
5. הניהול הכספי במתנ"ס עוזיאל 125

מינהל הרווחה

6. מרפאות שיניים ציבוריות 150

מינהל כללי

7. קבלת תקציבים מהמשרד לקליטת עליה 179

פרויקט שיקום שכונות

8. שיקום שכונות חברתי 204
9. הבסיס החוקי לעבודת הביקורת 230

מינהל החינוך

ניהול כספי במוסדות חינוך

דו"ח ביקורת

מינהל החינוך

הניהול הכספי

בית הספר התיכון - מקיף ב'

דו"ח ביקורת

הניהול הכספי בבית הספר התיכון מקיף ב'

כללי

בית הספר מקיף ב' הינו בית ספר ממלכתי-דתי על יסודי שהוקם באשדוד בראשית שנות השישים. בית הספר פועל במתכונת שש שנתית מכיתה ז' עד כיתה יב', בחלוקה הבאה:

- **חטיבת הביניים (ז' – ט')** - הכוללת 12 כיתות כמפורט להלן: שלוש כיתות בשכבה (ז' עד ט') ובנוסף שלוש כיתות חינוך מיוחד (שתי כיתות בשכבה ח' וכיתה אחת בשכבה ט').
 - **חטיבה עליונה (י' – יב')** – הכוללת 13 כיתות בחלוקה למגמות הנלמדות בבית הספר: עיוני, מב"ר, אתגר ועוד.
- בהתאם לנתוני הרישום שנמסרו לביקורת, בשנה"ל תש"ע למדו בבית הספר כ – 570 תלמידים.

בית הספר פועל בשיטת "הניהול העצמי", כאשר המערך הכספי שלו נחלק לשניים:

- **חשבון בית הספר** – בחשבון זה מנוהלים כספים שבית הספר מקבל ממשד החינוך ומהעירייה לצורך תפעולו השוטף (הוצאות אחזקה, שכפולים וצילומים וכדומה).
- **חשבון הורים** – בחשבון זה מנוהלים כספים המתקבלים מהורי התלמידים והוא משמש לרכישת שירותים נוספים (טיולים, סל תרבות וכדומה).

היקף ההוצאות של בית הספר (בשני החשבונות) היה בשלוש שנות הלימוד האחרונות כ – 750 אלש"ח בשנה בממוצע.

הביקורת בדקה בשנת 2010 את הניהול הכספי במוסדות החינוך, ובין היתר החליטה לבחון את סדרי העבודה בתחום הניהול הכספי במקיף ב', בשל הקשיים המיוחדים שבית הספר מתמודד עימם.

נבדקו בעיקר הנושאים הבאים: התקציב השנתי – אופן הכנתו והפיקוח על ביצועו בפועל, גביית תשלומי הורים, תהליך הרכש בבית הספר, מערך הנהלת החשבונות, הפיקוח והבקרה של מינהל החינוך על הניהול הכספי ועוד.

הביקורת מצאה ליקויים חמורים ברוב הנושאים שנבדקו.

להלן פרוט הממצאים:

1. תקציב שנתי

תקציב בית הספר מורכב מארבעה מקורות עיקריים:

- **משרד החינוך** – המשרד מתקצב את בית הספר לפי מאפייניו השונים: סוג המוסד, כמות הכיתות והתלמידים בו, דירוג הסוציו-אקונומי וכדומה. בהתאם למאפיינים אלו, מעביר משרד החינוך לבית הספר הקצבות למימון פעילותו השוטפת.
- **עיריית אשדוד** – העירייה מתקצבת את בית הספר בגין הוצאות ייעודיות, כגון שיפוצים, רכישת ריהוט, רכישת מזגנים וכדומה.
- **תשלומי הורים** – וועדת החינוך של הכנסת קובעת מידי שנה את סוג תשלומי החובה ותשלומי הרשות ואת הסכומים המרביים שניתן לגבות מהורי התלמידים.
- **מקורות אחרים** – הכנסות ממקורות שונים, כגון הקצבות משרד החינוך והעירייה לסיוע למעוטי יכולת, תרומות, השכרת נכסים וכדומה.

1.1. הכנת תקציב שנתי

הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך (להלן "חוזר מנכ"ל") קובעות כי "מנהל בית הספר יכין עד 15 ביולי הצעת תקציב שנתי מאוזן...". כמו כן, קובעות ההוראות כי מנהל בית הספר יעביר את הצעת התקציב לאישור הלשכה המחוזית של משרד החינוך, וכן יעבירה לרשות החינוך המקומית.

הביקורת מצאה כי בית הספר לא הכין מעולם הצעת תקציב שנתי. עוד נמצא כי מינהל החינוך לא דרש מבית הספר להכין הצעת תקציב שנתי ולהעבירו לאישור המינהל. יתרה מכך, התברר לביקורת כי אף אחד מבתי הספר, מתוך כלל בתי הספר המקיפים בעיר, לא הגיש למינהל החינוך הצעת תקציב שנתי.

בהעדר הצעת תקציב שנתי, לא ניתן היה לבחון את תכנון התקציב מול ביצועו בפועל.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו מוסדות החינוך בעיר פועלים ללא תקציב שנתי ומבלי שהכנתו תידרש על-ידי מינהל החינוך, וזאת בניגוד להוראות משרד החינוך ולכללי המינהל התקין.

לדעת הביקורת, יש להכנת תקציב חשיבות רבה. כל גוף ציבורי חייב בהכנת תקציב, משום שהתקציב הינו הביטוי הכספי לפעילותו. אי הכנת תקציב מעידה, בין היתר, על העדר תכנון של הפעילות השנתית בבית הספר.

כמו כן, מסגרת התקציב והחלוקה לסעיפי הוצאה מהווים את הבסיס לניהול הכספי השוטף של בית הספר, ובהעדרו יש קושי לקיים מערכת כספית בעל היקף פעילות גדול, כפי שבפועל עולה מן הממצאים שמצאה הביקורת בבית הספר, כמפורט לאורך הדו"ח.

1.2. בסיס התקציב

על מנת שבית הספר יוכל להיערך לבניית התקציב השנתי, עליו לקבל מידע מהעירייה ומהמשרד על היקף ההכנסה הצפוי. חוזר מנכ"ל קובע כי "עם אישור התקציב של רשות החינוך המקומית, תודיע הרשות למנהל מהם הסכומים שהועמדו לרשות בית-הספר, ובכללם הקצבות משרד החינוך והתרבות". כמו כן, הנחיות מינהל החינוך קובעות כי "לא יאוחר מסוף חודש אפריל, חשבת מינהל החינוך תמסור למנהל בית הספר מידע על כל המשאבים והתקציבים שיועמדו לרשותו בשנת הלימודים הבאה".

הביקורת מצאה כי הנחיה זו אינה מבוצעת. לדעת הביקורת, העדר מידע בדבר ההכנסות הצפויות מקשה מאוד על מוסדות החינוך בבניית הצעת התקציב ומונע מהם להיערך מבחינה תקציבית לשנה"ל הבאה.

הגזבר מסר לביקורת כי לדעתו העברת המידע לבתי הספר אמורה להיעשות על-ידי ראשי האגפים לחינוך יסודי ולחינוך העל-יסודי.

נציין כי למרות העדר המידע ממנהל החינוך, יכול היה בית הספר להיעזר במקורות מידע נוספים. לדוגמא, המינהל לכלכלה ולתקציבים במשרד החינוך מפרסם מידי שנה באמצעות האינטרנט חוברת "השתתפות משרד החינוך בתקציב הרשויות המקומיות", ובה מפורטים כל מרכיבי התקצוב למוסדות החינוך בהתאם לסוג ולגודל המוסד. על פי המידע המפורט בחוברת זו, יכול היה בית הספר להעריך את היקף התקצוב המיועד לו, ולהיעזר בנתונים אלה בבניית תקציבו.

1.3. ניהול התקציב

הביקורת בחנה את אופן ניהול התקציב (סעיפי ההכנסות ההוצאות), לרבות קיום תהליכי פיקוח ובקרה על-ידי מנהל בית הספר.

נמצא כי מנהל בית הספר אינו מבצע כל פעולות מעקב ובקרה אחר קבלת ההכנסות שמעבירה העירייה לבית הספר, וכן לגבי קבלת תקציבי משרד החינוך המעוברים באמצעות העירייה לבית הספר. מנהל בית הספר מסר לביקורת כי הוא אינו בקיא במרכיבי ההכנסות והיקפם, ולכן אין ביכולתו לבצע מעקב ובקרה אחר נאותות ושלמות התקבולים המגיעים לבית הספר.

באשר להוצאות, נמצא כי מנהל בית הספר ובעלי תפקידים אחרים העוסקים בפעולות כספיות, לא נהגו לבדוק את תזרים המזומנים של בית הספר בטרם ביצע הפעולות הכספיות השונות. מנהלת החשבונות של בית הספר מסרה לביקורת על מקרים רבים שבהם פנו אליה ספקים שונים בנוגע לקבלת תשלום, מבלי שהועברו אליה הזמנות וחשבוניות ספק ומבלי שיהיו לבית הספר מקורות למימון הוצאות אלו.

הביקורת רואה בחומרה את המעורבות המצומצמת של מנהל בית הספר בניהול הכספי, ואת אי ביצוען של הפעולות הנדרשות לצורך פיקוח ובקרה. לדעת הביקורת, תחום הניהול הכספי הינו אחד התחומים שמנהל בית ספר אמור לפקח עליהם, דבר שלא נעשה.

מנהלת האגף לחינוך על יסודי מסרה לביקורת כי נוכח הערות הביקורת, יקיים המינהל בשיתוף הגזברות השתלמות למנהלי בתי הספר ולמנהלנים בנושאי הניהול הכספי.

2. תשלומי הורים

2.1. קביעת הסכום לתשלום

חוק לימוד חובה, התשנ"ט – 1949, קובע כי כל תלמיד יהיה מבוטח בביטוח תאונות אישיות (תשלום חובה), וכן כי הרשות המקומית רשאית לגבות תשלומים עבור שירותים נוספים הניתנים לתלמיד (תשלומי רשות). גובה תשלומי החובה והרשות יאושרו מידי שנה על-ידי ועדת החינוך של הכנסת.

הביקורת בחנה את התשלומים שבית הספר גבה מהורי התלמידים בשנה"ל תש"ע, בהשוואה לסכומים המרביים שאושרו לגבייה על-ידי ועדת החינוך של הכנסת.

נמצא כי בית הספר חרג מהסכומים המרביים שאושרו לגבייה. לדוגמא, עבור טיול שנתי לכיתה י"א גבה בית הספר ₪ 620 מתלמיד, בעוד שהתשלום המרבי שניתן לגבות היה 513 ₪ (פער של 107 ₪ לתלמיד).

הביקורת רואה בחומרה את גביית הכספים מהורי התלמידים בסכומים העולים על הסכומים המרביים שאושרו על-ידי ועדת החינוך של הכנסת. ניתן היה לצפות ממוסד חינוכי המחנך את תלמידיו לאזרחות טובה, שיפעל בעצמו על פי נורמות אלה ויגבה תשלומים אך ורק בהתאם לסכומים שאושרו לו.

2.2. תהליך הגבייה

כאמור, בית הספר רשאי לגבות תשלומים בגין שירותי חובה ותשלומי רשות. הביקורת בחנה את תהליך גביית תשלומי ההורים המבוצע בבית הספר. נמצא כי בית הספר מאפשר תשלום באמצעות מזומן או המחאות בלבד, ואינו מאפשר תשלום באמצעות כרטיס אשראי.

לדעת הביקורת, קיימים מספר יתרונות לביצוע הגבייה באמצעות כרטיס אשראי, לרבות הבטחת התשלום בפועל, אפשרות לפריסת התשלום, יעול עבודת מנהלת החשבונות ועוד. הביקורת ממליצה כי בית הספר יאפשר להורים לבצע את התשלום באמצעות כרטיסי אשראי, כפי שמבוצע בבתי ספר רבים אחרים בעיר.

עוד נמצא, כי בית הספר מפנה את ההורים לסניף הבנק בו מנוהל חשבון בית הספר, כדי שיפקידו את התשלום ישירות בחשבון הבנק. התברר לביקורת כי חלק מההורים התלונן על כך שעליו לבצע את התשלום רק בסניף האמור.

הביקורת המליצה לבחון אפשרויות נוספות לביצוע התשלום (בסניפים נוספים של הבנק או באמצעות שוברי תשלום בבנק הדואר), כדי להקל על ההורים.

עוד העלתה הביקורת כי במקרים שבהם ההורים משלמים את התשלומים בבית הספר, הגבייה מבוצעת על-ידי מנהלת החשבונות של בית הספר בעצמה.

לדעת הביקורת, ביצוע פעולות הגבייה והרישום החשבונאי על-ידי אותו גורם, עומד בסתירה לעקרון הפרדת התפקידים שמטרתו שמירה על טוהר המידות. הביקורת המליצה כי פעולות הגבייה והרישום החשבונאי יבוצעו על-ידי גורמים נפרדים.

2.3. היקף הגבייה

2.3.1 הביקורת בדקה את אחוזי הגבייה בבית הספר בשנים תשס"ח – תש"ע, והעלתה כי בשנה"ל תש"ע היה אחוז הגבייה 37%, 32% בתשס"ט ו- 35% בתשס"ח (בסה"כ כ – 35% בממוצע לשנה).

עוד מצאה הביקורת כי בית הספר לא פעל לגביית חובות ההורים בגין התשלומים שלא שולמו. כמו כן, נמצא כי בית הספר אינו מעביר את היתרות השליליות בכרטיסי התלמידים החייבים משנת לימודים אחת לבאה אחריה, כך שבפועל היתרה השלילית של החייבים נמחקת בכל פתיחת שנה"ל חדשה.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך (בסיוע הלשכה המשפטית) לקבוע לבתי הספר המקיפים הנחיות ברורות בנוגע לפעולות שעליהם לנקוט לצורך גבייה תשלומים. לכל הפחות, על בית הספר להוציא לחייבים מכתב המפרט את חובם ואת הצעדים שינקטו נגדם אם החוב לא ישולם, וכן להעביר בסוף כל שנה את יתרת החוב המצטברת בכרטיסי התלמידים לשנה הבאה.

יש לציין כי בית הספר מקבל מידי שנה סיוע לתלמידים מעוטי יכולת מקרן המלגות של משרד החינוך, בהיקף של עשרות אלפי ₪ בשנה. ההקצבה משמשת לכיסוי תשלומי ההורים, במקרים שיכולתם הכלכלית של ההורים אינה מאפשרת להם לשלם את תשלומי הרשות מכספם. יחד עם כספי הסיוע, שיעור הממוצע של המשלמים מבין תלמידי בית הספר בשלוש השנים האחרונות היה 59% בלבד.

לדעת הביקורת, שיעור המשלמים (כולל הסיוע למעוטי יכולת) הינו נמוך, והוא מקשה על בית הספר לקיים את הפעילויות שתוכננו. נתון זה בעייתי במיוחד, מאחר ועלות הפעילויות מורכבת, בין היתר, ממרכיבי הוצאה קבועים, ללא קשר למספר התלמידים שהשתתפו בפעילות, כגון עלות מרצה, עלות השכרת אוטובוס, עלות רכישת הצגה וכדומה.

2.3.2 הביקורת בקשה לבחון את היקף גביית תשלומי ההורים בבית הספר, תוך השוואה לנתוני הגביה בבתי הספר התיכוניים האחרים.
מנהל האגף לחינוך העל-יסודי וחשבת המינהל מסרו כי אין בידם נתונים בדבר היקף הגבייה של תשלומי הורים בבתי הספר התיכוניים וכי לא מבוצעת על-ידם בקרה כלשהי בנושא.

לדעת הביקורת, חשוב שהנתונים בנוגע לאחוזי הגביה בבתי הספר יהיו בידי מנהל האגף ובידי חשבות המינהל, כדי שיוכלו לקיים פיקוח ובקרה נאותים על הניהול הכספי בבתי הספר וכדי לבחון מתן סיוע לבתי הספר "החלשים", במידת הצורך.

לאחר הביקורת נמסר כי נוכח הערת הביקורת, הורתה חשבת המינהל לחברת "שחף" להכין דו"ח השוואתי בנוגע לאחוזי הגביה בבתי הספר התיכוניים.

2.4. איסוף כספים מתלמידים

הוראות חוזר מנכ"ל קובעות כי בנוסף לתשלומי החובה ותשלומי הרשות שנקבעו בתחילת השנה, רשאי בית הספר לגבות תשלומים נוספים מתלמידים אם מדובר בסכומים קטנים ולמטרות מוגדרות. הביקורת בחנה האם תהליך איסוף הכספים מתלמידים נעשה בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל.

נמצא כי בית הספר אינו מקיים את ההוראות, כמפורט להלן:

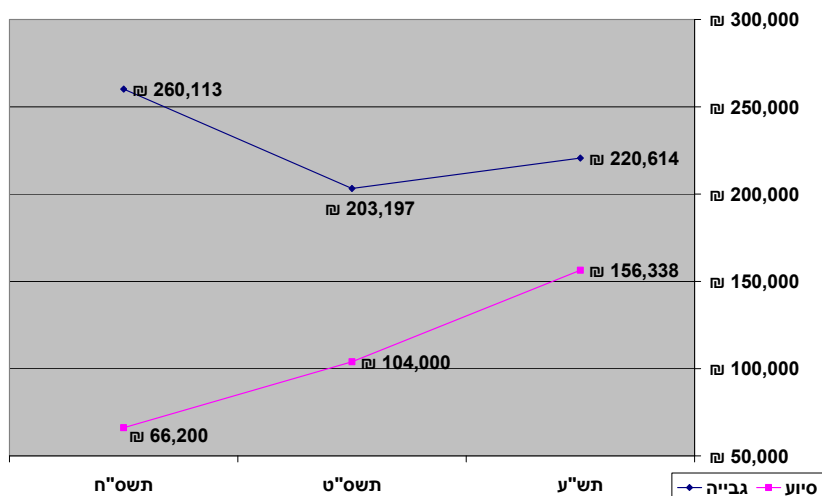
- **גיליון איסוף כספים – ההוראות קובעות כי לא תיערך כל גבייה מתלמידים ללא רישום ב"גיליון איסוף כספים". נמצאו מספר מקרים בהם נגבו כספים בבית הספר ללא כל רישום או תוך רישום חלקי בלבד (ללא שמות התלמידים ששילמו או ללא פירוט מטרת גביית הכספים).**
לדוגמא, בית הספר מכר לתלמידים תלבושת בית ספרית ללא כל רישום. דוגמא נוספת-בית הספר גבה כספים עבור שכפול חוברת, אך הרישום בוצע באופן חלקי ולא באמצעות הטופס הייעודי לכך.

- **אישור לגבייה** – ההוראות קובעות כי יש לקבל מראש את אישור מנהל בית הספר לביצוע הגבייה על-ידי מילוי הפרטים וחתימתו על גבי חלק אי של הטופס. בדיקה מדגמית של גיליונות האיסוף העלתה כי הוראה זו אינה מבוצעת.
- **פירוט הגבייה** – ההוראות קובעות כי בגיליון איסוף הכספים יש לפרט את שמות התלמידים והסכומים שניגבו. בדיקה מדגמית העלתה כי הוראה זו אינה מבוצעת וכי נרשם רק סך מספר התלמידים ששילמו והסכום הכולל שנאסף.
- מנהל בית הספר מסר לביקורת כי בעת איסוף הכספים רושמים המורים באופן מפורט את הסכומים והשמות, אולם הרישום אינו מועבר להנהלת החשבונות. לדעת הביקורת, יש לשמור בהנהלת החשבונות תיעוד מפורט על הסכומים שנגבו.
- **משך הגבייה** – ההוראות קובעות כי אחת לשבועיים, לכל המאוחר, יעביר הגורם הגובה את הכסף שגבה להנהלת החשבונות. נמצא כי הוראה זו אינה מבוצעת ולעיתים הכספים נשמרים בידי הגובה תקופה ארוכה. לדוגמא, מכירת תלבושת בית הספר בוצעה לאורך כל השנה והכספים שנגבו נשמרו בידי סגן מנהל בית הספר. רק לקראת תום השנה, הועברו הכספים להנהלת החשבונות.
- **אישור העברת הכספים** – ההוראות קובעות כי מנהלת החשבונות תבדוק את הסכומים שהועברו אליה אל מול הרישום בגיליון איסוף הכספים, ותאשר בחתימתה את נאותות הסכומים. נמצא כי הוראה זו אינה מבוצעת וכי מנהלת החשבונות אינה מאשרת את קבלת הכספים מהגורם הגובה.
- **הפקת קבלה** – ההוראות קובעות כי במועד העברת הכספים למנהלת החשבונות, עליה לרשום את התקבול בספר התקבולים ולהפיק קבלה על-שם הגורם שגבה את התשלום. נמצא כי הוראה זו מבוצעת באופן חלקי בלבד. מנהלת החשבונות מבצעת את הרישום בספר התקבולים, אך לא במועד קבלת הכספים אלא במועד מאוחר יותר (ראה פירוט בסעיף 5.3 "ספירת קופה"). כמו כן, מנהלת החשבונות אינה מפיקה כלל קבלה בגין הכספים שקיבלה.

הביקורת רואה בחומרה רבה מצב בו נאסף כסף רב מתלמידים מבלי שיערך רישום מפורט של התקבולים ומבלי שתופק קבלה, כנדרש בהוראות חוזר מנכ"ל ועל פי כללי המינהל התקין.

2.5. סיוע לתלמידים מעוטי יכולת

כאמור, משרד החינוך מקציב מידי שנה סכום המיועד לסייע לתלמידים ממשפחות מעוטות יכולת במימון התשלומים שהם נדרשים לשלם לבית הספר. גובה הסיוע במוסדות החינוך העל יסודי נע בין 250 ₪ ל – 500 ₪ לתלמיד (נכון לנובמבר 2009). להלן תרשים המפרט את סכום תקציבי הסיוע אל מול ההכנסות מגביית תשלומי הורים:



מהנתונים דלעיל ניתן לראות כי בשנתיים האחרונות גדל תקציב הסיוע ב – 255% וכי בשנת תש"ע עמד תקציב הסיוע על כ – 42% מסך ההכנסות בחשבון ההורים.

חוזר מנכ"ל קובע את סדרי הגשת הבקשה לקבלת סיוע ואת אופן הטיפול בה. עוד נקבע כי בית ספר שלא יקיים את הוראות החוזר, תבוטל זכאותו לקבל סיוע עבור תלמידיו.

הביקורת בחנה את קיום הנחיות חוזר המנכ"ל בנושא חלוקת הסיוע למעוטי יכולת.

- **ועדת הנחות** – ההוראות קובעות כי בית הספר יקים ועדה שתדון בבקשות לקבלת הסיוע. נמצא כי בבית הספר פועלת ועדת הנחות בהשתתפות מנהל בית הספר, היועצת, רכז השכבה ומחנך הכיתה.
- **פרסום תקציב הסיוע** – ההוראות קובעות כי הנהלת בית הספר תכלול בחוזר התשלומים שבית הספר מפיץ להורים, מידע בדבר הסיוע שמחלק משרד החינוך לתלמידים מעוטי יכולת. נמצא כי הנחיה זו אינה מבוצעת. מנהל בית הספר מסר לביקורת כי בית הספר פונה באופן יזום למשפחות נזקקות ומיידע אותם בדבר הסיוע שהם יכולים לקבל. לדעת הביקורת, פעילות זו אינה מספקת ועל בית הספר להפיץ את המידע במכתב להורים, כנדרש.
- **קריטריונים למתן סיוע** – ההוראות קובעות כי הועדה תקבע קריטריונים על-פיהם תבחן בקשת התלמיד לקבלת סיוע. נמצא כי בית הספר לא קבע קריטריונים לחלוקת הסיוע.
- **בחינת המצב הכלכלי של המבקש** – ההוראות קובעות כי בעת הגשת הבקשה, יש לצרף לבקשה מסמכים המעידים על מצבו הכלכלי של המבקש. נמצא כי הועדה אינה דורשת לקבל מסמכים כלשהם המעידים על המצב הכלכלי של משפחת התלמיד. מנהל בית הספר מסר לביקורת כי הועדה בוחנת את המצב הכלכלי בהסתמך על הצהרת הורי התלמיד, ולעיתים היועצת אף עורכת ביקורי בית. לדעת הביקורת, אין די בכך. על בית הספר לדרוש מסמכים שעל פיהם ניתן יהיה לקבוע את הזכאות להנחה, כגון תלושי שכר, קצבאות ביטוח לאומי, מסמכים רפואיים וכדומה.
- **פרוטוקול** – ההוראות קובעות כי יש למלא פרוטוקול המתעד את מהלך ישיבת הועדה ויש לתייק את החלטת הועדה בתיק התלמיד. נמצא כי דיוני הועדה אינם נרשמים וכי אין תיעוד על השיקולים שעמדו בבסיס החלטת הועדה, בנוגע לסכום הסיוע שאושר לכל תלמיד.

• **העברת הסיוע לתלמיד** – ההוראות קובעות כי עם קבלת ההקצבה ממשרד החינוך, יש לזכות את חשבון התלמיד. אם חשבון התלמיד אינו בחובה, יש להעביר להורים את יתרת הזכות שהצטברה בכרטיס. נמצא כי הנחיה זו אינה מבוצעת. אם ישנה יתרת זכות בכרטיס התלמיד בסוף השנה, היתרה אינה מוחזרת להורים אלא מועברת לזכות התלמיד בשנה"ל הבאה.

הביקורת רואה בחומרה את אי עמידת בית הספר בהוראות חוזר מנכ"ל בנושא הסיוע לתלמידים מעוטי יכולת. הביקורת מציינת כי על פי חוזר מנכ"ל, קיים חשש שמשרד החינוך יבטל את זכאות בית הספר לקבל את ההקצבה עבור תלמידיו.

3. רכש

בית הספר מבצע רכישות שירותים וטובין בהתאם לצרכיו. היקף הרכש השנתי נאמד ב – 700 אלש"ח לשנה (בממוצע בשלושת השנים האחרונות). העירייה קבעה הנחיות בדבר תהליך הרכש בבתי הספר. הביקורת בחנה את תהליכי העבודה הנהוגים בבית הספר בתחום הרכש, אל מול הנחיות העירייה, והעלתה את הממצאים הבאים:

• **הצעות מחיר** – הנחיות העירייה קובעות את מספר הצעות המחיר הנדרשות בהתאם לסכום הרכישה, כמפורט להלן: עד 1,000 ₪ - הצעת מחיר אחת, בין 1,001 ₪ עד 6,000 ₪ - שתי הצעות מחיר ומעל 6,000 ₪ - שלוש הצעות מחיר. כמו כן, על פי ההנחיות על בית הספר להעביר לכל המציעים מפרט אחיד ולקבל את ההצעות בכתב במעטפות סגורות.

נמצא כי בית הספר אינו מקפיד על שמירת הצעות המחיר שהתקבלו ואינו מתייק אותן באופן מרוכז, ולכן לא עלה בידי הביקורת לבחון את יישום ההנחיות בדבר כמות הצעות המחיר הנדרשת בנוגע לכל רכישה. בעלי תפקידים בבית הספר המבצעים רכישות, לרבות מנהל בית הספר, אב הבית והספרנית, מסרו לביקורת כי בית הספר אינו מקפיד על קיום ההנחיות בעניין הצעות המחיר, וכי בוצעו לעיתים רכישות מבלי שהתקבלו הצעות מחיר ממספר ספקים.

- **ועדת רכש – בהתאם להנחיות, בחירת הספק תבוצע על-ידי ועדת רכש המורכבת משלושה נציגים וביניהם מנהל בית הספר. כמו כן, נקבע כי על הועדה לנמק את החלטותיה בפרוטוקול החתום על-ידי חברי הועדה. נמצא כי בבית הספר לא פעלה ועדת רכש וכי לא נרשם מסמך כלשהו המתעד את הנימוקים לבחירת הספק.**

- **יכולת תשלום – גורמים שונים בבית הספר מבצעים רכישות מבלי לבדוק האם מצב תזרים המזומנים של בית הספר מאפשר את ביצוע התשלום בגין הרכישות.**

- **טופס הזמנה – הנחיות העירייה קובעות כי הזמנות רכש יבוצעו על גבי טופס הזמנה אשר ישלח לספק. נמצא כי לעיתים ההזמנות מבוצעות באמצעות שיחת טלפון או תוך רישום ההזמנה על דף כלשהו (שאינו טופס הזמנה) המועבר לספק באמצעות הפקס. במקרים שמולאו טופסי ההזמנה, נמצא כי מילוי טופס בוצע באופן חלקי, ולעיתים לא נרשמו בו פרטים מהותיים, כגון מחיר ליחידה, סה"כ עלות ההזמנה, מועד הספקה, מקום הספקה וכדומה.**

- **מקצועיות בתחום הרכש - תהליך הרכש דורש מיומנות ומקצועיות, ולכן נהוג לקבוע גורם אחד שירכז את העבודה בתחום הרכש. נמצא כי בבית הספר לא הוגדר גורם מקצועי האחראי על ביצוע עבודת הרכש, וכי כל אחד מצוות ההוראה והמנהלה בבית הספר ביצע פעולות רכש, לרבות בחירת הספק, קביעת המחיר, ביצוע ההזמנה, קבלת הטובין וכדומה.**

- **אישור ההזמנה – מנהל בית הספר מסר כי לא כל דרישת רכש מובאת מראש לאישורו, ובמיוחד כשמדובר ברכישות ציוד לאספקה שוטפת.**

הביקורת רואה בחומרה ביצוע פעולות רכש בהיקף שנתי של מאות אלפי ₪, בניגוד לכללי המינהל התקין ובניגוד להנחיות העירייה.

לאחר הביקורת נמסר כי בהדרכה שתנתן למנהלי בית הספר בתחום הניהול הכספי, ינתן דגש מיוחד לנושאי הרכש.

4. מינוי מנהלן

בכל בתי הספר המקיפים בעיר מועסק מנהלן האחראי על הניהול האדמיניסטרטיבי של המוסד, כולל אחריות על הניהול הכספי ועל תחומים נוספים כגון רכש, אחזקה וכדומה.

הביקורת מצאה כי בבית הספר אין מועסק עובד בתפקיד מנהלן. עוד נמצא כי מאז כניסתו של המנהל הנוכחי לתפקיד (לפני למעלה מארבע שנים), ביקש המנהל מספר פעמים למנות מנהלן לבית הספר, אך הגזברות ואגף משאבי אנוש סירבו להיענות לבקשה, בטענה כי בית הספר חורג מתקן כח האדם שנקבע לו.

לדעת הביקורת, יש הכרח בשיבוץ מנהלן בבית הספר באופן דחוף. הנזק הנגרם כתוצאה מהעדר בעל תפקיד בבית הספר האמון על הניהול האדמיניסטרטיבי, ניכר באופן ברור בכל התחומים שבדקה הביקורת, לרבות הניהול הכספי בבית הספר ותהליך הרכש בו. לאחר הביקורת נמסר כי מונה מנהלן לבית הספר.

5. הנהלת חשבונות

5.1. התאמה בנתונים

בית הספר נעזר במספר תוכנות לצורך ניהול מערך רישום התלמידים והגבייה, כמפורט להלן:

- **מערכת ניהול בתי ספר (מנב"ס)** – תוכנה המקושרת למשרד החינוך ובאמצעותה מתנהל, בין היתר, רישום התלמידים בבית הספר ושיבוצם.
- **תוכנת "גנון"** – תוכנת גביה אשר באמצעותה מנוהלים כרטיסי התלמידים. למערכת מוזנים התקבולים בגין כל תלמיד (תשלומי הורים, מלגות, הנחות, קיזוזים) ומופקות קבלות בהתאם.

- **תוכנת חשבשבת (גרסת DOS)** – תוכנה אשר באמצעותה מבוצע הרישום והדיווח החשבונאי בגין הפעילות הכספית בבית הספר.

הביקורת העלתה כי קיים חוסר התאמה בנתונים בין המערכות השונות. להלן מספר דוגמאות:

- **רישום תלמידים** – על פי מערכת מנב"ס נרשמו בשנת תש"ע לבית הספר 567 תלמידים, ולעומת זאת היו רשומים בתוכנת גנון 586 תלמידים.
 - **תקציב הסיוע** – על פי תוכנת "חשבשבת" תקציב הסיוע היה בשנת תש"ע 156 בסך אלש"ח, ולעומת זאת היקף ההכנסות בסעיף זה שנרשמו לזכות התלמידים במערכת גנון היו בסך 134 אלש"ח.
- מנהל בית הספר מסר כי לאחר הערת הביקורת, תוקנו הנתונים בתוכנת גנון והותאמו לנתונים בתוכנת חשבשבת.
- לדעת הביקורת, שלמות ותאימות הנתונים במערכות השונות, הינם הבסיס לניהול תקין בכל גוף שיש בו פעילות כספית. על מינהל החינוך לבחון את הסיבות לחוסר התאמה בין המערכות ולהגדיר נהלי עבודה שימנעו מצב זה.

5.2. העברות מחשבון לחשבון

התברר לביקורת כי בשל מצוקת מזומנים בחשבון בית הספר, העביר בית הספר כספים מחשבון ההורים לחשבון בית הספר לצורך סגירת חובות לספקים.

העירייה מקבלת שירותים ממשרד רו"ח "שחף", המבצע מטעמה פיקוח ובקרה על הניהול הכספי בבתי הספר (ראה בהרחבה בפרק 6 "פיקוח ובקרה").

התברר כי במהלך שנת תש"ע התריע רו"ח מטעם "שחף" בפני מינהל החינוך על העברת הכספים מחשבון ההורים לחשבון בית הספר. כמו כן הבהיר רו"ח למנהל בית הספר כי מדובר בפעילות אסורה וכי עליו להשיב בהקדם את הכספים לחשבון ההורים.

מבדיקתנו עולה כי נכון למעוד סיום הביקורת (תחילת אוקטובר 2010), טרם הועברו הכספים חזרה מחשבון בית הספר לחשבון ההורים.

הביקורת רואה בחומרה שימוש בכספי ההורים שלא למטרה שבגינם הם נגבו. פעולות אלו הינם בניגוד לחוזר מנכ"ל ולכללי המינהל התקין.

הביקורת המליצה למנהל בית הספר להשיב באופן מיידי את כספים לחשבון ההורים.

מנהל בית הספר מסר לביקורת כי בתאריך 11.10.2010 הוחזרו הכספים מחשבון ההורים לחשבון בית הספר.

5.3. ספירת קופה

הוראות חוזר מנכ"ל קובעות כי "מנהל בית הספר חייב לערוך ספירת פתע של קופת בית הספר ולוודא התאמה עם הרשום בספר התקבולים – פעם בחודש, לפחות".

הביקורת מצאה כי ההוראה אינה מבוצעת וכי מנהל בית הספר אינו מקיים ספירות פתע בקופת בית הספר.

הביקורת ערכה ספירה של קופת בית הספר בתאריך 23.8.2010 והשוותה את התקבולים שמצאה לדו"ח קופה שהופק ממערכת "גנון". הביקורת מצאה בקופה תקבולים במזומן שטרם נרשמו במערכת, כמפורט להלן:

- **מזומן ללא הסבר** – נמצאו בקופה כ – 200 ₪ במזומן ללא כל תיעוד המסביר את המצאות המזומנים בקופה.
- **איסוף כספים מתלמידים** – נמצאו בקופה מספר מעטפות ובהם 13,080 ₪ במזומן, אשר נגבו מתלמידים לטובת פעילויות חברתיות שונות (נסיעה לאוניברסיטה, טיול לחרמון, רכישת תלבושת וכדומה). כספים אלו נאספו לאורך שנה"ל תש"ע והם לא הופקדו בבנק במשך חודשים רבים.

לדוגמא, אחת המעטפות שנמצאו בקופה הכילה 7,500 ₪ במזומן, יחד עם גיליון איסוף כספים אשר צוין בו כי הכספים נגבו עבור טיול שכבה יב' לחרמון. על פי הרישום בגיליון, גבייה הכספים בוצעה במהלך חודש דצמבר 2009 (שמונה חודשים לפני מועד הביקורת).

בנוסף לכך, הסכום שנגבה על-פי הרישום בגיליון היה 8,470 ₪, בעוד שבפועל נמצאו במעטפה רק 7,500 ₪ (כלומר חסרו בה 970 ₪).

הביקורת בדקה מדוע כספים שנגבו בחודש דצמבר 2009 לא נרשמו במערכת הגביה ולא הופקדו בחשבון הבנק של בית הספר במשך למעלה משמונה חודשים, ומדוע קיים פער בין הסכום המצוין על גבי הטופס לבין סך המזומן שנמצא בתוך המעטפה.

מנהלת החשבונות מסרה לביקורת כי חשבה שמעטפה זו "הלכה לאיבוד" והיא חיפשה אחריה זמן רב. עוד מסרה מנהלת החשבונות כי "האובדן" לא דווח למנהל בית הספר או לכל גורם אחר בבית הספר, וכי התכוונה לדווח על כך למנהל רק לפני מועד סגירת המאזן השנתי.

בהתייחס לפער בין הסכום שבמעטפה לבין גיליון איסוף הכספים, הביקורת מבקשת להדגיש כי ערכה השוואה בין המזומנים שבכל המעטפות שבקופה לבין כל גיליונות איסוף הכספים, ומצאה כי בסך הכל לא היה קיים חוסר. ניתן להניח כי הסכום החסר בטיול לחרמון הושם בטעות במעטפות אחרות.

הביקורת רואה בחומרה את העדר הפיקוח של המנהל אחר קופת בית הספר וכן את אי הדיווח של מנהלת החשבונות בדבר אובדן התקבולים.

5.4. הפקדת הכספים

בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל אין להלין כספים בין כותלי בית הספר. הנחיות מינהל החינוך קובעות כי "כל כספי הגביה יופקדו מדי יום בחשבון הבנק של ביה"ס".

הביקורת בחנה את תהליך הפקדת הכספים בחשבונות הבנק של בית הספר. נוכח מצב הקשה בתזרים המזומנים של בית הספר, ניתן היה להניח כי בית הספר יעשה מאמץ לבצע הפקדות בתדירות יומיומית, אולם נמצא כי בית הספר אינו מקפיד כלל על קיום הוראות חוזר מנכ"ל בעניין זה.

בדיקת קלסרי ההפקדות העלתה כי ההפקדות לבנק מבוצעות בתדירות משתנה, החל מפעם בשבועיים עד פעם בחודשיים. לדוגמא, בתאריך 7.7.2010 בוצעה הפקדת המחאות בסך 5,220 ₪ שהתקבלו מתאריך 14.5.2010 עד לתאריך 6.7.2010. דוגמא נוספת - בתאריך 13.5.2010 בוצעה הפקדת מזומנים בסך 10,619 ₪ שהתקבלו מתאריך 14.4.2010 עד לתאריך 12.5.2010.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו כספים בהיקפים גדולים נצברים בכספת בית הספר ואינם מופקדים בחשבון הבנק של בית הספר מידי יום.

הוראות מינהל החינוך קובעות כי ההפקדות לבנק יבוצעו על-ידי אב הבית. על מנהלת החשבונות להחתים את אב הבית על גבי שובר ההפקדה ולערוך התאמת נתונים לאחר ביצוע ההפקדה.

בבדיקתנו נמצא כי את ההפקדות לבנק מבצעת מנהלת החשבונות של בית הספר בעצמה.

לדעת הביקורת, מצב בו מנהלת החשבונות עוסקת בגבייה, מבצעת את הרישום החשבונאי ואף את ההפקדות בחשבון הבנק, הינו בסתירה לעקרון הפרדת התפקידים וכללי המינהל התקין. יש להנחות את בית הספר לבצע את ההפקדות בהתאם להוראות מינהל החינוך באמצעות אב הבית או בעל תפקיד מינהלי אחר.

5.5. מאזני בוחן

בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל ולהנחיות מינהל החינוך, בתום שנת הלימודים יעבירו מוסדות החינוך למינהל דו"ח "מאזן בוחן" שנתי המסכם את הפעילות הכספית של בית הספר בשנת הלימודים שהסתיימה, הן בחשבון בית הספר והן בחשבון הורים.

נמצא כי מינהל החינוך לא קבע כללים אחידים לרישום חשבונאי בבתי הספר התיכוניים. בפועל, כל בית ספר הגדיר את מבנה הדיווח החשבונאי בהתאם לתפיסתו, וכתוצאה מכך, השוני הרב בדו"חות מאזני הבוחן השנתיים שהגישו בתי הספר לעירייה לא איפשר לביקורת לערוך ניתוח רוחבי על-פי סוג ההוצאה.

לדעת הביקורת, ניתוח הוצאות רוחבי יכול להוות אחד מכלי הפיקוח והבקרה של מינהל החינוך בתחום הניהול הכספי במוסדות החינוך. לדעת הביקורת, יש לקבוע כללי רישום חשבונאיים אחידים, לרבות הגדרת סוגי ההוצאות ומבנה הדו"ח, כדי שאפשר יהיה לנתח את הדו"חות ולערוך השוואה בין בתי ספר שונים.

הביקורת בחנה את דו"חות המאזן השנתיים שהגיש בית הספר בגין השנים תשס"ח עד תש"ע. נמצא כי בית הספר סיים את שנה"ל תש"ע ביתרה שלילית של 2,317 ₪ בחשבון בית הספר ו – 16,095 ₪ בחשבון ההורים (סה"כ יתרה שלילית של 18,412 ₪).

עוד עולה מבדיקתנו כי הגירעון המצטבר מפעילות שוטפת (הכנסות פחות הוצאות) בשלוש השנים האחרונות עמד על כ – 235 אלש"ח (כ – 153 אלש"ח בחשבון בית הספר וכ – 82 אלש"ח בחשבון הורים). יחד עם זאת, בשל עודף תקציבי בסך כ – 200 אלש"ח שהיה לבית הספר עם כניסת המנהל הנוכחי לתפקידו (בתחילת שנה"ל תשס"ז), הגרעון מפעילות שוטפת נסגר ברובו מול העודפים התקציביים.

הביקורת מצאה כי מאזני הבוחן של בתי הספר אינם נבדקים באופן מעמיק ויסודי.

לדעת הביקורת, ראוי היה כי הן מינהל החינוך והן חברת "שחף" ינתחו את מאזני הבוחן ויפיקו מהם מידע חשוב בנוגע למצבם הכספי של בתי הספר.

6. פיקוח ובקרה

כאמור, מזה כחמש שנים, מקבל מינהל החינוך שרותי יעוץ ממשד ר"ח המבצע פעולות פיקוח ובקרה על מערך הניהול הכספי במוסדות החינוך בעיר, וכן מבצע פעולות הדרכה במידת הצורך. מעת לעת (בדרך כלל מידי חודש), פוקד ר"ח מטעם חברת הייעוץ (להלן "רו"ח") את בית הספר, נפגש עם מנהלת החשבונות ועם מנהל בית הספר ונותן להם תמיכה מקצועית בתחומי הניהול הכספי.

הביקורת בחנה את השירותים שסיפק משרד רו"ח לבית הספר בהשוואה להסכם ההתקשרות עם המשרד.

6.1. הסכם ההתקשרות

נמצא כי בהסכם הוגדרו 12 סוגי שירותים שהחברה נדרשת לספק. הביקורת בחנה 8 שירותים מהותיים מתוך השירותים שהוגדרו, כמפורט להלן:

סוג השרות	סטטוס
1 סיוע בהכנת תקציבים שנתיים בבתי הספר	לא מבוצע
2 ביצוע בקרה אחרי נתוני הביצוע מול יעדי התקציב	לא מבוצע
3 דיווח שנתי והכנת דו"ח כספי מסוקר לעירייה	מבוצע חלקית
4 דיווח שנתי ו/או רבעוני (לפי החלטת העירייה) על מערך הבקרה הפנימית בבית הספר.	לא מבוצע
5 פיקוח ובקרה על איכות ניהול החשבונות של בתי הספר	מבוצע
6 ביצוע ניתוח סטטיסטי של נתוני מערך הגביה והנהלת החשבונות בבתי הספר, תוך השוואה בין בתי הספר בעירייה לבתי ספר דומים ברשויות אחרות.	לא מבוצע
7 הדרכה וליווי של הצוות המקצועי בבית הספר בתחומים הבאים: הכנה וניתוח דו"חות כספיים, עמידה בדרישות משרד החינוך לגבי ניהול כספים	מבוצע חלקית
8 הכנת חוברת נהלים מפורטת.	לא בוצע

מהטבלה דלעיל עולה כי רק סעיף אחד מסעיפי ההסכם מבוצע ברמה מניחה את הדעת (סעיף 5).

רו"ח מסר לביקורת כי הוא נוהג לפקוד את בית הספר אחת לחודש למשך שעה עד שעתיים בכל פעם. במסגרת פגישות אלו עורך רו"ח סקירה של מאזני הבוחן של בית הספר (בחשבון בית הספר וחשבון הורים), בודק מדגמית את ביצוע התאמות הבנקים ואת חשבוניות הספקים (לרבות הזנתם למערכת הנהלת החשבונות).

בהתייחס לשירותים שהוגדרו בהסכם בין העירייה לבין המשרד, מסר ר"ח כי לא היה מודע למרבית השירותים שנקבעו בהסכם. יחד עם זאת, במקרה בו בקשו מנהל בית הספר או מנהלת החשבונות סיוע בנושא מסוים, סיפק להם ר"ח את השרות שביקשו.

לדעת הביקורת, מאחר והפיקוח והבקרה אחר הניהול הכספי במוסדות החינוך בעיר מבוצעים בעיקר על-ידי יועץ חיצוני, יש חשיבות רבה להספקת מלוא השירותים שהמשרד התחייב להם בהסכם.

עוד מעירה הביקורת כי העברת הפיקוח והבקרה בנושא הניהול הכספי במוסדות החינוך לגורם חיצוני, אינה מסירה את האחריות בעניין זה מעל מינהל החינוך. לכל הפחות, היה על מינהל החינוך לוודא כי עבודת המשרד מבוצעת כנדרש וכי מתקבלים התוצרים הנדרשים על-פי ההסכם.

6.2. מכתבי התראה

כאמור, מזה חמש שנים מלווה ר"ח את בית הספר ומסייע למנהלת החשבונות ומנהל בית הספר.

מהמסמכים שהוצגו לביקורת עולה כי ר"ח התריע לאורך השנים בפני מנהל בית הספר, בפני חשבת מינהל החינוך ובפני מנהל האגף לחינוך העל-יסודי על ליקויים משמעותיים בניהול הכספי בבית הספר.

למרות התרעות אלה, הביקורת מצאה כי מינהל החינוך לא ביצע פעולות משמעותיות לתיקון הליקויים.

אמנם, הן מנהל האגף לחינוך על-יסודי והן הגזבר שלחו במהלך השנים האחרונות מספר מכתבים שבהם נדרש מנהל בית הספר לשפר את הניהול הכספי, אולם הממצאים שהעלתה הביקורת מוכיחים שלא היה בכך די וכי משלוח המכתבים לא הביא לשינויים בתחום הניהול הכספי בבית הספר.

7. מתקני בית הספר

הביקורת ערכה סיור במבנה בית הספר ובחצרות בליווי מנהל בית הספר. הביקורת התרשמה כי מתקני בית הספר הינם ישנים מאוד ובחלקם קיימת הזנחה רבה (כאמור בית הספר הוקם בשנות השישים, כלומר לפני כחמישים שנה). לדוגמא, קיים בבית הספר בית כנסת בו אמורים התלמידים להתפלל מידי בוקר. סיור במבנה העלה כי המקום מוזנח מאוד ואינו ממוזג, ולדעת הביקורת אינו מכבד את מעמדו כמקום תפילה.

דוגמא נוספת - חצרות בית הספר היו מוזנחות ומלוכלכות מאוד, בין האריחים צמחה עשביה ובחצר האחורית היתה צמחיה יבשה שהגיעה לגובה רב, ואף עלולה להוות סכנה בטיחותית במקרה של שרפה. גם חזית הכניסה לבית הספר היתה מוזנחת מאוד ונראה כי לא נצבעה מזה שנים רבות.

לדעת הביקורת, לנראות ולתקינות של מתקני בית הספר, חלק חשוב ביצירת אווירת לימודים מזמינה ומעודדת הישגיות. כמו כן, למצב הפיזי של מבנה בית הספר חלק חשוב ב"שיווק" בית הספר, ושיפור בתחום זה יכול לסייע להנהלת בית הספר להגדיל את כמות הנרשמים.

סיכום

במהלך הביקורת, התברר כי בית הספר מתמודד עם קשיים אובייקטיביים רבים (הן תקציביים והן מינהליים) הנובעים, בין היתר, מקיטון מתמשך במספר התלמידים הנרשמים לבית הספר, מההרכב הדמוגרפי של האוכלוסייה המזינה את בית הספר, מהוצאות תחזוקה גבוהות בשל התיישנות מבנה בית הספר, וכן מקשיי התפקוד של מנהל בית הספר, שאינו מקבל גיבוי מחלק מצוות המורים ומחלק מהצוות המנהלי בבית הספר.

לדעת הביקורת, קשיים אלו שבית הספר עומד בפניהם, מצריכים תשומת לב מיוחדת מצד מינהל החינוך, הן בהיבט התקציבי (על-ידי בחינת צורכי בית הספר מעבר לתקצוב "הרגיל") והן בהיבט הניהולי.

דו"ח ביקורת

מינהל החינוך

המרכז להשכלת מבוגרים

דו"ח ביקורת

המרכז להשכלת מבוגרים

כללי

המרכז להשכלת מבוגרים (להלן "המרכז") פועל באשדוד למעלה משלושים שנה. בעשר השנים האחרונות פועל המרכז במבנה שנבנה עבורו ברובע הסיטי. המרכז מנוהל על-ידי המחלקה לחינוך מבוגרים שבמינהל החינוך (להלן "המחלקה"). המרכז מפעיל מספר תוכניות להשכלת מבוגרים, כמפורט להלן:

- **אולפני עברית** – קורסים ללימוד השפה העברית, המיועדים לעולים חדשים וותיקים בהתאם לרמת ידיעת השפה.
- **תהיל"ה** – "תכנית השכלה ייחודית ללומד המבוגר", המיועדת למבוגרים המעוניינים להשלים ולהרחיב את השכלתם בתחום הקריאה והכתיבה בעברית.
- **קתדרה עממית** – תכנית המציעה מגוון רחב של קורסים ופעילויות העשרת לאוכלוסיית המבוגרים בעיר.

על-פי הנתונים שמסרה המחלקה לביקורת, נהנים משרותי המרכז להשכלת מבוגרים כ – 2,000 תושבים מידי שנה, אשר לוקחים חלק במגוון התוכניות והפעילויות המוצעות על-ידי המרכז.

המרכז כולל 13 עובדים: מנהלת, 6 מורות, 2 מזכירות, 2 אבות בית ועובדות ניקיון המועסקות באמצעות חברת כח-אדם. כמו כן, עובדות במרכז מורות מטעם משרד החינוך.

תקציב המחלקה לחינוך מבוגרים מתחלק לשניים:

- **אולפנים לעברית ותהיל"ה** – התקציב מנוהל על-ידי המחלקה בפיקוח ובקרה של חשבות מינהל החינוך. על פי נתוני תקציב העירייה, היקף הפעילות בשנים 2009 ו- 2010 עמד על כשני מיליון ₪ לשנה (עיקר התקציב היה מיועד לתשלום הוצאות שכר למורים ולצוות המנהלי).

• **הקתדרה** – התקציב מנוהל על-ידי המחלקה באופן עצמאי ואינו נכלל בספר התקציב של העירייה. על פי רישומי המחלקה, סך הכנסות הקתדרה בחמש שנים האחרונות מצוי במגמת עליה, כאשר בשנה"ל תשס"ו עמדה ההכנסה על כ – 690 אלש"ח ובשנה"ל תש"ע עמדה על כ – 920 אלש"ח. סך ההוצאה השנתית בתקופה האמורה עמד על כ – 90% מההכנסה באותה שנה (ראה פירוט בסעיף 7.3).

נוכח החשיבות הרבה שרואה הביקורת במתן מענה לצרכי אוכלוסיית המבוגרים בעיר בתחומי ההשכלה ותרבות הפנאי, החליטה הביקורת לכלול נושא זה במסגרת תכנית העבודה לשנת 2010.

הביקורת התמקדה בבדיקת הניהול הכספי. נבדקו, בין השאר, תהליכי הרישום, הגביה והפקדת הכספים, התקשרויות עם מרצים, שוכרים וספקים, התקשרות עם הסוכנות היהודית ונושאים נוספים.

במהלך הביקורת, התרשמנו לחיוב מהמסירות והמחויבות הרבה של עובדי המחלקה ושל מנהלת המחלקה לנושא חינוך המבוגרים ומהפעילות המגוונת הנערכת במרכז. יחד עם זאת, נמצאו ליקויים בתחומים שונים כמפורט בדו"ח. נציין כי כבר במהלך עבודת הביקורת, החלה המחלקה לחינוך מבוגרים בתיקון חלק מהליקויים שהועלו.

להלן עיקר הממצאים:

1. כפיפות ארגונית

נמצא כי המחלקה לחינוך מבוגרים מוגדרת כיחידה ארגונית במינהל החינוך אך בפועל אינה מנוהלת ככזו, למעט הרישום בתקציב העירייה (תקציב המחלקה בנושא אולפני העולים ותהיל"ה מנוהל במסגרת תקציב מינהל החינוך).

התברר כי מבחינות רבות פעלה המחלקה לחינוך המבוגרים כיחידה חוץ ארגונית, ללא פיקוח, בקרה, ליווי והדרכה של מינהל החינוך, (למעט פיקוח תקציבי של חשבת המינהל על תקציב האולפנים). תוצאותיו של מצב זה באו לידי ביטוי בממצאי הביקורת במגוון רחב של תחומים, כפי שמפורט בדו"ח.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו לאורך שנים פועלת מחלקה במינהל החינוך מבלי שבפועל תהייה חלק מהמבנה הארגוני של המינהל ומבלי שיתקיימו תהליכי פיקוח ובקרה אחר פעילותה.

לדעת הביקורת, תחום השכלת המבוגרים מהווה חלק בלתי נפרד ממערך החינוך בעיר, ולכן על המחלקה לפעול כחלק ממינהל החינוך ובפיקוחו.

2. קביעת מדיניות הפעלה

פעילות המרכז הינה חלק ממכלול פעילויות התרבות והפנאי המוצעות לתושבי העיר על-ידי הגופים העירוניים השונים. הביקורת בחנה האם קבעה העירייה מדיניות הפעלה למרכז להשכלת מבוגרים, והאם מדיניות זו משתלבת בראיה הכלל עירונית בנושא פעילויות התרבות והפנאי לאוכלוסיית המבוגרים.

נמצא כי העירייה לא הגדירה מדיניות הפעלה עבור המרכז להשכלת מבוגרים, וכן נמצא כי אין שיתוף פעולה בין המרכז לבין גופים עירוניים אחרים המקיימים פעילויות תרבות עבור אותו קהל צרכנים, כגון המחלקה לקליטת עליה, המחלקה הקהילתית לקשיש והחברה העירונית למתנ"סים.

לדעת הביקורת, יש הכרח להגדיר את מדיניות הפעלת למרכז להשכלת מבוגרים על מגוון הפעילויות המוצעות בו, תוך בחינה כלל עירונית של מגוון הפעילויות המוצעות לתושבי העיר המבוגרים.

3. כח-אדם**3.1. תקן כח האדם**

נמסר לביקורת כי אחת לשנה, לקראת תום שנת הלימודים, מקיים מינהל החינוך דיונים בדבר היקף משרות עובדי ההוראה במוסדות החינוך בשנה"ל הבאה. נמצא כי בניגוד למקובל בנוגע לכלל מוסדות החינוך בעיר, מינהל החינוך אינו מעורב בקביעת היקפי המשרה הנדרשים במרכז להשכלת מבוגרים ואף אינו מבצע פעולות פיקוח ובקרה כלשהן לגבי היקף המשרות הנדרש.

נציין כי בעשור האחרון, עם הירידה הניכרת בהיקף העלייה, הצטמצם מספר כיתות האולפן שנפתחו, ובמקביל צומצמה השתתפות משרדי הממשלה במימון הפעלתם. נוכח מצב זה, הודיעה חשבת המינהל למנהלת המחלקה שעליה לצמצם את מספר מורי האולפן וכי כל מורה שפורש לגמלאות תבוטל משרתו (ביטול תקן).

לדעת הביקורת, הצורך בהנחלת השפה העברית הינו יעד חשוב היום כבעבר. נוכח מצב ידיעת השפה בקרב עולים מבוגרים, מן הראוי היה שמינהל החינוך יקבע תוכנית שתביא לגידול בהיקף העולים לומדי השפה העברית, אשר ממנה תיגזר כמות תקני ההוראה והתקציב הנדרשים (ראה הרחבה בעניין אולפני העולים בפרק 5 לדו"ח).

3.2. דו"ח היקף משרות

בהתאם להנחיות מינהל החינוך ומחלקת משכורת, נדרשים כל מוסדות החינוך להגיש בכל חודש דו"ח המפרט את היקף משרתם של עובדי ההוראה במוסד ואת ימי הנוכחות בפועל. דו"ח זה מועבר לאישור מינהל החינוך ולאחריו לבדיקת מחלקת משכורות.

נמצא כי המחלקה אינה מגישה למינהל החינוך את הדו"ח הנדרש בגין עובדי ההוראה שמשכורתם משולמת על-ידי העירייה.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך להנחות את המחלקה להגיש למינהל את הדו"ח החודשי כיתר מוסדות החינוך בעיר.

מנהלת המחלקה לחינוך מבוגרים מסרה לביקורת כי לא הונחתה להגיש את דו"חות הנוכחות למינהל החינוך, וכי נוכח הערת הביקורת, תפעל המחלקה להעברת הדו"חות לבדיקה ולאישור מינהל החינוך.

3.3. דיווח נוכחות

ההוראות קובעות כי כל עובד נדרש לחתום בשעון הנוכחות בתחילת יום העבודה ובסיומו. הביקורת בדקה את דיווחי הנוכחות של עובדי המחלקה. להלן הממצאים:

- **אופן הדיווח על הנוכחות – על אף שכמות העובדים במחלקה עומדת כיום על 5 עובדים (לא כולל מורים), דבר המצדיק לדעת הביקורת התקנת שעון נוכחות ביומטרי, נמצא כי עובדי המחלקה מדווחים נוכחות על גבי גיליון ידני.**
- **אישור דו"חות נוכחות – נמצא כי דו"חות הנוכחות של עובדי המחלקה מאושרים על-ידי מנהלת המחלקה בלבד. לעומת זאת, דו"חות הנוכחות של עובדי כל מוסדות החינוך בעיר נבדקים ומאושרים גם על-ידי מינהל החינוך. עוד נמצא כי מנהלת המחלקה מאשרת בעצמה את דו"ח הנוכחות שלה, ללא אישורו של מנהלה הישיר, קרי ראש מינהל החינוך.**
- **ניצול חופשות – בהתאם להנחיות מרכז השלטון המקומי, עובדים מינהליים בבתי הספר זכאים לחופשות בהתאם ללוח חופשות יעודי, השונה מלוח החופשות הסטנדרטי של עובדי העירייה.**
נמצא כי עובדי המינהל במחלקה דיווחו הן על ימי החופשה שהוקצו לעובדי העירייה והן על ימי החופשה המיוחדים לעובדי מוסדות חינוך.
לדוגמא, בגיליונות הנוכחות לחודש אפריל 2009, דיווחו מנהלת המחלקה והמזכירות על יום גשר שניתן לעובדי העירייה. דוגמא נוספת - על-פי לוח החופשות של עובדי מוסדות החינוך, זכאים אבות הבית והמזכירה בימי חול המועד סוכות ל- 3 ימי חופש בלבד, ושאר ימי החג הינם ימי עבודה רגילים. בפועל נמצא כי בחול המועד סוכות (אוקטובר 2009) דיווחו אבות הבית ומזכירת בית הספר על 5 ימי חופשה ככל עובדי העירייה.

לדעת הביקורת יש להחיל על העובדים המנהליים במחלקה את לוח החופשות של עובדי מוסדות חינוך בלבד, כפי שקבע מרכז השלטון המקומי.

- **הזנת העדרויות במערכת הנוכחות** – הביקורת הפיקה במערכת הנוכחות דו"ח העדרויות לחודשים ינואר – דצמבר 2009, בהם מפורטים ימי החופשה, המחלה וימי הבחירה שנוצלו על-ידי העובדים המנהליים בבית הספר. הביקורת מצאה כי שלושה עובדי מינהלה ניצלו ארבעה ימי בחירה בשנה, בעוד שבהתאם להוראות יכולים עובדי עירייה לנצל עד שלושה ימי בחירה בלבד בשנה.

מנהל אגף משאבי אנוש מסר לביקורת כי לאחר הביקורת בוצעו שינויים בתכנת ניהול הנוכחות וכי הותקנה במערכת חסימה שמונעת ניצול ימי בחירה או ימי הצהרה מעבר לכמות הימים שניתן לנצל. יחד עם זאת, התברר לביקורת כי חסימה זו אינה אפשרית בנוגע לדיווחי נוכחות ידניים, כפי שמתקיים בפועל במחלקה לחינוך מבוגרים.

הביקורת העירה כי סדרי דיווח הנוכחות הנהוגים במחלקה אינם תקינים. הביקורת ממליצה לפעול בהקדם להסדרת דיווחי הנוכחות במחלקה, לרבות התקנת מערכת נוכחות ביומטרית והגדרה ברורה של הסכם העסקה עבור כל עובד במחלקה.

כמו כן, מומלץ כי מינהל החינוך יקיים בקרה אחר דיווחי הנוכחות החודשיים, כפי שמקובל לגבי מוסדות החינוך האחרים.

3.4. דיווח שעות נוספות

בהתאם להנחיות העירייה, עובד שביצע שעות נוספות מדווח עליהם באמצעות גיליון "תשלום שעות נוספות" המאושר על-ידי מנהלו הישיר. התשלום בגין שעות נוספות ברישום ניתן רק עבור שעות נוספות שבוצעו בפועל.

לבקשת הביקורת, הפיקה מחלקת משכורות דו"ח תשלומים בגין שעות נוספות ששולמו לעובדי המחלקה במהלך שנת 2009.

הביקורת בחנה באופן מדגמי את הדו"ח ומצאה כי שולמו לאחת העובדות 15 שעות נוספות בכל חודש (10 שעות לפי 125% ו- 5 שעות לפי 150%). הביקורת העלתה כי העובדת דיווחה על ביצוע שעות נוספות החל משעה 14:00, בעוד שבפועל עבדה שעות עבודה רגילות באותן שעות, ולא ביצעה כל עבודה נוספת. עוד נמצא כי הדיווח החודשי על ביצוע השעות הנוספות, כביכול, אושר על-ידי מנהלת המחלקה ועל-ידי מ"מ מנהל אגף משאבי אנוש.

מנהלת המחלקה מסרה כי הדיווח על השעות הנוספות שלא בוצעו בפועל הונהג לפני מספר שנים, על בסיס הסכמה בע"פ בין אגף משאבי אנוש לבין וועד העובדים, במטרה להגדיל במעט את השכר הנמוך שמקבלת העובדת. עוד מסרה מנהלת המחלקה כי בהסכם זה נכללים שני עובדים נוספים שמדווחים שעות נוספות שלא בוצעו בפועל.

לדעת הביקורת, הגדלת שכר לעובד באופן זה הינה פסולה ומנוגדת לכללי המינהל התקין, ויש להפסיק מיידית את התשלומים בגין שעות נוספות שלא בוצעו בפועל. אם תתקבל החלטה על העלאת השכר לעובד זה או אחר, יש לעשות זאת באופן מסודר, בכתב ובכפוף לכללי המינהל התקין.

כמו כן, הביקורת העירה כי על האגף למשאבי אנוש לבדוק שאין גם במחלקות העירייה האחרות הסדרי נוכחות פגומים מסוג זה. לאחר הביקורת מסר מנהל האגף למשאבי אנוש כי נוכח הערת הביקורת, בוטל ההסדר שהיה קיים במחלקה בנוגע לתשלום בגין שעות נוספות שלא בוצעו בפועל.

3.5. סדרי העסקת מנהלת המחלקה

הביקורת מצאה ליקויים בסדרי העסקתה של מנהלת המחלקה לחינוך מבוגרים. לדוגמא, מצאה הביקורת ששכרה של המנהלת כלל במקביל הן רכיבי שכר המיועדים למנהלי מוסדות חינוך, והן רכיבי שכר הנכללים במשכורתם של מנהלי מחלקות בעירייה.

הביקורת רואה בחומרה מצב שבו לאורך שנים קיימת אי בהירות בשאלות משמעותיות הנוגעות לתנאי העסקת עובד ולמרכיבי שכרו. לדעת הביקורת, על מנהל האגף למשאבי אנוש לבחון את תנאי העסקת מנהלת המחלקה ולהסדירים. כמו כן, על מנהל האגף למשאבי אנוש לבחון האם קיימים עובדים נוספים בעירייה שבתנאי העסקתם קיימים ליקויים דומים.

4. תכנית תהלי"ה

תהלי"ה ('תכנית השכלה ייחודית ללומד המבוגר'), הינה תכנית המיועדת לתושבים המעוניינים לשפר ולהרחיב את ידיעת השפה העברית. התכנית פועלת מזה שלושה עשורים (החל משנת 1980) במחלקה לחינוך מבוגרים, בפקוח פדגוגי ובמימון חלקי של משרד החינוך.

לפי הנתונים שנמסרו לביקורת, התקיימו בשנתיים האחרונות 5 קורסי תהלי"ה בכל שנה, כאשר בשנה"ל תשס"ט השתתפו בקורסים 76 תלמידים ובשנה"ל תש"ע השתתפו בקורסים 101 תלמידים.

נמסר לביקורת כי השתתפות משרד החינוך במימון התכנית הלכה ופחתה לאורך השנים. תחילה מימן משרד החינוך 50% מעלות התכנית, ולאחר מכן השתתף במימונה באמצעות הקצאת שעות הוראה בהיקף כספי של כ - 40 אלש"ח בממוצע לשנה.

החל מספטמבר 2008, עם קבלת החלטת הממשלה להעביר את תחום חינוך המבוגרים ממשרד החינוך למשרד לענייני גמלאים, הופסק מימון משרד החינוך לתכנית, אולם במקביל לא התקבל תקציב מהמשרד לענייני גמלאים. כתוצאה מכך, הופעלה התכנית במימון מלא של העירייה (למעט תשלום חודשי סמלי של המשתתפים בתכנית).

הביקורת רואה בחיוב רב את הפעלת תכנית תהלי"ה, המאפשרת לתושבי העיר הוותיקים לשפר בגיל מבוגר את ידיעתם בשפה העברית. יחד עם זאת, לדעת הביקורת, על מינהל החינוך היה לבחון מקורות מימון אלטרנטיביים נוכח הפסקת המימון של משרד החינוך.

5. אולפני עברית

אשדוד מאופיינת כעיר קולטת עליה. לפני נתוני מרשם התושבים, משנת 1989 עד לשנת 2005 התיישבו בעיר כ- 74 אלף עולים חדשים. גם בשנים האחרונות, עם הירידה בכמות העולים המגיעים לישראל, המשיכה העיר לקלוט באופן יחסי עולים רבים (כאלף עולים בממוצע בשנה).

לצורך סיוע בקליטת העולים מפעילה המחלקה לחינוך מבוגרים שלושה סוגים של אולפנים ללימודי השפה העברית:

- **אולפני א'** – מיועדים לעולים חדשים הנמצאים עד 18 חודשים בארץ.
- **אולפן מקצועי** – מיועד לעולים חדשים בעלי מקצועות הטעונים רישוי – רופאים, אחיות וכיו"ב.
- **אולפני המשך** – מיועדים לעולים ותיקים המעוניינים להעמיק את הידיעה בשפה העברית.

אולפן א' והאולפן המקצועי פועלים במימון משרד החינוך, הסוכנות היהודית ועיריית אשדוד. אולפני המשך פועלים במימון עיריית אשדוד והשתתפות עצמית של התלמידים. נציין כי עד לפני שנתיים, השתתף משרד החינוך גם במימון אולפני ההמשך, אך כאמור עם העברת הטיפול בנושא חינוך מבוגרים ממשרד החינוך למשרד לענייני גמלאים הופסקה ההשתתפות במימון. האולפנים פועלים בעיר בשלושה מתקנים: במרכז להשכלת מבוגרים ברובע הסיטי, במתנ"ס ד' ובבית קנדה שברובע א'.

5.1. יעדים ומדדים

מאחר וידיעת השפה הינה אמצעי חיוני להשתלבות העולים החדשים בחברה, מהווה למידת השפה העברית צעד ראשון ובסיסי בתהליך קליטת העלייה. נוכח חשיבותם הרבה של הלימודים באולפן, בדקה הביקורת האם נקבעו יעדים ומדדים לבחינת הצלחת האולפנים.

נמצא כי לפעילות האולפנים לא נקבעו יעדים ומדדים כלשהם, הן על-ידי מינהל החינוך והן על-ידי המחלקה לחינוך מבוגרים.

עוד נמסר לביקורת כי המחלקה לא נדרשה על-ידי גורם כלשהו בעירייה להציג נתונים תקופתיים (כמותיים ואיכותיים) בהתייחס לפעילות האולפנים.

לדעת הביקורת, יש לקבוע בהשתתפות כל הגורמים הרלוונטיים (עירוניים וארציים), יעדים ומדדים להערכת הפעילות, כחלק מהאסטרטגיה העירונית לקליטת עליה בעיר.

5.2. אולפני א'

כחלק מתהליך קליטת העולה, מעניקה המדינה סל של הטבות במטרה לסייע לעולה בתהליך הקליטה. אחת מההטבות הינה זכאות להשתתף בקורס אולפן א' ללימודי השפה העברית ולהנחלת ערכי היהדות ומורשת ישראל, במימון מלא של המדינה.

בהתאם להנחיות משרד הקליטה, זכאות זו ניתנת לעולים חדשים בגילאי 18 ומעלה שנמצאים בארץ עד 18 חודשים. עם הגעת העולים לאשדוד, מפנה אותם הלשכה המקומית של משרד הקליטה למרכז להשכלת מבוגרים לצורך שיבוצם בקורס.

קורסי אולפן א' מועברים על-ידי מורות שמשכורתן משולמת ע"י משרד החינוך, ותוכנית הקורס נקבעה על ידי האגף לחינוך מבוגרים במשרד החינוך. משך הקורס הינו חמישה חודשים (כ- 500 שעות סה"כ).

5.2.1. מספר התלמידים

מנתוני המרכז להשכלת מבוגרים עולה כי בשנה"ל תשס"ט נרשמו לקורסי אולפן א' כ- 700 עולים ובשנה"ל תש"ע נרשמו כ- 750 עולים (חלקם שלא במסגרת הזכאות).

התברר לביקורת כי אין למחלקה נתונים מדויקים בנוגע לזהות העולים שהשתתפו באולפן וכי הנתון שנמסר לביקורת מבוסס על אומדן בלבד.

לדעת הביקורת, מספר המשתתפים בקורסי האולפן הינו נתון בעל חשיבות רבה האמור להיות זמין בכל עת.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי החל משנה"ל תשע"א מבוצע רישום מדויק של העולים הלומדים באולפן.

5.2.2. איתור יזום

כאמור, הלשכה המקומית של משרד הקליטה מציידת את העולים החדשים במכתב זכאות ללימודי אולפן ומפנה אותם למרכז להשכלת מבוגרים.

התברר לביקורת כי חלק גדול מהעולים בעלי הזכאות בוחרים משיקולים כלכליים, לוותר על לימודי האולפן. עוד התברר כי המחלקה לא בדקה מיהם העולים שהופנו לאולפן, אך בחרו שלא לממש את זכאותם.

הביקורת המליצה כי המחלקה לחינוך מבוגרים תבקש מהלשכה המקומית של משרד הקליטה ומהמחלקה לקליטת עלייה בעירייה נתונים בנוגע לזהות העולים המגיעים לאשדוד. על המחלקה להשוות נתונים אלה עם נתוני העולים הנרשמים לאולפן א', על מנת שניתן יהיה לדעת מהו שיעור העולים שאינם לומדים באולפן.

בנוסף לכך, הביקורת מצאה כי המחלקה אינה מבצעת פעולות כלשהן לאיתור יזום של העולים שהחליטו לוותר על זכאותם ללימודי האולפן.

לדעת הביקורת, על העירייה (בשיתוף עם המשרד לקליטת עלייה) לבחון את האמצעים הדרושים להגדלת כמות העולים הבוחרים ללמוד באולפן. בנוסף לכך, על המחלקה לבצע פעולות יזומות לאיתור עולים שבחרו לא ללמוד באולפן ולעודד אותם להירשם לפחות ללימודי אולפן א' (הקורס הבסיסי).

5.2.3. התקשרות עם הסוכנות היהודית

מימון הפעלת אולפני א' מבוצע, בין היתר, בהשתתפות הסוכנות היהודית. לצורך כך, דורשת הסוכנות מכל מפעיל לחתום על חוזה התקשרות שנערך על-ידה.

הביקורת בדקה את תהליך אישור החוזה, וכן את יישום תנאי החוזה ההתקשרות שנחתם בין הסוכנות היהודית לעירייה בשנת 2010.

נמצא כי מנהלת המחלקה אינה מודעת לכל תנאי החוזה. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי עם קבלתו, העבירה המחלקה את החוזה לחתימת הגזבר ומנכ"ל העירייה, מבלי להתייחס לתוכנו. למרות שהמחלקה הינה הגורם המקצועי שאמון על יישום החוזה, היא לא נדרשה לאשר את החוזה או להציג את הסתייגויותיה בטרם אישורו על-ידי הגזבר והמנכ"ל.

לעניין יישום תנאי ההתקשרות, הביקורת מצאה כי העירייה אינה עומדת במספר תנאים המוגדרים בחוזה כיסודיים, והפרתם הינה הפרה יסודית המהווה עילה לסיום ההתקשרות, ואף כרוכה בתשלום פיצוי כספי. להלן שתי דוגמאות:

- **בטיחות** - בחוזה מצהירה העירייה כי בידה אישור עדכני מטעם רשות הכיבוי המעיד על תקינותם של אמצעי הבטיחות והאמצעים לכיבוי שריפות המותקנים במבנה. בניגוד לדרישות החוזה, לביקורת נמסר כי מאז הקמת המבנה, לפני למעלה מעשור, עד לפני שנתיים לא בוצעו בו כלל ביקורות על-ידי רשות הכיבוי המקומית.

בביקורת שערכה רשות הכיבוי בתאריך 18.4.2010 נמצא כי המבנה אינו עומד בדרישות וכי על המחלקה לבצע בדחיפות מספר פעולות: התקנת גלאי אש ועשן, התקנת מערכת כיבוי אוטומטית בארון החשמל, בדיקה תקינות אמצעי הכיבוי הניידים ופעולות נוספות. נכון למועד סיום עריכת הביקורת, טרם יושמו במלואן דרישות רשות הכיבוי.

- **ביטחון** – החוזה קובע כי על העירייה לעמוד בכל דרישות הביטחון, האבטחה והשמירה על-פי כל דין. בנוסף, מפורטים בחוזה הנחיות ספציפיות לאבטחת המבנה, כגון התקנת לחצן מצוקה המחובר למוקד והצבת מאבטח (באולפנים שבהם מספר התלמידים עולה על 50).

נמצא כי במבנה לא הותקן לחצן מצוקה המחובר למוקד וכן לא הוצב מאבטח, על אף שכמות התלמידים באולפנים עולה על 50. בבדיקתנו באגף הביטחון נמצא כי המרכז להשכלת מבוגרים אינו נכלל בין מוסדות החינוך שבפיקוח האגף, במסגרת מערך אבטחת מוסדות החינוך שמפעיל האגף בעיר. יתר על כן, מנהל האגף מסר לביקורת כי הודיע למנהלת המחלקה שעליה להציב במבנה מאבטח, אך הדבר לא נעשה.

לדעת הביקורת, יש לבחון בקפידה את תנאי הסכם ההתקשרות בין העירייה לבין הסוכנות היהודית ולפעול ליישומם. הביקורת מציינת כי על העירייה מוטלת חובה ציבורית להגן על שלום הציבור הפוקד את מוסדותיה, מעבר לחובה הנובעת מתנאי ההסכם בין העירייה לבין הסוכנות היהודית.

5.2.4. התחשבות עם הסוכנות היהודית

החוזה בין הסוכנות היהודית לעירייה קובע כי התשלום לעירייה בגין עולים המשתתפים בקורסי אולפן א' יהיה 2.9 ₪ עבור כל תלמיד ליום, בתוספת השתתפות חד פעמית בגין רכישת ספר לכל תלמיד בסך 65 ₪, וכל זאת עד לתקרה כוללת של 500 ₪ לתלמיד בקורס.

החוזה קובע כי תשלומי הסוכנות היהודית לעירייה בגין כל קורס יבוצעו בשני חלקים:

- **תשלום מקדמה** – 50% מסך התשלום הכולל, זאת לאחר העברת דיווח המפרט את רשימת התלמידים המשובצים בקורס ונתונים נוספים (ת.ז., מספר תעודת עולה, ארץ מוצא וכדומה).
- **תשלום סופי** – יתרת התשלום, בכפוף לקבלת דיווח על סיום הקורס.

הביקורת בדקה את תהליכי המעקב והבקרה אחר התקבולים שמעבירה הסוכנות היהודית לעירייה.

נמסר לביקורת כי מזכירת האולפנים לא בודקת באופן מסודר האם הסוכנות היהודית העבירה לעירייה את השתתפותה בגין הקורסים שהסתיימו.

לדוגמא, בבדיקה שנערכה ב-13.5.2010 מצאה הביקורת כי טרם נבדקה קבלת התשלום בגין 21 קורסים, שחלקם נפתחו עוד בשנת 2007. ההיקף הכספי של הקורסים שבמועד הביקורת טרם נבדק האם קיבלה העירייה את מלוא התקבולים בגינם, נאמד בכ- 170 אלף ₪.

עוד נמצא כי המחלקה אינה בודקת האם הסכומים מתאימים לתחשיב שנקבע בחוזה. כמו כן, התברר כי נאותות הסכומים אינה נבדקת גם בחשבות מינהל החינוך ובגזברות.

לדעת הביקורת, יש הכרח שהמחלקה תבדוק באופן שוטף האם הועברו התקבולים בשלמותם, וכן עליה לוודא שהסכומים מתאימים לתחשיב שנקבע בחוזה.

מנהלת המחלקה מסרה כי לאחר הערת הביקורת, החלה המחלקה לבדוק באופן מסודר את קבלת ההכנסות מהסוכנות היהודית.

5.3. אולפני המשך

על מנת לסייע לעולים בקליטתם, מפעילה העירייה אולפני המשך המיועדים לעולים שלמדו באולפני א' ומבקשים להעמיק את ידיעתם בשפה העברית. על פי נתוני המחלקה, בשנה"ל תשס"ט נרשמו לאולפן המשך כ- 320 תלמידים ובשנה"ל תש"ע נרשמו כ- 250 תלמידים.

5.3.1. קביעת עלות הקורס

הביקורת בדקה את אופן קביעת התשלום בגין ההשתתפות באולפני ההמשך השונים.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי תמחור הקורסים התבסס על המלצת משרד החינוך, על פי מפתח של 100 ₪ לכל שעה שבועית: כלומר, עלות קורס חד שבועי (4 ש"ש) אמורה להיות 400 ₪ למשתתף ועלות קורס דו שבועי (8 ש"ש) תהיה 800 ₪ למשתתף.

הביקורת בדקה את המחיר שנגבה בפועל עבור קורסי ההמשך בשנים תשס"ח – תש"ע ומצאה כי טווח מחירי הקורסים נע בין 200 ₪ ל 800 ₪. מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי במקרים מסוימים עלה הצורך בפתיחת קורסים קצרים עבור קבוצות תיירים, ונקבע להם מחיר נמוך מהרגיל.

התברר כי שיטת התמחור הונהגה לפני שנים רבות וכי לא נמצא כל תיעוד על אופן קביעת המחירים, לרבות קיום בחינה כלכלית של העלויות. כמו כן, נמצא כי לא הוגדר מנגנון לעדכון מחיר הקורסים. כתוצאה מכך, התשלום נשאר ללא שינוי לאורך שנים, על אף ההתייכרות במרכיבי ההוצאה (שכר עובדים, חשמל, מים, טלפון וכדומה).

לדעת הביקורת, יש לקבוע קריטריונים לתמחור הקורסים ויש לבחון, לפחות אחת לשנה, האם לעדכן את המחירים. בנוסף לכך, על העירייה לבחון תמריצים שונים במטרה להגדיל באופן משמעותי את מספר התלמידים באולפני המשך.

5.3.2. מנגנון הנחות

בכל מוסדות החינוך בעיר, אמורה לפעול ועדת הנחות שתפקידה לבחון ולאשר בקשות לקבלת הנחות על-פי קריטריונים מוגדרים, בכפוף לתקציב יעודי שהוקצה למטרה זו. הביקורת בדקה את תהליך מתן ההנחות לעולים הנרשמים לקורסי האולפן.

נמצא כי המחלקה לא קבעה קריטריונים למתן הנחות ולא פעלה בה ועדת הנחות. לביקורת נמסר כי מנהלת המחלקה מעניקה הנחות על-פי שיקול דעתה הבלעדי. עוד נמצא כי ההחלטה בדבר מתן ההנחה נמסרת בעל-פה למזכירה המטפלת ברישום לאולפנים וכי לא נשמר כל תיעוד על כך.

לדעת הביקורת, תהליך מתן הנחות על-פי שיקול דעתה הבלעדי של מנהלת המחלקה, ללא רישום וללא קריטריונים מוגדרים, הינו תהליך שגוי המנוגד לכללי המינהל התקין.

הביקורת קובעת כי יש הכרח להקים במחלקה לחינוך מבוגרים ועדת הנחות, שתפעל בהתאם לקריטריונים מוגדרים והחלטותיה יתועדו בכתב ויבוקרו באופן מדגמי על-ידי מינהל החינוך.

5.3.3. תהליך הרישום

הביקורת בדקה את תהליך הרישום לאולפני א' ואולפני המשך. נמצא כי הנרשמים אינם נדרשים למלא טופס רישום. כמו כן נמצא כי קיימת תופעה רחבת היקף של ביטול השתתפות לאחר ההרשמה לקורס או הפסקת השתתפות במהלכו.

לדעת הביקורת, יש להכין טופס רישום המפרט, בין היתר, את פרטי הקורס, התנאים לביטול הרישום בשלבים השונים (לפני פתיחת הקורס ובמהלכו), עלות הקורס, תהליך הגשת בקשה להנחה, תנאי התשלום וכדומה.

5.3.4. תהליך הגביה

הביקורת בדקה את סדרי גביית התשלומים מהנרשמים לקורסי האולפן השונים, לרבות המעקב והבקרה אחר מצב הגביה במהלך הקורס ובסופו.

נמצא כי אופן גביית התשלומים אינו מוגדר ומשתנה מתלמיד לתלמיד, בהתאם לסיכום שהושג עימו בעל-פה. נמצאו מקרים שבהם תלמידים שילמו במועד הרישום את מלוא עלות הקורס באמצעות צ'קים דחויים, נמצאו מקרים שבהם לא שולם כל תשלום במועד הרישום והתלמידים שילמו את התשלומים במזומן מעת לעת במהלך הקורס, כפי יכולתם.

עוד נמצא כי לא מבוצעת במהלך הקורס בקרה אחר מצב הגביה, ובעת סיום הקורס לא נערך "גמר חשבון" לכל אחד משתתפים ולא מתקיים תהליך של סגירת הקורס ברישומים, במטרה לוודא שכל התלמידים שילמו את חובם בגין הקורס שלמדו בו.

כמו כן, הביקורת מצאה כי לא מבוצעת כל בקרה חיצונית אחר נאותות ושלמות הגביה בגין קורסי האולפן. אמנם נערכו במחלקה בקורות של חברת "שחף" (חברה המקיימת בקרה מטעם העירייה על הניהול הכספי במוסדות החינוך בעיר), אולם לא נבדק כלל הניהול הכספי של האולפנים ושל תהיל"ה, אלא פעילות הקתדרה בלבד.

לדעת הביקורת, יש לקבוע נהלי עבודה בנוגע לתהליכי הרישום והגביה בגין קורסי האולפן ותהיל"ה. כמו כן יש לקיים בקרה חיצונית על הניהול הכספי במחלקה (בנושאי האולפנים ותהיל"ה), בדומה לבקרה המתקיימת בכל מוסדות החינוך בעיר.

5.3.5. מצבת החייבים

נוכח הממצאים המפורטים לעיל, הפיקה הביקורת בתאריך 3.6.2010 דו"חות לגבי מצב החייבים בגין הקורסים באולפני ההמשך. להלן ריכוז הנתונים מהדו"חות שהופקו:

שנה"ל	סה"כ קורסים	מספר החייבים	סה"כ חובה
תש"ע	12	144	₪ 47,730
תשס"ט	12	184	₪ 80,770
תשס"ח	13	140	₪ 64,670
סה"כ חובה בשלוש השנים שנבדקו			₪ 193,170

מנהלת המחלקה מסרה כי הנתונים הקיימים במערכת אינם מדויקים, בשל רישום לא מדויק ולא עדכני של מצבת התלמידים בקורס, לרבות נרשמים שביטלו את הרשמתם. עוד נמסר, כי לאחר הביקורת ערכה מזכירת האולפנים בדיקה קפדנית לגבי מצבת החייבים בגין שנת תש"ע, והתברר שיתרת החובה המופיעה במערכת אינה נכונה וכי בפועל היקף החייבים היה קטן.

לדעת הביקורת, על המחלקה לנהל מעקב שוטף, אמין ועדכני אחר מצבת החייבים ולפעול לגביית כל החובות כבר במהלך הקורס.

6. תהליך הפקדת הכספים

מעת לעת, מעבירה מזכירת האולפנים לעירייה את הכספים שגבתה מהמשתתפים בקורסי האולפן ובקורסי תהיל"ה. לביקורת נמסר כי איסוף הכספים נעשה על-ידי סגנית מנהל מחלקת החשבות (להלן "הסגנית"). מידי פעם, בהתאם לבקשת המחלקה, מגיעה הסגנית למרכז להשכלת מבוגרים ומקבלת את הכספים שנצברו במחלקה עד לאותה עת, על מנת להפקידם בבנק. מאוחר יותר נרשמים התקבולים בחשבות בסעיף ההכנסות של המחלקה. הביקורת בדקה את תהליך איסוף הכספים והפקדתם בחשבוניות העירייה. להלן הממצאים:

6.1. הפקדת מזומן

לפני העברת המזומנים לסגנית, מפיקה מזכירת האולפנים ממערכת המחשב טופס "ריכוז הפקדות מזומנים" (להלן "הטופס"). הסגנית בודקת האם סכום המזומנים שנמסרו לה תואם לסכום המצוין בטופס, והיא מאשרת בחתימתה שקיבלה את הכסף.

התברר כי לעיתים מזכירת האולפנים מפיקה את הטופס זמן רב לפני הגעת הסגנית. כתוצאה מכך, הכספים שנגבו בין מועד הפקת הטופס לבין מסירת הכסף אינם מועברים לעירייה, אלא רק במועד האיסוף הבא.

לדוגמא, בחודש יוני 2009 הפיקה המזכירה טופס בתאריך 15.6, בעוד שהסגנית הגיעה לאסוף את הכספים רק בתאריך 19.7.2009. בתקופה שבין תאריך הפקת הטופס לבין תאריך האיסוף גבתה המחלקה 4,210 ₪ נוספים במזומן, אך כספים אלו לא נלקחו על-ידי הסגנית אלא כחודשים לאחר מכן, במועד האיסוף הבא.

כמו כן, נמצא כי לעיתים קיים פער גדול בין מועד איסוף אחד למועד שאחריו. בתקופות אלה נשמרים בכספת המחלקה סכומי כסף גדולים במזומן, ללא כל הצדקה. לדוגמא, בינואר 2010 בוצע איסוף מזומן בסכום כולל של 37,745 ₪, כאשר מועד האיסוף שקדם לו היה באוקטובר 2009, כלומר היה פער של כשלושה חודשים בין המועדים של איסוף הכסף.

עוד נמצא, כי במקרים רבים אוספת הסגנית את הכספים בשעות אחר הצהריים, שומרת אותם בביתה ורק למחרת מפקידה אותם בבנק. נציין, כי מדובר באלפי ₪ ולעיתים אף בעשרות אלפי ₪ אשר נשמרים בביתה של הסגנית, ואם יגנבו או יאבדו, כספים אלו אינם מבוטחים במסגרת פוליסת הביטוח של העירייה עבור כספים בהעברה.

לא ברורה לביקורת הסיבה לכך שאיסוף הכספים והפקדתם בבנק מבוצע על-ידי עובדת הגזברות המגיעה במיוחד לשם כך למשרדי המחלקה ואינו מבוצע באופן יום-יומי ע"י עובד המחלקה, זאת כאשר בסמוך למרכז להשכלת מבוגרים מצויים מספר סניפי בנק שונים (ביניהם בנק הדואר), אשר ניתן להפקיד בהם את הכספים לחשבונות העירייה.

לדעת הביקורת, יש הכרח לשנות את תהליך הפקדת הכספים כך שההפקדות לחשבון העירייה יבוצעו באופן שוטף על-ידי עובדי המחלקה, כפי שנהוג בכל מוסדות החינוך.

6.2. הפקדת המחאות

במועד איסוף המזומנים, נאספות גם כל ההמחאות (מזומן ודחוי) לצורך הפקדתם בחשבון העירייה.

בדומה לתהליך הפקדת המזומנים, ניתן להפיק במערכת המחשב דו"ח מרוכז גם לגבי ההמחאות הדחיות שנרשמו במערכת. הביקורת מצאה כי מזכירת האולפנים לא עושה שימוש בדו"ח זה. בפועל, מרכזת המזכירה את כל ההמחאות שהתקבלו עד למועד האיסוף ומעבירה אותם לסגנית, שישמר במחלקה כל רישום לגבי ההמחאות שנמסרו.

יחד עם זאת, חשוב לציין כי הביקורת בדקה מדגמית 133 המחאות שהתקבלו במזכירות האולפנים, ונמצא כי כל ההמחאות נמסרו לסגנית והופקדו בחשבון הבנק של העירייה.

7. קתדרה עממית

במהלך שנות התשעים, החל האגף לחינוך מבוגרים שבמשרד החינוך להקים קתדראות עממיות ברחבי הארץ, במטרה לאפשר לאוכלוסיה הבוגרת להרחיב את השכלתה במגוון רחב של תחומים. בשנת 1999 החליטה העירייה על הקמת קתדרה עממית העיר.

מנתוני המרכז להשכלת מבוגרים שנמסרו לביקורת עולה כי בחמש השנים האחרונות נרשמו לפעילות הקתדרה במוצק כ-1000 תושבים בכל שנה, כאשר חלקם נרשמו ליותר מקורס אחד.

7.1. שיטת הפעלת הקתדרה

פעילות הקתדרה בתחום הניהול הכספי כוללת, בין היתר, ביצוע פעולות גביה, רכש, התקשרויות עם מרצים וספקים, ניהול מערך הנהלת חשבונות ועוד.

הביקורת בחנה את הניהול הכספי של הקתדרה.

נמצא כי מאז הקמתה לא הוגדרו סדרי הפעלת הקתדרה באופן רשמי וברור. הביקורת מצאה מסמכים שונים (סיכומי ישיבות ותכתובות), בהם הייתה התייחסות סותרות לאופן הפעלתה של הקתדרה, כמפורט להלן:

- **מרץ 2001** - בפרוטוקול דיון בנושא הקמת הקתדרה, קבע ראש העיר דאז כי הפעלת הקתדרה תעשה בשיטת הניהול העצמי כמשק כספי סגור.
- **יוני 2002** – במכתב ששלחה חשבת מינהל החינוך למנהלת המחלקה לחינוך מבוגרים, התבקשה המנהלת להקפיד על כך שפעולות הרכש עבור הקתדרה יבוצעו על-ידי העירייה.

• **יולי 2002** – במכתב ששלח סמנכ"ל העירייה דאז למנהלת המחלקה בנושא הניהול הכספי של הקתדרה, מצוין כי נבדקת האפשרות להפעלת הקתדרה כעמותה. בנוסף צוין כי כשלב ביניים עד להקמת העמותה, יבוצע הניהול הכספי כמקובל בבתי הספר התיכוניים, וכי הוצאות כספיות, לרבות רכישות, יבוצעו על-פי אישור מינהל החינוך ובהתאם לנהלי העירייה.

מנהלת המחלקה לחינוך מבוגרים מסרה כי בפועל פועלת הקתדרה מבחינה תקציבית באופן עצמאי, על כל המשתמע מכך.

הביקורת רואה חיוב רב בקיום פעילויות תרבות והשכלה לטובת אוכלוסיית המבוגרים בעיר ואת הגידול המשמעותי בהיקף פעילות הקתדרה במהלך השנים.

יחד עם זאת, לדעת הביקורת, אין זה ראוי שמוסד עירוני יפעל שנים רבות, מבלי שהוגדרו באופן ברור שיטת הפעלתו וקשרי הגומלין בינו לבין העירייה. לדעת הביקורת, היקף הפעילות הכספית השנתית בקתדרה, מחייב בחינת הנושא באופן יסודי וקבלת החלטה לגבי מעמדו הארגוני והמשפטי של המוסד (גוף עצמאי, מוסד חינוכי ככל בתי הספר או מחלקה המשולבת במינהל החינוך).

לאחר שיוגדר מעמדה הארגוני של הקתדרה, תיגזר ממנו גם שיטת הניהול הכספי.

7.2. גורם מנהל ומפקח

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי בעת הקמת הקתדרה, מונתה למוסד ועדת היגוי המורכבת מנציגי העירייה, נציגי משרד החינוך ונציגי ציבור. לדברי מנהלת המחלקה, הועדה מתכנסת אחת לשנה. לדבריה, בשיבה זו מוצגים הקורסים והתוכניות שנבחרו לשנה"ל הבאה, וכן סיכומים על הפעילות שהתקיימה בשנה הקודמת.

הביקורת העלתה כי לא הוגדרו תפקידי ועדת ההיגוי ולא נקבע תקנון לפעילותה. כמו כן, נמצא כי לא נרשם פרוטוקול בעת התכנסות הועדה וכי אין כל תיעוד על מהלך דיוניה. בהעדר פרוטוקולים או תיעוד אחר, לא עלה בידי הביקורת לבחון האם הועדה התכנסה, מה היו הנושאים שבהם עסקה ומה היו החלטותיה.

לדעת הביקורת, לאחר שתקבע השייכות הארגונית ושיטת ההפעלה של הקתדרה, כפי שהומלץ כאמור, יש לקבוע גם את הגוף המנהל אותה ואת קשרי הגומלין בין הקתדרה לבין העירייה.

7.3. דו"חות כספיים

7.3.1. תקציב שנתי

כאמור, מבחינה תקציבית פועלת הקתדרה כגוף עצמאי ותקציבה אינו נכלל בתקציב העירייה. היקף ההכנסות של הקתדרה בחמש שנים האחרונות מצוי במגמת עלייה ובשנה"ל תש"ע עמדה ההכנסה על כ- 920 אלש"ח. הנחיות מינהל החינוך קובעות כי כל מוסד חינוכי יכין לקראת כל שנת לימודים הצעת תקציב שתוגש לאישור המינהל. נמצא כי המחלקה לחינוך מבוגרים לא הכינה בכל שנות קיומה הצעת תקציב הקובעת את המסגרת הכספית לפעילותה.

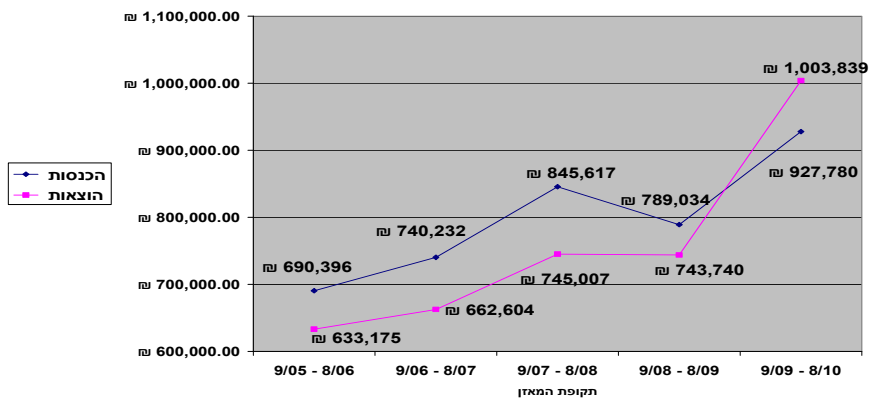
מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי בשל אופי הפעילות בקתדרה, קיים קושי לדעת מראש מה יהיה הביקוש לכל פעילות ומה יהיה היקפה הכספי, ולכן אין ביכולתה להכין הצעת תקציב.

לדעת הביקורת, על אף הקשיים שתיארה מנהלת המחלקה, חייבת המחלקה להכין תקציב שנתי, תוך פרוט הפעילויות המתוכננות והאומדנים הכספיים של היקף הפעילות ותוך ציון המקורות הכספיים למימון הפעילות.

7.3.2. מאזן בוחן

הביקורת בחנה את מאזני הבוחן של הקתדרה בגין חמש השנים האחרונות.

להלן תרשים המתאר את נתוני הכנסות של הקתדרה אל מול ההוצאות:



מהתרשים דלעיל עולה כי בשנים שנבחנו עלה בכל שנה היקף ההכנסות של הקתדרה על ההוצאות בסכום שנע בין 50 אלש"ח לבין 100 אלש"ח, למעט בשנת הלימודים האחרונה שהסתיימה בעודף הוצאות בסך 30 אלש"ח (דוח לא סופי – נתונים מעודכנים ל 16.7.10).

עוד עולה מנתוני המאזן, כי לקתדרה יתרת זכות מצטברת בסך כ-500 אלש"ח (נכון לתאריך 16.7.2010) שהושקעה בפיקדונות שקליים. הביקורת מצאה כי לא נקבעו במינהל החינוך הנחיות כלשהן בהתייחס לשימוש ביתרת סוף השנה וביתרה המצטברת.

מנהלת המחלקה מסרה כי לאחר הקמת הקתדרה, הנחה אותה הגזבר דאז שאת היתרות השנתיות יש לצבור וליעד לטובת פעולות עתידיות. לדבריה, לא ניתנו לה הנחיות בכתב ולא נקבע מהן המטרות העתידיות שלשמן ראוי להשתמש ביתרות. עוד לדבריה, וועדת ההיגוי קבעה בעבר מה יהיה היקף צבירת היתרות ולאיזה מטרות ישמשו, אולם לא נמצא כל תיעוד על כך.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך לבחון את הסיבות להצטברות היתרות ולקבוע מדיניות בנוגע לשימוש ביתרת סוף השנה וביתרה המצטברת.

לדוגמא, ניתן היה להשתמש ביתרות אלו לטובת הגדלת כמות התושבים הלוקחים חלק בפעילות הקתדרה, תוך מתן הנחות לאוכלוסיות שמצבן הכלכלי אינו מאפשר להם לשלם תשלום מלא עבור הקורסים. כמו כן, ניתן היה להשתמש בהן לשיפור תוכניות הלימוד, או לחילופין למימון חלק מהוצאות הניהול והאחזקה של הקתדרה המשולמות על ידי העירייה.

7.4. השכרת כיתות

נוהל עירייה "השכרת נכסי עירייה" (מס' נוהל 1.04.425.02) מגדיר את הליך הטיפול בנושא השכרת נכסי עירייה. הנוהל קובע כי "מחלקת נכסים הינה הגורם המוסמך להשכיר נכסי עירייה לגורמים שונים".

נמצא כי מנהלת המחלקה לחינוך מבוגרים מבצעת באופן עצמאי התקשרויות עם הגורמים המבקשים לשכור חדרי לימוד, מבלי לידע אף גורם בעירייה ומבלי לקבל את אישור העירייה לכך, כפי שנדרש בהוראות. כמו כן, נמצא כי ההתקשרות מבוצעת בעל-פה ולא באמצעות הסכם התקשרות (כולל במקרים שבהם מושכרים חדרי לימוד לתקופה ממושכת).

לדוגמא, בשנים תשס"ח – תש"ע, הושכרו כיתות עבור "הקולג' הצרפתי" לטובת קורס ללימוד השפה הצרפתית, בסכום כולל של 19 אלף"ח, ובשנת תש"ע הושכרה כיתה למרכז לבריאות השן בסכום של 7,400 ₪. נמצא כי ההכנסות משכירות אינן מדווחות לעירייה וכי לא נבנה תחשיב שעל-פיו נקבעו דמי השכירות, כך שלא ניתן להעריך האם דמי השכירות ראויים.

נציין, כי מבקר העירייה כבר העיר בדו"ח הביקורת לשנים 2003/2004 על הליקויים בהליך השכרת כיתות במוסדות חינוך, במסגרת דו"ח הביקורת בנושא "ניהול כספי במקיף ד'", ואף המליץ המלצות לתיקון הליקויים. כמו כן, העירה הביקורת על הליקויים בהשכרת כיתות במוסדות חינוך גם בדו"ח לשנת 2008, במסגרת דו"ח הביקורת בנושא "מערכות החשמל העירוניות".

למרות זאת, הביקורת שנערכה במחלקה לחינוך מבוגרים העלתה כי הליקויים המרכזיים שמבקר העירייה כבר הצביע עליהם לפני מספר שנים חזרו על עצמם גם בביקורת זו, וכי נוהל "השכרת נכסי העירייה" אינו מיושם.

7.5. התקשרויות עם מרצים

7.5.1. הסכם התקשרות

במסגרת פעילותה, מתקשרת הקתדרה עם מרצים מתחומים שונים, באמצעות הסכם התקשרות סטנדרטי. מדובר על ההתקשרויות עם עשרות מרצים בשנה, בסכום כולל של 400 עד 500 אלף ₪ (בהתאם לכמות הקורסים שנפתחו בכל שנה). התקשרויות אלו לא נבחנו ולא אושרו על-ידי הגורמים הרלוונטיים בעירייה, לרבות הלשכה המשפטית.

הביקורת בחנה את הסכם ההתקשרות בין הקתדרה לבין המרצים ומצאה את הליקויים המפורטים להלן:

- **העדר תנאים מהותיים – נמצא כי בהסכם בין הקתדרה לבין המרצים היו חסרים תנאים בסיסיים הנכללים בדרך קבע בהתקשרויות אחרות שעורכת העירייה עם נותני שירות. לדוגמא, חסרה בהסכם התייחסות להעדר יחסי עובד מעביד בין נותן השירות לבין העירייה.**
- **דוגמא נוספת, חסרה התייחסות לחובתו של נותן השירות לשאת באחריות לכל התשלומים הנדרשים על-פי דין (ביטוח לאומי, מס הכנסה וכדומה).**
- **כמו כן, היו חסרים בהסכם תנאים בסיסיים נוספים, כגון פרוט תנאי התשלום, הביטוחים הנדרשים, שיטת הדיווח על ביצוע הפעילות ועוד.**
- **תנאים חיצוניים להסכם – נמצא כי לעיתים סוכמו עם המרצים תנאים שונים, שלא באמצעות הסכם ההתקשרות. לדוגמא, בהסכם עם מרצה מסוים נקבע גובה התשלום שישולם לו, אך בעל-פה סוכם על שיטת תשלום אחרת (בהתאם לכמות הנרשמים). בפועל, בוצע התשלום לפי ההסדר שנקבע עם המרצה בעל פה ולא על פי ההסכם.**
- **התקשרות בעל-פה – נמצא מקרה אחד שבו בוצעה התקשרות עם מרצה בעל-פה וללא כל הסכם כתוב.**

הביקורת רואה בחומרה ביצוע התקשרויות בין גורם המייצג את העירייה לבין נותני שירות, ללא אישור הלשכה המשפטית של העירייה. לדעת הביקורת, הכנת ההסכם על ידי הלשכה המשפטית היתה מונעת את רוב הליקויים שנמצאו.

7.5.2. אישור חשבונות המרצים

בהתאם להנחיות העירייה, כל חשבון לתשלום ייבדק ויאושר על-ידי שני גורמים לפחות: הראשון – מקבל השרות והשני – בעל סמכות ניהולית.

הביקורת בחנה את תהליך הבדיקה והאישור של חשבונות המרצים בקתדרה. נמצא כי החשבונות מאושרים לתשלום רק על ידי מנהלת המחלקה. לדעת הביקורת, ראוי כי מקבלת השרות (רכזת הקתדרה) תאשר ראשונה את ביצוע הפעילות, ורק לאחר מכן יעבור החשבון לחתימת מנהלת המחלקה, כך שכל חשבון יאושר על ידי שני גורמים.

7.6. רכש

כאמור, הקתדרה העממית פועלת מבחינה כספית כגוף עצמאי, והיא מבצעת פעילויות רכש באופן עצמאי בהתאם לצרכיה.

הביקורת בחנה את תהליך הרכש בקתדרה, בכפוף לנוהל "רכש, עבודות ושירות – קבלת הצעות מחיר" (מס' נוהל 5.06.98.03) החל גם על בתי הספר הפועלים בשיטת הניהול העצמי.

סקירת קלסר הצעות מחיר שהוצג לביקורת, העלתה את הממצאים הבאים:

- **טופס הצעות מחיר** – לנוהל מצורף כנספח "טופס אחיד להצעות מחיר", שהספקים נדרשים לציין בו את פרטיהם ואת פרטי הצעתם. נמצא כי הקתדרה אינה עושה שימוש בטופס זה וכי בחלק מההצעות היו חסרים פרטים מהותיים.

- **אחידות ההצעות -** נמצא כי הקתדרה אינה מוודאת כי כל ההצעות מתייחסות לאותו מוצר. לדוגמא, בקלסר הצעות המחיר נמצאו שלוש הצעות לרכישת מקרר כאשר בכל אחת מהן צוין דגם שונה.
- **אופן קבלת הצעות –** הנוהל קובע כי בעת ביצוע רכישה בסכום של מעל ל-1,000 ₪, ימסרו הספקים הצעות המחיר בכתב בלבד, והצעות מחיר בסכום מעל 6,000 ₪ ימסרו במעטפה סגורה. עוד קובע הנוהל כי בגין רכישות בסכום מעל 6,000 ₪ יש לקבל שלוש הצעות מחיר. נמצא כי המחלקה אינה מקפידה על קיום הנחיות אלו. לדוגמא, שתיים מתוך שלוש הצעות המחיר שהתקבלו לרכישת המקרר (כמתואר לעיל) התקבלו טלפונית. דוגמא נוספת- בנוגע לרכישת פסנתר, נמצאו רק שתי הצעות מחיר במקום שלוש (האחת בסך 7,950 ₪ והשנייה בסך 9,950 ₪). ההצעות התקבלו בפקס ולא במעטפות סגורות.
- **ועדת רכש – הנוהל קובע כי בית הספר יקיים ועדת רכש המורכבת ממנהל בית הספר, המזכירה והמנהלן.** ועדה זו תבחן את הצעות המחיר ותתעד את החלטתה על גבי פרוטוקול שירשם במהלך פתיחת הצעות המחיר. נמצא כי בקתדרה לא פעלה ועדת רכש, והחלטות הרכש התקבלו על-ידי מנהלת המחלקה בלבד. לא היה במחלקה כל תיעוד המפרט את ההצעות שהתקבלו ואת הסיבות לבחירת ההצעה הזוכה.

תהליך הרכש בקתדרה, כפי שתואר לעיל, אינו תואם את הנחיות העירייה ונוגד את כללי המינהל התקין. הביקורת העירה למינהל החינוך כי יש להטמיע באופן דחוף במחלקה את ההנחיות שקבעה העירייה בדבר תהליך הרכש בבתי ספר.

7.7. תהליך הרישום

הרישום לקורסים השונים שמפעילה הקתדרה מבוצע על גבי טופס רישום שהוכן על-ידי המחלקה לחינוך מבוגרים. נמצא כי בטופס חסרו פרטים מהותיים, כגון חתימת הנרשם על טופס הרישום, עלות לקורס ולסך הקורסים, תנאי ביטול ההשתתפות ופרטים נוספים.

7.8. תהליך הגביה

הביקורת בחנה את תהליך הגביה מהנרשמים לקורסים בקתדרה. נמצא כי רישום התקבולים אינו מבוצע במועד קבלת התשלום, אלא במועד מאוחר יותר, וכן נמצא כי לא מופקת קבלה לנרשם במועד התשלום. לדוגמא, בתחילת חודש יולי 2010 נפתח הרישום עבור הקורסים של שנה"ל תשע"א. נמצאו תשלומים של כ – 20 נרשמים שעד למועד סיום הביקורת (לאחר שחלפו כ – 4 חודשים ממועד קבלת התשלום) טרם הופקה קבלה בגינם וטרם נרשם התקבול במערכת הנהלת החשבונות.

לביקורת הוסבר כי רישום התשלום מבוצע רק לאחר שנרשמו לקורס משתתפים בהתאם למספר המינימאלי שנקבע לצורך פתיחת הקורס, כדי להימנע מהצורך בהחזרת כספים במקרה שהקורס לא יפתח בגלל מיעוט משתתפים.

הביקורת רואה בחומרה קבלת תשלומים (צ'קים ו/או מזומן) ללא ביצוע רישום וללא הפקת קבלה למשלמים במועד קבלת הכסף. יש הכרח לרשום את התשלום מיד בעת קבלתו וכן להפיק קבלה למשלם.

עוד נמצא, כי התשלומים שהתקבלו אך טרם נרשמו וטרם הופקה בגינם קבלה, מוצמדים לטופס הרישום של כל משלם ונשמרים בקלסר המונח על מדף בחדר המזכירות. הביקורת מצאה בקלסר צ'קים רבים "פתוחים", ללא רישום המוטב וללא שרטוט "קרוס" על גבי הצ'קים.

הביקורת העירה כי אין להותיר צ'קים חתומים "פתוחים", ובעת קבלתם יש לרשום את שם המוטב ולשרטט "קרוס" על גבי הצ'קים. כמו כן, מאחר שמוחזקים בקלסר אמצעי תשלום בסכום של אלפי ₪, שניתן לפדות אותם באופן מידי, יש הכרח לשמור את קלסר הצ'קים באופן מאובטח (בכספת או בארון נעול) על מנת שלא יהיה נגיש לכל אדם.

7.9. מערך הנהלת חשבונות

מנהלת החשבונות המועסקת בקתדרה אחראית על הרישום החשבוני של הפעילות הכספית, הכנת התשלומים לספקים השונים ולרשויות, הכנת דו"חות שונים ופעולות נוספות. הרישום החשבונאי מבוצע באמצעות תוכנת "חשבשבת".

הביקורת בחנה מדגמית את מערך הנהלת החשבונות של הקתדרה ולא מצאה ליקויים משמעותיים.

7.10. ארגון טיולים לחו"ל

בין מגוון הפעילויות המתקיימות בה, מציעה הקתדרה קורסים בנושא תרבויות עולם. בכל שנה מתמקד הקורס במדינה או אזור אחר בעולם, ובסיום הקורס ניתנת למשתתפי הקורס אפשרות להשתתף בטיול מאורגן לאותה מדינה, בהדרכת מרצה הקורס. בשנים האחרונות התקיימו טיולים ליעדים שונים, כגון יפן, מרוקו, סין והארצות הבלטיות. בכל טיול השתתפו כ- 20 עד 35 משתתפים.

7.10.1. ארגון הטיול

הביקורת בחנה את תהליך ארגון הטיולים לחו"ל. התברר לביקורת כי מנהלת המחלקה והצוות המנהלי של המחלקה, מסייעים בתהליך ארגון הטיול (למשל סיוע באיסוף כספים, קיום מפגשי הכנה לקראת הטיול וכדומה). עוד התברר, כי מנהלת המחלקה מצטרפת לטיולים אלו כמלוות הקבוצה (בנוסף למדריך המלווה את הקבוצה מטעם חברת הנסיעות), ובאותם ימים היא מדווחת על ימי חופשה מהעבודה. המנהלת אינה משלמת עבור הוצאות נסיעתה (טיסות, לינה, כלכלה וכדומה).

הביקורת בקשה לבחון את הרכב המשתתפים בטיולים לחו"ל, אך מנהלת המחלקה מסרה כי אין בידה נתונים, למעט הטיול האחרון שיצא בסמוך למועד הביקורת (באוגוסט 2010), בו השתתפו 33 נוסעים.

הביקורת בדקה באופן מפורט את רשימת המשתתפים בטיול זה. נמצא כי 10 נוסעים, המהווים כ- 30% מכלל הנוסעים, אינם מתלמידי הקורס וכי הם הצטרפו לטיול על בסיס היכרות אישית עם מנהלת המחלקה. כמו כן, נמצא כי נוסעים אלה כלל אינם תושבי העיר.

סעיף 177 לפקודת העיריות קובע כי עובד עירייה לא יעסוק במישרין או בעקיפין בעבודת חוץ. כמו כן, החוק מפרט את התנאים שבהם ניתן לאשר עבודה נוספת במקרים חריגים. לדעת הביקורת, סיוע מנהלת המחלקה בארגון הטיולים לחו"ל והשתתפות בהם ללא תשלום ההוצאות, מהווה עבודת חוץ כמשמעותה בחוק. על מנהלת המחלקה לבקש אישור לעבודה נוספת, כנדרש בחוק, אם רצונה להמשיך בה.

7.10.2. אחריות ביטוחית

הביקורת בקשה לבחון את המשמעויות הביטוחיות הנובעות מארגון הטיול במסגרת פעילות הקתדרה, והאם נוצרת חבות כלשהי של העירייה ביחס למשתתפים בטיול.

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי לפני כל יציאה לטיול, חותמים המשתתפים על מסמך בו מצוין כי הטיול הינו באחריותה הבלעדית של סוכנות הנסיעות המארגנת את הטיול וכי העירייה "אינה אחראית לטיב השירותים בטיול".

מבדיקתנו עולה כי נוסח כתב הויתור לא הועבר לבדיקה ולאישור של הלשכה המשפטית, וכן לא הועבר לבדיקת יועץ הביטוח של העירייה. לבקשת הביקורת, בדקה הלשכה המשפטית את המסמך וקבעה שיש לנסחו מחדש, כדי להגן על העירייה מפני תביעות כלשהן בהקשר לטיולים אלו.

עוד נמצא, כי הודעות הויתור שהמשתתפים חתמו עליהן אינן נשמרות לאחר הטיול. מנהלת המחלקה מסרה כי אם לא ארע אירוע מיוחד במהלך הטיול, היא משמידה את המסמכים מיד לאחר הטיול. לדעת הביקורת, יש חשיבות לשמור על הודעות הויתור במשך כשנה לפחות.

לדעת הביקורת, יש לבחון באופן קפדני האם לעירייה יש אחריות כלשהי הנגזרת מאופן ארגון הטיול ומהשתתפותה של מנהלת המחלקה בו כמלוות הקבוצה. הביקורת המליצה כי יש להפריד באופן מוחלט בין פעילות הקתדרה לבין הטיול לחו"ל, וכי אם מנהלת המחלקה מבקשת להמשיך ולארגן טיולים לחו"ל, עליה לעשות זאת באופן פרטי ולבקש אישור לעבודה נוספת.

7.11. אירוע סיום שנה

בצו רישוי עסקים (עסקים טעונים רישוי), נקבע כי עריכת אירועי תרבות, בידור וספורט תחת כיפת השמיים טעונה רישוי. בנוסף לכך, בעקבות האסון בפסטיבל ערד, פרסמה המשטרה בשנת 2000 נוהל "רישוי אירועים המוניים" המפרט את הדרישות וההנחיות לקיום אירועים מעל ל 1,000 איש.

בכל שנה, עורכת המחלקה אירוע סיום שמשותף בו קהל רב. לדוגמא, לאירוע שהתקיים בסיום שנת הלימודים תש"ע נמכרו מעל ל 1,000 כרטיסים, וכן חולקו הזמנות רבות.

מנהלת המחלקה מסרה כי במהלך האירוע נכחו במקום שלושה מאבטחים חמושים, כאשר שניים הוצבו בכניסה לשטח האירוע לצורך בדיקת כרטיסים ומאבטח נוסף סייר בשטח ואבטח את האירוע.

נמצא כי המחלקה לחינוך מבוגרים לא פנתה לגורם כלשהו בעירייה או מחוצה לה (משטרת ישראל, רשות כיבוי אש וגורמים נוספים), על מנת לקבל הנחיות ביטחון ובטיחות לשם שמירה על שלום הציבור המשתתף באירוע.

למשל, מנהל אגף חרום וביטחון מסר לביקורת כי המחלקה לא פנתה אליו לקבלת סיוע מקצועי בתחום הביטחון והאבטחה באירוע, כפי שאמורים לעשות גורמי העירייה העורכים אירועים תחת כיפת השמים, וכלל לא היה ידוע לו על קיום האירוע.

עוד נמצא כי המחלקה לא פנתה למחלקת רישוי עסקים בבקשה לקבלת רישיון לעריכת האירוע.

כמו כן, התברר כי לצורך האירוע הוקמה בחצר המבנה במה גדולה הכוללת גב במה, לוחות תפאורה, מערכת הגברה ומתקני תאורה. מבדיקתנו עולה כי המחלקה לא דרשה מהקבלן שהעסיקה אישור של מהנדס בטיחות להקמת הבמה ולהתקנת מערכות החשמל, כנדרש בהוראות.

לדעת הביקורת, יש הכרח שהמחלקה תפעל על פי דרישות הבטיחות. כמו כן, עליה לפנות לגורמים המוסמכים (מחלקת רישוי עסקים ומשטרת אשדוד) לצורך קבלת רישיון לעריכת האירוע. בנוסף, ממליצה הביקורת כי מינהל החינוך יגבש הנחיות עבור מוסדות החינוך, בהתייחס לכללי הביטחון והבטיחות הנדרשים בעת עריכת אירועים המוניים במוסדות החינוך.

דו"ח ביקורת

מינהל החינוך

הניהול הכספי **בבתי הספר היסודיים**

דו"ח ביקורת

הניהול הכספי בבתי הספר היסודיים

כללי

באשדוד פועלים 37 בתי ספר יסודיים בזרם הממלכתי והממלכתי-דתי. החל מראשית שנות ה-2000, החלו בתי הספר היסודיים בעיר לנהל את המערך הכספי שלהם בשיטת "הניהול העצמי", כאשר הרישומים הכספיים נחלקים לשניים:

- **חשבון בית הספר** – בחשבון זה מנוהלים כספים המתקבלים ממשרד החינוך ומהעירייה ונרשמות בו ההוצאות לצורך התפעול השוטף של בית הספר (אחזקה, שכפולים וצילומים, רכישת ציוד וחומרים וכדומה).
- **חשבון הורים** – בחשבון זה מנוהלים הכספים שבית הספר גובה מהורי התלמידים לצורך רכישת שירותים נוספים (שירותי חובה ושירותי רשות לסוגיהם).

הביקורת בדקה בשנת 2010 את הניהול הכספי במוסדות חינוך שונים. במסגרת בדיקת הניהול הכספי בבתי הספר היסודיים, בחרה הביקורת להתמקד בשלושה בתי ספר: "אחדות", "המגינים" ו"יד-שבתאי" (ראה בנספח א' טבלה שמוצגים בה נתונים כלליים בנוגע לבתי ספר אלה).

בתי ספר שנבדקו הוקמו לפני עשרות שנים ברובעים הוותיקים של העיר, המאופיינים כיום באוכלוסייה דלת אמצעים.

הביקורת בחרה במתכוון להתמקד בבתי ספר אלה, בשל הקשיים האובייקטיביים שבתי הספר מתמודדים איתם. לדעת הביקורת, על העירייה להקדיש תשומת לב מיוחדת למוסדות חינוך ברבעים הוותיקים ולסייע להם סיוע מיוחד במקרים בהם הדבר ניתן.

הביקורת בדקה בעיקר את הנושאים הבאים: התקציב השנתי – הכנתו ויישומו בפועל, גביית תשלומי הורים, תהליך הרכש בבית הספר, מערך הנהלת החשבונות ורישום ההכנסות וההוצאות.

במהלך הביקורת, ניתן היה להתרשם מרמת המחויבות הגבוהה של הצוות הניהולי בבתי הספר וממאמצייהם לקיים סביבת לימודים תומכת ומעשירה, על אף הקשיים שמוסדות אלו מתמודדים עימם. יחד עם זאת, נמצאו ליקויים בתחום הניהול הכספי, כמפורט להלן:

להלן עיקר הממצאים:

1. תקציב שנתי

תקציב בתי הספר¹ מורכב מארבעה מקורות עיקריים:

- **משרד החינוך** – המשרד מתקצב את בית הספר לפי מאפייניו השונים: סוג המוסד, כמות הכיתות וכמות התלמידים בו, מדד הטיפוח וכדומה. בהתאם למאפיינים אלו, מעביר משרד החינוך לבתי הספר הקצבות עבור דמי שכפול, חומרים, השתתפות בניהול עצמי, השתתפות בקרן קרב ועוד.
- **עיריית אשדוד** – העירייה מתקצבת את בתי הספר היסודיים בהתאם למספר התלמידים והכיתות בהם, בתחומים הבאים: דמי מחזור, רכש ריהוט וציוד, תיקון מזגנים, אחזקת מבנים וכדומה.
- **תשלומי הורים** – וועדת החינוך של הכנסת קובעת מידי שנה את סוג תשלומי החובה ותשלומי הרשות שהורי התלמידים אמורים לשלם ואת הסכומים המרביים שניתן לגבות מהם. בתי הספר גובים באופן ישיר את התשלומים מהורי התלמידים.
- **מקורות אחרים** – הכנסות ממקורות שונים, כגון תרומות, השכרת כיתות וכדומה.

¹ הביקורת לא בדקה את תקציב סל השעות, תקציבי היוזמות החינוכיות ותקציבים נוספים המופנים למטרות פדגוגיות.

1.1.1. הכנת תקציב שנתי

משרד החינוך קבע כי **"מוסדות החינוך נדרשים לנהל את כספי הציבור המופקדים בידם (כספי ההורים, משרד החינוך והרשות המקומית) בדרכים המושכלות ביותר.**

במטרה לנהל היטב את המערך הכספי, יש צורך להכין תכנון תקציבי שנתי המותאם לתכנית העבודה השנתית של בית הספר. תכנון שנתי יעזור להנהלה להשקיע את המשאבים הכספיים בתחומים הנדרשים בהתאם לקדימויות המוכרזות ולהימנע ממחסור או גירעונות תקציביים"².

בהמשך לאמור, קובעות הוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך (להלן "חוזר מנכ"ל") כי **"מנהל בית הספר יכין עד 15 ביולי הצעת תקציב שנתי מאוזן...".** כמו כן, קובעות ההוראות כי מנהלי בתי הספר יעבירו את הצעות התקציב לאישור הלשכה המחוזית של משרד החינוך, וכן לרשות החינוך המקומית.

מבדיקתנו עולה כי בשנים תשס"ח – תש"ע הכינו בתי הספר שנבדקו תכנון תקציב שנתי אשר הוגש למינהל החינוך בחודש ספטמבר בכל שנה, כפי שנדרש. יחד עם זאת, בשנת הלימודים תשע"א נמצאו הליקויים הבאים:

- **ביה"ס אחדות** – נמצא כי בית הספר לא הכין בשנת הלימודים תשע"א תכנון תקציבי.
 - **ביה"ס המגינים** - נמצא כי בשנה"ל תשע"א הוכן התקציב רק בסוף חודש דצמבר (לאחר שעברו כארבעה חודשים מתחילת שנת הלימודים).
 - **ביה"ס יד-שבתאי** – מנהל בית הספר נכנס לתפקידו בתחילת שנת הלימודים תשע"א. לכן בדקה הביקורת את הניהול הכספי בבית הספר רק בשנת תשע"א, ונמצא שלא הוכן תכנון תקציבי.
- מנהל בית הספר מסר לביקורת כי ממועד כניסתו לתפקיד ועד למועד הביקורת, לא התבקש על-ידי מינהל החינוך להכין תכנון תקציב שנתי עבור בית הספר.

² מתוך חוברת "תו איכות למוסדות החינוך" (מהדורה 2) שפרסם משרד החינוך בשנת 2005.

1.2. אישור התקציב

מנהלות בתי הספר אחדות והמגינים מסרו לביקורת כי בעבר, בכל השנים שהגישו לעירייה תכנון תקציבי, לא קיבלו בתי הספר תגובה כלשהי ממינהל החינוך (אישור התקציב או לחילופין בקשה להבהרות, הנחיות לבצוע שינויים וכדומה).

לדעת הביקורת, בנוסף לחובה הנובעת מהנחיות חוזר מנכ"ל, מוסדות החינוך הינם גופים ציבוריים הממומנים באמצעות כספי ציבור. אשר על כן, מחויבים מוסדות החינוך, ככל מוסד ציבורי, להכין תכנית תקציבית מאוזנת שתבטא את תחזית ההכנסות ובהתאמה תפרט את תחזית ההוצאות של המוסד, כפועל יוצא מתכנית העבודה השנתית.

הביקורת המליצה כי מינהל החינוך ינחה מחדש את כל מוסדות החינוך להכין לקראת כל שנת לימודים תכנית תקציב שנתית. כמו כן הדגישה הביקורת כי על המינהל לבדוק את התקציב שהוגש ולאשרו לפני תחילת כל שנה.

1.3. ניהול התקציב (תכנון מול ביצוע)

הביקורת בדקה את התכנון התקציבי בשנים תשס"ח – תש"ע אל מול הביצוע. להלן הממצאים:

ביה"ס אחדות

התברר כי הכנת התקציב לא נעשתה באופן מקצועי והועתקו אליו באופן טכני נתוני הביצוע של שנה קודמת. בנוסף לכך, מנהלת בית הספר מסרה לביקורת כי לא פעלה בהתאם לתכנון התקציבי שהכינה. לדברי המנהלת, היא התייחסה רק למסגרת התקציב הכולל של בית הספר ולא לחלוקה לסעיפי ההוצאה.

ביה"ס המגניים

נמצא כי בחשבון הרשות שניהל בית הספר היתה בכל שנה חריגה משמעותית ביחס לתכנון (כ – 150% בממוצע רב-שנתי). לעומת זאת, לא ניצל בית הספר במלואו את התקציב שתוכנן בחשבון ההורים, והניצול הממוצע לשנים שנבדקו עמד על 91%, כמפורט בטבלה להלן:

שנה"ל	חשבון רשות			חשבון הורים			סה"כ שנתי
	תכנון	ביצוע	ביצוע מול תכנון	תכנון	ביצוע	ביצוע מול תכנון	
תש"ע	77,565	124,846	161%	129,588	110,553	85%	114%
תשס"ט	68,777	118,274	172%	109,907	113,896	104%	130%
תשס"ח	90,900	115,117	127%	129,690	110,600	85%	102%
סה"כ תלת שנתי	237,242	358,237	151%	369,185	335,049	91%	114%

הביקורת העלתה, ביחס לכל בתי הספר, כי נציג חברת "שחף" (חברה המבקרת מטעם מינהל החינוך את הניהול הכספי בבתי הספר) לא בחן במסגרת הביקורות שערך אחת לחודש בבתי הספר האם הביצוע תאם לתכנון התקציבי. הביקורת העירה על כך שהשוואת הביצוע אל מול התכנון הינה בדיקה בסיסית והכרחית ויש בה חשיבות רבה להערכת הניהול הכספי בבית הספר.

לדעת הביקורת, אי ביצוע מעקב מפורט לפי סעיפים אחר נתוני הביצוע (בהשוואה לתקציב), מייתר את המטרה לשמה הוכנה התכנית התקציבית. על מינהל החינוך להנחות את מנהלי בתי הספר לבצע מעקב שוטף אחר העמידה בסעיפי התקציב. כמו כן, על חשבת מינהל החינוך להנחות את נציג חברת "שחף" לבחון (לפחות אחת לרבעון) את נתוני הביצוע למול התכנון.

2. תשלומי הורים

בהתאם לחוק לימוד חובה, התשנ"ט – 1949, ובכפוף להנחיות משרד החינוך והחלטות ועדת החינוך של הכנסת, רשאים מוסדות החינוך לגבות תשלום עבור שירותים שונים המוענקים לתלמידים. ההנחיות קובעות את סוגי השירותים ואת הסכום המרבי שניתן לגבות:

- **תשלומי חובה** – תשלומים שהורי התלמידים מחויבים לשלם גם אם הם אינם צורכים את השירות שבגינו נגבה השרות (ביטוח תאונות אישיות שנתי בסך 25 ₪ ושרות דנטלי לתלמיד בסך 30 ₪ לשנה).
- **תשלומי רשות** – כגון: סל תרבות (עד 99 ₪ לשנה), טיולים (בין 101 ל – 265 ₪ לשנה בהתאם לשכבת הגיל), מסיבות כיתתיות (עד 24 ₪ לשנה), מסיבת סיום (עד 75 ₪ לכיתות ו').
- **רכישת שירותים מרצון** – רכישה מרוכזת של שירותים וציוד אישי לתלמיד, כגון יומן בית ספרי, תלבושת בית הספר וכדומה. סה"כ הסכום שגבו בתי הספר מההורים בשנה נע בין 540 ₪ לתלמיד (בשכבת כיתות א') לבין 1,151 ₪ (בשכבת כיתות ו').

2.1. תהליך הגבייה

בכל בתי הספר שנבדקו, בוצעה הסדרת התשלומים במזכירות בית הספר. המזכירות קיבלו את התשלום מהורי התלמידים, הזינו אותו למערכת "אסיף" (מערכת לניהול גביה והנהלת חשבונות) והפיקו קבלה למשלם.

ביה"ס אחדות

בהעדרה של מזכירת בית הספר, קיבלו את תשלומי ההורים גורמים שונים בבית הספר (מנהלת בית הספר, אב הבית, המחנכות), מבלי שהפיקו להורה המשלם קבלה בגין התשלום. יתרה מכך, נמצא כי לעיתים מקבל התשלום לא רשם פרטים מהותיים בנוגע לתשלום שקיבל (כגון: זהות המשלם, שם התלמיד שבגינו התקבל התשלום, מועד התשלום וכדומה), כך שהיה קיים קושי לשייך את התקבול למשלם מסוים.

ביה"ס המגינים

בהעדרה של מזכירת בית הספר, קיבלה המנהלת את התשלום מההורים, מבלי שהפיקה קבלה בגין התשלום. המנהלת מסרה למשלם פתקית בכתב ידה שרשומים בה שם התלמיד והסכום שנמסר לה, עד להפקת קבלה על-ידי מזכירת בית הספר.

ביה"ס יד-שבתאי

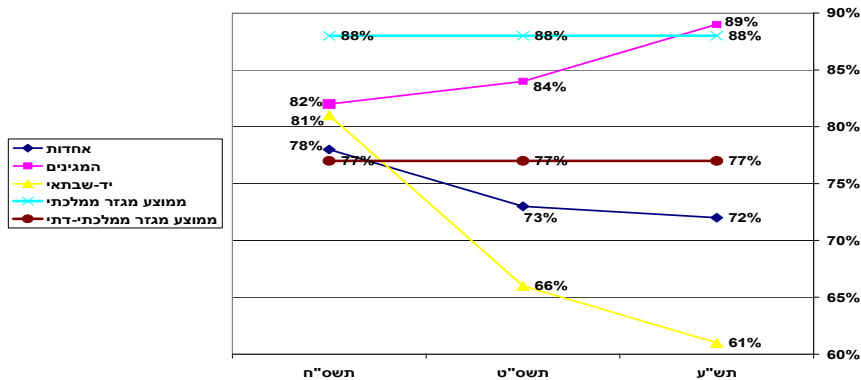
בבדיקתנו נמצא כי לא נקבע בעל תפקיד המורשה לקבל את התשלום בהעדרה של המזכירה, ולכן נאלצו ההורים להגיע פעם נוספת לבית הספר במועד שבה נכחה המזכירה.

לדעת הביקורת, יש לקבוע גורם נוסף בכל בית ספר שיהיה רשאי לקבל את תשלומי ההורים בהעדרה של המזכירה, ועליו יהיה להפיק קבלה במערכת ולמסרה למשלם.

2.2. היקף הגבייה

בסוף כל שנה מגישה חברת "שחף" למינהל החינוך את מאזני הבוחן של בתי הספר היסודיים. כמו כן, מציגה החברה ניתוח של אחוזי הגבייה מההורים בחלוקה למרכיבי החיוב.

להלן נתוני אחוז הגבייה בבתי הספר שנבדקו, בשנים תשס"ח – תש"ע:



מהנתונים בתרשים עולה כי בית הספר המגנים העלה במהלך השנים שנבדקו את אחוז הגבייה ובשנה"ל תש"ע אף עבר את אחוז הגבייה הממוצע של בתי הספר היסודיים הממלכתיים.

מנגד, הנתונים מראים כי בבתי הספר אחדות ויד-שבתאי חלה ירידה בהיקף הגבייה בשלוש השנים האחרונות, ואחוז הגבייה בהם היה נמוך מאחוז הגבייה הממוצע במגזרים אליהם משתייכים בתי הספר. במיוחד, יש לציין את הירידה החדה באחוז הגבייה בבית הספר יד-שבתאי (מ – 81% ל – 61%) בשלוש שנים.

הביקורת בחנה את הפעולות שנוקטים בתי הספר לצורך גביית חובות ההורים.

נמצא כי בבתי הספר המגינים ויד-שבתאי בוצעה בשנת תשע"א פעילות בתחום הגבייה, לרבות הוצאת מכתבי התראה לחייבים, ואף זימון ההורים לשיחה עם מנהלי בתי ספר.

יחד עם זאת, בכל בתי הספר לא היו קיימים נהלי עבודה מוגדרים המסדירים את תהליך הגביה מההורים. כמו כן, נמצא כי מינהל החינוך לא העביר הנחיות כלשהן לבתי הספר, שבהן יפורטו דרכי ההתמודדות עם חובות ההורים.

מנהלת בית הספר אחדות מסרה לביקורת כי בחלק גדול מהמקרים נובע אי התשלום ממצוקה כלכלית, אך לעיתים מדובר בסרבני תשלום שיש להם, להערכתה, יכולת כלכלית לשלם את התשלומים הנדרשים. יחד עם זאת, לא ביצע בית הספר פעילות מיוחדת בתחום הגבייה.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך (בסיוע הלשכה המשפטית) לקבוע לבתי הספר הנחיות ברורות בנוגע לפעולות שעליהם לנקוט לצורך גביית החובות. לכל הפחות, ממליצה הביקורת כי במקרים בהם ברור לבית הספר שאין מדובר בהורים המתקשים לשלם מטעמים כלכליים, על בית הספר לשלוח לחייב מכתבי התראה המפרטים את הצעדים שינקטו נגדו אם החוב לא ישולם.

2.3. סיוע למשפחות מעוטות יכולת

2.3.1. משרד החינוך מקצה מדי שנה תקציב המיועד לסייע לתלמידים ממשפחות מעוטות יכולת לממן את התשלומים לבית הספר. בשנים האחרונות, נע גובה הסיוע לתלמידי בתי הספר היסודיים בין 150 ₪ ל- 350 ₪ לתלמיד, בהתאם למצבה הכלכלי של משפחת התלמיד.

להלן נתונים לגבי היקף הסיוע שהקצה משרד החינוך לבתי הספר שנבדקו:

תשע"א	אחדות	המגינים	יד-שבתאי
7,300 ₪	8,800 ₪	9,500 ₪	
7,300 ₪	7,900 ₪	10,000 ₪	
5,900 ₪,	5,300 ₪	8,900 ₪	

כאמור, הסכום שנדרשו הורי התלמידים לשלם הגיע לכ – 1,150 ₪ לשנה (לתלמידי כיתות ו').

הביקורת העירה על כך שסכום הסיוע מכסה רק חלק קטן מתשלומי ההורים (בין 15% ל – 30% מהתשלום לתלמידי כיתות ו'), ועדיין מוטל היה על ההורים לשלם לבית הספר סכום נכבד מדי חודש, בפרט כשמדובר במשפחות שיש להם מספר ילדים בגילאי בית הספר.

נוכח עובדה זו, לדעת הביקורת היה על העירייה לסייע למעוטי יכולת סיוע נוסף באמצעות תקציביה, ובמיוחד לתלמידים המתגוררים ברובעי העיר החלשים מבחינה כלכלית וחברתית (ראה פרוט בסעיף 2.4 דלהלן).

2.3.2. חוזר מנכ"ל קובע את סדרי הגשת הבקשה לקבלת הסיוע ואת אופן הטיפול בה. בחוזר נקבע כי בית ספר שלא יקיים את ההוראות, תבוטל זכאותו לקבל מלגות עבור תלמידיו.

הביקורת בחנה את קיום הנחיות חוזר מנכ"ל בנושא קבלת הסיוע לתלמידים מעוטי יכולת. להלן הממצאים:

- **ועדת הנחות** – ההוראות קובעות כי בית הספר יקים ועדה שתדון בבקשות לקבלת הסיוע. נמצא כי בבתי הספר שנבדקו פועלת ועדה כנדרש.
- **פרסום** – ההוראות קובעות כי הנהלת בית הספר תכלול בחוזר התשלומים שבית הספר מפיץ להורים מידע בדבר הסיוע שמעניק משרד החינוך לתלמידים ממשפחות מעוטות יכולת. נמצא כי בבתי הספר אחדות ויד-שבתאי הנחיה זו אינה מבוצעת וכי אין מועבר מידע להורים בדבר האפשרות לקבל סיוע ממשרד החינוך.

- **בחינת המצב הכלכלי של המבקש** – ההוראות קובעות כי בעת הגשת הבקשה לסיוע, יש לצרף לבקשה מסמכים המעידים על מצבו הכלכלי של המבקש. נמצא כי בתי הספר המגינים ויד-שבתאי מיישמים את ההוראה. בבית הספר אחדות נמצא כי לאחר העברת סכום המלגה לתלמיד, נוהג בית הספר להחזיר להורים את המסמכים שמסרו, בניגוד להנחית חוזר המנכ"ל המחייבת את שמירת התיעוד בבית הספר לצורך בקרה.

- **קריטריונים למתן סיוע** – ההוראות קובעות כי על הועדה להגדיר קריטריונים שעל-פיהם תבחן בקשת התלמיד. נמצא כי בתי הספר לא הגדירו קריטריונים ברורים ואחידים לקביעת סכום הסיוע, כך שלא ניתן היה לבחון את החלטות הועדה. נציין כי הממצא בדבר העדר הקריטריונים תקף גם בהתייחס למתן הנחות להורים בתשלומי רשות.

הביקורת העירה כי על מינהל החינוך לקבוע קריטריונים אחידים וברורים למתן הסיוע למשפחות מעוטות יכולת (למשל, טבלה מדורגת של הכנסה לנפש), וכן עליו לפרסם הנחיות ונהלי עבודה שיפורטו בהם המסמכים הנדרשים שעל ההורים לצרף לבקשה, אופן חישוב ההכנסה וכדומה.

2.4. סיוע מטעם העירייה

בשנת הלימודים תש"ע, החליטה העירייה להקצות תקציב יעודי עבור סיוע לתלמידים ממשפחות מעוטות יכולת.

בשנת תש"ע הוקצו למטרה זו 225 אלש"ח והסכום חולק ל – 35 בתי ספר. בין היתר, העביר המינהל בשנת הלימודים תש"ע לבתי הספר אחדות, המגינים ויד-שבתאי תקציב עבור תלמידים ממשפחות מעוטי יכולת בסך 6 אלש"ח, 10 אלש"ח ו – 12 אלש"ח (בהתאמה).

נמצא כי מינהל החינוך לא קבע קריטריונים על-פיהם יחולקו התקציבים לכל בית ספר. כמו כן, לא הוגדרו הנחיות לבתי הספר המתייחסות לאופן חלוקת המלגות לתלמידים.

מינהל החינוך מסר לביקורת כי נוהל בעניין זה (הכולל, בין היתר, קריטריונים לחלוקת הסיוע והנחיות בנוגע לתהליך הטיפול בבקשות) נמצא בשלבי עריכה, ועם סיום כתיבתו יופץ הנוהל לכל בתי הספר.

2.5. שימוש בכספי הורים

חוזר מנכ"ל קובע כי יש להשתמש בכספי ההורים רק למטרה שלשמש נגבו. נמצא כי בית הספר אחדות עושה שימוש בכספי הורים שלא בהתאם ליעוד הגבייה. להלן דוגמאות:

- בשנה"ל תש"ע רכש בית הספר 24 כסאות בעלות כוללת של 3,495 ₪. רכישה זו שולמה מכספי ההורים ונרשמה בסעיף הוצאות "תוכנות ולומדות". מבדיקתנו עולה כי הכיסאות שנרכשו משמשים בחלקם את התלמידים (בכיתה הפרטנית) ובחלקם נמצאו בחדרי הצוות המנהלי והפדגוגי.
- בשנה"ל תשע"א רכש בית הספר מכספי ההורים מתקן שתייה בעלות של 3,930 ₪ שהוצב בחדר המורים.

לדעת הביקורת, רכישות אלה לא אמורות להיות משולמות מחשבון ההורים.

3. רכש

כל בית ספר מבצע רכישות של שירותים וטובין בהתאם לצרכיו. היקף הרכש השנתי בכל אחד משלושת בתי הספר שנבדקו נאמד בממוצע בשלושת השנים האחרונות בכ – 300 אלש"ח לשנה.

בשנה"ל תשס"ז פרסמה העירייה נוהל "רכש, עבודות ושרות – קבלת הצעות מחיר" שהוחל על בתי הספר הפועלים בשיטת ניהול עצמי, כדוגמת בתי הספר נשוא הביקורת.

התברר כי שלושת מנהלי בתי הספר לא ידעו על קיום הנוהל. הביקורת העירה כי יש להפיץ שוב למנהלי בתי הספר נוהל זה וכן נהלים אחרים בתחום הניהול הכספי. עוד המליצה הביקורת לקיים הדרכה (לפחות אחת לשנה במסגרת ימי ההערכות) שבה ירוענו הוראות הנהלים.

הביקורת בחנה האם תהליכי הרכש בבתי הספר מבוצעים בהתאם לנוהל. להלן הממצאים:

- **הצעות מחיר** – הנוהל קובע את מספר הצעות המחיר הנדרשות בהתאם לעלות הרכישה וכן את תהליך הגשת הצעות, כמפורט להלן: רכישות עד 1,000 ₪ - לפי שיקול דעת המנהל, בין 1,001 ₪ ל- 6,000 ₪ - שתי הצעות מחיר (רצוי סגורות) ומעל 6,000 ₪ - שלוש הצעות מחיר סגורות. הביקורת בחנה מדגם של חשבוניות ששולמו על-ידי בתי הספר בשנים תש"ע ותשע"א.

נמצא כי בית הספר יד-שבתאי מקפיד על קבלת מספר הצעות מחיר כנדרש. בבתי הספר אחדות והמגינים נמצא כי הם אינם נוהגים לבקש הצעות מחיר מספקים שיש להם עימם קשרי עבודה מתמשכים. לדוגמא, שני בתי הספר רוכשים באופן קבוע דיו למדפסות מספק מסוים (בסכומים הנעים בין 3,000 ל - 5,000 ₪ בשנה), מבלי לקבל הצעות מחיר מספקים אחרים ומבלי לבדוק האם המחיר שהם משלמים הולם את תנאי השוק.

לדעת הביקורת, יש הכרח לבחון מעת לעת את התאמת המחירים שבתי הספר משלמים לתנאי השוק, במיוחד כשמדובר על ספקים קבועים.

- **ועדת הרכש** – הנוהל קובע כי בית הספר יקים ועדת רכש. על הוועדה לערוך פרוטוקול שבו יפורטו הצעות המחיר שהתקבלו וינומקו הסיבות לבחירת הספק הזוכה.

נמצא כי בתי הספר אחדות ויד-שבתאי לא הקימו ועדת רכש ולא היה תיעוד על השיקולים לבחירת הספקים. בבית הספר המגינים פעלה ועדת רכש אך לא נרשמו פרוטוקולים בישיבותיה, כך שלא ניתן לדעת מה היו השיקולים לבחירת הספק הזוכה.

- **ביצוע הזמנה** – נמצא כי בכל בתי הספר שנבדקו, לא נעשה שימוש בטופס הזמנה שבו אמורים להירשם פרטי ההזמנה, ואף לעיתים נעשו הזמנות רכש בשיחת טלפון עם הספק.

לדעת הביקורת, יש הכרח לבצע את ההזמנה באמצעות טופס הזמנה, על מנת למנוע אי בהירות לגבי תנאי ההזמנה (תאור הפריט, תנאי התשלום וכדומה).

4. הנהלת חשבונות**4.1. רישום חשבונאי**

בהתאם להנחיות, ספרי החשבונות של בתי הספר (חשבון בית הספר וחשבון הורים) מחולקים לסעיפי הכנסות והוצאות ייעודיים, ויש לשייך אליהם את ההכנסה או ההוצאה בהתאם לייעודם.

ביה"ס אחדות

הביקורת מצאה כי בית הספר לא רשם בספרי החשבונות באופן נכון את ההכנסה או ההוצאה בהתאם לייעודם. לדוגמא, בית הספר עושה שימוש בתשתית אינטרנט (ADSL) של חברת בזק.

מבדיקתנו עולה כי ההוצאה החודשית בגין התשלום לספק נרשמה בחשבון ההורים באופן שונה בכל חודש: בחודש אחד נרשמה ההוצאה בסעיף "תוכנות ולומדות", בחודש שלאחריו נרשמה בסעיף "למידה פעילה" ובחודש הבא נרשמה ההוצאה בסעיף "שיפור דרכי למידה".

הביקורת העירה כי רישום ההוצאה תחת סעיפים שונים אינה מאפשרת קבלת מידע מלא בנוגע להיקף ההוצאה השנתית בתחום מסוים.

4.2. אישורי מס

בהתאם להנחיות העירייה, על מוסדות החינוך להקפיד לקבל מכל הספקים ונותני השירותים עימם הם מקיימים קשרי עבודה אישור על ניהול ספרים ואישור על ניכוי מס במקור. בהתאם להנחיות, חל איסור על מוסדות החינוך להתקשר עם ספקים ונותני שירותים ללא המצאת מסמכים אלו.

ביה"ס יד-שבתאי

מבדיקתנו עולה כי בית הספר לא נהג לדרוש אישורי מס מהספקים. נציין, כי חברת שחף לא בדקה נושא זה במסגרת הביקורות שערכה בבית הספר, למרות שנדרשה לעשות זאת על פי החוזה.

מנהל בית הספר מסר כי נוכח הערת הביקורת, פנתה מזכירת בית הספר לכל הספקים ונותני השירותים וביקשה שיעבירו לבית הספר את המסמכים הנדרשים.

4.3. כספת בית הספר

הוראות חוזר מנכ"ל קובעות כי **"מנהל בית הספר חייב לערוך ספירת פתע של קופת בית הספר ולוודא התאמה עם הרישום בספר התקבולים – פעם בחודש, לפחות"**.

הביקורת מצאה כי ההוראה אינה מבוצעת וכי מנהלי בתי הספר שנבדקו אינם מקיימים ספירות פתע בקופות בתי הספר. להלן פרוט הממצאים:

ביה"ס אחדות

בתאריך 30.11.10, בדקה הביקורת את כספת בית הספר וספרה את הכספים המצויים בה, ומצאה את הליקויים הבאים:

- **גישה לכספת** – כספת בית הספר ממוקמת במשרד המנהלת ופתיחתה מבוצעת על-ידי הזנת קוד. מבדיקתנו עולה כי הקוד לפתיחת הכספת היה ידוע למנהלת בית הספר, לסגניתה, למזכירה ולאב הבית. כמו כן, התברר כי הסיסמה לכספת לא הוחלפה זמן רב.

הביקורת המליצה להחליף את הקוד לכספת אחת לתקופה (לפחות אחת לשלושה חודשים), ולאפשר שימוש בכספת למנהלת ולמזכירה בלבד.

- **כספי מורים** – מנהלת בית הספר נוהגת לאחסן בכספת מזומן והמחאות השייכים לוועד המורים, ללא רישום כלשהו המעיד על שייכות הכספים לוועד המורים.

הביקורת העירה כי אין לאחסן כספים אלה בכספת בית הספר, ועל ועד המורים להפקידם לחשבון הבנק שהוא מנהל.

- **שימוש בהמחאות** – בית הספר משלם לספקים באמצעות המחאות. התברר כי בית הספר לא ממספר את פנקסי ההמחאות ובפועל עושה שימוש במספר פנקסים במקביל, דבר המקשה על המעקב אחר השימוש בהמחאות.

ביה"ס יד-שבתאי

בתאריך 26.1.2011 בדקה הביקורת את כספת בית הספר וספרה את הכספים המצויים בה.

נמצא כי סכום המזומנים וההמחאות שהיו בכספת תאם את הרישום במערכת אסיף. עוד נמצא כי מזכירת בית הספר אינה מקפידה לרשום "למוטב בלבד" על המחאות דחויים (יחד עם שרטוט "קרוס"). כמו כן, נמצא כי המזכירה מסבה את ההמחאות לטובת בית הספר מיד במועד קבלתם ולא סמוך להפקדתם, ואם יאבדו או יגנבו, ניתן יהיה לפדותם.

ביה"ס המגינים

בתאריך 03.01.11 בדקה הביקורת את הכספים המצויים בכספת בית הספר, ומצאה התאמה בין הרישום במערכת לבין התקבולים שנמצאו בכספת. כמו כן, נמצא כי ההמחאות נחתמו כנדרש ותויקו על-פי מועד פירעונם.

4.4. מאזני בוחן

על פי הוראות חוזר מנכ"ל, בתום שנת הלימודים יעבירו מוסדות החינוך למינהל החינוך דו"ח "מאזן בוחן" שנתי המסכם את הפעילות הכספית של בית הספר בשנת הלימודים שהסתיימה, הן בחשבון בית הספר והן בחשבון הורים.

הביקורת בחנה את דו"חות המאזן השנתיים שהגישו בתי הספר בגין השנים תשס"ח עד תש"ע. נמצא כי כל בתי הספר פועלים בהתאם להנחיות הממליצות כי על בתי הספר לסיים את שנת הפעילות ביתרות חיוביות בהיקף של 5% - 10% ממחזור הפעילות.

5. פרויקט השאלת ספרים

פרויקט השאלת ספרים (להלן "הפרויקט") מאפשר לתלמידי בתי הספר לקבל בהשאלה את ספרי הלימוד הנדרשים להם, בתמורה לתשלום אגרת השאלה שנתית. גובה האגרה היה בשנת הלימודים תשע"א בסך 280 ₪ לתלמיד. הביקורת מציינת כי האגרה הינה התשלום הגבוה ביותר, מתוך התשלומים שהורי התלמידים נדרשים לשלם במהלך שנת הלימודים.

בנוסף לתשלומי ההורים, הפרויקט פועל במימון חלקי של משרד החינוך (הקצאת תקציב לחידוש מאגר הספרים) ובמימון העירייה (הקצאת תקציב סיוע לתלמידים נזקקים).

ההיקף הכספי המרבי של הפרויקט נאמד בכ – 50 אלש"ח בשנה בבתי הספר אחדות ויד-שבטאי ובכ – 80 אלש"ח בבית הספר המגינים (עפ"י חישוב של סכום האגרה לתלמיד כפול מספר התלמידים בכל מוסד).

כל בית ספר רשאי לבחור את הספק שבאמצעותו יפעיל את הפרויקט, או לחילופין רשאי בית הספר לבצע את הפרויקט באמצעים עצמיים. במקביל לכך, יכול כל הורה לרכוש ספרים באופן עצמאי בכל חנות ספרים.

התברר כי בתי הספר שנבדקו הפעילו את הפרויקט באמצעות ספקים שונים: בשנת תש"ע הפעיל ספק אחד את השרות בבתי הספר אחדות והמגינים (להלן "ספק א'") וספק אחר הפעיל את השרות ביד-שבטאי (להלן "ספק ב'"). בשנת תשע"א עבר בית הספר אחדות לספק אחר (להלן "ספק ג'"), כך שבשנה זו הפעילו את השרות בשלושת בתי הספר שלושה ספקים שונים.

הביקורת בדקה את הפעלת הפרויקט בבתי הספר, לרבות סדרי גביית האגרה, הספקת הספרים לתלמידים, התחשבות עם הספק ועוד.

5.1. בחירת הספק

כאמור, ההיקף הכספי המרבי של הפרויקט בבתי הספר שנבדקו נאמד ב – 50 אלש"ח עד ל – 80 אלש"ח לשנה בכל בית ספר.

נהלי העירייה העוסקים בהסדרת ההתקשרויות בין בתי הספר לבין ספקים ונותני שירותים, קובעים כי רכישה בסכום של מעל ל - 6,000 ₪ תעשה לאחר קבלת שלוש הצעות מחיר לפחות. עוד קובע הנוהל כי התקשרות של בית הספר בסכום של בין 20,000 ₪ לבין 50,000 ₪ תעשה באמצעות ועדת הרכש הבית ספרית, בהשתתפות נציג מינהל החינוך, והתקשרות בסכום של מעל ל - 50,000 ₪ תבוצע באמצעות וועדת הרכש של העירייה.

מבדיקתנו עולה כי כל בתי הספר לא פעלו בהתאם להוראות הנוהל וכי בחירת כל הספקים של השאלת הספרים לא הובאה לדיון בוועדת הרכש. חמור מכך, בתי הספר לא פעלו לקבל שלוש הצעות מחיר לפחות מספקים שונים, כנדרש בנהל.

יש לציין שכבר בשנת 2005 הדגיש מינהל החינוך במכתב ששלח למנהלי בתי הספר, כי בעת ההתקשרות עם ספק השאלת ספרים יהיה עליהם לפעול לפי הוראות נוהל הרכש. בפועל, בתי הספר לא פעלו על פי הנחיית המינהל והמינהל לא בדק את יישום הנחיותיו.

הביקורת רואה בחומרה את הליך בחירת הספקים על-ידי בתי הספר, שלא באמצעות ועדת הרכש של העירייה, או לחילופין (אם מדובר על התקשרות בסכום הנמוך מ- 50,000 ₪) ללא בחינת מספר הצעות מחיר בוועדת הרכש הבית ספרית, בניגוד לנהלי העירייה ובניגוד לכללי המינהל התקין.

5.2. הסכם התקשרות עם הספק

הביקורת מצאה כי נוסח ההסכמים שנחתמו בין בתי הספר שנבדקו לבין הספקים, הוכן על-ידי הספקים ולא הובא לבדיקה ולאישור של הלשכה המשפטית של העירייה.

התברר לביקורת כי רק במהלך שנת תשי"ע, פנה מינהל החינוך ללשכה המשפטית של העירייה בבקשה שתערך הסכם חדש אשר יסדיר את ההתקשרות בין העירייה לבין ספקי השרות.

עוד התברר כי לאחר שהוכן נוסח ההסכם החדש, לא פעל מינהל החינוך להטמעת החוזה בבתי הספר, גם במקרים שבהם החל בית הספר תקופת התקשרות עם ספק חדש.

לדעת הביקורת, שגה מינהל החינוך בכך שהותיר את בתי הספר לפעול באופן עצמאי מול הספקים בכל הנוגע לניסוח ההסכם.

הביקורת בחנה את תנאי ההתקשרות בין בתי הספר ובין הספקים. להלן הממצאים:

בתי הספר אחדות והמגינים (ספק א')

- **הקצבת העירייה - העירייה מעבירה לבתי הספר סכום שאמור לכסות את התשלום המופחת שמשלמים לספק תלמידים ממשפחות מעוטות יכולת, או לממן רכישת חוברות עבודה והרחבת סל הספרים. לדוגמא, בשנת תשס"ט העבירה העירייה לבתי הספר אחדות והמגינים למטרה זו 10,000 ₪ (לכל אחד) ובשנת תש"ע 8,000 ₪.**

בהסכם בין הספק לבין בתי הספר נקבע כי "כל התקציבים שיתקבלו מהעירייה ו/או ממשדד החינוך לטובת נושא ההשאלה יועברו לספק". בפועל, נמצא כי העירייה העבירה בכל שנה לבתי הספר תקציב לטובת רכישת ספרי לימוד למעוטי יכולת ורכישת חוברות עבודה, וכי בית הספר העביר את התשלום במלואו לספק.

הן מינהל החינוך והן בתי הספר לא דרשו מהספק שיציג אסמכתאות המעידות על כמות התלמידים שלא שילמו לו את מלוא הסכום הנדרש, או אסמכתאות המעידות על עלויות שונות שנאלץ לשאת בהן מעבר לדרישות ההסכם, כגון רכישת חוברות עבודה (ראה פרוט בסעיף 5.5 דלהלן).

- **הגדרת סל הספרים** – בהסכם נקבע כי הספק מתחייב לספק לתלמידים ספרים וחוברות על בסיס השאלה וכי כל שנה יוכל בית הספר לעדכן 20% מכלל הספרים. יחד עם זאת, לא הוגדר בהסכם מהו סל הספרים והחוברות הנדרשים לכל שכבת גיל, וכן לא נקבע מנגנון לעדכון סל הספרים.
- **הגדלת הסכום לתשלום** – בהסכם נקבע כי תעריף האגרה הינו בכפוף לחוזר מנכ"ל, אך גם נקבע בהסכם שבית הספר רשאי לגבות סכום גבוה יותר. סעיף זה הינו בניגוד לחוזר מנכ"ל ולהנחיות משרד החינוך, האוסרות על גביית אגרת השאלה בסכום העולה על הסכום המרבי שקבעה ועדת החינוך של הכנסת.
- יחד עם זאת, מנהלות בתי הספר מסרו לביקורת כי בפועל, בכל השנים שבהם פעל הפרויקט, לא גבו בתי הספר אגרת השאלת ספרים מעבר לסכום המאושר.
- **מועד ההספקה** – בהסכם נקבע כי **"השאיפה לספק את כל ספרי הלימוד לתלמידי בית הספר עד לתאריך 1.9 בכל תחילת שנת לימודים, במידה והספרים ו/או החוברות ניתנים להשגה (יצאו לאור)"**.
- לדעת הביקורת, מן הראוי היה לקבוע בחוזה באופן ברור וחד משמעי כי הספרים יסופקו לפני תחילת שנת הלימודים, ולא נכון היה להשתמש בחוזה במונח "שאיפה". כמו כן, לא נקבע בהסכם מנגנון פיצוי כלשהו בגין אי הספקת הספרים במועד, שלא כתוצאה מעיכוב בהוצאתם לאור.
- **הבעלות על הספרים**
- ביה"ס אחדות** - בהסכם בין ביה"ס אחדות לבין הספק נקבע כי **"בתום ההסכם בין הצדדים ובמידה ויוחלט לסיימו, כל הספרים שנמצאים ברשות התלמידים יישארו בבית-הספר"**.
- מבדיקתנו עולה כי ההתקשרות בין הצדדים הסתיימה בתום שנה"ל תש"ע, ולטענת מנהלת בית הספר חלק מהספרים לא הוחזרו לבית הספר. בית הספר לא ניהל רישום לגבי התלמידים שלא החזירו את הספרים, ולא עשה די להחזירם.**

ביה"ס המגינים – נמצא כי בהסכם עם הספק נרשם "על התלמידים להחזיר לספק את הספרים בתום שנת הלימודים". לדעת הביקורת על בית הספר היה לכלול בחוזה התחייבות של הספק להחזיר לבית הספר את הספרים בתום תקופת ההתקשרות.

- **ערכות ביצוע** – בהסכם נקבע כי מידי שנה יפקיד הספק צ'ק בטחון בסכום הגבייה הצפויה, לצורך הבטחת ביצוע ההסכם. מנהלות בתי הספר מסרו לביקורת כי בכל שנות עבודתן עם הספק, לא ביקשו מהספק שיפקיד צ'ק ביטחון, בניגוד לנדרש בהסכם.

הסכם ביה"ס יד-שבתאי (ספק ב')

- **תקופת ההתקשרות** – נמצא כי הספק לא חתם כלל על ההסכם, וההסכם נחתם רק ע"י מנהל בית הספר. בהסכם נקבע כי תקופת ההתקשרות בין בית הספר לבין הספק הינה לשלוש שנים, אולם לא צוין מועד תחילת ההסכם וכן לא צוין תאריך חתימתו על-ידי בית הספר, כך שלא ניתן לקבוע במדויק את מועד תחילתו ומועד סיומו. עוד נמצא כי בהסכם ניתנה לספק בלבד האופציה להאריך את תקופת ההסכם בשנתיים נוספות, זאת מבלי שבית הספר יוכל לסרב לכך מכל סיבה שהיא.

- **תקציבים המתקבלים מהעירייה** – בהסכם נקבע כי "כל התקציבים המגיעים מהעירייה לטובת השאלת הספרים יועברו לספק". מבדיקתנו עולה כי בהסכם לא הוגדרו השרות שהספק אמור לספק בתמורה לכספים שיקבל מהעירייה. כמו כן, לא נקבע בהסכם שחובה על הספק לדווח לבית הספר על האופן שבו ניצל את התקציב שקיבל מהעירייה.

- **שיטת הספקת הספרים ואיסופם** – בהסכם לא הוגדרה שיטת הספקת הספרים לפני תחילת שנת הלימודים ואיסופם בסוף השנה. כמו כן, בהסכם לא נקבע מועד הספקת הספרים, וכן לא הוגדר מנגנון קנסות למקרים של אי עמידה במועד ההספקה, שלא מסיבות שהוגדרו בהסכם.

לאחר הביקורת מסר מנהל בית הספר כי הספק חתם על ההסכם וכי נערכו בו מספר שינויים במטרה לתקן את הליקויים שציינה הביקורת.

5.3. שימוש בחדרי בתי הספר

התברר לביקורת כי כל בתי הספר שנבדקו אפשרו לספקים לעשות שימוש בחדרי הכיתות בבית הספר, לצורך חלוקת הספרים לתלמידים בתחילת כל שנה ולצורך איסופם בסוף שנת הלימודים. הספקים הגיעו לבתי הספר בימים שנקבעו (לחלוקה או לאיסוף הספרים) והשתמשו לפחות בכיתה אחת בכל יום.

בתי הספר מסרו לביקורת כי החלוקה והאיסוף של הספרים בוצעו בתוך בית הספר לבקשתם של בתי הספר, כדי להקל על הורי התלמידים.

לדעת הביקורת, ראוי היה שפעילות זו לפרטיה תוסדר בהסכם עם הספק (כגון אחריות בנזיקין, העדר יחסי עובד-מעביד וכדומה).

5.4. פרסומת מסחרית

סעיף 6 בתקנות הגנת הצרכן קובע כי **לא יינקטו דרכי שיווק במוסד חינוך ולא ינוצלו עזרי לימוד לצורך קידום מכירות, אלא אם כן התקבל היתר לכך מהמנהל הכללי של משרד החינוך.**

התברר לביקורת כי בתי הספר אחדות והמגינים, בשיתוף עם ספק א', שלחו להורי התלמידים בתחילת השנה מכתב בנושא פרויקט השאלת ספרים המתקיים בבתי הספר. בניגוד להוראות, כלל המכתב פיסקה המציעה הנחות ומבצעים למי שירכוש מהספק פריטים שונים עבור ילדיו, כגון מחברות, יומנים, מחשבוניס, ילקוטים, קלסרים, מכשירי כתיבה ועוד (בקניה מעל סכום של 100 ₪).

לדעת הביקורת, שגו מנהלות בתי הספר שחתמו על מכתב להורים, הכולל גם פיסקה העלולה להתפרש כהמלצה לרכוש מספק מסוים ציוד לבית הספר (בנוסף לרכישת שרותי השאלת הספרים).

5.5. סיוע לתלמידים מעוטי יכולת

מידי שנה, מקצה העירייה תקציב מיוחד המיועד לסייע להורי התלמידים שמצבם הכלכלי נמוך בתשלום אגרת השאלת ספרים. כמו כן מיועדת ההקצבה לרכישת חוברות עבודה ולהרחבת סל הספרים. ההקצבה לכל בית ספר נקבעת על-פי מדד הטיפוח הבית ספרי.

5.5.1. הביקורת מצאה כי מינהל החינוך הודיע לבתי הספר על סכום הסיוע שהוקצה להם רק לאחר תום שנת הלימודים שעבורה בוצעה ההקצאה, וגם העברת התקציב בפועל בוצעה רק לאחר תום שנת הלימודים.

מאחר וההודעה על גובה הסכום שהעירייה תעביר לבתי הספר נמסרה למנהלים רק לאחר תום שנת הלימודים, ועדת ההנחות שפעלה בכל בית ספר קיבלה החלטות במהלך השנה בנוגע לחלוקת הסיוע לתלמידים, מבלי שהיה בידיה מידע על הסכום העומד לרשותה.

לדוגמא, בבית הספר אחדות אישרה הוועדה בשנה"ל תש"ע הנחות לתלמידים בסך כולל של 6,044 ₪, אך בפועל הקצה מינהל החינוך לבית הספר 8,000 ₪. בבית הספר המגנים, אישרה הוועדה בשנה"ל תש"ע הנחות בסך כולל של 5,040 ₪, אך בפועל הקצה מינהל החינוך לבית הספר 8,000 ₪. בשנה"ל תשס"ט אישרה הוועדה הנחות בסך כולל של 4,140 ₪, אך בפועל הקצה מינהל החינוך לבית הספר 10,000 ₪.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך ליידע את בתי הספר מבעוד מועד (בטרם התכנסה ועדת ההנחות) על היקף הסיוע שהקצה לתלמידי בתי הספר, על מנת שלא לרוקן מתוכן את עבודת ועדת ההנחות.

5.5.2. כאמור, הביקורת מצאה כי על-פי ההסכמים בין בתי הספר לבין הספקים, נדרשו בתי הספר להעביר לספקים את מלוא תקציב הסיוע שקיבלו מהעירייה.

התברר כי בית הספר העביר את ההקצבה מבלי לקבל מהספקים פרוט בנוגע לכמות התלמידים שבפועל לא שילמו לו את מלוא התשלום הנדרש.

לדעת הביקורת, על בתי הספר היה לקבל מהספקים נתונים מדויקים לגבי התלמידים שקיבלו מהם ספרים ללא תשלום או בתשלום מופחת, וכן לקבל נתונים מדויקים על עלות חוברות העבודה שסופקו לתלמידי הכיתות הנמוכות. על בתי הספר היה לשלם לספקים רק את הסכום שהספק הציג לגביו אסמכתאות המבססות את הדרישה לתשלום.

כמו כן, גם על מינהל החינוך היה לקבל רשימה מפורטת הכוללת את שמות מקבלי ההנחות, וכן את רשימת חוברות העבודה והספרים שהספק רכש מכספי הסיוע, על פי דרישת בית הספר.

הביקורת רואה בחומרה את העדר הבקרה של מינהל החינוך אחר אופן ניצול התקציב שהעירייה מעבירה לבתי הספר ושבתי הספר מעבירים לספקים, בגין הסיוע לתלמידים נזקקים.

5.6. החלפת ספק בבית הספר אחדות

בשנת תש"ע הסתיימה ההתקשרות בין בית הספר לבין ספק א', ובשנת תשע"א החלה התקשרות עם ספק ג'. מבדיקתנו עולה כי ההתקשרות עם הספק החדש (ספק ג') בוצעה בעל-פה, מבלי שתוסדר ההתקשרות בין הצדדים באמצעות הסכם.

הביקורת רואה בחומרה התקשרות למתן שרות בהיקף כספי גדול בין בית הספר לבין ספק, מבלי שיוגדרו תנאי ההתקשרות ומבלי שיחתם הסכם בין הצדדים.

5.7. גביית אגרת השאלת ספרים

כאמור, השתתפות בפרויקט השאלת ספרים כרוכה בתשלום אגרה בסך 280 ₪ בגין כל תלמיד. להלן הליקויים שמצאה הביקורת בנוגע לגביית אגרת השאלת ספרים בבתי הספר שנבדקו:

בית הספר המגינים

נמצא כי ספק א' העביר למזכירת בית הספר פנקס קבלות של בית העסק, כך שגביית האגרה עבור הספק נעשתה על-ידי מזכירת בית הספר, והכספים נשמרו בבית הספר עד לאיסופם על-ידי נציג הספק.

חמור מכך, מי שהיתה מזכירת בית הספר בעבר מסרה לביקורת כי הספק שילם לה במשך שלוש שנים תשלום בסך 500 ₪ מידי שנה, בגין פעולות הגבייה שביצעה עבורו במסגרת פרויקט השאלת ספרים.

כשנה לאחר שמזכירת בית הספר מסרה לביקורת את המידע דלעיל, פנתה המזכירה למבקר העירייה ובקשה לשנות את גרסתה. לדבריה, הספק העביר את התשלום בסך 500 ₪ לידי המנהל כתרומה לבית הספר, והמנהל רכש באמצעותם ציוד עבור תלמידים נזקקים. לדבריה, התרומה לא נרשמה ברישומי הנהלת החשבונות של בית הספר.

בשיחה שקיימה הביקורת עם המנהל הקודם של בית הספר, מסר המנהל כי לא זכור לו האם העביר הספק תרומה במזומן לבית הספר וכי למיטב זכרונו הספק תרם מוצרים לתלמידי בית הספר (כגון חולצות בית ספר). כמו כן, למיטב ידיעתו לא קיבלה המזכירה תשלום מהספק. הביקורת מציינת כי בחלוף הזמן ונוכח הגרסאות השונות, אין היא יכולה לעמוד על העובדות לאשורן בעניין זה.

בית הספר יד-שבתאי

עד לשנת תשע"א נוהל פרויקט השאלת ספרים באופן עצמאי על-ידי בית הספר. עם כניסתו לתפקיד, בתחילת תשע"א, החליט מנהל בית הספר להפעיל את הפרויקט באמצעות ספק חיצוני ובחר בספק ב'.

מנהל בית הספר מסר לביקורת כי מאחר וההחלטה התקבלה לאחר שכבר הופץ להורים החוזר בדבר הסדרת התשלומים לאותה שנה (חוזר שכלל, בין היתר, גם את תשלום האגרה עבור השאלת ספרים), החליט המנהל כי בשנת תשע"א תבצע מזכירת בית הספר גם את הגבייה בגין השאלת ספרים, למרות שבפועל הפרויקט יבוצע באמצעות ספק חיצוני.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שמנהלי בתי הספר אפשרו שימוש במזכירות בתי הספר, שהינן עובדות העירייה, לטובת ביצוע פעולות גבייה עבור גורם מסחרי פרטי.

התברר לביקורת כי חברת שחף העירה מספר פעמים למינהל החינוך על כך שהמזכירות במספר בתי ספר עוסקות בגביית האגרה עבור הספקים. כמו כן הודיעה החברה לחשבת המינהל כי **"יש להוציא הוראה גורפת לכלל בתי הספר בנושא זה, על מנת שתופעת גביית הכספים האסורה שאינה שייכת לבי"ס תופסק"**.

נמצא כי מינהל החינוך לא שלח לבתי הספר הנחיות בעניין זה וכי גם בשנים תש"ע ותשע"א המשיכו המזכירות באותם בתי הספר לגבות את אגרת השאלת הספרים, למרות שאלה אינם כספי בית הספר.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך להנחות את כלל בתי הספר המפעילים את הפרויקט באמצעות ספק חיצוני, שאין לבצע פעולות גבייה ופעולות אחרות עבור הספק על-ידי הצוות המנהלי של בית הספר, וכי על הספק להקצות משאבים עצמיים לצורך פעולות הגבייה, איסוף הספרים מהתלמידים לאחר סיום שנת הלימודים, חלוקת הספרים לקראת השנה החדשה, או כל פעולה אחרת הנדרשת לביצוע הפרויקט.

5.8. פיקוח מינהל החינוך

הביקורת מצאה כי מעורבות מינהל החינוך בהפעלת הפרויקט בבתי הספר השונים בעיר היתה מצומצמת מאוד והתמקדה בעיקר בהעברת סיוע כספי לבתי הספר בגין תלמידים ממשפחות מעוטות יכולת (כאמור, מבלי לבדוק מהו היקף הסיוע הנדרש ומה השימוש שנעשה בכספים).

הביקורת רואה בחומרה את העדר מעורבותו של מינהל החינוך בפרויקט. לדעת הביקורת, על מינהל החינוך היה לקיים פיקוח ממשי על יישום הנחיות חוזר מנכ"ל והוראות נוהל הרכש, בכל הקשור לתהליך בחירת הספקים ולאופן ההתקשרות עימם.

כמו כן, לדעת הביקורת, ראוי היה כי מינהל החינוך ינחה את בתי הספר למנות בכל בית הספר בעל תפקיד שיעסוק בהסדרת מכלול הפעילויות הנובעות מפרויקט השאלת ספרים, ובכלל זה פיקוח על איכות השרות של הספק ועל ההתחשבות עימו.

לאחר הביקורת הודיע מינהל חינוך כי החליט לשנות את אופן ביצוע הפרויקט ולהפעילו באמצעות החברה העירונית למתנ"סים.

6. מתקני בית הספר

הביקורת ערכה סיורים במבנים ובחצרות של בתי הספר שנבדקו בליווי המנהלים, ולהלן הממצאים:

6.1. ביה"ס אחדות

6.1.1. ליקויי בטיחות

מבדיקתנו עולה כי למרות שבית הספר הוקם לפני כחמישים שנה, צוות בית הספר בשיתוף מינהל החינוך פועל לטיפול המבנים ושיפוצם, במטרה ליצור, במידת האפשר, סביבה לימודית נעימה.

יחד עם זאת, נמצאו בבית הספר מספר ליקויי בטיחות. לדוגמא, בספריה בית הספר נמצא כי ניתקה מסגרת החלון מהקיר, דבר אשר עלול לגרום לנפילתו. דוגמא נוספת: אחד ממבני בית הספר שימש בעבר כחדר אוכל, והוסב לאולם ספורט. התברר כי במבנה הותקנה בעבר תקרה תלויה, ובמקרים בהם היא נפגעת מכדור נופלים חלקים ממנה.

הביקורת המליצה כי האחראי על הבטיחות במוסדות חינוך יערוך סקר בטיחות מקיף בבית הספר, יאתר את ליקויי הבטיחות הקיימים בבית הספר וינחה את בית הספר לטפל בליקויים שמצא.

6.1.2. ביקורת כיבוי אש

בהתאם להנחיות רשות הכיבוי, יש לערוך אחת לשנה בדיקה של כלל אמצעי הכיבוי בבית הספר (מטפים, גלגלונים כיבוי וכדומה). מבדיקתנו עולה כי הבדיקה האחרונה בוצעה בחודש אפריל 2009, לפני למעלה משנה ושמונה חודשים.

לאחר הביקורת, מסרה מנהלת בית הספר כי אמצעי הכיבוי נבדקו כנדרש והוחלפו במידת הצורך.

6.1.3. אירוע הצפה

בתאריך 3.11.2009 הוצפו במים ספריית בית הספר וכיתת השילוב, כתוצאה מחדירת מי גשמים לקומה העליונה של בית הספר. הנזק שנגרם נאמד בכ- 17 אלש"ח. נציגי מחלקת אחזקה שבדקו את הסיבות לאירוע קבעו כי חדירת מי הגשמים נבעה מעבודה לקויה של קבלן המזגנים, שהתקין מזגנים בבית הספר ולא אטם את גג המבנה לאחר ההתקנה. יום לאחר האירוע, כתב מנהל מחלקת אחזקה לקבלן כי הוא רואה מקרה זה בחומרה וכי יעביר את הטיפול ליועץ המשפטי של העירייה לצורך הגשת תביעה נגד הקבלן.

הביקורת מצאה כי בית הספר לא דיווח על האירוע לאחראית על הביטוח בגזברות העירייה, וכן לא דיווח על כך ללשכה המשפטית.
נכון למועד סיום הביקורת, למעלה משנה לאחר האירוע, טרם קיבל בית הספר תקציב לרכישת ציוד וספרים כנגד אלו שניזוקו. כמו כן, טרם בוצעה פעולה כלשהי נגד קבלן המזגנים.

הביקורת רואה בחומרה את אי הטיפול בתביעה מול חברת הביטוח, את אי חיוב הקבלן בעלויות הנזק שנוצר כתוצאה מעבודתו הלקויה ואת אי העברת התקציב לבית הספר לרכישת ספרים חדשים ולתיקון הנזקים האחרים שנגרמו לבית הספר (למעט תיקון הגג שבוצע על-ידי מחלקת האחזקה).
לאחר הביקורת, מסרה המנהלת כי העירייה העבירה לבית הספר 5,000 ₪ בגין הנזק.

6.2. ביה"ס יד-שבתאי

6.2.1. מבנים ללא היתר

נמצא כי בבית הספר הוצבו שני מבנים יבילים המשמשים ככיתות לימוד, וכן בוצעה סגירה של מרפסת מקורה. פעולות אלה בוצעו ללא היתר בניה.

הביקורת העירה כי על מינהל החינוך לבחון האם המבנים היבילים חיוניים לתפקוד בית הספר, וכן עליו לבחון את עמידתם בתנאי הבטיחות. אם יתברר שיש הכרח להשתמש במבנים היבילים, על מינהל החינוך להסדיר את התנאים הנדרשים לצורך קבלת היתר כחוק.

עוד נמצא כי בחצר בית הספר פועלים שני בתי כנסת המשמשים את הציבור, ואחד מהם משמש גם את בית הספר. התברר כי בית הכנסת פועל מבלי שהמבנה יוקצה כדין לעמותה המפעילה את בית הכנסת ואף בוצעו בו תוספות בנייה ללא היתר.

6.2.2. תחזוקת המבנה

במהלך הסיור התרשמה הביקורת לרעה מהמצב התחזוקתי הירוד של הכיתות בבית הספר, הנובע ככל הנראה מהעדר תחזוקה נאותה לאורך שנים.

כמו כן, נמצאו בבית הספר מספר ליקויי בטיחות, חלקם חמורים, המצריכים טיפול מיידי של בית הספר ושל העירייה. לדוגמא, נמצאו במספר כיתות נקודות חשמל חשופות העלולות לגרום להתחשמלות. כמו כן, באחת הכיתות נמצא גוף תאורה שניתק מהתקרה ועלול ליפול.

הביקורת המליצה כי האחראי על הבטיחות במוסדות חינוך יערוך סקר בטיחות מקיף בבית הספר, יאתר את ליקויי הבטיחות הקיימים בבית הספר וינחה את בית הספר לטפל בליקויים שמצא. כמו כן, מומלץ כי מינהל החינוך יבחן דרכים לסייע לבית הספר בנושא תחזוקת המבנה ושיפור התנאים האסטטיים, שיש להם השפעה על תנאי הלימוד.

נספח א' – נתונים כללים

י"ד שבתאי	המגינים	אחדות	
ממלכתי-דתי	ממלכתי	ממלכתי	סוג המוסד
רובע ו'	רובע ג'	רובע ב'	מיקום
7	8	7	מספר כיתות אם*
1	3	2	כיתות לקויי למידה
208	291	200	סה"כ תלמידים*
340 אלש"ח**	310 אלש"ח	250 אלש"ח	היקף ההוצאות השנתי – ממוצע 3 שנים

* הנתונים מתייחסים לשנת הלימודים תשע"א

** היקף ההוצאות גדול באופן יחסי בשל קבלת תקציב בסך כ - 30 אלש"ח
להקמת ספריה בבית הספר

הערות ראש העיר **ניהול כספי במוסדות חינוך**

1. **הדרכה** - ראש העיר הנחה את הגזבר ואת ראש מינהל החינוך לקיים פעולות הדרכה מקיפות לצוות הניהולי ולמזכירות בתי הספר, על מנת לתקן את הליקויים שמצאה הביקורת בתחום הניהול הכספי.
2. **קיום פיקוח ובקרה** - ראש העיר הנחה את הגזבר ואת ראש מינהל החינוך לשפר את מערך הפיקוח והבקרה על הניהול הכספי בבתי הספר, במטרה להביא להטמעתם המלאה של נהלי העירייה.
3. **בית הספר מקיף ב'** - נוכח הקשיים האובייקטיביים שבית הספר מתמודד עימם (קשיים בנוגע לתנאים הפיזיים, וכן קשיים תקציביים ומנהליים המפורטים בדו"ח הביקורת), הנחה ראש העיר את ראש מינהל החינוך לבחון את האפשרויות לסייע לבית הספר בתחומים השונים שבית הספר מתקשה להתמודד עימם.
4. **המרכז להשכלת מבוגרים**
 - א. **כפיפות ארגונית** - ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לפעול לשילוב של המרכז להשכלת מבוגרים במבנה הארגוני של מינהל החינוך בכל ההיבטים, הן בנוגע לתכני הפעילות והן בנוגע להיבטים הכספיים והמנהליים.
 - ב. **נהלי העבודה** - ראש העיר הנחה את גזבר העירייה ואת ראש המינהל להטמיע במרכז להשכלת מבוגרים את נהלי העירייה בתחום הניהול הכספי ובתחום ניהול כח האדם, ולקיים בקרה על כך שהמרכז יפעל על פיהם.

- ג. **הנחלת השפה העברית** - מאחר וידיעת השפה הינה אמצעי חיוני להשתלבות העולים החדשים בחברה, הנחה ראש העיר את ראש מינהל החינוך לפעול להכנת תוכנית שתביא לגידול בהיקף העולים לומדי השפה העברית, אשר ממנה תיגזר כמות תקני ההוראה והתקציב הנדרשים.
- ד. **הקתדרה העממית** - על ראש המינהל והגזבר לקבוע את אופן הפעלת הקתדרה, את מעמדה הארגוני והמשפטי ואת הגוף המנהל אותה.
- ה. **שימוש בעודף הכנסות** - על ראש המינהל להנחות את מנהלת המרכז בנוגע לשימוש הראוי ביתרה המצטברת בחשבון הבנק של הקתדרה.

החברה העירונית לתרבות נוער וספורט

דו"ח ביקורת

החברה העירונית לתרבות נוער וספורט

ניהול כח-אדם בחברה העירונית

דו"ח ביקורת**ניהול כח האדם בחברה העירונית לתרבות, נוער וספורט****כללי**

החברה העירונית לתרבות, נוער וספורט (להלן "החברה העירונית") מאגדת את מוסדות התרבות והחינוך המשלים בעיר. החברה העירונית מפעילה מערך של מעונות יום, פעוטונים, גני ילדים וצהרונים, מפעילה מרכזים קהילתיים (מתנ"סים) ואחראית לפעילותם של מוסדות התרבות המרכזיים בעיר בתחומי המוסיקה, המחול, התיאטרון והאומנויות שונות.

מצבת כח האדם בחברה העירונית כללה (נכון לחודש ינואר 2010) כ - 1,200 עובדים. העובדים שהעסיקה החברה התחלקו לארבעה סוגים:

א. **עובדים אורגניים** – עובדים המהווים חלק מהמבנה הארגוני הקבוע של המתנ"סים ושל מטה החברה.

ב. **מדריכי חוגים** - עובדים שהשכר המשולם להם נקבע כאחוז מסוים מהתשלומים שהמתנ"ס גובה מהמשתתפים בפעילות שהמדריך אחראי עליה.

ג. **עובדי פרויקט** - עובדים שהעירייה מעסיקה באמצעות החברה העירונית לצורך ביצוע פרויקטים שונים בתחום החינוך. מחלקות מינהל החינוך מפקחות על עבודתם מבחינה מקצועית, אך העובדים מקבלים את שכרם מהחברה העירונית (במקביל, העירייה מעבירה לחברה העירונית הקצבה חודשית בגובה שכרם).

ד. **מנהלים בחוזה בכירים** – בעלי התפקידים הבכירים במטה החברה ובגופים הכפופים לה, כגון מנכ"ל החברה, סמנכ"ל הכספים, מנהלת תחום הגיל הרך, מנהלות תחום האומנויות והמוזיאונים, רוב מנהלי המתנ"סים.

הביקורת בדקה את ניהול כח אדם והשכר בחברה העירונית, לרבות בדיקת הנהלים הקיימים ויישומם בפועל, איתור וקליטת עובדים, ניהול תיקי

עובדים, דיווחי הנוכחות, עדכוני שכר, תשלום תנאים סוציאליים, מעקב היעדרויות, סיום יחסי עובד -מעביד ועוד.

לצורך הבדיקה, בחרה הביקורת מדגם שכלל חמישה גופים הכפופים לחברה- ארבעה מתנ"סים (מתנ"ס י', יא', ג' ועוזיאל) ומוזיאון מונארט. בנוסף, בחנה הביקורת בהנהלת החברה העירונית את תהליכי העבודה בכל הנוגע להפקת תשלומי השכר.

עבודת הביקורת כללה עיון במסמכים, לרבות בדיקה של תיקים אישיים, הסכמי עבודה, תלושי שכר, טפסי דיווח נוכחות, טפסי 101, כרטיס הנהלת חשבונות ועוד. כמו כן, ראיינה הביקורת את מנכ"ל החברה העירונית, סמנכ"ל הכספים וכח האדם, מנהלת כח האדם של החברה העירונית, מנהלת החשבונות הראשית וכן מנהלי ועובדי המתנ"סים והמוסדות שנבדקו על ידי הביקורת.

הביקורת מבקשת לציין כי בשנים האחרונות קיימה החברה העירונית תהליכי שיפור משמעותיים בתחום ניהול כח האדם והשכר, והדבר ניכר בהשוואה בין ממצאי הביקורת הנוכחית לבין ממצאי הביקורת הקודמת שנערכה בחברה בשנת 2004.

יחד עם זאת, נמצאו הליקויים הבאים:

1. מצבת כח האדם

הביקורת השוותה את עלויות השכר של החברה עירונית בשנים 2007 – 2009 (כולל עובדי מטה החברה ועובדי המתנ"סים) וכן את מצבת העובדים בכל אחד מהמוסדות בחודש דצמבר בשנים 2007-2009:

גידול ב- % (2007-2009)		2009		2008		2007		
שכר	עובדים	עלות שכר שנתית	מספר עובדים	עלות שכר שנתית	מספר עובדים	עלות שכר שנתית	מספר עובדים	
37	25	32,619,050	621	27,315,613	569	23,732,859	494	מטה
(9)	44	895,333	46	1,007,476	28	980,946	32	מתנ"ס א'
4	(17)	1,466,949	25	1,045,596	31	1,415,606	31	מתנ"ס ג'
2	24	2,021,039	72	2,181,360	52	1,973,716	58	מתנ"ס ד'
(44)	(39)	2,162,676	63	2,924,627	53	3,849,120	104	מתנ"ס ה'
2	24	2,830,361	77	2,559,278	67	2,772,878	62	מתנ"ס ו'
38	14	2,236,938	66	1,812,923	53	1,618,721	59	מתנ"ס ח'
(33)	(31)	652,463	22	739,697	34	978,912	32	מתנ"ס ט'
14	16	4,247,950	147	3,579,561	93	3,710,008	191	מתנ"ס י'
(27)	(23)	2,625,232	82	2,968,472	74	3,581,491	108	מתנ"ס יא'
-	-	1,079,782	41	573,388	29	-	-	מתנ"ס יב'
-	-	984,408	31	779,195	22	-	-	מתנ"ס טו'
21	10	53,822,181	1,293	47,487,186	1,105	44,614,257	1,171	סה"כ

להלן מספר הערות הנוגעות לנתוני הטבלה:

- מספר העובדים כולל את העובדים לכל סוגיהם: עובדים בכירים, עובדים אורגניים, מדריכים ועובדי פרויקט.
- בשנת 2007 נתוני מתנ"ס יא' כוללים גם את מתנ"ס טו'.
- מתנ"ס יב' ומתנ"ס טו' החלו את פעילותם בשנת 2008.

מהנתונים עולה כי בשלוש השנים שנבדקו חל גידול של 10% בכמות כח האדם הכוללת המועסקת בחברה, וכן גידול של 21% בעלויות השכר. נוכח התנודות הגבוהות משנה לשנה בכמות כח האדם, ביקשה הביקורת לקבל פילוח של הנתונים לפי סוגי העובדים (ראה להלן בטבלה):

סוג העובדים	2007	2008	2009	גידול במספר העובדים 2007-2009	גידול באחוזים
אורגניים	384	337	391	7	1.8%
חוגים	347	364	381	34	9.8%
פרויקטים	254	185	293	39	15.4%
גיל הרך	186	219	228	42	22.6%
סה"כ	1171	1105	1293	122	10.4%

- הקיטון בעובדים האורגניים בשנת 2008 (ביחס ל-2007) והגידול בעובדי הגיל הרך באותה שנה, נבע מהעברתם ברישומים של עובדי הגיל הרך במתנ"סים לסיווג נפרד במטה החברה.
- הגידול במספר מדריכי החוגים ובמספר עובדי הפרויקטים מבטא גידול בפעילות.

מהנתונים עולה כי בשנת 2009 גדלה מצבת כח האדם של החברה (ביחס ל-2008) ב- 54 עובדים אורגניים (כ-16%), 36 מהם במטה החברה והיתרה במתנ"סים השונים. עיקר הגידול במטה החברה נבע מהקמתה מחדש של התזמורת האנדלוסית כחלק מהחברה העירונית ומהקמת להקת מחול חדשה.

2. נהלי עבודה

בשנת 2004 הוכן בחברה העירונית קובץ נהלי עבודה, לרבות נהלים בנושאי שכר וכח אדם. הנהלים אושרו בדירקטוריון החברה, אולם מנהלי המתנ"סים מסרו לביקורת כי בפועל הם אינם פועלים בהתאם לנהלים האמורים. כמו כן, נמצא כי אין בנהלים ביטוי לחלק מתהליכי העבודה הנהוגים כיום בחברה בתחום השכר וכח האדם, וכן כי יש צורך לעדכן את הנהלים בהתאם לשינויי חקיקה שנעשו במהלך השנים.

התברר כי חלק מהליקויים שמצאה הביקורת נובעים מהיעדר נהלים, וכי החוסר בנהלים פוגע בסדרי העבודה בחברה ומקשה על הפיקוח של מטה החברה על הגופים הכפופים לו.

הביקורת הדגישה בפני הנהלת החברה את החשיבות בעיגון תהליכי העבודה במערכת נהלים אשר מטרתה יצירת נורמות אחידות ושיטות עבודה מובנות וברורות.

לדעת הביקורת, יש צורך דחוף בבחינת עדכניותם של הנהלים הקיימים ובהשלמת נהלי עבודה חסרים, על מנת שיהיה לחברה ספר נהלים המסדיר את תהליכי העבודה בתחומים השונים (כח אדם, ניהול כספים, רכש ומלאי וכדומה).

3. מערכת ממוחשבת

תחום כח האדם והשכר בחברה העירונית מנוהל באמצעות תוכנת "הרגל". התוכנה מותקנת הן במתנ"סים והן במטה החברה. במערכת מנוהל תיק אישי ממוחשב עבור כל עובד ובו מבצעים את העדכונים הנדרשים בפרטיו האישיים של העובד. בנוסף, באמצעות תוכנה זו מחושבים נתוני השכר ומופקים תלושי השכר.

להלן הליקויים שנמצאו בניהול המערכות הממוחשבות:

3.1. לא היו קיימות במטה החברה הרשאות שונות לעבודה בתוכנת "הרגל". היעדר הרשאות שונות לביצוע פעולות בנתוני כח האדם ובנתוני השכר מהווה פגיעה בעיקרון הפרדת התפקידים, ועלול לגרום לביצוע פעולות בתוכנה על ידי בלתי מורשים, ואף עלול לאפשר פתיחת עובדים פיקטיביים והעברת תשלומי שכר למי שאינם זכאים להם.

לדעת הביקורת, לכל הפחות היה ראוי להפריד בין ההרשאות לעובדים שיש להם גישה לנתוני כח אדם לבין העובדים שיש להם גישה לנתוני השכר.

3.2. התוכנה המותקנת בכל אחד מהמתנ"סים אינה מחוברת בממשק אוטומטי למטה החברה ואין באפשרות מנהלת כח האדם או סמנכ"ל הכספים לצפות בנתוני כח האדם והשכר המוזנים במתנ"סים השונים. לפיכך, לא ניתן לבצע במטה החברה מעקב ובקרה באופן מיטבי אחר הנתונים המוזנים לעובדים במתנ"סים השונים, לרבות נתוני השכר. (ראה פרוט בעניין זה בפרק 11 שלהלן).

3.3. עובדים המועסקים ביותר ממתנ"ס אחד מקבלים תלושי שכר נפרדים מכל אחד מהמתנ"סים, ולא קיים גורם המרכז את מכלול הנתונים בגין עובדים אלה. היעדר ריכוז הנתונים עלול לגרום לתשלום כפול של תוספות שכר (לדוגמא, תשלום כפול בגין נסיעות חופשי- חודשי, תשלום כפול עבור הבראה וכיוצ"ב).

3.4. שעוני הנוכחות במתנ"סי החברה ובמוסדות השונים אינם מחוברים בממשק אוטומטי לתוכנת השכר. לפיכך, מידי חודש מקלידות מנהלות החשבונות במתנ"סים ומנהלת החשבונות במטה החברה באופן ידני לתוכנת השכר את דיווחי הנוכחות של כלל העובדים (כ- 1200 עובדים קבועים וזמניים, ובכללם עובדי פרויקט).

נדגיש כי העדכון הידני של נתוני הנוכחות גוזל זמן עבודה ממושך ועלול לגרום לטעויות בהקלדה, ואף לאי הקלדה של חלק מהנתונים, ובכך לגרום לאי תשלום השכר בסכום הנכון ובמועד.

לאחר הביקורת נמסר כי שעוני הנוכחות במתנ"סים חוברו למחלקת משאבי אנוש במטה החברה וכי בכוונת החברה לשלב בין תוכנת שעוני הנוכחות לתוכנת השכר, במטרה שנתוני הנוכחות יוזרמו באופן אוטומטי למערכת השכר וימנע הצורך בעבודה ידנית.

3.5. לא נעשה במטה החברה שימוש בדו"חות ניהוליים שונים שניתן להפיק מתוכנת "הרגל". לדוגמא: דו"ח עובדים שחל שינוי בתנאי עסקתם, דו"ח שעות נוספות, דו"ח עובדים חדשים שהתקבלו לעבודה ועוד.

לדעת הביקורת, אי הפקת דו"חות ניהוליים באופן קבוע, כחלק מתהליך בקרה מסודר ומובנה, פוגע ביכולתה של הנהלת החברה לקיים פיקוח הבקרה על נאותות תשלומי השכר, ובפרט על עדכוני השכר.

3.6. התוכנה אינה תומכת בחלק מתהליכי העבודה הנדרשים בנושאי שכר. להן מספר דוגמאות:

- ניהול נתוני ימי המחלה בתוכנה אינו מאפשר הפרדה בין מחלת העובד, מחלת בן-זוג, מחלת ילד וכיוצ"ב, כנדרש בחוק.
- התוכנה אינה יוצרת התראה כאשר עובד צובר יתרה שלילית של ימי חופשה.
- לא נרשם במערכת תאריך סיום העבודה, ולפיכך לא ניתן להפיק דו"ח על עובדים שסיימו את עבודתם בחברה בתקופה מסוימת.
- תאריך תחילת עבודה אינו משקף את יום כניסתו של העובד לעבודה בחברה, אלא את תאריך תחילת עבודתו במתנ"ס שבו הוא מועסק לאחרונה. לדוגמא: עובדת שתאריך תחילת עבודתה הרשום במערכת הממוחשבת היה 1/9/2008 החלה בפועל לעבוד בחברה בשנת 1992.

3.7. בהתייחס לכלל הליקויים המפורטים לעיל בפרק 3, מסר סמנכ"ל החברה לביקורת כי החברה נמצאת בתהליך של החלפת תוכנת הנוכחות הקיימת לתוכנת "לביא", שבאמצעותה תנהל החברה את דיווחי הנוכחות של כלל עובדי החברה (במתנ"סים, במוסדות התרבות השונים ובמטה החברה). התוכנה תכלול ממשק בין דיווחי הנוכחות לבין תוכנת השכר, כדי שנתוני הנוכחות יעברו באופן אוטומטי לתוכנת השכר, ללא צורך בעבודה ידנית.

לדעת הביקורת, על החברה לבחון את ריכוז ניהול כח האדם של כל גופי החברה במטה החברה (לרבות שכר), דבר היכול לשפר באופן משמעותי את המידע שיש למטה החברה בנוגע לגופים הכפופים לו ואת יכולתה לקיים פעולות בקרה בתחום כח האדם והשכר.

4. תקני כח אדם ופערי שכר**4.1. תקני כח אדם**

מבדיקת הביקורת עולה כי לא היה קיים בחברה תקן כח אדם לפי תפקידים, המגדיר את מבנה כח האדם ואת כמות העובדים הנדרשת במתנ"סים ובמוסדות השונים הכפופים לחברה העירונית.

הביקורת ביקשה לבדוק מדגמית במספר מתנ"סים את כמות העובדים ואת ההיקף הכולל של המשרות הקיימות בכל אחד מהם. נמצאו הבדלים גדולים בין המתנ"סים שנבדקו, כמפורט להלן:

מתנ"ס י'	מתנ"ס יא'	מתנ"ס יב'	מתנ"ס ט'
אב בית	מס' עובדים	3	2
מזכירה	מס' עובדים	3	2
אחוז משרה כולל	300%	200% + עובד לפי שעות	175%
עובדת ניקיון	מס' עובדים	1	1
אחוז משרה כולל	50%	100%	-
רכזים	מס' עובדים	4	3
אחוז משרה כולל	345%	350%	210%
מנה"ח	אחוז משרה כולל	80%	70%
מנהל	אחוז משרה כולל	100%	100%
כמות עובדים	13	12	9
סה"כ	אחוז משרות כולל	1075%	1020%
		650%	745%

סמנכ"ל הכספים מסר לביקורת כי ההרכב הבסיסי של כח האדם זהה בכל מתנ"ס (אף שהוא אינו מוגדר כתקן ולא פורסם במסמך מטעם הנהלת החברה), וכי השינויים בהיקפי המשרה נובעים מהשוני בהיקף הפעילות הקיים בכל מתנ"ס.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בקביעת תקן כח אדם המגדיר את סוגי העובדים ואת כמות העובדים המועסקים בכל מתנ"ס ובמטה החברה, וכן לקבוע את הכישורים הנדרשים מכל בעל תפקיד.

4.2. פערי שכר

הביקורת ביקשה לבדוק את תנאי השכר של עובדים בתפקידים דומים והשוותה את משכורתיהם של אבות הבית המועסקים במוסדות השונים של החברה העירונית. להלן ממצאי הבדיקה:

מס' עובד	שכר יסודי (נש)	דרגה	ותק	כמות ש.ג. גלובליות	עבודת כפיים	רכב ק"מ נטו (נש)	הוצאות רכב קבועות (נש)	רכב קבועות נטו (נש)	סה"כ שכר ברוטו
1	3,615	11+	13	40	15%	-	-	-	7,517
2	2,739	8+	17	-	10%	-	-	-	4,777
3	3,100	10	21	70	30%	1,020	570	318	11,166
4	3,100	10	21	60	25%	544	444	238	11,486
5	3,100	10	26	60	25%	-	-	-	8,440
6	2,844	9	27	23	-	-	-	-	4,688
7	2,844	9	29	40	25%	1,540	317	159	11,511
8	4,048	12+	29	25	20%	578	444	238	10,932
9	3,100	10	30	20	25%	340	444	238	11,598
10	3,100	10	31	40	15%	-	-	-	6,818
11	3,100	10	31	65	10%	560	317	159	12,213

מהטבלה דלעיל עולה כי קיימת שונות גבוהה מאוד בתנאי השכר ובהטבות הניתנות לעובדים בעלי תפקיד דומה.

התברר כי עד לשנת 2007 לא היו בחברה העירונית הנחיות ברורות באשר לתוספות השכר שלהם זכאים עובדי החברה וכי התנאים השתנו מעובד לעובד, ללא תלות בותק שצברו במהלך עבודתם, בדרגתם, בהכשרתם המקצועית או בקריטריונים אחרים כלשהם.

מנהלת כח האדם הסבירה לביקורת מה היו השיקולים לשונות בשכר של חלק מהעובדים (היקף התפקיד, ותק בתפקיד, כישורים מיוחדים הנדרשים לביצוע התפקיד וכדומה). לדוגמא, העובדים שמספרם הסידורי בטבלה 3,7,8,11 מוגדרים כמנהלי אחזקה ולא כאבות בית. לדבריה, היקף תפקידם רחב יותר בהשוואה לאבות הבית האחרים, ולכן שכרם היה גבוה יותר. יחד עם זאת, הביקורת סבורה כי יש לקבוע הנחיות ברורות המבססות את הגמול הכספי הניתן לעובדים השונים על קריטריונים מוגדרים, על מנת לצמצם את השונות הגבוהה בתנאי השכר הניתנים לעובדים בתפקידים מקבילים במוסדות שונים.

5. תהליכי העבודה בתחום כח האדם והשכר

כמחצית מעובדי החברה קיבלו את תלוש השכר ממטה החברה העירונית, ובהם עובדי המטה של החברה, עובדי שני מתנ"סים (מתנ"ס מעלה ומתנ"ס תקוותנו), עובדי תחום נוער, עובדי מוסדות האמנות, מנהלי המתנ"סים ומנהלות החשבונות בכל המתנ"סים. כמחצית מהעובדים המועסקים במתנ"סים השונים ובגופים האחרים הכפופים לחברה, קיבלו תלוש השכר מהמוסד בו הם מועסקים.

הטיפול בנושא השכר וכח האדם במטה החברה העירונית נמצא באחריות שתי עובדות: מנהלת כח אדם ומנהלת החשבונות הראשית. כמו כן, מועסקות במחלקת כח אדם שתי עובדות נוספות, ובהנהלת החשבונות מועסקת עובדת נוספת.

מנהלת החשבונות אחראית על הזנת כל נתוני השכר של למעלה מ- 600 העובדים המקבלים שכר ממטה החברה ועל הפקת תלושי שכר. מנהלת כח אדם אחראית על ביצוע הבקרה והפיקוח, וכן על ביצוע חישובים שונים, לרבות גמר חשבון, העברת זכויות עקב ניווד עובדים וכיוצ"ב.

בנוסף לכך, על מנהלת כח האדם מוטל הטיפול בכלל ההיבטים של ניהול כח האדם בחברה, ובין היתר גיוס עובדים, הכנת השתלמויות לעובדים, הפקת אירועים (כגון בחירת העובד המצטיין), טיפול ברווחת הפרט ופעולות רבות נוספות בתחום ניהול כח האדם.

הביקורת סבורה כי נוכח שיטות העבודה הנהוגות בחברה אשר רובן ידניות, המצב בו שתי עובדות נושאות בעיקר הנטל הקשור לנושאי כח האדם והשכר בחברה אינו עולה בקנה אחד עם צרכיו של ארגון גדול ומורכב כדוגמת החברה העירונית.

להלן הבעיות העיקריות שמצאה הביקורת כתוצאה משיטות העבודה הנהוגות בחברה העירונית:

5.1. למנהלת החשבונות הרשאה בלעדית לביצוע כל הפעולות במערכת השכר, לרבות פתיחת עובד, הזנה ועדכון של נתוני השכר הקבועים, הזנת נתוני הנוכחות ועוד (למנהלת כח אדם קיימת הרשאת צפייה בלבד).

ביצוע כל שלבי הכנת השכר בידי עובדת אחת מהווה פגיעה בעיקרון הפרדת התפקידים, הקובע כי במוקדי סיכון לא יעשו שתי פעולות עוקבות על ידי עובד אחד. ביצוע הפעולות על ידי עובדים שונים מהווה בקרה מובנית בתהליך העבודה, כאשר עובד אחד מבקר את עבודתו של העובד הקודם לו בתהליך.

לפיכך, יש צורך דחוף ליצור בקרות מובנות בתהליך הכנת השכר בחברה, במטרה למזער את האפשרות לטעויות ולאתרן מבעוד מועד, וכן יש לחלק את עבודות הכנת השכר בין מספר עובדים.

5.2. ריכוז כל הסמכויות וכל הידע בתחום מסוים בידי עובד אחד, עלול לגרום לקשיים בתפקוד החברה בעת סיום עבודתו בחברה או בעת הפסקת עבודתו לתקופה ממושכת, בהיעדר היכולת לשבץ עובד אחר בעל ידע שיוכל למלא את מקום העובד הקבוע בעת היעדרותו.

5.3. כאמור, עקב אי קיומו של ממשק אוטומטי בין מערכת שעוני הנוכחות לבין תוכנת השכר, נדרשת מנהלת החשבונות במטה החברה להזין מידי חודש לתוכנת השכר נתוני נוכחות בגין למעלה מ-600 עובדים. לאחר הזנת נתוני הנוכחות על ידי מנהלת החשבונות, עוברת מנהלת כח האדם יחד עם מנהלת החשבונות על כל הנתונים שהוזנו, למול דיווחי הנוכחות המרוכזים של מנהלי המוסדות, על מנת לנסות ולאתר טעויות הקלדה.

למותר לציין כי ההזנה הידנית של נתונים רבים על ידי מנהלת החשבונות והבקרה הידנית של מנהלת כח האדם גורמות לבזבז זמן רב. בנוסף לכך, הבקרה הידנית אינה מונעת טעויות העלולות לנבוע מהקלדה שגויה (אם כי מצמצמת את מספרן).

הביקורת בדקה באופן מדגמי כ- 50 תלושי שכר שהוכנו בגין חודשים נובמבר ודצמבר 2009 ומצאה מספר מקרים של טעויות בתלושי השכר של העובדים, אשר ככל הנראה נבעו מהיעדר תהליכי עבודה ממוחשבים. להלן מספר דוגמאות:

- עובדת במוזיאון מונארט לא זוכתה במהלך מספר חודשים בשנת 2009 בימי חופשה כנדרש בחוק. בנוסף, חויבה העובדת במשכורת דצמבר 2009 בניצול שישה ימי חופשה במהלך חודש נובמבר, במקום שבעה ימים שנוצלו בפועל.
- עובדת במוזיאון מונארט קיבלה בחודש נובמבר 2009 תשלום בגין 3.5 שעות שבת על אף שבפועל ביצעה רק 2.5 שעות שבת.
- עובד אחר היה מועסק ב-50% משרה ואמור היה לקבל שעות נוספות בתעריף של 100%. על אף האמור לעיל, בחודש דצמבר 2009 שולמו לעובד שעות נוספות בתעריף של 125%.
- בחודש נובמבר 2009 קיבלה עובדת מתנ"ס עוזיאל החזר נסיעות לפי 580 ק"מ ותוספת "מנקו" בסכום 70 ש"ח. הביקורת מצאה כי על פי חוזה העסקתה, זכאית העובדת להחזר נסיעות לפי 500 ק"מ ותוספת מנקו בגובה 124 ש"ח.

5.4. הביקורת מעירה כי תהליכי העבודה בתחום השכר המפורטים לעיל, גורמים לכך שבמהלך חלק ניכר מהחודש עסוקה מנהלת כח האדם בבדיקת דיווחי השכר, ולפיכך נותר לה זמן מועט לבצע בקרה ופיקוח אחר תהליכי העבודה במתנ"סים ובמוסדות האחרים הכפופים לחברה, המנהלים באופן עצמאי את תחום השכר. בנוסף, אין באפשרותה לטפל כראוי בנושאים אחרים שבתחום אחריותה, כמפורט בהמשך דו"ח הביקורת.

לדעת הביקורת, נוכח ריכוז הסמכויות בתחום כח האדם והשכר במטה החברה, יש לבחון האם היקף העובדים הקיים במטה בתחום זה עונה על הצרכים.

לאחר הביקורת נמסר כי מחלקת כח האדם במטה החברה תוגברה ב-2 עובדות.

6. דיווחי נוכחות ושעות נוכחות

6.1. דיווחי נוכחות

הביקורת בדקה את דו"חות הנוכחות של עובדי המתנ"סים וכן של עובדי מוסדות התרבות המקבלים שכר ישירות מהחברה. להלן הממצאים שעלו:

6.1.1. התברר כי ברוב המתנ"סים מותקנים שעוני נוכחות אלקטרוניים או שעונים מכאניים, למעט מתנ"ס נווה יהונתן ומתנ"ס ה' (טנא) שבעת הביקורת דיווחו דיווחי נוכחות ידניים.

הביקורת מצאה כי במתנ"סים שיש בהם שעוני נוכחות, חלק מהעובדים דיווחו באופן קבוע דיווחי נוכחות ידניים. כמו כן, חלק מגופי המטה (כגון מחלקת אירועים, מחלקת ספורט, מחלקת הגיל הרך) ועובדי מוסדות התרבות דיווחו דיווחי נוכחות ידניים. עוד נמצא כי לא הונהג טופס אחיד מובנה של דיווח נוכחות ידני, וכי כל מוסד/מתנ"ס הנהיג לעצמו טופס ייחודי עבור העובדים המדווחים דיווח נוכחות ידני.

6.1.2. כמו כן, נמצא כי חלק מהעובדים במתנ"סים המדווחים נוכחות באמצעות שעוני נוכחות, לא הדפיסו בחלק ניכר מהימים את שעת כניסה או שעת יציאה בשעון הנוכחות, אלא רשמו את שעות הנוכחות באופן ידני. בחלק מהמקרים לא נרשמה כלל שעת כניסה או שעת יציאה. בנוסף, נמצאו מקרים רבים בהם בוצעו תיקונים ידניים של שעת הכניסה והיציאה על גבי דוחות הנוכחות, ללא חתימת המנהל הישיר.

6.1.3. בבדיקה מדגמית שערכנו נמצא כי בחלק מהמתנ"סים מאשר מנהל המתנ"ס בחתימתו את דו"חות הנוכחות של העובדים כל עובד ועובד, בעוד שבמתנ"סים אחרים חותם מנהל המתנ"ס רק על גיליונות הנוכחות המרוכזים (לדוגמא מתנ"ס עוזיאל).

6.1.4. על אף שקיימת הנחיה כי כל דו"ח נוכחות יחתם על ידי העובד עצמו, בבדיקה מדגמית במתנ"סים ובמוסדות האחרים נמצאו דיווחי נוכחות שלא נחתמו כנדרש על ידי העובד, וכן נמצאו דו"חות נוכחות שלא נחתמו הן על ידי העובד והן על ידי הממונה עליו. להלן מספר דוגמאות:

- **נמצא כי במתנ"ס עוזיאל העובדים ומנהל המתנ"ס אינם חותמים על דו"חות הנוכחות.**
- **במתנ"ס נווה יהונתן נמצאו דו"חות הנוכחות החתומים רק עם חותמת מנהל המתנ"ס אך ללא חתימתו. נציין כי החותמת בלבד אינה מעידה כי אכן מנהל המתנ"ס בדק את דו"חות הנוכחות ואישר אותם.**

נדגיש כי חתימת העובד והממונה עליו על דו"ח הנוכחות נועדו לאמת את הרישומים בדיווח הנוכחות, וכי אין ערך לדו"ח הנוכחות ללא חתימת העובד עליו וללא חתימת מנהלו הישיר.

6.1.5. נמצא כי דו"חות הנוכחות של מנהלי המוסדות אינם מאושרים בחתימת הממונה עליהם, קרי מנכ"ל החברה העירונית או מי מטעמו.

כמו כן, נמצא כי מנהלי מתנ"סים אינם מדווחים נוכחות באמצעות שעות נוכחות, אלא מדווחים דיווח ידני. לדוגמא, בדו"ח הנוכחות של מנהל מתנ"ס היה חסר בחלק מהימים דיווח מפורט של שעות הנוכחות, ובדו"ח נרשם סימון (גרשיים) לפיו שעות הנוכחות זהות במהלך כל הימים.

הביקורת העירה כי דיווחי נוכחות מסודרים הינם הבסיס לתשלום השכר וקיומם הינו כלי הכרחי לניהול מערכת כח האדם והשכר. לדעת הביקורת, כל עובדי החברה (לרבות מנהלים) אמורים לדווח דיווחי נוכחות באמצעות שעוני נוכחות אלקטרוניים.

לדעת הביקורת, יש לזרז את התקנת תוכנת "לביא" בכלל המוסדות הכפופים לחברה העירונית, על מנת לוודא כי כל דיווחי הנוכחות יבוצעו באמצעות החתמת שעות אוטומטי ולא באמצעות דיווח ידני. כמו כן, מומלץ לפרסם הנחיות ברורות באשר לאישורים ולחתימות הדרושות על גבי דו"חות הנוכחות הפרטניים והמרוכזים.

סמנכ"ל החברה מסר לביקורת כי נכון לאמצע שנת 2011, כבר הותקנו שעוני נוכחות ביומטריים בכל מוסדות החברה והם מחוברים למטה החברה באמצעות קווי תקשורת, אולם עדיין לא קיים ממשק אוטומטי בין נתוני הנוכחות לבין מערכת השכר.

6.2. שעות נוספות ברישום

הביקורת בדקה את סדרי הדיווח לגבי עבודה בשעות נוספות, והתברר כי לא נקבעו בחברה מכסות להעסקת עובד בשעות נוספות. בבדיקה מדגמית נמצא ששולמו לעובדים רבים שעות נוספות בהיקף משמעותי (בין 70 ל- 90 שעות). יתר על כן, נמצאו עובדים שהועסקו בחלקיות משרה ובמקביל דיווחו על שעות נוספות ברישום:

- לדוגמא, עובד מסוים הועסק ב-50% משרה, אולם במקביל ביצע באופן עקבי בכל חודש שעות נוספות רבות (לדוגמא, ביצע 89 שעות נוספות בחודש אחד ו- 75 שעות נוספות בחודש אחר).

6.3. שעות נוספות גלובליות

6.3.1. לחלק מהעובדים בחברה העירונית משולם תשלום בגין שעות נוספות גלובליות, כל עובד בהתאם להסכם שנחתם עימו (הזכאות נעה בין 10 שעות ל-70 שעות חודשיות).

סמנכ"ל החברה מסר לביקורת כי מתן השעות הנוספות הגלובליות הופסק באופן מוחלט במהלך שנת 2009, וכי עובדים שהתקבלו לעבודה משנה זו ואילך, מקבלים שכר רק בגין שעות נוספות שביצעו בפועל.

6.3.2. על פי כללי המינהל התקין, אין לשלם לעובד הזכאי לשעות נוספות גלובליות תשלום בגין שעות נוספות שביצע בפועל, אלא רק אם עבר את מכסת השעות הגלובליות המשולמות לו. מתן תשלום הן עבור השעות הגלובליות והן עבור השעות ברישום מהווה הוצאה כפולה עבור אותן שעות עבודה, ולכן רק אם עבר העובד את מכסת השעות הגלובליות, ישולמו לו השעות שביצע מעבר למכסה.

נמצאו מקרים בהם שולמו לעובדים שעות נוספות גלובליות, אולם במקביל דיווחו העובדים גם על שעות נוספות ברישום וקיבלו בגינם תמורה מלאה, בנוסף לתשלום עבור השעות הגלובליות. להלן מספר דוגמאות:

- במשכורת חודש דצמבר 2009 קיבלה עובדת תשלום בגין 72 שעות נוספות ברישום, ובמקביל קיבלה תשלום בגין 30 שעות נוספות גלובליות (ללא שבוצע קיזוז). כמו כן, נמצאו במשכורתה של עובדת נוספת נתונים דומים לגבי תשלום שעות נוספות ברישום, ובמקביל תשלום שעות נוספות גלובליות.

סמנכ"ל הכספים מסר לביקורת כי מדובר בשתי עובדות שהועסקו בפרויקט ייחודי שבגינן שולמו להן באופן חריג שעות נוספות ברישום בנוסף לשעות הגלובליות.

6.4. העסקת עובדים בסופי שבוע

החברה מעסיקה במוזיאון "קורין ממך" ובמוזיאון מונארט מספר עובדים בסופי שבוע.

נמצא כי התגמול המשולם לעובדים בגין עבודתם בשעות נוספות וכן לעובדים המועסקים בסופי שבוע, אינו תואם את הוראות חוק שעות עבודה ומנוחה.

- בבדיקתנו נמצא כי העובדים מקבלים שכר של 125% בגין שעות נוספות במהלך ימי החול, לרבות יום שישי (ללא תלות בכמות השעות שעבדו במהלך היום) ו-150% בגין שעות נוספות שעבדו ביום שבת. נדגיש כי האמור הינו בניגוד לחוק שעות עבודה ומנוחה הקובע כללים ברורים באשר לשכר המשולם לעובד בגין שעות נוספות.

בעקבות הביקורת נמסר כי תוקן חישוב הגמול בגין שעות נוספות ובגין עבודה בסופי שבוע, והוא הותאם לנדרש בחוק.

- נמצא שעובדת מסוימת עבדה במהלך החודשים שנבדקו באופן רצוף בכל הימים (כולל ימי שישי ושבת), למעט יום שבת אחד, בניגוד לחוק שעות עבודה ומנוחה.
- לאחר הביקורת נמסר כי שונו סדרי העסקת העובדת והיא אינה מועסקת יום אחד במהלך השבוע, בתמורה לעבודתה בשבת.

הביקורת סבורה כי יש לפרסם הנחיות ברורות באשר לביצוע השעות הנוספות במוסדות החברה, ובפרט בנוגע לעבודה בסופי שבוע.

על החברה העירונית לוודא כי העובדים מועסקים בהתאם לחוק שעות העבודה והמנוחה, שכן אי עמידה בהוראות החוק עלולה לגרור הטלת קנסות על החברה מצד הרשויות, ואף לחשוף אותה לתביעות משפטיות מצד העובדים.

7. ניהול תיקי עובדים

7.1. תיקים אישיים

בסקירה שערכה הביקורת בתיקי עובדים, הן במתנ"סים והן במטה החברה, נמצא כי לכל העובדים מנוהלים תיקים אישיים הכוללים חוזה עבודה וטופס עדכון שכר, אישורי מחלה ומסמכים אישיים נוספים (למעט עובדי פרויקטים). יחד עם זאת, במרבית התיקים האישיים במתנ"סים לא נמצאו מסמכים המעידים על ותק מקצועי קודם או על השכלה.

עוד נמצא כי המתנ"סים לא ביצעו את הנחיות החברה באשר לאופן ניהול תיק העובד והמסמכים הנדרשים להימצא בו, וכי נמצאה שונות גבוהה במתנ"סים באופן התיוק, דבר שגרם קושי באיתור המסמכים.

7.2. חוזי העסקה

הביקורת בדקה מדגם של תיקי עובדים הן במתנ"סים והן במטה החברה ומצאה שברוב תיקי העובד היו העתקי חוזי עבודה או הודעה בדבר פירוט תנאי עבודה, למעט עובדי פרויקטים במתנ"סים (ראה פירוט בפרק 10 שלהלן). יחד עם זאת, בבדיקה נמצא כי בחלק מהטפסים חסרה חתימת המעביד (מנכ"ל/סמנכ"ל החברה).

בנוסף, נמצאו במתנ"סים חוזים שחסרו בהם פירוט חלק מתנאי העסקה ומהתשלומים להם זכאי העובד, כמו נסיעות, ביגוד, ימי חופשה, דמי מחלה וכיוצ"ב.

הביקורת מדגישה כי חוזים בלתי חתומים מהווים למעשה מסמכים ללא תוקף ויש למנוע העסקת עובדים בטרם ייחתם עימם הסכם כנדרש. כמו כן, מומלץ לרכז את כל חוזי העסקה של עובדי החברה במטה החברה (ובכלל זה עובדי המתנ"סים וגופי התרבות).

לאחר הביקורת נמסר כי החברה החלה בתהליך של ריכוז כל התיקים האישיים של העובדים בהנהלת החברה וכי התיקים ינוהלו באופן אחיד.

7.3. טופס 101

על פי תקנות מס הכנסה ומס מעסיקים (ניכוי ממשכורת ומשכר עבודה ותשלום מס מעסיקים), התשנ"ג-1993, עובד חייב למלא את טופס 101 תוך שבוע ימים מיום שהחל לעבוד במקום העבודה, וכן באחד בינואר של כל שנה לאחר מכן.

הביקורת בדקה מדגם של טפסי 101 של עובדי החברה לשנת 2009, ומצאה מספר טפסים ללא חתימת העובד וללא תאריך מילוי הטופס. במקרים שעודכנו פרטים בטופס (לדוגמא עדכון חשבון הבנק), היתה חסרה חתימת העובד ליד עדכון הפרטים.

8. גיוס וקליטת עובדים**8.1. גיוס עובדים**

לפי הנתונים שמסרה לביקורת, קלטה החברה בשנת 2009 כ- 50 עובדים אורגניים.

8.1.1. בתקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) נקבע כי גיוס עובדים לעירייה בדרגה 7 ומעלה יעשה באמצעות פרסום מכרז פומבי, ובחירת המועמד הזוכה במכרז תיעשה באמצעות ועדת מכרזי כח אדם ("ועדת בחינה").

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/04, בו מפורטים נהלי הקמתה של חברה עירונית, נקבע כי עד להתקנת תקנות אחרות, יחולו על כל חברה עירונית דיני המכרזים של הרשויות המקומיות בשינויים המחויבים.

באשר לאופן קבלת עובדים, נקבע בחוזר המנכ"ל כי "לא יתקבל אדם לעבודה בחברה, אלא על פי מכרז פומבי הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף בו. כללי המכרז יקבעו על ידי החברה, ויהיו דומים לכללים הנהוגים ברשות מקומית".

התברר כי בניגוד להנחיות משרד הפנים, קבעה לעצמה החברה העירונית הוראה פנימית, לפיה פרסום מכרז פומבי לקליטת עובדים לחברה יהיה רק מדרגה 9 ואילך, ולא כפי שנדרש בתקנות.

8.1.2 חלק מהמקרים, נקלטו העובדים בחברה ללא מכרז כעובדים שעתיים ונחתם עימם חוזה העסקה זמני, ורק לאחר שנה ויותר נחתם עימם חוזה העסקה לתקופה בלתי קצובה.

הביקורת מדגישה כי באמצעות הליך של גיוס עובדים זמניים ללא מכרז וקליטתם בחברה כעובדים מן המניין רק לאחר למעלה משנה, עוקפת החברה את חובת המכרזים ופועלת בניגוד לכללי המינהל התקין.

8.1.3. גיוס עובדים שדרגתם מעל דרגה 9 נעשה באמצעות פרסום המשרה בעיתונות המקומית. הראיון עם המועמדים ובחירת העובד הזוכה בוצע על ידי מנהלת כח האדם בשיתוף המנהל המיועד של העובד.

הביקורת העירה כי ראוי כי בחירת העובד תעשה ע"י ועדה שתכלול לפחות שלושה חברים, ורצוי שישתתף בה גם סמנכ"ל הכספים וכח האדם.

8.2. מניעת העסקתם של עברייני מין
 סעיף 3 א' לחוק למניעת העסקתם של עברייני מין במוסדות חינוך, התשס"א-2001, קובע כי "מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד, בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה".
 על פי החוק מוגדר "מוסד": "מוסד חינוכי ששופים בו קטינים, מעונות יום ומשפחתונים לקטינים, מרכזי תרבות נוער וספורט, פנימייה או מועדון שבהם שופים קטינים".

מבדיקתנו עולה כי בעת קבלת עובדים לעבודה במטה החברה ובגופים הכפופים לה, לרבות מדריכים, החברה אינה בודקת שלא נרשמו לחובת העובדים רישומים פליליים, כמחויב על פי חוק.

9. היעדרויות

9.1. חופשה

החוק קובע כי הצבירה המקסימאלית של ימי חופשה לעובד הינה 56 ימים בשנה לעובדים 5 ימים בשבוע ו-65 ימים בשנה לעובדים 6 ימים בשבוע. הביקורת בחנה את רישומי הזכאות של העובדים לחופשה וכן את המעקב אחר ניצול ימי החופשה. להלן הממצאים:

9.1.1. סעיף 7 לחוק חופשה שנתית, תשי"א-1951, קובע כי עובד מחויב לצאת לחופשה של לפחות שבעה ימים רצופים בשנה. בנוסף לכך, על פי כללי המינהל התקין, יש להקפיד באופן מיוחד על יציאתם לחופשה רציפה של בעלי תפקידים רגישים בתחום הניהול הכספי.

לביקורת נמסר כי לא קיים מעקב אחר יציאת העובדים לחופשה רציפה וכי ההוראה לא נאכפת.

9.1.2. נמסר לביקורת כי העובדים נדרשים למלא טופס בקשה לחופשה שיאושר על ידי מנהל המתנ"ס, אולם בבדיקה מדגמית נמצא כי לא קיימת הקפדה על מילוי הטופס האמור.

9.1.3. הביקורת מצאה כי לא מבוצע מעקב אחר ניצול ימי חופשה, לגבי מדריכים ששכרם נקבע כאחוז מפדיון החוג אותו הם מפעילים. הוסבר לביקורת כי במהלך תקופת החגים לא מתקיימים חוגים במתנ"סים (לדוגמא בימי חול המועד), והמדריכים מנצלים בימים אלה באופן אוטומטי את זכאותם לחופשה. יחד עם זאת, מנהלת כח האדם מסרה כי בעקבות הביקורת הועברה הנחיה למתנ"סים לנהל מעקב אחר ניצול ימי החופשה של המדריכים.

9.1.4. נמצא כי רק פעמיים בשנה (בחודש יוני ובחודש דצמבר) בודקת מנהלת כח האדם את יתרות ימי החופשה שנצברו לזכות העובדים. מנהלת כח האדם שולחת לעובדים שצברו ימי חופשה מעל למותר, הודעה בדבר החובה לנצל את ימי החופשה שצברו. כאשר מדובר על עובדים המרבים להיעדר, קובעת מנהלת כח האדם עם העובד תוכנית לצמצום היתרה השלילית של ימי החופשה.

בבדיקת דו"ח יתרות ימי החופשה של עובדי מטה החברה נכון ליום 31.12.2009, נמצאו מספר מקרים בהם צבירת ימי החופשה של העובדים הייתה חריגה (הן עודף ימי חופשה והן יתרה שלילית). להלן מספר דוגמאות נכון לחודש דצמבר 2009 :

מס' עובד	יתרת ימי חופשה	מס' עובד	יתרת ימי חופשה
1	64.71	8	-17.94
2	65.15	9	-19.29
3	70.51	10	-21.8
4	74.86	11	-22.79
5	71.85	12	-36.36
6	76.32	13	-48.79
7	17.52-	14	-71.97

מנהלת כח האדם בחברה מסרה לביקורת כי הנתונים לגבי חלק מהעובדים שנרשמה לחובתם יתרה שלילית לא היו נכונים, בשל רישום שגוי של יתרת הפתיחה. כמו כן מסרה לביקורת כי הוכנה תוכנית לכל עובד שיש לו יתרה שלילית או יתרה עודפת של ימי חופשה, במטרה להביא לצמצומה.

הביקורת סבורה כי על מנת למנוע צבירת יתרות שליליות של ימי חופשה, מומלץ להפיק דו"ח יתרות ימי חופשה ומחלה, הן במתנ"סים והן במטה החברה, בתדירות של לפחות אחת ל-3 חודשים. בנוסף לכך, יש לבדוק באופן יסודי את הסיבות לרישום יתרות פתיחה שגויות ולתקן את הרישומים השגויים שיאוותרו.

9.2. מחלה

9.2.1. בעבר לא נוהלו בחברה העירונית רישומים מצטברים בגין ימי מחלה, ולא נצברו לעובדים ימי המחלה שלא נוצלו, כנדרש. נמסר לביקורת כי רק בשנת 2009, משנכנס לתוקפו תיקון לחוק הגנת השכר המחייב להציג בתלוש השכר, בין היתר, מידע לגבי הניצול והיתרה של ימי המחלה, החלו בחברה העירונית לנהל מעקב מצטבר בגין ימי מחלה.

9.2.2. הביקורת מצאה עובדים עם יתרה שלילית חריגה של ימי מחלה. לדוגמא: נמצאה עובדת עם יתרה של (-49) ימי מחלה (נכון לחודש דצמבר 2009), עובדת אחרת עם יתרה של (-27.5) ימי מחלה, וכן נמצאו עובדים רבים נוספים עם יתרות שליליות של ימי מחלה בכמות ניכרת.

כאמור, נמסר לביקורת כי להערכת החברה הנתונים הרשומים בדו"ח אינם נכונים, מאחר ובעבר לא נוהל בחברה רישום מצטבר של ימי מחלה. הביקורת המליצה לבדוק באופן יסודי את נכונות הנתונים, לפחות במקרים שבהם צברו העובדים כמות חריגה של ימי מחלה.

9.2.3. לא היתה הפרדה בין ניצול ימי מחלה בגין מחלת העובד, מחלת ילד ומחלת בן הזוג, כנדרש בחוק, והמעקב בגין כל סוגי המחלה בוצע כמקשה אחת.

9.2.4. נמצאו מקרים בודדים בהם לא צורפו לדו"חות הנוכחות אישורי מחלה כנדרש, ואף על פי כן שולמו לעובדים ימי המחלה באופן מלא. כך לדוגמא, לעובדת מסוימת שולמו 3 ימי מחלה בחודש נובמבר 2009, למרות שלא הציגה אישור מחלה.

נמסר כי לאחר הביקורת שונו נהלי העבודה בחברה וכי עובד שאינו מגיש אישור מחלה, מקוזזים את ימי היעדרותו מימי חופשתו.

9.3. תאונות עבודה

פרק ה' בחוק הביטוח הלאומי (נוסח משולב), התשנ"ה – 1995, מתייחס לביטוח נפגעי עבודה. בין היתר, קובע החוק את סדרי הגשת התביעה לביטוח הלאומי ואת אופן תשלום דמי הפגיעה.

על פי הנוהג המקובל בחברה, בתקופה שבין קרות התאונה ועד למועד קבלת אישור התביעה מהמוסד לביטוח לאומי, לא מנוכים לעובד ימי חופשה או ימי מחלה, אלא משולמת לו משכורת מלאה. אם המוסד לביטוח לאומי לא הכיר בתאונה כתאונת עבודה, אזי העובד מחויב בימי מחלה בגין היעדרותו.

בבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצא עובד שהגיש תביעה בגין תאונת עבודה, והמוסד לביטוח לאומי אישר תשלום דמי פגיעה לתקופה שבין 2/1/2009 ל- 1/4/2009. נמצא כי בפועל נעדר העובד עד ה- 19/4/2009, אך לא קוזזו לו ימי חופשה בגין היעדרותו מיום 1/4/2009 – 19/4/2009 (ימי היעדרותו מעבר לאישור הביטוח הלאומי).

לאחר הביקורת נמסר כי שונתה שיטת התשלום בתקופת ההיעדרות של עובד בגין תאונת עבודה, ובאותה תקופה משולמים לו 75% משכרו (עד לקבלת אישור הביטוח הלאומי).

10. עובדי פרויקטים

מינהל החינוך בעירייה מפעיל פרויקטים חינוכיים באמצעות החברה העירונית. לצורך ביצוע הפרויקטים, שוכרת העירייה עובדים וקובעת את תנאי העסקתם.

עובדי הפרויקטים מקבלים את משכורתם מהחברה העירונית, חלקם באמצעות המתנ"סים וחלקם באמצעות מטה החברה. במקביל לכך, העירייה מעבירה הקצבה לחברה העירונית בגין תשלום שכרם, בתוספת תקורה של 4% שהחברה גובה מהעירייה. נכון לדצמבר 2009, הועסקו באמצעות החברה למעלה מ-200 עובדי פרויקטים.

להלן הליקויים שנמצאו בהעסקת עובדי הפרויקטים:

10.1. חלק מעובדי הפרויקטים הועסקו במהלך השנים במספר פרויקטים (תחת גורמים שונים בחברה), ולא נשמרו להם רצף של זכויות פנסיוניות. במהלך הביקורת מסר סמנכ"ל הכספים כי בסוף שנת 2010 בדקה החברה את ההפרשות הפנסיוניות של עובדי הפרויקטים וכי העירייה השלימה להם את זכויותיהם, במקרה שהדבר היה נדרש. עוד נמסר כי החל משנת 2010 מועברות כל ההפרשות לקופות האישיות של העובדים.

10.2. כאמור, מחלקות העירייה השונות קובעות את תנאי השכר של עובדי הפרויקטים. נמצאו מקרים בהם נקבע לעובדים שונים תעריף שונה לשעת עבודה, למרות שביצעו בפועל את אותה העבודה, ובחלק מהמקרים אף נמצאו הבדלים משמעותיים בתעריף לשעה שנקבע לעובדים שביצעו אותה עבודה. לדעת הביקורת, על החברה לפנות למינהל החינוך במטרה שייתן הסברים להבדלים אלה.

10.3. מינהל החינוך מעביר למתנ"סים את רשימת עובדי הפרויקט, פרוט שעות עבודתם והתעריף המשולם להם לשעת עבודה, ועל פי רשימה זו משלמת להם החברה את שכרם.

התברר כי בחלק מהמקרים לא מבוצעת כל בקרה, הן מצד המתנ"ס והן מצד מינהל החינוך, על כך ששעות העבודה בוצעו בפועל.

10.4. הביקורת מצאה כי המתנ"סים לא מנהלים לעובדי הפרויקט תיקים אישיים, האמורים לכלול ריכוז של כל המסמכים הנוגעים לעובד (כגון אישורים בדבר ההשכלה, הוותק המקצועי וכדומה). בנוסף, לגבי עובדים המקבלים את שכרם במתנ"סים, נמצא כי לא נחתמו עם העובדים חוזי עבודה המפרטים את תנאי העסקתם.

יחד עם זאת, נציין כי במטה החברה הוכנו תיקים אישיים לעובדי הפרויקטים וכן נמצאו בתיקו של כל עובד טופס הודעה על תנאי העסקתו או חוזה העסקה.

10.5. הביקורת מצאה כי עובדי הפרויקטים במתנ"סים לא זוכו בימי חופשה ובימי מחלה כנדרש בחוק.

נדגיש כי עובדי הפרויקטים, על אף היותם עובדים שעתיים, זכאים לכל הזכויות על פי החוק וכי אי תשלום זכויותיהם עלול לגרום לתביעות כנגד החברה העירונית.

10.6. נמצא כי במספר מקרים קיבלו עובדי פרויקט תשלום שכר בגין מספר חודשים יחד, כלומר חל עיכוב בהעברת התשלום החודשי לעובדים והם לא קיבלו את שכרם במועד, דבר העלול לגרום לתביעות כנגד החברה בגין הלנת שכר.

הביקורת העירה להנהלת החברה כי מאחר והחברה משלמת את שכרם של עובדי הפרויקטים, חלה עליה חובה לנהוג בעובדים אלה בדומה לכלל עובדי החברה, לרבות מעקב על תנאי העסקתם ועל דיווחי הנוכחות שלהם.

בכל מקרה, יש לוודא כי כל העובדים יקבלו עם תחילת העסקתם בחברה טופס הודעה על תנאי העסקתם. בנוסף, יש לוודא כי העובדים מקבלים את כל הזכויות המגיעות להם על פי חוק, לרבות דמי מחלה, ימי חופשה, הבראה, פיצויים וכיו"ב.

11. פיקוח ובקרה של מטה החברה

הביקורת ביקשה לבחון את האופן שבו מקיימים בעלי התפקידים המרכזיים בחברה פיקוח ובקרה על תהליכי העבודה בתחומי כח האדם והשכר.

סמנכ"ל הכספים של החברה מסר לביקורת כי מתקיימת חלוקת עבודה בינו לבין מנהלת כח האדם, לפיה הסמנכ"ל בודק את תשלומי השכר לעובדי המתנ"סים ומנהלת כח האדם בודקת את תשלומי השכר לעובדי המטה. כמו כן, כל שינוי בשכרו של עובד מאושר על ידי סמנכ"ל החברה.

11.1. התברר לביקורת כי סמנכ"ל הכספים מקבל מהמתנ"סים אחת לחודש דו"ח שכר, ובוחן באופן מדגמי את סבירות התשלומים. הסמנכ"ל אינו מפיק דו"חות ניהוליים במטרה לעמוד על שינויים במצבת העובדים, שינויים בסעיפי השכר ועדכוני שכר, יתרות חריגות של ימי חופשה ומחלה ועוד, והוא מסתפק סריקה מדגמית של נתוני המשכורת "בעין".

לדעת הביקורת, בדיקה זו אינה מספקת, ואין בה כדי לצמצם את הסיכונים הנובעים משיטות העבודה הידניות, מהיעדר הפרדת תפקידים ומהמערכת הממוחשבת הלקויה.

11.2. בנוגע לעובדי מטה החברה, נמסר לביקורת כי מנהלת כח האדם עוברת בכל חודש על משכורתו של כל עובד. גם מנהלת כח האדם אינה משתמשת בכלי בקרה ממוחשבים.

לדעת הביקורת, בהיעדר תהליך קבוע ומובנה של הפקת דו"חות חריגים ובדיקתם, נפגעת יכולת הפיקוח והבקרה של מטה החברה על תהליכי העבודה בתחום כח האדם והשכר.

סמנכ"ל החברה מסר כי בעקבות הביקורת החל להפיק דו"חות חריגים ולקיים פעולות בקרה קבועות ומובנות על תשלומי השכר החודשיים.

הערות ראש העיר
ניהול כח האדם בחברה למתנ"סים

1. **דיון בדירקטוריון החברה** – ראש העיר הנחה את מנכ"ל החברה לקיים דיון מעמיק בממצאי דו"ח הביקורת, שבו יפורטו הצעדים שבכוונת החברה לבצע לתיקון הליקויים.
2. **נהלי עבודה** – ראש העיר הנחה את הנהלת החברה לקבוע נהלי עבודה כתובים שיסדירו את תהליכי העבודה בתחום השכר וניהול כח האדם, לפרסם ספר נהלים מעודכן ולהטמיע את הנהלים בגופי החברה.
3. **אמצעי בקרה** – ראש העיר הנחה את הנהלת החברה לפעול ליישום אמצעי בקרה ממוחשבים בתהליך הפקת השכר, כנדרש מחברה מורכבת ובעלת היקף עובדים גדול.

דו"ח ביקורת

החברה העירונית לתרבות נוער וספורט

הניהול הכספי במתנ"ס עוזיאל

דו"ח ביקורת

ניהול כספי- מתנ"ס עוזיאל

כללי

החברה העירונית לתרבות פנאי וספורט באשדוד (להלן: "החברה העירונית") מפעילה 13 מתנ"סים ברחבי העיר ועוד כ- 20 מוסדות אחרים בתחומי החינוך והתרבות. כל גוף מתנהל כיחידה כספית נפרדת ומנהל ספרי הנהלת חשבונות נפרדים.

יחד עם היותו של כל מתנ"ס גוף עצמאי מבחינה תפעולית, כפופים המתנ"סים לחברה העירונית, מעבירים אליה דיווחים וכן מתוקצבים על ידה ומבוקרים על ידה. מטה החברה מנחה את המתנ"סים ומפקח על פעילותם, לרבות אישור התקציב השנתי ומבנה כח האדם במתנ"ס.

מתנ"ס עוזיאל הינו אחד מהמתנ"סים הוותיקים שבעיר. המתנ"ס ממוקם ברובע א', המאופיין באוכלוסיה מבוגרת וחלשה במבחינה כלכלית. המתנ"ס מפעיל חוגים לילדים ולנוער ופעילויות שונות למבוגרים. בנוסף, מפעיל המתנ"ס אולם אירועים, חדר כושר וכן משכיר חדרי לימוד לגופים מוסדיים ומסחריים.

בשנים 2008 ו- 2009 הסתכם ההיקף הכספי של פעילות המתנ"ס ב- 2,400 וב- 1,950 אלפי ₪ בשנה, בהתאמה.

בנובמבר 2009, מספר חודשים אחר כניסתו לתפקיד של מנהל מתנ"ס חדש למתנ"ס עוזיאל, העלו בפני הביקורת מנהל המתנ"ס וסמנכ"ל הכספים של החברה העירונית חשדות בנוגע לאי סדרים חמורים בניהול הכספי של המתנ"ס.

נוכח חשדות אלה, בדקה הביקורת את המערך הכספי במתנ"ס, ובעיקר את רישום הכנסות המתנ"ס והוצאותיו, נאותות הרישום בספרי החשבונות, בקרה ופיקוח אחר שלמות ההכנסות וההוצאות ואת הדו"חות הכספיים.

להלן פרוט הממצאים:**1. כח אדם**

מצבת כח האדם במתנ"ס כללה 9 עובדים: מנהל המתנ"ס, מנהלנית, מזכירה בחצי משרה, שתי רכזות חוגים, מנהלת חשבונות בחצי משרה, מנקה, אב בית ובת שירות לאומי. בנוסף, העסיק המתנ"ס כח אדם משימתי (כגון מדריכי חוגים, מפעיל חדר כושר).

הביקורת מצאה כי לכל אחד מבעלי התפקידים במתנ"ס, למעט אב הבית, היתה נגיעה לתחום הכספי במתנ"ס. חלקם היו מזינים נתונים למערכת הכספית, וכולם היו מקבלים כספים במזומן ומנפיקים קבלות ידניות כנגד התקבולים שקיבלו.

לדעת הביקורת, יש לראות בחומרה מתן יד חופשית לכל העובדים במתנ"ס לגבות כספים בגין השירותים שהמתנ"ס נותן, ולאפשר לחלקם לבצע פעולות כספיות במחשב, ללא כל בקרה.

2. קבלות ידניות

עד למועד הביקורת נעשה במתנ"ס שימוש נרחב בקבלות ידניות. הביקורת מצאה כי פנקסי הקבלות הידניות היו נגישים לכל העובדים במתנ"ס וכי עובדים רבים עשו בהם שימוש.

עוד מצאה הביקורת כי לא נערכה בקרה אחר הזנת הקבלות הידניות למערכת, הפיכתם לקבלות ממוחשבות ורישומם בספרי המתנ"ס. חמור מכך, הביקורת העלתה כי חלק לא מבוטל של הקבלות הידניות לא הפכו לקבלות ממוחשבות ולא נרשמו בספרי המתנ"ס כלל.

הביקורת מציינת כי עוד בשנת 2004, בעקבות ביקורת במתנ"ס ח' שנמצאו בה ליקויים חמורים בניהול הכספי, הודיעה החברה למתנ"סים לביקורת כי תורה לכל המתנ"סים להפסיק באופן מיידי את השימוש בקבלות הידניות, אולם הדבר לא נעשה.

יש לציין כי במהלך הביקורת הורתה שוב החברה העירונית לכל המתנ"סים לחדול משימוש בקבלות ידניות. הביקורת העירה שעל הסמנכ"ל לכספים לבדוק את ביצוע ההנחיה בפועל, במטרה לוודא שהיא אמנם מתקיימת.

3. מערכת "חוגים"

מערכת "חוגים" הינה מערכת ממוחשבת לרישום הכנסות, המשמשת את כל המתנ"סים בעיר. המערכת הינה כלי תפעולי המותאם לאופי הפעילות של המתנ"ס, ובאמצעותה ניתן לבצע רישום לחוגים, הפקת קבלות למשלמים, ניהול קופת מזומנים, כרטיסי אשראי והמחאות דחיות והפקת דו"חות ניהוליים שונים.

3.1. כניסה למערכת

מבדיקת הביקורת עולה כי בניגוד למערכות כספיות אחרות, שבהן יש למלא לפחות שתי שדות בעת הכניסה למערכת (שם משתמש וסיסמה), בתוכנת החוגים יש צורך בהזנת סיסמה בלבד. כמו כן, המערכת אינה דורשת מהמשתמש להחליף סיסמה כל מספר חודשים.

הביקורת העירייה לרכזת תוכנת חוגים בחברה הארצית למתנ"סים על ליקוי זה, ונמסר כי בעקבות הערת הביקורת בוצע שדרוג לתוכנה, כך שלצורך כניסה למערכת ימולאו שתי שדות וכן יידרש עדכון סיסמת המשתמש כל שלושה חודשים.

3.2. רישום לחוגים

לכל משלם נפתח במערכת חוגים כרטיס לקוח. אם מדובר ברישום של ילדים לחוגי המתנ"ס, נפתח כרטיס לקוח לאב המשפחה וכרטיס זה מאגד מתחתיו את הפעילות של כל בני המשפחה, הצורכים שירותים מהמתנ"ס. כאשר לקוח נרשם לפעילות במתנ"ס, מחויב כרטיסו בתוכנת חוגים בעלות של הפעילות, וכאשר משולם תשלום מופקת קבלה המזכה את כרטיס הלקוח בהתאם לסכום ששולם.

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם נרשמו תושבים לפעילות במתנ"ס וכרטיס הלקוח חויב בסכום הפעילות, אולם לאחר סיום הפעילות בוטל הרישום ויתרת החוב נמחקה. חמור מכך, הביקורת העלתה כי לא נשמר במערכת תיעוד על ביטול הרישום, כך שלא ניתן לדעת מי ביצע את פעולת הביטול ומה היתה הסיבה לביטול. לדוגמא, בשנת 2007 בוצע רישום של 3 ילדים לקייטנת קיץ + צהרון. לאחר סיום הקייטנה שהילדים השתתפו בה, בוטל הרישום ויתרת החוב בסך כ- 1,800 "נוקתה" מהרישומים.

לדעת הביקורת יש להגביל את אפשרות מחיקת הרישום לאחר תחילת הפעילות ולאפשר רק במקרים נדירים, באישור מרכז הפעילות ומנהל המתנ"ס, ותוך שמירה על תיעוד המסביר את הסיבות לביטול הרישום.

3.3. הפקת קבלות

מערכת חוגים מפיקה קבלה ממוחשבת בגין כל תקבול שנרשם במערכת. הקבלה מופקת בשני עותקים: מקור הקבלה נמסר למשלם והעתק הקבלה נשמר בקלסר העתקי הקבלות.

שמירת העתק הקבלה על ידי מפיק הקבלה נדרשת בהתאם להוראות ניהול ספרים. הביקורת בדקה את קלסרי הקבלות בגין השנים 2008 ו-2009 ומצאה כי לא היתה הקפדה על שמירת העתקי הקבלות. בדיקת רצף הקבלות העלתה כי עשרות רבות של קבלות היו חסרות, ולא היתה אפשרות לבצע מעקב אחר שלמות הנתונים.

התברר לביקורת כי בתוכנת חוגים ניתן בכל עת לבצע שינוי בפרטי המשלם וכן באופן התשלום (גם לאחר שהופקה הקבלה ומקורה נמסר למשלם). בפועל, נמצאו במתנ"ס מקרים רבים שבהם שונו בדיעבד פרטי המשלם ופרטי התשלום, דבר שאיפשר להסתיר את אי הפקדת התשלומים בקופת המתנ"ס. להלן דוגמאות:

- קבלה ממוחשבת מספר 2009/1030 ע"ס 1,775 ₪ הוצאה בתאריך לתושב ששילם עבור ערבי זמר. הביקורת מצאה כי שם מוטב שונה לשם אחר וכי שונתה מטרת התשלום (נרשם בקבלה שהתשלום ניתן בגין שכירת אולם).

- קבלה ממוחשבת מספר 2009/1066 ע"ס 2,480 הוצאה בתאריך ה - לתושב בגין טיול לממדיון. פרטי הקבלה שונו להכנסות מהשכרת אולם.

3.4. ביטול קבלות

בכל מערכת כספית ניתן להפיק תעודות זיכוי, המשמשות לצורך הקטנת סכום התקבול או לביטול הקבלה והחזרת הסכום כולו למשלם. בעת הוצאת תעודות הזיכוי נדרש המשלם להחזיר את הקבלה המקורית, ועובד המתנ"ס אמור לבטלה באופן ידני ע"י סימון המילה "מבוטל" באופן בולט על הקבלה המקורית. הקבלה המבוטלת אמורה להישמר יחד עם העתק תעודת הזיכוי ויחד עם האסמכתאות לסיבת הביטול. כמו כן, יש לצרף לזיכוי את ספח הצ'ק שהוציא המתנ"ס לפקודת המשלם לצורך החזר התשלום.

סעיף 18 להוראות ניהול ספרים מחייב ספרור נפרד של מסמכים כספיים, וביניהם קבלות, תעודות זיכוי וחשבוניות מס, ברצף נפרד של מספרים עוקבים. הביקורת מצאה כי לתעודות הזיכוי לא ניתן מספור נפרד, ובעת הפקתם במחשב קיבלו הזיכויים מספר סידורי המשולב יחד עם המספור של הקבלות.

חמור מכך, הביקורת מצאה מקרים רבים בהן ביטלו הזיכויים קבלות שהוצאו בגין תשלום מזומן, ללא כל אסמכתא לסיבת הוצאתן.

להלן מספר דוגמאות:

- בתאריך 13.4.08 הוצאה תעודת זיכוי מס' 2008/1138 ע"ס 437 ₪. הסיבה לביטול אינה מצוינת על הזיכוי. לא צורפה לתעודת הזיכוי כל אסמכתא וכן לא היה תיעוד על החזרת התשלום למשלם.
- בתאריך 10.4.08 הוצאה תעודת זיכוי מס' 2008/1138 ע"ס 400 ₪.
- תעודת הזיכוי ביטלה קבלה על סך 400 ₪ במזומן ששילם תושב בגין חוג מחשבים, והיא מעידה, כביכול, על כך שהתושב קיבל את המזומן בחזרה. בפועל, הזיכוי הוצא ע"ש החברה למתנ"סים ולא ע"ש התושב, כך שלא ידוע האם התושב קיבל את המזומן בחזרה.

תעודת זיכוי היא מסמך כספי בעל חשיבות רבה ומשמעות הפקתה היא למעשה הוצאת כסף מקופת המתנ"ס. הביקורת רואה בחומרה רבה את הפקת תעודות הזיכוי ללא כל אסמכתא המסבירה את הסיבה להפקתן, דבר המהווה פגם בסיסי וחמור בניהול מערכת כספית. בנוסף לכך, אי שמירת העתקי הקבלות והעתקי תעודות הזיכוי אפשרה אף היא את ביצוע השינויים ברישומים הכספיים לאחר מעשה ואת הקטנת ההכנסות בספרי המתנ"ס.

4. ניהול קופת המתנ"ס

הביקורת בדקה את אופן ניהול קופת המתנ"ס ומצאה את הליקויים הבאים:

4.1. בקרת קלט

הביקורת מצאה כי לתוכנת חוגים אין בקרת קלט המזהה את תקינות מספר חשבון הבנק או מספר כרטיס האשראי שהוקלד, כך שהזנה לא תקינה של מספר כרטיס האשראי או של מספר חשבון הבנק אינה מונעת את קליטת אמצעי התשלום.

הביקורת מצאה מקרים רבים בהם נרשמו במערכת פרטים פיקטיביים של המחאות או של כרטיסי אשראי, במטרה ל"סגור" ברישומים פעילות שלא התקבל בגינה תשלום. במקרים אלה, נרשמו בפרטי ההמחאה מספר סניף בנק ומספר חשבון בנק שלא היו קיימים. הביקורת לא איתרה את ההמחאות בטפסי ההפקדה לבנק.

בנוסף לכך, מצאה הביקורת מקרים רבים שבהם הוצאו מספר קבלות בגין המחאה שפרטיה זהים. כלומר, הוקלדו קבלות שונות אך נרשמה בהן אותה ההמחאה (בעלת מספר זהה שנמשכה מאותו סניף ומאותו חשבון בנק). להלן דוגמאות:

- בתאריך 25.1.09 הוצאה קבלה ממוחשבת מס' 2009/367 ע"ס 450 ₪, בגין המחאה מס' 12 שנמשכה מחשבון 54821 בסניף 658 של בנק הפועלים. בתאריך 5.4.09 הוצאה קבלה ממוחשבת מס' 2009/672 ע"ס 350 ₪, גם היא בגין המחאה מס' 12 שנמשכה מחשבון 54821 מסניף

658 של בנק הפועלים. תוכנת חוגים לא זיהתה שנקלטה כבר במערכת המחאה שפרטיה זהים, ואפשרה את קליטתה בשנית (בסכום שונה). שתי ההמחאות לא נפרעו בבנק, מאחר שמדובר בהמחאה פיקטיבית ובחשבון בנק פיקטיבי.

- בתאריך 27.1.09 הוצאה קבלה ממוחשבת מס' 2009/385 ע"ס 450 ₪, בגין המחאה מס' 12 מס' חשבון 58412 מסניף 658 של בנק הפועלים. בתאריך 11.2.09 הוצאה קבלה ממוחשבת מס' 2009/453 ע"ס 260 ₪, גם היא בגין המחאה מס' 12 שנמשכה מחשבון 58412 בסניף 658 של בנק הפועלים. תוכנת חוגים לא זיהתה שנקלטה בעבר המחאה וזה אפשרה את קליטתה בשנית. שתי ההמחאות לא נפרעו בבנק, מאחר שמדובר בהמחאה פיקטיבית ובחשבון בנק פיקטיבי.

4.2. סגירת קופה

מזכירות המתנ"ס פעילה במשך רוב שעות היום וניתן לבצע בה פעולות קופה שונות, כגון קליטת תשלומים, הפקת קבלות ותעודות זיכוי. בדרך כלל, איישה המנהלנית את העמדה עד השעה 16.00, והמזכירה שהועסקה בחצי משרה איישה את עמדת המזכירות בשעות אחה"צ והערב.

כל אחת מהעובדות היתה מרכזת את התשלומים שהתקבלו על ידה במעטפה נפרדת, שנשמרה באחת המגירות במזכירות המתנ"ס. בסוף יום העבודה איחדה המזכירה את הקופות והכניסה את המעטפות לכספת המתנ"ס עד להפקדת התקבולים בבנק.

הביקורת מצאה כי לא היו במתנ"ס נהלי עבודה מסודרים לסגירת קופה, ולא בוצעו בסוף כל יום עבודה פעולות בסיסיות הנדרשות על פי כללי המינהל התקין, כגון ספירת אמצעי התשלום שהצטברו ועריכת רישום כלשהו בעת "הפקדת" הפדיון היומי בכספת המתנ"ס. הביקורת רואה בחומרה את העדר הנהלים וההנחיות הנדרשים לניהול הקופה.

4.3. דו"ח ההפקדה לבנק

למתנ"ס חשבון בנק אחד המנוהל בבנק אוצר החייל. לחשבון זה מופקדים כל הכנסות המתנ"ס ומשולמות ממנו כל הוצאותיו. כאמור, הכספים המתקבלים במתנ"ס הועברו בסוף כל יום לכספת המתנ"ס. כל מספר ימים, כאשר הצטברו אמצעי תשלום בכספת המתנ"ס, הכינה מנהלנית המתנ"ס את ההפקדה לבנק. בסמוך למועד ההפקדה, הפיקה המנהלנית דו"ח הפקדה לבנק, שבו מפורטים כל המזומנים שבקופה וההמחאות שמועד פירעונן חל עד ליום שבו הופק הדו"ח. **נמצא כי דו"ח ההפקדה לבנק, שמרוכזים בו כל אמצעי התשלום שיש להפקידם, לא נמסר לעובדת המבצעת את ההפקדה בפועל. בנוסף, העובדת המבצעת את ההפקדה לא ספרה את הכספים שקיבלה מהמנהלנית ולא חתמה על מסמך כל שהוא המעיד שקיבלה לידיה את הסכומים להפקדה.**

4.4. ביצוע ההפקדה

בדרך כלל, ההפקדה לבנק בוצעה על ידי בת השירות או על ידי המזכירה. כאמור, נמצא כי המנהלנית לא מסרה למבצעת ההפקדה את דו"ח ההפקדה (המבוסס על נתוני תוכנת חוגים), אלא מסרה לה רק את אמצעי התשלום המיועדים להפקדה. לאחר ההפקדה החזירו בת השירות או המזכירה למנהלנית את טופסי ההפקדה שנתן להן הבנק בגין ההפקדה.

הביקורת מצאה כי שום גורם במתנ"ס לא ערך התאמה בין המסמך שהנפיק הבנק בעת ההפקדה, לבין הסכומים שנרשמו בדו"ח ההפקדה. הביקורת השוותה בין התשלומים שהתקבלו בקופת המתנ"ס לבין הסכומים שהופקדו בבנק, ומצאה כי המחאות רבות לא הופקדו בבנק. להלן דוגמאות:

- בתאריך 6.3.08 ביצעה בת השירות הפקדה לבנק. דו"ח ההפקדה שהפיקה המנהלנית כלל 2,607 ₪ במזומן ו-3,303 ₪ בהמחאות. בפועל, על פי אסמכתאות הבנק הפקיד המתנ"ס באותו יום 2,607 ₪ במזומן אולם רק 2,513 ₪ בהמחאות. כלומר, המחאות בסכום של 790 ₪ לא הופקדו בבנק, למרות שהתקבלו בקופת המתנ"ס.

- בתאריך 10.3.08 בוצעה הפקדה לבנק. דו"ח ההפקדה כלל 2,280 ₪ במזומן ו- 3,538 ₪ בהמחאות. בפועל, על פי האסמכתאות הבנק הפקיד המתנ"ס באותו יום 2,280 ₪ במזומן אולם רק 2,668 ₪ בהמחאות. כלומר, המחאה בסכום של 870 ₪ לא הופקדה בבנק למרות שקבלתה נרשמה בקופת המתנ"ס.
- בתאריך 25.3.08 בוצעה הפקדה לבנק. דו"ח ההפקדה כלל 2,711 ₪ במזומן ו- 7,591 ₪ בהמחאות. בפועל, על פי אסמכתאות הבנק הפקיד המתנ"ס באותו יום 2,711 ₪ במזומן ורק 6,585 ₪ בהמחאות. כלומר, המחאות בסכום של 1,006 ₪ לא הופקדו בבנק, למרות שקבלתם נרשמה בקופת המתנ"ס.
- בתאריך 20.5.08 בוצעה הפקדה לבנק. דו"ח ההפקדה כלל 3,537 ₪ במזומן ו- 9,303 ₪ בהמחאות. בפועל, על פי אסמכתאות הבנק הפקיד המתנ"ס 3,537 ₪ במזומן ורק 7,447 ₪ בהמחאות. כלומר, המחאות בסכום של 1,856 ₪ לא הופקדו בבנק, למרות שקבלתם נרשמה בקופת המתנ"ס.

5. הנהלת חשבונות

רישומי הנהלת החשבונות של המתנ"ס מבוצעים ע"י מנהלת חשבונות המועסקת במתנ"ס "עוזיאל" ב- 40% משרה (ובחצי משרה נוספת במתנ"ס אחר). מנהלת החשבונות קולטת את הפעולות הכספיות מתוכנת חוגים. כמו כן אחראית מנהלת החשבונות על הפקת תשלומי השכר לעובדים, הפקת המחאות לספקים, ביצוע התאמות בנקים והתאמות ספקים ולקוחות. הביקורת בדקה את הרישומים הכספיים בספרי הנהלת החשבונות של המתנ"ס ומצאה את הממצאים הבאים:

5.1 קליטת נתונים ממערכת חוגים

מנהלת החשבונות קיבלה כל חודש מהמנהלנית קובץ מתוכנת חוגים על גבי דיסקט וקלטה אותו למערכת הנהלת החשבונות של המתנ"ס. הביקורת מצאה כי בקבצים המועברים להנה"ח נכללו נתונים מרוכזים בלבד.

לדוגמא, מועבר להנהלת החשבונות נתון של סך כל ההכנסות שנרשמו בתוכנת חוגים, תוך חלוקה לסעיפי ההכנסה השונים, ואין מועבר פרוט מלא של התנועות.

הביקורת השוותה בין התקבולים שנרשמו בתוכנת חוגים לבין נתוני ההכנסות המופיעים במערכת הנהלת החשבונות. נמצא כי סכום הכספים ששולמו למתנ"ס היה גדול באופן משמעותי מסכומי ההכנסות הרשומים בהנהלת החשבונות.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שהתקיימו במתנ"ס במשך שנים שתי מערכות מקבילות שבכל אחת מהן היו נתונים כספיים שונים בגין אותן פעילויות. בפועל, מנהלת החשבונות מצאה שקיימת אי התאמה בין המערכות, אולם לא הצליחה לגלות את הסיבות להיווצרותן.

מנהלת החשבונות הסבירה לביקורת כי מערכת החוגים לא היתה בתחום אחריותה ואף לא היתה לה הרשאת כניסה למערכת. לדבריה, גם מנהלות החשבונות במתנ"ס האחרים אינן נעזרות בנתוני תוכנת חוגים.

נוכח הליקויים שמצאה הביקורת, על סמנכ"ל הכספים מוטלת החובה ליזום פעולות הדרכה בנושאי הניהול הכספי למנהלי המתנ"סים ולמנהלות החשבונות. כמו כן עליו לשפר באופן משמעותי את מנגנוני הבקרה של הנהלת החברה על הניהול הכספי של הגופים הכפופים לה (ראה פרוט בפרקים 8-10 לדו"ח).

5.2. מחיקת הכנסות

כאשר זיהתה מנהלת החשבונות את ההפרשים בין ההכנסות הרשומות במערכת הנהלת החשבונות לבין הסכומים שהופקדו בפועל בבנק, ביצעה מנהלת החשבונות מחיקת הכנסות בכרטיסי הנה"ח, על מנת ליצור התאמה בין ספרי הבנק לספרי הנה"ח. הביקורת מצאה עשרות תנועות כספיות של מחיקת הכנסות בכרטיסי הנהלת החשבונות של המתנ"ס בסכום של אלפי ₪ כל אחת, שבוצעו לצורך יצירת התאמה עם הסכומים שהופקדו בבנק.

לדוגמא, הביקורת בדקה באופן מדגמי שני כרטיסים בהנהלת החשבונות של המתנ"ס (כרטיס השכרת אולמות וכרטיס הכנסות חדר כושר) בשנים 2009 – 2007, ואיתרה בשני הכרטיסים האלה בלבד פעולות מחיקה בסכום כולל של כ- 30 אלפי ₪.

לדברי מנהלת החשבונות, מחיקת "הסכומים העודפים" ברישומי הנהלת החשבונות והתאמתם לנתוני ההפקדה בבנק נעשתה על פי הנחיות שקיבלה ממרכז תוכנת חוגים בחברה הארצית למתנ"סים.

הביקורת הציגה בפניי רכזת תוכנת חוגים בחברה הארצית את הסבריה של מנהלת החשבונות. רכזת תוכנת חוגים מסרה לביקורת כי אין זה סביר שמנהלת החשבונות במתנ"ס קיבלה הנחיות מנציגי החברה למחוק הכנסות בסכומים משמעותיים באופן קבוע, במטרה לסגור את אי ההתאמה בין המערכות.

יחד עם זאת, לדבריה, יתכן וניתנה למנהלת החשבונות הנחיה כזו במקרה ספציפי בנוגע לאי התאמה בסכום נמוך.

לדעת הביקורת, בשל מרחק הזמן לא ניתן לדעת בוודאות מה היו ההנחיות של החברה הארצית והאם הן הובנו באופן שגוי.

יחד עם זאת, לדעת הביקורת היה על מנהלת החשבונות לשתף את רואה החשבון של המתנ"ס בבעיה שנתקלה בה ולקבל ממנו הנחיות מקצועיות. כמו כן, לדעת הביקורת מעורבות רבה יותר של מנהל המתנ"ס בניהול המערכת הכספית שהיה מופקד עליה, וכן קיום פעולות בקרה יזומות על ידי רואה חשבון של המתנ"ס ועל ידי סמנכ"ל הכספים של החברה, היו יכולות "להציף" את פעולותיה השגויות של מנהלת החשבונות.

5.3. התאמות בנקים

התאמת בנק היא כלי בקרה שקיומו הכרחי בכל גוף שיש בו פעילות כספית. התאמת הבנק נועדה לבדוק את נאותות רישומי ההכנסות בספרי הנהלת החשבונות, תוך השוואתם לרישומים בספרי הבנק. כאשר התאמת בנק אינה מבוצעת או שהיא מבוצעת באופן בלתי תקין, הסבירות לגילוי פעולות כספיות בלתי כשרות מצטמצמת מאוד.

הביקורת בדקה את אופן ביצוע התאמת הבנק במתנ"ס. התברר כי אחת לחודש העבירה המנהלנית למנהלת החשבונות קלסר הכולל את כל טפסי ההפקדה שהבנק מסר למבצע ההפקדה במהלך אותו חודש ("קלסר קופה").

כאמור, הביקורת מצאה כי לא היה ממשק אוטומטי בין תוכנת חוגים לבין הנהלת החשבונות.

כתוצאה מכך שמערכת החוגים לא "דיווחה" לתוכנת הנהלת החשבונות על פרוט התשלומים שהתקבלו בקופת המתנ"ס, ובהעדר הנחיות עבודה אחרות, הקלידה מנהלת החשבונות לכרטיס הבנק שבמערכת הנהלת החשבונות את הסכומים המופיעים בטופס ההפקדה שמסר הבנק למבצע ההפקדה.

התאמת בנק תקינה צריכה היתה להתבצע בין "דו"ח ריכוז ההפקדות " (המופק כאמור ע"י תוכנת חוגים) לבין דפי הבנק. בפועל, מצאה הביקורת כי התאמת הבנק בוצעה בין רישום טופסי ההפקדה במערכת הנהלת החשבונות לבין דפי הבנק.

כלומר, במקום לבצע התאמה בין הרישום בספרי המתנ"ס לבין הרישום בספרי הבנק, ערכה מנה"ח התאמה בין דפי הבנק לבין הנתונים שהקלידה למערכת הנהלת החשבונות על פי טופסי ההפקדה של הבנק, כך שכמובן הייתה קיימת ביניהם התאמה מלאה.

לדברי מנהלת החשבונות, בדרך זו פעלו גם מנהלות החשבונות במתנ"סים האחרים. הביקורת העירה לסמנכ"ל הכספים על העדר הנחיות עבודה כתובות בתחום רגיש זה, והמליצה לחברה לקיים הדרכה למנהלות החשבונות ולרענן את נהלי העבודה, על בסיס הלקחים שיש להפיק מדו"ח הביקורת. כמו כן, המליצה הביקורת לחברה לערוך סקר סיכונים בתחום הניהול הכספי במטרה לאתר נקודות סיכון נוספות.

בנוסף לכך, הביקורת המליצה לרכזת החוגים בחברה הארצית לתקן את הכשל בתוכנה, הגורם לאי העברת המידע בנוגע להפקדות בבנק למערכת הנהלת החשבונות.

5.4. הכנסות מכרטיסי אשראי

בחלק מהמקרים, התשלום בגין השירותים הניתנים במתנ"ס נעשה באמצעות כרטיסי אשראי. סה"כ הכנסות המתנ"ס מתשלומים בכרטיסי אשראי הסתכמו בשנת 2009 ל- 190 אלפי ש"ח נטו (בניכוי עמלת חברות כרטיסי האשראי).

למרות הסכומים הניכרים ששולמו למתנ"ס באמצעות כרטיסי אשראי ולמרות שחברות האשראי מעבירות פעמיים בחודש דו"חות שבהן מפורטות כל העסקאות שנקלטו במערכת הסליקה הבנקאית, לא ביצעה מנהלת החשבונות התאמה בין נתוני ההכנסות מכרטיסי האשראי הרשומים בספרי המתנ"ס לבין הסכומים שבהן זוכה חשבון הבנק. הביקורת מצאה דוגמאות רבות לתשלומים בכרטיסי אשראי, שלא הופיעו בדו"ח חברת האשראי ולא זוכו בחשבון הבנק של המתנ"ס.

חמור מכך, הביקורת מצאה כי גם לגבי אי ההתאמות בהכנסות מכרטיסי אשראי, ביצעה מנהלת החשבונות פעולות מחיקה של הכנסות באלפי ₪ בכל פעם, לצורך התאמת הנתונים בין הרישום בספרי הנה"ח לבין הסכומים שהופקדו בבנק.

עוד מעירה הביקורת כי היתרה שנרשמה בספרי המתנ"ס בסוף שנת 2009 בסעיף כרטיסי אשראי, היתה גבוהה מהאישור השנתי שנתנו חברות כרטיסי האשראי למתנ"ס בגין היתרות לסוף אותה שנה. לדעת הביקורת, ראוי היה שהפרשים אלו יבדקו על ידי מנהלת החשבונות של המתנ"ס, דבר שלא נעשה.

התברר לביקורת כי החברה הארצית פיתחה כבר לפני שלוש שנים ממשק לתוכנת חוגים שמאפשר סליקת תשלומים ששולמו בכרטיסי האשראי באמצעות חברת ש.ב.א. בין השאר, התוכנה מבצעת התאמה בין שוברי התשלום בגין עסקאות שבוצעו בכרטיסי אשראי לבין דו"ח ריכוז התקבולים של חברות האשראי. בנוסף לכך, עמלת הסליקה למשתמשים בשרותי ש.ב.א. נמוכה מהעמלות המשולמות כיום ע"י המתנ"סים.

הביקורת המליצה שהחברה העירונית תנחה את המתנ"סים להשתמש בשרותי חברת ש.ב.א. בנוגע לתשלומים בכרטיסי האשראי.

6. תשלום למפעיל חדר הכושר

חלק ניכר מהמדריכים המועסקים במתנ"ס (וכן מפעיל חדר הכושר) מקבלים את שכרם בהתאם להכנסות מהפעילות שהם אחראים עליה. שיטת תגמול זו נהוגה במרבית המתנ"סים, וחלקם של המדריכים נע בין 50% ל- 70% מההכנסות בגין הפעילות.

מדי חודש נערך, על בסיס ההכנסות הרשומות בתוכנת חוגים, חישוב של ההכנסות להן זכאי המדריך בהתאם לאחוז שסוכם עימו. הביקורת השוותה בין ההכנסות הרשומות בתוכנת חוגים, שעל פיהם שולמו העמלות למפעיל חדר הכושר, לבין ההכנסות שהתקבלו בפועל בחשבון הבנק ומצאה הפרשים רבים.

כפי שצוין לעיל, לצורך התאמת הספרים לרישומי הבנק ביצעה מנהלת החשבונות מחיקת הכנסות בספרי הנה"ח, ובין היתר בוצעה מחיקת הכנסות בכרטיס ההכנסות של חדר הכושר. המחיקה הקטינה את סכום ההכנסות בכרטיס חדר הכושר שברישומי הנה"ח, והתאימה את הרישומים לסכום ההפקדות בבנק.

מחיקת ההכנסות בהנהלת החשבונות לא השפיעה על הסכומים הרשומים במערכת חוגים (שמהם נגזרת העמלה). כתוצאה מכך שמדריך חדר הכושר קיבל את עמלתו (70%) מתוך הסכומים הרשומים בתוכנת חוגים, הוא קיבל עמלה גם על תשלומים שבפועל לא הגיעו לחשבון הבנק של המתנ"ס.

הביקורת מצאה כי בשנים 2007 – 2009 שילם המתנ"ס למפעיל חדר הכושר עמלות בסך של 8,000 ש"ח בגין הכנסות שבפועל לא הופקדו בבנק. תופעה זו התרחשה גם בנוגע להכנסות של מדריכים נוספים, אם כי בהיקפים נמוכים יותר.

עוד מצאה הביקורת כי למחיקת ההכנסות יש גם משמעות ביטוחית. התברר כי התשלום לחדר הכושר שמשלם כל מתאמן, כולל סכום חד פעמי בסך 60 ₪ עבור ביטוח. מאחר שחלק מהכנסות חדר הכושר נמחקו, קטן גם הסכום ששולם עבור הביטוח, והכיסוי הביטוחי של המתנ"ס בגין הפעילות בחדר הכושר היה נמוך מהנדרש.

7. הרישום בדו"ח הכספי – "הכנסות לקבל"

הסעיף "הכנסות לקבל" הינו סעיף מאזני בו מציג המתנ"ס הכנסות עתידיות בגין פעילות שהתקיימה במהלך השנה, אותן הוא אמור לקבל בשנת הכספים הבאה.

הביקורת בדקה את סעיף "הכנסות לקבל" במאזני השנים 2007-2009, למול ההכנסות שהתקבלו בפועל בשנה שלאחר מכן.

הביקורת מצאה כי בשנת 2008 נרשם בדו"ח הכספי של המתנ"ס סכום של 137,321 ₪ בסעיף "הכנסות לקבל". התברר כי בשנת 2009 נרשמו כ- 35 אלף ₪ כהכנסות בגין השנה הקודמת, למרות שבפועל סכומים אלה התקבלו בגין פעילות שבוצעה באותה שנה.

המתנ"ס סיים את שנת 2008 בגרעון של כ- 45,000 ₪, והסכומים שנרשמו בסעיף "הכנסות לקבל" במאזן שיפרו באופן שגוי את ההפסד של המתנ"ס והקטינו אותו בכ- 35,000 ₪. אילו היו נרשמות בדו"ח הכספי של שנת 2008 רק ההכנסות שבסופו של דבר התקבלו בפועל בשנת 2009 (בגין שנה קודמת), ההפסד התפעולי שהיה מוצג בדו"ח הרווח וההפסד של המתנ"ס היה למעשה כ- 80,000 ₪, ויתכן שהדבר היה מהווה עבור הנהלת החברה "נורה אדומה" בנוגע לניהול הכספי במתנ"ס.

לביקורת נמסר כי החל מסוף שנת 2009 נדרש אישורו של סמנכ"ל הכספים של החברה העירונית לסכום שהמתנ"ס רושם בסעיף ההכנסות לקבל, תוך הקפדה על שיוך נכון של ההכנסות לתקופה המדווחת, במטרה לפקח על נאותות הרישומים ובמטרה למנוע "שיפור" בגרעון המופיע בדו"ח הכספי.

8. פיקוח ובקרה מטעם הנהלת החברה העירונית

הביקורת מצאה כי החברה העירונית לא קיימה בקרה מספקת אחר הפעילות הכספית של המתנ"ס, לא פיקחה אחר יישום הנחיותיה ולא יצרה מנגנוני דיווח ובקרה כנדרש מגוף מנהל ומפקח ביחס לגופים הכפופים לו. הביקורת מציינת כי מטה החברה מתנהל באופן דומה כלפי כל גופי החברה.

לדעת הביקורת, מאחר והחברה העירונית הינה חברה בעלת מבנה מבוזר, והיא מאגדת בתוכה גופים רבים שכל אחד מהם עצמאי מבחינה תפעולית וכספית, היעדר הפיקוח והבקרה של מטה החברה על הגופים הכפופים לחברה, עלול להביא להישנותם של הליקויים שנמצאו בניהול הכספי במתנ"ס עוזיאל.

לדעת הביקורת, על הנהלת החברה לקיים תהליך יסודי של הפקת לקחים ממצאי הביקורת, לערוך את השינויים הנדרשים בסדרי הניהול הכספי ולבנות מנגנוני דיווח ובקרה הנדרשים בחברה מורכבת ובעלת היקף פעילות גדול.

9. ביקורת רואה החשבון

כאמור לעיל, הביקורת מצאה כי לאורך מספר שנים בוצעה באופן שיטתי מחיקה של הכנסות בסכומים ניכרים מכרטיסי הנהלת החשבונות של המתנ"ס. הביקורת מציינת כי ההכנסות שנמחקו לא הוסתרו בצורות רישום מורכבות, אלא נרשמו באופן ברור בכרטיסי ההכנסות.

נמצא כי כמות השעות שהקצתה החברה לביקורת רואה החשבון במתנ"ס היתה מצומצמת. ניתן להניח כי אילו הקצתה לכך החברה סכום גבוה יותר, היקף הביקורת שמבצע רואה החשבון היה גדל, והסיכוי לגילוי אי הסדרים בתחום הכספי היה גדל אף הוא.

לדעת הביקורת, על החברה העירונית לשקול הקצאת משאבים כספיים נוספים, על מנת שרואה החשבון יוכל להעמיק את הביקורת החשבונאית ולכלול בביקורת בדיקות שנועדו לאיתור מעילות.

10. ביקורת פנימית

הנהלת החברה העירונית קבעה למבקר החברה תקציב פעולה בסך 300 שעות עבודה לשנה, ובמסגרת תקציב זה אמור היה מבקר החברה לערוך ביקורות במהלך השנה במטה החברה בכ- 20 גופים הכפופים לה.

מבקר העירייה כבר העיר מספר פעמים בעבר על ההיקף הנמוך של שעות העבודה שהוקצו לביקורת הפנימית בחברה ועל הצורך להעסיק בחברה מבקר פנימי במשרה מלאה.

יתר על כן, כבר בשנת 2003 החליטה מועצת העירייה בעניין זה כי "כדי לשפר את יכולת הפיקוח של הנהלת החברה העירונית על הגופים שפועלים תחת אחריותה וכדי לשפר את האפקטיביות של הביקורת הפנימית בחברה, יש להגדיל באופן משמעותי את היקף העסקתו של המבקר הפנימי" (החלטה 10/2003 מפרוטוקול ועדת הביקורת מיום 2.3.03). התברר כי ההחלטה לא בוצעה.

יש להדגיש כי בהיעדר ביקורת פנימית בהיקף ראוי, חשופה יותר החברה העירונית לסיכונים רבים בתחום טוהר המידות ובתחומים אחרים.

11. אחריותם של עובדי המתנ"ס**11.1. מנהלנית**

תפקידה של המנהלנית במתנ"ס עוזיאל כלל בין השאר אחריות על מזכירות המתנ"ס, רישום לחוגים, ניהול קופת המתנ"ס, הכנת הפקדות לבנק, קבלת טובין ותשלום לספקים. למעשה, שימשה המנהלנית בפועל כסגן מנהל המתנ"ס והיתה אחראית על התפקוד היום יומי של המתנ"ס בכל התחומים המינהליים והכספיים.

עיקר הליקויים שנמצאו במתנ"ס בתחום הכספי נבעו מפעולות בלתי תקינות של המנהלנית, דבר שהעלה חשדות, לכאורה, לביצוע עבירות פליליות על ידה. בגין חשדות אלה הגישה החברה תלונה למשטרת ישראל. במקביל לכך, הודיעה החברה העירונית למנהלנית על פיטוריה מעבודתה בחברה.

11.1.1 תשלום בגין השכרת אולם

מתנ"ס עוזיאל משכיר בתשלום את אולם האירועים הנמצא במתחם המתנ"ס בסכום שנע בדרך כלל בין 1,500 ₪ ל- 3,000 ₪ (לפי מספר הימים שבהם נעשה שימוש באולם לטובת האירוע). בעת הזמנת האולם ושריון התאריך משלם שוכר האולם מקדמה, וביום האירוע אמור השוכר להסדיר את מלוא התשלום. מאחר ומדובר על אוכלוסיה חלשה מבחינה כלכלית, התשלום מבוצע כמעט תמיד במזומן.

הביקורת מצאה כי המנהלנית הנחתה את עובדי המתנ"ס שבעת קבלת תשלום בגין השכרת האולם או השכרת חדרי לימוד, עליהם להפיק למשלם קבלה ידנית בלבד, לצרף את המזומן להעתק הקבלה ולהפקידו בכספת המתנ"ס להמשך טיפולה.

עוד מצאה הביקורת כי קבלות ידניות רבות שהוצאו בעת קבלת התשלום המזומן בגין השכרת האולם, לא נרשמו במחשב במערכת החוגים ולא הופקה בגינן קבלה ממוחשבת. כספים אלה גם לא הופקדו בחשבון הבנק של המתנ"ס. להלן דוגמאות למזומנים שלא נרשמו ולא הופקדו בבנק במהלך התקופה מרץ – אוגוסט 2009, שנדגמה באופן מיקרי ע"י הביקורת:

מס' קבלה	תאריך	סכום (₪)
17646	12.3.09	1,500
17685	22.3.09	2,650
17692	29.3.09	1,800
17695	2.4.09	2,700
17252	14.5.09	1,550
17261	22.5.09	1,550
17280	11.6.09	1,550
17285	12.6.09	2,500
17290	14.6.09	1,300
17291	26.6.09	1,550
17345	17.7.09	2,800
17832	12.8.09	1,750
17838	26.8.09	2,650
	סה"כ	25,850

11.1.2 המרת מזומן להמחאות פיקטיביות

כפי שתואר בהרחבה בפרקים הקודמים בדו"ח, הביקורת מצאה עשרות מקרים שבהם ניתנו קבלות ידניות למשלם בגין תשלום במזומן, אולם בעת הפקת הקבלה הממוחשבת נרשמו בקבלה פרטי המחאה שהתבררו כפרטים פיקטיביים. המחאות אלה לא הופקדו בבנק, אלא שימשו רק לסגירת החיוב ברישומי המתנ"ס. הביקורת מצאה כי בכל המקרים הקבלות שנרשמו בהן פרטים פיקטיביים הופקו ע"י המנהלנית.

להלן מספר דוגמאות:

- בתאריך 26.1.09 נרשם תושב לחדר כושר לתקופה של שנה. התושב שילם למדריך חדר הכושר סכום של 1,140 ₪ במזומן וכנגד קיבל קבלה ידנית (מס' 17570). לאחר מכן העביר מדריך חדר הכושר את העתק הקבלה הידנית בצירוף המזומן למזכירות המתנ"ס. בתאריך 27.1.09 הפיקה המנהלנית קבלה ממוחשבת מס' 2009/384 ע"ס 1,140 ₪, אך בקבלה נרשם שהתשלום בוצע בהמחאה. הביקורת מצאה כי המחאה זו לא הופקדה בבנק, וכן כי פרטי ההמחאה היו פיקטיביים (מספר הסניף ומספר חשבון הבנק הרשומים בקבלה לא קיימים).
- בתאריך 8.2.09 קיבלה המנהלנית מתושב 800 ₪ במזומן והוציאה קבלה ידנית (מס' 17244). באותו יום הפיקה המנהלנית קבלה ממוחשבת מס' 2009/431 ע"ס 800 ₪. בפרטי הקבלה רשמה המנהלנית כי התשלום התקבל בהמחאה (ולא במזומן, כפי שהתקבל בפועל). הביקורת מצאה כי ההמחאה לא הופקדה בחשבון הבנק, וכן כי פרטי ההמחאה היו פיקטיביים (מספר הסניף ומספר חשבון הבנק לא קיימים).
- בתאריך 1.3.09 קיבלה בת השירות 1,600 ₪ במזומן בגין השכרת אולם והוציאה קבלה ידנית (קבלה 17667). בתאריך 5.3.09 הפיקה המנהלנית קבלה ממוחשבת מס' 2009/529 ע"ס 1,600 ₪ ורשמה שהתשלום התקבל בהמחאה (ולא במזומן, כפי שהתקבל בפועל). הביקורת מצאה כי ההמחאה לא הופקדה וכי פרטי ההמחאה היו פיקטיביים (מספר הסניף ומספר חשבון הבנק לא קיימים).

11.1.3 המרת מזומן לתקבול בכרטיסי אשראי

נמצאו מקרים רבים שבהם בוצע תשלום במזומן וניתנה קבלה ידנית למשלם. מאוחר יותר, בעת שהמנהלנית הפיקה קבלה ממוחשבת, במקום לרשום שהתשלום התקבל מזומן נרשמו בקבלה פרטים של כרטיס אשראי (שהתבררו כפרטים פיקטיביים). כמובן שהתשלום לא נקלט בחברת כרטיסי אשראי וכן לא זוכה חשבון הבנק של המתנ"ס. להלן מספר דוגמאות:

- בתאריך 30.6.09 נרשם חניך לקייטנת "השף הצעיר" ושילם לבת השירות סכום של 912 ₪ במזומן. כנגד התשלום קיבל החניך קבלה ידנית ע"ס 912 ₪ שמספרה 17319. בתאריך 5.7.09 הפיקה המנהלנית קבלה ממוחשבת לחניך שמספרה 2009/960 ע"ס 912 ₪, כאשר בפרטי התשלום נרשם תקבול בכרטיס אשראי (ולא במזומן, כפי שהתקבל בפועל). הביקורת מצאה כי מספר כרטיס האשראי שהוזן היה פיקטיבי, כך שהתשלום לא נקלט במערכת הסליקה של חברת האשראי וכן לא זוכה בחשבון הבנק של המתנ"ס.
- בתאריך 15.6.09 נרשם תושב לחדר כושר לתקופה של 3 חודשים ושילם למפעיל חדר הכושר סכום של 570 ₪ במזומן. כנגד התשלום קיבל התושב קבלה ידנית ע"ס 570 ₪ שמספרה 17761. בתאריך 17.6.09 הפיקה המנהלנית קבלה ממוחשבת שמספרה 2009/839 ע"ס 570 ₪, כאשר בפרטי התשלום נרשם תקבול בכרטיס אשראי (ולא במזומן, כפי שהתקבל בפועל). הביקורת מצאה כי מספר כרטיס האשראי שהוזן היה פיקטיבי, כך שהתשלום לא נקלט במערכת הסליקה של חברת האשראי וכמובן שלא זוכה בחשבון הבנק של המתנ"ס.

למרות מספר ניסיונות של הביקורת להיפגש עם המנהלנית על מנת שתוכל להציג את הסבריה למקרים אלה, סירבה המנהלנית לכך בתוקף.

11.2. רכזת קייטנות

המתנ"ס מפעיל קייטנות וצהרונים בחופשת הפסח ובחופש הגדול. נמצא כי במשך מספר שנים השתתפו נכדיה של רכזת הקייטנות בקייטנות שהפעיל המתנ"ס, אולם לא שולם למתנ"ס תשלום בגין השתתפותם בקייטנה.

בחלק מהמקרים, נמצא כי לאחר שהקייטנה הסתיימה בוטל הרישום של הנכדים לקייטנה. בחלק אחר של המקרים נמצא כי יתרת החוב בגין השתתפות הנכדים בקייטנות שולמה באמצעות המחאות של לקוחות אחרים של המתנ"ס. להלן דוגמאות:

- בקיץ 2007 השתתפו שני נכדיה של רכזת הקייטנות בקייטנה שהתקיימה במתנ"ס. הביקורת מצאה כי לאחר סיום הקייטנה בוטל הרישום של הילדים לקייטנה, כך שהחוב נמחק מהמערכת. בפועל השתתפו הנכדים בקייטנה ללא תשלום.
- בתאריך 26.6.08 הופקה קבלה ממוחשבת מס' 2008/1448 ע"ס 800 ₪ בגין תשלום ששילמה רכזת הקייטנות עבור קייטנת פסח לשלושת נכדיה. הביקורת מצאה כי התשלום בוצע באמצעות המחאה שנתנה למתנ"ס חברה השוכרת כיתות לימוד מהמתנ"ס (אגודת שומרי משקל).
- בתאריך 18.12.08 הופקה קבלה ממוחשבת מס' 2008/1546 ע"ס 1,195 ₪ בגין תשלום ששילמה רכזת הקייטנות עבור קייטנת קיץ לשלושת נכדיה. הביקורת מצאה כי התשלום בוצע באמצעות המחאה שנתנה למתנ"ס חברה השוכרת כיתות לימוד מהמתנ"ס ("אסטרולייט").
- בתאריך 30.12.08 הופקה קבלה ממוחשבת מס' 2009/311 ע"ס 360 ₪, בגין תשלום ששילמה לרכזת הקייטנות עבור מנויי לתיאטרון לשני נכדיה. הביקורת מצאה כי התשלום בוצע באמצעות המחאה פיקטיבית שמספר הסניף ומספר חשבון הבנק המצוינים בה אינם קיימים.

רכזת הקייטנות מסרה לביקורת כי היא שילמה עבור הפעילות של נכדיה בהמחאות אישיות, ולא ידוע לה מדוע המחאות אלה אינן רשומות במערכת, ובמקומן נרשמו בקבלות אמצעי תשלום אחרים. כמו כן, רכזת הקייטנות לא סיפקה לביקורת הסבר לכך שהרישום של נכדיה לקייטנה נמחק במספר מקרים לאחר סיום הקייטנה.

הביקורת ביקשה שהרכזת תמציא מחשבון הבנק שלה את המחאות שלדבריה נפרעו לטובת המתנ"ס. הרכזת הציגה בפני הביקורת את דפי חשבון הבנק מהשנים 2008 ו-2009 והתברר כי לא נפרעה כל המחאה בחשבון הבנק של הרכזת לטובת המתנ"ס.

נוכח הממצאים דלעיל, לדעת הביקורת על החברה לבחון את הצעדים המשמעותיים שעליה לנקוט כנגד רכזת הקייטנות.

11.3. מנהל המתנ"ס

למנהל המתנ"ס אחריות כוללת על פעילות המתנ"ס ופעולותיהם של עובדיו. כפי שצוין בדו"ח, במהלך השנים בוצעו במתנ"ס פעולות כספיות בלתי תקינות רבות וחמורות. מנהל המתנ"ס הקודם מסר לביקורת כי פעולות אלה לא היו ידועות לו, כי מעורבותו בפעילות הכספית של המתנ"ס היתה מצומצמת וכי עיקר עיסוקו היה בתחום התוכן.

לדעת הביקורת, אי מעורבותו של מנהל המתנ"ס אינה פוטרת אותו מאחריות. נהפוך הוא, על מנהל המתנ"ס מוטלת אחריות כבדה, משום שתחת ניהולו נגרמו למתנ"ס נזקים כספיים גדולים.

הערות ראש העיר
הניהול הכספי במתנ"ס עוזיאל

1. **הפקת לקחים** - ראש העיר רואה בחומרה רבה את הליקויים בניהול הכספי במתנ"ס עוזיאל. ראש העיר הנחה את מנכ"ל החברה העירונית לקיים תהליך יסודי של הפקת לקחים ממצאי הביקורת, ולערוך את השינויים הנדרשים בסדרי הניהול הכספי בגופים הכפופים בחברה.
2. ראש העיר הנחה את מנכ"ל החברה ואת סמנכ"ל הכספים להביא את דו"ח הביקורת לדיון בדירקטוריון החברה, כולל פרוט הצעדים שבכוונת החברה לבצע על מנת לתקן את הליקויים ולמנוע את התרחשותם במתנ"סים אחרים.
3. **פיקוח ובקרה** - מאחר והחברה העירונית הינה חברה בעלת מבנה מבוזר והיא מאגדת בתוכה גופים הפועלים באופן עצמאי מבחינה כספית, על החברה לבנות במטה החברה מערך פיקוח ובקרה על הניהול הכספי בגופים הכפופים לה.
4. **ביקורת** - ראש העיר הנחה את מנכ"ל החברה להגדיל את היקף השעות שמקצה החברה לביקורת רואה החשבון ולביקורת מבקר החברה, כדי לשפר את היכולת של מטה החברה לפקח על הגופים הפועלים תחת אחריותה וכדי להגביר את האפקטיביות של הביקורת.
5. **נהלי עבודה** - ראש העיר הנחה את הנהלת החברה לקבוע נהלי עבודה כתובים שיסדירו את תהליכי העבודה בתחום הכספים, ולהטמיע את הנהלים בגופי החברה.

מינהל לשירותים חברתיים

דו"ח ביקורת

המינהל לשירותים חברתיים

הפעלת מרפאות שיניים ציבוריות

דו"ח ביקורת

הפעלת מרפאות שיניים ציבוריות

כללי

בעת הביקורת הפעילה עיריית אשדוד שלוש מרפאות שיניים ציבוריות¹, שסיפקו שרותי רפואת שיניים לאוכלוסיה הזכאית לכך. הפעלת המרפאות בוצעה על ידי קבלן חיצוני, והפיקוח על מתן השירותים נעשה על-ידי יחידת הבריאות במינהל לשירותים חברתיים.

האגף לבריאות השן במשרד הבריאות קבע את סל השירותים שמרפאת שיניים ציבורית אמורה לספק:

- א. **חינוך לבריאות השן** (סל מניעתי I) – אחת לשנה תבוצע בדיקה על ידי רופא שיניים לכל תלמידי העיר בגילאי טרום חובה עד כיתה ט, וכן יינתנו בבתי הספר שיעורי חינוך לבריאות השן על-ידי שיננית.
- ב. **שרות דנטלי לתלמיד** (סל מניעתי II) – מתן טיפולי שיניים לתלמידי העיר בגילאים א' עד ט' הזכאים לקבלת השרות.
- ג. **שרות דנטלי לאוכלוסיות ייעודיות** – מתן טיפולי שיניים לתושבים המופנים למרפאה על-ידי המינהל לשירותים חברתיים, לזכאי סל שיקום, לנגמלי סמים ול"אזרחים ותיקים".

נוכח ההיקף הכספי של הפרויקט (כ – 4 מליון ₪ בשנה) ונוכח כמות האוכלוסייה הפוטנציאלית האמורה להשתמש בשירותים אלו, החליטה הביקורת לבדוק את מכלול ההיבטים הנוגעים בהפעלת הפרויקט, ובעיקר את תהליך המכרז, בחירת המפעיל הנוכחי וההתקשרות עימו, וכן בחינת היבטים כספיים של הפרויקט, לרבות תהליכי הבקרה והפיקוח.

¹ לקראת שנת הלימודים תשע"א החליטה ממשלת ישראל על הכללת תחום טיפולי השיניים לילדים עד גיל 8 בסל הבריאות שניתן על-ידי קופות החולים, ובהמשך, לקראת שנת הלימודים תשע"ב, הרחיבה הממשלה את החלטתה לילדים עד גיל 10 (כיתה ד'). כתוצאה מכך, הצטמצם מספר התלמידים הנזקקים לשירותי המרפאות הציבוריות, ולכן צמצמה העירייה את היקף השירות וסגרה מרפאה ציבורית אחת.

הביקורת רואה בחיוב את התפיסה החברתית העומדת בבסיס ההחלטה לספק שרותי רפואת שיניים בתנאים מיוחדים לאוכלוסיות הזכאיות להם. כמו כן, הביקורת התרשמה לחיוב מרמת השירותים הניתנים במרפאות ומהמחויבות הגבוהה של כל הגורמים המעורבים להצלחת הפרויקט.

יחד עם זאת, נמצאו ליקויים בתחומים שנבדקו, כמפורט בדו"ח הביקורת שלהלן:

1. תהליך המכרז

מרפאות שיניים ציבוריות בעיר אשדוד הופעלו לאורך השנים באמצעות גורמים שונים, תחילה באמצעות גופים עירוניים (החברה העירונית לתרבות והרשות למלחמה בסמים) ובהמשך על-ידי "האגודה למען הקשיש והחברה באשדוד" (להלן "האגודה"). לקראת תום שנת 2007, הודיעה האגודה לעירייה על רצונה לסיים את ניהול מרפאות השיניים הציבוריות. בעקבות הודעת האגודה, החליט המינהל לשירותים חברתיים לפרסם מכרז (מספר 14-2008) להפעלת מרפאות שיניים קהילתיות באמצעות קבלן.

הביקורת ביקשה לבחון את תהליך עריכת המכרז ובחירת המציע הזוכה, כולל הכנת מסמכי המכרז, פרסומו, רכישת מסמכי המכרז, סיוור הקבלנים והגשת ההצעות, פתיחת ההצעות והדיון בוועדת המכרזים. ממצאי הביקורת מפורטים בסעיפים הבאים:

1.1. רכישת מסמכי המכרז

סעיף 5.4 בנוהל "תנאי תשלום" (מס' נוהל 5.03.70.02) קובע את אופן מכירת מסמכי המכרז. מנהלת היחידה מסרה כי למיטב זיכרונה רכשו את מסמכי המכרז ארבעה מציעים.

התברר כי לא נשמר תיעוד על מספר הקבלנים שרכשו את מסמכי המכרז, בניגוד להוראות הנוהל הקובעות כי יש לשמור את שובר התשלום בגין רכישת המכרז.

1.2. סיור קבלנים

כחלק מהליך המכרז, יש לקבוע מועד לביצוע סיור קבלנים ולאחריו יש לקיים ישיבת הבהרות עם הקבלנים שהשתתפו בסיור. מנהלת יחידת הבריאות מסרה לביקורת כי למיטב זיכרונה השתתפו בסיור שלושה קבלנים.

נמצא כי לא נשמר תיעוד על סיור קבלנים ולא נרשם פרוטוקול בישיבת ההבהרות עם המציעים. בהעדר פרוטוקול, לא עלה בידי הביקורת לבחון האם התקיים ההליך כנדרש.

1.3. פתיחת ההצעות

נמצא כי פתיחת ההצעות בועדת המכרזים התקיימה מיד לאחר המועד האחרון שנקבע להגשת ההצעות (ב- 27.5.08 בשעה 18:00), בניגוד לסעיף 5.2.6 בנוהל המכרזים (מספר 5.01.120.01) שקובע כי לא תכונס הועדה בצמוד למועד האחרון להגשת ההצעות, אלא לאחר מספר ימים מתום המועד האחרון להגשת ההצעות, במטרה למנוע פגיעה בטוהר המידות.

מנהלת מחלקת מכרזים הודיעה לביקורת בתגובתה לדו"ח כי המחלקה אינה פועלת בעניין זה על-פי הוראות הנוהל.

1.4. בחינת ההצעות

משנפתחה תיבת ההצעות בועדת המכרזים נמצאה בה הצעה אחת בלבד. התברר כי המציע היחיד הינו חברה בע"מ הנמצאת בבעלות מלאה של רופא השיניים שהיה האחראי על הפעלת השרות מטעם המפעיל הקודם (האגודה למען הקשיש).

עוד התברר כי במהלך תקופת היותו הרופא האחראי במרפאה, העלה רואה החשבון של האגודה טענות שונות בעניין ניהול המרפאה. נוכח טענות אלה, החליטה האגודה בשיתוף עם סמנכ"ל העירייה דאז למנות ועדה לבדיקת סדרי הפעלת המרפאה. הועדה מצאה ליקויים חמורים בתפקוד המרפאה, שחלקם היו בתחום אחריותו של הרופא האחראי.

ראש המינהל לשירותים חברתיים דאז מסר לביקורת כי היה חשש שיציאה למכרז נוסף היתה גורמת להפסקת השרות למספר חודשים, והמינהל פעל בעניין זה מתוך תחושת דחיפות.

לדעת ביקורת, גם בנסיבות אלה נכון היה לא להסתפק במציע היחיד, אלא לפרסם פעם נוספת את המכרז במטרה להגדיל את מספר המציעים.

1.5. בדיקת איתנות פיננסית

המכרז קובע כי העירייה רשאית לדרוש מהמציעים פרטים בדבר האיתנות הפיננסית של עסקיהם כתנאי להתקשרות עימם. נמצא כי העירייה לא ממשה זכות זו ולא ערכה בדיקה לגבי האיתנות הפיננסית של מגיש ההצעה היחידה למכרז, על אף העובדה כי המציע הינו חברה שהתאגדה מספר שבועות לפני מועד הגשת ההצעות.

אמנם, הוכחת האיתנות הפיננסית לא נדרשה בתנאי הסף ולא ניתן לפסול את ההצעה מסיבה זו, אולם לדעת הביקורת, היתה חשיבות בביצוע בדיקת האיתנות הפיננסית, במיוחד כשמדובר על מציע יחיד. הפעלת מערך שירותי רפואת שיניים ציבוריים בהיקף הנדרש במכרז, לרבות העסקת עשרות עובדים, תפעול ואחזקת שלוש מרפאות, רכישת חומרים וציוד ומתן שרות לעשרות אלפי תושבים, מחייב בדיקת החוסן הכלכלי של המפעיל.

2. תנאי המכרז

הביקורת בדקה את הכנת מסמכי המכרז ואת העמידה בדרישות נהלי העבודה הרלוונטיים (נוהל סקר חוזה מס' 5.03.200.04 ונוהל תנאי תשלום מס' 5.03.70.02).

2.1. קביעת "מנגנון קנסות"

סעיף 5.7.2 בנוהל סקר חוזה קובע כי יש לכלול במכרז הגדרות למדידת איכות הביצוע. כמו כן, סעיף 5.4.8 קובע כי יש לפרט במכרז מנגנון קנסות למקרה שהזוכה לא יעמוד בהתחייבויותיו על-פי הנדרש במכרז.

נמצא כי במכרז לא הוגדרו מדדים כלשהם לבחינת איכות הביצוע (מדדים כמותיים או איכותיים) וכי לא הוגדרה טבלת קיזוזים שתופעל במקרים של חריגה מהאיכות הנדרשת.

הביקורת מעירה כי בכל מכרז שעורכת העירייה, יש חשיבות רבה לקביעת מדדים שעל פיהם תיבחן הצלחת פעילות הקבלן. לדוגמא, במכרז נשוא הביקורת, ראוי היה לקבוע כי העירייה תערוך סקר שביעות רצון תקופתי בקרב המטופלים וכן היה ראוי לקבוע את הערכים הרצויים לבחינת תוצאות הסקר, דבר שלא נעשה.

2.2. תקופת ההתקשרות

סעיף 5.5.2 בנוהל סקר חוזה קובע כי יש להתנות במכרז את מימוש האופציות ואת הארכת תקופת ההתקשרות בתנאים נוספים שהקבלן אמור לעמוד בהם.

נמצא כי במכרז נקבע שהתקשרות עם הקבלן תעשה לתקופה של שנתיים וכן נקבעה אופציה להארכה תקופת ההתקשרות לארבע שנים נוספות (שנה אחת בכל פעם), אולם לא נקבעו התניות כלשהן למימוש האופציות, למעט התניה פרוצדוראלית של הארכת תוקף הערבות.

לדעת הביקורת, במכרזים בעלי היקף כספי גדול, מומלץ היה להתנות בחוזה את מימוש האופציה בעמידת הקבלן בתנאים מסוימים, כגון הערכת איכות השרות בסיום כל שנה, שיפור התנאים הכספיים וכדומה.

2.3. העסקת רופאים ורמות זמינות

המכרז קובע כי בכל מרפאה יעסיק הקבלן רופא אחראי, סייעת וכן 2 משרות רופא נוספות. כמו כן, מוגדר במכרז היקף השעות השבועיות המינימאלי בהן תפתח המרפאה לשרות הצבור.

נמצא כי במסמכי המכרז לא הוגדר סך שעות הרופא שהמרפאה תעמיד לרשות המטופלים. כמו כן, לא הוגדרו רמות הזמינות של השרות במרפאות (כלומר, מהו פרק הזמן המקסימאלי לאספקת כל סוג של טיפול).

לדעת הביקורת, מאחר ומדובר על אספקת שרות מורכב המיועד לתת מענה לעשרות אלפי מטופלים, על העירייה היה לקבוע את רמת זמינות השרות שהקבלן נדרש לעמוד בה בנוגע לכל סוג טיפול.

2.4. קביעת האומדן

במכרז נקבע כי התמורה בגין הפעלת השרות הדנטלי לתלמיד תכלול את החזר הוצאות הקבלן בגין הפעלת השרות, בתוספת תקורה שלא תעלה על 5% מההוצאות. בפועל, הציע הקבלן תוספת תקורה בשיעור של 4.5%.

לביקורת נמסר כי קביעת שיעור התקורה במכרז התבססה על התקורה ששולמה למפעיל הקודם (האגודה למען הקשיש), וזאת על אף שהמינהל בדק במועד הכנת המכרז את שיעור התקורה הנהוג בערים אחרות המפעילות את השרות. בבדיקה התברר כי שיעור התקורה שמשלמות הרשויות האחרות עמד על כ 2% - 3%.

כאמור, בסופו של דבר רק מציע יחיד הגיש את הצעתו, למרות אחוז התקורה הגבוה שנקבע בתנאי המכרז. יחד עם זאת, הביקורת העירה כי יש חשיבות רבה לביסוס האומדן על בדיקה עדכנית של תנאי השוק, ואין להתבסס על תנאי המפעיל הקודם.

2.5. ביטוחים

המכרז קובע כי הקבלן הזוכה יערוך ביטוחים בתחומים הבאים:

- ביטוח תכולת המרפאות.
- ביטוח אחריות כלפי צד שלישי.
- ביטוח אחריות מעבידים.
- ביטוח אחריות מקצועית.

כמו כן, נקבע במכרז כי הקבלן ימציא לעירייה אישורים בגין עריכת הביטוחים הנדרשים, בהתאם לנוסח שצורף כנספח למכרז, כאשר הם החתומים על-ידי החברה המבטחת. תוקף הביטוח יהיה עד תום תקופת ההתקשרות.

הביקורת בדקה את העמידה בדרישות המכרז בהיבט הביטוחי וכן את אישורי עריכת הביטוח שהפקיד הקבלן בעירייה. ממצאי הביקורת מפורטים בסעיפים הבאים:

2.5.1. ביטוח אחריות מקצועית

נמצא כי הביטוח של הקבלן בגין האחריות המקצועית לא תאם את הנוסח שנקבע המכרז.

במכרז נקבע שהכיסוי הביטוחי יהיה לפחות מיליון דולר למקרה ולשנת ביטוח, אולם באישור שנתנה החברה המבטחת לקבלן הוסיפה החברה תנאי המטיל על הקבלן לבטח את עובדיו כדלקמן – כל רופא שיניים וכל שיננית יבוטחו בסכום שלא יפחת מ 2.5 מיליון \$ / מ 500 אלף \$ בהתאמה למקרה.

הביקורת מצאה כי העירייה, בהמלצת יועץ הביטוח שלה, החליטה שלא לדרוש מהקבלן לבטח את הצוות הרפואי כפי שדורשת החברה המבטחת, אלא להסתפק בהצהרה כללית מאת מהקבלן שמצוין בה כי הוא עומד בתנאי חברת הביטוח. לדעת הביקורת, על העירייה היה לדרוש מהקבלן את אישורי הביטוח בגין כל רופא וכל שיננית, כפי שביקשה חברת הביטוח.

עוד העלתה הביקורת כי המכרז קובע שהביטוח בגין האחריות המקצועית יעשה בגבול אחריות שאינו נופל מ 1 מיליון \$ למקרה ומצטבר לשנת ביטוח. לא ברור לביקורת מדוע הסתפקה העירייה בגבול האחריות בסך 1 מיליון \$ בלבד, בעוד שהחברה המבטחת ביקשה שכל רופא ושיננית יהיו מבוטחים בסכום של 2.5 מיליון \$ / 500 אלף \$ בהתאמה למקרה, כתנאי מוקדם לכיסוי ביטוחי מטעמה.

כמו כן, נמצא כי נוסח האישור הביטוחי שהציג הקבלן לעירייה אינו כולל את ההתניה בדבר איסור ביצוע שינויים בפוליסת הביטוח לאורך כל תקופת הביטוח, לרבות ביטולה, ללא מתן הודעה לעירייה 60 יום מראש. הביקורת העירה כי שינוי בתנאי הביטוח או ביטול הביטוח ללא ידיעת העירייה, עלול לחשוף את העירייה לתביעות בגין רשלנות רפואית של הקבלן.

עוד נמצא, כי האישור שהציג הקבלן לעירייה חתום על-ידי סוכנות הביטוח "מדנס" ולא על-ידי המבטח חברת "הראל", כפי שדורש המכרז. לדעת הביקורת, יש לדרוש מהקבלן אישור בגין ביטוח האחריות המקצועית החתום על-ידי המבטח בהתאם להוראות המכרז.

2.5.2. חידוש אישורי ביטוח

תוקף אישורי הביטוח שהציג הקבלן לעירייה היה עד לתאריך 31/6/2009. במכרז נקבע כי בתום שנה יציג הקבלן אישורי ביטוח מחודשים, לא יאוחר מ- 14 יום ממועד פקיעת תוקפם של האישורים הקודמים. נמצא כי אישורי הביטוח המחודשים התקבלו בעירייה רק בתאריך 15/12/2009, באיחור של חמישה וחצי חודשים.

הביקורת רואה בחומרה את הפעלת השירותים הרפואיים במשך תקופה ממושכת, ללא ביטוח אחריות מקצועית וללא ביטוח צד ג'.

2.5.3. עדכון פוליסות הביטוח

בתאריך 11.8.2008 נחתם הסכם בין העירייה לבין הקבלן להפעלת מרפאת ילדים נוספת.

נמצא כי עם הפעלת המרפאה הנוספת לא בחנה העירייה את הצורך בעדכון פוליסות הביטוח של הקבלן, לרבות עדכון גובה הכיסוי הנדרש בכל תחום ביטוח. הביקורת המליצה כי העירייה תדרוש עדכון מיידי של פוליסת הביטוח של הקבלן.

2.6. ערבויות

2.6.1. ערבות ההשתתפות במכרז

המכרז קובע כי מגישי ההצעות יצרפו להצעתם ערבות השתתפות במכרז שתוקפה יהיה למשך שלושה חודשים מהמועד האחרון להגשת ההצעות, קרי עד ה-27.8.09. כמו כן, קובע המכרז כי הצעה שלא תצורף אליה ערבות כאמור, העונה על הדרישות המפורטות במכרז – תפסל ולא תידון כלל.

נמצא כי תוקף הערבות שצירף הקבלן הזוכה היה רק עד לתאריך 12.8.09. הביקורת העירה כי בתי המשפט קבעו כבר מספר פעמים בעבר כי הערבות היא תנאי בסיסי לעמידתם של המציעים בתנאי הסף של המכרז. לדעת הביקורת, אי ההקפדה של מחלקת המכרזים על תנאי הערבות מעידה על כשל חמור בתהליך בדיקת ההצעות.

2.6.2. ערבות לתקופת הביצוע

המכרז קובע כי הקבלן הזוכה יציג לעירייה ערבות לתקופת הביצוע, שתוקפה יהיה למשך כל תקופת הביצוע בתוספת שלושה חודשים לאחר תום התקופה (קרי עד ה- 01.10.2010). התוספת נועדה לאפשר לעירייה לבצע הליך מסודר של סיום ההתקשרות עם הקבלן, לרבות החזרת המרפאות וכל הציוד הנמצא בהן לעירייה במצב תקין ושמיש.

מבדיקתנו עולה כי תוקף הערבות שהציג הקבלן הזוכה היה עד למועד סיום תקופת ההסכם (ה- 01.07.2010), ללא תוספת שלושה חודשים כפי שקובע המכרז.

כתוצאה מכך, אם לאחר סיום תקופת ההתקשרות תהיה לעירייה טענה כספית כלשהי כלפי הקבלן, לא ניתן יהיה לחלט את הערבות והעירייה תאלץ לפעול במישורים אחרים, לרבות משפטיים, בכדי לישב את המחלוקות בנוגע לאופן סיום ההתקשרות בין הצדדים.

2.6.3. עדכון גובה הערבות

במכרז נקבע כי הקבלן יציג לעירייה ערבות לתקופה הביצוע בגובה של 100 אלש"ח בגין כל מרפאה. במועד התקשרות בין העירייה לבין הקבלן הציג הקבלן לעירייה כתב ערבות בגובה של 200 אלש"ח, בגין שתי מרפאות.

כאמור, בשנת 2008 החליטה העירייה על הפעלת מרפאה נוספת (שלישית) באמצעות הקבלן, אולם לא דרשה כי הקבלן יציג כתב ערבות מעודכן על סך 300 אלש"ח.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו העירייה מאשרת לקבלן לעשות שימוש בנכסיה (המרפאה והציוד הנמצא בה), שערכם נאמד במאות אלפי ₪, מבלי שיהיה בידה ערבות מתאימה.

הגזברות מסרה לביקורת כי שינתה את נהלי העבודה והחילה את הדרישה לסקירת החוזה על-ידי החשב המנהלי, בטרם העברתו לאישור מורשי החתימה, גם במקרים של הארכת התקשרות (בדומה לתהליך שמתקיים באישור חוזה חדש).

2.7. בטיחות

במסגרת המכרז, נקבע כי הקבלן יקבל תדריך בטיחות מאת הממונה על הבטיחות בעירייה ויחתום על נספח בטיחות הכולל, בין היתר, התחייבות הקבלן לפעול בהתאם לכל דין ובהתאם להוראות הבטיחות הרלוונטיות להפעלת מרפאות שיניים.

מבדיקתנו עולה כי המפעיל אינו מבצע הדרכת בטיחות שנתית לעובדיו על-ידי גורם מוסמך, כפי שנדרש לכך על-ידי הממונה על הבטיחות בעירייה ובהתאם לתקנות ארגון הפיקוח על העבודה (מסירת מידע והדרכת עובדים) התשנ"ט-1999.

עוד נמצא כי המפעיל אינו מבצע את הבדיקות התקופתיות לציוד כמתחייב על-פי החוק ועל פי הוראות היצרן. לדוגמא, במרפאות השיניים מותקנים מדחסי אוויר המחויבים בבדיקת תקינות אחת ל 26 חודשים, והדבר לא נעשה.

כמו כן, במסגרת סיורים שערכה הביקורת בשלושת המרפאות נמצא כי לא הותקן בהן הציוד הנדרש בהתאם להוראות נציבות כבאות והצלה ומפקח כבאות ראשי, לרבות הימצאותם של מטפי כיבוי תקינים, תאורת חרום ושלטי התמצאות.

3. שרות דנטלי לתלמיד

עיקר השרות במרפאות השיניים הציבוריות ניתן לתלמידי בתי הספר. כאמור, הפעילות במרפאות כוללת שתי רמות שרות: שרות מניעתי I הניתן לתלמידים בבתי הספר ושרות מניעתי II הניתן בשתי מרפאות (ברובע ב' וברובע סיטי). השרות ניתן לכל תלמידי החינוך הממלכתי והממ"ד, וכן לתלמידי החינוך החרדי ותורני המבקשים להצטרף לשרות.

3.1. סל שרות מניעתי I

המרכיב הראשון בשרות הדנטלי לתלמיד, שרות מניעתי I, כולל את הפעילויות הבאות:

א. **שיעורי הדרכה לבריאות השן** - הניתנים על-ידי שיננית לתלמידי העיר החל מגילאי טרום חובה עד כיתה ט'.

ב. **בדיקה שנתית** – המבוצעת על-ידי רופא שיניים לכל תלמידי העיר בכיתות א' עד ט'.

על פי הנתונים שנמסרו לביקורת, בשנת הלימודים תשס"ט השתתפו בפעילות כ- 31,000 תלמידים. אופן מתן השרות ותהליכי העבודה, הוגדרו בנהלי האגף לבריאות השן במשרד הבריאות.

הביקורת העלתה כי ב- 30 ממוסדות חינוך, רובם מהמגזר החרדי והתורני, לא הופעל שרות מניעתי I. מנהלת יחידת הבריאות מסרה כי במוסדות אלו סירבו המנהלים לקיים את הפעילות.

ראש המינהל לשירותים חברתיים דאז מסר כי פנה אל מנהלי המחלקות לחינוך חרדי ותורני, כדי שיסייעו ליחידת הבריאות להרחיב את היקף השרות במוסדות החינוך שלא נכללים בתכנית, ללא הצלחה.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך היה לקיים פעולות הסברה בקרב מנהלי מוסדות החינוך שסירבו לספק את השרות לתלמידיהם, במטרה להחיל את השרות על כל מגזרי האוכלוסייה.

3.1.1. תכנית עבודה שנתית

הפעלת שרות מניעת I הינו באחריותה ובניהולה של יחידת הבריאות והוא מבוצע על-ידי צוות העובדים של הקבלן. השרות ניתן לתלמידים בכ- 110 בתי ספר (סה"כ כ- 2000 כיתות).

נמצא כי יחידת הבריאות לא הכינה תוכנית עבודה שנתית להפעלת השרות. כמו כן, נמצא כי היו במחלקה רק רישומים חלקיים על ביצוע ההדרכות ובדיקות הרופא בבתי הספר.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בקביעת תוכנית עבודה שנתית ובקיום בקרה על ביצועה בפועל. פעילות בהיקף נרחב הכוללת ביצוע בדיקות שיניים ומתן שיעורי הדרכה לאלפי תלמידים במאות כיתות לימוד בכל חודש, מחייב הכנת תוכנית עבודה שנתית וקיום פיקוח ובקרה קפדניים על ביצועה, באמצעות כלים ממוחשבים.

ראש המינהל לשירותים חברתיים דאז מסר כי במסגרת מצבת כ"א שהיתה ביחידה לבריאות בתקופה שנבדקה, לא ניתן היה להכין תוכנית עבודה שנתית. לאחר הביקורת נמסר כי שובצה במחלקה מזכירה שבין תפקידיה עליה לקיים מעקב על ביצוע תוכניות העבודה.

3.1.2. היקף הפעלת השרות

נוהל משרד הבריאות קובע כי לכל כיתה יינתנו שיעורי חינוך לבריאות השיניים בהיקף שנתי של 3 שעות לפחות. בפועל נמצא כי בשנה"ל תשס"ט התקיים שיעור אחד בלבד לכל כיתה.

לדעת הביקורת, אי יישום הנחיות האגף לבריאות השן פוגעות באפקטיביות של הפעילות, וכן גורמת לתת ניצול התקציב שהוקצה לפעילות ממשרד הבריאות.

3.2.2 סל מניעתי II

במסגרת השרות הדנטלי לתלמיד, פועלים בעיר שתי מרפאות הכוללת 7 עמדות טיפולים. המרפאה ברובע ב' מקבלת את תלמידי מוסדות החינוך בחצי העיר הדרומי והמרפאה ברובע סיטי מקבלת את תלמידי מוסדות החינוך בחצי הצפוני של העיר.

3.2.1 הצוות הרפואי

המכרז קובע כי רופאי השיניים שמעסיק הקבלן למתן השרות הדנטלי לתלמיד, יהיו בעלי ניסיון של שלוש שנים לפחות בביצוע טיפולי שיניים בילדים. הביקורת מצאה כי הקבלן אינו מקיים הנחיה זו.

לבקשת הביקורת, העביר הקבלן את רשימת הצוות הרפואי המועסק על ידו, בציון מועד תחילת עבודתו של כל עובד אצל הקבלן, וכן העביר לביקורת עותק של תעודות הרישוי של כל עובד. נמצא כי ארבעה רופאים, מתוך עשרה רופאים העוסקים במתן טיפולי שיניים לילדים, קיבלו את הסמכתם לעסוק בריפוי-שיניים רק מספר חודשים לפני תחילת עבודתם אצל הקבלן. עוד נמצא כי רופא אחד מתוך הארבעה טרם קיבל את רישיונו הקבוע והוא מחזיק בהיתר זמני לעסוק ברפואת שיניים.

הביקורת בדקה גם את ניסיון של השינניות המועסקות על-ידי הקבלן. נמצא כי שלוש שינניות מתוך חמש השינניות, קיבלו את הסמכתן לעבודה כמספר חודשים לפני תחילת עבודתן אצל הקבלן. כמו כן, נמצא כי שתיים מתוך השלוש, טרם קיבלו את רישיון הקבוע, כאשר תוקף רישיונה הזמני של אחת השינניות פג ב- 16.11.09.

הממצאים דלעיל מעידים על ליקוי חמור בתהליך בחירת הצוות רפואי על-ידי הקבלן ובסדרי הבקרה של יחידת הבריאות על עבודתו של הקבלן.

3.2.2 תקציב שנתי

השרות המניעתי II ממומן על ידי שלושה גורמים: משרד הבריאות, העירייה והאגרה לבריאות השן המשולמת על-ידי ההורים.

יחידת הבריאות במינהל לשירותים חברתיים מכינה את הצעת התקציב השנתי עבור פעילות השרות הדנטלי לתלמיד. אופן בניית תקציב הפעילות וסכומי ההשתתפות של הגורמים דלעיל נקבעים בהנחיות משרד הבריאות. הביקורת בדקה את תהליך בניית התקציב השנתי להפעלת השרות.

3.2.2.1. בניית התקציב

הביקורת מצאה כי יחידת הבריאות קבעה את היקף התקציב בהתבסס על המספר המקסימאלי של תלמידים הצפויים להצטרף לשרות, מבלי שנלקחו בחשבון אחוזי הגביה בפועל בשנים הקודמות. כתוצאה מכך, בשנים 2008 – 2010 "נופח" התקציב במאות אלפי ₪ בכל שנה, כמפורט להלן:

- בשנת 2008 – התקציב נבנה בהתבסס על הצטרפותם של 10,000 תלמידים, כאשר בשנה הקודמת הצטרפו רק כ-3,777 תלמידים. כתוצאה מכך, גדל התקציב ב-417 אלש"ח.

- בשנת 2009 – התקציב נבנה, בין היתר, בהתבסס על הצטרפותם של 13,000 תלמידי המגזר החרדי והתורני, כאשר בשנה הקודמת הצטרפו רק כ-7,272 תלמידים. כמו כן, נבנה התקציב בהתבסס על הצטרפותם של 5,000 ילדי הגנים (טרום חובה וחובה), כאשר על פי ההנחיות הם לא היו מיועדים להצטרף כלל לשרות. כתוצאה, גדל התקציב ב-724 אלש"ח.

- בשנת 2010 – התקציב נבנה בהתבסס על הצטרפותם של 38,000 תלמידים, כאשר בשנה קודמת הצטרפו רק כ-20,286 תלמידים. כמו כן, גם בשנה זו נלקחה בחשבון הצטרפותם של ילדי הגנים. כתוצאה, גדל התקציב ב-1,195 אלש"ח.

מהנתונים המתוארים לעיל עולה כי בשנים 2008 – 2010, תקצבה העירייה ביתר את השרות במאות אלפי ₪ בכל שנה. הביקורת העירה כי תיקצוב היתר בסעיף אחד מונע מהמינהל לשירותים חברתיים לנצל את התקציב לטובת פעילויות אחרות.

3.2.2.2. רישום בתקציב העירייה

בכל השנים שנבדקו, נמצא כי בספר התקציב של העירייה לא בוצעה הפרדה בין התקציב שיועד עבור שרות מניעתי 1 והתקציב עבור שרות מניעתי 2. כתוצאה מכך, לא ניתן לשייך את ההכנסות וההוצאות בהתאם לסוג השרות ולבצע תהליכי בקרה נאותים אחר ניצול תקציבים אלו, כגון בחינת הביצוע אל מול התכנון.

רק החל משנת התקציב 2010 הפרידה הגזברות ברישום סוגי ההוצאה.

3.3. השתתפות משרד הבריאות

משרד הבריאות משתתף באופן חלקי במימון הפעלת השרות הדנטלי. התשלום מבוסס על דיווחי שעות העבודה שהקבלן דיווח עליהם ושאושרו על-ידי הרופא המחוזי. התשלום מבוצע באמצעות העברה בנקאית בחלוקה רבעונית.

הביקורת בדקה את התשלומים שהעביר המשרד לעירייה בשנים 2008 – 2009, ומצאה כי סך הכספים שהתקבלו בכל שנה תאם את סך השעות שדווחו.

יחד עם זאת, הביקורת מצאה כי הן מנהלת יחידת הבריאות והן חשב מינהל לשירותים חברתיים אינם מבצעים בקרה אחר נאותות ושלמות הכספים שמעביר משרד הבריאות לעירייה בגין השתתפותו בהפעלת השרות הדנטלי לתלמיד.

הגזבר מסר כי תפקידו העיקרי של חשב המינהל הוא לפקח על כך שהפרויקט אינו בגרעון. לדבריו, החשב אינו אמור לבדוק את דו"חות הביצוע, והבדיקה אמורה להיעשות על ידי המחלקה. יחד עם זאת, לדעת הביקורת, ראוי היה כי חשב המינהל יקיים בקרה על כך שהתקבולים ממשרד הבריאות תואמים את הסכום הנדרש בהתאם לדיווח השעות.

3.4. אגרת בריאות השן

חוזר מנכ"ל משרד החינוך (תשס"ג/3(א) 9-3.11 תשלומי הורים) קובע כי **"רשות מקומית שניתנים בה שירותי בריאות השן לתלמידים רשאית לגבות מההורים אגרת שירותי בריאות השן ... כתשלום חובה, בכפיפות לאישורו של ועד ההורים היישובי"**. כמו כן, קובע החוזר כי ועדת החינוך של הכנסת תאשר את גובה האגרה בכל שנה. בשנים האחרונות, קבעה ועדת החינוך של הכנסת כי האגרה תעמוד על 30 ₪ לתלמיד.

אחוז הגביה הממוצע של אגרת שירותי בריאות עמד על 86%. יחד עם זאת, נמצאו פערים גדולים באחוזי הגביה בבתי ספר שונים.

בטבלה שלהלן מוצגת התפלגות אחוזי גביית האגרה במוסדות החינוך הממלכתי והממ"ד:

מספר מוסדות	90%-100%	80%-89%	70%-79%	69% ומטה
47	21	9	7	10

מהנתונים דלעיל עולה כי אחוז הגביה ב- 10 מוסדות חינוך (המהווים 21% מכלל מוסדות החינוך המ"מ/ממ"ד) היה נמוך 70%.

מ"מ ראש מינהל החינוך מסר לביקורת כי למינהל החינוך ואף למוסדות החינוך אין כלים לאכוף את גביית התשלומים, ובפועל לא מבוצעת פעילות גביה מנהלית לגביית תשלומי ההורים.

3.4.1. גביית האגרה במגזר החרדי/תורני

תשלום האגרה במגזר החרדי/תורני אינו חובה, ובפועל ורק הורים המעוניינים להצטרף לשרות משלמים את האגרה. יחידת הבריאות מנפיקה "כרטיס טיפולים" עבור כל תלמיד במגזר החרדי/תורני ששולמה בגינו אגרה, המעיד על הצטרפותו לשרות.

מבדיקת הביקורת עולה, כי בשנה"ל תשס"ט נרשמו לשרות רק 26% מכלל הזכאים במגזר החרדי/תורני (3,286 תלמידים), אל מול 86% מכלל הזכאים במגזר המ"מ/ממ"ד (17,419 תלמידים).

על אף שקיים הבדל מהותי בין תשלום בעל אופי של ביטוח, כפי שמבוצע תשלום האגרה במגזר הממלכתי והממ"ד, לבין תשלום המהווה קניית שרות, כפי שמבוצע התשלום במגזר החרדי/תורני, שני המגזרים (הממלכתי והחרדי) משלמים אותו סכום (30 ₪ בשנה).

הקבלן מסר לביקורת כי שיעור הגביה הגבוה בחינוך הממלכתי והממ"ד מאפשר את מתן השרות גם לתלמידים מהמגזר החרדי/תורני בעלות מופחתת. לדעת הביקורת, על העירייה היה לקבל את הסכמת ועד ההורים העירוני לסבסוד השרות למגזר החרדי/תורני באמצעות האגרה המשולמת על-ידי המגזר הממלכתי/ממ"ד.

3.4.2. קופת משנה

בהתאם לסיכום בין יחידת הבריאות לבין מוסדות החינוך החרדי/תורני, מוסדות החינוך מפקידים את כספי האגרה שגבו בחשבון העירייה בבנק הדואר, באמצעות שוברי תשלום המונפקים על-ידי יחידת הבריאות. לאחר התשלום, יחידת הבריאות מנפיקה "כרטיס טיפולים" עבור כל תלמיד ששולמה בגינו אגרה, המעיד על הצטרפותו לשרות.

נמצא כי לעיתים מעבירים נציגי מוסדות החינוך החרדי/תורני ליחידת הבריאות את הכספים שגבו מהורי התלמידים, ויחידת הבריאות מבצעת את ההפקדה בבנק הדואר.

הביקורת ביקשה להשוות את כמות כרטיסי הטיפולים שהונפקו על-ידי יחידת הבריאות עבור תלמידי המגזר החרדי/תורני, אל מול רישום התקבולים בכרטיס הנה"ח. נמצא כי בחלק מהמקרים לא נשמרו קבלות בגין התשלומים שנגבו בבתי הספר. כמו כן, נמצא כי כרטיסי הטיפולים אינם ממוספרים, כך שלא ניתן לדעת כמה כרטיסים הופקו על-ידי יחידת הבריאות, בהשוואה לכמות המשלמים.

עוד נמצא, כי לא מבוצעת בקרה כלשהיא, במטרה לוודא כי הכספים ששולמו באמצעות השוברים, אכן נרשמו כהכנסה בסעיף התקציבי הייעודי לכך.

לדעת הביקורת, תהליך הפקדת כספי האגרה בחשבון העירייה על-ידי יחידת הבריאות הינו תהליך לקוי ומנוגד למינהל התקין. יש להנחות את יחידת הבריאות שלא לקבל כספים מכל סוג שהוא, אלא לבקש מנציגי מוסדות החינוך לבצע את ההפקדות באופן עצמי. כמו כן, על יחידת הבריאות לנהל רישום מפורט של הקבלות.

הביקורת רואה בחומרה מצב בו אין ליחידת הבריאות מידע מדויק על כספי האגרה שהועברו אליה במזומן, ואין גורם במינהל המקיים בקרה על כך שהכספים שהופקדו בחשבון הבנק של העירייה משקפים את מלוא כספי האגרה שנגבו.

יש לציין כי בשנת 2000 ערך מבקר העירייה ביקורת בנושא טיפול בשקים דחויים ושקים חוזרים. הביקורת העלתה, בין היתר, ליקויים בניהול קופות משנה במחלקות העירייה השונות. בעקבות הביקורת החליטה העירייה להסדיר את תהליכי הגבייה במחלקות העירייה הגובות תשלומים מהתושבים בגין השירותים שהעירייה מספקת. לצורך זה שכרה הגזברות את שרותיו של משרד רו"ח שערך סקר המחלקות העירייה וקבע נהלי עבודה חדשים בתחום זה.

לביקורת נמסר כי יחידת הבריאות לא נבדקה במסגרת הסקר שערכה הגזברות. כמו כן, נמצא כי מנהלת יחידת הבריאות לא קיבלה את נוהלי העבודה שנקבעו לניהול קופות המשנה ואף לא הודרכה בנושא.

4. התשלום בגין הפעלת השרות

כאמור, המכרז קובע כי התשלום לקבלן בגין הפעלת השרות הדנטלי לתלמיד יעשה על בסיס דיווח הקבלן על הכנסותיו והוצאותיו (להלן "דו"ח ביצוע"). העירייה משלמת לקבלן את הוצאותיו (בניכוי הכנסות מתשלומי המטופלים) וכן את עמלת הקבלן בסך 4.5%. דו"ח הביצוע מועבר כל חודש לאישור מנהלת יחידת הבריאות, חשב המינהל לשירותים חברתיים, ראש המינהל ואגף התקציבים בגזברות. רק לאחר אישור כל הגורמים, מועברים הדו"חות לגזברות לצורך ביצוע התשלום.

הביקורת בדקה את סדרי התשלום בהשוואה לתנאים שנקבעו במכרז. ממצאי הביקורת מפורטים בסעיפים הבאים:

4.1. התחשבות עם הקבלן

4.1.1. התברר לביקורת כי שיטת ההתחשבות עם הקבלן, כפי שקבעה העירייה במסמכי המכרז, אינה תואמת את שיטת ההתחשבות שלפיה משלם משרד הבריאות לעירייה את השתתפותו במימון השרות. משרד הבריאות קבע כי התשלום לעירייה יהיה על פי הדיווח של שעות העבודה במרפאות, כאשר עלות שעת עבודה נקבעה באמצעות מודל תמחור השרות של משרד הבריאות. לעומת זאת, ההסכם בין הקבלן לבין העירייה קבע כי התשלום למפעיל יהיה על-פי הדו"חות ביצוע שיגיש הקבלן, שיכללו את כל הוצאותיו בגין הפעלת המרפאות בתוספת תקורה.

כתוצאה מההבדל בין שתי שיטות ההתחשבות, תשלומי העירייה לקבלן בגין הפעלת השרות היו גבוהים בכ- 450 אלש"ח מהכנסות שקיבלה העירייה ממשרד הבריאות.

הביקורת בדקה את סך ההוצאות ואת התקורה ששילמה העירייה לקבלן בחודשים דצמ' 08 – נוב' 09, אל מול כמות השעות שדיווח הקבלן למשרד הבריאות, כמפורט בטבלה שלהלן:

סוג שעות מדווחת	סה"כ שעות מדווחות	עלות שעה עפ"י המודל	סה"כ לתשלום
שעות בדיקה וחינוך לבריאות	2,172	153.8 ₪	334,053.6 ₪
שעות עבודה במרפאות	9,075	197.0 ₪	1,787,775.0 ₪
סה"כ לתשלום על-פי מודל משרד הבריאות			2,121,828.60 ₪
סה"כ לתשלום על-פי דוחות הקבלן			2,577,404.85 ₪
פער			-455,576.25

מהנתונים בטבלה עולה כי התמורה בגין הפעלת השרות שהעירייה שילמה לקבלן, היתה גבוהה בכ- 450 אלש"ח מהעלויות שתומחרו על-פי מודל משרד הבריאות.

הגזבר מסר לביקורת כי על פי חוות דעתה של הלשכה המשפטית העירייה לא היתה יכולה להתאים את התשלום לתחשיב משרד הבריאות, אלא לשלם לקבלן בהתאם להסכם, גם אם נוסח באופן שגוי. כמו כן, מסר הגזבר כי הארכת החוזה עם המפעיל הותנתה בהסכמת המפעיל לכך שתשונה שיטת החישוב בהתאם לתחשיב משרד הבריאות.

4.1.2. המכרז קובע כי בסוף כל שנה תבדוק העירייה את התשלומים שהעבירה לקבלן בגין השרות הדנטלי לתלמיד, בהשוואה לדיווחים שהעביר הקבלן לעירייה ולמשרד הבריאות. מנהלת יחידת הבריאות וחשב המינהל מסרו לביקורת כי הם אינם מודעים להוראות המכרז וכי הם אינם מקיימים כל בקרה אחר התשלומים לקבלן בהשוואה לדיווחים שהעביר למשרד הבריאות.

4.2. אסמכתאות לדו"ח ביצוע

המכרז קובע כי העברת התמורה לקבלן תעשה על בסיס דו"ח ביצוע חודשי, הכולל את כל הכנסות והוצאות הקבלן בגין הפעלת השרות הדנטלי לתלמיד בחודש הקודם להגשת הדו"ח.

התברר כי הן יחידת הבריאות והן חשב המינהל לא עורכים כל בקרה על דו"חות הביצוע שמגיש הקבלן. הגזבר מסר כי הבקרה אחר דו"חות הביצוע של נותני שירותים הינה באחריות המחלקה המבצעת.

עוד נמצא כי במכרז לא פורטו המסמכים שעל המפעיל להגיש יחד עם דו"ח הביצוע. לדעת הביקורת, על העירייה לדרוש שהקבלן יצרף לדו"ח הביצוע אסמכתאות כגון דו"ח הנוכחות של העובדים שעל-פיו בוצע חישוב שכרם, העתקי חשבוניות בגין הוצאות וכדומה. אסמכתאות אלה הכרחיות לצורך ההתחשבות עם הקבלן, הן בהיבט הכספי והן לצורך קיום פיקוח ובקרה על פעולותיו.

4.3. תשלום בגין הוצאות שכר

הביקורת בדקה את דו"חות הביצוע שהגיש הקבלן בשנת 2009 והעלתה את הממצאים הבאים:

- לגבי חודשים ינואר ואוגוסט, דיווח הקבלן על הוצאות שכר בגין שעות העבודה בבתי הספר בסך כולל של 17,334 ₪, בעוד שמנהלת יחידת הבריאות דיווחה למשרד הבריאות כי בחודשים אלו לא בוצעה כלל פעילות בבתי הספר (בחודש ינואר לא התקיימו לימודים בשל מבצע "עופרת יצוקה" ובחודש אוגוסט אין לימודים בבתי הספר בשל חופשת הקיץ).
- יתר על כן, דו"ח הביצוע שהגיש הקבלן בגין חודש ינואר 2009 עמד על 265,335 ₪. מבדיקתנו עולה כי היקף הכספי של דו"ח ביצוע זה הינו הגבוה ביותר לשנת 2009 (כ- 265 אלש"ח בחודש ינואר לעומת סכום ממוצע של 213 אלש"ח לחודש ביחס לכל שנת 2009), על אף שהתקיימה פעילות מצומצמת במרפאות בחודש ינואר 2009 בשל מבצע "עופרת יצוקה".

4.4. תשלום בגין רכישת חומרים

המכרז קובע כי הקבלן מחויב בקבלת אישור מראש של משרד הבריאות (באמצעות הרופא המחוזי) על רכישת חומרים עבור השרות הדנטלי לתלמיד.

בפועל, נמצא כי הקבלן דיווח לעירייה בשנת 2009 על הוצאות בגין רכישת חומרים בסך 153,424 ₪ והעירייה שילמה לו את הוצאותיו. עוד נמצא כי משרד הבריאות לא אישר לקבלן את רכישת החומרים, כפי שנדרש.

לדעת הביקורת, העדר בקרה מהותית אחר רכישת חומרים מצד העירייה, עלולה להביא לכך שהעירייה תשלם לקבלן בגין רכישת חומרים שלא שימשו לטובת השרות הדנטלי לתלמיד (לדוגמא: הוצאת חומרים על-ידי עובד המרפאה לטובת מקום עבודה אחר שהוא מועסק בו, או העברת חומרים ממרפאות הילדים למרפאת המבוגרים שבה עלות רכישת החומרים היא על חשבון הקבלן).

4.5. עלות שעה עבודה

מודל התמחור לשרות סל מניעתי II (טיפולים במרפאות) שנקבע על-ידי משרד הבריאות, קובע כי העלות לשעת עבודה במרפאות הינה בסך 197 ₪. העלות כוללת את ההוצאות בגין שכר רופא, שכר סייעת ועלות חומרים (125 ₪, 45 ₪, 18 ₪ בהתאמה).

הביקורת בדקה האם עלויות הקבלן כפי שדיווח עליהם בדו"חות הביצוע תואמים את עלות שעת העבודה שקבע משרד הבריאות. תוצאות הבדיקה מפורטות בטבלה הבאה:

חודש	סה"כ הוצאות בגין שכר עובדים (כולל מע"מ)	סה"כ הוצאות בגין רכישת חומרים (כולל מע"מ)	שעות עבודה מדווחות	עלות שעת עבודה (כולל מע"מ)
ינואר	212,436	15,849	634	376
פברואר	141,846	13,221	631	257
מרץ	159,999	20,025	846	222
אפריל	179,127	15,757	543	375
מאי	179,725	11,299	805	248
יוני	171,770	12,468	867	222
יולי	179,476	13,427	912	221
אוגוסט	157,607	23,924	890	213
ספטמבר	116,698	9,289	682	193
אוקטובר	181,890	14,067	670	306
נובמבר	178,236	13,632	821	244
דצמבר	167,708	15,057	919	208

מהנתונים בטבלה עולה כי במרבית החודשים בשנת 2009 (למעט חודש ספטמבר) עלות שעת עבודה במרפאות, כפי שדיווח הקבלן, עולה בעשרות אחוזים (130% בממוצע) על העלות שנקבעה במודל התמחור. בשנת 2009, הסתכם סך הפער בעלות שעות העבודה ב – 487 אלש"ח.

לביקורת לא ברורה הסיבה לשונות הגבוהה בעלות שעת עבודה בחודשים השונים. לדוגמא, בחודש ספטמבר דיווח הקבלן על 682 שעות עבודה במרפאות, כאשר חישוב העלות לשעה עמד על 193 ₪ לשעה. לעומת זאת, בחודש אוקטובר דיווח הקבלן היקף שעות דומה (670 שעות עבודה) אך חישוב העלות לשעה עמד על 306 ₪.

התברר לביקורת כי יחידת הבריאות וחשבות המינהל לא היו מודעים לשונות הגבוהה בעלות שעת העבודה שהקבלן מדווח עליה בחודשים השונים. הביקורת רואה בחומרה את העדר הבקרה על דיווחי הקבלן, הן מצד יחידת הבריאות והן מצד חשב המינהל.

הגזבר מסר כי הליקוי הבסיסי היה בניסוח ההסכם עם הקבלן, ולגזברות לא היתה ברירה אלא לשלם למפעיל על-פיו (ולא על-פי עלות שעת העבודה, כפי שקבע משרד הבריאות). גם בעניין זה מסר הגזבר כי הארכת תקופת ההתקשרות עם המפעיל הותנתה בהסכמתו לשינוי שיטת החישוב.

5. שרות דנטלי לאוכלוסיות ייעודיות

מרפאת שיניים אחת מתוך השלושה שמפעילה העירייה מיועדת למתן שרות דנטלי לאוכלוסיות קשישים, זכאי סל שיקום, נגמלי סמים ואוכלוסיות מעוטות יכולת ועוד (מרפאת "שן-לי").

על-פי נתוני העירייה מספר האזרחים הותיקים בעיר עמד בשנת 2009 על כ- 39 אלף נשים וגברים, מתוכם כ- 8000 היו מעל גיל 80. כמו כן, נכון לשנת 2009, היו רשומים במינהל לשירותים חברתיים כ- 6000 קשישים המוגדרים כסעודיים.

במסגרת הביקורת, ביקשנו לבדוק את השרות הדנטלי לאוכלוסיות אלו, כמפורט בסעיפים הבאים:

5.1. תקציב סיוע לקשישים

מבדיקתנו עולה, כי בשנת 2009 תקצבה העירייה בכ- 70 אלש"ח בלבד את טיפולי השיניים לקשישים, מתוכם כ- 50 אלש"ח לפרויקט יעודי עבור שיניים תותבות לקשיש. כמו כן, השתתפה העירייה בטיפול שיניים עבור קשישים מטופלי לשכות הרווחה בסך כולל של 34 אלש"ח, כלומר, סה"כ תקציב העירייה לסיוע בטיפולי שיניים לאלפי קשישים סעודיים היה בשנת 2009 – 104 אלש"ח.

עוד נמצא, כי בשנת 2010 הקטינה העירייה את התקציב לטיפול שיניים לקשישים מ-70 אלש"ח ל- 28 אלש"ח בלבד.

לדעת הביקורת, על המינהל לשירותים חברתיים לבחון מהם הצרכים בתחום טיפולי השיניים לקשישים והאם התקציב המזערי שהוקצב עונה על הצורך במתן סיוע במימון טיפולי שיניים לאלפי קשישים סיעודיים, שחלקם מעוטי יכולת.

5.2. שרות דנטלי לקשישים

בהתאם למכרז, זכאים תושבי אשדוד המוגדרים אזרחים ותיקים (נשים מגיל 60 וגברים מגיל 65) לקבל שרות במרפאת "שן-לי" בעלויות נמוכות, בהתאם למחירון משרד הבריאות. כאמור, בשנת 2010 התגוררו באשדוד 40 אלף אזרחים ותיקים.

הביקורת מצאה כי בשנת 2009 טופלו במרפאת "שן-לי" 144 קשישים. עוד נמצא כי יחידת הבריאות לא עושה כל פעילות לקידום נושא בריאות השן בקרב אוכלוסיית הקשישים בעיר.

בנוסף לכך, מנהלת המחלקה הקהילתית לקשיש שבמינהל לשירותים חברתיים, המפעילה עשרות מועדוני קשישים בעיר, מסרה לביקורת כי המחלקה אינה מיידעת את הקשישים הפעילים במועדונים בנוגע לשרות הניתן לקשישים במרפאת "שן-לי".

לדעת הביקורת, אי מתן טיפול השיניים לאוכלוסיית הקשישים בעיר, פוגע פגיעה קשה ברווחתם ובמטרה לשמה הוקמה המרפאה.

5.3. אומדן שווי הזיכיון

בשונה משיטת הפעלת השרות הדנטלי לתלמיד, לפיה משולמות לקבלן כל הוצאותיו בגין הפעלת השרות בתוספת תקורה, נקבע במכרז כי הקבלן ישלם לעירייה תשלום שנתי בסך 20 אלף ש"ח בגין הפעלת מרפאת "שן-לי".

המכרז קובע כי התשלום השנתי שישלם הקבלן בגין הזכאות להפעלת מרפאת השיניים "שן-לי" ישמש את העירייה לקידום פעולות בריאות השן בקרב הקשישים.

לביקורת נמסר כי הסכום שהקבלן משלם לעירייה נקבע באופן שרירותי, ללא בחינה כלשהי (כלכלית או אחרת) של סבירות הסכום. לדעת הביקורת, בעת הארכת ההתקשרות עם המפעיל הנוכחי או בעת פרסום מכרז חדש, יש לחשב באופן מדויק את הוצאות העירייה לאחזקת המבנה וכן מרכיבי עלות נוספים, על מנת שהתשלום שמשלם הקבלן לעירייה יכסה לפחות את הוצאותיה.

עוד נמצא כי התמורה שמשלם הקבלן לעירייה לא מנוצלת לטובת קידום פעולות בריאות השן בקרב הקשישים, ובפועל מועברת ההכנסה לתקציב הפעלת השרות הדנטלי לתלמיד.

5.4. תמחור תכניות הטיפול

בהתאם למכרז ולנוהלי האגף לבריאות השן במשרד הבריאות, עלויות השרות במרפאה הינו בכפוף למחירון מוזל שנקבע על-ידי משרד הבריאות המתעדכן מעת לעת.

מבדיקתנו עולה, כי יחידת הבריאות אינה בודקת האם המחירים שגובה הקבלן מהקשישים ומהמטופלים האחרים מעוטי היכולת הינם בהתאם למחירון משרד הבריאות.

לדעת הביקורת, על העירייה לבצע את הבקרה כאמור, זאת בכדי להגן על האינטרסים של ציבור המטופלים במרפאה.

5.5. מימון הוצאות חשמל וטלפון

המכרז קובע כי כל ההוצאות התפעול של מרפאת "שן-לי" יחולו על הקבלן בלבד, זאת למעט ביטוח המבנה וחשבונות המים שישולמו על-ידי העירייה.

מבדיקתנו עולה כי העירייה משלמת עבור הקבלן את הוצאות הטלפון והחשמל במרפאה. לדוגמא:

- בגין קו טלפון אחד שילמה העירייה לתקופה יולי 2008 עד דצמבר 2009 סך כולל של 3,580 ₪ (למעט חודש ינואר שלא נמצא החשבון בגינו).

- בגין חשבונות החשמל, שלמה העירייה לתקופה יולי 2008 עד דצמבר 2009 סך כולל של 12,101 ₪.

סה"כ שולם על-ידי העירייה בגין חשבונות טלפון וחשמל לתקופה האמורה סך של 15,681 ₪.

לדעת הביקורת, יש לפעול להחזר הכספים ששולמו על-ידי העירייה בגין חשבונות הטלפון והחשמל במרפאת שן לי ולהסדיר את ההתחשבנות העתידית בנושא.

הערות ראש העיר **הפעלת מרפאות שיניים ציבוריות**

1. **עריכת המכרז ובחירת הספק** - ראש העיר הנחה את מנהל מחלקת מכרזים להפיק את הלקחים הנדרשים מהליקויים שהעלתה הביקורת בהכנת המכרז ובתהליך בחירת הספק.
2. **שרות דנטלי לתלמיד** – ראש העיר הנחה את ראש המינהל לשירותים חברתיים לדאוג להכנתה של תוכנית עבודה שנתית בנוגע לשרות המניעתי הניתן בבתי הספר ולנהל מעקב ביצועה.
3. **הצוות הרפואי** - ראש העיר הנחה את ראש המינהל לשירותים חברתיים להקפיד על כך שיועסקו במרפאות הציבוריות רופאים ושינניות בעלי שלוש שנות ניסיון לפחות, כנדרש בחוזה עם הספק.
4. **תשלום אגרת בריאות השן** – על מנת שיכללו בביטוח הבריאות כל התלמידים, הנחה ראש העיר את הגזבר לשנות את שיטת הגביה של כספי האגרה ממוסדות החינוך החרדי והתורני, כך שהעירייה תגבה את התשלום ישירות מבתי הספר (בדומה לשיטת הגביה בחינוך ממלכתי/ממ"ד).
5. **תשלום בגין רכישת חומרים** – ראש העיר הנחה את ראש המינהל לשירותים חברתיים להורות ליחידת הבריאות לקיים בקרה על דיווחי הקבלן בנוגע לרכישת החומרים עבור השרות הדנטלי לתלמיד.
6. **שרות דנטלי לקשישים** – ראש העיר הנחה את הגזבר להגדיל את התקציב שמקצה העירייה לסיוע בטיפולי שיניים לקשישים, וכן הנחה את ראש המינהל לשירותים חברתיים לפעול לקידום נושא בריאות השן בקרב אוכלוסיית הקשישים בעיר.

מינהל כללי

דו"ח ביקורת

מינהל כללי

ניהול תקציבי קליטה

דו"ח ביקורת

ניהול תקציבי קליטה

כללי

מיום היווסדה, קליטת העלייה היתה אחד ממאפייניה העיקריים של העיר אשדוד, וכשליש מתושבי העיר הינם עולים חדשים (שעלו לישראל משנת 1989 ואילך).

בחמש השנים שבין 2005 ל- 2009 הגיעו לאשדוד בכל שנה בין 900 ל- 1300 עולים (בממוצע כ- 1,100 עולים בשנה). גם בשנים אלה, למרות שחלה ירידה נכרת בכמות העולים, אשדוד הינה אחת הערים העיקריות הקולטות עלייה לישראל.

המשרד לקליטת העלייה (להלן - "המשרד") מעמיד כספים לטובת הפעלת פרויקטים קהילתיים ברשויות מקומיות שבהן קיים ריכוז גבוה של עולים, וביניהן אשדוד.

בשנת 2008 הקצה המשרד לעירייה תקציב כולל בסך כ-3 מיליון ₪, בחלוקה למספר תחומי פעילות.

סדרי העבודה של המשרד בכל הנוגע לתקצוב פעולות הקליטה ברשויות המקומיות נקבעו ב"נוהל עבודה של האגף הבכיר לקליטה בקהילה עם השלטון המקומי" (להלן - "נוהל משרד").

מחלקת הקליטה בעירייה (להלן - "המחלקה") אחראית על הפעילות הנערכת בעיר בנושא קליטת העלייה. בעת הביקורת כללה מחלקת הקליטה 36 עובדים, מהם 4 עובדי עירייה, 24 עובדים שהועסקו באמצעות האגודה למען הקשיש ו- 8 עובדים ששכרם שולם על ידי המשרד.

מטרת הביקורת היתה לבדוק, בין השאר:

- הסכמים בין המשרד לבין העירייה.
- ניצול התקציב שמעמיד המשרד לרשות העירייה;
- תהליך הדיווח למשרד לצורך קבלת כספי קליטה;
- איתור מקורות מימון נוספים בנושא קליטה.

להלן פרוט הממצאים:**1. תקציב****1.1. תקציב הקליטה מחולק לחמישה חלקים עיקריים:**

א. תקציב קליטה בקהילה - תקציב המיועד לביצוע פרויקטים בנושא תרבות וחינוך לעולים.

ב. תקציב רווחה - השתתפות המשרד בפרויקטים המבוצעים על ידי מינהל הרווחה בעירייה, כדוגמת בית חם לנערות והמרכז למניעת אלימות במשפחה.

ג. פרויקט עליה קבוצתית – ליווי קבוצות עולים ממדינות שחלקן היחסי בכלל העולים היה גבוה בשנה מסוימת. בעת הביקורת כלל הפרויקט קבוצות עולים מצרפת, אמריקה הלטינית, גרוזיה ותורכיה. המשרד השתתף במימון הפעילות ומימן באופן מלא את המשכורות לעובדות האחראיות על הטיפול בקבוצות.

ד. מוקד קליטה ליוצאי אתיופיה – האגף לקליטת עולי אתיופיה במשרד הקליטה מתקצב חלקית את עלות משכורתם של עובדי המוקד. יתרת התקציב ממומנת על ידי העירייה.

ה. המרכז להכוונה תעסוקתית - מרכז המספק הכוונה תעסוקתית לעולים. התקציב אינו מועבר למחלקת הקליטה אלא ישירות לזכיינים שזכו במכרז להפעלתו.

1.2. הביקורת ביקשה לקבל ממחלקת הקליטה נתונים לגבי הקצבות המשרד בשנים 2008 עד 2010 (בחלוקה לתחומים), אולם לא הצליחה לאתר במחלקה ובגזברות נתונים כספיים מלאים. בהעדר נתונים בעירייה, פנתה הביקורת למשרד וקיבלה נתונים לגבי חלוקת התקציב בשנת 2008.

להלן ריכוז התקציבים שנתקבלו בעירייה בשנת 2008, לפי נתוני משרד הקליטה:

סעיף	סכום ב-ש"ח
קליטה בקהילה	1,025,463
רווחה	627,601
עלייה קבוצתית	597,741
מוקד יוצאי אתיופיה	576,701
סך הכל	2,827,506

1.3. הביקורת בדקה את השתתפות המשרד במימון פרויקטים בנושאים "קליטה בקהילה" ו"עלייה קבוצתית".

סכום ההשתתפות של המשרד בפרויקטים בנושא "עלייה קבוצתית" נקבע לפי מספר משפחות שעלו לישראל באותה שנה בצורה מאורגנת, ונקלטו בעיר.

סכום ההשתתפות של המשרד בפרויקטים בנושא "קליטה בקהילה" נקבע כאחוז תוך ההוצאה בפועל בכל אחד מהפרויקטים, והעירייה היתה אחראית להשלמת תקציב הפרויקט. במקרים מסוימים השתתפו גם גורמים אחרים במימון הפעילות, כגון משרד החינוך, משרד הרווחה, הרשות למלחמה בסמים ועוד.

1.4. שיעור ההשתתפות של הרשות במימון הפעילות הינו בכפוף לאשכול הסוציו-אקונומי שהרשות משתייכת אליו. חלוקת הרשויות על פי אשכולות סוציו-אקונומיים היא כדלקמן:

מ-4 : השתתפות הרשות הינה 10% מעלות הפרויקט.

מ-5-10 : השתתפות הרשות הינה 25% מעלות הפרויקט.

בהתאם לנתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, העיר אשדוד משתייכת לאשכול מספר 5. לכן, גובה הסיוע של המשרד הוא 75% מהעלות הכוללת של הפרויקטים המאושרים והשתתפות העירייה הינה של 25%.

ממצאים:

1.5 לפי נוהל המשרד, הסכום השנתי שמעמיד המשרד לרשות כל עירייה מחושב בהתאם לקריטריונים שונים שנקבעו על ידו.

ממלאת מקום מנהל המחלקה מסרה לביקורת כי המשרד קובע את סכום השתתפותו בפעילות וכי העירייה אינה בודקת האם הסכום שהועמד לרשותה חושב בהתאם לקריטריונים שנקבעו שבנהלי המשרד. כמו כן, לדבריה, בשנים האחרונות לא פנתה העירייה למשרד ולא ערערה על סכום ההקצבה שהועברה אליה או ביקשה להגדילו. לדעת הביקורת, ראוי היה שהעירייה תבחן האם היא מקבלת מהמשרד את הסכומים המגיעים לה עפ"י הקריטריונים.

1.6. הביקורת מצאה כי חלוקת המימון בין המשרד לבין העירייה (75% מול 25%) אינה נשמרת תמיד. במקרים רבים קבע המשרד שיעור השתתפות נמוך יותר, והעירייה העמידה לרשות הפרויקט סכום הגבוה מ- 25% מההיקף הכספי של הפרויקט.

להלן דוגמא לפרויקט שבו חלקה של העירייה במימון היה גבוה מ- 25% מעלות הפרויקט:

שנה	פרויקט	חלק המשרד (%)	חלק העירייה (%)	הרשות למלחמה בסמים (%)
2008	"מניעת התמכרות ואלומות בקרב בני נוער עולה"	36	33	31
2009		26	39	35

ראה בעניין זה נתונים מפורטים בפרק 7 (תקציב קליטה בקהילה).

2. ניהול מחלקת הקליטה

2.1. כאמור, המחלקה כללה 36 עובדים: 4 עובדי עירייה, 24 עובדים שהועסקו באמצעות "האגודה למען הקשיש", 3 עובדי המוקד לקליטת יוצאי אתיופיה (ששכרם ממומן על ידי המשרד) ו- 5 רכזי קליטה (ששכרם ממומן על ידי המשרד במסגרת פרויקט "עלייה קבוצתית").

2.2. הביקורת מצאה כי מזה כ- 4 שנים, החל מחודש ינואר 2007 (מועד פרישתו של מנהל המחלקה הקודם) ועד למועד סיום הביקורת, לא היה למחלקה מנהל קבוע, והמחלקה נוהלה על ידי ממלאת מקום (עובדת ששימשה קודם לכן כאחראית על התשלומים במחלקה). הביקורת העירה על כך כי אין זה ראוי שבמשך למעלה מ- 4 שנים, לא פורסם עדיין מכרז למינוי מנהל קבוע למחלקה.

לאחר הביקורת נמסר כי פורסם מכרז וכי ממלאת המקום זכתה בתפקיד מנהלת המחלקה.

3. הועדה לקליטת עלייה

3.1. סעיף 149 ה. לפקודת העיריות קובע כי בעירייה שלפחות 10% מתושביה עלו לישראל אחרי תאריך 1 בינואר 1990, תכהן ועדה לקליטת עלייה שתטפל בנושא קליטתם של עולים אלה.

בכל תחילת קדנציה של מועצת העירייה, ממנה המועצה את ועדות העירייה, לרבות הוועדה לקליטת עלייה. הביקורת מצאה כי וועדת קליטה לא התכנסה בשנים 2007 – 2008, בשנת 2009 התכנסה פעם אחת בלבד ובשנת 2010 לא התכנסה כלל.

3.2. על פי המדריך לנבחר ברשות המקומית שפרסם משרד הפנים, על ועדת הקליטה לגבש מדיניות לקליטת העולים החדשים בעיר ולהמליץ על תוכניות שיסייעו בקליטתם.

תפקידי הועדה, על פי הנחיות משרד הפנים, הם כדלקמן:

- מעקב אחר טיפול יחידות העירייה באוכלוסיית העולים.
- מעקב אחר טיפול השלוחות המקומיות של משרדי ממשלה בעולים.
- הצעת פתרונות דיור לעולים.
- סיוע בפתרונות תעסוקה לעולים.
- ייזום פעילויות להעמקת הקליטה החברתית של העולים.
- ייזום פעילויות תרבות לעולים, על פי מוצאם.

הביקורת מציינת כי מאחר שהועדה לקליטת עליה אינה מתכנסת, היא לא יכולה למלא את תפקידיה.

4. מועדון עמיתים

בנוהל המשרד נקבע כי הרשות המקומית תקים "מועדון עמיתים" הכולל את כל בעלי תפקידים הפועלים בתחומי הקליטה ביישוב. פורום זה אמור לדון בסוגיות של מדיניות, תאום תקציבי והחלפת רעיונות ומידע בתחום קליטת העלייה.

מ"מ מנהל המחלקה מסרה לביקורת כי בעירייה לא קיים "מועדון עמיתים".

5. וועדת היגוי

5.1. פעילויות המחלקה בנושא "קליטה בקהילה" נקבעות בוועדת ההיגוי העירונית (להלן - "וועדת היגוי"). הועדה כוללת את נציגי המשרד ונציגי העירייה והחלטותיה מפורטות ב"דו"ח שקיפות ישובי" (להלן - "דוח שקיפות").

5.2. בנוהל המשרד נקבע כי חברי וועדת ההיגוי הינם :

- יו"ר – ראש העירייה או בעל תפקיד בכיר אחר בעירייה ;
- סגן/יו"ר – מנהל לשכת המשרד בעיר ;
- חבר - עובד בכיר בעירייה שימונה על ידי ראש העירייה או מנהל מתנ"ס שמתנהל בו פרויקט בתחום הקליטה ;
- חבר - מנהל המחלקה לקליטה בקהילה במחוז.

בנוסף לכך, קובע הנוהל כי בועדה ישמשו כמשקיפים מנהלי אגפים ומחלקות בעירייה שמופקדים על תחומי פעילות שיש להם נגיעה לענייני קליטה, וכן ישמשו בו כמשקיפים נציגי הנהלת המשרד ונציגי משרדי ממשלה אחרים, מנהלי מתנ"סים ונציגי עולים.

5.3. ועדת ההיגוי אמורה לבחון ולאשר את התכניות שהציעה מחלקת הקליטה. בנוהל המשרד נקבע:

- ועדת היגוי תערוך מעקב ובקרה על הפעלת הפרויקטים שאושרו ותעביר את מסקנותיה למשרד.
- הוועדה נדרשת להתכנס מעת לעת לשמיעת דיווחים שוטפים ולקבלת מידע על כלל פעילויות מחלקת הקליטה.

ממצאים:

5.4. הביקורת מצאה כי בשנת 2007 התכנסה וועדת היגוי פעם אחת בלבד, בשנת 2008 התכנסה וועדת היגוי שלוש פעמים ובשנת 2009 התכנסה הוועדה פעמיים.

5.5. מן הפרוטוקולים של ישיבות וועדת ההיגוי עולה כי התכנסויות הוועדה היו במטרה לאשר את התקציב השנתי בתחום הקליטה בקהילה, וכן לאשר תוכניות נוספות שהפעילה המחלקה במהלך השנה, בעקבות קבלת התקציב הנוסף שהעביר המשרד לעירייה.

בניגוד לדרישת הנוהל, וועדת היגוי לא התכנסה לשמיעת דיווחים שוטפים בנושאים הנוגעים לקליטת העלייה בעיר ולא קיבלה מידע שוטף על ביצוע הפעולות בתחום קליטת העלייה. כמו כן, הוועדה לא ערכה מעקב ובקרה על הפעלת הפרויקטים שאושרו על ידה.

5.6. מעיון בפרוטוקולים של וועדת היגוי עולה כי לא נכחו כמשקיפים בוועדה מנהלי מחלקות בעירייה שיש להם מעורבות בתחום הקליטה, כגון נציג המינהל הכספי, נציגי מינהל החינוך ומינהל הרווחה וגורמים נוספים. כמו כן, לא הוזמנו לוועדה נציגי ארגוני עולים.

לדעת הביקורת, נכון היה לזמן את נציגי הציבור לדיוני ועדת הקליטה, אילו היתה מתכנסת. מאחר וועדת הקליטה מתכנסת לעיתים נדירות, יש לזמנם לוועדת ההיגוי במטרה שקולם של ארגוני העולים ישמע בטרם מתקבלות החלטות בתחום הקליטה.

6. תכנית עבודה

תוכנית העבודה השנתית בתחום הקליטה בקהילה נקבעת על ידי ועדת ההיגוי, בהתאם לצרכי העולים בעיר ובהתחשב בתחומי הפעילות שנקבעו על ידי המשרד.

כאמור, תכנית העבודה מועברת לאישור המשרד במסמך הנקרא "דוח שקיפות".

ממצאים :

6.1. מ"מ מנהל המחלקה מסרה לביקורת כי הגורמים שקובעים בפועל את התוכנית השנתית (בנוסף אליה) הינם יו"ר הוועדה ומנהלת לשכת המשרד בעיר. עוד התברר כי לפני התכנסות וועדות ההיגוי, לא נערכות ישיבות עם גורמים נוספים הפועלים בתחום הקליטה, כגון רכזי הקליטה המלווים את העולים, נציגי ארגוני עולים וכדומה.

הביקורת העירה על כך שלא נערך סקר צרכים בין קבוצות עולים שונות במטרה לבדוק מהם צרכיהם בתחום התרבות, הקליטה החברתית ובתחומים נוספים, כפי שראוי היה לעשות כבסיס להכנת תוכנית העבודה.

6.2. בשנת 2008 הקצתה המחלקה אחוז נמוך מתוכנית הפעילות (4.5%) לנושאי זהות יהודית ושיפור השפה העברית, אולם בשנת 2009 לא בוצעו כלל תוכניות בתחום זה.

לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בקיום תוכניות התומכות בשילובם של העולים בחברה הישראלית.

לאחר הביקורת מסרה המחלקה כי בשנת 2010 הופעל בעיר פרויקט "עברית לכל עולה".

6.3. בנוהל נקבע שיש להעריך את הישגי הפעילות ואת שביעות הרצון של המשתתפים באמצעות קבלת משוב. סיכום דפי המשוב בגין הפעילויות השונות אמור להיות מוגש למשרד באופן מרוכז אחת לחצי שנה. מ"מ מנהל המחלקה מסרה לביקורת כי המשתתפים אינם מתבקשים כלל למלא טופס משוב ועל כן אין מועברים נתונים על כך למשרד, כנדרש.

7. תקציב "קליטה בקהילה"

התקציב בתחום קליטה בקהילה כולל את השתתפות המשרד, השתתפות העירייה, השתתפות עצמית (גבייה ממשותפים) והשתתפות גורמים מוסדיים אחרים.

להלן נתונים על השתתפות הגורמים השונים בפרויקטים בנושא "קליטה בקהילה" בשנים 2007 - 2009 :

שנה	תקציב כולל לפרויקטים בש"ח (*)	חלק המשרד בש"ח	חלק המשרד ב-%	משרדי ממשלה אחרים ב-%	חלק העירייה בש"ח	חלק העירייה ב-%	גבייה עצמית	אחרים (***)
2007	1,203,708	256,000	21	273,950	44	237,256	20	224,752
2008	1,214,452	262,500	22	128,276	32	301,244	25	340,582
2009	473,114	69,000	14.5	61,700	27	106,876	22.5	177,728

* משרדי ממשלה אחרים – משרד החינוך, משרד הרווחה, המשרד לביטחון פנים

** אחרים – החברה העירונית למתנ"סים, הרשות למלחמה בסמים, קרן גלנקור ועוד.

ממצאים:

7.1. מן הנתונים עולה כי בשנת 2009 קטן התקציב בתחום הקליטה בקהילה בשני שליש. לא נמצא תיעוד על כך שהעירייה יזמה פניות למשרד בתביעה לשמר את רמת הפעילות בתחום הקליטה. כמו כן, העירייה לא פעלה למציאת גורמי מימון תחליפיים להקצבות המשרד שקטנו (ראה פרוט בפרק 15 לדו"ח הביקורת).

לאחר הביקורת נמסר כי בשנת 2010 חלה עליה בתקציב והוא הסתכם בכ- 1.1 מיליון ₪.

7.2. עוד עולה מן הנתונים כי השתתפות המשרד והשתתפות משרדי הממשלה האחרים היתה נמוכה באופן משמעותי מהשיעור הנדרש (75%) והיתה בשנים שנבדקו כ- 55% בממוצע.

7.3. תוכניות חדשות

לפי נוהל המשרד, בעת הכנת תוכנית העבודה השנתית יש לשים דגש על "גיבוש תוכניות חדשות".

מהשוואה שערכה הביקורת בין דו"חות השקיפות לשנים 2007 – 2009, עולה כי רוב הפרויקטים חזרו בכל השנים, ורק חלק קטן מהם היו פרויקטים חדשים.

7.4. הקצבה נוספת

בנוסף להשתתפות המשרד בפרויקטים שאושרו בתכנית העבודה השנתית, הרשות המקומית יכולה לפנות למשרד במהלך השנה ולבקש הקצבה נוספת לפרויקטים מיוחדים.

בפועל, בשנים שנבדקו הגדיל המשרד בכל שנה את סכום ההשתתפות שקבע בתחילת השנה לפרויקטים בנושא "עלייה בקהילה" (בשנת 2008 התוספת היתה של 428,308 ש"ח אולם בשנת 2009 של 30,000 ₪ בלבד).

מ"מ מנהל המחלקה מסרה לביקורת כי העירייה אינה פונה למשרד בבקשה להגדלת התקציב, וכי נציגי המשרד לא התייעצו עם העירייה בנוגע לגודל התקציב הנוסף ובנוגע לבחירת הפעילות הנוספת שתוקצבה.

הביקורת מעירה על כך שהמחלקה לא יזמה פניות למשרד לקבלת תקציבים נוספים שיאפשרו העשרת תוכניות וביצוע פרויקטים נוספים, וכן על כך שהגדלת התקציבים נעשתה כולה ביוזמת המשרד (הן קביעת סכום התוספת והן קביעת התכנים).

לדוגמא, ב- 15 במאי 2008 הודיע המשרד כי תוספת תקציב בסך של 33,300 ש"ח תועבר לפרויקט KVN (משחק חשיבה פופולארי בקרב יוצאי מדינות חבר העמים). התברר כי בפרוטוקול וועדת ההיגוי מתאריך 18 במרץ 2008, שעסקה בתוכניות נוספות לשנת 2008, לא היתה כל התייחסות לפרויקט KVN.

7.5 יתרות בלתי מנוצלות

הביקורת מצאה כי בשנת 2008 לא הצליחה המחלקה לעשות שימוש בכל התקציב הנוסף שהעמיד לרשותה המשרד, ולפי דיווחי המשרד ניצלה המחלקה רק 90% מהתקציב. התקציב שלא נוצל הסתכם ב- 42,214 ש"ח. מ"מ מנהל המחלקה מסרה כי עקב אירועי "עופרת יצוקה" לא בוצעה פעילות בחודש דצמבר 2008 ולכן התקציב לא נוצל.

8. מרכז תרבות

8.1. לפי הנוהל, המשרד יסייע בהפעלת תוכניות מיוחדות לקידום קליטתם התרבותית והחברתית של אמנים עולים. לצורך זה, על הרשות המקומית להקים מרכז תרבות לעולים אשר יהווה משכן לפעילות האומנים העולים ביישוב.

בנוהל נקבע כי התקציב להפעלת מרכז התרבות יהיה בנוסף לתקציב השוטף הניתן לרשות המקומית מידי שנה. מ"מ מנהל המחלקה מסרה לביקורת כי לא הוקם בעיר מרכז תרבות לעולים. יחד עם זאת, במסגרת פעילות המחלקה הוקצה תקציב לעידוד אומנים עולים.

8.2. להלן השתתפות המשרד בפעילויות שבוצעו בשנים 2008 ו- 2009 לטובת אומנים עולים :

תאור הפעילויות	סכום השתתפות המשרד בש"ח	2009
פסטיבל "עולים על הגל"	100,000	
קתדרא	31,500	
מחול קווקזי "שורי"	20,000	14,500
פעילות אומני אשדוד		25,000
סך הכל	151,500	39,500

התברר לביקורת כי התקציב עבור פעילויות שמוגדרות כ"מרכז תרבות" היווה חלק מהפעילויות בנושא "קליטה בקהילה", למרות שתקציב זה אמור להיות בנוסף לתקציב השוטף.

9. הסכם "קליטה בקהילה"

השתתפות המשרד במימון הפרויקטים בנושא "קליטה בקהילה" מעוגנת בהסכם בין המשרד לבין העירייה. כל שנה נחתם הסכם חדש שתוקפו לרוב מתאריך 1 בינואר ועד לתאריך 31 בדצמבר אותה שנה, ונקבע בו סכום ההשתתפות של המשרד. אם מועברים תקציבים נוספים, נחתמים עם העירייה הסכמים נוספים שמוגדרים כ"הרחבת הסכם".

ממצאים:

9.1. חלק מההסכמים שאיתרה הביקורת במחלקה היו חתומים על ידי נציגי העירייה בלבד, ולא נחתמו על ידי נציגי המשרד.

9.2. הביקורת מצאה כי בכל ההסכמים שנבדקו עברו מספר חודשים בין התאריך שבו אישר המשרד את ההסכם לבין חתימת נציגי העירייה על ההסכם, דבר שעיכב את הפעלת הפרויקט. להלן דוגמאות:

תקופת ההסכם	תאריך אישור הפרויקט על ידי המשרד	תאריך חתימת העירייה על ההסכם	פער בימים
01/01/2007-31/12/2007	20/05/2007	02/07/2007	43
01/01/2008-31/12/2008	25/02/2008	16/04/2008	50
01/04/2008-31/12/2008	19/03/2008	16/06/2008	89
01/10/2008-30/06/2009	08/09/2008	01/04/2009	204

9.3. לעומת זאת, במקרים אחרים נמצא שביצוע הפעילות החל לפני מועד החתימה על ההסכם, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

- פרויקט "מניתוק לשילוב" נכלל בהסכם שנחתם על ידי נציג העירייה בתאריך 16 באפריל 2008, בעוד שדו"ח הביצוע הראשון, מתאריך 18 במאי 2008, התייחס לפעילות שכבר בוצעה בחודשים ינואר – אפריל 2008.
- פרויקט "מועדונית הראל" נכלל בהסכם שנחתם על ידי נציג העירייה בתאריך 1 באפריל 2009, בעוד שדו"ח הביצוע הראשון, מתאריך 1 ביולי 2009, התייחס לפעילות שכבר בוצעה בחודשים פברואר – יוני 2009.

הביקורת מעירה על כך שהתחלת ביצוע פרויקט לפני החתימה על ההסכם עם המשרד, עלולה לגרום לעירייה לשאת בהוצאות בעצמה אם המשרד יחליט שלא לממן את הפרויקט או להקטין את השתתפותו.

10. הסכם "עלייה קבוצתית"

כל שנה נחתם בין המשרד לבין העירייה הסכם בנוגע להשתתפות המשרד במימון פרויקט "עלייה קבוצתית". ההסכם קובע את השתתפות המשרד בתשלום שכרם של מלווי הקבוצה (האחראים, כאמור, על בניית תוכנית טיפולית לכל משפחה, ליווי העולים במגעם עם המוסדות והארגונים השונים ועוד). כמו כן נקבעה בהסכם הקצבה עבור ההשתתפות בפעילויות הקבוצה.

גם בתחום העלייה הקבוצתית נמצא כי חלפו מספר חודשים בין חתימת המשרד על ההסכם לבין החתימה על ההסכם על ידי העירייה. להלן דוגמאות:

תקופת ההסכם	תאריך אישור הפרויקטים על ידי המשרד	תאריך חתימת העירייה על ההסכם	פער בימים
01/05/2007-31/10/2008	27/06/2007	20/08/2007	54
01/05/2008-31/12/2010	13/03/2008	22/07/2008	141
01/05/2009-31/12/2010	24/03/2009	27/08/2009	156

11. השתתפות החברה למתנ"סים

חלק מהפרויקטים בתחום הקליטה מבוצעים על ידי המחלקה וחלקם באמצעות החברה העירונית לתרבות וספורט בע"מ (להלן - "החברה למתנ"סים").

החלוקה בין הפעילויות במימון המשרד שמבוצעות על ידי המחלקה לבין אלו שמבוצעות על ידי החברה למתנ"סים היתה בשנים 2008 ו-2009 כדלקמן:

שנה	מספר פרויקטים שבאחריות המתנ"סים	מספר פרויקטים שבאחריות המחלקה	סה"כ
2008	4	6	10
2009	3	3	6

ממצאים:

11.1. הביקורת מצאה כי למרות שמחצית מהפרויקטים היו באחריות החברה למתנ"סים, לא נחתם הסכם בין העירייה לבין החברה למתנ"סים, שאמור להסדיר את הקשרים בין העירייה לבין החברה בנוגע לפעילויות שמבצעת החברה בתחום הקליטה.

11.2. בתכנון הפעילות השנתית בתחום "קליטה בקהילה" נרשמו סכומים שהעירייה אמורה להקצות למימון הפרויקטים, אולם התברר כי העירייה אינה מעבירה באופן ישיר מימון עבור פעילויות אלה. הוסבר לביקורת כי החברה למתנ"סים מקבלת תקציב שנתי מהעירייה ובתקציב זה נכלל גם חלקה של העירייה בפרויקטים בנושא "קליטה בקהילה", מבלי שהסכום יהיה "צבוע" לטובת פעילות מסוימת.

11.3. הביקורת מצאה כי מ"מ מנהל המחלקה פנתה למנהלי המתנ"סים מספר פעמים בבקשה לקבל הצעות בנוגע לעריכת פרויקטים חדשים בתחום הקליטה בקהילה באמצעות המתנ"סים.

לדבריה, מנהלי המתנ"סים לא הציעו פרויקטים חדשים, ולכן בכל השנים שנבדקו תוקצבו אותן תוכניות (בעיקר תקצוב צהרונים).

לדעת הביקורת, ראוי היה שהמתנ"סים ייזמו פעילות בתחום התרבות שיש לה ערך מוסף לקליטה התרבותית והחברתית של העולים.

11.4. מנהל מתנ"ס "חרצית" מסר לביקורת כי לדעתו יש לאשר בוועדת ההיגוי מספר מועט יותר של פרויקטים, במטרה להקצות עבור כל אחד מהפרויקטים שיאושרו סכומי כסף גדולים יותר. לדוגמא, בגין פרויקט מועדונית שהתקיים במתנ"ס חרצית הקציב המשרד בשנת 2009 סך של 11,500 ש"ח בלבד, וסכום זה לא כיסה את השתתפותם במועדונית של ילדי העולים הזכאים לכך.

12. דו"חות ביצוע

לפני העברת הכספים מהמשרד לעירייה, על העירייה להגיש למשרד דו"ח שיפורט בו כל ההוצאות וההכנסות שבוצעו במסגרת הפרויקט (להלן – "דוח ביצוע"). הביקורת בדקה את סדרי הגשת הדו"חות ואת מועד הגשתם.

ממצאים:

12.1. דו"חות ביצוע בתחום "קליטה בקהילה" בהסכם בין העירייה לבין המשרד לשנת 2009 נקבע כי דו"חות הביצוע יוגשו למשרד לפחות אחת לרבעון. הביקורת מצאה כי בניגוד להסכמים הגישה המחלקה את דו"חות הביצוע למשרד אחת לחצי שנה ואף במועדים מאוחרים יותר, דבר שעיכב את קבלת תקציבי המשרד שלא לצורך.

להלן דוגמא:

פרויקט "מועדונית הירא"ל" משנת 2009- דו"ח הביצוע הראשון אמור היה להיות מוגש עד לתאריך 1 באפריל 2009, אולם בפועל הגישה המחלקה למשרד את דו"ח הביצוע רק בחודש יולי 2009, והתשלום הועבר לעירייה רק בחודש נובמבר 2009.

12.2. לאחר שמ"מ מנהל המחלקה מאשרת בחתימתה את נכונות דו"חות הביצוע, הם מועברים לחתימת הגזבר ולאחר חתימתו נשלחים למשרד. התברר כי המחלקה אינה מצרפת אסמכתאות כל שהן לדו"חות הביצוע המועברים לחתימת הגזבר, כך שלא מתבצעת בגזברות בקרה על נכונות הדו"חות.

12.3. בהשוואה שערכה הביקורת בין סכום ההשתתפות שאמור היה המשרד להעביר לעירייה, כפי שנקבע בהסכמים, לבין סכום ההשתתפות שביקשה העירייה מהמשרד על פי דו"חות הביצוע, עולה כי בשנת 2008 הסכום שהעירייה אמורה היתה לקבל היה 842,608 ש"ח, בעוד שבפועל קיבלה העירייה רק 787,689 ש"ח (פער של כ- 55 אלש"ח).

12.4. דו"חות ביצוע בנושא "עלייה קבוצתית" לפי ההסכמים בנושא "עלייה קבוצתית", על העירייה היה להגיש בשנת 2009 את דו"חות הביצוע באופן שוטף ולפחות אחת לחודשיים. הביקורת איתרה מקרים שבהם הוגשו הדו"חות במועד מאוחר מזה שנקבע בהסכם, וכתוצאה מכך העביר המשרד לעירייה את התשלום באיחור ניכר.

להלן דוגמא לגבי ההסכם לעולי צרפת :
הבקשה להחזר בגין שכרם של מלווי קבוצות העולים עבור חודש אפריל 2009 הוגשה למשרד רק ביולי 2009. מאחר שלפי ההסכם יכולה היתה המחלקה להגיש למשרד בקשה להחזר כספים באופן שוטף בכל חודש, ניתן היה לבקש מהמשרד את החזר השכר של חודש אפריל כבר במאי (בעוד שהמחלקה הגישה את הבקשה רק ביולי).

12.5. עיתוי העברת הכספים לעירייה
בהסכמים שנחתמו בין העירייה לבין המשרד בשנים 2008 - 2009 בנושא "קליטה בקהילה", נרשם כי המשרד יעביר את הכספים לעירייה תוך 45 יום מיום קבלת החשבון ודו"חות הביצוע.

הביקורת בדקה את פרק הזמן שעבר בין המועד בו נחתמו דו"חות הביצוע על ידי מ"מ מנהל המחלקה לבין המועד שבו ביצע המשרד את התשלום בפועל. אותרו מקרים בהם התשלום בוצע זמן רב לאחר שעברו 45 יום, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

פרויקט	תאריך חתימת מ"מ מנהל המחלקה	תאריך הפקדת הכסף בחשבון העירייה	פער בימים
"פעילות ספורט"	18/05/2008	17/08/2008	88
"תיאטרון חרשים"	28/05/2008	19/11/2008	156
"מניעת התמכרות ואלימות בקרב בני נוער עולה"	01/07/2009	15/11/2009	137
"בית רשת"	01/07/2009	15/11/2009	137
"מועדונית שקמים"	01/07/2009	15/11/2009	137

גם בהסכם שנחתם בין העירייה לבין המשרד בשנת 2009 בנושא "עלייה קבוצתית" נרשם כי הכספים יועברו לעירייה תוך 45 יום מיום קבלת דו"חות הביצוע במשרד.

הביקורת איתרה מקרים בהם המשרד העביר תשלומים לעירייה בפרק זמן ארוך מזה שנקבע בהסכם, כמפורט בדוגמאות להלן:

- הסכם עולים מצרפת - בתאריך 28 בינואר 2009 חתמה מ"מ מנהל המחלקה על דו"ח הביצוע, אולם רק בחודש מאי 2009 הופקד הסכום בחשבון העירייה.
- הסכם עולים מאמריקה הלטינית - בתאריך 27 בינואר 2009 חתמה מ"מ מנהל המחלקה על דו"ח הביצוע, אולם רק בחודש יולי 2009 הופקד הסכום בחשבון העירייה.

הביקורת העירה שעל המחלקה ועל הגזברות לקיים בקרה על כך שהעירייה מקבלת את ההקצבות במועד, ולא באיחור של חדשים רבים.

13. תקורה

לפי נוהל המשרד, בפרויקטים שהפעילות בהם נערכה במתקני העירייה, רשאית העירייה לכלול במסגרת חלקה בתקצוב הפרויקט עד 5% מהעלות הכוללת של הפרויקט כתקורה. התקורה אמורה לכסות תשלום בגין הוצאות שוטפות (הוצאות חשמל, טלפון, מים, ניקיון, אחזקת מבנה וכדומה).

הביקורת מצאה כי ברוב הפרויקטים שהמשרד השתתף במימונם, לא ביקשה העירייה מהמשרד את כיסוי הוצאות התקורה. לדוגמא, בשנת 2009 לקחה העירייה בחשבון בדו"ח הביצוע הוצאות תקורה רק בנוגע לפרויקט אחד ("בית רשת").

14. פיקוח ובקרה

14.1. הביקורת השוותה בין הסכומים שהעירייה אמורה היתה לקבל בנושא "עליה קבוצתית" (על בסיס דו"חות ביצוע) לבין הודעות התשלום שקיבלה בפועל מהמשרד.

נמצא כי בדו"ח המעקב שניהלה המחלקה, לא נרשמה קבלתם של חלק גדול מהודעות התשלום של המשרד ולא היה במחלקה תיעוד לגבי חלק גדול מהסכומים שהעירייה היתה אמורה לקבל.

התברר כי המחלקה לא ערכה מעקב על קבלת תקציבי המשרד ולא בדקה את התאמת התקבולים לדו"חות הביצוע שהגישה למשרד. כמו כן התברר כי לא נערכה בקרה על כך בגזברות.

לדוגמא, על פי דו"חות הביצוע היתה המחלקה אמורה לקבל בשנים 2009 – 2007 בגין עולי צרפת 1,750,769 ₪, בעוד שנמצאו במחלקה הודעות תשלום על סך 1,304,211 ₪ בלבד.

למרות שלפי התיעוד שהיה קיים במחלקה לא התקבלו הודעות תשלום על העברת כספים לעירייה בסך של כ- 446,000 ש"ח, המחלקה לא פנתה למשרד במטרה לבדוק האם הועברו התשלומים.

נוכח ממצאים אלה, בדקה הביקורת באופן מפורט את הנתונים בדו"חות השקיפות ומצאה, לאחר שאותרו מסמכים נוספים במחלקה, כי המעקב שניהלה המחלקה היה מבוסס על מידע חלקי ולא מדויק. להלן הנתונים המעודכנים לאחר הבדיקה הנוספת שערכה הביקורת:

עולי צרפת

שנה	סכומים שהתבקשו לפי דו"חות ביצוע	העברת תקציב מהמשרד (בש"ח)	הפרש (בש"ח)
2007	455,302	660,053	204,751 (*)
2008	499,338	401,541	(97,797)
2009	433,712	385,767	(47,945)
סך הכל	1,388,352	1,447,361	59,009

* כולל מקדמות.

עולי אמריקה הלטינית

שנה	סכומים שהתבקשו לפי דו"חות ביצוע	העברת תקציב מהמשרד (בש"ח)	הפרש (בש"ח)
2007	63,655	58,479	(5,176)
2008	126,300	81,571	(44,729)
2009	74,577	41,920	(32,657)
סך הכל	264,532	181,970	(82,562)

מהנתונים המעודכנים עולה כי בגין עולי אמריקה הלטינית התקבלו הודעות תשלום בסכום נמוך מהנדרש, ובגין עולי צרפת התקבלו הודעות תשלום בסכום גבוה מהנדרש. לדברי מ"מ מנהלת המחלקה, הסיבה לכך נעוצה בסיווג שגוי של הודעות התשלום.

הביקורת כבר העירה בעבר בדו"חות ביקורת קודמים על כך שהבקרה על קבלת התקציבים ממשרדי ממשלה לוקה בחסר, הן לגבי פעולות הבקרה הנדרשות ממחלקות הביצוע והן אלה הנדרשות מהגזברות. לדעת הביקורת, יש צורך דחוף בקביעת נהלי פיקוח ובקרה, המובנים בתהליכי העבודה, במטרה למנוע אובדן הכנסות לעירייה.

14.2. בדיקת הביקורת העלתה כי הסכומים בש"ח שהופקדו בחשבון הבנק של העירייה ושויכו לפרויקטים בנושא "עלייה קבוצתית", לפי רישומי הנהלת החשבונות של העירייה, היו כדלקמן:

שנה	צרפת	אמריקה הלטינית	סך הכל
2007	312,960	51,276	364,236
2008	332,910	23,226	356,136
2009	483,140	93,711	576,851
סך הכל	1,129,010	168,213	1,297,223

מהטבלה דלעיל עולה כי הסכומים שנרשמו בסעיפי "עלייה קבוצתית" בספרי העירייה היו שונים מהסכומים שהעביר המשרד בפועל, בהתאם להודעות התשלום.

מ"מ מנהל המחלקה מסרה לביקורת כי לדעתה ההפרש נובע מרישום התקבולים בסעיפי תקציב לא נכונים וכי חלק מהסכומים שהועברו בגין "עלייה קבוצתית" נרשמו בסעיף "קליטה בקהילה".

הביקורת מדגישה כי עיקר הבקרה אמורה להיעשות במחלקה באמצעות רישום מדויק של הודעות תשלום והשוואתן לדו"חות הביצוע, דבר שלא נעשה, אולם יחד עם זאת יש הכרח שגם הגזברות תקיים בקרה על קבלת ההכנסות בהתאם לביצוע.

בעקבות הביקורת הודיע הגזבר כי יזום, בשיתוף עם מחלקת הקליטה, אמצעים לניהול מעקב אחר קבלת ההכנסות מהמשרד, החל משלב הגשת הבקשה ועד לקבל ההקצבה בפועל.

15. מקורות מימון נוספים

הביקורת מצאה כי קיימים גופים שונים, בנוסף למשרד, שהרשות יכולה היתה לפנות אליהם בבקשה להשתתף במימון פעילויות בתחום החברה והרווחה, לרבות בתחום הקליטה.

התברר כי מ"מ מנהל המחלקה אינה פונה לגורמים נוספים מחוץ למשרד בבקשה לקבל מימון לפעילותיה.

לדוגמא, בפרוטוקול ישיבת וועדת היגוי מתאריך 22 בפברואר 2009 (לאחר אירועי "עופרת יצוקה"), מסר מנהל המחלקה לקליטה בקהילה מטעם המשרד, כי ניתן לקבל תקציב לסיוע לילדים המתגוררים בקו העימות, ולצורך זה יש להגיש בקשה למשרד.

מ"מ מנהל המחלקה מסרה לביקורת שלא הגישה בקשה לקבלת תקציב זה.

בין הגופים שניתן היה לפנות אליהם בבקשות לסיוע, מצאה הביקורת את הגופים הבאים:

קרן העיזבונות

מעיון ברשימת מוסדות הציבור המקבלים סיוע מקרן העיזבונות, עולה כי מספר רשויות מקומיות קיבלו מימון מהקרן לטובת פרויקטים לקליטת עליה.

לדוגמא, נמצא כי עיריית בית"ר - עילית קיבלה בשנת 2009 20,000 ש"ח מהקרן לפרויקט בתחום הקליטה. גם בשנת 2010 נכללו ברשימת מקבלי הסיוע מהקרן רשויות מקומיות כגון עיריית בית"ר - עילית ועיריית בת ים, שקיבלו סכום של 35,000 ש"ח ו- 100,000 ש"ח, בהתאמה, עבור פרויקטים לקליטת עליה, וכן קיבלה המועצה המקומית שלומי סכום של 70,000 ש"ח.

הביקורת מצאה כי העירייה לא פנתה לקרן העזבונויות בבקשה להשתתף בפעילויות בתחום הקליטה.

הקרן לידידות

הקרן לידידות מסייעת לכ- 160 רשויות מקומיות בתחומי עלייה, קליטה, רווחה וסיוע לפרט. המחלקה לא פנתה לגוף זה בבקשה לסייע במימון הפעילויות בתחום הקליטה.

הביקורת איתרה באינטרנט קרנות נוספות שעוסקות בתחום הקליטה שניתן לפנות אליהן בבקשה לסייע, וכתובותיהן נמסרו למנהלת המחלקה. לדעת הביקורת, יש חשיבות רבה בפניה לקרנות הרבות הפועלות בארץ ומקצות תקציבים לפעילות בתחום קליטת העלייה.

16. שיתוף פעולה בין אגפי העירייה

מנהלת המחלקה מסרה לביקורת כי מינהל החינוך ומינהל הרווחה מפעילים תוכניות הפונות לאוכלוסיית העולים, אולם מחלקת הקליטה אינה שותפה תמידית בתכנון הפעילות, ולעיתים אף אינה מקבלת מידע על קיומה.

לדעת הביקורת, על מינהל החינוך ומינהל הרווחה ליידע את מחלקת הקליטה בדבר קיומן של פעילויות הנוגעות לאוכלוסיית העולים, ולהסתייע לצורך תכנון הפעילות בניסיון המצטבר במחלקה ובהכרת המאפיינים המיוחדים של קבוצת אוכלוסיה זו.

הערות ראש העיר
ניהול תקציבי קליטה

1. **קיום בקרה על התקצוב** - ראש העיר הנחה את הגזבר ואת מנהלת המחלקה לקיים בקרה על כך שמשרד הקליטה מתקצב את העירייה בהתאם לתקציבים המגיעים לה, על פי הקריטריונים שקבע המשרד.
2. **סקר צרכים** – על מחלקת הקליטה לערוך סקר צרכים בקרב קבוצות העולים השונות, במטרה לבדוק מהם צרכיהם בתחום הקליטה החברתית ובתחומים נוספים. תוצאות הסקר ישמשו לקביעת תוכנית עבודה רב שנתית למחלקה.
3. **קבלת הקצבות** – ראש העיר הנחה את הגזבר ואת מנהלת המחלקה לקיים פיקוח הדוק על קבלת ההקצבות מהמשרד, בהתאם לדו"חות הביצוע שהמחלקה הגישה ובהתאם להודעות התשלום שקיבלה מהמשרד.

פרויקט שיקום שכונות

דו"ח ביקורת

פרויקט שיקום השכונות

השיקום החברתי

דו"ח ביקורת

פרויקט שיקום השכונות - השיקום החברתי

כללי

בשנת 1977 החליטה ממשלת ישראל על הפעלת פרויקט שיקום השכונות ב-160 אזורי מצוקה ברחבי הארץ (להלן "הפרויקט"). מטרת הפרויקט הייתה לטפל באופן מקיף ורב-ממדי בשכונות מצוקה באמצעות שיקום פיזי, חברתי, חינוכי ותעסוקתי.

הפרויקט התבסס על שלושה מרכיבים עיקריים: שיקום תשתיות פיזיות בבתים ובמרחב הציבורי בשכונות השיקום; השקעה בחינוך, ברווחה, בבריאות ובארגון קהילתי; שיתוף התושבים ביזום התוכניות ובקבלת החלטות.

משרד הבינוי והשיכון הופקד על ריכוזו וניהולו של הפרויקט באמצעות שני אגפים במשרד: האגף לשיקום שכונות פיזי והאגף לשיקום שכונות חברתי. לצד משרד השיכון, משתתפים בפרויקט משרד הרווחה, משרד החינוך ומשרד הבריאות. לכל אחד מהמשרדים תקציב שיקום משלו, ונציגיו חברים בצוות הבין-משרדי לשיקום השכונות.

בשנת 1979 צורפו לפרויקט שני אזורים באשדוד (רובע א' ורובע ב'). פעולות השיקום שבוצעו באזורים אלו במסגרת הפרויקט הסתיימו בשנת 1994, ובשנה זו צורפו לפרויקט אזורים ג' ו-ו'. משנת 2001 לא הוצאו שכונות מהפרויקט ולא צורפו אליו שכונות חדשות (בכל הארץ).

בעוד שהשיקום הפיזי נמצא באחריות משרד השיכון בלבד, פעולות השיקום החברתי מבוצעות בשיתוף משרדי הממשלה האחרים ובשיתוף העירייה. במסגרת בדיקת פעולות השיקום החברתי, התמקדה הביקורת בפעולות בתחום החינוך ובתחום ההכשרה המקצועית.

להלן פרוט הממצאים:**1. תקציב שיקום שכונות חברתי**

כאמור, בפעולות השיקום החברתי מעורבים כמה משרדי ממשלה: האגף לשיקום שכונות חברתי במשרד השיכון, האגף לשירותי חברה ורווחה (שח"ר) במשרד החינוך, השירות לעבודה קהילתית ושיקום שכונות במשרד הרווחה והאגף לבריאות הציבור במשרד הבריאות. האגף לשיקום שכונות חברתי במשרד השיכון מתאם את עבודת הצוות הבין-משרדי לשיקום שכונות, שבו שותפים כל הגורמים המעורבים בפרויקט.

משרדי הממשלה מעבירים לעירייה תקציבים לביצוע פעולות חברתיות שונות בשכונות השיקום. להלן פירוט ההקצבות לתחומי החינוך, הבריאות והרווחה שהועברו לעירייה במסגרת הפרויקט בשנים 2007-2009 (בש"ח):

<u>תחומי פעילות</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>שינוי ב-%</u>
חינוך	624,130	401,999	720,481	15%
רווחה*	840,000	840,000	840,000	
בריאות	41,400	41,400	50,000	20%
הכשרה מקצועית	<u>811,623</u>	<u>510,970</u>	<u>312,473</u>	<u>(61%)</u>
סה"כ	2,317,153	1,794,369	1,922,954	(17%)

* תקציב הרווחה מתבטא בתקנים של עובדים סוציאליים ועובדי שכונות. בשנים 2007-2009 היו סה"כ 7.5 תקנים, מתוכם שני תקנים של עו"ס ו-5.5 תקנים של עובדי שכונות.

מהנתונים בטבלה עולה כי בממוצע במהלך השנים שנבדקו, לא קטנו תקציבי שיקום השכונות החברתי, למעט בתחום ההכשרה המקצועית (ראה הרחבה בעניין זה בפרק 7 לדו"ח הביקורת).

2. תכנון, פקוח ובקרה**2.1. ועדת ההיגוי היישובית**

בנהלי העבודה של אגף שח"ר במשרד החינוך נקבע כי בכל ישוב שפועל בו פרויקט שיקום השכונות, תוקם ועדת היגוי יישובית. בין תפקידי הועדה, עליה לגבש תוכניות עבודה, לנסח מטרות לתוכניות ולקבוע יעדי פעולה להשגתם, להנחות את צוותי ההיגוי שהוקמו לכל תכנית, להעריך את הישגי הפעילות, להפיק לקחים ולהציע שינויים ושיפורים.

מנהל שיקום השכונות הציג לביקורת את סיכומי הפעילות לשנים 2007 ו-2008 שנדונו בוועדת ההיגוי, מהם עולה כי הועדה קיבלה דיווח על הפעולות שבוצעו בשנה שחלפה ואישרה את המשך התוכניות לשנה נוספת. יחד עם זאת, לא נעשה בוועדת ההיגוי ניתוח של הישגי הפעילות ולא נקבעו יעדים מדידים לכל תוכנית.

2.2. תוכנית רב שנתית

עוד קובעים הנהלים כי על ועדת ההיגוי היישובית להכין תוכנית רב שנתית. בפועל, מצאה הביקורת כי לא נקבעה לפרויקט תוכנית כוללת וארוכת טווח, שממנה ייגזרו בכל שנה התכניות השנתיות. בהעדרה של תוכנית רב שנתית, לא ניתן היה לבחון האם הפעילות השיגה את ההישגים הנדרשים, בהשוואה ליעדים ולמטרות שתוכננו. הביקורת רואה בחומרה את התנהלותו של פרויקט שתוקצב במשך עשרות שנים במיליוני ₪, מבלי שנקבעה לו תוכנית ארוכת טווח.

2.3. דיווח שנתי על הביצוע

התברר כי לא הוגש לוועדת ההיגוי דיווח שנתי מפורט, הכולל נתונים כמותיים על ביצוע הפעולות במסגרת הפרויקט, אלא הוצג דיווח כללי בלבד. המפקחת האזורית של אגף שח"ר מסרה לביקורת כי בשנים הבאות בכוונתה לדרוש הגשת סיכום מפורט של הפעילות, במטרה שניתן יהיה לבחון את הישגיה של כל תוכנית.

2.4. סקר צרכים

פרויקט שיקום שכונות פועל בעיר למעלה מ- 30 שנה ובשכונות ג' ו ו' הוא פועל 17 שנה. בעת הקמתו, אחד העקרונות שנקבעו לפרויקט היה הצורך בשיתוף התושבים בתהליך גיבוש התוכניות. הביקורת העלתה כי לאורך שנות הפעילות של הפרויקט בשכונות השיקום, לא נעשה סקר צרכים במטרה לאתר את צרכי התושבים ובמטרה להתאים את התוכניות לצרכיהם.

ראש מינהל החינוך מסר לביקורת כי איתור הצרכים בתחום החינוך נעשה באמצעות מנהלי בתי הספר.

2.5. המלצות חברת הייעוץ

בשנת 2008 שכרה הנהלת הפרויקט את שרותיה של חברת הייעוץ "תכנים", על מנת שתעריך את פעילות הפרויקט ותמליץ על אמצעים לשיפור תהליכי העבודה בו.

ההמלצה העיקרית של חברת הייעוץ היתה להקים פורום של בעלי תפקידים בעירייה ובפרויקט, יחד עם נציגות התושבים, שיבנה תוכנית פעילות לחמש השנים הבאות ויקיים בקרה אחר ביצועה. עוד המליצה החברה להעמיק ולהרחיב את שיתוף התושבים בכל התוכניות, הן בשלב איתור הצרכים וגיבוש התוכנית והן כגורם בקרה. בפועל, המלצות החברה לא בוצעו.

3. תקציבי תוכניות חינוך

מינהל החינוך מפעיל בעיר מספר תוכניות שבמימון משותף אגף שח"ר במשרד החינוך. להלן טבלה המרכזת את תקציבי הפרויקט לשנות הלימוד תשס"ז- תש"ע (בש"ח):

תחום	תשס"ז	תשס"ט	תש"ע
הגיל הרך	229,800	203,000	245,000
חינוך יסודי	269,200	193,500	210,000
חינוך על יסודי	225,000	160,000	214,000
סה"כ	724,000	556,500	669,000

מהנתונים בטבלה עולה כי בשנת הלימודים תשס"ט חל קיטון של כ-20% בתקציבי התוכניות המופנות לחינוך היסודי. נמסר לביקורת כי האגף לחינוך יסודי במינהל החינוך לא בחן האם יש מקום לעדכן את התוכניות הקיימות, כפי שראוי היה לעשות נוכח הקיטון בהיקף התקציב. לדעת הביקורת, בעקבות השינויים בתקציב היה מקום לבחון האם ניצול התקציב נעשה באופן המיטבי.

לאחר הביקורת מסר ראש מינהל החינוך כי המינהל בחן את התוכניות המיועדות לשכונות השיקום והוסיף תוכניות חדשות.

3.1. הביקורת מצאה שסכומי הכספים שהעביר משרד החינוך לעירייה לצורך פרויקט שיקום שכונות לא הוקצו במלואם לפעילות בשכונות השיקום, אלא שימשו להפעלת התוכניות בכלל העיר.

לדברי מנהלת האגף לחינוך יסודי ששימשה בתפקיד בשנת 2010, ניתן לשלב בפעילות המיועדת לתושבי הרבעים שבשיקום גם תושבי שכונות אחרות (בשיעור של 30%), אולם לא היה בידה מסמך הנחיות ממשרד החינוך או מגורם אחר המבסס את דבריה. יתר על כן, נמצא כי במספר פרויקטים שיעור המשתתפים שאינם תושבי הרבעים שבשיקום היה גבוה בהרבה מ-30%.

3.2. בכל שנה נחתם הסכם בין העירייה לבין משרד החינוך, שמפורטים בו תחומי הפעילות שהמשרד מממן במסגרת שיקום השכונות. ההסכם קובע כי העירייה מתחייבת לנהל חשבונות נפרדים בגין ביצוע הפעולות שבהסכם, וכי עליה לציין על כל חשבון או קבלה כי הפעולה בוצעה במסגרת פרויקט שיקום שכונות, תוך ציון הסעיף התקציבי שממנו בוצעה הפעולה. הביקורת מצאה כי סעיף זה בהסכם בין המשרד לבין העירייה לא קיים.

3.3. הביקורת מצאה כי התקציב שמעביר משרד החינוך לעירייה עבור הפעילות בשכונות השיקום לא נרשם בסעיף נפרד אלא נרשם בסעיף רווחה חינוכית, שבאמצעותו מבוצעות תוכניות חינוכיות שונות ברובעי העיר האחרים.

כתוצאה מכך שההכנסות וההוצאות השייכות לפרויקט שיקום השכונות לא נרשמו בסעיף נפרד, וכתוצאה מכך שהתוכניות הממומנות על ידי הפרויקט מופעלות גם בשכונות השיקום וגם בשאר אזורי העיר, לא ניתן היה לקיים מעקב תקציבי על ביצוע הפעילויות לטובת שכונות השיקום.

3.4. עוד קובע ההסכם בין העירייה לבין משרד החינוך כי על העירייה להעביר למשרד דו"ח מפורט על ביצוע התוכניות בכל רובע . נמצא כי העירייה העבירה דיווח תקופתי למשרד על ניצול התקציב, אולם הדיווח לא שיקף את הפעילות שבוצעה לטובת שכונות השיקום, אלא את הפעילות שבוצעה ברובע העיר השונים (בשכונות שיקום ובאזורים שאינם אזורי השיקום). כלומר, הסכומים שהעירייה דיווחה על הוצאתם ברובע ו' או ברובע ג' לא שיקפו את הביצוע ברבעים אלה, אלא שיקפו את ההוצאה העירונית הכוללת במסגרת התוכנית. בפועל, לא ניהלה העירייה כל מעקב אחר ההוצאות בגין הפעילות בשכונות השיקום.

ראש מינהל החינוך מסר לביקורת כי המינהל מקצה משאבים נוספים לשכונות השיקום, באמצעות הגדלת חלקן היחסי של שכונות השיקום בתוכניות האחרות. עוד מסר ראש המינהל כי בשנת הלימודים תשע"ב יקפיד המינהל על ניצול התקציבים הייעודיים בשכונות השיקום בלבד.

4. תוכניות לגיל הרך

העירייה מפעילה בגני הילדים שבשכונות השיקום שלוש תוכניות ייחודיות :

4.1. תוכנית "מעג"ן

התוכנית נועדה לאתר כבר בגיל הרך ילדים המתקשים במוטוריקה, שפה, או חשיבה חשבונית, ולספק להם תכנית תגבור וטיפול אישי. התוכנית פועלת בעיר 11 שנים ובשנתיים האחרונות פועלת התוכנית בכל הרובעים בעיר. צוות התוכנית כולל מרפאים בעיסוק, קלינאי תקשורת ויועצות חינוכיות. בשנת הלימוד תשע"א הסתכם תקציב הפרויקט ב- 460 אלפי ₪, שמתוכם הקציב משרד החינוך 300,000 ₪ ועיריית אשדוד 160,000 ₪.

הביקורת מצאה כי תוכנית מעג"ן פעלה ב- 74 גני ילדים, מתוכם עשרה גנים היו בשכונות השיקום (6 גנים ברובע ו' ו- 4 גנים ברובע ג'). בשנת תשע"א איתרו מדריכות התוכנית 442 ילדים הזקוקים לטיפול, ומתוכם טופלו באופן פרטני 129 ילדים, מהם רק 32 היו משכונות השיקום (25%). נתונים אלה מעידים על כך שהתקציב התוכנית הופנו בעיקר לטיפול בילדי הגנים הנמצאים ברובעים של העיר שאינם שכונות שיקום.

הביקורת רואה בחיוב את הרחבת התוכנית לשאר האזורים בעיר, אך כתוצאה מכך שהמיון לפעילות בכלל העיר נלקח מתקציב המיועד לשיקום השכונות, בפועל קטן התקציב המופנה לילדים בשכונות השיקום. גם לדברי רכזת התוכנית, בשל מגבלות התקציב לא ניתן היה להעמיק את הפעילות בגני הילדים ברובעי השיקום ולהוסיף תכנים לתוכנית.

4.2. תוכנית "מעברים"

מטרת התוכנית הינה לתת מענה לקשיים שחווים חלק מהילדים במעבר מגן הילדים לבית הספר היסודי. כמו כן, אמורה התוכנית לצמצם פערים לימודיים בכיתה א', תוך דגש על תחום השפה, המתמטיקה והתחום הרגשי. התוכנית פועלת באשדוד החל משנת הלימודים תשס"ט.

תקציב התוכנית בשנת תשע"א היה 277 אלפי ₪, מתוכם הקציב משרד השיכון 187 אלף ₪ והעירייה הקציבה מתקציב רווחה חינוכית 90 אלף ש"ח. כאמור, שנת הלימוד תשע"א הייתה השנה השלישית להפעלת התוכנית. בשנת הפעילות הראשונה הופעלה התוכנית ב- 4 גנים באזור ג' וב- 5 גנים באזור ו'. בשנת הפעילות השנייה (תש"ע) שולבו בתוכנית שני גנים נוספים מרובע ח' (במקום שני גנים שנסגרו ברובעים ג' ו-ו'), ובשנת הלימוד תשע"א נוספו לתוכנית 12 גנים מאזורים א' ב', ו-ה'. כלומר, בשנת תשע"א רוב גני הילדים שהשתתפו בתוכנית לא היו מאזורי השיקום.

הביקורת העלתה כי העסקת רכזת התוכנית מומנה במלואה מתקציב המיועד לאזורי שיקום השכונות, בעוד שכאמור מספר הגנים משכונות השיקום שהשתתפו בתוכנית היה קטן מ- 50%.

רכזת התוכנית מסרה לביקורת כי יש צורך להרחיב את השירות לילדי רובעי השיקום ע"י הוספת מטפלת באומנות וקלינאית תקשורת ולהעמיק את הטיפול שהילדים זקוקים לו, אולם הדבר לא נעשה מחוסר תקציב.

גם לגבי תוכנית מעברים, הביקורת רואה בחיוב את הרחבת התוכנית לאזורים נוספים שמתגוררות בהם אוכלוסיות חלשות, אך לדעת הביקורת על העירייה לגייס תקציב לעניין זה ממקורות אחרים, ולא לנצל לשם כך את התקציב שיועד לשכונות השיקום.

4.3. תוכנית "מוכנים"

תוכנית מוכנים הינה תוכנית שמטרתה לסייע לילדים העולים מגן חובה לכיתה א'. התוכנית פועלת בחופשת הקיץ למשך 15 יום, ומתמקדת בתגבור לימודי במספר תחומים.

סה"כ עלות הפרויקט היתה בשנת 80 אלפי ₪. הניהול הכספי של הפרויקט מבוצע באמצעות מתנ"ס טנ"א. בגין פעילות זו גובה המתנ"ס תקורה של 4%.

4.3.1. בשנת הלימודים תש"ע הופעלה התוכנית ב- 11 גנים בעיר והשתתפו בה סה"כ 192 ילדים. הביקורת מצאה כי מתוך 8 גני חובה הנמצאים באזורי השיקום, רק שני גנים השתתפו בתוכנית (גן "צדף" באזור ו' וגן "חלמיש" באזור ג').

4.3.2. ההשתתפות בפרויקט כרוכה בתשלום של 150 ₪ לכל ילד, כאשר משפחה המתקשה בתשלום קיבלה הנחה של עד 100 ₪ בדמי השתתפות. גביית דמי ההשתתפות נעשית ע"י הגננות, והכספים מועברים למתנ"ס "טנא" שמנפיק קבלות להורים בהתאם לסכום ששילמו.

התברר כי הכספים שנגבו נשמרים בכל גן ילדים עד להעברתם לרכזת הפרויקט, שמחזיקה אותם בכספת של גוף בשם "מת"יא" (מרכז תמיכה לילדי החינוך המיוחד) הנמצא בסמוך למתנ"ס טנא. רק לאחר מספר שבועות, עם תחילת חופשת הקיץ, מועברים הכספים למתנ"ס טנא שמפיק קבלות להורים.

הביקורת העירייה על כך שתהליך הפקדת הכספים הוא ארוך ומסורבל ועל כך שכסף מזומן מועבר מיד ליד במשך שבועות רבים, ללא רישום וללא הפקת קבלה למשלם.

המתנ"ס אחראי גם על תשלום השכר למפעילות התוכנית ולרכזת התוכנית. כאמור, בגין פעילות זו גובה המתנ"ס תקורה של 4%. הביקורת מעירייה כי דו"חות הביצוע שמעביר המתנ"ס למינהל החינוך, שעל בסיסם מבוצע תשלום השכר, אינם נחתמים ע"י רכז התוכנית, שהינו הגורם המפקח על ביצועה בפועל והיכול לאשר את סבירות הדו"חות. לדעת הביקורת, יש לחייב את רכזי הפרויקטים לאשר בחתימתם את דו"חות הביצוע שהגיש המתנ"ס לתשלום בגין הפעילות.

5. מועדוניות בבתי הספר היסודיים

במסגרת תקציבי השיקום, מופעלות מועדוניות ב- 4 בתי ספר ברובע ו' (הראל, שקמים, יד שבתאי ומירון), שזכאים להשתתף בהן ילדים מכיתות א-ד תושבי הרובע. הפעילות במועדונית כללה סיוע בשיעורי בית, חוגים (מחשבים ומחול), תגבור לימודי ומתן ארוחה חמה.

המועדוניות מופעלות באמצעות מתנ"ס בית לברון, ועלות הפעלתן היתה בשנת תש"ע בסך 140,000 ₪. לביקורת נמסר כי פרויקט שיקום שכונות תיקצב את התוכנית ב- 40,000 ₪, ושאר ההוצאה מומנה ע"י השתתפות הורים, השתתפות העירייה והמתנ"ס.

להלן נתונים על מספר הילדים שהשתתפו בתוכנית:

שנת לימודים	מועדונית שקמים	מועדונית הראל	מועדונית יד שבתאי	סה"כ משתתפים	סה"כ ילדים בכיתות א-ד	% המשתתפים
תשס"ח	33	38	----	71	310	23%
תשס"ט	39	35	15	89	460	19%
תש"ע	25	25	----	50	295	17%

לא הובהר לביקורת מדוע טופלו במועדוניות רק חלק קטן מהתלמידים בכיתות א'-ד' הלומדים בבתי הספר שנבדקו (בממוצע כ-20%).

כאמור, חלק ממימון הפרויקט נעשה באמצעות השתתפות הורים. העלות החודשית שנדרשה מההורים היתה בשנת תשע"א 150 ₪ לחודש. לביקורת נמסר כי הורים שאין באפשרותם לשאת בעלות ההשתתפות היו זכאים לתשלום מופחת.

הביקורת מצאה כי לא היו במתנ"ס נתונים לגבי התשלומים ששילמו ההורים, כך שלא ניתן לדעת כמה הורים שילמו תשלום מלא וכמה שילמו תשלום מופחת.

כמו כן, לא נמצאו רישומים על סכומי ההנחה שניתנו ועל הסיבות למתן ההנחה.

הביקורת העירה לגבי שיטת הרישום כי כל משתתף במועדונית אמור להיות מחויב בכרטיסו בתוכנת החוגים בסכום המלא שנקבע לתשלום, ואם יוחלט שהוא זכאי להנחה, יקוזז סכום ההנחה מיתרת התשלום. כמו כן, העירה הביקורת על כך שלא היו קריטריונים ברורים למתן ההנחות.

6. תוכניות בבתי הספר העל יסודיים

הפעילות לתלמידי בית הספר העל יסודיים תושבי שכונות השיקום כללה שיעורי תגבור במקצועות אנגלית, מתמטיקה והבנת הנקרא. שיעורי התגבור נערכו בשלושה בתי ספר על יסודיים (מקיף י', מקיף ב' ומקיף א').

בגין תקופה ינואר-אוגוסט 2010 תוקצב הפרויקט ב- 161,000 ₪. התקציב חולק באופן הבא: 91,000 ₪ הועברו למקיף י', 35,000 ₪ למקיף ב' ו- 35,000 ₪ למקיף א'.

הביקורת העירה על כך שבתי ספר אלה אינם נמצאים ברובעי השיקום. הוסבר לביקורת כי לבתי הספר מקיף א' ומקיף ב' מגיעים חלק גדול מילדי רובע ג' (שהינו שכונת שיקום), וכן מגיעים אליהם תלמידים מרובעים א' ו-ב' שמתגוררת בהם אוכלוסייה חלשה.

לעומת זאת, למקיף י' (הנמצא באזור יא') מגיעים תלמידים מעטים מרובע ו', בעוד שרוב ילדי רובע ו' לומדים במקיף ה' ובמקיף ז', ואינם משתתפים בתוכנית.

לא הובהר לביקורת מדוע ניתן הסיוע לתלמידי מקיף ו', למרות שרובם אינם תושבי שכונות השיקום, ואינו ניתן לבתי ספר מקיפים שלומדים בהם ילדים משכונות השיקום.

הביקורת בדקה את אופן ניצול התקציב בכל אחד מביה"ס שהשתתפו בפרויקט. להלן הממצאים:

6.1. מקיף י'

התקציב שאושר להפעלת התוכנית במקיף י' הסתכם כאמור ב - 91,000 ₪. מתנ"ס בית לברון הפעיל את התוכנית מבחינת הניהול הכספי (קבלת הכספים מהעירייה ותשלום השכר למורים). בהסכם ההתקשרות בין העירייה לבין המתנ"ס אישרה העירייה ביצוע 798 שעות תגבור.

הביקורת בדקה את דוחות הביצוע של הפרויקט שהעביר מתנ"ס בית לברון לתשלום ומצאה את הממצאים הבאים:

- **בהתאם לרשימות שניהל המתנ"ס, השתתפו בתוכנית 69 בשנה"ל תשע"א תלמידים מחמש כיתות בשכבות ז' ו- ח'. התברר כי מתוך 69 התלמידים, רק 13 תלמידים היו תושבי רובעים ג' ו- ו'. שאר התלמידים היו תושבי רובעים אחרים בעיר, וביניהם רובע טו', המרינה והסיטי (רובעים שמתגוררת בהם אוכלוסיה ברמה כלכלית גבוהה), כך שעיקר התקציב שיועד לשעות תגבור לילדי שכונות השיקום הופנה לתלמידים שאינם מתגוררים באזורי השיקום.**
- העירייה מעבירה למתנ"ס תשלום בגין הפעילות, על בסיס רישום ההוצאות בכרטיס הנה"ח של המתנ"ס. עיון בכרטיס הנהלת החשבונות לשנת תש"ע העלה כי נכללו בו הוצאות שבוצעו בשנת הלימוד תשע"א.

כלומר, המתנ"ס דיווח לעירייה על הוצאות שלא היה אמור לדווח עליהם באותה השנה וקיבל תשלום שלא אמור היה לקבל באותו מועד. סה"כ דיווח המתנ"ס על ביצוע פעולות בסכום של 91,000 ₪ בעוד שבפועל הוצאותיו באותה תקופה הסתכמו רק ב- 83,519 ₪ (כולל תקורה בשיעור של 4%), כך שהעירייה שילמה סכום הגבוה ב- 10% מהביצוע בפועל באותה תקופה.

- עוד מצאה הביקורת כי למרות שהתוכנית המאושרת כללה מתן שיעורי תגבור במקצועות הליבה בלבד (עברית, אנגלית ומתמטיקה), נמצא כי בפועל בשנת תשע"א ניתנו שעות התגבור גם במקצועות כתיבה יוצרת, דרמה, יהדות ובמקצועות אחרים.

- **מרכזת הפרויקט במתנ"ס מסרה לביקורת כי למרות שהמתנ"ס מקבל תשלום על ניהול הפרויקט, היא אינה מקיימת כל מעקב אחר הביצוע בפועל של שעות הלימוד, אלא רק בודקת כי דרישת התשלום עומדת במסגרת התקציב. לדבריה, האחראיות למעקב על ביצוע שעות התגבור מוטלת על מנהל ביה"ס, אולם התברר כי גם מנהל בית הספר אינו מפקח על כך שהשעות בוצעו בפועל.**

לדעת הביקורת, על המתנ"ס מוטלת חובה לקבל אישור ממנהל ביה"ס על ביצוע השעות התגבור, ועל מינהל החינוך להעביר את התשלום לאחר שבדק כי הדיווח תואם את ההסכם שנחתם עם המתנ"ס.

הביקורת העירה כי על מינהל החינוך לקיים מעקב אחר הביצוע בפועל של שעות הלימוד ולא להסתמך על דיווחי המתנ"ס, שאף הוא לא בודק האם השעות בוצעו. עוד העירה הביקורת כי אין סביר שמתוך מאות התלמידים בגילאים הרלוונטיים המתגוררים בשכונות השיקום, רק בודדים יזכו ללמודי תגבור במסגרת תוכנית המיועדת בעיקר להם.

6.2. מקיפים א' ו-ב'

הניהול הכספי של התוכנית המבוצעת במקיפים א' ו-ב' נעשה באמצעות מתנ"ס נווה יהונתן (מתנ"ס ג'). המתנ"ס מקבל מהעירייה תקציב עבור הפעילות ומשלם שכר למורים בהתאם לדיווחיהם על ביצוע שעות התגבור. תמורת פעילות זו גובה המתנ"ס תקורה של 4%.

מקיף ב'

התקציב שאושר לביה"ס לצורך שעות התגבור הסתכם בשנת הלימוד תש"ע ב- 35,000 ₪. הפרויקט הופעל כאמור ע"י מורי ביה"ס. הביקורת בדקה את הפעלת הפרויקט ומצאה את הממצאים הבאים:

- בסך הכל נוצלו בפועל שעות בסכום של 26,500 ₪ בלבד, במקום 35,000 ₪ שאושרה לביצוע הפעילות בבית הספר.
 - בתאריך 1.6.10 העביר מנהל מקיף ב' למנהל מתנ"ס נווה יהונתן דו"ח הכולל את הפעילות שבוצעה בגין התוכנית בשנת תש"ע. עפ"י הדיווח הועסקו בתוכנית 4 מורים שביצעו בסה"כ 232 שעות תגבור, שעלותן היתה 19,720 ש"ח.
- נמצא כי שעות התגבור ניתנו בשעות הבוקר, במקביל לשעות הלימודים הרגילות, וכי התלמידים נאלצו לצאת בשעות אלה מכיתות האם. המפקחת מטעם אגף שח"ר במשרד החינוך מסרה לביקורת כי מדיניות המשרד הינה ששיעורי התגבור יינתנו לתלמידים לאחר שעות הלימודים, כדי שלא לפגוע בלימודים הסדירים, וכי מתן שיעורי תגבור במהלך שעות הלימוד יעשה רק במקרים שהדבר הכרחי ורק בלימוד מקביל (פיצול כיתת לימוד למספר קבוצות קטנות יותר).**
- נמצא מקרה אחד בו דיווחה מורה באותם ימים הן על ביצוע שעות תגבור והן על ליווי טיול, כך שקיים ספק האם שעות התגבור שהמורה דיווחה עליהם אמנם בוצעו.

- לביקורת לא ידוע כמה תלמידים תושבי שכונות השיקום הלומדים בבית הספר קיבלו את שיעורי התגבור, מתוך כלל התלמידים שהשתתפו בתוכנית. בנוסף, הביקורת מצאה כי חלק משעות התגבור בוצעו ע"י מורה לחינוך גופני, בעוד שעל פי התוכנית התגבור אמור להינתן רק במקצועות לשון, מתמטיקה ואנגלית.

מקיף א'

להלן הליקויים שנמצא בהפעלת התוכנית במקיף א' :

- בתאריך 1.7.2010 העבירה מנהלת ביה"ס למתנ"ס נווה יונתן דיווח על שעות התגבור שביצעו מורי ביה"ס בשנת תש"ע. מהדיווח עולה כי הועסקו בתוכנית 6 מורים ובוצעו בסה"כ 125 שעות לימוד. לעומת זאת, בדיווח של המתנ"ס לעירייה דווח על ביצוע של 156 שעות לימוד בסכום כולל של 26,493 ₪. בפועל, שילמה העירייה למתנ"ס סכום גבוה יותר מהנדרש על פי דיווח בית הספר.
- נמצא כי עיקר השעות הושקעו בתגבור מקצוע המתמטיקה (90 שעות מתוך 125), במקצוע מחשבים (15 שעות) ובספרות (20 שעות). לעומת זאת, התוכנית המאושרת כללה שעות תגבור באנגלית, אך בפועל לא בוצעו שעות תגבור באנגלית.

7. הכשרה מקצועית

מטרת התוכניות להכשרה המקצועית הינה לשפר את יכולת התעסוקה של תושבי שכונות השיקום באמצעות עריכת קורסים מקצועיים, עידוד יזמות עסקית ופעילויות נוספות.

להלן נתונים לגבי הקצאת התקציב בתחום הכשרה מקצועית בשנים 2007 – 2010 :

<u>שנה</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>	<u>% הקיטון</u>
סכום (₪)	811,623	510,969	312,473	421,825	48%

תוכניות ההכשרה המקצועית מנוהלות ע"י רכזת ששכרה ממומן במשותף ע"י משרד הרווחה וע"י העירייה. בנוסף, מועסקת במרכז להכשרה מקצועית מזכירה ששכרה ממומן במלואו ע"י העירייה.

עד שנת 2009 היו משרדי המרכז להכשרה מקצועית במתחם מתנ"ס עוזיאל (הנמצא ברובע א' שאינו אזור שיקום), והחל משנת 2009 הועברו משרדי המרכז להכשרה מקצועית למתנ"ס בית לברון (ברובע ו'). הביקורת רואה בחיוב את העברת המרכז להכשרה מקצועית לרובע ו', כדי שהמרכז ימצא באזור שבו מתגוררים מקבלי השרות.

7.1. ועדת היגוי יישובית

כאמור, נקבע כי לכל פעילות בתחום שיקום השכונות תוקם ועדת היגוי יישובית. בפני הועדה תוצג מידי שנה הפעילות שנעשתה בשנה החולפת בתחום ההכשרה המקצועית, וכן אמורים להיקבע בוועדת ההיגוי היעדים לביצוע בשנה הבאה.

הביקורת מצאה כי ועדת ההיגוי לא קבעה תוכנית רב שנתית להכשרה המקצועית ולא הנחתה את רכזת הפרויקט לפעול עפ"י ראייה רב שנתית, וכי בכל שנה אושר מחדש המשך הפעילות, בדרך כלל באמצעות אותן תוכניות. בנוסף, מצאה הביקורת כי בכל שנות הפעילות של המרכז להכשרה מקצועית בשכונות השיקום, לא נבחנו תוצאות הפעילות עפ"י מדדים כמותיים, בהשוואה למטרות וליעדים שנקבעו לו.

7.2. קורסים להכשרה מקצועית

אחד היעדים העיקריים של התוכנית הינה קידום יכולותיהם של התושבים להשתלב בעבודה, באמצעות רכישת ידע במקצועות הנדרשים בשוק העבודה. לצורך זה, מתקשרת המחלקה להכשרה מקצועית עם גופים שונים המפעילים קורסים מקצועיים, ועורכת באמצעותם קורסים להכשרה מקצועית לתושבי הרובע.

להלן תקציב המחלקה ומספר הקורסים המקצועיים שנפתחו בשנים 2008-2010 ביוזמת המחלקה:

שנה	תקציב	מס' קורסים
2008	77,900	3
2009	68,880	5
2010	108,700	4

7.2.1. בחירת קורסי ההכשרה המקצועית

רכזת ההכשרה המקצועית מסרה לביקורת כי בחירת קורסי הלימוד נעשת על ידה, בהתאם לבקשות שמפנים אליה תושבים. הביקורת ביקשה לקבל את רשימות הקורסים שבוצעו בשנים 2007-2010, ואת השיקולים לפתיחת כל קורס. בידי הרכזת היתה רשימה חלקית של הקורסים שנערכו באותן שנים, ולא היה בידיה תיעוד על השיקולים לפתיחתם. כמו כן, לא היה בידיה כל מידע האם הקורסים שיזמה המחלקה שיפרו את היכולת התעסוקתית של המשתתפים בהם.

7.2.2. בחירת מוסד הלימוד

הקורסים להכשרה המקצועית מבוצעים ע"י מוסדות לימוד שונים. לדברי הרכזת, בחירת המוסד המבצע את ההכשרה מקצועית נעשית לאחר קבלת 3 הצעות מחיר וכי ההצעה הזולה ביותר מתקבלת.

הביקורת מצאה כי ברוב המקרים נעשתה פניה לאותם מוסדות הלימוד וכי לא התקיים כל רענון של הספקים. להלן ליקויים שנמצאו בהליך קבלת הצעות מחיר ובחירת הספקים:

- אופיס 2000- בחודש 12/09 נערך הקורס במכללת כיוון בעלות של 16,200 ₪. נמצא כי הרכזת פנתה ל-3 ספקים שונים. תחילה נעשתה פניה לשני ספקים, אולם פניה לספק שלישי נעשתה רק חודש לאחר מכן.

המציע שהצעתו התקבלה באיחור היה הספק הזוכה. הביקורת העירה כי הליך זה הינו פגום וכי קבלת ההצעות צריכה להיעשות במקביל, על מנת שלא תינתן עדיפות לאחד משלושת המצעים.

- מיגון ואבטחה- בחודש ינואר 2011 נערך קורס במכללת כיוון בעלות כוללת של 69,200 ₪. בבדיקת הצעות המחיר נמצא כי הרכזת פנתה ל- 3 ספקים במועדים שונים, וכי גם במקרה זה הפניה לספק הזוכה נעשתה כחודשיים לאחר קבלת שתי ההצעות הראשונות.

הביקורת רואה בחומרה את העובדה שבכל המקרים בהן ניתנה הצעה מאוחרת, היה מדובר בספק שזכה בעבודה.

7.2.3. רישום המשתתפים ובדיקת זכאות

קורסי ההכשרה המקצועית הנערכים במימון פרויקט שיקום השכונות מיועדים לתושבי שכונות השיקום בלבד. רכזת התוכנית מסרה לביקורת כי עד שנת 2008 מומנו הקורסים באופן מלא ע"י המחלקה והתלמיד לא השתתף כלל במימון העלות. החל משנת 2009, משתתף התלמיד בשליש מעלות הקורס, והוא משלם את חלקו ישירות למוסד העורך את הקורס.

המחלקה להכשרה מקצועית פותחת בממוצע מידי שנה כ- 4 קורסים לתושבי רובעי השיקום. התברר כי המחלקה לא מיידעת באופן פומבי את התושבים על פתיחת הקורסים, אלא מפרסמת מעת לעת פרסום כללי על פעילות המחלקה ועל האפשרות לרכוש הכשרה מקצועית באמצעותה במחיר מסובסד.

לדברי הרכזת, היא אינה עורכת סקרים לגבי צרכי התושבים בתחום ההכשרה המקצועית, והיא אינה פונה באופן יזום לתושבי הרובע שאינם מועסקים ומפנה אותם לרכוש הכשרה בקורס זה או אחר. לדבריה, רוב התלמידים מגיעים באופן עצמאי למוסד העורך את הקורס, על פי הפרסום של הקורס באמצעי התקשורת, ורק חלק קטן מהמשתתפים בקורס מופנה למוסד על ידה.

חמור מכך, נמצא כי הרכזת לא עורכת כל בקרה אחר ביצוע ההכשרה, לרבות רישום משתתפים, ביקור במהלך הקורסים במטרה לעמוד על איכות ההכשרה, עריכת בדיקה מדגמית על נוכחות המשתתפים ועוד.

7.2.4. תלמידים שאינם זכאים

הביקורת בדקה את רשימות התלמידים שהשתתפו בקורסים בשנים 2007 – 2010 ומצאה שחלק גדול מהמשתתפים בכל קורס לא היו זכאים להשתתף בו במימון הפרויקט, מאחר ולא היו תושבי רובעי השיקום וחלקם אף לא היו תושבי אשדוד. להלן דוגמאות:

- קורס אופיס 2000- הקורס נערך במתנ"ס חרצית בחודש 2007. השתתפו בקורס 15 תלמידות. על פי מרשם התושבים, 3 משתתפות מתוך 15 לא היו תושבות העיר וכל המשתתפות היו בגילאים מבוגרים מאוד (הצעירה ביותר היתה בת 69 והמבוגרת ביותר בת 87). הביקורת מטילה ספק רב ביכולתן של המשתתפות להשתלב בשוק העבודה, עקב גילן. מנהל פרויקט שיקום שכונות מסר לביקורת כי משהתבררו לו הנתונים לגבי זהות המשתתפות בקורס, לא העביר למתנ"ס תשלום בגין קורס זה והמתנ"ס נשא בהוצאות מתקציבו.
- קורס מזכירות רפואיות- הקורס נפתח במכללת כיוון בחודש אוקטובר 2008 וכלל 480 שעות לימוד. מתוך 26 המשתתפים, נמצאה תלמידה שאינה תושבת הרובע ובכל זאת נכללה במסגרת הקורס. חמור מכך, לביקורת הוצגה קבלה בגין התשלום למכללה, כאסמכתא ללימודיה בקורס, אולם התברר שהקבלה הוצאה שנה קודם לכן, בגין קורס שהתקיים במכללה בשנה קודמת.
- קורס C.N.C - קורס לעיבוד שבבי נפתח בחודש 1/09. המוסד שבו נערך הקורס נדרש לדאוג להשמה מלאה של הבוגרים במקומות עבודה. עלות הקורס הסתכמה ב- 120,000 ₪ וחלקה של המחלקה להכשרה מקצועית הסתכם ב- 30,000 ₪ (בנוסף לכך, הקורס נערך במימון ישיר של עיריית אשדוד, משרד הקליטה ובמימון המשתתפים). השתתפו בקורס 16 משתתפים.

הביקורת בדקה את השמתם של בוגרי הקורס במקומות עבודה, כנדרש בהסכם ההתקשרות עם מוסד הלימוד, ומצאה כי 7 משתתפים (כמחצית מהמשתתפים בקורס) לא הושמו במקומות העבודה.

הביקורת רואה בחומרה קיום הכשרה מקצועית בסכומים כספיים גבוהים במימון ציבורי, ללא פיקוח אחר השמתם של משתתפי הקורס במקומות העבודה, כפי שהתחייב המוסד שבו נערך הקורס.

- קורס מחשבים - בחודש 4/08 נפתחו במתנ"ס בית לברון שני קורסים מקצועיים בנושא מחשוב (קורס בוקר וקורס ערב). בקורס הערב השתתפו 14 תלמידים ובקורס הבוקר 15 תלמידים. מתוך 14 המשתתפים בקורס הערב, שני תלמידים לא היו תושבי אשדוד ושניים נוספים לא התגוררו ברובעי שיקום. כמו כן, 4 משתתפים היו בגילאי 61 עד 70. מתוך 15 תלמידים בקורס הבוקר, 3 משתתפים לא היו תושבי אשדוד, 3 משתתפים לא היו תושבי רובע השיקום ו- 7 תלמידים היו בגילאי 61 עד 84.
- קורס שזירת פרחים - בקורס השתתפו 12 תלמידים. בבדיקת שמות המשתתפים במרשם התושבים נמצא כי שלושה משתתפים לא היו תושבי רובעי השיקום.

הביקורת רואה בחומרה קיום קורסים מתקציב ההכשרה מקצועית לאוכלוסייה שאינה עומדת בתנאים הנדרשים, הן מבחינת גילם והן מבחינת זכאותם כתושבי רובעי השיקום, למרות שהתקציב מיועד למטרה ברורה של השמת תושבי שכונות השיקום בשוק העבודה.

כמו כן, הביקורת רואה בחומרה את חוסר הפיקוח של המחלקה אחר זהות הנרשמים לקורסים ואת אי בדיקת זכאותם.

7.2.4. משתתפים קבועים

בבדיקת רשימות המשתתפים בקורסים שנעשו במהלך שלוש שנים, נמצאו מקרים רבים שבהם תושבים השתתפו במספר קורסים במהלך תקופה קצרה יחסית.

להלן מספר דוגמאות :

שם	מס' קורסים	שמות הקורסים
ז.ר.	3	אופיס 8/07, שזירת פרחים ב-8/09, אופיס ב-11/09
י.א.	3	אופיס 8/07, שזירת פרחים ב-8/09, אופיס ב-12/09
ק.א.	2	שזירת פרחים ב-8/09, מחשב ב-11/09
ש.ר.	2	שזירת פרחים ב-8/09, מחשב ב-11/09,
ז.ג.	2	שזירת פרחים ב-8/09, מחשב ב-11/09)
ז.ל.	2	אופיס ב-8/07, אופיס ב-12/09
ד.מ.	2	אופיס ב-8/07, אופיס ב-12/09

הביקורת רואה טעם לפגם בכך שאותם אנשים משתתפים במספר קורסי הכשרה מקצועית (בהפרש זמן של מספר חודשים), ואף השתתפו **באותו הקורס** פעמיים במהלך שנתיים, על חשבון תושבים אחרים שיכלו לשפר את יכולותיהם בתחום המקצועי.

7.3. מתן מלגות

תושבי הרובע רשאים להגיש בקשה לקבלת מלגת לימודים בקורס מקצועי כל שהוא שבחרו להשתתף בו (קורס שלא נפתח ביוזמת המחלקה). סכום המלגה הוא עד 3000 ₪.

7.3.1. ועדת המלגות

ועדת המלגות כוללת את מנהל פרויקט שיקום השכונות באשדוד, נציג מינהל רווחה ורכות ההכשרה המקצועית. הועדה מאשרת את חלוקת המלגות על פי רשימה שהגישה הרכות.

התברר כי בעבר השתתף בוועדה גם סמנכ"ל הכספים של החברה העירונית לתרבות, אך מזה כחמש שנים אין לחברה העירונית נציג בוועדה. לדעת הביקורת, ראוי היה שסמנכ"ל הכספים ישתתף בוועדה, מאחר שכספי המלגות מחולקים באמצעות תקציבי החברה העירונית.

7.3.2 קריטריונים למתן מלגות

האגף לשיקום שכונות חברתי במשרד השיכון פרסם בשנת 2001 נוהל להענקת מלגות להכשרה מקצועית. על פי הנוהל, בכל רשות מקומית הכלולה בפרויקט יש להקים ועדת מלגות מקומית שתציע קריטריונים מדידים להקצאת המלגות. על הוועדה לשלוח לאגף את פרוטוקול הישיבה שבה הוחלט על הקריטריונים כדי לקבל את אישורו.

לביקורת הוצגה טבלת ניקוד שעל פיה נקבע סכום המלגה שהתלמיד זכאי לה. בטבלה נלקחו בחשבון מספר בני המשפחה, נתוני ההכנסות ונתונים המתייחסים למצב הסוציאלי של המבקש ומשפחתו.

הביקורת לא איתרה פרוטוקול של ועדת המלגות המאשרת את הקריטריונים, ואף לא נמצא אישור לטבלת הניקוד מטעם האגף לשיקום חברתי במשרד השיכון.

כמו כן, לא נמצאו פרוטוקולים של הוועדה שבהם נרשם מהלך הדיון בכל בקשה, מהו הניקוד של כל מבקש ומה היו השיקולים לקביעת סכום המלגה (במקרים שהוחלט על מתן סכום החורג מהטבלה).

7.3.3. מלגות למי שאינם זכאים

הביקורת בחנה באופן מדגמי את רשימת המלגות שאושרו בישיבת ועדת המלגות בתאריך 15.8.07. בישיבה זו אושרו מלגות ל- 127 מבקשי מלגה בסכום כולל של 189,940 ₪. הבדיקה העלתה ממצאים חמורים ב- 50 מקרים בסכום כולל של 89,190 ₪ (47%). להלן פירוט הממצאים:

- בדיקת הרשימה מול נתוני מרשם התושבים העלתה כי 31 מקבלי מלגות, בסכום כולל של 52,270 ₪, אינם תושבי רובעי השיקום שכונות ובכל זאת קיבלו מלגה מהפרויקט.

ממצאים אלו הוצגו לרכזת הפרויקט שהעבירה לביקורת מסמכים נוספים. מבדיקתם נמצא כי לגבי 12 מקבלי מלגה בסכום כולל של 22,360 ₪ לא היה במחלקה תיעוד המעיד על מקום מגוריהם (ועפ"י קובץ מרשם התושבים הם אינם תושבי רובעי השיקום).

בנוגע ל- 19 מקבלי מלגות בסכום כולל של 29,910 ₪, העבירה רכזת הפרויקט לביקורת צילומי ספח ת.ז. המעידים שכתובת מגוריהם של מקבלי המלגות הינה באזור שיקום שכונות. הביקורת בדקה שוב את רישומי מרשם התושבים לגבי כל משתתף, ומצאה כי בקובץ מרשם התושבים לא רשום שהתושב התגורר בכתובת הרשומה בספח (לא בהווה ולא בעבר).

לדעת הביקורת, יש לקבוע לנוכח ממצאים אלה, כי האסמכתא למגורים ברובעי השיקום אמורה להיות שובר תשלום הארנונה ולא ספח תעודת הזהות.

- נמצאו 7 מקבלי מלגות בסכום כולל של 29,910 ₪ שאינם תושבי רובעי השיקום, והמלגה ניתנה להם על סמך הצהרה כי הם מתגוררים ברובעי שיקום. הביקורת מציינת כי המלגות מיועדות אך ורק לתושבי רובעי השיקום, וכי אין אפשרות להסתמך בעניין זה על הצהרת מקבל המלגה. בין מקבלי המלגות נמצאו שני בני משפחה (בעל ואישה).
- 4 מלגות בסכום של 5,860 ₪ ניתנו למי שאינם תושבי רובעי השיקום, למרות שהיו בידי רכזת הפרויקט צילומי ת.ז. שהרישום בהם מעיד כי המשתתפים אינם תושבי רובעי השיקום. מתוך הארבעה, נמצאו שני בני משפחה אחת (אם ובנה) שלהן קשרי הכרות עם רכזת הפרויקט. הביקורת רואה בחומרה מתן מלגות אלה ללא זכאים.
- שני מקבלי מלגה בסכום של 3,900 ₪ היו תושבי קרית מלאכי. לטענת מנהל הפרויקט, המלגה ניתנה להם לבקשת רכז שיקום השכונות בקרית מלאכי, מכיוון שלא נפתחו קורסים באותה עת בקרית מלאכי. הביקורת מציינת כי תקציב ההכשרה המקצועית ניתן לתושבי השיקום באשדוד בלבד וכי המחלקה אינה רשאית לנתב תקציבים לערים אחרות.
- לגבי 5 מקבלי מלגות ע"ס 12,500 ₪ שאינם תושבי רובעי השיקום, הרכזת הציגה לביקורת מכתב תיקון מהמוסד עורך הקורס, לפיו השמות המופיעים בפרוטוקול הוועדה אינם נכונים וכי בפועל למדו בקורס משתתפים אחרים.

הביקורת רואה בחומרה את אישור מתן המלגות בוועדה לתלמידים מסוימים, בעוד שבפועל השתתפו בקורס תלמידים אחרים. לדעת הביקורת, העברת הכספים במקרה זה נעשתה בצורה רשלנית.

- מתוך מקבלי המלגות, נמצא מקרה בו ניתנה מלגה ע"ס 2,700 ₪ לתושב שביום מתן המלגה מלאו לו 15 שנה. הביקורת רואה בחומרה מתן מלגה שאמורה לשמש לצרכי הכשרה מקצועית לתלמיד ביה"ס. מנהל הפרויקט מסר לביקורת כי מדובר על מקרה חריג. על פי שיקול דעתו, נכון היה לאפשר לתושב לקבל מלגה למרות גילו הצעיר, בשל הנסיבות המיוחדות של המקרה.

הביקורת הצביעה בפני מנהל הפרויקט על החומרה המיוחדת שבה היא רואה את הליקויים בתחום חלוקת המלגות ואת חלוקת המלגות למי שאינם זכאים, בניגוד לכללי המינהל התקין.

לדעת הביקורת, על מנהל הפרויקט לשנות באופן יסודי את סדרי העבודה בכל הקשור לפעילות ההכשרה המקצועית ולקיים בקרה קפדנית על מתן הסיוע לזכאים בלבד.

7.4. קבלת כספי המלגות

משרד השיכון מעביר לעירייה את תקציב ההכשרה המקצועית והעירייה מעבירה את התקציב לחברה העירונית, לאחר שקיבלה מהחברה דו"ח ביצוע הכולל את פרטי הקורס הנלמד, שמות הזכאים, סכום המלגה שכל אחד מהתלמידים זכאי לה ופרטים נוספים. הביקורת בדקה את דו"חות הביצוע ומצאה את הממצאים הבאים:

- העירייה מעבירה לחברה העירונית תשלום לאחר שקיבלה מהחברה דיווח על ביצוע הקורס. בחלק מהמקרים העבירה החברה העירונית לעירייה את כרטיס הנהלת החשבונות שבו נרשמה ההוצאה, ובחלק מהמקרים הועברו צילומי החשבונות ששולמו לספקים. הן העירייה והן החברה לא קיימו כל בקרה על נאותות ההוצאה ועל כך שהחשבון לא שולם כבר בעבר.

לפי נהלי משרד השיכון, העירייה היא האחראית על ניצול התקציב בהתאם למטרותיו. בפועל העירייה שימשה כ"צינור בלבד" להעברת הכספים, ואף החברה העירונית הגדירה עצמה כ"צינור" להעברת הכספים, ולא ביצעה כל בקרה אחר נאותות התשלומים.

- נוהל משרד השיכון קובע כי המלגות יועברו ישירות לזכאי המלגות. נמצא כי תשלום המלגה הועבר למוסד הלימוד בו מבוצעת ההכשרה. לא היו במרכז להכשרה מקצועית אסמכתאות המעידות על כך שהמוסד זיכה את חשבונו של מבקש המלגה ולא העבירה לאדם אחר.

לאחר הביקורת מסר מנהל הפרויקט כי נהלי העבודה שונו וכי המלגות מועברות ישירות לזכאים, לאחר שהוכיחו את ביצוע התשלום למוסד הלימוד.

הערות ראש העיר
פרויקט שיקום שכונות – השיקום החברתי

1. **תוכנית עבודה רב שנתית** – ראש העיר הנחה את מינהל החינוך ומינהל הרווחה להכין תוכנית עבודה רב שנתית לשכונות השיקום, שמהם תיגזר תוכנית שנתית הכוללת מטרות ויעדים מדידים. התוכנית תאושר על ידי ועדת ההיגוי היישובית.
2. **שיתוף התושבים** - ראש העיר הנחה את מנהל שיקום השכונות להעמיק את שיתוף התושבים בתהליך גיבוש התוכניות המופעלות ברובע (במיוחד ברובע ג').
3. **קיום בקרה על דו"חות הביצוע** – ראש העיר הנחה את ראש מינהל החינוך לקיים בקרה על דו"חות הביצוע של התוכניות השונות, במטרה לוודא שדו"חות הביצוע משקפים את הפעילות כפי שאושרה.
4. **תקציבים המיועדים לשכונות השיקום** - ראש העיר הנחה את מינהל החינוך להקפיד ולנצל את התקציבים המיועדים לשיקום השכונות בשכונות השיקום עצמן.
5. ראש העיר הנחה את הגזבר להפריד החל משנת 2012 את רישום ההוצאה בגין הפעולות המבוצעות בשכונות שיקום מסעיפי ההוצאה המיועדים לרווחה החינוכית.
6. **הכשרה מקצועית** – ראש העיר הנחה את מנהל שיקום השכונות לפעול לשיפור תפקוד המחלקה להכשרה המקצועית ולתקן את הליקויים שהועלו בדו"ח בנוגע לפעילות המחלקה, ובאופן מיוחד להקפיד על כך שמקבלי המלגות והמשתתפים בקורסים להכשרה מקצועית יהיו תושבים ברובעי השיקום בלבד.

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

149ג. ועדה לענייני ביקורת

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין. הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה. הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסייעתי של המועצה. ראש העירייה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.

(ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה בכפוף להוראות פסקה (2) מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר.

לעניין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה, אם יתקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:

- א. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה.
- ב. לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה.
- ג. מסיעתו לא מונו סגנים לראש העירייה.
- ד. סיעתו אינו קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העירייה או לניהול העירייה.

(2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:

- א. הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה.

- ב. הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים.
- ג. הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר.
- ד. סיעתו שונה מסיעתו של ראש העירייה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

167. מינוי פקידים

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
 - (1) הוא יחיד
 - (2) הוא תושב ישראל
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון
 - (4) הוא בעל תואר אקדמאי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון.
 - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עירייה מי שכיהן כחבר מועצה אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה, באותה עירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאלהיה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו- (5) לסעיף קטן(ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב – 1992.

167א. מועצה שלא מינתה מבקר.

(א). ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

(ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

170. דרכי מינוי עובדים וכשירות עובד הביקורת.

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד).

תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167 (ג) (1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167 (ג) (4) אם רכש נסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כשאר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171 א (1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" עובד המבצע פעולת ביקורת.

170 א. תפקידי המבקר

(א) ואלה תפקידי המבקר:

1. לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.
2. לבדוק את פעולות עובדי העירייה.

3. לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון.
4. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת-
 1. על פי שיקול דעתו של המבקר.
 2. על פי דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני.
 3. על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
 - (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
 - (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מידי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה.
 - היקף הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.
 - (ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעת התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

170 ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

- (א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

- (ב) למבקר העירייה או עובד שהוא הסמך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על מבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העירייה שאינו עובד העירייה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העירייה.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170 ג. דו"ח המבקר

- המבקר יגיש לראש העירייה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך. הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדו"ח, בדו"ח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד, בעת הגשת הדו"ח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועד לענייני ביקורת, אין בהוראת סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-22ב לחוק מבקר המדינה, התשי"ח 1958 (נוסח משולב)
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו, או כאשר ראש העירייה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה

הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העירייה לוועדה. בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור. (2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העירייה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדו"ח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העירייה. (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה או ראש העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

1170ג. חומר שאינו ראייה

דוחות המבקר, חוות דעת על כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העירייה במילוי תפקידו, לא יישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעותי.

1170א. צוות לתיקון ליקויים (תיקון : תשס"ה)

(א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21 א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 (נוסח משולב) (בסעיף זה- **חוק מבקר המדינה**)

- (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170 ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של הליקויים בעתיד.
- (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון ע"י המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
- (ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.
- (ה) אין בהוראת סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

171. פיטורי עובדים בכירים

- (א) בכפוף להוראות סעיף זה עובד העירייה שנתמנה לפי סעיף 167 (א) לא יפוטר אלא אם כן, לפני המלצת ראש העיר הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים ידון באותה ישיבה.
- (ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה שהוא עובדה או הגזבר, אלא לפני המלצת ראש העיר באישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.
- (2) לא יפוטר מבקר העירייה שהוא עובדה, אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.
- (ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.
- (ד) הוראות סעיפים קטנים (ב) ו- (ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעירייה.
- (ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), התשל"ח 1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עירייה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

334 א פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170 ג' (ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו מאסר שנה.