



## 'האגודה למפעלי תרבות ונוער' ו'יובל חינוך'

### כללי

1. מינהל החינוך הקים בשנות ה-60 את האגודה למפעלי תרבות ונוער (להלן: האגודה), ובשנת 2002 יזם את הקמתה של חברת 'יובל חינוך' (להלן: החברה), וזאת על מנת לשפר את שירותי החינוך והתרבות הניתנים לתושבי העיר תל אביב - יפו, לייעל את שיטות ותהליכי העבודה בתחומים אלו, ולטייב את יעילות ונגישות השירותים לתושבים.
2. מטרת הביקורת היתה לבחון את הפעילויות, תהליכי קבלת ההחלטות וערוצי הבקרה כפי שהיו קיימים באגודה למפעלי תרבות ונוער וכפי שמבוצעים ב'יובל חינוך'. כמו כן, לבחון אם העתקת הפעילויות של מינהל החינוך מהאגודה ל'יובל חינוך' סייעה לשיפור תהליכי העבודה והבקרה.
3. הבדיקה כללה בין השאר:
  - א. עיון במסמכים הבאים : נוהלי עבודה באגודה; פרוטוקולים של ועדות האגודה בשנים 1998-2002; הנהלת חשבונות האגודה לשנים 2000-2002; דוחות כספיים מבוקרים לשנים 2000-2002; תרשומות פנימיות באגודה; מסמכים שנמצאו במחסני האגודה.
  - ב. עריכת ראיונות עם הגורמים הרלבנטיים במינהל החינוך, בשירות המשפטי, באגודה, בחברה, בחברה למוסדות חינוך, ר"ח האגודה, מנהל חשבונות חיצוני לחברה המשמש כקבלן שירותי הנהלת חשבונות.
4. הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי – ספטמבר, 2003.

### פרק א - האגודה למפעלי תרבות ונוער

#### כללי

5. האגודה למפעלי תרבות ונוער (להלן – האגודה) הוקמה בשנת 1966, על ידי מינהל החינוך והתרבות ופעלה במתכונת זו עד חודש אוגוסט, 2002.
6. ייעוד האגודה, כפי שנרשם במסמכי ההתאגדות, לקדם מטרות שעמדו בפני מינהל החינוך. קרי, טיפוח התרבות והאמנות והקניית הרגלי צריכה לאמנויות, לדורות הבאים בעיר תל אביב - יפו.
7. פעילות האגודה התבצעה בתיאום אגפי החינוך, התרבות, האמנויות, הנוער והספורט.



8. האגודה אישרה פעולות כספיות שונות, באמצעות החלטות הוועד המנהל וועדת כספים ולמעשה, שימשה האגודה אמצעי להעברת כספים מהעירייה לגורמים חיצוניים. בדרך זו לא חלו מלוא הוראות פקודת העיריות ונוהלי העירייה על הפעילויות וההתקשרויות של האגודה.
9. כל הכנסות האגודה אמורות היו להיות מוקדשות למימון הפעולות הכרוכות בהשגת מטרותיה.
10. חברי הדירקטוריון לא קבלו שכר על פעילותם באגודה וראו בתפקידם פעילות נוספת בהתנדבות.
11. מקום מושבם של עובדי העירייה כמו גם של עובדי האגודה היה בבניין העירייה כך שלא הייתה הפרדה ברורה ביניהם.
12. הביקורת התמקדה בפעילויות האגודה בשנים 2000 – 2002.

### הגופים באגודה

13. האסיפה הכללית
- א. האסיפה הכללית היוותה המוסד העליון של האגודה, שקבעה דרכי פעולתה ומדיניותה.
- ב. האסיפה הכללית התכנסה אחת לשנה, על מנת לדון בדוחות הפעילות שקיבלה מהוועד המנהל, ועדת הביקורת או הגוף המבקר, ובדוח הכספי שהגיש לה הוועד המנהל.
- ג. האסיפה מינתה רואה חשבון ועורך דין לשנה העוקבת ובחרה בחברי ועדת הביקורת.
14. הוועד המנהל:
- הוועד ניהל את האגודה בכל הנוגע לענייניה, כולל מוסדותיה, מפעליה ורכושה.
- א. הוועד המנהל הוסמך לחתום בשם האגודה על חוזים, הסכמים והתחייבויות. בנוסף, הוסמך הוועד לייפות כוחם של אחרים לפעול בשם האגודה.
- ב. הוועד היה אחראי על קיום החלטות האסיפה הכללית וכל הגופים המוסמכים האחרים של האגודה.
- ג. הוועד התכנס על פי הצורך, בדרך כלל אחת לחודשיים או שלושה חודשים. הוועד היה אחראי על אישור פרוטוקול ועדת הכספים וכן על נושאים עקרוניים שאינם בסמכותם של חברי ועדת הכספים.
15. ועדת כספים:
- א. בראש הוועדה עמד מנהל מינהל החינוך והתרבות ששימש גם כמנכ"ל האגודה.
- ב. הוועדה התכנסה אחת לחודשיים או שלושה חודשים ותפקידה היה לבדוק הקצאות התקציב על פי התוכנית שנקבעה ולדון בנושאים תקציביים חדשים המוגשים לוועד המנהל.
16. בשנת 2000 דווח בדוח ביקורת, שנערך על ידי חברה חיצונית (לבקשת ראש לשכת התאגידים העירוניים בעירייה), כי "קיים ספק סביר אם המבנה של האגודה מספק לה (לעירייה – ה.ב.) הגנה מפני תביעות של עובדים בתחום יחסי עובד ומעביד, מפני תביעות על נזקי גוף ורכוש



כתוצאה מפעילויותיה של העמותה, בשיפוי העירייה בפני כל תביעה. לעירייה אין שליטה ומעמד פורמלי בעמותה. המבנה הניהולי שלה אינו עומד בקריטריונים של ניהול ציבורי תקין. קיימת זהות פרסונלית בין מומיני עבודה ומבצעה. גם מערכת הפיקוח, הבקרה ושיקול הדעת בנושאים התוכניים השונים, ההנהלה של האגודה, מורכבת מאותם בעלי תפקידים ויש לנתק בין צרכני השרות לבין מפעיליו".

17. מטרתה של האגודה לשמש כלי מינהלי-כספי גמיש לפעילויות מינהל החינוך, אינה עומדת, בקריטריונים מינהליים תקינים. עובדי עירייה בכירים אחראים על ניהול האגודה ומופקדים על תחומי הפעולה במינהל, שאותם נועדה האגודה לשרת. בנוסף, מבנה האגודה יצר מצב של חוסר הפרדה בין מזמין העבודה, קרי, העירייה, וקבלן הביצוע, קרי, האגודה. זאת בשל הזהות הפרסונלית הקיימת בין המזמינים והמבצעים.

בתגובה לממצאי הביקורת, מסר יושב ראש האגודה דאז כי: "האגודה נועדה לפשט תהליכים בידוקרטיים ביחידות שפעלו בה דאז. מדובר היה בשיקול הגיוני שחסך זמן וכוח העסקה נוסף בעירייה".

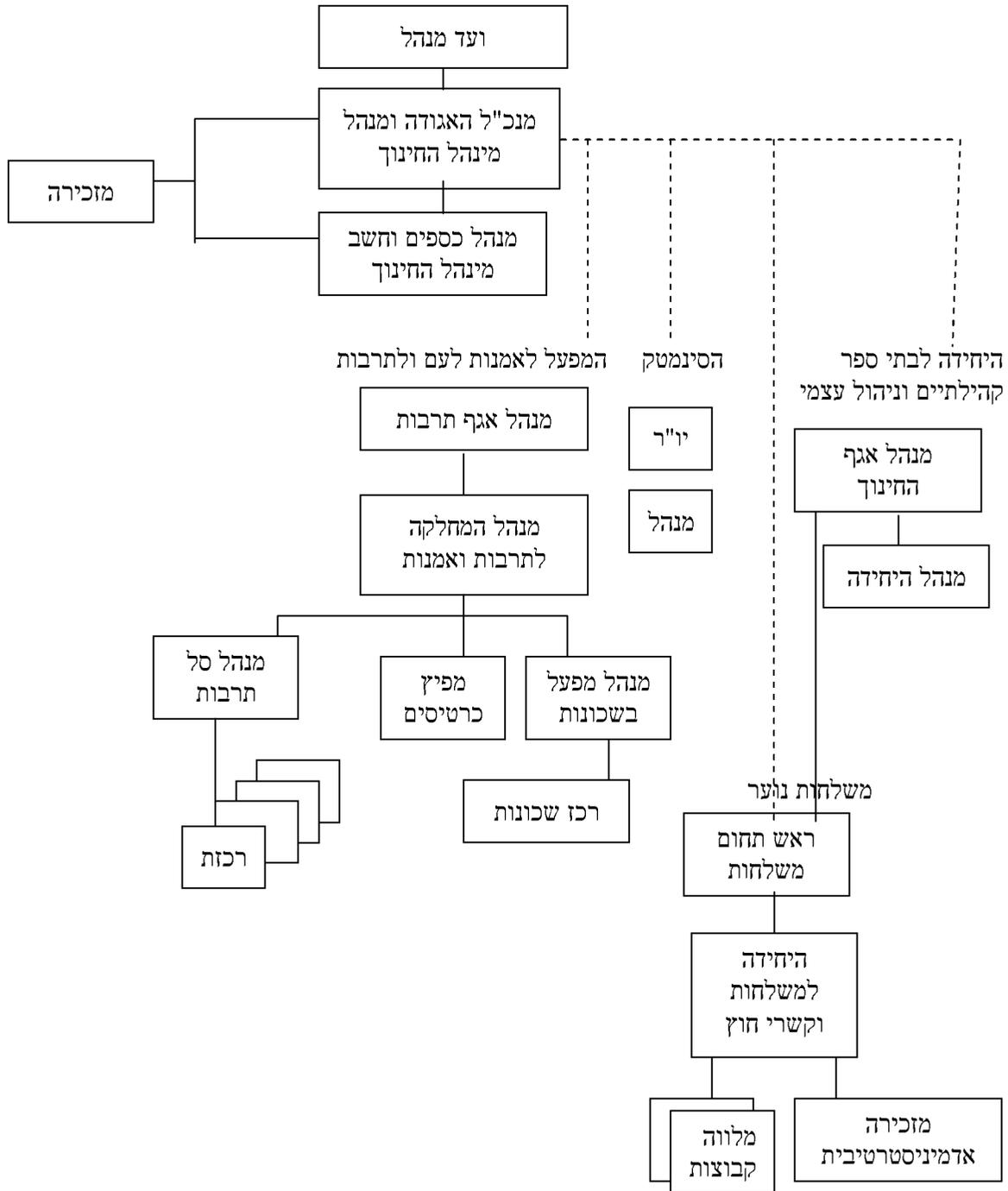
18. מערכת הפיקוח, הבקרה ושיקול הדעת בנושאים מקצועיים, ניהוליים, ארגוניים וכספיים, בוצעה על ידי אותם בעלי תפקידים: מנכ"ל האגודה שימש גם כמנהל מינהל החינוך, חשב האגודה שימש גם כאחראי על חשבות מינהל החינוך ויושב ראש האגודה שימש גם כסגן ראש העירייה שהיה אחראי על אישור, ביצוע, מעקב ובקרה בתחום יציאת משלחות.

בתגובה לממצאי הביקורת, מסר יושב ראש האגודה דאז כי: "הזהות בין בעלי התפקידים בעירייה מול בעלי תפקידים באגודה לא הפריעה לי. התייחסות בעלי התפקידים הייתה תמיד עניינית והעובדים פעלו לפי מה שטוב למערכת. אין מדובר בניגוד עניינים".

19. הביקורת מציינת, כי המבנה הארגוני המוצג להלן אינו מייצג המבנה הרשמי של האגודה. לאגודה אין מבנה ארגוני מעצם העובדה כי אינה מהווה יישות ארגונית.



המבנה הארגוני של האגודה





## תחומי פעילות

20. במסגרת האגודה נכללו מסגרות העבודה והפעילויות הבאות:

א. מפעל לאמנות לעם ולתרבות בשכונות תל אביב - יפו:

המפעל אמור היה לעודד ולסייע לתלמידים ותושבי שכונות לבקר ולצפות במופעים ואירועים, במגמה לפתח הרגלי צפייה ולחנך לצריכה אמנותית ותרבותית. המפעל פעל בחמישה מישורים:

(1) סל תרבות לגני הילדים ;

(2) סל תרבות לבתי ספר יסודיים;

(3) סל תרבות לבתי ספר על יסודיים;

(4) הפצת כרטיסים מוזלים לתושבי השכונות;

(5) פעולות תרבות ואמנות בשכונות כולל פרויקטים מיוחדים.

ב. בתי ספר קהילתיים – היחידה לבתי ספר קהילתיים עודדה וסייעה לבתי ספר בתחומי העיר

תל אביב – יפו לתכנן ולהפעיל שירותים קהילתיים לקהלי היעד באזור המגורים הקרוב לבית הספר. היחידה עסקה בהדרכה, ליווי והנחיה של צוותי הוראה ושל נציגי ועדי הורים בתחומי תוכן ובצורת הפעולה כאחד.

ג. הסינמטק התל אביבי:

הסינמטק הראשון בארץ, נוסד בשנת 1973 במגמה להעמיק תודעת אמנות הקולנוע בקרב הציבור הרחב ולהעניק בית לחובבי הקולנוע בישראל. הסינמטק פועל ב - 3 תחומים עיקריים:

(1) פסטיבלים;

(2) כתב העת לענייני קולנוע;

(3) מרכז מידע שמתרכז בקולנוע הישראלי.

ד. משלחות

(1) היחידה לחילופי משלחות:

היחידה הוקמה על מנת לטפח ולעודד קשרי חוץ באמצעות חילופי משלחות וספורים לימודיים; צעירים; כלים ייצוגיים – משלחות מתחומי אמנות שונים; משלחות בתי ספר; משלחות לפולין; משלחות אנשי מקצוע מתחום החינוך הפורמלי והבלתי פורמלי.



(2) שלוש ועדות כיהנו כממליצות ומקבלות החלטות בתחום:

ועדת משלחות

(1) ועדה פנימית מטעם מינהל החינוך, שגיבשה תוכנית עבודה שנתית בהתאם לתקציב שאושר לה על ידי מינהל החינוך והגישה המלצותיה בנושא למנהל מינהל החינוך.

(2) מנהל המינהל, שהוא גם מנהל האגודה, מאשר התוכנית והתקציב באמצעות פרוטוקול המאושר בחתימתו.

(3) נציגי הוועדה היו: חשב האגודה ששימש גם חשב מינהל החינוך; ראש תחום משלחות במינהל החינוך ששימש כנציג מנהל המינהל; מנכ"ל האגודה שכיהן בנוסף כמנהל מינהל החינוך; סגן מנהל אגף חינוך; מתאם פעולות מנהל המינהל; מנהלת יחידת משלחות; מנהל פיתוח פדגוגי; מנהלת המח' להשכלת מבוגרים; מנהל אגף קנו"ס; רכז מלווה משלחות.

(4) הוועדה קיבלה החלטות לגבי מתן אישור ליציאת משלחות והתקציבים לכך. החלטותיה היו בגדר המלצות למנהל מינהל החינוך, ששימש, כאמור, גם כמנכ"ל האגודה. רק לאחר אישור הפרוטוקול על ידי מנכ"ל האגודה, קיבלו ההמלצות תוקף.

הוועדה לאישור נסיעות לחו"ל - ועדה עירונית המונה 3 חברים ובראשם סגן ראש העירייה, המשמש גם בתפקיד יושב ראש האגודה. הוועדה החליטה בנוגע ליציאת משלחות, מלווים, נבחרים ויציאת עובדי עירייה לתקופות השתלמויות שונות, ו/או תקופות על חשבון העבודה (האישור מקבל תוקף רק לאחר אישור מנכ"ל העירייה ואגף משאבי אנוש).

ועדת הנחות - ועדה מיוחדת בהשתתפות 4 חברי מועצת העירייה ו- 3 עובדי עירייה (נציג אחד מאגף התקציבים ושני נציגים ממנהל החינוך). הוועדה בראשות יושב ראש האגודה אישרה מתן מלגות ליציאה לחו"ל מסעיף ייעודי מיוחד בתקציב משלחות עבור תלמידים נזקקים.

ה. בתי ספר בניהול עצמי

הפרוייקט החל לפעול מתאריך 1/9/99 באמצעות האגודה, במטרה לשפר הישגי התלמידים על ידי מיצוי כל משאבי בית הספר. בשנת 2000 היו 47 בתי ספר בניהול עצמי. עד לספטמבר 2001, פעלו 72 בתי ספר בניהול עצמי.



**בעלי תפקידים באגודה ובעירייה – כפיפות ותחומי אחריות**

21. מנכ"ל האגודה למפעלי תרבות וחינוך:

תחומי אחריות:

- א. ניהול שוטף של ענייני האגודה במסגרת המדיניות שנקבעת על ידי הוועד המנהל.
- ב. אחריות על אישור וביצוע העברת כספים לגופים הרלבנטיים.
- ג. ביצוע בקרה באמצעות: ישיבות תקופתיות קבועות עם רואי החשבון, עם מבקר הפנים וחשב האגודה.
- ד. חבר בפורום האסיפה הכללית, ועדת כספים וועדות אד-הוק.

22. מנהל כספים:

תחומי אחריות:

- א. ביצוע בקרה על תפעול התקציב, כולל בדיקת מקורות תקציביים והקצאתם למטרה שנקבעה במסגרת התקציבית.
- ב. אישור חשבוניות והגשת דו"חות כספיים לרשם העמותות ולשלטונות המס.

23. ראש תחום משלחות:

תחומי אחריות:

- א. בניית תקציב ותוכנית שנתיים למשלחות יוצאות בסיוע מנהל מדור משלחות באגודה והיחידה לקשרי חוץ בעירייה.
- ב. טיפול באישור משלחות שאינן כלולות בתוכנית השנתית והגשה לאישור ועדת משלחות.
- ג. בניית תקציב שנתי ותוכנית שנתית לאירוח משלחות נכנסות.

24. מנהל מדור משלחות:

כפוף ישירות לראש תחום משלחות.

תחומי אחריות:

- א. ריכוז הבקשות מהארץ ומחו"ל למשלחת.
- ב. בניית תוכנית משלחת בתיאום עם האגף הרלוונטי.
- ג. בניית תקציב למשלחת על פי קריטריונים ברורים.
- ד. תפעול המשלחת והוצאתה לפועל.
- ה. קשר עם גורמי החוץ הרלוונטיים למשלחת יוצאת.
- ו. עבודה בתיאום עם ועדת הנחות לילדים נזקקים.
- ז. קבלה וליווי של משלחות נכנסות במהלך שהותן בארץ.

קיימים גופים נוספים בעירייה המטפלים בענייני משלחות, ביניהם: לשכת ראש העירייה, העמותה לתיירות, אגף התרבות, מנהל האירועים של העירייה, וכו'. גורמים אלה פעלו ללא שיתוף פעולה או תיאום. מצב זה יצר חוסר יעילות ובזבוז משאבים בכל הקשור בטיפול בענייני משלחות.

## 25. היחידה לקשרי חוץ בעירייה

א. בשנת 2000 החליטה העירייה, ביוזמתו של סגן ראש העירייה, להקים את היחידה לקשרי חוץ, שתהיה אחראית לכל נושא קשרי החוץ של עיריית תל אביב - יפו. הסיבה להקמת היחידה: יצירת גוף סינרגטי אחד לטיפול בקשרי החוץ של העירייה, לרכז ולייעל את הטיפול בתחום, כולל איחוד בסיסי מידע, מניעת כפילויות, ויצירת מערך בקרה ומעקב צמודים יותר.

ב. מנהל היחידה כיהן בנוסף בתפקיד יושב ראש האגודה וכעוזרתו מונתה מנהל מדור משלחות באגודה.

ג. תחומי אחריותה של עוזרת מנהל היחידה לקשרי חוץ במסגרת זו:

- 1) סיוע למנכ"ל העירייה בכל נושא הקשור לקשרי החוץ של עיריית תל אביב - יפו.
- 2) קשר שוטף עם כל השגרירויות והקונסוליות הזרות, כולל פניות מכל סוג שהוא לקבלת סיוע, כגון, בעית תחזוקה בשגרירות, קבלת מידע וכד'.
- 3) הכנת תיקיות מסודרות של כל הערים התאומות.
- ד. הביקורת מציינת כי עובדת זו נשאה בשתי המשרות המוזכרות למעלה, שאינן קשורות זו לזו ואף אינן שייכות לאותה יחידה ארגונית. כאמור, הנ"ל דיווחה לשני מנהלים שונים. כתוצאה מכך:

1) נוצר קושי בהפרדת תחומי האחריות של ממלאת שתי המשרות בין תחום משלחות לבין תחום קשרי החוץ.

2) איוש שני תפקידים על ידי עובד אחד.

3) מידור ממלאת התפקיד בתחום קשרי החוץ בקבלת החלטות על ידי סגן ראש העירייה האמון גם הוא על תחום זה.

## 26. מנהל אגף תרבות במינהל החינוך

אחראי על פיקוח תקציבי על הוצאות הקשורות למפעל לאמנות לעם ולתרבות והשתתפות בשייכות דירקטוריון של האגודה.

לא היה קשר שוטף בין מנהל אגף תרבות לבין מנהל מינהל החינוך והתרבות לצורך עדכון, דיווח, מעקב ופיקוח בנושאי אגף התרבות. מנהל אגף תרבות לשעבר מסר לביקורת, כי הוא לא הוזמן



כלל לשיבות הנהלה ועדכון, הוא לא ידע כלל למי היה כפוף, ולמי אמור היה לדווח. (ראה התייחסות מנהלת מינהל החינוך בסעיף 133 לדוח).

27. מנהל המפעל לאמנות לעם ולתרבות:

תחומי אחריות:

א. שיווק התוכניות והפעילויות ברחבי העיר ולאוכלוסיות רחבות, והבאת קהל חדש להיכלי התרבות.

ב. סבסוד כרטיסים לתושבי השכונות.

ג. ניהול פעילות סל תרבות.

### העסקת עובדים באגודה

28. בשנים 1997 - 2002 שימש חשב האגודה במקביל גם כחשב מינהל החינוך בעירייה. מצב זה יצר ניגוד עניינים בתפקודו של החשב, שעליו העיר מבקר המדינה בדוח מספר 1 לשנת 2002 "קשרי גומלין עם ערים תאומות בעולם" (עמוד 107 ועמוד 129), וכן בדוח מבקר עיריית תל אביב - יפו לשנת 2002 (כרך א' עמ' 380).

29. חשב האגודה היה גם חבר בוועד המנהל, בוועדת כספים, בוועדת ביקורת ובוועדת משלחות, דבר שיצר ניגוד עניינים. נמסר לביקורת מפי החשב כי חלק נכבד מעבודתו כחשב האגודה בוצע בביתו, בשעות הפנאי.

30. בפועל, שילמה האגודה תשלומים כמפורט להלן:

א. שכר חשבות – לחשב האגודה ולחשב הסינמטק;

ב. שכר חלקי, בגובה 50% משכרה, למזכירת סל תרבות ורכות כספים של המפעל לאמנות לעם ולתרבות;

ג. שכר עובדי סל תרבות;

ד. שכר עובדי הסינמטק;

ה. תשלומים חד פעמיים לעובדת אגודה, בעבור עבודות נוספות שביצעה בעבור האגודה.

31. מספר עובדים קיבלו שכרם מהעירייה ומהאגודה בו זמנית כמפורט להלן:

א. חשב האגודה שהיה גם חשב מינהל החינוך;

ב. מנהל החשבונות באגודה שהיה גם חשב המינהל הכללי בעירייה;

ג. מזכירת המפעל לאמנות לעם ולתרבות;

ד. חשב הסינמטק שהיה גם חשב חטיבת התפעול;

ה. רכזת בתי ספר קהילתיים.

בתגובה לממצאים מסר יושב ראש האגודה דאז כי: "ידענו כי חשב האגודה, למשל, מקבל משכורת גם מהעירייה וגם מהאגודה. לא היה מדובר בסוד. החשב השקיע שעות עבודה נוספות מעבר לאלו הנדרשו לשם ביצוע העבודה בעירייה. אילולא הייתה חלוקת תפקידים שכזו, היה עולה הצורך להשתמש בעוני בעלי תפקידים, הן באגודה והן בעירייה".

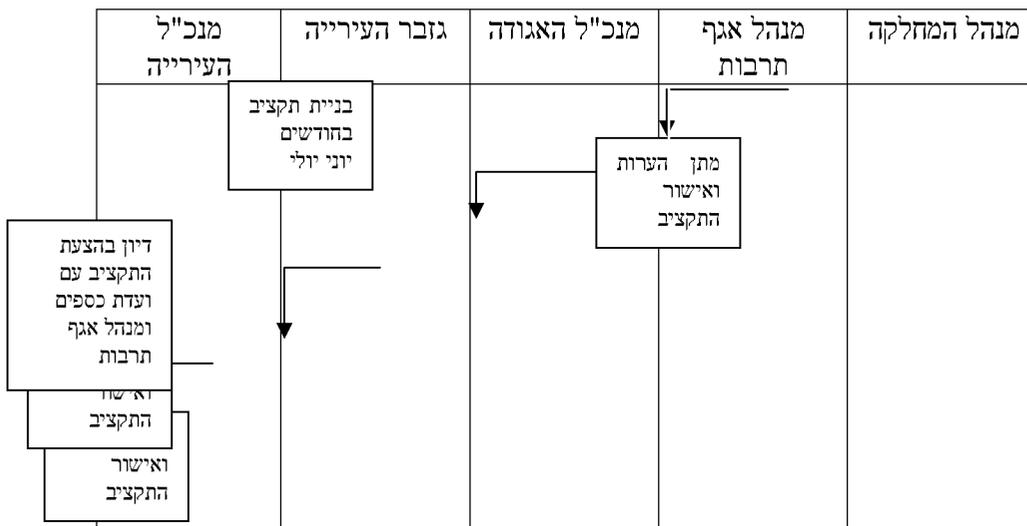
32. העברות כספים מהעירייה למחלקות האגודה נעשו באופן שוטף. בפועל, שימשו כספים אלו גם לתשלום שכר לעובדי האגודה.

33. עם החלת פרויקט הניהול העצמי הועלה שכרם של חשב האגודה ועוזרו בכ- 10%. החלטה על העלאה זו לא התקבלה במסגרת ועדת כספים והביקורת לא מצאה תיעוד של גורם מוסמך לביצוע העלאת השכר.

### תהליכי עבודה מרכזיים באגודה

#### המפעל לאמנות לעם ולתרבות

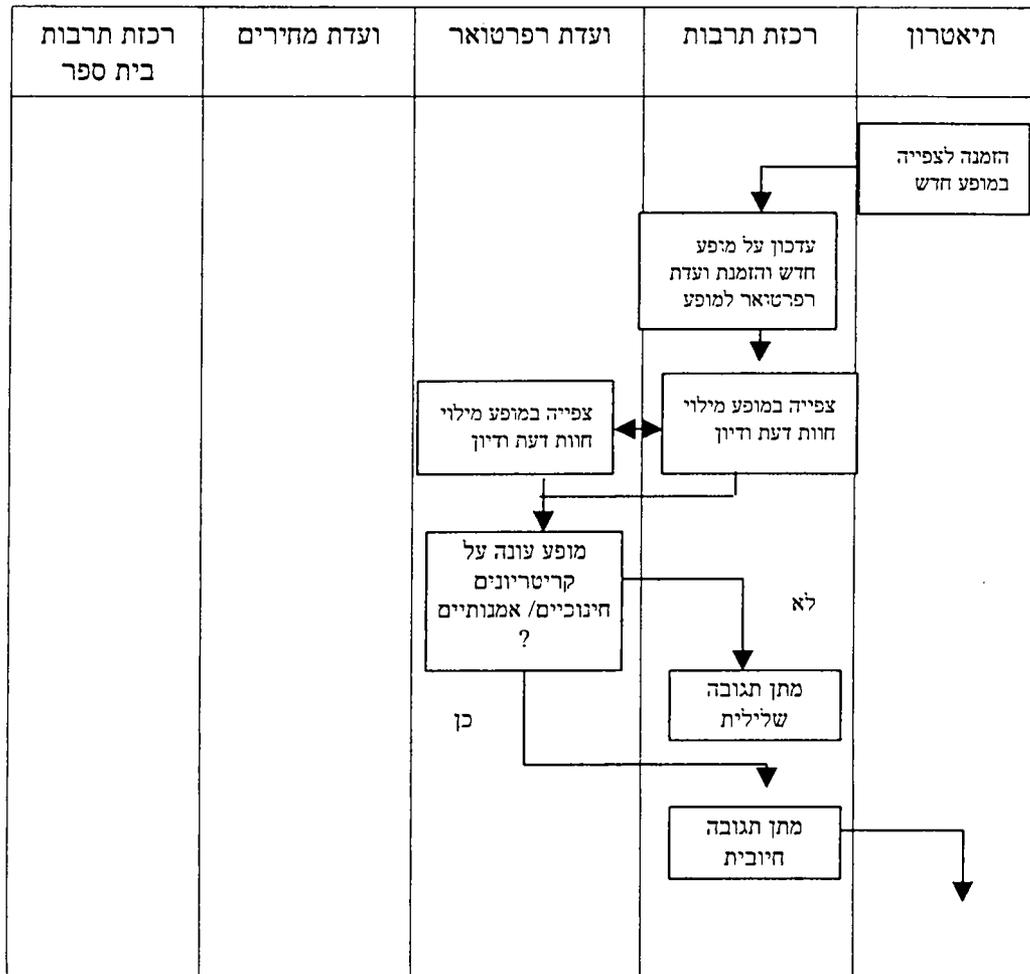
34. מעיון במאזן בוחן, בלתי מבוקר, לשנים 2000 ו-2001 עולה כי:
- א. מחזור ההכנסות מפעילות המפעל לאמנות לעם ולתרבות בשנת 2000 הסתכמו לסך של כ- 9,118 אש"ח וההוצאות לסך של כ- 9,424 אש"ח.
  - ב. מחזור ההכנסות וההוצאות מפעילות זו בשנת 2001 היה כ- 6,764 אש"ח וכ- 7,127 אש"ח בהתאמה.
35. תהליך בניית תקציב סל תרבות לגני ילדים, בתי ספר יסודיים ועל יסודיים:

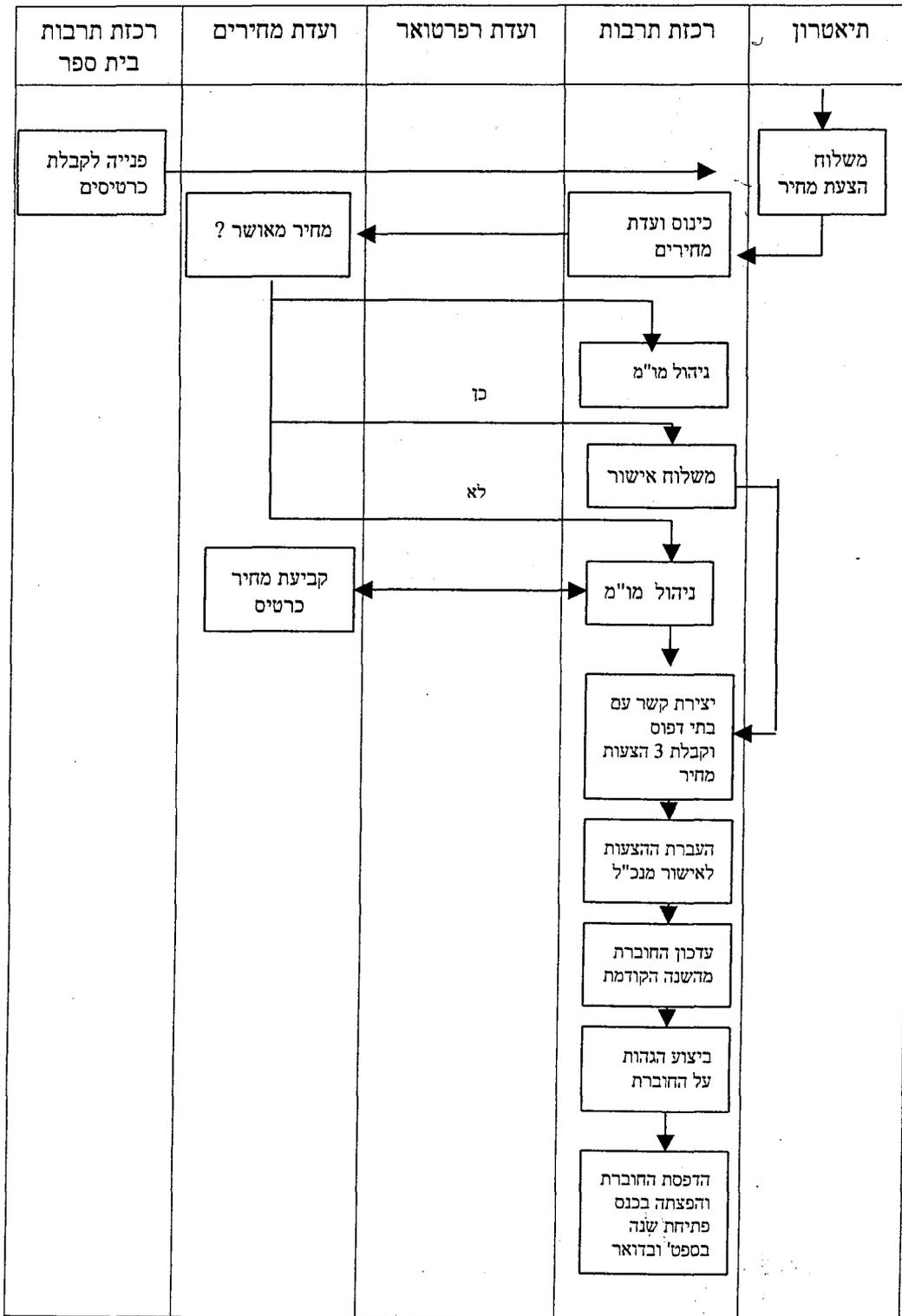




- א. דיונים לגיבוש התקציב התקיימו ללא השתתפות מנהל המחלקה האחראי על גיבושו והכנתו הראשונית.
- ב. לדברי מנהל אגף תרבות לשעבר, למרות שאושר תקציב לפעילויות סל תרבות בסך 1,300 אש"ח במהלך 3 השנים 2000 - 2002, הוא קוצץ מספר פעמים במהלך שנת התקציב 2002: כ- 300 אש"ח, ובהמשך בכ- 150 אש"ח (לקראת אמצע השנה) למטרת ניהול האגודה. הגתונים מתייחסים להשתתפות העירונית בלבד בפעילות סל תרבות. בתגובה לממצאים, מסר חשב ומנהל כספים במינהל החינוך כי: "במהלך שנת 2000, בוצע מהלך של צמצום תקציבי בסך 150 אלפי ש"ח בלבד בפעילות סל תרבות. כמו כן, צמצום התקציב, כמצוין לעיל, היה חלק ממהלך כלל עירוני שאינו קשור לחלוטין לסוגיית ניהול האגודה".
- ג. לאחר הקיצוצים, נותרו למחלקה כ- 65% מהתקציב המקורי לתפעול סל תרבות.
- ד. ראוי לציין כי, סכום כולל של כ- 600 אש"ח הוקצב למשכורות העובדים ולכן מכספי העירייה נותרו כספים מעטים לשימוש סל תרבות.

36. תהליך תפעול ובניית סל תרבות





א. כל בית ספר רשאי להחליט באיזה סל לבחור - מצומצם או מורחב.

ב. קיימות 3 ועדות רפרטואר שמטרתן לקבוע סל תרבות ל- 3 סוגי קהל יעד:

1) ועדת רפרטואר לגני ילדים - מורכבת מרכזת תרבות לגני ילדים, פונקציות מגני הילדים ומתחום התרבות והחינוך.

- (2) ועדת רפרטואר לבתי הספר היסודיים - מורכבת מרכזת תרבות לבתי ספר יסודיים, פונקציות מבתי הספר היסודיים ומתחום החינוך והתרבות.
- (3) ועדת רפרטואר לבתי ספר על יסודיים - מורכבת מרכזת תרבות לבתי ספר תיכוניים, נציגים מבתי הספר התיכוניים ומתחום החינוך והתרבות.
- ג. מדיניות הסל בבתי הספר היסודיים והתיכוניים עד שנת 2001, הייתה זהה:
- (1) בתחילת כל שנה, קיבלו בתי הספר חוברת סל התרבות השנתית.
- (2) כל בית ספר בחר מתוך החוברת מספר הצגות המיועדות לתלמידיו.
- (3) ההצגות הנבחרות נרכשו בשלמותן, כאשר קהל היעד היה לרוב תלמידי בית הספר הרוכש בלבד.
- (4) חלק מבתי הספר היסודיים נהגו לרכוש שתי הצגות זהות ליום, שהיו מיועדות לבית ספר אחד, או יותר.
- (5) כל הצגה נרכשה במחיר כולל, שכיסה כל עלויות ההצגה. בדרך זו לא נוצרו לאגודה הפסדים בגין "מושבים ריקים".
- ד. החל משנת 2001 הייתה נהוגה מדיניות שונה בבתי הספר התיכוניים:
- (1) כל בית ספר הנפיק פנקסי תלמיד המכיל מספר כרטיסים להצגות שונות.
- (2) מחנך או מנהל בית הספר החליט באיזו הצגה יצפו התלמידים.
- (3) כל תלמיד מימש הכרטיס הרלוונטי להצגה הנבחרת, והיווה חלק מקהל ההצגה.
- (4) מדיניות זו איפשרה לבית הספר שלא לרכוש הצגה בשלמותה, ועם זאת ליהנות ממגוון רחב של הצגות לפי בחירה.
- (5) גם בדרך זו לא נוצרו הפסדים בגין "מושבים ריקים".
- ה. ועדת מחירים התכנסה על פי הצורך וניהלה משא ומתן עם התיאטראות באמצעות רכזות סל תרבות. בוועדה היו חברים מנהל האגודה, חשב האגודה ורכזות תרבות.
- ו. רכזות תרבות בבתי הספר קיימו קשר שוטף ורציף עם רכזות סל תרבות של האגודה וקיבלו עדכונים לגבי מופעים וכרטיסים עוד בטרם הופקה ו/או הופצה החוברת ועוד בטרם נסגרו המחירים למופעים.
- ז. כל הצגה שהתקיימה ב-4 'תיאטראות הרפרטואר' (הבימה, הקאמרי, בית לסין וגשר) לא חייבה אישור ועדת רפרטואר.
- ח. האישור להשתתפות הצגה בסל תרבות היה חד פעמי. לאחר קבלת אישור למופע כלשהו - לא בוצעו מעקב או בקרה מקצועיים לגבי המשך השתתפות הצגות אלו בסל התרבות. הצגות אלו "יורדות" מהסל רק עם הודעת התיאטרון כי המופע "יורד".
- ט. חוברת סל תרבות הופקה והופצה בסוף חודש אוגוסט, בטרם נסגרו ואושרו כל המחירים למופעים.



י. התשלום לתיאטראות בוצע לאחר הצפייה במופעים. תנאי התשלום כפי שנקבעו על ידי האגודה, שוטף + 30. לא תמיד נחתם הסכם עם התיאטרון ולעתים הסתפקו בהסכם שבע"פ.

### פעילות סל תרבות בשכונות תל אביב - יפו

37. כללי

א. במסגרת סל תרבות התנהלה פעילות נוספת שהתמקדה בשכונות תל אביב - יפו. מטרת הפעילות לעודד ולסייע לתושבי השכונות לצפות ולבקר במופעים אמנותיים, תוך ניסיון להעשיר ולהרחיב אופקים בתחום זה.

ב. במסגרת שכונות תל אביב - יפו התקיימו 3 פעילויות עיקריות:

(1) הפצת כרטיסים להצגות;

(2) קורסים וחוגים;

(3) אירועים ומופעים.

ג. הקורסים והחוגים מומנו על ידי:

(1) הורי התלמידים;

(2) ארגון "אמנות לעם";

(3) האגודה.

ד. פעילות הסל בשכונות נוהלה על ידי צוות מקצועי של 3 אנשים, עובדי האגודה:

(1) מנהל מפעל לתרבות ואמנות;

(2) שני רכזי הפצה ראשיים.

ה. בנוסף, לכל שכונה היה רכז שדאג להפיץ כרטיסים בקרב תושבי השכונה. רכזי השכונות עבדו ללא קבלת תמורה מהאגודה, אך תוגמלו בהזמנות אישיות להצגות. הצוות המקצועי עבד מול רכזי השכונות באופן שוטף. לא אותר תיעוד לאופן הפצת הכרטיסים ולא אותרו קריטריונים להפצה.

ו. רכזי השכונות העבירו לרכזים הראשיים תמורת הכרטיסים. הרכזים הראשיים ערכו רשימות המפרטות התמורה הכספית מכל שכונה.

ז. הכספים והרשימות הועברו מהרכזים הראשיים למזכירת סל תרבות וזו הפקידה הסכומים בחשבון הבנק והנפיקה קבלות. לא אותרו רשימות מסודרות של הכספים שהתקבלו.

## 38. הפצת כרטיסים

- רכזי ההפצה רכשו מהתיאטרות כמות מסויימת של כרטיסים למופע או הצגה נבחרים.
- א. רכישת הכרטיסים להצגות הספציפיות נעשתה לאור ביקוש תושבי השכונות ועל פי שיקול דעתו של הצוות המקצועי.
  - ב. הכרטיסים נקנו במחיר קבוע ואחיד שנקבע מראש על ידי התיאטרון בו נערך המופע.
  - ג. הצוות המקצועי חילק הכרטיסים למפיצים בשכונות ואלה מכרו אותם לתושבי השכונה.
  - ד. מפיצי השכונות העבירו הכספים שנתקבלו לצוות המקצועי וכן יתרת הכרטיסים שלא נמכרו.
  - ה. הצוות המקצועי ריכז את כלל הכרטיסים שנותרו ומסרם לתיאטרון המציג.
  - ו. התיאטרון חייב את המפיצים רק בגין הכרטיסים שנמכרו.
  - ז. במסמכי האגודה אין תיעוד המפרט את קהל היעד לו חולקו הכרטיסים, אלא רק רישום של המפיצים, מקבלי הכרטיסים.
  - ח. הפצת הכרטיסים בדרך זו אפשרה לאגודה שלא לרכוש הצגה בשלמותה, ועם זאת להציע לתושבי השכונות מגוון רחב של הצגות. בדרך זו לא נוצרו לאגודה הפסדים בגין "מושבים ריקים".
  - ט. לא אותר נוהל כתוב ותיעוד לאופן ביצוע רכישת הכרטיסים, לא אותרו חוזים בין התיאטרות לאגודה, לא נמצאו רשימות המתעדות אופן ההפצה ומקבלי הכרטיסים ולא אותר נוהל כתוב להפצת הכרטיסים.

## 39. רכישת הצגות ומופעים שלמים

- פעילות סל תרבות בנוגע לרכישת מופעים שלמים התנהלה בצורה שונה מפעילות הפצת הכרטיסים, בעיקר בכל הנוגע לדרכי המימון ולהיקף ההפצה:
- א. הצוות המקצועי קיבל המלצות ממפיצי השכונות ביחס לביקוש הקיים להצגה מסוימת בקרב תושבי השכונות. לא נמצא תיעוד לקבלת ההמלצות.
  - ב. הצוות המקצועי התכנס והחליט, לפי שיקול דעתו בלבד, בנוגע להצגות שנבחרו לצפייה עבור תושבי השכונות. במידה והביקוש להצגה ספציפית היה גדול, הוזמנה ההצגה בשלמותה.
  - ג. לעיתים רחוקות עלה הצורך בהתכנסות ועדת מחירים באגודה. הוועדה דנה במחירי ההצגות הנרכשות וביכולת האגודה לממן אותן. הוועדה לא התכנסה בעת רכישת מופעים מתיאטרות רפרטואר. ברוב המקרים, ההחלטות התקבלו באופן בלעדי על ידי הצוות המקצועי כך שוועדת המחירים לא מנעה רכישת הצגה שנבחרה על ידי הצוות.

- ד. לאחר רכישת מופע, הצוות המקצועי החל בהפצת כרטיסים, כאשר זו נעשתה בעיקר בתיווכם של מפיצי השכונות, ללא נוהל וללא קריטריונים ברורים להפצה.
- ה. לעיתים קרובות נותרו סמוך למועד ההצגה עשרות כרטיסים שלא נמכרו. במקרים אלו נקטו באחד או יותר מהצעדים הבאים:
- 1) הכרטיסים שנותרו הוסבו למחירים נמוכים יותר ואלה הופצו מחדש בקרב השכונות, ללא נוהל הפצה וללא ביצוע בקרה על ההסבה.
  - 2) נעשו פניות למשרדי כרטיסים לקבלת סיוע במכירת הכרטיסים. המשרדים קנו כמות כרטיסים מסויימת מהמפיצים הראשיים ומכרו אותם במחיר גבוה מזה הנקוב עליהם. ההפרש בין המחיר הנקוב בהם למחיר החדש, היווה את העמלה שנלקחה על ידי המשרדים. לעיתים המשרדים הפיצו הכרטיסים במחירם המקורי וגבו שכר טרחה בנפרד מהאגודה. לא היה נוהל ואין תיעוד לאופן קביעת ההפרש בין המחירים.
  - 3) קיימים מקרים שבהם, גם לאחר הפצת הכרטיסים על ידי משרדי הכרטיסים, עדיין נותרו כרטיסים שלא נמכרו.
  - 4) המפיצים הראשיים העבירו כרטיסים לאנשים פרטיים, לרוב עובדי עירייה, למתן סיוע בהפצה נוספת. בתמורה, קיבלו המפיצים הזמנות אישיות למופעים ללא נוהל וללא תיעוד.
  - 5) כרטיסים רבים שעדיין נותרו הוסבו להזמנות אישיות, וחולקו לקהל לפי החלטת הצוות המקצועי.
- ו. במסמכי האגודה אין תיעוד המפרט את קהל היעד לו חולקו הכרטיסים, אלא רק רישום של המפיצים, מקבלי הכרטיסים.
- ז. אירועים אלה יצרו לעיתים קרובות עודף הוצאות על הכנסות, והובילו לגרעונות מתמשכים בקופת סל תרבות.
- ח. בדיקה מדגמית שביצעה הביקורת העלתה כי במשך תקופה של 3 חודשים שבין אוקטובר לדצמבר 2001, נרכשו 6 מופעים שגרמו להפסדים בסך כולל של 115,763 ש"ח.
- ט. בכל הקשור לקביעת מחירי כרטיסים, לא הייתה מדיניות אחידה:
- 1) עם רכישת המופע נקבע מחיר אחיד לכל הכרטיסים, על פי חלוקת עלות כוללת של המופע במספר מקומות הישיבה.
  - 2) בפועל, המחיר בשטח נקבע על ידי המפיצים הראשיים בלבד.
- א) כרטיסים עבור מקומות ישיבה מסויימים נמכרו במחיר שונה מכרטיסים למקומות ישיבה אחרים. לא נמצא תיעוד של המחירים שנגבו עבור הכרטיסים שנמכרו.

- (ב) לכל קהל יעד נמכרו כרטיסים במחירים שונים, לפי שיקול דעתו של המפיץ.
- (ג) כרטיסים בהפצה מאוחרת נמכרו לציבור במחיר מופחת. עובדה זו יצרה קונפליקטים בין המפיצים, לרוכשים במכירות מוקדמות יותר.
- (3) מתוקף תפקידם, המפיצים הראשיים אמורים היו לפעול בכל שכונות העיר באופן דומה. בפועל, נמסר לביקורת כי המפיצים ריכזו פעילותם בשכונות ספציפיות, על פי שיקול דעתם האישי.
- (4) הביקורת איתרה כי לעיתים הצוות המקצועי מכר כרטיסים מסובסדים לקבוצות מאורגנות מערים אחרות, שהמשתתפים אינם תושבי תל אביב - יפו.

40. גביית הכספים למופעים:



- א. התשלום מבית הספר לרכות תרבות הועבר בהמחאה בלתי סחירה על ידי מזכירות בתי הספר. התשלום הועבר רק לאחר שבוצע השיכוך להצגות, או שנקנו הפנקסים.
- ב. רק בזמן שההמחאה הוקלדה באגודה במערכת "מעו"ת, התבצעה הפקדה בפועל של הכסף בבנק. לעתים לא הזינו מיידית ההמחאה למערכת והיא נותרה בארון נעול, כיוון שלאגודה לא הייתה כספת.
- ג. האחריות על הפקדת ההמחאות הייתה בידי מזכירות האגודה.

## משלחות

41. מעיון במאזן בוחן, בלתי מבוקר, לשנים 2000 ו-2001 עולה כי –
- א. מחזור ההכנסות וההוצאות מפעילות משלחות בשנת 2000 היה זהה ועמד על סך של כ- 844 אש"ח.
- ב. מחזור ההכנסות וההוצאות מפעילות זו בשנת 2001 היה כ- 743 אש"ח וכ- 722 אש"ח בהתאמה.

## 42. תהליך העבודה



א. בשנת 2000 שונה תהליך זה למתכונת המתוארת לעיל עם הקמת הוועדה לאישור נסיעות לחו"ל. בראש הוועדה כיהן סגן ראש העירייה, שמילא גם תפקיד נוסף כיושב ראש האגודה.

ב. תוכנית העבודה השנתית מהווה תוכנית לביצוע וכוללת רשימת משלחות המיועדות ליציאה בשנת התקציב הבאה ואת הקצאת התקציב לכל משלחת.

ג. החלטות הוועדה לאישור נסיעות לחו"ל מספקות אישור לעובדי עירייה לצאת לחו"ל לתקופות מסוימות על חשבון ימי עבודה. האישור מקבל תוקף רק לאחר אישור מנכ"ל העירייה ואגף משאבי אנוש.

ד. לא היה באגודה נוהל כתוב המפרט קריטריונים לקביעת מלווים למשלחות לחו"ל ותפקידם. יחד עם זאת, כיוון שהגוף המאשר הוא הגוף המבצע - לא הייתה בקרה על התהליך:

(1) משלחות מבוגרים הוצאו למטרות השתלמות מתקציבים המיועדים ליציאות של משלחות נוער חינוכיות.

(2) חלק מנבחרי ציבור צורפו למשלחות השונות שלא על פי הנהלים המקובלים. נראה כי, לכאורה, ליוו המשלחות עובדי עירייה שאינם בהכרח קשורים לנושא המשלחת. כדוגמה נציין, כי הביקורת איתרה פרוטוקול ישיבת משלחות 7-2000 מתאריך 13/12/2000 בקשר לנסיעה לזונברג, בה נתבקשו חברי הוועדה לאשר נסיעתן של 4 עובדות עירייה. אחד מחברי הוועדה התנגד עקרונית לנסיעתן בטענה כי אין קשר בין פרוייקט הנסיעה לבין הידע המקצועי של העובדות. למרות זאת הוחלט לאשר נסיעתן ללא הנמקה.

ה. לכל משלחת הצטרף מלווה אחד לפחות. קיימים 2 סוגי מלווים:

(1) חבר משלחת מבוגרים (המשלם תשלום חלקי);

(2) ראש משלחת צעירים (שאינו משלם עבור נסיעה).

## ו. תהליך הוצאת משלחת



- (1) ההכנות להוצאת משלחת מתבצעות כחודש לפני מועד היציאה וכוללות:
- (א) רישום הילדים המשתתפים;
  - (ב) הכנת החומר;
  - (ג) הכנת כרטיסי טיסה;
  - (ד) קישור משתתפי המשלחת לסוכן הנסיעות שזכה במכרז לצורך תשלום עבור הנסיעה;
  - (ה) הדרכת המשתתפים לפני היציאה.
- (2) כאשר עלה הצורך בהוצאת משלחת שלא אושרה במסגרת תוכנית העבודה השנתית, הוגשה בקשה לוועדת משלחות בצרוף פירוט מקורות התקציב.
- (3) הביקורת איתרה משלחות ונסיעות לחו"ל שמומנו על ידי האגודה אך לא נכללו בתוכנית העבודה השנתית ולא אושרו על פי נוהלי האגודה:
- (א) סבסוד להקת צופי תל אביב-יפו, בשנת 2001, עבור נסיעה לאוסטרליה. להקת הצופים הוזמנה על ידי הפדרציה הציונית של אוסטרליה להופיע במסגרת אירועי יום העצמאות ויום הזיכרון של מדינת ישראל. התכנון היה לקבל תמיכה ממשרד החוץ, אך עקב עיכובים באישור תקציב המדינה נתבקשה האגודה לממן הנסיעה. בישיבת הוועד המנהל של האגודה הוחלט לאשר מימון זה מכספי העודפים של האגודה.
  - (ב) הביקורת איתרה כי בספטמבר, 2001 אישר מנכ"ל העירייה יציאתו של עובד עירייה לתערוכה מקצועית. עלות השהייה והטיסה אמורה הייתה להיות ממומנת על ידי מינהל החינוך. נמצא, בפתקה שצורפה למזכר, כי לבסוף נסיעה זו אושרה ומומנה על ידי האגודה.

## ז. תהליך תקצוב משלחות

1) מדור משלחות ממומן מכספי העירייה, בסך של כ- 400 אלפי ש"ח לשנה. מקורות התקציב של מדור משלחות: מלגות ועדת הנחות, כספי תלמידים ותרומות ייעודיות מחו"ל. תקציב העירייה למדור משלחות לא כולל עלויות העסקת עובדים שמהווה תקציב נפרד.

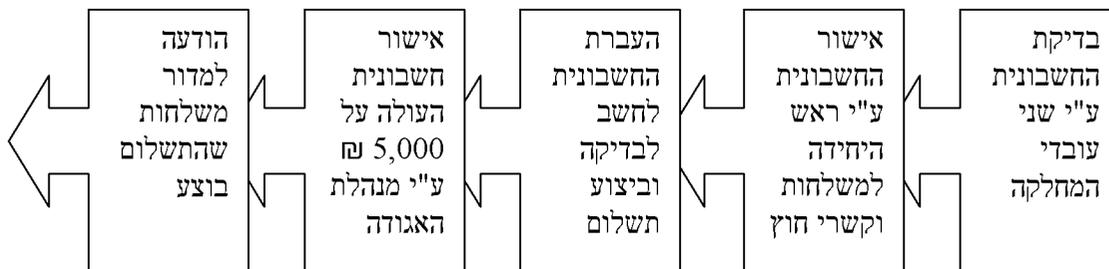
אגף תקציבים מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "העלויות המצויינות למדור משלחות – אינן כוללות עלות העסקת עובדים".

2) עודף תקציבי הנותר מכל משלחת אמור לשמש לאירוח של המשלחת המארחת. בפועל לא נערכה בקרה על יתרות התקציבים השונים לאירוח זה, האם התווספו לתקציב השנה העוקבת או תועלו למטרות חינוכיות אחרות.

אגף תקציבים מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "יש לציין כי תקציב העירייה הרגיל הינו תקציב שנתי ואין אפשרות להעביר משנה לשנה".

3) החל משנת 1999 חלה ירידה בכמות המשלחות הנכנסות ארצה. הכספים שנצברו בגין משלחות שביטלו ולא הגיעו הופרשו בכרטיס מיוחד בהנהלת החשבונות בשם "חוב אירוח". הסכום המוערך הוא כ- 50 אלף דולר.

## ח. תהליך תשלום חשבונות



לביקורת נמסר כי, מדור משלחות לא קיבל מחשב האגודה בחצי שנה האחרונה לפעילותו מידע לגבי ביצוע תשלומים לספקים.

ט. בתגובה לממצאים אלה בדבר פעילות משלחות, מסר יושב ראש האגודה דאז, ששימש גם כראש הוועדה לאישור נסיעות לחו"ל, כי: "כל החלטות בנושא המשלחות נקבעו על ידי וועדת משלחות של מינהל החינוך. האגודה לא קבעה מדיניות בתחום, אלא שימשה צינור כספי בלבד".

**סינמטק**

43. בסינמטק כ – 40 עובדים ששכרם מסתכם לכ – 1,000 אש"ח.
44. תקצוב העירייה לסינמטק הנו כ – 1,300 אש"ח לשנה. מרבית מקורות תקציב פעילות הסינמטק אינם מהעירייה.
45. הביקורת מצאה כי כתוצאה מפעילות הסינמטק נגרמו לאגודה גירעונות תפעוליים. נמסר לביקורת כי הגירעונות נוצרו עקב הפחת הגבוה של הנכסים, יקרי הערך, שנרכשו על ידי הסינמטק. כמו כן, ההפרשות לפיצויים בגין עובדי הסינמטק היו גבוהות והגדילו הגרעון התפעולי.
46. מסוף שנת 2000 עודפי האגודה מימנו הלוואת גישור לסינמטק בסך 200 אש"ח.
47. חברי הנהלת הסינמטק לא קיבלו שכר כלל בעבור עבודתם.
48. פעילות הסינמטק והחלטות בקשר לפעילותו התקבלו על ידי חברי הסינמטק והמנכ"ל.
49. תקציב הסינמטק נקבע בשיתוף עם העירייה והיה בהיקף קבוע כל שנה.
50. עם סיום פעילות האגודה גרעון הסינמטק עמד על כ – 508 אש"ח. עודפי האגודה מימנו גרעון זה.

**בתי ספר בניהול עצמי**

51. כללי
- א. החלטות בקשר לפעילות הבית ספרית התקבלו על ידי ועדת היגוי עירונית בה היו חברים:
- (1) נציגי חינוך מטעם העירייה;
  - (2) נציגי פיקוח מטעם משרד החינוך;
  - (3) רכזת בתי הספר הקהילתיים.
- ב. מעיון במאזן בוחן, בלתי מבוקר, לשנים 2000 ו-2001 עולה כי:
- (1) מחזור ההכנסות וההוצאות מפעילות בתי ספר בניהול עצמי בשנת 2000 היה כ- 27,392 אש"ח וכ-27,409 אש"ח בהתאמה.
  - (2) מחזור ההכנסות וההוצאות מפעילות זו בשנת 2001 היה כ- 53,384 אש"ח וכ- 53,239 אש"ח בהתאמה.
- ג. המעבר לניהול עצמי החל בתחילת שנת 2000.
- ד. תקציב שנתי לבתי הספר נקבע בעירייה אחת לשנה, על בסיס תכנון שנתי שמגיש כל בית ספר לפעילותו.
- ה. האגודה לא הייתה מעורבת כלל בתכנים הבית ספריים ועסקה בעניינים הכספיים בלבד.

- ו. בתי הספר מומנו על ידי הגורמים הבאים:
- (1) הורי התלמידים;
  - (2) עיריית תל אביב - יפו;
  - (3) משרד החינוך – בעבור שתייה ואמבולנס.
- ז. חשב האגודה העביר כספים לבתי הספר, בשני מחזורים, על פי התקציב שנקבע.
- ח. האגודה העסיקה כח אדם עבור בתי הספר באופן שוטף. בית הספר אינו ישות משפטית המאפשרת העסקת כח אדם ולכן הוחלט על שימוש באגודה למטרה זו.
- ט. על פי חוק העסקת עובדים על ידי קבלני כח אדם משנת 1996 נקבע כי "לא יעסוק אדם כקבלן כח אדם אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה: 1) הוא, או המנהל המועסק על ידיו, לפי העניין, הם בעלי ניסיון של לפחות 3 שנים במתן שירותי כח אדם או בניהול כח אדם; 2) הוא המציא ערבות בנקאית או ערובה מתאימה אחרת למילוי חובותיו כלפי עובדיו..." .
- י. האגודה שימשה "מכשיר" להעברת כספי השכר והסוציאליות עבור העובדים בבתי הספר.
- יא. כספי שכר העובדים בבתי הספר הועברו מבתי הספר אל האגודה, אחת לתקופה. האגודה הפיקה תלושי השכר והעבירה הכספים אל העובדים. לצורך מתן שירות זה, גבתה האגודה מבתי הספר תקורה של כ- 4% מתשלומי השכר לעובדים בבתי הספר ומההוצאות העולות על 1,000 ש"ח שנדרשו בחשבונית האגודה.
52. הפרשה לפיצויים בגין עובדי בתי הספר
- א. נתונים כלליים
- (1) הפרשת כספי הפיצויים על ידי האגודה החלה מייד עם תחילת עבודתו של העובד בבית הספר.
  - (2) על פי מדיניות האגודה, עובד זכאי לקבל כספי פיצויים רק לאחר ותק עבודה של שנתיים לפחות, למרות שהוותק הנדרש על פי חוק הינו שנה אחת.
  - (3) כל עובד חדש הוחתם על חוזה ההעסקה עם האגודה שפירט זכויותיו הסוציאליות, ביניהן הפרשת כספי פיצויים.
  - (4) נמסר לביקורת כי היו עובדים מסויימים שכספי הפיצויים גולמו במשכורתם. נמסר לביקורת כי עובדים אלו הוחתמו על חוזה העסקה פרי עטה של האגודה. הביקורת לא הצליחה לאתר חוזים אלה.
- ב. הפרשת כספי פיצויים לעובדי בתי הספר שהועסקו באמצעות האגודה, התנהלה בשתי הדרכים המפורטות להלן. לא נקבעו קריטריונים לסיווג דרך ההפרשה לפיצויים בין העובדים:

- (1) הפרשה חודשית לקופת פיצויים שהתנהלה בחשבון האגודה בבנק הפועלים:
- (א) בגין כל חודש העבירה האגודה סכום השווה ל- 8.333% מסך המשכורת ברוטו, בנוסף לניכוי שאר הזכויות הסוציאליות המקובלות על פי חוק.
  - (ב) סך סכומי הפרשה של כל העובדים הופקדו בקופת הפיצויים בבנק, שהינה קופה כללית ולא שמית.
  - (ג) הסכומים שהופקדו בקופה צברו סכומי ריבית והצמדה.
  - (ד) הסכומים הנצברים ניתנים למשיכה אך ורק לצורך תשלומי פיצויים, ורק עבור עובד שזכאי להם לפי כל התנאים.
- (2) הפרשה המגולמת במשכורת החודשית:
- (א) בגין כל שעת עבודה של עובד, חושב השכר הבסיסי וסכום נוסף בגין פיצויים.
  - (ב) העמסת כספי הפיצויים על כל שעת עבודה נעשתה באופן יחסי למשכורת ברוטו. דהיינו, סך הפרשה החודשית הסתכמה ל- 8.333%, כמקובל.
  - (ג) כספי הפרשה לא הופקדו בקופת פיצויים, אלא שולמו לעובד במסגרת משכורתו החודשית.
  - (ד) בגין פעילות זו ניתנה חוות דעת משפטית באדיבות היועצת המשפטית של האגודה.
  - (ה) כנגד חשיפה לתביעות אפשריות של עובדים, הפקידה האגודה סכום כסף בחשבון הבנק שלה.
  - (ו) על פי חוק פיצויי פיטורין משנת 1963, ספק באם ניתן היה לבצע פעולה זו ולהשאירה לשיקול דעתו של חשב האגודה, אלא באישור שר העבודה או על ידי מי שהוסמך על ידו: "הסכם בין מעביד לבין עובד, שפורש בו שהפיצויים כלולים בשכר העבודה וההסכם אושר על ידי שר העבודה או מי שהוסמך על ידיו לכך, יבוא לעניין הפיצויים במקום הוראות חוק זה ובלבד שאין הסכם קיבוצי החל על המעביד והעובד המחייב תשלום פיצויי פיטורים".
- ג. היווצרות עודפים מכספי הפיצויים
- (1) כספי הפיצויים שהופקדו בקופה הכללית צברו תשואה של ריבית והצמדה וערכם הכולל גדל.



(2) עובדים שעבדו למעלה משנה ופחות משנתיים לא היו זכאים, בהתאם למדיניות האגודה, לכספי הפיצויים ולכן לא דרשו אותם. דהיינו, הכספים נשארו בידי האגודה.

(3) חלקם הגדול של העובדים לא ידע על קיומם של כספים אלה, או על הזכות לקבלם.

(4) חלק מהעובדים דרשו כספי הפיצויים המגיעים להם. למרות זאת, בודדים אכן הצליחו לממש זכותם וזאת רק באמצעות תביעה משפטית.

7. היעדר פניות של בתי הספר לקבלת כספי הפיצויים

(1) הכספים שנותרו בקופת הפיצויים לאחר עזיבתו של העובד, שייכים באופן פורמלי לבתי הספר, שהפקידו אותם.

(2) בתי הספר לא פנו לאגודה לדרוש הכספים שנותרו בגין עובד שלא היה זכאי להם.

(3) האגודה נמנעה מלדווח לבתי הספר על קיומן של זכויות אלה, למרות זכאותם להם.

(4) כספים אלה שנותרו בקופה, הפכו לנכס של האגודה.

(5) כספי העודפים שנצברו בקופת הפיצויים, מוערכים בסך של כ- 200 אש"ח בסוף שנת 2002.

53. שימוש במתקנים עירוניים

א. שימוש במתקן עירוני הינו נפוץ בעיריית תל אביב-יפו. במקרים בהם מדובר במתקנים עירוניים שנמצאים בשטחי בתי הספר בעיר, האישורים והחוזים בלבד היו עוברים דרך האגודה.

ב. מעקב התשלומים והגבייה התנהלו בבתי הספר, ללא התערבות האגודה. רק במקרים בהם היה עיכוב בתשלום, בית הספר היה סוגר המתקן ופונה לאגודה לשם טיפול משפטי באמצעות היועץ המשפטי שלה.

ג. באגודה לא היה נוהל מסודר בנושא זה. לדברי החשב, הסיבה להיעדר נוהל זה טמונה בעובדה שהעירייה אחראית על אישורי ההשכרה ולא האגודה.

ד. נמסר לביקורת מעובדי האגודה כי מנהלי בתי הספר קיבלו היתר מפורש בנוהל רשום כי ניתן להשכיר מבנים בשטח בית ספרם, כאשר ההכנסה נזקפת לבית הספר המשכיר.

ה. אגף נכסי בעירייה ומינהל החינוך בחנו מטרות ההשכרה והחליטו באם הן ראויות. בסופו של תהליך, הבקשה לשימוש במתקן עירוני נדונה בוועדת מתקנים בעירייה.

ו. עם קבלת האישור נשלח פרוטוקול אל מנהל בית הספר, שחתם על חוזה השכירות. מנהל בית הספר היה אחראי גם על החתמת השוכר ותנאי התשלום. בנוסף, היה אמור לשלוח העתק אל האגודה. לדעת הביקורת קיים ספק לגבי כשירות חתימת מנהל בית הספר כצד לחוזה.

ז. ההכנסות משימוש זה הועברו לאגודה ומשם, במלואן, אל בתי הספר.

- ח. לא קיים נוהל לגבי אופן דיווחי בית הספר על גביית התקבולים, שמירתם, הוצאת קבלות והפקדתם באגודה.
- הביקורת לא בדקה אופן התנהלות קבלת הכספים והעברתם על ידי בתי הספר.
- ט. שוכר המתקן היה חייב בביטוח עבור השימוש. החוזה והביטוח היו נערכים על ידי האגודה. נראה כי, לכאורה, במקרים מסוימים לא יידעו את בתי הספר בשימוש הנדון וייתכן כי גם הכספים בגין הפעילות המתבצעת במתקן, לא הועברו אל בתי הספר הזכאים.

#### גביית תקורה מתקציב העירייה

54. האגודה גבתה תקורה קבועה מכספים שהיו נכנסים לקופת האגודה מהעירייה, לפני העברת הכספים למחלקה המסוימת. נמסר לביקורת כי עד כניסתו של החשב האחרון לתפקידו, גבתה האגודה כ – 8% מסך התקציב שהתקבל מהעירייה.
- בתגובה לממצאים אלה, מסר יושב ראש האגודה דאז כי: "נושא גביית התקורה לא נעשה במחירת והוא נועד למימון פעולותיה של האגודה. גביית התקורה נעשתה באמצעות הועד המנהל ווועדת כספים היא זו שקבעה את גובה התקורה".
55. לאחר כניסתו של חשב זה לתפקיד גבתה האגודה כ – 4% מסך התקציב שהתקבל מהעירייה.
56. כספי התקורה שימשו לפעילותה השוטפת של האגודה.
57. בהנהלת החשבונות קיים כרטיס "עמלות ניהול". בכרטיס זה מרוכזות הכנסות האגודה בגין תקורה. סך ההכנסות בגין עמלות ניהול לתקופה 1/2001 – 7/2002 הסתכמו לסך של 1,203 אש"ח.

#### החברה למוסדות חינוך

58. חלק מהפעילויות של המפעל לאמנות ותרבות בוצעו באמצעות החברה למוסדות חינוך, תרבות ושיקום שכונות בתל אביב - יפו מיסודה של הסוכנות היהודית לישראל בע"מ, להלן החברה למוסדות חינוך.
59. החברה למוסדות חינוך אחראית על המתנ"סים בעיר תל אביב - יפו, לפיכך קיימים מקרים בהם המפעל לאמנות ותרבות של האגודה הציג אירועים באולמות השייכים לתחום אחריותה של החברה למוסדות חינוך.
60. במקרים אלו, נוצר ממשק בין האגודה לחברה למוסדות חינוך והתשלום עבור המופעים הנדונים עבר דרך החברה למוסדות חינוך. ניתן לציין כדוגמא, פעילות קמפוס דרום – השכלת מבוגרים, שסובסדה על ידי האגודה. הקמפוס התנהל במתחם בית דני, שנוהל על ידי החברה למוסדות חינוך ולכן העברות הכספים והרישומים החשבונאיים הועברו דרך החברה למוסדות חינוך.



61. כמו כן, במקרים מיוחדים, כגון פסטיבל תל אביב - יפו, רכשה החברה למוסדות חינוך כרטיסים להצגות ומופעים. הכרטיסים נרכשו מהמפיץ האזורי של סל תרבות ובכך נוצרה חבות לאגודה. חוב זה נצבר במשך שנתיים.

62. מרכז השחמט העירוני מסופח לחברה למוסדות חינוך. בעקבות הנחיית היועץ המשפטי של האיגוד הישראלי לשחמט לא ניתן היה להפעיל המרכז דרך החברה למוסדות חינוך אלא דרך עמותה בלבד. בהתאם להחלטת הוועד המנהל סיפחו את המרכז לאגודה. תרומות עבור המרכז לשחמט הועברו אל האגודה על מנת להעבירם לחברה למוסדות חינוך. לא ברור לביקורת מהות העברות אלו ותקינותן. ראוי לציין כי על פי ההסכם הועברו הכספים לחברה למוסדות חינוך ללא גביית עמלה.

### הנהלת החשבונות

63. הנהלת החשבונות באגודה בוצעה על ידי לשכת שירות חיצונית, שממשיכה לספק שירותים אלה גם במסגרת יובל חינוך.

64. נמסר לביקורת כי מנהל החשבונות של האגודה ביצע את מרבית הרישומים בהנהלת החשבונות מבחינה טכנית בלבד.

65. על פי המסמכים בהנהלת החשבונות, ניתן לראות כי חלק נרחב של פעולות היומן בהנהלת החשבונות חסרות אסמכתאות מקור המתעדות ביצוע הפעולות.

66. בבדיקה מדגמית שביצעה הביקורת נמצא כי במשך תקופה של שלושה חודשים שבין יוני לאוגוסט, 2001, אותרו 174 פעולות יומן ללא אסמכתאות מקור בערך כולל של כ- 6,789 אש"ח.

67. כתוצאה מחוסרים אלו לא ניתן לבדוק מהותן של העסקאות שבוצעו בתקופה זו.

68. הביקורת איתרה מזכר מתאריך 2/9/2001 שנכתב על ידי החשב בנושא השכרת חדר עבור 2 עובדות האגודה. מדובר בחדר ברחוב גורדון בתל אביב, השייך לעמותת דלת פתוחה, שהיושב ראש בה הוא מ"מ ראש העיר ויו"ר דירקטוריון האגודה דאז. בקשה זו אושרה בישיבת ועדת כספים מתאריך 9/12/2001 ונקבע שכר דירה חודשי בסך \$500 לחודש. לא נמצא הסבר מספק לפעולה זו במסמכי האגודה.

כתגובה לממצאים אלה, מסר יושב ראש האגודה דאז כי: "אכן מדובר בסיפור נכון. החדרים הושכרו לעובדות האגודה משום שעלה צורך בשטח רחב יותר לשם ביצוע פעילות משרדית".



## ניתוח דוחות כספיים לשנת 2001

69. ניתוח דוח רווח והפסד

א. הכנסות מפעילות האגודה, ביחס למחזור הפעילות, קטנו בכ- 13% בהשוואה לשנת 2000.

ב. ביאור 11 לדוחות הכספיים מפרט סעיפי ההכנסות מפעילות. ניתן לראות כי חל שינוי ביחס הסעיפים כדלהלן (בהשוואה לשנת 2000):

(1) קיטון של כ- 4% בהכנסות המפעל לאמנות ותרבות;

(2) קיטון של כ- 5% בהכנסות הסינמטק;

(3) גידול של כ- 14% בהכנסות הניהול העצמי;

(4) קיטון של כ- 5% בהכנסות בתי הספר הקהילתיים.

ג. הקצבות העמותה, שעיקרן מתקבל מעיריית תל אביב - יפו, גדלו ביחס למחזור הפעילות בכ- 10% בהשוואה לשנה הקודמת.

ד. ביאור 12 לדוחות הכספיים מפרט סעיפי ההקצבות. ניתן לראות כי חל שינוי ביחס הסעיפים כמפורט להלן (בהשוואה לשנת 2000):

(1) קיטון של כ- 3% בהקצבות המפעל לאמנות ותרבות;

(2) קיטון של כ- 2% בהקצבות הסינמטק;

(3) קיטון של כ- 6% בהקצבות השמת כח אדם;

(4) גידול של כ- 13% בהקצבות בתי ספר בניהול עצמי.

ה. מהממצאים עולה כי מסך מחזור הפעילות של האגודה ישנו גידול יחסי של ההקצבות לעומת ההכנסות העצמיות.

ו. חל גידול של כ- 5% בהוצאות הישירות ביחס לעלות הפעילות, לעומת השנה הקודמת.

ז. חל קיטון של כ- 4% בהוצאות השכר ביחס לעלות הפעילות, לעומת השנה הקודמת.

ח. בביאורים 15 ו-16 לדוחות הכספיים ניתן לראות כי שינויים אלו חלו בעקבות הכניסה לניהול העצמי.

ט. מהממצאים עולה כי ישנו גידול יחסי בהוצאות הישירות בגין הניהול העצמי מאשר הגידול בהוצאות השכר.

י. בסעיפי ההוצאות הנוספות בדוח זה לא חלו שינויים מהותיים, לעומת השנה הקודמת.

70. ניתוח המאזן

א. סעיף המזומנים ושווה מזומנים קטן בכ- 7% לעומת השנה הקודמת.

ב. ביאור 3 לדוחות הכספיים מפרט שינויים בסעיפי המזומנים כדלהלן:

(1) חשבונות בשקלים גדלו בכ- 50%;

- (2) פקדונות לזמן קצר קטנו בכ- 50%.
- (א) הממצאים מצביעים על קיטון בנזילות הכספית של האגודה. כמו כן, ניתן לראות שינוי באפיקי השקעת הכספים ומעבר מפקדונות למזומן.
- (ב) בנוסף, על פי ביאור 3 ניתן לראות כי הגידול במזומנים נובע ברובו מהניהול העצמי.
- ג. סעיף הלקוחות גדל בכ- 6% לעומת השנה הקודמת.
- ד. ביאור 5 לדוחות הכספיים מפרט שינויים בסעיפי הלקוחות כדלהלן:
- (1) קיטון של כ- 56% בחובות פתוחים;
- (2) גידול של כ- 56% במסורים לגבייה.
- ה. מהממצאים עולה כי מרבית החובות הפתוחים, ביחס לסעיף הלקוחות נגבו בשנה זו וסווגו תחת שיקים לגבייה. עם זאת, גידול בלקוחות במקרה זה, במקביל לקיטון בסעיף המזומנים שפורט בסעיפים 1 – 4, אינו מציג מצב של גידול בפעילות האגודה, אלא מצב של גידול באשראי שניתן ללקוחות.
- ו. בשאר סעיפי הרכוש השוטף והרכוש הקבוע לא חלו שינויים מהותיים.
- ז. בסעיפי ההתחייבויות השוטפות ישנם מספר שינויים כמפורט להלן:
- (1) סעיף אשראי מתאגידים בנקאיים נמחק מדוח זה ומהווה קיטון של כ- 2%;
- (2) גידול של כ- 2% בעובדים ובהתחייבויות בשל שכר;
- (3) גידול של כ- 8% בזכאים וביתרות זכות;
- (4) קיטון של כ- 10% בהכנסות מראש.
- ח. ביאור 8 לדוחות הכספיים מפרט שינוי בסעיפי הספקים כדלהלן:
- (1) גידול של כ- 41% בהקצבות לשלם;
- (2) קיטון של כ- 23% בהוצאות לשלם;
- (3) קיטון של כ- 18% בהפרשה לאירוח משלחות לחו"ל.
- ט. הגידול בעובדים ובהתחייבויות בשל שכר מוסבר בביאור 7 לדוחות הכספיים בגידול של העתודה לחופשה ולהבראה בסך של 211 אלפי ש"ח. ייתכן כי עקב הגידול במספר בתי הספר שנכנסו לניהול העצמי היה צורך להגדיל עתודה זו בגין עובדים נוספים שנכנסו למערכת.
- י. הממצאים הנוספים מצביעים על כך שהאגודה מאבדת מנזילותה ומהאשראים שקיבלה מהבנקים עד ליום החתימה על דוחות אלו. כתוצאה מכך וכתוצאה מהגידול בהקצבות לשלם והקיטון בהכנסות מראש סעיף הספקים גדל.

יא. היחס השוטף של האגודה הינו 1.33. יחס זה חושב על ידי חלוקת הנכסים השוטפים בהתחייבויות השוטפות. ממצא זה מעיד כי ליום המאזן ניתן היה לפרוע התחייבויותיה השוטפות של האגודה על ידי מימוש נכסים נזילים.

71. ניתוח דוח תזרים מזומנים

- א. תזרים המזומנים מפעילות שוטפת קטן בכ- 80%.
- ב. ממצא זה מאפיין שלבי נסיגה בתזרים המזומנים מפעילות שוטפת של האגודה ביחס לשנים קודמות.
- ג. תזרים המזומנים מפעילות השקעה קטן בכ- 100%, עקב השקעה ברכוש קבוע. השקעה זו מאפיינת, כפי הנראה, את הגידול במספר בתי הספר שנכנסו לניהול עצמי.
- ד. תזרים המזומנים מפעילות מימון קטן בכ- 100%, עקב פירעון אשראי מתאגידים בנקאיים.

## פרק ב – סיום פעילות האגודה למפעלי תרבות ונוער

72. במחצית השנייה של שנת 2002 הוחלט על ידי הנהלת העירייה להעביר את הפעילויות שהיו בסמכות האגודה למסגרות אחרות.

73. להלן הפעילויות שהועברו מהאגודה למסגרות אחרות:

- א. תוכנית הניהול העצמי בבתי הספר.
- ב. המפעל לאמנות לעם ולתרבות/סל תרבות.
- ג. חילופי משלחות.

74. הסינמטק נותר באחריותה המלאה והבלעדית של האגודה למפעלי תרבות.

75. תוכנית הניהול העצמי הועברה לסמכותה הבלעדית של חברה עירונית חדשה, 'יובל חינוך', שהוקמה, בין היתר, למטרה זו. פעילות המפעל לאמנות לעם ולתרבות/סל תרבות הועברה בתחילה גם היא למסגרת 'יובל חינוך'. נכון למועד איסוף הממצאים נותרה פעילות זו בחברה רק במסגרת בתי הספר. יתר הפעילויות שהיו קיימות באגודה אינן קיימות עוד.

76. תחום משלחות לא הועבר לסמכותה המלאה והבלעדית של 'יובל חינוך' כפי שסוכם. תאריכי היעד להעברה ל'יובל חינוך' היו: 1 בספטמבר 2002, 1 בדצמבר 2002 ו- 1 בינואר 2003. נמסר לביקורת, כי חלק מפעילות המשלחות נותר בסמכות היחידה לקשרי חוץ בעירייה, ומדור משלחות הועבר באופן זמני למינהל החינוך תחת פיקוחו הישיר של מנהל המינהל.

## 77. עודפים שנותרו באגודה

א. עם ההכרזה על סיום פעולתה של האגודה נותרו בקופתה עודפי מזומנים בסך של כ- 1.8 מ"ש"ח.

ב. קיימים מספר מקורות, לכאורה, ליצירתם של עודפים אלו כדלהלן:

- 1) גביית התקורה מתקציבי כל המחלקות.
- 2) כספי משלחות מתארחות שנותרו באגודה בשל משלחות שלא הגיעו לארץ, בין היתר, עקב המצב הביטחוני.
- 3) מעובדי האגודה נמסר לביקורת כי היו מקרים בהם הצטרף חבר אגודה או עירייה אל משלחת כלשהי. גבו מחבר זה סכום כסף שנקבע כסמלי להצטרפות למשלחת. במקביל, המארחים בחו"ל מימנו אף הם פעילותה של המשלחת היוצאת מהארץ. עובדה זו יצרה עודפים בקופת האגודה.
- 4) רווחים ממכירת הצגות, במסגרת סל תרבות, שנוצרו ממכירת כרטיסים.
- 5) הכנסת מספר אנשים להצגה, הגבוה ממספר האנשים המקורי שאמור היה להיות נוכח בהצגה.
- 6) פעילות עצמאית של הסינמטק, בתקופה מסויימת, שגרפה רווחים.
- 7) הרצאות רווחיות וסמינריונים במסגרת פעילות דתית.
- 8) כספי פיצויים כמפורט לעיל.

ג. הביקורת איתרה מספר נתיבים, אליהם זרמו כספי העודפים עם סיום פעילותה כדלהלן:

- 1) עם סיום פעילותה של האגודה הועברו סך של 608 אש"ח לסינמטק, על מנת לכסות את גירעונותיו. נמסר לביקורת כי פעולה זו אושרה על ידי מנכ"ל העירייה והנהלת האגודה.
- 2) כיסוי גרעון סל תרבות בסך 296 אש"ח בשנת 2002. החלטה זו נקבעה על ידי הסמנכ"ל לתכנון, בישיבה שהתקיימה בתאריך 29/12/2002.
- 3) הקצאת 50 אלפי דולר לקרן סגורה לטובת מדור משלחות. על פי החלטת הסמנכ"ל לתכנון, הכסף לא יועבר ל'יובל חינוך' ויגוהל כמשק סגור. בהמשך העבירו קרן זו לקופת העירייה שהעבירה בתמורה מכתב שיפוי לאגודה בגין משלחות היסטוריות.
- 4) חשב האגודה מסר לביקורת כי קיימים מקרים בהם אחת לתקופה נתקבלה דרישה מאחד המדורים להשתמש בכספי עודפים למטרה מסויימת, עקב מחסור בכספים. צויינה דוגמא משנת 2001 בה אושר למדור משלחות להשתמש בכספי העודפים על מנת לעבוד עם תוכנת מחשב חדשה במדור. דוגמא נוספת ניתנה מפסטיבל תל אביב

- יפו בשנת 2001, בה מנהל אגף תרבות דאז ביקש להשתמש בכספי העודפים על מנת להגדיל סבסוד לשכונות.

(5) הביקורת איתרה בפרוטוקול אסיפה כללית מתאריך 10/9/2002, כי הוחלט לשמור כספי העודפים באגודה, בנוסף לכספי הרזרבות של קופת הפיצויים, לצורך תביעות פיצויים עתידיים.

78. בפרוטוקול ישיבה בראשות סמנכ"ל לתכנון מתאריך 29/12/2002 צויין כי לבתי הספר חובות פתוחים בסך 204 אש"ח, בגין הוצאות עודפות של בתי הספר ששולמו על ידי האגודה ותשלומים ספציפיים נוספים. נמסר לביקורת מהנהלת החשבונות כי האגודה גבתה חוב זה בשנת 2003.

## פרק ג – המעבר ליובל חינוך

79. באוגוסט 2002 החלה 'יובל חינוך' (להלן: החברה) את פעילותה.

80. על מנת ליצור מעבר חלק של פעילויות האגודה למפעלי תרבות לחברה, טיפלו העירייה והאגודה במספר תחומים מרכזיים:

א. בניית תקציב החברה, וקביעת תחומים ותקציבים שיועברו אליה.

ב. קבלת החלטות בעניין העסקת כוח אדם, בשיתוף עם אגף משאבי אנוש בעירייה והיועץ המשפטי לעירייה.

ג. המבנה המשפטי של החברה, עקרונות היסוד וטיפול באישורי משרד הפנים.

ד. הקמה פיזית של המבנה בו תשכון החברה.

ה. הפעלה של פרום דירקטוריון החברה הראשון בתחילת יוני 2002.

81. לביקורת נמסר כי למרות שהוטלה על האגודה המשימה להקים את החברה, היו גופים אחרים בעירייה (מינהל הכספים, השירות המשפטי, מינהל החינוך, לשכת התאגידים העירונית, סמנכ"ל העירייה לתכנון) מעורבים בהקמה ללא תיאום ביניהם, ללא גיבוש תוכנית מערכתית כוללת ולוח זמנים להקמה. כתוצאה מכך נוצר מצב בו:

א. החברה פועלת, נכון למועד עריכת הביקורת, ללא הסכם התקשרות בינה לבין העירייה, אלא על פי התקנון שלה, כאשר הסכם אמור להגדיר, לקבוע ולעגן באופן גורף את מסגרת ההתחייבות והאחריות של החברה מול האחריות וההתחייבות של העירייה. לביקורת נמסר, כי הסכם המסגרת מתעכב בעיקר בגלל אי הסכמה של אנשי החשבונות במינהל הכספים לגבי מספר סעיפים בהסכם, ובשל קצב העבודה האיטי של השירות המשפטי. מנהל לשכת התאגידים דיווחה כי ההסכם יחתם עד סוף שנת 2003, ואילו מנכ"ל החברה מסר לביקורת כי ההסכם יחתם בספטמבר 2003.

בתגובה לממצאים אלה, מסר חשב ומנהל מחלקת כספים במינהל החינוך כי: "אי ההסכמות (כהגדרתן בטיזת הממצאים), במידה וקיימות, נוגעות לכל הגורמים העירוניים הרלוונטים, המעורבים בבחינת ההסכם, ולא רק לאגף החשבונות. יתרה מכך, את אי ההסכמות וההכרח ללבן, יש לקשור, בעיקר לעבודה המקצועית והאחראית המושקעת לשם השגת תוצר איכותי כמתבקש."

ב. החברה פועלת ללא מערכות מידע וכספים הולמות, דבר המקשה על ביצוע בקרה ומעקב תקציבי, על הוצאת דו"חות כספיים, ועל הניהול השוטף של פעילויות החברה והפרוייקטים.

ג. תשלומי שכר לעובדים עד תחילת שנת 2003 לא היו סדירים. דווח לביקורת כי נוצר גירעון של 150 אש"ח בשנת הכספים 2002 כתוצאה מתשלומי שכר ביתר לעובדים.

82. להלן הפעילויות שהועברו למסגרת החברה:

א. תוכנית הניהול העצמי בבתי הספר - כאמור הועברה במלואה לסמכות החברה.  
ב. המפעל לאמנות לעם ולתרבות/סל תרבות - בתחילת דרכה של החברה היה ניסיון ליישם פעילויות של סל תרבות במסגרת בתי הספר ובשכונות, כפי שהתנהלו במסגרת האגודה בעבר. המעבר לחברה יצר מספר בעיות בעיקר בתחום סל תרבות:

(1) הביקורת מצאה כי למרות שקיימת הגדרה מבנית ברורה של סל תרבות בחברה, עדיין יש חוסר בהירות לגבי ניהול התחום. סל תרבות הוגדר כפרוייקט בחברה, הפרוייקט מנוהל תקציבית ומינהלית על ידי מנכ"ל החברה, ומקצועית על ידי אגף תרבות במינהל החינוך. תחומי סל תרבות הועברו רק ביוני 2003 לתחומי הטיפול של החברה, ועובדי סל תרבות הוגדרו אז כעובדי החברה.

(2) עד למעבר למשרדי החברה, בוצע המעקב על תשלומים באמצעות תוכנת 'מעו' בעירייה. עם המעבר למשרדים החדשים, הובטח קישור מקוון למערכת בעירייה. תוכנית זו לא בוצעה במלואה. עובדות המחלקה נדרשות לגשת לעירייה ולהזין נתונים במערכת, אחת לכמה שבועות, מצב הגורם לעיכוב תשלומים, או הפקדות של תשלומים. העדר נגישות למערכת מונע מעקב תקין אחר ביצוע התשלומים.

(3) בנוסף לסרבול שנוצר עקב אי התקנה של תוכנת 'מעו', נוספו ל-3 רכזות סל תרבות תחומי אחריות נוספים עקב קיצוצים במספר העובדים, כולל תכנון שנתי של הסל, מו"מ על מחירים, הפקת חשבוניות, נוכחות בכל הצגה פעמיים ביום (ביסודיים), נוכחות בכל הצגה חדשה (בתיכוניים) וארגון כנס פתיחת שנה. לביקורת נמסר על ידי עובדי החברה על תחושת תסכול הנובעת מחוסר יעילות ומסרבול המערכת, הגורמים לעבודה רבה מעבר לשעות העבודה השגרתיות.

- 4) בתקופת המעבר בין הגופים מימנה החברה חלק מפעילות סל תרבות שעדיין השתייכה לאגודה. מלוא המימון היה בגין הצגות שקנתה האגודה לתושבי העיר תל אביב - יפו בסך של 24 אש"ח. האגודה החזירה לחברה עבור כיסוי הוצאות אלה סך של 2 אש"ח בלבד, וכיום נותר חוב של האגודה לחברה בסך של 22 אש"ח.
- ג. אחת ממטרות הקמת החברה, היתה לבצע את מדיניות העירייה בנוגע למתן שירותי סל תרבות לשכונות. אולם על פי הדיווחים שהועברו לביקורת - ניהול הפעילות בשכונות כשל. באפריל 2003 הופסקה הפעילות במסגרת החברה, והועברה לניהול ופיקוח של מינהל החינוך.
83. חילופי משלחות
- בפועל, עד למועד כתיבת דוח הביקורת, לא הוסדר ארגונית מעמדה של היחידה. תחום המשלחות אינו קיים במתכונתו הקודמת באגודה, אלא מפוצל בין גורמים שונים בעירייה ובעיקר, בין מדור משלחות, בכפיפות ישירה למנהל מינהל החינוך, ובין היחידה לקשרי חוץ, בכפיפות ישירה לסגן ראש העירייה.
84. הפרדה בין המערכת העירונית לחברה:
- א. כתוצאה מהמעבר לחברה, עלה הצורך לערוך הפרדה תעסוקתית ברורה בין המערכת העירונית לעובדי החברה. לשם כך הוגדרו עובדי האגודה לשעבר כעובדי החברה בלבד, והוחתמו על חוזה העסקה חדשים במשרדי החברה.
- ב. ההפרדה בין המערכת העירונית לחברה באה לידי ביטוי גם בהתנהלות האדמיניסטרטיבית, לדוגמא, חשבונות הממוענים לחברה ולא לעירייה, קיום פגישות עם גורמים מבתי הספר במשרדי החברה ולא בעירייה, וכד'.
85. חלק מכספי העודפים שנותרו באגודה, בסך של 107 אש"ח, הושקעו להצטיידות החברה. הסכום נרשם בספרי האגודה כתמיכת האגודה בחברה לצורך הקמתה.
86. בתקופה שבין חודש אוגוסט לנובמבר בשנת 2002, שימש חשב האגודה לשעבר, כחשב החברה. בחודש נובמבר, שנת 2002, מונה במקומו סמנכ"ל כספים לחברה.
- במהלך חילופי התפקידים הסתבר כי כספי תרומות עבור האגודה התקבלו ונרשמו בספרי האגודה על מנת להעבירם בהמשך לבתי הספר. בפועל, הכספים הועברו על ידי חשב האגודה לבתי הספר מקופת החברה ולא מקופת האגודה, כנדרש.
87. לבתי הספר נוצר חוב מס בגין "הוצאות עודפות". נמסר לביקורת כי החוב נאמד בסך של כ- 204 אש"ח. נתקבלה החלטה כי האגודה תשלם הוצאות אלו ובתי הספר יחזירו לה הכספים. בפועל, החברה היא זו שגבתה כספים אלו ולכן קיים חוב מהחברה לאגודה שעדיין לא נגבה.

## פרק ד' - יובל חינוך

### כללי

88. יובל חינוך הינה חברה עירונית (להלן – החברה) שהוקמה על ידי עיריית תל אביב - יפו באוגוסט, 2002. החברה הינה יישות משפטית נפרדת מהעירייה שנועדה לספק שירותי ניהול לפרוייקטים עבור העירייה, כולל: הקצאת משאבים, הפעלת הפרוייקט, פיקוח כספי, תשלומים לספקים, התקשרויות עם ספקים ועריכת מכרזים בכל הנוגע לתחומים שבאחריותה.

89. להלן בעלי מניות החברה:

- א. עיריית תל אביב - יפו – המחזיקה ב- 10,000 ממניות החברה;
- ב. 8 נושאי תפקידים בעירייה המחזיקים כל אחד מניה אחת של החברה, כדלקמן: ראש העירייה; מנכ"ל העירייה; סמנכ"ל העירייה לתכנון; סמנכ"ל משאבי אנוש בעירייה; גזבר העירייה; מנהל מינהל החינוך בעירייה; היועץ המשפטי לעירייה; מנהל לשכת התאגידים בעירייה.

90. החברה הוקמה באוגוסט 2002 במטרה:

- א. לספק מענה למחסור הקיים בבתי הספר בעיר תל אביב - יפו בכלים, יכולת והכשרה בתחום הניהול העצמי.
- ב. לייצג את בתי הספר בחתימה על חוזים (כדוגמת השכרת מבנים מעבר לשעות הפעילות הרגילות של ביה"ס), עבודה מול רשויות המס וכו'.
- ג. לאפשר לעיריית תל אביב - יפו לספק מענה מהיר ויעיל, באמצעות פרויקטים שינוהלו בשיטות, בתהליכים ובאמצעים לא עירוניים.

91. חלוקת העבודה בין מינהל החינוך בעירייה לבין החברה מתבצעת כך, שמינהל החינוך קובע מדיניות, מציב פרויקטים ומסגרת תקציבית, ומעביר לחברה לתפעול. החברה מבצעת את הוראות מינהל החינוך בעירייה ופועלת על פי הנחיותיו.

92. נכון למועד עריכת הביקורת, לא קיים חוזה חתום בין החברה לבין העירייה המגדיר תפקידה של החברה, העברת הסמכויות מהאגודה למפעלי תרבות וחינוך לחברה, נקודות ממשק, הגדרת תפקידים ונוהלי עבודה. אי חתימה על חוזה בין החברה לבין העירייה, מעוררת תמיהה לפיה לא ברור על סמך מה נקבעים הנהלים ותהליכי העבודה, תחומי האחריות וחלוקת הסמכויות בין החברה והעירייה, הקצאות תקציבים, פיקוח ובקרה על ניהול התקציב וכד'.

אגף החשבונות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "יחסי הגומלין שבין העירייה ליובל חינוך בכל התחומים בהם נקב המבקר, מתבצעים מחוקף הבנות והסכמות הדדיות, בין גורמי העירייה לחברה וזאת בהתאמה למיסמכי הקמת התאגיד, אישור ועדת הכספים המועצה וכד'.



הבנות אלה יוחסי הגומלין הנגזרים מהן כמצויין לעיל, מהוות למעשה את הבסיס להגדרת החוזה, ולא להיפך."

93. להלן רשימת הפרוייקטים המבוצעים על ידי החברה (נכון לתקופת איסוף הממצאים):

סוג הפרוייקט	מספר הפרוייקטים	היחידה בעירייה עברה מבוצע הפרוייקט
בתי ספר בניהול עצמי	72	מינהל החינוך
גני ילדים	7	מינהל החינוך
תקציבים עירוניים נוספים לחינוך בחטיבות ביניים ובחינוך על יסודי	22	מינהל החינוך
פנימיות	6	מינהל החינוך
מיחשוב בתי ספר (אסיסטנטים)	18	מינהל החינוך
סל תרבות	1	מינהל החינוך
תגבור, העשרה וטיפוח ילדים ונוער	8	מינהל החינוך
שיקום שכונות בבתי ספר יסודיים	14	מינהל החינוך
שירותים פסיכולוגיים	3	מינהל החינוך
מלווים בהסעות	1	מינהל החינוך
הוראה משקמת	1	מינהל החינוך
אומץ (הוראה מיוחדת בעל יסודי)	1	מינהל החינוך
עמיתים – מניעת השימוש בסמים	1	מינהל החינוך
רווחה לנפגעי טראומה (הגוינט)	1	מינהל החינוך
לווין יהודי ערבי (קרן אברהם)	1	מינהל החינוך
עמותת צבע	1	מינהל החינוך
שיקום ורווחה	11	מינהל השירותים החברתיים
מרפאת מתבגרים	1	מינהל השירותים החברתיים
מציל"ה	1	מינהל השירותים החברתיים
איכות הסביבה	2	הרשות לאיכות הסביבה
גש"מים	1	אגף מיחשוב ומערכות מידע
סה"כ	174	

מתוך 174 פרוייקטים המפורטים: 158 פרוייקטים מבוצעים עבור מינהל החינוך, 13 פרוייקטים עבור מינהל השירותים החברתיים, 2 פרוייקטים עבור הרשות לאיכות הסביבה ופרוייקט אחד עבור אגף המיחשוב.

94. תחומי הפעילות של החברה במסגרת בתי הספר:

- א. קיום קשר רציף מול רשויות המס;
- ב. עזרה במתן הדרכות;
- ג. הטמעה וביקורת של הפעילויות הכספיות;
- ד. ביצוע פרוייקטים מיוחדים;

- ה. קליטה ותשלום שכר לעובדים במסגרת יום לימודים ארוך בבתי הספר.
95. עובדי החברה המועסקים באופן שוטף בחברה אינם עובדי עירייה, ללא יוצא מן הכלל.
96. מקורות המימון של החברה הינם:
- הורי התלמידים;
  - עיריית תל אביב - יפו;
  - משרד החינוך - מזרים כספים לחברה שלא באופן ישיר אלא באמצעות עיריית תל אביב - יפו;
  - תרומות.
- אגף החשבונות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "מקורות המימון של החברה, אינם כוללים את משרד החינוך, המועברים ישירות לרשות.
- עיריית ת"א מצידה, מעמידה לרשות החברה תקציבי הפעלה, שבחלקם ממומנים גם מהשתתפות ממשלתית".
97. החברה גובה כ- 4% תקורה מסך הוצאות השכר המשולמות לעובדי בתי הספר. מדובר בעמלה תמורת שירותי העסקה. הסכומים נרשמים בהנהלת החשבונות של החברה תחת השם "עמלת ניהול יובל חינוך".
98. 95% מכלל תקציב החברה, המסתכם לסך של כ-200 מ"ש"ח, מוקצים לפעילויות המבוצעות עבור מינהל החינוך. רק 5% מתוך תקציב החברה מועבר לפעילות היחידות השונות בעירייה כמפורט לעיל.
- אגף החשבונות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "הסכום המתייחס לתקציב החברה בסך 200 מיליון ש"ח, משקף את סה"כ מחזור פעילותה של החברה, לרבות הפעילות הבית ספרית שאינה ממומנת מכספי העירייה, אלא מגביית הורים. חלק העירייה בתקציב זה מגיע לכדי 120-130 מיליון ש"ח לשנה בלבד".
- אגף תקציבים מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "דו"ח הביקורת נערך בשנת 2002, התייחסות אגף החשבונות היא לנתוני 2003/4".

## חזון

99. על פי תוכנית העבודה לשנת 2003 הוגדר החזון של החברה: "לשרת את מערכת החינוך ומערכות עירוניות נוספות על פי צורכיהם ביזום והפעלת פרויקטים. לעודד ולתמוך במוסדות החינוך לניהול עצמי על ידי יעוץ, ליווי ובקרה תוך מתן השירותים הניהוליים והמשפטיים הנדרשים. ליעל ולחסוך במשאבים הציבוריים על ידי איגום משאבים והקמת עלויות ביצוע. לנגיס מקורות כספיים חיצוניים תוך רתימת הקהילה העסקית למעורבות חינוכית חברתית".



## מטרות החברה

100. בתוכנית העבודה לשנת 2003 הוגדרו מטרות אופרטיביות:
- מתן שירותי ניהול, תיקצוב ובקרה כספית ל-72 בתי ספר בניהול העצמי.
  - ביצוע השכרות, רכש, אחזקה, ניקיון ושיפוצים על פי דרישות מינהל החינוך ובתי הספר.
  - הפעלת פרויקטים בתחום תגבור לימודי העשרה למוסדות החינוך בהיקף של 45 מש"ח.
  - הפעלת סל תרבות ל-300 כתות גן ולכ-90 בתי ספר יסודיים ועל יסודיים.
  - עידוד הקהילה בשכונות לצריכה של מופעי תרבות איכותיים.
  - גיוס מקורות כספיים חיצוניים לבתי הספר ולמערכת החינוך על ידי פרסום חוצות ושיווק חומרי למידה.
  - רתמת הקהילה העסקית למעורבות חברתית חינוכית בפרוייקטים של מינהל החינוך בשכונות.
  - מתן שירותים פרויקטליים לאגף המיחשוב ולאגפים נוספים בעירייה.
101. להלן דוח ביצוע חצי שנתי לתקופה ינואר – יוני 2003 של תוכנית העבודה, כפי שדווח על ידי החברה:

תחומים	יעדים מרכזיים	סטטוס משימה	הערות
ניהול עצמי	72 בתי ספר בניהול העצמי ינוהלו כספית בצורה תקינה	משימה שוטפת	
ניהול עצמי	ביצוע השכרות, רכש, אחזקה ניקיון ושיפוצים לפי דרישות מינהל החינוך, התרבות והספורט	בוצע	השכרות בתי"ס בהיקף של כ-2.5 מיליון ₪. הוזלת עלויות הניקיון בבתי"ס עם קבלנים בכמיליון ₪. ביצוע עבודות שיפוץ בבתי"ס. שיפוץ מהיר, זול ולשביעות רצון מלאה של בתי הספר. הזנה – חסכון של כמיליון ₪ בשנה.

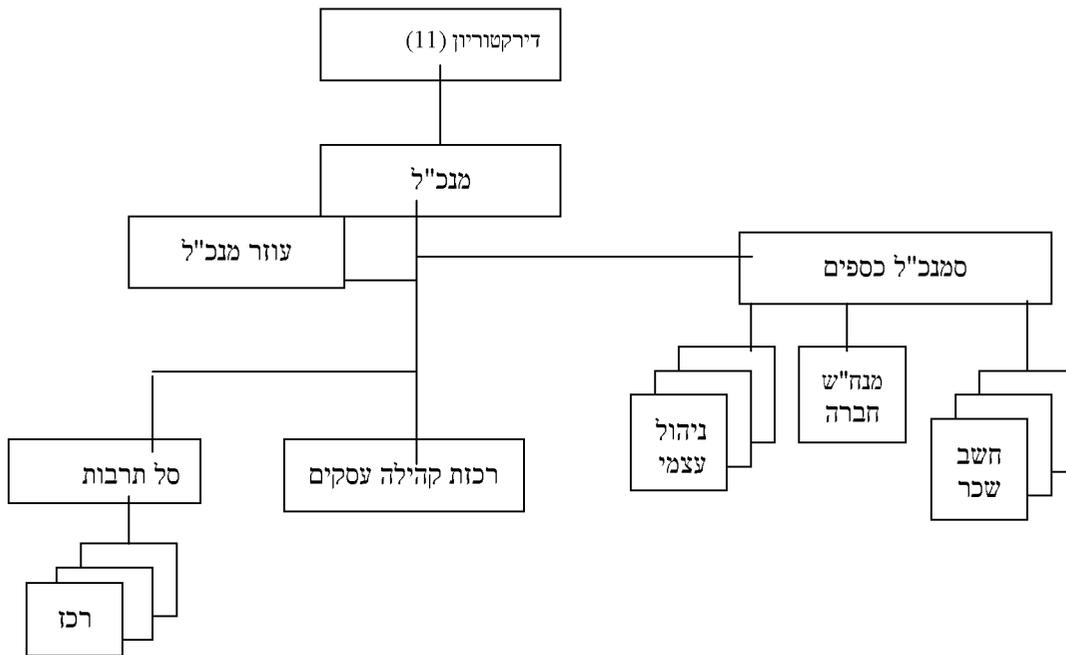


תחומים	יעדים מרכזיים	סטטוס משימה	הערות
	העברת מוסדות נוספים	בוצע חלקית	הכנות להעברת הייחודיים מ – 1.9.2003. הכנות להעברת החוות החקלאיות מ – 1.2004. הכנות להעברת פנימיות מ- 1.2004
	העברת פעילויות נוספות לתאגיד בשנת הלימודים תשס"ד	בוצע חלקית	מועדוניית גן – הכנות לקליטה ב – 1.9.2003. מלווים בהסעות. מוסדות קידום נוער – טרם נתקבלה החלטה.
צריכת תרבות איכותית	ביצוע סל תרבות ב – 223 כיתות גן כ- 7,000 תלמידים. בבתי הספר היסודיים בהשתתפות – 19,000 תלמידים. בבתי הספר העל יסודיים השתתפות כ – 13,000 תלמידים	בוצע	בוצעו התקשרויות עם תיאטראות, ארגון הסל, הכנת התלמידים וכו'. כל התלמידים יקבלו את מלוא מכסת המופעים שבסל. עמידה במסגרת התקציב המקוצץ.
	ביצוע מפעל המנויים בשכונות. גידול ב – 10% במספר המשתתפים מ – 2002.	לא בוצע	לא בוצע בשל הקפאת הנושא וקיצוץ האנשים שעסקו במלאכה בעבר.
גיוס מקורות כספיים היצוניים	מיליון ש"ח יגויסו ממיזמים ותרומות	בוצע	נוצר קשר עם קרנות, תורמים והקהילה העסקית. פרוייקטים הינכיים מופעלים וממומנים על ידי חברות עסקיות.



תחומים	יעדים מרכזיים	סטטוס משימה	הערות
מיחשוב	הפעלת 10 נש"מים בתחומי המיחשוב השונים	בוצע	עד לחודש יוני נקלטו 30 עובדים בעלות חודשית של 464,000 ש.ח. היסכון ניכר לעירייה בהשוואה להפעלה במתכונת הקודמת. רמת שביעות רצון גבוהה של אגף המיחשוב.
	שיווק תוכנות ופיתוחים של אגף המיחשוב בהיקף של 300 אש"ח	לא בוצע	טרם אושר לטיפול.

102. מבנה ארגוני



**הדירקטוריון**

103. מורכב מ-11 חברים (המספר המקסימלי המותר על פי נוהל מינוי דירקטורים), וכולל שלושה חברי מועצה, ארבעה עובדי עירייה וארבעה נציגי ציבור. על פי נוהל המינוי, מועצת העיר ממנה את הדירקטורים לקדנציה בת 3 שנים או מועד הבחירות, המוקדם מביניהם. עובדי עירייה ונציגי ציבור עוברים בדיקת צוות כשירות להתאמתם לתפקיד.

חברי הדירקטוריון של החברה נכון לספטמבר 2003 היו:

א. חברי המועצה:

- 1) יושב ראש הדירקטוריון - מחזיק תיק החינוך בעירייה שמונה על ידי ראש העירייה
- 2) מחזיק תיק התרבות בעירייה
- 3) ממלא מקום ראש העירייה

ב. עובדי העירייה:

- 1) מנהל מינהל החינוך
- 2) סמנכ"ל משאבי אנוש
- 3) מנהל מחלקת תכנון תקציבים באגף התקציבים
- 4) מנהל המרכז למחקר כלכלי

ג. 4 נציגי ציבור.

**מוסדות וגופים המסייעים לחברה בניהול, פיקוח ובקרה של הפעלת הניהול העצמי**

**בבתי"ס**

104. פיקוח תקציבי וחשבונאי:

א. המחלקה לשירותים מינהליים במינהל החינוך פועלת באמצעות מפקחות, המבקרות בבית הספר ומסייעות למזכירות ומפקחות על ניהול קופה, התאמות בנק והקלדה נכונה של הנתונים.

ב. ר"ח חיצוני של החברה ששימש גם כרואה חשבון חיצוני של האגודה.

ג. ביקורת פנים באמצעות משרד רואה חשבון חיצוני.

ד. לשכת התאגידים העירונית באמצעות קבלת תוכנית העבודה והתקציב בתחילת שנת הכספים ודו"חות כספיים שנתיים בתום שנת הכספים, ובאמצעות השתתפות בישיבות הדירקטוריון.



הערת הביקורת: לדעת הביקורת אמצעי הפיקוח והבקרה בפעילות השוטפת אינם מספקים בהתחשב בנפח הפעילות הכספית.

105. פיקוח פדגוגי:

- א. מבוצע על ידי מחלקות ייעודיות באגף החינוך. מחלקות אלו מאשרות פרויקטים לחברה, ומוודאות שאין חריגה מתוכנית העבודה, בעיקר ע"י קבלת דוחות ביצוע חצי שנתיים ושנתיים מבתיה"ס. דוחות הביצוע אמורים לתאר את ההישגים, מה בוצע ומה לא בוצע, עמידה בתקציב וחריגה ממנו כולל סיבות לחריגה.
- ב. לביקורת נמסר כי בחינוך העל יסודי נמסרים דוחות שנתיים, ואילו בחינוך היסודי רק חלק מבתיה"ס הגישו דוחות.

106. שירותים נוספים:

- א. יועץ משפטי חיצוני.
- ב. שירותי מיחשוב באמצעות ספק חיצוני הנותן שירותי תמיכה.
- ג. לשכת שירות חיצונית המספקת שירותי הנהלת חשבונות חיצוניים. חברה זו סיפקה שירותים זהים לאגודה.

## תחומי פעילות

107. הניהול העצמי

- א. תחום הפעילות המרכזי של החברה הוא הניהול העצמי. תוכנית הניהול העצמי מקנה לבתי הספר אוטונומיה פדגוגית, תקציבית וניהולית בכפוף למערכת הערכים והמטרות המשתמעים מחוקי החינוך, התקנות, הכללים ותוכנית הלימודים הרשמית.
- ב. קיימים 72 בתי ספר תחת הניהול העצמי בתל אביב - יפו. כל ב"ס מהווה יחידת כספים נפרדת בעלת תקציב, חשבון בנק ויחידת הנהח"ש.
- ג. על כל פעילות המבוצעת על ידי החברה עבור בית ספר, מועמסת תקורה של 4% הנגבית מתקציב הפעילות.
- ד. הפעילויות המבוצעות על ידי החברה עבור בתי הספר הן:

(1) גיהול המערך הכספי:

- (א) גיהול חשבונות הבנק של בתי הספר.
- (ב) טיפול בחוזים של עובדים שאינם קבועים במשרד החינוך.
- (ג) טיפול במיסוי, כולל הכנת מאזנים, רישום פקודות יומן, וכדומה.
- (ד) הכנת דוחות כספיים ומסירתם לגופים הרלוונטיים.
- (ה) ביצוע התאמות בנקים ורשויות.



- (2) העסקת מורים חיצוניים הנותנים שיעורי תגבור והעשרה מעבר לשעות הלימוד הרגילות.
  - (3) טיפול בחלוקת כספי התקציב לבתי הספר עפ"י חמישה מועדי תקציב – אוגוסט, נובמבר, ינואר, אפריל ויוני.
  - (4) הנחיות המפקחות על בתי הספר, בעיקר לקראת סוף שנת כספים.
  - (5) העסקת עובדי הוראה קבועים וזמניים ונותני שירותים.
  - (6) ביצוע רכישות ושירותים כולל שיפוצים של בתי ספר בהיקפים גדולים ואחזקה שוטפת על ידי שימוש במכרזים.
  - (7) טיפול בהעברות כספים בין בתי הספר וגורמים חיצוניים.
  - (8) הכנת משכורות לעובדי הניהול העצמי המועסקים דרך החברה.
  - (9) מתן עזרה שוטפת לרכזות ולמפקחות על בתי הספר בסיוע והטמעת נוהלי עבודה בהנהלת חשבונות ולימוד אלמנטים בסיסיים בהנהלת חשבונות.
- ה. בדיקת תקציבי בתי"ס – בדיקת עמידה / חריגה מהתקציב.

## 108. קשרי קהילה ועסקים

- א. הפעלת פרויקטים שונים לקירוב הקהילה למערכת החינוך ועידוד הממשק בין המגזרים השונים. העבודה נחלקת כך שהפיקוח על ביצוע מקצועי של הפרוייקט מבוצע ע"י העירייה והפיקוח הכספי ע"י החברה.
  - ב. לביקורת נמסר כי, מאז הקמת המחלקה עדיין לא היה פרויקט שהוחל בהפעלתו. אומנם הוחל בתכנון פרויקט של טיפול בילדים במצוקה בבתי"ס מאוכלוסיות חלשות, אולם הביצוע מתעכב בשל חוסר שיתוף פעולה מצד הגורמים המממנים, ובשל עיכובים טכניים ארגוניים.
- מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי נכון לדצמבר 2003 קיימים מספר פרויקטים שאושרו להפעלה וגויסו עבורם המקורות הכספיים על ידי החברה.

## 109. אמנות ותרבות/סל תרבות

- א. סל תרבות פועל כפרוייקט של הניהול העצמי המנוהל על ידי מנכ"ל החברה. בפרוייקט מועסקות 3 רכזות סל תרבות: לגיל הרך, לבתי"ס יסודיים ולבתי"ס על-יסודיים.
- ב. הרכזות הועברו ביוני 2003 מהאגודה לחברה, ועוסקות באותם תחומי אחריות עליהם היו מופקדות בעבודתן באגודה. תחומים כגון, הפקת חוברת רפרטואר, מכירת פנקסים לבתי"ס התיכוניים ורכישת הצגות שלמות עבור בתי"ס היסודיים על פי בקשותיהם לכל השנה, מראש, ניהול וחתימת הסכמים עם תיאטראות, גביית כספים עבור המופעים וביצוע תשלומים לתיאטראות.

**בעלי תפקידים בחברה ותחומי אחריות:**

110. מנכ"ל החברה

- א. אחראי לניהול השוטף של תחומי הפעילות של החברה והפרוייקטים עליהם אמונה במסגרת מדיניות שנקבעת על ידי הדירקטוריון.
- ב. אחריות כוללת להתנהלות התקינה של החברה ועובדיה במסגרת נוהלי העבודה, ולקשרי החוץ עם בתי הספר ועם גורמים חיצוניים.

111. עוזרת מנכ"ל ומזכירת החברה

תחומי אחריות:

- א. ניהול הוועדות: ועדות דירקטוריון, ועדות כספים, ועדות מכרזים וועדות ביקורת. קביעת תאריכים, הפקת הזמנות, גיבוש נושאים לדיון, הכנת הפרוטוקולים והחומרים לוועדות.
- ב. אחריות על הנהלים בנושא הניהול העצמי, נהלים פנימיים של החברה, ונוהלי עבודה של העירייה מול החברה.
- ג. ניהול שוטף של המשרד ועבודה מול ספקים, כולל הזמנת ציוד, תיקון תקלות, מחשב וכד'.
- ד. תיעוד נושאים לא כספיים, קשר עם גורמי העירייה, הפצת דוחות הביקורת של בתי הספר, תיאום פגישות של המנכ"ל ושל קבוצות בחברה.

112. סמנכ"ל כספים

אחראית על כל התחום הפיננסי של הפרוייקטים המנוהלים על ידי החברה:

- א. פרויקט הניהול העצמי של בתי הספר - ליווי, תמיכה, ייעוץ, פיקוח ובקרה על הפעילות הכספית השוטפת של בתי הספר בניהול עצמי כולל נושא תשלומי שכר.
- ב. ניהול תחומים כספיים הקשורים לפרוייקטים המיוחדים שהחברה מנהלת עבור העירייה, כולל העסקת עובדים, רכש, הזנה וכד'.
- ג. ניהול תחומים כספיים של פרויקטים הממומנים ע"י ההורים ולא ע"י העירייה, כגון, ריתמוזיקה, יוחא"י.
- ד. סל תרבות – הפעלת כל נושא תשלומים לכרטיסים, לחברות ולתיאטראות.
- ה. אחריות כוללת לביצוע תשלום שכר עובדי החברה.
- ו. הפקה והגשת דוחות פעילות חודשיים של החברה לעירייה, עפ"י החלק היחסי החודשי הניתן לה בתחילת כל חודש.
- ז. הפקת דוחות שנתיים.
- ח. בקרה כספית על כל פעילויות החברה.

## 113. מנהל החשבונות של החברה

- א. תשלום משכורות למורים ב- 72 בתי הספר בניהול עצמי, ולעובדים בפרוייקטים בגני הילדים ובפרוייקטים נוספים של שיקום שכונות.
- ב. גביית המשכורות מתקציב ביה"ס בתוספת תקורה של 4%.
- ג. חישוב ההפרשות לקופות גמל ולביטוח לאומי של כל עובד בחברה, ותשלום לקרנות השתלמות ולקופות גמל לעובדים המועסקים על ידי החברה.
- ד. ביצוע התאמות עם גורמים חיצוניים כולל בנקים.
- ה. קשר עם בנקים, כולל טיפול בדפי הבנק שמגיעים לחברה מדי יום, והתאמת בנקים שוטפת בין הרשום בספרי החברה לבין התנועות בבנק.
- ו. בקרה שוטפת יומית בנוגע לכספים שאמורים לזרום לחברה ולכספים שאמורים לזרום ממנה.
- ז. בדיקת קיום תשלומים ותקבולים בזמן, הסיבות לעיכוב וטיפול בפתרון הבעייה במידה וקיימת.
- ח. הפקדת כספים בחשבון הבנק של החברה.
- ט. עדכון תנועות כספיות במערכת החברה והעברת הנתונים במרוכז לטיפול לשכת השירות החיצונית.
- י. ניהול קופה קטנה בחברה – משיכות כספים מהבנק לקופה, ריכוז חשבוניות בגין הוצאות, רישום ומעקב אחר ההוצאות.
- יא. השוואת מידע חשבונאי בין ספרי החברה להנהלת החשבונות של לשכת השירות החיצונית.
- יב. הפקת קבלות בגין כספים המתקבלים באמצעות שיקים בלבד.
- יג. ניכוי מס במקור בגין החשבוניות שמתקבלות.
- יד. הליכי גבייה פיזית של כספים מבתי הספר.
- טו. הפקת דוחות כספיים.

## 114. מנהל ניהול עצמי

- א. מעקב ופיקוח אחר יישום הנחיות תוכנית הניהול העצמי בענייני תקציב בבתי הספר, עפ"י הנחיות מינהל החינוך בעירייה ומשרד החינוך, התרבות והספורט.
- ב. קשר שוטף עם מנהלי בתי הספר ומתן פתרונות לבעיות שוטפות.



## 115. מנהל חשבונות של הניהול העצמי:

תחומי אחריות:

- א. הכנת ניירות עבודה לרואה החשבון החיצוני לסגירת שנת הכספים ושנת הלימודים של בתי הספר.
- ב. העברת כספים לבתיה"ס – קבלת פירוט מהעירייה (באמצעות שוברי תשלום) לגבי חמש ההקצבות במהלך השנה ומיון החומר להנהח"ש, ולגבי החזרי הוצאות.
- ג. בקרה שוטפת חשבונאית על המאזנים. בקרה על מאזני הכוחן ודף התאמות בנק של כל בית ספר. העברת הערות למחלקה לשירותים מינהליים בעירייה, לצורך מתן משוב לבתי הספר.
- ד. מתן תמיכה למזכירות ולמפקחות בתי הספר בנושאים הקשורים לבקרה הכספית, לתוכנה ולמערכת כספים 2000.

## 116. עובד הנהלת חשבונות בניהול עצמי:

תחומי אחריות:

- א. בדיקת חוזי השכרות מבנים של בתי הספר לגורמי חוץ.
- ב. עבודה מול קבלני הניקיון בעיקר כאשר לא קיבלו תשלום, וקבלת טפסי הביקורת של מפקחי הניקיון בעירייה ותיקום.
- ג. טיפול בשינוי מורשי חתימה בבתי הספר, ועבודה מול הבנקים בתחום.
- ד. העברות חודשיות של החזרי כספים לבתי"ס.
- ה. מעקב תקציבי – בדיקת ביצוע דו שנתי של הוצאות והכנסות של בתי הספר.
- ו. בדיקת מאזנים חודשיים המתקבלים מבתי"ס.

## 117. מחלקת חשבות שכר וכ"א:

תחומי אחריות:

- א. חשבת שכר-אחראית קליטה וטיפול בעובדים חודשיים:
  - (1) טיפול בבקשות שיבוץ וקליטת עובדים חודשיים על בסיס הסכם קיבוצי או חוזה אישי.
  - (2) הכנת בסיס נתונים לצורך חישוב תשלומי שכר לעובדים החודשיים.
  - (3) טיפול בשינויי סטטוס של עובדים חודשיים.
  - (4) טיפול בהפסקות עבודה, חופשות לידה, פרישה וכד'.
  - (5) טיפול בניכויים לקרנות.
  - (6) הזנת דוחות נוכחות של עובדים חודשיים.



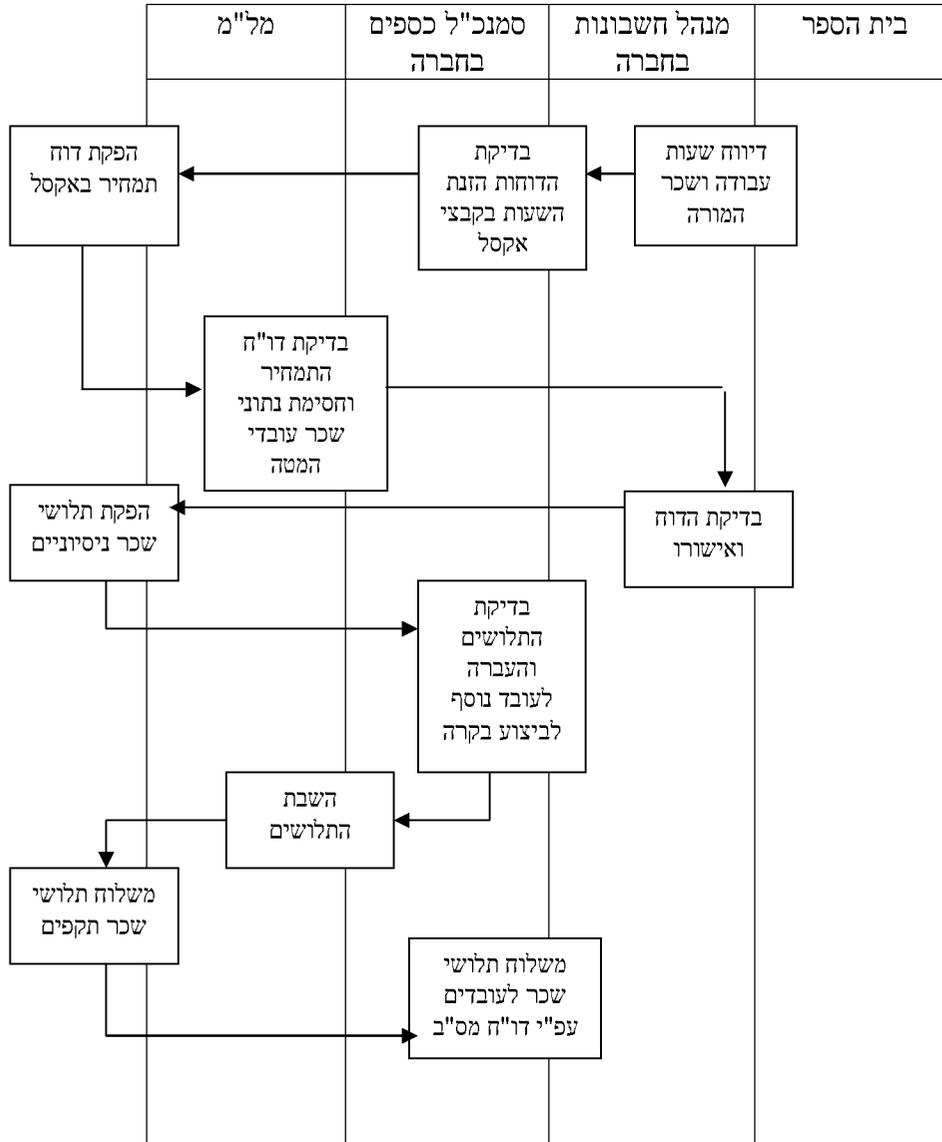
- (7) קשר שוטף עם בתי הספר.
- (8) מתן מענה לכל שאלה של עובד לגבי כ"א ושכר, טיפול בתיאומי מס.
- ב. אחראית קליטה וטיפול בעובדים שעתיים:
- (1) קליטת עובדים שעתיים, הכנת משכורות ומשלוח התלושים.
- (2) הכנת משכורות לעובדים חד פעמיים.
- (3) טיפול בבקשות שיבוץ, קליטת עובדים חדשים, שינויי סטטוס והפסקת עבודה (פיטורין, סיום פרויקט או חופשת לידה).
- (4) קשר שוטף עם בתי"ס.
- (5) הזנת דוחות נוכחות.
- (6) מתן מענה לכל שאלה של עובד לגבי כ"א ושכר, טיפול בתיאומי מס.

118. רכזת קשרי קהילה ועסקים

- א. השגת משאבים עבור פרויקטים שונים בנוסף לפרוייקטים של העירייה, במטרה לטפח חינוך ברמה גבוהה.
- ב. פנייה לקרנות מימון שונות והתאמת מקורות המימון לפרוייקטים, כגון חינוך, נוער במצוקה וכד'.
- ג. השגת עסקאות מוזלות מספקים לשיפור רמת החינוך בבתי הספר, כגון ציודים נוספים שלא היו בתוכנית, שיפור תנאים וכד'.

119. תהליכי עבודה:

תשלום משכורות בניהול העצמי:



- א. החברה אחראית לתשלום שכר עבודה לכ – 1400 עובדים.
- ב. כל עובד ממלא דוח נוכחות ידני המפרט את שעות העבודה החודשיות שלו, ממוין לפי פרויקטים. הדוח מאושר בחתימתו של מנהל בית הספר. חתימת מנהל בית הספר על דוחות הנוכחות מספיקה בכדי להעניק תוקף לדוח. עובדה זו מאפשרת מחד, למנהל בית הספר לבצע ככל העולה על רוחו בדוחות הנוכחות, ומאידך, לא מאפשרת חשיפתן של טעויות במילוי הדוחות.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "דוחות הנוכחות צריכים להתאים לתכנית ניצול השעות שהוגשה ואושרה לו. ההתאמה נבדקת ובמקרה של חריגה החומר מוחזר למנהל בית-הספר לתיקון".

- ג. הדוחות נאספים בבתי הספר ומגיעים במרוכז למשרדי החברה עד השלישי לכל חודש.
- ד. הדוחות המתקבלים מבתי הספר ממויינים על פי מוסד ופרוייקט, ונערכת בדיקת התאמה בין השעות המדווחות לתקציב המיועד. כמו כן נערכת בדיקה באם יש צורך בעדכונים חריגים המשפיעים על השכר החודשי. לדוגמא – ניכויים יוצאי דופן, ימי מחלה, וכדומה.
- ה. דוחות שלא מצביעים על שינוי מהותי לא זוכים להתייחסות מיוחדת והשכר המחושב במקרים אלה יהיה שכר היסוד.
- ו. נעשית בדיקה האם כל דוח נוכחות חתום על ידי מנהל בית הספר הספציפי. ראוי לציין כי במידה וחסרה חתימתו הדוח אינו תקף.
- ז. בקרת הדוחות נעשית במקביל גם על ידי תמחירן החברה.
- ח. הזנת הנתונים ועדכון פרטי העובד מבוצעת על ידי חשבות השכר ועל ידי מל"מ – לשכת השירות החיצונית לחברה המפיקה תלושי השכר (להלן – מל"מ).
- ט. שכר העובדים מחושב על פי הסטטוס שלהם, במקביל להגדרות משרד החינוך ובהתאם לתנאי החוזה שלהם עם החברה.
- י. דוח התמחיר המתקבל ממל"מ מעובד על תוכנת אקסל לפי: פרוייקט, עובד, התשלומים לעובד. ניתן לגזור בו נתונים כגון, תשלומים לעובד בגין שנה זו, או השלמות בגין שנה קודמת.
- יא. דוח התמחיר ממוין על פי פרוייקטים כך שניתן להעמיס עליו את התקורה של 4% הנגבית מבית הספר.
- יב. כאשר נדרש בית הספר לשלם לעובד שכר באופן חד פעמי, ממלא העובד טופס 101 ודוח הוצאה, והחברה שולחת את הנתונים לעירייה לקבלת אישור. במקרה זה החומר מוזן ע"י עובד החברה משך כל החודש ולא רק בתחילתו, והנתונים מוזרמים למל"מ, להפקת תלושי שכר.
- יג. בקרת תלושי השכר כפי שנעשית לאחר הגעתם ממל"מ היא כללית ומאפשרת פתח לטעויות, בעיקר בנוגע לחלוקת כספים ביתר. הבדיקה נעשית על ידי שני בעלי תפקידים בחברה, כדלקמן:
  - 1) בדיקה של תמחירן החברה – שבודק כל התלושים, לאיתור נתונים בלתי סבירים שמתגלים בסריקה כללית "בעיין". הבקרה לא נעשית אל מול נתוני העובד בתיק האישי.

2) בדיקה של סמנכל"ית החברה ו/או מנכ"ל החברה – בדיקה מדגמית "בעין" של

תלושי השכר ונסיון לאיתור טעויות גסות.

ד. התלושים עוברים למל"מ, וזו מנפיקה תלושי שכר מעודכנים סופיים.

120. גביית משכורות מתקציב בתיה"ס:



א. לאחר תשלום שכר עובדים, שולח מל"מ מידי חודש דוח תמחיר המפרט עלויות של הפרוייקטים.

ב. דוח התמחיר החודשי הנשלח לבית הספר כולל את הפרטים הבאים:

(1) סה"כ ההוצאה למשכורת כל מורה;

(2) מס' הפרוייקט;

(3) דף נוסף של סך העלות;

(4) עמלת תקורה של 4%.

ג. המעקב אחר התשלומים מבוצע על ידי עובד בניהול העצמי באמצעות דוחות.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי לאחר סיום עריכת הביקורת הוכנסה מערכת ניהולית וכספית של דוחות בקרה.

ד. הבקרה על תשלומי ביה"ס עבור ההוצאות והעמלה מבוצעת באמצעות מנהל המחלקה עפ"י דוחות הנערכים ומוגשים לו על ידי מנהח"ש של הניהול העצמי.

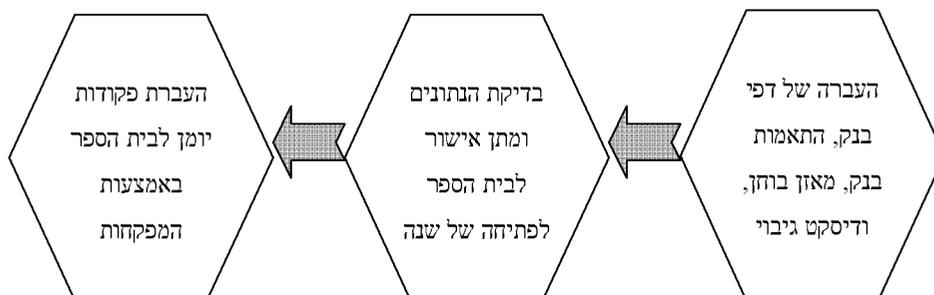
121. שיפוצים ורכש:



א. החברה אחראית על פיקוח הפעילות השוטפת בבתי הספר במסגרת הניהול העצמי, וכן על עבודת קבלני הניקיון בבתי הספר, שיפוצים והצטיידות.

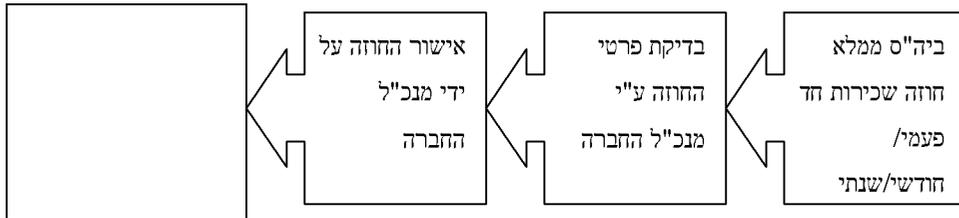
- ב. תמחירן החברה הינו האחראי בלעדית על טיפוח הקשרים בין החברה לבתי הספר ומשמש מעין "מבקר פנים" בהם.
- ג. כאשר עולה הצורך בבתי הספר לבצע שיפוצים במבנה הקיים, פונה בית הספר לעירייה בבקשה להגדלת תקציב חד פעמי וקבלת אישור בנייה, ולמנכ"ל החברה לשם קבלת אישור פורמלי.
- ד. בית הספר רשאי לבצע מכרז כאשר סכום השיפוץ או הרכש אינו עולה על 30,000 ש"ח. מעל סכום זה עורך מנכ"ל החברה את המכרז ובוחר את הספק או הקבלן. לגבי הליך זה כדאי להבהיר כי:
- 1) לא מדובר במכרז פומבי המחוייב על פי חוק, אלא בהליך של קבלת הצעות;
  - 2) לבחירת הספק המתאים מתכנס פורום המכונה "ועדת מכרזים" הכולל את מנכ"ל החברה, סמנכ"ל הכספים של החברה, מנהל המחלקה הייעודית במינהל החינוך וחבר דירקטוריון נוסף העומד בראש הוועדה.
- ה. מכרז יכול להתבצע גם על ידי פיצול של עבודות, זאת אומרת קבלנים שונים עבור עבודות שונות. הפיצול יכול לנבוע מהשוני באיזורים גיאוגרפיים, מבחירה אישית של מנהלי בתי הספר, ומשיקולים אחרים נוספים.
- ו. התשלום עבור ביצוע העבודה או הרכש מבוצע על ידי בית הספר. בתי"ס קטנים הזקוקים לכסף בטרם מתקבל התשלום מהעירייה, מקבלים לעתים מקדמה מהחברה.
- ז. החשבונות עבור התשלום נבדקת ומאושרת על ידי מנכ"ל החברה, כאשר הבדיקה נעשית על ידי השוואה בין טופס החזר הוצאות שבית הספר מגיש לעירייה על מנת לקבל התשלום, ובין חוזה ההתקשרות מול הספק.
- ח. התשלום מועבר לחברה, שמעבירה את הכסף לבית הספר. החברה מנכה מסכום זה עמלת ניהול של 4% עבור שיפוצים ו-2% עבור רכש.

122. סגירת שנת כספים:



- א. עד ל- 31 בדצמבר של כל שנה, מנהח"ש מקבל מכל בי"ס נתונים לסגירת שנת הכספים כולל דיסקט הגיבוי שניתן לביה"ס בתחילת השנה (הכולל עותק מלא של כל קבצי הנהלת חשבונות של בתי הספר).
- ב. הפקת הדוחות הכספיים המבוקרים לשנת 2002 הסתיימה, ולדברי מנכ"ל החברה יופקו בספטמבר 2003 דוחות כספיים סקורים לשנת הלימודים תשס"ג.

## 123. השכרות מבנים לגורמי חוץ



לבתי הספר חופש פעולה בכל נושא השכרת מתקנים. היעדר פיקוח בנושא מאפשר ביצוע פעולות חריגות, ונטילת סיכונים במקרים ביטוחיים.

## 124. הפעילות הפיננסית בחברה

- א. חלק גדול מתנועות הכספים בחברה נעשה באמצעות מס"ב, ולא קיימת בקרה שוטפת ומעקב על מקור הכספים וייעודם.
- מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי קיימת בקרה בבית-הספר שנעשית על ידי:מפקחת על המזכירות – בקרה יום-יומית; מאזני בוחן חודשיים; עובדי החברה; מבקר הפנים של החברה שעורך ביקורות ב- 25 בת-ספר בשנה.
- ב. לחברה יש חשבון בנק אחד בלבד ואין הפרדה בין מקורות המימון או יעדי זרימת הכספים. מצב זה עשוי ליצור חוסר סדר וחוסר יכולת להצביע על מקור הכספים המתקבלים בחברה.
- ג. מורשי החתימה היחידים על המחאות הינם המנכ"ל והסמנכ"ל של החברה. מורשי חתימה אלה אחראים גם על אישור הפעולות וגם על הבקרה של כל פעילות החברה.
- מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי שיקים בסך 75,000 ₪ ומעלה מחייבים חתימת שני חברי דירקטוריון.
- הביקורת מציינת כי לא נמצא נוהל כתוב בנושא ומנכ"ל החברה לא המציא לביקורת החלטת דירקטוריון בנושא זה.
- ד. למנהל החשבונות קיימת גישה חופשית לפנקסי המחאות, כולל קבלת כספים והפקדתם.
- ה. כל הוצאת המחאה בחברה מחוייבת בהסבר למורשי החתימה על מהות ההוצאה.

ו. כניסה למערכת הנהלת החשבונות נעשית דרך המחשב של מנהל החשבונות בלבד, ללא שימוש בסיסמא, דבר המאפשר גישה חופשית למערכת על ידי עובדים נוספים. מפתחות החדר של מנהל החשבונות קיימים בשלושה עותקים הנמצאים אצל:

(1) מנהל החשבונות;

(2) סמנכ"ל"ית החברה;

(3) עוזרת המנכ"ל.

ז. לא קיים פיקוח שוטף בנוגע למיקום המפתחות, מה שמאפשר מעבר חופשי שלהם.

מנכ"ל" החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "כל החומר הרגיש בחדרה של מנהלת החשבונות מצוי בכספת נעולה ואילו מפתחות חדרה הנם באחריות אישית של מחזיקים".

125. העברות כספים לבתי"ס:



א. קיימים שני סוגי העברות של כספים לבתי הספר:

(1) הקצבות עירוניות המועברות לבית הספר חמש פעמים בשנה.

(2) החזרי הוצאות עבור רכש או שיפוצים המועברים לבית הספר ב-15 לכל חודש.

ב. לביקורת נמסר על ידי מנהל החשבונות של הניהול העצמי כי קיימת בעיה בממשק שבין העירייה לבין החברה בתחום ההעברות הכספיות. החברה אחראית להעברת כספים לבית הספר מהעירייה. למנהל החשבונות האחראי על התחום בחברה אין מידע מפורט לגבי ההוצאות המגיעות לבית הספר או אופן חישוב ההוצאות, ומתקשה לסייע לבתי הספר כאשר הם מערערים על גובה ההעברה הכספית מהעירייה.

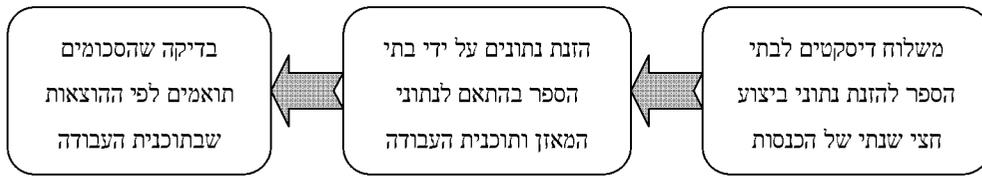
אגף החשבות מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "ככלל, חשבות מינהל החינוך דואגת להעביר העתק מכל אסמכתא של החזרי הוצאות דיפרנציאליים לידי החברה וזאת לצורך יידוע מלא בדבר התשלום המתקבל. ברורים נוספים במידת הצורך מתבצעים הן מלפונית והן במסגרת ביקורים של נציגי החברה במחלקת הכספים של מינהל החינוך".

126. הפרשת כספי פיצויים

א. בגין כל עובד המועסק במסגרת הניהול העצמי, מעבירים בתי הספר לחברה כספי פיצויים במידה והעובד יהיה זכאי להם בעתיד.

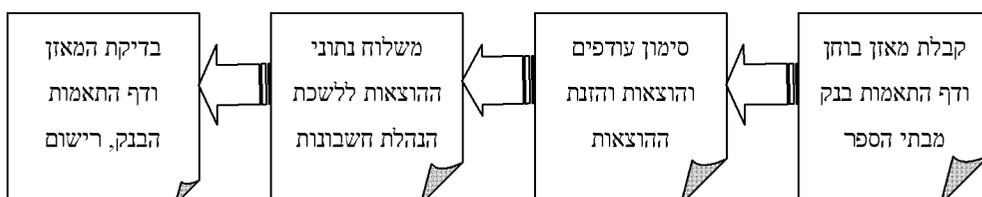
- ב. עם קבלת כספי הפיצויים אמורה החברה להפקידם בקופת פיצויים מסודרת, וזכאית למשוך הכספים בעת הצורך.
- ג. בשנת 2002 נוהלו כספי הפיצויים בצורה שונה, בשל מגבלות הנובעות מהעובדה שמדובר בשנת הפעילות הראשונה של החברה:
- (1) בשנה האמורה קיבלה החברה מבתי הספר את כספי הפיצויים בגין העובדים, אך הפקידה אותם ישירות לחשבון הבנק שלה, ולא לקרן פיצויים ספציפית. הדבר נעשה מהטעמים הבאים:
- (א) עיריית תל אביב - יפו לא הכירה ברישום ההוצאה של הפרשה לפיצויים.
- (ב) הפקדה בקופת הפיצויים הייתה מקשה על נזילות משיכת הכסף, במידה ולחברה היה צורך מידי לשלם פיצויים לעובדים שעבדו במסגרת הניהול העצמי מעל לשנה אחת.
- (2) בשנת הלימודים תשס"ד, תקבל החברה תמונת מצב ברורה מי מהעובדים ממשיך בעבודתו בשנה"ל ומי לא.
- (3) עבור עובדים הממשיכים בעבודתם מתחייבת החברה להפקיד כספי הפיצויים שנתקבלו עבורם מבתי הספר לקופת פיצויים מסודרת, כולל כספי הפיצויים שקיבלה עבורם החברה בגין שנת 2002.
- (4) עובדים שלא ממשיכים בעבודתם לא זכאים לכספי פיצויים מבחינת החברה (כי הועסקו לראשונה בספטמבר 2001, ופוטרו במאי 2002). כספי הפיצויים שהועברו בגינם מבתי הספר לחברה, לא יופקדו בקופת הפיצויים, ויישארו ברשות החברה.
- ד. כתוצאה מהמעבר מהאגודה לחברה, עלתה לדיון דילמה משמעותית הנוגעת לכספי פיצויים לעובדים:
- (1) עם המעבר ליובל חינוך, פוטרו כל עובדי האגודה והועסקו מחדש על ידי החברה.
- (2) לחברה נוצרה מחוייבות לתשלומי פיצויים החל משנת 2002 בלבד, ולא בגין שנים קודמות.
- (3) כרגע נותרה התחייבות עתידית לתשלום כספי הפיצויים לעובדים בגין שנות עבודתם לפני שנת 2002, שלא ברור על מי היא מוטלת. הנושא נמצא כרגע בדיונים בין העירייה, החברה ובתי הספר.
- אגף תקציבים מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "כספי הפרוייקטים אמורים לכלול את כל כספי החבויות מול העובדים. על החברה להפריש את כספי הפיצויים לקופת פיצויים חיצונית, על מנת שלא תווצר חבות שהחברה לא תעמוד בה".

127. מעקב תקציבי



- א. תהליך עבודה זה הוא חדש ונמצא עדיין בתהליכי גיבוש ועיצוב. תפקידה של החברה לוודא שהכספים נוצלו לפי התקציב. בפועל, פיקוח זה נעשה באמצעות תוכנית העבודה ונגזרת תקציבית.
- ב. תוכנית העבודה והתקציב נבנים על ידי מנהל ביה"ס ומאושרים על ידי מנהל המחלקה הרלוונטית באגף החינוך, הפיקוח במשרד החינוך, אנשי הכספים בחברה והמפקחים על מזכירות בתי"ס. אישור התוכנית התקציבית מבוצע בתחילת השנה, וניתן לפעול על פיו לאורך השנה, ללא צורך באישורים נוספים.
- ג. ביה"ס מחוייב להגיש דוח ניצול תקציב חצי שנתי ושנתי לחברה. לשם כך הונחו כל בתי הספר לדווח בתוכנת "כספים 2000", אולם הדיווח נעשה באופן רטרואקטיבי, ולא ניתן לערוך בקרה באופן מקוון.
- ד. בנוסף לכך נמסר לביקורת כי בתי הספר העל יסודיים מגישים את תוכניות הביצוע בזמן, אולם בתי הספר היסודיים מתעכבים במשלוח תוכניות הביצוע, והחברה מתקשה לבצע המעקב באופן יעיל.
- ה. נכון למועד עריכת הביקורת, לא קיים מודול כספי שמשייך את ההוצאה לסעיף התקציבי, ולא ניתן לערוך בקרה באופן מקוון. המודול מצוי בשלבי הקמה על ידי אגף מיחשוב.
- ו. דווח לביקורת כי בשלב הנוכחי מבוצעת בקרה באמצעות דוחות אקסל. מסיבה זו ניתן אישור במרץ 2003 לחברה ממנהל החינוך, לפנות ישירות לבתי"ס לבירורים בנושאים תקציביים. עד אז, לא היתה לחברה אפשרות לפקח על תקציב ביה"ס באופן ישיר.
- ז. על מנת למנוע חריגה תקציבית בתקציבי בתי הספר, מפעיל מנהל החינוך מפקחים על המזכירות, בעלי רקע חשבונאי, המסייעים בניהול קופה, התאמות בנקים וכד'. את ההנחיות לפיקוח ולבקרה מקבלים המפקחים מהחברה.

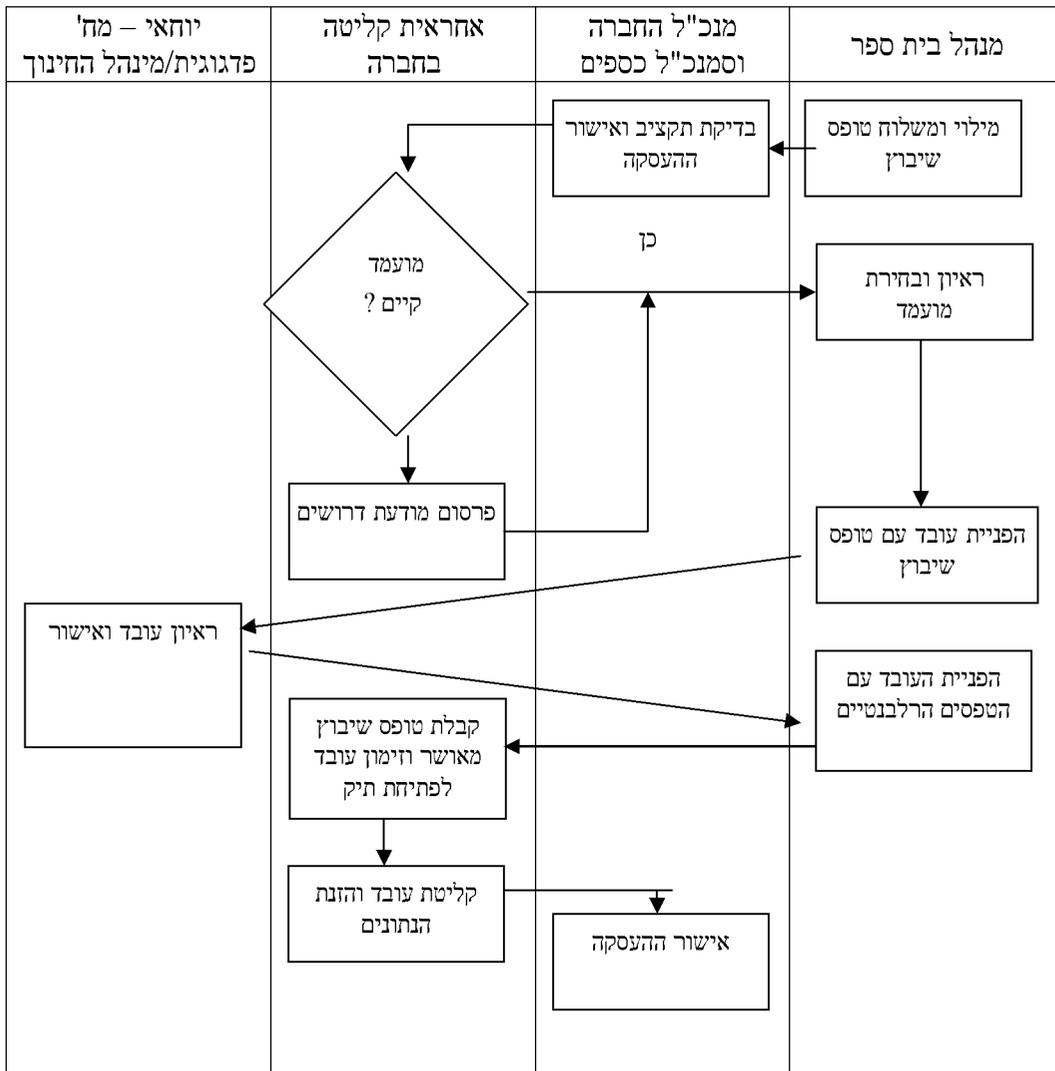
128. מעקב אחר מאזנים:





- א. עובדת מחלקת הנהלת חשבונות עורכת מעקב אחר קבלת מאזן הבוחן ודף התאמות הבנק מבתי הספר. כאשר עד החמישי לחודש לא מגיע החומר הנדרש מבית הספר, נשלחת התרעה לבית הספר באמצעות מנהל המחלקה לשירותים מינהליים במינהל החינוך (מפקחות של בתי"ס).
- ב. הערות לגבי הניהול החשבונאי של ההכנסות וההוצאות מועברות לבתי הספר באמצעות המפקחות במחלקה לשירותים מינהליים במינהל החינוך.
- ג. תוכנת ה"אסטרטגיה" המשמשת לבקרה, טעונה שיפור והתאמות להנהלת חשבונות. לדוגמא, אין לה יכולת בדיקת תקינות תאריכים, ונושאת תקלות טכניות רבות המעכבות את העבודה.
- ד. עוד מתברר, כי לא ניתן להפיק נתונים כספיים על פי חתכים רצויים, לדוגמא לא ניתן להפיק דוחות בחתכים של תקופות מסוימות. לא ניתן להפיק דוח רווח והפסד. דוח כזה מופק ידנית באמצעות תוכנת האקסל, דבר העלול לגרום להפקת דוח שגוי בשל טעויות בהזנת הנתונים.
- ה. נמסר לביקורת כי קיימת בעיה בהפקת דוח ניכוי מס במקור.
- ו. בקרה על הפעילות השוטפת בבתי ספר
- 1) מדי שבוע נערכים ביקורים בפועל, בבתי ספר שונים, על ידי עובד החברה, כאשר המטרה היא לבחון תקינות נהלים, רישום נכון בהנהלת החשבונות ולתת מענה לשאלות שמתעוררות בקרב המורים והמזכירות בנוגע לשכר ולנושאים חשבונאיים.
  - 2) הבקרה בבתי הספר מבוצעת על ידי עובד אחד בלבד, לעיתים רחוקות ובמשך זמן קצר. עובדה זו מאפשרת לבתי הספר לפעול בחופשיות, בייחוד בכל הנוגע לפעילות היומית השוטפת.
  - 3) קיימים בתי ספר שטרם נערכה בהם ביקורת שגרתית ו/או מיוחדת על ידי החברה, כנראה בשל עומס בלוח הזמנים, והיעדר כ"א בחברה.

129. קליטת עובדים שעתיים וחודשיים:



- א. בית הספר מגיש למחלקה הייעודית בעירייה תוכנית עבודה המפרטת את מספר שעות ההוראה שאושרו לו, נושאים להוראה ושמות המורים. המחלקה הייעודית מאשרת את תכני הלימודים, המורים ושעות ההוראה ומעבירה תוכנית זו לאישור נוסף של משרד החינוך. תוכנית זו מהווה מסגרת העבודה על פיה החברה מאשרת למנהל בית הספר שיבוץ המורים.
  - ב. טופס השיבוץ מפרט את מספר שעות העבודה, המוסד, מקורות המימון (תקציב עירוני או ניהול עצמי) וחלוקת השעות.
  - ג. העברת המידע וטפסי השיבוץ מבית הספר למחלקה הייעודית במינהל החינוך וממנה לחברה גורמת לעתים לעיכוב בתשלום משכורות, לעיתים אף בחודש.
- מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "החל משנת הלימודים תשס"ד מופס השיבוץ חתום על ידי מנהל בית-הספר נשלח ישירות לחברה ללא אישור נוסף בעירייה".

- ד. עם בחירתו של העובד, הוא נדרש להמציא אישור ממושרד החינוך, כמקובל במערכת החינוך.
- ה. נמסר לביקורת על ידי עובדים בכירים בחברה כי אופן העסקת העובדים בחברה עבור בתי הספר שונה מאופן העסקתם על ידי האגודה. העסקת העובדים בחברה הוגדרה כפרוייקטלית, על פי הצורך. הביקורת מעלה ספקות בקשר לתוקף המשפטי של העסקת עובדים בדרך זו.
- ו. עובדי החברה מועסקים על פי חוזה אישי.
- ז. אחראית על קליטת כוח אדם חודשי וחשבת שכר בחברה היא האחראית הישירה והיחידה בכל הנוגע לקליטת עובדי המטה בחברה.
- ח. מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי תפקידה של העובדת האחראית מלווה ומפוקח על ידי סמנכ"ל כספים וכח אדם של החברה.
- ט. קיימים ארבעה סוגי העסקה:
- 1) העסקה חודשית – עובדים במשרה מלאה או חלקית המקבלים שכר חודשי. העסקת המורים במסגרת זו אורכת 12 חודשי עבודה: במסגרת זו המורים נקלטים לעבודה כל שנה ב-1 בספטמבר (תחילת שנת הלימודים), ומפוטרים כל שנה ב-31 במאי (לקראת סוף שנת הלימודים). תאריך עבודתם האחרון – ה-31 באוגוסט.
  - 2) העסקה לפי שעות עבודה בפועל.
  - 3) העסקה חד פעמית.
  - 4) העסקה גלובלית. מיועדת בעיקר לפעילויות המבוצעות אחר הצהריים.
- י. תיק העובד מכיל: חוזה עבודה (אם העובד מועסק בחוזה אישי), אישור רפואי, תמונת העובד, טופס 101, צילום תעודת הזהות, חשבון בנק, תעודות המעידות על השכלה וותק של העובד ותלושים ממעסיקים אחרים וטפסים נילוויים. עובד שעתי מתבקש להמציא טופס 101 ולאמת פרטים בסיסיים בלבד.
- יא. במהלך הביקורת עלה, כי לעיתים עובדים חדשים אינם מקבלים תדרוך נכון מבתי הספר בתהליך קליטתם, במיוחד בכל הנוגע למילוי טפסים ובעיקר טפסי 101.
- יב. מנהל בית הספר קובע את שכר העובד על פי שעות, העובד גלובלית או באופן חד פעמי. שכר העובד החודשי נקבע על ידי החברה בהתאם למסמכים שמוגשים על ידי העובד.
- יג. באופן כללי שכר המורים נקבע בהתאם לתוכנית העבודה שאושרה על ידי המחלקה הייעודית בעירייה. עם פתיחת תיק העובד בחברה, משובץ העובד לתפקיד על פי דרגה וותק.
- יד. עובדים שאינם כפופים להסכם קיבוצי מקבלים משכורתם שלא על פי קריטריונים מוגדרים, או ללא הגבלת שכר מכסימלית. עובדים אלה יכולים לקבל שכר לפי שיקול

דעתו של מנהל בית הספר ולהיות מתוגמלים בסכומים משמעותיים. ההטבה עשויה לבוא לידי ביטוי הן בשכר הבסיסי והן בכספי גמולים.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "תשלום חריג מעבר למחיר הטבלה מאושר במסגרת וועדת חריגים אליה מגיש מנהל בית-הספר הבקשה ומנמק אותה".

יד. מנהל המבקש לקבוע למורה או לעובד שכר חריג במסגרת התקציב הקיים, מציין על מסמכי הדיווח שלו לחברה עבור מי מהעובדים ניתן שכר שהוא חריג.

טו. מנהל המבקש לקבוע למורה או לעובד שכר חריג שלא במסגרת התקציב, זקוק לאישור ועדת חריגים. בוועדה חברים מנכ"ל החברה ומנהל המחלקה הייעודית במינהל החינוך.

טז. הקלדת פרטי העובד מבוצעת בשני מאגרים:

1) 'קובץ עובדים' – המפרט את כל העובדים ומשרותיהם, הפרוייקטים בהם משובצים ומשך העסקתם.

2) קובץ הפרוייקט הספציפי.

יז. פעולות הזנה ועדכון פרטי העובד מבוצעות בתוכנת 'מסכית' על ידי חשבות השכר, האחראיות על קליטת עובדים. כרטיס עובד מעודכן מהווה את בסיס הנתונים להפקת תלושי השכר.

יח. המערכת הממוחשבת אמורה לחסום אפשרות של הקלדת נתונים פיקטיביים בשל קיום, לכאורה, של בקורות שדה ותוכן. מאידך, לא ניתן לאמת פרטיו של עובד חדש וכן לא ניתן לוודא האם העובד אכן נתן שירותים בפועל. בעיה זו עולה בעיקר בנוגע לעובדים "שעתיים".

יט. בחברה חמישה עובדים הרשאים לעסוק בתהליכי השיבוץ והקליטה. עובדים אלו הינם היחידים בעלי גישה למערכת, למעט מנכ"ל החברה ומנכ"ל הכספים. בפועל, קליטת העובדים נעשית גם על ידי בעלי תפקידים שלא מוגדרים כבעלי זכות הרשאה.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי "בפועל קליטת העובדים נעשית רק על ידי בעלי זכות הרשאה. לעובדים אחרים אין גישה למערכת כוח אדם ושכר במחשב".

כ. כל אחד מבעלי ההרשאה רשאי להיכנס למערכת ולשנות נתונים ללא תיאום ביניהם לגבי עדכון השינויים בין בעלי ההרשאה. בנוסף לא מבוצעת בקרה על עבודת בעלי ההרשאה ועדכון השינויים.

מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי הבקרה נעשית באופן תדיר על ידי סמנכ"ל כספים של החברה.

כא. היו מקרים בהם עובדים חדשים החלו עבודתם במסגרת בתי הספר, בטרם עברו הליכי קליטה מקובלים בחברה.



- כב. קיימים מקרים בהם מבוצעת הזנת נתוני העובד החדש על ידי חברת מל"מ. הסיבה לכך, עומס בעבודת הקליטה של עובדים חדשים, כמו בתחילת שנת לימודים. בנסיבות אלה, מועברים כל נתוני התיק למל"מ לצורך קליטת העובד במערכת. מל"מ מעביר שובר שכר ניסיוני לאחראית הקליטה לצורך ביצוע בקרה.
- כג. בקרת תלושי השכר כפי שנעשית לאחר הגעתם ממל"מ היא כללית ומדגמית ומאפשרת פתח לטעויות, בעיקר בנוגע לחלוקת כספים ביתר.
- מנכ"ל החברה מסר לביקורת בהתייחסות לממצאים כי הבקרה, נכון לחודש דצמבר 2003, נעשית על כל תלושי השכר ואינה מדגמית יותר.
- כד. דוח חריגים חודשי מהווה בקרה על תהליך הקליטה ועל השינויים בסטטוס העובד המבוצעים על ידי המורשים לכך.
- כה. לא קיימים נהלים ברורים לגבי תהליכי קליטת עובדים חודשיים ושעתיים.

### נהלים

130. הנהלים שנמסרו לביקורת היו בתחום הניהול העצמי בלבד. אוגדן ההנחיות והנהלים לשנת הלימודים תשס"ד הופץ לראשונה בכנס מנהלי בתי הספר בסוף אוגוסט 2003 לקראת תחילת שנת הלימודים תשס"ד. לדברי מנכ"ל החברה הנהלים יפורסמו גם באתר החברה.
131. קלסר הנהלים שהופץ כלל גם דיסקט ואת הנהלים הבאים:
- א. נוהל הקצאת התקציב לביה"ס.
  - ב. נוהל הכנת תקציב בית הספר.
  - ג. נוהל עדכון התקציב ומימוש.
  - ד. נוהל להכנת הכלים לתקציב הבית ספרי.
  - ה. נוהל תפעול הניהול העצמי.
  - ו. נוהל העסקת עובדים.
  - ז. נוהל ניהול מערכת הנהלת החשבונות.
  - ח. נוהל גבייה מהורים.
  - ט. נוהל תשלום לספקים ללא ניכוי מס במקור.
  - י. נוהל תשלום לספקים כולל ניכוי מס במקור.
  - יא. נוהל קופת מזומנים / קופה קטנה.
  - יב. נוהל חדש להחזר הוצאות.
  - יג. נוהל רכישות וקבלת שירותים על בסיס הצעות מחיר.
132. לביקורת נמסר כי עדיין לא גובשו נהלים לחברה, והעבודה על כתיבת הנהלים צפויה בחודשים הקרובים.

לאחר כתיבת ממצאי הביקורת, מסר מנכ"ל החברה לביקורת, בהתייחסות לממצאים כי "רוב נהלי החברה נגזרים מנהלי הניהול העצמי שנכתבו ופורסמו באוגדן. יחד עם זאת נהלים נוספים בנושא מכרזים, רכש ושיפוצים הושלמו לאחרונה".

נהלים אלו לא נמסרו לביקורת ולא נבדקו על ידה.

133. מנכ"ל האגודה ומנהלת מינהל החינוך בתקופה המבוקרת סיימה עבודתה בעירייה במהלך ולפני שהסתיימה עבודת הביקורת. הביקורת מצאה לנכון, עם התגבשות ממצאי דוח הביקורת, לפנות אליה ולבקש התייחסותה לממצאי הביקורת. מנהלת המינהל נענתה לבקשה והתייחסותה, כפי שנמסרה לביקורת, מובאת להלן כלשונה:

"התחלתי את עבודתי כמנהלת מינהל החינוך התרבות והספורט בעיריית תל אביב – יפו במחצית שנת 2000. במסגרת תפקידי קיבלתי גם את תפקידי כמנכ"ל האגודה למיפעלי תרבות ונוער שהוקמה בשנות השישים.

יש לציין שעם לימוד התפקידים שלי בעיריית תל אביב-יפו מצאתי כי יעוד האגודה כפי שניכתב בעבר "טיפוח התרבות והאמנות והקניית הרגלי צריכה לאמנויות, לדורות הבאים..." השתנה. נימצא כי במהלך השנים שולבו נושאים נוספים במסגרת האגודה כמו בתי"ס קהילתיים ולאחר מכן נושא הניהול העצמי, כשהאגודה שימשה אמצעי להעברת הכספים.

יש לציין שבהחלט בלטה הסוגיה של חוסר ההפרדה בין עובדי העירייה (במיוחד עובדי מינהל החינוך) ועובדי האגודה והסדרי השכר הנוסף, מסגרות שעות העבודה, פעילות הפעלת תרבות בשכונות, התקשרויות בין תיאמראות והאגודה, הפצת כרטיסים וכד. בנושאי ההתקשרויות והפצת כרטיסים פניתי אישית בבקשה לבדיקה מעמיקה של שאלות שעלו.

פעלתי רבות לקידום המהלך להקמת התאגיד. מהלך שנראה לי חשוב ביותר. יש לציין שעם הקמת התאגיד התנהל דיון לגבי הנושאים שיעברו לתאגיד והנושאים שיעברו לחברה למוסדות. המגמה היתה שכל הנושאים הקשורים לחינוך הפורמלי ינוהלו באמצעות התאגיד והנושאים הקשורים בחינוך שאינו פורמלי ינוהלו באמצעות החברה למוסדות.

בהמשך למענת מנהל אגף התרבות והאמנויות (לשעבר) כי לא הזמן לשיבות, אין הדבר מדויק, למנהל האגף היו ישיבות עבודה קבועות עימי בהם היה עליו להביא בפני תכניות עתידיות, דוח על בעיות וסוגיות ובקשות. (ישיבות עבודה אישיות קבועות היו עם כל מנהלי האגפים כחלק משיגרת העבודה במינהל). כאשר התברר כי היו בקשות מחשב המינהל שהיה גם חשב האגודה התבקש החשב להביא הנושאים בפני לפני קבלת החלטות.

העובדה שעובדי האגודה היו עובדי המינהל הביאה למצב של עירוב תחומים בעבודה השוטפת של כלל המינהל.

על אף היותי ראש וועדת כספים באגודה כשהתברר לי כי היו העברות כספים וחתימה על המחאות שלא בידיעתי התבקש החשב להביא הנושאים לאישורי וחתימתי.

במסגרת הקמת התאגיד שונה אירגון נושא הפעלת סל תרבות , רכישת כרטיסים וחוזים עם התיאטרות.

אורגנו מחדש הנהלים במיסגרת הניהול העצמי והוכן אוגדן הנחיות כתוב שהופץ גם באתר האינטרנט למונהלים.

יש לציין שלאור סוגיות שעולות בשדה וניהול מו"מ מתמיד עם מנהלי מחלקות הגיל מתעדכנים נהלי העבודה.

מבקשת לציין כי בתקופת עבודתי כמנהלת המינהל היה ניסיון לשנות ולשפר חלק מתיפקודי האגודה במיוחד לאור העלאת שאלות, קשיים וסוגיות, תפקיד האגודה היה בתהליכי שינוי והתרחבות כאשר במקביל התחלנו בתהליכי הקמת התאגיד עד להפעלתו.

## מסקנות

### כללי

134. במהלך הביקורת נבחנו פעילויות, תהליכי קבלת החלטות, מערך תפקידים, היררכיית נושאי משרה, תנועות פיננסיות וערוצי בקרה כפי שבוצעו באגודה וכפי שמבוצעים היום בחברה. כמו כן, נבחן תהליך סיום פעילות האגודה והעברת הפעילויות של מינהל החינוך מהאגודה לחברה. כל זאת במטרה להפיק לקחים מהיתרונות והחסרונות של שיטות העבודה שהיו נהוגות באגודה, וליישם ולהטמיע את הפעילות הרצויה ושיטות העבודה ההולמות בחברה.

חשיבות ביצוע הביקורת בשלב זה הינה בהצפת סוגיות מרכזיות, נושאים הדורשים טיפול, שינויים ושיפורים ושיטות עבודה רצויות עוד במהלך תהליך הגיבוש של החברה.

### פרק א' – האגודה למפעלי תרבות ונוער

135. האגודה הוקמה לצורך קידום וטיפוח החינוך, התרבות והאמנות בעיר תל אביב - יפו. לדעת הביקורת, לאור הממצאים שהוצגו לעיל, לא פעלה האגודה בהתאם ליעוד זה, אלא תפקדה כצינור להעברת כספים ושימשה את עיריית תל אביב – יפו ובעיקר את מינהל החינוך, ככלי כספי גמיש לצורך העברת כספים לגורמים חיצוניים שונים.

136. הביקורת מצאה שטוש גבולות בין פעילויות האגודה לבין פעילויות מינהל החינוך, כאשר הדבר התבטא באופן הבא:

א. זהות פרסונלית בין עובדי האגודה לבין עובדי מינהל החינוך, עד כי מנהל מינהל החינוך שימש גם מנהל האגודה;

ב. משרדי האגודה שימשו גם כמשרדי מינהל החינוך;

ג. העדר הפרדה בין מזמיני העבודה למבצעייה ובין מבצעי העבודה לגורמים העורכים מעקב ובקרה על ביצוע העבודה.

למעשה, היוותה האגודה חלק אינטגרלי של המינהל ולא יישות ארגונית נפרדת. לדעת הביקורת, שטטוש הגבולות המוחלט בין האגודה לבין מינהל החינוך היה בו משום פגיעה בשיקולים הנלקחים בחשבון בתהליך קבלת החלטות. השיקולים לקבלת החלטות וליישום פעילויות, המעקב אחר העבודה, הפיקוח והבקרה על הפעילויות באגודה בוצעו על ידי אותם הגורמים, ובכך אפשרו חופש פעולה מלא למקבלי ההחלטות לבצע פעילויות והעברות תקציביות למטרות שונות ללא בקרה ופיקוח הולמים.

137. לאגודה לא היה מבנה ארגוני רשמי משום שמעולם לא היוותה יישות ארגונית. המבנה הארגוני שנוצר היה השתקפות המבנה שהתהווה במהלך חיי האגודה.

138. לכל בעל תפקיד בכיר באגודה הוגדרו תחומי אחריות ספציפיים והגורמים להם הוא היה כפוף. בפועל, בעלי התפקידים לא פעלו רק במסגרת הגדרת התפקידים הרשמית, אלא חרגו מתפקידם לקיום סוגיות שלא באחריותם. דוגמא לכך התרחשה ביחידת הכספים של האגודה, שם בוצעה לעיתים הקצאת כספים באופן שונה מזה שקבעה העירייה.

139. הביקורת מצאה ליקויים ניהוליים באגודה, היעדר שקיפות, אי שיתוף ומעורבות כל הגורמים העיקריים והמנהלים בפעילויות האגודה, היעדר הליכים של דיווח, מעקב ובקרה מסודרים ומתועדים והיעדר תיעוד נאות של הסכמים, תהליכי עבודה וסיכומי דיונים. לליקויים אלה השלכות ניהוליות במישורים שונים:

א. העסקת עובדים ותשלומי שכר:

- 1) כספים שהועברו מהעירייה למחלקות האגודה, לצורך מימון פעילויות, שימשו בפועל גם לתשלומי שכר של עובדי האגודה;
- 2) העלאת שכר לבעלי תפקידים באגודה בוצעה ללא קבלת אישור מוועדת כספים, ו/או אישור של גורם מוסמך אחר;
- 3) הפרשה לפיצויים עבור חלק מעובדי הניהול העצמי בבתי הספר, התנהלה לפי מדיניות שנקבעה באגודה, שחרגה לעיתים מהוראות החוק;
- 4) במהלך פעילות האגודה עלה ספק האם המבנה שלה מספק לעירייה הגנה מפני תביעות עובדים בתחום יחסי עובד מעביד, שאלה העומדת בעינה עד למועד כתיבת דוח זה, בגין תביעות עתידיות אפשריות של עובדי האגודה לשעבר.

ב. המפעל לאמנות לעם ולתרבות בשכונות תל אביב – יפו:

- 1) מנהל המחלקה לא היה מעורב בנושאי התקציב שבתחום אחריותו, ולא לקח חלק בדיוני גיבוש ואישור התקציב שהיה עליו להפעיל. כמו כן, נמצא כי המנהל לא היה מודע למלוא ההעברות שבוצעו מהתקציב שבתחום אחריותו. בפועל נמצא כי רק חלק קטן מכספי תקציב סל תרבות הועברו למטרות הפעלת סל התרבות.

- (2) התקציב המיועד לפעילות סל תרבות הצטמצם לאורך השנים והוסט לפעילויות אחרות באגודה, כך שנתרו כספים מועטים שהופנו לפעילות סל תרבות.
- (3) מנהל אגף התרבות במינהל החינוך היה אחראי מקצועית ותקציבית על פעילויות המפעל לאמנות לעם ולתרבות באגודה. בפועל לא היה קשר שוטף ורציף בינו לבין מנהל מינהל החינוך, הממונה עליו. לדבר זה היו השלכות על הממשק בין תרבות וחינוך ועל שיתוף הפעולה בין התחומים.
- (4) הביקורת מצאה כי הטיפול בתחום התרבות לא נשא כלל אופי מקצועי ו/או תכני כנדרש על פי מטרות האגודה. פעילות התרבות התמקדה בפרויקטים סטנדרטיים, אולם גם שם נחשפו ליקויים ואי סדרים, כמפורט בהמשך.
- (5) במסגרת סל תרבות כמעט ולא בוצעו פעולות של מעקב ובקרה על מנת לבחון תקינות, כדאיות, חסכון ויעילות במהלך קבלת החלטות מקצועיות ובמהלך ביצוע הפעולות בשטח. כך למשל, השאלה האם קיימת כדאיות להמשך הכללת ההצגות בסל תרבות בשנים הבאות כלל לא עלתה לדיון.
- (6) פעילות סל תרבות בשכונות התנהלה בניגוד לנהלים ולכללים פורמליים, ללא מעקב ובקרה, תוך יצירת עודף הוצאות על הכנסות במופעים מסויימים, שהובילו לגרעונות מתמשכים בקופת סל תרבות:
- (א) הפעילות בשכונות נוהלה באמצעות כוח אדם מצומצם של שלושה אנשים, כאשר רק שניים מהם היו אחראים בפועל לביצוע השוטף;
- (ב) כל ההחלטות המקצועיות ברכישת ההצגות בוצעו על ידי רכזי ההפצה הראשיים על פי שיקול דעתם בלבד, ללא כינוס ועדות מקצועיות וללא קבלת אישורים פורמליים מבעלי תפקידים בכירים. ההחלטות שהתקבלו דנו בהצגות שתירכשנה, מחירי ההצגות, תמחור הכרטיסים, שימוש בכרטיסים עודפים, יעדי ההפצה, זמני חלוקת הכרטיסים, ותדירות ההפצה;
- (ג) לרכזי ההפצה הראשיים הייתה אוטונומיה מלאה בפעילותם השוטפת, ולא נתקיימו כל הליכי פיקוח ובקרה על תוכן הפעילות, עיקרה ותוצאותיה. אין ספק כי עובדה זו יצרה הזדמנויות לביצוע טעויות ולשימוש לא תמיד מושכל בכספים שנצברו.
- (7) ההצגות ב-4 תיאטראות רפרטואר התקבלו באופן אוטומטי לפעילות סל תרבות בבתי הספר, ללא בדיקה ואישור ועדת רפרטואר.
- (8) הביקורת מצאה לנכון לציין כי מדיניות סל תרבות בבתי הספר בנושא רכישת הצגות, על פיה נרכשו הצגות שלמות, או חלק מהצגות באמצעות שימוש בפנקסי

- תלמיד, נמצאה ראוייה ובכך נמנעו הפסדים בגין יצירת "מושבים ריקים" ו/או אי כיסוי של עלויות ההצגות במלואן.
- (9) חלק מתהליכי העבודה בתחום סל תרבות בוצעו במישורים בלתי פורמליים ובלתי מתועדים:
- (א) הסכמים עם תיאטראות נערכו באופן בלתי פורמלי על בסיס סיכומים בעל פה ללא תיעוד בכתב;
- (ב) חוברת סל תרבות הופצה לבתי הספר בטרם סוכמו המחירים למופעים עם הגורמים המאשרים;
- (ג) קבלת החלטות בנוגע לנושא הפצה ותמחור כרטיסים במסגרת פעילות הסל בשכונות תל אביב - יפו.
- (10) ההמחאות שהועברו לאגודה תמורת הכרטיסים להצגות לא הוקלדו מיידית במערכת המידע על ידי עובדי סל תרבות, ולא הופקדו מיידית בבנק. הביקורת רואה בחומרה אי הקפדה על טיפול מידי בנושא ונעילת ההמחאות בארון באגודה.
- ג. חילופי משלחות:
- (1) הביקורת מצאה כי בנוסף לאגודה טופל תחום חילופי המשלחות על ידי גורמים שונים בעירייה ללא שיתוף פעולה או תיאום ביניהם. בזמן עריכת הביקורת נמצא כי עדיין פעלו מספר גורמים וללא תיאום, למרות הקמתה ותחילת פעילותה של היחידה לקשרי חוץ, האמורה לרכז ולייעל את הטיפול בתחום. היעדר שקיפות מידע זה ואיגום הגורמים המטפלים בנושא, גרמו לסרבול תהליכי העבודה ובזבוז רב של משאבים ארגוניים וכספיים.
- (2) בראש ועדת משלחות כיהן סגן ראש העירייה שמילא גם תפקיד נוסף כיושב ראש האגודה. ריבוי תפקידים זה הוביל למעורבות מצומצמת של ראש הוועדה ופגם ביכולתו לקבל תמונה מלאה ונכונה. דבר שהשפיע, בעקיפין, גם על קבלת החלטות.
- (3) מדברי יו"ר מדור משלחות עולה, כי בתחום המשלחות האגודה שימשה כצינור כספי בלבד, שמהותו ניתוב כספים לצרכי הגורמים המעורבים בתחום. למעשה, כל ההחלטות המקצועיות ומדיניות הביצוע נקבעו על ידי ועדת משלחות של מינהל החינוך בעירייה.
- (4) תהליך חילופי המשלחות לא פעל על פי נוהל כתוב ומסודר על פיו ניתן לפעול ולערוך מעקב ובקרה. יתרה מזאת, הביקורת מצאה כי נושאי משרות מילאו מספר תפקידים בו זמנית ונוצרה זהות פרסונלית בין מקבל ההחלטות, הגורם המבצע בפועל, והאחראי על פיקוח ובקרה.

(5) מדור משלחות לא קיבל מידע כנדרש מחשב האגודה לגבי תשלומים לספקים. היעדר שקיפות המידע גרם לבזבוז משאבים של עובדי המדור ולאיכות שירות ירודה לספק.

(6) הביקורת מצאה כי ניהול מעקב ובקרה מבחינת התקציב היה לקוי וכן לא בוצעה בקרה על עודפים תקציביים שנותרו ממשלחות שיצאו. כתוצאה מכך קשה לקבוע מפורשות מה עלה בגורל העודפים והאם אלה תועלו למשלחות נכנסות כנדרש, או למטרות אחרות.

7. פעילות הסינמטק:

(1) פעילות הסינמטק התקיימה בצורה אוטונומית על ידי חברי הסינמטק וכוח האדם המועסק בו ללא כל מעורבות מצד האגודה, למרות שחלק לא מבוטל מתקציב העירייה לאגודה, יועד לפעילות הסינמטק. כתוצאה, נוצר מצב של היעדר פיקוח ובקרה מצד האגודה על היקף הפעילות בסינמטק, אופן השימוש בתקציב העירייה, סכומי ההכנסות/הוצאות שנוצרו ותקינות הפעולות שנערכו.

(2) פעילות הסינמטק יצרה לכאורה לאגודה גירעונות תפעוליים, בעיקר בשל הוצאות פחת והפרשה לפיצויים לעובדים, גבוהות מאוד. פיקוח מבוקר מצד האגודה על גובה ההוצאות ואופן השימוש בכספי התקציב, יכול היה למנוע גירעונות אלו.

ה. בתי ספר בניהול עצמי:

(1) האגודה כלל לא הייתה מעורבת בתכנים הבית ספריים. פעילותה בתחום זה נועדה לתת מענה לשתי מטרות:

(א) העסקה של כוח אדם עבור בתי הספר. העובדה כי האגודה היוותה יישות משפטית, בניגוד לבתי הספר, איפשרה לה לעשות זאת באופן חוקי;

(ב) צינור כספי להעברת כספים בין העירייה לבתי הספר.

(2) תמורת השירותים שנתנה האגודה לבתי הספר נגבתה תקורה בגובה 4% מתשלומי השכר לעובדי בתי הספר, למרות שמתוקף תפקידה, האגודה אמורה הייתה לתת שירותים אלה גם ללא תמורה. כמו כן לא ידוע מהו בסיס החישוב של גובה התקורה ולאלו מטרות יועדו כספי הגבייה.

(3) בכל הנוגע להשכרת מתקנים עירוניים בשטח בתי הספר, למנהלים היה חופש פעולה רב לעשות כרצונם, בייחוד משום שבאגודה לא היו נהלים המחייבים דיווח של בתי הספר. באגודה לא הייתה בקרה שוטפת בדבר מעקב אחרי חוזי ההשכרה, תקינות המתקנים המושכרים, גובה דמי השכירות וכיסוי ביטוחי בעת ההשכרה.

(4) באגודה לא קיימים נהלים כתובים המסדירים את מערכת היחסים בינה לבין החברה למוסדות חינוך, או אמצעי פיקוח ובקרה על מעבר של כספים ביניהן.

(5) פעילות הנהלת החשבונות של האגודה התנהלה באמצעות לישכת שירות חיצונית שסיפקה שירותי הנהלת החשבונות שוטפים והחזיקה במשרדיה את מסמכי המקור של העסקאות. כתוצאה, נוצר קושי לאנשי האגודה לבצע מעקב שוטף אחר הרישומים בהנהלת החשבונות.

### פרק ב' – סיום פעילות האגודה

140. חלק מתחומי הפעילות שנכללו בתוך האגודה הועבר לטיפולם של גופים אחרים כ"יובל חינוך" והעירייה, למעט הסינמטק שנותר באחריותה המלאה והבלעדית של האגודה. מנכ"ל הסינמטק מכהן כיושב ראש האגודה ומנהל את פעילות הסינמטק במסגרת היישות המשפטית של האגודה.

141. קיימים שני תחומים - פעילות סל תרבות בשכונות ומדור משלחות, שהועברו לתחום אחריותה של העירייה. בגין פעילות סל תרבות בשכונות טרם מתקיימת פעילות שוטפת, עד למועד כתיבת דוח זה.

142. עם סיום פעולתה של האגודה נותרו בקופתה עודפי מזומנים בסך כ-1.8 מיליוני ש"ח. עד למועד כתיבת דוח זה לא נמצאו המקורות הספציפיים לעודפים אלה, כמה מהם ניתן לייחס לכל מקור, או כמה צריך לייחס לשימוש עתידי ( כגון כספי פיצויים לעובדים).

143. האגודה נותרה כיישות משפטית נפרדת בעיקר בשל הסמכתה על ידי רשויות המס כגוף המאושר לקבל תרומות. דבר זה מאפשר לחברה לקבל תרומות באמצעות האגודה עד הסדרת אישור דומה עבור החברה.

144. דרך ניהול הסינמטק ושיטות העבודה הנהוגות בו כיום במסגרת האגודה, לא נבחנו בשלב זה על ידי הביקורת.

### פרק ג' – המעבר ל"יובל חינוך"

145. הנהלת העירייה הטילה על האגודה את המשימה להקים את החברה. הביקורת סבורה כי לביצוע המשימה על ידי האגודה יתרונות כגוף מינהלי ומקצועי המכיר היטב את שיטות ותהליכי העבודה בתחום אך גם חסרונות המתבטאים בסבירות גבוהה לשעתוק שגיאות וליקויים שהיו נהוגים בעבר.

146. למרות שהוטלה על האגודה המשימה להקים את החברה, היו גופים אחרים בעירייה שהיו מעורבים בהקמה, אך עשו זאת ללא תיאום ביניהם. דבר זה גזל משאבי מערכת רבים שלא לצורך וגרם לסרבול ולחוסר יעילות בביצוע העברת הפעילויות מהאגודה ל"יובל חינוך".

147. הביקורת מצאה כי אופן התכנון והעברת פעילויות האגודה לחברה היה לקוי. הקמת החברה לא נערכה על פי תוכנית פעולה מערכתית הכוללת פעולות לביצוע, אחראים לביצוע ולוחות זמנים.

כמו כן, בשלב התכנון וההקמה היתה הערכה מוטעית של התוצרים שציפו מהחברה והיעדים שהעמידו לחברה בתחומי הפעילות השונים. בדרך זו, מורכבות הנושאים לטיפול לא היתה ברורה די הצורך למקבלי ההחלטות, והאמצעים שהועמדו לביצוע לא הלמו את הנדרש להשגת המטרות.

דבר זה בא לידי ביטוי בעיקר:

א. תחום כספים:

למרות שנושא המשכורות, שלא היה בתחום האחריות של האגודה, עלה לדיון בשלב החשיבה וההקמה של החברה, לא הובאו בחשבון על ידי מקבלי ההחלטות, מלוא המשמעות והיקף הפעילות הנדרשת בנושא, ולפיכך לא הוקצו משאבים וכוח אדם מתאימים. כמו כן, בביצוע לא נלקחו בחשבון כל הנתונים והדרישות כדי לעמוד ביעדים. כתוצאה מכך, התשתית הקיימת שעל בסיסה הוגדרו היעדים בתחום המשכורות, כולל הבקרות כי הפקת תלושי השכר תיעשה על בסיס נתונים נכונים ובמועד, לא התאימה להשגתם. עד חודש פברואר 2003 לא הייתה אפשרות לבצע בקרה תקציבית. כתוצאה מכך, נדרשו חודשים רבים להסדרת הטיפול בתחום. הסדרת הנושא בתחום תבעה את כל משאבי המערכת. הנושאים האחרים נפלו לסדר עדיפות נמוך יותר מחוסר ברירה.

מלבד נושא המשכורות, גם בנושאים אחרים כדוגמת תמחיר, דוחות לעירייה, דוחות למנהלי פרויקטים, דוחות לבתי הספר, הנהלת חשבונות ורישום בהנהלת חשבונות - נדרשה פעילות מקיפה על מנת לאפשר את הכלים ההולמים ולעמוד ביעדים הנדרשים.

ב. החברה החלה לפעול ועדיין פועלת, נכון למועד כתיבת דוח זה, ללא כל מערכות המידע הנדרשות, בעיקר בתחום הכספי. כמו כן, ללא מערכות בקרה ופיקוח מגובשות ומסודרות. היעדר מערכות הולמות מותיר את המצב כקדמותו. עדיין לא מבוצע פיקוח ובקרה כנדרש במינהל תקין.

ג. מאז הקמתה ועד מועד כתיבת דוח הביקורת פועלת החברה ללא מסגרת מוגדרת ומגובשת, דבר רב חשיבות, בעיקר בשל היותה חברה עירונית המהווה זרוע ארוכה לעירייה. הביקורת רואה בחומרה היעדר הסכם מסגרת חתום בין החברה לבין העירייה, המהווה את התשתית לכל פעילות, מגדיר ומעגן התחייבויות הצדדים זה לזה.

ד. חלק ממטרות החברה, בעיקר אלה הקשורות לתחום הניהול העצמי, גובשו והוגדרו באופן ברור, אולם שאר תחומי הפעילות נותרו מעורפלים ובלתי מגובשים, דבר שיצר כשל מערכתי. כתוצאה מכך, חלק מפעילויות האגודה כדוגמת סל תרבות בשכונות לא צלח את המעבר, ושב לחסות מינהל החינוך, וחלק אחר כגון חילופי משלחות, לא עבר לאחריות החברה למרות שנקבע כך בתכנון המוקדם.

ה. המבנה הארגוני של החברה לא גובש והוגדר מראש אלא נוצר תוך כדי התארגנות וכניסה לפעילות. היעדר תכנון מקדמי מגובש של המבנה הארגוני והגדרת מיקום כפיפויות ברור

- תרם לקושי בהפעלת סל תרבות בשכונות במסגרת החברה, לאי בהירות לגבי ניהול סל תרבות בבתי הספר, ולאיי הפעלת חילופי המשלחות במסגרת החברה.
148. בתקופת המעבר בין הגופים מימנה החברה חלק מפעילות שהשתייכה עדיין לאגודה, כך שנוצר חוב מהאגודה לחברה. במקביל, גבתה החברה סכומים מבתי הספר שהאגודה זכאית להם. דהיינו, בתקופת המעבר נוצרו חובות הדדיים שלא נסגרו עד למועד כתיבת דוח זה.
149. הביקורת מצאה כי בוצעה הפרדה ברורה בין המערכת העירונית לבין החברה. עובדי האגודה לשעבר הוגדרו כעובדי החברה, פעילות החברה מוקמה במשרדים בנפרד מהמערכת העירונית. עם זאת נמצא כי חלק ממערכות המידע בעירייה הינו בשימוש עובדי החברה.

### פרק ד' – 'יובל חינוך'

150. הביקורת מצאה כי בהגדרת החזון והיעדים של החברה השכילו מקבלי ההחלטות בעירייה להגדיר באופן ברור את ייעוד החברה, ומיקדו זאת במישורים האדמיניסטרטיביים וניהוליים ולא בתכנים המקצועיים, עליהם אחראי מינהל החינוך, כפי שהוגדר במטרות האגודה. יחד עם זאת קיימת אי בהירות בחזון ובמטרות החברה בשאלת מתן שירות לכלל המערכות העירוניות בייזום ובהפעלת פרויקטים. אמנם נמצא בעת עריכת הביקורת, כי רוב הפרוייקטים המנוהלים על ידי החברה מבוצעים עבור מינהל החינוך, אולם במקביל, הנהלת החברה פועלת בכיוון ביסוס החברה בטווח הארוך כגוף המנהל פרויקטים כלל עירוניים ברחבי תל אביב - יפו.
151. פעילויות ומטרות החברה עדיין אינן מעוגנות במסגרת הסכם ברור ומוגדר בינה לבין העירייה. היעדר הסכם שכזה, גורם להיעדר מערכת ברורה של נהלים ותהליכי עבודה ברורים, חלוקת סמכויות מוגדרת וברורה של 'יובל חינוך' והעירייה, וגורר היעדר פיקוח ובקרה מינהליים ותקציביים. לדעת הביקורת לא ניתן להתיר המשך פעילות של 'יובל חינוך' ללא הסכם התקשרות ברור ומוגדר.
152. הביקורת מצאה כי תוכנית העבודה השנתית של 'יובל חינוך' כוללת את כל המטרות והערכים שלשמן הוקמה. כמו כן נמצא כי רוב היעדים האופרטיביים לתקופה של ינואר-יוני 2003, שהוצבו על ידי 'יובל חינוך', בוצעו.
153. חלק מחברי הדירקטוריון של החברה מטעם העירייה משמש גם כנושאי תפקידים בכירים בתחום החינוך והתרבות. עובדה זו עלולה להוביל לניגודי אינטרסים, מעצם היותם בו זמנית, מחד לקוחות החברה המעוניינים בשירות האיכותי ביותר ומאידך חברי דירקטוריון מקבלי החלטות שקובעות ביחס לפעילות הכלכלית של החברה.
154. עיקר פעילותה המקצועית של החברה מתרכז בתחום הניהול העצמי. דבר זה עקבי עם ההקצאה התקציבית של כ-95% מהתקציב לניהול העצמי.

155. הביקורת מצאה כי בתחום הניהול עצמי מתבצעת פעילות ענפה, הכוללת שיפורים ניכרים בתחום הנהלים, תהליכים ושיטות העבודה, הרחבת היקף הפעילות, מתן תמיכה וליווי ישירות לבתי הספר.
156. למרות שתחום קשרי קהילה ועסקים מצוי בחיתוליו, הביקורת מצאה כי יעדים שהוצבו בתחום הושגו.
157. ניהול הפעילות בתחום סל תרבות טעון שיפור. נמצא כי סטטוס של התחום כולו עמום ובלתי ברור. התחום מוגדר כפרוייקט. הגדרת מבנה היחידה, וסטטוס העובדים נותרו בלתי ברורים ומוגדרים, דבר המשליך על ההתייחסות לתחום כאל 'בן חורג' לחברה. הביקורת מציינת כי לאחר איסוף הממצאים, בשלב כתיבת דוח הביקורת, דווח על כך שמנכ"ל החברה נטל תחת חסותו את ניהול הפעילות והעניק סדר עדיפות גבוה להסדרתו. הדיווחים הללו לא נבדקו על ידי הביקורת.
158. הביקורת מצאה כי לא קיימת חלוקת תפקידים ברורה של כל אחת מהמחלקות בחברה. מטלות שאמורות להיעשות מקצועית על ידי מחלקה מסוימת, נעשות בפועל על ידי מחלקות אחרות.
159. בחברה לא קיימת הפרדת תפקידים ברורה וחד משמעית. פעולות רבות נעשות מתחילתן ועד סופן על ידי אותם העובדים, כאשר לא קיימת הפרדה בין יוזמי הפעולה, מבצעה והמבקרים אותה. היעדר ההפרדה מתבטא בקיצוניות בעיקר בקרב הנהלת החברה, הממלאת פונקציות מרובות. אחת מהשלכות אי הפרדת התפקידים הינה יצירת הזדמנויות לטעויות ולתרמיות.
160. הביקורת מצאה כי הגדרות התפקידים אינן מתועדות, וקיימות עמימות ואי בהירויות בנושא. דבר זה מתבטא בעיקר בתחום הכספים בו חלק מהגדרות התפקידים אינו מתאים לביצוע בפועל.
161. הביקורת מצאה כי בחברה קיים מחסור מהותי בכוח אדם, עד כי קיימות מחלקות בחברה הפועלות באמצעות עובד אחד בלבד. קיצוץ משמעותי בכמות עובדים יצר עומס גם על רכזות סל תרבות בבתי הספר ועל שאר כוח האדם המועסק במסגרת הניהול העצמי. כתוצאה, העבודה מתבצעת בחוסר יעילות ותחת עומס כבד, לא קיימת חלוקת תפקידים, נוצרת תחושת תסכול בקרב עובדי החברה שמשליכה באופן שלילי על איכות העבודה, בקרה מערכתית ופונקציונלית לא קיימת ונוצרות הזדמנויות לטעויות ו/או לימוש לרעה במשאבים הקיימים בחברה.
162. תהליכי העבודה
- א. העברות כספים לבתי הספר
- הממשק בין העירייה לחברה טעון שיפור. 'יובל חינוך' מהווה גורם ביצועי אולם לא קיימת בידיה האינפורמציה המלאה ביחס להוצאות המאושרות לבתי הספר ידי העירייה, ולמנהל החשבונות המהווה רפרנט מטעם החברה, אין יכולת לספק את ההסבר הדרוש לבתי הספר ביחס להעברה הכספית שאושרה.



- ב. שיפוצים ורכש
- בחברה לא קיימים נוהל כתוב או קריטריונים מנחים לבחירת ספק חיצוני.
- ג. תנועות כספים
- (1) לחברה קיים חשבון בנק יחיד, כך שלא מתנהלת הפרדה בין מקורות המימון של החברה, או בין יעדי זרימת הכספים מהחברה החוצה;
- (2) תנועות הכספים בחברה נעשות באמצעות מס"ב ולא קיימת כל בקרה שוטפת על הכספים העוברים בדרך זו. קיים קושי באיתור ובטיפול בטעויות בייעוד הכספים ובסכומים המועברים;
- (3) בחברה קיימים שני מורשי חתימה בלבד, האחראים גם על אישור הפעולות וגם על הבקרה של פעילות החברה;
- (4) למנהלת החשבונות היחידה בחברה יש גישה חופשית לכל המחאות החברה ולכספים שעוברים דרכה, כאשר אלו נעשים כמעט ללא פיקוח יומיומי שוטף על ידי בעלי תפקידים בכירים.
- ד. מעקב תקציבי
- (1) הדיווח של בתי הספר ביחס לניצול התקציב נעשה באופן רטרואקטיבי. הוא אינו מאפשר לערוך בקרה מקוונת. דבר זה פוגם ביכולתה של החברה לבצע בקרה ולבחון את אופן ניצול התקציב על ידי בתי הספר באופן שוטף;
- (2) קיים קושי בביצוע מעקב יעיל אחר ביצוע תוכניות בתי הספר היסודיים, משום שהם לרוב שולחים את תוכניות הביצוע באיחור;
- (3) לא ניתן לערוך בקרה באופן מקוון ברמת שיוך ההוצאה לסעיף תקציבי, משום שפיתוח המודול הכספי עדיין לא הסתיים. בשלב הנוכחי מבוצעת בקרה בלתי מספקת באמצעות דוחות אקסל.
- ה. מעקב אחר מאזנים
- מערכות המיחשוב המשמשות את העובדים בתחום זה אינן הולמות את צורכיהם. תוכנת האסטרטגיה טעונה שיפור והתאמות להנהלת החשבונות. כמו כן, לא ניתן להפיק דוחות ונתונים כספיים על פי חתכים רצויים.
- ו. בקרה על הפעילות השוטפת בבתי הספר
- (1) הבקרה המבוצעת טעונה שיפור. העובד היחיד המבצע את הבקרה מתפקד גם כעובד הנהלת החשבונות. כתוצאה מבוצעת בקרה מועטה לעיתים רחוקות ובמשך זמן קצר, ועדיין לא נערכה בקרת שטח בכל בתי הספר. דבר זה פוגע ביעילות הבקרה וביכולת השליטה של החברה על הפעילות היומית השוטפת;

(2) לבתי הספר יד חופשית בנושא של השכרת מתקנים. לא קיים כל פיקוח ו/או מעקב מצד החברה באשר להסכמים הנחתמים בין בתי הספר לשוכרים, תדירות ההשכרה וקיום סיכונים בדבר אירועים ביטוחיים.

ז. קליטת עובדים שעתיים וחודשיים

(1) קיימים מקרים בהם אין הקפדה על תהליך קליטה נכון, לאור ממצאי הביקורת כי עובדים חדשים החלו עבודתם בטרם עברו קליטה מסודרת בחברה;

(2) הביקורת מצאה כי לא קיימים נהלים מסודרים ומתועדים בנושא קליטת עובדים חודשיים ושעתיים;

(3) תהליך הקליטה טעון שיפור ביחס לשלב בו נקלט העובד בפועל. עובד שהעסקתו מאושרת על ידי היחידה הייעודית במינהל החינוך נשלח לבית הספר ורק אחר כך לחברה לביצוע הקליטה. הגעתו לבית הספר הינה פרוצדורלית בלבד ולדעת הביקורת מיותרת בתהליך הקליטה.

ח. תשלומי שכר

(1) קיימים עובדים שלא מקבלים שכרם על פי קריטריונים מוגדרים, או ללא הגבלת שכר מכסימלית. עובדים אלה יכולים לקבל שכר לפי שיקול דעתו של מנהל בית הספר ולהיות מתוגמלים בסכומים משמעותיים. ההטבה עשויה לבוא לידי ביטוי הן בשכר הבסיסי והן בכספי גמולים;

(2) הדוחות הכספיים של בתי הספר מקבלים תוקף רק עם חתימת מנהל בית הספר עליהם. מעבר לזאת אין כל פעולות בקרה נוספות המונעות ביצוע טעויות, גם אם הן נעשות בתום לב;

(3) הפרשה לפיצויים בגין עובדים המועסקים על ידי החברה נעשית באופן חודשי לקופת פיצויים מסודרת, כפי שמתחייב על פי חוק;

(4) עם הקמת החברה נוצרה התחייבות לתשלום כספי פיצויים לעובדים שפוטרו מהאגודה בעבר ונקלטו מחדש ביוני בשנת 2002. לא ברור עדיין מי הנושא הרשמי באחריות זו.

## המלצות

### כללי

163. על סמך בחינת פעילויות האגודה, הליכי סגירתה והעברת פעילותה לחברה, ובהתבסס על בחינת הפעילות הקיימת בחברה, יפורטו בהמשך המלצות הביקורת לגבי ייעול פעילות החברה וביצוע פעולות מתקנות.
164. מומלץ לבחון את דרך ניהול הסינמטק ושיטות העבודה הנהוגות בו במסגרת האגודה. במסגרת זו יש לבחון את השימושים שנעשו בעודפי הכספים מפעילותה של האגודה.
165. יש לקדם את הטיפול בנושא הסכם המסגרת בין העירייה לחברה ולהביא לחתימתו כך שהפעילות תהא על פי הסכם מקובל על כל הצדדים.
166. יש צורך בהגדרת מבנה ארגוני רשמי של החברה המושתת על בסיס של הפרדת סמכויות ומניעת ריכוזיות בידי ההנהלה, אשר יהלום את המטרות, היעדים, ותחומי הפעילות המוסכמים של החברה.
167. יש לשנות את הרכב חברי הדירקטוריון, כך שלא יהיו דירקטורים המשמשים גם כנושאי תפקידים בכירים בתחום החינוך והתרבות בעירייה, לשם מניעת ניגודי אינטרסים.
168. על הנהלת העירייה לקבל החלטה ביחס לייעודה של החברה בשאלת מתן שירות לכלל המערכות העירוניות בייזום ובהפעלת פרויקטים, פרט למינהל החינוך.
169. יש צורך בגיוס כוח אדם לאיוש המחלקות בחברה ולמניעת ריכוז סמכויות בידי בעלי התפקידים במחלקות השונות בחברה. יש לדאוג לביצוע בפועל של חלוקת נטל העבודה ולרוטציה בתפקידים.
170. יש לערוך תכנון כולל ומתקן בשלב זה שיביא בחשבון את מלוא המשמעות של הפעילות, המשימות והיעדים שהוגדרו לחברה. יש להעמיד את המשאבים המתאימים לביצוע המשימות כנדרש:
- א. תחום כספים - תכנון מחדש והתאמת הקצאת המשאבים לעמידה ביעדים בייחוד בתחום המשכורות;
- ב. יישום והטמעת כל מערכות המידע הנדרשות לביצוע פעילות ופיקוח ובקרה כנדרש.
171. יש צורך בהגדרת תפקידים של כל המחלקות בחברה.
172. יש לשפר ולקיים פיקוח ובקרה בתחום הניהול העצמי ובכל המחלקות הקיימות בחברה.
173. יש להסדיר את הפעילות בתחום סל תרבות, ובכלל זה, גיבוש מבנה ברור, מינוי מנהל היחידה באופן שיאפשר ניהול תקין ויעיל כחלק אינטגרלי מ'יובל חינוך'.

## 174. תהליכי עבודה

- א. העברות כספים לבתי הספר
- שיפור הממשק בין העירייה לחברה. יישום תהליך עבודה המסדיר העברת מידע מלא בין העירייה לבין החברה ביחס לסיבות אישור ההוצאות לבתי הספר, כך שניתן יהיה לספק את ההסבר הדרוש לבתי הספר בנוגע להעברה הכספית שאושרה.
- ב. שיפוצים ורכש
- על החברה לקבוע נהלים פורמליים לשם ביצוע הליך של בחירת ספקים. אלה יכללו קריטריונים ברורים שיאפשרו בחירה אובייקטיבית.
- ג. תנועות כספים
- 1) על החברה לפתוח חשבונות בנק נוספים, לניהול כספיה לפי מקור מימון או יעד ספציפי.
- 2) יש צורך בניהול בקרה שוטפת ועקבית על תנועות הכספים העוברות דרך מס"ב.
- 3) יש צורך בבקרה של גורמי חוץ, כגון אנשי עירייה מקצועיים, לשם בדיקת תפקוד מורשי החתימה ובקרה על פעולותיהם השוטפות.
- ד. מעקב תקציבי
- 1) לגבש נוהלי עבודה מסודרים ולפעול לאכיפתם, כדוגמת נוהל בדבר זמני דיווח נדרשים בנושא ניצול תקציב בתי הספר, ונוהל בדבר דיווח תוכניות ביצוע בזמן על ידי בתי הספר היסודיים;
- 2) להביא לסיום פיתוח והטמעת המודול הכספי שיאפשר שיוך ההוצאה לסעיף תקציבי וביצוע בקרה נדרשת.
- ה. מעקב אחר מאזנים
- התאמת מערכות המיחשוב לצרכים בתחום הנהלת חשבונות, ובכלל זה, התאמת תוכנת האסטרטגיה והגדרת דוחות נדרשים.
- ו. בקרה על פעילות הניהול העצמי בבתי הספר
- שיפור הבקרה השוטפת המבוצעת בשטח. הגדרת היקף הבקרה והנושאים שייכללו במסגרתה, ובחינת הקצאת כוח אדם מתאים להיקף הבקרה הנדרשת.
- ז. קליטת עובדים חודשיים ושעתיים
- 1) יש להקפיד על תהליך קליטה נכון שאינו מאפשר תחילת עבודה לפני ביצוע קליטה מסודרת;
- 2) יש לפעול לגיבוש נהלים מסודרים בנושא קליטת עובדים חודשיים ושעתיים, לתעדם ולוודא אכיפתם.



ח. תשלומי שכר

- 1) יש להרחיב הבדיקות בנוגע למשכורות עובדי הניהול העצמי ולוודא כי אלה אינן חורגות מהמקובל בהשוואה לחוזי ההעסקה, או בהשוואה לעובדים הכפופים להסכם עבודה מקובל הנהוג במערכת החינוך ובבתי ספר;
- 2) יש צורך בהחתמת בעלי תפקידים נוספים בבתי הספר על דוחות הנוכחות, מלבד מנהל בית הספר. חתימה נוספת תיצור חלוקת אחריות בין מספר אנשים ובקרה נוספת ולא תרבוץ על כתפי מנהל בית הספר בלבד.

ט. כספי פיצויים

על החברה מוטלת האחריות להסדרת המחוייבות שנותרה בגין תשלומי פיצויים לעובדים שיפוטרו בעתיד, אשר החלו עבודתם טרם שנת 2002.