



## ניהול תרומות המתקבלות בעירייה

### כללי

1. עיריית תל אביב - יפו רשאית לקבל תרומות כספיות או שוות כסף מאנשים פרטיים, מקרנות, מחברות או מתאגידים.
  2. תרומות יכולות להינתן למטרות כלליות, ייעודיות או מותנות. תרומות יכולות להינתן ביוזמת התורמים, או עקב פנייה יזומה של גורמים עירוניים לתורמים פוטנציאליים.
  3. תרומות עבור פרויקטים עירוניים יכולות להתקבל ולהתנהל בעירייה או בגופים חיצוניים הקשורים עם העירייה, למשל תאגידים עירוניים.
  4. הביקורת בדקה את אופן הטיפול בתרומות לסוגיהן, החל מקבלתן בעירייה, רישומן, הבקרה על הוצאת הכספים, תוך התמקדות במינהל השירותים החברתיים ובמינהל החינוך, שני המינהלים להם מועברות מרבית התרומות.
  5. לצורך הבדיקה נפגשה הביקורת עם בעלי תפקידים הבאים:  
במינהל השירותים החברתיים – מנהל המינהל, כל מנהלי האגפים, כל מנהלי התחומים, חשב המינהל, מנהל חשבונות בכיר א', מנהל יחידת משק ותחזוקה.  
במינהל החינוך, התרבות והספורט (להלן: "מינהל החינוך") – חשב המינהל, ממונה שיקום ורווחה.  
באגף חשבונות: מנהל האגף, מנהל מחלקת הנהח"ש מרכזית.  
כמו כן נתקבלו תשובות כתובות לשאלות הביקורת מהסמנכ"ל לתכנון ומהממונה על הנהלים באגף ארגון ותקינה.
  6. הביקורת סקרה פרוטוקולים של ועדת הכספים לתקופה אוגוסט 2001 עד אוגוסט 2003, במטרה לאתר את כל התרומות שדווחו לוועדה בתקופה זו.
  7. איסוף הממצאים לדוח נעשה במהלך החודשים דצמבר 2003 עד פברואר 2004.
- הערה: ישנן תרומות המתקבלות בעירייה לצורך הקמת קרן/הקדש בניהולה של העירייה, בעיקר בנושא חברה ותרבות, כמו למשל קרנות למתן מלגות לימודים. קרנות אלה מתנהלות בספרי העירייה כקרנות חשבונאיות, בספר 9, או בבנק על שם מי שהתורם הפץ, וכפופות לתקנון אותו קבע התורם.
- קרנות אלה לא נכללו בדוח הביקורת (הנושא נבדק בדוח מבקר העירייה מס' 24 ו-25).



## ממצאים

### הוראות ונהלים

#### "נוהל קבלת תרומות" – נוהל עירוני

8. בעיריית תל אביב – יפו קיים "נוהל קבלת תרומות", משנת 1998. הנוהל מגדיר ומפרט תרומות לסוגיהן: תרומות כספיות, תרומות שוות כסף, תרומות מיועדות ושאינן מיועדות, ותרומות מותנות.
9. הנוהל מגדיר סמכות ואחריות של גורמים בתהליך קבלה ורישום של כל תרומה. בין השאר קובע הנוהל את מרכזיותו של חשב היחידה, מקבלת התרומה, בתהליך אישור התרומה, הפקדתה בחשבון העירייה, והבקרה על הוצאתה למטרה לשמה יועדה.
10. על פי הנוהל, תרומות כספיות הניתנות ליחידה בעירייה יש להפקיד בחשבון הבנק של העירייה, ולבצע רישום מתאים בספר התרומות. פרטי התורם, מטרת התרומה וסכום התרומה יועברו לוועדת הכספים לצורך אישור קבלת התרומה.
11. גם בגין תרומות של טובין יש לקבל אישור ועדת הכספים, ויש לרשמן ברשימת המצאי במערכת הלוגיסטית.
12. הנוהל אינו מגדיר את אופן הטיפול והבקרה על תרומות הניתנות עבור פרויקטים עירוניים, שניהולם הכספי נתון בידי גופים חיצוניים כמו קרן תל-אביב לפיתוח, החברה למוסדות חינוך תרבות ושיקום שכונות בתל אביב מיסודה של הסוכנות היהודית לישראל בע"מ (להלן: "החברה למוסדות חינוך") ויובל חינוך.

### ניהול התרומות במינהל השירותים החברתיים

#### "נוהל תרומות"

13. בשנת 2002 יזם מינהל השירותים החברתיים כתיבת נוהל פנימי, "נוהל תרומות". מטרת הנוהל: "להביא לאחידות הטיפול בתורמים ובתרומות מחד גיסא, ולנהל רישום מדויק אודות כל התרומות שהתקבלו במינהל מאידך גיסא".
14. הנוהל מגדיר אך ורק תהליך הנוגע לקבלת תרומה כספית. אין התייחסות בנוהל לתרומות שוות כסף שבשנת 2002 הוערכו בכ- 1.9 מיליון שח.
15. נקבע כי התורם יעביר שיק, בעדיפות ראשונה, לפקודת העירייה והשיק יופקד בחשבון העירייה. רק תורמים שידרשו אישור לצורכי מס, יעבירו שיק לפקודת קרן תל אביב לפיתוח דרך מנהל התחום או האגף, וזה יעבירו לתחום משאבי הקהילה, שבאחריותו הפקדת השיק.

16. הנוהל קובע את מרכזיותו של תחום משאבי קהילה בנושא התרומות:
- הקשר עם קרן תל-אביב לפיתוח בנושא הפקדה או משיכה של שיק.
  - ריכוז המידע מכל ראשי האגפים והתחומים על תרומות שהתקבלו במינהל.
  - הוצאת דוח שנתי הכולל את סה"כ התרומות שהתקבלו במינהל, לפי תחומים.
17. תחום משאבי קהילה אמור לרכז את המידע על התרומות שהתקבלו. לצורך כך הוגדר טופס ייעודי שצורף לנוהל תרומות.
- בנוהל נקבע שיש להעביר את המידע מהלשכות דרך איש הקשר האגפי, מדי רבעון, וכי תחום משאבי קהילה יוציא דוח שנתי בנושא.
18. הנוהל אינו מציין כיצד תבוצע הבקרה הכספית על כספי התרומות המנוהלות בקרן תל-אביב לפיתוח.
19. חלק מהפרוייקטים הנוגעים למינהל השירותים החברתיים מנוהל או מבוצע ע"י החברה למוסדות חינוך, שכלל אינה מוזכרת בנוהל, וממילא לא מוגדרת האחריות ואופן הבקרה הכספית על הכספים המנוהלים בחברה. (יש חוזה התקשרות כללי בין העירייה לחברה למוסדות חינוך, אך חוזה זה אינו מוזכר בנוהל).
20. בבדיקתנו נמצא כי:
- א. כאשר מדובר בתרומות כספיות הניתנות למינהל השירותים החברתיים ומופקדות בקופת העירייה, תהליך הבאת התרומה לאישור ועדת הכספים, הפקדת הכספים בבנק, ובקרת החשב על השימוש בכסף - היו בהתאם להוראות הנוהל העירוני.
  - ב. תרומות שוות ערך כספי שנתרמו ליחידות במינהל, נרשמו באינוונטר היחידה, אבל לא נרשמו במערכת הלוגיסטית, לדוגמא: ציוד שנתרם עבור מרש"ל (מדפסת מדברת, מחשב, מכונות תפירה, מכשיר לחיזוק שרירים) נרשם רק באינוונטר מרש"ל.
- מנהל יחידת משק ותחזוקה במינהל, שאמור לרכז את נושא האינוונטר המינהלי, מסר לביקורת כי המינהל טרם החל בתהליך רישום המצאי המינהלי במערכת הממוחשבת העירונית. בעבר נוהלה כרטסת ידנית שריכזה את כל המצאי ביחידות המינהל, אך עם ההיערכות לקראת הניהול הממוחשב, לא הוקפד על עדכונה.
- במועד הביקורת, פברואר 2004, לא היו רשומים בכרטסת הפריטים שנתרמו למרש"ל, והוזכרו לעיל. למעשה התנועה האחרונה בכרטיס הייתה בשנת 1999.
- בתגובה לטיוטת הממצאים מחודש מאי 2004 מסר מנהל המינהל כי הוצא נוהל רענון לעדכון ידני ו/או ממוחשב של כל תנועות הציוד ביחידות המינהל, בדגש לתרומות שהן ציוד.



ג. תחום משאבי קהילה אינו מהווה גורם מרכזי בקשר שבין יחידות המינהל לבין קרן תל אביב לפיתוח, כפי שנקבע בנוהל תרומות שכתב המינהל. בפועל, כל מנהל אגף או תחום, שתרומה בתחום אחריותו מנוהלת אצל גוף חיצוני, פונה ישירות לאותו גוף. בנוסף, תחום משאבי קהילה אינו מקבל דיווחים רבעוניים על תרומות שהתקבלו ביחידות המינהל כפי שמתחייב מהנוהל, אלא דיווחים שנתיים בלבד.

#### תהליך קבלה ורישום תרומה כספית לפקודת העירייה

21. אזרח או גוף המבקש לתרום, פונה להנהלת האגף או לאחת היחידות במינהל. התרומה בדר"כ מיועדת למטרה מוגדרת.
22. השיק והסבר למטרת התרומה מועברים להנהח"ש המינהל. כאן רושמים קבלה לתורם, מפקידים את השיק בחשבון העירייה, ורושמים את התרומה בספר התרומות (ספר 14). כל התרומות הכספיות נרשמות בחשבון אחד.
23. במקביל נרשמת התרומה בשתי מערכות עזר:
  - א. בגיליון אלקטרוני
  - ב. בדפי הנהח"ש, מערכת עזר ידנית שמנהל מנהל חשבונות במינהל, שכוללת את אותן תנועות המופיעות בסעיפי ההכנסה וההוצאה בספר 14, אבל בסדר כרונולוגי של הפעולות, חובה וזכות.
24. החומר מועבר, בליווי מזכר, למזכירת ועדת הכספים, על מנת לקבל אישור הוועדה.

#### שימוש בכספי התרומות

25. יחידה המבקשת לנצל חלק או את כל כספי תרומה שיועדה לה, יכולה לעשות זאת בשני אופנים:
  - א. להמציא חשבוניות/קבלות על הוצאה ולבקש לקזז את הסכום מיתרת התרומה. בהנהח"ש מכינים הוראת תשלום לספק עפ"י החשבונית.
  - ב. במקרים שהיחידה מבקשת להעביר כסף לנזקקים, היא מעבירה רשימה של מוטבים והסכום שיש להעביר לכל אחד. במקרים אלו מכינים שיקים של העירייה לפקודת הנזקקים, ומקטינים את היתרה בספר 14 וברישומי העזר.
26. כל בקשה לתשלום מבוקרת ומאושרת ע"י חשב המינהל.

#### ניהול כספי התרומות

27. כאמור, כל התרומות נרשמות בסעיף הכנסות אחד במערכת הנהלת החשבונות, וכל ההוצאות נרשמות בסעיף אחר.

28. עקב צורת רישום זו ניתן לדעת מהי יתרת התרומות הבלתי מנוצלות (הפחתה של סה"כ היתרה בסעיף ההוצאות מסה"כ היתרה בסעיף ההכנסות), אבל לא ניתן לדעת ברמה הפרטנית מהי היתרה של כל תרומה ותרומה, ומתי ובאיזה סכומים בוצעו משיכות מהחשבון.
29. היתרה של כל תרומה נרשמת בגיליון האלקטרוני. לא נרשמות תנועות המשיכה מכל תרומה. כמו כן לא מצויין תאריך הפעולה האחרונה בחשבון.
30. תרומות שנוצלו ויתרתן אפס, נמחקו פיזית מהגיליון האלקטרוני (פקודת DELETE). כך קשה לדעת בדיעבד אלו תרומות נוהלו בכלל במערכת, לדוגמא: תרומה ע"ס 22,450 ₪ שאושרה בוועדת הכספים בתאריך 29/9/02, תרומות ע"ס 10,000 ₪ ו- 35,400 ₪ שאושרו בוועדת הכספים בתאריך 22/7/03 – נוצלו במלואן – לא היה כל ציון בגיליון האלקטרוני.
31. אחת לתקופה מפיק חשב המינהל, מהגיליון האלקטרוני, "דוח יתרות לתרומות" ממיון לפי תחום. הדוח מועבר למנהלי האגפים והתחומים.
32. במועד הביקורת, דצמבר 2003, הופק דוח אחרון לתאריך 3/11/03. בדוח נרשמו תרומות שחלקן לא נוצלו, וחלקן לא נוצלו במלואן משנת 1997, להלן הפירוט (המיון לפי תאריך קבלת התרומה, הנתונים בש"ח):

מס'	תאריך	סכום התרומה	יתרת התרומה	אחוז ניצול	תחום
1	31/12/97	924.21	924.21	0.0	גבעת השלושה
2	31/12/97	18,000.00	4,000.20	77.8	גבעת השלושה
3	31/12/97	270.00	270.00	0.0	זיקנה
4	31/12/97		800.00		זיקנה
5	31/12/97	4,000.00	4,000.00	0.0	ילדים ונוער
6	31/12/97	7,500.00	7,500.00	0.0	משפחה
7	31/12/97	4,000.00	634.67	84.1	נכויות
8	31/12/97	1,530.00	38.65	97.5	נכויות
9	31/12/97	5,000.00	1,093.13	78.1	נכויות
10	31/12/97	245.07	245.07	0.0	סמים
11	31/12/97	87,300.00	4,091.97	95.3	סמים
12	18/02/98	380.16	223.61	41.2	נכויות
13	30/04/98	363.87	331.00	9.0	זיקנה
14	12/07/98	2,733.00	273.00	90.0	זיקנה
15	25/11/98	75,000.00	25,794.15	65.6	אגף הנהלה
16	15/06/99	7,000.00	2,301.70	67.1	זיקנה



מס'	תאריך	סכום התרומה	יתרת התרומה	אחוז ניצול	תחום
17	31/07/00	5,300.00	300.00	94.3	זיקנה
18	31/12/00	6,620.00	2,790.32	57.9	נכויות
19	30/04/01	40,146.00	8,317.20	79.3	גבעת השלושה
20	30/05/01	4,000.00	24.36	99.4	ילדים ונוער
21	17/06/01	4,700.00	150.00	96.8	זיקנה
22	17/12/01	5,497.05	236.13	95.7	ילדים ונוער
23	17/12/01	5,497.04	425.67	92.3	משאבי קהילה
24	17/12/01	5,497.05	3,192.05	41.9	נכויות
25	04/03/02	6,638.00	1,000.00	84.9	נכויות
26	11/03/02	1,603.00	1,603.00	0.0	נכויות
27	21/03/02	32,100.00	1,000.00	96.9	משפחה
28	16/04/02	10,000.00	2,247.00	77.5	אגף הנהלה
29	25/04/02	3,000.00	3,000.00	0.0	נכויות
30	14/05/02	3,000.00	1,650.00	45.0	זיקנה
31	23/12/02	25,000.00	22,512.00	10.0	אגף מרכז
32	23/12/02	25,000.00	25,000.00	0.0	אגף מרכז
33	06/01/03	10,000.00	7,606.38	23.9	אגף מרכז
34	25/06/03	5,000.00	5,000.00	0.0	אגף מזרח
35	09/07/03	3,000.00	3,000.00	0.0	אגף מרכז-קשישים
36	06/08/03	442,605.95	442,605.95	0.0	נכויות
37	08/10/03	2,000.00	2,000.00	0.0	אגף דרום- ל. שפירים
38	27/10/03	2,000.00	2,000.00	0.0	אגף דרום- ל. שער יפו
39	03/11/03	5,000.00	5,000.00	0.0	נכויות
40	03/11/03	754.00	754.00	0.0	אגף מרכז
		<b>סה"כ</b>	<b>593,935.42</b>		

33. רוב מנהלי התחומים, אתם נפגשה הביקורת, ידעו על קיום יתרת תרומה העומדת לרשותם. אלה שלא ניצלו את מלא סכום התרומה הסבירו לביקורת כי הם שומרים את הסכומים כרזרבה למקרים קיצוניים. היו מנהלי תחומים שלא ידעו על קיום היתרות (סמים - 4,337 ש"ח; משפחה - 8,500 ש"ח).



### תרומות כספיות המועברות ומנוהלות בקרן תל-אביב לפיתוח ולחברה למוסדות חינוך

34. תרומות כספיות המועברות לקרן תל-אביב לפיתוח ולחברה למוסדות חינוך הן משני סוגים:
- א. תרומות כספיות שהתורם מבקש אישור לצורכי מס (אישור שהעירייה אינה רשאית לתת), או תרומות, בדר"כ בסכומים של עד מאות בודדות של שקלים, שיש צורך להשתמש בהם תוך פרק זמן קצר, למשל, לרכישת חבילות מזון ותלושי שי לפני חגים. במקרים אלה השיקים נרשמים לפקודת קרן תל-אביב לפיתוח וזו מעבירה את הזיכוי או השיק לגורם שמיינהל השירותים החברתיים מורה, בדרך כלל לטובת ספקים. הליך כזה, לו היה עובד דרך מוסדות וקופת העירייה, היה אורך זמן רב יותר.
- ב. תרומות כספיות, בדרך כלל בסכומים גבוהים (אלפי שקלים או דולרים), המיועדות לפרוייקטים מוגדרים שניהולם הכספי מתנהל בקרן או בחברה למוסדות חינוך.
35. בחוזה בין העירייה ובין חברת מוסדות חינוך נקבע, בין השאר, כי "האגפים המקצועיים יהיו רשאים, בתאום עם החברה, לתת לחברה הוראות מקצועיות בדבר ביצוע תוכניות ופעולות במוסדות הציבור ובפרוייקטים".
- כמו כן נקבע כי: "החברה מתחייבת להעביר לעירייה דיווח מלא, מדי רבעון, ובו פירוט של כל התרומות הכסף או בשווה כסף, תרומות מיועדות, תרומות מותנות, ותרומות לא מותנות..."
36. בבדיקתנו נמצא כי הדוחות הרבעוניים אינם נשלחים לעירייה, אלא מועברים למנהלי התחומים על פי דרישתם. כפי שיוצג בהמשך, לא תמיד הדוחות נדרשים.
37. לא נמצאו במינהל נתונים מרוכזים על יתרת כספי התרומות המנוהלות בקרן תל-אביב לפיתוח או בחברה למוסדות חינוך בנקודת זמן מסוימת.

### הבקרה הכספית על כספים המנוהלים בגופים חיצוניים

38. נושא האחריות על הבקרה הכספית הנוגעת לכספי תרומות המנוהלים בגופים חיצוניים כמו קרן תל-אביב לפיתוח והחברה למוסדות חינוך, לא היה ברור למנהלי האגפים ולמנהלי התחומים, כיוון שלא היו הוראות בנושא.
39. "נוהל תרומות" שכתב האגף בשנת 2002, וקבע את מרכזיותו של תחום משאבי קהילה בנושא התרומות, לא הגדיר מהי הבקרה הכספית הנדרשת ממנהלת התחום, אם בכלל. בפועל, לא היתה בקרה כספית כלשהי בתחום משאבי קהילה על נושא התרומות המנוהלות בגופים חיצוניים.
40. כל אחד מראשי האגפים או מנהלי התחומים פעל כראות עיניו. רוב המנהלים סברו כי הבקרה צריכה להיות של הגוף החיצוני המנהל את הכספים. מנהלים אחרים ניהלו מעקב ברמה זו או אחרת אחר ניצול כספי התרומה.



41. בנושא זה ראוי לציין את הבקרה הכספית במרט"ל: מנהלת מרט"ל מנהלת כרטיסי חשבון לכל פרויקט באמצעות גיליון אלקטרוני, ואחת לחודשיים מבצעת התאמה עם דפי החשבון של הגוף המנהל את כספי התרומות. בנוסף, נכתב במרט"ל נוהל "יישום תרומות" המגדיר את תהליך הוצאת הכספים, כולל ביצוע התאמות.
42. ישנם מנהלי תחומים המבקשים, אחת לתקופה, דפי חשבון מהגוף המנהל את כספי התרומות, ומבצעים התאמה בין דפי החשבון לצילום העתקי החשבוניות/ההוראות לתשלום שניתנו לגוף המנהל את הנושא הכספי, למשל, פרויקט "חוסן לפרט" ו"מעמד האישה".
43. לביקורת נמסר כי נמצאו מקרים בהם נפלה טעות ברישום ההוצאות, שנתגלתה רק בעקבות ביצוע ההתאמה, למשל, חיוב בגין "הרצאה לפסיכולוג" גרשם בטעות בחשבון השותפות תל אביב-לוס אנג'לס, או יש מקרים בהם מאוחדות מספר חשבוניות לצורך חיוב החשבון, ויש צורך לברר מאלו סכומים מורכב החיוב.
44. במקרים שמגוייסיים משאבים עבור פרויקטים, ישנן ועדות היגוי ו/או ועדות הפעלה המבקרות, בין השאר, את התקדמות הפרויקט ואת הנושא הכספי. בוועדות אלה חברים, בדר"כ, נציגי המינהל, נציגי התורם, נציגי הגוף המנהל את הכסף, ונציגי החברה המפעילה/המבצעת את הפרויקט.

#### דוח ריכוז משאבים

45. מקורות קבלת התרומות למינהל השירותים החברתיים הם מגוונים, חלקם בארץ וחלקם בחו"ל:
- פנייה של גורמים במינהל לגורמים המוכרים כתורמים פוטנציאליים.
  - איתור קרנות וגופים המוכנים להשקיע בפרויקטים של המינהל, וכתובת תוכניות ומפרטים למנהלי אותם גופים.
  - פנייה של פרטיים או גופים ליחידות במינהל על מנת לתרום. ברוב המקרים התרומה אינה מתקבלת במינהל, אלא המינהל משמש כ"מכוון ומתווך" בין התורם לבין הנתרם, מגדיר את הצרכים ומצביע על הנצרך.
  - תרומות שהנהלת המינהל גייסה או תרומות שגויסו עבור המינהל ע"י גופים חיצוניים, בארץ או בחו"ל, (כמו קרן תל-אביב לפיתוח), בדר"כ עבור פרויקטים עתירי משאבים, והמינהל כתב תוכניות לניצול התרומה. הכספים ו/או הפרויקטים מנוהלים ומבוצעים ע"י גופים חיצוניים.
46. על פי "נוהל תרומות" שכתב המינהל, תחום משאבי קהילה אמור לרכז את המידע על התרומות שהתקבלו במינהל. נבנו טפסים ייעודיים לצורך העברת המידע מהאגפים ומתחומים לתחום משאבי קהילה.



47. על פי הנוהל יש להעביר לתחום משאבי קהילה דיווחים מידי רבעון. כאמור לעיל מועברים הנתונים רק בסוף שנה.

48. במועד הביקורת, חודש פברואר 2004, שקדו במינהל על איסוף הנתונים לשנת 2003.

49. להלן דוח ריכוז משאבים מסכם לשנת 2002, כפי שהוצג ע"י המינהל:

שם התחום/אגף/רשות	הסכום בש"ח	סכום ציוד שווה ערך לש"ח
אגף מרכז/צפון	239,758	159,390
אגף דרום כולל מסיל"ה	217,950	282,190
אגף מזרח	275,700	433,130
הרשות העירונית לקליטת עלייה	2,310,000	אין
תחום ילדים נוער ומשפחה	435,500	אין
תחום נכויות	100,000	1,750
תחום תכנון	100,000	אין
חירום – מרט"ל	6,500,000	אין
תחום זקנה	657,500	אין
משאבי קהילה, כולל לוס-אנג'לס וקידום מעמד האשה	1,373,096	1,016,340
<b>סה"כ</b>	<b>12,209,504</b>	<b>1,892,800</b>

50. הערות לדוח ריכוז המשאבים:

א. הדוח כולל תרומות שגויסו עבור המינהל, ללא הפרדה בין תרומות שגויסו ע"י המינהל לבין תרומות שגויסו עבור המינהל. בכל מקרה התרומות היו כרוכות במעורבות כלשהי מצד עובדי המינהל.

ב. בסיכום גיוס משאבים בש"ח, נפלה טעות. המינהל רשם 12,361,000 ₪ במקום 12,209,504 ₪.

ג. הרשות העירונית לקליטת עלייה

מתוך 2,310,000 ₪ שנרשם שגויסו, 250,000 ₪ הם תרומה שוות כסף של מכללה עבור קורסים לעולים. חלק מהסכום הינו השתתפות משרדי ממשלה בפעילות הרשות, וחלק מקורו מתקציב משרד הקליטה, משרד החינוך והתרבות וקרן עזבונות.

ד. תחום נכויות

(1) בדוח ריכוז משאבים לשנת 2002 נרשם כי גויסו 100,000 ₪. בדוחות שהגישה מנהלת התחום נרשם סכום הקרוב ל- 1,000,000 ₪. נמסר לביקורת כי כנראה נפלה טעות ברישום.



(2) בתאריך 22/07/03 אושרה בוועדת הכספים קבלת תרומת שלוש מכוונות תפירה עבור מרש"ל, בשווי ערך 7,200 ₪. בדוח השנתי נרשם הסכום 70,200 ₪.

ה. חירום – מרט"ל

בדוח ריכוז משאבים נרשם כי גויסו 6,500,000 ₪. מנהלת תחום משאבי קהילה מסרה לביקורת כי סכום זה הוא הערכה שנמסרה לה, ללא פירוט.

ו. משאבי קהילה כולל לוס אנג'לס וקידום מעמד האישה

(1) הסכום שנרשם כסכום שגויס הוא 1,373,000 ₪.

לביקורת הוצגו דוחות רק ל- 408,500 ₪, לפי הפירוט הבא:

295,500 ₪, גיוס תרומות, לקידום מעמד האישה; 74,000 ₪, לעבודה קהילתית;

39,000 ₪, ליחידת ההתנדבות.

אשר להפרש בסך 964,500 ₪, נמסר לביקורת ע"י מנהלת תחום משאבי קהילה כי זו הערכה של סכומים שהתקבלו במסגרת שותפות תל אביב – לוס אנג'לס. ההערכה לא לוותה במסמך.

(2) הסכום שנרשם כ"סכום ציוד שווה ערך לש"ח" היה 1,016,000 ₪. סכום זה כלל

בעיקר חבילות שי לראש השנה ולחג הפסח בשווי 588,500 ₪ ו- 275,000 ₪

בהתאמה. חבילות אלה הועברו ע"י יחידת ההתנדבות לאגפים השונים. חלק

מהאגפים רשמו את אותן חבילות גם בדוח שלהם (לדוגמא, אגף מזרח רשם את

חבילות השי בדוח שלו, וכן תרומת ילקוטים שנרשמה גם ביחידת ההתנדבות).

### ניהול התרומות במינהל החינוך

51. במועד הביקורת, פברואר 2004, נמצאו בספר התרומות של העירייה (ספר 14) שני חשבונות

שיתרתן נגרת, ללא תנועה, לפחות משנת 1997:

א. תרומת עיזבון מ.ח. ז"ל - ציוד לספריות (סיומת 323), ע"ס 15,988 ₪.

ב. תרומות מתורמים שונים לבתי ספר (סיומת 314), ע"ס 5,651 ₪.

מסמכי המקור של התרומות לא נמצאו, ולפיכך לא ברורים המטרות ותנאי השימוש בתרומות.

52. עד תחילת שנת 2004, מינהל החינוך לא העביר לאישור ועדת הכספים דיווח על כספי תרומות,

כנדרש בנהל העירוני. דיווחים על תרומות הועברו לאישור מטה המינהל בלבד.

53. לכל מוסד חינוכי יש חשבון בנק משלו. מרבית התרומות הכספיות נרשמות לפקודת המוסד

החינוכי, כיוון שבדר"כ התורם מבקש להעביר את תרומתו ישירות לחשבון המוסד החינוכי, ולא

לחשבון העירייה.

כך נוצר מצב שהתרומה אינה נרשמת בספרי התרומות של העירייה (ספר 14), וכל הפיקוח

והבקרה על השימוש בתרומה נעשים ע"י המוסד החינוכי או מי שמנהל עבורו את הנושא הכספי.

54. ישנם מוסדות חינוך כמו בתי ספר בניהול עצמי, או מרכזים קהילתיים, שהניהול הכספי שלהם נעשה ע"י חברת יובל חינוך או החברה למוסדות חינוך. למעשה, רק תרומות הניתנות לחינוך המיוחד, לפנימיות ולגני הילדים אמורות להיות רשומות ומנוהלות ע"י העירייה.
55. תורם המבקש אישור בגין תרומתו לצורכי מס, מעביר שיק לטובת החברה למוסדות חינוך או לאגודה למפעלי תרבות (במועד הביקורת חברת יובל חינוך טרם קיבלה אישור להמציא אישורים כנ"ל).
56. במקרים אלה, אותם גופים להם הועבר השיק מוציאים קבלה לתורם והודעה למוסד החינוכי. השימוש בכספי התרומה מתנהל במתכונת של החזר הוצאה, דהיינו, הכסף נמצא אצל הגוף החיצוני, והמוסד החינוכי מורה לגוף המחזיק בכספי התרומה לשלם בהתאם להוראתו ובצרוף חשבונית/קבלה שהוא מעביר.
57. צורת פעילות זו התגבשה במינהל החינוך כיוון שהנוהל העירוני לא נותן מענה לפעילות בשטח, בעיקר למצב שבו גופים חיצוניים מנהלים עבור מוסדות עירוניים את כספי התרומות.
58. בעיה נוספת שעלתה, וגם לה הנוהל לא נותן מענה, היא מהי הבקרה שיש להפעיל עקב צורת פעילות זו, וכיצד ידע מטה מינהל החינוך על כל התרומות המתקבלות במינהל על יחידותיו השונות.
59. לבטים אלה הועלו בפגישה שהתקיימה אצל סגן הגזבר ומנהל אגף החשבות ובה השתתפו, בין השאר, חשבי מינהל החינוך, המינהל לשירותים חברתיים, ורו"ח חיצוני, בתאריך 19/02/03. השאלות שעלו בדיון, בהקשר הכלל עירוני, היו:
- א. האם על העירייה לרשום בספריה תרומות שאינן מתקבלות על ידה, אלא ע"י גופים חיצוניים.
- ב. מהי ההיערכות הנדרשת מצד העירייה לבקרה הנוגעת למידע בדבר גיוס התרומות ואופן השימוש בהן.
60. בסיכום הדיון התקבלו ההחלטות הבאות:
- א. במקרים שקבלת התרומות אינה מחייבת הקבלה פנימית עירונית (מצ'ינג), האחריות על רישומן הנכון של הפעולות החשבונאיות הקשורות בקבלת התרומות תחול על הגוף שמקבל את התרומה.
- ב. מאחר והעירייה מעוניינת בבקרה הנוגעת לשימוש בכספי התרומות, עליה להסדיר הנחיות לגופים, מקבלי התרומות, לקיים רישומים חשבונאיים מדוייקים וכן להעביר לעירייה דיווחים על התרומות.

61. החלטות אלה התקבלו מתוך התפיסה שמטת מינהל החינוך חייב לדעת על כל התרומות המתקבלות במינהל, ללא קשר אם התרומה מנוהלת בעירייה או בגוף חיצוני. אשר לרישום: תרומות המתקבלות עבור תחומים המנוהלים בפועל ע"י העירייה, יירשמו בעירייה. תרומות אחרות – כל מוסד ירשום בספריו.
62. בתחילת שנת 2004 יזם חשב מינהל החינוך שינוי בטיפול בנושא התרומות, ברוח הנוהל העירוני, דהיינו: תרומות כספיות למוסדות בהפעלה עירונית (כגון, גני ילדים, וחינוך מיוחד), וכן תרומות מיועדות בשווה כסף, יובאו לאישור ועדת הכספים ולא רק למטה המינהל, כפי שהיה נהוג עד סוף שנת 2003. תרומות לגופים אחרים – לא יובאו לאישור ועדת הכספים. בנוסף לכך, הוצאו הנחיות שתכליתן הסדרת כל הטיפול בקבלת התרומות, כולל דיווח מדרגי השטח על קבלת התרומה, הקמת ועדת תרומות של המינהל, והסדרת מערך הבקרה על הנעשה בתרומות.
63. אשר לתרומות בשווה כסף, נמסר לביקורת ע"י סגן מנהל אגף משאבי אנוש ומנהל מח' הצטיידות ואספקה במינהל, כי תרומות נרשמות באינוונטר של המוסד המקבל את התרומות. העתק מההודעה מצורף לתיק המוסד המתנהל במינהל. במועד הביקורת, טרם הוחל בהזנת נתוני המצאי למערכת הלוגיסטית, חוץ מארבעה בתי ספר שהשתתפו בפיילוט. בכל מקרה, העובדה שפריט מסוים מקורו בתרומה, לא תדווח למערכת בשלב הזנת נתוני המצאי ההתחלתי.
64. תרומות כספיות המתקבלות עבור מינהל החינוך, מנוהלות בחברה למוסדות חינוך וביובל חינוך (בעיקר כשמדובר בכספי תרומות מחו"ל). ישנם מקרים שתאגידים אלה משיגים תרומות, והמינהל נדרש לכתוב תוכניות לפרוייקטים על מנת להציגן בפני הגוף התורם.
65. הכספים מנוהלים בתאגידים, אך ההוראות לביצוע ניתנות ע"י המינהל.
66. ישנם פרויקטים (למשל בנושא חירום) המנוהלים ע"י ועדת היגוי הכוללת נבחר, נציגי המינהל, נציג התורם ונציג הגוף המנהל את הנושא הכספי.
67. בבדיקת קיום בקרה כספית על כספי התרומות אצל ממונה שיקום רווחה וקליטה במינהל החינוך, עלה כי:
- דוחות כספיים מתקבלים רק על פי דרישה, כל כחודשיים.
  - נעשית בדיקה בעין של תנועות בחשבון.
  - לעתים מתגלות טעויות ברישום תנועות כספיות, למשל, חיוב בסך 200,000 ₪ לפרוייקט "חץ-חמד" ע"י נרשם בטעות בחשבון "תגבור המערך הטיפולי – סיוע לתלמידים", המתנהל בחברה למוסדות חינוך.

### פעולות הנהלת העירייה בנושא קבלת תרומות

68. בתאריך 12/5/03 התקיימה ישיבה בראשות המנכ"ל. הוחלט על הקמת צוות בראשות הסמנכ"ל לתכנון אשר ירכז את צרכי גופי העירייה השונים בנושא התרומות.
69. בתאריך 17/7/03 התקיימה ישיבה בראשות הסמנכ"ל לתכנון, בהשתתפות המשנה למנכ"ל ומנהל חטיבת התפעול, נציגים ממינהל החינוך, מינהל שירותים חברתיים, אגף החשבות, אגף התקציבים, ואגף ארגון ותקינה.
- נושא הדיון היה "נוהל קבלת תרומות", ומטרת הדיון היתה העלאת בעיות ופתרונות מוצעים על מנת להגיע לתכנון מסודר של קבלת התרומות.
70. הדיון עסק במדיניות של קבלת התרומות ושימוש בהן ולא בנוהל מעקב ובקרה על הכסף. מנהל אגף החשבות הציג, בין השאר, את עיקרי הדברים מהישיבה הפנימית מתאריך 19/2/03, שהוזכרה לעיל.
71. בסיכום הסמנכ"ל לתכנון נכתב כי, מאחר ונושא התרומות הוא נושא מורכב המתבצע ע"י גורמים שונים, יש להגדיר מספר אלמנטים:
- א. מהי תרומה – חלוקה לסוגים;
  - ב. מי מוסמך לקבל תרומות;
  - ג. מהי התמורה שיש לתת.
- לא נתקבלה החלטה אופרטיבית, אך נקבע כי "יזמנו פורומים שונים לסמנכ"ל על מנת להחכים למערכת סגורה ומסודרת של תרומות".
72. לשאלת הביקורת, השיבו הסמנכ"ל לתכנון והממונה על הנהלים באגף ארגון ותקינה כי מאז אותה ישיבה, לא היו התפתחויות נוספות בנושא.
- בתגובה לטיוטת הממצאים מתאריך 20/4/04 הסביר הסמנכ"ל לתכנון כי הגוף המטפל בחלקן הגדול של התרומות בעיריית תל אביב-יפו הוא קרן ת"א לפיתוח, וגוף זה אינו עירוני ואינו כפוף לנוהלי העירייה.

### עיצובן א.א.ל. ז"ל

73. לפי צו ירושה וקיום צוואה מיום 25/05/81 קבלה חברת גן החיות תל אביב מחצית מעיצובן המנוח א.א.ל. ז"ל. העיצובן כלל בית ברח' אחד העם, שני מגרשים בתל ליטווינסקי בני כחצי דונם כל אחד, מזומנים וניירות ערך.
74. על פי החלטה של מנהל שירותי העירייה דאז (המקביל לתפקיד מנכ"ל העירייה כיום), מתאריך 26/08/81, נקבע כי יש להפקיד בקופת העירייה את כל הכספים המגיעים לגן החיות מהעיצובן, עד להחלטת הנהלת גן החיות על השימוש בכספים אלה.

75. בתאריך 30/11/81 החליטה האסיפה הכללית של גן החיות תל אביב כי:
- "החברה תעביר לעיריית תל אביב-יפו את כל הכספים ונ"ע שקבלה כעמבונות ומכל מקור אחר כדי שהעירייה תשתמש בהם למטרות דומות למטרות החברה ובמיוחד להחזקת ופיתוח הגן הזואולוגי אליו הועברו החיות מגן החיות בתל אביב".
  - "ההנהלה רושמת לפניה הודעת העירייה... כי הכספים כאמור יוחזקו בעיזבון מיוחד בעירייה. הכספים יהיו צמודים ויישאו ריבית של 6.5% ותודיע לחברה מדי פעם בפעם על השימוש שנועשה בכספים אלה".
  - "החברה ממנה את עיריית תל אביב-יפו להיות נאמן ולמפל בנכסי דלא נידי של החברה, להשכירם ולגבות דמי שכירות עד אשר יוחלט בחברה בדבר מכירתם".
76. במהלך השנים, סכומים שהתקבלו משכר דירה על הבית ברח' אחד העם, הוכנסו לחשבון התרומה. כספי מכירת הבית הוכנסו גם כן לחשבון התרומה (בחודש יולי 1996). מנגד, שולמו מהחשבון תשלומים בגין חלקה של העירייה בהלוואה בסך 2,420 אש"ח ישנים (כ- \$ 303,000) שנלקחה מבנק הפועלים, יחד עם עיריית רמת גן, בהקשר של הקמת "הספארי" ברמת גן.
77. במועד הביקורת, חודש פברואר 2004, היתרה בחשבון התרומה של העיזבון בספר 14 היתה 636,876 ש"ח. יתרה זו נמצאה בחשבון, ללא שינוי, מחודש פברואר 2001, מועד סיום תשלומי ההלוואה מבנק הפועלים.
78. בבדיקתנו נמצא כי כספי התרומה לא נוהלו כקרן חשבונאית. החשבון לא זוכה במשך שנים בריבית והצמדה, כפי שהוזכר במסמך החלטות האסיפה הכללית מחודש נובמבר 1981.

### יתרות בסכומים קטנים

79. בספר התרומות נמצאו במשך שנים חשבונות בסכומים קטנים, מבלי שייסגרו. להלן דוגמאות:

סעיף	סכום בש"ח
261	3
283	9
312	3
313	1

80. נמצאו תרומות נוספות, ללא תנועה, זמן רב, לדוגמא:

שם	סכום בש"ח
תרומות משונים	383
תרומת משפחת ע. – אירוח ילדים "דין וחשבון"	2,814
תרומת ס.פ. – טיפול בחתולים חסרי בית	875

81. בנוהל העירוני אין התייחסות לתרומה שרובה נוצל או שמטרת התרומה הושגה ונשארו יתרות בלתי מנוצלות.

### מסקנות

82. הנוהל העירוני מגדיר את תהליכי קבלת תרומות כספיות ושאינן כספיות, במקרה שהכסף מופקד בחשבון העירייה, או ששווה הכסף נרשם באינוונטר העירוני. היעדר הגדרות דומות לתרומות המתקבלות ומנוהלות בגופים חיצוניים גרם לכך שכל מנהל במינהלים חינוך ושירותים חברתיים פיתח, למקרים מסויימים, שיטות בקרה משלו, ובמקרים אחרים לא היתה בקרה כלל.

83. העובדה שנתגלו טעויות ברישום אצל אותם גופים המנהלים את כספי התרומות, ושלא נתגלו ע"י מערכת הבקרה הפנימית באותם גופים, מחזקת את הגישה שיש לקיים מידה של בקרה גם מצד הגורמים העירוניים הלוקחים חלק במימוש יעדי התרומות.

84. ישנן תרומות הכרוכות בעלות נוספת מצד העירייה, למשל השתתפות בפרוייקט (מצ'ינג), עלויות אחזקה לאחר סיום הפרוייקט, או עלויות מימון. העובדה שאין בעירייה גורם מרכזי המעריך את עלות התרומות לעירייה, ומחליט אלו תרומות לקבל ואלו לדחות, עלולה לגרור את העירייה להוצאות לטווח ארוך, שלא תוכננו ו/או הוערכו מראש תקציבית.

85. היעדר המשכיות לדיון שהתקיים בחודש יולי 2003 בנושא מדיניות קבלת התרומות, והוצאת נושא נוהל מעקב ובקרה על כספי התרומות מהדיון, מקבע למעשה את המצב הקיים שמשמעותו היעדר מדיניות ברורה בנושא קבלת תרומות וחוסר בהירות בנושא הבקרה על ניהול כספי התרומות.

86. הימצאות חשבונות ללא תנועה במשך שנים בספר התרומות, חלקם בסכומים זניחים וחלקם בסכומים הניתנים עדיין לניצול, מעיד על חוסר בקרה על ניהול החשבונות בספר התרומות. הימצאות יתרות, במשך שנים, בסכומים הניתנים לניצול, גרר למעשה שחיקת הסכומים מצד אחד, ואי קיום רצונו של התורם, מצד שני.

87. בהיעדר התייחסות בנוהל תרומות העירוני למקרים בהם מטרת התרומה הושגה, ונשארו בחשבון יתרות, עלול להיווצר מצב שבמקרים אלה יתרות יגררו בחשבונות במשך שנים.

### מינהל השירותים החברתיים

88. הביקורת סבורה כי היעדר הגדרת תהליכי עבודה ובקרה ב"נוהל תרומות", שאת כתיבתו יזם המינהל, גרם בסופו של דבר לכך שמטרת הנוהל בדבר "אחידות הטיפול" ו"ניהול רישום מדויק", כפי שהוזכר בסעיף 13 – לא הושגה במלואה.



89. תחום משאבי קהילה אינו מהווה בפועל גורם בבקרה על ניהול התרומות. מורגש חסרונו של איש כספים בבקרה על דוחות המתקבלים מהתחומים השונים במינהל, ובקשר של המינהל עם אותם גופים חיצוניים בהם מנוהלים כספי התרומות.
90. היעדר חשבון לכל תרומה, שבו נרשמות תנועות הכספים, והעובדה שתרומות שנוצלו נמחקו פיזית מהגיליון האלקטרוני, פוגעים למעשה בנתיב הביקורת, דהיינו, ביכולת לשחזר פעולות שנעשו בכספי התרומות – בדיעבד.
91. באי שימוש בכספי תרומות במשך תקופות ארוכות, יש שחיקת ערך התרומה.
92. אי דיווח על ציוד שהתקבל כתרומה ליחידת משק ותחזוקה, פוגע במידע על האיננוטר המינהלי, ועלול לעכב את הזנת הנתונים למערכת הלוגיסטית.

### מינהל החינוך

93. חוסר הבקרה על חשבונות התרומות בספר 14 גרם, בין השאר, לשחיקה בערך התרומה ולאיי קיום רצונו של התורם.
94. אי קיום הנוהל העירוני נגרם, במידה רבה, עקב אי התאמת הנוהל לאופן הפעילות במינהל, שנבע מהשינויים הארגוניים שעבר המינהל.

### המלצות

95. יש להגדיר בבירור את הקשר/הבקרה בין הגופים המנהלים את כספי התרומות, לבין יחידות העירייה. הביקורת מודעת לבעייתיות של מידת הזיקה בין העירייה לאותם גופים, אבל העובדה שבחווה עם חברת מוסדות חינוך צוין במפורש נושא העברת דיווחים מהחברה לגורמים עירוניים, מאפשרת גם בקרה על רישום התנועות בגופים החיצוניים.
96. יש להקים צוות שייתן דעתו על המשמעות של קבלת תרומות. הכוונה בעיקר לתרומות "אוכלות", דהיינו, תרומות המצריכות השתתפות עירונית, או שעלות האחזקה לאחר ניצול כספי התרומה עוברת לעירייה, או שהתרומה כרוכה בעלויות מימון מצד העירייה.
97. השוני בעבודת המינהלים, חינוך ושירותים חברתיים, מחייב להגדיר נוהלי עבודה ובקרה התואמים לסביבה בה פועל כל מינהל.
98. יש להקפיד על רישום ציוד המתקבל כתרומה באינוטר של כל יחידה ולעדכן את גורם המטה המרכז את רשימות הציוד. יש לציין כי מקור הציוד הוא תרומה.
99. מומלץ לנהל, לפחות במערכת עזר, כרטיס לכל תרומה שבו תירשמה התנועות הכספיות הנוגעות לתרומה, ויתרתה. אין למחוק כרטיס לתרומה שיתרתה אפס.



100. מומלץ לשתף איש כספים בניהול כספי התרומות ובבקרה על דוחות התרומה התקופתיים המתקבלים והמופצים ע"י מינהל השירותים החברתיים.
101. על אגף החשבות לקבוע כללים לטיפול בחשבונות תרומות ללא תנועה ו/או בחשבונות שיתרתם קטנה, ו/או בתרומות שמטרתן הושגה ונשארה יתרה בחשבון.
102. עיזבון א.א.ל ז"ל: על אגף החשבות לבדוק כיצד ניתן לנצל את יתרת כספי התרומה. נזכיר כי כספי התרומה היו אמורים להתנהל כקרן חשבונאית, ומכאן שהיתרה בקרן צריכה להיות גבוהה יותר (תוספת ריבית).