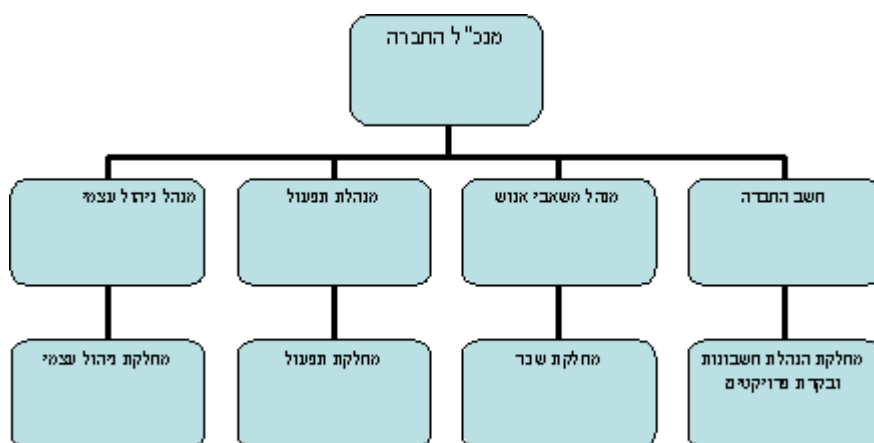


חברת יובל חינוך בע"מ

כללי

1. חברת יובל חינוך בע"מ (להלן: "החברה"), הינה חברה בבעלות מלאה של עיריית תל אביב-יפו, ומהווה זרוע ביצועית של מינהל החינוך, התרבות והספורט בתחום הניהול העצמי של בתי הספר בעיר, ניהול מועדוניות גן, חינוך מיוחד ועוד.
2. החברה התאגדה בחודש מאי 2002 ונרשמה על פי חוק החברות תשנ"ט - 1999 כחברה בעירבון מוגבל. החברה החלה בפעילותה בתאריך 1 באוגוסט, 2002.
3. לחברה תקנון אשר הופקד ברשם החברות ועודכן במהלך השנים. תקנון החברה נחתם בחודש פברואר 2002.
4. המטרות לשמן נוסדה החברה הינן: לעסוק בכל עיסוק חוקי להשגת המטרות הציבוריות, במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה והמהוות מטרות ציבוריות לפי סעיף 11(ב) לחוק החברות וזאת באמצעות מתן מגוון רחב מאוד של שירותים לתושבי העיר, לרבות בתחומים של תרבות, חינוך, רווחה, ספורט ואומנות.
5. להלן המבנה האירגוני של החברה:



6. חשבות והנהלת חשבוניות

חשבות החברה עוסקת בטיפול שוטף בהנהלת החשבוניות בחברה, קליטת כל הפעולות הכספיות למערכת הנהלת החשבוניות וביצוע תשלומים, הוצאת דרישות תשלום ומעקב אחרי גבייה וגיוול חובות ועריכת דו"חות כספיים לבתי ספר ודו"חות כספיים לחברה.



בנוסף, המחלקה מטפלת בקבלת הרשאות להפעלת פרויקטים ממנהלי הפרויקטים, קליטת בקשות שיבוץ ואישורן בהתאם לתקציב, ביקורת על ביצוע התקציב, הפקת דו"חות ביצוע ודרישות תשלום, תכנון פרויקטים מול מנהלי בתי הספר ומנהלי הפרויקטים.

7. מחלקת שכר

המחלקה מטפלת בשיבוץ עובדים וקליטתם, קליטת דיווחי שעות וביצוע שכר, הפקת דו"חות עבור מחלקת בקרת הפרויקטים ומחלקת הנהלת החשבונות, טיפול בנושא הפסקת עבודה כולל חישוב ותשלום פיצויי פיטורין.

8. ניהול עצמי

המחלקה מבצעת מעקב אחרי יישום נהלי הניהול העצמי, אישור תקציבי בתי הספר בניהול העצמי, העברת הקצבות לבתי הספר, קניית שעות מתקציבי הניהול העצמי וריכוז החומר הדרוש להכנת הדוחות הכספיים של בתי - הספר.

9. מחלקת תפעול ומזכירת חברה

המחלקה אחראית על ניהול מכרזים והצעות מחיר עבור החברה ומוסדות חינוך. עריכת התקשרויות מול ספקי החברה ובפרויקטים, טיפול בהתקשרויות להשכרת מתקני מוסדות חינוך, לרבות קייטנות, עדכון נהלי האוגדן בניהול עצמי, טיפול בתפעול השוטף של החברה, בביטוחי החברה, ביטוח נושאי משרה ודירקטורים, וטיפול בדירקטוריון על כל ועדותיו.

10. מקורות המימון של החברה הינם:

- א. עיריית תל אביב - יפו;
- ב. תשלומי הורים;
- ג. קרנות;
- ד. תרומות המיועדות לצורך ביצוע פרויקטים בבתי הספר.

עבודת הביקורת

11. במהלך הביקורת נפגש צוות הביקורת עם בעלי תפקידים בחברה, בין היתר עם מנכ"לית החברה, חשב, מנהלת תפעול, מנהל משאבי אנוש, מנהל ניהול עצמי ופקדוני פרויקטים.

12. במהלך הביקורת, הועברו לעיונה של הביקורת העתקי המסמכים הבאים:

- א. תקנון החברה;
- ב. פרוטוקולי ועדת ביקורת לשנים 2008 - 2009;
- ג. פרוטוקולי ועדת כספים לשנים 2008 - 2009;



- ד. פרוטוקולי ישיבות דירקטוריון לשנים 2008 - 2009;
- ה. פרוטוקולי ועדת מכרזים לשנים 2008 - 2009;
- ו. דוחות כספיים לשנים 2008 - 2009;
- ז. הסכמי עבודה אישיים וטפסי 101;
- ח. אוגדן נהלים והנחיות ניהול עצמי;
- ט. העתק הסכמי התקשרות עם נושאי משרות אמון בחברה;
- י. מדגם דוחות נוכחות עובדים;
- יא. כרטסות הנהלת חשבונות רלוונטיות לביקורת;
- יב. העתק דוחות ביקורת מבקר הפנים של החברה ותוכניות עבודה שנתיות שהוגשו על ידי מבקר הפנים.

דירקטוריון החברה

13. נכון לשנת 2009 מונה דירקטוריון החברה 10 חברים.
14. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת מחלקת התפעול בחברה נמסר כי בשנים 2008 - 2009 דירקטוריון החברה פעל בהרכב חסר לאור שינויים שבוצעו בהרכבו, כדלהלן:
 - א. בהתאם להחלטת דירקטוריון החברה מתאריך 7 במאי, 2007, מונה מר א. ב. כיו"ר ישיבות הדירקטוריון. מינוי היו"ר על ידי העירייה בוצע רק בתאריך 1 ביוני, 2008, כשנה לאחר מכן.
 - ב. בפברואר, 2009 הסתיימה כהונתם של כל הדירקטורים החיצוניים בחברה.
 - ג. הליך מינוי הדירקטורים לחברה נמשך כחצי שנה בין החודשים פברואר - אוגוסט, 2009. בשל כך דירקטוריון החברה לא התכנס בתקופה זו.

פרויקטים

רקע

15. החברה מפעילה פרויקטים עבור גורמים שונים בעיריית תל אביב - יפו. קיימים 2 סוגי פרויקטים, כאשר השוני ביניהם הינו באופן ניהול הבקרה והגבייה:
 - א. פרויקטים Back To Back - פרויקטים המופעלים על ידי החברה והתשלום על ידי המזמין (בדרך כלל העירייה) נעשה בשלבים, דהיינו על פי דרישת החברה בכפוף להצגת דו"חות ביצוע.



ב. פרויקטים מסוג 1/12 - פרויקטים אשר מופעלים על ידי החברה בהתאם להזמנת העירייה המתקציבים על בסיס חודשי. כל חודש מתקבל 1/12 מהתקציב השנתי המיועד לפרויקט, ללא קשר לביצוע בפועל. בסוף כל שנת כספים מתבצעת התחשבות בין העירייה לבין החברה.

מינהל הכספים מסר בהתייחסותו מתאריך 07.02.2011 לטיוטת הממצאים כי: "הפרויקטים המופעלים ע"י החברה מתקציבים על בסיס שנתי ומאושרים במסגרת דיוני ת"ע של העירייה. אופן התנהלות הכספית עם החברה ידון ויסוכם בין מנהלת מינהל החינוך, גזבר העירייה וחברת יובל חינוך."

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 10.2.2011 לטיוטת הממצאים כי: "בישיבה שהתקיימה ביום 28.12.08 בלשכת הגזבר בהשתתפות נציגי מנהל החינוך ונציגי יובל חינוך נדון הנושא "תקציב וביצוע פרויקטים" 1/12". מרם התקבלה ההחלטה."

16. בעת קבלת הרשאה לפרויקט מבוצעת פתיחת פרויקט במערכת על ידי חשב החברה ומנהל משאבי אנוש. במקביל פקריית הפרויקטים בחברה מגדירות סוגי ההוצאות בהתאם להרשאת הפרויקט.

17. בתאריך 6 בפברואר, 2005 נחתם הסכם מסגרת בין החברה לבין העירייה. פרק י' להסכם דן בדמי ניהול וקבע כי עבור שירותיה בביצוע פרויקט עבור העירייה, תהיה החברה זכאית לדמי ניהול שייגזרו מחלקה של העירייה בתקציב הפרויקט בשיעורים שלהלן, או בשיעור שייקבע בין גזבר העירייה לבין החברה ויאושר על ידי מוסדות העירייה (להלן: "דמי ניהול"):

- א. בגין גיוס תרומות - שיעור של 2% מסך התרומה.
- ב. בגין ניהול כספים - שיעור של 2% מסכום ההפקדה.
- ג. בגין ביצוע פרויקטים - שיעור של 4% מסך תקציב הפרויקט בפועל או מהתקציב המאושר לפרויקט לפי הנמוך מביניהם.

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 01.2011.30 לטיוטת הממצאים כי: "החברה אינה גובה תקורה בגין גיוס תרומות. לחברה אין פטור ממס הכנסה על תקבולים מתרומות כמתחייב מפקודת מס הכנסה. לצורך קבלת תרומות נעזרת החברה בשירותיה של קרן ת"א לפיתוח. הקרן גובה תקורה בגובה של 3% מסכום התרומה."

18. בנובמבר, 2005 נתקבלה המלצת ועדת כספים בעירייה להעלות את שיעור דמי הניהול של החברה בגין ניהול פרויקטים ל-5%, בשל גירעון שהיה בפעילות מטה החברה.

פרויקטים Back To Back

19. החברה מתפעלת פרויקטים המתקבלים מהעירייה באמצעות הרשאה תקציבית לפרויקט המועברת מהחשב הרלוונטי בעירייה, או מבית הספר במקרה של תרומה מיועדת שבית הספר קיבל ומעוניין כי החברה תתפעל הפרויקט.



20. נכון לשנת 2010 החברה מנהלת 53 פרויקטים מסוג Back To Back. החברה מממנת את הפרויקט ונושאת בהוצאות המימון של הפרויקט, עד לקבלת התשלום בפועל מהגורם בעירייה/ בית הספר.
21. לאחר קבלת ההרשאה התקציבית, הפרויקט נפתח בחברה במספר מערכות במקביל: מערכת הנהלת החשבונות, מערכת השכר ומערכת יעודית למעקב אחר תקציב הפרויקט.
22. מנהל משאבי אנוש בחברה מקבל שיבוצי עובדים ומשימות לביצוע מאחראי הפרויקט בעירייה ובוחר עמידה בתקציב הפרויקט. במידה וקיימת חריגה מהתקציב, השיבוץ לא מאושר.
23. מדי חודש מופק על ידי החברה דוח ביצוע ודרישה לתשלום מהעירייה - הדוח מופק באמצעות תוכנה יעודית שפותחה בחברה.
24. תשלום שכר לעובדים - בהתאם לשיבוצים ולדיווחי השעות שנתקבלו מופקים תלושי שכר במל"מ. נתוני השכר מועברים לתוכנה יעודית של החברה לצורך הפקת דוח תמחיר חודשי.

תשלום לספקים

25. הוצאות בגין הפרויקטים מחולקות להוצאות מתוכננות מראש והוצאות חד פעמיות. הערכות בדבר הוצאות צפויות מראש נאמדות על ידי מנהל הפרויקט בעירייה ובגינן ניתנת לפרויקטוריות הודעה מראש "לשיריון" תקציב.
26. הפרויקטוריות בחברה מקבלות לידיהן את חשבונות הספקים, בודקות החשבונות ומאשרות את התשלום בהתאם ליתרת התקציב לפרויקט. במידה וקיימת חריגה מהתקציב, החשבונית תוחזר למנהל הפרויקט בעירייה.
27. אחת לחודש (בדרך כלל ב- 9 לחודש) מתבצעת סגירה של חשבונות הספקים בפרויקט ונקבע היקף ההוצאה החודשי.
28. דוח הביצוע מועבר לאישור מנהל הפרויקט בעירייה ונחתם על ידיו, כמו כן, מועבר לחתימת החשב והמנהל הרלוונטי בעירייה.
29. לאחר אישור הדוח והוראת התשלום, מועבר תשלום מהעירייה לחברה. משיחה עם חשב החברה נמסר כי העברת הכספים על ידי העירייה מתבצעת כחודשיים לאחר ביצוע תשלום החברה.

**פרויקטים מסוג "1/12"**

30. פרויקטים בגינם התשלום הינו דיפרנציאלי. מדי חודש מועבר לחברה 1/12 מהתקציב השנתי, בסכום חודשי קבוע, ללא כל קשר לביצוע בפועל.
31. נכון לשנת 2010 אותרו 94 פרויקטים מסוג "1/12". משיחה שקיימה הביקורת עם חשב החברה נמסר כי ההיקף הכספי של הפרויקטים דלעיל מסתכם לכ-70 מליון ש"ח (כ-56 מליון ש"ח מתוכם בגין משכורות).
32. תחזית הפרויקט מבוצעת על ידי 2 פרויקטוריות של החברה. ניהול הפרויקט מבוצע בתוכנת תקציב יעודית שפותחה בחברה.
33. ריכוז הנתונים מבוצע על פי שנה קלנדרית, בחלוקה על פי שנת לימודים, היינו שני שליש מתקציב הפרויקט נרשמים בחודשים ינואר עד יולי (חודשי הלימודים בשנה הקלנדרית), והשליש הנותר נרשם בשנת הכספים תחת שנת הלימודים הבאה.
34. תקציב הפרויקט בפועל נקבע על ידי העירייה, כאשר החברה אחראית על ניהול תקציב הפרויקט.
35. תקציב בגין שכר עובדים:
- א. החברה מקבלת מדי חודש מאחראי הפרויקט בעירייה שיבוץ של העובדים בפרויקט. פרטי השיבוץ מוזנים למערכת התקציב לצורך שריון תקציב לפרויקט. בהתאם לכך, מחושבת הערכת עלויות הפרויקט.
- ב. במידה ובהערכת העלויות עולה כי צפויה חריגה מסך תקציב הפרויקט, החברה פונה לאחראי הפרויקט בעירייה לקבלת הבהרות בגין החריגה וטיפול בנושא.
- ג. בסיומו של כל חודש קלנדרי החברה מקבלת לידיה דוחות ביצוע המפרטים את שעות העבודה בפועל. נתוני הביצוע בפועל מעודכנים במערכת במקום הנתונים החזויים.
- ד. מדי חודש מופק דוח תכנון מול ביצוע, על פי דיווחי השעות שהועברו לחברה. הדוח מועבר למנהל הפרויקט בעירייה לצורך עדכון בסטאטוס התקציבי של הפרויקט.
- ה. בנוסף, חשב החברה מכין דוח ניצול תקציב ותחזית ביצוע לפרויקטים הבוחן את תקציב המאושר, סה"כ הביצוע והיתרה לפרויקט. בחלק מן הפרויקטים החברה מוסיפה לביצוע שריון תקציבי בגין תשלומים צפויים, כך לדוגמה, תשלום בגין עובדים בגינם טרם הועבר דיווח שעות וטרם קיבלו שכר.



ו. במידה והפרויקטוריות בחברה מאתרות אי התאמה בין הנתונים (לדוגמה עובד שהופיע בקובץ התיכנון, אך לא נתקבל בגינו דיווח), הן פונות למנהל הפרויקט בעירייה ובודקות הסיבה לפער הקיים (העובד בחופשה/פוטר או שלא הוגש בגינו דוח שעות מסיבות אחרות).

36. תקציב בגין ספקים:

- א. כעקרון, החברה אמורה לקבל תכנון תקציב בגין תשלום לספקים ממנהל הפרויקט בעירייה.
- ב. חשב החברה ציין בפני הביקורת כי החברה פונה למנהלי הפרויקטים בעירייה בבקשה להעביר אליהם רשימת הספקים עימם הם מעוניינים להתקשר בכדי שהחברה תערוך הסכם התקשרות מסודר עם כל אותם הספקים.
- ג. מבדיקת הביקורת אותרו מספר בעיות בפיקוח אחר ההתקשרויות עם ספקים:
 - (1) בחלק מהמקרים אין שיתוף פעולה בין החברה לבין מנהלי הפרויקט בעירייה. החברה מקבלת לידיה הדיווח בגין ההתקשרות רק בדיעבד, לאחר שהעבודה בוצעה.
 - (2) קיימים פרויקטים בהם החברה לא מקבלת ממנהל הפרויקט נתונים בדבר היקף התקציב המיועד לספק הספציפי במסגרת הפרויקט.
 - (3) בחלק מהפרויקטים אין פירוט מספק בדבר מהות הפרויקט וההוצאות המאושרות במסגרתו, דבר המקשה על החברה בפיקוח אחר ההוצאות בפרויקט.

הפיקוח אחר התשלומים:

37. כאמור, תוכן הפרויקט וההרשאה התקציבית נקבעים על ידי אגף התקציבים בעירייה בשיתוף עם מנהל הפרויקט בעירייה, ללא התייעצות עם החברה לגבי התאמת התקציב לפרויקט. תקציב הפרויקט כולל עמלת דמי ניהול לחברה בשיעור של 5% מסך תקציב הפרויקט בפועל או מהתקציב המאושר לפרויקט, לפי הנמוך מביניהם.

מינהל הכספים מסר בהתייחסותו מתאריך 07.02.2011 לטיוטת הממצאים כי: "תוכן הפרויקט ומסגרתו נקבעים בדיון ת"ע השנתיים של מינהל החינוך, לאחר קבלת אישור מוסדות העירייה. בתכנון תקציב הפרויקט נכלל שיעור דמי הניהול מסך התקציב המאושר".

38. מנהל משאבי אנוש בחברה מסר לביקורת כי הפיקוח אחר ביצוע הפרויקט בפועל הינו באחריות מנהלי הפרויקטים בעירייה. אחריות החברה הינה על ניהול העובדים, פיקוח על ההוצאות, בקרת תקציב הפרויקט והעברת דוח חודשי לעירייה.



39. הפיקוח התקציבי על הפרויקט מבוצע על ידי שתי פרויקטוריות המועסקות בחברה. חלוקת הפרויקטים בין הפרויקטוריות הינה שרירותית, כאשר כל פרויקטורית מקבלת רשימת פרויקטים קבועה לפיקוחה.

40. לכל פרויקט קיים מנהל פרויקט בעירייה. מנהלי הפרויקטים בעירייה מתקשרים עם ספקים שונים ומעבירים את החשבוניות בעבור הצידוד ו/או השירותים לאישור החברה.

41. במסגרת הפיקוח מבוצעת בדיקה של החשבונות המוגשים:

א. שכר עובדים:

(1) כל טופס שיבוץ של עובד מגיע לבדיקת הפרויקטוריות שבוחנות תקציב השעות, היקפן והתאמתו לתקציב הפרויקט.

(2) מדי חודש מופק תמחיר שכר בגין העובדים המועסקים בפרויקטים. דוח התמחיר מעובד בתוכנת אקסל בחתך של פרויקט וכולל הפרטים הבאים:

(א) מס' הפרויקט;

(ב) פרטי העובד;

(ג) שכר מורה;

(ד) עמלת תקורה של 5%.

(3) בהתאם לנוהל, תהליך קליטת הנתונים בחברה, הינו כלהלן:

(א) עד ה- 9 בכל חודש מעביר מנהל משאבי אנוש למחלקת החשבות דוח תמחיר הכולל שכר עובדים שעתיים ועובדים חודשיים;

(ב) עד ה- 12 בכל חודש מכין חשב החברה קובץ דוח חשבוניות;

(ג) עד ה- 13 בכל חודש מפיק בקר הפרויקט קובץ המאחד את דוח תמחיר השכר ודוח החשבוניות.

ב. הוצאות אחרות (ספקים):

(1) מנהלת החשבות מזינה חשבוניות שמתקבלות לתוכנת חשבשבת, לאחר מכן החשבון מועבר לאישור הפרויקטוריות, האישור הסופי ניתן על ידי חשב החברה.

(2) הפרויקטוריות מאשרות את התשלום לספק לפי יתרת התקציב לפרויקט, במידה שאין תקציב, החשבונית תוחזר למנהל הפרויקט.

42. מבדיקת מדגמית שערכה הביקורת עולה כי הבקרה בחברה מבוצעת ברמה הכספית, היינו התאמה לסכומים המאושרים בתקציב הפרויקט וברמה המהותית: בחינה כי ההוצאה הינה הוצאה הרלוונטית/תואמת את מטרת הפרויקט.



43. משיחה עם חשב החברה נמסר כי בחלק מהמקרים קיימת בעיה לבחון את מהותיות ההוצאה, שכן מנהלי הפרויקטים בעירייה לא מעבירים פירוט מספק בדבר סוג ההוצאה המאושרת בפרויקט ואופיה. במקרים אלו הפרויקטוריות בחברה פונות למנהל הפרויקט לקבלת הבהרות. במידה ומהות ההוצאה אינה מתאימה לתוכן ההרשאה התקציבית שהוגדרה לפרויקט, על מנהל הפרויקט לפנות לחשב מינהל חינוך, לצורך קבלת אישור להוצאה.

44. במקרה של חריגה צפויה מתקציב הפרויקט, הפרויקטוריות פונות למנהל הפרויקט ומידעות אותו בכדי שיפעל לצורך הגדלת התקציב, כך לדוגמה: בפרויקט 279 - מלווים למעונות יום שיקומיים על פי צפי תכנון עובדים לפרויקט, נמצא כי צפוי גרעון תקציבי. הפרויקטוריות פנו למנהל הפרויקט וידעו אותו כי עליו לפעול להגדלת תקציב הפרויקט, או לחילופין להיערך לפיטורי עובדים.

45. הביקורת דגמה 20 חשבונות ודרישות תשלום שהוגשו לחברה. במסגרת הביקורת נבחנו: הליך אישור ההוצאה, עמידת ההוצאה בתקציב הפרויקט ובמהות שהוגדרה לפרויקט. הביקורת לא איתרה חריגים במסגרת המדגם.

46. הבקורת קיבלה לידה דו"ח ניצול תקציב תחזית וביצוע לשנת הכספים 2009 של פרויקטים מסוג "1/12", מבדיקת הביקורת אותרו 32 פרויקטים הנמצאים בגרעון תקציבי, על פי הפירוט הבא:

מס' פרויקט	שם פרויקט	גרעון צפוי לפרויקט בש"ח
277	מלווים בהסעות - טבע	39,494
307	הנחיית הורים בגני ילדים	16,054
311	מועדונית בית אברהם	12,346
835	אומנויות עירוני א'	2,421
844	ישיבת בר אילן תגבור	46,509
862	עירוני י"ב - חט"ב	25,641
864	בר אילן	6,055
876	תגבור עירוני ל"ב	242,202
879	עירוני ד' - עי"ס	17,010
880	עירוני א' - חט"ב	84,839
882	עירוני ב-ג - חט"ב	254,063
883	עירוני ב-ג - עי"ס	106,837
884	עירוני ה' - חט"ב	67,543
885	עירוני ה' - עי"ס	15,687
888	עירוני ח' - חט"ב	74,230
893	עירוני יד' - עי"ס	12,515
896	עירוני ז' - חט"ב	89,765
900	עירוני ט' - חט"ב	139,894
913	בי"ס לאומנויות - קניית שירותים	4,149
925	טבע - מעבדת צילום	11,850
970	אסיסטנטים עיר.ל"ב	7,012



מס' פרויקט	שם פרויקט	גרעון צפוי לפרויקט בש"ח
972	אסיסטנטים - עירוני כב'	7,415
973	אסיסטנטים - עירוני ב-ג'	10,379
974	אסיסטנטים - עירוני ד'	8,671
975	אסיסטנטים - עירוני ה'	7,176
977	אסיסטנטים - עירוני יד'	9,513
979	אסיסטנטים - הפתוח	1,686
980	אסיסטנטים - עירוני א'	18,195
984	אסיסטנטים - עירוני יא'	4,121
985	אסיסטנטים - עירוני יב'	1,045
986	אסיסטנטים - שבח מופת	47,619
סה"כ		<u>1,391,936</u>

מינהל הכספים מסר בהתייחסותו מתאריך 07.02.2011 לטיוטת הממצאים כי: "התקציב העירוני תואם ותוקצב בהתאם לפעילות המבוקשת ע"י מנהל הפרויקט ועל החברה לנהל את הפרויקט בהתאם לתקציב שאושר.

קיים קושי לקבל מחב' יובל חינוך במהלך השנה תחזית ביצוע מספקת לכל פרויקט ופרויקט. בגמר החשבון שבוצע עם החברה לשנת 2009 עולה כי התקציב העירוני של הפרויקטים מסוג "1/12" עמד על כ- 72.5 מליון ₪ לעומת עלות הביצוע של החברה שעמדה על כ- 69.8 מליון ₪. רצ"ב מבלת גמר חשבון לשנת 2009 לפרויקטים מסוג '1/12'.

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 10.2.2011 לטיוטת הממצאים כי: "החברה אינה מקבלת הטענה בדבר קיום קושי קבלת תחזית ביצוע מספקת לכל פרויקט ופרויקט.

דו"ח ביצוע מוגש למנהל החינוך ב- 20 לכל חודש בגין החודש הקודם. הדו"ח מוגש בהתאם להנחיות חשב מנהל החינוך וכולל:

- א. ניצול בפועל של תקציב + שעות עבודה שבוצעו.
- ב. שריונים כפי שהועברו ע"י מנהלי הפרויקטים.
- ג. הנחות עבודה לגבי תקופות עבודה/חופשה בבתי ספר.
- ד. הוצאות בלתי צפויות.

תחזית לשנה"ל או תקציב מבוססת על ניצול בפועל, על שריונים ועל תחזית הוצאות בלתי צפויות בשיעור של כ-3% מסך היתרה הבלתי מנוצלת עד לשלב זה.

הדו"ח הכספי (הניצול והתחזית) מהווים תמונת ראי מלאה ומדויקת של הנתונים שסופקו לחברה עד למועד הפקת הדו"ח. נתונים אלה מלמדים על אופן ניהול הפרויקט.

במספר פרויקטים מתקיימות ישיבות עבודה קבועות בין מנהל הפרויקט ונציג החברה על מנת להתאים את הפעילות לתקציב.



ישנם מספר פרויקטים שהשינויים בהם תכופים ורבים ולעיתים רטרואקטיביים לכמה חודשים. בפרויקטים אלה הצפי משקף מצב נתון נכון ליום הפקת הדו"ח. רצ"ב כנספח א' דוגמאות לקליטת עובדים מאוחרת בביה"ס הגורמת לשינוי מהותי בתחזית."

47. משיחה שקיימה הביקורת עם חשב החברה נמסר כי אומנם לכל פרויקט יש תקציב משלו, אך בחלק מהמקרים קיימים סעיפי תקציב המאוחדים (סעיפי PULL) למספר פרויקטים. במקרים אלו העירייה אינה מתייחסת לכל פרויקט בנפרד, אלא מעבירה תקציב כולל בגין אותם הפרויקטים, כאשר מבוצע קיזוז בין פרויקטים הנמצאים ביתרת זכות לבין פרויקטים הנמצאים ביתרת חובה (גרעון).

מינהל הכספים מסר בהתייחסותו מתאריך 07.02.2011 לטיוטת הממצאים כי: "יודגש כי בתקציב העירייה לכל פרויקט קיימים מסגרת וסעיף תקציבי נפרד."

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 10.2.2011 לטיוטת הממצאים כי: "המדיניות נקבעת ע"י מנהל הפרויקט העירוני. הנושא עלה באותה ישיבה כאמור בסעיף 15' לעיל וטרם התקבלה החלטה."

48. חשב החברה מסר לביקורת כי בגין שנת 2009 טרם בוצעה התחשבות סופית. לפיכך יתכנו פרויקטים המצויים בגרעון תקציבי, כל עוד אין חריגה במסגרת התקציב המאוחד, החברה ממשיכה לאשר הוצאות הפרויקט.

49. קיימים מקרים בהם יש הוצאות בלתי צפויות בפרויקט אותן החברה מחוייבת לאשר:

א. עובדים שעבדו ולא נכללו במסגרת התיכנון הראשוני של הפרויקט או במסגרת התכנון החודשי הצפוי.

ב. הפרשה לחופשה- עובדים חודשיים, העובדים גם בחודשים יולי - אוגוסט, שאינם יוצאים לחופשה ואינם מנצלים את ימי החופשה העומדים לזכותם. במקרה זה על החברה ליצור הפרשה לחופשה כחלק מתקציב הפרויקט.

ג. חובות חוקיות, כך לדוגמה: החריגה המוצגת לעיל בפרויקט 307 בסך 16,054 ש"ח נובעת מעובדת שחזרה מחופשת לידה לעבודה והחברה הייתה מחוייבת לקבל אותה על פי חוק.

50. כאמור, החריגה בתקציב הינה רק בפרויקטים מסוג 1/12. בפרויקטים מסוג Back To Back אין אפשרות לחריגה והחברה אינה מאשרת חריגה. בכל מקרה, החברה מעדכנת מדי חודש את מנהל הפרויקט בסטאטוס הכספי של הפרויקט.

**ניהול עצמי**

51. במסגרת הפרויקטים השונים, מפעילה החברה בתי ספר בניהול עצמי. בתי הספר האלו עצמאיים במידה רבה וקבלת ההחלטות לגבי ניהולם והאחריות לפעולותיהם מופקדות בידי הנהלת בית הספר.
52. העירייה בשיתוף משרד החינוך, התרבות והספורט הכינה תוכנית להקצאה ישירה של סל המשאבים לכל אחד מבתי הספר. בית הספר משתמש במשאבים אלה יחד עם משאבים שגייס בעצמו ממקורות נוספים, יוזמות פנימיות וכן תהליכי חסכון והתייעלות, בהתאם לתוכנית עבודה המגובשת על ידי מנהל בית הספר וצוותו.
53. בהתאם לקבוע באוגדן ניהול והנחיות לניהול העצמי של החברה, תוכנית העבודה מאושרת על ידי מפקח משרד החינוך, התרבות והספורט ועל ידי מינהל החינוך, התרבות והספורט בעירייה. תוכנית עבודה זו והתקציב הנגזר ממנה, מהווים את הבסיס מרכזי לניהול העצמי של בית הספר.
- מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30/01/2011 לטיוטת הממצאים כי: **"צ"ל תוכנית העבודה מאושרת בישיבה לה שותפים מנהלת מח' הגיל הרלוונטית בעירייה, נציגי העירייה, נציגי יובל חינוך ומנהל/ת ביה"ס. לקבלת פרטים בנוגע לאישורים של משרד החינוך יש לפנות למנהל החינוך בעירייה."**
54. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל משאבי אנוש בחברה נמסר כי החברה מסייעת לבתי הספר בתחומים הבאים:
- א. פדגוגיה תרבות וספורט: הפעלת פרויקטים לתגבור תוכנית הלימודים ותקצוב שעות העשרה על ידי העסקת חברות ועובדי הוראה.
- ב. שיפוץ רכוש ואחזקה: ביצוע פעולות שיפוץ ורכש בתיאום עם בית הספר.
- ג. חוזים: התקשרויות בשם בית הספר לשם קבלת שירותים שינתנו לבית הספר כדוגמת: השכרת חדרים, קבלני ניקיון, הפעלת חברות תגבור והעשרה, שיפוץ ורכש.
- ד. כספים: ניהול חשבונות הבנק של בתי הספר ובקרה על הרישום החשבונאי.
- ה. תרומות: גיוס מקורות תקציביים נוספים, טיפול בתרומות, רישום ומיסוי.
55. נכון לחודש יוני, 2010 קיימים בתחומי העיר 72 בתי ספר ו- 4 פנימיות בניהול העצמי. כל בית ספר מהווה יחידת רווח והפסד נפרדת המנהלת תקציב, חשבון בנק ומפעילה יחידת הנהלת חשבונות.
- מינהל הכספים מסר בהתייחסותו מתאריך 07.02.2011 לטיוטת הממצאים כי: **"קיימות שלוש פנימיות בניהול עצמי."**



- מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 10.2.2011 לטיוטת הממצאים כי: "בחברה מנוהלים 4 תקציבים לפנימיות בניהול עצמי".
56. הפרויקטים המנוהלים במסגרת הניהול עצמי הינם ברובם לצורך העסקת עובדים. פרויקטים אלו ממומנים מתקציב הניהול העצמי של בית הספר.
57. הניהול העצמי מאפשר לבתי הספר לבחור את הצוות הנוסף שיועסק בו, לצורך תגבור ולימודי העשרה. שכרם של עובדים אלה משולם מתקציב הניהול העצמי של בית הספר ומתקציב פרויקט תגבור לימודי.
58. להלן תיאור תהליך בקשה להעסקת עובד על ידי בתי הספר:
- א. בית הספר פונה לאחראי ניהול עצמי בחברה ומבקש להעסיק עבורו עובד.
 - ב. בית הספר מעביר לחברה טופס שיבוץ לעובד. מדובר בסוגי עובדים שעתיים ו/או גלובלים.
ב- 3 בתי ספר מבוצעת העסקה גם של עובדי הוראה.
 - ג. הטופס מועבר למנהל משאבי אנוש בחברה שמחתים את העובד על חוזה העסקה ויוצר כרטיס עובד במערכת השכר, בהתאם לתקציב שהוגדר לעובד.
 - ד. בסוף החודש מעביר בית הספר לחברה דו"ח שעות (בהתאם לסוג העובד). במקרה של עובד חודשי, מתקבל דיווח בגין חופשה/מחלה בלבד.
 - ה. מנהל משאבי אנוש בחברה ואחראי ניהול עצמי בודקים עמידה בתקציב שהוגדר לעובד ועמידה בהיקף המשרה שנקבע. בנוסף, מדי חודש מבוצעת בדיקת תקציב עלויות השכר של העובדים על ידי מנהל משאבי אנוש בחברה, בשיתוף עם הנציגים הרלוונטיים במינהל חינוך (חינוך יסודי/על יסודי).
 - ו. במידה ואותרה חריגה, מבוצעת פנייה למנהל בית הספר לקבלת אישורו ובחינה כי החריגה הספציפית אינה גוררת חריגה מתקציב הניהול העצמי הכולל של בית הספר.
 - ז. בסוף כל חודש מפיק חשב החברה חשבוניות בגין שכר עובדים ומעבירן לאחראי ניהול עצמי בחברה, שבדק את הנתונים. כל בית ספר מקבל חשבונית עם עלויות השכר של העובדים ודוח המפרט שמות העובדים שהועסקו אצלו. הדוח מועבר בין ה- 10 ל- 15 לחודש, בגין חודש קודם.
 - ח. בית הספר מצידו רושם החשבונית כהוצאה בדוח כספי, ומעביר לחברה תשלום בגין החשבונית. משיחה שערכה הביקורת עם אחראי ניהול עצמי בחברה נמסר כי התשלום מועבר על ידי בית הספר כשלושה שבועות לאחר קבלת החשבונית וכי נכון לשנים 2009 - 2010 היקף הגביה עמד על 100%.

**העסקת עובדים בפרויקטים****רקע**

59. על פי נתונים שהועברו לביקורת, נכון למאי, 2010, החברה מעסיקה 2,143 עובדים מתוכם 19 עובדי מטה.
60. נוהל העסקת עובדים בפרויקטים של החברה (להלן: "נוהל העסקה"), קובע כי על החברה להעסיק מורים ומדריכים, עבור פרויקטים של העירייה ושל בתי הספר בעיר, על פי צרכי הפרויקט ומפעיליו.
61. שכר העובדים משולם בכפוף למסגרת התקציבית הנתונה לפרויקט, וכולל את כל הנלוות הסוציאליות לשכר, כנדרש על פי חוק.
62. פרק א' לנוהל העסקה מפרט סוגי ההעסקה השונים:
- א. העסקה על בסיס חודשי - העובד מקבל שכר חודשי על פי היקף המשרה שנקבעה, הדירוג לפיו משובץ העובד, הדרגה, הוותק ונתוני האישיים של העובד.
- ב. העסקה על בסיס גלובלי - העובד מקבל שכר קבוע על פי תעריף שנקבע בתחילת השנה על ידי מנהל בית הספר/מנהל הפרויקט.
- ג. העסקה על בסיס שעות:
- (1) העובד מקבל שכר על פי תעריף שנקבע לשעת עבודה במכפלת שעות העבודה בפועל. שכר העובד נקבע בדרך כלל על ידי מנהל בית הספר/מנהל הפרויקט. בפרויקטים של תגבור בבתי ספר על יסודיים שכר העובד נקבע על פי טבלת שכר קבועה הקיימת בחברה. לעניין נתוני הדרגה והוותק, אלו מעודכנים על ידי החברה בהתאם לאסמכתאות שהומצאו על ידי העובד.
- (2) הביקורת מצאה כי קיימים עובדים רבים המועסקים על בסיס שעות, זאת למרות העובדה שמדובר בעובדים המועסקים לאורך כל שנת הלימודים, ולא למקרה חד פעמי/עבודה מזדמנת.
- ד. העסקה על בסיס חד פעמי - העובד מקבל שכר על פי תעריף שנקבע לשעת עבודה במכפלת שעות העבודה בפועל. היקף עבודתו מוגבל לתקופת זמן קצובה מראש, שאינה עולה על 3 חודשים ואין רצף עבודה מתמשך לאחר מכן.



ה. העסקה על בסיס חשבונית:

- (1) נוהל החברה העוסק בנושא מציין, כי: "העסקה על בסיס חשבונית אינה מומלצת אלא במקרים חריגים". בנוסף נקבע כי החברה תישא בתשלום המע"מ ותשלום ביטוח לאומי עבור העובד מתקציב הפרויקט.
- (2) משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל משאבי אנוש בחברה נמסר כי מספר העובדים המועסקים על בסיס חשבונית הינו קטן יחסית לכלל העובדים המועסקים, ומסתכם בכ- 60 עובדים.

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30.01.2011 לטיוטת הממצאים כי: "יובהר כי העניינים הנדונים בסעיפים אלו נדונו אצל מנכ"ל העירייה ובימים אלו מצויים בטיפול סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל בעירייה".

63. לצורך העסקת עובד, מנהל הפרויקט בעירייה מעביר בקשה לשיבוץ העסקה (להלן: "טופס השיבוץ") המפרט את תנאי העסקה של העובד וסוג ההעסקה.
64. טופס השיבוץ מגיע למנהל משאבי אנוש בחברה שתפקידו לאשר את השיבוץ. במקביל מבוצעת בדיקת היתכנות כלכלית של הנתונים על ידי בְּקִרְיֹת הפרויקט בהתאם לתקציב הפרויקט.
65. מבדיקת הביקורת עולה כי בכל שיבוץ של עובד חדש, החברה מבצעת בדיקה תקציבית של עלות העובד, בהתאם לנתונים שהועברו ממנהל ביה"ס/מנהל הפרויקט. במסגרת הבדיקה מוזנים למערכת השכר של החברה פרטי העובד ועלויות השכר לרבות, הוצאות נסיעה, עלויות סוציאליות וחופשות. המערכת משקללת את עלות השכר הכוללת של העובד, בהתאם לסוג ההעסקה.
66. במידה והשיבוץ אושר, נחתם חוזה העסקה, בהתאם לתנאים שנקבעו על ידי מנהל הפרויקט.
67. במידה ואין חריגה מתקציב הפרויקט, טופס השיבוץ מועבר לחשבות החברה שמבצעת פתיחת כרטיס עובד במערכת השכר.

חופשות עובדים

68. עובדי ההוראה המועסקים על ידי החברה זכאים לחופשה בהתאם ללוח חופשות עובדי הוראה המתפרסם על ידי משרד החינוך. במידה והעובד מעוניין לצאת לחופשה שאינה במסגרת ימי חופשת ההוראה, העובד נדרש לאישור מיוחד ממנהל בית הספר ומהחברה.
69. סעיף 3(ד') לחוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים, ממרץ 2003 קובע כי:
 - א. ימי חופשה - העובד זכאי ל- 22 ימי חופשה בשנה ויכול לצבור עד 55 ימים (44 ימים נטו). ימי חופשה אשר ייצברו ייפדו בעת פרישה מהעבודה עד 55 ימים.



ב. ימי מחלה - העובד זכאי ל- 30 ימי מחלה לשנה כנגד הצגת אישורים רפואיים והוא רשאי לצבור ימי מחלה אלה משנה לשנה. בסיום עבודתו העובד אינו זכאי לפדיון ימי מחלה שלא נוצלו.

70. עובדים חודשיים שאינם עובדי הוראה:

- א. החברה מנהלת עבורם פנקס חופשה. יתרות החופשה של העובד מוצגות בתלוש השכר.
- ב. אישור יציאה לחופשה ניתן על ידי המנהל הישיר של העובד. החברה מקבלת דיווח בטופס הנוכחות החודשי. במידה ודיווח השעות של העובד מכיל העדרות שמקורה אינו במחלה/מילואים, ירשם יום חופשה לעובד.
- ג. העובד זכאי לחופשה בהתאם לקבוע בחוק. במידה והוא חורג מיתרות החופשה העומדות לרשותו, יבוצע קיזוז של החופשה מהשכר.

71. עובדים שעתיים:

- א. מבדיקת הביקורת עולה כי בשל אופי העבודה של עובדים שעתיים, הנדרשים במסגרת תפקידם לעבוד בשעות ספציפיות, החברה אינה מאפשרת לעובדים לנצל ימי החופשה העומדים לרשותם, אלא מבצעת מדי חודש פדיון כספי של ימי חופשה בתלוש השכר של העובד.
 - ב. הביקורת מצאה כי נושא היציאה לחופשה בעייתי במיוחד אצל העובדות בפרויקט מועדוניות הגן:
 - 1) העובדות בפרויקט זכאיות ל- 22 ימי חופשה בשנה. במסגרת הפרויקט העובדות נדרשות לעבוד בפרויקט מתאריך 1/9 ועד לתאריך 15/8 בשנה העוקבת, כאשר העובדות אף נדרשת לעבוד כמה ימים לפני ה- 1/9 לצורך הכנת הגן.
 - 2) נוצר מצב בו מחד גיסא, לא מתאפשר לעובדת לצאת לחופשה, לה היא זכאית ולפיכך נצברים לה ימי חופשה ביתר. ומאידך גיסא, החברה נדרשת לקזז החריגה בצבירת ימי החופשה, בהתאם לקבוע בחוזר מנכ"ל מיוחד.
 - ג. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל משאבי אנוש בחברה נמסר כי הנושא נדון כרגע אצל מנכ"ל העירייה למציאת פתרון לנושא.
- מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30.01.2011 לטיוטת הממצאים כי: "יובהר כי העניינים הנדונים בסעיפים אלו נדונו אצל מנכ"ל העירייה ובימים אלו מצויים בטיפול סמנכ"ל משאבי אנוש ומינהל בעירייה."

**נוכחות עובדים**

72. פרק ב' לנוהל העסקה, העוסק ב"טיפול השוטף בעובד", מפרט את הטיפול החודשי בעובד, החל מהגשת דוחות הנוכחות ועד הפקת תלושי השכר והפצתם בקרב העובדים.
73. בהעסקה על בסיס חודשי או על בסיס גלובלי, מנהל בית הספר מעביר דוח נוכחות חודשי לכל עובד, באותו החודש.
74. בהעסקה על בסיס שעתי או חד פעמי, מנהל בית הספר מעביר דוח נוכחות חודשי לכל היותר, עד ליום השני בחודש העוקב.
75. הנוהל דלעיל, קובע:

"נציגי מחלקת שכר וחשבות יעדכנו באופן שוטף את נתוני העובד הקשורים לשכרו כגון: ניצול/זיכוי חופשות, עדכון דרגה וותק, עדכון גמולים וכדומה.

נציגי מחלקת שכר וחשבות יעבירו ללשכת השכר של "יובל חינוך" בע"מ העתקים מהמסמכים הרלוונטיים, על מנת שזו תעביר את נתוני העובד, ותפיק על פיהם את תלוש המשכורת חודש בחודשו".

76. לצורך הקלה על הדיווח, הקימה החברה מערכת ממוחשבת של דיווחי שעות, באמצעותה יכולים מנהלי בית הספר להעביר הדיווחים לחברה ולפקח על דיווח השעות המבוצע על ידי העובדים.

ממצאים

77. דוחות הנוכחות מוגשים על ידי העובד באמצעות טופס ידני. במידה ואותו עובד מועסק במספר פרויקטים יוגשו דוחות נפרדים לכל פרויקט.
78. מבדיקת הביקורת עולה כי חתימת מנהל בית הספר על דוחות הנוכחות מספיקה בכדי לאשר הדוח ולהעניק לו תוקף. האמור אומנם תואם נוהל החברה, יחד עם זאת החברה אינה מבקרת דוחות הנוכחות שהוגשו ואין בידה דרך לאמת הדיווחים המוגשים.
79. הבקרה המבוצעת על ידי החברה הינה בקרה תקציבית בלבד, דהיינו בחינה כי העובד אינו חורג ממסגרת השעות/השיבוץ שהוגדר לו בחוזה ההעסקה. במידה ואותרה חריגה ממסגרת השעות החברה פונה למנהל בית הספר לקבל הבהרות.
80. מנהל משאבי אנוש בחברה מסר כי הבקרה קשה במיוחד בגני ילדים, בהם אין מנהל אחראי, ולא ניתן לאמת את הדיווחים המוגשים על ידי הגננות והסייעות. בנוסף, בתחום זה קיימות הרבה מחליפות כך שקשה לבקר אמינות הדיווחים.

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30.01.2011 לטיוטת הממצאים כי: "בחברה פתוחה מערכת דיווח ממוכנת לעובדות הפרויקט מועדוניות הגן אשר הביאה להתייעלות הפרויקט".

81. עוד נמסר כי קיימת בעיה בקבלת דיווחי הנוכחות של העובדים השעתיים. מרבית הדיווחים מועברים לחברה באיחור ולא בהתאם לנהלים הקבועים.
82. הביקורת מציינת כי הדבר יוצר חשיפה לחברה, שכן במקרה של איחור בדיווח בגין עובד חודשי, החברה מפיקה תלוש שכר חודשי רגיל, כאשר קיזוז החופשות ו/או ימי המחלה יבוצע בחודש העוקב, לאחר בדיקה שתבצע חשבות החברה מול מנהל בית הספר/הפרויקט. לעומת זאת, במקרה של עובד שעתי, אין באפשרות החברה לדעת היקף השעות אותו ביצע העובד ולפיכך איחור בהגשת הדוח על ידי מנהלי בית הספר, עלול ליצור מצב בו החברה לא תספיק לשלם את שכר העובד במועד, דבר שיחשוף אותה לתביעה בגין הלנת שכר.
83. משיחה עם מנהל משאבי אנוש בחברה עולה כי מדובר בהיקף של כ- 300 דיווחים חודשיים שאינם מגיעים בזמן. לאור העובדה כי טווח הזמנים בין מועד העברת הדיווח על ידי בית הספר לבין המועד החוקי לתשלום שכר לעובד (עד ה- 10 לחודש) הינו קצר, אין באפשרות החברה לבדוק ולהשלים את כלל הדיווחים שלא נתקבלו, כך לדוגמה, במאי 2010 נתקבל דיווח מאחד ממנהלי בתי הספר (בגין כלל העובדים המועסקים בבית הספר) רק ב- 10 לחודש, דבר שדרש מהחברה להוציא מפרעות שכר לעובדים כדי להימנע ממצב של הלנת שכר.
84. החברה בנתה מערכת ממוחשבת לדיווח שעות המאפשרת העברת דיווח ישיר מבתי הספר לחברה. נכון לחודש יוני, 2010 רק 14 בתי ספר תיכוניים מדווחים באמצעות המערכת. מנהל משאבי אנוש בחברה מסר כי בבתי הספר התיכוניים הדיווח מבוצע על ידי מורה האחראי על המערך המסייע, והדיווח הינו חלק מהגדרות תפקידו, בעוד בבתי הספר היסודיים מנהל ביה"ס מעביר את הטיפול בנושא למזכירת בית הספר שהינה עובדת העירייה. לאור חילוקי דעות עם וועד העובדים בעירייה לא ניתן להפעיל את הדיווח הממוחשב גם בבתי הספר היסודיים.
85. החברה למעשה חשופה משפטית בגין תביעות להלנת שכר, מבלי שיהיה ביכולתה לעשות דבר, שכן מחד גיסא לחברה אין סמכות ניהולית לאכוף העברת הדיווח במועד (לאור העובדה שמנהל בית הספר אינו עובד החברה, אלא עובד משרד החינוך) ומאידך גיסא החשיפה במקרה של אי תשלום שכר בזמן הינה של החברה, שכן היא הגורם המעסיק את העובדים.
86. מנהל משאבי אנוש בחברה מסר כי במסגרת הרצון להקטין הסיכון הקיים הוסיפה החברה את סעיף 3(8) בחוזה העסקה של העובד הקובע כי: "...למען הסר ספק מובהר כי האחריות להגשת הדו"ח עד למועד הנ"ל היא על העובד ואם לא ידאג להגשתו לא ישולם לו השכר."
87. במסגרת הגשת דוח הנוכחות על העובד לעדכן שדות לגבי פרטיו האישיים, הפרויקט במסגרתו הועסק וכן שעות העבודה בהן עבד. על העובד לאשר הטופס בחתימתו ולהעבירו לאישור וחתימה של מנהל ביה"ס, טרם הגשתו לחברה.

88. להלן השדות אותם נדרש העובד לעדכן בדוח הנוכחות:

- א. תאריך;
- ב. פרטים אישיים;
- ג. שם המוסד והפרויקט בו מועסק העובד;
- ד. סוג התשלום;
- ה. מחיר לשעה (רק בדוח עובד שעתי);
- ו. מחיר ליום לתשלום נסיעות (רק בדוח עובד שעתי);
- ז. מספר ימי העבודה לתשלום נסיעות (רק בדוח עובד שעתי);
- ח. שעת תחילת וסיום העבודה;
- ט. סך הכל שעות העבודה היומיות;
- י. סיכום שעות העבודה (רק בדוח עובד שעתי);
- יא. מספר ימי העבודה החודשי (רק בדוח עובד שעתי).
89. להלן דוגמה לדוח נוכחות של עובד שעתי, מתוך אתר האינטרנט של החברה:

[illegible]

90. נציגי מחלקת שכר וחשבות בחברה מעדכנים את מערכת השכר בהתאם לנתוני דוחות הנוכחות שהוגשו.



91. הביקורת בדקה את אופן מילוי דוחות הנוכחות על ידי העובדים. במסגרת המדגם נבדקו 85 דוחות נוכחות שעתיים ו-25 דוחות נוכחות חודשיים/גלובלים. להלן הממצאים:

- א. 4 דוחות נוכחות חודשיים הוגשו לאחר המועד הקבוע בנוהל.
- ב. 29 דוחות שעתיים הוגשו באיחור, היינו לאחר היום השני לחודש העוקב. 8 מהדוחות הוגשו לאחר ה-10 לחודש העוקב.
- ג. 2 דוחות הוגשו ללא חתימת מנהל המוסד, המאשר את שעות העבודה של העובד.
- ד. 2 דוחות הוגשו ללא חתימת העובד.
- ה. ב-22 מהדוחות השעתיים לא הופיע תאריך החתימה של העובד והמנהל.
- ו. ב-47 דוחות נוכחות שעתיים לא צוין התעריף לשעת עבודה.
- ז. ב-2 דוחות הוגש דיווח שעות כפול על ידי העובד, כדלהלן:

(1) העובדת ל. ז':

- א) העובדת מועסקת במוסד 614 ב-2 פרויקטים ובפרויקט במוסד 611.
- ב) מבדיקת הביקורת אותר דיווח כפול בגין שעתיים בתאריך 22/4/2009.
- ג) מבדיקת הביקורת עולה כי העובדת קיבלה שכר מלא בגין השעות שדווחו כפול.

(2) העובדת ר. ט.:

- א) העובדת מועסקת בפרויקט 245 במוסדות 099 ו-092.
- ב) מבדיקת הביקורת אותר דיווח שעות כפול בגין 9 שעות על פי הפירוט הבא:
 - (1) 1/3/2009 - 3 שעות.
 - (2) 15/3/2009 - 3 שעות.
 - (3) 22/3/2009 - 3 שעות.

- ג) מבדיקת הביקורת עולה כי בביקורת שבוצעה על ידי החברה הופחתו 3 שעות כפולות, יחד עם זאת העובדת קיבלה שכר בגין יתרת השעות הכפולות.

פיטורי עובדים

92. העובדים המועסקים על ידי החברה הינם ברובם עובדי הוראה, המועסקים בחוזה העסקה לתקופה קצובה. העובדים מועסקים לצורך שנת הלימודים ועתידיים לסיים תפקידם בסיומה, למעט מקרים בהם החברה יודעת מראש כי תידרש לשירותי העובד גם בשנת הלימודים העוקבת.



93. סעיף 9 לחוק פיצויי פיטורין קובע כי במידה ועובד מועסק לתקופה קצובה והגיעה התקופה לסיומה רואים אותו לעניין חוק זה כאילו פוטר, זולת אם הציע לו המעביד לחדש את החוזה. הצעת המעביד לחידוש החוזה צריך שתימסר לעובד לפחות שלושה חודשים לפני תום תקופת החוזה.
94. משיחה שנערכה עם מנהל משאבי אנוש בחברה נמסר כי החברה פועלת על פי הוראות ההסכם הקיבוצי הקובעות כי יש להודיע לעובדי הוראה עד לתאריך 31 במאי, לגבי העסקתם בשנה העוקבת. ואינה מודיעה לעובד שלושה חודשים לפני תום תקופת החוזה (במקרה של עובדי הוראה המועסקים עד לסיום שנת הלימודים בחודש יוני) כנדרש בחוק.
95. ההחלטה על הפסקת עבודה מתקבלת על ידי מנכ"ל החברה בהתיעצות עם מנהל הפרויקט ומנהל משאבי אנוש. מבדיקת הביקורת עולה כי במרבית המקרים אין בידי החברה מידע עתידי האם תעסיק העובד בשנה העוקבת.
96. במהלך חודש אפריל מוציאה החברה לעובד מכתב הזמנה לשימוע. לעובד ניתנים שבועיים לתגובה. במידה וההחלטה לא משתנה, העובד מקבל מכתב סיום עבודה עד לתאריך 31 במאי. קיימים מקרים חריגים בהם אין באפשרות החברה לפטר עובד, כדוגמת עובדת שהודיעה לחברה על היותה בהיריון.
97. הביקורת מצאה כי דיווחי מנהלי בית הספר בגין התקנים לשנה העוקבת מתקבלים במרבית המקרים רק בסוף החופשה או לאחר תחילת שנת הלימודים. כך למעשה נוצר מצב בו החברה נדרשת לפטר העובד, מאחר ואין בידה מידע בדבר הערכותה לשנה העוקבת עד לתאריך 31 במאי. במקרה של עובד לתקופה קצובה רואים בה כאילו פטרה העובד מאחר ולא הודיעה לו על חידוש חוזה 3 חודשים טרם סיום החוזה כנדרש.
98. להלן דוגמה למועדי הדיווחים בגין תקן עובדים שהועברו על ידי בתי הספר בגין שנת הלימודים:
- א. עירוני א' - 30/8/2009.
 - ב. עירוני ב' - 7/9/2009.
 - ג. עירוני ג' - 7/9/2009.
 - ד. עירוני ה' - 30/8/2009.
 - ה. עירוני ו' - 10/9/2009.
 - ו. עירוני ז' - 22/9/2009.
 - ז. עירוני ח' - 30/8/2009.
 - ח. עירוני ט' - 10/9/2009.



99. חוק פיצויי פיטורין קובע כי במידה והפסקת העבודה אינה עולה על 3 חודשים, מדובר בהפסקה ארעית, ארוע שאינו מנתק יחסי עובד מעבד. מבדיקת הביקורת עולה כי דיווחי המנהלים המאוחרים יוצרים מצב בו העסקת העובדים בשנה העוקבת הינה בפער הגדול מ- 3 חודשים, ומשכך אינה מוגדרת כהפסקה ארעית ולפיכך מתנתקים יחסי עובד מעבד.

100. בנוסף, בהתייחס לעובד בהסכם לתקופה קצובה, סעיף 20 לחוק הגנת השכר, תשי"ח-1958 קובע כי יראו פיצויי פיטורין כמולנים, אם לא שולמו תוך 15 ימים מיום הפסקת יחסי עובד מעבד, היינו יום סיום העסקה של העובד.

101. הביקורת העלתה כי החברה אינה משלמת הפיצויים לעובד במועד, אלא מחדשת העסקתו בשנה העוקבת, תוך צבירה של הוותק הראשוני לצרכי פיצויים.

פרק ו' - עובדי הנהלה - מטה החברה

רקע

102. נכון לחודש יוני, 2010, מטה החברה מונה 19 עובדים, המועסקים ב- 2 סוגי הסכמי שכר:
- א. מנכ"ל החברה: מועסקת בחוזה אישי צמוד לשכר מנכ"ל בעירייה (צמוד מדד), בהתאם לדירוג החברה.
 - ב. שאר עובדי המטה: מועסקים בחוזה אישי גלובלי.

ממצאים

103. סעיף 5 לחוזר מנכ"ל מיוחד של משרד הפנים, מחודש מרץ 2003 (להלן: "חוזר מנכ"ל מיוחד"), קובע כי לצורך אישור הסכם עבודה שנחתם, על החברה להעביר לאגף כח אדם ושכר ברשויות המקומיות במשרד הפנים, את המסמכים והפרטים הבאים:

- א. פירוט התפקיד לו מונה העובד.
 - ב. החלטת מועצת המנהלים.
 - ג. התאמת העובד שמונה לתפקיד.
 - ד. חוזה חתום על ידי מורשי החתימה בחברה.
 - ה. הצהרה שנוסח החוזה הזה לנוסח שנקבע על ידי משרד הפנים.
104. בנוסף נקבע, כי בכל מקרה בו החברה מבקשת לשנות/להגדיל את שכר המנכ"ל או שכר של בעל תפקיד אחר, יש ליידע על כך את משרד הפנים בכתב.



105. מבדיקת הביקורת עולה כי בחודש דצמבר, 2008 ניתנה תוספת שכר של כ- 5% לעובדי המטה בחברה. התוספת אושרה על ידי מנכ"ל החברה.

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30/01/2011 לטיוטת הממצאים כי: "תוכנית העבודה והצעת התקציב מאושרת ע"י העירייה ודירקטוריון החברה. בתוכנית העבודה קיים סעיף שכר. בהמלצת מנהלי המחלקה בחברה תוספת השכר אושרה/לא אושרה ע"י מנכ"ל החברה וזאת בכפוף לתקציב החברה המאושר. זה ההבדל המשמעותי בין קביעת מדיניות לניהול בפועל".

106. מנכ"ל החברה מסרה כי קיבלה אישור הדירקטוריון לתקציב החברה וכי תוספת השכר לא יצרה חריגה מתקציב החברה.

107. לבקשת הביקורת לקבלת דיווחי החברה למשרד הפנים, אודות חתימת חוזי ההעסקה ותוספות השכר נמסר על ידי מנהל משאבי אנוש כי החברה אינה מעבירה דיווחים למשרד הפנים.

108. מבדיקת הביקורת עולה כי נוהל מורשי החתימה של החברה אינו עוסק בחתימה על חוזים והסכמים מול עובדים ואינו קובע מי הם המורשים לחתום בשם החברה על התקשרויות חוזיות.

רכב צמוד/השתתפות בהוצאות רכב

109. בחברה 2 רכבי ליסינג בדרגה 2 המוחזקים לטובת מנכ"ל החברה וחשב החברה:

א. מנכ"ל החברה:

(1) סעיף 9(ב') לחוזה העסקה של מנכ"ל החברה, קובע כי מנכ"ל החברה תהיה זכאית להחזר הוצאות רכב שירות על פי דיווח, בהתאם לרמת הניידות שאושרה לעובדת ובתנאי שאינה נהנית מרכב צמוד.

(2) מבדיקת הביקורת עולה כי מנכ"ל החברה אינה מקבלת החזר הוצאות רכב, כי אם רכב מהחברה.

(3) לבקשת הביקורת לקבל אסמכתה לאישור מתן רכב למנכ"ל החברה, נמסר כי לא אותרה אסמכתה וכי מדובר באישור היסטורי שמקורו במתן רכב למנכ"ל החברה הקודם.

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30/01/2011 לטיוטת הממצאים כי: "הדירקטוריון בהחלטתו מיום 1.3.05 הרצ"ב אישר את הסכם העסקה".

תגובת הביקורת: אישור הדירקטוריון מתייחס לשכר הבסיס לרבות, מרכבי השכר, שעות נוספות בונוסים וכדומה. כפי שצויין בסעיף, הסכם העסקה קובע כי מנכ"ל החברה תהא זכאית להחזר הוצאות רכב שירות על פי דיווח ולא לרכב חברה, ואין בהחלטת הדירקטוריון כל אישור לאמור.



ב. חשב החברה:

מבדיקת הביקורת עולה כי סעיף 2.2. לנספח חוזה העסקה עם חשב החברה קובע כי: **"החברה תעמיד לרשות העובד רכב צמוד."**

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30/01/2011 לטיוטת הממצאים כי: **"הדירקטוריון הסמיך נציג מטעמו להיות שותף בתהליך בחירת החשב ולקבוע את תנאי העסקתו."**

110. סעיף 2(ב) לחוזר מנכ"ל מיוחד של משרד הפנים, דן בתשלומים והטבות מעבר לשכר הכולל וקובע כי עובד שאינו מקבל רכב מהחברה יקבל החזר בגין הוצאות רכב שירות על פי דיווח, כמקובל בשירות המדינה ובהתאם לרמת הניידות שאושרה לו.

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30/01/2011 לטיוטת הממצאים כי:

"רמת ניידות כוללת עפ"י הוראות התקשי"ר הרצ"ב גם החזר הוצאות רישוי וביטוח.

כמקובל בשירות הציבורי, במתן החזר הוצאות רכב לעובד עפ"י רמת ניידות קבועה אין צורך במתן דיווח."

111. הביקורת מצאה כי שלושה מעובדי החברה מקבלים החזר הוצאות רכב:

א. העובד א. מ. מקבל החזר הוצאות רכב מגולם באופן מלא. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל משאבי אנוש בחברה נמסר כי גילום הרכב הינו היסטורי משנת 2002 בעת הקמת החברה וכי אין ברשותו המסמכים בנדון.

ב. העובד ז. ק. מקבל החזר הוצאות רכב שוטפות ברוטו בתוספת החזר רישיונות וטסט מגולם.

ג. העובדת ב. ד. א. מקבלת החזר הוצאות רכב בגין רישוי וטסט. משיחה עם מנהל משאבי אנוש בחברה נמסר כי החזר ההוצאות הינו היסטורי ומקורו בתנאים קודמים שהיו לעובדת בעת העסקה בחברה עירונית אחרת.

חופשה שנתית

112. סעיף 3(ד') לחוזר מנכ"ל מיוחד של משרד הפנים קובע כי:

א. ימי חופשה – העובד זכאי ל- 22 ימי חופשה בשנה ויכול לצבור עד 55 ימים (44 ימים נטו). את ימי חופשה שנצברו יכול העובד לפדות בעת פרישתו לגמלאות.

ב. ימי מחלה – העובד זכאי ל- 30 ימי מחלה לשנה כנגד הצגת אישורים רפואיים והוא רשאי לצבור ימי מחלה אלה. בסיום עבודתו העובד אינו זכאי לפיצוי בגין ימי מחלה שלא נוצלו.

113. מבדיקת הביקורת עולה כי ניהול ימי החופשה מבוצע בתלושי השכר של העובד בצורה שעתית (8.3 שעות ליום עבודה), כאשר כל עובד יכול לצבור עד 55 ימי חופשה (ברוטו).



114. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל משאבי אנוש בחברה נמסר כי עד שנת 2005 עובדי החברה צברו ימי חופשה נוספים כנגד ביצוע שעות נוספות. התנהלות זו הופסקה החל משנת 2005. עוד נמסר כי החל משנת 2005 מבוצעת מחיקה של ימי חופשה שנצברו מעבר למכסה. הדברים נכונים לכלל העובדים, למעט מספר עובדים ותיקים להם יתרות גבוהות יותר עקב הסכמי עבודה היסטוריים, יתרות אלו מתקזזות לאורך השנים.

115. מבדיקת הביקורת את יתרות ימי החופשה לשנים 2008, 2009 נמצאו שני עובדים החורגים מהוראת החוזר:

שנה	שם עובד	יתרה צבורה (נטו)
2008	מ. א.	73.8
2009	מ. א.	49.4
	ש. א.	45.6

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30/01/2011 לטיוטת הממצאים כי: "הנושא טופל. אין יתרת ימי חופשה מעבר למכסה המותרת עפ"י דין".

116. ביחס לעובד מ. א., נמסר על ידי מנהל משאבי אנוש בחברה כי מדובר בעובד וותיק בחברה וכי החברה פועלת לצימצום החריגה.

שכר מנכ"ל

117. מנכ"ל החברה מכהנת בתפקידה החל משנת 2005. חוזה העסקה של המנכ"ל מתאריך 1 במרץ, 2005 קובע כי שכר המנכ"ל יגזר מרמת הסיווג של החברה וכל שינוי ברמת הסיווג יגרור שינוי דומה בשכר המנכ"ל.

118. סעיף 5 לחוזר מיוחד של מנכ"ל של משרד הפנים קובע כי לצורך מימוש ההסכם שנחתם וקבלת אישור לחוזה על החברה להעביר למשרד הפנים, אגף כ"א ברשויות המקומיות הפרטים הבאים:

א. פירוט התפקיד לו מונה העובד.

ב. החלטת מועצת המנהלים.

ג. התאמת העובד שמונה לתפקיד.

ד. חוזה חתום על ידי מורשי החתימה בחברה.

ה. הצהרה שנוסח החוזה זהה לנוסח שנקבע על ידי משרד הפנים.

119. מבדיקת הביקורת עולה כי חוזה העסקה של מנכ"ל החברה לא הובא לאישור משרד הפנים.



120. סעיף 8(ג) לחוזה קובע כי ניתן יהיה לעדכן המשכורת על פי החלטת הממונה על השכר אחת לשנה בחודש ינואר, אם יאושר כזה עידכון, אך לא יותר מהשינוי במדד והכל בהתאם להוראות הממונה על השכר וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
121. סעיף 3.2 בנוהל דירוג תאגידים מתאריך 22 ביולי, 2001, של לשכת התאגידים בעירייה (להלן- "נוהל דירוג תאגידים"), קובע ששכרו של מנכ"ל מכהן ייגזר מדירוג התאגיד. הדירוג האישי של המנכ"ל ניתן לשינוי לפי הנוהל, כדלהלן:
- א. מנהל לשכת התאגידים יוכל להמליץ על תוספת מקסימאלית של דרגה אחת נוספת על הדירוג שנקבע לחברה על פי הקריטריונים.
- ב. לדירקטוריון החברה תהיה הסמכות להמליץ על דרגה אישית אחת נוספת. ישום ההמלצה מותנה באישור ראש העירייה באמצעות מנהל לשכת התאגידים.
122. על פי נתוני לשכת התאגידים שהועברו לביקורת החברה מדורגת בדירוג ה'. דרוג החברה מקנה למנכ"ל החברה שכר בשיעור של $\leq 4\%$ משכרו של מנכ"ל העירייה.
123. הביקורת מצאה כי בתאריך 5 בפברואר, 2008 אישר מנכ"ל העירייה תוספת דרגה למנכ"ל החברה, כך שמשכורת המנכ"ל תהיה בדירוג ו'. מסמך אישור הדרגה קובע כי: "אישור הדרגה ועדכון השכר כפוף לאישור הדירקטוריון".
124. מבדיקת הביקורת עולה כי אישור הדירקטוריון להעלאת הדרגה ניתן בישיבת הדירקטוריון מתאריך 7 באפריל, 2008. כמו כן נקבע במסגרת הישיבה כי עדכון השכר ינתן רטרואקטיבית החל מינואר 2008.
125. הביקורת בחנה תשלומי שכר המנכ"ל בהתאם לדירוג השכר שאושר ולא אותרו אי התאמות.
126. סעיף 5(ה) לחוזר מנכ"ל מיוחד של משרד הפנים נקבע כי: "כאשר חברה מבקשת לשנות או להגדיל את רמת השכר של המנכ"ל... יש ליידע את משרד הפנים בכתב".
127. הביקורת ביקשה לקבל אישור משרד הפנים לשינוי בשכרה של המנכ"ל עקב העלייה בדירוג, ונענתה כי החברה לא העבירה דיווח בגין עדכון השכר למשרד הפנים.

נושאי משרת אמון

רקע

128. נוהל "מינוי רואי חשבון, יועצים משפטיים ומבקרי פנים בתאגידים העירוניים" של עיריית תל אביב-יפו, קובע כי נושאי משרת אמון (להלן - "נמ"א") ימונו על ידי ועדת בחירה שתמונה על ידי הדירקטוריון. מנהל לשכת התאגידים יהיה חבר בוועדה זו.



129. בנוסף קובע הנוהל כי נמ"א לא ישמשו בתפקיד לתקופה העולה על חמש שנים, אלא לאחר קבלת החלטה להאריך התקופה על ידי מוסדות העירייה.
130. עוד נקבע, בין השאר, כי: "יחול גם על חברות, עמותה ותאגידים אחרים בהם העירייה ו/או נציגי עירייה שותפים, לאחר קבלת הסכמת הבעלים או החברים האחרים."
131. בחודש ספטמבר 2002 המליצה לשכת התאגידים על תעריפים מרביים להעסקת נמ"א בתאגידים העירוניים, ללא תשלום נוסף בגין שעות נסיעה, אש"ל, כלליות ואחרות. בנוסף, המליצה לשכת התאגידים כי נמ"א יגיש לדירקטוריון דוח שנתי על היקף שעות עבודתו, לפי החודשים בהם בוצעה, כמות העובדים, בכירותם, המטלות שבוצעו ועלויותיהן.

ממצאים

מבקר פנים

132. בישיבת דירקטוריון מתאריך 31 בדצמבר, 2007 הוחלט על הקמת ועדה לאיתור מבקר פנים.
133. בתאריך 12 באוגוסט, 2008 התכנסה ועדת חיפוש לאיתור מבקר פנים לחברה. במסגרת הוועדה הוצגו 3 מועמדים שהומלצו על ידי לשכת התאגידים. הוועדה החליטה לזמן לראיון את רו"ח ג. ג. לאור הניסיון וההתאמה לאופי ופעילות החברה.
134. בתאריך 30 בספטמבר, 2007 נערך ראיון עם רו"ח ג. ג. במסגרת הראיון הוצג גם רו"ח ח. ג. שותפו של רו"ח ג. ג., העוסק בתחום החינוך. לאחר הדיון הוחלט כי הוועדה תמליץ לדירקטוריון להעסיק את רו"ח ח. ג. כמבקר הפנים של החברה נוכח כישוריו ונסיונו.
135. בתאריך 23 בספטמבר, 2008 נערכה ישיבת דירקטוריון במסגרתה המליץ הדירקטוריון על מינוי רו"ח ח. ג. כמבקר הפנים של החברה.
136. בתאריך 8 בפברואר, 2009 נחתם הסכם העסקה לשנה בין החברה לבין רו"ח ח. ג. ורו"ח ג. ג.. במסגרת ההסכם קיימת אופציה להאריך ההתקשרות ל- 4 תקופות נוספות בנות שנה כל אחת.
137. בתאריך 15 בפברואר, 2009, שבוע לאחר חתימת ההסכם, אישרה האסיפה הכללית את מינויו של רו"ח ח. ג. כמבקר פנים של החברה.
138. הסכם העסקה קובע כי בתמורה לביצוע תפקידו יקבל מבקר הפנים שכר טרחה של ₪ ש"ח לשעה בתוספת מע"מ.
139. מבדיקת הביקורת עולה כי בשנת 2009 שולם למבקר סך של ₪ ש"ח, בגין דוחות הביקורת הבאים:



- א. דוח ביקורת בנושא הפעלת קייטנות.
- ב. דוח ביקורת בנושא בחינת היזון ודיווח נהלים.
- ג. דוח ביקורת בנושא ישיבות דירקטוריון וועדות ביקורת.
- ד. סקר סיכוני בקרה.
140. הביקורת מצאה כי התעריף ששולם תואם את התעריף שנקבע על ידי לשכת התאגידים.
141. אוגדן ניהול עצמי, הנחיות ונהלים של החברה, כולל פרק העוסק בביקורת פנים בבתי הספר. על פי הנוהל מבקר פנים מטעם החברה יקיים סבב ביקורות בבתי הספר שבניהול עצמי.
142. מטרות הביקורת כוללות בין היתר בדיקת הניהול התקין בתחומים הבאים: ניהול הכספים, עמידה בתקציב, השכרות - חוזים ואישורים, ניהול אינוונטר ורמת תחזוקה. באמצעות ביקורות אלו מפקחת למעשה החברה על יישום הנהלים על ידי בתי הספר.
143. הביקורת מצאה כי בשנת 2008 בוצעה ביקורת ב- 5 בתי ספר בניהול עצמי. הביקורת מצאה כי בשנת 2009 לא בוצעו ביקורות בבתי הספר.
144. משיחה שערכה הביקורת עם מנהלת התפעול בחברה נמסר כי לאור חילופי מבקרי פנים שנערכו בחברה, המבקר החדש לא הספיק לבצע ביקורת בבתי הספר בשנת 2009. הביקורת מציינת כי מבקר הפנים מונה כבר בפברואר, 2009.
145. מבדיקת הביקורת עולה כי בסוף 2009, החברה החליטה להפסיק ההתקשרות עם מבקר הפנים ולמנות מבקר פנים חדש.
146. בתאריך 24 בפברואר, 2010 נערכה ישיבת ועדת חיפוש למינוי ובחירת מבקר פנים. במסגרת הוועדה הוצגו 3 המועמדים שהומלצו על ידי לשכת התאגידים ונערכו עימם ראיונות בסיכומם הוחלט להמליץ על רו"ח ח. ר. כמועמד המועדף.
147. בתאריך 18 במרץ 2010 החליט דירקטוריון החברה למנות את רו"ח ח. ר. כמבקר הפנים של החברה. המינוי לשנה אחת עם אופציה להארכה עד לתקופה כוללת של 5 שנים. היקף הביקורת יהיה 240 שעות שנתיות לפחות.
148. מבדיקת הביקורת נמצא כי בתאריך 11 באפריל 2010 נחתם הסכם ההתקשרות בין החברה לבין רו"ח ח. ר. .
149. סעיף 3.2 לחוזה קובע כי היקף שעות העבודה של מבקר הפנים יעמוד על 360 שעות עבודה שנתיות, אלא אם יוסכם אחרת בין הצדדים. בנוסף נקבע כי מבקר הפנים ידווח לחברה בכתב ובאופן מיידי בכל פעם שיושלמו 100 שעות עבודה במתן השירותים.



150. סעיף 5.1 לחוזה קובע כי שכר הטרחה יעמוד על 173 ש"ח לשעה בתוספת מע"מ, בהתאם לתעריף רשות החברות הממשלתיות. המבקר הפנימי יגיש דו"ח מפורט על היקף שעות העבודה ותחומי הביקורת להנהלת התאגיד.

151. סעיף 3.1 לחוזה שנחתם עם מבקר הפנים קובע כי "מבקר הפנים יספק לחברה את השירותים בהתאם לדרישות החברה שתפורטנה בתוכנית עבודה שנתית שתוגש למבקר פנים על ידי ועדת הביקורת ו/או הדירקטוריון ו/או מנכ"ל החברה. מובהר כי הגופים הנ"ל יהיו רשאים להטיל על מבקר הפנים משימות ביקורת פנים נוספות על אלה הקבועות בתוכנית העבודה האמורה."

152. מבדיקת הביקורת עולה כי ועדת הביקורת לא הגישה דרישות לתוכנית העבודה. יחד עם זאת בתאריך 22 באפריל הגיש מבקר הפנים הצעה לתוכנית עבודה לביקורת פנים בחברה. תוכנית העבודה אושרה על ידי דירקטוריון החברה בתאריך 27 באפריל, 2010.

רואה חשבון

153. בתאריך 12 בדצמבר, 2007 החליט דירקטוריון החברה למנות את חברי הדירקטוריון א. ב., ו-ד. פ. ואת מנהלת לשכת התאגידים, כחברי ועדת חיפוש ובחירה למינוי רואה חשבון, לאור סיום תקופת ההעסקה של רו"ח המכהן של החברה.

154. בתאריך 25 בדצמבר, 2007 נערכה ישיבת הוועדה לאיתור רואה חשבון, שהמליצה לזמן לראיון את רו"ח א. ה. לאור הנסיון וההתאמה לאופי ופעילות החברה.

155. בתאריך 30 בדצמבר, 2007 נערך ראיון עם רו"ח א. ה. והוחלט להמליץ לדירקטוריון ולאסיפה הכללית להעסיקו כרו"ח של החברה לתקופה של שנה עם אופציה לתקופות נוספות בנות שנה אחת כל אחת ולכל היותר, תקופת העסקה של 5 שנים.

156. המינוי אושר בישיבת הדירקטוריון בתאריך 31 בדצמבר, 2007 ובאסיפה הכללית בתאריך 17 בינואר, 2008.

157. בתאריך 11 במרץ, 2009 נחתם הסכם להארכת העסקה בין החברה לבין רו"ח א.ה. סעיף 5.1 לחוזה קובע כי שכר הטרחה יהיה בהתאם לתעריפי לשכת התאגידים.

158. הביקורת מצאה כי במסגרת דיוני תקציב החברה לשנים 2008 - 2009 אושרו התקציבים הבאים לקבלת שירותים מקצועיים מרואה החשבון:

א. שנת 2008:

(1) תקציב של 160,000 ש"ח לצורך ביקורת דוחות כספיים.

(2) תקציב של 40,000 ש"ח לצורך יעוץ מקצועי.



ב. שנת 2009:

- (1) תקציב של 120,000 ש"ח לצורך ביקורת דוחות כספיים.
 - (2) תקציב של 40,000 ש"ח לצורך יעוץ מקצועי.
159. מבדיקת הביקורת את התשלומים לרואה החשבון לשנים 2008 - 2009 עולה כי שולמו לרואה חשבון תשלומים, בכפוף למסגרת התקציבית שנקבעה לעיל, כדלקמן:
- א. חשבונית מתאריך 1 במאי, 2008 על סך 48,355 ש"ח, בגין ביקורת מאזן 2007.
 - ב. חשבונית מתאריך 3 בנובמבר, 2008 על סך 34,863 ש"ח, בגין ביקורת דוחות כספיים ויעוץ- חשבון חלקי.
 - ג. חשבונית מתאריך 3 בפברואר, 2009 על סך 4,005 ש"ח, בגין יעוץ מקצועי.
 - ד. חשבונית מתאריך 3 בפברואר, 2009 על סך 24,258 ש"ח, בגין ביקורת דוחות כספיים לשנת לימודים. חשבונית מתאריך 31 במרץ, 2009 על סך 5,579 ש"ח, בגין סקירת דוחות כספיים ל- 31/7/2008.
 - ה. חשבונית מתאריך 31 במרץ, 2009 על סך 45,686 ש"ח, בגין ביקורת דוחות כספיים ל- 31/12/2008. (בגין דוחות כספיים שנת כספים).
 - ו. חשבונית מתאריך 28 בנובמבר, 2009 על סך 36,867 ש"ח בגין סקירת דוחות כספיים לשנת הלימודים תשס"ט ויעוץ שוטף.
160. משיחה שקיימה הביקורת עם חשב החברה נמסר כי רואה החשבון של החברה מגיש מדי שנה 2 דוחות כספיים: דוחות כספיים לשנת לימודים וכן דוחות כספיים לשנת כספים.
161. מבדיקת הביקורת אותרה התאמה בין סכומי החיוב הקבועים בחשבונית לבין הסכומים שנקבעו על ידי לשכת התאגידים.

יועץ משפטי

162. על פי נוהל לשכת התאגידים, תעריפי העסקת נושאי משרה בתאגידים העירוניים, שכר טרחה המהווה תשלום קבוע מראש עבור רמה נקבעת של שרות (ריטיינר) ליועצים משפטיים בתאגידים עירוניים, הינו עד 8,005 ש"ח לחודש (לא כולל מע"מ).
163. בקביעת שכר טרחתו של היועץ המשפטי יילקח בחשבון:
- א. שכר הטרחה לשעת עבודה המקובל במקצוע המתאים, לפי דירוגם המקצועי של השותפים במשרד והעובדים האחרים בו;
 - ב. שכר הטרחה המקובל לגבי יועץ משפטי בסקטור הציבורי, כולל רשות החברות הממשלתיות וגופים דומים;



- ג. גודל התאגיד, היקף עסקיו ואחריות היועץ המשפטי בהתחשב במאפיינים המיוחדים של התאגיד העירוני;
- ד. היה והיועץ המשפטי מועסק ביותר מתאגיד עירוני אחד. יגזר שכר טרחתו בתאגיד הנוסף כשעור מסוים משכרו בתאגיד הראשון.
164. בישיבת דירקטוריון מספר 25 מתאריך 29 בינואר, 2006, הוחלט למנות ועדה לאיתור יועץ משפטי לחברה בהתאם לנוהל מינוי רואי חשבון, יועצים משפטיים ומבקרי פנים בתאגידים עירוניים.
165. היועץ המשפטי שניהן באותו מועד ביקש להמשיך ולספק שירותים משפטיים לחברה, בטענה כי הוא מכהן כיועץ משפטי תקופה של 3.5 שנים בלבד, בנוסף לכך, טען היועץ המשפטי, באותה ישיבה, שמשיחה שקיים עם מנכ"ל החברה חודשיים לפני הבקשה להחליפו, הביעה האחרונה את שביעות רצונה המלאה מהטיפול המשפטי אותו הוא מספק.
166. באותו מועד הודיע היועץ המשפטי כי הוא מוכן לספק שירותים משפטיים לחברה בשכר מופחת מהשכר המקובל וללא חיוב נוסף בגין טיפול בתביעות משפטיות.
167. למרות האמור לעיל, בתאריך 27 בנובמבר, 2006 התקיימה ועדת איתור לבחירת יועץ משפטי לחברה. במסגרת הוועדה העבירה לשכת התאגידים רשימת מועמדים מומלצים לתפקיד. הוועדה החליטה לפנות לעו"ד י. ד. ובמידת הצורך למשרד עו"ד נ. ב.. בנוסף, הוועדה הסמיכה את חבר הוועדה א. ב. ומנכ"ל החברה לנהל מו"מ עם עו"ד בנוגע לשירותי ליטיגציה.
168. בתאריך 7 בדצמבר, 2006 הועברה לחברה הצעה להסדר שכר טרחה ממשרד עו"ד י. ד.. שכר הטרחה החודשי הקבוע בהצעה עמד על 12,500 ש"ח בתוספת מע"מ, לא כולל ליטיגציה.
169. בתאריך 12 בדצמבר, 2006 ניתנה החלטה בכתב של דירקטוריון החברה למנות את עו"ד י. ד. כיועץ המשפטי של החברה וזאת החל מינואר, 2007.
170. בתאריך 24 בדצמבר, 2006, בהסתמך על אישור הדירקטוריון, אישרה מנכ"ל החברה את ההתקשרות החל מתאריך 15 בינואר, 2007. כמו כן הוסכם כי בתום חצי שנה תבוצע בחינה של היקף הפעילות בענייני החברה.
171. מבחינת הביקורת אותר תשלום כולל בסך 212,320 ש"ח בגין שירותים משפטיים לשנת 2009. מבחינת החשבוניות שהוגשו על ידי עורך הדין, נמצא כי החל ממרץ, 2009 שונה תעריף הרייטינג החודשי לסכום של 14,500 ש"ח בתוספת מע"מ.
172. הביקורת לא איתרה אסמכתה לאישור העלאה בשכר הטרחה.



קבלת הצעות ומכרזים והתקשרויות

173. מבדיקת הביקורת עולה כי החברה פעילה בניהול הצעות מחיר/מכרזים עבור בתי הספר בניהול עצמי. יחד עם זאת קיימים מקרים בהם החברה מוציאה מכרז על פי הנחיית העירייה ומשמשת למעשה כגורם חיצוני המנהל את המכרז.

מכרזים והצעות בניהול עצמי

174. נוהל "רכישות, ביצוע עבודות וקבלת שירותים על בסיס של הצעות מחיר" לאוגדן הנהלים - ניהול עצמי קובע, בין היתר כי:

- א. בסכום רכישה/עבודה של 8,401 ש"ח - 15,600 ש"ח על בית הספר לקבל שתי הצעות מחיר.
- ב. בסכום רכישה/עבודה של 15,600 ש"ח - 41,800 ש"ח על בית הספר לקבל שלוש הצעות מחיר.
- ג. בסכום של 41,800 ש"ח ומעלה: על בית הספר לפעול בהתאם להוראות "הנחיות המחלקה המקצועית", כאשר נדרשות ארבע הצעות מחיר רשמיות.
- ד. בפרויקטים של הצטיידות ואספקה החברה רשאית להגדיל את ערך ההזמנה ב- 25%, תוך תיאום עם הספק ובית הספר.
- ה. בנוסף, קובע הנוהל כי במקרה של הזמנת עבודה רשאי בית הספר לפעול עצמאית, אך במקרה של התקשרות חוזית, החוזה יחתם על ידי החברה, מאחר וביה"ס אינו ישות משפטית.

175. מבדיקת הביקורת עולה כי במקרים בהם מדובר בהזמנת עבודה (התקשרות בסכום הנמוך מ- 41,800 ש"ח) שאינה דורשת התקשרות חוזית. הליך ההתקשרות מבוצע במלואו על ידי בית הספר, ללא בקרה מצד החברה כי ביה"ס פעל על פי נוהל החברה וקיבל הצעות מחיר כנדרש בנוהל.

176. הנחיות המחלקה המקצועית של הניהול עצמי, קובעות כי במידה ובית ספר מעוניין לבצע פרויקט עליו לבצע הפעולות הבאות:

- א. פנייה בבקשה בכתב למנהל המחלקה במינהל החינוך בעירייה לצורך קבלת אישור עקרוני לפרויקט ולמימון הרלוונטי.
- ב. לאחר קבלת האישור העקרוני מנהל המחלקה המקצועית הרלוונטית בעירייה בשיתוף עם מנהל בית הספר יכינו הצעה הכוללת: אומדן תקציבי, איפיון הפרויקט, חלקו של ביה"ס במימון. ההצעה בצירוף אישור החברה תובא לאישור הגורם המוסמך במינהל החינוך.



- ג. לאחר קבלת האישור, המחלקה המקצועית בעירייה תעביר לחברה מסמך "אישור לפרויקט בתקציב מוגבל" החתום על ידי גורמי מינהל החינוך המוסמכים בעירייה. האישור יכלול: עלות הפרויקט (אומדן), הגורם המקצועי במנהל החינוך בעירייה, האחראי על הפיקוח/ ליווי ובקרה על הפרויקט.
- ד. האישור לפרויקט בצירוף האפיון המאושר על ידי המחלקה המקצועית יועבר לחברה טרם פניית בית הספר לספקים או קבלנים לצורך קבלת הצעות מחיר.
- ה. בסכומי רכישה העולים על סך של 41,801 ש"ח יפנה מנהל בית הספר בתיאום עם החברה למספר ספקים/ קבלנים בהליך קבלת הצעות, בהתאם לנוהל הצטיידות או בינוי.
- ו. פתיחת ההצעות ובחירת הזוכה תתבצע במשרדי החברה. ביצוע הפרויקט על ידי הזוכה מותנה בקבלת אישור לפרויקט, אישור קיום ביטוחים ככל שידרשו, וחתימה על חוזה במשרדי החברה.
- ז. מיד עם סיום הפרויקט יודיע מנהל בית הספר לגורם המקצועי במינהל החינוך על סיומו לצורך ביצוע הפיקוח והבקרה עליו. הגורם המקצועי יעביר לחברה אישור בכתב על סיום הפרויקט, לחלופין, פירוט הליקויים והתיקונים הנדרשים לסיום הפרויקט.
177. הביקורת מציינת כי נוסח הנוהל האמור יוצר מצב בו הפיקוח והבקרה על הפרויקט מבוצעים רק בסיום הפרויקט ולא במהלכו.
- מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30/01/2011 לטיוטת הממצאים כי: "להבנתנו, הפיקוח והבקרה על ביצוע העבודה מבוצע במהלך כל הפרויקט ע"י המחלקה המקצועית הרלוונטית בעירייה. התשלום ע"י החברה מבוצע בכפוף לקבלת אישור הגורם המקצועי בעירייה".
178. לעניין התשלום לקבלן, מנהל בית הספר משלם ישירות לקבלן. לאחר ביצוע התשלום לקבלן בית הספר מעביר לחברה טופס בקשה להחזר הוצאות בצירוף המסמכים הבאים:
- א. העתק ההרשאה התקציבית לפרויקט.
- ב. העתק שובר הוצאה ממערכת הכספים של בית הספר.
- ג. העתק החשבונית שנתקבלה מהקבלן.
- ד. העתק קבלה שנתקבלה על ידי בית הספר או לחלופין העתק המחאת התשלום שהוצאה לקבלן.



179. אחראי ניהול עצמי בחברה בודק הנתונים שנתקבלו ומפיק בקשה לעירייה החתומה על ידי מנכ"ל החברה להעברת הכספים. לאחר קבלת הכספים מהעירייה, הכספים מועברים לחשבון בית הספר, בניכוי עמלת החברה. במקרה ובית הספר חרג מההרשאה התקציבית שנקבעה, בית הספר נושא בחריגה מתקציב הניהול העצמי.

180. הביקורת בחנה מדגמית הליך העברת בקשות הכספים ב- 5 פרויקטים בבתי ספר שונים ומצאה כי בתי הספר העבירו את כל המסמכים הנדרשים לחברה.

181. הביקורת בחנה מדגם הצעות מחיר ומכרזים שבוצעו במסגרת הניהול העצמי לשנים 2008 - 2009. מבדיקת הביקורת עלו הממצאים הבאים:

א. מכרז עבודות ריצוף והדבקה בית ספר חסאן ערפה:

(1) בתאריך 1 באפריל, 2009 נערך פרוטוקול פתיחת מעטפות בחברה ובחירת קבלן לביצוע העבודה. מהפרוטוקול עולה כי תקציב הפרויקט הינו 110,000 ש"ח בתוספת מע"מ: 35,000 ש"ח ימומנו על ידי העירייה, 35,000 ש"ח במימון המשלמה והיתרה מכספי הניהול העצמי. מהפרוטוקול עולה כי הזוכה הינו הקבלן י. ר. וכי לאחר קבלת ההרשאה התקציבית מנהל בית הספר ינהל מו"מ מול הקבלן.

(2) מבדיקת הביקורת עולה כי ההרשאה התקציבית מהעירייה לפרויקט אושרה רק בתאריך 2 באפריל, 2009 וכי הליך קבלת ההצעות ופתיחת המעטפות בוצע טרם קבלת ההרשאה התקציבית, זאת בניגוד לנוהלי החברה.

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30/01/2011 לטיטות הממצאים כי: **"בוצע בשל אילוצי המערכת ועל מנת להכין תשתיות ולאפשר ביצוע מיד עם קבלת התקציב. הדבר נתון לשק"ד המקצועי של החברה כמי שאחראי על מתן שירות מהיר. החברה תשקול תוספת לנוהל."**

(3) משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת מחלקת תפעול בחברה נמסר כי בהרבה מקרים מתבצע הליך קבלת הצעות טרם קבלת אישור תקציבי מהעירייה כקבוע בנוהל. יחד עם זאת החברה לא תתקשר עם הספק טרם קבלת האישור התקציבי.

(4) בתאריך 7 באפריל, 2009 נחתם הסכם בין החברה לבין הקבלן לריצוף 9 כיתות בשטח כולל של 306 מ"ר בתמורה לסכום של 95,013 ש"ח בתוספת מע"מ.

(5) הביקורת מצאה כי באישור הביטוחי שהומצא על ידי הקבלן בוצעו מספר שינויים ביחס לנוסח האישור במסגרת מסמכי המכרז. משיחה שערכה הביקורת עם מנהלת מחלקת תפעול בחברה, נמסר כי קבלת האישור הביטוחי מהקבלן בוצעה לאחר התייעצות ואישור יועץ הביטוח של החברה.



(6) בתאריך 13 במאי, 2009 אושרה תוספת תקציבית של עד 70,000 ש"ח (50,000 ש"ח מתוכה השתתפות העירייה) כולל מע"מ ודמי ניהול בשיעור 2% לחברה, עבור ביצוע עבודות ריצוף נוספות בשטח של 142.25 מ"ר בקומה העליונה של בית הספר.

(7) הביקורת מציינת כי אחוז דמי הניהול הקבוע באישור התקציב אינו תואם האחוז שנקבע במסגרת עדכון דמי הניהול בוועדת הכספים בעירייה, הקובע כי בגין ביצוע הפרויקטים תקבל החברה שיעור של 5% מסך תקציב הפרויקט בפועל או מהתקציב המאושר לפרויקט לפי הנמוך מביניהם.

(8) באותו היום נחתמה תוספת להסכם הראשון מול הקבלן הקובעת כי תמורת העבודה ישולם לקבלן סכום של 44,169 בתוספת מע"מ וכי הקבלן יבצע העבודות הנוספות עד לתאריך 21 במאי, 2009.

(9) מבדיקת הביקורת עולה כי התוספת להסכם מהווה גידול של 46% מהסכום הראשוני שנקבע בהסכם. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת מחלקת תפעול נמסר כי בפרויקטים של בינוי אין הגבלה לתוספת המאושרת לפרויקט על פי הנוהל.

(10) הביקורת מצאה כי בתאריך 19 במאי, 2009 נתקבל אישור סיום עבודה ממנהל מחלקת בינוי בעירייה.

ב. התקנת פרקט לאולם ספורט - עירוני ט':

(1) מבדיקת הביקורת עולה כי בתאריך 21 ביוני, 2009 בוצעה פנייה על ידי מנהל בית הספר ל- 4 קבלנים, בהתאם לקבוע בנוהל החברה.

(2) בתאריך 29 ביוני, 2009 נערך סיור קבלנים בבית הספר בהשתתפות: מנהל אדמיניסטרטיבי - עירוני ט', מנהל מרכז הספורט, ו- 2 חברות: ק. 2000 ו-מ. ל. הביקורת מציינת כי במסגרת סיור הקבלנים לא נכח מנהל האגף האחראי על הפיקוח בפרויקט מטעם העירייה.

(3) בתאריך 14 ביולי, 2009 נערך פרוטוקול פתיחת מעטפות ובחירת ספק בחברה. במסגרת הפרוטוקול נקבע כי ההצעה הזוכה היא של הקבלן ק. 2000.

(4) בתאריך 1 ביוני, 2009 נתקבל מפרט טכני להתקנת הרצפה על ידי מנהל המחלקה לספורט בעירייה.

(5) בתאריך 15 ביוני, 2009 נתקבלה הרשאה תקציבית למימון עירוני בסכום של עד 250,000 ש"ח כולל מע"מ ודמי ניהול בשיעור 2% לחברה.



(6) הביקורת מציינת כי אחוז דמי הניהול הקבוע באישור התקציב אינו תואם האחוז שנקבע במסגרת עדכון דמי הניהול בוועדת הכספים בעירייה, הקובע כי בגין ביצוע הפרויקטים תקבל החברה שיעור של 5% מסך תקציב הפרויקט בפועל או מהתקציב המאושר לפרויקט לפי הנמוך מביניהם.

(7) בתאריך 13 באוגוסט, 2009 נחתם הסכם עם הקבלן ק. 2000 להתקנת רצפת פרקט באולם הספורט וביצוע עבודות נוספות. התמורה בגין העבודות נקבעה על סך של 228,450 ש"ח בתוספת מע"מ.

(8) מבחינת הביקורת את האישור הביטוחי שהומצא על ידי הקבלן, נמצא כי בוצעה מחיקה של סעיף 5.2 מנוסח האישור שצורף במסגרת מסמכי המכרז. משיחה שערכה הביקורת עם מנהלת מחלקת תפעול בחברה נמסר כי מחיקת הסעיף בוצע לאחר התייעצות ואישור היועץ הביטוחי של החברה.

ג. מכרז לאספקת מזון:

(1) בתאריך 6 באפריל, 2008 פרסמה החברה מכרז פומבי ב- 2 עיתונים לאספקת מזון לכ- 80 מועדוניות המנהלות בגני ילדים.

(2) מנתוני החברה עולה כי 7 חברות רכשו את מסמכי המכרז.

(3) בתאריך 14 באפריל, 2008 נערך פרוטוקול פתיחת מעטפות במשרדי החברה. מהפרוטוקול עולה כי הוגשו 6 הצעות מחיר, כאשר המציע ט. ל. הגיש את המעטפה באיחור של 15 דקות ונקבע כי החלטה בעניינו תתקבל בוועדת מכרזים. בנוסף, הוחלט כי באחריות מנהלת התפעול בחברה לבצע בדיקה של תנאי הסף והמסמכים שצורפו להצעות וכן כי ההחלטה בעניין הזוכים תתקבל בוועדת מכרזים בתאריך 16 באפריל, 2008.

(4) בעקבות האמור, נשלחו על ידי החברה בתאריך 15 באפריל, 2008, בקשות להשלמות מסמכים. הביקורת מציינת כי מדובר במסמכים שאינם במסגרת תנאי הסף.

(5) להלן ניתוח ההצעות שהתקבלו, לרבות הציון משוקלל:

שם הספק	סה"כ ציון משוקלל
א. ג.	100
ש. ל. ט.	86.44
מ. פ.	84.90
הת.	82.66
טע.	78.54



שם הספק	סה"כ ציון משוקלל
ט. ל.	71.00

- (6) בתאריך 16 באפריל, 2008 התקיימה ועדת מכרזים בחברה. במסגרת הוועדה הוחלט לפסול את ההצעה של המציע ט. ל., מאחר ולא עמד בתנאי הסף ולא המציא רשיון הובלה בתוקף. הביקורת מציינת כי פסילת ההצעה בוצעה בעקבות חות דעת שנתקבלה מהיועץ המשפטי.
- (7) מפרוטוקול הוועדה עולה כי בשל העובדה שמדובר בהתקשרות ראשונה מסוגה בעבור החברה, ומכיוון שנדרשת גמישות מרבית בביצוע העבודות הוחלט לבחור ב- 4 ספקים שקיבלו את הציון המשוקלל הכי גבוה, כאשר החלוקה בין הספקים תהיה באופן שווה לפי אזור גאוגרפי.
- (8) בהתייחס לספק ה- 5 בדירוג, הוועדה קבעה כי קיים פער גדול בין ציונו לבין ציון המציעים האחרים. כמו כן, מנכ"ל החברה ציינה כי הספק נותן שירותים בבית ספר אחר בעיר וכי בית הספר אינו מרוצה מאיכות השירות.
- (9) בתאריך 24 באפריל, 2008 נשלח מכתב מעו"ד של הספק א. ג., שקיבל הציון המשוקלל הגבוה ביותר במכרז. במכתב נטען כי ההחלטה לפיצול הזכייה במכרז ל- 4 זוכות אינה סבירה, וכי הספק שומר לעצמו הזכות לעתור בעניין לבית המשפט, ועומד על כך שהחברה לא תתקשר עם אף אחד מהספקים הזוכים הנוספים עד שימוצו זכויותיו.
- (10) בתאריך 27 באפריל, 2008 נחתם על ידי הספק א. ג. כתב התחייבות בלתי חוזר ואישור על וויתור מהשתתפותו במכרז וכן שיחרור מתביעות כנגד החברה בתמורה להחזרת הערבות לספק.
- (11) בתאריך 29 באפריל, 2008 כיומיים לאחר מכן, נתקבל מסמך מהספק לפיו הוא מבקש לחזור בו מהוויתור, בעקבות האמור חתמה החברה בתאריך 1 במאי, 2008 על הסכם עם הספק.
- (12) מבדיקת הביקורת עולה כי סעיף 5.6 למכרז קובע כי "...רשאית וועדת המכרזים להחליט לקבל מספר הצעות מתאימות ולהתקשר עם מספר משתתפים". יחד עם זאת, פיצול הזכייה למספר ספקים ייתר למעשה התועלת הכלכלית מהמכרז, שכן החברה אינה מרוויחה מהתקשרות במחיר הנמוך ביותר, למעשה נוצר מצב בו כלל הספקים שהשתתפו במכרז (למעט ספק אחד שלא עמד בתנאי המכרז) זכו.



ד. מכרז הצללה- בית הספר דוד ילין:

- (1) בתאריך 8 באפריל, 2008 נערך פרוטוקול פתיחת מעטפות. מהפרוטוקול עולה כי בוצעה פנייה לשלושה ספקים, שניים מתוכם הגישו הצעות:

ספק	הצעת מחיר (לא כולל מע"מ)
ק.	44,280
פ.	47,250

- (2) בהתאם להצעות המחיר הוחלט כי הזוכה במכרז הינה חברת ק., בסכום של 44,280 ש"ח בתוספת מע"מ.

- (3) בתאריך 30 באפריל, 2008 התקבל אישור השתתפות מהעירייה בסך של 15,000 ש"ח.

- (4) בתאריך 20 במאי, 2008 נחתם הסכם בין החברה לבין ק. (להלן - "הקבלן"). ההסכם קובע הפרטים הבאים:

- (א) העבודות יחלו במועד החתימה ויסתיימו לא יאוחר מתאריך 5 ביוני, 2008.
- (ב) החברה תמנה מפקח לפרויקט. המפקח הוא שיקבע באופן בלעדי האם הושלמו העבודות וקביעתו תהיה סופית ותחייב הצדדים.
- (ג) בגין איחור בהשלמת העבודות, ישלם הקבלן לחברה סכום של \$150 לכל יום איחור.
- (ד) תמורת ביצוע העבודה תשלם החברה לקבלן 44,280 ש"ח בתוספת מע"מ.
- (ה) הקבלן מתחייב להמציא שטר חוב על סך 30% מהתמורה בצירוף מע"מ, דהיינו סך של 15,343 ש"ח, צמוד למדד המחירים לצרכן.
- (ו) הקבלן מתחייב לבצע על חשבונו ביטוחים למשך כל תקופת ביצוע העבודה כמפורט באישור קיום הביטוחים המצורף לחוזה.
- (5) מבדיקת הביקורת עולה כי הקבלן העביר שטר חוב בתאריך 20 במאי, 2008, על סך של 15,343 ש"ח בהתאם לקבוע בחוזה.
- (6) הביקורת איתרה שני מסמכי אישור קיום ביטוחים:
- (א) מסמך קיום ביטוחים מתאריך 6 במאי, המתייחס לתקופה שבין 1/8/2007 - 31/7/2008. על פי האישור גבול האחריות נקבע על מיליון דולר בלבד, זאת בניגוד לקבוע בנספח הביטוחים לחוזה בו נדרש ביטוח על סך 5 מיליון דולר.

(ב) אישור קיום ביטוחים מתאריך 15 במאי, 2008, המתייחס לתקופה שבין 6/5/2008 - 30/11/2008. מבדיקת הביקורת עולה כי המסמך מכיל שינויים רבים מהנוסח הקבוע בחוזה בין הקבלן לבין החברה: הפחתת גבול האחריות מ- 5 מליון דולר ל- 4.2 מליון דולר, הקטנת ביטוח חבות מעבידים ל- 2.5 מליון דולר למקרה, והשמטת הסעיפים העוסקים בביטוח כל הסיכונים.

(7) בתאריך 17 בספטמבר, 2008 נשלחה הודעת דואר אלקטרוני ממנהל מחלקת בינוי ואחזקה בעירייה למנהל אגף משאבי חינוך בעירייה, המציין כי לאחרונה צצו מתקני הצללה בבתי הספר וכי מתקנים אלו מעולם לא טופלו ו/או קיבלו את אישור המחלקה לבינוי ואחזקה. עוד נכתב כי בשעתו הוציא מנכ"ל העירייה הוראה כי אין צורך בהיתר לסוכך עונתי, יחד עם זאת, הנחיה זו אינה פותרת מהצורך בהיתר לעבודה מצומצמת. לאור האמור המחלקה לבינוי אינה יכולה בשלב זה לאשר או ללוות פרויקטי הצללה ולהיות אחראים לכך, עד להסדרת הנושא באופן רשמי מול מינהל ההנדסה והיעוץ המשפטי.

(8) בתאריך 4 בספטמבר, 2008 התקשרה החברה עם משרד י. ש. לקבלת שירותי יעוץ הנדסיים בנוגע לתקינות מבנה ההצללה.

(9) בתאריך 23 בספטמבר, 2008 התקבלה הודעת דואר אלקטרוני ממנהל מחלקת בינוי ואחזקה בעירייה בנוגע להצללה ממנו עולים הפרטים הבאים: "...החל תהליך הבדיקה של מתקני ההצללה בבתי הספר ניצנים ודוד ילין, כידוע לכם המפרט הטכני לביצוע העבודה לא אושר על ידי המחלקה לבינוי ואחזקה וגם הפיקוח על העבודה לא נעשה על ידינו... מבדיקה ראשונית של המתקן בדוד ילין נמצא כי המתקן מסוכן וניתנה הנחייה לפירוק מיידי. .. אדגיש כי במקום בו אושר המפרט וניתנו ההנחיות לביצוע ע"י אחרים, המחלקה לבינוי לא תהיה אחראית בשום אופן למה שהוקם ונבנה וגם לא כלפי קיום ההתחייבויות הכספיות כלפי הקבלנים..."

(10) בתגובה להודעה כאמור, ציינה מנהלת תפעול בחברה כי בהתאם לנהלים ולהסכם ההתקשרות הפיקוח על הפרויקט הינו של המחלקה המקצועית הרלוונטית בעירייה ולא של החברה. הפיקוח כולל בין היתר, חישוב אומדן, מפרט סיור ככל שנדרש ואישור סיום עבודה על כל המשתמע מכך.

(11) בתאריך 6 בנובמבר, 2008 הועבר מסמך מ.י. ש., למנהל מחלקת בינוי ותשתיות בעירייה הקובע כי מבנה ההצללה בבית הספר דוד ילין אינו עומד בדרישות התקנים, גם כהגדרתו כמבנה זמני, וכי יש לבצע חיזוקים ושיפורים במבנה.



- (12) בתאריך 9 בנובמבר, 2008 התקבלה הודעת דואר אלקטרוני נוספת ממנהל מחלקת בינוי בעירייה המתייחסת לחוות הדעת שנתקבלה מ- י. ש.. במסגרת ההתכתבות נטען כי הליך בחירת הקבלן, לרבות הישיבה בחברה בה הוכרז הקבלן הזוכה, נערכו ללא השתתפות נציג המחלקה לבינוי ולמעשה מעורבותה של המחלקה באה לידי ביטוי רק בשלב בו המתקנים עמדו בשטח ונדרש אישור החשבונות לקבלן.
- (13) בתשובה לטענה כאמור, הגיבה מנכ"ל החברה, כי מנהל מחלקת הצטיידות ואספקה בעירייה, השתתף בהליך פתיחת המעטפות ובחירת הקבלן הזוכה כנציג העירייה, ובמידה ונדרש היה לצרף בהיבטים המקצועיים נציג אחר/נוסף, היה זה מתפקידו של האגף לדאוג לכך, וכי יש לבחון את נושא ההצללה ולהוציא הנחיות מקצועיות בנושא.
- (14) בתאריך 20 במרץ, 2009 נתקבל מסמך ממנהל המחלקה להצטיידות ואספקה במנהל החינוך המציין כי עקב בעיות בהתקנת ההצללה על ידי הקבלן ועיכוב התשלומים לקבלן מתבקש אישור לדחיית תוקף ההרשאה לשנת 2009.
- (15) בתאריך 22 באפריל, 2009 נתקבל אישור מהנדס הקונסטרוקציה ליציבות הסככה ותקינותה יחד עם זאת צויין כי הסככה אינה מתוכננת לשאת עומסי שלג מצטברים וכי יש לפרוק בחורף.
- (16) הביקורת איתרה התכתבות בין מנהלת התפעול בחברה לבין מנהל מחלקת הצטיידות ואספקה מתאריך 5 במאי, 2009, ממנה עולה כי החברה לא הייתה מודעת לסיום ההתקנה וכי העבודה בוצעה ללא התקשרות וללא אישור קיום ביטוחים במהלך תקופת הביצוע.

חשיפה לתביעות

182. משיחה שקיימה הביקורת עם מנכ"ל החברה נמצא כי נכון לשנת 2010, הוגשו 2 תביעות כנגד החברה:

א. תביעת עובדת - פגיעה פיזית:

- (1) התביעה הוגשה על ידי עובדת בית ספר שנפצעה במהלך מסיבת סיום שנערכה בבית הספר, ותבעה את העירייה ואת משרד החינוך. בכתב ההגנה שהוגש על ידי חברת הביטוח של העירייה נכתב כי האחריות הינה של החברה ולא של העירייה, מכח חבות מעסיקים ומכח אחריות החברה על הנכס.
- (2) מבדיקת הביקורת הסכם המסגרת שנחתם בין החברה לבין העירייה עולה כי סעיף 18א' להסכם קובע כי:



"מוצהר ומוסכם על ידי הצדדים כי חלקם של הפעולות והפרויקטים מבוצעים בנכסים השייכים לעירייה (להלן-"רכוש העירייה") ויובל חינוך מתחייבת לתחזוק ולשמור על רכוש העירייה שישמש בבצוע הפעולות והפרויקטים על פי חוזה זה."

(3) בהתאם לסעיף, החברה מחוייבת בתחזוק ושמירה של בתי הספר שהינם נכסים בבעלות העירייה, דבר היוצר חשיפה משפטית לתביעות כנגד החברה.

(4) הביקורת מציינת כי חוזר המנהל הכללי של משרד החינוך, חוזר מיוחד ז' התשנ"ז - 1997, העוסק בנוהלי בטיחות במערכת החינוך, מפרט את תחומי הפעולה והאחריות של הרשות המקומית. סעיף ג'1 בפרק א' לחוזר, קובע את אחריות הרשות בנוגע לבטיחות כדלהלן:

"...הרשות המקומית (הבעלות) אחראית לתקינות המבנים, המקלטים, המתקנים והחצרות הכלולים בשטח של מוסד החינוך ושל דרכי הגישה אליו .

רשות החינוך (הבעלות) אחראית לתכנון בדק בית, שיפוצים ותיקונים בטיחותיים במוסדות החינוך שבבעלותה ...

הרשות המקומית (הבעלות) תפעיל את שירותיה, כגון שירותי אחזקה ובדק-בית, שירותי תברואה וכיו"ב, כדי לתקן או להסיר את המפגעים העלולים לגרום לתאונות במוסדות חינוך."

ב. תביעה בגין הפרת חוק איסור הפלייה במוצרים בשירותים ובכניסה למקומות ציבוריים:

(1) התביעה הוגשה על ידי אמם של שני תלמידים הלומדים בבית הספר, לאור סרובה של מנהלת בית הספר לאפשר רישום של הילדים לקייטנה המצוייה בשטח בית הספר. נכון למועד הביקורת התביעה האמורה עדיין נדונה בבית המשפט.

(2) משיחה שקיימה הביקורת עם מנכ"ל החברה עולה כי ההחלטה על סירוב רישום הילדים לקייטנה נתקבלה בדיון משותף של מנהל ביה"ס, מנהל חינוך בעירייה, מחלקת הרווחה, והמחלקה המשפטית, לאור סכסוך הקיים בין האם, נגדה קיים צו הרחקה שיפוטי לבין ביה"ס, כאשר החברה כלל לא הייתה צד לקבלת ההחלטה.

מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30/01/2011 לטיוטת הממצאים כי: "התביעות המוזכרות בטיזת הדו"ח הוגשו נגד החברה, הראשונה במאי 2007 והשנייה בינואר 2008."



ניתוח דוחות כספיים

183. הניתוח שלהלן מתייחס לדוחות הכספיים המבוקרים לימים 31 בדצמבר 2008 ו- 2009.

184. להלן תמצית המאזנים לימים 31 בדצמבר 2008 ו- 2009 בשקלים חדשים (אלפי ש"ח):

שערור מסך המאזן	31.12.08	שערור מסך המאזן	31.12.09	
99%	41,138	99%	44,120	רכוש שוטף
1%	367	1%	426	רכוש קבוע
100%	<u>41,505</u>	100%	<u>44,546</u>	
77%	32,132	78%	34,584	התחייבויות שוטפות
3%	1,272	2%	887	התחייבות בשל סיום יחסי עובד-מעביד, נטו
20%	8,101	20%	<u>9,075</u>	הון עצמי
100%	<u>41,505</u>	100%	<u>44,546</u>	

185. רכוש שוטף

סעיף מזומנים ושווי מזומנים הינו הסעיף המהותי ביותר במסגרת הרכוש השוטף. בשנת 2009 חל גידול במזומנים ושווי מזומנים בסך של כ- 3,000 אלפי ש"ח. מקור הגידול האמור, בגידול בהכנסות בסך של כ- 2,000 אלפי ש"ח ובמעבר מגרעון מהפעילות בשנת 2008 לעודף בשנת 2009.

186. רכוש קבוע

ברכוש הקבוע של החברה חל גידול זניח בשנת 2009. גידול זה נובע מהשקעה בסך של כ- 267 אלפי ש"ח בציוד וריהוט, מחשבים ותוכנות ושיפורים במושכר.

187. התחייבויות שוטפות

המרכיב העיקרי בסעיף ההתחייבויות השוטפות הינו הכנסות מראש, המהווה כ- 56% מסך ההתחייבויות השוטפות בשנת 2009, וכ- 51% מסך ההתחייבויות השוטפות בשנת 2008. פילוח הסעיף מגלה כי עיקר ההכנסות מראש נובעות מהכנסות בגין בתי הספר שבניהול עצמי.



188. הון עצמי

לחברה הון ונכסים נטו חיובי העומד על 9,075 אלפי ש"ח נכון ליום 31 בדצמבר, 2009. למרות שהחברה מוגדרת כחברה ללא כוונות רווח הרי שמדוחותיה הכספיים עולה כי לחברה עודף מפעילות בסכום ניכר. מנכ"ל החברה מסרה בהתייחסותה מתאריך 30/01/2011 לטיוטת הממצאים כי: "מרבית העודפים הם של ביה"ס בניהול עצמי".

189. להלן הרכב ההון העצמי לימים 31 בדצמבר 2008 ו- 2009, בשקלים חדשים (אלפי ש"ח):

31.12.08	31.12.09	
10	10	הון מניות
1,575	1,813	נכסים נטו שלא קיימת לגביהם הגבלה
6,516	7,252	נכסים נטו שקיימת לגביהם הגבלה זמנית
8,101	9,075	סך כל ההון העצמי

190. דוח על הפעילויות

להלן תמצית דוח על הפעילויות לשנים 2008 - 2009, בשקלים חדשים (אלפי ש"ח):

שנת 2009	שיעור מההכנסות	שנת 2008	שיעור מההכנסות	
54,991	29%	51,881	27%	הכנסות
136,498	71%	137,746	73%	הקצבות
191,489		189,627		מחזור פעילויות
188,119	98%	187,291	99%	עלות הפעילויות
3,370	2%	2,336	1.2%	הכנסות נטו מפעילות
2,527	1.3%	3,144	1.6%	הוצאות הנהלה וכלליות
843	0.7%	(808)		עודף (גרעון) מפעולות לפני מימון
131	0.06	547	0.3%	הכנסות מימון, נטו
974		(261)		עודף (גרעון) לשנה

191. הכנסות

מהנתונים דלעיל, ניתן לראות שבשנת 2009 חלה עליה בסך של כ- 3,110 אלפי ש"ח בהכנסות לעומת שנת 2008. במקביל חלה ירידה של כ- 1,248 אלפי ש"ח בהקצבות.

192. עלות הפעילויות

מהדוחות הכספיים עולה כי רמת ההוצאות של החברה נשמרת בהשוואה בין השנים 2008 - 2009.



193. הוצאות שכר

מהדוחות הכספיים עולה כי הוצאות השכר בחברה הינן יציבות לאורך השנים, הוצאות השכר עמדו על 89,987 אלפי ש"ח בשנת 2008 והסתכמו לסך של 89,493 אלפי ש"ח בשנת 2009.

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיוטת ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א' - התייחסות לשכת התאגידים מתאריך 11.1.2011.

נספח ב' - התייחסות מנכ"ל יובל חינוך מתאריך 30.1.2011.

נספח ג' - התייחסות מינהל כספים מתאריך 7.2.2011.

נספח ד' - התייחסות מנכ"ל יובל חינוך להערות מינהל כספים מתאריך 10.2.2011.

מסקנות

194. ממצאי הביקורת עולה כי קיימת בעיה בממשק בין החברה לבין מנהלי הפרוייקטים בעירייה. לעיתים החברה אינה מקבלת מידע חיוני ונדרש ממנהלי הפרוייקטים בעירייה (כגון: מהות הפרוייקט, התקציב המוקצה לספקי הפרוייקט וסוג ההוצאות שיש לאשר במסגרתו), דבר הפוגע ביכולת החברה לבקר התשלומים לספקים ולוודא עמידה בתקציב ויעוד הפרוייקט.

195. החברה אינה מעורבת בקביעת המסגרת התקציבית של פרויקטים המועברים לניהולה, למרות נסיונה הרב בתחום. לדעת הביקורת, שיתוף החברה יש בו כדי לסייע הן בקביעת אומדן תקציבי נכון יותר (בחינת מלוא הצרכים התקציביים הנדרשים) והן בפיקוח ובקרה אחר הפרוייקט.

196. החברה לא תמיד מקבלת עידכונים שוטפים מהגורמים הרלוונטיים בעירייה בדבר שינויים בסטאטוס הפרוייקטים לרבות, הפסקה/חידוש וכיו"ב. כך קרה שבפרוייקט אותו בדקה הביקורת החברה לא עודכנה בחידוש ההתקשרות עם הספק. כתוצאה מכך, לא נחתם הסכם התקשרות המשך עם הספק ולא נתקבל אישור ביטוחים מהספק כנדרש.

197. העסקת עובדים מבלי לדעת מבעוד מועד כי קיימת כוונה להמשיך להעסיקם מעבר לתקופה הקצובה שנקבעה מראש, גורמת לחברה במקרים מסויימים לפעול בניגוד להוראות החוק כדלקמן:



- א. סעיף 9 לחוק פיצויי פיטורין קובע כי אם עובד מועסק לתקופה קצובה והגיעה התקופה לסיומה רואים אותו לעניין חוק זה כאילו פוטר, זולת אם הציע לו המעביד לחדש את החוזה לפחות שלושה חודשים לפני תום תקופת החוזה. מכיוון שהמידע בדבר הכוונה להעסיק את העובדים בתקופה העוקבת לעיתים אינו מועבר לחברה במועד, רואים את החברה כאילו פיטרה את העובדים ועליה לשלם פיצויי פיטורים בהתאם לקבוע בחוק. בפועל, במקרים בהם התקבלה באיחור בקשה להמשך העסקת העובדים בתקופה העוקבת, הועסקו העובדים מבלי ששולמו להם פיצויי פיטורים כנדרש.
- ב. במרבית המקרים פיצויי פיטורים לעובדים המועסקים בהסכם לתקופה קצובה, משולמים לאחר פרק זמן החורג מהקבוע בחוק, דבר החושף החברה לתביעות בגין הלנת פיצויי פיטורים. מהסברים שקיבלה הביקורת עולה כי מקור הבעיה הוא בחוסר קביעת הנחיות מחייבות בנושא זה למנהלי בתי הספר מצד מינהל החינוך. כתוצאה מכך, מנהלי בתי הספר אינם מעבירים דיווחים במועד בדבר כוונתם להעסיק/לפטר את אותם עובדים בתקופה העוקבת.
198. דיווחי השעות של בתי הספר היסודיים מועברים לחברה באופן ידני, זאת למרות העובדה שהחברה בנתה מערכת ממוחשבת לדיווחי שעות, המאפשרת העברת דיווח ישיר מבתי הספר לחברה. מבדיקת הביקורת עולה כי הסיבה לכך טמונה בחילוקי דעות הקיימים מול ארגון העובדים בעירייה. הדבר גורר אובדן זמן עבודה יקר ואף איחור בקבלת הדיווחים, היוצרים חשיפה משפטית של החברה.
199. מחד גיסא, לחברה אין סמכות ניהולית לאכוף העברת הדיווח במועד (לאור העובדה שמנהל בית הספר אינו עובד החברה, אלא עובד משרד החינוך), מאידך גיסא, במקרה של אי תשלום שכר בזמן, החברה חשופה לתביעות הלנת שכר, בהיותה המעסיק של העובדים.
200. מבדיקת הביקורת עולה כי החברה אינה מבצעת בקרה על נוכחות עובדים המועסקים על ידיה במוסדות החינוך שבניהול העצמי, ומסתמכת על דיווחי העובדים, שבחלקם אף אינם מבוקרים על ידי מנהל אחראי. הבקרה המבוצעת על ידי החברה הינה בקרה תקציבית בלבד, דהיינו בחינה כי העובד אינו חורג ממסגרת השעות שנקבעה לו במוסד החינוכי אליו שובץ כפי שנקבע לו בחוזה ההעסקה.
201. החברה אינה מקפידה לקבל דוחות נוכחות של עובדיה ממולאים כנדרש. הביקורת איתרה במסגרת בדיקותיה, דוחות ללא חתימת מנהל המוסד המאשר השעות, דוחות ללא חתימת העובד ואף דוחות עם דיווח שעות כפול שבוצע על ידי העובד.



202. מהממצאים עולה כי החברה אינה מאפשרת לעובדים שעתיים, בשל אופי עבודתם, לנצל ימי חופשה להם הם זכאים על פי חוק, אלא מבצעת פדיון כספי של ימי החופשה. הדבר מהווה פגיעה בזכויות העובדים ופעילות בניגוד לקבוע בחוק חופשה שנתית, התשי"א, 1951.
203. החברה לא העבירה לאישור אגף כח אדם ושכר ברשויות מקומיות במשרד הפנים את חוזי העסקה שנחתמו עם העובדים ולא דיווחה על עדכוני שכר העובדים, בניגוד לקבוע בחוזר מנכ"ל מיוחד, של משרד הפנים ממרץ 2003.
204. החברה איפשרה לחלק מעובדיה לצבור ימי חופשה מעבר לתקרת ימי החופשה המותרים לצבירה על פי חוזר מנכ"ל מיוחד, משרד הפנים ממרץ, 2003 (55 ימי חופשה), ללא מחיקת ימי החופשה העודפים עם המעבר לשנת הכספים העוקבת.
205. אוגדן ניהול עצמי, הנחיות ונהלים של החברה, כולל פרק העוסק בביקורת פנים בבתי הספר. על פי הנוהל מבקר פנים מטעם החברה יקיים סבב ביקורות בבתי הספר שבניהול עצמי. ממצאי הביקורת עולה כי בשנת 2009 לא בוצעה ביקורת בבתי הספר על ידי מבקר הפנים של החברה, זאת בניגוד לקבוע בנהלי החברה.
206. הנחיות המחלקה המקצועית של הניהול עצמי קובעות בנוגע לפרוייקטים הנערכים במוסדות החינוך, כי רק לאחר סיומו של כל פרוייקט, ידווח מנהל המוסד החינוכי לגורם המקצועי שבמנהל החינוך על הפרוייקט, לצורך פיקוח ובקרה על אופן התנהלותו. הביקורת מציינת, כי מנוסח הנוהל ניתן להסיק כי הפיקוח והבקרה על כל פרוייקט מבוצעים רק עם סיומו ולא במהלכו כנדרש.
207. ממצאי הביקורת עולה כי קיימת מחלוקת בנוגע להיקף אחריות החברה בנושאים של התקשרויות ניהול ופיקוח על פרוייקטים. בעוד החברה רואה עצמה כגוף האחראי אך ורק על עריכת התקשרויות בכפוף לדרישות הגורמים העירוניים (לרבות חתימה על החוזים כצד להם), על ביצוע התשלומים לספקים וניהול תקציבי לכל פרוייקט, גורמים עירוניים רואים בחברה כמי שאמורה לפקח על הפרויקט, וחלקם אף סבור כי על החברה לשאת באחריות לכשלים ולסיכונים העולים מהפרויקט.
208. הנחיות המחלקה המקצועית של החברה קובעות כי על בית הספר לקבל ההרשאה התקציבית טרם פנייה לספקים/קבלנים לצורך קבלת הצעות מחיר. במסגרת הביקורת אותרו מקרים בהם בוצע הליך קבלת ההצעות על ידי בתי הספר, טרם קבלת ההרשאה התקציבית לפרוייקט כנדרש.
209. ממצאי הביקורת עולה כי אחוז דמי הניהול המועבר על ידי העירייה לחברה בגין ביצוע פרוייקטים, נמוך מהאחוז שנקבע במסגרת הסכם המסגרת שנחתם בין העירייה לבין החברה, והעדכון להסכם בעקבות המלצת ועדת הכספים של עיריית תל אביב-יפו מנובמבר, 2005.



210. הביקורת איתרה מקרים בודדים בהם מסמכי הביטוח שהומצאו על ידי זוכה המכרז, לא תאמו את תנאי החוזה שפורסם במסגרת המכרז, דבר המצביע לכאורה, על חוסר פיקוח ובקרה של החברה על קיום דרישות הביטוח הקבועות במסגרת המכרז.

211. הקביעה בהסכם המסגרת כי החברה מחוייבת בתחזוק בתי הספר ושמירה עליהם, למרות שהם נכסים המצויים בבעלות העירייה, יוצרת חשיפה משפטית מיותרת לחברה ונוגדת את חוזר המנהל הכללי (חוזר מיוחד ז' התשנ"ז – 1997- העוסק בנוהלי בטיחות במערכת החינוך), הקובע כי האחריות על תחזוקת ובטיחות המוסד החינוכי מוטלת על העירייה, כבעלת הנכס ולא על גורם אחר.

212. לאור העובדה שבתי הספר אינם ישות משפטית, כלל התביעות כנגד בתי הספר מוגשות כנגד החברה, גם אם מדובר בתביעות שמקורן בהחלטה מנהלתית שאושרה ונתקבלה על ידי הגורמים המוסמכים בעירייה, ללא מעורבות החברה.

המלצות

213. על מינהל החינוך בשיתוף הגורמים הרלוונטיים בחברה, לגבש תהליכי עבודה חדשים שיבטיחו בין היתר, העברת מידע רלוונטי בזמן אמת לחברה, בנוגע לפרוייקטים המנוהלים על ידיהם בשותפות, לרבות: תקציב הפרוייקט, סוג הפרוייקט וסוג ההוצאות המאושרות במסגרת הפרוייקט.

214. על הנהלת העירייה להגדיר את סמכויות החברה ומידת האחריות שתוטל עליה בכל סוגי ההתקשרויות אותן היא מבצעת, בהנחיית הגורמים העירוניים.

215. לאור נסיון החברה בפרוייקטים בתחום החינוך, ראוי לדעת הביקורת לערב אותה בקביעת המסגרת התקציבית של הפרוייקטים המועברים לניהולה.

216. על לשכת התאגידים בשיתוף היועץ המשפטי של העירייה והחברה ואגף משאבי אנוש בעירייה, לבדוק ולהנחות את החברה כיצד לפעול בנושאים המפורטים להלן:

א. הטיפול בבעיית אי ניצול החופשה הנובעת מהעסקתם של העובדים השעתיים.

ב. החשיפה המשפטית הקיימת לחברה בגין אי מתן הודעה במועד לעובדים המועסקים לתקופה קצובה על הארכת העסקתו כנדרש.

ג. החשיפה המשפטית הקיימת לחברה בגין אי תשלום פיצויים במועד, כתוצאה מאופן העסקת העובדים לתקופה קצובה.

217. הביקורת ממליצה כי במסגרת הביקורות המבוצעות על ידי מבקר הפנים של החברה תבוצע ביקורת מדגמית על נוכחות עובדים בבתי ספר. כמו כן, מומלץ כי נציג מטעם החברה יבחן מדי תקופה נוכחות בפועל של עובדים בפרוייקטים.

218. באחריות מנהל מינהל חינוך לבחון הבעייתיות הקיימת בהעברת דיווחי שעות עבודה לחברה מבתי הספר היסודיים, ולמצוא פיתרון ראוי שימנע חשיפה משפטית לחברה.
219. על החברה לרענן ולדרוש קיום נוהל לדיווח שעות עבודה, תוך התייחסות בין היתר לנושאים הבאים: סעיפי הדיווח הנדרשים, זמני הדיווח והגורמים המוסמכים לאשר הדיווח וכן לפקח כי העובדים ומנהלי בתי הספר ממלאים את דוחות הנוכחות כנדרש. בנוסף, מומלץ כי בעת העסקת עובד חדש בחברה יוצג בפניו נוהל הדיווח.
220. על החברה להעביר לאישור משרד הפנים (אגף כ"א ושכר ברשויות המקומיות) חוזי השכר הנחתמים עם עובדים, כקבוע בחוזר מנכ"ל מיוחד של משרד הפנים ממרץ, 2003. בנוסף, יש להקפיד לדווח לנ"ל על עידכוני שכר לעובדים.
221. על החברה לוודא שמכסת ימי החופשה הנצברת לעובדיה, והמועברת משנה לשנה לא תחרוג מתקרת הימים הקבועה בהוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים. במקרים חריגים יש לתעד באסמכתאות בכתב נימוקים שיש בהם כדי להצדיק את החריגה.
222. באחריות ועדת הביקורת לוודא כי מבקר הפנים של החברה יבצע ביקורות בבתי הספר מדי שנה, בהתאם לקבוע בנוהל מבקר פנים של החברה. מומלץ כי דרישות הנוהל הנוגעות לסוגי הביקורות שעל מבקר הפנים לערוך, יעוגנו במסגרת הסכם ההתקשרות עמו.
223. על מינהל החינוך לעדכן נוסח הנחיות המחלקה המקצועית בדבר דרכי ומועדי הפיקוח והבקרה על פעילויות פרויקטים, כך שאלו יבוצעו במהלך כל פרויקט ולא רק בסיומו.
224. על מינהל החינוך באמצעות החברה לרענן מעת לעת לכלל מנהלי בתי הספר, הנחיות המחלקה המקצועית, בדבר תהליך ביצוע התקשרויות, לפיהן נדרשת בשלב הראשון, הרשאה תקציבית ורק לאחר מכן קבלת הצעות מחיר. במידה ותחליט החברה לאפשר לבצע הליך קבלת הצעות טרם האישור (בכפוף לכך שהחתימה על חוזה ההתקשרות עם הספק תבוצע רק לאחר קבלת האישור התקציבי) עליה לעדכן הנוהל בהתאם.
225. על העירייה להקפיד לשלם לחברה דמי ניהול כפי שנקבע בהמלצות ועדת כספים מנובמבר, 2005 ושאושרו על ידי מועצת העירייה (תעריפי ההתקשרות שנקבעו בהסכם המסגרת שנחתם עם החברה עודכנו).
226. על החברה להקפיד לוודא כי אישורי קיום הביטוחים המתקבלים מהזוכים בהליך קבלת הצעות/מכרזים, תואמים את הדרישות בנושא הביטוח שנקבעו בהליך. במקרים של חריגה מתנאי הביטוח הקבועים, יש לקבל אישור היועץ המשפטי ולתעד הנסיבות לחריגה.



227. על החברה בשיתוף עם היועץ המשפטי של העירייה לבחון הסעיף בחוזה המסגרת שבין העירייה לבין החברה, המטיל אחריות על החברה בנושאים של תחזוקה ושמירה על בתי הספר. שכן, לדעת הביקורת, סעיף זה נוגד לכאורה את הקבוע בחוזר המנהל הכללי בנושא זה.

228. ראוי כי בשיתוף השירות המשפטי לעירייה, תבחן מידת חבות החברה, בכל מקרה שבו מוגשת תביעה כנגדה בגין ארוע שאינו באחריותה (היות ובתי הספר אינם מהווים ישות משפטית).

לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח ה – התייחסות מנהלת מינהל החינוך מתאריך 16.5.2011.