פיקוח על המרכזים הקהילתיים על ידי אגף קהילה נוער וספורט

כללי

1. אגף קהילה, נוער וספורט (להלן: "אגף קנו"ס") הוא חלק ממינהל החינוך, התרבות והספורט (להלן: "מינהל החינוך"). לפי דברי ההסבר לתקציב שנת 2011, התקציב העירוני של האגף בשנה זו היה כ- 109 מיליון ₪. תקציב הנהלת האגף בלבד, בסך כ– 2.2 מיליון ₪, כלל משכורת של 4 עובדים, שכר דירה, פורטל אינטרנט ומחשוב, פעולות שיווק ואירועים.

2. האגף אחראי על מרכזים קהילתיים, בריכות שחייה ואתרי ספורט, מרכזי מוסיקה, תזמורות, מקהלות, להקות מחול, תנועות נוער ומרכז החתירה. סך כוח האדם המועסק באגף – 151 עובדים.

3. באגף חמש מחלקות: המחלקה למרכזים קהילתיים, המחלקה למרכזי נופש ושחייה, המחלקה למוסיקה ולאומנויות הבמה, המחלקה לספורט, המחלקה לנוער וצעירים. לדוח ביקורת זה רלוונטיות רק שתי מחלקות: המחלקה למרכזים קהילתיים והמחלקה למרכזי נופש ושחייה.

4. לפי דברי ההסבר לתקציב העירייה לשנת 2011 במחלקה למרכזים קהילתיים מנוהלים 20 מרכזים קהילתיים. במחלקה למרכזי נופש ושחייה מנוהלים ארבעת הקאנטרי קלאבים של העירייה: נווה שרת, קאנטרי ל', מגדלי ת"א, גורן-גולדשטיין. לדברי מנהל האגף, מנוהלים במחלקה למרכזי נופש ושחייה 8 מוסדות נוספים.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי: "**במחלקה למרכזים קהילתיים מנוהלים רק 18 מרכזים ולא 20.**".

5. לדברי מנהל אגף קנו"ס, עד לתאריך 6 בספטמבר 2006 שימש מנהל אגף התרבות גם כמנהל אגף קנו"ס. החל ממועד זה החליטה הנהלת העירייה להוציא את אגף קנו"ס מאחריות מנהל אגף התרבות. ממועד זה ועד לתאריך 12 במרץ 2008 נוהל האגף על ידי סגן מנהל האגף ללא מנהל אגף. בתאריך 12 במרץ 2008 מונה סגן המנהל האמור כמנהל אגף קנו"ס.

6. לדברי מנהל אגף קנו"ס המחלקה למרכזים קהילתיים מונה 4 עובדים: מנהל ו– 3 מפקחות. במחלקה לנופש ושחייה מועסקים מנהל המחלקה, רכז שחייה ומנהלת חשבונות.

7. לאגף קשורות ארבע חברות המשמשות כ"זרועות ביצועיות-תפעוליות" שלו – החברה למוסדות חינוך של הסוכנות היהודית (להלן: "החברה למוסדות חינוך"), חברת עזרה וביצרון, חברת אתרים, חברת יובל חינוך. החברה למוסדות חינוך אחראית על תפעול המרכזים הקהילתיים והקאנטרי קלאבים.

8. בחודש פברואר 2008 הוגשו תוצאות בחינה ארגונית לניהול המרכזים הקהילתיים, שנערכה על ידי יועץ כלכלי חיצוני (להלן: "הבחינה הארגונית"). בדו"ח הציג היועץ הכלכלי "**המלצות לשיפור מערכת הקשרים בין עיריית תל אביב לבין החברה למוסדות חינוך, בין שני הגופים למרכזים הקהילתיים והגדרת הסמכות והאחריות של כל אחד מהגופים**". לדברי מנהל אגף קנו"ס העבודה על הדו"ח הופסקה, המלצות הדו"ח "התפוגגו", ולא התקבלה כל החלטה אופרטיבית לגביו.

עבודת הביקורת

9. הביקורת, במסגרת עבודתה, נפגשה בין היתר, עם בעלי התפקידים המפורטים להלן:

מנהל החברה למוסדות חינוך, סמנכ"ל הכספים של החברה למוסדות חינוך, מנהל אגף קנו"ס, מנהל המחלקה למרכזים קהילתיים, מנהל המחלקה למרכזי נופש ושחיה, מפקחות מטעם האגף על המרכזים הקהילתיים ועם חמישה מנהלי מרכזים קהילתיים כדלהלן: מנהלת מרכז קהילתי בית פרנקפורט, מנהל מרכז קהילתי רמת ישראל-ביצרון, מנהל המרכז הקהילתי ערבי-יהודי, מנהל מרכז נווה אליעזר ומנהל קאנטרי ל'.

10. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים יולי 2011 ועד אפריל 2012. הנושאים שנבדקו מתייחסים לתקופה החל מספטמבר 2010 ועד לינואר 2012.

11. הנתונים שנבדקו ממערכת "חוגים" המשמשת את המרכזים הקהילתיים, הינם לתקופה החל מספטמבר 2010 ועד אוגוסט 2011.

ממצאים

פיקוח על המרכזים הקהילתיים המצויים בגירעון

12. על פי פרוטוקול המפגש של מנכ"ל העירייה עם מנהלי המרכזים הקהילתיים מתאריך 14.5.09 אגף קנו"ס הוא "גוף מטה האחראי על תכנית העבודה, אחראי על המדיניות, התקציב וחלוקתו, תכניות שיווק, מיתוג וכגורם מפקח". (ההדגשות אינן במקור).

13. לאור העובדה שהאגף היה שרוי בגירעונות כבדים לאורך השנים (עד שנת 2007 היו לו גירעונות נצברים בהיקף של כ- 8 מיליון ₪ וכ- 2 מיליון גירעון שוטף). התבקש אגף קנו"ס להגיש תכנית הבראה. הביקורת ביקשה את תכנית ההבראה, אך קיבלה רק מסמכים בנושא סטאטוס היישום של תכנית ההבראה.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"הדיונים שהתנהלו מול הנהלת העירייה בנושא תכנית הבראת האגף, החלו כבר במחצית השנייה של שנת 2007. יישום התכנית ע"י אגף קנו"ס החל משנת התקציב 2008. בינואר 2009 הוכן ביוזמת מנהל אגף קנו"ס, המסמך הראשון המפרט את אופן יישום התכנית. לאורך השנים,

המסמך המקורי עודכן בהתאם לשינויים וההתפתחויות בהתנהלות, זו הסיבה שהועבר לוועדת הביקורת מסמך עדכני יותר (אוקטובר 2010) ולא המסמך המקורי. מצ"ב נספח מס' 1 - המסמך המקורי מינואר 2009.".

הביקורת מציינת בהתייחס לתגובה זו כי לא הועברה אליה תכנית ההבראה המקיפה שאושרה על ידי הנהלת העירייה. גם המסמך שהעביר מנהל האגף בשם "יישום תכנית הבראה – אגף קנו"ס" אינו תכנית ההבראה (בעמודו הראשון רשום כי קיים מסמך אחר המאושר על ידי הנהלת העירייה).

14. בעקבות תכנית ההבראה התכנסה מעין 'ועדה לנושא גירעונות', בראשות מנהל אגף קנו"ס, מנהלי המחלקות באגף, הממונה על התקציבים באגף, סמנכ"ל החברה למוסדות חינוך, מנהל מחלקת כספים במינהל החינוך, סגנית חשב המינהל ורכז תקציבים מאגף תקציבים. בדיון של הוועדה מיום 8/4/10 הוחלט כי "**מנהלי המוסדות הגירעוניים.... יזומנו לסבב דיונים שיחל בחודש מאי הקרוב, בראשות מנהל אגף קנו"ס, ובהשתתפות חברי הוועדה**", וזאת על מנת לקבל משוב ממנהלי המוסדות הגירעוניים על הקשיים התפעוליים הגורמים לגירעונות, וקבלת תכניות לאיזון התקציב ומינופו.

15. הביקורת ביקשה את כל הדיווחים שהוגשו לאגף בשנים 2010 ו- 2011 לגבי פעילויות, מצב כספי, הכנסות והוצאות של שלושה מהמרכזים המבוקרים המצויים בגירעון. מנהל אגף קנו"ס מסר, כי בשנים אלה התקיימו בכל סוף שנה ישיבות סטאטוס בנושא גירעונות. הביקורת קיבלה רק פרוטוקולים משנת 2011 – כלומר אין תיעוד לקיום ישיבות בנושא גירעונות המרכזים המבוקרים בשנת 2010.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"לבקשת הביקורת מצ"ב נספח 2 – סיכומי דיונים משנת 2010.".

הביקורת מבקשת להעיר, כי בתיעוד הדיונים משנת 2010 לא נדונו גירעונות שלושת המרכזים המבוקרים לגביהם התבקש המידע. יתרה מזאת: בפרוטוקול ישיבה עם סמנכ"ל העירייה מתאריך 12/4/10 הורה הסמנכ"ל: "**מוסדות שיש בהם גירעון יידרשו להסבר מפורט לסיבות לגירעון לרבות הצגת תכנית התייעלות... לא תתאפשר הקצאת כספים למוסדות גירעוניים ללא תכנית התייעלות מאושרת על ידי חשבות מינהל החינוך. כל התוכניות יבוצעו בתיאום ובשיתוף מלא של חברת מוסדות חינוך, סמנכ"ל הכספים**". עד למועד כתיבת דוח הביקורת לא הומצאו פרוטוקולים של דיונים בהם נדונו בהרחבה פעילויותיהם של מוסדות גרעוניים.

16. עבור שלושה מרכזים גירעוניים שנבדקו על ידי הביקורת (ערבי-יהודי, ביצרון, פרנקפורט) התקבלו ממקורות שונים שני סיכומי דיון שהתנהלו בראשות אגף קנו"ס, כולם מחודש יולי 2011 (19/7 – ביצרון ופרנקפורט, 12/7 – ערבי-יהודי). כל הדיונים התקיימו לגבי גירעונות של שנת 2010. כלומר, הדיון לגבי ניצול תקציב שנת 2010 התקיים למעלה מחצי שנה לאחר שהסתיימה שנת התקציב.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"הדיונים בנושא התנהלות תקציבית אפקטיביים רק כשהם מתבססים על נתונים סופיים של ביצוע ולא על תחזיות (לרוב, הפערים הם משמעותיים). החברה למוסדות חינוך העבירה אלינו דוח המכיל <u>תחזית</u> ביצוע לשנת 2010 ב– 29/3/11. י.ה, ממונה מנהל ומשק באגף קנו"ס, פנתה מספר פעמים טלפונית למחלקת התקציבים בחברה למוסדות חינוך וביקשה לקבל את הדוח הסופי. הדוח לא נשלח לאגף קנו"ס, ולכן נאלצנו לקבוע סבב דיונים בראשות מנהל אגף קנו"ס עם כל הגורמים הרלוונטיים (מטה אגף קנו"ס, חשבת מנהל החינוך, רכז תקציבים מאגף תקציבים וכלכלה, סמנכ"ל חב' מוסדות ומנהלי המוסדות הגרעוניים). סבב הדיונים התבסס על תחזיות <u>ולא על ביצועים בפועל</u>.".

17. בדיונים שהתקיימו בתאריך 17/7/11 ו– 19/7/11 נדונו בין היתר הגירעונות לשנת 2010 במרכז ביצרון, בית פרנקפורט וקאנטרי ל'. ההחלטה לגבי כל המרכזים הייתה אחת: הצגת תכנית עבודה לצמצום הגירעון עד ליום 25/9/11. החלטה זו התקבלה למרות שקאנטרי ל' כבר הציג נתונים והכין תכנית התייעלות זמן לא רב לפני כן. בחודש ינואר 2012 ביקשה הביקורת ממנהלת בית פרנקפורט את תכנית עבודה שהוכנה על ידיה בעקבות החלטת ישיבת הוועדה האמורה, וקיבלה תכנית עבודה שאינה כוללת כל הצעה לשינוי תעריפי גבייה (על אף שהוועדה ביקשה במפורש שהתוכנית תכלול הצעה לשינוי התעריפים), שאינה מתומחרת, ואינה כוללת תכנון מפורט לצמצום תקציבי.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"מנהלי המרכזים הקהילתיים מתבקשים מדי שנה להגיב על התעריפים של החוגים, כדי שדעתם תשקל טרום הגשת בקשות מטעם המחלקות של האגף לוועדת התעריפים העירונית. למנהלים ניתנת זכות הניוד של התעריפים (8%- ועד 15%+) מהתעריפים המאושרים ע"י מועצת עיריית תל-אביב-יפו".

18. בדיון מתאריך 12/7/11 של הוועדה באגף קנו"ס לגבי המרכז הערבי-יהודי לא נדרשה תכנית התייעלות, ולא התקבלה החלטה אופרטיבית בעניינו, למרות שבשנת 2010 היה המרכז בגירעון של כ- 300 אש"ח ₪. בדיון הבטיח מנהל המרכז לקצץ משרות ולהגדיל הכנסות מפעילויות ומשכירות, וכן דרש תוספת תקציב של 180 אש"ח להגדלת פעילות דו קיום. כתשובה לשאלת הביקורת האם הוכנה על ידו תכנית על סמך הבטחות אלה, מסר מנהל המרכז הערבי-יהודי לביקורת "תכנית התייעלות 2011" שאינה מפורטת ושאינה מתומחרת, הכוללת בין היתר

"**צמצום שעות אנגלית ולימוד שפה על ידי מתנדבים**" ובקשה לתוספת משמעותית להפעלת מועדון הנוער. נכון לינואר 2012, לא התקיים דיון נוסף באגף קנו"ס לצורך מעקב אחר מאמצי ההתייעלות.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"הדיונים בנושא הגירעונות הינם בנושא הגרעון השוטף ולא הגרעון הנצבר. בהתאם לדוח <u>תחזית</u> שהועבר מהחברה למוסדות, הצפי לגרעון שוטף בשנת 2010 עמד על כ- 53 אש"ח....הגרעון הנצבר עמד על כ- 300 אש"ח. המרכז קיבל תוספת תקציבית של 150 אש"ח בשנת 2011 למ"ק לטובת "פרויקט דו-קיום". הבטחת מנהל המרכז הקהילתי לצמצם היקפי שעות של מדריכים, מבלי לפגוע במרקם השירות, ייתרו את הצורך בקיום דיון רב משתתפים. המעקב אחר היישום היה במסגרת מפגשי הנחיה סדירים שמתקיימים עם המפקחת האזורית של המרכז הקהילתי מטעם המח' למרכזים קהילתיים. ב- 7/5/12 התקיימה ישיבה שנושאה יישום תכנית עבודה.".

19. מבדיקת שני מרכזים שגירעונותיהם נדונו בדיוני אגף קנו"ס (ביצרון, בית פרנקפורט) עולה, כי הדיונים התקיימו על בסיס דוח ביצוע התקציב שהופק על ידי החברה למוסדות חינוך, ורק בנושא החריגה מהתקציב המוצג בדוח זה.

דוח ביצוע לשנת פעילות של כל מרכז, אינו כולל בצד ההכנסות את תקציבי העירייה המיועדים למימון פעילויות המרכזים, לרבות אלה המיועדים למימון עלויות שכר של עובדי החברה למוסדות חינוך. ומצד שני, בצד ההוצאות, הדוח כן כולל, בין היתר, את עלויות השכר של עובדי החברה למוסדות חינוך.

כמו כן, הדוח אינו כולל את תקציבי העירייה למימון עובדיה, וכן הוא אינו כולל את עלויות אותם עובדים. זאת ועוד, הדוח אף אינו כולל עלויות תב"רים ונתונים על מימונן.

עקב כך יש משמעות רבה בעיני מנהלי המרכזים לזהות הגוף המעסיק את עובדי המרכז: אם עובד המרכז מועסק על ידי החברה למוסדות חינוך - עלות שכרו תוצג במסגרת הדוח התקציבי שידון באגף קנו"ס, אך לא תקציב העירייה הממן אותה. אם העובד מועסק על ידי העירייה - עלותו אינה נדונה באגף קנו"ס, שכן העלות והתקציב למימונה אינם מוצגים בדוח התקציבי האמור, ומנהל המרכז אינו מתבקש לתת לגביה דין וחשבון. זאת למרות שלמעשה, העירייה נושאת בעלויות עובדי החברה למוסדות חינוך כמו בעלויות עובדי העירייה.

לפיכך, באחת מתוכניות ההתייעלות שהוצגו לביקורת הוצע על ידי מנהל המרכז (קאנטרי ל') להשיג חסכון ניכר על ידי "**מעבר כוח אדם מינהלי לעובדי עירייה**" (מהחברה למוסדות חינוך) ועל ידי העברת עלויות השיפוץ מתקציב המרכז המועבר על ידי החברה למוסדות חינוך לתב"ר עירוני. יודגש כי מבחינת העירייה אין בהצעה זו חיסכון או התייעלות ניכרים, לבד מאי תשלום 6% תקורה לחברה למוסדות חינוך.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

- **"ככלל אנו מקבלים את הערת הביקורת. בתאום עם אגף תקציבים ולאור הביקורת אנו נבחן שימוש בפורמט חדש במסגרת דיוני האגף, אשר יביא בחשבון גם את העלויות העירוניות בתוך תקציב המוסד.**
- **מנהל אגף קנו"ס מקיים 'ועדת בקרה לניהול ומעקב אחר הגירעונות של מוסדות האגף'. מנהל המוסד הגרעוני מגיע לדיון עם דוח ביצוע המפרט את ההוצאות וההכנסות ואת הפערים שביניהם – והכל בתיאום מראש עם הנהלת המחלקה הרלוונטית והנהלת החברה למוסדות חינוך, כמתבקש ע"י מנהל אגף קנו"ס.**
- **וועדה זו מורכבת ממנהלי המחלקות, הממונה על התקציבים באגף, סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך, חשבת מנהל החינוך, רכז התקציבים העירוני ומנהלי המוסדות המבוקרים. כל הדיונים בוועדה מתקיימים על בסיס דוחות שמופקים ע"י חברת מוסדות.**
- **בדיונים אלו מתמקדים בהתנהלות התקציבית השוטפת - המתקיימת באמצעות חב' מוסדות בלבד. לפיכך, עלויות המשרות העירוניות ועלויות תב"רים (תקציב בלתי רגיל) אינן רלוונטיות לפורום זה אף שהן עולות במהלך הדיון כנתוני רקע.**
- **קנטרי קהילתי ל' – בתוכנית ההתייעלות של הקנטרי, הנהלת הקנטרי שמה דגש על הוצאות בינוי מתקציב תב"ר, כפי שנהוג בשאר מוסדות האגף ולא מהתקציב השוטף, כשהנושא הינו התנהלות תקציבית תקינה. לאור ההערה של מנהל קנטרי קהילתי ל', שניתן להשיג חיסכון ע"י מעבר של עובדי כוח אדם מנהלי מחברת מוסדות חינוך לעירייה – יצוין, שהחיסכון יהיה בגובה התקורה של 6% שגובה החברה למוסדות.**
- **ברצוננו להדגיש מימד נוסף לעניין זה, בחברה למוסדות חינוך השכר נקבע ב"גמישות יתרה" בעוד שבעירייה נקבע השכר ע"פ דרוג ודרגה המוסיפה לחסכון שניתן להשיג עם העברת המשרה לעירייה.".**

20. נאמר לביקורת על ידי סמנכ"ל החברה למוסדות חינוך, כי כאשר מרכז נמצא בגירעון, נלקחים לצורך תפעולו השוטף כספים ממרכז הנמצא בעודף הכנסות, וזאת רק באישור העירייה. באגף קנו"ס הוסיפו, כי אכן הוחלט על ידי הנהלת העירייה, במסגרת תכנית ההתייעלות של האגף, "**כי מוסדות עם יתרות יסייעו למוסדות גרעוניים עד 50% מגובה היתרות, בעוד 50% הנותרים יישארו במוסד לצורך שדרוג וכיו"ב.**". עם זאת נמסר מאגף קנו"ס כי "**אין אישור הנהלת האגף להעברות תקציביות בין מוסדות האגף בשנת 2010 או בכלל.**".

פיקוח על תכנון תקציבי של המרכזים

21. בבדיקה שנערכה על ידי הביקורת בשלושה מרכזים (קאנטרי ל', מרכז ערבי-יהודי, נווה אליעזר) נמצא, כי קיים חוסר התאמה משמעותי, בסכומים גבוהים, בין נתוני החברה למוסדות חינוך אודות התקציב השנתי לבין נתוני ספר התקציב העירוני. לדוגמה:

א. בעוד לפי תכנון התקציב העירוני לשנת 2011 (לפי דברי ההסבר של העירייה לתקציב) צפוי קאנטרי ל' להכנסות עצמיות בגובה 6.5 מיליון ולהוצאות בגובה 6.4 מיליון ₪, לפי החברה למוסדות חינוך צפויות לקאנטרי הכנסות עצמיות בגובה 8.9 מיליון ₪ והוצאות בגובה 8.8 מיליון ₪ - הפרש 2.4 מיליון ₪.

ב. בעוד לפי התכנון העירוני לשנת 2011 (לפי דברי ההסבר של העירייה לתקציב) סך ההכנסות העצמיות הצפוי למרכז ערבי-יהודי הינו 1.2 מיליון ₪ וסך הוצאותיו צפוי להגיע ל– 3.1 מיליון, לפי תכנון התקציב של החברה למוסדות חינוך תסתיים השנה בהכנסות עצמיות של כ – 2.7 מיליון ₪ ובהוצאות של 4.6 מיליון ₪.

כמפורט לעיל, מדובר בהפרשים בסדרי גודל של למעלה ממיליון ₪ בין התכנון של העירייה לבין התכנון של החברה למוסדות חינוך. לדברי הממונה על מינהל ומשק באגף קנו"ס, ההסבר לכך הוא שהתקציב העירוני של המרכז הוא "**תכנון שנתי שניתן לשינויים בתוך מסגרת ההקצבה העירונית**".

בהתייחסותה לממצא זה מסרה בתאריך 24/7/12 מנהלת אגף תקציבים כי:

"בספר התקציב לשנת 2011 נכללת השתתפות העירייה למרכזים קהילתיים, המהווה סבסוד עירוני לכיסוי הפער בין ההוצאות להכנסות העצמיות. בספר דברי ההסבר לשנת 2011 כלולים פירוטים המיועדים לתת אומדן לפעילות המרכז, כפי שהתקיימה בשנים האחרונות, תוך התאמה להחלטות העירוניות שאושרו בתוכנית העבודה. בהמשך לפעילות המבוצעת באגף תקציבים וכלכלה לשיפור מבנה ספר התקציב, ולאור הערת הביקורת, יבוצע שינוי בדברי ההסבר להצעת התקציב לשנת 2013.".

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"בדברי ההסבר של ספר התקציב העירוני המתייחסת לסעיפי מוסדות האגף המתנהלים באמצעות החברה למוסדות חינוך, מתחת לכל פירוט של סעיפי המוסדות מופיעה הערה: 'התקציב הוא תכנון שנתי שניתן לשינויים בתוך מסגרת ההקצבה העירונית'.".

22. בבדיקה שערכה הביקורת בבית פרנקפורט נבדקו הנתונים עליהם אמור היה האגף לבסס את סכומי הסבסוד של המרכז על ידי העירייה: לצורך כך נערכה השוואה בין נתוני הצעת התקציב של העירייה לשנת 2010 עבור המרכז, לבין נתוני כרטסת ביצוע התקציב של השנה הקודמת (של החברה למוסדות חינוך). זאת מתוך הנחה שבהעדר בדיקה כלכלית או נתונים נוספים, צריכים נתוני הצעת התקציב לשנת 2010 להתבסס בעיקר על נתוני ניצול התקציב בשנת 2009. נמצא כי

במרבית הסעיפים התקציביים של העירייה היו הפרשים של 35% - 50% בין הצעת התקציב לשנת 2010 לבין נתוני ביצוע התקציב שנה קודם לכן. הצעת התקציב העירונית לשנת 2010 גם לא תאמה לנתוני ביצוע התקציב שהתקבלו בסופה של שנה זו (נמצאו הפרשים של 35% - 55% בין הצעת התקציב של העירייה לשנת 2010 לבין ביצוע התקציב בשנת 2010). לא נמסר לביקורת כי התקיימה בדיקה כלכלית או התקיימו נתונים אחרים המצדיקים את תכנון התקציב העירוני לשנת 2010 עבור מרכז בית פרנקפורט, ועל כן לא ברור לביקורת על מה התבסס תכנון זה.

להתייחסותה של מנהלת אגף תקציבים לממצא זה ראה סעיף 21.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"מתחם מרכז קהילתי בית פרנקפורט התנהל בשנת 2009 עם עודף תקציבי ובשנת 2010 עם איזון תקציבי. לפיכך, לא היה צורך בבדיקה כלכלית.".

בהתייחס לתגובת אגף קנו"ס מציינת הביקורת כי בשנת 2010, סיים המרכז הקהילתי בית פרנקפורט פעילותו עם גרעון שוטף של כ- 60 אש"ח ועם גרעון נצבר של כ- 36 אש"ח.

23. בבדיקה של הביקורת בקאנטרי ל' (שהוא קאנטרי עירוני הכולל גם פעילות של מרכז קהילתי) התברר, כי עקב הפסד שוטף של כחצי מיליון עד מיליון ש"ח מדי שנה - נערכה מטעם אגף תקציבים בדיקה כלכלית בשנת 2010, שבמסגרתה הוצעו הצעות האמורות לתרום לחסכון משמעותי בהוצאות הקאנטרי. בדיקה כלכלית או תכנית התייעלות לא נערכה בשלושה מרכזים אחרים שנבדקו (פרנקפורט, ביצרון, ערבי-יהודי), למרות שבכולם נגרמו הפסדים דומים או גדולים יותר.

בהתייחסותה לממצא זה מסרה בתאריך 24/7/12 מנהלת אגף תקציבים כי:

"יש לציין כי תקבולי המרכזים מקורם בהכנסות עצמיות, ובהשתתפות העירייה המאושרת בהצעת התקציב העירונית. ההשתתפות כולל רמת התעריפים היא פועל יוצא של מדיניות העירייה, המקדמת תמיכה במוסדות המשרתים אוכלוסייה בשכבות סוציו-אקונומיות נמוכות. סך התקבולים אמור לכסות את הוצאות ההפעלה של המרכזים. במקרה שבו סך ההוצאות גדול מסך התקבול הכולל (הכנסות עצמיות בנוסף להשתתפות עירונית) – המרכז נמצא בגירעון והנושא נדון בהנהלת אגף קנו"ס.".

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"השירותים הניתנים ע"י קאנטרי ל' והפוטנציאל הקיים באזור הגאוגרפי שלו (צפון העיר), הניבו בפועל הכנסות נמוכות מההוצאות והיא סיבת הגרעון. לפיכך, הנהלת העירייה החליטה לקיים בדיקה כלכלית.

לגבי הטענה שצוינה בטיוטת הממצאים על כך שבשלושת המרכזים: בית-פרנקפורט, רמת-ישראל וערבי-יהודי "לא נערכה בדיקה כלכלית למרות שבכולם נגרמו הפסדים דומים או גדולים יותר מקאנטרי ל"', תגובתנו: מתחם בית פרנקפורט התנהל בשנים 2009-2010 ללא גירעונות, למרכז קהילתי רמת-ישראל היה גרעון של כ– 100 אש"ח ולמרכז קהילתי ערבי-יהודי היה גרעון של כ– 60 אש"ח".

הביקורת מבקשת לציין כי ייתכן שהגירעון השוטף של המרכזים המצוינים לעיל היה נמוך יחסית – אולם הפסדיהם גדולים ודומים לאלו של הקאנטרי, ועל כן ראוי היה לשקול בדיקה כלכלית או תכנית התייעלות.

פיקוח על הכנסות והוצאות של המרכזים

24. הביקורת ביררה מול אגף קנו"ס אלו הוצאות מחייבות חתימה גם של אגף קנו"ס בנוסף לזו של החברה למוסדות חינוך, ואיזו בקרה מבצע אגף קנו"ס על ההוצאות שמאשרת החברה למוסדות חינוך. תשובת אגף קנו"ס הייתה כי "**כל הוצאה חריגה מתקציב ההפעלה השוטף של מוסדות האגף, מחייבת חתימת מנהל אגף קנו"ס**". עם זאת, האגף אינו בודק את ההוצאות בכרטיסי הנהלת החשבונות של החברה למוסדות חינוך, אלא מבצע, לדברי המנהל, "בקרת סבירות" בלבד (בדיקת חריגות מאומדן ההוצאות). לטענתו, משום שההזמנות שנמסרות לחברה אינן מוזנות למחשב בזמן אמת ודיווחי החברה למוסדות חינוך אינם מעודכנים, "**לאגף אין יכולת לבקר את הנושא בצורה ראויה**".

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"חשוב לציין בהקשר זה, כי הכלים העומדים לרשות מנהל המוסד אינם מספקים לו תמונת אמת אודות הכנסות והוצאות המוסד. מערכת החוגים אשר מותקנת במחשבי המרכז מספקת תמונה חלקית לגבי ההכנסות בלבד. מערכת תפנית של החברה למוסדות חינוך מכילה את נתוני האמת של הכנסות והוצאות המרכז אך למנהל המוסד ומטה האגף אין גישה ישירה לנתונים אלו. הואיל והמערכות לא מסונכרנות, בכל רגע נתון ישנו פער בין ההכנסות המדווחות במערכת חוגים לבין ההכנסות המופיעות בתפנית וזאת עקב הזמן הרב אשר לוקח מרגע גבית התשלום במרכז ועד אשר הנתונים מוזנים למערכת תפנית. פרויקט המחשוב שאושר והוקפא, בא לשים סוף למצב זה, והיה אמור לאפשר סנכרון בין המערכות ולאפשר למנהל המרכז לצפות בנתוני החברה למוסדות חינוך בזמן אמת, כמו גם למטה האגף העירוני. <u>קאנטרי קהילתי ל'</u> – מנהל הקאנטרי ומנהלת החשבונות מושכים כרטסת הנהלת חשבונות מהחברה למוסדות חינוך לפחות פעם בחודש לבדיקה ומעקב. <u>במרכזים הקהילתיים</u> – ההתנהלות הכספית (הכנסות/הוצאות) הינה שוטפת ובהתאם לצרכים בשטח. התנהלות זו היא באחריותו של מנהל/ת המרכז הקהילתי ע"פ נהלי החברה למוסדות חינוך ואל מול הגורמים הרלבנטיים בחברה למוסדות חינוך.".

25. הביקורת בירר מול אגף קנו"ס כיצד נבדקת ההתאמה בין נתוני ההכנסות המדווחות ממערכת הנהלת החשבונות לבין נתוני ההכנסות הנרשמות במערכת חוגים של המרכזים (ספר עזר הכנסות) בתוספת ההכנסות שאינן רשומות במערכת זו. לדברי מנהל אגף קנו"ס, על מנהל המרכז ועל החברה למוסדות חינוך מוטלת החובה לוודא זאת. **"אגף קנו"ס לא מקבל בשוטף סימוכין לבדיקה כזאת. בעבודה השוטפת משחקים תפקיד רק המנהל והחברה למוסדות חינוך. האגף מקבל תמונת מצב כללית על מצבו הכספי של המרכז".**

מנהל אגף קנו"ס התייחס גם לממצא זה בתאריך 5.8.12 (סעיף 24 לעיל).

26. הביקורת מציינת כי בכל המרכזים שנבדקו במסגרת הביקורת, לא נמצא תיעוד בכתב לעריכת בדיקה מעין זו.

מנהל אגף קנו"ס התייחס גם לממצא זה בתאריך 5.8.12 (סעיף 24 לעיל).

הנחיה מקצועית על ידי האגף

27. הביקורת בירר מול אגף קנו"ס, האם יש נהלים המסדירים את פעילויות המרכזים והקאנטרי קלאבים מטעם האגף (שאינם נהלים של החברה למוסדות חינוך). אגף קנו"ס צירף כתגובה פרוטוקולים של ועדת תעריפים, חוברת נהלים והנחיות לקייטנות, מצגת ותקנון של הנהלות ציבוריות (הנהלות שבמרכזים רבים אינן קיימות עדיין), ואוגדן קש"ר, שאינו מהווה נוהל אלא אוסף שאלונים עליהם אמור המנהל לענות על מנת לצייר לעצמו את מפת השירות של המרכז. השאלונים שבאוגדן קש"ר כוללים נושאים מקצועיים בדבר מעקב אחר פניית לקוחות, יריד חוגים, יצירת מאגר לקוחות, מתן שיעור ניסיון, חוברות מידע ופרסום, קבלת משוב מלקוחות, ישיבות עם עובדים, מראה המרכז. לאוגדן קש"ר צורף פרוטוקול מתאריך 15/9/10 בנושא הטמעת האוגדן – לא צורפה אסמכתה או תיעוד לכך שהנושא אכן הוטמע במרכזים. מכל מקום, למעט בנושא קייטנות, לא נמסרו מטעם אגף קנו"ס נהלים המסדירים ומבהירים באופן חד משמעי כללים אחידים בנושאים מקצועיים.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"האגף טיפל בנושאי קביעת המדיניות של המרכזים כמו גם הפיקוח על ביצועם באופן הבא:

א. קביעת חזון וערכים מובילים בסדרת מפגשים והשתלמויות בהנחיה מקצועית פרטנית וכללית.

ב. גיבוש תכנית עבודה אגפית מסונכרנת לראשונה זה שנים רבות, בין כל המחלקות של האגף.

ג. הושלמה הכנתו של טופס משוב והערכה למנהלים. סבב הבדיקה החל ויסתיים בפגישות של מנהלי המחלקות והמנהלים עם מנהל האגף.

- ✓ **תכנית העבודה האגפית חזון וערכי האגף גובשו עם מנהלי האגף מטה ושטח והועברו כהנחיות עבודה מסודרות לכולם.**
- ✓ **קייטנות עירוניות – הועברה למנהלים חוברת הנחיות.**
- ✓ **בנושא הנהלות ציבוריות – הועברו למנהלים תקנון והנחיות.**
- ✓ **בנושא המיתוג – הועברו למנהלים הנחיות כתובות (ספר המותג).**
- ✓ **בנושא הטמעת אוגדן הקש"ר – הועברו למנהלים הנחיות כתובות בנושא השירות. אגף קנו"ס פעל בנושא זה ע"פ נוהל עירוני כפי שהוגדר ע"י יחידת השרות העירוני ופניות הציבור. כעבודה שבשגרה, כל מחלקה באגף אחראית לוודא הטמעת האוגדן במוסדות המחלקה.**
- ✓ **בנושא פרוטוקולים של תעריפים לדמי שימוש ותעריפי חוגים – האגף פועל ע"פ החלטות מועצת העירייה.**
- ✓ **תיק נהלים, חוקים ותקנות מועבר מדי שנה לקנטרי קלאבים ובריכות השחייה העירוניות. צילום תיק הנחיות, נהלים, חוקים ותקנות 2011 הועבר למבקר ע"י מנהל קנטרי קהילתי ל.**
- ✓ **הנחיות ונהלים בתחום חוק הספורט ובכלל מועברים למנהלי המרכזים ולרכזי הספורט.**
- ✓ **הנחיות בנושא נוער מועברות למנהלים ולרכזי נוער.**

לאור הערת הביקורת ההנחיות ייכללו באוגדן כללי שיוציא האגף לכל מוסדותיו.".

לתגובתו זו צירף מנהל האגף מסמך בנושא חזון האגף ותכנית עבודה, טופס משוב למנהלים ותוכן עניינים של תיק נהלים והנחיות למנהלי קאנטרי קלאבים עירוניים.

הביקורת מציינת כי תיק הנהלים הנדון מתייחס בעיקר להיבטים מיוחדים בניהול מרכזי ספורט. נהלים בנושאים כלליים, כגון הנושאים המפורטים להלן בסעיף 28 – לא נמסרו לביקורת.

28. ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי נושאים רבים הקשורים לתהליכי העבודה במרכזים הקהילתיים אינם מעוגנים בהנחיות ובנהלים כתובים, ועל כן קיימת אי בהירות בנושאים החשובים לתפעול המרכז, לדוגמה:

א. מועדון קשישים:

בהעדר הנחיות של אגף קנו"ס בנושא מועדון קשישים, לא ברור במרכזים מהו גובה דמי החבר הנדרש במועדון קשישים ומה צריך לכלול סל השירותים שיינתן לקשישים, מהם שירותים בתשלום נוסף, מה מספר החברים לחוג במועדון וכמה תושבי חוץ (אם בכלל) יורשו להשתתף במועדון וכו'. כך למשל, בבית פרנקפורט מקבלים הקשישים תמורת דמי החבר שני חוגים לבחירה במסגרת המועדון, ואילו במרכז ביצרון הם יכולים לבחור כל חוג מתוך סל של 7 חוגים במועדון.

ב. הגדרות לקביעת תעריפי השכרה:

פרוטוקול ועדת תעריפים מס' 4/08 קובע את תעריפי ההשכרות במתקני אגף החינוך והאגף לקהילה, נוער וספורט. הפרוטוקול לא עודכן מאז 2008, ולחלקו נדרשות פרשנות והגדרות שלא נערכו בכתב על ידי הוועדה או האגף. כך למשל נאמר כי דמי השימוש שנקבעו בחוזר חלים על גופים ציבוריים, אולם גופים עירוניים ייהנו מהנחה של 50% מהתעריפים שנקבעו, גופים פרטיים המשתמשים במתקנים לפעילות למען הקהילה יזכו להנחה של 20%, וגופים פרטיים המשתמשים במתקנים לפעילות מסחרית ישלמו 50% יותר מהתעריף. אין בפרוטוקול זה הגדרות למונח "גוף ציבורי", "גוף עירוני", גוף פרטי", "פעילות מסחרית", "פעילות למען הקהילה" וכד', על אף שההגדרות משפיעות במידה רבה מאוד על תעריף ההשכרה. באחד העותקים שהגיעו לידי הביקורת מאחד המרכזים נכתב בכתב יד לצד המונח '**גופים פרטיים השוכרים...עבור פעילות למען הקהילה**': "**עמותות (להציג אישור עמותה)**". לעומת זאת, מתשובת אגף קנו"ס לביקורת עולה, כי עמותה נחשבת מבחינת האגף כ"גוף ציבורי" דווקא, ולא כגוף פרטי העוסק בפעילות למען הקהילה. בבדיקה שערכה הביקורת במרכזים נמצאו תעריפי השכרות שונים, שייתכן שנבעו בין היתר מפרשנות שונה למונחים האמורים.

ג. תעריפי השכרות למתקנים שונים:

חסרים בחוזר של תעריפי השכרות סוגי תעריפים שונים כגון: תעריף השכרה לחדר מחשבים (בית פרנקפורט), תעריף השכרה למסלול שחייה (קאנטרי ל').

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"קנטרי קהילתי ל'- השכרת בריכה. מצ"ב נספח מס' 6 - פרוטוקול ועדת תעריפים ינואר 2012, השכרת בריכה. לאור הערת הביקורת, האגף יפנה בקשה לוועדת התעריפים העירונית, להגדיר תעריף השכרה לחדר מחשבים.".

הביקורת מבקשת להעיר כי הדיון בוועדת התעריפים בנושא מסלול שחיה נערך רק לאחר סיום כתיבת טיוטת הממצאים על ידי הביקורת.

ד. הוצאת חייבים מחוגים:

אין מדיניות כתובה של אגף קנו"ס לגבי הכנסת חייבים שטרם שילמו את חובם לחוגים, למרות שלכאורה זוהי החלטה שיש בה עניין לעירייה. מנהל מרכז ביצרון וגם מנהל המרכז הערבי-יהודי הורו שאין להכניס חייבים לחוגים, הוראה המנוגדת למדיניות עליה הצהיר מנכ"ל החברה למוסדות חינוך בעל פה בפני הביקורת. לשאלת הביקורת בעניין זה ענה מנהל אגף קנו"ס: "**מדיניות גבייה מחייבים באחריותה של חברת מוסדות חינוך**".

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"לאור הערת הביקורת, תצא הנחייה מטעם האגף לגבי ההתנהלות בנושא חייבים.".

ה. ניכוי דמי טיפול בהחזרי כספים:

על פי נוהל מס' 4 בנושא גביית הכנסות של החברה למוסדות חינוך: "26. **החזרת כספים תבוצע ותחושב לפי נוהל עיריית תל- אביב בנושא**". בחוזר ועדת התעריפים לשנת תשע"א אמנם מופיעות הוראות לעניין ההחזר: "**עזיבה במשך פעילות – ניכוי 10% מהסכום להחזר...מינימום 50 ש"ח, ולכל היותר 100 ₪". אלא שלפי חוות דעת משפטית שקיבלה החברה למוסדות חינוך, יש לציית לתקנה 5(א) לתקנות הגנת הצרכן (ביטול עסקה) התשע"א-2010, לפיה "ביטל הצרכן את הסכם הרכישה, כאמור בתקנה 2, רשאי העוסק לגבות מהצרכן דמי ביטול בשיעור של 5% ממחיר הטובין או מערך השירות או 100 שקלים חדשים לפי הנמוך מביניהם.**".

כמו כן, לפי תשובת אגף קנו"ס לביקורת, ובניגוד לאמור בחוזר שהוצא על בסיס פרוטוקול ועדת תעריפים: "**המדיניות הנהוגה במרכזים הקהילתיים היא: לאשר החזר מלא בכפוף למסמכים רפואיים בגין מחלה/ פציעה ממושכת. קנטרי ל – כפוף לאישורי מחלה או הקפאה מראש.**". מדיניות זו של אגף קנו"ס אינה כתובה.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"קנטרי קהילתי ל'- החזרים כספיים, הקפאות. מצ"ב נספח מס' 6 - פרוטוקול ועדת תעריפים ינואר 2012, הנחיות כלליות לבריכות השחייה והקאנטרי העירוניים. לאור הערת הביקורת, תצא הנחייה מטעם האגף לגבי נוהל החזר כספים בגין מחלה/פציעה ממושכת.".

ו. קבלת מלגות ממינהל השירותים החברתיים עבור קייטנות:

מינהל השירותים החברתיים מעניק סיוע במימון הקייטנות לנזקקים. גם בתהליך זה התגלו אי אחידות ובעיות, ולא ניתנה הנחיה בדבר שיטת עבודה אחידה לקבלת הכספים על ידי המרכזים. לדוגמה:

1) בבדיקה באחד המרכזים (ביצרון) נמצא כי לשני ילדים הועבר הסיוע באמצעות שיקים שנשלחו לבתי הורי הילדים הזכאים, אולם לאחר מכן התגלו בעיות בהפקדת השיקים על ידי המרכז משום שהשיקים לא היו חתומים בגבם. עבור שני ילדים אחרים הופקה על ידי מינהל השירותים החברתיים "הזמנת שירות/ טובין והתחייבות כספית", אך המרכז לא תודרך לאשר את אספקת השירות ולדאוג לאישור מקבל השירות, והכספים לא התקבלו במרכז עד למועד כתיבת הממצאים לדוח הביקורת.

2) במרכז אחר (פרנקפורט) נמצא כי הועברו למרכז מלגות על ידי מינהל השירותים החברתיים, גם עבור ילדים שבסופו של דבר בחרו לשלם את מלוא דמי ההשתתפות, וגם עבור ילדים שבחרו לבסוף שלא להירשם כלל לקייטנה. למרות זאת המרכז לא החזיר את תשלומי המלגות.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"לאור הערת הביקורת, כבר בקיץ 2012 פעלנו לתיקון הנושא ויצאה הנחיה מטעם המחלקה לכל הגורמים הקשורים במתן/קבלת תרומה לקייטנה. העברת הכסף לסעיפי התקציבים של המרכזים להם ניתנה תרומה עבור השתתפות ילדים בקייטנה תהיה רק לאחר בדיקה ווידוא הנתונים וההשתתפות בפועל. מצ"ב נספח מס' 7 - תכתובת והנחיות בנושא תרומה לקייטנות. גם נושא זה ייכלל בקובץ ההנחיות הכללי למנהלים שיוציא האגף.".

ז. מלגות לקורסי מד"צים ומב"רים:

על פי מכתב של מנהל תחום נוער וקהילה באגף קנו"ס התשלום עבור קורס מד"צים ומב"רים צריך להיגבות במרכזים הקהילתיים על ידי רכזי הנוער, אך "**הסכום לא יכלול את ההנחות שקיבלו חלק מהחניכים בסבסודה של המחלקה**". במרכזים שונים נמצאו תשלומים והנחות שונות בקורס זה, ללא אסמכתאות המסבירות את ההפחתה או המעידות על סבסוד: במרכז הערבי-יהודי אין משלמים המשתתפים כלל על קורס זה, במרכז נווה אליעזר קיבלו המשתתפים הנחה של 52% לפי החלטת מנהל המחלקה בלבד, ובמרכז ביצרון קיבלו חלק מהמשתתפים הנחה בשיעור45% - 55% לפי החלטת המנהל.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"פעילות חברתית לנוער במרכזים הקהילתיים הינה פרויקט חדש שהופעל ב-11 מרכזים קהילתיים בדרום העיר והורחב לכלל העיר רק בשנים האחרונות. בשלב הראשון ניתנה חשיבות לקרב את הנוער לשערי המרכזים הקהילתיים. בימים אלה, הנושא הינו על סדר היום של האגף ועל כן, המרכזים נוטים לסבסד את עלות הפעולה הזאת על מנת לקדם פרויקט חיוני זה. לאור הערת הביקורת, הנושא יוכלל באוגדן ההנחיות הכללי שיוצא ע"י האגף.".

ח. שכר מדריכים:

לגבי שכר המדריכים נמסר על ידי אגף קנו"ס כי "**קיימת תקרה מקסימלית של עד 100 ₪ לשעת הדרכה שמנהל רשאי לקבוע. מעבר לכך, מתכנסת וועדת חריגים לקביעת שכר בראשות מנהל המחלקה... בקאנטרי קלאבים הקהילתיים אין תקרה בדומה למתואר לעיל**". בהתחשב בעובדה כי בקאנטרי ל' נמצא, שישנם מדריכים המקבלים שכר גבוה מהמקובל, לא ברור מדוע לא נקבעה תקרת שכר דומה גם בקאנטרי קלאבים.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"קנטרי קהילתי ל'- הקאנטרי עובד בסביבה תחרותית פרטית ולאחר שהנושא נבדק ונבחן באמצעות ועדת ההערכה ותגמול הוחלט לאמץ את המלצות הועדה ולא לקבוע תקרת שכר מדריכים שעתיים בקנטרי קלאבים הקהילתיים. לאור הערת הביקורת וניסיון העבודה בשטח, האגף יוציא הנחיה אחידה לכלל מנהלי המוסדות שתאפשר שיקול דעת למנהל. ההנחיה תיכלל אף היא באוגדן ההנחיות הכללי שיוציא האגף לכל מוסדות האגף.".

ט. שעות נוספות:

בקרב עובדי העירייה במרכזים (וגם בקרב עובדי מוסדות חינוך, שיידונו בנפרד) נמצאו עובדים שביצעו שעות נוספות רבות, ולא נמצאה הנחיה בדבר "תקרה" לשעות נוספות: לדוגמה: מנהל התפעול בקאנטרי ל' הוא עובד עירייה שביצע 361 שעות נוספות בשנת 2011, עליהן קיבל 16,126 ₪, אב הבית במרכז ביצרון ביצע 600 שעות נוספות בשנת 2011, בגינן קיבל תשלום בסך 19,227 ש"ח.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"תכנית העבודה בנושא שעות נוספות לאגף אושרה ע"י מנכ"ל העירייה ועל פיה אנו עובדים גם בקנטרי קהילתי ל' וגם במרכז קהילתי ביצרון.".

הביקורת מבקשת להעיר, כי לא נמסרה לה "**תכנית העבודה בנושא שעות נוספות לאגף.**".

י. תהליך מתן הנחות על בסיס מצב חומרי:

גם נושא ההנחות אינו בהיר, ולמרות חשיבותו לא הוסדר כראוי בנוהל כתוב של האגף. גובה ההנחות אמנם מוסדר בפרוטוקול ועדת תעריפים, אולם הנחיות בנוגע לתהליך מתן ההנחה לא נכתבו:

1) הרכב ועדת ההנחות המקומית במרכז אינו מוסדר בנוהל כתוב. כתוצאה מכך בארבעה מחמשת המרכזים שנבדקו (בית פרנקפורט, ביצרון, קאנטרי ל', ערבי-יהודי) הרכב ועדת ההנחות אינו תואם את המדיניות הרצויה לפי אגף קנו"ס (כפי שנמסרה לביקורת מהאגף בעל פה), משום שהוא אינו כולל נציג ציבור (כגון יו"ר ועד שכונה/ חבר הנהלה ציבורית).

2) ההנחות הניתנות אינן תואמות לקריטריונים מוגדרים כלשהם (למשל גובה השכר, מספר הנפשות במשפחה) וכך אנשים עם משכורות ונתונים שונים יכולים לקבל הנחה דומה, או שאנשים עם משכורת ונתונים דומים יכולים לקבל הנחות שונות. כך למשל נמצא באחד המרכזים (ביצרון) שיעור הנחה זהה למשפחה המרוויחה 13,000 ₪ לחודש ולמשפחה המרוויחה 4,500 ₪ בחודש. במרכז אחר (בית פרנקפורט) נמצא כי אם חד הורית לילד חולה בניוון שרירים העובדת בניקיון

ומשתכרת 5,325 ₪ בחודש קיבלה הנחה של 40%, ואילו אם חד הורית אחרת המשתכרת שכר דומה (5,721) קיבלה 74% הנחה.

3) משום שאין הנחיה כתובה בדבר המסמכים שיש לצרף לבקשת הנחה בגין מצב חומרי, הרי שבכל המרכזים שנבדקו למעט באחד (ביצרון) לא צורפו באופן עקבי לבקשות ההנחה מסמכים התואמים את מדיניות אגף קנו"ס, כפי שהיא נמסרה לביקורת בעל פה (3 תלושי משכורת אחרונים, ת"ז וספח, מס' ארנונה).

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"לאור הערת הביקורת ינוסח מחדש ויצורף הנוהל בנושא ועדת הנחות מוסדית, כולל הרכב הוועדה והמסמכים הנדרשים הנלווים.".

29. בדוא"ל שנשלח בתאריך 17/2/10 מאת מנהל אגף קנו"ס, אשר מסכם את ההחלטות שהתקבלו בפגישת עבודה של מנכ"ל העירייה והיועץ המשפטי שנערכה בתאריך 1/2/2010, נכתב: **"אירועים פרטיים במוסדות עירוניים – קיום חתונות ומגוון אירועים משפחתיים/ פרטיים במתקנים של חברות עירוניות הינו דבר אשר באופן עקרוני יש להימנע ממנו."** בדוא"ל הוספה הבהרה מאת נציגת היועץ המשפטי עו"ד ג. כ. : **"הגדרת אירוע פרטי הינו אירוע חד פעמי, שבו עושה אדם שימוש לצרכיו האישיים. דהיינו אירועים (חתונה, בר מצווה, ברית, יום הולדת), מכירה של סחורה... וכדומה, ואשר משלמים תמורת שכירת המקום לקיום האירוע"**. מבין שלושה מרכזים/קאנטרים שנבדקו בנושא זה, רק באחד מהם (מרכז ביצרון) נהגו לפי הוראה זו. בבית פרנקפורט ובקאנטרי ל' לא היו מודעים להוראה זו כלל, והתקיימו אירועים פרטיים. כמו כן, מבדיקת הביקורת ב- 3 מרכזים קהילתיים נוספים בעיר, נמצא שגם בהם מקיימים ימי הולדת פרטיים, בניגוד להחלטת המנכ"ל.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"מנהל אגף קנו"ס חידד את הנוהל ובעקבות כך לא מתקיימים אירועים פרטיים במוסדות האגף.

א. מנהלי מוסדות האגף קיבלו הנחיות ממנהל האגף בדוא"ל שנשלח אליהם בתאריך 7/2/2010.ובו סיכום החלטות מנכ"ל העירייה והיועץ המשפטי מיום 1/2/2010.

ב. מנהלי מוסדות האגף קיבלו תזכורת להנחיות מנהל האגף בדוא"ל שנשלח אליהם ע"י המפקחת ר. ט. בתאריך 5/10/2011.

ג. מנהלי מוסדות האגף קיבלו תזכורת להנחיות ע"י מנהל האגף בדוא"ל שנשלח אליהם בתאריך 17/6/2012. מצ"ב נספח מס' 8 - ההנחיות והתזכורות בדוא"ל.

ד. לאור הערת הביקורת, גם הנחיה זו, תצורף לאוגדן הנחיות שיוציא האגף למוסדותיו.".

30. בעקבות אירוע אלימות במרכז ביצרון, החזיר מנהל המרכז את האבטחה למרכז בכל יום בשעות 16:00 – 19:00. מנהל אגף קנו"ס דיווח במכתבו למזכ"ל ארגון העובדים (שייצג את הספרנית שהייתה הקורבן למעשה האלימות), כי קיום אבטחה בכל יום כאמור הינה בהנחייתו של מנהל האגף ("**מנהל המרכז הקהילתי הונחה על ידי לנקוט במספר פעולות שבאות לידי ביטוי בחומר אותו העביר**"). למרות זאת לא הועבר למרכז התקציב הנדרש למאבטח האמור, וכתוצאה מכך נוצר גירעון בתקציב המרכז. כלומר ניתנה הנחייה לביצוע פעולה, מבלי לוודא כי יש למרכז תקציב מתאים או לחילופין, מבלי להקציב לו תקציב נוסף לביצוע הפעולה.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"בכל מוסד של אגף קנו"ס תקציב פעולה שמאפשר למנהל גמישות ניהולית בהתאם לצרכי השטח. הנהלת האגף מקיימת דיונים בנושא תקציב ועל פיהם מחליטה לשפות מוסדות בהתאם ליכולות התקציביות של אותם המוסדות והתקציב העומד ברשות האגף.".

31. לביקורת נמסרה מאגף קנו"ס תכנית לחפיפה שהועברה לארבעה מהמנהלים חדשים, בנושאים כגון ניהול תקציב, כוח אדם, מבנה, מלאי ורכש, תפעול וכו'. אולם חפיפה כזו אינה מועברת לכל המנהלים החדשים. לדברי אחד מהמנהלים החדשים, לא נערכה לו הכשרה מספיקה לצורך מילוי התפקיד.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

1. "קאנטרי קהילתי ל'- בוצעה חפיפה וליווי צמוד של מנהל המחלקה.

2. תכנית החפיפה ומרכיביה ולו"ז החפיפה לא היו קיימים ונבנו ע"י המפקחת הבכירה ר. ט., שעם כניסתה לתפקיד היא מלווה את כל חפיפות המנהלים החדשים שנכנסו למחלקה למרכזים קהילתיים: ע. ש. – מ. ק. שפירא (החפיפה החלה בחודשים 7-8/2010), ל. פ. – מ. ק. בית פרנקפורט, א. ס. – מ. ק. מגיד, ש. ר. – מ. ק. שפירא, ד. ב. ד. – מ. ק. בבלי וט. א. – מ. ק. נווה צדק.

התכנית כבר נמסרה לביקורת. ראה מצורף בנספח מס' 3.4 בנושא בית פרנקפורט.".

הביקורת מעירה כי לפחות לאחד מהמנהלים החדשים לא הועברה, לדבריו, חפיפה (ביצרון).

בקרה של הנהלת האגף על ניהול ותפעול המרכזים הקהילתיים

32. לשאלת הביקורת, מהם אמצעי הבקרה של האגף על המרכזים, נענתה הביקורת באמצעות העברת תכתובת של אחת המפקחות עם מוסדות שונים, וסיכומים של ארבע פגישות עבודה של המפקחת עם מנהלי מרכזים שונים בסוף שנת 2010 ובסוף שנת 2011. משתמע, שהבקרה על המרכזים מתבססת בעיקרה על תכתובות וביקורים של שתי המפקחות במרכזים, אך היא אינה מתועדת תמיד בכתב באופן מסודר ואחיד, אינה מתבססת על תכניות עבודה ומדדים ומתבצעת (או מתועדת) בתדירות נמוכה יחסית.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי המפקחת מקיימת במהלך השנה מפגשי עבודה אחת לשבועיים לפחות עם כל מנהל, ועם גורמים נוספים, וכן מבצעת בדיקות וניתוח נושאים תקציביים ותפקידים שונים אחרים כגון ייזום פעילויות שונות, ריכוז תחכימים, קידום מידע, מילוי מקומם של מנהלים נעדרים וכו'.

הביקורת מבקשת לציין, כי גם לתגובת האגף לא צורף תיעוד מסודר של פגישות העבודה והבדיקות הנערכות בשני המרכזים שנבדקו בנושא זה על ידי הביקורת. לדעת הביקורת, פיקוח באמצעות טופס מובנה בו ירשמו הנושאים והפעולות הדורשים בדיקה מידי תקופה, היה מקל על עריכת בדיקה מסודרת במרכזים על ידי המפקחות ועל בקרת הבדיקות והביקורים.

33. אגף קנו"ס התבקש להעביר לביקורת אסמכתאות לביצוע הערכות למנהלים ולקיום בקרה של האגף על תכניות העבודה של המרכזים בשנת 2010. לביקורת נאמר כי המשוב למנהלים עדיין בעיבוד ומתוכנן להשתמש בו החל מפברואר 2012, ולא הועברו דיווחי בקרה מסודרים אודות תכניות העבודה מהמרכזים האמורים.

34. מבדיקת הביקורת עולה, שנושאים רבים אינם מבוקרים על ידי האגף, לפחות במרכזים שנבדקו על ידי הביקורת (ביצרון, פרנקפורט, נווה אליעזר, יהודי-ערבי, קאנטרי ל'). להלן חלק מהנושאים הבעייתיים שנמצאו על ידי הביקורת, ואשר מהם משתמע כי אין מתקיימת עליהם בקרה מסודרת מצד אגף קנו"ס. לפחות חלק מהנושאים ניתנים לבקרה באמצעות הפקת דוחות בקרה מהמערכת הממוחשבת או דרישה מהמרכז למסור מסמכים מתאימים אחת לתקופה:

א. תעריפי חוגים:

בשלושה מרכזים (ביצרון, ערבי-יהודי, נווה אליעזר) נמצא כי חלק מתעריפי החוגים היו שונים משמעותית מהתעריפים שנקבעו על ידי ועדת תעריפים לשנת תשע"א. לגבי אחד המרכזים (ביצרון) ביררה הביקורת אם תעריפיו המיוחדים ידועים לאגף קנו"ס ומאושרים על ידו, ובתגובה פנה מנהל אגף קנו"ס למנהל המרכז לקבלת הסבר.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"מצ"ב נספח מס' 9 - תגובת מנהל מרכז קהילתי רמת ישראל-בצרון לפניית מנהל האגף. מנהל המחלקה והמפקחת הבכירה העירו למנהל על החריגה המצוינת בביקורת.".

ב. דמי חבר:

בשני מרכזים (ביצרון, נווה אליעזר) נמצא כי תעריפי דמי החבר כוללים דמי שמירה, על אף שבמרכזים לא מוצבת בדרך כלל שמירה.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"לאור הערת הביקורת תיכלל הנחיה באוגדן ההנחיות הכללי שתבהיר בצורה חד משמעית את נושא גבייה/אי גבייה בגין שמירה במוסדות האגף.".

ג. הנחות בגין מצב חומרי:

כאמור, בכל המרכזים שנבדקו למעט אחד לא תאם הרכב ועדת ההנחות את מדיניות אגף קנו"ס (כפי שנמסרה לביקורת בעל פה). בכל המרכזים נמצאו הנחות שניתנו על ידי ועדת הנחות מבלי שנתמכו באסמכתאות מתאימות. בשני מרכזים (ביצרון, ערבי-יהודי) לא נרשם פרוטוקול של ממש לוועדת הנחות (ללא נימוקים, חתימות וכו'), אלא נרשם אחוז ההנחה בלבד על פני טופס הבקשה. בשלושה מרכזים (ביצרון, נווה אליעזר, קאנטרי ל') היו חסרים חלק מטפסי הבקשה לצורך תמיכה בהנחות שניתנו על ידי ועדת הנחות.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"לאור הערת הביקורת ינוסח מחדש ויצורף לאוגדן הנחיות כללי, הנוהל בנושא ועדת הנחות מוסדית, כולל הרכב הוועדה.".

ד. "הנחות מיוחדות":

נמצאו במרכזים הנחות מיוחדות שלא נקבעו על ידי חוזר ועדת תעריפים: כך למשל בנווה אליעזר נרשמו במערכת הנחות לעובדים, במרכז ביצרון ניתנה בין היתר הנחה לחוג בלט למי שהשתתפה גם בחוג ג'אז וכן הנחה למשתתפים שנרשמו רישום מוקדם, בבית פרנקפורט ניתנה הנחה לאם שכולה, "הנחת רווחה" (שלא במסגרת ועדה), הנחה למשתתפי "פעם בשבוע" וכו'.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"לאור הערת הביקורת ינוסח מחדש ויצורף לאוגדן הנחיות כללי, הנוהל בנושא הנחות מיוחדות לרבות אי מתן הנחות לעובדים.".

ה. הנחות על דמי חבר:

על פי הנחיות ועדת התעריפים, "**אין הנחות על דמי חבר**". בפועל, בארבעת המרכזים הקהילתיים שנבדקו בנושא זה ניתנו הנחות על דמי חבר בדרכים שונות.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"ישנן מספר פעילויות שדמי החבר נכללים בתוך המחיר. לא קיים מצב בו ניתנת הנחה של 100% במוסדותינו. הממצאים עליהם מצביעה הביקורת הינם ביטוי של מעקף טכני, שהוצע למנהלים ע"י רפרנט המחשוב מטעם החברה למוסדות חינוך (שעדיין מועסק מתקציב שיווק ופרסום של אגף קנו"ס, למרות שהחברה הונחתה להעסיקו מתקציבה שלה) לקיים בשל מגבלות תכנת החוגים המיושנת.".

ו. הנחות 100%:

במרכז ביצרון, במרכז ערבי-יהודי ובבית פרנקפורט נמצאו הנחות של 100% ללא הסברים הנתמכים באסמכתאות.

להתייחסותו של מנהל אגף קנו"ס לממצא זה בתאריך 5.8.12 ר' סעיף ה.

הביקורת מבקשת לציין כי לפחות בחלק מהמקרים שאירעו בחלק מהמרכזים לא דובר ב"מעקף טכני" בלבד, וכי בכל מקרה אין להזין למערכת הנחות אם לא ניתנו בפועל.

ז. מינימום משתתפים בחוגים:

על פי פרוטוקול ועדת תעריפים, מינימום משתתפים בחוג צריך להיות ברוב המקרים 10-12 משתתפים. בפועל, על פי דוחות הבקרה במערכת חוגים, בכל המרכזים הקהילתיים שנבדקו נמצאו חוגים רבים שבהם פחות מ- 8 משתתפים. בקאנטרי ל' נמצא כי אין מעקב שוטף אחר המשתתפים בחוגים, מלבד בחוגי ילדים בהם מתנהל רישום.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"במרכזים הקהילתיים –

ישנם ארבעה מצבים בהם מנהל יכול לקיים פעילות חוגית בפחות משתתפים מהמינימום שנקבע וזאת מתוך הבנה שהוא אחראי להתכנסות תקציבית של המוסד שבאחריותו:

1. **ניתן לקיים חוג עם מספר מוקטן של משתתפים כאשר אלה האחרונים לוקחים על עצמם לכסות את הפער הכספי בגין מספר משתתפים פחות.**
2. **בסמכותו של מנהל המרכז הקהילתי לקיים פעילות חיונית לקהילה בפחות מהמינימום הנדרש כל זאת בלי להביא את התקציב הנתון של המרכז הקהילתי לכדי גרעון.**
3. **לחוג חדש, שמנהלים מאמינים בנחיצותו, ניתן אורך זמן (עד שלושה חודשים) להזדמנות להיקלט במערך החוגים של המרכז.**

בחוגי מוסיקה רוב הפעילויות הן פרטניות ו/או עד 5 משתתפים, יתר החוגים נבחנים ע"פ כיסוי עלויות.

בקנטרים הקהילתיים -

מתנהלים חוגי מבוגרים ברובם בקבוצות גדולות 20-40 משתתפים ולא ניתן לנהל רישום נוכחות. באחריות רכז הספורט ומנהל הקאנטרי לעבור מדגמית על מס' המשתתפים בכל חוג. (הסדר זה מתבצע גם בקנטרים הפרטיים) במידה ויש קבוצה שממוצע המשתתפים בה פחות מעשרה משתתפים, הקבוצה נסגרת.".

הביקורת מבקשת לציין, כי תיעוד בכתב של ההנחיות המפורטות לעיל בדבר כמות המשתתפים במרכזים קהילתיים ואישור הנחיות אלה על ידי ועדת תעריפים (מדובר בחריג להוראות הוועדה) - לא נמסרו לביקורת.

ח. רישומי נוכחות של משתתפים בחוגים ובפעילויות המרכז:

נמצא כי בכל המרכזים שנבדקו וכן בקאנטרי קיימות בעיות ברישומי נוכחות משתתפים בחלק מהחוגים או מהקייטנות (אי רישום נוכחות או רישום חסר ובלתי מסודר).

המפקחות במחלקה למרכזים קהילתיים

35. במחלקה למרכזים קהילתיים יש 2 מפקחות אזוריות. תפקידיהן מוגדרים כך: "**בקרה על יישום מדיניות העירייה במסגרת פעילות המרכזים הקהילתיים; בקרה על הכנת תכניות עבודה שנתיות ורב שנתיות...הנחיה ופיקוח על המערך הניהולי במרכזים הקהילתיים...באמצעות דיווחי החברה למוסדות חינוך, יחידות מרכזות בעירייה וביקורים; שותפות בגיבוש מדיניות, איתור צרכים, חידושים ושיפורים, הפקה וארגון של מטלות עירוניות במסגרת צוות האגף והוצאתם לפועל; מתן ייעוץ והכוונה למרכזים הקהילתיים...ייצוג העירייה במועצות הציבוריות של המרכזים....קידום קשרים עם מוסדות וגופים פנימיים וחיצוניים לטובת פעילות המרכזים; מטלות שוטפות כפי שיוטלו על ידי הנהלת האגף**". מהגדרת התפקיד שלעיל ניתן לראות כי מעבר לפיקוח ולמתן ייעוץ, אמורה המפקחת גם להשתתף בגיבוש מדיניות המרכזים, לאתר צרכים וליזום חידושים.

36. בין אחת המפקחות, שהייתה ממונה בעבר על מרכז בית פרנקפורט, לבין מנהלת המרכז החדשה התגלע סכסוך, שלדברי מנהלת המרכז יכול היה להימנע לו הייתה חלוקת הסמכויות ברורה. ואכן, בסיכום פגישה אזורית מיום 31/10/10 הציעה המפקחת כי המנהלים יכתבו וישתפו אותה כאשר הם מקיימים פגישות עבודה מול גורמים שונים ויתייעצו איתה טלפונית לפני קבלת החלטות. במכתב שכתבה המפקחת לפני כן, בתאריך 13/10/10 כתבה המפקחת למנהלת כי "**לכל המנהלים האחרים לא היו השגות בנושא יידוע המפקחת בתכתובות שלהם ובשיתופי כמפקחת בישיבות מהותיות, וכך הם פועלים...ראוי ומוטב לשתינו למקד את האנרגיות שלנו בלמידה, הטמעה וקידום העשייה מאשר 'לבזבז' אותה על ויכוחים מתישים שאינם מקדמים אותנו.**". בסופו של דבר הביא סכסוך זה לפיטורי המנהלת ולהחזרתה, ולאחר מכן לפרישתה של המפקחת מתפקיד הפיקוח על בית פרנקפורט.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס את עמדתה של המפקחת בנוגע למחלוקת שהתגלעה בין המפקחת למנהלת. בתגובתו זו לא סתר מנהל האגף את ממצא הביקורת בנוגע לצורך בקביעת הגדרת התפקידים וחלוקת הסמכויות על מנת לצמצם אפשרות לחיכוכים עתידיים.

37. לפי דוא"ל של מנהלת משאבי אנוש בחברה למוסדות חינוך מיום 4/1/11: "**מאחר ולא קיימת כיום הגדרת תפקיד ברורה וקביעת גבולות לסמכויות בתפקידי המפקחים, נקבעת העבודה בשטח הלכה למעשה בכפוף לאישיות המפקח ואישיות המנהל... בתוספת האווירה הכללית כלפי החברה ובשילוב מספר רב יחסית של מנהלים חדשים אשר אינם מכירים דרך עבודה אחרת מולנו נוצרת בעיה.**".

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"...באופן טבעי יחסי מפקחת-מנהל/ת מתעצבים בחלקם הגדול מפרמטרים אובייקטיבים כגון: ניסיון ניהולי, השכלה רלבנטית וכדומה. בנוסף, אין אחידות בין המנהלים בסגנון העבודה, באישיות, ביכולת האישית ובניסיון....הבדלי הסגנון, האישיות, היכולת והניסיון נכונים גם לגבי המפקחות ומנהלי האגף במטה. אך טבעי ואנושי הוא שבאינטראקציה שבין מנהלים למפקחות ניתן שיהיו הבדלים במידת ובאופי ההשפעה על המנהל. ...".

נוצרו מצבים בהם בהעדר מנהל במרכזים, מילא המפקח על המרכז הקהילתי גם את תפקיד מנהל המרכז. כך למשל, בפרוטוקול ההנהלה הציבורית של בית פרנקפורט מתאריך 7/3/10 אמר מנהל אגף קנו"ס כי מנהלת המרכז: "**זכתה במכרז של מפקחת בכירה במחלקה למרכזים קהילתיים, כבר יצא מכרז על בית פרנקפורט, זהו תהליך שייקח 3 חודשים עד שנה, בתקופה זו ר. תבצע את שני התפקידים במקביל.**".

על מצב זה, בו מפקח ממלא גם תפקיד של המנהל, כתבה מנהלת משאבי אנוש בחברה למוסדות חינוך בדוא"ל האמור כי: "**פתח נוסף הוא עניין מילוי המקום של המפקחים בניהול מוסדות אשר אין בהם מנהל ... ונמצאים באזור פיקוחם. כאשר ממונה מפקח לנהל מרכז קהילתי מלכתחילה מיטשטשים הגבולות, ממצב של פיקוח והנחיה מקצועית הוא עובר למצב של ניהול בפועל, מצב שבו מותר לו לחתום על תקציבים, הזמנות עבודה ורכש, הוא רשאי לערוך שינויים בכוח אדם, הוא מקבל קופה קטנה וכל זאת כאשר אין שום מנגנון בקרה בו הוא כפוף אלינו....לצורך העניין, בעבר נוצר מצב בו לא היה מנהל במקום, הניהול הועבר לסמכות הניהולית השנייה במקום – סגן, רכז וכו' לתקופה מוגבלת בזמן (עד לעריכת מכרז) ואשר הועסקו על ידינו וכך אף הייתה לנו שליטה על הנעשה.**".

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"המפקחת הבכירה ר.ט. נתבקשה ע"י מנהל האגף ומנהל המחלקה למרכזים קהילתיים לשמש, בפרקי זמן שונים, מ"מ מנהל מרכז קהילתי במקביל לתפקיד הפיקוח על המרכזים הקהילתיים. העול שנשאה היה לא קל ולא פשוט ולמרות זאת לא ביקשה ואף לא קיבלה בגין זה תוספת לשכרה.".

בהתייחסותה לממצא זה מסרה בתאריך 5.8.12 המפקחת הבכירה כי:

"בעת ששימשתי כמפקחת וגם כמ"מ מנהל המרכז במרכז קהילתי מגיד ובמרכז קהילתי רוזין, מצאתי אווירת כאוס מוחלט במוסדות אלה בהיעדר מנהל לתקופה ארוכה (מגיד 2.5 שנים ורוזין כשנה). בצעתי בשיתוף מוחלט עם מנהלי החברה למוסדות חינוך ומנהל המחלקה למרכזים קהילתיים, שינויים הכרחיים מתבקשים...".

38. לדברי סמנכ"ל החברה למוסדות חינוך, המפקחים עלולים לפגוע ביוזמות ובחידושים שהמנהלים מבקשים לבצע, במיוחד במרכז כמו בית פרנקפורט, אותו ניהלה אחת המפקחות לפני שמונתה לתפקיד המפקחת. כמפקחת, היא ביקשה להוביל את שיטת הניהול והמדיניות אותו הנהיגה בהיותה מנהלת במקום, וזאת בניגוד לרצון המנהלת החדשה שחתרה לשינוי.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"המפקחת הבכירה ר. ט., שימשה כמפקחת של מרכז קהילתי בית פרנקפורט רק בשלושת החודשים הראשונים לעבודתה של מנהלת המרכז החדשה (1/9/2010 - 30/11/2010). אין אנו מצפים ממנהל חדש לבצע מיד עם היכנסו לתפקיד שינויים, כי אם אנו מצפים כי ישמר מזעזועים מיותרים ויקפיד על שמירת הקיים. זאת במיוחד במרכז כמו מרכז קהילתי בית פרנקפורט, שבזמן חילופי המנהלות היה מהמרכזים הקהילתיים המסודרים והמצליחים ביותר של האגף. סמנכ"ל החברה קיבל את המידע מהמנהלת החדשה של המרכז הקהילתי ולא שוחח כלל על הנושא עם המנהלת היוצאת או עם מי ממטה האגף. ניכרת כאן הטעיה מכוונת, שבמהותה קשורה לאינטרסים משותפים למנהלת החדשה ולחברה למוסדות חינוך כנגד המפקחת הבכירה, ר. ט., כנציגת מטה האגף ככלל, וביחוד לאור העובדה שהמפקחת המדוברת היא זאת שהציפה ביקורת על התנהלות לקויה של החברה למוסדות בנושאי חוזי השכירות. מסמך ממצאים זה רווי בציטוטיה של מפקחת זאת בעניין זה.".

תגובת המפקחת א. כ.:

"לאורך כל שנות עבודתי כמפקחת לא עצרתי אף יוזמה או חידוש להוציא מקרים בהם היוזמה נגדה את מדיניות העירייה. לצערי, הדברים המובאים בשם סמנכ"ל החברה מצביעים על חוסר הבנה מוחלט של הסמנכ"ל את מהות תפקיד המפקחת. תפקידה לוודא שהמוסדות שבפיקוחה פועלים ע"פ מדיניות וחוקי העיריה. למותר לציין שיוזמות לא מעטות באו ממני. יתרה מזו, אין זה מתפקידה של החברה למוסדות לעסוק בענייני תוכן ותפקידי עובדי העיריה.".

39. במכרז פנימי ל- 2 משרות מפקחת בכירה מס' 102/2009 היו דרישות המשרה, בין היתר: "**השכלה אקדמית במדעי החברה או מדעי ההתנהגות ו/או חינוך; ניסיון של 5 שנים לפחות בניהול מרכז קהילתי ו/או מוסדות חינוך, תרבות וקהילה.**". בין היתר נדרשו המועמדים להמציא תעודות השכלה. אחת המפקחות שנבחרו מסרה בקורות החיים שלה כי יש לה תואר ראשון בגיאוגרפיה וספרות, אך אבדו לה המסמכים התומכים בכך, "**במשך שנים ניסיתי לאתרם בארכיונים של שתי האוניברסיטאות, השנה התייאשתי ולכן נרשמתי לאוניברסיטה הפתוחה שם אשלים השנה את החסר.**". יצוין, כי המועמדת מסרה כי יש ברשותה גם תואר שני במינהל

עסקים מאוניברסיטה זרה, אך זהו אינו אחד המקצועות המבוקשים במכרז. בתשובה לשאלת הביקורת נמסר מאגף קנו"ס כי המפקחת השלימה את התואר הראשון שלה בתחום "תקשורת ופנאי". הביקורת מציינת כי נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, לא קיבלה הביקורת כל אסמכתה המעידה כי המפקחת קיבלה תואר ראשון בגיאוגרפיה ובספרות, עליו הצהירה בעת המכרז לקבלת התפקיד ו/או כל תואר אחר במדעי החברה. כמו כן, במסגרת הדרישה של המכרז לניסיון בניהול מרכז קהילתי או חינוכי, הצהירה המפקחת האמורה כי ניהלה בשנות השמונים את "מרכז ההדרכה בראשון לציון" ואת "מרכז ההדרכה בחולון", ללא פרטים נוספים לגבי מרכזים אלה, כך שלא ניתן לאמת את נכונות הדברים.

בהתייחסותה לממצא זה מסרה בתאריך 5.8.12 המפקחת א. כ. כי:

"בטיוטת ממצאי דוח הביקורת נטען שאין מסמכים המאמתים ניהול שני מרכזים בראשון לציון ובחולון. ברצוני לציין שלא התבקשתי להציג מסמכים הנוגעים למקומות עבודה קודמים ואם אתבקש אציג, כולל מינוי כמפקחת כוללת של העיר יבנה מטעם משרד החינוך. את השלמת התואר הראשון עשיתי בכפוף לכל אישורי העיריה, מעולם לא טענתי כי סיימתי. יחד עם זאת אין לי כל קושי להציג את השלב בו נמצאים למודי לתואר הראשון (הגשת שתי עבודות סמינריוניות בלבד). לו היו נפגשים עמי הדברים היו ברורים מלכתחילה.".

40. לגבי מפקחת אחרת, כתבה מנהלת משאבי אנוש בחברה למוסדות חינוך, כי בתאריך 29/12/10 הגיעה למחלקת משאבי אנוש בחברה למוסדות חינוך תלונה אנונימית "**כי בנה של המפקחת....מועסק במרכז הקהילתי .... הנמצא תחת פיקוחה. בבדיקה שערכתי עולה כי אכן בחודשיים האחרונים שולם שכר בטופס חד פעמי לעובד....בעבור חודשים אוקטובר נובמבר על פי ערך שכר של 50 ₪ לשעה....כאחראי פעילות באולם הספורט...העובד הופנה על ידי אמו המפקחת על המקום ושכרו נקבע במשותף עימה (עם מנהלת המרכז). מאחר וביקשה ממנה להחתימו על חוזה העסקה לפי שעות פנתה לקבל אישור ממנהל המחלקה למרכזים קהילתיים והוא אמר לה כי ...בינתיים יש להעסיקו בחברה בטופס חד פעמי המיועד לתשלום עבודות חד פעמיות...בבדיקה שערכתי מול מחלקת שכר עולה כי בשנים 2004, 2009 ותחילת 2010 בניגוד להנחיות החברה ולנוהלי העירייה בדבר העסקת קרובי משפחה מדרגה ראשונה, הועסק הנ"ל ב... תחת ניהולה הישיר של אמו שוב בדרך תשלום זו כאשר היא חתומה על הטפסים.**".

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"נושא זה נדון במשאבי אנוש עירייה ונסגר.".

41. הביקורת ביררה מול אגף קנו"ס, אם המפקחות מדווחות על פעילות המרכזים בכתב, וביקשה את דיווחי המפקחות על מרכז ביצרון ועל בית פרנקפורט בשנים 2010, 2011. הביקורת קיבלה תכתובות בנושאים שונים (כגון בנושא הפעלת ריתמוסיקה, מידע לגבי התנהגות בשריפה וכו'). כמו כן הועברו לביקורת גם ארבעה סיכומי פגישות שהתבצעו בשנה האחרונה עם שלושה מרכזים קהילתיים. בסיכומי הפגישות לא ניכרת התמקדות בנושאים מסוימים: כך למשל, בבית פרנקפורט

דנו המפקחת והמנהלת בנושא סמכויותיהן, במרכז צהלה נדונו בפגישה בעיקר הצבת שלטים וכספי תב"ר, בפגישה במרכז מגיד נדונו בעיקר התקציב, הציוד, וכוח האדם. לשאלת הביקורת, השיבו נציגי אגף קנו"ס כי את כלל הפרוטוקולים של הפגישות שנערכו עם המפקחת ניתן להשיג על ידי פנייה למרכזים עצמם (ולא באגף קנו"ס).

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"המגמה העירונית, בעבר הלא כל כך רחוק, היתה להפריט את האגף ולבזר לחלוטין את כל המערכת של אגף קנו"ס. אגף קנו"ס עמל בשלוש השנים האחרונות על יצירת מתווה דרך שישמש כחוט שידרה אגפי. אחת הנקודות המרכזיות היא תכנית העבודה האגפית לשנת תשע"ב, חזון האגף, הערכים וטפסי המשוב.".

בהתייחסותה לממצא זה בתאריך 5.8.12 הפנתה המפקחת ר. ט. לתגובתה לסעיף 32 של מסמך זה.

בהתייחסותה לממצא זה בתאריך 5.8.12 מסרה המפקחת א. כ. כי:

"המרכזים הקהילתיים בתל-אביב יפו שומרים על ייחודיות ועל מענה מיטבי לצרכי הקהילה המקומית, מטבע הדברים הנושאים לפגישות בכל מקום יהיו שונים עקב שוני בפעילות המרכז, חוזקות וחולשות של המנהל, בעיות שעה דחופות וכו'.".

הביקורת מבקשת להעיר שוב, כי תיעוד סיכומי הבדיקות של המפקחות שהתבקשו על ידי הביקורת לא נמסרו מאגף קנו"ס, וכי רובם אינם נשמרים באגף קנו"ס. כמו כן, לביקורת ברור כי קיים שוני בפעילות של כל מרכז, אולם קיימים נושאים רבים המשותפים לכל המרכזים, כגון אלו שנבדקו בביקורת זו: תעריפים, מתן הנחות ומלגות, שכירויות, מס' משתתפים בחוגים, דיווחי נוכחות וכו'. לדעת הביקורת, פיקוח שוטף באמצעות טופס מובנה שבו ירשמו הנושאים והפעולות המחייבים בדיקה תקופתית, היה מקל על עריכת בדיקה מסודרת במרכזים על ידי המפקחות ועל בקרת הבדיקות והביקורים .

42. במחלקה למרכזי נופש ושחייה אין מפקחים, וההנחיה מתבצעת על ידי מנהל המחלקה בלבד.

בינוי ושיפוץ

43. פעמיים בשנה נעשית פנייה למנהלי המוסדות להגיש בקשות לתב"ר. הבקשות מרוכזות ועוברות לדיון בהנהלת האגף בשיתוף עם החברה למוסדות חינוך, לצורך קביעת סדרי עדיפויות. לאחר קביעת סדרי העדיפויות וקבלת התקציב ניתן אישור בצוע למנהל המוסד. מנהלי המוסדות אינם משתתפים בישיבות אלה, ואת עניינם מייצגים מנהלי המחלקות, המפקחות ומנהלי המדורים. במידה ויש צורך בעזרה בתב"ר במהלך השנה, מנהל המרכז פונה למנהל המחלקה והנושא נבדק.

44. בבחינה הארגונית של היועץ החיצוני משנת 2008 נאמר כי יש צורך בקריטריונים ברורים בקביעת סדרי עדיפויות לחלוקת כספי התב"ר לביצוע עבודות שיפוצים. הביקורת ביקשה מאגף קנו"ס את הקריטריונים לחלוקה ונענתה כי "**החלוקה נעשית על פי: בטיחות ורישוי. יעדי האגף ומנהל החינוך בשנת 2010-11, שירות ונראות והתיישנות מבנים.**".

הביקורת ביקשה מאגף קנו"ס פרוטוקולים של ישיבות שבהם הוחלט על חלוקת תקציב התב"רים בשנים 2010, 2011. הביקורת קיבלה פרוטוקולים של דיונים, אך באף אחד מהם לא ניכר דיון בכל אחת מהבקשות. זאת למרות שבמרכזים שנבדקו התבקשו ובוצעו עבודות תב"ר במאות אלפי ₪ מחד גיסא, ומאידך גיסא נדחו עבודות אחרות. לדוגמה: במרכז ביצרון היה התב"ר בשנת 2011 למעלה מרבע מיליון ₪, מתוך 600 אש"ח שנתבקשו. על אף שבבקשת המנהל נאמר כי "**יש להחליף בדחיפות את עמודי התאורה במגרש הכדורסל...המהנדס המליץ על החלפת(ם)...(50 אש"ח). מצלמות אבטחה ותוכנה (לאחר מקרי עבריינות במרכז – בתיאום עם ר.ם ג.לובקה קב"ט האזור) (30 אש"ח).... במרכז הקהילתי יש צורך בהנגשה כללית....(250 אש"ח).**". – כל הבקשות הללו נדחו, על אף שמדובר גם בבטיחות ובביטחון, ובמקום זאת בוצעו במרכז עבודות לפי בקשות אחרות של מנהל המרכז: שיפוץ ספרייה, אולם, החלפת מזגנים ועוד. לא ברור מתי נדונו על ידי האגף ומדוע נדחו בקשות העוסקות בבטיחות ובביטחון (במרכז שאכן אירעו בו מקרי עבריינות), ואושרו בקשות אחרות. הביקורת ביררה מול אגף קנו"ס מדוע נדחתה בקשת מרכז ביצרון להנגשת המרכז הקהילתי ולהתקנת מצלמות אבטחה, למרות דרישת הקב"ט ומעשי העבריינות שאירעו במקום, ונענתה כי הנגשת המרכז הוגשה במסגרת תכנית אחרת, (תכנית אב לנגישות). לא ניתנה תשובה מדוע נדחתה הבקשה העוסקת בשיפור ביטחון ובטיחות המרכז.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"מדי שנה מועברים להנהלת האגף ע"י מנהלי המוסדות בקשות לתב"ר במיליוני ₪.

הנהלת האגף והנהלת מנהל החינוך מקיימים דיונים שבהם מחליטים על חלוקת התקציב:

1. **בכפוף לתקציב שהנהלת העירייה אישרה לאותה שנה.**
2. **סדר עדיפויות שנקבע ע"י הנהלת האגף בשיתוף החברה למוסדות חינוך, בדיון במנהל החינוך.**
3. **את מנהלי המוסדות מייצגים מנהלי המחלקות, מפקחות ומנהלי מדורים. תבר"ים מאושרים למוסדות בכלל ולמוסדות שנבדקו בביקורת בפרט, לאחר דיון ואישור במנהל החינוך... מרכז קהילתי רמת ישראל – במסגרת תוכנית פריסה רב שנתית עם כיבוי אש בוצע בשנת 2012 בסך כ– 176 אש"ח. עמודי תאורה וגדרות המגרש הוחלפו מתקציב תב"ר 2012.**".

45. כך גם בקאנטרי ל': לפי דו"ח ניצול התב"ר הידני שנמסר לביקורת מאת החברה למוסדות חינוך, היה תקציב התב"רים עבור העבודות שהחלו בשנת 2011 כ– 400 אלף ₪. לפי תכנית ההתייעלות של המנהל היו בקשותיו להשקעות בטווח הקרוב (על פי הבדיקה הכלכלית): החלפת מכשירי כושר בעלות של 400 אלפי ₪, שדרוג חדרי סטודיו בעלות של 300 אלפי ₪, החלפת קירוי ישן ורקוב של הבריכה במיליון ₪, והתקנת משאבות חום לצורך חיסכון בסולר – 200 אש"ח. לביקורת לא נמסרה מאגף קנו"ס אסמכתה לדיון שקבע את סדרי העדיפויות ודחיית חלק מהבקשות הללו.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"קאנטרי קהילתי ל – אושר ובוצע מתקציב תב"ר 2012: החלפת מכשירי מכון הכושר בסך 500 אש"ח. שדרוג חדרי הסטודיו בסך 300 אש"ח. התקנת משאבות חום בסך 200 אש"ח.".

רישוי עסקים והיתרי בנייה

46. לפי סיכום מנכ"ל העירייה בנושא "הפעלת מוסדות עירוניים בהתאם לרישיון עסק בעיר תל אביב", מיום 16/11/08, קבע המנכ"ל כי: **"תפקיד המנהל לדאוג שהמוסד באחריותו יפעל בהתאם לחוקים ויוצא לו רישיון עסק בהתאם....<u>באחריות מנהל האגף הרלוונטי</u> ומנהל המינהל הרלוונטי לוודא שאכן הנושא האמור לעיל מתקיים, כולל במידה ונדרשת עבודת מטה, כגון גיבוי תקציבי....מדובר בנושא בטיחות וקיום החוק, והעירייה צריכה לשמש דוגמה ולקיים את כל הנדרש ממנה..."** (ההדגשה אינה במקור).

47. הביקורת בדקה את רישיונות העסק של המרכזים, ונמצא כי למרכז ביצרון אין כלל רישיון עסק (על אף שמתקיימים בו מופעים, יש בו אולם ספורט וכד'). בקאנטרי ל', על אף שהחוזה עם מפעיל המזנון נחתם ב – 30/3/11, הרי שהבקשה לרישיון עסק עבור המזנון הוגשה רק במהלך עבודת הביקורת, כחצי שנה לאחר חתימת ההסכם (27/10/11), ובינתיים המזנון פועל בקאנטרי ומספק ארוחות לקייטנות של הקאנטרי ללא רישיון עסק.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"קנטרי קהילתי ל' – המכרז להפעלת מזנון קנטרי קהילתי ל' בוצע ע"י החברה למוסדות חינוך ונחתם בין החברה למוסדות חינוך לזכיין. בחוזה שנחתם בין הזכיין מפעיל המזנון לחב' למוסדות חינוך נכתב במפורש באחריות הזכיין להגיש על שמו בקשה לרישיון עסק.".

48. בבדיקה שערכה הביקורת בבית פרנקפורט נמצא, כי בתאריך 7/3/10 דווח במהלך ישיבת ההנהלה הציבורית במרכז, בנוכחות מנהל אגף קנו"ס, כי המרפסת במועדון הקשישים אינה חוקית. הביקורת ביררה אם הוסדר מאז היתר הבנייה עבור המרפסת, ואגף קנו"ס השיב כי המרפסת נבנתה עם הקמת בית פרנקפורט בשנות ה – 80, ובוצע לרצפה שיפוץ בטיחותי. יש לציין, כי הביקורת לא נענתה שיש למרפסת היתר בנייה.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"המבנה נבנה ע"י קרן תל אביב לפיתוח ורצפת המרפסת שופצה בהנחיית האגף ובאמצעות חברת מוסדות חינוך מסיבות בטיחותיות.".

מועדוני קשישים

49. בתאריך 20/11/06 התקיימה ישיבה בראשות מנכ"ל העירייה בנושא שילוב של חלק ממועדוני הקשישים שהשתייכו בעבר למינהל השירותים החברתיים במרכזים הקהילתיים, זאת על מנת לצמצם את גורמי הניהול למנהל אחד, להרחיב את הפעילויות הניתנות לקשיש, לשפר את איכות השירות ולחבר את מועדוני הקשישים לקהילה. נקבע כי שינוי זה יחול בארבעה מרכזים קהילתיים: בית פרנקפורט, נווה עופר, רמת ישראל ובית דני, החל מתאריך 1/3/07. עוד הוחלט כי התנאים להם זוכים הקשישים במועדוני הקשישים יישארו כפי שהיו בעת השתייכות המועדונים למינהל השירותים החברתיים.

50. הנחיות מינהל שירותים חברתיים למועדוני הקשישים שנותרו בניהולו כוללות בין היתר את סל השירותים שיינתן לקשישים, שירותים בתשלום נוסף, מספר חברים לחוג במועדון ועוד. אולם, לדברי מנהל אגף קנו"ס **"המסמך שנכתב מחייב את מועדוני הקשישים הפועלים במנהל השירותים החברתיים ולא מועדונים הפועלים במרכזים הקהילתיים, לכן הטופס האמור לא מחייב את המועדונים הפועלים באמצעות המרכזים הקהילתיים.**". שאלת הביקורת, האם יש מסמך דומה שכן מחייב מועדוני קשישים המנוהלים על ידי אגף קנו"ס - לא נענתה. הביקורת מצאה שאין אחידות במרכזים. כך למשל, בבית פרנקפורט נמסר כי תמורת 45 ₪ מקבלים הקשישים שני חוגים לבחירה במסגרת המועדון, ואילו במרכז ביצרון מקבלים ויכולים לבחור כל חוג מתוך סל של 7 חוגים במועדון.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"מועדוני הקשישים, שפעלו בחלק מהמרכזים הקהילתיים באמצעות מנהל השירותים החברתיים, הועברו בשנת 2007 בהנחיית מנכ"ל העירייה, לניהול ישיר של המרכזים הקהילתיים הפועלים באגף קנו"ס.

אגף קנו"ס התבקש ע"י המנכ"ל לשמר את התעריף שהיה קיים במינהל השרותים החברתיים. (תעריף מוזל מתעריפי קנו"ס לאותה פעולה).

בכל הקשור בתכנים, ניתנה יד חפשית להנהלת המרכז הקהילתי, לתכנן את הפעילות הנדרשת, כל אחד על פי צרכיו ועל פי התקציב העומד לרשותו.".

51. למרות התראת נציגי מינהל השירותים החברתיים עוד בישיבה בה הוחלט על העברת המועדונים למינהל החינוך, בשנת 2006, כי "**קיים פער בעלות השירות במועדוני הקשישים לבין עלות השירות במרכזים הקהילתיים**" – לא הותאם התקציב של מועדוני הקשישים לעלותם כחלק מהמרכזים הקהילתיים (במקום כחלק ממינהל השירותים החברתיים). מבדיקת נתוני ביצוע התקציב של שניים מהמרכזים בהם שולבו מועדוני הקשישים (ביצרון ופרנקפורט) עולה, שמועדונים אלה היו שניהם בגירעון. מדברי מנהל מרכז ביצרון לביקורת ומפרוטוקול ישיבת ההנהלה הציבורית בבית פרנקפורט משנת 2009 עולים אי שביעות רצון מתקציבי מועדוני הקשישים וקשיים בתפעול המועדונים עקב התקציבים הללו. המנהלת לשעבר של בית פרנקפורט דיווחה להנהלה הציבורית בשנת 2009 כי:

"במעבר מהרווחה אלינו המדריכים לא רוצים לקבל את השכר שקיבלו קודם. המדריכים 'עשו שריר' ודרשו שכר של מדריכי המרכז הקהילתי, ואז יש פער וזה יוצר נטל.".

מאגף קנו"ס נמסר בהקשר זה כי: "**תקצובי מועדוני הקשישים לא עודכנו בשנים האחרונות ואי היכולת לשנות את דמי ההשתתפות מגבילים אותנו ביכולת להעסיק מדריכים שעלות שכרם גבוהה יותר.".**

שיתוף פעולה של המרכזים עם גופים עירוניים אחרים

52. על פי פרוטוקול של ישיבת מנהלי המרכזים הקהילתיים עם מנכ"ל העירייה, מתאריך 12/11/09, אמר מנהל המרכז הקהילתי נווה אליעזר בישיבה כי: "**ביחסים בין המרכזים לבתי הספר אין הדדיות וראייה שיתופית, יש התנגחות ולא השלמה/רצף.**". המנכ"ל הורה כי "**יש לעבוד על זה. המדיניות העירונית היא של שיתוף. צריכה להיות השלמה ולא תחרות. זאת משימה חשובה הנמצאת בידי מינהל החינוך ואגף קנו"ס.**". מנהלת המינהל אמרה באותה פגישה כי "**תיעשה עבודה על הבנה ותיאומים בין הגורמים הפורמליים לבלתי פורמליים**". גם במפגש קודם מתאריך 5/3/08 אמרה מנהלת המינהל כי מטרתה לעודד "**את השיתוף עם בתי הספר. קראה למנהלי כל המוסדות (בי"ס ומרכזים קהילתיים) לשתף פעולה ולהנמיך מאוד את הגדר בין החינוך הפורמלי לבלתי פורמלי.**" בדומה לכך, בדו"ח הבחינה הארגונית משנת 2008 הובעה הדעה לפיה על מנהל החינוך לשאוף ל "... **<u>מרחב חינוכי-קהילתי משותף (ש)יאפשר איגום משאבים, סינרגיה, שיתוף בין הפורמאלי לבלתי פורמאלי</u>. יש להימנע מתחרות ולשאוף לשיתוף פעולה בין המרכזים הקהילתיים לבתי הספר העוברים כיום לניהול עצמי**". (ההדגשה אינה במקור). כמו כן נאמר כי: "**<u>על האגף לבחון האם יש מקום לכפילות בפעולות עתירות אמצעים במרכזים סמוכים</u> (להקות זמר, קבוצות תיאטרון וכו').**". (ההדגשה אינה במקור).

53. לעומת זאת, אגף קנו"ס הבהיר לביקורת כי הוא מעודד סביבה תחרותית, בה יפעלו המנהלים "**תוך גילוי ערנות, יצירתיות וגמישות ניהולית... (תחרות כגורם מניע...)**". מצד שני, "**מתווה הדרך של האגף מעודד מנהלים ליצור שותפויות בקהילה ליצירת סינרגיה לטובת שיפור השרות לתושב. קיימים מספר כלים ליצירת סדר בקהילה בין החינוך הפורמאלי ללא פורמאלי (ועדת מתקנים), אך מהניסיון המצטבר שלנו אנו למדים כי שיתוף אינטרסים מקומי יוצר את שיתוף העבודה הרצוי בין מוסדות החינוך וקהילה במרחב הקהילתי. למרות כל האמור לעיל אנו מודעים לקושי הכרוך בשיתופי פעולה**". כלומר מחד גיסא שואף האגף לתחרות, ומאידך גיסא לשיתוף פעולה ולסינרגיה – ועל כן המדיניות בנושא אינה ברורה לביקורת. משיחה עם נציגי קנו"ס עולה, כי האגף מעדיף מדיניות של תחרות לטובת הציבור, ומכל מקום התחרות מתחייבת מכך ש- 50% מתקציב המרכזים אמור להיות מושג מהכנסות עצמיות ולא ממימון עירוני. מדיניות של תחרות סותרת את מדיניות המנכ"ל ומנהלת המינהל, כפי שהוצהרה בפרוטוקולים של המפגשים שתוארו לעיל.

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"תורות הניהול מדברות על כך שארגונים פועלים בסביבה תחרותית דינמית ומשתנה בקצב מהיר כמציאות הנכפית עליהם כ"חוק הטבע" ולא כעניין של בחירה או יכולת הכוונה מלמעלה.

על מנת לממש את חזון האגף שלאורו פועלים המרכזים הקהילתיים כ"לב הפועם בקהילה", ומתוך מודעות לכך שסביבה תחרותית זו היא כר הפעולה של המנהלים, ויחד עם זאת ובאותה נשימה, אנו מעודדים אותם ליצירת שותפויות עם כל גורמי החינוך והאחרים הפועלים במרחבים הקהילתיים בעיר. או מאמינים שבראייה זאת יושג איגום משאבים, יתקבל רצף חינוכי ויושג מינוף ומקסום הפעילות והשירות עבור תושבי העיר והבאים בשעריה.".

54. מנהלי שני מרכזים מסרו לביקורת, כי לא תמיד התחרות בין המוסדות העירוניים היא הוגנת ובהתאם לעקרונות העירוניים: באחד המרכזים שנבדקו על ידי הביקורת בנושא זה (ביצרון) דיווח המנהל על ירידה משמעותית בנפח החוגים עקב תחרות בלתי הוגנת מצד מוסדות עירוניים אחרים (השכרה וחוגים בתעריפים נמוכים מדי מצד מרכז קהילתי אחר ומצד תנועת הצופים), ובמרכז אחר (בית פרנקפורט) דווח על ירידה בנפח החוגים עקב השכרות של שטחים בבתי הספר לקבלנים פרטיים ועקב איסור שיווק חוגי המרכז בבתי ספר.

להתייחסותו של מנהל אגף קנו"ס לממצא זה ר' לעיל סעיף 53.

55. מאחד המרכזים (ביצרון) נמסר, כי היחידה לקידום נוער שבמחלקת אכפ"ת של אגף החינוך עושה שימוש במתקני המרכז, תוך גרימת הוצאות, ללא תשלום דמי שימוש למרכז. במרכז אחר (בית פרנקפורט) התקבל דיווח בישיבת ההנהלה הציבורית בסוף שנת 2009 כי בית הספר מסוים עושה שימוש באולם הספורט של המרכז תוך גרימת הוצאות רבות – ללא תמורה.

מנהל אגף קנו"ס מסר לביקורת בעניין זה כי: **"המרכזים הקהילתיים...(מהווים) מקור אטרקטיבי...לרצון גורמים נוספים כגון: קידום נוער, אגודות ספורט, גני ילדים, בתי ספר, ועדי שכונות ועוד, לקבל מהמרכזים הקהילתיים שירותים למען התושבים...המרכזים הקהילתיים לא בהכרח מקבלים תגמול כלשהו או תגמול ראוי בגין מתן שירות זה. מנהלי המרכזים ברצותם לתת את השירות במיטבו, מעמיסים על תקציבי המוסד והדבר לעיתים יוצר גרעון תפעולי.".**

מערכות מידע במרכזים הקהילתיים

56. החברה למוסדות חינוך התקשרה עם החברה למתנ"סים לרכישת מערכת "חוגים" בתאריך 27.4.03. גרסת מערכת "חוגים" המותקנת במרכז הקהילתי היא גרסה ישנה, וחסרים בה ממשקים ועדכונים שפותחו בה מאוחר יותר לצורך ייעול העבודה על המערכת. לדברי מנהל חברת מוסדות חינוך, העירייה מתעכבת בתהליך עדכון התוכנה, הנמשך מזה כשנתיים וחצי. לדברי מנהל אגף קנו"ס, **"בשנת 2012 יתקיים פרויקט לשדרוג מערך המחשוב במוסדות אגף קנו"ס. במסגרת הפרויקט תשודרג מערכת המידע 'חוגים' לגרסה חדישה, חלופה שנמצאה הטובה ביותר מבין החלופות שנסקרו במסגרת בחינה מדוקדקת של הנושא שבוצעה בשנים 2010-2011"**. הביקורת ביקשה תכתובת, הצעות מחיר או מכרז שנעשו בנושא – אך הם לא נמסרו לה מאגף קנו"ס.

בהתייחסותה לממצא זה מסרה בתאריך 19/7/12 מנהלת אגף מחשוב ומ"מ כי:

"הפרוייקט לשדרוג מערך המחשוב במרכזים הקהילתיים אושר במסגרת תוכנית העבודה של אגף המחשוב לשנת 2012 ואף תוקצב במסגרת זו. בינואר 2012 לאור המלצות ועדת טרכטנברג שחייבו את העירייה לוויסות משאבים, נאלצו להחליט על עצירת הפרוייקט. רצ"ב מסמך בחינת החלופות + הצעת התקציב וכן מסמך האיפיון של הפרוייקט שהוצג בישיבת מנכ"ל בה אושר הפרוייקט.".

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"תוכנת "חוגים" נרכשה לשימוש בשנת 2003. התוכנה מותקנת באופן מקומי בכל מרכז, כאשר הנתונים (בסיסי הנתונים) נשמרים מקומית במרכז.

- **דיווחים מהתוכנה למטה האגף ו/או החברה מתקבלים רק באופן ידני ולא ניתנים לצפייה מרחוק.**
- **תוכנת החוגים מתוחזקת על ידי עובד החברה למוסדות חינוך (שעדיין מועסק מתקציב שיווק ופרסום של אגף קנו"ס, למרות שהחברה הונחתה להעסיקו מתקציבה שלה) אשר אמון על תפעולה השוטף והטמעתה בקרב העובדים, וזאת בהתאם לנהלי החברה והעירייה.**
- **חשוב לציין בהקשר זה, כי על אף שאנו מתריעים מזה שנים, עד לרגע זה, אין באגף המחשוב רפרנט אשר מתפקידו לנהל את מערך המחשוב במוסדות אגף קנו"ס וכי עובד החברה מתנהל באופן עצמאי בנושא זה ללא פיקוח ובקרה של גוף מקצועי.**

- **עוד משנת 2007, התריע סגן מנהל אגף קנו"ס, בפני מנהל אגף המחשוב דאז, על העדר טיפול של אגף המחשוב במוסדות אגף קנו"ס. רצ"ב המכתב בנספח מס' 32.**
- **לאגף קנו"ס אין היכולת לפקח על אופן השימוש בתוכנת החוגים ולפיכך פועל אגף קנו"ס מזה מספר שנים מול אגף המחשוב למתן מענה מקצועי הולם למחשוב מוסדות האגף ולתפעול השוטף של המערכת. קרי, שדרוג כולל של מערך המחשוב והתאמתו לסטנדרט העכשווי. שדרוג תוכנת החוגים ודרישה לפתיחת ממשק עבודה ממוחשב מול תוכנת החוגים ומול תוכנת "תפנית" המשמשת את החברה לניהול חשבונאי של מוסדות אגף קנו"ס.**
- **מטרת השדרוג היתה, בין היתר: שדרוג תוכנת החוגים ודרישה לפתיחת ממשק עבודה ממוחשב מול תוכנת החוגים ומול תוכנת "תפנית" המשמשת את החברה לניהול חשבונאי של מוסדות אגף קנו"ס. כמו כן, הגברת השקיפות ויכולת המעקב והבקרה של מטה האגף על מוסדותיו ועל החברה למוסדות חינוך, צויינו אף הם במסגרת מסמך האיפיון לפרויקט.**
- **פרויקט השדרוג אושר לבסוף בשנת 2011 ותקצובו הופיע בספר התקציב 2012. בינואר 2012, מסיבות תקציביות, הוחלט על הקפאת הפרויקט.".**

הנהלה ציבורית

57. בפרוטוקול ישיבת הנהלת העירייה מס' 21 מתאריך 06/06/2011 שעסקה, בין היתר, בהנהלה ציבורית של מרכזים קהילתיים, נאמר כי "**הנהלה ציבורית היא גוף וולונטרי, המורכב בעיקרו, אך לא רק – מפעילי המרכז הקהילתי – על מנת להעצים את פעילות המרכז הקהילתי.**". בין היתר על ההנהלה הציבורית לתת מענה לניהול תקין של המרכז, למנוע משברים ולסייע להתגבר עליהם, לאתר תמורות בקהילה, לקדם את מדיניות המרכז ואת תכנית העבודה שלו.

58. עוד בשנת 2001 שאף אגף קנו"ס להקים הנהלות ציבוריות ברוב המרכזים הקהילתיים (לפי תקנון מהדורה 2001) ובמסמך מתאריך 7/9/11 נרשם כי האגף שואף שעד לסוף דצמבר 2012 יהיו הנהלות ציבוריות בכל המרכזים באגף.

59. למרות זאת, במהלך עבודת הביקורת במרכז הערבי-יהודי, במרכז ביצרון ובקאנטרי ל' נמצא כי אין במרכזים אלה הנהלה ציבורית ולא ידוע על כוונה להקים כזו, על אף שבשני המרכזים הקהילתיים (אך לא בקאנטרי) הביעו המנהלים את רצונם בהקמתה. לדברי המנהלים של המרכזים, העדרה של הנהלה ציבורית נגרם עקב רגישויות ומאבקים פוליטיים שקשה יהיה להתגבר עליהם.

60. בבית פרנקפורט ובמרכז נווה אליעזר היו במהלך עבודת הביקורת הנהלות ציבוריות פעילות. שתי ההנהלות האמורות קיימו רק ישיבה אחת בשנת 2011 (לפי דברי מנהלי המרכזים לביקורת), למרות שעל פי המדיניות הרצויה באגף קנו"ס ישיבות ההנהלה צריכות להתקיים 4 פעמים בשנה, ועל פי תקנון ההנהלות הציבוריות משנת 2001, סעיף 8(א): "**ההנהלה הציבורית תתכנס לפחות חמש פעמים בשנה.**".

61. בשתי ההנהלות הציבוריות האמורות פרשו יו"ר ההנהלות. בבית פרנקפורט לא מונה יו"ר חלופי מזה כחצי שנה, ולדברי מנהלת המרכז זוהי הסיבה לאי התכנסות ההנהלה בשנת 2011. במרכז נווה אליעזר, מזה כשלוש שנים משמש מנהל אגף קנו"ס כיו"ר הוועדה במקום היו"ר שפרש.

62. בשני המרכזים לא נערכו בחירות לצורך קביעת פעילי המרכז שימונו כחברים בהנהלה הציבורית – למרות שתהליך הבחירות נקבע בתקנון משנת 2001 והוא מהווה חלק ממדיניות של אגף קנו"ס כפי שהוצהרה על ידי נציגיו בישיבת הנהלת העירייה.

63. הפרוטוקולים של ישיבות ההנהלה שנמסרו לביקורת נרשמו ללא הצגת תפקידם של חברי ההנהלה ואת מי הם מייצגים (נציגי רשות או פעילי שכונה), ואין סיכום של החלטות אופרטיביות, תכניות פעולה עם תאריכי יעד, ותיעוד של תוצאות ההצבעה על ההחלטות.

בהתייחסותו לממצאים המפורטים בסעיפים 63-58 נמסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"לפני כעשרים שנים, אימץ אגף קנו"ס תפיסה הדוגלת בשיתוף תושבים בקבלת החלטות. נציגי תושבים עם נציגי הרשות היו שותפים בקבלת החלטות בבחירת הדרך לקביעת איכות החיים בקהילה. פועל יוצא לתפיסה זו התבטא בהקמת הנהלות ציבוריות במרכזים בקהילתיים ברחבי העיר. תוך כדי הליכה בדרך חדשה זו, נגלו בפנינו נושאים, שדרשו חשיבה שונה ונקיטת צעדי פעולה אחרים.

המשבר אשר פקד את האגף והביא להחלטת הנהלת העירייה להפריט אותו, מצא את האגף במצב שהנהלות ציבוריות פעלו רק בחלק מהמרכזים הקהילתיים וגם אלו שהיו קיימות לא פעלו על פי התקנון.

כחלק משיקום האגף ובנייתו מחדש, הוחזרה ליבת הניהול לעירייה ובמקביל לכך התנענו מחדש גם את נושא ההנהלות הציבוריות. נבנה תקנון חדש להנהלות הציבוריות ועם אישורו ע"י הנהלת העירייה הנחה מנהל האגף להתניע מהלך ליישום הקמת הנהלות ציבוריות בכל המרכזים הקהילתיים של האגף. בתכנית העבודה לשנת 2012 הנחה מנהל אגף קנו"ס להקים הנהלות ציבוריות על פי הפורמט החדש עד לחודש דצמבר 2012, המרכז הקהילתי בית פרנקפורט הינו חלק מהמהלך.".

פרסום וקשר עם התושבים

64. בפרוטוקול ישיבה של מנהלי המרכזים עם מנכ"ל העירייה בתאריך 5/3/2008 הורה המנכ"ל כי "**יש לדאוג לפרסום נרחב יותר – גם באמצעות האינטרנט.**". בפועל מסר מנהל החברה למוסדות חינוך במכתב לביקורת מתאריך 9/11/11 כי: "**מאחר והאתר העירוני לא נותן מענה הולם ומתקדם לצרכי המרכזים והעירייה בוחנת מזה תקופה ארוכה דרך לשווק ולפרסם את המרכזים באמצעות האינטרנט, בינתיים ללא פתרון (התקיימו דיונים אצל סמנכ"ל משאבי אנוש בעניין – 'עיר זמינה'). אזי ישנם מרכזים שבאופן עצמאי הקימו אתר אינטרנט לקידום המרכז.**". ההוצאות לפיתוח אתר האינטרנט מוצאות מתקציב המרכז המנוהל על ידי החברה למוסדות חינוך.

בהתייחסותה לממצא זה מסרה בתאריך 19/7/12 מנהלת אגף מחשוב ומ"מ כי:

"פיתוח אתרי אינטרנט ייעודיים בחסות עירונית למרכזים קהילתיים, הינו אחד הרכיבים בפרוייקט לשדרוג מערך המחשוב של מוסדות אגף קנו"ס. הרציונל היה בנייה של אתר לכל מרכז, תחת הכוונות העיצוב והמסרים העירוניים, שיכלול החצנה של החוגים בכל מרכז, יכולת רישום מקוונת ובהמשך גם יכולת תשלום לחוגים. כל זאת בהתבסס על תוכנת 'חוגים' שתוכנן לשדרגה במסגרת הפרוייקט. לאור עצירת הפרוייקט, לא יושם שדרוג תוכנת 'חוגים' ולא המשיכה הפעילות בנושא פיתוח אתרים למרכזים.".

בהתייחסותו לממצא זה מסר בתאריך 5.8.12 מנהל אגף קנו"ס כי:

"אגף קנו"ס רואה חשיבות רבה בפרסום ושיווק הקשת הרחבה של פעילויות מוסדותיו הרבים הפרושים ברחבי העיר. לאגף סעיף פרסום ושיווק הנמצא בחברה למוסדות לצורך גמישות תפעולית ולצערנו עדיין החברה מעמיסה עליו את שכר העסקת נותן שירות התמיכה לתוכנת המחשוב וזאת, בניגוד להנחיה שקיבלה מהעירייה לשלם את שכרו מתקציב (תקורת) החברה.

מצ"ב נספח מס' 36 – מסמכים בנושא העמסת השכר מסעיף פרסום ושיווק.

מנהל האגף הנחה את כל מנהלי מוסדות האגף לפעול ברוח המיתוג העירוני שאושר ע"י המנכ"ל במטרה לחזק את הנראות העירונית לתושב. לאחרונה הסתיים מהלך גדול, שנעשה לראשונה בתולדות האגף, שתמציתו מיתוג אחיד ועירוני לכל מוסדות האגף - שילוט חיצוני ופנימי, פרסומים ואמצעי דפוס מגוונים. פעילויות ופרויקטים של מוסדות האגף מוזנים בעקביות ובתדירות רבה באתר האינטרנט העירוני ועוד.

1. **בתכנית העבודה של אגף קנו"ס לשנת הפעילות 2012, האגף מתכנן הקמת הנהלות ציבוריות חדשות לכל המרכזים הקהילתיים.**
2. **בסקר שביעות רצון תושבים שערכה העירייה השנה האגף זכה בתוצאות טובות ביותר. ראה נספח מס' 30 – ממצאי הסקר.**
3. **במיפוי כניסות משתמשים לאתר העירוני נמצא, כי הכניסות לעמוד המרכזים הקהילתיים זוכות לכמות כניסות מכובדת ביותר. מצ"ב נספח מס' 45 – מסמך מיפוי כניסות האתר העירוני.**
4. **למרבית המרכזים קיים עמוד פייסבוק. כמו גם לכל המנ"שים (מועדוני נוער שכונתיים) הפזורים בעיר.**
5. **לשיווק אירועים ופעילויות, המרכזים משתמשים באמצעים כגון ניוזלטר (נוה צדק ובכורי עתים), הודעות SMS ללקוחות ודיוור ישיר באמצעות דוא"ל.".**

65. קיום סקרי שביעות רצון בקרב המשתתפים בפעילויות במרכזים הוא חיוני, על מנת להפיק לקחים ולוודא כי המרכז משרת את מטרתו כגורם בעל מקום משמעותי בחיי הקהילה השכונתיים. לפי תכנית העבודה של אגף קנו"ס לשנת תשע"ב, המרכזים הקהילתיים יקבלו משובים מהמשתתפים בפעילויות. למרות זאת, עד למועד עריכת הביקורת לא הופצו שאלוני משוב בקרב המשתתפים בפעילויות בשלושה מהמרכזים שנבדקו (ביצרון, פרנקפורט, קאנטרי ל'). בשני מרכזים אחרים (נווה אליעזר, ערבי-יהודי) הופצו מטעם המרכזים עצמם סקרי שביעות רצון שחוברו על ידם, אך תוצאות סקרים אלה לא נאספו ונותחו באופן מסודר, ולא תועדו המסקנות שהופקו מהם.

להתייחסותו של מנהל אגף קנו"ס לממצא זה ר' לעיל סעיף 64.

66. בארבעה מחמשת המרכזים שנבדקו (ביצרון, ערבי-יהודי, נווה אליעזר, קאנטרי ל') דווח על מחסור בשלטי הכוונה למרכז ו/או בשלטים לפרסום המרכז.

להתייחסותו של מנהל אגף קנו"ס לממצא זה ר' לעיל סעיף 64.

<u>לתשומת לב:</u>

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 אגף קנו"ס מתאריך 5.8.12.

נספח ב - התייחסות אגף תקציבים מתאריך 24.7.12.

נספח ג - התייחסות אגף מחשוב ומ"מ מתאריך 19.7.12.

מסקנות

67. תכנית ההבראה בנוגע לפעילות אגף קנו"ס שאושרה לדברי מנהל האגף על ידי הנהלת העירייה בשנת 2008, לא הועברה לידי הביקורת על אף בקשתה לעיין בה (לביקורת נמסרו רק מסמכים המעידים לכאורה, על סטאטוס יישום התוכנית). כתוצאה מכך, נמנעה מהביקורת אפשרות להשוות בין התכנית לבין הביצוע בפועל.

68. במסמך סיכום והנחיות של סמנכ"ל תכנון מתאריך 12 באפריל 2010, נקבע כי לא תתאפשר הקצאת כספים למרכזים גירעוניים ללא תכנית התייעלות שתאושר על ידי חשבות מינהל החינוך, ושתבוצע בתיאום עם חברת מוסדות חינוך. למרות זאת, מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת, עלה כי לגבי שלושה מרכזים, החלו להתקיים דיונים בין גורמים בעירייה ובין גורמים בחברה למוסדות חינוך רק בחלוף כשנה וחודשיים (בחודש יולי 2011) .

69. לדעת הביקורת תכניות הייעול של המרכז הערבי-יהודי ובית פרנקפורט לא כללו פתרונות ראויים שהיה בהם כדי לצמצם את הגירעון. התכניות לא כללו מידע בדבר ההיקף הכספי שאמור להיחסך או להתווסף כתוצאה מכל מהלך.

70. דו"ח ההכנסות וההוצאות של כל מרכז קהילתי לכל שנת פעילות, המופק על ידי החברה למוסדות חינוך, אינו כולל את כל הנתונים הדרושים לדעת הביקורת, לקבלת תמונה מלאה ושלמה של תוצאות הפעילות.

כך למשל, הדו"ח כולל את עלויות השכר של עובדי החברה למוסדות חינוך, אך אינו כולל בצד ההכנסות את המימון העירוני לנושא זה. כמו כן, אין כלל אזכור בדו"ח, לעלויות עובדי העירייה המועסקים במרכז וכן לכספים המועברים על ידי העירייה למימון עלויות אלה. גם מימון עלויות תב"ר המבוצע מכספים עירוניים אינו מוזכר כלל בדו"ח. כתוצאה מכך קיים תמריץ למנהלי המרכזים, לנסות להעביר עלויות הנכללות בסעיפי הדו"ח לעלויות שאינן מופיעות בו, ובכך להציג לכאורה, תמונת התייעלות בפני אגף קנו"ס.

71. מהשוואה מדגמית שערכה הביקורת בין נתוני התקציב של שלושה מרכזים קהילתיים, המופיעים בספר דברי ההסבר להצעת התקציב העירוני לשנת 2011 לעומת אלו המופיעים בספרי החברה למוסדות חינוך, עולה כי קיים שוני בתקציב ההכנסות ובתקציב ההוצאות בין הספרים לגבי אותם מרכזים (הפער בין תקציב ההכנסות לתקציב ההוצאות בנוגע לאותו מרכז זהה בשני הספרים). לדעת הביקורת, העובדה שקיים שוני בין שני הגופים בנוגע לתקציבי המרכזים, יש בה כדי להעיד על חוסר תיאום וחוסר שיתוף פעולה בין שני הגופים.

72. הממצאים מצביעים על כך (בהתבסס על תקציב בית פרנקפורט לשנת 2010) כי בהכנת תקציבי המרכזים הקהילתיים על ידי גורמים עירוניים, לא ניתן משקל ראוי (אם בכלל) לתוצאות הפעילות של אותו מרכז, בשנת הכספים הקודמת.

תוצאות הפעילות של שנת הכספים 2010 של המרכז הנ"ל היו קרובות לתוצאות הפעילות של אותו מרכז לשנת 2009 וחורגות משמעותית מהתקציב שנקבע לו לשנת 2010.

הביקורת לא קיבלה הסבר מניח את הדעת לדרך שבה נקבע תקציב זה, ואילו נתונים נלקחו בחשבון לצורך תכנונו.

73. לא נקבעו על ידי אגף קנו"ס, הנחיות/נהלי עבודה מסודרים ואחידים במרכזים הקהילתיים, שהיה בהם כדי להנחות את העובדים ולהגדיר להם שיטות עבודה אחידות המבוססות על כללי מינהל תקין. לדעת הביקורת קיימת חשיבות רבה לקביעת נהלי עבודה אחידים, בפרט בתחומי פעילות שבהם מצאה הביקורת חוסר בהירות ואחידות בין המרכזים, לדוגמה:

א. תפעול מועדון קשישים: לא קיימת הגדרה מה צריך לכלול סל השירותים, מהו מספר המשתתפים המינימאלי/מקסימאלי לחוג, כמה תושבי חוץ (אם בכלל) ניתן לשתף וכיצד יש לקבוע את עלות דמי החבר.

ב. שעות נוספות: בקרב עובדי העירייה במרכזים נמצאו עובדים שביצעו שעות נוספות רבות, ולא נמסרה לביקורת כי קיימת מדיניות ברורה בנוגע להעסקת עובדים אלו בשעות נוספות.

ג. מתן הנחות על בסיס מצב חומרי: לא ברור מהו ההרכב הנדרש של הוועדה, אין קריטריונים ברורים וכתובים למתן הנחות על בסיס מצב חומרי, ואין פירוט בכתב של המסמכים שיש לצרף לבקשת ההנחה.

74. חלק מהמרכזים הקהילתיים שנדגמו בביקורת מאפשרים לערוך במתקניהם אירועים פרטיים (כגון ימי הולדת, מכירת סחורה) על אף הוראת מנכ"ל העירייה והיועץ המשפטי לעירייה מתאריך 1/2/10, האוסרת על כך.

75. אחת מהמטלות המוטלות על אגף קנו"ס היא פיקוח על פעילות המרכזים הקהילתיים. לשם ביצוע משימה זו, עומדות לרשותו בין היתר, שתי מפקחות (עובדות האגף), אשר מבצעות ביקורות במרכזים עצמם, מנחות ומדריכות את מנהלי המרכזים וכו', וכן בסמכותו לדרוש מכל אחד מהמרכזים מסמכים, נתונים ודוחות בקרה.

מהממצאים עולה כי נכון למועד עריכת הביקורת, למפקחות מטעם האגף לא קיימת תכנית עבודה מסודרת ואחידה, כך שכל אחת מהן פועלת על פי שיקול דעתה. כמו כן, ממצאיהן מהבדיקות שהן עורכות במרכזים הקהילתיים, אינם מתועדים כנדרש, ולא מועברים באופן שוטף ומסודר לממונה עליהן.

העדר תכנית עבודה שנתית הכוללת בתוכה דגשים של מנהל האגף, הנחיות ודרכי פעולה לביצוע ביקורות (בדיקות מדגמיות, הפקת דוחות בקרה) פוגם ביכולת האגף לבצע בקרה נאותה על פעילות המרכזים.

כמו כן נמצא כי האגף לא מנצל את מלוא סמכותו לקבל נתונים, אסמכתאות ודוחות בקרה על מנת לפקח באופן שוטף על פעילות המרכזים.

76. בשל העדר בקרה ופיקוח הולמים על המרכזים הקהילתיים, נמצאו תחומי פעילות בהם סטו המרכזים מהמדיניות העירונית ומכללי המינהל התקין. כך למשל בנושאים הבאים:

- מתן הנחות בגין מצב חומרי: בכל המרכזים שנבדקו נמצאה אי התאמה בין מדיניות אגף קנו"ס בנושא הנחות בגין מצב חומרי לבין תהליך העבודה בפועל: הרכב חסר של ועדת ההנחות, אי רישום פרוטוקולים לישיבות הוועדה, העדר טפסי בקשה להנחות, העדר אסמכתאות מתאימות לעילת הבקשה.

- הנחות מיוחדות: נמצאו במרכזים הנחות מיוחדות שלא אושרו בחוזר ועדת תעריפים, כגון "הנחת עובדים", "הנחת רישום מוקדם", "הנחת רווחה" שלא במסגרת ועדת הנחות על בסיס מצב חומרי, הנחת משפחה שכולה, הנחת חוג בלט למשתתפת בחוג ג'אז וכד'.
- הנחות 100%: בשלושה מהמרכזים שנבדקו על ידי הביקורת נמצאו הנחות של 100% ללא הסברים הנתמכים באסמכתאות.
- מינימום משתתפים בחוגים: על פי פרוטוקול ועדת תעריפים, מינימום משתתפים בחוג צריך להיות ברוב המקרים 10- 12 משתתפים. בפועל, על פי דוחות הבקרה במערכת חוגים, בכל המרכזים הקהילתיים שנבדקו נמצאו חוגים רבים שבהם פחות מ- 8 משתתפים. יצוין, כי לדברי מנהל אגף קנו"ס קיימים מקרים בהם ניתן לקיים חוג עם מספר קטן של משתתפים, אך מדיניות זו אינה כתובה, היא סותרת את פרוטוקול ועדת תעריפים, ולא הוכח כי היא מצדיקה את המקרים שנמצאו על ידי הביקורת.
- תעריפי חוגים: בשלושה מרכזים (ביצרון, ערבי-יהודי, נווה אליעזר) נמצא כי חלק מתעריפי החוגים היו שונים משמעותית מהתעריפים שנקבעו על ידי ועדת תעריפים לשנת תשע"א.
- דמי חבר: בשני מרכזים (ביצרון, נווה אליעזר) נמצא כי תעריפי דמי החבר כוללים דמי שמירה, על אף שבמרכזים לא מוצבת בדרך כלל שמירה.
- רישומי נוכחות של משתתפים בחוגים ובפעילויות המרכז: נמצא כי בכל המרכזים שנבדקו וכן בקאנטרי קיימות בעיות ברישומי נוכחות משתתפים בחלק מהחוגים או מהקייטנות (אי רישום נוכחות או רישום חסר ובלתי מסודר).

77. במסגרת הגדרת התפקיד של המפקחת נכללים, לבד מפיקוח על המרכזים ומתן יעוץ להם, גם נושאים שהינם בתחום סמכותם של מנהלי המרכזים - דרישה להשתתף בגיבוש מדיניות, לאתר צרכים וליזום חידושים. כתוצאה מכך, עלולים להיווצר חיכוכים ומחלוקות בין המפקחת לבין מנהלי המרכזים (כפי שקרה בבית פרנקפורט), כל עוד לא הוגדרו באופן חד וברור סמכויות כל אחד מבעלי התפקידים הנ"ל.

78. המכרז שפורסם בשנת 2009 למשרת מפקחת כלל דרישה של השכלה אקדמית. למרות זאת, נבחרה במכרז עובדת שלא עמדה בתנאי סף זה.

79. במהלך שנת 2010 הועסק עובד במרכז קהילתי בבלי, עת שאמו שימשה באותה תקופה כמפקחת המרכז.

לדעת הביקורת, למרות שלטענת המפקחת היא קיבלה אישור לגבי העסקה הזו ממנהל המחלקה למרכזים קהילתיים, הדבר נוגד כללי מינהל תקין.

80. חלוקת התקציב הבלתי רגיל בין המרכזים הקהילתיים נעשית לדעת הביקורת, ללא קריטריונים ברורים, ומבלי שהנימוקים למרכיב שיקול הדעת יקבלו ביטוי הולם בפרוטוקולים של הישיבות שקוימו בנושא.

81. מבדיקת הביקורת חמישה מרכזים קהילתיים עלה כי לאחד מהם (מרכז ביצרון) לא היה רישיון עסק (נכון למועד הבדיקה).

הביקורת מציינת כי על פי סיכום מנכ"ל מתאריך 16/11/08, על מנהל כל מוסד לדאוג לרישיון עסק ובאחריות מנהל האגף ומנהל המינהל הרלוונטיים לפקח על כך.

גם בנוגע לזכיינים לא הייתה הקפדה לווידוא קיומו של רישיון עסק. כך למשל נמצא כי למזנון הפועל בקאנטרי ל' לא היה רישיון עסק בתוקף במועד בדיקת הביקורת.

הביקורת מציינת כי פעילות ללא רישיון עסק או היתר זמני בעסקים טעוני רישוי הינה בניגוד לחוק, ועלולה להוות סכנה לציבור.

82. מפרוטוקול ישיבת ההנהלה הציבורית בבית פרנקפורט (מתאריך 7/3/10), בה נטל חלק גם מנהל האגף, עולה כי לנוכחים דווח שהמרפסת במועדון הקשישים נבנתה ללא היתר. נכון למועד הפצת טיוטת הדו"ח טרם נמסר לביקורת כי הנושא הוסדר על ידי עובדי האגף.

83. פעילות מועדוני הקשישים שהועברה ממינהל השירותים החברתיים לאגף קנו"ס, באותם מועדונים שנבדקו על ידי הביקורת, הסתיימה בגירעון והכבידה על תקציב המרכזים הקהילתיים שקלטו פעילותם.

84. מהממצאים עולה כי המרכזים הקהילתיים פועלים בסביבה תחרותית. לדברי חלק ממנהלי המרכזים, גופים עירוניים שונים פועלים באזור הפעילות שלהם, ומציעים לתושבים שירותים זהים, לעתים אף במחירים נמוכים יותר. המצב הקיים הינו בניגוד למדיניות העירונית המוצהרת - מדיניות של שיתוף בין הגופים ואיגום משאבים ולא של תחרות.

85. חלק מהמרכזים הקהילתיים מאפשרים לגופים עירוניים שונים להשתמש במתקניהם ללא כל תמורה. כתוצאה מכך נאלצים אותם מרכזים לשאת בנטל ההוצאות, והדבר יוצר לעתים גרעון תפעולי.

86. חזון האגף הוא שבכל מרכז קהילתי תפעל הנהלה ציבורית שתפקידה, בין היתר, לתת ייצוג לתושבים, לפקח על ניהול תקין של המרכז ולקדם את מדיניותו. האגף שואף למנות הנהלות ציבוריות לכל המרכזים עד לסוף שנת 2012, אשר תקיימנה לפחות 4 ישיבות בכל שנת כספים, ובראשן יעמוד יו"ר נבחר. ממצאי הביקורת מצביעים על כך שהנושא עדיין אינו מיושם בשטח:

א. בשלושה מרכזים מתוך חמשת המרכזים שנבדקו על ידי הביקורת טרם מונתה הנהלה ציבורית נכון למועד הפצת טיוטת הדו"ח.

ב. בשני המרכזים שבהם מונו הנהלות ציבוריות, קיימו אלו רק ישיבה אחת בשנת הכספים 2011, וזאת כאמור בניגוד למדיניות אגף קנו"ס.

ג. בשתי ההנהלות הציבוריות לא מונה משך תקופה ממושכת, יו"ר במקום היו"ר שפרש.

ד. על אף הקבוע בתקנון, כי יש לערוך בחירות אחת לשלוש שנים, לא נעשה הדבר בשני המרכזים הקהילתיים בהן מונתה הנהלה ציבורית.

ה. הפרוטוקולים של ישיבות ההנהלות שנבדקו לא ערוכים לדעת הביקורת, כראוי: אין סיכום של החלטות אופרטיביות, תכניות פעולה עם תאריכי יעד, ותיעוד של תוצאות ההצבעה. כמו כן אין רישום בפרוטוקולים של תפקיד חברי ההנהלה ואת מי הם מייצגים.

87. נכון למועד עריכת הביקורת, לא היה באתר האינטרנט העירוני מענה הולם ומתקדם לצרכי המרכזים, וחלק מהמרכזים הקימו באופן עצמאי אתר אינטרנט לקידום המרכז.

88. קיום סקרי שביעות רצון בקרב המשתתפים בפעילויות במרכזים הוא חיוני, על מנת להפיק לקחים ולוודא כי המרכז משרת את מטרתו כגורם בעל מקום משמעותי בחיי הקהילה השכונתיים. עד למועד עריכת הביקורת לא הופצו שאלוני משוב בשלושה מהמרכזים שנבדקו (ביצרון, פרנקפורט, קאנטרי ל'), למרות שלפי תכנית העבודה של אגף קנו"ס היה עליהם לקבל משובים מהמשתתפים בפעילויות.

המלצות

89. באחריות מנהלת מינהל החינוך למנות גורם עירוני שיערוך מעקב אחר יישום תכנית ההבראה משנת 2008 של אגף קנו"ס, שאושרה על ידי הנהלת העירייה.

90. על נציגי אגף קנו"ס והחברה למוסדות חינוך להקפיד לזמן את מנהלי המוסדות הגירעוניים מדי שנה, במטרה לדון עימם על תכנית ההתייעלות שהם ערכו. הביקורת ממליצה כי נציגי אגף קנו"ס ינחו את מנהלי המרכזים לבנות תכניות שיהיו בהן פתרונות ראויים לצמצום הגירעון, ושהן תכלולנה מידע בדבר ההיקף הכספי שאמור להיחסך או להתווסף כתוצאה מכל מהלך.

91. באחריות הנהלת אגף קנו"ס לקבל בסוף כל שנת כספים דו"ח הכנסות והוצאות שנתי של כל מרכז קהילתי, הכולל את מלוא המידע הנדרש לקבלת תמונה מלאה על מצבו הכספי של כל מרכז, לרבות מידע על תקציבים עירוניים, עלויות העסקה של עובדי עירייה ועלויות תב"רים. לבד מתמונה נכונה על מצבו הכספי של המרכז, יאפשר הדבר לנטרל "תכניות התייעלות" שאינן אלא העברת כספים מסעיף אחד למשנהו.

92. באחריות אגף קנו"ס להקפיד כי נתוני התקציב של המרכזים הקהילתיים בכל שנת תקציב, המופיעים בספר דברי ההסבר להצעת התקציב העירוני יהיו זהים לנתוני התקציב המופיעים בספרי החברה למוסדות חינוך. כמו כן ראוי כי בהכנת תקציבי המרכזים הקהילתיים על ידי

הגורמים העירוניים, יינתן משקל ראוי לתוצאות הפעילות של כל מרכז בשנת הכספים הקודמת וכן לשינויים הצפויים בפעילות המרכז בשנה העוקבת.

93. באחריות מנהל אגף קנו"ס לקבוע הנחיות/נהלי עבודה מסודרים ואחידים במרכזים הקהילתיים, שיהיה בהם כדי להנחות את העובדים ולהגדיר להם שיטות עבודה אחידות המבוססות על כללי מינהל תקין, בתחומי פעילות כגון: תפעול מועדון קשישים, העסקת עובדים בשעות נוספות, פעילות הוועדה למתן הנחות על בסיס מצב חומרי וכו'.

94. על אגף קנו"ס לרענן הנחיית מנכ"ל העירייה מתאריך 1/2/2010, לפיה יש לאסור עריכת אירועים פרטיים במוסדות עירוניים.

95. באחריות מנהל אגף קנו"ס לוודא כי לכל אחת מהמפקחות מטעם האגף קיימת תכנית עבודה מסודרת. כמו כן באחריותו לוודא שהמפקחות מתעדות את ממצאי בדיקותיהן כנדרש.

96. על מנהל אגף קנו"ס לוודא כי מנהל המחלקה, בשיתוף עם המפקחות, יבצעו בקרה על פעילות המרכזים, בין היתר באמצעות קבלת דוחות בקרה תקופתיים ממערכת "חוגים" (המשמשת את המרכזים) וקבלת מסמכים אחת לתקופה בנושאים כגון: התאמת תעריפי חוגים ודמי חבר להחלטת ועדת תעריפים, התכנסויות והחלטות ועדת הנחות, שיעורי וסוגי ההנחות הניתנים במרכז, קיום מינימום משתתפים בחוגים, רישומי נוכחות של משתתפים בחוגים ובפעילויות המרכז.

97. באחריות מנהל אגף קנו"ס בשיתוף עם מנהל המחלקה למרכזים קהילתיים להגדיר באופן חד וברור את סמכויות המפקחות ולהבדילן מסמכויות המנהלים, וזאת על מנת למנוע סכסוכים ומחלוקות בין המפקחות לבין המנהלים ופגיעה בפעילות המרכזים.

98. על ועדת מכרזי כוח אדם בעירייה להקפיד לקבל אסמכתאות מבססות ממועמדים לגבי ניסיונם והשכלתם.

99. יש להקפיד כי העסקת קרובי משפחה במרכזים הקהילתיים תהיה בהתאם לכללי העירייה ונהלי החברה למוסדות חינוך בנושא.

100. יש להקפיד כי חלוקת התקציב הבלתי רגיל בין המרכזים הקהילתיים תיעשה בהתאם לקריטריונים ברורים, וכן שהנימוקים למרכיב שיקול הדעת יקבלו ביטוי הולם בפרוטוקולים של הישיבות שיקוימו בנושא.

101. על מנהל כל מוסד לדאוג לרישיון עסק, ובאחריות מנהל האגף ומנהלת המינהל לפקח על כך.

102. על אגף קנו"ס לוודא כי יטופל נושא היתר הבנייה למרפסת שהוקמה במועדון הקשישים בבית פרנקפורט.

103. באחריות מנהל אגף קנו"ס להגדיר יחד עם מנהל המחלקה את השירות שיינתן בכל אחד ממועדוני הקשישים שהועברו לאחריות אגף קנו"ס, ולתקצב בהתאם את השירותים הללו, כך שלא יהוו נטל על תקציב המרכזים.

104. באחריות מנהלת מינהל החינוך לדאוג ליישום המדיניות העירונית לפיה לא תתקיים תחרות בתחומי פעילות זהים בין מוסדות החינוך העירוניים הפורמאליים והבלתי פורמאליים.

105. יש לשקול לחייב בתשלום את כל הגופים העירוניים המשתמשים כיום במתקני המרכזים הקהילתיים ללא תמורה, ובכך תורמים לגרעונם התפעולי של המרכזים.

106. באחריות האגף לפעול למינוי הנהלות ציבוריות לכל המרכזים עד לסוף שנת 2012, כמתחייב מהגדרת יעדי האגף. יש לוודא כי כל ההנהלות פועלות בהתאם לתקנון, מקיימות לפחות 4 ישיבות בשנה, בכולן מכהן יו"ר נבחר, הפרוטוקולים מתעדים את מהלך הישיבה כראוי, ומתקבלות החלטות כנדרש.

107. באחריות מנהל אגף קנו"ס לוודא כי נערכים סקרי שביעות רצון תקופתיים בקרב המשתתפים בפעילויות במרכזים, על מנת להפיק לקחים ולוודא כי המרכז משרת את מטרתו כגורם בעל מקום משמעותי בחיי הקהילה השכונתיים.

הביקורת מציינת כי נושא זה נכלל גם בתוכנית העבודה של האגף.

<u>לתשומת לב</u>:

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 ד – התייחסות אגף תקציבים מתאריך 19.11.12.

נספח ה – התייחסות אגף קנו"ס מתאריך 27.12.12.