



## הנהגת תל אביב-יפו של הצופים

### כללי

1. נכון לשנת 2011 נהנו מתמיכה ממשלתית 15 תנועות נוער בארץ<sup>1</sup> אולם עיריית תל אביב-יפו בחרה, עוד לפני שנים רבות, בתנועת הצופים העבריים בישראל כתנועת הנוער המועדפת לחינוך הבלתי פורמאלי של בני הנוער בעיר. בדברי ההסבר לספר התקציב לשנת 2013 נטען כי "תנועת הצופים היא תנועת הנוער העירונית".
2. תנועת הצופים העבריים בישראל (ע"ר) התאגדה בשנת 1984 כעמותה רשומה שמספרה 580028454 (להלן: "העמותה" או "העמותה הארצית"). על פי תקנונה, מטרתה, בין היתר, להקים מסגרות חינוכיות ערכיות בהן יפעלו ילדים ובני נוער במגוון פעילויות חברתיות וחווייתיות.
3. בעמותה פועלות, נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, 12 "הנהגות", הפזורות בכל רחבי הארץ, מקריית שמונה ועד אילת. כל "הנהגה" היא יחידה ארגונית, המאגדת את ניהולם של מספר שבטים, ואחראית לפקח ולתת שירות ל"שבטים" שבאחריותה. בכל "הנהגה" יש "ראש הנהגה", החבר ב"הנהגה" הארצית של העמותה.
4. בתל אביב-יפו פועלת "הנהגת צופי תל אביב-יפו" (להלן: "הנהגה"), ובה 17 שבטים (לא כולל "צופי ים"). ההנהגה היא חלק מן העמותה הארצית וכפופה למוסדותיה, לתקנותיה ולנהליה. עם זאת, רוב כוח האדם שלה מועסק כיום באמצעות חברת מוסדות חינוך, במימון העירייה. חברת מוסדות חינוך גם אחראית לאחזקה השוטפת של השבטים ולתשלום חלק מהוצאותיהם, וזאת באמצעות כספים המועברים לחברה מתקציב העירייה.
5. המחלקה לנוער ולצעירים באגף קהילה, נוער וספורט (להלן: "אגף קנו"ס") במינהל החינוך, התרבות והספורט אחראית על פעילות ההנהגה והעמותה, אולם לדברי מנהל המחלקה, המחלקה עוסקת בעיקר בתיווך בין ההנהגה לבין יחידות עירוניות אחרות. לדבריו, ההנהגה הפכה לחלק מהעמותה ואינה כפופה לניהול העירייה, ולמרות זאת לא נעשו השינויים המתבקשים בקשר בין העירייה לבין ההנהגה.
- מרכזת הנהגת תל אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "אנו מבקשים לחדד כי הנהגת צופי תל אביב-יפו כפופה לניהול העירייה ולא כפי שונכתב. ישנו מודל ניהול מטריציוני ואכן ההנהגה כפופה גם לנהלי תנועת הצופים".
6. לפי נתוני אגף תקציבים וכלכלה, התקציב העירוני להשתתפות בהפעלת שבטי הצופים היה בשנת 2012 – 4,780 אש"ח, ובשנת 2013 – 5,110 אש"ח.

<sup>1</sup> לפי פרטוקול ועדת החינוך, התרבות והספורט של הכנסת מתאריך 31/10/2011.



7. להלן מספר החניכים וכתובות שבטי ההנהגה בשנת הלימודים תשע"ג ותשע"ד, לפי נתוני מרכזת ההנהגה נכון לתאריך 1/2/14:

שבת/שנת פעילות	כתובת	תשע"ג	תשע"ד
חורב	רח' טור מלכא	67	41
בית דני	שכונת התקווה	95	86
הגבעה	הקשת 6, קריית שלום	132	127
כפיר	שז"ר 39, תל-כביר	153	112
חצב	דרך לוד	212	184
יפו	אד קוץ 9	234	145
צבר	לה גרדיה	278	272
איתן	חסדאי, שכונת שפירא	338	304
קהילה	החשמונאים 25	360	476
אופק	בורלא 27, תכנית ל'	444	475
רמת אביב ג'	פיינשטיין 85, רמא"ג	562	616
החורש	וייצמן 100	702	652
דיזנגוף	רח' רמז	720	808
צהלה	רח' אבנר	738	774
דן	רח' משמר הירדן	778	826
אביב	אנדרסן 22, רמת אביב	1,022	1,049
הנשיא	רפידים פינת מבצע קדש	1,466	1,467
סה"כ		8,933	8,951

מרכזת הנהגת תל אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים מתאריך 22/3/15: "נבקש להוסיף כי מספר החניכים בסוף שנת תשע"ד היה 9,658 חניכים."

### עבודת הביקורת

8. נציגי הביקורת נפגשו במסגרת עבודתם עם מנהל אגף קנו"ס שבמינהל החינוך, התרבות והספורט, עם נציגת היועמ"ש ועם מנהל המחלקה לנוער וצעירים שבאגף קנו"ס. כמו כן נערכה פגישה עם רכזת ההנהגה, הגזברית ומנהלת הכספים מטעם ההנהגה.

9. לפי המלצת מנהל המחלקה לנוער וצעירים, וכן בהתאם למיקום גאוגרפי ולגודל השבט, נבחרו לבדיקה חמישה מהשבטים: הנשיא (שכונות צפוניות), דיזנגוף (מרכז), החורש (צפון), צבר (דרום-מזרח), ויפו. (להלן: "שבטי המדגם"). מחמישה שבטים אלה נאספו מסמכים וקבצים שונים כגון: מאזן בוחן, כרטסות הנהלת השבונות, דפי בנק, העתקים ממדגם שיקים, קבצים ממערכת



- "מחשבט" המכילים פרטים אודות תשלומי דמי חבר, הנחות וקבלות, נתונים אודות כוח אדם ומסמכים רלוונטיים נוספים. חלק מהמסמכים ומהקבצים הללו התבקשו גם ממטה ההנהגה.
10. כמו כן, נמסרו לביקורת מחברת מוסדות חינוך, הפועלת בשליחות העירייה ושכאמצעותה מועבר המימון העירוני להנהגה: דו"ח תקציב מול ביצוע, נתוני תב"רים, כרטסת הנהלת החשבונות, אסמכתאות שונות לתמיכה בהוצאות ששולמו על ידי החברה עבור ההנהגה, דוחות עלויות שכר לשנים 2012-2013, חוזי עבודה של עובדי החברה בהנהגה, סקרי בטיחות שנערכו בשבטים בשנים 2010 ו- 2013 ומסמכים רלוונטיים נוספים.
11. מהמחלקה לנוער ולצעירים בעירייה הועברו, בין היתר: רשימת שבטי הצופים וה"קומנות" בנכסים עירוניים, מספרי חניכים בשבטים, נהלים עירוניים, החוזה של העירייה עם חברת מוסדות חינוך, ומסמכים נוספים.
12. בנוסף לכך, אגף נכסי העירייה התבקש למסור נתונים אודות נכסי העירייה המוחזקים על ידי ההנהגה; היועץ המשפטי התבקש לחוות דעתו בנוגע לאופן העברת התקציב להנהגה ולהקצאת הנכסים, ומנהל היחידה לביטוח וניהול סיכונים התבקש לחוות דעתו בנוגע לחשש לכפל ביטוח.
13. איסוף הממצאים לדו"ח הביקורת נערך במהלך החודשים פברואר עד ספטמבר 2014. הנושאים שנבדקו מתייחסים לשנים 2012-2013.

### **חלוקת סמכויות ואחריות בין אגף קנו"ס, חברת מוסדות חינוך והעמותה**

14. בניהול ותפעול שבטי ההנהגה מעורבים שלושה גופים: העירייה, חברת מוסדות חינוך והעמותה. אולם לא קיים מסמך כלשהו המסדיר את חלוקת הסמכויות והאחריות ביניהם.
- לדברי מנהל המחלקה לנוער ולצעירים, העדר הגדרות ברורות של סמכויות הביא למתח וחיכוך רב בין מחלקתו לבין העמותה, לעיתים על בסיס יומי בשאלות כגון: אופן תחזוקת המבנה, קבלה ופיטורי עובדים, הצורך בהדרכות עירוניות לעובדי ההנהגה.
- סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך ציין אף הוא את החשיבות בהגדרת סמכויות ואחריות, תוך שהדגיש כי החברה פועלת בשליחותה של עיריית תל אביב-יפו ואין לה כל התקשרות חוזית עם הצופים.
- לדברי מנהל המחלקה לנוער וצעירים, בחודש דצמבר 2013 הוא ביקש ממנהל אגף קנו"ס "קיום דיון עירוני פנימי באשר לתפיסה העירונית לניהול הצופים בעיר ובחינת החלופות השונות הקיימות היום... (ז) בחינה מידית של המשמעות הנובעות מהיבט המשפטי באשר לאחריות העירונית בהפעלת הצופים בשיטה הנוכחית". רק ביולי 2014, במהלך תקופת הביקורת, התכנס דיון בראשות מנכ"ל העירייה בסוגיית שיתוף הפעולה העירוני עם הצופים.

### **הבסיס המשפטי להעברת כספים מהעירייה לעמותה**

15. חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 4/2006 בנושא "תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות" (להלן: "נוהל תמיכות") מורה כי תמיכה ישירה או עקיפה בעמותה על ידי רשות



- מקומית תתבצע לפי הוראות נוהל תמיכות בלבד, ועל פי תבחינים שנקבעו בהתאם לנוהל. "תמיכה עקיפה" מוגדרת בנוהל בין היתר כ"הקצאת כוח אדם מטעם הרשות או במימונה".
16. למרות האמור בנוהל תמיכות, מועבר לעמותה תקציב עירוני, באמצעות חברת מוסדות חינוך, ללא יישום ההליך והתבחינים כנדרש בנוהל תמיכות. תקציב העירייה להנהגה היה בסך כ- 4.7 מ"ש"ח בשנת 2012 וכ- 5 מ"ש"ח בשנת 2013, וזאת בנוסף להעברת נכסי מקרקעין לשימוש העמותה ולמימון הוצאות שיפוצים ותחזוקה שהועבר במסגרת תב"רים. מרבית התקציב העירוני לעמותה מועבר לצורך מימון משכורות העובדים במסגרת פעילות צופים המועסקים באמצעות חברת מוסדות חינוך, דהיינו לצורך "תמיכה עקיפה" כפי שהיא מוגדרת בנוהל תמיכות. כמו כן משלמת החברה, באמצעות כספי העירייה, חלק מהתשלומים הנדרשים לצורך תפעול ההנהגה והשבטים (מים, חשמל, טלפון, תחזוקה וכו').
- מרכזת הנהגת תל אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "ברצוננו לחדד כי תנועת הצופים בעיר תל אביב-יפו לא נתמכת באמצעות תקנת תמיכות. תמיכת העירייה מועברת דרך חברת מוסדות חינוך בלבד".
17. הביקורת ביקשה בתאריך 27/8/14 את חוות הדעת של היועמ"ש לעירייה בדבר תקינות העברת כספים לצופים שלא מתקציב התמיכות העירוני ושלא באמצעות ועדת תמיכות. היועמ"ש השיב בתאריך 21/9/14 כי: "הנושא נמצא עדיין בדיונים וטרם ניתנה חוות דעת משפטית בנושא... עם סיום הדיונים בנושא נעדן אתכם לגבי עמדתנו המשפטית בכלל". נכון לתאריך 2/7/15 טרם השיב היועמ"ש לפניית הביקורת.
18. במהלך תקופת הביקורת, בתאריך 30/7/14, נערך דיון בראשות מנכ"ל העירייה בנושא שיתוף הפעולה העירוני עם העמותה. בין היתר התקבלה ההחלטה הבאה: "העירייה מעוניינת להמשיך ולתמוך בתנועת הצופים באמצעות תמיכה תקציבית שנתית ובהיקף דומה כבעבר ללא העסקת העובדים באופן ישיר. לצורך הסדרת הנהלים למעבר לתמיכה תקציבית שנתית, יוקם צוות משותף לעירייה ולתנועת הצופים (מהעירייה ישתתפו מנהל המחלקה לנוער ולצעירים, נציג השירות המשפטי ונציג אגף תקציבים, ומהצופים – נציגי ההנהגה). בסיום עבודת הצוות, יתקיים דיון המשך בראשות המנכ"ל, לצורך אישור סופי. לוז: חודשיים".

### הקצאת נכסים עירוניים לעמותה

19. העברת מקרקעין עירוניים מחייבת עריכת מכרז פומבי לפי סעיף 197 לפקודה, אולם תקנה 3 לתקנות העיריות (מכרזים) תשמ"ח-1987 קובעת מספר מקרים לפטור ממכרז, ובין היתר כאשר "המקרקעין מועברים למוסד ציבורי למטרות חינוך, תרבות, מדע, דת, צדקה, סעד, בריאות או ספורט והם מיועדים לאחת מהמטרות האמורות".
20. נושא ההקצאה של קרקעות ושל מבנים ללא תמורה, או בתמורה סמלית, מוסדר גם בנוהל הקצאות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 5/2001 (מספטמבר 2001) (להלן: "נוהל הקצאות"). תיקונים והבהרות לחוזר זה נוספו בחוזרים מספר 6/2002, 7/2004, 7/2005, 4/2007.



21. על פי נוהל הקצאות, כל מתן רשות שימוש או הקצאה של קרקע או מבנה לגוף שאינו עירוני יכול להיעשות רק על פי הוראות נוהל הקצאות. בעת"מ 1060/04 נדון מתן רשות שימוש במבנים על ידי עיריית ירושלים למוסדות חינוך שלא בהתאם לנוהל הקצאות. בית המשפט קבע כי כל הקצאה, לרבות מתן רשות שימוש בבניין קיים חייבת להיעשות לפי הנוהל, וכי "אין חיים מחוץ לנוהל".
22. על פי נוהל הקצאות, בקשה להקצאת קרקע תידון בוועדה מיוחדת של הרשות. הוועדה תדון בבקשה לפי תבחינים שתקבע הרשות. יש למלא את הבקשה להקצאה כאמור בחוזר, ולפרסם את האפשרות להקצאת הקרקע. לאחר היוועצות בגורמים שונים, על ועדת ההקצאות לגבש רשימה מומלצת להקצאות, שתועבר לאישור מועצת העיר. לאחר האישור, צריך להיחתם חוזה בין הרשות לבין הגוף לו הוקצתה הקרקע.
23. לשאלת הביקורת בנושא זה השיב מנהל המחלקה לנוער ולצעירים, במכתב מתאריך 30/6/14: "לא קיימים נכסים שהוקצו לצופים. כל שבטי הצופים הינם מבנים עירוניים שלא הועברו בתהליך הקצאה לצופים". לדבריו, קיימים 19 מבנים שהוקצו לשבטים, וכן הועמדו לרשות הצופים בשנים תשע"ג-תשע"ד דירות עירוניות: ברחוב דפנה 38, ברחוב ניצנה וברחוב דרך השלום 99, בהן מתגוררים "חברי שנת שירות של הצופים הפועלים בשבטי הצופים לאורך השנה".
- מנהל אגף נכסי העירייה מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 29/1/15: "...כל המתקנים המשמשים את שבטי הצופים בעיר תל אביב-יפו הינם נכסים עירוניים המנוהלים ע"י מינהל החינוך, הועברו לניהול ולתפעול והוא שאחראי על תפעולם, תחזוקתם, ניהולם וביטוחם".
24. עוד השיב מנהל המחלקה לנוער ולצעירים כי "אין ברשותי ואיני מכיר מסמך המפרט הסכם עם הצופים באשר להקצאת הנכסים". גם מנהל אגף נכסי העירייה מסר לביקורת במכתבו מיום 19/10/14 כי: "פניתי במהלך השנים להסדרת הסוגיה החוזית נדחו בטענה כי מדובר בתנועה ובפעילות עירונית ואין צורך בהתקשרות הואיל והנכסים הינם של מינהל החינוך כולל הפעילות". כלומר, לא קיים חוזה כתוב בין העירייה לבין העמותה לעניין הקצאות הנכסים, המסדיר את הזכויות והחובות של העמותה באשר לתחזוקה, תפעול ואחריות משפטית, וזאת בניגוד לנוהל הקצאות.
- מנהל אגף נכסי העירייה מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 29/1/15:
- "אני שב ומציין את העובדה כי פניתי במהלך השנים להסדרת הסוגיה החוזית נדחו בטענה כי מדובר בתנועה ובפעילות עירונית וכי אין צורך בהתקשרות הואיל והנכסים הינם של מינהל החינוך כולל הפעילות...יחד עם זאת...נחתם חוזה מסגרת בין העירייה על ידי מינהל החינוך לבין החברה למוסדות חינוך, המסדיר את מערכת היחסים בין העירייה לחברה בדבר ניהול מוסדות החינוך, התרבות והספורט, המרכזים הקהילתיים וכן מתקני שבטי הצופים, כאשר תוקפו של חוזה זה מתחדש אוטומטית מדי שנה. לחוזה המסגרת שנחתם כאמור צורפה רשימת מוסדות ציבור המופעלים ומתחזקים ע"י החברה...ובו פורטו בין היתר 16 שבטי צופים".
- הביקורת מעירה כי:



- א. ההסכם האמור כולל רק 16 שבטים מתוך 17 שבטים, וכן הוא אינו כולל את דירות "הקומונות" של הצופים או את משרדי מטה ההנהגה.
- ב. ההסכם המוזכר בתגובת מנהל אגף נכסי העירייה הינו הסכם מסגרת עם חברת מוסדות חינוך, אשר הדגישה כי אינה אלא שלוחה של עיריית תל אביב-יפו ואין לה כל התקשרות עם עמותת הצופים. אולם למעשה, נכסי העירייה משמשים לפעילות עמותת הצופים.
25. הביקורת ביקשה מאגף נכסי העירייה (בתאריך 25/8/14) רשימה של הנכסים העירוניים שבשימוש העמותה, תאריכי העברת הנכסים, אופן השימוש בנכסים, תנאי ההחזקה, ואופן ההקצאה. הרשימה שהתקבלה מאגף נכסי העירייה לא היתה הרשימה המלאה של הנכסים (היא כללה 16 שבטים בלבד, ללא דירות המשמשות כ"קומונות" ומתקנים אחרים), והיא לא כללה פרטים מעבר לשם השבט וכתובתו.
- מנהל אגף נכסי העירייה מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 29/1/15:
- "ראוי להדגיש ולציין כי במכתבי...היתה התייחסות מפורשת לא רק לשבטי הצופים, אלא גם לדירות הקומונרים ברחוב דרך השלום 99, רחוב חובות הלבבות 30 וילקוט הרועים 6 נחלת יצחק 35...".**
- הביקורת מעירה כי לגבי הדירה ברחוב דרך השלום 99, הומצא פרוטוקול ועדת נכסים מתאריך 2.2.09 לפיו הדירה משמשת כגן ילדים, וזאת על אף שחברת מוסדות חינוך משלמת עבורה כדירת "קומונה" של הצופים.
- לגבי הנכס בילקוט הרועים 6, נמסר כי הוא אינו משמש עוד לפעילות הצופים. לעומת זאת, דירות אחרות המשמשות כ"קומונות" לפי דברי מנהל המחלקה לנוער ולצעירים, לא הוזכרו כלל על ידי אגף נכסים: למשל, הדירות ברחוב דפנה 38, וברחוב ניצנה.
26. הביקורת ביקשה מהיועמ"ש לעירייה בתאריך 27/8/14 חוות דעת משפטית בנוגע לתקינות העברת הנכסים העירוניים לשימוש העמותה ואת המלצתו בנושא. היועמ"ש השיב בתאריך 21/9/14 כי: **"הנושא נמצא עדיין בדיונים וטרם ניתנה חוות דעת משפטית בנושא...עם סיום הדיונים בנושא נעדכן אתכם לגבי עמדתנו המשפטית בכלל".**
27. בנכס העירוני ברחוב גליפולי 49 שוכן מטה ההנהגה של תל אביב-יפו, וגם מטה ההנהגה הארצית של העמותה. מהנהגת הצופים נמסר לביקורת כי: **"משרדי העמותה הארצית ממוקמים ברחוב לוחמי גליפולי 49, ת"א. חוזה ההקצאה לא נחתם עדיין. אנו ממתינים לנוסח חוזה מעודכן מעיריית תל אביב".**
- מנהל אגף נכסי העירייה מסר לעניין זה בתאריך 19/10/14 כי: **"הנכס הוחכר לאגודת אוהדי הצופיות על פי הסכם חכירה...מיום 1/4/1962 ועד 31/3/2011 בתמורה סמלית של 1 ל"י לכל תקופת החכירה...עקב הפסקת פעולת אגודת הצופיות והואיל ותנועת הצופים העבריים נכנסו ב'נעליה' של האגודה שהתפרקה...הוחלט כי חוזה החכירה לא יחודש עם העמותה החדשה לתקופה נוספת וינהגו בנכס במסגרת הליכי הקצאה לתקופות קצובות. בתאריך 10.6.13 הוחלט**



על ידי ועדת ההקצאות מס' 29 על מתן רשות שימוש, ניהול והפעלה לעמותת 'תנועת הצופים העבריים בישראל'... בשמח של כ- 1,020 מ"ר... לתקופה של 5 שנים פחות יום ללא תמורה... ההחלטה אושרה ע"י מועצת העירייה ביום 30/12/13... ההסכם נמצא בתהליך מו"מ בין העירייה לצופים, טרם נחתם..."

מנהל אגף נכסי העירייה מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים בתאריך 29/1/15 כי:

"כפי שצינתי במכתבי... מועצת העירייה אישרה את ההקצאה לתנועת הצופים העבריים בישראל לתקופה של 5 שנים חסר יום. בהתאם להקצאה המאושרת נערך הסכם, נוהל מו"מ בין הצדדים על נוסח ההסכם, אולם ההסכם טרם נחתם בשל טענת תנועת הצופים כי מדובר בתקופת שימוש קצרה מכפי שציפו לקבל. לנוכח העיכוב מצד תנועת הצופים בחתימה על ההסכם, פנתה העירייה אל תנועת הצופים בדרישה לחתימה לאלתר על ההסכם, שאם לא כן, תפעל העירייה בכל האמצעים העומדים לרשותה על פי כל דין, על כל המשתמע מכך."

### ספרי התקציב

28. קיימים ארבעה ספרי תקציב הרלוונטיים לבחינת ההתנהלות הכספית של ההנהגה:

- ספר התקציב העירוני המציג את הוצאות העירייה לתפעול ההנהגה ושביטה. יצוין, כי בנוסף לתקציב המועבר לפי ספר התקציב, קיימים תב"רים – לשיפוץ והצטיידות שבטי הצופים, עבודות בטיחות ועמודי תאורה. בשנים 2012-2013 עמד סך ניצולם על למעלה מ-7 מ"ח.
- ספר התקציב של חברת מוסדות חינוך, המציג את ההכנסות המועברות מההנהגה לחברת מוסדות חינוך, ואת התשלומים המועברים מחברת מוסדות חינוך לצורך תפעול ההנהגה (חשמל, מים, תחזוקה, משכורות וכו').
- ספר תקציב של מטה ההנהגה המציג את הכנסות מטה ההנהגה מהשבטים ומהעמותה הארצית, ואת הוצאות מטה ההנהגה בגין פעילויות המטה.
- ספר תקציב של כל שבט: הכנסות והוצאות של כל יחידת "שבט".

29. מספר השבטים המוזכר בדברי ההסבר לספר התקציב העירוני (18) אינו תואם למספר השבטים בפועל (17). לדברי מנהל המחלקה לנוער ולצעירים, ההסבר לכך הוא ששבט "נחלת יצחק" אינו פועל כיום כשבט עצמאי, אלא כ"שלוחה" של "שבט דיזינגוף".

30. הפירוט בספר התקציב העירוני אינו מתאים לאופן בו התקציב מחולק בפועל על ידי מוסדות חינוך. כלומר, התקציב העירוני מחולק לכאורה שלא בהתאם למדיניות העירונית. לדוגמה:

שיעור הפרש ביחס לתקציב העירוני	הפרש בש"ח בין התקציב העירוני לניצול תקציב החברה	ניצול בספר מוסדות חינוך 2012 בש"ח	ספר תקציב עירוני 2012 בש"ח	סעיף תקציבי
5%	172,959	3,607,959	3,435,000	כ"א (בניכוי דמי ניהול)
93%	139,325	10,675	150,000	שבטים בשכונות שיקום/ סיוע שבטי הדרום



שיעור ההפרש ביחס לתקציב העירוני	הפרש בש"ח בין התקציב העירוני לניצול תקציב החברה	ניצול בספר מוסדות חינוך 2012 בש"ח	ספר תקציב עירוני 2012 בש"ח	סעיף תקציבי
16%	45,957	237,043	283,000	מרכזי למידה בדרום (בניכוי דמי ניהול)
594%	148,524	173,524	25,000	תקשורת חשמל וביטוחים (בניכוי החזר מהעמותה)
3%	7,518	274,518	267,000	דמי ניהול

מנתוני הטבלה שלעיל ניתן לראות כי חברת מוסדות חינוך חרגה מהתקציב שהוקצה לה על ידי העירייה בסעיפי כוח אדם, תקשורת, חשמל וביטוחים ודמי הניהול שלה, אולם הוציאה רק 7% מהתקציב שהוקצה לה על ידי העירייה לצורך סיוע מיוחד לשבטי הדרום, שאותם מעוניינת העירייה לקדם<sup>2</sup>.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו מתאריך 27/1/15 כי: "התקציבים נבנו עפ"י הצרכים בשטח בתיאום מלא עם מנהל המחלקה הממונה העירוני, מנהל מחלקת נוער וצעירים. כמו כן החברה עמדה בתקציב הכולל כנדרש".

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו מתאריך 28/1/15 כי:

"החלוקה הפנימית השווה של התקציב העירוני נובעת מסעיפים 'קשיחים' המשתנים משנה לשנה ואינם ניתנים לחיזוי מדויק. באשר למבלה. שינוי של 5% בכוח אדם הוא מקובל וסביר לחלוטין בהתאם לאופן תשלום השכר לעובדים המתבסס בין השאר גם על ימי מיוול... ניתן לראות כי בשנת 2013 (עם כניסתי לתפקיד) בוצע השינוי המתבקש בדברי ההסבר בספר התקציב (לשנת 2013) על מנת שיתאים לאופן ניצול התקציב בחברת מוסדות".

31. ראוי לציין כי "הצופים" עצמם מקצים מתקציבם לתמיכה בשבטי הדרום, אך מדובר בתקציב של ההנהגה שמקורותיו שונים, והוא מחולק לפי ספר התקציב של ההנהגה, ולפי שיקול דעתה הבלעדי. כך למשל, במסגרת זו היקצתה ההנהגה בשנים 2012-2013 כ- 80 אש"ח להשתתפות בהוצאות הטלפונים הניידים של רכזי הדרום ומתנדבי שנת שירות בדרום, וכחצי מיליון ש"ח להסעות מדריכי חוץ, לצורך אינטגרציה. אולם לדברי מנהל המחלקה לנוער וצעירים, מימון טלפונים ניידים אינה אחת הדרכים בהן ביקשה העירייה לקדם את שבטי הדרום. לא ברור מהי עמדת העירייה לגבי הסעות למדריכי חוץ שמקדמת העמותה. הדבר מבהיר את דברי מנהל המחלקה לנוער ולצעירים לפיהם: "למרות העובדה כי מדובר בשני תקציבים נפרדים... לא מתקיימים דיונים בין העירייה לצופים באשר למימוש אפקטיבי, יעיל ונכון של המשאבים העומדים לרשות שני הגופים בהשגת המטרה המשותפת".

<sup>2</sup> על מדיניות העירייה השואפת לקדם את הפעילות בדרום ניתן ללמוד מדברי ההסבר לספר התקציב 2013 וכן מדברי מנהל המחלקה לנוער וצעירים בשיחה עם הביקורת.

**אופן ההנחיה והפיקוח המקצועי של אגף קנו"ס**

32. לדברי מנהל מחלקת נוער וצעירים, מעולם לא נבנתה תכנית עבודה משותפת לעירייה ולעמותה. תקציבם של הצופים לא הותנה בעמידתם ביעדים ערכיים או חינוכיים, והם אינם מפוקחים בעניין זה. כפועל יוצא מכך מערכת החינוך העירונית אינה "נהנית" מתנועת הצופים בעיר ככלי למימוש מטרותיה שלה אלא באופן הדומה לפעילות הצופים בכל רשות מקומית אחרת.
- מרכזת הנהגת תל אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: "אנו טוענים שתנועת הצופים בעיר תל אביב-יפו מחוברת לעשייה העירונית ועושה למען העיר רבות. כמובן שתמיד יש להיכן להשתפר אך המיקוד של ההנהגה והשבטים הינה עשייה קהילתית חברתית".
33. מנהל המחלקה לנוער ולצעירים העביר לביקורת עותק מחוברת שהועברה לצופים שהיא, לדבריו, "חוברת העוסקת בפעילות החינוכית וברצף החינוכי של החינוך הפורמאלי והבלתי פורמאלי. לחוברת צורפו הנחיות לתחזוקת המבנים... את החוברת אישרו היועצת המשפטית של מינהל החינוך, ומנהל מטה בטיחות ונהגות בעבודה". החוברת הועברה לצופים, לדברי מנהל המחלקה לנוער ולצעירים, בחודש ספטמבר 2012.
- א. חוברת ההנחיות העירונית הנ"ל עוסקת בין היתר ב"עקרונות לניהול ואחזקת מתקן שבט צופים". למרות שעל אחזקת "מתקן השבט" אחראית בעיקר חברת מוסדות חינוך (באמצעות איש אחזקה שהועסק על ידה ובאמצעות תקציב אחזקה ותחזוקה), לדברי מנהל מחלקת בינוי של חברת מוסדות חינוך ההנחיות הללו לא הועברו אליה.
- מנהל המחלקה לנוער וצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15 כי: "החוברת הועברה למנהלת מחלקת בינוי בחברת מוסדות חינוך להתייחסותה לפני הפצה (בתאריך 10/10/12)".
- לתגובה צורף דוא"ל שנשלח לכאורה למנהלת הבינוי בחברה, בה היא מתבקשת להתייחס לאוגדן ההנחיות "לפני אישור סופי והפצה".
- סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו מתאריך 27/1/15: "עפ"י מנהלת מחלקת הבינוי של החברה: 1. חוברת ההנחיות לא הגיעה ליעדה. 2. איש האחזקה א.כ. הינו עובד עירייה ולא עובד החברה".
- הביקורת מעירה כי איש האחזקה הנדון הוא מ.פ, שמשכורתו הופיעה בדוחות עלויות השכר של חברת מוסדות חינוך בשנים 2012, 2013 בסעיף "צופים-אחזקה".
- ב. פרק ה' בחוברת הנחיות דן ב"ממשקי עבודה שבט צופים עם גורמים בקהילה". נקבע בו כי: "קשרי גומלין עם הגורמים בקהילה הינם אבן יסוד בעבודת השבט. השבט ממוקם בקהילה והינו חלק מהותי מהרצף החינוכי-חברתי...על מנת לחזק את הרצף החינוכי...קפיד מרכז השבט על קיומם של...קשר הדוק ושוטף עם הצוות החינוכי של המסגרות הקהילתיות...אחת לארבעה חודשים יקיים מרכז השבט ועדת היגוי קהילתית בה...ידונו...על סוגיות חינוכיות רחבות המצריכות מענה מערכתית. בפגישה ישתתפו: מנהלי בתי הספר,



מנהל המרכז הקהילתי, מנהל הרובע וגורמים קהילתיים נוספים על פי צורך... סמוך לפתיחת שנת הפעילות יקיים מרכז השבט מפגש עם מנהלי המוסדות בקהילה... (לתיאום ציפיות לקראת שנת הפעילות הקרובה. כן יתאם מרכז השבט את לו"ז הפעילות... לכל אירוע קהילתי/שבטי יש להזמין את השותפים לפעילות: מנהלי בית הספר, המחלקה לנוער ולצעירים, נציגי המרכז הקהילתי וכל גורם רלוונטי שימצא לנכון...".

הביקורת ביקשה, אפוא, ממנהל המחלקה לנוער ולצעירים את שני הפרוטוקולים האחרונים של ועדת ההיגוי הקהילתית משלושה שבטים שנבחרו למדגם (הנשיא, החורש, צבר) והעתקים מהזמנות לאירועים שבטיים שנשלחו אליו, כמנהל המחלקה לנוער ולצעירים, וזאת כנדרש בחוברת ההנחיות. לא הועברו לביקורת פרוטוקולים או הזמנות כאמור.

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15: "עם כניסתי לתפקיד בוצעה עבודת מטה בהכנת החוברת וזאת על מנת להעלות את מודעות עובדי הצופים בחשיבות יצירת שיתופי עבודה עם החינוך הפורמלי ומוסדות נוספים בקהילה. מדובר ביצירת תרבות ארגונית ושימת עבודה שתהליך הטמעתה ארוך יותר מכתבת חוברת. שבטים מסוימים התקדמו יותר בתהליך משבטים אחרים (שבט הנשיא/ שבט ליידי דיוויס). ככל שידוע לי לא נכתבו פרוטוקולים אך ניתן לברר בבדיקה פשוטה האם התקיימו פגישות העבודה...".

ג. כמו כן, מנהל המחלקה מסר לביקורת, כי הדרישה לרצף חינוכי וקשר עם המסגרות הקהילתיות, כמו גם הדרישה לקיום ועדת ההיגוי קהילתית, אינה מיושמת בכל השבטים, אלא רק בחלקם. כך למשל, לדבריו (בשיחה טלפונית מתאריך 10/9/14), שבט הנשיא עובד בשיתוף עם בית הספר השכונתי, אולם השבטים דיזינגוף ויפו אינם מקפידים על קיום דרישות אלה.

ד. גם הדרישות לגבי תחזוקה שוטפת אינן מיושמות בתדירות שנקבעה בנוהל, כפי שיפורט בנושא תחזוקה בשבטים. בקצרה, למרות שהנוהל קובע את קיום בדיקות חשמלאי ומבדקי בטיחות אחת לחצי שנה (סעיף 3.1, סעיף 7.2), הרי שבדיקות חשמלאי מבוצעות (לדברי מנהל המחלקה, ללא אסמכתה) אחת לשנה, ובארבע השנים האחרונות נערכו רק שני סקרי בטיחות, בשנת 2010 ובשנת 2013.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15 כי: "עפ"י מנהלת מחלקת הבינוי בחברה – כאמור הנוהל המצוין בחוברת הנהלים נכתב ללא תיאום עימה. יש לציין, שעפ"י חוק, ביקורת חשמלאי נדרשת פעם בשנה ולא פעם בחצי שנה. החברה משמשת כקבלן ביצוע לעריכת סקרי בטיחות, ככל שמוקצה לחברה תקציב עירוני ייעודי לכך...".

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15 כי: "...בפגישה שנערכה בהשתתפות מחלקת בינוי חברת מוסדות הוחלט כי המציאות התחזוקתית של מערכת החשמל בשבטי הצופים מצריכה מאתנו טיפול שוטף ומידי בהתבסס על ערכון וקריאה של מרכזי השבטים לביצוע תיקונים נדרשים, וזאת למרות



האישור שניתן בתחילת שנת הפעילות. החלטה זו ייתרה את הצורך בבדיקה נוספת רוחבית לאורך השנה (שאינה מחויבת על פי החוק). כמו כן, עם כניסתי לתפקיד החלטתי על ביצוע סקרי בטיחות בשבטים אחת לשנה."

### ההתקשרות עם מוסדות חינוך

34. התקשרות העירייה עם חברת מוסדות חינוך לעניין פעילות הצופים מעוגנת בחוזה רחב משנת 2000 המסדיר באופן כללי ביותר את פעילות העירייה המבוצעת באמצעות חברת מוסדות חינוך, לרבות הפעלת מרכזים קהילתיים, קאנטרי קלאבים קהילתיים, מרכזי מוסיקה וכד'.

35. בדו"ח ביקורת שנערך על ידי מבקרת העירייה בשנת 2012 בנושא מרכזים קהילתיים, שאף הם מופעלים באמצעות חברת מוסדות חינוך באמצעות החוזה הנ"ל, הומלץ כי "לאחר החלטות הנהלת העירייה כאמור, בנוגע למערכת היחסים עם החברה למוסדות חינוך, יש לפעול בהקדם לעריכת חוזה התקשרות בין החברה לבין העירייה, שיסדיר בכתובים באופן מפורט וברור, תחומי אחריות, סמכויות ותפקידים". למרות זאת, לא חל שינוי בחוזה המסדיר את יחסי הצדדים מאז שנת 2000 ועד היום.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים מתאריך 27/1/15: "החברה ממחינה לקבלת טיטות הסכם חדש מעת"א-יפו, אליו נתייחס בהתאם."

### העברות הכספיים להנהגה באמצעות חברת מוסדות חינוך

36. הביקורת קיבלה מחברת מוסדות חינוך כרטסות בהן נרשם אופן ניצול התקציב העירוני שהועבר לחברה לצורך כיסוי הוצאות הנהגת הצופים לשנים 2012-2013.

הביקורת בדקה מדגם של הוצאות שונות שמפורטות בכרטסות חברת מוסדות חינוך המיועדות לכיסוי הוצאות הנהגת הצופים. לצורך כך התבקשה חברת מוסדות חינוך להעביר חשבוניות ואסמכתאות נוספות. להלן הממצאים:

#### א. תשלומי חשבונות חשמל 2012:

(1) הביקורת ביקשה מחברת מוסדות חינוך העתקים מחשבונות חשמל ששולמו על ידי

חברת מוסדות חינוך (באמצעות התקציב העירוני שהועבר לה) עבור שבטי הצופים בחודשים נובמבר-דצמבר 2012 וברבעון האחרון של שנת 2013.

בכל החודשים שנבדקו במדגם שולם חשבון חשמל עבור בית פרטי ברח' פיינשטיין 17 ברמת אביב ג' (מבדיקה שנערכה במערכת המחוג"ג עולה כי מדובר בנכס המשמש למגורים ומוחזק על ידי אנשים פרטיים החל מאוגוסט 2005).

יצוין, כי שבט הצופים מצוי באותו רחוב, אך בבניין אחר - רח' פיינשטיין 85. מדובר בהוצאות בסך 10,931 ש"ח רק עבור החודשים שנבדקו במדגם (ייתכן שהיו הוצאות נוספות בחודשים אחרים), עבור בית פרטי שאינו שייך לצופים.



הביקורת ביררה מול חברת מוסדות חינוך מדוע שולם חשבון החשמל הנ"ל והאם התבקש החזר בגינו. החברה מסרה כי היא מפנה את השאלה לחברת הייעוץ ההנדסית עמה היא עובדת, וכן פנתה למנהל המחלקה לנוער ולצעירים שהשיב כי: **"אכן שבט ג' נמצא ברחוב פיינשטיין 85 – לא מוכר לי תשלום עבור פיינשטיין 17 – מדובר בדירה פרטית שלא קשורה למחלקה ויש לקבל החזר כספי באם שולם בגינה חשמל."**

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים מתאריך 28/1/15:

**"בהמשך לתגובתי המצוינת בדו"ח, הנחיתי את חברת מוסדות להפסיק לשלם לאלתר את חשבון החשמל ולפעול להחזרת החוב מדיירי הבית."**

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים מתאריך 27/1/15: **"מבדיקת חברת הייעוץ ג. (חברה מקצועית המבצעת בקרת חשבונות חשמל מטעם חברת מוסדות חינוך) עולה כי חשבון החשמל אכן שייך לצופים בכתובת רחוב פיינשטיין 85, למרות שמופיע בדיווח פיינשטיין 17. מצ"ב אישור חברת החשמל לדיווח המוטעה ועדכון, כי הכתובת תתוקן בדוחות הבאים."**

מהתכתובת שצורפה לתגובה עולה, כי בעקבות הערת הביקורת דיווחה נציגה של החברה ההנדסית לחברת החשמל כי **"עקב בקשתכם לעדכון כתובת לקוח נכונה בחוזה, הריני להודיעך כי הנושא הועבר למדור תשתיות בחח" לבירור ועדכון. עפ"י הלקוחות הכתובת הנכונה היא פיינשטיין 85 ולא רחוב פיינשטיין 17 כפי שמצוין בחוזה. לטיפולכם אודה."** נציגת חברת החשמל השיבה: **"באמת צדקתם והכתובת עודכנה לפיינשטיין 85 ולא כפי שהיה מדווח עד עתה פיינשטיין 17."**

הביקורת מעירה כי מאחר ומדובר בכתובת שגויה בחוזה עם חברת החשמל וכתובת מקום אספקה שגוי בחשבונות - קיים חשש לחיובה השגוי של העירייה במשך שנים. יש צורך בבדיקה מקיפה לצורך תביעת החזרים.

(2) בבדיקת מדגם חשבונות החשמל של שבטי הצופים ששילמה חברת מוסדות חינוך באמצעות התקציב העירוני שהועבר אליה למטרה זו, נמצא חשבון חשמל של שבט דיזינגוף בסך 14,176 ₪ **לשבוע** (עבור התקופה 18/11/13 – 24/11/13). חשבון זה חריג ביחס לחשבונות החשמל בשבטים האחרים וכן ביחס לחשבונות חשמל אחרים שנמסרו לביקורת לגבי אותו שבט (שהם לרוב בסך 2,000 – 3,000 ₪ לחודשיים). הביקורת ביררה את פשר ההוצאה מול חברת מוסדות חינוך. חברת מוסדות חינוך הפנתה את השאלה לחברה ההנדסית היועצת לה בנושא חשבונות החשמל, ונציגת היועצת השיבה בתאריך 19/5/14: **"מבדיקה שערכתי, בבקרה השוטפת עוד טרם קבלת החשבונות, החשבון לחודש 11.13 בסך 14,176 ₪ נמצא תקין...בחודש 11.2013 בוצע קריאת מונה וזה בהתאם לדרישתנו לביצוע קריאות**



במקום. החשבון בסך 14,176 ₪ הינו עבור 7 ימים, ולמעשה הינו חשבון אמיתי אחרי הערכות ממושכות. מבדיקת הצריכה בתקופות מקבילות אשתקד (גם בשנים עברו), הצריכות בשנה הנוכחית סבירות ותקינות."

בניגוד לתגובת החברה ההנדסית, מחשבונות שבדקה הביקורת במדגם עולה, כי חודש לפני כן, בחודשים 17/9/13 – 17/11/13 היה חשבון החשמל בשבט בסך 3,013 ₪ לחודשיים, היינו כ- 20% מסכום החוב בחשבון שהוגש לאחר מכן עבור אותו שבט לשבוע בלבד. שני חשבונות נוספים, לתקופה המקבילה כשנה לפני כן היו: עבור התקופה 20/9/12 – 19/11/12 (61 ימים) – סך של 2,850 ₪, ועבור התקופה 20/11/12 – 15/1/13 (57 ימים) סך של 2,667 ₪.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15 כי מבדיקה שערכה חברת הייעוץ ההנדסית ג. המייעצת לחברת מוסדות חינוך, "עולה שהתשלום סביר, מאחר והתשלומים הקודמים שולמו עפ"י הערכה ותשלום זה הוא עפ"י קריאת המונה בפועל, כפי שחויב בהו"ק ע"י חברת החשמל".

הביקורת מעירה שוב, כי נוכח חשבונות אחרים של השבט ושל השבטים האחרים שהועברו לביקורת - החשבון הנדון אינו סביר, משום שסכומו גבוה פי שלושים ושבוע באומדן לשבוע (כלומר גבוה ב- 3,600%) מכל החשבונות הקודמים של השבט או של שבטים אחרים. אי הסבירות הצדיקה בדיקה מדוקדקת של החשבון, אך לא הועבר לביקורת תיעוד לבדיקה כזו.

מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "הנהגת ת"א יפו אינה מקבלת את פירום התשלומים ו/או כרטסות ו/או חשבוניות לאישור ולכן גם לא יכולה לעקוב ולפקח על ההוצאות אשר מתבצעות בשמה ע"י מוסדות חינוך. ראוי לציין שביקשנו לא פעם לאשר את ההוצאות ונענינו בשלילה".

## ב. חשבונות טלפון

כאמור, הביקורת בדקה מדגם של הוצאות שונות שמפורטות בכרטסות חברת מוסדות חינוך המיועדות לכיסוי הוצאות הנהגת הצופים. על פי הכרטסות, חברת מוסדות חינוך שילמה עבור קווי טלפון שונים המשויכים לפעילות הצופים (על פי הכרטסות) כ- 12 אש"ח בכל אחת מהשנים 2012 - 2013. הביקורת בדקה מדגם של 12 קווי הטלפון המופיעים בכרטסות אלה בשנים 2012 - 2013. במסגרת הבדיקה נבדק אם הקווים הללו אכן שייכים לשבטים או למטה ההנהגה. לפירוט תוצאות הבדיקה ראה **נספח 1**.

- (1) קו טלפון אחד דווח על ידי "בזק עסקים" כקו האינטרנט של שבט יפו.
- (2) לגבי שלושה קווים אחרים, נמצא כי אינם שייכים לשבטים של הצופים או להנהגה. לדברי חברת מוסדות חינוך, מדובר בטלפונים השייכים למרכזים קהילתיים. לדברי



סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך, מדובר בחיובים ספורים (בין פעם אחת לשלוש פעמים) שנרשמו בטעות בסעיף ההוצאות של הצופים במקום בסעיפים התקציביים של המרכזים הקהילתיים.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15 כי: "החברה תתקן את הרישומים הנ"ל בספרים שלה בהתאם, בגין טעויות נקודתיות שצוינו לעיל".

(3) לגבי שני קווים השייכים למטה: הן חברת מוסדות חינוך והן הנהגת הצופים טענו כי הן מממנות את העלויות של קווים אלה, כלומר לכאורה קיים כפל תשלומים.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15 כי: "חשבונות של הטלפונים משולמים על ידי החברה. מבדיקה שנערכה ע"י החברה עולה, שלא ייתכן שעשני גופים ישלמו את אותו חשבון טלפון".

(4) לגבי ששת הקווים הנותרים שנבדקו - נציגי הביקורת חייגו לקווי הטלפון הללו פעמים רבות, ובאף אחד מקווי הטלפון לא השיבו. מנהל מחלקת נוער וצעירים מסר מכתב מנציגת חברת הטלפון לפיו שלושה מקווי הטלפון שייכים לשבטי הצופים ושלושת הנותרים הם של דירות עירוניות בהם משתכנים חיילי נח"ל. כל הקווים בוטלו לאחר בדיקת הביקורת.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15: "מבדיקה מול חברת בזק נמסרו השייכים של הקווים ועולה, כי כל הקווים משויכים לשבטי הצופים ומתקני המחלקה לנוער וצעירים...לבקשת מנהל המחלקה לנוער וצעירים קווים אלו הוקפאו".

מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "הנהגת ת"א יפו אינה מקבלת את פירוט התשלומים ו/או כרטיסות ו/או חשבוניות לאישור ולכן גם לא יכולה לעקוב ולפקח על ההוצאות אשר מתבצעות בשמה ע"י מוסדות חינוך. ראוי לציין שביקשנו לא פעם לאשר את ההוצאות ונענינו בשלילה".

### ג. תשלומי ועד בית

כאמור, הביקורת בדקה מדגם של הוצאות שונות שמפורטות בכרטיסות חברת מוסדות חינוך המיועדות לכיסוי הוצאות הנהגת הצופים. על פי הכרטיסות, חברת מוסדות חינוך שילמה תשלומי "ועד בית" לדירות המשויכות להנהגת הצופים. הביקורת ביקשה העתקים מההזמנות, חשבוניות והסברים עבור ההוצאות הבאות שנרשמו בכרטיסות חברת מוסדות חינוך המיועדות לתשלום הוצאות הנהגת הצופים:

תשלום	תיאור הוצאה בכרטיס	תאריך
770.00	ועד בית 08/12-06/13 דרך השלום 99	21/07/2013
1,050.00	ועד בית דרך השלום 99 - 8/12-7/13	31/12/2013



(1) כתגובה העבירה חברת מוסדות חינוך מכתבים שנשלחו בדוא"ל והזמנה כתמיכה להוצאה של ועד הבית בדרך השלום:

(א) בדוא"ל מתאריך 19/6/13 שלח אחד הדיירים בבניין שבדרך השלום למנהל המחלקה לנוער וצעירים דרישת תשלום בסך 770 ₪ לחודש, לפי הפירוט הבא: 70 ₪ לחודש\* 11 חודשים (מאוגוסט 2012 עד יוני 2013). בעקבות כך, מולא על ידי מנהל המחלקה לנוער ולצעירים "טופס בקשה לרכישת ציוד/ ציוד מתכלה/שירותים" של חברת מוסדות חינוך, לתשלום ועד בית בסך 770 ₪.

(ב) בדוא"ל מתאריך 31/7/13 דיווח מנהל משק ותחזוקה בעירייה (מר א. כ.) למנהל המחלקה לנוער וצעירים על חוב 1,150 ₪ בגין ועד בית: 70 ₪ לחודש\* 5 חודשים (אוגוסט עד דצמבר 2012) בתוספת חוב של 100 ₪ לחודש\* 8 חודשים (ינואר עד אוגוסט 2013). בדיווח זה נדרש למעשה מהעירייה סכום גבוה מדרישת התשלום שהועברה לעירייה קודם לכן, וזאת ללא הסבר להעלאה. את הדוא"ל העביר מנהל המחלקה לנוער וצעירים לחברת מוסדות חינוך, וביקש לשלם בהתאם לו. לא צורף טופס בקשה חתום. נציגת מחלקת תקציבים בחברת מוסדות חינוך מסרה הוראה לשלם 1,050 ש"ח עקב הדרישה.

(ג) כמו כן, מנתוני הכרטסת, כפי שהם מופיעים לעיל, עולה לכאורה כי דמי ועד הבית שולמו פעמיים בגין תקופה חופפת, בסכומים שונים. הביקורת ביקשה מחברת מוסדות חינוך הסברים לתשלום הכפול לכאורה וכן אסמכתאות, לרבות חשבוניות וקבלות, והחברה הפנתה את הבקשה למנהל המחלקה לנוער וצעירים. מנהל המחלקה השיב כי: **"חתמתי על דרישת תשלום בגובה 770 ש"ח. לא זכורה לי חתימתי על 1,150 ₪. להבנתי בוצע כפל תשלום. יש צורך בביטול הצק על הסכום הנבואה."**

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15 כי: **"התשלומים אושרו ע"י מנהל המחלקה לנוער וצעירים ומתייחסים לתקופות שונות (למעט חפיפה קצרה בטעות). החברה בשיתוף המחלקה לנוער וצעירים פועלת לקיזוז התשלום העודף מהתשלומים הבאים בגין הדירה שבבעלות עת"א-יפו ברחוב דרך השלום 99."**

הביקורת מעירה כי לפי התכתובת שצורפה, אין מדובר בחפיפה קצרה, אלא בחפיפה של כל תקופת החיוב, למעט חודש אחד.



מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "הנהגת ת"א יפו אינה מקבלת את פירוט התשלומים ו/או כרמסות ו/או חשבוניות לאישור ולכן גם לא יכולה לעקוב ולפקח על ההוצאות אשר מתבצעות בשמה ע"י מוסדות חינוך. ראוי לציין שביקשנו לא פעם לאשר את ההוצאות ונענינו בשלילה".

#### 7. תשלומים שונים לדירות "קומונות"

כאמור, הביקורת בדקה מדגם של הוצאות שונות שמפורטות בכרמסות חברת מוסדות חינוך המיועדות לכיסוי הוצאות הנהגת הצופים. על פי הכרמסות, חברת מוסדות חינוך שילמה תשלומים שונים לאחזקת דירות באמצעות התקציב העירוני המיועד להנהגת הצופים. לכאורה, מדובר בתשלומי אחזקה של דירות "קומונרים" של הצופים ("קומונרים" הם פעילי צופים המתגוררים במשותף ועובדים בעבודה התנדבותית במסגרת "שנת שירות" לפני הצבא):

(1) הביקורת ביקשה ממנהל המחלקה לנוער ולצעירים (בשאלון מתאריך 11/8/14) רשימה של דירות ששימשו לפעילות הנהגת הצופים בשנים 2012 - 2013. לא התקבלה רשימה מסודרת ומרוכזת של כל הדירות המשרתות את הצופים: התקבלה רשימה של קומונות בנכסים בבעלות עירונית בלבד (דפנה, ניצנה, דרך השלום), אך פרט לכך ישנן דירות מושכרות לשימוש "קומונות" עליהן למד צוות הביקורת רק מחשבונות חשמל וטלפון ששולמו על ידי חברת מוסדות חינוך באמצעות תקציב עירוני כגון: אירוס 8, עירית 13.

(2) בספר התקציב לשנת 2013, יועד במסגרת תקציב השתתפות העירייה בפעילות עמותת הצופים, סך של 140,000 ₪ ל"שכר דירה וועד בית בדירות קומונרים" בסעיף תקציבי 82892/411. סעיף 82891/434, השייך למסגרת התקציב של המחלקה לנוער ולצעירים (ולא של השתתפות העירייה בפעילות הצופים), מיועד ל"תיקוני מבנים, מתקנים ואינוונטר - תחזוקה של דירות והצטיידות שוטפת לחברי שנת שירות וגרעיני נחל".

למעשה, בכרטיס הצופים של חברת מוסדות חינוך מופיעות הוצאות רבות של תשלומי תחזוקה (כגון קווי טלפון וחשבונות חשמל) עבור דירות קומונרים של הצופים וכן עבור דירות חילות, גרעיני נחל ועמותות אחרות.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15: "סעיף ע"ס 140,000 ₪ המיועד לדירות קומונרים - הינו סעיף שבטיפול העירייה ולא הועבר לטיפול החברה".



מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים מתאריך 28/1/15: "בספר התקציב הוקצבו 125 אש"ח לדירות בסעיף 82891/434 תיקוני מבנים ואינוונטר...המשמעות של דירת קומונרים היא דירת מתנדבים – בהגדרה זו נכללים חברי שנת שירות וחיילי נחל בפרק משימה לאומית".

הביקורת מעירה, כי גם לאור עיון בהתייחסויות המבוקרים, טרם הובהר מדוע תשלומי תחזוקה, כגון הוצאות חשמל וטלפון, של דירות של גרעיני נה"ל ושנת שירות משולמות למעשה מכרטיס הצופים בהנהלת החשבונות של חברת מוסדות חינוך (ולא מהסעיף התקציבי המיועד לכך). לדוגמה:

תאריך רישום בהנה"ח של חברת מוסדות חינוך – כרטיס 502311822 (צופים – תקשורת, חשמל וביטוחים)	מהות הוצאה בכרטיס	סכום הוצאה בש"ח	מהות הוצאה לפי חשבונית שצורפה
15/10/2013	חשמל 13/08-12/10	1,073.88	חשבון חשמל – דירת נחל
18/10/2013	חשמל 18/08-15/10	201.52	חשבון חשמל – דירת חילות
13/12/13	חשמל 13/10-10/12	754.55	חשבון חשמל – דירת נחל

מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיטות הממצאים מתאריך 22/3/15: "הנהגת ת"א יפו אינה מקבלת את פירוט התשלומים ו/או כרטיסות ו/או חשבוניות לאישור ולכן גם לא יכולה לעקוב ולפקח על ההוצאות אשר מתבצעות בשמה ע"י מוסדות חינוך. ראוי לציין שביקשנו לא פעם לאשר את ההוצאות ונענינו בשלילה".

#### ה. ביטוח

- 1) חברת מוסדות חינוך מקצה מתוך תקציב המועבר לה מהעירייה (עבור תנועת הצופים) סכום לביטוח פעילות הצופים: בשנת 2012 הוקצה תשלום של 4,500 ש"ח עבור ביטוח ובשנת 2013 – 6,000 ש"ח (כרטיס 502311822).
  - 2) ההנהגה, מצידה, מעבירה להנהגה הארצית תשלומים של כ- 700 אש"ח לשנה, בגין "ביטוח ודמי חבר תנועתיים". פוליסת הביטוח של הצופים כוללת למשל "ביטוח אש מורחב" עבור כל מבני הצופים, לרבות פריצה ושוד ונזקי טבע, ביטוח צד ג' ועוד.
- גם העירייה מבטחת את פעילותה ואת הנכסים שבבעלותה, על אף שחלקם, כאמור, הועברו לעמותה לצורך פעילות.



(3) הביקורת ביקשה אפוא, לברר אם נערכה בדיקה של כפל ביטוח בין ביטוחי העמותה, ביטוחי חברת מוסדות חינוך וביטוחי העירייה בגין הסיכונים הכרוכים בפעילות הצופים המבוצעת במתקני ובמבני העירייה. מנהל היחידה לביטוח וניהול סיכונים של העירייה מסר לביקורת כי: "לדעתי אין כפילות בביטוח מבני העירייה ... אין לי מידע באיזה מבנים משתמשים הצופים, אבל עקרונית הם לא מבוטחים באמצעותנו ... אין לי פוליסות של מוסדות חינוך, אני גם לא מיעץ להם, אלא אם הם פונים ושואלים... הביטוח העירוני מכסה 'רק' את פעילות העירייה ולכן אנו לא מבוטחים את פעילות הצופים. אבל אם ישנה אחריות של העירייה בגין המבנים שהצופים משתמשים בהם היא מבוטחת, לדוגמה, תאונת עמוד חשמל במתקן הצופים שהוא נכס עירוני". (ההדגשה אינה במקור).

הביקורת מעירה, כי מהתשובה ניתן ללמוד שהנתונים ופוליסות הביטוח הנוגעות לעניין לא הובאו ליועץ הביטוח העירוני עד כה, ועל כן הוא אינו יכול לברר אם הסיכונים הכרוכים בפעילות ההנהגה ובשימוש הצופים במבני העירייה אינם מבוטחים ביתר, באמצעות מספר פוליסות ביטוח.

### העסקת כוח אדם בהנהגה באמצעות חברת מוסדות חינוך

37. לפי נתוני כוח אדם שנמסרו מההנהגה, בהנהגה ובשבטים הועסקו בשנת 2012 - 61 עובדים. רוב העובדים הללו הועסקו באמצעות חברת מוסדות חינוך (במימון העירייה), ומיעוטם הועסקו ישירות על ידי העמותה.

הביקורת השוותה בין פרטי העובדים שהועסקו על ידי חברת מוסדות חינוך, המופיעים בגליונות עלויות השכר של חברת מוסדות חינוך לשנת 2012, לבין נתוני כוח האדם לשנת 2012 כפי שנמסרו מהנהגת תל אביב-יפו של הצופים.

13 עובדי חברת מוסדות חינוך שהועסקו לכאורה בצופים בשנת 2012 ולפיכך שולם להם שכר לפי גיליונות עלויות השכר של חברת מוסדות חינוך, בסך של 342,809 ש"ח - לא נכללו בנתוני כוח האדם לאותה שנה שהועברו לביקורת מהנהגת הצופים. לפירוט נתוני עובדים אלה ראה **נספח 2**.

מרכזת הנהגת צופי תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים, כי ל-6 מהעובדים אמנם לא נמצאו בהנהגה מסמכים מתאימים. לגבי עובד אחד לא נמסרה כל התייחסות מההנהגה. לגבי 5 עובדים נוספים נטען בהתייחסות, כי קיימים מסמכי "התחלת עבודה" משנת 2011, אולם מסמכים אלה לא הועברו לביקורת. מכל מקום, גם אם קיימים בהנהגה "מסמכי התחלת עבודה" משנת 2011, הם אינם מבססים את המשך עבודתם של עובדים אלה במסגרת ההנהגה בשנת 2012, שנה שקיבלו בה שכר מחברת מוסדות חינוך. יודגש שוב, שבדיווחי ההנהגה הקודמים שהועברו לביקורת בתקופת איסוף הממצאים, לא הוזכרו עובדים אלה כמי שהועסקו במסגרת ההנהגה



במהלך שנת 2012. רק לגבי עובד אחד מ- 13 העובדים הנדונים מסרה מרכזת ההנהגה, כי הוא הועסק על ידה לאורך כל התקופה (אך לא נמסרו לביקורת אסמכתאות לכך).

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15 כי: **"הצופים מעסיקים באופן עצמאי עובדים נוספים בהנהגה וזאת בנוסף לעובדי חברת מוסדות חינוך – לכן מדובר ברשימות נפרדות."**

הביקורת מבהירה, כי הממצאים המפורטים בסעיף זה ובנספח 2 עוסקים בתשלומים שהעבירה חברת מוסדות חינוך לעובדיה, שכביכול הועסקו בהנהגת הצופים. אולם מדיווחי הנהגת הצופים עולה לכאורה, כי אותם עובדים לא הועסקו בהנהגה באותה תקופה, ועל כן ההתייחסות של מנהל המחלקה אינה רלוונטית לממצאים המפורטים לעיל.

38. בכרטסת של ההנהגה מצויים תשלומים עבור כוח אדם שמועסק על ידי חברת מוסדות חינוך בהנהגת הצופים (העסקת העובדים הללו בהנהגת הצופים הינה לפי חוזים בין העובדים לבין חברת מוסדות חינוך). התשלומים המופיעים בכרטסת ההנהגה מועברים מהנהגת הצופים ישירות לעובדי חברת מוסדות חינוך, ללא הפקת תלוש שכר, וזאת בנוסף לתשלומים שמעבירה אליהם מעסיקתם, חברת מוסדות חינוך, באמצעות תלוש שכר. הביקורת מציינת שמידע אודות התשלומים הנ"ל לא מועבר לחברת מוסדות חינוך. לדוגמה:

**א. תשלומים עודפים שהועברו לרכזת ההנהגה, שלא על פי חוזה העבודה ושלא באמצעות מעסיקתה (חברת מוסדות חינוך):**

(1) השכרת רכב צמוד למרות תשלום נסיעות: רכזת ההנהגה מקבלת שכר על פי חוזה מחברת מוסדות חינוך בתוספת 235 ש"ח עבור נסיעות "חופשי חודשי". למרות זאת, היא מקבלת מההנהגה, על פי הכרטסת (חשבון 20510), רכב צמוד בליסינג, בגינו הוציאה ההנהגה בשנים 2012-2013 כ- 52 אש"ח.

(2) תשלומי "טלפון נייד": רכזת ההנהגה מקבלת על פי חוזה העבודה עם חברת מוסדות חינוך תשלומי הבראה חודשיים בסך 420 ש"ח וכן ביטוח מנהלים וקרן השתלמות. לא מצוינות בחוזה זכויות נוספות. למרות זאת, בכרטסת ההנהגה מופיעים כ- 5,000 ש"ח לפחות בגין הוצאות "פלאפון", "תיקון פלאפון", "מטען" "החזר פלאפון" (לדוגמה חשבון 20220, 20221).

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15: **"לא ידוע לי ומעולם לא הועבר למחלקה מידע על תשלומים נוספים לרכזת ההנהגה באמצעות הצופים נתוספת לשכר ששולם לה על ידי חברת מוסדות חינוך."**

ב. תשלומי נסיעות מאת הנהגת הצופים לעובדים אחרים של חברת מוסדות חינוך (בנוסף לתשלומי הנסיעות של חברת מוסדות חינוך): נמצא כי גם לעובדים אחרים של חברת מוסדות חינוך בצופים משולמות תוספות, שלא באמצעות המעסיקה חברת מוסדות חינוך, אך גם ללא הפקת תלוש שכר נוסף. לדוגמה:



1) ח. פ. הייתה מועסקת על ידי חברת מוסדות חינוך במהלך החודשים ינואר 2012 – מרץ 2013, וכיהנה כמנהלת אזור דרום ופרויקט מצלי"ח במטה ההנהגה. על פי החוזה עם חברת מוסדות חינוך, במסגרת העסקתה בחודש אוגוסט 2012 היא הייתה זכאית ל"משכורת בסיס גלובלית" בתוספת 300 ₪ לחודש בגין נסיעות וכן דמי הבראה. למרות זאת, היא קיבלה מהנהגת הצופים, על פי הכרטסת, גם הוצאות דלק בגין "נסיעות בתפקיד" בסך של כ- 800 ₪ בכל חודש, ובסה"כ כ- 8,900 ₪ בתקופת העסקתה (בסעיף "נסיעות בתפקיד"), וזאת בנוסף להוצאות דלק על אירועים כגון מחנה קיץ (500 ₪ לדלק), טיול בדרום (220 ₪ דלק) וכיו"ב.

2) ג. א. הועסק על ידי מוסדות חינוך בשנת 2012 עד חודש מאי 2013, ושימש בתפקיד רכז הדרכה הנהגתי. הוא הועסק על ידי חברת מוסדות חינוך על פי חוזה משנת 2006, שתוקפו פג בשנת 2008. לא הועבר לביקורת חוזה נוסף, למרות שהועסק על ידי החברה גם במהלך השנים 2012-2013. על פי החוזה שהועבר הוא זכאי לשכר גלובאלי בתוספת 200 ₪ בחודש לנסיעות. למרות תשלומי הנסיעות מחברת מוסדות חינוך, בכרטסת של ההנהגה מופיעים באופן קבוע תשלומים של כ-500 ₪ לכל חודש בגין "נסיעות בתפקיד", וזאת בנוסף לתשלומים עבור הסעות לסמינרים שונים והוצאות נסיעה לטיולים ולמחנות, כגון: הוצאות דלק לטיול פתיחת קורס ל ג. א. – 349 ₪, רכב שכור להכנה לטיול פסח של – 517 ₪, רכב שכור לטיול פסח של ג. א. – 1,698 ₪, דלק לרכב שכור לטיול פסח של ג. א. – 2,429 ₪, הוצאות דלק של א. לפינויים במחנה קיץ – 2,939 ₪, וכיו"ב.

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15: **"לא ידוע לי ומעולם לא הועבר למחלקה מידע על תוספות שכר לנסיעות עובדים שלא באמצעות חברת מוסדות חינוך."**

מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: **"בדוח עובדי מוסדות מגישים דוחות קופה קטנה להנהגת צופי תל אביב-יפו עבור נסיעות בתפקיד ועבור דלק. החזר הוצאות אלו אינו צריך לבוא לידי ביטוי בתלוש השכר של העובדים. למרות זאת אנו מסכימים שצריך להיות תיאום טוב יותר בין מוסדות לצופים בנושא תשלומי העובדים."**

הביקורת מציינת כי עלות הדלק החודשית המשולמת לעובד בסך כ- 500 ₪ - 800 ₪ בכל חודש, או עלות רכב שכור בליסינג, הינה חלק מעלות השכר שלו, וצריכה להופיע בתלוש השכר ולהיות מעוגנת בחוזה.



ג. תשלומי הצופים עבור הוצאות טלפון של הרכזים המועסקים על ידי חברת מוסדות חינוך: ההנהגה משלמת לכל רכזי מטה ההנהגה הוצאות טלפון נייד והשבטים משלמים את הוצאות הטלפון לרכזיהם, כשמדובר בזכות שאינה מופיעה בחוזה העסקה של עובדים אלה עם מוסדות חינוך.

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15: **"בשנת 2012 הועבר תקציב מהצופים לעירייה עבור תשלום הוצאות טלפון למרכזי שבטים, הוצאה זו נכללה בתלוש השכר של חברת מוסדות."**

הביקורת מעירה בהקשר להתייחסות זו כי:

1) לא הועברו אסמכתאות לתגובת מנהל המחלקה לנוער ולצעירים, לרבות תלושי השכר שהפיקה חברת מוסדות חינוך בשנת 2012, הכוללים הוצאות טלפון נייד.

2) הוצאות טלפונים ניידים שולמו עבור עובדים ישירות על ידי הצופים גם בשנת 2013: 25,887 ₪ בסעיף "השתתפות פלאפון – רכזי דרום", 41,102 ₪ בסעיף "פלאפון".

מרכזת הנהגת צופי תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: **"אנו מסכימים שצריך להיות תיאום טוב יותר בין מוסדות לצופים בנושא תשלומים והפרשות לעובדים."**

ד. **מלגות:**

שני עובדים של חברת מוסדות חינוך קיבלו מלגות לימודים מהצופים, בסך 10,000 ₪ ו- 8,000 ש"ח: ח. פ. וא. ב.. המלגות אינן כלולות בתנאי חוזה ההתקשרות עם חברת מוסדות חינוך ואינן באות לידי ביטוי בתלושי השכר של העובדים מאת חברת מוסדות חינוך. יצוין, כי עבור המלגה של א. ב. שולם מחשבון שבט אביב 10,000 ₪ להנהגה, שהעבירה מצידה רק 8,000 ₪ לצורך המלגה.

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15: **"חברת מוסדות חינוך אימצה בהנחיית העירייה את נוהל השכר התנועתי שהופעל לראשונה בשנת הפעילות 2012 – 2013. בנוהל השכר ניתן אישור להענקת מלגות לעובדים. ההנהגה העבירה תקציב לחברת מוסדות לצורך התשלום לעובדים. האפשרות להענקת מלגות מופיעה בנוהל אך אינה מוגדרת בחוזה האישי של העובד אלא מוענקת בהתאם להחלטת ההנהגה."**

הביקורת מציינת בתגובה, כי המלגות לעובדים הנ"ל לא נכללו כחלק מעלויות השכר של חברת מוסדות חינוך בדו"ח עלויות השכר שהופק עבור הביקורת. לא התקבלה כל אסמכתה להעברת כספי המלגות מהצופים לחברת מוסדות חינוך, או לתשלום המלגות באמצעות חברת מוסדות חינוך.

מרכזת הנהגת צופי תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים: **"אנו מסכימים שצריך להיות תיאום טוב יותר בין מוסדות לצופים בנושא תשלומים והפרשות לעובדים. החל משנת 2013 מלגות לעובדים אכן מגולמות בשכר."**



### ה. שכר מהנהגת הצופים שלא בתקופת ההעסקה:

לפי דיווח הצופים על מצבת כוח האדם, מר י. ד. החל תפקידו כרכז הדרכה הנהגתי (כעובד ההנהגה) רק בפברואר 2013. אולם בכרססת הנהגת הצופים נמצא כי ההנהגה שילמה לו שכר (כעובד ההנהגה) עבור חודש ינואר 2013 בסך 12 אש"ח. (חשבון 23608).

מרכזת הנהגת צופי תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "מר י. ד. החל עבודתו בתאריך 6/1/2013 כצוות הנהגה אך לפני זה עבד כמרכז שבט כפיר והועבר לתפקיד בצוות הנהגה בפברואר. אולם בפועל בחודש ינואר כבר החל לעבוד בהנהגה. לכן השכר נמו פלוס נלוות לשכר היה בכרטיס אחר שמוין לכרטיס שכר עבודה צוות הנהגה...מצ"ב כתב מינוי".

הביקורת מעירה, כי בדו"ח כוח האדם שהועבר לה מההנהגה, מועד תחילת העבודה של הרכז היה בפברואר 2013, אולם בפועל שולם לו שכר מלא לפני כן, בחודש ינואר. בתגובה אמנם הועבר כתב מינוי החל מ- 6.1.13, שאינו תואם את נתוני דו"ח כוח האדם.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לסעיף 38 לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15: "החברה פועלת בשליחות העירייה ואין לה כל מידע לעניין תשלומים נוספים/אחרים, באם קיימים וניתנים, לאלו מן העובדים ע"י הנהגת הצופים. כאמור, לעירייה אין קשר חוזה עם הנהגת צופי ת"א וכל הקשר שלה הוא מול מנהל המחלקה לנוער ולצעירים, המופקד על נושא הצופים והחברה פועלת על פי הנחיותיו. לחברה לא ידוע על תשלומים נוספים שהעובדים קיבלו מגורמים אחרים".

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15: "יש להדגיש כי המידע עבור עובדים נוספים המשולמים באמצעות ההנהגה אינו מגיע למחלקה לנוער ולצעירים ולעירייה".

39. כאמור, מרבית עובדי הנהגת הצופים מועסקים בחברת מוסדות חינוך. הביקורת בדקה מדגם חוזי עבודה של 13 עובדים שהועסקו בהנהגת הצופים ושקיבלו שכר מחברת מוסדות חינוך במהלך השנים 2012-2013. בבדיקה נמצאו הממצאים הבאים (לפירוט המדגם ותוצאותיו ראה **נספח ג**):

א. שני חוזים נמצאו תקינים.

ב. שלושה חוזים נחתמו לתקופה 12.8.12 – 15.8.12, כלומר לשלושה ימים. (פ. מ., ג. ע.). סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15: "החוזים נחתמו לתקופה של שנה. בחוזה המצ"ב בעניינה של פ. מ. מצוין, כי החוזה נחתם לתקופה של 11 חודשים 1 – 3 ימים החל מיום 12.8.12. עקב טעות סופר נכתב 15.8.12 ולא 15.8.11. כמו כן מצ"ב מכתב הפסקת עבודה מחודש 20.11.12".

הביקורת מציינת לגבי החוזה שנחתם לכאורה לשלושה ימים: אמנם, ככל הנראה מדובר בטעות סופר, אולם מדובר בטעות שחזרה על עצמה בשלושה חוזים מתוך 13 שנבדקו (23% מהחוזים במדגם) ומדובר בסעיף מהותי של הגדרת תקופת החוזה: עקב טעות סופר לא ברור מהי תקופת ההעסקה של העובד על פי החוזה.



ג. שישה חוזים (כולל החוזים שנחתמו לשלושה ימים) נחתמו בדיעבד, כלומר מספר חודשים לאחר שהעובד עבד וקיבל שכר.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15: "החברה מקפידה להחתיים את העובדים על חוזה העסקה מיד עם הודעת המחלקה לנוער וצעירים וקבלת פרטי העובד. לעתים, הודעה על תחילת עבודה, החתומה על ידי מנהל המחלקה, מגיעה באיחור מה של עד חודש ימים ומיד עם קבלתה נחתם חוזה עם העובד."

ד. לחמישה עובדים לא היה כלל חוזה בתוקף עבור התקופה בה קיבלו שכר.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15: "לחברה לא ידוע על עובדים, שאין להם חוזה בתוקף, מלבד עובדים זמניים המועסקים על בסיס חד פעמי ולהם קיים טופס הצהרה הנוגע לשכרם בלבד. החברה מקפידה למוער את נושא העסקת עובדים באופן חד פעמי."

הביקורת מעירה כי **בנספח ג'** פורטו עובדים שלא נמסר לביקורת עבורם העתק מחוזה עבודה שהיה בתוקף בתקופה בה קיבלו שכר.

מרכזת הנהגת צופי תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה כי ל-3 מתוך 13 החוזים שנבדקו קיימים חוזי העסקה לכל תקופת ההעסקה. לא נמסרו אסמכתאות לכך.

40. חברת מוסדות חינוך התבקשה להמציא הסברים, אסמכתאות ודיווחי נוכחות עבור חלק מהעובדים שנבדקו במדגם שלעיל וכן עבור עובדים אחרים. רוב העובדים הללו חויבו לעבוד 30 ש"ש. על אף הבקשה, לא הועברו דיווחי נוכחות.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך העביר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15 "דוחות פעילות". הביקורת מעירה, כי בדוחות אלה נתבקשו העובדים לדווח על ימי מחלה, חופשה ומילואים בלבד, אך לא על נוכחות. כלומר, לביקורת לא הועברו עד למועד כתיבת דוח הביקורת דיווחי הנוכחות של העובדים שנבדקו.

41. נמצא לכאורה חוסר התאמה בין מספר העובדים המועסקים בשבטים שנבדקו ביחס למספר החניכים בשבטים אלה. לדוגמה: בשבט החורש, המונה 700 חניכים, הועסקו אותו מספר עובדים כמו בשבט הצבר, המונה כ-200 חניכים. להלן נתוני מספר החניכים ומספר העובדים בשבטים שנבדקו במדגם בשנת תשע"ג:

שם שבט	מס' חניכים 2013	מס' תקנים תשע"ג
הנשיא	1485	6
דיזנגוף	720	4
החורש	702	3
צבר	277	3
יפו	224	2



מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15: "לאור העובדה שאין 'מספר תקן' לעובדים בהתאם לגודל השבט, אין ולא יכול להיות 'לכאורה חוסר התאמה בין מספר המועסקים למספר החניכים בשבטים'".

הביקורת מעירה, כי אי ההתאמה/אי הסבירות של מספר המועסקים בכל שבט ביחס למספר החניכים עולה ממספרי חניכים והמדריכים כפי שהובא לעיל.

42. לאור נתוני הטבלה שלעיל, נשאלה חברת מוסדות חינוך כיצד נקבעים תקני כוח האדם הנדרשים. החברה השיבה כי: "התקנים נקבעים על פי שיקולי הנהגת הצופים". הביקורת ביררה אפוא מול ההנהגה כיצד נקבעים תקני כוח האדם הנדרשים בשבטים, ומדוע למשל בשבט החורש ובשבט צבר יש מספר תקנים זהה. הנהגת הצופים השיבה כי: "בכל שבט קיים תקן של מרכז שבט ורכז הדרכה. בנוסף בשבטי הצפון ובשבט צבר ישנו תקן של מדריך שכבה העובד כרבע אחוז משרה. התקנון הנ"ל נקבע לפני שנים רבות ע"י עיריית תל אביב, מחלקת צעירים, ואין בידינו מסמך המעיד על כך. בשני שבטי 'ענק' ישנם תקנים לצוות בוגר נוסף (שבט אביב ושבט הנשיא) על מנת לתת מענה לכמות הילדים".

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15 כי: "החברה מעסיקה עובדים על פי דרישות של המחלקה לנוער ולצעירים, כל התקנים נקבעים ע"י המחלקה לנוער ולצעירים".

מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "אנו מבקשים לחדד שתקנים אלו נקבעו על ידי העירייה לפני שנים רבות ולא על פי החלטות ההנהגה. תקנים אלו כוללים גם מדריכי שכבות. בנוסף ישנם תקנים הנהגתיים נוספים שאינם משולמים על ידי העירייה (רכוז הדרכה שבטי דרום, רכוז דרך המשך, רכוז צמ"ד, רכוז כח אדם, מנהלת משרד, מנהלת חשבונות)".

43. יש לציין כי מעבר לכוח האדם המועסק על ידי מוסדות חינוך – בעלות של 4.2 מיליון ש"ח לשנת 2013, מועסקים בצופים עובדים נוספים: במינהלת מטה ההנהגה מועסקות שתי עובדות כוח אדם, וזאת על אף שמרבית כוח האדם מועסק באמצעות חברת מוסדות חינוך. כמו כן מועסקים על חשבון ההנהגה מנהלת משרד, מנהלת כספים, ו-4 רכוזי הדרכה הנהגתיים. בחלק מהשבטים מועסקים על ידי ההנהגה/השבטים מדריכי שכבה, וזאת בנוסף על מרכזי השבט ורכזי ההדרכה המועסקים על ידי חברת מוסדות חינוך.

### חלקה היחסי של הנהגת תל אביב-יפו בהקצבת המטה הארצי של העמותה

44. מנתונים שהעביר מטה הנהגת הצופים עולה, כי על אף שמספר החניכים בהנהגת תל אביב-יפו הוא הגדול ביותר בארץ, התקציב המחולק לה על ידי המטה, בסך כ-340 אש"ח, דומה לתקציב המחולק על ידי המטה להנהגת רמת גן, שבה פחות ממחצית מהחניכים. הנהגת תל אביב-יפו היא אחת משלוש ההנהגות המקבלות את התקציב הנמוך ביותר מבין 12 ההנהגות, על אף שמספר החניכים בה הוא הגבוה ביותר. לפירוט ראה נספח ד.



45. במקביל, העבירה ההנהגה לעמותה הארצית בכל שנה מהשנים 2012-2013 כ- 700 אש"ח בגין "ביטוח דמי חבר תנועתיים", וכן למעלה ממיליון ש"ח לפעילויות שונות (טיול חנוכה, מחנה קיץ ועוד).

#### תעריפי דמי חבר ופעילויות בהנהגת תל אביב-יפו

46. חניכי הצופים בתל אביב-יפו משלמים תעריפי דמי חבר שנקבעים על ידי ההנהגה ללא שיתוף או המלצה עירונית (על אף ההשקעה הכספית של העירייה בהנהגה).

47. לדברי מנהל המחלקה לנוער וצעירים, תעריפי ההנהגה דומים לתעריפים ברשויות אחרות. זאת למרות המימון העירוני הגדול להנהגת הצופים בעיר. ואכן, מבדיקה של מסמכים שנמסרו לביקורת לגבי הנהגות חיפה וירושלים (נמסרו נתונים רק לגבי חלק מהשבטים) ניתן לראות, כי על אף שעיריית תל אביב-יפו מעבירה לצופים בלבד תקציב הגדול פי שלושה מתקציב עיריית ירושלים לכלל תנועות הנוער, ולמעלה מפי שניים מהתקציב שמעבירה עיריית חיפה לכלל תנועות הנוער – עלויות מחנה הקיץ ודמי החבר במרבית השבטים בהנהגות תל אביב-יפו, ירושלים וחיפה הן דומות. לפירוט ראה **נספח ה**. אמנם, בשבטי דרום תל אביב-יפו עלויות דמי החבר הן נמוכות משמעותית מביתר ההנהגות והשבטים, אולם מדובר רק בכ- 12% מכלל החניכים בהנהגה. (בתשע"ד דובר 1,126 חניכים מתוך 8,951 חניכים).

48. בתחילת איסוף הממצאים לדוח הביקורת התבקשה ההנהגה למסור את תעריפי דמי החבר בחמשת השבטים שבמדגם.

נמסר בתגובה, כי שבטי הדרום שבמדגם, יפו וצבר, נדרשו לשלם 250 ש"ח לחניך בשנת 2012 ו- 300 ש"ח לשנת 2013. הביקורת בדקה את גביית דמי החבר בשבטים אלה ומצאה:

א. בשנת 2012 שילמו למעלה ממחצית מהחניכים בשבט צבר 500 ש"ח לחניך, במקום לפי התעריף של 250 ש"ח שנמסר מההנהגה.

ב. בשנת 2013 למעלה ממחצית מהחניכים שילמו בין 400 - 500 ש"ח לחניך במקום התעריף של 300 ש"ח שנמסר מההנהגה.

ג. משבט צבר נמסר: "שבטי דרום תל אביב גובים דמי חבר בסך 300 ש"ח (במרבית המקרים) אך בשבט צבר, היות ומדובר בחתך סוציו אקונומי אחר, אנחנו מסבסדים פחות ועל כן גובים כ- 500 ש"ח עבור דמי חבר שנתיים". הביקורת מציינת כי בתשובה הראשונית של ההנהגה לגבי תעריפי השבטים, נכתב במפורש כי תעריפי שבט צבר, ספציפית, הם 250 ש"ח ו- 300 ש"ח בשנים 2012 ו-2013 בהתאמה.

מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "ההנהגה נותנת תמיכות לחניכים בדרום תל אביב וזאת על מנת שכל מי שרוצה יוכל להשתתף בפעילות. מי שיכול משלם מלא ומי שלא יכול מתומחר בצורה שונה לפי יכולתו. קיימות ועדות הנחות שבטיות שאמונות על התמחור."



הביקורת מעירה, כי עקב התשובות הסותרות שקיבלה במהלך הביקורת לגבי התעריף לדמי חבר בשבט זה, קיים חשש להעדר מדיניות ברורה ומאושרת בנושא.

ד. בשנת 2013 שילמו 10 חניכים משבט יפו 350 ₪ במקום 300 ₪. משבט יפו נמסר בתגובה: "הסיבה לכך שבשנת 2013 ישנם חניכים ששילמו 350 ₪ היא מפני שבזמן ההרשמה ההורים רכשו חולצת חאקי לחניך". הביקורת מעירה, כי התשלומים הנ"ל נמצאו במערכת ב"שם מפעל: דמי חבר חניכים" ולא בכרטיס נפרד.

### הוצאות ההנהגה

49. הביקורת ביקשה לבדוק את הוצאות ההנהגה. לצורך כך, נבדקו מדגמית הוצאות שנרשמו בכרטיס ההנהגה, וכן 27 העברות שנרשמו בדפי הבנק של ההנהגה. התבקשו אסמכתאות (הזמנות עבודה, העתקי שיקים וחשבוניות) שיש בהן כדי להעיד עבור מה שולמו התשלומים הללו.

50. לא התקבלו מההנהגה הזמנות עבודה עבור אף אחת מ-27 ההעברות שצוינו בדפי הבנק, על אף בקשה. בכך נפגמה יכולת הבקרה אחר הוצאות אלה.

מרכזת הנהגת צופי תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "מדובר בהעברות על חשבון חובות לתנועת הצופים מרישום למפעלים וכדומה. ניתן לראות קבלות לתשלומים אלו וכרטיס צורפה לחומר שנימסר לביקורת. כאמור יוצאת תעודת חיוב ראשונית ולאחריה ההנהגה משלמת בתשלומים".

הביקורת מעירה, כי בניגוד למשתמע מהתגובה, חלק ניכר מהתנועות שהתבקשו להגן האסמכתאות וההזמנות הינן העברות לספקים שונים ולא העברות לצורך כיסוי חובות לתנועת הצופים (כגון "ב. – תלבושות להקת צופי תל-אביב", "ג. – מתקני סנאדות" וכד').

51. מכרטיסת ההנהגה עולה, כי בשנת 2013 הוצאו 42,644 בסעיף "ערב פרידה הנהגתי": מתוכם מתנות בשווי 2,000 ₪ למנהלת המשרד הפורשת. זאת למרות שעל פי נהלי הצופים (עמ' 22) "כל הוצאה בתנועה בכלל ובתחום הכיבוד בפרט...תעשה תוך הקפדה על פשטות וצניעות... רכישת כיבוד תיעשה רק...ע"פ המפתח הבא: ברמת השבט – 5 ₪ למשתתף...עובדי התנועה יקבלו מתנות על פי הטבלה הבאה: סיום תפקיד: מתנה עד 150 ₪".

מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "מדובר בשני אירועים. ערב פרידה ממזכירת ההנהגה לאחר 22 שנים בהם עבדה בהנהגה ועבור ערב פרידה מכל מרכזי השבטים שעזבו לאחר הקיץ. מסיבה זו אנו חולקים על ההערות הביקורת שהתנועה איננה מקפידה על פשטות וצניעות. מתנה לעובדת שפורשת אחרי 22 שנות עבודה אינה יכולה, למרות הנהלים לעמוד על 150 ₪".

52. הביקורת ביקשה את אישור מורשי החתימה של ההנהגה. הביקורת נענתה כי: "מורשה החתימה של ההנהגה הם: ע. ב. ד. – מרכזת ההנהגה; ו.א. – גזברית ההנהגה; י. פ. – ראש ההנהגה לשעבר (החל תהליך הסרתו מהרשימה, יסתיים בימים הקרובים) מצורף אישור עו"ד". אולם על פי אישור עוה"ד, "ההרשאות הינן לביצוע הפעולות הבאות: לתן הוראות בדבר תשלום



משכורות". כלומר על פי אישור עוה"ד, עובדים אלו אינם מורשי חתימה ליתר העניינים, על אף שהם משמשים בתפקיד זה למעשה.

מרכזת הנהגת צופי תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "סמכויות מורשי החתימה בהנהגה הינן מתוקף תקנון העמותה. אין כל קשר לאישור עורך דין המיועד להגדיר סמכויות עבור חשבון הבנק של הנהגה. בחשבון הבנק של הנהגה יכולים מורשי החתימה לעשות כל פעולה ובנוסף לאפשר תשלום משכורות."

53. על פי נהלי הצופים בנוהל העוסק ב"חשבונות הבנק של התנועה" (עמ' 27) "בכל חשבון בנק של שבט בתנועה מורשי החתימה חייבים להיות שלושה כאשר לפחות שניים הם מהדרג המתנדב (ראש השבט וגזבר השבט)". אולם למעשה, עם פרישת ראש הנהגה, ישנם לכאורה רק שני מורשי חתימה בהנהגה.

54. על פי הנוהל, "תבואל כל הרשאת חתימה בחשבונות העמותה למתנדב שבט המסיים תפקידו, זאת לקראת סיום תפקידו בפועל" (ההדגשה אינה במקור). למרות זאת, לפי תשובת נציגי הנהגה, טרם בוטלה הרשאה למתנדב שכבר סיים תפקידו.

#### גביית תשלומים בשבטים

55. חמשת השבטים שבמדגם התבקשו להעביר לביקורת העתקים מפנקסי הקבלות להכנסות מחניכים בשנה"ל תשע"ג.

56. בסעיף 1 לתקנות הנהלת חשבונות, מוגדר "פנקס" כ"כרטיס המסומנת במספר סידורי עוקב". הביקורת ביקשה לבדוק את רציפות הקבלות שנרשמו, שכן המספרים העוקבים של הקבלות משמשים לצרכי בקרה פנימית: אם חסרה קבלה - קיים חשש לקבלת תשלום שלא תועד במטה. הביקורת בדקה אפוא מקרים של מספור בלתי רציף של קבלות בחמשת השבטים שבמדגם לפי קובץ הקבלות משנת תשע"ג שנמסר, ונמצא כי בשלושה מהם היה מספור בלתי רציף: בעוד שבשט דיזינגוף מדובר במקרים ספורים, בשבט החורש ניכר חוסר הקפדה ממשי במספור רציף של קבלות.

א. **שבט החורש:** 212 מקרים של אי רציפות (מתוך 3,280 קבלות), כשבחלק מהמקרים מדובר בפער של עשרות קבלות חסרות. לדוגמה: בין 18504 ל- 18509 (פער של 4 קבלות חסרות), בין 18535 ל- 18577 (פער של 41 קבלות חסרות), בין 18627 ל- 18667 (פער של 39 קבלות חסרות).

ב. **שבט הנשיא:** 47 מקרים של אי רציפות (מתוך 12,167 קבלות): לדוגמה: בין 49791 ל- 49813 (פער של 21 קבלות), בין 49815 ל- 49833 (פער של 17 קבלות), בין 49841 ל- 49867 (פער של 25 קבלות).

ג. **שבט דיזינגוף:** 3 מקרים של אי רציפות (מתוך 2,947 קבלות): חסרות קבלות בין 25977 ל- 25980, בין 25977 ל- 25980, בין 27335 ל- 27337.

ד. **שבט צבר:** רציפות הקבלות תקינה (1,640 קבלות).



ה. **שבט יפו:** רציפות הקבלות תקינה (1,233 קבלות).

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "עד ינואר 2014 עבדה ההנהגה עם תוכנה שפותחה על ידי תנועת הצופים שאינה תוכנת הנהלת חשבונות מוכרת. בתוכנה זו על אף שהופקה קבלה באם לא עשו הפקת מקור הקבלה לא תופיע בספרור רציף ולא תופיע כטיטה. לכן בשבטים שלא הכירו את התוכנה כראוי יש בעיות בספרור קבלות. החל מינואר 2014 עברה התנועה לתוכנת "צופינט" המבוססת על מערכת פיננסית ולוגיסטית של חברת SAP. בתוכנה זו כל הקבלות מסופרות ללא קשר להדפסה או אי הדפסה של הקבלה".

## הנחות

57. נוהל ההנחות לחניכים הינו נוהל של העמותה, השונה במהותו מנוהל ההנחות העירוני. על אף הסבסוד העירוני של פעילות ההנהגה, אין תיעוד כי העירייה היתה מעורבת בגיבוש נוהל ההנחות שמקובל בהנהגה.

58. הנהלים הכספיים של הצופים מורים (עמ' 12): "כל הורה של חניך אשר מבקש לקבל הנחה בדמי החבר השנתיים או בתשלום עבור מפעלים, ימלא טופס בקשה להנחה ורק לאחר קבלת כל המפסים, הבקשה תעבור להחלטת הוועדה באם תינתן הנחה ובאיזה גובה...". הביקורת ביקשה לקבל מהשבטים עבור מדגם חניכים ששילמו תשלומים מופחתים: טפסי בקשות להנחה ומסמכים שצורפו להם; פרוטוקולים של ועדת הנחות/אישורי הנהגה; בקשות להחזרים עם אסמכתאות; אישורי החזרים; וקבלות. השבטים השיבו כי לא יעבירו אף מסמך מהחומר הנ"ל (אפילו לא פרוטוקולים/החלטות ללא ציון שם או פרטים מזהים) בשל "מחויבות לדיסקרטיות". בהעדר העברת אסמכתאות מבססות לסיבת התשלום המופחת, לא ניתן לדעת אם ההנחות/ההחזרים לחניכים אלה ניתנו כדין. אי העברת אסמכתאות מבססות להנחות/החזרים מהווה חוסר שקיפות, הגורם לחשש לפגיעה בעקרון השוויון בין החניכים. זאת במיוחד לאור העובדה, שגם ממעט החומר שכן הועבר לביקורת בנושא הנחות (קבצים הכוללים סכומי הנחות מדמי חבר בלבד) נמצאו אי סדרים בניהולת ההנחות, כפי שיפורט להלן.

59. הביקורת ביקשה מהשבטים שבמדגם דוחות הנחות ממערכת מחשבט, אך נתוני דוחות ההנחות שהתקבלו כללו הנחות מדמי חבר בלבד. מדו"ח אחר, שאינו דו"ח הנחות (דו"ח ההכנסות למפעלים) עולה כי ניתנו הנחות רבות גם מעלויות של פעילויות אחרות, אך לביקורת לא נמסר שום תיעוד לנתוני ההנחות שאושרו מעלויות הפעילויות הללו.

60. על פי נוהל ההנחות (עמ' 13 לנהלים): "הרישום במערכת המחשבט בשדה הערות, יירשם כי המשפחה זכאית להנחה, הפורמט יהיה על פי שיקול דעת ראש השבט (אחוז הנחה המאושר או קידוד ההנחה). יש לרשום את שמו של חבר הוועד שטיפל בבקשת ההנחה". מבדיקה בקבצי ההנחות שהועברו מחמשת השבטים נמצא, כי לרוב לא נרשם שמו של חבר הוועדה שטיפל בבקשת ההנחה, בניגוד לנוהל. כמו כן, בדוחות ההנחות מופיע ברוב השבטים (דיזנגוף, החורש, הנשיא, צבר) סכום זהה בשדה "סכום מקורי" ובשדה "סכום חדש" (סכום השונה מהתעריף), כך



שככל הנראה הרישום בשדה "הסכום המקורי" הוא שגוי. בשבט יפו לעתים נרשם בשדה "סכום חדש" (לכאורה לאחר ההנחה) סכום גבוה יותר מ"סכום מקורי": למשל לחניכים ג. ס., ד. ק. וש. ש. נרשם בשדה "סכום מקורי" 260 ₪, וב"סכום החדש": 300 ₪.

61. בבדיקת חלק מההנחות שניתנו לחניכים שבדוח ההנחות (לא התאפשרה בדיקה ממוחשבת כוללת בהעדר מספרי ת.ז. של החניכים בדוחות שנמסרו) נמצאה בחלק מהשבטים אי התאמה בין הסכום לתשלום לפי דו"ח הנחות לשנת תשע"ד לבין הסכום ששולם בפועל לפי דו"ח הכנסות באותה שנה: לעתים סכום ההכנסה גבוה ולעתים נמוך מהסכום שנדרש לתשלום לאחר הנחה לפי דו"ח הנחות.

א. דוגמאות בשבט דיזינגוף תשע"ד: י. ג. הייתה צריכה לשלם 215 ₪ לפי דו"ח הנחות אך שילמה 515 ₪ לפי דו"ח הכנסות, האחים ס. ונ. כ. נדרשו לשלם 340 ₪ ו- 300 לפי דו"ח הנחות, אך שילמו 480 ו- 440 ₪ לפי דו"ח הכנסות.

ב. דוגמאות בשבט החורש תשע"ד: צ. ור. מ: לפי דוח הנחות נדרשו לשלם 560 ₪ ו- 589 ₪, אך בדו"ח הכנסות הם כלל לא מופיעים ברשימת המשלמים דמי חבר (על אף שהשתתפו בפעילויות); י. ג: לפי דוח הנחות חויב בתשלום 490 ₪, אך אינו מופיע כלל בדו"ח הכנסות מדמי חבר על אף שהשתתף בפעילויות.

ג. דוגמאות בשבט הנשיא תשע"ד: נ. ס. חויב לשלם לפי דו"ח הנחות רק 80 ₪, אך לפי דו"ח הכנסות מדמי חבר שילם 250 ₪.

ד. לא נמצאו דוגמאות בשבט צבר ויפו, במדגם של 10 חניכים לשבט.

62. נמצא כי בשבט הנשיא הוענקה "הנחת אחים" רק לחלק מהאחים בשבט, ולא לכל האחים. בשבט צבר נמצא שיעור "הנחת האחים" שונה מחניך לחניך. בכך מופר עיקרון השוויון. לדוגמה:

א. בשבט הנשיא נמצא כי בדוח הנחות תשע"ד ניתנה "הנחת אחים" בסך 70 ₪ לכל אחד מהחניכים ר. ג., ת. ה., ח. ל., אולם בדוח הכנסות נמצאו אחים (ששילמו באמצעות אותה קבלה) ושלא קיבלו הנחה, לדוגמה: ע. וש. ק. ומ. וע. ש. ששילמו 700 ₪ כל אחד.

ב. בשבט צבר בתשע"ד נמצאה "הנחת אחים" ל. ח. בסך 301 ₪, אולם לר. מ. ניתנה הנחה של 50 ₪ בלבד ונ. ב. קיבלה הנחה של 70 ₪.

ג. ביתר השבטים לא נרשמה "הנחת אחים" כלל (ייתכן כי ניתנה, אך העילה לא תועדה).

63. על פי סעיף 4 לנספח 1 לנוהל ההנחות: "לא תינתן הנחה של מעל ל- 50%. במקרה של צורך

בחריגה, יאושר הדבר ברמת ההנהגה טרם מתן ההנחה. בכל מקרה יהיה תשלום עבור כל פעילות." (ההדגשה אינה במקור). כאמור, נדרשו מכל שבט שבמדגם הסברים ומסמכים מבססים לסכומים המופחתים ששילמו מספר חניכים שנבחרו למדגם, ביניהם חניכים שלא שילמו כלל עבור פעילויות. הביקורת לא קיבלה כל הסברים או מסמכים מבססים עבור חניכים אלה, בטענה כי ההנחות הניתנות הן חסויות. לו היו החניכים נמנעים מתשלום בשל אי השתתפותם (ולא בשל



הנחה), אזי ההסבר לא היה חסוי והשבט היה אמור לגלותו. משתמע, כי ישנם חניכים שקיבלו הנחה של 100% ולא שילמו כלל על פעילותם, וזאת בניגוד לנוהל. 64. נמצא כי בכל השבטים, למעט שבט יפו, קיבלו חניכים רבים הנחות של מעל ל- 50%, וזאת מבלי שצוין בגיליון ההנחות כי ניתן אישור מיוחד לכך (כנדרש בנוהל).

### החזרים

65. הביקורת ביקשה לבדוק אם תהליך החזרי תשלומים לחניכים התנהל באופן תקין. לצורך בדיקת תקינות החזרים, עילתם ואופן תיעודם, התבקשו מהשבטים שבמדגם נהלים רלוונטיים, ודוחות החזרי תשלומים שיופקו ממערכת "מחשבט". כמו כן, התבקשו הסברים, טפסי בקשות להחזרים ואישורים לגבי חניכים שלא שילמו מחיר מלא של דמי חבר או פעילויות. מסמכים אלה לא התקבלו מאף אחד מהשבטים, וכן לא נמסרו נהלים רלוונטים המסדירים את התהליך.

66. בתגובה לבקשת הביקורת לקבל דוחות החזרי תשלומים ממערכת "מחשבט" מחמשת השבטים שבמדגם, רק ארבעה שבטים העבירו לביקורת גיליון אלקטרוני הכולל נתוני החזרים שניתנו לחניכים בשנים תשע"ב-תשע"ג. שבט דיזנגוף לא העביר לביקורת גיליון החזרים כלל.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: **"מערכת מחשבט אתה עובדים השבטים הינה מערכת ישנה ויש בה באגים מחשוביים. לצערנו לא ניתן להפיק את דוח החזרים עבור שבט דיזנגוף. במערכת החדשה שעלתה לאוויר לא תהיה בעיה שכזאת"**.

67. בשבט החורש, הנשיא, יפו, צבר נמצאו בגיליון החזרים רבים בהם צוין רק שם החניך וסכום ההחזר, ללא פירוט אודות מועד ההחזר, אופן ההחזר ופרטיו. כמו כן, בחלק ניכר מהרשומות שבגיליונות החזרים לא נרשם בגין מה ניתן התשלום וההחזר.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: **"מערכת מחשבט אתה עובדים השבטים הינה מערכת ישנה שכך תוכננו בה הדוחות"**.

להביקורת סבורה כי בהעדר מערכת מתקדמת, ניתן היה להיעזר ברישומים בשדה הערות על מנת לתאר את עילת ההחזר, מועד ההחזר ויתר פרטיו הנדרשים לצורך בדיקת תקינות ההחזר.

68. על פי נוהל הצופים (עמ' 10) ההחזר יתבצע במזומן או בשיק או בכרטיס אשראי. למרות זאת, בכל השבטים שמסרו גיליונות החזרים נמצאו חזרים רבים שבוצעו בהעברה בנקאית.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: **"אין אפשרות לעשות ההעברות בנקאיות לחניכים בגין החזרים. במחשבט כאשר יש החזר להורה לא כנגד מפעל, זה רשום כהעברה בנקאית לצורך זיהוי בהנהלת חשבונות שההכנסות צריכות להיות מוקטנות. השבט פעל לפי הנוהל"**.

הביקורת מעירה, כי לא נמצאה התייחסות בנוהל לעניין זה.



69. בשני שבטים שמסרו גיליונות החזרים נמצאו רישומי החזרים ללא שם החניך/בית האב שקיבל את ההחזר, ולעתים גם ללא פירוט עילת החזר. לדוגמה:

א. דוגמאות בשבט החורש: שיק מס' 11908, 11965 בסך 510 ₪ ו- 760 ₪ בהתאמה, בתאריך 21/8/14 בגין "מחנה קיץ שבוטל".

ב. דוגמאות בשבט הנשיא: שיקים מס' 1123 (185 ₪), 1917 (755 ₪), 963 (400 ₪), 1955 (400 ₪) וכו'.

ג. לא נמצאו דוגמאות בשבט צבר ובשבט יפו. שבט דיזינגוף לא מסר גיליון החזרים כלל ועל כן לא ניתן היה לבדוק.

מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיטוט הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: "אינו מבינים את ההערה. הצ'קים שניתנו מיועדים לבית האב (הורי החניך) עבור ביטול פעילות בהשתתפות במפעלים".

הביקורת מעירה שוב, כי בהחזרים הנ"ל לא נרשם שם החניך או בית האב שקיבל את החזר, ובחלק מהמקרים גם לא נרשמה עילת החזר.

70. ב- 214 מקרים המופיעים בגיליון החזרים של שבט "הנשיא" נרשם בהערה לגבי תיאור החזר "איפוס כפוי חו"ז בית האב לבקשת השבט". ב- 60 מקרים בגיליון החזרים של שבט "צבר" נרשם "עדכון כפוי של חו"ז בית אב לבקשת השבט – פיקטיבי". רישום זה אינו תואם לאף אחת מעילות החזר הרשומות בנוהל.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיטוט הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: "כפי שציינו במערכת מחשבט ניתן לעשות "איפוס חו"ז בית אב לבקשת השבט". פעולה זאת נעשית כאשר יש לבית האב יתרה במחשבט שהשבט לא מכיר בה ולא יודע כיצד לבדוק. בלחיצה על אפשרות הזאת נמחקת היתרה מהמחשבט כנגד ההעברה בנקאית. ההנהגה מודעת למשמעויות וזאת אחת הסיבות להחלפתה של מערכת מחשבט במערכת הנהלת חשבונות חדשה".

### מורשי חתימה בשבטים

71. הביקורת ביקשה את רשימת מורשי החתימה בכל אחד מהשבטים. על פי הנוהל של הצופים, "מורשי חתימה חייבים להיות שלושה, כאשר לפחות שניים מהם הנם מהדרג המתנדב (ראש השבט וגזבר השבט)...בהעדר גזבר שבט ימונה גזבר ההנהגה כמורשה חתימה של השבט...במקרים של העדר ראש שבט...עפ"י הוראה מיוחדת ... ימונה מרכז הנהגה. לצידו...ימונה מתנדב אחר של השבט, לצד הגזבר ומרכז ההנהגה".

72. הביקורת מצאה כי בארבעה מתוך השבטים (דיזינגוף, יפו, החורש, הנשיא), בניגוד לנהלים, מונו כמורשי חתימה רכזת ההנהגה, גזברית ההנהגה וראש ההנהגה (שפרש בינתיים אך טרם בוטלה הרשאתו) לצד ראש השבט וגזבר השבט (ולא במקומם). בשבט יפו מכהנים שלושת חברי ההנהגה הנ"ל לצד ראש השבט בלבד.



מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: "בכל השבטים יש שני מורשי חתימה מטעם ההנהגה ואחד או שני מורשי חתימה מטעם השבט וזאת על מנת להקל על נגישות החותמים. חשוב לציין שבשנת 2014 הפרקטיקה התחלפה ויש חשבון בנק אחד לכל שבטי ההנהגה והנהגה."

הביקורת מעירה, כי גם אם הפרקטיקה "הקלה על נגישות החותמים" כמתואר בתגובת ההנהגה, פרקטיקה זו סותרת את הנוהל.

## הוצאות השבטים

### שבט דיזינגוף

73. הביקורת ביקשה לבדוק את הוצאות השבט. לצורך כך, נבחר מדגם של 23 שיקים שנפדו לפי דפי הבנק של השבט (בדפי הבנק צוין מספרו של כל שיק וסכום התשלום). הביקורת ביקשה לקבל מהשבט הסברים ואסמכתאות (הזמנות עבודה, העתקי שיקים וחשבוניות) שיש בהם כדי להעיד עבור מה שולם כל אחד מהתשלומים הללו, שצוינו בדפי הבנק של השבט. ממצאי הבדיקה הם כדלקמן:

א. למרות שעל פי הנוהל של הצופים "כל תשלום ייעשה רק לאחר קבלת חשבונית", ועל אף בקשת הביקורת, לא התקבלו מהשבט חשבוניות בכלל עבור אף אחד מ- 23 התשלומים שנבדקו.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "אנו מבקשים לציין שלא לכל צק שסומן בבדיקה הייתה חשבונית לצרף."

ב. מתוך 23 התשלומים שנבדקו, ושהתבקשו בגינם העתקים מהשיקים ואסמכתאות אחרות לתשלום, התקבלו העתקים מ- 5 שיקים בלבד (11334, 11349, 11311, 11382, 11350). כמו כן התקבלו 11 קבלות של ההנהגה ללא העתקים של השיקים (11154, 11201, 11202, 11204, 11251, 11252, 11253, 11383, 11381, 11393); ל- 7 שיקים שבגינם חויב חשבון הבנק של השבט לא הועברה לביקורת כל אסמכתה – העתק שיק, חשבונית, הזמנת עבודה או אסמכתה אחרת.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה מתאריך 22/3/15 כי: "העתקים של כל הצקים ניתנו במהלך הביקורת. לא לכל הצקים יש אסמכתאות וחשבוניות ולכן צורפו קבלות בעיקר כאשר רוב התשלומים שהתבקשו הם תשלומים להנהגה על חשבון מפעלים שונים." הביקורת מעירה, כי לביקורת לא נמסרו העתקים לכל השיקים שהתבקשו. כמו כן נמצאו העברות ללא שום אסמכתה, כלומר ללא העתק שיק, קבלה או חשבונית.

ג. מתוך 7 התשלומים שלא נמסרה לגביהם כל אסמכתה:

(1) לגבי ארבעה מהם (11092, 11009, 11119, 11010) נטען כי הסכום הופקד

לטובת ההנהגה, מבלי שניתן לבדוק זאת.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים: "הסיבה שלא ניתן היה לראות הינה שהכרמסות שהועברו אליכם היו לשנים 2012, 2013. תשלומים אלו הם מ 2011. מצורפת כרמסת שמבהירה את הדברים."

הביקורת מעירה כי השיקים האמורים נלקחו מדפי בנק הכוללים תנועות בחשבון של השבט לשנת 2012, 2013 (ולא לשנת 2011). מכל מקום, הכרמסות שהועברו בהתייחסות המרכזת אינן מזהות חד ערכית את התשלומים המתועדים בהן כתשלומים שמקורם בשיקים הנדונים. על מנת לוודא את היעד של תשלום השיקים שנרשמו בדפי הבנק ואת תקינות התשלום - מן הראוי היה שהשבט יתעד אסמכתאות, שהם לכל הפחות העתקים מהשיקים וקבלות. כל עוד לא נמסרו האסמכתאות הללו, לא ניתן לוודא כי אמנם השיקים הנדונים אמנם יועדו להנהגה.

(2) שני שיקים נוספים (11171/12799/493, 11186/12610/493) נטען על ידי השבט שהם הועברו לפקודת שתי חברות הסעה, אך כאמור לא נמסרה אסמכתה לכך.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: "מצורפות חשבוניות מחברות היסעים."

הביקורת מעירה, כי חלק מהחשבוניות שצורפו לתגובת מרכזת ההנהגה אינן מאותה תקופה בה הוצאו התשלומים לפי דפי הבנק ואינן באותם סכומים של התשלומים שנרשמו בדפי הבנק. על כן, לפחות אחד מהשיקים (של חברת ת.) אינו מוסבר גם באמצעות החשבוניות שצורפו לתגובת מרכזת ההנהגה. מכל מקום, כל עוד לא נמסר העתק מהשיק, לא ניתן לוודא כי יעד התשלום היה חברת ת. או יעד אחר.

(3) שיק נוסף, מתאריך 3/1/13, נטען על ידי השבט כי הוא שולם להנהגה לצורך מחנה קיץ (11289/12799/493) – אך למועד הפעולה בחשבון שבט הצופים אין פעולת הפקדה מקבילה בחשבון ההנהגה.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: "בטעות נרשם בהסבר תשלום להנהגת תל אביב אך הצק היה (לחברת) ת. מצורפת החשבונית. לכן לא ניתן לראות בדוח הבנק של ההנהגה." הביקורת מעירה, כי ההסבר המוטעה כביכול להוצאה של השבט ניתן כתשובה לשאלת הביקורת מטעם שבט דיזינגוף. מצופה היה כי השבט לא יטעה בהסבר ליעד התשלום של 40,000 ש"ח. מכל מקום, כל עוד לא נמסר העתק מהשיק, לא ניתן לוודא כי יעד התשלום היה הנהגת צופי ת"א-יפו, חברת ת., או יעד אחר.



## שבט החורש

74. הביקורת ביקשה לבדוק את הוצאות השבט. לצורך כך, נבחר מדגם של 17 שיקים שנפדו לפי דפי הבנק של השבט (בדפי הבנק צוין מספרו של כל שיק וסכום ההתשלום). הביקורת ביקשה לקבל מהשבט הסברים ואסמכתאות (הזמנות עבודה, העתקי שיקים וחשבוניות) שיש בהם כדי להעיד עבור מה שולם כל אחד מהתשלומים הללו, שצוינו בדפי הבנק של השבט. ממצאי הבדיקה הם כדלקמן:

א. למרות שעל פי הנוהל של הצופים "כל תשלום ייעשה רק לאחר קבלת חשבונית", לא התקבלו מהשבט חשבוניות בכלל עבור אף אחד מהתשלומים שנבדקו.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "אנו מבקשים לציין שלא לכל צק שסומן בבדיקה הייתה חשבונית לצרף."

ב. רק ל-5 מהתשלומים מתוך 17 התשלומים שנבדקו, אכן נמסרו העתקים מהשיקים. לגבי 8 מקרים נוספים לא נמסרו שיקים אלא קבלות של ההנהגה. בדפי הבנק שנמסרו מההנהגה מופיעות הפקדות של כמה שיקים באופן קיבוצי – כך שלא ניתן לבדוק שאכן השיקים הללו הופקדו בחשבון ההנהגה.

מרכזת ההנהגה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי מתאריך 22/3/15: "לא לכל הצקים יש אסמכתאות וחשבוניות ולכן צורפו קבלות בעיקר כאשר רוב התשלומים שהתבקשו הם תשלומים להנהגה על חשבון מפעלים שונים."

ג. לגבי 4 תשלומים נוספים שלא נמסרו בגינם העתקי שיקים, נטען בהסבריו של השבט כי השיקים הועברו לגורמים שונים ("צ. ד. – החזר קופה קטנה", מ. י. ב., ד. א., ש. ש. הגברה ותאורה – מספרי שיקים 11503/12799/493, 11552/12445/493, 11655/12504/493, 11530/12799/493). אולם אין לתשלום ולהסבר כל אסמכתה – שיקים, קבלות או אסמכתה אחרת.

ד. נוהל קופה קטנה של הצופים לפיו: "כל עובד תנועה אשר במסגרת תפקידו נדרש לקופה קטנה יקבל שיק על שמו עד לסך של 1,000 ₪". (ההדגשה אינה במקור). מתוך 5 העתקי השיקים שהועברו, אחד היה עבור "א. ד." (מס' 11445/12799/493), שסכומו 1,500 ₪. לגבי נמסר מהשבט כי מדובר ב"א. ד. – החזר קופה קטנה טיולי פסח". כמו כן, מתוך 4 המקרים שלא הועברו לגביהם שיק או אסמכתה אחרת, נמצאה העברה בסך 8,170 ₪ בגינה נטען כי מדובר בהעברה ל"צ. ד. – קופה קטנה החזר הוצאות מחנ"ק".

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "ברוח בתקופת טיולי פסח ו/או מחנות הקיץ לעובדים יש הוצאות רבות שלעיתים נצברות ולכן מגיעים למצבים בהם עולה סכום הקופה הקטנה על 1,000 ₪. על מנת להימנע ממצב זה ולאור הנסיבות יונפקו כרטיסים נמנעים למרכזים בסכום נכבד וזאת על מנת למנוע מצבים שכאלו."



## שבט הנשיא

75. הביקורת ביקשה לבדוק את הוצאות השבט. לצורך כך, נבחר מדגם של 31 שיקים שנפדו לפי דפי הבנק של השבט (בדפי הבנק צוין מספרו של כל שיק וסכום ההתשלום). הביקורת ביקשה לקבל מהשבט הסברים ואסמכתאות (הזמנות עבודה, העתקי שיקים וחשבוניות) שיש בהם כדי להעיד עבור מה שולם כל אחד מהתשלומים הללו, שצוינו בדפי הבנק של השבט. ממצאי הבדיקה הם כדלקמן:

- א. לשיק אחד לא נמסר העתק או אסמכתא כלשהי (11932/12445/493).
- ב. לשישה שיקים שהועברו להנהגה לא נמסרו העתקים, אולם נמסרה קבלה מן ההנהגה. מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "נמסרו במהלך הביקורת קבלות להראות תשלום על חשבון".

## שבט צבר

76. הביקורת ביקשה לבדוק את הוצאות השבט. לצורך כך, נבחר מדגם של 16 שיקים שנפדו לפי דפי הבנק של השבט (בדפי הבנק צוין מספרו של כל שיק וסכום התשלום). הביקורת ביקשה לקבל מהשבט הסברים ואסמכתאות (הזמנות עבודה, העתקי שיקים וחשבוניות) שיש בהם כדי להעיד עבור מה שולם כל אחד מהתשלומים הללו, שצוינו בדפי הבנק של השבט. ממצאי הבדיקה הם כדלקמן:

- א. התקבלו 6 העתקי שיקים, ללא חשבוניות או הזמנות. מרכזת השבט מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "לא לכל הצ'קים יש אסמכתאות וחשבוניות ולכן צורפו קבלות, בעיקר כאשר רוב התשלומים שהתבקשו הם תשלומים להנהגה על חשבון מפעלים שונים".
- ב. נוהל קופה קטנה של הצופים לפיו: "כל עובד תנועה אשר במסגרת תפקידו נדרש לקופה קמנה יקבל שיק על שמו עד לסך של 1,000 ₪". שניים מהעתקי השיקים שהתקבלו מהשבט יועדו לאנשי הצוות ונטען כי היו "החזרי קופה קמנה" לאנשי הצוות של השבט (י. ס. וא. א.). עם זאת, אחד השיקים היה בסכום של 1,579 ₪, כלומר גבוה מהסכום הקבוע בנוהל. מרכזת השבט מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי מתאריך 22/3/15: "בתקופת טיולי פסח ו/או מחנות הקיץ לעובדים יש הוצאות רבות שלעיתים נצברות ולכן מגיעים למצבים בהם עולה סכום הקופה הקמנה על 1,000 ₪. על מנת להימנע ממצב זה ולאור הנסיבות יונפקו כרטיסים וטענים למרכזים בסכום נכבד וזאת על מנת למנוע מצבים שכאלו".
- ג. לגבי 10 מקרים נוספים, במקום העתקי שיקים התקבלו קבלות מההנהגה בלבד. מרכזת ההנהגה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי: "רוב התשלומים שהתבקשו הם תשלומים להנהגה על חשבון מפעלים שונים ולכן צורפו קבלות על תשלום". הביקורת מעירה כי לצורך אסמכתה נוספת מצופה היה לשמור גם על העתקי השיקים.



## שבט יפו

77. הביקורת ביקשה לבדוק את הוצאות השבט. לצורך כך, נבחר מדגם של 15 שיקים שנפדו לפי דפי הבנק של השבט (בדפי הבנק צוין מספרו של כל שיק וסכום התשלום). הביקורת ביקשה לקבל מהשבט הסברים ואסמכתאות (הזמנות עבודה, העתקי שיקים וחשבוניות) שיש בהם כדי להעיד עבור מה שולם כל אחד מהתשלומים הללו, שצוינו בדפי הבנק של השבט. ממצאי הבדיקה הם כדלקמן:

א. התקבלו העתקים מ- 7 שיקים בלבד, ללא חשבוניות או הזמנות. מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: **"אנו מבקשים לציין שכל העתקי הצקים נמסרו, אולם לא לכל צק שסומן בבדיקה הייתה חשבונית לצרף או הזמנה."**

הביקורת מעירה שוב, כי לא כל העתקי השיקים נמסרו לביקורת. ב. על כל 7 העתקי השיקים שנמסרו לביקורת (מתוך 15 שהתבקשו) נמצאו חתימות ללא חותמת, וזאת בניגוד להוראות המסמך בדבר **"שינוי מורשי חתימה – ע"ש תנועת הצופים- שבט יפו"**, החתום על ידי עורך הדין של העמותה. על פי מסמך זה: **"חתימותיהם של שניים מבעלי זכות החתימה הנ"ל, בצירוף חותמת, יחייבו לכל דבר ועניין..."**. (ההדגשה אינה במקור).

מרכזת הנהגה מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: **"החותמת מוספת בגב הצק ולא על פני הצק. על הצק רשום שם השבט וזאת הינה החותמת."**

הביקורת מעירה, כי העובדה ששם השבט רשום על פני השיק למעלה בצידו הימני, כבעל החשבון, אינה יכולה להוות תחליף לחותמת. מלבד זאת, גם בצידו האחורי של השיק אין חותמת של השבט, כך שהתגובה אינה ברורה.

ג. לגבי שניים מהעתקי השיקים הנ"ל נטען מהשבט כי הם היוו החזרים עבור **"קופה קטנה"** לנ. ס. וג. י. על פי נוהל קופה קטנה **"כל עובד תנועה אשר במסגרת תפקידו נדרש לקופה קטנה יקבל שיק על שמו עד לסך של 1,000 ₪"**. ג. י. לא נמצא ברשימת עובדי השבט או ההנהגה, ושניהם קיבלו שיקים בסכום העולה על 1,000 ₪.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: **"נס. וג.ס שהיו אז מרכזי שבט אלו עובדי ההנהגה/שבט. בתקופת טיולי פסח ו/או מחנות הקיץ לעובדים יש הוצאות רבות שלעיתים נצברות ולכן מגיעים למצבים בהם עולה סכום הקופה הקטנה על 1,000 ₪. על מנת להימנע ממצב זה ולאור הנסיבות יונפקו כרטיסים נטענים למרכזים בסכום נכבד וזאת על מנת למנוע מצבים שכאלו."**

הביקורת מעירה, כי העובד לו נמסר סכום העולה על 1,000 ₪ ושאינו נמצא ברשימת עובדי השבט או ההנהגה הוא ג. י. ולא ג.ס.



ד. עבור 6 מהתשלומים הועברו לביקורת קבלות מההנהגה בלבד, ללא העתקים מהשיקים, על אף בקשת הביקורת.

מרכזת הנהגת צופי ת"א-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15 כי: "התשלומים שהתבקשו הם תשלומים להנהגה על חשבון מפעלים שונים ולכן צורפו קבלות על תשלום מההנהגה לה שולמו הסכומים".

הביקורת מעירה, כי מצופה היה שיישמרו גם העתקים מהשיקים, כאסמכתה נוספת להוצאות.

ה. עבור 2 שיקים מתוך 15 שהתבקשו לא התקבלה כל אסמכתה (העתק שיק, קבלה, חשבונית וכו'): שיק מס' 10130/12780/493 בסך 10,604 ש"ח שנטען שהועבר להנהגה בגין מחנה קיץ, ושיק מס' 10108/12799/493 בסך 2,025 ש"ח שנטען כי הועבר לרכות השבט נ. ס. עבור "קופה קטנה" לטיול פתיחת שנה.

### תחזוקת שבטים

78. כאמור, העירייה מעניקה לצופים זכות החזקה בנכסים עירוניים ללא הסכם בכתב עם תנועת הצופים המגדיר את הזכויות והחובות של התנועה באשר לאחזקת המבנים, תחזוקתם ותפעולם כמו גם טיפול בבעיות בטיחות ואחרות הקיימות במבנים. לדברי מנהל המחלקה לנוער וצעירים, קיים נוהג שבעל פה לפיו העירייה אחראית על מבני השבטים, בטיחותם, תחזוקתם ואחזקתם (באמצעות חברת מוסדות חינוך), ואילו על הצופים לפעול בהתאם לסטנדרט המקובל בעירייה בפעילויותיהם.

79. המחלקה לנוער וצעירים מפעילה, באמצעות החברה למוסדות חינוך, מנהל משק אשר מתפקידו לבצע ניהול אחזקה ותחזוקה שוטפת של המבנים המוחזקים על ידי הצופים וטיפול בבעיות בטיחות. כל זאת מתקציב עירוני המיועד לכך. עלות שכרו של איש האחזקה הייתה 108 אש"ח בשנת 2012 ו- 126 אש"ח בשנת 2013. כמו כן, הניצול התקציבי בסעיפי "תחזוקה" ו"אחזקה ושונוות" של הצופים לפי דו"ח ניצול התקציב של חברת מוסדות חינוך היה כ- 105 אש"ח לשנת 2012 ו- 157 אש"ח לשנת 2013. בנוסף לכך, לדברי סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך, השיפוץ בשבטים נעשה באמצעות תב"רים, אליהם העירייה מעבירה את תקציבי השיפוץ. בשנים 2012 - 2013 עמד סך ניצול התב"רים הללו על כ- 7 מיליון ש"ח.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15: "מנהל המשק אינו מופעל על ידי החברה אלא ע"י העירייה באמצעות המחלקה לנוער ולצעירים".

הביקורת מעירה, כי בתקופה הרלוונטית היו עלויות שכרו של עובד האחזקה (מ. פ.) כלולות בדו"ח עלויות השכר של חברת מוסדות חינוך.

מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים מתאריך 22/3/15: "מדי שנה מתוקצבים השבטים דרך החברה למוסדות חינוך בסכום של 2 מיליון ש"ח תב"ר אשר מחולק בתיאום מלא עם המחלקה לנוער ולצעירים. בנוסף ישנו תקציב של 1 מיליון ש"ח עבור תב"ר בטיחות בשבטים. תקציב זה מנוהל ומתוכנן ברובו ע"י המחלקה לנוער ולצעירים. לעיתים מנהל מחלקת נוער וצעירים מצליח להשיג תב"ר נוסף עבור תיקונים ועבודות שוטפות בשבטים".



80. עם זאת נמסר, כי שבטי הצפון מממנים אף הם חלק מהציוד הנדרש לתחזוקת השבט. (לפי דוא"ל של מנהל המחלקה, המצורף לתשובת חברת מוסדות חינוך מ- 27/8/14). לדוגמה בשבט דיזינגוף הוצאו 2,632 ש"ח על "תיקונים, שיפוצים – אחזקה שוטפת" (לפי מאזן הבוחן שנת 2012) וכ- 11 אש"ח בשנת 2013. בשבט החורש הוצאו 2,070 ש"ח בסעיף "תיקונים שיפוצים ואחזקה שוטפת", לפי מאזן הבוחן לשנת 2012 וכ- 41 אש"ח בשנת 2013.
81. לדברי מנהל המחלקה לנוער וצעירים, בשל מעורבות העירייה וחברת מוסדות חינוך באחזקת השבטים, קיימת רמת מודעות נמוכה בקרב מרכזי השבטים באשר לאחריות שהם נושאים כמנהלים בפועל של השבטים וכאחראים הישירים על בטיחות המבנים, רמת הניקיון והאסתטיקה בשבטים.
82. מנהל המחלקה לנוער וצעירים מסר לביקורת (דוא"ל מ- 3/8/14) כי חיבר חוברת הנחיות העוסקת בפעילות החינוכית, לה צורפו הנחיות לתחזוקת מבנים שרוכזו בפרק "עקרונות לניהול ואחזקת מתקן שבט צופים בשגרה". לדברי מנהל מחלקת נוער וצעירים, את החוברת, שהועברה לשבטים בספטמבר 2012, אישרו היועצת המשפטית של מינהל החינוך, ומנהל מטה בטיחות וגהות בעבודה. הביקורת ביררה מול חברת מוסדות חינוך אם החוברת הועברה גם אליה, כמי שהעסיקה את איש האחזקה ואחראית על עבודות התחזוקה ומרבית סקרי הבטיחות. מנהלת מחלקת בינוי של חברת מוסדות חינוך מסרה (דוא"ל מתאריך 26/8/14) כי חוברת הנהלים לא הועברה אליה.
- מנהל המחלקה לנוער וצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15 כי: "החוברת הועברה למנהלת מח' בינוי בחברת מוסדות חינוך וסמנכ"ל החברה. נשלח במייל מתאריך 10.10.12. מצורף בנספח...".
- לתגובה צורף דוא"ל שנשלח לכאורה למנהלת הבינוי בחברה, בה היא מתבקשת להתייחס לאוגדן ההנחיות "לפני אישור סופי והפצה".
- סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו מתאריך 27/1/15: "עפ"י מנהלת מחלקת הבינוי של החברה: 1. חוברת ההנחיות לא הגיעה ליעדה".
83. לפי סעיף 3.1 להנחיות החוברת: "אחת לחצי שנה (באוגוסט ובינואר) תתקיים בדיקת חשמלאי מוסמך במתקן השבט. הבדיקה תיעשה בנוכחות מרכז השבט. אישור בכתב יונפק לאחר הבדיקה במסמכי השבט. עותק יועבר להנהנה, לחברת מוסדות חינוך ולמחלקה לנוער וצעירים". מנהל המחלקה לנוער וצעירים נשאל אם הועברו אליו עותקים מהמבדקים החצי שנתיים הללו. מנהל המחלקה מסר (בשיחה טלפונית מיום 11/9/14) כי בחודש אוגוסט בכל שנה הוא מבצע סקר עבודות חשמל בשבטים. מתשובתו משתמע כי בניגוד להוראות הנוהל שחיבר, בדיקות החשמלאי הן שנתיים, ולא חצי-שנתיים. כך השיבו גם חברת מוסדות חינוך ("אישור חשמלאי מוסמך מועבר פעם בשנה" – דוא"ל מתאריך 26/8/14).



סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15 כי: "עפ"י מנהלת מח' הבינוי בחברה – כאמור הנוהל המצוין בחוברת הנהלים נכתב ללא תיאום עימה. יש לציין, שעפ"י חוק, ביקורת חשמלאי נדרשת פעם בשנה ולא פעם בחצי שנה. החברה משמשת כקבלן ביצוע לעריכת סקרי בטיחות, ככל שמוקצה לחברה תקציב עירוני ייעודי לכך".

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15 כי: "...בפגישה שנערכה בהשתתפות מחלקת בינוי חברת מוסדות הוחלט כי המציאות התחזוקתית של מערכת החשמל בשבטי הצופים מצריכה מאתנו מיפול שוטף ומידי בהתבסס על עדכון וקריאה של מרכזי השבטים לביצוע תיקונים נדרשים, וזאת למרות האישור שניתן בתחילת שנת הפעילות. החלטה זו ייתרה את הצורך בבדיקה נוספת רוחבית לאורך השנה (שאינה מחויבת על פי החוק). כמו כן, עם כניסתי לתפקיד החלטתי על ביצוע סקרי בטיחות בשבטים אחת לשנה".

84. לפי סעיף 7.2 להנחיות: "אחת לחצי שנה (באוגוסט ובינואר) יתקיים מבדק בטיחות על ידי מהנדס בטיחות מטעם החברה למוסדות חינוך. במבדק יהיו נוכחים נציג מהמחלקה לנוער ולצעירים ומרכז השבט. סיכום המבדק יועבר למנהל המחלקה לנוער ולצעירים, מרכז ההנהגה, החברה למוסדות חינוך ולמרכז השבט. ממצאי הבדיקה יוכנסו לתוכנית העבודה של המחלקה לנוער ולצעירים". בניגוד להנחיות, המורות על מבדקי בטיחות אחת לחצי שנה, למעשה סקרי בטיחות בשבטים נערכו רק פעמיים במרוצת השנים 2010 – 2014.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15 כי: "החברה פועלת גם בנושא הבטיחות בשליחות העירייה ובהתאם להוראות הממונים העירוניים. החברה מסייעת כקבלן ביצוע בביצוע סקרי הבטיחות, בהערכה מקצועית של אומדנים לתיקון והבאתם בפני הגורמים העירוניים הממונים/המתקצבים ובתיקון הליקויים, ככל שמוקצה לחברה תקציב עירוני נדרש לכל אחת מהפעולות הנ"ל".

85. לביקורת הועברו 13 סקרי בטיחות שנערכו באמצעות החברה למוסדות חינוך משנת 2013. מהסקרים התקבלה תמונה של בעיות בתחזוקת השבטים, וקיום סכנות של ממש בשבטים. לדוגמה:

א. **בשבט החורש** נמצא כי אין אישור יציבות מבנים, אין אישור בטיחות וכיבוי אש, נמצאה פסולת המסכנת את המשתמשים בחצר, השבט משתמש במוטות ברזל העלולים לגעת בקו המתח שעובר במרכז המתחם, אחסון בלוני גז באופן לא תקין, מטף לא תקין, חסימה בדרכי המילוט, עמוד תאורה מתנדנד, נקודת הסתעפות חשמל חשופה, שקעים נמוכים ללא מגן, שקעים חשופים, דלת ללא ידיית כלל.

ב. **בשבט דיזינגוף** נמצאו בור פעור במתחם השבט, אבני שפה לא במקומן בשביל הגישה, גדר לא תקינה וציוד לא מגודר, אין מספיק מטפים תקינים, אין אישור כבאות ואישור מהנדס ליציבות מבנים, אין אישור בדיקת מערכות חשמל ע"י חשמלאי מוסמך, לא מבוצעת בדיקה תלת חודשית של מתקני החצר.

ג. **בשבט הנשיא** לא הוצגו אישורי כבאות, לא הוצג אישור מערכת ומכשירי חשמל, לא הוצג אישור בדיקת מתקני כדורסל, נמצא אחסון מסוכן בחצר, לא נמצאו כלל מטפים ועמדות



הכיבוי אינן תקינות, נמצאו סדקים במבנה ורפיון בתקרה התלויה, אין אביזרים להאטת מהלך הפתיחה והסגירה של הדלתות וחסרים מגנים לאצבעות בדלתות, בעיה בסידור הנעילה של ארון החשמל, גופי התאורה בחצר ובשירותים אינם מוגנים ממים.

ד. **בשבט צבר** נמצאו מפגעי בטיחות בחצר (לרבות פסולת ואחסון סנדות באופן מסוכן), מספר מטפי הכיבוי אינו תקין, מערכת גילוי עשן לא תקינה ולא פועלת, חלקי פרזול בולטים ממשקוף הדלת, מדרגה שבורה, שקע מזגן לא מקובע במקומו, שקעי חשמל ללא כיסוי, תאורת תקרה שבורה ללא מגן מהתנפצות פלורוסנטים, עמדת כיבוי לא תקינה ושבורה, נקודת חשמל חשופה, 3 עמדות כיבוי שלא נבדקו בזמן.

ה. **בשבט יפו** לא הוצג אישור כבאות, לא הוצג אישור מערכת ומכשירי חשמל, נמצאה מדרגה שקועה, לא נמצא מאחז יד במדרגות, בדלתות המבנה לא הותקנו אביזרים להאטת מהלך הפתיחה והסגירה של הדלת ובלימת התנועה החופשית של הדלת, בשתי דלתות אין התקן מניעת הילכדות אצבעות, חסרים שלטי "יציאה" מוארים.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15 כי:

"סקרי הבטיחות נעשו ע"י חב' א. בהתקשרות ישירה של אגף קנו"ס מולה. עפ"י מנהלת מח' הבינוי של החברה – כל הליקויים מוגדרים כליקויים ברמה 1 (ליקויים המחייבים טיפול מיידי/בידוד הליקוי) אשר צוינו בביקורת משנת 2013 – טופלו והתקבל תקציב מהעירייה. יש לציין, כי הימצאות פסולת בשבטי הצופים אינה באחריות מח' הבינוי של החברה ו/או ניתנת לפיקוח על ידה. זהו נושא של תחזוקה השוטפת באחריות מרכז השבט. כמו כן, הביקורת מתייחסת לנקודת זמן ספציפית וייתכנו ליקויים חדשים שלאחר מועד ביצוע הסקר/תיקון הליקויים.

בנוסף, ביקורת חשמלאי מתקימת אחת לשנה בחודש אוגוסט, בדיקת מתקני ספורט מבוצעת אחת לשנה בהתאם לדרישות מכון התקנים (מבוצעת בימים אלה). בדיקת ציוד אש בוצעה ב- 6/14. כל האישורים הועברו למנהל המשק במחלקה לנוער וצעירים, האחראי העירוני.... בדיקות מערכת גילוי אש מבוצעות בימים אלה ועתידות להסתיים עד ל- 3/2015. יצויין, כי עקב שימוש לא מוקפד של החניכים בצופים, יתכן כי לאחר נקודת קיום הביקורות השונות / תיקון הליקויים ימצאו ליקויים, לרבות חוזרים, כגון: מחסור במטפים, עמדת כיבוי לקויה, בתי שקע חשופים וכיו"ב."

מרכזת הנהגת תל-אביב-יפו מסרה בהתייחסותה מתאריך 22/3/15 כי: "אצל איש התחזוקה מטעם העירייה קיימים האישורים הנדרשים בגין תקינות המבנה. שבטי ההנהגה פועלים לאורך כל השבוע ומביאים אליהם מאות ילדים בכל יום וכן בפעילות מורכבת של סנאדות, חבלים וכו. כל אלה ועוד יוצרים שחיקה במבנים וברחבת השבט. בכל שנה אנו מקיימים סיור ומקבלים חוות דעת של יועץ בטיחות ועל פי המסקנות קובעים את סדר הטיפול והתעדוף התקציבי. נקודות תורפה בטיחותיות המוגדרות כבעייתיות ע"י יועץ הבטיחות- מטופלות מיידית."



הביקורת מעירה כי לפי תשובת מנהלת מחלקת בינוי בחברה כפי שהיא מפורטת בסעיף 87 להלן, במועד בו נערכה הביקורת טרם תוקנו הליקויים שצוינו בסקר. ככל הנראה הם תוקנו, אם תוקנו, רק לאחר תקופת הביקורת. כמו כן, בסקרי הבטיחות שנערכו בשנת 2013 לא הוגדר סדר העדיפויות או רמת הדחיפות, ועל כן לא ברור כיצד הוחלט אלו בעיות יטופלו מידית, כנטען בהתייחסות הגורמים שלעיל.

86. הביקורת ביררה מול שלושה מהשבטים שבמדגם, דיזינגוף, החורש, הנשיא, אם האישורים שנרשמו כחסרים בסקרי הבטיחות, כגון אישורי בדיקת אמצעי בטיחות וכיבוי אש, אישורי מהנדס על יציבות מבנים ואישורי בדיקת מערכות חשמל התקבלו בינתיים, אך השבטים לא השיבו לשאלה זו.

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15 כי: **"מצ"ב בתשובתי כל האישורים הנדרשים לתקינות השבטים."**

הביקורת מעירה כי לתגובת מנהל המחלקה לנוער ולצעירים צורפו רק אישורים למתקני ספורט - ולשלושה שבטים בלבד; וכן אישורים לבדיקת מערכות חשמל.

87. הביקורת ביקשה לברר אם החלו העבודות על תיקון הליקויים שנמצאו בסקרי אוגוסט-ספטמבר 2013. מנהל מחלקת נוער וצעירים השיב (בשיחה טלפונית) כי תיקון הליקויים שנמצאו בסקרי הבטיחות הוא תהליך ממושך האורך למעלה משנה: לאחר עריכת הסקר הוא מועבר לתמחור חברת מוסדות חינוך, המגישה את האומדן למנהל המחלקה לנוער ולצעירים, שמצידו מבקש מהעירייה תב"ר, ולאחר אישור התב"ר מבקשת המחלקה הצעות מחיר נוספות מקבלנים. לדבריו, ליקויי בטיחות דחופים מתוקנים באופן שוטף ואינם ממתנים לאישור התב"ר, אך לא הועברה אסמכתה לכך, ולדבריו גם אין סימוכין בתשובתה של מנהלת מחלקת בינוי.

מנהלת מחלקת הבינוי התבקשה להשיב האם החלו בתיקון הליקויים, וכן מהו המועד בו הוגשה הבקשה לתב"ר לתיקון הליקויים ומהי התשובה שהתקבלה, לרבות אסמכתאות. לכך השיבה מנהלת מחלקת הבינוי בדוא"ל מתאריך 26/8/14 כי: **"הליקויים לא תוקנו בהעדר תקציב. בקשת תב"ר הועברה למנהל המחלקה הרלוונטי, מנהל האגף וס. מנהל מינהל החינוך בישיבות שהתקיימו נושא. התשובה שנתקבלה שהנושא מטופל ותקציבים יועברו בהקדם."** (ההדגשה אינה במקור).

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 27/1/15: **"עפ"י מנהלת מחלקת הבינוי של החברה, כל הליקויים שנמצאו בסקרי הבטיחות תוקנו והתקבל תקציב עירוני בהתאם."**

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים מתאריך 28/1/15: **"רוח התב"רים של חברת מוסדות חינוך בעבור המחלקה לנוער ולצעירים מצביע על תקציב זמין לבטיחות באותו מועד."**



הביקורת מעירה כי לפי תשובת מנהלת מחלקת בינוי בחברה מתאריך 26/8/14, כפי שהיא מפורטת לעיל, במועד עריכת הביקורת טרם תוקנו הליקויים שצוינו בסקר, עקב העדר תקציב מתאים, וכי ככל הנראה הליקויים תוקנו, אם תוקנו, לאחר תקופת הביקורת.

סגנית מנהלת אגף תקציבים וכלכלה מסרה בהתייחסותה לטיטוט הממצאים כי: "מדי שנה אגף תקציבים מקצה כנגזר מדיוני ת"ע של מנהל החינוך תב"ר ייעודי לנושא עבודות בטיחות במתקנים השונים של הצופים. תקציב זה זמין לביצוע בתחילת כל שנה קלנדרית. מימוש התקציב נעשה לפי סדר קדימות של מנהל החינוך כנגזר מאופי הליקויים ורמת הדחיפות בטיפול במפגעים קיימים".

88. במהלך השנים 2010 ועד 2014, נערכו רק שני סקרי בטיחות – בשנת 2010 ובשנת 2013. הביקורת ביררה מול חברת מוסדות חינוך אם הליקויים של הסקרים שבוצעו בשנת 2010 תוקנו, אך לא נענתה לעניין זה. לביקורת הועבר רק אומדן ותכתובת מחודש יולי 2011 (כשנה וחצי לאחר עריכת הסקר) בקשר לתיקון הליקויים.

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים מתאריך 27/1/15: "הליקויים שנחגלו בסקר בשנת 2010 מופלו ולראיה, כפי שמצוין בסעיף 90 – 'ישנם ליקויים שנמצאו בסקר בשנת 2010 שלא נמצאה להם התייחסות בסקר 2013'. משמע, כי הליקויים מופלו ולכן לא נמצאה התייחסות חוזרת אליהם. עלול להיות מצב, שליקויים שתוקנו חזרו על עצמם בשל אופן השימוש של החניכים בשבטים".

הביקורת מעירה, כי אי ההתייחסות של הסקר משנת 2013 לליקויים שנמצאו בסקר הקודם משנת 2010 יכול לנבוע מהעדר בדיקה ומעקב ולא דווקא מתיקון הליקויים. על מנת לוודא כי הליקויים שנמצאו בשנת 2010 אמנם טופלו עד שנת 2013 – היה צורך לציין במפורש את בדיקתם ולפרט את ממצאי הבדיקה. מלבד זאת, מתוצאות סקר שנת 2013 לא ניתן לדעת אם הליקויים שנמצאו בסקר משנת 2010 תוקנו מיידית, או רק לאחר 3 שנים.

89. מהשוואה בין הליקויים שנמצאו בשנת 2010 בשבטי המדגם לבין סקרי שנת 2013 באותם שבטים עולה כי חלק מהליקויים אמנם תוקנו, אולם חלק לא תוקנו או שחזרו בשנית. לדוגמה:

א. **בשבט החורש** נמצא בשנת 2010 כי יש לתקן את מתקני הסל או להסירם מהמגרש ובשנת 2013 נמצא כי אין אישור למתקני החצר והכדורסל. כמו כן, בשנת 2013 עדיין לא היו מגני אצבעות לכל הדלתות על אף שהסקר בשנת 2010 התריע על ליקוי זה. אישור בודק חשמל לא נמצא בשנת 2010 ובשנת 2013.

ב. **בשבט דיזינגוף**, פסולת בחצר העלולה להיות מסוכנת נמצאה בשנת 2010 ובשנת 2013, העדר מנגנון להאטת דלת נמצא בשני הסקרים, וכך גם בעיה במערכת גלאים והעדר אישור בודק מוסמך למתקנים ולמערכות חשמל.

ג. **בשבט הנשיא** נמצאה פסולת בחצר בשני הסקרים, נמצאו מפגעים במתקן הכדורסל בשנת 2010 ולמרות זאת לא הוצג אישור למתקן הכדורסל בשנת 2013. מגני אצבעות בדלתות לא



נמצאו בשנת 2010 ובשנת 2013. בתי שקע של מזגנים פתוחים באולם נמצאו בשנת 2010, וגם בשנת 2013 נמצאו שקעים ללא מכסה (לא פורט היכן).

ד. **בשבט צבר** נמצא כי מטפי כיבוי שהיו בלתי נגישים בשנת 2010 היו בלתי תקינים גם בשנת 2013. בשני הסקרים דווח כי אין מערכת גלאי אש, ואין אישור בודק חשמל מוסמך למתקנים ומערכות חשמל.

ה. **בשבט יפו** בשנת 2010 לא היו מגני אצבעות בדלתות ובשנת 2013 לא נמצאו עדיין מגנים בשתי דלתות. אין אישור בודק חשמל בשני הסקרים. בשנת 2010 נמצא כי ציפויי התקרות והרצפות אינם תקינים ונכתב כי יש לזמן בדיקת קונסטרוקטור תקופתית לתקרה, אולם בשנת 2013 דווח כי אין אישור מהנדס קונסטרוקטור (אם כי בסקר שנת 2013 "לא זוהו" מפגעים בתקרה).

מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים מתאריך 28/1/15: "הסיבה המרכזית לביצוע סקרי בטיחות מדי שנה והקצאת תקציב גדול לבטיחות הינה ההבנה שמדובר בשבטי צופים המאופיינים ברמת תחזוקה נמוכה בהשוואה לבתי ספר ומרכזים קהילתיים בהם עובדים אבות בית ואנשי תחזוקה במשרות מלאות. בכל השבטים קיימים מגני אצבעות. בכל השבטים הוחלפו סלים ושערים חדשים ותקנים מאושרים על ידי מכון התקנים. בכל השבטים הוחלפו עמודי התאורה."

סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיטות הממצאים מתאריך 27/1/15: "עפ"י מנהלת מח' בינוי של החברה - כל הליקויים אשר הופיעו בדוחות משנת 2010 ושנת 2013 - תוקנו. ייתכן ובשל אופן השימוש במתקן (חניכים) הליקויים חוזרים על עצמם. כל האישורים, בהתייחס לכל שבט, קיימים (אישור למתקני סל לעת הזו, אישור חשמלאי וכיו"ב) אצל מנהל המשק של המחלקה לנוער וצעירים. במסגרת התב"ד שהוקצה לחברה הותקנו מערכות גילוי אש בכל השבטים. בימים אלה, מתבצעות ביקורות שוטפות למערכות גילוי האש."

הביקורת מדגישה שוב כי בהשוואת סקר הבטיחות של שנת 2010 לזה של שנת 2013, נמצא כי רבים מהליקויים שאותרו בסקר הראשון נמצאו גם בסקר השני. לא נמסרו אסמכתאות לתיקון כל הליקויים בהתייחס לסקר של שנת 2010. ייתכן ולאחר תקופת הביקורת תוקנו הליקויים.

90. ישנם ליקויים שנמצאו בסקר בשנת 2010 שלא נמצאה להם התייחסות כלל בסקר שנת 2013, כלומר לא היה מעקב מפורט ומפורש אחר הליקויים שנמצאו בעבר, כגון:

א. **בשבט החורש** - כבלים של מזגנים בגובה הישג יד של ילדים המהווים סכנה (ללא התייחסות בשנת 2013);

ב. **בשבט דיזנגוף** נמצא מתקן סל בלתי תקין שלא הייתה לגביו התייחסות בסקר שנת 2013;

ג. **בשבט יפו** – בשנת 2010 נמצא חדר חשמל ושנאים ראשי פרוץ וכן כבל חשמל עם קצוות חשופים, אך לממצאים מסוכנים אלה לא הייתה כל התייחסות בשנת 2013.



מנהל המחלקה לנוער ולצעירים מסר בהתייחסותו מתאריך 28/1/15 לסעיפים 85 - 90 לטיוטת הממצאים כי: "בהסתמך על סקרי הבטיחות שהתקבלו, החלטתי בשנת 2013 לשפץ את השבטים: צבר, דיזינגוף, החורש, הנשיא ויפו וזאת מתקציב תב"ד ובעלות של מיליוני ₪. השיפוצים כללו ביצוע ותיקון לקויי הבטיחות כגון טיפול ברצפות שבורות, מגני אצבעות והחלפת מתקני סל ושערים".

### 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 אגף נכסי העירייה מתאריך 19.10.2014.

נספח ב – התייחסות אגף תקציבים וכלכלה 18.1.2015.

נספח ג - התייחסות החברה למוסדות חינוך 27.1.15.

נספח ד – התייחסות אגף נכסי העירייה מתאריך 29.1.2015.

נספח ה - התייחסות הנהגת הצופים מתאריך 22.3.15.

### מסקנות

91. העירייה מתקצבת את פעילות העמותה ללא יישום ההליך והתבחינים המתחייבים מנוהל תמיכות בעמותות של משרד הפנים, ובכך נגרם חוסר שוויון בין תנועות הנוער הפועלות בעיר. לדברי מנהל מחלקת נוער וצעירים, אי השוויון בחלוקת התקציב העירוני מביא להתמרמרות הולכת וגדלה של התנועות האחרות ולחוסר מוטיבציה מצדן בפיתוח פעילותן בעיר.
92. מבנים ומתקנים עירוניים הוקצו לפעילות עמותות הצופים, ללא יישום ההליך הנדרש בנוהל ההקצאות של משרד הפנים.
93. העירייה הקצתה מבנים עירוניים לפעילות העמותה ללא חוזה כתוב המגדיר את הזכויות והחובות של העמותה באשר לאחזקה, תחזוקה, תפעול, ואחריות משפטית, לרבות בנושא מפגעי בטיחות ותאונות.
94. במחלקה לנוער וצעירים לא נמצאה רשימה מסודרת ומרוכזת של הדירות המשרתות את הצופים על חשבון העירייה. כתוצאה מכך אין אפשרות לערוך בקרה מסודרת על מצאי הדירות, אופן השימוש בהן וההוצאות בגינן.
95. התקציב העירוני לשנת 2012, נוצל לכאורה שלא בהתאם למדיניות העירונית כפי שהיא באה לידי ביטוי בדברי ההסבר בספר התקציב לאותה שנה. כך לדוגמה, הוצא בפועל רק 7% מהתקציב שהוקצה על ידי העירייה לצורך סיוע מיוחד לשבטי הדרום, שאותם מעוניינת העירייה לקדם.



96. בהעדר תכנית עבודה או מסמך הכולל תנאים לתקצוב העירוני של פעילות הצופים בעיר, סדרי עדיפויות ולוחות זמנים, מערכת החינוך העירונית אינה "נהנית" מתנועת הצופים בעיר ככלי למימוש מטרותיה שלה, אלא באופן הדומה לפעילות הצופים בכל רשות מקומית אחרת.
97. חלק מההנחיות שבחברת ההנחיות העירונית, הן לעניין תחזוקת "השבטים", והן לעניין ממשקי העבודה של השבטים עם המסגרות הקהילתיות אינן מיושמות בכל השבטים. אין תיעוד לבקרה של המחלקה לנוער ולצעירים לעניין אופן יישומן.
98. על אף המלצת דו"ח ביקורת בנושא הפעלת המרכזים הקהילתיים באמצעות חברת מוסדות חינוך משנת 2012, לא חל עד היום שינוי בחוזה משנת 2000 המסדיר את יחסי העירייה עם חברת מוסדות חינוך.
99. בבדיקת הביקורת של מדגם הוצאות ההנהגה לשנים 2012 – 2013, אשר שולמו על ידי חברת מוסדות חינוך באמצעות תקציב העירייה, נמצאו ליקויים המעלים חשש, כי אין בקרה נאותה של התשלומים. לדוגמה: שולמו חשבונות חשמל לכתובת של בית פרטי (במקום עבור שבט צופים), וכן חשבון חשמל בלתי סביר הגבוה פי 30 מחשבונות מקבילים; שולמו חשבונות טלפון שאינם שייכים לשבטי הצופים (אלא לדירות נח"ל) או ששייכותם אינה ברורה; נמצאו תשלומי יתר לוועד בית של אחת מדירות הקומונה.
100. בחברת מוסדות חינוך אין הקפדה על כך שמתקציב המיועד להוצאות עמותת הצופים, יוצאו רק הוצאות של עמותה זו. כתוצאה מכך שולמו למשל, מתקציב זה הוצאות חשמל וטלפון של גרעיני נח"ל, דירות חיילות ומרכזים קהילתיים (להם מיועדים תקציבים עירוניים אחרים).
101. יועץ הביטוח העירוני לא קיבל את כל המידע הנדרש, לרבות פוליסות ביטוח, מכל הגורמים הקשורים לפעילות עמותת הצופים בנכסי העירייה, על מנת שיחווה דעתו אם הפעילות והנכסים אינם מבוטחים ביתר, באמצעות מספר פוליסות ביטוח נפרדות מטעם העמותה, מוסדות חינוך והעירייה.
102. חברת מוסדות חינוך שילמה (מתקציב העירייה) בשנת 2012 כ-340 אש"ח לעובדיה שמועסקים לכאורה במסגרת הנהגת הצופים, וזאת למרות שעובדים אלה לא נמצאו ברשימת בעלי התפקידים שהועברה לביקורת מהנהגת הצופים.
103. הנהגת הצופים העבירה תשלומים לכוח אדם שהועסק בהנהגה על ידי חברת מוסדות חינוך (לפי חוזים בין העובדים לבין חברת מוסדות חינוך), וזאת שלא באמצעות המעסיקה חברת מוסדות חינוך, אך גם ללא הפקת תלוש שכר נוסף.
104. במדגם של 13 חוזי עבודה של עובדים בהנהגת הצופים שקיבלו שכר מחברת מוסדות חינוך במהלך השנים 2012-2013, נמצאו ליקויים משפטיים שונים כגון: חתימת חוזים בדיעבד, העדר חוזה בתוקף.



105. על אף בקשתה, לא הוצגו לביקורת על ידי חברת מוסדות חינוך, דיווחי נוכחות עבור עובדים שנבדקו (ושחויבו לעבוד 30 ש"ש). קיים אפוא חשש כי בניגוד לחוק, לא מנוהל בחברה רישום בדבר שעות העבודה בפועל של עובדי החברה במסגרת הנהגת הצופים.
106. תקני כוח האדם הקיימים בשבטי הצופים לא נבדקו שנים רבות על ידי העירייה, וכתוצאה מכך קיים חוסר התאמה בין מספר העובדים המועסקים בשבטים שנבדקו לבין מספר החניכים בשבטים אלה. לדוגמה: בשבט החורש, המונה 700 חניכים, הועסקו אותו מספר עובדים כמו בשבט הצבר, המונה כ-200 חניכים.
107. הנהגת תל אביב-יפו היא אחת מהנהגות המקבלות את התקציב הנמוך ביותר ממטה העמותה הארצית, על אף שהיא ההנהגה הגדולה ביותר. ניתן להסיק כי מטה העמותה מסתמך, לעניין תקצוב ההנהגה, על התקציב שמעמידה עיריית תל אביב-יפו להנהגה.
108. למרות שהעירייה מעבירה לצופים תקציב הגדול משמעותית מתקציביהן של העיריות האחרות לתנועות הנוער, תעריפי דמי החבר והפעילויות ברוב השבטים בהנהגת ת"א-יפו דומים לתעריפים הנהוגים בהנהגות שברשויות אחרות. תעריפי דמי חבר בהנהגה נקבעים ללא שיתוף או המלצה עירונית.
109. עקב גרסאות שונות וסותרות שנמסרו לביקורת מההנהגה ומשבטי הדרום לעניין תעריפי דמי החבר, קיים חשש להעדר מדיניות ברורה ומאושרת של ההנהגה בנושא זה.
110. בניגוד לנהלי הצופים, המחייבים הקפדה על פשטות וצניעות, בכל הקשור להוצאות הכיבוד והמתנות, נמצא כי במהלך השנים 2012 ו-2013, הוצאו הוצאות גבוהות יחסית בשני ארועים ונרכשה מתנת פרידה לעובדת שפרשה בשווי של כ-2,000 ₪.
111. פעולות מורשי החתימה בחשבון ההנהגה חורגות מההרשאות המוקנות להם לפי אישור עורך הדין לעניין מורשי החתימה של ההנהגה. כמו כן, במהלך תקופת הביקורת טרם בוטלה ההרשאה בחשבון למתנדב שסיים את תפקידו בהנהגה.
112. בארבעה מתוך חמשת השבטים שבמדגם מונו מורשי חתימה רבים יותר משהורה הנוהל.
113. בשלושה מתוך חמשת השבטים שנבדקו במדגם נמצא מספור בלתי רציף של קבלות. המספרים העוקבים של הקבלות משמשים לצרכי בקרה פנימית, כך שאם חסרה קבלה ואין רצף במספריהן - קיים חשש לקבלת תשלום שלא תועד.
114. נוהל ההנחות לחניכים הינו נוהל של העמותה ולפי מדיניותה, מבלי שהיתה מעורבות עירונית בניסוחו או באישורו.
115. מדוחות ההנחות ודוחות התשלומים הממוחשבים שהועברו לביקורת מהשבטים שנבדקו במדגם, נמצאו אי סדרים ברישום ובניהול ההנחות בחלק מהשבטים, באופן הפוגע בשיויון בין החניכים ומנוגד לנוהל, לרבות:



- א. הוענקה "הנחת אחים" רק לחלק מהמשפחות שיש בהן יותר מחניך אחד. באחד השבטים נמצא כי שיעור ההנחה לאחים היה שונה מחניך לחניך, וישנם שבטים בהם לא נרשמה "הנחת אחים" כלל.
- ב. בניגוד לנוהל, נמצאו חניכים שלא שילמו כלל עבור פעילויות, וכן חניכים רבים שקיבלו הנחות של מעל ל- 50%, וזאת מבלי שצוין בגיליון ההנחות כי ניתן אישור מיוחד לכך (כנדרש בנוהל).
- ג. נמצאו אי התאמות בין הסכום לתשלום לפי דו"ח הנחות לבין הסכום ששולם בפועל לפי דו"ח ההכנסות באותה שנה.
116. הביקורת ביקשה מהשבטים שבמדגם דוחות על החזרים לחניכים. שבט דיזינגוף לא הפיק את הדוח כלל, וביתר השבטים נמצא כי הרישומים בדו"ח ההחזרים חסרים פרטים חיוניים רבים. כמו כן נרשמו עילות החזר שאינן מצוינות בנוהל, ואשר לטענת הנהגת הצופים נובעות מליקוי במערכת הממוחשבת. העדר רישום נאות של החזרים בדוח ההחזרים פוגע בבקרה על נושא זה.
117. השבטים במדגם לא העבירו לביקורת (על אף בקשתה) הסברים, טפסי בקשות להחזרים ולהנחות, אישורים ו/או אסמכתאות מבססות אחרות לגבי חניכים שלא שילמו מחיר מלא של דמי חבר או פעילויות. בכך נמנע מהביקורת לבדוק את תקינות ההחזרים, וקיים חשש לפגיעה במינהל התקין בנושא זה.
118. מבדיקת הביקורת של שיקים שנרשמו בשבטים עולה חשש לפגיעה במינהל התקין, נוכח העדרן של אסמכתאות להוצאות רבות: רק ל-48 מתוך 102 השיקים שנבדקו נשמרו העתקים, ולגבי 12 מהשיקים שנבדקו לא הועברה שום אסמכתה לתקינות ההוצאה (העתק שיק או חשבונית או הזמנת עבודה או קבלה). לגבי אחד מהשיקים לגביהם לא הועברה אסמכתה, טען שבט דיזינגוף כי הוא הופקד לחשבון הנהגה, אולם בחשבון הבנק של הנהגה לא נרשמה תנועה מתאימה באותו תאריך.
119. בניגוד לנוהל קופה קטנה של העמותה, לפיו עובד תנועה הנדרש לקופה קטנה יקבל שיק על שמו עד לסך של 1,000 ₪, נרשמו בשבטים שיקים בגין "קופה קטנה" בסכומים גבוהים יותר (אחד מהם בסך 8,170 ₪). אחד מהשיקים הללו נרשם לפקודת אדם שאינו מצוי ברשימת כוח האדם של השבטים.
120. בשבט יפו נמצא כי על כל העתקי השיקים שנבדקו היו חתימות ידניות ללא חותמת, וזאת בניגוד להוראות אישור עורך הדין לעניין מורשי החתימה בהנהגה.
121. לביקורת הועברו 13 סקרי בטיחות שנערכו באמצעות החברה למוסדות חינוך משנת 2013. הסקרים הצביעו על בעיות בתחזוקת השבטים, לרבות ליקויי בטיחות חמורים שיש לטפל בהם מיידית, אולם תיקון הליקויים שנמצאו בסקרים החל רק כעבור שנה ממועד עריכתם.



122. מהשוואה בין ליקויי בטיחות שנמצאו בסקרי הבטיחות שנערכו בשנת 2010 בשבטי המדגם לבין ליקויי הבטיחות שנמצאו בסקרי שנת 2013 באותם שבטים עולה כי חלק מהליקויים אמנם תוקנו, אולם חלק לא תוקנו או שחזרו בשנית. כמו כן, לחלק מהליקויים שנמצאו בסקר בשנת 2010 לא נמצאה כל התייחסות בסקר שנת 2013, כלומר לא היה מעקב מפורט ומפורש אחר הטיפול בליקויים שנמצאו בעבר.

## המלצות

123. באחריות גזבר העירייה לקבל חוות דעת משפטית בנוגע לדרך העברת הכספים מהעירייה להנהגת הצופים: האם יש לתקצבם בספר התקציב העירוני, כפי שנעשה עד כה, או שראוי כי ההקצבה תתבצע לפי הוראות נוהל תמיכות בעמותות של משרד הפנים.
124. יש לקבל חוות דעת משפטית לגבי תקינות הקצאת המבנים והמתקנים העירוניים לפעילות עמותת הצופים, ולגבי תחולת נוהל ההקצאות של משרד הפנים.
125. על מנהל המחלקה לנוער וצעירים לערוך רשימה מסודרת ומרוכזת של הדירות המשרתות את הצופים ותנועות אחרות על חשבון העירייה, בכדי שניתן יהיה לערוך בקרה על אופן השימוש בהן ועל ההוצאות בגינן.
126. על מנהל המחלקה לנוער ולצעירים לערוך בקרה בדבר אופן יישום ההנחיות העירוניות לעניין פעילות ההנהגה.
127. על חברת מוסדות חינוך להעביר לאגף קנו"ס ולאגף תקציבים דיווח תקופתי על אופן ניצול התקציב העירוני המוקצה להנהגה. על הגורמים העירוניים הנ"ל לוודא כי אופן ניצול התקציב מתאים למדיניות העירונית כפי שהיא באה לידי ביטוי בספר התקציב ובדברי ההסבר לו.
128. על מנהל אגף קנו"ס בשיתוף השירות המשפטי לפעול לעדכון החוזה משנת 2000, המסדיר את יחסי העירייה עם חברת מוסדות חינוך, כמפורט בהמלצות דו"ח הביקורת בנושא מרכזים קהילתיים משנת 2012.
129. על חברת מוסדות חינוך להקפיד בטרם ביצוע כל תשלום על כך שקיים אישור תשלום מגורם עירוני מוסמך, ולבצע בקרות מינימליות במטרה למנוע כפל תשלום, תשלומים לגורמים שאינם זכאים וכיו"ב. על אגף קנו"ס לבצע בקרה מדגמית של כל התשלומים ששולמו וישולמו בגין עמותת הצופים מתקציב העירייה באמצעות חברת מוסדות חינוך (חשבונות חשמל, טלפון, ועד בית וכד').
130. על אגף קנו"ס וחברת מוסדות חינוך להקפיד כי מכרטיסי הנהלת החשבונות של החברה המיועדים להוצאות עמותת הצופים, יוצאו רק הוצאותיה של עמותה זו (ולא, למשל, הוצאות של גרעיני נח"ל, דירות חיילות ומרכזים קהילתיים). על אגף קנו"ס לבצע בדיקה מדגמית של כרטיסים אלה.



131. ראוי להביא בפני יועץ הביטוח העירוני את כלל הנתונים ופוליסות הביטוח הנוגעים לפעילות עמותת הצופים בנכסי העירייה, על מנת שיחווה דעתו אם הם אינם מבוטחים ביתר, באמצעות מספר פוליסות ביטוח נפרדות מטעם העמותה, מוסדות חינוך והעירייה.
132. לאור ממצאי הביקורת, על אגף קנו"ס, בשיתוף חברת מוסדות חינוך לבדוק את תשלומי השכר ששילמה חברת מוסדות חינוך בשנת 2012 לכל אותה אוכלוסיה שלא נכללה במצבת כ"א של הצופים לאותה שנה.
133. על אגף קנוס בשיתוף עם חברת מוסדות חינוך לדרוש מהנהגת הצופים דו"ח רבעוני בדבר בעלי התפקידים בה, ולערוך בקרה רבעונית כי אמנם כל עובדי החברה אשר מועסקים לכאורה בהנהגה, אמנם מופיעים בדוחות אלה.
134. כל תשלומי ותוספות השכר של עובדי חברת מוסדות חינוך המועסקים במסגרת עמותת הצופים, צריכים להיות משולמים באמצעות תלוש שכר שתפיק חברת מוסדות חינוך. על אגף קנו"ס לדרוש ולקבל מידע בדבר כל התשלומים שהנהגה מעבירה לעובדי החברה ולבקרן.
135. על המחלקה לנוער וצעירים להקפיד להעביר בזמן אמת לחברת מוסדות חינוך הודעות בדבר מועד תחילת העסקת כל עובד חדש. על חברת מוסדות חינוך להקפיד להחתים כל עובד בסמוך למועד תחילת העסקתו ולהקפיד על מילוי נאות של כל תנאי העסקה שאר הפרטים המופיעים בחוזה.
136. על חברת מוסדות חינוך לדרוש מעובדיה, המועסקים במסגרת הנהגת הצופים, להעביר אליה באופן שוטף דוחות נוכחות מאושרים וחתומים כדין. על מנהל המחלקה לנוער ולצעירים לערוך בדיקה מדגמית של דוחות הנוכחות.
137. על המחלקה לנוער וצעירים, בשיתוף הנהגת הצופים, לבדוק את הקצאת תקני כוח האדם לכל שבט שהעירייה נושאת בעלות שכרם (באמצעות חברת מוסדות חינוך).
138. לאור העובדה שהנהגת תל-אביב-יפו מתוקצבת על ידי העמותה הארצית בתקציב נמוך יחסית ליתר ההנהגות בארץ, על אף שמספר החניכים בה הוא הגבוה ביותר, על העירייה לפעול לכך שהעמותה הארצית תגדיל את תקציב הנהגת תל אביב-יפו באופן יחסי למספר החניכים בה.
139. על העירייה להתנות את תמיכתה בהנהגה, במתן אישורה לתעריפי דמי החבר והפעילויות. על אגף קנו"ס לערוך בדיקה מדגמית אם התשלומים הנגבים בהנהגה בפועל מתאימים לתעריפים שאושרו על ידי העירייה.
140. כל עוד ההנהגה אינה מתוקצבת כגוף נתמך באמצעות ועדת תמיכות, על העירייה לדרוש מהנהגה מדי תקופה דוחות מפורטים או קבצים הכוללים נתונים אודות:
- א. מורשי החתימה בחשבונות הבנק של ההנהגה והשבטים.
  - ב. קבלות שהופקו בכל השבטים.
  - ג. הנחות שניתנו בכל השבטים.
  - ד. החזרים לחניכים.



- ה. דפי בנק של ההנהגה והשבטים.
- ו. כרטסות הנהלת החשבונות של ההנהגה והשבטים.
- על אגף קנו"ס (או חברת מוסדות חינוך מטעמו) לערוך בקרה מדגמית תקופתית על תקינות הנתונים המפורטים בדוחות/ בקבצים, ולדרוש כל חומר נוסף הנדרש לצורך הבדיקה.
141. על העירייה להגדיר בחוזה עם העמותה את זכויות וחובות העמותה באשר לאחזקתה של העמותה בנכסים העירוניים שהוקצו לה ואחריותה לגביהם.
142. על העירייה לערוך סקרי בטיחות שנתיים בשבטים, שיפרטו את הליקויים הבטיחותיים בשבטים לפי חומרתם. על העירייה לדאוג לתיקון מיידי של הליקויים החמורים.

### 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 ו - התייחסות הנהגת הצופים מתאריך 21.6.15.
- נספח ז - התייחסות אגף תקציבים וכלכלה מתאריך 28.7.2015.
- נספח ח - התייחסות החברה למוסדות חינוך 10.8.2015
- נספח ט - התייחסות המחלקה לנוער וצעירים מתאריך 2.11.2015.



## נספחים

## נספח 1

בדיקת מדגם מספרי טלפון בגינם שילמה חברת מוסדות חינוך מכרססת הצופים בשנים 2012-2013.

מס' טלפון	הבדיקות שערכנו
	לפי בדיקה של הביקורת מול בזק עסקים- תקין (קו אינטרנט של שבט יפו).
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• חיוג לקו זה מעלה שהוא אינו מקבל שיחות.</li> <li>• במודיעין 144 השיבו לנו שמס' הטלפון של השבט הוא 052-4839806.</li> <li>• מנהל המחלקה לנוער וצעירים מסר כי מדובר בקו של שבט חצב.</li> <li>• לפי בדיקה מול בזק עסקים הקו בוטל לאחר בדיקת הביקורת בינואר 2015</li> </ul>
	לא השיבו לנו במספר זה. באתר אינטרנט המציג את הקומונה (שנטען כי המספר משויך לה) נרשם כי מס' הטלפון של הקומונה הוא 03-6836755 מנהל המחלקה לנוער וצעירים מסר כי מדובר בקו של דירת חיילי נח"ל. לפי בדיקה מול בזק עסקים הקו בוטל לאחר בדיקת הביקורת בינואר 2015
	לא משיבים במספר זה. מנהל המחלקה לנוער וצעירים מסר כי מדובר בקו של דירת חיילי נח"ל. לא ברור לביקורת מדוע העירייה נושאת בהוצאות של דירת חיילים במסגרת תקציב עמותת הצופים. לפי בדיקה מול בזק עסקים הקו בוטל לאחר בדיקת הביקורת בינואר 2015.
	הקווים משויכים למטה ההנהגה. הביקורת ביררה מול מטה הנהגת הצופים אלו קווים וטלפונים ממומנים מסעיף טלפון ותקשורת בתקציבה, הנהגת הצופים מסרה בתגובתה רשימת קווים, ביניהם שני הקווים הנדונים. אולם חברת מוסדות חינוך ציינה את הקווים הללו כממומנים על ידה. סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "חשבונות של הטלפונים משולמים ע"י החברה. מבדיקה שנערכה ע"י החברה עולה, שלא ייתכן שעשוי גופים ישלמו את אותו חשבון טלפון."
	במספר ניסיונות התקשרות לא השיבו במספר. מנהל המחלקה לנוער וצעירים מסר כי מדובר בקו של שבט כפיר. לפי בדיקה מול בזק עסקים הקו בוטל לאחר בדיקת הביקורת בינואר 2015.
	במספר ניסיונות התקשרות לא השיבו במספר. מנהל המחלקה לנוער וצעירים מסר כי מדובר בקו של דירת חיילי נח"ל. לפי בדיקה מול בזק עסקים הקו בוטל לאחר בדיקת הביקורת בפברואר 2015



מס' טלפון	הבדיקות שערכנו
	במספר ניסיונות התקשרות לא השיבו במספר. מנהל המחלקה לנוער וצעירים מסר כי מדובר בקו של שבט הגבעה. לפי בדיקה מול בוק עסקים הקו בוטל לאחר בדיקת הביקורת בינואר 2015.
	הביקורת מציינת כי עבור קו זה שולמו 80 ש"ח בכרטיס 5022 של הצופים, בתאריך רישום 7/2/13. סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים: "חויב בטעות פעם אחת בשנת 2013 בסעיף הצופים במקום בסעיף של מרכז קהילתי בבלי".
	להלן הפרטים בכרטיס 2012: כרטיס 502311822 של הצופים, תאריך רישום: 29/2/12, 30/4/12, 31/7/12, 29/2/12. סכומים: 57.13 ש"ח, 54.64 ש"ח, 54.64 ש"ח, 91.77 ש"ח בהתאמה. סמנכ"ל חברת מוסדות חינוך: "קו בסעיף 6820884 חויב בטעות 3 פעמים בשנת 2012 בסעיף של הצופים במקום בסעיף של חינוך ימי. קו 5293054 חויב בטעות פעם אחת בשנת 2012 בסעיף של הצופים במקום בסעיף של חינוך ימי".



## נספח 2

שכר ששולם על ידי חברת מוסדות חינוך לעובדים שלא נמצאו במצבת כוח האדם שהועברה

מההנהגה

שם עובד	חודשי תשלומי שכר לפי דוחות חברת מוסדות החינוך	אזכור במצבת כוח אדם של עמותת הצופים	עלויות מעביד
ב. מ.	מרץ, מאי, אוקטובר 2012	אין	4,481
א. ל.	ינואר - יוני 2012	אין	35,651
ג. א. נ.	ינואר - ספטמבר 2012	אין	52,699
ר. צ.	אוקטובר - נובמבר 2012	שוני במס' ת.ז.: 7088 במוסדות חינוך, 3112 ע"פ הצופים	-
צ. ע.	ינואר, אפריל, מאי 2012	אין	15,236
א. א.	יוני - אוקטובר 2012	התחלה מספטמבר 2012	15,975
ד. א.	ינואר - מרץ 2012	אין	15,844
ל. מ.	ינואר - מאי 2012	אין	30,365
ע. י.	ינואר - מרץ 2012	אין	14,660
ז. א.	ינואר - דצמבר 2012	מנובמבר 2012	60,837
ש. מ.	מאי - ספטמבר 2012	אין	18,065
פ. א.	ינואר - יוני 2012	אין	33,206
ר. ד.	ינואר - ספטמבר 2012	אין	45,790
סה"כ עלויות מעביד לכוח אדם שאינו מוזכר בגיליון הצופים			342,809



## נספח 3

## פירוט תוצאות בדיקת מדגם חוזים בין חברת מוסדות חינוך לבין עובדיה ב"צופים"

שם עובד	תפקיד	תאריך עריכת החוזה	תוקף חוזה	חודשי שכר בשנים 2012-2013	הערות
פ. מ.	רכות שבט קהילה	11.9.12	15.8.12 – 12.8.12	ספטמבר 2012 – נובמבר 2012	חתימת חוזה לכאורה ל- 3 ימים. חתימת חוזה בדיעבד
ג. ע.	רכו הדרכה בדיזינגוף	12.9.12	15.8.12 – 12.8.12	ספטמבר 2012 – נובמבר 2012	חתימת חוזה לכאורה ל- 3 ימים. חתימת חוזה בדיעבד
א. א.	רכו הדרכה	1.7.12	15.8.12 – 1.6.12	יוני 2012 – אוקטובר 2012	חתימת חוזה בדיעבד ישנם חודשי שכר ללא חוזה
ב. א.	מרכז שבט איתן	10.9.12	15.8.12 – 12.8.12	ספטמבר 2012 – אוגוסט 2013	חתימת חוזה לשלושה ימים חתימת חוזה בדיעבד על פי תאריכי תוקף החוזה, הוא אינו חל בממוצע שכר חודשי הגבוה ב- 50% מהשכר הקובע בחוזה
ג. י.	רכו הדרכה	תוקף החוזה מיום 15.10.09 פג באוגוסט 2010. אין חוזה החל על שנת 2012	תוקף החוזה מיום 15.10.09 פג באוגוסט 2010. אין חוזה החל על שנת 2012	ינואר-ספטמבר 2012	אין תיעוד לחוזה עבודה בשנת 2012, בה העובד קיבל שכר
א. ע.	רכות הדרכה	תוקף החוזה מיום 12.8.10 פג באוגוסט 2011. אין חוזה החל על שנת 2012	תוקף החוזה מיום 12.8.10 פג באוגוסט 2011. אין חוזה החל על שנת 2012	ינואר-ספטמבר 2012	אין תיעוד לחוזה עבודה בשנת 2012, בה העובדת קיבלה שכר
ג. מ.	רכו הדרכה שבט הנשיא	תוקף החוזה מיום 1.12.08 פג באוגוסט 2009. אין חוזה החל על שנת 2012	תוקף החוזה מיום 1.12.08 פג באוגוסט 2009. אין חוזה החל על שנת 2012	ינואר-אוגוסט 2012	אין תיעוד לחוזה עבודה בשנת 2012, בה קיבל העובד שכר הגבוה פי שניים (8,500 ש"ח) ועמלה) מהשכר הקבוע בחוזה האחרון עליו הוא חתום (4,300 ש"ח)
ב. ח.	רכו הדרכה שבט צהלה	18.2.13	15.8.13 – 16.8.12	עד אוגוסט 2013	החוזה נחתם בדיעבד.
ל. מ.	רכות הדרכה	תוקף חוזה מיום 1.9.10 פג באוגוסט 2011. אין חוזה תקף בשנת 2012	תוקף חוזה מיום 1.9.10 פג באוגוסט 2011. אין חוזה תקף בשנת 2012	ינואר-ספטמבר 2012	אין תיעוד לחוזה עבודה בשנת 2012, בה העובדת קיבלה שכר



שם עובד	תפקיד	תאריך עריכת התזוה	תוקף חוזה	חודשי שכר בשנים 2012-2013	הערות
ב. א.	רכו הדרכה	חוזה ראשון: 28.8.11	15.8.12 – 15.8.11	ינואר 2012 – דצמבר 2013	
		חוזה שני: 14.2.13	15.8.13 – 16.8.12		
א. מ.	מרכז שבט	5.12.11	– 27.11.11 15.8.12	ינואר – יוני 2012	תקין
פ. מ.	עובד אחזקה	23.1.11	31.8.11 - 1.1.11	ינואר 2012 – דצמבר 2013	תקין
פ. א.	רכו הדרכה	29.11.11	– 17.11.11 15.8.12	ינואר – ספטמבר 2012	תקין



## נספח 4

חלוקת תקציב מטה העמותה הארצי להנהגות הינה כדלקמן:

הערכת מספר חניכים לפי פרסומים שונים מהשנים האחרונות	תקציב הנהגה 2013 באש"ח	
לא ידוע	974	הנהגת צפון
4,833	750	הנהגת דרום
5,000	730	הנהגת ירושלים
לא ידוע	520	הנהגת שורק
520	515	הנהגת אילון
4,700	495	הנהגת חיפה
5,400	423	הנהגת חוף
6,000	391	הנהגת שרון דרום
6,100	350	הנהגת שרון צפון
4,000	340	הנהגת רמת גן
8,900	341	הנהגת ת"א-יפו
5,400	320	הנהגת דן



## נספח 5

**תקצוב עירוני ותעריפי דמי חבר ופעילויות בהנהגת תל-אביב לעומת תקצוב ותעריפים בהנהגות חיפה וירושלים**

שם עירייה	תקציב התמיכה 2012 באש"ח	תקציב התמיכה 2013 באש"ח	דמי חבר 2012	דמי חבר 2013	תעריף מחנה קיץ 2012	תעריף מחנה קיץ 2013
תל אביב	4,780 לצופים בלבד	5,005 לצופים בלבד	דרום – עד 400; היתר- 690	דרום – עד 400; היתר- 700	730- 510	750-520
ירושלים	1,600 לכל תנועות הנוער	1,600 לכל תנועות הנוער	680	695	675- 500	665- 300
חיפה	2,000 לכל תנועות הנוער	2,000 לכל תנועות הנוער	- 520 700	520-700	660- 150	790- 530