



מהדוח השנתי 2003

ביקורת

בנושא הניהול הכספי

בבי"ס "תלמה ילון"

ביקורת

בנושא הניהול הכספי בבי"ס "תלמה ילין"

פרק א' – מבוא

כללי

1. מידע ותלונה הנוגעים לעניינים כספיים בבית-הספר העל-יסודי לאמנויות "תלמה ילין" הובאו לידיעת הביקורת. המידע הראשוני הוגש לביקורת ע"י יו"ר הוועד המנהל של ביה"ס (שהוא מנהל אגף החינוך, התרבות והספורט בעירייה) בהנחיית ראש העירייה.
2. מידע זה נמצא ראוי ומחוייב בבדיקה של ביקורת העירייה במערכת הכספים של בית-הספר. קוימה לפיכך ביקורת ב"תלמה ילין" בנושא, ובה שותפו כל הגורמים הנוגעים לתחום זה בבית-הספר ובעירייה.
3. מובהר בפתח הדברים כי האמור בדוח זה אינו גורע מההשגים החינוכיים והאמנותיים הגבוהים מאד של ביה"ס, שהוא אחד המובילים בארץ בתחומו, או מאיכויותיו שזכו גם בהכרה ממלכתית. הביקורת נועדה לבדוק ולודא שאלה נשענים גם על מינהל תקין, כיאה לכספי ציבור, מבלי לפגוע בגמישות תפקודו ובפיתוחו וטיפוחו.

מטרה

4. מטרת הביקורת היתה לבחון את הסדרים הכספיים בביה"ס, שהיו נשואי המידע והתלונה בנושא, כחלק מתחום הניהול הכספי בביה"ס.

שיטה

5. הביקורת נפגשה עם כל הגורמים הנוגעים בדבר בתחום הכספים של העמותה/ביה"ס ובהם מנהלת ביה"ס (שהיתה תקופה קצרה בלבד בתפקידה בעת הביקורת), מנהלו הקודם של ביה"ס, סגנית המנהל, מספר מורים מביה"ס ורואה-החשבון של העמותה/ביה"ס וכמו-כן עם כל נציגי העירייה בועד המנהל – מנהל אגף החינוך, תרבות וספורט, מנהלת המחלקה לחינוך וחשב אגף החינוך. המנהלת הנוכחית היתה, כאמור, בראשית כהונתה בלבד בעת הביקורת ולכן התקופה שנבדקה וממצאי הביקורת מתיחסים לכהונה הקודמת. הביקורת מציינת כי קבלה את מלוא שתוף-הפעולה והפתיחות מצד כל הקשורים לנושאים הכספיים של ביה"ס, בהם כאמור התמקדה הביקורת.

עקרי הממצאים, המסקנות וההמלצות

(ניתוחם ופרוטם מופיעים בגוף הדוח)

6. ב"ס "תלמה ילין" הינו מוסד חינוכי המחוייב לפעול עפ"י אמות-מידה **ציבוריות**. נמצאו מספר תחומים בהם ביה"ס לא פעל עפ"י כללים ציבוריים כאלה.
7. האופן שבו ביה"ס שילם לאחת המורות על הפקות ארועים, גיוס תרומות ופרוייקטים **חורג מכללי מינהל תקין (אף-כי אינו מהווה עבירה על חוק)**. **כעמותה עירונית**, על-פי אמות מידה ציבוריות ומינהל ציבורי תקין, ביה"ס לא היה צריך לשלם והמורה לא היתה צריכה לבקש את התשלום הנ"ל ולקבלו **באמצעות חברה בע"מ חיצונית פרטית שלה**. הדבר גם פגם בשלמות נתוני השכר בספרי העמותה. שכיר לא יכול לשלב בביה"ס חברה בע"מ פרטית שלו ולקבל שכרו באמצעותה.
- הביקורת יוצאת בענין זה באמירה חד-משמעית: כל תשלום לכל מורה שכיר בביה"ס שלא באמצעות משכורתו – אינו תקין**.
- כל התשלומים לכל מורה צריכים להתבצע במסגרת המשכורת בלבד.
- לא היתה להתקשרות בנושא זה כל ביטוי חוזי כתוב, מסודר ומפורט**.
8. החלטות, כמו בנושא אופן התשלומים הנ"ל למורים והקפם, נעשו באופן א-פורמלי וללא כל תעוד.
9. הפעילות הכספית בביה"ס, הסדרים הכספיים הנקבעים בה והחלטות בעלות השלכות כספיות אינם עומדים למעשה תחת פיקוח ובקרה.

10. אין בביה"ס הגדרות מסודרות ומתומחרות של מטלות ותשלומים שונים למורים עליהן (הפקות אירועים, גיוס תרומות).
11. נמצאו ניגודי-עניינים, כפילות וערוב תחומים בין תחומי פעילויות שונים של אותה מורה (המוזכרת לעיל) בעניין גיוס כספים וכן ערוב תחומים של מנהל החותם על הוראות תשלום הכוללות תשלומים (המגיעים לו) לעצמו.
12. נמצאו לגבי שנים קודמות משרות אחדות שחרגו בהקף המשרה מהמותר בתקנון משרד החינוך. בשנה השוטפת בתקופת הביקורת נותרו שתי משרות חורגות.
13. מספר התקשרויות של ביה"ס ותהליכיהן לקבלת שרותים שונים היו לקויים ופגומים.
14. המלצות הביקורת:-
- א. עמותת ביה"ס "תלמה ילין", בהנהגת הוועד המנהל שלה, צריכה לאמץ ולמסד בתקנונה את אמות-המידה ועקרונות/כללי-העבודה הציבוריים המתחייבים. העירייה נקראת להטיל חובה זו לעתיד בכל הקמה של עמותה עירונית או מעבר של עמותה לסטטוס עירוני.
- ב. יש לחדול לאלתר מתשלום למורה באמצעות החברה בע"מ החיצונית שלה, אלא במסגרת המשכורת בביה"ס בלבד.
- ג. יש לתמחר ולקבוע מחדש את הקף הגמולים על מטלות נוספות דוגמת ההפקות, גיוס תרומות ופרויקטים שמבצעים מורים בביה"ס, **במגמת חסכון**, ואת אופן התשלום **במסגרת משכורתם** של המורים בלבד.
- ד. יש לתקן לאלתר את החריגה בהקף המשרות שנותרו מהחריגות שהיו בשנים האחרונות.
- ה. יש לשנות ולמנוע את המצב של ניגוד העניינים שבפעילות המורה כמגיסת כספים בו בזמן הן לביה"ס והן לעמותת בוגרי ביה"ס. כמו-כן יש למנוע מצב בו מנהל או בעל סמכות מאשר לעצמו תשלומים (גם שמגיעים לו).
- ו. יש להנהיג בקרה ופיקוח כספיים וניהוליים על ביה"ס ועל החלטות הנהלתו. החלטות הנהלה אלו חייבות גם להיות מוסמכות, פורמליות ומתועדות. את שיטות הפיקוח והבקרה יש לבסס בביה"ס בנוהלים, שיאושרו ע"י הוועד המנהל ומליאת העמותה.
- ז. על ועדת הביקורת של העמותה להרחיב פעילותה ולהעמיקה, בדגש על הסדרים הכספיים והתחומים הליקויים מדו"ח זה.

- ח. יש לגבש בועד המנהל מדיניות, כללים, נוהלים וקריטריונים לנושא גיוס-המשאבים וניתובם, אופן ביצוע הנושא ותיגמולו במגמת חסכון.
- ט. מומלץ לפתוח למכרז את שרותי החשבונאות של ביה"ס.
- י. על ביה"ס להקפיד על כללי התקשרות עם קבלנים/ספקים של טובין ושרותים כנדרש עפ"י הכללים הציבוריים.

פרק ב' – הרקע במצב הקיים בתחום הכספים

1. ב"ס "תלמה ילין" הינו מוסד חינוכי מוכר שאינו רשמי, עפ"י הגדרות משרד-החינוך. במעמדו הסטטוטורי הוא אינו ב"ס ממלכתי או עירוני, אך הוא מוכר ע"י משרד-החינוך וכפוף מקצועית לנוהליו. ככזה הוא משמש כמוסד חינוכי על-יסודי לכל דבר ועניין, עם לימודים והתמחויות בתחומי האמנויות השונות.
2. ביה"ס הינו במעמדו המשפטי עמותה רשומה ברשם העמותות, עם שליטה של העירייה בועד המנהל של העמותה ורוב בקרב חברי העמותה. בהיבט זה ביה"ס הינו עמותה עירונית.
3. חברי העמותה הם ששה מיסדי העמותה (רובם מסגל ביה"ס), שני אנשי ציבור ורוב של תשעה נציגי עיריית גבעתיים.
4. לעמותה ועד מנהל, שבו, כאמור, רוב לנציגי העירייה וכן נציגי ציבור.
5. בראש ביה"ס מנהל, כאשר התפקיד כולל אחריות בלעדית לכל מערכת הכספים וניהולה, כבכל מוסד חינוכי מוכר וכמוגדר בהוראות משרד-החינוך, בצד האחריות לניהול הכולל של ביה"ס.
6. עפ"י הדו"חות הכספיים של ביה"ס לסוף 2001 עומד מחזור הפעילויות הכספי על כ- 12,770,000 ₪. המקורות הכספיים העיקריים לכך הם מימון מתקציבי משרד-החינוך כ-80% ומתשלומי ההורים כ-15%.
7. הניהול הכספי של ביה"ס נשען על טיפול שוטף במערכת החשבונות והכספים במזכירות ביה"ס וכן על הנהלת החשבונות, הספרים והדו"חות הכספיים באמצעות משרד רואי-חשבון חיצוני שנשכר למתן שרותים אלה לביה"ס. יצוין כי חוק העמותות מחייב מינוי רואה-חשבון לעמותה שמחזורה הכספי הוא כב"תלמה ילין", כפי שאכן מתקיים בביה"ס הלכה למעשה.
8. מתוך תחום הכספים הרלוונטי, נשוא ביקורת זו, יצוין ההסדר שהנהיג מנהל ביה"ס הקודם - לבצע הפקות אירועים ע"י אנשי סגל ביה"ס ולתגמלם באמצעות תשלום נפרד שהיקצה עפ"י שיקול דעתו לנושא.

9. כמו-כן הונהג תשלום על טיפול בגיוס משאבים (תרומות, מילגות, מענקים) וריכוז פרויקטים לאחת המורות (שנבחרה ע"י המנהל הקודם).
10. גורם נוסף הקשור לנושאי הביקורת הוא קיומה של עמותת בוגרי בי"ס "תלמה ילין", עמותה פרטית רשומה, שבראשה עומדת אותה מורה דלעיל.

פרק ג' – מימצי הביקורת

כללי

1. פרק זה מפרט ומנתח את הממצאים בתחום הסדרים הכספיים בביה"ס.
2. ב"ס "תלמה ילין" הינו, סטוטורית, עמותה רשומה, עם שליטה של העירייה ע"י רוב בוועד המנהל ובקרוב חברי העמותה. בהיבט זה יש לראות, כאמור, את העמותה כעמותה עירונית. הביקורת רואה בכך את הבסיס העקרוני ואת הקריטריונים לראיית אופי הפעילות הכספית, שיש לבחנה **עפ"י קריטריונים ציבוריים**. גם העובדה שביה"ס הינו מוסד מוכר ע"י משרד-החינוך שנוהליו המקצועיים חלים עליו (לרבות תנאי העבודה) – מחייבת לראות את פעילות ביה"ס והתנהלותו - כפעילות **ציבורית**.
המעבר של העמותה לשליטה עירונית, לא לווה במקביל בהטמעת נוהלים ציבוריים מתחייבים.

תשלום למורים עבור הפקות

3. הנושא המרכזי בתחום הנבדק של הסדרים הכספיים היה סוגיית התשלום הנפרד אשר שולם למרכזי מגמות ומורים על הפקת מופעים ואירועים בתחומים אמנותיים השונים של ביה"ס.
4. הסדר זה ראשיתו בשנת תשנ"ו - 1995/6, כאשר מנהל ביה"ס החליט (עפ"י עדותו ועדות המורים) לחדול מהעסקת מפיק מקצועי חיצוני ובמקום זאת להפיק את האירועים והמופעים, בתחומים האמנותיים השונים, באמצעות מרכזי המגמות ומורי ביה"ס בעצמם.
5. באותו שלב התחלתי החליט מנהל בית-הספר, באופן עצמאי ובלעדי, לבצע את ההפקות בכוחות ביה"ס ומוריו ועל חלוקת סכומי התשלום כתיגמול על ההפקות בין המרכזים והמורים : 2000 \$ (בשקלים) למרכזת מגמת המוסיקה הקלאסית (להלן "מגמת המוסיקה") ועוד 3200 ₪ על ארגון סיור תזמורת ביה"ס לחו"ל, ו-1000 \$ לכל אחד ממרכזי המגמות והמורים האחרים המפיקים אירועים. בהמשך השנים נוספו תשלומים נוספים לחלק מהמורים בחלק מהזמן.

6. אין להחלטה זו תימוכין, אסמכתא או דוקומנטציה וכמו-כן אין תמחור מפורט מסודר של הסכומים שנקבעו לתשלום או של עקרונות חלוקתם בין המורים השונים, כפי שהיה נדרש ומצופה מארגון מסודר ובמינהל תקין. באופן כללי הינחתה את מנהל ביה"ס, לדבריו, הערכה של הקף כללי של העבודה הנוספת הנדרשת למורה לכל אחת מההפקות (כאמור, עפ"י הערכה, ולא תחשיב כלשהו).

7. ברקע הדברים יצויין כי מרכזי המגמות בביה"ס מקבלים תוספת על ריכוז, בהקף של 12 שעות שבועיות, דהיינו תוספת בהקף של חצי-משרה תקנית נוספת עבור ריכוז. המנהל והמורים גרסו כי תוספת שעות זו אינה מאפשרת במסגרתה טיפול גם בהפקת האירועים הגדולים. מכיוון שאין נתונים בדוקים ומדודים על הניצולת בפועל של 12 השעות השבועיות הנוספות הללו, הרי שאין אפשרות להעריך (ללא ניתוח עיסוקים מפורט):-

א. למה מנוצלות 12 השעות השבועיות [אף-כי מרכזת מגמת המוסיקה אמנם פרשה את חלוקת שעותיה בנושא] ובאיזו מידה ניתן להקצות מהן גם עבור ההפקות הגדולות (ולו חלקית).

ב. את הצדקת הקף התשלומים המיוחדים המשולמים עבור ההפקות.

8. בגמר הפקת כל מופע מגיש המרכז/המורה דו"ח למנהל ע"ג טופס בקשה לעניין התשלום המגיע על ההפקה. המנהל מאשר את התשלום ומעבירו לביצוע לרואה-החשבון של ביה"ס-העמותה, מתוך חשבונות תשלומי ההורים.

9. כל המרכזים והמורים קבלו את התשלום שהוקצב ונקבע להם ע"י המנהל - למשכורתם החודשית בביה"ס. יוצאת מכלל זה הינה מרכזת המגמה למוסיקה, אשר מקבלת את התשלום על ההפקה באמצעות חברה פרטית בע"מ שבבעלותה, כנגד חשבוניות-מס. נושא זה מנותח להלן.

תשלום למורה באמצעות חברה פרטית בע"מ

10. מרכזת המגמה למוסיקה היתה, כאמור, יוצאת דופן בשיטת התשלום. את התשלום שנקבע לה כמפורט לעיל היא בקשה לקבל באמצעות חברה פרטית בע"מ שבבעלותה המשותפת עם בעלה.

[לדבריה של המורה ראתה בכך גם מעין החזר הוצאות שרותי משרד שמעמידה החברה שלה לרשותה בביתה הפרטי, כי אין לה משרד בביה"ס לטפל ממנו בהפקות שארגנה.

הביקורת דוחה זאת ומעירה שמאחר ומדובר בפעילות שלאחר שעות העבודה, יש

11. מנהל ביה"ס שהנהיג את התשלום למורים על ההפקות, קיבל את בקשת המורה, אישר אותה והוציא לפועל את שיטת התשלום החריגה הזו (שמנותחת בהמשך). בכך נקבעה למעשה אחריותו לשיטת תשלום זו.
12. רואה-החשבון, שמשרדו מנהל את ספרי החשבונות של ביה"ס/העמותה מסר גם הוא את גירסתו לגבי שיטת התשלום. הוא גורס כי לא היה ידוע לו בעת ההחלטה על מניעה כלשהי לשלם למורה כמו למעין ספק פרטי חיצוני על ההפקות ולשלם לה כנגד חשבוניות שהגישה כחברה בע"מ.
- לדבריו, מאחר ולא ראה מניעה ומכיוון שעוד קודם לכן שלמו כבר למורה באמצעות החברה שלה עבור "גיוס משאבים", הסכימו לשלם כבר גם עבור הפקות ומופעים שארגנה כמורה בביה"ס - באמצעות אותה חברה שלה, והוא לא ראה בכך פגם.
- הערת הביקורת:** טיעון זה אינו תופס, אינו נכון ואינו מצדיק מתן התשלום על הפקות ע"י תקדים כביכול של תשלום קודם על גיוס משאבים, כי התשלום על ההפקות (מאז דצמבר 1995) קדם בהרבה לתשלום על גיוס משאבים (21 פברואר 1997).
13. הועד המנהל לא התעניין כלל בנושאי התשלומים ושיטות ביצוע התיגמולים למיניהם בביה"ס.
14. המסקנה העולה מכל אלה היא שאף גורם לא בדק לאשורו את כשירותו ותקינותו של התשלום למורת ביה"ס, עובדת ביה"ס, אשר כפופה כשאר המורים לנוהלים ציבוריים של משרד-החינוך, דוקא באמצעות חברה בע"מ שבבעלותה ואשר איתה, כאמור, לא היה לביה"ס בעצם התקשרות או חוזה.
15. **הביקורת גורסת כי צורת תשלום זו חורגת מאמות-מידה ציבוריות תקינות, של תשלום מכספי ציבור למורה על פעילותה עבור ביה"ס, שהוא גוף בעל אופי ופעילות ציבוריים. הביקורת רואה בכך חריגה, של מנהל ביה"ס הקודם ושל המורה, מכללי המינהל התקין לגבי עובד ציבור. זאת, גם מהיות ביה"ס גוף הניזון (ב-85%) מכספי ציבור, ובודאי לפחות מהשלב בו הפך לעירוני. אף-כי המורים הם עובדי העמותה (משפטית אינם עובדי עירייה או עובדי מדינה), הרי העמותה היא עמותה עירונית מכח שליטת העירייה בניהולה והיות נציגי העירייה רוב בקרב חברי העמותה.**

באותה מידה, כמוסד חינוכי מוכר, העמותה כפופה להוראות משרד-החינוך ונוהליו וכשם שחלים עליהם ההסכמים הקיבוציים והזכויות של עובדי ההוראה לעניין תנאי עבודתם – כך מתחייב גם לגבי חובותיהם. לפיכך חלים על העמותה ועובדיה הכללים המחייבים מוסדות חינוך עירוניים וממלכתיים ציבוריים. מבחינה זו גורסת הביקורת כי מורת ב"ס לא היתה צריכה לבקש תשלום על שירות לביה"ס וביה"ס לא היה צריך לשלם אף תשלום לאף מורה שלא במסגרת המשכורת התקנית של המורה בביה"ס (כפי שעד-כה שולם לה: באמצעות גוף חיצוני וישות משפטית נפרדת, בצורת חברה פרטית בע"מ אשר בבעלות אותה מורה בשותפות עם בעלה).

הביקורת יוצאת בענין זה באמירה חד-משמעית: כל תשלום לכל מורה שכיר בביה"ס שלא באמצעות משכורתו – אינו תקין.

16. התשלום למורה באמצעות חברה בע"מ שבבעלותה הפרטית התבצע ונמשך ללא התקשרות מסודרת עם אותה חברה וללא שום בסיס חוזי. הדבר נסגר בין המורה למנהל ביה"ס. משמעו שביה"ס משלם כספים לגוף שאין לו עימו כל התקשרות חוזית מסודרת ומפורטת.

ביה"ס מעסיק מורה ולא חברה. המורה קבלה את ביצוע הפקת הארועים כמורה ומתוקף תפקידה המקצועי ולא כחברה/קבלן או כגורם חיצוני (והרי ממילא ההסדר שהיה קודם שונה באופן יזום כי המנהל רצה להפקת ארועים מורים מבפנים ולא קבלן חיצוני).

גם מן הטעמים הללו רואה הביקורת ליקוי בשיטת תשלום זו לחברה חיצונית או בחשבונית וחריגה מכללי ההתקשרות ומכללי המינהל התקינים.

[בהתייחסותו לטיוטה הבהיר המנהל הקודם כי ראה בכך עבודה ייחודית שאינה חלק מעבודת המורה, טענה שהביקורת אינה מקבלת כי, כאמור, המנהל הרי החליט שהעדיף לבצע את ההפקות באמצעות המורים כמורים. כמו-כן הבהיר המנהל כי סבר בתום-לב ומתוך אמון מלא במורה כי אפשרי ותקין לשלם לה תמורת חשבונית-מס של חברה פרטית בע"מ שלה].

17. באותה מידה רואה הביקורת ליקוי גם בעובדה שתשלום על ההפקות ועל גיוס משאבים ופרויקטים, אשר שולם לא במשכורת (אלא כמעין תשלום על העסקת

קבלן-ספק שרותים חיצוני), - **לא נכלל** (כפי שהיה צריך להיות כשכר על עבודת המורה)

גיוס תרומות

18. עמותת "תלמה ילין" מעשירה את מקורותיה הכספיים מתרומות. לצורך כך הונהג גיוס תרומות מגורמים שונים, פרטיים, עסקיים, ממלכתיים וקרנות שונות. בעבר ניסו לגייס תרומות ע"י גורם חיצוני בשכר ומנהל ביה"ס הקודם החליט שמרכזת מגמת המוסיקה יכולה לעשות זאת לא פחות טוב ובאותן עלויות. הוא העביר אליה את התפקיד שהוגדר "גיוס משאבים ויזום פרויקטים", החל מספטמבר 1996.
19. ביה"ס שלם על כך לאותה מורה דלעיל, עפ"י העדפתה ובקשתה, גם-כן בתשלום לאותה חברה פרטית בע"מ שבבעלותה, כנגד חשבונית של החברה. הסכום החל ב-2800 ₪ לחודש בתשנ"ז והגיע בשנת השוטפת תשס"ב ל-3375 ₪ לחודש (11 חדשים בשנה). דהיינו - סדר גודל של 37,125 ₪ בשנה בערכי מאי 2003.
20. אין לביה"ס כל הגדרות מה וכמה נדרש בתמורה לתשלום הנ"ל או קביעה מוסמכת כלשהי לעבודות הנדרשות במסגרת המטלה.
21. בפועל יש דווחים תקופתיים/חודשיים על הפעילות שבצעה המורה בתמורה לתשלומים עבור "גיוס משאבים ויזום פרויקטים", אשר מלווים את החשבוניות המוגשות למנהל/ת. המנהל/ת מאשר בחתימתו את החשבונית ומעבירה לפרעון לרואה-החשבון.
22. בנושא זה מעירה הביקורת כי גם על תשלום זה צריכים לחול כל הכללים שפורטו לעיל לגבי אופן התשלום על ההפקות. כמו-כן, מאחר ולא ברור כיצד תומחר התשלום, הרי שמן הראוי לבצע תחשיב תמחירי שיקבע את גובה התמורה הכספית הראויה למטלת גיוס התרומות וריכוז הפרוייקטים. ראוי גם שהמגמה תהיה חיסכון

עמותת בוגרי "תלמה ילין"

23. במקביל אותה מורה גם משמשת כיו"ר עמותת פרטית של בוגרי ביה"ס "תלמה ילין", עמותת רשומה ("פרטית"), שנוסדה ביולי 2000. המורה פועלת בה בהתנדבות מלאה. במסגרת התנדבותית זו מרכזת אותה מורה גם את גיוס הכספים והתרומות מטעם עמותת הבוגרים ולמענה.

24. נוצר מצב בו אותה מורה, אותו אדם, מרכז ומנהל גיוס כספים ותרומות הן עבור ביה"ס והן עבור עמותת הבוגרים (הפרטית). באופן מעשי אותה מורה היא בעצם הקובעת בלעדית לאן לגייס כסף – לביה"ס או לעמותת הבוגרים הפרטית. דבר זה צופן בחובו מצב של ניגוד עניינים, שאותו אדם נתון בו בהחלטותיו למי מהשניים יגייס את הכסף.

בהתייחסותה לנושא טענה המורה כי הכספים המגוייסים/הנתרמים לעמותה ממילא מגיעים לביה"ס. טיעון זה אינו מדויק ואינו שלם:

מבדיקת תקנון עמותת הבוגרים עלה כי מטרת העמותה הן "פיתוח וטיפול הקשרים בין הבוגרים, בינם לבין עצמם ובינם לבין ביה"ס, ייזום וארגון מפגשי בוגרים וכנסים מחזוריים, טיפוח ועידוד הכשרונות והיצירה **בקרב תלמידי ביה"ס** ובוגריו, **סיוע לביה"ס בתחומי פרסום ושיווק**".

החלקים המודגשים לעיל משקפים כי רק חלק מתוך המטרות מיועד לביה"ס (ולא לבוגרים) ושאר המטרות אינן משרתות את ביה"ס, מה גם שבאופן שרירותי ניתן עוד-יותר להקטין יחס זה עפ"י הצרכים של עמותת הבוגרים ולחציה.

אין גם בקרה ממשית על כספי עמותה. עקרונית אין לאפשר מצב כזה. כך גם טיעונה דלעיל של המורה תופש במידה חלקית מאוד בלבד.

ניגוד עניינים, כפילות וערוב תחומים

25. **הביקורת רואה, כאמור, פגם של ניגוד עניינים וערוב תחומים בכך שאותו עובד אחראי בלעדית וקובע עצמאית לאן ילכו הכספים המגוייסים לשני גופים בהם הוא מעורב. גם במקרים שהחלטה אינה בלעדית של אותה מורה (למשל כשכל הועד בעמותת הבוגרים מחליט), יכולת ההשפעה שלה מרובה ביותר.**

26. הביקורת גורסת, כפי שצויין לעיל, כי פעילותה של המורה בתחום גיוס הכספים, אף-כי הוא נעשה למטרות חשובות וראויות, היא לוקה בכפילות לא נאותה שבגיוס הכספים ע"י אותה המורה גם לביה"ס וגם לעמותת הבוגרים, ויש טעם לפגם בבלעדיותה על החלטה איזה כספים יכנסו למי משני הגופים.

במצב זה יש גם משום ניגוד עניינים, בו אותה המורה נתונה לסתירה כמגייסת כסף עבור ביה"ס וכמגייסת כסף לעמותה, כי יש בכך קונפליקט של צרכים ואינטרסים בין שני הגופים.

יש טעם לפגם גם במצב הנוכחי בו ההחלטות על ניתוב כספים מגוייסים, מתקבלות ע"י אדם אחד, שלא עפ"י קריטריונים ברורים ומוגדרים מראש, מאושרים ומוכתבים ע"י גורם-על ציבורי ואובייקטיבי.

27. הביקורת גם רואה פגם בכך שאין למעשה בקרה שוטפת ומערכת הכוונה, פיקוח ומעקב ציבורית מוסמכת על גיוס הכספים.

28. עוד נמצא בבדיקת הנהלת החשבונות של ביה"ס כי מנהל ביה"ס חותם על תשלומים לו עצמו בעת מילוי טפסי העדכון החודשי ושיבתו עם ר"ח ביה"ס/העמותה, (מדובר בתשלומים המגיעים למנהל).

עקרונית אין לקבל מצב בו גורם כלשהו, ובודאי מנהל, חותם לעצמו על תשלומים, גם כשהם מגיעים לו. זאת - ללא בקרה מינימלית ואישור של גורם ממונה.

חריגות מהקף משרה

29. בתקנון שרות עובדי-ההוראה של משרד החינוך, בתקנה 1.24 – עבודה בשעות נוספות (סעיף 2 א') נקבע כי "אין להעסיק עובדי הוראה בכלל ומנהלים בפרט בהיקף העולה על 140% משרה", דהיינו מעל 33.6 שעות שבועיות (הבסיס התקני המירבי הוא 24 ש"ש).

30. מבדיקת הקפי המשרות ב"תלמה ילין" בשנים תשס"ג, תשס"ב, תשס"א נמצאו החריגים הבאים (בשעות שבועיות):-

תשס"א	תשס"ב	תשס"ג	העובד
36	36	36	סגנית מנהל ביה"ס
34	34.5	-	מרכז מגמה
36	36	36	רכזת מקצועית
39.5	-	-	מורה

31. משמעו כי ביה"ס חרג במספר תפקידים, בהיקף המשרה ששולמה להם, ממגבלות תקנון משרד החינוך.

הבקרה על הכספים והוצאות ביה"ס

32. לא הייתה כל בקרה על החלטותיו הבלעדיות של מנהל ביה"ס באשר להיקף ההוצאות שקבע והרכבן. כך למשל המנהל הקודם הוא שקבע ב-1995 כי ישולמו דמי הפקה למרכזים ולמורים השונים והוא גם זה שקבע כמה יקבל כל-אחד. עצם הבלעדיות המוחלטת והמלאה של המנהל על ההחלטות הכספיות היא מצב לא תקין שמחייב מיסוד בקרה בנושא. הביקורת מודעת לכך שרשמית זוהי פרוגרטיבה וסמכות של מנהל ביה"ס, אך גורסת שראוי למסד נוהלים המגדירים סמכויות אישור ובקרה בתחום ההוצאות הכספיות.

33. בתחום הבקרה החשבונאית-כספית נמצא ביה"ס במצב בו משרד רואי-חשבון מנהל את חשבונותיו וספריו, כולל כאמור דוחותיו הכספיים, אך אין הוא משמש למעשה בקרה או ביקורת חשבונאית על מערכת החשבונות, מטבע הדברים: אותו משרד שמנהל שוטפת את החשבונות כמובן אינו יכול לבקר את עצמו. בהיבט זה אין בקרה חשבונאית עצמאית ובלתי-תלויה על ביה"ס. בהתייחסותו הבהיר רואה-החשבון כי פתר את הסוגיה בכך שעבודת הביקורת על הדוחות הכספיים נעשתה ע"י עובד שלא היה לו חלק בעבודה השוטפת של הנהלת החשבונות תחת פיקוחו של ר"ח אחר. הערת הביקורת: גם אותו עובד הוא תחת אותו מעסיק וחייב נאמנות לאותו מעסיק, וקשה להעריך שיצא נגדו, מכאן שגם זה אינו פתרון וזו אינה ביקורת חשבונאית בלתי תלויה.

34. לועד המנהל היו ציפיות מאותו משרד ר"ח – שישמש לפחות כיועץ לועד וכנותן חו"ד מקצועית מה ואיך נכון/לא נכון לפעול במקרים יוצאי-דופן ולא שוטפים, דוגמת אופן התשלום החריג למרכזת מגמת המוסיקה על ההפקות. ציפיות אלה, שלא התממשו, היו במקומן והיו מוצדקות לדעת הביקורת. עם זאת מעירה הביקורת כי למרבה הצער ציפיות אלה עלו **בדיעבד**, לאחר שצפה ועלתה סוגיית תקינותו של תשלום למורה באמצעות חברה בע"מ שלה. עד אז אנשי

35. הביקורת מוצאת פגם בכך שהועד-המנהל לא מצא לנכון לקיים בקרה סבירה על אופי החלטות המנהל בתחום הכספי ועל עקרונות התשלום/הוצאות עליהם החליט המנהל. הועד הסתפק באישור הדו"חות הכספיים השנתיים ולא שאל שאלות על החלטות שנעשו ועל אופן ביצוע ההוצאות בתחומים השונים.

לדעת הביקורת, גם הגישה החדשה הרווחת במערכות החינוך לנושא, ברוח "הניהול העצמי" בבתי"ס - אינה מצדיקה את האמור לעיל, כי ניהול עצמי אין משמעו אי-התעניינות וחוסר בקרה על כספי-ציבור.

כך - איש לא ידע על עובדת התשלום למורה על ההפקות באמצעות חברה בע"מ שבבעלותה, במקום במסגרת משכורתה בבית"ס, על חריגות מהיקפי משרות ועל חלק מהליקויים המפורטים בדוח זה.

אי-שליטה ואי-בקיאות בהחלטות הכספיות השונות (לדוגמה: היקפי התשלומים השונים לעובדים והשלכותיהן על הזכויות הפנסיוניות), עלולות לגרור משמעויות כספיות עתידיות כבדות.

36. בדיעבד אישר והסכים גם חשב אגף החינוך, שהוא חבר בועד המנהל, כי אופן התשלום למורה באמצעות חברה בע"מ חיצונית **איננו תקין**. הוא וחברי הועד המנהל האחרים לא ידעו על הסדר זה, כי לא התעניינו ולא קיימו פיקוח ניהולי אלמנטרי על החלטות המנהל ושיטות ניהולו (לפחות בתחום הכספי).

37. ועדת הביקורת של העמותה פעלה באורח מינימלי, אחת לשנה, רק לאישור פורמלי של הדו"חות הכספיים השנתיים. אף-כי אין מוגדרים לה תפקידים באופן מחייב, הביקורת רואה פגם בכך שהועדה (שהוחלפה סמוך למועד הביקורת בחדשה) היתה סבילה ולא יזמה כל פעילות ביקורת על העמותה/בית"ס.

38. ועד ההורים הוא גורם שהיווה במידה מסוימת בקרה על ההוצאות שנזקפו לתשלומי ההורים, לרבות על ההפקות האומנותיות, במסגרת דיוני תקציב שהיו להם עם מנהל

בית"ס, ואשר ניתן לראות בהם מעין שותפות להחלטות התקציביות.

רואה-החשבון של ביה"ס/העמותה

39. עפ"י חוק העמותות (סעיף 19), עמותה בעלת מחזור כספי כשל "תלמה ילין" חייבת למנות רואה-חשבון. ב"תלמה ילין", כאמור, קיימו זאת כחוק, ואף מחדשים את מינויו של רואה-החשבון באסיפה כללית שנתית, כמתחייב מחוק העמותות.
40. רואה-החשבון המכהן נבחר ע"י מנהל ביה"ס לשעבר, שהעיד מזכרונו כי הבחירה קוימה על-בסיס הצעות שונות שבחן לפני שנים רבות (ההצעות לא ניתנו לאיתור ולהצגה בפני הביקורת).
אין חוזה מסודר כמקובל להתקשרות מעין זו על-פי כללי מינהל ציבורי תקין.

התקשרויות

41. במספר תחומים נמצא כי ביה"ס קבל שרותים ללא התקשרות נאותה.
כך למשל אין, כאמור, התקשרות חוזית מסודרת עם משרד רואי-החשבון הנותן שרותי חשבונות לביה"ס, מעבר לתהליך הבחירה המוזכר לעיל.
בדומה לכך רואה הביקורת פגם בהתקשרות לא נאותה עם החברה שבבעלות המורה, מהטעמים שנותחו לעיל.
גם המשך העסקתו בביה"ס של המנהל לשעבר, מיד לאחר פרישתו בקיץ 2002, בתחום "פיתוח" ויעוץ, אינה מעוגנת בחוזה כלשהו, רק בפברואר 2003 הוצא לו מכתב העסקה המגדיר באורח כללי את העסקתו.

פרק ז' – מסקנות, סיכום והמלצות

כללי

1. יצויין בפתח הדברים כי מן ההיבט המרכזי של ביקורת זו – נושא הסדרים הכספיים בבי"ס "תלמה ילין" – הביקורת אינה מוצאת שנעברה עבירה בתחום כספי ביה"ס. עם זאת נמצאו ליקויים באופן התיגמול והתשלום לאחת ממורות ביה"ס, כפי שנותח קודם ויסוכם להלן וכן ליקויים נוספים בניהול הכספי החורגים מכללי מינהל תקין.

ככל הידוע מדיני העיריות ומהוראות משרד-החינוך לא נמצאה עבירה על **החוק** בתיגמולה של המורה על העבודה שעשתה עבור העמותה/ביה"ס ע"י תשלום לחברה בע"מ שבבעלותה, אך יש בכך ליקוי וחריגה מכללי המינהל התקין (כמפורט להלן) שיש לשנותם.

כמו-כן נמצאו ליקויים ופגמים של ניגוד-עניינים וערוב תחומים בפעילויותיה של אותה מורה וכן ליקויים של חוסר פיקוח ובקרה מספיקים על פעילותו הכספית של ביה"ס.

2. מנהל ביה"ס לשעבר נושא בעקר האחריות לחריגות ולליקויים הנוגעים לתשלומים למורה הנ"ל, כגורם ממונה שאישר ובצע את התשלומים.

3. הביקורת גורסת כאמור כי ביה"ס "תלמה ילין" צריך לפעול על-פי אמות-מידה וכללי תפקוד ציבוריים, בדומה למחייב במגזר הציבורי, מכיון שאינו בי"ס פרטי, בגין היותו ניזון מכספי ציבור של משרד-החינוך וההורים ומהיותו עמותה בשליטה עירונית. הביקורת ממליצה כי עקרון זה ימצא ביטוי, יוכרז ויכתב בתקנון עמותת "תלמה ילין".

כל זאת מבלי להמעיט בהישגיו הפדגוגיים והאומנותיים הרבים של ביה"ס (שאינם בתחום בדיקת דוח זה), ומבלי לפגוע בצרכיו הייחודיים. גם גוף מיוחד צריך לפעול במסגרות המחויבות מכללי היגינה הציבורית.

מעמד ביה"ס והפעילות הכספית

4. בי"ס "תלמה ילין" הוא, כאמור, עמותה רשומה, כאשר מאז 1999 היא **עמותה בשליטה עירונית** (למרות שהיא רשומה כעמותה פרטית ברשם העמותות). מעל מחצית מחברי העמותה הם נציגי העירייה ומעל מחצית חברי הוועד המנהל הם נציגי העירייה.

5. בסיס זה מנחה את המלצות הביקורת. עמותת "תלמה ילין" אינה עמותה פרטית גרידא ועליה לפעול בראייה ציבורית ועפ"י קריטריונים מנחים בעלי היבטים ציבוריים.

הביקורת גורסת כי על ביה"ס, כעמותה, לפעול כגוף ציבורי לכל דבר ובמסגרת כללים מחייבים של היגיינה ציבורית החלים על העיריות ועובדיהן.

6. ביה"ס הוא מוסד חינוכי מוכר ע"י משרד-החינוך ואף ממומן ע"י המשרד בלמעלה מ-80% מתקציבו. גם מצב זה מחייב החלת אמות-מידה ציבוריות על ביה"ס ועל ניהולו הכספי.

7. **על רקע העקרונות הללו גורסת הביקורת כי יש להחיל גם ב"תלמה ילין" את כללי התשלום החלים על עובדי ציבור.**

כל מורה במערכת החינוך מקבל את כל גמוליו ותשלומיו אך-ורק בשכרו האישי. לשם השוואה, לצורך הראייה הציבורית בלבד - לעובד עירייה אסורה כלל עבודה נוספת על תפקידו בעירייה ואין אפשרות להגדיל את הכנסותיו במטלות צדדיות נוספות על עיסוקו בעירייה (אלא באישורים חריגים).

הביקורת גורסת כי גם "תלמה ילין" צריך לאמץ וליישם אמות-מידה ציבוריות אלה.

על-פי אמות-מידה אלה כל התשלומים למורה חייבים להתבצע רק במסגרת המשכורת (לא ישלב מורה שכיר בביה"ס חברה/חשבונית פרטית משלו).

בהקשרים הללו אמנם נראה כי התשלום למורה באמצעות חברה בע"מ שבבעלותה שהונהג ב-1995/6 לא היה בו ככל הידוע עבירה, אך היה בו חריגה מכללי המינהל התקין החלים על התשלומים במשכורתם של עובדי ציבור וראוי להפסיקו.

8. גם גיוס כספים, תרומות ומילגות עבור ביה"ס ע"י אותה מורה אינו מקובל כעיסוק בגינו משולם למורה בגוף ציבורי שכר נפרד (מלבד בשעות נוספות עפ"י דין ועל הוצאות כגון נסיעות, טלפונים וכד'), בודאי לא לעובד ציבור. אף-כי מורי ביה"ס אינם עובדי ציבור במעמד המשפטי, הרי שעבודתם במוסד החינוכי עפ"י הקריטריונים דלעיל מחייבת אותם כמו עובדי ציבור.

9. קביעת גובה התיגמול על הפקות (בראייה ציבורית ובחסכון כספי ציבור של משרד-החינוך וההורים) – צריכה להיות חסכונית ומינימליסטית. אמנם ביה"ס נוהל בשנים האחרונות בצורה מאוזנת, אך אין בכך עילה להמנע מחסכון. צמצום עלויות יוריד לפחות את תשלומי ההורים, מעבר להיבט הציבורי של יעול וחסכון בעת הזאת. החיסכון והמינימליות צריכים להתבטא גם בהטלת חלק גדול ככל האפשר של

10. **לסיכום נושא זה:- בהיות ביה"ס עמותה עירונית במעמדה ובאופיה, ומוסד חינוכי עפ"י יעודה, מן הראוי שתחולנה עליה אמות-המידה העירוניות והציבוריות גם בתחום שכר לעובדיה.** כשם שלעובד עירייה ולמורה משרד-החינוך אסור כל תשלום מלבד בשכרו, לא באמצעות חברה או כל ישות אחרת, כך גם כל המורים עובדי "תלמה יל"ן" צריכים לקבל את התשלומים השונים המגיעים על פעילותם עבור ביה"ס – **במסגרת שכרם בלבד, מבלי שביה"ס מעביר להם תשלומים באמצעות ישות או גוף אחר כלשהו.**

ברוח זו יש לפעול גם בענין המורה הספציפית לגביה הדבר רלוונטי **ולחדול מלשלם לה באמצעות החברה הפרטית בע"מ שבבעלותה.**

יש להימנע מכך גם בכל מקרה דומה.

11. באשר לתיגמול על גיוס כספים וריכוז פרויקטים לביה"ס – יש לתמחרו במגמת חסכון ולגלמו בשעות נוספות (ככל שמתאפשר במסגרת תקנון משרד החינוך) ו/או תשלום **במשכורת** עפ"י אמות המידה של משרד-החינוך.

ניגודי עניינים וערוב תחומים

12. לגבי אותה מורה שנדונה לעיל יש למנוע את מצב ניגוד העניינים וערוב התחומים שבכפילות מטלותיה כמגייסת כספים הן לעמותת ביה"ס והן לעמותת בוגרי ביה"ס. על המורה לחדול מאחת מפעילויותיה הללו, כאשר הביקורת ממליצה שבמדה ותמשיך בתחום זה ראוי שביה"ס יעדיף שתגייס כספים רק עבורו ותחדל לגייס לעמותת הבוגרים.
13. יש לקבוע נוהלים וקריטריונים ברורים ומוגדרים, מאושרים בצורה מוסמכת ע"י הועד המנהל, לנושא גיוס הכספים וניתובם.
14. יש לפעול למניעת מצב בו בעל סמכות משלם/מאשר תשלום לעצמו. התשלומים שבסמכות מנהל ביה"ס אסור שיכללו תשלומים שהוא מאשר לעצמו ולשם כך מומלץ כי תוספות או תשלומים המגיעים למנהל יאושרו ע"י הועד המנהל.

חריגות בהקפי משרות

15. יש לפעול לאלתר לתיקון החריגות בהקפי המשרות שמעל למותר על-פי תקנון משרד החינוך.

בקרה, פיקוח, תקנון ונוהלים

16. נושא הבקרה על ביה"ס ועל פעילותו הכספית במיוחד היא רופפת וכמעט לא קיימת.

17. אנשי אגף החינוך של העירייה אינם מודעים דיים, בתפקידם בועד המנהל, לנושא הבקרה והפיקוח הניהוליים.

חלק מכל תפקיד ניהולי הוא גם בקרה, פיקוח ומעקב, ופונקציה ניהולית זו לא באה כמעט לביטוי בפעילות הועד המנהל של "תלמה ילין". הדבר השתקף בחוסר בקרה על החלטות ניהוליות וכספיות קרדינליות שקבל/ה מנהל/ת ביה"ס ללא אישור הועד המנהל או ידיעתו. בדומה לכך גם לא היתה התעניינות יזומה של הועד המנהל בתחומי הניהול והכספים, או לעניין זה - פיקוח/בדיקות/דגימות אקראיות ושיטתיות, ובסיכום - לא היתה בקרה ניהולית שוטפת.

18. מבלי להטיל דופי בטוהר מידותיהם של מנהלי ביה"ס לדורותיהם, **הביקורת רואה**

ליקוי במצב בו מנהל פועל ללא פיקוח ובקרה כלשהם.

אשר-על-כן נקרא הועד המנהל לקיים את תפקידו ע"י יישום ומימוש פיקוח, בקרה ומעקב משופרים על ניהול ביה"ס וכספי הציבור. כך למשל הועד המנהל צריך לשמש גם מעין פונקציה של "ועדת-כספים" ולקיים בדיקות תקופתיות על הוצאות הכספים ומניעת חריגות מהתקציב, לדוגמה.

19. הביקורת ממליצה כי הועד המנהל יקיים בדיקה מיוחדת ויקבע הנחיות ונוהלים לגבי

סמכויות המנהל בקביעת תשלומים למורים והוצאות אחרות.

עם כל הסמכויות שהוקנו למנהל, הרי שמדובר בכספי ציבור ובהחלטות בעלות השלכות כספיות, פנסיוניות וכו', אשר **חייב להיות עליהם פיקוח ציבורי ובקרה על הוצאות הכספים ומימוש ההחלטות ע"י המנהל**. זאת - גם כשמגמת מערכות החינוך היא להנהגת "מינהל עצמי" בבת"ס.

על הועד המנהל לקבוע במסגרת ניהולית זו מהם הנושאים וההחלטות הקרדינליות אשר יובאו ע"י המנהל לאישור מראש של הועד המנהל.

בראש נושאים אלה המחייבים אישור מראש יועמדו נושאי השכר והתשלומים

20. **המלצות לתקנון העמותה:-**
- א. בראש הפרק הומלץ כי הועד המנהל יכלול בתקנון את אימוץ העקרונות, אמות-המידה והפעילות הציבוריים כמתחייבים בעמותת "תלמה ילין" ובכללי עבודתה כבית-ספר.
- ב. מומלץ לבטא בתקנון גם עקרונות של הגנת הועד המנהל על כספי הציבור ושל הבקרה על נושא התשלומים וההוצאות של ביה"ס.
- ג. על התקנון גם לבטא פורמאלית את זיקתם של עובדי ההוראה לתקנון שרות עובדי ההוראה.
21. על ועדת הביקורת להרחיב את פעילותה מעבר לאישור טכני-פורמלי של הדו"חות הכספיים השנתיים ולהעמיקה לנושאי ביקורת יזומים, במיוחד בתחום הכספים והנושאים האחרים שנמצאו לקויים בדו"ח זה.
22. הביקורת ממליצה כי הועד המנהל יקבע מחדש את מדיניות העמותה בתחום גיוס המשאבים/תרומות, הקף ואופן ביצוע המטלה, ע"י מי וכן אופן התיגמול והקפו במגמת חסכון.
- הביקורת גורסת כי אכן ראוי וחסכוני להטיל את הנושא על אחד ממורי ביה"ס ולתגמלו בהיקף גלובלי של תשלום שיקבע מראש **וישולם במשכורת**.
23. על ההחלטות הניהוליות בביה"ס להיות פורמליות ומתועדות, ובמיוחד בנושאים כספיים אין לעלות על הדעת פעולות ללא החלטות מוסמכות, מאושרות, מסודרות ומתועדות.

שונות

24. הביקורת ממליצה לשקול בועד המנהל רענון וקיום מכרז זוטא מחודש למשרת רו"ח העמותה, ברוח המקובל בכללים הציבוריים, בעיקר על רקע השנים הרבות בהן מכהן הרו"ח הנוכחי, על היתרונות והמגרעות שבכך. באופן כזה ימצא ביה"ס את עקרון הציבוריות, השקיפות ושוויון ההזדמנויות לספקים שביסוד שיטת המכרזים הציבורית-עירונית. כמעט תמיד היא גם נושאת חסכון כספי למערכת. בהמשך לכך יש לחתום חוזה מסודר כמקובל. הרו"ח הנוכחי רשאי יהיה להתחרות ולהגיש הצעתו.
25. במישור העקרוני הכולל, ברמת העירייה, ממליצה הביקורת כי לעתיד, כל חיבור של עמותה לעירייה (כפי שקויים עם "תלמה ילין" ב-1990), או כל הקמה של עמותה עירונית – חייבים לעבור חוות-דעת והנחיות מתאימות למדיניות של ראשות העירייה ומטעמה, וכן הכללה מוצהרת וממוסדת בתקנון העמותה של אימוץ וקבלת אמות המידה הציבוריות והעירוניות המתאימות.



מהדוח השנתי 2003

דוח ביקורת

בתחום הספורט בעירייה

זוח ביקורת

בתחום הספורט בעירייה

פרק א' – כללי

מבוא

1. מסגרת תכנית עבודת הביקורת של העירייה קוימה ביקורת בתחום הספורט בעירייה.
2. הבדיקה כללה פגישות עבודה עם מנהל מדור הספורט וחשב אגף החינוך, תרבות וספורט בעירייה והקיפה את כל תחומי הפעילות בנושא הספורט, לרבות בחינת כל התעוד, המסמכים והנתונים הקשורים.

עקרי ממצאים והמלצות

(פרוט – בפרקי הממצאים וההמלצות להלן)

3. ערוב התחומים שנמצא בין העירייה לבין העמותה הפרטית לקידום הספורט גבעתיים וניגודי-העניינים האפשריים בזיקות שביניהן - מחייבים תיקון ושינוי סדרי העבודה לצורך יצירת הפרדה בין שני הגורמים וכן בין תפקודיו של מנהל מדור הספורט בעירייה לבין פעילויותיו בעמותה הפרטית.
4. סל הספורט שהעירייה יכולה לקבל אינו ממוצה – לא הפוטנציאל האפשרי לסל ולא ההקצבה המתוכננת לו בפועל. על מנהל המדור לפעול למימוש ההקצבות המאושרות ועל העירייה לתכנן תוכנית-אב לתיקצוב הדרגתי של הדרישות המוקדמות ההכרחיות להגדלת הסל מתוך הפוטנציאל.

5. גם בפרוייקט הכדורסל הבית-ספרי נמצא מצב של ערוב-תחומים וניגוד-עניינים- אפשרי בפעילות מאמני עמותת "הפועל גבעתיים" בו-זמנית גם בעמותה וגם בפרוייקט בעירייה, באופן המחייב יצירת הפרדה בין השניים. כן נדרש פיקוח אפקטיבי יותר על האימונים כתנאי לאישור תשלומים עבורם.
6. בתחום התקציבים והחשבונות:-
- א. חשב האגף יצר שיוכים לקויים ולא מתאימים של ההוצאות לסעיפי תקציב לא נכונים. יש לתקן זאת לאלתר ולהימנע מכך לעתיד.
- ב. יש להקפיד ולמנוע חריגות כפי שהיו, דוגמת 300% חריגה שהיתה בתקציב ניקיון אולמות הספורט.
- ג. יש לתקן ולתקצב נכון את מבנה תקציבי הספורט שישקפו את הפעילות האמיתית.
- ד. על מנהל מדור הספורט לנהל בפועל את תקציביו ולפקח על ניצולם המבוקר.
- ה. יש לחדול ולהימנע מביצוע הוצאות ללא אישור מראש או שאושרו בדיעבד.
7. באולמות הספורט העירוניים משובצים עובדי האולמות ללא קשר לצרכים או קריטריונים. יש לתכנן, להגדיר ולתקנן את הקצאת העובדים והפעלתם, במגמת חסכון ויעול ותוך הגברת הפיקוח בנושא.
8. הקשרים המורכבים עם חוג/מועדון הגלגליות, הטיפול הרב בענייניו, לרבות גבייה, וכן תיקצובו ותשלום הוצאותיו – מזמינים בחינת אפשרות להפיכתה לעמותה ומיסוד תמיכה בה עפ"י הנוהלים.
9. ארגון ומבנה תחום הספורט בעירייה ראוי לתכנון ארוך טווח לפיתוחו העתידי, לאחר חלוף תקופת היעול והצמצומים הנוכחית בעירייה, לרבות הרחבתו למחלקה ממקורות ויסות באגף.

10. בתחום התפקידים ותחומי האחריות יש לממש הלכה למעשה את הרחבת והעמקת הסמכויות והפיקוח המקצועי של מדור הספורט לכל פעילויות הספורט, את זיקת העבודה עם גופי ההעשרה, את השילוב בעבודה-המטה האגפית, וכן לגבות את התחומים הללו בנוהלים מסודרים.

פרק ב' – סקר מצב קיים

ארגון ומבנה

1. נושא הספורט מאורגן במסגרת העירייה ברמת מדור, באגף החינוך, תרבות וספורט, בכפיפות ישירה למנהל האגף.

תפקידים, תחומי טיפול ואחריות.

2. תחומי האחריות של מדור הספורט כפי שהגדיר לעצמו מנהל המדור הינם:-
- א. קשר ועבודת-מטה עם משרדי החינוך והמדע והספורט בתחום סל הספורט.
 - ב. תכנון, ארגון, שיבוץ ופיקוח על פעולות חוגי הספורט השונים במתקני העירייה (אחה"צ והערב).
 - ג. ניהול מתקני הספורט העירוניים, הקצאתם, ציודם ותחזוקתם.
 - ד. תכנון וארגון מפעלי ספורט בבתי"ס מטעם משרד-החינוך.
 - ה. תכנון וארגון אירועי ספורט בעיר – תחרויות וטורנירים, אירועי ספורט עממי וכו'.
 - ו. ניהול והפעלת ענפי הספורט התחרותי: טניס-שולחן, גלגליות, התעמלות אומנותית.
 - ז. קשר עם אגודות הספורט ומכוני ספורט בעיר.
 - ח. ספורט בגני-ילדים (באמצעות מדריכים קבלנים).
 - ט. "השכרת" מתקני ספורט מטעם העירייה למשתמשים שונים.

איוש

3. מערך הספורט של העירייה מאויש ע"י:-

- א. מנהל מדור הספורט.
- ב. מזכירת המדור.
- ג. עובדי מתקני ספורט:-
 - (1) אחראי אולמות
 - (2) 3 עובדים (במשמרות) באולם "אלון".
 - (3) 2 עובדים (במשמרות) באולם "אורט".
 - (4) 2 עובד באולם "קלעי".
 - (5) 2 עובדים (במשמרות) באולם "אלון החדש".

זיקות וקשרי-גומלין עם גופי ספורט.

4. מנהל מדור הספורט מייצג את העירייה מול כל גופי הספורט השונים בגבעתיים – ציבוריים כפרטיים וכן מול גורמי הספורט הממלכתיים.
5. קשת הגורמים בגבעתיים בעת הביקורת כללה :-
 - א. אגודת הפועל גבעתיים בכדורסל, כדור-יד וכדורגל. זיקת העבודה היא בכל הקשור בפעילותם באולמות העירוניים, תוך עיגון בהתקשרות חוזית. המתקנים עומדים לרשות המשתמשים ככלל תמורת תשלום או כתמיכה באמצעות ועדת התמיכות של העירייה.
 - ב. מועדון בית-ספרי "קלעי" בכדורעף, אשר פעילותו מאורגנת ע"י התאחדות הספורט לבתיה"ס.
 - ג. אגודת "חץ וקשת" – עמותה פרטית המשתמשת במגרש הכדורגל שבדרום העיר.

- ד. העמותה לקידום הספורט בגבעתיים – עמותה פרטית המפעילה את פעילויות הטניס-שולחן, גלגליות והתעמלות אומנותית.
מנהל מדור הספורט משמש בה כמזכיר (ללא שכר) וכמאמן.
- ה. פרויקט כדורסל בית-ספרי.

תמיכות

6. התמיכות שמקציבה העירייה לעמותות מקיפות את:-

- א. האולמות והמגרשים המוקצים לאגודות הספורט באמצעות ועדת התמיכות.
- ב. תמיכות כספיות לאגודות ספורט (הפועל גבעתיים בכדורסל ובי"ס קלעי בכדורעף), לאירועים ולפעולות שבמסגרת סל הספורט, עפ"י הקריטריונים והפרמטרים המוכתבים ממלכתית במסגרת סל הספורט ובהיקף זהה ("שקל מול שקל") להקצבות של מינהל הספורט של משרד המדע, תרבות וספורט.

תקציבים וכספים

7. תקציבי פעולות הספורט (סעיף 1.829) בספר התקציב של העירייה בשנה השוטפת 2003, מתבטאים (מלבד סעיפי השכר השונים) בסעיפים העיקריים הבאים:-

א.	משכורת בלי תקן	-	1,201,000	ש'
ב.	פרסומים		14,000	ש'
ג.	כלים וציוד		43,000	ש'
ד.	עבודות ניקיון קבלניות		56,000	ש'
ה.	אירועי ספורט		37,000	ש'
ו.	עבודות קבלניות הדרכה		10,000	ש'
ז.	גלגליות		110,000	ש'
ח.	התעמלות אומנותית		2,000	ש'
ט.	השתתפות לארגוני ספורט		18,000	ש'

י. אגודת השחמט 8,000 ש'

8. מעשית פועל מנהל מדור הספורט בשני סעיפים בלבד – "אירועי ספורט" ו"כלים וציוד". רק באמצעותם הוא מפעיל את תקציביו ומנצלם.
9. הקשר של מנהל מדור הספורט לפעולות כספיות מתמקד באישור חשבוניות של קבלנים/מדריכים ושל ספקים, וכן באישור וייזום העברת הכספים שבמסגרת סל הספורט אל האגודות.

פרק ג' - ממצאי הביקורת

העמותה לקידום הספורט בגבעתיים

1. מדור הספורט ומנהלו קשורים ושלובים בעמותה לקידום הספורט בגבעתיים. זו היא עמותה פרטית, אשר מפעילה פעילויות ספורט בענפים תחרותיים של טניס-שולחן והתעמלות אומנותית. כעמותה לא-עירונית/פרטית היא עצמאית למעשה לפעול כראות עיניה בלעדית.
2. אותם ענפים החלו כחוגים עירוניים, במסגרתם החניכים משלמים עבור ההשתתפות – לעירייה, וזו מממנת את המאמנים. בכדי להפוך את הפעילויות לתחרותיות היה צורך לרשםם בליגות המתאימות והדבר חייב סינופם לעמותת ספורט. בעבר בוצע הדבר במסגרת עמותת "ספורט לעם". בשלב מסוים הוחלט להחיות את ה"עמותה לקידום הספורט בגבעתיים" ולקיים במסגרתה את הפעילות, בעיקר בכדי להנות מהקצבות כספי ה"ספורטוטו", שאינם ניתנים אלא לעמותות.
3. קיום פעילויות הספורט בשני הענפים במסגרת העמותה, שהיא פרטית כאמור, מתבטא בכך שהעמותה מכוונת את הפעילויות ומקבלת החלטות, ניהוליות, כספיות ומינהליות.
- עם זאת, ההרשמה עצמה מתוכננת ומאורגנת ע"י העמותה ונמשכת בתשלום שהחניכים משלמים גם כיום – לעירייה. כנגד זאת העירייה היא זו המשלמת למאמנים את שכרם, היא זו שגם שוכרת את המדריכים/מאמנים כעובדי עירייה וחותמת כעירייה חוזה עם המדריכים הקבלנים, כאשר הם בפועל מתפקדים בכלל במסגרת העמותה הפרטית. מעשית מנוהלת פעילות העמותה בפועל בעיקר באמצעות המזכיר שהוא מנהל מדור הספורט בעירייה.
4. נמצא לפיכך כי העירייה פועלת בערוב-תחומים וערוב-עניינים בלתי-תקין עם עמותה זו. בתחומים מסוימים יש גם משום עירוב-תחומים בתפקודו של מנהל מדור הספורט במסגרת העמותה- כמפורט להלן.

5. עירוב התחומים מתבטא גם בכך שהענפים התחרותיים ה-נ"ל מוכוונים ומנוהלים בהחלטות של עמותה פרטית אך במעין חוגים עירוניים (כאמור, עוד מהתקופה שבטרם הופעלו במסגרת העמותה). ככאלה החניכים המשתתפים בהם גם כיום משלמים את דמי ההשתתפות לעירייה והעירייה היא המשלמת את שכרם של המאמנים.

מאיךך - הפעילות עצמה מנוהלת כאמור ע"י החלטות העמותה הפרטית. העמותה משמשת כמעין הנהלה כספית הניזונה מכספי הטוטו ומנצלת אותם באורח עצמאי לחלוטין לרכש והצטיידות, הוצאות מינהליות ואף סיוע בתחרויות ונסיעות לחו"ל של ספורטאים ומרכזת, מתוך הקבוצות המטופלות בעמותה. ערוב זה הוא מצב של מינהל מחייב תיקון.

מנהל המדור רואה את פעילות אותם ענפים בתחום אחריותו ותפקידו בעירייה, אך מאיךך מתקבלות לגביהן החלטות, כאמור, גם בעמותה.

מבחינה נוספת מתערבבים תחומים בכך שמנהל מדור הספורט משמש גם כמזכיר של העמותה הפרטית (אף-כי ללא שכר, בהתנדבות מלאה), ונמצא במצב אפשרי של ערוב תחומים בין שתי הפונקציות. מנהל המדור (עובד-עירייה) הוא המציג את הדוחות הכספיים של העמותה (הפרטית), בעוד שהוא אמור לפקח על הפעילויות מטעם העירייה.

גם הפרוטוקולים של העמותה הפרטית ערוכים ע"י עובדי-עירייה ומופצים על נייר מכתבים של העירייה. גם כתובתה היא בעירייה. כל אלה מהווים מצב לא תקין של ערוב-תחומים בין העירייה לעמותה הפרטית.

6. הביקורת מודעת לכך שמנהל המדור הוא המחזיק והמקיים את עיקר פעילותו של ענף טניס-השולחן. הוא גם עסק בכך, כמאמן, כעובד עירייה, בטרם התקבל לתפקיד מנהל המדור. ההסדר לפיו ימשיך לאמן במקביל לתפקיד שקבל כמנהל המדור אושר לו ע"י העירייה.

עם כל זאת אין לקבל מצב של ערוב-תחומים בין פעילויותיו השונות של מנהל מדור הספורט. נדרש פתרון למניעת ניגוד-עניינים אפשרי ומבלי לפגוע בפעילויות הספורט עצמן.

סל הספורט

7. משרד החינוך מקצה לרשויות מקומיות הקצבות עבור קיום פעילויות ספורט, במסגרת "סל ספורט" מוגדר, עפ"י קריטריונים ופרמטרים המוכתבים לרשות.
8. לצורך קבלת הקצבות סל הספורט על הרשות לעמוד במספר דרישות למשרד החינוך: הצגת תוכנית ספורט יישובית, דיווח על פעילות הספורט בשנה חולפת וכן הצגת תוכנית שנתית (שתי הדרישות האחרונות – לביצוע בכל חודש נובמבר).
9. הסל מקציב כספים למספר תחומים:
- א. מינהל – השתתפות/תמיכה בשכרם של העובדים בתחומי הספורט.
 - ב. ליגות – קיום ליגות עירוניות של קבוצות ספורט תחרותיות.
 - ג. יוזמות – יזום מפעלי ספורט בקהילה.
 - ד. טורנירים – אירועים תחרותיים שונים.
 - ה. אירועים – ארגון אירועי ספורט עממיים.
- ו. אגודות – הקצבה לפעילות אגודות הספורט שבעיר. יובהר כי בתחום זה על כל סכום ממשרד החינוך מועבר לאגודה סכום זהה של העירייה ("שקל מול שקל").
10. הוברר כי הפוטנציאל המוכר ע"י משרד החינוך/מינהל הספורט של ההקצבה המגיעה לגבעתיים במסגרת סל הספורט השנתי לתחומים דלעיל נע בין 137,000 ש' ל- 147,000 ש'.
11. מתוך פוטנציאל זה מתוכננת לסל הספורט לגבעתיים לתשס"ד הקצבה של 54,142 ש' בלבד!

12. את ההפרש מחמיצה העירייה כי אינה עומדת בדרישות נוהל סל-הספורט של משרד החינוך תרבות וספורט, כפי שעולה ממכתבו של מפקח מינהל הספורט של משרד החינוך התרבות והספורט מ- 30.7.03 :-

א. בסעיף "ליגות" מחמיצה העירייה 35,000 ₪ כי אינה מקיימת ליגות עירוניות כלל.

ב. בסעיף "אירועים" מחמיצה העירייה כ- 31,000 ₪ בשל אי קיום אירועים עממיים מתאימים בעיר (מלבד מרוץ גולני, שזכה להשתתפות במסגרת הסל).

ג. בסעיף "יוזמות" מחמיצה העירייה 10,000–20,000 ₪ בהעדר יוזמות עירוניות בספורט.

ד. בסעיף "מינהל" מחמיצה העירייה 8,000 ₪ בשל כך שהגוף אינו מוגדר ברמת מחלקה (במקום מנהל המדור הקיים) בעירייה, כפי שנדרש בנוהל סל הספורט של המשרד.

13. חמור מכך, מתוך הסל שנקבע לעירייה לשנת תשס"ג שהסתיימה, נמצא עובדתית שמאז ינואר 2003 ועד מועד הביקורת באוק' 2003 לא קבלה העירייה ממשרד החינוך בשנה השוטפת 2003 ולו שקל אחד! בצד אובדן ההכנסות לעירייה מגדיל הדבר למעשה את הגירעון בסעיף התקציבי לנושא, מאחר והעירייה העבירה לאגודות ספורט את חלקה היא מהכספים, בעוד שחלקו המקביל של משרד החינוך (שקל מול שקל) לא הועבר ויצר גירעון עד שההעברות הופסקו ע"י חשב האגף במחצית השנה.

14. נמצא כי למרות שידע על כך לא פעל מנהל מדור הספורט לתיקון המצב ולא פעל לקבלת הכספים המעטים שהוקצבו בפועל לתשס"ג ממשרד החינוך שאינם שקל מול שקל של העירייה (אשר עוכבו בשל הוראת סגן ראש העירייה לא להעביר שקל מול שקל). לעומת זאת הוא אישר והעביר לתשלום כספים לאגודות למרות שלא הגיעו מולן הקצבות/כספי משרד החינוך. בכך נמצא כי ב-2003 שלמה העירייה לאגודות גם את חלקה וגם את חלק משרד-החינוך מבלי לקבל ממנו דבר מהמגיע ממנו עבור 2003.

15. בנוסף גם לא קוימה כל בקרה שוטפת או תקופתית במהלך השנה ולא אותרה אי-עשייה זו של מנהל הספורט.

תוכנית ספורט יישובית

16. משרד החינוך דורש כי רשות מקומית תציג תוכנית ספורט יישובית כתנאי לקבלת הקצבות כספיות לפעולות הספורט.
17. הוברר כי אין תוכנית והעירייה לא הכינה ולא גיבשה תוכנית כזו כלל.
18. התוצאה הבלתי-נמנעת : אין אישור ואין הקצבה כספית לעיריית גבעתיים או העברות כספיות במסגרת סל הספורט.

פרוייקט הכדורסל הבית-ספרי

19. בעת הביקורת נותרו מפרוייקט הכדורסל שהיה בעבר בבי"ס שב"צ - אימוני כדורסל הניתנים ע"י מאמנים של "עמותת ספורט דור העתיד בכדורסל - הפועל גבעתיים".
20. בתחום זה נמצאו ערוב תחומים וניגוד עניינים בפרוייקט הכדורסל -
- א. העירייה מעבירה כאמור תשלומים בסך 4,500 ₪ לחודש, (נכון לסוף 2003), עבור אימון התלמידים במסגרת פרוייקט זה ל"עמותת הפועל גבעתיים", כאשר המאמנים בפרוייקט הם מאמני העמותה.
- ב. יש בדבר זה משום ערוב תחומים ופוטנציאל לניגוד עניינים אפשרי בין פעילותם של אותם מאמנים בפרוייקט הבית-ספרי לבין עבודתם בעמותה הפרטית של ה"פועל", שפעילותה עלולה להתערב בפעילות העירונית. מאחר ומדובר למעשה בנערים רבים המתאמנים בכדורסל במקביל גם בעמותה וגם בביה"ס - בהחלט אפשרי ערבוב וקיום אימונים של גוף אחד במסגרת הזמן של הגוף האחר. למרות הרעיון המקצועי שטוב לנערים שיתאמנו תחת אותו מאמן, זהו ערוב הקורא להפרדה.
21. נמצא כי אין למעשה פיקוח בפועל של העירייה על האימונים ועל התמורה בעד התשלום שהיא מעבירה לעמותה.

תקציבים וחשבונות

22. מנהל מדור הספורט שולט בפועל מעשית בשני סעיפים בלבד – ב"אירועי ספורט" וב"כלים וציוד", בהיקף 80,000 ₪ בלבד.

א. נמצא כי ישנם בתקציב "פעולות הספורט" שבאחריותו, בסעיף 1.829 בספר התקציב, סעיפי-משנה נוספים, בהיקף 106,000 ₪, שאינם מוכרים למנהל המדור או אינם נשלטים על-ידו:-- משכורת ללא תקן (1,201,000 ₪), השתתפות לארגוני ספורט (18,000 ₪), פרסומות (14,000 ₪), עבודות ניקיון קבלניות (56,000 ₪) עבודות קבלניות הדרכה (10,000 ₪), שחמט (8,000 ₪"ח).

ב. בהבהרות של חשב האגף בנושא פורט כי בסעיף "משכורת ללא תקן", שהוא המרכיב הגדול שבסעיפי תקציב הספורט, נכלל תקציב ההוצאות על שכר לעובדי אולמות-הספורט, למדריכים ולמאמנים בחוגים ובענפים השונים. בסעיף "השתתפות לארגוני ספורט" משמש לתשלום עבור הרשמות והשתתפויות של קבוצות ספורט שונות במסגרת הליגות השונות, לרבות (ובעיקר) הליגה למקומות עבודה בה משתתפות קבוצות של עובדי העירייה.

23. סעיף "עבודות ניקיון קבלניות" משמש לניקיון בשלשת אולמות הספורט העירוניים הגדולים – "אלון החדש", "אלון/תלם" ו"אורט" ע"י החברה הכלכלית של העירייה "יעד". (הרביעי – "קלעי" מנוקה ע"י אחראי האולם, עובד עירייה, במסגרת שכרו).

הוברר כי בסעיף זה הביצוע בפועל חורג בקרוב ל-300% מהתקצוב !

[בהתייחסו לטיוטת הדו"ח הבהיר חשב האגף כי בסעיף זה נכלל שכר עבודות אחזקה של שני אחראי אולמות שאוישו ב-2003, אשר לא היה להם לפיכך תיקצוב מראש ולא נמצא לכך סעיף תקציבי מתאים. החשב דווח כי בעקבות הבקורת בוצעו פקודות תיקון חשבונות והחריגה צומצמה ל-80%].

24. עוד הוברר ע"י חשב האגף כי בשל אילוצים של התקציב הוא נאלץ לדבריו לתמרן בניהול התקציבי השוטף ולאחד השימוש במספר סעיפים במסגרת תקציב הספורט, כגון "אירועי ספורט", "כלים וציוד", "עבודות קבלניות הדרכה". דבר זה הינו ניהול תקציבי בניגוד לכללים וגם ליקוי בתכנון התקציב ובשימוש הנאות בו.

25. נושא פעולות הספורט בספר התקציב בנוי לא נכון וכן מופיעים בו סכומים שאינם משקפים את הפעילות האמיתית:

- א. חוג הגלגליות מתקצב במסגרת הספורט ב-110,000 ₪ בעוד שבפועל הוא זוכה בכ-150,000 ₪ (באופן המוסבר בהמשך בנפרד).
- ב. סעיף המשנה "שירותי ניקיון" – 56,000 ₪ - אינו בשימוש מנהל מדור הספורט או בשליטתו. ככל הנראה מקומו בתקציבי המוסדות אשר אחראים בפועל על ניקיון אולמות הספורט.
- ג. סעיפי-המשנה "עבודות קבלניות הדרכה" (10,000 ₪), השתתפות לארגוני ספורט (18,000 ₪) משמשים, כאמור לעיל, לצרכים אחרים בתחום הספורט, דבר היוצר גם הוא עיוות בתמונת הפעילות בספורט.
26. בפועל אין למעשה ניהול תקציבי פנימי של מנהל המדור לגבי תקציבו, אין במדור ניהול שוטף של נתוני התקציב, ניצולו ויתרותיו. מנהל המדור הסביר שאין עומדים לרשותו כלים מתאימים מתקדמים כגון מעקב וניהול תקציב המחשב וכן שאינו פנוי לנושא בין שאר מטלותיו. הביקורת גורסת כי למרות טענה זו, הנושא הוא חובה למנהל כחלק חיוני מהמטלות הניהוליות שמחוייב בהן מנהל המדור, ככל מנהל האחראי על תחום ואין זה תקין שמטלה זו אינה מתבצעת. חובה עליו לקיים בקרה תקציבית מינימלית ולנהל במשרדו רישום (ולו ידני, זמנית) של נתוני הביצוע התקציבי ומעקב אחר ניצול מול תכנון של התקציב.
27. מבדיקת כרטסת הנהלת-החשבונות נמצא כי בוצעו שיוכים לא נכונים של הוצאות שונות לסעיפי תקציב. כך כלל סעיף "התאחדות ספורט בתי"ס", שהוא בכלל בתקציב החינוך ולא הספורט, הוצאות על הליגה למקומות עבודה (של עובדי העירייה). בדומה לכך סעיף "השתתפות לארגוני ספורט" כולל הוצאות שאינן בתחום זה, כגון בדיקות רפואיות לליגת מקומות עבודה וטעויות שונות.
28. חסר מסמך מחייב מה מאושר ע"י החינוך שיכנס לסל הספורט ולחשב האגף לא היתה תחזית כספית של ההכנסות מסל הספורט.
29. הביקורת גורסת כי התכנון התקציבי של האגף ושל הספורט טעונים שיפור, כפי שעולה מהממצאים דלעיל ומהחריגה בסעיף הניקיון.
30. הביקורת מוצאת כי לאורך השנה התקיים נתק בין מדור הספורט לבין חשבונות האגף לגבי סל הספורט, מלבד העברה טכנית של אישורים וחשבונות לפרעון. ביטוי חריף לכך נמצא בעובדה שמנהל הספורט לא השקיע מספיק בקבלת הכספים המעטים

ניהול הוצאות

31. תהליך ביצוע כל הוצאה מתחיל ככלל בהגשת דרישה אפסנאית עפ"י הנוהל, אשר מועברת לחשב האגף לבדיקה ושימוש בסעיף התקציבי המחאות, לראש האגף לאישור – וממנו למנהל האפסנאות לטיפול.
32. יובהר כי ישנם צרכים והוצאות דחופים, הנגזרים מפעילויות ספורט אך לא ניתנו כולן לחיזוי מבעוד זמן, והם מחייבות טיפול או הוצאה מהירים ומזורזים, בקצב ובלוח-זמנים שהנוהל הרגיל אינו עומד בהם. הוברר כי ישנם מקרים לא מעטים בהם קודם מתבצעת הרכישה/הוצאה/שרות ורק לאחריו מושלמים התהליכים של אישור המתחייבים מנוהלי העירייה, בדיעבד. הביקורת מוצאת בכך ליקוי מבני-תהליכי וחריגה ממינהל תקין, המחייבים פתרונות מסודרים ותקינים.

תפעול אולמות הספורט

33. פעילויות הספורט השונות בעיר מתקיימות בעיקרן באולמות הספורט השונים – 4 אולמות עירוניים מרכזיים: אולם "אלון החדש", אולם "תלם/אלון", אולם "אורט" ואולם "קלעי", וכן אולמות בית-ספריים.
34. 4 האולמות המרכזיים מופעלים ומתוחזקים ע"י 7 עובדים במשרות (לא כולן מלאות) המוקצות לכך ובמשמרות, כלהלן:-
1 במרכז ספורט "אלון" (החדש), 3 באולם "תלם"/"אלון" ב-3 משמרות, 2 ב"קלעי" ו-1 ב"אורט".
מעליהם מונה עובד עירייה "אחראי אולמות".
35. עובדי האולמות מועסקים ללא קשר לצרכים, קריטריונים או עקרונות הקצאה מוגדרים. לא ברור כמה עובדים נדרשים לאיזה אולם ועפ"י מה הם מוקצים. לא ברורה תעסוקתם של עובדי אולמות הספורט, אין הגדרות תפקידים ומטלות לכל עובד ואין כלים לפיקוח מספיק על עבודתם ותפקודם של עובדי האולמות.
36. כך, למשל, לא נראה מוצדק או סביר שבאולם "תלם"/"אלון" יועסקו 3 עובדים/משרות ושב"קלעי" 2 עובדים/משרות (מהם עובד אחד בשכר גבוה מאוד, שהועבר ממחלקה אחרת ושובץ בתפקיד שאינו מצדיק את שכרו הגבוה מהעבר

37. באותה מידה לא ברורים נחיצותו ותרומתו של "אחראי האולמות", שגם מנהל המדור לא יכול לנמקם.

38. הניקיון באותם אולמות, מלבד "קלעי", הינו באחריות החברה העירונית "יעד". בקלעי מבצע את הניקיון כאמור עובד האולם כעובד העירייה, כנגד תוספת שכר המשולמת לו במשכורתו בעירייה. מנהל מדור הספורט מאשר בחתימתו את שעות-העבודה של ניקיון האולם, וחב' "יעד" מתחשבת עם העירייה על-פי זאת. אין פיקוח על עבודות ניקיון אלה, מלבד אחראי האולמות, שאינו מעביר כל דווח בנושא למדור הספורט המאשר את התשלומים ולכן אין לדעת אם ואיך מתבצע פיקוחו.

מועדון הגלגליות

39. אחת ממסגרות הספורט התחרותי הפועלות בעיר היא מועדון הגלגליות, שהוא למעשה חוג הפועל במסגרת העירייה.

40. המועדון מתוקצב ע"י העירייה בתקציבה וכן מהכנסות מתשלומי ההשתתפות של הילדים המשולמים ישירות לעירייה. התקציב משמש מימון לחלק גדול מההוצאות של המועדון ולתשלומן ישירות ע"י העירייה לספקים, למינהלות, לאולמות וכיו"ב, דבר המחייב בקרה שוטפת שקשה למנהל המדור לעמוד בה. מאחר ומדובר במועדון ותיק ומאורגן בעל פעילות ענפה, עם אדמיניסטרציה מורכבת יחסית – יש מקום לבחון הפיכת המועדון לעמותה שתנהל את ענייניה בעצמה ובכך תשחרר את העירייה מהתעסקות ישירה בה. היא תוכל לזכות כעמותה בתמיכה מסודרת וממוסדת מהעירייה, בהיקף הכספי הנוכחי המתוקצב בספר התקציב של העירייה.

ארגון ומבנה

41. חשיבותו של הספורט בקהילה בכלל ובגבעתיים בפרט לא משתקף ברמתה ובהקפה של הפונקציה המטפלת בנושא בעירייה. הביקורת גורסת כי מדור המאויש ע"י מנהל ומזכירה בלבד – נראה כי אינו הולם

תפקידים ותחומי אחריות

42. הקשר עם הספורט במרכזי ההעשרה:-

- א. נמצא נתק גמור בין מדור ספורט לבין פעילות הספורט במרכזי ההעשרה. אף-כי מדור ספורט אמון ואחראי על כל נושאי הספורט העירוניים, הוברר כי ישנן פעילויות ספורט, במרכזי ההעשרה של העירייה, אשר אליהם אין למנהל המדור גישה, קשר או זיקה כלשהם.
- ב. במרכזי ההעשרה, הכפופים למח' תרבות, העשרה ופנאי כמחלקה נפרדת באגף חינוך תרבות וספורט, מתקיימות פעילויות ספורט שונות במסגרת החוגים המתקיימים במרכזים. חוגים אלה, המופעלים ע"י קבלנים חיצוניים, אינם מפוקחים או מבוקרים מבחינה מקצועית, אין שליטה ופיקוח מקצועיים ספורטיביים מוסמכים על איכות הפעילויות, מיהם המדריכים וכיו"ב.
- ג. אין כל תאום או עבודת-מטה בין מח' תרבות, העשרה ופנאי לבין מדור הספורט בתחומים הנ"ל של פעילויות ספורט במרכזי ההעשרה.
- ד. יתר-על-כן, הנתק, חוסר התאום ואי-השיתוף, גורמים בפועל לא אחת לעימות אינטרסים בין שני הגופים עד-כדי תחרות ביניהם על אותן פעילויות, אותם מדריכים וכד'. כל אלה אינם תורמים להפעלה אופטימלית של הספורט בעיר והתקשרות נבונה עם המפעילים.
- ה. בשולי הנושא יאמר כי ההפרדה שהופרד תחום הספורט ממחלקת התרבות, העשרה ופנאי – לא הוטמעה דייה בחיי היומיום של האגף והעירייה: במכתבים, בפרסומים ובשלטים המחלקה נקראת עדיין "תרבות, העשרה וספורט". זאת – למרות הפרסום הרשמי בכתב והמצב בפועל, בהם הספורט אכן הוצא מהמחלקה ופועל בכפיפות ישירה למנהל האגף.
- ו. לא היה שיתוף של מנהל מדור הספורט בעבודת-המטה, התכנון והפיקוח המקצועיים על הקמת אולמות/מתקני ספורט. הדבר לקוי עקרונית ויתר-על-כן, כתוצאה מכך נעשו גם שגיאות כגון באופן מיקום ומיצוב אולם ספורט אלון (בכווני צפון-דרום במקום מזרח/מערב).

43. לא ברורה הגדרת תחומי האחריות על אולמות הספורט הבית-ספריים, ונראה כי יש אי-יעילות ואי-סדר בנושא, בשני תחומים:-

א. האחריות על האולם בשעות ביה"ס (לפנה"צ), ומדוע דרוש בכלל אחראי אולם במשרה ובמשמרת נפרדת כאשר ניתן אולי להטיל את האחריות המלאה והמוקפדת על מורה התעמלות. [מנהל הספורט מסתייג מאפשרות זו].

ב. האחריות על הניקיון באולמות, כאשר כיום הניקיון הוא באחריות מנהלי בתיה"ס, במסגרת הניהול העצמי, אך בפועל הם אינם קשורים או מפקחים על הפעילות והניקיון אחרי שעות ביה"ס אחה"צ ובערב.

איוש

44. נושא איוש מדור הספורט, שטעון בחינה לטווח הבינוני-ארוך, נותח בפיסקת ארגון ומבנה.

45. נמצא, כאמור לעיל, כי נושא איוש עובדי אולמות הספורט, היקפו והרכביו באולמות הוא אקראי ומקרי ואינו פועל על-בסיס קריטריונים ותקנים מחושבים. נושא זה נדון לעיל בנפרד.

נוהלים

46. הנוהלים בתחום הספורט מופיעים במסגרת נוהלי כלל האגף בתחום של העשרה וספורט וכן במסגרת נוהלי פעילות והנחיות לאולמות הספורט. אין נוהלים נפרדים לפעילות המדור כמדור.

שונות

47. מנהל המדור, המשמש כמפקח מקצועי בתחומי הספורט עפ"י נוהל התמיכות, נוהג למלא לועדת התמיכות חוות-דעת מקצועית. אין בידיו כל תיעוד של חוות-הדעת הללו, דבר שהוא ליקוי מינהלי.

פרק ד' – מסקנות והמלצות הביקורת

ערוב תחומים ונגוד עניינים אפשרי עם העמותה לקידום הספורט גבעתיים

1. כפי שמפורט בממצאי הדוח נוצרו בין מדור הספורט והעירייה לבין העמותה הפרטית ערוב-תחומים וניגודי-עניינים אפשריים שאינם הולמים מינהל תקין. הביקורת גורסת כי אין לקבל את המצב הנוכחי לפיו:-
 - א. העירייה שוכרת מאמנים כעובדי-עירייה וחותמת חוזים עם מדריכים קבלנים, שמצידם פועלים ומתפקדים במסגרת עמותה פרטית.
 - ב. העמותה הפרטית מנוהלת בפועל ביומיום באמצעות עובד עירייה - מנהל מדור הספורט של העירייה, במצב של ערוב-תחומים ושל ניגוד-עניינים אפשרי.
 - ג. מנהל המדור מטפל בשלשה ענפים תחרותיים גם במסגרת העמותה הפרטית, באופן העלול להטות אליהם עדיפויות על פני ענפים/תחומים אחרים.
 - ד. קיים ערוב תחומים בו מנהל מדור הספורט של העירייה הוא גם מאמן בשכר מהעירייה בענף הנכלל ומטופל בעמותה הפרטית שבה הוא גם המזכיר.
 - ה. מנהל הספורט עובד-העירייה מציג דוחות כספיים של עמותה פרטית עליה הוא אמור לפקח.
2. תיקון מצב בלתי-נאות זה מחייב את אגף החינוך, תרבות וספורט פתרונות והסדרי עבודה חדשים שיפרידו בין העירייה לבין העמותה, וכן בין מנהל מדור הספורט בתפקודו כמנהל המדור לבין תפקודו כמזכיר עמותה פרטית וכמאמן בה בשכר מהעירייה.
3. כאחת הדרכים האפשרויות לתיקון המצב, הביקורת ממליצה לבחון את אפשרות **הפיכתה של העמותה לעמותה עירונית**, שנראה כי תפתור ותמנע את ערוב התחומים הקיים שבין פעילויות של העירייה ושל העמותה כגוף פרטי.

אי-מיצוי סל הספורט.

4. כפי שנותח לעיל הוברר כי עיריית גבעתיים אינה מנצלת את סל הספורט, בשני רבדים:

א. בשל פער גדול בין הפוטנציאל המוכר לה לבין ההקצבה המתוכננת בפועל.

ב. בשל אי-טיפול כהלכה של מנהל מדור הספורט לקבלת הכספים ממשרד החינוך/מינהל הספורט (למעט הכספים המחייבים "שקל מול שקל" מהעירייה שנבלמו).

5. בטווח המידי ובאופן שוטף חייב מנהל מדור הספורט לפעול ולטפל בקביעות ובאפקטיביות למימוש ההקצבות אשר מאושרות בפועל לסל התרבות של גבעתיים ולמנוע את המצב בו גם המעט המוקצב אינו ממוצה. מנהל אגף החינוך, תרבות וספורט וחשב האגף חייבים לקיים על כך בקרה ולודא את מימוש ההקצבות.

6. לטווח היותר רחוק נדרש טיפול כוללני בסגירת הפער בין ההקצבות שבפועל לבין הפוטנציאל שמוכר לגבעתיים.

הפער הגדול הזה בין פוטנציאל ההקצבה לסל הספורט המוכר ע"י מינהל הספורט לבין ההקצבה המתוכננת בפועל - מחייב את העירייה לפעול באופן אפקטיבי להגדלת ההקצבה לסל הספורט ולמיצויה. לעירייה, כאמור, אין תוכנית ספורט יישובית והיא אינה מקיימת ליגות, יוזמות וארועים בספורט, שהם דרישות להקצבות לסל הספורט.

הביקורת מודעת כאמור לכך שבכדי לענות על תנאי מינהל הספורט למיצוי ההקצבות לסל הספורט דרושים תקציבים לביצוע דרישות המינהל הללו, ואלה אינם זמינים במצוקה התקציבית הנוכחית של העירייה. משמעו שהגדלת ההקצבה לסל הספורט בפועל מחייבת הוצאות מוגדלות בתקציב העירייה, שאינן אפשריות כיום.

עם זאת ממליצה הביקורת ליזום תוכנית-אב לתיקצוב הספורט שתכלול תכנון לתיקצוב הדרגתי ומבוקר, שיאפשר בעתיד להגדיל גם את ההקצבה החיצונית לספורט. נדרש לכך תכנון כוללני עם אופטימיזציה בין מיצוי מירב ההכנסות

פרוייקט הכדורסל

7. גם כאן כאמור יש מצב של ערוב-תחומים וניגוד-עיניינים אפשרי, בתחום פעילותם של מאמני "הפועל גבעתיים" כעמותה בתוך הפרוייקט הבית-ספרי העירוני. הביקורת רואה צורך ביצירת הפרדה בין הפעילות העירונית לפעילות "הפועל", לרבות נוהלים וכלי פקוח ובקרה לוידוא ולמניעת ניגודי-עניינים.

8. מדור הספורט חייב להנהיג ולמסד פיקוח אפקטיבי על האימונים בפרוייקט, ורק במסגרת זו לבדוק ולאשר את התשלום המועבר ע"י העירייה ל"הפועל".

תקציבים וחשבונות

9. על חשב האגף לפעול לאלתר לשינוי השייכים הלא-נכונים של הוצאות לסעיפי תקציב לא-נכונים/לא מתאימים, כתוצאה ממיונים הלא-ראויים בתחום זה. [חלק מהם הוא התחייב לתקן מיד במהלך הביקורת].

10. יש להקפיד על מניעת חריגות בתקציב ניקיון אולמות הספורט, שהגיעו כאמור ל-300% מהתקציב.

11. הביקורת גורסת שיש להעיר לחשב אגף החינוך על הניהול הלא-תקין של החשבונות, על שייכים לא נכונים של הוצאות לסעיפי תקציב, על החריגות מהסעיפים התקציביים.

12. מהממצאים עולה כי התכנון התקציבי באגף החינוך ובספורט טעון שיפור ויש להגביר את ההקפדה על תיקצוב נכון וריאלי.

13. יש לשלב את מנהל המדור בתכנון התקציבי של תחומו. על מנהל המדור לקיים בפועל ניהול שוטף של ניצול תקציבו, ניהול יתרותיו ובקרתו.

14. יש למסד נוהל לעבודה שוטפת מתואמת וסדורה בין חשב האגף לבין מנהל מדור הספורט.

15. יש למסד פתרונות תקינים ומסודרים למניעת הוצאות בפועל (דחופות) שלא עפ"י נוהלי העירייה ועוד בטרם אושרו וטופלו כנדרש.

תפעול אולמות הספורט

16. נוכח העדר קביעות מסודרות והגדרות צרכים, תקנים, קריטריונים וכללי הקצאת עובדים לאולמות הספורט - ממליצה הביקורת לקיים עבודת-מטה יסודית ומסודרת, בשיתוף כל הגורמים הנוגעים בעירייה, לקבוע ולמסד את הכללים הנדרשים הללו ובהמשך לפעול על-פיהם.

17. על העירייה לשקול מחדש את נחיצותו של תפקיד "אחראי האולמות" ולטפל באי-ההלימה בין השכר הגבוה החרוג שמקבל אחד מעובדי אולם "קלעי" לבין תפקידו בפועל. כמו כן ממליצה הביקורת על בחינה של המשך הצורך בכל העובדים במגמת חסכון.

18. על מנהל מדור הספורט להנהיג פיקוח ממשי ואפקטיבי על עבודות הניקיון באולמות, בכדי שאישוריו על התשלומים עבורן יהיו מבוססים ואמיתיים.

מועדון הגלגליות

19. הביקורת רואה, כמנותח לעיל, בעייתיות בזיקות המורכבות בין העירייה לבין מועדון הגלגליות אותו היא מתקצבת ישירות בתקציבה ומשלמת ישירות לספקיו על הוצאותיו.

העיסוק הישיר בענייני חוג ותיק, מאורגן ומורכב זה קורא לדעת הביקורת לשקול בחינת אפשרות להפוך את המועדון לעמותה שתנהל בעצמה את ענייניה. העמותה תוכל להסתייע בתמיכה ממוסדת של העירייה עפ"י הנוהלים המחייבים.

ארגון ומבנה

20. נוכח הערכת הביקורת כי נושא הספורט בגבעתיים ראוי לטיפול, פיתוח וקידום – מומלץ לשקול לטווח הארוך אפשרויות של תגבור המדור בעוזר למנהל (ממקורות פנימיים של האגף) ולהעלאת רמתו למחלקה, בכפיפות למנהל האגף כפי שקיים כיום. הביקורת מודעת לכך שהמצוקות התקציביות ומדיניות צמצום כח-האדם בעירייה אינן מאפשרות בטווח הקצר את יישום ההמלצה, אך היא מציעה לאמץ את ההמלצה כעקרון, לטווח יותר ארוך, כחלק ממדיניותה לפיתוח הספורט בעיר.

תפקידים ותחומי אחריות

21. הקשר עם הספורט במרכזי ההעשרה:-

- א. הביקורת ממליצה להגדיר באחריות מנהל מדור הספורט לפקח על איכות הפעילות הספורטיבית המתקיימת במרכזי ההעשרה.
- ב. הביקורת ממליצה לשלב את מנהל מדור הספורט ולתאם איתו את עבודת-המטה של מח' תרבות, העשרה ופנאי הקשורה בכל פעילויות הספורט שבתחומה. בכלל זאת מומלץ לתאם ולהתייעץ עם מנהל מדור הספורט בשלבי המיון, הבחירה וההתקשרות החוזית עם המדריכים/הקבלנים בתחומי הספורט במרכזי ההעשרה.
- ג. מנהל מדור הספורט יוסמך לקיים ביקורות מקצועיות בכל המתקנים, כחלק ממערך הבקרה המקצועית בתחום אחריותו הכולל, בתחום המפורט.
- ד. אגף החינוך, תרבות וספורט יגבה וימסד את האמור לעיל בנהלים מוסמכים מסודרים.
22. אגף החינוך צריך לקיים עבודת-מטה לבחינת הצורך באחראי אולם ספורט בבת-הספר בשעות לפה"צ, או להטיל אחריות על מורה. כמו-כן נדרש להגדיר מחדש ולתחום את תחומי האחריות על הניקיון באולמות, המוטלים כיום גם על מנהלי בתי"ס במסגרת המינהל העצמי וגם על מדור הספורט.

איוש

23. בהמשך להמלצות דלעיל בדבר ארגון פונקצית הספורט בעירייה וחזוקה – ממליצה הביקורת לשקול את האפשרות לאייש בעתיד את המדור בעובד נוסף (כפי שהיה שנים רבות) ע"י ויסות ממקורות פנימיים במערך החינוך והתרבות.

שונות

24. מנהל מדור הספורט נדרש לקיים תיעוד מסודר ומלא על חלקו בנוהל התמיכות בספורט כמפקח מקצועי בתחום זה.



מהדוח השנתי 2003

דו"ח ביקורת בתחום הגבייה

בנושא

פטור מארנונה

על נכס בשיפוצים

דו"ח ביקורת

בנושא

פטור מארנונה על נכס בשיפוצים

כללי

1. סוגיה עקרונית זו עוסקת במקרים של תושבים המשפצים נכס שבבעלותם ועולה השאלה המהותית-עקרונית מה דינו של תשלום הארנונה על הנכס שבשיפוץ.
2. הביקורת גם קבלה פניות של תושבים אשר פנו לעירייה בבקשת פטור זמני לתקופת השיפוץ ולא נענו.
3. פקודת העיריות והחקיקה בנושאי הארנונה מגדירים פטורים מתשלום ארנונה על נכסים מוגדרים ולקבוצות אוכלוסין שונות, תוך קביעת סייגים ותנאים לזכאות לאותם פטורים.
4. בהמשך לפנייה של תושבת ולהנחיית ראש העירייה שבעקבותיה, קוימה בדיקה של הביקורת, שתכליתה היתה לבחון את הטיפול של מערכת הגבייה העירונית ותקינות התייחסותה לפניית התושבת לקבל פטור מארנונה על נכס שלה שבשיפוצים.

הבסיס החוקי הרלוונטי

5. סעיף 330 לפקודת העיריות קובע כי נכס שניזק (מסיבה כלשהי) "במידה שאי-אפשר לשבת בו ואין יושבים בו", לא יהיה חייב בארנונה עליו. הרציונל מאחורי סעיף זה בחוק אומר כי נכס שניזק במידה שאי-אפשר להשתמש בו ושגם בפועל לא יושבים בו-אינו מאפשר להנות משירותי העירייה ולכן גם לא מוצדק לחייבו בארנונה ואין לחייב בה.
6. תקנה 13(א) בתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה) התשנ"ב – 1993 היא תקנה שנושאה הנחה לבניין ריק. התקנה קובעת שמועצת הרשות/העירייה רשאית לקבוע הנחה עד 100% לתקופה של עד ששה חודשים למחזיק של בניין ריק שאין משתמשים בו ברציפות.

עקרי הסוגיה הנדונה

7. במקרה מסוים פנתה תושבת לעירייה וקבלה פטור על נכס ריק וסגור למשך חודשיים.
8. בהמשך לכך התושבת פנתה לעירייה לקבל פטור על הדירה, שהוכנסה לשיפוץ יסודי וממושך בכל מערכותיה (צנרת, חשמל, מים, ריצוף, תריסים, מטבח אמבט, שרותים וכו')
9. בעלי הנכס נכנסו לדירה לאחר שלשה חודשים נוספים ולכן פנו ובקשו פטור מארנונה גם על 3 חודשים אלה, כי הדירה לא היתה ברת-מגורים, ואכן בפועל גם לא גרו בה. היא נענתה ע"י מח' הגבייה ששיפוצים בדירה אינם מזכים אותה בפטור מארנונה.

ניתוח הסוגייה

10. הסוגייה העולה ממקרה זה, כמו ממקרים אחרים של שיפוצים, היא מה דינו של הנכס והזכאות לפטור מארנונה עליו בעת היותו במלואו בשיפוצים.

11. יש להבדיל בין מצבים שונים של שיפוצים, כאשר אמות-המידה לבחינתם הן אותן דרישות שמעמיד החוק לגבי פטור מארנונה על נכס שניזק (כאמור לעיל):-

א. שהנכס אינו מאפשר מגורים.

ב. שאין יושבים בו בפועל.

עפ"י קריטריונים אלה ברור כי כאשר הנכס בשיפוץ מסיבי מלא ויסודי ולתקופה מהותית - הוא אינו בר-מגורים. אין מדובר כמובן בשיפוצים קלים, כגון צביעה או שינוי פנימי חלקי בדירה, שאינם עומדים בתנאי זה ושלגביהם הוא אינו חל. מבחינה זו שיפוץ יסודי מסיבי גורם למצב של "נכס ניזק", ולו זמני, שאינו מאפשר מגורים.

מסקנות

12. כמסקנה מהניתוח דלעיל מתקבל כי במקרה זה - נכס בשיפוץ גדול, מלא, יסודי ומסיבי שאינו מאפשר מגורים - דינו כדין בנין שניזק. בהקשר זה ועפ"י הרציונאל שמאחורי סעיף 330 – גם במצב של שיפוץ מקיף כנ"ל, הנכס שניזק ושאינו מאפשר מגורים – אינו מאפשר גם להנות משירותי העירייה. מסיבה זו גם לא מוצדק לחייב את מחזיק הנכס בארנונה.

13. במקרה שנותח, נתמלאו 3 תנאים שדורש החוק לאישור פטור מארנונה על נכס שניזק:

א. השיפוץ המסיבי גרם שהנכס לא איפשר מגורים.

ב. הבעלים גם לא גרו בנכס בפועל.

ג. הבעלים הודיעו על כך לעירייה בכתב.

14. כתוצאה מקיום שלשת התנאים במצטבר היה מקום לאשר את הפטור המבוקש, בניגוד לתשובה השלילית שנתנה מח' הגבייה.

15. לדעת הביקורת חייב מקרה זה התייחסות וטיפול של הגבייה שונים מאלה שניתנו ונתונו הצדיקו את מתן הפטור בגין נכס שניזק.

16. בתום הביקורת עצמה הוגש לראש-העירייה דו"ח ביניים ברוח האמור לעיל, ועפ"י המלצותיו הורה ראש העירייה לתת לפונה את הפטור המבוקש.

17. הביקורת ממליצה לאחראים על הגבייה לשקול כל מקרה לגופו, ולא לדחות במענה שלישי אוטומטי בקשת פטור במקרים של שיפוצים מלאים, מקיפים ויסודיים לזמן רב.



מהדוח השנתי 2003

דו"ח ביקורת בגבייה

בנושא

ארנונה – חיוב בעל הנכס

במקום המחזיק בנכס

ז"ח ביקורת בגבייה

בנושא

ארנונה - חיוב בעל נכס במקום המחזיק בנכס

רקע

1. תושבת פנתה לביקורת בתלונה כי היא, כבעלים של דירה המשכירה את הנכס, חויבה בארנונה שהיתה אמורה לכאורה להיות מוחלת על מחזיקת הנכס ששכרה אותו ממנה.
 2. מהשתלשלות המקרה עולה כי בינה לבין השוכרת נחתם חוזה שכירות שתם ב-31.7.01. בתום תקופת החוזה, מתוך אמון של המשכירה בשוכרת, היא אפשרה לה להאריך את שהותה בדירה, מבלי לחתום על הסכם חדש/הארכה נוספת.
 3. השוכרת, בתום אותה תקופת חוזה המקורית, מסרה לעירייה כי חדלה להחזיק בנכס, בניגוד לבקשתה מהמשכירה וההיענות לה. בפועל היא המשיכה, כאמור, לגור בדירה השכורה.
 4. מח' הגבייה, על-סמך פניית השוכרת כנ"ל, שינתה ברישומים את שם מחזיק הנכס והחיוב מהשוכרת אל המשכירה/בעלת הנכס, החל מ-1.8.01.
 5. כעבור כשלושה חודשים (ב-13.11.01), כאשר הוברר לבעלת הנכס כי החיוב הועבר אליה, היא פנתה בכתובים אל העירייה/מח' הגבייה והודיעה כי שוכרת הדירה ממשיכה להחזיק בה.
 6. מח' הגבייה דחתה את פנייתה הנ"ל וענתה לה כי פעלה כחוק והשיבה את החיוב אל הבעלים משלב שהשוכרת-המחזיקה הודיעה שהדירה הושבה לחזקתם של המשכירים-הבעלים.
- עוד הוסיף מכתב מח' הגבייה (מ-14.11.01) שהמערכת החוזית בין הבעלים לבין הדיירת אינה מעניינה של העירייה.

7. שלילה זו הביאה את בעלת הנכס לפנות לביקורת לבדיקת הסוגייה.

הבסיס החוקי הרלוונטי.

8. בסוגייה זו קובע סעיף 326 לפקודת העיריות (נוסח חדש) כי החייב בארנונה ובחיובים על הנכס הוא מחזיק הנכס (השוכר, במקרה של שכירת הנכס כמו כאן).

9. סעיף 325 קובע שאדם החדל להיות מחזיקו (שוכרו) של הנכס ומסר על כך הודעה לעירייה לא יהיה חייב בארנונה לאחר-מכן.

ניתוח הסוגייה

10. ההיגיון הטריטוריאלי הפשוט במקרה שלפנינו מוליך לפתרון הפשוט לפיו משלב שהודיעה השוכרת שהיא חדלה להיות מחזיקת הנכס – פעלה מח' הגבייה עפ"י סעיף 325 דגן והשיבה את החיוב אל בעלת הנכס.

11. בנקודה זו מחובת הביקורת להתייחס לעובדה כי לא הומצא לה, לבקשתה, העתק של הודעת השוכרת על הפסקתה מהחזקת הנכס. הדבר נומק בכך שהמסמך אבד בהצפה שארעה בארכיון מח' הגבייה. הממונה על הגבייה כתב בנושא זה באחד ממכתביו כי השוכרת חתמה על הצהרה בנושא ועפ"י הנחתם פעל.

12. משנודע למשכירה, כאמור, במפתיע כעבור זמן, על חיובה בארנונה במקומה של השוכרת שנשארה בדירה למרות הודעתה לעירייה – פנתה הבעלים בכתובים לעירייה והודיעה לה על המצב האמיתי, לפיו השוכרת ממשיכה להיות המחזיקה בנכס.

13. דחייתה כאמור ע"י מח' הגבייה נומקה בכך שהמשכירה לא האריכה את החוזה עם השוכרת ולא היתה בידה להציג למח' הגבייה אסמכתא על המשך אחזקת הנכס בידי השוכרת.

14. הסוגייה שעמדה בפני הביקורת עוסקת במצב בו העירייה פעלה עפ"י סעיף 325 לפק' העיריות כשהעבירה את החיוב חזרה לבעלים עפ"י הודעת השוכרת על עזיבה.

לעומת זאת, משלב שהודיעה המשכירה שהשוכרת המשיכה להחזיק בנכס –

15. הביקורת גורסת כי אסור היה להתעלם מהודעתה של בעלת הנכס שהשוכרת ממשיכה להחזיק בו. בנוב' 2001, כשהבעלים הודיעו לעירייה שהשוכרת ממשיכה לגור במקום, כפי שאכן היה עד דצמ' 2001 – התקיים מצב בו **השוכרת היתה מחזיקת הנכס בפועל** וקל היה לאמת זאת. אילו השקיעה מח' הגבייה מאמץ מינימלי בבדיקת המצב לאשורו (אפילו ברמת בדיקה טלפונית פשוטה) היתה יכולה להתאים את החיוב למצב הנדרש עפ"י המציאות והחובה החוקית: **להחזיר את החיוב לשוכרת-המחזיקה ואף לכפות על -המחזיקה לבוא ולהסדיר את חובה**. בנוב' 2001, כשהבעלים הודיעו לעירייה שהשוכרת ממשיכה לגור במקום, כפי שאכן היה עד דצמ' 2001 – התקיים מצב בו השוכרת היתה מחזיקת הנכס בפועל. נראה כי מח' הגבייה בחרה בדרך הקלה של השארת המצב של חיוב הבעלים על כנו, במקום לפעול כדין, כאמור לעיל, ככל הנראה כי קל לה יותר להתמודד עם בעל הנכס, גם אם זה על-חשבון הצדק שלצידו. המצב החוקי חייב אז חד-משמעית תיקון החיוב חזרה אל השוכרת/המחזיקה בנכס.

סיכום והמלצות.

16. הביקורת גורסת כי משלב שהודיעה הבעלים כי הנכס עדיין בהחזקתה של השוכרת – אסור היה להתעלם מעובדה חשובה זו, כמו-גם מדיווחה ובקשתה. הדבר גם היה אמור להדליק "נורה אדומה" והתרעה.
- למעשה נתקיים כאן מצג-שווא מצד השוכרת (הגובל לכאורה בהונאה במחשבה תחילה), בו - גם הודיעה לעירייה על עזיבה, גם השיגה מהבעלים ארכה ונשארה בנכס, וגם חמקה מחובה בצל החלטת העירייה והותירה חובותיה (עד דצמ' 2001) - לבעלים.
17. כאמור, בדיקה פשוטה וקלה ביותר היתה מעמידה את העובדות על דיוקן, שלא לדבר על העוול שבהתעלמות מהצהרת הבעלים כאשר השוכרת עדיין החזיקה בנכס.
18. יובהר כי במסקנותיה אלה אין בכוונת הביקורת שמערכת הגבייה תהפוך לצד או לבורר או לחוקר במקרה של מחלוקת בין צדדים מי הוא המחזיק בפועל.
19. מסקנת הביקורת היא חד-משמעית כי במקרה זה היו שיקולי מח' הגבייה והחלטתה שגויים.
- בהמשך לדווח המכריע שנמסר ע"י הבעלים כי השוכרת ממשיכה להחזיק בנכס, בצד שורת ההיגיון והצדק הטבעי, היה על מח' הגבייה לבדוק, לאמת את העובדות ולהשיב את החיוב אל המחזיקה-השוכרת, במקום להתעלם מפניית הבעלים ולהשאיר את החיוב עליה.



מהדוח השנתי 2003

אבטחת פעילויות קהילתיות
בעקבות דו"ח מבקר המדינה

אבטחת פעילויות קהילתיות

בעקבות דו"ח מבקר המדינה

כ ל ל י

1. בדו"ח מבקר המדינה מיולי 2003 על השלטון המקומי נכללה ביקורת בנושא "אבטחת פעילות קהילתית בתחומי חברה, תרבות וספורט במרכז הארץ", הנוגעת גם לגבעתיים.
2. הביקורת קיימה בדיקת מעקב באשר לטיפול בנושאים שנכללו באותו דו"ח לגבי גבעתיים, כחלק מתפקידי מבקר העירייה לעקוב אחר תיקון ליקויים מביקורות מבקר המדינה על העירייה.

הממצאים מדו"ח מבקר המדינה.

3. דו"ח מבקר המדינה עסק בענייני האבטחה של פעילויות קהילתיות בתחומי החברה, התרבות ובספורט במתקנים עירוניים, ולהלן מפורטים ממצאים לגבי גבעתיים.
4. אחראי אבטחה:- לא מונה אחראי להנחיית מנהלי הפעילויות הקהילתיות בנושאי האבטחה שלהן ולפיקוח על כך.
5. תיקי שטח :- לא הוכנו תיקי שטח למרבית המתקנים בהם התקיימה הפעילות, כנדרש בנוהלים.

6. **שומרים** :- במרבית הפעילויות הקהילתיות לא הוצבו שומרים כמתחייב.
7. **סריקה מוקדמת** :- לא בוצעו סריקות ביטחוניות מוקדמות במתקנים לפני קיום הפעילויות.
8. **פינוי חרום** :- לא הוכנו כל תוכניות לפינוי משתתפי פעילויות קהילתיות במקרה צורך של אירוע בטחוני.
9. **אמצעי בטחון** :- במתקנים הרלוונטיים לא הותקנו אמצעי הביטחון המתחייבים מהנוהלים – לחצן מצוקה ומערכת כריזה, לא ננעלו פתחי המתקן והכניסה היתה ללא כל פיקוח.

צעדים שננקטו לתיקון הליקויים

10. **אחראי אבטחה** :- כבר בעת ביקורת מבקר המדינה מסר ראש-העירייה כי הגדיר והטיל אחריות לקיום האבטחה על אחד מעובדי העירייה. עובדה זו גם מצאה ביטוי בדו"ח של מבקר-המדינה גופא.
מונה אחראי בטיחות בעירייה – קצין הביטחון של מוסדות החינוך, בנוסף על תפקידו.
11. **תיקי שטח** :- הוכנו והושלמו תיקי השטח הנדרשים למתקנים בהם מתקיימות הפעילויות הקהילתיות.
12. **שומרים** :- מוסדו הנחיות מחייבות באשר להסדרת אבטחה ושומרים לפעילויות שיש בהן מעל 100 משתתפים.
13. **סריקות** :- נושא ביצוע הסריקות הביטחוניות הדרושות לקראת אירועים ופעילויות מוסד בנוהלים מפורטים.
14. **פינוי חרום** :- הוכנו תוכניות ונוהלים בנושא, שפורטו בקובץ "נוהלי ביטחון ואבטחה במוסדות בלתי-פורמליים ומרכזים קהילתיים".

אמצעי בטחון :-

.15

- א. הותקנו מערכות כריזה במרכזים הקהילתיים.
- ב. דווח על התקנת לחצני מצוקה במתקנים המאכלסים פעילויות רבי-משתתפים, למעט הקונסרבטוריון.
- ג. לא הותקנו לחצני מצוקה ב- 8 אולמות ספורט בשל חוסר בתשתית לשלוחת טלפון הנדרשת לדבר.
- ד. הותקנה מערכת שער חשמלי ואינטרקום לכניסה מבוקרת למכון האומנויות.

סיכום והמלצות

16. הביקורת למדה כי ננקטו צעדים לתיקון מירב הליקויים וההערות מדו"ח מבקר המדינה.
17. על העירייה לוודא השלמת לחצני-מצוקה בקונסרבטוריון ובאולמי הספורט.
18. את התכנונים העקרוניים שבנוהל שהוכן בנושא פינוי חרום יש להשלים בתוכניות ספציפיות לכל אחד מהמתקנים הרלוונטיים ובתרגולם.
19. הביקורת ממליצה לקיים ביקורות פתע מוגברות לפיקוח ולבקרה על קיום הנוהלים וביצועם, וכן תרגול יזום ותרגילי פתע, להטמעה יסודית של כל נושא הבטחון בפעילויות קהילתיות ונוהליו.