

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

1. כללי

- 1.1 המועדוניות הן מסגרות חינוכיות טיפוליות משלימות, הפועלות לאחר שעות הלימודים ומיועדות לילדים בגילאי 6-12. מטרתן לקדם את מצבו הרגשי, ההתנהגותי והחברתי של הילד, ולשפר את הקשר בין הילד והוריו, תוך חיזוק התפקוד ההורי.
- 1.2 על פי התע"ס (תקנון העובד הסוציאלי), מועדונית היא מסגרת חינוכית טיפולית משלימה, הפועלת לאחר שעות הלימודים, חמישה ימים בשבוע. במועדונית מקבלים החניכים טיפול אישי וקבוצתי לשיפור קשריהם החברתיים והמשפחתיים, העשרה לימודית חברתית, סיוע בהכנת שיעורי בית וקבלת ארוחה חמה. כמו כן, עובדי המועדונית מטפחים את הקשר שבין ההורים והמועדונית ואת הקשר בין ההורים וילדיהם.
- 1.3 בבת ים פועלות 9 מועדוניות טיפוליות, הפועלות במבני ציבור, לרוב בבתי ספר, בקבוצות של עד 15 ילדים. בנוסף, קיימת מועדונית המופעלת במימון עירוני בלבד.
- 1.4 המועדוניות בעיר פועלות על פי שני דגמים:
 - 1.4.1 3 מועדוניות טיפוליות בשיתוף משרד החינוך (מועדונית משותפת). מועדוניות טיפוליות אלו מתוקצבות על ידי משרד החינוך ומשרד הרווחה. הן מופעלות ומפוקחות על ידי אגף הרווחה ואגף החינוך (המחלקה לביקור סדיר) בעיריית בת ים.
 - 1.4.2 5 מועדוניות טיפוליות אינטנסיביות - מועדוניות אלו מתוקצבות על ידי משרד הרווחה ומפוקחות על ידו, ולרוב מופעלות על ידי עמותות.
- 1.5 בשני הדגמים קיים מרכיב של השתתפות ההורים בהוצאות ההפעלה, בהתאם למבחן ההכנסות שנערך בהתאם לתבחינים של משרד הרווחה.

2. תכנית הביקורת

- 2.1 הביקורת התמקדה בשנים 2013-2014, ובדקה את המועדוניות הטיפוליות בנושאים הבאים:
 - 2.1.1 ההחלטה על הקמת מועדונית.
 - 2.1.2 סדרי העדיפויות לקבלת ילדים למועדוניות.
 - 2.1.3 ניהול המועדוניות על כול היבטיו.

2.1.4 מקורות מימון פעילות המועדוניות.

2.1.5 הניהול התקציבי.

2.1.6 ההסכמים עם העמותות המפעילות.

2.1.7 שיתוף הפעולה בין אגף הרווחה לאגף החינוך בעיריית בת ים בהפעלת המועדוניות המשותפות.

2.2 לצורך עריכת הביקורת והתרשמות מהפעילות, ערכה הביקורת סיורים ב-7 מועדוניות.

3. סיכום הביקורת

3.1 הביקורת נפגשה עם בעלי תפקידים רבים באגף הרווחה ובאגף החינוך, על מנת ללמוד על תהליכי העבודה הקיימים בנושא המועדוניות, מההיבטים הטיפוליים, התפעוליים והכספיים.

3.2 בתום הביקורת, נדונו ממצאיה עם מנכ"ל העירייה, סמנכ"ל קהילה, מנהלת אגף הרווחה ומנהלת המחלקה לילד ולנוער. בנוסף, התקיים מפגש עם מנהלת אגף החינוך, לה חלק בהפעלת המועדוניות המשותפות, לצורך קבלת התייחסותה לממצאי הביקורת.

3.3 הביקורת מציינת בחיוב כי לאורך כול שלבי העבודה היה שיתוף פעולה מלא עם הביקורת. כמו כן, הביקורת התרשמה ממוטיבציה גבוהה ותחושת השליחות הקיימת אצל מרבית עובדי המועדוניות, ממסירותם לעבודה ומהאכפתיות שגילו במתן שירות איכותי ותומך לילדים.

ממצאי הביקורת העיקריים:

4. ההיבט החוקי

4.1 הביקורת הסתמכה בבדיקתה על הוראות תע"ס, בעיקר הוראה 8.30, המתייחסת למועדוניות הטיפוליות.

4.2 אגף הרווחה פועל בהתאם להוראות תע"ס, אשר כולל בתוכו את כולל תחומי הפעילות של האגף. התע"ס כולל הוראות והודעות עבור כולל תחומי הפעילות.

5. אגף הרווחה

5.1 אגף הרווחה שייך לחטיבת הקהילה, כפוף לסמנכ"ל קהילה ואחראי על הטיפול בנושאים הבאים:

5.1.1 הפרט והמשפחה.

5.1.2 הילד והנוער.

- 5.1.3 רווחת הנער והנערה.
- 5.1.4 שלום המשפחה.
- 5.1.5 רווחת הזקן ומשפחתו.
- 5.1.6 הטיפול בנכה ובמשפחתו.
- 5.1.7 קידום המשפחה.
- 5.1.8 קהילה והתנדבות.
- 5.1.9 התמכרויות ושיקום האסיר.
- 5.2 חזון אגף הרווחה מבוסס של שלושה ערכי ליבה:
 - 5.2.1 אידיאולוגיה - יישום אמנת השירות של האגף, בדגש על "כבוד האדם באשר הוא אדם", בהתייחס לקוד האתי של העובדים הסוציאליים. האגף מעניק הזדמנות שווה לכלל האוכלוסיות, לקידום ושיפור רווחתם.
 - 5.2.2 מקצועיות - האגף מוביל בקנה מידה ארצי פיתוח, קידום וחדשנות בנושאי רווחה, תוך התמקדות במניעה ובטיפול. האגף משתמש במגוון שיטות עבודה אפקטיביות להשגת תוצאות ולקידום המטופלים והעובדים.
 - 5.2.3 למידה - למידה, ידע והכשרת עובדים הם הערכים המרכזיים של האגף.

6. המחלקה לילדים ונוער

- 6.1 המחלקה מטפלת בכ- 3,380 ילדים ובני נוער, המהווים כ- 17% מכולל ילדי העיר. כ- 35% מהילדים הם ילדים בגיל בית הספר היסודי.
- 6.2 עיקר תפקידיהם של עובדי המחלקה הם:
 - 6.2.1 טיפול ושיקום ילדים בסיכון, סידור ילדים במסגרות בקהילה ומחוץ לבית על מנת לסייע לילד ולמשפחתו.
 - 6.2.2 פיתוח שירותים לילדים בקהילה, תוך דגש על פיתוח מסגרות לילדים בסיכון.
 - 6.2.3 ניהול ועדות לטיפול, תכנון והערכה, אשר ייכללו צוותים רב מקצועיים, בהשתתפות נציגי הרווחה, החינוך, הבריאות, המשפחה, ולעיתים גם הילד, לקביעת תכנית טיפול לילדים בסיכון ומשפחותיהם.
- 6.3 הביקורת שנערכה התמקדה במועדוניות הטיפוליות הפזורות ברחבי העיר.

7. המועדוניות הטיפוליות

7.1 עיריית בת ים מפעילה תשע מועדוניות לילדים ברחבי העיר:



* בית הנוער קדימה אינו מועדונית טיפולית, לכן היא לא נבדקה במסגרת הביקורת שנערכה.

7.2 הוראה 8.30 בתע"ס מגדירה את אוכלוסיית היעד למועדוניות הטיפוליות:

7.2.1 ילדים מגיל 6 ומעלה, בעלי חסכים ניכרים בתהליך החברות, אולם ללא בעיות התנהגות קשות.

7.2.2 ילדים הזקוקים לקשר אישי קרוב עם דמויות קבועות, כמו, למשל, לחיי משפחה תקינים.

7.2.3 ילדים להורים שבגלל אישיותם או קשיים הנובעים ממצבם, מתקשים לגדל את ילדיהם ולספק את צרכיהם הרגשיים, החינוכיים וההתפתחותיים.

7.2.4 בנוסף לאמור לעיל, ילדים להורים שנמצאים רוב שעות היום מחוץ לבית.

7.3 שעות פעילות המועדוניות משתנה בהתאם לסוג המועדונית:

7.3.1 מועדונית אינטנסיבית - 12:30 - 17:30.

7.3.2 מועדוניות משותפות - 12:30 - 18:30.

7.3.3 מועדונית במימון עירוני - 12:30 - 19:00.

7.4 העירייה לא מפעילה מערך הסעים למועדוניות, ובמידה שהילדים אינם לומדים בקרבת המועדונית, ההגעה למועדוניות נעשית על ידי ההורה או בהסעה המגיעה לתלמיד במסגרת החינוך הפורמאלי.

8. סדרי העדיפויות בקבלה למועדונית

- 8.1 מרבית המועדוניות הקיימות בעיר פועלות מזה שנים רבות. בשנת 2014, נפתחה בעיר מועדונית חדשה אחת לילדים עם הפרעות קשב.
- 8.2 נמצא כי קיימות רשימות המתנה למועדוניות באגף הרווחה. הרשימות מנוהלות בנפרד עבור כל מועדונית, על ידי העו"ס האחראית על המועדונית. בנוסף, למועדוניות המשותפות קיימת רשימת המתנה נוספת אצל קב"ס העירייה. רשימות אלו הן תוצר של הצורך בתחילת שנת הלימודים. הרשימות אינן מתחזקות לאורך השנה, ובעת הצורך נעשה בהן שימוש. אין גורם המשלב בין הרשימות כך שלמעשה אין ניהול צרכים הבוחן את כמות הילדים בסיכון הזקוקים למועדוניות ונותרים ללא מענה, על כן לא ניתן היה להתרשם מהו הצורך האמיתי במועדוניות בעיר.
- 8.3 הביקורת סבורה כי ניהול רשימות ההמתנה על ידי גורם אחד יתנו מענה לניהול הצורך במועדוניות בעיר כמו כן הוא ייתן אינדיקציה לפריסה אופטימלית של מועדוניות בעיר, יבחן את כמות הילדים הפוטנציאלית, ויעזור למנהלת המחלקה לנתב את התקציבים בין פעילויות הרווחה לילדים ונוער בצורה אופטימלית.
- 8.4 הביקורת ממליצה להגדיר גורם אחד שיהיה אחראי לניהול הצורך במועדוניות בעיר תוך שיתוף פעולה בין שני האגפים (רווחה וחינוך), שכן לכול אגף תבחינים שונים, הנגזרים ממשדי ממשלה שונים, ורק שיתוף הפעולה ירכז את הצורך המלא והאמיתי, ויכלול את כלל הילדים בסיכון המתאימים למסגרת המועדוניות.

9. ניהול המועדוניות

- 9.1 אחת ממטרות המועדוניות הטיפוליות היא להוציא את הילד מהבית למשך שעות אחר הצהריים, **ולהוות עבורו בית חם**. המועדונית אמורה לשקף לילד התנהלות בבית נורמטיבי. הביקורת בדקה את התנאים הפיזיים הקיימים במועדוניות במסגרת סיורים אותם ערכה במועדוניות השונות בעיר:
- מועדונית הראשונים : האווירה במועדונית חמה והמועדונית נראית מטופחת, למרות ששטח החלל המרכזי, המשמש לפעילות צפוף וקשה לאכלסו ב- 15 ילדים. ניכר כי נעשה מאמץ לתת לילדים במקום הרגשה של בית.
- למועדונית אין חדר פרטי אותו ניתן לייעד לטיפול פרטני, לשיחות אישיות, לפגישות עם ההורים, להרגעות לילדים וכד'. כאשר עולה הצורך בפעילויות אלו, העו"ס או מנהלת המועדונית מבקשת לקבל כיתה בבית הספר, אך לא תמיד הדבר מתאפשר.

לצוות המועדונית קשה להוציא את הילדים לחצר, שכן זו חצר בית הספר, המשמשת אחר הצהריים גם את ילדי השכונה.

לדברי מנהלת המועדונית, הוצאת הילדים לחצר גוררת עימותים עם ילדים שאינם ילדי המועדונית.

מועדונית רעות : האווירה במועדונית חמה, המועדונית מטופחת, וגדולה.

ניכר כי נעשה מאמץ לתת לילדים במקום הרגשה של בית.

לצד המועדונית קיימת חצר ריקה שאין אליה גישה. ניתן לצור גישה אליה באמצעות פתיחת דלת מהמועדונית. מנהלת המועדונית ציינה כי החצר יכולה לשמש גינה טיפולית לילדים ולסייע בהרגעות. נמסר לנו כי פתיחת הדלת לא אושרה בשל היעדר תקציב. סמנכ"ל קהילה ציין כי בעת בניית תוכנית שיפוץ קייץ במוסדות החינוך תיבחן האפשרות לפתוח דלת לחצר האמורה.

הביקורת מציינת כי פתיחת הדלת נותנת גם פתרון לפעילות חצר נפרדת, שכן הפתח המתוכנן יוצר למועדונית חצר נפרדת ופרטית, ללא גישה לשאר ילדי בית הספר.

מועדוניות קרן אור : שלושת המועדוניות נמצאות במתחם בית הספר גורדון,

במבנה נפרד, שאינו מיועד רק למועדונית. אחר הצהריים מתקיימים חוגים באולם הספורט, שהגישה אליו היא דרך הכניסה למועדונית.

בעבר ניתן היה ליצור הפרדה, על ידי נעילת שער בין ילדי המועדונית והמבקרים. כיום, כיתה אחת נמצאת במפלס שונה ומנותק משאר ילדי המועדונית. לדברי העו"ס ומנהלת המועדונית, חשוב לנעול את השער על מנת למנוע כניסה של זרים לאזורי פעילות המועדונית.

בעקבות הביקורת, סמנכ"ל קהילה יערוך סיור עם אנשי אגף הרווחה ומנהל בית הספר על מנת להביא לשיפור התנאים הפיזיים של המועדונית.

קיימות במקום בעיות תחזוקה קשות, עובש בקירות (ליד החלונות), קירות סדוקים וכד'. בשל תנאיי הסביבה שאינה מטופחת, נפגעים המאמצים לתת לילדים במקום הרגשה של בית, למרות המאמצים הרבים שנעשים על ידי צוות המועדונית להעניק יחס חם וליצור אווירה נעימה.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

מבחינת ההסכם עם העמותה עולה כי המפעיל אחראי לתקינות המבנה, לרבות תקינות מערכות החשמל, המים והביוב. על המפעיל לתקן כול קלקול ונזק תוך פרק זמן סביר.

בעקבות הביקורת שנערכה על ידי הפיקוח של משרד הרווחה, נערכה ישיבת סיכום ב- 15/09/2014, בה החליט משרד הרווחה כי יש למצוא עד סוף השנה מבנה אחר למועדונית, ובמידה שלא יימצא, המועדונית תיסגר.

בעקבות הביקורת, ביקש מנכ"ל העירייה לבדוק את האופציה להוציא את המועדוניות ממתחם בית הספר, ולמצוא חלופות במתחמים שונים בעיר. ניתן לעשות זאת ביחד עם היציאה למכרז החדש להפעלת המועדוניות, החל מ- 09/2015.

מועדונית הפלמ"ח : המועדונית נמצאת בשכונת עמידר, בדירה השייכת לעמותת ויצ"ו. העמותה מפעילה את המועדונית עבור העירייה.

האווירה במועדונית חמה, והחללים בה משרים רוגע ואווירה נעימה. המועדונית מטופחת ומשופצת, וניכר כי נעשה מאמץ לתת לילדים במקום הרגשה של בית.

9.2 הביקורת בחנה את יישום תכנית הפעילות במטרה לחזק את ביטחונם האישי של הילדים, לשפר את תפקודם האישי, החברתי והלימודי, ולשפר את מערכת היחסים שבין הילדים והוריהם, כמוגדר בהוראות התע"ס, ומצאה כי לרוב, תכנית הפעילות המוגדרת על ידי התע"ס מיושמת על ידי המועדוניות.

9.3 הביקורת מצאה כי במועדוניות קיים סדר יום ותפריטי מזון קבועים, המסייעים להקניית תחושת האחריות והביטחון לילדי המועדוניות.

9.4 הביקורת מצאה כי אין מדיניות ברורה באשר לבקורות אחר נוכחות או היעדרות הילדים מהמועדונית וכן חסרה אחידות בנהלים. הביקורת סבורה כי אחידות זו חשובה, ויש לקבוע נהלים ברורים שיהיו אחידים לכול המועדוניות ברחבי העיר, תוך התייחסות לתנאים ליצירת קשר עם הורה לילד שאינו מגיע למועדונית, קביעת המדיניות במקרה שילד הנמצא במועדונית תחת צו בית משפט לא הגיע למועדונית, מתי ההיעדרות מצריכה ביקור בית וכד'.

9.5 הביקורת מצאה כי מנוהלים תיקים אישיים לכול ילדי המועדוניות, אך כול מנהלת מועדונית מנהלת את התיקים האישיים של התלמידים על פי ראייתה. לא תמיד כוללים התיקים את אותם המסמכים.

כמו כן, אין בעירייה נהלים המתייחסים לניהול המועדוניות, כך שלא ברור אלו מסמכים חייבות העו"סיות, כנציגות העירייה, לרכז ולתיק באותם התיקים.

9.6 ההנחיות קובעות כי העסקת כוח האדם במועדוניות ייעשה בכפוף לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים.

הביקורת מצאה כי במועדוניות אותן מנהלת העירייה, והיא הגורם המתקשר עם נותן השירותים, העו"ס האחראית על המועדונית מבקשת מנותן השירות אישור מהמשטרה.

מאידך, במועדוניות אותן מנהלות העמותות, והן הגורם המתקשר עם נותן השירותים, העו"ס האחראית על העמותה לא מבקשת מהעמותה לראות את האישור מהמשטרה, כחלק מהבקרה אותה עורכת העירייה על פעילות העמותה.

10. מימון פעילות המועדוניות

10.1 תקבולים ממשרד הרווחה

10.1.1 על פי הנחיות התע"ס, משרד הרווחה מממן 75% מעלות התקן של הפעלת המועדוניות, לאחר ניכוי השתתפות ההורים, ובמקרים של המועדוניות המשותפות גם בקיזוז השתתפות משרד החינוך. אופן העברת הכספים שונה בין מועדוניות המופעלות על ידי העירייה ומועדוניות המופעלות על ידי העמותות:

(1 עירייה : התמיכה מועברת ישירות לעירייה, על פי תחשיב שנערך על ידי משרד הרווחה. התחשיב נעשה בהתאם לנתונים המדווחים על ידי העירייה, בנוגע למספר המשתתפים במועדונית.

(2 עמותות : תמיכה בשיעור 100% מתעריף התקן מועבר ישירות לעמותה. התחשיב נערך על ידי משרד הרווחה, בהתאם לנתונים המדווחים על ידי העירייה, בנוגע למספר המשתתפים במועדונית.

החלק אותו אמורה העירייה לשלם, לרבות תשלומי ההורים המועברים לעירייה, מקוזז מהסכומים אותם אמורה העירייה לקבל ממשרד הרווחה.

10.1.2 הביקורת בדקה את הסכומים אותם אמורה היתה העירייה לקבל ממשרד הרווחה, ומצאה כי באגף הרווחה לא נערכת בקרה אחר הסכומים המועברים. הביקורת מדגישה כי התחשיב, המובא בגוף הדוח, מורכב וכולל נתונים מאגפים שונים בעירייה. בשל המורכבות, הביקורת רואה חשיבות בעריכת בקרה ובמעקב אחר אופן העברת הכספים מהגורמים השונים לעירייה, ובמיוחד ממשרד הרווחה.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

10.1.3 חשבת אגף הרווחה ציינה כי בשל מחסור בכוח אדם, היא לא עורכת בקרה אחר נכונות הסכומים המתקבלים, אלא, בודקת אם התקבלו כספים עבור כול סמלי התעריף אותם אמורה העירייה לקבל. כמו כן היא בודקת את שיעור המימון הכללי של העירייה, על מנת לוודא כי הוא עומד על 25%.

10.1.4 הביקורת **מדגישה** כי החשבת של אגף הרווחה לא תוכל לבחון את נכונות הסכומים המתקבלים ממשרד הרווחה עבור המועדוניות המשותפות, ללא שיתוף פעולה עם חשבות אגף החינוך.

10.2 תקבולים ממשרד החינוך

10.2.1 משרד החינוך משתתף במימון המועדוניות המשותפות. שיעור ההשתתפות של המשרד עומד על 44%, מהתעריף שנקבע על ידו ב- 01/2010 (1,268 ₪, לילד).

10.2.2 הביקורת מצאה כי התשלומים המתקבלים בפועל תואמים לתעריף משרד החינוך על פי המדד לשנת 2014 (1,377 ₪, לילד). לא היה עדכון לתעריף משרד החינוך.

10.2.3 הביקורת מצאה כי קצין הביקור הסדיר של העירייה (הקב"ס), האחראי על המועדוניות המשותפות באגף החינוך, עורך בקורות אחר הסכומים המתקבלים ממשרד החינוך, בהתאם לתחשיב משרד החינוך.

10.3 השתתפות הורים

10.3.1 השתתפות ההורים במועדוניות הטיפוליות נקבעת על פי דרגת הזכאות של המשפחה, בהתאם לטבלאות התע"ס. הביקורת מצאה מספר מקרים בהם הסכום בו חויבו ההורים היה נמוך מהסכום על פי הנחיות התע"ס. מנהלת האגף ציינה כי מקרים אלו יטופלו ויתוקנו רטרואקטיבית.

10.3.2 הביקורת מליצה ליצור בקרה מדגמית אחר עדכון דרגות הזכאות השונות. ניתן לערוך את הבקרה על ידי בדיקה צולבת של עובדות הזכאות, עבור חלק מהנתונים המוזנים.

10.3.3 מבדיקת נתוני הגבייה וחיובי ההורים נמצא כי קיים שיעור גבייה נמוך בגין תשלומי ההורים במערכת אגף הרווחה. שיעור הגבייה בשנת 2014 עמד על כ- 40%. הבדיקה העלתה כי קיימת מגמה של גידול בכמות ההורים שלא משלמים או משלמים חלקית עבור השתתפות ילדיהם במועדוניות.

10.3.4 הביקורת מצאה כי קיים הפרש לא מוסבר בין שיעור הגבייה במערכת אגף הרווחה, אותה מעדכנת עובדת הזכאות, ובין נתוני הגבייה המועברים לחשבת האגף ממערכת הגזברות, למרות ששתי המערכות אמורות להציג נתונים זהים. על פי נתוני הגזברות, שיעור הגבייה של תשלומי ההורים הוא 70%. הביקורת לא קיבלה הסברים לנתונים אלו.

נדגיש כי איתור החייבים ניתן לערוך רק באמצעות מערכת אגף הרווחה, שכן מערכת זו מנוהלת שמית, וכוללת את נתוני החיוב והגבייה לכול תושב.

10.3.5 הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות להפרשים אלו, על מנת לנתח את הגורמים להפרשים ולעצב את תהליך העבודה שימנע את היווצרותם בעתיד.

סמנכ"ל קהילה קיבל את ההמלצה, והורה על מנהלת האגף לפעול באופן מיידי לאיתור הבעיה וסנכרון הנתונים בין המערכות.

10.3.6 הביקורת התרשמה כי לא נעשים מאמצים באגף הרווחה לגביית תשלומי ההורים. כמו כן, ניכר כי אין גורם שאחראי על הגבייה.

עובדת הזכאות אמנם מיידעת את מנהלת המחלקה ואת העו"ס האחראית, אך לא נשלחו מכתבי התראה להורים החייבים. לדברי חשבת האגף, בשל מצוקת כוח האדם אין לה משאבים ואפשרות לטפל בגבייה.

10.3.7 נדגיש כי העירייה נושאת בעלויות החלק שלא נגבה מההורים, שכן בתחשיבי משרד הרווחה, הסכום אותו אמורים לשלם ההורים מקוזז מהתחשיב באופן מלא.

11. ניהול התקציב

11.1 בניית התקציב רלוונטית רק למועדוניות המנוהלות על ידי העירייה. הקצאת המשאבים לצורך הפעלת המועדוניות הן סטטיות וידועות מראש (משרד הרווחה, משרד החינוך, השתתפות ההורים וחלקה הכספי של העירייה, המוקצה לכך). אי לכך, קל לתכנן את ההוצאות עבור כול אחת מהמועדוניות.

11.2 המועדוניות המשותפות ממומנות הן על ידי משרד הרווחה והן על ידי משרד החינוך. ניהול הפעילות מתחלק בין אגף החינוך לאגף הרווחה.

11.3 הביקורת מצאה כי אין ניתוח הוצאות לכול מועדונית, תוך בחינת הצרכים וניתוח ההוצאות בפועל משנים קודמות. כמו כן, הביקורת מצאה כי קיימת חלוקה היסטורית, על פיה חישוב הוצאות שכר עובדי המועדוניות ייעשה על ידי אגף החינוך, וחישוב הוצאות הפעילויות והרכש ייעשה על ידי אגף הרווחה. חלוקה זו לא נבחנה במשך השנים האחרונות על ידי חשבת אגף הרווחה או חשב אגף החינוך, והיא מוכתבת כברירת המחדל.

11.4 הביקורת ממליצה להתחיל תהליך של בניית תקציב לכול אחת מהמועדוניות. לדעת הביקורת, התהליך אמור להיות נפרד לכול מועדונית, ולכלול את מנהלת המועדונית, חשבת אגף הרווחה, חשב אגף החינוך, מנהלת המחלקה לילדים ונוער, עו"ס אחראית, קב"ס. את התקציב מומלץ לבנות על פי ההוצאות השוטפות של השנים הקודמות (לרבות שכר ותזונה), בחינת צרכים להצטיידות, ולקחת מקדם ביטחון להוצאות בלתי צפויות. מנהלת האגף קיבלה את ההמלצה.

- 11.5 הביקורת ניתחה את נתוני ההוצאות במועדוניות המנוהלות על ידי העירייה, ואיתרה הוצאות הקשורות למועדוניות המנוהלות על ידי העמותות (בעיקר ויצ"ו). הביקורת מעוניינת להדגיש כי המועדוניות המנוהלות על ידי העמותות מקבלות את התקציב ישירות אליהן, ולכן אמורות להוציא את ההוצאות בגין הפעלת המועדונית. ההוצאות המובאות כאן, למעשה, ממומנות מתקציב המועדוניות המשותפות. מנהלת אגף הרווחה הסבירה כי עמותת ויצ"ו, המפעילה את מועדונית הפלמ"ח, לא מתקצבת חוגים.
- העמותה טוענת כי הוצאות הארנונה והמים החלים עליה גבוהות, והיא לא יכולה לעמוד בהוצאות החוגים. על מנת שלא לפגוע בילדים, החליטה מנהלת האגף להשתמש בסעיף תקציבי זה, להשלמת הצרכים של מועדונית זו.
- 11.6 ניתוח ההוצאות, אותו ערכה הביקורת, העלה חלוקה לא שוויונית בין המועדוניות, הן בנושא ההצטיידות והן בהוצאות השותפות. החלוקה הזו מחזקת את החשיבות בבניית התקציב ההשוואתי, וניהולו בנפרד עבור כול מועדונית.
- 11.7 הביקורת בחנה את הניצול התקציבי בשנת 2014, ומצאה כי הכנסות המועדוניות המשותפות מחולקות בין 4 גורמים שונים, וקשה להתחקות אחר נתוני הגבייה. לכן, בחינת התקציב הקיים לרשות האגפים חושב בהתאם לנספח ד' להוראה 8.30 של התע"ס, המגדירה את תעריפי המועדוניות ומהווה בסיס להתחשבות של משרד הרווחה עם העירייה. הביקורת ערכה תחשיב לתקציב, שלקח בחשבון את הגבייה בפועל של תשלומי ההורים, ובחנה את הניצול התקציבי. התחשיב המלא מובא בגוף הדוח, ועל פיו ניתן לראות כי קיים הפרש מהותי, המהווה כ- 30%, בין הסכומים אותם מנצלים האגפים השונים לתקציב הרעיוני אותו לכאורה ניתן לנצל.
- 11.8 הביקורת מצאה כי לא נערכת בקרה אחר ניהול המועדוניות על ידי העמותות וכן שדוחות אלו כלל לא נדרשים מהעמותות, ולא ברור באגף הרווחה מי מהמנהלים אחראי לביצוע הבקורות.
- 11.9 הביקורת ערכה ניתוח לדוחות שהתקבלו בעקבות דרישתה, ונמצא כי קיימות שאלות רבות ללא מענה כגון:
- 11.9.1 שיעור גבוה של הוצאות השכר, ביחס להוצאה מקבילה במועדוניות המנוהלות על ידי העירייה.
- 11.9.2 שיעור נמוך של הוצאות מזון, ביחס להוצאה מקבילה במועדוניות המנוהלות על ידי העירייה.
- 11.9.3 סכומים נמוכים של פעילויות ישירות לרווחת ילדי המועדונית.
- 11.9.4 הוצאות מנהל/אדמיניסטרציה בשיעור שעולה על 10% מההכנסות, ללא פירוט מהות הסעיף.
- 11.9.5 לא נבדקה נאותות התקבולים ממשרד הרווחה.

11.10 ניתוח הדוחות שהועברו לביקורת מדגיש באופן מובהק את החשיבות בבקרה אחר פעילויות העמותות. על מנהלת אגף הרווחה למנות גורם אשר יהיה אחראי לבצע את הבקרה האמורה אחת לשנה לפחות, ולבקש מהעמותות הסברים בעת הצורך.

12. ההסכמים עם העמותות המפעילות

12.1 הביקורת מצאה כי קיימים הסכמים חתומים עם עמותת "יד רחל", המפעילה את מועדוניות היוכל ויהב, ועם העמותה לקידום החינוך בתל אביב יפו, המפעילה את מועדוניות קרן אור. עם עמותת ויצ"ו, המפעילה את מועדונית הפלמ"ח בשכונת עמידר, אין הסכם ולא נערך מכרז כחוק.

12.2 הביקורת מסבה את תשומת הלב לכך, שבאוגוסט תסתיים ההתקשרות עם עמותת "יד רחל", ולא ניתן להאריך עוד את ההסכם עמה, לכן על אגף הרווחה להיערך לפרסום מכרז חדש. מנהלת המחלקה לילדים ונוער קיבלה את ההערה, ופעלה לקידום מכרז להפעלת המועדוניות. טיוטת ההסכם הועברה למחלקה המשפטית.

12.3 הביקורת מצאה כי כול ההסכמים נבדקו ואושרו על ידי המחלקה המשפטית בטרם הם נחתמו.

12.4 נמצא כי ההסכם עם העמותה לקידום החינוך בתל אביב יפו כוללת פסקה בה אמור היה עורך דין מטעם העמותה לאשר כי החותמים מורשים לחתום ולהתחייב בשם העמותה, אולם, הפסקה נותרה ריקה ולא חתומה. למעשה, העירייה אינה יכולה לדעת בוודאות כי ההסכם מחייב את העמותה, ובעת מחלוקת יכול עניין זה להוות בעיה לעירייה.

13. שיתוף הפעולה בין אגף הרווחה לאגף החינוך

13.1 הצוות המלווה את המועדוניות המשולבות כולל עובדים מאגף הרווחה ומאגף החינוך. כמו כן, המימון ניתן הן על ידי משרד הרווחה והן על ידי משרד החינוך.

13.2 הביקורת מדגישה כי חוסר שיתוף הפעולה בין האגפים פוגע בניהול המועדוניות המשולבות בשני היבטים עיקריים:

13.2.1 מיפוי הצרכים ובחינת הצורך במועדוניות בעיר, כפי שפורט בסעיף 1.4 לעיל.

13.2.2 בקרה אחר הכנסות העירייה ממשרדי הממשלה, כפי שפורט בסעיפים 2.1.3 ו-2.1.4 לעיל.

14. נהלי העבודה

14.1 הביקורת מדגישה כי קיים חוסר בנוהלי עבודה הקשורים לניהול המועדוניות, הן האינטנסיביות והן המשותפות.

14.2 הביקורת ממליצה כי כתיבת הנהלים למועדוניות המשותפות תיעשה בשיתוף פעולה עם אגף החינוך.

14.3 הביקורת ממליצה כי הנהלים יכללו, בין היתר, התייחסות לנושאים הבאים:

14.3.1 בחינת המועמדים לקבלה למועדוניות.

14.3.2 בטיחות וביטחון במועדוניות.

14.3.3 ניהול נוכחות הילדים במועדוניות.

14.3.4 דיווחים שונים לעו"ס/קב"ס.

14.3.5 שיתוף הפעולה בין אגף הרווחה ואגף החינוך בנושאים כספיים.

15. הביקורת ממליצה

א. להגדיר גורם אחד שיהיה אחראי לניהול הצורך במועדוניות בעיר תוך שיתוף פעולה בין שני האגפים (רווחה וחינוך), שכן לכול אגף תבחינים שונים, הנגזרים ממשרדי הממשלה השונים, ורק שיתוף הפעולה ירכז את הצורך המלא והאמיתי, ויכלול את כלל הילדים בסיכון, המתאימים למסגרת המועדוניות.

ב. להגדיר נהלים ברורים לקיום ועדות הקבלה, לרבות הגורמים האמורים להיות נוכחים בוועדות.

ג. לערוך פרוטוקולים לוועדות הביצוע, בהן בוחנים את התקדמות הילדים ועמידתם בתכניות הטיפול. קיום פרוטוקולים יסייע לנוכחים לערוך בקרה אחר הביצוע וההתקדמות על פי המלצות הוועדה.

ד. לערוך בקרה אחר הסכומים המועברים על ידי משרד הרווחה, באמצעות גורם באגף הרווחה, בדומה לתחשיב שנערך על ידי הביקורת ומובא בגוף הדוח. מדובר בתחשיב מורכב, הכולל נתונים מאגפים שונים בעירייה, ובשל המורכבות, הביקורת רואה חשיבות בעריכת בקרה ובמעקב אחר אופן העברת הכספים בשלימותם מהגורמים השונים לעירייה, ובמיוחד ממשרד הרווחה.

ה. ליצור בקרה מדגמית אחר עדכון דרגות הזכאות לצורך חישוב תשלומי ההורים. ניתן לערוך את הבקרה על ידי בדיקה מדגמית צולבת של עובדות הזכאות, עבור הנתונים המוזנים.

ו. לבחון את הסיבות להפרשים הלא מוסברים בין שיעור הגבייה במערכת אגף הרווחה, ובין נתוני הגבייה המועברים לחשבת האגף ממערכת הגזברות, על מנת לנתח את הגורמים להפרשים ולעצב את תהליך העבודה שימנע את היווצרותם בעתיד.

ז. לפעול בצורה אינטנסיבית יותר לגביית החובות בגין תשלומי ההורים, כגון הוצאת מכתבי התראה להורים החייבים.

כמו כן מומלץ לשתף פעולה עם המחלקה המשפטית לצורך כך. הביקורת סבורה כי ניסיון גבייה זה יכול להגדיל את שיעור הגבייה.

ח. להתחיל תהליך של בניית תקציב למועדוניות. לדעת הביקורת, **מומלץ לכלול את מנהלת המועדונית בתהליך, על מנת שתהיה שותפה ואחראית** לעמידה בו. כמו כן מומלץ לבנות את התקציב על פי ההוצאות השוטפות של השנים הקודמות (לרבות שכר ותזונה), בחינת הצרכים להצטיידות, ולקיחת מקדם ביטחון להוצאות בלתי צפויות.

ט. לבדוק מדי שנה את הניצול התקציבי. כך ניתן לוודא אם קיימים סכומים אותם ניתן לנצל לרווחת ילדי המועדוניות.

י. לדרוש מכול העמותות מדי שנה דוחות הוצאות, ולערוך בקרה אחר תקינות ניהול המועדוניות על ידי עמותות אלו. ניתוח הדוחות שנערך על ידי הביקורת מדגיש באופן מובהק את החשיבות בבקרה אחר פעילויות העמותות.

יא. לצאת במכרז מיידי באשר להפעלת מועדונית הפלמ"ח בשכונת עמידר. המועדונית פועלת שנים רבות ללא מכרז והסכם מסודר.

יב. להקצות למועדוניות בהן אין חדר פרטי לטיפול פרטני חדר כאמור בבתי הספר. כמו כן, הביקורת ממליצה למצוא פתרון לקושי של צוות המועדוניות להוציא את התלמידים לפעילות בחצר בית הספר.

יג. לבחון תיקון הסורגים במועדונית ראשונים בצורה שתיתן הגנה ראוייה לציוד היקר במועדונית, או, לחילופין, להחליפם.

יד. לפתור באופן מיידי את בעיית אישור הביטחון הקיימת במועדונית רעות. הביקורת מדגישה כי פתיחת יציאה לחצר צדדית תיתן מענה גם ליצירת חצר נפרדת למועדונית.

טו. ליצור הפרדה במועדונית קרן אור, על ידי ריכוז חדרי המועדונית במפלס התחתון, כפי שהיה בעבר, כך יוכל צוות המועדונית לנעול את השער בין ילדי המועדונית והמבקרים, ולמנוע כניסה של זרים לאזורי פעילות המועדונית.

טז. למצוא פתרון למבנה מועדונית קרן אור, לאור ממצאי הביקורת שנערכה על ידי אגף הפיקוח של משרד הרווחה שקבעה כי יש למצוא עד סוף השנה מבנה אחר למועדונית, ובמידה שלא יימצא, המועדונית תיסגר.

יז. לקבוע מדיניות ברורה באמצעות נהלים באשר לבקורות אחר נוכחות או היעדרות הילדים מהמועדונית. לדעת הביקורת, על הנהלים להתייחס לתנאים ליצירת קשר עם הורה לילד שאינו מגיע למועדונית, למדיניות כאשר ילד הנמצא במועדונית תחת צו בית משפט לא הגיע למועדונית, מתי ההיעדרות מצריכה ביקור בית וכד'. נהלים אלו ייצרו אחידות בכול המועדוניות הטיפוליות.

יח. להכין נוהלי עבודה להפעלת המועדוניות אשר יתייחסו גם לניהול התיקים האישיים במועדונית ותכולתם.

יט. לערוך בקרה באמצעות העו"ס המקשרת במועדוניות אותן מנהלות העמותות, אשר תדרוש מהעמותות להראות לה את האישור מהמשטרה, בכפוף לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים, כחלק מהבקרה אותה עורכת העירייה על פעילות העמותה.

פרק א' - סדרי העדיפויות בקבלה למועדונית

1. כללי

1.1. אוכלוסיית היעד למועדוניות הטיפוליות האינטנסיביות והמשותפות, נקבעת על ידי התע"ס, כדלקמן:

1.1.1. ילדים מגיל 6 ומעלה, בעלי חסכים ניכרים בתהליך החברות, אולם בלא כול בעיות התנהגות קשות.

1.1.2. ילדים הזקוקים לקשר אישי קרוב עם דמויות קבועות, כמו, למשל, לחיי משפחה תקינים.

1.1.3. ילדים להורים שבגלל אישיותם או בגלל קשיים הנובעים ממצבם, מתקשים לגדל את ילדיהם ולספק את צורכיהם הרגשיים, החינוכיים וההתפתחותיים.

1.1.4. ילדים להורים, שבנוסף לבעיות מסויימות, כפי שהוגדר לעיל, נמצאים ברוב שעות היום מחוץ לבית.

1.1.5. ילדים שבגלל בעיות רגשיות של ההורים נמנע סידורם באומנה יומית, ושמוטב לטפל בהם במסגרת בעלת אופי קבוצתי כגון מועדוניות.

1.2. על פי חוזר מיוחד ז' של מנכ"ל משרד החינוך (התשנ"ה- 1994), אוכלוסיית היעד למועדוניות המשותפות (רווחה וחינוך), מיועדות לילדים בסיכון, הסובלים מהזנחה עקב תיפקוד לקוי בבית ההורים. רוב הילדים מגלים בעיות בהסתגלות, הבאות לידי ביטוי בקשיים התנהגותיים, לימודיים וחברתיים.

1.3. כמו כן, מסמך העקרונות להפעלת המועדוניות המשותפות של משרד החינוך, מיום 11/10/1994, קבע כי אוכלוסיית היעד של המועדוניות המשותפות תהיה:

1.3.1. ילדים בסיכון בגילאי 6-12.

1.3.2. ילדים הבאים ממשפחות אשר קיים בהן ליקוי ביכולת ההורים להתייחס לצורכיהם של הילדים בתחום הפיזי, הרגשי, האינטלקטואלי והחברתי.

1.3.3. ילדים הסובלים מחסכים רגשיים וחינוכיים בסיסיים ורובם מגלים בעיות בהסתגלות לימודית חברתית, הבאות לידי ביטוי במשפחה, בבית הספר ובחברה.

2. ההחלטה על הקמת מועדונית

2.1. מרבית המועדוניות בעיר פועלות מזה שנים רבות. ההחלטה על הקמת מועדונית חדשה נובעת משילוב של צרכים והיבטים כלכליים של יכולת העירייה לממן את הפעילות.

2.2. הביקורת בחנה את קיומם של התבחינים והנהלים הקיימים במשרדי הממשלה (רווחה וחינוך), לגבי הקמת מועדוניות חדשות, ולהלן ממצאיה :

מועדונית רווחה הנחיות התע"ס אינן קובעות תבחינים ברורים לתהליך הקמת מועדונית חדשה.

- מועדונית משותפות/משולבות על פי חוזר מנכ"ל מיוחד של משרד החינוך, צוות בין- מקצועי מתוך בית הספר, עו"ס וקב"ס יקבעו מי הילדים הזקוקים למסגרת של מועדונית. מנהל אגף החינוך, באמצעות הקב"סים ירכז את הרשימה, ויפנה בקשות אישור להפעלת מועדוניות לממונה המחוזי לשח"ר (שירותים חברתיים).
- הבקשות יכללו את שמות הילדים, הגדרת כיתתם, חוות דעת הנהלת בית הספר, דוח סוציאלי, הצעה למיקום (רצוי בדירת קרקע מרוהטת, בת 3-4 חדרים, שתועמד לרשות המועדונית).
- הממונה האזורי יפנה את הבקשה למטה בירושלים, והוא יאשר את הפעלת המועדונית.

2.3. המימון של פעילות המועדוניות נעשה על ידי מספר גופים (ממשרד הרווחה ומשרד החינוך 75% (בניכוי השתתפות ההורים), העירייה 25%. מכאן ההגבלה על מספר המועדוניות אותן ניתן להקים במימון חיצוני.

2.4. הביקורת ביקשה לקבל נתונים באשר לכמות הילדים הנמצאים בסיכון, להם אין מקום במועדוניות הפועלות ברחבי העיר. מנהלת המחלקה לילדים ונוער ציינה כי אין ריכוז לנתון זה, וכי הנתונים מפוזרים בין העובדות הסוציאליות השונות, המטפלות במשפחות. בנוסף, קיימות רשימות המתנה למועדוניות המנוהלות בנפרד עבור כל מועדונית, על ידי העו"ס האחראית על המועדונית. במועדוניות המשותפות קיימת רשימת המתנה נוספת אצל קב"ס העירייה. רשימות אלו הן תוצר של הצורך בתחילת שנת הלימודים, והן אינן מתחזקות לאורך השנה. בעת שמתפנה מקום במועדוניות, נעשה בהן שימוש.

2.5. למעשה, אין אף גורם באגף הרווחה ו/או באגף החינוך, אשר משלב בין הרשימות ומרכז את הנתונים על מספר הילדים הזקוקים למסגרת זו וכמות המועדוניות לה זקוקה האוכלוסייה בעיר. אין ניהול צרכים הבוחן את כמות הילדים בסיכון הזקוקים למועדוניות ונותרים ללא מענה, על כן לא ניתן היה להתרשם מהו הצורך האמיתי במועדוניות בעיר.

2.6. מנהלת המחלקה לילדים ונוער וקב"ס העירייה ציינו כי גם אם הם יפתחו מועדוניות נוספות, לא תתקבל תמיכה ממשרד הרווחה, שכן העירייה עומדת על ההקצבה המקסימלית ממשרד הרווחה לצורך הפעלת המועדוניות.

- 2.7. הביקורת בדקה ומצאה כי בחודש ספטמבר 2014, נפתחה מועדוניות חדשה אחת בלבד, המיועדת לילדים עם הפרעות קשב וריכוז.
- 2.8. בעת הצורך, בעקבות בחינת המועמדים בתחילת כול שנה, נעשות התאמות לאופי הילדים בכול מועדונית. לדוגמה: במועדוניות קרן אור הותאמה מועדונית רגילה למועדונית לילדים עם קשיים רגשיים.
- 2.9. לסיכום, הביקורת סבורה כי ניהול רשימות ההמתנה על ידי גורם אחד יתנו מענה לניהול הצורך במועדוניות בעיר. כמו כן הוא ייתן אינדיקציה לפריסה אופטימלית של מועדוניות בעיר, יבחן את כמות הילדים הפוטנציאלית, ויעזור למנהלת המחלקה לנתב את התקציבים בין פעילויות הרווחה לילדים ולנוער בצורה אופטימלית.
- 2.10. הביקורת ממליצה להגדיר גורם אחד, שיהיה אחראי לניהול הצורך במועדוניות בעיר, תוך שיתוף פעולה בין שני האגפים (הרווחה והחינוך), שכן לכול אגף תבחינים שונים, הנגזרים מתבחיני משרדי החינוך והרווחה, ורק שיתוף הפעולה ביניהם ירכז את הצורך המלא והאמיתי, ויכלול את כלל הילדים בסיכון, המתאימים למסגרת המועדוניות.

3. איתור הילדים

- 3.1. תהליך איתור הילדים וקליטתם במסגרות הטיפוליות השונות נעשה על ידי העו"ס המטפל במשפחה. קליטת ילדים במועדוניות בעיר ניתנת רק למשפחות המטופלות והמוכרות לאגף הרווחה.
- 3.2. במועדוניות המשותפות, הצוות החינוכי בבית הספר, לרבות יועצת בית הספר והקב"ס העירוני שותפים לתהליך איתור הילדים. לדברי הקב"ס העירוני, כאשר מאותר ילד אשר מתאים לפרופיל, ועומד בתנאי הסף, המשפחה תירשם באגף הרווחה, על מנת שהילד יוכל להתקבל למועדונית.
- 3.3. בהתאם להנחיות התע"ס, קיים טופס בקשה יעודי להפניית ילד למועדונית. הטופס כולל את פרטי הילד, סיבת ההפניה, נתונים על מצבו הלימודי, אופי הביקור שלו בבית הספר, מצבו החברתי מחוץ לבית הספר, תפקודו במשפחה, הופעה וכד'.
- 3.4. הביקורת בדקה את אופן העמידה בהנחיות, ובחנה האם באגף הרווחה מקפידים על מילוי הטופס ומצאה כי הטפסים שמורים ברשת המחשב המוגנת של העירייה, והגישה לקבצים מוגבלת, בהתאם להרשאות גישה. הביקורת מציינת כי לעיתים קיים במועדונית עותק מודפס של המסמכים הנמצאים בתיקו האישי של הילד.

4. קליטת הילדים

4.1. תהליך קליטת הילדים משתנה בהתאם לסוג המועדונית :

מועדונית אינטנסיבית - בהתאם להמלצות העו"ס המשפחתית, נבחן הצורך והתאמת המועדונית לילדים על ידי עו"ס האחראית במחלקה. לאחר הכנת רשימת הילדים, נערכת להם ועדת קבלה, בה נוכחים, בדרך כלל, עו"ס המשפחה, מנהל המועדונית, הילד והוריו. לוועדה זו לא נרשם פרוטוקול.

מועדונית משותפת - לאחר בחינה ראשונית של העו"ס האחראית (שמשמשת עם כעו"ס המועדונית), מתכנס צוות היגוי מצומצם שכולל את העו"ס, הקב"ס (כנציג החינוך) ומנחה חינוכית (פיקוח). צוות ההיגוי בוחן את רשימת הילדים המובאת על ידי אגפי הרווחה והחינוך, עוסק בהצלבת הרשימות ומחליט מי מהילדים לקלוט, מקבל החלטות על עזיבת ילדים, וכן מנסה למצוא מסגרות חילופיות לילדים אלו.

4.2. בעת הסיור שערכה הביקורת במועדונית הפלמ"ח, בוצע ריאיון קבלה לשני ילדים. העו"ס של המשפחה היתה נוכחת בריאיון, כחלק מהצוות המטפל, מתוך תפיסה, שעל מנת לעזור לילד ולמשפחה יש צורך בעזרה מערכתית, שתיקח בחשבון את כול הגורמים המטפלים.

4.3. הביקורת בחנה את אופן ניהולן של ועדות הקבלה ואת מעורבות הגורמים בקבלת הילדים למועדונית באמצעות פרוטוקולים רלוונטיים.

4.4. הטבלה שלהלן מפרטת את ממצאי הביקורת :

שם הילד	שם המועדונית	מועד ועדת הקבלה	משתתפים בוועדת הקבלה	החלטה
ס.מ.	פלמ"ח	01/09/2014	צוות המועדונית + עו"ס משפחה	התקבל
ג.י.	פלמ"ח	27/08/2014	צוות המועדונית + עו"ס משפחה	התקבל
מ.ל.	פלמ"ח	01/09/2014	צוות המועדונית + עו"ס משפחה	התקבל
י.ד.	היובל	27/11/2014	צוות המועדונית + עו"ס משפחה	התקבל

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

שם הילד	שם המועדונית	מועד ועדת הקבלה	משתתפים בוועדת הקבלה	החלטה
מ.נ.	היובל	28/07/2014	צוות המועדונית + עו"ס משפחה	התקבל
מו.נ.	היובל	10/09/2014	צוות המועדונית + עו"ס משפחה	התקבל
י.מ.	היובל	03/09/2014	צוות המועדונית + עו"ס משפחה	התקבל
י.ש.	קרן אור	03/2013	רכזת + עו"ס מועדונית	התקבל
ל.א.	קרן אור	01/10/2014	רכזת + עו"ס מקשרת	התקבל
א.ש.	קרן אור	19/09/2010	רכזת + עו"ס מקשרת	התקבל
ל.א.	קרן אור	01/10/2014	רכזת + עו"ס מקשרת	התקבל
ט.א.	יהב	01/09/2012	צוות המועדונית + עו"ס משפחה	התקבל. עזב ב- 30/08/2014
ב.ש.	רעות	21/10/2014	צוות המועדונית + עו"ס משפחה	התקבל
א.א.	יהב	01/09/2013	חסר המידע באגף הרווחה	התקבל. עזב ב- 30/06/2014
ז.ד.	יהב	16/10/2012	צוות המועדונית + עו"ס משפחה	התקבל

4.5 מנתוני הטבלה ניתן לראות כי נערכה ועדת אבחון עבור כול אחד מהמועמדים אותם דגמה הביקורת, אולם אין אחידות של גורמי המקצוע בוועדות. הביקורת ממליצה כי יוגדרו נהלים ברורים לקיום ועדות הקבלה, לרבות גורמי המקצוע האמורים להיות נוכחים בוועדות.

4.6 אחד הילדים במדגם נמצא במועדונית משותפת (רעות). על פי ההנחיות, לצורך קבלתו למועדונית, על הקב"ס ועו"ס המועדונית להיות נוכחים בוועדת הקבלה.

הביקורת ראתה כי בוועדה שהתקיימה נכחו רק עו"ס המשפחה וצוות המועדונית. נמסר לנו כי ועדות קבלה אלו הן השלב השני, לאחר שהוחלט לקבל את הילד, ומטרתה היא תיאום ציפיות של צוות המועדונית, עו"ס המשפחה והמשפחה.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

4.7 העו"ס המרכזת את נושא מועדוניות הטיפוליות במחלקה לילד ולנוער באגף הרווחה ציינה כי קיימות ועדות ביצוע בכול מועדונית משותפת. ועדות אלו נערכות בתדירות חודשית, ונוכחים בהן: עו"ס, קב"ס וצוות המועדונית. מטרתן לבחון את התקדמות הילדים ועמידה בתכניות הטיפול.

4.8 הביקורת ממליצה כי ייערכו פרוטוקולים לוועדות אלו על מנת שהנוכחים יוכלו לערוך בקרה אחר הביצוע והתקדמות המלצות הוועדה.

4.9 בנוסף, קיימות ועדות היגוי, ועדות אשר מתכנסות פעמיים בשנה. בוועדות אלו נוכחים נציגי אגף החינוך, נציגי אגף הרווחה, מפקחת משרד החינוך, נציגת משרד הרווחה, מנהלת המועדונית וכד', ודנים בהן, בין היתר, בצרכים מיוחדים, נושאים כלליים, בעיות שעולות מבחינת כ"א, פעילויות קיץ וכו'. אין בהן דיון פרטני על הילדים. לוועדות אלו פרוטוקול שמופק על ידי אגף הרווחה ומופץ לכול הנוכחים.

פרק ב' - ניהול המועדוניות

1. כללי

- 1.1. בבת ים קיימות תשע מועדוניות טיפוליות, הפועלות בשישה מתחמים שונים ברחבי העיר, ומועדונית עירונית נוספת:
- 1.1.1. מועדונית הפלמ"ח - מועדונית אינטנסיבית ברחוב הפלמ"ח. מופעלת על ידי ארגון ויצ"ו (לילדים בכיתות א'-ה').
- 1.1.2. שלוש מועדוניות קרן אור - מועדוניות אינטנסיביות במתחם בית הספר "גורדון". המועדוניות מופעלות על ידי העמותה לקידום החינוך בתל אביב יפו. אחת המועדוניות מיועדת לילדים עם קשיים רגשיים.
- 1.1.3. מועדונית היובל - מועדונית לילדים עם קשיי התנהגות במתחם בית הספר "שובו". המועדונית מופעלת על ידי עמותת יד רחל (כיתות א'-ג').
- 1.1.4. מועדונית יהב - מועדונית לילדים עם קשיי התנהגות במתחם בית הספר "שובו". המועדונית מופעלת על ידי עמותת יד רחל (כיתות ד'-ו').
- 1.1.5. מועדונית רעות - מועדונית משותפת עם אגף החינוך. הפעילות מתקיימת בבית הספר "בן גוריון".
- 1.1.6. מועדונית יד מרדכי - מועדונית משותפת עם אגף החינוך. הפעילות מתקיימת בבית הספר "יד מרדכי".
- 1.1.7. מועדונית ראשונים - מועדונית משותפת עם אגף החינוך. הפעילות מתקיימת בבית הספר "ראשונים".
- 1.1.8. בית הנוער קדימה - מועדונית לא טיפולית במימון עירוני. הפעילות מתקיימת בשיתוף עמותת "לשובע".
- 1.2. הביקורת דגמה 3 מתחמים, אשר נותנים מענה ל- 68 ילדים בסיכון, המהווים 53% מכלל הילדים השוהים במועדוניות הטיפוליות בעיר.

2. הרכב כוח האדם

- 2.1. עובדי המועדוניות משמשים לילדים מודל ליחסי משפחה תקינים. הוראות התע"ס מגדירות את בעלי התפקידים במועדוניות:
- אם הבית** - משמשת דוגמה לאם המשפחה. היא מסייעת לילדים בהכנת שיעורי הבית, מארגנת אותם לעשייה חברתית ומבשלת להם ארוחה חמה.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

מדריך מקצועי - רצוי גבר, לפעולות הדרושות. עליו להיות בעל ידע מקצועי בתחומים כגון טיפוח.

עובד סוציאלי - חלק מצוות המועדונית, ומשמש מנהל הטיפול לכול ילד ולכול משפחה. הוא עומד בקשר עם המשפחות והילדים, ובונה עם הצוות תכנית פעולה לכול ילד ומשפחה.

- העו"ס חבר בוועדת ההיגוי העירונית.

- במועדוניות, העו"ס בוחר את מפעיל המועדונית והעסקתם מאושרת על ידי מנהל המחלקה, וכן הוא נותן הדרכה שוטפת למפעילי המועדונית. בנוסף, הוא בוחר את הילדים בהתייעצות עם המדריך/ראש הצוות, ועובד עבודה פרטנית וקבוצתית עם הורי הילדים.

2.2. הוראות התע"ס מגדירות את הרכב כוח האדם, על פי מודל המועדונית:

מודל	אם בית	מדריך מקצועי	עובד סוציאלי
מועדונית משותפת	100%	100%	25%
מועדונית טיפולית	66%	83%	25%

להדגשה, על פי תקן משרד החינוך, תקן לאם בית במועדוניות המשותפות עומד על 71% בלבד. אם הבית בשלוש המועדוניות המשותפות מועסקות בהיקף של 70% משרה.

2.3. ההנחיות קובעות כי העסקת כוח אדם במועדוניות ייעשה בכפוף לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסד המכוון למתן שירות לקטינים.

הביקורת בחנה את אופן אכיפת ההנחיה על ידי אגף הרווחה, על פיה על אדם להמציא אישור משטרה כי הוא אינו עבריין מין. הביקורת ערכה הבחנה בין מועדוניות המנוהלות על ידי העירייה ובין מועדוניות המנוהלות על ידי עמותות:

2.3.1. הביקורת מצאה כי במועדוניות אותן העירייה מנהלת, והיא הגורם המתקשר עם נותן השירותים, העו"ס האחראית על המועדונית מבקשת מנותן השירות אישור מהמשטרה.

הביקורת מציינת כי אין בעירייה מדיניות של חידוש האישור מדי תקופה, ומבדיקה שנערכה מול המחלקה המשפטית של העירייה, אין בחוק התייחסות לתוקף האישור בעת מתן שירות לאורך זמן. הביקורת, בהתייעצות עם המחלקה המשפטית סבורה כי נכון לבקש אחת לשנה אישור, כאמור.

בנוסף, כאשר במועדונית קיימים מתנדבים הנמצאים בשנת שירות, מעל לגיל 18, העו"ס האחראית מבקשת אישור משטרה בטרם המתנדב החל לפקוד את המועדונית. הביקורת מצאה כי נושא זה תקין ומיושם.

2.3.2. במועדוניות אותן מנהלות עמותות, והן הגורם המתקשר עם נותן השירותים, העו"ס האחראית על העמותה אמורה לבקש מהעמותה לראות את האישור מהמשטרה, כחלק מהבקרה אותה עורכת העירייה על פעילות העמותה. הביקורת מצאה כי אישור כאמור לא הוצג לעו"ס, והיא כלל לא ביקשה לראותו.

2.4. הביקורת סקרה את פרופיל העסקת עובדי המועדוניות. להלן פירוט:

- | | |
|-------------------|--|
| מועדונית קרן אור | - מופעלת על ידי עמותה. העובדים הם עובדי העמותה. |
| מועדונית פלמ"ח | - מופעלת על ידי עמותה. העובדים הם עובדי העמותה. |
| מועדונית היובל | - מופעלת על ידי עמותה. העובדים הם עובדי העמותה. |
| מועדונית יהב | - מופעלת על ידי עמותה. העובדים הם עובדי העמותה. |
| מועדונית ראשונים | - מנוהלת על ידי העירייה. העובדות במועדונית מועסקות על ידי עמותת "שקל". |
| מועדונית רעות | - מנוהלת על ידי העירייה. העובדות במועדונית מועסקות על ידי עמותת "שקל". |
| מועדונית יד מרדכי | - מנוהלת על ידי העירייה. העובדות במועדונית מועסקות על ידי עמותת "שקל". |

2.5. הביקורת סקרה את ההסכמים הקיימים עם העמותות המנהלות את המועדוניות (קרן אור, היובל ו-יהב), ומצאה כי הם כוללים התייחסות לעובדים ולנותני השירותים במועדונית:

- 2.5.1. העובדים ונותני השירותים במועדונית, שיועסקו על ידי העמותות, במסגרת הפעלת המועדוניות, הם עובדי העמותה, ולא יהיו כול יחסי עובד ומעביד בין מי מעובדים אלה ובין העירייה.
- 2.5.2. העמותה תהיה אחראית לחתום על הסכמים עם העובדים ונותני השירותים עמם תתקשר לשם הוצאתה לפועל של תכנית הפעלת המועדונית.
- 2.5.3. העמותה תהיה אחראית לקיומם המלא והשלם של כול החוקים ודיני העבודה החלים על עובדיה, לרבות צווי הרחבה להסכמים הקיבוציים החלים על העובדים.
- 2.5.4. פיקוח העירייה, הדרכות והנחיות לעמותות מצד העירייה הן אמצעי להבטיח ביצוע יעיל של הוראות ההסכם, ואין לראות בכך יצירת יחסי עבודה עם העמותה או עם כול אחד מהמועסקים על ידה.

2.6. הביקורת סקרה את ההסכם הקיים עם עמותת ש.ק.ל, עמה התקשרה העירייה לספק שירותים וביצוע פרויקטים בתחום הרווחה והקהילה. העירייה מזמינה מהעמותה מדי שנה מדריכות ואמהות בית למועדוניות המשותפות. הביקורת מצאה כי ההסכם כולל התייחסות לעובדי העמותה באופן כללי:

2.6.1. עמותת ש.ק.ל. תיחשב קבלן עצמאי ולא עובד, והעובדים המועסקים על ידה יהיו עובדי ש.ק.ל. בלבד.

2.6.2. עמותת ש.ק.ל. תישא בכול ההוצאות והתשלומים הכרוכים בהעסקת עובדיה, לרבות תשלום ההפרשות וביצוע ניכויים על פי כול דין.

2.6.3. עמותת ש.ק.ל. מתחייבת כי עובדים במוסדות חינוך שיש בהם קטינים ימציאו אישור משטרה, כמתחייב על פי החוק.

3. המבנה הפיזי של המועדונית

3.1. אחת ממטרות המועדוניות הטיפוליות היא להוציא את הילד מהבית למשך שעות אחר הצהריים, ולהוות עבורו בית חם. המועדונית אמורה לשקף לילד התנהלות בבית נורמטיבי.

3.2. הביקורת בדקה את התנאים הפיזיים הקיימים במועדוניות. לצורך כך ערכה הביקורת סיור בארבע מועדוניות בעיר. להלן ממצאיה:

3.3. מועדונית הראשונים

3.3.1. המועדונית נמצאת במבנה יביל בחצר בית הספר. המבנה כולל מטבח, חלל פעילות מרובע ושני חדרי שירותים.

3.3.2. המטבח במועדונית מרווח, ויש בו את כול הציוד לרווחת אם הבית. במטבח מכינה אם הבית ארוחת צהריים חמה מדי יום. המטבח כולל גם אזור המשמש את מנהלת המועדונית לצורך משרד מאולתר. חומר רגיש נשמר במשרדה של העו"ס, באגף הרווחה.

3.3.3. שטח החלל המרכזי, כ- 25 מ"ר, כולל מחשבים המשמשים את ילדי המועדונית, שולחנות וכסאות המשמשים מקומות ישיבה לילדים בעת מתן הארוחות, הכנת שיעורי בית ופעילויות נוספות המתקיימות ליד השולחן, ופינת ישיבה המדמה סלון ביתי. שטח פעילות זה צפוף וקשה לאכלסו ב- 15 ילדים. מהחלל המרכזי יש מעבר לשני חדרי שירותים הנמצאים בתוך הקרוואן.

3.3.4. חשוב להדגיש כי האווירה במועדונית חמה והמועדונית נראית מטופחת למרות הצפיפות. ניכר כי למנהלת המועדונית חשוב העיצוב והצבע, וניכר כי נעשה מאמץ לתת לילדים במקום הרגשה של בית.

3.3.5. למועדונית אין חדר פרטי אותו ניתן לייעד לטיפול פרטני, שיחות אישיות, פגישות עם ההורים, הרגעות לילדים וכד'. כאשר עולה הצורך בפעילויות אלו, העו"ס או מנהלת המועדונית מבקשת לקבל כיתה בבית הספר, אך לא תמיד הדבר מתאפשר. סמנכ"ל קהילה ציין כי יעשה סיור במבנה, וימצא חדר יעודי לטיפולים באחד מכיתות בית הספר.

3.3.6. חצר בית הספר משמשת את המועדונית. בשל העובדה כי אחר הצהריים חצר בית הספר משמשת גם את ילדי השכונה וכן באולם הספורט של בית הספר מתקיימים חוגים, קשה לצוות המועדונית להוציא את הילדים לחצר. לדברי מנהלת המועדונית, הוצאת הילדים לחצר גוררת עימותים עם ילדים שאינם ילדי המועדונית.

3.3.7. במועדונית קיים ציוד יקר ערך כמו מחשבים, טלוויזיה, ריהוט וכד'. הסורגים במועדונית אינם שלמים, ונמסר לביקורת כי בעבר היו פריצות ונגרם נזק לציוד. מנהלת המועדונית פנתה למחלקה לתחזוקת מוסדות חינוך בעירייה, והתיקון שנעשה אינו שלם ועדיין ניתן בקלות להסיר את הסורג ולפרוץ למועדונית.

3.4. מועדונית רעות

3.4.1. המועדונית נמצאת במתחם סגור בבית הספר בן גוריון. החלל כולל מטבח ואזור פעילות. בנוסף, צוות המועדונית משתמש במעבר כאזור חוגים ופעילות. חדרי השירותים הם של בית הספר, ומשרתים את כול הנוכחים במבנה.

3.4.2. המטבח במועדונית מרווח, ויש בו את כול הציוד לרווחת אם הבית. במטבח מכינה אם הבית ארוחת צהריים חמה מדי יום, ויש בו מקום לשולחן אוכל גדול, שמסביבו יושבים הילדים לאכול.

3.4.3. החלל המרכזי מרווח מאוד, וכולל מחשבים המשמשים את ילדי המועדונית, שולחנות המשמשים להכנת שיעורי הבית ופעילויות נוספות המצריכות שולחן, ופינת ישיבה המדמה סלון ביתי.

3.4.4. חשוב להדגיש כי האווירה במועדונית חמה, המועדונית מטופחת, וניכר כי למנהלת המועדונית חשוב העיצוב והצבע. כמו כן, ניכר כי נעשה מאמץ לתת לילדים במקום הרגשה של בית.

3.4.5. למועדונית אין חדר פרטי אותו ניתן לייעד לטיפול פרטני, שיחות אישיות, פגישות עם ההורים, הרגעות לילדים וכד'. כאשר עולה הצורך בפעילויות אלו, העו"ס או מנהלת המועדונית מבקשת לקבל כיתה בבית הספר.

3.4.6. חצר בית הספר משמשת את המועדונית. בשל העובדה כי אחר הצהריים חצר בית הספר משמשת גם את ילדי השכונה, קשה לצוות המועדונית להוציא את

הילדים לחצר. לדברי מנהלת המועדון, הוצאת הילדים לחצר גוררת עימותים עם ילדים שאינם ילדי המועדון.

3.4.7. לצד המועדון קיימת חצר ריקה שאין אליה גישה. ניתן לצור גישה אליה באמצעות פתיחת דלת מהמועדון. מנהלת המועדון ציינה כי החצר יכולה לשמש גינה טיפולית לילדים ולסייע בהרגעות. נמסר לנו כי פתיחת הדלת לא אושרה בשל היעדר תקציב. סמנכ"ל קהילה ציין כי בעת בניית תוכנית שיפוף קייץ במוסדות החינוך תיבחן האפשרות לפתוח דלת לחצר האמורה. הביקורת מציינת כי פתיחת הדלת נותנת גם פתרון לפעילות חצר נפרדת, שכן הפתח המתוכנן יוצר למועדון חצר נפרדת ופרטית, ללא גישה לשאר ילדי בית הספר.

3.5. מועדוניות קרן אור

3.5.1. שלושת המועדוניות נמצאות במתחם בית הספר גורדון, במבנה נפרד. נדגיש כי המבנה אינו מיועד רק למועדון ומשמש גם את ביה"ס למטרות שונות. המועדוניות נותנות מענה לילדי בית הספר גורדון וכן לילדי בתי ספר נוספים. במתחם המשמש את המועדוניות קיים מטבח, כיתות יעודיות למועדון, משרד, חדרי שירותים וחדר טיפול. בנוסף, קיים אולם התעמלות וכיתות לימוד ואחסון המשמשים את בית הספר.

בעקבות הביקורת, סמנכ"ל קהילה יערוך סיור עם אנשי אגף הרווחה ומנהל בית הספר על מנת להביא לשיפור התנאים הפיזיים של המועדון.

3.5.2. בעבר, החדרים בהם פעלה המועדון היו מרוכזים באזור אחד במבנה, וניתן היה ליצור הפרדה בין ילדי המועדון והמבקרים ולנעול את השער הנמצא בכניסה למתחם. כיום, כיתה אחת נמצאת במפלס שונה ומנותק משאר ילדי המועדון, כך שנעילה בתנאים הקיימים היום אינה באה בחשבון. לדברי העו"ס ומנהלת המועדון, חשובה האפשרות לנעול את השער על מנת למנוע כניסה של זרים לאזורי פעילות המועדון. כמו כן, ניתוק הקבוצה משאר הילדים גורמת להם לתחושה של אי שייכות.

3.5.3. המועדון כוללת שלוש קבוצות, והיא יכולה לקלוט עד 45 ילדים. כיום בשל המבנה וגודל הכיתות ניתן מענה רק ל- 38 ילדים.

- 15 ילדים בכיתות א'-ג'.

- 15 ילדים בכיתות ד'-ו'.

- 8 ילדים עם הפרעות קשב וריכוז.

3.5.4. המטבח במועדון מרווח, ויש בו את כול הציוד לרווחת אם הבית, אך הוא נראה מטבח תעשייתי, ואינו נותן תחושה ביתית. במטבח מכינה אם הבית ארוחת צהריים חמה מדי יום לכול ילדי המועדון.

- 3.5.5. כיום במועדונית 3 חדרי שירותים. החדר השלישי שופץ והותאם בעקבות ביקורת של משרד הרווחה, אשר דרש תוספת של חדר שירותים תוך פרק זמן של חודש ימים.
- 3.5.6. במתחם חדר טיפולים אחד המשמש את העו"ס ואת המטפלים השונים הבאים לפעילויות השונות במועדוניות. החדר נעים ומרווח יחסית, אך לשלוש המועדוניות יש רק חדר אחד, דבר המקשה על מתן טיפול הולם לכולל ילדי המועדונית ובני משפחתם.
- 3.5.7. חצר בית הספר משמשת את המועדוניות. בשל העובדה כי אחר הצהריים חצר בית הספר משמשת גם את ילדי השכונה, וכן באולם הספורט של בית הספר, שהכניסה אליו היא ממבנה המועדוניות, מתקיימים חוגים, קשה לצוות המועדוניות להוציא את הילדים לחצר. לדברי מנהלת המועדוניות, הוצאת הילדים לחצר גוררת עימותים עם ילדים שאינם ילדי המועדוניות והימצאות תלמידי החוגים בתוך המבנה הביאה ילדים זרים לתוך המועדוניות, עובדה המקשה על הצוות בניהול השוטף.
- 3.5.8. כול מועדוניות (קבוצת גיל) מנוהלת בכיתה המשמשת רק את המועדוניות. בכיתות קיימות פינות ישיבה, אזור מחשבים לרווחת הילדים, אזורי הירגעות וכד'.
- 3.5.9. חשוב להדגיש כי נעשים מאמצים רבים על ידי צוות המועדוניות להעניק יחס חם וליצור אווירה נעימה, אך בשל תנאי הסביבה שאינה מטופחת, נפגעים המאמצים לתת לילדים במקום הרגשה של בית.
- 3.5.10. בנוסף, קיימות במקום בעיות תחזוקה קשות, עובש בקירות (ליד החלונות), קירות סדוקים וכד'. מבחינת ההסכם עם העמותה עולה כי המפעיל אחראי לתקינות המבנה, לרבות תקינות של מערכות החשמל, המים והביוב. על המפעיל לתקן כול קלקול ונזק תוך זמן סביר.
- הביקורת לא מצאה כי העירייה מחייבת את העמותה לתקן את הנזקים במבנה. יתרה מכך, העירייה תיקנה במבנה את השירותים, ולא דרשה שיפוי והחזר עלויות מהעמותה.
- 3.5.11. בעקבות ביקורת שנערכה על ידי הפיקוח של האגף לשירותים חברתיים, נערכה ישיבת סיכום ב- 15/09/2014, בה החליט משרד הרווחה כי יש למצוא עד סוף השנה מבנה אחר למועדוניות, ובמידה שלא יימצא, המועדוניות תיסגר.
- 3.5.12. בעקבות הביקורת, ביקש מנכ"ל העירייה לבדוק את האופציה להוציא את המועדוניות ממתחם בית הספר ולמצוא חלופות במתחמים שונים בעיר. ניתן לעשות זאת ביחד עם היציאה למכרז החדש להפעלת המועדוניות, החל מ- 09/2015.

3.6. מועדונית הפלמ"ח

- 3.6.1. המועדונית נמצאת בדירה בקומת הקרקע, בבניין דו קומתי בשכונת עמידר. הדירה שייכת לעמותת ויצ"ו, אשר מפעילה את המועדונית עבור העירייה. הדירה משופצת ונקייה, קיים בה מטבח, חדר מרכזי גדול, חדר טלוויזיה, ממנו קיימת יציאה לחדר פנימי לצורך התרגעות, משרד וחדר שירותים אחד.
- 3.6.2. המטבח במועדונית מרווח, ויש בו את כול הציוד לרווחת אם הבית. במטבח מכינה אם הבית ארוחת צהריים חמה מדי יום. המטבח כולל גם מזווה המשמש את אם הבית כאזור לאחסון סירים.
- 3.6.3. שטח החלל המרכזי כולל מחשבים המשמשים את ילדי המועדונית, שולחנות וכסאות המשמשים מקומות ישיבה לארוחות, הכנת שיעורי הבית ופעילויות נוספות המצריכות שולחן. בנוסף, קיים חדר נפרד ובו מזרנים וטלוויזיה, ועתידה להיות בו פינת ישיבה המדמה סלון ביתי.
- 3.6.4. חשוב להדגיש כי האווירה במועדונית חמה, והחללים בה משרים רוגע ואווירה נעימה. המועדונית נראית מטופחת, וניכר כי למנהלת המועדונית חשוב העיצוב. ניכר כי נעשה מאמץ לתת לילדים במקום הרגשה של בית.
- 3.6.5. למועדונית חצר קטנה, בה ניתן לעשות פעילויות חוץ. בחצר אין מתקני משחק.

4. ציוד וריהוט

- 4.1. המועדוניות הטיפוליות אמורות להעניק לילדים תחושה של בית. קו מנחה זה גוזר את אופן ההצטיידות והפריטים הקיימים במועדוניות.
- 4.2. במהלך הסיור במועדוניות התייחסה הביקורת לפרטי הציוד והריהוט הקיימים במועדוניות, ולרמת התחזוקה שלהם.

4.3. מועדונית הראשונים

- 4.3.1. המועדונית בנויה כחלל ציבורי בבית. המטבח ביתי, עם כניסה רחבה מהחלל הציבורי. הריהוט במועדונית במצב טוב, ובחלל המרכזי מערכת ישיבה חדשה יחסית, אשר מעניקה לחלל מראה של סלון.
- 4.3.2. למועדונית משחקי קופסה רבים ובמהלך הסיור ראינו ילדים משחקים בהם, שומרים על הסדר והניקיון בתום המשחק.
- 4.3.3. הביקורת סבורה כי המועדונית עונה על הצורך להעניק תחושת בית לילדים.
- 4.3.4. הביקורת בחנה את תקינות הציוד הנמצא במועדונית :

טלוויזיה	-	יש.
מחשבים	-	קיימים כ- 5 מחשבים לרווחת הילדים.

מקרר	-	תקין.
תנור אפיה	-	תקין.
מדיח כולים	-	תקין.
מזגן	-	למועדונית שני מזגנים. מנהלת המועדון ציינה מקרים בהם פוגעים בתקינות המזגנים, חותכים את צינור הגז ומשחררים אותו, ולעירייה לוקח זמן עד ביצוע התיקון. קיימת בעיה למנוע כניסת זרים למתחם שכן הוא חלק מבית הספר.
כלי אוכל	-	לכול ילד סט שלם של כלי אוכל ובקבוק מים בו הוא משתמש במהלך שהותו במועדונית.
רדיו דיסק	-	תקין.

4.4. מועדוניות קרן אור

4.4.1. המועדונית היא חלק ממבנה בבית הספר גורדון. המטבח אינו חלק אינטגרלי מהמועדונית ונראה כמטבח מוסדי.

4.4.2. המועדונית למעשה מהווה 3 מועדוניות, אשר כול אחת מהן היא כיתה בבית הספר, והכניסה אליה היא ממסדרון ארוך. הריהוט במועדונית מיושן, והוא למעשה ציוד ישן של בית הספר, שלבית הספר אין בו שימוש. יש מעט ספות ישנות, חלקן גם שבורות.

4.4.3. בכול אחד מחדרי המועדונית יש מעט משחקים. בשעה בה ערכה הביקורת סיור, מרבית ילדי המועדונית לא הגיעו, שכן הם באים בהסעה מבית הספר בו הם לומדים, והמדריכים יכולו להיות עם הנוכחים באופן פרטני יותר של ניהול שיחות, עידוד קריאה, ישיבה ליד מחשב וכד'. ניכר כי נעשות פעולות אקטיביות להעשרת עולמם של ילדי המועדונית וטיפול הרגלים של סדר, ניקיון וכד'.

4.4.4. הביקורת התרשמה כי המועדונית אינה עונה על הצורך להעניק תחושת בית לילדים.

4.4.5. הביקורת ביקשה לבחון את תקינות הציוד הנמצא במועדונית:

טלוויזיה	-	אין.
מחשבים	-	קיימים כ- 5 מחשבים ל- 38 ילדי המועדוניות, אשר מפוזרים בין הכיתות.
מקרר	-	תקין.
תנור אפייה	-	תקין.

- כיריים - הכיריים חשמליות ותקינות.
- מזגן - בכול כיתה קיים מזגן.
- כלי אוכל - לכול ילד סט שלם של כלי אוכל.

4.5. מועדונית הפלמ"ח

4.5.1. המועדונית היא דירה בת שניים וחצי חדרים, הכוללת מטבח ביתי. הריהוט במועדונית במצב טוב, ובחלל המרכזי קיימת מערכת ישיבה חדשה, יחסית, אשר מעניקה לחלל מראה של סלון.

4.5.2. למועדונית משחקי קופסה רבים ובמהלך הסיור ראינו ילדים משחקים בהם, שומרים על הסדר והניקיון בתום המשחק.

4.5.3. הביקורת סבורה כי המועדונית עונה על הצורך להעניק תחושת בית לילדים.

4.5.4. הביקורת ביקשה לבחון את תקינות הציוד הנמצא במועדונית:

- טלויזיה - פועלת. יש גם וידאו עם מלאי סרטים.
- מחשבים - קיימים כ- 5 מחשבים לרווחת הילדים.
- מקרר - קיימים שני מקררים תקינים.
- תנור אפייה - תקין.
- כיריים - כיריים גז תקינות.
- מדיח כולים - תקין.
- מזגן - תקין.
- כולי אוכל - לכול ילד סט שלם של כולי אוכל, לרבות כוסות.
- רדיו דיסק - תקין.

4.6. לסיכום, הביקורת התרשמה מהסיורים כי מרבית הציוד במועדוניות תקין, אך למרות זאת, לא כול המועדוניות בעיר עונות על הצורך להעניק תחושת בית לילדים בהן, בשל בעיות תחזוקה שאינן מטופלות.

5. תכנית הפעילות

5.1. המועדוניות הטיפוליות אמורות להגדיר תכנית פעילות, במטרה לחזק את בטחונם האישי של הילדים, לשפר את תפקודם האישי, החברתי והלימודי, ולשפר את מערכת היחסים שבין הילדים והוריהם.

5.2. הביקורת בחנה את יישום תכנית הפעילות כמוגדר בהוראות התע"ס. מצ"ב טבלה המפרטת את הממצאים :

מועדונית ראשונים	מועדוניות קרן אור	מועדונית הפלמ"ח
פעילות יצירתית במשחקים, מלאכות ואמנות	✓ ניכר כי נעשית פעילות רבה של יצירה ואמנות	✓ ניכר כי נעשית פעילות רבה של יצירה ואמנות
העשרת עולמו של הילד – בשיחות ודיונים, הקראת סיפורים, עידוד קריאה	✓ במהלך הביקורת, הביקורת שמה לב כי המדריכות יושבות עם הילדים באופן פרטני עד כמה שניתן ומשוחחות ומעשירות אותם.	✓
הכנת שיעורים, תוך התייחסות לבעיות לימודיות וטיפול הרגלי למידה.	✓ הדבר מובנה כחלק מסדר היום של המועדוניות	✓ הדבר מובנה כחלק מסדר היום של המועדוניות
הקניית תחושה של אחריות ושותפות למסגרת, עידוד העזרה ההדדית.	✓ לוח הזמנים במועדונית מובנה. הילדים יודעים כי עליהם לפנות את הכולים בסוף הארוחה, שולחנות האוכל משמשים גם לפעילויות שנעשות סביב השולחן. גם משחקי הקופסה מוחזרים למקום לאחר המשחק בהם.	✓ הילדים מסייעים בשמירה על הסדר במועדונית. הילדים יודעים כי עליהם לפנות את הכולים בסוף הארוחה. שולחנות האוכל משמשים גם לפעילויות שנעשות סביב השולחן. גם משחקי הקופסה מוחזרים למקום לאחר המשחק בהם.
פעילות גופנית: ספורט, משחקים גינון וכד'.	× הביקורת לא ראתה שילוב ספורט בתכנית הפעילות.	✓ קיימת חצר קטנה לפעילויות משחק.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

מועדונית ראשונים	מועדוניות קרן אור	מועדונית הפלמ"ח
נמסר כי מספר פעמים בשבוע הילדים יוצאים למשחקי חצר ספורטיביים.		

5.3. מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי לרוב, תכנית הפעילות המוגדרת על ידי התע"ס מיושמת על ידי המועדוניות.

6. סדר היום והתפריט

6.1. אחד מיעדי המועדוניות, על פי תפיסת משרד הרווחה, הוא הענקת תחושת ביטחון לילדים השוהים בהן, והקניית תחושת אחריות ושותפות למסגרת. אחת הדרכים להגעה ליעד זה הוא סדר יום ותפריט ידועים וקבועים מראש.

6.2. הביקורת בדקה את התייחסות המועדוניות השונות לסדר היום ולתפריט המוגש לילדי המועדונית. להלן ממצאיה:

מועדונית ראשונים	מועדוניות קרן אור	מועדונית הפלמ"ח	
קיים סדר יום קבוע. פלקט המפרט את סדר היום תלוי בחלל המרכזי במועדונית באופן בולט.	קיים סדר יום קבוע. פלקט המפרט את סדר היום תלוי בכול חדר. הביקורת ראתה כי בחדר הקבוצה הצעירה יש חתימות של הילדים על הפלקט.	קיים סדר יום קבוע. פלקט המפרט את סדר היום תלוי בכול חדר. הביקורת ראתה כי קיים בחלל המרכזי פלקט החוקים, חתום על ידי ילדי המועדונית והצוות.	סדר יום
קיים תפריט שבועי קבוע וידוע מראש. התפריט נבנה על ידי תזונאית לפני כשנתיים. התפריט תלוי על לוח המודעות בתוך המועדונית.	קיים תפריט שבועי קבוע וידוע מראש, שנבנה על ידי תזונאית. התפריט תלוי על לוח המודעות בתוך המועדונית.	קיים תפריט שבועי קבוע וידוע מראש. התפריט נבנה על ידי תזונאית של ויצ"ו בתחילת כול שנת פעילות. התפריט תלוי במטבח.	תפריט

6.3. מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי במועדוניות סדר יום ותפריטים קבועים, המסייעים להקניית תחושת אחריות וביטחון לילדי המועדוניות.

7. נוכחות התלמידים

7.1. המועדוניות הטיפוליות מיועדות לילדים בסיכון, שהוריהם מתקשים לגדל אותם ולהעניק להם את צורכיהם הרגשיים, החינוכיים וההתפתחותיים. בקרה אחר נוכחות הילדים מסייעת לצוות החינוכי לאתר מצוקות שונות להן נקלעים הילדים. הביקורת מדגישה כי בכול המועדוניות בהם ערכה הביקורת סיור נמסר כי חשובה הבקרה אחר נוכחות הילדים, וכי היא נעשית מדי יום.

7.2. הביקורת בדקה האם קיימת בעיר אחידות באשר לבקרות אחר נוכחות או העדרות הילדים מהמועדונית, מה הם התנאים ליצירת קשר עם הורה לילד שאינו מגיע למועדונית, מה המדיניות כאשר ילד הנמצא במועדונית תחת צו בית משפט לא הגיע למועדונית, מתי ההיעדרות מצריכה ביקור בית וכד'. משיחות עם מנהלות המועדוניות עלה כי אין מדיניות ברורה וחסרה אחידות בנהלים. הביקורת סבורה כי אחידות זו חשובה, ויש לקבוע נהלים ברורים שיהיו אחידים לכול המועדוניות ברחבי העיר.

7.3. הביקורת סקרה את דפי הנוכחות של ילדי המועדוניות בהם היא ביקרה, ומצאה כי בכול המועדוניות נעשית בקרה אחר הנוכחות. אולם, כאמור, אין אחידות באשר לטיפול במקרים בהם קיימת העדרות של יותר מיומיים מהמועדונית.

7.4. במועדוניות השונות מסמנים את היעדרויות הילדים, אולם, אין ציון או אישור לסיבות ההיעדרויות.

7.5. מועדונית הראשונים

7.5.1. דפי הנוכחות של המועדונית חודשיים. הביקורת סקרה את הנוכחות של ילדי המועדונית בחודשים אוקטובר- נובמבר 2014.

7.5.2. הביקורת איתרה 6 ילדים שנעדרו מעל 16% מימי הפעילות.

7.5.3. הביקורת איתרה 4 ילדים שנעדרו העדרות רצופה של מעל 3 ימים. ילדה אחת נעדרה מעל 3 ימים בשני החודשים שנבדקו.

7.5.4. הביקורת איתרה שני מקרים בהם נעדרו ילדים ברצף, יותר מפעם אחת באותו החודש.

7.5.5. הביקורת מציינת כי לדפי הנוכחות אין אישורי היעדרות מרופא, או, לחילופין, לא מצויינת הסיבה להיעדרות על ידי הצוות.

7.5.6. במהלך סיור הביקורת במועדונית, כאשר הצוות שם לב כי אחת הילדות לא הגיעה, מיד בת השירות הלאומי ניסתה ליצור קשר עם האב. הילדה הגיעה כעבור דקות, משום שהתעכבה בכיתתה בבית הספר.

7.6. מועדוניות קרן אור

- 7.6.1. דפי הנוכחות של המועדוניות שבועיים. הביקורת סקרה את הנוכחות של ילדי המועדונית הצעירה (כיתות א'-ג'), בחודשים אוקטובר- נובמבר 2014.
- 7.6.2. דפי הנוכחות כוללים את פרטי ההתקשרות עם ההורים לצורך נוחות.
- 7.6.3. הביקורת איתרה 5 ילדים שנעדרו מעל 20% מימי הפעילות.
- 7.6.4. הביקורת איתרה 2 ילדים שנעדרו העדרות רצופה של מעל 3 ימים. ילד אחד נעדר מעל 3 ימים בשני החודשים שנבדקו.
- 7.6.5. הביקורת איתרה שלושה מקרים בהם נעדרו ילדים ברצף, יותר מפעם אחת, באותו החודש.
- 7.6.6. הביקורת מציינת כי לדפי הנוכחות אין אישורי העדרות מרופא, או, לחילופין, ציון הסיבה להעדרות על ידי הצוות.

7.7. מועדוניות הפלמ"ח

- 7.7.1. דפי הנוכחות של המועדוניות חודשיים. הביקורת סקרה את הנוכחות של ילדי המועדונית בחודשים נובמבר - דצמבר 2014.
- 7.7.2. מסקירת דפי הנוכחות ניכר כי מרבית הילדים אינם מחסירים. הביקורת איתרה רק תלמיד אחד שנעדר מעל 25% מימי הפעילות.
- 7.7.3. הביקורת איתרה 2 ילדים שנעדרו היעדרות רצופה של מעל 3 ימים.
- 7.7.4. הביקורת מציינת כי לדפי הנוכחות אין אישורי היעדרות מרופא, או, לחילופין, ציון הסיבה להיעדרות על ידי הצוות.

8. ניהול תיק מועדונית

- 8.1. הוראות משרד הרווחה קובעות כי לכול מועדונית יהיה תיק ובו הנימוקים לבחירת כוח האדם, הערות של העו"ס לתכנית הפעולה, ורישומים לאחר ביקוריו של העו"ס המלווה במועדונית.

- 8.2. הביקורת בחנה את העמידה של המועדוניות בדרישות אלו :

מועדונית ראשונים	מועדוניות קרן אור	מועדונית הפלמ"ח	
✓	✓	✓	קיים תיק מועדונית
✓	✓	✓	נימוקים לבחירת כוח - האדם
✓	✓	✓	הערות העו"ס המלווה לתכנית הפעולה

8.3. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי קיימת הקפדה אחר דרישות התע"ס וקיים תיק לכול תלמיד.

9. ניהול תיקים אישיים לילדים

9.1. על פי הנחיות התע"ס, קיימת דרישה לניהול תיקים במועדוניות. מההנחיות לא ברור מה חייב להיות בתיקי החניכים, אולם, מסקירת ההנחיות עולה כי יש מספר תהליכים אותם יש לבצע במהלך הטיפול בתלמידים.

9.2. הביקורת מצאה כי בכול המועדוניות בהן היא ביקרה, קיימים תיקים אישיים לתלמידים.

9.3. הביקורת ריכזה את הדרישות העולות מהנחיות התע"ס ומשרד החינוך במועדוניות המשותפות, ובדקה האם קיים תיעוד לעמידה בדרישות ובהנחיות הללו בתיקים האישיים של התלמידים במועדוניות.

9.4. להלן טבלה המפרטת את ממצאי הביקורת:

מועדונית ראשונים	מועדוניות קרן אור	מועדונית הפלמ"ח	
✓	✓	✓	נתוני קבלה לתלמיד חדש (חובה)
✓	✓	✓	דוח עו"ס (חובה)
חלקית	חלקית	חלקית	הצהרת בריאות (חובה)
✓	✓	✓	הסכם עם ההורים
✓	חלקית	חלקית	דיווח על ביקורי בית (תוך חודש מכניסת הילד)
✓	✓	✓	סיכום פגישות עם עו"ס
לא תמיד יש סיכום פגישה מתו"ק. ראינו סיכומים שמורים במחשב של עו"ס.	לא תמיד יש סיכום פגישה מתו"ק.	לא תמיד יש סיכום פגישה מתו"ק.	סיכום פגישות עם צוות היגוי
לא תמיד מתועד.	לא תמיד מתועד.	לא תמיד מתועד.	מעקב אחר מצב רגשי והתנהגותי (על פי צורך)
לא תמיד מתועד.	לא תמיד מתועד.	לא תמיד מתועד.	סיכום שיחות/ פגישות עם הורים
לא תמיד מתועד.	לא תמיד מתועד.	לא תמיד מתועד.	מעקב אחר תכנית אישית

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

מועדונית ראשונים	מועדוניות קרן אור	מועדונית הפלמ"ח
פגישה עם מחנך (מועדונית משותפת)	לא תמיד מתועד.	לא חובה.
	לא חובה.	לא חובה.

9.5. מנתוני הטבלה לעיל עולה כי כול מנהלת מועדונית מנהלת את התיקים האישיים של התלמידים על פי ראותה, ולא תמיד כוללים התיקים את אותם המסמכים. כמו כן, אין בעירייה נהלים המתייחסים לניהול המועדוניות, כך שלא ברור אלו מסמכים חייבות העו"סיות, כנציגות העירייה, לרכז ולתייק באותם התיקים.

פרק ג' - מימון פעילות המועדוניות

1. כללי

- 1.1. מימון הפעילות של המועדוניות בעיר מתייחס לאופי המועדונית :
- מועדונית אינטנסיבית : התמיכה ניתנת רק על ידי משרד הרווחה, ולכן המימון עומד על 75% מעלות התקן, בקיזוז השתתפות ההורים, והיתרה בשיעור 25% במימון העירייה.
- מועדונית משותפת : התמיכה בשיעור 44% ניתנת על ידי משרד החינוך, על פי התקנים של המשרד.
- משרד הרווחה מעביר את היתרה המשלימה ל- 75% מהתקן של משרד הרווחה, בקיזוז השתתפות ההורים. (הביקורת מדגישה כי התקנים אינם זהים, וכי כול משרד רואה את העלויות באופן שונה).
- 1.2. תעריף השתתפות ההורים נקבע על פי הכנסתם ובהתאם לטבלת הזכאות. השתתפות ההורים נגבית על ידי אגף הרווחה, באמצעות עובדת הזכאות.

2. התקבולים ממשרד הרווחה

- 2.1. משרד הרווחה עורך הבחנה בין המועדוניות המופעלות על ידי העירייה, באמצעות אגפי הרווחה והחינוך, והמועדוניות המופעלות על ידי עמותות, כדלקמן :
- הפעלה באמצעות העירייה : התמיכה מועברת ישירות לעירייה, על פי תחשיב שנערך על ידי משרד הרווחה. התחשיב נעשה בהתאם לנתונים המדווחים על ידי העירייה, על מספר המשתתפים במועדונית.
- הפעלה באמצעות עמותות : תמיכה בשיעור 100% מתעריף התקן מועברת ישירות לעמותה. התחשיב נערך על ידי משרד הרווחה, בהתאם לנתונים המדווחים על ידי העירייה על מספר המשתתפים במועדונית. החלק אותו אמורה העירייה לשלם, לרבות תשלומי ההורים הנגבים ע"י העירייה, מקוזז מהסכומים אותם אמורה העירייה לקבל ממשרד הרווחה.
- 2.2. נספח ד' להוראה 8.30 בתע"ס מתייחס לתעריפי המועדוניות לילדים. כאמור, בבת-ים קיימים שני סוגים של מועדוניות, להן תעריף שונה. המשרד מגדיר תעריף לילד.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

2.3. הביקורת חישה את התעריף הממוצע למועדונית, על פי תפוסה מלאה של 15 ילדים במועדונית (ב-ש):

תעריף למועדונית	תעריף לילד	סמל תעריף	
21,435	1,429	6501	מועדונית אינטנסיבית – 5 ימים, 5 שעות ביום
28,725	1,915	6701	מועדונית משותפת עם משרד החינוך – 5 ימים, 6 שעות ביום

2.4. הביקורת ביצעה ניתוח לסכומים אותם אמור האגף לקבל ממשרד הרווחה:

$$21,435 * 75\% = 16,076 \quad : \quad \text{מועדונית אינטנסיבית}$$

פחות

השתתפות ההורים

הסכום המועבר לעירייה

$$28,725 * 75\% - 8,367 = 13,177 \quad : \quad \text{מועדונית משותפת}$$

פחות

השתתפות ההורים

הסכום המועבר לעירייה

השתתפות
משרד החינוך

2.5. ממערכת התחשיב ניתן לראות כי מדובר בתחשיב מורכב, הכולל גורמים שונים. בשל המורכבות, הביקורת רואה חשיבות בעריכת בקרה ומעקב אחר אופן ושלמות העברת הכספים מהגורמים השונים לעירייה, ובמיוחד ממשרד הרווחה.

2.6. הביקורת בחנה את המעקב והבקרה הנעשים באגף הרווחה אחר תשלומי משרד הרווחה. נמסר לנו על ידי חשבת האגף כי בשל מחסור בכוח אדם היא לא עורכת בקרה אחר נכונות הסכומים המתקבלים, תוך הצלבת הנתונים המתקבלים מאגף החינוך, אלא בודקת רק אם התקבלו כספים עבור כול סמלי התעריף אותם אמורה העירייה לקבל.

2.7. הביקורת מדגישה כי לא ניתן לבחון את נכונות הסכומים המתקבלים ממשרד הרווחה עבור המועדוניות המשותפות, ללא ביצוע בדיקה משולבת עם אגף החינוך.

2.8. הביקורת מציינת כי על מנת לבדוק את התשלומים המתקבלים עבור המועדוניות האינטנסיביות, אותן מפעילות העמותות, יש לקבל נתונים מהעמותות השונות.

2.9. הביקורת בדקה את הסכומים המועברים ממשרד הרווחה בגין פעילות המועדוניות ומצאה כי בשנים 2013 ו- 2014, משרד הרווחה העביר לעירייה 383,810 ₪ ו- 307,934 ₪ בהתאמה.

2.10. הביקורת סבורה כי בשל מורכבות התחשיבים, יש מקום לבדוק את נכונותם של כלל התשלומים המגיעים ממשרד הרווחה, באופן מדגמי, כך שכול סמל תעריף ייבדק לעומק לפחות פעם בשנה.

3. התקבולים ממשרד החינוך

3.1. משרד החינוך משתתף במימון המועדוניות המשותפות. על פי דוחות מתוך מערכת מית"ר של משרד החינוך, שיעור ההשתתפות של המשרד עומד על 44%.

3.2. משרד החינוך קבע עלות חודשית למועדונית, בחודש 01/2010. עלויות אלו מתייחסות לארבעה פרופילים שונים של מועדוניות, בהתאם לשעות פעילות המועדונית. המועדוניות המשולבות בבת ים, פועלות בהתאם לפרופיל מועדונית מספר 2, הפועל בין השעות 12:30 - 18:30, סך הכול 30 שעות שבועיות.

3.3. להלן טבלה המפרטת את העלות החודשית, על פי תקן משרד החינוך:

מחירי 2010	התקן	העלות ל- 15 ילדים	העלות לילד
מדריך מוסמך	1.00	7,819.55	521
אם בית	0.71	4,463.24	298
עו"ס	0.25	2,278.40	152
מזון		2,897	193
החזקה שוטפת		949.73	63
פעילות שוטפת		608.00	41
סך הכול		19,015.92	1268
השתתפות משרד החינוך	44%	8,367.00	558

3.4. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי השתתפות משרד החינוך עומדת על 8,367 ₪ למועדונית, לחודש. סך כול התשלום החודשי, אותו אמורה לקבל העירייה בגין שלושת המועדוניות המשותפות אמור להסתכם ב- 25,101 ₪. הביקורת מדגישה כי הסכומים לעיל מתייחסים למחירי 01/2010, ולא כוללים הצמדות.

3.5. להלן טבלה המתארת את הצמדת טבלת התקן למדד המחירים לצרכן ליום 01/2014 (ב-₪):

מחירי 2014	התקן	העלות ל- 15 ילדים	העלות לילד
מדריך מוסמך	1.00	8,494.31	565.96
אם בית	0.71	4,848.38	323.71
עו"ס	0.25	2,475.01	165.12
מזון		3,146.98	209.65
החזקה שוטפת		1,031.68	68.44
פעילות שוטפת		660.46	44.54

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

מחירי 2014	התקן	העלות ל- 15 ילדים	העלות לילד
סך הכול		20,656.82	1377.42
השתתפות משרד החינוך	44%	8,367.00	606.06
השתתפות ב- 3 מועדוניות		27,267.00	1,818.19

3.6. הביקורת ריכזה את הסכום שהועבר בפועל ממשרד החינוך, מתוך נתוני מערכת מית"ר, על פי חודשים, בגין שנת 2014 :

החודש	מספר המועדוניות	סכום שהועבר (44% השתתפות)	סכום ממוצע למועדונית
01/2014	3	27,683.47	9,227.82
02/2014	3	27,683.47	9,227.82
03/2014	3	27,683.47	9,227.82
04/2014	3	27,683.47	9,227.82
05/2014	3	27,683.47	9,227.82
06/2014	3	42,402.12	14,134.04
07/2014	3	32,157.60	10,719.20
08/2014	3	27,683.47	9,227.82
09/2014	3	27,683.47	9,227.82
10/2014	3	28,522.94	9,507.65
11/2014	3	27,683.47	9,227.82
12/2014	3	27,683.47	9,227.82
סך הכול		352,233.89	117,411.27

3.7. הנתונים שרוכזו בטבלה לעיל מעלים כי הסכומים תואמים לסכומים המתואמים בתחשיב. עבור כול מועדונית משותפת העביר משרד החינוך בשנת 2014 כ- 117 אלפי ₪, בממוצע. עבור שלושת המועדוניות בהן הוא תומך, העביר המשרד כ- 352 אלפי ₪.

3.8. הביקורת מצאה כי קב"ס העירייה עורך בקורות אחר הסכומים המתקבלים ממשרד החינוך, בהתאם לתחשיב משרד החינוך.

4. השתתפות ההורים

4.1. לאחר שמתקבלת ההחלטה לקבל ילד למועדונית, נבחנת דרגת הזכאות שלו, בהתאם לטבלאות השתתפות הורים של התע"ס. נדגיש כי דרגת הזכאות נבחנת כול שנה מחדש.

4.2. השתתפות ההורים נקבעת על פי הכנסות התא המשפחתי, ובהתאם לטבלת השתתפות הורים בהחזקה במועדוניות ילדים בשנת הלימודים תשע"ה, שתחולתה מה- 01/09/2014. השתתפות ההורים נגבית על ידי אגף הרווחה, ללא קשר לסוג המועדונית.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

4.3. ההשתתפות החודשית של ההורים נגזרת מדרגת ההכנסה לפי הוראה 8.10 בתע"ס, המושפעת מההכנסה הממוצעת לנפש במשפחתו של הילד. על פי הנחיות התע"ס, תחשיב הזכאות ייקח בחשבון את הכנסת המשפחה בחודש פברואר בשנה בה מתחילה פעילות המועדונית (לדוגמה: בשנת הלימודים תשע"ה - 09/2014, ההכנסה שנבחרה היתה נכון ל- 02/2014).

4.4. הביקורת מצאה כי בפועל, עובדת הזכאות מתייחסת לממוצע של חודשיים, ללא חשיבות חודש ההכנסה המופיע בתלוש המשכורת, אותו מציגים ההורים. עובדת הזכאות מציינת כי גם אישורי ההכנסה אותם היא מקבלת לא תמיד מועברים במועד, ולכן היא אינה מקפידה על הכנסת חודש פברואר, אלא על הכנסות של שני חודשים עוקבים.

עובדת הזכאות בוחנת את ההכנסה, קובעת את דרגת ההכנסה, ועל פיה נקבעת השתתפות ההורים. ההשתתפות נעה בין סכום מינימלי של 171 ₪ לחודש לסכום מקסימלי של 656 ₪ לחודש.

4.5. הביקורת בדקה את אופן קביעת רמת ההכנסה למדגם של 15 ילדים במועדוניות השונות. לצורך כך, השוותה הביקורת את דרגת הזכאות וסכום ההשתתפות על פי דוח החזקת החניכים לחודש נובמבר 2014, המופק על ידי משרד הרווחה, לשכר הממוצע לנפש בחודש 02/2014 במשפחתו של הילד.

4.6. להלן בטבלה פירוט ממצאי הביקורת:

שם הילד	דרגת ההכנסה	השתתפות ההורה בפועל	החודשים שנבדקו	הכנסה ממוצעת לנפש (ב-ש"ח)	הערות
ס.מ.	03	193	03-04/2014	1,692	תואם לטבלת השתתפות ההורים של תע"ס.
ג.י.	01	171	06-07/2014	1,677	דרגה 3 על פי טבלת השתתפות ההורים של תע"ס (193 ₪), אך יש ילד נוסף במסגרת.
מ.ל.	02	180	06-07/2014	1,506	חושב ידנית. תואם לטבלת השתתפות ההורים של תע"ס.
י.ד.	01	171	09-10/2014	2,845	דרגה 5 על פי טבלת השתתפות ההורים של תע"ס (357 ₪). בפועל נגבה סכום תקין באמצעות הוראת הקבע, אך הדיווח למשרד הרווחה שגוי.
מ.נ.	01	171	01-02/2014	271	תואם לטבלת השתתפות ההורים של תע"ס.
מו.נ.	04	329	05-06/2014	2,515	תואם לטבלת השתתפות ההורים של תע"ס.
י.מ.	01	171	09/2014	1,093	אין במערכת השלמת חישוב.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

שם הילד	דרגת ההכנסה	השתתפות ההורה בפועל	החודשים שנבדקו	הכנסה ממוצעת לנפש (ב- ש"ח)	הערות
					נעשה ידנית ע"י עובדת הזכאות. דרגה 2 על פי טבלת השתתפות ההורים של תע"ס (180 ש"ח), אך אם חד הורית זכאית ל- 50% הנחה.
י.ש.	01	171	05-06/2014	1,433	חושב ידנית. דרגה 2 על פי טבלת השתתפות ההורים של תע"ס (180 ש"ח), אך אם חד הורית זכאית ל- 50% הנחה.
ל.א.	01	171	04-05/2014	500	תואם לטבלת השתתפות ההורים של תע"ס.
א.ש.	04	329	04-05/2014	2,640	חושב ידנית. דרגה 5 על פי טבלת השתתפות ההורים של תע"ס (351 ש"ח). ניתנה הנחה משום ששני ילדים נמצאים במסגרות של אגף הרווחה.
ט.א.	01	166	06-07/2014	500	תואם לטבלת השתתפות ההורים של תע"ס, אך התעריף נמוך.
א.י.	05	351	05-06/2014	3,284	חושב ידנית. בפועל נגבה פחות . דרגה 6 על פי טבלת השתתפות ההורים של תע"ס (374 ש"ח).
ב.מ.	01	171	06-07/2014	1,106	חושב ידנית. דרגה 2 על פי טבלת השתתפות ההורים של תע"ס (180 ש"ח), אך אם חד הורית זכאית ל- 50% הנחה.
ז.ד.	03	193	06-07/2014	1,638	תואם לטבלת השתתפות ההורים של תע"ס.

4.7. מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי קיים מקרה אחד מתוך 15 מקרים שנדגמו, בו הסכום שההורים שילמו היה נמוך מהנחיות התע"ס. כמו כן, אותר מקרה בו דיווח הזכאות למשרד הרווחה היה נמוך מהזכאות בפועל. נדגיש כי במקרה זה הסכום בהוראת הקבע היה נכון.

4.8. הביקורת ממליצה ליצור בקרה מדגמית אחר עדכון דרגות הזכאות השונות. ניתן לערוך את הבקרה על ידי בדיקה צולבת של עובדות הזכאות, עבור חלק מהנתונים המוזנים.

4.9. גביית תשלומי ההורים

4.9.1. לאחר קביעת דרגת ההכנסה וגובה התשלום החודשי, על ההורה להסדיר את אופן התשלום מול פקידת הזכאות. קיימות שלוש אפשרויות לתשלום:

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

- (1) הוראת קבע, ישירות דרך חשבון הבנק.
 - (2) תשלום באמצעות שוברי תשלום.
 - (3) שיקים דחויים – במקרים של פריסת חובות.
- 4.9.2. הבקרה אחר הגבייה נעשית על ידי עובדת זכאות נוספת באגף הרווחה, אשר בוחנת את שלימות ההכנסות מתשלומי ההורים.
- 4.10. טיפול בחייבים
- 4.10.1. כאמור, אחת מעובדות הזכאות אחראית על המעקב אחר תשלומי ההורים, וכאשר התשלומים אינם מבוצעים, היא מעבירה את המידע לעו"ס האחראית על המועדונית.
- 4.10.2. הביקורת בחנה את שיעור גביית תשלומי ההורים בגין השתתפות הילדים במועדונית. לצורך כך הביקורת השוותה בין נתוני הגבייה בפועל במועדוניות השונות וחיובי ההורים בשנים 2012-2014.
- 4.10.3. להלן בטבלה פירוט ממצאי הביקורת:

השנה	שם המועדונית	סך החיובים	התשלום בפועל	הפרש	
				הסכום (ב-)	האחוז
2014	הפלמ"ח	35,742	11,939	23,803	67%
	היובל	23,571	5,584	17,987	76%
	יהב	11,436	2,836	8,600	75%
	רעות	19,845	7,625	12,220	62%
	קרן אור	59,413	17,533	41,880	70%
	ראשונים	36,757	10,805	25,952	71%
	יד מרדכי	29,928	10,891	19,037	64%
	סך הכול	216,692	67,213	149,479	69%
2013	הפלמ"ח	35,950	22,674	13,276	37%
	היובל	26,885	15,460	11,425	42%
	רעות	10,854	7,109	3,745	35%
	קרן אור	44,253	39,121	5,132	12%
	ראשונים	29,043	19,479	9,564	33%
	יד מרדכי	24,885	19,240	5,645	23%
	סך הכול	171,870	123,083	48,787	28%
2012	הפלמ"ח	25,750	19,268	6,482	25%
	היובל	27,192	14,948	12,244	45%
	רעות	26,526	18,385	8,141	31%

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

השנה	שם המועדונית	סך החיובים	התשלום בפועל	הפרש	
				הסכום (ב-₪)	האחוז
	קרן אור	61,363	40,508	20,855	34%
	ראשונים	20,369	11,187	9,209	45%
	יד מרדכי	24,043	13,971	10,072	42%
	סך הכול	185,243	118,267	66,976	36%

4.10.4. מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי בשנים 2012-2014, גביית תשלומי ההורים הסתכמה בחוסר כספים מצטבר של 265,269 ₪, המהווים 46% מהסכום אותו היתה אמורה העירייה לגבות. כמו כן ניתן לראות כי קיימת מגמת עלייה בסכומים שאינם נגבים על ידי האגף, כפי שמפורט בסעיף 1.5.6.

4.10.5. בעקבות שיעור הגבייה הנמוך, הביקורת בדקה את שיעור ההורים שאינם משלמים, או משלמים באופן חלקי בשנים 2012-2014.

4.10.6. להלן בטבלה פירוט ממצאי הביקורת:

השנה	שם המועדונית	מספר התלמידים	שילמו באופן מלא	לא שילמו/ שילמו חלקית	
				כמות	אחוז
2014	הפלמ"ח	20	2	18	73%
	היובל	17	4	13	58%
	יהב	6	--	6	75%
	רעות	11	2	9	62%
	קרן אור	29	3	26	70%
	ראשונים	13	--	13	71%
	יד מרדכי	10	--	10	64%
	סך הכול	106	11	95	90%
2013	הפלמ"ח	18	4	14	78%
	היובל	18	4	14	78%
	רעות	7	3	4	57%
	קרן אור	23	6	17	74%
	ראשונים	14	2	12	86%
	יד מרדכי	13	2	11	85%
	סך הכול	305	32	262	77%
2012	הפלמ"ח	15	9	6	60%
	היובל	13	3	10	77%

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

השנה	שם המועדונית	מספר התלמידים	שילמו באופן מלא	לא שילמו/ שילמו חלקית	
				כמות	אחוז
	רעות	13	5	8	62%
	קרן אור	34	16	18	53%
	ראשונים	13	5	8	62%
	יד מרדכי	14	3	11	79%
	סך הכול	712	105	585	60%

4.10.7. מהנתונים בטבלה ניתן לראות כי במהלך השנים 2012-2014, חלה עלייה בשיעור ההורים שלא משלמים עבור השתתפות ילדיהם במסגרת המועדוניות בעיר. בשנת 2014, 90% מההורים לא שילמו או שילמו חלקית עבור השתתפות ילדיהם.

4.10.8. הביקורת בחנה את התפלגות קבוצות ההורים שלא שילמו בין האזורים השונים בעיר, בשנת 2014:

א. התפלגות על פי סכום החיוב

האיזור	החיובים	התשלום בפועל (ב- ₪)	ההפרש	
			הסכום (ב- ₪)	האחוז
צפון	98,499	32,822	65,677	67%
דרום	31,915	9,190	22,725	71%
מרכז	82,294	24,039	58,255	71%
נכויות	3,984	1,162	2,822	71%
סך הכול	216,692	67,213	149,479	69%

ב. התפלגות על פי כמות התלמידים

האיזור	מספר התלמידים	שילמו באופן מלא	לא שילמו/ שילמו חלקית	
			כמות	האחוז
צפון	53	7	46	87%
דרום	16	2	14	88%
מרכז	36	3	33	92%
נכויות	2	--	2	100%
סך הכול	107	12	95	89%

4.10.9. מהנתונים בטבלאות ניתן לראות כי שיעור ההשתתפות החלקית של ההורים מתפלגת פחות או יותר באופן שווה, ביחס לאזורים השונים בעיר, הן מבחינת הסכומים והן מבחינת כמות ההורים שאינם משלמים.

4.10.10. הביקורת מצאה כי קיים הפרש לא מוסבר בין שיעור הגבייה במערכת אגף הרווחה, אותה מעדכנת עובדת הזכאות, ובין נתוני הגבייה המועברים לחשבת האגף ממערכת הגזברות, למרות ששתי המערכות אמורות להציג נתונים זהים. על פי נתוני הגזברות, שיעור גבייה של תשלומי ההורים הוא 70%. לא קיבלנו הסברים לנתונים אלו. נדגיש כי איתור חייבים ניתן לערוך רק באמצעות מערכת אגף הרווחה, שכן מערכת זו מנוהלת שמית, וכוללת את נתוני החיוב והגבייה לכל תושב.

4.10.11. הביקורת ממליצה לבחון את הסיבות להפרשים אלו, על מנת לנתח את הגורמים להפרשים ולעצב את תהליך העבודה שימנע את היווצרותם בעתיד. סמנכ"ל קהילה קיבל את ההמלצה, והורה על מנהלת האגף לפעול באופן מיידי לאיתור הבעיה וסנכרון הנתונים בין המערכות.

4.10.12. הביקורת ביקשה לבחון את מדיניות גביית תשלומי ההורים וגביית החובות, ומצאה כי אין נהלים המתייחסים לנושא.

4.10.13. עובדת הזכאות, המרכזת את הנושא, ציינה כי בעבר הרחוק העסיקה העירייה עורך דין חיצוני אשר היה אמון על גביית החובות. עורך דין זה נהג להוציא מכתבים לחייבים על מנת להסדיר את חובם, אך ההתקשרות עמו הופסקה לפני כ- 5 שנים. לדברי העובדת, הפסקת ההתקשרות נעשתה על ידי הגזבר, בשל "עלויות" גבוהות של פתיחת תיקים בהוצאה לפועל.

4.10.14. הביקורת התרשמה כי כיום לא נעשים מאמצים באגף הרווחה לגביית תשלומי ההורים. כמו כן ניכר כי אין גורם שאחראי על הגבייה. עובדת הזכאות אמנם מיידעת את מנהלת המחלקה ואת העו"ס האחראית, אך הביקורת לא ראתה מכתבי התראה להורים החייבים. לדברי חשבת האגף, בשל מצוקת כוח האדם אין לה משאבים ואפשרות לטפל בגבייה.

4.10.15. עובדת הזכאות מציינת כי ההורים מכירים את מדיניות סמנכ"ל החטיבה, על פיה אין להוציא ילדים בסיכון ממסגרות כולשהן בשל חובות כספיים של ההורים, ולכן אין להם תמריץ לשלם. הביקורת סבורה כי מדיניות זו הינה פנימית, ועל עובדי האגף לפעול על מנת לנסות ולגבות את החובות הכספיים של ההורים. לא ייתכן שהמדיניות תהווה תמריץ להיעדר אמצעי גבייה.

4.10.16. הביקורת מצאה כי לא קיים שיתוף פעולה בין האגף למחלקה המשפטית לגביית החובות. היועצת המשפטית ציינה כי ניתן לסייע לאגף באמצעות מכתבי דרישה להסדרי החוב. הביקורת סבורה כי ניסיון גבייה זה יכול להגדיל את שיעור הגבייה, למרות המדיניות הלא מוצהרת לפיה אין להוציא ילדים בסיכון ממסגרות בשל חובות ההורים.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

4.10.17. להדגשה, העירייה נושאת בעלויות החלק שלא נגבה מההורים, שכן בתחשיבי משרד הרווחה, הסכום אותו אמורים לשלם ההורים מקוזז מהתחשיב באופן מלא, ללא התחשבות בשיעורי הגבייה.

פרק ד' - ניהול התקציב

1. כללי

- 1.1. התקציב הוא ביטוי כספי לתכנית הפעילות של העירייה לתקופה מוגדרת. התקציב מהווה כלי ניהולי למקבלי ההחלטות בעירייה, והבקרה אחר ההכנסות והעלויות מהווה חלק מניהול תקין ואפקטיבי, תוך שמירה על עמידה ביעדי התכנון.
- 1.2. המערכת התקציבית, כאשר היא מנוהלת ביעילות, מסייעת למקבלי ההחלטות הן באגף והן בהנהלה הבכירה יותר, לתכנן, לתאם, לשלוט על הביצוע וכד'. תקציב אגף הרווחה יכול להוות כלי ניהולי למנהלת האגף בבואה לקבל החלטות, שכן הוא אמור לכלול בתוכו פירוט כולל להכנסות האגף, והחלוקה לשירותים השונים אותם מעניקה העירייה.
- 1.3. הבקרה התקציבית, באמצעות ביצוע השוואה תקופתית של הביצוע מול התכנון, מאפשרת לקבל תמונת מצב כוללת ומפורטת במהירות יחסית. כך ניתן לאתר חריגות או לבצע שינויים בהתאם לצורכי המועדוניות, בראייה רחבה של המחלקה והאגף.

2. בניית תקציב המועדונית

- 2.1. בבת ים תשע מועדוניות טיפוליות, חלקן מנוהלות באופן ישיר על ידי העירייה, וחלקן באמצעות עמותות:
- (1) ניהול ישיר - העירייה מקבלת את הכספים באופן ישיר ממושרדי הממשלה, גובה את השתתפות ההורים ומקצה את חלקה במימון הפעילויות. על העירייה לבנות את תקציב ההוצאות בעצמה עבור כול מועדונית.
- המועדוניות אותן העירייה מנהלת בעצמה הן המועדוניות המשותפות: רעות, יד מרדכי וראשונים.
- (2) ניהול באמצעות עמותה - העמותות מקבלות ממושרד הרווחה את הכספים לניהול המועדונית, לרבות חלקה הכספי של העירייה (25%)*. משרד הרווחה מעביר לעמותה גם את חלקה הכספי של העירייה בהשתתפות, ומקזז את הסכום מהתשלומים אותם העירייה אמורה לקבל.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

העמותה בונה את תקציב ההוצאות בעצמה עבור כול מועדונית אותה היא מנהלת. על העירייה לבקר ולבדוק כי העמותה עומדת בתנאיי ההתקשרות עם העירייה, ועומדת בכול התחייבויותיה.

המועדוניות המנוהלות באמצעות העמותות הן המועדוניות האינטנסיביות: פלמ"ח, יובל, יהב ומועדוניות קרן אור.

- 2.2. הכנת התקציב רלוונטית רק למועדוניות המנוהלות על ידי העירייה.
- 2.3. הקצאת המשאבים לצורך הפעלת המועדוניות הן סטטיות וידועות מראש (משרד הרווחה, משרד החינוך, השתתפות ההורים וחלקה הכספי של העירייה, המוקצה לכך). לכן, קל לתכנן את ההוצאות עבור כול אחת מהמועדוניות.
- 2.4. הביקורת בדקה את תהליך בניית תקציב המועדוניות המשותפות, אותן היא מנהלת בעצמה, ומצאה כי התהליך לא מבוצע, וכי אין הצעת תקציב למועדוניות אלו.
- 2.5. היות שהמועדוניות המשותפות ממומנות הן על ידי משרד הרווחה והן על ידי משרד החינוך, ניהול הפעילות מתחלק בין אגף החינוך לאגף הרווחה. אין ניתוח הוצאות לכול מועדונית בנפרד, תוך בחינת הצרכים וניתוח ההוצאות בפועל משנים קודמות.
- 2.6. הביקורת מצאה כי קיימת חלוקה היסטורית, על פיה חישוב הוצאות שגר עובדי המועדוניות ייעשה על ידי אגף החינוך, וחישוב הוצאות הפעילויות והרכש ייעשה על ידי אגף הרווחה.
- 2.7. לביקורת נמסר כי באגף הרווחה אין התייחסות לכול מועדונית בנפרד, ואין דיונים עם אגף החינוך לקראת פתיחת השנה לצורך בניית התקציב למועדונית.
- 2.8. לכול מועדונית קיימת קופה קטנה, המשמשת את צוות המועדונית להוצאות מיידיות ושוטפות. משיחות שערכה הביקורת עם מנהלות המועדוניות נמצא כי הן אינן יודעות כמה כסף מוקצה להן לפעילויות השונות, והן היו שמחות לדעת מראש את התקציב השנתי שלהן, על מנת שתוכלנה לתכנן את הפעילויות השנתיות. הביקורת מדגישה, שלמרות שמנהלות המועדוניות אינן מנהלות את תקציב המועדונית, הפעילויות מתוכננות יחד איתן, אך בפועל הן מוזמנות על ידי קב"ס או עו"ס המועדוניות. חשבת אגף הרווחה אף ציינה כי היא לא מנעה בשנים האחרונות רכש למועדוניות, וכול הוצאה שהיתה, אושרה.
- 2.9. הביקורת ממליצה להתחיל תהליך של בניית תקציב לכול אחת מהמועדוניות. לדעת הביקורת, התהליך אמור להיות נפרד לכול מועדונית, ולכלול את מנהלת המועדונית, חשבת אגף הרווחה, חשב אגף החינוך, מנהלת המחלקה לילדים ונוער, עו"ס אחראית, קב"ס.

את התקציב מומלץ לבנות על פי ההוצאות השוטפות של השנים הקודמות (לרבות שכר ותזונה), בחינת צרכים להצטיידות, ולקחת מקדם ביטחון להוצאות בלתי צפויות. מנהלת האגף קיבלה את ההמלצה.

3. הבקרה אחר ההוצאות במועדוניות המנוהלות על ידי העירייה

3.1 מעיון בדוח הפיקוח התקציבי על אגף הרווחה עולה כי באגף הרווחה אין הפרדה בין המועדוניות השונות בעת רישום ההוצאות, וכול ההוצאות משוייכות לסעיף תקציבי אחד. נמסר לנו כי גם הפרדה באמצעות דוחות אקסל לא נעשית. כתוצאה מכך לא ניתן לבחון ולנתח את ההוצאות של כול מועדונית.

3.2 הביקורת בדקה את דוחות הפיקוח התקציבי מאגף הרווחה בשנים 2013 ו- 2014, ובחנה את ההוצאות הרשומות בסעיף התקציבי. הביקורת מצאה כי הן אינן כוללות הוצאות מזון והוצאות שכר, המנוהלות על אגף החינוך.

3.3 הביקורת ניתחה את נתוני ההוצאות בדוח, ואיתרה הוצאות שאינן קשורות לסעיף

המועדוניות המנוהלות על ידי העירייה. להלן בטבלה:

השנה	המועדונית	מהות ההוצאה	הסכום (ב-₪)	הערות
2013	שייטת	דיסקים	377	מדובר בצהרון לילדי החינוך המיוחד בגילאי גן, ולא במועדונית. נרשם בטעות.
		אמבטיה וכיסא תינוק	743	
	היובל	מערכת ישיבה	7,160	המועדונית מנוהלת על ידי עמותת יד רחל. על פי ההסכם, העמותה אמורה לרכוש ציוד.
		ארונות עץ	3,186	
2014	פלמ"ח	סירי בישול	991	המועדונית מנוהלת על ידי ויצ"ו ללא מכרז או הסכם. על פי הסכמים עם עמותות אחרות, ציוד וחוגים ניתנים על ידי העמותה ולא ממומנים ע"י העירייה.
		חוג תיאטרון	2,317	
		חוג מחול ותנועה	9,720	
		הוראה מתקנת	14,901	

3.4 הביקורת מדגישה כי המועדוניות המנוהלות על ידי העמותות מקבלות את התקציב ישירות אליהן, ולכן אמורות להוציא את ההוצאות בגין הפעלת המועדונית. ההוצאות המובאות כאן, למעשה, יוצאות מתקציב המועדוניות המשותפות.

3.5 מנהלת אגף הרווחה הסבירה לביקורת כי עמותת ויצ"ו, המפעילה את מועדונית הפלמ"ח, לא מתקצבת חוגים.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

העמותה טוענת כי הוצאות הארנונה והמים החלים עליה גבוהות, והיא לא יכולה לעמוד בהוצאות החוגים. מנהלת אגף הרווחה מאשרת את ההוצאות לצורך השוואה בין המועדוניות השונות בעיר ולהשלמת הצרכים, על מנת שלא לפגוע בילדים.

3.6. הביקורת ניתחה את ההוצאות המפורטות בדוח, וניסתה לשייך את ההוצאות למועדוניות השונות. נדגיש כי אלו ההוצאות המנוהלות על ידי אגף הרווחה, כפי שהן מופיעות בדוחות הגזברות.

3.7. להלן טבלה המפרטת את ניתוח ההוצאות שנרשמו בתקציב אגף הרווחה, אותו ערכה הביקורת, עבור השנים 2013 ו-2014 (ב-ש):

סוג ההוצאה	לא משוייך	רעות	ראשונים	יד מרכזי
2013				
משחקים	1,502	514	734	
ציוד משרדי	6,034	884	0	365
חומרי יצירה	692	780	1,437	1,066
תחזוקה	148	1,196		
חוגים	46,578		22,085	31,916
הסעות	18,514			
ציוד למטבח		8,854	1,815	236
הצטיידות כוללת	10,080	1,753	5,391	3,069
סך הכול	10,080	10,607	7,206	3,305
חלוקת הוצאות לא משוייכות		27,850	27,850	27,850
סך הכול		41,831	59,312	45,502
ממוצע חודשי		3,486	4,943	5,375
2014				
משחקים	354	754	2,971	
ציוד משרדי	2,174	146	908	
כיבוד	4,082			
חוגים	4,760	47,789	37,346	35,612
הסעות	14,590			
ציוד למטבח	0	2,160	2,181	
הצטיידות כוללת	4,174		5,479	
סך הכול	32,148	2,160	7,660	35,612
חלוקת הוצאות לא משוייכות		10,045	10,045	10,045
סך הכול		60,894	58,931	45,657
ממוצע חודשי		5,074	4,911	3,805

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

3.8. מתוך הטבלה ניתן להבין את חשיבות בניית התקציב וניהולו בנפרד עבור כול מועדונית, לשם בדיקה והשוואה.

3.9. הרישום, כפי שהוא נעשה כיום אינו מאפשר למנהלים, הן באגפים השונים והן במועדוניות עצמן, בקרה אחר ההוצאות ובחינת הצרכים האובייקטיביים של כול מועדונית, תוך שמירה על איזון בין המועדוניות.

3.10. הביקורת סקרה את דוחות הפיקוח התקציבי על הוצאות המועדוניות המשותפות שנרשמות באגף החינוך.

3.11. להלן טבלה, המפרטת את ניתוח ההוצאות שנרשמו בתקציב אגף החינוך, אותו ערכה הביקורת, עבור השנים 2013 ו- 2014 (ב-ש):

סוג ההוצאה	לא משוייך	רעות	ראשונים	יד מרכזי
2013				
מזון	101,973	1,817		
שכר	449,229	2,000		2,000
הצגות	1,920			
חוגים/פעילויות	5,700			
סך הכול	560,835	5,830		2,000
חלוקת הוצאות לא משוייכות		186,274	186,274	186,274
סך הכול		190,091	186,274	188,274
ממוצע חודשי		15,841	15,523	15,690
2014				
משחקים/ספרים		3,530	3,530	3,530
מזון	100,597			
שכר	503,838			
הצגות	2,700			
חוגים/פעילויות	11,589			
סך הכול	618,724	3,530	3,530	3,530
חלוקת הוצאות לא משוייכות		206,241	206,241	206,241
סך הכול		209,771	209,771	209,771
ממוצע חודשי		17,481	17,481	17,481

3.12. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי ההוצאות שאינן משוייכות גבוהות ביחס לתקציב הפעילות, אך באופיין ניתן לחלקן באופן שווה בין המועדוניות.

3.13. הביקורת מצאה כי לא נערכת בחינה של הניצול התקציבי עבור כול מועדונית בנפרד, אשר לוקחת בחשבון את כלל ההכנסות וההוצאות של המועדונית.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

3.14. הביקורת בחנה את הניצול התקציבי לשנת 2014. הכנסות המועדוניות המשותפות מחולקות בין 4 גורמים שונים, וקשה להתחקות אחר נתוני ההכנסות.

לכן, בחינת התקציב הקיים לרשות האגפים חושב בהתאם לנספח ד' להוראה 8.30 של התע"ס המגדיר את תעריפי המועדוניות ומהווה בסיס להתחשבות של משרד הרווחה עם העירייה.

3.15. הביקורת ערכה תחשיב לתקציב, שלקח בחשבון את הגבייה בפועל של תשלומי ההורים:

1,915	*	12	*	46	=	1,057,080	-	76,096	+	64,094	=	1,045,079
תעריף לילד לחודש במועדונית משותפת		חודשים בשנה		כמות הילדים		תעריף שנתי		השתתפות ההורים (על פי חיוב)		השתתפות ההורים (בפועל)		תקציב בפועל

3.16. הביקורת מדגישה כי בתחשיב נלקחו בחשבון רק 40% ממרכיב השתתפות ההורים, שכן שאר הסכום נגבה עבור מועדוניות המנוהלות על ידי עמותות.

3.17. הביקורת לא עשתה הבחנה בין המועדוניות, שכן חלק גדול מההוצאות לא שויכו למועדונית ספציפית. נתוני ההכנסות מבוססים על הסכומים שהתקבלו בפועל.

להלן טבלה המפרטת את הממצאים:

הכנסות (ב-₪)		
100%	1,045,079	
הוצאות (ב-₪)		
48.2%	503,838	שכר
9.6%	100,596	מזון
1.4%	14,669	משחקים/ספרים
13.4%	139,797	חוגים/פעילויות
1.4%	14,589	הסעות
0.3%	3,229	ציוד משרדי
0.4%	4,083	כיבוד
1.4%	4,341	ציוד למשרד
0.9%	9,652	הצטיידות כוללת
	794,794	סך הכול
	250,285	הפרש לא מנוצל

3.18. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי קיים הפרש מהותי, המהווה כ- 25%, בין הסכומים אותם מנצלים האגפים השונים ובין התקציב אותו לכאורה ניתן לנצל.

המועדוניות הטיפוליות - אגף הרווחה

נדגיש כי לא ניתן לדעת מהו התקציב העומד לרשות האגפים בפועל, שכן חלק העירייה הוא נתון שלא ידוע לחשבי האגפים, ולא נבדק על ידם.

3.19. כאמור, חשבת אגף הרווחה לא בודקת את נאותות הסכומים הניתנים על ידי משרד הרווחה, ועל פניו נראה כי קיים הפרש מהותי שלא ניתן להסבירו בין התקציב ובין הסכומים המועברים לצורך פעילות המועדוניות:

3.20. הטבלה שלהלן מציגה את הפער בין תרשים ההכנסה על פי תעריף משרד הרווחה ובין מרכיבי ההכנסות בפועל:

1,045,079				תחשיב הכנסה ע"פ תעריף משרד הבריאות
על פי חיוב בתשלומי הורים		על פי תשלומי הורים בפועל		מרכיבי התקציב:
29%	307,934	29%	307,934	משרד הרווחה
34%	352,233	34%	352,233	משרד החינוך *
7%	76,096	15%	64,094	תשלומי הורים
	736,263		724,261	סה"כ
לא מוגדר לאגפים				סה"כ חלק העירייה
הסכום המתקבל ממשרד הרווחה תואם את התעריף של משרד החינוך (תעריף שונה)				

3.21. מנתוני הטבלה ניתן לראות כי סכום מרכיבי התקציב הידועים מסתכמים ל-
!הנוסחה אינה בטבלה ש, המהווים 70% מהתקציב בהתאם התחשיב.

נדגיש כי התחשיב אינו מדויק. לביקורת אין נתונים באשר לתשלומי ההורים הרלוונטיים למועדוניות המשותפות, ולכן הביקורת חושבת אומדן לסכום זה.

4. בקרה אחר ההוצאות במועדוניות המנוהלות על ידי העמותות

4.1. על פי ההסכמים הקיימים עם העמותות המנהלות את המועדוניות בעיר, הן אמורות להעביר לעירייה דוחות כספיים מדי שנה, על מנת שהעירייה תוכל לבקר את פעילותן.

4.2. הביקורת מצאה כי באגף הרווחה לא מקפידים לבקש את הדוחות האמורים, ולמעשה אין בקרה אחר הפעילות הכספית של העמותות.

4.3. הביקורת קיבלה לידיה, לפי בקשתה, דוחות כספיים לשנת 2013 מעמותת ויצ"ו ויד רחל. הדוח של העמותה לקידום החינוך בתל אביב יפו לא התקבל.

4.4. יש לציין כי אין מדובר בדוחות כספיים מפורטים ומבוקרים על ידי רו"ח, אלא, בתמצית ההכנסות וההוצאות, כפי שיוצג בהמשך.

4.5. ויצ"ו – מועדונית הפלמ"ח - דוח ביצוע 2013 (ב-ש) :

100%	275,269	הכנסות
		הוצאות
56%	154,789	משרות מתוקצבות מאושרות
12%	33,181	תנאים סוציאליים
4%	11,444	מס שכר
8%	21,484	כלכלה כללי
2%	6,157	החזקת בית כללי
1%	2,401	חומרי תעסוקה/ חומרים
18%	48,186	הוצאות מנהל
	277,642	סך הכול
	2,375	גירעון

4.6. ניתוח הדוח שהתקבל מעלה שאלות רבות אותן אף גורם באגף הרווחה לא בדק :

4.6.1. הוצאות השכר, הכוללות את כלל המרכיבים מסתכמות בכ- 70% מהסכום המתקבל ממשרד הרווחה. להשוואה, במועדוניות המנוהלות על ידי העירייה שיעור הוצאות השכר נמוך יותר ומסתכם בכ- 50% בלבד.

4.6.2. הוצאות המזון מהוות כ- 8% מההכנסות. להשוואה, במועדוניות המנוהלות על ידי העירייה שיעור הוצאות המזון מסתכם בכ- 10%.

4.6.3. 10% מהכנסות משרד הרווחה הינן הוצאות המיועדות באופן ישיר לרווחת ילדי המועדונית, והיתרה מיועדת להוצאות שכר מנהל והחזקת הבית.

4.6.4. לא ברורה מהות הוצאות המנהל, המהוות 18% מהסכום המתקבל ממשרד הרווחה.

4.6.5. נבדקה ההכנסה ממשרד הרווחה בהתאם לתעריף המועדונית המוגדר בתע"ס, ונמצא כי ההכנסות המדווחות על ידי העמותה גבוהות בכ- 18 אלפי ₪ (6.5%) מהסכום המחושב. הפער לא הוסבר לביקורת.

4.7. יד רחל – מועדוניות היובל ויהב - דוח ביצוע 2013 (ב-ש) :

הכנסות		
79.2%	873,239	הכנסות מהוועדות
10.3%	114,000	הכנסות מהרשות
10.5%	115,424	יד רחל
100%	1,102,663	סך הכול
הוצאות		
59.0%	650,997	כוח אדם
1.5%	16,211	חומרים וציוד
6.0%	66,154	מזון וקייטרינג
20.0%	220,354	חוגים/פעילויות
0.5%	5,122	תחזוקה
13.0%	143,826	אדמיניסטרציה וניהול
	1,102,664	סך הכול
	1	גירעון

4.8. ניתוח הדוח שהתקבל מעלה שאלות רבות אותן אף גורם באגף הרווחה לא בדק :

4.8.1. הוצאות השכר מסתכמות בכ- 60% מההכנסות. להשוואה, במועדוניות

המנוהלות על ידי העירייה שיעור הוצאות השכר מסתכמות בכ- 50% בלבד.

4.8.2. הוצאות המזון, לרבות כיבוד, מהוות כ- 6% מההכנסות. להשוואה, במועדוניות

המנוהלות על ידי העירייה שיעור הוצאות המזון מסתכמות בכ- 10%, לא כולל הוצאות כיבוד.

4.8.3. לא ברורה מהות הוצאות האדמיניסטרציה והניהול, המהוות 13% מההכנסות.

4.8.4. 27.5% מההכנסות מועברים ישירות לרווחת ילדי המועדונית.

4.8.5. מחישוב ההכנסות, בהתאם לתעריף המועדונית המוגדר בתע"ס, עולה כי

ההכנסות אותן רושמת העמותה גבוהות בכ- 50% מהתחשיב (1,429 ש"ח לילד לחודש). לא התקבלו הסברים להפרשים.

4.8.6. מבדיקת מהות חלקה של הרשות בהכנסות עולה כי התשלום הוא בגין התקופה

בה העמותה לא הפעילה את אחת המועדוניות באופן ישיר, אלא, תקבולי משרד הרווחה הועברו לעירייה, והיא שילמה לעמותה עבור ההפעלה.

4.8.7. לסיכום, ניתוח הדוחות שהועברו לביקורת מדגיש באופן מובהק את החשיבות

בבקרה הכספית אחר פעילויות העמותות, באמצעות דוחות כספיים. על מנהלת

אגף הרווחה למנות גורם אשר יהיה אחראי לבצע את הבקרה האמורה אחת

לשנה לפחות, ולבקש מהעמותות הסברים בעת הצורך.

פרק ה' - ההסכמים עם העמותות המפעילות

1. כללי

1.1. חלק מהמועדוניות הטיפוליות בעיר מופעלות על ידי עמותות, כדלקמן:

- מועדוניות קרן אור - מופעלות על ידי העמותה לקידום החינוך בתל אביב יפו.
- מועדונית פלמ"ח - מופעלת על ידי ארגון ויצ"ו.
- מועדונית היובל - מופעלת על ידי עמותת יד רחל.
- מועדונית יהב - מופעלת על ידי עמותת יד רחל.

1.2. הביקורת בדקה את אופן ההתקשרות של העירייה עם העמותות הללו.

2. קיום הסכם עם העמותות

2.1. הביקורת בחנה האם קיים הסכם מול כול העמותות המפורטות לעיל, מהן העירייה מקבלת שירותים להפעלת המועדוניות, והאם ההסכם נחתם לאחר פרסום מכרז, כפי שנדרש על פי החוק.

2.2. הביקורת סקרה את כלל המועדוניות המופעלות על ידי עמותות, ובחנה את אופן ההתקשרות עם כול אחת מהן:

מועדוניות קרן אור - קיים הסכם, שנחתם ב- 29/01/2012, עם העמותה לקידום החינוך בתל אביב יפו. ההסכם החתום שמור במשרדה של מנהלת המחלקה לילדים ונוער. תוקפו של ההסכם הוא עד 30/08/2013, ולעירייה קיימת האפשרות להאריכו 3 פעמים, בהודעה מראש, עד 12 חודשים בכול פעם.

מועדונית פלמ"ח - מופעלת על ידי ארגון ויצ"ו, במבנה של ויצ"ו. העמותה נותנת את השירות זמן רב, אך אין הסכם בתוקף. מנהלת המחלקה לילדים ונוער מודעת לבעיות וציינה כי ידוע לה שיש להכין מכרז לפעילות המועדונית.

מועדונית היובל - קיים הסכם, שנחתם ב- 19/10/2010, עם עמותת יד רחל. ההסכם החתום שמור במשרדה של מנהלת המחלקה לילדים ונוער. תוקפו של ההסכם הוא עד 30/08/2013, ולעירייה קיימת האפשרות להאריכו 3 פעמים, בהודעה מראש, עד 12 חודשים בכול פעם.

מועדונית יהב - בהארכת ההסכם עם עמותת יד רחל, שנחתם ביום 29/09/2014, העירייה הכניסה שינוי, על פיו, החל משנת הלימודים תשע"ה, פעילות הקבוצה תורחב ל- 24 ילדים. העירייה האריכה את ההסכם עם העמותה, בהתאם לתנאיי המכרז, והוא תקף עד ל- 31/12/2015.

2.3. כפי שניתן לראות מהנתונים לעיל, הפעילות מול ארגון ויצ"ו אינה מוסדרת כלל, ועל המחלקה לפעול בהקדם על מנת להסדיר את פעילות המועדונית במכרז ובהסכם. כמו כן, ההסכם עם עמותת יד רחל יסתיים ב- 30/08/2015, עוד כחצי שנה, ולא ניתן יהיה להאריכו. על העירייה לצאת למכרז בתקופה הקרובה, על מנת שניתן יהיה לבחור מפעיל ללא לחץ של זמן, ובטרם תיפתח שנת הלימודים תשע"ו, ב- 01/09/2015. מנהלת המחלקה לילדים ונוער קיבלה את ההערה, ופעלה לקידום המכרז להפעלת המועדוניות. טיוטת ההסכם הועברה למחלקה המשפטית.

3. בדיקת ההסכם בטרם החתימה

3.1. בדיקת עורך דין את ההסכם בטרם החתימה חשובה, ומטרתה למנוע התחייבות בה העירייה אינה מעוניינת מבחינה משפטית. הביקורת בחנה האם בטרם חתימת מורשי החתימה מטעם העירייה, ההסכם נבדק על ידי המחלקה המשפטית.

3.2. הביקורת בדקה את שני ההסכמים הקיימים, ואת הארכת תקופת ההסכם בה חל שינוי בפעילותה של העמותה, ומצאה כי הם אושרו על ידי המחלקת המשפטית:

מועדוניות קרן אור - ההסכם אושר על ידי המחלקה המשפטית ב- 11/01/2012, 18 ימים לפני החתימה על ההסכם.

מועדונית היוכל - ההסכם אושר על ידי המחלקה המשפטית ב- 19/10/2010, ביום בו נחתם ההסכם. נמצא תקין, אך רצוי שהאישור יהיה לפחות יום לפני החתימה, על מנת שלא יהיה ספק כי הוא נבדק בטרם החתימה.

מועדונית יהב - התוספת להסכם אושרה על ידי המחלקה המשפטית ב- 29/09/2014, ביום בו נחתם ההסכם. נמצא תקין, אך רצוי שהאישור יהיה לפחות יום לפני החתימה, על מנת שלא יהיה ספק כי הוא נבדק בטרם החתימה.

3.3. כאשר ההסכם נחתם עם יישות משפטית, כגון עמותה, יש חשיבות לוודא כי החותמים בפועל על ההסכם מורשים לעשות זאת ולהתחייב בשמה. אחת הדרכים היא על ידי אישור עורך דין כי החותמים הינם מורשי חתימה בעמותה.

3.4. הביקורת בדקה את ההסכמים ומצאה כי רק ההסכם עם עמותת יד שרה כולל אישור של עורך דין, שהחותמים בשם העמותה הם מורשי חתימה ורשאים להתחייב ולחתום על ההסכם בשמה.

3.5. הביקורת מדגישה כי ההסכם עם העמותה לקידום החינוך בתל אביב יפו כללה פיסקה, בה אמור היה עורך הדין מטעם העמותה לאשר כי החותמים מורשים לחתום ולהתחייב בשם העמותה, אולם, הפיסקה נותרה ריקה ולא חתומה. למעשה, העירייה אינה יכולה לדעת בוודאות כי ההסכם מחייב את העמותה, ובעת מחלוקת הדבר יכול להוות בעיה לעירייה.