

המחלקה לנוער – תנועות הנוער

1. כללי

תאום הפעולות בין תנועות הנוער לבין העיריה נעשות באמצעות מחלקת הנוער של העיריה. באמצעותה מועברים הכספים למימון פעולות שוטפות והיא מופקדת על ביצוע אירועים כלל תנועתיים, הדרכתן וארגון הפעילויות בתנועות הנוער.

על פי נתוני המחלקה פעלו בכפר-סבא בשנים האחרונות 4 תנועות נוער, באמצעות 8 קנים וחברים בהן כ- 2700 בני נוער בגילאים 10 - 18.

מבקר העיריה בדק את הטיפול בתנועות הנוער תוך התייחסות למתן הקצבות והקריטריונים לכך, ניהול הכספים ומעקב העיריה על פעולות וכספים.

2. תכנון

סדרי מינהל תקינים מחייבים הגשת תוכניות תקופתיות או שנתיות של הפעולות המתוכננות והערכת ההוצאות הכרוכות בביצוען. הדבר נחוץ לקביעת המסגרת התקציבית, לקביעת סדרי עדיפויות ולפיקוח על הביצוע.

הביקורת העלתה:

- I. תנועות הנוער לא מגישות תוכניות עבודה לאישור מחלקת הנוער, למעט דיונים על כיווני פעולה כלליים.
- II. תנועות הנוער אינן מגישות דיווח שוטף ו/או תקופתי על ביצוע פעולות והשימוש בכספים.
- III. לא נקבעים סדרי עדיפויות לביצוע פעולות, גם לאחר שהעיריה קבעה ומועצת העיריה אישרה את היקף ההקצבות לתנועות הנוער.
- IV. הדיונים על הפעולות אשר הוזכרו לעיל הינן כוללניות ולא נמצאו תוכניות פעולה בכתב או פרוטוקולים על הדיונים אשר כללו הכנסות ומקורות הכנסה משוערים, מספר משוער של המשתתפים בפעולות השונות, מספר ימי הפעילות, התקופה המיוחדת וכד'.
- V. בהעדר תוכניות והערכות ומאידך בהעדר דיווח לאחר הביצוע, אין מעקב אחר ביצוע פעולות והיקפן.

3. תקציב וביצועו

הרשות מסייעת בביצוע פעולות בתנועות הנוער באמצעות סעיף תמיכות בתקציב הרגיל. עבודות שיפוצים ואחזקה ממומנות מכספי תקציב התחזוקה של מבני ציבור.

על פי הרישומים בספרי העיריה אושרו לתנועות הנוער התקציבים הבאים :

מספר קנים	1995			1996			תנועות הנוער
	תקציב בש"ח	%	מס' חניכים	תקציב בש"ח	%	מס' חניכים	
3	75,816	46.8	1,313	92,340	51.3	1,381	הנוער העובד
3	44,550	27.5	771	37,800	21.0	566	בני עקיבא
1	26,892	16.6	463	27,360	15.2	407	הצופים
1	14,742	9.1	256	22,500	12.5	336	השומר הצעיר
8	162,000	100.0	2,803	180,000	100.0	2,690	סה"כ

בדרך כלל אין חריגות תקציביות וישנה הקפדה על כך שלא יועברו סכומים מעבר לתקציב המאושר.

הביקורת התייחסה אל תהליך אישור התקציבים לתנועות הנוער ואת התאמתן לנהלים מחייבים :

I. תנועות הנוער הינן עמותות ארציות אשר עפ"י נוהל מתן תמיכות על-ידי רשויות מקומיות זכאיות לבקש ולקבל סיוע כספי מהעיריה. על-פי סעיף 5.4. בנוהל מתן תמיכות, "לא תינתן תמיכה מאת רשות מקומית אלא לאחר שהבקשה לתמיכה נדונה בועדת התמיכות".

הביקורת מבקשת לציין כי תקציב תנועות הנוער, כולל הקריטריונים למתן תמיכות נדונים ומאושרים בועדת התמיכות, בועדת הכספים ובמועצת העיריה.

II. סעיף 4.3 בנוהל מתן תמיכות קובע כי "הרשות תקבע לעצמה, במידת האפשר, מבחנים למתן תמיכות בתחומי הפעולה השונים של הרשות ומבחנים אלה יכללו בדברי ההסבר לתקציב הרשות המקומית.

הביקורת מצאה כי הקריטריונים (שהם בדרך כלל סכום קבוע להשתתפות לחניך) נקבעים בועדת הנוער העירונית. הקריטריונים נדונים ומקבלים את אישור ועדת התמיכות ושל מועצת העיריה. הביקורת לא מצאה כי מזכירים את הקריטריונים האלה בדברי ההסבר לתקציב העיריה.

III. לקביעת המסגרת התקציבית ולחלוקת הכספים לתנועות הנוער משתמשת המחלקה בקריטריונים אשר נקבעו ע"י מועצת העיריה כמתואר לעיל, היינו הנוסחה שמרכיביה מספר החניכים כפול ההקצבה לחניך.

הביקורת העלתה:

(1). מחלקת הנוער מסתמכת על נתונים מספריים כוללניים, בלתי בדוקים של חניכים, כפי שדווחו ע"י תנועות הנוער. המחלקה לא ערכה מעולם מפקד משלה.

(2). הדיווחים לא כללו פרטי בדיקה כגון שמות חניכים, כתובת מגוריהם, מספרי טלפון וכד'.

לדעת הביקורת, מן הראוי היה שמחלקת הנוער תדרוש ו/או תערוך בעצמה מפקדים תקופתיים, עדכניים ומפורטים על מנת לבצע מעקב ובקרה נאותים.

(3). כיון שהתקציב נקבע אך ורק לפי מסגרת כוללת ולא לפי פרמטרים תיכנוניים נוספים, כגון מספר קנים, פעילות מתוכננת וכד', נוצר מצב שבעצם המסגרת הותקנה בין 1995 לבין 1996 בגובה עדכון התקציב של כ- 11%, כאשר ההשתתפות לחניך עברה בגלל קיטון במספר החניכים מכ- 58 ש"ח לחניך לכ- 67 ש"ח לחניך, היינו עליה של 15.5%.

IV. על-פי סעיף 8 בנוהל למתן תמיכות, זכאים לתמיכה עירונית גופים הרשומים כתאגידיים והפועלים שלא למטרת עשיית רווחים. אישור התמיכה מותנה בהצגת מסמכים, בתוכם תעודות על רישום התאגיד, מסמכי יסוד מעודכנים ודו"חות כספיים ותקציבים.

תנועות הנוער הינן מאורגנות ברמה הארצית כתאגידיים רשומים הפועלים שלא למטרה של עשיית רווחים. תנועות אלו מיוצגות ברמה המקומית ע"י סניפים מקומיים. הדבר יוצר בעיה מסויימת כיון שהסניפים המקומיים אינם רשומים כתאגידיים מקומיים ואינם מנהלים ספרי חשבונות בנפרד וממילא אינם מגישים המסמכים הדרושים בעת אישור ומתן התמיכה. ההסבר שהתקבל הוא שהעיריה מכסה את הוצאות תנועות הנוער כנגד הגשת קבלות ובמסגרת הקריטריונים אשר אושרו (ראה דו"ח מבקר העיריה מס' 19 - פרק תמיכות העיריה). יחד עם זאת לדעת הביקורת ניתן לקבוע לתנועות הנוער, בהנחיית גזבר העיריה שיטת רישום וניהול כספים מחייבת והגשת דו"חות כספיים על מקורות הכספים והשימושים (דו"ח הכנסות והוצאות).

4. הוצאות למימון פעולות

I. מחלקת הנוער פועלת למימוש כספי התמיכות למען תנועות הנוער במספר דרכים כלהלן:

(1). מתן המחאות לפעילי התנועות למימון פעולות שוטפות כנגד קבלות על הוצאות.

(2). מתן המחאות לפעילי התנועות למימון פעולות מוגדרות, חד-פעמיות.

(3). הזמנת טובין עבור תנועות הנוער באמצעות מחלקת הרכש.

II. הביקורת בדקה את תקינות תהליך העברת הכספים, המסמכים הנלווים, מהות הפעולות, התאמתן ליעדים והפיקוח על הביצוע.

להלן הממצאים:

(1). לצורך קבלת סיוע כספי על תנועות הנוער למלא בקשה להשתתפות בהוצאות ולהחתימו בחותמת התנועה ובחתימת נציגה המורשה. שיטה זו וטופס מתאים אומצה ע"י המחלקה תוך כדי הביקורת (ראה נספח א').

- ◆ ברשות המחלקה לא נמצאו אישורים רשמיים ודוגמאות חתימה של הנציגים המורשים אשר התמנו בשם התנועות.
- ◆ לא כל התנועות מטביעות ע"ג הטפסים את חותמת התנועה.
- ◆ אין טופס אחיד לכל התנועות (כאמור טופס כזה הוכן ע"י המחלקה בעקבות הביקורת).

(2). הכספים המועברים הם עבור הוצאות בפועל ומגובים בקבלות.

(3). חלק מהתמיכות מועבר בתור "מימון שוטף" (קופה קטנה) ללא בדיקות קפדניות על ההוצאות ויעודם.

III. על-פי חוזר מנכ"ל משרד החינוך והתרבות (חוזר מיוחד ה' התשמ"ו-פעולות תנועות הנוער במוסדות החינוך), משתתף המשרד בפעולות רבות של התנועות. בפועל לא מתקיימת הצלבת מידע בין העירייה ומשרד החינוך והתרבות, בגין היעדים והפעולות שזכו למימון וכתוצאה מכך לא ניתן למנוע כפילויות במימון אותן פעולות. מעבר לכך יתכן שהעירייה אינה נהנית מהמימון הניתן לקבלו ממשרד החינוך והתרבות.

5. הנהלת החשבונות

הביקורת מדגישה כי תנועות הנוער לא מנהלות רישום הנהלת חשבונות מסודר ולא הונחו לניהול ודיווח כספיים כלשהו. הביקורת ניסתה לבדוק פעולות חשבונאיות והתאמתן למתחייב מהנוהל למתן תמיכות ולהנחיות רואי חשבון לעיריות.

להלן הממצאים:

- I.** על-פי סעיף 14.4 בנוהל למתן תמיכות ע"י הרשויות "התמיכה תועבר במישרין לחשבון בנק הגוף". בפועל נמסרות ההמחאות ידנית לפעילים בתנועות הנוער.
- II.** סדרי עבודה תקינים מחייבים קבלת רשימות מעודכנות של חשבונות הבנקים, הודעות הבנקים על פתיחת חשבון ורשימת נציגי התנועות בעלי זכות חתימה בחשבונות אלה. בפועל המחלקה לא הונחתה ע"י הגזברות לדרוש או לקבל מסמכים כנ"ל. כתוצאה מכך לא ניתן לאמת את חשבונות הבנקים אליהם הועברו ההמחאות ולא ניתן לזהות את חתימת נציגי התנועות המורשות לפעול בחשבונות הבנקים.
- III.** המחאות שנרשמות לפקודת הסניף המקומי אין כל מניע כי יופנו לחשבון הבנק של ההנהגה הראשית של התנועה, דבר שאינו רצוי כיון שמעניינה של העיריה צריך להיות מימון פעולות מקומיות בלבד.
- IV.** ניהול הנהלת חשבונות ודיווחים כספיים חיוניים להבטחת הבקרה והמעקב אחר פעולות התנועה והשימוש בכספים שהוקצבו. ניתוח המקורות הכספיים של התנועות על-פי דיווחים כספיים חשוב בשלב תהליך קבלת החלטה על גובה התמיכה בכל תנועה ותנועה.

הביקורת בדקה את המצב לגבי כל תנועת נוער ולהלן הממצאים :

(1). דמי החבר אינם אחידים :

<u>הצופים</u>	<u>השומר הצעיר</u>	<u>הנוער העובד והלומד</u>	<u>בני עקיבא</u>
דמי חבר שנתיים - ש"ח 320	- ש"ח 120	- ש"ח 180	175 ש"ח

(2). כל התנועות גובות בנפרד ובנוסף לדמי החבר, השתתפות חניכים בהוצאות בטיולים.

(3). בדרך כלל התנועות גובות כספים עבור תלבושות התנועה, מעבר לדמי החבר (תמוהה העובדה שהעיריה משתתפת למרות זאת ברכישת חולצות לחניכי תנועת הנוער העובד).

(4). חלק מהסניפים המקומיים של תנועות הנוער מעבירים כספים להנהגה הארצית או המרחבית שלהם :

- ◆ תנועת הצופים מעבירה 90. - ש"ח לחניך לשנה (כולל עבור דמי ביטוח) למרחב התנועה.
- ◆ תנועת השומר הצעיר חייבת למרכז התנועה סך כ- 7000 ש"ח עבור פעולות.
- ◆ מיסי הקן של תנועת בני עקיבא בסך 175. - ש"ח לשנה מתחלקים כלהלן :

- מיסי חברות 135. - ש"ח מועברים להנהגת התנועה.
- מיסי חניך 40. - ש"ח נשארים בסניף המקומי.

לדעת הביקורת אין כל הצדקה ציבורית לכך שמיסי הקן/או דמי החברות שונים מתנועה לתנועה, במיוחד כאשר ההשתתפות בהוצאות ע"י העיריה הינה קבועה ושווה לכל לחניך.

העיריה חייבת לבדוק את נושא העברת כספים להנהגות המרכזיות/המרחביות, כיון שבעצם העברות אלה נעשות בסופו של דבר מכספי הקצבות העיריה. תמוה שהנהגות אינן משתתפות במימון פעולות הסניפים המקומיים אך תמוה עוד יותר שמיסי החניך והשתתפות העיריה מממנים פעולות של הנהגות ארציות ו/או מרחביות. כספי תמיכות העיריה חייבים לשמש לפעולות חינוכיות בלבד של החניכים בסניפים המקומיים.

(5). בדיקת החשבוניות שהוגשו לתשלום ע"י תנועות הנוער מראות שהעיריה מכסה הוצאות שאינן קשורות לפעולות החינוכיות של התנועות.

להלן מספר דוגמאות

- נסיעות של קומונרים של בני עקיבא אל הגרעין וממנו או נסיעות במוניות.
- נסיעות במוניות של מדריכות בני עקיבא.
- החשבוניות עבור מזון וארוחות של השומר הצעיר ושל בני עקיבא הן מרובות ועל-פי הסכומים הנמוכים (שקלים בודדים) מראים כי בהוצאות שנכללו לא היו לכיסוי כיבוד לפעולות (לדוגמא נמצאו חשבוניות בסכומים נמוכים מגלידה "בלו מון" או מחנויות ממתקים ורשתות שיווק שאינם מצביעים על כיסוי פעולות).
- רכישת חולצות תנועה ע"י הנוער העובד, כאשר עבור החולצות משלמים החניכים בנפרד.

6. מעקב ופיקוח

קיום הפיקוח על השימוש בכספים שניתנו כתמיכה לתנועות הנוער, יוטל ע"י ראש העיר על עובד/ים של העיריה. כמו כן ימונה אחראי מקצועי בתחום עיסוק המוסד הנתמך. הפיקוח יתבסס על קבלת דיווחים תקופתיים ודו"חות ביצוע מן המוסדות הנתמכים ובמידת הצורך גם על ביקורים במקום הפעולה של המוסדות (סעיף 15 בנוהל למתן תמיכות ע"י הרשויות המקומיות).

I. על-פי נוהל מתן התמיכות יש למנות אחראי מקצועי לכל גוף שמקבל תמיכה ותפקידו להעריך מבחינה מקצועית את הפעולות של אותו גוף. בנושא תנועות הנוער, המחלקה לנוער היא הגוף המקצועי המסוגל להעריך מבחינה מקצועית את פעולות התנועות. ניתן איפוא לטעון שקיים פיקוח מקצועי נאות ע"י המחלקה.

II. סעיף 15.3 א' בנוהל למתן תמיכות, מחייב מינוי עובד אשר יפקח על מילוי התנאים למתן תמיכה, על השימוש בכספי התמיכה ועל שמירת הכללים או התקנים שנקבעו לגופים מסוגו של הגוף הנתמך.

הביקורת העלתה כי המחלקה לנוער מפקחת רק באופן חלקי על תנועות הנוער. אם הפיקוח המקצועי הינו סביר, אך הפיקוח על הכספים ומהות ההוצאות אינו מספיק. המחלקה הסבירה את הדבר בחוסר כ"א מספיק אשר יטפל בכל הבעיות הקשורות בפיקוח על ההוצאת הכספיות של תנועות הנוער. באופן כללי ניתן לאמר כי התמיכות לתנועות הנוער הן בעצם כיסוי הוצאותיהם על-פי חשבוניות בפועל המאושרות ע"י מנהל מחלקת הנוער. יחד עם זאת הביקורת חוזרת ומדגישה את הצורך בקביעת כללים לניהול, בקרה ומעקב תקינים.

לדעת הביקורת הפיקוח אינו מספיק ויש לדרוש מתנועות הנוער לנהל ספר קופה (יומן הכנסות והוצאות) על פי הנחיות מקצועיות של גזבר העיריה. על פי דרישת המחלקה לנוער התנועות תגישנה דו"חות הכנסות והוצאות, אשר יבוקרו ע"י המחלקה. התמיכות לתנועות, כולל הקריטריונים למתן תמיכות, לא תאושרנה ללא קבלת דו"חות על הכנסות והוצאות, כולל פירוט של כל מקורות המימון והשימוש המתוכנן בכספים.

7. מסקנות והמלצות

- I.** מחלקת הנוער תהיה מעורבת יותר בתהליך קביעת הפעולות של תנועות הנוער. יוקפד במיוחד על אישור תוכנית הפעולה ועל קבלת דיווח שוטף על ביצוע הפעולות המתוכננות על-פי סדרי עדיפויות מוסכמים.
- II.** מחלקת הנוער תעקוב אחר השימוש בכספים ע"י קבלת דיווח כספי שוטף על-מנת לוודא כי השימוש בכספים נעשה למטרות להן הוקצבו.
- III.** מחלקת הנוער תדרוש או שתבצע בעצמה מפקדים תקופתיים, עדכניים ומפורטים על-מנת לאמת את מספר חניכי התנועות ובכך להבטיח מעקב ובקרה נאותים.
- IV.** מחלקת הנוער בשיתוף גזבר העיריה יקבעו שיטת רישום לניהול כספים מחייבת ואחידה לכל תנועות הנוער ותדרש הגשת דו"חות כספיים על מקורות כספים בתנועות ועל השימושים בכספים.
- V.** מחלקת הנוער תקפיד לשמור אצלה את האישורים הרשמיים ודוגמאות החתימה של הנציגים המורשים של כל תנועת נוער. בנוסף יוקפד כי כל תנועה תטביע על טפסי הבקשות לקבלת תמיכה את חותמת התנועה לצד חתימת הנציג.
- VI.** רצוי מאוד כי תתבצע הצלבת מידע בין העיריה לבין משרד החינוך בגין היעדים והפעולות שזכו למימון וכתוצאה מכך ניתן למנוע כפילות במימון אותן פעולות. מעבר לכך יתכן והעיריה תוכל להנות מהמימון שניתן לקבלו ממשרד החינוך.
- VII.** מומלץ כי הכספים המועברים לתנועות יופקדו ישירות בחשבונות הבנק של התנועות ולא ימסרו בהמחאות לידי הפעילים בתנועות. המחלקה תקפיד להמציא לגזברות העיריה רשימת חשבונות בנק מעודכנת, של כל התנועות.
- VIII.** רצוי כי מחלקת הנוער בהנחית גזבר העיריה ידריכו את תנועות הנוער בדבר ניהול ספר קופה והכנת דו"חות כספיים תקופתיים וכל זאת על-מנת לשפר את המעקב והבקרה.

נספח א' - טופס בקשה להקצבה

אל: הנהלת המחלקה לנוער ולאירועים

מאת: _____

נציג התנועה (לציין שם מלא)

שם תנועת הנוער

הנדון: בקשה להקצבה

בשם תנועת הנוער _____ ברצוני לבקש שתקצו לנו ע"ח תקציב
 התנועה אותה מקצה לנו העירייה סך של _____ ש"ח במילים
 (_____)

עבור: נא לפרט בקצרה עבור מה מיועדת ההקצבה (לדוגמא: טיול, הדפסות
 למינהן, רכישת ציוד מחנאות, רכישת חומרי מלאכה וקישוט, הוצאות סמינרים
 וכן הלאה).

להלן תיאור הפירוט:

_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

הכנסות

* לצורך ההקצבה שבקשתי יהיו לי מקורות הכנסה בסך של = ש"ח _____

עפ"י הפירוט כדלקמן:

(1) מ- _____ = _____ ש"ח

(2) מ- _____ = _____ ש"ח

(3) מ- _____ = _____ ש"ח

(4) מ- _____ = _____ ש"ח

* לא יהיו כל מקורות הכנסה נוספים מלבד מימון העיריה מתקציב התנועה. באם סעיף זה רלבנטי נא להקיפו בעיגול.

* על כן סך הכל ההקצבה המבוקשת בניכויי הכנסות/אין הכנסות

מסתכמת בסך של _____ ש"ח במילים: (_____)

אבקשכם לאשרה.

בכבוד רב, _____
שם ושם משפחה מלאים

חתימה

חותמת התנועה

תאריך

אישור הנהלת מ. נוער
ואירועים