

# קייטנות הקיץ העירוניות

## הקדמה - עיקרי הממצאים וההמלצות

### 1. כללי

- 1.1 במסגרת חונכות סטודנטים הלומדים בקורס לביקורת, שהתבצעה במשרד מבקר העירייה, נערכה בחודש יולי 2000 ביקורת בנושא קייטנות הקיץ העירוניות.
- 1.2 קייטנות הקיץ העירוניות מופעלות באחריותה של מחלקת הנוער שבאגף תרבות, נוער וספורט. הקייטנות הפועלות מדי שנה במרכזים הקהילתיים ברחבי העיר נחלקות לשני סוגים: קייטנות רגילות וקייטנות ייחודיות בהן קיימת תוספת פעילות בתחומי הספורט, האמנות, המחשבים, אמנויות הבמה ותרבויות העמים.
- 1.3 הפעילות במרבית הקייטנות מתקיימת במחזור אחד במהלך חודש יולי, ובמקצתם (שלושה מרכזים בלבד) גם במחזור שני המתקיים מייד עם תום המחזור הראשון. כמו-כן, קיימת אפשרות בתוספת תשלום להארכת יום הפעילות במסגרת צהרון.
- 1.4 בקיץ 2000 פעלו 18 קייטנות עירוניות ב-13 מוקדים ברחבי העיר, בהן נטלו חלק 1,307 ילדים במחזור א' ו-142 ילדים במחזור ב'.

### 2. תכנית הביקורת

- 2.1 הביקורת בחנה את אופן הפעלתן של קייטנות הקיץ בשנים 1999 ו-2000 על מכלול תחומיהן, כמפורט להלן:
  - 2.1.1 מערך הקמת הקייטנות.
  - 2.1.2 הכנת התקציב ואישורו.
  - 2.1.3 ניהול הרישום וגביית הכספים.
  - 2.1.4 התהליך למתן ההנחה בתשלום לקייטנות.
  - 2.1.5 פעילויות הפנים והחוץ בקייטנות.
  - 2.1.6 ההתקשרות עם קבלני משנה לצורך הסעות, אספקת מזון ושתיה ועוד.
  - 2.1.7 ניהול כוח-האדם בקייטנות.
- 2.2 המחלקה לנוער באגף תרבות, נוער וספורט מפעילה במהלך חופשת הקיץ פרויקטים נוספים בשיתוף גורמים חיצוניים לעירייה, כגון: קורסי קיץ, קייטנת קצ"ב על גלגלים, סמינרים שונים ועוד. הביקורת התמקדה בדוח זה בבדיקת אופן הפעלתן של קייטנות הקיץ העירוניות בלבד.

### 3. סיכום הביקורת

- 3.1 פעילות קייטנות הקיץ העירוניות מאופיינת בפעילות רבה ומגוונת המתקיימת לאורך תקופה קצרה באופן יחסי. אי-לכך, כרוכה פעילות זו בעבודה תחת משא כבד של קוצר בזמן הגורם לכל המעורבים בפעילות לעבוד בתנאים של לחץ.
- 3.2 במהלך הביקורת נערכו ביקורי פתע במהלך יום הפעילות בקייטנות על מנת לבחון את אופן הביצוע בזמן אמת. כמו-כן נערכו מפגשים עם עובדי האגף הנוטלים חלק בהפעלת הקייטנות, כל אחד בתחום עיסוקו.
- 3.3 עם סיום הביקורת נדונו ממצאיה במפגשים עם מנהל אגף תרבות, נוער וספורט, מנהלת המחלקה לנוער ומנהלת ענף המרכזים הקהילתיים. התייחסותם לממצאי הביקורת ולהמלצותיה מובאת בגוף הדוח.

## ממצאי הביקורת העיקריים

4. באופן כללי, **התרשמה הביקורת לטובה** מהאופן בו התנהלה הפעילות על כל היבטיה (הארגונית, הניהולית, התוכנית, הכספית ועוד) בפרוייקט קייטנות הקיץ העירונית של המחלקה לנוער באגף תרבות, נוער וספורט. על כך יש לשבח את כל העוסקים במלאכה החל ממנהל אגף תרבות, נוער וספורט וכלה בצוות המדריכים בקייטנות, ובעיקר את גבי לילי וייס, מנהלת ענף מרכזים קהילתיים, שריכוז הנושא מצוי בידה ואת רכזות הקייטנות שהאחריות להפעלתן היומיומית של הקייטנות חלה עליהן.

5. יחד עם זה, מצאה הביקורת מספר נושאים לקויים, שיש לתת את הדעת לתיקונם המלא, כמפורט להלן:

5.1 בנוסף על הקייטנות העירוניות, המופעלות באחריותו של אגף תרבות, נוער וספורט, מפעילה עמותת "מרכז הילד", הפועלת בשיתוף עם המחלקה לגיל הרך שבאגף החינוך, קייטנות לגיל הרך. לטענתו של מנהל אגף תרבות, נוער וספורט, למרות היקפם המצומצם של קייטנות אלו, קיימת פגיעה משמעותית בגיוס ילדים בגיל הרך לקייטנות העירוניות המופעלות באחריותו. כתוצאה מכך, טוען מנהל האגף, נמנע שירות ממאות ואף מאלפי ילדים. מנהל האגף סבור, כי יש לקיים את פעילות הקייטנות העירוניות כולל לילדי הגיל הרך, באמצעות גוף אחד בלבד והוא מחלקת הנוער שבאגף תרבות, נוער וספורט, כאשר אופי הקייטנות לשכבת גיל זה יהיה שונה.

במפגש שהתקיים בין מנהל אגף תרבות, נוער וספורט ומנהלת המחלקה לגיל הרך בנוכחות הביקורת, סוכם, כי באזורים בהם אין עמותת "מרכז הילד" מקיימת קייטנות קיץ יפעיל אגף תרבות, נוער וספורט קייטנות קיץ לגיל הרך בשיתוף מלא של המחלקה לגיל הרך, כגון בהעמדתם של מתקנים לקיום הקייטנות.

5.2 במספר הילדים שנטלו חלק בפעילות קייטנות הקיץ העירוניות בשנת 2000 חלה ירידה של כ-19% בהשוואה למספרם בשנת 1999. לדברי מנהל אגף תרבות, נוער וספורט קיימות מספר סיבות לירידה במספרי הילדים (המפורטות בפרק א' של הדוח, סעיף 6.3), אולם הסיבה העיקרית נובעת מהתעריף הגבוה הנקבע על-ידי גזברות העירייה באופן יחסי בהשוואה לקייטנות פרטיות אחרות הפועלות בעיר.

5.3 חוברת ההנחיות לקראת הרישום לקייטנות שהופצה בקרב רכזות הקייטנות ומזכירותיהן, לא כללה הנחיות בסיסיות חשובות, כגון: הגשת תוכניות עבודה של כל קייטנה וקייטנה, פירוט של כל תעריפי התשלום לקייטנה ועוד. לדברי מנהל אגף תרבות, נוער וספורט קיימות מספר קייטנות שתעריפיהן נקבעים במועד סמוך ביותר לפתיחת הקייטנות ואינם ידועים בשלב הכנת החוברת.

5.4 התידרוך הבטחוני בו מחוייבת העירייה על-פי הנחיות משרד החינוך, היה חסר משום שהוא ארך 45 דקות בלבד, בעוד שמשרד החינוך מחייב תידרוך בטחוני בן שש שעות לפחות לרכזות הקייטנה והמדריכים הראשיים ובן שלוש שעות לפחות לכלל המדריכים.

5.5 בשנת 1999, הסתכמה הפעילות הכספית בנושא הקייטנות העירוניות בגירעון כספי בסך של כ-145,000 ש"ח. הגירעון נובע מכך שהביצוע בפועל של ההכנסות הסתכם ב-82.5% בהשוואה לתקציב, לעומת ביצוע בפועל של ההוצאות שהסתכם ב-92.6% בהשוואה לתקציב. הנתונים לגבי שנת 2000 עדיין אינם סופיים, ולכן לא ניתן היה לדעת בעת הביקורת את סיכום הפעילות הכספית.

5.6 על פי נתוני אגף תרבות, נוער וספורט, בסוף השנה התקציבית, דהיינו דצמבר 1999 נותר סך של 68,701 ש"ח שמקורו בהכנסות שלא נתקבלו בסופו של דבר לחשבון העירייה. מקורם של הכנסות אלו הינו ב-: המחאות שחזרו ותמורתן לא הופקדה בשנית לחשבון העירייה, גורמי חוץ שהתחייבו להעביר השתתפותם הכספית עבור קבוצות ילדים שונות וכן החזרי כספים הנובעים מביטולים. נמצא, כי ההמחאות שחזרו טופלו עד תום ואילו הגבייה מגורמי החוץ לא היתה מלאה.

5.7 הנוהל שהופץ בקרב רכזי הקייטנות ומזכירותיהם לא כלל פירוט מלא של כל הזכאים להנחות בתעריפי הקייטנות, כגון: הזכאים להנחות בארנונה.

הדבר הביא לכך, שנערכו בירורים רבים באמצעות הטלפון לגבי זכאותו של הילד להנחה. כמו-כן, הסדרים מיוחדים שנערכו בין העירייה ובין גורמי חוץ לקביעת תעריפים מיוחדים לקבוצות, לא הובאו לידיעתן של רכזות הקייטנה או מזכירותיהן בנוהל זה.

5.8 בתהליך רישום הילדים לקייטנה נמצא, כי לא היתה הקפדה על החתמתם של ההורים על טופסי הרישום במקום הנדרש בטופס. באחת הקייטנות אף נמצא, כי הנהגת שהסיעה מספר ילדים לקייטנה היא זו שביצעה את הרישום עבור ילדים אלו. הנהגת לא הוחתמה על הטפסים ולא הציגה יפוי כוח מההורים לרישום ילדיהם.

5.9 כמו כן, נמצא, כי לא היתה הקפדה על החתמתם של ההורים על הצהרת בריאות המפורטת את מצב בריאותו של ילדם. זאת, בניגוד להוראות הנוהל המפורט שהמציאה המחלקה לנוער לכל רכזות הקייטנות בעת הרישום.

5.10 על מנת לעודד ביצוע תשלום באמצעות כרטיסי אשראי נקבע, כי המשלם בכרטיס האשראי יהיה זכאי להנחה של כ-2% - 3% מהתעריף הקבוע. עם זאת, לא נקבעה כל הנחה לתשלום המבוצע במזומן. אי-לכך, מספרם של המשלמים במזומן היה נמוך ביותר. בנוסף לכך, ההנחה בתשלום באמצעות כרטיסי אשראי לא השיגה את המטרה של הרחבת היקף התשלום באמצעותם, משום שעל מנת לפרוס את התשלום למספר תשלומים נאלצו ההורים לבצע זאת אך ורק בתשלומים הנושאים ריבית (קרדיט). גזברות העירייה לא איפשרה פריסה למספר תשלומים ללא ריבית וזאת לטענתה מסיבות טכניות.

5.11 הבדיקה המדגמית של טופסי הרישום המשמשים גם כשוברי קבלות העלתה, כי במקרים מסויימים (המפורטים בפרק ב' סעיף 5.1.6). לא היתה הקפדה על קיומן של הנחיות גזבר העירייה וחשבות אגף תרבות, נוער וספורט, כגון: גבייה באמצעות המחאות דחיות שתאריך פרעונן היה מעבר לתאריך האחרון שאישרה הגזברות. כמו-כן, נמצאו מקרים בהם נגבה סכום הנמוך מהתעריף הקבוע ללא צירוף כל אסמכתא.

5.12 בקייטנת המחשבים "יגלום" פוצלה הגבייה לשניים וההורים נדרשו לשלם לעירייה ולקבלן. הדבר נעשה בניגוד להוראות העירייה בנושא גביית כספים. למרות הערת ממלא מקום חשב האגף לא נעשה דבר לתיקון.

5.13 בדירוג ההנחה למספר ילדים ממשפחה אחת, הנרשמים לקייטנה, נוצר מצב בו המחיר הממוצע לתשלום בקייטנה לילד עבור משפחה בת ארבעה ילדים, גבוה מהמחיר הממוצע לילד עבור משפחה בת שלושה ילדים.

5.14 הבקשות להנחה (מעבר להנחות שנקבעו להן קריטריונים ברורים) הועברו למנהלת הענף למרכזים קהילתיים. ועדת ההנחות האגפית לא התכנסה לשם דיון בבקשות אלו וכן לא נקבעו כללים לקבלת ההחלטות במקרים אלו. למעשה, מנהלת הענף רשמה על-פי חוות דעתה של רכזת הקייטנה, וכן על-פי שיקול דעתה את אחוז ההנחה שיש לתת למבקשים, ומנהל האגף אישר זאת בחתימתו. הבקשות להנחות תוייקו, אולם העתקים של מכתבי התשובה למבקשים לא נשמרו במשרדי המחלקה.

5.15 מבדיקת דוח ההנחות עולה, כי מספר עובדי עירייה קיבלו הנחה של 50% בתשלום לקייטנה ללא הגשת בקשה בכתב לוועדת ההנחות החריגות. לדברי מנהל אגף תרבות, נוער וספורט, עובדי אגף תרבות, נוער וספורט המועסקים בפרויקט קייטנות הקיץ זכאים להנחה של 50% בפרויקט זה. הביקורת לא מצאה לכך כל אישור בכתב של מנהל אגף תרבות, נוער וספורט הקודם (שלדברי מנהל האגף הנוכחי יזם הנחה זו) או/ו של גזבר העירייה. כמו-כן, לא נמצאה כל רשימה המפרטת מי מהעובדים זכאי אם בכלל להנחה זו.

הביקורת סבורה, כי אם קיימת הצדקה להנחה מיוחדת זו, היה על מנהל האגף לבקש את אישורו של גזבר העירייה, כנהוג לגבי אישורן של כל ההנחות בפרויקטים עירוניים מסוג זה.

הביקורת ביקשה את חוות דעתו של גזבר העירייה למתן הנחה מיוחדת זו. גזבר העירייה השיב לביקורת, כי אין הנחה זו מאושרת, ויש לדרוש את החזר הכספים מהעובדים שקיבלו אותה. מנכ"ל העירייה הורה גם הוא להנהלת אגף תרבות, נוער וספורט להפסיק לאלתר הנחות חריגות מסוג זה.

- 5.16 הביקורת ערכה השוואה מדגמית של מספר טופסי בקשה להנחה שאושרו על-ידי ועדת ההנחות החריגות ומצאה, כי בחלק מהמקרים אין התאמה בין ההנחה שאושרה ובין הרשום בדוח זה. הדבר נבע הן מטעויות בהקלדת הנתונים ויצירת יתרת חוב למרות שמדובר בהנחה ולא בחוב, והן מטעויות רישומיות של מזכירות הקייטנות.
- 5.17 חשבות אגף תרבות, נוער וספורט לא ערכה בדיקה של התקבולים שהתקבלו בקופת העירייה אל מול החיובים שחוייבו בפועל הנרשמים לקייטנה. לשם כך, יש לבדוק כל אחד מהחשבוניות של המשתתפים בקייטנה. בנוסף לכך, לא נערכה בדיקת התאמה בין הילדים שנטלו חלק בקייטנות (על סמך דוחות נוכחות) בהשוואה לילדים ששילמו.
- 5.18 עד לתום הביקורת לא הסתיימה הגבייה מכל גורמי החוץ שהעבירו התחייבותם להשתתפות כספית עבור קבוצות שונות של ילדים בקייטנות. במרבית המקרים מדובר על עמותות המסייעות לילדי עולים, על מנת שיוכלו לקחת חלק בפעילות קייטנות הקיץ וכן משרדי השיכון, העבודה והרווחה (באמצעות אגף שח"ם) והקליטה, אולם קיים גם הסדר עם אגודת עובדי התעשייה האווירית. בעת סיכום הביקורת הודיע מנהל אגף תרבות, נוער וספורט, כי הגבייה מגורמי החוץ הסתיימה, למעט הגבייה מאיחוד הארגונים של עולי אתיופיה.
- 5.19 במרבית ההתקשרויות הכספיות הוכנו הזמנות העבודה מראש, למעט שני מקרים בהם מצאה הביקורת, כי הזמנת העבודה אושרה לאחר ביצוע ההתקשרות עם הקבלן.
- 5.20 בניגוד לתנאים שנקבעו בחוזה עם חברת האוטובוסים נמצא במהלך הביקורת אוטובוס שהסיע ילדים בקייטנה ללא מיזוג אוויר (משנת ייצור 1983). מנהל אגף תרבות, נוער וספורט ביקש לציין, כי מדובר במקרה יחיד וחריג שנבע מסיבות חריגות.
- 5.21 קבלן ההסעות לא נדרש בחוזה להעסיק קצין בטיחות, אולם הציג אישור על העסקת קצין בטיחות שמינויו אושר על-ידי משרד התחבורה. קצין הבטיחות לא הציג ולו דוח בדיקה אחד בפני האחראי על ההסעות בקייטנות בכל תקופת פעילות הקייטנות.
- 5.22 בניגוד לתנאים שנקבעו בחוזה עם ספק המזון והשתייה, ברכב החברה שזכתה במכרז לאספקת מזון ושתייה לקייטנות, לא היתה מערכת קירור. אי-לכך, השתייה שסופקה לילדים לא היתה מצוננת.
- 5.23 בהסכם עם חברת "חוף בת-ים" נכללו שתי פעולות שלא היתה להן נגיעה לפעילות הקייטנות אלא למסיבות של אגף תרבות, נוער וספורט לעובדיו ולקבוצות הנוער. עלותן הכוללת של פעילויות אלו הסתכמה ב-1,000 ש"ח.
- 5.24 מספרם של המדריכים בצוותי ההדרכה של הקייטנות תאם את דרישות משרד החינוך.
- 5.25 התחשבות השכר עם המועסקים בקייטנות נעשתה באופן תקין ועל סמך רשימות מפורטות המחולקות לקבוצות לפי הקייטנות והפרויקטים השונים. לרשימות אלו צורפו האסמכתאות המתאימות על השכלתם של המדריכים בקייטנה וותקם הנחוצים לקביעת תעריף השעה לו הם זכאים.

## **6. הביקורת ממליצה**

- א. לפעול בשיתוף פעולה מלא של מחלקת הנוער שבאגף תרבות, נוער וספורט והמחלקה לגיל הרך שבאגף החינוך, להפעלתן של קייטנות הקיץ המיועדות לגיל הרך, על מנת לאפשר מתן שירות רחב יותר לילדי הגיל הרך בנושא זה.
- ב. לבחון מחדש את תעריפי קייטנות הקיץ העירוניות בהשוואה לתעריפי קייטנות הפרטיות המתקיימות בעיר, על מנת לגבש דרכי פעולה שיביאו לגידול במספרם של הילדים הנוטלים חלק בקייטנות הקיץ העירוניות.
- ג. לוודא, כי חוברת ההנחיות לקראת הרישום לקייטנות המופצת לרכזות הקייטנה ולמזכירותיהן, תכלול את כל ההנחיות הבסיסיות והחיוניות בנושא זה.

- ד. להעביר תידרוך בטחוני מפורט לרכזות הקייטנה ולמדריכים הראשיים וכן לכלל המדריכים בקייטנה, כמחוייב על-פי הנחיות משרד החינוך הנוגעות למכסת השעות המינימלית.
- ה. לעשות ככל שניתן ובהתאם להוראות הגזבר על מנת למנוע היווצרותו של גירעון בפעילות הכספית של הקייטנות. בהצעת התקציב לקייטנה, יש לקחת בחישוב היקף ההכנסות את אי-הגבייה מההורים בשעור של 5%. פעולה זו תביא להקטנת ההוצאות בהצעת התקציב לקבלת איזון תקציבי, ותקטין את הגירעון בפועל בפעילות הקייטנה.
- ו. בנוהל המפרט את תהליך הרישום לקייטנות, יש לפרט את כל סוגי הנחות לפי הזכאים השונים, וכן את מהות ההסדרים שהעירייה מסכמת עם גורמי חוץ בציון התעריפים המיוחדים.
- ז. להקפיד על החתמתם של כל ההורים על טופסי הרישום וטופסי הצהרת הבריאות. אין לקבל ילדים לקייטנה ללא חתימת ההורה על טופס זה בהתאם לנוהל.
- ח. יש לקבוע תעריפים זהים לתשלום במזומן ובכרטיס אשראי, באופן שיעודדו את השימוש בהם ביחס לשימוש בהמחאות.
- ט. לוודא, כי רכזות הקייטנות ומזכירותיהן תקפדנה על קיומן של הנחיות גזבר העירייה וחשבות אגף תרבות, נוער וספורט בכל הנוגע לגביית הכספים וניהולם.
- י. יש לקבוע מערכת הנחות לפיה מהילד השני תינתן הנחה לכל ילד, והמחיר הממוצע לילד ירד ככל שמספר הילדים במשפחה יגדל.
- יא. לקבוע כללים ונוהלים לפעילותה של הוועדה האגפית להנחות שהינן מעבר להנחות שלגביהן נקבעו קריטריונים ברורים ולפעול בהתאם לכללים אלו. העתקם של מכתבי התשובה למבקשים יישמר במשרדי המחלקה.
- יב. לפעול מיידית בהתאם להנחיית מנכ"ל העירייה וגזבר העירייה לביטול ההנחות בגובה 50% שניתנו לעובדי אגף תרבות, נוער וספורט, ולהשלמת הגבייה מהעובדים שקיבלו הנחה זו.
- יג. לוודא, כי טעויות רישומיות של מזכירות הקייטנות תתוקנה בשלב קליטת הנתונים על מנת למנוע מצב בו ייווצרו יתרות כספיות לא נכונות או/ו חיובים לא מדוייקים. כמו-כן, יש לבדוק את נכונות הפרטים שהוקלדו על-ידי הוצאת דוחות ממוחשבים ובדיקתם.
- יד. לערוך בדיקה בחשבונות החניכים שנטלו חלק בקייטנות לקבלת איזון בין חיובים וזיכויים. כמו-כן, יש לבדוק את התקבולים שהתקבלו עבור פרויקט זה אל מול נוכחות החניכים.
- טו. לפעול באופן סופי לקבלת ההשתתפויות הכספיות מכל גורמי החוץ בהתאם להתחייבותם.
- טז. להקפיד, כי כל ההתקשרויות הכספיות תבוצענה רק לאחר הכנת הזמנת עבודה מתאימה וקבלת האישורים מהגורמים המוסמכים.
- יז. לדרוש כחלק מתנאי העסקת החברה המסיעה, שהאוטובוסים להסעת הילדים בקייטנה יהיו לפחות מדגמי ייצור של חמש השנים האחרונות, בעלי מערכת מיזוג אוויר תקינה.
- יח. לאמץ את נוסח חוזה ההסעות של התלמידים למוסדות החינוך של משרד החינוך גם לצורך הסעתם של ילדי הקייטנות. יש לדרוש מקצין הבטיחות של החברה, כי יגיש דוח בדיקה של כלי הרכב במהלך פעילות הקייטנה.

יט. לדרוש במפורש שברכב החברה המספק את הארוחות, תותקן מערכת קירור סגורה בדומה לרכבים המובילים מוצרי חלב, זאת ללא קשר לקיומו של מזגן ברכב. כמו-כן, יש לדרוש מפורשות בחוזה עם הספק, כי על השתייה להיות מצוננת.

כ. להקפיד להבא, כי ההתקשרויות הכספיות יכללו אך ורק נושאים הנוגעים לפעילות הקייטנות.