

נושא הביקורת :

המחלפה לתרבות תורנית

דו"ח ביקורת במחלקה לתרבות תורנית

רקע-כללי

המחלקה לתרבות תורנית עוסקת בשימור ובהקניית ערכים בנושאי השקפה והלכה מורשת ישראל לכלל האוכלוסיה בעיר בייזום פעילויות בתחום התורני. חלק מהפעילות קבועה, כמו חוגי לימוד שבועיים בנושאים שונים ביהדות, מסיבות ואירועים לציון חגי ישראל, וחלק אחר הינה פעילות חד-פעמית, כגון: הרצאות, סיורים לימודיים, ימי עיון, הצגות והופעות וכו'.

יעדי המחלקה כפי שציין מנהלה כוללים הרחבת הפעילות התורנית בשכונות החדשות בנושאי: שעורים, הרצאות, סדנאות תקשורת וכו', , הגדלת כמות המשתתפים בשעורי תורה לילדים ונוער, ע"י מתן פרסי עדוד (חבר מביא חבר) ולהשביח את הפעולות הקיימות בהיקפים ובאיכות גדולים יותר.

פעילויות המחלקה יש לציין מוכוונות בעיקר לקהל הדתי והמסורתי, כך שבפועל מטבע הדברים הרוב המכריע של המשתתפים הם אנשים דתיים או מסורתיים בלבד. חלק מהפעולות מתקיימות במרכזים הקהילתיים. (אולם המתנ"ס).

בהתאם לתוכנית עבודה לשנת 2009, התקיימה ביקורת מטעם משרד מבקר העירייה במחלקה לתרבות תורנית על רקע העובדה כי מחלקה זו לא בוקרה כלל. הביקורת התמקדה בבחינת תהליכי העבודה וסדרי המינהל של המחלקה בשנות הכספים 2006 - 2009.

מטרות הביקורת לבחון בין השאר לעמוד על:

- * הפעילות השוטפת של המחלקה על רקע נהלי הרשות והוראות חוק.
- * היבטים כספיים ותקציביים בפעילות המחלקה משנת 2006 ועד בכלל.
- * בחינה וניתוח סוגי הפעילויות השונות על רקע תוכניות עבודה תקופתיות/שנתיות.
- * יחסי הגומלין של המחלקה לתרבות תורנית עם אגפי העירייה ומשרד הדוברות.

היקף הבדיקה

שיחות ופגישות עם מנהל המחלקה לתרבות תורנית ומחזיק התיק (חבר מועצה)

נתוני הנהלת חשבונות לשנים 2005-2009

חומרים ונתונים התקבלו ונמצאו במחלקה לתרבות תורנית.

הזמנות רכש לפעילויות השונות.

שחזור נתוני אירועים בהתאמה לשיעורי השתתפות מגבייה עצמית.

הדוח כולל שני פרקים :

פרק -תמצית סיכום הממצאים וההמלצות.

פרק- הדו"ח המפורט.

תמצית הממצאים וההמלצות

המבנה הארגוני- מקומה של המחלקה לתרבות תורנית

המחלקה לתרבות תורנית הינה מחלקה עצמאית לחלוטין המוכוונת ע"י נבחר ציבור להלן חבר מועצה (מעין כפיפות). אגף החינוך התרבות והספורט צריך מטבע הדברים להוות מסגרת ארגונית כללית הכוללת את כל האלמנטים. כגון: חינוך ממלכתי, חינוך דתי, תרבות, לרבות תורנית, ספורט וכדו'. אולם, בעיריית ראש-העין מתברר, כי אגף החינוך מופקד אך ורק על נושא החינוך הממלכתי. יתר האורגנים הטבעיים שלו, מבוזרים ומתפקדים עצמאית לחלוטין, חלקם אף בכפיפות לנבחר ציבור.

בשל המבנה הנוכחי, אין בקרה על ביצועי המחלקה וממילא לק קיימת הגדרת מדיניות לפעילות המחלקה, לא מתקיימים דיונים לתפיסת מהות תפקידה של המחלקה ולבחינת ביצועיה וייעודיה. הקשר היחידי ככל שקיים מתמקד בהגדרת התקציב ותו לו ועל כך נשוב בפרק התקציב.

המלצה

אף שהביקורת מתמקדת בנושא המחלקה לתרבות תורנית, סוגיית המבנה הארגוני של אגף החינוך שצצה בשולי הדברים ראויה להתייחסות ממוסדת של הרשות. פעילות המחלקות השונות בכפיפות ותחת קורת גג אחת קרי, אגף החינוך התרבות והספורט, יביא בהכרח ליותר יעילות, שליטה וחסכון כספי ניכר.

תקציבי המחלקה לתרבות תורנית

סך התקציב הכולל למחלקה לתרבות תורנית עומד על 1.3 מליון ₪ בממוצע בשנה. מתוך הנתונים לשנים 2006-2009, מרכיב התקציב לפעולות עלה מ- 530 אלף ₪ בשנת 2006 לכדי כ- 1.1 מליון ₪ בשנת 2009 היינו, עליה מעל פי שניים ביחס לשנת 2006. (על מרכיבי התקציב ושימושו ראב בגוף הדו"ח).

בניתוח מרכיבי התקציב (פעולות ושכר) לעומת הביצועים בפועל, עולה מצד אחד גירעון בסעיפי הפעולה בשיעורים שביין: 11% (בשנת 2008), 23% (בשנת 2007) וכ-15% בשנת 2006. מנגד, תקציבי שכר העבודה לשנים הנ"ל ביחס לביצוע, מצביעים על תקצוב יתר בכ- 20% בממוצע. כך למשל תקציב השכר בשנת 2007 עמד על 715 אלף ₪ לעומת ביצוע שכ- 506 אלף ₪ (סטייה של כ- 29%). ניתוח נתוני שנת 2009 במונחים שנתיים צופה סטייה מזערית בסעיף השכר וסטייה של כ- 9% בסעיפי הפעולה.

לא ברור, מדוע לא נעשו התאמות תקציב מעת לעת, שכן קיומם של עודפי תקציב בסעיף השכר כאמור לעיל, אפשר שיהוו ובמכלול הכולל מעין רזרבה סמויה לטובת כלל תקציבי השכר ברשות.

הוצאות המחלקה

הוצאות עודפות - סעיף פעולות כולל מרכיב הוצאות כלליות כגון: הוצאות דואר ורכב המחלקה (משנת 2007) בהיקף כולל של כ-55,000 ₪ בשנה. בשנת 2008 עמדו הוצאות אלה על סך כ-76,000 ₪ ומתוכו כ-17,000 ₪ מהווים הוצאות עודפות לרכב (שנה קודמת כ-7,000 ₪). ההוצאות העודפות אינן הכרח המציאות שכן אלה נבעו משימוש לא נאות ברכב ליסינג שעמד לטובת המחלקה (אי חניה בחניון הרשות וחשד לנסיעות פרטיות).

הוצאות למגידי שיעורים (מרצים)

הרשות המקומית מעסיקה במסגרת התרבות התורנית ובמשך שנים מגידי שיעורים (להלן מרצים/מנחים) פעילות מגידי השיעורים מתוקצבת ברשות בהיקפים שעולים מיידי שנה המהווה כ-35% מתקציב הפעולות של המחלקה. כך למשל בשנת 2005 עמד תקציב זה על סך 275,000 ₪ ובהדרגה עלה מיידי שנה לכדי סך 457,000 ₪ בשנת 2009, היינו עלייה בכ-66%. היקף הפעילות במונחי שעות שבועיות עומדת על כ-375 שעות שבועיות. סך השעות במונח שנתיים כ-16,000 שעות. היקפים כאמור מחייבים בקרה מצד המחלקה לבחינת הביצוע בפועל של השיעורים ולאופן שקלול התמורה. **ממצאי הביקורת מעלים כי אין בקרה נאותה על פעילות זו ולמעשה הרשות באמצעות המחלקה לתרבות תורנית מסתפקת ונשענת רק על דוחות המרצים (נשוא הביקורת).**

אופן התקשרות הרשות עם מגידי השיעורים

קיים פגם מהותי שבהתקשרות ארוכת שנים, אינה מלווה בהסכם חתום ע"י שני הצדדים וגם כאשר הרשות יזמה מהלך חיובי של הכנת הסכמים, לא השכילה להשלים אותו ומכאן שהתוצאה נשארה זהה היינו, אין הסכמים. המשמעות מהאמור אפשר ותתברר בעתיד הלא רחוק אם וכאשר מרצים אלה יבואו בתביעות ודרישות של שעות פעילות כאלה ואחרות וזאת בהעדר הסכם המגדיר את פעילותם.

העדר בקרה על כמות המשתתפים במקומות השונים

המחלקה מפעילה את מגידי השיעורים בהתאם לתוכנית פרטנית שמית קבועה הכוללת: שם המרצה, מקום ההרצה, זמני הפעילות ונושא השיעור המתוכנן (הלכות, גמרא, פרה"ש וכו'). בהתחשב בעובדה שהשירות ניתן לציבור ולא כשיעורים פרטיים, העדר מכסה מינימאלית כאמור מחייבת שיקול דעת להמשך קיום החוג אם בכלל. הדרך הנאותה לבחון את האמור מחייבת בקרה בדרך של ביקורת מדגמית מעת לעת במקומות הפעילות. **ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי אין בקרה כלל בנושא מטעם המחלקה.**

המלצה: יש לערוך מעת לעת במסגרת תוכנית ביקורת חודשית ביקורים במקומות בהם מתקיימים חוגים ולהעלות את הנתונים בדו"ח שיועבר לגזברות ולמנכ"לית העירייה.

העדר קריטריונים להעסקת מגידי השעורים

המחלקה לתרבות תורנית (להלן הרשות) מעסיקה מעת לעת כ- 50 מגידי שעורים, לא ברור לביקורת אופן העסקתם וקליטתם של עוסקים אלה, שלא על בסיס קריטריון מסוים כגון: ניסיון, השכלה וכו'. מצב זה מביא בהכרח להתקשרויות נוספות מבלי שיעברו הליך בקרה כלשהו מצד הרשות.

משום עקרון שוויון ההזדמנויות, יש מקום לקבוע קריטריונים מדידים ואחרים לרבות המלצות בטרם החלטה על צירוף מרצה חדש.

אופן אישור תשלום שכ"ט

עפ"י הנהלים הבלתי כתובים, מגידי השעורים מגישים מדי חודש דו"ח על פעילותם למנהל המחלקה לתרבות תורנית, האחרון מסכם ומרכז את סך שכר הטרחה המאושר על ידו ובהתאם לכך מעביר זאת לגזברות לאישור התשלום ובהמשך העברה הכספית מבוצעת כהעברה בנקאית או שיק. באגף הגזברות מקבלים למעשה רק את הריכוז שעשה מנהל תרבות תורנית ללא פירוט כמות שעות כמתבקש. יתר על כן, היה מצופה מהגזברות גם במתכונת זו לערוך בדיקות מדגמיות לבדיקת נאותות התחשיבים והסכומים שהוגשו לה, **משלא עשתה זאת, יש בכך ליקוי בבקרה פנימית.**

אי תשלום שכ"ט - שכר טרחה בגין חודש דצמבר 2008 בסך כ- 42,000 ₪ (עלות מעסיק כ-50,000 ₪) לא שולם למרות שאושר ע"י המחלקה, משום שהדבר היה כרוך בחריגה מהתקציב. ההימנעות מתשלום שכר הטרחה, אינה מתיישבת עם כללי המינהל התקין ואפשר שהדבר יקבל ביטוי בעתיד בתביעה כנגד הרשות. **משלא נעשתה בקרה נאותה על התקציב מבעוד מועד, לא נכון לשלול שכר טרחה לחודש דצמבר.** (גזבר הרשות בתגובה ציין כי יש בכוונתו לנוכח הערות הביקורת לאשר תשלום שכ"ט הנ"ל)

היכן מתקיימות ההוצאות

הוצאות מתקיימות בכ- 50 מקומות שמרביתם מקומות ציבוריים כגון: בתי כנסת בתי מדרש, או מתקני הרשות ומקצתם (4 מקומות) מתקיימים בבתים הפרטיים – חדר או בחצר. מאחר ומדובר בשירות המופנה לטובת כלל הציבור, **יש טעם לפגם שבמקצת המקומות כאמור הפעילות מתקיימת בבתים פרטיים.** שירותים לציבור הרחב שלא במקום ציבורי, אינו תואם את המינהל התקין.

מידע לציבור - פרסום הפעילות

המידע על קיום הוצאות של מגידי השעורים, אינו מפורסם לציבור הרחב ולכל היותר הפרסום במסגרת בתי הכנסת, או בתי ספר הדתיים. כך למשל באינטרנט הרשות נכון לחודש נובמבר 2009 קיימת הפנייה לרשימת מגידי השעורים העדכנית לשנת 2005.

המלצה

יש טעם לעדכן את האתר בדבר החוגים הנ"ל לטובת הציבור הרחב וכן יש מקום לפרסם מעת לעת בדבר קיום הפעילות במקומונים.

תקציב אירועי תרבות תורנית (פעולות)

נתוני ביצוע בפועל לשנים 2008 עד אוקטובר 2009 כפי שלוקטו ומוינו מתוך כרטסת הנהלת החשבונות. את הפעילויות ניתן לסווג לשלוש קטגוריות עיקריות: האחת- אירועים שבמהותם לציבור הרחב כגון: הקפות שניות ואירועים אחרים בעלי אופי ציבורי מובהק המהווים כ-17% מכלל הפעילות. באירועים אלה מטבע הדברים ההוצאה מיועדת לכלל הציבור הרחב ומטבע הדברים אינה כרוכה בהשתתפות עצמית.

הקטגוריה השנייה- מתייחסת לאירועים מחזוריים המהווים את עיקר אירועי התרבות התורנית אשר במהותה מיועדים לציבורים שונים בהיקפים קטנים ובתדירות גבוהה כגון: טיולים, סיורים בקברי צדיקים מסיבות וכו'. שאלת שיעור דמי ההשתתפות לאירועים השונים מתבקשת מאליה להבדיל מהקטגוריה הראשונה שתוארה לעיל (ראה פירוט בדו"ח).

הקטגוריה השלישית - מהווה כ-27% במוצע מכלל הפעילות, מתייחסת לסוג הוצאה החורגת מהגדרתה כפעילות תרבות, שכן מדובר בחלוקת מתנות כגון: שי לראש השנה ומקמחה דפסחא. מקומה של הוצאה זו במסגרת המחלקה לתרבות תורנית ככל שנדרשת, תמוהה ובלתי מובנת.

נתוני הביצוע לשנת 2008 כפי שלוקטו במחלקה לתרבות תורנית בסך כ- 412,000 ש"ח תואמים להיקף כפי שרשום בהנהלת החשבונות. מאידך, נתוני הביצוע בגין שנת 2009 כפי שלוקטו מהמחלקה לתרבות תורנית גבוהים בכ- 110,000 ש"ח ביחס לרשום בנתוני הנהלת החשבונות.

בבחינת מקור הפער עולה כי במחציתו לפחות, ביצוע ביתר כוסה מתקציבים של אגפים אחרים בעירייה, כך למשל בשנת 2009 נזקפה הוצאה בסך כ- 15 אש"ח לטובת התרבות התורנית שכוסה מתוך תקציב החינוך התורני (אגף נפרד ועצמאי). באופן דומה, נזקפה הוצאה בסעיפי אגף הרווחה לטובת המחלקה לתרבות תורנית בסך כ- 36 אש"ח (שי לראש השנה).

מתכונת זו אינה עומדת בכללי המינהל התקין והשקיפות המתבקשת עפ"י הוראות ניהול התקציב. במקרה זה היה מקום להביא את השינויים כמתבקש במסגרת עדכוני תקציב במליאת המועצה.

שיעורי הסבסוד- העדר מדיניות

שיעורי הסבסוד לאירועים השונים (ראה טבלה), מבטאים שיעורים משוכללים עפ"י קטגורית פעילות. עיון מפורט במרכיבי הפעילות מצביעה על רמת הסבסוד שונה מאירוע לאירוע באותה קטגוריות ובין הקטגוריות השונות. ככלל, מעולם לא נקבעה במחלקה מדיניות סבסוד סדורה לאירועים השונים וממילא לא נתנו את הדעת באשר לרמת הסבסוד כפונקציה של עלות לאירועים השונים. במחלקה נוהגת לגבות בגין מרבית האירועים תשלום דמי השתתפות שנגע בין 20 ל-30 ₪ בלבד ובמנותק מעלות האירוע, כך שרמת הסבסוד במונחי ש"ח נעה בין 35 עד 130 ש"ח במוצע למשתתף.

שיטת גביית דמי השתתפות

הגביה העצמית מהציבור בגין האירועים השונים כגון: טיולים, נסיעות לקברי צדיקים, הצגות ועוד, מתבצעת ע"י המחלקה באופן עקיף ולא ישיר. היות ובמרבית המקרים הגבייה נעשית ע"י מתנדבים שונים שאינם עובדי העירייה, ולא אחת ביום האירוע לפי העניין. **בדרך כלל כספי דמי ההשתתפות משולמים במזומן ואין נוהגים לתת בגינם קבלות כנדרש.** כספי הגבייה מועברים למנהל המחלקה וזה מפקיד אותם בבנק בחשבון הרשות ומעביר את אישורי ההפקדות לגזברות.

שיטה זו אינה מבטיחה בהכרח קבלת מלוא כל התמורה, משום שבשיטה מובנת העדר שליטה ובקרה נאותה לצד העדר נהלי גבייה מסודרים. בחלק מהמקרים ספק האירוע (להלן נותן השירותים בתשלום) גובה את דמי ההשתתפות מבלי שהדבר מעוגן בהסכם שיבטיח את זכויות הרשות לעניין זה.

נסיעות לקברי צדיקים וטיולים

בשנת 2009 הוזמנו במשך השנה כ- 28 אוטובוסים, עבור נסיעות לקברי צדיקים ברחבי הארץ ובהיקף דומה גם בשנת 2008. כמו כן, התקיימו טיולים ב- 13 מועדים שונים לאתרים קדושים ולצורך זה הוזמנו 48 אוטובוסים לעומת 20 אוטובוסים בשנת 2008. שיעור הסבסוד המשוכלל לנסיעות ולטיולים עומד על כ- 52% בשנת 2009 לעומת 48% בשנת 2008.

ממצאי הביקורת מעלים, כי הגורמים הפועלים מטעם המחלקה לתרבות תורנית, הן לצורכי הרשמה והן לביצוע גביית השתתפות עצמית, אינם עובדי עירייה אלא מתנדבים הפועלים במסגרות שונות בקהילה. בשיטה הקיימת, אין בקרה על גביית השתתפות העצמית ועיקר תפקידה של המחלקה מסתכם בתיווך בין הקבוצה המבקשת להשתתף באירוע ולעניין הזמנת אוטובוסים מתקציב המחלקה.

היקף ההסעות של המחלקה לתרבות תורנית לטיולים ולקברי צדיקים לשנים 2007, 2009 מסתכמות בכ- 290,000 ₪. כ- 61% מתוכו הוזמן בהליך הצעות מחיר דרך הרכש מחב' "טיולי אתרים". מרכיב הזמנת ההסעות של הרשות מספק זה לתקופה הנ"ל עמדה על כ- 344,000 ₪.

בהתחשב בהיקפים הנ"ל, לא מובן מדוע הרשות אינה פועלת במתכונת התקשרות על בסיס שנתי, תוך ניצול יתרון הגודל בשל היקף ההזמנות מידי שנה.

המלצה - על רקע ההיקפים הנ"ל מומלץ לבחון בהליך הצעות מחיר התקשרות עם חברת ההסעות על בסיס שנתי דבר היכול להוזיל משמעותית את העלויות.

הצגות והופעות

בשנת 2009 התקיימה הצגה באולם המתנ"ס בשם "האור שבשקיעה" בעלות של כ- 16 אש"ח. דמי השתתפות לאירוע נקבעו לפי 25 ₪. שיטת הגביה במקרה זה נעשתה באמצעות ספק השירות (להלן המפיק) וזאת מבלי שנעשה הסכם התקשרות, לרבות אופן הבקרה על היקף דמי ההשתתפות שהועברו לרשות. בפרסומים המקדימים במקומון עיריית אלעד ועל גבי בפליירים שהופצו, הציבור (לרבות מאלעד) הוזמן להשתתף באירוע תוך ציון כי כרטיס הכניסה מסובסד.

השאלה המתבקשת מדוע אם בכלל צריך לחלק כרטיסים מסובסדים מתקציב העירייה לתושבי העיר השכנה. יש לציין, כי ההתקשרות האחרונה בשנת 2009 נעשתה ישירות בין המחלקה לבין ספק השירות. מחלקת הרכש במקרה זה לא באה לידי ביטוי ויש לכך טעם לפגם.

ימי עיון בירושלים - המחלקה לתרבות תורנית נוהגת מידי שנה לערוך יום עיון בנושאים הלכתיים ותורניים בירושלים, יום העיון הכולל: הסעות, הרצאות וארוחת צהריים. יום העיון מיועד בעיקר לציבור מצומצם אשר משתתף בחוגי לימודי תורה במימון הרשות. עלות יום העיון לרשות כ- 20,000 ₪ כאשר 80% מהעלות ממומן/מסובסד ע"י הרשות ורק כ- 20% השתתפות עצמית.

תחשיב עלויות מראה, כי העלות הריאלית הממוצעת למשתתף כ- 107 ₪. אולם, בפועל גובים כ- 30 ₪ בלבד. מאחר ומדובר באירוע לציבור מוגדר ולא לציבור הרחב, היה מקום במקרה זה שלא לסבסד בשיעור הנ"ל אם בכלל.

מקום האירוע- ממצאי הבדיקה מעלים, כי משנת 2005 במשך 4 שנים ברציפות האירוע מתקיים באולם נשפי האופרה בע"מ. שיטת ההתקשרות נעשית גם כאן ישירות בין מנהל המחלקה לאולם האירועים כך שמחלקת הרכש מהווה צד פורמאלי בלבד.

הביקורת מוצאת שיש טעם לפגם לאופן ההתקשרות דבר המנוגד לכלל המינהל התקין.

הסעות קשישים לחוג לומדי תורה

במסגרת הוצאות לפעילות של המחלקה לתרבות תורנית קיים סעיף בתקציב שייעודו הסעות קשישים בהיקף של כ- 50,000 ₪ בשנה להוציא שנת 2009 שבה התקציב עמד על כ-70,000 ש"ח. הוצאה זו שהחלה בשנת 2007 נועדה לטובת הסעות קבוצת קשישים כ- 20 במספר מבתיהם, לחוג שיעורי תורה (במתנ"ס). ההסעה כוללת איסוף מהבתים למתנ"ס וחזרה לאחר כ- 3 שעות.

לא ברור, מה מקור החובה להסיע קשישים מידי יום למתנ"ס, או למרכז רוחני שכן עפ"י מה שמנהל המחלקה מסר אין מדובר במוגבלים או ערירים.

שי לחגים וקמחה דפסחא

במחלקה התורנית נהוג מזה שנים לחלק לקראת ראש השנה שי בעלות כ- 30 ₪ לכ- 1,600 איש (כולל כ- 400 אברכים). כמו"כ, ובאותו אופן לקראת חג הפסח מחולקים חבילות מצרכים קמחה דפסחא בעלות כ- 50 ₪ או יותר. היקף התקציב לפעילות זו מהווה כ- 27% מתקציב הפעולות של המחלקה. חלוקת ההטבה אינה כרוכה בקריטריונים מוגדרים והכל עניין של נוהג. במקביל העמותה לשירותים חברתיים עושה פעילות זהה לטובת קבוצה מוכרת ברווחה בהיקף של כ- 650 תושבים. אלא שבניגוד לנעשה בתרבות התורנית הזכאות נקבעת בכפוף לקריטריונים מזכים למענק השי, או קמחא דפסחא לפי העניין.

הערות הביקורת

פעילות הענקת שי לראש השנה וואו סל מצרכים "קמחה דפסחא" בחג הפסח, מקומה צריך להיות אך ורק באגף לשירותים חברתיים במסגרת תפקידה וייעודה. מכאן לא ברור, כיצד פעילות מעין זו קשורה לתרבות תורנית ובעיקר כאשר מי שנהנה דרך המחלקה, אינו בהכרח עונה לקריטריונים עפ"י זכאות האגף לשירותים חברתיים. למעשה מרבית מקבלי השי מטעם המחלקה לתרבות תורנית הינם תלמידי חוג שיעורי תורה ואברכים.

העדר בקרה נאותה-ממצאי הביקורת בעניין זה מעלים, כי עם קבלת חבילות השי, אלה מחולקים למגידי שיעורים או מתנדבים אחרים אשר אמורים לחלק אותם לנוגעים בדבר עפ"י רשימות. הדעת נותנת שיש להחתים את המחלקים ולחייבם להחזיר את הרשימות לאחר סימון לצד שם המקבל. על מנת להשלים את הבקרה מתבקש בהמשך לערוך בדיקה מדגמית מתוך הרשימות, על מנת לוודא אם אכן השי הגיע ליעדו בהעדר בקרה קיים ספק רב בדבר נאותות חלוקת השי בנקודות הקצה.

מומלץ למסד לאלתר את הנושא לביצוע דרך האגף לשירותים חברתיים בלבד ולהימנע מפעילות שאינה תואמת את מטרות המחלקה לתרבות תורנית.

הוצאות אבנר קוואס - מיזם משותף

ההתקשרות נערכת במתכונת מיזם משותף בין נותן השירותים והרשות המקומית. כך למשל המחלקה לתרבות תורנית הזמינה סדרת הוצאות בת תשעה מפגשים בחודש אוקטובר 2009 בעלות כוללת בסך - 71,100 ₪. חלק הרשות בעלות זו עפ"י ההסכם בסך כ- 17,000 ₪ הכוללת השתתפות בהוצאות שכירות אולם, הגברה ופרסום על מפגשים אלה בעיתונות המקומית.

תחשיב פשוט מראה, כי כיסוי עלות האירוע למשתתף ללא צורך בסבסוד מהווה כ- 25 ₪ בלבד, מחיר נמוך יחסית ומכאן התמיהה, מדוע אירוע זה לא יכוסה במלואו ע"י המשתתפים (היינו עלות כרטיס 25 ₪) הסכם ההתקשרות - הסכם ההתקשרות כאמור נעשה בין עיריית ראש-העין לבין עמותת "ביתנו החדש" שבראשה עומד מר קוואס אבנר. בהתאם להוראות המינהל התקין, התקשרות עם עמותה לקבלת שירותיה, מחייבת בחינת מוקדמת של הגוף המתקשר (להלן העמותה) בשני אלמנטים : באיזו מידה השירות שניתן תואם את מטרות העמותה (נותנת השירות). כמו"כ, תנאי הכרחי מתבקש לקראת ההתקשרות, לבחון את עמידתה של העמותה לעניין אישור ניהול תקין.

ביקורת נמצא, כי הרשות לא פעלה כאמור ואילו שכן אילו פעלה כך, מן הסתם הייתה מגלה, כי לעמותה נכון למועד הביקורת, אין ניהול תקין. במצב זה חל איסור על הרשות להתקשר עם גוף שסטאטוס ניהול תקין לא מתקיים בו.

השאלות המתבקשות בנסיבות אלה

- מדוע הוצאות אלה אינן מוזמנות באמצעות המתנ"ס בדומה לאירועים אחרים ?
- מדוע אין ביטוי נאות בהסכם לקיבולת האולם לעניין התחשבות הכוללת במיזם המשותף? (כאשר האולם מלא)
- מדוע נוסח ההסכם לא עבר את בחינתה של היועצת המשפטית ?

העדר נהלים

המחלקה פועלת מזה כ- 15 שנה אולם, מאז הקמתה לא השכילו ברשות להניח תשתית נהלים כל שהיא. במילים אחרות מחלקה זו פועלת עצמאית ללא נהלים וכלל, ויש בכך פגם ניהולי חמור.

נהלים חסרים בכל תחומי הפעילות שבשגרה כגון:

- ❖ נוהל מדיניות המחלקה לסבסוד האירועים.
- ❖ נוהל גביית כספים, דמי השתתפות עצמית.
- ❖ נוהל הפקת אירועים, לרבות דוחות סיכום בגין כל אירוע ואירוע.
- ❖ מדיניות הפרסום לציבור הרחב והאמצעי לכך.
- ❖ נהלי דווח ובקרה על ביצועי המחלקה
- ❖ ועוד...

מומלץ לפעול לאלתר להנחת תשתית נהלים בסיסית המותאמת לפעילות ויעוד המחלקה באופן שיכסו את תחומי הפעילות השוטפת והגדרת סייגים היכן שמתבקש לצורכי שליטה ובקרה.

פרסום אירועי תרבות תורנית-אמצעים

לדברי מנהל המחלקה לתרבות תורנית הפרסום לצבור בנושא האירועים השונים, מתבצע ע"י מנשרים שמופקים במחלקה ולאחר אישור הדוברות מופקים עותקים מצולמים ומופצים ברחבי הישוב על ידו בגני הילדים, בבתי הספר דתיים ובבתי הכנסת. כמו כן באמצעות בהדבקת מודעות בלוחות ופרסום מודעות במקומונים באירועים גדולים כגון הקפות שניות וכו'. אפשר והפרסום לפלח צר ומוגדר של האוכלוסייה מהווה אחד הגורמים להעדר השתתפות של הקהל הרחב ולא מן הנמנע שגם חלק מציבור זה ימצא עניין בפעילות זו, נושא הראוי לבחינה

אתר הרשות יכול לשמש כלי משמעותי להנגשת המידע לטובת הציבור, ממצאי הביקורת מצביעים על שימוש דל באמצעי זה וגם החומר הקיים כיום, בחלקו כלל אינו עדכני (ראה הפניה לרשימת מרצים-נכונה לשנת 2005) כמו כן ומאחר והרשות מפיקה אחת לחודשיים, חוברת אירועי תרבות המופצת לכל בית אב בעיר, מומלץ- לבחון הפצת המידע בנושאי תרבות תורנית במסגרת חוברת זו בדומי לשאר האירועים.

תגובת המבוקר- ראה עמ' 144

הדו"ח המפורט

המבנה הארגוני - מקומה של המחלקה לתרבות תורנית

המחלקה לתרבות תורנית הוקמה בשנת 2001 לפני כ- 15 שנה. בין השנים 2001-2003 היה במחלקה רכז תרבות (הרב שלמה נהרי) שעבד בחצי משרה ועסק באירועים השוטפים המתקיימים בשעות הערב, בהמשך מונה מנהל המחלקה הנוכחי למנהל המחלקה לתרבות תורנית במשרה מלאה.

המחלקה מונה שתי משרות: מנהל מחלקה ומזכירה. מנהל המחלקה עוסק בכל הקשור לפעילות השוטפת של המחלקה הן בארגון אירועים והן בבדיקת ביצועם מול הספקים. המזכירה מסייעת בידו בטיפול השוטף מול מחלקות העירייה, בהפקת מודעות לפרסום אירועי המח', (בעיתון במודעות ובמנשרים, בכל נושא המרצים) (הכנת דו"חות מרצים לתשלום מול הגזברות), מכירת כרטיסים לאירועי המחלקה, ליווי אוטובוס נסיעה לנשים וביקורת אירועים. כמו כן נותנת שירותי משרד למחזיק תיק תרבות התורנית (להלן נבחר ציבור) הרב יעקב אדמוני היושב דרך קבע במחלקה.

כפיפות המחלקה

המחלקה לתרבות תורנית הינה מחלקה עצמאית לחלוטין המוכוונת ע"י נבחר ציבור להלן חבר מועצה (מעין כפיפות). אגף החינוך התרבות והספורט צריך מטבע הדברים להוות מסגרת ארגונית כללית הכוללת את כל האלמנטים כגון: חינוך ממלכתי, חינוך דתי, תרבות, לרבות תורנית, ספורט וכדו'. אולם, בעיריית ראש-העין מתברר, כי אגף החינוך מופקד אך ורק על נושא החינוך הממלכתי. יתר האורגנים הטבעיים שלו מבוזרים ומתפקדים עצמאית לחלוטין, חלקם אף בכפיפות לנבחר ציבור כגון: מח' הספורט והמחלקה לתרבות תורנית.

המבנה ההיררכי הנ"ל יש להניח נובע כתולדה היסטורית הנובעת משיקולים פוליטיים בעיקר, שלא תואמים את תפיסת המבנה הארגוני הטבעי על יתרונותיו כפי שצריך להיות. במקרים נדירים כאשר מוטת השליטה מחייבת הקמת יחידות עצמאיות לכאורה (כגון: בעיריות גדולות), גם אז יחידות אלה כפופות מבחינה היררכית לאגף החינוך התרבות והספורט.

לעצם העניין, המחלקה לתרבות תורנית כאמור, עצמאית לחלוטין בפעילותה והדבר אינו מתיישב עם כללי המינהל התקין לצורכי בקרה ושליטה על ביצועי המחלקה ועל אחריותה. במלים אחרות, יש להכפיף את המחלקה בנסיבות אלה וכברירת מחדל למנכ"לית העירייה ולצקת תוכן ממשי לכפיפות זו בפאן המעשי של פעילות המחלקה.

בשל המבנה הנוכחי, אין בקרה על ביצועי המחלקה וממילא לק קיימת הגדרת מדיניות לפעילות המחלקה, לא מתקיימים דיונים לתפיסת מהות תפקידה של המחלקה ולבחינת ביצועיה ויעודה. הקשר היחידי ככל שקיים מתמקד בהגדרת התקציב ותו לו ועל כך נשוב בפרק התקציב.

המלצה

אף שהביקורת מתמקדת בנושא המחלקה לתרבות תורנית, סוגיית המבנה הארגוני של אגף החינוך שצצה בשולי הדברים ראויה להתייחסות ממוסדת של הרשות. פעילות המחלקות השונות בכפיפות ותחת קורת גג אחת קרי, אגף החינוך התרבות והספורט, יביא בהכרח לייתר יעילות, שליטה וחסכון כספי ניכר.

תקציבי המחלקה לתרבות תורנית

המחלקה לתרבות תורנית מגישה מידי שנה לגזברות הצעת תקציב בגין שנת העבודה המסוימת. הצעת התקציב נדונה בשלב ראשון במסגרת פורום מנכ"ל וגזבר במנותק מהגורם המציע. הצעת תקציב במהותה נועדה לבטא תוכנית עבודה מפורטת לפעילות המחלקה בשנה הנדונה. מכאן שכל קביעה השונה מהצעת התקציב אמורה לבטא מסגרת חדשה לתוכנית העבודה. בפועל עולה כי הפורום הנ"ל קובע מסגרת התקציב במנותק מתוכנית העבודה של המבקש.

השלמת ההליך במקרה זה מחייבת את מקבלי ההחלטות להגדיר במפורש למגיש ההצעה את היקף הפעילויות שיצומצמו בהתאמה. בהעדר הגדרה כאמור נותר חופש פעולה עצמאי למגיש ההצעה לקביעת היקפי פעילות חדשים וסדרי עדיפות ללא מעורבות המנכ"ל כמתבקש.

להלן היקף תקציבי המחלקה לתרבות תורנית לשנים 2006 עד אוקטובר 2009 המאוגדים בשני המרכיבים העיקריים: תקציב שכר עבודה ותקציב לפעולות. תקציבי המחלקה כוללים סעיפי תקציב לשכר וסעיפי תקציב לפעולות. המקור העיקרי למימון פעילות המחלקה מקורו מתקציבי הרשות המקומית ומקצתו השתתפות עצמית.

תקציב

פרטים	תקציב 2006	תקציב 2007	תקציב 2008	תקציב 2009
תקציב שכר עבודה	683,300	723,100	254,000	256,000
תקציבי פעולות	530,000	665,000	886,000	1,113,000
סה"כ	1,213,300	1,388,100	1,140,000	1,369,000
שיעור לפעולות	44%	48%	78%	81%

ביצוע

פרטים	ביצוע 2006	ביצוע 2007	ביצוע 2008	ביצוע 2009
תקציב שכר	612,433	505,735	237,212	207,275
תקציבי פעולות	609,114	817,444	979,500	843,614
סה"כ	1,221,547	1,323,179	1,216,712	1,050,889
שיעור לפעולות	50%	62%	81%	80%
שיעור לשכר	50%	38%	19%	20%

(*) נתוני הביצוע בגין שנת 2009 נכונים לסוף חודש אוקטובר.

מנתוני הטבלה סך התקציב הכולל למחלקה לתרבות תורנית עומד על 1.3 מליון ₪ בממוצע בשנה. כפי שניתן לראות מרכיב התקציב לפעולות עלה מ- 530 אלף ₪ בשנת 2006 לכדי כ- 1.1 מליון ₪ בשנת 2009 היינו, עליה מעל פי שניים ביחס לשנת 2006. על מרכיבי התקציב ושימושו נעמוד בהמשך.

הביצועים בפועל ביחס לתקציבים הנ"ל במכלול הכולל, מצביעים לכאורה על התאמה פחות או יותר למסגרת התקציב. אולם בניתוח מרכיבי התקציב (פעולות ושכר) לעומת הביצועים בפועל, עולה מצד אחד גירעון בסעיפי הפעולה בשיעורים שביין: 11% (בשנת 2008), 23% (בשנת 2007) וכ-15% בשנת 2006. מנגד, תקציבי שכר העבודה לשנים הנ"ל ביחס לביצוע, מצביעים על תקצוב יתר בכ- 20% בממוצע.

כך למשל תקציב השכר בשנת 2007 עמד על 715 אלף ₪ לעומת ביצוע שכר- 506 אלף ₪ (סטייה של כ- 29%). ניתוח נתוני שנת 2009 במונחים שנתיים צופה סטייה מזערית בסעיף השכר וסטייה של כ-9% בסעיפי הפעולה.

לא ברור, מדוע לא נעשו התאמות תקציב מעת לעת, שכן קיומם של עודפי תקציב בסעיף השכר כאמור לעיל, אפשר יהיו ובמכלול הכולל מעין רזרבה סמויה לטובת כלל תקציבי השכר ברשות.

הכנסות עצמיות ואחרות

סעיף ההכנסות העצמיות ואחרות נובע משני מקורות: האחד מגבייה עצמית בגין השתתפות באירועים והשני- תמיכת משרד החינוך והאגף לתרבות תורנית. סך ההכנסות העצמיות מהוות מרכיב קטן יחסית לתקציב הפעולות כמפורט להלן:

פרטים	ביצוע 2007	ביצוע 2008	ביצוע 2009
הכנסות מגביית דמי השתתפות	77,570	91,930	113,257
הכנסות-תמיכת משרד החינוך	27,500	43,000	17,000
סה"כ הכנסות עצמיות ואחרות	105,070	134,930	130,257
שיעור מסך פעולות	8%	11%	12%

מנתוני הטבלה הנ"ל, סך ההכנסות העצמיות ואחרות עמדו בשיעור כ-8% בשנת 2006 ובהדרגה שיעור זה עלה עליה נאה לכ-12%. עיקר הגידול נובע בהכנסות מגבייה עצמית הגם ששיעורי הסבסוד למשתתף עדיין גבוהות יחסית לעלות הריאלית של האירועים ברי השתתפות עצמית.

ההכנסות ממשרד החינוך (להלן האגף לתרבות תורנית)

במשרד החינוך קיים אגף לתרבות תורנית והוא חלק ממינהל כ"א, תיאום ובקרה של משרד החינוך. במשנתו האגף מופקד על הפצת התרבות ברוח המסורת, בדרך לימודית ובדרך חווייתית. התרבות היהודית המסורתית מורכבת מקשת מגוונת של תחומים ונושאים ממקרא ותלמוד ועד למוסיקה, תיאטרון וקולנוע.

האגף מחלק את התקציב שעומד לרשותו לטובת הרשויות המקומיות עבור הפעילות בתחום התרבות התורנית. חלוקת התקציב נעשית במתכונת נוהל תמיכות מיוחד לכך (להלן מבחנים לתמיכה במפעלי תרבות יהודית). בהתאם לנוהל הבקשות נבחנות עפ"י 11 פרמטריים שונים כגון: גודל האוכלוסייה, היקף העשייה, היקף משרה, היקפים כספיים בפעילות המחלקה וכו' בהתאם לכך משוקלל ניקוד המקנה זכויות לסיוע כספי.

בהמשך לשיחה עם מנהל האגף במשרד החינוך-ידע לספר כי בעבר יחסי הגומלין עם הרשות המקומית לא היו ברמה נאותה דבר שנבע כדבריו מהפרסונות שעסקו בנושא ברשות המקומית. משום כך הרשות נמנעה במשך שנים מלהגיש בקשות לתמיכה עבור התרבות התורנית.

הקשר חודש רק בשנים האחרונות וליתר דיוק החל בשנת 2007. עד מועד זה מסיבות בלתי מובנות שעניינן יחסים אישיים, הרשות לא זכתה משום כך לחלק יחסי בתקציב משרד החינוך לטובת התרבות התורנית ובכך יש משום החמצה.

הוצאות המחלקה

תקציבי ההוצאה מרוכזים במספר סעיפי תקציב, כך למשל תקציבי הפעולות תרבות התורנית כוללים ארבעה סעיפי תקציב למרות שמדובר באותה מהות ולכן ניתן לצמצמם לסעיף אחד או שניים ולא מעבר לכך.

להלן פירוט סעיפי ההוצאה בפועל לשנים הנ"ל לאחר קיבוץ סעיפי תקציב דומים או תואמים:

פרטים	ביצוע 2005	ביצוע 2006	ביצוע 2007	ביצוע 2008	ביצוע 2009
סה"כ שכר	471,237 47%	612,433 50%	505,735 38%	237,212 19%	207,275 20%
סה"כ לפעולות (כולל פעולות כללי)	236,868 24%	271,919 22%	389,762 29%	487,480 40%	430,917 41%
סה"כ למרצים (מגידי שיעורים)	285,301 29%	337,195 28%	388,611 29%	445,092 37%	374,282 36%
הסעות קשישים	- 0%	- 0%	39,071 3%	46,928 4%	38,415 4%
סה"כ כולל	993,406	1,221,547	1,323,179	1,216,712	1,050,889

שכר עבודה

מרכיב תקציב שכר העבודה בבסיסו נועד לכיסוי הוצאות שכר למנהל המחלקה והמזכירה בהיקף של כ-250 אש"ח בשנה. ראוי לציין, כי בהוצאות השכר לשנים 2009 – 2008, קיימת תנודתיות משמעותית במרכיב זה בהשוואה לשנים 2006-2007 .

הדבר נובע בשל איש מעת לעת של תפקיד סגן ומחזיק תיק תרבות תורנית ע"י נבחר ציבור, משום כך קיימת שונות בהתפלגות שיעורי התקציב לפעולות ושכר בשנים 2006-2007 לעומת שנים 2008-2009 (ממחצית שנת 2007 ועד בכלל התפקיד אינו בשכר), שיעור תקציבי הפעולות לשנים 2006, 2007 בנטרול השונות יצביע על שיעור של כ- 70%. לעומת זאת, בתקציבי 2008, 2009 בהן לא שימש סגן בשכר, שיעור התקציב לפעולות עומד על כ- 80% מכלל התקציב.

הביקורת עושה הבחנה בנושא מרכיב השכר ביחס לכלל תקציבי המחלקה התורנית ככל שמדובר בתקציב הנוסף המיועד מעת לעת לסגן בשכר, שכן תקציב זה אינו מוריד ואינו מעלה לעניין התפוקות של המחלקה לתרבות תורנית.

הוצאות עודפות

סעיף פעולות כולל מרכיב הוצאות כלליות כגון: הוצאות דואר ורכב המחלקה (משנת 2007) בהיקף כולל של כ-55,000 ₪ בשנה. בשנת 2008 עמדו הוצאות אלה על סך כ-76,000 ₪ ומתוכו כ-17,000 ₪ מהווים הוצאות עודפות לרכב (שנה קודמת כ-7,000 ₪). ההוצאות העודפות אינן הכרח המציאות שכן אלה נבעו משימוש לא נאות ברכב המחלקה. נושא זה עלה והוצג בדו"ח מבקר העירייה משנת 2008 בנושא **"מחלקת הרכב" - להלן תזכורת.**

רכב מסוג דיהטסו סיריין של התרבות התורנית אשר נמנה עם אותם כלי הרכב שאינם מסומנים, אינו חונה בחניון הרשות ומכאן שהרכב עומד למעשה לרשות העובד לכל דבר ועניין ולא מן הנמנע שהרכב משמש גם לצרכים פרטיים.

(א) בהתאם לתקנות מ"ה, כאשר רכב המעביד עומד לרשות העובד, יש לחייב את העובד בהכנסה רעיונית (שווי השימוש ברכב), כפי שנקבע בתקנות מס הכנסה (שווי השימוש ברכב), התשמ"ז-1987 יודגש כי חיוב זה אינו תלוי במספר הק"מ של נסיעות ברכב, אלא בעצם העמדת הרכב לרשות העובד.

מאחר והעובד מקבל הוצאות אחזקת רכב וממילא אין זוקפים שווי שימוש, העובד נהנה פעמיים. יתר על כן שלטונות מ"ה עלולים שלא להכיר בהוצאות רכב לעניין עודפות בשל השימוש המעורב. רכב העירייה (שאינו צמוד) שבשימוש הרשות מיועד אך ורק לצורכי הפעילות השוטפת. כתנאי לאי חיוב הרשות בהוצאות עודפות מעבר לאמור בתקנות, נדרש גזבר הרשות להצהיר על כך כי הרכב לא שימוש למטרות אחרות מלבד צורכי העבודה השוטפת.

גובר הרשות העיר בצדק על כך תוך הסבת תשומת לב לעבירה לכאורה במתכונת זו על חוקי המס וכי במצב זה לא יוכל להצהיר על שימוש ברכב הנ"ל לצרכים עירוניים בלבד מה שגורר בהכרח עקב זאת תשלום הוצאות עודפות. בישיבה זו סוכם להודיע לעובדים לאלתר להחנות את כלי הרכב בתום יום העבודה בחניון העירייה. חרף האמור בשנת 2009 התופעה במחלקה לתרבות תורנית שוב חזרה על עצמה ובעקבות זאת מנכ"לית העירייה ערכה בירור ונזפה בעובד.

מגידי שיעורים (מרצים)

הרשות המקומית מעסיקה במסגרת התרבות התורנית ובמשך שנים מגידי שיעורים (להלן מרצים ומנחים). העסקתם לצורך העברת שיעורים תורניים לקבוצות אוכלוסיה שונות במסגרות פעילות נפרדות לגברים, נשים וילדים וזקנים. החוגים מתקיימים ברחבי הישוב לאורך שעות היום, בבתי כנסת, במתקני הרשות ו/או בבתי פרטיים. כמות המשתתפים בחוגים עפ"י התכנון נעה בין 15 ל- 30 משתתפים במסגרת

היקף הפעילות

פעילות מגידי השיעורים מתוקצבת ברשות בהיקפים שעולים מיידי שנה ושנה ומהווה כ-35% מתקציב הפעולות. כך למשל בשנת 2005 עמד תקציב זה על סך 275,000 ₪ ובהדרגה עלה מיידי שנה לכדי סך 457,000 ₪ בשנת 2009, היינו עלייה בכ-66%. היקף הפעילות במונחי שעות שבועיות עומדת על כ-375 שעות כמפורט להלן:

מס ש"ש	כמות חזויה משתתפים	מספר שיעורים	כמות מרצים	פרטים אוכלוסיה
277	897	44	32	גברים
37	653	17	12	נשים
61	264	8	8	נוער
375	1814	69	52	סה"כ

כפי שניתן לראות, במרבית הפעילות מיועדת לגברים ומקצתה לנשים וילדים. סך השעות בממוצע במונחים שנתיים כ-16,000 שעות. שנת 2009 צפויה להסתיים בהיקף של כ-17,500 שעות שנתיות. היקפים כאמור מחייבים בקרה מצד המחלקה לבחינת הביצוע בפועל של השיעורים ולאופן שקלול התמורה. ממצאי הביקורת מעלים כי אין בקרה נאותה על פעילות זו ולמעשה הרשות באמצעות המחלקה לתרבות תורנית מסתפקת ונשענת רק על דוחות המרצים (נשוא הביקורת).

באופן עקרוני מגידי השיעורים הנם בחזקת נותני שירותים חיצוניים לכל דבר. יחד עם זאת בשל העובדה שהיקף הכנסתם למרבית העוסקים בכך אינו מצדיק פתיחת תיקים במס הכנסה ובמע"מ ככל שהכנסה זו הכנסתם היחידה. אשר על כן, בנסיבות אלה הרשות התייחסה אליהם כאל מרצים לעניין היבטי המיסוי, קרי מע"מ ובטוח לאומי אשר מנוכה או מגולם לפי העניין והמועבר באמצעות הרשות.

להוציא לשנת 2008, מגידי השעורים קיבלו את שכר הטרחה במשך שנים דרך הרשות. בשנת 2008 השכר שולם באופן חד פעמי באמצעות העמותה לשירותים חברתיים ומנגד הרשות העבירה תקציבים לעמותה בהתאם. הנימוק היה לצורך ניתוק הקשר לעניין חבות תשלומי ב.ל מעביד שלא הוסדרו עד מועד זה.

אופן התקשרות הרשות עם מגידי השעורים

הרשות המקומית מעסיקה כאמור כ- 50 מרצים במשך שנים רבות מבלי שהתקשרות זו קיבלה ביטוי בהסכם בין הצדדים כמתבקש ברשות ציבורית עפ"י כללי המינהל התקין. בתחילת שנת 2009 הרשות באמצעות היועצת המשפטית הכינה הסכם התקשרות עם מגידי השיעורים הכולל הגדרת יחסי הצדדים, היקפי השעות, שכר הטרחה ועוד. אולם, נכון לסוף שנת 2009 אין עדיין הסכמים חתומים ע"י שני הצדדים.

מנהל המחלקה ציין כי בתחילת השנה המרצים הוחתמו על הסכמים מבלי שמולאו פרטים מבוקשים בהסכם כגון: היקף הפעילות, כמות השעורים וכמות התלמידים שבאחריות המגיד, שכי"ט וכו'. נתונים אלה משום מה לא מולאו וכך נוצר מצב שנותני השירותים נותרו בחוסר ידיעה באשר לתנאי העסקתם לרבות תעריף שכר הטרחה. מנהל המחלקה לא יכול להציג את ההסכמים ולטענתו מצויים בגזברות, המשך הבירור מעלה כי גם בגזברות לא ידעו להסביר היכן ההסכמים.

עפ"י ההסכם הרשות תשלם תעריף שכר הטרחה בסך - 25 ₪ לשעה המגלם בתוכו מרכיב המע"מ וביטוח לאומי חלק העובד. מכאן ברור, שהרשות מפרישה ביטוח לאומי חלק מעביד.

הערות הביקורת

קיים פגם מהותי שבהתקשרות ארוכת שנים, אינה מלווה בהסכם חתום ע"י שני הצדדים וגם כאשר הרשות יזמה מהלך חיובי, לא השכילה להשלים אותו ומכאן שהתוצאה נשארה זהה היינו, אין הסכמים. המשמעות מהאמור אפשר ותתברר בעתיד הלא רחוק אם וכאשר מרצים אלה יבואו בתביעות ודרישות של שעות פעילות כאלה ואחרות וזאת בהעדר הסכם המגדיר את פעילותם.

הבקרה על כמות המשתתפים במקומות השונים

המחלקה מפעילה את מגידי השיעורים בהתאם לתוכנית פרטנית שמית קבועה הכוללת: שם המרצה, מקום ההרצאה, זמני הפעילות ונושא השיעור המתוכנן (הלכות, גמרא, פרה"ש וכו'). כמו כן התוכנית כוללת ליד כל פעילות, את היקף המשתתפים החזויה שנעה בין 15-30 משתתפים.

הטעם בקיומם של השיעורים חייב להיות מותנה בכמות משתתפים מינימאלית בשיעור. בהתחשב בעובדה שהשירות ניתן לציבור ולא כשיעורים פרטיים, העדר מכסה מינימאלית כאמור מחייבת שיקול דעת להמשך קיום החוג אם בכלל. הדרך הנאותה לבחון את האמור מחייבת בקרה בדרך של ביקורת מדגמית מעת לעת במקומות הפעילות. ממצאי הביקורת מצביעים על כך כי אין בקרה כלל בנושא מטעם המחלקה.

המלצה:

יש לערוך מעת לעת במסגרת תוכנית ביקורת חודשית ביקורים במקומות בהם מתקיימים חוגים ולהעלות את הנתונים בדו"ח שיועבר לגזברות ולמנכ"לית העירייה.

העדר קריטריונים להעסקת מגידי השעורים

המחלקה לתרבות תורנית (להלן הרשות) מעסיקה מעת לעת כ- 50 מגידי שעורים, חלקם לביצוע עבודה של שעות ספורות בודדות וחלקם בכמות שעות גבוה יחסית לעמיתיהם. מעיון ברשימת המרצים הקיימת עולה, כי מרביתם נותנים שירותים לרשות מזה מס' שנים ומקצתם (5 מרצים) נקלטו בשנת 2009.

לא ברור מה הקריטריונים הדרושים ממגיד שעורים ומשום כך לא ברור לביקורת אופן העסקתם וקליטתם של עוסקים אלה, שלא על בסיס קריטריון מסוים כגון: ניסיון, השכלה וכו'. לשאלת הביקורת מהם הקריטריונים לקליטת מרצים, לא נתקבלה תשובה חד משמעית והוסבר, כי למיטב ידיעתם מדובר באנשים יודעי תורה וגמרא.

מצב זה מביא בהכרח להתקשרויות נוספות כפי שנמצאו בביקורת מבלי שהתקשרות זו עברה הליך בקרה כלשהו מצד הרשות. לדעת הביקורת, יש מקום למען שוויון ההזדמנויות לקבוע קריטריונים מדידים ואחרים לרבות המלצות בטרם החלטה על צירוף מרצה חדש.

אופן אישור תשלום שכ"ט

עפ"י הנהלים הבלתי כתובים, מגידי השעורים מגישים מדי חודש דו"ח על פעילותם למנהל המחלקה לתרבות תורנית, האחרון מסכם ומרכז את סך שכר הטרחה המאושר על ידו ובהתאם לכך מעביר זאת לגזברות לאישור התשלום ובהמשך העברה הכספית מבוצעת כהעברה בנקאית או שיק.

באגף הגזברות מקבלים למעשה רק את הריכוז שעשה מנהל תרבות תורנית ללא פירוט כמות שעות כמתבקש. יתר על כן, היה מצופה מהגזברות גם במתכונת זו לערוך בדיקות מדגמיות לבדיקת נאותות התחשיבים והסכומים שהוגשו לה, משלא עשתה זאת, יש בכך ליקוי בבקרה פנימית.

טופסי דיווח-פעילות המרצים

מגידי השיעורים מדווחים על פעילותם על גבי טופס הנושא לוגו של העירייה וכותרתו 'חשבון מרצים לחודש' (...). הטופס ממלא במתכונת טבלאית הכוללת תאריך, שעות הפעילות, מקום הפעילות ומס' נוכחים בשיעור. בחלקו השמאלי של הטופס ממלא ע"י המשרד וכולל מס' השיעורים, תעריף לשעה וסה"כ עלות.

הערות לטופס הקיים

בהתחשב בעובדה, כי מדובר בנותני שירותים חיצוניים, יש טעם שמבנה הטופס יהווה כטופס מטעם המרצה המופנה לרשות המקומית ובו דיווח במתכונת דומה הקיימת בטופס הקיים.

אין הקפדה על רישום מס' הנוכחים בשיעור ולכאורה הופיע מס' בשורה הראשונה בלבד המהווה לכל היותר מעין צפי חזוי ולא בהכרח כמות תלמידים בפועל. נתון זה חשוב משום שאין טעם בקיום שיעורים בלמטה ממנימום נדרש שהרשות תקבע.

אפשר והשעות המדווחות אינן תואמות את השעות המאושרות לתשלום כלומר, באם לדעת מנהל המחלקה השעות חרגו מהמתוכנן אזי מאושרים לו בהיקף נמוך יותר לכאורה ככל שקיים סיכום בנושא נכון, נושא מנהל המחלקה בעניין זה אולם, מתבקש במקרים אלה להוציא תגובה בכתב בדבר אישור השעות בגין החודש המדווח וציון העובדה, כי על היקף השעות שחרגו מהסיכום, לא ישולמו. בהעדר תגובה כאמור, אפשר שבבוא היום המרצים יתבעו את השעות שבגינן לא קיבלו שכר.

המלצה

מומלץ ליישם טופסי דיווח מטעם נותן השירות בכפוף להערות בעניין זה לעיל.

תעריפי שכר הטרחה

עפ"י המקובל ובהעדר הסכמים, הרשות שילמה מעת לעת במשך השנים תעריפים שונים, חלקם כוללים מע"מ וביטוח לאומי וחלקם לא. עד שנת 2008 כולל, הרשות שילמה לפי תעריף של 20 ₪ לשעה וכמו"כ גילום תשלום ביטוח לאומי ומע"מ בנוסף. למעשה עד שנה זו הרשות נשאה בנטל המס שחל על העוסק. החל מתחילת שנת 2009 תעריף שכר הטרחה לפי 25 ₪, אולם סכום זה מהווה סכום ברוטו הכולל מע"מ וביטוח לאומי והתוצאה בפועל שהשכר נטו נשאר כמעט זהה בסך 20 ₪.

להלן פירוט שכ"ט לשנים 2007 עד ספטמבר 2009

2009	2008	2007	
25 ברוטו	20-25 נטו	20 נטו	תעריף לשעה בש"ח
13,484	16,903	15,817	כמות שעות
337,106	442,570	316,353	עפ"י דווח המחלקה לגזברות
339,463	445,092	388,611	עלות לרשות
457,000	442,000	350,000	תקציב שנתי
0	מע"מ ו- ב.ל	גילום מע"מ	העלות לרשות כוללת בנוסף:

הערות

שכר טרחה בגין חודש דצמבר 2008 בסך כ- 42,000 ₪ (עלות מעסיק כ-50,000 ₪) לא שולם למרות שאושר ע"י המחלקה, משום שהדבר היה כרוך בחריגה מהתקציב. יחד עם זאת, ובהעדר הסכם שמגביל את שעות הפעילות, הרשות בכל מקרה חבה בגין פעילות חודש זה ויש מקום לזקוף את ההוצאה בהנה"ח ולשלם לזכאים בהתאם. ההימנעות מתשלום שכר הטרחה, אינה מתיישבת עם כללי המינהל התקין ואפשר שהדבר יקבל ביטוי בעתיד בתביעה כנגד הרשות.

לחילופין בשל מגבלת התקציב, היה מקום בנסיבות אלה לעצור את הפעילות כבר בסוף חודש נובמבר 2009 אולם, משלא נעשתה בקרה נאותה על התקציב בסוף חודש זה, לא נכון לשלול שכר טרחה לחודש דצמבר.

היכן מתקיימות ההוצאות

הוצאות מתקיימות בכ- 50 מקומות שמרביתם מקומות ציבוריים כגון: בתי כנסת בתי מדרש, או מתקני הרשות ומקצתם (4 מקומות) מתקיימים בבתי הפרטיים – חדר או בחצר. מאחר ומדובר בשירות המופנה לטובת כלל הציבור, יש טעם לפגם שבמקצת המקומות כאמור הפעילות מתקיימת בבתי פרטיים.

שירותים לציבור הרחב שלא במקום ציבורי (להלן בבית פרטי), אינו תואם את המינהל התקין.

מידע לציבור - פרסום הפעילות

המידע על קיום הוצאות של מגידי השעורים, אינו מפורסם לציבור הרחב ולכל היותר הפרסום במסגרת בתי הכנסת, או בתי ספר הדתיים. כך למשל באינטרנט הרשות נכון לחודש נובמבר 2009 קיימת הפנייה לרשימת מגידי השעורים העדכנית לשנת 2005.

המלצה

יש טעם לעדכן את האתר בדבר החוגים הני"ל לטובת הציבור הרחב וכן יש מקום לפרסם מעת לעת בדבר קיום הפעילות במקומונים.

תקציב אירועי תרבות תורנית (פעולות)

המחלקה לתרבות תורנית (להלן: המחלקה) מפעילה מגוון פעילויות תורניות ברוח מורשת ישראל לצבורים שונים באוכלוסיה בעלי אוריינטציה דתית מסורתית כגון: ימי עיון, סיורים, אירועי חגים במרכז העיר ובשכונות וכן קיום רשת שיעורי תורה בבתי הכנסת. תקציבי אירועי תרבות תורנית, כלולים בדרך כלל במסגרת סעיפי התקציב הבאים אשר במהותם זהים:

- א. סעיף השתתפות בפעולות, (מרכיב עיקרי בתקציב)
- ב. סעיף השתתפות בפעולות משוער.
- ג. סעיף פעולות תרבות מותנה.
- ד. סעיף סל תרבות תורנית.

האירועים השונים מופיעים לסירוגין ביותר מסעיף תקציבי אחד כמפורט לעיל. על מנת לעמוד על היקף האירועים לסוגיהם ולשם נוחות, הנתונים עברו עיבוד (איחוד ומיון) עפ"י סוג האירוע או המאפיין. להלן ריכוז ההוצאות לאירועים לפי סוג האירוע או הפעילות לשנים 2008-2009:

2009			2008			השנה	סוג האירוע
אוקטובר	שיעור	שיעור	2008	שיעור	שיעור		
סך עלות	הפעילות	הסבסוד	סך עלות	הפעילות	הסבסוד		
67,904	14%	52%	60,874	15%	48%		נסיעה לקברות צדיקים
29,294	6%	97%	37,461	9%	100%		מסיבות
73,789	15%	48%	46,006	11%	49%		טיולים בעלי אופי דתי
20,400	4%	57%	30,306	7%	58%		הצגה-הופעה
41,431	8%	64%	10,264	3%	87%		הרצאות שונות
17,490	4%	17%	21,000	5%	14%		ימי כיף בנחשונית
18,000	4%	81%	20,905	5%	79%		יום עיון ברבי רב דחד יומא ב- ים
10,900	2%	59%	-	-	-		נופש בבית מלון
28,252	6%	100%	20,905	5%	100%		שונות
53,381	11%	100%	45,268	11%	100%		הקפות שניות
128,425	26%	100%	114,906	28%	100%		שי ראש השנה וקמחה דפסחא
489,266			407,895				סה"כ לאירועים
4,423			3,967				פרסום
493,689			411,862				סה"כ
493,222			411,862				עפ"י דוח ביצוע תרבות תורנית
383,577			תואם				בהנח"ש
109,645							הפרש

ניתוח נתוני הטבלה- כללי

הנתונים שבטבלה מבטאים נתוני ביצוע בפועל לשנים 2008 עד אוקטובר 2009 כפי שלוקטו ומוינו מתוך כרטסת הנהלת החשבונות. הפעילויות המפורטות לעיל ניתן לסווג לשלוש קטגוריות עיקריות: האחת- אירועים שבמהותם לציבור הרחב כגון: הקפות שניות ואירועים אחרים בעלי אופי ציבורי מובהק המהווים כ-17% מכלל הפעילות. באירועים אלה מטבע הדברים ההוצאה מיועדת לכלל הציבור הרחב ומטבע הדברים אינה כרוכה בהשתתפות עצמית.

הקטגוריה השנייה- מתייחסת לאירועים מחזוריים המהווים את עיקר אירועי התרבות התורנית אשר במהותה מיועדים לציבורים שונים בהיקפים קטנים ובתדירות גבוהה כגון: טיולים, סיורים בקברי צדיקים מסיבות וכו'. שאלת שיעור דמי השתתפות לאירועים השונים מתבקשת מאליה להבדיל מהקטגוריה הראשונה שתוארה לעיל (יפורט בהמשך).

הקטגוריה השלישית - מהווה כ-27% בממוצע מכלל הפעילות, מתייחסת לסוג הוצאה החורגת מהגדרתה כפעילות תרבות, שכן מדובר בחלוקת מתנות כגון : שי לראש השנה ומקמחה דפסחא. מקומה של הוצאה זו במסגרת המחלקה לתרבות תורנית ככל שנדרשת, תמוהה ובלתי מובנת.

נתוני הביצוע לשנת 2008 כפי שלוקטו במחלקה לתרבות תורנית בסך כ- 412,000 ש"ח תואמים להיקף כפי שרשום בהנהלת החשבונות. מאידך, נתוני הביצוע בגין שנת 2009 כפי שלוקטו מהמחלקה לתרבות תורנית גבוהים בכ- 110,000 ש"ח ביחס לרשום בנתוני הנהלת החשבונות.

בבחינת מקור הפער עולה כי במחציתו לפחות, ביצוע ביתר כוסה מתקציבים של מאגפים אחרים בעירייה, כך למשל בשנת 2009 נזקפה הוצאה בסך כ- 15 אש"ח לטובת התרבות התורנית שכוסה מתוך תקציב החינוך התורני (אגף נפרד ועצמאי). באופן דומה, נזקפה הוצאה בסעיפי אגף הרווחה לטובת המחלקה לתרבות תורנית בסך כ- 36 אש"ח (שי לראש השנה).

מתכונת זו אינה עומדת בכללי המינהל התקין והשקיפות המתבקשת עפ"י הוראות ניהול התקציב. במקרה זה היה מקום להביא את השינויים כמתבקש במסגרת עדכוני תקציב במליאה.

שיעורי הסבסוד - העדר מדיניות

שיעורי הסבסוד לאירועים השונים כמפורט בטבלה הנ"ל, מבטאים שיעורים משוכללים עפ"י קטגורית פעילות. עיון מפורט במרכיבי הפעילות מצביעה על רמת הסבסוד שונה מאירוע לאירוע באותה קטגוריה ובין הקטגוריות השונות.

ככלל, מעולם לא נקבעה במחלקה מדיניות סבסוד סדורה לאירועים השונים וממילא לא נתנו את הדעת באשר לרמת הסבסוד כפונקציה של עלות לאירועים השונים. במחלקה נוהגת לגבות בגין מרבית האירועים תשלום דמי השתתפות שנע בין 20 ל-30 ₪ בלבד ובמנותק מעלות האירוע, כך שרמת הסבסוד במונחי ש"ח נעה בין 35 עד 130 ש"ח בממוצע למשתתף.

ראוי לציין, כי בשנים האחרונות חלה במונחים מוחלטים עליה בהיקף גביית דמי השתתפות עצמית לאירועים. כך למשל הגביה בשנת 2006 עמדה על סך כ- 44 אש"ח ובהדרגה סכומים אלה עלו לכדי כ- 113 אש"ח בשנת 2009. לדברי מחזיק תיק תרבות תורנית הגידול נבע בשל הדגש בגביה עצמית גם בגין אירועים שונים שבעבר לא גבו עבורם כלל כדבריו.

ממצאי הביקורת מעלים כי עיקר הגידול נובע בשל הצמיחה בהיקף הפעילות בשנים האחרונות. אומנם ביחס לשנת 2004 חל גידול מסוים, יחד עם זאת רמת ההשתתפות העצמית באופן יחסי משנת 2007 נשארה יציבה בשיעור כ-22% בלבד מעלות האירועים. המסקנה המתבקשת כי פרט לשיפור בשנת 2004, שיעורי הסבסוד לאירועים נותרו ללא שינוי מהותי.

שיטת גבית דמי השתתפות

הגביה העצמית מהציבור בגין האירועים השונים כגון: טיולים, נסיעות קברי צדיקים, הצגות ועוד, מתבצעת ע"י המחלקה באופן עקיף ולא ישיר. היות ובמרבית המקרים הגבייה נעשית ע"י מתנדבים שונים שאינם עובדי העירייה, ולא אחת ביום האירוע לפי העניין. בדרך כלל כספי דמי השתתפות משולמים במזומן ואין נוהגים לתת בגינם קבלות כנדרש. כספי הגבייה מועברים למנהל המחלקה וזה מפקיד אותם בבנק בחשבון הרשות ומעביר את אישורי ההפקדות לגזברות.

מתכונת זו אינה מבטיחה בהכרח קבלת מלוא כל התמורה, משום שבשיטה מובנת העדר שליטה ובקרה נאותה לצד העדר נהלי גבייה מסודרים. בחלק מהמקרים ספק האירוע (להלן נותן השירותים בתשלום) גובה את דמי ההשתתפות מבלי שהדבר מעוגן בהסכם שיבטיח את זכויות הרשות לעניין זה.

נסיעות לקברי צדיקים וטיולים

בשנת 2009 הוזמנו במשך השנה כ- 28 אוטובוסים, עבור נסיעות לקברי צדיקים ברחבי הארץ ובהיקף דומה גם בשנת 2008. כמו כן, התקיימו טיולים ב- 13 מועדים שונים לאתרים קדושים ולצורך זה הוזמנו 48 אוטובוסים לעומת 20 אוטובוסים בשנת 2008. שיעור הסבסוד המשוכלל לנסיעות ולטיולים עומד על כ- 52% בשנת 2009 לעומת 48% בשנת 2008.

המחלקה לתרבות תורנית נוהגת באירועים אלה להגיש הזמנות להסעות דרך מחלקת הרכש, במקביל מפרסמת לציבור הדתי באמצעות פליירים ומודעות בעיתונים בדבר קיומן של הנסיעות לקברי צדיקים, או טיולים בעלי אופי דתי לפי העניין. כמו"כ, מציינת מספרי טלפון לטובת המבקשים להשתתף.

ממצאי הביקורת מעלים, כי הגורמים הפועלים מטעם המחלקה לתרבות תורנית, הן לצורכי הרשמה והן לביצוע גביית השתתפות עצמית, אינם עובדי עירייה אלא מתנדבים הפועלים במסגרות שונות בקהילה. בשיטה הקיימת, אין בקרה על גביית השתתפות העצמית ועיקר תפקידה של המחלקה מסתכם בתיווך בין הקבוצה המבקשת להשתתף באירוע ולעניין הזמנת אוטובוסים מתקציב המחלקה.

היקף ההסעות של המחלקה לתרבות תורנית לטיולים ולקברי צדיקים לשנים 2007, 2009 מסתכמות בכ- 290,000 ש"ח. כ- 61% מתוכו הוזמן בהליך הצעות מחיר דרך הרכש מחב' "טיולי אתרים". מרכיב הזמנת ההסעות של הרשות מספק זה לתקופה הנ"ל עמדה על כ- 344,000 ש"ח.

בהתחשב בהיקפים הנ"ל, לא מובן מדוע הרשות אינה פועלת במתכונת התקשרות על בסיס שנתי, תוך ניצול יתרון הגודל בשל היקף ההזמנות מידי שנה. בפועל מתברר, כי הזמנת האוטובוסים מעת לעת מתבצעת לכל אירוע כעומד בפני עצמו. משום כך הליך הצעות מחיר במתכונת זו, בהכרח מייקר בסופו של דבר את עלות ההסעות.

על רקע ההיקפים הנ"ל מומלץ לבחון בהליך הצעות מחיר התקשרות עם חברת ההסעות על בסיס שנתי דבר היכול להוזיל משמעותית את העלויות.

הצגות והופעות

כמחצית ההוצאות בסעיף הצגות והופעות, שמשו עבור מימון עלות שכירות אולם המתנ"ס (כ-1,800 ₪ לאירוע). וכמחצית בסך כ-14,000 ש"ח מיוחס עבור להזמנת הצגה אחת בשנה. כך למשל בשנת 2008 התקיימה הצגה בשם "כוחן של נשים" בעלות כוללת של כ-14 אש"ח, כאשר דמי ההשתתפות שנקבעו למשתתף 20 ₪. גביית דמי ההשתתפות באירוע זה נעשתה כנדרש באמצעות כרטיסים שהופקו לצורך זה במיוחד.

מאידך, בשנת 2009 התקיימה הצגה באולם המתנ"ס בשם "האור שבשקיעה" בעלות של כ-16 אש"ח. דמי השתתפות לאירוע נקבעו לפי 25 ₪. שיטת הגביה במקרה זה נעשתה באמצעות ספק השירות (להלן המפיק) וזאת מבלי שנעשה הסכם התקשרות, לרבות אופן הבקרה על היקף דמי ההשתתפות שהועברו לרשות.

בפרסומים המקדימים במקומון עיריית אלעד ועל גבי בפליירים שחולקו, הציבור (לרבות מאלעד) הוזמן להשתתף באירוע תוך ציון כי כרטיס הכניסה מסובסד. השאלה המתבקשת מדוע אם בכלל צריך לחלק כרטיסים מסובסדים מתקציב העירייה לתושבי העיר השכנה. יש לציין, כי ההתקשרות האחרונה בשנת 2009 נעשתה ישירות בין המחלקה לבין ספק השירות. מחלקת הרכש במקרה זה לא באה לידי ביטוי ויש לכך טעם לפגם.

אירועי מסיבות

סך ההוצאה השנתית בסעיף מסיבות כ-30,000 ₪. כמחצית ההוצאה בסך כ-13,000 ש"ח מיוחסת עבור מסיבת ט"ו בשבט ויתרת ההוצאה מיוחסת למסיבות פורים בבתי כנסת (להוציא במקרה אחד במתנ"ס עבור קשישות). המרכיב העיקרי בהוצאות ט"ו בשבט שימש לרכישה וחלוקת סלסלת פירות עבור כ-1200 מרביתם מחוג לומדי תורה. בסיכומו של דבר סעיף הוצאות למסיבות בתקציב המחלקה, אינו מושתת על השתתפות עצמית ומהווה סבסוד מלא של הרשות.

ימי עיון בירושלים

המחלקה לתרבות תורנית נוהגת מידי שנה לערוך יום עיון בנושאים הלכתיים ותורניים בירושלים, יום העיון הכולל: הסעות, הרצאות וארוחת צהריים. יום העיון מיועד בעיקר לציבור מצומצם אשר משתתף בחוגי לימודי תורה במימון הרשות. עלות יום העיון לרשות כ-20,000 ₪ כאשר 80% מהעלות ממומן/מסובסד ע"י הרשות ורק כ-20% השתתפות עצמית.

תחשיב עלויות מראה, כי העלות הריאלית הממוצעת למשתתף כ-107 ₪. אולם, בפועל גובים כ-30 ₪ בלבד. מאחר ומדובר באירוע לציבור מוגדר ולא לציבור הרחב, היה מקום במקרה זה שלא לסבסד בשיעור הנ"ל אם בכלל.

מקום האירוע - ממצאי הבדיקה מעלים, כי משנת 2005 במשך 4 שנים ברציפות האירוע מתקיים באולם נשפי האופרה בע"מ. שיטת ההתקשרות נעשית גם כאן ישירות בין מנהל המחלקה לאולם האירועים כך שמחלקת הרכש מהווה צד פורמאלי בלבד. בתגובה מסר מנהל המחלקה כי הדבר נעשה בין השאר בשל שיקולי כשרות בד"צ אולם מנגד לא שלל שקיימים אולמות נוספים היכולים לענות על התנאים.

לראיה בשנה האחרונה, האירוע התקיים באולם אחר משום שבמועד זה אולם הקבוע נשפי האופרה בע"מ לא היה זמין. גם כאן יצוין כי ההתקשרות הראשונית נעשתה ישירות שלא באמצעות מחלקת הרכש. **הביקורת מוצאת שיש טעם לפגם לאופן ההתקשרות דבר המנוגד לכלל המינהל התקין.**

נופש בבתי מלון

בחודש יוני שנת 2009 המחלקה הוציאה שני מחזורי נופש בבתי מלון בים המלח לנשים מחוג לומדות תורה הקיים ברשות. המחלקה נשאה במחצית עלות הוצאות ההסעות (2 אוטובוסים) הלוך ושוב וכן בהוצאות עלות שתי זמרות במחזור השני בעלות כ-2,000 ₪. סך הוצאות בגין סבסוד ההסעות והזמרות - 10,900 ₪. ראוי לציין כי הפעילות מסוג הנ"ל לא נכללה בעבר במסגרת אירועי תרבות תורנית ויש משום חידוש.

הערת הביקורת

בהעדר מדיניות סבסוד במחלקה, לא ברור באיזו מידה מתפקיד המחלקה לסבסד נופש בבתי מלון. יתר על כן מדובר בפעילות המיועדת לחוג מוגדר בלבד.

הסעות קשישים לחוג לומדי תורה

במסגרת הוצאות לפעילות של המחלקה לתרבות תורנית קיים סעיף בתקציב שייעודו הסעות קשישים בהיקף של כ- 50,000 ₪ בשנה להוציא שנת 2009 שבה התקציב עמד על כ-70,000 ש"ח. הוצאה זו שהחלה בשנת 2007 נועדה לטובת הסעות קבוצת קשישים כ- 20 במספר מבתיהם, לחוג שיעורי תורה (במתנ"ס). ההסעה כוללת איסוף מהבתים למתנ"ס וחזרה לאחר כ- 3 שעות.

ההוצאה בסעיף זה רק במגמת עלייה וכמעט מכפילה את היקפה בתקציב בשנת 2009. הדבר נובע היות ונותן השירותים אשר פעל עד לא מכבר לא עמד בתקנות התעבורה להסעת נוסעים וההתקשרות החדשה הייתה כרוכה בהוצאה גבוהה יותר ביחס לספק הקודם.

לא ברור, מה מקור החובה להסיע קשישים מידי יום למתנ"ס, או למרכז רוחני שכן עפ"י מה שמנמהל המחלקה מסר אין מדובר במוגבלים או ערירים. הביקורת בדעה, שאילו היה מדובר במקרים המטופלים ברווחה, או ערירים ללא בני משפחה תומכים, אפשר היה להניח את הדעת על הסדר זה. מאחר ופני הדברים הם לא כך, נחיצות ההסעה אינה ברורה.

ראוי לציין, כי עד שנת 2007 קבוצה זו טופלה והוסעה ע"י מרכז יום לקשיש, אולם בשלב מסוים העמותה ביקשה להתנער מהנושא והגיעה להבנה עם הרשות להשתתפות ב- 50% מעלויות ההסעה. בסופו של דבר ההסדר לא בא לידי ביטוי מעשי וכך נותרה הרשות כמממנת היחידה. מכאן מתבקש מאחר ופעילות זו מתבצעת ברשות לדרוש מהעמותה את כיסוי ההסעות ככל שהיא מחויבת לכך בכל מקרה יש מקום לבחון נחיצות הוצאה זו מעבר למתן החוגים הניתנים בחינם ממילא גזבר הרשות שנדרש לנושא טרם השיב בעניין.

החל משנת 2008 הזמנת שירות ההסעות נעשתה דרך המתנ"ס העירוני באופן שהרשות מעבירה תקציב ומנגד המתנ"ס מבצע את ההתקשרות עם הספק. לא ברור מדוע נבחרה חלופה זאת הנחותה מעצם טיבה בשעה שקיימת מחלקת רכש אשר זהו עיסוקה. **במתכונת זו אין בקרה נאותה לבחירת הספק, מומלץ לשנות את השיטה.**

שי לחגים וקמחה דפסחא

במחלקה התורנית נהוג מזה שנים לחלק לקראת ראש השנה שי בעלות כ- 30 ₪ לכ- 1,600 איש (כולל כ-400 אברכים). כמו"כ, ובאותו אופן לקראת חג הפסח מחולקים חבילות מצרכים קמחה דפסחא בעלות כ-50 ₪ או יותר. היקף התקציב לפעילות זו מהווה כ-27% מתקציב הפעולות של המחלקה. חלוקת ההטבה אינה כרוכה בקריטריונים מוגדרים והכל עניין של נוהג. במקביל העמותה לשירותים חברתיים עושה פעילות זהה לטובת קבוצה מוכרת ברווחה בהיקף של כ-650 תושבים. אלא שבניגוד לנעשה בתרבות התורנית הזכאות נקבעת בכפוף לקריטריונים מזכים למענק השי, או קמחא דפסחא לפי העניין.

מבחינה טכנית, הזמנת המנות נעשית דרך מח' הרכש כהזמנה כוללת לטובת הגופים הנ"ל, כנגד חיוב תקציבי בהתאמה לחלק היחסי של מזמיני המנות. חלוקת המנות נעשית עצמאית ע"י כל גוף בנפרד. התיאום מינימאלי שקיים נועד לצורך מניעה כפילות במענק השי בין רשימת המקבלים באגף לשירותים חברתיים ורשימת מקבלי ההטבה במחלקה לתרבות תורנית.

להלן ההיקף הכספי הכולל בגין עלויות השי וקמחא דפסחא לשנים 2008-2009 :

הגורם	2008	2009	הערות
תרבות תורנית	114,906	128,425	עבור 1600 מנות
האגף לשירותים חברתיים	50,000	55,500	עבור 650 מנות
סה"כ	164,906	183,925	2,250 מנות

הערות הביקורת

פעילות הענקת שי לראש השנה וואו סל מצרכים "קמחה דפסחא" בחג הפסח, מקומה צריך להיות אך ורק באגף לשירותים חברתיים במסגרת תפקידה וייעודה. מכאן לא ברור, כיצד פעילות מעין זו קשורה לתרבות תורנית ובעיקר כאשר מי שנהנה דרך המחלקה, אינו בהכרח עונה לקריטריונים עפ"י זכאות האגף לשירותים חברתיים. למעשה מרבית מקבלי השי מטעם המחלקה לתרבות תורנית הינם תלמידי חוג שיעורי תורה ואברכים.

במהלך הביקורת מתבקש מנהל המחלקה להסביר כיצד מתקיימת בקרה על חלוקת השי, או קמחא דפסחא עפ"י העניין. ממצאי הביקורת בעניין זה מעלים, כי עם קבלת חבילות השי, אלה מחולקים למגידי שיעורים או מתנדבים אחרים אשר אמורים לחלק אותם לנוגעים בדבר עפ"י רשימות. מנהל המחלקה הציג רישום פנימי (פתקאות), לאופן החלוקה הגלובלית בלבד היינו, כמות המנות ושם ראש קבוצת החלוקה זאת לאחר מאמץ וחיפושים הנתון שהתקבל בקירוב לסכום המנות.

הדעת נותנת שיש להחתיים את המחלקים ולחייבם להחזיר את הרשימות לאחר סימון לצד שם המקבל. על מנת להשלים את הבקרה מתבקש בהמשך לערוך בדיקה מדגמית מתוך הרשימות, על מנת לוודא אם אכן השי הגיע ליעדו, והעדר בקרה קיים ספק רב בדבר נאותות חלוקת השי בנקודות הקצה.

מומלץ למסד לאלתר את הנושא לביצוע דרך האגף לשירותים חברתיים בלבד ולהימנע מפעילות שאינה תואמת את מטרות המחלקה לתרבות תורנית.

הרצאות

המחלקה לתרבות תורנית מקיימת מעת לעת באולם המתנ"ס הרצאות בנושאים שונים המוכוונים לציבור הדתי מסורתי. העלויות בשנת 2009 בסעיף זה כ- 41,000 ₪, לעומת כ- 10,000 ₪ בשנת 2008. מרבית ההרצאות במתכונת מחזורית סדרתית כגון: סדנת הרצאות בת 16 מפגשים בשנת 2008 בנושא "הכוח התת מודע", או סדרת הרצאות בת 9 מפגשים מטעם אבנר קוואס בשנת 2009. הביקורת בחנה את הליך ההתקשרות לסדרת ההרצאות מטעם אבנר קוואס בשנת 2009, והבדיקה מעלה את הממצאים הבאים:

הרצאות אבנר קוואס - מיזם משותף

המחלקה לתרבות תורנית מזמינה מעת לעת סידרת הרצאות של הרב אבנר קוואס בנושא: "זוגיות ושלוש בית". ההתקשרות נערכת במתכונת מיזם משותף בין נותן השירותים והרשות המקומית. כך למשל המחלקה לתרבות תורנית הזמינה סדרת הרצאות בת תשעה מפגשים בחודש אוקטובר 2009 בעלות כוללת בסך - 71,100 ₪ חלק הרשות בעלות זו עפ"י ההסכם בסך כ- 17,000 ₪ הכוללת השתתפות בהוצאות שכירות אולם, הגברה ופרסום על מפגשים אלה בעיתונות המקומית.

ההוצאות במתכונת בידורית מעין הופעת סטנדטפיס . בהתאם להסכם ההתקשרות, נותן השירותים גובה ישירות מהמשתתפים 20 ₪ דמי כניסה. התחשיב בהסכם בנוי על גביית השתתפות לפי 300 מקומות, למרות שהאולם מכיל 395 מקומות. ההסכם אינו נותן ביטוי באשר להשתתפות מלאה לעניין התחשבות כספית עם היזם וכך נותר בכיסו ברוב המקרים רווח נוסף בהיקף כ-2,000 ₪ להוצאה.

עפ"י מה שנמסר מהמחלקה לתרבות תורנית, להוצאות אלה יש ביקוש רב והאולם מלא מפה לפה. בנסיבות אלה מובן שהרשות לא קיבלה את חלקה במיזם המשותף בגין 95 מקומות נוספים שהיזם נהנה ממכירתם.

סבסוד האירוע - הרשות מסבסדת בהתקשרות זו מקופתה כ-17,000 ₪ . תחשיב פשוט מראה, כי כיסוי עלות האירוע למשתתף ללא צורך בסבסוד מהווה כ- 25 ₪ בלבד, מחיר נמוך יחסית ומכאן התמיהה, מדוע אירוע זה לא יכוסה במלואו ע"י המשתתפים (היינו עלות כרטיס 25 ₪).

הסכם ההתקשרות - הסכם ההתקשרות כאמור נעשה בין עיריית ראש-העין לבין עמותת "ביתנו החדש" שבראשה עומד מר קוואס אבנר. בהתאם להוראות המינהל התקין, התקשרות עם עמותה לקבלת שירותיה, מחייבת בחינת מוקדמת של הגוף המתקשר (להלן העמותה) בשני אלמנטים: באיזו מידה השירות שניתן תואם את מטרות העמותה (נותנת השירות). כמו"כ, תנאי הכרחי מתבקש לקראת ההתקשרות, לבחון את עמידתה של העמותה לעניין אישור ניהול תקין.

בביקורת נמצא, כי הרשות לא פעלה כאמור ואילו שכן אילו פעלה כך, מן הסתם הייתה מגלה, כי לעמותה נכון למועד הביקורת, אין ניהול תקין. במצב זה חל איסור על הרשות להתקשר עם גוף שסטאטוס ניהול תקין לא מתקיים בו.

עוד עולה מההסכם בסעיף 2ג', כי העמותה תישא בהוצאות פרסום מודעות ומנשרים בדבר ההוצאות ותישא בעלות שכרו של המרצה והוצאות עבור יעוץ לזוגות. לדברי מנהל המחלקה זוגות רבים נעזרים בשירותי יעוץ של מר קוואס בעלות נמוכה יחסית, אולם לא ידע להוכיח את עניין המחיר. לא ברור למה הכוונה, "הוצאות עבור יעוץ לזוגות". בעצם קיומם של ההוצאות הנ"ל, המרצה מקדם את שירותיו בהזמנת הציבור לקבלת יעוץ בתשלום על ידו או מטעמו. למעשה נותן השירותים מקדם את עסקיו בחסות העירייה ובסבסודה.

השאלות המתבקשות בנסיבות אלה

- מדוע הוצאות אלה אינן מוזמנות באמצעות המתנ"ס בדומה לאירועים אחרים ?
- מדוע אין ביטוי נאות בהסכם לקיבולת האולם לעניין התחשבות הכוללת במיזם המשותף? (כאשר האולם מלא)
- מדוע נוסח ההסכם לא עבר את בחינתה של היועצת המשפטית ?

העדר נהלים

המחלקה פועלת מזה כ- 15 שנה אולם, מאז הקמתה לא השכילו ברשות להניח תשתית נהלים כל שהיא. במילים אחרות מחלקה זו פועלת עצמאית ללא נהלים וכלל, ויש בכך פגם ניהולי חמור.

נהלים חסרים בכל תחומי הפעילות שבשגרה כגון:

- ❖ נוהל מדיניות המחלקה לסבסוד האירועים.
- ❖ נוהל גביית כספים, דמי השתתפות עצמית.
- ❖ נוהל הפקת אירועים, לרבות דוחות סיכום בגין כל אירוע ואירוע.
- ❖ מדיניות הפרסום לציבור הרחב והאמצעי לכך.
- ❖ נהלי דווח ובקרה על ביצועי המחלקה
- ❖ ועוד...

מומלץ לפעול לאלתר בבניית תשתית נהלים בסיסית המותאמת לפעילות ויעוד המחלקה באופן שיכסו את תחומי הפעילות השוטפת והגדרת סייגים היכן שמתבקש לצורכי שליטה ובקרה.

פרסום אירועי תרבות תורנית-אמצעים

לדברי מנהל המחלקה לתרבות תורנית הפרסום לצבור בנושא האירועים השונים, מתבצע ע"י מנשרים שמופקים במחלקה ולאחר אישור הדוברות מופקים עותקים מצולמים ומופצים ברחבי הישוב על ידו בגני הילדים, בבתי הספר דתיים ובבתי הכנסת. כמו כן באמצעות בהדבקת מודעות בלוחות ופרסום מודעות במקומונים באירועים גדולים כגון הקפות שניות וכו'.

הפעילות מתקיימת בשכונות השונות של העיר, ברובה במסגרת כותלי בתי-הכנסת והמתנ"ס העירוני, אפשר והפרסום לפלח צר ומוגדר של האוכלוסייה מהווה אחד הגורמים להעדר השתתפות של הקהל הרחב ולא מן הנמנע שגם חלק מציבור זה ימצא עניין בפעילות זו, נושא הראוי לבחינה

אתר הרשות יכול לשמש כלי משמעותי להעברת המידע לטובת הציבור, ממצאי הביקורת מצביעים על שימוש דל באמצעי זה וגם החומר הקיים כיום, בחלקו כלל אינו עדכני (ראה הפניה לרשימת מרצים-נכונה לשנת 2005)

חוברת אירועי תרבות משולבת.

הרשות מפיקה אחת לחודשיים, חוברת אירועי תרבות המופצת לכל בית אב בעיר. המידע הכלול בחוברת משולב עם מידע על אירועי המתנ"ס העירוני לתקופה. לא ברור מדוע לא נכללים במסגרת זו גם את אירועי התרבות התורנית, דבר שהיה משלים תפוצה נאותה לטובת הציבור הרחב. דוברת הרשות מסרה בתשובה לשאלת הביקורת, כי היא מצדדת מאוד בהפצת חוברת כוללת לכלל האירועים ובכלל זה אירועי תרבות תורנית, אולם לדבריה כל פניותיה והצעותיה בנושא לא נענו.

מומלץ- לבחון הפצת המידע בנושאי תרבות תורנית במסגרת חוברת התרבות העירונית בדומי לשאר האירועים.

תגובת המבקר

ו' בטבת תש"ע
23 בדצמבר 2009
מספרנו: 878

לכבוד
מר משה כהן
מבקר העירייה
שלום וברכה!

הנדון: תגובה והערות לדו"ח המבקר

להלן תגובתי והערותיי על הדו"ח:

- טופסי דיווח פעילות המרצים – יטופל.
- היכן מתקיימות ההרצאות – הרצאות מתקיימות בבתים פרטיים בהוצאה מינימלית של פרסום בלבד והתשלום למרצה וכיבוד מתבצע ע"י המשפחה שמזמינה את המרצה, מה שאינו מתבצע באירועי "שירים עם חברים" המתקיימים בבתים פרטיים עם סבסוד מלא של העירייה.
- מידע לציבור פרסום הפעילות – הנושא יתוקן.
- שיטת גבית דמי השתתפות – ברב נסיעות האוטובוסים אני נוכח ורואה את כמות הנוסעים והגביה בהתאם.
- נסיעות לקברי צדיקים וטיולים – המארגנים של האוטובוסים היום ברובם מרצים והם פעילים בקהילה שירבו כמותם.
- הצגות והופעות – הסבסוד אינו לתושבי אלעד מה שלא נעשה בתימנה שהביאו מכל הארץ רוב תושבי אלעד שבאו להצגות אם באו הינם תושבי ראש העין במקור.
- יום עיון בירושלים – מח' רכש אינה יכולה לראות את המקום רק אני יכול לבדוק את האולם כגון כניסות ויציאות שיתאימו לקשישים, חנית אוטובוסים, הכשר האוכל, סדור האולם לצורך הרצאה ועוד.
- נופש בבתי מלון – אם אפשר לחדש למה לא?
- הסעות קשישים לחוג לומדי תורה – כל אדם צריך להתפלל ולומר אל תשליכני לעת זקנה.
- שי לחגים וקמחא דפסחא – השי לראש השנה לא מחולק לאברכים.
- הערות הביקורת – השי אכן מגיע ליעדו שאם לא כן הטלפונים יגיעו אלי למה לא קבלו את השי. הפעילות תואמת את מטרות המחלקה לתרבות תורנית משום שזה מצווה והלכה ראשונה בשולחן ערוך לחלק קמחא דפסחא.
- הרצאות הרב אבנר קוואס מיזם משותף – הסכם ההתקשרות – דבר זה נבע מאי ידיעה ובתום לב על חוסר ניהול תקין.
- פרסום אירועי תרבות תורנית - יטופל ויתוקן.
- חוברת אירועי תרבות משולבת – החוברת הנ"ל לא נכנסת לכל בית דתי ו/או חרדי והשימוש בפליירים לבתי כנסת וגנים ובתי ספר דתיים עונה על הדרישה פרסומי המחלקה.

בכבוד רב
מנחם גברא
מנהל המחלקה לתרבות תורנית

הערות ראש העיר לדו"ח מבקר העירייה

המחלקה לתרבות תורנית

נושא המחלקה לתרבות תורנית יבחן וייבדק ע"י יועצת ארגונית שהחלה בעבודתה בעירייה. במקביל, הונחה מנהל המחלקה לפעול בהתאם לדו"ח הביקורת כולל קביעת תבחינים מי מוסמך להיות מגיד שעורים ובניית כלים לפיקוח ובקרה על כמות המשתתפים ומספר שעות הלימוד.