

# ניהול מפעלי התרבות בעיר

## 1. כללי

במסגרת תוכנית העבודה ערך, מבקר העירייה, ביקורת באגף התרבות.

אגף התרבות מפעיל מגוון רחב של מפעלי תרבות וחינוך ואירועי תרבות כגון, מופעים, תערוכות אומנות, השכלת מבוגרים, (קתדרה עממית, תהילה, אולפנים), מרכזים קהילתיים, להקות וספריות.

האגף מפעיל 10 מרכזי תרבות בעיר: היכל התרבות העירוני, אודיטוריום בית ספיר, בית תרבות ע"ש רייזל, בית הסטודנט, בית ההגנה, מקלט בשכונת עובד בן ציון, (מרכז לסדנאות אמנות ילדים ונוער), מרכז תרבות ע"ש אלי כהן, מרכז תרבות ע"ש גלר, מרכז השכלת מבוגרים, וספרייה עירונית.

בנוסף למסמכים אשר נסקרו ולצורך עבודתה קיימה הביקורת שיחות עם מנהל האגף, מנהלי היחידות והמדורים באגף, המנהל האדמיניסטרטיבי בבית ספיר, מנהלי מרכזי תרבות ע"ש גלר, אלי כהן, רייזל, תהילה, מנהל תרבות תורנית, מנהלי מדור אירועים במחלקות הנוער והספורט, כמו כן ערכה הביקורת סיורים בכל מרכזי התרבות, בקופת היכל תרבות וכן עיינה במסמכים.

## 2. מבוא

מסמך זה מהווה, בנוסף לדו"ח ביקורת על אגף תרבות, קובץ של 4 דו"חות ביקורת המתיחסים לכל אחד מבתי התרבות בעיר, כלהלן:

- 8.1 מרכז קהילתי ע"ש גלר.
- 8.2 מרכז קהילתי ע"ש אלי כהן.
- 8.3 בית תרבות לצעירים ע"ש רייזל.
- 8.4 בית ספר "תהילה".

## 3. אגף התרבות

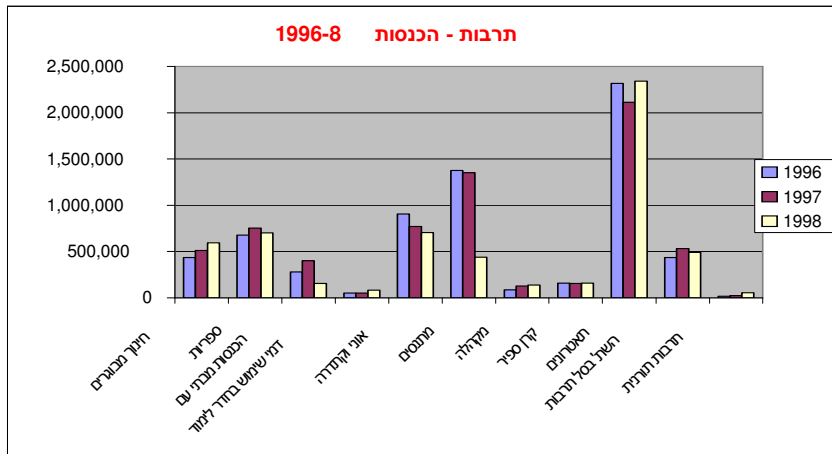
### 3.1 הכנסות אגף תרבות

ההכנסות מפעילות תרבות הסתכמו בשנת 1998 ב - 5,846,088, כלומר ירידה של 926,985 ש"ח (16%), לעומת שנה קודמת.

להלן ההכנסות מפעילות תרבות בחדך לענפים :

1998	1997	1996	
595,273	512,672	434,743	חינוך מבוגרים
702,914	751,718	676,771	ספריות
155,742	399,417	282,127	הכנסות מבתי עם
83,006	52,141	52,867	דמי שימוש בחדר לימוד
704,813	770,451	907,129	אונ' וקתדרה
438,958	1,351,473	1,375,612	מתנ"סים
137,147	129,405	87,365	מקהלה
158,325	154,115	160,230	קרן ספיר
2,341,569	2,113,337	2,317,198	תאטרונים
491,601	533,135	433,871	השת' בסל תרבות
54,740	23,209	16,085	תרבות תורנית
<b>5,864,088</b>	<b>6,791,073</b>	<b>6,743,998</b>	<b>סה"כ</b>

להלן הנתונים במצג גרפי :



3.1 בחדך תלת שנתי ניתן להבחין שבאופן כללי ההכנסות מפעילויות תרבות, במונחים ריאליים, נמצאים במגמת ירידה.

**תלכות מנהלת אלף התרבות**

ייהתייחס לידידה ההכנסות יש להתייחס אל לידידה ההוצאות בה בשעה שהוצאות השכר לצלחות והן אינן בשליטתנו. הרוב ענפי התרבות יש קשר הצוק בין טובה ההוצאות לצלכות ההכנסות שכן ההכנסות הן הסיקר מציבור המשתתפים. והן פואל יוצא מהיקף הפעילות וכן מהיקף הפרסום ויחסי הציבור. כשני אלה אינם מקבלים תקציב ראוי הצבר משפיע אל ההכנסות. כמו"כ יש לבחון את הנושא לפי ענפים וכן

מתברר שינה אלייה משא עותית בהכנסות מתיאטרון ומחניוק מואלריס. וידידה משא עותית בהכנסות מספריות.

### 3.2 גביית הכספים והבקורות עליהם

מדור כספים באגף התרבות מקיים בקרה ופיקוח על חלק מיחידות האגף (ראה סעיף 4.4 בהמשך).

### 3.3 העברת כספים (התחשבוניות) לאגף התרבות

מהסברים שקיבלה הביקורת עולה כי בעוד שמרכזי התרבות מקבלים כספים ישירות מאגף התרבות הם מדווחים על תוצאות הביצוע (גבייה + תשלומים) ישירות ובלעדית לגזברות.

אחת הבקורות הבסיסיות והחיוניות בתהליכי העברת כספים היא בקרת השלמות. בקרה זו מבטיחה שלא יעשה שימוש במשאבים ללא ידיעת הצדדים המעורבים. כך למעשה כל מערכת המקצה משאבים הופכת לגורם מפקח על האופן בו נעשה שימוש במשאבים. המשמעות לכך שאגף תרבות מעביר את הכספים אך לא מקבל דיווח ממרכזי התרבות על הביצוע והשימוש בכספים, היא שאין לאגף התרבות יכולת לפקח ולשלוט על המרכזים. מצב זה מחייב לדעת הביקורת, ניתוח ובחינה של מערך הביקורת וסדרי הדיווח בין מנהלת האגף ליחידות הכפופות לה. באם ימצא לנכון שאין מקום בשינוי סדרי הדיווח כפי שהם תוארו לעיל אזי ראוי, לדעת הביקורת, להעביר את סוגיית ניהול ובקרת תקציבי הפעולה של המרכזים לגזברות.

### תלואות מנהלת אגף התרבות

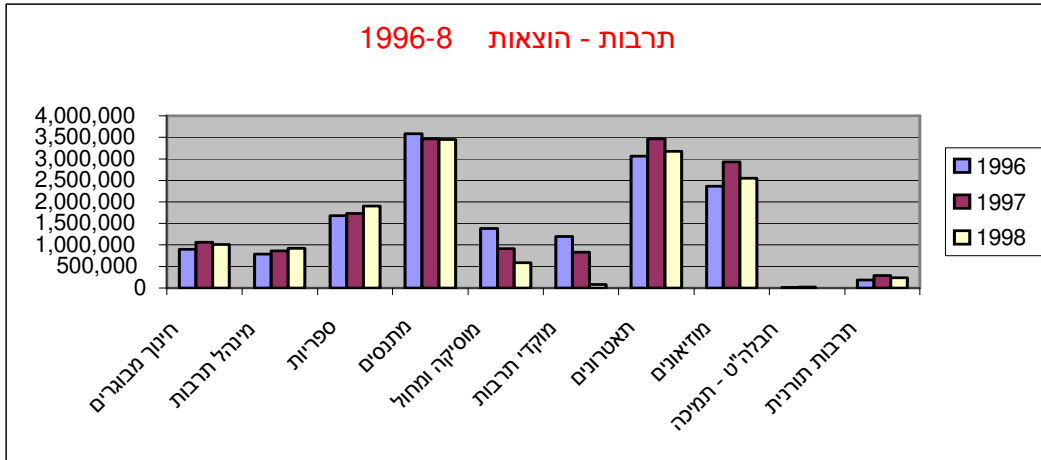
"הבקרה על מרכזי התרבות הן הכספית והן האחרת נעשית באמצעות מנהלת החשבונות של האגף שהנתונים הכספיים מופיעים אצלה במחשב. והן ע"י זיווח שלטון השיחות עבורה. עם זאת מקובל על"י שיש מקום לבדוק סדרי בקרה נוספים".

### 3.4 הוצאות

במקביל למגמת הירידה בהכנסות הביקורת מצאה כי קיימת גם ירידה ברמת ההוצאות. בשנת 98 הסתכמו הוצאות פעולות תרבות ב - 13,919,039 ש"ח, היינו ירידה של 1,653,623 ש"ח (11%). שיעור ירידה דומה גם בהשוואה לשנת 96. להלן ההוצאות מפעילויות תרבות בחתך לענפים :

1998	1997	1996	
1,008,169	1,061,043	893,164	חינוך מבוגרים
919,019	864,927	788,738	מינהל תרבות
1,904,916	1,728,138	1,680,645	ספריות
3,455,633	3,466,853	3,589,560	מתנסים
587,230	909,435	1,382,940	מוסיקה ומחול
77,370	833,788	1,196,189	מוקדי תרבות
3,175,420	3,466,873	3,061,878	תאטרונים
2,547,965	2,929,962	2,362,043	מוזיאונים
-	19,989	15,968	חבלה"ט - תמיכה
236,317	284,654	181,201	תרבות תורנית
<b>13,912,039</b>	<b>15,565,662</b>	<b>15,152,326</b>	סה"כ

להלן מצג גרפי של הנתונים :



### 3.5 תחזוקת בית תרבות

תחזוקת משרדי אגף התרבות, ספרייה, מרכז - פדגוגי (מרפ"ד) היכל התרבות וכיכר העיר לרבות שירותי ניקוי נעשה על ידי הצוות הטכני והמנקים של בית ספיר. יחידת התחזוקה מונה, כלהלן :

מס' עובדים	תפקיד	היקף משרה	הערה
3	חשמלאים	100% כל אחד	
2	עובדי אחזקה	100% כל אחד	
13	עובדי ניקיון	100% כל אחד	
1	מנהל אדמינסטרטיבי	100%	משמש גם כמנכ"ל חברת ספיר

סה"כ 18 עובדי עירייה, ומנהל. כח אדם זה משונוע בהתאם לתוכניות עבודה שבועיות וכן בהתאם לבקשות שמעביר אגף התרבות.

#### 3.5.1 תקציבי תחזוקה

מעיון בספרי תקציב העירייה עולה כי למרות שכאמור תחזוקת אגף תרבות בקריית ספיר מבוצעת על ידי חברת ספיר, לאגף תרבות תקציב תחזוקה משלו המיועד גם לתחזוקת חלק מהיחידות שבקריית ספיר וגם בתי תרבות אחרים בה בשעה שתקציב התחזוקה של חברת ספיר כולל כאמור גם את תחזוקת יחידות האגף כגון היכל יד לבנים, כלהלן :

<u>תקציב 99</u>	<u>קריית ספיר</u>
459,600	שכר אחזקה
192,500	תיקונים עירייה
119,300	תיקונים בית ספיר
<u>38,800</u>	חשמל וחומרי ניקיון
810,200	ביטוח
	סה"כ
	<u>אגף תרבות</u>
59,500	אחזקת ספריות
<u>11,700</u>	אחזקה יד לבנים
71,200	סה"כ
<u>881,400</u>	<u>סה"כ כללי</u>

אין הגיון, לדידה של הביקורת, בתקצוב יחידה על פעולה שמבצעת יחידה אחרת. לאור האמור לעיל יש, לדעת הביקורת, לאחד את תקציב התחזוקה תחת אחריות יחידה אחת ובכך לגרום להתייעלות ולשמור על עקרון השקיפות בהצגה התקציבית והחשבונאית.

### תשובת מנהלת אלף התרבות

י"אורי הסובבה כי בקריית ספיר סובבות מספר יחידות שאינן כפופות למנהל אחז. הן תקציביות והן עניינית. הסמכת כח האצט לתחזוקה אינה מביקרת כמו גם תקציבית התחזוקה. הפתרון ע"י הפערה סמוכה בין היחידות השונות.

## מדור כספים באגף התרבות 4

### כח אדם 4.1

כח אדם במדור כספים מונה מנהלת ופקידת הנהח"ש, כל אחת במשרה מלאה. בפועל פקידת הנהח"ש עובדת עבור המדור בהיקף מצומצם יותר הואיל והיא גם אחראית על גביית כספים למועדוני נוער, ורווחה (מע"ש). בתחומים הללו פקידת הנהח"ש אינה כפופה למנהלת מדור כספים, אלא למנהל מחלקת הנוער.

### בקרה כספית 4.2

כפונקציה מקצועית היחידה העוסקת בהנהח"ש חייב מדור הכספים לקיים בקרה על נאותות הרישום, הדיווח והביצוע של פעולות כספיות, הנעשות באגף התרבות. מבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי מדור הכספים מפעיל בקרה חלקית על התהליכים הכספיים באגף התרבות, כלהלן:

### העברת כספי סל תרבות מבתי ספר למדור כספים: א.

סל תרבות הינו תשלום רשות הנקבע ע"י הנהלת בית הספר בשיתוף עם ועד ההורים. כספי הסל מיועדים לפעילויות תרבות, כגון הצגות, מופעים וכו'. עפ"י תכנית תכנים מאושרת ע"י משרד החינוך. כספיי סל תרבות נאספים ע"י בית הספר ומועברים למחלקת מופעים באגף התרבות. מחלקת מופעים מעבירה את התקבולים למדור הכספים באגף התרבות ללא רשימת החובות של בתי הספר, כך שלא ניתן להפעיל בקרה על שלמות הגבייה.

## תלונות מנהלת אלט התרבות

"כספי התשלומים אל התרבות המועברים ע"י ביה"ט. מועברים לפקידות הנה"ח עם פישוט מולט. פישוט זה קיים אצל מנהלת אל התרבות. העורכת את הבקרה אל שלמות העלוייה בהיותה בקשר ישיר וסולט עם האחראים אל התרבות בביה"ט."

### תשלום לקבלנים ונותני שרותים:

.ב.

עפ"י נוהל שיריון כספים חייב כל עובד באגף תרבות, המוסמך לכך, לדאוג לשיריון תקציבי לפני הזמנת עבודה. כמו כן יש לדאוג שתנאי ההתקשרות יהיו עפ"י מדיניות התשלומים לספקים של גזבר העירייה, היינו שוטף + 70 יום.

מבדיקה שערכה הביקורת נמצא שאין הקפדה על נוהל זה, כלהלן :

1. נמצא שנחתמים חוזי התקשרות עם קבלנים ונותני שרותים לפני ביצוע שיריון תקציבי.

### תלונות מנהלת מצוי כספים :

נמצא שנחתמים חוזי התקשרות עם קבלנים ונותני שרותים לפני ביצוע יתרות תקציביות. ומאחר ולא תמיד קיימת יתרה מספיקה לא ניתן לבצע שיריון תקציבי. והצבר מביא לחריגות בתקציב. ואזיכוב התשלומים לספקים.

2. לא נערך תכנון רכש, כך לדוגמה נמצא שמנהלת מח' מופעים מודיעה למנהלת מדור כספים שעד סוף השבוע כרטיסי קופה יאזלו ויש צורך לחדש את המלאי.

### תלונות מנהלת מצוי כספים :

חילובי אשפאי - ג - 27.10.99 הועבר הנאסא למצוי כספים לביצוע הפישוט באמצע והעברתו ללשכת העירייה אלל הביקרה מול צל"חות מחשב המנייט.

3. נמצא שמנהלי יחידות מתחייבים בפני קבלנים לתנאי תשלום משופרים לעומת אלה שקבע גזבר העירייה. למשל נמצא מקרה בו התחייב עובד אגף תרבות בפני קבלן שהחשבון יפרע תוך שבועיים מיום הגשת החשבונית, זאת בעוד שתנאי התשלום המקובלים בעירייה הם כאמור שוטף + 70 יום.
4. נמצאו מקרים בהם חוזי התקשרות עם קבלנים מועברים לגזברות ישירות מיחידות אגף התרבות, ולא דרך מדור כספים. בהעדור אישור של מנהלת מדור כספים מחזירה הגזברות את החוזים לאגף תרבות.

### תשובת מנהלת אגף התרבות

באופן פרטי וסולף עובדים חוזי התקשרות עם הספקים את  
 הנהלת הפרט דרך הנהלת החשבונות של האגף  
 קיימים מספר מקרים יוצאי דופן בהם לא היה זמן לבצע מראש  
 סיפיון תקציבי שכן יש להבין כי לפעילות הנעשית באגף תרבות  
 יש דברים בלתי צפויים מראש כמו לדוגמה שהובאה - רכש  
 כרטיסי קופה. במקרה זה היתה תקלה במחשב אשר בעקבותיה  
 כרטיסי הקופה שהודפסו יצאו כב שלא ראו כלום והיה צורך  
 בהדפסה של כרטיסים חדשים בכמויות.  
 כמו"כ היה ביקוש בלתי צפוי של קהל לכרטיסים אי לכך מלאי  
 הכרטיסים נשאר לפני הזמן המאושר והיה צורך בחוץ להזמין  
 כרטיסים חדשים שכן לאא כרטיסים לא ניתן לבצע מכירה  
 כמו"כ יש מקרים יוצאי דופן שאחייבים שינוי בחוץ ובלתי צפוי  
 של המופעים. עובדה שאינה נותנת מספיק זמן לחכות לנהלה  
 הפרט שלוקח זמן רב ויש לקצר תהליכים.  
 בעיקרון - כל התקשרות עוברת את אישור מזר  
 הכספים ומסל ללצטרפת המקרים יוצאי הדופן הם  
 מעטים ומתייחסים רק לאירועים בלתי צפויים.

### קופה

ג.

במדור כספים ישנה קופה המשמשת לתקבולים בגין סל תרבות. ההפקדה  
 לבנק מתבצעת פעמיים בשבוע. הכספים נשמרים בקופה מיטלטלת מברזל  
 ללא מנעול. בבדיקה שנערכה ב - 22.12.99, נמצאו המחאות שמועד פירעונם  
 הוא 5.11.99. מהסברים שקיבלנו עולה כי מדובר בכספי מחלקת נוער,  
 שמזכירת מחלקת הנוער ביקשה מפקידת מדור הכספים, באופן יוצא דופן  
 לקבל לידיה את המחאות והיא נעתרה, ועתה היא ממתינה להוראות כיצד  
 לנהוג בהמחאות אלה.

כמו כן, נמסר שהמזכירה נוהגת להפקיד, עפ"י הוראות שקיבלה, את כל  
 המחאות, גם הדחיות, בחשבון הבנק של העירייה. בתשובה לשאלת  
 הביקורת ענה גזבר העירייה כי "כל המחאות המתקבלות בעירייה מופקדות  
 למשמרת בבנק..." בקרוב ימונה באגף תרבות חשב - מנהל כספים  
 "שבאמצעותו נסדיר את נהלי העבודה..." "בהתאם למדיניות העירונית".

לדעת הביקורת, ניתן גם לפני מינוי חשב לאגף, להפעיל נוהג, בדומה לבתי  
 התרבות בעיר, שבו ממיינת הקופאית את המחאות לפי מועדי פירעון, כך  
 שבכל יום ואו שבוע מופקדות המחאות שזמן פירעונן הגיע ובכך לחסוך  
 לעירייה את תשלום עמלת המחאה למשמרת, שגובה הבנק.

### תשובת מנהלת אגף התרבות

"מקובלת עלי דעת הביקורת שיש לאיין את ההמחאות. זוהי אחת  
 הפתרונות שהצטרפות אמורה לתת".

## בדיקת חיובי כרטיסי אשראי .ד

בדיקת חיובים באמצעות כרטיסי אשראי מתבצעת ע"י מנהל מדור מניויים. מהסברים שקיבלנו, עולה כי, מנהל מדור מניויים אינו טורח להעביר דיווח ו/או העתק מחומר התייעוד למדור כספים, כדי להבטיח בקרה ומעקב. מסיבות שונות לא נבדקו למן חודש 5/99 ועד למועד הביקורת 10/99 חיובי כרטיסי האשראי. רק בתאריך 27.10.99 הועבר הנושא למדור כספים לביצוע הבדיקה.

מעבר לעובדה שאי ביצוע בדיקת חיובי כרטיסי אשראי במשך כחצי שנה מהווה ליקוי ופגיעה בכללי מנהל תקין, הממצא המוזכר לעיל מלמד על העדר נורמות וטשטוש האחריות בכל הנושא הכספי באגף תרבות. ממצא זה וממצאים אחרים הנזכרים בדו"ח זה, מחזקים את מסקנת הביקורת כי הן מערך הבקורות והן נורמות העבודה בכל הקשור לניהול הכספי לקוי ביסודו.

### קטובת מנהלת אגף התרבות

"עומס העבודה על מנהל מדור המניויים הוא עבודה מאד. השנה היה עומס עבודה במיוחד שכן נכנס מנהל מדור מניויים חדש לאחר שהקודם לא הספיק לעשות חשיפה ועל כן באופן לא צפוי. כמו"כ המנהל החדש התחילת עבודתו חוייב לצאת למילואים לתקופה ארוכה לא היה לו מאלא מקום. ולפיכך הצטברה עבודה רבה כולל השיטות הכרטיסי האשראי. הנושא של עבודת הביקורת שהעומס מעט יצר ונכנס לנהל עבודה של".

## תפקוד המדור כיחידת מטה 4.3

יחידות כספים באגפי ביצוע אמורות לבצע שלוש פונקציות, כלהלן :

1. בקרה כספית ותקציבית.
2. ייעוץ בענייני כספים.
3. טיפול שוטף בנושאים כספיים.

מכיוון שכך נהוג להזמין באופן שוטף את מנהלי יחידות הכספים לדיוני צוות, הם שותפים לכל פרויקט עוד משלבי התכנון והם מלווים את הפרויקט. באגף תרבות, בניגוד למקובל, נמצא שמדור כספים אינו מהווה, על פי רוב, חלק אינטגרלי, ממעגל קבלת ההחלטות באגף תרבות.

נמצאו עדויות לכך, שמדור כספים אינו מוזמן לישיבות וכן יחידות האגף אינן טורחות לעדכן בזמן סביר מראש את מדור כספים בנוגע לצרכים השוטפים שלהם. נמצא שבחלק מהמקרים הזמנות ובקשות לשיריון תקציב נעשות שלא עפ"י המקובל. חוסר שיתוף הפעולה כפי שצוין לעיל פוגע ביכולת מדור כספים להפעיל בקרה כספית ותקציבית, ואף לתרום לניהול תקין של האגף.

מעיון במסמכים עולה כי על אף שהיחידה פועלת באגף תרבות שנים רבות לא הוגדר, עד כה, תפקיד, מעמד, תחומי סמכות ואחריות של מדור כספים ו/או של העומד בראשה. ממצא זה מחזק את מסקנת הביקורת כי מעמד מדור כספים אינו הולם את הסמכויות המוקנות והאחריות שהוא היה אמור לשאת בה ואף מנוגדת למדיניות המוצהרת של גזבר העירייה.



### קטובת מנהל מדור כספים :

הזמנות ובקשות לשיפיון תקציבי נעשות ע"י המקובל פרט לבוזזים שאינם עושים זאת.

### קטובת מנהלת אגף התרבות:

"הענה שמדור כספים אינו חלק אינהפטי מתהליך קבלת ההחלטות באגף וכי מנהלת המדור אינה מוצמנת לשיבות או אינה מעוצבת. היא טענה מופרכת מיסודה.

מנהלת מדור הכספים מוצמנת לכל השיבות יש להן התייחסות כספית - תקציבית. יתירה מ זאת. אין שום פעילות אלייה מתקבלת החלטה כל שהיא ללא שיתוף מנהלת המדור וקבלת מיצה ממנה לגבי ההיבט הכספי. והיא מעורבת בכל הנוגע לנושא עליו היא מופקדת. תפקידה כמנהלת מדור כספים מוגדר מאד ומתמיד כמי שאחראית לטיפול בנושא הכספים באגף. הכוונת את הנוהל המקובל לתשלומים אספקים. טיפול בחוזים עם מרצים. הכנת משכורות מרצים. הכנת תקציבים ומעקב על מצב התקציב. בזיקת אליויות פעולות שונות וכל המתבקש בטיפול במערכת הכספים. שינוי מעמד או תחומי סמכות אמורים להיעשות אם צריך ע"י מנכ"ל העירייה והנושא נמצא בטיפול השלב זה".

### 4.4 פיקוח על מרכזי תרבות

מטעמים לא מובנים מקיים מדור כספים בדיקות ובקרה רק על בית תרבות לצעירים ע"ש ריזל. הקשר עם מרכזי תרבות האחרים מתבצע באופן ספורדי, בעיקר כשהמרכז יוזם פנייה למדור כספים. מדור כספים לא מנצל את מעמדו הפורמלי כפונקציה בכירה בנושא כספים להוצאת הנחיות, למעט נוהל שיריון כספים, בכל הקשור לנושא הכספי. לדעת הביקורת על מדור כספים, בפיקוח גזבר העירייה, לקבוע נוהלים ברורים בנושא. רצוי שבנוהל זה תעוגן חובת מנהלי מרכזי תרבות להעביר למדור כספים, בפרקי זמן קבועים, נתוני הנהלת חשבונות, (ניתן על גבי אמצעי אחזור מידע מגנטי). כך תוכל מנהלת המדור לקיים, על נקלה, מעקב אחר עבודת מרכזי התרבות.

### קטובת מנהלת אגף התרבות

"מנהלת מדור הכספים ישנה כל האינפורמציה הכספית לגבי כל מרכזי התרבות בהיותה מחוברת אלמנטרית. אי לכך היא יכולה לקיים בזיקה כספית ובקרה מיצה שורה לגבי כל אחד מהמרכזים. ואמנם מנהלי המרכזים ניכונים ממיצה לגבי המצב התקציבי שלהם ממנהלת המדור. רק לגבי המצב התקציבי הם יכולים לתכנן ולקבל אישור לפעילויות שונות הכרוכות בהוצאה כספית".

### קטובת מנהל מדור כספים :

הבקרה על בית התרבות נעשית בצורה שוטפת מאחר ונושא הכספים מתבצע

בהנחיות שלי, כמו כן כאשר הכנסנו את תוכנת החולטים הנאסא הכספי נעשה  
 בתיאום איתי!  
 בסאר בתי התרבות - בחלקם עדיין אין תוכנת חולטים ובאלו שיש - לא תמיד  
 מוכנים לקבל הנחיות שלי.  
 הפניות אלי לא תמיד יבואות רק ע"י המפקדים, אלא פניות רבות יבואות יל  
 יצי כגון: ישיבות הכנה לקראת תקציב, התראות אל מרצה התקציב, הכנת  
 חוזים למרצים, הכנת משכורות למרצים וכו'.

#### 4.5 מסקנות

הממצאים שהועלו בפרק זה המתייחס למדור כספים, וכן למעשה בשאר פרקי הדו"ח  
 מעידים, לדעת הביקורת, על הדברים הבאים:

א. המבנה הבלתי פורמלי באגף, גובר על זה הפורמלי ולמעשה הוא  
 הדומיננטי בכל הקשור לפעולות הנעשות באגף.

#### קטובת מנהלת אגף התרבות

"עבודת אגף תרבות מעיקרה ואופייה היא מאז ספורצית, נתונה ליזומות  
 בלתי פוסקות וחייבת להיות מאז פתוחה וקשובה לצדדים הציבורי. עובדה זו  
 מחייבת טמישות מיפנית.  
 עם זאת ישנם ערכי עבודה ברורים ומובנים המתנהלים לפי נוהלים פורמליים  
 מאז קרצניים.  
 לצוטמא:

- ◆ מערכת הקופטים בקתדרה העממית
- ◆ מפעל המנויים בהיכל התרבות
- ◆ מפעל סל תרבות
- ◆ מערכת חינוך מבוססים ואולפני הקליטה
- ◆ מערכת החולטים המפקדי התרבות
- ◆ עבודת המקהלות

אי לכך הקביעה כי המבנה הפורמלי נחות לעומת הבלתי פורמלי אינה  
 נראית לי נכונה שכן כל המערכות פועלות לפי נוהלי עבודה ברורים  
 ופורמליים הן עניינית והן כספית.  
 עם זאת בהחלט קיים חלק בלתי פורמלי מעצם האופי של המערכת המסווג של  
 התרבות והוא חייב להיות כזה כדי לא להיות קפוא ומאובן. אך תמיד  
 כפול לנוהלי עבודה תקינים."

הביקורת לא מצאה כל נוהל כתוב המסדיר ערוצי עבודה או תהליכי עבודה.

ב. מדור כספים לא מקיים במלואו את תפקידו להבטיח בקרה על הפעילויות  
 הכספיות באגף. מערכות היחסים הבין אישיים באגף גורמות להיווצרות  
 מעקפים (Bypass) שמרחיקים את מדור כספים מהפעילויות הכספיות הנעשות  
 באגף. כך למשל מנהלת מדור כספים אינה מוזמנת לדבריה לדיונים בנושאים

כספיים המתקיימים באגף.

ג. נורמות עבודה אלה זרות למינהל הציבורי, הן פסולות ויש לפעול לאלתר לשנותן. באחריות מנהלת אגף תרבות ומנכ"ל העירייה לפעול לתקן את הטעון תיקון, כפי שהוסבר לעיל, ע"י הגדרת תפקידים ברורה וקביעת נהלי עבודה הכוללים ביקורת ודיווח.

### קלובת מנהל מצוי כספים :

"ממצוי כספים נמנע מלהפעיל בקרה על חלק מהפעילות הכספית שאצל היכן שמתאפשר נעשית בקרה לא תמיד מלאה מאחר לא כולם עובדים מל מחשב. קיים קושי לבדוק יזנית נולא לגביית הכספים. ונולס על כך אין לי כח אצט מיומן שיעשה זאת".

הביקורת מצאה כי מנהלת החשבונות הראשית של העירייה ערכה בשלהי 98 ביקורת באגף תרבות שהעלו ממצאים דומים לאלה שמעלה מבקר העירייה, אולם על אף שהממצאים הללו הועברו לידיעת כל הנוגעים בדבר לרבות מנכ"ל העירייה, לא נעשה, כך מתרשמת הביקורת, כל מאמץ לפעול לתיקון המצב.

כצעד ראשון לתיקון הליקויים יש להגדיר את תפקיד, מעמד, תחומי סמכות ואחריות של מדור כספים באגף התרבות. מעמדו של מדור כספים צריך שיקבע במקום הולם וראוי בצמרת המבנה הארגוני של אגף תרבות, כראוי ליחידת מטה ומקצועית ולהבהיר, באחריות מנהל אגף תרבות, לכל עובדי האגף את מקומו ומעמדו של מדור כספים. כמו כן יש לקבוע נוהלי עבודה שמעגנים את חובת הדיווח למדור כספים לצורך קביעות אלו יש להיעזר בהנחיות גזבר העירייה.

## 5 קופת היכל התרבות

קופת היכל התרבות משמשת לגביית כספים הן עבור הצגות שמתקיימות ביוזמת העירייה (דרך תוכנית המנויים, או הצגות פתוחות וכן הצגות שמקיימים אמרגנים).

### 5.1 כח אדם

בקופה עובדות 3 קופאיות, מנהלת קופה ב- 100% משרה ועוד שתי קופאיות כל אחת ב- 60% משרה, שה"כ 220%. על הקופה אחראי מנהל מדור המנויים ושיווק, המועסק ב- 100% משרה, והכפוף למנהלת אגף התרבות.

### 5.2 מכירת כרטיסים

במבנה קופת ההיכל שתי עמדות המאויישות כל אחת על ידי קופאית. כל עמדה מצוידת במחשב ובו תוכנת מכירת כרטיסים. התוכנה מאפשרת מכירת כרטיסים לפי מושב באולם, כמו כן, היא מפיקה את הכרטיסים ללקוח.

נמכרים כרטיסים לשני סוגים של אירועים, כלהלן :

א. מכירת הכרטיסים למנויים והצגות פתוחות שמקיים אגף התרבות נעשה באמצעות תוכנת מכירת הכרטיסים. הכספים הללו מופקדים פעם בשבוע בבנק.

ב. מכירת כרטיסים לאירועים של אמרגנים כאשר מכירת הכרטיסים ורישום התקבולים נעשה באופן ידני באמצעות כרטיסים שמנפק האמרגן לקופה. כך יוצא למעשה שהתקבולים הללו, למעט מכירת כרטיסים באמצעות כרטיסי אשראי, לא עוברים דרך הנהלת חשבונות של העירייה. הכספים הללו נשמרים בכספת בשקית נפרדת. מערכת היחסים בין האמרגן לעירייה מעוגנת בהסכם, כשמנהלת אגף תרבות חותמת עליו בשם העירייה. עפ"י החוק הסמכות ל"השכרת מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות" מצויה בידי ראש העיר. הביקורת לא מצאה כי ראש העיר האציל בכתב מסמכיותו למנהלת אגף התרבות ויש ספק אם ראש העיר רשאי להאציל סמכות זו. בתשובתה של היועץ המשפטית בנושא עולה כי יש צורך לעגן בנוהל את הדרך בה מעבירה העירייה זכויות לשימוש לא בלעדי בנכסי עירייה (ראה גם סעיף 7.1 בהמשך).

### קטובת מנהל אגף התרבות

"ההסכם עם אמרגנים הוא הסכם שנכתב ע"י היועצת המשפטית של העירייה. השימוש באולם לצורך העלאת מופעים (דגרי לר) מקובל בכל היכלות התרבות בארץ. נראה לי שאין פה נושא נצ"ל. המחייב התערבות של יחידה עירונית אצל נצ"ל. הנושא מורכב מהיותו קשור בתכנים. השימוש באולם עם טכניים בינתיים. מאכירת כרטיסים בפריסום ובשיווק והתשלום עבור האולם קשור לכל המרכיבים הנזכרים לעיל".

### 5.2.1 אופן המכירה לשני סוגי האירועים

הגבייה מציבור המשלמים מתבצעת באופן סימולטני על ידי שתי קופאיות. הואיל והקופה מוכרת כרטיסים ליותר מאשר למופע אחד, יוצא שברשות כל קופאית מסי קופות, זאת בהתאם למספר האירועים אליהם מוצעים כרטיסים למכירה. כך יוצא שלכל אירוע יש שתי קופות תקבולים נפרדות, אחת לכל קופאית. מכיוון שכך נוהגות הקופאיות לשמור את התקבולים במעטפות נייר. מהסברים שקיבלנו עולה כי בסוף יום עבודה מופקדים הכספים בכספת, למשמרת עד ליום המחרת.

#### להלן הערות הביקורת :

1. חשוב שתקבולים לא ישמרו במעטפות נייר שאינן מצוידות בסוגר, אלא יישמרו במתקן סגור. בבדיקה מצאה הביקורת בתחתית הכספת סכום כסף שנפל כנראה מאחת השקיות. הקופאיות לא ידעו להשיב לשאלת הביקורת מאיזה קופה נפל הכסף. רק שמירת כספים במתקן סגור יבטיחו, בין היתר, את מניעת הישנותם של ליקויים מסוג זה, וגם שייכות הכסף לאירוע נתון.
2. הואיל ולכל אירוע יש שתי קופות, חשוב לערוך ביקורת קופה יומית לכל אחד מהקופות, בו זמנית, על מנת לשייך במדויק את הכסף לאירוע ספציפי בהתאם למספר

**הכרטיסים שנמכרו באותו יום.**

**קטלוג מנהלת אגף התרבות**

"יש מקום לשמירת כספים במעטפות שיש להן סולג'ר ונא לא  
בגוף".

נעשית בקופה ביקורת קופה יומית לכל אחת מהקופות:

**קופת ההיכל**

**5.3**

כאמור במהלך יום העבודה הכספים נשמרים במגרות בסמוך לקופאיות, כאשר הכספים מושמים בתוך מעטפות נייר בהתאם לשם ההצגה, כאשר לכל הצגה נפתחת שקית נייר נפרדת. מבדיקה שערכה הביקורת בכספת נמצאו הליקויים הבאים:

1. נמצאו המחאות לא מוסבות לעירייה.

2. מסמכי התקבולים אינם נשמרים בכספת בסמוך לתקבולים. כולל מסמכי תיעוד צריכים להישמר ביחד עם הכספים, בקופה. כך לדוגמא, במקרה של שריפה, התיעוד יינצל ביחד עם הכספים (כספות הן בד"כ חסינות נגד אש). יתרה מזאת, מכיוון שהקופה עובדת במקביל על מספר רב של הצגות ומכיוון שהכספים נשמרים בשקיות נייר חשוב להקפיד לשמור על מסמכי התקבולים (ניתן לשמור כגיבוי, דיסקט המכיל עותק מגנטי של קובץ התנועות), ביחד עם הכספים.

**נוהל קופה**

5.3.1

עד ל - 12/99 פעלה קופת היכל התרבות ללא נוהל. עם כניסתה לעבודה של מי שמכהנת ככעת כקופאית ראשית, נערך נוהל. כחלק מעבודתה סקרה הביקורת את הנוהל.

להלן הערות הביקורת לנוהל:

1. הנוהל נעדר פרק של הגדרות, דבר המקשה על הבנת הוראותיו.

2. הנוהל לא אושר ע"י גזבר העירייה, הפונקציה הבכירה בעירייה בכל הקשור לכספים.

3. ככלל, הנוהל מנוסח באופן כוללני ולא מחייב, דבר הפוגע ביכולתו להוות כלי ניהולי ובקרת.

4. הנוהל לא מתייחס לנושאים מהותיים, כגון הפקדת כספים בבנק, לצורת התשלום (המחאה, מזומן וכו'), אחריות וסמכות של העובדים בקופה, סדרי דיווח ועוד.

לאור האמור לעיל, יש לדעת הביקורת, להעביר את הנוהל לגזבר העירייה לתיקון ואישור.

### תשובות מנהלת אגף התרבות

"הקופה מקבלת המחאות עבור האמפרלנים שכן האמפרלנים מקבלים ישיבות את התקבולים עבור הכרטיסים לפיכך הן אינן מוסבות לעירייה. על פי 12/99 פסקה הקופה לפי נוהלים שסוכמו בין הקופאי צאל ובין השלטונות עם יציאתו של הקופאי אטמלאות וכניסתה של מנהלת קופה חדשה נערך נוהל קופה מעודכן. הנוהל הוא פנימי בלבד להסדרת עבודה תקינה בין הקופאיות".

### נטילת כספים מהקופה ללא תיעוד

5.3.2

במהלך הבירורים שערכנו, דווחנו כי הקופאי שפרש ב- 9/99 הנהיג נוהג שבו כל עובד קופה "מכניס מכיסו הפרטי", עם התחלת עבודתו בקופה, סכום כסף, שייעודו "כסף לפריטה". כך דווחנו שנטל העובד עם פרישתו לגמלאות סכום של כ- 5,000 ש"ח, שאותו הכניס כביכול כשהחל את העבודה, זאת מבלי שהדבר נרשם בספרי התקבולים. עם פרישתו, ובהעדר דמי פריטה, נטלה אחת הקופאיות במנות סכום של כ- 1,200 ש"ח מקופת התקבולים לצורך פריטה. גם תנועות אלו לא נרשמו בספרי הקופה.

עם חשיפתם העביר מבקר העירייה, בתאריך 5.12.99, את הממצאים הנ"ל לידיעת ראש העיר וגזבר העירייה.

**מעבר לחומרת המעשים, ממצאים אלו מלמדים כי מערכת הדיווח והתיעוד בקופת ההיכל לא אמינה. הדבר חמור עוד יותר מכיוון שמדובר בקופה שגובה בשנה למעלה מ- 2 מיליון ש"ח. מצב זה מחייב את גזבר העירייה, לדעת הביקורת, לפעול מיידית ולערוך ספירת קופה כוללת תוך רישום ותיעוד של התקבולים, כמו כן עליו לקבוע סדרי בקרה ודיווח נאותים שיגרמו לכך שתופעה כזו לא תישנה. מעבר לכך יש להעביר את נושא נטילת הכספים על ידי העובד שפרש לגמלאות לקב"ט העירייה וליועץ המשפטי כדי לבדוק את הנושא לעומק ולנקוט, באם ימצא לכך ראיות, את הצעדים הנדרשים. גזבר העירייה מסר כי נושא הכסף לפריטה הוסדר על ידי העברת מזומנים מסודרת למטרה זו תוך מעקב שנעשה על ידי חשבת אגף התרבות.**

### בקרה

5.4

מדור כספים, בהיותו גוף מקצועי בנושא באגף תרבות, אמור להפעיל בקרה על תפקוד הקופה. גוף זה מהווה למעשה את הפונקציה המקצועית היחידה באגף בנושא כספים.

מהסברים שקיבלה הביקורת, עולה כי, על אף האמור לעיל לא מקיים מדור כספים בקרה ופיקוח על קופת ההיכל. כך יוצא למעשה שקופה שמחזור השנתי כ- 2.3 מיליון ש"ח מתנהלת ללא פיקוח. ממצא זה חמור ומעיד על כך שהפיקוח אותו מפעילה הגזברות על קופת המנויים רופף ומסתכם על פי רוב רק בבדיקה חד שנתי. (ראה גם פרק 7 לדו"ח וכן דו"ח מבקר העירייה מס' 22 על מחלקת הגבייה). הביקורת רוצה להדגיש כי ניהול קופה ללא אמצעי בקרה מהווה הפרה חמורה של כללי מנהל תקין. במצב הקיים אין כל וודאות שדיווחי אגף תרבות אכן משקפים את מצב התקבולים בפועל.

## תשובת מנהלת מצור כספים האגף התרבות:

1. אינני מקבלת זיווחי ביצוע שוטפים מקופת היכל התרבות העירוני!
2. אינני משעילה שום בקרה על קופת ההיכל. לפי הנחיות מנהלת האגף. לבי אילנה ברנע. אינני אמורה לטפל במערך הכספים של קופת ההיכל והמנויים.
3. לפי מיטה יזיעתי. האחראיות המקצועית שלי אמורה לכלול גם הפעלת שיקוח/בקרה על קופת ההיכל. ניהלתי בקרה על סלידת מופעים עד יולי 99. מתקופה זו האחראיות המקצועית שלי אינה כוללת את הקופה לפי הנחיות מנהלת האגף.
4. אמרות שאגף פעם לא הולצר תפקידי מול הקופה שוחחתי לא פעם עם מנהלת האגף. על אופן ניהול הקופה ועל אי קבלת צו"חות סלידת קופה יומיים.
5. לפני מספר שנים הוכנסה תוכנת "ארוטיס" למפעל המנויים ללא תוכנת הנהלת חשבונות. עתה הוכנסה תוכנה חדשה של פסלה ולס היא ללא תוכנת הנה"ח. ללא תוכנה מתאימה לא ניתן לערוך בקרה מקצועית בקופה. להעביר, אני עובדת אגף התרבות ועל כן לא התרעתי בכתב לגורמים מחוץ לאגף. יצאתי מתוק הנחה שזיווחים שנמסרו למנהלת האגף יטופלו.

## תשובת מנהל מצור מנויים ושיווק:

1. הקופאיות העבירו זיווחים על ביצועי הקופה למנהלת מצור הכספים. אל"י כמנהל מצור המנויים ולמנהלת אגף התרבות.
2. מנהלת מצור הכספים סיפקה לקבל הזיווחים והחזירה אותם לקופה.
3. ה - 2.12.99 כשעוצר מקרר העירייה ערך ביקורת בקופת ההיכל. התנונים שמסרתי לו לשבי הצו"חות שהוחזרו ע"י מנהלת מצור הכספים היו נכונים ואני עומד מאחורי הצהרה זו.
4. לאחר שהוחזרו הצו"חות לקופה נמסרו הצו"חות האמורים ושיקות על יצי אל מר אילן לוין בעלפירות העירייה.

## תלונות על עירייה :

1. לצד עיריית לא שותפת בהליכי החלפת הקופאי לקראת פרישתו ולא יזוהו לי על נוהל העירייה לנושא זה אני מציע לבדוק זאת עם מנהל כ"א.
2. רצ"ה מסמכי ביקורת שנערכה בעבר ע"י השל"ה שרה בן נתן. ביקורת השנה תואמה עם משרדק ועם פואה החשבון מטעם משרד הפנים.
3. קטונתי מאיידל אמבר העירייה מהו ליקוי! עם זאת רצ"ה נוהל קופה שהוכן ע"י אגף התרבות וכמו כן אינו עונה על הדרישות בנוסף לכך קיימת פלישות עם השל"ה אביטל פייק שהעלת השל"ה אופית צנאי ואוסנת עיצן מכינה נוהל מסוגף ומלא לפי תפיסתנו המקצועית.

הביקורת מבקשת לציין לטובה כי התקיימו פגישות עבודה גם אצל ראש העיר וגם אצל גזבר העירייה בהם התגבשו העקרונות ונוהלי העבודה על מנת להבטיח ניהול כספים נאות ותקין. נקבע בין היתר כי מנהלת מדור הכספים הינה עובדת באגף התרבות וכפופה מינהלית למנהלת אגף התרבות, אך היא תקבל הנחיות מקצועיות מגזבר העירייה. כמו כן גובש נוהל אשר הוכן ע"י גזברות העירייה ומטרתו להסביר פעילות תקינה ומסודרת של הקופה באגף התרבות.

## 6. מדור אירועים והפקות

### 6.1 כח אדם

מנהל ב - 100% משרה הכפוף למנהלת מחלקת מופעים.

תחומי אחריות ופעילות הם :

1. תכנון אירועים המתקיימים בהיכל התרבות ובאודיטוריום.
2. תאום בין כל הגופים העוסקים בהפקה ובהפעלת אירועים בשטח קריית ספיר.
3. קשר בין אמרגנים לעירייה מההיבט הטכני.

האירועים עצמם מופקים ע"י הצוות הטכני בקריית ספיר, המונה 18 אנשי שירות (אחזקה, חשמל, טכני וניקיון). עובדי עירייה אלה מוצבים בקריית ספיר, ובהיכל יד לבנים וכפופים למנהל האדמיניסטרטיבי של קריית ספיר.

### 6.2 הטיפול באירועים בהיבט פונקציונאלי

בעירייה פועלים, מעבר למדור אירועים באגף תרבות, עוד שני מדורים המטפלים באירועים, כלהלן :



**6.2.1 מדור אירועים במחלקת נוער**

- א. כח אדם - מנהל ב - 100% משרה.
- ב. להלן תחומים עליהם מופקד מדור אירועים :
- (1) אירועי חגים לאומיים ומועדי ישראל.
  - (2) קבלות פנים ממלכתיות.
  - (3) חנוכת מוסדות, מבני ציבור ורחובות.
  - (4) סיוע, יועץ והפקה של אירועים של עמותות ומוסדות ציבור (בתי ספר).
  - (5) ערי תאום.
- ג. מדור אירועים נמצא במחלקת הנוער, אולם בפועל אין למדור כל נגיעה למחלקה זו. מתוקף תחומי אחריותו מקבל מדור אירועים הוראות ישירות מלשכת מנכ"ל העירייה וראש העיר, כך שבפועל הוא מתפקד כיחידת מטה, הנותנת שרותים לכל דורש בעירייה.

**6.2.2 מדור אירועים במחלקת הספורט**

- א. כח אדם - מנהל ב - 100% משרה. לאירועים גדולים מגייס מנהל המדור בשכר, סטודנטים רכזי ספורט וכו', באופן זמני. גיוס כח אדם לא נעשה דרך מחלקת כח אדם.
- ב. להלן תחומים עליהם מופקד מדור אירועים :
- (1) תחרויות ספורט בין בתי ספר.
  - (2) צעדת כפר סבא.
  - (3) אליפות טורניר קיץ.
- ג. מדור אירועי ספורט הינו חלק אינטגרלי ממחלקת הספורט. מנהל מדור אירועי ספורט כפוף למנהל מחלקת הספורט, ופועל בהתאם להנחיותיו.

**6.3 בחינת כדאיות הפעלת מדורי אירועים**

מהאמור לעיל יוצא שעיריית כפר סבא מפעילה 3 יחידות, ומעסיקה באופן קבוע 3 עובדים במשרות מלאות בדרגת מנהל מדור לעיתים גם משלמת עבור כ"א זמני לתיגבור, כדי לקיים אירועים בעיר. בהיבט פונקציונאלי יחידת אירועים היא יחידת שרותים פנים ארגונית, בעלת ידע ומומחיות בתחום הפקת אירועים, המספקת לכל יחידה בעירייה שרותי ייעוץ והפקה. בראייה מערכתית יחידת אירועים צריכה להיות ממוקמת, בדומה לדוברת העירייה, בסמוך ללשכת ראש העיר או לשכת מנכ"ל העירייה כשהיא מקיימת קשרי עבודה מקצועיים עם דוברת העירייה, וכן לצורך הקמת אירועים, עם כל יחידות הביצוע העירוניות.

הואיל ורוב האירועים נעשים עבור הנהלת העירייה ולא עבור אגף/מחלקה זה או אחר/ת, ומכיוון שהיקף האירועים שמפיקה מחלקת הספורט, נופל בהרבה לעומת זה של מדור אירועים (במחלקת הנוער), רצוי לדעת הביקורת לשקול לאמץ את ההמלצות הבאות:

- א. הואיל והיקף הפעילות במדור הפקה ואירועים שבאגף תרבות גבוה ומכיוון שאופי הפעילות מחייב, להבנת הביקורת, עבודה בתוך האגף, יש להשאיר את מדור הפקות ואירועים במתכונת הקיימת.
- ב. לבטל את מדור אירועים במחלקת הספורט ולהעביר את תחומי אחריותו למדור אירועים החדש שיוקם בסמוך ללשכת ראש העיר או ללשכת מנכ"ל העירייה.
- ג. אין טעם להשאיר את מדור אירועים במחלקת נוער, כשאין כל יחסי עבודה ו/או כפיפות בין המדור למחלקה.
- ד. לאור כל האמור לעיל אנו ממליצים לשקול העברת מדור אירועים במחלקת נוער, סמוך ללשכת ראש העיר או ללשכת מנכ"ל העירייה. כך יהווה המדור יחידה שתטפל בצורה מרוכזת בנושא הפקות אירועים, בדומה ליחידת המחשב ו/או הרכש, וייתן שרותים לכל יחידות העירייה. לדעת הביקורת המלצה זו תיעל את נושא האירועים, תרכז את האחריות תחת קורת גג אחת ותגרום לחסכון לא מבוטל בכ"א.

### קטובת מנהלת אגף התרבות

מצורף לפרט אינו עוסק באירועים חדשניים אלא מקיים את מערך התיאום של כל האירועים המתקיימים בהיכל ובאודיטוריום. אי לכך צוהי פונקציה אשר עורכת את מערך עבודת הצוות הטכני עם הצוות המופיע - 40 עד 50 מופעים בחודש. צביר המצריק מעקב על התיאומים עם עשרות אנשים. יש מקום לסקור שיתוף פעולה הצוק בין מנהל מצורף אירועים במח' נוער לבין מצורף הפקות ואירועים באגף תרבות לטובי האירועים והמאורעות כולן: אירועי קיץ, סוף הסופר העברי 2018.

## 7. ניצול מבני ציבור לצורך פעולות תרבות

לאור היקף תופעת מתן זכויות לשימוש בנכסים עירוניים שלא עפ"י החוק, כפי שהעלתה הביקורת במרכזי התרבות, ריכוזה הביקורת את הממצאים בפרק נפרד. כדי לקבל תמונה כוללת על התופעה תשומת לב הקורא מופנית לפרק 8 לדו"ח, בהמשך.

### 7.1 היבט חוקי

ככלל יש להבדיל בין שני אופני שימוש בנכסים:

- א. מסירה של נכס להפעלה / שימוש / שכירות / חכירה באופן בלעדי. הדבר מוסדר בסעיף 188 בפקודת העיריות ואין הוא רלוונטי לנושא המבוקר.
- ב. מתן רשות שימוש בנכס עירוני או בחלקו במשך שעות וימים מסויימים, כאשר בשאר הזמן / בשאר המבנה נעשה שימוש ע"י העירייה ו/או גופים אחרים.

#### 7.1.1 שימוש באופן בלעדי בנכס עירוני

הביקורת העלתה כי עמותת "יד אופיר" בנתה מבנה על קרקע עירוני ובו מתנהל בית הספר לחזנות ופייטנות, המנוהל ע"י גוף ששמו "חנית" בשותפות עם העירייה והן המועצה הדתית. הביקורת לא מצאה כי העברת

**הנכס נעשתה כמקובל. אומנם העברת השימוש בנכס נעשה באישור מועצת העירייה, אך לא נמצא אישור שר הפנים ולא חוזה עם העמותה (ראה סעיף 10.3.2 בהמשך).**

עפ"י סעיף 188 (ב) לפקודת העיריות, **יעירייה רשאית להשכיר מקרקעין או להרשות שימוש במקרקעין שאין בו משום שכירות, אולם השכרת המקרקעין לתקופה העולה על חמש שנים והשכרת נכס שחוק הגנת הדייר (נוסח משולב), תשל"ב – 1972, חל על שכירותו, טעונות החלטה ואישור כאמור בסעיף קטן (א).**"

סעיף קטן (א) קובע, **יעירייה לא תהיה רשאית למכור מקרקעין, להחליפם או למשכנם אלא על פי החלטת המועצה ברוב חבריה ובאישור השר או מי שהוא סמיך לכך.**"

עפ"י סעיף 1 לחוק המקרקעין, תשכ"ט – 1969, **מקרקעין מוגדר יקרקע, כל הבנוי והנטוע עליה וכל דבר אחר המחובר אליה חיבור של קבע, זולת מחוברים הניתנים להפרדה.**"

יחד עם האמור לעיל הכלל במתן זכויות לשימוש בנכסים עירוניים, בין אם בדרך של שכירות ובין אם בדרך של חכירה, חייב, עפ"י סעיף 188(ד) לפקודת העיריות (נוסח חדש) להיעשות עפ"י סעיף 197 לפקודת העיריות הקובע **לא תתקשר עירייה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה אלא על פי מכרז פומבי.**"

לסיכום, כדי שעירייה תעביר זכויות לשימוש בנכס עירוני צריך שיתקיימו שני תנאים:

א. בחירת מקבל הזכויות לשימוש בנכס עירוני צריכה להיעשות במכרז פומבי.

ב. העברת הזכויות בנכס צריכות להתאשר במועצת העיר וכן לקבל את אישור שר הפנים.

הואיל ועפ"י סעיף 2 לנוהל התמיכות כל "מענק או סיוע כספי אחר, ולמעט קניית שרותים" מהווה תמיכה. רשות מקומית החפצה להרשות שימוש בנכס עירוני ללא תמורה, חייבת היא לפעול עפ"י הכללים הקבועים "בנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות".

### **שימוש באופן לא בלעדי בנכס עירוני 7.1.2**

אין בחוק התייחסות מפורשת למקרה האמור, יחד עם זאת לא ניתן לבטל במקרים האמורים את הוראות החוק והנהלים המתייחסים לטיפול העירייה בנכסיה, כמפורט בסעיף 7.1.1 לעיל. בתשובה לשאלת הביקורת השיבה מנהלת מחלקת נכסים כלהלן:

**"לדעתי, מן הראוי לגבש נוהל כללי לגבי השימוש בנכסים אלו ע"י צוות חשיבה מיוחד, שיכלול נציגי הגופים הרלבנטיים (לא ידוע לי על נוהל אחיד כיום)."**

ניתן למנות נושאים לליבון במסגרת זו כגון:

- א. העלאת רעיונות לשימוש מיטבי בנכסים כך שהנכס יהיה מנוצל ככל שניתן.
- ב. מי מוסמך לתת רשות שימוש במבנים.
- ג. קביעת לוח תעריפים לתשלום ע"י משתמשים שיתייחס לשונות ב: סוג המשתמש, מיקום הנכס, אופי הפעילות, גודל הנכס וכיו"ב.
- ד. אופי ההתקשרות בין העירייה למשתמש.
- ה. למי יכנס הכסף (לקופת העירייה הכללית, או "משק סגור").
- ו. האצלת סמכויות.
- ז. המטרות להם תינתן רשות שימוש.

**מחוות הדעת האמורה עולים למעשה הכללים בהם מחוייבת העירייה לנהוג בנכסיה, כלהלן:**

- א. הקצאת זכויות לשימוש בנכס עירוני חייבת שתעשה באופן פורמלי, כשתנאי ההתקשרות מעוגנים בהסכם החתום על-ידי שני הצדדים.
- ב. העירייה חייבת לקבוע לאיזה מטרות ניתן להקצות זכויות לשימוש בנכסים עירוניים; על הכללים הללו לעמוד בכללי הנורמות הציבוריות המקובלות.
- ג. על העירייה לקבוע לאיזה גופים ניתן להקצות זכויות לשימוש בנכס עירוני.
- ד. על העירייה, בדומה לטיפול בתמיכות, לפרסם את הכללים האמורים כדי שההקצאה האמורה תיעשה באופן שוויוני.
- ה. חייבים להיקבע לנושא קריטריונים, שיאושרו על-ידי מועצת העירייה

### תלאת אנכיל העירייה

אני מתייחס למכתב מיום 23.3.2000: וכן מכתבה של 18.3 זיו מיום 23.3.2000 באותו עניין.

בתי התרבות הנוער ובתי התלמידים אנו משהילים חוליס, החוליס באוסרות "החלקים": העיקר בית התרבות ע"ש פייזל. הם מאוצנים, ואכסים עלות ותקופה. בתי התלמידים ובתי הנוער והתרבות בשכונות הפריפריאליות היו החוליס הפסדיים. אפוא לתמיכה מתמדת מתקציב העירייה ותלאת בו. מצב זה אפס לצימצום הפעילות.

לפיכך החלטנו על ניהול החוליס באופן עצמאי. בתי התלמידים כנלך תלאת תקופה אכיסוי הוצאות המנהלה של בתי התלמידים. בבית התרבות ע"ש אפר

"התשלום" הוא ע"י קליטת תלמידים חסרי אמצעים מתוך השכונה מדיניות זאת נקבעה לאחר שנוצר מצב בו תוסבי יוספאל וקפאן הותיקים לא היו יכולים להשתתף בחולאים היקרים: אלקטרוניקה מחשבים וכו'.  
 בזמן זאת הבית התמלא פעילות ללא נלא כספי על העירייה. תוך שלוב ואינטגרציה חברתית. זאת מדיניות ברורה. אשר נקבעה בעקבות הזיקה כלכלית של מרכז אלר אשר נערכה לפני מספר שנים.  
 לפיכך אינני יכול לקבל את תמונת המצב כפי שהצטיירה במכתבה של ע"ד ז"ו. אשר יתכן כי איננה מוצעת למדיניות זאת. וזאי אינני מסכים כי הצבר איננו עולה בקנה אחד עם מנהל תקין כעולה ממכתב.  
 ע"ד אצ"ן כי הלאוי ויעמזו ספקים בתור בבקשה לקיים חולאים עצמאיים במרכז אלר.

## **7.2 עמדת היועצת המשפטית בעניין**

בתשובה לשאלת הביקורת קבעה היועצת המשפטית לעירייה את הכללים הבאים :

- (1) חוזה התקשרות חייב להיעשות בין העירייה לגוף החיצוני.
- (2) כל חוזה למתן זכויות בנכסי העירייה חייב שיעשה באופן פורמאלי בכתב.
- (3) כל התקשרות להעברת זכויות שימוש בנכסי עירייה חייב לקבל אישור מאת ועדת נכסים.
- (4) עריכת חוזים למתן זכויות בנכסי עירייה צריך שיעשה באחריות מחלקת נכסים.

## **7.3 היקף התופעה**

בכל בתי התרבות אותם סקרה הביקורת נמצא כי העירייה מעניקה זכויות לשימוש בנכסיה באופן שאינו מעוגן באף נוהל מסודר, כלהלן :

### **7.3.1 השכרת נכסי עירייה**

נמצא שמרכזי התרבות בעיר, על פי רוב דרך אגף תרבות, משכירים חדרים, אולמות וכו' לגופים חיצוניים ללא אישור הדבר ע"י גורם מוסמך בעירייה. כמו כן נמצא שכל העסקאות הללו למרות שהן זמניות נעשות לא דרך מחלקת נכסים, המופקדת על הטיפול בנכסי העירייה. עוד נמצא שלא תמיד העברת הזכויות לשימוש בנכס מוסדרת בחוזה פורמלי החתום על ידי שני הצדדים.

#### **7.3.1.1 חוזה השכירות**

עפ"י סעיף 7ב לחוק הרשויות המקומיות (ייעוץ משפטי), תשל"ו - 1975, "לא תתקשר רשות מקומית בחוזה בכתב אלא לאחר שקיבלה חוות דעת משפטית בכתב על העסקה". מעיון בחוזי

ההתקשרות עולה כי מדור כספים עורך שינויים מהותיים בתנאי החוזה, בהתאם לאופי ההתקשרות, המגיעים במקרים מסוימים עד כדי שינוי באופי התחייבויותיו של שוכר הנכס כלפי העירייה, כל זאת ללא קבלת חוות דעת בכתב מהיועץ המשפטי כפי שקובע החוק. יתרה מזאת מדור כספים באגף תרבות מטפל בהחתמת החוזה, ולא מחלקת נכסים (ראה סעיף 7.3.1.2 בהמשך). מסקירה מדגמית של חוזי ההתקשרות שערכה הביקורת נמצאו הממצאים והליקויים הבאים:

1. נמצא חוזה שסכום השכירות נקוב בש"ח ולא בש"ח צמוד דולר אמריקאי כפי שמקובל.
2. נמצא חוזה שסכום השכירות נקוב בדולר ללא ציון שמדובר בדולר ארה"ב.
3. נמצאו חוזים שסכום השכירות נקבע כפונקציה של הכנסות "כל סכום מעבר ל - X ש"ח". ניסוח כזה יכול להתפרש כאילו העירייה שותפה ברווחי השוכר, מה שעלול לחייב את העירייה, עפ"י פקודת מס, בתשלום מס.
4. הצמדת דמי השכירות ניתנת, עפ"י סעיף 6'ב' לחוזה, פתוחה למו"מ ואינה צמודה למדד המחירים לצרכן. רצוי, לדעת הביקורת, לקבוע את שכ"ד בדולר אמריקאי ובכך לפטור את נציגי הצדדים להתמקח על סוג ההצמדה.
5. נמצא שעל אף שקבוע שתמורה עבור שימוש באולם אירועים היא בתעריף דולארי חישוב השכירות בפועל נעשה ע"ב שער קבוע של  $4=\$1$  ש"ח, ללא קשר לשינויים בשער המט"ח.
6. חסר בחוזה סעיף המסיר מהעירייה אחריות לנזקים שעלולים להיגרם לשוכר עקב אירועים שאינם בשליטת העירייה, כגון שביתה.
7. חסר בסעיף 11 לחוזה סייג המחייב את "בר הרשות" להציג את פוליסת הביטוח לעירייה.

### קשר עם ועדת נכסים

7.3.1.2

בעירייה פועלת ועדת נכסים המטפלת במכלול העניינים הקשורים לנכסי העירייה. הועדה מונה 9 חברי מועצת עיר, כשעוזרת מנהלת מחלקת נכסים משמשת כמרכזת הועדה. כל נכסי העירייה שמושכרים לגופים חיצוניים, המטופלים במחלקת נכסים, נידונים תחילה בוועדת הנכסים, שבדומה לשאר ועדות המועצה, החלטותיה הם בגדר המלצות לראש העיר. מתכונת זו של קבלת החלטות מבטיחה בסופו של דבר שכל נושא העברת זכויות לשימוש בנכסים עירוניים יובא לידיעה ואישור ראש העיר.

על אף האמור לעיל נמצא שכל נושא העברות זכויות בנכסים עירוניים שבאגף תרבות נעשים שלא דרך ועדת נכסים. יתרה מזאת נמצאו מקרים בהם פונקציות שאינם ברי סמכות

חותמים על חוזי שכירות עם גופים חיצוניים (ראה סעיפים 7.3.1.1 ו-8.1.7.2).

### קשר עם מחלקת נכסים

7.3.1.3

רשות מקומית חייבת, עפ"י חוק, לטפל בנכסיה ולדאוג שהשימוש, מכירה, וכו' יעשה עפ"י החוק ועפ"י אמות מידה בהם מחוייבים גופים ציבוריים. על משימה זו מופקדת מחלקת נכסים המונה 3 עובדים שכל עבודתם היא בטיפול בנכסים עירוניים. נמצא שאין קשר בין אגף תרבות לרבות מרכזי התרבות בעיר ובין מחלקת נכסים. כתוצאה מהעדר הקשר יוצא שנכסים מושכרים לגופים בחוזים שלא נבחנו, כפי שמחייב החוק, על-ידי יועץ משפטי וכן שמועברים זכויות לשימוש ללא תמורה ובלי חוזה. מחלקת נכסים חייבת להוות גוף "על" לנושא, וכן להפעיל מעקב, פיקוח ובקרה על השימוש בנכסי עירייה. לדעת הביקורת ראוי שהטיפול בנכסים יעשה על-ידי מחלקת הנכסים ולא על-ידי מנכ"ל העירייה ומדור כספים באגף תרבות. אין להעביר זכויות לשימוש בנכס עירוני ללא ידיעה וטיפול של מחלקת נכסים.

### קטובת מנהלת אגף התרבות

"לופים ציבוריים רבים נלקקים לשימוש באולמות ובכיתות אגף התרבות לפעילות שונות השכפת כיתות ואולמות נבחרת ע"י היוזמות השונות בהתאם לתכנים ולסוג הפעילות של האגף המשכיף ומיצת התאמתם ותואמתם לפעילות הבית. אי לכך לא נפאה לי כי ניתן לעשות זאת באמצעות מכרזים או באמצעות מחלקת נכסים או ועדת נכסים".

7.3.1.4

הביקורת מצאה שהעירייה מעבירה זכויות לשימוש בנכס עירוני ללא עיגון תנאי התקשרות במסמך כל שהוא. מתן זכויות לשימוש בנכס עירוני ללא תמורה מהווה תמיכה, על פי סעיף 2 לנוהל התמיכות. היינו שמתן הזכויות הללו מחייב לפעול לפי ההוראות הקבועות בנוהל התמיכות, ובראש ובראשונה בדיון בבקשה בועדת התמיכות ואישור ההחלטה במועצת העיר. הדבר חמור עוד יותר הואיל והתמיכה הנ"ל ניתנת גם לאנשים פרטיים, המקיימים פעולות לכאורה למען רווח.

### קטובת מנהלת אגף התרבות

"ההתקשרות בין היוזמות באגף התרבות לבין לופים חיצוניים לשימוש באולמות או בכיתות נעשית בהסכמי כתובים ובייעוץ משפטי של העירייה. הסכמים עם עמותות מסוימות או לופים וולונטריים הפטורים מתשלום שכר אולם נעשים באישור או בהנחיית ראש העיר או מנכ"ל העירייה".

7.4 לאור הממצאים שנזכרו לעיל ממליצה הביקורת, כלהלן:

- א. יש לקבוע בנוהל שרק מחלקת הנכסים מטפלת בהעברת זכויות לשימוש בנכסים עירוניים. במקרים בהם הואצלו ליחידה מסוימת סמכויות בנושא, אזי על אותה יחידה חלה החובה לדווח בכתב על ההתקשרויות למחלקת נכסים שהיא מקיימת לרבות העברת העתק מחוזה ההתקשרות, כל זאת בסמוך למועד החתימה על החוזה.
- ב. בכל מקרה אין להעביר זכויות לשימוש בנכס עירוני ללא עיגון תנאי ההתקשרות בחוזה בכתב שנבחן על-ידי יועץ משפטי, כפי שמחייב החוק.
- ג. יש להקפיד על הוראות החוק המחייבות מתן שימוש בנכס עירוני באישור מגורם מוסמך בעירייה או אם הדבר מצריך זאת באישור מועצת העירייה.
- ד. יש להקפיד כי העברת זכויות לשימוש בנכסים עירוניים ללא תמורה יאושרו ויטופלו עפ"י נוהל התמיכות.
- ה. באם חלים שינויים בסעיפי החוזה הסטנדרטי אזי יש להעביר את החוזה המתוקן לבחינת יועץ משפטי.

8. ניהול מרכזי תרבות

8.1 מרכז קהילתי ע"ש זאב גלר

8.1.1 כללי

המרכז הקהילתי מספק שרותים לשכונות יוספטל, קפלן, הדרים, גני השרון וכן ליישובי האזור (נווה ימין, שדה חמד וצופית). המרכז מפעיל קשת רחבה של פעילויות ביניהם: חוגים, מופעי תרבות, הרצאות וכו'. המרכז שוכן בשכונת יוספטל במבנה דו קומתי המכיל אודיטוריום, אולם ספורט, 2 חדרי ספרייה, מעבדת מחשבים, 4 חדרי פעילות ו- 3 חדרי משרדים.

8.1.2 כח אדם

כח האדם במרכז מונה 9 עובדים כלהלן:

מס'	תפקיד	היקף משרה	הערה
1	מנהל	100%	
2	רכזת חוגים	50%	
3	עוזרת מנהלתית	100%	בת השרות הלאומי
4	ספרנית עיון	60%	
5	ספרנית השאלה	60%	
6	אב הבית	22.5 שעות	
7	אב הבית	22.5 שעות	



8	עובדת ניקיון	70%	
9	עובדת ניקיון	36%	15 שעות שבועיות
10	רכז עולים	50%	

### קטגוריית מנהלת מרכז אלף :

בת שירות לאומי - תפקידה של בת שירות לאומי לא הולצרי על יזינו כעוזרת מנהלתית. מאתה פנייה למנכ"ל האגודה להתקנת בוס ישראל (מ"ב) זיינו את הפונקציות העיקריות אותם תמלא בת השירות האומי : פעילות הפעלתית המשקיה ובספרייה קבלת קהל. מתן אינפורמציה והנחייה וכו'.

בת השירות אינה יכולה לשמש בפונקציה של מזכירה ולעבוד לטובת כספים הן בשל טיפה הצ'עי (118). הן בשל היותה זמנית והן משום האחריות הכבדה הנובעת מעצם העיסוק בכספים.

#### 8.1.2.1 רכז העולים

מעיון בדוחות הנוכחות של עובדי המרכז עולה כי רכז העולים אינו מחתים כרטיס עבודה בשעון הנוכחות כיתר העובדים, אלה הוא נוהג למלא דו"ח נוכחות ידני, ולהחתים עליו את מנהלת המרכז. היקף שעות המדווחות תואמות להיקף המשרה. בעקבות הממצא נבדקה לעומק אופן העסקת העובד. נמצא כי בפועל רכז העולים עובד במרכז ע"ש גלר רק 4 שעות שבועיות. היינו היקף עבודתו בפועל קטן ב 76% מזה תמורתו משלמת לו העירייה שכר. לדברי מנהלת מרכז הקהילתי למן כניסתה לתפקיד היא דיווחה על כך הן למנהל כח אדם והן למנהלת האגף לתרבות. אכן נמצאו מזכרים בנושא מהתאריכים 31.10.96 ו- 2.2.99. בתשובה למזכר משנת 96 השיב מנהל מחלקת כח אדם "על הנ"ל לעבוד לפי הנחייתך, ועל כל עבודה שמבצע עליו לדווח ובהתאם לכך לדווח ביומן עבודה עובדים יומיים", יחד עם זאת לא חל כל שינוי בסטאטוס העובד.

הליקויים שהעלתה הביקורת בנושא העסקת רכז עולים הינם :

1. דיווח לכאורה על היקף עבודה הגדול מההיקף המבוצע בפועל.
2. מנהלת המרכז מאשרת למעשה דיווח שעות עבודה שאינה מפקחת עליהן.
3. כשל בקרות שלמות ומניעה בתהליכי דיווח נוכחות לצורך תשלום שכר.
4. הואיל ובפועל רכז העולים משמש בתפקיד זה רק מספר שעות מצומצם בחודש בהשוואה לתקן שנקבע לתפקיד זה, יוצא שרמת השרותים שמספק המרכז לעולי חבר העמים נפגעת. הדבר אקוטי הואיל, וחלק ניכר מאוכלוסייה

המקבלת שרותים במרכז הינם עולים מחבר העמים.  
מהסברים שקיבלנו עולה כי העובד הנ"ל מפיך עבור  
העירייה גם עיתון בשפה הרוסית.

ככלל יש להעדיף החתמת שעון נוכחות מאשר מילוי ידני של  
דוחות נוכחות בכתב. הדבר מחייב כאשר ישנה אפשרות סבירה  
לעשות כן. למיטב הבנתנו אין סיבה להפלות את רכז העולים  
ולאפשר לו לא לדווח נוכחות, אלא באמצעות שעון הנוכחות.  
המשמעות של ליקוי זה הוא שקיים כשל במערך הבקורות האמור  
להבטיח שהעירייה תשלם אך ורק עפ"י העבודה שבוצעה בפועל.  
אסור שמחלקת כח אדם תאשר דוחות נוכחות ידניים בכתב,  
כאשר יש ביחידה שעון נוכחות, אלא אם התפקיד מחייב שהייה  
מחוץ למבני העירייה.

### תשובת מנהל כ"א :

מר ו.א. עובד אל פי חוצה בתפקיד סיפול וריכוז פסיכולוגיות  
לעוליים. במספר חלקית בשיעור 17 ע"ש. הינו כפול למנהלת  
מרכז קהילתי ע"ש אלף.  
היו יתר תפקידיו עובד עיתון בשפה הרוסית. אשר מופל בין  
תושבי העיר. עוליים חדשים מחבר העמים.  
לא פעם מפא"י מר א. אנשים שקובעים לו את זמן ואקום  
הפלישה הפלישות מתקיימות בז"כ מחול לאמפוז.  
פעילותו כרכז עוליים. העיר שקלטה עוליים רבים מחבר  
העמים מחייבת אותו לשהות שעות ארוכות מחול לאמפוז.  
תבחן האפשרות של הכפפת העובד לאמפוז דוברת העיפוייה  
בתפקידו כעובד עיתון.

### תשובת מנהלת מרכז אלף :

מר א. "פול" במרכז הקהילתי" מנה שנים. עובד קודם הפליטי  
למנהל המקום וקיבלתי את תקן משרתו כעובד קיימת  
משערי פתי אל כך לא אחת (מכתבים בעניין נשלחו אליך)  
לא זכיתי למענה הולם ונתבקשתי ע"י הממונים עלי להמשיך  
ולחנות לז' יתרה מצאת בחודשים האחרונים לא חתמתי על  
הצ'חות למרות זאת הוא ממשיך לקבל משכורת (מז"ג) מכתב  
מכ"א. השיחה עם יעקב שלום מה - 31.10.99 הוא ע"ן שלי  
להמשיך ולחנות על הצ'חות כיוון שאני "האמא והאבא"  
שלו (למרות שההפתי לו שאני מעונינת בהן שכלה).

### ספרינות 8.1.2.2

במרכז הקהילתי יש 2 חדרים המהווים ספריית עיון וספריית  
השאלה. מספר הספרים, בשתי הספרייות, מסתכם ב- 10,000  
ספרים, כשמספר המבקרים הממוצע ביום הינו כ- 50 ומספר

המנויים מסתכם בכ- 500 (נכון ל-9/99). בכל אחת מהספריות עובדת ספרנית בהיקף של 60% משרה.

מעיון בדוחות הנוכחות של הספרניות עולה כי על אף שפעילות המרכז הקהילתי הינה בשעות אחה"צ והערב, עובדות שתי הספרניות משמרת בוקר. מצב זה גורם לכך שכדי להפעיל את הספרייה באופן שוטף נשלח, פעמיים בשבוע, מהספרייה הראשית (בבית יד לבנים) ספרן נוסף העובד במרכז "גלר" בהיקף של 25% משרה, בשעות אחה"צ והערב בהוצאה שנתית של 16,800 ש"ח.

הביקורת מצאה התכתבות בנושא, בין מנהלת המרכז ומנהלת האגף ובין מנהל כח אדם והמנכ"ל בו הן מבקשות כי יחול שינוי בשיבוץ הספרניות כך ששתיהן לא תעבודנה במשמרת בוקר. בעקבות הפניות הוציא מנכ"ל העירייה, בתאריך 28.12.97, הנחייה לערוך שיבוץ בהצבת הספרניות בהתאם לבקשה, אולם עד כה השינוי המבוקש לא בוצע.

היקף הפעילות וגודל הספריות מצדיק בחינה של תקן ומצבות כח אדם. היקף השימוש בספרייה הינו מועט ואינו מצדיק הפעלת כח אדם בהיקף הקיים. לדעת הביקורת יש לבחון איחוד הספריות והעסקת ספרן אחד בלבד. בכל מקרה יש לאפשר למנהל המרכז לערוך את השיבוץ בהתאם לצרכים ולתוכנית העבודה.

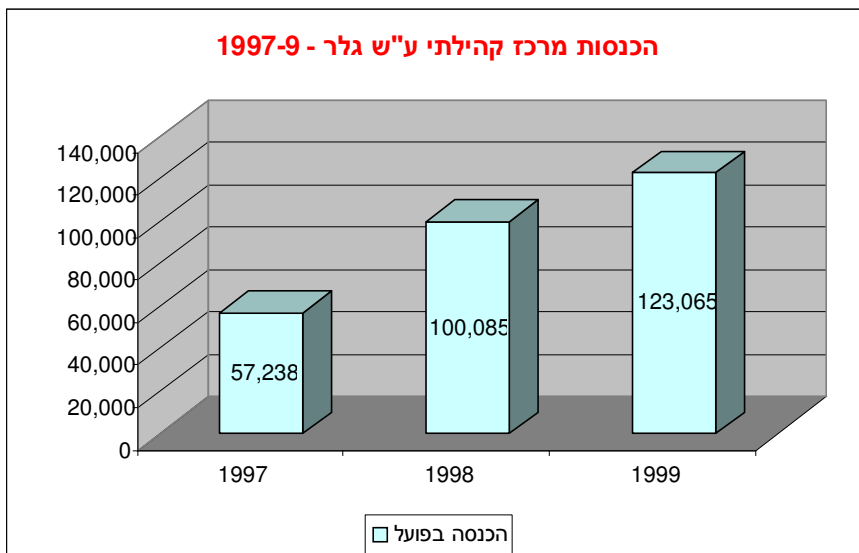
### קטאות מנהלת מרכז גלר:

"איחוד הספריות אינו מציאותי ואין אפשרות לצמצם באספקט הספרנים בספרייה או הסק השעות. אלא יש צורך להפריז את שעות הבוקר ולהעבירן לשעות אחה"צ (מכתבים בעניין ה-10.12.97)."

יתרה מכך יש צורך להוסיף שעות לבי"א נוסף בספרייה שתפקידו יהיה לסייע בהכנת שיטורי בית לקבוצות השיל השונות. שהפי ספרייה זו שונה באופייה מספריות אחרות כיוון שהצרכים שונים. והפי העירייה הייתה במקום אשרה נוספת בהיקף 60%. ואף היא קוצצרה."

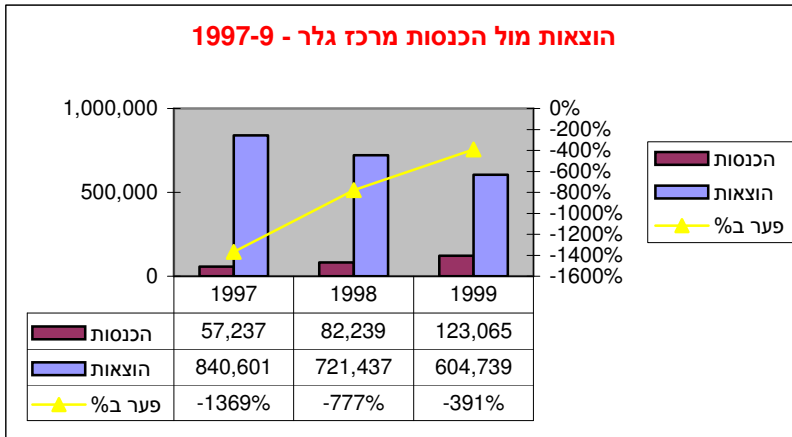
### הכנסות 8.1.3

הכנסות מרכז גלר הסתכמו בשנת 1999 ב-123,065 ש"ח, היינו עלייה של 22,980 ש"ח (23%) לעומת שנה קודמת.



### 8.1.3.1 הכנסות מול הוצאות

בשנת 1998 הסתכמו ההוצאות של מרכז גלר ב - 721,437 ש"ח, היינו ירידה של 119,164 ש"ח (14%) לעומת שנה קודמת. גם בשנת 99 מסתמנת (נכון ל 11/99) מגמת הירידה בהוצאות. מגמה זו באה לידי ביטוי גם ביחס להכנסות, כפי שניתן לראות בתרשים הבא :



המגמות המתוארת לעיל מצביעות על כך שהניהול הכספי במרכז מתנהל עפ"י אמות מידה של כדאיות כלכלית נכונה.

#### קטבות מנהלת מפכ"ל אלפי :

ראוי לציין שהליקוי שנמצא בניהול הכספי נובע בפרא ובפראסונה מהעדר מלכ"רה המאיישת את המשרד במסגרת שעות אח"צ. הפנויה הן לקבל קהל והן לנהל את רישום התקבולים. כפי שהיה בעבר - משרד בהיקף 100% צומצמה תחילה ל - 50% ולבסוף נלוכה - קוצץ התקן. ולעניין אי ההתאמה בסך 596 ש"ח בין דוחות ההכנסה וההפקדה בחודשים פבר' - מרץ 99 - יינתן לזה מענה לכשיוחצרו הקאסטים הראוונים. בהעדר הנחיות ואל פי העיקרון של "ניסוי ותהיה" הוצאו ושופרו טפסים לצורך רישום כספים ומעקב אחרי תשלום מסתתפי החולטים. באופן שלא היו קיימים בזמנה של המלכ"רה ששימשה בעבר. (כספים נרשמו עז אך אל לבי מעטפות לתוכן הוכנסו).

אסיכומו של צבה העיסוק בכספים מטיל אחריות כבדה המנפלת אותנו מפעילות שוטפת יתרה מזאת אין הוא

הרשמות התקציב שלנו ואין לנו יזע לאונוכי האכסיו אוננו  
לשבות כספים.

### 8.1.3.2 רישום תקבולים

ניהול חשבונות במרכז גלר מתבצע באופן ידני. יש לדעת הביקורת לשקול העמדת אמצעים כדי שהנהח"ש תבוצע באופן ממוחשב.

בין יתר הבדיקות שערכה הביקורת נבדקו נאותות רישומי התקבולים. הביקורת בחנה את דוח"ות ההכנסה שערך מרכז התרבות במחצית הראשונה של שנת 99 והשוותה אותם למסמכי ההפקדה (בחשבון הבנק של העירייה).

#### להלן הממצאים:

א. נמצאו מקרים בהם הפקדת מזומנים נעשתה באיחור של עד 8 ימים, מיום התקבול.

ב. נמצא שקיימת אי התאמה של 596 ש"ח בין דוח"ות ההכנסה (גבייה) ובין מסמכי ההפקדה בחשבון הבנק, כלהלן:

<u>מועד</u>	<u>גבייה</u>	<u>הפקדה</u>	<u>פער</u>
פברואר 99	13,348	13,052	296
מרץ 99	10,700	10,400	300
סה"כ	24,048	23,452	596

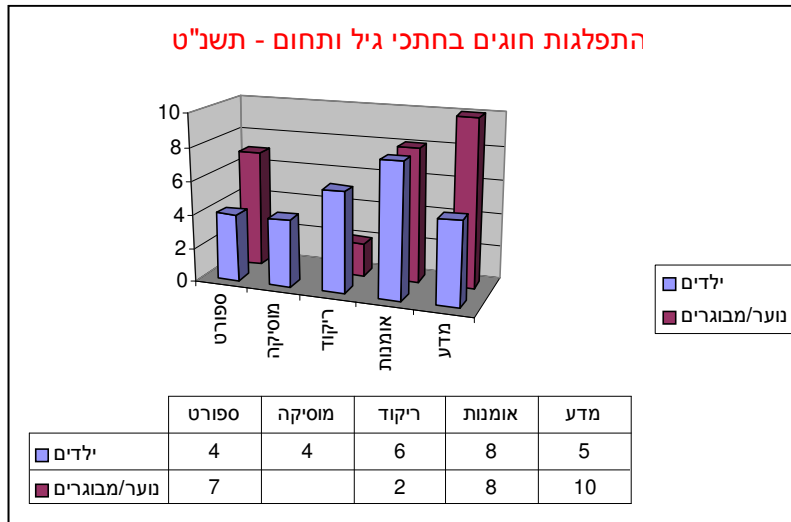
**הממצאים הנ"ל מחזקים את מסקנת הביקורת כי הרישום והניהול הכספי במרכז הקהילתי לקוי. על גזבר העירייה לקבוע הנחיות לרישום והפקדת תקבולים ובאחריות מנהלת האגף לוודא שההנחיות הללו אכן מבוצעות.**

### 8.1.4 פעילות המרכז - חוגים

מכלל פעילויות המרכז בדקה הביקורת את נושא החוגים. כמו כן סקרה הביקורת את תיפקוד כ"א בספרייה (ראה סעיף 8.1.2.2 לעיל).

המרכז מפעיל (בשנה"ל תשנ"ט) 14 חוגים בנושאים שונים. את מערך החוגים מפעילים 14 מדריכים, כש-4 מדריכים הינם עובדי עירייה זמניים והיתר עצמאים (פרילנסים). מנהלת המרכז, היא זו שקובעת את סל החוגים ואת חלוקת החוגים בין המדריכים.

להלן פירוט החוגים :



מהסברים שקיבלנו עולה כי שיעור הסבסוד להשתתפות של אוכלוסיית מצוקה, בחוגים שמפעילים עובדי עירייה, גבוה מזה אשר בחוגים שמפעילים הפריילנסים. מדריך פריילנס מוכן לקבל וגם זה לא תמיד, משתתפים נוספים רק כאשר מכסת החוג המינימלית, זו המבטיחה את רווחיו, התמלאה. בעוד שבחוג המופעל על-ידי עובד עירייה, מעניק המרכז הנחות משמעותיות ואף מאפשר השתתפות אוכלוסייה נזקקת ללא תשלום. יוצא אם כן שישנה חשיבות לבחירת החוגים אותם מפעילה העירייה באמצעות עובדיה.

להלן החוגים שמפעילה העירייה בעזרת עובדיה :

<u>אוכלוסייה</u>	<u>החוג</u>
ילדים	ג'אז פאנקי
ילדים	שילוב אומנויות
ילדים	קרמיקה
מבוגרים	ריקוד מזרחי

לאור האמור לעיל, ראוי, לדעת הביקורת, שפעילויות הממומנות אף בחלקן מכספי ציבור ייבחנו על-ידי ועדה (המייצגת את הציבור) ולא על-ידי אדם בודד (מנהלת המרכז). בדרך זו, אולי סל החוגים המוצע לתושבים במימון משמעותי לנזקקים היה יותר להעשרה ופחות לבילוי בזמן פנאי באופיו.

קצוות מנהלת מפכ"ל א"ר:

כיום פועלים במפכ"ל 8 חוגי עיוניים מתוכם 4 חוגים אהם 2 קבוצות השנה שחלפה אפשרנו רק 2 - ילדים להשתתף בחוגים אלא קטנים כיוון שאין צו מינימום לאפשר השתתפות לזוגות חנימ אין כסף.

נושא חשוב שאנחנו נזכרים אליו הוא עניין ההנחות / סבסוד החוגים. ההנחות ניתנות ל :

1. עובדי עירייה אל פי חלקיות המשנה - מצ"ה מכתב  
מאנכ"ל העירייה.
2. לכה"י - 25%
3. משפחות המטופלות בשירותי הפינוח או משפחות  
המטופלות במסגרת הביטוח הלאומי עד 50%.
4. 2 ילדים בני אותה משפחה או 2 חולים אצל המשפחה  
- 10%.
5. חיילים או בנות שירות לאומי - 20%.

הנחות אומג ניתנות אך אין כל מקור תקציבי לכסותן ולאמרות מכתב  
העניין לא זכיתי לאונה.  
יתרה מלאת לא נזונו כאן הפעמים העצומים בין עלויות חוסי  
העירייה במרכז הקהילתי לבין עלויות חוסימ צומים בבתי הנוער  
באזור בית טיופא. בית הנוער קפאן ובית האבן. אני פואה בכך טעם  
לפלט כיוון שכולנו פונים לאותו קהל. ממוקמים באותו אזור ובכל  
זאת קיימים פעמים חספי הפיון המחייבי החולים.

#### 8.1.4.1 ההתקשרות עם מדריכי החוגים

כל מדריך פרילנס המועסק על-ידי העירייה במרכז הקהילתי  
חותם על 3 מסמכים והם:

- א. הסכם למתן שרותים.
- ב. הצהרה על קיום ביטוחי קבלן.  
נוסף על כך יצרה מנהלת המרכז מסמך משלים לחוזה  
ההתקשרות.
- ג. "הסכם התקשרות בין מפעיל חוג/סדנה לבין המרכז  
הקהילתי ע"ש זאת גלר".

להלן הערות הביקורת ולמסמכי ההתקשרות, בהתאמה:

#### א. הסכם למתן שרותים

(1) הסעיפים המתארים את דרך העברת התמורה לקבלן  
שונים באופן מהותי מהדרך בה נערכת ההתחשבות  
בפועל עם המדריכים הפרילנסים.

סעיף 9 להסכם ההתקשרות קובע:

(א). "בתמורה להענקת השרותים ע"י הקבלן  
ומילוי אחר כל התחייבותי על פי חוזה זה,  
במלואן ובמועדן, תשלם העירייה לקבלן סך

**של.. לפעולה/שעת עבודה שבוצעה בפועל בתוספת מע"מ כחוק (להלן: התמורה).**

**(ב). המע"מ יתווסף לכל אחד מהתשלומים אותן תפרע העירייה לקבלן, ותימסר לקבלן כנגד חשבונית כדין."**

בפועל שכרו של המדריך נקבע במו"מ והוא משתנה עפ"י מספר המשתתפים (ראה סעיף 8.1.4.2 ב' בהמשך). המדריך מתחייב להפקיד פנקס קבלות של העסק שלו בידי המרכז שמבצע עבורו את הגבייה.

(2) בסעיף 9 ג בחוזה ההתקשרות נקבע, כלהלן:

**(ג). "העירייה תהא רשאית לנכות מן התמורה תשלומים שחובת הניכויים חלה ו/או תחול עלייה על פי דין, לרבות תשלומים למוסד לביטוח לאומי."**

נוסח התנאי תואם התקשרות עם עובד ולא דווקא עם קבלן חיצוני. בפועל הניכויים מהתמורה מבוצעים מכח סעיף 1 במסמך "הסכם התקשרות בין מפעיל חוג/סדנה לבין המרכז הקהילתי ע"ש זאת גלר" (ראה, סעיף 8.1.4.1 ג' בהמשך).

(3) סעיף 10 בחוזה ההתקשרות קובע להלן:

**(א). "מדי חודש קלנדרי ולא יאוחר מה - 1 בחודש, יגיש הקבלן למנהל/ת המחלקה ... בעירייה חשבון..."**

**(ב). העירייה תשלם את החשבון, לא יאוחר עד 15 יום ממועד קבלתו בגזברות העירייה ובכפוף לבדיקה."**

בפועל, מהסברים שקיבלה הביקורת, ההתחשבנות החודשית עם הקבלן נערכת כשמצטבר סכום כסף (לא מוגדר) או שהמדריך פונה לרכזת החוגים בעניין (ראה סעיף 8.1.3.2). בפועל אין העירייה משלמת לקבלן את שכרו אלא המרכז גובה עבורו את התקבולים מהמשתתפים בחוגים (ראה סעיף 8.1.4.2 בהמשך).

מן האמור לעיל, עולה כי, חוזה ההתקשרות הנ"ל אינו חוזה המסדיר יחסים בין נותן שרותים לעירייה, אלא הוא חוזה בין עובד זמני לעירייה. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת מדור כספים באגף התרבות עולה כי ישנו לכל סוג של התקשרות, חוזה שנערך על-ידי היועצת המשפטית אך לא פועלים בהתאם. הביקורת לא קיבלה הסבר המניח את הדעת שיכול 'להטיל אור' על הליקוי הנ"ל. כדי להימנע מהישנות הליקוי באחריות מנהלת אגף התרבות, להוציא לבתי התרבות הנחיות להתקשרות עם מדריכים וכו'. לכל חוזה יקבע מס' סידורי ובהנחיות יצוין לכל סוג התקשרות איזה חוזה (בציון המס' הסידורי) יש להחתים את העובדים הזמניים, קבלנים ונותני שרותים.



## ב. הצהרה על קיום ביטוחי קבלן

כחלק ממסמכי ההתקשרות מצורף לחוזה מסמך האמור לחייב את הקבלן להצהיר כי ברשותו פוליסת ביטוח. בפועל על אף שהאישורים הללו מצורפים למסמכי ההתקשרות אין הם נחתמים על-ידי הקבלנים. המשמעות לכך היא שהקבלן אינו מחוייב לבטח את עצמו. לדעת הביקורת יש לקבוע בהסכם ההתקשרות את חובת הקבלן לרכוש פוליסת ביטוח. הבדיקה והאישור של מילוי תנאי זה הוא בידי סגן גזבר העירייה, זאת בטרם חתימה על החוזה.

### (ג). הסכם התקשרות בין מפעיל חוג/סדנה לבין המרכז הקהילתי ע"ש זאת גלר

מכיוון שצורת ההתקשרות בפועל שונה מזו המתוארת בהסכם ההתקשרות יצרה, מנהלת המרכז, מסמך - "הסכם התקשרות בין מפעיל חוג/סדנה לבין המרכז הקהילתי ע"ש זאת גלר". על אף כותרתו מסמך זה אינו מהווה הסכם ו/או חוזה. בפועל המסמך ערוך במתכונת של דף מידע למדריך.

אין במסמך מקום לחתימת הקבלן וממילא אין הוא נדרש לעשות כן.

גובה התקורה הנזכרת במסמך הנה 20% למרות שלמעשה אחוז התקורה הנגבה בפועל אינו חד ערכי אלה הוא נקבע במו"מ, בין הנהלת המרכז למדריך.

**הביקורת מבקשת להבהיר כי אין לאף יחידת ביצוע בעירייה סמכות לערוך חוזים וכן לחתום על חוזים. עפ"י החוק רק העירייה הנה ישות משפטית הרשאית לערוך ולחתום על חוזים. לאור האמור לעיל ספק עם ההסכם הנ"ל בתוקף ומחייב את האמרגן. מעבר לפגיעה בכללי מנהל תקין ממצא זה מעיד לדעת הביקורת כי קיים בהנהלת המרכז טשטוש ו/או אי הבנה של נורמות העבודה המקובלת בגוף ציבורי. לדעת הביקורת יש להפסיק את ההתקשרות באמצעות הסכם זה, ובמקביל לפעול לשפר את החוזים הפורמלים המסופקים ע"י העירייה כך שהם יתנו מענה הולם לצרכי מרכזי התרבות.**

### 7. סיכום

העדר נורמות עבודה ברורות והעדר שליטה ובקרה מצד אגף התרבות, מהווים לדעת הביקורת, אחד הגורמים אשר הובילו את הנהלת המרכז הקהילתי, בין היתר, להתקשר עם נותני שרותים באמצעות חוזה שבין עובד זמני למעביד.

מכיוון שהסכם ההתקשרות אינו משקף בפועל את מערכת היחסים בין הקבלנים לעירייה נאלצה, מנהלת המרכז, ליצור מסמך נוסף כדי להגדיר מחדש את מערכת היחסים.

הביקורת רואה בחומרה את הניסיון לפתור בעיה חוקית על-ידי יצירת טלאי - היינו על-ידי יצירת הסכם נוסף הסותר בחלקו את ההסכם המקורי. הדבר חמור שבעתיים הואיל והמסמך האחרון לא נבחן על-ידי יועץ משפטי כפי שמחייב החוק, וספק אם במתכונתו ובאופן ניסוחו הוא קביל כהסכם בעל תוקף משפטי מחייב. יתרה מזאת לא ברור אם יש למנהל מרכז קהילתי, מלכתחילה, סמכות לערוך הסכמי התקשרות בשם העירייה. וגם לא ברור מדוע אינם משתמשים בחוזים שהוכנו ע"י היועץ המשפטי.

מצב זה, בו יחידה ארגונית משנה חוזי התקשרות, מעידה על טשטוש ואף אולי להעדר נורמות עבודה ברורות. למסקנה זו מגיעה הביקורת גם מניתוח מערכת יחסי העבודה במרכז (ראה סעיף 8.1.5 בהמשך).

### קטנת מנהלת מפכ"ל:

"יש לתקן הסעיפים 1 ו-2 בהסכם אמנת שירותים ולא את הסכם ההתקשרות שיצרנו.

3. סיכום

"חוסר ניסיון בניהול המפכ"ל הקהילתי לא היה מעלה את ההכנסות לשנת 1998 ב-75% לעומת 1997 - ראה סעיף 8.1.3 יתרה מכך אני צופה שההכנסות אל תעלינה אל השנה החוזים שנתנו אמפעיטיס הפריטיס הוא עברו ליצורו כמצי שנה ע"י האלף לתרבות. הסכם התקשרות שנתחבר אל יצורו לא התיימר להיות מסמך אל תקף משפטי - קצרה יצורו ובתום לב לא הוא עבר ליצורו של יועץ משפטי. אמנתו העיקרית הייתה השגרת מערכת היחסים בין המפכ"ל אמפעיטיס הפריטיס."

### גבייה 8.1.4.2

את הגבייה מבצעת רכזת החוגים, ובהעדרה הפקידה (משרתת בשרות לאומי) ואף מנהלת המרכז. עפ"י הנוהג, כל מדריך עצמאי (פרילנס) מפקיד בידי מנהלת המרכז פנקס קבלות לצורך ביצוע הגבייה. כך יוצא, שרכזת החוגים נותנת לאלה המשלמים לחוגים המתנהלים ע"י פרילנסים, כנגד התקבול קבלות של פרילנסים. התקבולים הללו מושמים במעטפה הנשמרת במגרה שבחדר מנהלת המרכז. ברגע שמצטבר סכום כסף ניכר (לא נקבע סכום קבוע) או כשפונה המדריך, רכזת החוגים מעבירה למדריך את התקבולים, וגובה ממנו בין 10% ל-20% מההכנסות בעבור תקורה, בהתאם לתוצאות המו"מ שניהל עמו המרכז, היינו לא מכל פרילנסר גובה המרכז 20% כמקובל.

להלן הערות הביקורת:**א. ניהול גבייה לנותן שרות**

הביקורת מתקשה להבין כיצד עובד ציבור מבצע גבייה עבור גורם עצמאי, ומנפק למשלם, כנגד תקבול, קבלה של נותן השרות. קיים ספק אם שימוש של גוף אחד בפנקסי קבלות של גוף אחר הינו תקין. מה גם שמצב זה עלול להוות פתח לסיבוכים, לדוגמא באם יטען המדריך, בחקירה של מס הכנסה, שאת הגבייה ומתן קבלות מבצעת עבורו עיריית כפר סבא.

יש להפסיק לאלתר את ניהול הגבייה בדרך זו ולהטיל את מלאכת הגבייה על הקבלנים. כדי לקיים בקרה על הכנסות הקבלנים יש לדרוש מהקבלן להמציא העתקי קבלות ולהשוותן לרשימת הנוכחים. כמו כן, יש, בתדירות סבירה, לקיים בדיקות נוכחות בחוגים כדי לוודא את אמיתות דיווחי הקבלנים.

**ב. קביעת תעריף לחוגים**

התעריף לכל חוג נקבע באופן אינדיבידואלי במו"מ עם כל מדריך, באופן הבא: המדריך קובע מה יהיה היקף רווחיו. עפ"י צפי המשתתפים בחוג נקבע התעריף למשתתף, היינו חלוקת עלות המדריך במס' המשתתפים. הואיל וכל ההוצאות התפעול הנם ע"ח העירייה, המשמעות לכך היא שהתעריף נקבע ללא קשר בהכרח בין ההוצאות להכנסות המרכז (העירייה) מהחוגים, אלא אך ורק על פי חישובי כדאיות מפעיל החוג (הקבלן).

**קביעת תעריפים לשרותים, בייחוד כאשר את השרותים מבצעים גופים חיצוניים לעירייה, צריכה שתתבסס על ניתוח עלויות הכרוכות בהפעלת החוג. עלויות כגון: שכר מדריך, חשמל, פרסום, חומרים, שירותי משרד (רישום, גבייה, טלפון וכו'), צריכות להיות הבסיס לקביעת התעריפים. כמו כן יש לשקול האם לא ראוי שתהיה לעירייה עודף כלשהו שיאפשר למרכז הקהילתי להגדיל את היקף השרותים אותם הוא מספק. יש, לדעת הביקורת, לפעול כדי לתמחר ריאלית את החוגים.**

**ג. הבסיס לגביית התקורה**

במסמך הנלווה לחוזה ההתקשרות (ראה סעיף 8.1.3.1 לעיל) קבוע שגובה התקורה אותו מתחייב המדריך להעביר "תשלום בגובה 20% [מההכנסות]" למזכירות "עד 20 לכל חודש קלנדרי". מהסברים שקיבלה הביקורת עולה כי גובה התקורה נקבע בפועל במו"מ בין המדריך למרכזות החוגים ו/או מנהלת המרכז, והוא נע בין 10% ל 20% מסך ההכנסות. לביקורת לא ברור מדוע טורח המרכז הקהילתי ליצור הסכמים אם הוא נותן יד להפרתם.

**לדעת הביקורת ראוי שגובה התקורה יחושב בהתאם לעלויות הכרוכות בהפעלת החוג (ראה סעיף 8.1.4.2 ב. לעיל)**

### קטנת מנהלת מפכ"ל אלפי :

הכספים המיועדים למהדורות הפדיון נשמרים בכספת  
 המעטפות נפרדות לאחר פישוט קבוצני. עם חתימת המדריך  
 מועברים ליוזם סך הכספים. התקופה מתחילה לתשלומים  
 המתקבלים בחו"ל שבכ"ס עם אס קיבל המדריך סך של 5.000  
 ש"ח על צדק המס. אין הוא צריך לשלם 1.000 ש"ח אלא  
 להתחייב רק לחו"ל שח"ל.  
 לביטוי כספי עם עבור החו"ל הפדיון הינה בהכרח  
 ונובעת מראש ובראשונה מן העובדה שהחו"ל הנ"ל פועלים  
 צרכני ואנו אחראים כלפי קהל המשתתפים הפונה אלינו  
 בכל העיה הקשורה בחו"ל.

### קופה קטנה 8.1.5

כספי הקופה הקטנה מוחזקים בקופת ברזל מיטלטלת ללא מנעול. הקופה  
 נשמרת במגירה המצויידת במנעול, במשרדה של מנהלת המרכז. ביום  
 23.8.99 בנוכחות מנהלת מרכז הקהילתי, ערכה הביקורת בדיקת קופה.  
 נבדקה כמות הכסף שבקופה מול הקבלות. בבדיקה נמצאו 72.30 ש"ח  
 במזומן וקבלות ע"ס 221.08 ש"ח. לא נמצא מסמך המעיד על הפקדת  
 מזומנים בקופה הקטנה, כך שלא ניתן לבצע בדיקת קופה באופן יסודי. חובת  
 התיעוד בניהול קופה אינה מוגבלת רק לקבלות, אלא היא מחייבת בשמירת  
 כל המסמכים המתעדים מעבר של מזומנים מ/אל הקופה.

לדברי מנהלת המרכז בקופה הופקד סכום של 300 ש"ח. בהסתמך על הצהרת  
 המנהלת חסר בקופה סכום של 16.6 ש"ח.

### להלן ריכוז הליקויים שהעלתה הביקורת:

- ◆ לא כל הקבלות נמצאו בקופה.
- ◆ במגירה בה נשמרת הקופה נשמרים גם כספי קופות התקבולים  
 (במעטפות), כך ששמירת קבלות מחוץ לקופה הקטנה עלולה ליצור  
 בלבול בין הקופות.
- ◆ אסמכתא משיכת ההמחאה שמקבל המרכז לקופה קטנה לא נשמרת  
 בקופה. לדברי מנהלת המרכז, אב הבית גובה את ההמחאה מאגף  
 התרבות, פודה אותה ומעביר את הכסף למרכז הקהילתי, כשהוא משליך  
 את אישור הפדיון מהבנק לאשפה.
- ◆ חסר מנעול לקופה והיא נשמרת במקום לא מאובטח (כספת).
- ◆ את המגירה בה נשמר הכסף, הן של הקופה הקטנה והן של קופות  
 התקבולים, ניתן לפרוץ על נקלה (ראה גם סעיף 8.1.6 בהמשך).
- ◆ בקופה הקטנה נמצאו 2 המחאות השייכות לקופת תקבולים.

הממצאים הנ"ל מעידים שהקופה איננה מנוהלת עפ"י כללי מנהל תקין. לא נשמרת הפרדה בין הכספים, אין רישום מלא של תקבולים, הקופה אינה מאובטחת כראוי, אין כללים ברורים לגבי מי רשאי להפקיד או למשוך מהקופה כספים. על גזבר העירייה, כאחראי עפ"י חוק לשלמות קופות העירייה, לקבוע הנחיות ולוודא את ביצוען, אולי באמצעות מנהלת מדור הכספים באגף התרבות.

### תלונת מנהלת מפכ"ל אלף :

ראוי לציין שהוועדה איזיק הקבלה אל הסך הנ"ל כספים מן הקופה הקטנה מועברים איזי אב הבית אל פי הצורף, אפישות שוטפות. פעמים נותרות הקבלות ביזיו עז לצמן בו הוא מעבירן איזי.

### 8.1.6 נורמות וניהול המרכז

משיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת המרכז עולה כי בפועל אין הגדרות תפקיד ברורות לעובדים. ההיררכיה וחלוקת הסמכויות מטושטשת וכל אחד, לטענתה, נוטל חלק כדי לקיים את המטרה. עדות לחוסר הבהירות מצאה הביקורת במקרה שלהלן: במהלך המחצית הראשונה של אוגוסט 99 שהו מנהלת המרכז ומרכז החוגים בחופשה. בהעדרן, כשהתעורר צורך לרכוש פריטים לפעילות השוטפת של המרכז, פרצה בת השרות הלאומי בעזרת מפתח דומה, את המגרה בה נשמרות הקופות ונטלה כסף לביצוע הרכש מהקופה הקטנה. כשחזרה המנהלת מהחופשה והנושא התברר לה, היא לא מצאה לנכון לדווח על כך, ואו להעיר לבת השרות הלאומי שהתנהגות זו לא תקינה, וכן לדאוג להסדרי אבטחה נאותים.

לדעת הביקורת אי הבהירות בכלל ובנושא כספים בפרט הינו ליקוי המהווה פתח להפרת כללי מנהל תקין ואף לעבירות של טוהר מידות. על מנהלת המרכז, ביחד עם מנהלת האגף לתרבות לקבוע נוהלי עבודה וכללים ברורים לגבי המותר והאסור, בעיקר בנושא כספים.

### תלונת מנהלת מפכ"ל אלף :

"העצרות תפקיד הברורות מתייחסות לספירתות. אב בית ומנקות בתנאים הקיימים אין זה מציאותי להעביר את יתר הסלי התפקיד במפכ"ל הקהילתי. האם ישן מספיק פונקציות עברן ניתן להעביר תפקידים אכן. מסקנותיך נכונות בשעה ששני אנשים מאספת אספה וחצי מפעילות כה ענפה כפי שקיימת במפכ"ל הקהילתי סביב יהיה להניח שהעבודות מועטות. בשעות אחרי צי נמצאת רק אחת מאתנו. העבודות מועטות גם משום שעת ועונה אחת יש צורף אמלא אינספור פונקציות כגון: קבלת קבלה, מענה לאלפונים, מעקב אחר פעילות חוטים, הסדרת תשלומים, שיווק פעילות, הכנת פליירים, פלישות שוטפות, החלפת ספירתות חולה, לצאול אספקה וצקופציה של המקום, אפלא בעיות משמעות וכו'. בשעה שיש צורף להתאקד בפיתוח ובניה של פרויקטים להעשרת פעילות התרבות במקום, להיות קשובים לצרכים חזים מצד האוכלוסייה המקומית ולפעול בהתאם כהנה

וכהנה בפעילות הנאום את מהלכי תפקיד מנהל ופכח חוליק:

## 8.7.1 שימוש במבנה

### 8.1.7.1 תיאטרון של יהודית קוריס

עוד בשנת 1995 התירה העירייה, לקבוצת תיאטרון כפר סבא, להשתמש באופן קבוע במרכז הקהילתי לצורך ביצוע חזרות ותרגול. כדי להסדיר את מערכת היחסים בין הקבוצה למרכז הקהילתי נערך בתאריך 7.4.97 הסכם בין נציג הקבוצה למרכז החוגים. עפ"י ההסכם יעמיד המרכז פעם בשבוע לטובת הקבוצה את אולם הספורט ואולם המופעים "למן השעה 21:00 ואילך" הקבוצה מתחייבת להשיב את הסדר על כנו ולנעול בסיום הפעילות את המרכז.

אילו ההסכם הנ"ל היה נבחן על-ידי משפטן כפי שמחייב החוק בהתקשרויות חוזיות של רשות עם גורמי חוץ, אזי סביר שהליקויים שיפורטו בהמשך לא היו מתרחשים.

מהסברים ומעיון בתכתובות בין מנהלת המרכז הקהילתי ובין גורמים בעירייה, עולה כי חברי הקבוצה לא קיימו את חלקם בהסכם ולא אחת השאירו חדרים לא מסודרים ואף מלוכלכים, במקרה מסוים הם אף לא טרחו לסגור ולנעול את המרכז, כך שהמבנה נשאר פתוח כל הלילה. כל פניותיה של מנהלת מרכז הקהילתי למנכ"ל העירייה ולמנהלת אגף התרבות עלו בתוהו, וכשניסחה מנהלת המרכז לנקוט בצעדים כנגד חברי הקבוצה היא טוענת כי נתקלה בחוסר רצון לשיתוף פעולה מצד הממונים עליה בעירייה.

בשנת 1998 הפסיקה קבוצת התיאטרון כפר סבא את פעילותו ומפעילת החוג, גבי יהודית קוריס, החלה להפעיל במקום חוג תיאטרון חדש. להבדיל מהפעילות הקודמת שהייתה וולנטרית באופייה והייתה קבוצה של אומנים המייצגים בצורה כזו או אחרת את העיר, דווחנו כי החוג החדש הינו חוג פרטי המנוהל, בדומה לשאר החוגים, למטרות רווח.

עם השינוי פנתה מנהלת המרכז הקהילתי למנהלת אגף התרבות ולמנכ"ל העירייה והתריעה על כך שיהודית קוריס מפעילה במרכז חוג פרטי אשר תמורתו היא גובה מהמשתתפים כסף. על אף שהמצב החדש יצר אבסורד בו מפעיל פרטי (יהודית קוריס) מתחרה למעשה בחוגים שמפעיל המרכז, כל זאת על חשבון הקופה הציבורית, על סמך חוזה ישן שהופר ואין בו כל תוקף.

לביקורת לא ברור מדוע, זאת על אף פניותיה של מנהלת מרכז גלר בעניין, מאפשרת העירייה ליזם פרטי לעשות שימוש בנכס ציבורי לטובת עסקיו הפרטיים. ניצול משאבי ציבור מהווה פגיעה בכללי מנהל תקין המחייבים שמירה בשבע עיניים על משאבים שמקורם במשלם המיסים. יש להפסיק לאלתר את הפעלת החוג של יהודית קוריס ולבחון האם ניתן לחייבה רטרואקטיבית בגין השרותים שקיבלה מהעירייה.

### תלונת מנכ"ל העיפוייה :

חולצה זה הוא המסכו של חולצת התיאטרון של כפר סבא. אשף התפרק מחוסר איומן. יש לנו עניין בכל פעילות תרבותית יוצרת בבית אלה. אנו מכינים חולצה התקשורת עם מנהלת החולצת ומודים לך על הערתך.

### תלונת מנהלת מפכ"ל אלה :

ה"אולצה לסוכנות" אינה שולצת עוז במפכ"ל הקהילתי. ארלון "עלפה" משהיל את פעילות ה"תחושון" - פעילות אילדים העליו צרכים מיוחדים בשיתוף עם אגף הפדגוגיה הע"פ.

### 8.1.7.2 חברת 4R

המרכז הקהילתי גלר משכיר לחברת 4R חדרי לימוד לצורך חוג המחשבים שמפעילה החברה. החברה ציידה במרכז חדר אחד במחשבים וערכה חוזה עם מנהלת המרכז הקהילתי. החוזה נחתם על-ידי מנהל החברה, מנכ"ל העירייה ומנהלת המרכז הקהילתי.

#### מבדיקה שערכה הביקורת עולים הליקויים הבאים :

- א. החוזה לא הועבר ליועץ המשפטי לשם קבלת חוות דעת כפי שמחייב החוק.
- ב. החוזה נערך בין החברה למרכז הקהילתי ע"ש גלר, שאינו מהווה ישות משפטית. לאור האמור לעיל אין למרכז סמכות לערוך ולחתום על חוזה התקשרות.
- ג. אין למנהלת המרכז הקהילתי סמכות לחתום על חוזים בשם העירייה.
- ד. חוזה P המעבירים זכויות לשימוש בנכסים עירוניים חייבים להיות חתומים על-ידי ראש העיר, ולא על-ידי המנכ"ל.
- ה. כל התקשרות שיש בה התחייבות כספית חייבת את חתימת הגזבר.
- ו. הנושא לא נדון ולא קיבל אישור מועדת נכסים.
- ז. הטיפול בהתקשרות לא נעשה בידיעת ו/או באמצעות מחלקת הנכסים.
- ח. בחוזה קיימת התניה המחייבת את העירייה, לשלם לחברה "110 ש"ח + מע"מ לשעת הדרכה לכל 10 משתתפים", לשכור מהחברה שרותים באם העירייה תרצה לעשות שימוש בחדר המחשבים. מצב זה שבו בעלים יכול לעשות שימוש בנכסו, כשהמושכר לא בשימוש, רק אם הוא משלם לשוכר (המקבל מכח חוזה זכויות לקיים פעילויות במועדים מוגדרים) הינו

תמוה. לא ברור לביקורת כיצד תנאי מגביל כזה, ללא כל הצדקה, נחתם וללא בדיקה משפטית ראויה.

**אין ספק, לדעת הביקורת, שאם טיוטת החוזה הייתה עוברת לבחינה משפטית והגוף המטפל בנושא היה מחלקת נכסים, אזי הליקויים שזכרו לעיל לא היו קורים (ראה גם סעיף ז' לעיל).**

### עמותות 8.1.7.3

המרכז מאפשר לעמותת 'האגודה הישראלית לסוכרתי ולארגון 'עזרה' לקיים פעילויות במרכז הקהילתי ללא תמורה וללא הסכם בכתב. מתן זכויות וגישה למשאבי ציבור הינו תמיכה עפ"י סעיף 2 לנוהל התמיכות. נוהל זה קובע סייגים להעברת תמיכה מרשות מקומית לעמותה כלהלן (ראה גם סעיף 8.2.5)

א. הבקשה לתמיכה צריכה להיבחן בועדת התמיכות ולהתאשר במועצת העירייה.

ב. ישנם קריטריונים, בהם צריך לעמוד הגוף הנתמך, שעניינם הבטחה שאכן העמותה מתנהלת עפ"י כללי מנהל תקין ושהכסף אכן מוצא בהתאם למטרות שלשמן הוגשה הבקשה לתמיכה.

מתן זכויות שימוש בנכס עירוני, ללא טיפול בבקשה בדרך שמטופלות בקשות לתמיכה הינו, הפרה של נוהל התמיכות. מה גם שמתן תמיכה לגוף ציבורי שלא באישור מועצת העיר מהווה פגיעה בעקרון השוויוניות.

#### תשובת אנכ"ל העיוייה :

האגודה אמלחמה בסכרת קיימה מפלש סניף השפון מאפכז אלף כשפות לצ'יבור. במסלפת פ'עילות הבית. לצאבונ'י פ'עילות צו חזלה כי האקומוות התקשו להשיע אמקום.

#### תשובת מנהלת מפכז אלף :

אני פואה ע'מאי אחפאית לכל הפ'עילות הענפה האתקיימת במפכז הקהילתי העתיז עוז אששט אלפרוח ולפאיה ליזול משמעותי בסך ההכנסות ובסך החולטים שנפתחו השנה ניסיוני פה השנים בחברת המתנ'סים עמז אי לע'פי בצפק ניפול במפכז הקהילתי בשמו נבחרתי לנהל המקום ולא על מנת אמלא את כל הפונקציות החסרות. שהיו קיימות עם הסיעי ונאלמו במהלך השנתיים



*הפאקולט*

*האיקוויט האמאניט גז'ו"ח נואעס לאזעטי פראע*

*אפאולניס :*

*1. אהעזע פנחיות פרויות אצ'ט*

*האמאניס אל'ינו.*

*2. אהעזע מישרות מאיישות.*

#### **8.1.7.4 השכרת מבנה לצורך קיום אירועים פרטיים**

במהלך עבודת הביקורת התקבלה בלשכת מבקר העירייה תלונה על כך שבמרכז תרבות ע"ש זאב גלר נערכות מסיבות יום הולדת. בברור התלונה עם מנהלת המרכז נמצא כי המרכז נוהג להשכיר את האולם למעוניינים לשם קיום אירועי ימי הולדת (לדברי מנהלת המרכז זהו האירוע הפרטי היחיד שהמרכז משכיר את המבנה). האירועים הנ"ל נערכים בימי שישי ושבת בלבד. לצורך קיום האירוע מעסיק המרכז, ע"ח מכסת השעות הנוספות, את אב הבית, שדואג לפתוח את המרכז ולנקות את האולם בסוף האירוע. התעריף שגובה המרכז לאירוע שכזה הוא 200 ש"ח (2-3 שעות).

בתשובה לשאלת הביקורת השיבה מנהלת מרכז התרבות כי "שרות זה מנוהל, משנת 96, ע"י חברה פרטית המפרישה עבור המרכז תקורה בגובה 25%. השכרת אולם לצרכי ימי הולדת נכלל בסה"כ הפעילות החברתית המעניקה למרכז "גלר" את אופיו הקהילתי - דינמי, הבא לשרת את קהל המשתתפים ולענות על צרכים משתנים. אין עניינה בפעילות להמונים, כפי שאין כוונה לראות במרכז אולם שמחות ואירועים. היקפה מצומצם פעם -פעמיים בחודש ומוגבל למסגרות גניות/כיתתיות. "ימי הולדת אינם הפעילות הפרטית היחידה שלשמה משכיר המרכז חדריו לרבות אודיטוריום, לדוגמא: קונצרטים, מסיבות בני מצווה של זהבי ובתי ספר באזורנו..."

#### **המצב שתואר לעיל כרוך, לדעת הביקורת, בבעיות הבאות:**

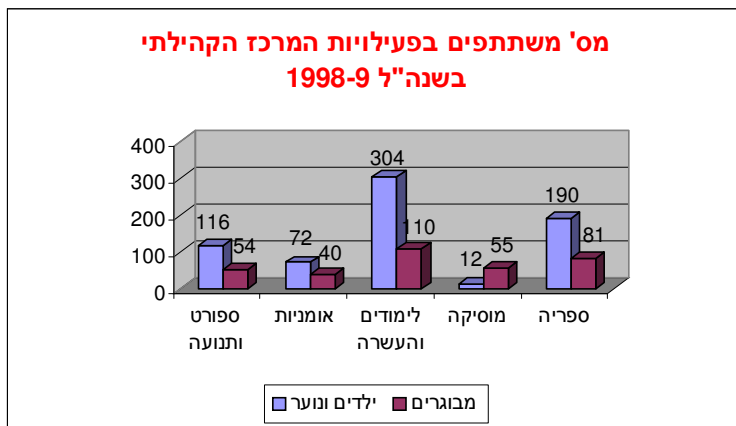
א. הכלל בשימוש ברכוש ציבורי הוא השימוש הינו לטובת הציבור ולא לטובת הפרט.  
יתרה מזאת, מתן זכויות לשימוש בנכסים עירוניים חייב, עפ"י חוק, להיעשות בדרך של מכרז לרבות עיגון תנאי ההתקשרות בחוזה. שרות זה אינו לטובת הציבור וההתקשרות נעשית בין המרכז לבעלי האירוע ללא מכרז ו/או חוזה בכתב.

ב. הואיל והאירועים נערכים כאמור, ביום שישי אחה"צ נאלץ לעיתים, לדברי מנהלת המרכז. על אב הבית לעבוד לאחר מועד כניסת שבת. עפ"י חוק שעות עבודה ומנוחה אסור להורות לעובד יהודי לעבוד בימי שבת, למעט אלו שהשר הוציא להם היתר מיוחד.

ג. הואיל, ומההסברים שקיבלנו, שרות זה אינו מפורסם ברבים אלא, "בד"כ רק ילדי החוגים משתמשים בשרות", יוצא אפוא שהעירייה פועלת לכאורה באופן לא שיוויוני ולא לטובת כלל הציבור, אלא לטובת ציבור מסוים מאד.

אם ניתן להפך את הכלל הקבוע בסעיף קטן א' לעיל אזי הביקורת תוהה מדוע לאירועי ימי הולדת ניתן להשכיר נכס עירוני ואילו לכל אירוע שאינו יום הולדת לא ניתן. הביקורת ממליצה לאמץ את חוות דעת מנהלת מחלקת הנכסים ולהגדיר בנוהל מהם הקריטריונים למתן זכויות לא בלעדיות לשימוש בנכסים עירוניים (ראה סעיף 7.1 לעיל).

## מרכז קהילתי ע"ש אלי כהן



### כללי 8.2.1

המרכז הקהילתי מספק שרותים לשכונות אלי כהן, תקומה, גאולים וכן ליתר תושבי העיר. המרכז מפעיל קשת רחבה של פעילויות ביניהם: חוגים, מופעי תרבות, הרצאות וכו'. (ראה תרשים בהמשך). המרכז שוכן בשכונת אלי כהן במבנה דו קומתי שבבעלות העירייה המכיל אודיטוריום, אולם ספורט, 2 חדרי פעילות ומשרד.

במבנה מתקיימות גם פעילויות של גופים עירוניים ואחרים, כלהלן:

- ◆ מועדון קשישים - אגף לשרותים חברתיים.
- ◆ מועדון מפגש חברים - עמותת רוטרי.
- ◆ מועדון חברים - עמותת דוברי בולגרית.

8.2.2. כח אדם

להלן נתונים על כח האדם המועסק במרכז הקהילתי :

מס'	תפקיד	היקף משרה	הערה
1	מנהל	100%	
2	עובדת ניקיון	100%	
3	ספרנית	60%	מפוצל
4	אב בית	100%	
5	מזכירה	100%	
6	עוזר ספרנית		חינוך "ניצן"

8.2.2.1 עובדת ניקיון

מביקורת עולה כי המרכז העסיק מנקה שאינה עובדת עירייה (להלן "ממלאת מקום) שעה שהמנקה הקבועה נעדרה מהעבודה (חופש, מחלה וכו'). שכרה של ממלאת המקום משולם מהקופה הקטנה. הממלאת מקום לא מנפקת כנגד התשלום קבלה ו/או חשבונית והמרכז הקהילתי מעביר, בהתחשבות, לאגף התרבות העתק מדף הנוכחות הידני שמילאה ממלאת המקום.

בהתקשרות זו קיימים הליקויים הבאים :

א. העסקת עובד שלא דרך מחלקת כח אדם תוך קיום הליקויים הבאים :

1. העסקת עובד ללא דיווח למס הכנסה, ללא ניכוי מס במקור או תשלום חבויות מעבידים.
2. אי הבטחת זכויות העובד, כגון קבלת שכר מינימום.
3. אי הפרשת כספים לביטוח לאומי או כל ביטוח אחר. המשמעות היא שהעובד אינו מבוטח, כך שבמקרה של תאונת עבודה, העירייה עשויה לשאת לבדה בתשלום פיצויי הנזיקין.
4. בהעדר הסכם התקשרות ואי תשלום דמי ביטוח לאומי, העירייה לא מונעת למעשה את היווצרות יחסי עובד מעביד בין העירייה לממלאת המקום (במקרה של תקופת העסקה ממושכת).

**לדעת הביקורת יש להנחות שבמקרה שעובד נעדר יש לפנות למחלקת כח אדם ולא ליזום העסקת עובדים וקבלנים בצורה פרטית, ללא דיווח וקבלת אישור להעסקה מראש.**

קטובת מנהלת מפכ"ל אלי כהן :

"עובדת הניקיון הקבועה הייתה בחופשה מחלקת כח אדם. לא העמיצה על אל בקשתי כח אדם מתאים. לאור זאת נאלצתי להעביר הלוואה חול' כזי לאפשר את פעילותו התקינה של המפכ"ל

הקהילתי! העבודות הערות הביקורת אחזא מנואל זה יחד עם  
 זאת העינייה צריכה לתת מענה לצרכי האוכלוסיה הקהילתי  
 כשעובדי תחזוקה וניקיון נעצרים מהעבודה."

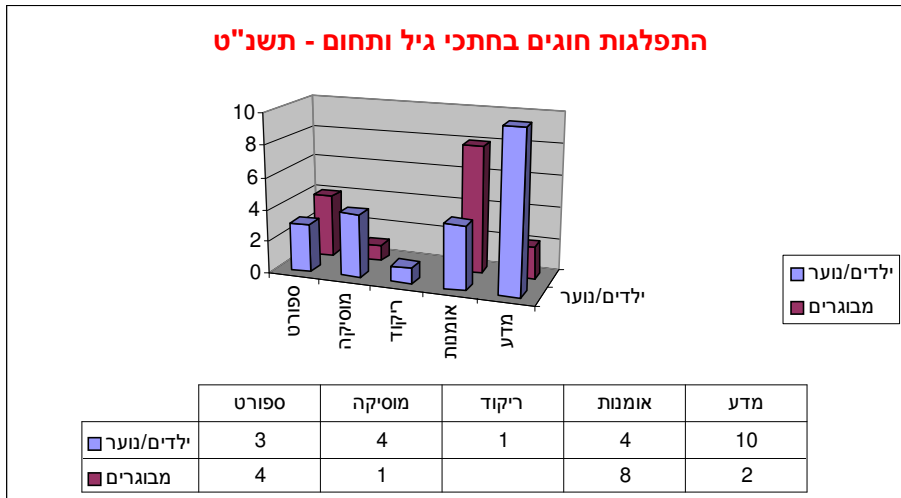
### ב. ליקויים בניהול קופה קטנה

קבלת מסמך שאינו מתאים לתיעוד הוצאות, אסור והוא אף מהווה פגיעה חמורה בכללי מנהל תקין. כלל זה לא נשמר כאמור בהתקשרות עם ממלאת המקום של המנקה. לאור זאת הביקורת תוהה כיצד הן מדור כספים באגף התרבות והן הגזברות אישרו החזר הוצאה ללא תיעוד מתאים. גם לאחר שקיימה הביקורת שיחה עם נציג הגזברות המופקד על נושא הקופות הקטנות והציג בפניו את ממצאיה, לא היה ניתן לאתר את החיוב וההחזר כנגדו. אירוע זה מצריך קיום בחינת סדרי הבטחת קופות ונוהלי הפעלתן. כמו כן יש להביא נהלים אלו לידיעת כל היחידות המפעילות קופות.

### 8.2.3 חוגים

המרכז מפעיל (בשנה"ל תשנ"ט) 37 חוגים בנושאים שונים. מערך החוגים מפעיל 20 מדריכים, כש-14 מדריכים הינם עובדי עירייה זמניים והיתר עצמאים (פרילנסים). מנהלת המרכז היא זו שקובעת את סל החוגים ואת חלוקת החוגים בין המדריכים.

להלן פירוט החוגים :



קביעת תעריף החוג נקבע עפ"י שכרו של המדריך או על פי עלות העסקתו ולא לפי העלות הריאלית הכרוכה בהפעלת החוג (להסבר ראה סעיף 8.1.4.2 ב'). למנהלת המרכז יש הסכמה, שאינה מעוגנת בחוזה ההתקשרות, עם המדריכים שהם ייאותרו לקבל מספר תלמידים בשכר לימוד מופחת.

לדעת הביקורת, כדי להימנע מאי בהירות בנושא, רצוי לעגן גם התחייבות מעין זו לגבי המדריך העצמאי (פרילנס) היינו לקבל מספר מוסכם של תלמידים נזקקים בשכ"ל מופחת, בחוזה ההתקשרות.

תלונות מנהלת מפכ"ל אלי כהן :

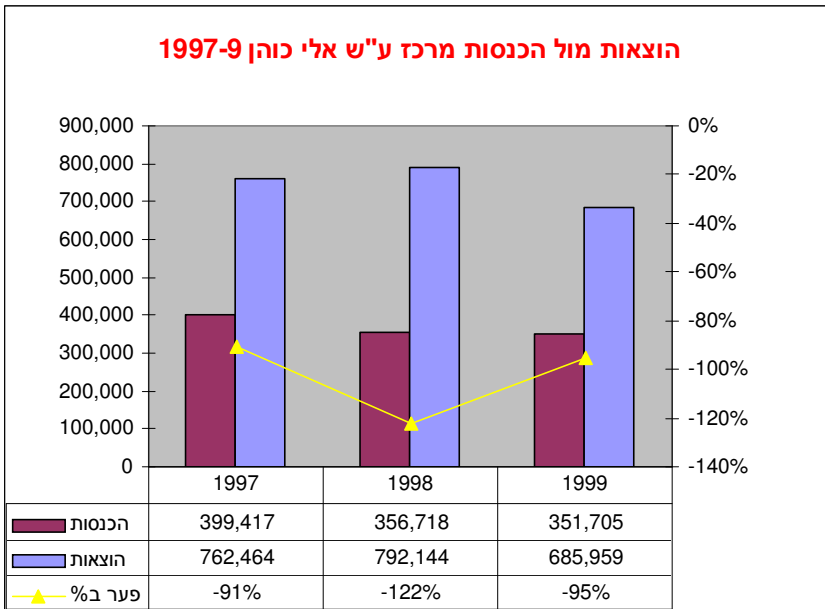
תעריף החושים נקבע לפי הפרמטרים הבאים : שכר מזריק אסובז יומי : ע"י  
טבלת שכר של הסתדרות המורים, לפי זיכרון מקצועי וזמן אפריאנס ע"י מ"מ.

**8.2.4 גבייה**

המשתתפים בחוגים משלמים את עלותם בהמחאות דחיות עד ל - 8 תשלומים חודשיים. אולם ניתן לפרוש את התשלום ליותר מ- 8 תשלומים. מהסברים שקיבלה הביקורת עולה כי אין בנושא הנחיות קבועות (ראה גם סעיף 8.1.4.2 לעיל). הכנסות המרכז הקהילתי הסתכמו בשנת 1999 ב - 351,705 ש"ח, היינו ירידה של 21,373 ש"ח (6%) לעומת שנה קודמת.

**8.2.4.1 הכנסות מול הוצאות**

בשנת 1998 הסתכמו ההוצאות מרכז אלי כהן ב - 792,144 ש"ח, היינו עלייה של 29,680 ש"ח (4%) לעומת שנה קודמת. בשנת 99 מסתמן שינוי במגמה, כל זאת שעה שהכנסות המרכז נמצאות במגמת ירידה (ראה תרשים בהמשך).



הפער השלילי בין הכנסות והוצאות מצביע, לדעת הביקורת, על ניהול לא נכון של מפעל התרבות במרכז אלי כהן.

תלונות מנהלת מפכ"ל אלי כהן :

הסיבות איפידה בהכנסה :

(1) איתון.

(2) תנאים פיזיים בהם אנו פועלים. לאור המצב אושר מענק של מפעל הפיס ע"ס 200.000 ש"ח לשיפור המבנה.

(3) ניתוח הכנסות לפנת 99 אינו מתחשב בעובדה שהעבייה בשלמת החובשים האחרונים עברה מהממוצע הואיל ומצארי התחילת פנת אימוציק.

#### 8.2.4.2 הנהלת חשבונות

הביקורת סקרה את נאותות הרישום החשבונאי בספרי הנהח"ש.

#### להלן הממצאים שהעלתה הביקורת:

##### א. רישום כפול

מהסברים שקיבלנו עולה כי מנהלת המרכז מנהלת מערכת רישום כפולה, לכל תקבול נרשמת קבלה ידנית וגם מופקת קבלה באמצעות מחשב. כך שלכל תקבול יש שתי קבלות בעלות מספר רץ שונה.

הביקורת לא מוצאת כל הצדקה לרישום הכפול, מה גם שפעולה זו מאלצת את הנהלת המרכז להקצות יותר זמן לרישום התקבולים, דבר המסרביל את התהליך ואף יוצר פתח לבלבול ולטעויות.

##### ב. הדפסת מס' רץ ע"ג קבלות

מעיון בקבלות הממוחשבות עולה כי ישנן קבלות המופקות באמצעות מערכת הנהח"ש ממוחשבת שלא מודפס עליהן 'מספר קבלה'. כתוצאה מהערת הביקורת ערכה מנהלת המרכז בדיקה שהעלתה כי "קיימת בעיה במחשב בנושא מספור הקבלות, כמו כן קיימת בעיה בזמן הזנת נתונים".

אחת הבקורות היסודיות ברישום תקבולים הוא מספור רציף של פנקסי הקבלות (בקרת מספר רץ). המשמעות להעדר רצף מספור שכזה הוא העדר בקורות שלמות על תהליך תיעוד התקבולים. במצב הקיים לא ניתן לאמת בוודאות את נתוני הדיווח הכספי.

לסיכום, לא הנהח"ש זו בלבד, שמסיבות לא ברורות לביקורת, מנהל המרכז רישום הנח"ש כפול, אלה ישנם במערכת הנהח"ש הממוחשבת, ליקויים הגורמים לכך שרישום תקבולים והוצאת קבלות יהיה לקוי. היינו לא זו בלבד שהמרכז מקצה יותר משאבים לרישום כפול ומיותר, אלא גם, כך מתברר, תוכנת הרישום הממוחשב לקויה, כך שהסיכוי לטעות ו/או בלבול הינו משמעותי.

**על גזברות העירייה לבדוק את סדרי רישום התקבולים והנהלת החשבונות במרכז הקהילתי ולקבוע הנחיות בנושא.**

#### הערות מנהלת מפכ"ל אלי כהן:

למרות פניות רבות בעבר ליחידת המחשב, העניין לא אורגן בעקבות הערת הביקורת פניתי שוב ליחידת המחשב והבהרתי שהנושא לא יכול להימשך בצורה הזאת ואין ליחידת המחשב התחייבה והבטיחה תוקנה.

## 8.2.5.1 קופת תקבולים

התקבולים נשמרים בכספת נעולה. חלק מהתקבולים, הפקדות יומיות וכן תקבולים המיועדים להפקדה בבנק, נשמרים במגירה נעולה.

הביקורת סקרה את התקבולים וערכה בדיקה, בנוכחות מנהלת המרכז, של התקבולים שנמצאו במגרה. סה"כ נמצא בקופה 1,126.1 - ש"ח (190 ש"ח במזומן והיתר, 936 ש"ח, בהמחאות).

**להלן הליקויים שהעלתה הביקורת:**

- א. נמצאה אי התאמה בהפקדות מזומנים, הביקורת מצאה קבלות על סך 142 ש"ח בעוד שבפועל נמצאו 190 ש"ח בקופה.
- ב. נמצאו המחאות לא מוסבות לעירייה. הביקורת רוצה להדגיש כי המחאה לא מוסבת כמוהה כמזומנים, לכן, כחלק מנושא אבטחת קופה, חלה החובה להסב כל המחאה עם קבלתה. כמו כן יש לציין 'למוטב בלבד' בחלקה העליון של המחאה, ולסמנן ב"קרוס" (שני קוים).
- ג. נמצאה המחאה מתוארכת לתאריך 20.7.99 שחזרה בגלל העדר חתימה. היינו לא נבדקה נאותות רישום הפרטים ע"ג המחאה.
- ד. הביקורת מצאה סכום כסף זניח במזומן (10 ש"ח) ללא מסמכי תיעוד. מהסברים שקיבלנו עולה כי כספים הללו הינם תקבולים המתקבלים עבור צילום מסמכים. המרכז הקהילתי מאפשר, לציבור המשלמים, לעשות שימוש במכונת הצילום שבבעלות המרכז. התעריף לדף צילום הינו 0.5 ש"ח. על פי חוק חופש המידע שנכנס לתוקף ב - 9/99 מחיר הצילום - 1 ש"ח.
- מצב זה של קבלת תקבולים ללא ניפוק קבלה למשלם, עומד בסתירה לכללי מנהל תקין. יהיה הסכום קטן ככל שיהיה, חייב מוסד ציבורי לנפק למשלם קבלה.

**הליקויים שנזכרו לעיל מצביעים על העדר נורמות ברורות לניהול קופות. על גזבר העירייה, כאחראי עפ"י חוק לקופות העירייה, לקבוע הנחיות לניהול קופות וסדרי רישום במרכזי תרבות, ובאחריות מנהלת מדור כספים באגף התרבות.**

**קטאות מנהלת מפכ"ל אלי כהן**

העקבות העלתה הביקורת החלנו ברישום כספים שמתקבלים  
מטובות צמי צילום. כמו כן תעשה פניה בעניין אצלברי העירייה  
לקבלת הנחיות.

**8.2.5.2 קופה קטנה****להלן הממצאים שהעלתה הביקורת:**

- א. כספי הקופה הקטנה נשמרים בצנצנת זכוכית השמורה כדרך קבע בכספת. לדעת הביקורת ראוי שכספים בגופים ציבוריים ישמרו בתאים המיועדים לכך.
- ב. לא נמצאו בקופה הקטנה מסמכי הפקדה ו/או קבלות. לדברי מנהלת המרכז, הקופה למעשה ריקה והקבלות הועברו לאגף התרבות, בקרוב צריך האגף להעביר לרשות המרכז כספים להוצאות קטנות לא מתוכננות.
- ג. בקופה נמצאו 19 ש"ח. הואיל ואין מסמכי תיעוד לרבות טופסי פדיון המחאות שמעביר אגף התרבות לצורך זאת, לא ניתן לאתר את מקור הכספים הללו ולאיזה מטרה הם התקבלו.

חלה חובה, על האחראים לקופות קטנות, לשמור על מסמכים המתעדים העברת כספים. אי שמירה, כפי שפורטו לעיל, מהווה הפרה של כללי מנהל תקין.

**לדעת הביקורת, באחריות גזבר העירייה לקבוע כללי הפעלת קופה וסדרי הבטחה ותיעוד הולמים.**

**קטנת מנהלת מפכ"ל אלי כהן:**

*בהעברת אמצעי אחסנה נאותים אנו נאלצים להשתמש בפיקודנות כגי  
לאחסן מיליונים. זאת כגי לא ליצור באבול בין הקופות השונות.*

**8.2.6 גופים העושים שימוש במבנה**

נמצא שהמרכז הקהילתי מאפשר לגופים הבאים לקיים פעילויות, ללא כל תמורה:

**א. עמותת 'רוטרי'**

עמותות רוטרי מנהלת, באופן שוטף, את פעילותה במרכז הקהילתי. מהסברים שקיבלנו עולה כי קיים הסכם, בין העירייה לעמותה, שאין לו סימוכין בכתובים ועל פיו העמותה עושה שימוש במבנה בעבור תרומה. ערך 'התרומה וכן מועד הגשת 'התרומה' אינם קבועים, לדברי מנהלת מרכז הקהילתי, למן שנת 98 המרכז הקהילתי לא קיבל מהעמותה דבר.

ההסכם המתואר לעיל תמוה ומעלה שאלות בדבר תקינות השימוש בנכסי ציבור. השימוש במבנה ציבור, כמוהו ככספי ציבור, צריך שיתנהל עפ"י החוק. על הרשות המקומית להימנע ממצבים בהם היא מעבירה זכויות לשימוש בנכס עירוני ללא חוזה בכתב חתום, מה גם שהעברת זכויות אלו מהוות תמיכה המחייבת פעולה עפ"י נוהל התמיכות (ראה סיכום בסוף הסעיף).



**ב. עמותה למען הקשיש**

העמותה למען הקשיש מפעילה במרכז הקהילתי חוג התעמלות שתמורתו היא גובה כסף מהקשישים. העמותה לא משלמת תמורת השימוש במבנה, מה גם שתנאי ההתקשרות בין העמותה לעירייה, בדבר השימוש במרכז הקהילתי ע"ש אלי כוהן, אינם קבועים ו/או מעוגנים בהסכם כל שהוא.

**ג. חוג דוברי הונגרית**

קבוצה של ילידי הונגריה המקיימת פעילות חברתית, אחת לשבוע, במרכז, זאת ללא תמורה, והסכם כל שהוא בכתב.

כמו כן האגף לשרותים חברתיים מקיים פעילויות במרכז הקהילתי.

**ד. סיכום**

במתן זכויות לשימוש בנכס עירוני לעמותות וגופים חיצוניים באופן שתואר לעיל, ישנם שני ליקויים מהותיים, כלהלן:

**(1) נוהל התמיכות**

סעיף 2 לנוהל התמיכות וקביעת מבקר המדינה אינן מותרות ספק באופי הפעולה. העברת זכויות לשימוש בנכס עירוני לעמותות כמוהו לכאורה כתמיכה. הרשות המקומית רשאית לתמוך בגופים בתנאי שיש לכך תקציב ושמטן התמיכה ניתן בהתאם להנחיות הקבועות בנוהל התמיכות. לאור האמור לעיל יש להעביר את המקרים הנ"ל ליועץ משפטי כדי לבחון האם מדובר בתמיכה ואם כן כיצד יש לפעול.

**(2) פגיעה ביכולת לפעול כמרכז תקציבי מאוזן**

העמסת הוצאות תפעול של גופים שונים, חיצוניים ופנימיים, על תקציב המרכז פוגע ביכולת המרכז לנהל את ענייניו כמרכז תקציבי מאוזן. שיטות הניהול המתקדמות בסקטור הציבורי דוגלות, עוד משנות ה-80, שארגונים ויחידות תוך ארגוניות צריכות לפעול עפ"י אמות מידה עסקיות. רעיון **Quasi-Market** הקובע שיחידות בארגון צריכות להתנהל עפ"י עקרון 'שוק משוקלל', היינו דרך הפעולה של יחידות, להבדיל מהתפוקה, צריכה שתעמוד בתנאי תחרות חופשית. הצעד הראשון בגישה זו הוא להקנות אוטונומיה למנהלי היחידות לנהל את עיניהם בצורה עצמאית כעסק. כך נוצרת למנהל מוטיבציה לשפר את ביצועי היחידה ע"י כך שהיא מאפשרת ליחידות להשאיר חלק מהעודפים שנצברו במהלך השנה, כל זאת מבלי להקטין את התקציב (בגובה התת ביצוע).

(3) לדעת הביקורת מרכזי התרבות צריכים להתנהל כמרכזי תקציב מאוזן (משק סגור). כך שכל גוף המקבל שרותים מהמרכז הקהילתי צריך לכסות את הוצאות התפעול ואף לתגמל את המרכז בהתאם.

**קטלוגת מנהלת מפכ"ל אלי כהן :**

כל השוטים השוטים באפכ"ל הקהילתי קיבלו אישור מאנכ"ל העיפיייה. בעבר פנינו למנהלת אש"ל התרבות והתרענו ששוללות

## בית תרבות לצעירים ע"ש רייזל

### 8.3.1 כללי

בית תרבות לצעירים ע"ש רייזל מספק שרותים לתושבי העיר. זהו למעשה מרכז התרבות הגדול בעיר. בית התרבות ע"ש רייזל מפעיל קשת רחבה של פעילויות בניהם: חוגים, מופעי תרבות, הרצאות וכו'. המרכז שוכן ברחוב גאולה ובו שני מבנים, האחד משמש כאודיטוריום והבניין השני מכיל משרדים, כיתות לימוד, מזנון וגלריה.

### 8.3.2 כח אדם

הערה	היקף משרה	תפקיד	מס' עובדים	סטאטוס
משמשת גם כמנהלת מרכזי תרבות: בית הסטודנט, בית ההגנה, מקלט בשכונת עובד בן ציון	100%	מנהל	1	עובדי עירייה
	50%	מזכירה	2	
	50%	מזכירה		
	100%	מנהל משק		
	200%	עובדי ניקיון	2	עובדים יומיים
מנקה בבית הסטודנט ובבית ההגנה	29 ש"ש	עובד ניקיון	3	
משתנה עפ"י צורך	100% - 80%	אב בית אחה"צ	4	

### החתמת נוכחות עובדים

בבדיקה שערכה הביקורת עולה כי למעט אב הבית שעובד אחה"צ, כל העובדים מחתימים כרטיסי נוכחות. מהסברים שקיבלנו עולה כי הואיל והעובד הינו עובד יומי ולא עובד עירייה הוא ממלא במקום טופס ידני.

לדעת הביקורת כל עובד, שאינו קבלן/ נותן שירות, צריך לדווח נוכחות ע"י החתמת שעון נוכחות בלבד. על מחלקת כח אדם לדאוג לכך שלכל עובד בעירייה תעמוד האפשרות לדווח על נוכחותו בצורה ממוכנת שתבטיח דיווח אמת.

### 8.3.3 פעילויות

מרכז התרבות מפעיל חמש מסגרות שונות, כלהלן:

### 8.3.3.1 הקתדרה העממית

קורסים להעשרה ברמה אקדמאית. הלימודים נערכים בשיתוף משרד החינוך והתרבות. לצורך הפעלת הקורסים מתקשר המרכז עם האוניברסיטה הפתוחה, וכן עם מרצים ומוסדות שונים.

#### א. תעריף חוג

תעריף חוג נקבע, בהתבסס על חישובי שכ"ל באוניברסיטאות, בחישוב שכר מרצה + תקורה.

#### ב. חווה

העירייה משכירה לגופים ומוסדות ציבור כדוגמת האוניברסיטה הפתוחה חדרי לימוד לצורך הפעלת חוגי העשרה. תנאי השכירות, בניגוד למקובל, אינם מעוגנים בחוזה חתום בכתב. נמצא חוב של האוניברסיטה הפתוחה ע"ס \$540 בגין שימוש בכיתת לימוד, שלא נפרע עד למועד הביקורת (1.10.99) למרות פניות בנושא. בעיון בתכתובת בין המרכז לאוניברסיטה הפתוחה עולה כי גם בעבר נפרעו חובות באיחור משמעותי.

אי תשלום שכ"ד וכן אי קיום חובות אחרות של השוכר, יכול להתרחש כשאינן לשוכר בטחונות, וכשחובות המשכיר אינם ולא ברורים ולא מוגדרים סביר להניח, לדעת הביקורת, כי לו מערכת היחסים בין האוניברסיטה הפתוחה ובין העירייה היו מעוגנות במסמך פורמלי וחתום וכן היו ברשות העירייה בטחונות של האוניברסיטה, אזי סביר שמקרים מהסוג שפורטו לעיל לא היו נשנים.

### 8.3.3.2 לימודים אקדמאים לתוארי MA, BA

מרכז התרבות מקיים התקשרות עם חברת קידום, נציגי הקולג' של לידס, להפעלת לימודים אקדמאים בנושא חינוך בשילוב אומנויות.

#### א. חווה התקשרות

לעירייה חווה התקשרות עם חברת קידום מה - 23.8.98 שתוקפו פג ב - 22.8.99, המסדיר את ההתקשרות עמה. בתשובה לשאלת הביקורת השיבה מנהלת מרכז התרבות, בתאריך 5.10.99, כי החווה החדש נמצא בשלבי חתימה.

#### להלן הערות הביקורת לחווה:

- (1) ישנו חוסר בהירות בהגדרת המושכר, בעוד שבמבוא לפרק 4 בחווה נקבע שהעירייה תאפשר לבר הרשות להשתמש בחדר הנמצא בתוך בית התרבות למטרת משרד, מוגדר המושכר כ"כיתה" בסעיף 3 ג' לחווה.

(2) על אף שמקובל לחייב שוכרים בהמצאת בטחונות וביטוח, חוזה השכירות אינו מחייב את השוכר בזאת.

(3) עפ"י חוק הביול כל הסכם וחובה חייב להיות מבולבול בבולי הכנסה, הביול כמוהו כמס. על אף חובת הביול כמוזכר בסעיף 15 להסכם ההתקשרות החובה לא בויל.

### **8.3.3.3 סדנאות וחוגים לילדים ולנוער**

המרכז מפעיל מערך של סדנאות וחוגים לילדים ונוער. לצורך הפעלת החוגים מעסיק המרכז עובדים זמניים וכן מקיים התקשרות עם שני פרילנסים. מהסברים שקיבלנו עולה כי כל המדריכים חתומים על חוזה עבודה בהתאם לסטאטוס שלהם. החוזים נשמרים באגף התרבות ולא במרכז התרבות, כשהעתק נשמר במזכירות העירייה.

### **8.3.3.4 גלריה עירונית**

#### **א. כללי**

בגלריה מוצגות כ- 5 תערוכות במוצב בשנה. את התערוכות בוחרת ועדה המורכבת ממנהלת האגף, מנהלת בית התרבות וכן שלושה אנשי מקצוע. לכל תערוכה מקצה מרכז התרבות תקציב של כ- 7,000 ש"ח. הכסף אינו עובר לאומן אלא משמש את התערוכה (פרסום, אביזרים, כיבוד לפתיחה וכו'). לעיתים אף רוכש מרכז התרבות זכויות להצגת יצירות אומנות "מפורום המוזיאונים". המרכז אינו גובה דמי כניסה לתערוכות, המבקרים בתערוכות הינם תלמידי בתי הספר שבעיר המבקרים בתערוכות במסגרות שונות לרבות סל תרבות, וכן שוחרי אומנות מקרב תושבי העיר.

#### **ב. שמירה על הגלריה**

בגלריה אין שומר ו/או אדם שמשגיח שלא ייגרם נזק ליצירות ו/או גניבה. בתשובה לשאלת הביקורת הבהיר סגן גזבר העירייה, כי ביטוחי העירייה מכסים גם נזקים ליצירות אומנות בגלריה.

#### **ג. הובלת פרטי אומנות**

מברור שערכה הביקורת עולה כי לא אחת יוצא שכדי לחסוך בעלויות מועברות יצירות מ/ואל הגלריה ברכבי העירייה, זאת מבלי שהיצירות יבוטחו בביטוח מתאים. משיחה שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת הרכב עולה כי אכן נהוג להעביר ברכבי העירייה יצירות אומנות מ/ואל הגלריה העירונית. הובלת יצירות אומנות מצריך ידע, מומחיות וכן אמצעים מיוחדים. כמו כן יש צורך, בדומה להובלת חפצי ערך אחרים, בביטוח מיוחד. המקרים הללו, של שינוע חפצי אומנות ברכבי העירייה חושף את העירייה לסיכון תביעה בגין נזק שייגרם, לדוגמא, עקב תאונת דרכים.

**לדעת הביקורת יש לקבוע נוהל שעל פיו לא ישנע אדם חפץ בעל ערך ברכבי העירייה ללא קבלת אישור בכתב, מהממונה על**

ביטוחי העירייה, שהביטוח אכן מכסה את ההובלה. באחריות מנהל מחלקת הרכב לוודא שלא יעשה שימוש בכלי רכב של העירייה למטרות הנ"ל ללא אישור על קיום ביטוח בכתב.

## 8.3.3.5

אולם אירועים**א. תעריפי השכרת אולם אירועים**

למרכז הקהילתי אולם מופעים. רוב הפעילות באולם נערכת עבור בתי הספר בעיר במסגרת סל תרבות, וכן למופעים הפתוחים לקהל הרחב. כמו כן מרכז התרבות משכיר את האולם למפעילי תיאטרון ולארגוני מתנדבים (עמותות).

להלן התעריף שגובה מרכז התרבות:

<u>מס'</u>	<u>המשכיר</u>	<u>תעריף</u>
1	מפעיל הצגות	נע בין 15% ל 30% מההכנסות.
2	בית ספר	50% מהעלויות
3	עמותות	50% מהעלויות

**ב. ההתקשרות עם שוכרי האולם**

נמצא שתנאי מתן זכויות לשימוש באולם אינם מעוגנים בחוזה שכירות. בפועל עורכת מנהלת המרכז עם השוכר 'סיכום דברים'. מהסברים שקיבלנו עולה כי אין הקפדה על החתמת השוכר על הסיכום. בהעדר הסכם חתום לא ניתן להבטיח פיצוי במקרה של נזקים ו/או בלאי שעלול להיגרם כתוצאה מהשימוש במושכר. הביקורת מעריכה כי מכיוון ששיפוץ המבנה נעשה ע"ח תקציבים שאין למרכז שליטה עליהם, מצב זה לא שונה. לדעת הביקורת, יש לקבוע בחוזה ההתקשרות בין שוכר למרכז התרבות, בדומה לשכירת דירה, את חובת השוכר לשמור על המושכר ולפצות את המשכיר בגין נזקים שנגרמו למושכר עקב השימוש, לחילופין יש לדרוש ביטוח מתאים של השוכר לטובת העירייה. כלל זה חיוני ואף נדרש בנסיבות העניין.

**ג. שימוש באולם ע"י עמותות**

נמצא שהמרכז מעביר לעמותות מידי פעם, באישור מנכ"ל העירייה, את האולם למספר עמותות הפועלות בעיר. העמדת נכס עירוני לעמותות כמוה כתמיכה. נושא התמיכות מוסדר בנוהל, המחייב דיון בנושא בועדת תמיכות וכן באישור מועצת העירייה.

הואיל וכך יש, לדעת הביקורת, לבחון, על-ידי הייעוץ המשפטי, האם העברת זכויות בנכס עירוני לעמותה, אינו מהווה תמיכה ואם בסמכות מנכ"ל העירייה לאשר שימוש בנכס עירוני לעמותות ללא אישור ועדת תמיכות ומועצת העירייה.

#### **ד. מידת ניצול האולם**

מהסברים שקיבלה הביקורת עולה כי חלק ניכר מן הזמן עומד האולם ללא שימוש. אין למרכז הקהילתי מידע זמין לגבי שיעור ניצול המבנה, כך שלא ניתן לקבוע/להעריך מהו ההפסד האלטרנטיבי הנגרם כתוצאה מאי שימוש באולם. מהסברים שקיבלנו עולה כי, מרכז התרבות לא פועל כדי להגדיל את נפח הפעילויות, זאת למרות שרוב הפעילויות באולם מתבצעות על ידי גופים ציבוריים שונים ו/או קבלנים המשלמים דמי שכירות עבור השימוש באולם. לדעת הביקורת יש לפעול לשווק את האולם לגורמים פוטנציאליים ולמקסם בכך את התועלת לציבור משימוש באולם, מבלי להתעלם מהאפשרויות להגדלת ההכנסות משימוש יעיל יותר באולם.

#### **ה. קריטריונים להשכרת האולם**

מנהלת מרכז התרבות התקשתה להציג בפני הביקורת מהם הקריטריונים להשכרת האולם.

**לדעת הביקורת, כדי לא לפגוע בהכנסות מהשכרת האולם וכן כדי ליצור בסיס שוויוני, יש לקבוע קריטריונים ברורים לאלו אירועים/מטרות ו/או גופים ניתן להשכיר או להעמיד לרשות ללא תמורה את האולם. מה גם שכלי כזה יכול לעזור לייעל את מאמצי מרכז התרבות לשווק את האולם ע"י מיקוד בקהל הפוטנציאלי.**

#### **השכרת חדרי לימוד** 8.3.3.6

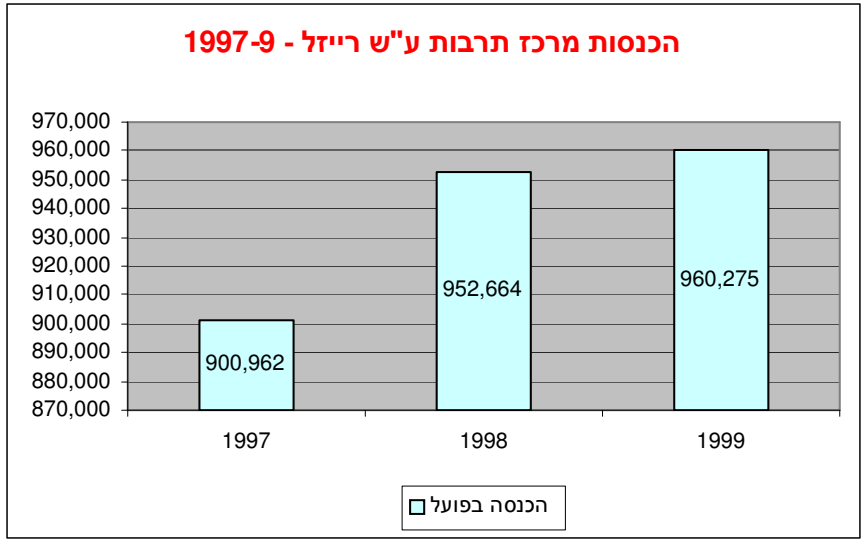
המרכז הקהילתי משכיר חדרי לימוד למוסדות שונים תמורת שכ"ד לחדר, הנע בין \$35 - \$120 לפעילות של עד 4 שעות, לפי גודל החדר. התחשיב מבוסס על הערכת שמאי משנת 95, של \$7.62 למ"ר ל - 24 שעות. מהסברים שקיבלה הביקורת עולה כי בניגוד לאולם, שיעור ניצול הכיתות לפעולת תרבות הינו מרבי זאת מכיוון שהשימוש המסיבי בכיתות נעשה ע"י המרכז ונותני שרותים הפועלים במרכז.

#### **מזנון "גלרי קפה"** 8.3.3.7

במרכז הקהילתי פועל מזנון. בחירת מפעיל המזנון, חוזה ההתקשרות, למעט גבייה, מתבצע על ידי מחלקת נכסים ובהתאם למקובל.

#### **גבייה** 8.3.4

משתתפים בפעילות התרבות משלמים בהמחאות דחויים עד ל - 8 תשלומים. לא ניתן לפרוש את התשלום ליותר מ- 8 תשלומים, למעט תנאים כלכליים חריגים ו/או כשמשלם נרשם למספר רב של קורסים, בהם הפרישה היא עד 12 תשלומים חודשיים.



הכנסות מרכז תרבות הסתכמו בשנת 1999 ב – 960,275 ש"ח, היינו עלייה של 7,611 ש"ח לעומת שנה קודמת.

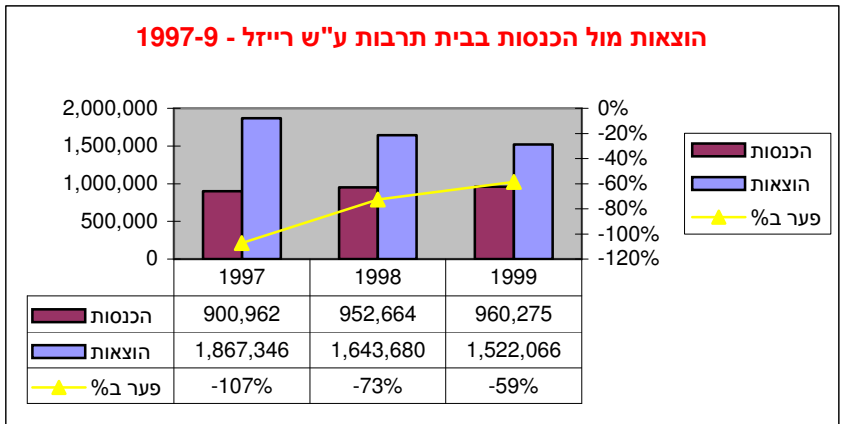
**8.3.4.1 הוצאות**

מבחינת הוצאות, בית תרבות ע"ש רייזל, נמצא שסך ההוצאות אינו חורג מהתקציב, כלהלן :

**בית רייזל - הוצאות 9-1997**

פער ב%	פער	ביצוע	תקציב	
10%	203,354	1,867,346	2,070,700	1997
17%	337,420	1,643,680	1,981,100	1998
17%	311,934	1,522,066	1,834,000	1999
14%	852,708	5,033,092	5,885,800	סה"כ

בחינת יחס ההכנסות להוצאות של בית תרבות ע"ש רייזל, מראה כי על כל שקל שמכניס בית התרבות לקופת העירייה, מוציאה העירייה 2 ש"ח בממוצע (ראה תרשים בהמשך).



### 8.3.4.2 הנהלת חשבונות

#### בבדיקה שערכה הביקורת עלו הליקויים הבאים:

א. נמצא שקיים בתוכנת הנהח"ש באג, שאינו מאפשר לבצע ביטול הרשמה לקורסים, כך שבפועל התוכנה ממשיכה לחייב את המשלם, על אף שהפסיק את השתתפותו בחוג. כך יוצא שברישומי הנהח"ש מופיעים חיובים לא נכונים. עיוות זה ברישומי הנהח"ש פוגע ביכולת המרכז לקיים בקרה נאותה על התקבולים. מהסברים שקיבלנו עולה כי הבעיה דווחה לא אחת ליחידת המחשב, ואף היו מספר ניסיונות מצד אנשי חברת התוכנה לתקן את הבעיה, אך ללא הועיל.

ב. קיימת תקלה נוספת בתוכנת הנהח"ש הגורמת לכך שקבלות המוגשות למשלמים אינן בעלות מספר רץ עוקב, לדוגמא נמצא שבמספר הרץ של הקבלות עומד על 700 ואילו בפועל בוצעו 400 פעולות חיוב. המשמעות לממצאים הללו היא שמערכת הנהח"ש במרכז התרבות אינה אמינה, דבר המהווה פגיעה חמורה בכללי מנהל תקין. הדבר חמור עוד יותר מכיוון שהרישום החשבונאי היחיד שמקיים המרכז הוא באמצעות תוכנה זו.

**לדעת הביקורת יש לפעול לאלתר לתקן את הליקויים, וליזום בדיקות כדי לבחון את מהימנות הרישום החשבונאי.**

### 8.3.5 קופה

#### 8.3.5.1 קופת תקבולים

התקבולים נשמרים בכספת נעולה. חלק מהתקבולים (הפקדות יומיות וכן תקבולים המיועדים להפקדה בבנק), נשמרים במגירה נעולה.

הביקורת סקרה את התקבולים וערכה בדיקה, בנוכחות מנהלת המרכז, נמצא שחלק מההמחאות אינן מוסבות לטובת העירייה. דין המחאה לא מוסבת הוא כדין מזומנים, הואיל וכך ראוי שכספי המרכז ישמרו בקפידה וכל המחאה תוסב כמקובל ותסומן ב"קרוס".

#### 8.3.5.2 קופה קטנה

תקציב קופה קטנה של המרכז, בדומה לשאר המרכזים, עומד על 300 ש"ח. לאחר שסכום זה מוצא, מעביר המרכז לאגף התרבות את הקבלות וכנגדם מקבל החזר. כספי הקופה הקטנה נשמרים בכספת בתוך קופסת ברזל. בתאריך 5.10.99 ערך מבקר העירייה, בנוכחות מנהלת המרכז, בדיקת קופה. נמצאו קבלות ע"ס 717 ש"ח ו-144.5 ש"ח במזומן. לא נמצאו בקופה אסמכתאות להפקדת תקבולים (אסמכתת פדיון המחאה) כך שלא ניתן לבדוק את שלמות המזומנים בקופה.

**המצב הקיים מחייב, לדעת הביקורת, לקבוע נוהל להפעלת קופה שיחייב, בין היתר, בשמירת כל מסמכי התיעוד.**



גופים העושים שימוש במבנה

נמצא שהמרכז הקהילתי מאפשר, באישור מנכ"ל העירייה, לגופים שונים כמו למשל הבאים לקיים פעילויות, ללא מתן כל תמורה, כגון:

- א. ארגון יד שרה.
- ב. משטרת כ"ס.
- ג. מפעל המים.

מתן זכויות לשימוש בנכס עירוני לעמותות וגופים חיצוניים מנוגד לכללי מנהל תקין וכן לנוהל מתן תמיכות (סעיף 14.1 לנוהל). העמסת הוצאות תפעול של גופים שונים, חיצוניים ופנימיים, על תקציב המרכז פוגע ביכולת המרכז לנהל את ענייניו כמרכז תקציבי מאוזן.

לדעת הביקורת, מרכזי התרבות צריכים להתנהל כמרכזי תקציב מאוזן. כך שכל גוף המקבל שרותים מהמרכז הקהילתי צריך לכסות את הוצאות התפעול ואף לתגמל את המרכז בהתאם. במקרה של החלטה על מתן שימוש ללא תמורה, יש לדאוג שהדבר יעשה בדרך של תמיכה, עם כל הכרוך בכך ובלבד שהמקור התקציבי יאזן את ההוצאה בתקציב המרכז.

תשובת מנהלת אגף התרבות  
"הערות כלליות לגבי"

- ט מרכז התרבות ע"ש רייפיל כולל קתדרה אמיתית ואלטרטיב סיפורית
- ט מרכז התרבות ע"ש אלרי
- ט מרכז התרבות ע"ש אלי כהן.

שלושה מרכזי תרבות אלו מפעילים מערכות לימוד והכשרה אינדיבידואליות  
 ומבוססים במסך כל שעות היום ובמערכת מאוד רחבה.

- מנהלי המרכזים עובדים בתנאים קשים אחמת כמה מצוקות קשות
- 1. מצוקת כוח אדם.
- 2. מצוקת תקציב לפעילות.
- 3. מצוקת תקציב וכוח אדם מקצועי לתחזוקת המינימום.
- 4. מצוקה בתחום המחשוב כמו תוכנות לא מעודכנות או תקלות במערכת המחשוב שאינן נפתרות בצמן סביב ויוצרות בעיות בנושא זיווח ועיבוד כספים.

מצוקות אלה שופרות לכך שכדי לקיים פעילות ולשרת את הציבור יש צורך למצוא דרכים שונות המהוות פתרון כולן: הפעלת חולטים ע"י מפעילים פרטיים כמו במרכז אלרי ובמרכז אלי כהן.

מציאת פתרונות אבאטיס המחשב כמו במרכז התרבות ע"ש פייזל או הפעלת  
מנקה - ממלאת מקום שאינה עובדת עיונית כדי לתת מענה אמובי שבו המנקה  
חוצה ואין לה מחליפה כמו במרכז ע"ש אלי כהן.

אני פואה חשיבות רבה בהעברות הביקורת לאור הביקור המעמיק שנתנה.  
ההעברות בכללותן זוכות לתשומת לב אישית. האיקויים העיוניים תיקון יתקנו  
השיתוף הפונקציות הראויות בעיונית והקשבה מלאה לצרכי הציוני  
והאינרל התקין".

## 8.4 מרכז ללימודי מבוגרים - "תהילה"

### 8.4.1 כללי

מרכז להשכלת מבוגרים מפעיל מספר תוכניות ומסגרות לימוד, כלהלן:

#### א. מרכז להשכלת מבוגרים

תוכניות השכלה בסיסיות ללומד המבוגר, במימון 50% משרד החינוך, והיתר  
מתחלק בין העירייה והתלמידים, 25% כל אחד.

#### ב. אולפן א'

אולפן לעולים חדשים ללימוד השפה העברית, במימון משרד הקליטה, כשעלות  
שכר המורים ממומנת באופן מלא על-ידי משרד החינוך.

#### ג. אולפנית

לימוד שפה עברית באופן לא אינטנסיבי, כהשלמה לאולפן א', כשהוצאות  
מכוסות במלואן, על-ידי שכר לימוד הניגבה מהתלמידים.

#### ד. תיכונית

השלמת השכלה תיכונית, מקור מימון הינו שכר לימוד הניגבה מהתלמידים.

#### ה. קורסים המוכרים לגמול השתלמות

הפעלת קורסים, על-ידי מפעילים פרטיים, המיועדים לעובדי מדינה ורשויות  
מקומיות, המוכרים לצורכי קבלת גמול השתלמות. קורסים אלה ממומנים על  
ידי התלמידים.

### 8.4.2 כח אדם

כח האדם במרכז מונה 4 עובדים כלהלן:

מס'	תפקיד	היקף משרה
1	מנהל	100%
2	מזכירה	100%
3	אב בית	100%
4	אם בית	50%
	סה"כ	350%

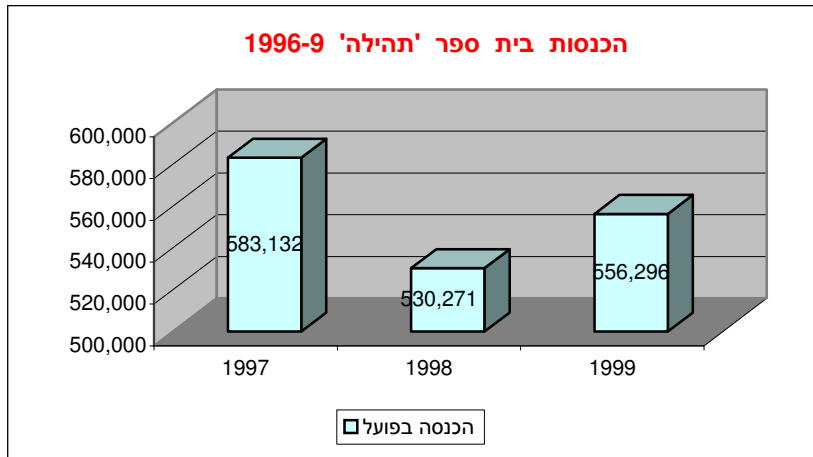
בנוסף מעסיק המרכז שלושה עשר עובדים יומיים בתפקידי הוראה, באופן חלקי.

#### 8.4.2.1 דיווח נוכחות

בהעדר שעון נוכחות, רישום הנוכחות נעשה באופן ידני. למעט מנהלת המרכז, כל העובדים מדווחים נוכחות, המאושרים על-ידי המנהלת.

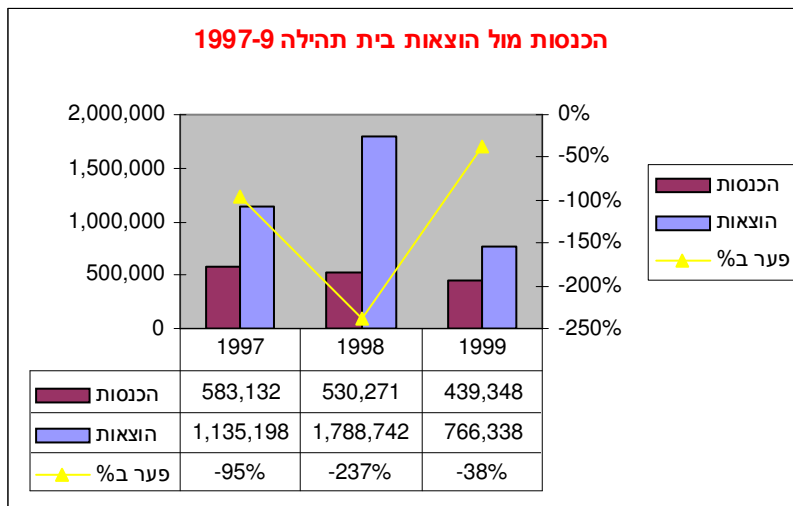
#### 8.4.3 הכנסות

הכנסות מרכז "תהילה" הסתכמו בשנת 1999 ב- 556,296 ש"ח. היינו עלייה של 26,025 ש"ח (5%) לעומת שנת 98. אולם בהשוואה לשנת 97, ירדה רמת ההכנסות נומינלית ב- 26,836 ש"ח.



#### 8.4.3.1 הכנסות מול הוצאות

בשנת 1998 הסתכמו הוצאות 'תהילה' ב- 1,788,742 ש"ח, היינו עלייה של 653,344 ש"ח (58%) לעומת שנה קודמת. בשנת 99 חל שינוי דרסטי במגמה (נכון ל 11/99) ורמת ההוצאות ירדו ב- 1,022,404 ש"ח (90%), לעומת עלייה של 26,025 ש"ח (5%) בלבד בהכנסות.



הסיבה לפער בין שיעורי ההכנסות להוצאות היא, בין היתר, פתיחת כיתות לימוד, גם כאשר מספר התלמידים קטן ממספר המינימום הדרוש כדי להפעיל את התוכנית במצב מאוזן.

#### 8.4.4 גבייה

את הגבייה מבצעת מזכירת מרכז "תהילה", ובהעדרה מנהלת המרכז. נמצא שמרכז "תהילה" מנהל רישום הנהלת חשבונות כפול, עבור שני סוגי חיובים שונים: תשלומי חובה (שכ"ל) ותשלומי רשות (טיולים, פעילות תרבות וכו').

##### 8.4.4.1 קופה

מרכז להשכלת מבוגרים "תהילה" מפעיל מספר קופות. כספי הקופות נשמרים במעטפות נייר, בתוך כספת. מפתחות לכספת נמצאים רק בידי שני העובדים הבכירים במרכז, מנהלת המרכז והמזכירה. מסמכי תיעוד אינם נשמרים בקופה, כמקובל. מכיוון שהמרכז מנהל רישום באמצעות שני ספרי קבלות שונים, יש לדעת הביקורת (זאת על מנת לאפשר מעקב אחר התקבולים), להשאיר בקופות העתקים של הקבלות (אסמכתאות ביצוע). כך ניתן יהיה, על נקלה, לבדוק את תקינות רישום התקבולים. במצב הקיים קשה מאוד לערוך בדיקת קופה וכן לבחון את נאותות הרישום והשימוש בתקבולים.

**לדעת הביקורת יש לקבוע נוהל ובו לחייב שמירת מסמכי תיעוד בקופה התקבולים, בהתאמה. כמו כן רצוי למצוא תחליף לשמירת תקבולים במעטפות נייר.**

להבדיל מיתר מרכזי התרבות, הנהלת החשבונות במרכז "תהילה" נעשית באופן ידני ולא ממוחשב. יש לשקול, לדעת הביקורת, מחשוב הקופה והנהלת החשבונות במרכז.

##### 8.4.4.2 גביית תשלומי חובה

מרכז הלימודים "תהילה" גובה מאת התלמידים את התשלומים הבאים:

א. שכר לימוד, הן של בית הספר להשכלת מבוגרים "תהילה" והן של תלמידי אולפן שאינם זכאים לסל קליטה.

ב. דמי רישום - תשלום חובה שעל משתתף החוג לשלם.

כנגד התקבולים מנפקת מזכירת מרכז "תהילה" קבלה, מתוך פנקס קבלות המנופק למרכז "תהילה" על-ידי גזברות העירייה. נמצא שהקבלות הנ"ל נעדרות כל אמצעי זיהוי של המוסד המנפק, היינו "עיריית כפר סבא".

כדי להבטיח שימוש נאות בכספים, נהוג לקבוע בקבלות אמצעי זיהוי, כך שניפוק קבלה כנגד תקבול תיעשה אך ורק באמצעות קבלה רשמית של הארגון.

**הביקורת ממליצה שגזברות העירייה תנפק ספרי קבלות עם סמל ופרטי העירייה.**

מבדיקה מדגמית שערכה הביקורת נמצא כי אכן מקפידה מזכירת בית הספר להסב את ההמחאות ע"ש העירייה אולם אין היא מקפידה על שרטוט "קרוס" על גבי ההמחאות.

### 8.4.4.3 גביית תשלומי רשות

בית הספר גובה תשלומי רשות עבור פעילויות תרבות. להלן הליקויים שהעלתה הביקורת:

- א. כנגד התקבולים מנפקת מזכירת בית הספר קבלות שנרכשות מחנות לצורכי משרד. קבלה הנה טופס בעל ערך כספי שעפ"י תקנות העיריות (שמירת טפסים בעלי ערך כספי), תשכ"א-1961, חייב בניפוק, רישום, אחסנה ומעקב אחר השימוש, על-ידי גזבר העירייה או מי שמינה הגזבר לצורך זה.
- ב. העתקי הקבלות נשמרים בבית הספר ואינם מועברים לגזברות העירייה. היינו התקבולים הנ"ל אינם מדווחים ואינם נרשמים בספרי עירייה.
- ג. הקבלות שמנפק בית הספר לתשלומי רשות נעדרות מספר רץ.
- ד. עפ"י הנחיות משרד החינוך "אם נשארה יתרה, אין להעבירה למימון פעולה אחרת אלה להחזירה למשלמים". בפועל נמצא שמזכירות בית הספר מעבירה את היתרות לחשבון הבנק שמנהל בית ספר "תהילה", אשר אינו משתקף בספרי העירייה.
- ה. מבדיקה שערכה הביקורת נמצא כי מרכז "תהילה" מנהל חשבון בנק, ללא ידיעה ודיווח לגזברות על השימוש שנעשה בכספים. מורשי החתימה בחשבון הבנק הם מנהלת "תהילה" ומנהלת אגף התרבות. הביקורת תוהה כיצד מפעילה, יחידה עירונית חשבון בנק ללא ידיעת הגזברות, וללא כל דיווח חוץ יחידתי על השימוש בכספים הללו.
- ו. בתשובה לשאלת הביקורת הובהר כי מרכז "תהילה" משתמש בכספים הללו למטרות מימון פעילות תרבות לתלמידים שאינם מסוגלים לממן בעצמם את ההשתתפות בפעילויות וכן למימון השתלמויות למורים. לא נמצאה כל החלטה של גורם מוסמך המאשרת פעילות כזו.

**לסיכום, לא זו בלבד שמרכז השכלת מבוגרים נוהג בכספים אותם הוא גובה מתלמידים בניגוד להנחיות משרד החינוך, היינו לא מחזיר את הכספים לתלמידים או לסירוגין מקבל את אישורם (בכתב) לשימוש באותם כספים למטרות אחרות, אלא הוא משתמש בכספים הללו עפ"י שיקול דעתו, ללא מתן דין וחשבון על השימוש שנעשה בכסף. תמוה אף יותר בעיני הביקורת שיתרות כספים הנגבים מתלמידים לצורך פעילויות תרבות משמשים, בין היתר, למימון השתלמויות מורים. הביקורת קובעת שפתיחה וניהול חשבונות בנק שלא על-ידי גזברות העירייה, הגוף היחיד בעירייה לו הסמכות בנושא, אסורה בהחלט.**

### 8.4.4.4 ניהול קופה קטנה

לצורך הוצאות שוטפות הנדרשות מפעיל המרכז להשכלת מבוגרים קופה קטנה. הואיל ולא נשמרים העתקי אסמכתא של קבלת המחאה מאגף תרבות ו/או אסמכתת פדיון המחאה מהבנק, לא ניתן לבצע בדיקת קופה. גזברות העירייה חייבת להוציא הנחיות ולפרסם נוהל

לגבי ניהול תקין של קופות קטנות, רישום יומן קופה, שמירת מסמכים וכו'.

#### 8.4.5 שימוש במבנה

##### 8.4.5.1 מפעיל קורס

מפעיל הקורס הינו בעליו של בית ספר פרטי להעשרת ידיעותיהם של ילדי עולים מחבר העמים, המפעיל סדנא, אחת לשבוע במרכז "תהילה", למורים המלמדים בבתי ספר להעשרת עולים. מנהלת מרכז "תהילה" לא ידעה למסור לביקורת פרטים על אופי הפעילות בסדנא וכן לדווח, האם גובה מפעיל הסדנא דמי השתתפות. מעבר לעובדה שאי ידיעת מנהל על הנעשה במתקן עליו הוא מופקד אינה תקינה, יש בניצול משאבי ציבור לצורך פעילות פרטית משום פגיעה בכללי מנהל תקין. יתרה מזאת אופן הענקת זכויות בנכס עירוני שלא בדרך מכרז, לא זו בלבד שמנוגד לחוק (ראה סעיף 7 לעיל) אלא אף פוגע בעקרון השוויוניות. מדוע ניתן רק למפעיל קורס זה את הזכות לשימוש בנכס עירוני, ומדוע רק למטרת הפעלת סדנאות אלו? הביקורת מבקשת להדגיש כי השימוש בנכסי ציבור צריך שיעשה לטובת הציבור תוך עמידה על עקרונות השוויוניות ועל פי החוק (ראה סעיף 7.1 לעיל) תבטיח למעשה שבדרך למעשים טובים, לא יפגעו העקרונות האמורים. בעניין המלצות תשומת הלב מופנית לסעיף 7 בדו"ח.

#### תלונת מנכ"ל העירייה :

"ז"ר ש"יבאלמן. תצ"ע אנו אקיימ פ"עילות של החברת ז"ע"ת א"ע"ל"מ  
ה"אומ"מ"מ א"מ"מ. ז"ר ש"יבאלמן וא"ח"ו א"מ"מ א"ע"ל"מ א"ל ח"ז"ו"מ  
ה"מ"מ"מ. ו"א"י"ן ב"כ"ב ת"מ"י"ב. א"מ"מ א"מ"מ א"מ"מ א"מ"מ  
ו"ס"פ"מ א"ש"ר י"ב"א"ו א"ק"י"מ פ"ע"ל"ו"י"ת ז"ו"מ"מ."

**למרות תשובת מנכ"ל העירייה, הביקורת איתנה בדעתה שהעברת השימוש בנכס עירוני חייבת להיעשות בדרך החוקית והמקובלת.**

##### 8.4.5.2 "עץ הדעת"

חברת עץ הדעת שוכרת מזה מספר שנים חדר במרכז 'תהילה'. לדברי מנהלת מרכז תהילה, ההתקשרות עם החברה נעשתה דרך מחלקת נכסים. בתשובה לשאלת הביקורת מסרה מנהלת מחלקת הנכסים, כלהלן: "הח"מ עובדת כמנהל מח' נכסים מאז 9/1995 ולא התבקשתי מעודי לטפל בנושא התקשרות עם עץ הדעת". בבירור נוסף שערכה הביקורת עלה כי אכן קיים חוזה התקשרות בתוקף, שנערך על-ידי מדור כספים באגף התרבות. הואיל וההתקשרות הנ"ל נערכה באמצעות החוזה הסטנדרטי של אגף התרבות, נעשו בו שינויים והתאמות. עפ"י סעיף 6 לחוזה שכר הדירה נקבע בש"ח, ללא הצמדה כל שהיא. כמו כן נקבע בסעיף 6 ב' לחוזה "רשות השימוש הניתנת בזאת הנה בימים א-ג בין השעות כל היום", כל זאת בעבור שכ"ד של 1,270 ש"ח לחודש, לא צמוד למדד.

### להלן הערות הביקורת לחוזה:

1. החוזה נערך ללא ידיעה ו/או טיפול של מחלקת נכסים, היחידה המקצועית לטיפול בנכסי העירייה.
2. קביעת שכ"ד שאינו צמוד למדד או למט"ח, מנוגד לעיקרון הקבוע בחוק הרשות המקומית (ריבית והפרשי הצמדה על תשלומי חובה), תש"ח - 1980, המחייב הרשות המקומית לשכלל בחשבונות חייבים גם ריבית והצמדה.
3. החוזה מגדיר את שעות פעילות החברה בנכס העירוני באופן כוללני ("כל היום"). כדי להימנע ממחלוקת ראוי שבחוזה יקבע מפורשות מהן שעות הפעילות של החברה במתקן העירוני. מעבר למובן מאליו, דבר זה חיוני הואיל ודמי השכירות כוללים גם תשלום עבור שימוש בחשמל, מים, ניקיון וכו'.

## 9. תעריפי חוגים

### 9.1 קביעת תעריפי שרותים בגופים ציבוריים - רקע

גופים ציבוריים שמספקים שרותים לציבור חייבים לעשות זאת באופן שוויוני, הן מהיבט זהות התושב, היינו ללא הבדל דת גזע ומין, והן מההיבט הכספי, היינו שסך ההשקעה יוקצה באופן שווה בין כל התושבים המעוניינים בשרות. לתפיסה זאת יש חריג לגיטימי אחד, הנשען על עקרונות סוציאליים, והוא "אפליה מתקנת", היינו מתן הנחה על בסיס קריטריונים סוציו-אקונומיים.

### 9.2 בדיקת אחדות תעריפי החוגים

כדי לבחון את שוויוניות התעריפים שגובה העירייה עבור חוגים, ערכה הביקורת השוואה של מחירי החוגים בבתי התרבות ואלו שבבתי הנוער. מבדיקה מדגמית זו שערכה הביקורת עולה כי ישנו פער מהותי בין תעריפי חוגים שמפעיל אגף התרבות ובין אלו שמפעילה מחלקת הנוער.

להלן מספר דוגמאות לפערים בתעריפי החוגים שמצאה הביקורת:

<u>פער %</u>	<u>פער</u>	<u>מרכז גלר</u>	<u>בתי נוער</u>	
54%	35 ש"ח	100 ש"ח	65 ש"ח	ציור
115%	75 ש"ח	140 ש"ח	65 ש"ח	קרמיקה
69%	45 ש"ח	110 ש"ח	65 ש"ח	מחול מזרחי
85%	55 ש"ח	120 ש"ח	65 ש"ח	טניס שולחן

מהסברים שקיבלנו עולה כי קיימת בנושא "תחרות לא הוגנת" לכאורה בין בתי התרבות לבתי הנוער, שבאה לידי ביטוי בכך שהעירייה מסבסדת את עלויות החוגים בבתי הנוער, בו בשעה שאינה נוהגת כך בבתי התרבות גם כשהם נמצאים באותה שכונה של העיר ובה אותו מרקם סוציו-אקונומי, הדבר מגיע לכדי כך שבשני מרכזים השוכנים בסמיכות, גובים מחירים שונים לאותם חוגים. משיחות שקיימה הביקורת עם מנהלי מרכזי תרבות עולה כי תחרות זו פוגעת באופן מהותי בפעולתם ומציבה אותם בעמדה לא נוחה מול הקהל המתקשה להבין את פשר הפער, זאת כאמור

כשמדובר בציבור השייך כאמור לאותו מרקם סוציו - אקונומי.

קטלוגת אנכי"ל העירייה :

"במסגרת לפנייתך בנושא אחיזת החולאים - מדיניות העירייה היא קיום תחנות בין ספקי החולאים השונים. החולאים בבתי הנוער הם חולאי עירייה ולפיכך עשויים להיות מסובסדים. בעוד שבמרכז אלף אנו צופים מהחולאים להיות מאוזנים בשולף (לא כולל אחזקת הבית ועובדיו). קיימת אלף הפעדה תקינה בין בתי התחנות. בבתי הנוער ובית אלף הפך. אופן שהתנאים במרכז אלף עולים לעין ערוך אל אלף שבבית טיורא והתחנות היא אל כן שולף."

תשובת מנכ"ל העירייה מעלה, לדעת הביקורת, את התהיות הבאות:

- א. האם זה מתפקידה של רשות מקומית לקיים תחרות בין ספקי חוגים?
- ב. אם מדיניות העירייה היא בסבסוד חוגים לילדים ונוער אזי מדוע סבסוד זה לא אחיד, הרי 50% מהחוגים שמפעיל מרכז גלר מיועדים לילדים.
- ג. הביקורת לא מצאה תימוכין בכתב לכך שאכן קיימת בעירייה מדיניות כל שהיא בנושא.
- ד. אם העירייה מסבסדת את החוגים שמפעילים בתי הנוער אזי מדוע, לאחר הסבסוד, העירייה "לא דורשת" מהחוגים להיות מאוזנים.
- ה. מה הטעם בקיום חוגים זהים בתעריפים שונים בשני מתקנים של העירייה הממוקמים בשכנות זה לזו.

כגוף ציבורי בעל סמכויות שלטוניות חלה החובה, לדעת הביקורת, לנהוג בהקצאת כספי ציבור באופן שוויוני. במידה וקיים רצון להקצות משאבים באופן לא שוויוני אזי חובה לעגן הקצאה זו במדיניות, המבהירה את הרציונל העומד מאחורי ההחלטה. כמו כן ראוי, לדעת הביקורת, שהחלטות אלה תבוצענה ע"י הדרג הגבוה בארגון, היינו מועצת העירייה. בכל אופן ראוי שמדיניות תהא שרירה בכל מוסדות העירייה.



**10. תרבות תורנית****10.1 כללי**

עיריית כפר סבא מספקת שירותי תרבות רוחניים דתיים לאוכלוסייה המקומית. פעילות זו מתרכזת בשני מישורים: פעילות בית ספרית ופעילות לציבור הרחב (נוער ומבוגרים). רוב הפעילות היא בפעילות הקשורה לחגי ומועדי ישראל וכן הפעלת חוגים והרצאות בנושא דת.

הפעילות מתבצעת בבתי ספר, ומתקנים עירוניים אחרים.

**10.2 כח אדם**

במדור, מנהל ב - 50% מישרה הכפוף למנהלת אגף תרבות. לצורך הפעלת הפעילויות השונות, מתקשרת העירייה עם גורמי חוץ ו/או עובדים יומיים. הטיפול בכח אדם הזמני לרבות פרילנסרים, מטופל ישירות על-ידי מדור כספים, באגף תרבות.

**10.3 פעילויות מדור תרבות תורנית****10.3.1 פעילות שוטפת**

מדור תרבות תורנית מפעיל כאמור שורה ארוכה של אירועים בשנה. סל האירועים כולל הרצאות בנושא דת, מופעים, מסיבות וכו'. למעט מקרה בודד לא נגבים דמי כניסה עבור ההשתתפות באירועים. מהסברים שקיבלנו עולה כי הואיל ולא עומד לרשות מדור תרבות תורנית כח אדם, אין באפשרות המנהל לגבות כספים בד בבד עם הפעלת האירוע, אמנם אגף התרבות מקיים אירועי תרבות כלליים פתוחים ללא תשלום לציבור, אך מספר האירועים הללו מוגבל. המצב המתואר לעיל יוצר לכאורה אי סימטריות בהקצאת משאבי העירייה בין פעילויות שונות שקשה להצדיק אותה.

**לדעת הביקורת רצוי, זאת על מנת לשמור על עקרון השוויון, לקבוע מדיניות שתקבע פרמטרים לשיעורי מימון של אירועי תרבות. לא יתכן שאירועי תרבות X ימומנו במלואם מהקופה הציבורית בעוד שלאירועי Y יידרש תשלום דמי השתתפות.**

**10.3.2 בית ספר לחזנות ולפייטנות**

עמותת "יד אופיר" מפעילה, בהשתתפות עיריית כפר-סבא ובשיתוף עם המועצה הדתית, בית ספר לחזנות ולפייטנות, המנוהל על ידי "חנית" מכון למוסיקה יהודית. הלימודים הללו מתקיימים במבנה של עמותת "יד אופיר" שהוקם על קרקע עירונית.

**10.3.2.1 שימוש בנכס עירוני**

מהסברים שקיבלנו, מועצת העירייה בישיבתה מיום 7.6.93 אישרה הקצאת קרקע לעמותה לצורך בניית בית כנסת.

כללי מנהל תקין ועקרון הנשיאה באחריות ציבורית מחייב את הרשות המקומית לנהוג בנכסיה באחריות, ולאפשר מתן זכויות לשימוש בנכסיה אך ורק כשתנאי השימוש קבועים בחוזה. לצורך עניין הטיפול בנכסיה, כמתחייב מפקודת העיריות הקימה העירייה לכך יחידה מקצועית - "מחלקת

נכסים". בתשובה לשאלת הביקורת בנושא, השיבה מנהלת מחלקת הנכסים "היועצת המשפטית לעירייה ניסחה טיוטת חוזה שהועבר לעמותה, אולם לא נחתם, מטעמים שאינם ידועים למנהלת מחלקת הנכסים, הואיל ובאותה העת לא עבדה בעירייה. במחלקת הנכסים אין מסמכים לגבי עמותה בשם "יד אופיר".

מתן זכויות לשימוש בנכס עירוני ללא חוזה ומבלי שהדבר טופל במחלקת נכסים, מהווה הפרה בוטה של כללי מנהל תקין, מה גם שעפ"י סעיף 188 ב' לפקודת העיריות הרשאת שימוש בנכס עירוני לתקופה העולה על חמש שנים... טעונות החלטה ואישור של "המועצה ברוב חבריה ובאישור השר". ככל שידוע לביקורת, על אף שעברו למעלה מחמש שנים מיום החלטת מועצת העיר בעניין, לא הובא הדבר לאישור שר הפנים כנדרש בחוק ועד היום לא נחתם חוזה.

**לאור האמור לעיל יש, לדעת הביקורת, להעביר את הטיפול בעניין למחלקת הנכסים לצורך עריכת חוזה כמו כן, יש לאשר את החוזה בפורומים הקבועים כאמור בסעיף 188 לפקודת העיריות.**

#### 10.3.2.2 מימון בית ספר לחזנות

להלן חלקם של הגורמים המשתתפים במימון הפרויקט "יד אופיר", כפי שנמסר לנו ממנהל מדור תרבות תורנית:

75% מעלות הפעילות	הכנסות משכ"ל
	השתתפות המועצה הדתית
25% מעלות הפעילות	השתתפות העירייה

הואיל והלימודים מתקיימים בנכס עירוני אשר השימוש בו הינו ללא תמורה, יוצא שחלקה של העירייה גדול יותר מזה שנמסר לביקורת.

גביית הכספים מהתלמידים, וההתחשבנות עם מכון המוסיקה "רננים" מתבצעת באופן בלעדי על-ידי המועצה הדתית, המוציאה לעירייה דרישה לתשלום, שמועבר ישירות למכון המוסיקה "רננים".

**לדעת הביקורת תשלום נוסף זה, עבור פעולה של המועצה הדתית, מהווה תקציב נוסף, כאשר תקציב התרבות התורנית מהווה דרך לתוספת כזו עבור המועצה הדתית.**

## 11. ניהול מפעלי חוגים במרכזי תרבות

### 11.1 אוריינטציה ניהולית

העירייה הנה גוף ציבורי הפועל לאספקת שרותים לציבור, היא חייבת מכח עיקרון הנשיאה באחריות ציבורית (PUBLIC ACCOUNTABILITY), ככל גוף ציבורי אחר, לעשות שימוש מושכל במשאביה וזאת כדי לאפשר מתן שרות אופטימלי לתושבי העיר. למרות שהמנהל הציבורי, בניגוד למגזר העסקי, פועל שלא למטרות רווח חלה עליו החובה, לנהל את משאביו באופן יעיל ואפקטיבי. גם מפעלי התרבות בעיר צריכים להתנהל במתכונת מעין עסקית (Business like). בעולם המערבי ואף בישראל יותר ויותר אירגונים ציבוריים מנהלים עפ"י עקרונות הניהול הציבורי החדש (NPM) (New Public Management). תפיסה זו הגורסת שיש לנהל אירגונים ציבוריים, בין היתר, עפ"י העקרונות הבאים:

- א. פעילות ככל שניתן בתנאי שוק חופשי (Quasi market, Market Testing) - היינו פעילות הארגון חייבת להיבחן גם על פי אמות מידה של שוק משוכלל. לדוגמא האם לא ניתן לבצע את הפונקציה בצורה יעילה וחסכונית יותר על ידי הוצאתה לביצוע לגורם חיצוני?
- ב. ביצוע משימות עפ"י עיקרון "תמורה לכסף" (הערך שמקבלים תמורת X ש"ח).
- ג. שקלול רצון העדפות צרכני השרותים בתהליכי קבלת החלטות - Consumerism.

### 11.2 ניהול מפעלי חוגים אחיד במרכזי תרבות

כלל אין סיבה שצורת הניהול תהה שונה ממרכז תרבות אחד למשנהו. מרכזי תרבות הינם יחידות עירוניות לא אוטונומיות שדפוס הניהול בהם צריך להיקבע על-ידי אגף התרבות ובפיקוחו. במצב הקיים (ראה סעיף 8 לעיל) כל מרכז תרבות מנהל את ענייניו בפועל, באופן הנראה למנהלו ללא התערבות ופיקוח של אגף התרבות.

### 11.3 מודל מומלץ לניהול מפעלי חוגים במרכזי תרבות

בהתבסס על העיקריים שפורטו בסעיפים 10.1 ו- 10.2 לעיל הרינו ממליצים לשקול מודל לפעולה שעיקריו הם כלהלן:

- ◆ מרכז תרבות יפעל כמרכז תקציב מאוזן.
- ◆ יש לאפשר למרכז התרבות לתעל את העודפים מפעילותיו זאת כדי להעשיר את פעולותיו ולהגדיל את המימון הציבורי לנזקקים.
- ◆ חוגים יסווגו ל"זכאי מימון ציבורי" (להלן - "חוגים מועדפים") וכאלה שלא, הסיווג יתבצע בהתאם למדיניות ראש העיר וכפי שינחה מנהל אגף התרבות.
- ◆ יקבע רף מינימלי של משתתפים בחוג לקבלת זכאות למימון ציבורי (אין הגיון במימון ציבורי למספר מצומצם של משתתפים).
- ◆ תכנון חוגים מועדפים יבוצעו באופן ריכוזי על-ידי אגף תרבות, כך שכאשר מספר הנרשמים בחוג מועדף הינו נמוך מהרף המינימלי שנקבע, אזי תיבחן

האפשרות למזג בין החוגים כך שהחוג יבוצע במרכז אחד במקום בשנים.

- ◆ לא יופעל חוג "לא מועדף" כשמספר הנרשמים הוא נמוך מזה המאפשר את הפעלת החוג ומבטיח כדאיותו הכלכלית.
  - ◆ רמת המימון הציבורי תהא פונקציה של העודפים שיצליח המרכז להשיג עקב הרשמה מלאה לחוגים, זאת עקב שיווק מוצלח.
- עבודה באמצעות המודל האמור, תאפשר לאגף תרבות ליהנות מהיתרונות הבאים:
- ◆ הגדלת המוטיבציה של העובדים להתייעל בעבודה.
  - ◆ פוטנציאל להקטנת העלויות, עקב התייעלות ומימון נזקקים באמצעות עודפים.
  - ◆ הגדלה וגיוון בפעילויות התרבות שמספק המרכז.
- כמובן שניהול מרכזי התרבות באופן שצויין לעיל יחייב בהשתתפות מערך שליטה ובקרה שיאפשר לאגף התרבות ולגזברות לעקוב בצורה הולמת אחר הביצועים של מרכזי התרבות, כל זאת עם מתן אוטונומיה ניהולית למנהלי מרכזי התרבות, תוך פיקוח ובקרה תקציבית וכספית.

## 12. סיכום והמלצות

עיריית כפר סבא, באמצעות אגף התרבות, מספקת קשת רחבה של פעילויות תרבות. לצורך המטלות הללו מפעיל אגף תרבות מרכזי תרבות, אולם אירועים וכן גלריה וספרייה עירונית. הביקורת בחנה את כל פעילות האגף למעט הספרייה העירונית, בית הסטודנט, בית ההגנה ומקלט בשכונת ציון.

### להלן הממצאים העיקריים שהעלתה הביקורת:

- א. נמצא שהעירייה מעבירה זכויות לשימוש בנכסי עירייה, ללא נוהל מסודר בכתב.
- ב. נמצאו אי סדרים ברישום וניהול קופות תקבולים וקופות קטנות.
- ג. נמצאו ליקויים במערך הבקרה והפיקוח על הרישום הכספי.
- ד. קיימת לדעת הביקורת מיותרות שלילית (Negative Redundancy) בעצם הפעלת שלוש יחידות עירוניות שונות העוסקות בטיפול באירועי תרבות וספורט. (אחת באגף התרבות, השנייה במחלקת נוער ואירועים והשלישית במחלקת הספורט).
- ה. נמצא שדיווח הנוכחות של עובד בבית תרבות ע"ש גלר גבוהים בהרבה משעות הנוכחות שלו בפועל.
- ו. במרכז תרבות ע"ש גלר נמצא שהספרניות מועסקות בשעות הבוקר זאת על אף שרוב ציבור המנויים מגיע לספרייה בשעות אחה"צ והערב. סידור זה מאלץ להעסיק ספרן נוסף בהיקף של 25% משרה.
- ז. נמצאו ליקויים בהתקשרויות של בתי התרבות עם נותני שרותים.

- ח. לאגף התרבות אין מדיניות ברורה לגבי אופן העסקת מדריכים, האם יש להעדיף פריילנסרים או אולי עובדים יומיים. מצב זה גורם לכך שכל בית תרבות מאמץ לעצמו מדיניות העסקה משלו, בהתאם לתפיסת מנהלו. לביקורת לא ברור מדוע אגף התרבות לא קובע, בשיתוף עם מחלקת כ"א והנהלת העירייה, מדיניות ברורה בנושא שתחייב את כל בתי התרבות לפעול על פיה, זאת על פי מדיניות ניהול משאבי אנוש ותקנים המקובלים בעירייה.
- ט. נמצאה שונות בדרך בה נקבעים תעריפי החוגים בין בתי הנוער לבתי התרבות, כשהעירייה מסבסדת את החוגים הפועלים בבתי הנוער. מצב זה יוצר תחרות לא הוגנת בין יחידות אגף התרבות לבין מחלקת הנוער.
- י. בית תרבות ע"ש אלי כהן העסיק נותן שרותים ללא חוזה ו/או דיווח למחלקת כח אדם, כשהתשלום לאותו עובד שולם מקופה קטנה. בכך "נחסכו" תשלומים והפרשות למס הכנסה וביטוח לאומי, דבר המנוגד לחוק.
- יא. נמצאו ליקויים במערכות רישום הנהח"ש ממוכנות בבתי התרבות.
- יב. נמצא שהעירייה מעבירה זכויות לשימוש בנכסים עירוניים לעמותות כל זאת מבלי שהדבר נדון ו/או התאשר בועדת התמיכות ו/או במועצת העירייה או כל פורום מוסמך אחר.
- יג. נמצא שבית הספר "תהילה" מנהל חשבון בנק פרטי ללא ידיעת הגזברות ו/או דיווח לגורם אחר בעירייה, זולת מנהלת אגף התרבות.
- יד. נמצא שהעירייה מעבירה זכויות לשימוש בנכסים עירוניים לגופים פרטיים למטרות רווח.
- טו. להבדיל מאירועי תרבות כלליים, לא נגבים, דמי השתתפות באירועי תרבות תורנית, בגלל חוסר יכולת טכנית של האחראי, דבר שאין בו כדי לנמק ציבורית את חוסר הסימטריות שבמעשה שכזה.
- טז. העירייה העבירה, באישור המועצה, נכס לעמותת "יד אופיר" (בית ספר לחזנות ופייטנות) ללא חוזה ומבלי שהדבר טופל במחלקת נכסים. כמו כן נמצא שעל אף שתקופת מתן הזכויות עולה על חמש שנים (ועדיין נמשכת) לא הוצא לכך, על אף שהדבר נדרש בחוק, אישור שר הפנים.
- הליקויים שהעלתה הביקורת מצביעים על כך, לדעת הביקורת, כי נורמות העבודה באגף התרבות אינם עולות בקנה אחד עם סדרי מנהל תקין ואחדים מהם אף זרות למקובל בגופים ציבוריים. הסיבות לכך טמונות, לדעת הביקורת, בגורמים הבאים :
- ט אקלים ארגוני - באגף התרבות התפתח אקלים ארגוני שנותן לגיטימציה לאלו שדוחפים את העבודה האומנותית קדימה ואפילו על חשבון סדרי מנהל תקין. כך לדוגמא, נעקף מדור הכספים, האמור להפעיל בקרה על עבודת האגף ועל מסגרותיו התקציביות תוך פיקוח על הכנסותיו. מנטליות אירגונית זו זרה למנהל הציבורי, וצריכה שתישאר שכזו. התערבות לתיקון המצב מתחייבת בדרג הניהולי הגבוה ביותר בעירייה ומוקדם ככל שניתן.
- ט העדר "יד מכוונת" על הנהלה של יחידה אירגונית, לרבות על העומד בראשה, להנחות את הכפופים לו ולפעול כדי להשרות ביחידה נורמות עבודה תקינות. מהיקף הליקויים, ומחומרתם לומדת הביקורת כי הנהלת האגף לא קיימה

## חובה זו.

חוסר אחידות - אחת הבקורות הבסיסיות הקיימות במנהל הציבורי הוא השלטת אחידות באופן העבודה והדיווח של יחידות ארגוניות (סטנדרטיזציה). מתפקידה של הנהלת כל ארגון ציבורי הוא לדאוג לכך שכל הכפופים יכירו את כללי העבודה. לצורך כך נהוג לערוך, בין היתר, נוהלי עבודה ולבצע רענון נהלים. הנהלת אגף התרבות התעלמה מקיום חובה זו, דבר שמושפע מהאווירה הכללית הקיימת בהנהלה הכללית של העירייה, המתאפיינת בחוסר מערכת נהלים כתובים ומסודרים.

**להלן המלצות הבקרה :**

- 12.1 יש לבחון את מערך הבקורות והדיווח הכספי ממרכזי התרבות למדור כספים (ראה סעיף 3.2.4.5).
- 12.2 הביקורת ממליצה לרכז את תקציבי תחזוקת יד לבנים לתקציבי תחזוקת בית ספיר בפרק תקציבי נפרד גם או לחילופין לחלק את תקציב התחזוקה בין היחידות הספציפיות תוך הפרדה בין התקציבים (ראה סעיף 3.5).
- 12.3 יש לוודא כי על בתי הספר להעביר למדור הכספים ביחד עם תקבולי סל תרבות. סכום החוב שטרם כוסה כדי שהאחרון יקיים בקרה נאותה (ראה סעיף 4.2 א).
- 12.4 יש להקפיד על שמירת מדיניות גזבר העירייה בכל הקשור למועדי תשלום לספקים ונותני שרותים (ראה סעיף 4.2 ב).
- 12.5 יש לקבוע נוהלי הפעלת קופה ולקבוע בהם שכל המחאה המופקדת בקופה חייבת להיפרע במועד הרשום לפירעון, בבנק. (ראה סעיף 4.2 ג). יש לציין שכבר הוחל בפעילות הנושא.
- 12.6 באחריות מנהלת האגף וגזבר העירייה לקבוע נוהל בו מוסדרת חובת מדור הכספים לבדוק את החיובים המתבצעים דרך כרטיס אשראי, ואת חובת מדור מינויים להעביר למדור את שוברי ביצוע העסקאות באמצעות כרטיסי אשראי (ראה סעיף 4.2 ד).
- 12.7 יש להבהיר למדור הכספים את חובתו להפעלת בקרה כספית על כל יחידות האגף וכן באחריות מנהלת האגף לוודא שאכן סמכויות אלה המואצלות למדור כספים אכן מופעלות. אין לשכח שמקצועית כפופה מנהלת המדור לגזבר העירייה (ראה סעיף 4.4).
- 12.8 יש להגדיר מחדש ובאופן מקצועי את נוהל הפעלת קופה. כמו כן יש לפעול שהנוהל יאושר על-ידי גזבר העירייה, או מי שמונה לצורך כך (ראה סעיף 5.3.1). נציין שהנושא כבר בטיפול.
- 12.9 יש לחייב את הקופאים להסב המחאות לפקודת העירייה עם קבלתם, וכן לציין חובה זו בנוהל הפעלת קופה (ראה סעיף 5.3.1).
- 12.10 על מדור כספים להפעיל פיקוח ובקרה על קופת המנויים ועל מנהלת האגף וגזבר העירייה לוודא שפיקוח שכזה אכן מתקיים (ראה סעיף 5.4).
- 12.11 יש לבחון אם יש לאחד את יחידות העירייה השונות העוסקות בניהול אירועים, (ראה סעיף 6.3).
- 12.12 יש לבחון את ההיבט המשפטי של האופן בו מעבירה העירייה זכויות לשימוש בנכסים עירוניים לגופים חיצוניים לצורך מופעים ואירועי תרבות (ראה סעיף 7.1).
- 12.13 יש לבחון את תקינות חוזי ההשכרה ו/או מתן הרשאה לשימוש בנכס עירוני. כמו כן יש לקבוע בנוהל את הכללים למילוי החוזים (ראה סעיף 7.2, 8.3.3.2 א).

- 12.14 ראוי שהעברות שימוש בנכסים עירוניים תובאנה לידיעת מנהלת מחלקת הנכסים (ראה סעיף 7.3.1.2).
- 12.15 ראוי ואף מתחייב שמחלקת נכסים תטפל בהעברת הזכויות לשימוש בנכסים עירוניים אם וכאשר יש צורך בכך (ראה סעיף 7.3.1.3).
- 12.16 יש לחייב כל עובד עירייה לדווח על נוכחות באמצעות הרישום הממוחשב (ראה סעיף 8.1.2.1).
- 12.17 יש לבחון את כדאיות איחוד הספריות, לאור היקף העבודה המצומצם וחוסר הפרופורציה בחלוקת הנטל בין ספרניות מרכז גלר, דבר שמאלץ את המרכז להעסיק בנוסף ספרן בהיקף של 25% משרה, (ראה סעיף 8.1.2.2).
- 12.18 יש לשקול את כדאיות מחשוב הנח"ש מרכז גלר (ראה סעיף 8.1.3.2).
- 12.19 ראוי שבחירת החוגים המסובסדים ע"י העירייה תתבצע באמצעות ועדה ציבורית (ראה סעיף 8.1.4).
- 12.20 יש להקפיד להחתיים מדריכים על חוזים בהתאם למצב ותנאי העסקתם (ראה סעיף 8.1.4.1).
- 12.21 יש להפסיק לגבות עבור מדריכים שהם פריילנסרים כספים וכן אסור להחזיק ברשות מרכז קהילתי ע"ש גלר את פנקסי הקבלות שלהם (ראה סעיף 8.1.4.2).
- 12.22 רצוי שהבסיס לקביעת עלות החוג תהיה על סמך הוצאות התפעול, תוך שמירה על איזון תקציבי (ראה סעיף 8.1.4.2 ב).
- 12.23 יש לקבוע לגבי כל היחידות נוהל להפעלת קופות תקבולים וקופות קטנות ולקבוע כללים ברורים לגבי דרך אבטחת הכספים, אופן קבלתם ורישומם (ראה סעיפים 8.1.5).
- 12.24 יש לפעול כדי לתקן את הליקויים והתקלות בתוכנות הנהח"ש שבמרכז גלר ובבית תרבות לצעירים (ראה סעיפים 8.2.4.2, 8.3.4.2).
- 12.25 על מחלקת כח אדם להפיץ הוראה הקובעת שאסור לעובדי עירייה לגייס כ"א, בכל דרך שהיא, ללא קבלת אישור בכתב ממנהל מחלקת כ"א (ראה סעיף 8.2.2.1).
- 12.26 אין לקבל כספים מהציבור או מכל גורם אחר ללא מתן קבלה (ראה סעיף 8.2.5.1 ד).
- 12.27 אין להעביר בכלי רכב עירוניים דברי אומנות ללא ביטוח ואישור בכתב מאת הממונה על ביטוח העירייה (ראה סעיף 8.3.3.4 ג).
- 12.28 על יחידות העירייה לנפק, כנגד תקבולים, קבלה אך ורק של העירייה (ראה סעיף 8.4.4.2).
- 12.29 באחריות גזבר העירייה להפיץ לכל יחידות העירייה הנחייה האוסרת לפתוח ולנהל חשבונות בנקים ע"ש גופים עירוניים ללא ידיעה ואישור של גזבר העירייה וללא ניהול מקביל בהנהלת החשבונות של העירייה (ראה סעיף 8.4.4.3 ה).
- 12.30 יש לקבוע קריטריונים לסבסוד השתתפות העירייה בחוגים, ולהכיל את הקריטריונים הללו על כל יחידות העירייה המפעילות חוגים (ראה סעיף 9).
- 12.31 יש לשקול אימוץ מודל 'מעייין-עסקי' לניהול מערך החוגים, היינו קביעת כללים ומסגרות תקציביות ושמירה על איזונים (ראה סעיף 11).