

עיריית ערד
Arad Municipality



לשכת מבקר העירייה

דוח מבקר העירייה

לשנת 2012

לכבוד

גברת טלי פלוסקוב – ראשת עיריית ערד

מבקר העירייה פועל מכוח פקודת העיריות.

בין שאר המטלות המוגדרות בפקודת העיריות על מבקר העירייה נמנות גם הפעולות הבאות :

- א. לבדוק אם פעולות העירייה נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
- ב. לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
- ג. לבדוק את מערך הבקרה בעירייה המבטיח פעולה על פי הוראות כל דין, טוהר מידות ועקרונות יעילות וחיסכון.
- ד. לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ואת דרכי החזקת הכסף והרכוש של העירייה.

הביקורת תחול גם על המועצה הדתית שבתחום העירייה וגם לגבי כל גוף בו תמיכת העירייה היא בגובה עשירית ומעלה מתקציב הגוף וכן בגופים בהם העירייה משתתפת במינוי הנהלתם.

נושאי הביקורת נקבעים :

- א. על פי שיקול דעתו של המבקר.
- ב. על פי דרישת ראש הרשות לבדיקת עניין פלוני.
- ג. על פי דרישת ועדת ביקורת (עד שני נושאים בשנה).

בדיקת ספרי החשבונות של העירייה וכן מסמכים אחרים, נעשו לפי שיטות ובהיקף שמצאתי לנכון תחת מגבלות הזמן שהוקדש לביקורת זו בתוכנית הביקורת השנתית, ומטבען אינן מיועדות לגלות את כל הליקויים או אי סדרים אחרים במידה ויש כאלה.

ההמלצות הכלולות אינן כוללות הערכה של עלות מול תועלת. הערכה זו צרכה להיעשות על ידי הנהלת העירייה.

מטבע הדברים מצטמצמות הערות הביקורת בציון הליקויים ובהצעת דרכים לשיפור נהלים, ואין הן מתייחסות לצדדים החיוביים של תהליכי העבודה. ברצוני להודות לכל הגורמים שעזרו לי בקשר על שיתוף הפעולה ועל העזרה.

בכבוד רב,

**שי אהרונוף – רו"ח, מבקר העירייה
והממונה על תלונות הציבור**

תוכן העניינים

| עמוד | נושא |
|------------------|---|
| 4-29 | 1. גזברות – מערך הגביה והטיפול בחייבים. |
| 30-48 | 2. מחלקת הרווחה – התחשבות מול משרד הרווחה. |
| 49-54 | 3. תקציבים בלתי רגילים - מחלקת ביצוע, ניהול פרויקטים. |
| 55-78 | 4. תמיכה במוסדות ספורט – העמותה לקידום הספורט בערד. |
| 79-97 | 5. מתנ"ס ערד – ניהול מערך הגביה והחייבים. |
| 98-118 | 6. מחלקת חינוך – תפוח פיס. |
| 119-142 | 7. חברה כלכלית ערד בע"מ – ניהול קאנטרי עירוני. |
| 143-170 | 8. חברה כלכלית ערד בע"מ – ניהול מחלקת התיירות. |
| 23-א-1א 5ב-1ב | 9. נספחים |

1. ביקורת בנושא

מערך הגביה והטיפול בחייבים

תוכן העניינים

| עמוד | נושא |
|-------|--|
| 5 | 1. כללי – רקע |
| 6 | 2. מטרות הביקורת |
| 6 | 3. תאור כללי של מהלך הביקורת |
| 7-8 | 4. עיקרי הממצאים |
| | 5. פרוט הממצאים |
| 9-22 | 5.1 מטרת ביקורת מספר 1 |
| 23-25 | 5.2 מטרת ביקורת מספר 2 |
| 26-27 | 5.3 מטרת ביקורת מספר 3 |
| 28-29 | 6. סיכום והמלצות (יכתב רק לאחר תגובת המבוקרים) |

כללי – רקע

מחלקת הגבייה בעיריית ערד מורכבת מעובדי עירייה בלבד למעט בנושא האכיפה בו חלק מחובות החייבים מועברים לטיפול משרדי עורכי דין שזכו במכרז לאכיפת חובות, מבוצעות כל פעולות הגבייה על ידי המחלקה.

על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה לשנת 2011 מסתכמים חובות הארנונה בכ- 55 מיליון ₪, כאשר סך הגרעון הנצבר של העירייה בתקציב הרגיל ליום 31/12/2011 עמד על כ- 16 מיליון ₪ וסך עומס המלוות (הלוואות העירייה) עמד על כ-46 מיליון ₪, מכאן אם קיימת יכולת לגבות את החובות יוכל מצבה הכספי של העירייה להשתפר בצורה משמעותית.

סך גביית הארנונה בשנת 2011 עמדה על כ-44 מיליון ₪ תוך גידול של כ- 6 מיליון ₪ בחייבים בשנה זו לעומת שנה קודמת, מכאן לפחות על פי היקף כספי החובות העירייה מסוגלת להתמודד עם סכום כאמור.

שיעור הגבייה של העירייה מהחיוב השוטף עומד בשנת 2011 על כ- 89% בעוד שיעור הגבייה מחובות עבר עמד על כ-22% בלבד.

הדינים השונים העניקו לעירייה יכולת גבייה ואכיפה של חובות ארנונה, כך שהגעה לסכומי חייבים בהיקף זה מורה בהכרח על אי יעילות בפעולות הגבייה (בעיקר בעבר), או אי שימוש באפשרות מחיקת חובות מהספרים (נוהל מחיקת חובות באישור משרד הפנים לחובות אשר הובהר כי לא ניתן לגבות אותם).

בתחילת השנה נקלט בעירייה מנהל גבייה חדש עורך דין במקצועו לכן בין השאר בחרתי לקיים ביקורת בנושא על מנת להבין את מצב החובות לעירייה בגין ארנונה, ולבחון את יעילות וניטור מערך הגבייה בעירייה בכללותו.

2. מטרות הביקורת

1. בחינת התנהלות שוטפת של מחלקת הגביה.
2. בחינת מגמות רב שנתיות בגביה וחייבים.
3. מקרה לדוגמא של טיפול בחובות גדולים.

3. תאור כללי של מהלך הביקורת

הביקורת כללה בין השאר סקירת המסמכים הבאים :

1. מסכי מערכת הגביה הממוחשבת של העירייה.
2. דוחות כספיים מבוקרים לשנים 2011-2008 (טרם יצא דוח 2012).
3. נתונים כספיים ממערכת הנהלת חשבונות של העירייה.
4. טופסי בקשות להנחות.

ראיונות עם :

1. גברת רינה יוסף – גזברית העירייה.
2. מר יאן ברנדר – מנהל מחלקת הגביה.
3. גברת טלי קרמר – סגנית מנהל מחלקת הגביה.
4. עובדות מחלקת הגביה.

כמו כן בוצעה ביקורת פתע בקופה במערכת הגבייה.

4. עיקרי הממצאים

- מטרת ביקורת מספר 1 – בחינת ההתנהלות השוטפת של מחלקת הגביה.
- 1.1 ממצא : אין מערך נהלים כתובים למחלקת הגביה בעירייה.
- 1.2 ממצא : אין כל הגבלת הרשאות בתוכנת ניהול הגביה , המונעת גישה של עובדים לנתוני המערכת של קרובי משפחה ואף לחשבון האישי שלהם.
תגובת המבוקר : הממצא מקובל, ויטופל מול מחלקת המחשוב.
- 1.3 ממצא : אין כל ניטור או בקרה לזיהוי מקרים בהם עובדי המחלקה מטפלים בחשבונות הקרובים אליהם (קיים איסור בעל פה בנושא).
תגובת המבוקר : הממצא מקובל, החל משנת 2013 תבוצע בקרה רבעונית בנושא.
- 1.4 ממצא : כל עובדי מחלקת הגביה מורשים המערכת המחשוב לעכב הליך טיפול בחייב.
הערת המבוקר : ביטול ו/או עיכוב הליך מבוצע באישור היועמ"ש ובמדור אכיפה בלבד.
- 1.5 ממצא : אין ברשות מחלקת הגביה כל כלי לבדיקת התנהלות עורך הדין החיצוני בנושא החייבים (קיים דוח אקסל המועבר מהעו"ד שלא ברור עד כמה כולל את כל התיקים).
תגובת המבוקר : הממצא מקובל הנושא בבדיקה לאפשרויות הביצוע.
- 1.6 ממצא : מסך חובות ארנונה של כ- 55 מיליון ₪ , נמצאים בטיפול עורך דין חובות בסך של 9 מיליון ₪ בלבד !
- 1.7 ממצא : בעירייה קיימות דעות שונות בנושא ההליך המיטבי לאכיפת חובות (מנהלי או באמצעות מערכת בתי המשפט). לא בוצע הליך מקיף אשר בדק את ההליך המיטבי לעירייה.
- 1.8 ממצא : מחלקת הגביה אינה עורכת דוחות ניטור ובקרה להסבר חריגים בנושא ההנחות. כך לדוגמא בניגוד להיגיון בהנחה מספר 122 = הנחה עקב אי כושר , נמצא כי הייתה ירידה במספר הזכאים בסך 71 תושבים, בעוד שסך ההנחה בכסף עלה.
- 1.9 ממצא : נמצא כי מנהלת מדור ההנחות, שהיא העובדת היחידה במדור, גם מקבלת את מסמכי הבקשה וגם מאשרת את המסמכים לקבלת ההנחה. מבחינת מינהל תקין אין

להרשות מצב בו אותו העובד גם בודק את המסמכים וגם מאשר את הבקשה ללא כל ניטור ובקרה.

תגובת המבוקר : הממצא מקובל ופועלים לתיקון.

1.10 ממצא : נמצא כי מערכת המחשב מאפשרת להנפיק קבלה במינוס (החזרת כסף לתושב). קיום האופציה כאמור אינה תקינה ויכולה לשמש פתח למעילה.

1.11 ממצא : נמצא כי אין כל דוח בקרה על הנפקת קבלות במינוס וכי בנוהג הקיים כיום, המקרה כנראה שלא היה מתגלה על ידי הקופאית הראשית.

תגובת המבוקר : הממצא מקובל יבנה דוח ניטור שייבדק בכל תקופה.

מטרת ביקורת מספר 2- בחינת מגמות רב שנתיות בגביה וחייבים.

1.12 ממצא : מחלקת הגביה לא הצליחה לנתח את הגורמים למגמות כפי שעולים מהדוחות הכספיים בנושא חייבים, נמצא כי לא קיימת מערכת מוסדרת של ניטור ובקרה על נושא החייבים בפרט והגביה ככלל.

מטרת ביקורת מספר 3- בחינת הטיפול בחברה החייבת תשלומי ארנונה.

1.13 ממצא : עוכבו פעולות אכיפה כנגד החברה בגין חובות עבר, למרות שלא חויבה לשלם את החיוב השוטף. דבר שהביא לכך שכמעט לכל אורך פעילות החברה (מעל שלוש שנים עד סגירת דוח הביקורת), לא שולמו מסי ארנונה (שולמו כ- 60,000 ₪ לעומת חוב של מעל 700,000 ₪).

1.14 ממצא : גם לאחר שלוש שנים לא הוסדר נושא חיוב הארנונה בגין המוזיאון במתחם החברה.

1.15 ממצא : עיכוב ההליכים בחלק מהמקרים לא הוגדר בזמנים ובחלק אחר בו הוגדרו זמנים לא טופל החוב באופן מידי עם חלוף הזמן שהוגדר.

1.16 ממצא : למרות שהחברה לא עמדה בהסדרי התשלומים שלה בשיטות שונות (החלפת המחאות, דחיית המחאות וכד'), לא החלו בהליכי אכיפה אלא לאחר מספר חודשים.

5. פרוט הממצאים

5.1 מטרת ביקורת מספר 1 –

בחינת ההתנהלות השוטפת של מחלקת הגביה.

i. כללי

כל רשות מקומית נסמכת על גביית הארנונה בתקציבה השוטף, הארנונה היא אחד ממקורות ההכנסה המרכזיים של הרשות המקומית, לשם כך ניתנו לרשות בדינים השונים את היכולת לקבוע צו ארנונה, לחייב את התושבים ואת העסקים המקומיים בהתאם לצו הארנונה, לגבות ואף לאכוף את החוב במקרה של אי תשלום.

מחלקת הגביה בעירייה היא אחת מהחוליות המרכזיות בפעילות העירייה, גם מבחינת האינטראקציה עם התושבים והן מבחינת עמידה בתקציב, גביית מיסי הארנונה מאפשרים לרשות לעמוד בתקציב השנתי ולספק לתושבים את השירותים הטובים ביותר שניתן לספק במסגרתו.

להלן נתוני ביצוע ההכנסות לשנים 2010,2011 לפי דוחות מבוקרים של העירייה לשנת 2011 באלפי ₪ :

| סעיף הכנסה | ביצוע 2011 | באחוזים 2011 | ביצוע 2010 | באחוזים 2010 |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|--------------|
| הכנסות ארנונה | 44,057 | 33.06% | 45,968 | 36.90% |
| הכנסות עצמיות אחרות | 22,562 | 16.93% | 22,065 | 17.72% |
| השתתפות משרד החינוך | 10,668 | 8.00% | 9,077 | 7.29% |
| השתתפות משרד הרווחה | 14,219 | 10.67% | 13,493 | 10.83% |
| השתתפות משרדי ממשלה אחרים | 1,445 | 1.08% | 1,474 | 1.18% |
| מענקים ומלוות | 40,338 | 30.26% | 32,487 | 26.08% |
| סה"כ | 133,289 | 100.00% | 124,564 | 100% |

על פי הטבלה סך ההכנסות בפועל בשנת 2011 בעיריית ערד עמדו על כ- 133 מיליון ₪ , מתוך זה כ- 44 מיליון ₪ היו בגין גביית מיסי הארנונה (כ- 33% מסך תקציב ההכנסות).

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה

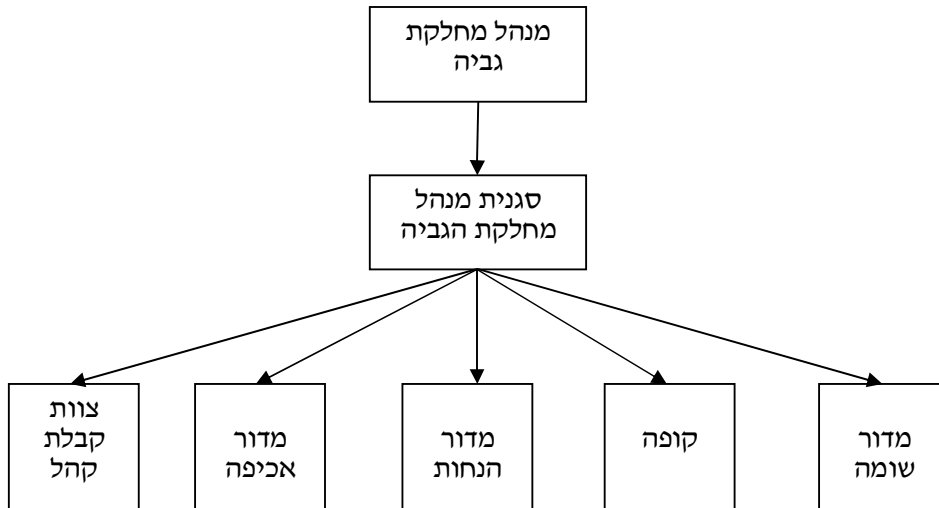
דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

נתוני ארנונה בעיריית ערד לפי דוחות מבוקרים לשנת 2011 באלפי ₪ :

| יחס גביה באחוזים | יתרה סוף שנה | סה"כ גביה בשנת הדוח | סה"כ חיובים נטו | העברה לחובות מסופקים | סה"כ הנחות ופטורים | חיוב שנת 2011 | יתרה לתחילת שנה | |
|------------------|--------------|---------------------|-----------------|----------------------|--------------------|---------------|-----------------|----------------|
| 60.7% | 16,189 | 25,017 | 41,206 | - | 7,523 | 40,689 | 8,040 | ארנונה למגורים |
| 79.6% | 4,885 | 19,040 | 23,925 | (4,544) | - | 16,494 | 11,975 | ארנונה אחרת |
| - | 33,902 | - | 33,902 | 4,544 | - | - | 29,358 | חובות מסופקים |
| 44.5% | 54,976 | 44,057 | 99,033 | - | 7,523 | 57,183 | 49,373 | סה"כ ארנונה |

על פי נתונים אלה הוכפל סכום חובות הארנונה למגורים משמונה מיליון ₪ בתחילת שנת 2011 ל – 16 מיליון ₪ בסוף שנת 2011.
מצד שני חובות ארנונה שלא למגורים קטנו מכ- 12 מיליון ₪ בתחילת השנה לכ-5 מיליון ₪ בסוף השנה (לאחר העברת כ-4.5 מיליון ₪ לחובות מסופקים).

כמו כן סכום של כ- 34 מיליון ₪ של חובות מסופקים מעיד על אי יעילות בגביה בשנים עברו, עד כדי הפיכת החוב לחוב מסופק – הכוונה לחוב שכנראה לא יהיה ניתן לגבות אותו מסיבות שונות (לטענת סגנית הגזבר ומנהלת הגביה לשעבר בעירייה עד שנת 2006 כמעט ולא נהגו לבצע אכיפה בעירייה על חובות ארנונה).



מחלקת הגביה בעיריית ערד מורכבת מחמישה מדורים וכוללת 14 עובדים כולל מנהל וסגנית מנהל.

שעות קבלת הקהל של המחלקה מפורסמים באתר האינטרנט של העירייה וכן בשילוט מתאים בכניסה למחלקה.

בפועל כל העובדים כולל המנהלים משמשים כמקבלי קהל ומספקים לתושבי הרשות את הנתונים הנדרשים להם על מנת לשלם את המיסים והאגרות השונים, בהם חויבו.

המחלקה מעבר לגבית ארנונה משמשת גם כגובה של כלל פעילות העירייה, כולל אגרות חינוך, הסדר גינון, פעילות בתפוח פיס וכד'.

דוח זה עוסק בגביית וחייבי ארנונה בלבד.

פעילות המחלקה מנוהלת בהתאם לנוהגים שונים והוראות עבודה כתובות בנושאים אחדים, בכל שבוע נערכת ישיבת מחלקה בה מעודכנים העובדים בנושאים שונים כולל הגדרות מחודשות לדרכי פעולה.

- **ממצא : אין מערך נהלים כתובים למחלקת הגביה בעירייה.**
- **המלצה : מומלץ להקים מערך נהלים מסודר במחלקה, כולל הסמכת מנהלי המחלקה באופן כתיבת וניהול מערך נהלים.**

מערך הגביה ככלל מערך הניהול הכספי של העירייה מנוהל באמצעות תוכנת "הקונטרה".

תוכנת הקונטרה נמצאת בשימוש העירייה משנת 2004 (אין עיריות נוספות בתחומי המדינה שמשמשות בתוכנה זו).

- **ממצא : אין כל הגבלת הרשאות בתוכנת ניהול הגביה, המונעת גישה של עובדים לנתוני המערכת של קרובי משפחה ואף לחשבון האישי שלהם.**
תגובת המבוקר : הממצא מקובל, ויטופל מול מחלקת המחשוב.
- **ממצא : אין כל ניטור או בקרה לזיהוי מקרים בהם עובדי המחלקה מטפלים בחשבונות הקרובים אליהם (קיים איסור בעל פה בנושא).**
תגובת המבוקר : הממצא מקובל, החל משנת 2013 תבוצע בקרה רבעונית בנושא.
- **המלצה : מומלץ לקיים הרשאות מתאימות בתוכנת הגביה.**
- **המלצה : מומלץ לבנות מערך של דוחות בקרה לזיהוי פעולות חריגות ופעולות בחשבונות של קרובי העובדים.**

בכל תחילת שנה מעודכנות טבלאות תעריפי הארנונה במערכת המחשוב, זאת בהתאם לאישור צו הארנונה במועצת העירייה.

לאחר אישור משרד הפנים לצו הארנונה מעודכנים שינויים רטרואקטיבית. מחלקת הגביה מבצעת סימולציות לחיובי הארנונה בהתאם לטבלאות החדשות למציאת חריגים וטעויות, לאחר אישור הסימולציות מבצעים חיוב בפועל של התושבים והעסקים.

בהתאם לחיוב התושבים שאושר מועברים הנתונים לבית הדפוס להפקת שוברי תשלום לכלל התושבים והעסקים בעיר.

אופציות התשלום :

1. הסדרת הוראת קבע (קיים טופס הוראת קבע באתר העירייה שניתן להדפיס ולהעביר לסניף הבנק לחתימתו).
2. באמצעות מוקד טלפוני תשלומים בכרטיס אשראי.
3. באמצעות אתר האינטרנט של העירייה.
4. באמצעות מקבלי הקהל במחלקת הגביה (תשלומים במזומן, המחאות או כרטיסי אשראי).
5. שוברים לתשלום בסניפי הבנק השונים (למעט בנק הדואר).

כאשר התושב משלם את כל התשלומים באופן שוטף ורציף מחלקת הגביה אינה צרכה לעסוק בו יותר, במקרים בהם מצטברים חובות קיים המשך טיפול.

הליך הטיפול בחובות :

1. התראה ראשונה – לכל חוב מעל 200 ₪ ומעל חודשיים פיגור.
2. העברה לטיפול עו"ד חיצוני – במידה והתראה ראשונה לא שולמה תוך כשבועיים).
3. התראה מעו"ד – תוך חודש ימים מהעברת התיק לטיפולו, על החייב מוטל גם חיוב על הוצאת ההתראה והטיפול בעניינו (חיוב בסך של 45 ₪).
4. תביעה באמצעות העו"ד – במידה ולא הוסדר התשלום חודש ימים לאחר התראת העו"ד, מוגשת תביעה ע"י ב"כ העירייה. עיכוב הליכים ו/או הפסקת האכיפה ללא הסדר תשלומים מבוצע לאחר הנחיית היועמ"ש של העירייה.

מקרים בהם הליך הטיפול בחייב אינו כמתואר לעיל :

1. החייב מגיע למחלקת הגביה / לעו"ד לשלם את חובו בהסדר תשלומים.

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

2. כאשר גורמי הנהלה מבקשים שלא לפעול כנגד החייב. והבקשה מגובה באישור היועמ"ש של העירייה.

העיכוב בטיפול בחוב מעודכן בתוכנת הגביה ידנית על ידי עובדי המחלקה, כל פעולה של עובד מחלקה צרכה להיות מתועדת במערכת כולל הסבר וסריקת מסמכים רלוונטיים.

ההרשאות לעיכוב הליך קיימות לכל עובדי המחלקה, הרשאות לביטול העיכוב והמשך הליך הגביה קיימות רק לשתי עובדות מהמחלקה.

- **ממצא :** כל עובדי מחלקת הגביה מורשים במערכת המחשוב לעכב הליך טיפול בחייב.

הערת המבוקר : ביטול ואו עיכוב הליך מבוצע באישור היועמ"ש ובמדור אכיפה בלבד.

- **המלצה:** מומלץ כי הליך העיכוב יטופל על ידי שני אנשים לפחות, האחד בעמדת ניהול. מבחינת ניהול תקין לא מקובל לאפשר לעכב הליך ללא חתימה שנייה.

- **ממצא :** אין ברשות מחלקת הגביה כל כלי לבדיקת התנהלות עורך הדין החיצוני בנושא החייבים (קיים דוח אקסל המועבר מהעו"ד שלא ברור עד כמה כולל את כל התיקים).

תגובת המבוקר : הממצא מקובל הנושא בבדיקה לאפשרויות הביצוע.

- **המלצה :** יש לבנות מערכת דוחות בקרה ומעקב אחר פעולות עורך הדין, שישמשו כלי עבודה בידי מחלקת הגביה.

- **ממצא :** מסך חובות ארנונה של כ- 55 מיליון ₪, נמצאים בטיפול עורך דין חובות בסך של 9 מיליון ₪ בלבד !

- **המלצה :** מומלץ לקבוע קריטריונים ברורים לגבי חובות שיש להעביר לטיפול עו"ד ולוודא שאכן כל החייבים הועברו לטיפולו.

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה
דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

סקר נכסים

.v

על פי הדין על העירייה לבצע סקר נכסים ברשות בכל מספר שנים. מטרת סקר נכסים היא לזהות את השטחים בתחומי העירייה החייבים בארנונה, לעדכן חיובים בהתאם למדידות בפועל ולהגדיל את שטחי החיוב מהסקר האחרון ובכך להגדיל את הכנסות העירייה.

בשנת 2011 הוציאה העירייה מכרז לביצוע סקר נכסים בתחומי העירייה, והוכרז זוכה במכרז.

הזוכה התחייב לבצע את סקר הנכסים בתקופה מוגדרת, הזוכה לא עמד בהתחייבותו ובשלב זה לא בוצע סקר הנכסים.

בימים אלה העירייה שוקלת את צעדיה מול הזוכה.

גביה מנהלית מול גביה באמצעות עו"ד

.vi

כמתואר לעיל בסעיף 5.1.4, הליך הגביה של החובות בעירייה מבוצע באמצעות עורכי דין ומערכת בתי המשפט.

קיים הליך מקביל בו משתמשות רשויות שונות, ההליך המנהלי. ההליך המנהלי חסרונות ויתרונות מול ההליך הקיים בעירייה, יתרונו הוא שההליך מהיר יותר, זול יותר לחייב (אינו מחויב באגרת בימ"ש ושכ"ט עו"ד), מצד שני קיימים גם חסרונות להליך זה.

בעירייה קיימים צדדים הדוגלים בכל אחת מהשיטות, אך לא בוצע הליך מקיף ומלא לבדיקת עדיפות השיטה האחת על האחרת.

- **ממצא :** בעירייה קיימות דעות שונות בנושא ההליך המיטבי לאכיפת חובות (מנהלי או באמצעות מערכת בתי המשפט). לא בוצע הליך מקיף אשר בדק את ההליך המיטבי לעירייה.

- **המלצה :** מומלץ לבצע מחקר מקיף בנושא הליך הגביה המנהלי לעומת ההליך בפועל כיום ולבחור את ההליך הטוב ביותר לקופת העירייה.

מערך הנחות הארנונה מנוהל על ידי עובדת אחת.

קיימים שני סוגים של הנחות :

- א. הנחות על פי דין, במקרה זה ככלל התושב צריך לספק תיעוד לגבי זכאותו להנחה (תושב ותיק, הבטחת הכנסה, נכות וכד'), במידה והעביר את כל המסמכים הנדרשים ומילא את הדוחות המתאים יקבל את ההנחה על פי דין.
- ב. קיימת ועדה להנחות אשר בסמכותה במקרים ותנאים מסוימים להעניק הנחות שלא נכללות בהנחות האוטומטיות על פי דין.

לאורך השנים סכומי ההנחות הארנונה על פי דין עלו בהתמדה, בעוד ההנחות על פי הועדה ירדו באופן דרסטי בשנים האחרונות.

נותני הנחות מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה באלפי שקלים :

| שנה/סעיף | 2011 | 2010 | 2009 | 2008 | 2007 |
|---------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| פטור למגורים | 98 | --- | 38 | 208 | --- |
| הנחות על פי דין - למגורים | 6,995 | 6,785 | 6,367 | 6,251 | 6,908 |
| הנחות ועדה – למגורים | 14 | 9 | 420 | 319 | --- |
| הנחות מימון – למגורים | 416 | 579 | 288 | 43 | 19 |
| ארנונה אחרת | --- | --- | --- | 151 | --- |
| סה"כ הנחות ארנונה | 7,425 | 7,373 | 7,113 | 6,972 | 6,927 |

על פי הטבלה ניתן לראות כי הנחות על פי דין עלו עם השנים (למעט שנת 2007), בעוד שהנחות על פי ועדת ההנחות ירדו משיא של 420,000 ₪ בשנת 2009 ל- 9,000 ₪ בלבד בשנת 2010.

ניתוח סכומי הכסף בחלוקה לסוגי הנחות מעלה כי סכומי ההנחות שעלו ביותר בין השנים 2010-2011 הן :

1. הנחה 126 אזרח ותיק המקבל קצבה והשלמת הכנסה (כ-3.5 מילון ₪).
2. הנחה 104 אזרח ותיק המקבל קצבה ללא השלמת הכנסה (סה"כ 400,000 ₪).
3. הנחה 122 נכה אי כושר 75% (סה"כ כ-270,000 ₪).

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

| 2009 | 2010 | 2011 | סוגי הנחות - נתונים כספיים | |
|-----------|-----------|-----------|---|-----|
| 72,900 | 61,300 | 57,700 | הורה יחיד | 101 |
| 20,200 | 22,700 | 33,400 | מקבלי גמלה לילד נכה | 102 |
| 16,900 | 15,100 | 14,306 | אזרח ותיק | 103 |
| 339,100 | 363,000 | 424,800 | אזרח ותיק המקבל קצבה ללא השלמת הכנסה | 104 |
| 72,100 | 78,800 | 89,540 | גמלת נכות בשל רדיפות הנאצים | 105 |
| 1,200 | 1,250 | 1,270 | גמלת נכות מגרמניה בשל רדיפות הנאצים | 106 |
| 200 | - | 850 | גמלת נכות מהולנד בשל רדיפות הנאצים | 107 |
| 5,000 | 5,300 | 6,000 | אסיר ציון מכח חוק תגמולים לאסירי ציון | 110 |
| 247,000 | 249,700 | 273,400 | משרד הביטחון נכי צה"ל ומשפחות שכולות | 111 |
| 68,600 | 65,200 | 62,780 | נכה מלחמה בנאצים | 112 |
| | 3,700 | 9,000 | משרד הביטחון משפחה שכולה | 114 |
| 4,800 | 6,900 | 5,300 | פעולות איבה | 116 |
| 726,500 | 782,900 | 790,000 | הנחה על פי מבחן הכנסה | 117 |
| 33,600 | 57,200 | 67,800 | נכות רפואית בשיעור 90% ומעלה | 118 |
| 65,100 | 47,400 | 57,500 | פטור חיילים | 119 |
| 13,600 | 9,300 | 4,300 | מקבל קצבת מזונות | 120 |
| 699,600 | 759,500 | 843,000 | נכה אי כושר בשיעור של 75% ומעלה | 122 |
| 61,500 | 67,600 | 68,000 | נכה אשר טרם קבלת קצבת נכות נקבע אי כושר השתכרות | 123 |
| 112,700 | 96,800 | 86,000 | מקבל קצבת הבטחת הכנסה | 124 |
| 121,000 | 137,600 | 148,300 | גמלת סיעוד | 125 |
| 3,287,600 | 3,390,300 | 3,547,000 | אזרח ותיק המקבל קצבה והשלמת הכנסה | 126 |
| 41,300 | 70,400 | 37,800 | עולה | 127 |
| 107,100 | 120,300 | 117,100 | עיוור הנושא תעודת עיוור | 129 |
| 78,100 | | 62,200 | ביטול הנחה לתעשייה חדשה | 130 |
| 24,900 | - | - | פטור למעונות לפי סעיף 5 ג' | 132 |
| | | | עולה חדש לסוכנות היהודית | 133 |

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

| | | | | |
|------------------|------------------|------------------|--|-----|
| 17,100 | - | - | | |
| 44,600 | 8,500 | 12,700 | ועדת הנחות | 136 |
| 280,400 | 202,400 | 196,100 | פטור לנכס ריק עד 6 חודשים 100% פטור | 137 |
| 13,700 | - | - | נכס ריק לפי חודשים | 139 |
| 183,700 | 189,500 | 82,200 | הנחה לפי ממוצע של קצבאות | 140 |
| 22,300 | 30,688 | 39,300 | אזרח ותיק שאינו עומד במבחן הכנסה | 141 |
| 4,300 | 2,000 | 5,300 | הנחה לאזרח ותיק רטרואקטיבי | 154 |
| 2,800 | 900 | 500 | נכה צה"ל שנת 2010 | 161 |
| | 5,000 | 150 | | 162 |
| | 3,500 | 1,500 | | 164 |
| 20,800 | 26,800 | 21,000 | הנחה על פי מבחן הכנסה 2010 | 167 |
| 2,900 | | 1,700 | פטור חיילים | 169 |
| 2,700 | 8,400 | 11,200 | נכה אי כושר בשיעור של 75% ומעלה שנת 2010 | 172 |
| 2,900 | 5,700 | 7,200 | מקבל קצבת הבטחת הכנסה 2010 | 174 |
| 3,800 | 400 | 1,700 | גמלת סיעוד 2010 | 175 |
| - | 22,000 | 10,700 | אזרח ותיק המקבל קצבה והשלמת הכנסה 2010 | 176 |
| - | - | 2,000 | הנחה לביניין חדש ריק שנת 2011 | 181 |
| 1,700 | - | 1,400 | ועדת הנחות הנחה רטרואקטיבית | 186 |
| 42,100 | - | 25,400 | הנחה רטרואקטיבית נכס ריק שנת 2010 | 187 |
| | 17,900 | 500 | הנחה לפי ממוצע של קצבאות 2010 | 190 |
| -46900 | 73,800 | 2,600 | העברת הנחות לטיפול עו"ד | 70 |
| 5905 | 32,500 | 32,000 | ביטול חיוב תקופתי כנגד תשלום שנתי | 76 |
| | | 38,600 | פטור לנכס שאינו ראוי לשימוש | 11N |
| 288,000 | 579,000 | 416,000 | הנחות מימון | |
| 7,113,405 | 7,372,838 | 7,523,496 | סה"כ | |

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

פרוט מספר מקבלי ההנחות מעלה את הנתונים הבאים :

סוגי הנחות - נתונים כמותיים

| | | | | |
|-------|-------|-------|-----|---|
| 213 | 170 | 173 | 101 | הורה יחיד |
| 30 | 32 | 42 | 102 | מקבלי גמלה לילד נכה |
| 27 | 18 | 20 | 103 | אזרח ותיק |
| 469 | 482 | 494 | 104 | אזרח ותיק המקבל קצבה ללא השלמת הכנסה |
| 70 | 65 | 78 | 105 | גמלת נכות בשל רדיפות הנאצים |
| 1 | 1 | 1 | 106 | גמלת נכות מגרמניה בשל רדיפות הנאצים |
| 1 | | 1 | 107 | גמלת נכות מהולנד בשל רדיפות הנאצים |
| 6 | 5 | 5 | 110 | אסיר ציון מכח חוק תגמולים לאסירי ציון |
| 181 | 145 | 160 | 111 | משרד הביטחון נכי צה"ל ומשפחות שכולות |
| 61 | 56 | 61 | 112 | נכה מלחמה בנאצים |
| | 3 | 5 | 114 | משרד הביטחון משפחה שכולה |
| 4 | 5 | 4 | 116 | פעולות איבה |
| 441 | 403 | 384 | 117 | הנחה על פי מבחן הכנסה |
| 23 | 29 | 37 | 118 | נכות רפואית בשיעור 90% ומעלה |
| 51 | 38 | 41 | 119 | פטור חיילים |
| 16 | 11 | 8 | 120 | מקבל קצבת מזונות |
| 487 | 548 | 477 | 122 | נכה אי כושר בשיעור של 75% ומעלה |
| 39 | 42 | 54 | 123 | נכה אשר טרם קבלת קצבת נכות נקבע אי כושר השתכרות |
| 143 | 130 | 233 | 124 | מקבל קצבת הבטחת הכנסה |
| 68 | 79 | 70 | 125 | גמלת סיעוד |
| 1,597 | 1,571 | 1,668 | 126 | אזרח ותיק המקבל קצבה והשלמת הכנסה |
| 47 | 54 | 47 | 127 | עולה |
| 45 | 38 | 56 | 129 | עיוור הנושא תעודת עיוור |
| 91 | 7 | 1 | 130 | ביטול הנחה לתעשייה חדשה |

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

| | | | | |
|--------------|--------------|--------------|--|-----|
| 27 | - | 59 | ועדת הנחות | 136 |
| 196 | 164 | 145 | פטור לנכס ריק עד 6 חודשים 100% פטור | 137 |
| 47 | 27 | - | נכס ריק לפי חודשים | 139 |
| 188 | 55 | 50 | הנחה לפי ממוצע של קצבאות | 140 |
| 63 | 83 | 100 | אזרח ותיק שאינו עומד במבחן הכנסה | 141 |
| 7 | 10 | 10 | הנחה לאזרח ותיק רטרואקטיבי | 154 |
| 4 | 4 | 4 | נכה צה"ל שנת 2010 | 161 |
| 1 | 36 | 1 | | 162 |
| - | - | 1 | | 164 |
| 19 | 22 | 22 | הנחה על פי מבחן הכנסה 2010 | 167 |
| 2 | | 1 | פטור חיילים | 169 |
| 8 | 21 | 13 | נכה אי כושר בשיעור של 75% ומעלה שנת 2010 | 172 |
| 3 | 4 | 4 | מקבל קצבת הבטחת הכנסה 2010 | 174 |
| | 1 | 2 | גמלת סיעוד 2010 | 175 |
| 13 | 19 | 19 | אזרח ותיק המקבל קצבה והשלמת הכנסה 2010 | 176 |
| 2 | - | 2 | הנחה לביניין חדש ריק שנת 2011 | 181 |
| 1 | - | 1 | ועדת הנחות הנחה רטרואקטיבית | 186 |
| 47 | 13 | 33 | הנחה רטרואקטיבית נכס ריק שנת 2010 | 187 |
| - | - | 1 | הנחה לפי ממוצע של קצבאות 2010 | 190 |
| - | 48 | - | העברת הנחות לטיפול עו"ד | 70 |
| - | - | - | ביטול חיוב תקופתי כנגד תשלום שנתי | 76 |
| - | - | 5 | פטור לנכס שאינו ראוי לשימוש | 11N |
| אין נתון | אין נתון | 324 | הנחות מימון | |
| 4,739 | 4,499 | 4,917 | סה"כ | |

בהתאם לנתונים לעיל, בהשוואת ההנחות שגדלו ביותר בין השנים עולה כי :

1. הנחה 104 אזרח ותיק המקבל קצבה ללא השלמת הכנסה – עליה בכמות המקבלים הנחה זו בסך של 12 אנשים (בשנת 2010 סך של 482 זכאים בשנת 2011 סך של 494) עליה בסכום ההנחה של כ- 62,000 ₪ (לא סביר אלא אם הוגדל שיעור ההנחה לכלל הזכאים).

2. הנחה 122 נכה אי כושר 75% - ירידה בכמות המקבלים הנחה זו בסך של 71 אנשים (בשנת 2010 סך של 548 זכאים בשנת 2011 סך של 477) עליה בסכום ההנחה של כ- 83,000 ₪ (לא סביר אלא אם הוגדל שיעור ההנחה לכלל הזכאים).

3. הנחה 126 אזרח ותיק המקבל קצבה והשלמת הכנסה – עליה בכמות המקבלים הנחה זו בסך של 97 אנשים (בשנת 2010 סך של 1,571 זכאים בשנת 2011 סך של 1,668) עליה בסכום ההנחה של כ- 157,000 ₪.

- **ממצא :** מחלקת הגביה אינה עורכת דוחות ניטור ובקרה להסבר חריגים בנושא ההנחות. כך לדוגמא בניגוד להיגיון בהנחה מספר 122 = הנחה עקב אי כושר, נמצא כי הייתה ירידה במספר הזכאים בסך 71 תושבים, בעוד שסך ההנחה בכסף עלה.

- **המלצה :** מומלץ לבנות מערך בקרה וניטור לאיתור חריגים כמתואר בממצא והסבר התופעה, בדוגמא בממצא יכול להיות כתוצאה מטעות חישובית, טעות אנוש, או גידול חד בזכאות בהנחה).

בבדיקת מדגם של הנחות לא נמצאו מקרים בהם ניתנו הנחות ללא מסמכים רלוונטיים.

- **ממצא :** נמצא כי מנהלת מדור ההנחות, שהיא העובדת היחידה במדור, גם מקבלת את מסמכי הבקשה וגם מאשרת את המסמכים לקבלת ההנחה. מבחינת מינהל תקין אין להרשות מצב בו אותו העובד גם בודק את המסמכים וגם מאשר את הבקשה ללא כל ניטור ובקרה.

תגובת המבוקר : הממצא מקובל ופועלים לתיקונו.

- המלצה : יש לכלל הפחות לבנות מערך בקרה וניטור על מערך ההנחות בעירייה, כולל בדיקות מדגמיות של מנהלי המחלקה לגבי הנחות שניתנו.

ניהול קופה

.viii

במחלקה מנוהלות מספר קופות משנה (אצל עובדי קבלת הקהל) , בסוף כל יום מועברים הכספים שנגבו לקופה הראשית ולמחרת בבוקר מופקד הכסף שנגבה ביום האתמול.

בביקורת פתע בקופת משנה בצוות קבלת הקהל , לא נמצאו ממצאים מהותיים מבחינת אי התאמות בין היתרות בקופה בפועל אל מול הרישומים.

- ממצא : נמצא כי מערכת המחשב מאפשרת להנפיק קבלה במינוס (החזרת כסף לתושב). קיום האופציה כאמור אינה תקינה ויכולה לשמש פתח למעילה.

- ממצא : נמצא כי אין כל דוח בקרה על הנפקת קבלות במינוס וכי בנוהג הקיים כיום, המקרה כנראה שלא היה מתגלה על ידי הקופאית הראשית.
תגובת המבוקר : הממצא מקובל יבנה דוח ניטור שייבדק בכל תקופה.

- המלצה : מומלץ לחסום הרשאה להנפקת קבלות במינוס, או לכלל הפחות לחייב חתימה אלקטרונית של מנהל (ממש כמו שבסופר מרקט, על מנת לרשום פריט במינוס יש לבקש הרשאה של קופאית ראשית).

- המלצה : יש לבנות נוהל החזרת כספים, וכן דוחות בקרה וניטור על הנפקת קבלות במינוס.

5.2 מטרת ביקורת מספר 2-

בחינת מגמות רב שנתיות בגביה וחייבים.

5.2.1 מגמות גביה מתוך דוח כספי.

בבדיקת אחוזי הגביה לאורך השנים, נמצא כי קיימת ירידה קבועה באחוזי הגביה הכלליים, בנייתוח עמוק יותר בהבחנה בין ארנונה למגורים לארנונה אחרת לא זוהתה מגמה מתמשכת, אלא שוני רב.

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | |
|------|------|------|------|------|----------------------|
| 82% | 29% | 31% | 22% | 22% | אחוז גביה מהפיגורים |
| 80% | 88% | 86% | 88% | 89% | אחוז גביה מהשוטף |
| 80% | 75% | 72% | 67% | 68% | יחס גביה לחוב הכולל |
| | | | | | ממוצע ארנונה למגורים |
| 34 | 34 | 36 | 36 | 37 | למ"ר |

בעוד רמת הגביה מהחייב השוטף נמצאת בשיעור דומה בשנים האחרונות, וכך גם אחוז הגביה מהפיגורים, יחס הגביה הכולל יורד בהתמדה.
לדעת הביקורת הדבר נובע מחובות הפיגורים הצוברים ריבית גבוהה.

בניתוח המגמות בשיעור הגביה והבחנה בין ארנונה למגורים לארנונה אחרת עולה כי :

| שנה | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| ארנונה למגורים | 98.1% | 92.1% | 82.9% | 75.5% | 60.7% |
| ארנונה אחרת | 57% | 60.0% | 59.0% | 56.9% | 79.6% |

הסבר מחלקת הגביה לגבי שנת 2011 הוא כי בשנה זו הוכנסו הסדרי תשלום ומחיקת חוב בארנונה אחרת, מכאן הגידול בשיעור הגביה בארנונה אחרת.

לדעת הביקורת הנתונים מצביעים על העדר תוכנית ביצוע גביה מסודרת.

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

5.2.2 גידול בחייבים לאורך השנים

על פי ההשוואה יש גידול מתמיד בגובה החובות לעירייה.

| טבלת ניתוח התפלגות חוב לפי גובה חוב באלפי ₪ | | | | | |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|
| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | שנה/גובה חוב |
| 2,300 | 1,316 | 2,390 | 1,532 | 2,153 | עד 2,001 |
| 3,409 | 3,403 | 3,292 | 2,739 | 3,300 | 2,002-5,000 |
| 8,788 | 10,165 | 10,514 | 11,674 | 12,065 | 5,001-25,000 |
| 4,208 | 5,188 | 6,773 | 6,611 | 6,866 | 25,001-50,000 |
| 16,009 | 17,530 | 20,794 | 26,817 | 30,592 | מעל 50,000 |
| 34,714 | 37,602 | 43,763 | 49,373 | 54,976 | |

5.2.3 הרכב חייבים לפי גובה חוב

גם בנושא קיימת שונות לא מוסברת בין השנים, יש לבחון את המגמה ולנסות להקטין את מספר החייבים שגדל מאוד בשנת 2011 זאת באמצעות אכיפה מוגברת או באמצעות מחיקת חובות מסודרת.

טבלת ניתוח התפלגות חוב לפי מספר החייבים :

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | שנה/גובה חוב |
|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|----------------------|
| 6,013 | 6,858 | 5,570 | 3,773 | 5,909 | עד 2,001 |
| 1,086 | 1,099 | 1,030 | 863 | 1,051 | 2,002-5,000 |
| 845 | 952 | 960 | 1,044 | 1,063 | 5,001-25,000 |
| 122 | 147 | 190 | 188 | 197 | 25,001-50,000 |
| 104 | 119 | 142 | 177 | 207 | מעל 50,000 |
| 8,170 | 9,175 | 7,892 | 6,045 | 8,427 | |

הרכב חייבים בסוף שנה באלפי שקלים :

| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | שנה/סוג שירות |
|--------|--------|--------|--------|--------|----------------------------|
| 490 | 815 | 1,911 | 2,067 | 3,694 | ארנונה למגורים שוטף |
| 11 | 1,118 | 3,073 | 5,973 | 12,495 | ארנונה למגורים שנים קודמות |
| 7,674 | 3,812 | 3,848 | 3,065 | 1,115 | ארנונה אחרת - שוטף |
| 1,100 | 6,674 | 6,188 | 8,910 | 3,770 | ארנונה אחרת - שנים קודמות |
| 25,439 | 25,031 | 28,743 | 29,358 | 33,902 | ארנונה חובות מסופקים |
| 34,714 | 37,450 | 43,763 | 49,373 | 54,976 | סה"כ יתרת חייבים |

- ממצא : מחלקת הגביה לא הצליחה לנתח את הגורמים למגמות שהוצגו לעיל, נמצא כי לא קיימת מערכת מוסדרת של ניטור ובקרה על נושא החייבים והגביה ככלל.

- המלצה : מומלץ לבנות מערכת כוללת של דוחות בקרה וניטור אשר יתנו לשדרה הניהולית הבנה לגבי מגמות הגביה, כך ניתן יהיה לבנות תוכנית גביה מסודרת וכך ינוצלו המשאבים בצורה מיטבית.

5.3 מטרת ביקורת מספר 3 - בחירת טיפול בחוב של חברה ספציפית.

מבחן התוצאה 5.3.1

במבחן התוצאה, ההתנהלות מול החברה גרמה ככל הנראה לאובדן הכנסות בגין ארנונה של כ- 700,000 ₪ בשלוש שנים וחצי של פעילות החברה.

ההתנהלות מול החברה בנושא שכר דירה הוצג בדוח הביקורת לשנת 2011 והעלה ממצאים קשים בכל ההתנהלות מול החברה גם בנושא השכרת נכס של העירייה לפעילותה וגביית דמי השכירות בגינו.

נתונים למקרה הספציפי 5.3.2

החברה זכתה במכרז להקמת והפעלת מרכז מבקרים עירוני, בנכס באחריות העירייה. הנכס מורכב משטח עסקי (בית קפה – בר – מטבח), מוזיאון ומקומה שנייה שיעודה מרכז מבקרים והפעלת חזיון אורקולי.

תחילת הפעילות באוגוסט 2009, עד יום זה לא נסגר נושא חיוב הארנונה בגין המוזיאון והקומה השנייה.

בכרטיס החברה במערכת הגביה של העירייה נמצאו מעל 60 רישומים שונים, בחלקם מבטאים הקפאת הליכים ממגוון סיבות, מתוך ההתנהלות ברור כי לא קיימים קריטריונים ברורים בנושא הקפאת הליכים וכן בנושא הסדרי חוב.

החברה הצליחה באמצעות הפעלת גורמים שונים בעירייה לעכב את הטיפול בחובה, כאשר לכל אורך הדרך לא שולמו החיובים השוטפים, גם אלו שלגביהם לא היה כל ויכוח או ערעור (שטח המסעדה).

מכאן לדעת הביקורת יש להחליט על קריטריונים ברורים בהם לא ניתן לעכב הליכים כלפי חייב, וכן יש לחייב תשלומים שוטפים בכל הסדר על חובות קודמים.

- **ממצא :** עוכבו פעולות אכיפה כנגד החברה בגין חובות עבר, למרות שלא חויבה לשלם את החיוב השוטף. דבר שהביא לכך שכמעט לכל אורך פעילות החברה (מעל

שלוש שנים עד סגירת דוח הביקורת), לא שולמו מסי ארנונה (שולמו כ- 60,000 ₪ לעומת חוב של מעל 700,000 ₪).

- ממצא : גם לאחר שלוש שנים לא הוסדר נושא חיוב הארנונה בגין המוזיאון במתחם החברה.

- ממצא : עיכוב ההליכים בחלק מהמקרים לא הוגדר בזמנים ובחלק אחר בו הוגדרו זמנים לא טובל החוב באופן מידי עם חלוף הזמן שהוגדר.

- המלצה : יש לקבוע קריטריונים ברורים ואחידים לטיפול בחובות, אין לקבל שיהוי באכיפה כפי שעולה מהמקרה.

5.3.3 הסדרי תשלום

חלק מהשיהוי בטיפול בחוב מקורו בהסדרי תשלום שנחתמו עם החברה ואשר לא עמדה בהם, זאת בשיטות שונות.

כאמור לא התנו הסדרי תשלום חובות עבר בתשלום חיובים שוטפים, דבר שהביא לגידול מתמיד של החוב לעירייה.

נמצא כי הליך בדיקת עמידה בהסדרי התשלום בעירייה מנוהל בצורה ידנית, אין כל חיווי ממוחשב על חייב שלא עומד בהסדר התשלום שהוגדר לו.

כמו כן נמצא כי אפשרו לחייב להחליף ולדחות המחאות מספר רב של פעמים, כאשר המשמעות בפועל היא כי לא שילם דבר בהסדר עליו חתם, אך לא בוצעו הליכי אכיפה מאחר והיה מסומן כי הוא בהסדר.

- ממצא : למרות שהחברה לא עמדה בהסדרי התשלומים שלה בשיטות שונות (החלפת המחאות, דחיית המחאות וכד'), לא החלו בהליכי אכיפה.

- המלצה : יש לקבוע קריטריונים ברורים לגבי חייבים שאינם עומדים בהסדרי התשלום עליהם התחייבו.

6. תמצית מנהלים

מתוך דוח הביקורת עולה תמונה של התנהלות ללא מערך בקרה וניטור מסודר על ידי מנהלי המחלקה.
התנהלות אשר נסמכת על אמינות העובדים בלבד, ללא כל בחינת מדגם של העבודה וללא ניטור של פעולות חריגות הינו בית גידול פוטנציאלי לאי סדרים.
לדעת הביקורת חובה על הנהלת כל מחלקה בעירייה לנתח ולזהות מגמות בנושא המקצועי שהן מופקדות עליו. אין זה מספיק לשלוט בפרטים, על מנהל נדרש גם לראות את התמונה הגדולה.
להלן עקרי ההמלצות מתוך ממצאי הדוח :

- המלצה : מומלץ להקים מערך נהלים מסודר במחלקה, כולל הסמכת מנהלי המחלקה באופן כתיבת וניהול מערך נהלים.
- המלצה : מומלץ לקיים הרשאות מתאימות בתוכנת הגביה.
- המלצה : מומלץ לבנות מערך של דוחות בקרה לזיהוי פעולות חריגות ופעולות בחשבונות של קרובי העובדים.
- המלצה: מומלץ כי הליך העיכוב יטופל על ידי שני אנשים לפחות, האחד בעמדת ניהול. מבחינת ניהול תקין לא מקובל לאפשר לעכב הליך ללא חתימה שנייה.
- המלצה : יש לבנות מערכת דוחות בקרה ומעקב אחר פעולות עורך הדין, שימשו כלי עבודה בידי מחלקת הגביה.
- המלצה : מומלץ לקבוע קריטריונים ברורים לגבי חובות שיש להעביר לטיפול עו"ד ולוודא שאכן כל החייבים הועברו לטיפולו.
- המלצה : מומלץ לבצע מחקר מקיף בנושא הליך הגביה המנהלי לעומת ההליך בפועל כיום ולבחור את ההליך הטוב ביותר לקופת העירייה.
- המלצה : מומלץ לבנות מערך בקרה וניטור לאיתור חריגים שיבטיח אפשרות לניתוח סיבת החריג היכול להיות כתוצאה מטעות חישובית, טעות אנוש, או גידול חד בזכאות בהנחה.

- המלצה : יש לכל הפחות לבנות מערך בקרה וניטור על מערך ההנחות בעירייה, כולל בדיקות מדגמיות של מנהלי המחלקה לגבי הנחות שניתנו.
- המלצה : מומלץ לחסום הרשאה להנפקת קבלות במינוס, או לכל הפחות לחייב חתימה אלקטרונית של מנהל (ממש כמו שבסופר מרקט, על מנת לרשום פריט במינוס יש לבקש הרשאה של קופאית ראשית).
- המלצה : יש לבנות נוהל החזרת כספים, וכן דוחות בקרה וניטור על הנפקת קבלות במינוס.
- המלצה : מומלץ לבנות מערכת כוללת של דוחות בקרה וניטור אשר יתנו לשדרה הניהולית הבנה לגבי מגמות הגביה, כך ניתן יהיה לבנות תוכנית גביה מסודרת וכך ינוצלו המשאבים בצורה מיטבית.
- המלצה : יש לקבוע קריטריונים ברורים ואחידים לטיפול בחובות, אין לקבל שיהוי באכיפה כפי שעולה מהמקרה.
- המלצה : יש לקבוע קריטריונים ברורים לגבי חייבים שאינם עומדים בהסדרי התשלום עליהם התחייבו.

2. ביקורת בנושא

המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית ערד

התנהלות המחלקה והתחשבות

מול משרד הרווחה

תוכן העניינים

| עמוד | נושא |
|-------|------------------------------|
| 31 | 1. כללי – רקע |
| 32 | 2. מטרות הביקורת |
| 32 | 3. תאור כללי של מהלך הביקורת |
| 33-34 | 4. עיקרי הממצאים |
| | 5. פרוט הממצאים |
| 35-42 | 5.1 מטרת ביקורת מספר 1 |
| 43-46 | 5.2 מטרת ביקורת מספר 2 |
| 47-48 | 6. תמצית מנהלים |

1. כללי – רקע

נתונים מתוך פרסומי משרד הרווחה - משרד הרווחה משמש חוליה מרכזית ביישום מדיניות הרווחה בישראל. ייעודו הוא להגן, לשקם ולסייע לכל אדם, משפחה וקהילה הנתונים במצבים של משבר זמני או מתמשך מפאת מוגבלות, עוני והדרה, סטייה חברתית, קשיי תפקוד, אבטלה, אפליה, ניצול והיעדר חוסן קהילתי, במצבי שגרה וחירום כאחד.

המשרד מגיש את שירותיו לציבור בכמה דרכים:

1. באמצעות יחידותיו השונות, כאשר האחריות למתן שירותים באופן ישיר ולמימון מוטלת על המשרד.
2. באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, כאשר המשרד אחראי להתוויית המדיניות, שותף במימון ומפקח על רמת השירותים הניתנים לאוכלוסיות יעד שונות.
3. באמצעות עמותות וארגונים במגזר העסקי, על ידי רכישת שירותים ופיקוח על הפעולות מתבצעות על ידם.

במסגרת סעיף 2 לעיל, משרד הרווחה מממן 75% מעלות כוח האדם ופעילות הרווחה בעירייה בעוד העירייה נדרש להשלים את 25% הנותרים.

דוח זה עוסק במחלקה לשירותים חברתיים בעיריית ערד (להלן "מחלקת הרווחה").

נתונים כספיים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה – ביצוע באלפי ₪ :

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 (לא מבוקר) | סעיף |
|--------------|--------------|--------------|-----------------|-------------------------------------|
| 13,070 | 13,676 | 14,672 | 16,488 | הכנסות - רווחה |
| 18,906 | 19,351 | 21,009 | 23,448 | הוצאות רווחה |
| 5,836 | 5,675 | 6,337 | 7,000 | סכום השתתפות העירייה |
| 30.8% | 29.3% | 30.2% | 29.9% | אחוז השתתפות העירייה |
| 1,109 | 837 | 1,085 | 1,138 | עלות השתתפות העירייה מעל 25% |

מתוך הנתונים עולה כי העירייה משתתפת בהוצאות הרווחה מעבר לקבוע בחוק (בכ - מיליון ₪ בשנה), מצב זה אפשרי כאשר הדיווחים למשרד הרווחה אינם מלאים, או כאשר העירייה מחליטה באופן מודע להוציא כספים מעבר לשיעור התמיכה הנדרש ממנה.

הערת המבוקר: הדיווחים למשרד הרווחה הם תמיד מלאים, הסעיפים שהינם על חשבון העירייה

הינם מתוך בחירה והכרה בחשיבות ההוצאות לפרויקטים הייעודיים.

במסגרת הביקורת בחרתי לבחון את ההתחשבות מול משרד הרווחה.

2. מטרות הביקורת

1. בחינת דיווחים והתחשבות מול משרד הרווחה סעיפי הוצאות.
2. בחינת דיווחים והתחשבות מול משרד הרווחה סעיפי השכר.

3. תאור כללי של מהלך הביקורת

הביקורת כללה בין השאר :

- בחינת נתוני פלט ממערכות הנהלת החשבונות והשכר של העירייה.
 - בחינת דוחות כספיים מבוקרים ודוחות רבעוניים.
 - בחינת אסמכתאות התחשבות מול משרד הרווחה.
 - ראיונות עם :
1. גברת עליזה בראון – מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים בעיריית ערד.
 2. גברת סבטלנה גורליק - תקציבאית עיריית ערד.
 3. גברת אלונה דנציגר – עובדת זכאות מחלקת הרווחה.

4. עיקרי הממצאים

- ממצא : לא קיימים ברשות המחלקה נתונים לגבי מגמות בפעילות המחלקה לדוגמא כמות פונים חדשים, מספר המקרים בהם העזרה של המחלקה הביאה של הפונה למקום שאינו נזקק לשירותי המחלקה, מספר המקרים של פונים חוזרים וכד'.
תגובת המבוקר : מידי שנה נבנית תוכנית שנתית על בסיס הצרכים שזוהו במיון תיקים, יש צפי בגידול מס' המטופלים על פי סטטיסטיקה ארצית, אין בידינו צפי מדויק כמה אנשים יחלו, יתגרשו או ימותו ...
- ממצא : ללא קביעת מטרות ומדדי הצלחה בפעילות המחלקה לא ניתן לנהל אותה בכיוונים המיטביים ולכוון תקציבים בהתאם, רק כאשר יקבעו מדדים כאמור יהיה ניתן לנהל את המחלקה בצורה המיטבית.
תגובת המבוקר : מוסכם כי ניתן לחדד את נושא מדדי ההצלחה.
- ממצא : תוכנת הנהלת החשבונות של העירייה אינה מספקת בקרה ממוחשבת מלאה על הוצאות מחלקת הרווחה.
- ממצא : תקציב מחלקת הרווחה נמצא בעלייה מתמדת לאורך השנים, לא קיימת בעירייה מדיניות של הגדרת תקציבים סופיים לסעיפי רווחה שונים.
- ממצא : נמצא כי לאחר חתימת התקציבאית על הוצאה (זאת לאחר חתימת ראש הצוות ומנהלת המחלקה), המערכת הממוחשבת לא נועלת את המסמך לביצוע שינויים.
- ממצא : נמצא כי לא קיים מנגנון המבטיח העברת כל ההוצאות מעובדי המחלקה לאחראית על הדיווח למשרד הרווחה.
- ממצא : לא קיים דוח ממוחשב לגבי אפשרות חפיפה בטיפול בנזקקים, לדוגמא צרכנים של סדנאות שונות. מכאן לא ניתן לדעת כמה כסף הושקע בנזקק ספציפי, ולא ניתן לזהות חפיפה בטיפול או ניצול אפשרויות המערכת על ידי הנזקקים.
תגובת המבוקר : אנו נמצאים בתהליך בניה של מנגנון זה ביחד עם יחידת המחשוב.
- ממצא : בניגוד להפרדת תפקידים נאותה, העובדת המדווחת למשרד הרווחה על השינויים היא זו שבדקת ומאשרת אותם לאחר קבלתם, אין כל ניטור או בקרה של

גורם נוסף על ההליך. פעם בשנה נבדק הנושא על ידי מערכת משאבי האנוש, אך רק מבחינת תקן ולא מבחינת שכר.

- ממצא : נמצא כי התשלומים בפועל בשכר העובדים אינם זהים לתשלומים אותם מעביר משרד הרווחה בגין אותו העובד (לדוגמא : תשלום עבור אחזקת רכב שהתקבל ממשרד הרווחה אך לא שולם לעובד, או תשלומי שעות נוספות).

- ממצא : מעולם לא נערכה בעירייה השוואה בין רכיבי השכר אותם מעביר משרד הרווחה לבין אלה המשולמים לעובד בפועל.

- ממצא : בעקבות פסיקת בית המשפט אולצה העירייה לקלוט שתי עובדות כעובדות עירייה, זאת מאחר ואלו הועסקו באמצעות גוף שלישי. מאחר ותקצוב משרד הרווחה הינו רק באמצעות גוף שלישי, העירייה נאלצת לשלם את שכר העובדות ללא כל תמיכה ממשרד הרווחה עלות של עשרות אלפי שקלים בשנה).

5. פרוט הממצאים

5.1 מטרת ביקורת מספר 1 –

בחינת דיווחים והתחשבות מול משרד הרווחה סעיפי

הוצאות

כללי

5.1.1

אחוז תקציב מחלקת הרווחה מסך תקציב העירייה באלפי ₪ (נתונים מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של העירייה):

| שנה | הכנסות | אחוז מתקציב העירייה הכולל | הוצאות | אחוז מתקציב העירייה הכולל |
|------|--------|---------------------------|--------|---------------------------|
| 2010 | 13,493 | 11% | 19,351 | 15% |
| 2011 | 14,219 | 11% | 21,009 | 16% |

כאמור, קיימת חלוקת תפקידים בין משרד הרווחה למחלקות הרווחה ברשויות המקומיות כך ששירותי הרווחה לתושבים מסופקים בין השאר באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות, כאשר משרד הרווחה אחראי להתוויית המדיניות, שותף במימון ומפקח על רמת השירותים הניתנים לאוכלוסיות יעד שונות.

רמת השתתפות המשרד בפעילות המחלקות ברשויות המקומיות היא בשיעור של 75%, לעומת 25% שמממנת הרשות המקומית. כאשר תקציב משרד הרווחה אינו מכסה את כל פעילות הרווחה הנדרשת (מציאות קיימת בעיריית ערד), יכולה הרשות לממן את הפעילות מתקציבה ללא השתתפות משרד הרווחה.

כמו כן רשאית העירייה לקיים פרויקטים ופעילויות שונים בתחומי הרווחה, גם אם אינם מוכרים על ידי משרד הרווחה אך לדעת הרשות נדרשים לטובת האוכלוסייה.

עיריית ערד בחרה להגדיל את תקציב הרווחה ולקיים פעילויות ופרויקטים שאינם נתמכים על ידי משרד הרווחה לדוגמא:

א. המקום של רן – קיום מועדון לנוער כולל מדריכים, מחשבים, משחקה לנוער נצרך (עלות של כחצי מיליון ₪ בשנת 2012).

ב. מפעל מוגן (עלות של כ-160 אלפי ₪).

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה
דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

מתוך הדוחות הכספיים של הרשות עולה כי (נתונים באלפי ₪) :

| 2009 | 2010 | 2011 | 2012 (לא מבוקר) | סעיף |
|--------------|--------------|--------------|-----------------|-------------------------------------|
| 13,070 | 13,676 | 14,672 | 16,448 | הכנסות - רווחה |
| 18,906 | 19,351 | 21,009 | 23,448 | הוצאות רווחה |
| 5,836 | 5,675 | 6,337 | 7,000 | סכום השתתפות העירייה |
| 30.8% | 29.3% | 30.2% | 29.85% | אחוז השתתפות העירייה |
| 1,109 | 837 | 1,085 | 1,138 | עלות השתתפות העירייה מעל 25% |

מתוך הנתונים עולה כי העירייה משתתפת בהוצאות הרווחה מעבר להסדר מול משרד הרווחה בכ - מיליון ₪ בשנה.

- ממצא : בשנים 2011,2012 הוציאה העירייה עבור שירותי רווחה כ- 1.1 מיליון ₪ בשנה, מעבר לשיעור השתתפותה בפעילות הרווחה כפי שתוקצב לרשות על ידי משרד הרווחה. בשלוש השנים האחרונות לא בוצע בעירייה ניתוח מלא של סכום ההוצאות העודפות.
תגובת המבוקר : במשך השנים ובמהלכן מתקיים ניתוח שוטף בין המחלקה לבין הגזברות באשר להוצאות ולהכנסות.

מטרת הביקורת הראשונה היא לוודא כי מערך ההתחשבות של מחלקת הרווחה מול משרד הרווחה מביא בחשבון את כל ההוצאות המותרות בדיווח, כך שהעירייה מקבלת את מלא ההשתתפות המגיעה לה ממשרד הרווחה.

5.1.2 היקף הפעילות של המחלקה

להלן השוואה שנתית של היקף התיקים שטופלו במחלקת הרווחה בעיריית ערד שנת 2008-2011 :

| שנה | מספר תיקים שנפתחו | גידול תיקים לעומת שנה קודמת | גידול באחוזים במספר התיקים | תיקים פעילים לסוף שנה | אחוז תיקים שנסגרו | שינוי סגירת תיקים משנה קודמת | שיעור |
|------|-------------------|-----------------------------|----------------------------|-----------------------|-------------------|------------------------------|-------|
| 2008 | 4,545 | -- | --- | 2,021 | 55.53% | -- | |
| 2009 | 4,796 | 251 | 5.5% | 1,809 | 62.28% | 6.75% | |
| 2010 | 5,145 | 349 | 7.3% | 1,805 | 64.92% | 2.64% | |
| 2011 | 5,478 | 333 | 6.5% | 1,908 | 65.17% | 0.25% | |

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

מנתוני הטבלא עולה כי בהתאם לעליה בכמות התיקים שנפתחים בכל שנה, שיעור התיקים שנסגרו באותה השנה עולה בהתמדה.

להלן פרוט הפניות למחלקה בשנת 2011 (מתוך הדוח המפורט לשנת 2011), בשנה זו טופלו במחלקת הרווחה 5,478 פונים מתוכם קיימים 1,908 תיקים פעילים בתום השנה, שסווגו לנושאים הבאים :

| נושא הטיפול | מסר תיקים פעילים | אחוז מכלל התיקים | אחוז כלל ארצי |
|----------------------------------|------------------|------------------|---------------|
| קשישים ובעיות הנובעות מזקנה | 1,101 | 57.70% | 33% |
| מחלות אקוטיות ונכות | 121 | 6.34% | 21% |
| חוסר הכנסה והעדר יציבות תעסוקתית | 155 | 8.12% | 16% |
| התמכרויות ואלכוהוליזם | 59 | 3.09% | -- |
| בעיות בתוך המשפחה | 175 | 9.17% | 25% |
| חינוך ובעיות ילדים | 37 | 1.95% | -- |
| פיגור שכלי ובעיות נפש | 146 | 7.66% | -- |
| נערות במצוקה | 29 | 1.52% | -- |
| אחרים | 85 | 4.45% | -- |
| סה"כ | 1,908 | 100% | 95% |

(נתונים ארציים מתוך עיתון דה מרקר 7/2/13, כתבה על שירותי הרווחה המתבססת על נתוני הלמ"ס ומשרד הרווחה להלן – "הכתבה").

לפחות על פי השוואת הנתונים הארציים לנתונים בעיריית ערד ניתן לזהות את הייחודיות של שירותי הרווחה בעיר :

1. אחוז גבוה מאוד של אוכלוסייה מבוגרת המטופלים במחלקה ומכאן התיק נשאר פתוח.
2. אחוזים נמוכים יחסית של בעיות אחרות של תיקים פתוחים בטיפול המחלקה.

על פי הכתבה בין 1998 ל- 2011 חל זינוק של 75% בשיעור המשפחות שנוקו לסיוע משרד הרווחה. בשנת 2011 כ- 28% מהמשפחות בישראל פנו לסיוע של לשכות הרווחה ברחבי הארץ. להערכת מנהלת המחלקה שיעור דומה מטופל גם במחלקת הרווחה בערד.

למיטב ידיעתה של מנהל המחלקה לא קיימים מדדים לגבי עומס עבודה וממוצע תיקים שאמור להיות לכל עובד בתחומו, מכאן לא ניתן לכמת את היקף העבודה של המחלקה ואת יעילות עובדיה.

מעבר לכך לדעתה של מנהלת המחלקה לא ניתן להשוות כמות תיקים לעובד מאחר וכל תיק מהווה טיפול יחידני, אין אפשרות להגדיר מראש זמן טיפול בכל מקרה.

הערת המבוקר : טרם נמצאה נוסחה למדידת עומס (הנושא מטופל זמן רב במשרד הרווחה) למדידת יעילות העובדים יש פרמטרים נוספים ולא דווקא כמותיים, כמו הערכה שמקיים ר"צ באופן תמידי עם העובד ועוד.

כממונה על תלונות הציבור טופלו על ידי בשנת 2011 כ- 70 תלונות בנושאים שונים, רק אחת הופנתה בגין התנהלות מחלקת הרווחה וגם זו נמצאה לא מוצדקת. לא ניתן לשייך עובדה זו להתנהלות יעילה של מחלקת הרווחה, מאחר ולא ניתן לדעת עד כמה מטופלי המחלקה מודעים לאפשרות להתלונן בפני הממונה על תלונות הציבור, אך לא ניתן גם לשלול כי התוצאה מתקיימת בגין יעילות המחלקה.

על פי השוואת הנתונים לנתונים הארציים, ניתן לזהות אחוז גבוה במיוחד של פונים בנושא זקנה. מן הראוי כי הנושא יבחן לעומק יש לזהות את האוכלוסייה הנזקקת, לבחון מגמות עתידיות (כיצד אמורה להשתנות אוכלוסיית העיר בעתיד), וכמובן בשלב הנוכחי לכוון את רוב התקציב לפעילות זו.

מצד שני יש לבחון האם השיעורים הנמוכים בשאר הסיווגים לעומת הממוצע הארצי נובעים מיעילות המחלקה בטיפול בנושאים אלה או מחוסר מודעות של הנזקקים לאפשרויות העזרה של המחלקה או שהם משקפים את המציאות בעיר.

- **ממצא :** לא קיימים מדדי הצלחה ואבני דרך לפעילות המחלקה, טרם החל שלב מיפוי הצרכים במחלקה על מנת לבנות סדרי עדיפויות ותוכנית עבודה שנתית ורב שנתית.

תגובת המבוקר : מידי שנה המחלקה מקיימת מיון תיקים שמטרתו הוא לבדוק צרכים שעל בסיסם נבנית מעין תוכנית עבודה שנתית, פיתוח תוכניות ופיתוח פרויקטים.

- **ממצא :** לא קיימים ברשות המחלקה נתונים לגבי מגמות בפעילות המחלקה לדוגמא כמות פונים חדשים, מספר המקרים בהם העזרה של המחלקה הביאה של הפונה למקום שאינו נזקק לשירותי המחלקה, מספר המקרים של פונים חוזרים וכד'.

תגובת המבוקר : כאמור מידי שנה נבנית תוכנית שנתית על בסיס הצרכים שזוהו במיון תיקים, יש צפי בגידול מס' המטופלים על פי סטטיסטיקה ארצית, אין בידינו צפי מדויק כמה אנשים יחלו, יתגרשו או ימותו ...

- ממצא : ללא קביעת מטרות ומדדי הצלחה בפעילות המחלקה לא ניתן לנהל אותה בכיוונים המיטביים ולכוון תקציבים בהתאם, רק כאשר יקבעו מדדים כאמור יהיה ניתן לנהל את המחלקה בצורה המיטבית.
- תגובת המבוקר : מוסכם כי ניתן לחדד את נושא מדדי ההצלחה.

- המלצה : יש לקבוע מדדי הצלחה ואבני דרך לפעילות המחלקה ובהתאם אליהם יש לתכנן את פעילות המחלקה בטווח הקצר ובטווח הארוך (לפחות בכל הנוגע לכספים שהרשות משקיעה מעבר לתקציב משרד הרווחה).

5.1.3 הליך התחשבות ההוצאות מול משרד הרווחה

התנהלות תקציבית מול משרד הרווחה מתבצעת בכל חודש באמצעות עובדת מחלקת הרווחה ועובדת מחלקת הגזברות.

תקציב משרד הרווחה מחולק לפי סוגי פעילות, אך הינו גמיש ביותר, באם יש פעילות ובסעיפים מסוימים ובאחרים אין צורך, ניתן לשנות את התקציב מול תקציבאית המחוז של המשרד.

על פי נוהג פנימי בעירייה לא מאושר מצב בו תקציב מסוים יכנס לגרעון אלא באישור ראש העיר, בכל מקרה על כל הוצאה יש חתימה של ראש הצוות הרלוונטי ו/או של מנהלת המחלקה, המאשרים את ההוצאה מבחינה מקצועית (חתימות אלקטרוניות), רק במקרים אלה חותמת תקציבאית העירייה על ההוצאות.

יכול להיות מצב של גרעון זמני בתקציב עד אשר הנתונים נקלטים במשרד הרווחה והתקציב מעודכן בהתאם (קיים מימון בינים של העירייה במקרים אלה).

במדגם הביקורת על מספר דוחות ההתחשבות מול משרד הרווחה (תדפיס המתקבל מהמשרד בכל חודש), לא נמצאו חריגים מהותיים מהבחינה שהמשרד העביר את חלקו עבור כמעט כל הפעילויות שדווחו לו, לא נמצאו סעיפים בגרעון מהותי.

- ממצא : תוכנת הנהלת החשבונות של העירייה אינה מספקת בקרה ממוחשבת מלאה על הוצאות מחלקת הרווחה.

- המלצה : יש לבנות דוח בקרה מסודר על פעילות מחלקת הרווחה.
- ממצא : תקציב מחלקת הרווחה נמצא בעלייה מתמדת לאורך השנים, לא קיימת בעירייה מדיניות של הגדרת תקציבים סופיים לסעיפי רווחה שונים.
- המלצה : ככל שהחוק מאשר יש לקבוע תקציבי מקסימום לסעיפי ההוצאה במחלקת הרווחה, כך יהיה ניתן לתכנן את תקציב הרווחה ולנתבו לנושאים שיקבעו בתוכנית העבודה השנתית והרב שנתית.
- ממצא : נמצא כי לאחר חתימת התקציבאית על הוצאה (זאת לאחר חתימת ראש הצוות ומנהלת המחלקה), המערכת הממוחשבת לא נועלת את המסמך לביצוע שינויים.
- המלצה : יש לבצע נעילה ממוחשבת לאחר חתימת התקציבאית על הוצאות המחלקה.
- ממצא : נמצא כי לא קיים מנגנון המבטיח העברת כל ההוצאות מעובדי המחלקה לאחראית על הדיווח למשרד הרווחה.
- המלצה : יש לקבוע מנגנון שיבטיח העברת כל דרישות התשלום שמתקבלות לעובדי המחלקה לאחראית על הדיווח למשרד הרווחה.

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

5.1.4 פעילויות במימון מלא של העירייה

בכל שנה במסגרת תכנון תקציב העירייה מגישה מחלקת הרווחה בקשה לפעילות שאינה נתמכת על ידי משרד הרווחה, להלן פרוט הסעיפים לשנים 2012, 2013 :

| שם הסעיף | סכום התקציב בשקלים שנת 2012 | סכום התקציב בשקלים שנת 2013 |
|--------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| שיפוצים ותיקונים מחלקת הרווחה | 370,000 | 40,000 |
| דואר וטלפון | 9,400 | 9,000 |
| הוצאות ארגון | 27,000 | 30,000 |
| הוצאות אחרות – השתתפות באבטחה | 42,000 | --- |
| ציוד יסוד | 50,000 | 30,000 |
| זקן בקהילה | 50,000 | 90,000 |
| מעשיים – גבייה עצמית | 15,000 | 17,000 |
| מפעל מוגן | 150,000 | 150,000 |
| שיפוץ מועדון עיוורים | 38,000 | --- |
| שכר סמים | 31,000 | --- |
| משכורות סמים | 113,000 | 117,000 |
| הוצאות ארגון – סמים | 20,000 | 20,000 |
| טיפול בנוער בסיכון | 160,000 | 60,000 |
| מקום של רן – שכר | 263,500 | 252,000 |
| מקום של רן – פעילות | 35,000 | 35,000 |
| יש מצב שכר + פעילות | 96,000 | 285,000 |
| מצילה פעילות | 65,000 | 65,000 |
| מצילה שכר | 45,000 | 45,000 |
| התנדבות בקהילה - שכר | 30,000 | 124,000 |
| התנדבות בקהילה – פעילות | 30,000 | 40,000 |
| עובדות שכונה – עולים שכר | 60,000 | 78,000 |
| שכר כללי | 270,000 | 220,000 |
| טיפול בילד בקהילה – בנות שירות | 120,000 | 120,000 |
| חוק סיעוד משכורות | --- | 68,000 |
| טיפול נוער במצוקה - שכר | --- | 32,000 |
| סה"כ | 2,089,900 | 1,783,000 |

הערות המבוקר: הנתונים בטבלה מתבססים על הצעת המחלקה לפני אישור התקציב, בפועל סכומים אלו לא אושרו והסכומים שאושרו נמוכים יותר.

השתתפות העירייה מאושרת ע"י מועצת העיר ומשרד הפנים. רק לאחר אישורם מתנהל התקציב ללא חריגות.

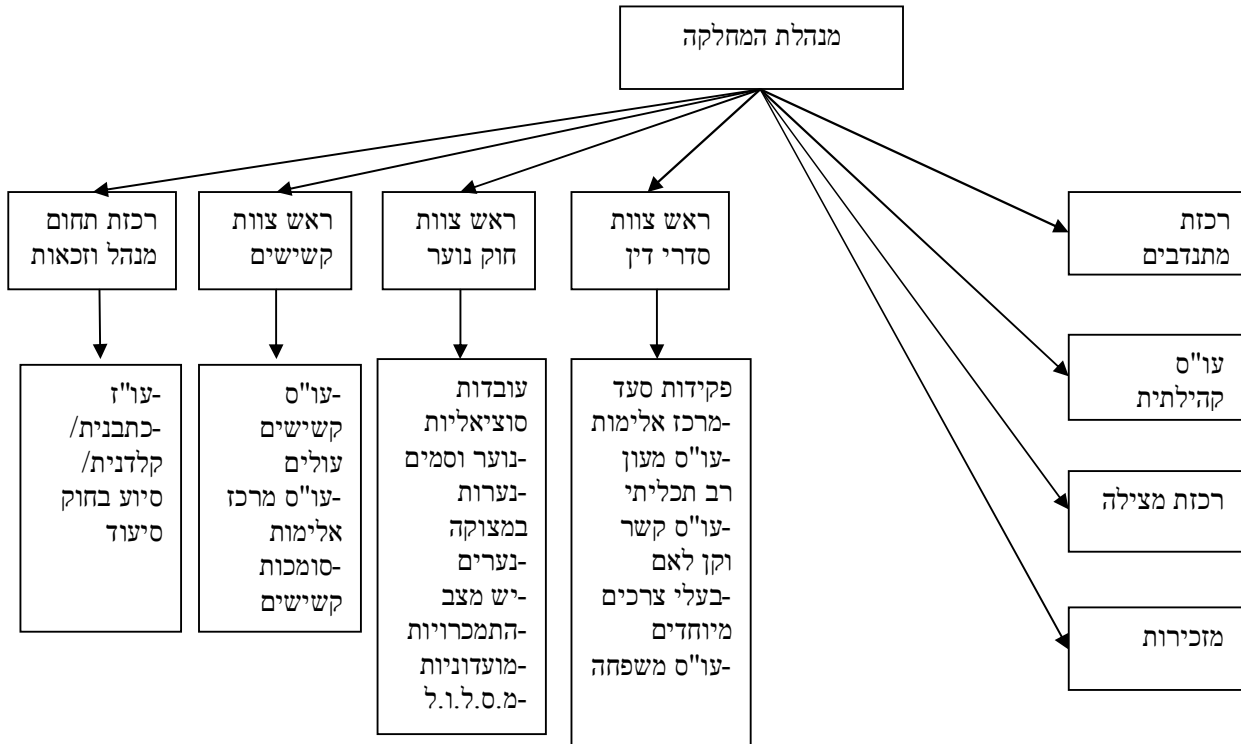
- ממצא : לא קיים דוח ממוחשב לגבי אפשרות חפיפה בטיפול בנזקים, לדוגמא צרכנים של סדנאות שונות. מכאן לא ניתן לדעת כמה כסף הושקע בנזק ספציפי, ולא ניתן לזהות חפיפה בטיפול או ניצול אפשרויות המערכת על ידי הנזקים.
- תגובת המבוקר : אנו נמצאים בתהליך בניה של מנגנון זה ביחד עם יחידת המחשוב.

- המלצה : יש לבנות דוח ממוחשב לזיהוי ותמחור השקעה בכל נזק לישרותי הרווחה, מתוך דוח זה ניתן יהיה להבין כמה כספים מושקעים בכל מקרה/משפחה, זאת על מנת לקיים חלוקת תקציבים מיטבית.

5.2 מטרת ביקורת מספר 2 –

בחינת דיווחים והתחשבות מול משרד הרווחה סעיפי השכר.

5.2.1 – מבנה ארגוני וכת אדם



המחלקה בנויה לפי תחומים כאשר לכל תחום מפקח אזורי, במחלקה כ- 30 תקנים של עובדים במשרה מלאה.

כל צוות ראש צוות שתפקידו לתת הדרכה פיקוח ובקרה.

אחת לשבוע מתקיימות ישיבות בין ראשי הצוות למנהלת המחלקה לדיווח שוטף וקביעת מדיניות.

אחת לשלושה שבועות ישיבה של כל עובדי המחלקה שם מעודכנים בפרויקטים חדשים, חוזרים ומדיניות.

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה
דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

5.2.2 – קליטת כוח אדם

כל עובד חדש שנקלט במחלקת הרווחה ממלא טופס קליטה מיוחד של משרד הרווחה, הטופס נשלח למשרד, כך גם לגבי כל שינוי במצב העובד או בשכרו. לאחר כחודש וחצי מחזיר משרד הרווחה פלט המפרט את העובדים החדשים ואת שינויי השכר שדווחו. הפלט המתקבל נבדק על ידי העובדת האחראית על הנושא במחלקת הרווחה.

- **ממצא :** בדיקת נתוני העובדים החדשים ושינויי העובדים הקיימים שמועברים בפלט משרד הרווחה, מתבצעת במחלקת הרווחה בעין (ללא נייר עבודה מסודר) ועל פי זיכרון העובדת האחראית על הדיווחים למשרד הרווחה.

- **ממצא :** בניגוד להפרדת תפקידים נאותה, העובדת המדווחת למשרד הרווחה על השינויים היא זו שבדקת ומאשרת אותם לאחר קבלתם, אין כל ניטור או בקרה של גורם נוסף על ההליך. פעם בשנה נבדק הנושא על ידי מערכת משאבי האנוש, אך רק מבחינת תקן ולא מבחינת שכר.

- **ממצא :** אין כל בדיקה של השכר שאושר על ידי משרד הרווחה לעומת השכר ששולם בפועל לעובדות המחלקה על ידי מערך השכר של העירייה.

- **בניגוד לכלל בו משרד הרווחה משתתף בעלויות השכר ב- 75% בעוד העירייה מוסיפה 25%, משרד הרווחה אינו משפה את העירייה במקרים בהם מועבר עובד עם ותק בעירייה למחלקה (בהתאם לכך נגזר שכרו), משרד הרווחה משלם רק על פי הוותק במחלקה.**

- תגובת המבוקר : משרד הרווחה מכיר בוותק העו"ס שנצבר לו מעבודתו במחלקות רווחה קודמות.

- **תגובת הביקורת :** תגובת המבוקר לא סותרת את הממצא.

- **המלצה :** מומלץ לתמחר את הנושא של אי השיפוי על ידי משרד הרווחה, ולהגיש תמחור זה למקבלי החלטות בדבר ניוו עובדים למחלקת הרווחה.

קיימת בעיה קשה בקליטת עובדות סוציאליות לעבודה במחלקה, נכון לתאריך הביקורת המחלקה פועלת מתחת לתקן מאחר ולא הצליחו למצוא עובדות מתאימות בתחום.

5.2.3 – התחשבות מול משרד הרווחה

גם בנושא השכר משתתף משרד הרווחה ב- 75% מהעלויות של השכר.
משרד הרווחה מעביר למחלקה פעם בחודש שלושה דוחות בנושא השכר :

- א. דוח מצבת כוח אדם.
- ב. דוח שכר עובדים לחודש (פרוט שכר לחודש לכל עובד כולל רכיבי שכר).
- ג. דוח ריכוז שכר עובדים.

כאמור, הדוחות נבדקים על ידי עובדת המחלקה (אין ניירות עבודה מסודרים או רשימת תיוג לבדיקות), ואין כל הצלבת נתונים מול מחלקת משאבי אנוש.

בבדיקת הביקורת, נמצא כי סעיפי השכר המופעים בדוחות משרד הרווחה אינם זהים לסעיפי השכר המשולמים בפועל לעובדות המחלקה.
לפי מנהלת המחלקה, המדיניות הלא הרשמית של משרד הרווחה היא שלא בודקים כל עובד לגופו, ברור כי שכר עובד אחר בחסר מתקזז מול עובד אחר ביתר.
לדעת הביקורת קיימת בעייתיות בהתנהלות באופן זה, קיים הסיכון כי משרד הרווחה ידרוש החזרים על שיפוי שכר שהעביר ואשר לא שולם בפועל, כגון : שעות נוספות, אחזקת רכב וכו'.

- ממצא : נמצא כי התשלומים בפועל בשכר העובדים אינם זהים לתשלומים אותם מעביר משרד הרווחה בגין אותו העובד (לדוגמא : תשלום עבור אחזקת רכב שהתקבל ממשרד הרווחה אך לא שולם לעובד, או תשלומי שעות נוספות).

- המלצה : מומלץ להסדיר נושא תשלומי השכר מול משרד הרווחה, לא סביר כי מתנהלים על פי מדיניות לא רשמית אשר יכולה להשתנות בכל רגע ולהעמיד את העירייה במצב בו מוציאה תשלומי שכר ללא שפוי מתאים מהמשרד.

משרד הרווחה משלם את השכר בהתאם לחוברת "מקבץ מודלי שכר", אותה הוציא ואשר מגדירה את הזכאות של כל סוגי העובדים במחלקת הרווחה.

השכר על פי משרד הרווחה נבנה בהתאם להסכמים קיבוציים בענף, חוקת העבודה של הרשויות המקומיות, בפועל קיימים מקרים שונים בהם פרשנות חוק העבודה של המשרד אינה עולה בקנה אחד עם פרשנות החוקה ברשויות המקומיות, כך שאין התאמה בין השכר המשולם לעובד בפועל לבין התמיכה המועברת ממשרד הרווחה בגין שכרו של אותו העובד.

- ממצא : עובדי מחלק הרווחה אינם מקבלים את שכרם בהתאם לפרשנות חוקת העבודה במשרד הרווחה אלא על פי פרשנות העירייה ומרכז השלטון המקומי. כך לדוגמא לא משולמים לעובדים דמי ההשתתפות בהוצאות רכב כמוגדר על פי משרד הרווחה.

- ממצא : מעולם לא נערכה בעירייה השוואה בין רכיבי השכר אותם מעביר משרד הרווחה לבין אלה המשולמים לעובד בפועל.
- המלצה : יש לערוך בדיקה מקצועית של תלושי השכר והשוואתם לרכיבי השכר אותם מעביר משרד הרווחה לעירייה.
- המלצה : יש להסדיר את נושא השכר מול משרד הרווחה ולוודא כי העירייה לא תידרש להחזר כספים עתידי בגין רכיבי שכר שקיבלה עבורם תמיכה אך שלא שולמו לעובדים בפועל.
- ממצא : בעקבות פסיקת בית המשפט אולצה העירייה לקלוט שתי עובדות כעובדות עירייה, זאת מאחר ואלו הועסקו באמצעות גוף שלישי. מאחר ותקצוב משרד הרווחה הינו רק באמצעות גוף שלישי, העירייה נאלצת לשלם את שכר העובדות ללא כל תמיכה ממשרד הרווחה עלות של עשרות אלפי שקלים בשנה).
- המלצה : יש לבחון התנהלות עתידית בנושא העסקת כוח אדם באמצעות גוף שלישי, על מנת שלא להגיע למצב המתואר בו העירייה נאלצת לקלוט את העובד ועקב כך מפסידה את תמיכת משרד הרווחה בשכרו.

6. תמצית מנהלים

מחלקת הרווחה בעיריית ערד הינה אחת המחלקות הגדולות ביותר גם בכמות כוח האדם וגם בהיקף התקציב השוטף. תקציב הרווחה בעירייה גדל בכל שנה ומחייב את העירייה להקדיש משאבים נוספים כדי לענות על דרישות נזקקי הרווחה.

בביקורת בנושא ההתחשבות מול משרד הרווחה נמצא כי ההתנהלות מבחינת עובדי המחלקה הינה מסודרת ואחראית, עיקר ההמלצות נוגעות באסטרטגיה ובהמצאת כלים מתאימים למקבלי החלטות בעירייה ולעובדי המחלקה לכוון את פעילות המחלקה לצורה המיטבית ביותר.

להלן עקרי ההמלצות מתוך פרק 5 לדוח – פרוט הממצאים :

- המלצה : יש לקבוע מדדי הצלחה ואבני דרך לפעילות המחלקה ובהתאם אליהם יש לתכנן את פעילות המחלקה בטווח הקצר ובטווח הארוך (לפחות בכל הנוגע לכספים שהרשות משקיעה מעבר לתקציב משרד הרווחה).
- המלצה : יש לבנות דוח בקרה מסודר על פעילות מחלקת הרווחה.
- המלצה : ככל שהחוק מאשר יש לקבוע תקציבי מקסימום לסעיפי ההוצאה במחלקת הרווחה, כך יהיה ניתן לתכנן את תקציב הרווחה ולנתבו לנושאים שיקבעו בתוכנית העבודה השנתית והרב שנתית.
- המלצה : יש לקבוע מנגנון שיבטיח העברת כל דרישות התשלום שמתקבלות לעובדי המחלקה לאחראית על הדיווח למשרד הרווחה.
- המלצה : יש לבנות דוח ממוחשב לזיהוי ותמחור השקעה בכל נזקק לישרותי הרווחה, מתוך דוח זה ניתן יהיה להבין כמה כספים מושקעים בכל מקרה/משפחה, זאת על מנת לקיים חלות תקציבים מיטבית.
- המלצה : מומלץ לתמחר את הנושא של אי השיפוי על ידי משרד הרווחה, ולהגיש תמחור זה למקבלי החלטות בדבר ניוו עובדים למחלקת הרווחה.

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

- המלצה : מומלץ להסדיר נושא תשלומי שכר מול משרד הרווחה, לא סביר כי מתנהלים על פי מדיניות לא רשמית אשר יכולה להשתנות בכל רגע ולהעמיד את העירייה במצב בו מוציאה תשלומי שכר ללא שפוי מתאים מהמשרד.

3. ביקורת בנושא

תקציבים בלתי רגילים –

התנהלות מההיבט ההנדסי

תוכן העניינים

| עמוד | נושא |
|-----------------------|------------------------------|
| 50-51 | 1. כללי – רקע |
| 52 | 2. מטרות הביקורת |
| 52 | 3. תאור כללי של מהלך הביקורת |
| 52-53 | 4. עיקרי הממצאים |
| 53 - ראה נספחים א'-ב' | 5. פרוט הממצאים |
| 53-54 | 6. סיכום והמלצות |

1. כללי – רקע

תקציב בלתי רגיל - להלן "תב"ר"). הינו השם החשבונאי לפעילות הרשות המקומית שאינו באמצעות התקציב הרגיל השוטף.

לרוב מנוהלים בתקציב הבלתי רגיל פרויקטים חד פעמיים, כגון בניית תשתיות, אירועים מיוחדים, רכישת ציוד בעלות גבוהה לדוגמא רכבים וכד'.

ככלל תקציב בלתי רגיל מנוהל כמשק סגור החייב להיות מאוזן, מקורות התקציב הבלתי רגיל בדרך כלל הם ממשרדי הממשלה השונים (עם אחוז השתתפות מסוים של העירייה), ולשם פתיחת תקציב שכזה יש לקבל את אישור מועצת הרשות ואישור משרד הפנים.

לאחר קבלת האישורים המתאימים ניתן לצאת בהליך מכרז או הצעות מחיר (בתלות בהיקף הכספי של התקציב הבלתי רגיל), הביצוע וההוצאות בפועל חייבות להיות בטווח ההכנסות. עם סיום הפרויקט נסגר התקציב הבלתי רגיל, במקרה של עודף או גרעון יש לתת הסברים מתאימים ולקיים נוהל סגירה מסודר כולל אישורים מהגורמים הרלוונטיים.

ביקורת בנושא ההתנהלות הברוקרטית והכספית מול משרד הפנים והקבלנים המבצעים מבוצעת בכל שנה על ארבעה תב"רים על ידי רואה החשבון מטעם משרד הפנים ומופיעות בדוח המפורט.

ביקורת זו עוסקת בשלושה תב"רים ובהתנהלות ההנדסית כולל אישור חשבונות ביצוע במהלך הפרויקט.

שלושת התב"רים שעלו במדגם בוצעו על ידי מחלקת הביצוע בעירייה ולכן תגובת המבוקר היא של מנהל מחלקת הביצוע. הביקורת בחנה את התנהלות מחלקות העירייה בשלושה פרויקטים שונים (תב"רים), באמצעות חברת הנדסה חיצונית – חברת ד.א.פ הנדסה ובניין בע"מ (להלן "חברת ד.א.פ."), דגש הביקורת הוא על ההיבטים ההנדסיים של התב"רים (תכנון, פיקוח, ביצוע).

נושא יחסי הגומלין בין מחלקות הנדסה הביצוע והאחזקה בעירייה טופלו במסגרת דוח המבקר לשנת 2011, למרות המלצות דוח המבקר בנושא, טרם השכילו הצדדים/ההנהלה ליצור תהליך עבודה של שיתוף פעולה בין המחלקות השונות.

כך, בתכנון הפרויקט אין השתתפות של מחלקות הביצוע והאחזקה, דבר העלול להביא לתכנון לא מיטבי מבחינת צרכי העירייה ויכולת מחלקת האחזקה לתחזק את התב"ר כראוי.

כך, אין נוהל מסירה מסודר ממחלקת הביצוע לאחר סיום העבודה, מכאן אין הסקת מסקנות לגבי תכנון עתידי וכן יכולה להיפגע היכולת לתחזוקה ראויה.

כך, אין מעורבות של מחלקות אחרות בהליך הביצוע, דבר שעלול לגרום לעירייה הוצאות עתידיות מיותרות, כגון עלויות אחזקה גבוהות, או תיקונים עתידיים שהיו יכולים להימנע אם הייתה מעורבות של המחלקות האחרות.

לצערי בחר מנהל מחלקת הביצוע לא להסכים לשום ממצא שהועלה על ידי המבקרים, גם ניסיון ארוך ומיגע שלי מולו לכתובת דוח הנגזר מדוח חברת ד.א.פ. לא צלח ועדיין קיימת אי הסכמה גורפת לכל ממצאי הביקורת.

לכן בחרתי להציג את דוח חברת ד.א.פ. ותגובת המבוקר (מנהל מחלקת הביצוע) כנספחים לדוח זה כלשונם. הממצאים וההמלצות בפרקים 4,6 לדוח זה הינם על דעת הביקורת בלבד מאחר וכאמור המבוקר לא מקבל שום ממצא של הביקורת.

יש לציין כי חלק מטענות המבוקר על קיום מסמכים בניגוד לממצאי דוח חברת ד.א.פ. הינם נכונים אך משקפים בעיקר את העובדה כי למרות בקשות חוזרות ונשנות של חברת ד.א.פ. כולל רשימות מסודרות של מסמכים חסרים, לא הועברו לחברה הבודקת מסמכים שונים שהוצגו לי לאחר הדוח שהוציאה.

הביקורת רואה בצורה חמורה אי אספקת מסמכים לביקורת בזמן ובפורמט שהתבקשו מהמחלקה, במקרה הטוב ניתן לראות בכך חוסר רצינות וגרימת נזק כלכלי לעירייה (החברה הבודקת קיבלה תשלום בעבור עבודתה), ובמקרה הרע העלמה מכוונת של מסמכים מהביקורת על מנת לפגום בדוח וממצאי הביקורת.

כמו כן מבוקר שטוען כי כל פעולותיו מושלמות ולא ניתן למצוא כל פגם בהן, ללא הצגת מסמכים תומכים בהתנגדותו לממצאים לא יכול לדרוש כי התייחסותו הגורפת תילקח ברצינות.

2. מטרות הביקורת

1. בחינת ההתנהלות בביצוע תב"ר מעבר חציה מוגבה ברחוב יהודה.
2. בחינת ההתנהלות בביצוע תב"ר מעבר חציה מוגבה ברחוב יאשיהו.
3. בחינת ההתנהלות בביצוע תב"ר ריבוד כבישים ברחובות מואב ואלעזר בן יאיר.

3. תאור כללי של מהלך הביקורת

הביקורת כללה בין השאר סקירת המסמכים הבאים :

1. תיקי הביצוע של התב"רים (תכנון הנדסי, אישור חשבונות ומדידת כמויות).
2. מסמכי הצעות מחיר ממחלקת הרכש.

4. עיקרי הממצאים

מצורף בזה דוח הביקורת של חברת ד.א.פ. כנספח א', בדוח זה מפורטים הממצאים וסיכומם.

כאמור בפרק 1 לדוח זה המבוקר (מחלקת הביצוע) אינו מקבל אף ממצא שעלה בביקורת חברת ד.א.פ., ניסיון להגיע לדוח ביקורת המוסכם ברובו על המבוקר לא צלחו למרות השקעת זמן רב בישיבות ועריכת דוח בהתאם לרוח הישיבות.

כאמור בפרק 1 לדוח זה, ביקשה חברת ד.א.פ. לשם עריכת הדוח מסמכים מסוימים, מספר פעמים, בהתאם למסמכים שהתקבלו ביצעה את הביקורת ואת הממצאים. לאחר העברת הדוח למחלקת הביצוע לתגובה הועברה תגובתה שלפחות בחלק מהמקרים הציגה מסמכים שלשיטתה הועברו לחברת ד.א.פ. אך הוצגו כאילו הם חסרים. מצורפת בזה תגובת המחלקה כנספח ב'.

הביקורת דוחה מכל וכל את טענות המחלקה מאחר וחברת ד.א.פ. העבירה רשימת מסמכים חסרים מספר פעמים, באחריות המחלקה לבדוק את הרשימה ולהעביר את המסמכים החסרים, גם אם מאמינה כי העבירה אותם זה מכבר !

מאחר ואין הסכמה על הממצאים ומאחר ולפחות חלק מהממצאים ומסקנות דוח הביקורת של חברת ד.א.פ. אינם מדויקים עקב אי העברת המסמכים החסרים לבקשות החברה הבודקת, בחרתי להתרכז בהמלצות בפרק 6 לדוח זה ולא בממצאים.

יש לציין כי גם לגבי רוב ההמלצות אין הסכמה עם המבוקר והן על דעת הביקורת בלבד.

5. פרוט הממצאים

ראה דוח ביקורת חברת ד.א.פ. ותגובת המבוקר בנספחים א' ו-ב' לדוח זה.

6. סיכום והמלצות

כאמור, גם לרוב ההמלצות אין הסכמה של המבוקר. ההמלצות המובאות כאן הן על דעת הביקורת בלבד, מאחר ובניגוד לכל דוחות הביקורת בעירייה עד כה עם מספר רב של מבוקרים המבוקר בחר שלא להגיע להסכמה על אף ממצא.

מאחר ועדיין לא נחה דעת הביקורת בנושא ניהול התבי"רים, ומאחר והתנהלות המחלקה כפי שעולה מהמדגם מהווה סיכון מהותי לדעת הביקורת, תיערך במהלך 2013 ביקורת עומק בנושא ההתנהלות בזמן אמת.

בסיכומי של דבר לדעת הביקורת אסור לעירייה לאפשר המשך פעילות מחלקת הביצוע כפי העולה מבדיקת הביקורת, להלן ההמלצות המהותיות :

- המלצה : אין לאפשר אישור/עיכוב חשבונות ביצוע קבלן ללא כל בדיקה של גורם נוסף בעירייה.
- המלצה : אין לאפשר התנהלות של תכנון חסר ביציאה לפרויקט, יש לשאוף לתכנון מפורט ככל הניתן על מנת למנוע הוצאות כספיות לא מתוכננות.

- המלצה : לשם הקטנת עלויות, מומלץ ככל הניתן לקיים הסכמים שנתיים עם הקבלנים השונים, ולא להוציא כל פרויקט קטן להליך ביצוע בנפרד.
- המלצה : יש לקבוע נוהל בו רק מחלקת הרכש תקבע לאיזה קבלנים יש לפנות לשם קבלת הצעות מחיר, את בחירת הקבלנים מומלץ לבצע לפי הדרך המוגדרת בפקודת העיריות לגבי מכרזי זוטא (ניהול ספר קבלנים, בחירה אקראית ושוויונית של הקבלנים המתבקשים להעביר הצעות מחיר).
- המלצה : מומלץ למצוא דרכים לביצוע עבודות במחירי שוק, כגון הסכמים שנתיים, פניה למאגר הקבלנים של החברה למשק וכלכלה וכד', אין כל סיבה שעיריית ערד תשלם עבור פרויקטים פי שניים ואף פי שלוש מעבר למחירי השוק.
- המלצה : מומלץ לעבוד בהתאם לחוזה ולמקובל, יש לדרוש מהקבלנים חישוב כמויות בנוסף לתכונת AS MADE, את חישוב הכמויות שיגישו חובה לבדוק גם כן.
- המלצה : מומלץ לפעול בהתאם לחוזה ולחייב את הקבלנים להגיש חשבונות מסודרים עם פרוט נפרד לעבודות נוספות וחריגים.
- המלצה : כפי שהומלץ בדוח המבקר לשנת 2011, חובה לערוך סיור בשטח של כל המחלקות הרלוונטיות בכל שלבי חיי התב"ר.
- המלצה : יש להקפיד על ניהול יומני עבודה בכל היקף עבודה וזאת לשם תיעוד נאות, אפשרות לקיום בקרה וניטור וכן למקרה בו יתגלעו חילוקי דעות בין הקבלן למחלקה.

4. ביקורת בנושא

תמיכת העירייה בעמותה לקידום הספורט בערד (ע"ר)

תוכן העניינים

| עמוד | נושא |
|-------|------------------------------|
| 56-57 | 1. כללי – רקע |
| 58 | 2. מטרות הביקורת |
| 58 | 3. תאור כללי של מהלך הביקורת |
| 59-62 | 4. עיקרי הממצאים |
| | 5. פרוט הממצאים |
| 63-72 | 5.1 מטרת ביקורת מספר 1 |
| 73-77 | 5.2 מטרת ביקורת מספר 2 |
| 78 | 6. תמצית מנהלים |

1. כללי – רקע

העמותה לקידום הספורט בערד (להלן "העמותה") מנהלת 15 ענפי ספורט לילדים, נוער, נשים ובוגרים (כל נתונים מתוך בקשות התמיכה של העמותה לשנים 2012 - 2010). כ-1,000 מתושבי העיר משתתפים בפעילות העמותה. הפעילות מתקיימת באולמות ספורט, אצטדיון כדורגל ומגרשים פתוחים, בין פעם אחת לחמש פעמים בשבוע, בהתאם לתוכנית האימונים של כל ענף. בעמותה 11 חברים, בשנת 2010 העסיקה העמותה 67 עובדים ופעלו במסגרתה כ-100 מתנדבים.

העמותה הוקמה בשנת 2000 ולמעט שנת 2009, נתמכה על ידי העירייה בסכומים שונים. תמיכה בכסף בשנת 2010 בסך 64,040 ₪ (מתוך הדוח הכספי המבוקר של העמותה לשנת 2011). תמיכה בכסף בשנת 2011 בסך כ- 480,000 ₪ (מתוך הדוח הכספי המבוקר של העמותה לשנת 2011). תמיכה בכסף בשנת 2012 בסך של כ- 490,000 ₪ (מדוח כרטסת הנהלת חשבונות של העירייה).

כל בקשות התמיכה של העמותה מתייחסת לפעילות קבוצות הבוגרים, אשר אינם משלמים דמי השתתפות בפעילויות השונות, התמיכה התבקשה עבור קבוצות הבוגרים הבאות:

| הפעילות | סכום התמיכה המבוקש בש"ח (סכומים מעוגלים) לשנת 2012 | סכום התמיכה המבוקש בש"ח (סכומים מעוגלים) לשנת 2011 | סכום התמיכה המבוקש בש"ח (סכומים מעוגלים) לשנת 2010 |
|---------------|--|--|--|
| כדוריד בוגרים | 120,000 | 120,000 | 70,000 |
| כדורסל בוגרים | 220,000 | 310,000 | 120,000 |
| פטנק בוגרים | 35,000 | 90,000 | ----- |
| האבקות בוגרים | 60,000 | 70,000 | 50,000 |
| הוקי בוגרים | 65,000 | 70,000 | ----- |
| מטווח בוגרים | 235,000 | 160,000 | ----- |
| סה"כ | 735,000 | 820,000 | 240,000 |

התבקשתי על ידי ראש העירייה לבחון את ניצול כספי התמיכה בעמותה בשנים 2011, 2012. בהנהלת החשבונות של העמותה אין הפרדה בין פעילות קבוצות הבוגרים (לגביהן התבקשה התמיכה) לבין פעילות קבוצות הנוער. כן אין מיון של סכום התמיכה מהעירייה לכל פעילות, מכאן אין כל דרך לוודא את השימוש בפועל של התמיכות שהתקבלו. בנוסף קיים שוני מהותי בסכומי התמיכות שהתבקשו לעומת היציבות בהיקף הפעילות כפי שמשקפים הדוחות הכספיים בשנים אלה.

סודי – חל איסור על פרסום האמור בדוח זה עד לאישורו במועצת העירייה

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

להלן ניתוח תקציב מול ביצוע לשנת 2011 (נתוני 2012 אינם מבוקרים) עבור כלל הפעילים במסגרת העמותה (בוגרים ונוער – כאמור לא קיימת הפרדה בניהול החשבונות בין המסגרות) :

| הכנסות | תקציב | ביצוע | סטיה מתקציב |
|--------------------------------|-----------|-----------|-------------|
| גבייה ממשותפים | 1,400,000 | 1,667,306 | 267,306 |
| מוסדות | 360,800 | 479,128 | 118,328 |
| תרומות | 20,000 | 26,200 | 6,200 |
| עיריית ערד | 811,600 | 489,883 | (321,717) |
| | 2,592,400 | 2,662,517 | 70,117 |
| הוצאות | | | |
| שכר | 1,500,000 | 1,545,784 | 45,784 |
| ציוד ספורט | 150,000 | 160,103 | 10,103 |
| הסעות | 200,000 | 217,732 | 17,732 |
| הוצ איגודים | 200,000 | 51,563 | (148,437) |
| ביטוח | 70,000 | 39,991 | (30,009) |
| תחרויות פרויקטים ומחנה אימונים | 90,000 | 70,834 | (19,166) |
| פרסום | 70,000 | 319,934 | 249,934 |
| רו"ח+ביקורת | 12,400 | 4,325 | 8,075 |
| רו"ח+ביקורת | 50,000 | 12,600 | (37,400) |
| הוצ ארגון ושונות | 250,000 | 263,756 | 13,756 |
| | 2,592,400 | 2,686,622 | 94,222 |
| גרעון | - | (24,105) | (24,105) |

כמו כן העירייה מעמידה לרשות העמותה מתקני ספורט ללא דמי שימוש וכן שני מאמנים ושלושה אבות בית, שהינם עובדי עירייה, סה"כ תמיכה עקיפה שאינה בהעברת כספים באופן ישיר בגובה של מאות אלפי שקלים בשנה.

2. מטרת הביקורת

1. בחינת יישום נוהל התמיכות בעירייה.
2. בחינת ניצול כספי התמיכה בפועל על ידי העמותה.

3. תאור כללי של מהלך הביקורת

הביקורת כללה בין השאר :

- בחינת נתוני פלט ממערכות ניהול החוגים והנהלת החשבונות של העמותה.
- בחינת דוחות כספיים.
- בחינת בקשות לתמיכה על פי נוהל העירייה לתמיכה.
- בחינת פרוטוקולים של וועדת התמיכות בשנים 2010-2012.
- בחינת הקריטריונים על פיהם התנהלה ועדת התמיכות בעירייה.
- נוכחות בישיבה ועד מנהל של העמותה בנושא בקשת תמיכה לשנת 2012.
- קבלת תגובת ועדת התמיכות והיועץ המשפטי לטיטות דוח הביקורת והתייחסות הביקורת לתגובות המבוקרים.
- ראיונות עם :
- 1. מר דודי שוסטרי – מנכ"ל העמותה.
- 2. מר רמי נבון מנכ"ל העירייה יו"ר ועדת התמיכות.

4. עיקרי הממצאים

- א. מטרת ביקורת מספר 1 – בחינת יישום נוהל התמיכות בעירייה.
- ממצא : בניגוד לנוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות, העירייה לא הגדירה ולא יישמה נושא תמיכות שלא בכסף ותמיכות בעקיפין. כמו כן לא כללה העירייה את התמיכות העקיפות בתקציבה השוטף (שווי מוערך במאות אלפי שקלים לשנה).
 - תגובת ועדת התמיכות : הממצא מקובל ונפעל לתיקונו, ראה הודעת היועץ המשפטי והתייחסותו לדוח מבקר מטעם משרד הפנים.
 - ממצא : לעמותה לקידום הספורט בערד זכות שימוש במתקני העירייה וכן העירייה מעסיקה עובדים המוקצים למתן שירותים חיוניים לפעילות העמותה, בשווי של מאות אלפי שקלים בשנה, ללא כל הסכם או הגדרת תמיכה.
תגובת ועדת התמיכות : הממצא מקובל ונפעל לתיקונו, בבדיקה ראשונית של הנושא עולה על פניו כי יש לבחון אופן העסקת חלק מהעובדים והאם ניתן להסדיר נושא העסקתם באמצעות הנהל.
 - ממצא : בניגוד לנוהל הועדה המקצועית לא הכינה והגישה תבחינים חדשים לאישור המועצה בתאריכים שהוגדרו בנוהל.
תגובת ועדת התמיכות : למעט נושא מועד שינוי התבחינים, אישור התבחינים נעשה על פי דין.
תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא.
 - ממצא : הועדה המקצועית אישרה בשנים 2009-2012 תמיכות לעמותת הכדורגל בניגוד לתבחינים שהיא עצמה קבעה ושאושרו במועצת העירייה. (לעמותת הכדורגל אין פעילות רב גילאית כנדרש בתבחין 4.3).
תגובת ועדת התמיכות : בניגוד לאמור בממצא, אין הגבלה בתבחינים למתן תמיכה רק למוסד שעונה לכלל התבחינים גם יחד, ולכן היה ניתן במקרה המפורט, ליתן תמיכה גם אם אין פעילות כנדרש בתבחין 4.3.
הערת הביקורת : הביקורת והמבוקרים חלוקים בנושא זה, מחד לדעת המבוקרים הממצא אינו נכון, מאידך הביקורת לא השתכנעה מהסברי המבוקרים בנושא במידה כזו שתניח את דעתה בדבר ביטול הממצא.

- ממצא : העירייה פרסמה הודעות על מתן תמיכה שלא בהתאם לזמנים המוגדרים בנוהל, וזאת באיחור ניכר.
תגובת ועדת התמיכות : טרם עריכת הביקורת הנושא הוסדר בשנת 2013.
תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא.

- ממצא : בניגוד למוגדר בנוהל אישרה הועדה בקשות תמיכה של העמותה לקידום הספורט למרות שלא צורפו כל המסמכים והאישורים הנדרשים וללא חוות דעת כתובה של היחידה המקצועית.

- ממצא : בניגוד לנוהל לא נדרשו הגופים הנתמכים לדווח על השימוש בכספים שקיבלו.
תגובת ועדת התמיכות : התמיכה הועברה בחלוקה לתשלומים על פני כל שנת הכספים, לקראת סוף השנה העמותה הגישה דוח ביצוע לתקופה 1-10/2012.
תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא, כאמור אין ברשות העמותה את הנתונים של השימוש בכספי התמיכה לגבי הפעילות לה התבקשה התמיכה.

- בניגוד לנוהל לא הונחו בפני הועדה המקצועית ממצאי הפיקוח על התנהלות הגופים הנתמכים, למרות זאת אישרה הועדה את התמיכות שהתבקשו.
תגובת ועדת התמיכות : בשנת 2012 כן הוגש דוח פיקוח שבחן את נתוני הביצוע של העמותות הנתמכות לשנת 2012. בהסתמך על דוח זה הועדה המקצועית תקבל החלטותיה לגבי חלוקת התמיכות של 2013.
תגובת הביקורת : בבדיקה מול כותב הדוח האמור עולה כי ציין במפורש איזה בדיקות ביצע ומה מאשר הדוח, להבנתו הדוח אינו סותר את ממצאי הביקורת כפי שהובאו בדוח זה מאחר ולא נבדקו על ידו נושאים אלה.

ב. מטרת ביקורת מספר 2 – בחינת ניצול כספי התמיכה בפועל על ידי

העמותה.

- ממצא : העמותה ביקשה תמיכה בעבור פעילות קבוצות הבוגרים השונות בלבד, למרות זאת לא ניהלה העמותה את חשבונותיה בנפרד מפעילות מחלקות הנוער. עקב כך לא ניתן לדעת האם התמיכה שהתקבלה מהעירייה שימשה לפעילות שלשמה התבקשה.

תגובת העמותה : עמותת הספורט מגישה בכל שנה בקשת תקציב לעירייה מתוך כוונה לקדם את הספורט התחרותי והספורטאים ולהשקיע תקציבים במטרה זו. לאחר קבלת מסגרת תקציב מהעירייה, העמותה פועלת באחריות ומבצעת פעילויות לפי התקציב הקיים ברשותה לא יעלה על הדעת שהעמותה תפעל ללא כיסוי תקציבי. תגובת הביקורת : תגובת העמותה אינה סותרת את הממצא.

- ממצא : למרות שהנתונים הכספיים של העמותה בפועל לא השתנו במידה מהותית בין השנים, סכומי התמיכות שהתבקשו אופיינו ברוב הפעילויות בשונות גבוהה. עובדה המטילה ספק בסבירות בקשות התמיכה לפעילויות.

תגובת העמותה : ראה תגובה לממצא הקודם.

- ממצא : למרות שהעמותה נהנית משימוש בנכסי העירייה ומעבודת מספר עובדי עירייה, מעולם לא ביקשה העמותה תמיכה בשווה כסף כנדרש בנוהל התמיכות.

תגובת העמותה : העמותה מגישה בקשות בהתאם לפרסומי העירייה ומעולם העמותה לא נתבקשה להגיש מסמכים ובקשות על ידי העירייה עבור מתקנים ועובדים, בעקבות שאלות שהועלו מצד מבקר העירייה בדצמבר 2012 הוגשו בקשות מהעירייה גם עבור מתקנים ועובדים. כל תמיכת שווה כסף המצוינת ניתנת ללא תמורה לתושבי העיר במידה וניאלץ לשלם עבור תמיכת שווה כסף נאלץ להעלות את עלויות הפעילות לתושבים.

תגובת הביקורת : תגובת העמותה אינה סותרת את הממצא.

- ממצא : העמותה מקבלת בפועל תמיכה בשווה כסף בעלות של מאות אלפי שקלים בשנה (מעל מליון שקל בהערכה גסה). נתונים אלה לא באים לידי ביטוי בדוחות הכספיים של העמותה.

תגובת העמותה : ראה תגובה לממצא הקודם.

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

- ממצא : למרות הגדרת נוהל תמיכות כי שיעור התמיכה המכסימלי לפעילות יהיה בגובה 90% , בבקשות התמיכה של העמותה בענפי כדורסל, הוקי, מטווח ירי, התבקשה תמיכה הגבוהה מ-90% מהפעילות על פי התקציב שהציגה העמותה. תגובת העמותה : בדוחות ביצוע של ניצול התמיכה שהגישה העמותה לשנת 2012 הוגש ביצוע של כלל ענפי העמותה ולא היה צורך בהפרדה של מחלקות הנוער השונות כפי שהתבקש בתבחינים שפרסמה העירייה, מכאן יוצא שאין תמיכה מהעירייה בענפי העמותה מעל 90%.
- תגובת הביקורת : תיקון בקשות התמיכה בשנת 2012 לאחר הערת המבקר אינה מבטלת את הממצא לשנים 2010-2011 וכן לבקשת התמיכה הראשונה בשנת 2012.

- ממצא : בניגוד לתקציבים שצורפו לבקשות התמיכה, נמצא כי הוצאות בפועל על הסעות למשחקים בענפי הפטנק, כדורסל, הוקי, מטווח, לא היו קיימות כלל או שהיו קיימות בסכום נמוך משמעותית מהתקציב שצורף לבקשות התמיכה. (לגבי הוצאות אחרות לא ניתן לבדיקה מאחר ואין הפרדה בין פעילות הבוגרים לגביה נדרשה התמיכה לבין פעילות הנוער בספרי העמותה). תגובת העמותה : ראה תגובה לממצא הקודם.

5. פרוט הממצאים

5.1. מטרת ביקורת מספר 1 – בחינת יישום נוהל התמיכות בעירייה.

5.1.1 – נוהל תמיכות מבוא

נושא התמיכות ברשויות המקומיות הוסדר בחוזר מנכ"ל 4/2006, בו נקבע נוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות (להלן "הנוהל").

הנוהל נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות למוסדות ציבור שונים הפועלים, ככלל, בתחומה המוניציפאלי של הרשות בנושאי חינוך, תרבות, דת, מדע, אמנות, רווחה, בריאות, ספורט וכיוצא באלה וזאת כאשר הפעילות מתבצעת על ידי מוסד הציבור הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית, בהתאם לדיני השלטון המקומי.

הנוהל מכוון לקדם, בתחום התמיכות, מינהל תקין, שוויון, שקיפות, חסכון, יעילות וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות.

5.1.2 תמיכה בשווה כסף – תמיכה עקיפה

הגדרת "תמיכה עקיפה" על פי הנוהל – לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף, מתן ערבות, מימוש ערבות, שימוש במתקני הרשות ... הקצאת כוח אדם מטעם הרשות או במימונה, מתן זכות שימוש במבנה או במקרקעין שאינו הקצאה כמשמעותה בנוהל הקצאת מקרקעין.

- **ממצא :** בניגוד לנוהל תמיכות במוסדות ציבור על ידי הרשויות המקומיות, העירייה לא הגדירה ולא יישמה נושא תמיכות שלא בכסף ותמיכות בעקיפין.
תגובת ועדת התמיכות : הממצא מקובל ונפעל לתיקון.

- **ממצא :** לעמותה לקידום הספורט בערד זכות שימוש במתקני העירייה וכן העירייה מעסיקה עובדים המוקצים למתן שירותים חיוניים לפעילות העמותה, בשווי של מאות אלפי שקלים בשנה, ללא כל הסכם או הגדרת תמיכה.
תגובת ועדת התמיכות : הממצא מקובל ונפעל לתיקון, לאחר ברור הנושא הוצאה חוות דעת של המחלקה המשפטית בעירייה המתווה דרך פעולה מיידית לתיקון הליקוי.

- המלצה : יש להסדיר נושא תמיכות בעקיפין ותמיכות שלא בכסף, כמתחייב בנוהל תמיכות במוסדות ציבור, כפי שהוגדר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

סעיף 3 לנוהל – תחולה :

3.1 לא תינתן תמיכה, בין ישירה ובין עקיפה, אלא על פי נוהל זה.

3.2 נוהל זה יחול על מתן תמיכות מאת כל רשות מקומית.

סעיף 4.1 לנוהל – תקציב התמיכות :

רשות מקומית המבקשת לתת תמיכות, תכלול בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה, לפרקי התקציב.

- ממצא : בניגוד לנוהל תמיכות לא כללה העירייה את התמיכות העקיפות בתקציבה השוטף (שווי מוערך במאות אלפי שקלים לשנה).
תגובת ועדת התמיכות : הממצא מקובל ונפעל לתיקונו.

- המלצה : יש ליישם את נוהל התמיכות בנושא הצגת התמיכות העקיפות בתקציב העירייה.

5.1.3 ועדה מקצועית

סעיף 6 לנוהל – ועדה מקצועית מגדיר :

בקשות לתמיכה מאת הרשות יידונו בוועדה מקצועית לבחינת בקשות התמיכה (להלן "הועדה"), בוועדה יהיו חברים :

1. מנכ"ל הרשות או נציגו מקרב עובדיה הבכירים של העירייה.
2. גזבר הרשות המקומית או נציגו.
3. היועץ המשפטי לרשות או נציגו.

לישיבות הועדה יוזמנו נציגי האגף הרלוונטי ברשות לעניין בקשת התמיכה.

- ממצא : בניגוד למוגדר בנוהל לא הוזמנו נציגי האגף הרלוונטי ברשות לישיבות הועדה בעניין בקשות התמיכה.

תגובת ועדת התמיכות : אין בעירייה מנהל אגף ספורט. ככל שיש או שיהיה מנהל אגף/מחלקה הוא יוזמן לישיבה הרלוונטית לעניינו.

- המלצה : יש להזמין את נציגי האגף הרלוונטי לישיבות הועדה המקצועית בנושא התמיכות (לכל הפחות מחזיק תיק הספורט ברשות ומחזיק תיק הרווחה).
תגובת ועדת התמיכות : המלצת מבקר העירייה לזמן נבחר ציבור אינה עולה בקנה אחד עם הוראות הנוהל, ואף לכאורה נוגדת לו. לא יוזמנו נבכרי ציבור לדיוני הועדה המקצועית.

תגובת הביקורת : כוונת הנוהל וההמלצה היא לספק לחברי הועדה המקצועית את מירב הנתונים לגבי בקשות התמיכה, גם אם מידע זה מגיע מנבחר ציבור, לדוגמא כאשר אין מנהל אגף בנושא המצב עדיף על אי קבלת מידע כלל.

סעיף 6.3 - כל ישיבה של הועדה המקצועית טעונה השתתפות כל חברי הועדה המקצועית או נציגיהם.

פרשנות ועדת התמיכות לסעיף זה בנוהל היא השתתפות כוללת גם השתתפות טלפונית ולא נדרשת השתתפות פיזית (כפי שקרה בפועל).

לדעת הביקורת כוונת הנוהל בהגדרת השתתפות היא להבטיח כי כל חברי הועדה יקבלו את מלוא הנתונים והמידע מהנציגים, השגת מטרה זו באמצעות הטלפון היא בעייתית.

- המלצה : מומלץ לקיים ישיבות הועדה המקצועית בהשתתפות כל חברי הועדה. כך שיוכלו לצפות במסמכים לשמוע את נציגי הרשות הרלוונטיים ולקבל החלטה מושכלת.

סעיף 7 לנוהל - ועדת משנה לתמיכות: מועצת הרשות המקומית רשאית למנות מקרב חברי המועצה ועדת משנה לעניין תמיכות לבחינת המלצות הועדה המקצועית.
בעיריית ערד לא מונתה ועדת משנה כאמור.

5.1.4 תבחינים לתמיכה

סעיף 8 לנוהל – תבחינים לתמיכה

1. לא תיתן הרשות המקומית תמיכה אלא על פי התבחינים שנקבעו לפי נוהל זה.

2. הועדה המקצועית תכין ותגיש הצעה לתבחינים חדשים לתמיכה או לתיקונם למועצת הרשות לא יאוחר מחודשיים לפני המועד הקבוע לאישור התבחינים על ידי המועצה (1 לספטמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה).

- ממצא : בניגוד לנוהל הועדה המקצועית לא הכינה והגישה תבחינים חדשים לאישור המועצה בתאריכים שהוגדרו בנוהל.

תגובת ועדת התמיכות : למעט נושא מועד שינוי התבחינים, אישור התבחינים נעשה על פי דין.

תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא.

- ממצא : בשנים 2010 ו-2011 שינתה הועדה את התבחינים לתמיכות לאחר התאריך שנקבע בנוהל לשינויים כאמור ויישמה אותם בניגוד לנוהל כבר באותה שנת תקציב.

תגובת ועדת התמיכות : למעט נושא מועד שינוי התבחינים, אישור התבחינים נעשה על פי דין.

תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא.

3. המועצה לא תאשר את התבחינים אלא לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב, מהיועץ המשפטי לרשות כי התבחינים הינם בהתאם להוראות כל דין לרבות לעניין השמירה על עיקרון השוויון.

- ממצא : מועצת העירייה אישרה את התבחינים ללא קבלת חוות דעת כתובה מהיועץ המשפטי המאשרת כי התבחינים הינם בהתאם להוראות כל דין לרבות לעניין השמירה על עיקרון השוויון.

תגובת ועדת התמיכות : ניתנה חוות דעת בעל פה של היועץ המשפטי בהתאם לחוק הרשויות המקומיות (יועץ משפטי).

תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא.

4. בתנאי הסף שיקבעו בתבחינים יכללו בין השאר :

א. הגבלת התמיכה עד 90% או נמוך מכך מסך פעילות הגוף (ובלבד שסך הכנסות הגוף מהכנסות עצמיות ומהתמיכה, לא עולות על הוצאותיו).

ב. הגוף הנתמך פעיל לפחות שנה אחת בתחום התמיכה המבוקשת (ניתן לאשר חריג בהמלצת הועדה המקצועית והצבעת המועצה).

בתבחינים שאושרו נדרשת פעילות של הגוף המבקש תמיכה של לפחות חמש שנים, לדעת הביקורת התבחין אינו סביר זאת בהשוואה לעיריות אחרות ולחוקי איגודי ספורט שונים וכן אף בהשוואה לנוהל המאפשר ותק פעילות של שנה ובמקרים מסוים אף בפחות מכך.

תגובת ועדת התמיכות : קביעת התבחינים הינה בשיקול דעת בלעדי של חברי הועדה ומליאת מועצת העיר המאשרת את המלצות הועדה. בקבלת ההחלטה עמדו לנגד הועדה שיקולים רבים ומגוונים בעלי משמעות כלכלית וחברתית. כמו כן, תנאי סף לקבלת תמיכה הוא הצגת אישור ניהול תקין מרשם העמותות שניתן רק לאחר שנתיים.

5. התבחינים המאושרים יועמדו לעיון תושבי הרשות במשרדי הרשות המקומית, לאחר אישורם על ידי המועצה. כמו כן, יפורסמו התבחינים באותו המועד באתר האינטרנט של הרשות.

- **ממצא :** פרוטוקולים של ועדת התמיכות המפורסמים באתר האינטרנט אינם חתומים כלל.

תגובת ועדת התמיכות : אין חובת חתימה, נדרש רק פרסום הפרוטוקול.
תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא. פרסום פרוטוקול חתום מבטיח כי מפורסם הנוסח הרלוונטי ומונע אי הבנות וטעויות, אין כאן כל עניין של חובה אלא מניעת תקלות.

- **ממצא :** הועדה המקצועית אישרה בשנים 2009-2012 תמיכות לעמותת הכדורגל בניגוד לתבחינים שהיא עצמה קבעה ושאושרו במועצת העירייה. (לעמותת הכדורגל אין פעילות רב גילאית כנדרש בתבחין 4.3).

תגובת ועדת התמיכות : בניגוד לאמור בממצא, אין הגבלה בתבחינים למתן תמיכה רק למוסד שעונה לכלל התבחינים גם יחד, ולכן היה ניתן במקרה המפורט, ליתן תמיכה גם אם אין פעילות כנדרש בתבחין 4.3.

הערת הביקורת : הביקורת והמבוקרים חלוקים בנושא זה, מחד לדעת המבוקרים הממצא אינו נכון, מאידך הביקורת לא השתכנעה מהסברי המבוקרים בנושא במידה כזו שתניח את דעתה בדבר ביטול הממצא.

5.1.5 הודעה על הגשת בקשות לתמיכה, פרטי הבקשה והדיון בבקשה.

סעיף 9 לנוהל – הליך פרסום והגשת בקשות מגדיר :

- א. רשות מקומית שבהצעת התקציב שלה, נכלל סכום לתמיכה במוסדות ציבור, תפרסם לכל היותר כשבועיים לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה, הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה, בכפוף לאישור התקציב.
- ב. במודעה יצינו סוג המוסדות הזכאים לתמיכה, המקומות בהם פורסמו התבחינים וכן מועד אחרון להגשת בקשות, להלן : המועד הקבוע.
- ג. המועד הקובע יהיה לפחות 30 יום לאחר פרסום ההודעה.

סעיף 10 לנוהל – פרטי הבקשה לתמיכה :

- א. כאשר מוסד ציבורי המבקש תמיכה עוסק בפעילויות שונות, אשר רק חלק מהן עונה על התנאים לתמיכה עליו לספק פירוט על היקף הפעילות העונה על התנאים מסך כלל הפעילות של המוסד.

- **ממצא :** העירייה פרסמה הודעות על מתן תמיכה שלא בהתאם לזמנים המוגדרים בנוהל, וזאת באיחור ניכר.

תגובת ועדת התמיכות : טרם עריכת הביקורת הנושא הוסדר בשנת 2013.

תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא.

- **ממצא :** בניגוד לנוהל, העמותה לקידום הספורט בערד לא סיפקה פרוט לגבי חלק מהפעילות שלגביו נתבקשה תמיכה מסך פעילות המוסד. חוסר פרוט זה אינו מאפשר לוודא כי לא ניתנת תמיכה מעבר לשיעור המותר בנוהל.

סעיף 13 לנוהל – הדיון בבקשה, מגדיר :

- א. בקשות לתמיכה שהוגשו לרשות מקומית בכל תחום פעילות ירוכזו ויועברו לעיונה של הועדה המקצועית.
- ב. לא תידון בקשה לתמיכה בוועדה המקצועית, אלא אם התקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים וניתנה עליהם חוות דעתה של היחידה המקצועית בכתב.
- ג. העברת חוות הדעת של הועדה המקצועית לדיון במועצה, תהיה לא יאוחר מחודש ינואר של שנת התקציב שאליה נועדה התמיכה.

- **ממצא בבדיקת הפרוטוקולים של הועדה המקצועית נמצא כי לא עמדו בלוחות הזמנים שהוגדרו בנוהל להעברת חוות דעת בנושא התמיכות למועצת העירייה, לא יאוחר מסוף חודש ינואר של שנת התקציב שאליה נועדה התמיכה.**

תגובת ועדת התמיכות : טרם עריכת הביקורת הנושא הוסדר בשנת 2013.

תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא.

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

בבדיקת פרוטוקולים של הועדה המקצועית לתמיכות לשנת 2011 מחודש 4/11 נמצא כי דנו ואישרו בקשה לתמיכה לעמותת הספורט כאשר היו חסרים בבקשת התמיכה המסמכים/נתונים הבאים המוגדרים בנוהל התמיכות :

א. מאזן בוחן 2011 (עד 60 יום לפני ההגשה).

ב. מיון תקציב בין פעילות נתמכת לפעילות שאינה קשורה לבקשת התמיכות.

ג. מספר משתתפים בפעילות הנתמכת.

ד. תמיכה עקיפה.

- **ממצא :** בניגוד למוגדר בנוהל אישרה הועדה בקשות תמיכה של העמותה לקידום הספורט למרות שלא צורפו כל המסמכים והאישורים הנדרשים וללא חוות דעת כתובה של היחידה המקצועית.

תגובת הועדה : מעולם לא אושרה בקשה חסרה.

תגובת הביקורת : תגובת הועדה סותרת את הנתונים המפורטים מעלה (סעיפים א'-ד').

- **המלצה :** יש להגדיר מחדש את המסמכים והנתונים שיש לצרף לבקשת תמיכה, שיתאימו לתבחינים שמוגדרים על פי הנוהל ועל פי התבחינים שקבעה הועדה המקצועית ברשות.

סעיף 1.3.3 – הועדה המקצועית תבחן את הבקשות לתמיכה ותמליץ בפני המועצה על שיעור התמיכה לכל בקשה בהתאם לתבחינים שנקבעו לנושא התמיכה.

- **ממצא :** בניגוד לנוהל הועדה המקצועית אישרה בקשות לתמיכה שלא נמצאו בהן כל המסמכים הנדרשים ולא נתונים מהותיים להבנת פעילות המוסדות הציבוריים.

תגובת הועדה : כל פעילות העמותה עונה לסוגי הפעילות הנתמכת, מתוך מסמכי הבקשה ניתן ללמוד מהם סוגי הפעילויות בגינן נתבקשה תמיכה ומהם סוגי הפעילויות שבגינם לא ניתנה תמיכה.

תגובת הביקורת : תגובת הועדה אינה עולה בקנה אחד עם אי יכולת העמותה לספק נתונים המפרידים את הפעילות לה נתבקשה תמיכה (פעילות בוגרים) מזו שלא נתבקשה תמיכה בגינה (פעילות נוער), כמו כן אין פרוט מספר המשתתפים לפעילות לה נתבקשה התמיכה, מכאן תגובת הועדה אינה סותרת את הממצא.

- **המלצה :** יש להקפיד בפעילות הועדה המקצועית על בחינת הבקשות קיום המסמכים ותבחינים לפני אישור הבקשה לתמיכה.

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

סעיף 13.6 – המועצה תחל בדיוניה לא יאוחר מחודש לאחר הגשת חוות דעת הועדה המקצועית (תחילת חודש מרץ), ותחליט בבקשות תוך חודשיים מתחילת דיוניה (לכל המאוחר 1 למאי). בנסיבות מיוחדות ניתן להחליט על העברת הכספים עד 30/6 ביוני של כל שנת תמיכה ובלבד שקיימת חוות דעת היועמ"ש כי אין מניעה משפטית לאישור כזה. הועדה המקצועית והמועצה יפרטו את החלטתן אם לחיוב לציין מטרת התמיכה, היקפה, אופן חישוביה ותנאיה. אם לשלילה את הנימוקים לכך.

- **ממצא : בניגוד לנוהל העירייה אישרה תמיכות בשנים 2010-2012 לאחר הזמנים שנקבעו לאישור הנושא בוועדה המקצועית ובמועצה.**
תגובת ועדת התמיכות : למעט נושא המועדים, כל האישורים נעשו על פי דין.
תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא.

- **המלצה : יש להקפיד לקיים את נוהל התמיכות בהתאם לזמנים המוגדרים בנוהל.**

סעיף 16 – תשלום התמיכה מגדיר כי :

- א. התמיכה תשולם בהתאם למועדים שיגדיר הגזבר ולפי אפשרויות המימון של הרשות.
- ב. התמיכה תועבר רק לחשבון הבנק של המוסד הציבורי במישרין.
- ג. מועדי התשלום וגובה התשלום שישולמו בכל מועד, יקבעו לפי היקף הפעולות הנתמכות של מוסד ציבורי ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל.

- **ממצא : בניגוד לנוהל העירייה העבירה כספי תמיכה לעמותת הספורט, ללא כל בדיקה של היקף הפעילות בפועל.**
תגובת ועדת התמיכות : התמיכה הועברה בחלוקה לתשלומים על פני כל שנת הכספים, לקראת סוף השנה העמותה הגישה דוח ביצוע לתקופה 1-10/2012.
תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא, כאמור אין ברשות העמותה את הנתונים של הפעילות לה התבקשה התמיכה, בנפרד משאר הפעילויות.

5.1.6 - פיקוח

סעיף 17 – פיקוח על השימוש בתמיכה

- א. הרשות תקיים פיקוח מלא על מילוי התנאים למתן תמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה.

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

- ב. מנכ"ל הרשות ימנה עובד או עובדים בעלי כישורים מתאימים שיקימו את הפיקוח האמור, לא מונה מפקח, לא תשולם תמיכה כלשהי מאת הרשות המקומית.
- ג. הפיקוח ייעשה על ידי המפקח או נציגיו מקרב עובדי הרשות המקומית בהתאם לכלליים שייקבעו על ידי הועדה המקצועית.
- ד. הפיקוח יתבסס בין היתר על קבלת דיווחים תקופתיים ודוחות ביצוע מהמוסדות הנתמכים וכן על ביקורים במקום הפעילות של המוסדות, שיערכו בתכיפות הראויה בנסיבות העניין.
- ה. הפיקוח יהיה מכוון לברר, בין השאר, כי :
- התמיכה משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה.
 - המוסד מקיים את התנאים שקבעה הרשות בקשר לתמיכה ואת הפעילות בגינה ניתנה.
 - לא חלו שינויים מהותיים בנוגע למוסד הציבור הנתמך שהיה בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או על שיעור התמיכה.
 - מוסד הציבור מקיים את פעולותיו בהתאם לכללים או לתקנים שנקבעו בדין לגופים מסוגו.
- ו. מוסד הציבור יגיש למפקח דוחות תקופתיים כפי שיידרש.
- ז. המפקח ידווח על ממצאיו לוועדה המקצועית. לצורך קיום חובת הפיקוח, רשאית הרשות המקומית לדרוש כל מסמך וכל מידע הנראה לה נחוץ לשם כך.
- **ממצא : בניגוד לנוהל לא נדרשו הגופים הנתמכים לדווח על השימוש בכספים שקיבלו.**
- תגובת ועדת התמיכות : התמיכה הועברה בחלוקה לתשלומים על פני כל שנת הכספים, לקראת סוף השנה העמותה הגישה דוח ביצוע לתקופה 1-10/2012.
- תגובת הביקורת : תגובת הועדה לא סותרת את הממצא, כאמור אין ברשות העמותה את הנתונים של השימוש בכספי התמיכה לגבי הפעילות לה התבקשה התמיכה.**
- **בניגוד לנוהל לא הונחו בפני הועדה המקצועית ממצאי הפיקוח על התנהלות הגופים הנתמכים, למרות זאת אישרה הועדה את התמיכות שהתבקשו.**
- תגובת ועדת התמיכות : בשנת 2012 כן הוגש דוח פיקוח שבחן את נתוני הביצוע של העמותות הנתמכות לשנת 2012. בהסתמך על דוח זה הועדה המקצועית תקבל החלטותיה לגבי חלוקת התמיכות של 2013.
- תגובת הביקורת : בבדיקה מול כותב הדוח האמור עולה כי ציין במפורש איזה בדיקות ביצע ומה מאשר הדוח, להבנת הדוח אינו סותר את ממצאי הביקורת כפי שהובאו בדוח זה מאחר ולא נבדקו על ידו נושאים אלה.**

סעיף 18 לנוהל –

18.4 נתברר לרשות המקומית כי למוסד הציבור שולמו סכומים עודפים על התמיכה בגין פעילותו הלכה למעשה, תגבה הרשות ממוסד הציבור סכומים אלה, בצרוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק, החל מן המועד בו הועברו לו.

18.5 נוסף על הסעיף הקודם, תפעל הרשות המקומית לעניין מוסד ציבור שהפר את התנאים וההתחייבויות בקשר למתן התמיכה, כולם או חלקם, בהתאם לכללים כדלהלן :
נמצא על פי ממצאי ביקורת, שמוסד ציבור עושה שימוש בכספי תמיכה או בחלקם שהוענקו לו, שלא לפעילות שלשמה הוקצו הכספים, או שהנתונים שדווחו על ידי המוסד במסגרת הגשת הבקשה לתמיכה, התגלו, כולם או חלקם, בלתי נכונים או שהשימוש בכספי התמיכה, שימש לפעולות שנעשו שלא כדין – תופחת זכות המוסד לתמיכה בשיעור השימוש הבלתי נאות בכספי התמיכה, כאמור לעיל ובנוסף סכום השווה כפל שיעור השימוש הבלתי נאות בכספי התמיכה, כאמור לעיל.

סעיף 19 ריכוז מידע על תמיכות

פרסום באתר הרשות באינטרנט תוך 30 יום ממועד קבלת החלטה בדבר התמיכה.

הערת ועדת התמיכות : החלטות לתמיכה מותנות באישור מועצת העיר, לכן החלטה לתמיכה משמעה אישור המועצה לפרוטוקול הועדה המקצועית לתמיכות. פרוטוקול המועצה מפורסם תוך 7 ימים מהיום שהופץ לכלל חברי המועצה.

5.2 מטרת ביקורת מספר 2 –

בחינת ניצול כספי התמיכה בפועל על ידי העמותה.

העמותה לקידום הספורט בערד (להלן "העמותה") מנהלת 15 ענפי ספורט לילדים, נוער, נשים ובוגרים (כל נתונים מתוך בקשת התמיכה של העמותה לשנים 2010 - 2012). כ-1,000 מתושבי העיר משתתפים בפעילות העמותה. הפעילות מתקיימת באולמות ספורט, אצטדיון כדורגל ומגרשים פתוחים, בין פעם אחת לחמש פעמים בשבוע, בהתאם לתוכנית האימונים של כל ענף. בעמותה 11 חברים, בשנת 2010 העסיקה העמותה 67 עובדים ופעלו במסגרתה כ-100 מתנדבים.

נתונים כספיים של העמותה מתוך דוחות כספיים לשנים 2009-2011 (באלפי שקלים):

| 2009 | 2010 | 2011 | |
|--------------|--------------|--------------|-------------------|
| | | | הכנסות |
| --- | 64 | 480 | עירייה |
| 279 | 371 | 406 | מרכז הפועל |
| 504 | 225 | 408 | פרויקטים |
| 1,391 | 1,422 | 1,233 | חוגים וקייטנות |
| 224 | 190 | 136 | אחרות |
| 2,398 | 2,272 | 2,663 | סה"כ |
| | | | הוצאות |
| 1,081 | 995 | 1,176 | שכר ונלוות |
| 120 | 104 | 158 | שרותי אימון |
| 206 | 248 | 211 | שכר הנהלה |
| 224 | 119 | 136 | ציוד ותלבושות |
| 49 | 155 | 131 | מחנות אימונים |
| 206 | 221 | 218 | הסעות למשחקים |
| 222 | 159 | 189 | פרויקטים |
| 97 | 47 | 71 | תחרויות |
| 71 | 68 | 71 | השכרה ואחזקת רכב |
| 452 | 306 | 378 | אחרות |
| 20 | 18 | 19 | הוצאות מימון |
| 2,758 | 2,440 | 2,687 | סה"כ |
| (350) | (168) | (24) | גרעון שנתי |

על פי בקשות התמיכה של העמותה בכל השנים הנבדקות, הפעילות לגביה נדרשה התמיכה היא של קבוצות הבוגרים השונות שמפעילה העמותה. אין כל בקשת תמיכה לפעילות קבוצות הנוער

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

של העמותה, למרות שפעילות מחלקות הנוער עומדת בתבחיני העירייה ונוהל משרד הפנים וניתן להעניק תמיכה לפעילות זו.

העמותה הוקמה בשנת 2000 ולמעט שנת 2009, נתמכה על ידי העירייה בסכומים שונים. תמיכה בפועל בכסף בשנת 2010 בסך 64,040 ₪ (מתוך הדוח הכספי המבוקר של העמותה לשנת 2011).

תמיכה בפועל בכסף בשנת 2011 בסך כ- 480,000 ₪ (מתוך הדוח הכספי המבוקר של העמותה לשנת 2011).

תמיכה בפועל בכסף בשנת 2012 בסך של כ- 490,000 ₪ (מדוח כרטסת הנהלת חשבונות של העירייה).

פרוט בקשות התמיכה בשנים הנבדקות :

| הפעילות | סכום התמיכה המבוקש בש"ח (סכומים מעוגלים) לשנת 2012 | סכום התמיכה המבוקש בש"ח (סכומים מעוגלים) לשנת 2011 | סכום התמיכה המבוקש בש"ח (סכומים מעוגלים) לשנת 2010 |
|---------------|--|--|--|
| כדוריד בוגרים | 120,000 | 120,000 | 70,000 |
| כדורסל בוגרים | 220,000 | 310,000 | 120,000 |
| פטנק בוגרים | 35,000 | 90,000 | ----- |
| האבקות בוגרים | 60,000 | 70,000 | 50,000 |
| הוקי בוגרים | 65,000 | 70,000 | ----- |
| מטווח בוגרים | 234,000 | 160,000 | ----- |
| סה"כ | 734,000 | 820,000 | 240,000 |

בהנהלת החשבונות של העמותה אין הפרדה בין פעילות קבוצות הבוגרים (לגביהן התבקשה התמיכה) לבין פעילות קבוצות הנוער. כן אין מיון של סכום התמיכה מהעירייה לכל פעילות, מכאן אין כל דרך לוודא את השימוש בפועל של התמיכות שהתקבלו. קיים שוני מהותי בסכומי התמיכות שהתבקשו לעומת היציבות בהיקף הפעילות כפי שמשקפים הדוחות הכספיים בשנים אלה.

- **ממצא :** העמותה ביקשה תמיכה בעבור פעילות קבוצות הבוגרים השונות בלבד, למרות זאת לא ניהלה העמותה את חשבונותיה בנפרד מפעילות מחלקות הנוער. עקב כך לא ניתן לדעת האם התמיכה שהתקבלה מהעירייה שימשה לפעילות שלשמה התבקשה.

תגובת העמותה : עמותת הספורט מגישה בכל שנה בקשת תקציב לעירייה מתוך כוונה לקדם את הספורט התחרותי והספורטאים ולהשקיע תקציבים במטרה זו.

לאחר קבלת מסגרת תקציב מהעירייה, העמותה פועלת באחריות ומבצעת פעילויות לפי התקציב הקיים ברשותה לא יעלה על הדעת שהעמותה תפעל ללא כיסוי תקציבי.
תגובת הביקורת : תגובת העמותה אינה סותרת את הממצא.

- ממצא : למרות שהנתונים הכספיים של העמותה בפועל לא השתנו במידה מהותית בין השנים, סכומי התמיכות שהתבקשו אופיינו ברוב הפעילויות בשונות גבוהה. עובדה המטילה ספק בסבירות בקשות התמיכה לפעילויות.
תגובת העמותה : ראה תגובה לממצא הקודם.

- המלצה : יש לבדוק את בקשות התמיכה בדיעבד, באמצעות מנגנון הפיקוח על מנת לוודא כנדרש בנוהל שכספי התמיכה שימשו לפעילות שלשמן ניתנו.

כמו כן העירייה מעמידה לרשות העמותה מתקני ספורט ללא דמי שימוש וכן שני מאמנים ושלושה אבות בית, שהינם עובדי עירייה סה"כ תמיכה בשווה כסף בגובה של מאות אלפי שקלים בשנה. למרות נוהל התמיכות אשר מגדיר שיש לבקש תמיכות גם בצורה של שווה כסף, העסקת עובדים לטובת הפעילות וכדומה, העמותה מעולם לא ביקשה תמיכה שלא בכסף.

- ממצא : למרות שהעמותה נהנית משימוש בנכסי העירייה ומעבודת מספר עובדי עירייה, מעולם לא ביקשה העמותה תמיכה בשווה כסף כנדרש בנוהל התמיכות.
תגובת העמותה : העמותה מגישה בקשות בהתאם לפרסומי העירייה ומעולם העמותה לא נתבקשה להגיש מסמכים ובקשות על ידי העירייה עבור מתקנים ועובדים, בעקבות שאלות שהועלו מצד מבקר העירייה בדצמבר 2012 הוגשו בקשות מהעירייה גם עבור מתקנים ועובדים. כל תמיכת שווה כסף המצוינת ניתנת ללא תמורה לתושבי העיר במידה וניאלץ לשלם עבור תמיכת שווה כסף נאלץ להעלות את עלויות הפעילות לתושבים.
תגובת הביקורת : תגובת העמותה אינה סותרת את הממצא.

- ממצא : העמותה מקבלת בפועל תמיכה בשווה כסף בעלות של מאות אלפי שקלים בשנה (מעל מליון שקל בהערכה גסה). נתונים אלה לא באים לידי ביטוי בדוחות הכספיים של העמותה.
תגובת העמותה : ראה תגובה לממצא הקודם.

- המלצה : מומלץ כי ברשות התמיכה בשנים הבאות יכללו את כל התמיכות אותן מקבלת העמותה כולל תמיכות עקיפות בשווה כסף.

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

נוהל התמיכות של משרד הפנים מגדיר כי השיעור המכסימלי של התמיכה יהיה 90% מהפעילות הנתמכת. בבקשות התמיכה לשנת 2011 של העמותה בענפי כדורסל בוגרים, מטווח בוגרים, הוקי בוגרים, שיעור התמיכה המבוקש על פי תקציב הפעילות עולה על 90% מכלל הפעילות.

- ממצא : למרות הגדרת נוהל תמיכות כי שיעור התמיכה המכסימלי לפעילות יהיה בגובה 90% , בבקשות התמיכה של העמותה בענפי כדורסל, הוקי, מטווח ירי, התבקשה תמיכה הגבוהה מ-90% מהפעילות על פי התקציב שהציגה העמותה. תגובת העמותה : בדוחות ביצוע של ניצול התמיכה שהגישה העמותה לשנת 2012 הוגש ביצוע של כלל ענפי העמותה ולא היה צורך בהפרדה של מחלקות הנוער השונות כפי שהתבקש בתבחינים שפרסמה העירייה, מכאן יוצא שאין תמיכה מהעירייה בענפי העמותה מעל 90%.

תגובת הביקורת : תיקון בקשות התמיכה בשנת 2012 לאחר הערת המבקר אינה מבטלת את הממצא לשנים 2010-2011 וכן לבקשת התמיכה הראשונה בשנת 2012.

- ממצא : בניגוד לתקציבים שצורפו לבקשות התמיכה, נמצא כי הוצאות בפועל על הסעות למשחקים בענפי הפטנק, כדורסל, הוקי, מטווח, לא היו קיימות כלל או שהיו קיימות בסכום נמוך משמעותית מהתקציב שצורף לבקשות התמיכה. (לגבי הוצאות אחרות לא ניתן לבדיקה מאחר ואין הפרדה בין פעילות הבוגרים לגביה נדרשה התמיכה לבין פעילות הנוער בספרי העמותה). תגובת העמותה : ראה תגובה לממצא הקודם.

- ממצא : בדוח הכספי של העמותה לשנת 2010, מוצג סכום תמיכות מהעירייה הנמוך מסכום התמיכות שהועבר בפועל לעמותה (במקום סך של 102,000 ₪ שהועברו בפועל נרשם סכום של 64,040 בלבד).

תגובת העמותה : בדוח הכספי של העמותה לשנת 2010 מוצג סכום נמוך ממה שהועבר בפועל מכיוון שנעשה קיזוז חד צדדי מצד העירייה בכספי התמיכה שאושרו לעמותה. בכרטסת העירייה בעמותה מופיע 102,600 ₪ עם קיזוז של 38,559 ₪. בשנת 2008 התחייבה העמותה לעזור בתקציב שדרוג מתחם קריית הספורט. בעקבות אי תקצוב העירייה בשנת 2009 החליטה העמותה לבטל את ההתחייבות לעירייה והודיעה זאת לראש העיר הממונה מר גדעון בר לב. לא יתכן שהעמותה ירדה מתקציב של 620,000 ₪ בשנת 2008 לתקציב של 1 ₪ ב-2009 ובנוסף העמותה תממן פרויקט שבאחריות העירייה. לצערנו בסופו של דבר החליטה העירייה לקזז סכום של 38,559 ₪ מתקציב התמיכה בעמותה ולכן נרשמה תמיכה בפועל בדוח הכספי של 2010 סך של 64,040.

תגובת הביקורת : תגובת העמותה אינה סותרת את הממצא.

סבירות סכומי התמיכה שהתבקשו מהעירייה לכל פעילות בשנת 2011:

| תמיכה ממוצעת למשתתף בש"ח לשנה | אחוז מכלל התמיכה המבוקשת | כמות המשתתפים (הערכה) | סכום התמיכה המבוקש בש"ח (סכומים מעוגלים) | הפעילות |
|-------------------------------|--------------------------|-----------------------|--|---------------|
| 4,000 | 15% | 30 | 120,000 | כדוריד בוגרים |
| 15,500 | 38% | 20 | 310,000 | כדורסל בוגרים |
| 1,800 | 11% | 50 | 90,000 | פטנק בוגרים |
| 7,000 | 8.5% | 10 | 70,000 | האבקות בוגרים |
| 4,700 | 8.5% | 15 | 70,000 | הוקי בוגרים |
| 10,700 | 19% | 15 | 160,000 | מטווח בוגרים |
| | 100% | | 820,000 | סה"כ |

לסיכום :

בקשות התמיכה של העמותה מהעירייה אינן מלאות וחמור מכך, לאור אופן ניהול החשבונות בעמותה אין כל דרך לבדוק האם הפעילות הנתמכת עומדת בקריטריונים של נוהל משרד הפנים לגבי השיעור המכסימלי המותר, והאם כספי התמיכה שימשו לפעילות שאושרה על ידי ועדת התמיכות בעירייה.

- המלצה : מומלץ לדרוש מהעמותה דיווח מדויק של הפעילות לגביה אושרה התמיכה בשנים הנבדקות, זאת על מנת לוודא כי כספי התמיכה שימשו לפעילות לשמם התבקשו וכי עומדים בכל התנאים של נוהל התמיכות.

- המלצה: מומלץ לא לאשר בקשות תמיכה חסרות ולהגביר את הפיקוח ודרישות אימות השימוש בכספי התמיכה באופן שוטף.

תגובת העמותה : קבוצות הפועל ערד פועלות בעיר מזה עשרות שנים תחילה באמצעות ההסתדרות ומשנת 2000 במסגרת העמותה לקידום הספורט. כל התקציבים שהתקבלו מהעירייה ומגורמים שונים הופנו לקידום הספורט בעיר והספורטאים.
כפי שנעשה בעבר, במסירת כל הנתונים הכספיים למבקר, העמותה תמשיך לשתף פעולה עם העירייה.

6. תמצית מנהלים

נוהל תמיכות שהוצא על ידי משרד הפנים מגדיר את לוחות הזמנים, המסמכים, צורת הפיקוח, מהות ואופן חלוקת כספי התמיכות לגופים הנתמכים. בדוח הביקורת נמצא כי העירייה לא פועלת בחלק מהנושאים בהתאם לנוהל התמיכות, חלק מהנושאים מהותיים כגון אי הסדרת תמיכות בעקיפין ופיקוח על השימוש בכספים, חלק מהנושאים טכניים יותר כמו אי עמידה בזמני פרסום או אי דרישת כל המסמכים כמוגדר על פי הנוהל. מבחינת התנהלות העמותה, נמצא כי מבחינתה עמדה בכל הדרישות של העירייה בדבר המצאת מסמכים ונתונים, אם כי שונות בקשות התקציבים בין השנים מעידה כנראה על בקשות תמיכה שלא על פי תוכנית סדורה.

א. המלצות בנושא יישום נוהל תמיכות

- המלצה : יש להסדיר נושא תמיכות בעקיפין ותמיכות שלא בכסף, כמתחייב בנוהל תמיכות במוסדות ציבור, כפי שהוגדר בחוזר מנכ"ל משרד הפנים.
- המלצה : יש ליישם את נוהל התמיכות בנושא הצגת התמיכות העקיפות בתקציב העירייה.
- המלצה : יש להגדיר מחדש את המסמכים והנתונים שיש לצרף לבקשת תמיכה, שיתאימו לתבחינים שמוגדרים על פי הנוהל ועל פי התבחינים שקבעה הועדה המקצועית ברשות.
- המלצה : יש להקפיד לקיים את נוהל התמיכות בהתאם לזמנים המוגדרים בנוהל.

ב. המלצות בנושא העמותה לקידום הספורט

- המלצה : יש לבדוק את בקשות התמיכה בדיעבד, באמצעות מנגנון הפיקוח על מנת לוודא כנדרש בנוהל שכספי התמיכה שימשו לפעילות שלשמן ניתנו.
- המלצה : מומלץ כי ברישום התמיכה בשנים הבאות יכללו את כל כספי התמיכות אותם מקבלת העמותה כולל תמיכות עקיפות בשווה כסף.

5. ביקורת בנושא

**גביית כספים במרכז תרבות בערד
על שם סמואל רובין בע"מ (חל"צ)**

תוכן העניינים

| עמוד | נושא |
|-------|------------------------------|
| 80 | 1. כללי – רקע |
| 81 | 2. מטרות הביקורת |
| 81 | 3. תאור כללי של מהלך הביקורת |
| 82-83 | 4. עיקרי הממצאים |
| | 5. פרוט הממצאים |
| 84-90 | 5.1 מטרת ביקורת מספר 1 |
| 91-95 | 5.2 מטרת ביקורת מספר 2 |
| 96-97 | 6. תמצית מנהלים |

1. כללי – רקע

מתוך הביאורים לדוחות הכספיים לשנת 2011 :
מרכז תרבות בערד על שם סמואל רובין בע"מ הינה חברה לתועלת הציבור שהתאגדה בשנת 1972 (להלן – "החברה" או "המתנ"ס").

מטרותיה העיקריות של החברה בהתאם לתזכירה הן לארגן, להפעיל ולנהל מרכז תרבות בערד. וכן לפתח, לעודד כל סוגי מלאכה, ספורט, משחקים, נופש ושעשועים וכן פעולות תרבות וחינוך. להקים את כל המתקנים, בתי מלאכה ומעבדות אשר יהיו כרוכים בביצוע דברים אלה. החברה מנהלת את פעילותה גם במבנים שהועמדו לרשותה על ידי הרשות המקומית, הסוכנות היהודית והמגבית המאוחדת לישראל ללא תמורה ובהתאם למטרות החברה וליעוד המבנים.

הכנסות המתנ"ס מורכבות מהכנסות ממקורות חיצוניים (הקצבות) והכנסות ממקורות עצמיים (ממשתתפים) להלן פרוט החלוקה בין סוגי ההכנסות לשנים 2009-2011 :

| מקור ההכנסות | 2011 | 2010 | 2009 |
|--------------|------------------|------------------|------------------|
| הקצבות | 4,409,310 | 3,791,560 | 4,062,644 |
| ממשתתפים | 2,959,189 | 2,391,022 | 2,073,521 |
| סה"כ | 7,368,499 | 6,182,562 | 6,015,926 |

הכנסות ממקורות עצמיים הם כספים שנגבים מהמשתתפים בפעילויות השונות של המתנ"ס כגון: מוסיקה (קונסרבטוריון), גיל רך ומשפחה, אזרחים בוגרים, תרבות ופנאי, אוכלוסיה מיוחדת, חוגים וכו'.

הגביה מתבצעת באמצעות עובדי המתנ"ס ובעזרת תוכנות ייעודיות לניהול מוסדות כגון המתנ"ס.

בחרתי לבדוק את נושא ניהול הגביה והחייבים במתנ"ס מאחר ורכיב זה בדוחות הכספיים הינו באחריות הבלעדית של עובדי המתנ"ס (גביה, הפקדה, אכיפה וכד') ומהווה כ- 40% מכלל ההכנסות של המתנ"ס.

2. מטרת הביקורת

1. בחינת מערך הגביה במתנ"ס.
2. בחינת הטיפול בהנחות ובחייבים.

3. תאור כללי של מהלך הביקורת

הביקורת כללה בין השאר :

- בחינת נתוני פלט ממערכות ניהול הגביה והנהלת החשבונות של המתנ"ס.
 - בחינת דוחות כספיים.
 - בחינת אסמכתאות למתן הנחות למשתתפים.
 - ראיונות עם :
1. מר דודי שושטרי – מנהל המתנ"ס.
 2. גברת מריה בויקו – קופאית ואחראית מנויים במתנ"ס.
 3. גברת ויקי מואטי - מנהלת החשבונות וחשבת שכר במתנ"ס.

4. עיקרי הממצאים

נושא 1 : מערך הגביה במתנ"ס

5.1 ממצא : בניגוד למערך בקרה נאות, עובדת אחת במתנ"ס אחראית על כל הטיפול בכספים, גבייה, עדכון הנחות, התאמת קופה, הפקדות בבנקים, אכיפה במקרה של חוב/תשלום חוזר.

תגובת המבוקר : בעקבות חוסר תקציב לכ"א יש למתנ"ס קופאית אחת. בימים אלו התקבלה מזכירה חדשה במקום קודמתה שעברה לגיל הרך, עם הכשרה בהנה"ח כך שתהיה בעתיד חלוקת תפקידים. בכל מקרה מנה"ח הראשית של המתנ"ס בודקת את הנתונים הכספיים המגיעים מהקופאת ומכניסה אותם להנה"ח.

5.2 ממצא : תוכנת הגביה מאפשרת מתן הנחות על מחיר הפעילות המלא ואף לבטל חוב כליל, אין כל דוח בקרה הנסקר על ידי גורם ניהולי, אשר בודק את השימוש במקרים אלה.

תגובת המבוקר : מנהל או רכז יבדקו את ההנחות הניתנות בתוכנה.

5.3 ממצא : הכספת בה מונחים ההמחאות הדחויות והכסף המזומן אינה מעוגנת לקיר או לרצפה, מכאן ניתן לגנוב אותה ללא קושי רב.

תגובת המבוקר : לאחר השיפוץ נדאג שכל הכספות יקובעו.

5.4 ממצא : נתונים רגישים כגון בקשות להנחות (תלושי שכר ואישורים שונים על מצב רפואי), מתויקים בארון הכללי של המשרד ואינם נעולים.

תגובת המבוקר : לאחר השיפוץ והמעבר למשרדים החדשים הנושאים יטופלו.

5.5 ממצא : לכאורה בניגוד לחוק מאגרי מידע, המתנ"ס לא דיווח על המערכת הממוחשבת שלו כמאגר מידע לרשויות. ומכאן אינו מנהל מאגר מידע כחוק,

דבר היכול לחשוף אותו לתביעות בנושא.

תגובת המבוקר : הנושא ייבדק מול היועץ המשפטי של המתנ"ס.

5.6 ממצא : במערכת ניהול החוגים החדשה קיימות הרשאות גורפות למספר אנשים רב. אי קיום הרשאות מתאימות לכל תפקיד יכול לפגוע בפעילות המתנ"ס ובאובדן כספים.

תגובת המבוקר : לאחר הטמעת התוכנה החדשה יוסדרו ההרשאות בתוכנה החדשה.

5.7 ממצא : לא קיים כל נוהל המגדיר מתי יש לדווח למתנ"ס על היעדרות משותף. כמו כן אין כל בדיקה האם המדריכים יוצרים קשר עם הפעילים לבדוק מדוע לא הגיעו. לדעת הביקורת נושא של שימור לקוחות הינו מהות פעילות המתנ"ס ולא סביר כי נושא זה הועבר לאחריות המדריכים והרכזים ללא כל נוהל או פיקוח.
תגובת המבוקר : שיחת פתיחת השנה מול המדריכים מובהר למדריכים כי לאחר 2 אי הופעות לחוג המדריך מתקשר לבדוק את הסיבה . באחריות הרכז לבצע בקרות על המדריכים . יבנה נוהל בהתאם.

נושא 2 : חייבים והנחות

5.8 ממצא : בניגוד לפקודת מס ההכנסה, ההנחה שניתנה לעובדי המתנ"ס לא דווחה כהטבת שווה כסף בתלושי השכר של העובדים. אי דיווח כאמור חושף את המתנ"ס לחיובים וקנסות בביקורת ניכויים של מס הכנסה וביטוח לאומי.
תגובת המבוקר : הממצא מקובל חשבת השכר תונחה לפעול על פי הדין.

5.9 ממצא : הטיפול בחייבים על ידי עובדת בעלת הרשאות לשינוי כל הנתונים במערכת הגביה מאפשר שינוי נתוני חייבים ללא כל בקרה.
תגובת המבוקר : מנהל המתנ"ס יעקוב אחר נושא החייבים וההחזרים.

5.10 ממצא : לא קיים כל דוח בקרה לגבי פעולת מחיקת חובות במערכת הממוחשבת. מכאן יש באפשרות כל העובדים עם הרשאות המתאימות "להעלים" חובות של משתתפים ללא ידיעת אדם נוסף במערכת.

5. פרוט הממצאים

5.1 מטרת ביקורת מספר 1 –

בחינת מערך הגביה במתנ"ס.

מרכז תרבות בערד על שם סמואל רובין בע"מ (חל"צ) (להלן "המתנ"ס"), הינה חברה לתועלת ציבור הרשומה כמלכ"ר (מוסד ללא כוונת רווח). המתנ"ס פועל בתחומים שונים ונותן שירות לכל גווני האוכלוסייה מכל הגילאים, כגון : תרבות ופנאי, קליטה, מוסיקה, נוער, אזרחים בוגרים, אוכלוסיות מיוחדות, גיל רך ומשפחה, מחול וספורט וחוגים שונים. המתנ"ס מנהל את הפעילויות השונות במבנים שונים בין השאר כאלו שהועמדו לרשותו על ידי עיריית ערד, הסוכנות היהודית והמגבית המאוחדת לישראל, ללא תמורה. הכנסות המתנ"ס כוללות הכנסות מהקצבות והכנסות עצמיות. (אין הקבלה לעונת הפעילות של המתנ"ס לעומת נתוני הדוחות הכספיים מאחר ושנת פעילות של מתנ"ס ערד היא מחודש ספטמבר ועד חודש אוגוסט בשנה הבאה אחריה).

פרוט הכנסות מהקצבות לפי דוחות כספיים 2009-2011 :

| מקור ההכנסות/שנה | 2011 | 2010 | 2009 |
|------------------------|------------------|------------------|------------------|
| עיריית ערד – לא ייעודי | 2,040,494 | 1,250,000 | 1,650,000 |
| עיריית ערד ייעודי | 1,746,355 | 2,052,820 | 1,660,417 |
| משרד הבריאות | 356,287 | 352,410 | 342,355 |
| החברה למתנסים - ייעודי | 19,500 | 59,985 | 347,518 |
| הקצבות מאחרים | 246,674 | 76,345 | 62,354 |
| סה"כ | 4,409,310 | 3,791,560 | 4,062,644 |

פרוט הכנסות עצמיות לפי דוחות כספיים 2009-2011 :

| מקור ההכנסות/שנה | 2011 | 2010 | 2009 |
|------------------|---------|---------|---------|
| תרבות ופנאי | 507,249 | 451,740 | 399,108 |
| קליטה | 341,724 | 224,425 | 313,697 |
| מוסיקה | 317,225 | 305,356 | 252,092 |
| נוער | 41,077 | 166,997 | 37,430 |
| אזרחים בוגרים | 277,614 | 277,027 | 221,831 |

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

| | | | |
|------------------|------------------|------------------|-----------------|
| 77,318 | 80,657 | 133,693 | אוכלוסיה מיוחדת |
| 36,300 | 11,019 | 33,856 | גיל רך ומשפחה |
| 266,517 | 446,150 | 929,168 | מחול וספורט |
| 216,724 | 197,029 | 235,897 | חוגים |
| 252,504 | 230,622 | 141,686 | שכר דירה |
| 2,073,521 | 2,391,022 | 2,959,189 | סה"כ |

לפני תחילת הפעילות השנתית (תחילת שנת הלימודים), מפרסם המתנ"ס חוברת חוגים ופעילויות לתושבי העיר.

המעוניינים להירשם לפעילות מסוימת מחויבים להגיע למשרדי המתנ"ס או להתקשר בשעות הפעילות ולהסדיר את נושא התשלום, אין אפשרות לרישום ותשלום באמצעות האינטרנט או מענה אוטומטי טלפוני.

נושא הגביה במתנ"ס מתנהל על ידי עובדת אחת – קופאית ואחראית מנויים, באחריותה לחייב את הפעילים בדמי ההשתתפות בכל פעילות.

במתנ"ס מתנהלת קופה אחת בלבד, הנמצאת באחריות הקופאית, אין מוקדי גביה נוספים מעבר למשרדי המתנ"ס.

- **ממצא :** העובדה כי אין אפשרות לשלם עבור שירותי המתנ"ס במענה טלפוני אוטומטי או באמצעות האינטרנט, מביאה לעומס גדול על העובדת העוסקת ברישום, ובהכרח פוגעת באיכות השירות לצרכני המתנ"ס.
תגובת המבוקר : עם החלפת תוכנת המחשוב נבדקת האפשרות לרישום דרך האינטרנט.

- **המלצה :** יש לבחון אפשרות תשלום מרחוק (אינטרנט, מענה טלפוני אוטומטי), על מנת להקטין את העומס על העובדת בשעות קבלת הקהל ולשיפור איכות השירות.

עד לסוף שנת הפעילות בחודש 8/2012, נוהל נושא הגביה בהתאם לנהוג בחברה למתנ"סים (המתנ"ס נפרד מהחברה למתנ"סים בתחילת שנת 2012). כמו כן השתמש המתנ"ס בתוכנת ניהול החוגים של החברה למתנ"סים.

לאור הניתוק מהחברה למתנ"סים, הוחלפה תוכנת ניהול החוגים לתוכנה של חברת אור-סופט מערכות מידע, שם התוכנה החדשה : מנח"ה – מערכת ניהול חוגים והדרכה.

נוהל הגביה מגדיר בין השאר :

סעיף 6 - יש להפיק דוח חודשי על גביית כספים. באמצעות הדוח תקוים בקרה על התאמת הגבייה לסך ההפקדות. (מומלץ כי יבוצע בכל שבוע על מנת להקל על הבקרה).

סעיף 9.3 בנושא תשלומים שלא כובדו - במקרים מסוימים, יש לפעול בדרכים משפטיות לגביית החוב.

- ממצא : נוהל גביית כספים שנבנה בהתאם לתוכנה של חברת המתנ"סים לא עודכן והותאם עם המעבר לתוכנת ניהול החוגים החדשה.

תגובת המבוקר : לאחר הטמעת התוכנה יבנה נוהל מסודר לגביית כספים בתוכנה החדשה.

- ממצא : בניגוד לנוהל גביית כספים, לא בוצעה בקרה של השוואת גביה להפקדה, בתדירות של אחת לחודש (ההתאמה המלאה בוצעה רק בסוף שנה).

תגובת המבוקר : תבוצע בקרה להשוואת הגביה להפקדה אחת לחודש.

- ממצא : המתנ"ס כמדיניות לא מעביר תשלומים שלא כובדו לטיפול משפטי (ראת מטרות ביקורת מספר 2 בהמשך לדוח).

תגובת המבוקר : ישנם מעט מאוד תשלומים שלא כובדו, עלות הטיפול המשפטי היא גבוהה ומניסיון לא יעילה. אנו מצליחים לגבות תשלומים בעת חזרה של הלקוח החייב לפעילויות נוספות במתנ"ס.

- ממצא : עם המעבר לתוכנת ניהול החוגים החדשה, אין אפשרות להפיק דוחות או להוציא נתונים משנים עברו. לא הוגדר הסכם מול התוכנה הישנה המאשר גישה לנתונים כאמור. מכאן אין אפשרות לבצע ביקורת כוללת על שנים עברו.

תגובת המבוקר : ייעשה ניסיון להוציא נתונים מהתוכנה הישנה.

- המלצה : מומלץ לבנות נוהל גביית כספים מעודכן לתוכנה החדשה. כולל בקרות מתאימות.

- המלצה : מומלץ לקבוע בהסכם עם התוכנה כי הנתונים שייכים למתנ"ס ולחייב כי שיתוף פעולה בהעברת הנתונים ההיסטוריים לתוכנה אחרת כאשר המתנ"ס ידרוש זאת.

תאור עבודת הגביה באמצעות התוכנה החדשה במתנ"ס :

א. עלות הפעילות מעודכנת באופן אוטומטי, בהתאם לקוד הפעילות.

ב. במקרה של מתן הנחה, מעודכן רק בהתאם לפרוטוקול ועדת הנחות (עדכון ידני).

- ג. בתשלום מונפקת קבלה באופן מיידי למשלם.
- ד. תשלום מזומן/המחאות בכל יום מבוצעת סגירת קופה בערב ומכינים את ההפקדה למחרת.
- ה. המחאות דחיות נשמרות בכספת המתנ"ס ומופקדות עם הגיע זמן פירעון.
- ו. תשלומים באמצעות כרטיסי אשראי מדווחים למערכת ומבוצעת גביה פעם בחודש.
- ז. במקרה של ביטול הרשמה, הכספים מוחזרים באמצעות המחאה של המתנ"ס וחתמת המנהל, אין החזר מזומן.
- ח. פעם בחודש העברת פקודה מתוכנת ניהול הגביה לתוכנת הנהלת החשבונות.
- ט. התאמת קופה מבוצעת באמצעות תוכנת הגביה ולא תוכנת הנהלת החשבונות.
- י. במקרה של המחאה שחזרה או הוראת קבע, מועבר לטיפול עובדת הגביה במתנ"ס.
- יא. מחיקת חוב – בפועל לא מבצעים אך הנושא אפשרי בתוכנה.

- **ממצא :** בניגוד למערך בקרה נאות, עובדת אחת במתנ"ס אחראית על כל הטיפול בכספים, גבייה, עדכון הנחות, התאמת קופה, הפקדות בבנקים, אכיפה במקרה של חוב/תשלום חוזר.

תגובת המבוקר : בעקבות חוסר תקציב לכ"א יש למתנ"ס קופאית אחת. בימים אלו התקבלה מזכירה חדשה במקום קודמתה שעברה לגיל הרך, עם הכשרה בהנה"ח כך שתהיה בעתיד חלוקת תפקידים. בכל מקרה מנה"ח הראשית של המתנ"ס בודקת את הנתונים הכספיים המגיעים מהקופאות ומכניסה אותם להנה"ח.

- **ממצא :** תוכנת הגביה מאפשרת מתן הנחות על מחיר הפעילות המלא ואף לבטל חוב כליל, אין כל דוח בקרה הנסקר על ידי גורם ניהולי, אשר בודק את השימוש במקרים אלה.

תגובת המבוקר : מנהל או רכז יבדקו את ההנחות הניתנות בתוכנה.

- **המלצה :** מומלץ לקבוע אופן התנהלות אשר יקיים הפרדת תפקידים נאותה, או לכל הפחות לבנות מערך דוחות בקרה לזיהוי פעילות חריגה, מערך אשר יבדק על ידי עובד בכיר במתנ"ס.

- **ממצא :** בקביעת מחיר פעילות לא נלקח בחשבון הוצאות בגין תקורות והוצאות הנהלה וכלליות, כן אין הגדרה לכמות ההנחות שניתן להעניק למשתתפים בפעילות מסוימת.

תגובת המבוקר : תפיסת המתנ"ס אומרת כי כל ילד שזכאי להנחה לחוג בהתאם לטבלת הזכאות ייחנה מההנחה ואין אנו מונעים השתתפות ילדים הזכאים להנחה בחוגי המתנ"ס.

תגובת הביקורת : לדעת הביקורת יש חשיבות בשיקול כל הנתונים הכספיים בקבלת ההחלטות על סוגי הפעילות, נניח כי יסתבר כי עודף הוצאות על הכנסות בפעילות מסוימת מגיע לעשרות אלפי שקלים. במקרה של ביטול הפעילות יהיה ניתן לקיים פעילויות רבות אחרות עקב החיסכון בהוצאות. כאשר אין נתונים כאמור לא ניתן לקבל החלטה מושכלת.

- המלצה : מומלץ לקיים תמחור מדויק ככל הניתן של כל פעילות, על מנת לקבל תמונה מלאה לגבי עלויות הפעילויות השונות. באמצעות כלי כאמור ניתן יהיה לזהות מגמות ופעילויות מפסידות באופן קיצוני.

- ממצא : הכספת בה מונחים ההמחאות הדחיות והכסף המזומן אינה מעוגנת לקיר או לרצפה, מכאן ניתן לגנוב אותה ללא קושי רב.
תגובת המבוקר : לאחר השיפוץ נדאג שכל הכספות יקובעו.

- ממצא : העובדת אשר עוסקת בגביה יושבת במשרד עם עוד מספר עובדים, המשרד מהווה גם חדר הכניסה למשרד מנהל המתנ"ס. עיסוק במזומנים והמחאות בחדר הפתוח לכלל הציבור אינו מיטבי.
תגובת המבוקר : לאחר השיפוץ והמעבר למשרדים החדשים הנושאים יטופלו.

- ממצא : נתונים רגישים כגון בקשות להנחות (תלושי שכר ואישורים שונים על מצב רפואי), מתויקים בארון הכללי של המשרד ואינם נעולים.
תגובת המבוקר : לאחר השיפוץ והמעבר למשרדים החדשים הנושאים יטופלו.

- המלצה : מומלץ למצוא פתרונות לטיפול בכספים ובנתונים רגישים, כך שתימנע גישה לדברים אלה על ידי אנשים לא מורשים.

- ממצא : לכאורה בניגוד לחוק מאגרי מידע, המתנ"ס לא דיווח על המערכת הממוחשבת שלו כמאגר מידע לרשויות. ומכאן אינו מנהל מאגר מידע כחוק, דבר היכול לחשוף אותו לתביעות בנושא.
תגובת המבוקר : הנושא ייבדק מול היועץ המשפטי של המתנ"ס.

- המלצה : יש לקבל חוות דעת משפטית בדבר קיום/אי קיום מאגר מידע במתנ"ס. במידה ויקבע כי קיים מאגר מידע יש למלא אחר כל הוראות החוק בנושא.

- ממצא : במערכת ניהול החוגים החדשה קיימות הרשאות גורפות למספר אנשים רב. אי קיום הרשאות מתאימות לכל תפקיד יכול לפגוע בפעילות המתנ"ס ובאובדן כספים.

תגובת המבוקר : לאחר הטמעת התוכנה החדשה יוסדרו ההרשאות בתוכנה החדשה .

- המלצה : יש לקבוע הרשאות לכל משתמש בהתאם לתפקידו במערכת, אין לאפשר מצב בו אנשים יכולים לבצע פעולות במערכת ללא קשר לתפקידם.

התנהלות מול המדריכים ובדיקת נוכחות בפעילויות השונות :

- א. מתוך תוכנת הגביה מנפיקים רשימת משתתפים בכל פעילות.
- ב. הרשימות מועברות למדריכים/מאמנים ובאחריותם לבדוק נוכחות של המשתתפים.
- ג. במקרה של משתתף שהפסיק את פעילותו קיים נוהל ביטול השתתפות באמצעות רכז התחום ומנהל המתנ"ס.
- ד. חלק מהגדרת התפקיד של רכזי התחומים הוא לוודא כי המדריכים במצעים בבדיקת נוכחות.

- ממצא : דוחות הנוכחות של הפעילות לא מוחזרים לתיק במתנ"ס, לדעת הביקורת לא סביר להטיל על המדריכים לשמור כל הדוחות לשם ברור אי הגעה או השתתפות בפעילות מסוימת.

תגובת המבוקר : בתחילת כל חודש המדריך מנפיק מתוכנת החוגים דו"ח נוכחות חודשי למעקב ובקרה ושומר את כל הדוחות אצלו .

- ממצא : לא קיים כל נוהל המגדיר מתי יש לדווח למתנ"ס על היעדרות משתתף. כמו כן אין כל בדיקה האם המדריכים יוצרים קשר עם הפעילים לבדוק מדוע לא הגיעו. לדעת הביקורת נושא של שימור לקוחות הינו מהות פעילות המתנ"ס ולא סביר כי נושא זה הועבר לאחריות המדריכים והרכזים ללא כל נוהל או פיקוח.

תגובת המבוקר : שיחת פתיחת השנה מול המדריכים מובהר למדריכים כי לאחר 2 אי הופעות לחוג המדריך מתקשר לבדוק את הסיבה . באחריות הרכז לבצע בקרות על המדריכים . יבנה נוהל בהתאם .

- ממצא : אין כל נוהל המגדיר מה באחריות הרכז לבצע בנושא בבדיקת נוכחות והיעדרויות.

דוח מבקר העירייה לשנת – 2012

- ממצא : לא קיים דוח בקרה ממוחשב או דרישה לחתימה שנייה כאשר מבצעים פעולת ביטול השתתפות בפעילות מסוימת.
תגובת המבוקר : כל החזר כספים וביטול פעילות הלקוח ממלא טופס במזכירות. הרכו האחראי מאשר את העזיבה / ביטול לאחר שבדק עם המדריך את נכונות הפרטים שהילד באמת עזב את החוג , מוודא את הסיבה ומטפל בה במידת הצורך ולאחר מכן הטופס מגיע למנהל לחתימה שנייה והעברה לקופה לעדכון ההחזר וביטול תשלומים עתידיים . ו/או יוצא צ'ק ע"י מנה"ח .
תגובת הביקורת : ההליך המתואר בתגובת המבוקר אינו מונע אפשרות של ביטול פעילות על ידי משתמשים עם הרשאות מתאימות במערכת החוגים הממוחשבת. לדעת הביקורת יש לקיים ניטור ובקרה על פעולות אלה על מנת לוודא כי כולן בוצעו בהתאם להליך המתואר בתגובת המבוקר.
- המלצה : מומלץ לבנות מערך בקרה על נושא נוכחות משתתפים בפעילויות. יש לוודא כי המדריכים אכן בודקים נוכחות, כי כל המשתתפים הסדירו את התשלום לפעילות ובמידה של פרישה, לקיים ניסיון לשימור הלקוח באופן מוסדר.
- המלצה : בעקבות מקרים שונים שהתקיימו במרכז הארץ, בהם מאמנים בענפי ספורט שונים חייבו/לחצו על משתתפים והוריהם לשלם תשלומים נוספים ישירות למאמנים בעבור אימונים אישיים, מחתימים כל מדריך כי אסור לו לקיים פעילות כאמור ללא אישור מראש. יש לשקול לחייב זאת גם במתנ"ס ערד.

5.2 מטרת ביקורת מספר 2 – בחינת הטיפול בהנחות ובחייבים.

להלן הנתונים לגבי היקף ההנחות בהתאם לדוחות מערכת הגביה הישנה (לפי שנת פעילות של המתנ"ס – ספטמבר עד אוגוסט שנה אחר כך) בסכומים מעוגלים:

| 9/2009-8/2010 | 9/2010-8/2011 | 9/2011-8/2012 | שנת פעילות |
|---------------|---------------|---------------|------------------|
| 250 | 550 | 600 | סה"כ מקבלי הנחות |
| 34,000 | 72,000 | 72,000 | סה"כ סכום ההנחות |

5.2.1 – מערך ההנחות במתנ"ס

פרוט ההנחות במערכת המחשוב:

| 9/2009-8/2010 | 9/2010-8/2011 | 9/2011-8/2012 | הנחה/שנת פעילות | מספור |
|---------------|---------------|---------------|-----------------------------|-------|
| ✓ | ✓ | ✓ | רקע כלכלי | 1 |
| ✓ | ✓ | ✓ | ילד שני בחוג/חוג שני | 2 |
| ✓ | ✓ | ✓ | ילד שלישי בחוג/חוג שלישי | 3 |
| ✓ | ✓ | ✓ | ארגון המורים | 4 |
| ✓ | ✓ | --- | הסתדרות המורים | 5 |
| ✓ | --- | --- | הפנינג קונסרבטוריון | 6 |
| ✓ | --- | --- | קונסרבטוריון שעה נוספת | 7 |
| ✓ | ✓ | ✓ | עובדי מתנ"ס | 8 |
| ✓ | ✓ | --- | פותרים עתיד | 9 |
| ✓ | ✓ | ✓ | בית מזון | 10 |
| --- | ✓ | --- | חוג דרמה מבוגרים | 11 |
| --- | ✓ | --- | קייטנת קיץ - כפיאדה | 12 |
| --- | ✓ | --- | קייטנת קיץ אמריקאים | 13 |
| --- | ✓ | ✓ | ילד רביעי בחוג/חוג רביעי | 14 |
| --- | ✓ | ✓ | נרשמים מספטמבר/הרשמה מוקדמת | 15 |
| --- | --- | ✓ | זיכוי סיור ירושלים | 16 |
| --- | --- | ✓ | ילדים רוקדים ערד | 17 |
| --- | --- | ✓ | מנוי משפחתי קאנטרי | 18 |

סך כל סכום ההנחות הינו בשיעור של כ-5% מסך הגביה לפעילות במתנ"ס.

כאמור מערך הגביה במתני"ס הינו פנימי, באמצעות עובדת המתני"ס.

בוצע מדגם לבדיקת האסמכתאות שהביאו לזיכוי המשתתפים בהנחות השונות, בשלוש שנות הפעילות האחרונות של המתני"ס. נושא ההנחות מוזן באופן ידני למערכת הממוחשבת, בדרך כלל בהתאם למסמך מתאים (ועדת הנחות או אישור מנהל המתני"ס). נסקרה התוכנה החדשה לניהול מערך החוגים כולל מסכי הגביה וההנחות. מתוך המדגם והסקירה עולים הממצאים הבאים:

- **ממצא:** אין כל מדיניות לגבי מספר ההנחות שניתן להעניק לכל משתתף.
תגובת המבוקר: ועדת ההנחות פועלת עפ"י קריטריונים של מבחן הכנסה או הנחת יישום מוקדם של 5% לנרשמים בתחילת חודש ספטמבר. כמובן שאין הנחה על הנחה.
- **תגובת הביקורת:** תגובת המבוקר מתייחסת לעקרון, לא הוצג בפני הביקורת כל נוהל כתוב בעניין, בפועל אין כל מניעה להעניק הנחות כפולות במערכת הגביה הממוחשבת.
- **ממצא:** תוכנת הגביה מאפשרת מתן הנחות על מחיר הפעילות המלא ואף לבטל חוב כליל, אין כל דוח בקרה הנסקר על ידי גורם ניהולי, אשר בודק את השימוש במקרים אלה.
תגובת המבוקר: הממצא מקובל ויטופל על מנת שלא ישנה בעתיד.
- **ממצא:** במקרה של ביטול השתתפות לדוגמא בחוג ראשון, אין כל בקרה ממוחשבת לוודא כי מבוטלת הנחה על חוג אחר שנחשב כחוג שני.
תגובת המבוקר: הממצא מקובל ויטופל על מנת שלא ישנה בעתיד.
- **ממצא:** נמצאו מקרים בהם ניתנה הנחה בהתאם לטופס בקשת הנחה שאינו חתום. החתימה מהווה הצהרה כי החתום מתחייב שכל הנתונים בטופס נכונים, וכי ידוע לו כי מילוי פרטים שקריים מהווה עבירה.
תגובת המבוקר: הממצא מקובל ויטופל על מנת שלא ישנה בעתיד.
- **ממצא:** נמצא כי ניתנו הנחות לפי הוראה בעל פה, ללא כל אסמכתא כתובה.
תגובת המבוקר: הממצא מקובל ויטופל על מנת שלא ישנה בעתיד.

- המלצה : מומלץ כי תיבנה מערכת בקרה וניטור באמצעים ממוחשבים, על מנת לוודא כי לא קיימות כפל הנחות וכי במקרים בהם הנחה אחת תלויה בשנייה , יתבטלו ההנחות כאשר תבוטל ההנחה המקורית.

- המלצה : מומלץ לרענן את נושא מילוי טופסי ההנחות, יש לוודא כי לא מוענקות הנחות בהתאם להוראות בעל פה.

5.2.2 - הנחות לעובדי המתנ"ס

| שנת פעילות | 9/2011-8/2012 | 9/2010-8/2011 | 9/2009-8/2010 |
|---------------------|---------------|---------------|---------------|
| סה"כ מקבלי הנחות | 600 | 550 | 250 |
| סה"כ סכום ההנחות | 72,000 | 72,000 | 34,000 |
| מספר ההנחות לעובדים | 23 | 29 | 17 |
| סך ההנחות לעובדים | 8,000 | 7,500 | 4,205 |

נושא הנחות לעובדים מבוצע בהתאם לקריטריונים שנקבעו ואושרו על ידי הנהלת המתנ"ס. הקריטריונים הם :

1. מדריך העובד מעל 5 שנים במתנ"ס.
2. היקף עבודתו מעל 50%, או לחלופין שכר מעל 2,500 ₪ לחודש.
3. ההנחה לעובד או לבני משפחתו.
4. הזכאות למימוש עד שני חוגים לעובד.

- **ממצא :** בניגוד לפקודת מס ההכנסה, ההנחה שניתנה לעובדי המתנ"ס לא דווחה כהטבת שווה כסף בתלושי השכר של העובדים. אי דיווח כאמור חושף את המתנ"ס לחיובים וקנסות בביקורת נכויים של מס הכנסה וביטוח לאומי.
תגובת המבוקר : הממצא מקובל חשבת השכר תונחה לפעול על פי הדין.

- **ממצא :** נמצא כי לעובדת אחת קוזז סכום עלות השתתפות בפעילות מהשכר שהגיע לה מהמתנ"ס, ללא כל דיווח כמוגדר בדיני המס. במקרה זה המתנ"ס עלול להיתבע בעתיד על קיזוז שכר ללא פיצוי על הפרשות המגיעות בגינו (פנסיה, ביטוח לאומי).
תגובת המבוקר : הממצא מקובל חשבת השכר תונחה לפעול על פי הדין.

- **המלצה :** יש להסדיר את דיווח ההנחות לעובדי המתנ"ס בתלושי השכר כמקובל וכנדרש על ידי דיני המס בישראל.

5.2.3 – חייבים

להלן הנתונים לגבי היקף ההנחות בהתאם לדוחות מערכת הגביה הישנה (לפי שנת פעילות של המתנ"ס – ספטמבר עד אוגוסט שנה אחר כך):

| 9/2009-8/2010 | 9/2010-8/2011 | 9/2011-8/2012 | שנת פעילות |
|---------------|---------------|---------------|------------------|
| 250 | 550 | 600 | סה"כ מקבלי הנחות |
| 34,000 | 72,000 | 72,000 | סה"כ סכום ההנחות |
| 33 | 42 | אין נתונים | מספר חייבים |
| 7,200 | 8,500 | אין נתונים | סה"כ סכום חייבים |

- ממצא : הטיפול בחייבים על ידי עובדת בעלת הרשאות לשינוי כל הנתונים במערכת הגביה מאפשר שינוי נתוני חייבים ללא כל בקרה.
תגובת המבוקר : מנהל המתנ"ס יעקוב אחר נושא החייבים והחוזרים.
- המלצה : מומלץ כי תתקיים הפרדה בין העובד לו קיימות הרשאות לשינוי יתרת החייבים במערכת, לבין העובד האחראי על הטיפול בחייבים.
- המלצה : מומלץ כי יתקיימו בקרות והרשאות מתאימות בנושא ביטול יתרות חייבים או זיכוי משתתפים, כך שבתהליך יהיה מעורב גורם ניהולי בנוסף על הגורם המבצע.
- ממצא : לא קיים כל דוח בקרה לגבי פעולת מחיקת חובות במערכת הממוחשבת. מכאן יש באפשרות כל העובדים עם ההרשאות המתאימות "להעלים" חובות של משתתפים ללא ידיעת אדם נוסף במערכת.
- המלצה : מומלץ לקיים בקרות והתאמות לגבי חובות משתתפים באופן שוטף ולא רק בסוף שנת פעילות. טיפול בנושא בזמן אמת יכול לשפר את יכולת הגביה.
- המלצה : מומלץ לבנות מערכת הרשאות שלא תאפשר מחיקת חוב ללא חתימה שנייה של אדם בדרג הניהולי.

6. תמצית מנהלים

1. מתנ"ס ערד מספק שירותים לאלפים מתושבי העיר.
2. המתנ"ס אינו מחויב בהעסקת מבקר פנימי ולכן קיימת חשיבות רבה בהתנהלות מסודרת, הפרדת תפקידים ובנית מערך בקרה מסודר.
3. מטרת מערך הבקרה היא לזהות פעולות חריגות במערכת (קיזוזים, ביטולים וכד') ובכך למנוע אפשרות של טעויות במקרה הטוב ומעילות במקרה הרע.
4. המצב כיום בנושא מערך הגביה בעייתי מאחר ועובדת אחת מבצעת את כל הפעולות (גביה, רישום, הפקדה, ביטולים, הנחות וכד'), כאשר אין כל בקרה על עבודתה.
5. נושא מהותי נוסף הוא מתן הטבות בשווה כסף לעובדי המתנ"ס ללא דיווח כנדרש בדיני המס, דבר שיכול לחשוף את המתנ"ס לתשלומי אלפי שקלים בביקורת מס הכנסה או ביטוח לאומי.

להלן ההמלצות המרכזיות כמפורט בדוח לעיל :

- 6.1 המלצה : מומלץ לקבוע אופן התנהלות אשר יקיים הפרדת תפקידים נאותה, או לכל הפחות לבנות מערך דוחות בקרה לזיהוי פעילות חריגה, מערך אשר יבדק על ידי עובד בכיר במתנ"ס.
- 6.2 המלצה : מומלץ לקיים תמחור מדויק ככל הניתן של כל פעילות, על מנת לקבל תמונה מלאה לגבי עלויות הפעילויות השונות. באמצעות כלי כאמור ניתן יהיה לזהות מגמות ופעילויות מפסידות באופן קיצוני.
- 6.3 המלצה : מומלץ למצוא פתרונות לטיפול בכספים ובנתונים רגישים, כך שתימנע גישה לדברים אלה על ידי אנשים לא מורשים.
- 6.4 המלצה : יש לקבל חוות דעת משפטית בדבר קיום/אי קיום מאגר מידע במתנ"ס. במידה ויקבע כי קיים מאגר מידע יש למלא אחר כל הוראות החוק בנושא.
- 6.5 המלצה : יש לקבוע הרשאות לכל משתמש בהתאם לתפקידו במערכת, אין לאפשר מצב בו אנשים יכולים לבצע פעולות במערכת ללא קשר לתפקידם.

- 6.6 המלצה : מומלץ לבנות מערך בקרה על נושא נוכחות משתתפים בפעילויות. יש לוודא כי המדריכים אכן בודקים נוכחות, כי כל המשתתפים הסדירו את התשלום לפעילות ובמידה של פרישה, לקיים ניסיון לשימור הלקוח באופן מוסדר.
- 6.7 המלצה : בעקבות מקרים שונים שהתקיימו במרכז הארץ, בהם מאמנים בענפי ספורט שונים חייבו/לחצו על משתתפים והוריהם לשלם תשלומים נוספים ישירות למאמנים בעבור אימונים אישיים, מחתימים כל מדריך כי אסור לו לקיים פעילות כאמור ללא אישור מראש. יש לשקול לחייב זאת גם במתנ"ס ערד.
- 6.8 המלצה : מומלץ כי תיבנה מערכת בקרה וניטור באמצעים ממוחשבים, על מנת לוודא כי לא קיימות כפל הנחות וכי במקרים בהם הנחה אחת תלויה בשנייה, יתבטלו ההנחות כאשר תבוטל ההנחה המקורית.
- 6.9 המלצה : מומלץ לרענן את נושא מילוי טופסי ההנחות, יש לוודא כי לא מוענקות הנחות בהתאם להוראות בעל פה.
- 6.10 המלצה : יש להסדיר את דיווח ההנחות לעובדי המתנ"ס בתלושי השכר כמקובל וכנדרש על ידי דיני המס בישראל.
- 6.11 המלצה : מומלץ לבנות מערכת הרשאות שלא תאפשר מחיקת חוב ללא חתימה שנייה של אדם בדרג הניהולי.