

## כנס השפה העברית 2016

### מבוא

1. הרשות לתרבות ואומנות (להלן - **הרשות לתרבות**) בחברה העירונית ראשון לציון לתרבות ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החברה העירונית או החברה**), אחראית על ארגון ועריכת אירועים ופעולות ייחודיות לרווחת תושבי העיר, כחלק מסל השירותים העירוניים. כמו כן, יוזמת הרשות לתרבות תכנים ופעולות שונות כחלק ממיתוגה של העיר.
2. החל משנת 2008, הרשות לתרבות אחראית על עריכת כנס השפה העברית. משנת 2011 משתתף משרד התרבות והספורט (להלן - **משרד**) במימון הכנס ומשכך, הוא נקרא "כנס ראש הממשלה לשפה העברית".
3. בפברואר 2016 התקיים בהיכל התרבות ראשון לציון הכנס ה-9, שכלל אירועים, דיונים, מופעים והרצאות שונות בנושא השפה העברית (להלן - **הכנס או כנס 2016**).

### עבודת הביקורת

1. דוח הביקורת נערך על-פי דרישת ראש העירייה בשנת 2017, בהתאם לסעיף 170א(ג)(2) לפקודת העיריות.
2. מטרת הביקורת הייתה לבחון את הסיבה לגירעון שנוצר בגין כנס 2016.
3. הביקורת ביצעה בין היתר, את הפעולות הבאות:
  - פגישות ושיחות עם מנכ"ל החברה העירונית, סמנכ"לית הכספים בחברה, מנהלת הרשות לתרבות ומנהלת אגף הנהלת חשבונות בחברה (להלן - **מנהלת אגף הנה"ח**).
  - עיון בספר התקציב של החברה העירונית לשנת 2016 מעודכן ומאושר נכון ל-22.6.17 (להלן - **ספר תקציב 2016**) ובכרטסות הנהלת חשבונות שקיבלה הביקורת ב-13.3.17 ממנהלת אגף הנה"ח.
  - עיון במסמכים רלוונטיים נוספים.
4. הביקורת נערכה בחודשים פברואר-יוני 2017.
5. טיוטות הדוח הועברו להתייחסות המבוקרים.

### ממצאים

#### 1. תקציב כנס 2016

##### 1.1 צפי מול ביצוע

- ב-24.2.16-28.2.16 נערך בהיכל התרבות כנס 2016, שתקציבו המשוער נקבע מבעוד מועד בספר תקציב 2016.
- להלן הצעת תקציב כנס 2016 וביצוע התקציב בפועל לפי ספר תקציב 2016:

לוח א', בש"ח			
הפרש	ביצוע בפועל*	הצעה	סעיף
(150,669)	569,331	720,000	הכנסות
5,846	1,364,154	1,370,000	הוצאות
(144,823)	(794,823)	(650,000)	רווח (גירעון)**

\* הנתונים הועברו לביקורת ב-22.6.17 ממנהלת אגף הנה"ח.  
\*\* מימון עירוני

מלוח א' עולה כי ההכנסות בפועל היו נמוכות ב-150,669 ש"ח (כ-21%) מההכנסות לפי ההצעה וכנס 2016 הסתיים בגירעון בסך 144,823 ש"ח.

1.2 לפי תוכנית עקרונית שהעבירה ב-29.12.15 מנהלת הרשות לתרבות למנכ"ל החברה העירונית, לסמנכ"לית הכספים ולחשבת הרשות לתרבות דאז<sup>1</sup>, צפי הכנסות הכנס הסתכם ב-820,000 ש"ח. לדברי מנהלת הרשות לתרבות, התוכנית העקרונית הוכנה לאחר העברת מידע לספר התקציב 2016 וכוללת הכנסה צפויה ממפעל הפיס בסך 100,000 ש"ח, שלא הייתה ידועה בשלב הכנת התקציב. להלן ההפרש בהכנסות צפויות בין תוכנית עקרונית להכנסות בפועל:

הערות	לוח ב', בש"ח			סעיף
	הפרש	הכנסות בפועל	הכנסות לפי תוכנית עקרונית	
	(17,343)	132,657	150,000	מכירת כרטיסים
	(203,326)	366,674	570,000	משרד התרבות והספורט
(1)	(58,000)	42,000	100,000	מפעל הפיס
	8,000	8,000		בית ז'בוטינסקי ובית שלום עליכם
(2)	20,000	20,000		רשות הספורט ומרכזי קהילה
	(250,669)	569,331	820,000	סה"כ

#### הערות ללוח:

(1) ממפעל הפיס הועברו בפועל 84,000 ש"ח, שהתחלקו באופן שווה בין היכל התרבות לרשות לתרבות.

#### תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"ההנחיה כי תקציב מפעל הפיס יתחלק חצי חצי עם פסטיבל האביב הבינלאומי, הייתה ידועה לכולם ובכללם למנהלת הרשות לתרבות ולמנהל היכל התרבות מפיק הפסטיבל הבינלאומי, כבר בשנת התקציב 2015."

המשמעות היא שחלקו של מפעל הפיס היה אמור להיות מוצג בתוכנית העקרונית בסכום של 50,000 ש"ח בלבד.

מלוח ב' עולה כי כ-81% מההפרש בין ההכנסות לפי תוכנית עקרונית לבין ההכנסות בפועל נבע מקיטון בהכנסות מהמשרד.

<sup>1</sup> נכון למועד כתיבת טיוטת הממצאים, תפקיד חשבת הרשות לתרבות אויש בידי עובדת אחרת.

(2) ב-11.2.16 שלחה סמנכ"לית כספים דואר אלקטרוני למנהלת אגף הנה"ח, כדלקמן:

"...להקליד 20,000 ש"ח הזמנות לנושא שפת הכדורגל במסגרת כנס השפה, מתקציב אירועי ספורט של רשות הספורט. למען הצגה נאותה בתקציב, יש לבצע העברה תקציבית של 20,000 ש"ח מתקציב אירועי ספורט לתקציב כנס השפה על מנת לאפשר הקלדת ההזמנות לנושא שפת הכדורגל מתקציב כנס השפה. את ההעברה יש לבצע במתכונת החדשה [במערכת הפיננסית] יש כיסוי, על-פי הפיתוח האחרון שדרשנו."  
המשמעות היא שתקציב הכנסות והוצאות הכנס גדל ב-20,000 ש"ח.

#### תגובת מנהלת הרשות לתרבות:

"צפי הכנסות לפי תוכנית עקרונית אינו תואם את הגבייה בפועל, היות ולעיתים אנו מקבלים ו/או לא מקבלים תמיכות נוספות לאחר אישור ספר התקציב. כך גם לגבי מכירת הכרטיסים שאת הנתונים הסופיים אנחנו יודעים רק אחרי קיום הכנס."

#### תגובת מנהלת הרשות לתרבות:

"ניהול תקציב כנס השפה נעשה כל השנים בעזרת חשבת, בשקיפות מלאה ואל מול מקבלי ההחלטות." [הדגשה במקור]

### 1.3 שינוי בשיטת התקצוב

לדברי מנהלת הרשות לתרבות, לפי הנחיית חשב המשרד, בשנת 2016 התבצע שינוי בשיטת התקצוב - קרי, במקום להעביר לחברה העירונית סך של 570,000 ש"ח (כפי שהועבר בשנים קודמות) עבור השתתפות במימון הכנס, העביר המשרד סך של 366,674 ש"ח בלבד. כמו כן, 200,000 ש"ח הועמדו לרשותה של החברה העירונית עבור ביצוע פרסום מודעות מוכנות<sup>2</sup> בעיתונות הארצית והמקומית, באמצעות לשכת הפרסום הממשלתית (להלן - **לפ"מ**). [ראו סעיף 2 להלן]

### 1.4 השתתפות העירייה

בדצמבר 2016 העבירה העירייה לטובת כנס 2016 סך של 650,000 ש"ח, שנרשמו בספרי החברה כהוצאות ניהול. סכום זה חושב כהפרש בין הכנסות משוערות (720,000 ש"ח) להוצאות משוערות (1,370,000 ש"ח) שנרשמו בספר תקציב 2016. בפועל, כאמור, הוצאות והכנסות הכנס הסתכמו ב-1,364,154 ש"ח וב-569,331 ש"ח, בהתאמה.

מנהלת אגף הנה"ח מסרה: "כמדי שנה העירייה נוהגת לכסות את הגירעון שנוצר בכנס המבוסס על צפי הוצאות פחות צפי הכנסות. ומשכך, בגין כנס 2016 העירייה העבירה תקציב בסך 650,000 ש"ח, כפי שנקבע לפי ספר התקציב המאושר. את הגידול בהוצאות שהתבטא בגירעון תקציבי [144,823 ש"ח] ספגה החברה העירונית."

<sup>2</sup> מודעות שאינן נדרשות בעריכה לשונית ו/או בעיצוב גרפי.

## 2. הכנסות מהמשרד

### 2.1 קיטון בהכנסות המשרד

ב-12.1.16 שלחה מנהלת טקסים ואירועים במשרד דואר אלקטרוני למנהלת הרשות לתרבות, בנוגע לשינוי בשיטת התקצוב שביצע המשרד: "אבקש את תשומת ליבך לכך שע"פ החלטת חשב המשרד מרכיב הפרסום בתקציב הכנס (כ-200,000 ש"ח)... אמור לעבור ולהתבצע באמצעות הלפ"מ. אנו נצטרך לנכות סכום זה ולפתוח במשרדנו הזמנת עבודה. כדי לא לגרום לתקלות, אבקש פירוט מדויק של הסכום כדי לוודא שאכן ניתן לבצע באמצעות הלפ"מ. מכתבת למייל זה את... מרכזת ועדת הרכישות של המשרד, שתודיע לנו אם הועבר סופית לאישור הוועדה..."

המשמעות היא שפרסום הכנס יבוצע באמצעות הזמנות שיפיק המשרד ללפ"מ, ומבלי שהכסף יועבר לחברה. כלומר, הכנסות החברה העירונית מהמשרד בגין כנס 2016 קטנו לכאורה, ב-200,000 ש"ח, ובמקביל - קטנו גם עלויות הפרסום שנכללו בתקציב.

מנהלת הרשות לתרבות מסרה: "לגבי ההנחיה שניתנה ממשרד התרבות כאמור, בדקה ה-90 של פרסום באמצעות הלפ"מ, ידעו על כך גם מנכ"ל החברה העירונית - מר א"פ, עוזרת מנכ"ל לפרסום - גב' ט"צ וגם יועץ ראש העיר לתרבות - מר ה"פ."

2.2 לדברי סמנכ"לית הכספים, הודעה על אודות שינוי בשיטת התקצוב הועברה אליה בדיעבד, רק במאוס 2016. משמע, כשלושה חודשים לאחר שההודעה נמסרה למנהלת הרשות לתרבות ולאחר שכנס 2016 הסתיים: "בדצמבר [2015], מנהלת הרשות אמרה לי משהו בע"פ לעניין שינוי שיתכן ויהיה, בהקצבת משרד התרבות וכתוצאה מזה ביקשתי ממנה לקבל דוח תקציב מפורט ב-2 אופציות. הידיעה על החריגה מהתקציב נובעת מהעובדה כי נדרשנו להפחית מהתקציב 200 אש"ח ולהעבירם ללפ"מ עבור פרסום מודעות. ומנגד לא צומצמו הוצאות בסכום דומה, נודעה לי רק בסוף מרס, משיחה בע"פ שהתקיימה מול עליזה [חשבת הרשות לתרבות נכון ל-3.16].". [ההדגשה אינה במקור]

להלן התכתבויות בדואר אלקטרוני בנושא תקציב הכנס שהוצגו לביקורת:

- ב-29.12.15 כתבה סמנכ"לית הכספים למנהלת הרשות לתרבות: "מבקשת לקבל בדחיפות תקציב הוצאות והכנסות לכנס השפה [2016]. לא יאושרו הזמנות נוספות לפני קבלת צפי לתקציב מאוזן. מבקשת כי את תקציב הוצאות תציגי בצורה מדורגת מהדחוף/חשוב ביותר, לפחות חשוב כי חלק מהדרישות שיוגדרו בסדר עדיפות נמוך, לא יאושרו עד אשר נדע בוודאות את צפי ההכנסות הריאלי של הכנס. לחלופין, תכיני 2 תקציבי הוצאות, אלטרנטיביים. הראשון, מותנה בתקציב הכנסות ממשלה של 570,000 ש"ח והשני מותנה בצפי הכנסות ממשלה של 400,000 ש"ח בלבד. 170,000 ש"ח בהוצאות, שיוגדרו על-ידך, יאושרו רק לאחר שתאשרי כי צפי ההכנסות שאושר בתקציב (570,000 ש"ח), ריאלי." "כפי שהסברתי לך אתמול - הכול חשוב! ומידי! אשלח תקציב הכנס."

סמנכ"לית כספים השיבה: "תשלחי בבקשה כפי שביקשתי ותצייני אלו 170,000 ש"ח יאושרו רק ברגע האחרון, לאחר שנדע בוודאות, מה נקבל ממשד התרבות."

- ב-29.12.15 כתבה מנהלת הרשות לתרבות לנציגת המשרד: "קיבלתי הנחיה להפסיק את בניית הכנס עד אשר לא נקבל מסמך מאושר על התמיכה שסוכמה בסך 570,000 ש"ח, מיותר לציין כי עיכוב זה מעמיד אותנו במצב שבו אנחנו לא יכולים להתחייב על שום תוכנית אותה תכננו. מבקשת התייחסותכם עוד היום!" מנהל תחום בכיר כלכלה ותקציבים במשרד השיב: "ועדת הרכישות והמכרזים במשרד התרבות בישיבתה מיום 24.12.15 דנה בבקשה ואישרה פרסום הליך מיזם משותף באתר מנו"ף<sup>3</sup>. בפרקטיקה הממשלתית זה שלב אישור הבקשות, זה אישור אך יש להמתין עד 12.1 כדי לוודא שאין גופים נוספים הטוענים לאפשרות ביצוע הכנס. בהנחה שאין גופים כאלה ולדעתי ברור שאין, יועלה הנושא מחדש בוועדת הרכישות שתוציא פרוטוקול אישור סופי ואז ניתן יהיה להעבירכם הסכם לחתימה."

סמנכ"לית כספים: "לא אמרתי להפסיק את בניית הכנס. אמרתי שתבני תוכנית מדורגת בה 170,000 ש"ח יהיו מותנים."

מנהלת הרשות לתרבות: "למה הכוונה??"

סמנכ"לית כספים: "בדיוק למה שכתבתי. אני לא מבינה גדולה בנושא, אך לדוגמא, אני מניחה כי ניתן לצמצם בפרסום וכד' ובמידה ונקבל יותר, תוסיפי מדיות."

מנהלת הרשות לתרבות השיבה:

"מצייב צפי הוצאות של כנס השפה 2016, עדיין צפויים שינויים להקטנה בעלויות הקשורות בפרסום ומיתוג

הכנסות צפויות: 570,000 ש"ח - משרד התרבות

מכירת כרטיסים כ-150,000 ש"ח

רשות הספורט - 20,000 ש"ח

סה"כ - 740,000 ש"ח

כמו כן, הוגשה בקשת תמיכה למפעל הפיס בסך 100,000 ש"ח.

אני מבקשת להזכיר כי על-פי הצעתך, נשלם השנה להיכל עבור אולמות, וההכנסות ממכירת כרטיסים - יכנסו אלינו.

הכנס מתחיל בתאריך ה-24.2 נא אשרי ההזמנות שיוזנו במערכת."

סמנכ"לית כספים: "לא ראיתי בהוצאות את עלות תשלום שכר אולם. נא להוסיף. כמו כן תקציב ההוצאות שהצגת (ללא עלות שכר אולם) מסתכם ב-1,485,000 ש"ח, כאשר אושר לך תקציב של 1,370,000 ש"ח בלבד. לכן הנך מתבקשת לצמצם בכ-150,000 ש"ח את תקציב ההוצאות."

<sup>3</sup> מערכת ניהול ופרסום מכרזים ופטור ממכרז של משרדי ממשלה.

אודה לקבלת דוח מעודכן בו תסמני הוצאות ב-150,000 ש"ח כהוצאות מותנות אשר יבוצעו רק במידה ויהיה גידול בהכנסות."

**תגובת מנהלת הרשות לתרבות:**

"ברור כי 29/12 עדיין אין אפשרות לדעת את צפי ההכנסות הריאלי כשמועד הכנס הוא באמצע פברואר. כשלושה חודשים לפני מועד הכנס מאושרת התוכנית ע"י שרת התרבות ומרגע זה אנחנו מחויבים לתוכנית ואין אפשרות לשינוי. כל שינוי יכול להוביל לכך שלא נקבל כלל את תמיכתם כמיזם משותף."

"מסגרת סך ההוצאות: הפקה, תוכן, פרסום, מיתוג, לוגיסטיקה ועוד... מועברת למשרד התרבות מראש ומקבלת את אישור המשרד. על סמך תוכנית תקציבית זו אנו מקבלים את התמיכה. אם היינו מצמצמים על-פי הצעת סמנכ"לית כספים, הם היו מצמצמים את התמיכה."

סמנכ"לית הכספים מסרה: "בטרם קיום כנס 2016 מנהלת הרשות לא העבירה לידי את התוכניות שבקשתי והקלדת הזמנות העבודה נמשכו בדיעבד עד אפריל 2016. חודשיים אחרי הכנס. דבר שהוביל לחוסר ודאות פיננסית וחריגה מתקציב ההוצאות של כנס 2016. כל האמנים הופיעו ונאלצו לשלם."

2.3 ב-31.5.16, כחמישה חודשים לאחר מסירת הודעת המשרד בנוגע לשינוי בשיטת התקצוב, שלחה מנהלת הרשות לתרבות דואר אלקטרוני לסמנכ"לית הכספים, לפיו זו האחרונה התבקשה לבצע עדכון בתקציב הכנסות הכנס: "ברצוני להסב את תשומת ליבך כי בצד הוצאות הכנס, נקבעו סך של 700 אלף ש"ח - הכנסות [לפי ספר התקציב 2016 נקבעו הכנסות בסך 720,000 ש"ח]. לאור העובדה ש-100 אש"ח שאנחנו אמורים לקבל ממפעל הפיס לטובת הכנס, הועברו לטובת ההיכל לפסטיבל האביב, וכן 200 אש"ח מתקציב הפרסום התחייבו להעביר ללשכת הפרסום הממשלתית וכך אנחנו אמורים לקבל 370 אש"ח ממשרד התרבות. לכן, אני מבקשת להוריד את התקציב המסומן כהכנסות בהתאם."

ב-1.6.16 השיבה סמנכ"לית הכספים למנהלת הרשות לתרבות: "תקציב הכנס כולל פרסומים היה [1,370,000 ש"ח]. אם הפרסומים בוצעו בסופו של דבר על-ידי לשכת הפרסום הממשלתית, הרי שהיית אמורה לנצל בהוצאות רק 1,170,000 ש"ח. מדוע בוצעו 1,300,000? זה אומר כי בידיעה מראש בוצעה חריגה מתקציב ההוצאות בסך 130,000 ש"ח!! לעניין דרישתך להפחית את תקציב ההכנסות ב-300,000 ש"ח, הרי ברור שלא ניתן לאחר שהתקציב אושר בדירקטוריון, לבצע שינוי בתקציב ללא העברה מסעיף אחר, לכן במידה ולא ימצא פתרון אחר, כיוון שאנו כבר אחרי ביצוע הכנס והחריגה בתקציב הכנס, למיטב הבנתי הנה עובדה בשטח, לא תהיה ברירה אלא לקצץ בהוצאות בסעיפים אחרים של הרשות לתרבות בסכום של 130,000 ש"ח. נא הנחייתך מאיזה סעיפים להפחית."

מההתכתבות עולה כי מנהלת הרשות לתרבות לא יידעה במועד את סמנכ"לית הכספים בדבר הודעת המשרד מ-12.1.16. מדובר במידע שהיה נדרש להעבירו לאגף הכספים באופן מיידי, לצורך עדכון התקציב במערכת הפיננסית.

תגובת מנהלת הרשות לתרבות:

"ברצוני להדגיש כי כל ההתכתבויות המצורפות למסמך הזה אל מול סמנכ"לית הכספים, הנן 'התכתבויות קצה', כלומר, לכנס השפה כמו לפעולות נוספות שאני אחראית עליהן, הייתה חשבת שתפקידה היה להעביר דיווחים שוטפים אודות התקציב לסמנכ"לית הכספים וכך עשתה."

בבדיקה האם עובר לאישור ספר תקציב 2016, קיבלה מנהלת אגף הנה"ח מהרשות לתרבות, פירוט של הוצאות והכנסות הכנס לפי סעיפי פעולות (תתי-סעיפים), היא השיבה כי התקציב הועבר ונקלט למערכת הפיננסית בשני סעיפים בלבד: הוצאות והכנסות. נוסף על כך, לדבריה, על אף בקשתה בעל-פה מכל חשבי הרשויות והאגפים בחברה, לפני הכנת ספר התקציב, להגיש את התכניות התקציביות בתבנית מוגדרת בציון סכום ההוצאה וההכנסה בכל תת-סעיף, הם אינם מבצעים זאת.

יש להעיר כי מאחר שעיקר החריגה מהתקציב המתוכנן נגרמה מהגדלת התקציב בסעיפים שאינם פרסום, במידה שהמערכת הפיננסית הייתה מעודכנת לפי סעיפי פעולות, מלכתחילה לא הייתה נגרמת חריגה תקציבית, הואיל והמערכת הייתה מתריעה ומונעת חריגה זו, מבעוד מועד.

תגובת מנהלת אגף הנה"ח:

"המערכת הפיננסית מגבילה הקלדת סכומים מעבר לתקציב. כך שבין אם הוקלד פירוט ובין אם לא הוקלד פירוט לא ניתן לחרוג מהסעיף הכללי. הקלדת הוצאות לכל כנס מתחילה בשנה שלפני כן ובעיקר מוקלד שם סעיף פרסום. אם מוקלדת הוצאה למערכת על סעיף הוצאה ראשי, לא ניתן לפתוח תתי סעיפים (עניין טכני שמשפיע על העברת הנתונים לחשבשבת שהיא תוכנת הנה"ח). זו לא בחירה של לפתוח סעיפים או לא. בכל מקרה אם לחשבת של הרשות לתרבות הייתה תוכנית באקסל, ניתן היה לבצע מעקב עפ"י התוכנית. כל הכתוב בדוח וקשור לתגובתי מקובל."

**2.4 ניהול הוצאות הכנס**

מנהלת הרשות לתרבות מסרה כי לאחר הודעת המשרד בדבר השינוי בשיטת התקצוב, היא לא ביצעה הפחתה בסך 200,000 ש"ח מתקציב ההוצאות, אלא השתמשה בסכום זה בעיקר לביצוע פעולות, כגון: פרסום דיגיטאלי ועיצוב מודעות.

תגובת מנהלת הרשות לתרבות:

"לא פעולות אחרות, אלא כל מה שהוא מעבר לפרסום בעיתונות הכתובה (לפ"מ) כגון: פרסום דיגיטלי, עיצוב מודעות וכד'."

לדבריה, היא ניהלה את התקציב בהתאם להנחיית סמנכ"לית הכספים, לפיה הפרש בין הכנסות הכנס להוצאותיו יסתכם ב-650,000 ש"ח (חלקה של העירייה). כלומר, במידה שההכנסות יגדלו, היא רשאית להגדיל את ההוצאות בהתאם, אך בתנאי שההפרש לא ישתנה. עוד הוסיפה מנהלת הרשות לתרבות, כי סיכמה בעל-פה עם נציגי המשרד שהתוכנית העקרונית תמומש, ולמעשה, מסיבה זו לא הפחיתה בהוצאות הכנס. עם זאת, לדבריה, בחודש ינואר (לערך) לאחר פרסום פתיחת מכירת

כרטיסים עבור אירועי הכנס, היא התריעה בפני מנכ"ל החברה על אודות גידול צפוי בסך של כ-40,000 ש"ח בתקציב ההוצאות. להלן הסבר הגרעון לפי מנהלת הרשות לתרבות:

סעיף	סכום, בש"ח
הכנסות בפועל	569,331
השתתפות העירייה	650,000
הוצאות בפועל	(1,364,154)
<b>עודף הכנסות (הוצאות)</b>	<b>(144,823)</b>
קיטון בהכנסות הנובע ממכירת כרטיסים ומפעל הפיס*	75,343
<b>סה"כ גירעון (עודף הוצאות על הכנסות)</b>	<b>(69,480)</b>

\* קיטון בהכנסות ממכירת כרטיסים - 17,343 ש"ח; קיטון בהכנסות ממפעל הפיס - 58,000 ש"ח.

החישוב בוצע בהתאם להסברה של מנהלת הרשות לתרבות, מבלי להתייחס לדבריו של מנכ"ל החברה, לפיו מנהלת הרשות ידעה מבעוד מועד שחלקה בתקציב מפעל הפיס יסתכם ב-50,000 ש"ח ולא ב-100,000 ש"ח. לפי דבריו של מנכ"ל החברה, הקיטון בהכנסות ממכירת כרטיסים ומפעל הפיס הסתכם לכאורה, רק ב-25,343 ש"ח, כך שסה"כ הגירעון עומד על 119,480 ש"ח.

לפי הסברה של מנהלת הרשות לתרבות, הוצאות פרסום שובצעו עובר ל-12.1.16 (מועד הודעת המשרד על אודות השינוי בשיטת התקצוב) הסתכמו ב-47,691 ש"ח, וסכום זה יש להפחית, מההוצאות ביתר.

המשמעות לפי הסברה של מנהלת הרשות לתרבות, היא שההוצאות מעבר לתכנון המקורי, אותן ניתן היה לחסוך לכאורה, הסתכמו ב-21,789 ש"ח בלבד.

#### תגובת מנכ"ל החברה העירונית:

"לדאבוני, מעיון בטיוטה נראה כי עד עתה לא הובן המהלך אותו ביצע משרד התרבות... נראה כי עד עתה לא הובן המהלך של הפחתת סכום הפרסום מסה"כ תקציב התמיכה והעברתו ישירות ע"י המשרד ללפ"מ! כאן שורש הבעיה, נתון זה לא הובן כבר בשלב ביצוע הכנס וסכום זה נוצל ע"י הרשות לתרבות לצרכים אחרים ומכאן נבע הגרעון."

#### 2.5 פרסום הכנס

לדברי מנהלת הרשות לתרבות, לפי נוהג עבודה בחברה ומניסיון העבר, הפרסום התחיל כשלושה שבועות לפני מועד פתיחת כנס 2016 (24.2.16). קרי, בתחילת פברואר 2016 פרסם הכנס לראשונה. לרשותה של מנהלת הרשות לתרבות היו אם כך, כשבועיים ימים לידוע הגורמים האחראיים על התקציב בחברה העירונית, בדבר ביצוע השינוי בתקציב המשוער.

מנהלת אגף הפקות ועוזרת מנכ"ל בחברה העירונית, שניהלה את תחום הפרסום בכנסים שהתקיימו בשנים עברו מסרה: "כממונה על תחום הפרסום בחברה העירונית אני בונה את תמהיל ופריסת הפרסום במדיות השונות בהתאם לתקציב שיועד לנושא, בתחום אחריותי אף ריכזו הצעות המחיר למקסום התקציב שיועד לנושא. אדגיש כבר כאן כי, אין לי קשר ו/או חשיפה לתקציב הכנס הכולל את שיטת



התמיכה ו/או מקורות המימון. בהקשר לכנס 2016, על הצורך לעבוד מול הלפ"מ נודע לי רק ב-14.1.2016. כי, אנו מחויבים לפעול השנה בפרסום מודעות באמצעות לפ"מ. דעתי לא הייתה נוחה מלוחות הזמנים ודחקתי בצוותי ההפקה לאשר את החומרים ולצאת לפרסום מהר ככל האפשר!!! הואיל ומועד הכנס [24.2.16] היה בפתח והיה עלינו למכור כמה שיותר כרטיסים לאירועים השונים."

מנהלת רשות התרבות מסרה כי כל הוצאות פרסום הכנס בסך 200,000 ש"ח בוצעו באמצעות הלפ"מ, למעט הוצאות פרסום שבוצעו לפני קבלת הודעת המשרד (47,691 ש"ח). לדבריה, ההוצאות לא קטנו ב-200,000 ש"ח, וסכום זה נוצל ברובו לתחומים אחרים בהם הוגדל התקציב.

**תגובת מנהלת הרשות לתרבות:**

"אני תמחה על התשובה מכיוון שמשנתו הראשונה של קיום הכנס, כולל 2016, הייתה מנהלת האגף להפקות ועוזרת המנכ"ל לפרסום, שותפה מלאה בכל הנוגע לפריסת הפרסום, הוצאת הצעות מחיר לספקים בתחום, כמו גם לחברות המיתוג, חברות יח"צ, הזמנות לכנס וכד'."

**2.6 הוצאות פרסום**

מניתוח כרטסת הוצאות כנס 2016 עולה כי הוצאות הפרסום, המיתוג והשיווק הסתכמו ב-170,420 ש"ח. זאת, נוסף ל-200,000 ש"ח הוצאות פרסום שהוזמנו מלפ"מ. זאת ועוד, נמצא כי אף לאחר מועד מסירת ההודעה מהמשרד, הוציאה מנהלת הרשות לתרבות סך של 28,791 ש"ח בגין פעולות פרסום נוספות שלא באמצעות לפ"מ:

**תגובת מנהלת הרשות לתרבות:**

"אין קשר בין פרסום למיתוג. ה-200 אלף ש"ח שירדו מתקציב תמיכת משרד התרבות יועדו לפרסום בלבד."

הזמנה מספר	מועד הפקת דרישה	מועד הפקת ההזמנה	מועד ביצוע הפעילות	שם ספק	נושא ההזמנה כפי שנרשם בכרטיסת הנה"ח	סכום ההזמנה בש"ח, כולל מע"מ	הערת הביקורת
701686	21.01.16	08.02.16	21.01.16	ד"א	פרסום הכנס בעיתון "עכבר העיר"*	20,000	(1)
701787	27.01.16	21.03.16	27.01.16	הע"ה	מודעת קול קורא בעיתון "הארץ"	3,510	(2)
701710	27.01.16	10.02.16	27.01.16	ש"א **	הקלטות תשדיר שירות**	2,281	(3)
701740	10.02.16	16.02.16	10.02.16	ר"א	פרסום באתר אינטרנט***	3,000	
<b>סה"כ</b>						<b>28,791</b>	

\* הצעת מחיר מ-21.1.16.  
 \*\* הצעת מחיר מ-13.1.16.  
 \*\*\* הצעת מחיר מ-9.2.16.

### הערות לוח:

(1) לספק זה הופקו שתי הזמנות, הראשונה שהופקה ב-11.1.16<sup>4</sup>, בוטלה. ההזמנה המוצגת בלוח הופקה ב-8.2.16, כשלושה שבועות לאחר מסירת הודעת המשרד, ולאחר ביצוע הפעילות בפועל.

#### תגובת מנהלת הרשות לתרבות:

"מדובר בפרסום דיגיטאלי."

"ההזמנה השנייה בתאריך 8/2 הוזמנה שוב מכיוון שהצלחנו להשיג מחיר זול יותר מהספק ולכן יצאה בתאריך מאוחר יותר."

(2) לדברי מנהלת הרשות לתרבות, מדובר בפרסום של תוכן עירוני ולפי הנחיה שקיבלה מלפ"מ, לא ניתן לפרסם תוכן שקשור במישרין לעיר, לדוגמה: פרס ראש העירייה, תשדירי שפ"מ ומופע עירוני לכל המשפחה. משכך, הפרסום התבצע מתקציב הכנס. נכון למועד הפצת טיוטת הממצאים, בקשת הביקורת לקבלת תיעוד ו/או אסמכתא כתובה על אודות הנחיית לפ"מ, טרם נענתה. ההזמנה הופקה כחודשיים לאחר ביצוע הפעילות.

מנהלת הרשות לתרבות מסרה: "בנוגע לפרסום: ראשית, יש הבדל בין פרסום למיתוג. השטחים לפרסום בעיתונות - אחראים לפ"מ. בנוגע למיתוג: דגלול עירוני, שלטי חוצות, תכנייה ועוד. בנוסף, משרד התרבות והספורט מפרסם את מה שקשור לתכני הכנס - באמצעות לפ"מ. חברת 'א"ז' - את כל הפרסומים העירוניים בהקשר לכנס: קול קורא לחברות הפקה פרס ראש העיר אירועים לתושבי העיר בלבד. בנוסף תוקצבו גם פרסום של מודעה מבשרת 'ב"ר', יחסי ציבור עיצוב הפרסום והמיתוג. כל זה לא נכנס בפרסום באמצעות לפ"מ."

#### תגובת מנהלת הרשות לתרבות:

"הע"ה - קול קורא לספקים, יוצא כחודשיים שלושה לפני הכנס, ללא קשר למשרד התרבות. ישנה טעות בתאריך."

(3) לדברי מנהלת הרשות לתרבות, לפ"מ אינו עוסק בפרסום מודעות בכלי תקשורת כגון, רדיו ואינטרנט, ומשכך, מימון פרסום זה שויך לתקציב הכנס בחברה. ההזמנות הופקו לאחר ביצוע הפעילות.

בניגוד להסבריה של מנהלת הרשות לתרבות, מאתר האינטרנט של לפ"מ עולה כי פרסומים עליהם לפ"מ הייתה אחראית הועלו ברדיו ובאינטרנט. ב-14.6.17 מסר מנהל תחום מודעות בלפ"מ לעובדת הביקורת, כי לפ"מ מפרסמים ועובדים עם כל כלי התקשורת ומפרסמים במדיות השונות, בהתאם לתנאי ההתקשרות המחייבים אותם כגוף ממשלתי.

---

<sup>4</sup> הזמנה מספר 701657.

תגובת מנהלת הרשות לתרבות:

"לגבי ר"א - מדובר על פרסום דיגיטאלי - כמה ימים לפני פתיחת הכנס לאחר שנוכחנו שאין מספיק מכירות כרטיסים לאירוע שפת הכדורגל, קבלתי הצעה להוציא פרסום ממוקד לאוהבי התחום."

תגובת מנהלת הרשות לתרבות

"ברצוני לציין כי בתחילת 2016 כאשר התקבלה ההוראה לשיתוף הלפי"מ, דובר על עיתונות כתובה בלבד. אין קשר למידע שהתקבל ב-14.6.17."

2.7 על אף שמנהלת הרשות לתרבות לא הייתה מחויבת לפי הסכם התקשרות ו/או הזמנת עבודה כלשהי, בביצוע הפרסומים המוצגים בלוח דלעיל, הם בוצעו לאחר מסירת הודעת המשרד. נוסף על כך, נמצא כי כל ההזמנות האמורות הופקו בדיעבד, לאחר ביצוע הפעילות בפועל, וזאת, בניגוד להנחיות הנהלת החברה העירונית. ההזמנות אושרו בדיעבד בידי סמנכ"לית הכספים ומנכ"ל החברה העירונית.

יש לציין כי כבר בדוח שנתי מספר 35 לשנת 2015, בביקורת בנושא "בדיקת תלונה - התקשרות עם חברת הפקה", הועלו ממצאים בדבר אישור הזמנות בדיעבד ובניגוד לנהלים. בתגובתו לטיוטת דוח זה מסר מנכ"ל החברה העירונית: "מאז תחילת עבודה של מנהלת הכספים החדשה בחברה יש שינוי בתהליך הבקרה - כל חשבון המתקבל לתשלום נבדק מול ההסכם, התקציב ואיש הקשר בחברה..."

## ריכוז ממצאים והמלצות

1. כנס השפה 2016 הסתיים בגרעון תקציבי בסך 144,823 ש"ח.
2. מנהלת הרשות לתרבות לא דיווחה במועד לסמנכ"לית הכספים על אודות השינוי בשיטת התקצוב שביצע המשרד, ומשכך, תקציב הוצאות הכנס לא הופחת במערכת הפיננסית.
3. מנהלת הרשות לתרבות ניהלה את התקציב לפי תוכנית עקרונית ולא בהתאם לתוכנית שאושרה בספר התקציב 2016.
4. בפועל, מנהלת הרשות לתרבות חרגה מהמסגרת התקציבית שנקבעה.

חובה ליידע את סמנכ"לית הכספים בדבר כל שינוי תקציבי. השינוי אמור לבוא לידי ביטוי במערכת הפיננסית ובתוכנית העבודה המעודכנת.

יש לנהל פרויקטים בהתאם לתקציב שאושר בספר התקציב. הואיל ומדובר על הכנסות תיאורטיות, יש להיצמד לתקציב המאושר ולפעול בהתאם להנחיות סמנכ"לית כספים.

5. לאחר מסירת הודעת המשרד, לפיה מימון הוצאות פרסום יאושר רק בהזמנות מלפי"מ, הוצא מתקציב הכנס סך של כ-28,000 ש"ח בגין הוצאות פרסום שניתן היה לכאורה, להזמין באמצעות לפי"מ.
6. דרישות הרכש בגין הפרסומים הנ"ל הוקלדו למערכת הפיננסית ביום הביצוע וההזמנות אושרו בדיעבד, לאחר הביצוע בפועל ובניגוד להנחיות הנהלת החברה העירונית.

7. במידה שתקציב כנס 2016 היה מנוהל במערכת הפיננסית כתוכנית מקושרת תקציב לפי סעיפי פעולות מפורטים ומתקציבים (פרסום, מיתוג, מרצים וכדומה) וסעיף הפרסום היה מעודכן במועד, החריגה מההוצאות שנקבעו לכל אחת מהפעולות הייתה נמנעת מבעוד מועד, מאחר שהמערכת הייתה מתריעה וחוסמת הקלדת הזמנות חדשות.

על מנכ"ל החברה וסמנכ"לית הכספים לקבוע מדיניות ברורה בדבר הגשת תקציב מפורט ולפקח על יישומה. כמו כן, אין לאשר הזמנות בדיעבד, אלא במקרים חריגים ובאישור מראש של מנכ"ל החברה וסמנכ"לית הכספים.

#### תגובת מנהלת הרשות לתרבות:

"בתוכנית יש כיסוי תקציב הכנס אכן נרשם בשורה של הוצאות והכנסות. אך יש פירוט לסכום. תקציב הכנס כן (!) נוהל במערכת הפיננסית כתוכנית מקושרת תקציב עם פירוט של הפקה, תוכן וכד'."

#### תגובת סמנכ"לית כספים:

"ברמה העקרונית, יש מין הצדק בהמלצה, שכן במידה ומלכתחילה נקבעים סעיפי משנה בתקציב וכל הוצאה מתוקצבת מהסעיף שלה, קל יותר לעקוב אחר חריגות צפויות ולמנוע אותן שכן כל חריגה מהתכנון, מצריכה את אישור החשב לביצוע העברות פנימיות בין הסעיפים. אמנם, במקרה הנדון גם חלוקה לתתי סעיפים לא הייתה מסייעת במניעת החריגה, שכן מדובר בשינוי שבוצע בסעיף ההכנסה. שכן, משרד התרבות החליט שלא להעביר את מלוא הסכום בתמיכה כספית, אלא להמיר את חלקו בשווה כסף ובמידה ומידע זה לא מובא לידיעתנו, מבעוד מועד, איננו יכולים לבצע חסימה של הוצאות בסעיף הנדון."

8. כמחצית מתקציב הכנסות הכנס נבע מהכנסות ותרומות שאינן תלויות בחברה העירונית. נוסף על כך, כ-10% מההכנסות הגיעו ממכירת כרטיסים.

במטרה למנוע חריגות תקציביות, בבניית התקציב יש להוסיף סעיף בגין הוצאות בלתי-צפויות בשיעור של כ-5% לפחות מסך ההוצאות המתוכננות.

#### תגובת מנהלת הרשות לתרבות:

"הגירעון בסך של כ-10% מתקציב הכנס - נוצר בשל חוסר הלימה בין צפי הכנסות להכנסות בפועל. עקב הפער (בנוסף לירידה, מול הצפי, כ-17,000 ש"ח ממכירת כרטיסים), נוצר כאמור בתמיכת משרד התרבות. ההודעה על כך התקבלה, כאמור רק בתחילת ינואר כשהכנס על כל מרכיביו היה סגור לאחר אישור שרת התרבות וראש העירייה". [ההדגשה במקור]

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים נמסר כי כל ההמלצות תבוצענה.

הערת מנכ"ל העירייה: "גם לאחר שהוצגו כל הממצאים ותגובות המבוקרים נראה כי מדובר באי הבנה לנוכח לחץ זמנים ועבודה רוטינית שנעשית כבר עשר שנים. מפאת לוח הזמנים לא ניתן היה לשנות את תוכנית העבודה. כמו כן, במידה שצפי ההכנסות היה מתגשם, הגרעון היה קטן יותר."