

פעילויות בעלות אופי דתי

מבוא

1. העירייה משתתפת במימון פעילויות שונות בעלות אופי דתי: הרצאות, ימי כיף, הופעות והצגות, היסעים ליעדים שונים (כגון קברות צדיקים), הוצאת עלונים, פרסומי פעילויות, הכנסות ספרי תורה, הקפות, סעודות מלווה מלכה, חזנים ופייטנים וכדומה.
2. חלק מהפעילויות נערכות ביוזמת העירייה וחלקן ביוזמת גופים שונים (כגון בתי כנסת ובתי ספר) הפונים לעירייה בבקשה לממן עבורם פעילויות אלו.
3. הנושא המבוקר נמצא באחריות מספר גורמים עירוניים: מנהל האגף לתרבות חרדית, מנהל היחידה לתרבות תורנית ושלושה חברי מועצה מחזיקי תיקים¹ - סגן ראש העירייה ומחזיק תיק "חינוך חרדי ותרבות חרדית וכל הקשור לשירותי הדת בעיר"²; חבר מועצה ומחזיק תיק "החינוך הממלכתי דתי ותרבות תורנית"; חבר מועצה ומחזיק תיק "מורשת יהודית".
4. תפקידי אגף חינוך ותרבות חרדית במינהל החינוך³ (להלן - האגף לתרבות חרדית):
 - לסייע בנושא של פעולות חינוכיות, כגון: חוגים, תגבור בשעות לימוד לבתי ספר ופעילויות חינוכיות, כמו סדנאות שבהם משתתף האגף בתשלום עבורן.
 - ליזום פעולות של קירוב לבבות, כמו חידון התנ"ך בעיר, וסדנאות מיוחדות להעשרת התרבות התורנית לבתי הספר הכלליים (חילוניים).
 - כפיפות האגף לתרבות חרדית למינהל החינוך היא פורמלית בעיקרה, ומסתכמת בסיוע חשבת המינהל להעברת התקציבים/אישורים לפעילויות ולתכניות. למעשה, האגף פועל באופן עצמאי וכפוף ישירות לחבר מועצה מחזיק תיק חינוך חרדי ותרבות חרדית ולראש העירייה.
 - לפי ספר "תכניות עבודה מקושרות תקציב" (תעמ"ת) לשנת הכספים 2014, מטרות האגף לתרבות חרדית הן:
 1. הנחלת המסורת ומורשת ישראל בקרב הציבור הרחב.
 2. הציבור החרדי משולב ומשתלב בחיי העיר.
 3. ראשלי"צ - עיר של סבלנות וסובלנות בין הקהילות השונות.
 4. יזמות חינוכית בקרב בתי הספר החרדיים.
 5. שירותי תרבות לציבור החרדי.
5. פעילויות היחידה לתרבות תורנית במינהל החינוך כפי שנרשמו בפרוטוקול ישיבת ועדת מסורת שהתכנסה ב-3.4.14:
 - כנסים, הרצאות ויוזמות חינוכיות: "בימת החודש", הרצאות קבועות בבית זרובבל, אירועים ייחודיים כדוגמת "ערב ירושלים" ביום ירושלים.
 - נוער: "חידון משניות" לתלמידי בתי ספר, בשיתוף משרד החינוך.

¹ הגדרות התפקיד לקוחות מאתר האינטרנט העירוני.

² סגן ראש העירייה מחזיק את התיק החל מהמחצית השנייה של שנת 2013. עד אז החזיק את התיק חבר מועצה דאז.

³ מתוך דוח מבקר העירייה לשנת 2010 (מספר 31) בנושא "היבטים במערך החינוך החרדי".

- אמנות: ערבי שירה וזמר ישראלי, בשיתוף המקהלה העירונית "זמר לציון".
- מסורת: הקפות בשמחת תורה, אירוע שנתי מרכזי ברחבת העירייה במסגרת חודש המורשת היהודית, שבתות פייטנים, שבתות חזנות ועבודה מול גורמים נוספים לבחינת התכניות הקיימות ולהטמעת תכניות חדשות מול משרדי ממשלה שונים.
- לפי ספר תעמ"ת לשנת 2014, מטרות היחידה לתרבות תורנית הן:
 1. הכרת המורשת היהודית בקרב כלל הציבור.
 2. הכרת מושגים ביהדות בקרב כלל הציבור.
 3. קירוב לבבות ואחוה בקרב הציבור בעיר ראשון לציון.
 4. תרבות תורנית לציבור הרחב על כל גווניו.
- 6. האוכלוסייה המשתתפת בתכניות אלה היא מעורבת. הפעולות אינן מוגדרות לעדות/אוכלוסיות מסוימות, אלא לכלל התושבים בעיר.

עבודת הביקורת

1. דוח הביקורת נערך על-פי דרישת הוועדה לענייני ביקורת של העירייה בשנת 2014, הרשאית לדרוש נושאי ביקורת לפי סעיף 170א(ג)(3) לפקודת העיריות.
2. מטרת הביקורת הייתה לבדוק את ההזמנות שעסקו בנושאים בעלי אופי דתי.
3. הביקורת כללה, בין היתר, את הפעולות הבאות:
 - א. פגישות עם מנהל אגף תקציבים במינהל כספים, חבר המועצה מחזיק תיק החינוך הממלכתי דתי ותרבות תורנית⁴ (להלן - מחזיק תיק תרבות תורנית), מנהל האגף לתרבות חרדית וסגנו במינהל חינוך, מנהל היחידה לתרבות תורנית במינהל חינוך, מנהלת לשכת חבר המועצה מחזיק תיק תרבות תורנית, עוזרו של סגן ראש העירייה האחראי על תחום החינוך החרדי והתרבות החרדית ועל כל הקשור לשירותי הדת בעיר, יועץ ראש העירייה לענייני דת ומזכירתו של חבר מועצה דאז שהיה אחראי על תחום מורשת יהודית.
 - ב. עיון בכ-950 הזמנות בסכום כולל של כ-4,900,000 ש"ח שהפיקו האחראיים על תחומי הדת בעירייה ובמסמכים הנלווים שנסרקו למערכת הממוחשבת - אוטומציה (להלן - מערכת הרכש).
 - ג. עיון במסמכים רלוונטיים.
4. התקופה שנבדקה הייתה בעיקר שנת 2013.
5. ממצאים נוספים בנוגע להוצאות - ראו דוח ביקורת בנושא "הוצאות - תרבות חרדית".
6. איסוף ממצאי הביקורת נערך בחודשים מארס-אוקטובר 2014.
7. טיוטות הממצאים הועברו להתייחסות המבוקרים.

⁴ אחראי גם על נושא תולדות ישראל.

ממצאים**1. רקע**

1.1 בשנים 2012 ו-2013 אושרו הזמנות לפעילויות בנושאי דת בסך של כ-4.5 מיליון ש"ח וכ-5 מיליון ש"ח, בהתאמה.

1.2 להלן ההזמנות למימון הפעילויות הנ"ל שהפיקה העירייה ואושרו לביצוע בשנת 2013⁵:

סעיפים תקציביים		סכום הזמנות, בש"ח (כולל מע"מ)	אחראי	יחידה עירונית אחראית (מקבלת)
תיאור הסעיף	מספר סעיף			
תולדות ישראל פרויקטים ראה"ע פרויקטים מיוחדים - מנכ"ל חג 130 חברה עירונית תמיכות בית מדרש בית מדרש מרחבים	1827000780	760,413.63	חבר מועצה - מחזיק תיק תרבות תורנית	תולדות ישראל (1022)
	1611000751 (198,603 ש"ח)	329,819.48		חבר מועצה (2015)
	1613000830 (59,834 ש"ח)			
	1773100994 (73,481 ש"ח)			
1613000990 (15,911.8 ש"ח)	1813000761 (184,856.8 ש"ח)	32,190.48		נפש בנפש (5730)
מורשת יהודית פרויקטים ראה"ע פרויקטים מיוחדים - מנכ"ל	1827000779	749,692.26	חבר מועצה דאז - מחזיק תיק מורשת יהודית	מורשת יהודית (1014)
	1611000751 (221,633 ש"ח)	225,198.57		1613000830 (10,000 ש"ח)
פרויקטים ראה"ע פרויקטים מיוחדים - מנכ"ל חג 130 חברה עירונית ח"פ אירועים ושונות	1611000751 (246,571 ש"ח)	705,997.57	סגן ראש העירייה - מחזיק תיק תרבות חרדית	סגן רה"ע (2018)
	1613000830 (172,846 ש"ח)			
	1773100994 (204,580 ש"ח)			
	1773100991 (82,000 ש"ח)			
תרבות חרדית פעילות חברתית בבתי הספר החרדיים	1827000781	1,507,257.31	מנהל האגף לתרבות חרדית	אגף חינוך חרדי (1018)
	1827000782			
תרבות תורנית פרויקטים מיוחדים - מנכ"ל	1827000777	605,264.02	מנהל היחידה לתרבות תורנית	תרבות תורנית (1019)
	1613000830 (5,000 ש"ח)			
פרויקטים מיוחדים - מנכ"ל	1613000830	15,000	מנכ"ל העירייה	לשכת מנכ"ל (2100)
		4,930,833.32		סה"כ

כפי שעולה מהלוח, חלק מההוצאות מומנו באמצעות סעיפים תקציביים שלכאורה לא יועדו לפעילות זאת: "פרויקטים ראה"ע", "פרויקטים מיוחדים מנכ"ל", "חג 130 חברה עירונית" ו"ח"פ אירועים ושונות"⁶. כך לדוגמה, מסעיף "פרויקטים מיוחדים מנכ"ל" הופקו בשנת 2013 הזמנות, בין היתר, עבור הפקת עלון תורני שבועי, הרצאות, פרסומים ופעילויות בבית המדרש הגבוה לתורה והוראה; מסעיף "חג 130 חברה עירונית" מומנו, בין היתר, הקפות בבתי כנסת שונים ופעילויות לבית

⁵ לפי מערכת הרכש העירונית, ללא ציוד משרדי.

⁶ מסעיפים אלו מומנו גם פעילויות אחרות בתחומים אחרים.

המדרש הגבוה לתורה והוראה. הסכום שהוקצב מסעיף "פרויקטים ראה"ע" נוהל בידי חברי המועצה הני"ל.

(כל היחידות המקבלות המופיעות בלוח, למעט לשכת מנכ"ל, יוצגו יחדיו להלן - **יחידות מקבלות**)

מנהל האגף לתרבות חרדית מסר לביקורת כי בשנת 2012 ובחלק משנת 2013 היו שני חברי מועצה אחראיים על פעילות האגף - סגן מנהל האגף לתרבות חרדית עבד מול סגן ראש העירייה, בעוד שמנהל האגף עבד מול מחזיק תיק תרבות חרדית דאז. באמצע שנת 2013 מונה סגן ראש העירייה למחזיק תיק תרבות חרדית ומנהל האגף החל אף הוא לעבוד מולו.

תגובת מנהל האגף לתרבות חרדית:

"...הבקשות באותה תקופה והצעות המחיר היו מתמלאות בלשכת [סגן ראש העירייה] ע"י עוזר... ומבחינתי הייתי מבצע הזמנה על פי בקשתם, ועל פי הוראת מחזיק התיק דאז [בשנים 2012 וחלק משנת 2013]. לא כל פרט ופרט זכור לי עם כל הכרוך והמשתמע מכך."

2. ועדת מסורת

2.1 ועדת מסורת עירונית היא ועדת רשות המונה 11 חברים, שמטרתה לבחון צרכים שונים וייחודיים של הקהילה הדתית בעיר.⁷

2.2 הביקורת מפנה לממצאי דוח מבקר העירייה לשנת 2010 (מספר 31) בנושא "תפקוד ועדות חובה ורשות - מעקב":

"א. ב-15.6.09 הופצה הודעה בדוא"ל לכל העובדים על קיום ועדת מסורת שתהיה כתובת לכל עניין יהודי. בשיחה עם יו"ר הוועדה הוברר כי מאז מינויה, התכנסה הוועדה פעם אחת בלבד לצורך היכרות, ולא נרשם פרוטוקול הישיבה.

ב. אם לא ישתנו נסיבות אלה, מומלץ לשקול את ההצדקה להמשך כהונתה בצורה זו."

2.3 לדברי יו"ר הוועדה בשנים 2012-2013, הוועדה לא הייתה פעילה בשנים אלו, ועל כן הוחלט לבטלה.

2.4 בשנת 2014 חודשה פעילות הוועדה, ואחד מחברי המועצה מונה לעמוד בראשה. בשנה זו התכנסה הוועדה ב-14.4.3. בין החלטות הוועדה נקבעו פעילויות היחידה לתרבות תורנית.

תגובת חבר המועצה יו"ר הוועדה בשנת 2014:

"...ישיבה שנייה ב-17/12/14 - ישיבה חגיגית - פתוחה לקהל הרחב במסגרת חג החנוכה ובהשתתפות יו"ר המועצה הדתית..."

⁷ מפרוטוקול ועדת מסורת, ישיבה 1/14 מ-3.4.14.

3. פרסום באתר האינטרנט

3.1 ברשימת מחזיקי התיקים נכון לאוקטובר 2014 המפורסמת באתר האינטרנט העירוני מופיעים:

- סגן ראש העירייה - מחזיק תיק "חינוך חרדי ותרבות חרדית. כל הקשור לשירותי הדת בעיר".
- חבר מועצה - מחזיק תיק "מורשת יהודית, רמת אליהו".
- חבר מועצה - מחזיק "החינוך הממלכתי הדתי, תרבות תורנית".

3.2 לפי האתר העירוני, נכון לאוקטובר 2014:

- מחזיק תיק "אגף לחינוך תורני" הוא חבר מועצה שהיה אחראי על נושא התרבות החרדית. חבר זה אינו נכלל בין חברי מועצת העיר ה-14 (קדנציה נוכחית)⁸. קרי: סיים תפקידו במועצה לפני כשנה. הביקורת מוסיפה כי הלה סיים את תפקידו כמחזיק התיק מספר חודשים לפני סיום כהונתו כחבר מועצה.
- הפעילות המקושרת למידע שמפרסם מינהל החינוך תחת הכותרת "אגף לחינוך תורני" היא בנושא "פעילות אגף דתית חרדית" הכוללת:
 1. הכנסות ספר תורה
 2. ימי עיון וסיורים באתרים
 3. סיום מסכתות (פעילות מתנ"ס)
 4. שיעורי-תורה, הרצאות, כנסים, חוגי בית
 5. שבתות חזנות
 6. פעילות קיץ
 7. לימוד לבר-מצוה, והנחת תפילין
 8. הקפות שניות, שמחות בית שואבה
 9. פעילות בתוך מוסדות החינוך: בתי-ספר, גנים, חוגים וכ"ו

רשימת בתי ספר:

- בית-יעקב - בנות, א' ח'
- חפץ חיים - בנים, א' ח'
- מאורות - בנות, ט' יב'
- רזאל - בנות, א' ח'
- בת-מלך - בנות, א' ו'
- מגן-אברהם - בנים, א' ו' "

מינהל החינוך מפרסם גם פרטים ליצירת קשר עם חבר המועצה "מחזיק תיק היחידה" לתרבות תורנית. מדובר בחבר המועצה המוגדר בעמוד אחר באותו אתר כמחזיק תיק "החינוך הממלכתי הדתי, תרבות תורנית". שירותי היחידה הם: "פעילויות, אירועים ופרסומים לכלל הציבור". זאת, בעוד הפעילות של היחידה לתולדות ישראל (באחריות אותו חבר מועצה) כוללת:

⁸ החל מנובמבר 2013.

מבקרת עיריית ראשון לציון

"הרצאות/הכנסות, שיעורי תורה, הכנסת ספר תורה, בימת הזמר החסידי, שבתות חזנות, ימי עיון וסיורים, הקפות שניות, קונצרט חזנות, ערבי לימוד ועוד." בדף האינטרנט העירוני קיימים קישורים לעלון "ארשת" השבועי היוצא לאור במימון העירייה ולאתר ישיבת ההסדר ראשון לציון, אולם, הם אינם פועלים.

- מידע נוסף בנושא "היחידה לתרבות תורנית" ופרטי מנהל היחידה ניתן למצוא באתר העירוני בנושא "רווחה, עולים וקהילה" תחת "נושאי דת" בקישור "תרבות תורנית".

3.3 באתר אין מידע על אודות פעילות יחידת "מורשת יהודית" (נושא שבאחריות חבר מועצה).

3.4 הביקורת לא איתרה באתר העירוני מידע על כך שניתן לפנות ליחידות השונות בבקשה לממן פעילויות בעלות אופי דתי.

3.5 רשימת בתי הכנסת המופיעה באתר העירוני אינה זהה לזו שמפרסמת המועצה הדתית (הרשימה כוללת 158 בתי כנסת, בעוד שהרשימה באתר המועצה הדתית כוללת 189 בתי כנסת) ושתייהן אינן מעודכנות. הביקורת מציינת כי מעמוד האינטרנט העירוני קיים קישור "לרשימה עדכנית של בתי הכנסת" המופיעה באתר האינטרנט של המועצה הדתית. ברשימות העירייה והמועצה הדתית לא מצוינות כל הכתובות ו/או אנשי הקשר בבתי הכנסת.

4. נוהל עירוני בנושא פעילויות בעלות אופי דתי

4.1 לא נמצא נוהל עירוני בנושא השתתפות כספית של העירייה בפעילויות בעלות אופי דתי.

במסמך משנת 2010 שנושא "נוהל אחיד בנושאי דת" נכתב: "כיום קיימים 4 גופים העוסקים בתחום התרבות הדתית: היחידה לתרבות תורנית, תולדות ישראל, מורשת יהודית ותרבות חרדית. המטרה: לאחד את הביצועים לנורמה אחת כאשר כל גוף יפעל בהתאם לנוהל זה."

ב-13.7.11 חתם סגן ראש העירייה ומחזיק תיק תרבות חרדית (להלן - **סגן ראש העירייה**) על המסמך ורשם לראש העירייה: "הנוהל כאמור לעיל מקובל עלי."

הנושאים הכספיים שנכללו במסמך היו:

- הכנסת ספר תורה לבתי כנסת
- "א. כל גוף יתקצב את האירוע בסכום מקסימלי של 5,000 ש"ח + מע"מ. כמו כן, יפרסם את הדבר בעלון התורני בשבת שלפני הכנסת ספר התורה.
- ב. מעבר לתקצוב זה, לא יאושרו הופעות חזנים או זמרים במעמד זה על חשבון תקציב העירייה. המשפחה ובית הכנסת ישלימו מתקציבם הופעות אלה."
- פרסום מודעות של גופי התרבות הדתית בעלוני השבת
- "1. העירייה מתקצבת את העלוני הדתיים: ארשת, שבת סגולה ושערי העיר.

2. אין שום הצדקה שגוף עירוני המפרסם מודעות על אירועי התרבות של העירייה ישלם על כל מודעה כסף עבור ההפצה.
3. יש ליידע את המו"לים של עלוני השבת כי לא ישולם להם עבור הפצה."

תגובת סגן ראש העירייה:

"הנוהל הפנימי של האגף... שונה, עפ"י קיצוצי התקציב הכללי והוא עמד במשך השנה האחרונה [2014] על 2,000 ש"ח בממוצע + פרסום חוצות של חצי גיליון על גבי לוחות מודעות עירוניות."

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"למו"לים מגיע תשלום עבור הפצה, לא מגיע עבור הפצה של כל מודעה בעלון, ועל כן לדעתי יש לתקן את האמור... כך שיובהר שמגיע להם תשלום עבור הפצה אחת בלבד."

4.2 מעיון בהצעה לנוהל בנושא "השתתפות העירייה בקיום אירועים ופעילות בעלי אופי דתי", מאוגוסט 2011 (להלן - **הצעה לנוהל**) עולה כי ההנחיות שנכללו בו היו אלו שצוינו במסמך הנ"ל בלבד. זאת, אף שהגדרת "אירועים ופעילות" במסמך זה כוללת "כל אירוע/פעילות בעלת זיקה או גוון/אופי דתי כגון: הכנסת ספר תורה; אירועים במועדי ישראל (לדוגמה: הקפות שניות במוצאי שמחת תורה, טקס קריאת המגילה בפורים, הדלקת נרות בחנוכה), בימת הזמר החסידי, פאנלים, קונצרטים, הרצאות, לרבות פרסום והפצה של מודעות; הזמנת אומנים/פייטנים/חזנים, להקות, ציוד הגברה, תאורה ותפאורה וכיו"ב".

להלן ההנחיות בנושאים הכספיים כפי שמופיעות בהצעה לנוהל:

- הכנסת ספר תורה לבתי כנסת
 "הסכום המרבי להשתתפות העירייה באירוע להכנסת ספר תורה לבתי כנסת הנו: 5,000 ש"ח + מע"מ; פעילות העולה על הסכום האמור תהיה בהשלמת התקציב מהמשפחה ו/או מבית הכנסת..."

- פרסום מודעות בעלונים השבת
 "1) העירייה תשתתף בהפצת מודעות ועלונים נושאי אופי דתי. מתוקצבים מראש לפרסומים אלה:

- א) עלון ארשת - שמופץ לכל בתי הכנסת בעיר;
- ב) השבועון מגילה ושערי העיר - שמופץ לכל תושבי העיר; [כך במקור]
- 2) פרסום מודעות ועלונים אחרים ייעשה בכפוף להוספת סעיף בטופס ההזמנה לנותן שירות כי: 'העירייה לא תשלם בגין ההפצה'."

נכון למועד איסוף הממצאים, הנוהל לא נחתם בידי ראש העירייה והמנכ"ל ועל כן אינו תקף.

על המסמך הראשוני בנושא רשם ראש העירייה: "לכנס עוד ישיבה בנושא. להודיע שמי שלא יהיה נוכח... לא יוכל לחלוק על ההחלטות", וכן נרשמו שמות חברי המועצה שעסקו בתחום התרבות הדתית.

בקשת הביקורת לעיין בסיכומי הישיבות בנושא נענתה בידי מנהלת לשכת ראש העירייה כי אין סיכומי פגישות של ישיבות בנושא הנ"ל.

4.3 תעריף מאושר

בסיכום פגישה שנערכה ב-7.5.14 בה השתתפו גזבר העירייה, מחזיק תיק תרבות תורנית ומנהלת לשכתו, מנהל היחידה לתרבות תורנית ויועץ משפטי חיצוני לעירייה נקבעו תעריפים לאירועים:

תיאור	סכום, בש"ח (לא כולל מע"מ)
אירוע חזנות כולל מקהלה	12,000
אירוע חזנות ללא מקהלה	8,000
הכנסת ספר תורה	5,000
בימת הזמר (עבור הרכיב האומנותי באירוע)	15,000

עוד נקבע בסיכום זה, כי "הזמנות עבודה לאירועים הנ"ל (המגובות בתקציב) בתעריפים הנקובים לעיל יכולות להיעשות ללא צורך בהצעות מחיר נוספות וללא צורך באישור ועדת הפטור".

5. נהלים נוספים

5.1 הנחיות בנוגע לביצוע הזמנות, התקשרות ותשלום לגורמי חוץ מעוגנות בנהלים עירוניים, וביניהם:

- נוהל בנושא "הזמנת עבודות ושירותים" (מספר 33-0409) (להלן - **נוהל הזמנת עבודה**).

- נוהל בנושא "תשלום לגורם חוץ" (מספר 33-0501) (להלן - **נוהל תשלום**).

- נוהל בנושא "מסלולי התקשרות בעלת השלכה כספית בין העירייה לגורם חוץ" (מספר 33-0401) (להלן - **נוהל מסלולי התקשרות**).

לדברי מחזיק תיק תרבות תורנית, הוא ומנהלת לשכתו לא קיבלו העתק מנוהלי העירייה. לשאלת הביקורת האם אינו מקבל את ההודעות הנשלחות לכלל עובדי העירייה (לרבות נהלים חדשים), השיב בשלילה.

בנוגע לכך יש לציין כי הממונה על נוהלי העירייה נוהגת לשלוח נהלים חדשים ונהלים שעברו עדכון בדואר אלקטרוני בתפוצה קבועה, הכוללת את כלל עובדי העירייה וחברי מועצה. כך לדוגמה, נוהל הזמנת עבודה שהתעדכן מספר פעמים במהלך השנים האחרונות נשלח ב-21.10.12 וב-29.10.13.

5.2 התחלת פעילות ללא הזמנה מאושרת

סעיף 55 לנוהל מסלולי התקשרות קובע: "פעילות בעלת השלכה כספית הנוגעת לעירייה תעוגן במסמך התקשרות. אין להתחיל פעילות כנ"ל או להנחות גורם חוץ להתחיל בה, להרחיבה או לשנותה כל עוד לא אושר מסמך ההתקשרות ע"י המוסמכים לכך." [ההדגשה אינה במקור]

הנחיה דומה מופיעה אף בסעיף 2א9 לנוהל הזמנת עבודה הקובע: "דק לאחר אישור הגזברות ניתן יהיה לממש ההזמנה, ולהזמין את הספק לבצע את העבודה."

- הביקורת איתרה הזמנות שהופקו לאחר מועד האירוע. להלן דוגמאות:
- (יחידה מקבלת 2018) הזמנה מספר 22819 מ-14.4.13 על סך 8,000 ש"ח עבור 20 מפגשים במסגרת סדרת הרצאות.
 - בהצעת המחיר מ-14.4.13 שצורפה להזמנה לא נרשמו מועדי ההרצאות. מעיון בהצעת מחיר מ-19.5.13 שצורפה לחשבונית עולה כי ההרצאות החלו ב-7.3.13, כך שנכון למועד קליטת ההזמנה במערכת הרכש כבר נערכו לכאורה 11 מפגשים. הצעת המחיר אינה חתומה ואינה נושאת לוגו של המציע.
 - (יחידה מקבלת 1014) הזמנה מספר 19556 מ-4.2.13 בסך 7,435.9 ש"ח עבור מסיבת חנוכה בבית מדרש.
 - על הזמנה מספר 14948 מ-18.11.12 נרשם בכתב יד: "הזמנה בוטלה בטעות והועברה לשנת 2013 מס' הזמנה חדשה 19556".
 - לפי הצעת המחיר של המפיק, ההזמנה כללה זמר, מערכת הגברה, טכנאי ולהטוטן במופע אש. מועד האירוע לפי הצעה זו הוא 13.12.12.
 - מנוסח הפרסום שצורף להזמנה עולה כי האירוע שהתקיים ב-13.12.12 כלל להטוטן אש, קסמים והפתעות. לא מוזכר כי באירוע השתתף זמר.
 - (יחידה מקבלת 1014) הזמנה מספר 17429 מ-2.1.13 בסך 12,870 ש"ח עבור זמר ולחקתו בהילולה שהתקיימה ב-14.1.13. נמצא כי ההזמנה אושרה רק ב-30.1.13.

תגובת מזכירת מחזיק תיק מורשת יהודית דאז:

"הזמנה מספר 17429... יצאה לפני האירוע כמקובל..."

כאמור, ההזמנה אושרה לאחר קיום האירוע.

5.3 הצעות מחיר

א. סעיף 7 לנוהל הזמנת עבודה קובע את מספר הצעות המחיר המינימלי שיש לקבל לפני ביצוע הזמנה:

מקבלי ההחלטה	מספר הצעות מינימלי	סכום, בש"ח
(1) מנהל האגף המקצועי (2) מנהל היחידה המקצועית	1	3,000-0
(1) מנהל האגף המקצועי (2) מנהל היחידה המקצועית	2	25,000-3,001
(1) חשב המינהל (2) מנהל האגף המקצועי (3) מנהל היחידה המקצועית	3	60,000-25,001
(1) ראש המינהל - יו"ר (2) חשב המינהל (3) מנהל האגף המקצועי (4) מנהל היחידה המקצועית	4	60,000 - עד הסכום המחייב מכרז

מחזיק תיק תרבות תורנית שלח למנכ"ל העירייה מכתב ב-3.3.14 בנוגע להזמנות שלא אישרה הגזברות מהטעם שלא התקבלו מספר הצעות מחיר או לא צורף טופס נוהל ספק ייחודי⁹. בין היתר נכתב: "אני מבקש להזכיר את טענתי העיקרית על כך שבבחירת חזן/אומן אין יכולת לקבל הצעות מחיר מפני שאין בסיס השוואתי אובייקטיבי בנושא."

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"אני מבקש לחזור על האמור במכתבי בעניין הצעות מחיר שהופנה למנכ"ל העירייה (כאמור בדוח) ולומר שעד לרגע זה [17.12.14] אין נוהל חתום ומאושר ועל כן לדעתי מה שקובע הוא ההתנהגות במשך השנים שהייתה נהוגה עד שנת 2014, האומרת, שלכל הפעילויות הנ"ל, שמופיעות בדוח המבקרת נדרשת רק הצעת מחיר אחת.

"אני מבקש להעיר שכל ההזמנות עד לתאריך 2014 אושרו ע"י כל הגופים והגורמים הרלוונטיים בעירייה. ועל כן, רק באם ייחתם נוהל חדש (אני בהחלט בעד) ניתן יהיה לבדוק האם הביצוע תואם את הנוהל. עד לנוהל חדש, למיטב הבנתי, מאחר שאין נוהל חתום ומה שקיים זה 'תורה שבע"פ', ולכן הנוהל הפועל בשטח הוא הקובע."

הממונה על נוהלי העירייה מסרה כי, נכון למועד איסוף הממצאים, שלושת הנהלים העירוניים כאמור בסעיף 5.1 דלעיל חתומים ותקפים, כך היה גם בשנת 2013 ואף קודם לכן.

יש להעיר כי אישור הזמנות שלא בהתאם לנוהל העירוני מצביע על ליקוי בהליך הבקרה של הגורמים שאישרו את ההזמנות (חשבות מינהל החינוך ואגף תקציבים במינהל הכספים).

הביקורת איתרה מקרים בהם אושרו הזמנות בסכומים גבוהים מ-3,000 ש"ח, אף על פי שצורפה להזמנה הצעת מחיר אחת בלבד. זאת, גם במקרים בהם לא עסקה ההזמנה בהתקשרות עם זמר/אמן ספציפי.

להלן דוגמאות:

תיאור	סכום, בש"ח (כולל מע"מ)	תאריך	מספר הזמנה	יחידה מקבלת
פעילות ל"ג בעומר: "מנחה לקטעי קישור תורניים, הפעלה, הגברה ומוסיקת רקע, בובת אדמו"ר מתנפחת, מופע קרקס..."	8,000	25.4.13	23365	1018
פעילות ילדי שכונת כרמים: "תכנית הישרדות, אולימפיאדת קיץ, הטירוף האתגרי, המרוץ למיליון, פופקורן ושערות סבתא, איש הפעלה והגברה מתאימה"	5,000	5.6.13	25554	1018
יום הפנינג בבית ספר: "אומגה, סירת פיראטים, שלושה מתקנים מתנפחים, מכונת סוכר + 400 מקלות, עמדות קליעה למטרה, 5 קרטינג, פינת ליטוף, 8 עובדים"	9,430.2	31.1.13	19428	1018

⁹ אישור ועדת פטור להתקשרות עם ספק בסכום גבוה מ-3,000 ש"ח מבלי לפנות לקבלת הצעות מחיר נוספות.

תיאור	סכום, בש"ח (כולל מע"מ)	תאריך	מספר הזמנה	יחידה מקבלת
הקפות שניות בבית כנסת: "נגן, גיטרה, תופים ומערכת הגברה גדולה... תאורה, זמר"	8,000	15.8.13	29950	2018
הקפות שניות ברמת אליהו: "תקליטן, תזמורת נגנים, זמר, ציוד הגברה לשטח פתוח, הפעלת ילדים, הנחיה"	10,000	15.8.13	29949	2018
אירוע המימונה: מתחם מכובדים, שולחן מימונה למכובדים, אוהל, פינות ישיבה, עוגות, ריבות, פיצוחים, פירות יבשים, פירות, שתייה, ביגוד, עיצוב במת אומנים ואלפיים מופלטות	37,000	29.5.13	25143	2041
		30.5.13	25215	
מסיבת פורים: "זמר, להקה, מערכת הגברה, להטוטן, מתקנים מתנפחים..."*	18,720	20.2.13	20592	2041
מסיבת חנוכה: "כולל זמר ומערכת הגברה... טכנאי צמוד, להטוטן במופע אש..."*	8,700	4.2.13	19556	1014
מסיבת פורים: "קוסם + להטוטן + תיאטרון בובות + הגברה"	4,680	20.2.13	20649	2041

* בהצעת המחיר ובנוסף הפרסום שצורף להזמנה לא צוינו פרטי הזמר או הלהקה שיופיעו באירוע.

תגובת סגן ראש העירייה:

"הדרישה למס' הצעות מחיר לא הייתה מקובלת, על אף הנוהל המצוין בדוח... אשר על כן הוגשה רק הצעה אחת, והראיה שכל ההזמנות אושרו ע"י הגזברות על-פי הצעה אחת בלבד. מרגע שהגזברות החלה לדרוש לעבוד עפ"י הנוהל אין באפשרותנו לעבוד אחרת."

ב. במקרים בהם צורפו להזמנות מספר הצעות מחיר, לא צורפה להזמנות הפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר שאמורה הייתה להישלח לספקים לפני קבלת ההצעות.

5.4 **פיצול הזמנות**

א. סעיף 4ד לנהל הזמנת עבודה קובע: "אין לפצל באופן מלאכותי הזמנות זהות במאפייניהן ואשר מיועדות לאותה עבודה או סוג של עבודה."

ב. ב-13.5.14 החזירה חשבת מינהל החינוך את הזמנה מספר 41822 לאגף לתרבות חרדית, מבלי לאשרה. בשדה "סיבת החזרה למחלקה" הקלידה החשבת: "לא ניתן להוציא 2 הזמנות לאותו ספק לאותה פעילות בפיצול הזמנות וסך ההזמנה 6,000 ש"ח."

מדובר בשתי הזמנות שהופקו לספק אחד עבור אותו אירוע:

- הזמנה מספר 41822 בסך 3,000 ש"ח מ-27.4.14 עבור הצגת ילדים ותהלוכה במסגרת חגיגות ל"ג בעומר שייערכו בשכונת נווה דקלים ב-18.5.14.

- הזמנה מספר 41824 בסך 3,000 ש"ח מאותו מועד עבור תזמורת ונגנים לאותו אירוע.

עוזרו של סגן ראש העירייה אישר בחתימתו את שתי הצעות המחיר שצורפו להזמנות אלה.

- ג. נמצאו שתי הזמנות נוספות שבוצעו לכאורה בהתאם לדרישות הנוהל (הזמנה נמוכה מ-3,000 ש"ח - הצעת מחיר אחת), אם כי בפועל מדובר בפיצול אותה עבודה לשתי הזמנות שונות (יחידה מקבלת 1018). הזמנות אלה אושרו ושולמו.
- הזמנה מספר 40971 מ-27.3.14 בסך 2,800 ש"ח לעמותה עבור מערכת הגברה ופייוסן לאירוע חנוכת בית כנסת ב-12.1.14.
 - הזמנה מספר 40981 מ-30.3.14 בסך 2,500 ש"ח לאותה עמותה עבור 250 כסאות, 25 שולחנות ובמה לתזמורת לאותו אירוע.
- לשתי ההזמנות צורפו הצעות מחיר שנשלחו לאגף לתרבות חרדית באותו מועד.

5.5 פרטים בהצעות מחיר

סעיף 2א7) לנוהל הזמנת עבודות קובע: "יש להקפיד כי הצעות המחיר נחתמו ע"י הקבלן/חברה, בציון תאריך וחתימת העסק/חברה, וציון שם החותם..."

להלן דוגמאות להצעות מחיר שלא מולאו כנדרש בנוהל הזמנת עבודה:

יחידה מקבלת	מספר הזמנה	תאריך ההזמנה	סכום, בש"ח	תיאור	נתונים חסרים בהצעת מחיר
1018	23316	24.4.13	4,000	ערב נשים בבית כנסת: הרצאה של רבנית, הגברה, תפאורה ותקליטנית	חתימה, חותמת, שם החותם ותאריך
1018	23797	6.5.13	4,800	הפעלות לילדים לקראת חג השבועות	חתימה, חותמת ושם החותם
1018	21274	7.3.13	3,800	שבת חזנות בבית כנסת	חתימה, תאריך, שם החותם
1018	18735	21.1.13	25,740	הפקת החידון העירוני	חתימה, חותמת ותאריך
1018	19022	24.1.13	2,000	שבת חזנות	חתימה, חותמת ותאריך
1019	28971	29.7.13	25,960	"מופע לשמוע אל הרינה ואל התפילה"	חתימה, חותמת ותאריך
1019	23662	5.5.13	28,080	"מופע - שרים חיים בנט"	חתימה, חותמת ותאריך
1019	20875	28.2.13	4,914	"הופעת מקהלת החזנים..."	חותמת, שם החותם ותאריך
1019	21608	13.3.13	9,600	עריכת חידון משניות	חתימה, חותמת ותאריך
1014	31462	16.9.13	7,000	הפעלה בשמחת בית השואבה	חתימה, חותמת, תאריך ושם החותם
1014	31474	16.9.13	8,260	הפעלה בהקפות שניות	חתימה, חותמת, תאריך ושם החותם
2041	20228	12.2.13	6,000	הופעה בהילולת משה רבנו	חתימה וחותמת
1022	31143	10.9.13	3,500	הפעלה בשמחת בית השואבה	חתימה, שם החותם, חותמת ותאריך

תגובת מזכירת מחזיק תיק מורשת יהודית דאז:

"הגזברות אישרה את הצעות המחיר ללא חתימה וחותמת."

תגובת מחזיק תיק מורשת יהודית דאז :

"...מבקש לציין, שבמשרדי הכול היה מתויק כולל צילומי חשבונית, הזמנות, מודעות ובקשות עבור כל שנה בנפרד. רק שלאחר הבחירות לא נתנו לנו זמן לאסוף את כל החומר שהיה בארונות, לחצו שנפנה את המשרד מיד, כדי שהמחליף שלי ייכנס למשרד והוציאו את הכול החוצה כולל צילומי הזמנות, חשבוניות שהיו מתויקים לפי כל שנה ובסדר מופתי. כל מה שהיה במשרד כולל דברים אישיים שלי הוציאו מהמשרד החוצה... כאשר הגעתי לבניין העירייה לאחר הבחירות לפנות את הציוד המשרדי ולהכניסו לארכיון העירייה, נאמר לי שפינו את הכול כי היו חייבים לשפץ את המשרד לטובת חבר המועצה הנכנס."

6. מוקד מיון

- 6.1 למערכת הרכש יש להזין בכל הזמנה מספר "מוקד מיון" על מנת לשייך את ההזמנה למשימה שנקבעה מראש (סיורים לימודיים, הכנסת ספר תורה, עלונים ועוד). זאת, במטרה לאפשר לגזברות העירייה לכמת את הסכום שהוצא בגין פעילויות שונות, וכן לוודא עמידה ביעדים שנקבעו בתחילת שנה (תכניות מקושרות תקציב).
- 6.2 נמצא כי מנהל האגף לתרבות חרדית (יחידה מקבלת 1018) לא הקליד בשנת 2013 לכל ההזמנות מספרי מוקדי מיון. נוסף על כך, בחלק מהמקרים בהם שייך הזמנות למשימות (מוקד מיון), השייך היה שגוי. להלן דוגמאות:

מספר הזמנה	תאריך ההזמנה	סכום, בש"ח	מוקד מיון	תיאור העבודה בהזמנת העבודה	הערה
24996	27.5.13	1,750	הכנסת ספר תורה	"נסיעה לנשות ראשל"צ"	נסיעה לחמי יואב - יום בריאות והרצאות
26824	26.6.13	9,300	הכנסת ספר תורה	נסיעה ל"צפת, נהר הירדן טבריה"	נסיעה למדרשיית נוער
26820	26.6.13	3,100	הכנסת ספר תורה	"נסיעה לקברות צדיקים"	למתפללי בית כנסת
31391	15.9.13	14,160	סיורים לימודיים	"הפעלה לילדי ראשון לציון"	במתחם מופעים בבית ספר
30906	2.9.13	5,900	עלונים	"ערב עצרת התעוררות"	הופעת חזנים בערב עצרת התעוררות ואמירת סליחות בבית כנסת
30907	2.9.13	4,000	"הד העיר"	"הכנסת ספר תורה"	רכב תהלוכה, חופה ניידת, הגברה, קלידן וזמר
30995	3.9.13	3,500	"הד העיר"	"הכנסת ספר תורה"	רכב תהלוכה, תאורה, חופה והגברה
31393	15.9.13	3,835	פלייר חצי גיליון רגיל	"השכרת במה [הטעות במקור] + 4 מחסומים"	במה ומחסומים להקפות שניות בבית כנסת
31394	15.9.13	5,000	פלייר חצי גיליון רגיל	"הקפות שניות בישיבה"	תזמורת והגברה
31406	15.9.13	9,440	פלייר חצי גיליון רגיל	"הקפות שניות בבית הכנסת"	זמר ולהקה להקפות בבית כנסת
19946	10.2.13	1,500	סיורים לימודיים	"לכבוד פורים הפנינג לילדים"	מתקנים להפנינג פורים

* הזמנות עבור סיורים וטיוולים בסכום כולל מעל 100,000 ש"ח שויכו לקוד מיון "הכנסת ספר תורה".
 ** עיתון לציבור הדתי

7. השתתפות במימון פעילויות

7.1 אי-פרסום הפעילות

כאמור, העירייה משתתפת במימון פעילויות שונות בעלות אופי דתי, אך **המידע על כך אינו מפורסם**. כל העובדים ביחידות המקבלות עמם נפגשה הביקורת מסרו כי חלק מההזמנות הופקו לאחר שגופים שונים (כגון נציגי בתי מדרש ובתי כנסת) פנו אליהם וביקשו כי העירייה תממן אירועים שהם ארגנו. כלומר, מדובר בפעולות שאותם ארגונים יזמו, ולא היחידות המקבלות. עוד מסרו, כי מחזיקי התיקים נוהגים לאשר את הפעילויות לפני הפקת ההזמנות¹⁰. מחזיק תיק תרבות תורנית מסר לביקורת כי להערכתו, הבקשות מהוות כ-50% מהפעילויות שמימנו היחידות עליהן הוא ממונה.

לדברי העובדים הנ"ל, העובדה כי העירייה משתתפת במימון פעילויות שונות בעלות אופי דתי ידועה לכל ו"עברה מפה לאוזן" ועל כן אין צורך בפרסום. עוד הוסיפו, כי לא כל הבקשות אושרו בידי מחזיקי התיקים. מעיון בתשע בקשות משנת 2014 שמחזיק תיק תרבות תורנית לא אישר עולה כי מדובר בגופים שהעירייה השתתפה במימון פעילויות שערכו בשנת 2013. על כל הבקשות למעט אחת, לא נכתב מהי הסיבה לאי-אישורן אלא רק "לא מאושר".

7.2 מימון פעילויות באמצעות מספר תקציבים

העירייה מימנה פעילויות שהתקיימו באותם בתי כנסת באמצעות תקציבים שונים. להלן דוגמאות:

▪ בית כנסת מ"ח

בחודשים ינואר ופברואר 2013 השתתפו האגף לתרבות חרדית (שתי הזמנות), היחידה לתרבות תורנית (ארבע הזמנות) ומחזיק תיק מורשת יהודית דאז (שתי הזמנות) במימון פעילויות (לרבות פרסומים) שנערכו בבית הכנסת בסכום של 12,930.5 ש"ח.

מימון אירוע "שבת שירה ובקשות" שנערך ב-25.1.13 בבית הכנסת:

היחידה לתרבות תורנית - הזמנה מספר 18418 מ-15.1.13 בסך 1,181.7 ש"ח עבור פרסום האירוע.

האגף לתרבות חרדית - הזמנה מספר 18027 מ-9.1.13 בסך 780 ש"ח בין היתר עבור פרסום השבת הנ"ל. במודעה שצורפה להזמנה זו נרשם שמחזיק התיק דאז יישא דברי ברכה באירוע. מידע זה לא הופיע בנוסח המודעה שצורף להזמנה מספר 18418 בדבר אותו אירוע.

האגף לתרבות חרדית - הזמנה מספר 18756 מ-21.1.13 בסך 2,576 ש"ח עבור פייטנים לאותו אירוע.

¹⁰ המדריך לנבחר ברשות המקומית 2008 קובע: "...החוק מעניק סמכויות רבות לראש הרשות והוא האחראי לפעולת הגורמים המקצועיים שלה - כלומר המחלקות השונות. הקפד לעסוק בעניינים שלשמם נבחרת, כמו: קביעת מדיניות, פיקוח, אישור או דחייה של תכניות. אל תנסה לבוא במקומם של הפקידים."

- בית כנסת א"ח בשנת 2013 הפיקו יחידות מקבלות מספר 1022 (תולדות ישראל) ומספר 5730 (נפש בנפש) - שתי הזמנות, יחידה מקבלת 1018 (האגף לתרבות חרדית) - שתי הזמנות ויחידה מספר 1019 (היחידה לתרבות תורנית) - ארבע הזמנות, עבור מימון פעילויות (פרסומי אירועים, נסיעה לקברות צדיקים, הופעות פייטנים ואירוע שמחת בית השואבה) למתפללי בית הכנסת בסכום כולל של 21,587.15 ש"ח.

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"...אין לנו כל מידע ואפשרות בטרם אושר אירוע לדעת האם יחידה מקבלת אחרת אישרה אירועים לאותו בית כנסת, ועל כן ייתכן מצב שבו מספר יחידות מקבלות יאשרו."

7.3 גובה ההשתתפות

- א. נמצא כי לא נקבעו קריטריונים להשתתפות העירייה במימון פעילויות (כגון קביעת הגופים שמממנים את פעילותם והיקף המימון השנתי), למעט מגבלת סכום לאירועי חזנות, הכנסת ספר תורה ובימת הזמר.

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"לדעתי, לא מדובר בתמיכה. השוויוניות הנדרשת בדוח אינה ניתנת לביצוע מהסיבות:

- 1) יש הבדל במספר המתפללים בין בתי הכנסת.
- 2) אופי האירוע שונה בבהכ"נ אחד לשני ולכן לדעתי נכון לקבוע סכום לאירוע מוגדר."

- ב. מאחר שלא היו הנחיות בדבר השתתפות העירייה בכל פעילות¹¹, נמצא כי עבור כל אירוע אושר סכום אחר, לרבות עבור פעילות דומה (הגברה, הכנסת ספר תורה, תאורה ועוד), לרוב בהתאם להצעת המחיר שצורפה להזמנה.

- ג. מעיון בהזמנות שהופקו לשנת 2013 עולה כי הסכומים שמימנה העירייה לבתי הכנסת לא היו זהים - חלק מבתי הכנסת נהנו ממימון פעילויות בסכום מצטבר של עשרות אלפי ש"ח לשנה וחלקם מאלפי ש"ח בלבד, ואף פחות מכך. כמו כן, נמצא כי חלק מבתי הכנסת לא נהנו ממימון עירוני כלל. להלן דוגמאות:

שם בית כנסת	שכונה	מימון העירייה בשנת 2013, בש"ח
ב"נ*	אברמוביץ	32,500
מ"מ	אברמוביץ	0
ה"ה**	השומר	40,026
ת"ב	השומר	27,144
י"ד	השומר	6,575
ש"צ	השומר	0

¹¹ במאי 2014 נקבעה מגבלת סכום לאירועים הבאים: הכנסת ספר תורה, אירוע חזנות ובימת הזמר.

שם בית כנסת	שכונה	מימון העירייה בשנת 2013, בש"ח
ב"א	כצנלסון	30,476
נ"ש	כצנלסון	655
אש"צ	כצנלסון	0
ה"נ	רמת אליהו	82,239
ס"ש	רמת אליהו	4,000
ב"מ	רמת אליהו	0
ב"ש	רביבים	61,700
א"ר	רביבים	8,232
ב"י	רביבים	0
ע"ב	רמז	41,875
ה"ה	רמז	38,637
גמ"י	רמז	10,015
ע"ב	רמז	6,561
ע"ח	שיכונני המזרח	28,774
ש"ש	שיכונני המזרח	28,063
ס"ש	שיכונני המזרח	4,000
ש"ר	שיכונני המזרח	3,500
מ"צ	שיכונני המזרח	0
נ"י	נווה ים	0

* גבאי בית הכנסת הוא מזכיר המועצה הדתית בעיר.
 ** גבאי בית הכנסת הוא יועץ ראש העירייה לענייני דת.

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"באשר לבתי הכנסת שלא נהנו ממימון כלל. לא הייתה דרישה לסיוע או רצון לקיים בהם כל פעילות. סביר מאוד להניח שאין בהם פעילות מלבד תפילה."

7.4 מימון פעילות במוסדות חינוך

כאמור, אין נוהל עירוני ו/או הנחיות המפרטים את הגופים שהיחידות המקבלות רשאויות להשתתף בפעילותם ואת הפעילויות שניתן לממן. הביקורת איתרה 21 הזמנות משנת 2013 בגין מימון פעילויות שנערכו בבתי ספר ובגני ילדים בסכום כולל של 117,153.7 ש"ח, ועוד 16 הזמנות בסכום כולל של 50,185 ש"ח עבור מימון נסיעות שונות לילדי הגנים ובתי הספר (יחידה מקבלת 1018)¹². לאף לא אחת מהזמנות אלו צורפו פרסומים המזמינים את תושבי העיר להשתתף בפעילויות. להלן דוגמאות למימון אירועים שנערכו בגני ילדים ובבתי ספר כאשר המשתתפים בפעילויות אלו השתייכו לאותו מוסד ולא היו פתוחות לכלל תושבי העיר (יחידה מקבלת 1018):

¹² אין מדובר בפעילויות הממומנות לכלל בתי הספר וגני הילדים בעיר.

מספר הזמנה	תאריך הזמנה	גובה המימון, בש"ח	תיאור	מזמין האירוע/מקום האירוע	הערות
19428	31.1.13	9,430.2	יום הפנינג	בית ספר	
19970	11.2.13	1,000	מפעילת אירוע שהתקיים אחר הצהריים	גן ילדים	
20687	21.2.13	1,000	מפעילה במסיבת פורים	גן ילדים	ההוצאה שויכה לסעיף תקציבי "יוזמות חינוך חרדי", בקוד מיון: "סיורים לימודיים"
20955	3.3.13	13,500	מסיבת סידור	בית ספר	הסכומים שויכו לסעיף תקציבי "יוזמות חינוך חרדי", לפי קוד מיון "סיורים לימודיים"
21030	4.3.13	2,200	השכרת אולם במתנ"ס רמת אליהו למסיבת סידור (הזמנה 20955)	בית ספר	
25006	27.5.13	1,000	מפעילה במסיבת סוף שנה	גן ילדים	
25164	30.5.13	5,000	מסיבת חומש לכיתות א' ב'	בית ספר	התשלום לבית הספר ולא לספקים עצמם
24658	21.5.13	21,500	מופע	בית ספר	
25121	29.5.13	4,956	שני מופעים בנושא כיבוד הורים	בית ספר	
26439	19.6.13	3,800	סדנת סבונים לתלמידות	בית ספר	
26436	19.6.13	5,900	מסיבת סיום	בית ספר	הסכום שהתבקש בהצעת המחיר היה 9,000 ש"ח לפני מע"מ
41788	4.5.14	4,500	מסיבת סיום	בית ספר	

יש להעיר כי גם חבר המועצה מחזיק תיק מורשת יהודית בשנת 2014 (נכון לספטמבר 2014) אישר מימון פעילויות לילדי שלושה בתי ספר בסכום כולל של 38,644 ש"ח. זאת, עבור מסיבות בבתי הספר, הפעלות התלמידים (כגון יום הפנינג ומתנפחים) ואוטובוסים לסיורים.

7.5 הצעות מחיר

א. לדברי מנהל האגף לתרבות חרדית, בפנייה של גורם חיצוני להשתתפות בהוצאותיו נוהגים לפנות ישירות לספק המבוקש על מנת לחסוך בעלויות דמי תיווך. כמו כן, בבקשה למימון הוצאות בנות-השוואה כגון הגברה ותאורה, הוא נוהג לפנות לקבלת מספר הצעות מחיר.

ב. מעיון בהזמנות שאושרו בשנת 2013 עולה כי, במקרים רבים, חברות הפקה או עמותות הגישו הצעות מחיר מבלי לפרט עלות כל רכיב בהצעה. זאת ועוד, במקרים אחרים, עמותות או נציגי בית כנסת/בית מדרש/בית ספר בו בוצע האירוע הם אלו שפנו לעירייה/שלחו הצעת מחיר, והם אף נרשמו במערכת הרכש כספק כך שהתשלום הועבר ישירות אליהם, ולא לנוטני השירות בפועל. אף זאת, ללא פירוט של עלויות רכיבים בפנייה לעירייה, אלא בציון סכום כולל. להלן דוגמאות:

- (יחידה מקבלת 1018) הזמנה מספר 20628 מ-20.13.20 בסך 4,000 ש"ח לעמותה עבור מסיבת פורים בבית כנסת (מערכת תאורה, הגברה, תקליטייה).
מטרות העמותה הן¹³: "עידוד הילודה בישראל, תמיכה וסעד לנשים במצוקה, הסברה ותקשורת כתובה ומדוברת, מימון מלא ליעוץ רפואי לנשים מעוטות יכולת, מימון, ייעוץ והדרכה להפריה." אשר על כן, לא ברור מדוע התקבלה הצעת מחיר מעמותה זו, ולא פנו לספקים העוסקים בתחום נשוא ההזמנה.
- בשנת 2013 הופקו 12 הזמנות בסכום כולל של 80,527 ש"ח לעמותה זו עבור שיעורי תורה, הרצאות של רבנים, זמרים, מסיבת פורים, סעודת מלווה מלכה, הקפות שניות והכנסות ספר תורה. בשנת 2014 (נכון ל-17.12.14) הופקו 24 הזמנות לעמותה זו בסכום כולל של 123,160 ש"ח. בכל המקרים לא התבקשו הצעות מחיר נוספות.
- הביקורת מעירה כי חלק מהצעות המחיר שהגישה עמותה זו והופקו בגינן הזמנות הן עבור פעילות שהתקיימה בבית הכנסת בו משמש יו"ר העמותה כגבאי. זאת, מבלי שדווח המידע הנ"ל למאשרי ההזמנה וכאמור ללא בקשת הצעות מחיר נוספות.
- (יחידה מקבלת 1018) הזמנה מספר 25554 מ-5.6.13 בסך 5,000 ש"ח לעמותה עבור הפעלת ילדי שכונת כרמים. הצעת המחיר כללה את הפעילויות הבאות: "תכנית הישרדות, אולימפיאדת קיץ, הטירוף האתגרי, המרוץ למיליון, פופקורן, שערות סבתא, איש הפעלה והגברה מתאימה."
(יחידה מקבלת 1018) הזמנה מספר 23556 מ-1.5.13 בסך 3,500 ש"ח לאותה עמותה עבור הפעלת אירוע הכנסת ספר תורה. הצעת המחיר כללה ציוד הגברה בבית ובאולם בית הכנסת, רכב תהלוכה וחופה.
מטרות העמותה הן: "הפצת היהדות והעברת שיעורי תורה ברחבי הארץ, עזרה לנזקקים בדרך של חלוקת מזון ומצרכים, הקמת קרנות לעזרה, תמיכה וחלוקת מלגות לבני ישיבות ואברכים שתורתם אמונתם לכל מטרה של קדושה, נתינת כספים, חסד ומתן בסתר." אשר על כן, לא ברור מדוע התקבלו הצעות מחיר מעמותה שארגנה את האירוע, ולא פנו לספקים שעוסקים בתחומים נשואי ההזמנות.
- (יחידה מקבלת 2015) הזמנה מספר 31364 מ-15.9.13 בסך 11,000 ש"ח לבית מדרש עבור הקפות שמחת תורה. הצעת המחיר כללה במה חסידית, תזמורת, זמר וציוד הגברה.
- (יחידה מקבלת 2018) הזמנה מספר 29947 מ-15.8.13 בסך 8,000 ש"ח לעמותה עבור הקפות שניות בשכונת רמת אליהו. הצעת המחיר כללה תזמורת וזמר והקפות שניות במסורת ישראל.

¹³ המידע על העמותות נלקח מאתר האינטרנט גיידיסטאר - אתר העמותות של ישראל.

ג. נמצא כי גם במקרים בהם התקבלו הצעות מחיר מחברות הפקה, הועבר תשלום מלא ללא פירוט העלויות בהצעת המחיר ומבלי שהתבקשו הצעות מחיר נוספות עבור חלק מהפריטים שסיפקה חברת ההפקה - הגברה, תאורה, כיסאות וכדומה. להלן דוגמאות:

- (יחידה מקבלת 1014) הזמנה מספר 20241 מ-12.2.13 בסך 10,000 ש"ח עבור מסיבת פורים בבית מדרש.
לפי הצעת המחיר של המפיק, ההזמנה כללה הופעת אומן אורח ולהקתו, מערכת הגברה, טכנאי סאונד, תאורת במה, תקליטן ולהטוטן.
- (יחידה מקבלת 2041) הזמנה מספר 20592 מ-20.2.13 בסך 16,000 ש"ח עבור מסיבת פורים מרכזית באולם.
ההזמנה כללה זמרים (ללא פרטים מזהים), מערכת הגברה, קוסם, להטוטן ומתקנים מתנפחים.
- (יחידה מקבלת 1018) הזמנה מספר 20405 מ-14.2.13 בסך 4,273.5 ש"ח עבור אירועי פורים במרכז המסחרי בשכונת שיכון המזרח.
לפי הצעת המחיר של המפיק, ההזמנה כללה מופע לעיצוב בלונים, מנחה, תקליטן והגברה, פרסים ומשלוח מנות.

תגובת מזכירת מחזיק תיק מורשת יהודית דאז:

"ההזמנות יצאו בצירוף נוסח מודעה ואושרו ע"י הגזברות."

7.6 פעילויות עבור בית כנסת ללא הקצאה

נמצאו הזמנות שהופקו עבור פעילויות שנערכו בבית כנסת הפועל במבנה עירוני ללא הקצאה וללא הסכם עם העירייה. חרף העובדה שמחזיק תיק תרבות חרדית דאז וסגן ראש העירייה שימשו אף כמחזיקי תיק הקצאות, אושרו הבקשות להשתתפות העירייה בפעילויות מתקציב האגף לתרבות חרדית, והני"ל אף נטלו חלק באירועים אלו:

- הזמנה מספר 11923 מ-5.9.12 בסך 3,700 ש"ח עבור הכנסת ספר תורה בבית הכנסת. לפי נוסח הפרסום שצורף להזמנה, מחזיק תיק תרבות חרדית דאז השתתף באירוע.
- הזמנה מספר 31398 מ-15.9.13 בסך 6,600 ש"ח עבור אירוע שמחת בית השואבה בבית הכנסת. סגן ראש העירייה השתתף באירוע.
- הזמנה מספר 39190 מ-20.2.14 והזמנה מספר 41730 מ-20.4.14 בסך 6,000 ש"ח ו-11,800 ש"ח, בהתאמה, עבור סדרת שיעורים מאת רב בית הכנסת.
- הזמנה מספר 3825 מ-1.5.12 בסך 2,500 ש"ח עבור אירוע שנערך בכתובת סמוכה לבית הכנסת. בהצעה ששלח מפעיל האירוע נכתב כי מדובר באירוע בבית הכנסת. פרטי איש הקשר ורב בית הכנסת בהצעה נמחקו, והשם א"א הוסף בכתב יד.
לפי הזמנות שלעיל, הרב א"א הוא הרב ואיש הקשר של בית הכנסת הפועל בכתובת סמוכה. לעומת זאת, לפי אתר האינטרנט של חברת בזק (144), בכתובת נשוא הזמנה מספר 3825 גר רב שעמד במשך שנים בראש עמותה (ששינתה שמה

בהמשך) והעירייה ניהלה מולו הליכים משפטיים עקב חובות ופעילות מנכסים עירוניים ללא הקצאה מוסדרת.

במסמכי ההזמנה לא נכתב מהו האירוע שמימנה העירייה (לא צורף נוסח פרסום) אשר כאמור ככל הנראה, לא נערך בבית כנסת אלא בבית פרטי. מנהל האגף לתרבות חרדית אישר את הפקת ההזמנה אשר אושרה קודם לכן בידי סגן ראש העירייה.

7.7 המועצה הדתית

מעיון בהשוואה בין הביצוע לתקציב לשנה שהסתיימה ב-31.12.13 שצורפה לדוח הכספי של המועצה הדתית עולה כי התקציב בסעיף "תרבות תורנית" עמד על 490,800 ש"ח, אולם, בפועל הסתכמה ההוצאה ב-7,372 ש"ח בלבד. יו"ר המועצה הדתית מסר לביקורת כי ההוצאה עבור "אירועים ציבוריים" באותו סעיף הסתכמה ב-4,000 ש"ח, וכן ש"ההסבר לפער... נובע מכך שתקציב תרבות תורנית כלל שכר 'רבני קהילות' מושג חדש (אשר אמור להחליף 'רבני שכונות'), כסעיף מותנה בהכנסות ממשד הדתות. משלא נתקבלו ההכנסות, לא בוצעו ההוצאות בתקציב." רואה החשבון של המועצה הדתית מסר בנוגע להוצאות המועצה מתקציב "תרבות תורנית": "תרבות תורנית הנה פעילות שהמועצה מבצעת כגון: גניזה של ספרי קודש, הווי דת ואירועים ציבוריים, חוברות הסברה, שיעורי תורה. בשנים עברו המועצה הייתה בגירעון וכל פעילות שלה אושרה על ידי חשב מלווה, ונעשה מאמץ של צמצום כל הוצאה אפשרית על מנת להקטין את הגירעון. המועצה, נכון לסוף שנת 2013, מאוזנת וכולנו תקווה שנוכל להוציא יותר כספים לתועלתו של הציבור." יו"ר המועצה הדתית מסר לביקורת כי, בניגוד לתקציב העירייה עבור הפעילויות המתוארות בדוח הביקורת, תקציב המועצה הדתית קטן ואין באפשרות המועצה להיענות לפניות של גופים שונים למימון אירועים מעין אלו.

8. הכנסת ספר תורה

8.1 כאמור, בהצעה לנוהל נכתב כי הסכום המרבי להשתתפות העירייה באירוע הכנסת ספר תורה לבית כנסת הוא 5,000 ש"ח, לפני מע"מ. מעיון בהצעות מחיר שאושרו בשנת 2013 בגין אירועי הכנסת ספר תורה בבתי כנסת עולה כי לא הייתה חריגה מסכום של 5,000 ש"ח, לפני מע"מ, למעט המקרים הבאים בהם ההשתתפות באירוע פוצלה למספר הזמנות:

מיקום האירוע ותאריך	תיאור	סכום בש"ח, (לפני מע"מ)	תאריך ההזמנה	מספר הזמנה	יחידה מקבלת
אולם, 28.4.13	להקה, זמר וציוד הגברה	5,000	24.4.13	23290	2041
	רכב מפואר הכולל נגרר וחופה מוארת	2,478.81	25.4.13	23393	
		7,478.81		סה"כ	
בית כנסת, 8.5.13	תזמורת מזרחית, מערכת הגברה, אנשי במה וסאונד, תפעול מערכת ההגברה, הופעת אמן והנחיה	5,000	2.5.13	23593	2041
	רכב מפואר הכולל נגרר וחופה מוארת	3,000	7.5.13	23986	
		8,000		סה"כ	

מיקום האירוע ותאריך	תיאור	סכום בש"ח, (לפני מע"מ)	תאריך ההזמנה	מספר הזמנה	יחידה מקבלת
בית כנסת, 8.5.13**	זמר, הופעת תזמורת, קלידן, מפעיל מערכת הגברה, הגברה בבית המשפחה*	5,000	6.5.13	23898	2041
	אולם, 8.5.13**	הגברה מקצועית, הגברה בתוך הבית*, תקליטן, הנחיה, חופה ניידת מוארת, רכב מפואר מאוד וליווי תהלוכה		2,991.45	
		7,991.45		סה"כ	
בית מדרש, 9.5.13	זמר, הגברה, קלידן, תפעול ואיש הגברה	4,000	6.5.13	23899	2041
	הגברה מקצועית, הגברה בתוך הבית, תקליטן, הנחיה, חופה ניידת מוארת, רכב מפואר מאוד וליווי תהלוכה	2,991.45		23903	
	כיסאות פלסטיק ושולחנות	780	7.5.13	23945	
		7,771.45		סה"כ	
בית כנסת, 3.1.13	רכב מפואר, חופה, נגור מפואר, רמקולים	2,500	16.1.13	18459	1014
	זמר, תקליטן, הגברה ענקית	5,000		18460	
		7,500		סה"כ	

* תשלום כפול עבור הגברה בבית המשפחה.
** מדובר באירוע אחד: התחלה בבית המשפחה וסיום בסעודה שהתקיימה באולם.

8.2 הביקורת איתרה הזמנה לאירוע הכנסת ספר תורה שלא אושרה בידי מנהל אגף תקציבים עקב הסכום הגבוה שהתבקש, אך הפעילות אושרה בהזמנות אחרות: הכנסת ספר תורה לבית כנסת ב-22.7.13 (יחידה מקבלת 1014)

תיאור	סטאטוס	סכום בש"ח, (לפני מע"מ)	תאריך ההזמנה	מספר הזמנה
הכנסת ספר תורה ומסיבת ט"ו באב: "הופעת אומן בליווי 5 נגנים ופייטנים נוספים מערכת הגברה להופעה בשטח פתוח + פיזור + טכנאי סאונד תאורת במה + חוץ + טכנאי תאורה"	מבוטלת	12,500	14.7.13	27908
רכב תהלוכה מפואר, נגור, הגברה ותקליטייה	סגורה (שולמה)	2,966	22.7.13	*28321
מסיבת ט"ו באב: "הופעת פייטנים בליווי 4 נגנים, מערכת הגברה להופעה בשטח פתוח + פיזור + טכנאי סאונד תאורת במה + חוץ + טכנאי תאורה"	סגורה (שולמה)	10,593	12.8.13	**29707

* להזמנה צורף הפרסום שצורף להזמנה מספר 27908. ההזמנה אושרה סופית ב-31.7.13, בעוד שהאירוע התקיים ב-22.7.13.
** להזמנה צורף הפרסום שצורף להזמנה מספר 27908. ההזמנה הופקה כשלושה שבועות לאחר שהתקיים האירוע.

9. הקפות

9.1 בהצעה לנוהל אין התייחסות להשתתפות העירייה באירועי הקפות, לרבות סכום מרבי לאירוע.

9.2 ב-2.10.13 התקבלה תלונה טלפונית¹⁴ בלשכת מבקרת העירייה לפיה פנייה לראש העירייה לקבלת תקציב עבור הקפות בבית כנסת לא נענתה, וכי חלוקת התקציב לנושא זה מנוהלת ללא קריטריונים.

9.3 בישיבה שנערכה בלשכת מנכ"ל ב-3.9.13 בנושא הקפות שניות לאותה שנה השתתפו בין היתר מחזיק תיק תרבות תורנית ועוזרו של סגן ראש העירייה, אך לא נכח בה מנהל האגף לתרבות חרדית. בישיבה הוחלט כי "הקפות יבוצעו רק במידה ויש תקציב לנושא". לסיכום הישיבה צורף פירוט של 25 מקומות בהם תוכננו להיערך האירועים:

מיקום ב-2013	סכום, בש"ח			מס' אירועים בשנת 2013	יוזם האירוע
	2013	2012	2011		
בית כנסת אחד, בית ספר וישיבת ההסדר	31,500	31,000	27,500	3	מחזיק תיק תרבות תורנית*
שני בתי כנסת ובית מדרש	21,000	29,000	12,000	3	מחזיק תיק מורשת יהודית דאז
רחבת העירייה ומועצת הפועלים	36,000	36,000	21,300	2	מנהל היחידה לתרבות תורנית
בתי כנסת ושכונות (כגון במרכז שכונת נחלת יהודה ורחבת בית ספר)	128,000	58,000	112,080	16	סגן ראש העירייה
מתנ"ס שיכון המזרח	15,000			1	תקציב מנכ"ל
	231,500	154,000	172,880	25	סה"כ

* בתנאי שישגי תקציב.

בהשוואה בין ההחלטות שהתקבלו בישיבה זו להזמנות שאושרו בשנת 2013 נמצא כי סכום ההשתתפות בכל בית כנסת/שכונה לא היה זהה. בסיכום הישיבה לא צוין ממה נובע ההבדל בעלויות. כמו כן, נמצא כי נערכו הקפות במקומות שלא צוינו בסיכום הישיבה ובחלק מהמקומות שצוינו בסיכום, לא נערכו הקפות. חלק מהסכומים שהוקצבו לאירועים לפי הסיכום היו שונים מאלו שאושרו בפועל:

הערה	סכום, בש"ח לפי ההזמנות	מיקום האירוע לפי הזמנות שאושרו	סכום, בש"ח לפי הישיבה	מיקום האירוע לפי סיכום הישיבה	יוזם האירוע
מתקציב היחידה לתרבות תורנית	8,000	בית כנסת	8,000	בית כנסת	מחזיק תיק תרבות תורנית
מתקציב "תמיכות בית מדרש"	11,660.8	ישיבה	12,000	ישיבה	
סך של 10,000 ש"ח מומן מתקציב "חג 130 חברה עירונית" והיתר מתקציב "תולדות ישראל"	13,164	בית ספר	11,500	בית ספר	
	32,824.8		31,500	סה"כ	

¹⁴ המליץ היה מועמד לראשות העירייה בבחירות שנערכו ב-22.10.13.

הערה	סכום, בש"ח לפי ההזמנות	מיקום האירוע לפי הזמנות שאושרו	סכום, בש"ח לפי סיכום הישיבה	מיקום האירוע לפי סיכום הישיבה	יוזם האירוע
	23,173	רחבת העירייה	18,000	רחבת העירייה	מנהל היחידה לתרבות תורנית
	13,425	מועצת הפועלים	18,000	מועצת הפועלים	
סך של 5,000 ש"ח מומן מתקציב "פרויקטים מיוחדים - מנכ"ל"	7,000	נווה חוף	לא תוכנן		
	43,598		36,000	סה"כ	
	5,000	בית כנסת	7,000	בית כנסת	מחזיק תיק מורשת יהודית דאז
	9,056.5	בית מדרש	7,000	בית מדרש	
	7,000	כרמים	7,000	כרמים	
	21,056.5		21,000	סה"כ	
סך של 3,835 ש"ח מומן מתקציב האגף לתרבות חרדית	12,835	בית כנסת	9,000	בית כנסת	סגן ראש העירייה
	לא בוצע		7,000	פרס נובל	
	5,900	קריית ראשון	8,000	קריית ראשון	
	לא בוצע		18,000	שלושה בתי כנסת	
	84,840	עשר שכונות ובתי כנסת שונים	86,000	עשר שכונות ובתי כנסת שונים	
	5,500	ישיבה	לא תוכנן		
	3,000	בית כנסת			
אינו מופיע בפרסום ההקפות	6,490	בית כנסת			
סך של 40,665 ש"ח מתקציב האגף לתרבות חרדית ו-77,900 ש"ח מתקציב "חג 130 חברה עירונית"	118,565		128,000	סה"כ	
מתקציב "פרויקטים מיוחדים - מנכ"ל"	15,000	מתנ"ס שיכון המזרח	15,000	מתנ"ס שיכון המזרח	
			15,000	סה"כ	

* תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"...סך של 5,000 ש"ח מומן מתקציב פרויקטים מיוחדים מנכ"ל ועל כן הדעת נותנת שתקציב שמאושר ע"י המנכ"ל הוא חלק מסיכום הישיבה, גם אם לא רשום בסיכום."

לחלק מההזמנות צורפו הצעות מחיר ללא פירוט עלויות (לדוגמה: להזמנה מספר 31394 בסך 5,500 ש"ח צורפה הצעה שכללה סכום בלבד), ולחלקן צורפה הצעת מחיר אחת בלבד שלא כללה שם של אמן מסוים (הזמנות מספר 31462, 31472, 29948, 29949 ו-29950).

9.4 בדיון בנושא הקפות שניות בשנת 2014 שנערך ב-17.9.14 השתתפו בין היתר מנכ"ל העירייה, מנהל אגף תקציבים, יועץ ראש העירייה לענייני דת, יו"ר המועצה הדתית, מנהל האגף לתרבות חרדית ומנהל היחידה לתרבות תורנית (ללא נוכחות של חברי מועצה ו/או עוזריהם). בסיכום הדיון הוחלט:

א. מוקדים קטנים

מספר המוקדים הקטנים של אירועי ההקפות ושמחת בית השואבה צומצם לאירוע אחד לשכונה:

"[מנהל האגף לתרבות חרדית]: השנה, מס' המוקדים הקטנים של אירועי ההקפות ושמחת בית השואבה צומצם, כך, שלמעשה, בכל שכונה יתקיים אירוע אחד. סה"כ 16 מוקדים. 60,000 ש"ח משוריינים לטובת האירועים הללו. כל מוקד יתוקצב ב-2,000 ש"ח - 3,000 ש"ח...
"סיכום והנחיות מנכ"ל העירייה:

1. ארבע שכונות שאינן מופיעות בתכנית של [מנהל האגף לתרבות חרדית] - נחלת יהודה, נווה חוף, פרס נובל, גני ראשון - תיכללנה בתכנית. 10,000 ש"ח יועברו מהתקציב... לטובת קיום האירועים במוקדים הללו (2,500 ש"ח לכל מוקד)...

2. מס' המוקדים בהם יתקיימו האירועים שבאחריות [מנהל האגף לתרבות חרדית] עומד על 20 - [מנהל האגף לתרבות חרדית] יפנה בכתובים לכל אחד מהגורמים הרלוונטיים במוקדים הללו, עם העתקים למנכ"ל העירייה, ויעדכנם בדבר החלטת העירייה להקצות סכום קבוע של 2,500 ש"ח לכל מוקד. [ההדגשה אינה במקור]

בתכנון זה אמור היה מנהל האגף לתרבות חרדית לתת מענה גם לתלונה כאמור¹⁵.

להלן ממצאי הביקורת:

בפרסום שצורף לחלק מההזמנות שהפיק מנהל האגף לתרבות חרדית צוינו הקפות ב-15 מוקדים.

ב-5.10.14 כתב מנהל האגף לתרבות חרדית למנכ"ל העירייה כי העירייה לא מימנה את האירועים בבתי כנסת בשכונות גני ראשון (התלונה דלעיל) ונווה דקלים עקב סירוב נציגיהם לקבל את השתתפות העירייה.

מנהל האגף לתרבות חרדית מסר לביקורת כי "הקצאת סכום של 2,500 ש"ח נקבע ל-4 מוקדים בלבד שנוספו על ידי המנכ"ל."

¹⁵ לפי סיכום הדיון, המתלונן הוא יו"ר בית כנסת בשכונת גני ראשון, שנכלל ברשימת המוקדים הקטנים. בסיכום נכתב בין היתר: "בכך ניתן מענה גם לפנייתו של [המתלונן]... יו"ר ביה"כ... אל מנכ"ל העירייה, בבקשה לסיוע העירייה במימון אירוע ההקפות - יקבל סיוע של 2,500 ש"ח." ב-5.10.14 כתב מנהל האגף לתרבות חרדית למנכ"ל העירייה בין היתר: "התבצעה פנייה אליו בנושא בתאריך 21/9 וב-28/9, אך המבקש סירב לקבל בטענה 'שזה לא מספיק הסכום'..."

להלן הסכומים שאושרו בהזמנות:

הזמנה מספר	מיקום	שכונה	תיאור	סכום, בש"ח (כולל מע"מ)
49904	מתנ"ס*	שיכון המזרח	הקפות שניות	3,000
49907	בית חב"ד	רביבים	הקפות שניות	3,000
49909	בית כנסת	כפר אריה	הקפות שניות	3,000
49911	בית כנסת	פרס נובל	הקפות שניות	3,000
49912	בית כנסת	נאות אשלים	הקפות שניות	3,000
49913	בית כנסת	רמת אליהו	הקפות שניות	3,000
49914	מרכז מסחרי	נחלת יהודה	הקפות שניות	3,000
49915	בית ספר	קריית ראשון	הקפות שניות	4,000
49917	בית כנסת	שיכון המזרח	הקפות שניות	7,000
49989				
49918	בית כנסת	נווה חוף	הקפות שניות	3,000
49932	רחבת בית כנסת	קריית גנים	הקפות שניות	3,000
50025	בית כנסת**	אברמוביץ	הקפות שניות	4,000
50218	גני ראשון	שיכון המזרח	הקפות שניות	3,000
20221	בית כנסת***	נאות שקמה	הקפות שניות	3,000
50079	בית כנסת	רמת אליהו	שמחת בית השואבה	4,000
50086	בית מדרש****	שיכון המזרח	שמחת בית השואבה	4,000
50089	בית כנסת	שיכון המזרח	שמחת בית השואבה	4,000
50161	בית כנסת	כרמים	שמחת בית השואבה	6,000
	סה"כ			66,000

* נוסף למימון הקפות במתנ"ס שיכוני המזרח.

** גבאי בית הכנסת הוא מזכיר המועצה הדתית.

*** יו"ר בית הכנסת הוא יו"ר ועד גמלאי העירייה.

**** סגן מנהל האגף לתרבות חרדית הוא חבר בעמותה, אמו - מורשית חתימה ואחיו - נשיא המוסד.

מהלוח עולה כי נערכו 18 אירועים בסכום כולל של 66,000 ש"ח. סכום ההשתתפות של העירייה בכל אחד מהאירועים היה גבוה מ-2,500 ש"ח, ולא היה זהה לכל האירועים.

ב-6.10.14 כתב מנהל האגף לתרבות חרדית למנכ"ל העירייה, התייחסות לסיכום הדיון:

"א. מכיוון שאין אחידות ביתר המוקדים הכלל עירוניים שבכל האגפים המבצעים את הפעילות הנ"ל, תרבות חרדית ועוד, ולאור החלטת סגן ראש העיר... מחזיק התיק בהוראתו אליי להקצות סכומים העולים על 2,500 ש"ח למוקדים הקבועים הגדולים, עוד לפני הדיון, השתדלתי לרצות את כולם ביותר מ-2,500 ש"ח לא כולל מע"מ עד כמה שהיה הדבר אפשרי מתקציב האגף, ואכן כולם באו על סיפוקם...

ב. מחוסר אחידות בהקצאה מכל מיני שיקולים ובעיות טכניות של מפקים ונותני שירות, ומשאים ומתנים והיו רבים וקשים ל-20 מוקדים, לכן הדברים היו בפניות ישירות בפגישות ושיחות טלפוניות..."

תגובת סגן ראש העירייה:

"ישנה אי-הבנה בסיכום הדיון שנערך בלשכת המנכ"ל בתאריך 17.9.14. המנכ"ל הוסיף 10,000 ש"ח לטובת 4 המוקדים, קרי 2,500 ש"ח למוקד. אולם, אין לגזור מכך שהמנכ"ל קבע כמה יוקצב לכל אירוע ברחבי העיר בכלל. בפררוגטיבה של האגף זה לקבוע כמה להקצות לכל מוקד על-פי תבחינים שהציבו ואכן בישיבה שנערכה בלשכת סגן ראש העירייה נקבע שרוב המוקדים הקטנים יתוקצבו ב-3,000 ש"ח כ"א."

יש להעיר כי מסיכום הדיון עולה כי סכום המימון הוגבל ל-2,500 ש"ח לכל אחד מהמוקדים, ולא רק לארבעה שנוספו עקב הנחיית המנכ"ל.

ב. מוקדים גדולים

תוכננו הקפות בחמישה מוקדים: רחבת העירייה, מועצת הפועלים, בית ספר, ישיבה ומתנ"ס שיכון המזרח. לצורך כך תוקצבו 48,000 ש"ח (ועוד 6,000 ש"ח מתקציב המועצה הדתית עבור האירוע במתנ"ס שיכון המזרח).

בהשוואה בין ההחלטות שהתקבלו בישיבה זו להזמנות שהופקו לשנת 2014 נמצא כי השתתפות העירייה בהזמנות עמדה על כ-74,530 ש"ח (לא כולל עלויות פרסום האירועים בסך 2,820 ש"ח) - 26,530 ש"ח יותר מהסכום עליו הוחלט באותה ישיבה.

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"הסיכום מיישבת מנכ"ל מתייחס לעלות האמנים, תזמורת, לא כולל: הגברה/תאורה, שמירה/אבטחה, מחסומים/סדרנים. עלות נוספת זו לא ידועה בשלב הדיון אצל מנכ"ל העירייה מפני שהיא נובעת בעיקר מדרישות המשטרה שמתקבלות לאחר הדיון אצל מנכ"ל העירייה ומכאן נובע הפער."

הביקורת מעירה כי כל ההזמנות לאירועים הנ"ל (אמנים, הגברה, תאורה וכדומה), למעט הזמנה בגין אבטחה בסך 3,272 ש"ח בלבד, הופקו במערכת הרכש מספר ימים לפני הישיבה שערך מנכ"ל העירייה. מכאן, שעלויות אלה היו ידועות בעת הדיון הנ"ל.

נכון ל-17.10.14, ההזמנות טרם אושרו בידי גזברות העירייה, אף שמועד ההקפות ושמות בית השואבה חלף.

ג. קריטריונים

בסיכום הדיון נכתב: "יש לקבוע קריטריונים אחידים לתקצוב האירועים, מדי שנה, בסכום קבוע ושווה בין מוקדים קבועים בכל שכונה."

נמצא כי נכון למועד איסוף הממצאים טרם נכתבו קריטריונים אחידים לתקצוב אירועי ההקפות.

מנהל האגף לתרבות חרדית מסר לביקורת:

"ד. נתבקשתי על ידי המנכ"ל בדיון תעמ"ת לשנת 2015 להכין עלויות של המוקדים לפי הרכב תזמורת, הגברה, פייטנים וכו' בין מוקדי אירועים גדולים לבין קטנים, והעלות שלהם.

ה. תתכן ישיבת דיון אצל המנכ"ל לגבי חלוקת המוקדים בין כל האגפים המבצעים הקפות שניות ותקצובם בשנת 2015."

ב-24.11.14, לאחר פניית הביקורת למנהל האגף בנושא, שלח זה האחרון מכתב למנכ"ל העירייה, לפיו בשנת 2015 ייטול האגף חלק בסיוע תקציבי לפי החלוקה הבאה: 3,000 ש"ח לאירוע הקפות בכל אחד משלושה מוקדים קטנים ובארבעה אירועי שמחת בית השואבה, ו-4,000 ש"ח לאירועי הקפות בארבעה מוקדים גדולים. כמו כן, "המוקדים שבהם ישתתף האגף יסוכמו בפגישת עבודה שתיקבע לקראת החגים הבעלי"ט או בכל מועד שיקבע על ידך..."

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"1) העלויות משתנות בין שנה לשנה באופן טבעי.

2) קריטריון אחיד לתקצוב האירועים, צריך להתייחס לגודל שכונה והאם הפעילות היא מרכזית עירונית שמשפיעה על גודל האירוע וכן חלק מהמוקדים משתנה על פי דרישת הציבור."

10. הסעות

10.1 העירייה משתתפת במימון נסיעות לאתרים שונים בארץ, חלקן מיועדות לכלל תושבי העיר ומפורסמות לציבור הרחב, וחלקן מיועדות לקבוצות סגורות (כגון גני ילדים, בתי ספר וחברי תזמורת עירונית). בשנת 2013 הפיקו היחידות המקבלות הזמנות שאושרו להשתתפות בהסעות לפי החלוקה הבאה:

יחידה מקבלת	מס' הזמנות	סכום, בש"ח
1018	89	338,925
1019	13	30,141
1014	12	29,120
2018	4	25,610
1022	7	18,710
2041	4	15,990
5730	4	11,400
סה"כ	133	469,896

10.2 הביקורת לא איתרה נוהל עירוני בנוגע לנסיעות שהעירייה משתתפת במימון עבור גורמים חיצוניים, לרבות סכום מרבי.

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"אכן אין נוהל שמסדיר בצורה ברורה את תהליך הגבייה והפקדה של כספים בגין מימון נסיעות."

10.3 נמצא כי במקרים בהם התבקשו הסיורים בידי נציג גוף כלשהו (בית כנסת, בית ספר וכדומה), זה האחרון פונה לגורם הרלוונטי בעירייה לצורך הפקת הזמנה לחברה העירונית ראשל"צ לתרבות, ספורט ונופש בע"מ (להלן - **החברה העירונית**) האחראית על נושא ההסעות בעירייה. זאת, בכפוף לכך שמכל אחד מהנוסעים יגבו 20 ש"ח לנסיעה.

מנהל אגף תקציבים במינהל כספים מסר לביקורת: "בעיקרון יש לגבות את הכספים ככל שניתן מוקדם יותר ולכל המאוחר ביום הנסיעה, הכספים שנגבים מינימום 800 ש"ח [לאוטובוס] מופקדים בקופת העירייה בסעיף המתאים ואסמכתא מצורפת להזמנה בעת העברתה לתשלום." הביקורת לא איתרה הנחיה כתובה בנושא זה. מנהלת לשכת מחזיק תיק תרבות תורנית מסרה לביקורת כי היא מפיקה הזמנה במערכת הרכש רק לאחר שהגוף המזמין הפקיד בקופת העירייה סכום של 800 ש"ח - השתתפות בעלות האוטובוס. היא מכנה תשלום זה כ"דמי רצינות", שלדבריה, נועדו למנוע מצב בו יבוטל הסיור לאחר שההזמנה אושרה ונשלחה לחברה העירונית. נמצא כי במקרים רבים בהם הוזמנו אוטובוסים לסיורים צורך אישור ההפקדה למסמכי ההזמנה עת התבקש תשלום. מבדיקת מספר הזמנות עולה כי התשלום לסיורים שהוזמנו מנהל האגף לתרבות חרדית, מנהל היחידה לתרבות תורנית ומחזיק תיק מורשת יהודית דאז הופקד בקופת העירייה לאחר מועד הסיור.

תגובת מחזיק תיק מורשת יהודית דאז:

"לגבי תשלום האוטובוסים, הכסף הופקד לקופת העירייה עבור כל אוטובוס עם מספר סעיף תקציבי שקיבלנו מהגזברות."

10.4 הביקורת עיינה בהזמנות שאושרו בשנת 2013 ולהלן ממצאיה:

א. אף על פי שיש לגבות לפחות 20 ש"ח למשתתף, גם במקרים שבהם הוזמן אוטובוס הכולל 53 מקומות ונערכה גבייה מהמשתתפים בפעילות, הופקד סכום של 800 ש"ח בלבד. מאחר שלחשבוניות לא צורפו רשימות של נוסעים, לא ניתן לבדוק כמה השתתפו בפועל בכל נסיעה.

תגובת סגן ראש העירייה:

"סוכם עם הסמנכ"ל [דאז] ועם מנהל אגף התקציבים... שלכל אוטובוס שיוקצה, הנוסעים ישתתפו בעלות של 800 ש"ח (400 ש"ח למיניבוס), בין אם היו 55 נוסעים ובין אם עלו לאוטובוס פחות מ-40 נוסעים. בכל מקרה יהיה על המארגנים להפקיד את הסכומים הנ"ל. יחד עם זאת, דמי ההשתתפות שנקבעו על סך 20 ש"ח הנם אך ורק על מנת לגרום להם מחויבות סמלית שאכן האנשים שהזמינו את הנסיעה יגיעו לנסיעה ולא יהיה קל בעיניהם לבטל השתתפותם. אף על פי כן אנשים מתחייבים לשלם במעמד הנסיעה ולא מגיעים. ואז נוצר מצב שבו הוזמן אוטובוס עם 55 מקומות ובפועל עלו רק חלק מזה, לפעמים גם לא חצי מהכמות - ביטולים של הרגע האחרון."

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית :

"...בכל מקרה שהתכנון למספר נוסעים גדול מ-20 נוסעים אין כל אפשרות אלא להזמין רכב של מינימום 55 נוסעים. ולכן הנוהל (שייכתב בעזרת השם) חייב להגדיר במפורש שהיחידה המזמינה חייבת לקבל רשימה של נוסעים ולאמת את הרשימה עם המשלמים... כיום עפ"י הנוהל/נוהל אין דרישה לקבל רשימות."

ב. במספר מקרים לא צוין במסמכים שצורפו להזמנה ו/או לחשבונית עבור מי הוזמן כלי הרכב. בבדיקה עם מנכ"ל החברה העירונית נמסר כי, למעט יעד הנסיעה, לא הועברו לחברה רשימות המשתתפים בפעילויות.

10.5 מנהלת האגף לחינוך יסודי במינהל החינוך מסרה לביקורת בנוגע למימון הסעות לפעילויות של תלמידי בתי ספר : "הרשות המקומית אינה מממנת הסעות לפעילויות חוץ ספריות. ההסעות משולמות מתשלומי הורים (הנגבים בתחילת שנה באישור המפקחת בלבד) או ע"י כספי ניהול עצמי. הנושא לשיקול בתי הספר (המנהלים)." מנהלת האגף לחינוך קדם יסודי במינהל החינוך מסרה לביקורת בעניין זה : "במימון מלא של ההורים, עפ"י חוזר מנכ"ל משה"ח." בניגוד להסברים הנ"ל, נמצא כי העירייה מימנה הסעות חוץ לגני ילדים ולבתי ספר. הביקורת מציינת כי לפי חוק נהרי¹⁶, ניתן לממן הוצאות של בתי ספר אלו, אך רק באופן שוויוני לבתי הספר הממלכתיים, ולא הוצאות שאינן מאושרות בבתי ספר לפי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך.

להלן דוגמאות להזמנות שהופקו ביחידה מקבלת 1018 ונרשמו במערכת הממוחשבת בקוד מיון "סיוורים לימודיים" (ללא גבייה מהמשתתפים):

הזמנה מס'	תאריך ההזמנה	סכום, בש"ח	תיאור העבודה בהזמנת העבודה	הערה
24477	19.5.13	1,900	"סיוור לימודי וחינוכי"	לפי ההזמנה, מדובר בנסיעה לפארק משחקים "קיפצובה" של ילדי גן, זאת, בעוד שבמונה חשבונית עסקה נרשם : "סיוור לימודי וחינוכי לירושלים"
25013	27.5.13	1,200	"נסיעה לבנות בית ספר"	נסיעה ל"לונה פארק" בתל אביב, תלמידות בית ספר
23538	1.5.13	800	"סיוור לימודי לילדי גן"	נסיעה לכפר חב"ד ל"מאחורי הדבש", ילדי גן
26377	18.6.13	7,000	"סיוור לימודי לילדי בית ספר"	נסיעה ל"מיני ישראל" לילדי בית ספר
25457	4.6.13	2,000	"נסיעה לבנות בית ספר"	נסיעה לתלמידות בית ספר - מסיבת סיום בפארק מים "אשקלונה"

¹⁶ "חוק נהרי" - הכינוי שניתן לתיקון מס' 7 לחוק חינוך ממלכתי שחייב רשויות מקומיות לתקצב מוסדות מוכרים שאינם רשמיים הפועלים בתחומן. על-פי סעיף 11א לחוק חינוך ממלכתי בנוסחו המתוקן, הרשות המקומית רשאית לקבוע שיעור השתתפות בתקציביהם של מוסדות חינוך מוכרים לא רשמיים הפועלים בתחומה. תקנה 9 לתקנות חינוך ממלכתי קבעה בין היתר, כי ההוראה תחול על כיתות אי-ט' בלבד. ביולי 2013 אישרה מליאת הכנסת, במסגרת חוק ההסדרים, את ביטולו הסופי של חוק נהרי. עם זאת, נקבע כי רשויות מקומיות יהיו רשאיות להמשיך ולתקצב מוסדות חינוך אלה תוך הפעלת שיקול דעת והצבת אמות מידה היגיוניות ושוויוניות.

10.6 פעילות ללא הזמנה

סעיף 55 לנוהל מסלולי התקשרות קובע: "פעילות בעלת השלכה כספית הנוגעת לעירייה תעוגן במסמך התקשרות. אין להתחיל פעילות כנ"ל או להנחות גורם חוץ להתחיל בה, להרחיבה או לשנותה כל עוד לא אושר מסמך ההתקשרות ע"י המוסמכים לכך."

מנהל החברה העירונית מסר לביקורת רשימה של 17 מקרים בהם העמידה החברה אוטובוסים לרשות משתמשים שונים על-סמך הזמנות טלפוניות של גורמים עירוניים שונים. לאחר מכן, לדבריו, לא הופקו הזמנות בידי אותם גורמים, ועקב כך לא שילמה העירייה לחברה העירונית עבור פעילות זו.

הרשימה כללה 13 הסעות מהשנים 2011-2013 שהוזמנו בידי סגן ראש העירייה או עוזרו בסכום כולל של 31,078 ש"ח (נסיעה מרח' נווה דקלים 10 לרח' מורדי הגטאות 58, נסיעה לבני ברק, נסיעה לנתניה, סיור לימודי במאפיית מצות בתל אביב, נסיעה ל"בית חלומותי", נסיעה ל"סופרלנד", נסיעה לירושלים ועוד), שתי הסעות לירושלים משנת 2013 שהזמין מחזיק תיק מורשת יהודית דאז בסכום כולל של 4,100 ש"ח ושתי הסעות שהזמינה הרשות העירונית למלחמה בסמים (160 ש"ח - כך במקור) בשנת 2012 (לגן השלושה) ואגף הנוער והצעירים (1,700 ש"ח) בשנת 2013 (לגבעת חביבה).

תגובת מזכירת מחזיק תיק מורשת יהודית דאז:

"2 אוטובוסים שיצאו לירושלים היו עבור הלוויה של הרב עובדיה זצ"ל ולכן משום כבוד הרב הוצאנו את האוטובוסים ללא תשלום."

יש להדגיש כי גם במקרה זה היה צריך להפיק במערכת הרכש הזמנה לחברה העירונית.

מנהלת אגף הנוער והצעירים מסרה בהתייחסותה לממצא כי כל ההזמנות, לרבות ליעד הנ"ל, אושרו מראש.

תגובת רכזת תחום הסעים בחברה העירונית - אגף הנוער והצעירים:

"לאגף נוער וצעירים אין שוב חוב לשנת 2013..."

"ובשנת 2014 יצאה הזמנה שלנו לאגף הנוער... מס' 2100728 - ובגינה יצאה הזמנת טובין מס' 44974 וחשי' לתשלום מס' 802761. משום מה מישהו סגר את הזמנת הטובין מול הגזברות בעירייה, ולא שילמו לנו עבור הנסיעה סך של 500 ש"ח. אז גם אם מוציאים לנו כבר הזמנת טובין, משהו סגר אותה !!!"

תגובת רכזת תחום הסעים בחברה העירונית - הרשות העירונית למלחמה בסמים:

"אכן הייתה חשי' מס' 2113 בסך 160 ש"ח (עבור נסיעה בכביש 6) שהוזמנה טלפונית תוך כדי נסיעה ואושרה ע"י [מנהל אגף הסעים]. חשבונית 2113 - בוטלה ע"י חשי' 804504. [מנהל אגף הסעים] אישר לבטל את החשבונית ושאגף מלחמה בסמים לא ישלמו עבור השירות."

11. תעריפי הרצאות

11.1 חוזר נציבות שירות המדינה אגף בכיר הדרכה, השכלה ורווחה מ-22.8.12 (להלן - **חוזר נש"מ**) מפרט את התעריפים המרביים לשעת הרצאה/הדרכה מקצועית בחלוקה לקבוצות מרצים (תחולה מ-1.9.12). בחוזר מוגדר גם אופן חישוב החוזר הוצאות נסיעה למרצה.

סעיף 53.3 לתקשי"ר בנושא תעריפי הדרכה, מבחנים ובחינות מפנה להוראות חוזר הנש"מ הנ"ל, והוראות החשב הכללי מתבססות אף הן על חוזר זה. מנהלת לשכת מחזיק תיק תרבות תורנית מסרה לביקורת כי בשנת 2014, משהובא לידיעתה קיומו של חוזר זה, היא העבירה עותק ממנו לעובדי מינהל הכספים. בעקבות המידע שהעבירה, קבע מנהל אגף תקציבים שעל תעריפי ההוצאות בהזמנות לעמוד בדרישות החוזר.

הסכום שצוין בהזמנות משנת 2014 להוצאות של רבנים נקבע ל-78 ש"ח לשעה לפי קבוצה 4 בחוזר נש"מ: "מדריכים במוסדות להשכלה גבוהה, בעלי תואר ראשון וכן מורים מוסמכים או עובדים בדרגה 18 בדירוג המינהלי, או בדרגות מקבילות בדירוגים המקצועיים".

11.2 מעיון בהזמנות שאושרו בשנת 2013 נמצא כי הוזמנו ואושרו הרצאות בתעריפים גבוהים מאלו שאושרו בחוזר נש"מ, קרי: 156 ש"ח להוצאה בת שעתיים לפי 78 ש"ח לשעה. להזמנות לא צורף הסבר לתעריף שנקבע. להלן דוגמאות:

תיאור	סכום למפגש לפי ההזמנה, בש"ח	מספר מפגשים	מרצה	מספר הזמנה	יחידה מקבלת
סדנת חשיבה חיובית, הרצאה של שעה וחצי - לפי חוזר נש"מ מחושב כשעתיים	400	25	הרב י"ב	26569	1018
סדנה בבית כנסת, הרצאה של שעה וחצי - לפי חוזר נש"מ מחושב כשעתיים	400	25	הרב י"ח	26571	1018

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"...אני מפנה את המבקרת לנוהל משנת 2013 שבו לא מצורף חוזר נש"מ המפרט את העלויות כאמור בדוח. בשנת 2014 הובא לידיעתנו בע"פ חוזר נש"מ (לא עדכני). ביוזמתנו הצגנו את החוזר המעודכן במינהל כספים שהחליטו לאמצו ולצרפו להצעת הנוהל שנקתבה בשנת 2014. למרות שהנוהל עדיין לא חתום, ההתנהגות בשטח היא שעובדים עפ"י חוזר נש"מ (ועל כן לדעתי העבודה השוטפת התבצעה עפ"י תורה שבע"פ שהייתה ידועה לעובדים בתחום בשנת 2013) ולכן אני ממליץ שההתייחסות לעניין תהא שאין נוהל ולא שעובדים שלא עפ"י הנוהל."

יש לציין כי העירייה נוהגת על-פי הנחיות שונות כגון כאלה המובאות בחוזרי מנכ"ל, גם כאשר אינן מעוגנות בנהלים העירוניים.

11.3 בחלק מההזמנות שאושרו בשנים 2013 ו-2014 (עד ספטמבר) לא צוין מהו פרק הזמן שארכה כל הרצאה, ומכאן שלא ניתן לדעת מהו התעריף לשעה. להלן דוגמאות:

- לפי הזמנה מספר 18677 מ-20.1.13 (יחידה מקבלת 1022) עבור סדרה של מפגשים אושר לשלם לרב ש"ל סך של 2,700 ש"ח - 450 ש"ח למפגש, כולל ציוד הגברה ומקרן. בהזמנה ובפרסום שצורף אליה לא צוין משך כל מפגש.

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"...אני חוזר על טענתי בסעיף הקודם, אין לכך הנחיה בנוהל מספר 33.0409."

לשם השוואה עיינה הביקורת בהזמנות נוספות שהופקו מאותה יחידה לאותו מרצה:

הזמנה מספר 34838 (יחידה מקבלת 1022) מ-1.12.13 - עלות שעת הרצאה עמדה על 150 ש"ח, כולל ציוד צילום, הגברה ומקרן.

הזמנה מספר 36046 (יחידה מקבלת 1022) מ-2.1.14 - עלות שעת הרצאה עמדה על 450 ש"ח, כולל ציוד צילום, הגברה ומקרן.

- הזמנה מספר 22987 (יחידה מקבלת 1022) מ-17.4.13 בסך 4,000 ש"ח, כולל ציוד צילום, הגברה ומקרן, עבור שני מפגשים בנושא יהדות לציבור דוברי הרוסית, שייערכו בבית מדרש. בהזמנה ובפרסום שצורף לה לא צוין שם המרצה ומשך כל מפגש למעט העובדה שהוא מתחיל בשעה 19:00.

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"...אני מפנה את המבקרת לנוהל מספר 33.0409 (לא מאושר) אין בו כל דרישה לציין את שם המרצה ומשך ההרצאה ועל כן אני חוזר על עמדתי שהנהלים גם של היום אינם מתאימים לתהליכי העבודה והכול מתנהל על פי תורה שבע"פ ועל כן דין ההערה להתבטל. יש מקום להערה שאין נוהל."

- הזמנה מספר 39195 (יחידה מקבלת 1018) מ-20.2.14 בסך 7,500 ש"ח עבור 30 שיעורים במדרשייה אושרה מבלי שצוינו במסמכים שצורפו לה פרטי המרצה, שעת תחילת כל מפגש ומשכו. התעריף שאושר הוא 250 ש"ח למפגש.

11.4 מנהל האגף לתרבות חרדית הפיק ב-26.1.14 שתי הזמנות בסך 18,000 ש"ח כל אחת (יחידה מקבלת 1018):

- הזמנה מספר 37528 עבור סדרה של שלושים הרצאות שהתקיימו במדרשייה. לרב מ"ל אושר סכום של 600 ש"ח, כולל נסיעות והגברה, להרצאה של שעה וחצי (לפי חוזר נש"מ להרצאה מעל שעה וחצי יש לשלם עבור שעתיים).

הביקורת מעירה כי נוסף לעובדה שסכום ההשתתפות חורג מהקבוע בחוזר נש"מ (78 ש"ח לשעה), מעיון בפרסום האירוע שצורף לחשבונית עולה כי מדובר על הרצאה בת שעה אחת בלבד, ולא שעתיים, כפי שדווח בהזמנה.

על-פי חוזר נש"מ, התעריף המרבי עומד על 268 ש"ח לשעה (לא כולל מע"מ) - תשלום, בין היתר, להרצאה של שופטים (בדימוס), פרופסורים, מנהלים כלליים

(בגמלאות) של משרדי ממשלה, של מוסדות ומפעלים, יועץ 1 ויועץ 2¹⁷, מרצים בעלי תואר שלישי, וכן מומחים ברמה גבוהה במקצועות נדרשים¹⁸. מכאן, שהמרצה קיבל 332 ש"ח מעל הסכום המרבי להרצאה ובסך הכול 9,960 ש"ח בגין 30 מפגשים, לפני נסיעות.

- הזמנה מספר 37531 עבור סדרה של 60 הרצאות שהתקיימו באותה מדרשייה. לרב ד"ר אושר סכום של 300 ש"ח כולל הגברה להרצאה. בהצעת המחיר נכתב כי כל הרצאה תארך שעה וחצי, בעוד שלפי הפרסום שצורף להזמנה, תפילת ערבית תחל שעה ורבע לאחר תחילת ההרצאה. כלומר, לכאורה, יש לשלם עבור שעה ורבע בלבד, ולא יותר מ-97.5 ש"ח בתוספת עלות הגברה.

11.5 הזמנה מספר 26612 (יחידה מקבלת 1022) מ-23.6.13 בסך 1,030 ש"ח, כולל ציוד אור קולי בסך 250 ש"ח עבור הרצאה שנערכה בבית כנסת בנושא "ירושלים חללים תת קרקעיים וארכיאולוגיה". לפי הזמנת פעילות לא חתומה של מדרשייה שצורפה להזמנה עולה כי משך ההרצאה המשוער הוא כשעה ורבע. העירייה שילמה למרצה 780 ש"ח עבור הרצאה שארכה שעה ורבע, ומכאן שקיבל 445 ש"ח יותר מהסכום המרבי שנקבע בחוזר נש"מ.

11.6 הזמנה מספר 22784 (יחידה מקבלת 1018) מ-14.4.13 בסך 854.7 ש"ח (לפני מע"מ) עבור הרצאה במשך 45 דקות של הרב ז"כ ב"כפר הקסום". בהצעת המחיר נכתב כי המרצה אינו מביא עמו מערכת הגברה, מיקרופון ומעמד למיקרופון. מכאן, שעלות העסקתו הייתה אמורה להיות לכאורה לא יותר מ-78 ש"ח לשעה. העירייה שילמה למרצה כ-650 ש"ח (לפני מע"מ) יותר מהסכום המרבי שנקבע בחוזר נש"מ (לפי 201 ש"ח ל-45 דקות הרצאה). באותו אירוע נערכו הרצאות נוספות שמומנו באמצעות הזמנה מספר 22786 (יחידה מקבלת 1018) מ-14.5.13 בסך 1,880.34 ש"ח (לפני מע"מ) עבור הרצאות של שני רבנים.

תגובת סגן ראש העירייה:

"התוודענו להוראות הנש"מ באמצע שנת 2014 כאשר גזברות העירייה לא אישרה הזמנות לתשלום שהגשנו. לתמיכתנו הוברר לנו שיש נהלים חדשים, קרי 'הוראות הנש"מ' ויש לעבוד על-פיהם. מאותו רגע ואילך השתדלנו להיות צמודים לתעריפיו ולעבוד לפי הוראותיו. יחד עם זאת, כדי להטמיע נהלים חדשים ושינוי 'סדרי בראשית' שנהגו בבניין העירייה מקדמת דנא ישנה דרך מקובלת ומקצועית, הדורשת לערוך דיון מקדים, ימי עיון וכדומה עם מנהלי האגפים הרלוונטיים על מנת שיפנימו את ההשלכות (עד לרגע כתיבת הדוח זה לא נעשה). בפרט שיש לזה השלכות על מרצים שכבר עובדים במשך זמן רב.

¹⁷ יועץ 1 - בעל תואר מהנדס או בעל תואר שני או שלישי, בעל ניסיון מקצועי מעל 10 שנים בתחום הייעוץ ובבעלותו משרד או שהוא שותף במשרד המעסיק במשך לפחות 3 שנים עובדים מקצועיים אשר עבודתם מתבצעת במשרד זה.

יועץ 2 - בעל תואר מהנדס, או תואר שני או שלישי ובעל ניסיון מקצועי מעל 7 שנים בתחום הייעוץ או בעל תואר ראשון ובעל ניסיון מקצועי בן 10 שנים לפחות בתחום הייעוץ.

¹⁸ מומחים ברמה גבוהה במקצועות נדרשים - מרצים בעלי מומחיות ייחודית וברמה גבוהה בתחום מסוים, ואשר אין מרצים רבים בתחום זה.

בפועל, הזמנות שהונפקו נבלמו ע"י הגזברות ויצרו כאוס שלם באגף. כל הביקורת בנושא הנש"מ עד אמצע שנת 2014 לא רלוונטית. כמובן שמאז אנו צמודים להוראות ומשתדלים לעבוד לפיו."

11.7 בית מדרש עירוני "מרחבים"

מתקציב תחום תרבות תורנית ממומנת פעילות בית מדרש עירוני הנותן מענה לכל הזרמים בעיר, דתיים וחילוניים בנושאי יהדות מגוונים. בית המדרש פועל בנכס עירוני ומעניק לתושבי העיר פעילויות, כגון: שיעורי קבלה לקהל הרחב, תכנית לזוגות המעוניינים להינשא, שיעורים לדוברי רוסית, עזרה במענה לשאלות בנושאי דת והלכה, סיוע בעתות שמחה ואבל¹⁹.

הפעילות בנכס העירוני אושרה בוועדת אכלוס ב-13.11.12.

בית המדרש הגבוה לתורה והוראה (להלן - **ישיבת ההסדר**) בראשון לציון מפעיל את בית המדרש. למעשה, מנכ"ל ישיבת ההסדר שולח למחזיק תיק תרבות תורנית הצעות מחיר עבור פעילויות שונות הנערכות בבית המדרש העירוני, בבתי כנסת או בישיבת ההסדר בשיתוף בית המדרש העירוני (כגון הרצאות, מסיבות, אירועי יום העצמאות, יום עיון לנשים ושיעורים בשפה הרוסית) המיועדות לציבור הרחב. לדברי מחזיק התיק, מנכ"ל ישיבת ההסדר אינו מקבל שכר עבור ניהול ארגון פעילויות בית המדרש והוא עושה זאת בהתנדבות.

מעיון בהזמנות שהופקו לישיבת ההסדר בגין פעילות בית המדרש עולה כי לרוב, לכל הזמנה מצורפת הצעת מחיר ממנכ"ל ישיבת ההסדר עבור הפעילות ללא פירוט מספיק בדבר העלויות, אלא סכום אחד כולל.

להלן דוגמה:

הזמנה מספר 24503 (יחידה מקבלת 2015) מ-19.5.13 בסך 31,875.8 ש"ח עבור יום עיון לנשים שיערך בישיבת ההסדר. בהצעת המחיר אין פירוט של עלויות למרצים ולמופע המסיים, אלא סכום כולל.

מעיון בקבלות ודרישת תשלום שהעביר מנכ"ל הישיבה לביקורת עולה כי עבור הרצאה שארכה שעה ורבע קיבל אחד המרצים סך של 1,250 ש"ח (כולל נסיעות), ומרצה אחר - 1,770 ש"ח.

העירייה העבירה לבית המדרש העירוני "מרחבים" כספים עבור הרצאות שהעביר רב שכונה בעיר וראש ישיבת ההסדר. נמצא כי בשנת 2013 הופקו 11 הזמנות שכללו תשלום עבור הרצאות של הרב בסכום כולל של 10,374.2 ש"ח (יחידה מקבלת 1022). העירייה שילמה בשנת 2014 עבור הרצאות נוספות שהעביר רב זה.

תגובות מחזיק תיק תרבות תורנית:

"הרב... אינו מקבל תמורה בגין ההרצאות... החל מיום היווסדה של הישיבה כבוד הרב... לא קיבל תשלום בכל צורה שהיא, והוא פועל ללא תמורה למען הישיבה."

מתגובתו של מחזיק תיק תרבות תורנית עולה כי הכספים שהעבירה העירייה לישיבת ההסדר בגין הרצאות אלו לא הועברו למרצה, אלא נותרו ברשות הישיבה.

¹⁹ מתוך אתר האינטרנט של העירייה - כתבה שפורסמה ב-9.10.11.

12. פרסומים**12.1 אישור הדוברת**

בהתאם להנחיות דוברות העירייה, נוסח כל מודעה עובר לאישורה של דוברת העירייה לפני הפרסום. הנוסח המאושר מצורף להזמנה. נמצא כי ההזמנות כוללות מודעות פרסום או עלונים בנושאי דת שאת הוצאתם מממנת העירייה, ואשר דוברת העירייה אישרה את נוסחם (פעילויות בנושא דת, כגון: הרצאות בבתי כנסת ובבתי מדרש, פעילות לחגים בשכונות ובבתי כנסת, הכנסת ספר תורה, תפילות בהשתתפות פייטנים וחזנים). דוברת העירייה מסרה לביקורת: "הנוסח המאושר [לפני שמו של חבר מועצה המוזכר במודעה] הוא במעמד/בהשתתפות/דברי ברכה. אני לא מאשרת את המילים בחסות בשום מקרה."

בדואר אלקטרוני מ-19.5.13 ששלחה יועצת משפטית חיצונית לעירייה למנהלת לשכת מחזיק תיק תרבות תורנית עם העתק לדוברת העירייה²⁰ נכתב: "במקום 'דברי ברכה' - לרשום: 'במעמד'. עם זאת, נמצאו נוסחי מודעות שפורסמו לאחר הודעת היועצת המשפטית בהן נרשם כי חברי מועצה יישאו 'דברי ברכה' או יברכו באירוע (דוגמאות: הזמנה מספר 33233 מ-29.10.13 - יחידה מקבלת 1014; הזמנה מספר 35531 מ-17.12.13 - יחידה מקבלת 1022; הזמנה 32389 מ-14.10.13 - יחידה מקבלת 1019).

12.2 הביקורת איתרה מקרים בהם העירה דוברת העירייה כי יש לתקן את נוסח המודעה בכפוף לשינויים שכתבה על המודעה או לחוות דעת של יועץ משפטי. הביקורת עיינה בפרסומים שצורפו להזמנות ולדרישות התשלום בחלק מהמקרים הנ"ל (יחידה מקבלת 1018):

- הזמנה מספר 22800 מ-14.4.13 - ב-10.4.13 כתבה דוברת העירייה על המודעה כי הנוסח "בהשתתפות" סגן ראש העירייה יוחלף ב"דברי ברכה".
- נוסח המודעה שצורפה לחשבונית היה זהה לנוסח שהובא לאישור הדוברת (לרבות ההערות בכתב ידה).
- הזמנה מספר 22505 מ-9.4.13 - ב-8.4.13 אישרה דוברת העירייה את נוסח המודעה בכפוף למחיקת: "בברכת... חבר מועצת העיר".
- נוסח המודעה שצורפה לחשבונית היה זהה לנוסח שהובא לאישור הדוברת (לרבות ההערות בכתב ידה).
- הזמנה מספר 23316 מ-24.4.13 - ב-22.4.13 מחקה דוברת העירייה מהמודעה את פרטיו של מחזיק תיק תרבות חרדית דאז והוסיפה: "או דברי ברכה או אישור אחר של יועמ"ש".
- נוסח המודעה שצורפה לחשבונית היה זהה לנוסח שהובא לאישור הדוברת (לרבות ההערות בכתב ידה).

²⁰ חוות הדעת צורפה להזמנה מספר 24544.

- הזמנה מספר 25286 מ-2.6.13 - ב-28.5.13 כתבה דוברת העירייה על נוסח המודעה "יש להעביר לאישור יועמ"ש".
נוסח המודעה שצורפה לחשבונית היה זהה לנוסח שצורף להזמנה (לרבות הערת הדוברת).

12.3 נמצאו מקרים בהם בפרסום שמימנה העירייה נכתבו פרטי הגורם שפנה לעירייה למימון האירוע כמזמין את תושבי העיר להשתתף בפעילות. זאת, נוסף לסמל העירייה שצוין בראש העמוד. יועץ משפטי חיצוני לעירייה מסר לביקורת כי במקרים בהם העירייה נושאת בכל עלויות האירוע, אין לציין בפרסום שמות גורמים אחרים כשותפים להזמנה לאירוע.

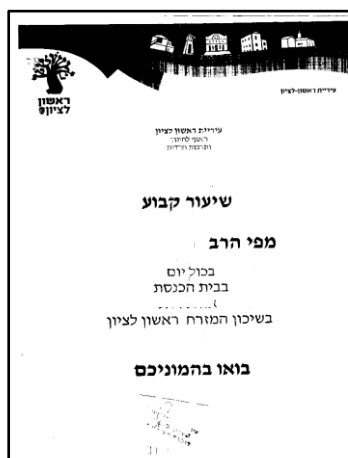
בנוסח המודעה שצורפה להזמנות מספר 48729 ו-48735 מ-3.9.14 (יחידה מקבלת 2027 - חבר המועצה מחזיק תיק מורשת יהודית) בדבר "כנס התעוררות וחיזוק לחודש הרחמים והסליחות עם גדולי ישראל" נכתב: "הכנס נערך ע"י עמותת נ"מ בשיתוף עיריית ראש"צ". נמצא כי להזמנה מספר 48729 בסך 10,000 ש"ח צורפו שתי הצעות מחיר עבור שכירת אולם מתנ"ס שיכון המזרח, מודעות, מנחה, פייטנים, הגברה ותאורה במתנ"ס. מגישת ההצעה הנמוכה הייתה עמותת נ"מ שכאמור רשומה במודעה כמי שהייתה שותפה לעריכת הכנס. נוסף על כך, העירייה אישרה בהזמנה 48735 את מימון הוצאות פרסום הכנס בעלות של 2,006 ש"ח. לאור העובדה שהעמותה הגישה הצעת מחיר להפקת האירוע והעירייה היא זו שמימנה את כל ההוצאות, הביקורת תמחה על הוספת שמה של העמותה כ"עורכת האירוע".

12.4 מעיון בהזמנות שהופקו ואושרו בשנת 2014 עולה כי בחלק מהמקרים נוסח המודעה שהעביר מנהל האגף לתרבות חרדית לאישור דוברת העירייה נכתב על מסמך הנושא לוגו של העירייה, ולא כנוסח מודעה שנערכה בבית דפוס. בבדיקת המסמכים שצורפו לדרישות התשלום במקרים אלו ונסרקו למערכת הרכש נמצא כי צורף נוסח הפרסום הנ"ל. מנהל האגף לתרבות חרדית לא ידע האם נוסח הפרסום שאושר על לוגו עירייה הועבר לאחר מכן לעריכה בבית דפוס. הביקורת מציינת כי נכון לנובמבר 2014 טרם הופקה הזמנה לבית דפוס עבור מודעות אלו.
בחלק מהמקרים, המודעות לא כללו מידע מהותי כגון תאריך, שעת האירוע וכתובת. [לממצאים נוספים - ראו דוח ביקורת בנושא "הוצאות - תרבות חרדית"]

להלן דוגמאות:



הזמנה מספר 40981 מ-30.3.14



הזמנה מספר 38579 מ-10.2.14

13. תשלומים ביתר

13.1 הזמנות שונות עבור אותה פעילות

א. ב-7.7.14 החזיר עובד אגף תקציבים את הזמנה מספר 44979 לאגף לתרבות חרדית מהסיבה: "הזמנה כפולה להזמנה 45404. בשתיהן אותו יום, אותו מקום, אותו זמר."

- הזמנה מספר 44979 בסך 3,000 ש"ח מ-24.6.14 לעמותת עש"ח.
 - הזמנה מספר 45404 בסך 3,000 ש"ח מ-1.7.14 לבית כנסת - אושרה ב-10.7.14.

לשתי ההזמנות צורפה אותה הצעת מחיר ששלחה עמותת עש"ח עבור הופעת זמר ולהקתו בבית הכנסת.

ב. להלן מקרים נוספים בהם הופקו, אושרו ושולמו שתי הזמנות שונות עבור אותה פעילות (יחידה מקבלת 1014):

- הזמנה מספר 18053 מ-9.1.13 והזמנה מספר 18971 מ-23.1.13 בסך 11,000 ש"ח (כולל מע"מ) כל אחת, לפייטן ח"א - השתתפות בשבת שירה ופיוט במלון באשקלון. העירייה שילמה עבור שתי ההזמנות, אף שמדובר באותו אירוע (הצעות המחיר והפרסומים שצורפו לשתי ההזמנות זהים). נמצא כי הצעות המחיר שצורפו להזמנות נשלחו במועדים שונים למחזיק תיק מורשת יהודית דאז (ב-1.1.13 וב-9.1.13).

תגובת מחזיק תיק מורשת יהודית דאז:

"מדובר בשני פייטנים וחזנים שהופיעו בשבת. העירייה שילמה בשתי הזמנות נפרדות עבור שני פייטנים שהיו בשבת זו. ראה פרסום נוסח מודעה שמצורף להזמנה."

הביקורת שבה ומדגישה כי נוסח הפרסום שצורף לשתי ההזמנות הוא זהה. כך גם לגבי נוסח הצעת המחיר: "עבור שישי שבת פרשת בשלח בתאריך ה-13.1.25-26 במלון גולדן טאוור אשקלון של בקשות פיוטים ועונג שבת יחד עם הפייטנים ח"א, ר"א ופייטנים נוספים בסכום של 11,000 ש"ח..." כלומר, התשלום בכל אחת מההזמנות הוא עבור כל הפייטנים שלקחו חלק באותו אירוע, ומכאן שמדובר בתשלום כפול.

- הזמנה מספר 27985 מ-15.7.13 והזמנה מספר 28821 מ-28.7.13 בסך 1,003 ש"ח (כולל מע"מ) כל אחת, לספק ה"ה - להזמנות צורף פרסום זהה לאותו אירוע - הצגה באולם מופת. נמצא כי בהצעת המחיר מ-15.7.13 שצורפה להזמנה מספר 27985 נכתב: "עמוד במחיר 850 ש"ח", בעוד שבהצעת המחיר מ-25.7.13 שצורפה להזמנה מספר 28821 נכתב: "עמוד בגיליון 204 בתאריך 30/07/13 ב-850 ש"ח". לפי הפרסום, ההצגה התקיימה יומיים לפני ההזמנה השנייה - ב-28.7.13.

13.2 סכום שונה עבור פעילות דומה

א. (יחידה מקבלת 1014) הזמנה מספר 18032 מ-9.1.13 בסך 11,000 ש"ח לזמר ח"א עבור השתתפות בהילולה בבית מדרש ב-13.1.13 (יום א'). ההזמנה כוללת את הזמר, ארבעה נגנים, ציוד הגברה ותאורה. (יחידה מקבלת 2041) הזמנה מספר 20228 מ-12.2.13 בסך 6,000 ש"ח לזמר ח"א עבור השתתפות בהילולה באולם ב-17.2.13 (יום א'). ההזמנה כוללת את הזמר, חמישה נגנים, תאורה וסאונדמן. שתי הצעות המחיר הופנו לאותו חבר מועצה דאז שהיה אחראי על תחום מורשת יהודית.

תגובת מחזיק תיק מורשת יהודית דאז:

"...המחיר שונה בשתי ההזמנות כי התאריכים (תזמון האירוע) והאירועים שונים. כמו שהעירייה משלמת עבור זמר ליום הזיכרון או העצמאות מחיר שונה מסתם יום רגיל, המועדים שונים, האירועים שונים והמחירים שונים גם לגבי הנגנים".

ב. (יחידה מקבלת 1018) הזמנה מספר 28296 מ-21.7.13 בסך 11,800 ש"ח עבור פעילויות קיץ כללה בין היתר מופע להטוטים וגמישות בעלות של 2,300 ש"ח לפני מע"מ וחידון בינגו בעלות 2,400 ש"ח לפני מע"מ. מעיון בהצעת המחיר שצורפה להזמנה מספר 28297 בסך 13,000 ש"ח מאותו מועד עולה כי חברת ההפקות שלחה שתי הצעות מחיר באותו יום, אך עלות שתי הפעילויות הנ"ל הייתה שונה: עבור מופע להטוטים וגמישות התבקש סך של 2,000 ש"ח לפני מע"מ ועבור חידון בינגו - סך של 3,000 ש"ח לפני מע"מ. ההזמנה המאוחרת אמנם בוטלה (לאחר שאושרה בידי מנהל אגף תקציבים), אך יש בה כדי להצביע על כך שהצעות המחיר ככל הנראה אושרו מבלי שנערכה השוואה ביניהן ולא נעשתה בדיקה בדבר הוזלת מחירים וחיסכון לעירייה. זאת ועוד, ההזמנות הנ"ל כללו פעילויות שאינן בעלות אופי ייחודי (מופע פיסול

בלונים, מופע ליצנות בועתי ועוד), אך להזמנות לא צורפו הצעות מחיר נוספות, בניגוד לנדרש.

14. תמיכות

14.1 נוהל תמיכות

א. נוהל תמיכות במוסדות ציבור על-ידי הרשויות המקומיות (להלך - נוהל תמיכות)

שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 "נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות למוסדות ציבור שונים... בנושאי חינוך, תרבות, דת... כאשר הפעילות המתבצעת על ידי מוסד הציבור הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית, בהתאם לדיני השלטון המקומי. נוהל זה מכון לקדם, בתחום התמיכות, מנהל תקין, שיוויון, שקיפות, חסכון, יעילות וכן למונע פגיעה בטוהר המידות." סעיף 3.1 לנוהל תמיכות קובע: "לא תינתן תמיכה, בין ישירה ובין עקיפה, אלא לפי נוהל זה."

"מוסד ציבור" מוגדר בסעיף 9(2) לפקודת מס הכנסה (נוסח חדש), תשכ"א-1961: "חבר בני אדם של שבעה לפחות שרוב חבריו אינם קרובים זה לזה... הקיימים ופועלים למטרה ציבורית ונכסיהם והכנסותיהם משמשים להשגת המטרה הציבורית בלבד..."

"מטרה ציבורית" מוגדרת כ"מטרה שעניינה דת, תרבות, חינוך..."
 "תמיכה" מוגדרת בנוהל תמיכות כ"מתן טובת הנאה בין ישירה ובין עקיפה, לרבות מענק, הלוואה, ערבות או סיוע כספי אחר למעט קניית שירותים או הקצאת מקרקעין בהתאם לנוהל הקצאת מקרקעין".

"תמיכה ישירה" מוגדרת בנוהל תמיכות: "לרבות תמיכה כספית לפעילות, לבנייה ולפיתוח, למימוש ערבות או למתן הלוואה." [ההדגשה אינה במקור]
 "תמיכה עקיפה" מוגדרת כ"תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף... שימוש במתקני הרשות, השתתפות בעלויות דיוור, פרסומים בתקשורת במימון הרשות..." [ההדגשה אינה במקור]

סעיף 16 לנוהל תמיכות קובע בנוגע לתשלום התמיכה:

16.1 "תמיכה שאושרה תשלום בתשלומים במועדים שייקבעו בהתחשב בהנחיות גובר הרשות המקומית... וכן בהתאם לתבחינים שנקבעו ולהחלטות המועצה בבקשת התמיכה.

16.2 התמיכה תועבר רק לחשבון הבנק של מוסד הציבור, במישרין. גובר הרשות המקומית יהיה אחראי למילוי הוראה זו.

16.3 מועדי התשלום וגובה התשלום שישולמו בכל מועד, ייקבעו על פי היקף הפעולות הנתמכות של מוסד הציבור ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל..."

הוועדה המקצועית וועדת משנה לתמיכות דנות בהעברת סכומים בהתאם לנוהל תמיכות²¹ באופן שקוף ולאחר דיונים הנערכים בוועדת תמיכות, בהנהלה ובמועצה.

בתי כנסת, מוסדות דת ותרבות תורניים רשאים להגיש לעירייה בקשה לתמיכה במסגרת נוהל תמיכות. סה"כ התקציב המיועד לחלוקה כתמיכה למוסדות דת יחולק מדי שנה באופן שוויוני בין הגופים שתאושר להם תמיכה בהתאם לניקוד שיקבלו לפי עמידתם בתבחינים שנקבעו.

ב. סעיף 20.3 לנוהל תמיכות קובע: "בקשת תמיכה של מוסד ציבור תכלול פירוט של כל בקשות התמיכה הנוספות שהוגשו או יוגשו באותה שנת תקציב לרשות המקומית, למשרדי ממשלה, לרשויות מקומיות אחרות או לגופים ציבוריים אחרים וכן תכלול פירוט התמיכה שהוחלט לתיתה על-ידי גופים כאמור או שנתקבלה מהם."

סעיף 10.5 לנוהל תמיכות קובע כי לטופס הבקשה לקבלת תמיכה יצורף בין היתר, פירוט מלא של הכנסות צפויות או מבוקשות מרשויות מקומיות.

סעיף 11.2 לנוהל תמיכות קובע כי בבקשה חוזרת של מוסד ציבור לשנת כספים נוספת יש לציין את שיעור התמיכות הישירות והעקיפות שניתנו לאותו מוסד בשנת הכספים הקודמת, לרבות מרשות מקומית.

סעיף 14.3 לנוהל תמיכות קובע: "הוועדה המקצועית והמועצה יפעלו לפי נוהל זה, ויביאו בחשבון את התמיכה בכסף ובשווה כסף, הניתנת למוסד הציבור מתקציב המדינה וממקורות ציבוריים אחרים עבור אותה פעילות בגינה מבוקשת התמיכה..."

עיון במסמכים שהגישו העמותות לוועדת תמיכות לשנת 2013 וקריאת פרוטוקולים של ועדת תמיכות לאותה שנה לא העלו דיווחים על אודות הסכומים שהעבירה העירייה לעמותות באמצעות מימון פעילויות מתקציבי חינוך חרדי ותורני.

ג. סעיף 17.6 לנוהל תמיכות קובע: "מוסד הציבור יגיש למפקח [מטעם העירייה] דו"חות תקופתיים כפי שיידרש, אשר יכללו נתונים מעודכנים... ועל ההוצאות וההכנסות בפועל בתקופת הדו"ח לעומת התקציב המאושר, תוך פירוט ההכנסות על מקורותיהן..."

הפיקוח לפי סעיף 17.5 לנוהל תמיכות יברר:

- התמיכה משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה.
- מוסד הציבור מקיים את התנאים שקבעה הרשות המקומית בקשר לתמיכה ואת הפעילות בגינה ניתנה התמיכה.

²¹ חברי הוועדה המקצועית הם מנכ"ל העירייה, גזבר העירייה ויועץ משפטי, בעוד שחברי ועדת משנה לתמיכות הם חברי מועצה, לרבות נציג אחד לפחות מהאופוזיציה. הוועדה המקצועית בוחנת מדי שנה את הבקשות לתמיכה וממליצה למועצה על שיעור התמיכה לכל בקשה בהתאם לתבחינים שקבעו ואושרו במועצה. אישור התבחינים הוא רק לאחר קבלת חוות דעת בכתב מיועץ משפטי כי הם בהתאם לכל דין, לרבות שמירה על עיקרון השוויון. ועדת משנה לתמיכות בוחנת את המלצות הוועדה המקצועית והיא רשאית להמליץ בפני מועצת העירייה בדבר קבלת ההמלצות או דחייתן.

- לא חלו שינויים מהותיים בנוגע למוסד ציבור 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.
- המפקח, מנהל רישום ופיקוח נכסים מבונים באגף נכסים במינהל הכספים, מסר לביקורת כי מוסדות הציבור לא נדרשו ולא הגישו דוחות כאמור.

תגובת המפקח:

"אציין כי העמותות קיבלו עד כה את התמיכה הכספית בסוף שנת תקציב ולכן לא ניתן היה לדרוש או לפקח מה נעשה בכסף הציבורי מאחר והדוחות הכספיים המוגשים לצורך קבלת תמיכה לא כוללים בדרך כלל את השנה הקודמת אלא שנתיים לפני. ממליץ לדרוש לפני העברת תשלום דוח הנהלת חשבונות המפרט את הנעשה בתמיכה העירונית בשנה שקדמה לבקשת התמיכה (לדוגמה לפני שמשלמים את 2014 יש להציג דוח ביצוע של 2013)".

14.2 הסעות

כאמור, העירייה מימנה הסעות עבור גני ילדים ובתי ספר שלא במסגרת נוהל תמיכות. זאת, למרות שלפי חוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה²², "ישנן רשויות מקומיות המממנות באופן וולונטרי הסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים, תוך שוונות גדולה בין הרשויות המקומיות בעניין היקף התמיכה. יש להבחין בין חיוב הרשויות המקומיות כולן במימון הסעות למוסדות מוכרים שאינם רשמיים, לבין מימון וולונטרי כזה, אך אין צריך לומר, כי מקום שרשות מעבירה כספים בגין הסעות למוסדות מוכרים היא מחויבת לעשות כן בשוויון בין כל המוסדות המוכרים שבתחומה ועל פי הנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות... באותם מקרים בהם רשות מקומית מעוניינת לממן את רשתות החינוך באופן וולונטרי, היא מחויבת לפעול בהתאם לנוהל למתן תמיכות ברשויות המקומיות, על פי קריטריונים שוויוניים, אחידים ושקופים..."

מבקר המדינה הוסיף בדוח בנושא "מתן תמיכות למוסדות על ידי עיריית פתח תקווה"²³: "אם ברצון הרשות להשתתף בתקציבי אוכלוסיות שלא נקבעו בחוות דעתו של היועץ המשפטי לממשלה (למשל אם בכוונתה לתקצב גני ילדים וכיתות י-י"ב בחינוך המוכר או את מוסדות הפטור [מוסדות של עמותות המפעילות תלמודי תורה] ולממן את לימודיהם של תלמידי חוק, או להעביר תמיכה לרכיבים שלא נכללו בחוק נהרי, כגון הסעות) היא יכולה לעשות זאת רק במסגרת מסלול תמיכות במוסדות המתבצע בסעיפי התמיכות בתקציב ולפי נוהל תמיכות."

14.3 השתתפות העירייה

א. מ"דוח תמיכות והשתתפויות" שצורף לדוח הכספי לשנת 2013 של העירייה עולה כי חלק ממוסדות הציבור שקיבלו תמיכות בשנת 2013 הם גם כאלו

²² ניתנה על ידי פרקליטות מחוז תל אביב בעת"ם 26575-12-09 הרב יצחק גוטליב נ' עיריית אור יהודה.

²³ פורסם בדוח על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2014.

שהיחידות המקבלות השתתפו במימון של אירועים שערכו. חלק מהתשלומים הועברו ישירות לגופים הנתמכים אשר רשומים כספקי העירייה, וחלק - לספקים שנתנו שירותים באותם אירועים או לבתי דפוס עבור פרסום האירועים. הביקורת מדגישה כי רוב האירועים היו פתוחים לכלל התושבים. להלן הגופים שהופיעו ב"דוח תמיכות והשתתפויות"²⁴:

הערה	סכום תמיכה, בש"ח (ביצוע לפי הדיווח בדוח הכספי לשנת 2013)	סכום שהעבירה העירייה למוסד בשנת 2013, בש"ח		גוף ציבורי
		באופן ישיר	באופן עקיף	
תשלום למרצים, לפייטנים ולבתי דפוס	20,000	21,797.6		בית כנסת*
תשלום למרצים, לפייטנים ולבתי דפוס	18,000	5,982.4		עמותה*
תשלום למארגן אירוע הכנסת ספר תורה ולבית דפוס	3,000	4,860		בית כנסת
תשלום למרצה	7,000		4,000	בית כנסת
תשלום לחזן, לתיאטרון ובובות במסיבת פורים ולבית דפוס	6,000	8,845.2		בית כנסת
תשלום למרצים, לפייטנים, בית דפוס ונסיעת מתפללי בית הכנסת למירון, טבריה וצפת	11,000	21,806.5		בית כנסת**
תשלום למרצה ולבתי דפוס	10,000	23,021.8		בית כנסת
תשלום עבור פעילויות שנערכו בבית כנסת ונסיעת ילדי המדרשייה לצפת, קריית שמונה וטבריה לכלל ההזמנות, למעט הנסיעה, צורפה בקשת עמותה למימון הפעילות והתשלום הועבר לעמותה ולא לנותני השירותים באותם אירועים	17,000		53,700	בית כנסת ומדרשייה
תשלום עבור אירוע ולבתי דפוס	43,000	12,372.6		ישיבה***
תשלום עבור אירועים ונסיעה של ילדי המוסד. פעילות סגורה לילדי המוסד בלבד	23,000	4,700	5,000	בית ספר
תשלום עבור הרצאות, מסיבות ונסיעה ליוקנעם, צפת וטבריה	33,000	47,235	34,200	כולל
לא כולל סך של 4,800 ש"ח עבור שיעורי תורה שהועברו בבית כנסת אחר	27,000	4,819		בית כנסת
תשלום עבור הגברה באירועים	20,000	4,862		ישיבה

* במסגרת תמיכות כלכליות - קמחא דפסחא, ראש השנה

** יו"ר בית הכנסת הוא יו"ר ועד גמלאי העירייה.

*** הישיבה עורכת אירועים משותפים עם בית המדרש העירוני "מרחבים", שחלקם ממומנים במלואם על ידי העירייה (דוגמה: הזמנה מספר 21894). כמו כן, כפי שיובא להלן, נמצאו מקרים בהם לפי הצעת המחיר הפעילות היא של בית מדרש "מרחבים", בעוד שבפרסום לא צוין בית המדרש. הסכום שבלוח אינו כולל השתתפות העירייה באירועים אלו.

²⁴ לא כולל מוסדות דת נוספים שהופיעו ב"דוח תמיכות והשתתפויות", אך לא ניתן היה לזהותם באופן חד-משמעי בהזמנות ובקיצוז עלויות עבור השתתפות העירייה באירוע הקפות שניות.

ב. העירייה מימנה גם פעילויות של מוסדות ציבור שלא הגישו בקשות לתמיכה בהתאם לנוהל תמיכות, לדוגמה: הזמנה מספר 22503 - פרסום פעילות בבית כנסת (יחידה מקבלת 1018); הזמנה מספר 18448 - פרסום פעילות בבית כנסת (יחידה מקבלת 1019); הזמנה מספר 18211 - פרסום פעילות בבית כנסת (יחידה מקבלת 1022).

לדעת הביקורת, השתתפות העירייה במימון פעילויות שביוזמת מוסדות דת (עמותות, בתי כנסת וכדומה) אמורה להיעשות על-פי קריטריונים שוויוניים עליהם תחליט המועצה ואשר יובאו לידיעת הציבור, כחלק מהליך חלוקת התמיכות. מדובר במימון פעילויות שנועדו לקהל מצומצם ולא היו פתוחות לציבור הרחב (כגון נסיעות למתפללי בית כנסת וילדי גן), במימון פעילות שיוזם מוסד הציבור והייתה פתוחה לכלל תושבי העיר או בפרסום הפעילויות בעיתונות הכתובה המוגדר בנוהל תמיכות כתמיכה עקיפה.

מעיון בקריטריונים למתן תמיכה שפרסמו רשויות שונות עולה כי חלקן מחלקות תמיכות לגופים נותני שירותי דת בין היתר, עבור קיום אירועים שמטרתם הקניית מורשת ישראל, תרבות תורנית וערכי דת. כך לדוגמה, התבחינים שפרמה עיריית חיפה מתייחסים ל"חוגים או שיעורים קבועים ביהדות"; "מסיבות חגים, ראשי חודשים, שבתות פיוטים וחזנות, סמינרים ושבתות עיון"; "כנסים רבי משתתפים"; "טיולים, סיורים לימודיים, הוצאות כתבי עת וכו'". הניקוד לקבלת התמיכה הוא פועל יוצא של "מחזור שנתי לפעילות" הגוף בעיר, "מספר נהנים בשנה מפעילות" הנערכת בעיר ו"תוצר אומנותי לפי הערכה מקצועית"²⁵.

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"לדעתי האישית, הפעילות המתוארת בדוח... אינה בגדר תמיכה נוספת. אני מבקש להפנות את המבקרת לכך שבשנת 2013 לא כיהנתי כיו"ר ועדת התמיכות. לא זאת אף זאת, ועדת התמיכות המקצועית גם היא לא ראתה עין בעין עם המבקרת את הפעילות הנ"ל כתמיכה".

הביקורת סבורה כי לקראת שנת 2015, יש לקבל חוות דעת משפטית בסוגיה האם מימון פעילויות אלו צריך להיעשות במסגרת נוהל תמיכות.

14.4 **ישיבת ההסדר** (יחידה מקבלת 1022)

ישיבת ההסדר היא גוף נתמך על ידי העירייה. כמו כן, ישיבת ההסדר מפעילה עבור העירייה את בית המדרש העירוני "מרחבים": מנכ"ל ישיבת ההסדר שולח לעירייה הצעות מחיר עבור פעילויות שונות הנערכות בבית המדרש ובישיבת ההסדר בשיתוף עם בית המדרש. משיחה עם מנכ"ל ישיבת ההסדר ומעיון במסמכים שצורפו להזמנות וכאלו שהעביר מנכ"ל הישיבה לביקורת, עולה כי לעתים אין הפרדה ברורה בין שני הגופים:

²⁵ "בחינה מקצועית של התוצר התורני, איכותו, ייחודיותו, הישגים בולטים ותרומתו לעיר".

א. נמצא כי ההוצאות וההכנסות בגין פעילות בית המדרש "מרחבים" נרשמות בהנהלת החשבונות של ישיבת ההסדר כחלק מהפעילות השוטפת של הישיבה ואינן מזוהות כפעילות נפרדת של בית המדרש.

ב. מעיון במספר הזמנות שהופקו לישיבת ההסדר עולה כי בחלק מהמקרים הסכום המבוקש בהזמנה היה גבוה לכאורה מהסכום ששילמה ישיבת ההסדר לספקים חיצוניים עבור ביצוע הפעילות. זאת, לפי אסמכתאות שהפיקו אותם ספקים לישיבה. כלומר, ההפרש נותר לכאורה בחשבון ישיבת ההסדר. להלן דוגמה: הזמנה מספר 21894 מ-18.3.13 בסך 31,000 ש"ח עבור מסיבת יום העצמאות שערכו הישיבה ובית המדרש "מרחבים" ברחבת ישיבת ההסדר. המחיר שהתבקש הוא עבור האירוע (זמר ולהטוטן) כולל ציוד הגברה ותאורה. מאחר שהאסמכתאות על אודות התשלום לספקים אינן נסרקות למערכת הרכש, הביקורת ביקשה ממנכ"ל ישיבת ההסדר אסמכתאות לכל התשלומים של הישיבה בגין האירוע. לביקורת הועברו שני חשבונות עסקה (זמר ולהטוטן) בסכום כולל של 26,765 ש"ח. כלומר, לסכום של 4,235 ש"ח לא הוצגו אסמכתאות להוצאה.

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"לתפעול בית המדרש נדרש גם ציוד טכני: הגברה ומקרן כפי שפורט בהצעה... ההפרש בסך 4,235 ש"ח שולם לישיבה בגין הרכבת במה, הובלות, סדרנים וכסאות, כולל הוצאות של יום לימוד..." [ההדגשה במקור]

ג. הביקורת איתרה הזמנות שנרשמו כהוצאה מסעיף תקציבי "בית מדרש מרחבים" (מספר 1811300761), אף שמעיון בחומר שנסרק וצורף להזמנות עולה כי מדובר בפעילות של ישיבת ההסדר ללא קשר לבית המדרש (דוגמאות: הזמנה מספר 36057 בסך 1,500 ש"ח מ-2.1.14 והזמנה מספר 39266 בסך 12,500 ש"ח מ-23.2.14).

תגובת מחזיק תיק תרבות תורנית:

"למחזיק תיק יש סמכות להעביר תקציב מסעיף לסעיף. ועל כן, לדעתי, האמור בדוח המבקרת עומד בקריטריון הנ"ל."

הביקורת מדגישה כי שיוך הפעילות לסעיף תקציבי רלוונטי הוא אמצעי בקרה על ההוצאות השונות, מאפשר לגזברות לכמת את הסכום שהוצא בגין פעילויות שונות ומוודא עמידה ביעדים שנקבעו בתחילת שנה (תכניות מקושרות תקציב). העברת סכומים מסעיף לסעיף מחייבת אישור מוקדם של מנהל אגף תקציבים.

ד. נמצאו הזמנות, שלפי הצעות המחיר שצורפו להן, הפעילות היא של בית המדרש בשיתוף ישיבת ההסדר, בעוד שבפרסום הפעילות לא הוזכר כלל בית המדרש (הזמנה מספר 34601 מ-25.11.13, הזמנה מספר 20016 מ-11.2.13 - ההוצאה נרשמה בסעיף תקציבי "בית מדרש מרחבים", הזמנה מספר 21549 מ-12.3.13 והזמנה מספר 34601 מ-25.11.13).

²⁶ הזמנות נוספות עבור מימון הפעילות באותו אירוע: מספר 21551 ו-21548.

15. חלוקת כרטיסים ללא תשלום

15.1 חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 5/2013 מ-18.12.13 בנושא "נוהל חלוקת כרטיסים על ידי רשויות מקומיות ותאגידים עירוניים" מסדיר את אופן הקצאת וחלוקת כרטיסים לאירועים הנערכים בנכסים עירוניים, "על בסיס שוויוני וענייני ובשקיפות הנדרשת". אף לפי חוזר מנכ"ל מספר 1/2007 מ-19.2.07 בנושא "נוהל חלוקת כרטיסים לאירועי תרבות וספורט", חלוקת כרטיסים תיערך "תוך הבטחת מינהל תקין, שיוויון, שקיפות ומניעת פגיעה בטוהר המידות". החוזרים אמנם מתייחסים להקצאת כרטיסים שהתקבלו ממפיק אירוע שנערך בנכס עירוני, אך ניתן להקיש מהם כי גם לחלוקת כמות כרטיסים מוגבלת לאירוע עירוני יש לקבוע תבחינים ואמות מידה.

15.2 ב-12.2.15 פורסמה בעיתון המקומי "גל גפן" הזמנה לציבור הנשים להשתתף בערב מיוחד בו יערכו טקס הפרשת חלה והילולה בהשתתפות הזמר דודו אהרון. לפי המודעה, חלוקת כרטיסים ללא תשלום תבוצע בלשכת סגן ראש העירייה, באגף לתרבות חרדית ובאמצעות ארבעה "פעילי ציבור", כדברי מנהל האגף לתרבות חרדית.

15.3 לדברי מנהל האגף לתרבות חרדית, הוצאות העירייה בגין אירוע זה הן עבור שכירת האולם, הגברה וכדומה, בעוד האמן יופיע בהתנדבות. כמו כן, מדובר ב-800 כרטיסים שיחולקו לפי שיטת "כל הקודם זוכה" - כמה מאות מהכרטיסים ימסרו לשתי פעילות ציבור²⁷, במטרה לדבריו, לייעל את הליך חלוקת הכרטיסים כך שניתן יהיה לאסוף את הכרטיסים ממספר מוקדים ולא רק מבניין העירייה. בנוגע להליך בקרה ופיקוח על חלוקת הכרטיסים מסר, כי מקבלות הכרטיסים יתבקשו למלא שאלון שימש כמשוב לפעילויות האגף לתרבות חרדית, אך קבלת הכרטיסים אינה מותנית בכך.

לדעת הביקורת, על מנת לפקח על חלוקת הכרטיסים ללא תשלום באופן מיטבי, ראוי שהכרטיסים יחולקו רק בידי גורמים עירוניים, בהתאם לתבחינים שייקבעו. כמו כן, לדעת הביקורת, יש להימנע מחלוקת כרטיסים באמצעות עובדי לשכת נבחר ציבור (סגן ראש העירייה), ולו למראית עין בלבד.

16. גביית תשלום

16.1 מעיון במודעות הפרסום לפעילויות השונות עולה כי ההשתתפות בחלק מהפעילויות הייתה כרוכה בתשלום.

נמצא כי בחלק מהמקרים בוצע התשלום בעירייה ובחלק מהמקרים בגופים שונים, כגון מזכירות מתנ"ס או בית כנסת בהם נערכה הפעילות שמימנה העירייה. להלן דוגמאות:

²⁷ לאחר שהביקורת הסבה את תשומת לבו של מנהל האגף כי מספרי הטלפון שצוינו לצד שמותיהם של שניים מ"פעילי הציבור" אינם מחוברים, הוא מסר כי שמותיהם השתרבו למודעה.

■ הזמנה מספר 19751 מ-5.2.13 (יחידה מקבלת 1022) בסך 17,500 ש"ח (נוסף להזמנה מספר 19750 בסך 1,579.5 ש"ח בגין פרסום האירוע) שהפיקה מנהלת לשכת מחזיק תיק תרבות תורנית עבור פעילות בבית המדרש העירוני "מרחבים": הצגה, ציוד, הגברה, תאורה ושכירת אולם מופת. מהפרסום שצורף להזמנה עולה כי כרטיס כניסה עולה 25 ש"ח (במכירה מוקדמת 20 ש"ח). מספר הטלפון שנרשם המודעה לקבלת פרטים נוספים הוא של ישיבת ההסדר.

מחזיק תיק תרבות תורנית השיב לשאלת הביקורת היכן הופקד הכסף שנגבה באירוע שמימנה העירייה: "המחלקה לתרבות תורנית לא תקצבה את כל העלויות של האירוע שבנדון, ועל כן מי שגבה את הכסף היה בית המדרש הגבוה לתורה והוראה ראשון לציון... בכסף שהתקבל עבור הכרטיסים [1,525 ש"ח], כאמור במכתבו של בית המדרש בוצעו: הדפסת פלאיירים, תשלום עבור סדרנים, כיבוד קל."

מנכ"ל ישיבת ההסדר הציג לביקורת חשבוניות עבור שכירת האולם וההצגה בסכום כולל של 17,540 ש"ח. לדבריו, היו הוצאות נוספות בגין סדרנים (עובדי ישיבת ההסדר), פרסומים וכלים חד-פעמיים (נרכשו בעבר עבור ישיבת ההסדר).

■ הזמנה מספר 17429 מ-2.1.13 (יחידה מקבלת 1014) בסך 12,870 ש"ח שהפיק מחזיק תיק מורשת יהודית דאז, עבור זמר ולהקתו שיופיעו בהילולה - בפרסום שצורף להזמנה נכתב: "כרטיסים ניתן לרכוש בבית הכנסת..." מזכירת מחזיק תיק מורשת יהודית דאז מסרה לביקורת: "היחידה סיפקה את האומן לערב זה ע"פ בקשת בית הכנסת כמקובל. רכישת הכרטיסים התבצעה ע"י יו"ר בית הכנסת..."

■ הזמנה מספר 41356 מ-6.4.14 (יחידה מקבלת 2014) בסך 21,996 ש"ח שהפיקה מזכירת מחזיק תיק מורשת יהודית, עבור אירוע קהילתי במתנ"ס רמת אליהו - בפרסום שצורף להזמנה נרשם כי ניתן לקבל פרטים ולרכוש כרטיסים במזכירות המתנ"ס. מזכירת חבר המועצה מסרה לביקורת: "הסיכום שהיה בין מנהל המתנ"ס, חבר המועצה... ו[מנהל אגף תקציבים] שלא ישלמו על שכירות המקום לאותו יום פעילות והם יגבו כסף ויפקידו לקופת המתנ"ס." מידע זה לא הופיע במסמכים שצורפו להזמנה.

16.2 ממכתב אנונימי מ-7.10.14 שהתקבל בלשכת מבקרת העירייה עולה כי מנהל האגף לתרבות חרדית פרסם מודעה בדבר נסיעה למקומות הקדושים בירושלים בעלות של 70 ש"ח למשתתף. הפונה, אם לשישה, ביקשה לשלם סך של 50 ש"ח בלבד, ונענתה בידי מנהל האגף כי הסכום המבוקש מיועד לסיוע לנזקקים.

נמצא כי הזמנה מספר 48048 מ-20.8.14 בסך 2,600 ש"ח הייתה עבור אוטובוס לירושלים. להזמנה לא צורף נוסח מודעה, אך, נכתב על ההזמנה כי מנהל אגף תקציבים אישר גביית 400 ש"ח בלבד.

בנוסף המודעה שצורף למכתב האנונימי נכתב בין היתר: "כל ההכנסות מהנסיעה עבור משפחות נזקקות לחגים."

סעיף "משמעת ואתיקה" בחוברת "מדריך לעובד בעיריית ראשון לציון" קובע בנוגע להתרמות: "עובד לא ינסוק בחוץ כוחלי העירייה, בין בעצמו ובין ע"י אדם אחר, בגביית כספים, מגביית, החרמה... זולת פעולות רשמיות מטעם העירייה ותרומות של מוסדות שהוכרו על ידה."

מנהל האגף לתרבות חרדית מסר בתגובתו כי "הנוסעות הנן מהעירייה... לפי הגדרת מצבה של הגב' [המתלוננת] לא רק שהייתי נענה לדרישתה לסכום אותו ביקשה, אלא לא הייתה משלמת כלל... להבא למען הסר כל ספק וחשש אני אפריד בין מחיר הנסיעה, ובמהלך הנסיעה יתבצע 'כל אשר ינדבנו לבו'...." להתייחסותו של מנהל האגף צורפה רשימה שמית של המשתתפות בטיוול, רשימת תורמים ומשפחות נזקקות אליהן הועברו סכומי התרומה.

בשיחה שערכה הביקורת עם שתיים מהמשתתפות, עובדות עירייה, עולה כי כל אחת מהן שילמה 70 ש"ח, אך הן לא קיבלו קבלות. בהשוואה שערכה הביקורת בין הסכום שנגבה לבין הסכומים שחולקו לנזקקים לפי הרשימות שצורפו להתייחסות, נמצא כי ההכנסות היו גבוהות מההוצאות ב-1,230 ש"ח. לדברי מנהל האגף, סכום התרומה שהתקבל מעובדות העירייה הסתכם ב-3,420 ש"ח בעוד שתרומות נוספות התקבלו מגורמים שונים (ביניהם עובדי עירייה) שלא בשעות העבודה. לגבי יתרת הסכום הוסיף כי הוא מיועד למשפחות נזקקות, ומנוהל כאמור, באופן פרטי ולא במסגרת העירונית.

מנהל האגף לתרבות חרדית מסר לביקורת:

- א. האגף הפסיק לחלק קבלות לנוסעים מאחר והנוהל שקיבלתי לקבוע בניסיוני לפתור זאת לא צלח. מאחר שהגבאים/אחראים על האוטובוס לא היו מחזירים את הפנקסים בשלמותם בטענה שאבד להם הפנקס וחלק מהנוסעים לא רוצים קבלה, ועוד כל מיני טענות שהדבר יצר.
- ב. העירייה אין לה כוח אדם לשלוח לכל אוטובוס שיוצא שיבצע את הגבייה ויחלק קבלות, מה עוד שיש ימים שיוצאים אוטובוסים במספר מוקדים בו זמנית באותו יום באותה שעה.
- ג. כן מתבצעת הפקדה לקופת העירייה כנגד הנסיעה...
- ד. לגבי הטיול של עובדות העירייה, יש מקום להמשיך בנוהל הקודם של חלוקת קבלות, היות ויש שליטה על הנסיעה. וניישם זאת עד כמה שניתן ואולי ננסה לקבוע נוהל אחר מתאים יותר."

17. עלונים

17.1 העירייה מממנת הפקת עלונים המופצים על ידי האגף לתרבות חרדית והיחידה לתולדות ישראל.

אחד העלונים הוא "שערי העיר" - עלון תורני שבועי הממומן על ידי העירייה וכולל כתבות בענייני הלכה, פרסומים על אודות שיעורים ואירועים בבתי כנסת ובבתי מדרש ומידע נוסף כגון מקוואות הלכה ומתקני גניזה בעיר.

17.2 בדוח ביקורת מספר 31 (לשנת 2010) בנושא "היבטים במערך החינוך החרדי" נכתב בנוגע לעלוניס אלה:

"4.14 המשוב על תלונות בדבר פרסום והפצת עלונים פוליטיים לכאורה, במימון העירייה..."

"להלן מתגובת היועצת המשפטית, מ-29.6.10:

א. לאחר שעיינתי בעלון המופץ על ידי האגף לחינוך ותרבות חרדית, הנני סבורה כי תוכנו של כל אחד מהעלוניס שפורסמו עד כה, רובו ככולו עוסק בענייני ההלכה. בטור המופיע דרך קבע והנכתב על ידי חבר מועצת העירייה ומחזיק תיק חינוך ותרבות חרדית ושירותי דת, מצוין שמו ללא ציון תוארו ותפקידו הציבורי. גם פעילות אגף התרבות החרדית המפורטת בעלון, עוסקת כולה בפעילות עירונית מובהקת, המיועדת לקהל החרדי.

ב. ליו"ר ועדת הביקורת הועברה התייחסותו של סגן ראש העירייה, לטענה כי העלון, שעלות הפקתו ממומנת על ידי העירייה, מכיל תכנים פוליטיים.

ג. היועצת המשפטית ציינה כי עיינה במספר גיליונות שיצאו במהלך שנת תש"ע 2010, ולמיטב הבנתי והתרשמותי אין בעלון מסרים פוליטיים מקומיים ו/או ארציים. עיקר העלון עוסק בענייני תורה ואילו הכתבות שעוסקות במידע העירוני, אינן בעלת גוון פוליטי, אלא ענייני והילכתי.

ד. אף אם מפרסמים בכל שבוע כתבה בעניין עירוני כלשהו, הרי הכתבה איננה מהווה את עיקר הכתבות שבעלון, אלא כתבה אחת לכל היותר. בכל מקרה היא עוסקת בדיווח על אירוע עירוני, שהתקיים בעבור התושבים החרדים.

ה. 'בדקתי בכל הגיליונות שהופיעו מאז חודש אלול התשס"ט. באותם גיליונות בהם מופיעה תמונתו של סגן ראש העירייה, בראש מאמר שנכתב על ידו, כדוגמת העלון מכ"ב שבט התש"ע, התמונה המופיעה שם, נושאת את שמו של כותב המאמר, אך ללא ציון היותו חבר מועצה וללא ציון תואר תפקידו - סגן ראש העירייה.'

"המבקר ממליץ לחזור ולשנן לנוגעים בדבר, את הכללים הרצויים לפעילות כחוק גם בתחומים אלה." [ההדגשה במקור]

17.3 הביקורת עיינה ב-12 גיליונות של העלון "שערי העיר" ואיתרה כי בכל הגיליונות, למעט שניים, הופיעה תמונתו של סגן ראש העירייה, בראש המאמר שכתב. באחד העלוניס צוין תוארו כמחזיק תיק חינוך ותרבות חרדית, ואף בתמונה נוספת באותו עלון בה הופיע סגן ראש העירייה צוין תוארו כסגן ראש העיר ("שערי העיר", "יא אלול תשע"ד).

מנגד, מעיון בעשרה גיליונות של עלון "ארשת"²⁸ שהעירייה משתתפת במימונו ומופץ על ידי היחידה לתולדות ישראל, שנבחרו באופן אקראי, עולה כי לעלון לא מצורפות תמונות כלל ולא מוזכרים שמות חברי מועצה ו/או תפקידם במסגרת העירונית. [ממצאים נוספים בנוגע לעלון "שערי העיר" - ראו דוח ביקורת בנושא "בדיקת תלונה - חשש לניגוד עניינים"]

²⁸ אחד העורכים הוא יועץ ראש העירייה לענייני דת. בעלון אין מצוין תוארו כיועץ ראש העירייה.

עיקרי הממצאים ומסקנות

1. פרסום באתר האינטרנט

נתוני האחראיים על תחום הפעילות הדתית בעירייה המפורסמים באתר האינטרנט העירוני, רשימת בתי הכנסת בעיר ואנשי הקשר שלהם אינם מעודכנים. אין מידע על פעילות היחידה "מורשת יהודית" ועל אודות האפשרות לפנות לעירייה בבקשה לממן פעילויות בעלות אופי דתי. נוסף על כך, הקישורים מדף האינטרנט לעלון "ארשת" השבועי היוצא לאור במימון העירייה ולאתר ישיבת ההסדר ראשון לציון אינם פועלים.

2. נהלים

2.1 אין נוהל עירוני בנושא השתתפות כספית של העירייה בפעילויות בעלות אופי דתי, לרבות הנחיות, המפרטים את הגופים שהיחידות המקבלות רשאות להשתתף בפעילותם ואת הפעילויות שניתן לממן. הצעת נוהל עירוני מאוגוסט 2011 שלא כללה הנחיות לכל הנושאים הרלוונטיים לתחום זה, טרם אושרה.

2.2 נמצאו מקרים בהם אושרו הזמנות אף שבוצעו בניגוד להנחיות בנהלים עירוניים:

- א. הופקו הזמנות לאחר מועד קיום האירועים.
 - ב. אושרו הזמנות בסכומים גבוהים מ-3,000 ש"ח, אף על פי שצורפה להזמנה הצעת מחיר אחת בלבד. זאת, גם במקרים בהם לא עסקה ההזמנה בהתקשרות עם זמר/אמן ספציפי.
 - ג. במקרים בהם צורפו להזמנות מספר הצעות מחיר, לא צורפה להזמנות הפנייה האחידה לקבלת הצעות מחיר שאמורה הייתה להישלח לספקים לפני קבלת ההצעות.
 - ד. הופקו שתי הזמנות המהוות למעשה פיצול מלאכותי של אותה הזמנה (יחידה מקבלת 1018).
 - ה. הצעות מחיר לא מולאו כנדרש: לא נחתמו על ידי הספק, לא צוין תאריך, ללא חותמת העסק/חברה וללא ציון שם החותם.
- אישור הזמנות שלא בהתאם לנוהל העירוני מצביע על ליקוי בהליך הבקרה של הגורמים שאישרו את ההזמנות (חשבות מינהל החינוך ואגף תקציבים במינהל הכספים).

2.3 אף שלפי ההצעה לנוהל והיישום בפועל, הסכום המרבי להכנסת ספר תורה לבית כנסת הוא 5,000 ש"ח, לפני מע"מ, נמצאו מקרים בהם ההשתתפות באירוע פוצלה למספר הזמנות שסכומן המצטבר היה גבוה מ-5,000 ש"ח (יחידות מקבלות 2041 ו-1014).

תגובת מנהל אגף תקציבים:

"באופן כללי אבקש לצייין כי הפעילויות בעירייה מגוונות ודינמיות ושאיתנו לעבודה על-פי הנהלים, אך לא תמיד ניתן לדבוק בנהלים במאה אחוז. לפי כך יש סמכות לגזר באמצעות אגף תקציבים לתת אישור להזמנות חריגות שאושרו בסטייה מהנוהל."

3. מוקד מיון

מנהל האגף לתרבות חרדית (יחידה מקבלת 1018) לא הקליד בשנת 2013 לכל ההזמנות מספרי מוקדי מיון. נוסף על כך, בחלק מהמקרים בהם שייך הזמנות למשימות (מוקד מיון), השיוך היה שגוי. מטרת השיוך היא לאפשר לאגף תקציבים לכמת את הסכום שהוצא בגין פעילויות שונות, ולוודא עמידה ביעדים שנקבעו בתחילת שנה (תכניות מקושרות תקציב). שיוך שגוי מטעה את אנשי הגזברות ואינו מאפשר בקרה נכונה אחר הוצאות האגף.

4. השתתפות במימון פעילויות

4.1 כאמור, המידע על השתתפות העירייה במימון פעילויות שונות בעלות אופי דתי אינו מפורסם.

4.2 מחזיקי התיקים נוהגים להחליט האם לאשר או לא את בקשת הפעילויות/הצעות מחיר לפני הפקת ההזמנות. זאת, אף על פי שההנחיה לנבחר ציבור לפי המדריך לנבחר ברשות המקומית 2008 היא: "הקפד לעסוק בעניינים שלשמם נבחרת, כמו: קביעת מדיניות, פיקוח, אישור או דחייה של תכניות. אל תנסה לבוא במקומם של הפקידים" וכן לפי נוהל עירוני בנושא "עבודת נבחר ציבור/מחזיקי תיקים מול ראשי מינהלים/מנהלי החברות העירוניות" (מספר 0208-31), "העירייה מנוהלת על ידי ראש העירייה וחברי המועצה אשר קובעים את המדיניות... תפקידם של ראשי המינהלים ומנהלי החברות העירוניות להוציא לפועל את המדיניות שנקבעה... תתקיים הפרדת תפקידים וסמכויות ברורה בין נבחר הציבור הקובעים את המדיניות, לבין הגופים המקצועיים אשר תפקידם הנו להוציא לפועל את המדיניות שנקבעה... נבחר ציבור המעוניין לקדם נושא בתיק שבאחריותו, יעשה כן באמצעות ראש המינהל הרלוונטי...". החלטת מחזיקי התיקים לאשר/לא לאשר בקשות נעשית מבלי שנקבעו קריטריונים להשתתפות העירייה במימון פעילויות²⁹ (קביעת הגופים שמממנים את פעילותם, היקף המימון השנתי המרבי לכל גוף, קבלת מסמכים המעידים על קיום אירוע כגון פרטי משתתפים ומשוב ועוד). זאת, אף שמנהל האגף לתרבות חרדית ומנהל היחידה לתרבות תורנית אמורים, לכאורה, להיות הגורמים המקצועיים האחראיים על תחומים אלה ולעבוד בהתאם לקריטריונים והנחיות ברורות בנושא.

4.3 עבור כל אירוע אושר סכום אחר, לרבות עבור פעילות דומה (הגברה, תאורה ועוד), לרוב בהתאם להצעת המחיר שצורפה להזמנה. חלק מבתי הכנסת נהנו ממימון פעילויות בסכום מצטבר של עשרות אלפי ש"ח לשנה וחלקם מאלפי ש"ח בלבד, ואף פחות מכך. כמו כן, נמצא כי חלק מבתי הכנסת לא נהנו ממימון עירוני כלל.

²⁹ למעט מגבלת סכום לאירועי חזנות, הכנסת ספר תורה ובימת הזמר.

4.4 האגף לתרבות חרדית מימן אירועים (לרבות נסיעות) שנערכו במספר גני ילדים ובתי ספר כאשר המשתתפים בפעילויות אלו השתייכו לאותו מוסד ולא היו פתוחות לכלל תושבי העיר. כך גם מחזיק תיק מורשת יהודית בשנת 2014.

4.5 במקרים רבים, חברות הפקה או עמותות הגישו הצעות מחיר מבלי לפרט עלות כל רכיב בהצעה. במקרים אחרים, עמותות או נציגי בית כנסת/בית מדרש/בית ספר בו בוצע האירוע הם אלו שפנו לעירייה/שלחו הצעת מחיר, והם אף נרשמו במערכת הרכש כספק, כך שהתשלום הועבר ישירות אליהם, ולא לנותני השירות בפועל. אף זאת, ללא פירוט של עלויות רכיבים בפנייה לעירייה, אלא בציון סכום כולל. כך לדוגמה, עמותה³⁰ המשמשת כספק בתחומים שאינם קשורים לפעילותה (הגברה, תאורה, תקליטייה, מפעילים וציוד משלים לאירועים). במקרים בהם התקבלו הצעות מחיר מחברות הפקה, הועבר תשלום מלא ללא פירוט העלויות בהצעת המחיר ומבלי שהתבקשו הצעות מחיר נוספות עבור חלק מהפריטים שסיפקה חברת ההפקה - הגברה, תאורה, כיסאות וכדומה.

תגובת מנהל אגף תקציבים:

"החל מאמצע שנת 2014, אנו מבקשים לקבל הצעות מחיר/חשבוניות של נותני השירות ולא מסתפקים במסמכי העמותה. כמו כן, אגפים תורניים התבקשו שההזמנה תבצע לנותן השירות ולא לעמותה, למעט הרצאות."

4.6 אושרו הזמנות עבור הרצאות שהעביר לכאורה רב בית כנסת ופעילויות שנערכו בבית כנסת זה הפועל בנכס עירוני ללא הקצאה מאושרת וללא הסכם עם העירייה. הביקורת רואה בחומרה רבה מימון פעילויות לבקשת גופים המתעלמים מדרישות העירייה וכך גם את השתתפות נציגי העירייה בפעילויות אלה המציגה כלפי הציבור השלמה עם התנהלות זו.

5. תמיכות

5.1 נוהל תמיכות במוסדות ציבור על-ידי הרשויות המקומיות שפרסם מנכ"ל משרד הפנים נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות למוסדות ציבור. הנוהל מכוון לקדם, בתחום התמיכות, מנהל תקין, שוויון, שקיפות, חסכון, יעילות וכן למנוע פגיעה בטוהר המידות. לפי חוות דעת של היועץ המשפטי לממשלה, השתתפות בהסעות למוסדות חינוך מוכרים שאינם רשמיים צריכה להיעשות במסגרת נוהל תמיכות.

5.2 במסמכים שהגישו העמותות לוועדת תמיכות לשנת 2013 ובפרוטוקולים של ועדת תמיכות לאותה שנה לא דווחו הסכומים שהעבירה העירייה לעמותות באמצעות מימון הפעילויות ביחידות השונות.

³⁰ מטרתה הן "עידוד הילודה בישראל, תמיכה וסעד לנשים במצוקה, הסברה ותקשורת כתובה ומדוברת, מימון מלא ליעוץ רפואי לנשים מעוטות יכולת, מימון, ייעוץ והדרכה להפריה".

5.3 חלק ממוסדות הציבור שקיבלו תמיכות בשנת 2013 הם גם כאלו שהיחידות המקבלות השתתפו במימון של אירועים שערכו. חלק מהתשלומים הועברו ישירות לגופים הנתמכים אשר רשומים כספקי העירייה, וחלקם - לספקים שנתנו שירותים באותם אירועים או לבתי דפוס עבור פרסום האירועים. העירייה מימנה גם פעילויות של מוסדות ציבור שלא הגישו בקשות לתמיכה בהתאם לנוהל תמיכות.

5.4 לדעת הביקורת, השתתפות העירייה במימון פעילויות שביוזמת מוסדות דת (עמותות, בתי כנסת וכדומה) אמורה להיעשות על-פי קריטריונים שוויוניים עליהם תחליט המועצה ואשר יובאו לידיעת הציבור, כחלק מהליך חלוקת התמיכות. מדובר במימון פעילויות שנועדו לקהל מצומצם, ולא היו פתוחות לציבור הרחב (כגון הסעות למוסדות חינוך או למתפללי בית כנסת), במימון פעילות שיזם מוסד הציבור והייתה פתוחה לכלל תושבי העיר או בפרסום הפעילויות בעיתונות הכתובה המוגדר בנוהל תמיכות כתמיכה עקיפה.

6. הקפות

6.1 בשנים 2013 ו-2014 נערכו ישיבות מקדימות לאירועי ההקפות השניות בהשתתפות מנכ"ל העירייה וגורמים עירוניים נוספים. נמצא כי היישום בפועל היה שונה מהסיכום בישיבות אלה.

6.2 אף שבסיכום הדיון משנת 2014 נקבע כי "יש לקבוע קריטריונים אחידים לתקצוב האירועים, מדי שנה, בסכום קבוע ושווה בין מוקדים קבועים בכל שכונה", טרם נכתבו קריטריונים אחידים לתקצוב אירועי ההקפות.

7. הסעות

7.1 לא קיים נוהל עירוני בנוגע להסעות שהעירייה מממנת עבור גורמים חוץ-עירוניים, לרבות סכום השתתפות מכל נוסע, מועד הפקדת דמי ההשתתפות, קבלת רשימת נוסעים והשוואה בינה לבין הסכום שהופקד והגופים הפטורים מהשתתפות.

7.2 למעט מנהלת לשכת מחזיק תיק תרבות תורנית, הנסיעות נערכו לפני שדמי ההשתתפות ("דמי רצינות" כלשונה) שנגבו מהנוסעים הופקדו בקופת העירייה.

7.3 האגף לתרבות חרדית אישר מימון להסעות חוץ לגני ילדים ולבתי ספר ורשם הזמנות אלו בקוד מיון "סיוורים לימודיים" (ללא גבייה מהמשתתפים). דוגמאות: נסיעה ל"קיפצובה" עבור גן ילדים ונסיעות ל"לונה פארק" בתל אביב ולפארק מים "אשקלונה" עבור תלמידות בית ספר, אף שלפי חוזרי מנכ"ל משרד החינוך, הרשות אינה מממנת נסיעות אלה.

7.4 אף שלפי נוהל מסלולי התקשרות אין להנחות גורם חוץ להתחיל פעילות בעלת השלכה כספית ללא מסמך התקשרות מאושר, ב-17 מקרים העמידה החברה העירונית אוטובוסים לרשות משתמשים שונים על-סמך הזמנות טלפוניות של

גורמים עירוניים שונים. לאחר מכן, לא הופקו הזמנות בידי אותם גורמים, ועקב כך לא שילמה העירייה לחברה העירונית עבור שירות זה.

8. תעריפי הרצאות

8.1 חוזר נש"מ מ-22.8.12 מפרט את התעריפים המרביים לשעת הרצאה/הדרכה מקצועית בחלוקה לקבוצות מרצים. מנהל אגף תקציבים קבע בשנת 2014 שעל תעריפי ההרצאות בהזמנות לעמוד בדרישות החוזר לאחר שמנהלת לשכת מחזיק תיק תרבות תורנית הסבה את תשומת לבו לקיומו של החוזר. בשנת 2013 הוזמנו ואושרו הרצאות בתעריפים גבוהים מאלו שאושרו בחוזר נש"מ, מבלי שלהזמנות צורף הסבר לתעריף שנקבע.

תגובת מנהל אגף תקציבים:

"עוד חודש מאי 2014, לא היו תעריפים מוגדרים עקב ייחודיות של מרצה/רב וכמובן שלא ניתן לעשות השוואת מחירים. מכיוון שראינו שתעריפים של אותם מרצים משתנים בין הרצאות שונות, הוחלט לקבוע תקרה של נש"מ (תעריף מקסימלי לא יעלה על 268 ש"ח)."

8.2 בחלק מההזמנות שאושרו בשנים 2013 ו-2014 (עד ספטמבר) לא צוין מהו פרק הזמן שארכה כל הרצאה, ומכאן שלא ניתן לדעת מהו התעריף לשעה.

8.3 לגבי מספר הזמנות נמצא כי נוסף לעובדה שסכום ההשתתפות חרג מהקבוע בחוזר נש"מ, לפי נוסחי פרסום האירועים, משך זמן ההרצאות היה קצר מזה שדווח בהזמנה. משכך, העירייה שילמה לכאורה סכום גבוה מזה שהייתה אמורה לשלם בפועל.

[לממצאים נוספים בנושא הרצאות - ראו דוח בנושא "הרצאות - תרבות חרדית"]

9. פרסומים

9.1 נוסח כל מודעה עובר לאישורה של דוברת העירייה לפני הפרסום והנוסח המאושר מצורף להזמנה. נמצאו נוסחי פרסום בהם נרשם כי חברי מועצה יישאו "דברי ברכה" או יברכו באירוע. זאת, בניגוד להנחיית יועצת משפטית חיצונית לעירייה להשתמש בנוסח: האירוע "במעמד" חבר מועצה.

9.2 במקרים בהם העירה דוברת העירייה כי יש לתקן את נוסח המודעה בכפוף לשינויים שכתבה על המודעה או לפי חוות דעת של יועץ משפטי נמצא כי להזמנות ולדרישות תשלום שהפיק האגף לתרבות חרדית צורפו הנוסחים לפני התיקון, לרבות הערות הדוברת.

9.3 במספר מקרים כלל הפרסום שמימנה העירייה את פרטי הגורם שפנה לעירייה למימון האירוע כמזמין את תושבי העיר להשתתף בפעילות. זאת, נוסף לסמל העירייה שצוין בראש העמוד. יועץ משפטי חיצוני לעירייה מסר לביקורת כי במקרים

בהם העירייה נושאת בכל עלויות האירוע, אין לציין בפרסום שמות גורמים אחרים כשותפים להזמנה לאירוע.

בנוסף הפרסום שצורף לשתי הזמנות שהפיקה מזכירת מחזיק תיק מורשת יהודית נכתב כי הכנס נערך על ידי עמותה בשיתוף העירייה. זאת, למרות שהעירייה מימנה את כל הוצאות האירוע והעמותה נבחרה לאחר שהצעת המחיר שהגישה הייתה הנמוכה מבין שתיים שהתקבלו ומכאן שככל הנראה לא היא שיזמה את הפעילות.

9.4 מעיון בהזמנות שהופקו ואושרו בשנת 2014 עולה כי בחלק מהמקרים, נוסח המודעה שהעביר מנהל האגף לתרבות חרדית לאישור דוברת העירייה נכתב על מסמך הנושא לוגו של העירייה, ולא כנוסח מודעה שנערכה בבית דפוס. בחלק מהמקרים המודעות לא כללו מידע מהותי כגון תאריך, שעת האירוע וכתובת³¹.

10. תשלומים ביתר

10.1 בשני מקרים שונים הפיקה מזכירת מחזיק תיק מורשת יהודית דאז שתי הזמנות בגין כל אחת מהפעילויות. כלומר, העירייה שילמה פעמיים עבור שתי הפעילויות הנ"ל.

10.2 מספר הזמנות בהן שולם סכום שונה עבור פעילות דומה שהועברה בידי אותו ספק, אושרו ככל הנראה, מבלי שנערכה השוואה ביניהן ולא נעשתה בדיקה בדבר הוזלת מחירים וחיסכון לעירייה. זאת ועוד, ההזמנות כללו פעילויות שאינן בעלות אופי ייחודי (מופע פיסול בלונים, מופע ליצנות בועתי ועוד), אך ההזמנות לא צורפו הצעות מחיר נוספות, בניגוד לנדרש.

11. ישיבת ההסדר

11.1 ישיבת ההסדר היא גוף נתמך על ידי העירייה המפעיל עבור העירייה את בית המדרש העירוני "מרחבים". מנכ"ל ישיבת ההסדר שולח למחזיק תיק תרבות תורנית הצעות מחיר עבור כל פעילות הנערכת בבית המדרש העירוני, בבתי כנסת או בישיבת ההסדר בשיתוף בית המדרש העירוני.

להזמנות רבות שהופקו לישיבת ההסדר בגין פעילות בית המדרש צורפה הצעת מחיר ממנכ"ל ישיבת ההסדר עבור הפעילות ללא פירוט מספק בדבר העלויות, אלא סכום אחד כולל.

11.2 לעתים אין הפרדה ברורה בין שני הגופים:

- ההוצאות וההכנסות בגין פעילות בית המדרש העירוני נרשמות בהנהלת החשבונות של ישיבת ההסדר כחלק מהפעילות השוטפת של הישיבה ואינן מזוהות כפעילות נפרדת של בית המדרש.
- במספר מקרים, הסכום המבוקש בהזמנה היה גבוה לכאורה מהסכום ששילמה ישיבת ההסדר לספקים חיצוניים עבור ביצוע הפעילות וההפרש לכאורה, נותר

³¹ המלצה רלוונטית לממצא - ראו בדוח ביקורת בנושא "הוצאות - תרבות חרדית".

בחשבון ישיבת ההסדר. כמו כן, לגבי אחד המרצים שבגין הרצאותיו שילמה העירייה נמצא כי הכספים שהעבירה העירייה לשיבת ההסדר לא הועברו כלל למרצה שאינו מקבל תמורה עבור פעילות זו, אלא נותרו ברשות הישיבה.

- הזמנות של ישיבת ההסדר ללא קשר לבית המדרש נרשמו כהוצאה מסעיף תקציבי "בית מדרש מרחבים".
- במספר מקרים הפעילות של בית המדרש נערכה בשיתוף ישיבת ההסדר, אך בפרסום לא הוזכר כלל בית המדרש.

12. חלוקת כרטיסים ללא תשלום

יש לחלק כרטיסים ללא תשלום בהתאם להנחיות משרד הפנים: באופן שוויוני ותוך הבטחת שקיפות ההליך. האגף לתרבות חרדית אירגן אירוע מיוחד לנשים שכלל הופעה של הזמר דודו אהרון. חלוקת כרטיסים ללא תשלום בשיטת "כל הקודם זוכה" בוצעה בין היתר באמצעות לשכת סגן ראש העירייה ושתי "פעילות ציבור"³² שקיבלו מאות כרטיסים לחלוקה. לדעת הביקורת, חלוקת כרטיסים ללא תשלום בידי גורמים שאינם עירוניים ואין עליהם פיקוח ובקרה עלולה להוות פתח לחלוקת כרטיסים למקורבים שלא בהתאם לתבחינים שייקבעו. כמו כן, בחלוקת כרטיסים בלשכת סגן ראש עירייה, שהוא גורם פוליטי, יש טעם לפגם ולו למראית עין.

13. גביית תשלום

13.1 אף על פי שלפי ההנחיות יש לגבות לפחות 20 ש"ח למשתתף בהסעות שמימנה העירייה, במקרים בהם הוזמן אוטובוס הכולל 53 מקומות ונערכה גבייה מהמשתתפים בפעילות, הופקד סכום של 800 ש"ח בלבד. מאחר שלחשבוניות לא צורפו רשימות של נוסעים, לא ניתן לבדוק כמה השתתפו בפועל בכל נסיעה. כמו כן, במספר מקרים אף לא צוין עבור מי הוזמן כלי הרכב.

13.2 מעיון במודעות הפרסום לפעילויות השונות עולה כי ההשתתפות בחלק מהפעילויות הייתה כרוכה בתשלום.

נמצא כי בחלק מהמקרים בוצע התשלום בעירייה ובחלק מהמקרים בגופים שונים, כגון מזכירות מתני"ס או בית כנסת בהם נערכה הפעילות שמימנה העירייה. במסמכים שצורפו להזמנות לא ניתנה התייחסות לעלויות הנוספות בהן נשא הגוף שבפעילותו השתתפה העירייה ושאותן אמורה לכסות התמורה ממכירת הכרטיסים.

14. עלונים

העירייה מממנת את הפקת העלון התורני השבועי "שערי העיר" הנמצא באחריות סגן מנהל האגף לתרבות חרדית. בדוח ביקורת מספר 31 (לשנת 2010) בנושא "היבטים במערך החינוך החרדי" נכתב בנוגע לעלון זה בין היתר, כי בטור המופיע דרך קבע והנכתב בידי סגן ראש העירייה מצוין שמו

³² לפי מנהל האגף לתרבות חרדית.

ללא ציון תוארו ותפקידו הציבורי, וכי אין בכך כל פסול לפי חוות דעת היועצת המשפטית לעירייה.

מעיון ב-12 גיליונות של העלון נמצא כי באחד הגיליונות צוין מתחת לתמונה שצורפה לטור שנכתב בידי סגן ראש העירייה תוארו כמחזיק תיק חינוך ותרבות חרדית, ואף בתמונה נוספת באותו עלון בה הופיע סגן ראש העירייה צוין תוארו כסגן ראש העיר.

[ממצאים נוספים בנוגע לעלון - ראו דוח ביקורת בנושא "בדיקת תלונה - חשש לניגוד עניינים"]

המלצות

1. פרסום באתר האינטרנט

יש לעדכן את הנתונים המפורסמים באתר האינטרנט העירוני: פרטי מחזיקי התיקים, רשימת בתי כנסת בעיר ואנשי הקשר שלהם, תיאור פעילות היחידה "מורשת יהודית" ותיאור האפשרות לפנות לעירייה בבקשה לקבל מימון לפעילויות בעלות אופי דתי. כמו כן, יש לוודא כי הקישורים לאתרים השונים פועלים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

2. נהלים

2.1 יש לקבוע הנחיות בנושא מימון פעילויות בעלות אופי דתי ולעגן אותן בנוהל עירוני.

2.2 על אגף התקציבים לרענן את הנהלים בקרב העובדים ולהנחות את החשבים שלא לאשר הזמנות שלא יבוצעו בהתאם לדרישות.

2.3 פנייה אחידה לספקים לקבלת הצעות מחיר תכלול מפרט אחיד לכל אירוע ובהצעת המחיר יפורטו העלויות המבוקשות לכל סעיף בנפרד. זאת, על מנת להשוות באופן ראוי בין ההצעות.

2.4 על גזבר העירייה להנחות את עובדי אגף התקציבים שלא לאשר תשלום בגין פעילות שהחלה לפני שיש מסמך התקשרות מאושר.

2.5 על מנכ"ל החברה העירונית להנחות את מנהל תחום ההסעות בחברה שלא יבוצעו הסעות לפני קבלת הזמנה מאושרת.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי המלצות 2.1-2.5 תבוצענה.

3. מוקד מיון

יש להקליד מספרי מוקדי מיון למערכת הרכש ולשייך את ההזמנות למשימות הנכונות. על חשבת מינהל החינוך לבדוק את השיוך לפני אישור ההזמנות.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

4. השתתפות במימון פעילויות

- 4.1 לדעת הביקורת, מחזיקי התיקים אמורים לקבוע מדיניות ולא להיות מעורבים בעצמם באישור הבקשות - זהו תפקידם של הפקידים - מנהלי היחידות.
- 4.2 על היועץ המשפטי לעירייה לחוות דעתו באילו מקרים באם יש, השתתפות העירייה בפעילויות השונות (כגון הסעות) צריכה להיעשות במסגרת נוהל תמיכות על-פי קריטריונים שוויוניים שייקבעו ויאושרו במועצת העיר, אשר יבטיחו חלוקה באופן שוויוני, שקוף, חסכוני ויעיל בהתאם לסדרי מינהל תקין.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.
- 4.3 בכל מקרה, יש לקבוע קריטריונים ברורים לפעילויות שבמימון תשתתף העירייה (קביעת הגופים שמממנים את פעילותם, סוג הפעילות הממומנת, היקף המימון השנתי המרבי לכל גוף ופעילות, קבלת מסמכים המעידים על קיום אירוע כגון פרטי משתתפים ומשוב ועוד), ולפרסמם באתר העירוני, בהתאם לעקרון השקיפות.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי יישום ההמלצה ייבדק.
- 4.4 אין לאשר פעילויות עבור גורמים שאינם משתפים פעולה עם העירייה ופועלים בנכס עירוני ללא הקצאה מאושרת וללא הסכם עם העירייה.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

5. הקפות

- 5.1 יש לחלק את התקציב להקפות שניות בהתאם להחלטות המתקבלות בדיונים המקדימים. במידה שיש צורך לבצע שינוי - יש לידע את כלל הנוכחים בישיבה, לרבות אגף תקציבים.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה בוצעה.
- 5.2 יש לכתוב קריטריונים אחידים לתקצוב אירועי ההקפות.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

6. הסעות

- יש לכתוב נוהל עירוני בנושא מימון הסעות עבור גורמים חוץ-עירוניים, לרבות קביעת סכום השתתפות מכל נוסע, דרישה כי סכום ההשתתפות של הנוסעים יופקד בקופת העירייה לפני הפקת ההזמנה לחברה העירונית, קבלת רשימת משתתפים ופיקוח כי הסכום הופקד כנדרש.
- ✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

7. תעריפי הרצאות

יש לוודא כי ההזמנה כוללת את כל הפרטים על אודות ההרצאה ולכל מרצה מאושרים תעריפי הרצאות קבועים בהזמנות שונות בהתאם לחוזר נש"מ (למעט חריגים כגון החזר נסיעות והגברה בהרצאות לקהל רב).

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

8. פרסומים

8.1 על דוברות העירייה לאשר את נוסח המודעות בהתאם להנחיות האחידות של היועצת המשפטית. כמו כן, על הגורמים המקצועיים האחראיות לוודא כי במקרים בהם העירייה נושאת בכל עלויות האירוע, אין מציינים בפרסום שמות גורמים אחרים כשותפים להזמנה לאירוע.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

8.2 על חשבת מינהל החינוך לוודא כי הנוסח המתוקן או חוות הדעת המשפטית הנדרשת לפי הדוברת, יצורפו להזמנה לפני אישורה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה מבוצעת.

9. תשלומים ביתר

על מינהל הכספים לדרוש החזר כספי מספקים בגין תשלומים כפולים.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

10. ישיבת ההסדר

יש להנחות את מנכ"ל ישיבת ההסדר לבצע הפרדה ברורה בין פעילות ישיבת ההסדר לפעילות בית המדרש העירוני, לכל הזמנה יצורף פירוט מלא ומפורט של הוצאות הפעילות והתשלום יבוצע רק לאחר קבלת אסמכתאות בדבר הוצאות בהן נשאה ישיבת ההסדר.

תגובת מנכ"ל ישיבת ההסדר:

"בדו"ח הכספי של שנת 2014 נבצע בהתאם ליכולת רוה"ח של העמותה הפרדה בין פעילויות הישיבה לפעילות 'מרחבים'.

"במהלך שנת 2014 הצעות המחיר המוגשת לעירייה עומדות בקריטריונים המתבקשים על ידכם."

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה מבוצעת.

11. חלוקת כרטיסים ללא תשלום

באירועים עירוניים בהם מחולקים כרטיסים ללא תשלום יש לוודא כי הם יחולקו רק ביחידות המקצועיות בעירייה בהתאם לתבחינים שיקבעו. כמו כן, יש לקבל חוות דעת משפטית בנוגע לחלוקת הכרטיסים בלשכות חברי מועצה.

✓ לצוות לתיקון ליקויים דווח כי ההמלצה תבוצע.

12. גביית תשלום

12.1 בפעילויות שמממנת העירייה וההשתתפות באירוע כרוכה בתשלום, יש לפרט את העלויות הנוספות בהן נושא הגוף יוזם האירוע, ושאת עלותן אמורה לכסות התמורה ממכירת הכרטיסים, לרבות צירוף אסמכתאות תומכות. אין לאשר לגופים חוץ-עירוניים גביית תשלום במקרים בהם העירייה נושאת בכל עלויות האירוע.

12.2 אין לגבות כספים, אלא עבור פעולות רשמיות מטעם העירייה ותרומות של מוסדות שהוכרו על ידי העירייה.

✓ בישיבת הצוות לתיקון ליקויים דווח כי המלצות 12.1-12.2 תבוצענה.

13. עלונים

יש לוודא כי בעלון התורני שבהוצאתו משתתפת העירייה אין מופיעים זה בצד זה שמו של סגן ראש העירייה, תוארו ותפקידו הציבורי.

