

1. הקדמה

נושא הביקורת עלה בעקבות בקשת ראש העיר לבדיקת הנושא.

2. מטרת הביקורת

- 2.1 לבדוק את הנושאים אשר ראש העיר ביקש לבדוק.
 - 2.1.1 שכירת רכב ע"י המתנ"ס.
 - 2.1.2 שכר עובדי ליבה במתנ"ס.
 - 2.1.3 התקציב המיועד המועבר מהעירייה למתנ"ס.
- 2.2 לבדוק האם פעולות העירייה והמתנ"ס בוצעו בהתאם לחוקים והנהלים הנדרשים.
- 2.3 לבדוק האם פעולות העירייה והמתנ"ס בוצעו ביעילות חסכנות ובאפקטיביות וזאת תוך הקפדה על שמירת כספי העירייה .
- 2.4 להמליץ המלצות לשיפור דרך הפעולה של העירייה והמתנ"ס.
- 2.5 מיקוד הביקורת בדו"ח זה יהיה על ההמלצות ולא על הממצאים. הסיבה לכך הנה התמשכות הממצאים לאורך שנים.

3. שיטת הביקורת

- הביקורת עיינה במסמכים הבאים:
- 3.1 טפסים ומסמכים הנוגעים לנושאי הבדיקה.
 - 3.3 שיחות בע"פ עם גורמים רלבנטיים היכולים להאיר הנושא.
 - 3.4 דוח"ות ביקורת מרשויות אחרות ודוח"ות ביקורת של מבקר המדינה העוסקים בנושא הבדיקה.

4. היקף הביקורת

הביקורת תבדוק הנושאים אשר נתבקשו לבדיקה ע"י ראש העיר. במידת הצורך תגלוש בדיקת הביקורת גם לנושאים אחרים. תקופת הבדיקה תתמקד בעת האחרונה יחד עם זאת תגלוש לתקופות קודמות יותר במידת הצורך. הביקורת תתמקד בנושאים מהותיים אשר להם השפעה על עתיד המתנ"ס וקשריו עם העירייה. הביקורת מצאה לנכון לא להעלות בדו"ח זה את תוצאות בדיקותיה לגבי שני הנושאים הראשונים. הסיבות לכך הן פתרון המצב אשר דרש את בדיקת הביקורת מחד גיסא והיות והשפעת הבדיקה בנושאים אלו אינה מהותית לפעולות המתנ"ס והנה חסרת משמעות לטווח הארוך.

5. מערכות/פונקציות מבוקרות

- 5.1 מערכות בעירייה.
 - 5.1.1 ראשי העיר.

- 5.1.2 גזברי העירייה.
- 5.1.3 יועצים משפטיים.
- 5.1.4 מזכירי עיר/מנכ"ל העירייה.

- 5.2 מערכות במתנ"ס.
- 5.2.1 הנהלות המתנ"ס.
- 5.2.2 ועדות המתנ"ס.
- 5.2.3 מנהלי המתנ"ס.

6. החוק

- 1. פקודת העיריות(חלקים רלבנטיים)
- 2. נהלי חברת המתנסי"ם (כולל המדריך).
- 3. תקנות ותזכיר החברה (חברת המתנ"ס)
- 4. הנחיות מנכ"ל משרד הפנים.

7. המצאת מסמכים ומסירת מידע

כל המבוקרים אשר אליהם פנתה הביקורת העבירו המסמכים אשר נתבקשו.

8. היבטי תקציב במתנ"ס

תקופת הבדיקה הנה השנים 2004-2008.
הביקורת השתמשה לבדיקתה בדוחות המבוקרים של המתנ"ס.
בסעיפים השונים בפעילות המתנ"ס ניתן לזהות השינויים הבאים:

☒ 1. סה"כ הכנסות המתנ"ס – ירידה.

באם נתיחס לשנת 2004 שנת הבסיס כ 100% הרי בשנת 2008 עמדו סה"כ הכנסות המתנ"ס על 78%.

☒ 2. ההכנסות מהעירייה – ירידה דרסטית.

באם נתיחס לשנת 2004 שנת הבסיס כ 100% הרי בשנת 2008 עמדו ההכנסות מהעירייה על 51%.

☒ 3. סה"כ ההקצבות – ירידה דרסטית.

באם נתיחס לשנת 2004 שנת הבסיס כ 100% הרי בשנת 2008 עמדו סה"כ ההקצבות על 69%.

☒ 4. הכנסות עצמיות – ירידה ולאחר מכן עליה דרסטית.

באם נתיחס לשנת 2004 שנת הבסיס כ 100% הרי בשנת 2008 עמדו ההכנסות העצמיות על 148%.

5. עלות הפעילות – ירידה דרסטית.

באם נתיחס לשנת 2004 שנת הבסיס כ 100% הרי בשנת 2008 עמדה עלות הפעילות על 69%.

6. הכנסות נטו מפעילויות – עליה דרסטית.

באם נתיחס לשנת 2004 שנת הבסיס כ 100% הרי בשנת 2008 עמדו ההכנסות נטו מפעילויות על 247%.

7. הוצאות הנהלה וכלליות – ירידה דרסטית.

באם נתיחס לשנת 2004 שנת הבסיס כ 100% הרי בשנת 2007 עמדו הוצאות הנהלה וכלליות על 64%.

8. התקציב הבלתי יעודי מהעירייה למתנ"ס – נותר ללא שינוי.

מידי שנה בשנה הועברו כ 1,200,000 ש"ח מהעירייה למתנ"ס.

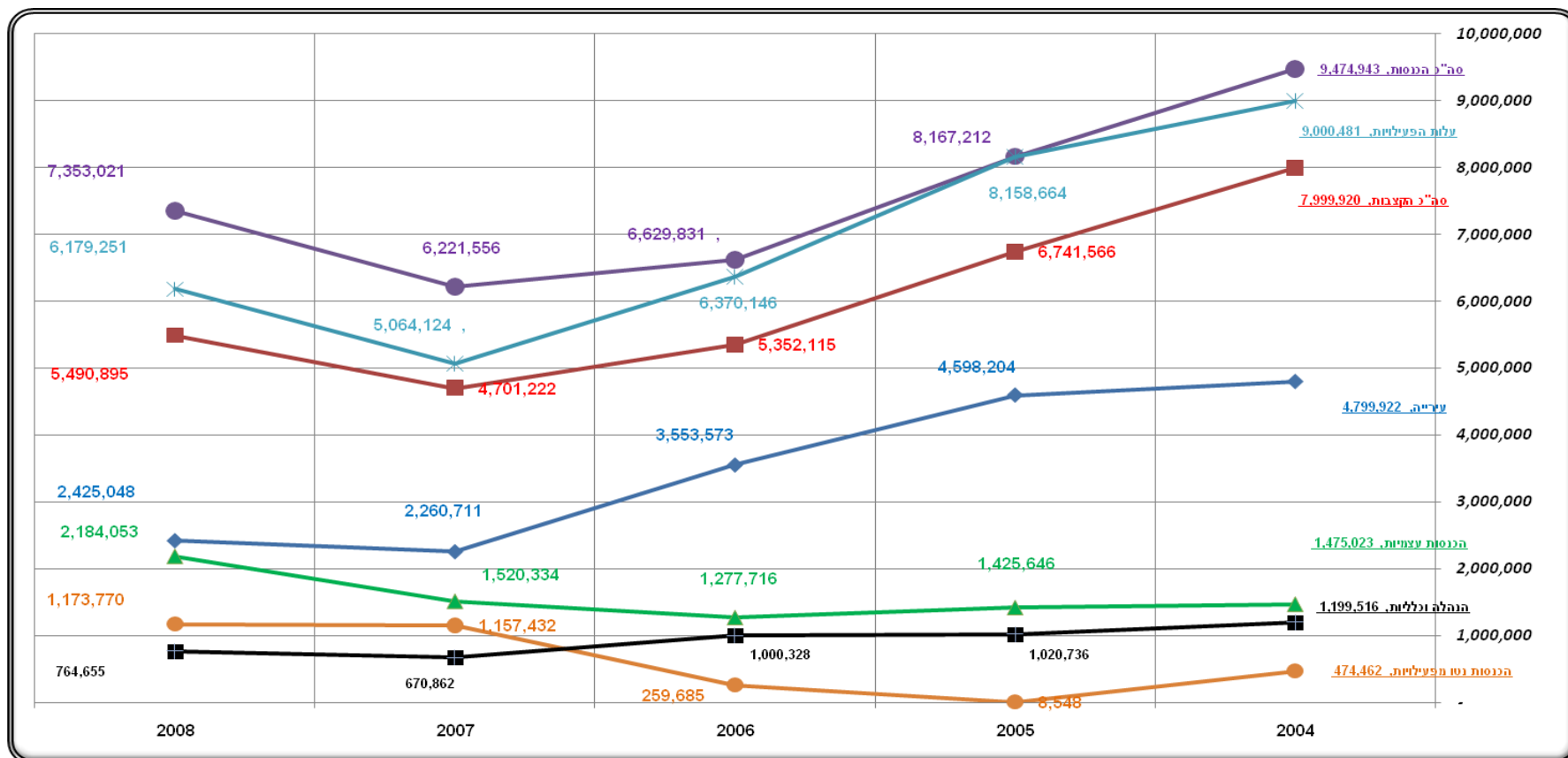
❖ חשוב לציין כי הביקורת לא בדקה את השינויים בנפחי הפעילות במתנ"ס (מספר משתתפים)

מסקנות מהנתונים:

ניתן להבחין כי ישנה התיעלות משמעותית בפעולות המתנ"ס וזאת למרות (ואולי בגלל) הירידה בהכנסות מהקצבות במיוחד מהעירייה.

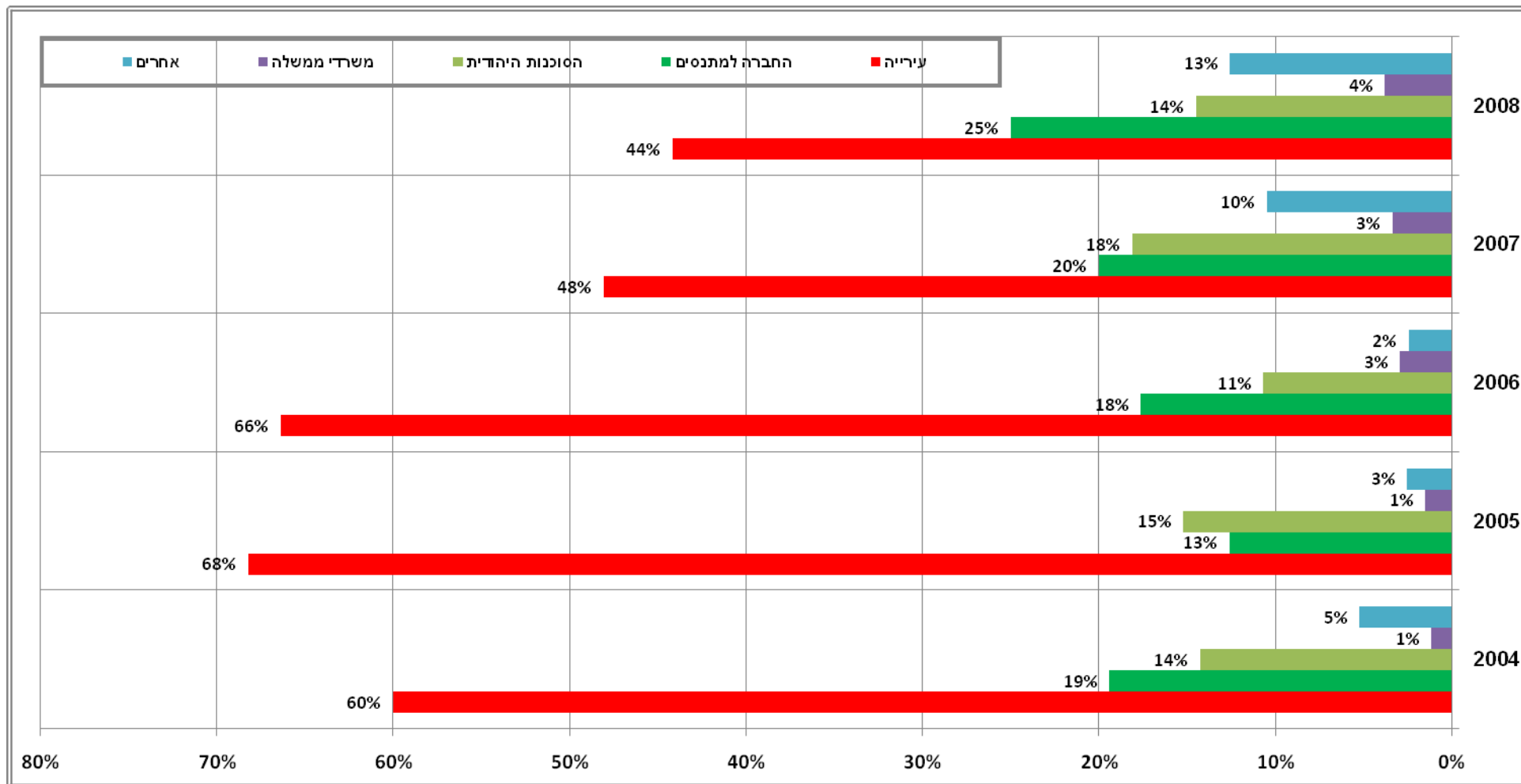
ראה גרפים 1,2,3 להלן.
* בדו"ח לשנת 2008 מופיע סכום של 321,927 ש"ח כהכנסות עם הגבלה זמנית. בחישובי הביקורת לא נכלל סכום זה מטעמי שמרנות. במידה והכנסות אלו יצרפו להכנסות נרשומות הרי הנתונים לגבי הכנסות המתנ"ס ישפורו עוד יותר.

גרף מ"ס 1 מדדים שונים בפעילות המתנ"ס-בש"ח

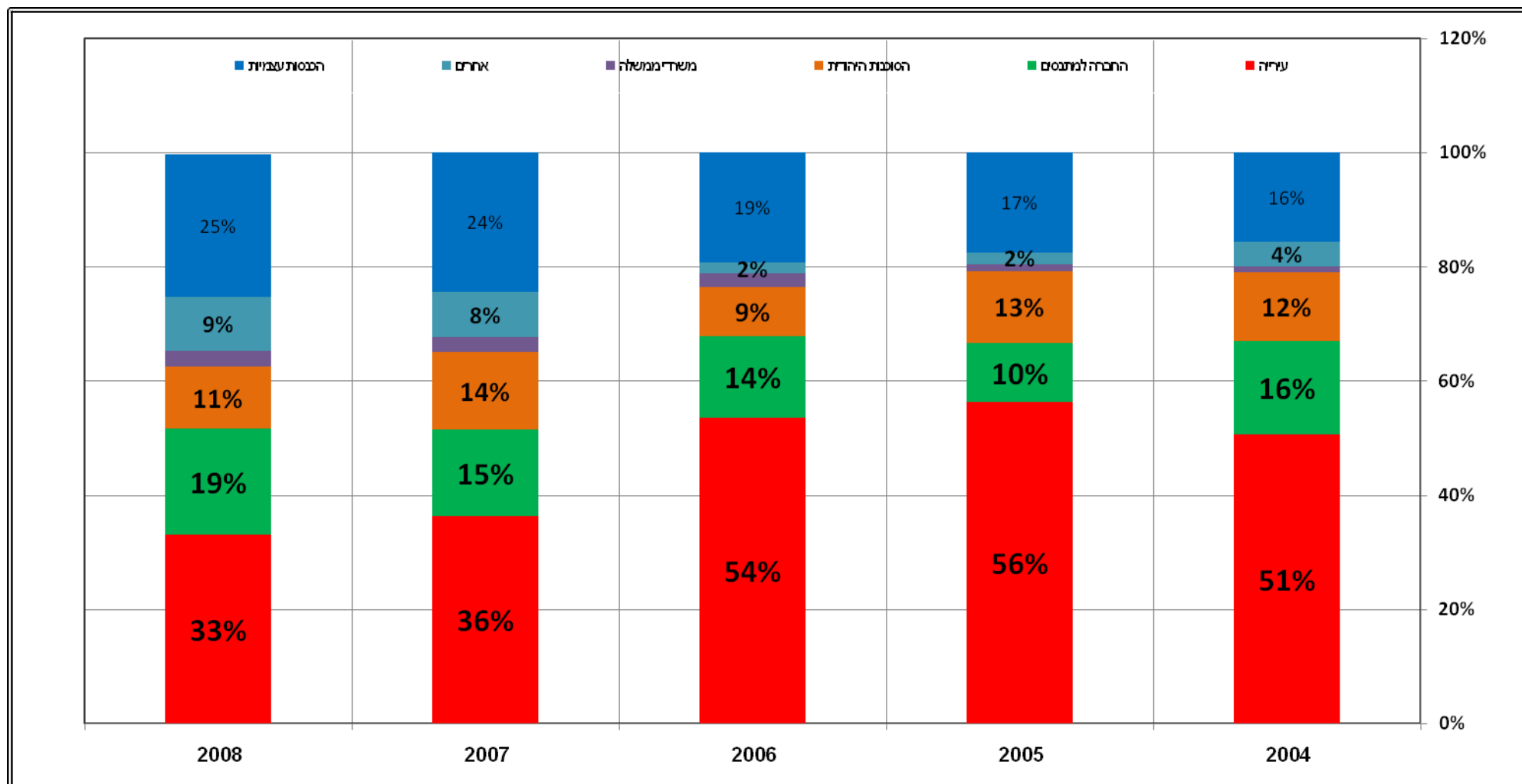


היבטים שונים בפעולת המתנ"ס מול העירייה

גרף מ"ס 2 הקצבות למתנ"ס (בש"ח) והתפלגותן



גרף מ"ס 3 הכנסות המתנ"ס (בש"ח) והתפלגותן



9. בין העירייה למתנ"ס

הן העירייה והן המתנ"ס הנם גופים סטטוטוריים, ובין שני הגופים קיימים קשרים הדוקים. העירייה הנה הממן העיקרי של המתנ"ס (ראה לעיל). העירייה ממנה חלק מחברי מועצת המנהלים של המתנ"ס והנה בעלת השפעה מרכזית על פעולותיו. בנוסף למימון המועבר ע"י העירייה כתמיכה העירייה מבצעת מספר פעולות דרך המתנ"ס. במקרים אלו המתנ"ס משמש לעירייה סוכן ביצוע עבור פעולות אלה. העירייה מהווה עבור המתנ"ס "צינור" אשר דרכו מקבל המתנ"ס תקציבים ממשרדי ממשלה או גופים עבור ביצוע פעולותיו. (ב"צינור" הכוונה כי העירייה מקבלת את הכסף עבור הפעולות ומעבירה אותו למתנ"ס)

9.1 התקציב

ראה היבטי תקציב בפעולות המתנ"ס דלעיל. בבדיקת הביקורת את השנים מ-2004 ועד 2008 עולה כי העירייה הנה המממן העיקרי של פעולות המתנ"ס. בשנת 2004 הוותה הקצבת העירייה 60% מהקצבות המתנ"ס. במשך השנים השתנה אחוז זה כלפי מטה כך שבשנת 2008 הוותה הקצבת העירייה הוותה אך 44% מהקצבות המתנ"ס.

העברות העירייה למתנ"ס מורכבות משני חלקים:

1. הקצבה בלתי ייעודית

2. הקצבה ייעודית

9.2 הקצבה בלתי ייעודית

ההקצבה הבלתי ייעודית הנה סכום המועבר מהעירייה למתנ"ס כאשר אין לסכום זה מטרה מוגדרת. המתנ"ס יכול לעשות בסכום ככל העולה על רוחו. בתוך סכום זה כלולים בשנים מסוימות העברות העירייה למס הכנסה לשם כיסוי חובות המתנ"ס אליהם. סכום זה מועבר במנות קבועות שהנן הנגזרת השנתית מדי חודש בחודשו של ההקצבה השנתית.

בשנות המדגם עמדה ההקצבה הבלתי ייעודית של העירייה למתנ"ס על סך של כ 1,200,000 ש"ח לשנה.

9.3 ההקצבה הייעודית

ההקצבה הייעודית הנה סכום המועבר מהעירייה למתנ"ס עבור ביצוע פעולות מסוימות עבור העירייה. המתנ"ס משמש עבור העירייה כקבלן מבצע עבור פעולות מסוימות. פעולות אלו הן לעיתים בתחום התמחותו המוכר והידוע ולעיתים לא ניתן לזהות דווקא במתנ"ס התמחות מיוחדת לביצוע הפעולה.

בהקצבה הייעודית ניתן לזהות מספר תחומים כגון:

1. ספורט ייצוגי

2. רווחה חינוכית

3. רווחה ושיקום

4. תרבות תורנית

5. קליטה

6. העסקת עובדים שונים

7. אירועים שונים המוזמנים ע"י העירייה ומבוצעים ע"י

המתנ"ס.

9.4 מימצאים

יש להדגיש למען הסר ספק כי אין הבדל בין התקציב המיועד לתקציב הלא מיועד ולגבי שניהם נדרשים לנקוט בכללים אשר החוק והנוהל התקין דורשים.

9.4.1 תקציב בלתי יעודי

הנהלים להעברת הכספים הבלתי יעודיים מופיעים בחוזרי מנכ"ל הרצ"ב ועד לקביעת נוהל חדש יש לפעול על פיהם.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2008
ז' בשבט התשס"ח 14 בינואר 2008

(13). עדכון נוהל הקצאת כספים מטעם רשות מקומית למתנ"סים המופעלים על ידי מנהל – עובד חברת המתנ"סים

עבודת המטה המתקיימת במשרד הפנים בתיאום עם משרד המשפטים לבחינת מעמדם של המתנ"סים לאור נהלי התמיכות של רשות מקומית במוסדות ציבור, ולאור דו"ח מבקר המדינה לשנת 2005 על הרשויות המקומיות טרם נסתיימה. עד סיום הבחינה או עד 31/3/2008 (לפי המוקדם) ימשכו ההסדרים שנהגו עד כה כלהלן:

- א. ברשויות עם חשב מלווה – תועבר התמיכה למתנ"סים (בחלקה היחסי לשנת התקציב) רק אם זו תוקצבה בתקציבה השנתי המאושר של הרשות ובאישור החשב המלווה.
- ב. ברשויות בהבראה ללא חשב מלווה – תועבר התמיכה למתנ"סים (בחלקה היחסי לשנת התקציב) רק אם זו תוקצבה בתקציבה השנתי המאושר של הרשות ובאישור בכתב ממנהל המינהל לשלטון מקומי במשרד הפנים.
- ג. ביתר הרשויות המקומיות – יחולו ההסדרים שנהגו עד כה בנושא ברשויות המקומיות ובלבד ששיעור התקציב שיועבר למתנ"סים לא יעלה על החלק היחסי לשנת התקציב.

חוזר מנכ"ל 1/2009

(4). עדכון נוהל הקצאת כספים מטעם רשות מקומית למתנ"סים המופעלים על-ידי מנהל - עובד חברת המתנ"סים

לאור העובדה שטרם סוכמו הכללים להקצאת כספים מטעם רשות מקומית למתנסיים המופעלים של ידי מנהל-עובד חברת המתנ"סים, ברצוני להודיעכם כי עד לסיום הבחינה או עד 31/8/2009 (לפי המוקדם מביניהם) יימשכו ההסדרים שנהגו עד כה בהתאם לאמור בחוזר מנכ"ל 1/2008.

9.5.2 תקציב בלתי יעודי

כפי שהוזכר דלעיל הרי הן המתנ"ס והן הרשות הנם גופים סטטוטוריים וככאלה על ההתקשרות בינם לענות על הכללים הנדרשים בהתקשרות בין גופים מעין אלו.

1. הביקורת לא מצאה כל מסמך כתוב (חוזה/הסכם) המפרט בכתב מהות הקשר הקיים בין העירייה למתנ"ס והמהווה בסיס, אסמכתה וגושפנקא להעברת כספים מהעירייה למתנ"ס.
במסמך מעין זה היו חייבים להופיע (בין השאר):
1. מהות השרות/הפעולה אשר על המתנ"ס לספק בצורה מפורטת ככל האפשר
 2. תוכן השרות/הפעולה הנרכשים קרי תאור הפעולה, אוכלוסיית היעד, מטרת הפעולה, יעדיה, קריטריונים להצלחה וכד'
 3. התמחיר ושיטתו אשר הנו חלק הכרחי של ההסכם אינם נמצאים.
 4. דרך ומועדי התשלום.
 5. מערכות הדוח שיטתן ומועדן.
2. הביקורת לא מצאה הוכחות בכתובים על כי נערך דיון בדבר ההתקשרות עם המתנ"ס.
3. הביקורת לא מצאה הוכחות לקיומו של פורום אשר בו נדון ואושר דבר ההתקשרות עם המתנ"ס.
4. הביקורת לא מצאה הוכחות בכתובים לכך שבעירייה נקבעה מערכת למעקב ובקרה אחר ההתקשרות עם המתנ"ס.
4. לא נמצא כי העירייה קבעה בעלי תפקידים אשר יהיו אחראיים לקשר בין העירייה למתנ"ס.
- הביקורת מצאה כי מנוהלת בקרה כספית על כמות הכספים המועברים למתנ"ס בהשוואה לאשר תוקצב

המלצות

1. הקווים המנחים את ההמלצות הנם הקווים אשר הנחו את העירייה בהכנת התקציב.
2. חלק חשוב בהמלצות הנה קיומה של מערכת מעקב ובקרה מובנית. כולל קביעת האחראיים לביצוע הפעולות.

תקציב יעודי – דרך ההתקשרות עם המתנ"ס

הביקורת לא תתיחס אל הצד המשפטי אשר ינוסח ע"י היועמ"ש בהתיחס לנספחים המופיעים דלהלן ולאשר נדרש בהתקשרות בין גופים.

- נספח א – הנספח התוכני – מגדיר מה העירייה רוצה לקבל ובאיזו דרך.
- נספח ב1 – נספח כספי – החזר הוצאות בפועל עבור העסקת כ"א.
- נספח ב2 – נספח כספי – החזר הוצאות בפועל עבור פעילויות.
- נספח ב3 – נספח כספי – התקשרות על בסיס מחיר למשתתף לפי מספר משתתפים בתוכנית.
- נספח ב4 – נספח כספי – פעילויות ע"פ תעריף.
- נספח ב5 – נספח כספי – הצטיידות.
- נספח ג – דוחו"ת המתנ"ס.
- נספח ד – ריכוז הכנסות ומקורותיהם.

נספח מ"ס א
תאור הפרויקט – נספח תכני

שם הפרויקט/פעולה:

סוג הפרויקט: ממשיך/ משנת: חדש:

תאור הפרויקט:

הצרכים עליהם עונה הפרויקט:

מטרת הפרויקט:

יעדים תפעוליים:

קריטריונים להצלחה:

אוכלוסית היעד:

סוג האכלוסיה	מגיל	עד גיל	כמות	מיקום בעיר

שלבים ולו"ז לביצוע:

מ"ס	תאור השלב	תאריך התחלה	תאריך סיום

דוחות נדרשים:

מ"ס	תאור הדו"ח	מי מגיש	למי מוגש	מועד ההגשה

נספח מ"ס ב-1

החזר הוצאות בפועל – העסקת כ"א

11	10		9	8		7			6	5		4		3	2		1
(9x8) -10															הסברים על דרך החישוב		
עלות / לתשלום / ע"י העירייה	הכנסות עצמיות		משכורת בחודש הבסיס	תקופת הפעלה		תוספות			שיא הותק להעסקה בשנים	מתח דרגות במישרה	דרגה	היקף מישרה		תפקיד	הפעולה	מ"ס	
	אחוז	סכום		תקופה	מ"ס	תוספת יחודית	ק"מ לשנה (מכס')	דרגת נידות				שע"נ לחודש	ב %				שעות וחלקיהן לשבוע

נספח מ"ס ב-2
החזר הוצאות בפועל-פעילויות

8	7	6		5	4		3	2	1
				4-3			הסברים על דרך החישוב		מ"ס
מיקום	תדירות הפעולה	תקופת ההפעלה		לתשלום ע"י העירייה	אומדן הכנסות		אומדן עלות	הפעולה	
		התקופה מ-עד	מ"ס חודש		אחז	ש"ח			

נספח מ"ס ב-3

התקשרות על בסיס מחיר למשתתף לפי מספר משתתפים בתוכנית

9	8	7	6		5	4	3	2	1
	5x6x7							הסברים על דרך החישוב	
הערות	עלות / לתשלום ע"י העירייה	מספר משתתפים מכסימלי אשר יסובסדו	תקופת הפעלה		סבסוד למשתתף	אחוז סיבסוד	מחיר מכסימלי למשתתף לחודש	הפעולה	מ"ס
			תקופה	מ"ס חודש					

נספח מ"ס ב-4

פעילויות ע"פ תעריך

10	9		8	7		6			5		4		3		2	1
7x8x9				6-5					4+3						הסברים על דרך החישוב	
עלות /לתשלו ם ע"י העירייה	תקופת ההפעלה		מספר שעות לחוד ש	עלות נטו לשעה		הכנסות עצמיות			בסה"כ) ברוטו) עלות לשעת פעילות		עלות חומרים לשעת פעילות		עלות שעת /הדרכה הוראה		הפעולה	מ " 0
	תקופה	מ"ס חודש		ש"ח	אג' '	אחוז	ש"ח	אג' '	ש"ח	אג' '	ש"ח	אג' '	ש"ח	אג' '		

נספח מ"ס ב-5**נספח א(5) – הצטיידות**

9	8	7	6	5	4	3	2	1
8-7		5x6					הסברים על דרך החישוב	מ
לתשלום ע"י העירייה	הכנסות עצמיות	עלות כוללת	מחיר לפריט	כמות	תאור	סוג הפריט	הפעולה	ס

נספח ג-דוחו"ת המתנ"ס

1. כללי: אין הביקורת מתכוונת לקבוע מסמרות בדבר הדווחים הנדרשים ע"י המתנ"ס לעירייה אלא לקבוע קווי הנחיה לפעולה בלבד כאשר את הפרטים ימלאו ויקבעו האחראים על הנושא.
2. זמנים: מומלץ כי הדוחו"ת יוגשו אחת לשלושה חודשים. על כל פנים אין לעבור תקופה העולה על ארבעה חודשים ללא קבלת דוחו"ת.
3. השיטה: הדוחו"ת יתבססו על השוואת המצב הקיים בעת הדווח לנדרש והמופיע בחוזה. במקרה בו ישנו פער בין הנדרש לקיים יופיע הסבר. בדו"ח יופיע הנדרש בחוזה ומולו המצב הקיים בעת הדווח.
4. נושאים לדווח: הנושאים דלהלן נבחרו ע"י הביקורת, אך אין הדבר אומר כי לא ניתן להוסיף עליהם
 - 4.1- האם הפעולה עומדת בלוח הזמנים מבחינת השלבים ומועד התחלתם וסיומם.
 - 4.2- האם הפעולה עומדת ביעדים התפעוליים.
 - 4.3- האם הפעולה הגיעה לאוכלוסית היעד הנדרשת ועמדה בכמות הנדרשת.
 - 4.4- האם הפעולה עומדת בתחזית ההכנסות העצמיות.
 - 4.5- האם הפעולה עומדת בתחזית ההכנסות מגורמים חיצוניים (מלבד עירייה)
 - 4.6- האם תדירות הפעולה ומספר השעות הנו כפי שנקבע.
5. דווחים כספיים: למותר הוא מלציין כי בבקשות התשלום יש לצרף את כל המסמכים הנדרשים לשם ביסוס הבקשה לתשלום.
כגון: תלושי שכר, חשבוניות ששולמו, רשימות משתתפים, וכד'

