

דוח מבקר המועצה

לשנים 2010 - 2009

טבת תשע"ב
דצמבר 2011

ג' טבת תשע"ב
29 בדצמבר 2011

לכבוד
מר עודד רביבי
ראש המועצה

שלום רב,

הנדון : דוח מבקר המועצה לשנים 2009 - 2010

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה לשנים 2009 - 2010 בהתאם לסעיף 66 ל' (א), לצו בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) תשמ"א.

הדוח כולל ממצאי ביקורת, מסקנות והמלצות בשני נושאים - פעילות המתנ"ס, וטיאוט רחובות וניקיון מוסדות ציבור. אני מקווה כי תמצא בדוח כלי עזר מועיל לשיפור תפקוד וניהול המועצה בתחומים שנבדקו.

אני מוצא לנכון לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא לו זכיתי מצד עובדי המועצה והנהלתה במהלך עבודת הביקורת.

בצו נקבע, כי בתוך 3 חודשים ממועד קבלת הדוח מהמבקר, עליך להגיש לועדת הביקורת את הערותיך על הדוח, ולהעביר העתק ממנו בצירוף הערותיך למליאת המועצה.

בברכה,

תמיר פוגל
מבקר המועצה

העתק :
חברי ועדת ביקורת

תוכן עניינים

עמוד

4	1. פעילות המתנ"ס
84	2. טיאוט רחובות וניקיון מוסדות ציבור
113	3. הבסיס החוקי לעבודת המבקר

דוח ביקורת בנושא:

פעילות המתנ"ס

תוכן עניינים

עמוד

6	מבוא	1.
7	עיקרי הממצאים וההמלצות	2.
21	נתונים כלליים	3.
22	נתונים כספיים	4.
	תקציבים ודוחות שנתיים	5.
27	5.1 הכנת תקציב שנתי	
29	5.2 דוחות כספיים	
30	6. חו"ז המתנ"ס בהנהלת חשבונות	
32	7. מבנה המתנ"ס	
	כח אדם	8.
35	8.1 מבנה ארגוני	
36	8.2 תקן ומצבה	
38	8.3 רישומי נוכחות	
38	8.4 שכר העובדים	
43	8.5 העסקת עובדי מועצה וילדי עובדים בקייטנות	
	יישום הוראות התקנון	9.
44	9.1 הנחיות כלליות	
47	9.2 האסיפה הכללית	
50	9.3 הנהלת העמותה	
56	9.4 זכות חתימה וייצוג	
58	9.5 ועדת ביקורת וועדות משנה	
63	9.6 הוראות תקנון נוספות	
66	9.7 סדרי עבודה, ניהול ודיווח	
67	9.8 פרוטוקולים ומעקב קבלת החלטות	
68	10. התקשרויות עם ספקים	
70	11. תחומי פעילות במתנ"ס	
72	12. היקף נרשמים	
	אופן הפעלת החוגים	13.
74	13.1 העסקת מדריכים	
76	13.2 מתן הנחות לתושבים ועובדים	
80	13.3 תמחור החוגים	
80	13.4 מדיניות ביטולים והחזרי תשלום	
82	13.5 תמחור פעוטונים וקביעת שכר מטפלות	
83	סיכום	14.

1. מבוא

מתנ"ס אפרת הוא מרכז קהילתי המפעיל מערך פעילויות בתחומי התרבות הנוער והספורט, המיועדות לכל רובדי האוכלוסיה ביישוב. המתנ"ס פועל באמצעות עמותה רשומה, ומופעל בשיתוף עם החברה למתנ"סים. פעילויות המתנ"ס מתבצעות במבנה שנבנה ע"י המועצה, וממומנות בעיקר מהכנסות עצמיות מפעילות שוטפת ומהקצבות המועברות ע"י המועצה.

הנהלת המתנ"ס מונה 15 חברים הנבחרים לקדנציה של 4 שנים. בחירתם נעשית במשותף ע"י ראש המועצה, החברה למתנ"סים וציבור התושבים. ההנהלה קובעת את מדיניות המתנ"ס בהתאם לצרכי הקהילה ותפיסת העולם של החברה למתנ"סים, והיא אחראית להשגת היעדים והמטרות שנקבעו בהתאם לתכניות העבודה והתקציב השנתי.

הניהול השוטף מתבצע באחריות מנהלת המתנ"ס, המונחה ומפוקחת ע"י הנהלת המתנ"ס והחברה למתנ"סים בתיאום עם הנהלת המועצה. מנהלת המתנ"ס מועסקת ע"י החברה למתנ"סים ושכרה משולם על ידי החברה. המנהלת כפופה בפעילותה למדיניות ולהחלטות הנהלת המתנ"ס.

המועצה לוקחת חלק בניהול המתנ"ס באמצעות נציגיה בהנהלה, הקצאת משאבים ותקציבים, ייזום פעילויות ופגישות עבודה עם מנהלת המתנ"ס, וקבלת דוחות ודיווחים שוטפים על אופן ההתנהלות במהלך השנה.

הביקורת נועדה לבחון את אופן פעילות המתנ"ס והתנהלותו מול גורמי המועצה, ולבדוק את מידת היעילות, הסדירות וההתאמה להוראות החוק, תקנון העמותה וכללי מינהל תקין.

טיוטת הדוח נמסרה לעיונם של מנכ"ל/גזבר המועצה ומנהלת המתנ"ס, על מנת שהערותיהם לממצאים ולמסקנות יילקחו בחשבון במסגרת עריכת דוח הביקורת הסופי.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

הביקורת העלתה כי פעילות המתנ"ס מתבצעת בצורה נאותה, מקצועית ומסודרת, תוך הקפדה על דרישות החוק וכללי מינהל תקין. הנהלת המתנ"ס וצוות העובדים נמצאו פועלים במסירות למען קידום תחומי הפעילות, לעיתים אף מעבר לשעות העבודה הפורמאליות, מתוך תחושת שליחות ציבורית הראויה להערכה. עם זאת, נמצאו ליקויים במספר תחומים הטעונים שיפור והתייחסות, כמפורט במסקנות ובהמלצות הדוח. עיקרי הממצאים המפורטים להלן אינם מוצגים לפי סדר חשיבות, אלא לפי סדר הופעתם בסעיפי הדוח.

תקציבים ודוחות כספיים

2.1 סכום השתתפות המועצה בתקציב המתנ"ס נמסר למנהלת המתנ"ס בע"פ ע"י מנכ"ל/גזבר המועצה. כתוצאה מכך במתנ"ס לא נמצא תיעוד בכתב להתחייבות התקציבית של המועצה, עד לפרסום ספר התקציב המאושר של המועצה.

מומלץ שהמועצה תעביר בתחילת חודש דצמבר מסמך רשמי למנהלת המתנ"ס, המאשר את גובה השתתפות המועצה בתקציב השנה הבאה.

2.2 לאחר אישור התקציב השנתי ע"י הנהלת המתנ"ס, הוא הועבר למנהלת המחוז של החברה למתנ"סים.

מומלץ שהתקציב המאושר של המתנ"ס יועבר גם למנכ"ל/גזבר המועצה.

2.3 הכנת תקציב המתנ"ס לשנת 2009 הסתיימה רק במהלך חודש פברואר. כתוצאה מכך, תקציב שנה זו אושר בישיבת הנהלה שנערכה במרץ 2009.

מומלץ להתחיל בהכנת התקציב לשנה הבאה במהלך חודש אוקטובר, על מנת לאפשר את השלמתו ואישורו ע"י ההנהלה עד ליום 31 בדצמבר.

2.4 בנוסף לדוחות הכספיים השנתיים, נערכים ע"י המתנ"ס דוחות רבעוניים המוגשים לחברה למתנ"סים עד ל - 20 בחודש הבא לאחר תום הרבעון.

מומלץ שהדוחות הרבעוניים יועברו במקביל גם למנכ"ל/גזבר המועצה, לצורך שיפור העדכון והבקרה.

2.5 באמנה שנחתמה בין עמותת המתנ"ס, החברה למתנ"סים והמועצה נקבע, כי הרשות תעמיד לרשות המתנ"ס תקציב ההולם את היקף הפעילות המאושר, ולכל פעולה נוספת שעל העמותה לבצע לפי בקשת הרשות המקומית, יהיה על הרשות להעמיד מימון ייעודי מתאים.

נמצא, כי הרשות הטילה על המתנ"ס להפיק את חגיגות הכ"ה ליישוב, אולם העלויות היו גבוהות בהרבה מהסכומים בהם זוכה חו"ז המתנ"ס בהנהלת החשבונות במועצה. לפי נתוני הדוח הכספי המבוקר של המתנ"ס לשנת 2008, הפקת החגיגות גרמה לו לגרעון כספי של כ - 160,000 ₪.

מומלץ שהמועצה תקפיד על מימון מלא של פעילויות בלתי מתוכננות המבוצעות עפ"י הנחיותיה ע"י המתנ"ס, על מנת למנוע גרעונות כספיים וחריגות מתקציב המתנ"ס המאושר.

עוד מומלץ, להקפיד על קבלת אישור מראש של הנהלת המתנ"ס לגבי כל פעילות בלתי מתוכננת, שלא נכללה במסגרת התקציב השנתי.

מבנה המתנ"ס

2.6 נמצא כי מבנה המתנ"ס לא שופץ באופן יסודי מאז הקמתו בשנת 1993. במבנה נמצאו ליקויים שחייבו ביצוע עבודות תיקונים ואחזקה מסוגים שונים, ובכלל זה שיפור מערכת ההסקה המרכזית, שיפוץ לובי הכניסה, צביעת חדרי פעילויות, שיפוץ הספרייה כולל החלפת פרקט והוספת מדפים, החלפת פרקט באולם הספורט, ותיקון יסודי של נזילת גשם חוזרת ונשנית.

מומלץ שהמועצה ועמותת המתנ"ס יקצו את כל המשאבים הנדרשים לביצוע השיפוצים המתחייבים במבנה, בהתאם לליקויים שצוינו לעיל.

2.7 נמצא שיש להחליף את השטיחים המצפים את הקירות והמושבים באולם הספורט, מאחר ובדוח רשויות הכיבוי צוין שהם אינם עמידים בפני אש.

מומלץ להקפיד על תיקון כל ליקויי הבטיחות שנמצאו בדוחות רשויות הכיבוי, על מנת להבטיח את שלומם ובטחונם של התושבים.

2.8 במועד הביקורת הועסקו במתנ"ס 2 עובדים במשרה מלאה בתפקידי אחזקה, אחד בשעות הבוקר והשני בשעות אחה"צ והערב. בין השעות 14:30 ל- 16:30 הועסקו שני העובדים במקביל. נמצא, כי חלוקת העבודה בין 2 העובדים אינה מאוזנת, וכל אחד מהם מבצע סוגים שונים של עבודות בזמנים שונים. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי לעיתים נדרשות עבודות אחזקה בשעות אחר הצהריים והערב, והיה עדיף לו העובד המועסק בשעות אלו היה מטפל גם בנושא אחזקה, ולא רק בפתיחה או סגירה של חדרים ובטיפול בנושא הגברה בימים בהם נערכים אירועים.

הביקורת ממליצה לבחון מחדש את חלוקת העבודה, הגדרות התפקיד, ושעות הפעילות של שני העובדים האמורים, ולהתאימם לצרכים בפועל.

כח אדם

2.9 במועד הביקורת לא נמצא במשרדי הנהלת המתנ"ס מסמך רשמי המפרט את תקן כח האדם שאושר ע"י הנהלת העמותה. כתוצאה מכך, לא היתה אפשרות לערוך השוואה בין התקן המאושר לבין מצבת כח האדם בפועל.

מומלץ להכין מסמך המפרט את תקן כח האדם של המתנ"ס, ולהגישו לאישור ההנהלה מידי שנה במסגרת אישור התקציב השנתי. עוד מומלץ, כי המסמך האמור יפרט את הגדרת התפקיד, היקף המשרה בתקן, היקף משרה בפועל (מצבה), סוג ההעסקה ועלות השכר השנתית.

2.10 במועד הביקורת, נוכחות העובדים בעבודה לא תועדה באמצעות החתמה בשעון נוכחות, אלא בדיווחי נוכחות שנרשמו בכתב יד. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי בעבר היה במתנ"ס שעון נוכחות, אך נמסר לה שהיו עם זה תקלות ולכן הוחלט בזמנו לעבור להחתמה ידנית.

מומלץ להתקין שעון נוכחות אלקטרוני בבנין המתנ"ס שיקושר ישירות למערכת השכר, במטרה לשפר את הניהול והבקרה בנושא.

2.11 במועד הביקורת לא היתה במתנ"ס הפרדת תפקידים בין ניהול כח האדם לבין חשבות השכר והנהלת החשבונות, מאחר ועובדת אחת טיפלה בכל הנושאים. לביקורת הוסבר, כי לא קיים תקן לתפקיד רכזת שכר, ומנהלת החשבונות המשמשת גם כמנהלת כח אדם, מכינה את כל תלושי השכר.

נמצא, כי בעבר הוכנו תלושי השכר ע"י משרד הנהלת חשבונות חיצוני, אולם אחד מהמנהלים הקודמים החליט להטיל את התפקיד על מנהלת החשבונות וכח האדם, ככל הנראה על מנת לחסוך בעלויות.

מומלץ לבחון אפשרות להפרדת תפקידים בין ניהול כח האדם במתנ"ס לבין חשבות השכר והנהלת החשבונות, ואף לשקול להסתייע לצורך כך במשרד רו"ח חיצוני כפי שהיה בעבר.

2.12 בתיקה האישי של מנהלת חשבונות וכח אדם המועסקת במשרה מלאה, נמצא חוזה העסקה בהיקף 63% משרה. בתיק נמצא מסמך מתאריך 28.10.98 בו צוין כי היא מועסקת ב - 75% משרה החל מספטמבר 1996, ומסמך מיום 30.12.98 בו צוין שהיא קיבלה הצעה לעבור למשרה מלאה.

מומלץ להקפיד על תיעוד מלא ומסודר של כל שינוי בהיקף המשרה של העובדים, באמצעות החתמתם על נספח לחוזה העסקה הכולל את היקף המשרה העדכני.

2.13 נמצא כי שכרם של עובדי המתנ"ס לא נקבע עפ"י כללים ברורים ואחידים. העובדים קיבלו החזרי הוצאות רכב לפי מספר ק"מ בהיקפים שונים, כאשר ההחזר המקסימלי לעובד אחד היה עבור 1200 ק"מ בחודש.

מומלץ לקבוע קריטריונים ברורים ואחידים בנושא הזכאות לקבלת החזרי הוצאות רכב לעובדים, בהתאם לסוג ולמהות התפקיד.

2.14 עד למועד הביקורת, לא נקבעו מכסות מקסימליות לביצוע עבודה בשעות נוספות לכל אחד מבעלי התפקידים. מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת כי היא מקפידה לאשר מראש את מספר השעות הנוספות לכל עובד, בהתאם לדרישות ולצרכי העבודה.

מומלץ לקבוע מכסת שעות נוספות מקסימלית לכל אחד מעובדי המתנ"ס, בהתאם לצרכים ולדרישות התפקיד.

2.15 בפרוטוקול ועדת כספים וכח אדם שכלל החלטות לגבי שינויים בהיקפי משרה ותנאי השכר, צוינו הסברים ונימוקים רק לגבי חלק מהעובדים. בפרוטוקול לא נכללה התייחסות להיבט התקציבי הנובע מההחלטות, שגרמו לגידול בלתי מתוכנן בסעיפי הוצאות השכר של המתנ"ס.

מומלץ לפרט בפרוטוקול ועדת כספים וכח אדם את הנימוקים לכל שינוי בהיקפי המשרה או בתנאי השכר של העובדים, ולהתייחס בין היתר גם למשמעות הכספית והתקציבית של החלטות הוועדה.

מוסדות העמותה

2.16 בפרוטוקול האסיפה כללית של חברי העמותה שנערכה בתאריך 15.3.09 צוינו שמותיהם של 7 חברי הנהלה שנכחו באסיפה, ואילו כחסרים צוינו שמותיהם של 8 חברי ההנהלה הנוותרים.

מומלץ להקפיד על קיום הוראות התקנון לפיהן אסיפה כללית לא תיפתח, אם לא נכחו בה יו"ר ההנהלה או ממלא מקומו, ועוד לפחות מחצית מכלל חברי הנהלת העמותה.

2.17 נמצא כי פרוטוקולים של האסיפה הכללית נחתמו ע"י יו"ר האסיפה בלבד, ללא חבר נוסף כנדרש עפ"י התקנון.

מומלץ להקפיד על החתמת הפרוטוקולים של האסיפה הכללית ע"י היו"ר וחבר נוסף שייקבע על ידו.

2.18 הבחירות האחרונות להנהלת המתנ"ס נערכו ביום הבחירות לכנסת שנערכו בתאריך 10.2.09, כ - 6 שנים לאחר מועד הבחירות הקודמות להנהלת המתנ"ס.

מומלץ להקפיד על עריכת הבחירות לנציגי הציבור בהנהלת המתנ"ס אחת ל - 4 שנים, כנדרש עפ"י התקנון.

2.19 בבחירות האחרונות שנערכו בשנת 2009 הופחת מספרם של נציגי הציבור בהנהלת העמותה מ - 6 חברים ל - 4 בלבד. עובדה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקנון, המחייבות שלפחות 40% מחברי הנהלת העמותה (כלומר לפחות 6 חברים) יהיו נציגי ציבור שייבחרו אחת ל - 4 שנים.

מומלץ להקפיד על בחירתם של 6 נציגי ציבור להנהלת העמותה, כנדרש עפ"י התקנון, ולא של 4 בלבד כפי שנעשה בבחירות האחרונות.

יצוין כי בחודש יולי 2010 נכנסו לתפקידם 2 חברי הנהלה חדשים שנבחרו כנציגי ציבור, ומאותו מועד מכהנים בהנהלה 6 נציגי ציבור כפי הנדרש.

2.20 בתקנון נקבע, כי הנהלת העמותה תבחר ביו"ר ההנהלה מקרב מומלצי ראש הרשות המקומית, ותבחר ממלא מקום ליו"ר מבין חברי ההנהלה. בפרוטוקול האסיפה הכללית מיום 15.3.09 שבמהלכה נבחר יו"ר ההנהלה, לא צוינה בחירת ממלא מקום ליו"ר, כפי הנדרש.

מומלץ להקפיד על בחירת מ"מ ליו"ר ההנהלה, כנדרש עפ"י התקנון.

2.21 בתקנון נקבע, כי ישיבות הנהלת המתנ"ס תהיינה פתוחות לציבור, אלא אם קבעה ההנהלה אחרת. לביקורת נמסר כי ישיבות ההנהלה פתוחות לציבור, אולם נוכחות התושבים בהן מועטה ביותר, ולא בטוח שקיימת מודעות בציבור לכך שהישיבות פתוחות.

מומלץ לציין בפרסומי המתנ"ס וכן באתר האינטרנט את מועדי ישיבות ההנהלה המתוכננות במהלך השנה, ואת העובדה שהישיבות פתוחות לציבור התושבים.

2.22 בתקנון נקבע כי החלטות ההנהלה יתקבלו ברוב קולות המצביעים, ובמקרים דחופים, ניתן לקבל החלטה גם שלא בישיבת הנהלה, ובלבד שתיעשה פנייה לכל חברי ההנהלה ותתקבל תשובה של לפחות 75% מהם. נמצא, כי במקרים בהם התקבלו החלטות באמצעות המייל, לא הוקפד על קבלת אישור מ - 75% לפחות מבין חברי ההנהלה. מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת כי קיים קושי טכני לבצע זאת, והיא מקפידה על קבלת אישור מ - 4 חברי הנהלה בלבד, ולאחר מכן ההחלטה מובאת לאישור נוסף במהלך ישיבת ההנהלה הקרובה.

מומלץ לקיים את הוראות התקנון, ולהקפיד על קבלת אישור מ - 75% לפחות מבין חברי ההנהלה, בכל מקרה בו נדרשת קבלת החלטה דחופה באמצעות המייל.

2.23 בפרוטוקול ישיבת ההנהלה מיום 16.4.09 שנשלח לרו"ח העמותה, בוצעו שינויים לאחר שכבר נחתם ע"י יו"ר ההנהלה. בפרוטוקול המתוקן הוסף חבר הנהלה כמורשה חתימה רביעי, וצוינו החלטות נוספות שלא נכללו בפרוטוקול המקורי. העותק מהפרוטוקול המתוקן שנמסר לידי הביקורת לא נחתם ע"י יו"ר ההנהלה. כשבוע לאחר שליחת הפרוטוקול המתוקן לרו"ח, אושר הפרוטוקול במסגרת ישיבת הנהלה. בפרוטוקול הישיבה צוין שהפרוטוקול מאושר, מבלי שאוזכרו התוספות והתיקונים שנערכו לאחר חתימתו ע"י היו"ר.

מומלץ, כי כאשר עולה צורך בעריכת תיקונים בפרוטוקול שנחתם ע"י היו"ר, יימסר על כך עדכון במהלך הישיבה הבאה שבמהלכה מאושר הפרוטוקול, ויצוינו בו הנסיבות והנימוקים לעריכת התיקונים ואישורם.

2.24 המועצה המקומית לא צירפה חבר מטעמה לוועדת הביקורת של המתנ"ס, למרות שלפי תקנון העמותה בסמכותה לעשות כן.

מומלץ שהמועצה תצרף חבר מטעמה לוועדת הביקורת של המתנ"ס, במטרה לשפר את המעקב והבקרה.

2.25 בתקנון נקבע, כי ועדת הביקורת מוסמכת לבדוק את החלטות ההנהלה ו/או ועדה מוועדותיה, לעיין ולבדוק את כל המסמכים והספרים השייכים לעמותה. עוד נקבע, כי הוועדה מוסמכת להזמין לישיבותיה כל חבר הנהלה, חבר ועדה, עובד או כל חבר עמותה הנושא תפקיד אחר בעמותה.

בפרוטוקול ישיבת ועדת ביקורת מיום 5.7.09 צוין, בין היתר, כי בפעילות הביקורת שהוועדה ביצעה לא נמצאו ליקויים בתפקוד המתנ"ס, ויש הלימה בין החלטות ההנהלה לבין הביצוע בשטח על ידי הצוות המקצועי, על פי המדיניות שנקבעה בהנהלה.

מומלץ לפרט בפרוטוקול ועדת הביקורת את הנושאים שנבדקו על ידי חברי הוועדה, גם אם לא נמצאו בהם ליקויים, על מנת לשפר את רמת התיעוד והבקרה בנושא.

עוד מומלץ, שוועדת הביקורת של המתנ"ס תתמקד בכל שנה בבדיקת נושא מערכתי אחר, ותזמין את בעלי התפקידים הרלוונטיים לשיבות הוועדה לצורך מתן תשובות והסברים.

2.26 בתקנון נקבע, כי במסגרת ההחלטה על הקמת ועדה על הנהלת המתנ"ס למנות יו"ר לוועדה וכן את יתר חברי הוועדה. נמצא כי ההנהלה מינתה באופן פורמאלי יו"ר לוועדת כספים בלבד. עוד נמצא, כי לוועדת הגיל הרך מונה חבר הנהלה אחד בלבד.

מומלץ להקפיד על מינוי יו"ר לכל הוועדות ע"י ההנהלה, כפי הנדרש, ולמנות לוועדה האמורה חברים נוספים, על מנת שלא תהיה ועדת יחיד.

2.27 בתקנון נקבע, כי ההנהלה תקבע את מספר החברים בכל ועדה, תגדיר את תפקידיה ותחומי עיסוקה של הוועדה, וכן את סמכויותיה ומועד הגשת המלצותיה. נמצא, כי ההנהלה לא הגדירה את תפקידיה, תחומי עיסוקה וסמכויותיה של אף אחת מהוועדות, ואף לא את מועדי הגשת המלצות הוועדות להנהלה.

מומלץ שהנהלת המתנ"ס תגדיר את סמכויות ותפקידי הוועדות, ותקבע מועדים להגשת המלצותיהן להנהלה.

2.28 לביקורת נמסר העתק מהאמנה שנערכה בין המועצה המקומית, העמותה והחברה למתנ"סים, שכותרתו: **"אמנה להפעלת מתנ"ס - מרכז קהילתי"**. נמצא כי המסמך האמור אינו נושא תאריך, והוא חתום ע"י נציגי המועצה והמתנ"ס בלבד, ללא חתימת נציג החברה למתנ"סים.

מומלץ לדאוג לקיום עותק מקורי של ההסכם האמור במשרד המתנ"ס הנושא תאריך וחתימה של כל הצדדים, כולל נציג החברה למתנ"סים.

סדרי עבודה ודיווח

2.29 עד למועד הביקורת, מנהלת המתנ"ס לא ביקשה ממנהלי התחומים להגיש לה דוחות פעילות שוטפים, בתדירות של פעם בחודש או פעם ברבעון. לחילופין, היא קיבלה מהם דוח שנתי במהלך חודש נובמבר, לצורך תכנון והכנת התקציב לשנת הפעילות הבאה.

הביקורת ממליצה שמנהלת המתנ"ס תקבל דוחות פעילות תקופתיים ממנהלי התחומים, בתדירות שתקבע על ידה ולא תפחת מפעם ברבעון.

2.30 בפרוטוקולים של ישיבות הנהלת המתנ"ס ושל ועדת כספים וכח אדם, נמצאו החלטות רבות בנושאים שונים, שחייבו מעקב שיטתי ומסודר אחר ביצוען הלכה למעשה. נמצא כי המעקב השוטף אחר ביצוע ההחלטות נערך ע"י מנהלת המתנ"ס על סמך רישומי הפרוטוקולים של הישיבות.

הביקורת ממליצה לערוך טבלה נפרדת של מעקב אחר ביצוע החלטות ההנהלה וועדת כספים וכח אדם, אשר תפרט את מהות ההחלטה, מועד קבלתה, הגורם האחראי על ביצועה, ולוחות זמנים לביצוע.

עוד מומלץ, שהטבלה האמורה תוגש אחת לרבעון לחברי הנהלת המתנ"ס לצורך שיפור הבקרה והמעקב אחר ביצוע ההחלטות.

התקשרויות עם ספקים

2.31 במועד הביקורת לא הועסק במתנ"ס עובד בתפקיד מנהל רכש, והנושא טופל אישית ע"י מנהלת המתנ"ס. הטיפול כלל, בין היתר, בדיקת הצעות מחיר, הוצאת הזמנות לספקים, וקבלת החלטות שוטפות בנושא.

הביקורת ממליצה לבחון אפשרות למנות את אחד העובדים לתפקיד מנהל רכש, במטרה לסייע ולשפר את ההתנהלות בנושא.

2.32 במועד הביקורת לא נעשה שימוש בטופס הזמנה פנימי, ודרישות הרכזים ובעלי תפקידים לביצוע רכישות או התקשרויות הועברו למנהלת המתנ"ס באמצעות תכתובות פנימיות, מזכרים או הודעות מייל.

מומלץ להכין טופס דרישה פנימי, שישמש בסיס לטיפול בהזמנה ויאושר על ידי מנהלת המתנ"ס עוד בטרם החל הטיפול בקבלת הצעות המחיר.

2.33 נמצא כי המתנ"ס מבצע תשלומים לספקים באמצעות המחאות בלבד, ללא שימוש בהעברות בנקאיות באמצעות מס"ב. לנוכח היקף התשלומים, הביקורת סבורה שהדבר מכביד על העבודה השוטפת, וחושף את המתנ"ס לסיכונים מיותרים.

מומלץ להכין רשימת ספקים ממוחשבת שתכלול את פרטי חשבון הבנק, ולבצע תשלומים לספקים גם ע"י העברות בנקאיות באמצעות מס"ב.

יודגש, כי פרטי חשבונות הבנק של הספקים אמורים להתקבל בצורה זהירה ומבוקרת, הכוללת קבלת אישור מקורי מסניף הבנק של הספק, ודוגמא של המחאה בה רשומים פרטי בעל החשבון.

הפעלות חוגים

2.34 מדריכי החוגים במתנ"ס מועסקים עפ"י חוזה, ועם רובם נקבע שכר על בסיס 50% מהכנסות החוג. במועד הביקורת נמצאו מספר מדריכים שנקבע עימם בחוזה שכר על בסיס הכנסות גבוה יותר, כגון מדריכי ספורט ששכרם נקבע לפי בסיס של 67% מההכנסות, מדריכת ג'ז לפי בסיס 60% מההכנסות, מדריכי חוגים למוסיקה לפי בסיס של 60% מההכנסות, וחוג לריקודים ישראלים לפי בסיס של 70% מההכנסות.

לביקורת הוסבר כי האחוזים החריגים מהרווחים נובעים מסיכומים שנקבעו בעבר עם המדריכים, ומכך שלחלק מהמדריכים הוספו אחוזים מהרווחים במהלך השנים, בעקבות דרישות שהועלו על ידם. כמו כן, בחלק מהחוגים יש מספר משתתפים נמוך, המחייב את הגדלת האחוזים למפעיל כדי לאפשר לו להרוויח סכום סביר.

הביקורת ממליצה לגבש כללים אחידים וברורים לקביעת שכר מפעילי החוגים, ולהביאם לדיון ואישור בפני ועדת כספים והנהלת המתנ"ס.

2.35 נמצא כי המתנ"ס נוהג להעניק הנחות מהתעריפים הרגילים של הפעילויות לתושבים ולצוות העובדים. רישומי החו"ז של המתנ"ס בהנהלת חשבונות במועצה כללו, בין היתר, זיכויים בסכומים שונים בגין מתן הנחות לנזקקים, שמומנו ע"י המועצה בעקבות המלצת גורמי הרווחה. בדוחות הכספיים של המתנ"ס לשנים שנבדקו, לא נמצא סעיף הוצאות נפרד בגין מתן ההנחות.

הביקורת ממליצה לכלול את ההנחות בסעיף הוצאות נפרד בדוחות הכספיים, על מנת לשפר את השקיפות והבקרה בנושא.

2.36 לאחר מועד עריכת הבחירות האחרונות להנהלת המתנ"ס בשנת 2009, לא מונתה ע"י ההנהלה ועדת הנחות. למרות האמור, פעלה במתנ"ס ועדת הנחות גם לאחר מועד הבחירות. לביקורת הוסבר כי הרכב הוועדה שנקבע בקדנציה הקודמת לא שונה, והמשיך לפעול ברציפות באותה המתכונת.

מומלץ להקפיד על מינוי פורמאלי של ועדת הנחות בתחילת כל קדנציה, ולתעד זאת ברישום מסודר בפרוטוקול.

2.37 במועד הביקורת, לא נמצא במשרדי המתנ"ס מסמך הכולל קריטריונים לקביעת הזכאות להנחה.

הביקורת ממליצה להסדיר את פעילות ועדת הנחות באמצעות אישור קריטריונים ברורים ואחידים ע"י ההנהלה, לקביעת הזכאות להנחה.

2.38 במועד הביקורת, לא נמצאו במתנ"ס פרוטוקולים מודפסים משיבות ועדת הנחות. נמצא, כי במסגרת הדיונים בוועדה נרשמה על גבי טופס הבקשה החלטת הוועדה לגבי גובה ההנחה או דחיית הבקשה, וכל בקשה נחתמה ע"י לפחות 2 חברי ועדה על גבי הטופס המקורי. לביקורת הוסבר כי קיים תיעוד להחלטות במסגרת הרישום והחתימה על טופסי הבקשות.

הביקורת ממליצה להדפיס פרוטוקול לאחר כל ישיבת ועדת הנחות, שיכלול רישום מרוכז של כל ההנחות שאושרו במהלך הישיבה. עוד מומלץ, להחתים את יו"ר ועדת הנחות על פרוטוקול הישיבה, ולתייק את הפרוטוקול בתיק "ועדת הנחות" שיישמר במשרדי המתנ"ס.

2.39

בישיבת ועדת כספים מיום 3.12.08 אושרה "הנחת צוות" לעובדי המתנ"ס. עפ"י הרישום בפרוטוקול, עד לאותו מועד ניתנה לצוות הניהולי הנחה בתשלומי חוגים, מסגרות ופעילויות בשיעור 25%, כאשר הצוות הניהולי כלל בין היתר מטפלות בהיקף משרה מלאה וספרניות. במהלך הישיבה הוחלט להשאיר את ההחלטה ללא שינוי גם לגבי שנת הלימודים הנוכחית, ולגבי השנה הבאה לאשר הנחה של 25% על רישום לחוגים, והנחה למסגרות היומיות בשיעור 10% בלבד.

בהמשך הפרוטוקול אושרה הנחה בשיעור 10% גם לבני משפחות מורים המדריכים במתנ"ס מעל X שעות שבועיות ומעל X שנות ותק, וזאת במטרה ליצור "הרגשת שייכות ושותפות בין המורה למתנ"ס".

הביקורת מעירה, כי בתקנון עמותת המתנ"ס נקבע שחבר עמותה זכאי להשתתף בפעילויות העמותה ולהנות משירותיה, ואולם יהיה עליו לשלם עבורם ככל אדם אחר.

הביקורת ממליצה להחיל כלל זה גם על עובדי העמותה, ולחדול מהענקת הנחות לצוות עובדי המתנ"ס או לבני משפחות המורים והמדריכים.

3. נתונים כלליים

המתנ"ס פועל באמצעות עמותה רשומה (מס' 580239275) בשם "מרכז קהילתי אפרת". העמותה נרשמה במשרדי רשם העמותות בתאריך 2.5.94.

מטרות העמותה כפי שצוינו בנספח 1 שצורף לבקשה לרישום העמותה הן כלהלן:

1. לפעול לגיבוש הקהילה ולערב את תושביה בתכנון תכניות חברה ורווחה והפעלתן לטובת כל חברי הקהילה.
2. להעלות ערך האדם באמצעות פעולה חינוכית, תרבותית, חברתית וקהילתית.
3. לארגן פעולות תרבות ובידור, הרצאות, הצגות תיאטרון, סרטים, קונצרטים וערבים חברתיים.
4. לפתח ולעודד פעולות ספורט ונופש.
5. לארגן פעולות והתרמות ומפעלים חינוכיים.
6. לפתח ולעודד סוגי מלאכה והכשרה מקצועית.
7. לארגן פעילות ולקיים שירותים קהילתיים לפי דרישה וצרכי הקהילה.

המתנ"ס מופעל בשיתוף עם החברה למתנ"סים, כאשר עקרונות ודרכי ההפעלה הוסדרו באמצעות הסכם משולש (אמנה) בין המועצה המקומית, עמותת המתנ"ס והחברה למתנ"סים.

במועד הביקורת נמצא במשרדי המתנ"ס אישור על ניהול תקין לשנת 2009, שהתקבל מראש מרשם העמותות בירושלים ביום 13.11.08.

באישור האמור צוין בין היתר, כי רשם העמותות מאשר שעמותת המתנ"ס מקיימת את דרישות חוק העמותות, בכל הנוגע להודעות ופרוטוקולים.

4. נתונים כספיים

במועצה לא קיימת מחלקת תרבות ולפיכך רוב הוצאותיה בתחום זה נעשות באמצעות העברות כספיות למתנ"ס.

השתתפות המועצה בפעילות המתנ"ס במהלך השנים שנבדקו כללה העברות שוטפות מהתקציב הרגיל, וכספים ייעודיים שחלקם התקבלו ממשרדי ממשלה, אשר נכללו הן בתקציב הרגיל והן בתב"רים.

בדוחות הכספיים של המתנ"ס נערך רישום נפרד של הכנסות שהתקבלו מהמועצה שלא נקבע להן ייעוד ספציפי, לבין הכנסות מיועדות, כמפורט:

שנת 2010	שנת 2009	שנת 2008	הכנסות המתנ"ס מהמועצה המקומית
710,000	705,000	625,000	הכנסות בלתי מיועדות
1,017,783	413,319	922,891	הכנסות מיועדות (*)
1,727,783	1,118,319	1,547,891	סה"כ

(*) כולל החזרי הוצאות

להלן פירוט כלל הכנסות המתנ"ס בכל שנה, לפי נתוני הדוחות הכספיים:

שנת 2010	שנת 2009	שנת 2008	הכנסות המתנ"ס
6,210,096	5,374,634	4,573,394	הכנסות עצמאיות מפעילות שוטפת
1,017,783	413,319	922,891	הכנסות מיועדות מהמועצה (*)
710,000	705,000	625,000	הכנסות בלתי מיועדות מהמועצה
36,679	--	--	הכנסות מהחברה למתנ"סים (*)
30,000	--	20,000	הכנסות מקרן עזבונות
--	27,480	26,098	הכנסות מימון אחרות
34,713	10,820	7,760	הכנסות מתרומות
8,039,271	6,531,253	6,175,143	סה"כ הכנסות

(*) כולל החזרי הוצאות

מנתוני הטבלה עולה, כי במהלך השנים שנבדקו חל גידול בולט בהכנסות העצמאיות של המתנ"ס מפעילות שוטפת, בעוד שהכנסות בלתי מיועדות מהמועצה גדלו בשיעור מתון יחסית. עוד עולה, כי חלו שינויים מהותיים בסכומי ההכנסות המיועדות שהועברו למתנ"ס בכל שנה ע"י המועצה, כאשר בשנת 2009 הן קטנו בשיעור של כ-55% לעומת השנה הקודמת, ואילו בשנת 2010 הן גדלו שוב בשיעור של כ-145% לעומת שנה קודמת.

להלן פירוט הוצאות המועצה עבור פעילויות תרבות בשנים האחרונות, עפ"י נתוני הדוחות הכספיים ורישומי הנהלת החשבונות של המועצה:

סכום בש"ח			מס' סעיף תקציבי	שם סעיף תקציבי
שנת 2010	שנת 2009	שנת 2008		
714,000 (*)	705,000	625,000	1824000810	מרכז קהילתי אפרת
50,000	36,000	50,000	1824100810	מועדון קשישים
270,000	180,000	90,000	1824200810	ספרייה
		3,000	1824300810	סבסוד פעילות רווחה
48,335	40,000	36,000	1824200750	תעסוקת נוער בקיץ
	425,000		1824200910	תרבות ונוער תב"ר 425
150,000	170,000		1824200910	תרבות תורנית תב"ר 489
			1828200810	מוקדי נוער (בתי נוער)
40,000	30,000		1829300810	סל ספורט
1,272,335	1,586,000	804,000		סה"כ הוצאות

(*) כולל מימון חוג טקוואנדו בסך 4,000 ₪.

מנתוני הטבלה עולה, כי במהלך השנים האחרונות חל גידול מתמיד בהוצאות המועצה עבור פעילויות תרבות.

בסעיפים מסוימים חל גידול בולט, כגון בסעיף ההוצאות עבור הפעלת הספריה ע"י המתנ"ס. בהצעת התקציב של המועצה לשנת 2010 הוסבר, כי הגידול נבע מהחלת "חוק הספריות" שפטר את התושבים מתשלום שנתי עבור קבלת שירותי הספריה, מה שחייב את הגדלת השתתפות המועצה עבור מטרה זו.

להלן נתוני הכנסות והוצאות המתנ"ס בשנים האחרונות, עפ"י הדוחות הכספיים המבוקרים של המתנ"ס:

שנה	סה"כ הכנסות בש"ח	סה"כ הוצאות בש"ח	עודף/גרעון בש"ח
2007	5,743,753	5,891,722	(147,969)
2008	6,175,143	6,820,235	(645,092)
2009	6,531,253	6,670,293	(139,040)
2010	8,039,271	7,792,741	246,530

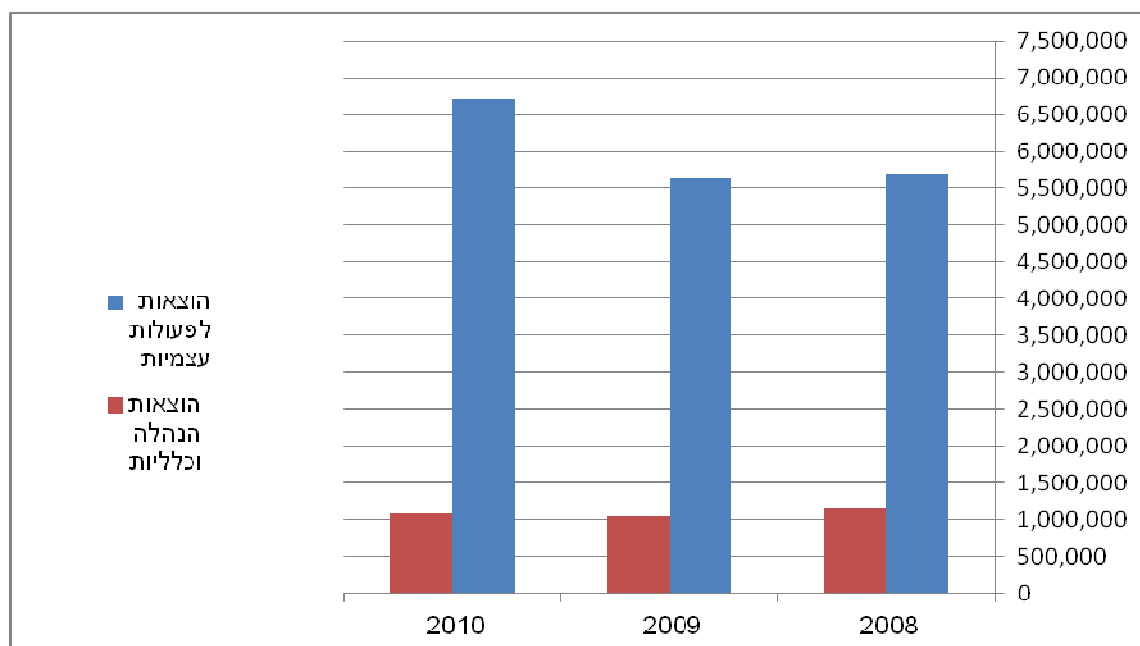
מנתוני הטבלה עולה, כי שנת הכספים 2010 הסתיימה לראשונה בעודף הכנסות על הוצאות, לאחר 3 שנים רצופות שהסתיימו בגרעון תקציבי.

לגבי הגרעון בשנת 2009 ציינה מנהלת המתנ"ס, כי בשנה זו נפתחו שני צהרונים בגבעת הזית, בית תלמיד אחד במתנ"ס, ופעוטון חדש בדגן.

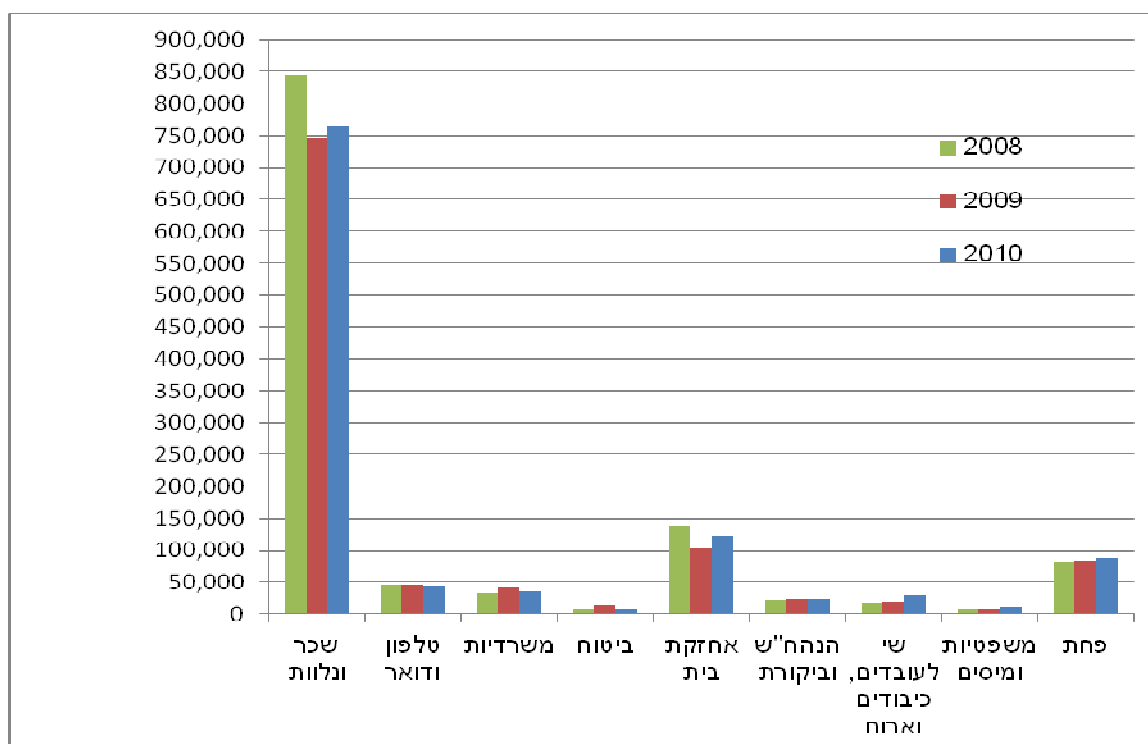
יצוין, כי שנת 2008 הסתיימה בגרעון תקציבי חריג יחסית לשנים שנבדקו, בסך 645,092 ₪. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי הגרעון באותה שנה נבע, בין היתר, מהוצאות בלתי מתוכננות כמפורט להלן:

מהות ההוצאה	סכום מוערך בש"ח
תחזוקה ושיפוץ שלוחת הזית	70,000
העסקת מנהל שלוחת הזית	30,000
7 משכורות של מ"מ מנהל המתנ"ס	130,000
הפקת חגיגות הכ"ה לאפרת	167,000
הגדלת ההפרשות לקרנות הפנסיה של העובדים	195,000
סה"כ	592,000

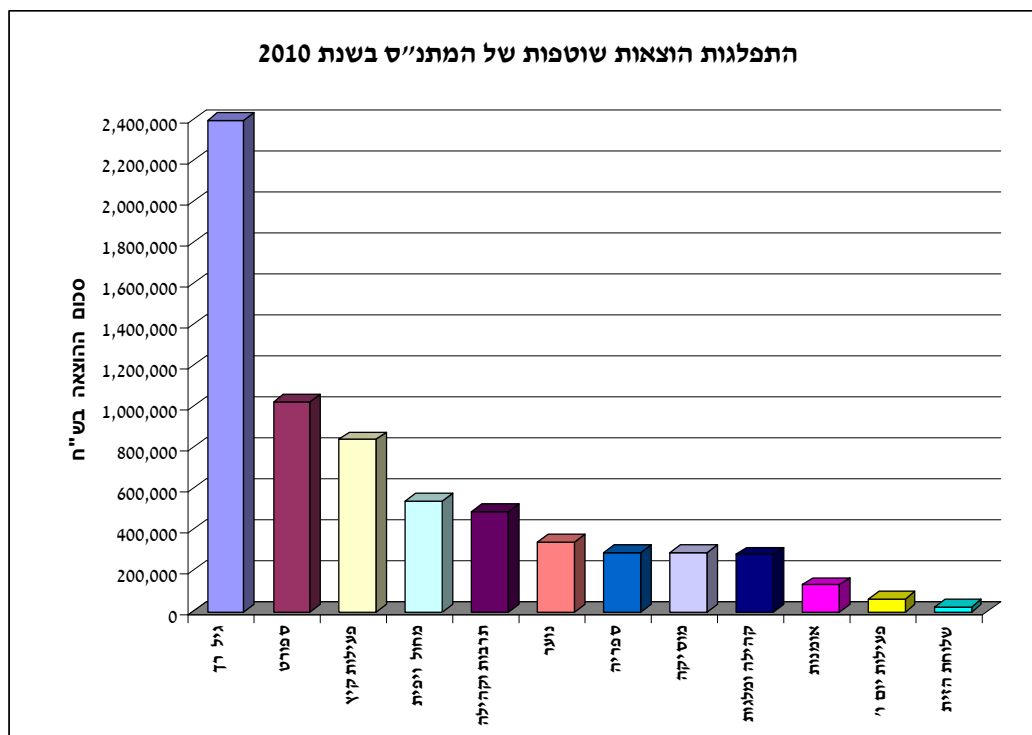
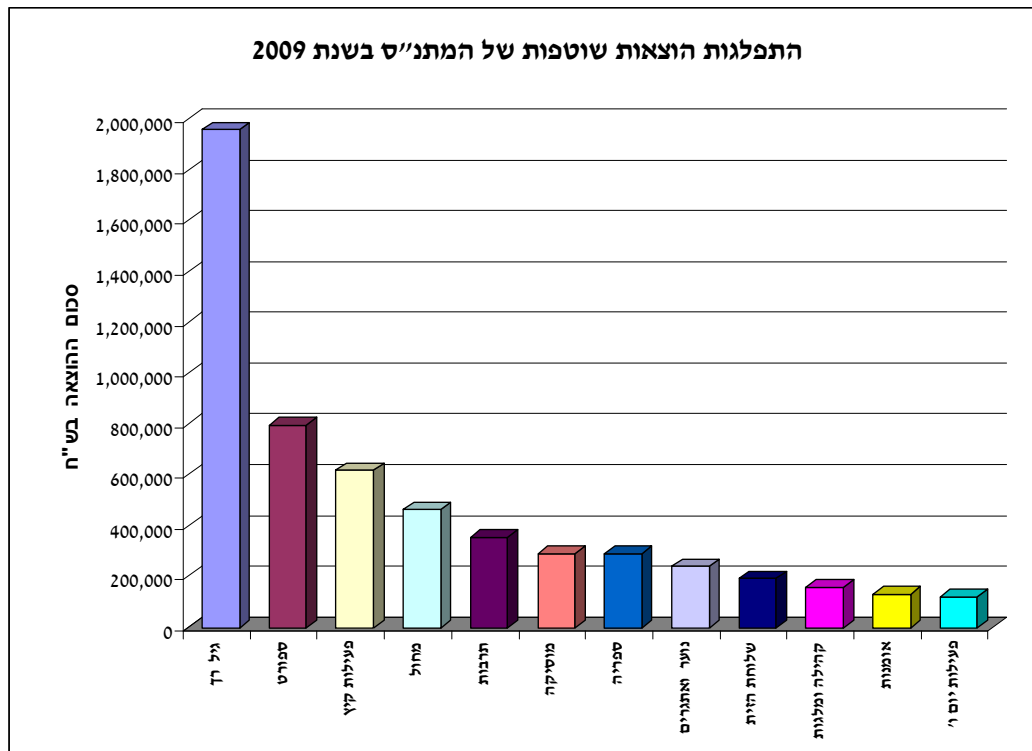
להלן התפלגות הוצאות עיקריות של המתנ"ס בשנים האחרונות:

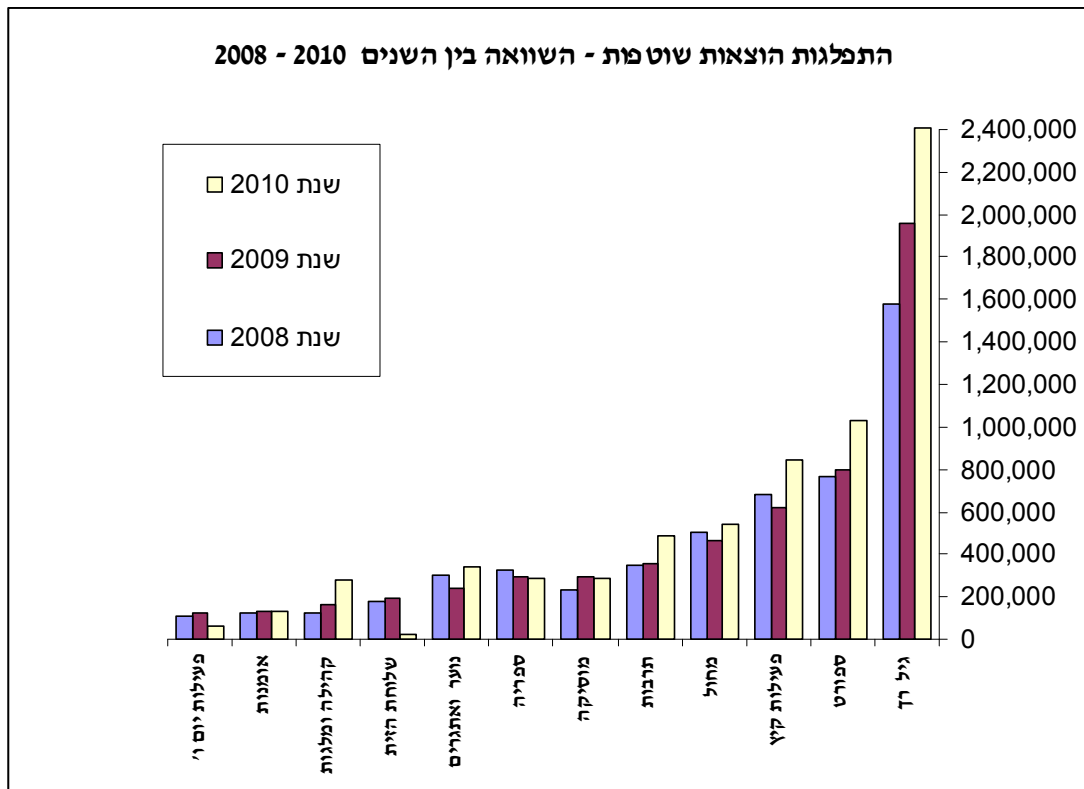


להלן פירוט הוצאות הנהלה וכלליות של המתנ"ס בשנים האחרונות:



להלן התפלגות ההוצאות השוטפות של המתנ"ס במהלך השנים האחרונות,
לפי סוג הוצאה:





* נתוני 2008 אינם כוללים הוצאות עבור חגיגות הכ"ה לאפרת.

5. תקציבים ודוחות שנתיים

5.1 הכנת תקציב שנתי

בסעיף 7 של ההסכם המשולש בין עמותת המתנ"ס, החברה למתנ"סים והמועצה (להלן: "האמנה") נקבע, כי עמותת המתנ"ס תקבע את תכנית עבודתה לכל שנת כספים, וכן את התקציב וכוח האדם הנדרש לביצועה. ואילו בסעיף 13 לאמנה נקבע, כי המועצה תעביר את הקצבותיה במועד, והמועדים והסכומים ייקבעו בהסכמת המועצה ועמותת המתנ"ס.

מכאן, שהכנת התקציב השנתי של המתנ"ס הכולל הכנסות מהמועצה, טעונה קבלת אישור מראש של המועצה לגבי גובה ההקצבות המיועדות בשנת התקציב.

נמצא כי מנהלת המתנ"ס הכינה לקראת סוף כל שנה הצעת תקציב עבור שנת הכספים הבאה, שנדונה ואושרה ע"י הנהלת המתנ"ס.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי החברה למתנ"סים מחייבת אותה להגיש עד ליום 1 בינואר הצעת תקציב מאושרת ע"י ההנהלה, ולפיכך היא חייבת לדעת את סכום השתתפות המועצה בתקציב עד למועד האמור.

נמצא כי לצורך הכנת התקציב, קיימה מנהלת המתנ"ס פגישות עבודה עם חברי ועדת כספים ובמקביל עם מנכ"ל/גזבר המועצה. בשנים שנבדקו, סכום השתתפות המועצה בתקציב המתנ"ס נמסר למנהלת המתנ"ס בע"פ ע"י מנכ"ל/גזבר המועצה. כתוצאה מכך במתנ"ס לא היה תיעוד בכתב להתחייבות התקציבית של המועצה, עד לפרסום ספר התקציב המאושר של המועצה.

מומלץ שהמועצה תעביר בתחילת חודש דצמבר מסמך רשמי למנהלת המתנ"ס, המאשר את גובה השתתפות המועצה בתקציב השנה הבאה.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי המלצת הביקורת להעביר להנהלת המתנ"ס בסוף כל שנה מסמך מסודר לגבי השתתפות המועצה בתקציב השנה הבאה, מקובלת עליו, ובמסמך ניתן יהיה לציין מסגרת תקציבית צפויה, בכפוף לשינויים של הרגע האחרון שייתכנו במהלך הכנת התקציב השנתי של המועצה.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי לאחר אישור התקציב השנתי ע"י הנהלת המתנ"ס, הוא מועבר למנהלת המחוז של החברה למתנ"סים.

מומלץ שהתקציב המאושר של המתנ"ס יועבר גם למנכ"ל/גזבר המועצה.

נמצא, כי במהלך חודש דצמבר 2008 החלה מנהלת המתנ"ס להכין את התקציב השנתי לשנת 2009, וסיימה להכינו רק בחודש פברואר 2009. כתוצאה מכך, התקציב אושר בישיבת הנהלה שנערכה בחודש מרץ 2009.

מומלץ להתחיל בהכנת התקציב לשנה הבאה במהלך חודש אוקטובר, על מנת לאפשר את השלמתו ואישורו ע"י ההנהלה עד ליום 31 בדצמבר.

5.2 דוחות כספיים

לביקורת הומצאו דוחות כספיים מבוקרים של המתנ"ס לשנים 2008, 2009 ו- 2010, שנערכו ע"י משרד רו"ח חיצוני שהועסק ע"י העמותה.

בכל הדוחות האמורים צוין, כי הם משקפים באופן נאות מכל הבחינות המהותיות את מצבה הכספי של העמותה לסוף השנה, ואת תוצאות פעולותיה. נמצא כי הדוחות הכספיים נדונו ואושרו במסגרת ישיבות ועדת כספים וכח אדם, ולאחר מכן גם בישיבות הנהלת המתנ"ס.

לביקורת נמסר, כי עותק מהדוח הכספי מוגש מידי שנה גם למנהל המחוז של החברה למתנס"ים, וכן לגזבר המועצה.

בנוסף לדוחות השנתיים, נערכים ע"י המתנ"ס גם דוחות כספיים רבעוניים. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי החברה למתנ"סים דורשת להגיש לה דוח רבעוני עד ל- 20 בחודש הבא לאחר תום הרבעון. בנוסף, נערכת ע"י החברה בקרה שוטפת על ביצוע בהתאם לתקציב, באמצעות בקר תקציבי שעובד מול המתנ"ס. נמצא כי הדוחות הרבעוניים אינם מוגשים במקביל גם למועצה.

הביקורת ממליצה שהדוחות הרבעוניים של המתנ"ס יועברו במקביל גם למנכ"ל/גזבר המועצה, לצורך שיפור העדכון והבקרה.

מנהלת המתנ"ס ציינה בתגובתה לטיוטת הדוח, כי היא חושבת שאין טעם בהעברת הדוחות הרבעוניים לגזבר המועצה, שכן, ל"מסתכל מבחוץ" אין את הידע לגבי מצבו הכספי הכללי של המתנ"ס על פי הדוח הרבעוני. עוד ציינה מנהלת המתנ"ס, כי במחזור פעילות שנתי ישנם חודשים עם הוצאות גדולות ומעט הכנסות (טקסים קהילתיים בימי עצמאות, זיכרון, ועוד) ומנגד חודשים ללא הכנסות מפעילות חוגית (ביולי אוגוסט). לדבריה, התמונה האמיתית יכולה להתקבל רק בסיום שנת התקציב, או בהשוואת הדוח לתוכנית העבודה השנתית של המתנ"ס.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי מקובלת עליו המלצת הביקורת לקבל דוחות רבעוניים מהמתנ"ס לצורך שיפור העדכון והבקרה.

חו"ז המתנ"ס בהנהלת חשבונות

6.

במועד הביקורת, נוהל ע"י הנהלת החשבונות במועצה רישום שוטף בכרטיס חו"ז (חשבון חובה/זכות) של המתנ"ס, לצורך עריכת התחשבונות שוטפת בין שני הגופים.

החייבים בחו"ז בוצעו, בין היתר, בגין תשלומים שביצעה המועצה עבור פרסומי המתנ"ס בעיתון המועצה (אפרעתון), חשבונות חשמל, חיובים עבור מים וביוב, ורכישות או שירותים שמומנו ישירות ע"י המועצה (כגון: החלפת סוללות וחייגן, אספקת מים מינרליים, מיגון, חשבון טלפון סלולרי, ועוד).

הזיכויים בחו"ז בוצעו, בין היתר, בגין סכום ההשתתפות החודשי של המועצה בפעילות המתנ"ס (12:1), וכן בגין הוצאות שנגרמו למתנ"ס עקב פעילויות שונות שבוצעו לבקשת המועצה, כגון: הפעלת מועדון קשישים, תנועות נוער, תעסוקת בני נוער בקיץ, ארוחות חמות, הזנת גני תקשורת, קייטנת עולים, הסעות לחוגים ביום ו', שימוש באולם הכדורסל, ופעילויות נוספות שבוצעו בהתאם להנחיות המועצה.

בסעיף 11 של האמנה שנחתמה בין עמותת המתנ"ס, החברה למתנ"סים והמועצה נקבע, כי הרשות המקומית תעמיד לרשותה של עמותת המתנ"ס תקציב, ההולם את היקף הפעילות המאושר לעמותה. ובסעיף 12 נקבע, כי לכל פעולה נוספת שעל העמותה לבצע לפי בקשת הרשות המקומית, יהיה על הרשות להעמיד מימון ייעודי מתאים.

בכרטסת החו"ז של המתנ"ס לשנת 2008 נמצאו זיכויים בגין ביצוע חגיגות הכ"ה להקמת היישוב שנערכו ע"י המתנ"ס. נמצא, כי העלויות של הפקת האירוע היו גבוהות בעשרות אלפי שקלים מהסכומים בהם זוכה החו"ז, וההפרש הועמס על קופת המתנ"ס.

בפרוטוקול ישיבת הנהלת המתנ"ס מיום 21.1.09 צוין בהקשר זה (בסעיף 5) כלהלן:

ההנהלה מאשרת את ספיגת 58,000 ₪ מגרעון שנוצר ע"י חגיגות הכ"ה. כמו כן הוחלט כי כל החלטה שבה המתנ"ס הוא צינור של המועצה להעברת כספים, תגובה בכתב ותאושר גם ע"י המועצה.

נמצא, כי בסופו של דבר המתנ"ס ספג גרעון גדול בהרבה. לפי נתוני הדוח הכספי המבוקר של המתנ"ס לשנת 2008 (שפורטו בסעיף 9) סה"כ ההוצאות וההכנסות של המתנ"ס עבור חגיגות הכ"ה היו כלהלן:

הכנסות שוטפות - 254,236 ₪

הוצאות שוטפות - 414,462 ₪

סה"כ גרעון - 160,226 ₪

מומלץ שהמועצה תקפיד על מימון מלא של פעילויות בלתי מתוכננות המבוצעות עפ"י הנחיותיה ע"י המתנ"ס, על מנת למנוע גרעונות כספיים וחריגות מתקציב המתנ"ס המאושר.

עוד מומלץ, להקפיד על קבלת אישור מראש של הנהלת המתנ"ס לגבי כל פעילות בלתי מתוכננת, שלא נכללה במסגרת התקציב השנתי.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגותו לטיטות הדוח, כי למיטב ידיעתו המסגרת התקציבית של קיום חגיגות הכ"ה תואמה בזמנו עם ראש המועצה דאז ועם יו"ר המתנ"ס דאז. לגבי מהות ההוצאה, מאחר ואין במועצה מחלקת תרבות, טבעי היה שהמתנ"ס ירכז ויבצע את האירוע בדיוק כפי שמוטלת עליו האחריות לקיום אירועים ישוביים וציבוריים נוספים, כגון: ביום הזיכרון ויום העצמאות, ולפיכך לא מדובר בגירעון בלתי מוצדק אלא בהוצאה ראויה מתקציב המתנ"ס עבור קיום אירוע שבתחום עיסוקו. עוד ציין המנכ"ל/גזבר בתגובתו, כי עם זאת מקובל עליו שיש להקפיד על כך שתהיה מסגרת תקציבית מאושרת מראש, ומאז אותו אירוע המועצה צריכה להקפיד ולוודא לגבי כל בעל תפקיד המופיע בשם גוף ציבורי אחר, כמו המתנ"ס, שעמדתו המובאת מטעם הארגון אכן עברה תהליך קבלת החלטות תקין.

7. מבנה המתנ"ס

המבנה בו פועל המתנ"ס הוקם ע"י המועצה בשנת 1993 והוא נמצא בבעלות המועצה. לביקורת נמסר, כי מבנה המתנ"ס לא שופץ באופן יסודי מאז הקמתו.

במועד הביקורת לא נעשה שימוש במקלחות שליד אולם הספורט. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי התושבים מעדיפים להתקלח לאחר הפעילות בביתם, ולדעתה כדאי להסב את המקלחות לחדרי פעילות, במיוחד לאור המחסור הקיים בחדרי פעילות.

במועד הביקורת, ההסקה המרכזית של מבנה המתנ"ס לא היתה מחוברת לאולם "נרקיס" שנמצא בקומת הקרקע, ואף לא לאולם הספורט בקומה האמצעית ששימש כאולם המרכזי לקיום מופעים ואירועים. החימום המרכזי בחדרי הפעילות נמצא פועל, אולם הוא לא היה מספיק ולפיכך הופעלו בחדרים גם תנורי חימום חשמליים.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי לדעתה יש לשפץ את לובי הכניסה למבנה, לצבוע את כל חדרי הפעילויות, להחליף את התמונות, לשפץ את חדר הספריה הציבורית כולל החלפת רצפת פרקט לאולם "עולם הילד" והוספת מדפים. (במועד הביקורת נמצאו בספריה ספרים בארגזים).

עוד ציינה המנהלת, כי יש להחליף את הפרקט באולם הספורט (במועד הביקורת נמצאו בו טלאים) ולהחליף את השטיחים המצפים את הקירות ואת המושבים באולם, מאחר ובדוח של רשויות הכיבוי צוין שהם אינם עמידים בפני אש.

הביקורת ממליצה להקפיד על תיקון כל ליקויי הבטיחות שנמצאו בדוחות רשויות הכיבוי, על מנת להבטיח את שלומם ובטחונם של התושבים.

לביקורת נמסר כי בחודש נובמבר 2009 התגלתה נזילת גשם חזקה באולם הספורט שהפריעה לפעילות השוטפת. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי במקום קיימת נזילה כבר מספר שנים, ובעבר בוצעו תיקונים מקומיים ע"י אב הבית, שעדין לא פתרו את הבעיה באופן יסודי. לדבריה, יש צורך בתיקון מקצועי של הנזילה באמצעות הפעלת פוליסת הביטוח של המבנה המשולמת ע"י המועצה, והיא ביקשה מגזברות המועצה לשלוח את נציג חברת הביטוח כדי שיעריך את הנזק ויאשר את התקציב הדרוש לתיקון.

עוד ציינה מנהלת המתנ"ס, כי בתקציב השנתי הבא של המתנ"ס יידרש להקצות סכום נכבד לשיפוצים, ובכוונתה אכן לעשות זאת.

לדעת הביקורת, קיום מבנה משופץ, מושקע ואסתטי עשוי להשפיע על רצון התושבים לקחת חלק בפעילויות המתנ"ס, מעבר להיבטים הבטיחותיים שצוינו לעיל.

מומלץ כי המועצה ועמותת המתנ"ס יקצו את כל המשאבים הנדרשים לביצוע השיפוצים המתחייבים במבנה, בהתאם לליקויים שצוינו לעיל.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי המועצה הפנתה תקציבים ייעודיים ממקורות שונים לטובת שיפוץ מבנה המתנ"ס. לדבריו, מסגרת העבודות הוכנה בהתייעצות עם הנהלת המתנ"ס, כאשר בראש סדר העדיפויות יבוצעו העבודות הקשורות לשיפור נושא הבטיחות.

במועד הביקורת הועסקו על ידי המתנ"ס 2 עובדים במשרה מלאה בתפקידי אחזקה. עובד אחד הועסק בין השעות 8:00 ל – 16:30 ועובד נוסף הועסק בשעות אחה"צ והערב בין השעות 14:30 ל – 23:00. כלומר, בין השעות 14:30 ל – 16:30 הועסקו שני העובדים במקביל.

נמצא כי חלוקת העבודה בין 2 העובדים אינה מאוזנת, וכל אחד מבצע סוגים שונים של עבודות בזמנים שונים. בבדיקת חוזי ההעסקה שנמצאו בתיקיהם האישיים של העובדים, עלו הממצאים הבאים:

עובד א'

בחווה העסקה של העובד שנחתם בשנת 1996 צוין תיאור התפקיד כלהלן:

- אחריות כוללת למערכות אינסטלציה וחשמל.
- אחריות לתחזוקת הבניין כולל ניקיון.
- עזרה למנהל המתנ"ס במילוי תפקידו בכל עת שיידרש.
- עבודה בשעות בלתי שגרתיות בימי חג ומועד לפי הצורך.
- המצאות בעת קיום ארועים בשטח המתנ"ס.

בהמשך הסעיף האמור צוין כלהלן:

- ישמש כאיש תחזוקה של המתנ"ס - ביצוע תיקוני אינסטלציה, חשמל, נגרות וצביעה.
- יפקח על עבודות הניקיון בכל המתנ"ס.
- ביצוע קניות של המתנ"ס.
- העברות ציוד לפי הצורך.
- תיקון בגנים יום בשבוע ולפי דרישה (בתיאום עם מנהל מח' טכנית).
- כל תפקיד שיוטל עליו על ידי מנהל המתנ"ס.
-

עובד ב'

בנספח לחווה העסקה של העובד שנחתם בשנת 1996 צוין תיאור התפקיד כלהלן:

- כל הקשור לעבודות אחזקה ושירות הקהל במרכז הקהילתי (ראה פירוט בדף 9 א') וכל עבודה שתושט ע"י המנהל.

- אחריות על מבנה המרכז הקהילתי כל יום בשעות אחה"צ עד סגירתו.
- הכנת חדרים לפעילות חוגים אחה"צ.
- תפעול מערכת הגברה במתנ"ס.
- עזרה בארגון מלווים לטיולים ושוברים לקייטנות ופעילויות שונות.

הביקורת ממליצה לבחון מחדש את חלוקת העבודה, הגדרות התפקיד, ושעות הפעילות של שני העובדים האמורים, ולהתאימם לצרכים בפועל.

8.1 מבנה ארגוני

האסיפה הכללית של העמותה

הנהלת המתנ"ס
סה"כ 15 חברים

יועץ משפטי | ראה חשבון | ועדות

מנהלת המתנ"ס

מזכירות | אגף הספורט | אגף תרבות וקהילה | ספריה | אגף נוער | אגף הגיל הרך | אגף יצירה והעשרה | חוגי יום שישי | מחול ומרכז יפית | אגף מוסיקה | הנהלת חשבונות ופרויקט חיילים

4 מספלות | 7 מספלות | 16 מדריכות | 2 ספרניות | 35 מורי חוגים | 13 מורים | 9 מורות מרכז יפית | 12 מורות מחול | 9 פוטבול | 17 חוגים מורי | 4 מטפלות | 7 מטפלות | 16 מדריכות

8.2 תקן ומצבה

מצבת כח האדם במתנ"ס כללה במועד הביקורת 21 עובדי סגל ומנהלה שהועסקו בחוזים אישיים בהיקף כולל של 15.78 משרות, כמפורט להלן:

מס'	תיאור תפקיד	היקף משרה
1	מנהלת המתנ"ס (*)	100%
2	רכות תרבות וקהילה	75%
3	רכות חוגים ומוסיקה	80%
4	רכות נוער	100%
5	מנהלת חשבונות	100%
6	מזכירה	35%
7	מנהלת משרד	80%
8	מנהל אגף הגיל הרך	100%
9	מנקה	100%
10	מנקה	82%
11	מנהלת פעוטון	50%
12	מנהלת פעוטון	16%
13	מנהל אגף ספורט	100%
14	אב בית- תחזוקה	100%
15	אב בית	100%
16	רכות מחול והתעמלות נשים	50%
17	מנהלת ספריה	65%
18	ספרנית	70%
19	ספרנית	70%
20	מזכירה	70%
21	מזכירה	35%
סה"כ משרות		15.78

(*) מנהלת המתנ"ס מועסקת ע"י החברה למתנ"סים

בנוסף, הועסקו ע"י המתנ"ס במועד הביקורת 82 מדריכי חוגים על בסיס קבלת אחוזים מהפדיון, 13 מדריכים על בסיס שכר שעות, 12 מדריכות צהרונים בהיקף 3 שעות ביום, ו- 11 מטפלות שהועסקו בין 6 ל- 9 שעות ביום. כמו כן, הועסק נוער עובד על בסיס שכר שעות לפי הצורך.

במועד הביקורת לא נמצא במשרדי הנהלת המתנ"ס מסמך רשמי המפרט את תקן כח האדם שאושר ע"י הנהלת העמותה. כתוצאה מכך, לא היתה אפשרות לערוך השוואה בין התקן המאושר לבין מצבת כח האדם בפועל.

מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת, כי יש לערוך אבחנה בין כח האדם של עובדי מנהלה או סגל בבניין המתנ"ס, לבין כח האדם המקצועי המפעיל את מערך החוגים והפעילויות. לדבריה, מצבת כח האדם בפועל מהווה תקן כח אדם נתון, שכל שינוי בו טעון אישור של הנהלת המתנ"ס.

עוד ציינה מנהלת המתנ"ס, כי כאשר נכנסה לתפקידה היא ירשה תקן כח אדם נתון, אולם מצאה לנכון לערוך בו מספר שינויים. לדבריה, היה לה יתרון מסוים בכך שהיא באה מתוך המערכת, והכירה מקרוב את הצרכים עוד בטרם מינויה למנהלת.

נמצא כי השינויים האמורים כללו, בין היתר, את החזרת רכז הספורט למשרה מלאה מהיקף של שלושת רבעי משרה, קליטת עובדת באגף הגיל הרך לתפקיד מנהלת פעוטון בזית בהיקף של חצי משרה, וקליטת מנהל שלוחת הזית בהיקף משרה מלאה.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי ועדת כספים וכח אדם מתכנסת מעת לעת לפי צורך, והיא ממליצה בפני הוועדה על קליטת עובדים חדשים או על העלאות שכר. לדבריה, החלטות הוועדה בנושאים אלו נרשמים בפרוטוקול, אשר מוגש לאחר מכן לאישור הנהלת המתנ"ס, כפי שהדבר נעשה לגבי הפרוטוקולים של שאר הוועדות.

הביקורת ממליצה להכין מסמך המפרט את תקן כח האדם של המתנ"ס, ולהגישו לאישור ההנהלה מידי שנה במסגרת אישור התקציב השנתי. עוד מומלץ, כי המסמך האמור יפרט את הגדרת התפקיד, היקף המשרה בתקן, היקף משרה בפועל (מצבה), סוג ההעסקה ועלות השכר השנתית.

8.3 רישומי נוכחות

במועד הביקורת, נוכחות העובדים בעבודה לא תועדה באמצעות החתמה בשעון נוכחות. לחילופין, דיווחי הנוכחות של העובדים נרשמו בכתב יד. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי בעבר היה במתנ"ס שעון נוכחות, אך נמסר לה שהיו עם זה תקלות ולכן הוחלט בזמנו לעבור להחתמה ידנית.

הביקורת ממליצה להתקין שעון נוכחות אלקטרוני בבנין המתנ"ס שיקושר ישירות למערכת השכר, כדי לשפר את הניהול והבקרה בנושא.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הוא מצטרף להמלצת הביקורת בעניין התקנת שעון נוכחות במתנ"ס.

8.4 שכר העובדים

במועד הביקורת לא היתה במתנ"ס הפרדת תפקידים בין ניהול כח האדם לבין חשבות השכר והנהלת החשבונות, מאחר ועובדת אחת טיפלה בכל הנושאים. לביקורת הוסבר, כי לא קיים תקן לתפקיד רכזת שכר, ומנהלת החשבונות המשמשת גם כמנהלת כח אדם, מכינה את כל תלושי השכר.

מנהלת המתנ"ס ציינה שהיא אמנם עורכת בקרה בנושא, אולם הבנתה המקצועית ויכולתה לערוך בדיקות מעמיקות בנושא השכר מוגבלות.

לביקורת הוסבר, כי בעבר הוכנו תלושי השכר ע"י משרד הנהלת חשבונות חיצוני, אולם אחד מהמנהלים הקודמים החליט בזמנו להטיל את התפקיד על מנהלת החשבונות וכח האדם, ככל הנראה על מנת לחסוך בעלויות.

מומלץ לבחון אפשרות להפרדת תפקידים בין ניהול כח האדם במתנ"ס לבין חשבות השכר והנהלת החשבונות, ואף לשקול להסתייע לצורך כך במשרד רו"ח חיצוני כפי שהיה בעבר.

בבדיקה שנערכה בתיקה האישי של מנהלת חשבונות וכח אדם שהועסקה במועד הביקורת במשרה מלאה, נמצא חוזה העסקה שנחתם בחודש יוני 1996, בו נקבע היקף משרה של 63% בלבד.

עפ"י תלושי השכר של העובדת, היא עברה לעבוד בהיקף 75% משרה בחודש ספטמבר 1996, ובחודש דצמבר 1998 היא החלה לעבוד במשרה מלאה.

בתיק האישי של העובדת נמצא מסמך הכתוב בכתב יד מתאריך 28.10.98, בו צוין כי היא מועסקת ב – 75% משרה החל מחודש ספטמבר 1996. בנוסף, נמצא מסמך מיום 30.12.98 שיועד אל ועדת כספים וכח אדם בנושא שינוי שכר, בו צוין שהעובדת קיבלה הצעה לעבור למשרה מלאה.

הביקורת ממליצה להקפיד על תיעוד מלא ומסודר של כל שינוי בהיקף המשרה של העובדים, באמצעות החתמתם על נספח לחוזה העסקה הכולל את היקף המשרה העדכני.

נמצא כי שכרם של עובדי המתנ"ס לא נקבע עפ"י כללים ברורים ואחידים. במועד הביקורת חלק מהעובדים הועסקו לפי הסכמי שכר היסטוריים וקיבלו שכר גבוה יחסית. מספר עובדים קיבלו שכר לפי דירוג ודרגה, ועובדים אחרים קיבלו שכר לפי חוזה אישי שאושר ע"י הנהלת המתנ"ס.

לביקורת הוצגו 4 סוגי חוזים אישיים שנחתמו עם עובדי המתנ"ס, כמפורט להלן:

1. חוזה מיוחד להעסקת עובד לפי שכר חודשי בתפקידי ריכוז, מנהלה וכיו"ב. תוקפו של ההסכם ללא הגבלת זמן, כלומר מיום חתימתו וכל עוד לא הופסקו יחסי עובד/מעביד בין הצדדים.
2. חוזה מיוחד להעסקת עובד לפי שכר חודשי בתפקידי אב בית, ניקיון ואחזקה, או לעובדי אגף גיל הרך. תוקף ההסכם הוגבל בזמן, בדרך כלל לשנת לימודים אחת.

3. חוזה עבודה לעובד ששכרו משתלם על פי שעות, במשרה זמנית.

4. חוזה עבודה למפעילי חוגים ששכרם משתלם כחלק מהפדיון, במשרה שהיא זמנית על פי אופיה.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי בשנים קודמות היתה קיימת תקרת שכר של כ - 6,000 ₪ שנקבעה בזמנו ע"י הנהלת המתנ"ס לעובדים המועסקים בחוזה אישי, ובמשך תקופה ארוכה שכר זה כמעט ולא עודכן. לדבריה, מנגנון עדכון שכר עפ"י מתח דרגות קיים רק לשלושה עובדים המועסקים לפי דירוג ודרגה, ואילו לשאר עובדי המתנ"ס המועסקים עפ"י חוזה אישי אין כלל מנגנון עדכון שכר, מלבד שני עובדים המועסקים עפ"י דירוג עובדי הוראה.

שכרם של עובדי המתנ"ס כלל במועד הביקורת גם החזרי הוצאות עבור אחזקת רכב לפי מספר ק"מ קבוע, ללא צורך בהגשת דוח נסיעות מפורט. נמצא, כי העובדים קיבלו החזרי הוצאות רכב לפי מספר ק"מ בהיקפים שונים, כאשר ההחזר המקסימלי לעובד אחד היה עבור 1200 ק"מ בחודש.

הביקורת ממליצה לקבוע קריטריונים ברורים ואחידים בנושא הזכאות לקבלת החזרי הוצאות רכב לעובדים, בהתאם לסוג ולמהות התפקיד.

נמצא כי שכר עובדי המתנ"ס כולל תשלום עבור שעות נוספות המשולם עפ"י דיווח, ולא משולם שכר עבור שעות נוספות גלובליות.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי כל הרכזים שעבדו במתנ"ס לפי חוזה לא קיבלו עד לחודש ינואר 2009 שכר עבור שעות נוספות, מאחר ובחוזה נקבע להם שכר גלובלי כולל. אולם בעקבות תיקון לחוק שנכנס לתוקפו בחודש פברואר 2009, החל המתנ"ס לשלם לרכזים שכר עבור שעות נוספות, לפי דיווח וקבלת אישור מראש של מנהלת המתנ"ס.

נמצא, כי אחת העובדות קיבלה בעבר שכר עבור כ - 75 שעות נוספות בחודש, באישור מנהל המתנ"ס הקודם. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי היא הגבילה את מספר השעות הנוספות של העובדת לכ - 30 שעות נוספות בחודש, מלבד מקרים מיוחדים המאושרים על ידה מראש.

נמצא כי עד למועד הביקורת, לא נקבעו מכסות מקסימליות לביצוע עבודה בשעות נוספות לכל אחד מבעלי התפקידים. מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת כי היא מקפידה לאשר מראש את מספר השעות הנוספות לכל עובד, בהתאם לדרישות ולצרכי העבודה.

הביקורת ממליצה לקבוע מכסת שעות נוספות מקסימלית לכל אחד מעובדי המתנ"ס, בהתאם לצרכים ולדרישות התפקיד.

נמצא כי אחד מעובדי המנהלה קיבל שכר עבור שעות כוננות גלובאליות, ובנוסף לכך קיבל שכר גם עבור קריאות פתע ששולמו עפ"י דיווח.

בפרוטוקול ועדת כספים וכח אדם מיום 14.1.09 נכללו החלטות לגבי שינוי בהיקף המשרה של 3 עובדים, כמפורט להלן:

- י.ש. – שינוי מ-75% משרה ל-100% משרה, החל מחודש פברואר 2009.
- א.א. – תוספת של 5 שעות שבועיות בתקן, החל מינואר 2009.
- י.ק. – מעבר להיקף משרה של 50% (לא צוין היקף משרה קודם).

בנוסף צוינו בפרוטוקול החלטות לגבי העלאות שכר ל – 4 עובדים, כמפורט להלן:

- ק.ק. – תוספת שכר של 500 ₪ החל מינואר 2009, עקב ביצוע עבודה בשעות רבות מעבר לשעות העבודה.
- ח.ד. – העלת שכר מחודש ינואר 2009, מתעריף של 29.31 ₪ לשעה לתעריף של 34.5 ₪ לשעה.
- א.ב.ח. – תוספת בסך 3,000 ₪ החל מינואר 2009 עבור ריכוז תחום תרבות וקהילה וביצוע תפקידים נוספים.
- ע.ח. – העלאת שכר מחודש ינואר 2009 לתעריף של 26 ₪ לשעה מאחר ורוב העבודה בנושא ניקיון (לא צוין תעריף קודם).

בפרוטוקול האמור נרשמו הסברים או נימוקים לגבי ההחלטות האמורות רק לגבי חלק מהעובדים. כמו כן, לא נמצאה בפרוטוקול התייחסות להיבט התקציבי הנובע מההחלטות, שגרמו לגידול בלתי מתוכנן בסעיפי הוצאות השכר של המתנ"ס.

מומלץ לפרט בפרוטוקול ועדת כספים וכח אדם את הנימוקים לכל שינוי בהיקפי המשרה או בתנאי השכר של העובדים, ולהתייחס בין היתר למשמעות הכספית והתקציבית של החלטות הוועדה.

שכר מנהל המתנ"ס אמור להיות משולם במלואו ע"י החברה למתנ"סים, בהתאם להסדרים שנקבעו בין המועצה, העמותה והחברה למתנ"סים.

המינוי הרשמי של מנהלת המתנ"ס לתפקידה היה בחודש דצמבר 2008. נמצא, כי לאחר פרישת מנהל המתנ"ס הקודם בחודש יולי 2008, הוחלט למנות את רכזת תרבות וקהילה כממלאת מקום המנהל, עד לעריכת מכרז לתפקיד. אולם, החברה למתנ"סים לא הסכימה לממן את שכר ממלאת המקום, ולפיכך הוא שולם מקופת המתנ"ס.

בהתאם לכך צוין בדוח הכספי המבוקר של המתנ"ס לשנת 2008, כי שכרו של מנהל המתנ"ס הקודם שולם על ידי החברה למתנ"סים עד לחודש יולי 2008, ומחודש אוגוסט 2008 שולם שכר מ"מ המנהל מקופת המתנ"ס. השכר נרשם כ"הוצאות שכר ונלוות" בסעיף "הנהלה וכלליות" בדוח.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת כי 7 המשכורות הראשונות בתפקידה כמ"מ המנהל שולמו ע"י המתנ"ס במקום ע"י החברה למתנ"סים. לדבריה, לאחר מכן פנה יו"ר הנהלת המתנ"ס לחברה למתנ"סים בבקשה שיחזירו למתנ"ס את ההוצאות עבור המשכורות ששולמו לה, אולם הבקשות נענו בשלילה.

כתוצאה מכך, באותה שנה הועמסה על קופת המתנ"ס הוצאת שכר בלתי מתוכננת של כ - 130,000 ₪, שלא נכללה במסגרת התקציב השנתי.

8.5 העסקת עובדי מועצה וילדי עובדים בקייטנות

הביקורת העלתה כי בקייטנות הקיץ שהופעלו מידי שנה ע"י המתנ"ס, הועסקו בין היתר עובדות מועצה, וכן ילדים של עובדי המתנ"ס.

נמצא, כי בשנת 2009 הועסקו 5 עובדי מועצה בקייטנות של המתנ"ס, וקיבלו על כך תוספת שכר, כמפורט בטבלה להלן:

העובד	מס' ימים	מספר שעות	סה"כ שעות	תעריף לשעה בש"ח	לתשלום בש"ח	נסיעות	סה"כ לתשלום ברוטו בש"ח
ר.י.	5	7	35	25	875	0	875
ג.ש.	5	7	35	24.31	850.85	53	903.85
ד.ג.	2	7	14	26.25	367.50	28.40	395.90
ת.א.	5	7	35	27.74	970.90	0	970.90
ל.ק.	3	7	21	23	483	0	483
סה"כ בש"ח							3,628.65

נמצא, כי העסקת עובדי המועצה בקייטנות הקיץ מומנה ע"י המתנ"ס, באמצעות חיוב חו"ז המתנ"ס בהנהלת החשבונות במועצה.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי תוספת השכר עבור העבודה בקייטנות הקיץ היתה אך ורק לאותן עובדות מועצה שצוינו בדוח, וזאת אך ורק בגין שעות נוספות שבוצעו על ידן מעבר לשעות העבודה הרגילות במועצה.

בישיבת ועדת כספים וכח אדם של המתנ"ס מיום 31.5.09 התקבלה החלטה על העסקת קרובים בקייטנות הקיץ, כמפורט להלן:

"בשל מצוקת כח אדם בעיקר באגף הגיל הרך, מאשרת הוועדה בתקופת הקיץ הקרוב (תשס"ט) להעסיק ילדי עובדים ועובדי הנהלה, גם אם עברו את גיל 18, כל זאת בתנאי (עריכת) ראיון והם מתאימים לתפקיד אותו נבחרו לבצע"... **"עובדים אלו לא יהיו כפופים ישירות להוריהם, ובכל דיון בהנהלת המתנ"ס שיתבצע לגבי עובד שהינו קרוב של חבר הנהלה, יהיה ללא חבר הנהלה הקשור בקשרי משפחה".**

9. יישום הוראות התקנון

9.1 הנחיות כלליות

תקנון העמותה נועד להסדיר את אופן הניהול וההפעלה של המתנ"ס. בתקנון הוגדרו מטרות העמותה וסמכויותיה, ונקבעו כללים מנחים לגבי אופן החברות בעמותה, זכויות וחובות של חברי העמותה, פקיעת חברות, האסיפה הכללית, הנהלת העמותה, ועדת ביקורת וועדות משנה נוספות, בעלי תפקידים בשכר, פנקסי העמותה, שלוחות העמותה, נכסים והכנסות, אופן שינוי התקנון, פירוק העמותה, ועוד.

במהלך הביקורת נבדק אופן היישום של הכללים המחייבים את המתנ"ס המפורטים בהרחבה בתקנון העמותה. להלן פירוט תוצאות הבדיקה.

בתקנון נקבע כי מטרות העמותה יהיו כדלקמן:

1. ניהול מתנ"ס – מרכז קהילתי ביישוב.
2. פעולה קהילתית בקרב האוכלוסיה בתחום הרשות על כל רבדיה:
- פעולה קהילתית, חינוכית, חברתית ותרבותית להעלאת ערך האדם, הן למען טיפוח האדם והקהילה והן למען פיתוח חברה דמוקרטית ופלורליסטית.
- טיפוח התרבות והמסורת הלאומית של בני הקהילה.
- עידוד וביצוע פעולות רווחה לטובת כלל הקהילה והאוכלוסיה, תוך שיתוף התושבים ומעורבותם.
- שיפור איכות החיים, הבנייה, איכות הסביבה ותרבות הפנאי בקהילה.
- פיתוח ועידוד ארגונים פעולות קהילתיות, לרבות פעילויות חברה, רווחה, חינוך, ספורט, תרבות, נופש וטיולים.
- ארגון פעולות תרבות ובידור, הרצאות והצגות תיאטרון.

הביקורת לא איתרה פעילויות שאינן עולות בקנה אחד עם מטרות העמותה כפי שנקבעו בתקנון.

לשם הגשמת מטרות העמותה נקבעו בתקנון סמכויות רבות, ובכלל זה: להתקשר בחוזים ובהתקשרויות מכל סוג, להעסיק עובדים וקבלנים עצמאיים ולפטרם, להקים מבנים ומוסדות, ללוות כספים, לחתום על שטרות ושיקים ולהסבם, להקים ולנהל קרנות ולקבל תרומות, מענקים, הקצבות, לקבוע כללים ולגבות תשלומים מכל מי שנהנה או מקבל שירותים מהעמותה, להשקיע כספים, לפנות לרשויות, לארגן כנסים, עצרות ופעולות אחרות, וסמכויות נוספות. עוד נקבע בתקנון, כי המטרות והסמכויות הן בלבד שכל האמור לעיל ייעשה מבלי שתהיה לעמותה מעורבות או עמדה פוליטית-מפלגתית לצד פוליטי-מפלגתי כלשהו.

בתקנון נקבע, כי מייסדי העמותה החתומים על התקנון הנס חברי העמותה עד לכינונה של ההנהלה הראשונה לפי סעיף 10.4 בתקנון שיפורט להלן. עוד נקבע, כי כל אדם המביע את רצונו להתקבל לעמותה, שבקשתו תאושר ע"י ההנהלה יתקבל כחבר בעמותה ובלבד שמתקיימים בו כל אלה:

- הוא תושב הרשות והתגורר בה דרך קבע לפחות 100 ימים קודם לכן.
- הוא או אחד מבני משפחתו אינו משמש את העמותה כעובד בשכר.
- הוא או אחד מבני משפחתו רשומים באחת מפעילויות העמותה לפחות 30 יום לפני הגשת הבקשה.
- לא הורשע בעבירה פלילית ב – 5 השנים שקדמו להגשת הבקשה.
- הגיש בקשה להתקבל כחבר לעמותה, שבה הצהיר כי מטרת העמותה ידועות לו והוא מתחייב לקיים את הוראות התקנון ואת החלטות מוסדות העמותה.

לביקורת נמסר, כי מבין 3 חברי הנהלת העמותה שמונו כנציגי החברה למתנ"סים, 2 מתגוררים במרכז הארץ, וחבר אחד מתגורר באפרת.

בתקנון נקבע, כי החלטה בדבר קבלת חברים חדשים תתקבל בישיבת הנהלת העמותה, ולא תידחה בקשה של חבר אלא ברוב של 60% מחברי ההנהלה.

עוד נקבע, כי חבר עמותה זכאי להשתתף ולהצביע בכל אסיפה כללית, ויהיה לו קול אחד בכל הצבעה. עוד נקבע, כי חבר העמותה זכאי להשתתף בפעילויות העמותה ולהנות משירותיה, ואולם יהיה עליו לשלם עבורם ככל אדם אחר.

לביקורת נמסר, כי כי חלק מחברי ההנהלה לוקחים חלק בפעילויות המתנ"ס, ומשלמים עבורם תשלום מלא.

בתקנון נקבעו כללים שונים לפקיעת החברות בעמותה, ובכלל זה לגבי פקיעת חברות הנובעת מפרישת חבר מהעמותה בעקבות מסירת הודעת פרישה בכתב להנהלה 7 ימים מראש.

כמו כן, נקבעו כללים לגבי הוצאת חבר מן העמותה כתוצאה מהחלטת האסיפה הכללית, לפי הצעת הנהלת העמותה, עקב אי קיום הוראות התקנון או החלטה של ההנהלה או של האסיפה הכללית, פעילות בניגוד למטרות העמותה או באופן הפוגע בפעילותה, מעילה באמון, העתקת מקום מגורים מחוץ לתחום הרשות, או עקב הרשעה בעבירה פלילית.

עוד נקבע בתקנון, כי ההנהלה לא תציע לאסיפה הכללית של העמותה להוציא חבר מן העמותה, אלא לאחר שניתנה לו הזדמנות נאותה להשמיע את טענותיו לפני ולפני האסיפה הכללית.

9.2 האסיפה הכללית

בתקנון נקבע כי על האסיפה הכללית של העמותה להתכנס אחת לשנה, כאשר המועד, המיקום וסדר היום של האסיפה הכללית ייקבע ע"י הנהלת העמותה. הודעה על כינוס האסיפה הכללית תישלח לכל חבר לפחות 10 ימים מראש, ולחברים תינתן האפשרות להעלות סעיפים לדיון לסדר היום.

במועד סיום עריכת הביקורת נמצאו במשרדי המתנ"ס 4 פרוטוקולים משיבות האסיפה הכללית, שנערכו במועדים הבאים:

מס'	מועד ישיבת האסיפה הכללית
1	15.3.09
2	5.7.09
3	14.11.10
4	23.5.11

בתקנון נקבע, כי תפקידיה של האסיפה הכללית כוללים בין היתר קבלת דוחות על פעילות הנהלת העמותה ופעילות ועדת הביקורת, עריכת דיונים בהם ובדוח הכספי שהגישה לה ההנהלה, ועריכת דיונים וקבלת החלטות בכל העניינים האחרים אשר יהיו על סדר היום.

נמצא, כי המאזנים והדוחות של העמותה לשנים 2008, 2009 ו- 2010 אושרו ע"י האסיפה הכללית, כנדרש עפ"י התקנון. עוד נמצא, כי האסיפה הכללית קיבלה בכל שנה דוח מוועדת הביקורת ואישרה אותו כפי הנדרש.

בתקנון נקבע, כי הנהלת העמותה רשאית לכנס בכל עת אסיפה כללית שלא מן המניין, לפי דרישה בכתב ועדת הביקורת או של עשירית מכלל חברי העמותה.

עוד נקבע בתקנון, כי אסיפה כללית של העמותה לא תיפתח אם לא נכחו בה יו"ר ההנהלה או ממלא מקומו, ועוד לפחות מחצית מכלל חברי ההנהלה. עם זאת, במידה ולא התכנס המניין האמור תוך חצי שעה מהזמן הנקוב בהזמנה, יהיו הנוכחים רשאים לדון ולהחליט יהיה מספרם אשר יהיה, ובלבד שיהיו נוכחים יו"ר ההנהלה או ממלא מקומו, ועוד 4 חברי הנהלה. עוד נקבע, כי אם לא ניתן לקיים אסיפה כללית במועד שנקבע בגלל היעדרותם של חברי ההנהלה, יהיו רשאים עשירית מכלל חברי העמותה לדרוש כינוס של האסיפה הכללית תוך 7 ימים גם ללא נוכחותם של החברים הנ"ל.

נמצא כי בתאריך 15.3.09 נערכה אסיפה כללית של חברי עמותת המתנ"ס, כשעל סדר היום עמדה בחירת יו"ר, אישור תהליך הבחירות ומינוי חברים חדשים להנהלה. בפרוטוקול האסיפה צוינו שמותיהם של 7 חברי הנהלה שנכחו באסיפה, שכללו את יו"ר ההנהלה היוצא + 6 חברים נוספים. ואילו כחסרים, צוינו בפרוטוקול שמותיהם של 8 חברי ההנהלה הנותרים.

בפרוטוקול לא צוין, כי בהעדר מניין חוקי התעכבה פתיחת האסיפה הכללית בחצי שעה מהזמן הנקוב בהזמנה, כנדרש עפ"י התקנון, על מנת לאפשר את קיום האסיפה במספר חברים קטן יותר.

הביקורת ממליצה להקפיד על קיום הוראות התקנון, לפיהן אסיפה כללית של העמותה לא תיפתח, אם לא נכחו בה יו"ר ההנהלה או ממלא מקומו, ועוד לפחות מחצית מכלל חברי ההנהלה.

בתקנון נקבע, כי יו"ר הנהלת העמותה יכהן כיו"ר האסיפה הכללית, ובהעדרו יכהן ממלא מקומו.

החלטות האסיפה הכללית יתקבלו ברוב קולות, אם אם החוק או תקנון זה ידרשו רוב אחר לקבלתן. היו הקולות שקולים, רשאי יו"ר האסיפה להכריע.

עוד נקבע, כי בכל אסיפה כללית ינוהל פרוטוקול. יו"ר האסיפה יקבע כיצד ובידי מי ינוהל הפרוטוקול, ובסיום האסיפה יחתם הפרוטוקול בידי יו"ר האסיפה וחבר נוסף שייקבע על ידו.

נמצא כי פרוטוקולים של האסיפה הכללית נחתמו ע"י יו"ר האסיפה בלבד, ללא חבר נוסף כנדרש עפ"י התקנון.

מומלץ להקפיד על החתמת הפרוטוקולים של האסיפה הכללית ע"י היו"ר וחבר נוסף שייקבע על ידו.

9.3

הנהלת העמותה

בתקנון נקבע כי הנהלת העמותה תנהל את ענייני העמותה, ובידיה תהיה כל סמכות שלא נתייחדה בחוק או בתקנון זה לאסיפה הכללית או למוסד אחר ממוסדות העמותה. עוד נקבע, כי על הנהלת העמותה לאשר את תכנית הפעולה של העמותה ואת תקציבה, לבחור, שלא מבין חבריה, בעלי תפקידים בשכר ושלא בשכר, ולפקח על אופן ניהול העמותה בידי בעלי התפקידים.

הביקורת העלתה, כי הנהלת המתנ"ס התכנסה בתדירות גבוהה מהנדרש עפ"י התקנון, וגילתה מעורבות רבה בניהול השוטף של המתנ"ס, שכללה בין היתר אישורי תקציב, דוחות, תכניות עבודה, העסקת עובדים, תנאי שכר, ומתן הנחיות מפורטות בנושאים רבים ומגוונים למנהלת המתנ"ס.

בתקנון נקבע, כי מספר חברי הנהלת העמותה ייקבע בהחלטת האסיפה הכללית, ובלבד שלא יפחת מ- 10 חברים ולא יעלה על 20 חברים.

במועד עריכת הביקורת, מנתה הנהלת עמותת המתנ"ס 15 חברים.

בתקנון נקבע, כי ראש הרשות המקומית רשאי למנות עד 40% מחברי ההנהלה, ומנכ"ל החברה למתנ"סים רשאי למנות עד 20% מקרב חברי ההנהלה, ומינויים אלה יהיו לתקופה של 4 שנים. במקרה של מספר חברים לא שלם, יעוגל מספר החברים שימונו ע"י ראש הרשות או מנכ"ל החברה כלפי מטה, והיתרה תתווסף לנציגי הציבור.

עוד נקבע בתקנון, כי לפחות 40% מחברי הנהלת העמותה יהיו נציגי ציבור, אשר ייבחרו אחת ל- 4 שנים על ידי כלל חברי העמותה באסיפה הכללית. על אף האמור לעיל, להנהלה זכות לקבוע תקנון לבחירת נציגי הציבור, וכן זכות להחליט על הרחבת ציבור הבוחרים למי שאינם חברי עמותה.

נמצא, כי העמותה ערכה בחירות לקביעת נציגי הציבור בהנהלת העמותה, והרחיבה את ציבור הבוחרים לכלל תושבי היישוב.

בתקנון נקבע, כי הבחירות תתקיימנה אחת ל – 4 שנים, בטווח שלא יפחת מ – 6 חודשים לפני או אחרי מועד קיומן של הבחירות לרשות המקומית.

נמצא, כי עד שנת 2009 כללה הנהלת עמותת המתנ"ס 6 נציגי ציבור שהיוו 40% ממספר חברי ההנהלה, כנדרש עפ"י התקנון.

הבחירות הקודמות להנהלת המתנ"ס נערכו בתאריך 28.1.03, שהיה גם יום הבחירות לכנסת. תוצאות הבחירות פורסמו ציבור, ובכלל זה שמותיהם ותמונותיהם של 6 נבחרים הציבור שקיבלו את מירב הקולות ונבחרו להנהלת המתנ"ס. בפרסום צוין כי יום הבחירות עבר ללא תקלות, וכ – 60% מהתושבים שהגיעו לממש את זכות ההצבעה לכנסת הצביעו גם להנהלת המתנ"ס, וסה"כ נספרו 1764 קולות.

נמצא, כי הבחירות האחרונות להנהלת המתנ"ס נערכו ביום הבחירות לכנסת שנערכו בתאריך 10.2.09, כלומר כ – 6 שנים לאחר מועד הבחירות הקודמות להנהלת המתנ"ס.

הביקורת ממליצה להקפיד על עריכת הבחירות לנציגי הציבור בהנהלת המתנ"ס אחת ל – 4 שנים, כנדרש עפ"י התקנון.

בפרוטוקול ישיבת הנהלת המתנ"ס מיום 31.12.08 צוין, כי ראש המועצה החדש מבקש להחליף את חברי ההנהלה הוותיקים שנבחרו בשנת 2003 ולרענן את השורות. עוד צוין, כי ההנהלה מבקשת שהמהלך אכן יבוצע, אולם מחליטה שלא תהיה תחלופה של כל הוותיקים, כדי לשמור על "עקרון הרצף".

בפרוטוקול ישיבת הנהלת המתנ"ס מיום 21.1.09 צוין, כי הבחירות להנהלת המתנ"ס יתקיימו בצמוד לבחירות לכנסת, שני חברי הנהלה ביקשו להתפטר וישלחו בקרוב מכתבי התפטרות, ויוחלפו 3 חברי ההנהלה שנבחרו בשנת 2003 וכן חבר הנהלה נוסף שנבחר כבר בשנת 1998.

בפרוטוקול ישיבת הנהלת המתנ"ס מיום 22.2.09 צוין שההנהלה קיבלה דיווח על 4 המתמודדים שנבחרו מתוך 12 להיות חברים בהנהלת המתנ"ס. בפרוטוקול צוינו שמותיהם של החברים החדשים שנבחרו להנהלה.

בתאריך 15.3.09 נערכה אסיפה כללית של חברי עמותת המתנ"ס, כשעל סדר היום עמדה בחירת יו"ר ומזכיר לאסיפה הכללית, אישור תהליך הבחירות האחרונות להנהלת המתנ"ס, ומינוי חברים חדשים להנהלה.

בפרוטוקול האסיפה צוינו שמותיהם של 4 החברים החדשים שנכנסו להנהלה, ונאמרו מילות תודה ל – 6 חברי הנהלה הפורשים על עבודתם המבורכת לאורך השנים.

מהאמור לעיל עולה, כי בבחירות האחרונות שנערכו בשנת 2009 הופחת מספרם של נציגי הציבור בהנהלת העמותה מ – 6 חברים ל – 4 בלבד. עובדה זו אינה עולה בקנה אחד עם הוראות התקנון, המחייבות שלפחות 40% מחברי הנהלת העמותה (כלומר לפחות 6 חברים) יהיו נציגי ציבור שייבחרו אחת ל – 4 שנים.

הביקורת ממליצה להקפיד על בחירתם של 6 נציגי ציבור להנהלת העמותה אחת ל – 4 שנים, כמתחייב עפ"י התקנון, ולא של 4 בלבד כפי שנעשה בבחירות האחרונות.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי במהלך חודש יולי 2010 נכנסו לתפקידם 2 חברי הנהלה נוספים שנבחרו כנציגי ציבור, במקום 2 נציגי ראש המועצה שפרשו. בעקבות כך, מאותו מועד מכהנים 6 נציגי ציבור בהנהלת המתנ"ס, כנדרש עפ"י התקנון.

בפרוטוקול סיכום ישיבת ועדת הבחירות להנהלת המתנ"ס מיום 19.2.09 צוין, בין היתר, כי הוועדה מאשרת את תוצאות הבחירות. בפרוטוקול גם פורטו מספר המצביעים שהיו בכל קלפי, שמספרם הכולל הגיע ל - 2019 מצביעים.

בתקנון נקבע, כי הנהלת העמותה תבחר ביו"ר ההנהלה מקרב מומלצי ראש הרשות המקומית, ותבחר ממלא מקום ליו"ר מבין חברי ההנהלה.

נמצא, כי באסיפה הכללית של העמותה מיום 15.3.09 נבחר יו"ר ההנהלה לעמותת המתנ"ס. בפרוטוקול לא צוין בו אם מינוי זה היה מקרב מומלצי ראש המועצה. כמו כן, לא צוינה בפרוטוקול בחירת ממלא מקום ליו"ר מבין חברי ההנהלה.

מומלץ להקפיד על בחירת מ"מ ליו"ר ההנהלה, כנדרש עפ"י התקנון.

בתקנון נקבעו מספר סייגים לכהונת חבר הנהלה בעמותה, כדלקמן:

- לא יכהן אדם בעת ובעונה אחת כחבר הנהלה וכחבר בוועדת ביקורת.
- לא יכהן חבר הנהלה מי שהוא או שקרוב משפחתו משרת את העמותה בשכר.
- לא יכהנו כחברי הנהלה בעת ובעונה אחת מי שהם קרובי משפחה.
- לא יבחר ולא יכהן כציג ציבור מי שמכהן באותה עת כחבר מועצה ברשות המקומית, או דירקטור בחברה למתנ"סים או עובד בכיר שלהם.
- חבר הנהלת העמותה שהוא עובד החברה למתנ"סים, לא יכהן כיו"ר ההנהלה.

הביקורת לא איתרה חריגות מהכללים האמורים בתקנון.

בתקנון נקבע כי חברותו של חבר הנהלת העמותה תפקע בהתקיים אחד מהתנאים הבאים :

- אם מסר ליו"ר ההנהלה הודעת התפטרות בכתב.
- אם קיבל הוא או קרוביו או מי מבני משפחתו משרה או תפקיד בשכר בעמותה.
- אם בוטל או הסתיים המינוי כפי שנקבע בתקנון או בנוהל המוסכם לבחירת נציגי הציבור.
- אם פקעה חברותו בעמותה מכל סיבה שהיא.
- חבר הנהלה שנעדר שלוש ישיבות רצופות מישיבות הנהלה ללא סיבה מוצדקת, רשאית ההנהלה לשלוח לו התרעה, ואם למרות זאת לא הופיע, רשאית הנהלת העמותה להפסיק את חברותו בהנהלה.
- אם הוכרז פסול דין או הורשע במהלך כהונתו בעבירה פלילית.
- השלמת מקומו של חבר הנהלה שפקעה חברותו תיעשה עפ"י הכללים והמכסות שנקבעו בתקנון העמותה או בתקנון הבחירות לנציגי הציבור.

בתקנון נקבע כי הנהלת העמותה רשאית להסדיר בעצמה את מועד ישיבותיה, ההזמנה לישיבות, המניין הדרוש בהן ואת דרך ניהולן. כמו כן, כל עוד לא נקבע אחרת, מניין חוקי בישיבות ההנהלה יהיו 5 מחברי ההנהלה, ובהם יו"ר ההנהלה או ממלא מקומו.

נמצא, כי הוקפד על מניין חוקי בישיבות ההנהלה, כנדרש עפ"י התקנון.

בתקנון נקבע, כי ישיבת הנהלת העמותה תתקיים לפחות אחת לחודשיים. במועד הביקורת נמצאו במשרדי המתנ"ס 15 פרוטוקולים מישיבות ועדת הנהלה, שנערכו במועדים הבאים :

מס'	מועד עריכת ישיבת הנהלה	מס'	מועד עריכת ישיבת הנהלה
1	20.7.08	9	22.2.09
2	5.8.08	10	15.3.09
3	28.8.08	11	16.4.09
4	5.10.08	12	26.4.09
5	16.11.08	13	14.5.09
6	3.12.08	14	18.5.09
7	31.12.08	15	9.6.09
8	21.1.09		

נמצא כי במהלך התקופה שנדגמה נערכו ישיבות הנהלה בתדירות רבה יותר מהנדרש עפ"י התקנון.

בתקנון נקבע, כי ישיבות הנהלת המתנ"ס תהיינה פתוחות לציבור, אלא אם קבעה ההנהלה אחרת.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי ישיבות הנהלת המתנ"ס פתוחות לציבור, אולם נוכחות התושבים בישיבות מועטה ביותר. לדבריה, לעיתים מוזמנים לישיבות תושבים בעלי עניין או מומחיות בנושאים העולים לדיון, אולם לא בטוח שקיימת מודעות בציבור לכך שהישיבות פתוחות.

הביקורת ממליצה לציין בפרסומי המתנ"ס וכן באתר האינטרנט את מועדי ישיבות ההנהלה המתוכננות במהלך השנה, ואת העובדה שהישיבות פתוחות לציבור התושבים.

בתקנון נקבע, כי הנהלת העמותה תנהל פרוטוקול מישיבותיה והחלטותיה, והחלטות ההנהלה יתקבלו ברוב קולות המצביעים. היו הקולות שקולים, יקבע קולו של יו"ר ההנהלה.

עוד נקבע, כי במקרים דחופים, ניתן לקבל החלטה גם שלא בישיבת הנהלה, ובלבד שתיעשה פנייה לכל חברי ההנהלה ותתקבל תשובה של לפחות 75% מהם. אופן ההצבעה האמור יהיה שמי, והחלטה מסוג זה תאושר בישיבה הקרובה לפני שתירשם בפרוטוקול.

הביקורת העלתה, כי לעיתים מתקבלות החלטות באמצעות הודעות מייל שנשלחות ע"י מנהלת המתנ"ס לחברי ההנהלה. לדברי המנהלת, הדבר נעשה רק במקרים בהם נדרשת קבלת החלטה דחופה וישיבת ההנהלה הקרובה לא מתוכננת להיערך באותו השבוע.

נמצא, כי במקרים בהם התקבלו החלטות באמצעות המייל, לא הוקפד על קבלת אישור מ - 75% לפחות מבין חברי ההנהלה. מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת כי קיים קושי טכני לבצע זאת, והיא מקפידה על קבלת אישור מ - 4 חברי הנהלה בלבד, ולאחר מכן ההחלטה מובאת לאישור נוסף במהלך ישיבת ההנהלה הקרובה.

הביקורת ממליצה לקיים את הוראות התקנון, ולהקפיד על קבלת אישור מ - 75% לפחות מבין חברי ההנהלה, בכל מקרה בו נדרשת קבלת החלטה דחופה באמצעות המייל.

9.4 זכות חתימה וייצוג

בתקנון נקבע, כי הנהלת העמותה תסמיך 2 או יותר מבין חבריה ו/או המנהל, לחתום בשם העמותה על מסמכים שיחייבו אותה ולבצע בשמה פעולות שהן בתחום סמכותה של העמותה. עוד נקבע, כי חבר הנהלה שהוא עובד החברה למתנ"סים, לא יהיה בעל זכות חתימה בעמותה.

בישיבת הנהלת העמותה מיום 16.4.09 נכלל בסדר היום (סעיף 3) בחירת מורשי חתימה, במקום מורשי החתימה שסיימו את תפקידם. בהחלטות שצוינו בפרוטוקול צוין, שמתוך הנהלת המתנ"ס נבחרו החתמים הבאים:

1. י.א. - יו"ר הנהלת המתנ"ס
2. ה.י. - חברת הנהלה.
3. ל.ע. - חבר הנהלה.

עוד הוחלט בישיבה, כי חתימותיהם של 2 בעלי זכות חתימה מתוך ה - 3 מחייבות את העמותה. לביקורת נמסר העתק מפרוטוקול הישיבה חתום ע"י יו"ר ההנהלה.

נמצא, כי בתאריך 11.5.09 פנתה מנהלת המתנ"ס בכתב לרואה החשבון של העמותה, וציינה כי הנהלת המתנ"ס אישרה בישיבתה מיום 16.4.09 4 חברי הנהלה כמורשי חתימה של העמותה. בפנייה פורטו שמותיים של 4 חברי ההנהלה וצוין כי לצורך אישור הפעלה עם מרכז הסליקה הבנקאי, המתנ"ס זקוק לאישור מחודש של הרו"ח לגבי מורשי החתימה. לפנייה האמורה צורף פרוטוקול משיבת ועדת הנהלה מיום 16.4.09.

מהאמור לעיל עולה, כי רואה החשבון התבקש ע"י מנהלת המתנ"ס לאשר 4 מורשי חתימה, למרות שבישיבת הנהלת העמותה אושרו לכאורה 3 מורשי חתימה בלבד.

נמצא, כי בפרוטוקול ישיבת ההנהלה מיום 16.4.09 שנשלח לרו"ח בצירוף לפנייה האמורה, בוצעו שינויים לאחר שכבר נחתם ע"י יו"ר ההנהלה. בפרוטוקול המתוקן הוסף חבר הנהלה נוסף כמורשה חתימה רביעי, הוספה החלטה לאשר למנהלת המתנ"ס לחתום על הזמנות עד סכום של 10,000 ₪, וכן החלטה נוספת לגבי בדיקת האפשרות ע"י מנהלת המתנ"ס להתקנת מסך ענק באולם הספורט ביום העצמאות. העותק מהפרוטוקול המתוקן שנמסר לידי הביקורת, לא נחתם ע"י יו"ר ההנהלה.

בישיבת הנהלה מיום 18.5.09, שבוע לאחר שליחת הפרוטוקול המתוקן לרו"ח, אושר הפרוטוקול האמור ע"י ההנהלה. בפרוטוקול הישיבה צוין שהפרוטוקול מיום 16.4.09 מאושר, מבלי שאוזכרו התוספות והתיקונים שנערכו בפרוטוקול המקורי לאחר חתימתו ע"י היו"ר.

מומלץ, כי כאשר עולה צורך בעריכת תיקונים בפרוטוקול שכבר נחתם ע"י היו"ר, יימסר על כך עדכון במהלך הישיבה הבאה שבמהלכה מאושר הפרוטוקול, ויצוינו בפרוטוקול הנסיבות והנימוקים לעריכת התיקונים ואישורם ע"י ההנהלה.

בזימון ששלחה מנהלת המתנ"ס לחברי ועדת כספים ביום 24.5.09 כשבועיים לאחר פנייתה לרו"ח, צוין כי מורשי החתימה הם 3 חברי ההנהלה שצוינו בפרוטוקול המקורי. כמו כן, בפרוטוקול האסיפה הכללית מיום 5.7.09, כחודש וחצי לאחר הפניה לרו"ח, צוין שהאסיפה אישרה את 3 מורשי החתימה שצוינו לעיל.

מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת, כי מורשה החתימה הרביעי שצוין בפנייתה לרו"ח, לא אושר ע"י הבנק, ולפיכך היו בזמנו 3 מורשי חתימה עד שמונה חבר הנהלה אחר כמורשה חתימה רביעי, במהלך שנת 2010.

נמצא כי בפרוטוקול האסיפה הכללית של העמותה מיום 14.11.10 צוין, כי האסיפה אישרה 4 מורשי חתימה, הכוללים את 3 חברי ההנהלה שצוינו לעיל, וחבר הנהלה נוסף (ב.ע.). בפרוטוקול נקבע, כי בכל חתימה על שיק תהיינה לפחות 2 חתימות של שניים מתוך ארבעת החתמים.

ועדת ביקורת וועדות משנה

9.5

בתקנון נקבע, כי האסיפה הכללית תמנה לעמותה ועדת ביקורת, וכי הרשות המקומית והחברה למתנ"סים תהיינה רשאיות לצרף חברים לוועדת הביקורת. עוד נקבע, כי לא יכהן בוועדת הביקורת מי שקרובו מכהן כחבר הנהלה.

נמצא, כי האסיפה הכללית של העמותה מינתה ועדת ביקורת, כפי הנדרש. בפרוטוקולים משיבות האסיפה הכללית שנערכו בתאריכים 5.7.09, 14.11.10 ו- 23.5.11, צוינו שמות שני חברים שמונו כחברי ועדת ביקורת.

נמצא, כי המועצה לא צירפה חבר מטעמה לוועדת הביקורת של המתנ"ס, למרות שלפי תקנון העמותה היה בסמכותה לעשות כן.

מומלץ שהמועצה תצרף חבר מטעמה לוועדת הביקורת של המתנ"ס, במטרה לשפר את המעקב והבקרה.

בתקנון נקבע, כי ועדת הביקורת תבדוק את ענייניה הכספיים והמשקיים של העמותה ואת פנקסי החשבונות שלה, ותביא לפני האסיפה הכללית את המלצותיה לעניין אישור הדוח הכספי.

במועד הביקורת נמצאו במשרדי המתנ"ס 2 פרוטוקולים משיבות ועדת ביקורת שנערכו בתאריכים 5.7.09 ו- 14.11.10, שהוגשו לחברי האסיפה הכללית שהתכנסה באותם מועדים. לעומת זאת, לא נמצא פרוטוקול משיבת ועדת ביקורת שהיתה אמורה להיערך בשנת 2008.

בתקנון נקבע, כי על מנת למלא את תפקידה, מוסמכת ועדת הביקורת, בין היתר, לבצע את הפעולות הבאות:

- לבדוק את החלטות ההנהלה ו/או ועדה מוועדותיה, לעיין בכל מסמך ולבדוק את כל המסמכים והספרים השייכים לעמותה.
- להזמין כל חבר הנהלה, חבר ועדה או עובד או כל חבר עמותה הנושא תפקיד אחר בעמותה.
- כל מוזמן כאמור, חייב להופיע לפני ועדת הביקורת במועד שנקבע לכך.
- על כל מוזמן כאמור, למסור לוועדת הביקורת את כל הידוע לו להציג לפניו כל מסמך הנוגע לעמותה, כפי שיידרש.
- הוועדה תקבל, לפי בקשתה, העתקי פרוטוקולים של ישיבות ההנהלה והאסיפה הכללית.

בישיבת ועדת הביקורת מיום 5.7.09 נדון הדוח הכספי לשנת 2008. בפרוטוקול הישיבה צוין, כי לאחר שחברי הוועדה עיינו בדוח הכספי האמור, הם ממליצים לאשר אותו כפי שהוצג ע"י רואה החשבון.

בהמשך הפרוטוקול, צוינו הדברים הבאים:

"בפעילות הביקורת שהוועדה ביצעה, לא נמצאו ליקויים בתפקוד המתנ"ס, וכן נוכחנו שיש הלימה בין החלטות ההנהלה לבין הביצוע בשטח על ידי מנהל המתנ"ס והצוות המקצועי, כל זאת על פי המדיניות שנקבעה בהנהלה".

הביקורת ממליצה לפרט בפרוטוקול ועדת הביקורת את הנושאים שנבדקו על ידי חברי הוועדה, גם אם לא נמצאו בהם ליקויים, על מנת לשפר את רמת התיעוד והבקרה בנושא.

עוד מומלץ, שוועדת הביקורת תתמקד בכל שנה בבדיקת נושא מערכתי אחד, ותזמין את בעלי התפקידים הרלוונטיים לישיבות הוועדה לצורך מתן תשובות והסברים.

בתקנון נקבע, כי ההנהלה רשאית לפי שיקול דעתה, להחליט על הקמת ועדות משנה מקרב חבריה ו/או חברי העמותה ו/או הציבור, הן למקרה מיוחד והן לפעילות שוטפת או מתמשכת. ההנהלה רשאית להאציל מסמכיותיה לוועדת משנה ולכל חבר עמותה או קבוצה של חברי העמותה, בכפוף לסמכותה ואחריותה החוקית של ההנהלה.

בהחלטה על הקמת ועדת משנה, תקבע ההנהלה את מספר חבריה, תגדיר את תפקידיה ותחומי עיסוקה של הוועדה, סמכויותיה ומועד הגשת המלצותיה. ההנהלה תמנה יו"ר לוועדת המשנה וכן את חברי הוועדה.

עוד נקבע בתקנון, כי חובה על ההנהלה לבחור ולמנות מקרב חבריה ועדת כספים וועדת כוח אדם, וכי לוועדות החובה האמורות ימונה לפחות חבר הנהלה אחד שנבחר מקרב הציבור.

נמצא, כי ההנהלה בחרה ועדת כספים וכח אדם, שהתכנסה בהתאם לצורך לדיון בנושאים הרלוונטיים, כגון קבלת עובדים לעבודה, שינויים בתקנים ובשכר העובדים, תעריפי חוגים, דוחות כספיים, ועוד.

במועד הביקורת נמצאו במשרדי המתנ"ס 7 פרוטוקולים משיבות ועדת כספים וכח אדם, שנערכו בתאריכים הבאים:

מס'	מועד הישיבה
1	3.8.08
2	28.8.08
3	3.12.08
4	14.1.09
5	26.4.09
6	31.5.09
7	25.6.09

בפרוטוקול ישיבת ועדת הנהלה מיום 16.4.09 צוינו בסעיף ההחלטות שמותיהם של החברים ב – 5 הוועדות הבאות:

1. ועדת כספים – 5 חברי הנהלה – כיו"ר הוועדה נבחר יו"ר ההנהלה.
2. ועדת נוער – 5 חברי הנהלה – לא צוין יו"ר.
3. ועדת תרבות ותרבות תורנית – 2 חברי מועצה מקומית, ו-5 חברי הנהלת המתנ"ס. לא צוין יו"ר.
4. ועדת הגיל הרך – חבר הנהלה אחד.
5. ועדת הזית – חבר הנהלה אחד + המלצה ל – 7 מתושבי גבעת הזית. לא צוין יו"ר.

בתקנון נקבע, כי בהחלטה על הקמת ועדת משנה תמנה ההנהלה יו"ר לוועדה וכן את יתר חברי הוועדה.

נמצא כי ההנהלה מינתה יו"ר לוועדת כספים בלבד.

מומלץ להקפיד על מינוי יו"ר לכל הוועדות ע"י ההנהלה, כפי הנדרש.

נמצא כי ועדת הגיל הרך מונה חבר אחד הנהלה אחד בלבד.

מומלץ למנות לוועדה חברים נוספים, על מנת שלא תהיה ועדת יחיד.

במועד הביקורת לא נמצאו במשרדי המתנ"ס פרוטוקולים משיבות ועדת הגיל הרך, ועדת תרבות ותרבות תורנית, וועדת נוער.

במהלך הביקורת נמצא פרוטוקול אחד בלבד של ישיבת ועדת הזית, מתאריך 6.5.09.

בתקנון נקבע, כי ההנהלה תקבע את מספר החברים בכל ועדה, תגדיר את תפקידיה ותחומי עיסוקה של הוועדה, וכן את סמכויותיה ומועד הגשת המלצותיה.

נמצא, כי ההנהלה לא הגדירה את תפקידיה, תחומי עיסוקה וסמכויותיה של אף אחת מהוועדות, ואף לא את מועדי הגשת המלצותיה להנהלה.

מומלץ להקפיד על ביצוע האמור ע"י הנהלת המתנ"ס.

9.6

הוראות תקנון נוספות

בתקנון נקבע, כי לעמותה יהיה מנהל, שלא מקרב חברה, שייבחר על ידי ההנהלה על פי הנוהלים המקובלים בחברה. עוד נקבע, כי המנהל יבצע את החלטות הנהלת העמותה, ויקבל הדרכה והנחייה מקצועית מהחברה למתנ"סים.

במועד הביקורת הועסקה מנהלת מתנ"ס שאינה חברה בהנהלת העמותה, שנבחרה בהתאם לכללים המקובלים בחברה למתנ"סים. תיעוד לבחירתה נמצא בפרוטוקול ישיבת הנהלה שלא מן המניין מיום 3.12.08, בו צוין כלהלן:

נוכחים: 10 חברי הנהלת העמותה, מנהל משאבי אנוש החברה למתנ"סים,

ראש המועצה המקומית, נציג מא"ז מרכז, ומנהל מתנ"ס חבל יבנה.

סדר יום: בחירת מנהל למתנ"ס

הנוכחים ראינו את המועמדת (שכיהנה כמ"מ מנהל המתנ"ס).

החלטות: מועמדותה לניהול המתנ"ס התקבלה פה אחד.

החברים ברכו אותה על בחירתה ואיחלו לה הצלחה.

לביקורת נמסר כי החברה למתנ"סים ערכה מכרז חיצוני לתפקיד, לפי בקשת המועצה. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת כי עברה "מרכז הערכה" והשתתפה בהשתלמות של שנה שנערכה ע"י החברה למתנ"סים.

התקנון קובע שלעמותה יהיו מנהל חשבונות, רואה חשבון ויועץ משפטי שאינם חברים בעמותה, אשר ימונו על ידי הנהלת העמותה.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי מנהלת החשבונות, רואה החשבון והיועץ המשפטי המועסקים ע"י המתנ"ס, אינם חברי עמותה.

בתקנון נקבע כי העמותה תנהל פנקס חברים, פנקס חברי הנהלה, ספר פרוטוקולים משיבות האסיפה הכללית ושיבות ההנהלה, וכן פנקסי חשבונות מסודרים שישקפו בשלמות ונאמנות את עסקאותיה ומצבה הכספי.

במועד הביקורת, לא נמצא במשרדי המתנ"ס מסמך בשם "פנקס חברים" או "פנקס חברי הנהלה". מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת כי שמותיהם של חברי העמותה והנהלה ידועים ורשומים בפרוטוקולים של ישיבות האסיפה הכללית והנהלה. במועד הביקורת נמצאו העתקי פרוטוקולים חתומים משיבות האסיפה הכללית והנהלה, ונערך רישום מסודר של החשבונות באופן ששיקף בשלמות ונאמנות את עסקאותיה ומצבה הכספי של העמותה, כפי שעולה מהמאזן השנתי המבוקר ע"י הרו"ח.

בתקנון נקבע, כי ההנהלה תערוך מידי שנה את המאזן של העמותה, שיבוקר על ידי רואה החשבון של העמותה לפני שיוגש לאישור האסיפה הכללית.

נמצא, כי מידי שנה נערך מאזן לסוף שנה של העמותה במסגרת הדוח הכספי השנתי. עוד נמצא, כי הדוח הוגש מידי שנה לביקורת רואה חשבון העמותה, שחתם עליו טרם הגשתו לאישור מוסדות העמותה.

בתקנון נקבע, כי פנקס החברים ופנקס חברי הנהלה, וכן הפרוטוקולים של האסיפות הכלליות ושיבות ההנהלה והדוחות הכספיים שהובאו לפני האסיפות הכלליות, יהיו פתוחים בכל עת סבירה לעיון כל חברי העמותה.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי כל חברי ההנהלה מקבלים את הפרוטוקולים באמצעות המייל, והדוחות פתוחים לעיוןם בכל עת.

בתקנון נקבע, כי נכסי העמותה והכנסותיה ישמשו אך ורק את מטרות העמותה. עוד נקבע, כי העמותה אינה מיועדת לשם השגת רווחים, וחלוקת הרווחים או טובות הנאה מכל מין וסוג שהוא בין חברי העמותה, אסורים.

הביקורת העלתה שנכסי העמותה והכנסותיה משמשים למטרות העמותה, ולא קיימת חלוקת רווחים או טובות הנאה בין חבריה.

בתקנון נקבע כי הוא ישונה בהחלטת האסיפה הכללית שתיקרא לצורך זה, ברוב קולות הזכאים להצביע באותה אסיפה. ההחלטה לשינוי התקנון תובא לדיון בפני האסיפה הכללית אך ורק לאחר שתאושר על ידי ההנהלה ועל פי המלצתה. לא תינתן המלצה כאמור, אלא בהסכמתם של לפחות 60% מחברי ההנהלה, ובתוכם כל מינויי ראש הרשות המקומית ומנכ"ל החברה למתנ"סים.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי מאז כניסתה לתפקידה לא שונה תקנון העמותה.

בתקנון נקבע, כי העמותה תהיה צד לאמנה שתחתם בין הרשות המקומית לבין החברה למתנ"סים, שמטרתה להבטיח את פעולותיה של העמותה עפ"י מטרותיה.

לביקורת נמסר העתק מהאמנה שנערכה בין המועצה המקומית, העמותה והחברה למתנ"סים, שכותרתו: "אמנה להפעלת מתנ"ס - מרכז קהילתי".

נמצא כי המסמך האמור אינו נושא תאריך, והוא חתום ע"י נציגי המועצה והמתנ"ס בלבד, ללא חתימת נציג החברה למתנ"סים.

מומלץ לדאוג לקיום עותק מקורי של ההסכם האמור במשרד המתנ"ס הנושא תאריך וחתימה של כל הצדדים, כולל נציג החברה למתנ"סים.

9.7

סדרי עבודה, ניהול ודיווח

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי היא מקיימת ישיבת עבודה רבעונית עם כל אחד ממנהלי התחומים במתנ"ס. לאחר הפגישה, כל אחד מהם מקבל מסמך סיכום פגישה מסודר, הכולל הנחיות לפעולה, מדדי הצלחה, ונקודות לשיפור במידה ויש בכך צורך.

עד למועד הביקורת, מנהלת המתנ"ס לא ביקשה ממנהלי התחומים להגיש לה דוחות פעילות שוטפים, בתדירות של פעם בחודש או פעם ברבעון. לחילופין, היא קיבלה מהם דוח שנתי במהלך חודש נובמבר, לצורך תכנון והכנת התקציב לשנת הפעילות הבאה.

הביקורת ממליצה שמנהלת המתנ"ס תקבל דוחות פעילות תקופתיים ממנהלי התחומים, בתדירות שתקבע על ידה ולא תפחת מפעם ברבעון.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת כי היא משתתפת בכנסים חודשיים הנערכים ע"י החברה למתנ"סים במחוז מרכז, בהם מקבלים בין היתר תדרכים, עדכונים והעשרות בנושאים שונים.

נמצא כי מנהלת המתנ"ס הקפידה להשתתף בישיבות ההנהלה החודשיות שבמהלכן סיפקה הסברים מפורטים לגבי אופן ודרכי הפעילות, וקיבלה אישורים והנחיות לפעולה. לביקורת נמסר כי תאריכי הישיבות נקבעים כשנה מראש, ומספר ימים לפני כל ישיבה נשלח לכל המשתתפים סדר יום מפורט כולל מסמכים מצורפים באמצעות המייל.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי היא מגישה דוח חודשי לסגן מנהל מחוז מרכז של החברה למתנ"סים, ומספקת הסברים מפורטים לגבי אופן הפעילות. בנוסף, היא מגישה להנהלת המתנ"ס דוח חצי שנתי מילולי, המפרט את עיקרי הפעילות שנעשתה בכל אחד מהתחומים.

לביקורת נמסר, כי מנהלת המתנ"ס עורכת אחת לשלושה שבועות פגישת עבודה עם ראש המועצה לצורך דיווח שוטף ועדכון הדדי, ואחת לשבוע היא משתתפת בישיבת מנהלי מחלקות הנערכת עם מנכ"ל/גזבר המועצה.

9.8 פרוטוקולים ומעקב קבלת החלטות

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של פרוטוקולים משיבות הנהלת העמותה וועדת כספים וכח אדם, על מנת לבחון את רמת התיעוד של הדיונים וקבלת ההחלטות. הבדיקה העלתה את הממצאים הבאים:

- הפרוטוקולים שנבדקו כללו סדר יום מפורט שנקבע מראש.
- בתחילת כל ישיבה אושר הפרוטוקול של הישיבה הקודמת.
- בפרוטוקולים נרשמו באופן בהיר ותמציתי עיקרי הדיון וההחלטות שהתקבלו במהלך הישיבה.
- הפרוטוקולים הודפסו ונחתמו ע"י יו"ר הישיבה.
- הפרוטוקולים תויקו ונשמרו באופן מסודר במשרדי המתנ"ס.

בפרוטוקולים של ישיבות הנהלת המתנ"ס ושל ועדת כספים וכח אדם, נמצאו החלטות רבות בנושאים שונים, שחייבו מעקב שיטתי ומסודר אחר ביצוען הלכה למעשה. נמצא כי המעקב השוטף אחר ביצוע ההחלטות נערך ע"י מנהלת המתנ"ס על סמך רישומי הפרוטוקולים של הישיבות.

הביקורת ממליצה לערוך טבלה נפרדת של מעקב אחר ביצוע החלטות ההנהלה וועדת כספים וכח אדם, אשר תפרט את מהות ההחלטה, מועד קבלתה, הגורם האחראי על ביצועה, ולוחות זמנים לביצוע.

עוד מומלץ, שהטבלה האמורה תוגש אחת לרבעון לחברי הנהלת המתנ"ס לצורך שיפור הבקרה והמעקב אחר ביצוע ההחלטות.

10. התקשרויות עם ספקים

במועד הביקורת לא הועסק במתנ"ס עובד בתפקיד מנהל רכש, והנושא טופל אישית ע"י מנהלת המתנ"ס. הטיפול כלל, בין היתר, בדיקת הצעות מחיר, הוצאת הזמנות לספקים, וקבלת החלטות שוטפות בנושא.

הביקורת ממליצה לבחון אפשרות למנות את אחד העובדים לתפקיד מנהל רכש, במטרה לסייע ולשפר את ההתנהלות בנושא.

מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת, כי למרות שעמותת המתנ"ס אינה מחויבת לפעול עפ"י חוק חובת מכרזים, מוקפד לקבל לפחות 3 הצעות מחיר עבור כל התקשרות עם ספק או נותן שרות חיצוני, על מנת להבטיח התקשרות מיטבית מבחינת איכות, מחיר, זמינות ושירות.

עוד ציינה מנהלת המתנ"ס, כי עפ"י החלטת הנהלה מלפני מספר שנים, היא יכולה להחליט לבד עבור כל התקשרות עד לסכום 10,000 ₪. עם זאת, עפ"י המלצת מנהל המתנ"ס הקודם, הצעות בסכומים שמעל 5,000 ₪ מוגשות גם לאישור ועדת כספים, שדנה ומחליטה עם מי להתקשר. הפרוטוקולים משיבות ועדת כספים המפרטים את כל ההחלטות בנושא מוגשים לאישור במסגרת ישיבות הנהלת המתנ"ס.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי כל רכז אחראי על קבלת הצעות מחיר מספקים הקשורים לתחום פעילותו, וזאת בנוסף לשני עובדי מנהלה (אב בית) המטפלים בנושאי תחזוקה שוטפת. ההצעות מועברות למנהלת לצורך בדיקה וקבלת החלטה לגבי המשך הטיפול בהזמנה.

במועד הביקורת לא נעשה שימוש בטופס הזמנה פנימי, ודרישות הרכזים ובעלי תפקידים לביצוע רכישות או התקשרויות הועברו למנהלת המתנ"ס באמצעות תכתובות פנימיות, מזכרים או הודעות מייל.

מומלץ להכין טופס דרישה פנימי, שישמש בסיס לטיפול בהזמנה ויאושר על ידי מנהלת המתנ"ס עוד בטרם החל הטיפול בקבלת הצעות המחיר.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי מוקפד על הוצאת הזמנה חתומה לפני כל התקשרות לרכישת טובין או ביצוע עבודה. לדבריה, כל ההזמנות מוצאות אך ורק על ידה, ולא זכור לה שבעלי תפקידים הוציאו הזמנות ישירות לספקים, או שהגיעה חשבונית מספק מבלי שיצאה אליו הזמנה שנחתמה על ידה קודם לכן.

במועד הביקורת, ההזמנות לספקים מולאו בכתב יד על גבי טופס הזמנה, ולא נעשה שימוש בתוכנה ייעודית המאפשרת הוצאת הזמנות ממוחשבת.

מנהלת המתנ"ס חתמה לבדה על הזמנות עד לסך 10,000 ₪, ומעבר לכך ההזמנות נחתמו ע"י 2 מורשי חתימה של המתנ"ס.

התשלומים לספקים בוצעו באמצעות רישום המחאות, שנחתמו על ידי מנהלת המתנ"ס או 2 בעלי זכות חתימה. לביקורת נמסר, כי מוקפד לקבל מהספקים קבלה לאחר ביצוע התשלום.

משכורות העובדים שולמו בהעברות בנקאיות באמצעות מרכז סליקה בנקאי (מס"ב). לעומת זאת, לא נעשה שימוש במס"ב לצורך ביצוע תשלומים לספקים ונותני שירותים.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי היקף ההמחאות המוצאות לספקים ונותני שירותים הוא גדול יחסית, ומגיע לעשרות פנקסי צ'קים בשנה. לדבריה, פנקסי הצ'קים נשמרים בכספת הנמצאת במשרדה, והיא מוסרת אותם למנהלת החשבונות לצורך ביצוע תשלומים שוטפים, תוך הקפדה על רציפות מספרי הצ'קים.

ביצוע תשלומים לספקים באמצעות המחאות בלבד, ללא שימוש בהעברות בנקאיות באמצעות מס"ב, הכביד לדעת הביקורת על העבודה השוטפת, וחשף את המתנ"ס לסיכונים מיותרים.

מומלץ להכין רשימת ספקים ממוחשבת שתכלול את פרטי חשבון הבנק, ולבצע תשלומים לספקים גם ע"י העברות בנקאיות באמצעות מס"ב.

יודגש, כי פרטי חשבונות הבנק של הספקים אמורים להתקבל בצורה זהירה ומבוקרת, הכוללת קבלת אישור מקורי מסניף הבנק של הספק, ודוגמא של המחאה בה רשומים פרטי בעל החשבון.

במועד הביקורת נמצאו במשרדי המתנ"ס 3 תיקים שוטפים בשם "חוזים והצעות מחיר" בהם נשמרו כל הצעות המחיר שהתקבלו מספקים ונותני שרותים, (ולא רק ההצעה הזוכה).

בחדר ארכיון שנמצא בקומה העליונה נמצאו תיקים ומסמכים משנים קודמות, וחדר קטן נוסף שימש כארכיון של 3 השנים האחרונות בלבד.

11. תחומי פעילות במתנ"ס

לקראת כל שנת לימודים פרסמה הנהלת המתנ"ס לציבור חוברת מידע מהודרת שכללה נתונים מפורטים לגבי כלל הפעילויות והחוגים שיערכו במהלך השנה הקרובה. בחוברת פורטו, בין היתר, תחומי הפעילות, לוחות זמנים, שמות המדריכים, סדרי רישום ותשלום, ועוד.

נמצא כי במהלך שנת תש"ע כללו פעילויות המתנ"ס את התחומים הבאים:

הגיל הרך – הפעלת צהרונים, בית התלמיד, הרצאות להורים, שעת סיפור, פעוטונים, פעילויות אחה"צ בגיל הרך, טיולי משפחות.

ספורט – חוגי התעמלות קרקע לבנות, התעמלות קרקע ומכשירים, התעמלות אירובית, התעמלות אומנותית, שיטת פלדנקרייז, כושר גופני לגברים, יוגה לנשים, יוגה לגברים, טאי צ'י צ'ואן, ג'ודו, הכנה לטקוואנדו, טקוואנדו, הגנה עצמית לנערות ונשים, אגרוף תיאלנדי – קיקבוקסינג, הישרדות, קראטה וקרב מגע, סייף, חוג טניס, מנוי למגרש הטניס, רולר בליידס, שחייה, נופש פעיל, כדורסל, ליגת כדורסל, כדורגל, ליגת כדורגל, נבחרת כדורגל, בייסבול, פוטבול אמריקאי, פילאטיס לנשים, פעילויות ספורט לבעלי צרכים מיוחדים.

מוסיקה – מקהלות ילדים, נוער, נשים ומבוגרים, שיעורי נגינה פרטניים בגיטרה, כינור, תופים, גיטרה באס, פסנתר ואורגן, סקסופון וקלרינט, חלילית, חליל צד, פיתוח קול, דרבוקה קבוצתית.

יצירה והעשרה – חוגי בישול, קומיקס וקריקטורה, תכשיטנות, תפירה, סריגה ורקמה, ציור, רובוטיקה ואלקטרוניקה, עיצוב עוגות, דרמה לבנים, שח-מט, קרמיקה, אומנות שימושית, נגרות, סדנת תיאטרון, חוג תורני, טיסנאות, קאוצ'ינג יהודי לנשים.

יום ו' – פעילויות וחוגים לילדים ביום ו', כולל הסעות, תפילה, חוגי אלקטרוניקה, שילוב אומנויות, התעמלות, בישול, משחקי כדור, מועדון ילדים חוויתי, טאי קוואנדו, דרמה.

התעמלות נשים - מרכז יפית – חוגי יוגה, פילאטיס, עיצוב, אימון משולב, אירובי, מדרגה, קרדיו.

מחול – חוגי טרום בלט, בלט לגיל הרך, בלט למתחילות ומתקדמות, בלט קלאסי ורפרטואר, מחול מזרחי, ג'אז, סטפס, אינדאנס, אתגר מחול לנשים, חוג סדנא לנשים, אימפרוביזציה, הורה בשיתוף "הורה ירושלים".

נוער – מועצת הנוער, שבתות שכבתיות, להקות נוער, טישים בערבי שבת, מניין לנוער, מרכז אתגרים, תנועות נוער, התנדבויות, ומגוון פעילויות נוספות כגון: מסיבות בחגים, סמינר מנהיגות צעירה, ערב להקות צעירות, ארועים למתגייסים, טיולים, מבצעי ניקיון ביישוב, טקסי יום הזיכרון ויום העצמאות, ועוד.

ספריה – ספרי עיון בנושאים שונים, ספרי קריאה, שעת סיפור ויצירה, שעת סיפור באנגלית, פינה לדוברי צרפתית, פינת מחשבים.

תרבות וקהילה – מועדון הראשונים, מועדון הגיל השלישי, מוצ"ש מברכות, ד"ש מאפרת, כרטיסים לאירועים, אירועי קיץ.

12. היקף נרשמים

להלן נתונים לגבי מספר הנרשמים לחוגי המתנ"ס בחודש נובמבר 2009, בהשוואה לחודש נובמבר בשנים קודמות:

אגף	שנת תש"ע 2009-2010	שנת תשס"ט 2008-2009	שנת תשס"ח 2007-2008
אמנות (יצירה והעשרה)	88	105	129
חוגי יום ו'	32	93	95
מחול	228	212	226
מרכז יפית	176	141	181
ספורט	849	739	821
מוסיקה	122	81	108
אתגרים	10	59	53
הגיל הרך וארוחות	287	287	328
סה"כ נרשמים	1792	1717	1941
כמות משפחות	748	711	750

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנת תש"ע חלה ירידה חדה בהיקף הנרשמים לפעילות אתגרים לעומת שנים קודמות. מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי יש פחות דרישה לאתגרים מצד התושבים, ככל הנראה בעקבות העניין המוגבר שיש היום באינטרנט ובתכניות ריאליטי בטלוויזיה. כמו כן, יתכן והדבר קשור לכך שרכז אתגרים עזב כחודש לפני תחילת תקופת הרישום, מאחר ויש חשיבות רבה להזדהות הילדים עם הרכז. מנהלת המתנ"ס ציינה, כי יתכן שבפועל יהיו יותר משתתפים שעדיין לא הספיקו להירשם, מאחר והביקורת נערכה בסמוך לתחילת השנה.

עוד עולה מהטבלה לעיל, כי בשנת תש"ע חלה לכאורה ירידה בהיקף הנרשמים לפעילות יום ו'. מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת, כי רישום 32 ילדים בלבד לחוגי יום ו' לעומת 93 בשנה קודמת, נבע משינוי השיטה לצורך התייעלות כלכלית. לדבריה, בשנים הקודמות נערך רישום לכל חוג בנפרד, וכתוצאה מכך היו שלוש הסעות הלך וחזור לכל חוג, והדבר גרם להוצאות רבות למתנ"ס ולפעילות לוגיסטית מורכבת לצורך ארגון ההסעות. לפיכך, הוחלט לשנות את השיטה ולרשום ילדים למסגרת יומית הכוללת 3 חוגים. לכן, 32 ילדים הרשומים לשלושה חוגים בימי ו', כוללים למעשה 96 ילדים (לעומת 93 ילדים בשנה קודמת).

עוד ציינה מנהלת המתנ"ס, כי שינוי השיטה התקבל תחילה בהסתייגות ע"י חלק מהתושבים, שחשו שהכריחו אותם להירשם לשלושה חוגים. אולם לאחר מכן ההורים השתכנעו שהדבר משתלם להם, מכיוון שבעבר הם שילמו 90 ₪ לחוג אחד לחודש, והיום במחיר 160 ₪ לחודש, שזה פחות מתשלום לשני חוגים, הם מקבלים שלושה חוגים.

נמצא, כי מנהלת המתנ"ס הפיצה מכתב הסבר להורים, לגבי שינוי השיטה האמור. בנוסף, הדבר הוסבר בחוברת אירועים וחוגים שהופצה לכל תושבי אפרת, וכן לתושבי היישובים אלעזר ונווה דניאל וזאת במסגרת המדיניות להגדיל ככל האפשר את היקף הנרשמים לפעילויות המתנ"ס.

מהטבלה לעיל עולה, כי בשנת תש"ע חלה ירידה בהיקף הנרשמים לחוגי אמנות, יצירה והעשרה לעומת שנים קודמות. מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת, כי לדעתה הדבר נובע מגידול משמעותי שחל בשנים האחרונות במספר החוגים הפרטיים המופעלים בתוך בתי מגורים ביישוב. עוד נמצא, כי בשנת תש"ע חל גידול מרשים בהיקף הנרשמים לחוגי ספורט, מוסיקה ומרכז יפית, לעומת השנה הקודמת.

מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת, כי חצי מהגידול בחוגי המוסיקה (21 נרשמים) נובע מהקמת שתי מקהלות, מקהלת מבוגרים ומקהלת ילדים, והשאר נובע מתוספת נרשמים לחוגי המוסיקה הפרטניים.

בנוסף, העליה המשמעותית של המשתתפים בפעילויות הספורט בשנה זו, הוסברה ע"י מנהלת המתנ"ס בפעילות המוצלחת של הרכז, בשיווק נכון של הפעילות בחוברת המידע המשופרת לעומת החוברת של השנה שעברה, ובגידול בדרישה לפעילויות ספורט מצד התושבים.

13. אופן הפעלת החוגים

13.1 העסקת מדריכים

לביקורת נמסר כי עד לפני מספר שנים כ- 80% ממדריכי החוגים היו עובדי המתנ"ס, וכ- 20% מהם הועסקו כנותני שירות חיצוניים. אולם, בעקבות הנחיה של היועץ המשפטי של החברה למתנ"סים, החל המתנ"ס להעסיק כמעט את כל המדריכים כעובדי המתנ"ס.

במועד עריכת הביקורת נמצא מדריך אחד שעדיין לא היה עובד המתנ"ס (מדריך נופש פעיל לילדים והורים). מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת כי הדבר נבע מהתנגדותו של העובד, וסוכם איתו שהוא יעבור להיות עובד המתנ"ס החל מתחילת שנת 2010, ובעקבות כך ייחתם עימו חוזה העסקה.

לביקורת נמסר כי החברה למתנ"סים קבעה את גובה השכר רק לרכיזים. מנהלת המתנ"ס הדגישה כי מדובר בהמלצה בלבד, ולא בהנחייה מחייבת. לעומת זאת, החברה למתנ"סים לא קבעה סולם שכר לגבי מדריכי החוגים, ושכרם נקבע במהלך השנים על פי שיקול דעת הנהלת המתנ"ס.

לביקורת נמסר כי המדריכים מועסקים עפ"י חוזה, ועם רובם נקבע בחוזה שכר על בסיס 50% מהכנסות החוג, במטרה לעודד הפעלה ברמה גבוהה שתמשוך כמה שיותר משתתפים.

במועד עריכת הביקורת נמצאו מספר מדריכים שנקבע עימם בחוזה שכר על בסיס הכנסות גבוה יותר מ- 50%, כמפורט להלן:

2 מדריכי ספורט – שכרם נקבע לפי בסיס 67% מההכנסות.
מדריכת ג'ז – שכרה נקבע לפי בסיס 60% מההכנסות.
מדריכי חוגים למוסיקה – שכרם נקבע לפי בסיס של 60% מההכנסות.
כמו כן, הופעל חוג לריקודים ישראלים ע"י חברת הורה, שקיבלה במועד הביקורת שכר לפי בסיס של 70% מההכנסות.

מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת, כי האחוזים החריגים מהרווחים נובעים מסיכומים שנקבעו בעבר עם המדריכים. לדבריה, לחלק מהמדריכים הוספו אחוזים מהרווחים במהלך השנים, בעקבות דרישות שהועלו על ידם. כמו כן, בחלק מהחוגים יש מספר משתתפים נמוך, המחייב להגדיל להם את האחוזים כדי לאפשר להם להרויח סכום סביר.

יצוין כי במועד הביקורת, החוג שהופעל ע"י מדריכת הג'ז כלל כ- 70 תלמידות, ברוב החוגים שהופעלו ע"י מדריכי הספורט היו למעלה מ- 100 תלמידים, ובחוגים למוסיקה היו מספר משתתפים נמוך יותר.

הביקורת ממליצה לגבש כללים אחידים וברורים לקביעת שכר מפעילי החוגים, ולהביאם לדיון ואישור בפני ועדת כספים והנהלת המתנ"ס.

13.2

מתן הנחות לתושבים ועובדים

הביקורת העלתה, כי המתנ"ס נוהג להעניק הנחות לתושבים ולעובדים בהיקפים משמעותיים. עוד נמצא, כי רישומי החו"ז של המתנ"ס בהנהלת חשבונות במועצה כללו בין היתר זיכויים בסכומים שונים בגין מתן הנחות לנזקקים, שמומנו ע"י המועצה בעקבות המלצת גורמי הרווחה.

בדוחות הכספיים של המתנ"ס לשנים שנבדקו, לא נמצא סעיף הוצאות נפרד בגין מתן הנחות לתושבים שלקחו חלק בפעילויות המתנ"ס.

הביקורת ממליצה לכלול את ההנחות בסעיף הוצאות נפרד בדוחות הכספיים, על מנת לשפר את השקיפות והבקרה בנושא.

במהלך השנים שנבדקו, אושרו כללים שונים למתן הנחות ע"י ועדת כספים של המתנ"ס, בהתאם לסדר היום שנקבע לוועדה.

נמצא, כי לאחר מועד עריכת הבחירות האחרונות להנהלת המתנ"ס בתחילת שנת 2009, לא מונתה ע"י ההנהלה ועדת הנחות. בפרוטוקול ישיבת הנהלה מיום 16.4.09 שבמהלכה מונו הוועדות, צוינו שמותיהם של חברים ב - 5 ועדות אחרות, מבלי שאוזכרה ועדת הנחות.

עוד נמצא, כי למרות האמור פעלה במתנ"ס ועדת הנחות גם לאחר מועד הבחירות האחרונות. מנהלת המתנ"ס הסבירה לביקורת, כי הרכב הוועדה שנקבע בקדנציה הקודמת, לא שונה לאחר הבחירות האחרונות להנהלה, והיא המשיכה לפעול ברציפות באותה המתכונת.

מומלץ להקפיד על מינוי פורמאלי של ועדת הנחות בתחילת כל קדנציה, ולתעד זאת ברישום מסודר בפרוטוקול.

הרכב ועדת הנחות כלל במועד הביקורת את מנהלת המתנ"ס, 2 חברי הנהלה, מנהל מחלקת רווחה במועצה, נציג "קרן ישועה", ונציגת קרן טיאלטון מהמרכז להתפתחות הילד.

במועד הביקורת, לא נמצא במשרדי המתנ"ס מסמך הכולל קריטריונים לקביעת הזכאות להנחה.

הביקורת ממליצה להסדיר את פעילות ועדת הנחות באמצעות אישור קריטריונים ברורים ואחידים ע"י ההנהלה, לקביעת הזכאות להנחה.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיטת הדוח, כי לגבי ההמלצה לקביעת קריטריונים למתן הנחות, הוא ממליץ שהמתנ"ס יאמץ את המסגרת החוקית של ועדת ההנחות בארנונה הקיימת ברשויות המקומיות.

לביקורת נמסר, כי ועדת הנחות במתנ"ס מתכנסת מעת לעת לפי הצורך, בדרך כלל לאחר שהצטברו כ-20 בקשות לקבלת הנחה.

הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של תיקי הנחות שנמצאו במשרדי הנהלת החשבונות של המתנ"ס. להלן ממצאי הבדיקה:

הבקשות לקבלת הנחה התקבלו בכתב, באמצעות טופס אחיד שנקבע לכך.

טופס הבקשה להנחה כלל 5 חלקים, בהם פורטו הנתונים הבאים:

חלק א' – פרטים אישיים, מצב משפחתי, מספר ילדים (מתחת לגיל 23), עולה חדש, פנסיונר, אחר.

חלק ב' – מהות הבקשה – עבור חוגים, קייטנות, צהרונים, פעוטונים, ועוד, כולל שם וגיל הנרשם ומחיר מלא של הפעילות המבוקשת.

חלק ג' – תיאור מילולי של הוצאות כספיות חריגות במשפחת המבקש.

חלק ד' – פירוט הכנסות של שני בני הזוג (נדרש לצרף אישורים).

חלק ה' – הצהרת המבקש לגבי הכנסה ממקורות אחרים, פרטים לגבי בעלות על דירה נוספת, הוצאות עבור דיור/שכר דירה, ומתן אישור לוועדת הנחות לבדוק מקורות נוספים המאפשרים סיוע לפעילות המתנ"ס, כגון מחלקת רווחה יישובית, ו/או גמ"ח של קרן ישועה, ולעיין במידע אודות המבקש מבחינת מצב כלכלי/סוציאלי.

לטופס הבקשה נדרש לצרף מסמכים תומכים, כגון: אישור על הוצאה חריגה עבור חינוך מיוחד מהמוסד החינוכי, תשלומי שכר ואישורי הכנסה, אישורים מביטוח לאומי, ועוד. כמו כן, נדרש כל מבקש להמציא תצלום תעודת זהות + ספח, המאשר שהוא תושב אפרת.

הטפסים לקבלת הנחה נמסרו לכל דורש ע"י מזכירות המתנ"ס, והם הושבו ע"י התושבים בצירוף המסמכים הנדרשים בתוך מעטפות סגורות.

הטיפול בבקשות להנחה רוכז ע"י מנהלת חשבונות וכח אדם במתנ"ס. הנ"ל ערכה רישום ממוחשב של הבקשות להנחה, הכינה את המסמכים לקראת ישיבות הוועדה, ולאחר מכן תייקה אותם בקלסרים מיוחדים.

במסגרת הדיונים בוועדת הנחות, נרשמו על גבי טופסי הבקשה החלטות הוועדה לגבי אישור או דחיית הבקשה. נמצא, כי כל בקשה נחתמה בנפרד ע"י לפחות 2 חברי ועדה, על גבי הטופס המקורי.

במועד הביקורת, לא נמצאו פרוטוקולים מודפסים מישיבות ועדת הנחות. לביקורת הוסבר, כי קיים תיעוד להחלטות במסגרת הרישום והחתימה על טופסי הבקשות, כפי שהוסבר לעיל.

הביקורת ממליצה להדפיס פרוטוקול לאחר כל ישיבת ועדת הנחות, שיכלול רישום מרוכז של כל ההנחות שאושרו במהלך הישיבה.

עוד מומלץ, להחתים את יו"ר ועדת הנחות על פרוטוקול הישיבה, ולתייק את הפרוטוקול בתיק "ועדת הנחות" שישמר במשרדי המתנ"ס.

נמצא, כי לאחר ישיבות ועדת הנחות הוקפד על שליחת תשובה לתושבים. כל ההודעות על אישור או דחייה של הבקשה להנחה נחתמו כנדרש ע"י מנהלת המתנ"ס.

בפרוטוקול ישיבת ועדת כספים מיום 3.12.08 נמצאה התייחסות (בסעיף 6) "להנחת צוות". עפ"י הרישום בפרוטוקול, עד לאותו מועד ניתנה לצוות הניהולי במתנ"ס הנחה בתשלומי חוגים, מסגרות ופעילויות בשיעור 25%, כאשר "צוות ניהולי" כלל בין היתר מטפלות בהיקף משרה מלא וספרניות.

במהלך הישיבה הוחלט להשאיר את ההחלטה האמורה ללא שינוי גם לגבי שנת הלימודים הנוכחית, ולגבי השנה הבאה הוחלט שהנחה של 25% תינתן לצוות על רישום לחוגים, בעוד שהנחה למסגרות יומיות תעמוד על 10% בלבד.

בהמשך הפרוטוקול נמצאה התייחסות למתן הנחות למורים (בסעיף 7). לפי סעיף זה, תינתן הנחה בשיעור 10% לבני משפחות של מורים שמדריכים מעל X שעות שבועיות ומעל X שנות ותק, וזאת במטרה ליצור הרגשת שייכות ושותפות בין המורה למתנ"ס.

בתקנון עמותת המתנ"ס נקבע, כי חבר עמותה זכאי להשתתף בפעילויות העמותה ולהנות משירותיה, ואולם יהיה עליו לשלם עבורם ככל אדם אחר.

הביקורת ממליצה להחיל כלל זה גם על עובדי העמותה, ולחדול מהענקת הנחות לצוות עובדי המתנ"ס או לבני משפחות המורים או המדריכים.

בתגובתה לטיוטת הדוח ציינה מנהלת המתנ"ס לגבי מתן הנחות לצוות המתנ"ס, כי זו הדרך היחידה לתגמל את עובדי המתנ"ס על עבודה קשה תמורת שכר זעום.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח לגבי ההנחות שניתנו לעובדי המתנ"ס, כי מעבר לפן הציבורי שאותו מעלה המבקר בהמלצתו, בשלב ראשון יש לקבל חוות דעת משפטית מהיועץ המשפטי של החברה למתנ"סים לגבי חוקיות מתן ההנחות לעובדים ולמדריכים. בנוסף, במידה והיועץ המשפטי יאפשר את המשך מתן ההנחות, יש לדאוג לזקיפת ההטבה במשכורות העובדים כפי הנדרש.

13.3 תמחור החוגים

במועד הביקורת, מחירי החוגים נקבעו עפ"י החלטות חברי ההנהלה וועדת כספים, לאור המלצות מנהלת המתנ"ס.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי במהלך הדיון הוצג תחשיב כלכלי לקביעת מחירי החוגים, והעיקרון המנחה היה להשאיר תקורה של כ-30% למתנ"ס עבור כל חוג.

עוד ציינה מנהלת המתנ"ס, כי מספר המשתתפים המינימלי הדרוש לפתיחת כל חוג, נקבע, בין היתר, לפי מידת ההצלחה והוותק של החוג ורמת הביקוש אליו בקרב האוכלוסיה. ככלל, לגבי חוג חדש ובלתי מוכר נמצא האיזון בין הצורך להבטיח רווח מינימאלי למפעיל שיאפשר את פתיחת החוג, לבין הרצון לשמור על מחיר אטרקטיבי שימשוך נרשמים.

13.4 מדיניות ביטולים והחזרי תשלום

מדיניות המתנ"ס בנוגע לביטול רישום לחוגים והחזרי תשלומים לתושבים, היתה במועד עריכת הביקורת כלהלן:

1. ביטול הרישום נעשה באמצעות הגשת בקשה בכתב.
2. אי הופעה לחוג לא זיכתה את התושב בהחזרי תשלום.
3. ביטול הרישום לחוג, או מעבר להתנסות בחוג אחר בתיאום עם הרכז, התאפשר עד לסוף חודש נובמבר. במקרה של עזיבה לא הוחזר הכסף עבור תקופת ההתנסות.

4. החל מחודש דצמבר ועד לסוף פברואר כל בקשת ביטול נדונה לגופה, ואם אושרה חויב המשתתף בתשלום של חודש אחד, בנוסף על תשלום עבור מספר המפגשים שכבר התקיימו בחוג עד ליום הגשת הבקשה.
 5. החל מחודש מרץ לא התאפשר לבטל השתתפות בחוג, למעט מסיבה בריאותית, והתושב נדרש להמשיך לשלם עד לסוף שנת הפעילות.
 6. במקרה של פגיעה או מחלה ממושכת נדרש התושב להמציא אישור רפואי מתאים.. כל מקרה נדון לגופו והמתנ"ס השתדל לתת את מירב ההחזר בהתאם לנסיבות. עם חזרתו של המשתתף לחוג הוא נדרש להמציא אישור רפואי המתיר את המשך הפעילות.
 8. במקרים של חוגים קצרים (3-5 חודשים) התאפשרו ביטולים בחודש הראשון בלבד.
 9. המתנ"ס יידע את התושבים לגבי האפשרות לביטול פעילות באולם הספורט עקב קיום אירוע כלשהו, וציין כי במקרה זה תשלח על כך הודעה למשתתפי החוגים.
 10. משתתף שנעדר מחוג עקב שרות מילואים פעיל נדרש להגיש אישור צבאי לגבי תקופת המילואים שבה נבצר ממנו להשתתף בחוג, והמתנ"ס השתדל לתת את מירב ההחזר בהתאם לנסיבות.
- נמצא כי הכללים האמורים בנוגע למדיניות הביטולים והחזרי תשלומים פורסמו לציבור במסגרת אתר האינטרנט של המתנ"ס וכן בחוברת חוגים שחולקה לתושבים.

13.5

תמחור פעוטונים וקביעת שכר מטפלות

בישיבת ועדת כספים וכח אדם של המתנ"ס מיום 14.1.09 צוין (בסעיף 2) כלהלן:

מחירי פעוטון לשנת תש"ע:

"לאחר השוואת מחירים עם פעוטונים נוספים, הסתבר שהמחיר שאנו גובים עבור התינוקות על גיל שנה וחצי הוא הנמוך ביותר באזור במאות ₪. הוחלט להעלות את מחיר ההשתתפות בקבוצת התינוקות מ 1,590 ₪ ל – 1,650 ₪ ליום ארוך, ועדיין אנו זולים יותר משאר הפעוטונים באזור".

הביקורת ממליצה לערוך מידי שנה בדיקות השוואה כאמור, על מנת להבטיח תמחור ריאלי של הפעוטונים.

בדוח פעילות על פעילות אגף הגיל הרך שהגישה מנהלת המתנ"ס להנהלה בסוף שנת 2009, נכללה ההתייחסות הבאה לגבי שכר המטפלות:

"מאחר ועד היום כל מטפלת הועסקה על בסיס חוזה אישי ולפי "תחושות בטן" של הרכזת לגביה, יש מצב שכרגע מטפלות רבות מקבלות שכר גבוה מאחרות, שעובדות כמוהן ומוצלחות לא פחות מהן. הצעתי היא, לקבוע דירוג שכר על פי ותק והשכלה, על מנת לתקן את המצב הנוכחי".

בהמשך המסמך, מפורט דירוג השכר המוצע, לפי שנות ותק בעבודה, ותנאים שונים לקבלת השכר, כגון: תעודת מטפלת מוסמכת, ניסיון קודם בעבודה והמלצת הרכזת.

מנהלת המתנ"ס מסרה לביקורת, כי בעקבות כך עודכן שכר המטפלות.

14. סיכום

הביקורת נועדה לבחון את אופן פעילות המתנ"ס והתנהלותו מול גורמי המועצה, ולבדוק את מידת היעילות, הסדירות וההתאמה להוראות החוק, תקנון העמותה וכללי מינהל תקין.

הביקורת העלתה כי פעילות המתנ"ס מתבצעת בצורה נאותה, מקצועית ומסודרת, תוך הקפדה על דרישות החוק וכללי מינהל תקין.

המבקר התרשם כי הנהלת המתנ"ס וצוות העובדים פועלים במסירות למען קידום תחומי הפעילות, לעיתים אף מעבר לשעות העבודה הפורמאליות, וזאת מתוך תחושת שליחות ציבורית הראויה להערכה.

יחד עם זאת, נמצאו ליקויים מנהליים במספר תחומים, המחייבים התייחסות והפקת לקחים, כמפורט בהמלצות הדוח.

יישום ההמלצות עשוי למנוע את הישנות הליקויים בעתיד, לשפר את אופן הפעילות והניהול השוטף, ולחזק את הבקורות הקיימות על פעילות המתנ"ס.

דוח ביקורת בנושא:

טיאוט רחובות וניקיון מוסדות ציבור

1. מבוא

המועצה התקשרה עם חברות קבלניות לצורך ביצוע עבודות ניקיון ותחזוקה בתחומים שונים, ובכלל זה טיאוט רחובות וניקיון מוסדות מבחן ציבור.

הגורם המוסמך במועצה לביצוע העבודות היא מחלקת שפ"ע, האחראית על שיפור פני העיר ומתן שירותים מוניציפאליים במגוון תחומים, כגון: ניקיון כבישים ומדרכות, תחזוקת קווי מים וביוב, פינוי אשפה וגזם, גינון, תאורת רחובות, חיסון ולכידת בעלי חיים, ביצוע ריסוסים והדברות, ועוד. בנוסף, מטפלת המחלקה באחזקת מוסדות חינוך בנושאי חשמל, אינסטלציה, ותיקוני בית, וכן באחזקת מרכזים מסחריים כולל ניקיון, תאורה, אחזקת המבנה והשטחים הפתוחים מסביב.

לצורך ביצוע העבודות האמורות, מועסקים במחלקת שפ"ע 6 עובדי אחזקה ב- 6 תקנים מלאים, ובנוסף, מנהל מחלקה, וטרינר, מפקח, ומזכירה.

הביקורת בחנה את מכלול הפעילות בנושא טיאוט רחובות וניקיון מוסדות ציבור, כולל ביצוע המכרז ואופן ההתקשרות עם הקבלן.

במהלך הביקורת נערכו פגישות עם גזבר ומנכ"ל המועצה, מנהל מחלקת שפ"ע, עובדת האחראית על הניקיון בתחום מוסדות החינוך, מנהלת חשבונות ראשית, עובדת גזברות האחראית על תחום הביטוחים, וכן עם מפקח המועצה המועסק במחלקת שפ"ע.

טיוט דוח הביקורת הועברה לעיון המבוקרים, על מנת שהערותיהם לממצאים ולהמלצות יילקחו בחשבון במסגרת הדוח הסופי.

2. עיקרי הממצאים וההמלצות

1. בשנים 2008 ו - 2009 חרגה המועצה ממסגרת תקציב ההוצאות השנתי שקבעה לעצמה לנושא ניקיון מוסדות הציבור וטיאוס רחובות, בשיעור 12.4% ו - 8.9% בהתאמה. בחלק מהסעיפים שנכללו בתוך התקציב היו חריגות בולטות מעל ומתחת לתקציב שנקבע, כמפורט בדוח.

מומלץ לבחון את אופן קביעת התקציב השנתי בסעיפים האמורים, על מנת לצמצם ככל האפשר את היקף החריגות בעתיד.

2. נמצא כי הערבות הבנקאית שהתקבלה במועצה אינה על שם חברת "פרח השקד" עימה בוצעה ההתקשרות, אלא על שם חברת "דינמיקה" הנמצאת באותה בעלות.

בעקבות הביקורת נתבקשה חברת "פרח השקד" להמציא למועצה ערבות בנקאית מטעמה, וכך עשתה.

3. בחוזה נקבע, כי הארכת תוקף החוזה תתבצע בהודעה בכתב שתישלח לקבלן לפחות 30 יום לפני תום תקופת החוזה. נמצא, כי החוזה עם הקבלן הוארך על סמך סיכום בע"פ.

מומלץ להקפיד על הארכת תוקף ההתקשרויות באמצעות הכנת נספח לחוזה, שייחתם ע"י מורשי החתימה של שני הצדדים.

4. במועד הביקורת לא נמצאו במועצה העתקי פוליסות ביטוח החובה של רכבי הקבלן, למרות שהדבר צוין בתנאי החוזה.

מומלץ להקפיד על קבלת העתקי פוליסות ביטוח חובה עבור רכבי הקבלן, כפי שנקבע בחוזה ההתקשרות.

5. הקבלן ביצע עבודות נוספות על פי דרישות שהועברו אליו ע"י הדרג הניהולי, מעבר לחובות שנקבעו בחוזה, לצורך טיפול בעומסי עבודה שנגרמו בתקופות החגים, עונת השלכת, ימים מושלגים, ועוד. נמצא, כי במהלך תקופת ההתקשרות התבקש הקבלן לנקות גם שטחים נוספים שלא נכללו במסגרת החוזה. לביקורת הוסבר כי במסגרת הדיונים שנערכו עימו סוכם עם הקבלן שהוא יבצע עבודות נוספות בהתאם לצורך, עפ"י דרישת המועצה.

מומלץ לפרט ככל האפשר במסגרת חוזה ההתקשרות את כל העבודות האמורות להתבצע על ידי הקבלן, בהתאם לסיכומים שנערכו עימו מראש.

6. בעבר הועסק במחלקת שפ"ע פקח בהיקף 50% משרה, שתפקידו התמקד באכיפת חוקי העזר של המועצה. נמצא, כי בשלב מסוים הופסקה העסקתו של הפקח, והקבלן החל להעסיק פקח מטעמו שהיה אחראי במקביל גם על אכיפת חוקי העזר של המועצה.

הביקורת העירה כי בהתנהלות האמורה היה טעם לפגם משני טעמים. ראשית, הפקח העניק שירותים לשני גופים במקביל בעלי אינטרס שונים, הקבלן, המעוניין להציג תפקוד יעיל של עובדיו, ומצד שני המועצה, המעוניינת לקבל ממצאי פיקוח על עבודתם. שנית, פקח המועסק ע"י הקבלן עלול להתמקד בקידום האינטרסים של מעסיקו, ולא באכיפת חוקי העזר של המועצה.

הביקורת המליצה לשקול העסקת פקח כעובד מועצה, כפי שהיה בעבר.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הערה זו נלקחה לתשומת לב הממונים ותוקנה, ומנהל העבודה חדל לשמש גם כפקח ונכנס לתפקידו פקח אחר בתפקיד פקח בלבד.

7. נמצא, כי עובדת מחלקת חינוך האחראית על הניקיון במוסדות החינוך הנהיגה בעבר נוהל של קבלת דיווח מסודר בנושא מאב הבית של כל מוסד, אולם עקב חוסר שיתוף פעולה הנוהל האמור נזנח ואינו מיושם בפועל.

מומלץ להקפיד על קבלת דיווח מסודר בנושא מאב הבית של כל מוסד, ובנוסף, לקיים מעת לעת ביקורים במוסדות החינוך, על מנת לבדוק את רמת הניקיון בכל מוסד.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי תבדק האפשרות להעביר תפקיד זה לאדם אחר, תוך הקפדה על קבלת דוחות ממוסדות החינוך.

8. במועד תחילת הביקורת הפקח לא הגיש למנהל מחלקת שפ"ע דוח פעילות תקופתי שאמור לפרט את עיקרי הליקויים שנמצאו על ידו. לפיכך, הביקורת המליצה להנחות את הפקח להגיש למנהל מחלקת שפ"ע דוח פעילות שבועי.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מנהל מחלקת שפ"ע, כי הנושא תוקן עם כניסתו לתפקיד של פקח חדש.

לאחר קבלת התגובה על טיוטת הדוח, הוצג לביקורת טופס דיווח מיוחד בשם "דוח עבודה שבועי לפקח עירוני" שאותו התבקש הפקח להגיש למחלקת שפ"ע. נמצא, כי הפקח לא הקפיד לפרט בדוחות האמורים את נושאי וממצאי הפיקוח שנערך על ידו בכל אחד מימי השבוע.

מומלץ להנחות את הפקח לפרט בדוחות העבודה השבועיים המוגשים על ידו את נושאי וממצאי הפיקוח, לצורך שיפור התייעוד והבקרה בנושא

9. נמצא, כי רישום התלונות במוקד מתבצע באופן מסודר לפי חתך נושאי. כל תלונה מועברת לטיפול הגורם האחראי במועצה לנושא התלונה. התלונות מטופלות באופן יום יומי וברציפות, ולאחר סיום הטיפול בתלונה היא נסגרת במחשב לראיה כי טופלה.

מומלץ לבחון אפשרות לקבל דוחות על התפלגות התלונות שהתקבלו במוקד לפי נושאים, שכונות או רחובות, על מנת לאפשר הסקת מסקנות מערכתיות והפקת תועלת רבה יותר מבסיס הנתונים המצטבר במערכת.

10. הביקורת העלתה, כי לחשבוניות שהוגשו ע"י הקבלן לא צורף דוח עבודות חודשי. כתוצאה מכך, האחראים על אישור החשבוניות במועצה לא יכלו לבדוק את התאמתה של כל חשבונית לעבודה שבוצעה בפועל.

מומלץ לדרוש מהקבלן לצרף לכל חשבון דוח מפורט לגבי העבודות שבוצעו במהלך החודש. עוד מומלץ, להתנות את אישור החשבון בקבלת דוח כאמור, ולהקפיד להעביר עותק ממנו לגזברות, לצורך תיעוד ובקרה.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי למרות שהפיקוח על הקבלן ועובדיו הינו קפדני ויעיד על כך ניקיון היישוב, המועצה תכלול במכרז הקרוב את החובה של הגשת יומן עבודה מסודר לגבי השטחים הפתוחים, שימולא ע"י מנהל העבודה מטעם הקבלן מידי יום, ויוגש בצירוף לחשבון החודשי.

3. נתונים כלליים

3.1 היקף הוצאות המועצה בנושא

הוצאות המועצה עבור ניקיון מוסדות ציבור וטיאוט רחובות היו עבור תשלומים לקבלן. עפ"י נתוני הדוחות הכספיים של המועצה, הוצאות המועצה בשלוש שנים האחרונות למטרה זו היו כמפורט :

2010	2009	2008
371,855 (רבעון 1)	1,397,193	1,328,558

3.2 נתוני תקציב מול ביצוע בש"ח (שיעור ניצול תקציבי)

שטחים (מ"ר)		2010		2009		2008		
תשס"ט	תשס"ח	ביצוע 1-3/10	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
100	100	1,497	6,000	5,976	6,000	5,844	6,000	גנים (מ.בינתחומי)
3692	3692	58,464	215,000	209,607	253,000	248,461	212,000	עשה חיל
2340	1521	41,290	136,000	140,807	134,000	131,542	113,000	או"ע בנים
3498	2866	62,986	204,000	225,644	164,000	160,772	137,000	או"ע בנות
950	950	14,943	60,000	59,790	60,000	58,466	55,440	משרדי המועצה
50	50	2,997	12,000	11,952	12,000	11,688	10,000	שרות פסיכולוגי
100	100	5,607	22,000	22,432	22,000	21,922	20,000	מועדונית
264	264					14,623	12,000	מרכז להתפתחות
		3,738	15,000	14,965	12,000			מתי"א
511	511						20,000	ספריה
		180,333	694,000	706,020	620,000	675,240	596,000	טיאוט רחובות
		371,855	1,364,000	1,397,193	1,283,000	1,328,558	1,181,440	סה"כ
				114,193		147,118		חריגה בש"ח
				8.90%		12.45%		חריגה באחוזים

* בשנת 2009 עודכנו שטחי בתי הספר והאחוזים השתנו

** ב-1/7/09 הועלה המע"מ מ- 15.5% ל-16.5%

מנתוני הטבלה עולה, כי בשנים 2008 ו- 2009 חרגה המועצה ממסגרת תקציב ההוצאות השנתי שקבעה לעצמה לנושא ניקיון מוסדות הציבור וטיאוט רחובות, בשיעור 12.4% ו- 8.9% בהתאמה.

בחלק מהסעיפים שנכללו בתוך התקציב היו חריגות בולטות. לדוגמא, בשנת 2008 בוצעה חריגה מעל התקציב בסעיף טיאוט רחובות בשיעור 13% , וחריגה מעל התקציב בסעיף ב"ס או"ע בנות בשיעור 37%.

כמו כן, נמצאו חריגות מתחת לתקציב, שנגרמו כתוצאה מתקצוב יתר. החריגה הבולטת מתחת לתקציב בוצעה בשנת 2009 בסעיף ב"ס עשה חייל, בשיעור 17%.

מומלץ לבחון את אופן קביעת התקציב השנתי בסעיפים האמורים, על מנת לצמצם ככל האפשר את היקף החריגות בעתיד.

3.3 פירוט המוסדות המטופלים

להלן פירוט מוסדות החינוך והציבור שבהם בוצעו פעולות ניקיון ע"י הקבלן, והסכומים ששולמו ע"י המועצה עבור ביצוע העבודה (בש"ח) :

שם המוסד	סכום חודשי כולל מע"מ	סכום שנתי
גנים - רק המרכז הבין תחומי	500	6,000
ביה"ס "עשה חיל"	17,935	215,220
ביה"ס "או"ע בנים"	11,367	136,404
ביה"ס "או"ע בנות"	16,993	203,916
משרדי המועצה	5,005	60,060
שירות פסיכולוגי	1,001	12,012
מועדונית	1,876	22,512
מרכז להתפתחות	1,251	15,012
טיאוט רחובות	57,807	693,684
סה"כ	113,735	1,364,820

3.4 הגורמים המטפלים והאחראים על הנושא במועצה

במועד עריכת הביקורת, האחריות על הנושאים שנבדקו נחלקו בין שתי מחלקות:

מחלקת שפ"ע - אחראית על ניקיון הרחובות. עובדי המחלקה מסיירים ברחובות, ומתריעים על ליקויים או חוסרים, ובנוסף קיים מפקח מטעם הקבלן.

מחלקת חינוך - אחראית על ניקיון מוסדות החינוך ומוסדות הציבור. כאשר כאחראית בפועל על הנושא, מונתה עובדת מחלקת החינוך הממלאת במקביל גם תפקידים אחרים.

3.5 תיאום ועדכון הדדי בין יחידות המועצה

בשיחות שקיימה הביקורת עם מנהל מחלקת שפ"ע ועם עובדת מחלקת החינוך האחראית על ניקיון מוסדות החינוך, התברר כי לא מתבצעת העברת מידע בין המחלקות לגבי אופן ביצוע העבודות השונות ע"י הקבלן.

מנהל מחלקת שפ"ע הסביר לביקורת, כי אין צורך בעדכון הדדי בין המחלקות, מכיוון שמדובר בתחום אחריות שונה של כל מחלקה. לדבריו, נושא ניקיון המוסדות אינו קשור כלל למחלקת שפ"ע, מאחר והוא מטופל ע"י אב הבית וההנהלה של כל מוסד, והבקרה השוטפת בנושא אמורה להתבצע ע"י מחלקת החינוך.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מנהל מחלקת שפ"ע, כי החלוקה בפועל במשך כל השנים היא שמחלקת שפ"ע מטפלת באחזקת וניקיון השטחים הפתוחים ורק מסייעת למחלקות המועצה לגבי אחזקה וניקיון של השטחים הנמצאים באחריותם.

4. מכרז לביצוע העבודות

4.1 תכנון המכרז ופרסומו

בחוק חובת מכרזים נקבע, כי על כל גוף ממשלתי, חברה ממשלתית, קופת חולים ומועצה דתית חלה החובה לערוך מכרז, כאשר ברצונן לקבל שירות או לרכוש נכס מסוים מגופים פרטיים במדינה.

היעדים העיקריים של החוק מצויים בשלושה מישורים:

השגת חיסכון כספי למדינה ולגופים הרוכשים, מתוך הנחה כי הגברת התחרות תגרום בהכרח להוזלת מחירים.

מתן הזדמנות שווה לכל המציעים הפוטנציאליים בתחום נשוא המכרז להגיש הצעות.

הגברת הפיקוח, הבקרה והשקיפות של תהליכי הרכש, במגמה לצמצם את מרווח האפשרויות למעשי שחיתות.

נמצא כי במהלך שנת 2006 ערכה המועצה מכרז פומבי לביצוע טיאוט רחובות וניקיון מוסדות ציבור (מכרז 5/2006). המכרז פורסם בשתי עיתונים יומיים כדין, ונקבע זמן סביר עד למועד האחרון להגשת ההצעות.

4.2 הכנת אומדן

האומדן נועד להעריך את המחיר של המוצר או השירות המבוקש, ולשמש כלי עזר לבדיקת הצעות המחיר של הספקים. לצורך הכנת אומדן ניתן להיעזר, בין היתר, במחירי התקשרויות קודמות המותאמים למחירים עדכניים, במידע על מחירי התקשרויות בתחומים זהים או דומים, ובמידע על המחירים הנהוגים בשוק, למשל באמצעות מחירוני ענפיים ומחירוני של ספקים. באשר להתקשרויות מורכבות שלמועצה אין מידע לגביהן, מן הראוי שהיא תיעזר גם ביעוץ מקצועי.

להכנת אומדן ריאלי ומדויק ככל האפשר נודעת חשיבות רבה, שכן אומדן נמוך מדי עשוי להביא לידי פסילת הצעות שמשקפות את מחירי השוק ולגרום למועצה עלויות מיותרות עקב פתיחת הליכים נוספים לשם התקשרות; ואילו אומדן גבוה מדי עשוי לגרום למועצה לקבל הצעות גבוהות ממחירי השוק, מבלי שהיא תפעל להורדת המחיר.

הביקורת העלתה, כי לצורך הכנת האומדן במסגרת המכרז האמור, נעזרה המועצה בשירותיה המקצועיים של חברת "גילדור איכות הסביבה בע"מ". החברה שהוקמה בשנת 1994 עוסקת במתן שירותי ייעוץ בתחום איכות הסביבה, בייחוד בנושאי פסולת מוצקה ותברואה.

נמצא, כי החברה האמורה המליצה לגבי שתי חלופות אפשרויות להתקשרות המועצה. אפשרות ראשונה, מינוי מנהל עבודה אחד מטעם הקבלן עבור עבודת טיאוט הרחובות ועבור עבודות הניקיון של מוסדות החינוך והציבור. והאפשרות השנייה, מינוי שני מנהלי עבודה נפרדים מטעם הקבלן, האחד לתחום טיאוט והשני לתחום ניקיון המוסדות, וזאת במקרה בו תפוצל העבודה בין שני קבלנים.

נמצא כי בפועל, העבודה מבוצעת על ידי קבלן אחד בפקוח מנהל עבודה אחד מטעם הקבלן המתייחס לשני התחומים, דהיינו טיאוט רחובות וניקיון המוסדות, וזאת בהתאם לחלופה הראשונה שהוצעה ע"י חברת הייעוץ.

4.3 סיוור קבלנים

סיוור קבלנים מיועד למתן הבהרות מצד המועצה על תוכן המכרז ותנאיו, ולהצגת תנאי השטח בפני המשתתפים במכרז, במטרה לסייע להם לגבש את הצעותיהם.

נמצא, כי כשבוע לפני המועד האחרון להגשת ההצעות למכרז, נערך סיוור קבלנים.

עוד נמצא, כי ההשתתפות בסיוור נקבעה כתנאי מחייב והכרחי להשתתפות במכרז, ובסיוור שנערך השתתפו בפועל מספר קבלנים.

4.4 פתיחת תיבת המכרזים

פתיחת תיבת המכרזים מתבצעת על פי תקנות חובת המכרזים התשנ"ג – 1993. בתקנות נקבע, כי על המנכ"ל למנות עובדים מטעמו הרשאים לפתוח את תיבת המכרזים, ותיבת המכרזים תיפתח בנוכחות ועדת המכרזים או בנוכחות שלושה אנשים לפחות שתבחר הוועדה מבין הכשירים לכך.

עוד נקבע, כי במהלך פתיחת תיבת המכרז יירשם פרוטוקול שבו יתועדו מספר המעטפות שנמצאו בתיבה, תכולת המעטפות, זיהוי מגיש ההצעה, והמחיר המוצע.

הביקורת העלתה, כי תיבת המכרזים נפתחה ביום המועד האחרון להגשת הצעות, וכי הפרוטוקול נכתב כדין.

4.5

בחינת ההצעות ע"י גורם מקצועי

לצורך בחינת ההצעות, נעזרה המועצה פעם נוספת בחברת "גילדור איכות הסביבה בע"מ" אשר צוינה לעיל. כשבוע לאחר פתיחת תיבת המכרזים, הגישה החברה את ממצאיה, לפיהם היו בתיבה שתי הצעות ומעטפת אומדן המועצה, כמפורט להלן:

הפרש באחוזים בין ההצעה לאומדן המועצה	מחיר חודשי (ללא מע"מ)	המציע
-15%	92,400	"פרח השקד"
+5%	114,076	"אמיעד"
-----	108,221	אומדן

נמצא, כי בשתי ההצעות שהוגשו נפלו פגמים, אשר על פי המלצת החברה הועברו לקבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי. לחברת "פרח השקד" היה חסר אישור על מחזור עסקים של למעלה מ 7 מליון ש"ח לכל שנה, ולחברת "אמיעד" היה חסר אישור על ניסיון מוכח של שלוש שנים רצופות, ותעודת עוסק מורשה מטעם מע"מ.

4.6

החלטות ועדת מכרזים

ועדת המכרזים התכנסה כחודש לאחר קבלת חוות דעתה של חברת הייעוץ החיצונית. לביקורת נמסר, כי הדבר נבע מקושי לאסוף את חברי הועדה בחודשי הקיץ.

נמצא, כי חברי הועדה קבלו על כך שרק שני מציעים ניגשו למכרז, אולם היועץ המשפטי קבע, כי אין לפסול לאור כך את המכרז.

עוד קבע היועץ המשפטי בחוות דעתו, כי הפגם שנפל בהצעתה של חברת "פרח השקד" הינו "טכני" ובר השלמה. לאור כך, המציע הזול השלים את הפרט הטכני שהיה חסר.

על סמך האמור, החליטה ועדת מכרזים כי יש לאשר ולקבל את הצעתו של המציע הזול ביותר על פי הטבלה שהוכנה על ידי החברה המייעצת, היינו, חברת "פרח השקד".

עוד החליטה הועדה, כי החוזה עם הזוכה יחתם לשנה אחת, ותנאי להארכתו של החוזה יהיה קבלת אישור מוועדת מכרזים.

נמצא, כי החוזה האמור נחתם לשנתיים והוארך ללא קבלת אישור ועדת מכרזים.

5. התקשרות עם הזכין

5.1 מועד חתימה על החוזה

נמצא כי החוזה בין המועצה לבין הקבלן נחתם בתאריך 28.8.06 בחתימת מורשי החתימה מטעם שני הצדדים ונשא חותמת כדין.

יצוין כי ראש המועצה חתם רק בדף האחרון של מסמכי החוזה, בעוד שמנכ"ל/גזבר המועצה חתם על כל עמוד ועמוד.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי לדעת היועמ"ש החתימות המחויבות הינן בסוף החוזה, אך ליתר ביטחון הוא חתם על כל עמוד ועמוד.

5.2 קבלת בטחונות מהקבלן

בחווה ההתקשרות נקבע כי יתקבלו מספר בטחונות מהקבלן, כמפורט להלן:

א. חוזים ביטוחיים בפן הנזיקי:

* ביטוח אחריות כלפי צד ג'.

* ביטוח חבות מעבידים בגין עובדים, קבלני משנה ועובדיהם המועסקים על ידם.

* ביטוח רכב חובה לרכבים המשמשים את הקבלן.

ב. מהלך הביקורת נמצאו הביטוחים הבאים:

* ביטוח אחריות צד ג'

* ביטוח חבות מעבידים בגין עובדים אשר בתוקף עד 31/12/2010.

לעומת זאת, לא נמצאו העתקי פוליסות הביטוח של רכבי הקבלן.

מנהל מחלקת שפ"ע הסביר לביקורת, כי עד לפני כשנה הדבר לא היה רלוונטי מאחר ולקבלן לא היה רכב. לדבריו, גם כיום אין צורך בקבלת העתקי פוליסות, מאחר ואין זה מעניינה של המועצה אם יש לקבלן ביטוח חובה.

הביקורת ממליצה להקפיד על קבלת העתקי פוליסות ביטוח רכב חובה לרכבים המשמשים את הקבלן בעבודה, כנדרש עפ"י החוזה.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי למרות שהדבר כתוב בחוזה הוא אינו רואה צורך בכך, ולכן הדבר לא נדרש.

ב. ערבות בנקאית - להבטחת ביצוע כל ההתחייבויות על פי החוזה

* הערבות הבנקאית שנדרשה בחוזה היתה בשיעור של 10% מערך ההצעה השנתית בתוספת מע"מ.

* נקבע כי על הערבות להיות בתוקף עד 90 יום לאחר תום תוקפו של החוזה, לרבות תקופות ההארכה.

נמצא כי הערבות קיימת וממולאת כדין. מנהלת החשבונות הראשית הסבירה לביקורת, כי הנוהל הקיים לחידוש ערבות הוא מכתב שנשלח לבנק מטעם הגזבר, בו הוא מבקש את חילוט הערבות או לחילופין מודיע על הסכמת המועצה לחידושה לשנה נוספת.

הביקורת העלתה, כי הערבות הבנקאית האמורה אינה על שם חברת "פרח השקד" שעימה בוצעה ההתקשרות, אלא על שם חברת "דינמיקה".

מנהלת החשבונות הראשית הסבירה לביקורת, כי חברת "דינמיקה" וחברת "פרח השקד" נמצאות בבעלותם של שני אחים בעלי שני אישורי עוסק מורשה שונים, ולדעתה אין עם כך בעיה.

הביקורת העירה כי אין לקבל ערבות בנקאית מחברה שעימה לא בוצעה בפועל ההתקשרות. בעקבות כך, נתבקשה חברת "פרח השקד" להמציא למועצה ערבות בנקאית מטעמה, וכך עשתה.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הליקוי תוקן.

5.3 תוקף החוזה

החוזה עם הזכיון נחתם לתקופה של שנתיים מיום החתימה , בתוספת אופציית הארכה של שלוש תקופות בנות 12 חודש כל אחת.

בפרק 8 לחוזה נקבע, כי הארכה כאמור תתבצע בהודעה בכתב שתישלח לקבלן לפחות 30 יום לפני תום תקופת החוזה.

נמצא, כי בתום תקופה של שנתיים מיום החתימה, החוזה עם הקבלן הוארך על סמך סיכום בע"פ.

מומלץ להקפיד על הארכת תוקף ההתקשרויות באמצעות הכנת נספח לחוזה, שייחתם ע"י מורשי החתימה של שני הצדדים.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי החוזה במהותו נחתם ל - 5 שנים כאשר האופציה להארכה מידי שנה פתוחה, וממילא ההתקשרות תקפה לפי כל סעיפי החוזה.

6. **אופן ביצוע העבודה**

6.1 יישום וביצוע בפועל של סעיפי החוזה

מסמך המפרט את אופן ביצוע העבודה ע"י הקבלן צורף לחוזה וסומן כנספח ד'. הנספח האמור מפרט את סוגי השטחים המיועדים לטיאוט, גודל השטחים, והתדירות הדרושה לביצוע העבודה. לנספח צורפה מפת היישוב אשר מציגה את השכונות הנכללות בה, מיקום המוסדות הציבוריים והאופי הגיאוגרפי של היישוב.

מנהל מחלקת שפ"ע הסביר לביקורת, כי בישיבה שנערכה עם הקבלן חולקה המפה למספר אזורים המתייחסים לשכונות הגדולות ביישוב, כאשר לכל אזור הוצמד פועל שמתפקידו לדאוג לניקיון המקום.

עוד נמסר לביקורת, כי הניקיון ברחובות הראשיים באותן שכונות מתבצע מדי יום ביומו, וברחובות המשניים בתדירות של פעם ביומיים. לעומת זאת, הניקיון בשתי השכונות הנוספות, הקטנות יותר, מתבצע בתדירות של פעם בשבוע בלבד, או לפי מידת הצורך. בנוסף על כך, משאית טיאוט עוברת ביישוב בתדירות של פעם אחת בחודש.

להלן ריכוז נתונים לגבי תדירות ביצוע העבודה באתרים השונים ביישוב, נכון למועד עריכת הביקורת:

תדירות	סוג שטח הטיאוט
פעמיים ביום	ניקוי מרכזים מסחריים
פעם ביומיים	רחובות
פעם ביום	מתקני משחקים בגנים ציבוריים
פעמיים ביום	מסביב למכולות האשפה
פעם בחודש	ניקיון תחנות אוטובוס
פעם בשבוע	שטיפת החלקים המקורים במרכז המסחרי
אחת ליומיים	ביה"ס "עשה חיל
אחת ליומיים	ביה"ס או"ע בנים
אחת ליומיים	ביה"ס או"ע בנות
ימים א' ג' וה'	משרדי מועצה
פעם בשבוע	שירות פסיכולוגי
כל יום	מועדונית
פעמיים בשבוע	מרכז התפתחות הילד
שלוש פעמים בשבוע	ספריה
פעם בשבועיים	מרכז בין תחומי

6.2 תפקוד הקבלן

משיחות שקיימה הביקורת עם גורמים שונים במועצה עולה, כי ישנה שביעות רצון מעבודת הקבלן. הגורמים דיווחו על היענות מהירה לדרישות המועצה, ואף על נכונות הקבלן להוספת עובדי שטח בהתאם לצורך.

נמצא כי המועצה לא מימשה את האפשרות שנקבעה בחוזה להטיל קנסות כספיים על הקבלן במידה והוא אינו עומד בתנאי ההתקשרות. לביקורת נמסר כי עד עתה המועצה לא נזקקה לנקוט בצעדים האמורים.

האחראית על ניקיון מוסדות החינוך מטעם המועצה הסבירה לביקורת, כי מנהלי המוסדות אחראים לדווח לה על ליקויים באופן ביצוע עבודת הקבלן.

לדבריה, קיימת שביעות רצון מרמת הניקיון, וחל שיפור ברמת הניקיון בבתי הספר בעקבות דרישה של מנהלת מחלקת החינוך.

6.3 הכנת תכנית עבודה תקופתית לקבלן

נמצא, כי הקבלן מבצע את הדרישות המופיעות במפרט המצורף לחוזה, וכן את דרישות הגורמים האחראים במועצה המועברים לו מעת לעת בהתאם לצרכים.

הביקורת העלתה, כי הוכנה תוכנית עבודה שבועית לביצוע העבודה השוטפת על ידי הקבלן, המפרטת את סוגי העבודות שיבוצעו בכל יום בשבוע, ואת תדירות הביצוע בכל אחד מהרחובות או האתרים.

תכנית העבודה שנמסרה לביקורת כללה חלוקה ל-7 אזורי עבודה, כמפורט להלן:

1. הרימון
2. התאנה + אזור המועצה
3. הגפן
4. נצח ירושלים
5. הדקל
6. הזית
7. תמר + דגן

בתכנית האמורה צוין כי לכל אזור עבודה יוקצה עובד ניקיון, ונקבעו שעות העבודה סוגי העבודות, תדירות העבודות, והציוד והחומרים שיהיו בכל אתר.

במועד מתן התגובה לטיטת הדוח מסר מנהל מחלקת שפ"ע לביקורת תכנית עבודה מעודכנת לניקוי השטחים הציבוריים בתחום המועצה, המצורפת כנספח לדוח זה.

6.4 ביצוע עבודות נוספות ע"י הקבלן

נמצא כי הקבלן העניק שירותים נוספים למועצה על פי דרישות הדרג הניהולי, מעבר לחובות שנקבעו בחוזה, וזאת לצורך טיפול בעומסי עבודה שנגרמו במועדים שונים, כגון: תקופות החגים, עונת השלכת, ימים מושלגים, וכד'.

עוד נמצא, כי במהלך תקופת ההתקשרות התבקש הקבלן לנקות שטחים נוספים שלא צוינו במפורש בחוזה, כגון מח' ביטחון, המרכז הבינתחומי, ושטח גדול נוסף בתחום ביה"ס אורות עציון בנות.

לביקורת הוסבר כי במסגרת הדיונים שנערכו עם הקבלן סוכם עימו שהוא יבצע גם עבודות נוספות בהתאם לצורך, עפ"י דרישות הגורמים המקצועיים במועצה.

מומלץ לפרט ככל האפשר במסגרת חוזה ההתקשרות את כל העבודות האמורות להתבצע על ידי הקבלן, בהתאם לסיכומים שנערכו עימו מראש.

מנהל מחלקת שפ"ע מסר לביקורת כי מקובל עליו שצריך לפרט בחוזה את כל חובות הקבלן, אך יחד עם זאת יתכנו מצבים בהם הקבלן יתבקש לבצע עבודות נוספות שלא פורטו באופן מדויק בחוזה.

נמצא, כי הקבלן מקבל תשלום חודשי שוטף על פי תנאי החוזה גם בחודשי הקיץ. לביקורת נמסר, כי במהלך חופשת הקיץ הקבלן מבצע עבודות ניקיון ותחזוקה בבתי הספר על פי דרישות המועצה, לצורך הכנת המוסדות לקראת שנת הלימודים הבאה, ובנוסף מתקיימות במוסדות קייטנות קיץ המצריכות עבודות ניקיון ואחזקה המבוצעות ע"י הקבלן.

7. פיקוח שוטף על ביצוע העבודות

7.1 פיקוח מחלקת שפ"ע

הביקורת העלתה, כי בעבר הועסק פקח במחלקת שפ"ע בהיקף של 50% משרה, שתפקידו התמקד באכיפת חוקי העזר של המועצה. לאחר זמן, הציע הקבלן "פרח השקד" להעסיק את פקח המועצה במשרת פיקוח מטעמו, והמועצה הסכימה לכך.

בעקבות כך, הופסקה העסקתו של הפקח במחלקת שפ"ע, והקבלן החל להעסיק פקח מטעמו, שהיה אחראי במקביל גם לאכיפת חוקי העזר של המועצה. נמצא, כי הפקח ישב במשרדי מחלקת שפ"ע, נהג ברכב של חברת הקבלן וערך סיורים בשטח. עוד נמצא, כי הפקח מטעם הקבלן לא אכף את חוקי העזר של המועצה לפי תכנית עבודה שיטתית ומבוססת.

לביקורת הוסבר כי הרציונאל שעמד מאחורי הסדר זה היה, שהפקח של הקבלן ממילא מסתובב ברחבי היישוב, ולפיכך היתה מועילות באיחוד שני התפקידים. עוד הוסבר, כי נושא הניקיון מצוי ב"נשמתו" של הפקח, ותפוקת עבודתו עומדת בכל קריטריון. יצוין, כי הפקח שימש איש קשר בין המועצה לבין הקבלן, ותדירות הקשר עימו היתה יומיומית.

לדעת הביקורת, בהתנהלות האמורה היה טעם לפגם, וזאת משני טעמים. ראשית, הפקח העניק שירותים לשני גופים במקביל, שלהם אינטרס שונים. מצד אחד הקבלן היה מעוניין להציג תפקוד יעיל של עובדיו ושיפור בשירות, ומצד שני המועצה היתה מעוניינת לקבל ממצאי פיקוח על עבודתם לצורך הפקת לקחים.

שנית, סביר להניח שפקח המועסק ע"י הקבלן, יתמקד בקידום האינטרסים של מעסיקו ולא באכיפת חוקי העזר של המועצה.

הביקורת המליצה לתת את הדעת לאמור לעיל ולבעייתיות שעלולה לנבוע מהנאמנות הכפולה של הפקח, ולשקול אפשרות להעסקת פקח כעובד מועצה, כפי שהיה בעבר.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיטוט הדוח, כי הערה זו נלקחה לתשומת לב הממונים ותוקנה, ומנהל העבודה חדל לשמש כפקח ונכנס לתפקידו פקח אחר בתפקיד פקח בלבד.

7.2 פיקוח מחלקת חינוך

עובדת מחלקת חינוך האחראית בין היתר על הניקיון במוסדות החינוך, אמורה לבצע פיקוח ומעקב אחר עבודת הקבלן. נמצא, כי העובדת אינה עורכת ביקורים במוסדות, אלא מסתמכת על הדיווחים המועברים אליה ע"י אב הבית של כל מוסד.

העובדת הסבירה לביקורת, כי על כתפיה מוטלים תפקידים נוספים במחלקת החינוך שלא מאפשרים לה לבצע פיקוח יעיל. יצוין, כי בעבר העובדת הנהיגה נוהל של קבלת דיווח מסודר, אך עקב חוסר שיתוף פעולה הנוהל אינו מיושם בפועל.

הביקורת רואה בחיוב את הנסיון של העובדת להנהיג נוהל דיווח מסודר, וממליצה להמשיך בנוהל זה ולהקפיד על יישומו.

עם זאת, מומלץ שלא להסתפק בקבלת דיווחים כאמור, אלא לקיים גם ביקורים סדירים וביקורי פתע במוסדות החינוך, על מנת לבדוק את רמת הניקיון בכל מוסד.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי תבדק האפשרות להעביר תפקיד זה לאדם אחר, תוך הקפדה על קבלת דוחות ממוסדות החינוך.

7.3 אופן הרישום והדיווח של ממצאי הפיקוח

נמצא, כי לצורך אכיפת חוקי העזר של המועצה, הפקח הוציא הודעות קנס והעביר אותם בצירוף צילום של המפגע לאחראי במועצה. הודעות הקנס נרשמו בפנקס שהעתק ממנו היה מצוי בידי הפקח. באופן זה היתה אפשרות לעקוב אחר פעילותו.

במקביל, לצורך ביצוע הפיקוח בתחום הניקיון, הפקח פנה ישירות לעובדי הקבלן, התריע על הליקויים ודאג לתיקונם.

לצורך מעקב ובקרה נאותה, נדרש הפקח להעביר למנהל מחלקת שפ"ע מידע שיטתי ומסודר על הליקויים שנמצאו על ידו.

במועד תחילת הביקורת הפקח לא הגיש למנהל מחלקת שפ"ע דוח פעילות תקופתי שאמור לפרט את עיקרי הליקויים שנמצאו על ידו. לפיכך, הביקורת המליצה להנחות את הפקח להגיש למנהל מחלקת שפ"ע דוח פעילות שבועי.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מנהל מחלקת שפ"ע, כי הנושא תוקן עם כניסתו לתפקיד של פקח חדש.

לאחר קבלת התגובה על טיוטת הדוח, הוצג לביקורת טופס דיווח מיוחד בשם "דוח עבודה שבועי לפקח עירוני" שאותו התבקש הפקח להגיש למחלקת שפ"ע. בדו"ח האמור, נדרש הפקח לפרט את נושאי וממצאי הפיקוח שנערך על ידו בכל אחד מימי השבוע, כמפורט להלן:

מחלקת שפ"ע מועצה מקומית אפרת

דוח עבודה שבועי לפקח עירוני

ראשון	שני	שלישי	רביעי	חמישי	שישי

הדוחות האמורים שהוגשו ע"י הפקח נמצאו מתויקים בקלסר נפרד במשרדי מחלקת שפ"ע. עם זאת, נמצא שהפקח לא הקפיד לרשום בהם את נושאי וממצאי הפיקוח שנערך על ידו בכל אחד מימי השבוע.

מומלץ להנחות את הפקח לפרט בדוחות העבודה השבועיים המוגשים על ידו את נושאי וממצאי הפיקוח, לצורך שיפור התיעוד והבקרה בנושא.

8. הטיפול בתלונות התושבים בנושא

8.1 תלונות המתקבלות במוקד העירוני

מוקד שירות 106 הינו ערוץ הקשר המרכזי של התושבים לפניות ולקריאות שירות. ניתן לפנות למוקד העירוני לצורך דיווח על מפגעים בנושאים שונים, ולצורך קבלת מידע כללי (כגון אירועי תרבות ופנאי) ומידע על מגוון שירותי המועצה. המוקד פועל 24 שעות ביממה, 7 ימים בשבוע. התלונות מתקבלות במוקד העירוני בשעות הפעילות של המועצה, ולאחר שעות העבודה הן עוברות לטיפול מוקד הביטחון.

נמצא כי רישום התלונות במוקד מתבצע באופן מסודר לפי חתך נושאי. כל תלונה מועברת לטיפול הגורם האחראי במועצה לנושא התלונה. התלונות מטופלות באופן יום יומי וברציפות, ולאחר סיום הטיפול בתלונה היא נסגרת במחשב לראיה כי טופלה.

הביקורת ממליצה לבחון אפשרות לקבל דוחות על התפלגות התלונות שהתקבלו במוקד לפי נושאים, שכונות או רחובות, על מנת לאפשר הסקת מסקנות מערכתיות והפקת תועלת רבה יותר מבסיס הנתונים המצטבר במערכת.

8.2 התפלגות התלונות בנושא טיאוט וניקיון מוסדות ציבור

הביקורת סקרה פלט מחשב שריכוז תלונות בנושא ניקיון היישוב החל משנת 2006 ועד למועד הביקורת.

מהנתונים שנסקרו עולה, כי מתוך 344 תלונות שהתקבלו בנושא ניקיון היישוב, 125 תלונות (כשליש) היו לעניין ניקיון המדרכות, הכבישים, הגנים הציבוריים ומוסדות החינוך. (סה"כ תלונות כלליות שהתקבלו באותה תקופה עמד על 6334)

להלן התפלגות התלונות שהתקבלו במהלך התקופה האמורה, לפי נושאים:

נושא התלונה	מספר תלונות
ניקיון רחובות	95
ניקיון גנים ציבוריים	25
ניקיון מוסדות	5
סה"כ	125

8.3 אופן הטיפול בתלונות

לביקורת הוסבר, כי עובדי מחלקת שפ"ע ועובדי הקבלן לרבות הפיקוח, עורכים סיורים שוטפים ברחבי היישוב, במטרה לטפל בליקויים עוד בטרם יתקבלו תלונות מתושבים.

נמצא כי עובדי מחלקת שפ"ע חולקו לצוותי משימה, וכל צוות ידע מה עליו לעשות במהלך כל יום עבודה. בסוף היום, דיווח כל צוות למנהל המחלקה על התקלות שאותרו והטיפול שבוצע.

מנהל מחלקת שפ"ע הסביר לביקורת, כי בתחילת כל יום עבודה הוא מנחה בע"פ את העובדים לגבי תכנית העבודה היומית, ובסיום יום העבודה נערך רישום מסודר של אופן ביצוע המשימות בהתאם לתכנית, על גבי טופס המתויק בתיק נפרד.

בתגובתו לטיוטת הדוח ציין מנהל מחלקת שפ"ע, כי מאז כניסתו לתפקיד מתבצעות מידי יום ישיבות צוות עם כל העובדים, וכל עובד מדווח לו על מה שעשה במשך יום העבודה והדיווחים נרשמים ומוקלדים במחשב.

9. אישור חשבונות הקבלן

9.1 שיטת התשלום ועקרונות הכנת החשבון

החשבון המוגש לתשלום ע"י הקבלן מחולק ל - 3 חשבוניות נפרדות, כלהלן:

1. חשבון בגין ניקיון בתי הספר.
2. חשבון בגין ניקיון מוסדות הציבור האחרים.
3. חשבון בגין טיאוט רחובות.

המחיר החוזי הוא מחיר חודשי קבוע. לפיכך סכום החשבונית לא השתנה במהלך כל חודשי השנה.

9.2

אישור החשבונות בהתאם לתעריפי החוזה

הקבלן נדרש להגיש למועצה דוח המפרט את העבודות שבוצעו במהלך החודש, בצירוף חישוב עלויות על פי התעריפים שנקבעו בחוזה.

נמצא, כי את החשבונות בגין ניקיון מוסדות החינוך בודקת ומאשרת האחראית על הנושא המועסקת במחלקת חינוך. לעומת זאת, את החשבון בגין טיאוט רחובות בודק ומאשר מנהל מחלקת שפ"ע.

הביקורת העלתה, כי לחשבוניות שהוגשו ע"י הקבלן לא צורף דוח עבודות חודשי. כתוצאה מכך, האחראים על אישור החשבוניות במועצה לא יכלו לבדוק את התאמתה של כל חשבונית לעבודה שבוצעה בפועל ע"י הקבלן.

מומלץ לדרוש מהקבלן לצרף לכל חשבון דוח מפורט לגבי העבודות שבוצעו במהלך החודש. עוד מומלץ, להתנות את אישור החשבון בקבלת דוח כאמור, ולהקפיד להעביר עותק ממנו לגזברות, לצורך תיעוד ובקרה.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי למרות שהפיקוח על הקבלן ועובדיו הינו קפדני ויעיד על כך ניקיון היישוב, המועצה תכלול במכרז הקרוב את החובה של הגשת יומן עבודה מסודר לגבי השטחים הפתוחים, שימולא ע"י מנהל העבודה מטעם הקבלן מידי יום, ויוגש בצירוף לחשבון החודשי.

9.3

בקרה על החשבונות ע"י הגזברות

נמצא, כי גזברות המועצה מאשרת את תשלום החשבונות המוגשות ע"י הקבלן בעיקר תוך הסתמכות על חתימת מנהל המחלקה הרלוונטי על החשבון.

מנכ"ל/גזבר המועצה ציין בתגובתו לטיוטת הדוח, כי הגזברות מבצעת בדיקת דוחות מדי פעם, ומסתמכת בעיקר על אישורי מנהלי המחלקות.

10.

סיכום

במהלך הביקורת נבחנה פעילות המועצה בנושא טיאוט רחובות וניקיון מוסדות חינוך. הביקורת התייחסה לתקופה מיום תחילת העסקת הקבלן במהלך שנת 2006 ועד למועד כתיבת הדוח.

ככלל, הביקורת מצאה כי קיימת שביעות רצון רוחבית במועצה לעניין ניקיון הישוב והמוסדות. בהקשר זה יצוין, כי המועצה זכתה בחמישה כוכבי יופי ב - 5 השנים האחרונות, בין היתר בזכות עבודה מסורה ומקצועית של עובדי מחלקת שפ"ע, ופעילות מוצלחת של הקבלן. הביקורת התרשמה, כי הקבלן נותן מענה מידי לתיקון הליקויים ולצורך בתוספת עובדים נקודתית בהתאם לדרישות ולצרכי המועצה.

עם זאת, הביקורת העלתה ממצאים המחייבים תיקון והתייחסות במספר תחומים שפורטו בסעיפי הדוח. יישום המלצות הדוח, עשוי למנוע את הישנות הליקויים ולשפר את התנהלות המועצה בנושא.

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

בצו מס' 892 בדבר ניהול מועצות מקומיות (יהודה ושומרון) פרק ז' 4 נקבע:

66 כה. (א) המועצה בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה למועצה (להלן - המבקר) על פי הוראות צו שירות העובדים, כהגדרתו בסעיף 60.

(ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי הממונה לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה, בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת, בישראל או באזור, ובאישור הממונה.

(ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 - רשאי הממונה לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).

(ד) המבקר לא יהיה רשאי למלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת, זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד עניינים עם תפקידו כמבקר.

66 כו. (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה :

- (1) הוא יחיד ;
- (2) הוא תושב ישראל או האזור ;
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עימה קלון ;
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או באזור או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון ;
- (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה, לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א) רשאי הממונה לאשר מינוי למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו -

- (1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א) (4), אם רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב - 1992 כפי תוקפו בישראל ;
- (2) התנאי שבסעיף קטן (א) (5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר הממונה.

66 כז. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר תוך הזמן הנקוב בהודעה.

(ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר למועצה.

66 כח. (א) ואלה תפקידי המבקר :

- (1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק תכנון ערים, כפרים ובניינים, חוק זמני מס' 79 לשנת 1966, כפי שתוקן בתחיקת הביטחון, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;
- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה ;
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכוש ושמירתו מניחות את הדעת ;
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת ענייני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מי שמכהן כמבקר המדינה בישראל ;

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה, וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף, אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א) יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת, לפי -

- (1) שיקול דעתו ;
- (2) דרישת ראש המועצה לבקר עניין פלוני ;
- (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת ;

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע הביקורת.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מידי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו, לרבות הצעת תקן עובדים. המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

66 כט. (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

(ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך, תהיה גישה לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או גוף מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין או תחיקת בטחון, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בדין או בתחיקת הבטחון או לפיהם לגבי המורשים לטפל במידע האמור.

(ד) עובד של המבקר שאינו עובד מועצה, יחולו עליו לעניין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובדי הציבור שהוא עובד המבקר.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.

- 66 ל. (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דוח על ממצאי הביקורת שערך. בעת הגשת הדוח כאמור, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולוועדת הביקורת דוח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דוח המבקר, יגיש ראש המועצה לוועדת הביקורת את הערותיו על הדוח וימציא למועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדוח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו, ותגיש למועצה לאישור, את סיכומיה והצעותיה, בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג). בטרם תשלים הוועדה את סיכומיה והצעותיה, רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבקר, כדי לאפשר להם להגיב על הדוח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה, תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דוח מן האמורים בסעיף זה, או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור. לעניין סעיף קטן זה, "דוח" - לרבות חלק מדוח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דוח ביקורת למועצה, יעביר ראש המועצה העתק ממנו לממונה. אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מסמכות הממונה לפי סעיף 147.
- 66 לא. (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר, עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 61 לתקנון.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר, אלא בכפוף להוראות סעיף 65 א (1).

בפרק ה' בצו האמור נקבע :**ועדת ביקורת**

27. (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת ביקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הביקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.
28. (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת וסמכויותיה:
- (1) לבדוק אם החלטות המועצה הוצאו לפועל כדין ;
 - (2) לבדוק את חשבונות המועצה ולבדוק אם פעולות המועצה נעשו במסגרת התקציב המאושר ;
 - (3) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלה ובענייני המועצה עליהם הצביעו הוועדה או הממונה בפני המועצה.
- (ב) ועדת הביקורת רשאית לקבל מכל חבר מועצה, או עובד המועצה, ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה למילוי תפקידה.