



עיריית אור יהודה

מבקר העירייה

**דו"ח מבקר העירייה**

**מס' 7**

**לשנת 2012**

**בצירוף הערות ראש העירייה**

יד' סיון תשע"ג

23 ממאי 2013



## לשכת ראש העירייה

יד סיון, תשע"ג  
23 מאי 2013  
סימוכין: 19110

לכבוד,  
חברי מועצת העיר  
אור- יהודה

שלום רב,

### הנדון: דו"ח מבקר העירייה מס' 7 לשנת 2012

הנני מתכבד להגיש את ההערות לדו"ח מבקר העירייה מס' 7 לשנת 2012, וזאת על-פי סעיף 170 ג לפקודת העיריות. העיר אור יהודה מצויה בעיצומו של תהליך פיתוח גדול ורחב הבא לביטוי בכל תחומי הפעילות העירונית כמו חזות העיר, חינוך ופיתוח עירוני, וזאת למען שיפור איכות חיי התושבים. בשנה החולפת היינו עדים להמשך פיתוח ועשייה זו. עבודת הביקורת היא חלק בלתי נפרד מהעשייה בעירייה. אנו מחוייבים לטפל בליקויים השונים המועלים בדוחות הביקורת, ולשפר תהליכי עבודה ונהלים, לצד המשך הפיתוח וקידום הפרויקטים הרבים אותם אנו מובילים. עבודה משולבת זו מובילה להישגים ועבודה נכונה של המערכות העירוניות. אני מבקש להודות למבקר העירייה ולצוותו על העבודה המסורה, החשובה והיסודית.

בכבוד רב,

דוד יוסף  
ראש העירייה

העתקים:  
מר בנצי אזאצי, מנכ"ל העירייה.  
מר רמי בן סעדון, מבקר העירייה.



## משרד מבקר העירייה

ט' אדר תשע"ג  
20 מרס 2013  
סימונו: ביקורת 360

לכבוד,  
מר דוד יוסף  
ראש העירייה  
נכבדי!

### הנדון: דו"ח מבקר העירייה מס' 7 לשנת 2012

1. הרני מתכבד להמציא לך בזה את דין וחשבון מבקר העירייה מס' 7 לשנת 2012. הדו"ח מוגש על פי הוראות סעיף 170 ג (א) לפקודת העיריות.
2. הדו"ח מקיף את ממצאי הביקורת אשר בוצעה במהלך השנה שלגביה מוגש הדו"ח, לאחר קבלת הערות ותגובת המבוקרים, באשר הייתה, ובעלי התפקידים מולם נערכה הביקורת.
3. אני מקווה כי תמצא בדו"ח כלי עזר ניהולי מועיל ל שיפור פעילות העירייה בתחומים שבוקרו.
4. לציון, ביום 5.6.2012 מונה מבקר העירייה לתפקיד הממונה על תלונות הציבור בנוסף לתפקידו וזאת מבלי שהוקצו משאבים נוספים לתפקיד. עפ"י תקציב העירייה לשנת 2013 מסתמן כי מצב זה נמשך. גם בשנה זו לא העמידה העירייה משאבים הולמים לביצוע מטלת הממונה על תלונות הציבור.

מבקר העירייה פונה אל ראש העירייה לפעול לשינוי מצב זה ולהעמיד משאבים הולמים לתפקיד הממונה על תלונות הציבור.

5. תשומת הלב מופנת לאופן הטיפול הנדרש בדו"ח הביקורת כמפורט בסעיף 170 ג (ג)-(ו) לפקודת העיריות.

**בכבוד רב,**

רמי בן סעדון  
מבקר העירייה  
והממונה על תלונות הציבור

**העתקים:**  
מר יחזקאל שקד, יו"ר הוועדה לענייני ביקורת.  
מר בנצי אזאצ'י, מנכ"ל העירייה.  
הגב' מזל זרחיה, גזברית העירייה.  
עו"ד שלומית שפינדל, היועמ"ש לעירייה.  
חברי הוועדה לענייני ביקורת.

## תוכן העניינים

**תוכן העניינים**

מס' הנושא	שם הנושא	עמ'
.1	המרכז הקהילתי באור יהודה ע"ש פרסט ופרלמן בע"מ	6
.2	טיפול בצוברי גז	73
.3	הניהול הכספי במועדוני קשישים	89
.4	ניהול דרישת הרשאות- ביקורת מעקב תיקון ליקויים	114
.5	הבסיס החוק לעבודת הביקורת	123



מבקר העירייה

ביקורת

**המרכז הקהילתי  
באור יהודה  
ע"ש פרסט ופרלמן  
בע"מ**

דו"ח מס' 1/2012

**תוכן העניינים**

<b>עמוד</b>	<b>הנושא</b>
8	פרק א - מבוא
9	פרק ב - עובדות
13	פרק ג - ממצאים
68	פרק ד - המלצות
70	נספחים - נספח א - מסמכים ישימים



## **פרק א - מבוא**

המרכז הקהילתי באור יהודה ע"ש פרסט ופרלמן בע"מ הוקם בראשית שנות ה-70 כחברה בע"מ. החברה הוכרה ע"י שלטונות המס כחברה ללא כוונת רווח (מלכ"ר) ומאוחר יותר נרשמה כחברה לתועלת הציבור (חל"צ).

התאגיד הנו בבעלות מלאה של הסוכנות היהודית בארץ ישראל. בעלי המניות הנם המגבית המאוחדת לישראל (94 מניות) ו-6 בעלי מניות בתוקף תפקידם בסוכנות היהודית או בגופים הקשורים אליה.

לפי סעיף 170א. לפקודת העיריות על מבקר העירייה לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון. בסעיף 170א(ב) נקבע, כי הביקורת לפי סעיף (א) תעשה גם לגבי מי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה שיקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

הביקורת נערכה במהלך החודשים דצמבר 2011 - יוני 2012 ובחודש אוקטובר 2012, לסירוגין.

### **מטרת הביקורת**

לבחון את התנהלות המרכז הקהילתי בפעילויות השוטפות בהיבטים תפעוליים, נורמטיביים וכספיים.

### **מתודולוגית הביקורת**

במהלך הביקורת נפגש צוות הביקורת עם מנכ"לית המרכז, מנהלת חשבונות ראשית, עובדי ובעלי תפקידים במרכז הקהילתי. כן נפגשה הביקורת עם בעלי תפקיד רלוונטיים בעיריית אור יהודה.

הביקורת עינה בתקנון החברה, סקרה תיקים ומסמכים, קבצי נתונים ועינה בפרוטוקולים. כן נתקיימה שיחת פתיחת הביקורת בראשות מנכ"לית המרכז הקהילתי ובהשתתפות מנהלים להם רלוונטיות לנושא המבוקר.

### **סימני מסמכים**

<>מסמן סימוכין, פרוט ראה מסמכים ישימים כמפורט בנספחים.

## פרק ב- עובדות

פקודת החברות<sup>1</sup> 1929 וחוק החברות, תשנ"ט 1999 מעגנים את אופן ההקמה של חברה בישראל. בסעיף 1 בחלק הראשון בחוק מוגדר: "חברה"-חברה שהתאגדה לפי חוק זה<sup>2</sup>.

דרישת היסוד להקמת חברה הינה הגשת מסמכי היסוד לרשם החברות, רישומה כדין והנפקת תעודת התאגדות. ממועד זה ועד פירוקה, פועלת החברה כישות משפטית עצמאית.

פרק שני לחלק השני בחוק דן בתקנון החברה. סעיף 15 קובע, כי לכל חברה יהיה תקנון כמפורט בסימן זה.

בסעיפים 19 ו-20 מפורטים הפרטים אשר חובה לכלול בתקנון ובאופן שיש לנקוט כאשר חברה מעוניינת לשנותו.

חלק שלישי בחוק דן במבנה החברה. סימן א' מפרט את האורגנים של החברה שהם האסיפה הכללית, הדירקטוריון, המנהל הכללי וכל מי שעל פי דין, או מכוח התקנון רואים את פעולתו בעניין פלוני כפעולת החברה לאותו עניין.

סימן ב' לחלק השלישי דן בחלוקת הסמכויות בין האורגנים העיקריים. סעיף 57 מפרט את הסמכויות המוקנות לאסיפה הכללית, אופן קבלת החלטות ומינוי דירקטורים.

סעיף 92 בחוק דן בסמכויות הדירקטוריון ותפקידיו. בסעיף 92(א) נקבע, כי הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקיד המנהל הכללי ופעולותיו. בין היתר נכלל גם: יבדוק את מצבה הכספי של החברה, אחראי לעריכת הדוחות הכספיים ולאישורם, יקבע את המבנה הארגוני ואת מדיניות השכר, ימנה ויפטר את המנהל הכללי.

---

<sup>1</sup> ר' סעיף 367 בחוק החברות בעניין ביטול פקודת החברות למעט הסעיפים המפורטים בסעיף 367 (א).  
<sup>2</sup> חוק החברות, תשנ"ט 1999, תיקון מס' 3, תשס"ה-2005.

סימן ג' וסימן ד' לפרק השלישי דנים בכינוס ישיבות הדירקטוריון ואופן ניהולן, קבלת החלטות, עריכת פרוטוקולים של ההליכים בישיבות ושמירה של הפרוטוקולים. סעיף 108 (א) קובע, כי הפרוטוקולים ישמרו במשרדי החברה הרשום או במען אחר בישראל, שעליו הודיע החברה לרשם, לתקופה של שבע שנים ממועד הישיבה.

בסעיף 106(ב) נקבע, כי לא ימלא אדם תפקיד מתפקידיו של דירקטור אלא אם כן מונה כדין לתפקיד דירקטור ולא יפגע אדם בשיקול הדעת העצמאי של דירקטור<sup>3</sup>. סימן ח' לפרק השלישי דן בועדות הדירקטוריון ובהקמתן. סעיף 111(א) קובע, כי החלטה שהתקבלה או פעולה שנעשתה בועדת הדירקטוריון על פי סמכות שהואצלה לה מסמכויות הדירקטוריון, כמוה כהחלטה שהתקבלה או פעולה שנעשתה בדירקטוריון, אלא אם כן נקבע אחרת בתקנון.

ועדת דירקטוריון תדווח לדירקטוריון באורח שוטף על החלטותיה או המלצותיה. החלטות או המלצות של ועדה הטעונות את אישור הדירקטוריון, יובאו לידיעת הדירקטורים זמן סביר לפני הדיון בדירקטוריון.

סעיף 112(א) קובע סייג לאצילת סמכויות וקובע, כי דירקטוריון לא רשאי להאציל מסמכויותיו לועדת דירקטוריון בנושאים כגון: קביעת מדיניות כללית לחברה, קביעת עמדת הדירקטוריון בעניין הטעון אישור האסיפה הכללית, אישור דוחות כספיים, אישור דירקטוריון לעסקאות ולפעולות הטעונות אישור הדירקטוריון לפי הוראות סעיפים 255 ו-268 עד 275.

סעיף 252 (א) קובע, כי נושא משרה חב כלפי החברה חובת זהירות כאמור בסעיפים 35 ו-36 לפקודת הנזיקין [נוסח חדש].

בסעיף 253 נקבע, כי נושא משרה יפעל ברמת מיומנות שבה היה פועל נושא משרה סביר, באותה עמדה ובאותן נסיבות, ובכלל זה ינקוט, בשים לב לנסיבות העניין, אמצעים סבירים לקבלת מידע הנוגע לכדאיות העסקה של פעולות המובאות

<sup>3</sup> תיקון מס' 16, תשע"א-2011.

לאישורו או של פעולה הנעשית על ידו בתוקף תפקידו, ולקבלת כל מידע אחר שיש לו חשיבות לעניין פעולות כאמור.

סעיף 254 (א) קובע, כי נושא משרה חב חובת נאמנות לחברה, ינהג בתום לב ויפעל לטובתה.

סימן ט' דן בוועדת ביקורת. בחודש יוני 2007 נתקבל בכנסת תיקון לחוק החברות.<sup>4</sup> בתיקון זה נחקקו נושאים רבים המתייחסים לחברות לתועלת הציבור (להלן- "חל"צ"). הוסף פרק ראשון א'. בסעיף 345א(א) הוגדרה חל"צ: חברה לתועלת הציבור היא חברה שבתקונה נקבעו מטרות ציבוריות בלבד וכן איסור על חלוקת רווחים או חלוקה אחרת לבעלי מניותיה.

סעיפים 345ב. ו-345ג. דנים בחובת רישום חברה לתועלת הציבור ככזו, ובפרוט המסמכים הנדרשים לצרף לבקשה המוגשת לרשם החברות. לאחר אישורה, תרשם חל"צ בפנקס אשר ינהל רשם ההקדשים.

בסעיף 345ח(א) נקבע, כי האספה הכללית של חברה לתועלת הציבור תמנה ועדת ביקורת. נושאי משרה של החברה לא יהיו חברים בוועדת הביקורת. סעיף 345ח(ה) מפרט את תפקידי ועדת הביקורת.

סעיף 345ט. קובע, כי דירקטוריון של חל"צ שמחזורה עולה על עשרה מיליון ₪, או על סכום גבוה יותר שקבע השר, ימנה מבקר פנימי, לפי סעיפים 146 עד 153, בשינויים המחויבים.

סעיף 345י. קובע, בדומה למצב הקיים כיום בעמותות, חל איסור על דירקטור או חבר בוועדת ביקורת לתת במישרין או בעקיפין, שירותים בשכר לחל"צ, שלא בתוקף תפקידם כדירקטור או כחבר ועדת ביקורת. שר המשפטים רשאי לקבוע הוראות לסוגי חברות מסוימות בהן ניתן יהיה להעסיק גם דירקטור (למעט יו"ר הדירקטוריון) ובלבד שמספרם לא יעלה על רבע מכלל חברי הדירקטוריון.

<sup>4</sup> חוק החברות (תיקון מס' 6), התשס"ז-2007, ס"ח התשס"ז, עמ' 67.

לשר ניתנה סמכות לקבוע הוראות לעניין שכר/גמול שניתן יהיה לשלם לדירקטור או לחבר ועדת ביקורת מתוקף תפקידם כדירקטורים או חברי ועדת ביקורת. סעיף 345ג דן באחריות נושאי משרה וחברי ועדת ביקורת וקובע, כי חל"צ אינה רשאית לפטור נושא משרה או חבר ועדת ביקורת מאחריותו בשל הפרת חובת הזהירות כלפיה או לתת התחייבות לשיפוי עקב הפרת חובת הזהירות. תקנות החברות<sup>5</sup>, אשר התקין השר, דנות בגמול והחזר הוצאות ליו"ר דירקטוריון, לדירקטור ולחבר ועדת ביקורת בחל"צ מתוקף תפקידם בחברה כדירקטורים או חברי ועדת ביקורת.

חוק רישוי עסקים, תשכ"ח-1968, התקנות והצווים שהותקנו על פיו, מסדירים את נושא הרישוי של עסקים. נקבעו בהם, בין השאר, אלו עסקים טעוני רישוי, סוגי רישיונות עסק, התנאים למתן רישיונות, המורשים לקביעתם, וכן הדרכים לאכיפת החוק על מי שמנהלים עסק טעון רישוי בלא רישיון או שלא על פי התנאים שנקבעו. בסוף שנת 2005 פורסם דו"ח מבקר המדינה, שקרא להסדרת פעילותם ומעמדם של תאגידי הפועלים בתחומי הרשויות המקומיות. לאור דו"ח המבקר פורסם חוזר מנכ"ל<sup>6</sup> משרד הפנים הדן בהתקשרות רשויות מקומיות עם חברות קרן החינוך של הסוכנות.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות למוסדות ציבור שונים הפועלים, ככלל, בתחומיה המוניציפלי של הרשות בנושאי חינוך, דת, תרבות, מדע, אמנות רווחה, בריאות, ספורט וזאת כאשר הפעילות המתבצעת על ידי מוסד הציבור הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית בהתאם לדיני השילטון המקומי.

<sup>5</sup> תקנות החברות (גמול ליושב ראש דירקטוריון, לדירקטור ולחבר ועדת ביקורת בחברה לתועלת הציבור), תשס"ט-2009. ק"ת 6757, 23.2.2009.

<sup>6</sup> חוזר מנכ"ל 1/2010, מיום 17.8.2010.

## פרק ג- ממצאים

1. המרכז הקהילתי באור יהודה ע"ש פרסט ופרלמן בע"מ הוקם בשנת 1972 ואוגד כחברה בע"מ. התאגיד הינו בבעלות מלאה של הסוכנות היהודית בארץ ישראל. הון המניות של החברה בסך 100 לירות ישראליות, המחולק ל-100 מניות רגילות בנות 1 לירה ישראלית כ"א. בעלי המניות הינם המגבית המאוחדת לישראל, בעלת 94 מניות ו-6 בעלי מניות בתוקף תפקידיהם בסוכנות היהודית ובגופים הקשורים אליה.
- המרכז הקהילתי הינו ישות משפטית עצמאית והוא אוגד ונרשם, כאמור כחברה בע"מ אצל רשם החברות ביום כד' תשרי תשל"ג, 2 אוקטובר 1972. נמצא, כי החל מיום 1.6.1981 החברה רשומה כמוסד ללא כוונת רווח (להלן- מלכ"ר). המרכז נחשב כ"חברה סוכנותית". מעיון באתר משרד המשפטים רשות התאגידיים, עולה, כי החברה רשומה בפנקסי רשם ההקדשים כחברה לתועלת הציבור (חל"צ).
2. סביבת העבודה בה פועל המרכז הקהילתי כוללת שלוש צלעות:
  - ❖ צלע אחת מתייחסת לחברה גופא כישות משפטית בכפוף להוראות החוק על תקנותיו, כפי שהתקינן השר הממונה.
  - ❖ הצלע השנייה מתייחסת לחברה למתנ"סים (להלן- חברה ממשלתית) בבעלות משרד החינוך.
  - ❖ הצלע השלישית מתייחסת למערכת יחסי הגומלין בין הרשות המקומית לבין הגורמים הללו, קרי החברה למתנ"סים ובעיקר המרכז הקהילתי.
3. הקמת המרכז הקהילתי, בדומה למרכזים נוספים אשר נבנו ע"י הסוכנות, היתה כפופה לתנאים אשר הועמדו על ידי הסוכנות בנוגע להפעלתו וסבסודו על ידי הרשות המקומית. נמצא, כי תנאים אלו עוגנו בהסכם בין הסוכנות היהודית לארץ ישראל לבין המועצה המקומית אור יהודה דאז, ביום 12 לחודש יולי 1970.

4. לפי סעיף 46 לחוק החברות ותקנון החברה (להלן: "המרכז הקהילתי" או "החברה" או "המתנ"ס"), נקבעו האורגנים של החברה וסמכויותיהם, ובהם:
- 4.1. האסיפה הכללית (בעלי המניות בחברה - המגבית והסוכנות היהודית).
  - 4.2. דירקטוריון (מועצת המנהלים/ הנהלה).
  - 4.3. מנהל עסקים ( מנהל כללי, להלן- מנכ"ל).
5. התזכיר והתקנון (להלן- תקנון החברה) כפי שהוגשו לרשם החברות בראשונה עם התאגדותה מהווים את מסמכי היסוד של החברה. סעיף 15 לחוק קובע, כי לכל חברה יהיה תקנון. דין התקנון כדין חוזה בין החברה ובין בעלי מניותיה ובינם לבין עצמם. נמצא, כי לחברה קיים תקנון מיום 30.8.1972 והוא חתום ע"י בעלי המניות או באי כוחם בהתאם לסעיף 23 לחוק.
6. האסיפה הכללית היא המוסד העליון של החברה, היא מורכבת מבעלי המניות שהם בעלי השליטה בחברה, כבעלי הכרעה בעניינים מסוימים. תפקידיה וסמכויותיה נקבעו בחוק, סעיף 57 ובתקנון. להלן עיקרם:
- א. שינוי התקנון (סעיף 20 בחוק).
  - ב. מנוי ופיטורין של דירקטוריון (סעיף 28 בתקנון).
  - ג. לקבוע סמכויות ומעמד הדירקטוריון והמנכ"ל (סעיפים 31 עד 38 בתקנון).
  - ד. מינוי רואה חשבון מבקר, לרבות תנאי העסקתו והפסקת העסקתו (סעיף 14 בתקנון).
  - ה. לקבל את החשבונות, המאזן והדין וחשבון של רואי החשבון ושל המנהלים על פעילות החברה (סעיף 14 בתקנון).
7. הביקורת העלתה, כי בישיבת האסיפה הכללית מיום 15 באוקטובר 2007 נדנו בקשה לביטול מינוי דירקטור ובקשה לאשר מינויים של שניים- עשר דירקטורים. האסיפה החליטה לאשר את מינויים של אחד-עשר דירקטורים

לתקופה של 6 חודשים. בדצמבר 2007 כל חברי הדירקטוריון שימלאו 6 שנים לתקופת שירותם בדירקטוריון מינויים יבוטל.

בתאריך 29.7.2009 התכנסה האסיפה הכללית ואשרה את מינויים של שני דירקטורים נציגי הסוכנות היהודית (בעלת מניות), כנציגיה במרכז הקהילתי. בתאריך 6.10.2010 התכנסה האסיפה הכללית לדון ולאשר סיום מינוי דירקטור (מר מ.ע), נציג החברה למתנ"סים. הסיבה, עקב ניתוק היחסים בין החברה לבין החברה למתנ"סים.

8. הביקורת העלתה, כי בחודש מרס 2008 נשלח מכתב מאת עיריית אור יהודה אל הסוכנות היהודית לארץ ישראל ובו פורטה רשימה של 15 מועמדים ע"י העירייה לכהן כדירקטורים בחברה. מכתב נוסף בעניין מינוי דירקטורים מומלצים ע"י הרשות המקומית נשלח בחודש מאי 2010. מעיון והשוואה לרשימת הדירקטורים המכהנים במעמד הביקורת, 14 מהם מומלצי הרשות המקומית. הלכה למעשה, נמצא כי דירקטוריון החברה מתמנה אומנם ע"י האסיפה הכללית (בעלי המניות שהם המגבית והסוכנות היהודית) אך עפ"י המלצת ראש העירייה המכהן (למעט נציגי בעלי המניות בדירקטוריון). הליך זה לא נקבע בתקנון באופן מפורש.

9. דירקטוריון החברה הוא הגורם המורשה מטעם בעלי המניות המופקד על נכסי החברה והאחראי לניהול השוטף והעסקי והמקצועי של החברה. סמכויות הדירקטוריון ותפקידיו נקבעו בחוק ובתקנון החברה ועיקרם: עפ"י התקנון-

(1) מועצת המנהלים תהא רשאית, מזמן לזמן, למנות מבין המנהלים או... למנהל עסקים (סעיף 31).

(2) לקבוע את שכרו של מנהל העסקים (סעיף 33).

(3) הענקת סמכויות למנהל עסקים (סעיף 34).

(4) כל מנהל יהיה רשאי, בכל עת, לכנס ישיבה של מועצת המנהלים (סעיף 37).



5) המנהלים יהיו רשאים בכל עת ומזמן לזמן למנות בדרך הנראית להם, לרבות באמצעות ייפוי כח, איש או אנשים להיות באי כח של החברה לאותן מטרות לפי שיקול דעתם (סעיף 47).

עפ"י החוק (סעיף 92 (א)-

- 1) הדירקטוריון יתווה את מדיניות החברה ויפקח על ביצוע תפקידי המנכ"ל.
  - 2) קביעת מדיניות כלכלית.
  - 3) אישור פעולות ועסקאות.
  - 4) אחראי לעריכת הדוחות הכספיים ולאישורם ודיווחם לאסיפה הכללית.
  - 5) ימנה ויפטר את המנכ"ל.
  - 6) יקבע את המבנה הארגוני ואת מדיניות השכר.
- בסעיף 92 (ב) נקבע, כי סמכויות הדירקטוריון כפי שפורטו אינן ניתנות לאצילה למנכ"ל.

10. במעמד הביקורת כהנו 15 דירקטורים לפי הייצוג הבא :

✓ 2 נציגי הסוכנות היהודית-מבעלי המניות.

✓ 13 נציגי ציבור (מומלצי ראש העירייה, 2 מהם עובדי הרשות המקומית).

11. נמצא, כי במהלך חודש אוקטובר 2011 התפטר יו"ר הדירקטוריון מר אפי גוטמן מתפקידו, ותחתיו מונתה בתאריך 13.10.2011 הגב' כוינוב ג'נה סגן היו"ר, לממלא מקום יו"ר הדירקטוריון.

12. מעיון בתקנון החברה עולה, כי לא נקבע במפורש מה צריך להיות הרכב ההנהלה. ואולם נמצא, כי הסוכנות היהודית ובעלי המניות קבעו הנחיות ומספר כללים לגבי מינוי דירקטורים בחברות קרן החינוך אשר החברה מושא הביקורת הינה אחת מהן ואשר לא קבלו ביטויים בתקנון החברה, ובניהם :

א. מספר חברי הדירקטוריון יהלום את גודל החברה, את צרכיה ויהיה בהתאם לתקנונה ובכל מקרה לא יעלה על 12.

- ב. עד ארבעה מועמדים לכהן כדירקטורים בכל חברה יהיו נציגי הסוכנות היהודית. בחברה הפועלת בליווי החברה למתנ"סים עד שניים מתוכם יומלצו ע"י החברה למתנ"סים (מבין עובדי החברה למתנ"סים).
- ג. המלצות בנוגע לשמונה המועמדים האחרים ימסרו לסוכנות היהודית מראש הרשות המקומית בה פועלת החברה.
- ד. בין המועמדים שיומלצו ע"י ראש הרשות המקומית לא יכללו למעלה מארבעה נציגי ממשלה, עובדי רשות ו/או חברי מועצת הרשות המקומית, (ובכל מקרה הרכב הדירקטוריון לא יכלול למעלה מ-49% מאלו), כאשר השאר יהיו נציגי ציבור.
- ה. ראש רשות מקומית מכהן לא ייכלל בין המועמדים וכן לא אחד מבני משפחתו הקרובה, ולהימנע ממינויים היוצרים מצב של ניגוד עניינים.
- ו. בכל חברה לפחות 20% מההרכב המוצע יהיו בעלי תואר אקדמי בתחומים שנקבעו, או בעלי ניסיון של חמש שנים לפחות, באחד או יותר מהתפקידים שנקבעו.
- ז. כל דירקטור ישתתף באופן סדיר ובפלחות 60% משיבות הדירקטוריון בשנת כהונה.
- ח. משך הזמן המרבי לכהונה אחת של דירקטור יהיה שלוש שנים מתאריך המינוי. מינוי לתקופות כהונה נוספות יהיה לפי החלטת האסיפה הכללית, בהתאם לנוהל מינוי דירקטורים.

**פעילות הנהלת החברה וועדותיה-**

13. הביקורת העלתה כי, בתאריך 30.6.2008 התכנסה הנהלת המרכז הקהילתי לישיבה שעל סדר יומה נקבע היכרות עם חברי ההנהלה החדשה ואשר להם ישיבה זו הייתה הישיבה הראשונה. עוד עולה, כי בישיבה זו כוננו הרכביהן של שתי ועדות חובה (סטטוטוריות): ועדת כח' אדם וועדת כספים. כן כוננה ועדת רשות- ועדת מלגות.

14. מסקירת הפרוטוקולים של ישיבות ההנהלה, עולה כי ההנהלה התכנסה וקימה דיוניה כלהלן: 7 ישיבות במהלך שנת 2008, 5 ישיבות בשנת 2009 ו-7 ישיבות בשנת 2010.

15. ביום 12.6.2007 אושר בכנסת ישראל תיקון מס' 6 לחוק החברות הקובע הסדר חדש ביחס לחל"צ, אשר ביטל למעשה את ההסדר שחל לפי חוק הנאמנות על חברות מסוג זה. בסעיף 345ח(א) נקבע, כי האספה הכללית של חברה לתועלת הציבור תמנה ועדת ביקורת. נושאי משרה של החברה לא יהיו חברים בוועדת הביקורת. סעיף 345ח(ה) מפרט את תפקידי ועדת הביקורת:

- 1) לבדוק את תקינות פעולות החברה ומוסדותיה, לרבות התאמת פעולות החברה למטרותיה.
- 2) לבדוק את השגת יעדי החברה ביעילות ובחיסכון.
- 3) לעקוב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית והדירקטוריון.
- 4) להציע לדירקטוריון דרכים לתיקון ליקויים בניהול החברה.
- 5) לבדוק את ענייניה הכספיים של החברה, את פנקסי החשבונות שלה ואת תשלומי השכר בה, לרבות ייעוד כספי החברה לקידום מטרותיה.
- 6) להחליט אם לאשר פעולות ועסקאות הטעונות אישור ועדת ביקורת לפי סעיפים 255 ו-268 עד 275.

- 7) לבדוק כל נושא אחר הקשור לפעילותה של החברה.
- 8) להביא לפני הדירקטוריון והאסיפה הכללית את מסקנותיה לאור בדיקה כאמור בסעיף קטן זה.
16. הביקורת העלתה, כי משרד רו"ח רוזנבלום-הולצמן משמשים כוועדת הביקורת של החברה משנת 2008, משרד רו"ח מועלם ומועלם משמש כמבקר הפנימי של החברה.
17. נמצא, כי בתאריך 5.4.2011 התכנסה ועדת הביקורת כשעל סדר יומה: דיון בדוח ביקורת פנימית בנושא גביית הכנסות. בישיבה השתתפו: רו"ח משה מועלם מבקר הפנים, מנכ"לית החברה, מנהלת חשבונות ראשית ואחראית [רכזת] הגביה. בסיום הישיבה נקבע, כי ועדת הביקורת מאשרת את הדוח וממליצה להנהלה לקבל את המלצות מבקר הפנים.
18. סעיף 345ט. לחוק קובע, כי דירקטוריון של חל"צ שמחזורה [השנתני] עולה על עשרה מיליון ₪, או סכום גבוה יותר שקבע השר, ימנה מבקר פנימי, לפי הוראות סעיפים 146 עד 153, בשינויים המחויבים. המבקר הפנימי ימונה לפי הצעת ועדת הביקורת. לא יכהן כמבקר פנימי בחברה מי שהוא בעל עניין בחברה, נושא משרה בחברה, קרוב של כל אחד מאלה, וכן רואה חשבון המבקר או מי מטעמו.
- תפקידו של המבקר הפנימי לבדוק, בין היתר, את תקינותן של פעולות החברה מבחינת השמירה על החוק ונוהל תקין. הביקורת העלתה, כי הנהלת המרכז הקהילתי, בישיבתה מיום 26.11.2009 מינתה את רו"ח מועלם ומועלם כמבקר הפנימי של החברה.
19. מנכ"לית המרכז הקהילתי מסרה לביקורת, כי בשנת 2009 לא נערכה ביקורת פנימית ע"י המבקר הפנימי של המרכז. בשנת 2010 נערכה ביקורת שנושאה גביית הכנסות. נמצא, כי דוח הביקורת נדון בוועדת הביקורת בתאריך 5.4.2011. עוד עולה, כי הדוח טרם נדון בהנהלת המרכז הקהילתי.

בשנת 2011 בוצעה ביקורת ע"י המבקר הפנימי של החברה בנושא ניהול פעילות אשכול פיס והספרייה, שלוחות המרכז הקהילתי. טיוטת הדוח נשלחה להתייחסות המנכ"לית בחודש נובמבר 2011.

### **מנכ"ל/מנהל עסקים**

20. בהתאם לסעיפי חוק החברות, המנכ"ל הינו אורגן של החברה. החוק קובע, כי פעולותיו, מעשיו של אורגן כמעשי החברה.

21. בתקנון החברה (סעיפים 31-33) ובחוק (סעיף 119.ב) נקבע, כי מועצת המנהלים תהא רשאית, מזמן לזמן, למנות מבין המנהלים או אנשים אחרים אחד או אחדים למנהל עסקים או למנהלי עסקים של החברה, אם לתקופה קבועה או ואם לתקופה בלתי מוגבלת, והיא רשאית לפטר אותו או אותם. חברה פרטית, רשאית למנות מנכ"ל אחד או יותר. במידה ולא מונה מנכ"ל, תנוהל החברה בידי הדירקטוריון.

22. בתקנון החברה (סעיף 34) נקבע, כי ממועצת המנהלים תהא רשאית למסור ולהעניק למנהל עסקים המכהן סמכויות מתוך הסמכויות הניתנות להם לפי תקנות אלה, עפ"י שיקול דעתם, לשם אותן מטרות ותכליות וכן לשלול ולשנות סמכויות שהוענקו. אחריותו וסמכותו של המנכ"ל נקבעו בחוק (סעיפים 120, 121) ונקבע, כי המנכ"ל אחראי לניהול השוטף של ענייני החברה במסגרת המדיניות שקבע הדירקטוריון וכפוף להנחיותיו. למנכ"ל יהיו כל סמכויות הניהול והביצוע שלא הוקנו בחוק או בתקנון לאורגן אחר של החברה, והוא יהיה נתון לפיקוחו של הדירקטוריון.

23. סעיף 92 (ב) מפרט שורה של סמכויות דירקטוריון אינן ניתנות לאצילה למנכ"ל, וביניהם: קביעת מדיניות, קביעת מבנה ארגוני ומדיניות שחר, אישור דוחות כספיים ודיווח לאסיפה הכללית על מצב החברה.

**מינוי ופיטורי נושא משרה**

24. נושאי משרה בחברה פרטית ימונו ויפוטרו ע"י הדירקטוריון (סעיף 251 לחוק וסעיף 31 לתקנון).
25. בשנת 2007 מונה מר ב.א. אשר שימש במרכז הקהילתי כסמנכ"ל ומנהל כספים, לתפקיד מנכ"ל החברה.
- בתאריך 30.6.2008 אישרה הנהלת החברה את מינויה של הגב' ר.ד. אשר שימשה כמנהלת מחלקת הספורט, לתפקיד סמנכ"ל החברה.
- ביום 31.7.2009 סיים מר ב.א. את תפקידו במרכז הקהילתי. תחתיו לא מונה ממלא תפקיד זה עד ליום 1.1.2010.
- ביום 1.1.2010 מונה מר מ.ה. ע"י החברה למתנ"סים לתפקיד מנכ"ל. דבר המינוי אושר בישיבת הנהלה מיום 17.12.2009.
- ביום 30.4.2010 פוטר מר מ.ה. מתפקידו. בישיבת הנהלת המרכז מיום 26.5.2010 נקבע כי הגב' ר.ד., הסמנכ"לית, תמלא את תפקיד ממלא מקום מנכ"ל.
- נמצא, כי בישיבת ההנהלה מיום 12.7.2010 מונתה סמנכ"לית המרכז, הגב' ר.ד. למנכ"ל בפועל. הגב' ר.ד. משמשת בתפקידה זה בעת הביקורת.

**אחריות דירקטורים ונושאי משרה**

26. בהתאם לסעיפים 252 ו-254 לחוק חלות על כל דירקטור שתי חובות: חובת אמונים וחובת זהירות.
- חובת אמונים: עוסקת בשאלת הנאמנות שיש לדירקטור כלפי החברה שבה הוא פועל (הימנעות מפעולה העלולה לפגוע באינטרסים של החברה, להימנע ממצב של ניגוד עניינים אישי, הבטחת גילוי נאות ועוד).
- חובת זהירות: עוסקת בפעילות עצמה ונוגעת בשאלות כמו קבלת כל מידע לגבי הנעשה בחברה, ערנות ופיקוח ביחס לנושאים שהדירקטור מופקד עליהם, וחובת זהירות כלפי החברה עצמה.

הדרך להימנע מהפרת חובה זו היא נקיטת צעדים מתבקשים שעל הדירקטורים לנקוט כדלהלן:

להקדיש את כל הזמן הדרוש וללמוד את כל חומר הרקע שהוגש לדירקטורים לקראת קבלת החלטות. לשם כך, הדירקטורים חייבים לעמוד על הגשת חומר הרקע פרק זמן סביר לפני שמובא הנושא לאישור דירקטוריון.

לוודא כי קיימת חלוקת תפקידים נאותה בחברה, הפרדת סמכויות וכי יש פיקוח ובקרה על היצוע.

לברר באופן מלא את העובדות ולהציג שאלות בקשר לדרכים החלופות להשגת היעד המבוקש לפני סיום הדיון בהצעה המועלת להחלטה. לקבוע נהלי עבודה מפורטים לדירקטוריון ולוועדותיו בדרך שתבטיח את מילוי החובות השונות. לקבל ייעוץ משפטי אובייקטיבי.

27. במסגרת תיקון מספר 6 לחוק החברות בסעיף 345ג, בניגוד לחברה מסחרית, חברה לתועלת הציבור אינה רשאית לפטור נושא מישרה או חבר ועדת ביקורת מאחריותו בשל הפרת חובת הזהירות כלפיה או לתת לשיפוי עקב הפרת חובת הזהירות.

28. הביקורת העלתה כי שני חברי הנהלה (מורשי חתימה) חתמו על הסכם התקשרות עם קבלן שירותי ניקיון, בהיקף שנתי של כ-800,000 ₪ מבלי שפרטי ההסכם, תנאיו, נתוני השוואת הצעות מחיר, נדון ואושר בוועדת הכספים ומבלי שנדון בישיבת ההנהלה ואושר על ידה (הרחבה ראה בפרק "התקשרות עם ספקים ונותני שירותים").

**החברה למתנ"סים-**

29. החברה למתנ"סים הוקמה בשנת 1969, היא חברה ממשלתית בבעלות משרד החינוך. בראשה עומדת מועצת מהנהלים, שבין חבריה נציגי ציבור ונציגים של רשויות ממלכתיות ומקומיות ושל מוסדות ציבור שונים.
30. ברחבי הארץ פועלים כ- 180 מתנ"סים, בערי פיתוח בשכונות מצוקה, בערים גדולות ואחרות, במועצות מקומיות ואזוריות, בישובים כפריים ובקיבוצים, במגזר היהודי והלא יהודי כאחד. למרביתם שלוחות הפרוסות ברחבי הישוב. מערכת המתנ"סים נחלקת למחוזות גיאוגרפיים, שעל כל אחד מהם מופקד מנהל מחוזי, אשר תפקידו להדריך את מנהל המתנ"ס, ובאמצעותו את הצוות וההנהלה המקומית, במכלול נושאים שבהם עוסק המתנ"ס וכן לעמוד בקשר עם רשויות וארגונים באזור.
31. החברה למתנ"סים מהווה גורם מקצועי בגיבוש תוכניות לפעילויות המתנ"ס/ מרכז קהילתי השונות, מהווה גורם מקצועי בהדרכת צוותי המרכז ומנחה בתחום נהלי עבודה ותפעול שונים שבהתנהלות השוטפת ועוד. בתוך כך זו, מטעמיה ומסיבות ארגוניות ואידיאולוגיות, קבעה כי היא המעסיקה את מנהל המתנ"ס <1>. היא זו אשר משלמת את שכרו ובמינויו היא שותפה מרכזית.
32. בין הצדדים, בין המרכז הקהילתי לחברה למתנ"סים, מתבצעת פעילות כספית לא מבוטלת בגין רכישת שירותים ובכלל זה בנושא חינוך ונוער, פרויקטים לאוכלוסיות מיוחדות, בהיקפים של מאות אלפי ₪ בשנה, שימוש בתוכנות מחשב, חשבונאות, מערכת חוגים ועוד.
33. מעיון וסקירת הדוחות הכספיים של המרכז הקהילתי עולה, כי בשנת 2009 עמדו סך העסקאות שבוצעו בין המרכז הקהילתי לבין החברה למתנ"סים, אם מתקציב החברה ואם מתקציב משרדי ממשלה וכספי תרומות שהועברו



באמצעות החברה למתנ"סים ע"ס של 2.966 מלש"ח. בשנת 2010 עמד ההיקף על סך של כ- 2.335 מלש"ח.

34. הביקורת העלתה, כי בחודש יוני 2010, עפ"י החלטת עיריית אור יהודה, הסתיימו שיתופי הפעולה בדבר ניהול המרכז והוחלט על ניתוק היחסים בין המרכז הקהילתי בעיר לבין החברה למתנ"סים. במכתב אשר נשלח אל מנכ"ל החברה למתנ"סים צוין כי ההחלטה נובעת מהעובדה כי עקרונות החברה למתנ"סים לשותפות, לא עולה בקנה אחד עם האינטרסים הנדרשים להצלחה והשגת היעדים של החברה [המרכז הקהילתי ע"ש פירסט ופרלמן בע"מ] <2>.

35. בתאריך 6.10.2010 התכנסה האסיפה הכללית לדון ולאשר סיום מינוי דירקטור (מר מ.ע), נציג החברה למתנ"סים אשר שימש כדירקטור במרכז הקהילתי. הסיבה, כאמור, עקב ניתוק היחסים בין החברה לבין החברה למתנ"סים.

#### **מקומה של הרשות המקומית ביחסה עם רשת המתנ"סים והמרכז הקהילתי:**

36. המציאות הוכיחה כי הרשות המקומית ורשת המתנ"סים בעיר מילאו במשותף תפקיד מרכזי במימוש המטרות שלשמן הוקמה החברה. הרשות המקומית השתתפה בתקציבה של החברה בסכומים ניכרים במהלך עשרות שנים. מחויבות זו של הרשות המקומית כלפי החברה מקורה, בין היתר, בעובדה שלרשות המקומית יש השפעה מכרעת על הרכב הדירקטוריון (ראה סעיפים 8,10,12) וכי הרשות רואה במרכז הקהילתי זרוע ביצוע שלה לקידום שירותים חברתיים וקהילתיים בישוב.

37. עולה כי בהסכם בין הסוכנות היהודית לבין המועצה המקומית אור יהודה דאז, מחודש יולי 1970, נקבע כי הקמת המרכז הקהילתי, בדומה למרכזים נוספים אשר ניבנו על ידי הסוכנות, הייתה כפופה לתנאים אשר הועמדו על

ידי הסוכנות בנוגע להפעלת המרכז וסבסודו על ידי הרשות המקומית. סעיף 8 להסכם דן בתקצוב המרכז על ידי העירייה כדלהלן:

"א. אתם מתחייבים כי בכל עת תעמידו לרשות החברה שתנהל ותפעיל את המרכז, כספים מספיקים לפעולותיה הסדירות, בהתאם למטרותיה, לרבות כספים להחזקה שוטפת של המרכז והחברה, בטוח המבנה ותכולתו".

38. הביקורת העלתה כי העירייה השתתפה (הקצבה לא מיועדת) בתקציב המרכז הקהילתי בשנים 2007-2010 כמפורט:

הערות	סך ההשתתפות	השנה
	4,500,000 ש"ח	2007
	4,920,000 ש"ח	2008
2 סעיפי תקציב	4,504,000 ש"ח	2009
	4,540,000 ש"ח	2010
	<b>18,464,000 ש"ח</b>	<b>סה"כ</b>

38.1. מסקירת הדוחות הכספיים של המרכז הקהילתי וספרי התקציב של העירייה עולה כי העירייה השתתפה בתקציבה השנתי של החברה בשנים 2008, 2009 ו- 2010 בתמיכה ישירה (הקצבה לא מיועדת) שעמדה על סך של כ-14.8%, כ-13% וכ-14% מתקציבה לגבי אותה שנה, בהתאמה.

39. בסוף שנת 2005 פורסם דוח מבקר המדינה אשרה קרא להסדרת פעילותם ומעמדם של התאגידים הפועלים בתחומי הרשויות המקומיות. משרד הפנים סבר כי העירייה רשאית לתקצב רק גופים שיש לה שליטה עליהם, ולכן אין

- זה ראוי שהיא תתקצב את המרכז הקהילתי, אולם, עד חודש מרס 2010, והואיל ולא ניתנה הנחיה אחרת, תוקצב המרכז הקהילתי על ידי העירייה.
40. ביום 17 באוגוסט 2010 פרסם משרד הפנים חוזר מנכ"ל 1/2010, הקובע בפרק 9 הנחיות חדשות הנוגע להתקשרות רשויות מקומיות עם חברות קרן החינוך של הסוכנות. החוזר קובע בסעיף 4, כי העירייה רשאית לתקצב אך ורק תאגיד עירוני המצוי בשליטת הרשות המקומית. באשר לתאגיד שאינו בשליטת הרשות המקומית, אין העירייה רשאית לתקצבו אלא ליתן לו תמיכה כספית בהתאם לנוהל תמיכות.
- סעיף 6 בחוזר קובע כי רשויות מקומיות רשאיות להמשיך ולפעול על-פי הסכמים ביניהן לבין הסוכנות היהודית ו/או החברות הסוכנותיות (ככל שאין בהם סתירה, כמובן לאמור לעיל). מובהר, כי כל התקשרות בין הרשות המקומית לבין הסוכנות היהודית ו/או החברות הסוכנותיות, חובה שתהיה מוסדרת בהסכם.
41. בתשובה לפנייתו של מבקר העירייה אל היועמ"ש לעירייה <3> בבקשה לבחון את ההשלכה של הוראות חוזר המנכ"ל 1/2010 על מערכת היחסים שבין העירייה והמרכז הקהילתי, כיצד על העירייה לפעול והאם קיימת מניעה חוקית להמשיך ולתקצב, במסגרת תקציבה השנתי של העירייה, את החברה, השיבה היועמ"ש <4> : ההנחיה בחוזר מנכ"ל קובעת כי אם המרכז הקהילתי הינו חברה בבעלות סוכנותית, הרשות אינה רשאית עוד לתקצב פעילותה כהשתתפות שנתית, אלא עליה להסדיר את ההתקשרות עם המרכז באמצעות נוהל תמיכות או באמצעות הסכם לרכישת שירותים.
42. הביקורת העלתה כי בין המרכז הקהילתי לבין עיריית אור יהודה נכרת הסכם התקשרות לרכישת שירותים בנושאי חינוך, תרבות, עשייה קהילתית וכד' אשר הוגדרו בהסכם כ-"שירותים" או "סל השירותים", לשנת 2010

- ו-2011. הסכם נפרד לכל שנה. עולה כי היקף ההסכם לשנת 2011 עמד על כ- 4.64 מלש"ח והוא כ-13.2% מהתקציב השנתי של המרכז הקהילתי לשנה זו.
43. סעיף 4 להסכם דן בנושא התשלומים בגין ההתקשרות. ההסכם קובע בתת סעיף 4.1, כי בתמורה למתן השירותים ומילוי כל התחייבויותיו של המרכז על פי הסכם זה, תשלם העירייה למרכז תמורה כוללת עבור סל השירותים [הוצאות ישירות ועקיפות] בסכומים כפי שיפורטו בנספח "ב" להסכם זה להלן "התמורה" ו-"נספח התמורה". לציין, ההדגשה במקור. עוד נקבע, כי נספח התמורה יפרט את כל התוכניות הנכללות בסל השירותים ואת סכום התמורה הכולל שישולם בגינם במשך תקופת ההסכם, מכל מקור תקציבי העומד לרשות העירייה. נספח התמורה יחתם על ידי שני הצדדים ויהווה חלק בלתי נפרד מההסכם.
- הביקורת העלתה, כי להסכם ההתקשרות בין המרכז לעירייה לא צורף נספח התמורה ( נספח "ב" ) כעולה מסעיף התשלומים ובכלל זה לא פורטו התוכניות הנכללות בסל השירותים וסכום התמורה וממילא לא נחתם נספח התמורה על ידי שני הצדדים כפי שחייב ההסכם.
44. חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2006 נועד להסדיר מתן תמיכות, במישרין או בעקיפין, מאת רשויות מקומיות למוסדות ציבור שונים הפועלים, ככלל, בתחומיה המוניציפלי של הרשות בנושאי חינוך, דת, תרבות, מדע, אמנות רווחה, בריאות, ספורט וזאת כאשר הפעילות המתבצעת על ידי מוסד הציבור הנתמך היא במסגרת תפקידיה וסמכויותיה של הרשות המקומית בהתאם לדיני השילטון המקומי.
- הנוהל מגדיר:
- "תמיכה"- מתן טובת הנאה בין ישירה ובין עקיפה, לרבות מענק, הלוואה, ערבות או סיוע כספי אחר ולמעט קניית שירותים או הקצאת מקרקעין בהתאם לנוהל הקצאת מקרקעין.

"תמיכה עקיפה"- לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף, מתן ערבות, מימוש ערבות, שימוש במתקני הרשות, השתתפות בעלויות דיוור, פרסומים בתקשורת במימון הרשות, הקצאת כוח אדם מטעם הרשות או במימונה, מתן זכות שימוש במבנה או במקרקעין שאינו הקצאה כמשמעותה בנוהל הקצאת מקרקעין.

הביקורת העלתה כי העירייה מעמידה לרשות המרכז הקהילתי מבנים ונכסים לשימוש המרכז, שאינו הקצאה כמשמעותה בנוהל הקצאת מקרקעין, בניגוד לנוהל תמיכות וללא גביית דמי שימוש ראויים. זאת ועוד, העירייה נתנה זכות שימוש בנכסים הללו ללא הסדרת השימוש בהם בהסכם בינה לבין החברה, ובכלל זה הסדרת תשלום המיסים (ארנונה), מהות השימוש, אחזקה שוטפת של המבנים וכד'.

## היבטים כספיים

פרק זה יעסוק בנושאי תקציב וכספים של המרכז הקהילתי כפי שעולים מהדוחות הכספיים והנהלת החשבונות של המרכז הקהילתי לשנים 2009 - 2010 מאזנים, דוחות רווח והפסד, תזרים מזומנים ועוד.

### 45. תקציב המרכז הקהילתי

התקציב הינו התרגום הכספי של תכניות העבודה של החברה לשנת הפעילות הנדונה. התקציב מהווה קביעת מדיניות לגבי הפעילות של המרכז הקהילתי בשנה הבאה, ניתוח מקורות מימון וגיבוש תכניות לעבודתו, תוך התכנסות למסגרת ביצוע על פי היקף ההכנסות וההוצאות הצפויות.

ביום 11.3.2008 אישרה ההנהלה את תקציב המרכז לשנת 2008. ביום 21.4.2009 אישרה ההנהלה את תקציב המרכז לשנת 2009. ביום 23.3.2010 אישרה ההנהלה את תקציב המרכז לשנת 2010.

עולה כי התקציב השנתי מאושר בידי הנהלת המרכז הקהילתי באיחור מהמועד הנדרש. תקציב שנת העבודה 2009 אושר כעבור למעלה מ-4 חודשים מתחילת השנה.

**ניתוח הדוחות הכספיים ליום 31 בדצמבר 2010****כללי**

1) המרכז הקהילתי באור יהודה ע"ש "פירסט ופרלמן בע"מ - חל"צ", מבוקר על ידי משרד רואה חשבון אשר מונה על ידי הסוכנות היהודית בא"י בשנת 1995.

מאז ועד היום, למעלה מ- 17 שנים, משמש משרד רואה החשבון כמבקר חיצוני של המרכז.

הנהלת החשבונות של המרכז מנוהלת במרכז עצמו, על ידי מנהלת חשבונות ראשית, המופקדת על רישום הנהלת החשבונות. הרישומים בהנהלת החשבונות מבוצעים בתוכנת "חשבשבת" בשיטת "החשבונאות הכפולה".

בשנת 2006, החל המרכז לנהל את החשבונות במערכת רב שנתית אשר מכילה את הפעילות של החברה על פני מספר שנים רצופות, משנת 2006 ועד היום.

לביצוע הדו"ח הכספי "גוזר" רואה החשבון את היתרות המתאימות לכל אחת מהשנים המבוקרות על ידו.

2) הביקורת עיינה בדוחות הכספיים, שנערכו על ידי רואה החשבון, בכרטסת החשבונות אשר נמצאת בחברה, ובדו"ח מאזן הבוחן שהופק ממערכת הנהלת החשבונות של החברה. כן נפגשה הביקורת עם מנהלת החשבונות הראשית ושוחחה עם רו"ח שערך את הדו"ח הכספי. הביקורת נפגשה גם עם מנכ"לית החברה, חשב החברה, ומנהלת משאבי האנוש בחברה, וקיבלה את כל המידע הרלוונטי אשר נדרש על ידה.

**להלן עיקרי הדוחות הכספיים אשר נערכו על ידי רו"ח המבקר:**

<u>מאזן</u>		
<u>31 בדצמבר</u>	<u>31 בדצמבר</u>	
<u>2009</u>	<u>2010</u>	
<u>ש"ח</u>	<u>ש"ח</u>	
		<b><u>נכסים</u></b>
		<b><u>רכוש שוטף</u></b>
3,412,888	3,839,694	מזומנים ושווי מזומנים
3,156,367	2,674,516	המחאות לגבייה וחב' אשראי *
647,492	574,833	חייבים צדדים קשורים
28,427	28,605	חייבים שונים *
0	33,193	הוצאות מראש *
<u>7,245,174</u>	<u>7,150,841</u>	
<u>3,012,914</u>	<u>2,570,848</u>	<b><u>רכוש קבוע נטו</u></b>
<b><u>10,258,088</u></b>	<b><u>9,721,689</u></b>	<b>סה"כ נכסים</b>
		<b><u>התחייבויות</u></b>
		<b><u>התחייבויות שוטפות</u></b>
28,929	0	בנק הפועלים ח-ן 116300
981,237	1,620,876	ספקים והמחאות לפירעון *
1,537,873	1,482,055	עובדים ומוסדות שכר
<u>2,673,062</u>	<u>2,196,491</u>	הכנסות מראש משתתפים
<u>5,221,101</u>	<u>5,299,422</u>	
<u>870,817</u>	<u>816,304</u>	<b><u>התחייבויות לזמן ארוך</u></b>
<b><u>6,091,918</u></b>	<b><u>6,115,726</u></b>	התחייבויות בגין סיום יחסי עובד מעביד, נטו <b>סה"כ התחייבויות</b>
		<b><u>נכסים נטו</u></b>
1	1	הון מניות
1,153,255	1,035,114	נכסים נטו לשימוש לפעילויות
<u>3,012,914</u>	<u>2,570,848</u>	נכסים נטו ששימשו לרכוש קבוע
<u>4,166,170</u>	<u>3,605,963</u>	סה"כ נכסים נטו
<b><u>10,258,088</u></b>	<b><u>9,721,689</u></b>	<b>סה"כ התחייבויות ונכסים נטו</b>
		* יתרות אלו אינן כוללות יתרות חו"ז צדדים קשורים.



דוחות על הפעילות

<u>31 בדצמבר 2009</u>	<u>31 בדצמבר 2010</u>	
<u>ש"ח</u>	<u>ש"ח</u>	
		<b>מחזור הפעילות</b>
4,289,000	4,207,000	הכנסות מעיריית אור יהודה – לא מיועד
5,685,754	4,847,792	סכומים ששחררו מנכסים נטו שהוגבלו לפעילות הכנסות עצמיות ממשותפים
<u>21,864,818</u>	<u>23,411,429</u>	
<u>31,839,572</u>	<u>32,466,221</u>	
		<b>עלות הפעילות</b>
(12,681,257)	(13,281,336)	שכר עבודה והוצאות נלוות
(16,851,325)	(16,913,069)	עלות עבודות חוץ שימוש בחומרים
<u>(271,009)</u>	<u>(215,105)</u>	
<u>(29,803,591)</u>	<u>(30,409,510)</u>	
<u>2,035,981</u>	<u>2,056,711</u>	עודף נטו מפעילויות הוצאות הנהלת וכלליות גרעון לפני הוצאות מימון הוצאות מימון, נטו
<u>2,316,866</u>	<u>2,427,618</u>	
<u>(280,885)</u>	<u>(370,907)</u>	
<u>151,931</u>	<u>189,300</u>	
<b><u>(432,816)</u></b>	<b><u>(560,207)</u></b>	<b>גרעון נטו לשנה</b>

3) הדוחות הכספיים המבוקרים, מצביעים על גרעון שוטף בשנים 2009 ו-2010, בסך כולל של – 993,023 ש"ח. מעיון בדו"ח הכספי מתברר, כי לא נכללה הוצאה מצטברת בסך- 379,241 ש"ח בגין פדיון חופשה, המגיעה לעובדים ליום 31/12/2010. זאת בניגוד לכללי חשבונאות מקובלים למלכ"רים המחייבים הכללת סכום זה בתוצאות הכספיות של החברה. בנוסף, מתברר כי לא נכללה בדוחות הכספיים, הוצאה עבור תשלום שכר למנכ"ל החברה, אשר שולם ישירות באמצעות החברה למתנ"סים, בחודשים ינואר-אפריל 2010, ובסך כולל של כ- 100,000 ש"ח. עוד נמצא כי הוצאות חשמל ומים, בהם חייבה העירייה את המתנ"ס והסתכמו בסך- 137,837 ש"ח, לא נרשמו אף הם.

הביקורת מציינת כי בגין שכר המנכ"ל ותשלומי הוצאות חשמל ומים נתקבלו הקצבות מתאימות מהחברה למתנ"סים ומהעירייה, בהתאמה, אשר אף הן לא נרשמו בדוחות הכספיים.

זאת ועוד, הביקורת מציינת כי החברה אינה נושאת בנטל עלויות השכרת המבנים, שכן כולם הוקצו לה, ללא תמורה, על ידי העירייה [ראה גם סעיף 44].

על פי כללי החשבונאות המקובלים, יש צורך לערוך רישום חשבונאי בגין תשלום דמי השכירות, כנגד הקצבה של העירייה, לכיסוי עלות זו. הביקורת מדגישה כי פעולה חשבונאית שכזו לא בוצעה בספרי החשבונות של החברה.

(4) יתרת העודפים, ליום 31 בדצמבר 2010, הסתכמה בסך- 3,605,963 ש"ח, מהם- 2,570,848 ש"ח שימשו לרכישת רכוש קבוע נטו, והיתרה בסך- 1,035,114 ש"ח מהווה יתרת עודפים שלא יועדו. יתרה זו הייתה צריכה לעמוד בחשבונות הבנק של החברה.

(5) על פי הדוחות הכספיים, מתברר כי בחשבונות הבנק של החברה מופקדים רק 6,514,210 ש"ח, כאשר למולם עומדות התחייבויות החברה, אשר טרם שולמו על ידה בסך- 6,115,726 ש"ח. דהיינו – עומד ת יתרה נטו בסך- 398,484 ש"ח, המייצגת את העודפים שנצברו בסך- 1,035,114 ש"ח. הביקורת בדקה ומצאה כי חוסר זה, טרם הועבר לחברה, ומצוי בידיהם של צדדים קשורים בהם העירייה, בסך של- 293,962 ש"ח, החברה למתנ"סים בסך- 173,041 ש"ח, והעמותה לקידום הספורט באור-יהודה בסך- 74,424 ש"ח, והיתרה בידי גורמים שונים.

(6) מחזור הפעילות של החברה הסתכם ב- 32,466,221 ש"ח, מהם הקצבות מהעירייה ומוסדות בסך- 9,054,792 ש"ח המהווים 28% מפעילות

החברה. הביקורת מציינת שיעור גבוה זה של ההקצבות, המעיד על העדר יכולת פיננסית להתנהל ללא ההקצבות.

(7) הכנסות מהעירייה, בלתי ייעודיות הסתכמו בסך- 4,207,000 ₪, המשמעות הינה כי, ללא תמיכת העירייה בסך זה, לא הייתה החברה מצליחה לעמוד בניהול הפעילות אותה היא מנהלת, יחד עם תמיכה זו, סיימה החברה את פעילותה בגרעון שוטף בסך- 560,207 ש"ח.

#### **התייחסות החברה**

החברה עובדת על בסיס תקציב וכך פועלת בשנת הכספים. החברה בעלת יכולת פיננסית להתנהל על פי התקציב שאושר על ידה. כמו כן, החברה סיימה את פעילותה ב-2010 בגרעון שוטף, אך עדיין שומרת על עודף מצטבר מפעילות וזאת בכדי לשמור על אפשרות של הגדלת הפעילות לטובת תושבי אור יהודה.

#### **הערת הביקורת**

הביקורת מדגישה את הישענות המרכז הקהילתי על תמיכה מהעירייה בשיעור גבוה- 28% מהיקף פעילותה. על המרכז לתכנן פעילות תוך איזון מלא של פעילותיו או לחילופין צמצום חלקה של העירייה בפעולות אלו. הערת הביקורת מקבלת משנה תוקף עם כניסתו של חוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2010 לתוקף ביום 17.8.2010 ואשר פורט בהרחבה בדוח הביקורת בסעיפים 39-44.

8) להלן תוצאות הפעילות של כל אחד מהמרכזים המופעלים על ידי החברה בשנים 2009 ו- 2010 :

2009				2010				תאור
אחוז עודף/ גרעון	עודף / גרעון ש"ח	הוצאות-ש"ח	הכנסות - ש"ח	אחוז עודף/ גרעון %	עודף/גרעון ש"ח	הוצאות-ש"ח	הכנסות-ש"ח	מרכז
15%	-1,169,656	2,194,584	1,024,928	24%	-1,674,931	3,293,261	1,618,330	1. בתי"ס קהילתיים ולמידה
14%	-1,080,216	2,825,847	1,745,631	14%	-1,004,999	2,632,153	1,627,154	2. תרבות
9%	-749,104	823,164	74,060	12%	-857,215	931,482	74,267	3. ספריה
4%	-333,354	1,978,213	1,644,859	3%	-211,887	2,092,356	1,880,469	4. משכן ללימודי מוסיקה ומחול
10%	-783,443	2,619,713	1,836,270	3%	-228,230	1,790,585	1,562,355	5. מכללה
15%	-1,218,033	6,021,323	4,803,290	19%	-1,302,322	6,141,587	4,839,265	6. ספורט
7%	-531,717	793,182	261,465	9%	-616,819	746,957	130,138	7. תפוח פיס
8%	-613,552	680,022	66,470	9%	-603,551	662,690	59,139	8. אירועים קהילתיים
5%	-419,076	10,393,658	9,974,582	-6%	444,466	10,812,319	11,256,785	9. הגיל הרך
13%	-1,040,622	1,473,885	433,263	13%	-942,593	1,306,120	363,527	10. נוער
<b>100</b>	<b>-7,938,773</b>	<b>29,803,591</b>	<b>21,864,818</b>	<b>100</b>	<b>-6,998,081</b>	<b>30,409,510</b>	<b>23,411,429</b>	<b>סה"כ תוצאות מפעילות</b>
43%	4,289,000	0	4,289,000	46%	4,207,000	0	4,207,000	11. עיריית אור יהודה בלתי מיועד
57%	5,685,754	0	5,685,754	54%	4,847,792	0	4,847,792	12. הכנסות ממוסדות
<b>100</b>	<b>2,035,981</b>	<b>29,803,591</b>	<b>31,839,572</b>	<b>100</b>	<b>2,056,711</b>	<b>30,409,510</b>	<b>32,466,221</b>	<b>סה"כ תוצאות מפעילות</b>

	-2,316,866	2,316,866	0		-2,427,618	2,427,618	0	13. הוצאות הנהלה וכלליות
	-151,931	151,931	0		-189,300	189,300	0	14. הוצאות מימון
	<b>-432,816</b>	<b>32,272,388</b>	<b>31,839,572</b>		<b>-560,207</b>	<b>33,026,428</b>	<b>32,466,221</b>	<b>סה"כ כללי</b>

8.1. מהטבלה המוצגת לעיל עולה כי :

- א. בשנת 2010 נרשמו עודף הכנסות על הוצאות בגיל הרך - מעונות יום. עודף זה, הוטמע בגירעונות מפעילויות אחרות של המתנ"ס. המשמעות עשויה להיות העדר מתן שירותים ההולם את התקנים שקבע משרד התמ"ת.
- ב. בכל הפעילויות האחרות של החברה, נרשמו גרעונות תפעוליים, כאשר רק ההקצבות המיועדות והבלתי מיועדות מתוכננות לכסות גרעונות אלו.
- ג. נפח מחזור הפעילות בכל אחד מהמרכזים כלהלן :

2009 אחוז	2010 אחוז	הפעילות
35%	35%	1. הגיל הרך
20%	20%	2. ספורט
7%	11%	3. בתי ספר קהילתיים
9%	9%	4. תרבות
7%	7%	5. משכן לימודי מחול ומוזיקה
22%	18%	6. ריכוז פעילות אחרות
<b>100%</b>	<b>100%</b>	סה"כ פעילות

- הנתונים מצביעים על פעילות משמעותית בתחום הגיל הרך (מעונות יום) ובספורט, המהווים 55% מהיקף הפעילות הכולל של החברה. ביתר התחומים נרשמה פעילות נמוכה.
- ד. ההקצבה הבלתי מיועדת של העירייה לא תוקצבה כלל, בין התחומים שפעלו ונותרה לשיקול דעת ההנהלה .

- ה. בנוסף, הוצאות המימון בשנת 2010 הגיעו לסך - 189,300 ש"ח, בה בעת שבחשבונות הבנק של החברה נרשמו עודפים בסכומים משמעותיים.
- ו. הוצאות הנהלה וכלליות הגיעו לשיעור כ- 8% . שיעור סביר בהחלט על פי הנחיות רשם העמותות.

#### **הדו"ח על תזרים המזומנים**

- 9) החברה מנהלת ומקיימת פעילות כספית בהיקף של מעל ל- 32,000,000 ש"ח, בשנה דהיינו כ- 2,700,000 ש"ח מדי חודש. הכספים מתקבלים ממספר מקורות כאשר העיקרי שבהם הינו גביה מהמשתתפים בפעילות.
- 10) הביקורת בקשה לוודא קיומו של דו"ח תזרים על המזומנים, הנערך בחברה, לניהול הכספים באופן שוטף.
- 11) תשובת מנהלת החשבונות הראשית הייתה שאין דו"ח תזרים מזומנים לחברה והיא מתנהלת על פי ההכנסות המתקבלות במהלך החודש.
- 12) הביקורת מדגישה בחומרה העדרו של דו"ח תזרים מזומנים אשר היה עשוי למנוע את הוצאות המימון הגדולות שהושתו על החברה בשנים 2009 ו- 2010 בסך 151,931 ש"ח ו- 189,300 ש"ח בהתאמה, זאת חרף העובדה שהיו פיקדונות בחשבון הבנק של החברה.

#### **העסקת עובדים - תשלומי שכר**

- 13) החברה העסיקה בשנת 2010 412 עובדים בעת השיא (עונת הקיץ) ו- 287 עובדים בעת השפל.
- 14) השכר משולם על פי מפתחות שנקבעו על ידי החברה למתנ"סים, ונותרו בתוקף גם בעת ההתנתקות מקשרי העבודה עם החברה למתנ"סים.

15) השכר נערך באמצעות תוכנת "הרגל" אשר מיועדת לתשלום שכר על פי הסכמי העבודה החלים על כל המגזרים הפועלים בחברה למתנ"סים.

16) חשבת השכר מעדכנת את נתוני העסקת כל אחד מהעובדים בהתאם להיקף פעילותו החודשי.

17) חלק מהעובדים זכאים לשכר על פי תוצאות הגביה שנערכה בחברה, וחלקם האחר זכאים לתוספות שכר על פי פעילות בהכנסות והוצאות של החברה.

18) בשנת 2010 שולם שכר עובדים בסך כולל של 17,455,681 ₪ (עלות מעביד), על פי דו"ח שנתי 126 שהוגש לשלטונות המס.

על פי הדו"ח המבוקר נרשמו עלויות השכר כלהלן:

ש"ח	
13,281,336	1) שכר והוצאות נלוות לפעילות
1,651,870	2) שכר והוצאות נלוות הנהלה
<u>14,933,206</u>	סה"כ שכר על פי דו"ח כספי מבוקר לשנת 2010

19) הביקורת מצאה כי קיים פער בין הדו"ח השנתי שנערך והוגש על בסיס מערכת שכר (על פי דו"ח 126), לבין הדו"ח הכספי המבוקר המסתכם ב- 2,522,475 ₪.

#### בחינת תיקי עובדים

20) הביקורת בחנה את תיקי העובדים, אשר עלו במדגם, שנערך על ידה, ולהלן הממצאים:

20.1. לכל עובד קיים תיק ובו פרטים אישיים ומסמכים כגון: טופס 101,

הסכם התקשרות, תעודות השכלה, תנאי שכר.

20.2. התיקים מצויים בחדר נעול, ואינם גלויים לעין כל.

21) הביקורת בחנה את תנאי השכר כפי שנקבעו בתיק העובד, בהשוואה לתלושי המשכורת אשר הופקו לעובדים. הביקורת מדגישה שאין מדובר בבקרת שכר, אלא בהתאמת השכר המשולם לזה שנקבע על פי המסמכים בתיק העובד. ולהלן תמצית הממצאים:

מס"ד	שם העובד	ת.עבודה	שכר ברוטו - ש"ח	תפקיד	היקף משרה
1	פ.י.ח.	16/4/97	12,935	רכז תרבות	100
2	ש.ל.	1/1/80	12,622	רכז חברה וקהילה	100
3	ל.ג.	5/9/95	9,030	תחזוקן, חצרן	100
4	ב.י.	1/7/07	16,559	בי"ס לכדורגל	100
5	מ.ה.	1/8/01	11,462	כ"א מנהלה	100
6	ד.ר.	1/7/99	20,856	מנכ"לית	100
7	י.מ.	16/10/88	7,921	אב בית	100
8	ב.ב.מ.	15/8/05	10,473	כדור סל	80
9	ז.ר.	1/4/81	16,037	מנהלן	100
10	א.נ.	1/6/88	14,799	כ"א מנהלה	100
11	א.ק.	13/7/05	10,978	מנהלת מחלקת נוער	120
12	ר.ס.	1/5/08	7,654	רכזת יחסי ציבור	100
13	א.ש.		0	גננת מחליפה	שעתי
14	ב.ד.ג.	21/3/07	13,162	מנהלת המכללה	100

21.1). ככלל, שכר העובדים מתעדכן באופן גורף, לכל עובדי החברה, בהתאם להחלטות ההנהלה או רשת המתנ"סים. אין בתיקי העובדים עדכוני שכר שוטפים המוענקים לכלל ציבור העובדים.

21.2). מרבית עובדי ההנהלה נהנים מתוספות הנובעות מפעולות הקשורות הן במחזור ההכנסות והן ממחזור ההוצאות של החברה, כפי שנהנים כל עובדי החברה למתנ"סים.

בעת קבלת העובד נקבע כי ייחנה מתוספות אלו, הנובעות ממחזורי הפעולה של החברה. אולם, באופן שוטף מדי חודש, לא נערכת



בדיקה ו/או חישוב כלשהו הנובע מההכנסות וההוצאות בחודש בגינו משולמת המשכורת.

מנהלת משאבי אנוש טענה כי התוספת קבועה ואינה משתנה מדי חודש וכן כי אינה נזקקת לחישובים מפורטים בתיק העובד.

21.3). כפי שצוין בדו"ח הביקורת, אין עדכונים ו/או חישובים חודשיים שנערכים לצורך ביצוע תשלום התוספת.

להלן פרוט ממצאי בחינה מדגמית של תיקים אישיים:

#### (1) פ.י.ח.

שכר בסיס אחרון נקבע ביום 28/2/07, בסך - 7,586 ש"ח. בנוסף לשכר זה זכאית לתגמול בגין היקף פעילות הן בהוצאות והן בהכנסות.

בתלוש לחודש דצמבר 2010, שולם בנוסף גם עבור גמול הוצאות פעולות סך - 631 ש"ח, גמול הכנסות סך - 473 ש"ח.

הביקורת מציינת כי:

א. השכר הבסיסי בחודש דצמבר עמד על סך - 7,890 ש"ח. לא נמצא בתיק העובד עדות לעדכון שכר הבסיס.

ב. לא נמצא מסמך המציין את אופן החישוב של הגמול בגין הוצאות פעולות והגמול בגין הכנסות.

ג. העובדת קיבלה ביום 12/6/00 שני ימי חופש על חשבון החברה, בגין חתונה, באישור מנכ"ל החברה.

#### התייחסות החברה

על - פי הנהוג בחברה, לחתונת עובד מאושר חופשה לעובד.

#### הערת הביקורת

החברה אימצה את תקנון העובדים ברשויות המקומיות.

לדעת הביקורת, החברה צריכה להחליט איזה תקנון ונהלים מחייבים אותה, האם זה של החברה למתנ"סים או זה של הרשויות המקומיות

כאשר לשני התקנונים אינם חובת המציאות והחברה אשר התנתקה מהחברה למתנ"סים, צריכה לקבוע.

**2) ש.ל.**

שכר בסיס אחרון נקבע ביום 28/2/2007 בסך - 7,586 ש"ח. בנוסף זכאית לגמול בגין הוצאה וגמול בגין הכנסה.

בחודש דצמבר 2010 שולם כלהלן :

1. שכר בסיס - 7,890 ש"ח .

2. גמול בגין הוצאה - 473 ש"ח .

3. גמול בגין הכנסה - 473 ש"ח .

4. גמול פריסה - 316 ש"ח .

מבדיקת התלוש לחודש דצמבר 2010 מתברר כי :

א. לא נמצא עדכון בתיק העובד לדרך החישוב של הגמולים.

ב. לא נמצא בתיקה הנחייה לגבי תשלום גמול פריסה ומהותו.

**3) ל.ג.**

העובד משמש כאב בית בהיכל התרבות. הוסכם עימו על תוספת עבור עבודת ערב בסך - 200 ש"ח. החל מחודש 4/07 משולם גם עבור גמול תפקיד לילה בסך - 1,376 ש"ח ברוטו.

מבדיקת התלוש לחודש דצמבר 2010 מתברר כי :

1. תוספת גמול לילה בסך - 1,600 ש"ח .

2. תוספת עבור עבודה בערב בסך - 250 ש"ח .

3. תוספת שבת - בסך 451 ש"ח .

4. תוספת מוקד - בסך 386 ש"ח .

א. הביקורת העלתה כי לא נמצא בתיק סימוכין לסכומים אלו .

היות ומדובר בעובד אשר כחלק מעבודתו, מבצע עבודה בלילות מסוימים, התשלום עבור עבודת לילה זו – מועבר בהנחיה ספציפית מדי חודש, אך בתיק העובד אין אזכור לתשלום זה.

#### **התייחסות החברה**

לדברי מנהלת משאבי אנוש, אין מדובר בתוספות קבועות ועל כן אין אזכור בתיק העובד.

התוספות בהתאם לשעות המפורטות בדו"ח השעות החודשי של העובד, מאושרות על ידי המנכ"ל.

#### **(4) ב.י.**

העובד משמש מציל בבריכת השחייה. שכרו נקבע בסך- 80,000 ש"ח, לתקופה מ- 26 באפריל עד 1/9/2011 (ארבעה חודשים). בנוסף נקבע כי ישולם גם 5% מהרווח מעל 180,000 ש"ח.

מבדיקת תלוש השכר לחודש דצמבר 2010 מתברר כי :

1. משולם תוספת רכב - 500 ק"מ בחודש.

2. משולם נסיעות בסך- 325 ש"ח בחודש.

3. משולם טלפון בסך- 46 ש"ח לחודש.

א. על פי בקשת העובד, אשרה החברה תשלום שכר על פני שישה חודשים, ולא חמישה חודשים, כפי שנקבע בהסכם ההתקשרות.

ב. לדברי מנהלת משאבי אנוש, מדובר במנהל הבריכה אשר מבצע שני תפקידים בפועל. התשלומים הקבועים אשר שולמו בתלוש, הינם עבור העבודה האחרת, כאשר כמנהל הבריכה, נקבעה תקופת עבודה מסוימת המתפרסת על פני ארבעה חודשים, על פי ההסכם ובפועל התפרסה על פני שישה חודשים.

ג. הביקורת מצינת כי אין התאמה בין ההסכם לביצוע בפועל של התשלום עבור תקופת עבודתו של מנהל הבריכה ועלויות להיות השפעות מרחיקות לכת מבחינת יחסי העבודה בין הצדדים.

#### 5) מ.ה

העובדת מנהלת משאבי אנוש בהיקף 100% משרה, זכאית לשכר על פי דרוג מורים.

על פי התיק האישי מגיע לה שכר כלהלן :

1. דרוג מורים בדרגה M.A .

2. תוספת גמול תפקיד - 30% .

3. אחזקת רכב - 500 ק"מ.

על פי תלוש שכר לחודש דצמבר 2010 נמצא כי :  
משולם בהתאם למצוין בתיק.

הביקורת מציינת כי העובדת הנ"ל אינה זכאית לדרוג מורים, אף כי נקבע כך בתנאי עבודתה.

#### התייחסות החברה

לטענת מנהלת משאבי אנוש, כל העובדים שעובדים בהנהלת החברה והינם אקדמאים, נהנים מדרוג עובדי הוראה, וזאת על פי הנחיות החברה למתנ"סים.

#### הערת הביקורת

לדעת הביקורת, אין מקום לתשלום שכר על פי דרוג עובדי הוראה – אם אין בפועל עבודה בהוראה.

#### 6) ד.ר.

העובדת משמשת מנכ"ל החברה. ביום 5/9/10 אושר שכר בסך - 20,000 ש"ח, בתוספת הוצאות טלפון - 300 ש"ח ורכב מליסינג.

בהסכם נכתב כי תנאים אלו רטרואקטיבית. לא כתוב מאיזה מועד.

בתלוש לחודש דצמבר 2010 נמצא כי :

1. שכר בסך - 20,000 ש"ח ותשלום שכר נוסף עבור 7 שעות בתעריף של

120 ש"ח. סה"כ - 840 ש"ח .

הביקורת העלתה כי בתיק העובדת אין ציון לגבי תוספת מעבר לשכר.

#### **התייחסות החברה**

בנספח המעדכן את תנאי השכר ונמצא בתיק האישי מצוין "בתחולה מיום

12.7.11."

#### **הערת הביקורת**

העובדת משמשת מנכ"לית החברה. לא נמצא כתב מינוי למנכ"לית בתיק

וכן לא נמצא הסכם התקשרות עימה, בתפקידה זה. החברה הסתפקה

בהוצאת "שינויים בחוזה העבודה מיום 12.07.11", בחתימת מורשי

החתימה שלה.

בתפקידה הקודם, שימשה כמנהלת מחלקת ספורט ובחודש דצמבר 2010

שימשה בתפקיד נוסף כמדריכה וקיבלה שכר נוסף בסך 840 ש"ח (עבור 7

שעות במחיר 120 ש"ח לשעה).

הביקורת מדגישה כי חייב להיכרת הסכם עבודה בין מנכ"לית החברה

לחברה. בהסכם זה ימנע מהמנכ"לית לבצע כל עבודה נוספת בשכר הן

בחברה והן מחוצה לה, וזאת בשל ניגוד העניינים החזוי.

#### **(7) י.מ.**

העובד משמש כאב בית בכותר פייס. שכרו נקבע לדרגה 10 ועוד תוספת

תפקיד בסך - 1,000 ש"ח .

בתלוש לחודש דצמבר 2010 נמצא כי :

1. שולם שכר בסיס בדרוג 10 ועוד תוספת תפקיד בסך- 1,000 ש"ח ועוד תוספת שכר ערב בסך- 500 ש"ח, ועוד תוספת שכר קבלני בסך- 478 ₪. בסך הכל תוספת - 978 ש"ח .

הביקורת העלתה כי תוספות אלו שולמו מבלי שצוינו בתיק העובד. מנהלת משאבי אנוש טענה כי לכל אבות הבית משולמת התוספת, ולפיכך אין בתיק האישי של כל עובד מידע לגבי התוספת. הביקורת מדגישה כי חייב להימצא בתיק אישור לכל תוספת שמשולמת ואם מדובר בפרוטוקול המכיל מספר רב של עובדים, אזי פרוטוקול זה יימצא בכל אחד מהתיקים.

#### 8) ב.ב.מ.

העובד משמש כמדריך ספורט. נמצאו בתיק העובד תעודות השכלה. שכרו נקבע ל- 1,500 ש"ח בחודש, מיום 28/10/10.

בתלוש לחודש דצמבר 2010 נמצא כי :

1. שכר בסיס בסך- 6,406 ש"ח .

2. אימון בוגרים בסך- 1,500 ש"ח .

3. אחזקת רכב - 400 ק"מ .

4. נסיעות בסך- 215 ש"ח .

הביקורת העלתה כי לא נמצא אישור לתוספת אימון בוגרים בסך 1500 ₪.

#### 9) ז.ר.

העובד משמש רכז משק ותחזוקה. בתיק העובד מצוין רק תשלום מענק יובל חד פעמי, וביום 7/9/08 מענק בסך- 1,000 ש"ח .

בתלוש לחודש דצמבר 2010 נמצא כי :

1. שכר בסיס - 11,589 ש"ח .

2. תשלום שעות גלובליות - 2,516 ש"ח .

3. גמול הוצאה - 695 ש"ח .

4. גמול הכנסה - 464 ש"ח .

5. תוספת תפקיד - 511 ש"ח .

הביקורת העלתה כי בתיק העובד לא מצוין פרטי שכר אלו .

#### 10 א.ג.

העובדת משמשת כמנהלת חשבונות של החברה. שכרה נקבע על פי דרגה

13 ובתוספת גמולים, בהתאם להוצאות ולהכנסות בחברה.

בתלוש לחודש דצמבר 2010 נמצא כי :

1. השכר משולם על פי דרגה 15 ולא 13 .

2. משולם תוספת תפקיד בשיעור 35% .

3. משולם אחזקת רכב - 500 ק"מ.

4. תוספת אחוזית בשיעור 6% עבור הוצאות ועוד 4% עבור הכנסות

ובסך הכול - 1,123 ש"ח.

הביקורת מציינת כי נמצא בתיק העובדת סימוכין בדבר התוספות אשר

שולמו. אולם, לגבי העלאה בדרגה מ- 14 ל- 15, לא נמצא תיעוד בתיק.

היות וועדת כוח אדם נוהגת לערוך פרוטוקולים המרכזים עדכוני שכר

לרשימה של עובדים פרוטוקולים אלו אינם מצויים בכל אחד מתיקי

העובדים הרלוונטיים.

בפרוטוקול מיום 15/7/08 – נרשמה העלאת הדרוג לעובדת מ-14 ל-15.

#### 11 א.ק.

העובדת מנהלת מחלקת נוער. הועסקה בדרוג עובדי הוראה בהיקף של

120% משרה. זכאית לגמול תפקיד בשיעור 40%, עדכון שכר בסיס ביום

5/6/08 - 7,890 ש"ח ותוספת גמול פעולות בגין הוצאות 6% ובגין

הכנסות 4% .

בתלוש לחודש דצמבר 2010 נמצא כי :

1. היקף המשרה משולם בשיעור 100% משרה.

2. לא משולם גמול תפקיד בשיעור 40%.

3. השכר משולם לפי המחיר הבסיסי מיום 5.6.2008 ולא המעודכן כיום.

#### **(12) ר.ס.**

העובדת רכזת יחסי ציבור. עובדת במשרה מלאה. זכאית לגמול תפקיד בשיעור 15% ותוספת אינטרנט בסך- 1,300 ש"ח. סיימה לעבוד ביום 20/2/12.

הביקורת העלתה כי לא נמצאו בתיק העובדת תעודות המעידות על השכלה, ולא אישורים המעידים על וותק בעבודה, למרות שנרשם בתלוש השכר וותק של 20 שנה.

#### **(13) א.ש.**

העובדת גנת מחליפה. שכרה על בסיס שעות עבודה בדיווח. מחיר שעה - 32 ש"ח.

לא נמצא תיק לעובדת. לא נמצאה תעודת גנת, אף על פי ששכרה שולם בהתאם לכך.

מנהלת משאבי אנוש ציינה כי העובדת הינה זמנית ועל כן לא נמצאו תעודות השכלה.

הביקורת מדגישה כי שכר העובדת שולם על פי דרוג גנות שהינו דרוג גבוה, מבלי שהעובדת הציגה ראיות לכך וחמורה העובדה כי הנ"ל הועסקה כגנת המופקדת על ילדים רכים, מבלי שהייתה ראוייה לכך.



**14) ב.ד.ג.**

העובדת מנהלת המכללה. סיימה לעבוד ביום 31/8/2010. שכרה משולם על בסיס בסך- 7,586 ש"ח. זכאית לגמולים בגין היקף הוצאות והכנסות החברה. זכאית לתוספת קורסים והשתלמויות בשיעור 4%.

בתלוש לחודש יולי 2010 נמצא כי:

1. שכר הבסיס עודכן ל-7,890 ₪ ללא עדכון בתיק העובדת.
2. קיבלה גמולים בגין היקף הוצאה בשיעור 6% והיקף הכנסה בשיעור 10% ללא תיעוד בתיק המפרט את השיקולים לתוספות אלו.

### קשרי גומלין בין החברה לעיריית אור יהודה

22) החברה פונה מידי שנה בבקשה להשתתפות העירייה בתקציבה השנתי. בשנת 2010 אישרה העירייה לחברה – 4,540,000 ש"ח כהשתתפות שוטפת בפעילותה למען ציבור התושבים בעיר, במסגרת סעיפי התקציב שלא דרך ועדת תמיכות.

השתתפות זו מועברת לחברה מידי חודש, ב- 12 תשלומים שווים במהלך השנה.

בנוסף להשתתפות זו, אגפי העירייה השונים, פונים בבקשה לחברה לביצוע שירותים / עבודות על פי התקציב העומד לרשותם.

בשנת 2010 ביצעה החברה שירותים/עבודות בסך של – 1,446,486 ש"ח, לאגפי העירייה השונים, על פי הזמנות עבודה מאושרות על ידי העירייה. להלן פירוט הכספים שקיבלה החברה מהעירייה, על פי הדוחות הכספיים המבוקרים של החברה :

תאור	2010 ש"ח	2009 ש"ח
1. הקצבה לא ייעודית תמיכה	4,207,000	4,289,000
2. הקצבה ייעודית	1,446,486	1,227,715
סה"כ	<b>5,653,486</b>	<b>5,516,715</b>

הביקורת עיינה בספרי החשבונות של העירייה ומעיון בנתונים לעיל, העלתה הביקורת כי הדוחות הכספיים של החברה, אינם משקפים את התשלומים הבאים, אשר בוצעו על ידי העירייה :

ש"ח	
100,000	1. תשלום ביום 5/1/2011 בסך-
137,837	2. חיובי מים-חשמל לשנת 2010 בסך -
95,163	3. תשלום בחודש פברואר 2011 בסך-
<b>333,000</b>	4. סה"כ תקבולים שלא נרשמו בשנת 2010-

הביקורת מעירה כי אילו היו נכללים סכומים אלו, בדוחות הכספיים, הרי שהתוצאה הייתה מצביעה על תשלום מלא של ההקצבה על ידי העירייה.

בנוסף, המשמעות הינה כי סך של 333,000 ₪ לא נכלל כהכנסות החברה בשנת 2010, מחד, וסך של 137,837 ש"ח לא נכללו כהוצאות חשמל ומים מאידך.

הדוחות הכספיים של החברה היו צריכים לכלול הקצבות אלו, היות ואלו שולמו בראשית השנה העוקבת, בעבור שנת 2010.

**הביקורת מציינת, הדוחות הכספיים לשנת 2010 אינם משקפים פעולות אלו.**

### **מערכת הנהלת החשבונות**

23) מערכת הנהלת החשבונות בחברה, מנוהלת באמצעות תוכנת "חשבשבת". המערכת הינה רב שנתית ומרכזת נתונים משנת 2006 ועד היום.

24) כידוע, בעת עריכת הביקורת על ידי רואה החשבון, נערכות פעולות רישום חשבונאיות נוספות, מידי שנה. פעולות אלו יש לרשום מייד לאחר עריכת הדו"ח הכספי, בספרי החשבונות של החברה.

25) מבדיקה שערכה הביקורת עולה כי רואה החשבון של החברה מבקר באופן שוטף את הדוחות הכספיים של החברה, במהלך השנה.

26) בתום הביקורת, מועבר למנהלת החשבונות של החברה רשימה של פעולות נוספות אשר יש לבצע בספרי החשבונות של החברה, על מנת שאלו יתאימו לדוח המבוקר.

27) נמצא כי מנהלת החשבונות רושמת רק חלק מהפעולות הנוספות אשר נרשמו על ידי רואה החשבון.

28) הביקורת איתרה מספר חשבונות בהן היתרה בספרי החשבונות של החברה לא תאמה את היתרה במאזן רואה החשבון.

29) בשיחה שקיימה הביקורת עם מנהלת החשבונות הראשית בנוגע לפעולות הנוספות הנרשמות על ידה, לאחר קבלתן מרואה החשבון, השיבה מנהלת החשבונות כי מדי שנה, לאחר רישום הפעולות הנוספות, יתרות חלק

מהחשבונות במערכת הרב- שנתית אינן מתאימות לדוח הכספי המבוקר, ולפיכך היא מיידעת את רואה החשבון של החברה בנושא.

30) בפגישת הבהרה שהתקיימה בנושא זה, בהשתתפות רואה החשבון של החברה, הבהיר רואה החשבון כי אי התאמות אלו נובעות בעיקרן מהנחיות אשר העביר למנהלת החשבונות, על פיהן נתבקשה לא לרשום בספרי החשבונות של החברה פעולות נוספות, אשר נרשמו בדוח הכספי שערך רואה החשבון.

31) להלן מספר דוגמאות לאי ההתאמה בין היתרות, כפי שאותרו באופן מדגמי על ידי הביקורת:

שם החשבון	ספרי רואה החשבון – ש"ח	ספרי החברה- ש"ח
1. בנק הפועלים	219,258.62	223,755.12
2. שכר אולם סעדיה גאון	42,725	38,562
3. רכב המתנ"ס	60,227	738,929

### מערך הגבייה

32) הביקורת בחנה את מערך הגבייה בחברה, בשנת 2012, זאת לאחר שבשנת 2011 נערך דו"ח ביקורת פנימית ע"י המבקר הפנימי של החברה על מערך הגבייה, המצביע על ליקויים מהותיים בנושא הפרדת התפקידים ובבקורות הנעשות בהליך גביית ההכנסות.

להלן תמצית ההמלצות שהומלצו בגין הליקויים שעלו בדו"ח הביקורת הפנימית:

### הפרדת תפקידים

1. יש לבצע חלוקת תפקידים כדלקמן :

- המזכירות בשלוחות יבצעו את גביית הכספים .
  - מנהלי השלוחות או גורם אחר שימונה לתפקיד יבצע את הפקדת ההכנסות בבנק והעברת השקים המעותדים למנהלת החשבונות .
  - מנהלת החשבונות תרכז את השקים המעותדים בכספת תוך תיעוד מועד קבלתם מהשלוחות השונות .
  - החזרת שיקים לתלמידים תבוצע על ידי המזכירות בלבד ולא על ידי רכזת הגבייה כפי שמתבצע כיום .
  - רכזת הגבייה תבצע סגירת קופה באמצעות אישורי ההפקדה ופירוט השקים המעותדים שהתקבלו בהנהלת החשבונות ותשמור תיעוד לבקרה זו .
  - מנהלת החשבונות הראשית תבצע בקרה לשלמות הנתונים מול נתוני הבנק
2. אין לאפשר גבייה, הפקדה או החזרת שיק בידי רכזת הגבייה.
3. מפתח לכספת המתנ"ס לא ימצא בידי רכזת הגבייה או בידי מנהלת החשבונות הראשית .
4. יש לבצע רישום ההנחות בשתי רמות דרג מבצע ודרג מאשר .
5. יש לדאוג כי כל עובדי המרכז יצאו לפחות פעם בשנה לחופשה רצופה של שבוע לפחות, כאשר במועד זה עובד אחר יבצע את תפקידם .

**ניהול קופה**

6. סגירת קופה תבוצע רק לאחר שהועברו למתנ"ס כל ההכנסות מכל השלוחות.

7. מנהלת החשבונות תהיה אחראית לוודא שקיים על כל שיק חותמת של המתנ"ס בצירוף קרוס למוטב בלבד.

**היכל התרבות**

8. יש לבצע בקרה להתאמת נתוני הגבייה בתוכנה לנתוני ההכנסות בפועל לפי אופן התשלום. לצורך כך יש להקפיד על רישום נאות בתוכנה של אופן התשלום.

**היכל הספורט**

9. המזכירות נדרשות לסמן בדו"ח הנוכחות תלמידים שאינם זכאים להיכנס לחוג ואין להסתפק באזכור הדבר בעל פה למדריך.

10. רכזת הגבייה נדרשת לבצע בקרות פתע לבדיקת נתוני הנוכחות מול דוחות הנוכחות ובדיקה שלא קיימים תלמידים בחוגים שאינם רשומים במערכת, או לחילופין תלמידים שחייבים כסף למתנ"ס שלא סומנו בדוחות הנוכחות.

11. נדרש לבצע מעקב על מילוי דיווחי הנוכחות ושמירת הדוחות אצל המזכירה

12. יש לבחון אפשרות רוטציה בין מזכירות. מידי מספר שנים תבוצע העברת מזכירה משלוחה לשלוחה.

**דוחות חייבים**

13. יש להרחיב את הטיפול בתלמידים שכרטיסי אשראי שלהם לא כובדו.

14. רכזת הגבייה נדרשת לבצע מעקב מדגמי מול חייבים לאימות דיווחי המזכירות.

15. רכזת הגבייה תסמן בדף המעקב שלה את שמות החייבים אליהם פנתה ותגובתם.

16. במידה ומצטברים חייבים רבים רכזת הגבייה תרחיב את הפניות לחייבים לצורך גביית הכספים.
17. יש לבצע את חיוב חודש יולי בכרטיס אשראי כגבייה בתשלומים יחד עם חודש יוני, כך שסליקת כרטיסי האשראי האחרונה תבוצע לפני סוף שנת הפעילות.

### הנחות וזיכויים

18. יש לבצע רישום ההנחות בשתי רמות דרג מבצע ודרג מאשר.
19. רכזת הגבייה תצרף לטופס הזיכוי טופס בקשה המכיל אישור של מנהלת המתנ"ס להחזר כספי לתלמיד לצורך קבלת השיק המעותד מהכספת.
20. מנהלת החשבונות תעביר את שיק הזיכוי בצירוף טופס הזיכוי למזכירה הרלוונטית או גורם מיוחד שימונה לתפקיד שאין לו הרשאה לביצוע זיכויים במערכת. לאחר החזרת השיק וחתימת התלמיד יועבר הטופס לרכזת הגבייה לתיוק.
21. רכזת הגבייה תנהל קלסר אישורי התלמידים. יסודר לפי שם התלמיד ובצירוף לחתימת התלמיד יסמן התלמיד גם את מועד קבלתו. במקביל תנהל רכזת הגבייה מעקב אחר זיכויים שהופקו וטרם הוחזרו חתומים על ידי התלמידים.

- 33) הביקורת בחנה את מערך הגבייה, כפי שמתנהל היום, ובהתייחס לליקויים ולהמלצות שהועלו בדו"ח הביקורת הר"מ, להלן הממצאים שעלו עתה :
- 33.1) מונתה רכזת רישום וגבייה, המופקדת על הבקרה השוטפת של מערך הגבייה, המבוצעת ע"י 13 מזכירות - גובות, הפועלות במרכזי הפעילות של החברה ברחבי העיר.
- המזכירות והרכזת אינן בעלות הכשרה בתחום כספים ובקרה, ומבצעות את הפיקוח והבקרה על פי הנחיות מחשב החברה, ומנהלת החשבונות

הראשית. לכל המזכירות - גובות, ישנה תוכנת חוגים המשמשת לגביית כספים, פיקוח ובקרה על המשתתפים בחוגים. מידי יום או יומיים, מרכזים את הכספים הנגבים בכל אחד מהמרכזים ומפקידים אצל הרכזת, אשר עורכת בדיקה באמצעות אותה תוכנת חוגים אשר אף היא מחוברת אליה. רק הרכזת רשאית לבצע את ההפקדות לבנק, וזאת לאחר שנערכה ההתאמה על ידה. הכספים נשמרים בכספת המותקנת בכל אחד מתחומי הפעילויות.

33.2) נמצא כי קיים מערך שלם של העברות בנקאיות אשר בגינן מזוכה חשבון החברה בבנק. כנגד תקבולים אלו לא מוציאה החברה קבלה. לפיכך, ספרי הקופה של החברה, אינם תואמים את התקבולים שהתקבלו בפועל במהלך השנה. הרישומים בגין התקבולים בבנק מבוצעים רק על סמך הזיכויים המתגלים רק בעת ביצוע התאמת הבנק. הביקורת מדגישה כי אין החברה מנפיקה קבלות למשלמים/מפקידים, ואין רישום התקבולים בספרי הקופה של החברה.

33.3) הרישומים בגין התקבולים עבור החוגים המתקבלים מכל ההורים ו/או המשתתפים בפעולות החברה, מבוצעים על בסיס מזומן בלבד. במערכת התוכנה אין רישום חיוב בגין הפעילות, אלא החיוב מתבצע רק בעת קבלת התקבול. עובדה זו יוצרת מצב בו לכאורה אין חייבים כלל במערכת החוגים, ולא כך הדבר. מערכת הנהלת החשבונות של החברה אינה משקפת את החובות הקיימים בפועל.

בהתייחסותה לממצאי הביקורת השיבה החברה כי בתוכנת חוגים יש מערכת שלמה של הצגת חובות לקוחות וניתן לראות חיוב הלקוח ואת זיכוי (התשלום) בגין אותו החודש. במידה ואין תשלום מוצג הלקוח



כחייב. כן הוסיפה החברה כי חובות הלקוחות מנוהלות במערכת חוגים ולא במערכת החשבשבת.

הביקורת מציינת כי דרישתה החוזרת ונשנית כי החברה תפיק ותציג לביקורת, לאור התייחסותה, רשימת חייבים נכון לסוף שנת 2010 לא נענתה.

33.4) נמצא כי לא כל פעילות החברה נרשמת בתוכנה ו/או במערכת הממוחשבת. קיימים שני סוגים נוספים של תקבולים אשר אינם נרשמים כלל במערכת החוגים, אלא אך ורק באמצעות רישומים חשבונאיים. מדובר בפעילות היכל התרבות, אשר מתקיימת במערכת אחרת, המיועדת להפעלת תיאטרון, וסך התקבולים מועברים לחברה באמצעות קבלות ידניות. לא ברור אם נערכה או קיימת התאמת חשבונות של התקבולים, בין המערכת הממוחשבת של התיאטרון לבין הכספים שהועברו לחברה. בנוסף, קיימות עוד מספר רב של פעילויות אשר בגינן מפיקים קבלות ידניות. הבקרה על תקבולים אלו נמוכה ואינה שלמה. לדוגמא : חדר כושר ואולפן הקלטות.

#### **התייחסות החברה**

כמו מערכת חוגים קיימת מערכת בהיכל התרבות התואמת לצרכי היכל התרבות. מתקיימת העברה של הכנסות בין המערכות.

#### **הערת הביקורת**

יש צורך בהצגת התאמת חשבונות בין מערכת התיאטרון לבין הכספים שהועברו לחברה. רישום מאוחר של הקבלות הידניות במערכת הממוחשבת עלול לגרום למצב של טעויות שהיו נמנעות אילו הרישום היה מתבצע באותה העת של הפקת הקבלה.

להלן פירוט מקורות הגבייה של החברה :

<u>המקור</u>	<u>אמצעי רישום הגבייה</u>
1. היכל הספורט	תוכנת חוגים מוזנת ישירות למערכת חשבשבת
2. מרכז פייס	תוכנת חוגים מוזנת ישירות למערכת חשבשבת
3. משכן	תוכנת חוגים מוזנת ישירות למערכת חשבשבת
4. היכל התרבות	תוכנת אופטקס - מוזנת ידנית למערכת חשבשבת
5. ספרייה	תוכנת חוגים מוזנת ישירות למערכת חשבשבת
6. ספרייה	שעת סיפור - קבלות ידניות
7. כותר פייס	תוכנת חוגים מוזנת ישירות למערכת חשבשבת
8. כותר פייס	מכירת כרטיסים - קבלות ידניות
9. מתנ"ס מרכזי	תוכנת חוגים מוזנת ישירות למערכת חשבשבת
10. הגיל הרך	תוכנת חוגים מוזנת ישירות למערכת חשבשבת
11. חדר כושר	קבלות ידניות
12. אולפן הקלטות	קבלות ידניות

33.5) הביקורת מדגישה כי יש לערוך בקרה הדוקה על כל מרכזי הגבייה.

34) הביקורת קבלה לידיה מדגם של רישומים ידניים, שהועברו להנהלת החשבונות, לצורך רישום הכנסות מהגורמים שאינם כלולים בתוכנת החוגים.

הביקורת עיינה במסמכים אלו ומצאה כי :

1.) הרישומים נערכים באופן ידני- על פי רישומים אלו מתבצע הרישום הנהלת חשבונות.

2.) לא מתקיימת בקרה- אין אפשרות לוודא שאכן כל הכספים שהתקבלו במרכזים אכן הועברו להנהלת החשבונות.

3.) המסמכים אינם נשמרים לבקרה.

**הנחות**

35) הנהלת המתנ"ס קבעה מתן הנחות בשעורים שונים למשתתפים בפעילות המתנ"ס. להלן פירוט תמצית ההנחות שהוענקו בשנת 2010 :

<b>תאור</b>	<b>סכום – ש"ח</b>	<b>שיעור – אחוז</b>
1. מעונות – הנחות	2,393,366	72%
2. מספר חוגים	355,588	11%
3. קייטנות	73,973	2%
4. ועדת מלגות	144,581	4%
5. משפחה חד הורית	70,154	2%
6. חוג פעם בשבוע	80,501	3%
7. ריכוז הנחות מסוגים שונים	202,198	6%
<b>סה"כ</b>	<b>3,320,361</b>	<b>100%</b>

הנחות אלו, נרשמו ישירות במערכת חוגים (מערכת הגביה) ואינן באות לידי ביטוי בדוחות הכספיים של החברה, שכן הרישומים הינם על בסיס מזומן בלבד. זאת בניגוד לכללי חשבונאות מקובלים המחייבים רישום מלא וללא קיזוזים.

רישום מלא מחייב לרשום את מלא ההכנסה המחושבת לתשלום עבור כל אחד מהמשתתפים, דהיינו תוספת להכנסות בסך 3,230,361 ₪ בשנת 2010. ומנגד הוצאה בעבור הנחות ששולמו למשתתפים בסך 3,230,361 ₪. היות שלא כך נעשה, הרי שהדוחות הכספיים אינם משקפים את מלוא פעולות החברה בשנת 2010.

**התייחסות החברה**

המדובר בתעריפים שונים לאוכלוסיות שונות ולא בהנחות. כל המתנ"סים ברחבי הארץ מתנהגים באופן דומה היות ולא מדובר בהנחות.

**הערת הביקורת**

תעריפים אלו הם בעצם הנחות שיש לתת להם ביטוי בדוחות הכספיים של החברה.

**מסמכים בעלי ערך כספי**

36) מסמך בעל ערך כספי הוא מסמך/טופס שווה כסף ו/או משמש כאמצעי תשלום, או המזכה או הפוטר מתשלום.

37) נוהל מספר 8 "מסמכים בעלי ערך כספי" באוגדן הנהלים של המתנ"ס קובע כללים לטיפול במסמכים אלו והנחיות על צורת שמירתם, השימוש בהם ושמירתם. הביקורת העלתה כי ספחי המחאות (שקים) המתועדים בהנהלת חשבונות מתויקים מבלי שהם נושאים את חתימת ידו של מורשה החתימה אשר אישר את הוראת התשלום ומבלי שיש תיעוד למספר (כמות) מורשי החתימה החתומים על פי ההוראות. עובדה זו מונעת מהנהלת החברה לערוך בירורים הנדרשים בקשר עם התשלומים אשר בוצעו על ידה.

38) הביקורת מצאה בחדרה של מנהלת החשבונות שמורים בארון (ללא מפתח), פנקסים ושוברים בעלי ערך כספי רב, המשמשים כניסה למופעים וארועים שעורכת החברה באתריה השונים. קופונים/שוברים אלו מסתכמים באלפי ₪, ניתנים כנגד תשלום כספי למשלמים. לא נמצאה דרך בקרה שבה נהגת מנהלת החשבונות לוודא שלמותם של השוברים/קופונים שברשותה ו/או שלמות הכספים המתקבלים בגינם. עוד עולה כי שוברים/קופונים אלו אינם ממוספרים.

### נושאים תפעוליים שונים-

הביקורת בחנה מקבץ נושאים תפעוליים שונים, נוספים שנבדקו במהלך הביקורת ובניהם: התקשרות עם ספקים ונותני שירותים, רישוי עסקים וניהול המלאי. להלן יפורטו ממצאי הביקורת בתחומים אלו.

#### התקשרות עם ספקים ונותני שירותים

46. היקף ההתקשרויות השנתיות של המרכז הקהילתי עם ספקי טובין ונותני שירותים בשנים 2009 ו-2010, עמדו על סך של כ-11 מלש"ח, מדי שנה.

47. המחוקק הסדיר בחוק חובת המכרזים התשנ"ב 1992 ובתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 את תנאי ההתקשרויות של תאגידיים וגופים אשר נמנו בחוק.

המרכז הקהילתי אשר מאוגד כחברה פרטית לטובת הציבור (חל"צ), אינה כפופה לחוק האמור ולתקנות שהותקנו על פיו. גם פקודת העיריות ותקנות המכרזים אינן חלות על החברה, כך שהמצב המשפטי היום הוא על גוף מעין זה אין לכאורה החובה בדין לקיים מכרזים.

אולם, בשל אופייה הציבורי/קהילתי של החברה ושמטרתה אספקת שירותים חברתיים/קהילתיים, ובשל העובדה שחלק ניכר מתקציבה מקורו מהרשות המקומית, ממשרדי ממשלה, אין היא משוחררת מתחולת המשפט המנהלי וחובה עליה לבצע את התקשרויותיה עפ"י כללים מקובלים של שוויון, תום לב, הגינות, סבירות וכו'. בנוסף, כגוף ציבורי החב חובת אמון כלפי הציבור, נכון יהיה שיפעל אף הוא ברוח הנורמות שבחוק ובתקנות.

48. באוגדן הנהלים מאת החברה למתנ"סים<sup>7</sup> נוהל מספר 31 הזמנה ורכישת טובין/ שירותים, נקבעו דרכי הרכישה לפי היקף כספי של הרכישה. בנוהל נקבע כי רכישות "רמה ב", רכישות מ-3,501 ₪ תבוצענה לאחר קבל הצעות מחיר מ-3 ספקים לפחות. רכישות "רמה ג" [היקף כספי מעל רמה ב] ובקשה

<sup>7</sup> אוגדן נהלים בנושאי כספים, מינהל ומשק, החברה למתנ"סים, פברואר 1993.

להתקשרות לתקופה ארוכה- מכרז פתוח או סגור, לפי החלטת הוועדה. בסמכות ועדת הרכישות של המתנ"ס [המרכז הקהילתי].

כיום נוהגים במרכז הקהילתי לדרג: "רמה א"-עד 10,000 ₪ 2 הצעות מחיר. "רמה ב"- מ-10,001 ₪ 3 הצעות מחיר.

49. בעקבות דרישת מנהלי מתנ"סים פורסם ע"י היועץ המשפטי של החברה למתנ"סים "מדריך למנהל"<sup>8</sup>. המדריך, כהגדרתו, בא לתרום להטמעת נהלי וסדרי עבודה תקינים ולהציע כלים בהם ניתן להשתמש על מנת לשפר וליעל את עבודת המנהל [מנכ"ל החברה] בעבודתו השוטפת. בסעיף 15 הדין בנוהל הזמנה ורכישת טובין/ שירותים מצוין: הצורך באסמכתא חוקית ומפורטת- הסכם רכישה או הזמנת שירות/ טובין. קנית שירות תעשה אגב מכרז, קבלת הצעות מחיר, ועדות קבלה וכיוצ"ב.

50. הביקורת העלתה כי המרכז הקהילתי נוהג להתקשר עם מספר נותני שירותים וספקים שונים, לאורך שנים מבלי לבצע מכרזים או הליך של "הצעות מחיר", גם בהתקשרויות אשר ההיקף הכספי השנתי נאמד במאות אלפי ₪ לשנה.

אין נוהגים בחברה לפרסם מכרז פומבי ואין נהלים להתקשרויות בהליך מכרז סגור (זוטא). החברה לא קבעה כללים מחייבים בדבר ספקים/ נותני שירותים אשר רשאים להגיש הצעות מחיר. בתקופה הנסקרת לא נהוג בחברה ניהול רשימת ספקים ונותני שירותים כשירים שאושרו מראש ע"י הדירקטוריון שאליהם אפשר לפנות לקבלת הצעות מחיר כשנדרש.

51. בהעדר מאגר כאמור, שיטת בחירת הספקים ע"י המרכז הקהילתי, אינה מאפשרת להנהיג רוטציה בין ספקים ראויים, ועל מנת להימנע ממצב בו החברה קשורה עם מספר קטן של ספקי טובין ונותני שירותים מסוימים

<sup>8</sup> המדריך למנהל, משרד כהן, וילצ'יק, קמחי ושות', עורכי-דין. סימוכין 45-186/600, 11 מאי 2009.

במשך שנים רבות, ומבלי שתיערך השוואת מחיריהם למחירים שמציעים ספקים חדשים.

52. בתוך כך נמצא כי המרכז הקהילתי נוהג להפנות הפקת עבודות דפוס לפרסום בהיקף שנתי של כ- 220,000 ₪, לספק אחד, ללא הליך של הצעות מחיר והשוואת מחירים.

נמצא, כי המרכז התקשר עם קבלן גינון מאז שנת 2004 בהיקף כספי של כ- 240,000 ₪ בשנה מבלי שבוצעו השוואות מחירים וקבלת הצעות מחיר מקבלנים נוספים לאורך התקופה, במטרה לבצע השוואה לקראת חידוש ההתקשרות לקבלת שירותים אלו.

נמצא, כי המרכז רוכש מזון עבור צהרונים ומעונות יום לגיל הרך בהיקפים שבין 420,000 ₪ ועד כ- 920,000 ₪ לשנה, מאותם ספקים, בחלקם במשך תקופה של מזה כ-10 שנים.

חרף האמור התקשרויות החברה נעשו שלא בדרך של מכרז ואף שלא בהליך "הצעות מחיר". כן העלתה הביקורת כי המרכז הקהילתי לא עיגן את התקשרויות הללו בהסכם מתאים אשר יכלול את אופי ההתקשרות, היקפה, איכות השירותים/טובין, מועדי הספקה, מועדי תשלום ועוד.

53. לציין, במהלך הביקורת החלה החברה בהליך קבלת הצעות מחיר להתקשרות חדשה להספקת מזון לצהרונים.

54. הביקורת העלתה, כי המרכז הקהילתי התקשר בחודש אוקטובר 2011 בהסכם עם קבלן שירותי ניקיון בהיקף שנתי של כ-800,000 ₪ שבלי שההתקשרות נדונה בועדת הכספים וכן מבלי שנדונה ואושרה ע"י הנהלת (דירקטוריון) החברה.

### רישוי עסקים

55. על פי סעיף 3 (ב) לחוק רישוי עסקים נקבע, "עינוג ציבורי", הוא בין היתר, הצגות של תיאטרון או קולנוע, קונצרט, דיסקוטק, מופע מחול, ריקודים, קברט, קרקס, משחק או ספורט, וכל עינוג כיוצא באלה, בין שהם בתמורה ובין שלא בתמורה. עסק של עינוג ציבורי טעון רישיון עסק.

על פי תקנות רישוי עסקים<sup>9</sup> תוקפו של רישיון עסק לתיאטרון הוא שנה אחת בלבד. על פי צו רישוי עסקים<sup>10</sup> הפעלת תיאטרון טעונה אישור של מספר גורמים ובניהם מרשות הכבאות.

56. חוזר מנכ"ל החברה למתנ"סים מחודש אפריל 2010, ביטחון ובטיחות, דן ב"מבנים ועיסוקים הטעונים רישוי עסקים".

החוזר מפרט את פרטי המבנים והעיסוקים הטעונים רישוי כדלהלן:

1. בריכות שחיה.

2. אולמות מופעים.

3. אולמות ספורט.

4. חדרי כושר.

5. בתי קולנוע.

57. היכל התרבות אור יהודה מכיל כ-450 מקומות ומשמש אולם תיאטרון, מופעי בידור וכדומה.

נמצא כי רישיון עסק להפעלת היכל התרבות אשר ניתן לתקופה של שנה, פג תוקפו ביום 31.12.2002.

58. הביקורת העלתה כי הממונה על רישוי עסקים בעירייה שלח מכתב התרעה בחודש יולי 2010 אל הנהלת המרכז הקהילתי בו הינו מתריע כי למרות

<sup>9</sup> תקנות רישוי עסקים (הוראות כלליות), התשס"א-2000.  
<sup>10</sup> צו רישוי עסקים (עסקים טעונים רישוי), התשנ"ה-1995.



פניות רבות ע"י המחלקה לרישוי עסקים אליהם, לא הואלתם עד היום להמציא את האישור הנדרש מטעם כיבוי אש. עד נכתב <3> :

דווקא כמבנה המשמש בעיקר את צרכי הציבור בעיר, שומה עלינו על הקפדת יתר בביצוע נוהלי הבטיחות והדין.

לא יעלה על הדעת שנהיה שותפים במחדל לאחריות חשובה ביותר על ציבור גדול של אנשים, ילדים וטף.

אבקשכם לחסוך מאתנו מצב מביך של נקיטת הליכים משפטיים כנגד גורם ציבור עירוני, על כן אבקשכם להתייחס ברצינות ובמלוא החומרה להמצאת האישור שבנדון באופן דחוף ביותר.

לצער, במידה והאישור לא יומצא עד לסוף חודש זה (31.7.10) יינקטו הליכים משפטיים כמתחייב עפ"י כל דין.

הועלה כי ביום 21.10.2010 פנתה הנהלת המרכז הקהילתי אל שירותי הכיבוי בבקשה לקבל ארכה של שנה להתקנת מערכת מתיזי מים (ספרינקלרים) באולמות היכל התרבות. בתשובה לפנייה, נתקבלה ביום 8.11.2010 תשובת ממונה מניעת דלקות מנציבות כבאות והצלה במשרד הפנים, כי נציב כבאות והצלה החליט לאשר ארכה של שנה להתקנת המערכות <5>.

הועלה כי ביום 3.1.2011 הונפק רישיון עסק שתוקפו עד 31.7.2011. נמצא, כי רשות שירותי הכבאות, בביקורת תקופתית לבדיקת סדרי מניעת דלקות מיום 18.7.2011 חזרו על הדרישה מהמרכז הקהילתי להתקין מערכת כיבוי אוטומטית מתיזי מים (ספרינקלרים) בהיכל התרבות על כל חלקיו בהתאם לתקן ישראלי 1596 ובאישור מעבדה מאושרת.

בחודש יולי 2011 פנה מנכ"ל העירייה <6> וביום 6.11.2011 העבירה הנהלת המרכז הקהילתי בקשה נוספת לקבלת אישור שירותי הכבאות להארכה של שנה להתקנת המערכות בשל סיבה של עומס פעילות בהיכל התרבות ועקב

קושי בהעמדת תקציב כספי לשם ההתקנה. בתשובה לפנייה, נתקבלה ביום 14.11.2011 תשובתו של מפקד שירותי כבאות והצלה איגוד ערים אזור בני-ברק כי אינו יכול להיענות לבקשה. כן הוסיף, לצערנו מאחר והמרכז הקהילתי לא עמד בהתחייבותו [להתקין מערכת מתיזי מים], מוצו כל ההקלות והארכות <7>.

59. הביקורת העלתה, כי היכל התרבות פועל החל מיום 31.7.2011, מועד פקיעת תוקפו של רישיון העסק, בלי רישיון עסק, מבלי שהושלמו הדרישות עפ"י כל דין ומבלי שהומצא רישיון עסק מאושר כחוק.

### ניהול המצאי

60. חשיבות המצאי היא בהיותו אמצעי פונקציונאלי לתפקוד שוטף של החברה ולביצוע משימותיה. כחברה דוגמת המרכז הקהילתי הוא נרכש מכספי ציבור, וניהולו נמדד ומבוקר במונחים כמותיים ואיכותיים גם יחד.

ארגון וניהול רשימותיו זהים לניהול פיננסי בנקאי: הוצאות, הכנסות, מאזנים, יתרות, חוסר, עודף, דוחות וסכומים כמותיים וכספיים למיניהם.

61. נהלים 32 ו-33 בנוהלי כספים, מינהל ומשק של החברה למתנ"סים קובעים את אופן רישום הציוד וסימונו וכן עקרונות והוראות לביצוע ספירת המלאי.

בין היתר נקבע כי יש לנהל את רישום הציוד בר הקיימא בספר מלאי, כן יש לרשום ציוד מתכלה במחברת נפרדת שתיועד לכך. כל פריט בר קיימא יסומן כ'רכוש המתנ"ס'. הסימון כולל את שמו המלא של המתנ"ס ויוטבע באופן שלא ניתן להסירו.

62. הביקורת העלתה, כי במרכז הקהילתי אין ספר מלאי ואין מנהלים את המלאי. ציוד בר קיימא אשר נרכש/ מתקבל במרכז לא נירשם, אינו מסומן בסימן שאינו נמחק ולא מבוצע לגביו מעקב.

מבדיקת הנושא עולה כי לא נעשה שימוש בספר מלאי והרישום אינו ממוחשב. כמו כן, במקביל לאורך השנה כאשר נרכש ציוד חדש, הוא אינו נרשם בכרטיס פריט.

63. סעיף 7 לנוהל דן בנושא השאלת ציוד. נמצא, כי במרכז הקהילתי אין מנהלים רישום לגבי ציוד מושאל.

64. לקראת סוף שנה תקציבית אמורה להיערך ספירת מלאי כללית של כל הציוד שברשות המתנ"ס. ספירה כזו אמורה להיערך גם בעת החלפת מנהלים. הספירה תיעשה על ידי ועדה בהרכב של שלושה אנשים: עובד בכיר של המתנ"ס, מנהל החשבונות או נציג משרדו וכן נציג רואה החשבון של המתנ"ס. עם תום הספירה והחתימה על הדוח יעביר רכז הוועדה את תוצאות הספירה למנהל המתנ"ס. הדוח יוצג לפני ההנהלה על ידי המנהל. הדוח יכלול את ממצאי הספירה בציון הפרשי העודף והפרשי החוסר שנמצאו, הסיבות וההסברים להתהוות הפרשים, הצעדים שנקטו בעקבות ממצאי הספירה ובמידת הצורך האמצעים הננקטים למניעת הפרשים בעתיד. כמו כן יכלול הדוח את רשימת הפריטים שניזוקו או יצאו מכלל שימוש. הנהלת המתנ"ס תדון בתוצאות הספירה ותציין בפרוטוקול הישיבה את הערותיה, המלצותיה והחלטותיה בנדון. העתק מהדוח ישלח לאגף לכספים ומינהל בחברה למתנ"סים.

65. הביקורת העלתה כי ספירת המלאי לא מתבצעת כלל, לא על ידי האחראית מצאי ו/או אב הבית של המרכז הקהילתי ולא על ידי ועדת ספירה שמונתה על ידי הנהלת המרכז. הספירה אף אינה מבוצעת בנוכחות רואה החשבון של המתנ"ס או נציג מטעמו.

וממלא ממצאי הספירה אינם מובאים לדיון בפורום כלשהו ואינם מאושרים על ידי הנהלת המרכז הקהילתי.

---

66. נמצא כי אין כל נוהל באשר לגריעת ציוד בלאי והשמדתו, ופעולה זו מתבצעת ללא רישום פרוטוקול או פיקוח ובקרה הולמים.

**פרק ד- המלצות**

67. מומלץ להתאים את הרכב הדירקטוריון להנחיות האספה הכללית למינוי דרקטורים בחברות קרן החינוך.
68. יש לערוך חילופי גברי של הביקורת החיצונית ובכלל זה של רואה- החשבון המבקר אחת ל- 5 שנים.
69. יש לכלול בדו"חות הכספיים את כלל הסעיפים הכספיים של החברה ובכללם כל סעיפי ההוצאות וכן כל סעיפי ההכנסות.
70. יש להסדיר את השימוש שהחברה עושה בנכסים של העירייה ולעוגנם בהסכם התקשרות שיכלול פירוט השימוש ותנאיו, תחזוקה שוטפת, תשלום דמי – שימוש, הסדרת תשלומי החובה ארנונה, מים וחשמל.
71. יש לערוך רישום חשבונאי מלא בהנהלת החשבונות, כולל סעיפים אשר בגינם לא מבוצע תשלום כספי כגון דמי שימוש/ השכרת נכסים מהעירייה.
72. יש לבצע גביה מלאה לרבות מגופים הקשורים עם החברה וזאת על מנת לא להגדיל את הוצאות המימון של החברה.
73. יש לבחון את היקף פעילות החברה ולהגדיל את ההכנסות מגורמים שאינם קשורים עם העירייה וזאת בכדי למנוע תלות גדולה מידי בגוף אחד.
74. יש להעצים פעילויות מכניסות, לפתח אותן ולהשקיע בהן את יתרות ההכנסות ומנגד, לבחון את הפעילויות הכושלות ולשקול המשכיותן ובאיזה אופן.
75. מומלץ לבדוק את ניהול הכספים בהיכל התרבות באופן פרטני ומעמיק.
76. יש לתקצב את כל ההכנסות ולא להשאירן כסעיף פתוח.
77. יש להכין דו"ח תזרים מזומנים ולעדכן אותו באופן שוטף.
78. יש לבצע בדיקה מקיפה של נתוני מאזן החברה לשנת 2010, למצוא את הפער בסך 2,522,475 ₪ ולהגיש דו"ח מתוקן.

79. מומלץ להכין "נספח תמורה" אשר יכלול את השירותים לכל התוכניות הנכללות בסל השירותים שהעירייה תרכוש מהחברה, תמחור לכל שירות והסך התקציבי השנתי המוסכם בין העירייה לחברה. הנספח יהיה חלק בלתי נפרד מהסכם ההתקשרות בין הצדדים.
80. יש לערוך סקירה מלאה של תיקי העובדים ולעדכן את הנתונים החסרים בתיק כולל: הסכמי העסקה, עדכוני שכר, תוספות שונות, דירוגים, תעודות השכלה וכד'.
81. יש לעדכן את מערכות השכר בהתאם לנתונים הנכונים בתיקי העובדים.
82. הסדרה לאלתר של נושא רישוי עסקים לכלל הפעילויות של החברה המחויבות על פי כל דין, לרבות פעילות היכל התרבות.
83. יש להגדיר מעת לעת את מדיניות החברה בנושא הנחות בכפוף להחלטת ההנהלה ולהביעה בהתאמה הלכה למעשה בתעריפים הנגבים ולפרסמה לכלל האוכלוסייה.
84. מומלץ לחברה לאמץ את הליך המכרז הפומבי או המכרז הסגור (זוטא) על-פי דיני המכרזים וההוראות בנושא, לרבות המוגדר ב"מדריך למנהל" שהופץ לחברה <1>.
85. נקיטה בצעדים להסדרת אבטחתם של המסמכים בעלי הערך הכספי המצויים במשרדי החברה ובהתאם לנהלים הקיימים.
86. הסדרת ניהול המצאי ובכלל זה יישום הלכה למעשה את הנהלים הקיימים לביצוע ספירות מצאי שנתיים, מחשובו, סימונו ורישומו וגריעתו.

## נספח א' - מסמכים ישימים

מסד'	הנושא	הגורם	סימוכין	תאריך
1.	המדריך למנהל	היועמ"ש לחברה למתנ"סים	45-186/600	11.5.2009
2.	ניתוק היחסים	עיריית אור יהודה	5516	20.6.2010
3.	התקשרות רשויות מקומיות עם חברות קרן החינוך של הסוכנות	מבקר העירייה	ביקורת 285	31.8.2010
4.	חו"ד התקשרות רשויות מקומיות עם חברות קרן החינוך של הסוכנות	היועמ"ש לעירייה		18.10.2010
5.	סידורי בטיחות היכל התרבות אור יהודה	משרד הפנים- נציבות כבאות והצלה	כב. 2010-7619	8.11.2010
6.	מרכז קהילתי –בקשה לדחיית מועד להתקנת מערכת מתיזי מים	מנכ"ל עיריית אור יהודה	4773	18.7.2011
7.	מרכז קהילתי- דחיית בקשה להארכת ביצוע התקנת מערכת מתיזי מים	איגוד ערים אזור בני-ברק לכבאות והצלה	מס' 11-198	14.11.2011

## **הערות ראש העירייה לדו"ח המבקר המרכז הקהילתי באור יהודה**

אור-יהודה מתפתחת בשנים האחרונות בכל התחומים, כמו חזות העיר, חינוך ופיתוח עירוני. לכן, טבעי הדבר שגם תחום התרבות והפנאי מתרחב לרווחת תושבי העיר.

המרכז הקהילתי משמש כזרוע הביצועית של העירייה לקידום שירותים חברתיים וקהילתיים ובכללם תחומי החינוך ונוער, הפנאי והתרבות. התנהלות המרכז הקהילתי חייבת להעשות מתוך מחוייבות והקפדה על שמירת אמות מידה ראויות ותוך הקפדה על מינהל תקין והוראות החוק. הנחתי את יו"ר הנהלת המרכז הקהילתי לתקן הליקויים שעלו בדוח הביקורת לשם שיפור תהליכי העבודה ולעקוב אחר יישום המלצות המבקר.





עיריית אור יהודה

מבקר העירייה

ביקורת

# טיפול בצוברי גז

דו"ח מס' 2/2012

**תוכן העניינים**

<b>עמוד</b>	<b>הנושא</b>
74	פרק א- מבוא
75	פרק ב- עובדות
78	פרק ג- ממצאים
86	פרק ד - המלצות
87	נספחים : נספח א- מסמכים ישימים

**פרק א- מבוא**

הגז הפחמימני המעובה (גפ"מ) המוכר יותר בשמו כגז הבישול, משמש כאחד ממקורות האנרגיה המרכזיים המהווים בסיס לפעילות משק המדינה בתחומי הכלכלה, התעשייה, החקלאות, המגזר הביתי, המוסדי ועוד. בשנים האחרונות גדל המעבר מצריכת גז במיכלים מטלטלים (בלונים) לצריכת גז במיכלים נייחים (צוברים) המוטמנים מתחת לפני הקרקע.

לפי סעיף 170א. לפקודת העיריות על מבקר העירייה לבדוק אם פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון; לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום כל דין;

הביקורת נערכה במהלך החודשים מאי - יוני 2012 ובחודשים אוגוסט- ספטמבר 2012, לסירוגין.

**מטרת הביקורת**

לבחון את טיפול הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובנייה והעירייה בנושא צוברי הגז.

**מתודולוגיית הביקורת**

במהלך הביקורת נפגש המבקר עם מהנדסת העירייה, מנהלי מדורי הרישוי והפיקוח על הבנייה, היועמ"ש לוועדה, התובעת העירונית בוועדה וכן עם היועמ"ש לעירייה. כן נתקיימה שיחת פתיחת הביקורת בהשתתפות מהנדסת העירייה ומנהל מדור רישוי הבנייה.

הביקורת עיינה בתיקי בניין, סקרה תיקים ומסמכים, קבצי נתונים ועיינה בפרוטוקולים. כן נתקיימו סיורי שטח באופן מדגמי ברחבי העיר במספר בתים משותפים אשר בחצרותיהם הוטמנו צוברי גז.

**סימני מסמכים**

<>מסמן סימוכין, פרוט ראה מסמכים ישימים כמפורט בנספחים.

## פרק ב- עובדות

חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965 הוא חוק המסדיר את פעולתם של מוסדות התכנון בישראל מהרמה הארצית עד לרמה המקומית, את ועדת הערר, תוכניות המתאר (ארצית, מחוזית, מקומית), שימור אתרים, סלילת דרכים, סידורים לנגישות לנכים, סדרי הרישוי ועוד. מכוח החוק<sup>11</sup> מותקנות תקנות התכנון והבנייה ע"י שר הפנים.

בפרק ה' – רישוי, סעיף 145- עבודות טעונות היתר בנייה נקבע, כי לא יעשה אדם אחד מאלה ולא יתחיל לעשותו אלא לאחר שנתנה לו הוועדה המקומית או רשות הרישוי המקומית, לפי העניין, היתר לכך ולא יעשה אותו אלא בהתאם לתנאי ההיתר:

✓ ס"ק (3) כל עבודה אחרת בקרקע ובבניין וכל שימוש בהם שנקבעו בתקנות כעבודה או כשימוש הטוענים היתר כדי להבטיח ביצוע כל תוכנית.

בקשה להיתר כאמור בסעיף קטן (א) תוגש לרשות הרישוי המקומית וזו לא תיתן ההיתר, אלא אם כן העבודה או השימוש בעדם מבוקש ההיתר מתאים לתכנית ולתקנות אחרות לפי חוק זה החלות על הקרקע או הבניין הנדונים. רשות הרישוי המקומית רשאית להעביר את הבקשה להחלטת מליאת הוועדה לתכנון והבנייה המקומית.

תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאיו ואגרות), התשי"ל-1970, מתייחסות בין היתר לעניין מערכות הגז בבניינים. על פי התקנות, נקבעה החובה לציין ולסמן את מערכות הגז בתוכניות ובמפות המצביות המצורפות כנספחים לבקשה להיתר הבנייה.

<sup>11</sup> חוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965

בחודש אוגוסט 2003 פורסם תיקון מס' 3 לתקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר תנאים ואגרות). בתיקון זה נוסף חלק כ' לתוספת השנייה לתקנות, העוסק באספקת גז בבניינים. במסגרת התיקון בתקנה 20.02 נכתב כי מערכת לאספקת הגז לבניין, לרבות מערכת לאספקת גז מרכזית, על מכליה, מיתקניה, ואביזריה, תותקן על פי התקן הישראלי (להלן - ת"י) 158 חלק 1<sup>12</sup>. כן נקבעה חובת בדיקת מערכת אספקת הגז ע"י מעבדה מאושרת.

בתקנה 20.10 נקבע כי לא יותקן מיכל ניח למערכת לאספקת גז לפי תקנות אלה אלא באישורו של מפקח עבודה [כמשמעותו בחוק ארגון הפיקוח על העבודה התשי"ד-1954].

תקנות התכנון והבנייה (היתר לעבודה מצומצמת), התשס"ג-2003, דנות בקבלת היתר בנייה לעבודה מצומצמת בבניין קיים או בניין קיים בהליך מקוצר. בתקנה (6) נקבע, כי התקנת מתקן גז במכל ניח היא עבודה מצומצמת שניתן להתירה בהתאם לתקנות אלו.

הוראות החוק והנהלים המחייבים בנושא רישוי צוברי גז המשרתים בניינים פורסמו בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים. חוזר מנכ"ל 1/2004 מיום 8.1.2004, סעיף 5 לחוזר קובע כי לאור כל זאת יש להקפיד כי רשות רישוי מקומית או ועדה מקומית לא תיתן היתר בנייה עבור מיכל גז ניח ללא קבלת אישורו של מפקח העבודה, והכל בהתאם להוראות המפורטות בחלק כ' הנ"ל ובתקנות היתר לעבודה מצומצמת.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מס' 8/2005 מיום 30.11.2005 מפרט את העדכון בתקנות התכנון והבנייה בנושא אספקת גז לבניינים ומרענן את ההוראות. סעיף 3 לחוזר קובע כי על הוועדה המקומית מוטלת האחריות לבדוק אם היתרי בנייה עונים על הדרישות המופיעות בתקנות אלו.

<sup>12</sup> ת"י 158 חלק 1- מתקנים לגזים פחממניים מעובים (גפ"מ): מאגרים, דצמבר 1999, קובע הוראות להתקנה של מאגרי גז קבועים המשמשים לצריכה עצמית, לרבות בהספקה מרכזית.

חוק הגז (בטיחות ורישוי), תשמ"ט-1989 דן בבטיחות ורישוי, הטיפול בגז ובמתקני גז. בתוספת ראשונה (סעיף 1) נקבע, מיתקן גז המשמש לצריכה עצמית, לרבות מתקן שאינו בבעלות המשתמש ונתקיים בו אחד מאלה:

- א. קיבולו המרבי הכולל אינו עולה על 10 טונות והוא נמצא באזור מגורים;
- ב. קיבולו המרבי הכולל אינו עולה על 20 טונות והוא נמצא באזור תעשייה או חקלאות;

מתוקף תקנה 3 לחוק הוקם אגף פיקוח ובטיחות במשרד האנרגיה והמים [לשעבר משרד התשתיות הלאומיות]. האגף אשר פועל במסגרת מינהל הדלק והגז, מעניק רישיונות הפעלה לחברות הגז ולמתקני גפ"מ ומתפקידו לבצע פיקוח ואכיפה על מתקני גפ"מ בקיבולת מעל 10 טונות באזור מגורים וקיבולת מעל 20 טונות באזורי תעשייה וחקלאות. אישור זה נדרש נוסף על אישור של מפקח עבודה במשרד התעשייה, המסחר והתעסוקה (להלן: משרד התמ"ת) כמתחייב.

## פרק ג- ממצאים

1. גז פחממני מעובה (להלן: גפ"מ או גז) הידוע בשמו גם כגז בישול, הוא תערובת של גזים המופקים בתהליך זיקוק נפט גולמי. הגז משמש כאחד ממקורות האנרגיה המרכזיים המהווים בסיס לפעילות מגזרים רבים במשק: במגזר הביתי והמוסדי לבישול ולחימום, כחומר זינה במגזר התעשייתי והחקלאי. השימוש בגז נפוץ מאוד ונמצא במגמת עלייה מתמדת.

ניתן לאחסן את הגז במצבי צבירה שונים: נוזלי או גזי, אולם נוח יותר להעבירו ולאחסנו בצורתו הנוזלית. הגז משווק לצרכנים באמצעות חברות הגז בשתי צורות עיקריות: אספקת גז במיכלים מטלטלים (בלוני גז) ואספקת גז מרכזית במיכל ניח (צובר גז), בדרך כלל הטמון מתחת לפני הקרקע. השימוש בצוברי גז תת-קרקעיים (נייחים) במקום מיכלי הגז המטלטלים הולך ומתרחב. הצובר מוטמן בחצרות בתים משותפים או במקומות נוספים. צובר תת-קרקעי כדאי מטעמי בטיחות, נוחות, אסתטיקה וכן משיקולים מסחריים של חברות הגז, אשר מעודדות את ההסבה לצוברים מהטעמים שפורטו לעיל.

לצד היתרונות של השימוש בגז כמקור אנרגיה נקי וידידותי לסביבה לעומת דלקים אחרים וכן היתרונות באחסנת גז במיכלים נייחים מוטמנים, השימוש בגז טומן כידוע, גם סכנות רבות: דליקות, נפיצות, רעילות וחנק. אירוע חירום שבו מעורבת כמות גדולה של גז עלול לגרום לתוצאות הרוג אסון ולפגיעה קשה בנפש וברכוש ברדיוס גדול ממקום האירוע. עולה כי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2003 מיום 3.11.2005 פותח בהקדמה בעניין ובהא לישראל:

תחום אספקת גז בבניינים הוא נושא בטיחותי חשוב. הסיכונים הקיימים, החשש מתקלות ואירועים לא מעטים שהתרחשו בעבר מחייבים להקפיד בו הקפדה יתרה.

2. תקנות התכנון והבנייה (בקשה להיתר, תנאים ואגרות), תקנות התכנון והבנייה (היתר לעבודה מצומצמת) מורות כי מתקן גז במיכל ניח [צובר גז] ייכלל במסגרת תקנות אלו.
- עולה כי להתקנת צובר גז נדרש היתר בנייה ואף יש מסלול מקוצר לשם הוצאתו.
- מעיון בפרוטוקול ישיבה מיום 19.04.2009 בראשות ראש עיריית אור יהודה ובהשתתפות גורמי העירייה, ציין היועץ המשפטי של הוועדה המרחבית לתכנון ובנייה אור יהודה אזור, והדגיש בפני הנוכחים את הדרישה בחוק להגשת בקשה להיתר בנייה עבור התקנת צובר גז.
3. עולה כי נושא צוברי הגז הונח על שולחן מועצת העירייה בישיבתה מיום 26.11.2006 כאשר חבר המועצה דאז, מר יצחק דדוש הגיש שאילתא בעניין. לשאילתא שהוגשה השיבה מהנדסת העירייה.
- בתשובה סקרה המהנדסת בין היתר את הוראות החוק הקיים, התקנים המחייבים, הוראות התחזוקה השוטפות.
- כן ציינה כי אורך החיים של צובר גז הוא כ-15 שנה, ולאחר מכן יש לחדשו. ניתן באמצעות טיפול טכני ("הגנה קלודית") עמידות ל-25 שנה.
- חברות הגז לא חייבות לדווח על-פי החוק על החלפת הצוברים. לפעמים יש צוברים שהגיעו לגיל שצריך להחליפם ואף אחד לא מודע לכך.
- מבדיקה במשרד התמ"ת נמצא כי המידע שבידיהם כולל אישורים שניתנו על ידם, אך לא מספר התקנות שבוצעו בפועל.
- הנתונים המדויקים על ההתקנות נמצאים בחברות הגז. ואלו כאמור, אינן מחויבות על-פי החוק למסור מידע מיוזמתן.
- לוועדה המקומית אין מיפוי של כלל הצוברים בעיר עקב כך קיים קושי בשליחת התרעות לועדי הבתים המשותפים.
- מעיון בפרוטוקול עולה, כי בסיכום ישיבת המועצה הוחלט:



- מהנדסת העירייה והוועדה לתכנון ובנייה יפנו באופן רשמי אל חברות הגז הרלוונטיות על מנת לקבל את מיפוי צוברי הגז שלהן בעיר. תוצאות היענות החברות לפניה תדווח למועצת העיר בישיבה שתיקבע לטובת העניין.
  - לנסות ולאתר צוברי גז בבניינים משותפים ע"י הפיקוח על הבנייה. הביקורת העלתה, כי ההחלטות לא ייושמו. לא נעשו פניות רשמיות מאת המהנדסת או מהוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובניה אל חברות הגז על מנת לקבל את מיפוי צוברי הגז שלהן ברחבי העיר. לביקורת לא הוצגו מסמכים המעידים על פניות מאין אלו וכן בעניין ניסיונות לאיתור צוברי גז ע"י הפיקוח על הבנייה.
- מהנדסת העירייה הציגה לביקורת מכתב פנייה אל מפקח העבודה האזורי במשרד התמ"ת מיום 30.11.2006 בו נתבקשה עזרתו בקבלת רשימת המקומות בהם הותקנו צוברים ב-15 השנים האחרונות באור יהודה ואת שם החברה המתקינה. לטענת המהנדסת לא נתקבלו מענה וסיוע מפקח העבודה האזורי בנושא <7>.
4. ביום 5.4.2009 נשלח מכתב מלשכת ראש העירייה אל מנהל מחלקת תשתיות וביצוע בעירייה בו נתבקש להשיבו ולעדכנו במספר נושאים ושאלות שהעלה ראש העירייה במכתב שכותרתו "צוברי גז", וביניהם: האם ניתנו אישורים לחברות הגז אשר מטמינות צוברים בשכונות המגורים, מי האחראי לתחזוקתם? מי מטעם העירייה מפקח על תקינותם של הצוברים ובטיחותם של התושבים.
- בעקבות המכתב, בתאריך 19.04.2009 נערכה פגישה בראשות ראש העירייה מר ד.י. בנושא צוברי הגז בה נטלו חלק גורמי העירייה וביניהם <1> : מהנדסת העירייה, היועמ"ש לעירייה, יועץ משפטי לוועדה, מ"מ מנכ"ל העירייה ומנהל מחלקת תשתיות וביצוע.

- בסיכום הדיון נקבעו מספר החלטות לביצוע ואשר מימושן כמפורט להלן:
- הוצאת מכתב לחברות הגז בעניין הסדרת היתרי בנייה- באחריות היועצים המשפטיים.
- נמצא כי בתאריך 7.5.2009 נעשתה פנייה בכתב בחתימתו של ראש העירייה אל שתי חברות גז: פז גז בע"מ וחב' אמישראלגז בע"מ הקוראת להן להסדיר לאלתר את ההיתרים והרשיונות הנדרשים, לרבות בהתאם לתקנות הבטיחות, עבור צוברי הגז בתחום השיפוט של עיריית אור יהודה <4>.
- איתור פרטי חברות גז המספקות גז לתושבים באמצעות צוברים. עולה כי אותרו מספר צוברי גז במקומות שונים ברחבי העיר. רשימת הצוברים הועברה ע"י מנהל מחלקת תשתיות וביצוע במכתב מיום 6.5.2009 אל מהנדסת העירייה והיועמ"ש לעירייה <3>.
- הצוברים שאותרו זוהו משתי החברות: פז - גז בע"מ ואמישראלגז בע"מ.
- לערוך סקר בעניין מקומות בהם הותקנו צוברי גז ללא היתרים באחריות מהנדסת העירייה. הביקורת העלתה כי סקר כזה לא בוצע.
5. במהלך החודשים אוקטובר ונובמבר 2010 אותרו על ידי הפיקוח העירוני אתרים נוספים אשר הוטמנו בהם צוברי גז של חברת אמישראלגז. הרשימה הועברה לגורמי הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובנייה.
6. הביקורת העלתה כי בעקבות מכתבי הפנייה אל חברות הגז, חברת פז-גז בע"מ השיבה במכתב מטעמה ובו אישרה את קבלת מכתב ראש העירייה, וכן טענה שהחברה הטמינה את צוברי הגז באישור משרד העבודה ועומדת בדרישה תקן 158 חלק א' מאגרים <5>. חברת אמישראלגז לא השיבה לפנייה.
- עוד עולה כי מאז התכתובת בין העירייה לחב' פז-גז הוסדרו 17 אתרים בהם הוטמנו צוברי גז של החברה, הוצאו 17 היתרי בנייה להסדרת מצב קיים ו-3 בקשות נוספות הוגשו לוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובנייה להסדרת מצב קיים.

7. בתאריך 28.6.2011 נערך דיון בוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובנייה בנושא צוברי גז. בדיון הראשות יו"ר הוועדה נכחו: מהנדסת הוועדה, יועמ"ש ותובעת הוועדה <6>.

מעיון בסיכום הדיון עולה כי הוחלט:

- הצגת פניה לבית המשפט בדרישה להורות לחברות הגז לחשוף את מיקום צוברי הגז אותו התקינו בעיר. הביקורת העלתה כי ההחלטה לא יושמה. בתשובתו לביקורת השיב היועמ"ש לוועדה עו"ד ה.ק. כי לא נמצאה התשתית החוקית והמשפטית שבמסגרתה ניתן לפנות לבתי המשפט בדרישה לחייב את חברות הגז לחשוף את המידע.

- הגשת תביעות משפטיות כנגד צוברי גז אשר מקומם ידוע ואשר אין להם היתר.

עולה כי ההחלטה לא יושמה. בתשובתה לביקורת השיבה תובעת הוועדה כי תביעה משפטית כנגד חברות הגז יכולה להיעשות רק על בסיס תיקי פיקוח מאת המדור לפיקוח על הבנייה, דבר שטרם נעשה וטרם הועברו אליה לטיפול. מנהל הפיקוח על הבנייה בתשובתו השיב לביקורת כי בהתאם לאילוצי משאבי כוח אדם וסדרי העדיפויות אינו מצליח לקדם טיפולו בנושא.

8. במהלך סיורה ברחבי העיר, העלתה הביקורת ומצאה כי חברת פג-גז הטמינה צובר גז בתחום שטח ציבור פתוח (להלן-שצ"פ) מבלי שפנתה וקבלה את אישור העירייה ומבלי שהסדירה את השימוש המסחרי הנעשה בקרקע.



התמונה צולמה בתאריך 29.5.2012 ברחוב יאיר שטרן מס' 5, גוש 7215 חלקה 34 עוד העלתה הביקורת כי לצורך ההטמנה, הגישה החברה בקשה להיתר בנייה אשר הומצא לה על ידי הוועדה המקומית מרחבית לתכנון ובנייה ביום 2.11.2010, היתר מס' 20100098.

9. תקנות התכנון והבנייה מפרטות את ההליך הנדרש והאישורים המתבקשים לעמידה בדרישות להתקנת צוברי גז, במסגרת הבקשה להיתר בנייה. הביקורת בחנה באופן מדגמי מספר תיקי בניין ובקשות להיתר בנייה עבור הטמנת צוברי גז ולהלן הממצאים:

עמידה בדרישת התקנות		מס' בקשה	תיק בניין	מס'
אישור מפקח עבודה	התקשרות עם מעבדה מוסמכת			
✓	X	20100087	105022030	1
✓	X	20100084	105032034	2
✓	X	20100083	130006	3
✓	X	20100099	209011	4
✓	X	20100098	110005011	5
✓	X	20030002	209024026	6

מקרא:

X - לא קיים

✓ - תקין

9.1. ממצאי הביקורת כפי שפורטו להלן העלו כי במדור רישוי הבנייה לא דרשו וממילא לא קיבלו מחברות הגז או ממגישי הבקשה להיתר, אסמכתא להתקשרות עם מעבדה מוסמכת אשר מאשרת כי ההתקנה תבוצע בהתאם לתקנים המחייבים בתקנות, כתנאי לקבלת היתר הבנייה. בתשובתו לביקורת השיב מנהל המדור מכיוון שלא ידע על קיומן של מעבדות מוסמכות אלו עימן ניתן להתקשר, החליט על דעתו לא לדרוש ממגישי הבקשות להמציא חוזה התקשרות עם מעבדה כזו.

10. הביקורת העלתה כי ברשימות התיוג והמסמכים לקבלת טופס 4 כפי שקיימים במדור הפיקוח על הבנייה אין דרישה להמצאת אסמכתא להתקשרות של היזם עם מעבדה מוסמכת לבדיקת התקנת צובר גז בהתאם לתקן מחייב. אף הדרישה להמצאת אישור מאת מפקח עבודה לא קיימת.

הביקורת מבקשת לציין, כי בעקבות הערת הביקורת ובמהלכה, דרש מנהל הפיקוח על הבנייה ממגישי היתר בנייה בפרויקט בשכונת נווה רבין (ש.מ.וב. בע"מ) כי יומצאו לו האישורים מאת מעבדה מוסמכת המעידים כי ההתקנה בוצעה כמתחייב, בטרם יינתן טופס 4.

#### **התייחסות היועמ"ש לעירייה**

קראתי בעיון את טיוטת דו"ח הביקורת שבנדון. הח"מ ביצעה את המטלות שהוטלו עליה [שאינן משפטיות]. מעבר לכך הטיפול בנושא אינו מצוי בתחום סמכותי או מומחיותי.

#### **התייחסות מהנדסת העירייה**

אני מברכת את המבקר על הדו"ח שהוא הכין בנושא כה חשוב. ברצוני להדגיש כי עוד בשנת 2004-2006 החלה מהנדסת העיר לטפל בנושא ככל שביכולתה. מבדיקה שהיא ערכה באותה התקופה נמצא שחברות הגז השונות לא מגישות בקשות להיתרים לצוברי גז בבניינים ישנים או להחלפת צוברי גז.

בהתייחס לסעיף 5, בוצעה עבודה בשיתוף פעולה בין הועדה והפיקוח העירוני. מידע מהפיקוח העירוני הועבר לוועדה ומידע מהוועדה מועבר לפיקוח העירוני.

בהתייחס לסעיף 10, המצאת אישור מאת מפקח העבודה היא תנאי למתן היתר ולא לטופס 4. יודגש בזה כי הוועדה איננה נותנת היתר לצובר גז ללא אישור של מפקח עבודה.

מהנדסת העיר והוועדה המקומית התגייסו במלוא כובד הראש לטפל בבעיה. למרות המאמצים אגף הנדסה מוגבל ביכולותיו המנהליות לדרבן את חברות הגז לטפל בהסדרת היתרי הבניה.

הדרך להתמודד עם הנושא היא באמצעות הקצאת משאבים וגיבוש מדיניות ודרכי פעולה משולבים בהם יהיו גורמי הוועדה המקומית וגורמי העירייה.

## פרק ד – המלצות

11. לבצע סקר לאיתור צוברי גז אשר הוטמנו ברחבי העיר ללא היתר בניה.
12. על הוועדה המקומית מרחבית לתכנן ובניה לגבש מדיניות ודרכי פעולה לגבי אופן הטיפול בצוברי הגז אשר הותקנו במהלך השנים ברחבי העיר ללא קבלת היתר בניה.
13. על הוועדה, באמצעות הפיקוח על הבניה ותובעת הוועדה לבצע אכיפה אגרסיבית ובלתי מתפשרת כנגד חברות הגז אשר נמצא כי התקינו צוברי ללא היתר בניה כחוק.
14. מומלץ כי הפיקוח על הבניה ורישוי הבניה יגבשו נוהל עבודה פנימי המסדיר את תהליך רישוי ופיקוח הוצאת היתר בניה לצובר גז ואישורים בטרם המצאת טופס 4 (בבניה חדשה) ואישור הטמנת צובר (בבניה ישנה/קיימת) ובעיקר לעניין הכנת רשימת תיוג לאישורים אשר מבקש ההיתר נדרש להציג לוועדה לתכנן ובניה.
15. מומלץ כי הפיקוח על הבניה יערוך סקר ברחבי העיר וזאת במטרה לאתר צוברי גז אשר הוטמנו ע"י חברות הגז בשטחים ציבוריים ללא הסכמתה וידעתה של העירייה.
- לאור ממצאי הסקר יש לפעול להסדרת פינויים של צוברי הגז אם כדרישה מחברות הגז לפנות את הצוברים מתוך השטחים הציבוריים שבהם הוטמנו, ואם לחילופין, הסדרת השימוש, כולל הסדרה עם העירייה לשם קבלת הסכמתה, תשלום דמי שימוש והסדרת השימוש החורג מול הוועדה המקומית לתכנן ובניה בהתאם לכל דין.
16. על העירייה בשיתוף כל הנוגעים בדבר, לרבות הוועדה המקומית לתכנן ובניה, לגבש מדיניות אסטרטגית ואפקטיבית ונקיטת צעדים והליכים מנהליים ומשפטיים משולבים במטרה להביא לפתרונות מעשיים אשר יבטיחו את בטיחות מתקני הגז ובטחון הציבור.

## נספח א': מסמכים ישימים

מסד'	הנושא	גורם	סימוכין	תאריך
1	צוברי גז	לשכת ראש העירייה	ש/כללי	5.4.2009
2	פרוטוקול דיון בלשכת ראש העיר בנושא צוברי גז	אגף הנדסה מחלקת תשתיות		19.4.2009
3	צוברי גז באור יהודה	מחלקת תשתיות וביצוע		6.5.2009
4	צוברי גז בתחום השיפוט של עיריית אור יהודה	לשכת ראש העירייה		7.5.2009
5	צוברי גז בתחום השיפוט של עיריית אור יהודה	חב' פז-גז	A-1663	24.8.2009
6.	סיכום דיון מיום 28.6.2011 בנושא צוברי גז	אגף הנדסה משרד מהנדסת העיר		3.7.2011
7.	רשימת ופריסת צוברי הגז שהותקנו באור יהודה	אגף הנדסה משרד מהנדסת העיר		30.11.2006



## **הערות ראש העירייה לדו"ח המבקר**

### **טיפול בצוברי הגז**

נושא צוברי הגז אשר בתחום העיר אור-יהודה ובכלל, הינו נושא בטיחותי וחשוב ממעלה ראשונה. לא בכדי אני כראש העירייה התחלתי לטפל בנושא מייד עם כניסתי לתפקיד ולכל אורך הקדנציה, ואף שלחתי מכתבים לחברות הגז להסדיר את העניין לאלתר.

הנחתי את מהנדסת העירייה לתקן את הליקויים שעלו בדוח הביקורת ולפעול לאכיפה של החוקים והתקנות בתחום זה לשם הסדרת תהליך הטמנת צוברי הגז הפזורים ברחבי העיר ולהסדיר את הליך הרישוי וההיתרים הנדרשים.



מבקר העירייה

ביקורת

**הניהול הכספי במועדוני**

**קשישים**

דו"ח מס' 3/2012

**תוכן העניינים**

עמוד	הנושא
91	פרק א-מבוא
92	פרק ב-עובדות
95	פרק ג-ממצאים
110	פרק ד-המלצות
112	נספחים - נספח א' - מסמכים ישימים

**פרק א- מבוא****כללי**

ממשרד הרווחה והאגף לשירותים חברתיים בעירייה, מעודדים פעילות בשעות הפנאי במסגרות חברתיות לאוכלוסיית הזקנים.

אחת מפעילויות הפנאי הוא המועדון החברתי (להלן- "מועדון קשישים") המהווה מסגרת לקשר אנושי, למעורבות חברתית ולתחושת השייכות.

הפעלת המועדון הינה באחריות הרשות המקומית.

לפי סעיף 170א. לפקודת העיריות על מבקר העירייה לבדוק, אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעירייה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר מידות ועקרונות היעילות והחסכון, את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק את דרכי החזקת כספי העירייה.

**הביקורת נערכה במהלך חודש יולי 2012.****מטרת הביקורת**

הביקורת נועדה לבחון את הניהול הכספי ותהליכי הבקרה אחר התקבולים במועדוני הקשישים.

**ייזום הביקורת**

על פי בקשתו של ראש העירייה ממבקר העירייה לערוך ביקורת בנושא.

**מתודולוגית הביקורת**

במהלך עבודתה נפגשה הביקורת עם מנהלי המחלקות, המדורים ועובדי העירייה. הביקורת עיינה בתיקים, במסמכים, דפי בנק של מועדוני הקשישים, אסמכתאות ופרוטוקולים. כן ערכה הביקורת סיורי שטח הכוללים ביקור במועדוני הקשישים.

**סימנים מוסכמים**

<> מסמן סימוכין, פירוט ראה בנספחים, נספח מסמכים ישימים.

### **פרק ב- עובדות**

המחלקה לשירותים חברתיים ברשות המקומית, פועלת מתוקף חוק שירותי הסעד התשי"ח – 1958 סעיף 2(א) וכן מתוקף תקנות ארגון לשכות הסעד (תפקיד המנהל וועד הסעד) התשכ"ד – 1963(תיקון התשכ"ו).

שירותי הרווחה שהעירייה חייבת לתת לתושביה נקבעים בחקיקה ובמשרד הרווחה.

פקודת העיריות סעיף 249(2) קובעת כי העירייה מוסמכת להקים, לקיים ולנהל שירותים, מפעלים ומוסדות שהם, לדעת המועצה, לתועלת הציבור, או להשתתף בהקמתם, בהחזקתם ובניהולם.

משרד הרווחה משתתף במימון 75% מהוצאות הרווחה המקומית שהוא מכיר בהן. ההשתתפות היא על פי הוראות תקנון עבודה סוציאלית.

תוקפן החוקי של ההוראות, המופיעות בתקנון העבודה הסוציאלית (להלן: "תע"ס"), הוא מכוח התקנות לחוק שירותי הסעד: תקנות ארגון לשכות הסעד סעיף 4(א)(1) וכן מכוח תקנות שירותי הסעד (טיפול בנזקקים), התשמ"ו – 1986.

התע"ס מופץ על ידי משרד הרווחה, המאגד את הוראות והודעות המנהל הכללי של המשרד למחלקות לשירותים חברתיים ברשויות המקומיות.

הוראה מספר 4.12 "מועדונים ופעילות פנאי לזקנים" מיום 22 מאי 2012 שתאריך תחולתה 1.5.2012, מבטלת את ההוראה הקודמת מיום 22.2.201 "מועדונים לזקנים".

ההוראה דנה בהגדרות, באוכלוסיית היעד, במטרות המועדון, בימי הפעילות והתדירות, בסל השירותים והשירותים שיינתנו במועדון (תמורת השתתפות בדמי החבר), בשירותים נוספים (אשר ניתן לגבות עבורם תשלום נוסף) ובכוח אדם להפעלת המועדון.

בהוראה מספר 4.12 העדכנית מוגדר "מועדון חברתי" – מוקד לפעילות יומית חברתית, מעשירה, תרבותית, השכלתית, המתנהלת בזמנים קבועים ומיועדת לאוכלוסיית הזקנים העצמאיים.

תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות) התשמ"ח – 1988 קובעות כי רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי מידע הדרושים לניהול פעולותיה הכספיות לפי העקרונות, הכללים וההוראות שנקבעו בדין, ולפי כללי החשבונאות המקובלים, הכל לשם גילוי נאות וקבלת מידע על מצבה הכספי בכל עת ותוצאות פעולותיה הכספיות.

בתקנה 1- תיעוד פנים : מסמך מקורי של הרשות המקומית כשהוא מאושר וחתום בידי מי שהוסמך לכך.

בתקנה 1 (2)- פיקדון : כספים שהתקבלו על חשבון תשלומי החובה ודמי השירותים לשנת הכספים הבאה.

בתקנה 9(ח) נקבע כי רשות מקומית הגובה כספים באמצעות בנק בלבד, או המפקידה בבנק את כל תקבוליה ביום קבלתם או למחרתו, אינה חייבת לנהל חשבון קופה, אם נערכת התאמה יומית בין שוברי הקבלות, לרבות ספחים של חשבונות ממוכנים לפי מספר עוקב, לבין מסמכי ההפקדה בבנק.

סעיף 9(2) בפקודת מס הכנסה [נוסח חדש] דן בפטור ממס של הרשות המקומית ומוסד ציבורי.

הוראות מס הכנסה (ניהול פנקסי חשבונות) תשל"ג – 1973 – פרק א' כללי, מוגדר "תקבול" – כל סכום במזומן, בשטר, או בשיק שהתאריך הנקוב מאוחר מתאריך קבלתו, או בכרטיס אשראי, שקיבל הנישום, במישרין או בעקיפין, במהלך עסקו.

פרק ב': תיעוד קובע כי תיעוד פנים שהוא שובר קבלה ייערך לכל תקבול בנפרד ויכלול-

(1) מספר עוקב.

(2) שם הנישום/ העוסק, מספר תהודת זהות...

(3) תאריך.

(4) שם המשלם.

(5) סכום התקבול.

(6) מהות התקבול....

(7) חתימת המקבל.

סעיף (ד) קובע כי עותק אחד משובר הקבלה יימסר למשלם. קבלה<sup>13</sup> - שובר כתוב המאשר קבלת סכום כסף במזומן בשטר או בשיק, או סחורות, או פריטים בערך מסוים, אם כתשלום עבור חוב (במלואו או חלקו) ואם כפיקדון או כנאמנות, לזכות הישות שהפקידה את הכסף או הפריטים. הקבלה מהווה מסמך שיכול לשמש הוכחה חוקית לתשלום או הפקדה (השווה: קיבול). הוראות ניהול ספרים מחייבות הוצאת קבלה סמוך לקבלת התקבול. הפריטים שיש לכלול בקבלה נקבעו בהוראות ניהול ספרים של מס הכנסה ומס ערך מוסף.

<sup>13</sup> לקסיקון "חשבונאות וביקורת", מעות, אגרון הכלכלה המינהל והעסקים. אתר אינטרנט [www.maot.co.il](http://www.maot.co.il).

**פרק ג- ממצאים**

1. המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה פועלת מתוקף חוק שירותי הסעד התשי"ח-1958. שירותי הרווחה שהעירייה חייבת לתת לתושביה נקבעים בחקיקה ובמשרד הרווחה.
2. עיריית אור יהודה מפעילה מסגרות, לרבות חברתיות, לאוכלוסיות ייחודיות באמצעות מחלקת הרווחה, כגון: לילדים ונוער, נערות במצוקה, עולים, לנפגעי נפש, לזקנים ועוד. הבסיס להפעלת מסגרות חברתיות הוא צורכי האוכלוסייה, זכאות הנזקקים לשירותים אלה ותקציב משרד הרווחה לנושא הנוגע בדבר. מימון המסגרות משותף למשרד הרווחה (75%) ולרשות המקומית (25%).
3. משרד הרווחה והמחלקה לשירותים חברתיים מעודדים פעילות בשעות הפנאי במסגרות חברתיות לאוכלוסיית הזקנים. בין המסגרות החברתיות שהקימה העירייה נמצאים מועדוני הקשישים.
4. מועדוני הקשישים מרוכזים כיחידה במחלקה לשירותים חברתיים בעירייה. מועדוני הקשישים מספקים מסגרת לקשר אנושי, למעורבות חברתית ולתחושת השייכות. לאפשרויות אלו שהמועדון מציע לאדם המבוגר, השפעה על מצבו הרגשי, החברתי והנפשי, וכן על תיפקודו בחיי היום-יום.
5. עולה כי העירייה מפעילה 6 מועדונים חברתיים ומועדון נוסף, מועדון תעסוקה. הביקורת בחנה את הניהול הכספי והבקרה אחר התקבולים במועדונים החברתיים.
6. הקשישים מגיעים למועדונים מדי יום, בהתאם לימי ושעות הפעילות, בתדירות קבועה, מקבלים פעילות העשרה, הרצאות, חוגים ומבצעים עבודות מלאכת יד ויצירה, כגון: ציור, ריקמה ותפירה. מדי תקופה



הקשישים יוצאים לטיולים, נופשונים ומשתתפים במסיבות המאורגנות על ידי צוות עובדות המועדונים שהינן עובדות העירייה.

7. מבנה ארגוני של המועדונים :

7.1. כוח אדם ובעלי תפקידים :

- מנהלת (רכזת) המועדונים.

- 4 מדריכות העובדות במועדונים השונים.

- מתורגמנית ומורה לעברית (שעתיים).

7.2. העירייה מפעילה, כאמור 6 מועדונים חברתיים הפועלים בארבעה מבנים

(נכסי העירייה) הפזורים בשכונות השונות :

- מועדון גיורא.

- מועדון הבונים.

- מועדון מעפילים.

- מועדון הפלמ"ח.

8. מהנתונים כפי שנמסרו לביקורת ע"י מנהלת המועדונים עולה כי בשנת 2011

השתתפו בפעילות המועדונים כ-282 קשישים אשר שילמו השתתפות עצמית

כדמי חבר. בנוסף, ישנם קשישים הבוחרים להשתתף רק בפעילויות השונות

כגון: טיולים, נופשונים ומסיבות ואינם משלמים דמי חבר.

9. מעיון בספר תקציב העירייה לשנת 2012 עולה כי תקציב מועדוני הקשישים

לשנה זו עומד על כ- 529,000 ₪ בפילוח הבא :

א. שכר משרות כוח אדם+חוגים ע"ח הרשות- 434,000 ₪.

ב. הוצאות חשמל וטלפון- 15,000 ₪.

ג. מדריכים לחוגים, חומרים ושיפוץ- 80,000 ₪.

10. בנוסף לתקציב המפורט בספר התקציב, ישנם מקורות מימון/תקצוב נוספים לפעילות המועדונים:

10.1. השתתפות עצמית- דמי חבר.

10.2. השתתפות עצמית עבור טיולים ומסיבות.

10.3. תקבולים ממכירת עבודות יצירה בירידי מכירות ("בזר").

11. להלן הנתונים כפי שעולים מהדוחות הכספיים של מועדוני הקשישים:

**דוח הכנסות והוצאות לשנת 2011**

תאור הפעולה	סה"כ הכנסות- בש"ח	סה"כ הוצאות- בש"ח	יתרה- בש"ח
יתרת פתיחה משנת 2010	21,976		
דמי חבר	56,698		
טיולים	154,910	150,432	
מקדמות לטיולים משנת 2010	3,450		
מסיבות	24,635	31,466	
יריד מכירות- בזר	9,258	7,911	
כיבוד ושונות		42,686	
תקשורת-כבלים		6,616	
עמלות בנק		570	
שיק שלא נפרע	525		
<b>סה"כ</b>	<b>271,452</b>	<b>239,681</b>	<b>31,771</b>

12. נמצא כי היתרה בבנק עומדת על 33,346 ₪. עולה כי קיים פער (עודף) של 1,575 ₪ בין רישומיה של מנהלת המועדונים לבין היתרה הכספית בחשבון העו"ש בבנק. לדבריה של מנהלת המועדונים הקשישים, הפער נובע ממעקב מאוחר אחר המחאה שנמסרה על ידה כתשלום עבור הוצאה ואשר לא נפתה על ידי המוטב. כמו-כן בגין תקבולים שנתקבלו בשנת 2011 עבור פעילות (טיול) שעתידה להתקיים בשנת 2012.
13. נמצא כי המימון ממקורות דמי חברות נקבע בהוראות התע"ס. הוראה מס' 4.12 שבתוקף עד לתאריך 1.5.2012 (סעיף 7- השתתפות עצמית) קבעה כי דמי החבר של הזקן לא יפחתו מ-0.25 נקודת זיכוי (להלן: "ני"ז") לחודש. עדכון ההוראה החל מיום 1.5.2012 (סעיף 6- דמי חברות, ס"ק 6.1) נקבע כי במועדון חברתי יגבו דמי חבר שלא יפחתו משמינית (0.125) ני"ז לחודש. עולה כי ערך ני"ז לחודש במועד הביקורת עמד על 215 ₪ (עד שנת 2010 ובמשך מספר שנים ערכה עמד על 209 ₪ לחודש).
14. נמצא כי עבור דמי החבר נוהגים לגבות סכום מכסימלי של 200 ₪ לשנה. קיימת אוכלוסיית קשישים אשר ממנה גובים סכום נמוך מכך. עולה כי גם הרף המכסימלי של דמי החבר הינו סכום הנמוך מהסכום כפי שנקבע בתע"ס. לדברי מנהלת מחלקת השירותים החברתיים, נוהגים כך על-פי הנחיית העירייה. בחומר שהועבר למבקר לא נמצאה הנחייה למתן הנחה כזו בכתב.
15. הביקורת העלתה כי בגין דמי חבר שנתיים עבור שנת 2010 נגבו סך של כ- 54,660 ₪. בעבור שנת 2011 ניגבו כ- 56,700 ₪. בעבור המחצית הראשונה של שנת 2012 נגבו כ- 26,700 ₪.

16. הביקורת העלתה כי במחלקה לשירותים חברתיים קיימת הפרדה לעניין ניהול סעיפי ומקורות התקציב השונים, המממנים את פעילות מועדוני הקשישים. עולה כי מנהלת המועדונים מרכזת את ניהול התקבולים שמקורם בדמי החבר, השתתפות החברים בטיולים ומסיבות וכן את הכספים הנגבים ממכירת עבודות מלאכת היד והיצירה בבזרים. את סעיפי התקציב כפי שפורטו בסעיף 9 א-ג לעיל, מנהלת ומבקרת תקציבאית המחלקה.

17. סעיף 8.1 בהוראה 4.12, קובע כי המימון להפעלת מועדון חברתי יהיה מהתקנה התקציבית "מועדונים לזקנים"- 23.10.43.43.0. מהנתונים אשר נמסרו לביקורת על ידי תקציבאית המחלקה לשירותים חברתיים ומעיון בדוח תקצוב והתחשבות לחודש יוני 2012 עולה כי ההקצבה השנתית ממשרד הרווחה עומד על כ-112,670 ₪ ברוטו (100% השתתפות, כ-84,500 ₪ נטו).

18. נמצא כי בנוסף להשתתפות עצמית עבור דמי חבר, משתתפים הקשישים בהשתתפות עצמית עבור טיולים ועבור מסיבות. בנוסף, המדריכות גובות כסף במסגרת ירידי מכירות ("בזר"), שבהם נמכרות עבודות מלאכת יד והיצירה המיוצרים על ידי הקשישים.

19. תהליך גביית הכספים במועדוני הקשישים:

19.1. גביית תשלום דמי החבר נעשת פעמיים בשנה, בד"כ בינואר עבור המחצית הראשונה של השנה ובחודש יולי בעבור המחצית השנייה של השנה. הכספים מתקבלים במזומן.

19.2. הכספים נגבים על ידי המדריכות בכל מועדון ומועדון. המדריכה מסמנת בדף מעקב שמי את תשלום הקשיש ותקופת התשלום. כנגד התשלום המדריכה מוציא קבלה מפנקס הקבלות שברשותה. המדריכה שומרת

- ברשותה את הכספים אשר גבתה ובפגישתה הבאה עם מנהלת המועדונים, מעבירה המדריכה את הכספים, פנקס הקבלות ורשימה שמית של הקשישים ששילמו לרשות המנהלת לבדיקה.
- 19.3. המנהלת מסמנת ידנית ע"ג טופס "רשימת חברי המועדון לשנת..." ליד שם החבר את התשלום ל- 6 חודשים (מחצית השנה הרלוונטית). המנהלת שומרת את הכספים במעטפה שעל גבה היא רושמת את שם המועדון הספציפי וכן מאשרת על גב הקבלה האחרונה את הסכום ואת מספר החברים ששילמו.
- 19.4. המנהלת מוציאה קבלה כנגד כל תקבול עבור הקשישים ששילמו בשני מועדונים ספציפיים (הבוניס ופלמ"ח בוקר), ומוסרת למדריכה אשר מעבירה לקשישים ששילמו במועדון בו היא מדריכה.
- 19.5. הכספים נשמרים על ידי המנהלת בתיק אותו מניחה בתוך תיקה האישי.
- 19.6. המנהלת נוהגת להפקיד את הכספים שברשותה בבנק לחשבון עובר-ושב (עו"ש) ע"ש מועדוני הקשישים בתדירות של פעם ביומיים- שלושה לעיתים, כאשר נצבר סכום כספי של אלף ₪ ומעלה, היא נוהגת להפקיד גם יותר מפעם אחת באותו יום הפקדה. המנהלת נוהגת לרשום ע"ג שובר ההפקדה שנמסר לה מאת הבנק את מהות הכספים שהופקדו.
- 19.7. המנהלת רושמת ע"ג טופס ריכוז "דוח הכנסות- מועדוני קשישים" את הפעולה- דמי חבר, תאריך ההפקדה, את סכום ההפקדה בבנק ופרוט מספר החברים במכפלת הסכום שנגבה מכל חבר.
- 19.8. המנהלת מבצעת סיכום מחצית שנה ומבצעת השוואה לדוח יתרות בנק.
- 19.9. במחצית השנייה של השנה המנהלת מבצעת סיכום חצי שנתי, סיכום שנתי ואיזונים שנתיים. המנהלת אחראית לבצע התאמה בין טופסי ההפקדה ודפי הבנק לדוחות הכספיים שהיא עורכת(טפס "הכנסות והוצאות מועדוני קשישים").

20. עולה כי תהליך דומה מתקיים במהלך גביית כספים עבור טיולים ומסיבות. כספים אלו נגבים במזומן.

21. לעניין נופשוני, העלתה הביקורת כי:

21.1. צוות המדריכות ו/או המנהלת גובים את הכספים. כסף מזומן והמחאות במזומן, מופקדים על ידי המנהלת בבנק, לחשבון עו"ש "מועדוני קשישים". המחאות מעותדות (שקים דחויים), מועברות על ידי המנהלת לחברת התיירות/ סוכן הנסיעות שהינו המוטב (שלפקודתו נרשם השיק).

21.2. חברת התיירות/סוכן הנסיעות ממציא למנהלת **קבלה אחת** אשר בה מפורטים פרטיהם (שמות, תאריך מועד פירעון ההמחאה, מספר חשבון והסכומים) של כל הקשישים ששילמו בהמחאה מעותדת לפקודתו.

21.3. כנגד כל תקבול במזומן או בהמחאה במזומן, המחאה מעותדת (דחוייה), מוסרת המנהלת קבלה מפנקס הקבלות של מועדוני הקשישים, **קבלה על סך הסכום הכולל** ששילם הקשיש עבור השתתפותו בנופשון.

21.4. קבלה למשלמים מופקת במרוכז על ידי חברת התיירות עימה התקשרה העירייה/ המחלקה לשירותים חברתיים לביצוע הנופשון.

21.5. בסיום הנופשון, מבצעת המנהלת סגירת חשבון, משלמת לחברת התיירות/ סוכן הנסיעות את ההפרש הכספי בגין עלות הנופשון מתוך חשבון עו"ש "מועדוני קשישים" באמצעות המחאה (שיק) ומקבלת קבלה מהחברה כנגד התקבול.

21.6. המנהלת רושמת בטופס "הכנסות והוצאות" את הנתונים המסכמים של הפעילות.

22. נמצא כי מנהלת מועדוני הקשישים ממציאה לקשישים אשר השתתפו בנופשון, קבלה מאת מועדוני הקשישים עבור הסכום הכולל שהם שילמו בגין השתתפותם, ובכלל זה גם עבור ההמחאה שהמוטב הינו חברת

התיירות/סוכן הנסיעות ולא חשבון עו"ש מועדוני קשישים. כלומר, קבלה בעבור תקבול שלא נתקבל לחשבון מועדוני הקשישים.

23. מקור נוסף למימון פעילות מועדוני הקשישים הינו כסף אשר נגבה במסגרת ירידי מכירות ("בזר") שמבוצע על ידי צוות המדריכות והמנהלת. המנהלת והמדריכות מסרו לביקורת כי כל קשיש חבר המועדון מבצע שתי עבודות מלאכת יד ויצירה. עבודה אחת עברו והעבודה השנייה נמכרת בבזר. לעיתים, הקשיש בוחר לבצע רק עבודה אחת, לו היא נמכרת ב-50% עלות.

נמצא כי מכירת עבודות מלאכת היד הנמכרות בבזר מבוצעת על ידי המדריכות אשר גובות את הכסף מהקונים. עוד עולה כי:

23.1. המדריכות לא מוסרות לקונה קבלה כנגד כל תקבול מהמכירה.

23.2. המדריכות שומרות ברשותן, בארנק שהן יועדו לכך, בתוך תיקון הפרטי את הכסף ומעבירות אותו למנהלת המועדונים בפגישתן הבאה.

23.3. המנהלת מקבלת מהמדריכות את הכסף ורשימת הקונים, מכינה **קבלה אחת** שעליה היא רושמת את שמות כל הקונים וסכום הקנייה וכן סך התקבול שנמסר לה על ידי המדריכה. הקבלה, שלמעשה כוללת מספר תקבולים ממספר קונים שונים, בניגוד להוראות, נמסרת למדריכה או נשארת במשרד המנהלת.

23.4. המנהלת מפקידה את הכסף בבנק לחשבון עו"ש מועדוני קשישים.

23.5. המנהלת ממלאה את התקבול בטופס "הכנסות והוצאות מועדוני קשישים" למחצית השנה הרלוונטית.

24. הביקורת העלתה כי סך ההכנסות ממקורות המימון אשר פורטו בסעיף 10 (10.1-10.3) שלהלן, משמשות את מנהלת מועדוני הקשישים כמקור תקציבי להוצאות השוטפות (לא כולל שכר), למימון הטיולים, המסיבות, תשלום

לחברת הכבלים, לרכישת כיבוד שוטף, לתחזוקה מזדמנת נקודתית במבנם, לרכישת חומרי גלם עבור עבודות מלאכת היד והיצירה. עולה כי מחזור הפעילות השנתית בשנים 2010 ו-2011 בניהולה של מנהלת מועדוני הקשישים, עמד על היקף של כ- 559,000 ₪ ו- 511,000 ₪ בכל שנה, בהתאמה.

25. הביקורת העלתה כי לא קיימת הפרדת תפקידים ברורה בין הגורם אשר גובה את הכספים, מבצע הפקדות בנק והתאמות בנק, ניהול ורישום של הקשישים המשלמים בעבור הפעילויות השונות.

26. אבטחת כספים ומסמכים בעלי ערך כספי:

26.1. מסמך בעל ערך כספי הוא מסמך או טופס שווה כסף ו/או משמש כאמצעי תשלום, או המזכה או הפוטר מתשלום. הביקורת העלתה כי המדריכות ומנהלת המועדונים נוהגות לשמור את הכספים וההמחאות אותם הן גובות מהקשישים עבור הפעילויות השונות ומהמכירה של עבודות מלאכת היד בבזרים, בארנק המונח בארנקן הפרטי ולא בקופסת מתכת נעולה או בכספת. כן נמצא פנקס המחאות ע"ש מועדוני הקשישים שברשות המנהלת כאשר 20 המחאות נושאות את חתימתן של שתיים מבין שלוש מורשות החתימה, מראש.

27. הוראות משרד הפנים לעניין הכנת הדוחות הכספיים ומקורות המימון לתקציב הרגיל ברשויות המקומיות, מנחות כי בין מקורות תקציב הרשות, יפורטו מקורות ההכנסה העצמיות<sup>14</sup>. הביקורת העלתה כי כלל ההכנסות העצמיות מפעילות מועדוני הקשישים לרבות דמי החבר, ממכירה בבזר ועוד, לא מדווחים להנהלת החשבונות של העירייה. עולה כי כן כי הכנסות עצמיות

<sup>14</sup> מבנה תקציב של רשות מקומית בהוצאת משרד הפנים בעריכת שמעון תורגימן, אתר האינטרנט [www.moin.gov.il](http://www.moin.gov.il)



אלה לא מקבלות ביטוי ואינן משתקפות בדוחות הכספיים השנתיים של העירייה. כך אף ההוצאות לפעילויות אלה.

28. בשנת 2004 נשלח מכתב לעירייה מאת רואה-החשבון של העמותה למען הקשיש באור יהודה, בו הועלו מספר טענות על ליקויים וחשדות לכאורה, באשר להתנהלות הכספית והחשבונאית בכל הקשור לפעילות מועדוני הקשישים ברחבי העיר, ובכלל זה טענות על אי-דיוק ברישומים ובדרכי הדיווח והבקרה <1>.

עולה כי בתשובה למכתב ולטענות שהועלו בו, השיב מנכ"ל העירייה דאז, מר י.א. כי בברור שעשה הוצגו בפניו רישומים קבלות וכו' ונחה דעתו כי כספי הקשישים נמצאים בידיים טובות ואין חשש מהסוג הנרמז במכתב. עוד כתב: יחד עם זאת נעשה לשיפור הנוהל כדי שהצדק גם יראה ולא רק יעשה <2>.

לביקורת לא הוצגו מסמכים או פרוטוקולים של ישיבות הברור שהתקיימו עקב מכתב הטענות וסיכומן של ההנחיות שנתנו לבעלי התפקיד בעירייה.

מנהלת המחלקה לשירותים חברתיים מסרה לביקורת כי כל ההנחיות, הן שנתקבלו ממנכ"ל העירייה דאז, מר י.א. והן ההנחיות כפי שהיא הנחתה את עובדי המחלקה, נמסרו בעל-פה ולא ניתנו בכתב.

עוד מסרה מנהלת המחלקה כי בעקבות הברור שהתקיים, הנחה מנכ"ל העירייה דאז כי מנהלת מועדוני הקשישים תמשיך בגביית הכספים וכן נקבעו מספר הנחיות ובכללן:

28.1. הודפסו פנקסי קבלות ע"ש מועדוני הקשישים עליהם הוטבע סמל שונה מסמל העירייה.

28.2. נפתח חשבון בנק ע"ש מועדוני הקשישים בבנק לאומי לישראל. מעיון הביקורת בדפי חשבון הבנק עולה כי חשבון הבנק כפי שמוגדר הינו מסוג "נציגויות". מנהלת המחלקה לשירותים החברתיים מסרה

לביקורת כי הוגדרה לה התנהלות כספית כדוגמת "ועד בית" ולכן לטענתה, הוגדר בבנק חשבון "נציגויות".

הביקורת מצאה 2 מקורות רלוונטיים, בחקיקה הקיימת, בהם בה לידי ביטוי המושג "נציגויות".

א. בצו איסור הלבנת הון<sup>15</sup>, בהגדרות לפרק א': פרשנות, "גוף מוכר" - ועד עובדים או נציגות בית משותף.

ב. בתוספת לחוק המקרקעין, תשכ"ט-1969, נציגות בעלי הדירות בבית משותף.

עולה כי מושא הביקורת, הניהול הכספי במועדוני הקשישים, אינו עולה כדי התאמה למושג "נציגויות". מנהלת מועדוני הקשישים והמדריכות במועדונים הינן עובדות מן המניין של העירייה. פעולות הגבייה שהן עורכות נעשות מתוקף ההנחיות שניתנו להן כעובדות העירייה ולא כעולה מלשון ההגדרות "נציגויות" שבחיקוקים אשר הוזכרו לעיל.

עוד עולה כי חשבון העו"ש בבנק אינו חשבון בנק במסגרת חשבונות הבנק של העירייה ולמערכת הנהלת החשבונות של העירייה אין פיקוח ובקרה אחר ניהולו. זאת ועוד. הבנק נוהג לשלוח את דפי חשבון הבנק ופירוט התנועות הכספיות התקופתיות לכתובת תיבת דואר של למועדוני הקשישים.

28.3. במסגרת פתיחת חשבון העו"ש בבנק, הונפקו פנקסי המחאות (שיקים) ע"ש מועדוני הקשישים. ההמחאות משמשות את מנהלת המועדונים כאמצעי תשלום להוצאות השוטפות. נמצא כי ההמחאות נושאות את

<sup>15</sup> צו איסור הלבנת הון (חובות זיהוי, דיווח ונהול רישומים של תאגידים בנקאיים למניעת הלבנת הון ומימון טרור), התשס"א-2001.

מספרי תעודות הזהות של עובדות העירייה (המנהלת ומדריכה) וכן של קשישות, חברות המועדונים אשר הוגדרו כמורשי חתימה.

28.4. פיקוח ובקרה- נקבע כי מנהלת מועדוני הקשישים תדווח בכל סוף שנה על הדוחות הכספיים השנתיים, על- גבי טפסים שהוכנו (" דוח הכנסות והוצאות"), לפיקוח ובקרה שיעשו ע"י תקציבאית המחלקה לשירותים חברתיים. הביקורת העלתה כי הפיקוח והבקרה אחר הדוחות הכספיים השנתיים לשנים 2009 ו- 2010 בוצעו במהלכה של הביקורת הנוכחית, בחודש יולי 2012.

29. הביקורת העלתה כי מנהלת מועדוני הקשישים והמדריכות לא הודרכו ולא עברו הכשרה בנושאי כספים, גבייתם אבטחתם וכן הניהול, הדיווח והבקרה הנדרשים מהן בעניין. עוד עולה כי הן מנהלת המועדונים והן המדריכות לא קבלו הרשאה או הסמכה בכתב לגבות כספים.

30. הביקורת העלתה כי באוגדן הנהלים של העירייה, חוצץ המחלקה לשירותים חברתיים, לא נקבע נוהל המסדיר את הפעלת מועדוני הקשישים לרבות הניהול הכספי והדיווח אודותיו.

### **התייחסות המבוקרים:**

#### **התייחסות מנכ"ל העירייה-**

עיינתי בטיוטה להתייחסות ואני מתרשם שנדרשים פעולות הכרחיות לתיקון הליקויים.

לפי שעה אין לי הערות לטיוטה, ממתין להוצאת הדו"ח הסופי והמלצות לתיקון הליקויים.

**התייחסות המחלקה לשירותים חברתיים-**

במענה לדו"ח ביקורת מתאריך 31.7.2012 ברצוני להקדים ולהודות על ביקורת זו שהינה עניינית מלומדת ובהחלט האירה את עיני להתנהלות אחרת אשר בעבר, מבחינתי כלל לא נדרשה או הובאה לידיעתי עד קבל דוח ביקורת זה. בטרם אתייחס לדו"ח עלי להקדים ולציין כי דינה רוחם עמי בתפקידה כמנהלת המועדונים עשתה כמיטב יכולתה והבנתה לתת לקשישים את מיטב הפעילויות אותם הם צורכים ואשר בשום מקום אחר לא יקבלו. הייתה הבנה אז (בשל הבעיות הכספיות הקשות שהיו בעירייה) כי זו הדרך הנכונה שהקשישים יקבלו את המגיע להם ואנחנו פעלנו על פי ההנחיות שקיבלנו ועשינו כמיטב יכולתנו. לאחר קריאת הדו"ח אני מבינה כי יש צורך בשינוי ההתנהלות – ואשמח למהלך זה המתבקש מדוח הביקורת.

להלן התייחסותי בהתאם לסעיפים:

סעיף 12 – 1. אכן היה מדובר על צ'ק שלא נפדה על ידי הספק באותו חודש, לא ברור לי למה הכוונה "חוסר במעקב" – הרי הסיבה לפער נמצאה. 2. סיבה נוספת לפער שצוין אכן נובעת מתקבולים שהתקבלו בשנת 2011 לפעילות לשנת 2012.

סעיף 14 – אכן דמי החבר הם פחות מהנחיית משרד הרווחה. זה עובדה ידועה במשרד הרווחה שאינו מתערב בכך כי זה עניין של הרשות. ניסנו לא אחת לעלות את המחירים וכל העלאה שהייתה בעבר לא הצליחה וגרמה להתקוממות של הקשישים. אין ספק כי לא ניתן לגבות תשלום כפי שמשרד הרווחה מצוין מאוכלוסייה המתקיימת רק מביטוח לאומי – מדובר על אוכלוסייה ענייה חסרת אמצעים כאשר המועדונים הם המקור היחידי לפעילות שעות הפנאי הניתנות ומותאמת לרמתם הכלכלית ולצרכיהם החברתיים.

**הערת הביקורת**

הביקורת סבורה כי כללי מנהל תקינים מחייבים שגביית דמי חבר מופחתים שמשמעותם "הנחה", צריך היה להיעשות על סמך החלטה כתובה ומפורטת מטעם הגורמים המוסמכים בעירייה ולאחר שנקבעו תבחינים ברורים לזכאות.

19.6 – ההפקדה פעמיים ביום נעשית רק כאשר המנהלת מקבלת באותו יום בבוקר ואחר הצהרים סכומי כסף גדולים איתם לא רוצה להסתובב בארנק המיועד לגביית כספים מהמועדונים.

21-22 - נושא הטיולים הינו מורכב כי הקשישים משלמים בתשלומים עקב הכנסות נמוכות, ולעיתים גם מבטלים טיול בשל סיבות לא צפויות (מדובר על אוכלוסייה קשישה במצבי חולי). כדי שניתן יהיה להוציא את הקשישים לטיולים נמצאו פתרונות מעשיים כגון : 1. מתן קבלה זמנית לקשיש עד יום הטיול כדי למנוע מצב שבו קשיש מבטל טיול ואינו מוצא את הקבלה כדי שנוכל להחזיר לו את כספו חזרה. כלומר הקשיש מקבל קבלה מפנקס הקבלות רק ביום הטיול. 2. על מנת שכל הקשישים שרוצים יוכלו להשתתף בנופשוניים נמצא פתרון של תשלומים בצקים דחויים (בשל הכנסתם הנמוכה לא יכלים לשלם באותו חודש את כל סכום הטיול). אותם צ'קים דחויים מועברים לסוכן כחלק מתשלום הטיול. וזאת כדי לסגור חשבון עם הסוכן בסוף הטיול. הסיבה לכך היא כי אין אפשרות לשלם לסוכן מחשבון המועדונים כי צ'קים דחויים של הקשישים עדין לא הופקדו ואין אפשרות כי החשבון יהיה במינוס לכן למעשה הסוכן הוא זה שמתמודד עם הצ'קים הדחויים, ומבחינתנו חשבון הטיול ניסגר.

21.3 – המנהלת נותנת קבלה אחת לקשיש כוללת את כל צורת התשלומים שהקשיש נותן - חלק במזומן וחלק בצ'קים דחויים.

26 – אין כספת במועדוני קשישים ולכן שמירת הכסף בכספת לא ריאלית. כמו כן לגבי חתימות של שתיים ממורשות החתימה על גבי 20 צ'קים מראש

נעשית בשל בעיית זמינות ונגישות. וכנגד כל צ'ק שכזה יש קבלה מוכחת על ההוצאה.

סעיף 27-28 – אכן אופן ניהול הכספים נעשה בדרך של ניהול "ועד בית". כל המידע שנרשם על ידי המבקר כלל לא היה ידוע ולא הובא בכלל בכל דיונים. ההנחיות נעשו בעל פה בישיבות שהיו בנושא זה עם המנכ"ל דאז י.א. . ההנחיה היחידה אותה קיבלתי באופן מפורש היא שיהיה גיבוי לכל ההוצאות ולכל ההכנסות - כלומר קבלות, חשבוניות כאסמכתאות לכניסה והוצאה של כספים. כמו כן כדי שהעירייה לא תהיה חלק מגביית כספים זו הוצא סמל העירייה מפנקס הקבלות ורק סמל מועדוני קשישים נשאר. בנוסף נקבע כי ג'נט תבדוק את החשבונות. בנקודה זו עלי לציין כי לאורך כל התקופה גם אני וגם ג'נט ידענו וקיבלנו דיווח על כל פעילות והוצאה של כספים, וג'נט אף הייתה מעורבת יותר ממני. כך שהייתה למעשה בקרה אולם לא הייתה סגירת שנה וזאת בשל הלחץ הבלתי אפשרי המונח על כתפי ג'נט כתקציבאית ראשית של האגף.

סעיף 29-30 – לא קיבלנו שום הנחיה להדריך את המדריכות בנושא הנהלת חשבונות כחלק מתפקידן כמדריכות מועדונים (אף אחת מהמדריכות אל התקבלה לעבודה בדרישה לידע בהנהלת חשבונות). נוהל גביית הכספים נקבע על פי הנחיה שקיבלנו בעל פה.

לאור הערות הביקורת אשמח מאוד לקבל הנחיות חדשות ברורות ואפשריות לצורך המשך פעילות המועדונים באופן שוטף, יעיל ופורח.

#### **התייחסות גזברית העירייה**

בעקבות הביקורת שנערכה גובשה הצעה לנוהל גבייה ותשלומים בגין פעילויות של מועדוני הקשישים.

ההצעה הובאה לידיעת מנהלת מחלקת הרווחה [שירותים החברתיים] ותקציבאית המחלקה. הנוהל נערך בתאום עם מערך הגבייה.

**פרק ד- המלצות**

31. מומלץ כי הליך גביית הכספים, ניהולם ועריכת הדוחות הכספיים, כפי שמנוהלים כיום ע"י מנהלת המועדונים, יועברו לניהול של גזברות העירייה ומחלקת הגבייה.

32. מומלץ לאפשר לקשישים לשלם את תשלומי ההשתתפות העצמית, דמי החבר השנתיים ישירות בבנק הדואר באמצעות שוברים שימסרו להם או לחילופין במזומן/המחאות בקופת העירייה. חלופה נוספת, באמצעות תשלום חשבונות מקוון באתר העירייה באינטרנט.

32.1. לגבי קשישים שבשום אופן לא יהיו מסוגלים להפקיד בבנק הדואר או בקופת העירייה מומלץ כי גביית הכספים תעשה ע"י נציג מחלקת הגבייה פעם עד פעמיים בשנה במרוכז, במועדוני הקשישים. הקבלות יימסרו ע"י הנציג בהתאם למתחייב בתקנות.

32.2. הכספים שנגבו יופקדו בכספת או בבנק בהתאם לנוהלי מחלקת הגבייה וסדרי אבטחת הכספים הנהוגים במחלקה.

33. על הנהלת העירייה לגבש מדיניות בנושא ההנחות הניתנות לקשישים בגובה ההשתתפות העצמית עבור דמי- החבר ובכלל זה תבחינים לזכאות בגובה ההנחה, בהתאם להוראות ולכל דין.

34. ההוצאות השוטפות לאחזקת כלל פעילות המועדונים, הכיבוד השוטף וכד', תעשה באמצעות הרשאות ומסגרת תקציבית בהתאם לנוהל הרשאות ורכש של העירייה.

35. לבחון הוצאת ביצוע הטיולים והנופשונים שהעירייה מארגנת עבור הקשישים כמיקור חוץ או באמצעות המרכז הקהילתי באור יהודה, במסגרת הסכם רכישת השירותים הקיים בין העירייה לבין המרכז הקהילתי שנערך מדי שנה.

---

36. הסדרת נוהל המסדיר את הפעלת מועדוני הקשישים, ההכנסות וההוצאות לרבות הניהול הכספי הגבייה, הדיווח, הפיקוח והבקרה אודותיהם.



**נספח א' - מסמכים ישימים**

מס'	הנושא	גורם	סימוכין	תאריך
1.	מועדונים חברתיים לקשישים שליד המח' לשירותים חברתיים	רו"ח העמותה למען הקשיש באור יהודה		2.1.2004
2.	מועדונים חברתיים לקשישים	מנכ"ל עיריית אור יהודה	ל/רווחה	13.1.2004

## **הערות ראש העירייה לדו"ח המבקר הניהול הכספי במועדוני קשישים**

השירותים החברתיים והקהילתיים לאוכלוסיית הקשישים ולאוכלוסיות בעלות צרכים ייחודים בכלל, הינה אחת מחובותינו כחברה מוסרית ואחראית ועלינו לפעול ולהרחיב את השירותים בתחום זה בעיקר לאור העובדה שמספר הקשישים הולך וגדל יחד עם הגידול בתוחלת החיים.

הביקורת העלתה ליקויים בתחום הניהול הכספי של מועדוני הקשישים המופעלים על-ידי מחלקת הרווחה של העירייה. לא בכדי פניתי אל מבקר העירייה שזה יערוך ביקורת בנושא.

אני מנחה את מנהלת המחלקה וגזברית העירייה לתיקון הליקויים שעלו בדוח הביקורת.

המלצות הביקורת מקובלות.



מבקר העירייה

ביקורת

# ניהול דרישת הרשאות- ביקורת מעקב תיקון ליקויים

דו"ח מס' 4/2012

**תוכן העניינים**

<b>עמוד</b>	<b>הנושא</b>
116	פרק א- מבוא
117	פרק ב- ממצאי ביקורת מעקב תיקון ליקויים

**פרק א- מבוא****כללי**

העירייה מתקשרת באופן שוטף עם ספקים וקבלנים בתחומים שונים, לצורך ביצוע תפקידיה וחובותיה כלפי ציבור התושבים. ההתקשרויות כוללות רכישת טובין, שירותים וביצוע עבודות קבלניות בהיקפים שונים, שחלקם מחייב עריכת מכרז (פומבי או זוטא) וחלקן טעון קבלת הצעות מחיר בלבד.

ביקורת ניהול דרישת הרשאות נערכה כביקורת כוללת ומקיפה בנושא התקשרויות עם ספקים וקבלנים, שהתמקדה בהזמנות טובין שירותים וביצוע עבודות קבלניות בהיקפים שאינם מחייבים מכרז.

בחודשים יולי-ספטמבר 2009 בדק מבקר העירייה את תהליך אישור ההרשאות לרכישת טובין, שירותים וביצוע עבודות קבלניות. הממצאים פורטו בדו"ח המבקר אשר הופץ בחודש פברואר 2010 במסגרת דו"ח מבקר העירייה מס' 4 לשנת 2009. בהתאם לתוכנית ביקורת מבקר העירייה לשנת 2012, בוצעה ביקורת מעקב בנושא.

הביקורת נערכה במהלך חודש **נובמבר 2012**.

**מטרת הביקורת**

לבצע מעקב אחר תיקון הליקויים כפי שפורטו בדו"ח מבקר העירייה 3/2009.

**מתודולוגית הביקורת**

במהלך עבודתו נפגש המבקר עם מנהלי המחלקות, המדורים ועובדי העירייה להם רלוונטיות לנושא הביקורת. כמו כן עיינה הביקורת במסמכים, חוזים, תיקיות ונהלים.

**סימנים מוסכמים**

<> מסמן סימוכין, פרוט ראה מסמכים ישימים כמפורט בנספחים.

### פרק ב - ממצאי ביקורת מעקב תיקון ליקויים

1. הביקורת בחנה את אופן תיקון הליקויים כפי שעלו ופורטו בדו"ח הביקורת. להלן הממצאים כפי שעלו בביקורת המעקב:

הנושא	ממצא/ ליקוי	סטטוס	הערות הביקורת
מינוי מנהל רכש ואספקה	העירייה לא מינתה מנהל רכש ואספקה	לא תוקן	
התכנסות ועדת רכש ובלאי	הוועדה אינה מתכנסת בתדירות הנדרשת	תוקן חלקית	הוועדה התכנסה 4 פעמים במהלך שנת 2012, 2 ישיבות הוקדשו לפסילת מצאי. לא נדונו תחזיות הרכש.
הכנת תחזית צריכה רבעוני	בעירייה לא מתבצע תהליך תכנון וצריכה תקופתי כנדרש בתקנות	לא תוקן	
רכישה בגדר "הכרחית ודחופה"	לא מתקיימת בקרה נאותה אחר רכישה "הכרחית ודחופה"	לא תוקן	

<p>בעירייה מועסק עובד בתפקיד קניין אשר מרכז את תהליכי הרכש וריכוז הצעות המחיר. נמצא כי לא כל הדרישות הפנמיות מוגשות לטיפולו של הקניין.</p>	<p><b>תוקן חלקית</b></p>	<p>מחלקות העירייה מגישות דרישת רכש ישירות לתקציבאית מבלי לקבל את אישורו של מנהל רכש ואספקה או ועדת רכש ובלאי</p>	<p>תהליך הגשת דרישה פנימית לרכש</p>
<p>בביקורת המעקב נמצאו דרישות רכש אשר לא כללו פירוט הולם של הטובין וסעיף תקציבי.</p>	<p><b>תוקן חלקית</b></p>	<p>נמצאו הזמנות רכש אשר לא כללו פירוט הולם של הטובין או העבודות המוזמנות</p>	<p>השלמת פרטים נדרשים בטופס דרישה פנימית</p>
<p>בעירייה מועסק עובד בתפקיד קניין אשר החל לרכז את תהליכי הרכש וריכוז הצעות המחיר. נמצא כי עדיין מח' פונות</p>	<p><b>תוקן חלקית</b></p>	<p>נמצא כי מחלקות העירייה פונות באופן ישיר אל הספקים</p>	<p>תהליך קבלת הצעות מחיר</p>

לספקים.		ונותני השירותים לשם קבלת הצעות מחיר	
החל מחודש נובמבר 2011 עברה העירייה להפצת הודעות תשלום הגבייה באמצעות רשות הדואר.	<b>תוקן</b>	נמצא כי העירייה התקשרה עם ספקים ונותני שירותים ללא עריכת הסכם התקשרות וחתימה עליו	הסכם התקשרות
משך הזמן בהליך אישור הדרישות הפנימיות בגזברות קוצר משמעותית. - טרם הוסדר נוהל מגובש	<b>תוקן חלקית</b>	- משך זמן ארוך לאישור דרישות פנימיות - לא נמצא נוהל המסדיר את תהליך הטיפול בדרישה פנימית	מדדי שירות



	לא תוקן	<p>נמצא כי מערכת הרכש מנוהלת באופן ידני וע"ג טפסים ידניים. נמצא כי מערכת ממחושבת פוטנציאלית הקיימת העירייה לא ממומשת</p>	<p>ניהול מערכת הרכש</p>
<p>ועדת רכש ובלאי התכנסה במהלך שנת 2012 לשתי ישיבות שדנו באישור פסילת וגריעת מצאי</p>		<p>נמצא כי מבצעים פסילה וגריעה של מצאי ללא אישורה של ועדת רכש ובלאי כמתחייב מהתקנות</p>	<p>פסילת מצאי</p>

**התייחסות קניין העירייה:**

א. הליקוי: לא כל הדרישות הפנימיות מוגשות לקניין:

מתוך 5 הדרישות שמצורפות בקובץ המצורף ניתן לראות כי הדרישות: 3543,2958,1047 עברו דרך הקניין, דרישה מספר 5258 הינה קבלת שירותים ולא פריט בר קיימא כך שממילא לא אמורה לעבור דרך הקניין, אך דרישה 2960 לא עברה דרכי.

ב. הליקוי: בחלק מהדרישות לא כללו סעיף תקציבי או פירוט מדוייק (טכני) של המוצר:

בדרישות הפנימיות אשר הקניין מנפיק ללא כל שייכות למחלקה מסויימת כגון ציוד משרדי וכו' הסעיף התקציבי מנוהל ע"י הגזברות ולכן שם מציינת אותו ע"ג הדרישה.

לגבי הדרישות ממחלקות אחרות אשר מנהלות את תקציבן בעצמן אכן ברובן ככולם נרשם הסעיף התקציבי מלבד 2 הדוגמאות שמצא המבקר ואני אקפיד ביתר שאת בנושא זה.

לגבי הפירוט הטכני המדוייק של המוצרים אשר נרשמים בדרישות – יטופל בהתאם.

ג. הליקוי: חלק מהמחלקות עדיין פונות לספקים לקבלת הצעות מחיר באופן עצמאי:

למען נוהל העבודה התקין היה ראוי שכל המחלקות יפנו לקניין את דרישתן המפורטות ע"מ לקבל הצעות מחיר בהתאם (חלקן אף עושות כך) אך גם היום במצב הנוכחי גם כאשר מופנות אליי הצעות מחיר מהמחלקות השונות הן נבדקות ביסודיות תוך כדי הפעלת שיקול דעתי וחלקם מאושרות.

כמו כן לא ניתן להתעלם מהדרישות הרבות וההצעות מחיר אשר מובאות אלי לאישור בעיקר ממחלקת שפ"ע ואחזקת מוסדות חינוך של מוצרים כגון: חשמל,

---

בינוי, מים, צבעים, כלי עבודה ועוד... הדרושים לעבודתם השוטפת ולעיתים תכופות אף דחופה מאוד והרי כידוע אין מחסני מלאים בעירייה לכן לעניות דעתי הפתרון האידיאלי הוא: יצירת מכרז שנתי לאספקה שוטפת במהלך השנה ע"י ספקים אשר יזכו במכרז לכל מגוון מוצרים בנפרד כנ"ל.



מבקר העירייה

# הבסיס החוקי לעבודת הביקורת

**הבסיס החוקי לעבודת המבקר כולל את סעיפי החקיקה וחקיקת המשנה, המתייחסים באופן ישיר לעבודת הביקורת בעירייה. להלן הוראות פקודת העיריות (נוסח חדש) בנושא הביקורת בעירייה.**

**פרק תשיעי: עובדי העירייה**

**סימן א' : מינוי מבקר וסמכויותיו (תיקון : תשס"ו)**

**מינוי מבקר העירייה**

167(ב) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.

- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר העירייה אלא אם כן תקיימו בו כל אלה :
- (1) הוא יחיד.
  - (2) הוא תושב ישראל.
  - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון.
  - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לעניין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון.
  - (5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.
  - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחד של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר העירייה מי שכהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה העירייה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעירייה גובלת.
- (ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העירייה, לא יכהן כמבקר אותה עירייה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה המועצה שאליה שהיה מועמד.

(ד) על אף הוראות בסעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העירייה, אם הוא רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב-1992.

## 167א. מועצה שלא מינתה מבקר

- (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.
- (ב) לא מילאה המועצה אחר הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעירייה ולקבוע את שכרו.

## 170א'. תפקידי המבקר

- (א) ואלה תפקידי המבקר :
- (1) לבדוק את פעולות העירייה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, התשכ"ה - 1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
- (2) לבדוק את פעולות עובדי העירייה.
- (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהוגים בעירייה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות חסכון.
- (4) לבקר את הנהלת חשבונות העירייה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העירייה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי העירייה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינורי הנהלתם.
- למי שעומד לביקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר",
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת:
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר.
- (2) דרישת ראש העירייה לבקר עניין פלוני.
- (3) על פי דרישת הועדה לענייני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) מבקר העירייה יכין ויגיש לראש העירייה מדי שנה הצעת תקציב שנתי ללשכתו, לרבות הצעת תקן, במסגרת הכנת התקציב לפי הפקודה. היקף

הצעת התקציב לא יפחת משיעור קבוע באחוזים מהתקציב השנתי של העירייה, כפי שיקבע השר בהתחשב במספר התושבים בתחומה של העירייה ובגודל תקציבה השנתי.

(ו) ועדת הכספים והמועצה ידונו בהצעות התקציב והתקן של לשכת מבקר העירייה, כפי שהגיש אותן מבקר העירייה, במסגרת דיוניהן בהצעת התקציב השנתי.

#### 170ב. המצאת מסמכים ומסירת מידע

(א) ראש העירייה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העירייה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף, עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העירייה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העירייה דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר העירייה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.

(ב) למבקר העירייה 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 העירייה או של המשרתים את העירייה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר העירייה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

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

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן המבקר העירייה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העירייה או כל ועדה מוועדותיה או כל ועדה מוועדותיו של גוף עירוני מבוקר. בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

### 170ג. דו"ח המבקר

- (א) המבקר יגיש לראש העירייה דוח על ממצאי הביקורת שערך, הדו"ח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח, בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העירייה ולועדה לענייני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העירייה או הועדה לענייני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העירייה לועדה לענייני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העירייה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העירייה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העירייה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר לועדה. בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העירייה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) (1) תוך חודשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא ביקורת של מבקר העירייה, ואולם מבקר העירייה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.
- (ז) היה למבקר העירייה יסוד להניח שראש העירייה או היועץ המשפטי של העירייה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, התשל"ז-1977, יעביר המבקר את העניין במישרין לידיעת מבקר המדינה.



**170ה. מינוי עובדים ללשכת המבקר**

(ה) ראש העירייה בהסכמת מבקר העירייה ימנה עובדים ללשכת מבקר העירייה בהתאם לתקנים שיקבע שר הפנים בתקנות ועל-פי האמור בהוראות סעיפים קטנים (א) עד (ד). תקנים לפי סעיף קטן זה ייקבעו בידי השר בהתחשב במספר התושבים, בתחומה של העירייה ובגדול תקציבה השנתי.

(ה1) לא ימונה עובד ולא יכהן אדם כעובד ביקורת בלשכת מבקר העירייה אלא אם כן התקיימו בו הוראות סעיף 167(ג1) עד (4).

(ה2) על אף הוראות סעיף קטן (ה1), רשאי ראש העירייה, בהסכמת מבקר העירייה, לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו התנאי האמור בסעיף 167(ג4) אם רכש ניסיון במשך שבע שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, התשנ"ב 1992.

(ו) עובדי לשכת מבקר העירייה דינם כאשר עובדי העירייה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות ממבקר העירייה בלבד.

(ז) לא יופסק שירותו של עובד אצל מבקר העירייה, שלא בהסכמתו של מבקר העירייה, אלא בכפוף להוראות סעיף 171(1).

(ח) בסעיף זה, "עובד ביקורת" – עובד המבצע פעולת ביקורת

**פרק שמיני: ועדות המועצה****149ג. ועדה לענייני ביקורת (תיקון תשס"ב)**

(א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעירייה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העירייה ובכל דו"ח של מבקר העירייה, ועקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העירייה שהוגש לפי דין: הועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

(ב) מספר חברי הועדה לא יעלה על שבעה: הרכב הועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסייעתי של המועצה: ראש העירייה, וסגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני הביקורת.

**170 ג1א. צוות לתיקון ליקויים**

- (א) בסעיף זה, "בצוות" – עובדי העירייה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראות סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה- חוק מבקר המדינה).
- (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העירייה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)(1) או (2), לפי העניין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
- (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העירייה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העירייה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לענייני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
- (ד) ראש העירייה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחייה זו לפני מבקר העירייה והוועדה לענייני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.
- (ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

### תקנות העיריות (דין וחשבון מבקר העירייה) התשל"ד-1974

בתוקף סמכותי לפי סעיף 347 לפקודת העיריות, אני מתקין תקנות אלה:

1. **תאריך הגשת דין וחשבון**  
מבקר העירייה יגיש לראש העירייה, לא יאוחר מהאחד באוגוסט<sup>16</sup> בכל שנה, דין וחשבון המתייחס לשנת הכספים שקדמה לאותו תאריך על ממצאי הביקורת שערך.
2. **תוכן דין וחשבון**  
בדין וחשבון יסכם המבקר את פעולותיו בשטח הביקורת, ויפרט בו את הליקויים.
3. **המלצות**  
המבקר יביא בדין וחשבון את המלצותיו לתיקון הליקויים ולמניעתם בעתיד.
4. **רשימת מעקב**  
הדין וחשבון יפרט את המעקב אחרי התיקון של ממצאי הביקורת בדינים וחשבונות קודמים ושל ממצאי הביקורת של מבקר המדינה בנושאים שהם בתחום סמכויותיו של מבקר העירייה, והוא יציין אם הליקוי שעליו הצביעו תוקן.
5. **תחילה**  
תחילתן של תקנות אלה ביום השלושים לאחר פרסומן.

<sup>16</sup> הערה: בתיקון מס' 80 לפקודת העיריות מיום 14.1.02 הוקדם מועד הגשת דו"ח המבקר, ונקבע שיוגש לא יאוחר מה-1 באפריל מדי שנה. לאור תיקון זה, צפוי שינוי בהתאם גם בתקנות העיריות, וכמובן שהתאריך המחייב הינו 1 באפריל.