



מועצה אזורית מנשה

מבקר המועצה

דו"ח ביקורת בנושא:

עמותת ר.ו.ת.ס

לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תוכנו לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הוועדה, להתיר פרסום כאמור" (צו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950, סעיף 145'ו' (ו))

מרץ 2016

תוכן העניינים

| עמוד | נושא |
|------|------------------------|
| 3 | מבוא |
| 3 | מטרת הביקורת |
| 3 | היקף וגבולות ביקורת |
| 4 | ממצאי הביקורת |
| 5 | התאגדות |
| 6 | תמיכה |
| 7 | התחשבות עם המועצה |
| 7 | בקרה תקציבית |
| 8 | נהלים |
| 8 | תשלומים |
| 9 | מערכות מידע |
| 10 | הרשאות חתימה |
| 11 | העסקת עובדים |
| 12 | שכר |
| 12 | ביטוחים |
| 13 | הפעלת מתקנים |
| 14 | רישוי עסקים |
| 14 | ועדת ביקורת |
| 15 | גביית כספים בחדר הכושר |
| 16 | ביטוחים |
| 16 | אכיפת דיני עבודה |

1. מבוא

במסגרת תכנית העבודה לשנת 2015 נערכה ביקורת בנושא עמותת ר.ו.ת.ם (להלן: "רותם" או "העמותה")

הביקורת נעשתה במהלך 2015 ונערכה על פעילות העמותה בשנים 2014-2015.

2. מטרות הביקורת

במסגרת הביקורת נבחנו תהליכי העבודה הקשורים לפעילותה של העמותה בשנים 2014-2015 תוך מתן דגש לנושאים הבאים :

- 2.1. תקינות הניהול הכספי.
- 2.2. התנהלות מול המועצה האזורית מנשה.
- 2.3. תהליכי עבודה פנימיים בעמותה.
- 2.4. ניהול פעילויות וחוגים.
- 2.5. התקשרויות.

3. היקף וגבולות הביקורת

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן :

- סקירת נהלי המועצה והעמותה, דוחות פנימיים ותכתובות.
- סקירת תהליכי העבודה.
- סקירת דוחות כספיים מבוקרים ונתונים ממערכות הנה"ח.
- סקירת הוראות החוק והנחיות שונות.
- שיחות וברורים עם בעלי תפקידים במועצה ובעמותה.
- בחינת קיומם והלימותם של אמצעי הבקרה הפיקוח והדיווח.

4. ממצאי הביקורת

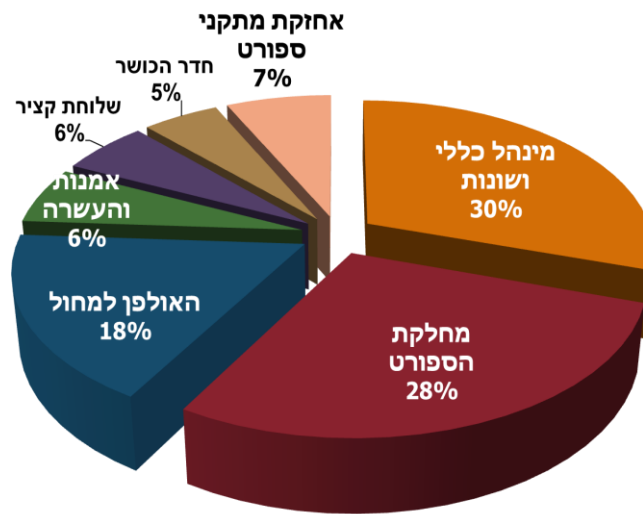
א. כללי

1. עמותת ר.ו.ת.ס מנהלת ומפעילה מרכז קהילתי שמטרתו להוות מרכז פיתוח ועשייה תרבותית, חברתית וקהילתית של כל תושבי המועצה, תוך שאיפה לעזור לפתח, ליצור ולשתף פעולה עם קהילות מקומיות הלוקחות אחריות, יוזמות ושותפות פעילות בפיתוח תרבות מגוונת, איכותית וחדשנית בשעות הפנאי. כל זאת, למיצוי הפוטנציאל האישי הקהילתי, לרווחת האדם ולהשתלבותו בחברה, ולקידום איכות החיים הכוללת במועצה. העמותה פעילה בתחומי הספורט, האמנות וההשקעה.
2. הכנסות העמותה לשנת 2014 עמדו על 11,137 אלפי ₪, מתוכם 2,892 אלפי ₪ נתקבלו כתמיכה ישירה ממועצה אזורית מנשה. את פעילותה השוטפת לשנת 2014 סיימה העמותה בעודף הכנסות של 473 אלפי ₪.
3. מוקדי הפעילות העיקריים של העמותה כללו בשנת 2014 את הפעילויות הבאות:

מוקדי פעילות מרובי משתתפים

| מספר משתתפים | תחום |
|--------------|-------------|
| 720 | חדר הכושר |
| 500 | אולפן למחול |
| 235 | כדורגל |
| 210 | כדורסל |
| 200 | טניס |
| 200 | כדורעף |
| 150 | קרקס שבזי |
| 95 | מחולות קציר |

4. העמותה משתמשת בשישה חללי מחול, שלושה מגרשי כדורגל, ארבעה אולמות ספורט, שני אוהלי קרקס, תשעה מגרשי טניס ומספר רב של מגרשים משולבים ומתקנים נוספים.
5. רותם מובילה קבוצות תחרותיות הרשומות באיגודים מקצועיים שונים, ביניהם: הכדורסל, איגוד ההתעמלות, הרוגבי, הכדורשת, הכדורעף וההתאחדות לכדורגל.
6. להלן פילוח הוצאותיה של רותם, על פי סוגי הפעילויות:



7. במהלך השנים 2014-2015 הועסקו בעמותה במוצע כ 110 עובדים, אשר עלות שכרם השנתית עמדה על כ-6,300 אלפי ₪.

ב. ממצאי הביקורת

1. התאגדות

(א) ככלל, הסתייעות בעמותות יכולה להניב יתרונות ובהם הקלת העומס הכספי המוטל על רשות המקומית היות ועמותות רשאיות לגייס משאבים בדרך של קבלת תרומות כספיות או תרומות בשווה כסף כמו מבנים, מתקנים וציוד, שיפור השירותים המסופקים, ייעול המערך התפעולי ועידוד המעורבות של הקהילה בפעילות.

(ב) חלק ניכר מיתרונות אלה ניתן לייחס לגמישות התפעולית של העמותה, שלעתים אינה מתאפשרת ביחידות הרשות המקומית: העמותה, בין היתר, אינה נזקקת למבנה הברוקרטי הסבוך של מנגנון הרשות המקומית; היא מתמחה בתחום מוגדר, והמבנה הארגוני שלה ותהליך קבלת ההחלטות בה מותאמים לתחום ההתמחות; כמו כן, היא יכולה לשתף בקבלת ההחלטות ובמתן השירותים גורמים מקצועיים ותושבים הפועלים על בסיס התנדבותי בלי שיכהנו כחברי מועצה או עובדי הרשות.

(ג) עד שנת 2010 הייתה העמותה בשליטה מלאה וישירה של המועצה כאשר ראש המועצה כיהן כיו"ר העמותה וגזבר המועצה כיהן כגזבר העמותה.

(ד) בעקבות ביקורת של רשם העמותות אשר קבעה כי נציגי המועצה אינם יכולים לשמש כבעלי תפקידים פעילים בעמותה פרטית נתמכת, התפטרו נציגי המועצה מהנהלת

העמותה ומהוועד המנהל והחל מיולי 2011 אינם משמשים כבעלי תפקידים פורמליים אלא כמשקיפים.

(ה) בפועל, נמצא כי למרות השינוי שבוצע בהנהלת העמותה, רותם מתנהלת כעמותה עירונית לכל דבר ועניין. אמנם הוועד המנהל אינו כולל את נציגי המועצה, אולם בכירי המועצה משתתפים ולוקחים חלק פעיל בכל ישיבות ההנהלה ומשפיעים על קבלת ההחלטות, תקציב העמותה מוצג ומאושר ע"י מליאת המועצה, נושאים מהותיים הקשורים לעמותה נדונים ע"י פורום הצוות הבכיר של המועצה וכו'.

(ו) יודגש כי שימוש ב"מעין עמותה עירונית" במקום בעמותה עירונית לביצוע פעולות שבסמכות המועצה המקומית עלול להוביל לעקיפה של הוראות משרד הפנים לגבי התנאים הנדרשים לייסוד ולניהול עמותה עירונית ושל מנגנוני הבקרה והפיקוח שנקבעו בדין.

(ז) המלצות

1) על המועצה לבחון את מבנה ההתאגדות האופטימלי של עמותת רותם מבחינה משפטית ותפעולית ולפעול במסגרת זו. על המועצה לקחת בחשבון שיקולים רחבים כמו עצמאות העמותה, שיקולים כספיים, עמידה בדרישות החוק והדין ועוד.

2) עם ההחלטה על מבנה ההתאגדות, על המועצה לבחון את סדרי העבודה מול העמותה בכל הקשור לנושאים כספיים, תפעוליים וכו'.

2. תמיכה ישירה

(א) בנוהל התמיכות שפורסם על ידי משרד הפנים נקבע כי תמיכה שאושרה תשולם על ידי הרשות המקומית במועדים שייקבעו בהתחשב בהנחיות של גזבר הרשות המקומית ואפשרויות המימון שלה, ובמידת האפשר, באופן שימנע מן הגוף הנתמך את הצורך להזיק למימון ביניים. תשלום התמיכה ייעשה בידי הרשות המקומית בהתאם לתקנות ולהוראות המנהל הכללי של משרד הפנים ולהוראות רואה החשבון, כפי שיינתנו מעת לעת.

(ב) בקביעת מועדי התשלום וגובה הסכומים שישולמו בכל מועד יובאו בחשבון היקף הפעולות של הגוף, שיעור התמיכה ביחס לתקציבו הכולל ומתן תמיכות מאת גופים ציבוריים אחרים (רשויות מקומיות אחרות או משרדי ממשלה) לאותו גוף.

(ג) כמו כן, נקבע כי התמיכה תועבר במישרין לחשבון בנק של הגוף.

(ד) בשנים 2014-2015 אושרה במליאת המועצה תמיכה לעמותת רותם בסך 2,900 אלפי ₪ בכל שנה. סקירת תשלומי התמיכה לעמותה העלתה כי בפועל, הוקצו סך של 2,892 בשנת 2014 ו 2,900 אלפי ₪ בשנת 2015 בגין שנים אלה.

(ה) נמצא כי לא בוצעה העברת כספים לעמותה על חשבון השנה העוקבת.

לא אותרו חריגים.

3. התחשבנות בין העמותה למועצה

- (א) רשות מקומית רשאית לתת תמיכה לעמותות, הפועלות בתחום סמכויותיה ומטרותיה בתחום הרשות, בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא באלה, ואינן עמותות עירוניות. הסדרים למתן תמיכה לעמותות אלה נקבעו בנוהל למתן תמיכות של רשויות מקומיות הנוהל נועד להסדיר את מתן התמיכות, במישרין או בעקיפין, ואת הפיקוח על מתן התמיכות ועל השימוש בהן.
- (ב) כפי שיצוין, מזה שנים מקבלת העמותה תמיכה במועצה במסגרת התמיכות הניתנות לגופים ציבוריים שונים.
- (ג) התמיכה אינה מועברת בסכום אחד, אלא מבוצעת מדי חודש.
- (ד) נמצא כי מסכום התמיכה המועבר בפועל מקוזזות עלויות של שירותים שונים הניתנים לעמותה על ידי המועצה כמו שירותי ניהול שכר, הסעות, טלפונים, אבטחה ועוד.
- (ה) ניהול ההתחשבנות בין המועצה לבין העמותה מתבצע באמצעות חשבון חו"ז פנימי (חשבון התחשבנות במערכת הנהלת החשבונות).
- (ו) סקירת חשבון החו"ז העלתה כי סכום התמיכה שהוקצה תואם לסכום שאושר. כמו כן, נמצא כי הסכום שהועבר בפועל, כולל קיזוזים בגין עלויות שנבעו למועצה ושירותים והשירותים שניתנו, כנדרש.
- לא אותרו חריגים.**

4. בקרה אחר תקציב העמותה

- (א) תקציב העמותה הנערך על בסיס הפעילויות ונבנה על ידי הצוות המקצועי המנהל את העמותה, מאושר מדי שנה ע"י הנהלת העמותה ומוצג בפני מליאת המועצה.
- (ב) בשנת 2015, עמד תקציב העמותה המתוכנן על 9.6 מיליון ₪ בעוד ההכנסות בפועל הגיעו לכ- 11 מיליון וההוצאות לכ- 10.6 מיליון ₪.
- (ג) התקציב חולק לנושאים העיקריים הבאים:
- אחזקת מתקני ספורט (7% מסך התקציב)
 - חדר כושר (5% מסך התקציב)
 - שלוחת קציר (6% מסך התקציב)
 - אמנות והעשרה (6% מסך התקציב)
 - אולפן למחול (18% מסך התקציב)
 - מחלקת ספורט (28% מסך התקציב)
 - מינהל וכללי (30% מסך התקציב)

- (ד) בפועל, תקציב העמותה מנוהל ומפוקח על ידי מנכ"ל העמותה. "בקרת על" מבוצעת על ידי הוועד המנהל וגזבר המועצה.
- (ה) הבקרה אחר ביצוע התקציב מבוצעת על ידי מנכ"ל העמותה באמצעות הפקת דוחות ביצוע וסקירת תקציב עמותה.
- (ו) כמו כן, פילוח תחומי הפעילות מוצגים אחת לשנה בפני הנהלת העמותה ומליאת המועצה כך שניתן לאמוד את תוצאות הפעילויות השונות המבוצעות על ידי העמותה ולבצע בקרה אחר רווחיותם.
- (ז) סקירת סעיפי התקציב וניצולם העלתה כי לא בוצעו חריגות מהותיות בסעיפים.
לא אותרו חריגים.

5. נהלי עבודה

- (א) נהלי עבודה מיועדים למימוש מדיניות ולהתוות תהליכי עבודה ודרכי פעולה בארגון. נהלים מהווים את מסגרת העבודה הכוללת הנדרשת.
- (ב) נמצא כי **לא קיימים** נהלי עבודה כתובים ותהליכי העבודה בכל התחומים מתבססים על נוהגים וסדרי עבודה שבעל פה.
- (ג) יודגש כי קיומם של נהלים בתחומים קריטיים כמו ניהול כספים, התקשרויות, רכש, כח אדם וכו' הינו נחוץ כדי לטייב ולמסד את פעילות העמותה ותהליכי העבודה בה.

(ד) המלצות

- 1) יש לאפיין ולהגדיר תהליכי עבודה מהותיים להם יכתבו נהלים ומפרטי עבודה.**
- 2) מעבר להגדרת תהליכי העבודה, על נהלי העבודה לכלול תהליכי בקרה נאותים התהליכים מהותיים כמו תשלומים, ניהול חשבונות, התקשרויות, שכר, בנקים כח אדם ועוד.**

6. תשלומים

- (א) העמותה משתמשת במערכת מס"ב (מרכז סליקה בנקאית) ככלי מרכזי לביצוע תשלומים ובין השאר לתשלום משכורות.
- (ב) מורשי החתימה להעברות מס"ב הינם 2 מתוך 3 המורשים שהוגדרו על ידי הוועד המנהל.
- (ג) כפי שצוין, לא קיים נוהל/מפרט עבודה נפרד המסדיר את תהליך התשלום לספקים, למרות היותו הליך מהותי.
- (ד) מדי חודש, מופק קובץ התשלומים באמצעות המס"ב לספקים ולתשלומי שכר. קובץ מס"ב לספקים מופק ע"י הנהלת החשבונות בעמותה וקובץ מס"ב לתשלומי השכר מופק

ע"י חשבת השכר במועצה. לצרכי בקרה, הקובץ מועבר באמצעות הדואר האלקטרוני למנכ"ל העמותה אשר אמור לבצע בקרה על הקובץ.

(ה) הקובץ אינו ניתן לשינוי אלא באמצעות עדכון נתוני החשבונות המרכיבים אותו על ידי מנהלת החשבונות של העמותה. יודגש כי קיים ניגוד עניינים בעובדה שקובץ התשלומים של הספקים נערך על ידי מנהלת החשבונות, היא זו שמבצעת את הבקרה ויש בידה אף את הסמכות לעדכן את בסיס הנתונים ממנו הוא נבנה.

(ו) לצורך התשלום באמצעות מערכת המס"ב, הופקו 3 כרטיסי זיהוי אישיים, אחד לכל אחד ממורשי החתימה של העמותה באמצעותם מזדהים בעת ביצוע התשלום.

(ז) במהלך הביקורת נמצא כי שלושת הכרטיסים הוחזקו על ידי מנהלת החשבונות ובפועל, התשלום בוצע ואושר רק על ידי באמצעות שלושת הכרטיסים כך שבפועל, הבקרה שלשמה הופקו כרטיסי הזיהוי האישיים לא מתבצעת.

המלצות (ח)

1) על הנהלת העמותה לבנות הליך בקרת תשלומים אשר ייתן מענה לכלל הסיכונים העולים מנושא זה, ביניהם טעויות שונות וסיכוני מעילות.

2) יש להקפיד כי קיימת הפרדת תפקידים ראויה ובקרה במערך התשלומים בתהליכי פתיחת כרטיסי הספקים והעובדים, הקמת דרישות, קליטת חשבוניות, אישור תשלומים, הכנת קבצי מס"ב, אישור הקובץ וכו'.

7. סנכרון מערכת המידע

(א) ניהול החוגים בעמותה מבוצע באמצעות תוכנת החוגים של החברה למתנ"סים (תוכנת ניהול קהילתי - נק"ל). מערכת הנהלת החשבונות של העמותה הינה מערכת הפריוריטי כאשר בפועל, ההכנסות נרשמות בנק"ל וההוצאות מוקלדות ישירות לפריוריטי.

(ב) הואיל והתוכנה ממנה מופקים הנתונים הכספיים המבוקרים של העמותה הינה הפריוריטי, קיים ממשק להעברת נתונים מהנק"ל לפריוריטי אולם נמצא כי ממשק זה אינו מדויק ושלם ולפיכך נדרשות התאמות ידניות מדי תקופה בה מועברים הנתונים.

(ג) עוד נמצא כי בעוד שהנתונים הכספיים מופקים מהפריוריטי, מידע ניהולי וחתכי פעילויות מבוצעים מהנק"ל, מה שיוצר לעיתים עיוותים בהצגת הנתונים.

המלצות (ד)

1) במקרה בו קיימות 2 מערכות מידע שאינן מתממשקות באופן אוטומטי ומחייבות מעורבות ידנית, על העמותה להגדיר תהליכי העברה נאותים ומבוקרים בין המערכות.

2) בנוסף למצויין מעלה, ככל שהדבר נכון מבחינה תפעולית וניהולית, מומלץ כי העמותה תעבור לפעילות באמצעות מערכת מידע אחת.

8. גיבויים BCP ו DRP (המשכיות עסקית והתאוששות מאסון)

- (א) כחלק מניהול מערכות המידע וניהול הסיכונים של העמותה, היא נדרשת בהכנת תכנית להמשכיות עסקית והתאוששות מאסון. תכנית זו מתבססת על האסטרטגיה העסקית של העמותה וקובעת בין היתר מה זמן ההתאוששות המקסימלי שהעמותה מוכנה לעמוד בו, מה האמצעים הנדרשים, הן חומרה והן תוכנה, כדי לאושש את מערכות המידע שלו, מה תכנית הגיבויים ואיחזורי המידע הנדרשת כדי להבטיח זמינות ושלמות של המידע.
- (ב) דווח על ידי מנכ"ל העמותה כי המידע הנמצא בתוכנת הנק"ל מגובה על השרתים של החברה לאוטומציה ונתוני הפריוריטי מגובים בשרתי המועצה.
- (ג) עם זאת, נמצא כי לא קיימות תוכניות להתאוששות מאסון והמשכיות עסקית (BCP ו DRP) למערכות המידע של העמותה.

ד) המלצות

1) קיימת חשיבות לבנייתן של תוכניות להתאוששות מאסון והמשכיות עסקית במערכות המידע של העמותה. לפיכך, מומלץ להגדיר תוכניות אלה ולבדוק את תפקודן אחת לשנה.

9. הרשאות חתימה

- (א) סעיף 12.ו. לתקנון העמותה קובע כי "כל עוד לא קבעה ההנהלה אחרת – תהיה זכות החתימה על התחייבויות, שטרות, שיקים ומסמכים אחרים: ליו"ר ההנהלה ביחד עם המזכיר או הגזבר".
- (ב) בישיבתו ביום 5.6.2013 קבע הוועד המנהל בעמותה כי מורשי החתימה של העמותה יהיו מר איתן פרלמן – יו"ר העמותה, עודד נויפלד – מנכ"ל העמותה, ואורית שטראוך – המנהלת האדמיניסטרטיבית. כמו כן, נקבע כי חתימתם של שניים ממורשי החתימה בתוספת חותמת העמותה יחייבו את העמותה.
- (ג) סקירת תהליכי העבודה העלתה כי בכל הקשור לניהול ענייניה הכספיים, מקפידה העמותה על ביצוע חתימותיהם של שניים ממורשי החתימה כפי שהוגדרו ע"י ועד ההנהלה.
- (ד) למרות האמור לעיל, נמצא כי מסמכים נוספים בעלי משמעות כספית כמו התחייבויות, חוזים עם ספקים, חוזי העסקה וכו' נחתמים רק על ידי מנכ"ל העמותה כל זאת בניגוד להרשאה שניתנה ע"י ועד ההנהלה.

ה) המלצות

1) יש להגדיר נוהל מורשי חתימה מסודר בעמותה שיכלול התייחסות לכלל הפעילויות המחייבות את העמותה ביניהן:

- רכש והתקשרויות עם ספקים.
- תשלומי שכר.

• העסקת עובדים.

• תשלומים, בנקים ועוד.

(2) יש להקפיד כי כל מסמך בעל התחייבות כספית של העמותה ייחתם בהתאם להחלטות הוועד המנהל ויש להקפיד ולוודא כי כל מסמך שכזה יישא חתימתם של שניים ממורשי החתימה של העמותה.

10. העסקת עובדים

- (א) בעמותה מועסקים כ- 110 עובדים מתוכם 18 עובדי מנהלה והשאר מורים ומדריכים.
- (ב) למרות היותה של רותם עמותה פרטית, קיימת זיקה בין אופי פעילותה לפעילות חברה עירונית תחת המועצה האזורית מנשה. במהלך 2014, ערכה העמותה מיפוי באמצעות חברה חיצונית לצורך הסדרת מודל שכר עובדיה בתחומים הבאים:
- יצירת קריטריונים ברורים על בסיס הנהוג בעמותות דומות ובשלטון במקומי.
 - אפשרות לאופק תעסוקתי.
 - עידוד התמקצעות.
 - יצירת מדרגי שכר בתוך מתח דרגות ידוע.
- (ג) כפי שצויין בפרוטוקול סיכום ועדת השכר של העמותה מיום 15.3.15: "המודל מכסה את כל תחום ההעסקה של אנשי המינהל ונותן מענה לצרכי העמותה בתחום ההעסקה. הוא מתבסס באופן עקרוני על מודל ההעסקה של עמותות עירוניות - עליהן חלים כללים ברורים של משרד הפנים, ועדיין מותיר את חופש הפעולה הנדרש מעמותה פרטית בדגם של רותם, כפי שדרשנו. נציגי הצוות הבכיר אישרו שהמודל הזה מקובל על המועצה כמודל הנכון והראוי להטמעה ברותם".
- (ד) כמו כן, התוכנית שאושרה על ידי הנהלת העמותה קבעה כי העסקת כלל העובדים בעמותה (מנהליים והוראה) תהיה על בסיס חוזה עבודה סטנדרטי לכל אחת מקבוצות העובדים הבאות: מנכ"ל, דרג ניהול בכיר, דרג ניהול ביניים, עובדים רגילים, עובדים שעתיים ועובדים מומחים.
- (ה) בפועל, בהתאם להמלצת הוועדה עודכן שכרם של מנכ"ל העמותה (80% משכר בכירים החל מדצמבר 2015) ורכז תחום הכדורגל (גידול של 20% משכרו).
- (ו) בכל הקשור לגיוס עובדים נמצא כי כל חוזי העסקה של עובדים ומדריכים הנקלטים בעמותה נחתמים על ידי מנכ"ל העמותה בלבד, בעוד שבהתאם להגדרת מורשי החתימה נדרשות 2 חתימות על כל התחייבות חוזית.

המלצות (ז)

- (1) יש להתייחס לנושא הזיקה ודפוסי השכר הזהים בין העמותה למועצה בעת בחינת מבנה התאגדות העמותה כעמותה פרטית או עירונית.**
- (2) יש להקפיד כי כל חוזה העסקה ייחתם בהתאם לקביעת הוועד המנהל על ידי 2 מורשי חתימה.**

11. תשלום שכר

- (א) ההתקשרות בין העמותה לעובדים מבוצעת באמצעות חוזים. קיימים עובדים שכירים ועצמאיים.
- (ב) מדי חודש, מרכזת המנהלת האדמיניסטרטיבית של העמותה את דווחי שעות העבודה של העובדים ומעבירה אותם לחשבת השכר של המועצה.
- (ג) בפועל, המועצה נותנת שירותי חשבות שכר לעמותה על כל המשתמע מכך. החישובים, והמידע הגולמי מעובד עד לשלב הכנת קובץ המס"ב המכיל את פרטי תשלומי השכר.
- (ד) קובץ המס"ב מועבר למנהלת החשבונות של העמותה אשר משלמת אותו באמצעות כרטיסי המס"ב, כפי שצויין קודם לכן.
- (ה) כפי שהוסבר, לפני התשלום מועבר קובץ השכר למנכ"ל העמותה אשר סוקר אותו ומאשר תשלום.
- (ו) עם ביצוע התשלום באמצעות המס"ב, נסגר התהליך בהנהלת החשבונות של העמותה.
- (ז) למרות שמדובר בתהליך מהותי בו מנוצל כ-60% מתקציב העמותה, נמצא כי לא קיים נוהל מפורט לבקורות הנדרשות בהליך השכר מרגע קבלת החומר הגולמי ועד לרגע התשלום. בפועל, לא צוינו אילו בדיקות מבוצעות בנתונים הנשלחים לחשבת השכר במועצה, איך מבוצעים שינויים, אילו בקורות אמורות להתבצע על ידי מנכ"ל העמותה ועוד.
- (ח) יודגש כי בפועל, המנכ"ל מבצע בקרה רק על סכומי הנטו המופיעים בקובץ שנשלח אליו ובקרה זו, אינה מספקת.

ט) המלצות

- 1) **הואיל ומדובר בתהליך בעל השפעה כספית גבוהה ומהותית, על העמותה להגדיר את הבקורות הנדרשות בשלבי עיבוד ותשלום השכר וליישמן הלכה למעשה.**

12. ביטוחי מדריכים ונותני שירותים

- (א) העמותה מעסיקה מדריכים בשני אופנים: כשכירים וכשנותני שירותים עצמאיים.
- (ב) למועד עריכת הביקורת, ישנם כ-100 מדריכים.
- (ג) נמצא כי לכל המדריכים ישנו חוזה התקשרות/העסקה מול העמותה.
- (ד) בחוזה העסקה קיימת התחייבות של המועסק/נותן השירותים להציג בפני העמותה אישור על קיומו של ביטוח אחריות מקצועית.
- (ה) העמותה מעסיקה יועץ ביטוח אשר בוחן את הביטוחים המוצגים על ידי נותני השירותים. עם זאת, נמצא כי בשנים 2014 ו-2015 לא הוצגו בפני העמותה כלל אישורי הביטוח של נותני השירותים והמדריכים.

(ו) שכרם של המדריכים, אשר נקבע במסגרת החוזה מדווח למחלקת השכר במועצה מדי חודש על בסיס הביצוע בפועל. דווח השכר על פי הנקוב בחוזה מבוצע על ידי מנהלת החשבונות של העמותה.

(ז) המלצות

- 1) יש להקפיד ולוודא קיומם של ביטוחים אצל נותני השירותים והמדריכים באופן תדיר וקבוע.
- 2) לצורך כך, מומלץ לנהל קובץ בו יתועדו בדיקות הביטוחים.

13. הפעלת מתקנים

- א) כללי מינהל תקין מחייבים כי התקשרות של רשות מקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב שיקבל את כל האישורים הנדרשים כדין, ויצוינו בו תנאי ההתקשרות וההתחייבויות של כל אחד מהצדדים ועוד.
- ב) לצורך הפעלת החוגים ופעילות הפנאי, מפעילה העמותה מתקנים שונים ביניהם אולמות ומתקני ספורט, אולפן מחול ומגרשי ספורט.
- ג) חלק מהמתקנים השונים בהם מבוצעת פעילות העמותה הינם באחריות ובעלות המועצה האזורית ביניהם אולם הספורט של בית הספר גוונים, חדר הכושר, אולפן למחול ומשרדי העמותה.
- ד) יודגש כי עד לתחילת מועד עריכת הביקורת, לא היה הסכם חתום בין המועצה והעמותה אשר הסדיר את השימוש במתקנים אלה.
- ה) ב 10 באוגוסט 2015 נחתם חוזה שימוש והפעלת מתקנים ללא תמורה בין המועצה לעמותה. הסכם זה, קובע בין השאר כי על העמותה לתחזק את המתקנים ולדאוג לתקן על חשבונה פגמים מבלאי סביר כולל אמצעי בטיחות שונים.
- ו) לעניין זה, יודגש כי הגם שהשימוש במתקנים ובאולמות נעשה ללא תמורה, הרי שמדובר בתמיכה עקיפה ויש להתייחס לשווי תמיכה זו במסגרת התמיכה הכוללת שניתנת לעמותה.
- ז) בנוסף, העמותה מבצעת פעילויות במתקנים בבעלות הישובים השונים כמו גן שמואל ועין שמר. בגין השימוש במתקנים אלה, דווח כי קיימים הסכמים בין המועצה לחלק מהישובים אך לא קיים הסכם כתוב וחתום בין העמותה למועצה המגדיר את תחומי האחריות בנושא.
- ח) מעבר לאמור לעיל, נמצא גם כי לא נחתמו הסכמים עם ברקאי להפעלת מגרש הכדורגל ועם בעלי המגרש בקציר.

(ט) המלצות

- 1) הואיל והעמותה מאוגדת כעמותה פרטית ולא עירונית בכל הקשור לשימוש הנעשה על ידי העמותה ללא תמורה במתקני המועצה, הרי שיש לכלול את ערך השימוש כחלק מהתמיכה הניתנת לעמותה.

2) בכל הקשור לשימוש הנעשה על ידי העמותה במתקני הישובים בשמה של המועצה, יש לוודא קיומם של חוזים חתומים בין העמותה למועצה או לישובים לצורך הסדרת השימוש במתקנים שבבעלותם ותפעולם.

14. רישוי עסקים - אולמות ספורט

- (א) במתקני הספורט שבהם מתקיימים תחרויות ומופעי ספורט מתרכז קהל רב. כדי להבטיח את הסדר הציבורי ואת שלום הציבור הנמצא במתקנים אלה, יש לקיים בהם הסדרי בטיחות נאותים.
- (ב) על פי חוק רישוי עסקים, התשכ"ח-1968, עסק טעון רישוי חייב ברישיון לפתיחתו ולניהולו.
- (ג) בצו רישוי עסקים (עסקים טעוני רישוי), התשנ"ה-1995, נקבע כי אצטדיון ואולם ספורט, למעט אולם במוסד חינוכי המשמש את המוסד בלבד, הם עסקים שבעליהן צריכים לדאוג לקבל רישיון של משטרת ישראל ומשרד הבריאות מדי שנה בשנה.
- (ד) נמצא כי למעט מגרש הכדורגל בקיבוץ ברקאי בו עושה העמותה שימוש, אין לאף מתקן ספורט בו מבוצעים חוגים ופעילויות רישיון עסק תקף.
- (ה) יתרה מכך, נמצא אף כי לאולם הספורט בקיבוץ עין שמר בו מפעילה העמותה חוגים, אין כלל היתר בניה כדין והמגרש בגן שמואל מחייב שדרוג מערך כיבוי האש בדחיפות.

ו) המלצות

- **לאור העובדה כי חלה חובה חוקית להחזקת רישיון עסק תקף לכל מתקן בו עושה העמותה שימוש, על העמותה והמועצה לפעול ולוודא כי מתקני הספורט בהם מבוצעות פעילויות מטעם העמותה והמועצה הינם בעלי רישיון עסק. מיותר לציין כי האחריות בנושא זה, מוטלת על המועצה והנהלת העמותה כאחד וכי הפעלת חוגים במתקן טעון רישוי ללא רישיון עסק תקף הינה עברה על החוק.**

15. פעילות ועדת ביקורת

- (א) סעיף 13 לתקנון העמותה מפרט אודות וועדת הביקורת בעמותה, כדלקמן:
- " א. ועדת הביקורת תהיה מורכבת ממספר חברים כפי שיקבע מדי פעם בפעם ע"י האסיפה הכללית.
- ...ג. מתפקידיה של וועדת הביקורת יהיה לפקח על ספרי החשבונות של העמותה, לבדוק מדי פעם בפעם את מצב הקופה, לאשר את המאזן של ההנהלה ולהכין דו"ח לאסיפה הכללית הרגילה.
- (ב) למועד עריכת הביקורת, משמשים כחברי ועדת הביקורת מנהל מחלקת הרווחה ומנהל מחלקת החינוך של המועצה.

ג) סקירת פעילותה של ועדת הביקורת בשנת 2015 העלתה כי בשנה זו, התכנסה הוועדה רק פעם אחת בכדי לאשר את הדוחות הכספיים, כנדרש בחוק.

ד) המלצות

- **תקציב העמותה הינו כ 9.5 מיליון ₪. מומלץ כי בעמותה בעלת היקפים כספיים גבוהים כמוצג לעיל ובעלת מנגנון תפעולי רחב, וועדת הביקורת תערוך ביקורות נוספות בנושאים מהותיים בתיאום עם מבקר המועצה. לחילופין, מומלץ כי העמותה תערוך ביקורת בתהליכים מהותיים באמצעים מקובלים אחרים.**

16. העסקת עובדי מועצה

- א) בעבר, שימשה עמותת רותם כ"דלת אחורית" לקליטת והעסקת עובדים עבור המועצה למרות היותה עמותה פרטית. כפי שהוסבר לביקורת, הועסקו עשרות רבות של עובדים בדרך זו.
- ב) נכון למועד עריכת הביקורת, מועסקים עדיין כ 30 סייעות ומדריכי נוער, אשר בפועל עובדים במסגרת המועצה האזורית מנשה, אך שכרם משולם באמצעות העמותה. כמו כן, דווח כי עדיין המועצה נוהגת להעסיק עובדים חדשים ששכרם מדווח **ומשולם** ע"י העמותה ולא התקבלה כל החלטה אחרת בנושא.
- ג) עלות שכרם של עובדים אלה הינה כ 100,000 ₪ לחודש. כמו כן, קיימים הסכמי העסקה בין העובדים לעמותה המשלמת את שכרם בפועל.
- ד) עבור עלות העסקה זו, משופה העמותה על ידי המועצה במסגרת החו"ז המנוהל במועצה. כאשר בתמורה, גובה העמותה תקורה של 3% מעלות השכר.

ה) המלצות

- **העסקת עובדי מועצה דרך גוף נתמך אסורה. לאור זאת, יש לפעול ולהפסיק אופן העסקת מדריכי נוער וסייעות באמצעות העמותה.**

17. גביית כספים בחדר הכושר

- א) בחדר הכושר מתאמנים תושבי המועצה ואף אורחים מחוצה לה.
- ב) עבור השימוש במקום ומתקניו, משלמים המתאמנים דמי כניסה במקום בכלל אמצעי התשלום: כרטיסי אשראי, המחאות ומזומן.
- ג) בשנת 2014, כלל ההכנסות מחדר הכושר עמדו על כ 630,000 ₪.
- ד) כפי שהוסבר ע"י מנכ"ל העמותה, בגין כל תקבול מופקת קבלה במקום. התקבולים בגין הכניסה לחדר הכושר מועברים למרכז הגביה של העמותה.
- ה) דווח כי קיימת אפשרות לרכישת כרטיסיות לצורך כניסה לחדר הכושר. נמצא כי כרטיסיות אלה, נמכרות במקום ע"י צוות חדר כושר כנגד תשלום באמצעי תשלום כלשהו. עם זאת, נמצא כי לא קיים בעמותה כל מעקב אחר כמות הכרטיסיות המופקות

כך שבפועל, אין בקרה אחר הכספים המתקבלים בגין מכירת הכרטיסיות. יודגש, כי לדברי מנכ"ל העמותה הכרטיסיות מהוות את החלק הארי במכירות המתבצעות בחדר הכושר.

המלצות (ו)

- 1) **על העמותה לבנות מנגנון בקרה אחר הכספים המתקבלים בחדר הכושר.**
- 2) **בכל הקשור לכרטיסיות, יש לוודא כי הן מופקות ממערכת ממוחשבת בעלת מנגנון בקרה מוגן משינויים.**

18. ביטוחי העמותה

- א) מטרת קיומו של מערך הביטוח בעמותה הינו להגן על הפעילויות ברוטם הכרוכות בסיכונים וחשיפות לתביעות אפשריות מגורמים איתם באה העמותה במגע וכן להגן על הנכסים שברשותה ושימושה.
- ב) כיסוי ביטוחי הולם הינו כלי המאפשר לעמותה להמשיך להתקיים ולפעול גם בעת קרות אירוע בעל סיכון וחשיפה כספית.
- ג) העמותה, כגוף אשר נסמך על המועצה, מבוטחת באמצעות סל הביטוחים אשר רוכשת המועצה.
- ד) לאור זאת, העמותה מבוטחת באמצעות פוליסות בתחומים הבאים :

- ביטוח רכוש
- חבות מעבידים
- צד שלישי
- תאונות אישיות
- דירקטורים ונושאי משרה.

- ה) דווח על ידי מנכ"ל העמותה כי בשנת 2015 לא קרה אירוע אשר נדרש להפעלת הביטוחים הנ"ל.

לא אותרו חריגים.

19. אכיפת דיני עבודה

- א) ביום 12.12.2011 התקבל בכנסת חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב 2011 אשר מטרתו להגביר ולייעל את אכיפתם של דיני העבודה.
- ב) החוק להגברת האכיפה קובע, כי בהתקיים תנאים מסוימים, מזמין השירות אחראי גם לתנאי העסקתם של עובדי קבלן העובדים בשירותו, במידה וזכויותיהם הופרו על ידי חברת כח האדם/הניקיון, השמירה, או ההסעדה באופן שהוא עצמו ייחשב כמי שהפר

את תנאיהם, ויהא חשוף לעיצום כספי כאילו היה מעסיקם של עובדים אלו באופן ישיר.

(ג) חשוב לציין, כי מזמין השירות חשוף לתביעה אזרחית גם במקרה בו בחוזה או בהצעתו של הקבלן לא פורטו בכתב רכיבי השכר שישלם הקבלן לעובדיו, עלות שכר מינימלית, הצהרת קבלן על עלויות נוספות כולל רווח והתחייבות מזמין השירות לתשלום בסכום שלא יפחת מעלות השכר המינימלית והעלויות הנוספות וגם במידה ועלות השכר המינימלית פחותה מערך שעת עבודה שנקבעה על ידי שר התמ"ת, וכן במקרה בו השכר המשולם לעובדי הקבלן נמוך מערך שעת עבודה מינימלית שנקבע על ידי שר התמ"ת.

(ד) לגבי אחריות פלילית של מזמין השירות, מזמין השירות חשוף לקנס בגין חוזה שמתקיים בו תנאי מהאמור לעיל. גם מנהלו הכללי של התאגיד חב באחריות אישית בנושא זה וגם הוא צפוי לקנס זהה. מזמין השירות חייב לפקח ולעשות כל שניתן למניעת עבירות בידי קבלן כלפי עובד של הקבלן המועסק אצלו, ולא, צפוי מזמין השירות לקנסות המפורטים בחוק.

(ה) תהא זו הגנה למזמין השירות באם יעלה בידו להוכיח אחד מאלה:

- ✓ הוא עשה כל שניתן כדי למלא חובתו.
- ✓ הוא הסתמך בתום לב על בדיקות תקופתיות של בודק שכר מוסמך, לפיהן קיים הקבלן את חובתו.
- ✓ מעשה העבירה תוקן במלואו החל מיום העבירה.
- ✓ מזמין השירות הסתמך בתום לב על בדיקות תקופתיות של בודק שכר מוסמך, ועם גילוי הפרה המהווה עבירה עשה כל שביכולתו לתיקון הפרה בידי הקבלן, ואם הפרה לא תוקנה בתוך זמן סביר ביטל את החוזה בינו לבין הקבלן.

(ו) דווח על ידי מנכ"ל העמותה כי העמותה אינה קשורה בחוזה ישיר מול חברות כח אדם לקבלת שירותי שמירה, ניקיון וכו' אך עם זאת, מקבלת שירותים אלה דרך המועצה אשר מצידה, לא ביצעה עד כה את הבדיקות הנדרשות בנוגע לזכויותיהם של עובדי הקבלן על פי החוק להגברת האכיפה של דיני העבודה.

(ז) המלצות

1) על המועצה לבצע בהקדם בדיקה מקצועית על ידי גורם חיצוני בדבר זכויותיהם של עובדי הקבלן המועסקים במועצה ובגופים סמוכים.