

העמותה לשירותים חברתיים

העמותה לפיתוח שירותים חברתיים בראש העין

כללי

העמותה לפיתוח שירותים חברתיים (להלן העמותה) הוקמה כעמותה רשומה בשנת 1998 על ידי העירייה לאחר אישור מועצת העיר ובכפוף לאישור שר הפנים כמתחייב, במטרה לפתח ולקיים פעילויות לרווחת תושבי העיר – בעיקר עבור אוכלוסיית היעד של המחלקה לשירותים חברתיים.

במאי 1998 אישר רשם העמותות את רישום העמותה עפ"י חוק העמותות כעמותה רשומה שמספרה 58-030-439-2. המטרות העיקריות של העמותה כפי שהוגדרו בתקנון העמותה עם הקמתה היו: *"להקים ולפתח מערך שירותים עבור אוכלוסיית היעד של המחלקה לשירותים חברתיים: משפחות חד הוריות, עולים, נכים ומוגבלים. לתמוך ולסייע לפעילי שכונות בראש העין לטובת תושבי השכונה ולקיים פעילויות שונות המקדמות את רווחת תושבי העיר"*

בפברואר 2006 שונה תקנון העמותה ונוספו לתקנון מטרות בנושא **ייזום פרויקטים בתחום החינוך התרבות והספורט**. שינוי תקנון העמותה אושר על ידי רשם העמותות. החל משנת 2007, פעילות הקונסרבטוריון העירוני הועברה ונכללה בפעילות העמותה.

כיום פועלים במסגרת העמותה כ-20 פעילויות בתחום החינוך והרווחה וכן פעילויות בתחום המוזיקה-הקונסרבטוריון העירוני, התזמורת הקאמרית, תזמורת המנדולינות ומקהלת מזמורי תימן. העמותה מנוהלת ופועלת באמצעות מוסדותיה- האסיפה הכללית, הוועד המנהל וכן באמצעות וועדות שהוקמו בעמותה- וועדת כ"א וועדת רכש ומכרזים.

מטרת הביקורת

הביקורת בוצעה מתוקף סעיף 170 א (ב) לפקודת העיריות, שהחלה לסירוגין בחודשים ינואר-מרץ 2011 והושלמה בחודש אוקטובר 2011. מטרת הביקורת לעמוד על אופן התנהלות העמותה בפעילות השוטפת בהיבטים תפעוליים, נורמטיביים ואחרים. הביקורת כללה את הנושאים הבאים:

- היבטים נורמטיביים בהתנהלות העמותה על פי הוראות החוק
- יחסי גומלין בין העמותה והרשות המקומית
- תהליכי העבודה של העמותה
- פעילות העמותה בהיבטים תפעוליים וכספיים שוטפים
- התקשרויות עם ספקים וגורמי חוץ
- כ"א ושכר
- פיקוח ובקרה.

היקף הבדיקה

1. תקנון העמותה
2. דוחות כספיים מבוקרים לשנים 2008-2010
3. הסכמים בין העמותה לשירותים חברתיים לבין הרשות המקומית
4. נהלי העמותה
5. תוכנית העבודה של העמותה לשנים 2008-2010
6. תקציב העמותה
7. דו"ח פעילות כספי של הקונסרבטוריון
8. בעלי תפקידים בעמותה וועדות
9. פרוטוקולים של ישיבות הוועד המנהל והאסיפה הכללית לשנים 2008-2010.
10. מצבת כ"א ושכר
11. הסכמים עם נותני שירותים חיצוניים בעמותה.

מתודולוגיית הביקורת:

לצורך ביצוע הביקורת ביצעה את הפעילויות הבאות:

- עיון בפרוטוקולים של העמותה- האסיפה הכללית וועדות העמותה.
- דוחות הכספיים של העמותה.
- נהלים, הסכמים, וחוזים הקיימים בעמותה.
- נתוני הנח"ש בעמותה וברשות.
- חוק העמותות ותקנון העמותה.
- עיון דוחות ביקורת קודמים בעמותה
- פגישות עם גזבר העמותה, מזכירת העמותה, עובד אדמיניסטרטיבי ורואה החשבון של העמותה.

הדו"ח כולל את הפרקים הבאים:

א. תמצית סיכום ממצאים והמלצות (יושלם לאחר קבלת תגובת המבוקר)

ב. דו"ח הביקורת המפורט:

1. העמותה לשירותים חברתיים- הסביבה הנורמטיבית מוסדות תקנון וועדות
2. היבטים כספיים- דוחות כספיים דו"ח לפי פעילויות תקציב
3. רכש והתקשרויות
4. מנהל כ"א ושכר

ג. בדיקת תיקון ליקויים ויישום המלצות מדו"ח ביקורת רשם העמותות משנת 2008

תמצית הממצאים

כללי

הרשויות המקומיות מוסמכות להעביר פעילויות לידי תאגידיים שהן מקימות. בידי הרשות המקומית יש בדרך כלל לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגידיים אלה (להלן - תאגידיים עירוניים), אך הם פועלים כישויות משפטיות נפרדות. הקמתם נועדה, בין היתר, להקל על הרשות המקומית "בביצוע תפקידיה ולשחרר פעילויות מסוימות מהצורך להתמודד עם מנגנון בירוקראטי המאפיין מנגנון ציבורי באשר-הוא. מטרת הקמתו של תאגיד עירוני היא אפוא ליצור גוף שמסוגל לפעול בעילות ובגמישות יחסית אך נמצא בשליטת הרשות ובפיקוחה.

העמותה לפיתוח שירותים חברתיים הוקמה בשנת 1998 כעמותה עירונית רשומה ברשם עמותות. העמותה הינה ישות משפטית עצמאית וחלים עליה החוקים הבאים: חוק העמותות, תקנון העמותה ופקודת העיריות – מתוקף השתתפות העירייה במימון פעילות העמותה. בפברואר 2006 שונה תקנון העמותה ונוספו לתקנון מטרות בנושא **ייזום פרויקטים בתחום החינוך התרבות והספורט**. לעמותה קיים אישור ניהול תקין מרשם העמותות בתוקף לשנת 2011 נכון לסגירת הדו"ח דווח כי התקבל אישור עדכני גם לשנת 2012.

אין מזכיר\ מנכ"ל לעמותה

באופן שוטף פועלים בעמותה שלושת בעלי התפקידים הבאים: גזבר, מזכירה ועובד מנהל אדמיניסטרטיבי. למעשה אין בעמותה מזכירה במונח של מנכ"ל העמותה ולא משרדים. משום כך פעילות הניהול מבוצרת בין בעלי התפקידים השונים ולכך חיסרון מהותי ומשמעותי בניהול העמותה בהיקף הקיים (כולל קונסרבטוריון).

ממלאי התפקידים בעמותה (להלן גזבר העמותה והמנהל האדמיניסטרטיבי) אין הגדרת תפקיד כתובה וברורה לאופן ביצוע תפקידם.

הקונסרבטוריון המהווה את עיקר הפעילות במסגרת העמותה, גוף זה לא נכלל במפורש בתקנון העמותה ולכל היותר הכללתו נבלעת במסגרת ההגדרות הרחבות של פעילות העמותה בתקנון (עפ"י השינוי משנת 2006)

וועדת הביקורת

עפ"י תקנון העמותה, וועדת הביקורת תהא הגוף המבקר של העמותה. בהתאם להחלטת העמותה, לא מונתה וועדת ביקורת. במקום וועדת הביקורת מונה רואה חשבון (להלן הגוף המבקר) המבצע ביקורת מצומצמת מאוד.

בהתאם לכללי מנהל תקין בגופים המנהלים פעילות בהיקפים כספיים נכבדים ובעיקר בגופים ציבוריים, מתבקש והכרחי שיהיה גוף ביקורת לאיזון ובקרה על פעילות התאגיד שבשליטת העירייה. לדעת הביקורת, למרות שאין חובה לוועדת ביקורת באם מתקיימת חלופת הגוף המבקר, יש טעם לנוכח הפעילות ההולכת וגדלה בעמותה וההיקף הגדול של הפעילויות שזו מקיפה, להקים וועדת ביקורת שתקיים ביקורות שוטפות ומעמיקות על פעילות העמותה.

וועדת כח אדם ושכר

בתאריך 22.4.2009 התקיימה האסיפה הכללית הראשונה של העמותה (לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2009). באסיפה זו התקבלו החלטות לאישור כל בעלי התפקידים החדשים למוסדות העמותה מתוקף סמכותה עפ"י סעיף 9 לתקנון העמותה. במסגרת זו מונתה ועדת כוח אדם **ההחלטה לא גובתה אגב כך** חדשה (חבר מועצה יו"ר הוועדה ועוד שלושה חברים עובדי עירייה) **בהגדרת תפקידיה וסמכויותיה של הוועדה**.

נוהל העסקת עובדים הקיים, כרך בין היתר ובין השורות גם את תפקידי ועדת כוח האדם וסמכויותיה. האסיפה הכללית כאמור, לא הגדירה את תפקידי הוועדה וסמכויותיה במפורש. בנסיבות אלה, צריך לראות בהחלטות הוועדה כוועדה מייעצת שהחלטותיה טעונות אישור האסיפה הכללית, או הוועד המנהל. אמנם מתוך הנוהל לוועדה סמכויות ותפקידים מסוימים, עם זאת, קיימת עדיין עממיות הראויה להבהרות מפורשות.

למעשה לא קיים נוהל מסודר המגדיר את אופן פעילות ועדת כ"א ושכר ובכלל זה מעמד החלטות שהתקבלו כמשל בהעדר השתתפות היו"ר, כפי שהיה באחד המקרים לפחות. הוועדה צריכה לקבוע את סדרי עבודתה במסגרת הנוהל בכל המישורים שבהן היא עוסקת (שכר, משרות, מכרזים וכו') לרבות קביעות בענייני בסיס נתונים הכרחי שישמש את הוועדה בטרם קביעותיה.

הוועדה קיבלה מעת לעת החלטות בענייני קליטת עובדים, הגדלת משרות, תוספות שכר וכו'. בשנים 2009-2010 וועדת כ"א קיימה 13 ישיבות. מתוך סקירת הפרוטוקולים של וועדות כ"א לשנים 2008-2010 עולה כי מעת לעת אושרו תוספות שכר, עודכנו היקפי משרות ואושרו קבלת עובדים. **תוספות השכר נובעות בדרך כלל על רקע בקשות ולחצים של העובדים החדשים**.

קביעות הוועדה, במידה רבה אינן מגובות בפרמטרים מדידים כגון: תפקיד מקביל ברשות, לחלופין כי אין מדיניות סדורה נימוקים ראויים בנסיבות העניין להצדקת העדכון. בסיכומו של דבר ניכר, בנושא. בישיבה מיום 18.10.10, בסדר היום נדון בקשת העלאת שכרו של מנהל הקונסרבטוריון. הדיון משום מה התקיים בנוכחות נשוא הדיון (להלן מנהל הקונסרבטוריון). הביקורת מעירה על טעם לפגם לקיום דיון בנושא השכר בנוכחות העובד.

העלאות שכר מעת לעת מבליטה את חוסר המדיניות בנושא, דבר המזמין לחצים מצד העובדים להעלות שכרם מעת לעת בשל השיטה. יוער כי קיומו של תקציב לנושא השכר מהווה תנאי הכרחי בשיקולי הוועדה אך לא בלעדי. **תוספות השכר נקבעות ללא מדיניות שכר ברורה ולא מגובה בנהלים ברורים. כמו כן, אין שקלול של הערכת עובדים טרם העלאת השכר ולא נעשית הכנה מוקדמת לבחינת המשמעות הכספית של תוספות השכר.**

לא ניתן לקבוע, כי כל העובדים שנקלטו התקבלו במסגרת הליך מכרז חיצוני. אפשר שהוצגו מס' מועמדים לתפקיד המסוים אולם, אלה הצעות שהגיעו מגורמים שונים ולא במסגרת מכרז כמתבקש.

המלצות בנושא ועדת כ"א ושכר

- ✓ יש להגדיר ולקבוע מדיניות ברורה וסדורה בענייני העסקת עובדים, בקביעת תקנים ותנאי שכר בהקבלה לתפקידים ברשות המקומית וקביעת מדיניות בענייני: שעות נוספות, חופשות וכו'.
- ✓ בטרם גיוס עובדים חדשים, יש להגדיר תחילה את מהות התפקיד, היקף משרה ותנאי שכר כמקובל ברשות המקומית תוך גיבוי תקציבי ורק לאחר מכן לדון באישור המועמדים. (כיום ההליך הפוך - קודם מאשרים ואח"כ מבררים תנאי השכר עם גורמים ברשות).
- ✓ משום חשיבותו ורגישותו של נושא כ"א ושכר, ראוי בעניינים אלה שתהיה אמירה מפורשת וברורה מצד האסיפה הכללית לעניין מעמד הוועדה כוועדה מחליטה או כוועדה מייעצת.
- ✓ על הוועדה להגדיר בנוהל את סדרי עבודתה בכל תחומי הפעילות הכרוכים בעבודתה.

מסקנות והמלצות מוסדות העמותה

- ❖ ככלל, לעמותה קיימים מוסדות עפ"י חוק העמותות ותקנון העמותה. כמו כן, אסיפות
- ❖ לדעת הביקורת, הביקורת השוטפת בעמותה הינה מינימאלית וכן לעמותה אין וועדת ביקורת הביקורת ממליצה שהעמותה תמנה וועדת ביקורת לעמותה.

- ❖ לשלושת בעלי התפקידים העיקריים בעמותה (גזבר, מזכירה ועובד אדמיניסטרטיבי) המרכזים את הפעילות היום יומית בעמותה, אין הגדרת תפקיד כתובת וברורה. הביקורת ממליצה לפרט בנוהל כתוב הגדרת תפקיד לבעלי התפקידים אלה.
- ❖ אין מנהל לעמותה עם כל המשתמע מכך. לדעת הביקורת עובדה זו גורעת מתפקוד העמותה כעמותה אחת שמאחדת את כל פעילויות העמותה ופועלת ביעילות ואפקטיביות להשגת המטרות שהגדירה לעצמה. לדעת הביקורת יש לבחון מינוי מנהל עמותה לפעילות השוטפת.
- ❖ דיווח וועדות לאסיפה – לדעת הביקורת, יש לקיים מנגנון דיווח על החלטות וועדות העמותה

מרכיב הוצאות שכר העבודה בפעילות העמותה

הוצאות שכר העבודה בעמותה לשירותים חברתיים, מהווים מרכיב חשוב ועיקרי במכלול הוצאות העמותה בפעילותה. עלות הוצאות שכר העבודה עומד בשנים האחרונות על כ- 3 מיליון ₪ בשנה. מרכיב זה מהווה מעל ל- 70% מכלל ההוצאות פעילות העמותה. בתוך כך, מרבית ההוצאה הנ"ל מקורה בגין שכר פעילות הקונסרבטוריון בשיעור שנע בין 72% עד 75% מכלל הוצאות השכר בשנים 2010 – 2009 בהתאמה.

מרבית פעילות הרווחה מבוצעת במשך שנים באמצעות גרעין קשה של כ-20 עובדים בעמותה. הפעילות מתוקצבת וממומנת ממילא מתקציבי האגף לשירותים חברתיים. משום כך לא ברור מדוע עובדים אלה לא יקבלו את התנאים שזכאים עובדי הרשות מן המניין בדומה לשאר העובדים באגף. מומלץ לבחון הסבת עובדים אלה כעובדי הרשות המקומית מן המניין.

הנה"ח ורואה חשבון העמותה:

משנת 2007 ועד בכלל, מחזור הפעילות הכולל של העמותה יציב ומסתכם פחות או יותר בסך כ- 4 מיליון ₪. מנגד שכ"ט של הרו"ח עלה במצטבר בכ- 20% בהשוואה לשנת 2007. אחת ההנמקות להעלאת שכ"ט בשנת 2007 נבעה בין היתר, בשל הגידול בכוח אדם הכרוך בהפקת תלושי השכר בהתאם.

עיון בנתוני מצבת כח האדם בעמותה משנת 2008 ועד 2010 מעלה כי, מצבת כח האדם ירדה בהדרגה משנה לשנה החל מ-159 עובדים בשנת 2008 לכדי 74 עובדים בלבד בשנת 2010. בנסיבות אלה העלייה בשכ"ט רו"ח כאשר מנגד ירידה משמעותית בכמות כוח אדם, אינה מתיישבת עם עקרונות קביעת השכר מעת לעת היינו העדר סימטריה.

יצוין אגב כך, כי מחזור הפעילות של הקונסרבטוריון מהווה כ- 50% מהמכלול הכולל בסך כ- שני מיליון ש"ח. מרבית ההכנסות מבוצעות בפעילות גבייה עצמיים של דמי החוגים ע"י הקונסרבטוריון. פעילות הנה"ח מתמקדת ברישום ריכוז ההפקדות שבוצעו לחשבון מטעם הקונסרבטוריון. במלים אחרות הנה"ח אינה עוסקת בגביה הלכה למעשה.

לנוכח הנתונים הנ"ל, מדיניות קביעת שכר טרחה להנה"ח ושירותי רו"ח, אינה ברורה ואינה עקבית. בשל מרכיב היקף הנה"ח ביחס לפעילות המקצועית מטעם רו"ח, מתבקש לעשות הבחנה במרכיבי שכ"ט שיכלול שכ"ט לפעילות הנה"ח לצד שכ"ט לפעילות רו"ח כנותן שירותים חיצוני לביקורת החשבונות ועריכת הדוחות הכספיים.

בהתאם לחוק העמותות, שכרו של רו"ח טעון אישור והחלטת האסיפה הכללית. מהנתונים הנ"ל לא נמצאו החלטות האסיפה הכללית לאישור הסכם שכר בשנת 2009. כמו כן במקום שקיימות החלטות האסיפה לא מופיע בפרוטוקולים באופן עקבי גובה שכר הטרחה שאושר כפי שמתבקש עפ"י חוק העמותות.

עפ"י החוק כל תיקי הנה"ח של העמותה הם למעשה רכוש העמותה. על העמותה לדאוג בסיום כל שנת פעילות לקבל מרו"ח את תיקי הנח"ש (תיקים ומסמכים לרבות ב מדיה מגנטית). הדבר מתבקש בין השאר על מנת למנוע תלות מוחלטת ברואה החשבון בכל הקשור לנתונים הכספיים של העמותה, כפי שקיים כיום.

המלצות

מומלץ לקבוע עקרונות ברורים לאופן קביעת שכר הטרחה לשירותי הנח"ש ושירותים מקצועיים מטעם רו"ח, תוך הבחנה ביניהם. יש לקבוע פרמטרים מדידים מוכחים לקביעת עדכון שכ"ט כאמור. כמו"כ יש להקפיד שגובה שכר הטרחה המאושר מעת לעת באסיפה הכללית יקבל ביטוי שקוף במסגרת פרוטוקול האסיפה.

העדר ביאור מגזרי פעילות עיקריים בעמותה

הדוחות הכספיים, לרבות דוחות הביצוע, אינם נותנים תמונה מלאה לקוראי הדוחות בהיבט המערכתי הכולל ללא עיבוד נוסף. במסגרת פעילות העמותה ניתן להבחין בשלושה סוגי פעילות עיקריים כלהלן: פעילות הקונסרבטוריון המהווה עיקר המחזור, פעילות הרווחה ופעילות החינוך במסגרת הרווחה.

לא נהוג לערוך ביאור מגזרים בעמותה והערה ברוח הדברים עלתה גם בדו"ח ביקורת מטעם רשם העמותות (בשנת 2008). ביאור מגזרים במקרה זה יכול לבטא נאמנה לקוראי הדוחות את תוצאות הפעילות בשנה הנדונה בפילוח לפי הגופים הנ"ל (קונסרבטוריון, פעילות רווחה וחינוך).

ניתוח הפעילות בהצגה מגזרית (לשנים 2009-2010)

מנתוני הביאור ששוחזר ע"י הביקורת עולה כ-70% מכלל ההוצאות מקורן מפעילות הקונסרבטוריון ורק כ-30% מקורו מפעילות רווחה/חינוך. מרכיב עלות השכר מהווה כ-71% מכלל הפעילות ומרביתו (כ-75% מהוצאות השכר) מקורו בגין הוצאות שכ"ע בקונסרבטוריון.

, כמו כן, תוצאות הפעילות במגזרי החינוך והרווחה מבטאים בשנת 2010 עודף בסך כ-106 אלף ₪ (שנה קודמת עודף של כ-268 אלף ₪). מנגד, תוצאות הפעילות של הקונסרבטוריון מבטאים גרעון של כ-107 אלף ₪ (שנה קודמת גרעון של כ-200 אלף ₪). הסיכום הכולל של תוצאות הפעילויות מגלמות קיזוז הדדי של מגזרי הפעילות (חינוך ורווחה שהסתיימו כאמור בעודף) עם תוצאות הפעילות הגירעונית של הקונסרבטוריון.

סך עלות רכישת השירותים מטעם העירייה כולל הקצבות בשנת 2010 עומדת על כ-1.75 מיליון ₪ ולמעשה אם נצרף את עלות פעילות "בתי ספר מנגנים" הכלולים בהכנסות הקונסרבטוריון (כ-200 אלף ₪), אזי היקף מעורבות הרשות מסתכם בכ-1.9 מיליון ₪ בשנה.

לסיכום, ביאור במתכונת זו, מאפשר הצגה של מכלול המגזרים העיקריים בפעילות העמותה ומאפשר להסיק מהם מסקנות בגין כל מגזר פעילות בפני עצמו ובראייה כוללת כגון: אופן כיסוי גירעונות הקונסרבטוריון אגב כך (הכיסוי מעודפי הפעילות בתחום החינוך והרווחה). ראוי לציין כי, בהעדר תמיכות הרשות (הקצבות), גירעון מגזר הקונסרבטוריון היה גבוה יותר.

מומלץ לערוך ביאור מגזרים לטובת קוראי הדוחות ומקבלי ההחלטות, הדבר יבטא שקיפות נאותה וכלי עבודה ובקרה להסקת מסקנות.

תזרים המזומנים:

אחד מעמודי התווך בתאגידים ובכל ארגון המנהל הכנסות והוצאות, הינו תזרים המזומנים. כל גורם עסקי או אחר חזקה עליו לנהל תזרים מזומנים חזוי לתקופה הקרובה ומעבר לכך, וזאת על מנת להעריך את מצב הארגון מבחינת תזרים מזומנים חזוי ובאיזו מידה ואם בכלל יוכל לעמוד בהתחייבויותיו הכספיות בתקופה הקרובה ולחילופין לקבל תמונת מצב של עודפי תזרים המזומנים לתכנון השקעות לזמן קצר.

ממצאי הבדיקה מעלים כי אין לרשות בקרה על יתרות המזומנים בעמותה, מצופה שלגזבר העמותה לכל הפחות יהיה כלי לצפייה בדפי הבנק לצורכי ניהול וקביעת הזרמות כספיות עפ"י הצורך ובהתאם ליתרות (מה שלא קיים היום).

תקציבי העמותה

מטרות התקציב- התקציב הוא התרגום הכספי של תוכניות העבודה של העמותה לשנת העבודה הבאה. התקציב מהווה קביעת מדיניות לגבי פעילות העמותה בשנה הבאה, ניתוח מקורות המימון וגיבוש תוכניות לעבודת העמותה תוך התכנסות למסגרת ביצוע עפ"י היקף ההכנסות וההוצאות הצפויות.

האסיפה הכללית של העמותה מאשרת התקציב בדרך כלל בסוף הרבעון הראשון ולא בתחילת שנה. כך למשל באסיפה הכללית שהתקיימה באפריל 2009 התקציב הוצג בפני האסיפה על ידי רואה החשבון של העמותה. מאחר ועיקר תקציב העמותה ניזון מסעיפי תקציב הרשות, לא ברור מדוע תקציב העמותה מאושר בעיתוי כה מאוחר.

התקציב כאמור הינו כלי ניהולי חשוב לצורך ביצוע של עמידה ביעדי התקציב ושימוש בכספים ליעדים שהוגדרו בתוכנית העבודה השנתית. במנהל תקין צריך שלוועד המנהל והאסיפה הכללית תהיה תמונה במהלך השנה של עמידה ביעדי התקציב, לפיכך צריך שיהיה תהליך מובנה בעמותה של הכנת דוחות שוטפים (רבעוניים) של השוואה של הביצוע בפועל לתקציב ובהתאמה לבצע עדכונים. **הליך זה לא מתקיים כשגרת עבודה.**

תקציב העמותה בראי התקציב העירוני

בספר התקציב העירוני, לא קיים תקציב מוגדר לטובת פעילות העמותה לשירותים חברתיים שכן המקורות התקציביים כאמור נובעים מסעיפי תקציב שונים הכלולים באגפים העירייה. תקצוב פעילות העמותה במתכונת זו אינו גלוי לעין ויש בכך חוסר שקיפות למקבלי החלטות לקראת אישור התקציב השנתי. לנוכח שיעור התקצוב השנתי לעמותה, הדבר המתבקש לכאורה הוא, שיש לפתוח פרק נפרד בתקציב העירוני שיבטא את סעיפי תקציב העמותה לפעילויות השונות (וגרענתם מתקציבי המקור בהתאמה)

בהנחה שקיים קושי טכני למתבקש כאמור, תיתכן אפשרות שנייה במתכונת ביאור מיוחד שיצורף לתקציב הרשות כנספח לקראת אישורו במליאה. בביאור זה יינתן פירוט אשר ישקף את סך התקציב לעמותה לפעילויות השונות והסעיפים המזינים בהתאמה.

המלצה

מומלץ לפעול באחת מהאפשרויות הנ"ל כאשר האפשרות המועדפת היא כמובן פתיחת פרק מיוחד בתקציב שייקרא "תקציב העמותה לשירותים חברתיים"

חוו"ז העמותה לשירותים חברתיים

מערכת היחסים בענייני כספים בין העמותה לשירותים חברתיים והעירייה, מקבלת ביטוי במסגרת כרטיס החוו"ז של העמותה. בכרטיס זה נרשמים לזכות העמותה סכומים בהתאם לפעילויות השונות להן זכאית העמותה כחלק מהזמנת שירותים מטעם הרשות ואחרות. מנגד כרטיס החוו"ז מחויב מעת לעת עם העברת הכספים הדרושים לפעילות העמותה.

עולה, כי קיימים פערים ניכרים ביתרת הכרטיסים בין הרשום בספרי העירייה לבין הנתונים בהתאמה המוצגים בדוחות הכספיים של העמותה. כך למשל, קיימים פערים לזכות העמותה בהיקף של כ- 321 אלף ₪ נכון לסוף שנת 2009 ובהיקף של כ- 430 אלף ₪ בשנת 2010.

בנסיבות אלה אי התאמות כאמור בין שני הגופים, ובמקרה זה יתרות בזכות לטובת העמותה, מבטאים לכאורה חיוב תקציבי אגפי הרשות (ומבחינתם ניצול) וכך יתרות אלה מהוות בסיכומו של דבר כרזרבה תקציבית עירונית.

גזבר העמותה כפי שמתברר, אינו מעורב בהליך מסלול אישורי ההזמנות השונות מצד העמותה וממילא אינו חתום על הזמנות אלה. מכאן, שהדבר מרוקן מתוכן את תפקידו כגזבר העמותה. אפשר להסביר זאת בין השאר, בשל העדר הגדרת תפקיד הגזבר בעמותה לעניין זה ובכלל.

מומלץ לקיים מעת לעת השוואת כרטיסי החוו"ז בין העירייה והעמותה לשירותים חברתיים. כמו כן על אגפי העירייה שמהם נגזרים תקציבים אלה לעמוד על מבחן הביצוע הלכה למעשה. שילוב הפעולות המומלצות כאמור יבטיח בקרה נאותה יותר.

מנהל וכ"א

נכון לינואר 2011 מועסקים בעמותה 74 עובדים, 11 עובדים מועסקים כעובדים עצמאיים ושכרם משולם בחשבונית. להלן טבלת מצבת כוח האדם בעמותה לשנים 2008-2010 לפי קטגוריות הפעילות (רווחה, חינוך וקונסרבטוריון (כולל מוסיקה):

פרטים	2008	2009	2010
רווחה	21	31	25
חינוך- העשרה לילדים	46	36	
- מרצה תורה	50		
קונסרבטוריון	42	48	49
סה"כ	159	115	74

כפי שניתן לראות מנתוני הטבלה הנ"ל, מצבת העובדים בשנת 2008 עמדה על כ- 160 עובדים והצטמצמה בהדרגה נכון לשנת 2010 לכדי 74 עובדים (מסיבות המפורטות בדו"ח).

חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר (עלות שכר באלפי ש"ח):

מנתוני השכר לשנים 2008-2010 עולה כי חל גידול בשכר הכולל של חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר בעמותה בכ- 85,000 ₪ נכון לנתוני 2010. עיקר הגידול בשכר נובע משכרם של 2 עובדים: מנהל הקונסרבטוריון עלייה בשיעור כ-25% ומורה לפסנתר בשיעור של כ-20%. ניתן לראות כי עלות שכרם של 5 מקבלי השכר הגבוה בשנת 2010 מהווה כ- 25% מסה"כ הוצאות השכר של העמותה.

הליך הוראות תשלום שכר לעובדים:

בידי המנהל האדמיניסטרטיבי של העמותה "מפתח" ובו חתימות של גזבר העמותה ושל מורשה החתימה השני של העמותה – הוא מעלה את מערכת המס"ב עם דיסק התשלומים ומפתחות החתימות של מורשי החתימה – וכך מתבצעת העברת אישורי תשלום לבנק לחשבונות העובדים. ההרשאה נתנה באסיפה הכללית מחודש ספט 2009 ומכאן השאלה מה תפקיד הגזבר לנוכח זאת.

הליך אישור השכר במתכונת זו ופסול, למעשה כל תהליך הכנת השכר ואישורו נעשה על ידי גורם חיצוני למערכת ללא בקרה מספיקה של האחראים בעמותה. לדעת הביקורת לפני העברת התשלום לעובדים במס"ב יש להפיק דו"ח השכר של העובדים ומורשי החתימה של העמותה/גזבר צריכים לעבור על הדו"ח ולאשרו. נוהג פסול הוא שמפתחות עם חתימות של מורשי החתימה של העמותה נמצאים אצל מינהלן העמותה שעושה בהם שימוש עצמאי.

שעות נוספות: נמצא כי 5 עובדים קיבלו שעות נוספות ישר מהמדרגה השנייה בשיעור של 125%. התברר, כי לא קיבלו לפני כן מדרגה לפי 100% כמתבקש בטרם המעבר למדרגה בשיעור של 125%.

ימי חופשה: נמצאו 9 עובדים שיתרת ניצול החופשה שלהם שלילית-המשמעות שהעובדים יצאו לחופשה ללא שהייתה להם יתרת חופשה.

העדר תיקים אישיים לעובדים

לנוכח מצבת כ"א בעמותה בהיקף יחסית גדול, מצופה שענייני העובדים ינוהלו במסגרת תיקים אישיים לכל עובד. ממצאי הביקורת מעלים כי, לא קיים ניהול כוח אדם במתכונת תיקים אישיים. כל המסמכים בענייני העובדים מרוכזים כמכלול במספר אוגדנים. תיק האישי אמור לכלול: פרטים האישיים, מסמכים המעידים על השכלה, מסמכי התקשרות, ניהול חופשות, מחלה ותכתובת בענייני בנושאים שונים כגון: עדכוני שכר, שינוי שיעורי משרה הערכות תפקוד, חופשות וכו'. צורת ניהול זו אינה מאפשרת שליטה נאותה וראיה כוללת כנדרש לניהול כ"א.

הערכה תקופתית

הערכות תקופתיות לעובדים, הינה אחד הכלים הבסיסיים לבחינה וסקלול תפקוד העובדים בארגון. מיותר לציין, כי הערכות אלה נחוצות בעתיד, לצורכי שכר, קידום פנימי או לחילופין להפסקת העסקה בשל תפקוד לקוי. **בעמותה לשירותים חברתיים לא נהוג לערוך הערכות תקופתיות לעובדים.**

מסקנות והמלצות בתחום מנהל כ"א ושכר:

- ✓ לקבוע מדיניות שכר ברורה לעמותה עפ"י אמות המידה הנהוגות בעירייה ובשלטון המקומי ולפעול על פיה. להגדיר את תפקידה וסמכויותיה של וועדת כ"א ולהגדיר למי הסמכות לקבוע שכר ותוספות שכר- האם בסמכות וועדת כ"א או הוועד המנהל/האסיפה הכללית.
- ✓ להפעיל מנגנון קבוע של דיווח של וועדת כ"א לאסיפה הכללית והוועד המנהל על תוספות שכר וקבלת עובדים ומשמעותן הכספית.
- ✓ להפעיל קריטריונים של הערכת עובדים בעת החלטות על העלאות שכר לקיים תהליך בקרה של הגזבר או נציג העמותה בעת הכנה ואישור משכורות העובדים בכל חודש.
- ✓ אישור דו"ח המשכורות המפורט יתבצע בחתימה אישית של הגזבר ובעלי התפקידים שנקבעו לכך בעמותה. יש להקפיד על פתיחת תיק עובד לכל עובד בעמותה (גם לאלה המועסקים, או היו מועסקים על ידי העירייה). בתיק זה לרכז את כל המסמכים הקשורים לקבלתו לעבודה בעמותה, העתקי החלטות של וועדת כ"א וכן שוחות הערכת העובד.
- ✓ מומלץ להנהיג הערכות תקופתיות לעובדים כדבר שבשגרה, הדבר חשוב הן לארגון והן לעובדים. מומלץ לנהל את תיקי העובדים באופן יותר מסודר היינו חלוקת התיק למדורים כגון: תכתובת, הערכה, נתונים אישיים, כרטיס עובד, לימודים והשתלמויות וכו'.
- ✓ מומלץ להגדיר לכל עובד ועובד את תפקידיו השונים באופן מפורט כנובע מניתוח העיסוק, ולקבע זאת כנספח נלווה להסכם. הגדרה נאותה מתבקשת מעת לעת בעיקר לנוכח ניווד עובדים או שינוי תחומי אחריות. הגדרה נאותה חשובה הן לארגון כמעסיק והן לעובד, דבר שימנע אי הבנות בעתיד.
- ✓ מומלץ לבחון מעת לעת את היקפי המשרה הרצויים הלכה למעשה, ע"ב ניתוח עיסוקים ולהתאימן להגדרת התפקיד.

תגובת גזבר העמותה לדו"ח - ראה עמוד 43

הדו"ח המפורט

כללי

הרשויות המקומיות מוסמכות להעביר פעילויות לידי תאגידים שהן מקימות. בידי הרשות המקומית יש בדרך כלל לפחות מחצית ההון או מחצית כוח ההצבעה בתאגידים אלה (להלן - תאגידים עירוניים), אך הם פועלים כישויות משפטיות נפרדות. הקמתם נועדה, בין היתר, להקל על הרשות המקומית "בביצוע תפקידיה ולשחרר פעילויות מסוימות מהצורך להתמודד עם מנגנון בירוקרטי המאפיין מנגנון ציבורי באשר-הוא. מטרת הקמתו של תאגיד עירוני היא אפוא ליצור גוף שמסוגל לפעול ביעילות ובגמישות יחסית אך נמצא בשליטת הרשות ובפיקוחה. כאשר רשות מקומית מעבירה חלק מפעולותיה לתאגיד עירוני, היא מותירה בידה את השליטה על אותה פעילות, הן מכיוון שהיא רשאית להמשיך לעסוק בה בעצמה במקביל לתאגיד, והן מכיוון שהיא שולטת בפועל בתאגיד.

אחד מסוגי התאגידים שרשויות מקומיות רשאיות להקים לצורך זה הוא עמותה. על פי חוק העמותות, התש"ס-1980 (להלן - חוק העמותות), הזכות לייסד עמותה ניתנת לשני בני אדם או יותר, החפצים להתאגד כתאגיד למטרה חוקית שאינה מכוונת לחלוקת רווחים בין חבריו. עמותות נוצרות עם רישומן אצל רשם העמותות במשרד המשפטים. מוסדות החובה של העמותה הם אסיפה כללית, ועד מנהל וועדת ביקורת.

ההסתייעות בעמותות יכולה להניב יתרונות ובהם הקלת העומס הכספי המוטל על הרשות המקומית, משום שעמותות 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 העירונית. חלק ניכר מיתרונות אלה ניתן לייחס לגמישות התפעולית של העמותה, שלעתים אינה מתאפשרת ביחידות הרשות המקומית: העמותה, בין היתר, אינה נזקקת למבנה הבירוקרטי הסבוך של מנגנון הרשות המקומית; היא מתמחה בתחום מוגדר, והמבנה הארגוני שלה ותהליך קבלת החלטות בה מותאמים לתחום ההתמחות; והיא יכולה לשתף בקבלת החלטות ובמתן השירותים גורמים מקצועיים ותושבים הפועלים על בסיס התנדבותי בלי שיכהנו כתברי מועצה או עובדי הרשות.

עמותה עירונית : על רשות מקומית החפצה לייסד עמותה למטרה שהיא בגדר סמכויותיה ותפקידיה, או שהיא חברה בה או נוהגת בה מנהג בעלים, לקבל את אישור שר הפנים לכך. אם בידי הרשות המקומית לפחות מחצית כוח ההצבעה בעמותה, העמותה היא עמותה עירונית.

על עמותה עירונית חלים דינים מיוחדים שמטרתם, בין היתר, לקבוע מנגנוני פיקוח נוספים, מחוץ לרשות המקומית, כדי להגביר את הפיקוח על מילוי תפקידי העמותה, על השימוש בתקציבים ובתמיכות שהיא מקבלת ועל אופן מילוי תפקידם של נציגי הרשות המקומית בעמותה. מנגנוני הפיקוח נועדו גם ליצור מערכת בקרה שתבטיח שהרשות המקומית נוהגת בעסקאות שהיא מבצעת באמצעות התאגיד בזהירות הראויה, בוחנת אותן כראוי ואינה עלולה "להסתבך ולהיכשל".

מנגנוני פיקוח ובקרה אלה חלים כבר בשלב ייסוד העמותה. הקמת עמותה עירונית טעונה כאמור אישור של שר הפנים וכפופה לתנאים שיקבע. לאחר ייסוד העמותה, על הרשות המקומית לפקח עליה פיקוח שוטף. לפחות פעם בשנה על ראש הרשות המקומית להגיש למועצת הרשות (להלן גם: המועצה) דוח על מצבה, ועל המועצה לדון בדוח. העתק הדוח ופרוטוקול ישיבת המועצה שבה נידון יועבר לשר הפנים. אישור שר הפנים נדרש גם לחלק מהפעולות שהעמותה מבצעת, כגון הספקת שירותים שהם בסמכות הרשות המקומית ותשלום שכר או כל תמורה אחרת לחברי המועצה או לעובדיה המכהנים בעמותה כנציגי הרשות המקומית.

נוסף על כך, על פי נוהל פנימי להקמת עמותה עירונית, שהוציא רשם העמותות שבמשרד המשפטים, רשות מקומית המבקשת להקים עמותה עירונית צריכה לכלול בתקנון העמותה הוראות שלפיהן כל התקשרויות העמותה להזמנת עבודה ייעשו לפי הכללים החלים על הרשות המקומית; תנאי השכר וההעסקה של העובדים לא יחרגו מהמקובל ברשות המקומית; הכללים הנוגעים לניגוד עניינים ולהעסקת קרובי משפחה החלים ברשות המקומית יחולו גם על העמותה ועוד.

מדוע עמותה ?

קודם ההחלטה להעביר פעילות מרשות מקומית לידי עמותה, מן הראוי שהרשות המקומית תבדוק את הכדאיות הכלכלית של העברתה ותבחן חלופות אחרות לביצועה. הביקורת העלתה שהרשות המקומית לא בדקה את הכדאיות של העברת מתן השירותים לידי העמותה. גם במהלך פעילותן של העמותה לא נבדק אם השירותים שהן נותנות מגוונים, איכותיים וזמינים יותר מאלה שנותנות מחלקות הרשות המקומית, ואם מתן השירותים באמצעותן חסכוני ויעיל יותר ממתן השירותים באמצעות מחלקות הרשות המקומית.

ואכן, לא תמיד ברור מדוע הועברה פעילות מסוימת לידי עמותה. לדוגמה: תקציבי העמותה נכללים בתקציבי מחלקות העירייה ואת רובו מממנת הרשות עצמה (ראה נושא פעילות רווחה).

1. העמותה לפיתוח שירותים חברתיים:

העמותה לפיתוח שירותים חברתיים פועלת בסביבה נורמטיבית הכוללת שתי צלעות:

1 העמותה עצמה כישות משפטית עצמאית בכפוף לחוק ותקנות חוק העמותות.

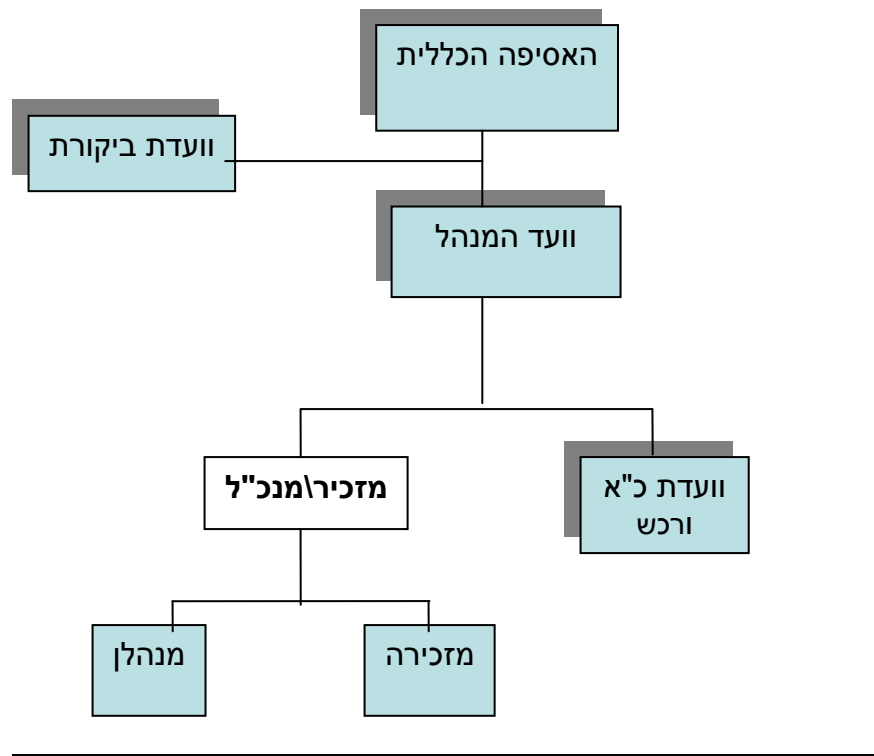
2. עיריית ראש העין

העמותה לפיתוח שירותים חברתיים הוקמה בשנת 1998 כעמותה עירונית רשומה ברשם עמותות.

העמותה הינה ישות משפטית עצמאית וחלים עליה החוקים הבאים:

חוק העמותות, תקנון העמותה ופקודת העיריות – מתוקף השתתפות העירייה במימון פעילות העמותה. לעמותה יש אישור ניהול תקין מרשם העמותות בתוקף לשנת 2011 נכון לסגירת הדו"ח דווח כי התקבל אישור עדכני גם לשנת 2012.

מבנה העמותה



באופן שוטף פועלים בעמותה שלושת בעלי התפקידים הבאים: גזבר, מזכירה ועובד מנהל אדמיניסטרטיבי.

אין מזכיראמנכ"ל לעמותה

למעשה אין בעמותה מזכיראמנכ"ל במובן של מנכ"ל העמותה ולא משרדים. משום כך פעילות הניהול מבוצעת בין בעלי התפקידים השונים ולכך חיסרון מהותי ומשמעותי בניהול העמותה בהיקף הקיים (כולל קונסרבטוריון). באשר נושאים המנהליים לרישום פרוטוקולים ותיאום ישיבות, מופקדת עובדת מאגף הרווחה (להלן המזכירה) ומקבלת את שכרה מעיריית ראש העין, וכחלק מתפקידה משמשת גם כמזכירת העמותה (לא במובן מזכיראמנכ"ל).

עובד מנהל אדמיניסטרטיבי- עובד אגף הרווחה המקבל את שכרו מעיריית ראש העין, כחלק מתפקידו בעירייה הוא ממלא תפקיד אדמיניסטרטיבי בעמותה בנושאי רכש, ההתקשרויות וטיפול בתשלומים לספקים וכן בריכוז שעות עבודה של עובדי העמותה לקראת הכנת המשכורות.

גזבר - את תפקיד גזבר העמותה ממלא מר אורי דורון שהינו סגן גזבר העירייה. הגזבר מרכז את הנושאים הכספיים של העמותה, מורשה חתימה של העמותה ומאשר יחד עם יו"ר העמותה קבלת עובדים, אישור התקשרויות, תשלום לספקים וכן חתימה על שיקים לספקים.

לשלושת בעלי התפקידים שהוזכרו לעיל אין הגדרת תפקידים כתובה וברורה.

תקנון העמותה ומטרות העמותה:

חוק העמותות מחייב שלכל עמותה יהיה תקנון מאושר על ידי רשם העמותות. תקנון העמותה כפי שהוגש לרשם העמותות בעת הקמת העמותה מהווה את מסמכי היסוד של העמותה. תקנון העמותה מגדיר את מטרות העמותה, את סמכויות העמותה, את מוסדות העמותה ואת נהלי העבודה של העמותה. להלן עיקרי מטרות העמותה כפי שהוגדרו בעת ייסוד העמותה ואושרו על ידי רשם העמותות:

- א. להקים ולפתח מערך שירותים עבור אוכלוסיית היעד של המחלקה לשירותים חברתיים
- ב. לתמוך ולסייע לפעילי שכונות בראש העין לטובת תושבי השכונה
- ג. ארגון ימי עיון וסדנאות עבור פעילים ותושבים
- ד. הפעלת התחנה לייעוץ לנישואין
- ה. לקיים פעילויות שונות המקדמות את רווחת תושבי העיר.

בשנת 2005 שונה תקנון העמותה והורחבו תחומי פעילותה על מנת להקיף גם פעילות בתחום החינוך התרבות והספורט כדלקמן:

- ו. ליזום ולנהל פרויקטים ותשתיות לפעילויות בתחום החינוך, התרבות והספורט.
- ז. לסייע בכל התחומים המוניציפאליים והחברתיים.

ב 6 בפברואר 2006 אושר התקנון המעודכן כפי שהופיע בהחלטת האסיפה הכללית של העמותה, ע"י משרד הפנים בהתאם לצו העיריות (הקמת תאגידים) לביקורת נמסר העתק התקנון המעודכן ואישור משרד הפנים לשינוי התקנון.

הערת הביקורת: הקונסרבטוריון המהווה את עיקר הפעילות במסגרת העמותה, גוף זה לא נכלל במפורש בתקנון העמותה ולכל היותר הכללתו נבלעת במסגרת ההגדרות הרחבות של פעילות העמותה בתקנון (עפ"י השינוי משנת 2006)

מוסדות העמותה

עפ"י חוק העמותות נקבעו מוסדות העמותה כדלקמן:

א. האסיפה הכללית:

- ❖ האסיפה הכללית היא המוסד העליון של העמותה והיא מורכבת מכל חברי העמותה.
- ❖ האסיפה הכללית תתכנס לפחות פעם אחת בשנה לצורך:
- ❖ קבלת סקירה על פעילות מוסדות העמותה.
- ❖ אישור תקציב העמותה.
- ❖ קבלת דו"ח כספי.
- ❖ בחירת וועדות העמותה, וועדת ביקורת וועדות נוספות בהתאם להחלטות האסיפה.

עפ"י התקנון של העמותה, עיריית ראש העין תיוצג על ידי נציגים שנקבעו על ידי מועצת העירייה. האסיפה תבחר מבין חברי העמותה מזכיר לאסיפה. מזכיר האסיפה ינהל פרוטוקול לאסיפה. עפ"י התקנון לעיריית ראש העין יהיו תמיד 51% מכוח ההצבעה ולא תתקבל החלטה שלא הסכים לה במפורש יו"ר העמותה. מניין חוקי באסיפה הכללית יתקיים רק אם נכחו רוב חברי העמותה ובהם נציגי העירייה. לא תתקבל כל החלטה באסיפה בהיעדר רוב נציגי העירייה. העמותה מונה, נכון לתאריך הביקורת, 9 חברים: 3 חברי מועצה, 3 עובדי עירייה ו-3 אנשי ציבור.

הסכמים עם העמותות: 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, ההתחייבויות של כל אחד מהצדדים ועוד.

הבדיקה העלתה כי רק בחודש אוקטובר 2009 נחתם לראשונה הסכם התקשרות בין עיריית ראש העין והעמותה להסדרת היחסים בין הצדדים למרות שהעמותה קיימת משנת 1998. עפ"י ההסכם העמותה תספק לעירייה פעילויות, שירותים ופרויקטים שכוללים הפעלת הקונסרבטוריון, פעילות קשרי חוץ, פעילויות בתחום החינוך ופעילויות בתחום רווחה וחברה. עפ"י ההסכם העמותה תפעל עפ"י תקציב שיאושר על ידה בכל שנה. כל הוצאות העמותה בביצוע פרויקטים המוזמנים על ידי העירייה, לרבות הוצאות ניהול הפרויקטים יהיו בהתאם לתקציב השוטף מאושר של העירייה או כתב"ר.

השליטה בעמותה: כאמור, עמותה עירונית היא עמותה שבידי העירייה לפחות מחצית כוח ההצבעה במוסדותיה המנהלים. סעיף 4 לצו הקמת תאגידים קובע כי "נקבע בתזכיר או בתקנון התאגיד של העירייה יהיו נציגים בתאגיד, תמנה המועצה את נציגי העירייה במועצת המנהלים או בוועד המנהל של התאגיד".

להלן רשימת חברי העמותה ותפקידם נכון למועד הביקורת:

מס'	שם	תפקיד בעמותה	מעמד
1	משה סיני	יו"ר העמותה	ראש העירייה
2	נתי אחרק	יו"ר וועדת כ"א/רכש	חבר מועצה
3	ארנון בן עמרם	חבר	חבר מועצה
4	עדנה אגמי	חברה	נציגת ציבור
5	שמשון מדמוני	חבר	נציג ציבור
6	סיגל טל לוי	חברה	נציגת ציבור
7	ציפי עורקבי	חברה וועדת כ"א/רכש	עובדת רשות
8	אורי דורון	גזבר וחבר וועדת כ"א/רכש	עובד רשות
9	אבי קמינסקי	חבר	עובד רשות
10	אירית נתן	חברה	עובדת רשות
11	רחבעם חיים	חבר	עובד רשות

עפ"י התקנון וחוק העמותות, יש לקיים לפחות אסיפה כללית אחת בשנה. הבדיקה מצאה כי, בשנים 2007-2010 התקיימו אסיפות כלליות כדלקמן:

בשנת 2007 – אסיפה אחת
 בשנת 2008 – 3 אסיפות כלליות
 בשנת 2009 – שתי אסיפות כלליות
 בשנת 2010 – אסיפה אחת

עפ"י התקנון, מניין חוקי של אסיפה מתקיים רק אם נכחו באסיפה רוב חברי העמותה. בשנים 2007, ו 2010 השתתפו באסיפה רוב חברי העמותה, בהתאם לתקנון. באסיפה הכללית שהתקיימה ב 22 באפריל 2009 (לאחר הבחירות לרשויות) התקבלו 7 חברים חדשים לעמותה וכן אושר מינוי הוועד המנהל ואושרו מורשי החתימה של העמותה.

בפרוטוקול האסיפה שבה נרשמו הנוכחים בישיבה לרבות המועמדים כמשתתפים חברים למרות שבעת קיום האסיפה עדיין לא נחשבו כחברים בעמותה, בפועל היו נוכחים באסיפתה רק 3 מחברי העמותה היוצאת. באסיפות שהתקיימו בחודש מאי 2008, נכחו רק 4 חברים בלבד – רוב נמוך מהנדרש עפ"י התקנון

בהתאם לתקנון, בכל אסיפה נרשם פרוטוקול של האסיפה ע"י מזכיר האסיפה. בכל הפרוטוקולים של האסיפה, כפי שנבדקו ע"י הביקורת, נרשמו פרוטוקולים לישיבות והם חתומים כנדרש ע"י יו"ר העמותה ומזכיר האסיפה. (למעט הרישום השגוי באסיפה ב- 22 באפריל 2009 כמפורט למעלה).

ב. הוועד המנהל

עפ"י תקנון העמותה, מספר חברי הוועד המנהל יקבע בהחלטת האסיפה הכללית ולא יהיה פחות משניים כאשר יו"ר הוועד יהיה ראש העירייה. נציגי העירייה בוועד יקבעו ע"י מועצת העירייה, הוועד יבחר מבין חבריו ממלאי תפקידים כדלקמן: סגן יו"ר, גזבר, מזכיר.

בעמותה לשירותים חברתיים הוועד המנהל כולל את כל 9 חברי העמותה שחברים באסיפה הכללית. למעשה קיימת כמעט חפיפה בין חברי הוועד לבין חברי האסיפה הכללית האסיפה הכללית והוועד המנהל אמורים להיות גופים שמאזנים אחד את השני ולמעשה החפיפה מרוקנת מתוכן את תפקידם כמאזנים. הביקורת ממליצה לבחון אפקטיביות בין שני הגופים על ידי הכנסת חברים נוספים לאסיפה הכללית, או לחילופין צמצום מס' חברי וועד העמותה.

בשנים 2007-2010 התקיימו ישיבות הוועד המנהל כדלקמן:

שנת 2007 – 3 ישיבות

שנת 2008 – 2 ישיבות

שנת 2009 – ישיבה אחת

שנת 2010 – 2 ישיבות

בכל ישיבות הוועד שנבדקו, נכחו מספר חברים בעמותה כנדרש עפ"י התקנון (מעל 2 חברים). פרוטוקול- עפ"י התקנון, הוועד צריך לנהל ספרי פרוטוקול אשר בו תרשמנה ההחלטות שהתקבלו בישיבותיה. נרשמו פרוטוקולים וחתומים ע"י יו"ר הוועד והמזכיר כנדרש.

ג. וועדות העמותה**וועדת ביקורת**

עפ"י תקנון העמותה, וועדת הביקורת תהא הגוף המבקר של העמותה. וועדת הביקורת תיבחר על ידי האסיפה הכללית, חבר וועדת ביקורת שכהונתו הסתיימה, יכול להיבחר שנית. האסיפה רשאית להחליט שבמקום וועדת ביקורת ימונה רואה חשבון (להלן הגוף המבקר).

בהתאם להחלטת העמותה, העמותה לא מינתה וועדת ביקורת. עפ"י החלטות האסיפה הכללית, במקום וועדת הביקורת מונה רואה חשבון חיצוני לביצוע עבודת הביקורת. באסיפה הכללית בשנת 2007, אושר רו"ח אליהו בשארי כגוף המבקר של העמותה בשכר. באסיפה הכללית שהתקיימה בשנת 2009, אושר מחדש מינוי רו"ח אליהו בשארי כגוף המבקר בעמותה. הגוף המבקר מגיש דו"ח הערות קצר לקראת אישור הדוחות הכספיים באסיפה הכללית.

בהתאם לכללי מנהל תקין בגופים המנהלים פעילות בהיקפים כספיים נכבדים ובעיקר בגופים ציבוריים מתבקש והכרחי שיהיה גוף ביקורת לאיזון ובקרה על פעילות התאגיד שבשליטת העירייה. לדעת הביקורת, למרות שאין חובה בוועדת ביקורת באם מתקיימת חלופת הגוף המבקר, יש טעם לנוכח הפעילות ההולכת וגדלה בעמותה וההיקף הגדול של הפעילויות שזו מקיפה, להקים וועדת ביקורת שתקיים ביקורות שוטפות ומעמיקות על פעילות העמותה.

וועדת כח אדם ושכר

וועדת כ"א ושכר התכנסה כדלקמן:

בשנת 2008 – 4 פעמים

בשנת 2009 – 9 פעמים

בשנת 2010 – 4 פעמים

רקע

בתאריך 22.4.2009 התקיימה האסיפה הכללית הראשונה של העמותה (לאחר הבחירות לרשויות המקומיות בנובמבר 2009). באסיפה זו התקבלו החלטות לאישור כל בעלי התפקידים החדשים למוסדות העמותה מתוקף סמכותה עפ"י סעיף 9 לתקנון העמותה. במסגרת זו מונתה ועדת כוח אדם חדשה שחבריה כלהלן: מר נתנאל אחרק, חבר מועצה- יו"ר הוועדה, גב' ציפי עורקבי, מנהלת אגף הרווחה ומר אורי דורון, סגן גזבר העירייה.

ההחלטה לא גובתה אגב כך בהגדרת תפקידיה וסמכויותיה של הוועדה.

עם זאת, על תפקידי הוועדה ניתן ללמוד מתוך נוהל העסקת עובדים שאושר לראשונה בעמותה באסיפה הכללית מיום 6.8.2008. הרקע לנוהל נבע עוד קודם לכן מהחלטת אסיפה הכללית מיום 4.5.08 שבה נדון בין היתר בסדר היום נושא: קליטת עובדים עפ"י הנחיות משרד הפנים (בעקבות חוזר בעניין). בפרוטוקול האסיפה לעניין זה נרשם כאינפורמציה והחלטה כלהלן:

עפ"י החלטות משרד הפנים יש לקלוט עובדים בתאגידים עירוניים במכרז שכרם של עובדים המועסקים בתאגידים עירוניים לא יעלה על שכרו של עובד רשות מקומית באותו מעמד.

מטרת הנוהל כפי שצוין בסעיף 1 בנוהל:

"לקבוע כללים והנחיות לבחירה והעסקת עובדים ע"י העמותה ולהגדיר סמכויות בעלי תפקידים בנושא". הנוהל קובע כי תנאי העבודה של העובדים ייקבעו על ידי וועדת כ"א תוך התייעצות עם נציגי הגוף המקצועי על תנאי העסקת העובד בהתאם לסוג תפקידו כישורי העובד וכד'.

כמו כן נקבע כי שכר העובד לא יעלה על שכר של עובד עירייה בתפקיד מקביל, ותנאים סוציאליים בהתאם להוראות הדין. כמו כן נקבע כי שינויים בתנאי העסקה ושכר טעונים אישור מראש של וועדת כ"א ועדכון יימסר לוועד העמותה.

להלן בתמצית עקרונות הנוהל:

- ❖ קליטת עובדים - ככלל יקלטו עובדים במכרז למעט במקום שאין חובת מכרז או כאשר מדובר בקליטת עובד ששכרו נמוך משכר מינימום ברוטו ביחס לחלקיות המשרה. בתוך כך נקבע, כי במקרים אלה (שלא במכרז) ועדת כוח אדם תדון בקליטת כל עובד ותביא המלצתה לאישור הנהלת העמותה.
- ❖ שכר עבודה - הנוהל קובע, כי שכרו של העובד לא יעלה על שכר עובד עירייה בתפקיד מקביל או בדומה לו. העסקת עובדים כרוכה חתימה על חוזה עבודה וכפופה לאישור ועד כוח אדם.
- ❖ שינויים בתנאי העסקה - סעיף 10 לנוהל קובע, כי שינויים בתנאי העסקה בשכר, טעונים אישור מראש של ועדת כוח האדם ועדכון (כלשון הסעיף) יימסר לוועד העמותה.

הערות הביקורת

נוהל העסקת עובדים כרך בין היתר ובין השורות גם את תפקידי ועדת כוח האדם וסמכויותיה. האסיפה הכללית כאמור, לא הגדירה את תפקידי הוועדה וסמכויותיה במפורש. בנסיבות אלה, צריך לראות בהחלטות הוועדה כוועדה מייעצת שהחלטותיה טעונות אישור האסיפה הכללית, או הוועד המנהל. אמנם מתוך הנוהל לוועדה סמכויות ותפקידים מסוימים, עם זאת, קיימת עדיין עממיות הראויה להבהרות מפורשות. אף שהנוהל הגדיר שהוועדה תעדכן את ועד העמותה בדבר שינויים בתנאי העסקה, הדבר אינו מקבל ביטוי מעשי לפחות כפי שעולה מפרוטוקולים של הוועד המנהל.

למעשה לא קיים נוהל המגדיר את אופן פעילות הוועדה ובכלל זה מעמד החלטות שהתקבלו כמשל בהעדר השתתפות היו"ר, כפי שהיה באחד המקרים לפחות. הוועדה צריכה לקבוע את סדרי עבודתה במסגרת הנוהל בכל המישורים שבהן היא עוסקת (שכר, משרות, מכרזים וכו') לרבות קביעות בענייני בסיס נתונים הכרחי שישמש את הוועדה בטרם קביעותיה.

החלטות הוועדה

הוועדה קיבלה מעת לעת החלטות בענייני קליטת עובדים, הגדלת משרות, תוספות שכר וכו'. בשנים 2009-2010 וועדת כ"א קיימה 13 ישיבות. להלן מקצת ההחלטות שהתקבלו בשנים 2009, 2010 כפי שעולה מעיון בפרוטוקולים של ישיבות הוועדה.

ישיבה מיום	על סדר היום	החלטות שהתקבלו
6.5.09	דיון בהעלאת שכרו של א. ק.-רכז עולים חבר העמים.	להעלות שכרו מ-2,000 ₪ ל-חודש ל-2,500 ₪ כלומר, העלאת שכר בגובה 500 ₪ החל מ-1.7.09
	דיון בהעלאת שכרה של ש. ז. - עובדת מרכז סיוע/מרכז מועדון קשישים הירקון.	העלאת השכר מתעריף שעתי סך 20.70 ₪ לשעה לתעריף שעתי של 25 ₪
14.5.09	העלאת שכרו של (מ. צ.) מנהל הקונסרבטוריון	מחודש יולי 2009 תאושר העלאת השכר ל-18,000 ₪ ברוטו בכפוף לאישור הממונה על התקציבים במשרד הפנים
	העלאת שכרו של ע. ח. - אב בית ו- ש. א. מזכירה	הוחלט לאשר את העלאת שכרם של ע. ח. ו- ש. ב. -10% מחודש יולי 2009
	העלאת שכרו של מ. ש. -תזמורת מנדולינות	יקבל תוספת של 600 ₪ וימציא חשבונית ע"ס 3,400 ש"ח
	העלאת שכרה של ר. מ. -מנהלת התזמורת	תקבל תוספת של 600 ₪ ותמציא חשבונית ע"ס 2,900 ש"ח,
	צ. ס.-יו"ר תזמורת המנדולינות	הוועדה מאשרת הגשת חשבונית ע"ס 2,850 ₪ + מע"מ
27.5.09	דיון בהעלאת שכרו של א. ק.	להעלות את שכרו של א. ל-3,500 ₪ העלאה זו תתבצע מתחילת יוני 2009
9/7/09	העסקת ח. ש. בעמותה	לאשר העסקתה כעו"ס במרכז לשלום המשפחה ב-1/4 משרה במסגרת
28.12.09	אישור העסקת מדריך סמים א. ר. במקום י. ש. שעזב (50% משרה)	הוועדה ראינה מס' מועמדים וראתה את מר א. ר. כמועמד מתאים
15.4.10	שכרה של העובדת א. נ. - מנחה קבוצת גברים	מנהלת האגף ממליצה לאשר 70 ₪ עלות לשעה בכפוף לכך שיש מקור תקציבי
	העלאת אחוזי משרה ובסיס שעתי לעובדות ש. ז. ו- ש. מ.-מרכז עוצמה	הוחלט להגדיל את אחוזי המשרה מ-50% ל-70% משרה ולהגדיל את התעריף השעתי מ-20.70 ₪ ל-21.50 ₪ לשעה
	שי לחגים	שי בחגים-לאשר סך 250 ₪ פעמיים בשנה לכל עובד בהתניה שהעובד עובד מעל שנה
31.5.10	קליטת עובד במסגרת קידום נוער	המועמד ל. ע. יתחיל את עבודתו רק לאחר חתימה על החוזה עבודה ב-50% משרה. את נושא שכרו יבדוק אורי אל מול הגורמים השונים.
18.10.10	מנהל הקונסרבטוריון - חוזה ושכר מבקש להעלות את שכרו ב-900 ש"ח	אין סמכות לוועדה לאשר יותר ממה שמשרד הפנים אישר. מציע לפנות לאירית לבקשת העלאת שכרו ב-5% לאחר אישור המנכ"לית העירייה תפנה לקבלת אישור ממשרד הפנים ובמידה שמשרד הפנים יאשר, ידונו בוועדת כ"א לגבי מרכיבי השכר.
	א.ק. דיון בנושא שכרה העלאת תעריף השעתי	יש להגיש בספר התקציבים לשנת התקציב הבאה 2011. תוספת של 15% לשכרה היום העומד על 73,000 ₪ שנתי
	העסקת ש. ז. במסגרת המועדונים 25 שעות חודשיות	הוועדה מאשרת את כל מכלל התפקיד שלה ב-100% משרה
	ס. א. חוזה העסקה	הוועדה אישרה חוזה העסקתה שהינו 50% משרה, החוזה מעוגן בתקציב העירייה
	מדריך סמך נפגעי סמים	מדריך סמך נפגעי סמים-הוועדה מאשרת את העסקתו כמדריך ב-50% משרה (ש)
20/12/10	העלאת אחוזי משרה ל- י. ש.	י. יעבור ל-65% משרה ושאר התקציב יעבור לתקציב פעולה

הערות הביקורת:

מתוך סקירת הפרוטוקולים של וועדות כ"א לשנים 2008-2010 עולה כי מעת לעת אושרו תוספות שכר, עודכנו היקפי משרות ואושרו קבלת עובדים חדשים. תוספות השכר נובעות בדרך כלל על רקע בקשות ולחצים של העובדים. קביעות הוועדה, במידה רבה אינן מגובות בפרמטרים מדידים כגון: תפקיד מקביל ברשות, לחלופין נימוקים ראויים בנסיבות העניין להצדקת העדכון. בסיכומו של דבר ניכר, כי אין מדיניות סדורה בנושא.

בישיבה מיום 18.10.10, בסדר היום נדון בקשת העלאת שכרו של מנהל הקונסרבטוריון. הדיון משום מה התקיים בנוכחות נשוא הדיון (להלן מנהל הקונסרבטוריון). הביקורת מעירה על טעם לפגם לקיום דיון בנושא השכר בנוכחות העובד.

העלאות שכר מעת לעת מבליטה את חוסר המדיניות בנושא, דבר המזמין לחצים מצד העובדים להעלות שכרם מעת לעת בשל השיטה. יוער כי קיומו של תקציב לנושא השכר מהווה תנאי הכרחי בשיקולי הוועדה אך לא בלעדי. **תוספות השכר נקבעות ללא מדיניות שכר ברורה ולא מגובה בנהלים ברורים. כמו"כ, אין שקלול של הערכת העובדים טרם העלאת השכר ולא נעשית הכנה מוקדמת לבחינת המשמעות הכספית של תוספות השכר.**

לא ניתן לקבוע, כי כל העובדים שנקלטו התקבלו במסגרת הליך מכרז חיצוני. אפשר שהוצגו מסי מועמדים לתפקיד המסוים אולם, אלה הצעות שהגיעו מגורמים שונים ולא במסגרת מכרז כמתבקש.

ניגוד עניינים- לכאורה

בישיבת כח אדם מיום 28.12.2009, בהשתתפות: יו"ר הוועדה, מר נתנאל אחרק, וחברי הוועדה אורי דורון וציפי עורקבי. בין הנושאים שהיו על סדר היום נכלל סעיף העלאת שכרה של עובדת מוערכת מאוד בקונסרבטוריון בשם (ש. א). מאחר והעובדת הינה בקרבה משפחתית עם יו"ר הוועדה, זה נתן גילוי נאות והדיון בעניינה התקיים לאחר שיצא לצורך זה מהדיון.

הערות הביקורת

אמנם, הדיון בעניינה של העובדת התקיים ללא נוכחות היו"ר. עם זאת, מאחר ומספר חברי הוועדה מצומצם יחסית, אקט יציאתו של היו"ר יש בו משום מראית עין לא שלמה, שכן צילו הכבד של היו"ר גם שלא מרצונו חוסה עדיין מן הסתם על שני חבריו לוועדה.

למען ניקיון ההליך ושמו הטוב של היו"ר, טוב היה ואף מתבקש, שהדיון בעניינה של העובדת הנ"ל יתקיים בפורום אחר כגון חברי ועד העמותה. יודגש כי אין באמור בכדי לפגום באמינותו של היו"ר שפעל בהגינות, אלא רק לצורך ניקיון ההליך מבחינה ציבורית בנסיבות אלה.

המלצות

- ✓ יש להגדיר ולקבוע מדיניות ברורה וסדורה בענייני העסקת עובדים, בקביעת תקנים ותנאי שכר בהקבלה לתפקידים ברשות המקומית וקביעת מדיניות בענייני : שעות נוספות, חופשות וכו'.
- ✓ בטרם גיוס עובדים חדשים, יש להגדיר תחילה את מהות התפקיד, היקף משרה ותנאי שכר כמקובל ברשות המקומית תוך גיבוי תקציבי ורק לאחר מכן לדון באישור המועמדים. (כיום ההליך הפוך - קודם מאשרים ואח"כ מבררים תנאי השכר עם גורמים ברשות).
- ✓ משום חשיבותו ורגישותו של נושא כ"א ושכר, ראוי בעניינים אלה שתהיה אמירה מפורשת וברורה מצד האסיפה הכללית לעניין מעמד הוועדה כוועדה מחליטה או כוועדה מייעצת.
- ✓ על הוועדה להגדיר בנוהל את סדרי עבודתה בכל תחומי הפעילות הכרוכים בעבודתה.

וועדת רכש ומכרזים

עפ"י החלטת האסיפה הכללית שהתקיימה ב 29/9/2009, הוחלט שהרכב וועדת כ"א תשמש גם כוועדת מכרזים ורכש. תפקיד וועדת הרכש והמכרזים לאשר רכש לעמותה בסכומים שמעל 5,000 ₪, וכן לשמש כוועדת מכרזים לסכומים מעל 100,000 ₪. תפקידי וועדת הרכש והמכרזים הוגדרו בנוהל הרכש של העמותה שאושר על ידי האסיפה הכללית באוגוסט 2008 יחד עם נהלי כ"א. וועדת הרכש והמכרזים התכנסה פעם אחת בשנת 2009 ופעמיים בשנת 2010.

(נושא רכש ומכרזים יובא בהמשך בפרק נפרד)

דיווח ופיקוח על פעולות העמותות

סעיף 5 לצו הקמת תאגידים קובע כי ראש הרשות המקומית "יגיש למועצה לפחות פעם אחת בשנה דין וחשבון על מצב התאגיד, והמועצה תקיים דיון על הדין וחשבון; העתק הדין והחשבון ופרוטוקול משיבת המועצה שבה נידון יועבר לשר הפנים". על המועצה לדון בתאגיד בין היתר כדי לסקור את פעולותיו ואת מצבו הכספי; להנחות את נציגי הרשות המקומית בהנהלתו לפעול למימוש יעדי הרשות; ולבחון אם האמצעים שבידי התאגיד מתאימים למילוי המטרות שלשמן הוקם. הבדיקה העלתה שהרשות אכן מקיימת מיידי שנה דיונים במליאת המועצה כמתבקש.

מסקנות והמלצות לפרק מוסדות העמותה

- ❖ ככלל, לעמותה קיימים מוסדות עפ"י חוק העמותות ותקנון העמותה. כמו כן, אסיפות והוועדות מתכנסות כנדרש וקיים רישום פרוטוקולים חתומים כנדרש (למעט המקרה שפורט לעיל).
- ❖ החפיפה בין חברי וועד המנהל וחברי האסיפה הכללית הגם שמבחינה נורמטיבית אין מניעה בחוק – למעשה מעקרת מתוכן את עקרון הבלמים והאיזונים שהמחוקק ביקש בקיומם של שני הגופים. מאידך, המחוקק לא נתן דעתו לקיום לחפיפה מליאה (לקונה).

- ❖ מומלץ לשקול הוספת חברים חדשים לעמותה, או לחילופין צמצום מספר חברי וועד המנהל כך, שהאסיפה הכללית תהווה גורם פיקוח ובקרה על פעילות הוועד המנהל. החפיפה בין שני הגופים אינה אפקטיבית בהיבט של איזונים ובלמים.
- ❖ לדעת הביקורת, הביקורת השוטפת בעמותה הינה מינימאלית וכן לעמותה אין וועדת ביקורת הביקורת ממליצה שהעמותה תמנה וועדת ביקורת לעמותה.
- ❖ לשלושת בעלי התפקידים העיקריים בעמותה (גזבר, מזכירה ועובד אדמיניסטרטיבי המרכזים את הפעילות היום יומית בעמותה, אין הגדרת תפקיד כתובת וברורה. הביקורת ממליצה לפרט בנוהל כתוב הגדרת תפקיד לבעלי התפקידים אלה.
- ❖ אין מנהל לעמותה עם כל המשתמע. לדעת הביקורת עובדה זו גורעת מתפקוד העמותה כעמותה אחת שמאחדת את כל פעילויות העמותה ופועלת ביעילות ואפקטיביות להשגת המטרות שהגדירה לעצמה. לדעת הביקורת יש לבחון מינוי מנהל עמותה לפעילות השוטפת.
- ❖ קונסרבטוריון עירוני – יש לבחון האם פעילות הקונסרבטוריון צריכה להתקיים כחלק מפעילות העמותה (פרק זה יורחב בביקורת נפרדת בנושא הקונסרבטוריון).
- ❖ דיווח וועדות לאסיפה – לדעת הביקורת, יש לקיים מנגנון דיווח על החלטות וועדות העמותה
- ❖ הבדיקה העלתה כי הרשות אכן מקיימת מידי שנה דיונים במליאת המועצה כמתבקש. בדיונים אלה ניתן דין וחשבון על פעילות העמותה לשנה הנדונה.

2. תחומי פעילות עיקריים של העמותה:

עפ"י הדו"ח המילולי של העמותה שמצורף לדוחות הכספיים, פעילות העמותה מתמקדת בפיתוח תוכניות ופרויקטים לאוכלוסיית היעד של המחלקה לשירותים חברתיים בעירייה: משפחות חד הוריות, עולים, אוכלוסיות עם צרכים מיוחדים, נכים ומוגבלים וכן פועלת לקידום טיפול ומניעת ילדים בסיכון לאלימות במשפחה וכן לשיפור רווחת התושבים בעיר.

העמותה מפעילה מספר תוכניות לעניין זה:

- ✚ הפעלת מועדון חברתי העשרתי, תרבותי לעולים יוצאי אתיופיה, כולל פעילות למבוגרים, לילדים ולנוער.
- ✚ הפעלת צהרוניות ביתיות לילדים בסיכון- מסגרת תמה/תומכות לילדים שמשפחותיהם מוכרות ומטופלות באגף הרווחה בעירייה, כולל מסגרות תמיכה, העשרה ועזרה בהכנת שיעורי בית, ארוחות חמות וחוגים.
- ✚ הפעלת תוכנית לזוגות צעירים- דור שני ושלישי למצוקה לשבירת שרשרת המצוקה. הפעלת מסגרת טיפולית פרטנית קבוצתית וקהילתית במסגרת מועדון דרור.
- ✚ הפעלת תוכניות טיפול קבוצתיות קהילתיות בתחום מניעת אלימות במשפחה- הפעלת המרכז לשלום המשפחה.
- ✚ הפעלת מרכז לגיל הרך- טיפולים פארא רפואיים לטובת ילדים מעוכבי התפתחות, ילדים עם הפרעות קשה וריכוז, טיפולי פיזיותרפיה וטיפול בדיבור.
- ✚ הפעלת תוכניות בית ספריות- תגבור לימודי, הפעלת פרויקט שחיה לתלמידים.

להלן פירוט היקף הפעילויות עפ"י דוחות הביצוע של העמותה לשנים 2009-2010 בש"ח

סוג פעילות	מס"ד	פרטים	2009	2010
פעילות רווחה	1	מרכז הגיל הרך	203,863	218,000
	2	המרכז ליוצאי העדה האתיופית	199,985	198,000
	3	היחידה לטיפול בנגמלי סמים	50,897	69,400
	4	מניעת אלימות/המרכז לשלום המשפחה	107,930	111,400
	5	טיפול בנוער בסיכון	73,454	31,400
	6	פורום נשים	19,906	2,500
	7	פעילות מועדון גיל הזהב	37,254	35,800
	8	עזרה לנזקקים-קופת ידיות	100,193	111,200
	9	תוכנית גוונים	17,750	24,700
	10	מרכזי סיוע רווחה	68,951	102,400
	11	יחסית ומיניות		7,200
	12	מועדון נשים-מוטב יחדיו	16,817	4,800
	13	קופת רווחה	11,819	10,300
	14	מועדון סמדר	7,661	34,600
	15	מרכז אביבית	64,956	58,500
	16	מיתר מפתן מעיינות	19,420	16,900
	17	עבודה קהילתית	4,331	27,200
	18	מועדונים זקנים	3,452	3,500
	19	שיפוץ מתנ"ס-חיפוי לב העיר	66,498	160,000
	20	פעילות העשרה לילדים	266,181	
	21	פרויקט מחשוב	13,284	
	22	שונות	35,417	
פעילות מוסיקה	23	קונסרבטוריון	2,252,808	2,280,000
	24	תזמורת מנדולינות	245,587	345,616
	25	מזמורי תימן	70,952	72,400
	26	תזמורת הקאמרית	74,433	63,500
	27	רכזת מוסיקה	92,700	93,300
	28	שונות (פ.נ)	12,000	91,884
התפלגות	סה"כ מחזור פעילות		4,138,499	4,174,500
	קונסרבטוריון ותזמורות		66%	71%
	פעילות רווחה		34%	29%

ניתן לראות כי העירייה רוכשת (מממנת) פעילות רווחה במוצע בהיקף של 1.3 מיליון ₪ בשנה, היינו כ-שליש מפעילות העמותה. מנגד עיקר הפעילות מקורה הקונסרבטוריון ומוסיקה.

3. היבטים כספיים ותקציביים

העמותה לשירותים חברתיים – מקורות הכנסה (מימון הפעילות)

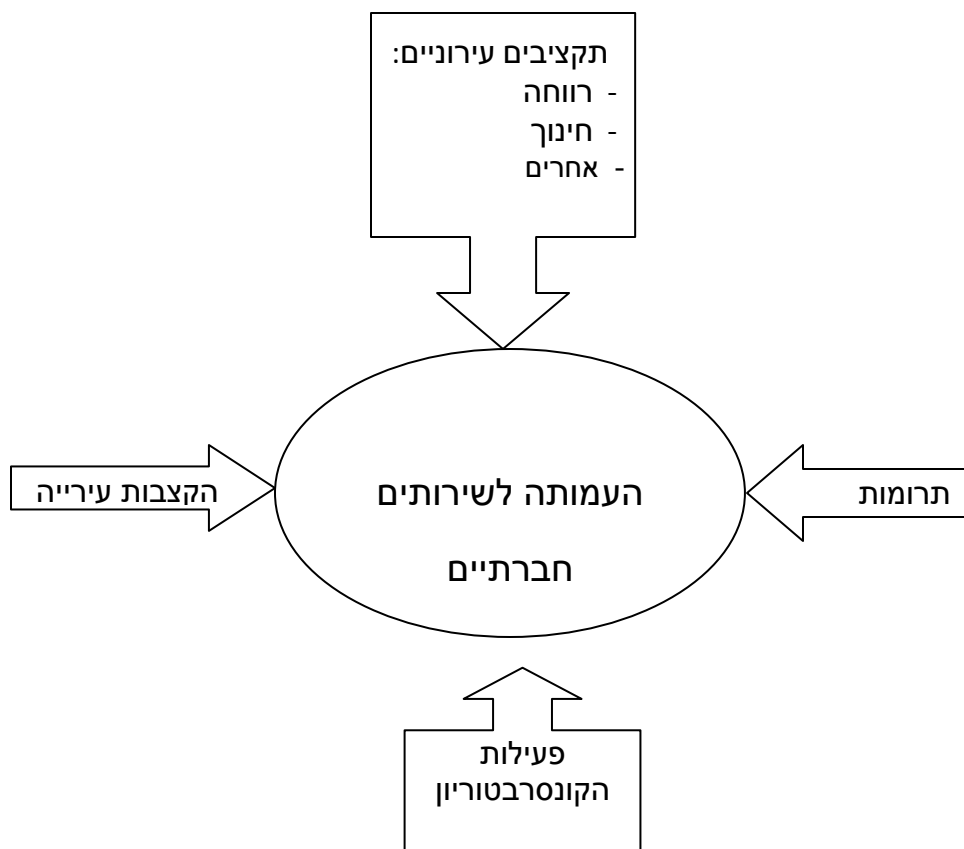
היקף פעילות העמותה לשירותים חברתיים מעל 4 מיליון ₪ בשנה הממומנת למעשה מהמקורות כלהלן:

- (1) מקורות תקציבי האגפים ברשות (רווחה, חינוך, מוסיקה ואחרים)
- (2) מתרומות
- (3) מפעילות עצמית (קונסרבטוריון)

תקציבי הרשות מנותבים מסעיפי התקציב של האגפים השונים לטובת העמותה שעיקרן נועדו לצורך מימון רכישת שירותי רווחה, קהילה וחינוך בסך כ-1.3 מיליון ש"ח. כמו כן הרשות מעבירה תמיכות במתכונת הקצבות עירייה לפעילויות השונות.

מרכיב התרומות קטן יחסית ומקורו מתרומות המתקבלות מעת לעת מחו"ל ואלה מנותבות, הן לפעילות החינוך והרווחה והן לפעילות הקונסרבטוריון (בשנת 2010 התקבלו סך 396,000 ₪). פעילות הקונסרבטוריון בהיקף של כ-2 מיליון ₪ בשנה – שעיקרה פעילות חוגים ופעילות בנושא מוזיקה ותזמורות (מנדולינות והקאמרית). סך השירותים שהרשות רוכשת עומד על כ-1.3 מיליון ₪ ובנוסף לכך הרשות מממנת השלמות במתכונת "הקצבות" בהיקף של כ-0.5 מיליון ₪ בשנה.

סקיצה לתיאור - מקורות המימון לפעילות העמותה



תקציב העמותה - מתוך חו"ז העמותה לשנת 2010

מניתוח כרטיס חו"ז של העמותה לשנת 2010, ניתן לראות כי המקורות למימון הפעילות נבעו כאמור מסעיפים תקציביים (מזינים) של הרשות המקומית כלהלן :

הסכום	מתקציב	פעילות
201,410	אגף החינוך	בתי ספר מנגנים
218,106	אגף החינוך	מרכז הגיל הרך
687,488	אגף הרווחה	שירותי קהילה
832,317	מוזיקה ושונות	קונסרבטוריון ומוסיקה
1,939,321		סה"כ

הערות הביקורת

בספר התקציב העירוני, לא קיים תקציב מוגדר לטובת פעילות העמותה לשירותים חברתיים שכן המקורות התקציביים כאמור נובעים מסעיפי תקציב שונים הכלולים באגפים העירייה.

תקצוב פעילות העמותה במתכונת זו אינו גלוי לעין ויש בכך חוסר שקיפות למקבלי החלטות לקראת אישור התקציב השנתי. לנוכח שיעור התקצוב השנתי לעמותה, הדבר המתבקש לכאורה הוא, שיש לפתוח פרק נפרד בתקציב העירוני שיבטא את סעיפי תקציב העמותה לפעילויות השונות (וגריעתם מתקציבי המקור בהתאמה)

בהנחה שקיים קושי טכני למתבקש כאמור, תיתכן אפשרות שנייה במתכונת ביאור מיוחד שיצורף לתקציב הרשות כנספח לקראת אישורו במליאה. בביאור זה יינתן פירוט אשר ישקף את סך התקציב לעמותה לפעילויות השונות והסעיפים המזינים בהתאמה.

המלצה

מומלץ לפעול באחת מהאפשרויות הנ"ל כאשר האפשרות המועדפת היא כמובן פתיחת פרק מיוחד בתקציב שייקרא "תקציב העמותה לשירותים חברתיים"

ניהול ודיווח כספי

פרק זה יעסוק בנושאים הכספיים של העמותה כפי שעולים מהדוחות הכספיים של העמותה לשנים 2007-2010 – מאזן, דוחות רווח והפסד, ודו"ח תזרים המזומנים. כמו כן בפירוט הפעילויות של העמותה מההיבט הכספי ולאופן ניהול תקציב העמותה.

תמצית מאזני העמותה באלפי ₪:

<u>2010</u>	<u>2009</u>	<u>2008</u>	<u>2007</u>	
<u>נכסים</u>				
1,388	1,763	1,772	1,160	רכוש שוטף
471	487	422	232	רכוש קבוע נטו
<u>1,859</u>	<u>2,250</u>	<u>2,193</u>	<u>1,393</u>	<u>סה"כ נכסים</u>
<u>התחייבויות</u>				
1,294	1,651	1,655	1,024	התחייבויות שוטפות
30	51	45	19	עתודה לפיצויים
<u>1,324</u>	<u>1,702</u>	<u>1,700</u>	<u>1,043</u>	<u>סה"כ התחייבויות</u>
<u>נכסים נטו</u>				
64	61	72	118	לשימוש לפעילות
471	487	422	232	ששימשו לרכוש קבוע
535	548	494	350	<u>סה"כ נכסים נטו</u>
<u>1,859</u>	<u>2,250</u>	<u>2,193</u>	<u>1,393</u>	<u>סה"כ התחייבויות ונכסים נטו</u>

הערות לנתונים:

הנכסים השוטפים: הנכסים השוטפים כוללים מזומנים, המחאות לגבייה, ופיקדונות לזמן קצר בבנקים.

סעיף רכוש קבוע: בשנת 2008 גדל ערך הרכוש הקבוע בסכום של 222 אלפי ₪ בהשוואה לשנת 2007. בשנת 2009 הסעיף גדל כ-120 אש"ח ובשנת 2010 עוד גידול של כ-50 אש"ח. עיקר הגידול נובע מרכישת כלי נגינה וריהוט וציוד עבור הקונסרבטוריון העירוני.

סעיף התחייבויות שוטפות: כולל הכנסות מראש עבור החוגים שעתידים היו להתקיים בשנה הבאה, עתודות לחופשה ושכר, וזכאים שונים אחרים. סך ההתחייבויות השוטפות בשנת 2010 עמד על כ- 1.3 מליון ₪ הנמוך ביחס לשנת 2009 בכ-350 אש"ח שמרביתו נובע מירידה בהכנסות מראש לחוגים.

דו"ח על הפעילות:

פירוט הכנסות / מקורות (באלפי ₪):

2010		2009		2008		2007		פרטים
%		%		%		%		
10%	396	11%	471	18%	818	23%	931	תרומות
12%	518	11%	448	8%	350	10%	395	הקצבות עירייה
26%	1,077	28%	1,187	31%	1,420	28%	1,127	מתן שירותים
48%	1,978	45%	1,899	40%	1,810	35%	1,402	קונסרבטוריון
5%	193	5%	188	3%	164	4%	117	אחרות
100%	4,162	100%	4,192	100%	4,562	100%	3,972	סה"כ מקורות

הערות לסעיף הכנסות:

ההכנסות השנתיות הכוללות (להלן מקורות) עמדו על כ-4 מיליון ₪ בשנת 2010 וסכום דומה בשנה קודמת. הירידה בשנת 2009 ביחס לשנת 2008 מקורה בירידה בסעיף תרומות. שיעור הכנסות עצמיות של הקונסרבטוריון מהווה כ-50% מכלל ההכנסות. כ-30% בממוצע מהיקף הכנסות מקורן ממתן שירותים לעירייה.

סעיף ההקצבות – מבטא הכנסות שמקבלת העמותה כתמיכה מעיריית ראש העין. לכיסוי הוצאות בנושאי מוסיקה (מקהלת מזמורי תימן, תזמורת הקאמרית וחלק משכר מנהל קונסרבטוריון) בשנת 2010 סכום ההקצבות עמד על כ-518 אש"ח היינו גידול של כ-70 אש"ח ביחס לשנת 2009. שיעור הגידול בסעיף זה ביחס לשנת 2008 כ-38%. שיעור ההקצבות מסה"כ ההכנסות לשנים 2010 ו-2009 עומד על כ-12% וכ-10% בהתאמה.

סעיף הכנסות מתן שירותים – מבטא רכישת שירותים מהעמותה ע"י הרשות.

סעיף ההכנסות מפעילות הקונסרבטוריון מקורו ממתן שירותי מוסיקה (חוגי נגינה), בהיקף (פרט לשנת 2007) שנע בין 1.8 מיליון ₪ בשנת 2008 לכ-2 מיליון ₪ בשנת 2010. בשנת 2007 שנת מעבר הקונסרבטוריון לעמותה, נרשם רק החלק היחסי של פעילות הקונסרבטוריון, אולם החל משנת 2008 נרשמה שנת פעילות מלאה. הכנסות הקונסרבטוריון בשנת 2008 בהשוואה לשנת 2007 צמחו בשיעור של כ-30% (כ-408 אלפי ₪). סכום ההכנסות נשאר יציב פחות או יותר עד שנת 2010. שיעור סעיף זה מכלל ההכנסות נע בין 40% בשנת 2008 ועד 48% בשנת 2010.

תמצית עלות הפעילות (באלפי ₪):

פרטים	2007	%	2008	%	2009	%	2010	%
הוצאות שכר	2,775	75%	3,056	69%	2,903	70%	2,948	71%
צרכים מיוחדים	69		123		100		108	3%
קשרי חוץ	32		93		27		-	0%
הוצאות אחרות	720	19%	1,022	23%	923	22%	923	22%
פחת	4		33		56		65	2%
סה"כ הוצאות לפעילות	3,600		4,328		4,009		4,044	97%
הוצאות הנהלה וכלליות	106	2.85%	112	2.53%	127	3.1%	133	3.2%
הוצאות (הכנסות) מימון	11		(21)		3		(2)	
סה"כ הוצאות	3,717	100%	4,419	100%	4,139	100%	4,175	100%

מרכיב הוצאות שכר העבודה בפעילות העמותה

הוצאות שכר העבודה בעמותה לשירותים חברתיים, מהווים מרכיב חשוב ועיקרי במכלול הוצאות העמותה בפעילותה. עלות הוצאות שכר העבודה עומד בשנים האחרונות על כ-3 מיליון ₪ בשנה. מרכיב זה מהווה מעל ל-70% מכלל ההוצאות פעילות העמותה.

בתוך כך, מרבית ההוצאה הנ"ל מקורה בגין שכר פעילות הקונסרבטוריון בשיעור שנע בין 72% עד 75% מכלל הוצאות השכר בשנים 2010 – 2009 בהתאמה.

להלן טבלת ריכוז עלויות השכר בעמותה לשנים 2010 – 2008

2010	2009	2008	תחום הפעילות
115,309	224,587	708,592	חינוך
608,966	560,983	466,664	רווחה
2,223,507	2,117,269	1,880,790	קונסרבטוריון
	28,236	93,093	קשרי חוץ
2,947,782	2,931,075	3,149,139	סה"כ כולל
4,174,500	4,138,499	4,327,746	סך מחזור הפעילות
71%	71%	73%	שיעור השכר ממחזור

לאור הנתונים בטבלה הנ"ל עולה, כי שכר העבודה בקונסרבטוריון עלה בהדרגה מכ- 1.9 מיליון בשנת 2008 לכדי 2.2 מיליון בשנת 2010. שכר העבודה לפעילויות חינוך במסגרת העמותה ירדו משמעותית בשנים 2009, 2010 בין השאר בגין העברת פעילות העשרה לילדים למסגרת הרשות כפי שיפורט בהמשך. הנתונים הנ"ל כוללים גם הוצאות שכר בחשבונות של כ-10 עובדים (ספקים חיצוניים) אשר מרביתם מיוחסים לפעילות הקונסרבטוריון כמפורט להלן:

2010	2009	2008	השנה הסכום
309,692	395,542	360,530	

הוצאות שכר עבודה לפי קטגוריות מהות הפעילות

להלן פירוט הוצאות שכר עבודה לשנים 2008 עד 2010 לפי מהות הפעילות בקטגוריות :
חינוך, רווחה, קונסרבטוריון ומוזיקה.

חינוך

2010	2009	2008	פרטים	קטגוריה
115,309	102,205	51,943	מ אתיופים	חינוך
	121,532	225,347	פ. העשרה	
	850	431,302	שכר מרצים	
115,309	224,587	708,592	סה"כ	

מנתונים הנ"ל עולה, כי פעילות החינוך היוותה בשנת 2008 כ- 23% מהוצאות השכר וירדה בהדרגה עד ולכדי כ- 4% בשנת 2010, הסיבות לירידה בשל העתקת פעילות ההעשרה לילדים כאמור והן בשל העתקת שכר מגידי שיעורים לתחומי הרשות.

רווחה

2010	2009	2008	פרטים	קטגוריה
195,249	179,722	126,889	הגיל הרך	רווחה
4,410	4,950	5,400	ק. תקשורת	
12,139	14,128	14,608	מ. בעיסוק	
67,160	49,047	39,947	מדריך סמים	
		63,441	מ. מועדוניות	
	1,584	14,248	אלימות	
30,639	70,455	74,670	נ. בסיכון	
34,418	35,891	37,291	מ. קטרוס	
108,588	103,183	45,529	ש. המשפחה	
98,972	67,765	44,641	סיוע רווחה	
56,791	30,805		מ. אביבית	
600	3,453		מ. זקנים/שונות	
	28,236	93,093	קשרי חוץ	
608,966	589,219	559,757	סה"כ	

פעילות מסגרת הרווחה עומדת פחות או יותר על כ- 600 אלף ₪ בשנה.

שכר לקשרי חוץ - סעיף הוצאות זה בשנים 2008-2009 שמשו למימון שכרה של עוזרת דוברת הרשות. הסכום בשנת 2008 מהווה שכר של 3 חודשים בתחילת השנה. החל מחודש אפריל 2008 שכרה משולם דרך הרשות המקומית ולכן לא כל ההוצאה קיבלה ביטוי בספרי העמותה.

הערת הביקורת

מרבית פעילות הרווחה מבוצעת במשך שנים באמצעות גרעין קשה של כ-20 עובדים בעמותה. הפעילות מתקצבת וממומנת ממילא מתקציבי האגף לשירותים חברתיים. משום כך לא ברור מדוע עובדים אלה לא יקבלו את התנאים שזכאים עובדי הרשות מן המניין בדומה לשאר העובדים באגף. מומלץ לבחון הסבת עובדים אלה כעובדי הרשות המקומית מן המניין.

הוצאות שכר עבודה לפעילות הקונסרבטוריון והמוסיקה.

מרכיב שכר העבודה בקונסרבטוריון המהווה מרכיב עיקרי בהוצאותיו ומשמש להפעלת חוגים לנגינה, לכסוי עלויות שכר בנושא המוסיקה (תזמורות ומקהלות) וכן לטובת הנהלת הקונסרבטוריון כמפורט להלן:

פרטים	2008	2009	2010
קונסרבטוריון	1,624,374	1,841,970	1,943,512
מוסיקה ותזמורות	256,416	275,299	279,995
סה"כ	1,880,790	2,117,269	2,223,507

הוצאות השכר לפעילות הקונסרבטוריון כמפורט בטבלה לעיל, עמדו בשנת 2008 על כ- 1.6 מיליון ₪. סעיף זה גדל ובהדרגה לכדי כ- 1.94 מיליון ₪. עיקר הגידול נובע מגידול מפעילות החוגים בקונסרבטוריון.

פרק המוזיקה עמד בשנת 2008 על כ- 256 אלף ₪ וגדל בהדרגה לכ- 280 אלף ₪ בשנת 2010. כלל הוצאות השכר של הקונסרבטוריון והמוסיקה בשנים 2009-2010 מהווים למעשה כ-72% עד 75% מהוצאות השכר בהתאמה בשנים אלה.

הוצאות הנהלה וכלליות-

שיעור סעיף הנהלה וכלליות ביחס לכלל ההוצאות מהווה בממוצע כ-2.5% עד-3% בשנה. בשנת 2010 הסתכמו בסך כ-133 אש"ח היינו עלייה של כ-5% ביחס לשנת 2009 למרות שלא חל כמעט שינוי במחזור הפעילות. באופן דומה בשנת 2009 חל גידול בסעיף זה בשיעור של 13% ביחס לשנת 2008 למרות שחל קיטון מחזור הפעילות בשיעור של כ-8%.

עיקר הוצאות הנהלה וכלליות של העמותה נובעות ברובן משכר טרחה עבור הנה"ח וביקורת רו"ח ומקצתן הוצאות משרדיות ואגרות שונות. הוצאות אלה גדלו בשיעור של 8% בשנת 2009, למרות שמחזור הפעילות של העמותה ירד בשיעור של 8% לעומת 2008. באופן דומה גדלו הוצאות אלה בשנת 2010 בכ-3% למרות שבהיקף הפעילות לא חל כל שינוי.

רואה החשבון של העמותה והנה"ח:

רואה החשבון בועז מני התמנה ע"י האסיפה הכללית כרואה החשבון של העמותה. רואה החשבון חתום בחוזה עם העמותה לביצוע עבודת ביקורת הדוחות הכספיים וכן מבצע בפועל את הנה"ח של העמותה כולל הכנת תלושי שכר לעובדים.

רקע כללי:

רו"ח של העמותה משמש בתפקידו בעמותה משנת 2002. בתחילה פעל בהתנדבות בשל היקף הפעילות הדל של העמותה לאותה עת ובהמשך בשכר. שכ"ט בשנת 2004 עמד על כ-23 אש"ח ובשנת 2005 בד בבד עם גידול הפעילות בעמותה, שכ"ט עודכן לכ-51 אש"ח בשנה.

בשנת 2006 עודכן שכ"ט לכ-59 אש"ח (כ-16% גידול). ראוי לציין כי מחזור הפעילות בשנה זו מבחינה מהותית לא חל בו שינוי. מחזור הפעילות בשנת 2006 לכאורה גדל בכ 1 מליון ₪, אולם מתברר כי אין מדובר בגידול בפעילות היות ובשנה זו התקבלה תרומה בסך 1 מליון ₪ המיועדת לשיפוץ המתני"ס. התרומה נרשמה בספרים ונכללה במחזור הפעילות.

בשנת 2007 עודכן שכר הטרחה בשל הגידול בפעילות העמותה מאחר ובשנה זו החל לפעול הקונסרבטוריון העירוני על עובדיו במסגרת העמותה. הסכם שכ"ט מבטא כ- 70 שעות בחודש שכולל בין השאר גם שירותי הנה"ח ומשכורות לעובדים. החלטה על עדכון בשנה זו, קיבלה את אישור אסיפה הכללית מיום 7.5.2007. בפרוטוקול האסיפה לא נקוב גובה שכ"ט שאושר.

בשנת 2008 הוחלט באסיפה הכללית מיום 4.5.2008 על עדכון שכ"ט רו"ח בשיעור תוספת מדד היות בנימוק " מאחר ולא חל שינוי בהיקף הפעילות", גם במקרה זה פרוטוקול האסיפה הכללית, אינו מבטא באופן גלוי את שכר הטרחה שאושר.

בשנת 2009 שוב עודכן שכרו של הרו"ח והפעם במסגרת הסכם חדש המבטא גידול בשיעור של כ- 9% ביחס לשנה קודמת. ההחלטה לא התקבלה באסיפה הכללית ומכל מקום לא קיים בנמצא פרוטוקול האסיפה כללית לעניין אישור ההסכם הנ"ל.

להלן היקף שכר הטרחה לשירותי הנח"ש ורו"ח לשנים 2006 עד 2010

הערות	הוצאות שכ"ט רו"ח	מחזור הפעילות	שנה
עדכון שכ"ט 17%	59,346	2,242,000	2006
עדכון שכר-אושר באסיפה הכללית	100,630	3,972,000	2007
תוספת מדד - אושרה באסיפה הכללית	108,578	4,561,945	2008
נקבע הסכם חדש- לא עבר אישור האסיפה הכללית	118,291	4,192,843	2009
ללא שינוי	118,41	4,161,724	2010

הערות הביקורת

משנת 2007 ועד בכלל, מחזור הפעילות הכולל של העמותה יציב ומסתכם פחות או יותר בסך כ- 4 מיליון ₪. מנגד שכ"ט של הרו"ח עלה במצטבר בכ- 20% בהשוואה לשנת 2007.

אחת ההנמקות להעלאת שכ"ט בשנת 2007 נבעה בין היתר, בשל הגידול בכוח אדם הכרוך בהפקת תלושי השכר בהתאם.

עיון בנתוני מצבת כח האדם בעמותה משנת 2008 ועד 2010 מעלה כי, מצבת כח האדם ירדה בהדרגה משנה לשנה החל מ-159 עובדים בשנת 2008 לכדי 74 עובדים בלבד בשנת 2010. בנסיבות אלה העלייה בשכ"ט רו"ח כאשר מנגד ירידה משמעותית בכמות כוח אדם, אינה מתיישבת עם עקרונות קביעת השכר מעת לעת היינו העדר סימטריה.

יצוין אגב כך, כי מחזור הפעילות של הקונסרבטוריון מהווה כ- 50% מהמכלול הכולל בסך כ- שני מיליון ש"ח. מרבית ההכנסות מבוצעות בפעילות גבייה עצמיים של דמי החוגים ע"י הקונסרבטוריון. פעילות הנה"ח מתמקדת ברישום ריכוז ההפקדות שבוצעו לחשבון מטעם הקונסרבטוריון. במלים אחרות הנה"ח אינה עוסקת בגבייה הלכה למעשה.

לנוכח הנתונים הנ"ל, מדיניות קביעת שכר טרחה להנה"ח ושירותי רו"ח, אינה ברורה ואינה עקבית. בשל מרכיב היקף הנה"ח ביחס לפעילות המקצועית מטעם רו"ח, מתבקש לעשות הבחנה במרכיבי שכ"ט שיכלול שכ"ט לפעילות הנה"ח לצד שכ"ט לפעילות רו"ח כנותן שירותים חיצוני לביקורת החשבונות ועריכת הדוחות הכספיים.

בהתאם לחוק העמותות, שכרו של רו"ח טעון אישור והחלטת האסיפה הכללית. מהנתונים הנ"ל לא נמצאו החלטות האסיפה הכללית להעלאת שכרו בשנת 2009. כמו כן במקום שקיימות החלטות האסיפה לא מופיע בפרוטוקולים באופן עקבי גובה שכר הטרחה שאושר כפי שמתבקש עפ"י חוק העמותות.

ראוי לציין, כי מחזור הפעילות בשנת 2010 קטן ב- 9% ביחס לשנת 2008 לצד קיטון בכח אדם כ- 50% בהתאמה. אולם, מנגד השכר עלה בשיעור של כ- 12%, מה שמעיד על איי סימטריה או שיטה עקבית בקביעת שכ"ט.

המלצות

מומלץ לקבוע עקרונות ברורים לאופן קביעת שכר הטרחה לשירותי הנח"ש ושירותים מקצועיים מטעם רו"ח, תוך הבחנה ביניהם. יש לקבוע פרמטרים מדידים מוכחים לקביעת עדכון שכ"ט כאמור. כמו"כ יש להקפיד שגובה שכר הטרחה המאושר מעת לעת באסיפה הכללית יקבל ביטוי שקוף במסגרת פרוטוקול האסיפה

לדעת הביקורת צריכה להיות הבחנה ברורה בין פעילות רואה החשבון בנושא ביקורת חשבונאית רגילה לבין פעילות הנה"ח של העמותה. ההפרדה צריכה להיות מוגדרת בחוזה ובשכר הטרחה בהתאמה. רואה החשבון משמש כרואה החשבון של העמותה ומנהל החשבונות שלה מספר שנים. עפ"י החוק כל תיקי הנה"ח של העמותה הם למעשה רכושה של העמותה. על העמותה לדאוג בסיום כל שנת פעילות לקבל מרו"ח את תיקי הנה"ח (באמצעות מדיה מגנטית, או שיטה אחרת). הדבר מתבקש בין השאר, על מנת למנוע תלות מוחלטת ברואה החשבון בכל הקשור לנתונים הכספיים של העמותה כפי שקיים כיום.

העדר ביאור מגזרי פעילות עיקריים בעמותה

מבדיקת ספרי העמותה (להלן הדוחות הכספיים ודוחות הביצוע) עולה, כי העמותה אומנם מבצעת רישום נפרד בגין הכנסות והוצאות לכל אחת מהפעילויות השונות כגון: פעילויות בתחום הרווחה, פעילויות בתחום החינוך ופעילויות במסגרת הקונסרבטוריון.

יחד עם זאת, הדוחות הכספיים, לרבות דוחות הביצוע, אינם נותנים תמונה מלאה לקוראי הדוחות בהיבט המערכתי הכולל ללא עיבוד נוסף. במסגרת פעילות העמותה ניתן להבחין בשלושה סוגי פעילות עיקריים כלהלן: פעילות הקונסרבטוריון המהווה עיקר המחזור, פעילות הרווחה ופעילות החינוך במסגרת הרווחה.

ביאור מגזרים במקרה זה יכול לבטא נאמנה לקוראי הדוחות את תוצאות הפעילות בשנה הנדונה בפילוח לפי הגופים הנ"ל (קונסרבטוריון, פעילות רווחה וחינוך).

ניתוח הפעילות בהצגה מגזרית (לשנים 2009-2010)

להמחשה, להלן תוצאות הפעילות בעמותה לפי מגזרים לשנת 2010 במתכונת בלאור:

סה"כ כללי	קונסרבטוריון	סה"כ חינוך		שנת 2010	
		ורוחה	רווחה	הכנסות	הוצאות
3,054,767	1,977,995	1,076,772	858,666	218,106	הכנסות ממתן שירותים
396,341	101,710	294,631	119,631	175,000	תרומות
192,800	172,577	20,223	20,223		אחרות (עצמי)
517,816	517,816	-			הקצבות עירייה
4,161,724	2,770,098	1,391,626	998,520	393,106	סה"כ
2,947,782	2,223,507	724,275	608,966	115,309	שכר
922,753	519,166	403,587	207,328	196,259	הוצ' ישירות אחרות
107,704		107,704	107,704		הוצ' לצרכים מיוחדים
3,978,239	2,742,673	1,235,566	923,998	311,568	סה"כ לפני כלליות
132,748	69,050	49,751			הנהלה וכלליות/רו"ח
65,594	65,594				פחת
-2,081					מימון נטו
4,174,500	2,877,317	1,285,317	923,998	311,568	סה"כ
-12,776	-107,219	106,309	74,522	81,538	גירעון לעודף

הערות לנתוני הטבלה

- ☒ הכנסות ממתן שירותים (ברוחה והחינוך) מקורן מרכישת שירותים ע"י העירייה. ההכנסות בסעיף זה בקונסרבטוריון מקורן מחוגי נגינה ואחרות.
- ☒ הקצבות העירייה בסך כ-0.5 מליון ₪ נועדו למימון: תזמורת המנדולינות, להקת מזמורי תימן, רכזת מוזיקה וסגירת גרעון קונסרבטוריון.

☒ מרכיב השכר כולל גם את שכרם של נותני שירותים חיצוניים בהיקף של כ- 310 אש"ח בשנת 2010 (בשנה קודמת כ-395 אש"ח).

☒ עיקר הוצאות ההנהלה וכלליות מקורן בגין עלויות שכר רו"ח והנח"ש ומקצתן כ-14 אש"ח (הכלולים בסיכום הכללי) בגין הוצאות שונות שלא הועמסו על המגזרים.

כ-70% מכלל ההוצאות מקורן מפעילות הקונסרבטוריון ורק כ-30% מקורו מפעילות רווחה/חינוך. מרכיב עלות השכר מהווה כ- 71% מכלל הפעילות ומרביתו (כ-75% מהוצאות השכר) מקורו בגין הוצאות שכ"ע בקונסרבטוריון.

מנתוני הביאור הנ"ל עולה, כי תוצאות הפעילות במגזרי החינוך והרווחה מבטאים עודף בסך כ- 106 אלף ₪ (שנה קודמת עודף של כ- 268 אלף ₪). מנגד, תוצאות הפעילות של הקונסרבטוריון מבטאים גרעון של כ- 107 אלף ₪ (שנה קודמת גרעון של כ- 200 אלף ₪). הסיכום הכולל של תוצאות הפעילויות מגלמות קיזוז הדדי של מגזרי הפעילות (חינוך ורווחה שהסתיימו כאמור בעודף) עם תוצאות הפעילות הגירעונית של הקונסרבטוריון.

סך עלות רכישת השירותים מטעם העירייה כולל הקצבות בשנת 2010 עומדת על כ- 1.75 מיליון ₪ ולמעשה אם נצרף את עלות פעילות "בתי ספר מנגנים" הכלולים בהכנסות הקונסרבטוריון (כ-200 אש"ח), אזי היקף מעורבות הרשות מסתכם בכ- 1.9 מיליון ₪ בשנה.

לסיכום, ביאור במתכונת זו, מאפשר הצגה של מכלול המגזרים העיקריים בפעילות העמותה ומאפשר להסיק מהם מסקנות בגין כל מגזר פעילות בפני עצמו ובראייה כוללת כגון : אופן כיסוי גירעונות הקונסרבטוריון אגב כך (הכיסוי מעודפי הפעילות בתחום החינוך והרווחה). ראוי לציין כי, בהעדר תמיכות הרשות (הקצבות), גירעון מגזר הקונסרבטוריון היה גבוה יותר.

מומלץ לערוך ביאור מגזרים לטובת קוראי הדוחות ומקבלי החלטות, הדבר יבטא שקיפות נאותה וכלי עבודה ובקרה להסקת מסקנות.

תזרים המזומנים:**שימוש בתזרים המזומנים התפעולי ככלי עבודה**

אחד מעמודי התווך בתאגידיים ובכל ארגון המנהל הכנסות והוצאות, הינו תזרים המזומנים. כל גורם עסקי או אחר חזקה עליו לנהל תזרים מזומנים חזוי לתקופה הקרובה ומעבר לכך, וזאת על מנת להעריך את מצב הארגון מבחינת תזרים מזומנים חזוי ובאיזו מידה ואם בכלל יוכל לעמוד בהתחייבויותיו הכספיות בתקופה הקרובה ולחילופין לקבל תמונת מצב של עודפי תזרים המזומנים לתכנון השקעות לזמן קצר.

הביקורת לא קיבלה מהעמותה דוחות על ניהול תזרימי המזומנים שמנוהל על ידי גזבר העמותה. הביקורת סוברת שגזבר העמותה, יחד עם רואה החשבון צריכים לנהל דו"ח תזרים מזומנים באופן שוטף ובכך לנהל את תזרים המזומנים של העמותה בצורה יעילה ואפקטיבית.

אין לרשות בקרה על יתרות המזומנים-אפשרות צפייה והזרמה עפ"י הצורך בהתאם. מתוך הדוחות הכספיים עולה כי העמותה מפקידה את עיקר המזומנים בפקדונות קצרי מועד וזה נאות.

תקציב

מטרות התקציב- התקציב הוא התרגום הכספי של תוכניות העבודה של העמותה לשנת העבודה הבאה. התקציב מהווה קביעת מדיניות לגבי פעילות העמותה בשנה הבאה, ניתוח מקורות המימון וגיבוש תוכניות לעבודת העמותה תוך התכנסות למסגרת ביצוע עפ"י היקף ההכנסות וההוצאות הצפויות.

התקציב צריך להכיל נספח מילולי המורכב מדברי הסבר כללים על אופן הכנת התקציב ופירוט מרכיביו העיקריים של סעיפי ההוצאות וההכנסות.

בחלק הכללי צריכים להיות מפורטים תוכניות הפעולה העיקריות של העמותה לביצוע בשנת התקציב. בפירוט התקציב מתבקש לתת הסבר קצר על ע"י ניתוח של הנתונים של סעיפי ההוצאות בכל קבוצת נושאים. בסעיפי ההוצאות יש לפרט את גורמי המימון ושיעור השתתפותם בסה"כ התקציב.

התקציב הינו כלי ניהולי עבור הנהלת העמותה וככזה על הגופים האחראים להביא בפני הנהלת העמותה נתונים על העמידה ביעדי התקציב.

העמותה לשירותים חברתיים הינה גוף עצמאי בעל אחריות משפטית. חברי הוועד המנהל של העמותה מתוקף אחריותם מוסמכים לאשר תקציב ולהתחייב על ביצוע חוזים אשר קיבלו תוקף חוקי.

באחריות הוועד המנהל לעמוד ביעדי התקציב ולפעול למניעת חריגה מהתקציב השנתי.

ממצאים

תהליך הכנת התקציב בעמותה:

בתחילת שנת העבודה, העירייה מאשרת את תקציבה העירוני לשנת הפעילות ובכלל זה סעיפי תקציב המיועדים לפעילויות השונות במסגרת העמותה (שירותי רווחה, חינוך ומוסיקה וכו'). לאחר אישור התקציב בעירייה ואישור הסעיפים הרלוונטיים לפעילויות העמותה, רואה החשבון של העמותה מכין טיוטת תקציב לפעילויות השונות בעמותה (בד"כ על פי הקיף הפעילות בשנה קודמת) ומעביר את ההצעה לגזבר העמותה. לאחר אישור והערות גזבר העמותה התקציב מובא לאישור האסיפה הכללית של העמותה בדרך כלל בסוף הרבעון הראשון. כך למשל באסיפה הכללית שהתקיימה באפריל 2009 התקציב הוצג בפני האסיפה על ידי רואה החשבון של העמותה.

תהליך זה של בניית התקציב הינו בעייתי מיסודו – הכנת התקציב צריכה להיעשות בתהליך שנבנה מלמטה למעלה – כלומר, כל מנהל פעילות צריך להכין הצעת תקציב ולהעבירה לגורם בעמותה (הגזבר) שצריך לגבש את הצעת התקציב ולהביאה לדיון בוועד המנהל. לאחר אישור הוועד המנהל, יש להביא לאסיפה הכללית לאישור ולאחר אישורו להכלילו בהצעת התקציב של העירייה. התקציב הינו כלי ניהולי חשוב לצורך ביצוע של עמידה ביעדי התקציב ושימוש בכספים ליעדים שהוגדרו בתוכנית העבודה השנתית.

בתהליך תקין צריך שלוועד המנהל ולאסיפה הכללית תהיה תמונה במהלך השנה של עמידה ביעדי התקציב, לפיכך צריך שיהיה תהליך מובנה בעמותה של הכנת דוחות שוטפים (רבעוניים) של השוואה של הביצוע בפועל לתקציב ובהתאמה לבצע עדכונים. - **הליך זה לא מתקיים כשגרת עבודה**.

עפ"י בדיקת הביקורת, מקיים הגזבר של העמותה יחד עם רואה החשבון של העמותה בדיקה תקציבית שוטפת של תקציב **הקונסרבטוריון** ומאשר תשלומים רק בהתאם ליתרת תקציב מתאימה. יחד עם זאת, לגבי שאר פעילויות העמותה, לא מתקיים בעמותה תהליך ניהול תקציבי דומה. לדעת הביקורת יש פגם בכך שלא מתקיים תהליך כזה לגבי כלל פעילויות העמותה ובכך שלוועד המנהל אין תמונה שוטפת של העמידה ביעדי התקציב.

חו"ז העמותה לשירותים חברתיים

מערכת היחסים בענייני כספים בין העמותה לשירותים חברתיים והעירייה, מקבלת ביטוי במסגרת כרטיס החו"ז של העמותה. בכרטיס זה נרשמים לזכות העמותה סכומים בהתאם לפעילויות השונות להן זכאית העמותה כחלק מהזמנת שירותים מטעם הרשות ואחרות. מנגד כרטיס החו"ז מחויב מעת לעת עם העברת הכספים הדרושים לפעילות העמותה.

הרישום בכרטיס החו"ז מתנהל במתכונת של הגשת דרישות והזמנות בגין הפעילויות השונות מידי חודש בחודשו בדומה לנוהל הזמנות בשאר האגפים. ההזמנות עוברות כמקובל הליכי אישור החל מבדיקת תקציבן האגף דרך חתימת גזבר העירייה וראש הרשות. תקציבן האגף מופיע בסדר הפעולות משום שמרבית תקציבי העמותה מקורן מתקציבי האגפים בעירייה. יצוין, כי מרבית הסכומים הנדרשים בהזמנות השונות מיועדות להוצאות שכר עבודה.

באופן דומה, העמותה צריכה לנהל במקביל כרטיס חו"ז נגדי ומעת לעת להתחשבן עם הרשות להתאמת החו"ז של צד זה מול האחר. אולם בפועל מתברר, כי לא נעשות התאמות בעניין זה ומשום כך קיימים דרך קבע הפרשים בין הסכום ברשום בחו"ז הרשות המקומית ובין החו"ז שמנהלת העמותה בהתאמה.

להלן להמחשה סיכום התנועות בכרטיס החו"ז לשנים 2009, 2010 :

פרטים	2009	2010
יתרת פתיחה לזכות העמותה	-662,410	-638,310
לזכות העמותה במהלך השנה	-2,034,519	-1,939,636
סה"כ	-2,696,929	-2,577,946
חיובים		
הזרמת מזומנים	2,054,214	1,756,765
חיובים שונים	4,405	23,067
סה"כ	2,058,619	1,779,832
יתרת סוף שנה בזכות	-638,310	-798,114
יתרה מקבילה בדוחות העמותה	317,413	367,841
פער-אי התאמה	-320,897	-430,273

מהנתונים הנ"ל עולה, כי קיימים פערים ניכרים ביתרת הכרטיסים בין הרשום בספרי העירייה לבין הנתונים בהתאמה המוצגים בדוחות הכספיים של העמותה. כך למשל, קיימים פערים לזכות העמותה בהיקף של כ- 321 אלף ₪ נכון לסוף שנת 2009 ובהיקף של כ- 430 אלף ₪ בשנת 2010.

היקף הפעילות להזמנת שירותים כולל הקצבות העירייה עומד בממוצע על סך כ- 1.7 מיליון ₪ בשנה. כפי שניתן לראות העמותה זוכתה בשנים 2009, 2010 בסך כ- שני מיליון ₪ ומנגד חויבה עם העברת מזומנים בסך כ- שני מיליון ₪. ו- 1.8 ₪ בהתאמה לשנים הנ"ל. יש לציין, שכ- 23% מהמזומנים מקורן מחשבון אגף החינוך בשנת 2009 וכ- 13% בשנת 2010).

הערות הביקורת

כרטיס החו"ז במהותו נועד מעבר לצורך בהנהלת החשבונות, לשמש ככלי בקרה בין הצדדים בפעילות הכספית השוטפת. בנסיבות אלה אי התאמות כאמור בין שני הגופים, ובמקרה זה יתרות בזכות לטובת העמותה, מבטאים לכאורה חיוב תקציבי אגפי הרשות (ומבחינתם ניצול) וכך יתרות אלה מהוות בסיכומו של דבר כרזרבה תקציבית עירונית.

גזבר העמותה כפי שמתברר, אינו מעורב בהליך מסלול אישורי ההזמנות השונות מצד העמותה וממילא אינו חתום על הזמנות אלה. מכאן, שהדבר מרוקן מתוכן את תפקידו כגזבר העמותה. אפשר להסביר זאת בין השאר, בשל העדר הגדרת תפקיד הגזבר בעמותה לעניין זה ובכלל.

מתוך פרוטוקול האסיפה הכללית של העמותה מיום 2.11.08, גזבר העירייה העיר, כי יש לערוך התאמה בין כרטיסיות העמותה לעירייה בסוף כל שנה קלנדרית (להלן התאמת חו"ז). נראה, כי לנוכח הנתונים הנ"ל קריאתו זו נותרה בחלל מאז ועד היום.

מומלץ לקיים מעת לעת השוואת כרטיסי החו"ז בין העירייה והעמותה לשירותים חברתיים. כמו כן על אגפי העירייה שמהם נגזרים תקציבים אלה לעמוד על מבחן הביצוע הלכה למעשה. שילוב הפעולות המומלצות כאמור יבטיח בקרה נאותה יותר.

מסקנות והמלצות לפרק ההיבטים הכספיים:

- ❖ הוצאות הנהלה – הוצאות הנהלה של העמותה גדלו בשיעור גבוה יותר משיעור הגידול בפעילות, הביקורת ממליצה לצמצם את הוצאות הנהלה ולהתאימם להיקף פעילות העמותה.
- ❖ פעילות גירעונית של הקונסרבטוריון העירוני – לבדוק לעומק את פעילות הקונסרבטוריון העירוני, ולהקטין הגרעון באמצעות צמצום הוצאות והגדלת ההכנסות העצמיות.
- ❖ תזרים מזומנים – הביקורת ממליצה להכין ולהשתמש בתזרים המזומנים ככלי עבודה שוטף, על מנת לנהל בצורה יעילה את כל פעילויות העמותה (ולא רק של הקונסרבטוריון).
- ❖ תקציב – להשתמש בתקציב ככלי ניהולי. להכין תקציב של כלל פעילויות העמותה מלמטה למעלה – כלומר, הכנת תקציב של כל פעילות ע"י מנהלי הפעילויות, ריכוז הנתונים ובניית תקציב כולל לקראת שנת העבודה הבאה ואח"כ לאשרו באסיפה הכללית של העמותה (לא יאוחר מתחילת שנת העבודה) לקיים בקרה תקציבית שוטפת במהלך השנה – להקים מנגנון דיווח שוטף לחברי הוועד המנהל והאסיפה הכללית, לפעול עפ"י התקציב ולמנוע חריגות מהתקציב.

4. התקשרויות עם ספקים ונתוני שירותים

מרכיב התקשרויות העמותה מהווה גורם משמעותי שיש לתת עליו את הדעת. היקף ההתקשרויות השנתיות עם ספקי השירותים עפ"י ספרי הנה"ח של העמותה, מסתכם בכ- 800 אש"ח בשנה .

ההיבט הנורמטיבי:

בפקודת העיריות והן בחוק המכרזים הוגדרו תנאי ההתקשרות לביצוע עסקאות בטובין, ביצוע עבודה או רכישת שירותים של תאגידיים וגופים שנמנו בחוק ובפקודת העיריות. בשל אופייה הציבורי והקהילתי של העמותה שמטרתה אספקת שירותים חברתיים / קהילתיים מתוקף היותה תאגיד שנתמך ע"י העירייה וכפוף לפקודת העיריות – נכון שהעמותה תפעל עפ"י רוח הנורמות שבחוק ובתקנות.

מבחינה מהותית – ככל שמדובר בפעילות הממומנת מכספים שמקורן ברשות המקומית, יש לראות זאת כפעילות של הרשות לכל דבר ועניין שכן הפעילות מתבצעת ע"י העמותה כזרוע הארוכה של הרשות ואינו פוטר בשל כך את הרשות. הווה אומר שעל הרשות מוטלת חובת קיום המכרזים גם כאשר הפעילות מתבצעת ע"י גורם שלישי, שאלמלא כן הפעילות הייתה מתבצעת ע"י הרשות וממלא חלים עליה הוראות חובת המכרזים.

בהתאם להחלטה שהתקבלה באסיפה הכללית של העמותה נכתב נוהל רכש והתקשרויות עם ספקים וקבלנים שמטרתו לקבוע כללים והנחיות לבחירת ספקים לאספקת מוצרים ושירותים שוטפים ולהגדיר סמכויות ובעלי תפקידים בנושא הרכש.

להלן עיקרי הנוהל:

פנייה לספק תיעשה רק לאחר קיומו של תקציב מתאים.

רכש צריך להיעשות, בהתאם לסכום הרכש עפ"י התנאים הבאים:

עד 5000 ₪ - בסמכות מנהל היחידה

5,000 ש"ח – 15,000 ₪ יש לקבל שתי הצעות מחיר

15,000 ₪ - 100,000 ₪ יש לקבל 3 הצעות מחיר

100,000 ₪ - 500,000 ₪ יש לקיים מכרז זוטא

מעל 500,000 ₪ יש לקיים מכרז פומבי

עפ"י הנוהל המזמין צריך להעביר לרכז האדמיניסטרטיבי הצעות מחיר ע"ג טופס להזמנת רכש.

הרכז צריך לבדוק את המצב בכספי (יתרת תקציב מתאימה), ואח"כ יעביר לאישור מורשי החתימה בעמותה.

העתק האישור יועבר לידי המזמין.

עפ"י הנוהל יש להפריד בין הגורם המזמין לבין הגורם המפיק את התשלום.

עפ"י החלטת האסיפה הכללית בתאריך 29 לספטמבר הוחלט כי וועדת כ"א תשמש גם כוועדת מכרזים וועדת רכש.

ממצאים

התשלום לספקים מתבצע כדלקמן: מנהל היחידה/ הפעילות ממלא טופס הזמנת רכש, מצרף עם הצעות מחיר מתאימות ומעביר ההזמנה לרכז האדמיניסטרטיבי. הרכז האדמיניסטרטיבי בודק **טלפונית** בעירייה האם קיימת יתרת תקציב בסעיף הנדרש ובהתאם לזאת מעביר לאישור מורשי החתימה של העמותה.

בבדיקה מדגמית שביצעה הביקורת – לא הייתה חתימה של הרכז האדמיניסטרטיבי לאישור, כי קיימת יתרת תקציב. לדעת הביקורת אישור טלפוני, אינו מספיק – יש לרכז האדמיניסטרטיבי גישה ליתרות התקציב, על מנת שיוכל לבדוק שאכן יתרה קיימת ולא דרך צד שלישי.

לאחר אישורם מועברת ההזמנה למזמין שמתקשר עם הספק שנבחר.

לאחר קבלת החשבוניות אצל הרכז, החשבוניות מועברות להכנת תשלום אצל רואה החשבון של העמותה. מנהל החשבונות בודק שיש אישור של המזמין לתשלום החשבון ואז מכין הוראת תשלום לחתימת מורשה החתימה.

בבדיקה מדגמית נמצא, כי העמותה פעלה עפ"י הנוהל וצירפו הצעות מחיר כנדרש. כמו כן, היו חתימות של מורשי חתימה על טופס הבקשה לרכש. יחד עם זאת, לא נמצאו כאמור אישורים על יתרת תקציב מתאימה.

לסיכום:

- ❖ ככלל העמותה נוהגת בהתאם לנוהל. יש להקפיד על צירוף מספר הצעות מחיר על פי סכום ההתקשרות בהתאם לנוהל שנקבע על ידה.
- ❖ לאפשר למנהלן העמותה לבצע בדיקת יתרת תקציב בצורה עצמאית (ללא צורך בכל פעם להנהי"ח של העירייה).

5. מנהל וכ"א**פרק זה יעסוק בנושאים שלהלן:**

- מצבת עובדים ונתוני שכר
- ניהול ימי מחלה
- מדגם תיק עובדים והסכמי העסקה

נכון לינואר 2011 מועסקים בעמותה 74 עובדים, 11 עובדים מועסקים כעובדים עצמאיים ושכרם משולם בחשבונית. להלן טבלת מצבת כוח האדם בעמותה לשנים 2008-2010 לפי קטגוריות הפעילות (רווחה, חינוך וקונסרבטוריון (כולל מוסיקה):

פרטים	2008	2009	2010
רווחה	21	31	25
חינוך- העשרה לילדים	46	36	
- מרצה תורה	50		
קונסרבטוריון	42	48	49
סה"כ	159	115	74

הערות לנתוני הטבלה

כפי שניתן לראות מנתוני הטבלה הנ"ל, מצבת העובדים בשנת 2008 עמדה על כ- 160 עובדים והצטמצמה בהדרגה נכון לשנת 2010 לכדי 74 עובדים מסיבות שיפורטו בהמשך.

בתוך כך, היקף המועסקים בקונסרבטוריון עומד כיום על 49 עובדים, לעומת 42 עובדים בשנת 2008 היינו גידול של 6 עובדים.

יצוין, כי שכרו של רו"ח הועלה בזמנו בין השאר משום הגידול בכוח האדם בשנת 2008. אולם, חרף הירידה בכמות כוח האדם, שכרו לא עודכן בהתאמה בגין עילה זו.

פעילות רווחה- לטובת פעילות הרווחה נטו מועסקים כ- 21 עובדים, התנודות בכמות העובדים בשנים הנ"ל נבעו בשל הקמת תזמורת הקאמרית בשנת 2009 (גידול של 10 עובדים) ובשנת 2010 סך העובדים בקטגוריה זו צומצמה ל- 5 עובדים.

פעילות העשרה לילדים (חינוך) - התבצעה דרך העמותה בשנים 2008 - 2009 אולם החל משנת 2010 הפעילות הועתקה למסגרת הרשות המקומית, מה המסביר את הירידה במועסקים במסגרת זו.

מרצה תורה (מגידי שיעורים) - עד שנת 2007 הועסקו כ-50 מגידי שיעורים במסגרת הרשות בחינוך התורני. אולם, פעילות זו הועברה בשנת 2008 למסגרת העמותה. במלים אחרות, העמותה שמשה בשנה זו מעין מסלקה לצורך שכר המרצים. החל משנת 2009 שכר המרצים הוחזר במסגרת הרשות.

להלן התפלגות מצבת העובדים ועלות השכר לפי מחלקות העמותה:

שנת 2010		שנת 2009		שנת 2008		שם המחלקה	מס' מחלקה
עלות שכר שנתית	מס עובדים	עלות שכר שנתית	מס עובדים	עלות שכר שנתית	מס עובדים		
200,296	8	188,462	7	126,891	6	מ גיל הרך	1
5,039	5	11,853	10			ת. הקאמרית	2
115,308	2	107,534	2	51,942	4	מ. אתיופים	3
		1,584	1	14,248	1	תוכל' דרור	4
67,761	3	51,597	1	39,946	2	נפגעי סמים	5
31,038	1	73,535	1	74,672	1	נער בסיכון	6
		117,455	36	210,595	43	פ"ה לילדים	7
34,819	1	37,571	2	37,292	2	מ. גיל הזהב	8
109,088	2	109,628	2	45,528	1	שלום המשפחה	9
1,993,566	49	1,819,551	48	1,555,635	42	קונסרבטוריון	10
				431,302	50	מרצה תורה	11
56,791	1	32,258	1			מ. אביבית	12
		28,235	1	93,093	1	קשרי חוץ	13
99,873	2	71,155	2	44,639	2	מ.ס. רווחה	15
				999	1	פ"ה לילד ע	16
		3,633	1			מועדון זקן	17
2,713,578	74	2,654,052	115	2,726,781	156		סה"כ

ניתוח הנתונים:

עלות השכר נכון לשנת 2010 בקונסרבטוריון ביחס לשנת 2008 עלתה בכ-28% ומנגד חלה ירידה בשנת 2009 בשאר מרכיב השכר (ללא הקונסרבטוריון) בשיעור דומה וזאת עקב גריעת פעילות מרצה תורה.

רשימת 5 מקבלי השכר הגבוה ביותר (עלות שכר באלפי ש"ח):

להלן טבלת חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר לשנים 2008-2010 :

שם העובד/ת	תפקיד	2008	2009	2010
צ.מ	מנהל הקונסרבטוריון	262,316	304,137	329,023
ג.ס	מורה לגיטרה	100,905	104,634	100,951
ר.ט	מורה לפסנתר	92,892	98,058	111,621
ב.ק.ד	עובדת סוציאלית		95,093	91,067
ע.י	מנהלת קשרי חוץ	93,092		
ק.ע	מורה לנגינה	86,121		
י.י	מורה לגיטרה			97,537
ש.ט	מורה לנגינה		95,129	
סה"כ		635,326	697,051	730,199

מנתוני הטבלה הנ"ל עולה כי חל גידול בשכר הכולל של חמשת מקבלי השכר הגבוה ביותר בעמותה בכ-85,000 ₪ נכון לנתוני 2010. עיקר הגידול בשכר נובע משכרם של 2 עובדים: מנהל הקונסרבטוריון עלייה בשיעור כ-25% ומורה לפסנתר בשיעור של כ-20%. ניתן לראות כי עלות שכרם של 5 מקבלי השכר הגבוה בשנת 2010 מהווה כ-25% מסה"כ הוצאות השכר של העמותה.

תהליך הכנת השכר לעובדים:

להלן תהליך הכנת תלושי השכר והעברת השכר לעובדים כפי שנבדק על ידי הביקורת: כל עובד בעמותה ממלא דו"ח שעות עבודה ידני חודשי. דו"ח זה מועבר בסוף החודש לאישור מנהל המחלקה שמאשר את דו"ח השעות של העובד וכן מאשר את השעות הנוספות. דוחות אלו מועברים בסוף החודש למנהל האדמיניסטרטיבי של העמותה אשר מעבירים לחשבת השכר שמועסקת על ידי רואה החשבון של העמותה. לחשבת השכר העתקים מהסכמי העובדים וכן העתקים מהחלטות וועדות כ"א שבהם יש התייחסות להיקפי המשרה והשעות הנוספות שאושרו לעובד.

חשבת השכר מבצעת בדיקה מול ההסכמים ובהתאם לכך מחשבת את השעות הנוספות המגיעות לעובד. לאחר חישובו עדכון השכר המגיע לתשלום לעובדים במערכת השכר מופק דיסק מס"ב עם פרטי התשלומים והשכר להעברה לבנק לעובדים. הדיסק מועבר למנהל האדמיניסטרטיבי של העמותה.

בידי המנהל האדמיניסטרטיבי של העמותה "מפתח" ובו חתימות של גזבר העמותה ושל מורשה החתימה השני של העמותה – וכאשר הוא מעלה את מערכת המס"ב עם דיסק התשלומים ומפתחות החתימות של מורשי החתימה – מתבצעת העברת אישור התשלום לבנק- שמעביר בהמשך את השכר לחשבונות העובדים. ההרשאה נתנה באסיפה הכללית מחודש ספט 2009 ומכאן השאלה מה תפקיד הגזבר לנוכח זאת.

לדעת הביקורת תהליך זה של אישור השכר הינו פסול, למעשה כל תהליך הכנת השכר ואישורו נעשה על ידי גורם חיצוני למערכת ללא בקרה מספיקה של האחראים בעמותה. לדעת הביקורת לפני העברת התשלום לעובדים במס"ב יש להפיק דו"ח השכר של העובדים ומורשי החתימה של העמותה/גזבר צריכים לעבור על הדו"ח ולאשרו. נוהג פסול הוא שמפתחות עם חתימות של מורשי החתימה של העמותה נמצאים אצל מינהלן העמותה שעושה בהם שימוש עצמאי.

שעות נוספות:

תהליך אישור שעות נוספות מתבצע כפי שתואר לעיל.
 הביקורת קיבלה מחשבת השכר את דו"ח מרכיבי השעות הנוספות ל-2010, עפ"י הדו"ח 4 עובדים קיבלו 2,714 שעות נוספות בשיעור 100%, 6 עובדים קיבלו 19,136 שעות בשיעור של 125% ושני עובדים קיבלו 2,459 שעות נוספות בשיעור של 150%.

5 מתוך העובדים שקיבלו שעות נוספות בשיעור של 125% - לא קיבלו לפני כן שעות נוספות בשיעור של 100% לפני המעבר למדרגה של שיעור של 125%.

ימי מחלה:

על פי חוק ימי מחלה, עובד שנעדר מעבודתו עקב מחלה זכאי לקבל ממעבידו, החל מהיום הרביעי תשלום על פי חוק בעד תקופת מחלתו, בעד הימים השני והשלישי – מחצית דמי מחלה. תקופת הזכאות לדמי מחלה לא תעלה על תקופה מצטברת של יום וחצי לכל חודש עבודה מלא- ולא יותר מ-90 יום מצטברים.

ממצאים

חשבת השכר מבצעת מעקב אחר צבירת ימי המחלה של העובדים עפ"י תקנות החוק. ימי המחלה מרוכזים בדו"ח צבירת ימי מחלה וכן בתלושי העובדים שנבדקו מדגמית קיים רישום לגבי צבירת ימי המחלה של העובד (תוספת של יום וחצי לכל חודש). הביקורת קיבלה מחשבת השכר את דו"ח צבירת ימי מחלה של עובדי העמותה לשנת 2010, הנתונים בדו"ח תואמים לנתונים בתלוש השכר שנבדק מדגמית, כמו"כ, אין בדו"ח עובדים שצברו מעל 90 ימי מחלה – המקסימום המותר בחוק.

ימי חופשה:

חשבת השכר מקיימת מעקב אחר ימי החופשה של העובדים. עפ"י דו"ח שהתקבל מחשבת השכר של דו"ח חבות חופשה, מתקיים מעקב פרטני של צבירה וניצול ימי חופשה לעובדים. עפ"י הדו"ח קיימת יתרת חופשה לכלל העובדים של 232 יום. עפ"י הדו"ח לשלושה עובדים עם קיימת יתרת חופשה של מעל ל 20 יום.

נמצאו 9 עובדים שניצול החופשה שלהם שלילי – המשמעות, שהעובדים יצאו לחופשה ללא שהייתה להם יתרת חופשה.

עפ"י בדיקה מדגמית של הביקורת נתוני ניצול החופשה של העובדים מופיעים גם בתלושי השכר של העובדים. הנתונים בתלוש השכר תואמים לנתונים בדו"ח חבות החופשה. בהתאם לנתונים בדו"ח חבות חופשה מתבצעת הפרשה בדוחות החשבונאיים לעתודה לחופשה. עפ"י הדו"ח סה"כ החבות לחופשה בשנת 2010 מסתכמת בסכום של 96 אלפי ₪ - לא כולל הוצאות סוציאליות. (בדוחות הכספיים של 2009 קיימים בספרים הפרשה לעתודה לחופשה והבראה ע"ס 190 אלפי ₪).

הסכמי העסקה ותיקים אישיים לעובדים:

הסכמי העסקה: הביקורת בדקה מדגמית חוזי העסקה של מספר עובדים. בחוזים שנבדקו, מפורטים תנאי העסקה, אחוז משרה ומפורטים שעות העבודה. החוזים נחתמו כנדרש ע"י העמותה ועל ידי העובדים וכן אושרו על ידי וועדת כ"א או יו"ר העמותה. הסכמי העסקה שנבדקו מסתיימים ב 31 לדצמבר 2010 ולפיכך יש לחדשם על מנת שיהיו בתוקף.

העדר תיקים אישיים לעובדים

לנוכח מצבת כ"א בעמותה בהיקף יחסית גדול, מצופה שענייני העובדים ינוהלו במסגרת תיקים אישיים לכל עובד. ממצאי הביקורת מעלים כי, לא קיים ניהול כוח אדם במתכונת תיקים אישיים. כל המסמכים בענייני העובדים מרוכזים כמכלול במספר אוגדנים. תיק האישי אמור לכלול: פרטים האישיים, מסמכים המעידים על השכלה, מסמכי התקשרות, ניהול חופשות, מחלה ותכתובת בענייני בנושאים שונים כגון: עדכוני שכר, שינוי שיעורי משרה הערכות תפקוד, חופשות וכו. צורת ניהול זו אינה מאפשרת שליטה נאותה וראיה כוללת כנדרש לניהול כ"א. לכל העובדים שנבדקו מדגמית אין תיקי עובד. (הסיבה לטענת העמותה שהם מועסקים או שהיו מועסקים גם על ידי העירייה) לדעת הביקורת צריך שלכל העובדים בעמותה יהיו תיקי עובד ללא קשר לתיקים שקיימים בעירייה אם בכלל.

הערכה תקופתית

הערכות תקופתיות לעובדים, הינה אחד הכלים הבסיסיים לבחינה וסקולול תפקוד העובדים בארגון. מיותר לציין, כי הערכות אלה נחוצות בעתיד, לצורכי שכר, קידום פנימי או לחילופין להפסקת העסקה בשל תפקוד לקוי. **בעמותה לשירותים חברתיים לא נהוג לערוך הערכות תקופתיות לעובדים.**

מסקנות והמלצות בתחום מנהל כ"א ושכר:

- ✓ לקבוע מדיניות שכר ברורה לעמותה עפ"י אמות המידה הנהוגות בעירייה ובשלטון המקומי ולפעול על פיה. להגדיר את תפקידה וסמכויותיה של וועדת כ"א ולהגדיר למי הסמכות לקבוע שכר ותוספות שכר- האם בסמכות וועדת כ"א או הוועד המנהל/האסיפה הכללית.
- ✓ להפעיל מנגנון קבוע של דיווח של וועדת כ"א לאסיפה הכללית והוועד המנהל על תוספות שכר וקבלת עובדים ומשמעותן הכספית.
- ✓ להפעיל קריטריונים של הערכת עובדים בעת החלטות על העלאות שכר לקיים תהליך בקרה של הגזבר או נציג העמותה בעת הכנה ואישור משכורות העובדים בכל חודש.
- ✓ אישור דו"ח המשכורות המפורט יתבצע בחתימה אישית של הגזבר ובעלי התפקידים שנקבעו לכך בעמותה להקפיד על פתיחת תיק עובד לכל עובד בעמותה (גם לאלו שמועסקים, או היו מועסקים על ידי העירייה). בתיק זה לרכז את כל המסמכים הקשורים לקבלתו לעבודה בעמותה, העתקי החלטות של וועדת כ"א וכן שוחות הערכת העובד.
- ✓ מומלץ להנהיג הערכות תקופתיות לעובדים כדבר שבשגרה, הדבר חשוב הן לארגון והן לעובדים.
- ✓ מומלץ לנהל את תיקי העובדים באופן יותר מסודר היינו חלוקת התיק למדורים כגון: תכתובת, הערכה, נתונים אישיים, כרטיס עובד, לימודים והשתלמויות וכו'.
- ✓ מומלץ להגדיר לכל עובד ועובד את תפקידיו השונים באופן מפורט כנובע מניתוח העיסוק ולקבע זאת כנספח נלווה להסכם. הגדרה נאותה מתבקשת מעת לעת בעיקר לנוכח ניווד עובדים או שינוי תחומי אחריות. הגדרה נאותה חשובה הן לארגון כמעסיק והן לעובד, דבר שימנע אי הבנות בעתיד.
- ✓ מומלץ לבחון מעת לעת את היקפי המשרה הרצויים הלכה למעשה, ע"ב ניתוח עיסוקים ולהתאימן להגדרת התפקיד.

ביקורת מעקב לתיקון ליקויים מדו"ח ביקורת רשם העמותות

במהלך שנת 2008 נערכה בעמותה ביקורת עומק מטעם רשם העמותות ע"י רו"ח ממשרד גזית ושו"ת. הביקורת נבעה על רקע תלונתה של הגב' דור קולך אשר שמשה בזמנו כיו"ר הוועדה לענייני ביקורת ברשות. **יודגש כי בבדיקת הטענות שהועלו בתלונה ובמנותק מבדיקת העומק שהתקיימה, קבעה הביקורת כי לא נמצא ממש בטענותיה.** ככלל מצאה הביקורת כי העמותה פועלת לקידום מטרותיה וכי מוסדות העמותה מתנהלים בהתאם לחוק ולתקנון העמותה.

יחד עם זאת הביקורת חשפה מספר ליקויים הראויים לטיפול. במסגרת הביקורת הנוכחית נבדק מעקב אחר תיקון הליקויים כאמור ויישום המלצות הביקורת. נמצאה שרוב ההמלצות שצוינו בדו"ח הביקורת מטעם רשם העמותות בעקבות הליקויים שנתגלו בה, תוקנו או תוקנו חלקית (מקצתם טרם תוקן) כמפורט להלן:

<u>מס'</u>	<u>הערות הביקורת והמלצות</u>	<u>סטטוס</u>
1	לערך הסכם התקשרות בין העמותה לעיריית ראש העין	בוצע
2	לערך פוליסת ביטוח בגין הרכוש של הקונסרבטוריון, חבות מעבידים וכלפי צד ג'	בוצע
3	לרשום כספי תרומות המיועדים לפעילות ספציפית בדו"ח על השינויים בנכסים בעלי הגבלה זמנית	בוצע
4	להציג בדוחות הכספיים ביאורים מגזרים על פעולות העיקריות	לא בוצע
5	להקפיד על עמידה מלאה על קיום הסכמים עם נותני שירותים עימם העמותה מתקשרת	בוצע חלקית
6	להפנות את הדו"ח גם לידיעת משרד הפנים	בוצע
7	להסביר כיצד הועברו כספים לעמותת וגנר	בוצע
8	לערך תקציב שנתי בתחילת השנה ולעמוד על ביצועו במהלך השנה	לא בוצע
9	לסגור את חשבונות הבנק הלא פעילים ולעדכן את מינוי מורשי החתימה בחשבון הבנק	בוצע
10	להתקין שלט הנושא את שם העמותה במקומות בהם העמותה פועלת	בוצע
11	לבצע התאמה בין החו"ז בספרי העמותה לחו"ז בעירייה	לא בוצע

תגובת המבקר בעמוד הבא (באמצעות גזבר העמותה):

MUNICIPALITY OF ROSH-HA'AYIN

עיריית ראש העין

לשכת גזבר
אגף גזברות

ז' אדר תשע"ב
1 מרץ 2012
מספרנו ועדת ביקורת

לכבוד
משה כהן
מבקר העירייה
אדון נכבד,

הנדון: תגובה – טיוטת ביקורת עמותה לשירותים חברתיים

1. ראשית, אבקש להביע הערכתי לביקורת שנעשתה בעמותה לשירותים חברתיים המהווה כלי נוסף בעבודת המטה ובהתנהלות העמותה.
2. בעלי התפקידים בעמותה מבצעים את תפקידם בנוסף לעבודתם השוטפת, העיסוק הטיפול בנושאים השוטפים של העמותה אכן מצריכים משאבי זמן.
3. תוך כדי הביקורת טופלו חלק מההמלצות ואשתדל להתייחס להערות בדו"ח.

להלן התייחסות להערות ולמצאים:

מבנה העמותה - - אין מזכיר / מנכ"ל לעמותה

באסיפה הכללית הקרובה יועלה לאישור האסיפה מנוי מנהל תפעול לעמותה אשר ירכז את עבודת המטה בעמותה.

מבנה העמותה - הגדרת תפקידים

הגדרת תפקידים כתובה וברורה – מקובלת המלצת המבקר תבוצע עבודת מטה להגדרת תפקידים.

תקנון העמותה - הכללת קונסרבטוריון בתקנון

ייבדק עם היועצת המשפטית.

וועדת ביקורת - עמ' 12

הקמת וועדת למרות שאין חובה, מקובלת המלצת המבקר. תובא לדיון באסיפה הכללית ביקורת בעמותה. יחד עם זאת, ניתן לראות כגוף המבקר את רו"ח אליהו בשארי מבקר הפנים של העמותה.

ועדת כ"א - עמ' 14 - החלטת ועדה - יוגש לאישור האסיפה הכללית מסמך המגדיר את תפקידי הוועדה וסמכויותיה.

הערות הביקורת עמ' 16 - 17 - מדיניות שכר

יטופל במסגרת הכנת נהלים. לעניין מכרז חיצוני להפסקת עובדים - ע"פ נוהל כח אדם עובד בהיקף משרה נמוך – אינו חייב במכרז.

מסקנות- לפרק מוסדות העמותה - פעילות קונסרבטוריון יובא לדיון ולהחלטת האסיפה הכללית.

הערת ביקורת - העסקת עובדי העמותה - אין כל מניעה לקבל את ההמלצה, תלוי בהחלטת העירייה. אוסיף כי התקציב להעסקת העובדים הינו תקציבי פעולה ומכאן ההתנגדות.

הסכם שכ"ט רו"ח 2010- יובא לאישור האסיפה הכללית.

הבחנה ביו פעולות הביקורת להנח"ש- יובא לדיון ולהחלטת האסיפה הכללית.

דיווח לפי מגזרים

כ- 107,000 ₪ בשנת עפ"י הדו"ח לפי מגזרים הקונסרבטוריון כיחידה עצמאית, מוצג בגרעון של הכספים 2010. אולם-עפ"י דו"ח הביצוע לשנת 2010 הקונסרבטוריון סיים בעודף תקציב של כ- 30,000 ₪. ההפרש בין דו"ח לפי מגזרים נזקפו הוצאות הנהלה וכלליות בסך כ-70,000 ₪ וכן נזקפו הוצאות פחת ציוד בסך כ-66,000 ₪. הציוד שבגיניו מבוצעת הפחתה נגרע מכל שנה שבא נרכש מהתקציב השוטף.

התייחסות לפרק ד' היבטים תקציביים- לעניין פרק זה, מצ"ב התייחסות של רו"ח העמותה רו"ח בועז מני המבטאת תשובות והארות לטיטת דו"ח הביקורת.

בכבוד רב

אורי דורון

**סגן גזבר העירייה
וגזבר העמותה**