

ביקורת לשנת 2016-15 בנושא מתנ"ס להבנים



שמואל לביא
מבקר המועצה



מבוא:

כללי:

מתנ"ס להבנים החל לפעול כעמותה החל משנת 11.9.1996 כעמותה רשומה.

מטרת העמותה לספק שירותי תרבות לשעות הפנאי של הילדים והמבוגרים בשוב להבנים, באמצעות קיום חוגים, הרצאות, הצגות ועוד.

את מתנ"ס להבנים תפעלה חברת המתנסים במבנה השייך למועצה החל משנת 1996, בשנת 1997 נחתמה אמנה להפעלת המתנ"ס בין המועצה לעמותה ולחברה למתנסים.

בשנת 4/2015 אשר משרד הפנים שינוי התקשרות של המועצה עם העמותה וחברת המתנסים והפיכת העמותה "למען עירונית".

יעדים:

- סקירת תקנון והתאמתו להגדרה החדשה "עמותה מעין עירונית".
- בדיקת מערך הרכישות במתנ"ס.
- בדיקת מערך ונוהלי ספירת המלאי.
- סקירת מערך הביקורת במתנ"ס.
- בדיקת אופן ניהול וכתובת הפרוטוקולים בישיבות השונות.
- סקירת הוצאות הכנסות לחוגים וקובעת המדיניות בנושא תמחור החוגים.
- ביקורת שביעות רצון תושבים מן שירותי המתנ"ס לתושבים.

מהות:

לצורך ביצוע הביקורת נערכו פגישות עבודה עם מנהל המתנ"ס, הנ"ח, מבקר המתנ"ס, גזברית במועצה נבחנו פרוטוקולים של הועדות השונות תקנון העמותה, מאזנים ודוחות כספיים אחרים.

הביקורת נערכה בשנים 2015 – 2016.

הביקורת מבקשת לציין לחיוב את שיתוף הפעולה המלא של מנהל המתנ"ס ועובדיו, והנהלת המועצה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה, פרסומם ללא נטילת רשות מטעם המבקר או ראש המועצה ובאישור ועדת הביקורת, אסור על פי סעיף 145 ו (ו) לצו המועצות המקומיות (א), תשי"א – 1950, המפר את האיסור דינו לפי סעיף 204 (ג) לצו – מאסר ששה חודשים



פרק א'

הממצאים:

1. תקנון העמותה:

- 1.1. תקנון העמותה במתכונת החדשה מעין תאגיד עירוני אושר ע"י מליאת המועצה בתאריך 10.5.15 בישיבה מס' 4 לשנת 2015.
 - 1.2. הביקורת לא מצאה הבדלים בין התקנון החדש לבין התקנון של העמותה מיום הווסדה ואשר עודכן בתאריך 13.5.13.
 - 1.3. הגדרת העמותה "עמותה מעין עירונית" כפי שמופיע בפרוטוקול המליאה מס' 4 לשנת 2015: אין איזכור בתקנון העמותה כמו כן אין הגדרה של חלוקת האחריות בין המועצה למתנ"ס כפי שמתחייב מהמעבר להגדרה של "עמותה מעין עירונית".
 - 1.4. משרד הפנים אישר לעמותת המתנ"ס לשנות את התקנון שלה על פי הנוסח מיום 21.4.15 שאינו שונה מהנוסח הקודם הביקורת מעלה ספק באשר לתקפות האישור למתנ"ס שאינו באחריות משרד הפנים.
על פי הבנת הביקורת משרד הפנים היה צריך לאשר בכתב למועצה לחתום ולהתקשר בהסכם תקנוני בהגדרה של "עמותה מעין עירונית".
 - 1.5. הביקורת סבורה כי משרד הפנים היה צריך לחייב את המועצה לגסס תקנון חדש המתחייב משינוי הגדרת העמותה למעין עירונית או לחילופין להכניס בתקנון הקיים שינויים מהותיים שישקפו את השינוי.
 - 1.6. הביקורת מבקשת להזכיר כי קיימת גם אמנה להפעלת המתנ"ס בין המועצה למתנ"ס שנחתם בתאריך 10.6.97 ולא בוטל גם כאשר העמותה הפכה לעמותה מעין עירונית.
 - 1.7. לא נמצא הסכם חתום בין המתנ"ס למועצה המסדיר את סוג השירותים שהמתנ"ס חייב לספק, היקפם, עלויות ועוד כמקובל בין נותני שירותים אחרים לבין המועצה.
 - 1.8. הביקורת מבקשת לציין כי אין אישור של משרד הפנים למינוי הדירקטורים שמונו בעמותה מעין עירונית וזאת בניגוד לחוק שדורש מעמותות כאלו לקבל את אישור משרד הפנים לכל מינוי ו/או שינוי בשמות הדירקטורים בעמותה. כמו כן לא נמצא פרוטוקול של הועדה המאשרת את מינוי הדירקטורים.
 - 1.9. אם שינוי מעמד העמותה לתאגיד מעין עירוני לא שונו נוהלים הקשורים בהנחיות של החברה למתנסים והמועברים למנכ"ל המתנ"ס המועסק ע"י החברה למתנסים, כך יוצא לכאורה כי מנכ"ל המתנ"ס יכול לפעול על פי הנחיות של החברה למתנ"ס מבלי שעברו אישור מקדים של הנהלת המתנ"ס.
2. מערך הרכישות במתנ"ס וספירת מצאי.
- 2.1. למתנ"ס נוהל רכישות שנקבע ע"י החברה למתנסים והמאמץ את סעיף 197 לפקודת העיריות.
נוהל הרכישות בעיריות, במיוחד גובה סכומי ההתקשרות על פי הרמות השונות שונים מהותית מאשר במועצה המקומית להבים.
הביקורת מבקשת לציין כי כיום כאשר העמותה מוגדרת כעמותה מעין עירונית חשוב כי נוהל הרכישה יהיה בהתאם לצו המועצות המקומית.
 - 2.2. לא קיים נוהל רישום פרוטוקול של ועדת רכש, לא נמצאו פרוטוקולים לוועדת הרכש.
 - 2.3. אין נוהל מסודר של רישום מצאי רכוש הנרכש במהלך השנה, יוצא כי העדכון היחיד הינו בדיעבד רק בעת ביצוע ספירת המצאי אחת לשנה.



- 2.4. ספירות המצאי אינן חתומות ע"י מנכ"ל העמותה.
- 2.5. אין סימון למצאי (רכוש) המתנ"ס.
3. ועדת הביקורת במתנ"ס.
- 3.1. בעמותה אין פעילות ביקורת באופן מלא כפי שנדרש מחוק הביקורת.
- 3.2. מבקר העמותה מבצע רק את מה שנדרש ממנו על פי הוראות רשם העמותות לצורך קבלת אישור ניהל תקין לעמותה.
- 3.3. מבקר העמותה בודק את רישום הפרוטוקולים ותקינותן מבקר את הדוח המילולי של ר"ח העמותה ומאשר בכתב לאסיפה הכללית את תקינות הדוחות הכספיים של ר"ח.
- 3.4. הביקורת מבקשת לציין כי על פי חוק העמותות סעיף 30 לחוק קובע כי עמותה שמחזור פעילותה מעל 10 מיליון ₪ בשנה מחויבת להעסיק מבקר פנים במשרה מלאה. נכון להיום מחזור הפעילות של המתנ"ס עומד על כ- 7 מיליון ₪.
4. סקירת ועדות העמותה:
- לעמותה שתי ועדות פעילות ועדת הנהלה, ועדת כספים כ"א מכרזים שהינה ועדה אחת המתכנסות על פי העניין. האסיפה הכללית מתכנסת אחת לשנה.
- 4.1. בשנת 2015 התקיימו:
- 3 ישיבות ועדת הנהלה.
- 6 ישיבות ועדת כספים.
- 4.2. בשנת 2016 התקיימו:
- 3 ישיבות ועדת הנהלה.
- 6 ישיבות ועדת כספים.
- 4.3. חברי ועדת כספים מתפקידים גם כחברי ועדת כ"א וועדת מכרזים הכל בהתאם לעניין.
- 4.4. על פי הבנת הביקורת.
ועדת כספים אמורה לאשר את החלטות ועדת כ"א וועדת המכרזים. למעשה כל ההחלטות אמורות להגיע לאישור סופי לוועדת הנהלה. מקריאת הפרוטוקולים הביקורת מבינה כי לא כך הדבר יש לתת את הדעת על סמכויות הועדות השונות מול חוק העמותות.
- 4.5. הביקורת סבורה כי נוהל זה אינו מאפשר קבלת החלטות תקינה שאין בה לעיתים חשש לניגוד אינטרסים כמו כן יש להסדיר את סמכויות הועדות השונות. הביקורת סבורה כי ועדת ההנהלה חייבת לקבל את מקומה כוועדה ראשית מחליטה אשר מחליטה על כל הנעשה בעמותה וזאת לאחר קבלת ההמלצות מהועדות השונות.
- 4.6. מפרוטוקול ועדת ההנהלה בנושא מורשי החתימה עולה כי לעמותה ארבעה מורשי חתימה וחתימה של שניים מתוכם מחייבת את העמותה.
- מבחינת התפקידים של מורשי החתימה יכול להווצר מצב שבו לא י"ר העמותה חותם על התחביויות העמותה דבר לא סביר. לדעת הביקורת רמת מורשי החתימה בעמותה חייבת להיות זהה לרמה הקיימת במועצה על כן מציעה הביקורת:
- מורשי החתימה יהיו י"ר העמותה וגזבר העמותה, או י"ר העמותה ומס' 3 או 4 ברשימה גזבר העמותה ומס' 4 ברשימה או 3. כלומר חתימת י"ר העמותה מחייבת בכל אופציה של 4 מורשי החתימה



- 4.7. הביקורת מתרשמת כי ועדת הכספים בעמותה מבצעת את הניהול השוטף של המתנ"ס. בוועדה רשומים 6 חברים כאשר בפועל הנוכחות היא של שלושה חברים, יו"ר העמותה אינו חבר בוועדה.
- מקריאת הפרוטוקולים מתרשמת הביקורת כי בוועדת הכספים מאשרים את תקציב העמותה, אישור הדוחות השנתיים של ר"ח העמותה, אישורי כ"א ומכרזים.
- 4.8. מעיון בפרוטוקולים של ועדת הכספים אפשר להבין כי יש ו/או מתכוונים להקים ועדת השקעות לעמותה שמטרתה להשקיע את יתרות הכספים במהלך השנה. לביקורת לא ברור מי הם החברים לא נמצאו פרוטוקולים של החלטות. לביקורת לא נמסרו נוהלי ההשקעות עוד עולה מהרישום בפרוטוקולים כי ניתן להבין שהועדה מתכוונת להשקיעה כספים במניות ו/או בהשקעות אחרות במטרה לצבור רווחים כמו אגרות חוב קונצרניות, ועוד.
- 4.9. מעיון בפרוטוקולים של ועדת ההנהלה לא ברור האם ועדת ההנהלה דנה ומאשרת את המלצות ועדת הכספים לפני ביצועם. הביקורת מבקשת לציין כי סעיף 10.1 לתקנון העמותה נאמר כי ועדת ההנהלה מנהלת את ענייני העמותה. ועוד נכתב בתקנון בסעיף 10.2 "רשאית הנהלת העמותה למנות ועדות משנה להגדיר את סמכויותיהן ולפקח על תיפקודן".
5. סקירת הוצאות הכנסות חוגים, מצב כספי.
- 5.1. העמותה מעסיקה משרד ר"ח חיצוני שכטר מאס קריסטל ר"ח מפקח דוח שנתי כנדרש בחוק העמותות. הד"ר עובר לעיון ודיון ועדת הכספים המאשרת ומעבירה לאישור ההנהלה והאסיפה הכללית כנדרש בנוסף מועבר ד"ר ר"ח לעיון ודיון במליאת מועצת להבים בפועל נמצא כי על דוח ר"ח השנתי חתומים שני חברי ועד בלבד, לא נמצא חתימת יו"ר העמותה, המנכ"ל, וגזבר העמותה.
- 5.2. נבדקו פעילות החוגים ברמת ההוצאות וההכנסות. נמצא כי כל החוגים נמצאים ברמת עודף הכנסות על הוצאות בממוצע של 10% - עד 15% שנתית.
- 5.3. בתאריך 17.2.17 נמצא כי ביתרות הפק"מ קיימים שני פקדונות האחד בסכום ₪ 300,000 לתקופה של 91 יום בריבית פריים 1.6%. והשני בסכום 500,000 ₪ לתקופה של 180 יום בריבית 1.6%.
- בנוסף יתרת המזומנים בחשבון המתנ"ס נכון לתאריך 19.2.17 היתה 206,000 ₪ בזכות.
- 5.4. הנהלת המתנ"ס לא מבצעת סקר שביעות רצון על החוגים המתופעלים במהלך השנה לא קיים נוהל בנושא ואין כלל מודעות לכלי בקרה חשוב זה.



פרק ב':

המסקנות:

1. למרות אישור משרד הפנים להפיכת תאגיד המתנ"ס מעמותה "לתאגיד מעין עירוני" (הגדרת משרד הפנים) התקנון לא שונה מהותית כמתחייב מהגדרת התאגיד.
2. בתקנון העמותה המעודכן אין הגדרת חלוקת האחריות בין המועצה למתנ"ס כמתחייב מהמעבר לתאגיד מעין עירוני.
3. מהלך המעבר באישורים מול משרד הפנים וברישומים המופיעים בתקנון העמותה לא הושלם במלואו כולל גם את מינוי הדירקטורים.
4. מערך הרכישות במתנ"ס דורש ריענון והתאמה לנוהלי הרכש במועצה כמתחייב ממעמד העמותה "כתאגיד מעין עירוני".
5. מערך ביצועי ספירות המצאי דורש ריענון נהלים והתאמה "לתאגיד מעין עירוני" כמתחייב.
6. מערך הביקורת "בתאגיד מעין עירוני" חלקי מאוד ומתאים לדרישות רשם העמותות לצורך קבלת אישור ניהול תקין, בלבד.
7. נוהלי מורשי החתימה בתאגיד לקוי ודורש התאמה לנוהלי החתימה ברשות כמתחייב.
8. מערך הועדות הפעילות בעמותה דורש חשיבה מחדש והתאמה לחוק ולמעמד העמותה "כתאגיד מעין עירוני".
9. לתאגיד מעין עירוני יתרות של כ- 800,000 ₪ ותמחור החוגים מבוצע על פי תימחור של יצירת יתרה שבין 15% - 10% מעלות החוג בפועל.
10. לא קיים מערך משוברים מול התושבים מקבלי השירות על איכות החוגים ורמת שביעות הרצון מהחוגים.



פרק ג':

המלצות:

1. יש לשקול להעביר את תקנון העמותה מעין עירונית לבדיקת היועץ המשפטי ולהכניס שינויים אשר יעגנו את מעמד המועצה בתאגיד המעיין עירוני וחלוקת האחריות בין התאגיד למועצה.
2. יש לוודא כי ימצאו כל האישורים כנדרש למינוי דירקטורים בתאגיד ואישור הקמת התאגיד מטעם משרד הפנים למועצה.
3. יש לבטל את האמנה שנחתמה בין המתנ"ס למועצה בתאריך 10.6.97 ואם יש צורך להכין אמנה חדשה באמצעות היועץ המשפטי למועצה שתעגן את כל הסמכויות והאנטרסים בין שני הגופים המועצה "והתאגיד המעיין עירוני".
4. מומלץ להתאים את נוהל הרכישות ורישום המצאי למקובל ברשות המקומית ולחייב את המנכ"ל לחתום על ספירות המצאי.
5. יש לקיים חשיבה בנושא קיום ביקורת רחבה יותר בפרט שהתאגיד מתקרב להיקף פעילות שנתי של 10 מיליון ש"ח שיחייב אותו להעסיק מבקר אשר יבצע ביקורת שוטפת ומקיפה יותר מהקיים היום.
6. יש להתאים את נוהל מורשי החתימה בתאגיד למקובל ברשות המקומית.
7. יש להתאים את מערך הועדות הפעילות והסמכויות של הועדות להתאמה לחוק למעמד העמותה "כתאגיד מעין עירוני".
8. יש לקיים חשיבה וגיבוש תוכניות האם צבירת יתרות זכות גבוהות מדי שנה הינו נחוץ והאם הדבר תואם את מטרות התאגיד מעין עירוני.
9. יש לגבש נהלים לקיים סקר שביעות רצון בנושא תפקוד מדריכי החוגים, איכות החוגים, תפקוד ההנהלה ומתן השירות לתושב.
10. יש להקים מדור לתלונות הציבור בנושאי שירותי המתנ"ס לתושב, או לבדוק אפשרות להנגיש אפשרות זו לתלונות הציבור במועצה וזאת לאחר התייעצות עם היועץ המשפטי של המועצה לבדיקת חוקיות הרעיון.

נספחים

ל' כסלו, תשע"ח
18/12/2017

לכבוד
מר שמואל לביא
מבקר המועצה להבים

הנדון: טיוטת דו"ח ביקורת לשנים 2015-16

להלן תגובתי לדו"ח, לפי הסעיפים בפרק ג':

1. מדובר בתקנון אחיד שעבר אישור משרד הפנים והחברה למתנ"סים, על סמך זאת אושר התקנון באסיפה הכללית של עמותת המתנ"ס בתאריך 6.1.15 (מצ"ב).
כמו כן אושר בישיבת מועצת להבים מיום 10.5.15 (מצ"ב).
ככל הידוע לי לא ניתן לבצע שינויים בתקנון זה.
מצ"ב אישור הקמת עמותת המתנ"ס, מסמכי היסוד ללא שינוי למעט אישור תקנון חדש לעמותה מעין עירונית כאמור לעיל.
2. באחרונה נפגשו נציגי החברה למתנ"סים עם ראש המועצה המשמש גם יו"ר עמותת המתנ"ס על מנת להסדיר הרכב הנהלת העמותה בהתאם לנדרש בעמותה מעין עירונית.
גזברית המועצה מטפלת בתהליך מינוי הדירקטורים ותביא הנושא לאישור המועצה בישיבתה הקרובה שתתקיים ב- 24.12.17. לאחר הישיבה אבקשה להעביר אליך הפרוטוקול.
3. בנובמבר 2017 קיבלנו מהחברה למתנ"סים אמנה חדשה (הסכם משולש) המעגנת ההתקשרות בין המועצה, העמותה מעין עירונית והחברה למתנ"סים.
ההסכם הועבר לעיונו של ראש המועצה, לאחר שיאשר בחתימתו, נחתים מורשי חתימה של העמותה, נחתים החברה למתנ"סים ונעביר אליך עותק.
4. החברה למתנ"סים הוציאה נוהל רכישת טובין ושירותים בעמותה מעין עירונית, הנוהל אושר בהנהלת המתנ"ס בישיבתה מיום 4.5.2017 (מצ"ב הפרוטוקול).
5. בשלב זה מסתכם מאזן המתנ"ס בפחות מ- 7 מיליון ₪, כאשר נתקרב ל-9 מיליון ₪ נצטרך לקיים התייעצות בנושא זה.
6. מצ"ב אישור עו"ד שמחיוף המשמשת יועמ"ש של המתנ"ס (מטעם החברה למתנ"סים) בדבר מורשי החתימה של עמותת המתנ"ס.
7. נושא הועדות ייבדק תוך התייעצות עם גזברית המועצה והממונה על ההנהלות בחברה למתנ"סים.
8. בשנת 2017 ניצלנו כ- 180 אלף ₪ מהיתרות לטובת פרויקטים כגון: מעבדת מחשבים, אמצעי בטיחות באולם הספורט וכיוצ"ב.
כמו כן היות שאימצנו תכנית "ניצנים" של משרד החינוך נאלצנו להוזיל משמעותית שכ"ל בצהרונים, דבר שיחייב אותנו להשתמש בחלק ניכר מהיתרות.
9. נראה לי שעקב הרגישות הרבה בשנת בחירות, מומלץ לדחות ביצוע הסקר לינואר 2019.
10. תושבי להבים מודעים לזכויותיהם, צוות המתנ"ס בראשותי נגיש לפניית הציבור בכל עת ומטפל בכל פניה של תושבים.

בברכה,
אבי סולמנט
מנהל המתנ"ס

