



מבקר העירייה

דוח ביקורת בנושא:

היבטים בניהול ותפעול עמותת בני

הרצליה

**תוכן העניינים**

3.....	עיקרי הממצאים וההמלצות.....
25.....	1. מבוא.....
25.....	2. מטרות הביקורת.....
25.....	3. היקף וגבולות הביקורת.....
26.....	4. מבנה אירגוני ונהלי עבודה.....
28.....	5. מינוי חברים והזמנה לשיבות במוסדות העמותה.....
29.....	6. מבקר הפנים וועדת הביקורת של העמותה.....
32.....	7. תאגידים קשורים.....
36.....	8. ניגודי עניינים.....
41.....	9. כוח אדם.....
55.....	10. תקציב העמותה.....
56.....	11. העדר הסכמים בכתב בין העירייה לבין העמותה.....
58.....	12. הקצבות העירייה לעמותת בני הרצליה.....
59.....	13. תמיכת המועצה להסדר ההימורים בספורט, משרד החינוך והספורט.....
61.....	14. תהליכי התקשרות העמותה עם ספקים.....

### עיקרי הממצאים וההמלצות

תקציר זה כולל את עיקרי הממצאים וההמלצות. כדי לקבל מידע מלא יש לפנות לדוח המפורט

#### מספור הסעיפים מקביל למספור בדוח המפורט

1. **מבוא**
- עמותת בני הרצליה, (מספר 1-315-009-58) הינה עמותת ספורט עירונית. העמותה נוסדה בדצמבר 1985, במטרה לקדם את השתתפות בני הנוער בעיר הרצליה בעיסוק בפעילות ספורטיבית. העמותה מפעילה בתי ספר למקצועות הספורט הקבוצתיים כמו כדורסל, כדורגל וכדוריד, ולמקצועות הספורט האישיים בענפי הטניס, הג'ודו, השחייה ועוד.
- על פי דיווחי העמותה, בפעילויות העמותה משתתפים למעלה מ-12,000 חניכים. מחזור הפעילויות של העמותה לשנת 2016, הסתכם בכ-36 מיליון שח.
4. **מבנה ארגוני ונהלי עבודה**
- 4.1 **כללי**
- בראש העמותה מכהן מנכ"ל. מבנה העמותה כולל עובדי מטה, שני מנהלי מרכזים ותשעה מנהל ענפים.
- 4.2 **הגדרת תפקידים**
- הגדרת תפקיד המנהלים, בעיקר מנהלי הענפים, במסגרת פורמלית מעגנת את תחומי האחריות, הסמכויות והנושאים עליהם הם מופקדים. ממצאינו מעלים כי אין מסמך פורמלי במסגרת נוהל או במסגרת אחרת המגדיר את תפקיד המנהלים הענפיים. בהקשר זה נציין כי חלק מהמכרזים שפורסמו לאחרונה, כוללים מטבע הדברים את הגדרת התפקיד הנדרש. אולם אין בהגדרות אלו שנועדו למסגר את דרישות התפקיד לצורך מיון המועמדים להחליף הגדרת תפקיד סמכויות ואחריות במסגרת נהלים המהווים בסיס לעבודה השוטפת בהתאם למבנה הארגוני של העמותה.
- 4.3 **נהלים**
- בהנחיות רשות התאגידים מדצמבר 2015 להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ם – 1980 נקבע כי "על עמותה המקיימת פעילות משמעותית בתחום מסוים לדאוג לקיומם של נהלים מקצועיים ומפורטים בכתב, המסדירים את ההתנהלות האמורה". בחינת נהלי העמותה העלתה את הממצאים כדלהלן:
- הנהלים אינם ערוכים במתכונת המקובלת בעירייה, לא נרשם בנוהל תאריך עדכון אופן האישור, מטרתו, מנגנוני הבקרה וכדומה. למותר לציין כי הנהלים לא עברו תקן ISO כמקובל בעירייה.
  - על אף מורכבותו של הארגון וההיקף הכספי של פעילותו, חלק גדול מפעולות העמותה אינו מוסדר כלל במסגרת נהלים נושאים כגון: ניהול מכרזים, ניהול התקשרויות, בקשות

תמיכה, גביה, ניהול קופה קטנה, נסיעות לחו"ל. למעשה כל נושא ניהול הכספים כמו גם נושא התפעול אינו מעוגן במסגרת פורמלית של נהלים. בהעדר נהלים, אין סטנדרט מנחה, אחיד, ברור ומחייב לדפוסי העבודה הנדרשים, אין הטמעה של מנגנוני בקרה ופיקוח במסגרת פורמלית וקיים קושי לשמר ולנהל את הידע הארגוני.

### המלצות

- להסדיר את הגדרות התפקיד של המנהלים בארגון במסגרת פורמלית באופן שיעגן את תחומי אחריותם וסמכויותיהם.
- להסדיר את תהליכי העבודה העיקריים בעמותה באמצעות נוהלי עבודה שיכללו מנגנוני בקרה ופיקוח. מומלץ לשקול קבלת תו תקן איכות ISO כמקובל בעירייה.

## 5. מינוי חברים והזמנה לישיבות במוסדות העמותה

### 5.1 כללי

כאמור, העמותה הינה עמותה עירונית, תקנון העמותה מסדיר את דרכי מינוי חברי העמותה, מינוי נציגים לאסיפה הכללית, מספר חברי מועצה וכדומה.

### 5.2 מספר חברים

לפי סעיף 5.3 לתקנון העמותה, מספר חברי העמותה לא יפחת מ-7 ולא יעלה על 20. על אף זאת, רשימת חברי האסיפה הכללית בשנת 2017 מנתה 21 חברים, מעבר למותר על פי התקנון.

### 5.3 עדכון פנקס החברים

במסגרת הביקורת נבחנה רשימת חברי העמותה וחברי הוועד שכיחנו במהלך שנת 2016, 2017 (לרבות מועדי מינוי ועזיבה). רשימת החברים איננה כוללת מועדי המינוי בשנת 2016 ומועדי עזיבה אם היו. סעיף 11 לתקנון מחייב ציון מועדי מינוי ועזיבה, באופן שיאפשר בקרה אחר זימונם והשתתפותם של החברים בעמותה.

### 5.4 הרכב ועד העמותה

ממצאינו מעלים כי הרכב ועד העמותה בשנים 2016-2017 תואם את הוראת תקנה 2 לתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני) כנדרש.

### 5.5 מניין חוקי

סעיף 28.2 לתקנון קובע את המניין החוקי בישיבות הוועד. בכל ישיבות הוועד שנבדקו נכח רוב מקרב נציגי העירייה כנדרש.

### 5.6 זימונים לישיבות

ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על רישום מעמד המשתתפים (נוכח, מוזמן, חסר) וזימונם לישיבות האסיפה והוועד כמפורט בגוף הדוח.

### המלצות

- להקפיד כי מספר חברי העמותה יהא לפי הקבוע בתקנון.

- להקפיד על ניהול פנקס חברים שבו יירשמו פרטי החבר, תאריך תחילת חברותו ותאריך פקיעתה.
- להקפיד על משלוח הזמנות לכל חברי האסיפה הכללית ועל רישום מדויק בפרוטוקולים של המשתתפים בישיבות הוועד והאסיפה, מוזמן, חסר, נוכח וכדומה.

## מבקר הפנים וועדת הביקורת של העמותה

6.

### כללי

6.1

התקנון מחייב קיומה של ועדת ביקורת בעמותה. מינוי מבקר פנימי מתחייב על פי תיקון 14 לחוק העמותות, תש"ם-1980, לפיו עמותות בעלות מחזור כספי העולה על 10 מיליון ש"ח יחויבו במינוי מבקר פנימי.

### תדירות כינוס ועדת הביקורת

6.2

התקנון מחייב את התכנסותה של הוועדה שלוש פעמים בשנה. ממצאינו העלו, כי הוועדה התכנסה שלוש פעמים בכל אחת מהשנים 2016, 2017, כנדרש.

### ביקורת בשנת 2016

6.3

בשנת 2016 לא הוגשו דוחות ביקורת לוועדת הביקורת. בהקשר זה נציין כי ביולי 2016 דווח לוועדת הביקורת שמבקרת העמותה התפטרה, בחודש בספטמבר 2016 אושר מינוי מבקר הפנים הנוכחי.

### תוכנית הביקורת לשנת 2017

6.4

תקנון העמותה קובע כי המבקר יגיש לוועד העמותה תוכנית ביקורת לאחר שוועדת הביקורת בחנה אותה. סקירת הפרוטוקולים של ועדת הביקורת מעלה כי ועדת הביקורת דנה והמליצה על נושאים לביקורת, יחד עם זאת המלצות אלו לא הובאו לדיון בוועד העמותה כנדרש מהוראות התקנון. כמו כן, אין תיעוד לגבי ביצוע חלק מתוכנית הביקורת למעשה, במהלך השנתיים 2016-2017 נערך רק דוח ביקורת אחד, בנושא שייט, נושא הביטוחים לא נבדק והבדיקה לגבי ניגודי האינטרסים באמצעות העברת תצהירים גם היא לא בוצעה במלואה, כפי שיפורט להלן.

### יישום החלטות ועדת הביקורת

6.5

ועדת הביקורת קיבלה מספר החלטות בנוסף לתוכנית הביקורת. פרטי בדיקתנו שהתבססה על סקירת הפרוטוקולים של ועדת הביקורת מעלה כי מרבית החלטות הוועדה חזרו על עצמן מספר פעמים בלא שיושמו. גם החלטות פשוטות ליישום כגון קביעת נהלי הוועדה, קבלת דוחות כספיים ודוחות ביקורת ותקנון לא יושמו, כמפורט בגוף הדוח.

### המלצות

- להקפיד על אישור תוכנית הביקורת שהומלצה ע"י ועדת הביקורת בוועד המנהל.
- לבצע מעקב אחר ביצוע תוכנית הביקורת במהלך השנה.

- להקפיד על יישום החלטות ועדת הביקורת במיוחד החלטות שעיקרם קבלת חומרים וקיום דיונים.

## תאגידי קשורים

7.

### בדיקת קיומם של תאגידי קשורים

7.1

סעיף 71 לתקנון העמותה קובע כי הקמת חברת בת או עמותת בת או סניף לעמותה וכן ייסוד, לקיחת חלק ביסוד או התמזגות עם תאגיד אחר לא תקבל תוקף אלא אם אושרה הפעולה על ידי מועצת העירייה והגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים. במסגרת הביקורת בדקנו באתר רשם התאגידיים קיומם של תאגידיים הקשורים לעמותה, בבדיקתנו הסתמכנו על תאגידיים בעלי שם דומה לשם העמותה בלבד. רשימת התאגידיים שאותרו על ידי הביקורת, והסטאטוס שלהם מופיעים בגוף הדוח. בבדיקה שערכנו העלתה כי העמותה העירונית אינה בעלת עניין בגופים שנמצאו. דהיינו התאגידיים הנ"ל הינם תאגידיים עצמאיים. יחד עם זאת, לעמותה קשרים עסקיים עם "בנות הרצליה – כדורסל נשים" (חל"ץ). להלן נפרט את ממצאינו לאופן ההתקשרות וההתחשבנות שבין העמותה לבין חברה זו. כמו כן יצינו ממצאי דוח ביקורת שנערך ע"י מבקר העמותה בעניינה של עמותה, בשם "העמותה לקידום ופיתוח השיט והחינוך הימי" שניהלה את פעילותה מתוך המרכז הימי המופעל על ידי העמותה הנבדקת.

### "העמותה לקידום ופיתוח השיט והחינוך הימי" (ע"ר 580449596)

7.2

בשנת 2017 נערך דוח ביקורת על ידי מבקר העמותה במרכז הימי המנוהל על ידי העמותה העירונית הנבדקת. דוח הביקורת חושף התנהלות בעייתית במישורים כדלהלן:

- עירוב נכסים, ופעילויות בין העמותה לתאגיד הפרטי.
  - פעילויות תוך ניגוד עניינים כאשר עובדי העמותה משמשים בתפקידי ניהול בעמותה הפרטית.
  - שימוש במשאבי העמותה העירונית ובקשריה לצורך קידום העמותה הפרטית.
- להלן עיקרי הממצאים שנכללו בדוח הביקורת האמור הרלוונטיים ליחסי הגומלין שבין העמותה הפרטית "העמותה לקידום ופיתוח השיט והחינוך הימי" לבין העמותה העירונית.
- א. "העמותה העירונית שילמה עלויות תחזוקה של סירות שאינן בבעלותה, וכספים ונכסים של העמותה הועברו בצורה עקיפה לעמותות ולגופים אחרים".
  - ב. מנהל ענף השיט בעמותה, שהיה עובד עירייה כיהן במקביל כחבר בעמותה וכן כיהן כמורשה חתימה בה, "ובכך קיים, ללא ספק, חשש ממשי ו/או חשיפה לניגוד עניינים מובהק".
  - ג. " העמותה הפרטית פעילה, חיה ונושמת, וברור כי פעילותה מתנהלת בד בבד או במקביל עם הפעילות הרגילה של המרכז הימי – בכלל ושל בני הרצליה בפרט ובכך יש טעם לפגם, בכך שעובדי עירייה פועלים במקביל באותו מקום, המרכז הימי, בשני תאגידיים, האחד מהם פרטי והשני תאגיד עירוני, תוך ניגוד אינטרסים מובהק....".

ד. "יש עירוב נכסים לא תקין ובלתי סביר בעליל בין נכסי העמותה הפרטית לבין הציוד והנכסים השייכים לכאורה לבני הרצליה ו/או לעירייה, אין רישום מדויק מה שייך לעמותה הפרטית ומה שייך לבני הרצליה".

ה. "העמותה הפרטית איננה מעסיקה עובדים וגם לא שוכרת משרדים, אלא פועלת במשרדי עמותת בני הרצליה באמצעות...עובדי עירייה יחד עם מנהל המרינה".

בעמותה העירונית ננקטו צעדים חריפים כנגד האחראים.

עפ"י פרוטוקול ישיבת ועד העמותה מתאריך 20.11.17, שדן בממצאי הדוח מסר מנהל העמותה את הדברים כדלהלן: "הממצאים החמורים שהצרכי פעולה מידית...הוצאנו לחופשה את מנהל הענף והעוזרת שלו...החשד העיקרי הוא ניהול גוף תאגיד בתוך המרכז הימי... הממצאים, הובאו לידיעתם של היועצת המשפטית של העירייה יועץ חיצוני ומנכ"ל העירייה, העובדים הוזמנו לשימוע...".

### 7.3 החברה לתועלת הציבור "בנות הרצליה כדורסל בע"מ (חל"צ)" (514841907) (להלן: "החברה

#### לתועלת הציבור")

##### 7.3.1 כללי

העמותה שכרה את שרותיה של החברה "בנות הרצליה- כדורסל בע"מ" (חל"צ) לצורך, ניהול קבוצת הכדורסל נשים של העמותה. נציין כי העירייה מקצה סכום של כ- 1.5 מיליון ש"ח לעמותה לצורך ניהול קבוצת נשים כדורסל. במסגרת הביקורת בחנו את ההתקשרות בין העמותה לבין חברת הניהול.

##### 7.3.2 התקשרות פורמלית וחלוקת ההוצאות

לפי הדו"ח הכספי של החברה לתועלת הציבור החברה "פועלת לניהול והפעלת קבוצת נשים בעיר הרצליה". לצורך כך היא מקבלת תמיכות מגורמים שונים והקצבה מהעמותה העירונית.

קיימת חלוקת הוצאות בין העמותה העירונית לבין החברה (בנות הרצליה כדורסל בע"מ) באופן שהעמותה העירונית נשאה בכ- 1.5 מיליון ש"ח לשנת 2017 (כולל הקצבה של 206 אלף ש"ח לחברה). והחברה מצידה נשאה בהוצאות בהיקף של כ- 470 אלף ש"ח (כולל תשלום של 150 אלף ש"ח לעמותה). חלוקת העלויות מעוגנת במסמך החתום ע"י מנהל החברה, אך לא ע"י מורשי החתימה של העמותה.

#### ממצאים

א. סיכום הדברים בין העמותה לבין החברה בדבר חלוקת ההוצאות אינו חתום ע"י מורשה חתימה מטעם העמותה.

ב. הסיכום אינו מפורט דיו. קיימים מספר סוגי הוצאות שלא ברור מי הגורם האמור לשאת בהם. בגוף הדוח מפורטים הוצאות שנשאה בהם העמותה העירונית ואינם כלולים בסיכום הדברים.

ג. נמצאו סוגי הוצאות שעל פי "סיכום הדברים" אמורים להיות על חשבון החברה, אולם שולמו מחשבון העמותה כמפורט בגוף הדוח.

ד. החברה מחויבת להעביר לעמותה גיליון אקסל הכולל פירוט ההוצאות והספקים. לביקורת לא הומצא גיליון אקסל כאמור.

תשלומים צולבים בין העמותה העירונית לחברה

בין העמותה העירונית לחברה קיימים תשלומים צולבים.

- העמותה העבירה לחברה סכום של 100,000 ש"ח כ"דמי ניהול". סכום זה נרשם בחברה בסעיף "הקצבה ממוסדות".

בנוסף, העבירה העמותה סכום של 106,664 ש"ח כדמי ניהול לחברת איזימציה שהינה חברה בבעלות מנהל החברה ובעלת משפחתו. סה"כ הועברו בשנת 2016 216,664 ש"ח עבור דמי ניהול קבוצת הכדורסל נשים.

החברה העבירה בשנת 2016 סכום של 150,000 ש"ח לעמותה כ"הוצאות תפעול". בספרי העמותה נרשם סכום זה בסעיף "גביה מגופים".

ממצאים

א. ב"סיכום הדברים" נקבע כי דמי הניהול שישולמו לחברה יעמדו על 10,000 ש"ח לחודש, דהיינו 120,000 ש"ח בשנה. העמותה שילמה בשנת 2016 כ-216 אלפי ש"ח כדמי ניהול. כ-94 אלף ש"ח יותר.

ב. השירותים ניתנו לעמותה באמצעות החברה (חל"ץ), אולם העמותה העבירה חלק משמעותי מדמי הניהול לחברה אחרת של הבעלים שלא סיפקה את השירותים לעמותה. אנו ממליצים להימנע מתשלום לתאגיד אחר שלו אין הסכם פורמלי עם העמותה ולא סיפק כל שירותים לעמותה. למותר לציין כי תשלומים אלו לא נרשמו בספרי החברה (בנות הרצליה כדורסל). יש להקפיד כי התשלומים ישולמו לנותני השרות להם יש הסכם פורמלי עם העמותה.

המלצות

- להקפיד על תשלום דמי הניהול בהתאם לסיכום בכתב, במקרה בו קיימים תשלומים עודפים יש לדרוש את הסכום העודף.
- להקפיד כי דמי הניהול ישולמו לחברה שסיפקה את השירותים הרלוונטיים לעמותה ולה הסכם התקשרות עם העמותה.
- יש להימנע מתשלום לישויות משפטיות להם אין קשר עסקי ופורמלי עם העמותה.

8. ניגודי עניינים

8.1 כללי

האיסור של הימצאות במצב של ניגוד עניינים מתייחס הן לניגוד עניינים אישי והן לניגוד עניינים מוסדי. במקרה בו ממלא עובד הציבור תפקידים בשני גופים ציבוריים כאשר יכול וקיימים ניגודי אינטרסים בין גופים אלו.

בגוף הדוח מפורטים דברי ההסבר של הועדה למניעת ניגוד עניינים ברשויות המקומיות במשרד המשפטים וכן התקנות הרלוונטיות מתקנות העיריות והסעיפים הרלוונטיים מנהל אסדרת חברות עירוניות.

8.2 חשש לניגוד עניינים של יו"ר העמותה  
 יו"ר העמותה העירונית בשנת 2018 הינה, עפ"י תדפיס רשם התאגידים מיום 22.10.2018, בעלת מניות בחברה בנות הרצליה בע"מ (חל"צ). יו"ר העמותה אף השתתפה באספה הכללית של החברה ביום 4.7.2018 ופרוטוקול האספה נושא את חתימתה.

כפי שצויין לעיל בהרחבה החברה בנות הרצליה בע"מ מנהלת עבור העמותה את קבוצת הנשים כדורסל, החברה מעבירה דמי תפעול לעמותה העירונית הנבדקת ומקבלת ממנה דמי ניהול. דהיינו קיימים קשרים עסקיים בין תאגידים.

היותה של יו"ר העמותה בעלת מניות אינה מתיישבת עם תקנה 4 לתקנות העירויות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 בנושא "סייגים למינוי" הקובעת כי "אלה אינם כשירים להיות נציגי העירייה בתאגיד עירוני : (1) אדם העלול להימצא, במישרין או בעקיפין, בניגוד עניינים עם כהונתו בגוף המנהל של התאגיד העירוני או עם ענין אחר..."

8.3 חשש לניגוד עניינים של מנכ"ל העמותה  
 מנכ"ל העמותה העירונית כיהן גם הוא כבעל מניות בחברה "בנות הרצליה כדורסל בע"מ (חל"צ)" לה קשרים עסקיים עם העמותה.

יחד עם זאת נציין כי ביום 11.10.2018 העביר מנכ"ל העמותה את מניותיו בחברה. מנכ"ל העמותה השתתף באספה הכללית של החברה ביום 4.7.18, ופרוטוקול האספה נושא את חתימתו. לגבי מנכ"ל העמותה חלה הוראת סעיף 9.2.10 לנוהל אסדרת חברה עירונית לפיה "כללי ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה החלים ברשויות מקומיות יחולו גם על החברה ועובדיה" ומכן שחל על מנכ"ל העמותה "נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים – עובדי רשויות מקומיות" המופיע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, ולפיו קיימת "חובה כללית", "של כל עובד על פי הדין וההלכה הפסוקה, להימנע מניגוד עניינים".

נחזור ונציין בהקשר זה כי בעקבות הביקורת בתאריך 11.10.18 העביר מנכ"ל העמותה את מניותיו בחברה וחדל להיות בעל מניות.

### המלצה

- להקפיד כי הנהלת העמותה תפעל שלא בניגוד עניינים במיוחד בתאגידים להם קשרים עסקיים עם העמותה, והפועלים באותו תחום פעילות.

8.4 חשש לניגוד עניינים של מנהל מחלקת הספורט בעירייה  
 מנהל מחלקת הספורט בעירייה משמש בנוסף לתפקידו זה גם כמנהל ענף הכדורסל בעמותה העירונית. התשלום עבור תפקידו כמנהל ענף הכדורסל בעמותה משולם ע"י העירייה בסעיף תקציבי ייעודי. תפקידו כמנהל מחלקת הספורט בעירייה מחייב אישור תשלומים לעמותה העירונית בהיקף של מאות אלפי ש"ח בשנה. עד לשנת 2016 נמצאה חתימתו על הזמנות של העמותה כמנהל ענף הכדורסל בעמותה. תפקידו כמנהל ענף הכדורסל בעמותה אינו מתיישב עם כללי ניגוד העניינים של עובדים ברשויות המקומיות החלות הן על עובדי הרשות והן על עובדי העמותה.

נציין כי הסדר זה, דהיינו עבודתו ותפקידו בעמותה במקביל לעבודתו בעירייה מעוגן בסיכום דברים מיום 5.2.97. בסיכום דברים זה תפקידו של מנהל מחלקת הספורט הוגדר "יועץ מקצועי לענייני ספורט בעמותת בני הרצליה" ייעוץ מקצועי להבדיל מתפקיד ניהולי. אנו סבורים שיש לשקול הפסקת העסקתו כמנהל ענף הכדורסל, ולבחון האם שירותיו כיועץ מקצועי לעמותה עומדים בכללי ניגוד העניינים.

### המלצות

- להסדיר את תפקידיו של מנהל מחלקת הספורט באופן שלא יעמידו במצב של ניגוד עניינים, יש לשקול העסקתו כיועץ כפי שהוגדר תפקידו בעת עריכת ההסדר, יש לוודא כי אינו מאשר חשבונות או מזמין שירותים בתפקידו כיועץ בעמותה.

#### ניגוד עניינים של עובדים

8.5

#### כללי

8.5.1

במסגרת הביקורת נמצאו עובדים של העמותה הנושאים בתפקידי ניהול בעמותות בתחום הספורט הפועלים בעיר הרצליה.

לעמותות אלו אין קשר ישיר לעמותה העירונית דהיינו העמותה העירונית אינה רוכשת מהם שירותים והעמותות אינן פועלות בתחום ההדרכה או החוגים לבני נוער וילדים. אולם אין להתעלם מכך שעמותות אלו פועלות בתחום הספורט התחרותי בעיר, מקבלות תמיכה מהעירייה ולעיתים פועלות באותם מתחמים בהן פועלת העמותה.

זאת ועוד, בני הנוער המתאמנים במסגרת העמותה העירונית מהווים עתודה לעמותות המנהלות את הספורט התחרותי של הבוגרים, בנוסף קיים שיתוף פעולה בתחום השיווקי והפרסומי. העמותה מדגישה בפרסומים שונים את האופק התחרותי של מקצועות הספורט השונים המנוהלים באמצעות העמותות. במסגרת הביקורת נעשתה בדיקה מצומצמת בהקיפה במסגרתה נמצאו שתי עמותות בהן מכהנים בתפקידי ניהול עובדי העמותה כדלהלן:

#### מועדון הטניס הרצליה (ע"ר) (580391845) (להלן: "העמותה הפרטית")

8.5.2

מועדון טניס בני הרצליה הינו עמותה, העוסקת, על פי הדוח השנתי שלה "באימון והפעלת קבוצות ובתחזוקת מגרשי חמר". העמותה הצהירה כי אין תאגידיים הקשורים אליה בשנת 2016. בין העמותה העירונית ל"מועדון הטניס הרצליה" אין העברת כספים או קשרים פורמליים למעט הפניה מאתר העמותה העירונית למועדון הטניס. עיריית הרצליה מתקצבת באופן ישיר את "מועדון הטניס הרצליה". יחד עם זאת שני העמותות עוסקות בתחום של קידום ספורט הטניס בהרצליה. בבדיקת העובדים השכירים של העמותה העירונית נמצאו עובדים שכירים של העמותה העירונית המכהנים כחברי ועד בעמותה ואחד מהם מקבל שכר בעמותה פרטית. כמפורט בגוף הדוח.

8.5.3

מועדון הג'ודו מכבי

מועדון הג'ודו מכבי פועל בעיר בתחום התחרותי של הבוגרים בענף הג'ודו. גם במקרה זה אין קשר ישיר בין העמותה העירונית לעמותה הפרטית אולם שתיהן פועלות בתחום ספורט הג'ודו בתחומי הרשות. תלמידי הג'ודו בעמותה העירונית מהווים את העתודה הבוגרת למועדון הג'ודו. העמותה העירונית מפרסמת באתר הפייסבוק את הישגי מועדון הג'ודו במטרה להציג בפני בני הנוער את האופק התחרותי של תחום הג'ודו המנוהל ע"י מועדון הג'ודו מכבי.

מנהל ענף הג'ודו בעמותה העירונית מכהן כמנכ"ל מועדון הג'ודו.

**אנו סבורים שעל הנהלת העמותה לגבש כללים ברורים ולהחיל מדיניות שווה על עובדי העמותה בכל הקשור במילוי תפקידים בעמותות פרטיות שפעילותן בתחומי הספורט בעיר הרצליה נושקת לפעילות העמותה.**

במסגרת גיבוש מדיניות זו יש לקבוע סייגים לגבי מידת המעורבות בניהול העמותות הפרטיות ע"י עובדי העמותה תוך התייחסות לתפקידים בשכר, חברות במוסדות העמותות, גילוי נאות, מידת מעורבות של העמותה הפרטית על התחום הספורטיבי ועוד.

למותר לציין כי הכללים שיגובשו יופצו לכלל עובדי העמותה וישומו באופן שוויוני.

בחתימת פרק זה נציין כי קביעת כללים למניעת ניגוד עניינים ויישומם ע"י העמותה, יכלו למנוע את הליקויים שנמצאו בניהול המרכז הימי שתואר לעיל.

### המלצות

- לגבש מדיניות ברורה ולקבוע כללים בדבר מעורבותם של עובדי העמותה בתאגידים פרטים הנושקים בתחומי עיסוקם לפעילות העמותה. זאת במטרה למנוע ניגודי עניינים.

8.6

בדיקת ניגודי עניינים על ידי ועדת הביקורת

8.6.1

כללי

ביולי 2016 החליטה ועדת ביקורת מספר החלטות, וביניהן השלמת הבדיקה בנושא ניגוד עניינים של חברי העמותה המכהנים גם בתאגידים עירוניים אחרים.

מאז הוחלט על בדיקת הנושא ביולי 2016 חזרה הוועדה פעמיים על החלטתה בדבר בדיקת ניגודי עניינים.

### ממצאים

א. ועדת הביקורת ביקשה לקבל דיווחים על ניגוד עניינים של חברי הוועד עקב כהונתם **בתאגידים עירוניים אחרים**. החשש הממשי הינו לניגוד עניינים בין כהונת חברי הוועד או ו/או עובדיו לבין פעילותם **בתאגידים שאינם עירוניים** ולהם קשר עם העמותה העירונית. החלטת ועדת ביקורת לגבי בדיקת ניגודי עניינים אינה מכסה חלק ניכר מהסיכונים לניגוד עניינים של חברי העמותה העירונית.

ב. ועדת ביקורת ביקשה לבדוק את ניגוד העניינים של חברי העמותה, אך לא של עובדי העמותה ומנהליה. החשש קיים גם לגבי חלק מהעובדים והמנהלים.

ג. מניתוח רשימת חברי הועד שמסרו הצהרות על ניגוד עניינים עולה כי 8 חברי ועד מסרו הצהרות כנדרש. יחד עם זאת, 4 חברי ועד לא מסרו הצהרות. אנו סבורים כי יש להקפיד על הצהרות כלל חברי הועד ולהרחיב הצהרה זו גם לתאגידים שאינם עירוניים.

### **המלצות**

- על ועדת הביקורת לעמוד על מילוי ההחלטות שקיבלה, זאת בין השאר באמצעות דיווח לוועד העמותה.
- יש למסד נוהל בו מידי תקופה שתקבע יידרשו חברי הועד ומנהלי העמותה תצהירים בדבר ניגוד עניינים.
- להרחיב את בדיקת ניגוד העניינים גם לגבי תאגידים שאינם עירוניים, וכן לגבי מנהלים בעמותה ולא רק חברי ועד.

9. **כוח אדם**

9.1 **כללי**

במסגרת הביקורת יבחנו מספר סוגיות הקשורות בניהול כוח האדם בעמותה. נדגיש כי בדיקה זו הינה מצומצמת בהיקפה, התבססה על מדגמים ולא הקיפה את כל הנושאים הקשורים לניהול כוח האדם ותשלומי השכר.

9.2 **העסקת המנכ"ל מעבר לגיל פרישה**

מנכ"ל העמותה הגיע לגיל פרישה בשנת 2015. לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2014 בנושא "הארכת שירותם של עובדים בשלטון המקומי מעבר לגיל פרישה", יש לפנות בבקשה בכתב לוועדה להארכת שירות במשרד הפנים לצורך אישור המשך העסקתו לאחר גיל פרישה. בדיקה שערכנו העלתה כי לא הוגשה בקשה לוועדה להארכת שירות כנדרש.

### **המלצה**

- לפנות לוועדה להארכת שירות במשרד הפנים בבקשה להמשיך את העסקתו של מנכ"ל העמותה, כנדרש.

9.3 **קבלת עובדים בהליך שוויוני/מכרזי**

9.3.1 **כללי**

עפ"י הנחיות משרד הפנים, תקנון העמותה ונוהל קבלת עובדים של העמותה לצורך קליטת עובדים בכל המשרות חייב להתקיים הליך מכרזי, למעט משרות זוטרות אותם ניתן לאייש ללא מכרז, אך תוך שמירה על הליך תחרותי שוויוני הגון ושקוף.

9.3.2 קליטת מאמנים מדריכים

במסגרת הביקורת נבחן אופן קליטת מדגם של מאמנים ומדריכים.

א. ממצאינו המפורטים בגוף הדוח העלו כי העמותה אינה מגייסת מדריכים ומאמנים באמצעות מכרז פומבי כנדרש.

מנהלת משאבי האנוש מסרה כי מדיניות העמותה בכל הקשור בגיוס מאמנים ומדריכים הינה כדלהלן: "בדרך כלל מאמנים אינם נבחרים במכרז, מאחר ומדובר בהיצע וביקוש. המאמנים מאותרים לתפקיד על ידי מנהל הענף ו/או המנהל המקצועי הרלוונטי, לעתים אד הוק לפי צרכי העבודה. מדובר במגזר או במאגר עובדים מצומצם וייחודי. נוצרים קשרים מקצועיים והיכרות תוך כדי תחרויות, מחנות אימונים, טורנירים ומפגשים בהשתתפות מאמנים מרחבי הארץ; נוצרת אינטראקציה בין המאמנים למנהלי הענפים השונים וההיפך... ככל ומתעורר צורך לאתר מאמן בדחיפות, מפרסמת העמותה הודעה או מודעה בתקשורת האלקטרונית... ו/או על לוחות המודעות במוקדי ספורט שונים..."

**אנו סבורים כי גיוס מאמנים שאינם עובדים זוטרים צריך להתבצע באמצעות מכרז פומבי כנדרש מהוראות החוק, מההנחיות חוזר משרד הפנים ומתקנון העמותה עצמה. גיוס עובדים באמצעות "קשרים מקצועיים והכרות" ואינטראקציה בין המאמנים למנהלי הענפים אינם מתיישבים עם דרישת הליך תחרותי שוויוני הגון ושקוף הנדרשים גם מהליך גיוס למשרות זוטרות.**

ב. במסגרת המדגם נמצאה עובדת עמותה המקבלת את שכרה כ"שכר סופרים". מהעמותה נמסר כי "העובדת הועסקה כשכירה בעמותה... עד 31.7.11, בחודש ספטמבר 2013 חזרה לעבוד במסגרת העמותה במתכונת שונה, כקבלן עצמאי... החל מחודש ספטמבר 2016 נוכו משכרה דמי הביטוח הלאומי ולצורך הדיווח והעברת הניכויים הונפק תלוש, שבו הוגדר השכר כ'שכר סופרים' בתוספת מע"מ ממנו נוכו דמי הביטוח הלאומי כנדרש"

אנו סבורים כי יש להקפיד על העסקת מדריכים או כשכירים ובמקרה זה יש לנכות ביטוח לאומי ומס הכנסה או כנגד חשבונית במקרה בו המדריך מועסק כקבלן.

9.3.3 קליטת מנהלים

במסגרת הביקורת נבחן הליך הקליטה של מספר מנהלים בעמותה. מהנתונים עולה כי אין הקפדה על בחירת מנהלים בעמותה בהליך מכרזי כנדרש מהוראות החוק ותקנון העמותה.

פירוט בדיקתנו ותשובות העמותה מפורטים בגוף הדוח.

מכרזים והליכי קליטה שוויוניים לקבלת עובדים נועדו לתת הזדמנות שווה לכל אדם העונה על דרישות המשרה הציבורית להתמודד בתנאים שוויוניים על אותה משרה. המכרז גם נועד לתת למפרסם המכרז כלים לבחור את המועמד בעל הכישורים המתאימים ביותר. **בחירת עובדים שלא באמצעות מכרז או הליך שוויוני מסכלת לכאורה מטרות אלו, בנוסף להיותה מנוגדת לכללי מנהל תקין, להנחיות משרד הפנים ולתקנון וניהולי העמותה עצמה.**

**המלצות**

- הקפיד על גיוס מדריכים ומאמנים באופן תעריפי שוויוני הגון ושקוף, אם בדרך של מכרז או בדרך של פרסום, במקרה בו אין חובת מכרז.

- למען הסדר הטוב יש לעגן בכתב את הסיבות לבחירת המדריך/מאמן.
- להקפיד על עריכת מכרזי כך אדם למשרות המחייבות הליך זה.

#### 9.4 קרבת משפחה

העסקת קרובי משפחה בתאגיד ציבורי או בעמותה עירונית עלולה ליצור מראית עין של העדפת מקורבים נוגדת את עקרון שוויון ההזדמנויות, מונעת ייצוג הולם בעבודה לכל קבוצות האוכלוסייה, פוגעת באמון הציבור ברשויות ובחובת הנאמנות שלהן כלפי הציבור.

על כן יש להקפיד כי כל עובד ימלא טופס הצהרה בנושא וכי כל מקרה של העסקת קרובי משפחה יובא לדיון בוועדת העסקת קרובי משפחה ותינתן החלטה מנומקת לאישור.

במסגרת הביקורת אותרו באופן מדגמי מספר עובדים שהינם קרובי משפחה ונבחן קיום אישורי הועדה להעסקת קרובי משפחה.

מהנתונים עולה כי אין הקפדה על קבלת אישורים להעסקת קרובי משפחה. ב-3 מקרים מתוך ה-5 שנמצאו, לא התקבל אישור מהועדה להעסקת קרובי משפחה. בשולי הדברים נציין כי האישורים שנמצאו במסגרת הביקורת התקבלו מהעירייה ולא היו בידי העמותה.

#### המלצות

- להקפיד על אישור העסקת קרובי משפחה ע"י הועדה להעסקת קרובי משפחה.
- במקרים בהם התקבל אישור יש לתעד זאת לצורכי בקרה ופיקוח.

#### 9.5 השכלה והדרכה

תקנות הספורט (חיוב בתעודת הסמכה), תשנ"ז-1997 קובעות 58 ענפים, שבהם יש צורך בתעודת הסמכה למאמן או למדריך.

במסגרת הביקורת התבקשו תעודות ההסמכה של מספר עובדים שיש לגביהם צורך בהסמכה דהיינו מדריכים/מאמנים בענפים בהם נדרשת תעודת הסמכה.

בדיקתנו העלתה כי ל-5 מתוך 6 המאמנים שנדגמו קיימות תעודות הסמכה כנדרש.

יחד עם זאת, לאחד המדריכים לא נמצאה תעודת הסמכה. לביקורת נמסרו אישורים כי המדריך עבר שתי השתלמויות בנות שבוע, אולם השתלמויות אלו אינן עונות על הצורך בתעודת ההסמכה הנדרשת.

#### המלצה

- להקפיד על העסקת מאמנים בעלי תעודת הסמכה, כנדרש.

#### 9.6 אישור משטרה למניעת העסקת עברייני מין

סעיף 3 לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001, קובע את החובה של העמותה כמעסיקה לדרוש אישור משטרה מהמדריכים, המאמנים ואנשי הצוות העוסק בהדרכת ילדים

ונוער. בחוזים החדשים של העמותה עם עובדיה, קבועה חובתו של העובד "להציג אישור משטרה תקף, בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין כתנאי להעסקתו במסגרת העמותה".

#### ממצאים

במסגרת הביקורת התבקשו אישורי משטרה למדגם של עובדים. מהנתונים עולה כי אין הקפדה על קבלת אישורים לעובדי העמותה הבאים בקשר ישיר עם בני נוער. נחזור ונציין כי בחוזה ההעסקה קבועה החובה להמציא אישור. אנו סבורים שיש מקום לדרוש גם מעובדים ותיקים להמציא אישור, כאמור.

#### המלצות

- להקפיד על קבלת אישורי משטרה בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין, לגבי כל עובד הבא במגע עם בני נוער.
- לערוך סקירה של כל עובדי העמותה ולוודא כי לכולם אישור, כאמור.

#### דיווחי נוכחות

9.7

על העמותה לנהל רישום שעות הנוכחות של העובדים מכוח תקנון העמותה, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים וכן עפ"י סעיף 26 ב לחוק הגנת השכר.

במשרדי העמותה מותקן שעון נוכחות באופן שמאפשר תיעוד ואיסוף ממוכן של שעות העבודה. בשאר אתרי הפעילות של העמותה אין שעון נוכחות, דיווח השעות נעשה באופן ידני. במסגרת הביקורת נבדקו לגבי מדגם של עובדים דיווחי שעות הנוכחות. להלן ממצאי בדיקתנו:

#### א. דיווחים ידניים

- חלק מדווחי השעות הינם ידניים, אין להכביר מילים על היתרונות בדווח שעות ממוכן באמצעות שעון נוכחות. דווח מסוג זה כולל מטבע הדברים מערך בקרה מובנה, חוסך זמני הקלדה של הדווח הידני למערכת הנוכחות ומאפשר לממונה המאשר את שעות העבודה בקרה בזמן אמת על נוכחות העובדים.

#### ב. חתימת עובד/אישור מנהל

- נראה כי אין הקפדה על חתימת העובד בשולי דוח הנוכחות כאישור לשעות עבודתו, כמו כן, אין הקפדה על אישור ממונה. חתימת העובד על דוח הנוכחות מעידה כי בדק ואישר את שעות הנוכחות המדווחות, חתימת מנהל על דוחות הנוכחות הינה חלק חשוב ממערך הבקרה והפיקוח על שעות העבודה. למותר לציין כי אישור דוח הנוכחות מהווה אישור לתשלום השכר.

#### ג. דיווחים חסרים

- נמצאו עובדים שאינם מדווחים דווח שעות מלא, דהיינו שעות כניסה ושעת יציאה, ובכך איבדה העמותה את יכולת הבקרה על שעות עבודתם.
- שלושה מהעובדים דיווחו על שעות עבודתם במתקן אחד של העמותה, אך לא על שעות עבודה במתקן אחר או בתפקוד אחר בעמותה בגינה קיבלו תשלום נפרד.

- עובד המועסק במרכז אפולוניה מדווח על שעות עבודתו כמציל באמצעות כרטיס נוכחות. כמו כן הוא מדווח על מספר שיעורי השחייה שהעביר, עם פירוט הימים, אך ללא פירוט השעות בהן עסק בלימוד שחיה. על כל אחד מסוגי העבודות (הצלה, שיעורי שחייה) הוא מקבל תשלום נפרד. מאחר והשעות בהן העביר שיעורי השחייה אינן מפורטות, איבדה העמותה את יכולת הבקרה כי שעות לימודי השחייה אינן חופפות את שעות עבודתו כמציל.

### המלצות

- להקפיד על דווח מלא של שעות העבודה הכולל שעת כניסה ושעת יציאה, זאת בהתאם לחובה החוקית לנהל "פנקס שעות עבודה" ובהתאם להוראות מנכ"ל משרד הפנים.
- לשאוף כי הדיווחים יהיו ממוכנים באמצעות שעות נוכחות. כיום קיימים פתרונות טכנולוגיים פשוטים וזולים לדיווח ממוכן מאתרים שונים בהם לא מותקן שעות נוכחות, אם באמצעות מכשיר סלולרי או באמצעות הטלפון.
- להגביר את הבקרה והפיקוח על שעות העבודה. בראש ובראשונה באמצעות אישור ממונה על נכונות דוח שעות העבודה.
- אין להשלים עם דווח כללי של "עבדתי כרגיל" או גיליון אקסל בו מדווחים סך שעות העבודה בחודש. למען הסדר הטוב והמנהל התקין יש להקפיד על דווח יומי מפורט שיאפשר בקרה ופיקוח על שעות העבודה.

9.8 תשלומים שאינם מעוגנים בחוזה העבודה או בניגוד להוראותיו

9.8.1 כללי

במסגרת הביקורת נבדק יישום הוראות חוזי ההעסקה. הבדיקה נעשתה לגבי 9 עובדים באמצעות השוואת תנאי השכר כפי שעוגנו בחוזי ההעסקה לתשלום השכר בפועל. כפי שיפורט להלן בהרחבה, נמצאו תשלומי שכר שאינם מעוגנים במסגרת חוזית, וחמור מכך, נמצאו תשלומים שאינם עומדים בהוראות משרד הפנים החלים על העמותה כתאגיד עירוני. להלן ממצאי בדיקתנו:

9.8.2 תשלומי שכר ללא עיגון חוזי

מסקירת מדגם העובדים נמצאו שני עובדים שהועסקו בתפקיד נוסף בתשלום ללא עיגון חוזי כמפורט בגוף הדוח.

9.8.3 טורניר ה"סטרייטבול"

מדגם הביקורת נמצאו תשלומים עבור עבודה במסגרת ליגת הסטרייטבול. תוספת תשלום זאת אינה מעוגנת בכתובים ולא ברור בסיס התשלום האם גלובלי או כשעות נוספות. בדיקה שערכנו מול דיווחי הנוכחות של אחד העובדים העלתה כי קיים חשש שעבודתו בטורניר ה"סטרייטבול", נעשתה בשעות בהן דווח על עבודתו הרגילה.

9.8.4 תשלום בונוס

מערך השכר בעמותה המקביל לזה של הרשויות המקומיות אינו מאפשר תשלום מענקים (בונוסים) מעבר לתשלום השכר הקבוע בחוזה ההעסקה. במדגם הביקורת עלה תשלום בונוס לאחד העובדים. מתשובת העמותה עולה כי על אף הרישום כ"בונוס" למעשה מדובר בהחזר על ימי חופשה שלא נוצלו. מהלך זה גובה בחו"ד משפטית ש"הכשירה" תשלום זה. אנו סבורים כי מהלך זה של תשלום מענק כנגד מחיקת ימי חופשה אינו תקין, אם התשלום קשור למחיקת ימי חופשה, אזי הוא נוגד את הוראות חוק חופשה שנתית, אם מדובר ב"בונוס" "מענק מיוחד" או "פיצוי" או כל מינוח אחר שתבחר העמותה, הרי שמדובר בתשלום שכר עודף של 17,000 ₪ הנוגד את הנחיות משרד הפנים.

9.8.5 החזר כנגד הוצאות

החזר הוצאות ראוי לו שיעשה כנגד חשבונית ולא כנגד השכר, גם אם בחרה העמותה לשלם באמצעות תלוש השכר יש לשלם זאת בנט ולא לגלם זאת. תשלום מגולם בשכר מיועד לתשלומים שהינם הטבה לעובד ולא החזר הוצאות. במדגם הביקורת נמצא החזר הוצאות מגולם בתלוש השכר.

לביקורת הוצג "אישור מנכ"ל לתשלום זה, אולם לא הוצגה חשבונית או קבלה, כפי שהבהרנו לעיל ראוי כי החזר הוצאות ישולם שלא במסגרת השכר אלא ישירות לעובד אם בהעברה בנקאית או באמצעי אחר כנגד קבלה, במקרה בו הוחלט להעבירו דרך השכר יש לשלמו בנט ואין צורך לגלם תשלום זה אלא אם כן מדובר בהטבה לעובד ואז יש לדון אם תשלום עומד בהוראות החוק.

9.8.6 תשלום עבור הוצאות טלפון

במדגם הביקורת נמצא כי העמותה משלמת תשלום חודשי עבור טלפון לעובדים שעלו במדגם. תשלום זה אינו מעוגן במסגרת חוזי ההעסקה. לא נמצא תיעוד בכתב להחלטה לשלם תשלום זה.

המלצות

- להקפיד על תשלומי שכר בהתאם לחוזה העסקה, במקרה בו הוחלט על תוספת שכר יש לעגן זאת במסגרת פורמלית ולקבל את האישורים הנדרשים.
- להימנע מתשלומים שהינם בניגוד להוראות הרלוונטיות לעמותה, כגון פדיון ימי חופשה או תשלום מענקים.
- החזר הוצאות ישולם רק כנגד חשבונית. יש להימנע מתשלום החזר הוצאות דרך השכר.
- תשלום עבור החזר הוצאות טלפון או מכשיר סלולרי ראוי שיעוגן בכתובים ויהיה בהתאם להקיף ההוצאה המוערכת.

- לנוכח הממצאים האמורים, יש לשקול סקירת כל חוזי ההעסקה של עובדי העמותה והתאמתם לתשלום השכר בפועל.

9.9 יישום מסקנות הוועדה לנושא כוח האדם ושכר בעמותה

9.9.1 כללי

ביוני 2016 הוגש דוח שעסק בתשתית כוח האדם והשכר בעמותה, הדוח הוכן לבקשת יו"ר מועצת העמותה שהינו ראש העיר על ידי מר יעקב אגמון (להלן דוח אגמון).

9.9.2 עיקרי הדוח

לביקורת הוצג "תקציר מנהלים" שהוצג בפני הנהלת העירייה והעמותה. להלן הממצאים העיקריים מדוח אגמון:

- השכר המשולם בתאגיד אינו מתבצע על פי הכללים, לכאורה והוא גבוה לעיתים ב- 60% - 50% ואף יותר מהשכר המקובל ברשות המקומית.
- חלק מהזכויות לפי החוק אינן משולמות לעובדים כגון נסיעות, שעות נוספות, שעות שבת ועוד.
- שכר המאמנים נקבע על פי "מנגנון" המשא ומתן ועל פי המקובל באזור והוא גבוה, לעיתים, במיוחד.
- אין הלימה בשכר בין הענפים השונים. ישנם פערים בלתי מוסברים בשכר בין עובדים בדירוג המנהלי ובין המאמנים באותה רמה, גם באותו ענף.
- ישנם תשלומים מסוימים שמשולמים לחלק מהעובדים ולחלק לא.
- עובדים מקבלים תשלומים כאחוז מההכנסה. עובדה המעלה חשש להריגות שכר.

הדוח כולל מספר המלצות שעיקרם מיסוד מבנה אירגוני בעל מספר רמות שכר על פי האחריות והסמכות של העובדים, וכן מעבר למדיניות שכר המבוססת על ההסכמים והדינים המחייבים ברשויות מקומיות בהתאמה להנחיות משרד הפנים.

9.9.3 הטיפול בדוח אגמון

בתאריך 25 ביולי 2016 התקיימה ישיבה בראשות ראש העירייה בנושא "דוח יועץ ארגוני – בני הרצליה".

ראש העירייה הצהיר (עפ"י פרוטוקול הישיבה) כי הנהלת העירייה מקבלת את הדו"ח "ורוצה ללמוד אותו. הוחלט כי יש להכין מסמך מסכם של כלל התפקידים בעמותה, הכולל בתוכו יעוד והגדרת תפקידים של כל עובדי העמותה, כפי שצריך להיראות בעיני הנהלת העמותה..." הד להחלטה זו נמצא בפרוטוקול ועד העמותה מ-19.9.16, בישיבה זו נאמר על ידי היועץ המשפטי שלה "שבמהלך השבועות הקרובים תושלם מלאכת איסוף הנתונים ותוצג תכנית מסודרת, שתובא כמובן לדיון בפני ועד העמותה". אולם מאז אמצע 2016 לא נמצא תיעוד למילוי החלטת ראש העיר שמכהן כיו"ר מועצת העמותה להכנת "תוכנית מסודרת" של יעדים ותפקידים בעמותה כמו כן לא נמצא המשך טיפול בממצאים והמלצות הכלולים בדוח אגמון.

9.9.4 ממצאים

דוח אגמון שהוזמן על ידי העירייה הצביע על ליקויים וכשלים במבנה השכר בעמותה ובתשתית כוח האדם. הדוח התקבל על ידי ראש העיר שהחליט שהעמותה תכין מסמך שימפה את הצרכים והעלויות של כוח האדם בתאגיד. מאז ועד לכתיבת שורות אלו לא קודם הטיפול בליקויים שנכללו בדוח אגמון והעמותה לא הכינה תוכנית מטעמה כתשובה לדוח אגמון. אנו סבורים כי לא ניתן להתעלם מדוח אגמון התגובה לדברים שהועלו בדוח יכולה להיות או יישום ההמלצות הכלולות בו או הצגת תוכנית חלופית על ידי העמותה במקרה בו הנאמר בדוח אגמון אינו מקובל על העמותה. בכל מקרה, **אין להשלים עם המצב הקיים בו דוח אגמון הוגש, המלצותינו "אומצו" על ידי הנהלת העירייה, ומאז לא בוצעה כל פעילות על ידי העמותה בהקשר זה.** אנו סבורים כי יש לפעול לאמץ המלצות הדוח או לפעול לגיבוש תוכנית אחרת שתיתן מענה לסוגיות שהועלו בדוח אגמון. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח ממצאי הביקורת המצומצמת בנושא כוח אדם שכלולה בדוח ביקורת זה.

#### המלצות

- לפעול לאימוץ ההמלצות הכלולות בדוח אגמון או לחילופין לגבש תוכנית אחרת שתיתן מענה לסוגיות שעלו בדוח זה.

### **10. תקציב העמותה**

#### 10.1 אישור התקציב

סקירת הפרוטוקולים של ועד העמותה מצביעה כי התנהל דיון בתקציב המוצע לשנת 2017 בחודש דצמבר 2016, אולם לא התקיימה הצבעה פורמלית על אישור התקציב.

#### 10.2 גרעון תקציבי

תקציב שנת 2017 תוכנן מראש כך, שיהיה בו גרעון של חצי מיליון ₪. מקור הגרעון הינו מתפעול אפולוניה. יצוין, כי הצגת תקציב גרעוני יכולה להשליך על קבלת אישור ניהול תקין.

#### 10.3 תקציב חסר

לפי הדו"ח הכספי של העמותה לשנת 2016, עלות הפעילויות לשנת 2016 הסתכמה בכ- 34 מיליון ש"ח, אולם נתוני הביצוע של התקציב הציגו כ-29 מיליון ₪.

מנהלת הכספים של העמותה מסרה לביקורת כי הפער נובע מכך, "שפעילויות מאזניות", שהיא מנהלת עבור העירייה תמורת עמלה ומקבלת את מלוא הוצאותיהן – אינן מתוקצבות על ידה בהצעת תקציב העמותה, ועל כן לא נכללות בנתוני הביצוע התקציבי. מהדוח הכספי עולה כי הפעילויות המשותפות היו כ-3 מיליון ₪ בלבד, ומכאן שפעילויות נוספות אינן נכללות בתקציב.

התקציב מהווה כלי ניהולי לצורך תכנון הוצאות והכנסות העמותה. בהעדר תקציב המסדיר את מלוא הפעילות של העמותה, נפגמת יכולתו של הוועד המנהל לבקר את פעילות העמותה ואופן מימוש יעדיה. אנו סבורים כי התקציב צריך לכלול את מלוא מחזור הפעילות של העמותה.

## המלצות

- להקפיד על אישור התקציב מדי שנה על ידי ועד העמותה באופן פורמלי.
- להימנע מעריכת תקציב גרעוני היכול להשליך על קבלת אישור ניהול תקין.
- יש להגיש ולנהל תקציב הכולל את מחזור הפעילות המלא של העמותה.

## 11. העדר הסכמים בכתב בין העירייה לבין העמותה

### 11.1 כללי

כללי מנהל 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 כלל זה חל גם על התקשרויות הרשות המקומית עם תאגידים עירוניים, לרבות עמותות עירוניות, משום שהם ישות משפטית נפרדת ממנה.

יצוין כי במכתב של נציג רשות התאגידים (מלכ"רים) מיום 9.9.14 אל העמותה העירונית, נדרשה העמותה להסדיר את ההתנהלות הכספית מול עיריית הרצליה בהסכם התקשרות.

### 11.2 ממצאים

במסגרת הביקורת נתבקשו ההסכמים שנכרתו בין העירייה לבין העמותה: הסכם כללי (הקמה, הקצבות), הסכם להפעלת מרכז אפולוניה, ההסכמים לניהול הפרויקטים המוזמנים על ידי העירייה: 'נעים בעיר', חינוך גופני בגני ילדים, מועדונים בבתי ספר, כיתות ספורט, וכיוצא בזה.

בירור שערכנו העלה כי היחסים וההתקשרויות בין העירייה לבין העמותה לא הוסדרו בחוזים, על אף היקפה הגבוה של ההתקשרות הכספית ומורכבותה. העדר הסכם כתוב נוגד כאמור כללי מנהל תקין עלול לגרור מחלוקות בדבר אחריות הצדדים ותנאי ההתקשרות ואינו מאפשר לערוך בקרה על ההתחשבות ומילוי ההתחייבויות הצדדים.

## המלצה

- לעגן את ההתקשרות בין העירייה לבין העמותה בהסכם או במספר הסכמים נפרדים באופן פורמלי, במסגרת זו יוסדרו דמי הניהול בגין פרויקטים המנוהלים על ידי העמותה, שימוש העמותה בנכסי העירייה אופן התחשבות כספית וכדומה.

## 12. הקצבות העירייה לעמותת בני הרצליה

### 12.1 כללי

תשלומי העירייה לעמותת בני הרצליה מתחלקים לשני סוגים כדלהלן:

- הקצבות ישירות: הקצבה כללית המיועדת לפעילות ספורט לילדים ונוער וכן הקצבות למטרות ייעודיות.

- תשלום עבור ניהול פרויקטים הקשורים בספורט ורכישת שירותים נוספים. בנוסף מתקצבת העירייה דרך העמותה קבוצות תחרותיות.

### תיקצוב קבוצות תחרותיות

12.2

עיריית הרצליה תומכת במספר אגודות ספורט הפועלות בתחום הספורט התחרותי. אגודות הספורט נדרשות לפנות לעירייה ולעמוד בהוראות והנהלים של נוהל התמיכות של משרד הפנים. התמיכות משולמות עפ"י תבחינים ומאשרות ע"י ועדת התמיכות, סכום התמיכות וזהות הגופים מפורסמים לציבור.

כפי שצוין לעיל קיימות מספר קבוצות בוגרים תחרותיות המקבלות הקצבה ייעודית באמצעות עמותת בני הרצליה דהיינו אינן נדרשות למסלול נוהל תמיכות. קבוצת הנשים כדורסל המתוקצבת ב-1.6 מיליון ₪ וכדוריד בוגרים (נשים, גברים) המתוקצבת בכ-2.4 מיליון ₪. ניהול קבוצת הנשים כדורסל מנוהל בפועל ע"י חברה לתועלת הציבור, ואילו פעילות קבוצת הכדוריד מנוהלת ישירות ע"י העמותה.

העירייה בחרה לרכז את קידום הספורט אצל בני נוער וילדים באמצעות עמותת בני הרצליה, במסגרת זו פועלים בעמותה חוגים כמעט לכל ענפי הספורט, העמותה גם פעילה בבתי הספר בעיר זאת באמצעות פרויקטים מיוחדים של העירייה אותם היא מפעילה. ניהול קבוצות בוגרים בענפי ספורט תחרותיים אינו מתיישב עם מטרה זו של קידום הספורט בקרב ילדים ונוער.

התשומות הניהוליות המופנות לקידום וטיפול בספורט התחרותי באות בהכרח על קידום פעולות הספורט בנוער ובילדים. זאת ועוד, הקצבה ישירה לקבוצות אלו לעומת קבוצות אחרות הנדרשות לעמוד בנהלי ועדת התמיכות והמקבלות מימון עפ"י תבחינים פוגעת בעקרון השוויון והשקיפות, זאת מאחר ותקציב התמיכות נגיש ושקוף יותר מהתקציבים הייעודיים המשולמים באמצעות עמותת בני הרצליה.

**כללו של דבר אנו סבורים כי יש לרכז בעמותה העירונית את פעילות הספורט בתחום הילדים והנוער ולהותיר את תחום הספורט התחרותי של הבוגרים לתאגידים המתמחים בכך, מימון פעילות זו יתבצע עפ"י נוהל התמיכות ולא באמצעות הקצבות ייעודיות דרך העמותה העירונית.**

### המלצות

- לבחון העברת ניהול קבוצות הבוגרים מהעמותה ולתקצבם באמצעות נוהל תמיכות על כל הכרוך בהליך זה.

### 13. תמיכת המועצה להסדר ההימורים בספורט, משרד החינוך והספורט

13

#### 13.1 המועצה להסדר ההימורים בספורט

13.1

המועצה להסדר ההימורים בספורט מחלקת חלק מיתרת הכנסותיה להתאחדויות ואיגודי ספורט ולאגודות ומועדוני ספורט. הקצבות המועצה מחולקות בהתאם לאמות מידה הנקבעות על ידי ועדה ציבורית. לפי הרישומים בדין וחשבון השנתי על-פי חוק חופש המידע של המועצה להסדר ההימורים בספורט, ל"בני הרצליה" אושרה תמיכה בסך כ-999 אלף ₪, לא כולל כדורסל ליגת העל נשים (190 אלפי ש"ח)

כדורסל ליגת העל גברים (144 אלפי ש"ח), טניס שולחן (24 אלפי ש"ח) וטניס (43 אלפי ש"ח), עבורם מתקבלים הכספים (לדברי מנהלת הכספים) בעמותות/חברות אחרות שמנהלות אותן.

#### ממצאים

- למנהלת הכספים לא מועברות בקשות התמיכה של מנהלי הענפים למועצה להסדר הימורים. ריכוז בקשות אלה היו מאפשרות לה לוודא, כי עבור כל הענפים הרלוונטיים אמנם הוגשו בקשות, וכי עבור כל הבקשות אמנם התקבלו כספים.
- בגין כדורעף לא התקבלו מהמועצה להסדר הימורים תמיכות כלל, על אף שנרשם באתר העמותה כי מתקיימות קבוצות תחרותיות ו/או השתתפות בליגה. לדברי מנכ"ל העמותה, הסיבה להעדר תמיכה היא אי קיום קבוצת נוער.
- חלק מהתמיכות הרשומות על שם העמותה בדין וחשבון המועצה להסדר הימורים בספורט משולמת ישירות לתאגידים אחרים (עמותת או חל"ץ) המנהלים עבור העמותה תחומים אלו, אנו סבורים שיש מקום לבחון את ההשלכות, אם קיימות, על העברת התמיכות הרשומות על שם העמותה ישירות לתאגידים.

#### 13.2 תמיכה משרד התרבות והספורט

משרד התרבות והספורט מעניק תמיכות לפעולות ספורט בהתאחדויות ובאיגודי ספורט. במסגרת הביקורת ביקשנו לברר האם הוגשו בקשות לתמיכה ממשרד התרבות והספורט והסיבות בגינן לא התקבלו בקשות אלו. לביקורת לא נמסרו בקשות תמיכה כאמור, אנו סבורים כי יש מקום לרכז את בחינת ההיתכנות והרלוונטיות של בקשות התמיכה ממשרד התרבות והספורט ולוודא כי במקרים בהם קיימת אפשרות לקבלת תמיכה למצות אפשרות זו, למען הסדר הטוב יש לשמור את בקשות התמיכה שהוגשו ואת תשובת המשרד.

#### המלצות

- לרכז את בקשות התמיכה מהגופים השונים בידי גורם אחד שיוודא כי אכן מוגשות כל בקשות התמיכה הרלוונטיות לענפים השונים.
- לבחון את ההשלכות החוקיות והמנהלתיות של חלוקת כספי התמיכה של המועצה להסדר הימורים בספורט הרשומים על שם העמותה לתאגידים הנותנים לה שירותים.

#### 14. תהליכי התקשרות העמותה עם ספקים

##### 14.1 כללי

העמותה מחויבת לפעול על פי הכללים הנהוגים ברשות המקומית בכל הקשור בעריכת מכרזים או קבלת הצעת מחיר. גם תקנון העמותה מחייב התקשרות עפ"י מכרז. במסגרת הביקורת נבדק מדגמית את אופן בחירת הספקים באמצעות מכרז או הליך הצעות מחיר וכן עיגון תנאי ההתקשרות באמצעות הסכם או הזמנת עבודה.

נדגיש כי במסגרת הביקורת לא נבדק יישום תנאי החוזה אלא רק את קיומו.

14.2 תוצאות המדגם

בדיקתנו התבססה על מדגם של ספקים שקבלו תשלומים עבור שרותיהם לשנים 2016 ו 2017, המדגם כלל 8 ספקים. ממצאי בדיקתנו המפורטים בגוף הדוח מעלים כי ל-4 ספקים אין חוזה ובחירתם לא הייתה במסגרת ל מכרז או הליך קבלת הצעות מחיר. ממצאי בדיקתנו מופיעים בגוף הדוח.

14.3 עריכת מכרז

מהנתונים עולה כי אין הקפדה על עריכת מכרזים או ביצוע הליך של הצעות מחיר, לרבות ספקים שסכום ההתקשרות עימם מחייב עריכת מכרז או קבלת הצעת מחיר. וזאת, בניגוד להוראות תקנון העמותה ולדיני מכרזים. קיום הליכי מכרז מאפשר מתן הזדמנות שווה והוגנת לספקים, מהווה חלק חשוב בעקרונות המנהל התקין וכאמור, מחויב עפ"י הוראות החוק ותקנון העמותה.

14.4 עריכת חוזים / הזמנות עבודה

מהנתונים עולה כי אין הקפדה על חתימת חוזים או על עיגון תנאי ההתקשרות בין העמותה לבין הספקים, בהקשר זה נדגיש כי התקשרות פורמלית מעגנת לא רק את תנאי התשלום וחובות הספק אלא גם את אחריות הספק לגבי העסקת עובדים, עריכת ביטוחים וכדומה, הדבר מקבל משנה תוקף בהתחשב בתחום הפעילות של העמותה הפונה לבני נוער והעוסק בפעילות ספורטיבית.

14.5 המחאת תשלום - חברת "פרנט"

התקשרות עם חברת "פרנט", שאינה מעוגנת בכתובים, הינה עבור שכר מדריכים להתעמלות. היקף ההתקשרות הינו כ- 250 אלף ש"ח בשנה. החשבונות שהתקבלו עבור התשלומים הנ"ל הינם של חברת "פרנט הנדסת מערכות ניהול ופרויקטים בע"מ" שלפי אתר האינטרנט שלה מספקת "שירותי ניהול, תכנון, הנדסת מערכת, הקמה, אינטגרציה, בדיקות, הטמעה והפעלה של פרויקטים אזרחיים וביטחוניים". ברור לכל כי חברה זו אינה עוסקת באספקת מדריכים להתעמלות. **אנו סבורים שיש להקפיד כי התשלום עבור השירותים הניתנים לעמותה ישולמו לתאגידים שסיפקו שירות זה. בכל מקרה בו בוחר נותן השירות כי התשלום יבוצע לתאגיד אחר יש לשקול זאת בזיהרות רבה ולקבל חוות דעת משפטית בדבר ההשלכות של תשלום לתאגיד אחר שאינו נותן השירות.**

המלצות

- למסד נוהל שיעגן את הכללים לעריכת מכרזים וכן את נהלי עריכת הצעות מחיר ולהקפיד כי בחירת ספקים תעשה בהתאם לחוק ולתקנון העמותה.
- במקרה בו נבחר "ספק יחיד" יש לעגן את בחירתו במסמך פנימי שיפרט את הנימוקים לאי עריכת מכרז.
- להקפיד כי תנאי ההתקשרות יעוגנו באופן פורמלי אם במסגרת של חוזה או בהזמנת עבודה במסגרת זו יוסדרו סוגיות הביטוחים והעובדים המסופקים על ידי הספקים.

- להקפיד כי התשלום עבור השירותים ישולמו לתאגיד נותן השירותים, במקרה בו הוחלט על תשלום לתאגיד אחר יש ללוות זאת ביעוץ משפטי שיתייחס להיבטים שונים של המחאת התשלום.

1.

**מבוא**

עמותת בני הרצליה, (עמותה מספר 1-315-009-58) הינה עמותת ספורט עירונית. העמותה נוסדה בדצמבר 1985, במטרה לקדם את השתתפות בני הנוער בעיר הרצליה בעיסוק בפעילות ספורטיבית. העמותה מפעילה בתי ספר למקצועות הספורט הקבוצתיים כמו כדורסל, כדורגל וכדוריד, ולמקצועות הספורט האישיים בענפי הטניס, הג'ודו, השחייה ועוד. כן מפעילה העמותה קבוצות במסגרות התחרותיות בליגות השונות. העמותה גם שותפה לפעילות הספורט העממי במסגרת מחלקת הספורט העירונית. לפי תקנונה: "מטרות העמותה יהיו כדלקמן: ... לפעול בתחומי החינוך, הספורט, הקהילה והרווחה בתחומי העיר הרצליה... להקים ולנהל חוגים וקבוצות בתחומי החינוך, הספורט, הקהילה והרווחה לרווחת תושבי העיר הרצליה... לתכנן ולערוך אימונים, שיעורים, חזרות, תחרויות, אירועים וכיוצא באלה בתחומים הנ"ל... לארגן פעילויות ותוכניות בחינוך הגופני ובספורט לכל אוכלוסיית היישוב..."

על פי הדו"ח הכספי של העמותה לשנת 2016, בפעילויות העמותה משתתפים למעלה מ-12,000 חניכים במסגרת פעילות בתי הספר למקצועות הספורט ובמסגרת התחרות.

מחזור הפעילויות של העמותה בשנת 2016, לפי הדו"ח הכספי שלה, היה 36,764 אלפי ש"ח, מתוכם כ-27,590 אלפי ש"ח נגבו ממשתתפים. עלות הפעילויות באותה שנה הסתכמה ב-34,307 אלפי ש"ח.

2.

**היקף וגבולות הביקורת**

במסגרת הביקורת נבדקו בין השאר הנושאים כדלהלן:

- מבנה ארגון העמותה, לרבות: הגדרות תפקידים, נוהלי עבודה, מוסדות הארגון;
  - ניגודי עניינים;
  - ניהול כוח אדם;
  - ניהול תקציב העמותה,
  - הקצבות ותמיכות לעמותה מהעירייה, המועצה להסדר הימורים בספורט וגופים אחרים.
  - התקשרויות עם ספקים;
  - להמליץ על צעדים הנגזרים ממצאי הביקורת.
- תגובת הנהלת העמותה משולבת בגוף הדוח.

3.

**שיטת הביקורת**

הביקורת כללה שימוש בשיטות הביקורת כדלהלן:

- שיחות, העברת שאלונים וביירוטים עם הגורמים הרלוונטיים בעמותה העירונית ובעירייה.
- סקירת חוזרים, חוות דעת משפטיות ונהחיות רלוונטיות, כגון הנהחיות רשם התאגידים וחוות דעת היועץ המשפטי של העמותה.
- סקירת מסמכים, דוחות מידע אודות פרטי חברות ועמותות רלוונטיות, וכן אודות תמיכות שהועברו לעמותה, תכתובות בין העירייה לבין העמותה העירונית, פרוטוקולים של ישיבות האסיפה ושל ועד העמותה, דוח ביקורת פנימית בעמותה;

- סקירת הדוחות הכספיים של העמותה ושל תאגידים רלוונטיים נוספים.
- ניתוח דוחות תקציביים וכרטיסי הנה"ח.
- ניתוח קבצי כוח אדם ושכר של העמותה.
- בדיקת מדגם של עובדי העמותה לגביהם התבקשו נתונים ומסמכים (כגון חוזי עבודה, תעודות הכשרה, דיווחי נוכחות).
- בדיקת מדגם ספקים שלגביהם התבקשו העתקים ממכרזים, חוזים, חשבוניות, העתקי המחאות.

הביקורת התבססה על החומר שהוצג לה ועל ביצוע מדגמים ואין הכרח שתחשוף כל ליקוי אם קיים.

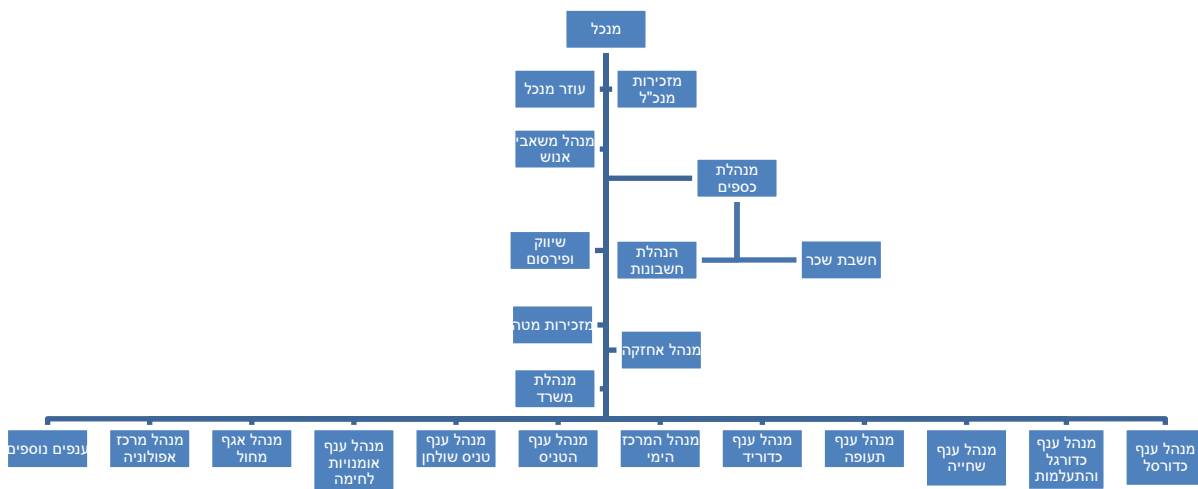
#### מבנה ארגוני ונהלי עבודה

4.

##### כללי

4.1

להלן התרשים האירגוני של העמותה, כפי שהועבר לביקורת:



בראש העמותה מכהן מנכ"ל, המועסק בתפקידו כ-26 שנה. עוד מועסקים במטה מזכירות, מנהלת כספים, מנהלת משאבי אנוש, מנהל שיווק ופרסום; שני מנהלי מרכזים: מרכז אפולוניה, המרכז הימי; תשעה מנהלי ענפים: כדורסל, כדורגל, התעמלות, שחייה, תעופה, כדוריד, טניס, טניס שולחן, אמנויות לחימה, מחול.

##### הגדרת תפקידים

4.2

הגדרת תפקיד המנהלים, בעיקר מנהלי הענפים, במסגרת פורמלית מעגנת את תחומי האחריות, הסמכויות והנושאים עליהם הם מופקדים.

ממצאינו מעלים כי אין מסמך פורמלי במסגרת נוהל או במסגרת אחרת המגדיר את תפקיד המנהלים הענפיים. בהקשר זה נציין כי חלק מהמכרזים שפורסמו לאחרונה, מנהל מרכז הספורט, מנהל השיוק, מנהל השיט ומנהל אומניות לחימה, כוללים מטבע הדברים את הגדרת התפקיד הנדרש. כמו כן החוזה עם מנהלת ענף המחול כולל את המטלות הנדרשות מנושא התפקיד. אולם אין בהגדרות אלו שנועדו למסגר את דרישות התפקיד לצורך מיון המועמדים להחליף הגדרת תפקיד סמכויות ואחריות במסגרת נהלים המהווים בסיס לעבודה השוטפת בהתאם למבנה הארגוני של העמותה.

### נהלים

4.3

בהנחיות רשות התאגידיים מדצמבר 2015 להתנהלות עמותות בהתאם לחוק העמותות, תש"ם – 1980 נקבע כי "על עמותה המקיימת פעילות משמעותית בתחום מסוים לדאוג לקיומם של נהלים מקצועיים ומפורטים בכתב, המסדירים את ההתנהלות האמורה" לרבות ניהול מכרזים והתקשרויות, ועדת ביקורת, התחשבות עם העירייה, בקרה על בקשות תמיכה מהמועצה להסדר הימורים ומגופים אחרים, גבייה ממשתתפים ואכיפת חובות וכד'. במסגרת הביקורת נבחן ספר הנהלים של העמותה. לביקורת נמסרו חמישה נהלים שעניינם רישום לחוגים (רישום לחוג – כללי, רישום לחוג אומנויות לחימה, כרטיסייה לחוג מחול נשים, רישום למרכז למחול, ביטול רישום לקייטנות) ובנוסף שני נהלים שעניינם קבלת עובדים ונוכחות עובדים. בחינת נהלים אלו העלו את הממצאים כדלהלן:

א. הנהלים אינם ערוכים במתכונת המקובלת בעירייה, לא נרשם בנוהל תאריך עדכון, אופן האישור, מטרות, מנגנוני הבקרה וכדומה. למותר לציין כי הנהלים לא עברו תקן ISO כמקובל בעירייה.

ב. על אף מורכבותו של הארגון וההיקף הכספי של פעילותו, חלק גדול מפעולות העמותה אינו מוסדר כלל במסגרת נהלים נושאים כגון: ניהול מכרזים, ניהול התקשרויות, בקשות תמיכה, גבייה, ניהול קופה קטנה, נסיעות לחו"ל. למעשה כל נושא ניהול הכספים כמו גם נושא התפעול אינו מעוגן במסגרת פורמלית של נהלים. בהעדר נהלים, אין סטנדרט מנחה, אחיד, ברור ומחייב לדפוס העבודה הנדרשים, אין הטמעה של מנגנוני בקרה ופיקוח במסגרת פורמלית וקיים קושי לשמר ולנהל את הידע הארגוני.

### המלצות

- להסדיר את הגדרות התפקיד של המנהלים בארגון במסגרת פורמלית באופן שיעגן את תחומי אחריותם וסמכויותיהם.
- להסדיר את תהליכי העבודה העיקריים בעמותה באמצעות נוהלי עבודה שיכללו מנגנוני בקרה ופיקוח. מומלץ לשקול קבלת תו תקן איכות ISO כמקובל בעירייה.

### תגובת הנהלת העמותה

"בעמותה קיים קובץ נהלים הכולל התייחסות למרבית תחומי הפעילות בעמותה. ראוי לציין במיוחד כי בנושא ניהול המכרזים וההתקשרויות פועלת העמותה בהתאם לתקנות העיריות (מכרזים) והנחיות הרשות המקומית. עם זאת, המלצות הביקורת בהקשר זה מקובלות בהחלט והעמותה תפעל להסדיר פורמלית של הגדרות התפקיד ותחומי אחריותם של המנהלים בארגון

ותקיים דיון (במסגרת הוועד המנהל) לגבי יישום ההמלצה למסד נוהלי עבודה שיכללו מנגנוני בקרה ופיקוח לפי תו תקן ISO כפי שמקובל בעירייה".

## מינוי חברים והזמנה לשיבות במוסדות העמותה

5.

### כללי

5.1

כאמור, העמותה הינה עמותה עירונית, תקנון העמותה מסדיר את מינוי חברי העמותה. לפי סעיף 5.1 לתקנון "עיריית הרצליה הינה חברה בעמותה. מועצת העיר הרצליה מוסמכת למנות נציגים מטעמה לאסיפה הכללית בכפוף להוראות כל דין. מבלי לגרוע מהאמור ועד להחלטה אחרת של מועצת העיר הרצליה, ייצג את עיריית הרצליה באסיפה הכללית ראש העיר הרצליה, בתוקף תפקידו כראש העיר, ובהיעדרו של ראש העיר הרצליה – ממלא מקומו של ראש העיר הרצליה במועצת העיר הרצליה". על פי סעיף 12 לתקנון, "האסיפה הכללית היא המוסד העליון של העמותה והחלטותיה מחייבות את חברי העמותה ואת מוסדותיה".

לפי סעיף 17.1 לתקנון, "לכל חבר בעמותה זכות השתתפות והצבעה באסיפה הכללית ויהא לו קול אחד בכל הצבעה, למעט לעיריית הרצליה אשר לה יהיו בכל עת 75% (שבעים וחמישה אחוזים) מסך כל קולות ההצבעה באסיפה הכללית". כאמור, את עיריית הרצליה מייצג ראש העירייה או ממלא מקומו. לפי סעיף 21, "הוועד יהיה הגוף המייצג והמנהל את העמותה, ובידו כל הסמכויות הדרושות לשם ביצוע מטרותיה ושלא נתייחדו בתקנון או בדין לאסיפה הכללית או למוסד אחר ממוסדות העמותה". לפי תקנה 2 לתקנות העירויות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני), תשס"ו-2006 "מועצת העירייה תמנה את נציגיה בגוף המנהל של תאגיד עירוני... הנציגים בתאגיד העירוני ימונו כך ששליש מהם יהיו מקרב חברי מועצת העירייה, שלישי יהיו מקרב עובדי העירייה ושלישי יהיו מקרב הציבור".

### מספר חברים

5.2

לפי סעיף 5.3 לתקנון, מספר חברי העמותה לא יפחת מ-7 ולא יעלה על 20. על אף זאת, רשימת חברי האסיפה הכללית בשנת 2017 מנתה 21 חברים, מעבר למותר על פי התקנון.

### עדכון פנקס החברים

5.3

סעיף 11 לתקנון, הנושא את הכותרת "פנקס חברים" קובע כי, "מנכ"ל העמותה או מי שימונה על ידי יושב ראש העמותה יהא אחראי לניהול פנקס חברים ולרשום בו שם כל חבר, מענו, מספר זהותו/ מספר תאגיד, תאריך תחילת חברותו ותאריך פקיעתה" (ההדגשה אינה במקור). במסגרת הביקורת נבחנה רשימת חברי העמותה וחברי הוועד שכיהנו במהלך שנת 2016, 2017 (לרבות מועדי מינוי ועזיבה). רשימת החברים איננה כוללת מועדי המינוי בשנת 2016 ומועדי עזיבה אם היו. כאמור סעיף 11 לתקנון מחייב ציון מועדי מינוי ועזיבה, באופן שיאפשר בקרה אחר זימונם והשתתפותם של החברים בעמותה.

### הרכב ועד העמותה

5.4

הביקורת בדקה את הרכב חברי הוועד המנהל בשנים 2016-2017 (מקרב מועצת העירייה, עובדי העירייה והציבור) ממצאינו מעלים כי ההרכב תואם את הוראת תקנה 2 לתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני) כנדרש.

5.5 מניין חוקי

סעיף 28.2 לתקנון קובע כי "המניין החוקי בישיבות הוועד יהיה רוב חברי הוועד הקיים באותה עת, ובלבד שלפחות מחצית מהנוכחים הינם חברי מועצת העיר הרצליה ו/או נציגי עיריית הרצליה שמקרב הסגל הבכיר...". בכל ישיבות הוועד שנבדקו נכח רוב מקרב נציגי העירייה כנדרש.

5.6 זימונים לישיבות

ממצאינו מעלים כי אין הקפדה על רישום מעמד המשתתפים וזימונם לישיבות האסיפה והוועד כדלהלן:

1. בפרוטוקול ישיבת הוועד מתאריך 19.9.16 נרשמה בפרוטוקול כמשתתפת-חברה (ולא כ"מוזמנת") מנהלת המחלקה למחול בעירייה, אשר אינה רשומה כחברת וועד בפנקס החברים.
2. סעיף 18.1 לתקנון מעגן את חובת משלוח ההזמנות לאסיפה אל חברי העמותה. בדיקת פרוטוקול האסיפה מיום 26.4.17 מעלה כי ישנם שני חברי עמותה (טל ברודי, יעקב נורי) שלא נרשמו כנוכחים, מוזמנים או "חסרים".

#### המלצות

- להקפיד כי מספר חברי העמותה יהא לפי הקבוע בתקנון.
- להקפיד על ניהול פנקס חברים שבו יירשמו פרטי החבר, תאריך תחילת חברותו ותאריך פקיעתה.
- להקפיד על משלוח הזמנות לכל חברי האסיפה הכללית ועל רישום מדויק בפרוטוקולים של המשתתפים בישיבות הוועד והאסיפה, מוזמן, חסר, נוכח וכדומה.

#### תגובת הנהלת העמותה

" העמותה תיישם ההמלצה לגבי ניהול מפורט של פנקס החברים, לרבות זימון ורישום מדויק של הנוכחים והחסרים בישיבות הוועד והאסיפה כמו גם הגדרת המשתתפים (מוזמן, חבר וכד')".

## 6. מבקר הפנים וועדת הביקורת של העמותה

6.1 כללי

התקנון מחייב קיומה של ועדת ביקורת בעמותה. מינוי מבקר פנימי מחוייב על פי תיקון 14 לחוק העמותות, תש"ם-1980, לפיו עמותות בעלות מחזור כספי העולה על 10 מיליון ש"ח יחויבו במינוי מבקר פנימי, עוד קובע סעיף 30א לתקנון, כי " המבקר הפנימי יגיש לאישור הוועד הצעה לתכנית עבודה שנתית או תקופתית, לאחר שוועדת הביקורת בחנה אותה כאמור בסעיף 30(א6), והוועד יאשרה, בשינויים הנראים לו".

6.2 תדירות כינוס ועדת הביקורת

על פי התקנון, תפקיד ועדת הביקורת לבדוק, בין היתר, את תקינות פעולות העמותה ומוסדותיה, השגת יעדיה ביעילות ובחיסכון, מעקב אחר ביצוע החלטות האסיפה הכללית והוועד, בדיקת ענייניה הכספיים של העמותה ועוד. התקנון מחייב את התכנסותה של הוועדה שלוש פעמים בשנה. ממצאינו העלו, כי הוועדה התכנסה שלוש פעמים בכל אחת מהשנים 2016, 2017, כנדרש.

6.3 ביקורת בשנת 2016

בשנת 2016 לא הוגשו דוחות ביקורת לוועדת הביקורת. בהקשר זה נציין כי ביולי 2016 דווח לוועדת הביקורת שמבקרת העמותה התפטרה, בחודש בספטמבר 2016 אושר מינוי מבקר הפנים הנוכחי.

6.4 תוכנית הביקורת לשנת 2017

תקנון העמותה קובע כי המבקר יגיש לוועד העמותה תוכנית ביקורת לאחר שוועדת הביקורת בחנה אותה. סקירת הפרוטוקולים של ועדת הביקורת מעלה כי ועדת הביקורת דנה והמליצה על נושאים לביקורת, יחד עם זאת המלצות אלו לא הובאו לדיון בוועד העמותה כנדרש מהוראות התקנון. כמו כן ממצאינו העלו כי תוכנית הביקורת יושמה באופן חלקי, בחלק מהנושאים שהומלצו לא בוצעה ביקורת בשנת 2017. להלן ממצאי בדיקתנו:

ביצוע הביקורת בפועל	דיון בוועד העמותה בהמלצת ועדת ביקורת	המלצת ועדת ביקורת לתכנית הביקורת – 22.5.17
רק לענף אחד (שיט) מתוך שני הענפים	לא תועד דיון	בדיקת עומק בשני ענפים
לא בוצעה ביקורת	לא תועד דיון	בדיקת נושא הביטוחים
ביצוע חלקי. לפירוט ראו בפרק העוסק בבדיקת ניגודי אינטרסים.	לא תועד דיון	בדיקת ניגודי אינטרסים של חברי ועד באמצעות תצהירים

מהנתונים שהוצגו עולה כדלהלן:

- א. אין תיעוד לגבי ביצוע חלק מתוכנית הביקורת למעשה, במהלך השנתיים 2016-2017 נערך רק דוח ביקורת אחד, בנושא שייט, נושא הביטוחים לא נבדק והבדיקה לגבי ניגודי האינטרסים באמצעות העברת תצהירים גם היא לא בוצעה במלואה, כפי שיפורט להלן.
- ב. תוכנית הביקורת עליה הומלץ בוועדת הביקורת לא אושרה על ידי וועד העמותה כנדרש מהוראות התקנון.

6.5 יישום החלטות ועדת הביקורת

ועדת הביקורת קיבלה מספר החלטות בנוסף לתוכנית הביקורת. סקירת הפרוטוקולים של ועדת הביקורת העלתה כי חלק מהחלטות הועדה לא מולאו גם לאחר מספר החלטות. להלן פרטי בדיקתנו שהתבססה על סקירת הפרוטוקולים של ועדת הביקורת בתאריכים המצוינים להלן:

נושא	החלטות 24.7.16	החלטות 24.11.16	החלטות 19.4.17	החלטות 24.4.17	החלטות 22.5.17	מספר החלטות בנושא שהתקבלו תוך שנה	ביצוע
בדיקת ניגוד עניינים	השלמת בדיקה בנושא ניגוד עניינים באמצעות העברת שאלונים לחברי עמותה	אין התייחסות	אין התייחסות	חבר הוועדה מבקש להוסיף לתכנית הביקורת את נושא בדיקת ניגודי העניינים	החלטה לבצע בדיקה בנושא באמצעות העברת שאלונים	3	כן, לאחר ההחלטה השלישית
מינוי "איש קשר" לוועדה	מינוי מזכירה שתשמש מקשרת בין ועדת הביקורת ליתר הגורמים בעמותה	אין התייחסות	אין התייחסות	הוחלט שמזכירת העמותה תשמש בינתיים בתפקיד זה	לא רלוונטי	2	כן, לאחר ההחלטה השנייה
העברת פרוטוקולים לוועדה	העברה לוועדה של תיק פרוטוקולים של ישיבות האסיפה והוועד משנת 2014 ואילך, ותקנון העמותה	אין התייחסות	אין התייחסות	הוועדה מבקשת לקבל תיק פרוטוקולים ותקנון	אין התייחסות	2	אין תיעוד לביצוע
העברת דוח ביקורת של רשם העמותות לוועדה	אין התייחסות	הוועדה מבקשת לקבל דוח ביקורת של רשם העמותות מלפני כשנתיים	אין התייחסות	המבקר מבקש לבדוק אם הועבר למשרדו הדו"ח של רשם העמותות מלפני כשנתיים	אין התייחסות	2	אין תיעוד לביצוע
העברת דוחות כספיים אחרונים לוועדה	אין התייחסות	הוועדה מבקשת לקבל דוחות כספיים אחרונים	טרם הועברו לוועדה דוחות כספיים	הוועדה מבקשת לקבל דוחות כספיים משנת 2014	אין התייחסות	3	אין תיעוד לביצוע
עריכת נהלים לוועדה	קביעת נהלים לפעילות הוועדה	הוועדה תקבע נהלים לפעילותה	אין התייחסות	אין התייחסות	אין התייחסות	2	אין תיעוד לביצוע
עריכת תוכנית ביקורת	קביעת תכנית עבודה שנתית לאחר שימונה מבקר פנים	הוחלט להכין תכנית ביקורת שנתית	הוועדה מבקשת לזמן ישיבת עבודה כדי לגבש תכנית עבודה	הצעה לתוכנית ביקורת	דיון בתכנית ביקורת	5	כן

מהנתונים עולה כי מרבית החלטות הועדה חזרו על עצמן מספר פעמים בלא שיושמו. גם החלטות פשוטות

ליישום כגון קביעת נהלי הועדה, קבלת דוחות כספיים ודוחות ביקורת ותקנון לא יושמו.

**המלצות**

- להקפיד על אישור תוכנית הביקורת שהומלצה ע"י ועדת הביקורת בוועד המנהל.
- לבצע מעקב אחר ביצוע תוכנית הביקורת במהלך השנה.
- להקפיד על יישום החלטות ועדת הביקורת במיוחד החלטות שעיקרם קבלת חומרים וקיום דיונים.

**תגובת הנהלת העמותה**

"בוצעה בדיקת עומק (ע"י מבקר פנים) בשני ענפים: ענף השייט וענף אומנויות הלחימה; בענף השייט נערך שינוי רדיקלי בעקבות ממצאי הביקורת. טרם התנהל דיון בוועד העמותה בנוגע לדוח ענף אומנויות הלחימה. העמותה תאמץ המלצות הביקורת במלואן בכל הקשור לאישור תכניות הביקורת, וכן מעקב ויישום התוכניות וההחלטות של ועדת הביקורת בעמותה".

**תאגידים קשורים**

7.

**בדיקת קיומם של תאגידים קשורים**

7.1

סעיף 71 לתקנון העמותה קובע כי הקמת חברת בת או עמותת בת או סניף לעמותה וכן ייסוד, לקיחת חלק ביסוד או התמזגות עם תאגיד אחר לא תקבל תוקף אלא אם אושרה הפעולה על ידי מועצת העירייה והגורמים הרלוונטיים במשרד הפנים. במסגרת הביקורת בדקנו באתר רשם התאגידים קיומם של תאגידים הקשורים לעמותה, בדיקתנו הסתמכה על תאגידים בעלי שם דומה לשם העמותה בלבד. להלן רשימת התאגידים שאותרו על ידי הביקורת, והסטטוס שלהם:

שם התאגיד	מס' תאגיד	סוג התאגיד	סטטוס
בני הרצליה – העמותה הנבדקת	580093151	עמותה	רשומה
בני הרצליה כדורסל נשים בע"מ	513000778	חברה פרטית	פעילה
בנות הרצליה כדורסל בע"מ (חל"צ)	514841907	חברה פרטית לתועלת הציבור	פעילה
מועדון טניס שולחן מכבי בני הרצליה	580379261	עמותה	רשומה
בני הרצליה כדורסל בוגרים בע"מ	512599952	חברה	בפרוק מרצון
בני הרצליה כדורסל גברים (2000) חברה לתועלת הציבור (חל"צ)	513000786	חברה לתועלת הציבור	בפרוק מרצון
ניהול מועדון כדוריד בני הרצליה בע"מ (חל"צ)	514248194	חברה לתועלת הציבור	פעילה
מועדון כדורעף בני הרצליה	515007292	חברה	בתהליכי רישום

מועדון טניס הרצליה	580391845	עמותה	פעילה
--------------------	-----------	-------	-------

בדיקה שערכנו העלתה כי העמותה העירונית אינה בעלת עניין בגופים שצוינו לעיל. דהיינו התאגידים הנ"ל הינם תאגידים עצמאיים.

יחד עם זאת, לעמותה קשרים עסקיים עם "בנות הרצליה – כדורסל נשים" (חל"ץ). להלן נפרט את ממצאינו לאופן ההתקשרות וההתחשבות שבין העמותה לבין חברה זו. כמו כן יצוינו ממצאי דוח ביקורת שנערך ע"י מבקר העמותה בעניינה של עמותה, בשם "העמותה לקידום ופיתוח השיט והחינוך הימי" שניהלה את פעילותה מתוך המרכז הימי המופעל על ידי העמותה הנבדקת.

### "העמותה לקידום ופיתוח השיט והחינוך הימי" (ע"ר 580449596)

7.2

בשנת 2017 נערך דוח ביקורת על ידי מבקר העמותה במרכז הימי המנוהל על ידי העמותה העירונית הנבדקת. דוח הביקורת חושף התנהלות בעיתית במישורים כדלהלן:

- עירוב נכסים, ופעילויות בין העמותה לתאגיד הפרטי.
  - פעילויות תוך ניגוד עניינים כאשר עובדי העמותה משמשים בתפקידי ניהול בעמותה הפרטית.
  - שימוש במשאבי העמותה העירונית ובקשריה לצורך קידום העמותה הפרטית.
- להלן עיקרי הממצאים שנכללו בדוח הביקורת האמור הרלוונטיים ליחסי הגומלין שבין העמותה הפרטית "העמותה לקידום ופיתוח השיט והחינוך הימי" לבין העמותה העירונית.
- א. "העמותה העירונית שילמה עלויות תחזוקה של סירות שאינן בבעלותה, וכספים ונכסים של העמותה הועברו בצורה עקיפה לעמותות ולגופים אחרים".
- ב. מנהל ענף השיט בעמותה, שהיה עובד עירייה כיהן במקביל כחבר בעמותה וכן כיהן כמורשה חתימה בה, "ובכך קיים, ללא ספק, חשש ממשי ו/או חשיפה לניגוד עניינים מובהק".
- ג. "העמותה הפרטית פעילה, חיה ונושמת, וברור כי פעילותה מתנהלת בד בבד או במקביל עם הפעילות הרגילה של המרכז הימי – בכלל ושל בני הרצליה בפרט ובכך יש טעם לפגם, בכך שעובדי עירייה פועלים במקביל באותו מקום, המרכז הימי, בשני תאגידים, האחד מהם פרטי והשני תאגיד עירוני, תוך ניגוד אינטרסים מובהק....".
- ד. "יש עירוב נכסים לא תקין ובלתי סביר בעליל בין נכסי העמותה הפרטית לבין הציוד והנכסים השייכים לכאורה לבני הרצליה ו/או לעירייה, אין רישום מדויק מה שייך לעמותה הפרטית ומה שייך לבני הרצליה".
- ה. "העמותה הפרטית איננה מעסיקה עובדים וגם לא שוכרת משרדים, אלא פועלת במשרדי עמותת בני הרצליה באמצעות...עובדי עירייה יחד עם מנהל המרינה".

בעמותה העירונית ננקטו צעדים חריפים כנגד האחראים.

עפ"י פרוטוקול ישיבת ועד העמותה מתאריך 20.11.17, שדן בממצאי הדוח מסר מנהל העמותה את הדברים כדלהלן: "הממצאים החמורים שהצרכי פועלה מידית...הוצאו לחופשה את מנהל הענף והעוזרת

שלו...החשד העיקרי הוא ניהול גוף תאגיד בתוך המרכז הימי... הממצאים, הובאו לידיעתם של היועצת המשפטית של העירייה יועץ חיצוני ומנכ"ל העירייה, העובדים הוזמנו לשימוע..."

### החברה לתועלת הציבור "בנות הרצליה כדורסל בע"מ (חל"צ)" (514841907) (להלן: "החברה לתועלת

7.3

#### הציבור")

##### כללי

7.3.1

העמותה שכרה את שרותיה של החברה "בנות הרצליה- כדורסל בע"מ" (חל"צ) לצורך, ניהול קבוצת הכדורסל נשים של העמותה. נציין כי העירייה מקצה סכום של כ- 1.5 מיליון ש"ח לעמותה לצורך ניהול קבוצת נשים כדורסל. במסגרת הביקורת בחנו את ההתקשרות בין העמותה לבין חברת הניהול.

#### התקשרות פורמלית וחלוקת ההוצאות

7.3.2

לפי הדו"ח הכספי של החברה לתועלת הציבור החברה "פועלת לניהול והפעלת קבוצות נשים בעיר הרצליה". לצורך כך היא מקבלת תמיכות מגורמים שונים והקצבה מהעמותה העירונית. להלן ההקצבות שקיבלה החברה מגופים חיצוניים בשנת 2016, כפי שעולה מהדו"ח הכספי שלה.

הגוף המתקצב	שקלים חדשים
עמותת בני הרצליה (ע"ר)	100,000
המועצה להסדר הימורים	168,281
מנהלת הליגה	145,000
איגוד הכדורסל	33,430
תנועת מכבי ישראל	20,000
מפעל הפיס	39,000

הקצבות אלו המפורטות בדוח החברה אינן כוללות את כלל התמיכות וההוצאות באחזקת וניהול קבוצת הנשים. קיימת חלוקת הוצאות בין העמותה העירונית לבין החברה (בנות הרצליה כדורסל בע"מ) באופן שהעמותה העירונית נשאה בכ-1.5 מיליון ש"ח לשנת 2017 (כולל הקצבה של 206 אלף ש"ח לחברה). והחברה מצידה נשאה בהוצאות בהיקף של כ-470 אלף ש"ח (כולל תשלום של 150 אלפי ש"ח לעמותה). חלוקת העלויות מעוגנת במסמך החתום ע"י מנהל החברה, אך לא ע"י מורשי החתימה של העמותה. על פי מסמך זה באחריות החברה: "כל הכרוך בהשכרת דירות לשחקניות הזרות, תשלום הוצאות הדיור...תשלום עמלות סוכנים...ניהול פעולות ואירועים...רכישת מי שתייה...אירוח שופטים וקבוצה יריבה...טיפולים רפואיים...ניהול השיווק והפרסום באמצעות גורם מקצועי; ניהול קובץ אקסל ובו יפורטו כל ההוצאות והפעולות...כל פעולה אחרת או נוספת עליה יוחלט על דעת שני הצדדים". באחריות העמותה: "הטיפול בכל נושא המשכורות לעובדים...תשלומים לספקים (בהתאם לרשימה מפורטת שתועבר לאישור מנכ"ל העמותה ומנהלת הכספים); השכרת כלי רכב לשחקנים זרים".

#### ממצאים

א. סיכום הדברים בין העמותה לבין החברה בדבר חלוקת ההוצאות אינו חתום ע"י מורשה חתימה מטעם העמותה.

ב. הסיכום אינו מפורט דיו. קיימים מספר סוגי הוצאות שלא ברור מי הגורם האמור לשאת בהם. להלן פירוט ההוצאות שנשאה בהם העמותה העירונית ואינם כלולים בסיכום הדברים האמור.

תשלום 2016 בש"ח	סוג ההוצאה
9,451	טיסות לחו"ל
5,996	ביטוח
25,272	אימונים אישיים
9,489	נסיעות
31,107	דמי שימוש מגרש

ג. נמצאו סוגי הוצאות שעל פי "סיכום הדברים" אמורים להיות על חשבון החברה, אולם שולמו מחשבון העמותה כדלהלן:

תשלום 2016 בש"ח	סוג ההוצאה
8,086	הוצאות רפואיות
12,449	אבטחת אירועים

ד. החברה מחויבת להעביר לעמותה גיליון אקסל הכולל פירוט ההוצאות והספקים. לביקורת לא הומצא גיליון אקסל כאמור.

תשלומים צולבים בין העמותה העירונית לחברה

7.3.3

בין העמותה העירונית לחברה קיימים תשלומים צולבים. להלן פירוט התשלומים הצולבים הנ"ל כפי שמשקפים בדוחות הכספיים של שני התאגידיים לשנת 2016:

- העמותה העבירה לחברה סכום של 100,000 ש"ח כ"דמי ניהול". סכום זה נרשם בחברה בסעיף "הקצבה ממוסדות".

בנוסף, העבירה העמותה סכום של 106,664 ש"ח כדמי ניהול לחברת איזימציה שהינה חברה בבעלות מנהל החברה ובעלת משפחתו. סה"כ הועברו בשנת 2016 206,664 ש"ח עבור דמי ניהול קבוצת הכדורסל נשים.

החברה העבירה בשנת 2016 סכום של 150,000 ש"ח לעמותה כ"הוצאות תפעול". בספרי העמותה נרשם סכום זה בסעיף "גביה מגופים".

ממצאים

א. ב"סיכום הדברים" נקבע כי דמי הניהול שישולמו לחברה יעמדו על 10,000 ש"ח לחודש, דהיינו 120,000 ש"ח בשנה. העמותה שילמה בשנת 2016 כ-206 אלפי ש"ח כדמי ניהול. כ-86 אלף ש"ח יותר.

ב. השירותים ניתנו לעמותה באמצעות החברה (חל"ץ), אולם העמותה העבירה חלק משמעותי מדמי הניהול לחברה אחרת של הבעלים שלא סיפקה את השירותים לעמותה. אנו ממליצים להימנע מתשלום לתאגיד אחר שלו אין הסכם פורמלי עם העמותה ולא סיפק כל שירותים לעמותה. למוותר לציין כי

תשלומים אלו לא נרשמו בספרי החברה (בנות הרצליה כדורסל). יש להקפיד כי התשלומים ישולמו לנותני השרות להם יש הסכם פורמלי עם העמותה.

### המלצות

- להקפיד על תשלום דמי הניהול בהתאם לסיכום בכתב, במקרה בו שולם ביתר יש לדרוש את הסכום העודף.
- להקפיד כי דמי הניהול ישולמו לחברה שסיפקה את השירותים הרלוונטיים לעמותה ולה הסכם התקשרות עם העמותה.
- יש להימנע מתשלום לישויות משפטיות להם אין קשר עסקי ופורמלי עם העמותה.

### תגובת הנהלת העמותה

"העמותה תאמץ המלצות הביקורת בקשר לחברה לתועלת הציבור "בנות הרצליה כדורסל" (המעניקה שירותי ניהול לקבוצת הנשים בכדורסל)".

### ניגודי עניינים

8.

כללי

8.1

האיסור של הימצאות במצב של ניגוד עניינים מתייחס הן לניגוד עניינים אישי והן לניגוד ענייני מוסדי , להלן חלק מדברי ההסבר של "הוועדה למניעת ניגוד עניינים ברשויות מקומיות" במשרד המשפטים: **"כאשר מדובר בעניין אישי – החשש הוא שעובד הציבור לא יוכל להתעלם מעניינו האישי , או מעניינו של אדם אחר הקרוב אליו. הוא עלול להעדיף את עניינו האישי על פני מילוי תפקידו בצורה הטובה ביותר ועל פני חובתו לדאוג אך ורק לעניינו של הציבור , אותו הוא אמור לשרת במסגרת תפקידו "** **כאשר מדובר בעניין מוסדי אחר - החשש הוא שעובד הציבור, הממלא תפקידים בשני תפקידים ציבוריים שונים, במסגרות שנועדו לפעול באופן עצמאי, ייתן משקל, במסגרת מילוי תפקידו באחד התפקידים הללו, לאינטרסים או לשיקולים הרלוונטיים למילוי תפקידו האחר, כאשר אין מקום שיתחשב בהם. בנוסף, קיים חשש, שגם אם עובד הציבור עצמו לא יושפע מאינטרסים אישיים או אחרים, הרי שעצם העובדה שיש לו אינטרס אחר עלולה לערער את אמון הציבור, שלומד על התנהלות הרשות בעיקר מן התקשורת, בכך שהוא פועל בצורה עניינית, הגונה וחסרת פניות."** וידגש, כי "גם אם בפועל פעל אותו אדם באופן המקצועי והאובייקטיבי ביותר, עדין לא יהיה מנוס מלקבוע כי פעל תוך חשש לניגוד עניינים, רק משום שהייתה לו האפשרות לעשות שימוש לרעה בתפקידו". (לפירוט ר' חוות דעת הוועדה למניעת ניגוד עניינים של נבחרי ציבור ברשויות מקומיות מפברואר 2014, עמ' 6). לגבי נבחרי ציבור חלה תקנה 4 לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 בנושא "סייגים למינוי" הקובעת כי "אלה אינם כשירים להיות נציגי העיריה בתאגיד עירוני : (1) אדם העלול להימצא, במישרין או בעקיפין, בניגוד עניינים עם כהונתו בגוף המנהל של התאגיד העירוני או עם ענין אחר..."

לגבי עובדי התאגיד חלה הוראת סעיף 9.2.10 לנוהל אסדרת חברה עירונית לפיה "כללי ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה החלים ברשויות מקומיות יחולו גם על החברה ועובדיה", גם תקנון העמותה העירונית קובע בסעיף 63.3 כי "כללי ניגוד עניינים החלים בעיריית הרצליה, יחולו גם על העמותה ועובדיה". מכוח סעיפים אלה יש להחיל את "נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים – עובדי רשויות מקומיות" המופיע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, ולפיו קיימת "חובה כללית", "של כל עובד על פי הדין וההלכה הפסוקה, להימנע מניגוד עניינים".

חשש לניגוד עניינים של יו"ר העמותה

8.2

יו"ר העמותה העירונית בשנת 2018 הינה, עפ"י תדפיס רשם התאגידים מיום 22.10.2018, בעלת מניות בחברה בנות הרצליה בע"מ (חל"ץ). יו"ר העמותה אף השתתפה באספה הכללית של החברה ביום 4.7.2018 ופרוטוקול האספה נושא את חתימתה.

כפי שצויין לעיל בהרחבה החברה בנות הרצליה בע"מ מנהלת עבור העמותה את קבוצת הנשים כדורסל, החברה מעבירה דמי תפעול לעמותה העירונית הנבדקת ומקבלת ממנה דמי ניהול. דחינו קיימים קשרים עסקיים בין תאגידים.

היותה של יו"ר העמותה בעלת מניות אינה מתיישבת עם תקנה 4 לתקנות העיריות (נציגי העיריה בתאגיד עירוני), התשס"ו-2006 בנושא "סייגים למינוי" הקובעת כי "אלה אינם כשירים להיות נציגי העיריה בתאגיד עירוני : (1) אדם העלול להימצא, במישרין או בעקיפין, בניגוד עניינים עם כהונתו בגוף המנהל של התאגיד העירוני או עם ענין אחר..."

חשש לניגוד עניינים של מנכ"ל העמותה

8.3

מנכ"ל העמותה העירונית כיהן גם הוא כבעל מניות בחברה "בנות הרצליה כדורסל בע"מ (חל"צ)" לה קשרים עסקיים עם העמותה כפי שצויין לעיל בהרחבה.

יחד עם זאת נציין כי ביום 11.10.2018 העביר מנכ"ל העמותה את מניותיו בחברה, בהקשר זה נציין כי מנכ"ל העמותה השתתף באספה הכללית של החברה ביום 4.7.18, ופרוטוקול האספה נושא את חתימתו.

לגבי מנכ"ל העמותה חלה הוראת סעיף 9.2.10 לנוהל אסדרת חברה עירונית לפיה "כללי ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה החלים ברשויות מקומיות יחולו גם על החברה ועובדיה" ומכאן שחל על מנכ"ל העמותה "נוהל לבדיקה ומניעת ניגוד עניינים – עובדי רשויות מקומיות" המופיע בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, ולפיו קיימת "חובה כללית", "של כל עובד על פי הדין וההלכה הפסוקה, להימנע מניגוד עניינים".

נחזור ונציין בהקשר זה כי בעקבות הביקורת בתאריך 11.10.18 העביר מנכ"ל העמותה את מניותיו בחברה וחדל להיות בעל מניות.

המלצה

- להקפיד כי הנהלת העמותה תפעל שלא בניגוד עניינים, במיוחד בתאגידים להם קשרים עסקיים עם העמותה והפועלים באותו תחום פעילות.

חשש לניגוד עניינים של מנהל מחלקת הספורט בעירייה

8.4

מנהל מחלקת הספורט בעירייה משמש בנוסף לתפקידו זה גם כמנהל ענף הכדורסל בעמותה העירונית. התשלום עבור תפקידו כמנהל ענף הכדורסל בעמותה משולם ע"י העירייה בסעיף תקציבי ייעודי (829910/100/82 "שכר עירייה ישיר") בתלוש המשכורת שלו כעובד עירייה. תפקידו כמנהל מחלקת הספורט בעירייה מחייב אישור תשלומים לעמותה העירונית בהיקף של מאות אלפי ש"ח בשנה. עד לשנת 2016 נמצאה חתימתו על הזמנות של העמותה כמנהל ענף הכדורסל בעמותה. תפקידו כמנהל ענף הכדורסל בעמותה אינו מתיישב עם כללי ניגוד העניינים של עובדים ברשויות המקומיות החלות הן על עובדי הרשות והן על עובדי העמותה, כפי שפורט לעיל בהרחבה. נציין כי הסדר זה, דהיינו עבודתו בעמותה במקביל לעבודתו בעירייה מעוגן בסיכום דברים מיום 5.2.97. בסיכום דברים זה תפקידו של מנהל מחלקת הספורט הוגדר "יועץ מקצועי לענייני ספורט בעמותת בני הרצליה" ייעוץ מקצועי להבדיל מתפקיד ניהולי. אנו סבורים שיש לשקול הפסקת העסקתו כמנהל ענף הכדורסל, ולבחון האם שירותיו כיועץ מקצועי לעמותה עומדים בכללי ניגוד העניינים.

### המלצות

- להסדיר את תפקידיו של מנהל מחלקת הספורט באופן שלא יעמידו במצב של ניגוד עניינים, יש לשקול העסקתו כיועץ כפי שהוגדר תפקידו בעת עריכת ההסדר, יש לוודא כי אינו מאשר חשבונות או מזמין שירותים בתפקידו כיועץ בעמותה.

### תגובת הנהלת העמותה

"המלצת הביקורת בנוגע לתפקידו או למעמדו של מנהל מחלקת הספורט בעירייה בענף הכדורסל של העמותה (כיועץ או כמנהל הענף) טובא להכרעה במסגרת העירייה".

8.5 ניגוד עניינים של עובדים

8.5.1 כללי

במסגרת הביקורת נמצאו עובדים של העמותה הנושאים בתפקידי ניהול בעמותות בתחום הספורט הפועלים בעיר הרצליה. לעמותות אלו אין קשר ישיר לעמותה העירונית דהיינו העמותה העירונית אינה רוכשת מהם שירותים והעמותות אינן פועלות בתחום ההדרכה או החוגים לבני נוער וילדים. אולם אין להתעלם מכך שעמותות אלו פועלות בתחום הספורט התחרותי בעיר, מקבלות תמיכה מהעירייה ולעיתים פועלות באותם מתחמים בהן פועלת העמותה. זאת ועוד, בני הנוער המתאמנים במסגרת העמותה העירונית מהווים עתודה לעמותות המנהלות את הספורט התחרותי של הבוגרים, בנוסף קיים שיתוף פעולה בתחום השיווקי והפרסומי. העמותה מדגישה בפרסומים שונים את האופק התחרותי של מקצועות הספורט השונים המנוהלים באמצעות העמותות.

במסגרת הביקורת נעשתה בדיקה מצומצמת בהקיפה במסגרתה נמצאו שתי עמותות בהן מכהנים בתפקידי ניהול עובדי העמותה כדלהלן:

**מועדון הטניס הרצליה (ע"ר) (580391845) (להלן: "העמותה הפרטית")**

8.5.2

מועדון טניס בני הרצליה הינו עמותה, העוסקת, על פי הדוח השנתי שלה "באימון והפעלת קבוצות ובתחזוקת מגרשי חמר". העמותה הצהירה כי אין תאגידים הקשורים אליה בשנת 2016. בין העמותה העירונית ל"מועדון הטניס הרצליה" אין העברת כספים או קשרים פורמליים למעט הפניה מאתר העמותה העירונית למועדון הטניס. עיריית הרצליה מתקצבת באופן ישיר את "מועדון הטניס הרצליה". יחד עם זאת שני העמותות עוסקות בתחום של קידום ספורט הטניס בהרצליה. בבדיקת העובדים השכירים של העמותה העירונית נמצא כי:

- המנהל והמאמן של ענף הטניס בעמותה העירונית כיהן בשנת 2016 גם כמנכ"ל העמותה הפרטית ומורשה החתימה שלה. עבור שנת 2017 טרם התקבל הדוח אודות ממלאי התפקידים בה, אולם על פי הדוח המילולי, הוא היה חבר הוועד המנהל של העמותה הפרטית. נכון לנובמבר 2018 הוא רשום ברשם העמותות כחבר ועד (דירקטוריון), אך לא כמורשה חתימה.
- המנהל התפעולי בעמותה העירונית הינו חבר ועד העמותה, בנובמבר 2018 זאת על פי רשם העמותות ועל פי הדוח המילולי של העמותה לשנת 2017.
- עובד העמותה העירונית גם הוא חבר ועד בעמותה הפרטית, מורשה חתימה ומקבל השכר הגבוה בעמותה זאת עפ"י הרישומים ברשם העמותות נכון לנובמבר 2018.

העובדים השכירים של העמותה העירונית הינם חברי ועד בעמותה ואחד מהם מקבל שכר בעמותה פרטית.

**מועדון הג'ודו מכבי**

8.5.3

מועדון הג'ודו מכבי פועל בעיר בתחום התחרותי של הבוגרים בענף הג'ודו. גם במקרה זה אין קשר ישיר בין העמותה העירונית לעמותה הפרטית אולם שתיהן פועלות בתחום ספורט הג'ודו בתחומי הרשות. תלמידי הג'ודו בעמותה העירונית מהווים את העתודה הבוגרת למועדון הג'ודו. העמותה העירונית מפרסמת באתר הפייסבוק את הישגי מועדון הג'ודו במטרה להציג בפני בני הנוער את האופק התחרותי של תחום הג'ודו המנוהל ע"י מועדון הג'ודו מכבי.

מנהל ענף הג'ודו בעמותה העירונית מכהן כמנכ"ל מועדון הג'ודו.

**אנו סבורים שעל הנהלת העמותה לגבש כללים ברורים ולהחיל מדיניות שווה על עובדי העמותה בכל הקשור במילוי תפקידים בעמותות פרטיות שפעילותן בתחומי הספורט בעיר הרצליה נושקת לפעילות העמותה.**

במסגרת גיבוש מדיניות זו יש לקבוע סייגים לגבי מידת המעורבות בניהול העמותות הפרטיות ע"י עובדי העמותה תוך התייחסות לתפקידים בשכר, חברות במוסדות העמותות, גילוי נאות, מידת מעורבות של העמותה הפרטית על התחום הספורטיבי ועוד.

למותר לציין כי הכללים שגיבשו יופצו לכלל עובדי העמותה ויישמו באופן שוויוני.

בחתמת פרק זה נציין כי קביעת כללים למניעת ניגוד עניינים ויישומם ע"י העמותה, יכלו למנוע את הליקויים שנמצאו בניהול המרכז הימי שתואר לעיל.

### המלצה

- לגבש מדיניות ברורה ולקבוע כללים בדבר מעורבותם של עובדי העמותה בתאגידים פרטים הנושקים בתחומי עיסוקם לפעילות העמותה. זאת במטרה למנוע ניגודי עניינים.

### תגובת הנהלת העמותה

"העמותה מקבלת את המלצת הביקורת ותפעל לגיבוש מדיניות ברורה בנושא מעורבותם של עובדי העמותה בתאגידים פרטיים הנושקים בתחומי עיסוקם לפעילות העמותה, במטרה למנוע ניגודי עניינים, והנושא יובא לדיון הן במסגרת הועד המנהל והן בוועדת הביקורת של העמותה".

### בדיקת ניגודי עניינים על ידי ועדת הביקורת

8.6

#### כללי

8.6.1

ביולי 2016 החליטה ועדת ביקורת מספר החלטות, וביניהן השלמת הבדיקה בנושא ניגוד עניינים של חברי העמותה המכהנים גם בתאגידים עירוניים אחרים. הוחלט כי "לצורך השלמת הבדיקה בנושא זה וכדי לפקח שלא יוצרו ניגודי עניינים... תעביר ועדת ביקורת באמצעות מזכירות העמותה שאלון וטופס הצהרה, לחברי העמותה שטרם חתמו על המסמכים, הכוללים פרטים מלאים לגבי תאגידים עירוניים אחרים שבהם הם מכהנים וכן הצהרה שאין ניגוד עניינים בין חברותם בעמותה לכהונתם בתאגידים העירוניים האחרים. הוועדה תבחן את הממצאים לאחר קבלת התצהירים".

מאז הוחלט על בדיקת הנושא ביולי 2016 חזרה הוועדה פעמיים על החלטתה בדבר בדיקת ניגודי עניינים. ב-24.4.17 הוחלט על "השלמת הבדיקה לגבי ניגוד עניינים בין חברי העמותה, המנכ"ל והוועד המכהנים גם בתאגידים עירוניים אחרים".

ב-22.5.17 החליטה הוועדה על: "בדיקת ניגודי אינטרסים – ככל שקיימים בין חברי ועד העמותה החברים גם בתאגידים עירוניים אחרים... הוחלט להעביר לחברי הוועד עדכון מסמך/תצהיר כפי שנעשה בדצמבר 2014".

#### ממצאים

א. ועדת הביקורת ביקשה לקבל דיווחים על ניגוד עניינים של חברי הוועד עקב כהונתם בתאגידים עירוניים אחרים. החשש הממשי הינו לניגוד עניינים בין כהונת חברי הוועד או ו/או עובדיו לבין פעילותם בתאגידים שאינם עירוניים ולהם קשר עם העמותה העירונית. החלטת ועדת ביקורת לגבי בדיקת ניגודי עניינים אינה מכסה חלק ניכר מהסיכונים לניגוד עניינים של חברי העמותה העירונית. ב. ועדת ביקורת ביקשה לבדוק את ניגוד העניינים של חברי העמותה, אך לא של עובדי העמותה ומנהליה. החשש קיים גם לגבי חלק מהעובדים והמנהלים.

ג. מניתוח רשימת חברי הועד שמסרו הצהרות על ניגוד עניינים עולה כי 8 חברי ועד מסרו הצהרות כנדרש. יחד עם זאת, 4 חברי ועד לא מסרו הצהרות. אנו סבורים כי יש להקפיד על הצהרות כלל חברי הועד ולהרחיב הצהרה זו גם לתאגידי שאינם עירוניים.

### המלצות

- על ועדת הביקורת לעמוד על מילוי ההחלטות שקיבלה, זאת בין השאר באמצעות דיווח לוועד העמותה.
- למסד נוהל בו מידי תקופה שתקבע יידרשו חברי הועד ומנהלי העמותה תצהירים בדבר ניגוד עניינים.
- להרחיב את בדיקת ניגוד העניינים גם לגבי תאגידי שאינם עירוניים, וכן לגבי מנהלים בעמותה ולא רק חברי ועד.

### תגובת הנהלת העמותה

"העמותה – בכלל וועדת הביקורת – בפרט תאמץ המלצות הביקורת בעניין בדיקת ניגודי העניינים של חברי העמותה (יישום החלטות פיקוח ומעקב)".

## כוח אדם

9

### כללי

9.1

במסגרת הביקורת נבחנו מספר סוגיות הקשורות בניהול כוח האדם בעמותה. נדגיש כי בדיקה זו הינה מצומצמת בהקיפה, התבססה על מדגם שכלל רק את עובדי העמותה הבכירים ולא הקיפה את כל הנושאים הקשורים לניהול כוח האדם ותשלומי השכר.

### העסקת המנכ"ל מעבר לגיל פרישה

9.2

מנכ"ל העמותה הגיע לגיל פרישה בשנת 2015. בישיבת ועד העמותה מיום 29.12.16 נדון נושא העסקתו מעבר לגיל הפרישה. יו"ר העמותה דווחה לוועד כי המנכ"ל "הגיע לגיל פרישה, אשמח לשמוע את חוות דעתכם לאפשר לו להמשיך לעוד שנה... הוחלט על המשך כהונתו... כמנכ"ל, לשנה נוספת". לפי חוזר מנכ"ל משרד הפנים 4/2014 בנושא "הארכת שירותם של עובדים בשלטון המקומי מעבר לגיל פרישה", יש לפנות בבקשה בכתב לוועדה להארכת שירות הפנים. "הוועדה להארכת שירות תדון בבקשה ותעביר את חוות דעתה לראש הרשות המקומית... ראש הרשות המקומית יהיה רשאי לאשר את המשך ההעסקה". החוזר חל על "עובד רשות מקומית", המוגדר "לרבות עובדי תאגידי עירוניים, איגודי ערים... המועסקים בדירוג דרגה, חוזים אישיים, חוזה בכירים וחוזים מיוחדים". בדיקה שערכנו העלתה כי לא הוגשה בקשה לוועדה להארכת שירות כנדרש.

## המלצה

- לפנות לוועדה להארכת שירות במשרד הפנים בבקשה להמשיך את העסקתו של מנכ"ל העמותה, כנדרש.

### קבלת עובדים בהליך שוויוני/מכרזי

9.3

#### כללי

9.3.1

משרד הפנים דרש, בנוהל אסדרת חברה עירונית שפרסם בראשית שנת 2011, לכלול בתקנוני התאגידים העירוניים הוראה שלפיה "כללי קליטת עובדים וקידומם ותנאי העסקתם יקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים. עד לפרסום הנחיות אלו, כללי קליטת עובדים וקידומם החלים על הרשויות המקומיות יחולו על התאגיד העירוני".

גם "כללי העסקת עובדים ותנאי שכרם בתאגידים עירוניים – הנחיות משרד הפנים" קובעים כי קליטת בעלי תפקידים תבוצע על ידי התאגיד העירוני במסגרת הליך מכרז כמקובל ברשות המקומית.

סעיף 14 ל"נוהל קבלת עובדים" ממאי 2018 של אגף בכיר לניהול ההון האנושי ברשויות מקומיות במשרד הפנים דן במשרות שאיושן פטור ממכרז ברשויות המקומיות לפי תקנות העיריות (מכרזים לקבלת עובדים) הכוונה בעיקר למשרות שדרגתן המרבית אינה עולה על דרגה 7 של הדירוג המינהלי או על דרגה 37 של דירוג המח"ר (מדעי החברה והרוח) או דירוג ההנדסאים והטכנאים. גם במקרים אלה נקבע כי האיוש "ייעשה על ידי הליך תחרותי שוויוני, הגון ושקוף ככל האפשר, לפי סוג המשרה". חוזר מנכ"ל מס' 531 מינואר 2015 של מרכז השלטון המקומי קובע, לגבי משרות הפטורות ממכרז ברשות המקומית, כי יש לפרסם את הצורך באיוש המשרה הפטורה, לרבות פרטיה העיקריים, וכי צוות של שני עובדים לפחות יקבע קריטריונים אובייקטיביים לדירוג המועמדים וידרג את המועמדים לפיהם. יש צורך בזימון לראיון של חלק מהמועמדים והנמקה בכתב של הבחירה.

בסעיף 63.1 לתקנון העמותה נקבע כי, "כללי קליטת העובדים יהיו כמקובל ברשויות המקומיות ועל פי הנחיות משרד הפנים. תנאי העסקת עובדים ייקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים; לא יתקבל אדם לעבודה בעמותה שלא על פי מכרז פומבי ולאחר שעמד בפני ועדה שתוקם על ידי ועד העמותה".

"נוהל קבלת עובדים" של העמותה שנמסר לביקורת קובע בסעיף 1 כי: "העמותה כפופה לכללים הנהוגים בעירייה בכל הקשור לתהליכי קבלת עובדים, לרבות ובמיוחד עריכת מכרז".

כללו של דבר לצורך קליטת עובדים בכל המשרות חייב להתקיים הליך מכרזי, למעט משרות זוטרות אותם ניתן לאייש ללא מכרז, אך תוך שמירה על הליך תחרותי שוויוני הגון ושקוף. יצוין, כי למועד הביקורת כוח האדם של העמותה אינו מנוהל לפי דרגות ורמות שכר.

### קליטת מאמנים מדריכים

9.3.2

במסגרת הביקורת נבחן אופן הקליטה של מאמנים ומדריכים באופן מדגמי. א. ממצאינו העלו כי העמותה אינה מגייסת מדריכים ומאמנים באמצעות מכרז פומבי כנדרש.

להלן פרטי בדיקתנו:

מאמנים ומדריכים			
מס"ד	תפקיד	תחילת עבודה	ממצאי הביקורת
עובד 1	מאמן כדורסל	1.8.14	ללא מכרז
עובד 2	מאמן שחייה	1.5.16	ללא מכרז
עובד 3	מורה למחול	1.11.16	ללא מכרז
עובד 4	מדריך	1.9.17	ללא מכרז
עובד 5	מאמנת התעמלות	1.2.16	ללא מכרז (סעיף 2)

מנהלת משאבי האנוש מסרה כי מדיניות העמותה בכל הקשור בגיוס מאמנים ומדריכים הינה כדלהלן:  
 "בדרך כלל מאמנים אינם נבחרים במכרז, מאחר ומדובר בהיצע וביקוש. המאמנים מאותרים לתפקיד על ידי מנהל הענף ו/או המנהל המקצועי הרלוונטי, לעתים אד הוק לפי צורכי העבודה. מדובר במגור או במאגר עובדים מצומצם וייחודי. נוצרים קשרים מקצועיים והיכרויות תוך כדי תחרויות, מחנות אימונים, טורנירים ומפגשים בהשתתפות מאמנים מרחבי הארץ; נוצרת אינטראקציה בין המאמנים למנהלי הענפים השונים וההיפך... ככל ומתעורר צורך לאתר מאמן בדחיפות, מפרסמת העמותה הודעה או מודעה בתקשורת האלקטרונית... ו/או על לוחות המודעות במוקדי ספורט שונים..."

אנו סבורים כי גיוס מאמנים שאינם עובדים זוטרים צריך להתבצע באמצעות מכרז פומבי כנדרש מהוראות החוק, מהנחיות חוזר משרד הפנים ומתקנון העמותה עצמה. גיוס עובדים באמצעות "קשרים מקצועיים והכרויות" ואינטגרציה בין המאמנים למנהלי הענפים" אינם מתיישבים עם דרישת הליך תחרותי שוויוני הגון ושקוף הנדרשים גם מהליך גיוס למשרות זוטרות.

ב. במסגרת המדגם נמצא כי עובד מס' 5 מקבל שכרו כ"שכר סופרים" מהנהלת העמותה. נמסר כי העובדת "הועסקה כשכירה בעמותה...עד 31.7.11, בחודש ספטמבר 2013 חזרה לעבוד במסגרת העמותה במתכונת שונה, כקבלן עצמאי...החל מחודש ספטמבר 2016 נוכו משכרה דמי הביטוח הלאומי ולצורך הדיווח והעברת הניכויים הונפק תלוש, שבו הוגדר השכר כ'שכר סופרים' בתוספת מע"מ ממנו נוכו דמי הביטוח הלאומי כנדרש"

אנו סבורים כי יש להקפיד על העסקת מדריכים או כשכירים ובמקרה זה יש לנכות ביטוח לאומי ומס הכנסה או כנגד חשבונית במקרה בו המדריך מועסק כקבלן.

קליטת מנהלים

9.3.3

במסגרת הביקורת נבחן הליך הקליטה של מספר מנהלים בעמותה. מהנתונים עולה כי אין הקפדה על בחירת מנהלים בעמותה בהליך מכרזי כנדרש מהוראות החוק ותקנון העמותה.

להלן ממצאי בדיקתנו:

מס"ד	תפקיד	תחילת העסקה	פרטים	הערה
עובד 6	מנהלת ענף טניס שולחן	1.9.11	אין מכרז	הערה 1
עובד 7	מנהלת ענף מחול	1.9.16	אין מכרז	הערה 2
עובד 8	מנהל אומנויות לחימה	1.7.14	קיים מכרז - תקין	
עובד 9	מנהל מקצועי שייט	1.5.12	קיים מכרז - תקין	
עובד 10	מנהל מרכז אפולוניה	2015	קיים מכרז - תקין	
עובד 11	מנהל שיווק ופרסום	1.2.15	קיים מכרז - תקין	
עובד 12	מנהל מקצועי ומאמן כדורסל	1.8.17	קיים מכרז - תקין	
עובד 13	מנהל ענף טיסנאות ותעופה	1.2.16	אין מכרז	הערה 3

להלן התייחסות מנהלת כוח האדם בעמותה לחוסר בהליך מכרזי לבחירת המנהלים.

הערה 1 : מנהלת ענף טניס שולחן : "מונתה לתפקיד, משמשת גם כמאמנת ראשית בענף זה".

הערה 2: מנהלת ענף מחול: "גויסה לעבודה בעמותה בחודש ספטמבר 2016 לתפקיד מנהלת אדמיניסטרטיבית של ענף המחול וכסיוע למנהלת המקצועית בענף; בעקבות המלצות וחוות דעת שקיבלה העמותה מהעירייה מדובר במינוי זמני ולא התקיים מכרז לתפקיד".

הערה 3: מנהל ענף טיסנאות ותעופה: "נחשב לענף ייחודי, מינורי וקטן. ענף זה נוהל בזמנו באמצעות מחלקת הספורט בעירייה והוא הועבר לניהול העמותה, כמות שהוא; עובד 13 מנהל את הענף מחודש פברואר 2016; בנסיבות אלה לא פורסם מכרז לתפקיד זה".

מכרזים והליכי קליטה שוויוניים לקבלת עובדים נועדו לתת הזדמנות שווה לכל אדם העונה על דרישות המשרה הציבורית להתמודד בתנאים שוויוניים על אותה משרה. המכרז גם נועד לתת למפרסם המכרז כלים לבחור את המועמד בעל הכישורים המתאימים ביותר. **בחירת עובדים שלא באמצעות מכרז או הליך שוויוני מסכלת לכאורה מטרות אלו, בנוסף להיותה מנוגדת לכללי מנהל תקין, להנחיות משרד הפנים ולתקנון ונוהלי העמותה עצמה.**

### המלצות

- הקפיד על גיוס מדריכים ומאמנים באופן תחרותי שוויוני הגון ושקוף, אם בדרך של מכרז או בדרך של פרסום, במקרה בו אין חובת מכרז.
- למען הסדר הטוב יש לעגן בכתב את הסיבות לבחירת המדריך/מאמן.
- להקפיד על עריכת מכרזי כך אדם למשרות המחייבות הליך זה.

**תגובת הנהלת העמותה**

נושא הטיפול בכוח האדם, לרבות קביעת דרגות ורמות השכר, כמו גם נושא גיוס מאמנים זוטרים ו/או בכירים נמצא בימים אלה בדיונים (בעמותה ובעירייה) לאור חוות דעת מקצועית וממצה של הממונה לשעבר על השכר במשרד האוצר – מר אילן לוי (ראו התייחסות בהמשך) העמותה תקפיד על עריכת מכרזי כוח אדם למשרות המחייבות הליך זה.

**קרבת משפחה**

9.4

העסקת קרובי משפחה בתאגיד ציבורי או בעמותה עירונית עלולה ליצור מראית עין של העדפת מקורבים נוגדת את עקרון שוויון ההזדמנויות, מונעת ייצוג הולם בעבודה לכל קבוצות האוכלוסייה, פוגעת באמון הציבור ברשויות ובחובת הנאמנות שלהן כלפי הציבור. על כן יש להקפיד כי כל עובד ימלא טופס הצהרה בנושא וכי כל מקרה של העסקת קרובי משפחה יובא לדיון בוועדת העסקת קרובי משפחה ותינתן החלטה מנומקת לאישור. מנהלת כוח האדם מסרה לביקורת כי "העמותה אימצה את הכללים החלים בעיריית הרצליה בנושא העסקת קרובי משפחה; כל מועמד לעבודה מתבקש להצהיר אם יש לו קרבה לעובד אחר בעמותה ו/או לעובד עירייה וקבלתו לעבודה מותנית באישור הוועדה בעיריית הרצליה – היא המוסמכת הבלעדית לאשר העסקת קרובי משפחה". במסגרת הביקורת אותרו באופן מדגמי מספר עובדים שהינם קרובי משפחה ונבחן קיום אישורי הוועדה להעסקת קרובי משפחה. להלן ממצאי בדיקתנו:

מס"ד	פרטים	הערות
עובד 1	חברת מועצת העיר ומנהל ענף אומנויות לחימה בעמותה	קיים אישור מועצת העיר מיום 29.4.14
עובד 2	אם ובת, הועסקו בתחומים שונים.	קיים אישור ועדה מיום 29.9.16
עובד 3	אחים	לא התקבל אישור ועדה
עובד 4	אחים קטינים שסייעו זמנית למזכירות בכדורסל	לא התקבל אישור ועדה
עובד 5	מאמנת שחייה. אביה מנהל המחלקה לספורט בעירייה.	לא התקבל אישור ועדה

מהנתונים עולה כי אין הקפדה על קבלת אישורים להעסקת קרובי משפחה. ב-3 מקרים מתוך ה-5 שנמצאו, לא התקבל אישור מהוועדה להעסקת קרובי משפחה. בשולי הדברים נציין כי האישורים שנמצאו במסגרת הביקורת התקבלו מהעירייה ולא היו בידי העמותה.

**המלצות**

- להקפיד על אישור העסקת קרובי משפחה ע"י הועדה להעסקת קרובי משפחה.
- במקרים בהם התקבל אישור יש לתעד זאת לצרכי בקרה ופיקוח.

### תגובת הנהלת העמותה

העמותה תיישם המלצות הביקורת – במלואן.

### השכלה והדרכה

9.5

חוק הספורט, תשמ"ח-1988 קובע בסעיף 8 כי: "השר רשאי לקבוע בצו כי בענף ספורט מסוים, כולו או חלקו, לא יוכל אדם לעסוק כמאמן או כמדריך ספורט, אלא אם כן יש בידו תעודת הסמכה לאותו ענף". תקנות הספורט (חיוב בתעודת הסמכה), תשנ"ז-1997 קובעות 58 ענפים, שבהם יש צורך בתעודת הסמכה למאמן או למדריך. על ההסמכה להיות ממוסדות המאושרים על ידי שרת התרבות והספורט לעניין זה.

### ממצאים

במסגרת הביקורת התבקשו תעודות ההסמכה של מספר עובדים שיש לגביהם צורך בהסמכה דהיינו מדריכים/מאמנים בענפים בהם נדרשת תעודת הסמכה.

להלן ממצאי ביקורתנו:

מס"ד	תפקיד	האם נמסר תיעוד של תעודת הסמכה?
עובד 1	מאמן כדורגל ומורה לחנ"ג בגני ילדים	יש
עובד 2	מנהל ענף הטניס	אין
עובד 3	מנהל מרכז אפולוניה	יש
עובד 4	מציל ומדריך שחייה	יש
עובד 5	מאמן טניס	יש
עובד 6	מנהל מקצועי של מחלקת נוער כדורסל	יש

בדיקתנו העלתה כי ל-5 מתוך 6 המאמנים שנדגמו קיימות תעודות הסמכה כנדרש. יחד עם זאת, לאחד המדריכים לא נמצאה תעודת הסמכה. לביקורת נמסרו אישורים כי המדריך עבר שתי השתלמויות בנות שבוע, אולם השתלמויות אלו אינן עונות על הצורך בתעודת ההסמכה הנדרשת.

### המלצה

- להקפיד על העסקת מאמנים בעלי תעודת הסמכה, כנדרש.

### תגובת הנהלת העמותה

העמותה תקפיד על העסקת מדריכים בעלי תעודת הסמכה בלבד – כנדרש.

אישור משטרה למניעת העסקת עברייני מין

סעיף 3 לחוק למניעת העסקה של עברייני מין במוסדות מסוימים, תשס"א-2001, קובע כי "מעסיק לא יקבל בגיר לעבודה במוסד בטרם קיבל אישור ממשטרת ישראל כי אין מניעה להעסקתו לפי חוק זה". "מוסד" מוגדר בין היתר כ"בית ספר שלומדים בו קטינים, מוסד חינוכי ששוהים בו קטינים, מעונות לקטינים... מרכזי תרבות נוער וספורט, מכוני כושר ומועדוני ספורט שבהם מתאמנים בין השאר קטינים". מכאן החובה של העמותה כמעסיקה לדרוש אישור כאמור מהמדריכים, המאמנים ואנשי הצוות העוסק בהדרכת ילדים ונוער. בחוזים החדשים של העמותה עם עובדיה, קבועה חובתו של העובד "להציג אישור משטרה תקף, בהתאם לחוק למניעת העסקה של עברייני מין כתנאי להעסקתו במסגרת העמותה".

ממצאים

במסגרת הביקורת התבקשו אישורי משטרה למדגם של עובדים כדלהלן:

מס"ד	תפקיד	פרטים
עובד 1	מאמן ומורה לחנ"ג בגני ילדים	יש אישור
עובד 2	מנהל ומאמן טניס	אין אישור
עובד 3	מנהל מרכז אפולוניה	אין אישור
עובד 4	מנהל תפעולי בטניס	אין אישור
עובד 5	מציל ומאמן שחיה	יש אישור מה-23.7.18 מתקופת הביקורת
עובד 6	מאמן טניס	יש אישור
עובד 7	מאמן כדורסל	יש אישור

מהנתונים עולה כי אין הקפדה על קבלת אישורים לעובדי העמותה הבאים בקשר ישיר עם בני נוער. נחזור ונציין כי בחוזה ההעסקה קבועה החובה להמציא אישור. אנו סבורים שיש מקום לדרוש גם מעובדים ותיקים להמציא אישור, כאמור.

המלצות

- להקפיד על קבלת אישורי משטרה בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין, לגבי כל עובד הבא במגע עם בני נוער.
- לערוך סקירה של כל עובדי העמותה ולוודא כי לכולם אישור, כאמור.

תגובת הנהלת העמותה

העמותה יישמה המלצת הביקורת ופעלה לקבל אישורי משטרה בהתאם לחוק למניעת העסקת עברייני מין, גם מאותם עובדים ותיקים בודדים לגביהם לא נמצאו האישורים במועד הביקורת.

## דיווחי נוכחות

כאמור, לפי סעיף 63.1 לתקנון העמותה, "כללי קליטת העובדים יהיו כמקובל ברשויות המקומיות ועל פי הנחיות משרד הפנים. תנאי העסקת עובדים ייקבעו בהתאם להנחיות משרד הפנים".

חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2008 בנושא "הנחיות בנושא ניהול עובדים" קובע כי, "עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום. החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו. במקרה של היעדרות עובד לצורך עבודה, על העובד לדווח על השעות בדו"ח הנוכחות ולקבל את אישור הממונה. על הרשות המקומית לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה ללא אישור ו/או שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי נוכחות".

בנוסף, לפי סעיף 26 לחוק הגנת השכר (שתוקן בשנת 2014) תשי"ח – 1958, "תובענה של עובד לתשלום שכר עבודה, לרבות גמול שעות נוספות או גמול עבודה במנוחה השבועית, שבה שנויות במחלוקת שעות העבודה שבעדן נתבע השכר, תהא חובת ההוכחה על המעסיק כי העובד לא עמד לרשות העבודה במשך שעות העבודה השנויות במחלוקת, אם המעסיק לא הציג רישומי נוכחות מתוך פנקס שעות עבודה, ככל שהוא חייב לנהלו".

כללו של דבר, על העמותה לנהל רישום שעות הנוכחות של העובדים מכח תקנון העמותה, חוזרי מנכ"ל משרד הפנים וכן עפ"י סעיף 26 ב לחוק הגנת השכר.

## ממצאים

במשרדי העמותה מותקן שעון נוכחות באופן שמאפשר תיעוד ואיסוף ממוכן של שעות העבודה. בשאר אתרי הפעילות של העמותה אין שעון נוכחות, דיווח השעות נעשה באופן ידני.

במסגרת הביקורת נבדקו לגבי מדגם של עובדים דיווחי שעות הנוכחות.

להלן ממצאי בדיקתנו:

מסד	תפקיד	תקופת הבדיקה	חתימת העובד	אישור המנהל	ממצאי הביקורת
עובד 1	מורה ומאמן כדורסל וחניוך גופני	מאי-יוני	לא	לא	דיווח שעות על עבודתו כמאמן, אין דיווח שעות על עבודתו כמורה
עובד 2	מנהל תחזוקה	מאי, נובמבר	לא	לא	דיווח שעות על עבודתו כמנהל תחזוקה, אין דיווח שעות על עבודתו "בכדוריד נשים". ברוב הימים הדיווח כולל שעת כניסה בלבד
עובד 3	מנהלת המרכז למחול	מרס-אפריל	כן	לא	דיווח שעות חלקי, הכולל את שיעורי הבלט אך לא את עבודתה כמנהלת
עובד 4	מורה לבלט	מאי-יוני	לא	לא	תקין
עובד 5	מנהל שיווק ופרסום	ספטמבר-אוקטובר	לא	לא	תקין
עובד 6	אב בית בספורטק	ספטמבר-אוקטובר	לא	כן	תקין
עובד 7	מנהל ענף	יולי-	לא	לא	אין דיווח הכולל שעת כניסה ויציאה

אוגוסט	הטניס	אוגוסט	אלא רק ערך שעות
אוקטובר- נובמבר	מנהלת קבוצת כדורסל נשים	לא	כן
מאי-יוני	מנהל מקצועי נוער כדורסל	כן	לא
מאי-יוני	מנהל מרכז אפולוניה	לא	לא
יולי- אוגוסט	מנהל תפעולי טניס	לא	לא
ספטמבר- אוקטובר	מציל ומאמן שחיה	לא	לא
יולי- אוגוסט	מאמן טניס	לא	לא
ספט, נוב'	מאמן כדורסל	לא	לא

#### מהנתונים לעיל עולה כדלהלן:

##### א. דיווחים ידניים

- חלק מדווחי השעות הינם ידניים, אין להכביר מילים על היתרונות בדווח שעות ממוכן באמצעות שעון נוכחות. דווח מסוג זה כולל מטבע הדברים מערך בקרה מובנה, חוסך זמני הקלדה של הדווח הידני למערכת הנוכחות ומאפשר לממונה המאשר את שעות העבודה בקרה בזמן אמת על נוכחות העובדים.

##### ב. חתימת עובד/אישור מנהל

- נראה כי אין הקפדה על חתימת העובד בשולי דוח הנוכחות כאישור לשעות עבודתו, כמו כן, אין הקפדה על אישור ממונה. חתימת העובד על דוח הנוכחות מעידה כי בדק ואישר את שעות הנוכחות המדווחות, חתימת מנהל על דוחות הנוכחות הינה חלק חשוב ממערך הבקרה והפיקוח על שעות העבודה. למותר לציין כי אישור דוח הנוכחות מהווה אישור לתשלום השכר.

##### ג. דיווחים חסרים

- נמצאו עובדים שאינם מדווחים דווח שעות מלא, דהיינו שעות כניסה ושעות יציאה, ובכך איבדה העמותה את יכולת הבקרה על שעות עבודתם.

- שלושה מהעובדים דיווחו על שעות עבודתם במתקן אחד של העמותה, אך לא על שעות עבודה במתקן אחר או בתפקוד אחר בעמותה בגינה קיבלו תשלום נפרד (עובדים מספר 1, 2, 8).

- עובד מספר 8 המועסק במרכז אפולוניה מדווח על שעות עבודתו כמציל באמצעות כרטיס נוכחות. כמו כן הוא מדווח על מספר שיעורי השחייה שהעביר, עם פירוט הימים, אך ללא פירוט השעות בהן עסק בלימוד שחיה. על כל אחד מסוגי העבודות (הצלה, שיעורי שחייה) הוא מקבל

תשלום נפרד. מאחר והשעות בהן העביר שיעורי השחייה אינן מפורטות, איבדה העמותה את יכולת הבקרה כי שעות לימודי השחייה אינן חופפות את שעות עבודתו כמציל.

### **המלצות**

- להקפיד על דווח מלא של שעות העבודה הכולל שעת כניסה ושעת יציאה, זאת בהתאם לחובה החוקית לנהל "פנקס שעות עבודה" ובהתאם להוראות מנכ"ל משרד הפנים.
- לשאוף כי הדיווחים יהיו ממוכנים באמצעות שעות נוכחות. כיום קיימים פתרונות טכנולוגיים פשוטים וזולים לדיווח ממוכן מאתרים שונים בהם לא מותקן שעות נוכחות, אם באמצעות מכשיר סלולרי או באמצעות הטלפון.
- להגביר את הבקרה והפיקוח על שעות העבודה. בראש ובראשונה באמצעות אישור ממונה על נכונות דוח שעות העבודה.
- אין להשלים עם דווח כללי של "עבדתי כרגיל" או גיליון אקסל בו מדווחים סך שעות העבודה בחודש. למען הסדר הטוב והמנהל התקין יש להקפיד על דווח יומי מפורט שיאפשר בקרה ופיקוח על שעות העבודה.

### **תגובת הנהלת העמותה**

העמותה מקבלת המלצות הביקורת ותקפיד על דווח מלא של שעות העבודה, לרבות מציאת פתרונות טכנולוגיים לדיווח של העובדים המועסקים באתרים שונים והגברת הפיקוח והבקרה בעניין זה.

### **תשלומים שאינם מעוגנים בחוזה העבודה או בניגוד להוראותיו**

9.8

#### **כללי**

9.8.1

במסגרת הביקורת נבדק יישום הוראות חוזי ההעסקה. הבדיקה נעשתה לגבי 9 עובדים באמצעות השוואת תנאי השכר כפי שעוגנו בחוזי ההעסקה לתשלום השכר בפועל. כפי שיפורט להלן בהרחבה, נמצאו תשלומי שכר שאינם מעוגנים במסגרת חוזית, וחמור מכך, נמצאו תשלומים שאינם עומדים בהוראות משרד הפנים החלים על העמותה כתאגיד עירוני. להלן ממצאי בדיקתנו:

#### **תשלומי שכר ללא עיגון חוזי**

9.8.2

מסקירת מדגם העובדים נמצאו שני עובדים שהועסקו בתפקיד נוסף בתשלום ללא עיגון חוזי כדלהלן:  
א. עובד מס' 1- מנהל אחזקה: עפ"י חוזה העסקתו, העמותה זכאית בתקופות העומס להעסיקו בעבודות משרד נוספות במסגרת תפקידו כמנהל אחזקה. בדיקתנו העלתה כי עובד זה התמנה, בנוסף לעבודתו כמנהל אחזקה, כמנהל הקבוצה הבוגרת של ענף כדוריד נשים בשכר גלובלי של 2,500 ₪ בחודש. כאמור מינוי זה לא עוגן במסגרת חוזית או במסמך כתוב אחר.

ב. עובדת מס' 2 - מנהלת מרכז למחול: חוזה העסקתה קובע כדלהלן: "פרט לסכומים הנקובים בחוזה לא תשלם העמותה לעובדת כל תשלום נוסף, למעט תשלומים המגיעים לה על פי חוק..."

בדיקתנו העלתה כי בנוסף לשכר העבודה כמנהלת המרכז למחול, שכרה כולל תשלום נוסף בסך 2,000-4,500 ₪ מדי חודש בגין "ניהול".

מנהלת העמותה נמסר כדלהלן: "בנוסף לתפקידה הנ"ל היא מדריכה קבוצת בלט מיוחדת... במקום מורה אחרת שפרשה; תפקיד זה הצריך עבודה בשעות נוספות וסוכם כי בתמורה לכך היא תקבל שכר נוסף לפי שעות... עקב סיבות טכניות נרשם בתלוש תוספת ניהול". להסבר האמור צורף סיכום פגישה לא חתום, לפיו העובדת תקבל תוספת של 3.5 שעות שבועיות בגין השיעורים הנ"ל, תמורת 180 ₪ לשעה, בו מצויין כי "יוכן נספח להסכם העסקה... עבור תוספת השכר", כאמור בתיקה האישי לא קיים כל מסמך המעגן הסדר זה.

טורניר ה"סטרייטבול"

9.8.3

בחינת מדגם הביקורת העלתה תשלומים עבור עבודה במסגרת ליגת הסטרייטבול לעובדים כדלהלן:

- עובד מס' 1, מנהל אחזקה: תשלום של 2,000 ₪ בחודש מאי 2017.

- עובד מס' 2, מנהל מחלקת נוער כדורסל: תשלום של 6,200 ₪ בחודש מאי 2017.

תוספת תשלום זאת אינה מעוגנת בכתובים ולא ברור בסיס התשלום האם גלובלי או כשעות נוספות.

בדיקה שערכנו מול דיווחי הנוכחות של עובד מס' 3 העלתה כי קיים חשש שעבודתו בטורניר ה"סטרייטבול", נעשתה בשעות בהן דיווח על עבודתו הרגילה. בדוח הנוכחות למאי 2017 דיווח על עבודתו בסטרייטבול מה-13 ועד ה-17 למאי סה"כ 5 ימי עבודה (כולל שבת), בחודש זה שולמה לו משכורת מלאה בנוסף לתשלום עבור השתתפותו בטורניר זה.

תשלום בונוס

9.8.4

מעריך השכר בעמותה המקביל לזה של הרשויות המקומיות אינו מאפשר תשלום מענקים (בונוסים) מעבר לתשלום השכר הקבוע בחוזה ההעסקה.

במדגם הביקורת עלה תשלום בונוס לאחד העובדים כדלהלן:

עובד מס' 4 - מנהל תחום טניס: עובד זה קיבל מענק "בונוס" בסך 17,000 ₪ בנובמבר 2017.

מנהלת כוח אדם מסרה כי על אף הרישום כ"בונוס" למעשה מדובר בהחזר על ימי חופשה שלא נוצלו. מהלך זה גובה בחו"ד משפטית ש"הכשירה" תשלום זה. להלן חוות הדעת המשפטית כפי שמסרה מנהלת העמותה:

"הוחלט למחוק את ימי החופשה שלא נוצלו (על ידי העובד) (ההפרש בין מספר הימים שנצברו בפועל - 84 ימים, למכסה המותרת לצבירה על פי נוהלי העמותה - 39 ימים)... הוחלט (החלטה ניהולית) לאחר מחיקת הימים העודפים, לשלם לעובד מענק מיוחד, בשיעור משכורת אחת, לפני משורת הדין ובלתי שהדבר ישמש כתקדים מחייב, בהתחשב בנסיבות מקרה זה... אין לקשור בין מחיקת ימי החופשה לבין המענק המיוחד וניתן לראות כי המענק אינו שווה ערך למספר הימים שנמחקו. אשר על כן, לא מדובר בעבירה על חוק החופשה השנתית ואין לכאורה מניעה משפטית לתשלום המענק לעובד. בכל מקרה יש להקפיד ולהימנע מתשלום שכר

נוסף בתמורה למחיקת ימי חופשה וחל איסור מפורש להשתמש במקרה זה על נסיבותיו המיוחדות כתקדים מחייב".

אנו סבורים כי מהלך זה של תשלום מענק כנגד מחיקת ימי חופשה אינו תקין, אם התשלום קשור למחיקת ימי חופשה, אזי הוא נוגד את הוראות חוק חופשה שנתית, אם מדובר ב"בונוס" "מענק מיוחד" או "פיצוי" או כל מינוח אחר שתבחר העמותה, הרי שמדובר בתשלום שכר עודף של 17,000 ₪ הנוגד את הנחיות משרד הפנים.

#### החזר כנגד הוצאות

9.8.5

החזר הוצאות ראוי לו שיעשה כנגד חשבונית ולא כנגד השכר, גם אם בחרה העמותה לשלם באמצעות תלוש השכר יש לשלם זאת בנטו ולא לגלם זאת. תשלום מגולם בשכר מיועד לתשלומים שהינם הטבה לעובד ולא החזר הוצאות.

במדגם הביקורת נמצא החזר הוצאות מגולם בתלוש השכר כדלהלן:

עובדת מס' 2 - מנהלת מרכז למחול: בחודש מאי 2017 שולם כ-2,300 ₪ "החזר הוצאות" מגולם דרך השכר.

מנהלת משאבי אנוש מסרה לביקורת כי: "מדובר בהוצאה עבור שמלת בלרינה שהושאלה מסטודיו למחול, לצורך אירוע סוף השנה – הופעת הפרמיירה. עלות השמלה 1,500 ₪ והעמותה גילמה סכום זה ושילמה לעובדת בתלוש השכר".

לביקורת הוצג "אישור מנכ"ל אולם לא הוצגה חשבונית או קבלה, כפי שהבהרנו לעיל ראוי כי החזר הוצאות ישולם שלא במסגרת השכר אלא ישירות לעובד אם בהעברה בנקאית או באמצעי אחר כנגד קבלה, במקרה בו הוחלט להעבירו דרך השכר יש לשלמו בנטו ואין צורך לגלם תשלום זה אלא אם כן מדובר בהטבה לעובד ואז יש לדון אם תשלום עומד בהוראות החוק.

#### תשלום עבור הוצאות טלפון

9.8.6

במדגם הביקורת נמצא כי העמותה משלמת תשלום חודשי עבור "טלפון" בסך 150 ₪ לעובדים שעלו במדגם. תשלום זה אינו מעוגן במסגרת חוזי ההעסקה. לביקורת נמסר ע"י מנהלת משאבי האנוש כי "תשלום זה שולם למנהלי הענפים השונים והוא נקבע, למיטב זכרוני, בשנת 2010 או בסמוך בהתאם להחלטת יו"ר הוועד המנהל דאז, לכיסוי ההוצאות בפועל".

לא נמצא תיעוד בכתב להחלטה לשלם תשלום זה.

#### המלצות

- להקפיד כי תשלומי שכר יהיו בהתאם לחוזה העסקה, במקרה בו הוחלט על תוספת שכר יש לעגן זאת במסגרת פורמלית ולקבל את האישורים הנדרשים.
- להימנע מתשלומים שהינם בניגוד להוראות החוק הרלוונטיות לעמותה, כגון פדיון ימי חופשה או תשלום מענקים.
- החזר הוצאות ישולם רק כנגד חשבונית. יש להימנע מתשלום החזר הוצאות דרך השכר.

- תשלום עבור החזר הוצאות טלפון או מכשיר סלולרי ראוי שיעוגן בכתובים ויהיה בהתאם להקיף ההוצאה המוערכת.
- לנוכח הממצאים האמורים, יש לשקול סקירת כל חוזי ההעסקה של עובדי העמותה והתאמתם לתשלום השכר בפועל.

#### תגובת הנהלת העמותה

עובד מס' 1 – תוסדר העסקתו בתפקידים שונים או נוספים ותעוגן בהסכם עבודה מתוקן.  
 עובדת מס' 2 – מועסקת בתפקיד ניהולי (מנהלת ענף המחול בעמותה) ובנוסף משמשת גם בתפקיד מורה לבלט קלאסי. שעות העבודה בגיליון הנוכחות מתייחסות לעבודתה במורה לבלט, בעוד שהתפקיד הניהולי מתבצע על פני כל שעות היום, לסירוגין ולפי הצורך והוא כולל פגישות עם מנכ"ל העמותה, השתתפות בישיבות צוות מנהלים בעמותה – בכלל ועם צוות המורים והמדריכים בענף – בפרט.

טורניר סטריטבול – טורניר זה מתנהל בסופי שבוע (בד"כ מיום חמישי אחה"צ ברציפות ועד מוצאי שבת). התשלום הנוסף לעובדים מחויב מתוקף הוראות החוק עבור השעות הנוספות ו/או שעות שבת, מעבר לשעות עבודתם הרגילות. כל ההמלצות בסעיף זה בעניין תשלומי שכר, מענקים והחזרי הוצאות ייושמו כנדרש.

#### 9.9 יישום מסקנות הוועדה לנושא כוח האדם ושכר בעמותה

##### 9.9.1 כללי

ביוני 2016 הוגש דוח שעסק בתשתית כוח האדם והשכר בעמותה, הדוח הוכן לבקשת יו"ר מועצת העמותה שהינו ראש העיר על ידי מר יעקב אגמון (להלן דוח אגמון).

##### 9.9.2 עיקרי הדוח

לביקורת הוצג "תקציר מנהלים" שהוצג בפני הנהלת העירייה והעמותה. להלן הממצאים העיקריים מדוח אגמון:

- השכר המשולם בתאגיד אינו מתבצע על פי הכללים, לכאורה והוא גבוה לעיתים ב- 60% - 50% ואף יותר מהשכר המקובל ברשות המקומית.
- חלק מהזכויות לפי החוק אינן משולמות לעובדים כגון נסיעות, שעות נוספות, שעות שבת ועוד.
- שכר המאמנים נקבע על פי "מנגנון" המשא ומתן ועל פי המקובל באזור והוא גבוה, לעיתים, במיוחד.
- אין הלימה בשכר בין הענפים השונים. ישנם פערים בלתי מוסברים בשכר בין עובדים בדירוג המנהלי ובין המאמנים באותה רמה, גם באותו ענף.
- ישנם תשלומים מסוימים שמשולמים לחלק מהעובדים ולחלק לא.
- עובדים מקבלים תשלומים כאחוז מההכנסה. עובדה המעלה חשש לחריגות שכר.

הדוח כולל מספר המלצות שעיקרם מיסוד מבנה אירגוני בעל מספר רמות שכר על פי האחריות והסמכות של העובדים, וכן מעבר למדיניות שכר המבוססת על ההסכמים והדינים המחייבים ברשויות מקומיות בהתאמה להנחיות משרד הפנים.

#### הטיפול בדוח אגמון

9.9.3

בתאריך 25 ביולי 2016 התקיימה ישיבה בראשות ראש העירייה בנושא "דוח יועץ ארגוני – בני הרצליה" מר אגמון היועץ ציין כי התבקש לבחון "את עמותת בני הרצליה מבחינת מדיניות השכר, מתכונת התשלומים וסוגיות שונות הקשורות לתחומי השכר, ולהציע אופציות לשינוי. להלן עיקרי המלצותיו:

1. לעבור למתכונת שכר שיטתית, המבוססת על הסכמים קיבוציים ולפי הנחיות ותקנון העמותה.
  2. לבחון הקמת הנהלה שתהיה מורכבת מאנשי המטה הבכירים, מנהל מקצועי ומנהלי הענפים הגדולים. הנהלה זו תהיה עזר למנכ"ל ותדון בנושאים שוטפים.
  3. מוצע לייצר מסגרת רמות שכר על פי האחריות והסמכות של העובדים.
  4. ישנו פער בין השכר בעמותה לבין השכר ברשות. ניתן לצמצם את הפער ע"י המרתו בזכויות ועל פי חוק והסכמים קיבוציים, ועל ידי תשלומי שעות נוספות, החזרי הוצאות וכד".
- ראש העירייה הצהיר (עפ"י פרוטוקול הישיבה) כי הנהלת העירייה מקבלת את הדו"ח "ורוצה ללמוד אותו...רה"ע מבקש שבכל הקשור להסכמים הקיבוציים – יש לבצע על פי דין וחוקי העבודה, וכי זוהי הנחת היסוד לתשלומי העובדים. עוד הוחלט כי – "יש להכין מסמך מסכם של כלל התפקידים בעמותה, הכולל בתוכו יעוד והגדרת תפקידים של כל עובדי העמותה, כפי שצריך להיראות בעיני הנהלת העמותה..."

הד להחלטה זו נמצא בפרוטוקול ועד העמותה מ-19.9.16, בישיבה זו נאמר על ידי היועץ המשפטי שלה "לגבי תנאי העסקתם של עובדי העמותה, מונתה ועדה בראשות יעקב אגמון, שניהל בעבר את מרכז השלטון המקומי ומעורה בתנאי העסקת עובדים במגזר הציבורי בכלל וברשויות המקומיות בפרט, לצורך הטיפול בהשוואת תנאי עובדי העמותה לעובדי העירייה, במגמה כללית לשפר או לשדרג את תנאי העסקתם של עובדי העמותה; אני מקווה שבמהלך השבועות הקרובים תושלם מלאכת איסוף הנתונים ותוצג תכנית מסודרת, שתובא כמובן לדיון בפני ועד העמותה".

אולם מאז אמצע 2016 לא נמצא תיעוד למילוי החלטת ראש העיר שמכהן כיו"ר מועצת העמותה להכנת "תוכנית מסודרת" של יעדים ותפקידים בעמותה כמו כן לא נמצא המשך טיפול בממצאים והמלצות הכלולים בדוח אגמון. בישיבת ועד העמותה בדצמבר 2016 אמרה יו"ר העמותה "לא אהבתי את מה שקיבלנו מאגמון, הייתה לנו ישיבה סוערת אצל רה"ע ואגמון נשלח לעשות את העבודה מחדש. חשוב לטפח את המאמנים ולתת להם אופק".

#### 9.9.4 ממצאים

דוח אגמון שהוזמן על ידי העירייה הצביע על ליקויים וכשלים במבנה השכר בעמותה ובתשתית כוח האדם. הדוח התקבל על ידי ראש העיר שהחליט שהעמותה תכין מסמך שימפה את הצרכים והעלויות של כוח האדם בתאגיד. מאז ועד לכתיבת שורות אלו לא קודם הטיפול בליקויים שנכללו בדוח אגמון

והעמותה לא הכינה תוכנית מטעמה כתשובה לדוח אגמון. אנו סבורים כי לא ניתן להתעלם מדוח אגמון התגובה לדברים שהועלו בדוח יכולה להיות או יישום ההמלצות הכלולות בו או הצגת תוכנית חלופית על ידי העמותה במקרה בו הנאמר בדוח אגמון אינו מקובל על העמותה. בכל מקרה, אין להשלים עם המצב הקיים בו דוח אגמון הוגש, המלצותיו "אומצו" על ידי הנהלת העירייה, ומאז לא בוצעה כל פעילות על ידי העמותה בהקשר זה. אנו סבורים כי יש לפעול לאמץ המלצות הדוח או לפעול לגיבוש תוכנית אחרת שתיתן מענה לסוגיות שהועלו בדוח אגמון. הדבר מקבל משנה תוקף לנוכח ממצאי הביקורת המצומצמת בנושא כוח אדם שכלולה בדוח ביקורת זה.

#### המלצה

- לפעול לאימוץ ההמלצות הכלולות בדוח אגמון או לחילופין לגבש תוכנית אחרת שתיתן מענה לסוגיות שעלו בדוח זה.

#### תגובת הנהלת העמותה

העמותה כופרת במסקנות דוח אגמון בכל הקשור לחריגות שכר, לכאורה, ולדעתה הדוח שגוי לחלוטין. כתגובה לדוח אגמון הוחלט לקבל חוות דעת מקצועית של הממונה לשעבר על השכר ומי שכיהן בתפקידים בכירים במשרד האוצר – מר אילן לוי, איש מקצוע ובר סמכא בנושא, אשר קבע בדוח ראשוני כי רמות השכר בעמותה אינן חורגות מהמקובל במגזר הציבורי – בכלל וברשויות המקומיות כמו עיריית הרצליה – בפרט. בעניין זה מתנהל דיון מעמיק וממצה יחד עם הגורמים הרלוונטיים בעירייה (מנכ"ל וגזבר). העמותה פועלת במרץ רב לגיבוש והצגת תוכנית חלופית לדוח אגמון שתקבל אישור ותאומץ ע"י כל הנוגעים בדבר.

#### תקציב העמותה

10

##### אישור התקציב

10.1

תקנון העמותה, קובע כי תפקיד ועד העמותה הינו, בין היתר, "לבצע תכנון נאות של תקציבי פרויקטים הקשורים בעמותה". סקירת הפרוטוקולים של ועד העמותה מצביעה כי התנהל דיון בתקציב המוצע לשנת 2017 בחודש דצמבר 2016, אולם לא התקיימה הצבעה פורמלית על אישור התקציב.

##### גרעון תקציבי

10.2

תקציב שנת 2017 תוכנן מראש כך, שיהיה בו גרעון של חצי מיליון ש. מקור הגרעון הינו מתפעול אפולוניה. יצוין, כי הצגת תקציב גרעוני יכולה להשליך על קבלת אישור ניהול תקין.

##### תקציב חסר

10.3

לפי הדו"ח הכספי של העמותה לשנת 2016, עלות הפעילויות של העמותה בשנת 2016 הסתכמה בכ-34 מיליון ש"ח. אולם הצעת התקציב לשנת 2016 כללה רק כ-24 מיליון ש"ח, ונתוני הביצוע הציגו כ-29 מיליון ש"ח. דהיינו, לא כל פעולות העמותה נכללות בתקציב. מנהלת הכספים של העמותה מסרה לביקורת כי הפער נובע מכך, "שפעילויות מאזניות", שהיא מנהלת עבור העירייה תמורת עמלה ומקבלת את מלוא הוצאותיהן – אינן מתוקצבות על ידה בהצעת תקציב העמותה, ועל כן לא נכללות בנתוני הביצוע התקציבי. מהדוח הכספי עולה כי עלויות הפעילויות המשותפות היו בסך של כ-3 מיליון ש"ח. ומכאן שפעילויות נוספות לא נכללות בתקציב. התקציב מהווה כלי ניהולי לצורך תכנון הוצאות והכנסות העמותה. בהעדר תקציב המסדיר את מלוא הפעילות של העמותה, נפגמת יכולתו של הוועד המנהל לבקר את פעילות העמותה ואופן מימוש יעדיה. אנו סבורים כי התקציב צריך לכלול את מלוא מחזור הפעילות של העמותה.

### המלצות

- להקפיד על אישור התקציב מדי שנה על ידי ועד העמותה באופן פורמלי.
- להימנע מעריכת תקציב גרעוני היכול להשליך על קבלת אישור ניהול תקין.
- יש להגיש ולנהל תקציב הכולל את מחזור הפעילות המלא של העמותה.

### תגובת הנהלת העמותה

המלצות הביקורת מתקבלות והעמותה תפעל בהתאם.

## העדר הסכמים בכתב בין העירייה לבין העמותה

כללי

11

11.1

כללי מנהל תקין מחייבים כי התקשרות של רשות מקומית עם גופים אחרים תוסדר בהסכם כתוב שיקבל את כל האישורים הנדרשים כדון, ויצוינו בו תנאי ההתקשרות, ההתחייבויות של כל אחד מהצדדים ועוד. כלל זה חל גם על התקשרויות הרשות המקומית עם תאגידים עירוניים, לרבות עמותות עירוניות, משום שהם ישות משפטית נפרדת ממנה. יודגש, כי עצמאותו של התאגיד היא בין הסיבות לייסודו, ולפיכך הן התאגיד והן העירייה צריכים לנהוג זה בזה כגופים נפרדים, ועליהם להסדיר את יחסיהם בהסכם. גם מבקר המדינה בדוח ביקורת בנושא פעילות רשויות באמצעות עמותות, קבע כי "התקנון והתקציב העירוני אין בהם כדי לייתר את חתימתו של הסכם שיעגן בכתב באופן ברור את חובותיהם וזכויותיהם של הצדדים, כגון מתן פטור מארנונה לעמותה, העברת רכוש של העירייה לעמותה ושימוש במתקנים של העירייה, ובין היתר, יבהיר מה הם השירותים שצריכה העמותה לתת לעירייה ומה התמורה שתשלם עבורם העירייה".

עוד יצוין, כי לפי מכתבו של נציג רשות התאגידים (מלכ"רים) מיום 9.9.14 אל העמותה העירונית, "על העמותה להסדיר את ההתנהלות הכספית מול עיריית הרצליה בהסכם התקשרות."

11.2

ממצאים

במסגרת הביקורת נתבקשו ההסכמים שנכרתו בין העירייה לבין העמותה: הסכם כללי (הקמה, הקצבות), הסכם להפעלת מרכז אפולוניה, ההסכמים לניהול הפרויקטים המוזמנים על ידי העירייה: 'נעים בעיר', חינוך גופני בגני ילדים, מועדונים בבתי ספר, כיתות ספורט, שחייה בכיתות ב, אבות מרכז שייט. היועץ המשפטי של העמותה השיב: "לגבי הסכמים עם עיריית הרצליה, אציין כי למיטב הבנתי לא נחתמו עד כה הסכמים כלשהם, לרבות בעניין הפעלת מרכז אפולוניה... אין הסכם כללי (או הסכם הקמה) בין העירייה לבין העמותה; העמותה הוקמה בזמנו (בשנת 1985) כעמותה פרטית, ביוזמתו של טל ברודי, לקידום הספורט בהרצליה - בכלל וענף הכדורסל - בפרט; במהלך השנים ובעקבות התמיכה שהעניקה העירייה לעמותה, הוחלט להפוך אותה לתאגיד עירוני - למיטב זכרוני בשנת 1995 או בסמוך לה (באישור משרד הפנים);

לגבי הפעלת אפולוניה - הועברה לעמותה טיוטת הסכם; הנוסח איננו מקובל על העמותה, הוא נתקל בהתנגדות מצד חברי ועד העמותה ולא הבשיל לכדי חתימה.

כמו כן, למיטב ידיעתי לא נחתמו הסכמים בנוגע לניהול פרויקטים משותפים כמו "נעים בעיר", חינוך גופני בגני ילדים, כיתות ספורט וכיו"ב".

סיכומי של דבר, היחסים וההתקשרויות בין העירייה לבין העמותה לא הוסדרו בחוזים, על אף היקפה הגבוה של ההתקשרות הכספית ומורכבותה. העדר הסכם כתוב נוגד כאמור כללי מנהל תקין עלול לגרור מחלוקות בדבר אחריות הצדדים ותנאי ההתקשרות ואינו מאפשר לערוך בקרה על ההתחשבנות ומילוי ההתחייבויות הצדדים.

המלצה

- לעגן את ההתקשרות בין העירייה לבין העמותה בהסכם או במספר הסכמים נפרדים באופן פורמלי, במסגרת זו יוסדרו דמי הניהול בגין פרויקטים המנוהלים על ידי העמותה, שימוש העמותה בנכסי העירייה אופן ההתחשבנות הכספית וכדומה.

תגובת הנהלת העמותה

העמותה מקבלת את ההמלצה ותפעל להעבירה לעירייה לצורך יישומה – כנדרש.

12

הקצבות העירייה לעמותת בני הרצליה

12.1

כללי

תשלומי העירייה לעמותת בני הרצליה מתחלקים לשני סוגים כדלהלן:

- הקצבות ישירות: הקצבה כללית המיועדת לפעילות ספורט לילדים ונוער וכן הקצבות למטרות ייעודיות.

- תשלום עבור ניהול פרויקטים הקשורים בספורט ורכישת שירותים נוספים. להלן פרוט ההקצבות לעמותה כפי שמשקף בתקציב 2018 ואומדן ביצוע 2017:

הנתונים באלפי ש"ח:

תקציב 2018	אומדן ביצוע 2017	שם הפעילות	הפרק	הסעיף	אגף
3,412	3,592	הקצבה לבני הרצליה עבור פעילות ילדים ונוער	829910	870	82
160	160	הקצבה לבני הרצליה עבור מרכזי מצוינות	829910	872	82
1,600	1,500	הקצבה לבני הרצליה להפעלת כדורסל נשים	829910	873	82
2,400	2,137	הקצבה לבני הרצליה להפעלת כדוריד בוגרים	829910	874	82
90	95	הקצבה לבני הרצליה להפעלת כדורעף	829910	875	82
<u>542</u>	<u>570</u>	הקצבה לבני הרצליה להפעלת מרכז הספורט החדש "אפולוניה"	829520	870	82
<b><u>8,330</u></b>	<b><u>8,229</u></b>				<b>סה"כ</b>

בנוסף להקצבות אלו רוכשת העירייה מהעמותה שירותים בעיקר עבור ניהול פעולות בתחומי הספורט כאשר בסיס ההתחשבות הינו עלות בתוספת תקורה.

להלן רשימת הפרויקטים שבוצעו באמצעות העמותה לשנת 2018:

מספר מורים	קהל יעד	תיאור	שם התוכנית
2	כיתות ז' בחטיבות הביניים	תוספת שיעורי הגנה עצמית ומשחקים של פעם	חינוך גופני מוגבר
7	כיתות ה'-ו'	העשרה במשחקי כדור ואימון נבחרות בתי הספר	שעה שלישית בחינוך גופני
3	כיתות ז' ח', 7 והנגיד	3 שעות שבועיות בחינוך גופני נוספות לכל כיתה לשיפור הריכוז, ההתנהגות והתחושות האישיות	הניצוץ
11	מעל 110 גני ילדים	שעה או שעתיים חינוך גופני ברוב גני הילדים בהרצליה	חינוך גופני בגני הילדים
20	תושבים	פעילות ספורט חופשית בחודשים אפריל-אוקטובר	נעים בעיר

לכל תוכנית מונה מנהל בעמותה האחראי על יישומה של ההתחשבות עם העירייה.

12.2

תיקצוב קבוצות תחרותיות

עיריית הרצליה תומכת במספר אגודות ספורט הפועלות בתחום הספורט התחרותי. אגודות הספורט נדרשות לפנות לעירייה ולעמוד בהוראות והנהלים של נוהל התמיכות של משרד הפנים. התמיכות משולמות עפ"י תבחינים ומאשרות ע"י ועדת התמיכות, סכום התמיכות וזהות הגופים מפורסמים לציבור. כפי שצוין לעיל קיימות מספר קבוצות בוגרים תחרותיות המקבלות הקצבה ייעודית באמצעות עמותת בני הרצליה דהיינו אינן נדרשות למסלול נוהל תמיכות. קבוצת הנשים כדורסל המתקצבת ב-1.6 מיליון ש"ח וכדוריד בוגרים (נשים, גברים) המתקצבת בכ-2.4 מיליון ש"ח. ניהול קבוצת הנשים כדורסל מנוהל בפועל ע"י חברה לתועלת הציבור, ואילו פעילות קבוצת הכדוריד מנוהלת ישירות ע"י העמותה.

העירייה בחרה לרכז את קידום הספורט אצל בני נוער וילדים באמצעות עמותת בני הרצליה, במסגרת זו פועלים בעמותה חוגים כמעט לכל ענפי הספורט, העמותה גם פעילה בבתי הספר בעיר זאת באמצעות פרויקטים מיוחדים של העירייה אותם היא מפעילה. ניהול קבוצות בוגרים בענפי ספורט תחרותיים אינו מתיישב עם מטרה זו של קידום הספורט בקרב ילדים ונוער.

התשומות הניהוליות המופנות לקידום וטיפול בספורט התחרותי באות בהכרח על קידום פעולות הספורט בנוער ובילדים. זאת ועוד, הקצבה ישירה לקבוצות אלו לעומת קבוצות אחרות הנדרשות לעמוד בנהלי ועדת התמיכות והמקבלות מימון עפ"י תבחינים פוגעת בעקרון השוויון והשקיפות, זאת מאחר ותקציב התמיכות נגיש ושקוף יותר מהתקציבים הייעודיים המשולמים באמצעות עמותת בני הרצליה. כללו של דבר אנו סבורים כי יש לרכז בעמותה העירונית את פעילות הספורט בתחום הילדים והנוער ולהותיר את תחום הספורט התחרותי של הבוגרים לתאגידים המתמחים בכך, מימון פעילות זו יתבצע עפ"י נוהל התמיכות ולא באמצעות הקצבות ייעודיות דרך העמותה העירונית.

המלצה

- לבחון העברת ניהול קבוצות הבוגרים מהעמותה ולתקצבם באמצעות נוהל תמיכות על כל הכרוך בהליך זה.

תגובת הנהלת העמותה

העמותה תקיים דיון בנושא העברת קבוצות הבוגרים המקצועיות מהעמותה.

13

תמיכת המועצה להסדר ההימורים בספורט, משרד החינוך והספורטהמועצה להסדר ההימורים בספורט

13.1

המועצה להסדר ההימורים בספורט מחלקת חלק מיתרת הכנסותיה, לאחר ניכוי פרסים לזוכים והוצאות המועצה, להתאחדויות ואיגודי ספורט ולאגודות ומועדוני ספורט. בהתאם להוראת סעיף 9 לחוק להסדר ההימורים בספורט, תשכ"ז-1967 הקצבות המועצה מחולקות בהתאם לאמות מידה הנקבעות על ידי וועדה ציבורית ומאשרות על ידי המועצה ועל ידי השר האחראי לתחום הספורט.

לפי הרישומים בדין וחשבון השנתי על-פי חוק חופש המידע של המועצה להסדר הימורים בספורט, ל"בני הרצליה" אושרה תמיכה בסך כ-999 אלף ₪, לא כולל כדורסל ליגת העל נשים (190 אלפי ₪) כדורסל ליגת העל גברים (144 אלפי ₪), טניס שולחן (24 אלפי ₪) וטניס (43 אלפי ₪), עבורם מתקבלים הכספים (לדברי מנהלת הכספים) בעמותות/חברות אחרות שמנהלות אותן.

#### ממצאים

- למנהלת הכספים לא מועברות בקשות התמיכה של מנהלי הענפים למועצה להסדר הימורים. ריכוז בקשות אלה היו מאפשרות לה לוודא, כי עבור כל הענפים הרלוונטיים אמנם הוגשו בקשות, וכי עבור כל הבקשות אמנם התקבלו כספים.
- בגין כדורעף לא התקבלו מהמועצה להסדר הימורים תמיכות כלל, על אף שנרשם באתר העמותה כי מתקיימות קבוצות תחרותיות ו/או השתתפות בליגה. לדברי מנכ"ל העמותה, הסיבה להעדר תמיכה היא אי קיום קבוצת נוער.
- חלק מהתמיכות הרשומות על שם העמותה בדין וחשבון המועצה להסדר הימורים בספורט משולמת ישירות לתאגידיים אחרים (עמותות או חל"ץ) המנהלים עבור העמותה תחומים אלו, אנו סבורים שיש מקום לבחון את ההשלכות, אם קיימות, על העברת התמיכות הרשומות על שם העמותה ישירות לתאגידיים.

#### תמיכה משרד התרבות והספורט

13.2

משרד התרבות והספורט - ("המשרד"), "מעניק תמיכות לפעולות ספורט בהתאחדויות ובאיגודי ספורט, אגודות ספורט המשתתפות בתחרויות גביע אירופה, מרכזי ספורט הישגי, פעולות ספורט עממיות, כינוסי ספורט בינ"ל בארץ, מרכזי אימון ומצוינות אולימפיים, מרכזי אימון ומצוינות אולימפיים... יוזמות ופעולות ספורט לבעלי צרכים מיוחדים... משלחות לאומיות רב ענפיות לאליפויות בין לאומיות, ארגוני מאמנים, מניעת אלימות בספורט, קרנות למתן מלגות קיום לספורטאי הישגי, קיום אירועי ספורט בין לאומיים בארץ..."

במסגרת הביקורת ביקשנו לברר האם הוגשו בקשות לתמיכה ממשרד התרבות והספורט והסיבות בגינן לא התקבלו בקשות אלו. לביקורת לא נמסרו בקשות תמיכה כאמור, אנו סבורים כי יש מקום לרכז את בחינת ההיתכנות והרלוונטיות של בקשות התמיכה ממשרד התרבות והספורט ולוודא כי במקרים בהם קיימת אפשרות לקבלת תמיכה למצות אפשרות זו למען הסדר הטוב יש לשמור את בקשות התמיכה שהוגשו ואת תשובת המשרד.

#### המלצות

- לרכז את בקשות התמיכה מהגופים השונים בידי גורם אחד שיוודא כי אכן מוגשות כל בקשות התמיכה הרלוונטיות לענפים השונים.
- לבחון את ההשלכות החוקיות והמנהלתיות של חלוקת כספי התמיכה של המועצה להסדר הימורים בספורט הרשומים על שם העמותה לתאגידיים הנותנים לה שירותים.

**תגובת הנהלת העמותה**

העמותה מקבלת את ההמלצות ותבחן כיצד ליישם אותן.

**14. תהליכי התקשרות העמותה עם ספקים**

14.1 כללי

העמותה מחויבת לפעול על פי הכללים הנהוגים ברשות המקומית בכל הקשור בעריכת מכרזים או קבלת הצעת מחיר. סעיף 62 לתקנון העמותה קובע כי: "לא תתקשר העמותה בחוזה לביצוע עסקה בטובין או מקרקעין, או לביצוע עבודה, או לרכישת שירותים, אלא על פי מכרז, לפי חוק חובת מכרזים תשנ"ב – 1992 והתקנות שיותקנו לפיו, ועד להתקנת התקנות – על פי הכללים החלים על הרשות המקומית בשינויים המחויבים". במסגרת הביקורת נבדק מדגמית את אופן בחירת הספקים באמצעות מכרז או הליך הצעות מחיר וכן עיגון תנאי ההתקשרות באמצעות הסכם או הזמנת עבודה.

14.2 תוצאות המדגם

בדיקתנו התבססה על מדגם של ספקים שקבלו תשלומים עבור שרותיהם לשנים 2016 ו 2017, המדגם כלל 8 ספקים.

הבדיקה כללה בדיקת אופן בחירת הספק ואופן עיגון ההתקשרות באמצעות הסכם או הזמנת עבודה.

נדגיש כי במסגרת הביקורת לא נבדק יישום תנאי החוזה אלא רק את קיומו.

להלן ממצאי בדיקתנו:

מסד	שם הספק	השירות שסופק	תשלום בשנת 2016	תשלום בשנת 2017	קיום מכרז	קיום הסכם
1	מיקי וניר בי"ס לכדורגל	אימון כדורגל	53,834	56,630	אין	אין
2	בית ספר להוקי רולר בע"מ	אימון הוקי רולר	73,151	62,187	אין	אין
3	פרנט הנדסת מערכות	חוגי התעמלות	202,365	251,121	אין	אין
4	קדמת הבמה בע"מ		262,340	261,000	אין	אין
5	גרוןדמן - מוצרי ספורט	ציוד ספורט	302,168	3,276	קיים	קיים
6	הסעות כפר שמריהו	הסעות	250,151	320,749	קיים	קיים
7	רן שי הסעות	הסעות	213,321	185,711	קיים	קיים
8	קליניקס אחזקות ושירותים	ניקיון במרכז אפולוניה	507,462	338,720	קיים	קיים

הערות

א. מיקי וניר בי"ס לכדורגל: בחירת ספק זה לא בוצעה במסגרת של מכרז או הליך הצעת מחיר. לביקורת הוצג "סיכום פגישה" מתאריך 28.9.14 בה החליט מנכ"ל העמותה ושני עובדים בתחום הכדורגל על שילובו של בית הספר הנ"ל "במסגרת בני הרצליה". עם ספק זה לא נחתם הסכם.

מיועמ"ש של העמותה נמסר: "לאחר בדיקה מקיפה אצל מנהלת משאבי אנוש ומנהל ענף הכדורגל לא נמצא הסכם; ניתנה הוראה להחתיים לאלתר את הקבלן והנושא מטופל ע"י מנהל הענף בימים אלה"

ב. בית ספר להוקי רולר בע"מ: בחירת ספק זה לא בוצעה במסגרת של מכרז או הצעות מחיר. אין בידי העמותה הסכם עם ספק זה.

מיועמ"ש של העמותה נמסר: "לא נמצא הסכם; נמסר לי כי יתכן וההסכם הועבר לארכיון לאור העובדה שמדובר בהתקשרות ותיקה ניתנה הנחייה להחתיים את הקבלן לאלתר ולחדש ההתקשרות עמו"

ג. פרנט הנדסת מערכות: גם בחירת ספק זה לא בוצעה באמצעות מכרז או הליך של הצעות מחיר והעמותה לא הציגה חוזה התקשרות עם ספק זה.

מהיועץ המשפטי של העמותה נמסר: "לא נמצא הסכם חתום בין העמותה לבין ספק זה; לפי הפרטים שקיבלתי ממנכ"ל העמותה, פרנט הועסקה באמצעות תאגיד עירוני אחר [מתנ"ס בית פוסטר] והעירייה החליטה להעביר הפעילות לניהול עמותת בני הרצליה, באותם תנאים בהתאם להסכם שנחתם בין הספק לבין בית פוסטר"

1- קדמת הבמה בע"מ: לא נערך מכרז, מהעמותה נמסר כי "מדובר באיש מקצוע ותיק שנבחר ע"י העירייה על סמך כישורים אישיים מיוחדים כמומחה בתחומו"

14.3 עריכת מכרז

מהנתונים עולה כי אין הקפדה על עריכת מכרזים או ביצוע הליך של הצעות מחיר, לרבות ספקים שסכום ההתקשרות עימם מחייב עריכת מכרז או קבלת הצעת מחיר. זאת, בניגוד להוראות תקנון העמותה ולדיני מכרזים. קיום הליכי מכרז מאפשר מתן הזדמנות שווה והוגנת לספקים, מהווה חלק חשוב בעקרונות המנהל התקין וכאמור, מחויב עפ"י הוראות החוק ותקנון העמותה.

14.4 עריכת חוזים / הזמנות עבודה

מהנתונים עולה כי אין הקפדה על חתימת חוזים או על עיגון תנאי ההתקשרות בין העמותה לבין הספקים, בהקשר זה נדגיש כי התקשרות פורמלית מעגנת לא רק את תנאי התשלום וחובות הספק אלא גם את אחריות הספק לגבי העסקת עובדים, עריכת ביטוחים וכדומה, הדבר מקבל משנה תוקף בהתחשב בתחום הפעילות של העמותה הפונה לבני נוער והעוסק בפעילות ספורטיבית.

14.5 המחאת תשלום - חברת "פרנט"

התקשרות עם חברת "פרנט", שכאמור אינה מעוגנת בכתובים, הינה עבור שכר מדריכים להתעמלות. היקף ההתקשרות הינו כ- 250 אלף ש"ח בשנה. החשבונות שהתקבלו עבור התשלומים הנ"ל הינם של חברת "פרנט הנדסת מערכות ניהול ופרויקטים בע"מ" שלפי אתר האינטרנט שלה מספקת "שירותי ניהול, תכנון, הנדסת מערכת, הקמה, אינטגרציה, בדיקות, הטמעה והפעלה של פרויקטים אזרחיים וביטחוניים". בתיאור פעילות החברה באתר האינטרנט נכתב כי "בפעילותנו אנו עוסקים בתחום המחשוב, התקשורת, המולטימדיה (אודיו וידאו), מערכות שליטה ובקרה ומערכות הדמיה ואימונים". ברור לכל כי חברה זו אינה עוסקת באספקת מדריכים להתעמלות. **אנו סבורים שיש להקפיד כי התשלום עבור השירותים הניתנים לעמותה ישולמו לתאגידים שסיפקו שירות זה. בכל מקרה בו בוחר נותן השירות כי התשלום יבוצע לתאגיד אחר יש לשקול זאת בזהירות רבה ולקבל חוות דעת משפטית בדבר ההשלכות של תשלום לתאגיד אחר שאינו נותן השירות.**

### **המלצות**

- למסד נוהל שיעגן את הכללים לעריכת מכרזים וכן את נהלי עריכת הצעות מחיר ולהקפיד כי בחירת ספקים תעשה בהתאם לחוק ולתקנון העמותה.
- במקרה בו נבחר "ספק יחיד" יש לעגן את בחירתו במסמך פנימי שיפרט את הנימוקים לאי עריכת מכרז.
- להקפיד כי תנאי ההתקשרות יעוגנו באופן פורמלי אם במסגרת של חוזה או בהזמנת עבודה במסגרת זו יוסדרו סוגיות הביטוחים והעובדים המסופקים על ידי הספקים.
- להקפיד כי התשלום עבור השירותים ישולמו לתאגיד נותן השירותים, במקרה בו הוחלט על תשלום לתאגיד אחר יש ללוות זאת ביעוץ משפטי שיתייחס להיבטים שונים של המחאת התשלום.

### **תגובת הנהלת העמותה**

**העמותה תיישם את כל המלצות הביקורת – במלואן, כנדרש.**