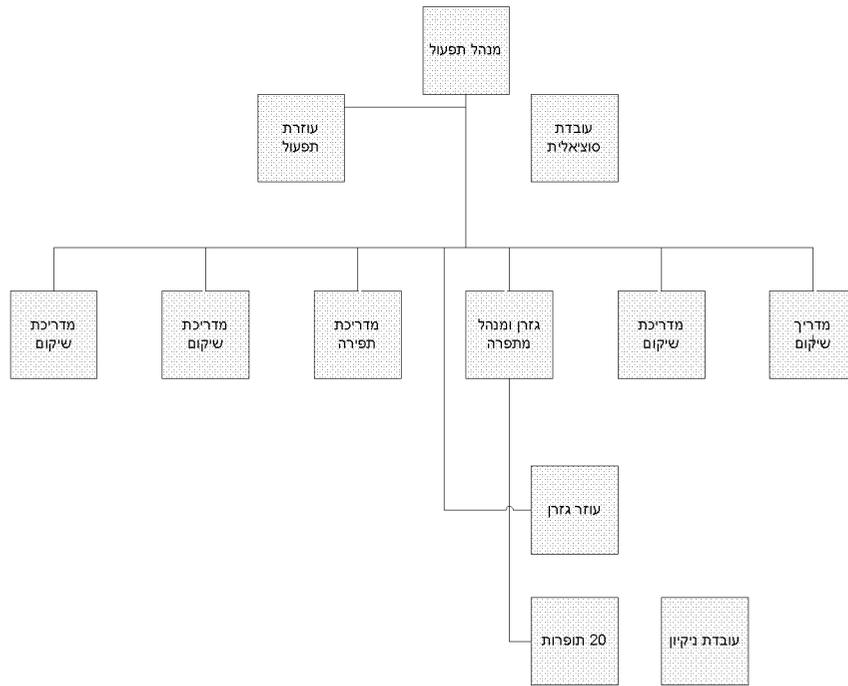




## מת"ש – מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ

### כללי

1. חברת "מפעלי שיקום ותעסוקה בע"מ" הוקמה בשנת 1955. בחודש אפריל 1967 שונה שם החברה ל- "מע"ש יפו, מפעלי עיסוק שיקום בע"מ". בחודש ינואר 2003 שונה שם החברה ל- "מת"ש - מרכזי תעסוקה שיקומיים בע"מ" (להלן – "החברה").
2. החברה נוסדה במטרה לשקם ולספק תעסוקה לנכים ומוגבלים.
3. החברה הינה מפעל מוגן כמשמעותו בסעיף 17 לחוק שכר מינימום, התשמ"ז – 1987. כלומר, הינה מפעל המהווה מסגרת תעסוקתית לאנשים בעלי מוגבלויות שונות. העבודות המבוצעות בחברה הינן ידניות, כגון: הרכבת מוצרי חשמל, עבודות זיווד, אריזה ועישוף, הרכבת קופסאות ומארזים, גזרנות ותפירה.
4. בתזכיר ההתאגדות של החברה משנת 1955 נרשם כי בעלי המניות, הינם:
  - ממשלת ישראל;
  - עיריית תל-אביב - יפו;
  - הוועדה המרכזית לעניינים סוציאליים לבני ברית בישראל.כל אחד מבעלי המניות החזיק 33.33% מהמניות.
5. בתקנות ההתאגדות של החברה, ממועד לא ידוע, נמחקה בכתב יד מרשימת בעלי המניות, הוועדה המרכזית לעניינים סוציאליים לבני ברית בישראל.
6. מתיק החברה ברשם החברות ומביאור לדוחות הכספיים של החברה עולה כי בעלי המניות בחברה הינן עיריית תל-אביב – יפו (להלן – "העירייה") ומדינת ישראל, באמצעות משרד הרווחה אגף השיקום (סעד), לפי הון מניות של 66.67% ו-33.33%, בהתאמה.
7. נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת (סוף שנת 2007) העסיקה החברה 13 עובדים קבועים וכ- 91 עובדים שיקומיים.
8. להלן המבנה הארגוני של העובדים הקבועים בחברה:



9. החברה הינה גוף מתוקצב על פי תיקון מספר 16 לחוק יסודות התקציב לשנת 2005 ומשכך, כפופה להוראות הממונה על השכר במשרד האוצר (להלן – "הממונה על השכר").
10. איסוף הממצאים לדוח הביקורת נערך במהלך החודשים אוגוסט שנת 2007 עד אוקטובר שנת 2008 לסרוגין.

### בדיקת נושאי הביקורת כללה, בין השאר:

11. עיון במסמכים הבאים:
- דוחות כספיים של החברה לתאריכים 31 בדצמבר, 2005 ו- 31 בדצמבר, 2006;
  - פרוטוקולים משיבות החברה שנערכו בשנים 2004 - 2006;
  - רשימת לקוחות של החברה;
  - רשימת ספקים של החברה;
  - תלושי שכר של כל העובדים לשנים 2005 - 2006;
  - פנקסי המחאות לשנים 2005 - 2006;
  - נהלי לשכת התאגידים בעירייה;
  - חוזרים של הממונה על השכר במשרד האוצר.
12. ניתוח קבצי הנהלת השבונות על מדיה מגנטית לשנים 2005 - 2006.



13. שיחות שנערכו עם גורמים שונים: מנהל תפעול החברה; מנהל חשבונות; יועץ משפטי של החברה; עובדת סוציאלית; אחראית קופה קטנה.

## ממצאים

### תזכיר, תקנון וישיבות דירקטוריון

#### רקע

14. בתזכיר ההתאגדות מוגדרות המטרות שלשמן נוסדה החברה:

לקבל לרשותה את המפעלים הקונסטרוקטיביים ליד המחלקה לעבודה סוציאלית של העירייה; להחזיק, לנהל, לפתח, להרחיב ולשכלל את המפעלים האמורים על מנת ליצור מקורות תעסוקה ופרנסה לאנשים מוגבלים בכושר עבודתם מפאת מצב בריאותם, גילם או כל סיבה אחרת שתראה למנהלי החברה;

לעסוק בייצור ותיקון של כל מיני מוצרים הן מחומרי גלם והן מחומרים אחרים ולעסוק בהוראה והדרכה מקצועית לאנשים הנמצאים במוסדות ובמפעלים של החברה;

לקנות ולרכוש ציוד, מכונות, חומרים, מכשירים וכל סוג ציוד הדרוש להנהלת מפעלי התעסוקה וכן למכור את תוצרת העובדים במפעלים לרבות מכירה בדרך חליפין;

לעסוק בכל סוג של עבודה סוציאלית.

15. מחודש ספטמבר 2006 ועד למועד עריכת הביקורת לא מונה מנכ"ל לחברה והיא מנוהלת למעשה על ידי מנהל התפעול.

מנהלת לשכת התאגידים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"מדיניות העירייה הייתה שלא למנות מנכ"ל לחברה כל עוד לא הוחלט על אופי המשך פעילותה, ובנוסף גם לחסוך בהוצאותיה. ראוי להבהיר כי אין חובה בדיון למנות מנכ"ל לחברה".

16. נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, לאור סקירת הפרוטוקולים, נמצא כי הדירקטורים הינם:

פרופ' ש. ע. - נציג העירייה;

ז. פ. - מנהל מינהל השירותים החברתיים של העירייה;

נ. צ. - נציגת ציבור מטעם העירייה;

ע. ג. - מנהלת מחוז תל-אביב והמרכז במשרד הרווחה.



17. בתקנון ההתאגדות של החברה נרשם כי "אין לפתוח בשום משא ומתן באסיפה הכללית, אלא אם יהיה נוכח "מניין חוקי" בשעה שהאסיפה נגשת לכך. יתהווה מנין חוקי בשעה שיהיו נוכחים בעצמם או ע"י באי-כחם: (א) שני חברים בגופם. (ב) חברים שיש להם שני שלישים ממספר המניות של החברה".
18. עוד נרשם בתקנון ההתאגדות של החברה כי "המניין החוקי הנחוק לשם הנהלת עסקי המנהלים יוכל להיקבע ע"י המנהלים, ואם לא נקבע כנ"ל יהא המניין החוקי כשנוכח מנהל אחד".

### ממצאים

19. הביקורת הפיקה דוח מרשם החברות בתאריך ה- 14 בספטמבר 2008 (להלן: "הדוח"), ונמצא כי קיימת אי התאמה בין רשימת הדירקטורים המופיעים בדוח, לבין רשימת הדירקטורים, העדכנית לכאורה שנמסרה מהחברה לשנים 2005 - 2006. (עדכון אחרון כללי של הדוח הינו מתאריך 14 באוגוסט 2006).

להלן רשימת הדירקטורים מהדוח האמור:

י. י.

א. י.

י. ש.

ש. ה.

ב. מ.

מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"בעקבות הביקורת יעודכן רשם החברות בדירקטורים של החברה. נכון להיום דירקטורים בחברה הינם נ. צ. ו-ל. ע. אמורה להתקבל החלטה על יו"ר דירקטוריון חדש בזמן הקרוב. כמו כן מר ז. פ. ונציגת משרד הרווחה סיימו תפקידם".

מנהלת לשכת התאגידיים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"ריווח לרשם החברות הוא באחריותה של החברה. מבחינת העירייה, הרישומים הקובעים הם החלטות המועצה בלבד".

20. במסמך מתאריך 21 בנובמבר, 2006, כתב יועצה המשפטי של החברה לאחד הבנקים, כי החלטה, בעניין אישור מורשי חתימה, נתקבלה "בהתאם למסמכי ההתאגדות של החברה". בקשת הביקורת לקבל מסמכים אלה מהיועץ המשפטי נענתה כי אינם ברשותו וכי על הביקורת לפנות למנהל התפעול בחברה.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"מצורף אישור זכויות החתימה בחברה, שותק ממנו נשלח לבנק לפני שנתיים ועל פיו פועל הבנק".

הערת הביקורת: למרות טענת החברה, לא צורף כל אישור זכויות חתימה במסגרת התגובה. התייחסות הביקורת בסעיף נוגעת למסמכי ההתאגדות של החברה שבהם אמורים היו, על פי יועצה המשפטי של החברה, להיקבע זכויות החתימה בחברה ולא לאישור זכויות החתימה שנשלח לבנק, בהסתמך על מסמכי ההתאגדות.

21. מנהל התפעול לא איתר את תזכיר ותקנון ההתאגדות של החברה.

מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי: "מצורפים המסמכים".

תגובת הביקורת: הביקורת קיבלה לידיה רק את תזכיר החברה. תקנון ההתאגדות לא צורף.

22. הביקורת לא איתרה בפרוטוקולים של ישיבות דירקטוריון החברה בשנים 2005 – 2006, התייחסות לאישור מורשי חתימה ו/או החלטות שהתקבלו בהתבסס על מסמכי ההתאגדות של החברה.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"לא אותרו בפרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון התייחסויות לאישור מורשי חתימה משום שהמנכ"ל באותן שנים לא התחלף (שימש בתפקידו במשך כ- 14 שנים) ולא היחה שום סיבה להתייחסות כזו. מעבר לכך, ישנו איזכור בפרוטוקול מ 5/11/06 אותו בדקה הביקורת ובה מצויות החלפת זכויות חתימה- ראה סעיף 138 בדוח הביקורת".

תגובת הביקורת: התייחסות הביקורת בסעיף 138 לדוח, דנה במעבר מורשה חתימה בין המנכ"ל הקודם למנכ"ל החדש, מכח חילופי מנכ"ל בחברה ולא כתוצאה מעדכון בנוהל.

23. תזכיר ותקנון ההתאגדות של החברה הומצאו לביקורת מרשם החברות ומלשכת התאגידים בעירייה. בתקנון ההתאגדות של החברה נקבע, בין היתר, כי "אין להטביע את חותמת החברה על כל כתב שלא בתוקף החלטת מועצת המנהלים ולכל הפחות בנוכחותם של שניים ממנהלי החברה, או של מנהל אחד ומזכיר החברה, שהם יחתמו על כל כתב שעליו הוטבעה חותמת החברה בנוכחותם".

24. לחברה אין נהלים כתובים שיש בהם כדי להגדיר את אחריות העובדים ולפרט הנחיות לביצוע בהתאם למדיניות המותוות על ידי ההנהלה/עירייה.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"החברה תפעל להסדרת נהלי עבודה רלוונטיים בהם תוגדר אחריות וסמכות כל אחד מהעובדים. לחברה היה מבקר פנים עד לסוף שנת 2005 אך ככל הידוע לא התבקשה החברה ע"י המבקר לכחוב נהלים כלשהם".

25. תהליך קבלת החלטות בדירקטוריון והדיון אשר קדם להן אינם מפורטים בפרוטוקולים.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"החברה לא נהנה לפרט בסיכומי הדירקטוריון את תהליך קבלת ההחלטות, אלא, מפורטים הנושאים לדיון, הצהרות, בקשות ורעיונות של הנוכחים והחלטות".

תגובת הביקורת: לדעת הביקורת, קיימת חשיבות כי פרוטוקולי ישיבות הדירקטוריון יכללו תיעוד של פירוט קבלת ההחלטות ואופן קבלתם, דבר החשוב במידה ונדרש לבחון/לבקר החלטה בהמשך.

26. בישיבת דירקטוריון מתאריך 20 ביוני, 2004, נמסר לדירקטורים כי החברה פעלה באותה עת

ללא יו"ר דירקטוריון. יו"ר הדירקטוריון דאז סיימה כהונתה כדירקטורית בחברה בתאריך 9 במאי, 2004. בתאריך 3 ביולי, 2005, מונה פרופ' ש. ע. לשמש כיו"ר דירקטוריון החברה.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"ככל שידוע לי (לא תשובה משפטית) יתכן מצב בו החברה פועלת זמנית ללא יו"ר קבוע".

**מנהלת לשכת התאגידים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:**

"החוק אינו מחייב כהונה של יו"ר דירקטוריון בחברה. ניתן למנות יו"ר לישיבה".

27. בחודש ינואר 2007 ובחודש ספטמבר 2007 התקיימו בחברה ישיבות "שולחן מת"ש" במטרה

לדווח על הפעילות בזמן הקצר ועל אופן ניהול הפרוייקטים בטווח הארוך. הפורום האמור דן בהצעות לייעול ולטיפול בנושאים שעל סדר היום של החברה. בישיבות אלה נכחו יו"ר הדירקטוריון, נציגת הציבור ומנהל התפעול.

פרוטוקול ישיבת "שולחן מת"ש" מספר 1 משנת 2006 לא אותר על ידי מנהל התפעול בחברה. בקשת הביקורת לקבל פרוטוקול זה ממנהלת לשכת התאגידים בעירייה נענתה כי הפרוטוקול הנדון אינו נמצא ברשותה.



מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"ישיבות שולחן מת"ש עליהן מדובר במספר מקומות ברוח, הינן ישיבות שהתקימו בראשות מנהל מינהל השירותים החברתיים, אך לא היו חלק אורגני של מוסדות החברה. דיוני והחלטות שולחן מת"ש אינם מחייבים את החברה ללא אישור הדירקטוריון ומהיבט זה הינם ישיבה מקצועית רגילה כמו כל ישיבה אחרת".

מנהלת לשכת התאגידים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:

"שולחן מת"ש - הינו פורום פנימי של מינהל השירותים החברתיים שדן בנושאים שונים ולכן החלטותיו אינן מחייבות את החברה".

28. בישיבות הדירקטוריון משתתפים, בנוסף לדירקטורים, גורמים מקצועיים, כגון עובדים בכירים במינהל השירותים החברתיים.

29. מבחינת הפרוטוקולים עולה, כי החלטות אשר התקבלו בישיבות דירקטוריון לא מבוצעות במלואן, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

בישיבת דירקטוריון מתאריך 3 ביולי, 2005, נתקבלו החלטות בנוגע לנושאים שאמורים להיות נדונים בישיבות הבאות:

א. הוחלט: "תכנית המבנה החדש תובא לדיון בישיבה הקרובה ב- 8.9.05 על ידי המנכ"ל".

הישיבה העוקבת התקיימה בתאריך 25 בדצמבר, 2005, ולא נדונה בה תכנית המבנה החדש.

מה שנקבע בישיבה העוקבת לא חידש דבר מעבר למה שנאמר כבר בישיבה הקודמת בה הוחלט להביא לדיון את תכנית המבנה.

הנושא גם לא נדון בישיבות שהתקיימו לאחר מכן.

ב. הוחלט: לשכת התאגידים תבדוק את נושא חוב השכירות.

הנושא לא נדון בישיבות שהתקיימו לאחר מכן.

ג. הוחלט: פרויקט STRIVE יוצג בפני הדירקטוריון באחת מישיבותיו הקרובות רצוי בישיבה הבאה.

הנושא לא נדון בישיבות שהתקיימו לאחר מכן.

ד. הוחלט: ליזום דיון בלשכת מנכ"ל העירייה בתכניות העתידיות של החברה ובנושא הארנונה.

הנושא לא נדון בישיבות שהתקיימו לאחר מכן.



בקשת הביקורת לקבל העתק של הפרוטוקול מדיון זה, נענתה שמסמך זה אינו נמצא ברשותו של מנהל התפעול שאינו מכיר את הנושא האמור.

מפרוטוקול ישיבת דירקטוריון מתאריך 20 ביוני, 2004, עולה כי הוחלט שוועדת ההיגוי לחברה תתכנס באופן קבוע, לפי זימון של יושב ראש ועדת היגוי שמטרתה: להעלות על המסלול הנכון נושאים מרכזיים אותם מעוניין הארגון לקדם. בפרוטוקול הישיבה צוין, בין היתר, כי:

"ישיבות הדירקטוריון אינן מתקיימות בתדירות הרצויה. כמו כן ועדת ההגוי בראשותה של נ. ב. (לשעבר מנהלת מדור נכויות במינהל השירותים החברתיים – לא במקור) צריכה להתכנס מדי חודש בחודשו ולערוך פרוטוקול מסודר וללוות את החברה. הלווי צריך להיות הן מקצועי והן כספי". ההחלטה בישיבה היתה כי "ועדת ההיגוי למת"ש תתכנס באופן קבוע לפי זימון של יו"ר ועדת ההיגוי".

לביקורת לא הומצאו פרוטוקולים מהשנים 2004 - 2006 של ועדת היגוי. בקשת הביקורת לקבל הפרוטוקולים נענתה על ידי מנהל התפעול כי אינו מכיר ועדה זו וכי, ככל הנראה, מדובר בישיבה של "שולחן מת"ש".

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיטוט הממצאים כי:**

"מפעם לפעם הועלו רעיונות לפיתוח השירותים הניתנים על ידי החברה. רעיונות אילו הועלו בישיבות דירקטוריון. לאחר בדיקת אפשרות לרעיון מהיבטי תקציב ויכולת ביצוע לא קודמו הרעיונות לידי מעשה ועל כן לדעתי לא נדון הנושא בישיבות הבאות. כל הישיבות המוזכרות בדוח המבקר התקיימו טרם כניסתי לתפקיד כך שמדובר בהערכתי לעניין בלבד.

בעניין הקמת המבנה החדש, החברה פנתה לעירייה להקים מבנה חדש בשנת 2004 ובשל חוסר תקציב לא התקבלו החלטות לקדם הפרויקט. מצ"ב פרוטוקולים של העירייה בנושא. יתכן שהפרויקט יתקדם בעתיד אך כרגע אין אישור לתקציב עבורו. "

תגובת הביקורת: החלטת דירקטוריון החברה התייחסה לשנת 2005, ונעשתה לאחר פניית החברה לעירייה בשנת 2004, החברה לא המציאה כל הסבר מספק מדוע לא נעשה כל המשך טיפול בנושא, בהתאם להחלטת דירקטוריון החברה.

## מרכזי פעילות

### רקע

30. בתחילת פעילותה היו לחברה חמישה מרכזי פעילות שמוקמו במקומות שונים בעיר תל-אביב - יפו. החל מינואר 2007 מתמקדת פעילות החברה בשני מרכזים בלבד - ברחוב הגר"א ובכפר שלם.

31. לדברי מנהל התפעול, הפעילות שהייתה במרכזים שנסגרו הועתקה לשני המרכזים הנוכחיים.



32. הוצאות אחזקת המרכזים בגין שכר דירה, אחזקה, מים, חשמל וטלפון, היו כדלקמן:

סכום בש"ח			
2006	2005		אתר
65,734	75,932	:	רחוב הגר"א
28,852	33,164	:	כפר שלם
6,015	6,750	:	*דירה 1 – נווה אליעזר
20,339	18,266	:	*דירה 2 – נווה אליעזר
2,093	2,515	:	*נווה שרת
<b>123,033</b>	<b>136,627</b>		<b>סך הכל</b>

\* מרכזי הפעילות האמורים נסגרו באוקטובר 2006.

### ממצאים

33. מפרוטוקול ישיבת דירקטוריון מתאריך 20 ביוני, 2004, עולה כי המנכ"ל דאז ציין כדלקמן:

"עקב המצב בשוק המשתנה במהירות כדאי גם לשקול את האפשרות של כנוס כל אתרי החברה תחת קורת גג אחת במבנה ברח' לובטקין. התפעול במקרה זה יהיה הרבה יותר יעיל וייתן להנהלה גמישות גדולה שאין בידיה כיום."

34. כמו כן, נמסר בהתבסס על הפרוטוקול המוזכר לעיל, כי מתוכננת הקמת מבנה מרכזי ברחוב לובטקין. הבנייה תמומן על ידי תקציב מהמוסד לביטוח לאומי, תקציב בלתי רגיל מהעירייה על סך של 700,000 ש"ח והיתרה על ידי החברה. המבנה יוכל לקלוט כ- 30 איש נוספים.

35. בישיבת דירקטוריון מתאריך 3 ביולי, 2005, מסר המנכ"ל דאז, כדלקמן:

"...אנו ממליצים לרכו את פעילות החברה באתר אחד מרכזי. הדבר יביא לשיפור ניכר בפעילות החברה הן כלפי ספקי העבודות והן מבחינת הלוגיסטיקה, ניידות המדריכים וכמו כן יביא לחסכון בהוצאות החברה. למעשה אין לנו ברירה אלא לרכו את הפעילות בעיקר עקב הקצוצים הדרסטיים בהעברות העירייה."

36. בנוסף, מסר המנכ"ל דאז כי:

"תמורת החזרת כלל האתרים לעירייה הכוללים מגרש גדול מאד בכפר שלם, מגרש גדול ברחוב הגר"א שערכו עלה מאוד לאחרונה עקב תוכניות הפתוח במקום. את האתרים בנווה אליעזר וכן האולם במרכז יום לקשיש בנווה שרת... העירייה תוכל לגייס כספים ולבנות עבורנו את המבנה שיושכר לנו תמורת סכום סמלי ביותר."



37. בישיבת דירקטוריון מתאריך 5 בנובמבר, 2006, מסר יו"ר הישיבה כי "עד שיתקדם וימצא תקציב להקמת מבנה מרכז לפעילויות השונות יבוצעו התאמות במבנים הקיימים". כמו כן, מנהל התפעול מסר כי לאחר שיפוץ המבנה בכפר שלם יסגרו שתי הדירות בנווה אליעזר והעובדים יועברו לכפר שלם.

38. בפרוטוקול ישיבת "שולחן מת"ש" מתאריך 23 בספטמבר, 2007, נרשם כי מנהל התפעול ממתין לאישור תקציב של \$5,000 לצורך תכנון מפורט. כמו כן, תוכן תכנית כלכלית לתפעול המבנה החדש על ידי א. פ. מאגף תקציבים ומנהל התפעול ותיבדק אפשרות של שיתוף פעולה עם גופים נוספים במבנה.

39. הביקורת ביקשה לעיין באישור התקציב ובאישור התכנית הכלכלית לתפעול המבנה החדש ונענתה על ידי מנהל התפעול כי טרם תוקצב הפרויקט להקמת המבנה. לדבריו, בשנת 2007 הוחלט על קבלת סך של \$5,000 עבור חוות דעת מומחה שתשולם על ידי העירייה והמוסד לביטוח לאומי לשם הפיכת התוכנית הרעיונית לביצועית. נכון לחודש אוקטובר 2007, טרם התקבל בחברה סכום זה מהעירייה והמוסד לביטוח לאומי. בנוגע לשיתוף פעולה עם גורמים נוספים במבנה, נמסר לביקורת כי נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת, טרם התקבלו אישורים מהמוסד לביטוח לאומי ומהעירייה ועל כן טרם החלה הבנייה.

40. משיחה שערכה הביקורת עם מנהל התפעול ומפרוטוקול ישיבת "שולחן מת"ש" מתאריך 23 בספטמבר, 2007, עולה כי הפעלת המתפרה גורמת להפסדים לחברה. במתפרה מועסקים כ- 20 עובדים מתוכם 7 עובדות מעל גיל 60. מנהל התפעול מסר לביקורת כי עובדות אלו אינן עובדות בשקיפות (כמפורט בהמשך הדוח) ומשכורתן אינה מסובסדת על ידי משרד הבריאות (החברה לא מקבלת בגינת החזר חלקי).

הבעיה בסגירת המתפרה הינה במציאת תעסוקה לעובדות אלו, ועל כן עלו שתי אלטרנטיבות:

- בחינת אפשרות תעסוקתית אחרת בשכר;

- צמצום עלויות בתחום הגזרנות עד סגירת התחום.

מנהל התפעול מסר לביקורת כי החברה בחרה באלטרנטיבה השנייה וכפועל יוצא מכך החלה לקצץ באחוזי המשרה של העובדים במתפרה.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטייטת הממצאים כי:**

"אכן המתפרה כחידת רווח גורמת להפסד לחברה אך הפסד זה מגובה ברווחים של יחידות אחרות. החברה החליטה על צמצום עלויות כחלק ממדיניות המעבר לאיזון תפעולי בשנת 2007. בעקבות כך צומצמו אחוזי משרה של הצוות בלבד וכמובן לא של המשחקמים. החברה החליטה להמשיך ולהעסיק את הקשישות ולהוות עבורן מקור פרנסה, למרות שהחברה אינה מקבלת



עבורן תקצוב. זאת מכיוון שלא נמצאה עבורן בעיריית תל אביב מסגרת שיקומית אחרת המעניקה שכר.”.

41. בנוסף לעלויות האחזקה של כל מרכז פעילות, קיימת עלות נוספת של העסקת מדריכים בכל אתר גם אם מספר העובדים לא תמיד מצדיק זאת.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטייטת הממצאים כי:**

”השיקולים בהעסקת מדריך אינם כלכליים בלבד. החברה מחוייבת לתת שירות למשתקמים ברמה בו יתאפשר שיקומם. כולל עובדת סוציאלית, מדריכי שיקום וכדומה. איחוד המבנים שנעשה בתחילת 2007 איפשר קיצוץ מסוים בהוצאות ההדרכה והתקורה, מצב שהביא את מת”ש בעונת 2007 לאיזון כספי, לאחר שנים בהן היה הפסד”.

42. הביקורת ביקרה במבנה בכפר שלם ומצאה כי מדובר בשני מבנים בעלי שמונה חדרים (יחדיו), כולל שני מחסנים ומטבח.

43. שיפוץ המבנה בכפר שלם:

לצורך עריכת השיפוץ, התקשרה החברה עם הספק ס. במטרה לתקן יריעות וניקיון של הגג. מעיון במערכת הנהלת החשבונות של החברה עולה כי סך עלות השיפוץ, כולל מע”מ, הסתכמה ל- 21,945 ש”ח.

החברה לא קיבלה הצעות מחיר מקבלנים נוספים ולא נערך מכרז.

לדברי מנהל התפעול, השיפוץ נערך בסוף שנת 2006 ואין ברשותו מסמכים רלוונטיים בגין ההתקשרות בין הספק לבין החברה, למעט חשבונית מס מתאריך 19 בדצמבר, 2006.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטייטת הממצאים כי:**

”הסכום פטור ממכרז. החברה קיבלה הצעות מחיר משני קבלנים והסעיפים שאושרו לביצוע היו הבסיס להתקשרות”.

תגובת הביקורת: מנהל התפעול לא העביר לביקורת ולא צירף להתייחסותו לממצאים כל אסמכתה המאשרת כי אכן בוצעה פנייה לקבלת הצעות משני קבלנים.

44. עירייה – שכירות וארנונה

פעילותה של החברה מתבצעת במבנים השייכים לעירייה (ראה פירוט בהמשך הדוח).

לדברי מנהל התפעול, אין הסכמים כתובים בין העירייה לבין החברה בדבר שאילת המבנים. בקשת הביקורת לקבל הסכמי חכירה ממנהל אגף נכסים בעירייה טרם נענתה עד למועד כתיבת טיוטת הממצאים.



בישיבת דירקטוריון מתאריך 3 ביולי, 2005, דיווח המנכ"ל דאז כי החברה אינה משלמת ארנונה ואינה יכולה גם לשלם שכירות: "החשבונות אמנם מופקים אבל גבייה בפועל אינה נעשית".

במהלך השנים 2005 - 2006 החברה לא שילמה ארנונה לעירייה.

**גזבר העירייה מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"בשנים 2005 - 2006 קיבלה החברה בהתאם לאישור ועדת הכספים השתתפות של 100% בארנונה".

הביקורת מצאה כי החל משנת 2002, קיימת הקצבה מעיריית תל-אביב - יפו בגין תשלום הארנונה על שני מרכזי הפעילות של מת"ש וזאת בהתאם לאישורי ועדת ההקצבות של עיריית תל-אביב - יפו.

**גזבר העירייה מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"בשנת 2002 אישרה ועדת הכספים השתתפות בארנונה בגין: שני חשבונות ברחוב הגר"א 29, שלושה חשבונות ברחוב צוקרמן אנטק וחשבון אחד ברחוב ד' בכפר שלם. סה"כ ההשתתפות בשנת 2002 הסתכמה ב- 508,034 ש"ח".

בשנת 2008 החיוב בארנונה ברחוב הגר"א 29 וכפר שלם 1 עמד על סך של 31,945 ש"ח ו- 118,822 ש"ח, בהתאמה.

ממערכת הנהלת החשבונות של החברה עולה כי בשנת 2005 שילמה החברה לעירייה סך של 10,145 ש"ח בגין שכירות המבנה בנווה אליעזר ובשנת 2006 סך של 12,435 ש"ח.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"... בדוחות הכספיים של החברה מופיע ביאור הבא: החל משנת 98 מתקצבת העירייה את החברה בגין ארנונה. בדוחות לא נכללו הוצאות אלו כמו גם הזיכוי בגינם. לכיסוי דמי השכירות לא נעשתה הפרשה בספרי החברה מאחר ולדעת הנהלת החברה לא ישולמו תשלומים אלו וזאת מפאת אופיה המיוחד של פעילות החברה".

תגובת הביקורת: לעניין הדוחות הכספיים, נתוני הנהלת החשבונות של החברה מראים כי החברה העבירה תשלומים בגין דמי שכירות לעירייה בשנים, 2005 - 2006, אי לכך יש להציג הפרשה לשכירות בדוחות הכספיים של החברה, שכן אי ההצגה אינה משקפת המציאות בפועל.

## התקשרויות עם לקוחות

### רקע

45. עיקר פעילותה של החברה הינו בביצוע עבודות ידניות, כגון: הרכבת מוצרי חשמל, עבודות זיווד, אריזה ועיטוף, הרכבת קופסאות ומארזים, גזרנות ותפירה (לקוחות החברה מספקים את הרכיבים ועובדי השיקום מרכיבים את המוצר הסופי).
46. החברה מתחזרה בחברות שיקומיות אחרות וביבוא של מוצרים מתחרים בעלויות נמוכות.
47. בשנת 2004 הפיקה החברה עלון מידע המציע את שירותי החברה. מנכ"ל החברה דאז דיווח לדירקטוריון כי הוא נשלח למאות ספקים פוטנציאליים בענפים שונים ומגוונים.

### ממצאים

48. כל הליך ההתקשרות עם הלקוחות מבוצע על ידי מנהל התפעול:  
איתור לקוחות פוטנציאליים;  
פנייה ללקוחות;  
קביעת עלות העבודה (מחושבת לפי עלות לפריט).
49. מנהל התפעול מסר לביקורת כי עבור חלק מהלקוחות קיים בחברה תעריף קבוע לפריט (עלות ציפית, סדין וכדומה) ובהתקשרות עם לקוחות חדשים הוא זה שקובע תעריף כל פריט שיורכב/יוכן בחברה ויסופק ללקוח. לדבריו, המחיר נקבע על סמך היכרותו את השוק ואת המחירים שהציעו/יציעו המתחרים עבור עבודה זהה.
- מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**  
"המטרה הינה לקבל עבודות ולשם כך יש לעמוד בתחרותיות השוק ולגלות גמישות במחירים ובתנאי החשלוּם. ראה דוגמא של סעיף 52 בדוח הביקורת".
50. התמורה הסופית הינה פועל יוצא של מספר היחידות המועברות ללקוח.
51. פעילות החברה הינה למטרות שיקום ורווחה וכפועל יוצא, העבודות המבוצעות אינן עולות בקנה אחד עם יעילות ורווחיות החברה. מנהל התפעול ציין כי לא ניתן לדעת מי מהעובדים היה מעורב בביצוע כל עבודה וכן שלא ניתן לבדוק יעילות של מרכז פעילות אחד מאחר שבחלק מהעבודות קיימת מעורבות של עובדים משני המרכזים. מנהל התפעול אינו מתמחר העבודה לפי העובדים שיבצעו אותה (התאמה לפי שכר כל עובד) ואינו מוסיף למחיר שקבע עלויות בגין רכישת חומרים (כגון דבק) הדרושים לביצוע העבודה ולא סופקו על ידי הלקוח.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"העבודות המבוצעות עולות בקנה אחד עם יעילות ורווחיות החברה כשהמטרה הינה עמידה בתקציב. אם לא כך אזי לחברה לא הייתה אפשרות לשלם משכורות לעובדים ולצוות. בהקשר לאופן המדידה של התפוקה, ישנן עבודות אינדיבידואליות הניתנות למדידה מול עובד יחיד וישנן עבודות המבוצעות בצוות ואין אפשרות/כדאיות למדידותן.

עלות החומרים מתווספת בהחלט לתמחור יחידה לביצוע.

תמחור העבודה מול ספקי העבודות מתבצע בסופו של דבר לפי מחירי השוק של עבודות אילו. ראוי לזכור שאנו מתחרים על כל עבודה מול גופים אחרים מקבילים או שונים, כגון אסירים, מרכזי שיקום, עובדי שטחים, יבוא וכו'".

תגובת הביקורת: נתוני הביקורת מסתמכים על שיחה שהתקיימה עם מנהל התפעול של החברה. החברה לא המציאה כל אסמכתאות התומכות בעובדה כי עלות החומר נזקפת לתמחור.

52. בישיבת דירקטוריון מתאריך 20 ביוני, 2004, מסר המנכ"ל דאז כי "אפילו בעיריית ת"א, שהיא הבעלים, נאלצנו להסכים להורדה של 15% - 40% לעומת שנים קודמות וזאת על מנת לקבל את העבודה עבור הכריכייה".

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"נשמח מאוד לקבל עבודות ממעם העירייה. אנו מתחייבים להיות תחרותיים במחיר, איכות ומועד אספקה של המוצרים".

53. טענה ברוח זו נטענה על ידי המנכ"ל דאז, בישיבת דירקטוריון מתאריך 25 בדצמבר, 2005: "גם העירייה שהיא מבעלי החברה מעבירה עבודות לגורמים אחרים".

54. מפרוטוקול ישיבת הדירקטוריון מתאריך 25 בדצמבר, 2005, עולה כי המנכ"ל דאז ציין, בין היתר, כי "במחפזה הייתה ירידה דרסטית בהיקף ההזמנות בעיקר בגין מעבר בחי חולים למוצרים חד פעמיים. בית החולים א. שינה את מחכונת התיק ... ספק בשם "ו". העתיק את עבודתו לקריית גת ...".

55. החברה יוזמת מדי פעם מכירת מוצרים, שימכרו על ידי גורמים שונים והתמורה בגינם תכנס לקופת החברה, כגון:

הפקת דיסק שירים שנמכר בצירוף כרטיס ברכה במשביר לצרכן – הדיסק ניתן כתרומה לחברה ואריזתו נעשתה על ידי העובדים;

מכירת חולצות בצירוף כרטיס המפרט מאפייניו של כל מזל מגלגל המזלות – החולצות נרכשו במחיר מופחת ואריזתן בוצעה על ידי העובדים.



56. מפרוטוקולים של ישיבות שנערכו בחברה עולה כי נבחנו פרויקטים שונים לשילובה של החברה.

מבירור עם מנהל התפעול באשר לגורלם של הפרוייקטים שצוינו בפרוטוקולים, נמסר כדלקמן:

פרויקט מוקד טלפוני בבנקים – לא נחל הצלחה;

פרויקט העסקת נשים חרדיות באמצעות החברה ובשילוב חברת נ.ס טכנולוגיות. – טרם החל;

פרויקט STRIVE – אינו מוכר למנהל התפעול.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי:**

"הפרוייקטים המדוברים היו בשלב בו מדובר בבחינה בלבד. פרויקט מוקדים טלפוניים ירד מהפרק

בשלב התכנון. העסקת נשים חרדיות פועל כיום. פרויקט סמרייב נפתח ופועל למיטב ידיעתי,

ללא קשר למח"ש".

57. הביקורת בדקה את היקף החשבונות שהופקו ללקוחות החברה שנכללו ברשימת הלקוחות שמנהל

התפעול העביר לביקורת, בשנים 2005 - 2006, כמפורט להלן:

סכום בש"ח		
2005	2006	שם לקוח
120,534	73,713	בית חולים א.
102,287	100,917	ג. ט.
48,319	43,011	ג.א.
0	3,440	ד.
0	30,156	ו.
0	6,940	י.
36,434	0	ד.
9,562	11,963	מ.ע.
19,005	8,233	מ.
56,316	82,534	נ.
0	0	נ.צ.
8,390	10,142	ס.א.
94,867	55,149	ע.ת.
10,001	12,208	ק.
0	12,288	ר.
164,501	164,921	ש.
0	0	ד.ע.
9,965	20,671	ט.ה.
0	0	ד.מ.
2,827	7,828	ד.ע.



סכום בש"ח		
2005	2006	שם לקוח
4,898	5,388	ד. ק.
0	0	ה. ה.
0	0	א. ג.
0	0	ה. נ.
0	0	ה. ל.
<b>687,906</b>	<b>649,502</b>	<b>סך הכל</b>

58. להלן טבלת הכנסות לשנים 2005 - 2007 בניכוי עלויות ישירות (שכר וחמרי גלם):

שנת 2005	שנת 2006	שנת 2007	
<u>559,410</u>	<u>549,280</u>	<u>664,365</u>	הכנסות מעבודות
1,041,129	1,032,052	1,080,150	הוצאות שכר עבודה ישירה של עובדים משוקמים (*)
17,021	36,656	60,198	חומרים שנצרכו
<u>1,058,150</u>	<u>1,068,708</u>	<u>1,140,348</u>	סך הוצאות ישירות
<u>-498,740</u>	<u>-519,428</u>	<u>-475,983</u>	סך הכול הכנסות פחות הוצאות

\* בניכוי הסכום שמתקבל ממשד העבודה והרווחה.

59. מדוח גיול לקוחות ידני נכון לתאריך 10 באוקטובר, 2007, עולה כי לחלק מהלקוחות קיים חוב שנוצר מספר חודשים קודם לכן, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

לקוח	חודש הפקת החשבונית	סכום בש"ח
א.	ספטמבר 2007	7,303
ג.	ספטמבר 2007	4,385.8
א.	אוגוסט 2007	571.73
ד.	ספטמבר 2007	237
ו.	אפריל 2007	733.8
ת.	ספטמבר 2006	346.5



נכון לתאריך 10 באוקטובר, 2007, סך החובות עמד על 142,253 ש"ח.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"חייבים ויתרות חובה - כחלק מהתחרות מול ספקים אחרים הוטבו תנאי האשראי ללקוחות. למרות הגידול ביתרות אין הדבר גורם להוצאות מימון לחברה וראוי לציין שעד סוף שנת 2008 אין חובות מסופקים או אבודים לחברה".

### **רואה חשבון, מבקר פנים ויועץ משפטי**

#### **רקע**

60. בנוהל "מינוי רואי חשבון, יועצים משפטיים ומבקרי פנים בתאגידים העירוניים" של לשכת התאגידים בעירייה (להלן "נוהל לשכת התאגידים"), נרשם, בין השאר, כדלקמן:

"הצורך לרענן את עבודת הנושא משרת אמן הנוכחי בתאגיד העירוני, בהתחשב מחד גיסא במספר השנים שהמשרד משמש או שימש נמ"א של התאגיד ומאידך גיסא – בנסיבות מיוחדות המחייבות או המצדיקות את המשך עבודתו בתאגיד. כל משרד המשמש כנמ"א, בין אם יועץ משפטי, מבקר פנים או רואה חשבון לא ישמש בתפקיד לתקופה העולה על 5 שנים. במקרים חריגים, יכול הדירקטוריון החברה לבקש הארכה ונושא זה יובא להחלטת מוסדות העירייה".

61. הביקורת מציינת כי בהתאם לנהלי לשכת התאגידים, נקבע בנוגע לשכרו של רואה החשבון כי: "רואה החשבון יגיש לדירקטוריון דוח שנתי על היקף שעות עבודתו, לפי החודשים בהם בוצעה, כמות העובדים, בכירותם...". בקשת הביקורת לקבל דוח שנתי זה נענתה על ידי יושב ראש הדירקטוריון של החברה כי, למיטב זכרונו, לא התקבל דוח שפירט שעות הביקורת מטעם רואה החשבון.

בנוהל זה נקבעה תקרת שכר טרחה משוקלל לשעת עבודה של רואה חשבון מבקר. בנוהל אין התייחסות לסכום חודשי קבוע ("ריטיינר") שניתן לשלם לרואה החשבון, בניגוד לשכר טרחתו של יועץ משפטי לפי אותו נוהל.

#### **ממצאים**

62. מנהל התפעול מסר לביקורת כי אין לחברה מבקר פנים וזאת בניגוד לסעיף 2 (א) לחוק הביקורת הפנימית התשנ"ב - 1992 הקובע כי: "בכול גוף ציבורי תקום ביקורת פנימית ע"י מבקר פנימי".

63. רואה החשבון של החברה מסר לביקורת כי לחברה אין מבקר פנים וזאת עקב קיצוץ בתקציב וגירעון הולך וגדל של החברה.

64. מטופס "דין וחשבון על החברות הממשלתיות" עולה כי נכון לתאריך 31 בדצמבר, 2005, מר ע. ח. שימש כמבקר הפנים של החברה.
65. מבקר הפנים הנ"ל מסר לביקורת כי החל לשמש בתפקיד החל משנת 2001, אך עקב ירידה בתקצוב שעות עבודתו הוא לא ביצע ביקורת פנים בחברה מזה תקופה של שנתיים: בשנים 2005 ו-2006. כמו כן, לא ידע כי המנכ"ל דאז כבר לא משמש בתפקיד.
66. על פי נתוני מערכת הנהלת החשבונות של החברה לא שולם כל תשלום למבקר הפנים במהלך השנים 2005 - 2006.
67. החברה לא מינתה ועדת ביקורת.
- מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**
- "מיד לכשיבחר יו"ר דירקטוריון וימונו דירקטורים לחברה, תמונה ועדת ביקורת".
- מנהלת לשכת התאגידיים מסרה לביקורת, בתאריך 2 לפברואר, 2009, בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:**
- "ראשית נקדים ונאמר כי בשל הוראות משרד הפנים והבחירות לרשויות המקומיות אנו נמצאים כרגע בעיצומו של תהליך מינוי הדירקטורים בתאגידיים וביניהם גם בחברת מת"ש. מיד עם הסדרת הליך המינוי אנו נפנה ליו"ר הדירקטוריון החדש להסדרת הנושאים הבאים:
- מינוי ועדות, לרבות ועדת ביקורת.**
- מינוי מבקר פנים."**
68. רואה החשבון של החברה, מ. ושות', החל תפקידו בתאריך 9 באוגוסט, 2001. קיים בחברה מסמך שנושאו "מינוי כרו"ח של חברתנו". הביקורת העלתה כי לא קיים חוזה בין רואה החשבון לבין החברה.
69. הביקורת פנתה לרואה החשבון של החברה בבקשה לקבל פירוט של מספר השעות השנתי ונענתה כי התשלום הינו קבוע ועומד על ₪ ש"ח לשנה, לא כולל מס ערך מוסף, צמוד למדד.
70. מעיון בהנהלת החשבונות של החברה עולה כי לרואה החשבון שולם בשנת 2005 סך של ₪, כולל מע"מ, (סכום הגבוה ב- 7,215 ₪, כולל מע"מ, מהסכום שנמסר לביקורת בסעיף הקודם), ובשנת 2006 סך של ₪, כולל מע"מ (סכום הגבוה ב- 7,255 ₪, כולל מע"מ, מהסכום שנמסר לביקורת בסעיף הקודם).

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטייטת הממצאים כי:**

"שכרו של הרו"ח לשנת 2006 היה + מע"מ. התשלום הינו גלובלי ללא בדיקות שעות בפועל. הסכום הופחת בשל בקשתי בעקבות מצבה הפיננסי של החברה. הסכום ששולם ב- 2005 היה + מע"מ, על פי סיכום של המנהל הקודם".

תגובת הביקורת: סכומי התשלום שמציין מנהל התפעול בהתייחסותו לעיל, ושלטענתו הועברו לרו"ח של החברה, ידועים לביקורת, אולם הביקורת לא קיבלה הסבר לתשלום החריג שהועבר לרו"ח בשנים 2005 ו- 2006 שהיה גבוה ושונה מהנתונים שמציין מנהל התפעול. בנוסף, כפי שצויין, החברה לא פעלה לקבל דוח שעות של רו"ח המפרט את פעילותו כנדרש.

71. מנהל התפעול מסר לחברה כי עו"ד ר. ל. משמש כיועצה המשפטי של החברה, החל משנת 2002.
72. היועץ המשפטי עובד בהתנדבות ואינו גובה מהחברה שכר טרחה עבור עבודתו. לדברי מנהל התפעול, היועץ המשפטי משתתף בישיבות החברה ומייעץ לה בעניינים מנהלתיים. לא קיים חוזה התקשרות בין החברה לבין יועצה המשפטי.
73. הביקורת איתרה כי בשנת 2006 החברה העסיקה יועץ משפטי המתמחה בדיני עבודה לצורך טיפול בתביעה שהוגשה על ידי עובדת שסיימה עבודתה והגישה תביעה בגין אי תשלום פיצויי פיטורין כנדרש. עבור טיפול בתיק זה שילמה החברה סך של 5,000 ש"ח.

**עובדים קבועים****מנכ"ל****רקע**

74. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים שמספרו 10/04 מחודש אוקטובר 2004, נקבע, בין השאר, כי על הדירקטוריון לקבוע מראש מתכונת לבחירת המנהל הכללי או תפקידים בכירים אחרים, לרבות הקמת ועדת איתור, פרסום מודעה בעיתונים וכדומה.  
על הדירקטוריון לפנות לאגף כוח אדם ושכר ברשות מקומית להקמת ועדה שתורכב מנציג דירקטוריון, נציג משרד הפנים, ומנכ"ל של חברה עירונית אחרת באותו סדר גודל, ושתפקידה לאתר מועמדים למשרה זו. על הוועדה לנמק המלצותיה לגבי כל מועמד, תוך בחינה של עמידה בתנאי הסף הכוללים את ההשכלה של המועמד, ניסיונו, כישוריו המקצועיים והעסקיים ואת אישיותו לרבות יושר ואמינות. בדומה להליך מכרז, יישמרו עקרונות שוויון ההזדמנויות ובחירת המועמד הטוב ביותר.



- במקרים חריגים ניתן לבחור במי שלא מתקיימים בו התנאים הנ"ל וזאת אם הוא בעל ניסיון מצטבר של עשר שנים לפחות בתפקיד או בכהונה, שמתוכן חמש שנים לפחות עבד בגופים בעלי היקף פעילות שאינו נופל מזה של החברה שבה הוא מועמד לכהן. ועדת בחינה אישרה שקיימים נימוקים מיוחדים לבחירה כאמור.
75. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מחודש מרץ 2003 (להלן – "חוזר מנכ"ל 3/03"), שאושר גם על ידי הממונה על השכר והסכמי עבודה במשרד האוצר, נקבעו הוראות בדבר קביעת שכרו של המנכ"ל: "רמת השכר של מנכ"ל החברה העירונית תקבע בהתאם לאמור לעיל (טבלת שכר מנכ"ל כאחוז משכר מנכ"ל הרשות המקומית – לא במקור) ובכפוף לאישור הדירקטוריון".
76. בחוזר מנכ"ל 3/03 נקבע, בין היתר, כי ניתן לצבור לצורך פדיון בעת פרישה מהעבודה, עד 55 ימי חופשה.
77. עוד נקבע בחוזר זה כי לצורך מימוש הסכם שנחתם בין החברה לבין העובד יש לקבל אישור מוקדם של הממונה על השכר במשרד האוצר. אשר על כן, עובר לתחילת עבודתו של העובד בחברה, על החברה לשלוח לממונה על השכר מסמכים שונים, כגון חוזה חתום, החלטת מועצת המנהלים בדבר העסקת העובד והתאמת העובד שמונה לתפקיד.

## ממצאים

78. מפרוטוקול ישיבת דירקטוריון מתאריך 25 בדצמבר, 2005, עולה כי המנכ"ל דאז ציין, בין השאר, כדלקמן:
- "בימים האחרונים עשייתי הערכת מצב והגעתי למסקנה חד משמעית שהחברה במתכונתה הנוכחית אינה יכולה ואולי גם אינה צריכה לממן מנהל/מנכ"ל בעלות שכר כשלי. ניתן ורצוי להעסיק מנהל בעלות של עד 50% מהשכר הנוכחי. פונה לדירקטוריון לאתר ולמנות מנהל אחר לחברה."
79. הביקורת פנתה ללשכת התאגידים בעירייה בבקשה לעיין בהסכם שנחתם עם המנכ"ל דאז ונענתה כי אין ברשותה ההסכם האמור.
- מנהלת לשכת התאגידים מסרה לביקורת בהתייחסותה לשיטת הממצאים כי:
- "מדיניות העירייה הייתה שלא למנות מנכ"ל לחברה כל עוד לא הוחלט על אופי המשך פעילותה, ובנוסף, גם לחסוך בהוצאותיה. ראוי להבהיר כי אין חובה בדין למנות מנכ"ל לחברה...
- ... מערכת היחסים המשפטית שבין המנכ"ל לחברה הינה באחריותו של דירקטוריון החברה. על הדירקטוריון לודא קיום הסכמים וביצוע הוראות הדין השונות. המסמכים השונים הכרוכים בנושאים אלה אינם בנמצא בלשכת התאגידים."



80. מעיון בתלושי השכר של המנכ"ל דאו לחודשים יוני – אוגוסט 2006, עולה כי שכרו עמד על סך של ← ש"ח לחודש, בתוספת:

- א. החזר הוצאות כלי רכב על סך של ← ש"ח;
- ב. החזר הוצאות ביגוד על סך של ← ש"ח לחודש;
- ג. החזר הוצאות טלפון על סך של ← ש"ח לחודש.

81. בנוסף, החברה נשאה בהוצאות טלפון נייד ששימש את המנכ"ל דאו. הסכומים ששולמו עבור שימוש בטלפון הנייד ששימש את המנכ"ל דאו בלבד הסתכמו ב- ← ש"ח בשנת 2005 ו- ← ש"ח בשנת 2006.

82. למנכ"ל דאו נקבעו 22 ימי חופשה בכל שנה. נכון לסוף חודש יוני 2006, צבר המנכ"ל דאו יתרת ימי חופשה של 118 ימים.

83. פדיון ימי החופשה, בהתבסס על תלושי השכר, הסתכם כדלקמן:

חודש	מספר ימי חופשה לפדיון	סכום בש"ח
יולי 2006	70	←
אוגוסט 2006	51.69	←
	121.69 (*)	←

\* כולל צבירת 3.67 ימי חופשה עבור חודשים יולי – אוגוסט 2006.

כלומר לאור הנתונים לעיל, החברה שילמה סך של כ- ← ש"ח ביתר (לפי עלות ממוצעת של ← ש"ח ליום) בגין פדיון של 66.69 ימים מעבר ל- 55 יום שניתן לפדות לפי חוזר מנכ"ל 3/03 והנחיות לשכת התאגידים.

### מנהל תפעול/מנכ"ל

84. בישיבת דירקטוריון מתאריך 5 בנובמבר, 2006, איחל היו"ר "למנהל החדש י. כ. הצלחה בתפקיד מנהל תפעולי של חברת מת"ש." (ההדגשה לא במקור).

למעט המצוין לעיל, לא איתרה הביקורת בפרוטוקולים שהועברו לעיונה, התייחסות למינויו של המנכ"ל/מנהל התפעול החדש.

נושא שכרו של מנהל התפעול לא הוזכר בישיבה זו ולא בישיבות הבאות.

85. בקשת הביקורת לקבל פרוטוקולים של הדירקטוריון ושל ועדת האיתור לבחירת מנכ"ל/מנהל תפעול חדש נענתה על ידי יו"ר דירקטוריון החברה, כי על הביקורת להפנות בקשה זו ללשכת התאגידים בעירייה. פניית הביקורת למנהלת לשכת התאגידים בעירייה במועד איסוף הממצאים (נובמבר 2007) טרם נענתה.

**מנהלת לשכת התאגידים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:**

"כאמור, דירקטוריון החברה אחראי על ההליכים המצויינים ועל כל המסמכים האמורים להימצא בחברה. מצורפים המסמכים שהצלחנו לאתר".

תגובת הביקורת: המסמכים שהועברו מלשכת התאגידים הינם חלקיים ואינם עונים לדרישות הקיימות בנוהל משרד הפנים. לא נתקבלה אסמכתה המאמתת כי הוקמה ועדה בהליך בחירת המנכ"ל שהורכבה מנציג הדירקטוריון, נציג משרד הפנים ומנכ"ל חברה עירונית אחרת בגודל זהה, כמו כן לא נתקבל כל מסמך הקובע אופן בחירת המנכ"ל על ידי דירקטוריון החברה כנדרש.

86. מנהל התפעול משמש בפועל כמנכ"ל החברה למרות שאינו מוגדר כמנכ"ל. נכון לחודש נובמבר 2007, טרם נחתם הסכם בין מנהל התפעול לבין החברה.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"מנהל התפעול משמש בהגדרה ובפועל כמנהל תפעול ולא כמנכ"ל. כשימונה יו"ר דירקטוריון יחתם הסכם מנהל התפעול מולו".

תגובת הביקורת: מבדיקת הביקורת עולה כי מנהל התפעול משמש בפועל כמנכ"ל החברה, המקבל ההחלטות בחברה.

87. יו"ר הדירקטוריון מסר לביקורת כי חוזה העסקתו של מנהל התפעול ואישור מועצת המנהלים כפוף לאישור הממונה על השכר במשרד האוצר. הביקורת הופנתה ללשכת התאגידים לצורך קבלת אישור הממונה וחוזה העסקת מנהל התפעול. פניית הביקורת ללשכת התאגידים טרם נענתה נכון למועד כתיבת הממצאים.

**מנהלת לשכת התאגידים מסרה לביקורת בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי:**

"מערכת היחסים המשפטית שבין המנכ"ל לחברה הינה באחריותו של דירקטוריון החברה. על הדירקטוריון לודא קיום הסכמים וביצוע הוראות הדין השונות. המסמכים השונים הכרוכים בנושאים אלה אינם נמצא בלשכת התאגידים".

88. מעיון בהסכם לא חתום שהומצא לביקורת על ידי מנהל התפעול עולה, כדלקמן:

תחילת עבודתו בחברה הייתה בתאריך 1 בספטמבר, 2006.

משכורתו של מנהל התפעול עומדת על סך של <math>\leq</math> ש"ח לחודש, בתוספת:



- דמי כלכלה על סך של ₪ ש"ח לחודש;
  - רכב צמוד;
  - הוצאות טלפון בביתו עד לגובה של ₪ ש"ח לחודש;
  - דמי הבראה;
  - קרן השתלמות;
  - קצובת ביגוד בסכומים המשתלמים לעובדי העירייה;
  - חופשה שנתית של 22 יום בשנה. צבירה מרבית של 55 יום.
89. מעיון בתלושי משכורת של מנהל התפעול לחודשים אוקטובר – דצמבר 2006 עולה כי לא קיבל תשלומים עבור דמי כלכלה וכן לא קיבל קצובת ביגוד.
90. מנהל התפעול קיבל בחודש דצמבר 2006 גילום רכב בשווי של ₪ ש"ח שהסתכם בברוטו לסך של ₪ ש"ח ובנוסף סך של ₪ ש"ח בגין אחזקת רכב. בהסכם הלא חתום אין התייחסות לגילום רכב אך מנגד ישנה זכאות לרכב צמוד שטרם מומשה.

**סגל****רקע**

91. נכון לחודש אוגוסט 2007 הועסקו בחברה, בנוסף למנהל התפעול, 12 עובדים קבועים, חלקם בחלקי משרות, כמפורט להלן:

שם	תפקיד	אחוז משרה	תאריך תחילת עבודה בחברה
צ. צ.	מזכירה	33.3%	01/07/2001
ד. ס.	מדריכה	75%	19/12/1999
ג. א.	עובדת סוציאלית	39%	07/08/2005
פ. ל.	מדריכה	54%	21/08/1995
ס. פ.	מדריכה	64%	01/02/1997
ק. ג.	מדריך מקצועי	50%	01/01/2003
ר. א.	מדריכה	100%	01/12/1994
מ. ס.	מדריכה	75%	12/11/2000
צ. ש.	עובדת ניקיון	27%	01/04/2007
ק. א.	עוזר במתפרה (מוגבל)	54%	24/08/1994
י. ל. (קשישה)	עובדת במתפרה	54%	01/05/1991
ר. ק. (קשישה)	עובדת במתפרה	54%	01/01/2004



92. סך הכל עלות העסקת העובדים שצויינו לעיל, בחודש ספטמבר 2007 הסתכמה בכ- 22,000 ש"ח.

### ממצאים

93. מנהל התפעול מסר לביקורת כי ההתקשרות עם עובדים אלה אינה מעוגנת בחוזה אישי ומנגד אין הסכם קיבוצי החל על העובדים. לדבריו, עובדים אלה כפופים לחוקי עבודה ואין הסתמכות על הסכמים קיבוציים כאלה או אחרים.

94. מטפסי 102 שהופקו ממערכת "מיכפל" לחישוב שכר, עולה כי מספר העובדים היה כדלקמן:

חודש	מספר עובדים
09/2006	17
10/2006	16
11/2006	16
12/2006	17
01/2007	18
02/2007	14
03/2007	13
04/2007	13
05/2007	14
06/2007	14
07/2007	14
08/2007	13
09/2007	12

95. מנהל התפעול מסר לביקורת כי השינוי במספר העובדים הקבועים נובע מרצונו להגיע לאיזון תפעולי ולכן ישנה מגמת קיצוץ במספר העובדים הקבועים.

96. הביקורת עיינה בתלושי השכר המצטברים של העובדים ואיתרה, כי חלקם קיבלו בשנים 2005 – 2006 תוספת מאמץ, כמפורט להלן:

שם העובד	סכום בש"ח ב- 2005	סכום בש"ח ב- 2006
ס. פ.	↔	↔
ק. ג.	↔	↔
ר. א.	↔	↔
ק. א.	↔	↔
מ. ס.	↔	↔



שם העובד	סכום בש"ח ב- 2005	סכום בש"ח ב- 2006
ד. ס.	↵	↵
סך הכל	10,500	12,421

97. במהלך שנת 2007 ניתנו "תוספות מאמץ" בחלק מחודשי השנה.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"תוספות מאמץ ניתנות לצוות מפעם לפעם, בהתאם לפרמטרים שונים של תפקוד. זאת במקום שינויים בשכר, הדורשים גם הפרשות סוציאליות וכו'".

תגובת הביקורת: תגובת מנהל התפעול אינה מפרטת מהם הפרמטרים השונים של תפקוד, המקנים זכות לתוספת מאמץ.

98. העובד ק. ג. קיבל במהלך השנים 2005 ו- 2006 תוספת "ניקיון" על סך של ↵ ש"ח. לדברי מנהל התפעול, עובד זה הינו מנהל המתפרה ותוספת "ניקיון" ניתנת בשל עזרה בניקיון של המבנה והשירותים.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"העובד קיבל תוספת זו לא על ניקיון שירותים אלא על ניקיון ותחזוקת ציוד, מוגנים וכדומה. לכשהותקנו מוגנים מרכזיים שאינם ברי טיפול על ידו, הורדה תוספת זו".

## עובדים בשיקום

### רקע

99. עובדי השיקום מופנים לחברה מלשכות הרווחה ובריאות הנפש ומהמוסד לביטוח לאומי.

100. שילוב עובדי השיקום בעתיד במעגל העבודה בשוק החופשי, הינו בהתאם למצב הטיפקודי של העובד, השונה מעובד לעובד ותלוי במצב הטיפקודי של העובד המשתקם.

101. העובדים נדרשים להחתים כרטיס נוכחות בכניסה וביציאה מהעבודה.

## ממצאים

### קליטת עובדים

102. לדברי מנהל התפעול, נכון לחודש אוגוסט 2007, מספר העובדים שהחברה יכולה לקלוט בו זמנית בשני מרכזיה היה 100.



103. בישיבת דירקטוריון מתאריך 3 ביולי, 2005, מסר המנכ"ל דאז:

"התפנו מקומות וניתן לקלוט כ- 10 איש כאשר 6 מתוכם בנווה שרת. גם אם לא היה מקום בנקודה מסוימת אין הדבר צריך למנוע הפניות שכן תמיד אפשר להיכנס לרשימת המתנה."

104. לשאלת הביקורת בדבר קיומה של רשימת המתנה השיבה המנהלת הסוציאלית כי לא קיימת רשימה שכזו.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי:**

"רשימת המתנה קיימת עבור פונים מלשכות הרווחה. זאת משום שכרגע אנו נאלצים לדחות עקב תקרת תקצוב הועדות (הועדות- תקציבי השמת עובדים ממשרד הרווחה). פונים ממשרד הבריאות אנו קולטים ללא המתנה באופן מיידי".

תגובת הביקורת: תגובת מנהל התפעול הינה בניגוד למה שנמסר לביקורת על ידי המנהלת הסוציאלית בחברה, המטפלת בנושא.

105. מטפסי 102 שהופקו ממערכת "מיכפל" לחישוב שכר, עולה כי מספר עובדי השיקום היה, כדלקמן:

חודש	מספר עובדים
09/2006	74
10/2006	76
11/2006	79
12/2006	79
01/2007	81
02/2007	80
03/2007	80
04/2007	84
05/2007	84
06/2007	89
07/2007	93
08/2007	91
09/2007	88

106. בפרוטוקול ישיבת דירקטוריון מתאריך 5 בנובמבר, 2006, דיווח מנהל התפעול כי בחודשיים האחרונים נקלטו שמונה עובדים חדשים.



**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטייטת הממצאים כי:**

"דווח על קליטת 8 חדשים כחלק מדיווח על קבלת עובדים. לא מצויין בדוח המבקר כמה עובדים קודמו בחודשים אלו לתעסוקה גבוהה יותר, כמה השהו עבודתם בשל אישפוז, וכו', כך שלא ניתן להסיק מדוח המבקר על מספר המועסקים".

107. הביקורת ערכה השוואה של מצבת כוח אדם (עובדים קבועים ועובדים בשיקום) בין מערכת "מיכפל" לבין כרטיסי הנוכחות, כמפורט להלן:

תיאור	ספטמבר- 06	אוקטובר- 06	נובמבר- 06	דצמבר- 06
מספר עובדים לפי דו"ח מכפל	91	92	95	96
מספר עובדים לפי כרטיס נוכחות	88	89	90	93

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטייטת הממצאים כי:**

"דו"ח מיכפל מכיל שמות עובדים שלא דווקא היו פעילים בחודש ספציפי. כמו כן היו 2 עובדים שהועסקו בעירייה ולא החתימו כרטיס במרכז השיקום. כיום עובדים אילו אינם מועסקים בעירייה".

108. קיימים שני עובדים (נ. א. ו- ס. א.) אשר הינם עובדי החברה המועסקים במחלקת הדפוס בעירייה, בתפקידי מיון ושליחת מסמכים ולכן אינם מחתימים כרטיסי נוכחות בחברה. פירוט שעות עבודתם נשלח לחברה באמצעות מכשיר פקסימיליה.

109. הביקורת עיינה בתלושי השכר החודשיים המצטברים של העובדים ולהלן הממצאים:  
עובדים אחדים קיבלו "תוספת מאמץ".

ישנם שני תשלומים עבור פדיון חופשה בחודשים אפריל וספטמבר כל שנה.  
חלק מהעובדים קיבלו תוספת חודשית עבור נסיעות.

העובדים קיבלו שווי מתנות על סך של 61 ש"ח בחודשים אפריל ואוקטובר 2006.

110. הביקורת בדקה האם החברה מכינה תכנית אישית לכל מועסק המותאמת לצרכיו אשר תקנה לו כלים שיסייעו לו בעתיד להשתלב בשוק העבודה החופשי ונענתה על ידי העובדת הסוציאלית כי מתקיימות שיחות באופן שוטף בין העובדים לבין המדריכים. רק לאחר שהמדריך והעובדת הסוציאלית מחליטים כי עובד יכול לעבוד בשוק החופשי, נערכת התייעצות עם העובד לקבלת הסכמתו למעבר האפשרי לשוק החופשי. לדברי העובדת הסוציאלית, ברוב המקרים העובדים שללו את המעבר האפשרי לשוק החופשי ורצונם היה להישאר לעבוד בחברה.

111. החברה ברובה מבוססת על עבודת כפיים פשוטה ולא מצוידת במכשירים וטכנולוגיות מתקדמות.



112. מעיון ברשימת עובדי השיקום נכון לחודש יולי 2007, עולה כי ישנם עובדים רבים המועסקים בחברה שנים רבות, כמפורט בדוגמאות שלהלן:

פרטים	תאריך תחילת עבודה	מספר שנות עבודה בחברה
ג. א.	1/7/78	29
ע. מ.	1/6/79	28
ג. מ.	1/9/82	25
ב. ב.	1/2/91	16
י. מ.	1/3/91	16
א. ד.	1/1/95	12
ש. ס.	1/2/96	11
א. ט.	1/5/85	22

בישיבת דירקטוריון מתאריך 25 בדצמבר, 2005, מסר מנהל מינהל השירותים החברתיים בעירייה, כדלקמן: "...מחד יש צרכים מגוונים מאד ופוטנציאל להפעלת שירותים רבים בעיר על ידי החברה ובמקביל נשאלת השאלה האם כדאי עבור פחות מ- 100 איש לקיים בעיר חברה כגון מח"ש.

האם לא ניתן למצוא פתרונות אחרים ואולי טובים יותר דרך עמותות וארגונים שונים.

דרושה חשיבה אסטרטגית בכל הנושא ובעקבותיה ניתן יהיה להחליט החלטות."

### תשלום שכר מינימום לעובדים

113. מנהל התפעול מסר לביקורת כי הוא הגורם שקובע משכורתו של כל עובד משתקם. השכר מחושב לפי תפוקתו של כל עובד משתקם ומגיע לסכומים נמוכים, של פחות מ- 1,000 ש"ח בחודש. מ"דוח חבות פיצויים" לחודש דצמבר, 2006, עולה כי רק שניים מתוך 88 עובדים משתקמים קיבלו משכורת חודשית גבוהה מ- 1,000 ש"ח (המשכורת הגבוהה ביותר הסתכמה ב- 1,357 ש"ח).

114. לפי חוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים (הוראת שעה), התשס"ז – 2007 וחוק שכר מינימום, התשמ"ז – 1987, החברה בשל היותה "מפעל מוגן" אינה מחויבת לשלם שכר מינימום לעובדים בשיקום.



115. בישיבת דירקטוריון מתאריך 20 ביוני, 2004, מסר המנכ"ל דאז, כי "היתה פניה של עובדת מתפרה באמצעות עו"ד לקבלת שכר מינימום וכל התנאים למשך תקופת העסקתה. לאחר דיווח ללשכת התאגידים העירוניים הופניתי לעו"ד ב. ס. מהשרות המשפטי להתייעצות והיא הפנתה אותי לאחר מכן לעו"ד שמתמחה בדיני עבודה." (ההדגשה לא במקור). עורך הדין שטיפל בתיק מסר לביקורת כי התיק לא גובש לכדי תביעה והחברה שילמה לעובדת את מבוקשה. בקשת הביקורת לעיין במסמכים נענתה על ידי עורך הדין כי אין ברשותו העתק כי מסמכי המקור הועברו לחברה. מנהל התפעול מסר לביקורת כי אינו מכיר את הנושא מאחר שהיה טרם זמנו. לקבלת המסמכים הופנתה הביקורת בשנית לעורך הדין.
116. מעיון בתלושי השכר של העובדים המשתקמים עולה כי למעט שכר היסוד אין עובדים אלו מקבלים רכיבי שכר ותנאים סוציאליים נוספים. קיימת תוספת חד פעמית לשנה, בגין ימי חופשה לעובדים העובדים שנה מלאה.
117. בהצעת חוק זכויות של אנשים עם מוגבלות בעלי יכולת עבודה מופחתת המועסקים במסגרות תעסוקה מוגנת ונתמכת, התשס"ו - 2006, נרשם בין השאר, כי בתקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת) התשס"ב - 2002 ימחקו המילים "שאינו מפעל מוגן". המשמעות הינה כי תקנות אלו, המאפשרות למעסיקים לפנות למנכ"ל משרד העבודה והרווחה או מי שהוא הסמיכו לעניין זה, בבקשה לשלם לעובד פחות משכר מינימום, יחולו גם על מעסיקים במפעל מוגן. נכון לחודש נובמבר, 2007, מנהלים במפעל מוגן רשאים לשלם לעובדים בשיקום פחות משכר מינימום ללא פיקוח וללא צורך בקבלת אישורו של מנכ"ל משרד העבודה והרווחה והחוק, במידה שיאושר, יחייבם לדווח ולקבל אישור לכך.

### יחסי עובד מעביד

118. מנהל התפעול מסר לביקורת כי החברה הינה מפעל מוגן המהווה מרכז עבודה שיקומי שמטרתו שירותי תעסוקה שיקומיים ארוכי טווח עבור אוכלוסייה הבוחרת במסגרת זו, לעובדים בעלי מוגבלויות ונכויות ויעדו הכשרה ושילוב מועסקים בשוק החופשי. לדבריו, הוא אינו מודע להבדל בין המונחים "מפעל מוגן" ו"מרכז עבודה שיקומי" ולדעתו חד הם.
119. בחודש נובמבר 2001 אישרה ועדת העבודה והרווחה והבריאות של הכנסת את "תקנות שכר המינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת) התשס"ב 2002".
120. מטרת התקנות לאפשר, במקרים מיוחדים, מתן שכר הנופל משכר המינימום לעובדים בעלי מוגבלות, שעקב מוגבלותם הם בעלי יכולת עבודה מופחתת. תקנות אלה מתייחסות לעובדים בשוק החופשי ובמסגרת מרכזי עבודה שיקומית ואינן כוללות מועסקים במפעלים מוגנים.



121. לדברי מנהל התפעול, בין מפעל מוגן לבין העובדים המשתקמים לא מתקיימים יחסי עובד מעביד כלשהם ולפיכך המועסקים אינם זכאים לתנאים סוציאליים. כמו כן, חוות דעת ברוח זו, נמסרה לביקורת גם מרואה החשבון של החברה.
122. מעמדו של העובד, לעניין קיום יחסי עובד מעביד בינו לבין המפעל המוגן, טרם הוסדר בחקיקה ועל כן תלוי בפסיקה של בית הדין לעבודה (נכון למועד כתיבת הממצאים).
123. לעניין הענקת זכויות סוציאליות לעובדים במפעלים מוגנים אין אחידות בין המסגרות השונות. חברת "המשקם" תעסוקת קשישים ובעלי כושר עבודה מוגבל בע"מ (להלן – "המשקם") הינה המפעל המוגן היחיד בו נכרת הסכם קיבוצי לפיו העובדים זכאים לכ- 70% משכר המינימום, לתנאים סוציאליים של כ- 40% מהמגיע בפועל על פי החוק, ולדמי נסיעה לעבודה.
124. בישיבת דירקטוריון מתאריך 3 ביולי, 2005, מסר רואה החשבון כי "ההתחייבויות בשל סיום יחסי עובד מעביד כמופיע בדוח כוללים הפרשות גם בגין הנכים אשר מעווחות באופן ניכר את הדוח".
125. מעיון ב"דוח חבות פיצויים" שהופק ממערכת "מיכפל" נכון לתאריך 31 בדצמבר, 2006, עולה כי חבות הפיצויים של החברה בגין העובדים שבשיקום הייתה 277,177 ש"ח.
126. מ"דוח פיצויים מפעלי" של החברה בחברת "מ. בע"מ" עולה כי חלק מהכספים שהועברו הינם בגין עובדים בשיקום.
127. מנהל התפעול מסר לביקורת כי למרות שהחברה מפרישה כספים בגין העובדים, בפועל לא שולמו לעובדים שסיימו עבודתם בחברה פיצויי פיטורין.
- מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**
- "החברה מפרישה כספים בדוחות הכספיים על פי הוראתו של רו"ח החברה. לא מופרשים כספים בפועל למשתקמים. ראוי לציין שאיננו מפטרים משתקמים. או שהם עוברים לעבודה בשוק החופשי ועוזבים מרצונם (גם לפי חוקי עבודה אין במקרה זה חובה לתשלום פיצויים) או שבמקרים מסוימים המשתקמים נסוגים בתפקודם וחוזרים לאישפוז".
128. החברה אינה משלמת לעובדים המשוקמים עבור הבראה וימי מחלה, (במידת הצורך).
129. בדוחות הכספיים של החברה לתאריך 31 בדצמבר, 2006, קיים ביאור, לפיו:
- "קיימת אי בהירות לגבי מחויבותה של החברה לתשלום פיצויים וחופשה לחלק ממועסקיה, שלדעת ההנהלה ספק אם בינם לבין החברה מתקיימים יחסי עובד מעביד. החברה מבצעת בספרים הפרשות מלאות לכלל מועסקים אלה".
130. החברה הפרישה בגין חופשה והבראה רק בגין עובדי הסגל נכון ל- 31 בדצמבר, 2006.

## קבלת החוזרים ממשדד הרווחה

131. החברה מקבלת בגין העובדים החוזרים חלקיים (סבסוד) ממשדד הרווחה. מעיון בהנהלת החשבונות של החברה עולה כי בשנת 2005 קיבלה החברה החזר על סך של 147,089 ש"ח ובשנת 2006 החזר על סך של 135,797 ש"ח.
132. מבחינת תלושי השכר עולה כי סכום הסבסוד החודשי המרבי לעובד הינו 283 ש"ח.
133. שכר העבודה מהחברה מהווה תוספת לקצבת הנכות שמקבלים עובדים אלה.
134. לדברי העובדת הסוציאלית, משרד העבודה והרווחה העביר לחברה סבסוד עבור 60 מכסות סבסוד חודשיות (בכדי לקבל סבסוד העובד חייב לעבוד 15 ימי עבודה בחודש לפחות) בסכום של 283 ש"ח לחודש לעובד. בשנת 2007 ירד הסכום ל- 183 ש"ח בלבד לחודש לעובד. לדבריה, לעיתים החברה נושאת בעלות מלאה של עובדים בשיקום מאחר שמדובר בהעסקת יותר מ- 60 עובדים בו זמנית שעומדים בתנאי קבלת הסבסוד.
135. משרד העבודה והרווחה אמור להעביר לחברה את הסכום אחת לשלושה חודשים עבור החודשים שקדמו. לדברי מנהל התפעול, לעיתים משרד העבודה והרווחה מעביר את הכספים באיחור לחברה. הביקורת דגמה את דוח התשלום התלת חודשי מחודשים: ספטמבר ועד נובמבר לשנת 2006 ונמצא כי סך התשלומים שנתקבלו בשלושת החודשים האמורים ממשדד העבודה והרווחה, עלה על הסכום שמשדד העבודה והרווחה חויב בגין נושא זה בספרי החברה, ב- 19,209 ש"ח, כולל מע"מ.

### מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי:

"ישנם מקרים אחרים בהם היו עיכובים בהעברת הכספים, פרט לשלושת החודשים שהמבקר בדק ומצא שלא היה בהם עיכוב. לא שיש לכל חשיבות רבה. קורה שישנם עיכובים. ראוי לציין שבסופו של דבר הסכומים מועברים".

## אמצעי תשלום

136. לחברה מספר אמצעי תשלום:

המחאות – לספקים ולרוב העובדים;

מזומן – באמצעות "קופה קטנה";

העברה בנקאית – העברת משכורות לחלק מהעובדים.

## המחאות

### רקע

137. בפרוטוקול ישיבת דירקטוריון מתאריך 20 ביוני, 2004, נרשם כדלקמן:
- "חתימת המנכ"ל... וחתימתו של אחד מיתר בעלי זכות החתימה (3 דירקטורים – לא במקור) ובצירוף חותמת החברה תחייב ותזכה את החברה לכל דבר ועניין והמחאות והעברות בכל סכום. כמו כן על המחאות והעברות בסך של עד 2,000 ש"ח תחייב חתימת מנכ"ל החברה ... וחתימתו של מנהל החשבונות בחברה ... ובצירוף חותמת החברה."
138. החלפת זכות החתימה מהמנכ"ל הקודם למנהל התפעול אושרה בישיבת דירקטוריון מתאריך 5 בנובמבר, 2006.
139. במכתב מתאריך 21 בנובמבר, 2006, אישר יועצה המשפטי של החברה כי בישיבת המנהלים של החברה, מתאריך 5 בנובמבר, 2006, הוחלט כי חתימת המנכ"ל בצירוף חתימתו של אחד מבין יתר בעלי זכות החתימה (שלושה דירקטורים) ובצירוף חותמת החברה, תחייב ותזכה את החברה לכל דבר ועניין בסכומים מעל 2,000 ש"ח.
- בנוסף צוין במכתב האמור כי "מבלי לגרוע באמור לעיל, על ההמחאות בסך של עד 2,000 ש"ח תחייב חתימת המנכ"ל בצירוף חתימתו של מר ל. פ. ובצירוף חותמת החברה."

### ממצאים

140. החברה משלמת לספקיה באמצעות המחאות.
141. הביקורת סקרה המחאות שהופקו בשנים 2005 - 2006 ומצאה כי על מרבית ספחי ההמחאות שנותרו בפנקסים לא נרשם דבר. כמו כן, מעיון בהעתק הכימי של ההמחאות לא ניתן להבחין בחתימות.

#### **מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטייטת הממצאים כי:**

"הרישום אינו מתבצע בספחי הצקים אלא בהעתק כימי שלו. ישנה בעיה של קריאת הנתונים מהעתק הכימי, זאת מכיוון שמנהל החשבונות הינו נכה 100% וידיו מוגבלות ביותר. על כן הכתב שלו חלש מאד. בכדי לבדוק צ'ק מסוים אין צורך לבדוק בספח, אלא ניתן לגשת לאורדר שנרשם עבורו (שהינו רישום כל הפרטים על טופס מיוחד) ומועבר להנהלת החשבונות בכדי להקליד את הפעולה בפקודות היומן. כמו כן האורדר נישמר בקלסר המתאים של פקודת היומן ומהווה אסמכתא להוצאת העיק. בכדי לבדוק התאמת הצ'קים שנרשמו על ידי החברה, לנעשה בהנהלת



חשבונות, נעשית בהנהלת החשבונות התאמת בנקים (צקים שנרשמו מול צקים שנפרעו) וכך ניתן לאתר חריגות".

תגובת הביקורת: אומנם אין חובה לרשום את פרטי ההוצאה על ספחי ההמחאות, אך יחד עם זאת, על מנת שיהיה תיעוד ואפשרות של בקרה על ההמחאות שיוצאות מהחברה, מן הראוי כי העתקים הכימיים או העתקי ההמחאות יהיו במצב קריא לכל עין וניתנים לבדיקה.

142. הביקורת מציינת כי מרבית ההמחאות הינן בסכומים קטנים מ- 2,000 ש"ח. מורשי החתימה הינם מנהל התפעול ומנהל החשבונות. זה האחרון, המועסק בחברה החל משנת 2003, הורד ממצבת העובדים הקבועים וצורף למצבת הנכים עקב זכאותו לקצבת נכות. מנהל החשבונות עובד בחברה כיומיים בלבד בחודש (פעם בשבועיים).

143. מנהל התפעול מסר לביקורת כי לא אירעו מקרים בהם נחתמו המחאות פתוחות ובמידה שמנהל החשבונות אינו נוכח, ההמחאות ממתיונות לחתימתו והתשלום נדחה.

144. מעיון בפנקסי ההמחאות עולה כי התשלומים פרוסים על פני תאריכים רבים במהלך החודש.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

"אנו מוציאים צק רק לאחר אישור כל חשבונית ואינו אוספים חומר לסוף החודש. זאת כדי למנוע לחץ עם פעולות סוף חודש ומשכורות".

145. הביקורת בדקה באופן מדגמי 20 המחאות בסכום נמוך מ- 2,000 ש"ח ואיתרה כי בגין כל המחאה שנרשמה בהנהלת החשבונות קיימת חשבונית מס קבלה.

146. הביקורת בדקה באופן מדגמי כ- 30 המחאות בסכום גבוה מ- 2,000 ש"ח. כמצוין לעיל, מההעתקים הכימיים של ההמחאות שנותרו בפנקסים לא ניתן היה לשחזר החתימות על ההמחאות המקוריות שנמסרו לתשלום.

147. הביקורת איתרה שתי המחאות שהסכום הנקוב עליהן שונה מסכום החשבונית שהופקה מטעם הספק. הביקורת מצאה שוברי תשלום של החברה עליהם נרשם בכתב יד אחוז הנחה.

148. להלן ההמחאות שסכומן שונה מסכום החשבונית:

מספר המחאה	מוטב	סכום בש"ח – המחאה	סכום בש"ח – חשבונית	הפרש בש"ח
22951	.א.	497.58	518.31	-20.73
22952	.א.	585.25	609.64	-24.39

מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"ישנה התאמה מלאה מבחינת הסכומים בהנהלת החשבונות. מדובר בצ'קים שניתנו לחברה ה.. אנו משלמים מזומן ועל כן מקבלים 4 אחוז הנחה. מכיוון שלא הוציאו לנו חשבונית זיכוי על ההפרש, הוצאנו אנו בסוף השנה חשבונית חיוב עבור כל הזיכויים שהיינו צריכים לקבל מהם. חשבונית מספר 1723 על סך 122.42 ש"ח כולל מע"מ.

סכום הצ'קים תואם את סכום החשבוניות לאחר הנחה".

תגובת הביקורת: התנהלות החברה אינה תקינה, לא יתכן כי החברה תוציא חשבונית לספק בגין הנחה שלא התקבלה. באם אכן קיים הסכם מול הספק הקובע מתן זיכוי, על החברה לדאוג לאכוף ההסכם.

## קופה קטנה

### רקע

149. קופת המזומנים המוחזקת בחברה נועדה לענות על צרכים כספיים דחופים של החברה ומיועדת לתשלום במזומן עבור הוצאות חד פעמיות, בסכומים קטנים, אשר אינן מצדיקות התקשרות בהסכם בגין אופיין והיקפן.

150. החזר הוצאות מכספי קופה קטנה יעשה אך ורק כנגד הצגת חשבוניות.

### ממצאים

151. מנהל החשבונות בחברה מסר לביקורת כי החזר כספי במזומן ניתן לעובדים כנגד הצגת חשבונית בנוסף, חשבוניות שהגיש מנהל התפעול נאספות וכנגדן מופקת המחאה לפקודתו.

152. הגורמים המאשרים החזר הוצאות באמצעות קופה קטנה הינם מנהל התפעול או מנהל החשבונות. הביקורת לא מצאה אישור בכתב לביצוע ההוצאות.

מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"חשבוניות קופה קטנה מאושרות במרוכז. נמצאות במעטפה נפרדת לכל קטגוריה שמאושרת. (הוצאות אחזקה, הוצאות משרדיות וכו)".

תגובת הביקורת: תגובת החברה אין בה כדי להבהיר מדוע לא מבוצע אישור של ההוצאה כנדרש, אישור מרוכז של הוצאות החברה אף הוא מצריך תיעוד ולא יתכן כי יעשה ללא תיעוד, בקרה ואישור הגורם המוסמך כנדרש.

153. הביקורת לא קיבלה מהחברה נוהל מוסדר בנושא קופה קטנה.



154. בתאריך 18 בדצמבר, 2006, נרשמה בדוח ריכוז חשבוניות הוצאה על סך של 656 ש"ח. הוצאה זו נרשמה כהוצאת אש"ל של מנהל התפעול וכללה גם החזר הוצאות בגין אוכל. להחזר הוצאות אלו לא ניתן ביטוי בתלוש השכר של מנהל התפעול.
155. בסעיף 2.2 לפקודת מס הכנסה מצויין כי מס הכנסה יהא משתלם בכפוף להוראות הפקודה כדלקמן:  
**"מהשתכרות או ריווח מעבודה; כל טובת הנאה או קצובה שניתנו לעובד ממעבידו..."**
156. בהסכם העבודה הבלתי חתום של מנהל התפעול, נרשם כי לא יהיה זכאי לתשלומי אוכל לינה ושינה בארץ, למעט החזר הוצאות לינה בתפקיד שיוחזרו עם הצגת קבלות.  
**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**  
**"בסעיף 88 בביקורת בדק המבקר ומצא שבהסכם מנהל התפעול הוא זכאי לתשלום דמי כלכלה עד לגובה מוגדר. מכאן שסעיף 158 אינו מדויק וסעיף 88 בדוח המבקר מסביר בעצמו את סעיף 159."**
- תגובת הביקורת: הסכם העבודה קובע כי מנהל התפעול יהיה זכאי לדמי כלכלה על סך של ← ש"ח לחודש, בלבד. ההוצאה בסך 656 ש"ח אינה ברית החזר כאמור לעיל.
157. הביקורת מצאה בשובר תשלום קופה קטנה מתאריך 18 בדצמבר, 2006, המרכז הוצאות חומרים, פריטים נוספים שנכללו בחשבונית:

תאור	סכום בש"ח
סלט	39
חומס	39
לחם תושיה	38
פריטים ממעדנייה	39
עט נובע וביסלי	258

כמו כן, הביקורת בדקה את הנהלת החשבונות ומצאה כי הפריטים הנזכרים לעיל נכללים בדוחות הכספיים בסעיף "עלות עבודה ושירותים" בשנת 2006.

**מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:**

**"ארבעת הפריטים הראשונים ברשימה נכנסו להוצאות כדמי כלכלה בהתאם לחוזה של מנהל התפעול. סעיף חמישי- נרכשה עט נובע שניתנה כמתנת פרידה למנהל הקודם. הרישום של מנהל החשבונות שגוי. היה אמור לרשום את ארבעת הפריטים הראשונים בהוצאות אש"ל ולא בהוצאות חומרים."**

**התקשרויות עם ספקים****רקע**

158. התקשרות עם ספקים מבוצעת על ידי מנהל התפעול.
159. לחברה ספקים, כגון: חברת ניקיון וספק המספק חומרי גלם למתפרה.
160. חלק מחומרי הגלם של העבודות שמבוצעות בחברה, מסופקים על ידי הלקוחות וחלק נרכשים על ידי החברה.

**ממצאים**

161. מעיון במערכת הנהלת החשבונות של החברה עולה כי החברה התקשרה בשנת 2006 עם מרבית הספקים שאיתם התקשרה בשנת 2005.
162. הביקורת ערכה בדיקה מדגמית של חשבוניות שהופקו על ידי הספקים ואיתרה כי לכל חשבונית קיים טופס הזמנה של החברה.
163. להלן ריכוז התשלומים לספקים בשנים 2005 - 2006 בהתבסס על רשימת הספקים שהועברה לביקורת על ידי מנהל התפעול בחברה, לפי מערכת הנהלת החשבונות של החברה:

סכום בש"ח		תאור	שם ספק
2006	2005		
5,540	5,848	חומרים למתפרה	א.
0	614	חומרים למתפרה	ש.
21,483	3,242	שונות	ספקים שונים
727	487	ציוד משרדי	ר. מ.
740	347	ספק אינטרנט	א.
21,945	0	שיפוצים	ס.
<b>50,438</b>	<b>10,538</b>		<b>סך הכל</b>

**דוחות כספיים**

164. מזומנים ושווי מזומנים

שיעור ניכר מהרכוש השוטף מהווה יתרת סעיף מזומנים ושווי מזומנים, כדלקמן (בש"ח):

31/12/2005	31/12/2006	31/12/2007	
624,736	145,847	26,535	מזומנים ושווי מזומנים

ניתן להיווכח כי יתרת המזומנים (כולל פיקדונות קצרי מועד בבנקים) אינה תוצאה של הפעילות השוטפת של החברה, אלא מזומנים שנצברו בחברה בשנים קודמות. ניתן לראות כי במשך השנים 2005 - 2007 חלה מגמה של ירידה ביתרת המזומנים ושווי המזומנים.

ירידה זו נובעת משימוש בכספים, שנצברו בעבר, לצורך מימון הפעילות השוטפת של החברה. החברה מנצלת את הכספים שהוחזקו בפיקדונות, לצורך סיוע במימון הפעילות השוטפת. זאת, הואיל והחברה אינה מצליחה לייצר די מזומנים למימון פעילותה השוטפת.

כספי העבר נתנו לחברה מרחב נשימה בשנים האחרונות. לאור המגמה הנמשכת של ירידה במזומנים, עלולה החברה להזדקק להזרמת כספים נוספת, לעמידה בהתחייבויותיה ולהמשך פעילותה.

ניתן לראות כי הפעילות השוטפת מוצגת בזכות זאת משום שלא נכנסו מזומנים לחברה מהפעילות השוטפת אלא הפעילות השוטפת מומנה ע"י המזומנים בדרך של משיכת מזומנים מפיקדונות, ראייה לכך היא הירידה המקבילה בסכומי הכסף שהצטברו בפיקדונות.

165. חייבים ויתרות חובה - קיימת עליה משמעותית בסעיף חייבים ויתרות חובה וזאת בעיקר בשל הגידול בהמחאות שנותרו לגבייה ובהכנסות לקבל, משמע החברה החלה לתת אשראי גדול יותר ללקוחותיה.

#### **מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטייט הממצאים כי:**

"חייבים ויתרות חובה- כחלק מהתחרות מול ספקים אחרים הוטבו תנאי האשראי ללקוחות. למרות הגידול ביתרות אין הדבר גורם להוצאות מימון לחברה וראוי לציין שעד סוף שנת 2008 אין חובות מסופקים או אבודים לחברה".

166. הון עצמי

קיימת ירידה משמעותית בהון וזאת כתוצאה ככלל, אין החברה מתבססת על התחייבויות ארוכות טווח. מבנה ההון שלה מורכב מהון עצמי בלבד (החברה לא נדרשת להחזיר את כספי ההקצבות שקיבלה מהעירייה, משרד העבודה והרווחה וממשרד הבריאות).

167. הכנסות

מהנתונים דלעיל, ניתן להבחין במגמת עליה של כ- 20% בסעיף הכנסות מעבודות לעומת ירידה קלה בסעיף זה בשנה קודמת.

ניתן להיווכח כי לחברה קיימת מידה רבה של תלות בהשתתפויות של עיריית תל-אביב - יפו ושל משרדי הממשלה. הכנסות מהשתתפויות היוו בשנים 2005 - 2007 כ- 60% מסך ההכנסות.

להלן התפלגות ההכנסות מהשתתפויות:

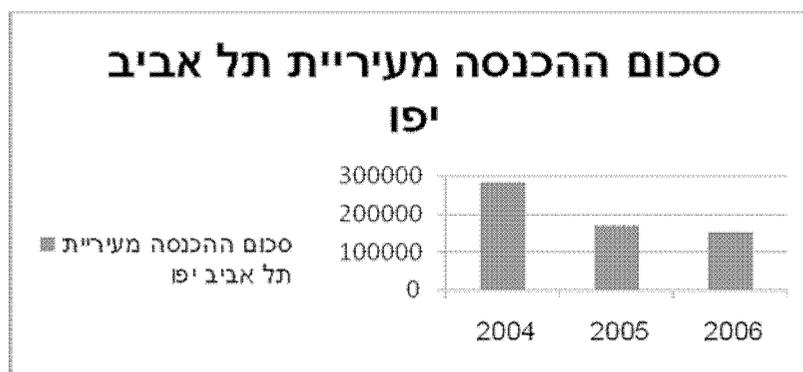
<u>שנת 2005</u>	<u>שנת 2006</u>	<u>שנת 2007</u>	
			<b>בעלי מניות:</b>
169,713	152,111	*159,156	עיריית תל-אביב – יפו
329,335	275,166	295,661	משרד העבודה והרווחה
			<b>אחרים:</b>
<u>377,679</u>	<u>378,458</u>	<u>436,582</u>	משרד הבריאות - שירותי בריאות הנפש
<u>876,727</u>	<u>805,735</u>	<u>891,399</u>	סך כל ההשתפויות

\* לא כולל השתתפות העירייה בשיפוצים בסך 101,299 ש"ח שנרשמו כקיוזו מעלות הרכוש הקבוע

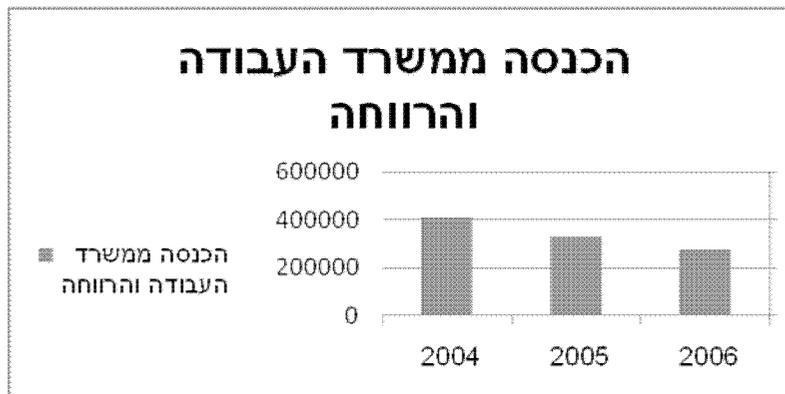
ניתן לראות כי קיימת מגמת ירידה בסעיף השתתפויות לאורך השנים 2005 - 2006. ירידה זו נעצרה וההשתתפויות אף עלו במעט בשנת 2007 לעומת שנה קודמת. חשוב לציין, שבעלי המניות, עיריית תל-אביב – יפו ומשרד העבודה והרווחה, קיצצו בהעברת הכספים לחברה במשך השנים האמורות, אולם במקביל חל גידול בהעברת הכספים ממשרד הבריאות. שינוי זה נגרם כתוצאה מהעברת הנכים לתכנית "סל שיקום", שמעניקה לנכים הטבות בהיקף גדול יותר מבעבר. סבסוד ההוצאות לחברה, שנעשה בעבר על ידי העירייה, מתבצע כיום על ידי משרד הבריאות.

להלן הצגה גראפית של התפלגות ההשתתפויות במהלך השנים 2005 - 2007:

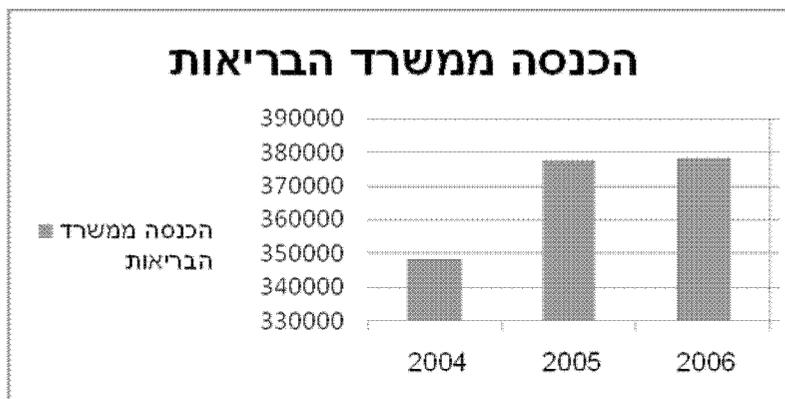
סכום ההכנסה מהעירייה:



סכום הכנסה ממשרד העבודה והרווחה:



סכום הכנסה ממשרד הבריאות:



168. עלות העבודות:

קיימת עליה בעלות העבודות לעומת ירידה בשנה קודמת וזאת במקביל לעלייה בהכנסות מעבודות הוצאות שכר עבודה ונלוות מהוות את המרכיב העיקרי של עלות העבודות. בשנים 2005 - 2007 היוו הוצאות אלה כ- 85% מסך עלות העבודות. יש לציין ולהדגיש, כי הוצאות השכר והנלוות עולות באופן מהותי על סכום ההכנסות מעבודות. יצוין גם כי הוצאות שכר עבודה ונלוות, המוצגות בדוחות הכספיים, הינן לאחר ניכוי השתתפות משרד העבודה והרווחה. מכאן, שבפועל היה סכומן גבוה מזה המוצג בדוחות הכספיים.

בסעיף הוצאות הרושת ניתן להבחין במגמת ירידה לאורך 2005 - 2007. קיטון זה מעיד על ירידה בהיקף הפעילות של החברה, דהיינו הקטנת מספר הפרויקטים.

חל קיטון משמעותי של כ- 84.5% בהפסד בשנת 2007 בהשוואה לשנת 2006, וזאת בעקבות גידול בהכנסות מעבודה וממתן שירותים. בנוסף קיים קיטון בהוצאות הנהלה וכלליות בשנת 2007 ביחס לשנת 2006.

169. השוואת ההכנסות לעומת הוצאות שכר:

מהאמור בסעיף 178 ב לעיל, עולה כי שיעור הוצאות השכר הינו גדול ומהותי ביחס לסך ההוצאות של החברה.

להלן השוואה בין הכנסות השוטפות של החברה לבין הוצאות שכר עבודה ונלוות לשנים 2005 - 2007, בש"ח:

<u>שנת 2005</u>	<u>שנת 2006</u>	<u>שנת 2007</u>	
559,410	549,280	664,365	הכנסות מעבודות
			הוצאות שכר עבודה:
1,041,129	1,032,052	1,080,150	בסעיף עלות העבודות
<u>395,150</u>	<u>381,266</u>	<u>181,200</u>	בסעיפי הנהלה וכלליות
1,436,279	1,413,318	1,261,350	סך כל הוצאות שכר עבודה
<u>(876,869)</u>	<u>(864,038)</u>	<u>(596,985)</u>	סך הכנסות מול הוצאות שכר
<u>876,727</u>	<u>805,735</u>	<u>891,399</u>	השתתפויות
(142)	(58,303)	294,414	סך הכנסות מול הוצאות שכר נטו

\* יש לציין כי מטרת החברה אינה כמקובל למקסם רווח אלא למקסם פעילות, ולכן הנתונים האמורים מציגים את מידת היעילות ולא את מידת הרווחיות.

170. מהנתונים דלעיל, ניתן לראות את הפער בין הוצאות שכר העבודה לבין סך ההכנסות השוטפות של החברה, בשנים 2005 - 2007. כמו כן, ניתן להיווכח בתלות המובהקת של החברה בהשתתפויות העירייה ומשרדי הממשלה במימון הוצאותיה.

171. יחסי יעילות תפעולית:

יש לציין כי לצורך מדידת היחס, נלקח סכום ההכנסות מעבודות וממתן שירותים, ללא התייחסות להכנסות מהשתתפויות (משרד הבריאות).



להלן יחס החייבים לשנים 2005 - 2007:

שנה	חייבים בניכוי משרד הבריאות	מכירות שנתיות	יחס חייבים
2005	180,407	559,410	32%
2006	236,670	549,280	43%
2007	363,902	664,365	55%

מנהל התפעול מסר לביקורת, בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי:

"ראוי לזכור בכל בדיקה כלכלית שמטרת החברה הינן חברתיות בהעסקת נכים ומוגבלים ואין שום עניין כלכלי ורווחי במטרוחיה. אנו אמורים להיות מאוזנים על מנת להמשיך ולתפקד תחת התקציב הברור. לא נלקחו בחשבון בבדיקות השונות של עלות מול הכנסות השינויים המשמעותיים בכמות המשתקמים. דבר שמשנה את היחסים שנבדקו. גם נושא יחס החייבים שהינו יחס האשראי הניתן ללקוחות השתנה וזאת בשל עבודה גדולה יותר עם ספקים חדשים בתחומים בהם נהוג לחת אשראי רחב יותר (תחום הדפוס, הפקות וכדומה)".

### לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים לטיוטת ממצאי הביקורת בשלב אימות הממצאים, מצורפות לדוח בפרק הנספחים, ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח א – התייחסות מרכזי תעסוקה שיקומיים מתאריך 28.12.08

נספח ב – התייחסות מרכזי תעסוקה שיקומיים מתאריך 1.2.09

נספח ג – התייחסות מינהל הכספים 18.1.09

נספח ד – התייחסות לשכת התאגידיים מתאריך 2.2.09

**מסקנות**

172. לחברה לא מונה מנכ"ל משנת 2006. בפועל נכון למועד עריכת הביקורת החברה מנוהלת על ידי מנהל התפעול.
173. החברה לא עדכנה אצל רשם החברות את שמות חברי הדירקטוריון המכהנים בחברה. לפיכך, אין התאמה בין הרישומים אצל רשם החברות לבין הדירקטורים המכהנים בפועל בחברה.
174. העדר נהלים המגדירים את אחריות העובדים והמפרטים הנחיות לביצוע בהתאם למדיניות החברה, יש בו כדי לפגוע בהתנהלות החברה ובפעילות התקינה של עובדי החברה.
175. הפרוטוקולים בישיבות הדירקטוריון אינם ערוכים כסטנוגרמה, לא נרשמים דבריהם של כל המשתתפים ואין תיעוד של אופן ההצבעה בפועל של כל אחד מהדירקטורים. הדבר פוגע בין היתר, באפשרות להבין את השיקולים שהובילו להחלטות שהתקבלו במסגרת הישיבות.
176. ההחלטות המתקבלות בישיבות הדירקטוריון, לא מיושמות במלואן.
177. החברה קבלה החלטה במחצית שנת 2004, לצמצם את הוצאותיה התפעוליות, בין היתר, בדרך של ריכוז הפעילות במבנה אחד במקום בחמישה. מאז, ועד למועד עריכת הביקורת, רוכזה הפעילות בשני מרכזים אולם לא בוצעו פעולות שיש בהן כדי להרים תרומה למימוש החלטת הייעול עליה הוכרז.
178. החברה אינה מנהלת מעקב שוטף אחר הוצאותיה ושיקולי "עלות תועלת" כמעט לא נלקחים אצלה בחשבון, דבר הפוגע בתפקודה ומגדיל גרעונה.
- בנוסף, מצאה הביקורת כי לחברה מספר פעילויות שאינן רווחיות כדוגמת העסקת מדריכים במרכזי הפעילות גם כשמספר המודרכים קטן ולא מצדיק זאת.
179. שכירת המבנים שבבעלות העירייה ושהם פועלת החברה, אינה מעוגנת בחוזה שכירות כמתחייב. הביקורת ביקשה להמציא לה חוזה שכירות ונענתה על ידי מנהל התפעול, כי הם לא קיימים.
180. על פי ממצאי הביקורת תחום ההתקשרויות מול לקוחות מטופל בלעדית על ידי מנהל התפעול של החברה. פעולות אלו כוללות בין היתר: איתור ופניה ללקוחות פוטנציאליים וקביעת המחיר ללקוח.
- מנהל התפעול אינו מתעד את דרך קביעת מחירי השירותים המסופקים על ידי החברה ולכן אין באפשרות הגורמים המוסמכים לפקח ולבקר את החלטותיו בנושא זה.



181. תמחור המוצרים לא נעשה על פי קריטריונים כלכליים. למרות שלא כל פעולותיה של החברה נעשות ומכוונות למטרות כלכליות, הרי שלא ניתן, לדעת הביקורת, להתעלם משיקולים אלה לחלוטין.
182. החברה לא מינתה מבקר פנים וזאת בניגוד לחוק הביקורת הפנימית המחייב מינוי כאמור בכל גוף ציבורי.
183. החברה פעלה בניגוד להוראות חוק החברות ולא מינתה ועדת ביקורת, אשר חברה הינם דירקטורים בלתי תלויים האמונים על ההתנהלות התקינה של החברה.
184. רואה החשבון של החברה לא המציא דו"ח שנתי אודות היקף שעות עבודתו, וכמות העובדים שטיפלו בתיק החברה ודרגתם. זאת בניגוד להוראות לשכת התאגידים. בהעדר דו"ח זה, אין אפשרות לבדוק את החשבונות שהגיש רואה החשבון ולוודא כי התשלום בוצע כראוי.
185. השירותים הניתנים על ידי רואה החשבון של החברה ניתנים ללא הסכם עבודה כתוב תקף, דבר שאינו תקין ופוגם באפשרות הפיקוח והבקרה אחר ההתקשרות.
186. שכר עבודתו של רואה החשבון נקבע על בסיס גלובלי ולא על בסיס שעות בפועל, בסיס תשלום כזה עלול לגרום להוצאות מיותרות ולא מוצדקות.
187. הביקורת מצאה כי החברה מעסיקה יועץ משפטי בהתנדבות וללא הסכם התקשרות, בניגוד לנדרש בנוהל לשכת התאגידים העירוניים.
188. לעניין העסקה בהתנדבות, הביקורת סבורה, כי לחברה המבוקרת, נדרש יועץ משפטי בשכר, שתנאי העסקתו ושכר טרחתו, יקבעו בהתאם לאמות המידה המעוגנות בנוהל, מינוי נושא משרת אמון בתאגיד עירוני.
189. להבנת הביקורת, יועץ משפטי המועסק בהתנדבות, לא יגלה אותה מידה של מחויבות והזדהות עם שולחו. העסקת יועץ מתנדב, תעקר את יכולת החברה להטיל סנקציות על היועץ, למקרה, שהנסיבות, רמת השירות המקצועי, והצורך ברענון השורות, ידרשו זאת.
190. הביקורת לא יכלה לבדוק ולהסיק מסקנות בנוגע לתנאי העסקת מנכ"ל החברה דאז, הואיל והתיעוד הקשור לנושא, לרבות הסכם העסקה לא נשמר בחברה.
191. בעת פרישת מנכ"ל החברה דאז, שילמה לו החברה פדיון חופשה בגין כל ימי החופשה שנצברו לזכותו (121.69 ימים), תוך התעלמות מתקרת ימי החופשה הניתנים לפדיון בעת פרישה (55 ימים) שנקבעה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. תשלום זה גרר הגדלת הוצאות החברה ומהווה התנהלות המנוגדת להוראות.



192. לא קיים הסכם העסקה בין החברה לבין מנהל התפעול, המשמש בפועל כמנכ"ל החברה. הביקורת רואה בחומרה העסקת עובד ללא קיומו של הסכם בר תוקף.
193. הביקורת מצאה כי העסקת עובדים אינה מעוגנת בהסכמים אישיים וקיבוציים. התקשרות עם עובד ללא הסכם בר תוקף מהווה הפרה חוקית.
194. אי קיומם של הסכמי העסקה חושף את החברה לתביעות עתידיות מצד העובדים ומשאיר פתח לפרשנויות בכל הנוגע תנאי ההעסקה ויחסי עובד מעביד.
195. החברה נוהגת, מעת לעת, לשלם לעובדיה תוספות שונות לשכר כגון תוספת מאמץ, תוספת ניקיון וכדומה. תשלומים אלו אינם מגובים בנהלים מוסדרים הקובעים את אמות המידה המזכות את העובדים בתוספות כאמור.
196. השכר החודשי המשולם לעובדי השיקום נמוך משמעותית משכר המינימום. תשלום נמוך משכר מינימום מתאפשר בהתאם לחוק זכויות לאנשים עם מוגבלות המועסקים כמשתקמים ובהתאם להוראת שעה, זאת לנוכח הגדרתה של החברה כמפעל מוגן. יחד עם זאת, מקרה בו עובדת תבעה את החברה לתשלום שכר מינימום והתנאים הנלווים לו, הסתיים בתשלום מלוא הסכום הנטען על ידי העובדת וזאת על מנת להימנע מהליכים משפטיים. לדעת הביקורת מקרה מעין זה עלול לחשוף את החברה להוצאות שכר בסכומים מהותיים בעתיד.
197. בעקבות מגבלה פיזית מוכרת של מנהל החשבונות, העתק ההמחאות הנרשמות אינו קריא. לדעת הביקורת, רישום פרטי ההמחאה על גבי העתק מהווה נתיב ביקורת חשוב למניעת הונאות ומעילות.
198. על פי נהלי החברה, המחאות יכובדו כאשר הם חתומים בחותמת החברה בצירוף חתימתם של מנהל התפעול ומנהל החשבונות. זה האחרון, עובד יומיים בחודש בלבד, ונאלץ לחתום על המחאות פתוחות כדי למנוע עיכוב תשלומים. הביקורת סבורה כי חתימה על המחאות מראש פוגמת ביכולת הבקרה ויוצרת מצב בו מורשה החתימה מהווה כחותמת "גומי" על גבי ההמחאה ללא ביקורת ופיקוח של ההוצאה.
199. הביקורת מצאה שלא קיים בחברה נוהל כתוב המנחה עובדים לגבי תפעולה וניהולה של הקופה הקטנה. מהממצאים עולה כי בפועל לא נדרש לקבל אישור בכתב של גורם מוסמך בחברה, טרם ביצוע החזר כספי מקופה קטנה.

**המלצות**

200. על דירקטוריון החברה ולשכת התאגידים לפעול לאלתר למינוי מנהל כללי לחברה, במידה וטרם מונה.
201. הביקורת סבורה כי בהתחשב במהות עיסוקה של החברה ובחשיבות קיומה ברמה הציבורית והערכית, ראוי לה, שתעסיק יועץ משפטי על בסיס הסכם התקשרות מחייב, מבלי שתידרש להיות תלויה ברוח התנדבות של יועצים.
202. מומלץ לחברה לנצל עיתוי הגשת דוח הביקורת, כדי לבחון כדאיות המשך העסקתו של היועץ המשפטי הנוכחי לעומת, בחינת מועמדים נוספים, שהנבחר שבהם, יועסק בהתאם לנדרש בנוהל מינוי נושאי משרת אמן.
203. באחריות לשכת התאגידים, בהעדר יועץ משפטי לחברה, לדאוג לעדכון מיידי ברשם החברות של כל חברי הדירקטוריון המכהנים בחברה.
204. על דירקטוריון החברה לקבוע לאלתר נהלים מוסדרים וכתובים בהם יפורטו סמכויותיהם, אחריותם וחובותיהם של עובדי החברה.
205. הביקורת ממליצה שכל ישיבות הדירקטוריון תתועדנה במלואן.
206. יש למנות גורם אשר יהיה אחראי לביצוע מעקב אחר החלטות הדירקטוריון במטרה לוודא את ביצוען וישומן.
207. הביקורת ערה לעובדה כי שיקולי החברה אינם כלכליים בלבד. יחד עם זאת הביקורת ממליצה לחברה לבחון פעילויות שאינן רווחיות, באופן מקצועי ומעמיק יותר, תוך הבאה בחשבון של קריטריונים נוספים.
208. יש לפעול לקידום ההחלטה לרכז את פעילות החברה במבנה אחד. דבר אשר עשוי להוביל לחסכון במשאבים ועולה בקנה אחד עם רצון החברה לבצע פעולות חסכון והתייעלות.
209. על החברה לערוך בהקדם הסכם שכירות עם העירייה בו יוסדר בין היתר, עניין גובה שכר הדירה שעל החברה לשלם לעירייה אם בכלל.
210. על החברה לבצע בספריה רישומים מלאים, (הן בסעיפי הכנסה והן בסעיפי הוצאה), בנוגע להקצבה הניתנת לה מדי שנה מהעירייה בגין הארנונה בה היא מחוייבת.
211. חובה על החברה להבטיח כי מחיר השירות הניתן ללקוחות החברה יעלה על העלויות הכרוכות בביצוע העבודה (עלויות ישירות ועקיפות), וזאת בכדי שהחברה לא תאלץ לממן בעצמה חלק מהשירות הניתן ללקוחותיה, ותפסיד מפעולותיה.



212. יש לנהל תיעוד על דרכי קביעת מחירי השירותים המסופקים על ידי החברה ללקוחותיה, לרבות פירוט העלויות הישירות והעקיפות הכרוכות במתן השירות, הצעות של חברות מתחרות וכיו"ב. תיעוד מעין זה, יאפשר לגורמים המוסמכים לבקר החלטות שהתקבלו בחברה בנושא זה.
213. על החברה לבחון מחדש את מבנה עלויות השכר, המהווה את הגורם העיקרי להפסד התפעולי, כעולה מהדוחות הכספיים.
214. על החברה למנות רואה חשבון, מבקר פנים ויועץ משפטי ולהתקשר עמם בהסכמים בהתאם לקבוע בנוהל מינוי רואי חשבון, יועצים משפטיים ומבקרי פנים בתאגידי העירוניים.
215. יש לקבוע כי רואה החשבון של החברה יגיש דרישות תשלום שבהן יפרט את היקף השעות שנדרשו לו לביצוע עבודתו.
216. יש לחתום לאלתר על הסכם העסקה עם מנכ"ל החברה/ מנהל התפעול.
217. יש להקפיד על העסקת עובדים בהתאם להסכמי העסקה, לפי העניין, ובכך להימנע מהפרת הוראות החוק והנהל.
218. יש לקבוע אמצעי מעקב, פיקוח ובקרה אחר יישום נוהלי החברה והוראות החוק השונות החלות עליה בנושא שכר, ולבדוק ולבצע במידת הצורך, התאמות הדרושות בין הפרמטרים המצויים במערכת השכר לבין הוראות החוק.
219. יש לקבוע נהלים אשר יגדירו את הכללים והקריטריונים לתשלום תוספות השכר לעובדים המתחייבים מהוראות מנהל תקין.
220. יש לקבל חוות דעת משפטית לנושא תשלום שכר מינימום לעובדי השיקום.
221. יש לבדוק אפשרות שרישום ההמחאות בחברה יעשה בצורה ממוחשבת, דבר שיאפשר שמירת פרטי ההמחאות, לצורך מעקב וביקורת. במידה ויבוצע רישום ידני, יש להקפיד על רישום העתק לכל המחאה.
222. יש לדאוג להסדרת נוהל קופה קטנה, אשר ינחה את העובדים לגבי תפעולה וניהולה של הקופה לרבות: הגדרת המקרים בהם ניתן להשתמש בכספי הקופה, קביעת הגורם המאשר בחברה את ההחזר, תקרת ההחזר בגין רכישה אחת ואופן שמירת הכספים בקופה.



## הצרת הביקורת

בתאריך 22.4.09 לאחר סיום עבודת הביקורת, מסר מנכ"ל מת"ש (מנהל התפעול של החברה בתקופה בה נערכה הביקורת) מסמך התייחסות למסקנות והמלצות הביקורת, אשר בו מפורטות בין היתר, הפעולות שונקטו בחברה לתיקון הליקויים.

### "התייחסות למסקנות:

1. סעיף 172 - בישיבת דירקטוריון מיום 1/6/08 הוחלט על מינוי י. כ. למנכ"ל.
2. סעיף 173 - עודכנו שמות חברי הדירקטוריון אצל רשות החברות הממשלתיות ורשם החברות.
3. סעיף 174 - החברה עובדת בהתאם למדיניות והמטרות שמוגדרות בתקנון החברה. ידועה וברורה הגדרת תפקידו לכל אחד מאנשי הצוות. בישיבת דירקטוריון הקרובה (בתקופה האחרונה הוחלף כל הדירקטוריון, כולל היו"ר) יועלה הנושא ואופן הטיפול בו. זאת במטרה לכתוב נהלי עבודה.
4. סעיף 175 - הפרוטוקולים נכתבים על ידי י. כ. ואינם מפרטים את כל הנאמר. החל מהישיבה הקרובה יוגדר תפקיד לביצוע רישום מפורט של פרוטוקול הישיבה.
5. סעיף 176 - בישיבות משנת 2007, תקופת הדוח הינה 2004 – 2006, הוגדר והוגש לדירקטוריון סדר יום שכלל התייחסות לנושאים מהישיבה הקודמת.
6. סעיף 177 - בשנים 2007 ו-2008 ישנו איזון תפעולי לעומת הפסדים של מעל 250000 ₪ בשנים שקדמו, כך שישנה עמידה במימוש החלטות הייעול.
7. סעיף 178 - החברה מנהלת מעקב צמוד אחר כל הוצאה ושיקולי עלות תועלת נלקחים בכל צעד ושעל.
8. סעיף 179 - הנושא בבדיקה.
9. סעיף 180 - מחירי השירותים ללקוחות נמצאים בהזמנות עבודה ובמחירונים שנקבעו מולם לפעולות מוגדרות. קביעת המחיר נעשית בדרך של מו"מ תוך התייחסות לגורמים כגון הצורך באותו מועד בעבודה, מחירי מתחרים וכו'. הבחינה אפשרית בראיה חודשית של כלל העבודות, בבדיקה של רווח והפסד חודשי.
10. סעיף 181 - נעשה בהחלט לפי שיקולים כלכליים שאם לא כך לא תהיה אפשרות לעמוד בתקציב.
11. סעיף 182 - ימונה מבקר פנים. בשנים שלפני תקופת הדוח היה מבקר פנים שמונה לחברה אך לא היתה ביקורת על ממצאיו – לא הוגשו דוחות ונושאים רבים המועלים בדוח זה לא הועלו על ידו (למיטב ידיעתי), כגון – נהלי העבודה, קופה קמנה, קריטריונים כלכליים לעבודות, וכו'.
12. סעיף 183 - תמונה ועדת ביקורת כשיכונס הדירקטוריון.



13. סעיף 184 - רו"ח החברה עובד בתקציב שנוקבע עימו מראש עבור ביקורת ספרים והכנת הדוח השנתי. ממילא אין לחברה אפשרות לעקוב אחר שעות בפועל שרו"ח ביצע.
14. סעיף 185 - יחתם עם רו"ח הסכם עבודה.
15. סעיף 186 - ראה ס' 184.
16. סעיף 187 - יחתם הסכם התקשרות עם היועץ המשפטי.
17. סעיפים 188, 189 - מנסיוני, היועץ המשפטי המתנדב מזדהה ופועל לא פחות באחריות ואכפתיות מעו"ד בשכר. אין צורך בסנקציות. במידת הצורך ימונה עו"ד אחר.
18. סעיף 192 - קיים הסכם שמקובל על כל הצדדים אך לא נחתם. יחתם מול יו"ר הדירקטוריון החדש שמונה, בישיבת הדירקטוריון הראשונה.
19. סעיפים 193, 194 - כל העובדים מועסקים כחוק וכל הנדרש ממעסיק מבוצע מול העובד והרשויות. מכיון שרוב העובדים מועסקים זמן רב, התנאים והיחסים ברורים מאד. לגבי עובדים חדשים נחתם הסכם העסקה.
20. סעיף 196 - התקבלה חוות דעת ממשפטן הפועל בתחום דיני עבודה לגבי אופי היחסים בין החברה למשתקמים.
21. סעיף 197 - סגירת המעגל מבוצעת כיום בדרך המאפשרת בקרה מושלמת – זאת על ידי רישום בטופס יעודי את כל פרטי הפעולה. טופס זה עובר לפקודת היומן בהנהלת החשבונות.
22. סעיף 198 - מנהל החשבונות עובד 6-8 ימים בחודש ואינו משאיר צקים פתוחים. הנושא הוסבר בהרחבה במיזמת הממצאים.
23. סעיף 199 - ישנה עובדת אחת המטפלת בקופה הקמנה ואחראית להוצאותיה (קופה על סך של 600 ₪). ישנו נוהל המגדיר את אופן אישור ההוצאות. הנוהל יאושר בדירקטוריון.

#### **התייחסות להמלצות:**

1. סעיף 201 - חלקים נכבדים מהחברה פועלים בזכות רוח ההתנדבות, החל מדירקטוריון החברה ודרך מתנדבים בפועל בפעילותה השוטפת של החברה, במועדון חברתי, ביעוץ המשפטי ועוד.
2. סעיף 203 - ראה 173.
3. סעיף 204 - ראה 174.
4. סעיף 205 - ראה 175.
5. סעיף 206 - האחראי מטעם החברה והכתובת לביצוע כל החלטותיה הוא המנכ"ל.
6. סעיף 207 - ישנן פעילויות רבות שאינן רווחיות. החל ממועדון חברתי שאינו מתוקצב על ידי העירייה/משרד הבריאות/משרד הרווחה, דרך קבלת מועסקים חלשים ביותר מהבחניה



התפקודית ועד לקבלת עבודות שאינן "רווחיות" אך מתאימות ליכולותיהם של חלק מהמועסקים. סיכומן של כלל הפעילויות הינו דוח מאוזן.

7. סעיף 208 - נמצא בתהליך ביצוע.
8. סעיף 209 - ראה סעיף 179.
9. סעיף 210 - יבוצע.
10. סעיף 211 - מבוצע.
11. סעיף 212 - ראה סעיף 180.
12. סעיף 213 - מבנה עלויות השכר השתנה.
13. סעיף 214 - יבוצע בישיבת הדירקטוריון הקרובה.
14. סעיף 215 - ראה סעיף 184.
15. סעיף 216 - ראה סעיף 192.
16. סעיף 217 - ראה סעיף 193-194.
17. סעיף 218 - הבקרה נעשית ידי רו"ח של החברה בעת עריכת הדו"ח השנתי, חוץ בדיקת ההפרשות השונות. ניתן להעלות זאת כנושא בוועדת ביקורת מטעם הדירקטוריון.
18. סעיף 219 - יוגדר בנהלי העבודה, ראה סעיף 174.
19. סעיף 220 - ישנה חוות דעת משפטית מפורטת לנושא.
20. סעיף 221 - ראה סעיף 197.
21. סעיף 222 - הקופה מנוהלת על ידי עובד אחד. יאושר הנוהל בנושא."

### לתשומת לב:

התייחסויות המבוקרים ואחרים למסקנות והמלצות הביקורת, מצורפות לדוח בפרק הנספחים ומהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת. הנספחים להתייחסויות (אם צורפו) שמורים במשרד מבקר העירייה.

נספח ה – התייחסות מרכזי תעסוקה שיקומיים מתאריך 22.4.09

נספח ו – התייחסות מינהל הכספים מתאריך 26.4.09