



לשכת התאגידים העירונית

כללי

1. התאגידים העירוניים (להלן - "התאגידים") הינם "כלי ביצוע" לתועלת התושבים לייזום ולפיתוח כלכלי במסגרת העירייה, בדרך של קיצור תהליכים ויעילות מירבית.
2. לשכת התאגידים העירונית (להלן - "הלשכה") אמונה על הבטחת פעילות התאגידים בתחומי יעודם, בהתאם למדיניות העירונית.
3. מטרת הביקורת היתה לבחון היבטים שונים הקשורים באופן טיפולה של הלשכה בתאגידים ובהתנהלותה בנושאים שונים:
 - א. רמת הבקרה וכלי הבקרה המופעלים בתאגידים.
 - ב. רמת השירות הניתנת על ידי הלשכה לתאגידים.
 - ג. תהליכי העבודה בתחומים שונים.
 - ד. התקשורת הפנים ארגונית עם התאגידים.
 - ה. חלוקת סמכויות בין הלשכה והעירייה.
 - ו. פרוייקטים.
4. הביקורת בוצעה על ידי איסוף נתונים, תוך הפעלת מגוון שיטות עבודה הכוללות:
 - א. ראיונות עם מנהלים ועובדים בלשכה.
 - ב. ראיונות עם בעלי תפקידים ב- 6 תאגידים: המשכן לאמנויות הבמה; האוניברסיטה העממית; הרשות לפיתוח כלכלי; עתידים; מרכז הירידים; עזרה ובצרון.
 - ג. ראיונות עם גורמים בעירייה שלהם קשרים ישירים עם התאגידים, שלא תמיד בשיתוף עם גורמי הלשכה כגון: גזברות העירייה, היועץ המשפטי לעירייה, חברת מועצה אחת.
 - ד. בדיקת פרוטוקולים ורישומים שבוצעו בלשכה וניתוחם.
 - ה. בדיקת נושאים המעוגנים בנוהלי עבודה, דרכי ביצוע העבודה של הלשכה ואכיפתם בתאגידים.
5. הביקורת בוצעה במהלך החודשים מאי 2004 – ספטמבר 2004.

**מבנה לשכת התאגידים ותחומי פעילות**

6. ייעוד ומטרות על:

- א. התאגידים העירוניים נועדו לשמש כלי ביצוע של העירייה לייזום ולפיתוח כלכלי, תוך הבאת פתרונות יעילים בזמן אמיתי לעירייה.
- ב. הפעלתם של התאגידים כחלק בלתי נפרד מביצוע מדיניות העירייה, העלתה צרכים מיוחדים לטיפול בתאגידים מן ההיבטים הניהוליים הכלכליים כמפורט:
- 1) הטלת משימות ישירות על ידי העירייה.
 - 2) קידום פרויקטים כלכליים, תוך בדיקה שהפעולות תואמות את המטרות כפי שמשקפות ממסמכי היסוד של החברות ועונות על צרכי העירייה.
 - 3) העברה של פרויקט מתאגיד לתאגיד ועוד.

7. חברה עירונית:

- א. סעיף 249א. לפקודת העיריות נוסח חדש קובע, כי חובת נציגי העירייה בתאגידים, להקפיד שפעולות התאגיד העירוני יהיו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה. חובת האמון שהם חבים לעירייה לעולם תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד.
- ב. מטרת התאגיד להיות גוף עסקי להפקת רווחים, להבדיל מעמותה, רשות מקומית או ארגון אחר שאינו למטרת רווח, שמטרתם תועלת הציבור.
- ג. לתאגיד יכולת לזהות ולעודד יוזמות כלכליות, במיוחד בתחומים בהם הסקטור הפרטי חושש להשקיע מסיבות של סיכון עסקי. כמו כן, פיתוח פרויקטים ומציאת מקורות למימון ושיתוף פעולה בין גורמים עסקיים פרטיים לשלטון המקומי או לממשלה.
- ד. להלן התפלגות התאגידים המוחזקים על ידי עיריית תל אביב - יפו:
- 1) 17 תאגידים עירוניים בבעלות מלאה.
 - 2) 7 חברות מעורבות (חברות שמניותיהן בבעלות מדינה או חברה כאמור יחד עם העירייה).
 - 3) 8 תאגידים משותפים לעירייה ולגורמים אחרים.

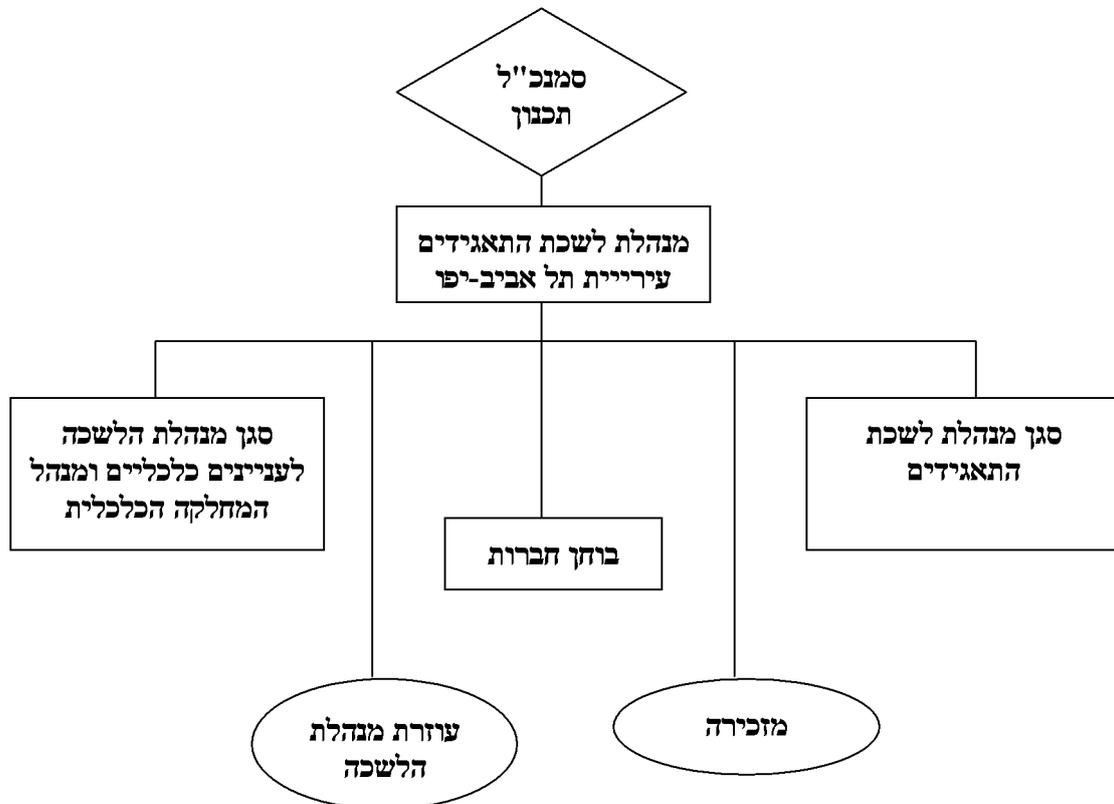
8. יחסי גומלין בין העירייה לתאגידים:

- א. יחסי הגומלין בין העירייה לתאגידים צריכים להיות מושגים על הבנה של היתרונות בביצוע מהיר של פרויקטים, שיקולים ענייניים, תקציב סגור, יוזמה עסקית, העסקת כוח אדם על פי צרכים והישגים כלכליים.

- ב. על פי סעיף 249א(1) לפקודת העיריות, מועצת העירייה קובעת את נציגיה בגוף המנהל של התאגידים. נציגים אלו יכול שיהיו גם חברי מועצה או עובדי העירייה.
- ג. על פי סעיף 249א(2) לפקודת העיריות, חובת נציגי העירייה להקפיד על כך שפעולות התאגיד יהיו במסגרת סמכויות העירייה ותפקידיה. כאמור, חובת האמון שהם חבים לעירייה תהיה עדיפה על חובתם כלפי התאגיד.
- ד. על פי צו העיריות (הקמת תאגידים) תש"ם - 1980 סעיף 5, ראש העירייה אמור להגיש למועצה לפחות פעם בשנה דין וחשבון על מצב התאגיד והמועצה תקיים דיון בנושא. העתק הדין וחשבון והפרוטוקול משיבת המועצה שבה נידון יועברו למשרד הפנים.

9. מבנה ארגוני של לשכת התאגידים

- א. בעלי התפקידים בלשכת התאגידים באים מתחומי ראיית חשבון, מיסוי, ביקורת וכלכלה.
- ב. בלשכת התאגידים העירונית 6 עובדים: מנהלת הלשכה; סגן מנהלת הלשכה; סגן לעניינים כלכליים; רואה חשבון (בוחר חברות); עוזרת למנהלת הלשכה; מזכירה.
- ג. לשכת התאגידים כפופה לסמנכ"ל תכנון של העירייה.
- ד. תקציב לשכת התאגידים לשנת 2004 היה 2,790,000 ש"ח.





10. תפקידים ותחומי פעילות של לשכת התאגידים מול התאגידים:

תפקידיה של לשכת התאגידים נקבע בתקנון ישן משנת 1981. מאז, השתנו הנושאים והכפיפויות של לשכת התאגידים. ניתן להצביע על ארבע מטלות עיקריות כפי שצריכות להתבצע בעבודתה של לשכת התאגידים מול התאגידים:

א. התנהלות תקינה ובקרה:

(1) אחריות להכנת החומר הנוגע למינוי דירקטורים בתאגידים, הכוללת בדיקות בטרם המינוי ולאחר המינוי ועמידה בדרישות הצוות לאישור כשירות דירקטורים כמפורט:

(א) הכנת שאלוני המועמדים והגשתם לצוות הבחינה, כולל רשימת קיטלוג של הפרמטרים בהם המועמד חייב לעמוד בטרם בחירתו.

(ב) בדיקת השאלונים, תעודות וחתימות נדרשות על גבי השאלון, בחינת כישורים וזימון המועמדים לצוות לבחינת כישוריהם של הדירקטורים.

(ג) בדיקת האפשרות לניגוד עניינים.

(ד) אופן הבחירה באמצעות הצוות לבחינת כשירות מועמדים.

(ה) הפצת שמות הנבחרים לדירקטוריונים ולמנהלים הכלליים של התאגידים.

(ו) שליחת הודעה למועמד על בחירתו כחבר דירקטוריון, או לחילופין הודעה כי מועמדותו נדחתה.

(ז) אישור מועד הכהונה, הארכת תקופת הכהונה.

(ח) קביעת חלוקת הדירקטורים לפי סיעות במועצה.

(ט) טיפול בהשלמת חוסרים של חברי דירקטוריון, מינוי יושב ראש דירקטוריון (במידה ולא נקבע) ומעקב אחר מספר חברי הדירקטוריון בתאגיד.

(2) פיקוח, בקרה והתנהלות התאגידים:

(א) פיקוח ובקרה בנושאי ההתנהלות העסקית של התאגידים, מצבם הכספי, מעקב ניהולי אחר התפתחות התאגידים, מצבם ופעילויותיהם.

(ב) מעורבות בהכנת תקציב התאגידים, על פי בחינת תוכניות עבודה שנתיות של התאגידים (התאמת הפעילות של התאגיד למסגרת התקציב).

(ג) קבלת דוחות רווח והפסד ובדיקתם בטרם הגשתם על ידי התאגידים לדירקטוריון.

- (ד) קביעת הקצבות לתאגידים מתבצעת במסגרת התקציבים שנקבעו על ידי מינהל הכספים בדיוני תכניות העבודה - לא יוקצבו כספים ללא תיאום עם הלשכה.
- (ה) בדיקות כלכליות במידת הצורך ובהתאם לפניות התאגידים.
- (ו) עדכון שוטף של תקנונים בשיתוף עם גורמים משפטיים.
- (3) דירוג התאגידים:
- (א) נוהל הלשכה לקביעת דירוג התאגיד אושר על ידי הנהלת העירייה בתאריך 8 יולי, 2001, ועל ידי ישיבת ועדת הכספים בתאריך 15 אוגוסט, 2001.
- (ב) דירוג התאגיד משמש בסיס לעירייה בקבלת החלטות בנוגע לתאגידים. מטרת דירוג התאגיד להבחין בין מורכבות הניהול בתאגידים, מידת עמידות במשימות ושילובן ביעדי העירייה.
- (ג) בכפוף לדירוג התאגיד נקבעים תנאי העסקה, שכר והטבות של מנכ"ל התאגיד ומנכ"ל המשמש בתפקיד ביותר מתאגיד אחד.
- (ד) כמו כן נקבעת תקופה לתיקון עלייה/ירידה בשכר המנכ"ל על פי שינויים בדירוג התאגיד.
- (4) נושאי משרות אמון – נוהל לשכת התאגידים נמ"א שאושר במרץ, 2000, במועצת העיר קובע:
- (א) מינוי רואי חשבון, יועצים משפטיים ומבקר בתאגיד - מנהלת לשכת התאגידים תהיה חברה בוועדת החיפוש ותעביר לוועדת החיפוש המלצה על שלושה שמות לפחות של בעלי תפקידים שעמדו בקריטריונים שבנוהל.
- (ב) שכר טרחת יועצים משפטיים – בדיקת שכרם עבור ייצוג התאגיד בבתי משפט או ייצוג של יותר מתאגיד אחד. בדיקת שכרם תיעשה על פי דירוג התאגיד בהתאם להוראות רשות החברות הממשלתיות.
- (ג) שכר טרחת נושאי משרות אמון – בדיקת שכרם כפי הנעשה בסקטור הציבורי כולל רשות החברות הממשלתיות.
- (ד) הלשכה נקבעה כפוסק סופי לקביעת שכרם של נושאי משרות אמון.
- (ה) מעקב אחר פרקי זמן העסקתם של היועצים המשפטיים ורואי החשבון בתאגידים. במקרים חריגים, יכול דירקטוריון חברה לבקש הארכה ונושא זה יובא להחלטת מוסדות העירייה.
- (ו) החלפת מנכ"לים, רואי חשבון ויועצים משפטיים תיעשה בתיאום עם הלשכה.



- ב. יזמות כלכלית:
ייעוץ הלשכה בייזום פרויקטים כלכליים, מציאת מקורות מימון ושיתוף פעולה בין גורמים עסקיים ופרטיים.
- ג. תיאום ציפיות ויחסי גומלין:
- 1) תיאום ציפיות בין התאגיד לבין העירייה באמצעות נוהלי מסירת עבודות, נוהל אישור עבודות וקריטריונים לחלוקת עבודות בין התאגידים השונים.
 - 2) דרישה לקבלת פרוטוקולים של ישיבות הדירקטוריון ואסיפות כלליות התומים על ידי יו"ר האסיפה, שבועיים מיום ההתכנסות.
 - 3) קביעת מספר מינימום לישיבות ועדות כספים, ועדות ביקורת ודירקטוריונים בתאגידים.
 - 4) להביא לידיעה שיתוף פעולה של בעלי תפקידים בעירייה עם גורמים בתאגידים וזאת בכדי למנוע התנגשות בין המבצעים בעירייה והמבצעים בתאגיד שחלק מפעילותם הינו במסגרת העירייה.
 - 5) מעקב אחר חידוש זכויות ו/או הארכת חוזים בתאגיד.
 - 6) אישור תשלומים בגין פרויקטים שונים המועברים לאישור הלשכה.
- ד. הדרכה:
- 1) הכשרת דירקטורים ומנהלים לעבודה בתאגיד.
 - 2) ריכוז מועמדים לקורס דירקטורים ומתן פטור מהשתתפות בקורס במידת הצורך.
 - 3) אחריות לקיומם של סיורים וביקורים משותפים בין דרגים מקצועיים להידוק הקשרים הפורמליים והלא פורמליים בין העירייה לתאגיד.

ממצאים

11. הביקורת התרכזה בבדיקת ביצוע המטלות העיקריות של לשכת התאגידים.
12. **תהליכי עבודה**
 - א. תקנון לשכת התאגידים:
 - 1) תקנון לשכת התאגידים אושר בהנהלת העירייה ובוועדת הכספים במרץ, 1981, ובמועצת העירייה במאי, 1981.
 - 2) התקנון מתרכז בטיפול בתאגידים על ההיבטים הגיהוליים והכלכליים ומעניק ללשכת התאגידים סמכויות גיהול, פיקוח ובקרה.

(3) נכון למועד עריכת הביקורת נמצא כי לתקנון אין תוקף משפטי מחייב כלפי התאגידים. העירייה אינה פועלת על פיו ולמעשה ישנה התעלמות מוחלטת מקיומו והוא אינו מוצא ביטוי בפעילות השוטפת של הלשכה.

(4) לדברי מנהלת הלשכה, עיקר העבודה השוטפת מתבסס על החלטות מועצת העירייה, נוהגים או במסגרת נוהלי עבודה שהוכנו למספר מצומצם של נושאים.

(5) מנהלת הלשכה מסרה לביקורת כי מנכ"ל העירייה העביר הנחיות לביצוע באמצעות מכתבים או מזכרים, סיכומי דיון וכדומה, בין במישרין ובין באמצעות סמנכ"ל תכנון, אך אלה לא הוסדרו בצורה פורמלית.

ב. בבחינת תפקידים ותחומי פעילות הלשכה המפורטים לעיל נמצא כי:

(1) נושאים ויזמויות העולים בעירייה, מטופלים לעיתים מול התאגידים על ידי גורמים פנימיים בעירייה ישירות מול התאגידים ולעיתים אין עובדי הלשכה שותפים לנושא.

(2) העדכון במידה ומתבצע, נעשה בדיעבד באיחור ולא בזמן אמת והתרומה של לשכת התאגידים, במידה וישנה, הופכת לשולית ולא אפקטיבית.

(3) להלן מספר דוגמאות: מינוי דירקטורים לבית לסינ; אחוזות החוף - הקמת חברת בת; חברת אוצר מפעלי ים - דיונים בתביעות בעלי מניות; ביטול מינוי דירקטורים סיעתיים של סיעת מרץ-יחד; העברת בנין הסינימטק לחברת המשכן.

(4) הלשכה אינה מקיימת דרכי פקוח ובקרה על פי כללים קבועים וידועים מראש בנושאים הבאים:

(א) הגשת דוחות כספיים מתבצעת רק לאחר פנייה מלשכת התאגידים ולא כחלק מהנחיות ברורות שנקבעו מראש.

(ב) אין מעקב אחר קבלת פרוטוקולים מדיוני מועצת המנהלים באופן שוטף מכל ישיבת דירקטוריון ובמיוחד מאלו שנציגי הלשכה לא השתתפו בישיבות.

(ג) להלן ריכוז הממצאים כפי העולה מתוך תיקי תאגידים הנמצאים בלשכת התאגידים:

שם התאגיד	דוחות מועצת מנהלים		דוחות ועדת כספים		דוחות מבקר/ועדת ביקורת		הערות
	מספר מועדי פגישות בשנת 2003	מספר פרוטוקולים שנמצאו בשנת 2003	מספר מועדי פגישות שנמצאו בשנת 2003	מספר פרוטוקולים שנמצאו בשנת 2003	מספר מועדי פגישות בשנת 2003	מספר פרוטוקולים שנמצאו בשנת 2003	
עזרה ובצרון	7	4	4	1	4	3	



הערות	דוחות מבקר/ועדות ביקורת		דוחות ועדת כספים		דוחות מועצת מנהלים		שם התאגיד
	מספר פרוטוקולים שנמצאו בשנת 2003	מספר מועדי פגישות בשנת 2003	מספר פרוטוקולים שנמצאו בשנת 2003	מספר מועדי פגישות בשנת 2003	מספר פרוטוקולים שנמצאו בשנת 2003	מספר מועדי פגישות בשנת 2003	
* ידוע על 4 מועדים מתוך תיק התאגיד	0	3	0	0	2	*3	המשכן לאמנויות הבמה
	1	3	2	4	3	7	מרכז הירידים
** ידוע על 3 מועדים מתוך תיק התאגיד	2	2	0	3	1	**2	הרשות לפיתוח כלכלי
לא נמצאו סיכומים	0	1	0	3	0	2	האוניברסיטה העמית

- מספרי הפגישות נמסרו על ידי לשכת התאגידים
 - לא נמצאו פרוטוקולים הקשורים לתאגיד "עתידים"
- (ד) מבדיקה שנערכה בשישה תאגידים נמצא כי אין הקפדה על ביצוע תהליכי העבודה שנקבעו על ידי לשכת התאגידים.
- (ה) הלשכה לא מקבלת את כל המסמכים והדוחות הנדרשים על ידה. כך לדוגמא, חברת "עתידים" מגישה תוכניות עבודה ודוחות כספים בלבד, ללא העברת מסמכים ודוחות. הנושא הועבר לטיפול מנכ"ל העירייה.
- (ו) מבדיקת דוחות הנוכחות ומיומן מזכירות הלשכה, מתברר כי לא מתנהל יומן עובד מסודר המציין את השתתפות כל עובד בנושאים שבטיפולו (השתתפות בישיבות החברות, פגישות בנושאים מקצועיים שונים וכדומה).
- (ז) ביומן המנוהל על ידי מזכירות הלשכה (באמצעות המחשב) מצויינים מועדי הפגישות והנושאים לדיון, אך אין ציון מפורש מי מבין עובדי הלשכה, למעט מנהלת הלשכה, השתתף בדיונים ובפגישות בפועל.
- (ח) לביקורת נמסר על ידי מזכירת הלשכה, ולאחר מכן בהשלמות על ידי מנהלת הלשכה וסגנה, שמות המשתתפים, אך לא ניתן היה לבחון את הנושא עקב חוסר תיעוד.
- (ט) משיחות עם מנהלי תאגידים הנזכרים לעיל עלה, כי לא קיימת דרישה של הלשכה לקבל דוח פעילות שוטף באופן קבוע ובזמנים קבועים.
- (י) לא נמצאו סימוכין לביצוע מעקב שוטף של הלשכה על מינוי ועדות בתאגידים.

ג. אימות מסמכי יסוד של התאגידים:

- (1) הביקורת בדקה תיקי התאגידים בארכיב הלשכה.
- (2) הביקורת לא איתרה מסמכים המעידים כי מתבצעות בדיקות תקופתיות, הבאות לאמת את המטרות כפי שמשקפות ממסמכי היסוד של החברות וזאת בהתאם להחלטות מועצת העירייה, או לחילופין, תיקונים המתייחסים לתאגידים השונים.

ד. נוהל דירוג התאגידים:

- (1) כאמור, הלשכה אחראית לקביעת "דירוג התאגידים" על פי נוהל לשכת התאגידים.
- (2) ממצאי הביקורת עולה כי התאגידים הם "אדון" לעצמם ואינם מדווחים מיוזמתם ללשכה על שכר המנכ"לים ולא על הטבות נוספות המשולמות.
- (3) לדברי עובדי הלשכה, הידע שלהם בכל הקשור לשכר מנכ"לי התאגידים מתבסס מקריאת הדוחות הכספיים בלבד, במידה ונמצא בהם דיווח.
- (4) מנהלת הלשכה מסרה, כי לא נעשות פניות על ידי הלשכה לתאגידים לקבלת דיווחים בנושא.
- (5) עובדי הלשכה מסרו לביקורת, כי "אינם שוטר או כלב שמירה". לפיכך עולה כי אין בידי הלשכה נתונים לגבי השכר המשולם למנכ"לי התאגידים.
- (6) בהתאם להנחיות ראש העירייה מתאריך 1 ינואר, 1994, מנכ"ל חברה לא יקבל יותר ממשכורת אחת עבור עבודתו ואפילו הוא מנהל שתי חברות, למעט תוספת של שתי דרגות אישיות.
- (7) בחודש אוגוסט 2001, אושר נוהל לקביעת דירוג לתאגידים השונים על פי קריטריונים. בעת עריכת הביקורת נמסר על ידי בוחן חברות בלשכה, כי הנוהל לקביעת דירוג לתאגידים אינו מתבצע בפועל, מאחר והנוהל נותן תוצאות מעוותות. עד עתה טרם נעשו פעולות לתיקון הנוהל.
- (8) הביקורת מצאה כי כאשר נדרשה הלשכה לקבוע דירוג לתאגיד "יובל חינוך", בפועל לא ניתן היה להסתמך על דוח כספי ולכן השתמשו לקביעת הדירוג בנתונים הבאים:

- (א) פעילויות האגודה למפעלי תרבות ונוער.
- (ב) היקף פעילויות של התאגיד ותקציב משוער, שאמור היה להיות מאושר.
- (9) מאחר והתוצאות בשני המקרים היו זהות נקבע לתאגיד דירוג.
- (10) שכרו של המנכ"ל לא נקבע על פי הדירוג שנקבע לתאגיד מאחר והמנכ"ל הגיע מהעירייה עם שכר והטבות ידועות.

(11) באשר לתאגידיים הבאים: "עזרה ובצרון", "העמותה לתירות", "בניין הקאמרי", "מרכז הספורט" - בחודש פברואר 2001, שונה שכר המנכ"לים בתאגידיים הנ"ל ובהודעה ליושבי ראש הדירקטוריונים של התאגידיים הנ"ל נמסר ע"י מנהל לשכת התאגידיים דאז, כי נוהל תאגידיים חדש נמצא בהכנה ובמידה ויחול שינוי בדירוג התאגידיים – הנוהל יחול רטרואקטיבית.

(12) על פי ממצאי הביקורת לא נעשתה בחינה של דירוג מחדש של התאגידיים הנ"ל על פי הנוהל שאושר.

ה. נוהל מינוי דירקטורים בתאגידיים עירוניים כולל תפקידי הצוות לאישור כשירות דירקטורים ואופן תפקודו:

(1) נוהל מינוי דירקטורים אושר בישיבת המועצה ה-17 ישיבה מס' 80 מיום 13 אוקטובר, 2002.

(2) הנוהל עוסק בכללים למינוי דירקטורים ויחסי כוחות של סיעות, שיעורי נשים, נציגים ערביים, הרכב הצוות, תפקידיו ומניין חוקי לקבלת החלטות.

(3) ממצאי הביקורת:

(א) עבודת המטה הכרוכה בבדיקת שאלוני המועמדים לדירקטורים מתבצעת על ידי הלשכה והיא זו שצריכה להביא הערותיה לצוות לבדיקת כשירות המועמדים.

(ב) הביקורת לא בדקה את אופן ביצוע העבודה הכרוכה בהעברת השאלונים לצוות לבחינת כשירות מועמדים, זאת היות והלשכה לא מעבירה הנחיות לצוות בטרם קבלת ההכרעות.

(ג) אין בלשכה מערכת מדדים לבחינת כשירות המועמדים, על פי השאלונים, לצורך קבלת החלטות.

(ד) הביקורת בדקה מספר שאלונים שנבחנו על ידי הלשכה, בשאלונים אלו לא נמצאו מסמכים. כמו כן לא נמצא תיעוד בתיקי חברות בלשכה לגבי הסיבות לדחיית מועמדים או קבלתם אם בכלל, והעברתם לצוות לבדיקת כשירות המועמדים.

(ה) לדברי עובדי הלשכה, לצוות לבדיקת כשירות מועמדים מועברים רק השאלונים שבבדיקת הלשכה ענו על הדרישות.

(ו) כמו כן נמסר לביקורת כי לצוות לבחינת כשירות מועמדים מוגשת רשימה מודפסת הכוללת את שמות המועמדים בלבד, ללא איפיונים או הערות כלשהן. לדברי הלשכה, הצוות ממילא בוחן כל שאלון ושאלון.

(4) נוהל למינוי דירקטורים אושר במועצה ב- 13.10.02 ועודכן ב- 9.3.03 וב- 5.2.04.

1. השאלון למועמד:

(1) הביקורת מצאה כי בדף הפתיחה לשאלון המופץ למועמדים המיועדים לשמש כדירקטורים בכל עת, מופיע התאריך 7 אוקטובר, 2002 – אינו מעודכן. מנהלת הלשכה הודתה על ההערה.

(2) בשאלון למועמד נדרשים המועמדים לצרף קורות חיים והעתק נאמן למקור של תעודות המעידות על השכלה.

(3) מממצאי הביקורת עולה כי:

(א) נציגי הסיעות אינם מצרפים תעודות השכלה בעת הגשת השאלונים.

(ב) ברוב המקרים, מועמדים מבוגרים אינם מצרפים תעודות השכלה ומסתפקים באישור עורך דין בגוף השאלון, המאמת את הפרטים הרשומים. הצוות לבדיקת כשירות מועמדים התייחס לכך ודרש להקפיד על צירופן של התעודות.

(4) בגוף השאלון קיים סעיף להתייחסות היועץ המשפטי לעירייה. בבדיקת 20 שאלונים נמצא, כי לא נרשמה התייחסות היועץ המשפטי לעירייה.

(5) במכתבה של סגן היועץ המשפטי לעירייה י ב מיום 14 מרץ, 2004, נכתב כי על פי הנחיית היועץ המשפטי לעירייה, א ב , "מועמדים אשר אושרו ככשירים לכהונת דירקטור בתאגיד עירוני על ידי הצוות לאישור כשירות דירקטורים לא נדרשת בדיקה נוספת מטעם היועץ המשפטי".

2. מינוי הצוות לאישור כשירות דירקטורים:

(1) הביקורת לא מצאה כי הלשכה עדכנה את התאגידים בהחלטת המועצה מיום 25 בינואר, 2004, בדבר השינוי בהרכב צוות בדיקת כשירות דירקטורים.

(2) באישור כשירות מועמד על ידי צוות הבדיקה, שנעשה באמצעות פקס מיום 14 במרץ, 2004, נרשם כי כולם השתתפו ואישרו את מועמדותו של צ י , למרות שבפועל היתה התייחסות רק של 6 נציגים וחסרה חתימה של הנציגה הגב' כ ב .

(3) במהלך הביקורת נמצא פרוטוקול הצוות לבחירת דירקטורים מיום 10 יוני, 2004, ללא חתימת היו"ר, מ ג נ . ב- 27.12.04 הומצא לביקורת הפרוטוקול הנ"ל חתום ע"י היו"ר.

(4) במהלך הביקורת לא נמצאו אסמכתאות בכתובים לדירקטורים/מועמדים שנדחו על ידי הלשכה בטרם הגיעו לצוות הבדיקה וכמו כן לא נמצאו מכתבים אחרי דיוני הצוות למי מהמועמדים שנדחו על ידי הצוות לבחירה.

(5) רשימה שמית של המאושרים על ידי הצוות מועברת מהצוות למנכ"ל העירייה, וזה מודיע ללשכה על אישור הרשימה כולל השמות שאושרו. הלשכה היא זו שמעבירה מכתבים על בחירת המועמדים לתאגידים.

ח. הגבלת מינוי דירקטור:

הביקורת לא הצליחה לאתר בבדיקתה כמה מועמדים נפסלו או לא עמדו בתנאים להגבלת מינוי דירקטורים על פי הנוהל.

(1) הביקורת לא מצאה התייחסות בכתובים באף מקרה על היות דירקטור חבר ביותר מתאגיד או שניים, ברשימת המועמדים המובאת בפני הצוות.

(2) הכשרת דירקטורים סיעתיים צריכה להתבצע במהלך שנת הכהונה הראשונה. במהלך הביקורת לא נמצאו סימוכין לפעולות לריכוז נתונים לקורס הדירקטורים.

(3) חשוב לציין, כי במהלך שנת 2004, מונו דירקטורים חדשים ואילו הקורס האחרון שהתקיים היה במהלך שנת 2002.

(4) הביקורת לא מצאה רשימות מאגר נתונים של דירקטורים שעברו הכשרה והצהירו על כך בשאלוני המועמדים שהגישו.

ט. התנאים בהם דירקטור יפסיק לכהן בתפקיד:

מבין התנאים בהם דירקטור יפסיק לכהן בתפקיד בחרה הביקורת לדגום האם הלשכה מפסיקה כהונתם של דירקטורים עקב היעדרויות משיבות. נמצא כי:

(1) לא נעשתה פנייה לחברות העירוניות לדווח על נוכחות הדירקטורים לשנת 2003.

(2) הסיבה, כפי שנמסרה על ידי הלשכה היא, כי בשנת 2004, הוחלפו הדירקטורים בכל החברות העירוניות.

(3) באשר לשנת 2002, ביום 5 מרץ, 2003 נשלח מכתב תזכורת לחברות העירוניות לגבי דיווח נוכחות. מתוך 32 התאגידים אליהם נשלח מכתב התזכורת, 5 טרם החזירו התייחסות.

(4) הביקורת לא מצאה פעילות מסודרת של הלשכה לאכיפת ההנחיה. לא ידוע מי נעדר, מי נכח ומי הוחלף כתוצאה מאי נוכחות בישיבות.

(5) הביקורת מצאה דוח שהיה מתויק בתיק הלשכה ומתייחס לשנת 2004. לביקורת נמסר כי הדוח הוכן על ידי הלשכה. הדוח כלל שמות התאגידים, שמות

הדירקטורים, מועדי הישיבות והנוכחות של הדירקטורים כולל היעדרויות. הדוח היה ללא כותרת, ללא תאריך, ולמעשה לא ידוע לאיזו תקופה בוצע ובוודאי לא מה השימוש שנעשה בו אם בכלל.

(6) לביקורת נמסר על ידי עובדי הלשכה, כי הרפרנטים בלשכה מכירים את הדירקטורים באופן אישי ולפיכך אחת ההנחות היא שההיכרות מסייעת בקבלת החלטות הקשורות לנוכחות.

(7) הביקורת לא מצאה אכיפה של נושא הנוכחות בצורה מסודרת. לא נקבעו כללים לדיווח שוטף על הנוכחות בזמנים שנקבעו מראש, ובפורמט קבוע.

(8) בשנת 2002, נמצאו פרוטוקולים מתוך ישיבות מועצת העירייה שבהם צוינו היעדרויות דירקטורים ומאידך אושרה המשך כהונתם כדירקטורים לאחר דיון. הביקורת לא מצאה כיצד הוגש החומר לדיון במועצה. להלן מספר דוגמאות:

(א) גני יהושע – ט א 28 פברואר, 2002 – עובדת עירייה, נציגת סיעה, נעדרה 10 ישיבות מתוך 12, 3 רצופות במהלך שנת 2002, המשך כהונתה אושר על אף היעדרויותיה.

(ב) משכן לאמנויות – מ ש, המשך כהונתו אושר על אף היעדרויותיו ואי השתתפותו באף ישיבה. הנ"ל משמש גם כדירקטור בחברת היכל הספורט שם כן נכח בישיבות.

(9) מנהלת הלשכה מסרה כי תפקידה לשמור על הדירקטורים כדי שיפעלו לטובת העירייה. דירקטור אשר פועל בניגוד לנוהלי העירייה אמור להיות מפוטר, אך בפועל אין סמכות ללשכה לסיים כהונתו. כמו כן נמסר כי לא זכור לה האם הלשכה דיווחה אי פעם על דירקטור שפעל בניגוד לטובת העירייה ומה היתה הסנקציה, אם בכלל.

י. נוהל מינוי נושא משרות אמון:

(1) מינויים וקביעת שכר רואי חשבון ויועצים משפטיים מתבצעים בדירקטוריון החברה העירונית. הלשכה מנחה את מנכ"ל התאגידים בקביעת השכר, אולם אינה מבצעת אכיפה של הנחיותיה.

(2) לדברי עובדי הלשכה, לא קיימות פניות מהתאגידים לבירור שכר טרחה של יועצים משפטיים ורואי חשבון ולפיכך אין בידי הלשכה נתונים לגבי תעריפים המשולמים. הידע מתבסס מקריאת הדוחות הכספיים בלבד, במידה וקיימים דיווח.

(3) לביקורת נמסר ממנהלת הלשכה כי לפי הנחיות העירייה לכל תאגיד אמור להיות רואה חשבון ומבקר פנים אחר. כמו כן נמסר, כי מנהלת הלשכה מעבירה לתאגידים

היקף שכר טירחה מקסימלי, בהתאם להוראות רשות החברות הממשלתיות, והתאגיד קובע בפועל את השכר. היקף ההעסקה של המבקר נקבע אף הוא בהתאם להוראות רשות החברות הממשלתיות.

(4) הביקורת לא איתרה בהוראות רשות החברות הממשלתיות התייחסות לפיה ניתן להבין כי יש לקבוע את היקף ההעסקה של המבקר. נהפוך הוא, לפי הוראת רשות החברות הממשלתיות "עדכון גוהל העסקת ושכר טרחת משרדי רואי חשבון המבקרים את החברות" מתאריך 29 אפריל, 1997, סעיף ה (1) "רואה החשבון יגיש לדירקטוריון ולרשות מיד עם סיום הביקורת על הכספיים השנתיים, דו"ח שנתי... על כל שעות העבודה לפי החודשים שבהם בוצעו... מגמת הבדיקה הינה למנוע תלות המבקר בנוף המבוקר, לבדוק סבירות השעות והעלויות..."

(5) על פי ממצאי הביקורת עולה, כי רשימת בעלי תפקידים המועסקים ומועדי העסקתם הוכנה על פי דרישת הביקורת וממנה עלה כי מתוך 32 תאגידיים – ב-6 תאגידיים רואי החשבון מכהנים כחריגים יותר מ-5 שנים מסיבות שונות ולא נמצאו אסמכתאות על כך בכתובים.

13. רמת הבקרה וכלי הבקרה המופעלים בתאגידיים

א. מנהלת הלשכה מסרה לביקורת כי מטרת הלשכה לפקח, לבקר ולוודא שעבודת התאגידיים מתבצעת בהתאם למדיניות העירייה, אך סמכויות הלשכה אינן מעוגנות בתקנות או בנהלים והם פועלים מכח הנוהג.

ב. לדברי עובדי הלשכה, הבקרה מתבצעת בעיקר באמצעות נוכחות בישיבות הדירקטוריון, ועדות כספים וועדות ביקורת, דרישת מסמכים ודוחות. לרוב ישנה היענות מצד התאגיד להעברת דיווחים, אך קיימים תאגידיים שהמצב בהם שונה.

ג. הלשכה אינה יוזמת פעולות מראש כמו פורמטים להגשת דוחות ודיווחים, הסכמי מסגרת ומועדים קבועים להגשת דיווחים.

ד. לא מתבצעות פעולות הקשורות לבדיקת מסמכי היסוד של התאגיד, כולל השלכות גם בעת העברות עבודה מתאגיד לתאגיד.

14. רמת השירות הניתנת על ידי לשכת התאגידיים העירונית

א. בהתאם לתקנון הלשכה, שכאמור אושר אך אינו מיושם בפועל, הלשכה צריכה לעשות חיבור בין סוגי התאגידיים השונים ולמעשה צריכה להיות הגורם הבלעדי בעירייה לבדיקת תהליך ההתקשרות של החברות, בקרה, בדיקת ניירות תאגיד, ביצוע תשלומים, חיובים על ידי התאגיד, חובת דיווח למנכ"ל העירייה, צורת הגשת דוחות, ועמידה במועדים קבועים.

ב. לביקורת נמסר על ידי הלשכה, כי מתקיימים דיונים עם התאגידיים בכל הקשור לתוכניות עבודה. בפועל לא נמצא על ידי הביקורת אזכור לבדיקת מטלות תכנון מול ביצוע, כפי שנרשמו על ידי התאגידיים ובמיוחד לאור העובדה, כי על סמך נתונים אילו נקבעים האישורים למסגרות התקציביות.

ג. נמסר לביקורת כי לשכת התאגידיים נענית לפניות ודרישות של גורמים בעירייה לעריכת בדיקות ספציפיות בתאגיד. לא אותרו פעולות יזומות של הלשכה.

ד. סה"כ פעילות הלשכה שנחשפה לביקורת לשנת 2003:

- 1) במחצית הראשונה של שנת 2003 הוכנו 5 ניירות עבודה כלכליים.
- 2) במחצית השנייה של שנת 2003 הוכנו 4 ניירות עבודה כלכליים.
- 3) במחצית השנייה של שנת 2003 נערכו והושלמו 5 בדיקות כלכליות ונמצאות בביצוע עוד 2 בדיקות כלכליות.
- 4) במחצית השנייה של שנת 2003 הוכנה תוכנית עסקית אחת.
- 5) הביקורת לא הצליחה לקבל עותקים מהעבודות שהוכנו. הנתונים הם על פי דיווחי הלשכה.

15. בדיקת ההתקשרות הפנים ארגונית עם כל התאגידיים העירוניים

- א. לא נמצאו אסמכתאות בכתובים המאמתות התקשרויות פנים ארגוניות ודרך ניהול מסודרת להזרמת אינפורמציה באורח קבוע.
- ב. לדברי עובדי הלשכה, מעצם נוכחותם בישיבות הדירקטוריון ובוועדות הכספים הערך המוסף מהשתתפותם רב. לדבריהם נושאים רבים מוצאים פיתרוןם בטרם עולים לדיון בהתייעצויות בעל פה ללא ניהול רישום.

16. חלוקת סמכויות ונוהלי עבודה בין לשכת התאגידיים לעירייה

- א. לא נמצאו אסמכתאות בכתובים המגדירות את חלוקת הסמכויות ונוהלי עבודה לגבי היחסים של הלשכה עם חברי ההנהלה של העירייה וגופים מקצועיים בעירייה.
- ב. לדברי הלשכה נמצא כי ישנן פעילויות בעירייה המתבצעות ישירות מול התאגידיים ורק במקרים בודדים, אם התאגיד בוחר לערבה, מעורבת הלשכה ואף זאת בדיעבד.

17. פרויקטים

- א. הביקורת איתרה כי מנהלת הלשכה מאשרת תשלום חשבונות בגין מספר פרויקטים המתנהלים בחברות העירוניות.



- ב. לדברי מנהלת הלשכה, כאשר אין מנהל מקצועי מובהק לפרויקט, דרושה חתימתה והיא מאשרת "כברירת מחדל".
- ג. מנהלת הלשכה טענה כי משמעות הטבעת חתימתה היא אישור כי קיים כזה פרויקט ושהחשבונית שייכת לפרויקט. מבחינתה מי שאמור לעשות בקרה על ההוצאות זה מינהל הכספים, היא אינה מודעת למגבלת סכום או להיררכיית חתימה.
- ד. כמו כן נמסר כי החתימה מתבססת על סמך הצהרת מנהל הפרויקט וקבלת חשבוניות בלבד. אין באפשרותה לבצע בקרה אם מגישים אותה חשבונית פעמיים או מעמיסים עלויות מפרויקטים אחרים.
- ה. מנהלת הלשכה לא ידעה למסור לביקורת אילו פרויקטים מאשרת לתשלום והאם ישנם גם תקציבים שוטפים הכפופים לאישורה. להלן רשימת הפרויקטים, כפי שנמסרו מחשבת מינהל הכספים:

- 1) מוזיאון תל אביב – הוצאות פיתוח והצטיידות.
 - 2) מוזיאון ארץ ישראל – הוצאות פיתוח והצטיידות.
 - 3) מרכז הספורט הלאומי – בניית מבנה הרב ספורט.
 - 4) בניין הקאמרי (בניין תיאטרון בית לסין) – בגין שיפוצים במבנה.
 - 5) גני יהושע – פרויקטים שונים.
- ו. הביקורת בדקה חשבוניות שאושרו על ידי מנהלת הלשכה לשנים 2003-2004. להלן ריכוז החשבוניות, כפי שהתקבלו מממונה הנהלת חשבונות באגף החשבונות (בש"ח):

שם הפרויקט	שנת 2003	שנת 2004	סך הכל
מוזיאון תל אביב - הוצאות פיתוח והצטיידות	558,009	379,475	937,484
מוזיאון ארץ ישראל - הוצאות פיתוח והצטיידות	581,892	995,170	1,577,062
מרכז הספורט הלאומי - בניית מבנה הרב ספורט	0	994,704	994,704
בניין הקאמרי - בגין שיפוצים במבנה	859,714	384,955	1,244,669
גני יהושע - פרויקטים שונים	2,024,006	110,703	2,134,709
סך הכל	4,023,621	2,865,007	6,888,628

- נתוני שנת 2004 נכונים לחודש נובמבר 2004.
- ז. מניתוח הנתונים עולה כי בשנים 2003, 2004 אישרה מנהלת הלשכה חשבוניות בהיקף של כ- 7 מיליון ש"ח.
- ח. במהלך הביקורת הסתבר כי מאחר והתאגיד מהווה יישות משפטית נפרדת, ישנם מקרים בהם התאגיד בוחר להשתמש בשירותים של גורמים חיצוניים לעירייה וכי אין ניצול לגודל של כלל התאגידים.



מסקנות

כללי

18. במהלך הביקורת נבחנו פעילויות לשכת התאגידים, שיטת העבודה מול התאגידים העירוניים ומול גורמי העירייה, חלוקת התפקידים וביצוע הבקרה.

ממצאי הביקורת הציפו סוגיות מרכזיות ועקרוניות בהתנהלות לשכת התאגידים מול התאגידים העירוניים. לדעת הביקורת מתבקשים שינויים במטרה להפוך את לשכת התאגידים לגורם בעל השפעה ובקרה על התאגידים העירוניים.

א. תהליכי עבודה

לשכת התאגידים הוקמה כדי לשמור על מסגרת עבודה שוטפת מול התאגידים העירוניים, תוך הבטחת הבקרה על תפעולם השוטף באמצעות עבודת מטה מסודרת ומתן מגוון פתרונות בהתאם לצורכי העירייה ולעבודה נכונה מול התאגידים העירוניים. בפועל אין הלשכה נתפסת כך על ידי התאגידים העירוניים.

(1) תקנון לשכת התאגידים

קיימת התעלמות מוחלטת מתקנון לשכת התאגידים שאושר בשנת 1981. לשכת התאגידים והתאגידים העירוניים – שניהם אינם מקיימים את התקנון.

(2) תפקידי ותחומי פעילות הלשכה

א) גורמים פנימיים בעירייה פועלים ישירות מול התאגידים העירוניים ולעיתים עובדי לשכת התאגידים אינם שותפים לטיפול, או מצטרפים בסופו של הטיפול.

ב) אין כללים קבועים לביצוע פיקוח ובקרה על אופן הגשת הדוחות הכספיים של התאגידים והמועדים להגשתם.

ג) לשכת התאגידים אינה דואגת לקבל באופן שוטף פרוטוקולים מדיוני מועצות המנהלים של התאגידים העירוניים. היא אינה מחייבת את התאגידים לבצע את נוהלי העבודה שנקבעו על ידי מועצת העירייה בתקנון התאגידים ובהחלטות מועצת העירייה מתאריך 13/10/02 לגבי מינוי דירקטורים, מתאריך 8/7/01 לגבי דירוג תאגידים, ומתאריך 3/2000 לגבי מינוי נושאי משרות אמון.

ד) לשכת התאגידים אינה יכולה לבצע מעקב ובקרה על פעילות התאגידים העירוניים בדרך של השתתפות נציגי הלשכה בדיוני הוועדות השונות, וזאת בשל כוח אדם מצומצם.

- (ה) לשכת התאגידיים אינה מנהלת מעקב לקבלת דוחות כספיים, דוחות ביקורת, דוחות מעקב אחר ביצועי תקציב, דוחות נוכחות דירקטורים ועוד. דוחות אלה מצביעים על הפעילות השוטפת של התאגידיים העירוניים ואי קבלתם במועדים קבועים פוגם ביכולת הבקרה והדיווח של לשכת התאגידיים למועצת העירייה.
- (ו) לשכת התאגידיים אינה פועלת להטמעת דפוסי ניהול בכל הקשור לצורת הגשת דוחות על פי פורמטים קבועים ובמועדים קבועים, קביעת מסגרות עבודה, קביעת הסכמי מסגרת למכרזים, קביעת נהלים והתנהלות על פיהם.
- (ז) לשכת התאגידיים אינה מקיימת מעקב אחר מספר הפגישות המחייב ואינה מנהלת מעקב ובדיקת נוכחות של הנציגים בוועדות לאחזר מינויים.
- (3) על הנהלת העירייה לקבל דיווחים שוטפים מלשכת התאגידיים לגבי ביקורת ניהול שוטף ו/או כל נושא חריג בהתנהלות התאגידיים העירוניים.
- (4) דירוג תאגידיים
- (א) על אף ששכרו של המנכ"ל הוא פועל יוצא מדירוג התאגידי שנקבע על ידי הלשכה, אין הלשכה מבצעת אכיפה בנושא שכר מנכ"לים.
- (ב) אין התאגידיים העירוניים מעבירים מיוזמתם דיווחים על שכר המנכ"ל וההטבות. שכר המנכ"לים נכלל בדוחות הכספיים בסעיף הוצאות הנהלה וכלליות ועל כן המידע הינו ברמת הערכה בלבד.
- (ג) לשכת התאגידיים אינה מבצעת את תפקידה כלל באיסוף נתוני השכר של המנכ"לים בתאגידיים העירוניים מתוך מדיניות של שמירת יחסי עבודה תקינים עם התאגידיים העירוניים.
- (ד) מאחר ולא קיימים דיווחים על שכר המנכ"לים וההטבות הניתנות על ידי התאגידיים העירוניים, לא מתבצעות בדיקות נדרשות להשוואה בנושאי דרגות אישיות, כפל משכורות כאשר המנכ"ל מכהן בשני תאגידיים (איסור עפ"י הנחיית ראש העירייה), או הטבות אחרות.
- (5) נוהל מינוי דירקטורים בחברות עירוניות
- מינוי דירקטורים בתאגידיים מתבצע על פי נוהל מינוי דירקטורים אשר אושר בשנת 2002. לשכת התאגידיים אינה מקיימת תהליך עבודה הכולל רשימות תיוג או פורמט קבוע לרישום כל הפרמטרים הנדרשים לבדיקת כשירות מועמדים להעברה לצוות לבדיקת כשירות המועמדים כדירקטורים, מחזל המונע בקרה על התהליך.



- (6) השאלון למועמד
לדעת הביקורת השאלון למועמד אינו עונה על דרישות הבדיקה של סעיפי הכישורים הנדרשים לצורך בחינת המועמדים. אין מקום בשאלון לציון סיבות לאי צירוף של תעודות השכלה, אין תאריך עדכני למשלוח השאלון. לדעת הביקורת יש לעדכן את השאלונים שיכללו את כל הסעיפים החסרים.
- (7) מינוי הצוות לאישור כשירות דירקטורים
לא קיימת הקפדה על ביצוע תהליך נכון של מינוי הצוות לאישור כשירות דירקטורים.
- (8) הגבלת מינוי דירקטור
א) יש לדאוג להכשרת דירקטורים במהלך שנת הכהונה הראשונה, במיוחד לדירקטורים סיעתיים.
ב) לא נמצאו פעולות למעקב אחר דירקטורים סיעתיים שלא עברו הכשרה בקורס הדירקטורים בשנת כהונתם הראשונה כתנאי להמשך כהונתם. (אין מדובר על הדירקטורים החדשים).
ג) לא נעשות פעולות לניהול מאגר נתונים וריכוזו בנושא הכשרת דירקטורים, כולל אלו שעברו הכשרה שלא במסגרת העירייה והצהירו על כך בשאלוני המועמדים.
- (9) התנאים בהם דירקטור יפסיק לכהן בתפקיד
אין פורמט קבוע או הנחיה לדיווח, במועד קבוע, על נוכחות דירקטורים בישיבות דירקטוריון בחברות. אין פעולות לאכיפת הנוהל בנושא אי נוכחות ודרך הבאת הנושא לטיפול בפני מועצת העירייה בדבר המשך/אי המשך כהונת דירקטור נעדר.
- (10) נוהל מינוי נושאי משרות אמון
א) לשכת התאגידים אינה אוכפת את נושא שכר טירחה על פי "נוהל נושאי משרות אמון" כלפי התאגידים העירוניים. התעריפים המשולמים אינם מדווחים ללשכה וזו אף אינה יוזמת פניות לקבל הנתונים.
ב) שכר טירחתם של יועצים משפטיים נקבע על ידי דירקטוריון התאגידים העירוניים ואין הלשכה מתערבת בתעריף וכמו כן לא במינוי. נתוני השכר של יועצים משפטיים ורואי החשבון בתאגידים עירוניים לא מועברים ללשכת התאגידים.

ג) לשכת התאגידים אינה אוכפת את הוראות הנוהל לגבי תאגיד אשר מסרב להחליף את ממלאי התפקידים במשרות אמון, שלא בהתאם לנוהל.

ב. פיקוח ובקרה של הלשכה על התאגידים העירוניים

1) לשכת התאגידים הוקמה כגוף מטה במטרה להבטיח את הניהול הנכון של התאגידים העירוניים בהתאם למדיניות העירייה וזאת על ידי בקרה ניהולית וארגונית.

לשכת התאגידים אינה משמשת אוטוריטה סטטוטורית. עיקרה של עבודת הלשכה מבוססת על פניות חד פעמיות של התאגידים העירוניים, יוזמות אישיות, יחסים בינאישיים, או פניות ראש העירייה לבחינת נושאים ספציפיים, או בדיקות בעקבות גילוי של פרטים בדיעבד או באקראי, המחייבים בדיקה או התערבות.

2) כדי לעמוד ביעדים לשכת התאגידים לא פיתחה אמצעי בקרה "מובנים". עיקר הפיקוח, כפי שעלה מממצאי הביקורת, מתבצע בלשכת התאגידים לכאורה, רק על ידי השתתפות נציגי הלשכה בשיחות ועדות כספים או ביקורת (במידה ומוזמנים לשיחות).

3) שיטת הבקרה שנבחרה על ידי הלשכה בדרך של השתתפות בשיחות של הוועדות השונות בתאגידים העירוניים יכולה היתה להפוך את הלשכה מעצם היותה גוף מטה למרכז ידע בנושאים המפורטים וליחידת בקרה מרכזית. בפועל השיטה נכשלה.

ג. רמת השירות הניתנת על ידי לשכת התאגידים העירונית

1) גורמי העירייה והתאגידים העירוניים אינם מתייחסים ללשכת התאגידים כגורם יחיד בעירייה שתפקידו לבדוק התקשרויות של חברות, בקרה, בדיקות נירות תאגיד, חובת דיווחים למנכ"ל העירייה, צורת הגשת דוחות ועמידה במועדים קבועים.

2) בין המטלות שהנהלת העירייה מצפה שימולאו על ידי לשכת התאגידים ישנן בדיקות כלכליות לגבי פרויקטים שיזומים על ידי התאגידים העירוניים. לשכת התאגידים אינה ממלאת את יעודה בתחום זה.

3) לא מתבצעות בדיקות של תכנון מול ביצוע לפי תוכניות העבודה של התאגידים העירוניים באופן שוטף, על אף שתוכניות העבודה משמשות כלי לקביעת המסגרות התקציביות.

ד. בדיקת התקשרות פנים ארגונית עם כל התאגידים העירוניים

1) לשכת התאגידים אינה מבצעת פעילות במטרה להביא לסינוכרון מלא בין התאגידים לעירייה. עיכובים במתן סיוע של הלשכה גורמים לעקיפתה ולעיתים פנייה ישירה לדרגים אחרים בעירייה תוך ניצול קשרים אישיים.



- (2) תאגידיים עצמאיים שאינם תלויים בהקצבות העירייה, הקשר שלהם עם הלשכה רופף. תאגידיים מתוקצבים – הקשר עם הלשכה טוב יותר.
- (3) אין ניהול אסטרטגי מתוכנן של לשכת התאגידיים ומכאן שאין בקרה ממשית על התנהלות התאגידיים ואין דיווח שוטף להנהלת העירייה לגבי חריגות בתהליכי העבודה של התאגידיים העירוניים.
19. מנהלת הלשכה מאשרת "כברירת מחדל" תשלום חשבונות בגין מספר פרויקטים המתנהלים בתאגידיים העירוניים, כאשר אין גורם מפקח מטעם העירייה לפרויקט. חתימת מנהלת הלשכה מתבססת על סמך הצהרת מנהל הפרויקט של התאגיד המבצע וקבלת חשבוניות בלבד. מניתוח הנתונים עולה כי בשנים 2003, 2004 (עד חודש נובמבר) אישרה מנהלת הלשכה חשבוניות בהיקף של כ- 7 מיליון ש"ח.
20. אין ניצול לגודל של כלל התאגידיים. לשכת התאגידיים אינה משתמשת ביתרון לגודל והיקף פרויקטלי (32 תאגידיים) לגבי רכישת שירותים ומוצרים מספקים.

המלצות

21. הביקורת ממליצה על קבלת החלטות ברמה האסטרטגית לגבי תפקוד לשכת התאגידיים. התאגידיים העירוניים הינם יישויות משפטיות עצמאיות ולשכת התאגידיים של עיריית תל אביב - יפו אינה גוף סטטוטורי. מסקנות הביקורת מצביעות על כך שלשכת התאגידיים אינה ממלאת אחר תפקידיה:
- בבקרה על פעילויות של התאגידיים העירוניים לפי כללים ונהלים מובנים.
 - בסיוע לתאגידיים ע"י פיתוח אפשרויות ופרויקטים – כשהעבודה הכלכלית ו/או הזמית תבוצע בשיטת "מיקור חוץ" מקצועי מותאם לכל נושא.
 - ביזום שיטות ביצוע יצירתיות לפונקציות עירוניות.
22. לאור חוסר התפקוד הניהולי והפונקציונלי של לשכת התאגידיים, ממליצה הביקורת:
- לבנות מחדש יחידה ארגונית אופרטיבית עם מטרות מוגדרות, שיטות עבודה מובנות, נהלים, דרכי אכיפה וביצוע הנהלים.
 - מתן גיבוי מלא לפעילות היחידה על ידי הנהלת העירייה.
 - ניהול היחידה בצורה מקצועית. הגדרה ברורה של סמכויות ואחריות כל ממלא תפקיד. מדידה כמותית ואיכותית של תהליכי העבודה ושל כל עובד בנפרד.
 - על מנהל/ת היחידה להיות מנהל/ת מקצועי/ת, עם ניסיון בניהול עובדים, עם יכולת הנעה של נושאי משרות בכירים בתאגידיים, אסרטיבי/ת בביצוע שיטות בקרה ואכיפה של כללים ונהלים. שיטת העבודה חייבת להיות מדידת ביצועים, שעות עבודה ותוצאות.

- ה. להלן עיקרי הפעולות שמחייבות מעורבות של הלשכה:
- (1) התפתחות התאגיד ופעילויותיו.
 - (2) בקרה על התנהלות עסקית - בדיקת דוחות כספיים.
 - (3) בדיקות כלכליות לגבי פרויקטים המבוצעים על ידי החברות.
 - (4) הכנת תקציב על פי בחינת תוכניות עבודה שנתיות.
 - (5) קביעת הקצבות במסגרת תקציבים שנקבעו.
 - (6) קביעת דירוגי תאגיד וכפועל יוצא תנאי שכרו של המנכ"ל.
 - (7) קביעת נושאי משרות אמון (יועץ משפטי, רואי חשבון, מבקרים).
 - (8) דרכי ההשתכרות, אופן התשלומים ופרקי זמני ההעסקה של נושאי משרות הבאים: מנכ"לים, רואי חשבון, יועצים משפטיים ומבקרים.
 - (9) מינוי דירקטורים באמצעות צוות לבדיקת כשירות מועמדים.
 - (10) מעקב אחר השלמת חוסרים בדירקטוריוני התאגידים העירוניים, כולל הקפדה על ההשלמות הנדרשות ועמידה ביעדים של מספר דירקטורים סיעתיים וייצוג של נשים וערבים כפי שנקבע במועצת העירייה, כולל מינוי יושבי ראש לדירקטוריונים. (רשימת הדירקטורים הוכנה רק לאחר דרישת הביקורת לראות ההתפלגות).
 - (11) נכון למועד הביקורת נמסר על ידי לשכת התאגידים, כי 2 תאגידים עירוניים מתנהלים ללא יושבי ראש קבועים.
 - (12) מעקב אחר חידוש זיכיונות והארכת חוזים בכפוף לכללים.
 - (13) בחינת העברת עבודות מתאגיד לתאגיד על פי צרכים, בכפוף למסמכי היסוד של התאגיד, ללא משוא פנים.

ו. תהליכי עבודה:

- (1) תקנון לשכת התאגידים

מומלץ להפעיל את תקנון לשכת התאגידים שאושר בשנת 1981 עם ההתאמות המתבקשות מהמזב העכשווי כולל שילובו בעבודת הלשכה מול התאגידים כך שלתקנון יהיה תוקף משפטי מחייב בפעילויות התאגידים העירוניים.
- (2) תפקידי ותחומי פעילות הלשכה:

א) על הנהלת העירייה לעגן במסמך מפורט את תחומי פעילות הלשכה מול התאגידים העירוניים ומול גורמי העירייה, תוך מתן גיבוי מלא לפעילויותיהם.



- (ב) יש לשתף את עובדי לשכת התאגידיים בדיונים בפורומים עירוניים או החלטות הנוגעים לתאגידיים העירוניים.
- (ג) על הלשכה להקפיד על קבלת הפרוטוקולים מכל הישיבות כולל פרוטוקולים של ישיבות שבהם לא השתתפו בפועל ובמועד סביר מיום קיום הדיון. ניתן גם לקבל מהתאגידיים העירוניים סדר יום לכל ישיבה, לקטלג את הנושאים החשובים ולהקפיד על מעקב אחר החלטות.
- (ד) על לשכת התאגידיים לקבוע כללים מובנים לביצוע פיקוח ובקרה על הגשת הדוחות הכספיים.
- (ה) לשכת התאגידיים תפעל להטמעת דפוסי ניהול בכל הקשור לקבלת דוחות מהתאגידיים העירוניים בפורמטים קבועים ובמועדים קבועים. לשכת התאגידיים תכין נהלים לבקרה ולכיסוי נרחב של נושאים שונים בטיפול התאגידיים, כדי לקבל תמונת מצב עדכנית על פעילויות התאגידיים העירוניים.
- (ו) לשכת התאגידיים צריכה להיות אסרטיבית בעבודתה מול התאגידיים, כולל דרישה לעמידה בלוחות זמנים ומאידך מתן כלים כמו מסגרות עבודה, נהלים ופורמטים קבועים בהגשת דוחות.

ז. דירוג תאגידיים

- (1) יש להנחות את התאגידיים להעביר את פרטי השכר של המנהלים הכלליים וכל ממלאי תפקידי אמון בעת הגשת הדוחות הכספיים (אחת לשנה לפחות).
- (2) מומלץ לקבוע קריטריונים אחידים לקביעת שכרם של היועצים המשפטיים ורואי החשבון כולל שכר הטירחה בהתאם לדירוג התאגידי שנקבע.
- (3) יש לבצע עדכון ל"נוהל דירוג התאגידיים" ולעשות בו שימוש לבדיקות תאגידיים חדשים ולבדיקת דירוגים של תאגידיים קיימים כדי לבחון אם חלו שינויים בדירוג. לשינוי בדירוג תאגידי השפעה על שכר מנכ"ל התאגידי.
- (4) מומלץ כי לשכת התאגידיים תנהל מאגר נתונים עדכני של שכר, הטבות שכר, דרגות אישיות של מנכ"ל התאגידיים העירוניים ונושאי משרות אמון - יועצים משפטיים, רואי חשבון ומבקרי חברות.

ח. נוהל מינוי דירקטורים בחברות העירוניות

- (1) על לשכת התאגידיים לפעול למינוי דירקטורים בתאגידיים העירוניים על פי נוהל מינוי דירקטורים מעודכן.

- (2) יש לעדכן באופן שוטף את הנהלים וההוראות, כולל נוהל עדכון מינוי דירקטורים על פי החלטות והוראות של גורמים ממונים בעירייה, או במשרד הפנים או במשרד האוצר ולהפיצם לידיעת הגורמים בתאגידים העירוניים.
- (3) לשכת התאגידים אחראית למינוי הדירקטורים בתאגידים, ולכן עליה להכין פורמט קבוע אשר יכלול את כל הפרמטרים שנקבעו ב"נוהל מינוי דירקטורים" לבדיקת כשירות מועמדים בטרם מובאים לצוות לבחינת כשירות המועמדים.
- (4) הפרמטרים על גבי הפורמט שהוכן ומולא על פי השאלונים יוצגו לצוות הבדיקה יחד עם השאלונים של המועמדים שעמדו בדרישות.
- (5) הלשכה תכין רשימה שמית מודפסת של המועמדים שענו על הקריטריונים הנדרשים ושל המועמדים שלא עמדו בקריטריונים על פי נוהל מינוי דירקטורים. הודעות יישלחו למועמדים שנפסלו על ידי לשכת התאגידים.
- במידה ויהיו מועמדים שהגיעו לצוות לבחינת כישורים ונדחו על ידי הצוות, על לשכת התאגידים לשלוח הודעות בהתאם.

ט. השאלון למועמד

- (1) יש לעדכן את השאלון המופץ למועמדים בפרטים הבאים:
עדכון תאריך הפצה עדכני, סוגיית הפטור מהצגת תעודות השכלה למי שאין בידיו תעודות השכלה או מי שאינו צריך לצרף תעודות השכלה. בשני המקרים יש להוסיף בגוף השאלון סעיף אשר יכלול הסיבות לאי צרוף המסמכים הנדרשים.
- (2) על לשכת התאגידים לדאוג לקבל התייחסות היועץ המשפטי לעירייה על גבי השאלונים להוציא מועמדים סיעתיים.

י. מינוי הצוות לאישור כשירות דירקטורים

- (1) במידה וקיימת תחלופה בין חברי הצוות בוועדה לבדיקת כשירות מועמדים, חובה לעדכן את שמות חברי הצוות ולהפיץ הרשימה לגורמים השונים לאחר אישור מועצת העירייה.
- (2) על לשכת התאגידים לגבות את תהליך אישור מועמדים כדירקטורים, במידה והוא נעשה באמצעות הטלפון, באישורים בכתב של חברי הצוות; אלו יתויקו בסמוך לרישום הטלפוני.
- (3) על לשכת התאגידים להקפיד על קבלת פרוטוקולים של הצוות לבדיקת כשירות מועמדים חתומים על ידי יו"ר הצוות.

יא. הגבלת מינוי דירקטור והפסקת כהונה

- (1) לשכת התאגידים תנהל מאגר נתונים בנושא הכשרת דירקטורים ותפעל להכשרת הדירקטורים החסרים הכשרה בקורסים מתאימים.
- (2) לשכת התאגידים תנהל מאגר נתונים מתוך השאלונים על היות דירקטור חבר ביותר מתאגיד אחד.
- (3) על לשכת התאגידים לקבוע פורמט של אופן העברת דיווחי נוכחות דירקטורים ולוחות זמנים להגשת הדוחות הקשורים בבדיקת נוכחות הדירקטורים בישיבות הדירקטוריון ושאר ועדות התאגיד.
- (4) על לשכת התאגידים להוציא הנחיות לאכיפת הטיפול בדירקטורים שאינם מגיעים לישיבות דירקטוריון ונעדרים מסיבות לא מוצדקות בהתאם לנוהל מינוי דירקטורים.

יב. נוהל מינוי נושאי משרות אמון

- (1) על לשכת התאגידים לפנות לקבלת דיווח מפורט (אחת לשנה לפחות) על שכרם של נושאי משרות אמון לצרכי בקרה והשוואה בין התאגידים העירוניים.
- (2) על לשכת התאגידים לנהל מעקב על משכי זמן העסקתם של ממלאי המשרות הבאות: היועץ המשפטי, מבקר החברה ורואה החשבון ולדאוג להחלפתם במועדים שנקבעו. במידה וקיימת דרישה להאריך תקופת ההעסקה, חובה לנהל תיעוד לאישור החריג ולתיק הסיכומים.
- (3) לשכת התאגידים חייבת לקבוע קריטריונים אחידים לקביעת שכרם של ממלאי תפקידים נושאי משרות אמון על פי דירוג התאגיד.
- (4) מומלץ להיצמד ולשלם שכר לרואי חשבון על פי הנחיות רשות החברות הממשלתיות המופצות מעת לעת ולהעביר עיכונים לידיעת התאגידים העירוניים, כולל בקרה על התשלומים בפועל.
- (5) על לשכת התאגידים לדאוג לקבל אישור סופי לנוהל מינוי רואי חשבון ולפעול על פיו (טיוטת הנוהל הוכנה בחודש דצמבר 2002 וטרם אושרה עד לחודש אוגוסט 2004).

יג. אישור חשבונות

באם מנהלת הלשכה מאשרת תשלום חשבונות בגין פרויקטים המתנהלים בתאגידים העירוניים, כאשר אין מנהל מקצועי מובהק לפרוייקט, אישור התשלום ייעשה לאחר שתיערך בדיקה מעמיקה של פרטי החשבון שהוגש לאישור.

23. בקרה של לשכת התאגידיים

- א. לשכת התאגידיים תנחה את התאגידיים העירוניים בהגשת דוחות שונים במועדים קבועים.
- ב. לשכת התאגידיים תבדוק עמידה בתוכניות העבודה של החברות העירוניות – תכנון מול ביצוע בפועל. הבדיקה של תכנון מול ביצוע תהווה כלי ניהולי לקביעת מסגרות תקציביות של התאגיד.
- ג. על לשכת התאגידיים להנחות את התאגידיים העירוניים להעביר דוחות כספיים לדיון ולשכת התאגידיים בטרם הובאו לאישור דירקטוריון החברה, כך שבמידה וללשכת התאגידיים יהיו הערות הן תהיינה אפקטיביות.
- ד. יש לערוך שינויים בנוהל דירוג התאגידיים כדי שיוכל לשמש כלי ניהולי לקביעת דירוג של התאגיד וכפועל יוצא מכך קביעת שכר המנכ"ל.
- ה. מומלץ לערוך מבחן נתונים לדירוגי התאגידיים ולבדוק תקפות הדירוגים.
- ו. לשכת התאגידיים תשמור על החלוקה שנקבעה ואושרה במועצת העירייה של נציגות של נשים וערבים בדירקטוריונים של התאגידיים העירוניים.
- ז. על לשכת התאגידיים לדאוג להשלמת חוסרים של דירקטורים בדירקטוריוני התאגידיים העירוניים כולל השלמת יושבי ראש כדי לא לפגוע בניהולו התקין של התאגיד.
- ח. על לשכת התאגידיים לנהל מעקב בתאגידיים העירוניים על חידוש זיכיונות, תקופות ההתקשרות וחידושי הסכמים.

24. רמת השירות הניתן על ידי לשכת התאגידיים העירונית

- מומלץ לערוך בדיקת מטלות תכנון מול ביצוע לפי תוכניות העבודה של התאגידיים העירוניים כדי לאפשר בקרה על ביצוע בהתאם למסגרות התקציב.

25. בקרה על עבודת לשכת התאגידיים

לשכת התאגידיים העירונית תדווח להנהלת העירייה:

- א. דיווח חודשי לגבי כל חריגה בהתנהלות תאגיד זה או אחר.
- ב. דיווח תלת חודשי לגבי ביצוע תקציב מול תוכנית עבודה של כל התאגידיים.
- ג. דיווח חצי שנתי בנושאי: שכר מנהלים, נושאי משרות אמון, נוכחות דירקטורים ועוד.
- ד. דיווח שנתי - הדוחות הכספיים של כל התאגידיים.