



ביקורת פנים בחברות עירוניות

כללי

1. חברות עירוניות מקיימות פעילות נרחבת בתחומים שונים ובהיקפים כספיים גדולים.
2. הביקורת בדקה את נושא תהליכי ביקורת הפנים ואת היקף ומהות הביקורת המתבצעת במספר חברות; בין היתר, נבדקו הנושאים הבאים:
 - א. מינוי מבקר פנים, היקף העסקתו, מספר דוחות שערך ומהות הנושאים.
 - ב. מינוי ועדת ביקורת, מספר התכנסויותיה, התכנים ונושאי הדיון בישיבות, תיאום והנחיית מבקר הפנים, גיבוש תוכנית ביקורת, בדיקת יישום המלצות.
3. הביקורת נערכה בחברות כלהלן:
4. מוזיאון ארץ ישראל-תל אביב (להלן: מוזיאון א"י); חברת גני יהושע בע"מ (להלן: גני יהושע); היכל התרבות בע"מ (להלן: היכל התרבות); יובל חינוך בע"מ (להלן: יובל חינוך); האוניברסיטה העממית תל אביב (להלן: האוניברסיטה העממית); היכלי הספורט תל אביב - יפו בע"מ (להלן: היכלי הספורט); אתרים בחוף תל אביב חברה לפיתוח אתרי תיירות בתל אביב - יפו בע"מ (להלן: אתרים); עזרה ובצרון חברה לשיכון בע"מ (להלן: עזרה ובצרון).
5. חברה עירונית בבעלות עירונית מלאה מוגדרת כחברה פרטית בהתאם לסיווג חוק החברות. עפ"י חוק החברות, בחברה פרטית אין חובה למנות מבקר פנים ואין חובה למנות ועדת ביקורת, בהבדל מחברה ציבורית בה קיימת חובה למינוי מבקר פנים וועדת ביקורת. על פי חוק העמותות, בעמותה קיימת חובה למנות ועדת ביקורת אלא אם כן החליטה האסיפה על מינוי גוף מבקר חיצוני. לא קיימת חובה למינוי מבקר פנים.

חוק הביקורת הפנימית קובע כי חלה חובה על מינוי מבקר פנים בחברות ציבוריות בלבד.
6. למרות שחוק החברות וחוק הביקורת הפנימית אינם מחייבים את החברות העירוניות בהיבט של ביקורת פנים, מקיימות החברות שנבדקו תהליכים של ביקורת פנימית וממנות מבקר פנים וועדת ביקורת בפעילות השוטפת שלהן. בחלק מהחברות נקבע בתקנון ובתזכיר החברה החובה למינוי ועדת ביקורת ומבקר פנים (יובל חינוך, עזרה ובצרון). חברת אתרים נסמכת על נוהלי רשות החברות הממשלתיות והאוניברסיטה העממית על חוק העמותות. בתקנונים של החברות מוזיאון א"י, גני יהושע והיכלי הספורט אין התייחסות לנושא ביקורת פנים.
7. בלשכת התאגידיים לא קיימים נהלים והוראות הנוגעים להפעלת מבקר הפנים, ועדות ביקורת וקיום תהליכים של ביקורת פנים בחברות העירוניות למעט נוהל המתייחס למינוי מבקר פנים. בנוהל הדין במינוי של נושאי משרת אמון (נמ"א) בחברה (רואי חשבון, יועצים משפטיים ומבקרי

פנים) נקבע כי הדירקטוריון של התאגיד ימנה צוות בחירה ולשכת התאגידים תעביר לצוות לפחות 3 שמות של מועמדים. התקשרות עם מבקר פנים בתאגיד עירוני תהיה לתקופה של שנה אחת בכל פעם ולא תעלה על חמישה מינויים שנתיים רצופים. לא יחודש מינוי מעבר לתקופה של 5 שנים. לשכת התאגידים תעביר לתאגידים את תעריפי שכ"ט המקובלים במשק ותהיה הפוסקת הסופית בנושא קביעת שכר והיקף העבודה של נמ"א בתאגיד.

8. בחברות שנבדקו נמצא כי מבקר הפנים מועסק כנותן שירות חיצוני כשהיקף שעות העסקתו נקבע ע"י ועדת הביקורת ומאושר ע"י דירקטוריון החברה. מבקר הפנים עורך את דוח הביקורת, אח"כ מעבירו להתייחסות מנכ"ל החברה ובעלי התפקידים המבוקרים בחברה. לאחר קבלת התייחסות, משולבת התגובה בדוח או מצורפת אליו. הדוח הסופי מועבר לוועדת ביקורת לדיון. לאחר שמאושר ע"י ועדת ביקורת עובר הדוח לאישור הדירקטוריון. בחלק מהחברות נעשים דוחות בדיקה על יישום המלצות דוחות ביקורת קודמים.

9. הביקורת נפגשה עם מנכ"ל החברות ויושבי ראש ועדת הביקורת בחברות. כמו כן עיינה הביקורת במסמכים ובפרוטוקולים של ישיבות ובדוחות ביקורת שנערכו ע"י מבקרי הפנים.

10. הביקורת נערכה בחודשים יוני – ספטמבר 2005.

ממצאים

מוזיאון א"י

11. מוזיאון א"י הוא חברה עירונית (בעלות עירונית מלאה). מוזיאון א"י עוסק בטיפוח התרבות, החינוך וההשכלה בכל הקשור לתולדות ארץ ישראל ותרבותה, מקיים תערוכות ומציג אוספים בנושאים כללים ונושאי ארץ ישראל. מחזור ההכנסות לשנת 2004 היה 10,906,686 ש"ח והשנה הסתיימה בהפסד של 2,070,159 ש"ח.

12. מבקר הפנים של מוזיאון א"י מכהן בתפקידו מתאריך 3.12.2002. הוא החל את פעילותו בחודש 10.2003. שכ"ט נקבע ל- ש"ח לשעת ביקורת. לא נחתם עימו חוזה התקשרות.

מנכ"ל מוזיאון א"י מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי יוכן חוזה התקשרות עם המבקר בהתאם.

13. להלן היקף העסקתו, מספר דוחות שערך ושכ"ט:

שנה	מספר שעות	מספר דוחות	שכ"ט (בש"ח)
2003	115	1	
2004	300	3	

14. בשנת 2003 ערך מבקר הפנים דוח אחד בנושא רכש והתקשרויות עם ספקים. מנכ"ל מוזיאון א"י מסר לביקורת כי בשנת 2003, עקב חילופי מבקרים ובשל המו"מ שנערך עם המבקר החדש בנושא שכר טירחה, מספר הדוחות שנערכו באותה שנה עמד רק על אחד. בתאריך 30.10.2003 בסיכום דיון בהשתתפות יו"ר ועדת הביקורת, מבקר הפנים ומנכ"ל מוזיאון א"י בנושא הצעה לתוכנית ביקורת לשנת 2003, סוכמה תוכנית הביקורת לשנת 2003 באופן הבא וע"פ סדר קדימויות הבא: ביצוע מעקב תיקון ליקויים מדוחות ביקורת של 5 שנים אחרונות, בקרה תקציבית, חייבים, ביטוח.

15. בשנת 2004 ערך מבקר הפנים את הדוחות בנושאים הבאים:

א. חייבים.

ב. מעקב אחר יישום המלצות דוחות ביקורת קודמים.

ג. בדיקה יזומה מיוחדת: רכש צמחים.

בבדיקת יישום המלצות שהתקבלו מדוחות קודמים שערך מבקר הפנים (4/2004) עלה כי המלצות שהתקבלו בדוחות בתקופה שבין 11/99-6/03 יושמו באופן חלקי.

יו"ר ועדת הביקורת מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי "ועדת הביקורת עדיין ממשיכה במעקב".

16. במוזיאון א"י ועדת ביקורת מורכבת ממספר משתנה של חברים הנע בין 3 - 4 חברי דירקטוריון. נכון לחודש נובמבר 2005 בוועדה 3 חברים.

להלן פירוט מספר התכנסויות ועדת ביקורת בשנים 2003 - 2005:

שנה	מספר חברים	מספר התכנסויות	נוכחים
2003	4	1	3
2004	4	1	3
2005	3	2	2

17. פגישות הוועדה מתועדות בפרוטוקולים כששמות הנוכחים מופיעים יחד עם שמות חברי הוועדה והמוזמנים. בישיבות הוועדה נוטלים חלק בעלי תפקידים בחברה: מנכ"ל, סמנכ"ל כספים, יועץ משפטי ועוד. בישיבות נוכח נציג מלשכת התאגידים העירונית.

18. בתאריך 15.7.2003 התקיימה ישיבת ועדת ביקורת בהשתתפות 3 מתוך 4 חברי הוועדה, יו"ר הדירקטוריון, מבקר הפנים ואחרים. בישיבה נדון, בין היתר, דוח ביקורת בנושא רכש והתקשרויות עם ספקים, היקף השעות שיוקצה למבקר החדש ותוכנית הביקורת. החלטה שהתקבלה בישיבה, בנושאים אלה, הייתה כי היקף שעות הביקורת יהיה 350 שעות, ומבקר הפנים יפגש עם המנכ"ל לגיבוש תוכנית הביקורת.

19. בסיכום פגישה מתאריך 30.10.2003 בנושא תוכנית עבודה לשנת 2003 נקבעו בין יו"ר ועדת הביקורת למבקר הפנים סדרי עדיפות לביצוע הדוחות: ביצוע מעקב, בקרה תקציבית, חייבים, ביטוח.
20. בישיבת ועדת ביקורת מתאריך 28.12.2004 השתתפו 3 חברי ועדה. בישיבה דנו בדוח מעקב אחר יישום המלצות שהתקבלו בדוחות ביקורת קודמים, וכן בגיבוש תוכנית עבודה. החלטות שהתקבלו בישיבה:
- א. תוכנית עבודה למבקר הפנים לשנת 2005 בנושאים כוח אדם ושכר, מערכות מידע, חנות כיחידת רווח, השלמת נושא רכש ונכסים.
- ב. יש לקיים את הישיבה הבאה בתוך חודש וחצי בכדי להשלים את דוח יישום המלצות.
21. בישיבת ועדת ביקורת מתאריך 23.2.2005 בהשתתפות חברי הוועדה (2 מתוך 3 חברים) נדון אישור פרוטוקול קודם, ונערך דיון בדוח בנושא חייבים.
22. החלטות שהתקבלו בישיבה:
- א. מעקב על דוח חייבים חצי שנה ממועד הישיבה.
- ב. ישיבה הבאה תוך 3 חודשים.
- ג. נושאים מדוחות קודמים שלא תוקנו ישארו על סדר היום.
23. בתאריך 30.6.2005 העביר מנכ"ל מוזיאון א"י מכתב למבקר הפנים בו הוא מציינ כי דוח ביקורת בנושא רכש שהמבקר החל בהכנתו בשנת 2004 גלש לשנת 2005 ועד ליום כתיבת המכתב (יוני 2005), טרם הוגשה טיוטת הביקורת בנושא זה. מנכ"ל מוזיאון א"י מסר בהתייחסותו לטיטוט הממצאים כי הדוח הוגש למוזיאון במחצית אוגוסט 2005.
24. יושב ראש ועדת הביקורת, המכהן בתפקיד מתאריך 7.7.2004, מסר לביקורת כי, לדעתו, מנכ"ל מוזיאון א"י רואה בנושא הביקורת נדבך חשוב בפעילות ושיתוף הפעולה הוא מלא וחיובי. בעקבות דוח שערך מבקר הפנים ובו בדק את יישום ההמלצות שהתקבלו מדוחות ביקורת קודמים, החליט יו"ר הוועדה שהמלצות שלא ייושמו מדוחות קודמים יעלו לשולחן הוועדה בנושא על סדר היום עד ליישומן. בנוסף קיבל יו"ר הוועדה החלטה לקבוע מראש 4 מועדי פגישה לוועדה על פני השנה כדי למסד את פעולתה. יו"ר הוועדה מסר כי נושאי הביקורת נקבעים על ידו. על פי דעתו נושא השכר וכוח אדם, המהווה חלק ניכר מהוצאות מוזיאון א"י, חייב להיבדק בעדיפות ראשונה, לאחר מכן נושא רכש, מערכות מידע ועוד. נושאים נוספים נכללים בתוכנית הביקורת של המבקר על פי בקשות מנכ"ל מוזיאון א"י ובאישור הוועדה. לדעת יושב ראש ועדת ביקורת חסרים נהלים לפעילות מוזיאון א"י והדבר אף עולה מדוחות הביקורת. הטלת הכנת נוהל על מבקר הפנים גוזלת



שעות עבודה רבות ואינה מתאפשרת תקציבית. לדעתו על לשכת התאגידים העירונית לכתוב נהלים בנושאים בסיסיים שיתאימו לפעילות החברות העירוניות וישרתו את כלל החברות. מנהלת לשכת התאגידים מסרה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי כתיבת מערך נהלים בסיסיים לתאגידים תיבחן במסגרת גיבוש תוכנית אסטרטגית ללשכת התאגידים. הדבר מחייב הקצאת משאבים (כ"א ותקציבים) ללשכת התאגידים. לענין הכנת נוהל בנושא ביקורת פנימית תבחן הלשכה אפשרות לשלב נושא זה בתכנית עבודה 2006 בתיאום עם סמנכ"ל לתכנון.

חברת גני יהושע

25. חברת גני יהושע היא חברה עירונית (בבעלות עירונית מלאה). החברה עוסקת בפיתוח ותיחזוק פארק גני יהושע ופארק מנחם בגין. מחזור הכנסות החברה לשנת 2004 היה 11,592,000 ש"ח. השנה הסתיימה בהפסד של 14,594,000 ש"ח.

26. מבקר הפנים של גני יהושע מכהן בתפקיד מתאריך 31.1.2001. מינויו אושר בישיבת דירקטוריון גני יהושע שקבע את היקף העסקתו כ- 150 שעות עבודה שנתיות. שכ"ט גבע על בסיס של ש"ח לשעת ביקורת.

27. להלן פירוט מספר שעות הביקורת, מספר הדוחות שנערכו ושכ"ט ששולם:

שנה	מספר שעות	מספר דוחות	שכ"ט (בש"ח)
2003	135	1	
2004	0	0	0
2005	0	0	

28. בשנת 2003 נערך דוח אחד בנושא רכבים צמודים לעובדי גני יהושע. בשנת 2004 תוכנן להיערך דוח בנושא בקרות ותיקוני רכבים וציוד במוסד. מנכ"ל גני יהושע מסר לביקורת כי הוכן חומר אך מבקר הפנים לא הגיע למשרדי גני יהושע ולא ערך דוח בנושא.

מנכ"ל גני יהושע מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי במהלך חודש 12/2005 עתיד להתמנות מבקר פנים חדש לחברה.

29. ועדת ביקורת בחברה מונה מספר חברים משתנה הנע בין 3-4 חברים. להלן פירוט מספר הישיבות:

שנה	מספר התכנסויות	נוכחים
2003	1	לא נמסר פרוטוקול
2004	1	4
2005	1*	1

* פגישה עם מבקר הפנים

30. בפרוטוקולים של דיוני הוועדה נרשמים שמות המשתתפים בנפרד משמות המוזמנים, הפרוטוקולים ממוספרים.
31. בישיבת ועדת ביקורת מתאריך 7.1.2004 נערך דיון בדוח המבקר בנושא רכבים (הדוח הוגש בחודש 11.2003). החלטות שהתקבלו:
- מכירת רכב פארק בגין (מגני יהושע נמסר לביקורת כי הרכב נמכר ב- 4.2004).
 - בדיקת נוהלי רכב צמוד בחברות עירוניות אחרות וגיבוש נוהל לשימוש ברכב צמוד.
 - נקבע נושא לדוח חדש: בקורות תיקוני רכבים וציוד במוסך.
- מנכ"ל גני יהושע מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי בשנת 2005 גובש בחברה נוהל חדש לעובדים אשר ברשותם רכבים צמודים השייכים לחברה.
32. מחודש ינואר 2004 ועד מועד עריכת הביקורת (9/2005) לא התכנסה ועדת הביקורת.
33. יושב ראש ועדת הביקורת מסר לביקורת כי מונה ע"י הדירקטוריון לתפקיד בחודש יולי 2004. לדבריו אמורים להשתתף בוועדה 3 חברים. מאחר ולא נמצאו 3 חברים לוועדה לא כינס את הוועדה. ממועד מינויו ועד לחודש ספטמבר 2005 לא נפגש ולא שוחח עם מבקר הפנים. ממועד מינויו ועד מועד עריכת הביקורת (9/2005) לא קיבל ולא דרש לקבל דוחות ביקורת כלשהם. בתאריך 1.9.2005 נפגש עם מבקר הפנים וביקש לשמוע ממנו מה מצופה ממנו כיושב ראש ועדת ביקורת. מבקר הפנים מסר לו כי הוא אמור לתת הנחיות באשר לנושאי ביקורת. לא נרשם פרוטוקול לפגישה. לאחר פגישה זו נמסר ליושב ראש הוועדה כי גני יהושע מתעתדים להחליף את מבקר הפנים. הוא לא קיבל תידרוך בגני יהושע על תפקידה של ועדת הביקורת.

היכל התרבות בע"מ

34. היכל התרבות הינה חברה פרטית שמוחזקת 50% בבעלות עיריית תל אביב - יפו ו- 50% בבעלות התזמורת הפילהרמונית. מטרת היכל התרבות לנהל ולתחזק את בניין היכל התרבות ולהשכיר את האולם למופעי תרבות ובידור.
35. להיכל התרבות מבקר פנים שמונה בשנת 2003. נחתם עם המבקר חוזה התקשרות שהוארך בתאריך 15.12.2004 עד סוף שנת 2005. שכ"ט נקבע ל- ש"ח לשעת ביקורת, והיקף ביקורת של 15 שעות חודשיות.
36. להלן מספר הדוחות ושכר הטירחה ששולם:

שנה	מספר דוחות	שכ"ט (בש"ח)
2003	1	
2004	2	

37. מנכ"ל היכל התרבות מסר לביקורת כי יו"ר הדירקטוריון מכתוב למבקר את הנושאים לביקורת. בשנת 2003 ערך מבקר הפנים דוח בנושא הפיקוח על אמצעי התשלום. בשנת 2004 ערך דוח בנושא הכנסות היכל התרבות, ודוח בנושא התחשבות עם התזמורת הפילהרמונית. מנכ"ל היכל התרבות מסר לביקורת כי מבקר הפנים עורך, בנוסף לדוחות שבתוכנית הביקורת, בדיקות פתע בנושאים שונים, לדוגמא:

א. בתאריך 30.5.2005 - בדיקת פתע בנושא דמי הכנסות מהשכרת אולם.

ב. בתאריך 9.6.2005 - בדיקת פתע בנושא התאמות בנק.

38. בהיכל התרבות מונתה ועדת ביקורת בת שני חברים ע"י הדירקטוריון. מנכ"ל היכל התרבות מסר לביקורת כי הוועדה לא התכנסה בשנים 2003 - 2005 שכן ממצאי דוחות הביקורת היו בעיקרם חיוביים ולא הצריכו עבודת הוועדה.

39. יו"ר ועדת הביקורת מסר לביקורת כי הוא משמש כדירקטור מטעם הנהלת התזמורת הפילהרמונית. ועדת הביקורת לא פעלה, לא התכנסה ולא הכתיבה למבקר הפנים את היקף הפעילות ונושאי הביקורת. חברי הוועדה לא קיבלו להתייחסות דוחות ביקורת שנערכו ע"י המבקר.

חברת אתרים

40. חברת אתרים הינה חברה ממשלתית-עירונית המוחזקת ע"י הממשלה ב- 50% וע"י העירייה ב- 50%. אתרים עוסקת בתכנון, פיתוח, אחזקה, השכרה וניהול של אתרי תירות בעיקר בחוף תל-אביב. מחזור הכנסותיה לשנת 2004 היה 18,711,940 ש"ח. שנת 2004 הסתיימה ברווח של 7,359,038 ש"ח.

41. על אתרים, כחברה ממשלתית, חל חוק החברות הממשלתיות וחוק הביקורת הפנימית, ומוטלת החובה למנות מבקר פנים וועדת ביקורת. ועדת ביקורת צריכה למנות בין 5 - 7 חברים וקוורום להתכנסות הוועדה הינו 3 חברים. אתרים פועלת עפ"י נוהל ביקורת פנים בחברות ממשלתיות שהוצא ע"י רשות החברות הממשלתיות.

42. מבקר הפנים נותן שירותי ביקורת לחברה משנת 1997. קיים הסכם חתום עם מבקר הפנים משנת 1997. תוקף ההסכם מוארך מעת לעת. היקף שעות העבודה נקבע ל- 300 שעות שנתיות. בתאריך 24.3.2005 הוארך ההסכם עם מבקר הפנים עד לתאריך 31.12.2007. מבקר הפנים אמור לכהן על פי נוהלי לשכת התאגידיים בתקופה מקסימלית של 5 שנים. מזכירת אתרים מסרה לביקורת כי על פי כללי רשות החברות הממשלתיות אין הגבלה לתקופת הכהונה של מבקר הפנים, והם נוהגים על פי כללים אלו.



43. להלן מספר הדוחות, שעות ביקורת ושכ"ט:

שנה	מספר דוחות	מספר שעות	שכ"ט (בש"ח)
2003	3	280	
2004	3	280	

44. בשנת 2003 ערך מבקר הפנים דוחות בנושאים: זכיינים, דיווח על גמול ששולם לדירקטורים בשנת 2002 וליווי פרוייקט הקמת גן לונדון (ביקורת תוך כדי ביצוע).

45. בשנת 2004 ערך מבקר הפנים דוחות בנושאים: בדיקת יישום המלצות דוחות ביקורת שונים, דיווח על גמול ששולם לדירקטורים בשנת 2003, טיוטה לדיון בנושא ליווי פרוייקט הקמת גן לונדון.

46. מזכירת החברה מסרה לביקורת כי מבקר הפנים מוציא בשלב הראשון טיוטת דוח ומעבירה להתייחסות הגורמים המבוקרים בחברה ולאחר מכן מוצא הדוח סופי. הדוח הסופי עובר למנכ"ל אתרים ומופץ לעובדים רלוונטים. אח"כ מתקיים דיון פנימי ויוצאת תגובה לדוח. המבקר עורך תיקונים בהתאם להתייחסויות ואח"כ מתקיימת ישיבה משותפת עם המבקר ומוצא דוח מתוקן סופי. הדוח עובר לדיון ואישור לוועדת הביקורת ולאחר מכן מובא לדירקטוריון לאישור. תוכנית העבודה של המבקר מתגבשת ע"י ועדת הביקורת, הדירקטוריון והמבקר. היקף השעות המאושר הוא 300 שעות. מבקר הפנים נוהג להעביר לאתרים דוח מידי שנה על פעילותו.

47. ועדת הביקורת באתרים כוללת 5 חברים. מספר התכנסויות הוועדה היה:

שנה	מספר התכנסויות	נוכחים
2003	2	2 ; 3
2004	1	3
2005	1	2

48. הפרוטוקולים של דיוני הוועדה ממוספרים, מופיעה בהם רשימת חברי הוועדה הנוכחים, החסרים ומוזמנים. נציג לשכת התאגידים העירונית לא נכח בישיבות.

49. בדיון ועדת ביקורת מתאריך 4.3.2003 השתתפו 3 חברי ועדה מתוך 5, גדון דוח ביקורת בנושא תפעול מתחם שפך הירקון ואושרה תוכנית עבודה לשנת 2003 (המשך ליווי פרוייקט גן לונדון; נושא זכיינים). לא נקבע לו"ז לביצוע.

50. בדיון ועדת ביקורת מתאריך 31.12.2003 השתתפו 2 מתוך 5 מחברי הוועדה:

א. נערך דיון בדוח ביקורת בנושא זכיינים. הדוח אושר ע"י הוועדה והוחלט ליישם את המלצותיו.

ב. אושרה תוכנית ביקורת לשנת 2004 בנושאים הבאים: השלמת דוח פרויקט גן לונדון, גבייה במרינה, יישום המלצות דוחות קודמים.

51. בדיון ועדת ביקורת מתאריך 17.11.2004 השתתפו 3 מתוך 5 חברים. הוועדה דנה בדוח שערך המבקר בנושא יישום דוחות ביקורת ב- 4 השנים האחרונות. כמו כן נידון דוח המשך בנושא פרויקט הקמת גן לונדון. בדוח בדיקת יישום המלצות דוחות ביקורת קודמים עלה כי חלק מהמלצות לא יושמו.

52. בדוחות הביקורת משולבות התייחסויות אתרים. מזכירת אתרים מסרה לביקורת כי נכון למועד עריכת הדוח (9/2005) החל בתפקידו יו"ר חדש לוועדת ביקורת.

חברת יובל חינוך בע"מ

53. חברת יובל חינוך בע"מ הינה חברה עירונית (בבעלות מלאה). יובל חינוך מבצעת עבור העירייה פרויקטים שונים בנושאי חינוך, תרבות ותחומים אחרים. יובל חינוך נוסדה בחודש 8.2002 ונותנת שירותים ל- 76 בתי ספר ו- 3 פנימיות. מחזור הכנסות החברה לשנת 2004 היה 46,887,000 ש"ח. שנת 2004 הסתיימה בגרעון של 1,361,000 ש"ח (טיוטת מאזן).

54. מבקר הפנים של החברה התמנה בחודש 3.2003. היקף שעות העסקה של מבקר הפנים הינו 360 שעות לשנה.

55. להלן מספר השעות, הדוחות ושכ"ט:

שנה	מספר שעות	מספר דוחות	שכ"ט (בש"ח)
2003	360	53 דוחות על בתי הספר ודוח על מטה החברה.	
2004	360		

56. לא נחתם חוזה בין מבקר הפנים ליובל חינוך אלא תנאי ההתקשרות הוגדרו במכתב שנשלח ע"י מנכ"ל יובל חינוך דאז למבקר הפנים.

57. מבקר הפנים מבצע ביקורת במישור בתי הספר שבניהול עצמי ובמישור מטה יובל חינוך. מבקר הפנים מבקר את אופן הפעלת המערכת הכספית בניהול עצמי בבתי הספר ומגבש המלצות לאופן הניהול הרצוי ע"י מנהל בית הספר וצוות העובדים.

58. בשנת 2003 התכנסה ועדת ביקורת פעם אחת ולאחר מכן לא התכנסה עד לתאריך 30.8.2004.

59. הוועדה מונה מספר משתנה של חברים הנע בין 4 - 5 חברים. בפועל, נכון למועד עריכת הביקורת (9/2005), בוועדה 4 חברים. מספר התכנסויות הוועדה היה:



שנה	מספר התכנסויות	נוכחים
2003	1	3
2004	3	2 ; 4 ; 4

60. הפרוטוקולים של דיוני ועדת הביקורת ממוספרים, מופיעים בהם שמות הנוכחים והמוזמנים, לא מצוין שמות החסרים. בחלק מהשיבות נכה נציג לשכת התאגידים העירונית.
61. ועדת ביקורת שהתכנסה בתאריך 7.4.2003 בהשתתפות 3 חברים דנה בדוחות הביקורת שנעשו ע"י מבקר הפנים בהתייחס לפעילות בבתי הספר. החלטות שהתקבלו:
- קביעת נוהל תגובת בית ספר לדוח ביקורת;
 - קביעת נוהל טיפול בממצא חריג;
 - החלטות ספציפיות המתייחסות להמלצות בנוגע לבתי הספר שנבדקו.
62. ועדת ביקורת שהתכנסה בתאריך 30.8.2004 (מס' 3) בהשתתפות 2 חברי ועדה קיבלה את ההחלטות הבאות:
- ועדת ביקורת תקבל לעיונה פרוטוקולים של דיונים בנושא ביקורות שבוצעו בעבר.
 - לאשר למבקר לבצע ביקורת מעקב בנושא הגבייה.
63. בוועדת ביקורת מתאריך 27.10.2004 בהשתתפות 4 חברי ועדה התקבלו, בין היתר, ההחלטות:
- אחת לחודש לקיים פגישת מעקב בנושאי ביקורת.
 - אחת לשלושה חודשים התכנסות של ועדת הביקורת.
 - מבקר הפנים ידווח מיידית על ממצאים חריגים.
 - חומר העומד לדיון יופץ בזמן סביר.
 - הוועדה תקבע סדר עדיפות לטיפול בהמלצות המבקר.
 - עד סוף חודש 11.2004 תוגש תוכנית העבודה של המבקר.
64. בתאריך 14.11.2004 התכנסה ועדת ביקורת בנוכחות 4 חברי הוועדה. נושאים שנדונו: דוח בנושא בקרת גבייה, תפעול דוחות ביקורת בבתי ספר, תוכנית ביקורת לשנת 2005. בין יתר ההחלטות שהתקבלו:
- מבקר הפנים יציג המלצותיו על פי סדר חשיבות ותוך מתן ערכים כמותיים לממצאים.
 - דוח ביקורת על מטה יובל חינוך יעלה המנכ"ל בכתב התייחסות להערות המבקר.
 - יוכן נוהל גבייה ובקרה בכל תחומי הפרוייקטים ויוגש לאישור הוועדה.

65. דוחות שעורך מבקר הפנים הינם בעיקרם דוחות על פעילות בבתי הספר. עם עריכת הדוח, הוא מועבר להתייחסות מנהל בית הספר ולאחר מכן מוצא דוח סופי ומועבר לוועדת ביקורת ולמנהלי המחלקות הרלוונטיים בעירייה. הוועדה דנה בדוח הביקורת, ומבקשת את התייחסות מנכ"לית יובל חינוך לדוחות הביקורת. מנכ"לית יובל חינוך מסרה לביקורת כי היא מסרבת להתייחס לדוחות הביקורת הנוגעים לבתי ספר בניהול העצמי בשל העדר הגדרת סמכויות לתפקידה ולתפקיד יובל חינוך מול בתי הספר, מול מנהלי בתי הספר ומול מינהל החינוך.

66. עיקר תפקידה של יובל חינוך הוא לערוך ביקורת ופיקוח על אופן הניהול הכספי בבתי הספר בניהול העצמי.

67. יו"ר ועדת ביקורת מסרה לביקורת כי התמנתה לתפקידה בחודש 5.2005 ומאז מינויה כינסה את הוועדה 3 פעמים. עם היכנסה לתפקיד קבעה מועדים אחת לחודש, להתכנסות הוועדה. בישיבה הראשונה גיבשה קווים לאופן פעילות הוועדה ואופן פעילות מבקר הפנים. כמו כן גובשה ואושרה תוכנית עבודה למבקר הפנים לשנת 2005. בכוננתה לגבש תוכנית עבודה 4 שנתית לעבודת המבקר. בכל תחילת ישיבה היא מעלה לסדר היום החלטות קודמות של הוועדה ובודקת יישומן. לשאלת הביקורת באם נבדק יישום המלצות של מבקר הפנים בדוחות קודמים ע"י הוועדה, מסרה כי הדבר טרם נעשה, אך בעקבות המלצות המבקר גובש שאלון מפורט לכל מנהלי בתי הספר שיועבר למנהלים. מנכ"לית יובל חינוך אינה מתייחסת להמלצות מבקר הפנים באשר לדוחות הנערכים על בתי הספר בשל טענתה (המוצדקת לדעת יו"ר ועדת ביקורת) על אי בהירות חמורה בסמכויותיה ביחס למנהלי בתי הספר ולמטה מינהל החינוך בעירייה. בדוחות המתייחסים למטה יובל חינוך מתקבלת התייחסות מפורטת ממנכ"לית יובל חינוך.

68. בשיחה עם יו"ר ועדת ביקורת הקודם נמסר לביקורת כי ועדת ביקורת התכנסה מהקמת החברה בתאריך 8.2002 ועד למינויו פעם אחת בלבד. בתקופה שכיחן בתפקיד כינס את הוועדה 3 פעמים. הנ"ל מסר לביקורת כי קימות בעיות של הגדרת תחומי אחריות וסמכות בין יובל חינוך, בתי הספר ומינהל החינוך של עיריית תל אביב - יפו. לעמימות ולחוסר הבהירות השלכות גם על נושא הביקורת. בתקופת כהונתו ניסה למסד דרכי התנהלות של הוועדה וטיפול בדוחות והחל לבנות שאלון נהלים למנהלי בתי הספר שלדעתו, בהפצתו יהיה בכדי למסד תחומי אחריות של המנהלים ועבודה על פי נהלים.

האוניברסיטה העממית תל אביב

69. האוניברסיטה העממית הינה עמותה העוסקת במתן אפשרות לאוכלוסיה המבוגרת לרכוש ידע ומיומנות והעשרה על בסיס תוכניות לימודים מגוונות. הכנסות העמותה לשנת 2004 היו 3,254,257 ש"ח. שנת 2004 הסתיימה בהפסד של 157,408 ש"ח.



70. על פי חוק העמותות ס' 30 ועדת ביקורת או הגוף המבקר יבדקו את ענייניה הכספיים והמשקיים של העמותה ואת פנקסי החשבונות שלה ויביאו לפני האסיפה הכללית את המלצותיהם לעניין אישור הדין והחשבון הכספי.

71. מבקר הפנים של העמותה מונה לתפקידו בתאריך 25.3.2001 בישיבת האסיפה הכללית. מבקר הפנים הקודם כיהן בתפקיד 11 שנים. תעריף העסקה נקבע ל- ש"ח בתוספת מע"מ והיקף שעות הביקורת על סמך המלצת ועדת ביקורת. הוצג לביקורת חוזה התקשרות עם מבקר הפנים (לא נושא תאריך) לתקופה שבין 24.3.2004-24.3.2005. לא הוצג לביקורת מסמך על הארכת התקשרות.

מנכ"ל האוניברסיטה העממית מסר בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי ההערה התקבלה ויוצא מסמך על הארכת התקשרות עם מבקר הפנים.

72. להלן מספר שעות הביקורת, מספר הדוחות ושכ"ט ששולם:

שנה	שעות שהוקצבו	שעות בפועל	מספר דוחות	שכ"ט (בש"ח)
2003	100	74	2	
2004	100	114	2	
2005	100		0	

73. בשנת 2003 נערכו ע"י מבקר הפנים דוחות בנושאים: הכנסות מרישום תלמידים ושיקופן בספרי החשבונות ודוח בנושא השקעות של כספי האוניברסיטה. כמו כן אושרה נאותות הדוחות הכספיים ליום 31.12.2003.

74. בשנת 2004 נערכו הדוחות הבאים: דוח בנושא שכר עובדים ומרצים והדיווח בגינם לרשויות. כמו כן אושרה נאותות הדוחות הכספיים ליום 31.12.2004.

75. ועדת ביקורת בעמותה מונה 2 חברים. בשנת 2003 התכנסה הוועדה פעמיים. בהתכנסות הוועדה בתאריך 7.7.2003 ביקשה הוועדה לקבל ממנכ"ל האוניברסיטה דוח על יישום המלצות קודמות. בהתכנסות הוועדה בתאריך 28.7.2003 בנוכחות 2 חברי הוועדה ומבקר הפנים הוחלט כי הנושאים לעבודת המבקר לשנת 2004 יהיו: שכר העובדים ודיווח לרשויות, שכר מרצים, דיווח נוכחות והקשר ביניהם. כמו כן הוחלט כי ועדת ביקורת תבקש ממנכ"ל החברה דיווח על יישום המלצות של דוחות הביקורת. בישיבות לא נכה נציג לשכת התאגידים העירונית.

בשנת 2004 לא התכנסה הוועדה ולא הוצאו סיכומים בכתב לפעילותה.

76. בישיבת האסיפה הכללית מתאריך 20.3.2005 אישר מבקר הפנים את נאותות הדוחות הכספיים, ודיווח ממצאיו בדוח בנושא מערכת השכר באוניברסיטה.

77. בשנת 2005 הוצא סיכום אחד בכתב לפגישה בין יו"ר ועדת הביקורת ומבקר הפנים מתאריך 14.9.2005. בפגישה נדון דוח בנושא שכר מרצים, והוחלט להגיש את הדוח להנהלת העמותה תוך המלצה ליישם ההמלצות וכמו כן לבקש מהמבקר לבצע מעקב אחר תיקון ליקויים. נקבעה תוכנית ביקורת לשנת 2005 בנושאים הבאים:

א. מעקב אחר טיפול בממצאים ובהמלצות.

ב. בחינת החזרי שכר לימוד לתלמידים פורשים.

ג. בחינת קובץ הנהלים הקיים בחברה.

נכון למועד עריכת הביקורת (9/2005) לא הוגש עדיין דוח ביקורת ע"י המבקר לשנת 2005.

מנכ"ל האוניברסיטה העממית מסר בהתייחסותו לטיוטת הממצאים כי ועדת הביקורת תיפגש עם מבקר הפנים לדין על הדוח האחרון.

78. יו"ר ועדת ביקורת מסרה לביקורת כי החבר השני בוועדה ממעט להשתתף בישיבות. בשנת 2004 נפגשה מספר פעמים עם מבקר הפנים אך לא תיעדה את הדברים. היא מקיימת עם המבקר קשרי עבודה רצופים תוך שיתוף פעולה. כמו כן מסרה לביקורת כי העבודה על תוכנית העבודה 2005 תחל בסוף חודש אוקטובר 2005.

יו"ר ועדת ביקורת הוסיפה בהתייחסותה לטיוטת הממצאים כי פנתה ללשכת התאגידיים בבקשה למנות חבר נוסף לוועדת ביקורת. כמו כן בפגישה עם מבקר הפנים נקבע כי ישלים את הביקורת על פי תוכנית העבודה עד 31.12.2005.

היכלי הספורט תל אביב - יפו

79. היכלי הספורט היא חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית תל אביב - יפו. היכלי הספורט עוסקת בניהול, תפעול ופיתוח של היכל גוקיה ביד אליהו ואצטדיון בלומפילד ביפו. היקף ההכנסות לשנת 2004 היה 13,024,834 ש"ח. שנת 2004 הסתיימה ברווח של 594,788 ש"ח.

80. החוזה המקורי עם מבקר הפנים נערך בתאריך 28.12.1998. החוזה מוארך מידי שנה. בתאריך 4.1.2005 הוארך החוזה למשך שנה נוספת עד לסוף שנת 2005. שכ"ט המשולם למבקר הפנים הוא ש"ח לשעה. להלן מספר הדוחות, שעות הביקורת ושכ"ט ששולם:

שנה	מספר דוחות	מספר שעות	שכ"ט (בש"ח)
2003	2	120	
2004	2	120	

81. בשנת 2003 נערך דוח בנושא הסכמים עם קבוצות כדורגל וכדורסל.

82. בשנת 2004 נערך דוח בנושא חניוני היכל הספורט.



83. בנוסף מלווה מבקר הפנים את פרויקט שיפוץ ההיכל באופן צמוד לשלבי התכנון והביצוע, וכתב דוחות בנושא בשנים 2003, 2004.

84. בוועדת הביקורת של היכלי הספורט 5 חברים. מספר התכנסויות של ועדת הביקורת:

שנה	מספר התכנסויות	נוכחים
2003	2	5 ; 2
2004	3	4 ; 3 ; 5

85. בפרוטוקולים של הוועדה מופיעה רשימה של חברי הוועדה הנוכחים בישיבה יחד עם בעלי תפקידים בחברה. בישיבות לא נכח נציג לשכת התאגידים העירונית.

86. בישיבת ועדת ביקורת מתאריך 23.2.2003 נכחו 5 חברי הוועדה. אושרה תוכנית הביקורת: הסכמים עם קבוצות כדורגל וכדורסל ובדיקת נושא תהליך שיפוץ ההיכל. כמו כן נערך דיון בבניית קובץ נהלים להיכלי הספורט.

87. בישיבת ועדת ביקורת מתאריך 1.9.2003 נכחו 2 חברי ועדה. אושר דוח ביקורת בנושא מחשבים ותוכנות, נידון ואושר דוח ביקורת בנושא ניהול כרססת מלאי.

88. בישיבת ועדת ביקורת מתאריך 6.5.2004 נכחו 5 חברי הוועדה. הוועדה דנה בדוח הסכמים עם קבוצות כדורגל והצעה לתוכנית ביקורת לשנת 2004. נושאים שנקבעו לביקורת:

א. פרויקט שיפוץ היכל הספורט בדגש נושא הבטיחות (ביקורת רב שנתית); חלק התכנון להגשה עד 8.2004.

ב. דוח על חלק הביצוע עד 1.2005.

ג. ביקורת חניוני ההיכל; תאריך להגשת הדוח נקבע עד 10.2004.

89. בישיבת ועדת ביקורת מתאריך 6.9.2004 נכחו 3 חברי ועדה. הוועדה דנה בדוח שיפוץ ההיכל שלב תכנון ואישרה את הדוח. הוועדה החליטה להעביר את נוהלי החברה להתייחסות היועץ המשפטי לבדיקת נושאים בעלי היבט משפטי. בישיבת ועדת כספים מתאריך 24.10.2004 אושרו למבקר הפנים 100 שעות עבודה נוספות לחצי שנה לליווי פרויקט שיפוץ ההיכל.

90. בישיבת ועדת ביקורת מתאריך 22.12.2004 נכחו 4 מחברי הוועדה. בישיבה נדון דוח בנושא חניוני ההיכל ואושר ע"י הוועדה. החלטות שהתקבלו:

א. לסיים את בדיקת ספר הנהלים מול היועץ המשפטי של היכלי הספורט.

ב. תוכנית עבודה למבקר הפנים לשנת 2005: דוח בנושא זכיינים/ קבלנים יוגש במרץ 2005, דוח בנושא אירועים בהיכל יוגש באוקטובר 2005. דוח ביקורת חצי שנתי בנוגע לשיפוץ ההיכל יוגש בחודש יולי 2005.



91. בתאריך 20.7.2005 כתב מבקר הפנים מכתב לוועדת ביקורת ובו ממצאי בדיקתו באשר ליישום דוחות ביקורת קודמים לשנים 2003-2004. מהמכתב עולה כי המלצות שהופיעו בדוחות יושמו, למעט המלצה בנושא ספירת מלאי בהיכל נוקיה, וזאת בשל חוסר פעילות במחסן בשל עבודות שיפוצים.

92. יו"ר ועדת הביקורת מסר לביקורת כי ועדת הביקורת מונה 5 חברים המגיעים בד"כ לשיבות. בישיבות נידונים ממצאי דוחות הביקורת, תוכנית עבודה, יישום המלצות קודמות, ספר נהלים ועוד. המבנה בו מוגש הדוח ע"י מבקר הפנים מקשה לעיתים, לדעתו, על הבנת הדוח והתמקדות ברורה בהמלצותיו. לדעתו צריכה להיות הנחייה עירונית על אופן כתיבת דוחות הביקורת כדי להביא אותם למידת אפקטיביות גבוהה יותר.

עזרה ובצרון

93. עזרה ובצרון היא חברה עירונית בבעלות מלאה של עיריית תל אביב - יפו. עזרה ובצרון עוסקת בייזום פרויקטים עירוניים הנדסאים כלכליים, ביצוע עבודות במבני ציבור ומוסדות חינוך, שיפוץ בתים, עבודות פיתוח, בנייה ותשתיות. הכנסות עזרה ובצרון לשנת 2004 עמדו על 24,504,000 ש"ח. שנת 2004 הסתיימה בהפסד של 2,191,000 ש"ח.

94. מבקר הפנים התמנה בתאריך 4.1.2001. חוזה התקשרות נחתם בתאריך 13.2.2001. להלן מספר הדוחות, שעות ביקורת ושכ"ט ששולם:

שנה	מספר שעות	מספר דוחות	שכ"ט (בש"ח)
2003	360	3	
2004	320	3	

95. בשנת 2003 נערכו ע"י מבקר הפנים דוחות בנושאים הבאים:

- בדיקת פרויקטים יזמיים לביצוע - מתחם ברקוביץ ויצהר.
- בדיקת פעילות אדמיניסטרטיבית של עזרה ובצרון.
- בחינת מחלקת הנה"ח, מערכת הכספים החדשה והממשקים לשאר מחלקות עזרה ובצרון.

96. בשנת 2004 נערכו ע"י מבקר הפנים דוחות בנושאים הבאים:

- בדיקת מערכת השכר בעזרה ובצרון.
- בדיקת הוצאות הנהלה וכלליות של עזרה ובצרון.
- בדיקת דוח ביצוע לפרוייקטים תוך בחינת יישום נהלים. בחינה חוזרת של מחלקת הנה"ח נדחה לביצוע לשנת 2005.



97. בעזרה ובצרון ועדת ביקורת המונה 5 חברים:

שנה	מספר התכנסויות	נוכחים
2003	4	4 ; 3 ; 4 ; 3
2004	3	2 ; 2 ; 2

98. בפרוטוקול הישיבה מצויינים שמות החברים הנוכחים, החסרים והמוזמנים. הפרוטוקולים ממוספרים ומפורטים. במרבית הישיבות נכח נציג לשכת התאגידים העירונית.

99. בתאריך 2.1.2003 התכנסה הוועדה בהשתתפות 3 מתוך 5 חברי הוועדה. גדון דוח בנושא בית קלקא (המשך לדיון קודם מ-12.10.2002) ודוח בנושא מחלקת ביצוע. בתאריך 3.3.2003 התכנסה הוועדה בהשתתפות 4 מחבריה ומוזמנים. אחד מחברי הוועדה ביקש להמשיך ולדון בדוח הביקורת בנושא השכרת משרדים בבית קלקא בטענה שהדוח אינו מספק. בהמלצת מבקרת הפנים ומנכ"ל החברה הוועדה סירבה לדון מחדש בדוח אך קיבלה החלטה שמנכ"ל עזרה ובצרון יציג בפני הוועדה את יישום המלצות הדוח.

בישיבה נדונה תוכנית ביקורת לשנת 2003 והוחלט על הנושאים הבאים:

- א. בדיקת פרויקטים יזמיים לביצוע: מתחם ברקוביץ ומתחם יצהר.
- ב. בדיקת הפעילות האדמיניסטרטיבית בעבודת הדירקטוריון וועדותיו.
- ג. בחינת מחלקת הנהלת חשבונות ומערכת הכספים החדשה. מועד הגשה 26.6.2003.
- ד. מועדי הגשה נוספים לדוחות: 25.9.2003 ו- 25.12.2003.
- ה. אישור כ- 320 שעות עבודה ויתרת 60 שעות משנת 2002.

100. בתאריך 24.7.2003 התכנסה הוועדה בהשתתפות 3 מתוך 5 חבריה. נדונו הנושאים:

- א. דוח הביקורת שערכה מבקרת הפנים בנושא פרויקטים יזמיים לביצוע מתחם ברקוביץ ומתחם יצהר. הדוח אושר.
- ב. נמסרה ע"י מבקרת הפנים סקירה ראשונית לדוח בנושא בדיקת מחלקת כספים.

101. בתאריך 10.11.2003 התכנסה הוועדה בהשתתפות 4 מתוך 5 החברים. הוועדה דנה בנושאים:

- א. דוח שערך מנכ"ל עזרה ובצרון בנושא גרעון בפרויקט כרם התימנים.
- ב. דוח ביקורת בנושא הנהלת החשבונות ומערכת המיחשוב ואישור הדוח.

102. בתאריך 18.2.2004 התכנסה הוועדה בהשתתפות 2 מתוך 5 חבריה, הוועדה דנה ואישרה:

- א. דוח ביקורת בנושא פעילות אדמיניסטרטיבית של עזרה ובצרון.
- ב. תוכנית העבודה לשנת 2004.



103. בתאריך 2.9.2004 התכנסה הוועדה בהשתתפות 2 מבין 3 חבריה. הוועדה דנה ואישרה:
- דוח ביקורת בנושא הוצאות הנהלה וכלליות.
 - הוועדה קיבלה דיווח על מעקב אחר ביצוע המלצות והחלטות שהתקבלו על ידי הוועדה בדוחות ביקורת קודמים.
104. בתאריך 16.12.2004 התכנסה הוועדה בהשתתפות 2 מבין 4 חברים. נערך דיון בדוח ביקורת בנושא פרויקטים של מחלקת ביצוע, ומעקב אחר יישום החלטות קודמות.
105. בשיחה עם יו"ר ועדת ביקורת של החברה מסר לביקורת כי הוא מכהן בתפקיד מזה כ-3 שנים. בוועדה 5 חברים למעט תקופה בשנת 2004 בה ירד מספר החברים ל-3. בדר"כ הוועדה מתכנסת 4 פעמים בשנה מידי רבעון. בישיבה האחרונה של השנה מתקבלת החלטה לגבי תוכנית העבודה של המבקר, תוך קביעת לו"ז ומספר שעות עבודה. בדר"כ נערכים בשנה 2 דוחות בנושא תפקוד עזרה ובצרון (כ"א, הנהח"ש, מערכת מיחשוב ועוד) ו-2 דוחות בנושא תפקוד חיצוני - ביצוע פרויקטים וכד'. עבודת המבקר, לדעת יו"ר ועדת ביקורת, פוריה. המבקר מציג בישיבות באופן מפורט את הדוח ומסביר אותו ונערך דיון. יו"ר ועדת ביקורת הנהיג מעקב אחר יישום החלטות, כך שבכל ישיבה מועלות החלטות קודמות שהתקבלו ע"י הוועדה ומזכירת החברה בודקת מבעוד מועד את יישומן. נכון למועד עריכת הביקורת (9/2005) מסר כי לא הורה למבקר לערוך דוח על יישום המלצות. דוחות הביקורת מוצגים בישיבת דירקטוריון ע"י מבקר הפנים מעבר לאישור פרוטוקול פורמלי. עוד מסר יו"ר ועדת ביקורת כי מנכ"ל עזרה ובצרון משתף פעולה, מיישם החלטות והדבר ניכר בכך שבפרוייקטים החדשים לא חוזרים בדר"כ ליקויים שהוצגו בביקורת. דוח בנושא ניהול מערכת הכספים בעזרה ובצרון היה משמעותי במיוחד ובעקבותיו נעשו שינויים ותיקונים. היועץ משפטי של החברה מסר לביקורת כי בתקנון עזרה ובצרון הוספה הוראה בדבר החובה למנות ועדת ביקורת.
- מנכ"ל החברה הוסיף בהתייחסותו לטיטת הממצאים כי הוועדה עצמה מבצעת מעקב אחר יישום החלטות.

מסקנות

106. למרות שלא קיימת חובה על פי חוק למנות מבקרים פנימיים בתאגידים העירוניים, הוכר הצורך בקיום ביקורת פנימית סדירה למען הבטחת מינהל תקין בכל התאגידים העירוניים שנבדקו ע"י הביקורת. בהתאם לכך, הוחלט בתאגידים אלו למנות מבקר פנים וועדת ביקורת.
- יחד עם זאת, מהממצאים עולה כי במרבית התאגידים העירוניים שנבדקו, הביקורת הפנימית איננה אפקטיבית דיה, ואיננה יכולה להשיג את מלוא היעדים שלשמן נקבעה. לדעת הביקורת, הפעילות המתבצעת בתחום הביקורת הפנימית בתאגידים העירוניים שנבדקו לוקה בחסר כמפורט להלן:

ועדת ביקורת

107. ועדת ביקורת היא נדבך חשוב ומרכזי בקיום ביקורת פנימית תקינה. אי תפקוד ועדה זו גורם לפגיעה בטיפול בליקויים שנכללו בדוחות מבקר הפנים ובהנעת תהליך הביקורת. מהממצאים עולה כי ועדת הביקורת בחלק מהתאגידים שנבדקו לא התכנסה כלל ובאחרים התכנסה בתדירות נמוכה (אחת לשנה). בחלק מהתאגידים הגורם שהניע את התכנסות הוועדה היה הוצאת דוח ביקורת; משמעו של דבר, שבמידה ולא מוצא דוח, הוועדה אינה מתכנסת, דבר שהופך את הוועדה מגורם יוזם, מבקר ומפקח לגורם מגיב בלבד.
- זאת ועוד: משמתכנסת הוועדה, בדר"כ השתתפות חבריה בשיבות אינה מלאה, הגם שהשיבות נערכות לעיתים רחוקות ומספר החברים הינו מצומצם.
- בגני יהושע ובאוניברסיטה העממית אף נוצר קושי במינוי דירקטורים לאיש ועדת הביקורת ובשל כך הוועדה לא התכנסה.
- ועדת ביקורת שמתכנסת פעם אחת בשנה ובהרכב חסר אינה יכולה, לדעת הביקורת, לתת מענה לקיום ביקורת פנים אפקטיבית בתאגיד ולהובלת תהליכי ביקורת רציפים.
108. בחלק מהתאגידים רישום פרוטוקולים של דיוני ועדת ביקורת אינו תקין, דבר שמקשה על ביצוע מעקב ופיקוח על התכנסויות הוועדה, על החברים הנוכחים בה ועל יישום החלטותיה.
109. מהממצאים עולה שלעיתים תחום הביקורת אינו נהיר דיו לדירקטורים שנבחרים לכהן בוועדת הביקורת, בשל חוסר ניסיון קודם בנושא. לדעת הביקורת, קיימת חשיבות למקצועיות בתחום הביקורת, בין היתר בשל כך שתפקידם של חברי הוועדה להנחות ולנהל את עבודת מבקר הפנים. חשוב שיעמדו לרשות דירקטורים אלו כלי עזר ללימוד הנושא, הדרכות וכדומה.

מבקר הפנים ודוחות ביקורת

110. במרבית התאגידים לא נקבעת תוכנית עבודה רב שנתית למבקר הפנים על מנת שיוכל לבדוק לפחות אחת לתקופה את מגוון הפעילויות והנושאים העיקריים בתאגיד. לדעת הביקורת קיימת חשיבות לעריכת תוכנית רב שנתית, תוך מיפוי מוקדי סיכון בפעילות התאגיד וקביעת התדירות הנדרשת לבדיקת הנושאים. בנוסף, מיפוי סיכונים וקביעת תוכנית רב שנתית למבקר הפנים, ישמשו בסיס קבוע לעבודת ועדת הביקורת במציאות בה קיימת תחלופה רבה בהרכב הוועדה, מצב בו דירקטורים חדשים צריכים ללמוד את נושא הביקורת מחדש בכל פעם.
111. מספר הדוחות שבוצעו מידי שנה בתאגידים השונים תלוי בעיקר בהיקף השעות שהוקצה למבקר הפנים, באיכות עבודת המבקר, ובהיקף ומורכבות כל דוח. מעבר למשתנים אלו, לדעת הביקורת, במספר תאגידים בלטה תופעה של ביצוע מספר מצומצם של דוחות בכמות, בהיקף ובמורכבות, באופן שאינו עומד ביחס סביר לגודל התאגיד ופעילותו, ואינו משרת את המטרה של חברה מבוקרת.



- על אף שהביקורת לא בדקה את תוכנם של הדוחות, עולה מעיון בחלק מדוחות הביקורת כי במרבית המקרים, לא נערכו דוחות בהיקפים גדולים ומיעוט במספר הדוחות אינו נובע מביצוע דוחות גדולים ומורכבים.
112. מספר שעות העבודה למבקר הפנים שהוקצה לשנה ע"י ועדת ביקורת בחלק מהתאגידים היה בהיקף סביר ביחס לגודל התאגיד ותקציבו. יחד עם זאת נמצאו גם תאגידים בהם הוקצה למבקר הפנים מספר שעות עבודה מצומצם שאינו מאפשר, לדעת הביקורת, ביצוע ביקורת מעמיקה ובהיקפים משמעותיים.
113. במרבית התאגידים לא נקבע ע"י ועדת הביקורת למבקר הפנים לוח זמנים לביצוע הדוחות. קביעת לוח זמנים יש בה כדי לתחום את מועד סיום העבודה והיא מאפשרת פיקוח ובקרה ע"י הוועדה על עבודת המבקר.
114. בחלק מהתאגידים היקף דוחות הביקורת שנעשו בפועל אינו תואם את היקף תוכנית העבודה שנקבעה ע"י הוועדה. בירור באשר לאי ההתאמה לא נעשה בדיוני ועדת ביקורת ולא נדרשו לכך הסברים מהמבקר.
115. בחלק מהתאגידים לא מתבצעים בדיקה ומעקב אחר יישום המלצות דוחות הביקורת שאושרו ותיקון ליקויים. לדעת הביקורת קיימת חשיבות רבה לביצוע מעקב אחר יישום המלצות שנקבעו בדוחות קודמים.
116. מעיון בדוחות ומשיחות עם יו"ר ועדות הביקורת עולה כי קיימת שונות באופן כתיבת הדוחות ע"י מבקרי הפנים. בחלק מהדוחות הממצאים העיקריים, המסקנות וההמלצות ברורים ואופרטיביים ומשמשים את ועדת הביקורת ובחלק אחר פחות נהירים, ויוצרים קושי בהבנה וביישום.
117. בחלק מהתאגידים ההתקשרות עם מבקר הפנים אינה מעוגנת בחוזה למרות שהיא אמורה להתבצע בנוהל תקין באמצעות חוזה.

לשכת התאגידים

118. לשכת התאגידים לא הוציאה כללים ונהלים בנושא ביקורת הפנים, היקפה, נושאה, תהליכי עבודה והיקף שעות העבודה הרצוי. הנוהל היחיד שהוצא מתייחס לדרך מינוי מבקר הפנים. לדעת הביקורת, מהתמונה העולה על איכות הביקורת הפנימית בתאגידים, קיים צורך בסטנדרטיזציה של הנושא ע"י לשכת התאגידים, שתנחה בעקרונות בסיסיים את אופן ביצוע הביקורת הפנימית והיקפה בתאגידים עירוניים. צורך זה הועלה גם ע"י יו"ר ועדות הביקורת בתאגידים.
119. מסקנות והמלצות בדוחות הביקורת נוגעות בחלק מהמקרים להגדרת נהלים לפעילות התאגיד. עולה כי לעיתים קיימות בתאגידים בעיות של משאבים, כוח אדם וידע ביצירת הנוהל הנדרש.

מאידך, לעיתים נהלים הנדרשים לתאגיד אחד קיים מכנה משותף עם נהלים הנדרשים לתאגיד אחר, דבר שיכול להוביל למתן פתרון משותף ע"י גיבוש נוהל כללי.

כללי

120. חלק מהתאגידים אימצו בתקנון התאגיד את ההחלטה למנות מבקר פנים וועדת ביקורת כך שלפעילות הביקורת הפנימית קיים בסיס מחייב במסמכי התאגיד. לדעת הביקורת עיגון הנושא במסמכי התאגיד רצוי ותורם למחויבות התאגיד לקיום ביקורת פנים.

121. מרבית דוחות הביקורת שמבצע מבקר הפנים ביובל חינוך מהותם פיקוח כספי על התנהלות בתי הספר בניהול עצמי. נושא ביקורת זה, לדעת הביקורת, נוגע לתחום הפעילות השוטף של מטה התאגיד ואינו מהווה ביקורת על התנהלות התאגיד. לדעת הביקורת, נכון היה שמבקר הפנים יבצע את הביקורת על אופן ביצוע הפיקוח הכספי שמבצע מטה התאגיד על בתי הספר ולא בדיקת עצם הניהול הכספי של בתי הספר.

כמו כן נדרשת התייחסות של גורמי העירייה לסירובה של מנכ"לית התאגיד להתייחס להמלצות מבקר התאגיד בנושא בתי הספר (מרבית הדוחות אותם מבצע המבקר) בשל בעיה עקרונית שטרם באה על פיתרונה של הגדרת סמכויות בין התאגיד לבין מנהלי בתי הספר ומינהל החינוך.

122. ברוב התאגידים נמצא כי מתקיימת תחלופה של מבקר הפנים מידי 5 שנים בהתאם להוראות לשכת התאגידים, למעט באתרים הכפופה ללשכת החברות הממשלתיות, ובאוניברסיטה העממית שבעבר כיהן בה מבקר פנים זמן רב אך הוחלף.

המלצות

123. הביקורת רואה בחיוב את העובדה כי כל התאגידים שנבדקו מינו מבקר פנים וועדת ביקורת בתאגיד. הביקורת ממליצה לעגן את נושא ביקורת הפנים באחד מהערוצים הבאים: נוהל שיוצא ע"י לשכת התאגידים ויחייב קיום ביקורת פנים, נוהל שיוצא בכל תאגיד בנושא, הכנסת החובה למינוי מבקר פנים וועדת ביקורת במסמכי התאגיד(קיים בחלק מהתאגידים).

124. הביקורת ממליצה כי בנוסף לעיגון נושא ביקורת הפנים כאמור בסעיף 123, לשכת התאגידים תגבש נוהל לאופן ביצוע ביקורת פנים בתאגידים עירוניים תוך קביעת קווים כלליים, קביעת מינימום שעות להעסקת המבקר על פי מפתח תואם את מאפייני התאגיד, הגדרת נושאים מרכזיים לביקורת וכדומה.

125. ועדת הביקורת תקבע למבקר הפנים מועדים לסיום והגשת הדוח ותנהל מעקב אחר מועדים אלו. כמו כן על יו"ר ועדת ביקורת לקבוע מועדים מראש להתכנסות הוועדה (התואמים בין היתר את מועדי הסיום המשוערים של הדוחות ואת הצורך לקביעת תוכנית עבודה ואישור שעות עבודה למבקר).

126. ועדת הביקורת תקבע תוכנית עבודה רב שנתית למבקר הפנים תוך מיפוי נושאים מרכזיים בפעילות התאגיד המהווים מוקדי סיכון.
127. יש להקפיד על השתתפות מלאה של חברי הוועדה בישיבות הוועדה ובתאגידים בהם הוועדה פועלת בחסר (האוניברסיטה העממית, גני יהושע) למנות חברים נוספים שיאפשרו פעילות שוטפת של הוועדה.
128. יש לרשום את פרוטוקולי דיוני הוועדה באופן שיופיע בהם שמות חברי הוועדה הנוכחים בנפרד משמות המוזמנים וכן רשימת חברי ועדה נעדרים. יש למספר את פרוטוקולי הוועדה, לכתוב ולרכז את חלק ההמלצות בצורה אופרטיבית ובאופן שיאפשר מעקב שוטף עד לביצוע המלא.
129. על ההתקשרות עם מבקר הפנים להיות מעוגנת בחוזה.
130. על ועדת ביקורת, באמצעות מבקר הפנים או פונקציות בתאגיד, לנהל מעקב שוטף וקבוע אחר יישום המלצות דוחות הביקורת שאושרו ע"י הוועדה, ולפעול ליישומן המלא.
131. על ועדת הביקורת לדאוג לכך שמספר השעות שיוקצו לעבודת מבקר הפנים יהיה ביחס מתאים למורכבות התאגיד והיקף פעילותו ושמספר הדוחות שייכתבו במסגרת שתיקבע יהיה מקסימלי. יש לדאוג לכך שמספר הדוחות יעלה על דוח אחד בשנה, בעיקר אם מדובר בבדיקת נושא אחד שאינו בהיקף רחב.
- על הוועדה לקבוע תוכנית עבודה ריאלית למבקר הפנים, ובמידה והביצוע בפועל אינו תואם את המתוכנן עליה לבדוק את הסיבות לכך.
132. על הוועדה להנחות את המבקר באופן כתיבת הדוחות כך שהממצאים המסקנות וההמלצות יהיו נהירים וברורים, אם על ידי הדגשת נושאים מרכזיים בדוח, אם על ידי תוספת של תקציר מנהלים, ואם על ידי הצגת הדוח באופן מפורט בפני הוועדה.
133. על לשכת התאגידים ו/או יו"ר דירקטוריון התאגיד להעמיד לרשות הדירקטורים העוסקים בנושא ביקורת פנים, כלים, הנחיות, דוגמאות לדוחות בכדי למקצע את הטיפול בנושא הביקורת.
134. על לשכת התאגידים לבחון כתיבת נהלים משותפים לתאגידים העירוניים בנושאים שנדרשים במרבית התאגידים ומאפיינים תחומי פעילות משותפת.
135. על ועדת ביקורת ביובל חינוך לבחון את מהות נושאי דוחות הביקורת הנערכים ע"י מבקר הפנים; האם בבדיקת נושא הניהול הכספי של בתי הספר הינה מתפקידי מבקר הפנים בתאגיד או עליו להתרכז בבדיקת התנהלות מטה התאגיד.
136. על הנהלת העירייה להגדיר את סמכויות יובל חינוך ככלל והשלכתן לעניין סרוב מנכ"ל התאגיד להגיב להמלצות דוחות ביקורת הפנים בנושא בתי הספר.