



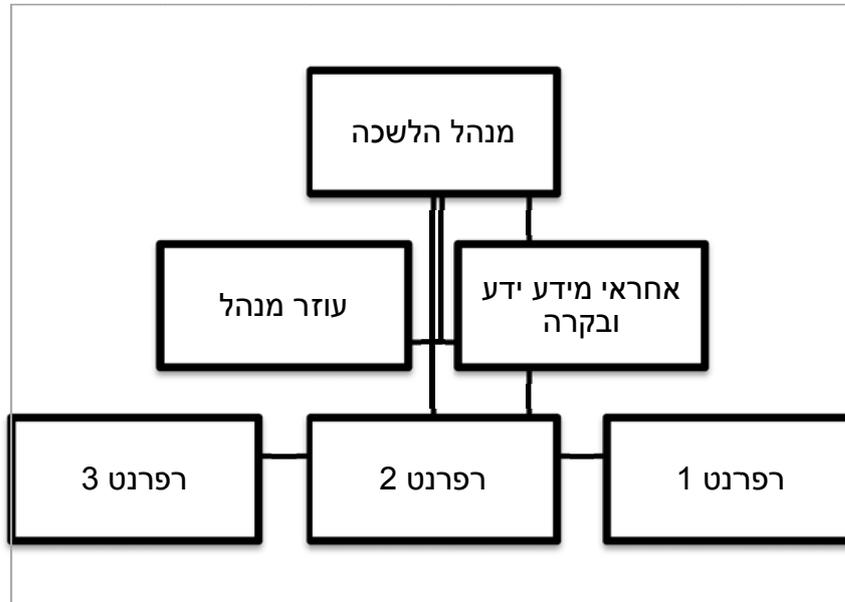
## לשכת התאגידים העירונית

### כללי

1. לשכת התאגידים העירונית (להלן: "הלשכה") לשכת התאגידים מרכזת את הטיפול בכל התאגידים, הנמצאים בבעלותה המלאה או החלקית של העירייה. התאגידים העירוניים פועלים בתחומים של פיתוח תשתיות עירוניות, תרבות ובידור, נופש בילוי וספורט, תעשייה מסחר וירידים, הינוך ורווחה.
  2. תפקידיה העיקריים של לשכת התאגידים:
    - א. בקרה ופיקוח על עבודת התאגידים על פי מדיניות העירייה.
    - ב. ייעוץ, הנחיה, בקרה ופיקוח על תהליכי קבלת ההחלטות בהנהלות התאגידים, בישיבות הדירקטוריון ובוועדותיו.
    - ג. ייעוץ וסיוע לתאגידים העירוניים בעמידה בהפקת תועלת כלכלית ושירותית מירבית לרווחת תושבי העיר והבאים בשעריה.
    - ד. הובלת יזמות כלכלית, עסקית וציבורית באמצעות התאגידים.
    - ה. איתור ומינוי בעלי תפקידים בתאגידים העירוניים.
  3. מטרת הביקורת לבחון היבטים שונים הקשורים בטיפול של הלשכה בתאגידים והתנהלותה בנושאים שונים:
    - א. תפקיד הלשכה ו"א"א בלשכה
    - ב. תהליכי עבודה בתחומים שונים
    - ג. רמת הבקרה וכלי הבקרה המופעלים על עבודת התאגידים
    - ד. ממשקי עבודה מול התאגידים העירוניים
  4. דוח ביקורת קודם בוצע על לשכת התאגידים במסגרת דוח מבקר העירייה מס' 33 לשנת 2004 (להלן: "דוח קודם").
  5. הביקורת בוצעה על ידי איסוף נתונים, תוך הפעלת שיטות עבודה מגוונות כגון:
    - א. ראיונות עם עובדים ומנהל השלכה
    - ב. ראיונות עם מנכ"לים של מספר תאגידים עירוניים
    - ג. עיון במידע המפורסם בפורטל, פרוטוקולים ורישומים שונים שבוצעו בלשכה
    - ד. בחינת נהלי עבודה, דרכי ביצוע העבודה ואכיפתם.
  6. הביקורת בוצעה במהלך החודשים מרץ- יולי 2015.

**ממצאים****מבנה ארגוני וכ"א**

7. כוח האדם בלשכה כולל 6 בעלי תפקידים בלשכה: מנהל לשכת התאגידים, שלושה רפרנטים לתאגידים העירוניים, אחראית תחום מידע ידע ובקרה ועוזר מנהל.



8. המבנה הנ"ל אינו מוגדר בתקינה. להלן פירוט התקינה של הלשכה: מנהל לשכת התאגידים, עוזר מנהל, סגן מנהל לשכה תאגידים ומנהל מחלקה כלכלי, סגן מנהל לשכה, אחראי תאום ובקרה. בתגובה לממצאים נמסר על ידי מנהל הלשכה לביקורת כי "בימים אלו נעשית תקינה על ידי אגף תקינה וסמנכ"ל משאבי אנוש לקיבוע תקנים לכל העובדים בפועל".

**תפקיד הלשכה**

9. לשכת התאגידים פועלת מתוקף 'תקנון הלשכה לחברות ולפרויקטים כלכליים' (להלן: "התקנון"), אשר חל על לשכת התאגידים ואושר בהנהלת העירייה ובוועדת הכספים במרץ 1981 ובמועצת העיר במאי 1981.

10. התקנון אשר אמור להסדיר את תחומי האחריות והסמכות של הלשכה אינו מעודכן, לא מיושם ואינו מותאם לחזון ולפעילות הלשכה.

11. בדוח ביקורת קודם נמצא כי לתקנון אין תוקף משפטי מחייב והעירייה אינה פועלת על פיו. בהתאם לכך הנחה מנכ"ל העירייה הנחה את הסמנכ"ל לתכנון להקים צוות בראשותו ובהשתתפות אנשי לשכת התאגידים, מנהל הכספים והשירות המשפטי לצורך גיבוש חזון וייעוד לשכת התאגידים ברמה האסטרטגית. המלצה זו לא יושמה עד כה והלשכה פועלת ללא תקנון מחייב ו/או מסמך מדיניות המגדיר את תפקידה.



12. ממצאי הביקורת מאששים את ממצאי תחכים שבוצע על ידי הנהלת הלשכה בנובמבר 2013 לבחינה של יישום תפקידי לשכת התאגידים ביחס לתקנון ולהחלטות מועצה' שבו נמצא כי העדר מדיניות פורמאלית של הנהלת העירייה המגדירה את הסמכות והאחריות של הלשכה, ממשקי העבודה של הלשכה עם היחידות העירוניות וכו' גורמת לשחיקה בתפיסת התפקיד של הלשכה כלפי התאגידים וכלפי בעלי תפקידים בעירייה ולפגיעה ביכולתה של הלשכה לבצע את המשימות כפי שהן מוגדרות בתקנון.

13. הביקורת בחנה את יישום תפקידי הלשכה כפי שהוגדרו על ידי הנהלת הלשכה במסגרת מסמך מדיניות שגובש באוקטובר 2012 ולהלן עיקרי הממצאים:

ממצאים בתקופת הביקורת	תחומי פעילות (עפ"י הנהלת הלשכה) ותפקידים (עפ"י הנהלת הלשכה)
אין הגדרה של המדיניות עירונית כוללת	יישום מדיניות עירונית הכוללת בניית כלים ומנגנונים לחיזוק תפישת התאגידים את מדיניות העירייה.
מתקיימות פגישות תקופתיות בין מנהל הלשכה למנכ"לים בתאגידים ביוזמת הלשכה. מתקיימות פגישות תקופתיות בין המנכ"לים בתאגידים למנכ"ל העירייה ביוזמת הנהלת העירייה. מנכ"ל העירייה מאפשר למנהל לשכת התאגידים לצפות ביומנו ולהצטרף לפגישות המתוכננות בהתאם לשיקול דעתו.	יישום מדיניות עירונית הכוללת חיזוק הקשר בין הלשכה לגופים הרלוונטיים בעירייה לצורך הובלת המדיניות בקרב התאגידים.
נציגי הלשכה נוכחים ברב ישיבות דירקטוריון/ועדות ביקורת וועדות כספים.	יישום מדיניות עירונית הכוללת חיזוק הקשר עם התאגידים (מטה ניהולי ודירקטורים).
נציגי הלשכה נוכחים ברב ישיבות דירקטוריון/ועדות ביקורת וועדות כספים.	יישום מדיניות עירונית הכוללת בדיקה שוטפת של החלטות הדירקטוריונים והוועדות השונות ומידת התאמתן למדיניות העירונית
מדיניות זו לא הוגדרה.	יישום מדיניות עירונית הכוללת הגדרת הדרך של הלשכה להיות מעורה במדיניות העירונית.
הוגדר תפקיד הרפרנט בהתאמה למסגרת הפעילות של הלשכה. לא התקיים סקר או בדיקה שיטתית של האופן שבו נתפסת הלשכה והרפרנטים על ידי התאגידים.	יישום מדיניות עירונית הכוללת בחינת תפישת תפקיד הרפרנטים של הלשכה.
במסגרת תכנית העבודה לשנת 2015 הוגדר כיעד לשלב את התאגידים	יישום מדיניות עירונית הכוללת שילוב תאגידים בדיגיטל.



ממצאים בתקופת הביקורת	תחומי פעילות (עפ"י הנהלת הלשכה) ותפקידים (עפ"י הנהלת הלשכה)
העירוניים בדיגיטל. 10 תאגידים לוקחים חלק בדיגיטל נכון למועד איסוף הממצאים לדוח הביקורת.	
לא מתקיים. אין מדיניות ולא נקבע מקומה של הלשכה.	ייזום מדיניות כלכלית/תפעולית/ שירותית חדשה והטמעתה בקרב התאגידים הכוללת בחינה אסטרטגית של תפישת העירייה את תאגידיה כבסיס לגיבוש מדיניות כוללת (התמקצעות, תחומי אחריות וכו').
תכניות העבודה לשנים 2012-2013 כללו היבטים הקשורים בשירות. סעיפים אלו לא תוקצבו ואינם קיימים בתכנית העבודה לשנת 2014. לביקורת נמסר על ידי הנהלת הלשכה כי "הוצגה תכנית שירות לכל התאגידים. בוצעו שתי השתלמויות למזכירות כסוכני שינוי עבור המנכ"לים בהובלת יחידת השירות העירונית. נקבעו פגישות פרטניות עם יועצת השירות ברוב התאגידים העירוניים חלקם מבקשים להמשיך ובחלקם בעיות תקציב."	יישום מדיניות עירונית הכוללת ייזום רעיונות חדשים בתחומי שירות, תפעול וכלכלה בקרב התאגידים (למידה מארגונים דומים/אחרים, שיתוף במידע וידע וכו').
בוצעה הכשרה, הנהלים הותאמו לתפישת שירותית, לא הוגדרו מדדי שירות.	ייזום מדיניות כלכלית-תפעולית-שירותית חדשה והטמעתה בקרב התאגידים הכוללת גיבוש והטמעה של תפישת השירות של הלשכה והגדרת רמת השרות שלה (SLA תהליכי שרות).
בוצעה הכשרה, הנהלים הותאמו לתפיסה שירותית, לא הוגדרו מדדי שירות.	יישום מדיניות עירונית הכוללת הובלה של תהליכי שירות בתאגידים עפ"י סטנדרטים עירוניים של תפישת שירות כולל בניית מנגנוני סיוע לרמת השירות של כל תאגיד.
לא באחריות הלשכה.	ייזום מדיניות כלכלית-תפעולית-שירותית חדשה והטמעתה בקרב התאגידים הכוללת בחינת הצורך של אחריות הלשכה על כלל התאגידים (הקדשים, עמותות וכו').
מבדיקת הביקורת עולה כי הפיקוח והבקרה על התנהלות התאגידים לוקה בחסר. לשאלת הביקורת נמסר על ידי מנהל הלשכה כי הלשכה אינה אמורה לבקר ולפקח על התאגידים ולשם כך בכל תאגיד יש מספר בעלי תפקידים מוגדרים לכך בכל תאגיד.	ייזום מדיניות כלכלית-תפעולית-שירותית חדשה והטמעתה בקרב התאגידים כולל הגדרת תהליכי הבקרה של לשכת התאגידים בנושאי ממשל תאגידי בכלל ובקרה כספית בפרט.
מבדיקת הביקורת עולה כי ללשכה אין סמכות לאכוף אי עמידה בלוחות זמנים	ייזום מדיניות כלכלית-תפעולית-שירותית חדשה והטמעתה בקרב התאגידים כולל פיקוח ובקרה



ממצאים בתקופת הביקורת	תחומי פעילות (עפ"י הנהלת הלשכה) ותפקידים (עפ"י הנהלת הלשכה)
<p>ואין ברשותה כלים לפעול במקרה ופעילות התאגיד נעשית שלא בהתאמה לנהלים.</p> <p>בלשכה מועסק יועץ חיצוני אשר מאשר את הדוחות הכספיים של התאגידים. הדוחות הכספיים של התאגידים מוגשים כיום כחלק משגרת עבודה.</p>	<p>בנושאי התנהלות עסקית של תאגידים, מצבם הכספי, מעקב ניהולי אחר התפתחות תאגידים מצבם ופעילותם.</p> <p>מעורבות בהכנת תקציב התאגידים על פי בחינת תכניות עבודה שנתיות של התאגידים (התאמת הפעילות של התאגיד למסגרת התקציב).</p> <p>קבלת דוחות רווח והפסד ובדיקתם בטרם הגשתם על ידי התאגידים לדירקטוריון.</p>
<p>לא מתבצע תיאום עם הלשכה.</p>	<p>ייזום מדיניות כלכלית-תפעולית-שירותית חדשה והטמעתה בקרב התאגידים כולל קביעת הקצבות לתאגידים מתבצעת במסגרת התקציבים שנקבעו על ידי מינהל הכספים בדיוני תכניות עבודה - לא יוקצבו כספים ללא תיאום עם הלשכה.</p>
<p>מבוצע</p>	<p>ייזום מדיניות כלכלית-תפעולית-שירותית חדשה והטמעתה בקרב התאגידים כולל בדיקות כלכליות במידת הצורך ובהתאם לפניות התאגידים.</p>
<p>מבוצע</p>	<p>ייזום מדיניות כלכלית-תפעולית-שירותית חדשה והטמעתה בקרב התאגידים כולל בדיקות כלכליות במידת הצורך ובהתאם לפניות התאגידים.</p>
<p>מבוצע</p>	<p>ייזום מדיניות כלכלית-תפעולית-שירותית חדשה והטמעתה בקרב התאגידים כולל עדכון שוטף של תקנונים בשיתוף עם גורמים משפטיים.</p>
<p>סינרגיה נתפס כנושא מאוד חשוב בעיני הנהלת הלשכה ולראיה זהו אחד הסעיפים המוגדרים בייעוד ובמטרות הלשכה. יעד זה הוגדר ב 2012 נכון למועד הביקורת מנהל הלשכה ממשיך לבדוק את הספרות המקצועית בנושא זה.</p>	<p>יצירת סינרגיה: איתור וגיבוש מתודולוגיה ליצירת סינרגיה בין חברות ויישום בהתאם. חיזוק הקשר המקצועי והאישי בין תאגידים רלוונטיים בפרט ובעלי העניין בכלל. בניית תהליך ממריץ לגורמים הרלוונטיים לקידום תהליכי סינרגיה בהתאם לתוכנית היישום.</p>
<p>מבוצע חלקית בחלק מהתאגידים</p>	<p>ייעול תהליכי העבודה עבור התאגידים כולל מיפוי ולימוד תהליכי העבודה העירוניים והחסמים בהם נתקלים התאגידים.</p> <p>בחינת והגדרת תפישת עבודה יעילה יותר. גיוס השותפים בקרב הגורמים הרלוונטיים. הכנת תכנית הטמעה בהתאם.</p>
<p>לתאגידים העירוניים ממשקי עבודה עם גורמים שונים בעירייה. מטרות עירוניות - כל תאגיד נדרש</p>	<p>חיזוק והכרה בקרב התאגידים כי הם מהווים נדבך במערך העירוני, כולל בניית הגדרות ברורות של יחסי הגומלין בין גורמי העירייה</p>



ממצאים בתקופת הביקורת	תחומי פעילות (עפ"י הנהלת הלשכה) ותפקידים (עפ"י הנהלת הלשכה)
<p>להתחבר למטרה עירונית אחת לפחות בכל שנה ולכתוב תכניות עבודה בהתאמה לפורמט העירוני. הנחייה זו יושמה כבר ב-2015.</p> <p>ניתנה הנחייה לתאגידים לקיים תחכמים. חלק מהתאגידים פועלים על פי ההנחייה, אחרים מקיימים שגרה של הפקת לקחים. לוגו תאגיד - הוחלט כי כל תאגיד יעצב מחדש את הלוגו בהתאמה ללוגו העירוני, בתקצוב התאגידים.</p>	<p>לשאר בעלי העניין. בניית תכנית הטמעה. בניית תכנית מיתוג לליווי תהליך ההטמעה.</p>
<p>פרויקט 'מחברים' - הוקם אזור בפורטל העירוני שכולל תכנים מותאמים לתאגידים ובעלי תפקיד בתאגיד קיבלו הרשאה לכניסה למערכת מרחוק, כחלק מהתפיסה כי התאגידים הם חלק מהעירייה. בפועל התגלו קשיים בכניסה למערכת מרחוק ולכן בשנת 2015 הוחלט על ידי אגף המחשוב לבחון מחדש את הממשק ולפשט את תהליך הכניסה למערכת מרחוק. לשאלת הביקורת נמסר כי אין נוהל שכולל בדיקה שנתית מי מבין המורשים עדיין מועסק בתאגידים, על מנת למנוע מצב שבו עובד תאגיד שעזב את התאגיד ממשיך להיות בעל הרשאה במערכת. מבדיקת הביקורת עולה כי מתוך 27 תאגידים ל-6 תאגידים לא ניתנו כלל הרשאות.</p>	<p>יצירת ערוצי תקשורת אפקטיביים כולל פיתוח ערוצי תקשורת מתקדמים (טכנולוגיה ושגרות עבודה) בין כל הגורמים הרלוונטיים. ייזום ובחינה של תהליכי עבודה בלשכה לקיצור זמני טיפול וצמצום בירוקרטיה. בחינה וריענון נהלי הלשכה על מנת לוודא שהם שקופים, נהירים, נוחים, מנוסחים באופן מסביר פנים וישימים.</p>
<p>מנהלי התאגידים חוברו לפורום מנהלים של העירייה, אולם אין הקפדה כי במסגרת פורומים אלו תינתן במה/הוקרה גם לתאגידים. במהלך השנים נעשו ניסיונות ליצירת מפגשים רוחביים של בעלי תפקידים בתאגידים לצורך הכרות ויצירת שיתופי פעולה, ההיענות היא חלקית. ההכשרות בקורסים העירוניים על חשבון העירייה וכל תאגיד יכול לשלוח עד 2 עובדים לקורס. שולחים את חוברת הקורס המלאה לתאגידים והם יכולים</p>	<p>בניית מרכז מידע, ידע וייעוץ כולל גיבוש מדיניות הדרכה ולמידה והגדרת סל השירותים של הלשכה בהקשר זה. בניית תשתית מתאימה להקמת מרכז מידע, ידע, נגיש לכולם. סיוע לקידום תהליכי הדרכה והכשרה מקצועית בתוך התאגידים כולל שילובם במערך ההכשרות העירוני. סיוע לחיזוק הידע המקצועי של התאגידים בהיבטים של התנהלות ושירות. סיוע לחיזוק הידע המקצועי של התאגידים בתחומי הליבה (למשל: הקמת פורומים</p>



ממצאים בתקופת הביקורת	תחומי פעילות (עפ"י הנהלת הלשכה) ותפקידים (עפ"י הנהלת הלשכה)
<p>להירשם. תהליך זה לדעת חלק ממנהלי התאגידים אינו אפקטיבי ללא הכוונה נוספת של התאגידים.</p> <p>מתקיימים סיורים וביקורים משותפים בין דרגים מקצועיים להידוק הקשרים הפורמליים והלא פורמליים לבין העירייה לתאגיד פורטל עירוני כולל מידע על חברי הדירקטוריון, מצבת דירקטורים, נושאי משרות אמן, נהלים וכו'.</p> <p>בכל מרכז עירוני השירות המשפטי מכניס משפט שהזוכה מתחייב לספק לתאגידים את השירות/מוצר באותו מחיר. החוזים פתוחים לכולם בפורטל העירוני.</p> <p>מבדיקת הביקורת עולה כי מידע המפורסם בפורטל העירוני, הכוללת מידע וקישורים אינה כוללת את כל המידע הנדרש. (נספח 1 טבלה מפורטת)</p> <p>בתגובה לממצאים נמסר על ידי הנהלת הלשכה לביקורת כי " לפני כארבע שנים כחלק מהקמת הפורטל של לשכת התאגידים, שקיפות והנגשת המידע – נעשתה עבודה של מיפוי תקנונים. לאור ריבוי נוסחים בתיקים ואי בהירות בחלק מהמקרים מה התקנון הנכון ו/או העדכני, הוקלדו התקנונים הישנים ל"וורד" ונשלחו לאישור היועצים המשפטיים.</p> <p>לאור שינוי התקנונים של התאגידים העירוניים לפי נוהל האסדרה, מידע זה אינו רלוונטי יותר ואנו נבטל את הצורך בו.</p> <p>מעבר לכך, באחריות הרפרנטים השונים להעביר מידע עדכני לאחראית על הפורטל בלשכה לעדכון הפורטל עד 15/9/15."</p>	<p>מקצועיים, יציאה להדרכות חיצוניות ועוד). העמדת ייעוץ מקצועי לרשות התאגידים בבעיות משותפות (מיסוי, משרדי ממשלה וכו').</p> <p>הלשכה יוזמת הפעלה של קורס דירקטורים ומעורבת בגיבוש התכנים לקורס. תאגידים יכולים לשלוח חברי דירקטוריון לקורסים אלו, על חשבון התאגיד.</p>



14. מבחינת תפקידי הלשכה כפי שהוגדרו בדוח ביקורת קודם נמצא כי ללשכה תפקידים נוספים אשר אינם באים לידי ביטוי ו/או באים לידי ביטוי בצורה חלקית בלבד:

ממצאים בתקופת הביקורת	תפקידים נוספים של הלשכה שהוגדרו בדוח קודם
<p>תפקיד זה מבוצע במלואו. בלשכה תהליכי עבודה ברורים ומוסדרים למיון, קליטה, השמה והכשרה של מועמדים/חברי דירקטוריון חדשים. נעשה מעקב שוטף אחר חוסרים בחברי דירקטוריון. התהליך מנוהל במקצועיות על ידי הלשכה וכולל שאלונים/סטנדרטים למדידה ועוד. קיים חוסר באיוש חברי מועצה בדירקטוריונים. צוואר הבקבוק לאישור חברי הדירקטוריון - ועדה של משרד הפנים אשר מתכנסת פעמיים בחודש ולעיתים יש המתנה לאישור חבר דירקטוריון 3-4 חודשים. דרישות התקן הן: שלישי חברי מועצה, שלישי עובדי עירייה ושלישי נציגי ציבור. בעבר בעירייה החישוב נעשה לכל התאגידים ביחד אולם כיום החובה היא לכל תאגיד בנפרד והשינוי נעשה באופן הדרגתי בתאגידים.</p>	<p>ללשכה אחריות להכנת חומר הנוגע למינוי דירקטורים בתאגידים, הכוללת בדיקות בטרם המינוי ולאחר המינוי ועמידה בדרישות הצוות לאישור כישורות דירקטורים.</p>
<p>הלשכה מתכללת ו/או שותפה לתהליכים של איחוד תאגידים ו/או הפרדת אחזקות. פרויקט הפרדת אחזקות מנוהל על ידי סמנכ"ל תכנון כממונה עירוני.</p>	<p>תפקידים אד- הוק -</p>
<p>תפקידים אלו מתקיימים באופן חלקי על ידי הלשכה.</p>	<p>בחינת היבטים הקשורים בנושאי משרות אמון כגון: מינוי רו"ח, יועצים ומבקר בתאגיד (חברות בוועדות החיפוש והצגת מועמדים אפשריים) בדיקת שכ"ט יועצים משפטיים, נושאי משרות אמון מתקיים בחלק מהתאגידים. תיאום עם הלשכה לגבי החלפת בעלי תפקידים - הלשכה היא הפוסק הסופי בנושאי שכר לנושאי משרה.</p>

15. מניתוח הממצאים בהקשר לתפקיד הלשכה עולה כי:

- א. קיים פער בין הגדרות התפקיד בתקנון לבין תכניות העבודה של הלשכה והביצוע בפועל. חלק מהתפקידים המוגדרים בתקנון אינם מבוצעים על ידי הלשכה ואילו חלק מהתפקידים המבוצעים על ידי הלשכה אינם מוגדרים בצורה מפורשת בתקנון.



- ב. חלק מהתפקידים המוגדרים בתקנון אינם נמצאים בתחום האחריות של הלשכה, אלא אצל גורמים עירוניים אחרים.
- ג. תכניות העבודה המאושרות על ידי הנהלת העירייה אמורות לשקף את סדרי הקדימויות של הנהלת הלשכה ואילו התקנון אמור לבטא את מדיניות העירייה לגבי התפקיד, הסמכות והאחריות של הלשכה. פער זה יש בו להצביע על ליקוי מהותי בסדרי הקדימויות והפעולות בתקנון ובביצוע על ידי הלשכה ובאישור הנהלת העירייה.
- ד. חזון לשכת התאגידים, הייעוד והמטרות שלה אינם מותאמים לתפקידים ולמטרות הלשכה כפי שהם באים לידי ביטוי בתקנון.
- ה. תפקידים הקשורים לתקצוב/הקצאות - הסמכות בנושאי תקצוב התאגידים, מתן תמיכות ו/או הקצבות היא של הנהלת העירייה, של אגף התקציבים ו/או גורמים אחרים וללשכה אין סמכות פורמאלית כלפי התאגידים.
- ו. תפקידים הקשורים לדיווח להנהלת העירייה אינם נמצאים באחריות בלעדית של הלשכה, אלא של גורמים עירוניים אחרים, לא תמיד לאחר היוועצות ו/או תיאום עם הלשכה.
- ז. **הפיקוח והבקרה על התנהלות תאגידים:** תחום זה מוגדר במסגרת תפקידי הלשכה כחלק מאחריותה להתנהלות תקינה ולבקרה, אולם על פי הנהלת הלשכה, וממצאי התחכים, תפקיד זה מוטל על גופים אחרים בעירייה או בתאגיד ותפקיד הלשכה הוא לבצע 'מעקב ניהולי' כדי להיות מעודכנים ולא בקרה ופיקוח ולכן הלשכה לא בודקת בין היתר תקנון מול ביצוע.
- ח. בהקשר זה הביקורת בחנה ממצאי מספר דוחות ביקורת שנערכו על תאגידים עירוניים של עיריית תל אביב-יפו אשר במסגרתם נמצאו ליקויים, אשר לא זוהו על ידי לשכת התאגידים לפני דוחות אלו. ממצאים לדוגמה:
- 1) בחלק מהתאגידים שנבדקו, במסגרת אותה ביקורת, ועדת הביקורת התכנסה אחת לשנה בלבד ו/או בהרכב חסר, רישום פרוטוקולים של דיוני ועדת ביקורת היה לא תקין. בדוח זה נכתב כי: **"לשכת התאגידים לא הוציאה כללים ונהלים בנושא ביקורת הפנים, היקפה, נושאיה, תהליכי עבודה והיקף שעות העבודה הרצוי. הנוהל היחיד מתייחס לדרך מינוי מבקר הפנים."** הביקורת המליצה ליצור סטנדרטיזציה שתנחה בעקרונות בסיסיים את אופן ביצוע הביקורת הפנימית והיקפה בתאגידים עירוניים. צורך זה הועלה גם על ידי יו"ר ועדות הביקורת בתאגידים. (מתוך ביקורת פנים בנושא חברות עירוניות שנערך על ידי מבקר עיריית תל אביב-יפו).



(2) בדוח משרד הפנים - בדיקת התנהלות כספית ומינהל תקין בתאגידים עירוניים שנערכה בשנת 2011 נמצא כי בתקנון התאגיד של המשכן לאומנויות הבמה חסרות הוראות בנושאים שונים, היכלי הספורט תל אביב-יפו בע"מ נדרשה לשנות את התקנון בהתאמה להוראות נוהל אסדרת חברה עירונית וכו'.

בתגובה לממצאים נמסר לביקורת על ידי הנהלת הלשכה כי: "בימים אלו תוקן תקנון חברת המשכן וכולל את כל ההוראות בהתאם לנוהל האסדרה של משרד הפנים. חברת 'היכלי הספורט' עדכנה את תקנונה בהתאם לנוהל האסדרה של משרד הפנים באוגוסט 2013".

### נהלים ותהליכי עבודה

16. 13 נהלי עבודה המסדירים את עבודת התאגידים נכתבו על ידי לשכת התאגידים. 7 נהלים מתוכם נכתבו בשנת 2014.

17. מבדיקת הביקורת עולה כי :

- א. במרבית מהמקרים לא מבוצעת בקרה ו/או אכיפה על ידי הלשכה לבדיקת יישום הנהלים. לדוגמה: נוהל הקצאת רכב, נוהל לימודים, נוהל נסיעה לחו"ל.
- ב. נוהל מינוי מבקר פנים: על פי הנחיות נוהל פנימי של עיריית תל אביב-יפו מיום ה-1.1.2008 ניתן להאריך כהונת מבקר פנים לאחר 5 שנים באישור מיוחד בלבד. מבדיקת הביקורת עולה כי ב-8 תאגידים למבקר פנים אין תאריך סיום. הנהלת הלשכה מסרה לביקורת כי בחלק מהתאגידים האחריות להחלפת המבקר מוטלת על גורמים אחרים (המדינה, עיריית רמת גן). ב-7 תאגידים תקופת העסקת המבקר עולה על 5 שנים:

תאריך התחלה	תאגיד
2008	אוצר מפעלי ים
28/12/2005	בניין הבימה
28/12/2005	בניין הקאמרי
01/01/2003	המרכז הזואולוגי
28/12/2005	המשכן לאומנויות
24/11/2010	מרכז הספורט
01/06/2006	נאמנות הקאמרי

בתגובה לממצאים נמסר על ידי הנהלת הלשכה לביקורת כי: "אוצר מפעלי ים, בניין הבימה, המרכז הזואולוגי ומרכז הספורט – הינם תאגידים ללא שליטה של העירייה. הבעלים האחרים אינם מסכימים/מאשרים להחליף את מבקר הפנים ולפיכך, אין יכולת להעביר החלטה שכזו בדירקטוריון.

נאמנות הקאמרי – אינה תאגיד עירוני. למרות זאת יצאה פניה מלשכת התאגידים להקים וועדת איתור להחלפת מבקר פנים.

בחברת המשכן ובניין הקאמרי, תוקם וועדת איתור להחלפת מבקר הפנים בדירקטוריון הקרוב (מכתב הנחיה זו נשלח ליו"ר התאגיד בתחילת חודש יולי 2015)."



18. נוהל דירוג תאגידיים לשכת התאגידיים – הנהלת לשכת התאגידיים בחנה את נוהל דירוג התאגידיים המוגדר על ידי משרד הפנים ויצרה נוסחה שונה לחישוב שכר באופן שכולל שכר בסיס (91% מהשכר), וחלק יחסי אשר משולם בהתאם לדוחות כספיים, או מדדים אחרים המוגדרים מראש בהתאמה לכל תאגיד בשנה עוקבת (9%). חישוב שכר באופן זה מיושם כפיילוט לאחר שהתקבלה לכך הסכמה מהתאגידיים. החשלוּם בעבור הסקר והמדידה של תחומי פעילות יעשה על ידי התאגידיים.

19. נוהל להגשת הדוחות הכספיים - על פי הנחיות הנוהל על התאגידיים להגיש את הדוח הכספי עד לתאריך 31.3.2015. נכון למועד הביקורת רק תאגיד אחד הגיש את הדוח במועד. חלק מהתאגידיים הגישו את הדוח באיחור, ו/או לא הגישו כלל.

תאריך הגשה	תאגיד משותף	תאריך הגשה	תאגיד בבעלות עירונית
3/5/15	חלמיש	18/3/15	עזרה ובצרון
13/5/15	אתרים	13/5/15	מי אביבים
3/6/15	מרכז הספורט	14/4/15	הרשות לפיתוח כלכלי
3/6/15	מרכז זואולוגי (ספארי)	3/6/15	סינמטק
3/6/15	בנין הבימה	3/6/15	נאמנות הקאמרי
7/6/15	בית לסין	3/6/15	מרכז הירידיים
8/6/15	כי"ח	11/6/15	אחוזות החוף
8/6/15	אמ"י		

בתגובה לממצאים נמסר על ידי הנהלת הלשכה לביקורת כי: "ללשכה אין כלים ויכולת לכפוח הגשה של דוחות בזמן".

### 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 מנכ"ל לשכת התאגידיים העירונית מתאריך 6.8.2015.

### מסקנות

20. לשכת התאגידיים עברה שינוי ניהולי ובעקבותיו הנהלת הלשכה גיבשה חזון ותפיסת תפקיד שעל בסיסם פותחו תכניות עבודה, נהלים ושגרות עבודה, שכללו שינוי במבנה הארגוני ובתכולת התפקיד של כ"א בלשכה.

21. עבודת הלשכה אל מול התאגידיים אינה מוגדרת בצורה פורמאלית על ידי הנהלת העירייה. התקנון שאמור להסדיר את פעילות הלשכה לא מעודכן ולא רלוונטי כבר למעלה מעשור למרות החלטות מנכ"ל העירייה בעקבות דוח ביקורת קודם. עדכון התקנון או החלטה על ביטולו מחייבת החלטה של הנהלת העירייה והגדרה של מדיניות, חזון ויעוד הלשכה.



22. העמימות הקיימת מצד הנהלת העירייה לגבי התפקיד האסטרטגי והמדיניות לגבי תפקידי הלשכה גרמה עם השנים לשחיקה בתפיסת התפקיד של הלשכה ולפער בין דרישות התקנון לבין מדיניות הנהלת הלשכה. גבולות האחריות והסמכות של הלשכה אל מול התאגידים שונים מתאייד אחד למשנהו.

23. המיקום הארגוני של הלשכה בעירייה מעיד כי הלשכה יועדה לשמש כגוף מטה המסייע במקרה הצורך/מגדיר תהליכי עבודה/ניהול. בעבר הלשכה הייתה חלק מאגף התקציבים ולכן הגדרות התפקיד הפורמאליות שלה כפי שהן באות לידי ביטוי בתקנון אינן מותאמות למיקומה הארגוני כיחידת מטה.

24. חל שינוי במבנה הארגוני ובתכולת התפקיד של עובדים בלשכה ללא הסדרה בתקינה.

25. לתאגידים העירוניים ממשקי עבודה עם ראש העירייה, מנכ"ל העירייה, סמנכ"ל תכנון ולשכת התאגידים ובמקביל מתקיים קשר שוטף עם כל הגורמים המקצועיים בעירייה על פי הצורך (הנדסה, חשבות גזבר וכו'). לשכת התאגידים אינה משמשת כצומת מרכזי של ידע/קבלת החלטות/תקצוב ולתאגידים יש קשר ישיר מול גורמים עירוניים אחרים. כלומר בנושאים רבים הקשורים לעבודת התאגידים החלטות מתקבלות על ידי גורמים עירוניים ללא מעורבות ו/או שיתוף של לשכת התאגידים.

26. לא בוצע תהליך מוסדר של הבניית הממשקים בין בעלי תפקידים בלשכה ובעלי תפקידים אחרים בעירייה, לבין עובדי התאגידים ולכן אופי הממשקים ותהליכי העבודה בין הלשכה לתאגידים אינו מוסדר וגורם לשחיקה בתפיסת התפקיד וחשיבות הלשכה בעיני התאגידים.

27. הלשכה לא מבצעת תפקידי בקרה בצורה מוסדרת ושיטתית ועמדת הנהלת הלשכה היא כי תפקידה לא לעסוק בבקרה. עמדה זו של הנהלת הלשכה אינה מקובלת על הביקורת שסבורה כי ביצוע בקרות צריך להיות חלק מתפקידה של הלשכה גם בעתיד. מביקורת הביקורת עולה כי קיים פער בין הגדרות התפקיד של הלשכה כפי שהוגדרו על ידי הלשכה בשנת 2012 לבין הביצוע בפועל.

28. תפקיד הרפרנטים

א. בלשכה שלושה רפרנטים אשר מוגדרים כמנהלי מחלקה/סגן מנהל לשכה. לדעת הביקורת היקף עבודתם של הרפרנטים אינו עומד ביחס ישר לתכולת והיקף התפקיד כפי שהם מוגדרים כיום. מיקומם הארגוני ותפקידם של הרפרנטים השתנה בעקבות השינוי הארגוני והניהולי בלשכה ובעקבות העברת הבקרה על הדוחות הכספיים לגורם חיצוני. הביקורת סבורה כי תפקיד הרפרנטים אשר כולל נוכחות בישיבות דירקטוריון ובוועדות כספיים וביקורת בתאגידים, קבלת מידע על דוחות כספיים, העברה וקבלת מידע בין התאגידים לעירייה וטיפול בנושא מינוי דירקטורים לתאגידים אינו מוגדר בצורה חד משמעית וחייב לעבור בחינה והגדרה מחודשת בהתאמה ליעדים ולתפקידי הלשכה. לאור העובדה כי תפקידם מוגדר בצורה חלקית ושונה מרפרנט אחד למשנהו אין מדידה של ביצועים ו/או תפוקות בעבודתם.



ב. הרפרנטים נדרשים להיות נוכחים בכל ישיבות הדירקטוריון, ועדות כספים וועדות ביקורת של התאגידים הנמצאים באחריותם. אין נוהל ו/או הנחייה ניהולית על מהות התפקיד שלהם בישיבות אלו כנציגי הלשכה ועל אחריותם בהעברת מידע על החלטות התאגיד להנהלת העירייה.

### 29. דירקטורים

– תהליך מיון ומינוי הדירקטורים הוסדר על ידי הלשכה.  
 – לא מתקיים תהליך מוסדר של תיאום ציפיות והגדרת תפקיד הדירקטור כמייצג את העירייה בתאגידים אלו. ולמעשה לאחר מינוי הדירקטור אין קשר שוטף לצורכי העברת מידע להנהלת העירייה.

30. לאור כל האמור לעיל לדעת הביקורת ספק אם יש הצדקה להמשך קיומה של הלשכה במתכונתה זו.

### המלצות

31. הביקורת סבורה לאור מסקנתה כי קיים ספק בהמשך קיומה של הלשכה במתכונתה הנוכחית, כי על הנהלת העירייה להגדיר את תפקידי הלשכה, היקף הסמכות והאחריות שלה לאלתר וללא דיחוי. הביקורת ממליצה על שתי חלופות אפשריות לפעולה. על הנהלת העירייה לבחור חלופה לפעולה ולהגדיר לוחות זמנים להטמעת השינוי:

א. **פירוק הלשכה ממתכונתה הנוכחית והפיכתה לגוף מצומצם יותר הפועל בעיקר כגוף בקרה.** מטרת הלשכה במתכונתה המצומצמת יהיו ביצוע בקורות שוטפות, תיעוד החלטות ופרוטוקולים וכדומה. הלשכה תהווה גורם מסייע להנהלת העירייה בקשר עם התאגידים. גוף זה צריך לכלול רכז שתפקידו לרכז, לתעד ולבקר את פעולות התאגיד, הדירקטוריון ו/או ועדותיו (פרוטוקולים, תקנון וכו'), לנהל פעילות אד-הוק על פי דרישות הנהלת העירייה בנושא התאגידים, להעביר מידע על מדיניות הנהלת העירייה בנושאים שונים לתאגידים וכדומה.

ב. **הגדרה מחודשת של הלשכה.** הביקורת ממליצה להגדיר מחדש את תקנון לשכת התאגידים ולבקר את יישום העקרונות וההנחיות כפי שיוגדרו בו. באחריות מנהל הלשכה לפעול ליישום החלטה זו.

(1) בחירה בחלופה זו מחייבת הגדרה של ממשקי העבודה עם בעלי תפקידים בתוך העירייה ועם היחידות העירוניות, מתן סמכויות בידי הלשכה.

(2) יש להגדיר בתקנון את תפקידו של מנהל הלשכה אל מול בעלי תפקידים ויחידות העירייה ואל מול התאגידים העירוניים ובמסגרת זו לקבוע את החובה להזמין לכל הישיבות המתקיימות בעירייה העוסקות בתאגידים.



- (3) יש להגדיר את תפקיד הרפרנט ואת המדדים הניהוליים לבחינת הביצוע בפועל של תפקידו. לאחר הגדרת התפקיד יש לבחון מהו מספר הרפרנטים הנדרש בלשכה בהתאמה למספר התאגידים ולהיקף פעילותם.
- (4) הגדרת תפקיד ואחריות הרפרנטים בישיבות הדירקטוריון והוועדות השונות של התאגיד לגבי העברת מידע בנושאים הקשורים למדיניות העירייה ובתחום הכספי/תקציבי ו/או כל נושא מהותי אחר.
- (5) הביקורת ממליצה כי הנהלת הלשכה תגדיר תהליכי בקרה ומדדי הצלחה לתאגידים. להלן מספר דוגמאות למדדי הצלחה אפשריים:
- עמידה ביעדים ובתקציב החברה, שמירה על מאזן רווחי.
  - הגדלת נפח הפעילות.
  - עמידה ביעדי איכות שרות, שיפור שביעות רצון תושבים.
  - מדדי הצלחה על פי חלוקה של ענפי פיתוח ותשתיות, נופש פנאי וספורט, חינוך, רווחה.
  - יחס תלות נמוך ברשות המקומית (פיתוח מגוון שירותים והגדלת מספר הלקוחות לשם פיזור הסיכון והקטנת תלות ברשות המקומית).
  - תרומת התאגיד להיקף הפעילות הכוללת בעיר ובעירייה, שינוי ושיפור תהליכים כלכליים ברשות, יצירת אורה של פיתוח וכו'.

32. הביקורת סבורה כי יש להבהיר לחברי הדירקטוריון המייצגים את העירייה בתאגידים את תפקידם כ'שלוחים' של העירייה בתאגידים אלו. יש לנסח כללי התנהגות לדירקטורים כמייצגים את העירייה שעליו יוחתמו הדירקטורים הממונים מטעם העירייה ובמקביל לגבש תכנית עבודה לשמירת הקשר והזיקה בין הדירקטור לבין הלשכה והנהלת העירייה.

### **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 ב - התייחסות אגף תקציבים וכלכלה מתאריך 25.10.2015.



## נספח 1

פירוט מידע חסר כפי שמופיע טבלה בפורטל העירוני					
תאריך אסיפה כללית	הון מניות	אישור יועמ"ש	קישור לתקנון	תאגיד	
חסר		חסר	חסר	אוצר מפעלי ים	1
חסר	חסר			אחוזת החוף	2
חסר				אתרים	3
חסר		חסר		בית ליסין	4
חסר	חסר	חסר		בניין הבימה	5
חסר	חסר	חסר		בניין הקאמרי	6
חסר	חסר			גני יהושע	7
	חסר			היכל הספורט	8
חסר				היכל התרבות	9
חסר		חסר		המרכז הזואולוגי	10
חסר	חסר	חסר		המשכן לאומנויות	11
חסר		חסר		חלמיש	12
חסר	חסר			יובל חינוך	13
חסר		חסר		כי"ח	14
חסר	חסר	חסר		מוזיאון א"י	15
חסר	חסר	חסר	חסר	מוזיאון ת"א	16
חסר	חסר			מי אביבים	17
חסר	חסר	חסר		מרכז הירידים	18
חסר	חסר	חסר		מרכז הספורט	19
חסר		חסר		מת"ש	20
חסר	חסר	חסר		נאמנות הקאמרי	21
חסר		חסר		נתיבי אילון	22
חסר	חסר	חסר		עזרה ובצרון	23
חסר	חסר			עיר עולם ותיירות	24
חסר	חסר	חסר		עמותה לשיקום האסיר	25
חסר	חסר	חסר		עתידים	26
חסר	חסר			סינמטק	27
חסר		חסר		פיתוח יפו	28
חסר	חסר	חסר		הרשות לפיתוח כלכלי	29