



ביקורת פנימית

דוח מסכם לשנת 2016

מבקר המועצה והממונה על תלונות הציבור

ביקורת פנימית מועצה אזורית משגב

דוח מסכם ביקורת פנימית במועצה אזורית משגב לשנת 2016

כללי

1. **ביקורת פנימית** - הינה פעילות בלתי תלויה ואובייקטיבית של הבטחה (assurance) וייעוץ, אשר מיועדת להוסיף ערך ולשפר את פעולות הארגון. היא מסייעת לארגון להשיג את מטרותיו בהבאת גישה שיטתית וממוסדת, לשם הערכה ושיפור האפקטיביות של תהליכי ניהול סיכונים, בקרה, פיקוח ושליטה (governance).
2. **מטרת הביקורת** - לסייע לחברי הארגון בביצוע תפקידם שבתחום אחריותם. למטרה זו הביקורת הפנימית מספקת להם ניתוחים, הערכות, המלצות, ייעוץ ומידע הנוגעים לפעולותיהם.
3. הביקורת הפנימית במועצה אזורית משגב, מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת המועצות המקומיות להעסיק בכל מועצה מקומית ומועצה אזורית מבקר פנימי לביצוע עבודת הביקורת (הוחל בינואר 2008).
4. בכל רשות מקומית תוקם **ועדה לענייני ביקורת** המורכבת מחברי מליאת המועצה, שמתפקידה לדון בדוחות הביקורת על הרשות ולעקוב אחר תיקון הליקויים ויישום ההמלצות שהעלתה הביקורת.
5. **תהליך בחירת נושאי הביקורת**:
 - א. תיאום עם יעדי וצורכי המועצה, לצורך קידום ושיפור תפקודי.
 - ב. דרישות הוועדה לענייני ביקורת במליאת המועצה.
 - ג. תגובה לתלונות, אירועים, וצרכים העולים מהשטח.
6. **הנושאים שנבדקו ב-2 תאגידי המועצה**:
 - א. התנהלות החברה הכלכלית למשגב:
 - (1) משילות תאגידית,
 - (2) עמידה בחוקים, תקנונים ובנהלים,
 - (3) תקציב,
 - (4) כוח אדם ושכר,
 - (5) ניהול פרויקטים,
 - (6) מנגנוני שליטה, פיקוח ובקרה,
 - ב. בדיקת מעקב תיקון ליקויים ויישום המלצות במנהלת פארק תעשייה משגב.

עיקרי הממצאים, המסקנות וההמלצות

התנהלות החברה הכלכלית למשגב בע"מ

מטרת הביקורת

בחינת אופן ניהולה ותפקודה של החברה הכלכלית למשגב בע"מ, תוך שימת דגש על היבטים של יעילות, חסכון, שמירה על כללי מנהל תקין ותפקודן של מנגנוני פיקוח ובקרה נאותים.

עיקרי הממצאים:

1. אסדרה ומשילות תאגידית:

- א. בשנת 2013 עודכן והותאם תקנון החכ"ל לנוהלי האסדרה וההוראות הנדרשות על פי חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
- ב. החכ"ל, אינה עוסקת בפועל ב-3 מטרות מתוך 5 המוגדרים בתקנון.
- ג. המועצה ודירקטוריון החברה, טרם גיבשו מסמך מדיניות כתוב בנושאים השונים בחכ"ל, ובדגש על הרחבות היישובים במועצה. הגם שבפועל, מטרות החברה מגדירות את פעולותיה.
- ד. לחכ"ל אין תוכנית אסטרטגית סדורה וכתובה. שכן, מהתכנית עשויות להיגזר בין היתר תכניות עבודה שנתיות ורב-שנתיות.
- ה. אין הסכם כתוב בין המועצה לחכ"ל המסדיר את יחסי הגומלין, תנאי ההתקשרות, השירותים שכל צד מתחייב לתת, את התשלום בעד השירותים וכו' במועדון הכפרי ובמתחם מרחבים.
- ו. נמצאו ליקויים בדרך קבלת ההחלטות, בעדכון הדירקטוריון וביחסי הגומלין בין מנכ"ל החכ"ל לדירקטוריון בפרויקט הרחבת המועדון הכפרי (כפי שיפורט בהמשך).
- ז. חסר מנגנון של מעקב ובקרה אחר ריכוז, שימור ויישום ההחלטות של הדירקטוריון וועדותיו.
- ח. בחכ"ל, הרכב הדירקטוריון של התאגיד העירוני עולה בקנה אחד עם תקנות התאגידים העירוניים.
- ט. משך כהונה של נציגי הציבור בדירקטוריון החכ"ל עולה על 3 שנים שהיא התקופה הקצובה לכהונה. בניגוד למתחייב מתקנות העיריות (נציגי העירייה בתאגיד עירוני) התשס"ו - 2006 החלות על מועצות אזוריות.

2. מבנה ארגוני:

- א. חסר תיאור מפורט וכתוב של בעלי התפקידים השונים.
- ב. בהעדר מבנה ארגוני סדור, קיים קושי לנהל מעקב ובקרה אחר אופן הביצוע המשימות ומימוש האחריות של בעלי התפקידים.
- ג. לא מתקיים תהליך מובנה ושיטתי של ניתוח אירועים (למעט הפרויקט בצורית), הפקת לקחים ושימור הידע הארגוני על אופן ביצוע הפרויקטים השונים בחכ"ל (המוצלחים והפחות מוצלחים).
- ד. ללא קיומו של תהליך מובנה של הפקת לקחים בחכ"ל ושימור הידע הארגוני המצטבר, לא תהיה יכולת של למידה מטעויות, כשלים והצלחות לצורך שיפור מתמיד בעתיד.
- ה. בפועל, הידע נצבר אצל מנהלי הפרויקטים ולא בחכ"ל.

3. תקציב:

- א. קצב הצמיחה של החכ"ל גדל משנת 2008 מ- 11,856 מיליון ₪ ועד 51,270 מיליון בשנת 2014, מאידך, החל משנת 2011 נוצר גירעון של המועדון הכפרי 153,000 ₪ עד לכדי כ- 700,00 ₪ בשנת 2014.
- ב. מרכיב ההכנסות מפיתוח פרויקטי תשתיות הינו דומיננטי מאוד ועולה.
- ג. שנים 2013, 2014 הסתיימו בגירעון בסכומים של כ-0.1 מ"ש"ח וכ- 2 מ"ש"ח בהתאמה, כאשר בשנת 2014 הגירעון הינו כתוצאה מפרויקט צורית.
- ד. ניכר, כי מרכזי הרווח השונים של החכ"ל מאוזנים למעט המועדון הכפרי.

מצב הלוואות של החברה הכלכלית :

- א. החכ"ל לקחה הלוואות על סך כולל של 20.5 מ"ש"ח.
- ב. יתרת הלוואות ליום 31/12/15, 16.3 מ"ש"ח, מתוכן כ-2.9 מ"ש"ח מהמועצה.
- ג. נמצא, כי כל התשלומים משולמים במועד.

4. נהלי עבודה:

- א. הנהלים הקיימים בחלקם אינם עדכניים.
- ב. ללא קיומם של נהלים עדכניים, המתעדכנים תדיר, קיים סיכון שידע וניסיון רב בתחומים השונים הנצבר בחכ"ל לאורך זמן, ירד לטמיון.
- ג. יש לגבש אוגדן נהלים מתעדכן, של כלל תחומי העשייה בחברה הכלכלית, בחתך נושאי או מחלקתי, לאשרם כנדרש בקרב הנהלת החברה הכלכלית, ולהטמיעם בקרב כלל עובדי החברה.

5. כוח אדם ושכר:

- א. לא נמצאה חריגה בגובה שכר הבכירים כמוגדר בחוזר מנכ"ל.
- ב. בעשור האחרון לא פורסם מכרז למתן שירותים חשבונאיים, משפטיים, שבו מפורטים דרישות התפקיד, תנאי הסף והיקף ההתקשרות כנדרש.
- ג. מאז תהליך האסדרה, התאגידים העירוניים מחויבים בעמידה בהנחיות זהות בחלקן לאלה של רשות מקומית, מכאן, שהאחריות על הרשות המקומית ביחס לתאגיד העירוני גדלה.
- ד. לדעת הביקורת: המועצה צריכה לבצע בקרה והכוונה שיטתית בנושאים מקצועיים שונים בחכ"ל ובכלל זאת בנושא כוח אדם ושכר.

6. ניהול פרויקטים:

- א. בהעדר גורם הנדסי מקצועי בחכ"ל, קיימת תלות גדולה מדי של החכ"ל (וכפועל יוצא של היישובים) במנהלי הפרויקטים והמפקחים הקיימים, העשויה להוות סיכון ניהולי בביצוע מוצלח של כלל הפרויקטים ולאורך זמן. דוג' פרויקט הרחבת שלב ו' בצורית.
- ב. **פרויקט הרחבת המועדון הכפרי**- סטיות רבות בין התכנון לביצוע:
 - 1) חריגה תקציבית מ-11.5 מליון ש"ח ל-13.3 מליון ש"ח.
 - 2) צמצום השטח המתוכנן בכ-20%, כולל בשטחים מניבים: חדר חוגים לא נבנה, חדר כושר הוקטן, בריכת טיפולים וג'קוזי לא נבנו.
 - 3) עיכוב בלוחות הזמנים ב-3 שנים.
- ג. הסטיות מצביעות על ליקויים בתהליכי התכנון והביצוע השונים של פרויקט הרחבת המועדון הכפרי. לכך השפעה ישירה על התכנית העסקית המקורית.
- ד. דירקטוריון החברה לא עודכן כנדרש בצמתי החלטה חשובים בנושא פרויקט הרחבת המועדון הכפרי. בפועל, לא יכול היה הדירקטוריון לקבל החלטות שהיו עשויות להשפיע על הגירעון הכספי, השינוי בגודל הפיזי ועל עיכוב השלמת הפרויקט.
- ה. נמצא, כי גם הבקשה והעדכון בדבר הקטנת שטח הבניה לא הוצגה מראש בפני הדירקטוריון ולא קיבלה את אישורו כנדרש.
- ו. **כמו כן, הוחל בתהליך הביצוע על בסיס פרוגרמה לפני התכנון המפורט והקצאה תקציבית מפורטת בהתאם.**
- ז. היקף וחשיבות הפרויקט, הביאו את הדירקטוריון להחליט על הקמת ועדת היגוי שתשמש כמנגנון בקרה לליווי הפרויקט. בפועל, ועדת ההיגוי לא מילאה כל תפקיד משמעותי בתהליכי קבלת ההחלטות בכל הקשור לליווי ובקרה על פרויקט הרחבת המועדון הכפרי.

- ח. יש לקבוע כללים ונהלים מנחים הנוגעים לתהליכי קבלת החלטות ועדכונים בין המנכ"ל בחברה הכלכלית לדירקטוריון והועדות המקצועיות. בדגש על פרויקטים תקציב, ניהול, לוחות זמנים ועוד.
- ט. **קיים סיכון** כי ללא תהליכים מובנים של תחקור והפקת לקחים של פרויקטים (מוצלחים יותר ומוצלחים פחות), בשיתוף היישובים והמשתכנים, עשויים להישנות ליקויים גם בפרויקטים עתידיים.

7. מנגנוני שליטה ובקרה:

- א. אין מבקר פנימי לחברה. (בשלב זה אין חובה לכך).
- ב. ועדת ביקורת בדירקטוריון המונה 2 חברים במקום 3 כנדרש מתבססת על חברי הדירקטוריון שאינם חיצוניים.
- ג. האגף לתאגידים עירוניים במשרד הפנים לא ביצע ביקורות בתאגידים של המועצה ובכלל זאת בחברה הכלכלית למשגב בע"מ.
- ד. לא בוצעו בצורה שיטתית וממוסדת ביקורות בחברה הכלכלית למשגב במהלך העשור האחרון. למעט הזמנת דו"חות בדיקה חיצוניים אד-הוק במהלך השנים האחרונות על ידי דירקטוריון החברה: בתחום הכלכלי מרו"ח גיל עוז ("שיקוף כלכלי חשבונאי מיסויי בפעילותה העסקית של החכ"ל"), וכן דו"ח בדיקה של מהנדס מומחה על התנהלות פרויקט צורית.
- ה. ללא חיזוקם של מנגנוני בקרה בחכ"ל, קיים סיכון כי לא יאותרו כשלים וליקויים בתחומי העשייה השונים, העשויים לפגוע בפעילות ובתדמית החברה בעתיד.

8. עיקרי ההמלצות:

- א. הסדרה ומיסוד קשרי העבודה בין המועצה לחכ"ל בפרט ולתאגידים בכלל, בהסכם שיכלול את ההתקשרות בין הצדדים כגון: התווית מדיניות, קביעת מנגנוני פיקוח ובקרה מקצועיים.
- ב. גיבוש מדיניות כתובה לפעילותה ולצמיחתה של החכ"ל לרבות, יעדי פיתוח, ופעולות כלכליות, וכנגזרת מכך – תכנית אסטרטגית, קביעת תכנית-אב, תוכניות עבודה שנתיות והנגזרות מכך.
- ג. קביעת כללים ונהלים מנחים הנוגעים לתהליכי קבלת החלטות ועדכונים בין מנכ"ל בחברה הכלכלית לדירקטוריון והועדות המקצועיות. בדגש על פרויקטים, תקציב, ניהול, לוחות זמנים ועוד.
- ד. בחינת התאמת המבנה הארגוני ובעלי התפקידים המקצועיים של החכ"ל בהתאם למשימות ואתגרי העתיד.
- ה. גיבוש אוגדן נהלים מתעדכן, של כלל תחומי העשייה בחברה הכלכלית, בחתך נושאי או מחלקתי, לאשרם כנדרש בקרב הנהלת החברה הכלכלית, ולהטמיעם בקרב עובדי החברה.
- ו. שימור ופיתוח הידע הארגוני באמצעות קיום תהליך מובנה ושיטתי של ניתוח אירועים בסיום פרויקטים, לצורך הפקת לקחים ושיפור מתמיד בתחומי העשייה השונים בחכ"ל.
- ז. בחינת איוש גורם הנדסי מקצועי שיהיה חלק אינטגרלי מהחברה הכלכלית, יהווה משקל כנגד הגורמים המקצועיים השונים, ייתן מענה מקצועי ליישובים ויידע לשמר את הידע הארגוני המקצועי הנצבר בחברה הכלכלית מביצוע הפרויקטים ובכך יביא לשיפור בראייה ארוכת טווח.
- ח. חיזוק מנגנוני הפיקוח והבקרה בחכ"ל בסיוע של המועצה.
- ט. הידוק שיתוף הפעולה של ועדת הכספים במועצה עם ועדת הכספים של החכ"ל (כפי שקורה בפועל כיום).

מעקב תיקון ליקויים ויישום המלצות במנהלת פארק תעשייה משגב

1. מבוא

א. פארק תעשייה משגב (תרדיון) מכיל 110 חברות ועסקים וכ-2500 עובדים. הפארק משתרע על 880 דונם ובו מבנים בשטח של כ-125 אלף מ"ר, בפארק מגרשים לבנייה ושטחים להשכרה.

מנהלת התרדיון בע"מ הינה חברה בשליטה של המועצה האזורית משגב. שמטרתה היא ניהול ופיתוח של אזור התעשייה תרדיון. פעילות החברה נחלקת לשתי פעילויות קשורות אך שונות זו מזו:

- 1) ניהול שוטף ותחזוקה של אזור התעשייה.
- 2) שיווק ופיתוח של מגרשים ליזמים חדשים או קיימים, המבקשים להרחיב את מפעליהם, הפנייתם לרמ"י לשם חתימה על חוזה חכירה.
- ב. פארק התעשייה משגב (תרדיון) מהווה **מקור הכנסה חשוב מארנונה**, למועצה האזורית משגב, כמו כן, האזור מהווה מקור תעסוקה לתושבי האזור, במפעלים ובמשרדים השונים, המאוכלסים ואשר יאוכלסו בעתיד את אזור התעשייה.
- ג. יש חשיבות רבה לשיווק כל הקרקעות באזור התעשייה תרדיון על מנת למצות את מקסימום הפוטנציאל במקום, וחשוב מכך – מימוש הפוטנציאל ע"י בניה ואכלוס המבנים.
- ד. שיווק אחראי ועל פי הוראות התבי"ע, מקדם ומגדיל את הסיכוי למימוש היעדים לעיל (תעסוקה וארנונה). אחריות השיווק מוטלת על מנהלת א.ת תרדיון.

2. הבדיקה

- א. הבדיקה התבססה על דו"חות ביקורת ובקרה שונים בשנים 2013-2016. לצורך הכנת הדו"ח נבדקו הליקויים וההמלצות במסמכים השונים של הביקורות והבקורות שנערכו במנהלת כמו גם תוכניות העבודה והפרוטוקולים של הדירקטוריון.
- ב. הביקורת מציינת, כי נעשתה עבודה רצינית ומקיפה במנהלת התרדיון במהלכה תוקנו מרבית הליקויים, חלק מהליקויים בתהליכי תיקון ויישום ההמלצות.
- ג. **הביקורת מעירה**, כי טרם מונתה ועדת ביקורת בדירקטוריון החברה.

3. הנושאים המרכזיים שעלו ומטופלים על ידי מנהלת התרדיון:

- א. טיפול משפטי בחשיפות משמעותיות, כספיות וחוזיות מול יזמים שנוצרו לחברה עקב ניהול לא תקין של המנכ"ל הקודם.
- ב. עדכון מכלול החוזים וההתקשרויות של החברה מול יזמים, ספקים, דיירי הפארק והמועצה.
- ג. טיפול אינטנסיבי בגביית חובות עבר בסכומים מהותיים. והקפדה על גבייה במועד של החיוב השוטף.
- ד. חסכון תקציבי בנושאים שונים.
- ה. הפרדה בין התקציב השוטף לתקציב הפיתוח.
- ו. בדיקה של עלויות הפיתוח הכוללות לפארק, של החשיפה החוזית והמחויבויות ארוכות הטווח של המנהלת, והסדרת ההתחייבות של המועצה לכיסוי התחייבויות אלו.
- ז. הסדרת התשלום השוטף של המועצה עבור שרותי ניהול, תחזוקה ושיווק של הפארק.
חתימת הסכם לשנים 2014-2016 ועדכון ההסכם 2017-2019.
- ח. איסוף מידע שיטתי לפי תחומי פעילות - הכנת תיקי מגרש ומאגרי מידע.
- ט. קביעת נהלי עבודה במכלול התחומים של פעילות המנהלת.
- י. הכנת תוכניות עבודה לפעילות של המשרד והמנהלת (מזכירות, ניהול הכספים, שיווק, גינון).
- יא. תכנון אדריכלי חדש של הקרקע המיועדת לשיווק (מבננים - 300, 400, 700).
- יב. מיצוי השיווק וטיפול ביזמים בשלבים שונים של הקצאת קרקע וביטולי הקצאת קרקע ליזמים שלא בנו.

1. ממונה על תלונות הציבור

- א. ביולי 2008 נכנס לתוקף חוק הרשויות המקומיות (ממונה על תלונות הציבור), התשס"ח - 2008 אשר מחייב כל רשות מקומית למנות ממונה על תלונות הציבור וקובע בין היתר, הסדרים למינויו ופעולתו. בחוק נקבעו דרכי הגשת התלונה, דרכי הבירור והפעולות שעל הממונה לנקוט בכל הקשור לבירור התלונות השונות.
- ב. החוק אינו עוסק בפניות תושבים שאינן מתאימות להגדרת "תלונה".
- ג. **תלונה** - תהא בעניין הנוגע למילוי תפקידיו של הנלון, בדגש על:
- 1) המעשה פוגע במישרין במתלונן עצמו, או מונע ממנו במישרין טובת הנאה, או מעשה הפוגע במישרין באדם אחר או המונע ממנו במישרין טובת הנאה והמתלונן קיבל, להנחת דעתו של הממונה על תלונות הציבור, את הסכמתו של אותו אדם להגיש תלונה בעניינו;
 - 2) המעשה נעשה בניגוד לחוק או שנעשה בלא סמכות חוקית או בניגוד למינהל תקין, או שיש בו משום נוקשות יתרה או אי-צדק בולט.
- ד. **נושאי פניות** יכולים להיות מגוונים: בקשת שירות או מידע, בקשה לסיוע או התרעה על מפגעים ומטרדים המחייבות טיפול מיידי. פניות אלו מתקבלות במוקד המועצה. הפניות מרוכזות בדוברות.
- ה. אם הפונה לא נענה או אם הטיפול אינו לשביעות רצונו, הוא רשאי לפנות לממונה בתלונה בכפוף לקבוע בחוק.
- ו. טיפול יעיל ומתן מענה לתלונות ולפניות הציבור מגבירים את אמון האזרח ברשות.
- ז. **המידע שנצבר מתלונות ומפניות יכול לשמש בסיס לקביעת המדיניות של המועצה ולקביעת סדרי העדיפויות בחלוקת המשאבים, ועשוי לשפר את השירות הניתן לאזרח.**

2. תלונות ונושאים שנבדקו וטופלו:

א. כלבים משוטטים,

ב. חיובי ארנונה,

ג. מכירת בגדים במועדוני היישובים,

ד. איחורי הסעות,

ה. מנויים במועדון הכפרי,

כל התלונות נבדקו בקפידה, הממצאים המפורטים נמסרו למתלוננים והיכן שצריך הופקו לקחים מתאימים.

בברכה,

דודו דהן

מבקר והממונה על תלונות הציבור במועצה האזורית משגב