

מדריך לוועדות הביקורת של הועדים המקומיים

מועצה אזורית לב השרון

עורך משה שטיגליץ

מבקר המועצה

050-2188700

רקע

הביקורת היא אחד היסודות עליהם נשען השלטון הדמוקרטי. תפקיד הביקורת הוא לאתר כשלים ולהתריע עליהם, במגמה לטפל ולאתר את הליקויים. נושא זה חשוב במיוחד שכן הרשות המקומית משפיעה ומעצבת את איכות החיים של תושביה.

מדריך זה נועד לסייע לוועדות הביקורת לבצע את עבודת הביקורת באופן יעיל ומיטבי.

תוכן עניינים

2	ועדות ביקורת – רקע	1
3	שלבי עבודת הביקורת	2
3	היכרות עם הגוף המבוקר	2.1
3	תכנון עבודת הביקורת	2.2
4	דוגמאות לנושאים מומלצים לבדיקה	
4	ביצוע הביקורת	2.3
5	דוח הביקורת	2.4
6	הצעה לתוכנית ביקורת בועד המקומי	3

1. ועדות הביקורת – רקע

מקור הסמכות החוקית של ועדות הביקורת בועד מקומי הוגדרו בסעיף 130 לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) תשי"ח 1958 (להלן: "צו המועצות האזוריות").

1.1 חובת הקמת הועדה

על פי החוק נדרשת המועצה למנות ועדת ביקורת מבין תושבי היישוב, אשר אינם חברי ועד מקומי, מתוך רשימת תושבים שיציעו את מועמדותם.

1.2 הרכב הועדה

מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.

1.3 סמכויות חובות והגבלות

סמכויות - לצורך ביצוע תפקידיה, רשאית ועדת הביקורת לקבל מכל חבר ועד מקומי או עובד ועד מקומי, ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה.

חובות - בתוך שלושה חודשים מתום כל שנה תמציא ועדת הביקורת לועד המקומי טיוטת דוח ביקורת מפורט שיתייחס לפעילות הועד המקומי ותאפשר לו להעיר הערות לטיוטה בתוך שלושים ימים; ועדת הביקורת תקיים דיון בהערות הועד המקומי ותערוך את דוח הביקורת הסופי.

בתוך חמישה חודשים מתום כל שנה, תמציא ועדת הביקורת לידי הועד המקומי, ראש המועצה ולידי ועדת הביקורת של המועצה את דוח הביקורת הסופי; דוח הביקורת יהא פתוח לעיון כל תושב ביישוב וסיכום תמציתי ממנו יופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים ממועד הגשתו למועצה.

הגבלות – פעילות ועדת הביקורת מוגבלת לתפקידי ביקורת בלבד, ואל לה להיות מעורבת בתפקידים ביצועיים. ועדת הביקורת אינה רשאית לקבוע מדיניות, להכתיב נהלים ולתת כל הוראות ביצוע.

1.4 תפקידי ועדת הביקורת

ועדת הביקורת תבדוק אם החלטות הועד המקומי נתקבלו והוצאו לפועל כדין, תבדוק את חשבונות הועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר וכן תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הועד המקומי אשר נמצאו בביקורות קודמות.

2. שלבי עבודת הביקורת

מתודולוגיית עבודת הביקורת מבוססת על 5 שלבי עבודה עיקריים כלהלן:

1. היכרות עם הגוף המבוקר
2. תכנון עבודת הביקורת
3. ביצוע הביקורת
4. גיבוש מסקנות
5. עריכת דוח

2.1 היכרות עם הגוף המבוקר

על מנת להבין ולהכיר את הגוף המבוקר (הועד המקומי), ראשית יש לבצע סקר מקיף על כל הפעילויות ותהליכי העבודה העיקריים של ועד המקומי. הסקר יתמקד בין היתר בתהליכי עבודה, נהלים והוראות חוק.

מקורות שימושיים לביצוע ההיכרות:

- קיום פגישת היכרות עם הועד ועם בעלי תפקידים בועד המקומי.
- כתב האצלת סמכויות שהאצילה המועצה לועד המקומי.
- חוקים רלוונטיים הקשורים לעבודת הועד המקומי.
- תקציב הועד המקומי.
- דוחות כספיים.
- נהלי עבודה.
- ועדות הועד המקומי.
- דוחות ביקורת משנים קודמות.
- פניות / תלונות תושבי הישוב.

2.2 תכנון עבודת הביקורת

עריכת מיפוי של הגוף המבוקר על כל מחלקותיו השונות תוך הערכת רמת הסיכון והמהותיות של כל מחלקה. לאחר המיפוי יש לקבוע תוכנית עבודה בהתאם לסדרי עדיפויות תוך חלוקת העבודה בין חברי הועדה.

קביעת תכנית עבודה

על מנת שתוכל וועדת הביקורת לבצע תפקידה ביעילות מרבית, עליה להכין תכנית עבודה שנתית ולקבוע סדרי עדיפויות לביקורת, תוך חלוקת עבודה בין חברי הועדה. מומלץ כי הוועדה תגבש נהלים וקשרי עבודה לקבלה וזרימה של מידע מחברי ההנהלה. רצוי כי הוועדה תקיים תכנית ישיבות עבודה בהובלת יו"ר הוועדה, שתוקדשנה לתכנון העבודה, דיון בממצאים בדוחות ממקורות שונים ולהכנת דוחות, סיכומים והצעות לועד המקומי.

דוגמאות לנושאים מומלצים לבדיקה:

התנהלות פעילות הוועד המקומי בהתאם להוראות החוק

- ניהול ועד הנהלה: פרוטוקולים, תכיפות ישיבות, השתתפות חברי הוועד בישיבות.
- מעקב אחר החלטות ופעולות הוועד המקומי, והאם הוצאו לפועל כדין.
- הזמנת נציג הוועד לישיבות הוועד המקומי.
- קיום כיסוי ביטוחי ליישוב וביטוח נושאי משרה לחברי הוועד המקומי.

בחינת נאותות הניהול הכספי והרישומים החשבונאיים של הוועד המקומי

- הכנה והגשת תקציב בהתאם לחוק.
- ניהול ומעקב תקציבי.
- בדיקת חריגות מתקציב.
- אופן טיפול בחובות כלפי הוועד.
- בדיקת ניהול קופה קטנה.

חיוב וגביית ארנונה מתושבים

- נהלי גביה ומתן הנחות מארנונה.
- טיפול בחובות ארנונה כלפי הוועד המקומי.

התקשרויות עם ספקים וקבלני משנה

- קיום נהלי רכש וביצוע הזמנות מספקים.
- בדיקת התקשרויות ועריכת הסכמים.
- נהלי אישור חשבונות וביצוע תשלומים.

2.3 ביצוע הביקורת

הביקורת תעסוק במכלול פעילויות, בנושא מקיף או בתהליכים שלימים, ולא רק בבדיקה נקודתית. בדרך זו, ניתן להבטיח שהביקורת תיעשה מנקודת מבט כוללת, מעמיקה ורב ממדית על עבודת הוועד המקומי. וע"י כך תוכל הביקורת להגיע לממצאים משמעותיים ולהמלצות יעילות ופוריות לטווח הארוך של עבודת הוועד המקומי.

מומלץ כי הועדה תתכנס אחת לתקופה ותנהל את הביקורת כנדרש.

זיהוי ואיסוף מידע

ועדת הביקורת תאסוף כל מסמך וכל מידע בועד המקומי ומחוצה לו שלדעתם דרוש להם לביצוע תוכנית הביקורת ולהשגת מטרותיה.

אימות המידע

ועדת הביקורת תבסס את ממצאיה ומסקנותיה על מידע רלוונטי, מספק ואמין ככל שניתן באופן סביר, בהתאם למטרות הביקורת.

ניירות עבודה

יש לתעד את כל המידע הרלוונטי התומך בממצאים, במסקנות ובתוצאות של מטלות הביקורת.

ניתן להסתייע במבקר המועצה בכל שאלה מקצועית ככל שתהיה.

2.4 דוח הביקורת

דוח הביקורת מהווה את התוצר והתפוקה המרכזית ועדת הביקורת. הדוח צריך לתרום בין היתר, להשגת מטרות ויעדים של הועד המקומי.

דוח הביקורת צריך לתת תמונה שלימה ומאוזנת. רצוי לציין בדוח ביצועים נאותים שנמצאו, המלצות שישמו ופעולות תיקון שנעשו או שנמצאות בתהליך ביצוע. דוח הביקורת הסופי יכלול את תגובת המבוקר לשם הצגה מאוזנת.

א. כתיבת טיוטת דוח

לפני הפצת הדוח יש להפיץ טיוטת דוח לגורמים המבוקרים, לקבלת הערות לצורך השלמות ותיקני טעויות, אם היו כאלה.

ב. מבנה הדוח

1. **נורמה:** הבסיס הנכון להתנהלות: חוק, נהלים, חוזרי מנכ"ל, פס"ד וכו'.
2. **ממצא:** התרחשות, אירוע, עובדה או נתון שקיומם עולה מתוך הפעילות המבוקרת והם בעלי חשיבות ומשמעות לאותה פעילות.
3. **מסקנה:** דעת ועדת הביקורת הנובעת מניתוח ממצאי ביקורת.
4. **המלצה:** הצעה לפעולה מתקנת לביצוע המבוססת על הממצאים והמסקנות ונועדה להביא לשיפור המצב הקיים.

ג. טיוטה סופית

1. צרוף תגובת הגוף המבוקר.
2. ממצא שיש ספק בפרשנות שלו (על עובדות אסור שיהיה ויכוח) לא יכלל בדוח.
3. מומלץ להכין תקציר ליקויים והמלצות

3. הצעה לתוכנית ביקורת בועד המקומי

א. מטרת הביקורת

בחינת התנהלות ותפקוד הוועד בהתאם לכללי מנהל תקין ובהתאם לדיני הרשויות המקומיות.

ב. הבסיס החוקי והנורמטיבי

- פקודת המועצות המקומיות.
- צו המועצות האזוריות.
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.
- נהלי עבודה פנימיים.
- כללי מנהל תקין.

ג. הנושאים שיבדקו

- נתונים כלליים.
- התנהלות פעילות הוועד המקומי בהתאם להוראות החוק.
- בחינת נאותות הניהול הכספי והרישומים החשבונאיים של הוועד המקומי.
- חיוב וגבית ארנונה מתושבים.
- העסקת עובדים.
- התקשרויות עם ספקים וקבלני משנה.

1. נתונים כלליים

- א. מספר תושבים בישוב.
- ב. מספר ושמות חברי הוועד.
- ג. האם יש זהות ועדים (ועד אגודה מכהן כועד המקומי).
- ד. פעילות ועדת ביקורת.
- ה. סמכויות הוועד שהואצלו על ידי המועצה.

2. התנהלות פעילות הוועד המקומי בהתאם להוראות החוק

- א. קבל רשימת חברי הוועד ובדוק קיום קרובי משפחה בועד.
- ב. בדוק האם מבין חברי הוועד המכהנים, יש חברים שהורשעו בעברה שיש עימה קלון.
- ג. בדוק קיומם של נהלי עבודה בועד המקומי.
- ד. בדוק מהם השירותים העיקריים הניתנים על ידי הוועד המקומי והאם הינם תואמים להאצלת הסמכויות מהמועצה.
- ה. בדוק האם התקיימו ישיבות ועד במשך השנה. אם כן, כמה ומה מועדם.
- ו. בדוק האם נשלחות הזמנות לישיבות הוועד? באיזה דרך ובאילו פרקי זמן?
- ז. בדוק האם מנהלים פרוטוקולים לישיבות.
- ח. בדוק האם מקיימים מעקב אחר ביצוע החלטות הוועד.
- ט. בדוק האם הפרוטוקולים חתומים. אם כן על ידי מי?
- י. בדוק היעדרויות מישיבות הוועד המקומי.
- יא. בדוק כי היה מניין חוקי בעת קבלת החלטות בישיבות הוועד.

3. הניהול הכספי והרישומים החשבונאיים של הוועד המקומי.

- א. בדוק קיום מינוי רו"ח לוועד המקומי,
- ב. בדוק האם הוועד מקומי הגיש למועצה דוח כספי מבוקר בידי רואה חשבון?
- ג. בדוק דוחות כספיים לשנים.... אשר הוגשו לאישור המועצה ואת החלטות המועצה הכתובות בנוגע לתקציבים אלו?
- ד. בדוק את מנגנוני הבקרה והפיקוח על הוועד המקומי. וכיצד הם באים לידי מימוש בשטח?
- ה. בדוק חריגות והפרשים בין התקציב לביצוע ובין ביצוע השנה לביצוע שנה קודמת.

4. העסקת עובדים

- א. בדוק האם הוועד המקומי מעסיק עובדים?
- ב. האם עבודת העובדים היא במסגרת הסמכויות שהאצילה המועצה?
- ג. בדוק האם המשרה מתקצבת בתקציב הוועד המאושר?
- ד. בדוק את תהליך מינוי העובד?
- ה. בדוק האם קיימת קרבה משפחתית בין העובדים לוועד המקומי?
- ו. בדוק האם שכרם ותנאי עבודתם כמתחייב בחוק?
- ז. בדוק מהם האמצעים לפיקוח על נוכחות עובדים.
- ח. בדוק האם מיושמים על העובדים הכללים הבאים:
 - 1) איסור עבודות חוץ.
 - 2) איסור קבלת מתנות מגורמי חוץ.
 - 3) איסור קבלת טובות הנאה.
 - 4) איסור הימצאות במצב של ניגוד עניינים.

5. התקשרויות מול ספקים וקבלנים:

- א. בדוק נהלים קיימים באשר להתקשרויות מול ספקים וקבלנים ויציאה למכרזים.
- ב. בדוק נוהל אישור חשבונות וביצוע תשלומים לספקים ונותני שירותים.
- ג. בדוק את הצעות המחיר (על פי חוק המכרזים או נהלי רכש פנימיים), הזמנות עבודה ואת הקריטריונים לפיהם נבחרו הספקים והקבלנים.
- ד. בדוק האם עובדים מול רשימת ספקים מאושרים של המועצה?
- ה. בדוק כיצד נקבע גובה המחיר לביצוע הפרויקטים? מהם הקריטריונים המקצועיים?
- ו. בדוק האם קיימים מחירים מנופחים ללא הצדקה?
- ז. בדוק האם קיימים קשרים משפחתיים ואחרים בין חברי הוועד המקומי לספקים ולקבלנים המבצעים שנבחרו?
- ח. בדוק האם יש פרויקטים/עבודות שבוצעו ולא שולמו לספקים ומדוע?
- ט. בדוק נוסח ותנאי חוזה אחידים לקבלנים ?
- י. בדוק תנאי תשלום ?
- יא. אופן ביצוע ההזמנה ומועד הנפקתה ?
- יב. האם הזמנה ניתנת כנגד תקציב זמין ?
- יג. מי מאשר חשבונות חלקיים וסופיים לקבלן ?
- יד. מי מבקר את הביצוע ?
- טו. איך נבחר קבלן (קריטריונים של ניסיון, יכולת, ערבויות וכו)? האם מורשה עפ"י חוק?
- טז. האם קיימות מחלוקות כספיות ביחס להתקשרויות עם ספקים וקבלנים? אם כן - על איזה רקע? האם נובע מניסוח לא ברור של תנאי ההתקשרות, או טיב העבודה?