



ביקורת בנושא

אסדרת החברה הכלכלית

בעיריית קריית ביאליק

הנדון: ביקורת אסדרת החברה הכלכלית קריית ביאליק

תקציר מנהלים

להלן עיקרי ממצאים, מסקנות והמלצות מדו"ח ביקורת שנערך בחברה הכלכלית קריית ביאליק בנושא אסדרת החברה הכלכלית.

1. רקע כללי

- 1.1. תאגיד עירוני הוא גוף עצמאי ונפרד בפעילותו ובצורתו המשפטית (חברה או עמותה) שלעירייה בעלות מלאה או חלקית בו. לאור עצמאותו המשפטית של התאגיד אשר קונה לעצמו זכויות וסמכויות וכן נושא בחובות על הרשות לנקוט במשנה זהירות לבל יהפוך התאגיד לנטל כספי וניהולי על הרשות.
- 1.2. הקמת התאגידים העירוניים נועדה להקל על הבירוקרטיה ולאפשר גמישות ויעילות לרשות המקומית במתן השירותים לתושב. זאת באמצעות ניצול מרחב התמרון המנהלי, הכלכלי והעסקי שמאפשר התאגיד.
- 1.3. החברה הכלכלית הוקמה בתאריך 16.5.16 ומספר הח.פ שלה הינו 515451151 והינה בבעלות עיריית קריית ביאליק.
- 1.4. החברה הוקמה מתוך הצורך לתת מענה לתהליך הפיתוח והאכלוס המואץ בשנים האחרונות בעיריית קריית ביאליק, העיר צפויה לגידול משמעותי באוכלוסייה כתוצאה מפיתוח ובניית שכונות חדשות, חידוש שכונות וותיקות והרחבת תשתיות קיימות.
- 1.5. החברה הכלכלית אחראית על ביצוע פרויקטים כלכליים ותעסוקתיים כן פרויקטים רחבים של תשתיות ובינוי ברחבי העיר ובהקמת השכונות החדשות.

2. הליך הקמת החברה הכלכלית בהתאם הנהלים והדרישות של משרד הפנים.

הביקורת בדקה את ההליכים הנדרשים לצורך אסדרת החברה להן ריכוז הממצאים:

מסמכים נדרשים:	קיים / לא קיים	פערים/ הערות
מכתב פניה של ראש הרשות	חסר	משרד הפנים אישר את הבקשה על אף החוסר
חוות דעת מנכ"ל	קיים	
חוות דעת יועמ"ש	קיים	
חוות דעת גזבר	קיים	
החלטת מועצת העיר	קיים	
תוכנית אסטרטגית	קיים	
תקנון חברה	קיים	תואם את הנחיות משרד הפנים
תזכיר חברה	חסר	לא נדרש
אישור משרד הפנים	קיים	התקבל בתאריך 01-03-2016

להלן ריכוז ממצאים מפעולות רישום והתאגדות:

אישור התאגדות – תקין

2017	2016	סעיף
בהכנה	החלה לפעול בשנת 2017	הגשת דוח שנתי
שולם	שולם באיחור	תשלום אגרה לשנה

3. דוח פעילות החברה ואסיפה כללית

3.1. הבדיקה מצאה כי טרם נעשתה אסיפה כללית אחת לשנה בהתאם לסעיף 68 לתקנון החברה.

3.2. על פי סעיף 9.2.12 לנוהל אסדרת חברה כלכלית של משרד הפנים "דיווח לרשות המקומית – אחת לשנה, ובכל עת לפי דרישת ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית, יוגש למועצת הרשות המקומית דו"ח בכתב על פעילות החברה"

3.3. הביקורת בדקה את קיום סעיף, כאשר נכון לתאריך הכנת הביקורת החברה הוגשה תכנית עבודה לשנת 2017 ולא נמסר לביקורת תכנית עבודה לשנת 2018.

תגובת המבקר: החברה קלטה את העובדת הראשונה אך ב 3 למאי 2017, והחברה החלה פעילותה בפועל אך בחודש יוני לאותה שנה, לפיכך אין עד כה דוחו"ות כספיים לחברה. עם זאת, הדו"ח הראשון נערך ע"י משרד הרואה חשבון החיצוני המלווה את החברה והוא יושלם בשבועות הקרובים ומיד עם קבלתו תתקיים אסיפה לדון בממצאיו בהתאם לנדרש.

4. דירקטוריון החברה

4.1. סעיף 96. לתקנון קובע "ראש הרשות המקומית יכהן כיו"ר הדירקטוריון של החברה מתוקף תפקידו. במידה ותשלוט הרשות בשלושה תאגידיים לפחות, תהא רשאית מועצת העיר לבחון יו"ר דירקטוריון אחר, מהתאגיד הרביעי ומעלה"

מבדיקת חברי הדירקטוריון עולה כי יו"ר הדירקטוריון הינו חבר מועצת העיר ולא ראש הרשות. לא נמצא אישור או חוות דעת משפטית המאשרת שינוי זה מהוראות התקנון ודרישות משרד הפנים.

תגובת המבוקר: השינוי בוצע והחל מעתה ואילך ראש העירייה יכהן כיו"ר החברה הכלכלית בהתאם לסעיף 96 לתקנון.

4.2. ניהול ישיבות הדירקטוריון

4.2.1. להלן ממצאי ריכוז פעילות ישיבות הדירקטוריון עד לתאריך עריכת הביקורת:

מס' ישיבה	מניין נוכחים בישיבה	רישום פרוטוקול	אופן קבלת החלטות ברוב לפי התקנון
1	מלא	תקין	תקין
2	נעדרו-2 מתוך 9	תקין	הוחלט ברוב, בחירת יו"ר ראה סעיף 7.3.1 לדוח
3	נעדרו – 2 מתוך 9	תקין	תקין
4	מלא	תקין	תקין
5	מלא	תקין	תקין
6	מלא	תקין	תקין
7	נעדרו – 3 מתוך 9	תקין	תקין
8	נעדרו – 1 מתוך 9	תקין	תקין

4.3. תגמול לחברי דירקטוריון

4.3.1. על פי נוהל אסדרת חברה עירונית סעיף 9.2.3 החלטה בנושא תשלום שכר או כל תמורה אחרת לחברי המועצה או לעובדיה אשר יכהנו בחברה כנציגי הרשות המקומית טעונה אישור מועצת הרשות המקומית ושר הפנים, כמו כן, על פי חוזר מנכ"ל מס' 6/03 בנושא, דירקטורים מקרב חברי המועצה אינם רשאים לקבל גמול. דירקטורים מקרב חברי הרשות אינם רשאים לקבל גמול אך רשאים לקבל שעות נוספות. דירקטורים מקרב הציבור רשאים לקבל 200 ש"ח מידי חודש בתנאי שהתקיימה באותו חודש ישיבת דירקטוריון.

4.3.2. הביקורת בדקה האם בוצעו תשלומים לחברי הדירקטוריון בחברה הכלכלית בגין ישיבות עבודה וישיבות הנהלה. מהבדיקה עולה כי שולם לחברת הדירקטוריון אשר מונתה מטעם מועצת העיר סך של 2200 בגין 11 ישיבות שנערכו בחברה הכלכלית בתאריכים הנ"ל: 24.8.16, 25.9.16, 5.10.16, 15.1.17, 28.2.17, 6.3.17, 12.3.17, 21.3.17, 23.3.17, 29.3.17, 4.4.17.

4.3.3. לחברת הדירקטוריון מטעם המועצה שולמו בגין ישיבות בחודש מרץ מספר פעמים (5), כאשר החוזר מנכ"ל מציין כי ניתן לשלם 200 ש"ח בחודש בעבור נוכחות בישיבות.

תגובת המבוקר: החברה סברה כי היא רשאית לתגמל את נציגי הציבור בלבד בגין הוצאות השתתפותם בישיבות בסך 200 ש"ח לכל השתתפות בישיבה, לאור הערת

המבקר החברה תקפיד לשלם לנציגי הציבור המכהנים כדירקטורים בחברה, סך של 200 ₪ לחודש בלבד ובתנאי כי נכחו באותו החודש בישיבה אחת לפחות. תגובת המבוקר:

4.3.4. מינוי וועדת ביקורת ומבקר פנים לחברה הכלכלית לא נמצא כי אכן בוצע מינוי של מבקר פנים בהתאם לאמור בתקנון מיום הקמת החברה ועד ליום סיום הביקורת, תקנון התאגדות החברה סעיף 136, קבע שהחברה תמנה וועדת ביקורת ומבקר פנים ומשכך החברה מחויבת בהקמת וועדה זו. יחד עם זאת החברה הביקורת מבקשת לציין כי נעשו פעולות לצורך הכנת תכנית ביקורת שנתית וביצוע פעולות ביקורת פנימית בחברה הכלכלית לשנת 2018.

תגובת המבוקר: ועדת הביקורת בישיבתה מיום 28/2/2018 החליטה למנות את מבקר העירייה כמבקר הפנים של החברה וזאת מהטעם של חיסכון בעלויות, ואכן מבקר העירייה עורך ביקורות עבור החברה.

4.3.5. עריכת סקר סיכונים בחברה הכלכלית על פי הממצאים שהועברו לידי צוות הבדיקה, טרם בוצע סקר סיכונים בתאגיד ולא תועדה החלטה לבצעו. תגובת המבוקר: החברה לא מצאה לנכון לבצע סקר סיכונים לנוכח מהות פעילותה, ובדו"ח המבקר לא צוין מהו מקור החובה לקיום הסקר האמור.

4.3.6. המבנה הארגוני בחברה, הליך קליטת עובדים וקביעת שכר בעלי התפקידים ואישורים:

4.3.7. בחברה מועסקים באופן ישיר על פי הנתונים שנתקבלו לצוות הבדיקה שתי עובדות בתחום ניהול המשרד ואדמיניסטרציה: מנהלת משרד ומנהלת חשבונות ושכר וכן מתאמת פרויקטים ומזכירת מנהלת.

4.3.8. שאר הפונקציות בחברה הינם נותני שירות חיצוניים:

- מנהל הקמה חיצוני של החברה הכלכלית - אחראי על ליווי וייעוץ לניהול החברה ובין היתר בתחומים הבאים: לוי, אפיון תפקידים וקליטת כוח אדם בחברה, ליווי ועבודה שוטפת מול דירקטוריון החברה, בניית נהלי עבודה, ליווי החברה בהתקשרות מול ספקים, ניהול מכרזים, תיעוד ובקרה וכן ממשקים בין החברה הכלכלית לעירייה.
- יועץ משפטי – ייעוץ משפטי שוטף
- רו"ח חשבון – עריכת דוחות כספיים וליווי פיננסי.

- חמישה ראשי מנהלות (מנהלי פרויקטים חיצוניים) אשר אחראיים על ניהול וליווי פרויקטים כל אחד בתחום אחריותו.

המבנה הארגוני הקיים אינו תואם את המבנה הארגוני אשר הוצע בתכנית האסטרטגית למשרד הפנים.
להלן השינויים במבנה הארגוני הקיים לעומת המבנה הארגוני שהוצע למשרד הפנים לפני הקמת החברה.

להלן השוני:

מצב נוכחי	מצב מוצע בתכנית האסטרטגית	סעיף
-----------	---------------------------	------

לא קיים - מנהל מנהלת חיצוני	קיים	מנכ"ל חברה כלכלית
לא קיים – ישנם מנהלי פרויקטים חיצוניים	קיים	מנהל פרויקטים
קיים	קיים	מזכירה
קיים	קיים	מנהלת חשבונות

קליטת עובדים:

הביקורת בדקה את הליך העסקת עובדים בחברה הכלכלית נכון לתאריך עריכת הביקורת.

להלן הסעיפים שנבדקו והממצאים:

משרה	פרסום מכרז	אישור וועדת כוח אדם	הסכם עבודה חתום	גובה שכר עבודה בהתאם להנחיות משרד הפנים
מנהלת משרד ומנהלת חשבונות ושכר	קיים	קיים	קיים	תקין
מתאמת פרויקטים ומזכירות מנהלת אזור התעשייה	קיים	קיים	קיים	תקין

להלן דו"ח הביקורת המלא:

1. מבוא

1.1. תאגיד עירוני הוא גוף עצמאי ונפרד בפעילותו ובצורתו המשפטית (חברה או עמותה) שלעירייה בעלות מלאה או חלקית בו. חלק מהתאגידים הינם בבעלות משותפת לעירייה עם המדינה או גופים ציבוריים אחרים. התאגידים מהווים מנוף לביצוע פעילות עירונית ענפה תוך הכרה והערכה לאיכות הביצוע ושמירה על יעילות כלכלית וחסכון במשאבים עירוניים כמו גם גיוס מקורות מימון חיצוניים למימוש הפעילות. פעילות התאגידים העירוניים משתלבת בעשייה העירונית, וכוללת בתוכה את הפעילויות הבאות: פיתוח תשתיות עירוניות, תרבות ובידור, נופש בילוי וספורט, תעשייה מסחר וירידים וחינוך ורווחה.

1.2. לאור עצמאותו המשפטית של התאגיד אשר קונה לעצמו זכויות וסמכויות וכן נושא בחובות על הרשות לנקוט במשנה זהירות לבל יהפוך התאגיד לנטל כספי וניהולי על הרשות.

1.3. הקמת התאגידים העירוניים נועדה להקל על הבירוקרטיה ולאפשר גמישות ויעילות לרשות המקומית במתן השירותים לתושב. זאת באמצעות ניצול מרחב התמרון המנהלי, הכלכלי והעסקי שמאפשר התאגיד.

1.4. יחודו של התאגיד העירוני הוא בהיותו מפוקח מחד על ידי הרשות המקומית ובמסגרת זאת פועל גוף פרטי בתחום של מתן שירות לציבור ומאידך יש לו חיות משלו והוא בעל שיקול דעת עצמאי לאופן השגת מטרותיו.

1.5. לפי סעיף 249(30) לפקודת העיריות [נוסח חדש]

"בסמכות העירייה "לייסד חברה, אגודה שיתופית או כל אגודה אחרת לכל מטרה שהיא בגדר סמכויות העירייה ותפקידיה... לרכוש מניות או ניירות ער או כל זכות הנאה אחרת של כל חברה, אגודה שיתופית או אגודה אחרת, שמטרותיה מסייעות, לדעת המועצה, להשגת כל מטרה כאמור, ולנהוג בהם דרך בעלים."

בסעיף 21 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה- מוגדרת חברה עירונית כך: **"חברה שיותר ממחצית כוח ההצבעה או הזכות למנות יותר ממחצית מספר הדירקטורים שלה הם בידי רשות מקומית או בידי רשות מקומית יחד עם המדינה או עם חברה עירונית אחרת או חברת בת עירונית."**

1.6. תאגידי עירוניים נחלקים לשלושה סוגים עיקריים : חברה עירונית כלכלית בע"מ (חכ"ל) , חברה עירונית לתועלת הציבור (חל"צ) ועמותות עירוניות.

1.7. החברה הכלכלית משמשת כזרועה של הרשות לפיתוח אורבני וליזמות עסקית בתחומי הרשות . העברת הפעילות מהרשות לחברה טומנת בחובה יתרונות כלכליים ותפעוליים מתוך מטרה לאזן בין כללי מנהל תקין ושמירה על האינטרס הציבורי , לבין התחום העסקי המובל על ידי שיקולי יעילות ורווח.

1.8. ההנחיות לאסדרת תאגידי עירוניים : בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מפברואר 2011 רוכזו ההנחיות הנוגעות לפעילותה של רשות מקומית באמצעות תאגיד עירוני, שפורסמו בחוזרי מנכ"ל 6/2003, 3/2004, 5/2004, וביניהם "נוהל אסדרת חברות עירוניות" (להלן - נהל אסדרה המצורף לדוח זה). בנוהל האסדרה מפורטים ההליכים הנדרשים לכלל צעדי האסדרה של חברה עירונית הטעונים את אישורו של שר הפנים.

1.9. משרד הפנים דורש מהחברות העירוניות לכלול בתקנוניהם הוראות והגבלות בנושאים האלה: תנאי קבלה לעבודה ותנאי העסקת עובדים; מינוי מנכ"ל ועובדים בכירים; כללי דיווח לרשות המקומית על פעילות החברה; תמיכה במוסדות ציבור; העברת זכויות במקרקעין; שימוש בכספי תמורה ממכירת מקרקעין; מניעת ניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה; העברת נכסים בעת פירוק.

2. רקע יחודי

2.1. העיר קריית ביאליק: לפי נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (הלמ"ס) נכון לסוף 2016, מתגוררים בקריית ביאליק 39,294 תושבים (מקום 52 בדירוג רשויות מקומיות בישראל). האוכלוסייה גדלה בקצב גידול שנתי של 0.6%. לפי נתוני הלמ"ס נכון לסוף 2016, לקריית ביאליק דירוג של 7 מתוך 10, במדד חברתי-כלכלי – אשכול שטח השיפוט של קריית ביאליק הוא 8,000 דונם. היא גובלת בקריית מוצקין במערב, במועצה האזורית זבולון במזרח, בחיפה בדרום, ומצפון מפריד שטח של המועצה האזורית מטה אשר בינה ובין עכו. העיר מתייחדת בצורתה הארוכה והצרה: אורכה הוא 8.5 ק"מ, ורוחבה בין 3 ק"מ ל-400 מטר. גובה העיר בין 3 ל-25 מטרים מעל פני הים.

2.2. החברה הכלכלית לפיתוח (החברה הכלכלית) הוקמה בתאריך 16.5.16 ומספר הח.פ שלה הינו 515451151 והינה בבעלות עיריית קריית ביאליק. החברה הוקמה מתוך הצורך לתת מענה לתהליך הפיתוח והאכלוס המואץ בשנים האחרונות בעיריית קריית ביאליק, העיר צפויה לגידול משמעותי באוכלוסייה כתוצאה מפיתוח ובניית שכונות חדשות, חידוש שכונות וותיקות והרחבת תשתיות קיימות. החברה הכלכלית אחראית על ביצוע פרויקטים כלכליים ותעסוקתיים כן פרויקטים רחבים של תשתיות ובינוי ברחבי העיר ובהקמת השכונות החדשות.

2.3. בין יתר מקדמת החברה אף את הקמת השכונות: ביאליק על הפארק, שער הרקפות וקדמת ביאליק וכן פרויקטים נוספים לשיפור חזות העיר ורווחת התושב כגון: שדרוג רחוב קרן היסוד ומרכז מסחרי סביניה, התייעלות אנרגטית באמצעות החלפת התאורה הקיימת לתאורת לד מתקדמת, שדרוג הכניסה לעיר בצומת צבר וכן הרחבת אזור התעשייה הקיים ושדרוג הכבישים והתשתיות הקיימות בו.

2.4. על פי תקנון החברה, מטרת החברה הינם התחומים הבאים:

- פיתוח התעשייה, המלאכה, המסחר והמגורים בתחום העירייה
- מתן שירותים מוניציפאליים לרווחת תושבי העיר ופיתוחה של העיר, תברואה וגינון, הפעלת מוקד עירוני, מתן שירותי גבייה עירוניים, סקירת נכסים, הקמה ותחזוקת אתר אינטרנט, תפעול ותחזוקת אתר אינטרנטי, תפעול ותחזוקת מוסדות ציבור, חינוך, תרבות וספורט.
- פיתוח אורבני, פיתוח ואחזקת תשתיות עירוניות.

- ניהול נכסי העירייה, ביצוע עסקאות רכישה והשכרה של מקרקעין ו/או מטלטלין בבעלות העירייה.
- הסדרת חנייה
- ניהול וביצוע פרויקטים שמטרתם קידום העיר, פיתוח הכלכלי של קריית ביאליק, פיתוח שכונות חדשות, פרויקטים של התחדשות עירונית, מנהלת אזור תעשייה וניהול נכסי העירייה.
- פיתוח מקורות תעסוקה לתושבי העיר.
- אספקת שירותים עבור העירייה בתחום הקמת מבנים עירוניים.

3. מטרת הביקורת

- 3.1 בדיקת קיום ושלמות ההליכים הנדרשים, לצורך אסדרת החברה לפיתוח קריית ביאליק על פי הנחיות משרד הפנים ורשם החברות.
- 3.2 בדיקת נהלים קיימים בחברה הכלכלית ואופן קבלת החלטות בתחומי הניהול.
- 3.3 בדיקת אישור הדירקטוריון ותפקודו.
- 3.4 בדיקת מינוי ועדת ביקורת, התכנסות ועדת הביקורת ותפקודה.

4. חוקים ונהלים

- 4.1 פקודת העיריות
- 4.2 חוק החברות
- 4.3 נוהל אסדרת חברות עירוניות של משרד הפנים
- 4.4 דוחות ביקורת מבקר המדינה בנושא חברות עירוניות

5. היקף הביקורת ומתודולוגיה

- 5.1. ועדת הביקורת בחברה הכלכלית הטילה על מבקר העירייה לבצע ביקורת בנושא אסדרת החברה הכלכלית.
- 5.2. הביקורת בדקה את הליך הקמת החברה הכלכלית בפועל אל מול הנהלים והדרישות של משרד הפנים.
- 5.3. הביקורת בחנה את הליך אישור הדירקטוריון בחברה ותפקודו, אישור מינויים של נציגי הרשות בוועדה לבדיקת מינויים במשרד הפנים, וכן את קביעת שכר בעלי תפקידים ואישורם.
- 5.4. הביקורת בחנה נהלים קיימים והגדרות אחריות תפקידים.
- 5.5. הביקורת בחנה את המבנה הארגוני בחברה, הליך קליטת עובדים וכן את קביעת שכר בעלי התפקידים ואישורם.
- 5.6. הביקורת בחנה את הקמת וועדת הביקורת בחברה וערכת סקר סיכונים.

6. עזרים

- לצורך ביצוע הביקורת נתקבלו המסמכים, האישורים והנתונים הבאים :
- 6.1. תכנית אסטרטגית למשרד הפנים
 - 6.2. מסמי הקמת החברה
 - 6.3. בקשה להקמת החברה ממנכ"ל ומגזבר הרשות המקומית.
 - 6.4. חוות דעת יועצת משפטית של הרשות
 - 6.5. אישור ממשרד הפנים לבקשת הקמה.
 - 6.6. תקנון החברה
 - 6.7. תעודת התאגדות
 - 6.8. מסמכים ופרוטוקול וועדה לכשירות מינויים בתאגידים עירוניים.
 - 6.9. פרוטוקולים משיבות מועצת עיר בנושא הקמת חברה כלכלית.
 - 6.10. הסכם התקשרות בין החברה הכלכלית לעירייה
 - 6.11. פרוטוקולים של הדירקטוריון החברה הכלכלית
 - 6.11.1. פרוטוקול מס' 1 בתאריך 24.8.16

25.9.16 .6.11.2 פרוטוקול מס' 2 בתאריך

15.1.17 .6.11.3 פרוטוקול מס' 3 בתאריך

22.3.17 .6.11.4 פרוטוקול מס' 4 בתאריך

3.5.17 .6.11.5 פרוטוקול מס' 5 בתאריך

2.7.17 .6.11.6 פרוטוקול מס' 6 בתאריך

5.12.17 .6.11.7 פרוטוקול מס' 7 בתאריך

11.3.18 .6.11.8 פרוטוקול מס' 8 בתאריך

6.12. וועדת ביקורת

7.1.18 .6.12.1 פרוטוקול מס' 1 בתאריך

28.2.18 .6.12.2 פרוטוקול מס' 2 בתאריך

6.13. מסמכי מכרז והעסקה של שתי עובדות בחברה הכלכלית

6.14. חוזה העסקה עם מנהל ההקמה של החברה הכלכלית

6.15. פרוטוקול דירקטוריון לאישור מורשה חתימות.

6.16. כרטסת הנהלת חשבונות לאישור תשלום לדירקטורים

6.17. מסמכי הגדרות תפקידים לעובדי החברה הכלכלית.

6.18. אישור תשלום אגרות שנתיות לרשם החברות.

ממצאי הביקורת

דוח ביקורת זה סוקר ובוחר את כל הפעולות הנדרשות בהתאם לחוזר המוזכר לעיל וכן את התנהלותה בהתאם לדרישות החוזר ותקנון החברה מרגע הקמתה.

1. הליך הקמת החברה הכלכלית בהתאם הנהלים והדרישות של משרד הפנים

1.1. הביקורת בדקה את ההליכים הנדרשים לצורך אסדרת החברה לרבות: מילוי בקשה להקמת חברה כלכלית, קיום תוכנית אסטרטגית, תקנון חברה, תזכיר החברה, קבלת אישור משרד הפנים ועוד, בדיקה זו בוצעה בהתאם לנוהל משרד הפנים לאסדרת חברה כלכלית ובחנה את קיום כל המסמכים הנדרשים לצורך הקמת החברה על פי נוהל זה.

להלן פירוט הממצאים:

<u>מסמכים נדרשים:</u>	<u>קיים / לא קיים</u>	<u>פערים/ הערות</u>
מכתב פניה של ראש הרשות	חסר	משרד הפנים אישר את הבקשה על אף החוסר
חוות דעת מנכ"ל	קיים	
חוות דעת יועמ"ש	קיים	
חוות דעת גזבר	קיים	
החלטת מועצת העיר	קיים	
תוכנית אסטרטגית	קיים	
תקנון חברה	קיים	תואם את הנחיות משרד הפנים
תזכיר חברה	חסר	לא נדרש בנוהל משרד הפנים
אישור משרד הפנים	קיים	בתאריך 01-03-2016

1.2. לאחר קבלת אישור משרד הפנים נדרשת הרשות לרשום את החברה אצל הרשם הרלוונטי.

1.3. מסמכי ההתאגדות ורישום החברה ברשם החברות נבדקו ונמצאו תקינים ולחברה קיימת תעודת התאגדות. מתאריך 16/05/2016.

1.4. חובת דיווח לרשם החברות – בתיקון לסעיף 141 לחוק החברות המסדיר את חובת הדיווח השנתי של חברה פרטית נקבע כי :

” חברה שאינה תאגיד מדווח תערוך ותגיש לרשם, אחת לשנה, דין וחשבון שנתי כפי שיקבע השר, בתוך ארבעה עשר ימים לאחר האסיפה השנתית ”,

כמו כן נדרש תשלום אגרה שנתית לרשם החברות.

<u>2017</u>	<u>2016</u>	<u>סעיף</u>
בהכנה	החברה החלה לפעול בשנת 2017	הגשת דוח שנתי
שולם	שולם באיחור	תשלום אגרה לשנה

הערות הביקורת: החברה הכלכלית שילמה אגרה לרשם החברות באיחור של שנתיים וכן שילמה קנס בעבור אי תשלום בזמן לשנת 2016.

1.5. אסיפה כללית ודוח פעילות החברה

1.5.1. על פי סעיף 9.2.12 לנוהל אסדרת חברה כלכלית של משרד הפנים “דיווח לרשות המקומית – אחת לשנה, ובכל עת לפי דרישת ראש הרשות המקומית או מועצת הרשות המקומית, יוגש למועצת הרשות המקומית דו”ח בכתב על פעילות החברה” .

1.5.2. **הערות הביקורת**

1.5.2.1. הביקורת בחנה ומצאה כי אושר תקציב לחברה הכלכלית.

1.5.2.2. הביקורת בדקה את קיום הוראות הנוהל, כאשר נמסרה לעירייה

תכנית עבודה שנתית לשנת 2017. וטרם נמסר לשנת 2018.

1.6. אישור דירקטוריון ותפקודו וכן אישור ועדת מינויים :

תהליך אישור הדירקטוריון:

1.6.1. מתוקף סעיף(5 א) לתקנות התאגידים, הקים משרד הפנים בינואר 2008 את הוועדה לבדיקת כשירותם והתאמתם של מועמדים לכהונה מטעם רשות מקומית בגוף המנהל של תאגיד עירוני. תפקידיה של ועדת המינויים על פי סעיף (5 ג) הם לבדוק אם מועמדים עובדי עירייה או מועמדם מקרב הציבור עונים על תנאי הכשירות, כפי שנקבעו בתקנות התאגידים. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים ממרץ 2008 רועננו תקנות התאגידים, וצוין כי מינוי נציגים מקרב עובדי הרשות המקומית ומקרב הציבור חייב לקבל את אישור הכשירות מטעם ועדת המינויים.

ממצאי הביקורת

- 1.6.2. דירקטוריון החברה אושר במועצת העיר כנדרש.
- 1.6.3. על פי תקנון החברה סעיף 91. הרכב הדירקטוריון לא יפחת מ 5 חברים ולא יעלה על 9 (הוראות משרד הפנים מתירות עד 15 חברים) כאשר התקנון דורש חלוקה של שליש שהינם חברי מועצת העיר, שליש עובדי הרשות ושליש נציגי ציבור.
- 1.6.4. בבדיקתנו נמצא כי חברי הדירקטוריון מטעם הציבור קיבלו את אישור ועדת המינויים מטעם משרד הפנים בוועדה מתאריך 05-09-2016.

הערות הביקורת

סעיף 96. לתקנון קובע כי:

"ראש הרשות המקומית יכהן כיו"ר הדירקטוריון של החברה מתוקף תפקידו. במידה ותשלוט הרשות בשלושה תאגידים לפחות, תהא רשאית מועצת העיר לבחון יו"ר דירקטוריון אחר, מהתאגיד הרביעי ומעלה"

מבדיקת הביקורת עולה כי יו"ר הדירקטוריון הינו ש.א שהינו חבר מועצת העיר ולא ראש הרשות. לא נמצא אישור או חוות דעת משפטית המאשרת שינוי זה מהוראות התקנון ודרישות משרד הפנים.

1.6.5. ייצוג הולם לשני המינים

בהתאם לתיקון 96 לפקודת העיריות כדלקמן:

"(בקרוב נציגי העירייה שאינם חברי המועצה, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים, ככל שניתן בנסיבות העניין; בסמוך לפני קביעת נציגי העירייה על ידי המועצה כאמור בפסקה (1) תונח לפני מועצת העירייה חוות דעתו של היועץ המשפטי של העירייה בדבר קיום ייצוג

מבדיקת הביקורת עולה כי לא נמצאו ליקויים בתחום זה ומצאה כי 4 מבין חברי הדירקטוריון הינן נשים.

1.6.6. פעילות הדירקטוריון בחברה הכלכלית

1.6.6.1. להלן ריכוז פעילות הדירקטוריון שנבחנה על ידי הבדיקה:

מס' ישיבה	מניין נוכחים בישיבה	רישום פרוטוקול	אופן קבלת החלטות ברוב לפי התקנון
1	מלא	תקין	תקין
2	נעדרו-2 מתוך 9	תקין	הוחלט ברוב, בחירת יושב ראש, ראה הערה
3	נעדרו – 2 מתוך 9	תקין	תקין
4	מלא	תקין	תקין
5	מלא	תקין	תקין
6	מלא	תקין	תקין
7	נעדרו – 3 מתוך 9	תקין	תקין
8	נעדרו – 1 מתוך 9	תקין	תקין

1.6.6.2. על פי סעיף 103 לתקנון החברה: "ישיבות הדירקטוריון יתקיימו לפחות אחת לחודשיים",

מבדיקת הביקורת עולה כי הדירקטוריון התכנס 8 פעמים מתאריך הקמת החברה לפיכך לא נמצאו ליקויים בתחום זה .

1.6.7 תשלום לחברי דירקטוריון

על פי נוהל אסדרת חברה עירונית סעיף 9.2.3 החלטה בנושא תשלום שכר או כל תמורה אחרת לחברי המועצה או לעובדיה אשר יכהנו בחברה כנציגי הרשות המקומית טעונה אישור מועצת הרשות המקומית ושר הפנים, כמו כן, על פי חוזר מנכ"ל מספר 6/03 בנושא, דירקטורים מקרב חברי המועצה אינם רשאים לקבל גמול.

דירקטורים מקרב חברי הרשות אינם רשאים לקבל גמול אך רשאים לקבל שעות נוספות.

דירקטורים מקרב הציבור רשאים לקבל 200 ₪ מידי חודש בתנאי שהתקיימה באותו חודש ישיבת דירקטוריון.

"נציגי הציבור שהם חברי דירקטוריון בתאגיד העירוני, אשר מוננו על ידי הרשות המקומית, לא יהיו זכאים לגמול השתתפות בישיבות. נציגי ציבור כאמור יוכלו לקבל החזר הוצאות בשעור של 200 ₪ לחודש, ובלבד שהשתתפו באותו חודש ובלבד שהשתתפו באותו חודש לפחות בישיבה אחת של הדירקטוריון או של ועדה מועדונית."

ממצאי הביקורת

1.6.7.1 הביקורת בדקה האם בוצעו תשלומים לחברי הדירקטוריון בחברה הכלכלית בגין ישיבות עבודה וישיבות הנהלה. מהבדיקה עולה כי שולם לחברת הדירקטוריון אשר מונתה מטעם מועצת העיר סך של 2,200 בגין 11 ישיבות שנערכו בחברה הכלכלית בתאריכים הנ"ל:

1.6.7.2 24.8.16, 25.9.16, 5.10.16, 15.1.17, 28.2.17, 6.3.17, 12.3.17, 21.3.17, 23.3.17, 29.3.17, 4.4.17

1.6.7.3 הערות הביקורת

לחברת הדירקטוריון מטעם המועצה שולמו בגין ישיבות בחודש מרץ מספר פעמים (5) שהם תשלום בסך 1,000 ש"ח, בניגוד להוראות חוזר מנכ"ל המציין כי ניתן לשלם 200 ש"ח לחודש בעבור נוכחות בישיבות.

מורשה חתימה

1.7. על פי נוהל אסדרת חברה עירונית:

"לחברה יהיו לפחות שני מורשי חתימה שחתימות שניהם ביחד יחייבו את החברה. לפחות אחד ממורשי החתימה יהיה מקרב הסגל הבכיר של עובדי הרשות המקומית. לא ניתן יהיה לחייב את החברה ללא חתימת מורשה החתימה מקרב הסגל הבכיר של הרשות המקומית, לרבות עובד הרשות שהוא חבר בדירקטוריון החברה. על אף האמור בסעיף זה, בהתחייבויות כספיות של עד 2% מהמחזור הכספי השנתי הממוצע בשלוש השנים האחרונות על פי דוח כספי שנתי מבוקר, ניתן יהיה לחייב את החברה בחתימת שני מורשי החתימה בלבד גם אם אינם מקרב הסגל הבכיר של הרשות המקומית".

1.7.1. הביקורת בחנה את קיום הסעיף ומצאה כי בהתאם להחלטת דירקטוריון בישיבה שנעשתה בתאריך 15.1.17 מורשי החתימה של החברה הכלכלית הינם: יו"ר הדירקטוריון וגזבר העירייה או ראש הרשות וגזבר העירייה.

1.7.2. לאור האמור לעיל, לא נמצאו ליקויים בתחום זה.

1.8 מינוי וועדת הביקורת, התכנסות וועדת הביקורת ותפקודה

חוק החברות קובע כי דירקטוריון של חברה ציבורית או של חברה פרטית שהיא חברה אגרות חוב ימנה מבקר פנימי וימנה מבין חבריו ועדת ביקורת. גם על דירקטוריון חברה ממשלתית חלה חובה למנות מבקר פנימי וועדת ביקורת. בחברה עירונית שהיא חברה פרטית אין חובה למנות מבקר פנימי או ועדת ביקורת בהתאם לחוק החברות. אך יש הסוברים כי מכוח היות החברה "גוף ציבורי" ומהוראות הוראת סעיף 1 לחוק הביקורת הפנימי (התשנ"ב 1992) תאגיד עירוני עונה להגדרת גוף מבוקר על פי חוק זה מאחר והוא נתמך ומתוקצב על ידי רשות מקומית.

פתרון חלקי להיעדר ביקורת פנימית בחברות עירוניות הוא סמכותו של מבקר הרשות המקומית לערוך ביקורת גם בתאגידים הכוח סעיף 170(א) לפקודת העיריות. יצוין כי רק חברה עירונית שהתאגדה כחברה לתועלת הציבור חייבת במינוי ועדת ביקורת, ואם מחזורה הכספי עולה על 10 מיליון ש"ח היא חייבת גם במינוי מבקר, ואולם מספר החברות לתועלת הציבור מקרב כלל החברות העירוניות 74 פנימי 75 הוא מזערי.

יחד עם זאת לתקנון התאגדות החברה סעיף 136. קבע שהחברה תמנה וועדת ביקורת ומבקר פנים ומשכך החברה מחויבת בהקמת וועדה זו.

תפקידי וועדת הביקורת על פי סעיף 117 לחוק החברות הינן בין היתר:

- לעמוד על ליקויים בניהול העסקי של החברה, בין השאר תוך התייעצות עם המבקר הפנימי של החברה או עם רואה החשבון המבקר, ולהציע לדירקטוריון דרכים לתיקונם. מצאה ועדת הביקורת ליקוי כאמור שהוא ליקוי מהותי, תקיים ישיבה אחת לפחות לעניין הליקוי הנדון, בנוכחות המבקר הפנימי או רואה החשבון המבקר.
- לבחון את מערך הביקורת הפנימית של החברה ואת תפקודו של המבקר הפנימי וכן אם עומדים לרשותו המשאבים והכלים הנחוצים לו לצורך מילוי תפקידו, בשים לב, בין השאר, לצרכיה המיוחדים של החברה ולגודלה.
- לבחון את היקף עבודתו של רואה החשבון המבקר ואת שכרו, ולהביא את המלצותיה לפני מי שקובע את שכרו לפי סעיפים 155 ו-165.
- לקבוע הסדרים לגבי אופן הטיפול בתלונות של עובדי החברה בקשר לליקויים בניהול עסקיה ולגבי ההגנה שתינתן לעובדים שהתלוננו כאמור.

יש להדגיש כי מבקר המדינה עסק בסוגיה זו בהרחבה בדוחות על הביקורת בשלטון המקומי לשנת 2017:

"לנוכח מאפייניהן הציבוריים של החברות העירוניות ראוי שהדירקטוריונים של החברות הללו יפעילו מנגנוני ביקורת ובקרה, אף שאין חובה חוקית לעשות כן. על משרד הפנים לתת את הדעת לעניין זה, ובכלל זה לבחון כיצד יש להנחות את החברות העירוניות לפעול לחיזוק הביקורת בחברות העירוניות. טוב עשו החברות האמורות בכך שמינו ועדת ביקורת, אך עליהן לוודא כי הוועדה אכן מתכנסת וממלאת את ייעודה. אופייה הציבורי של החברה העירונית מחייב קיום ביקורת על פעילותה ועל כן על הדירקטוריון ועל ועדת הביקורת בחברה לדון בתכנית הביקורת של החברה, בממצאי הביקורות ולנקוט פעולות להבטחת תיקון הליקויים."

ממצאי הביקורת

- 1.8.1. בישיבת דירקטוריון החברה מיום 15-01-2017 מונו חברי וועדת הביקורת: מבין הדירקטורים: מר ר.פ. כיו"ר ועדת ביקורת, גב' א.א. וגב' ר.ש. כחברי הוועדה.
- 1.8.2. בישיבת הדירקטוריון מתאריך 05-12-2017 הוחלט להחליף את מינוי יו"ר וועדת הביקורת לגב' ט.ש. שהוחלפה בתאריך 11-03-2018 על ידי הגב' א.א. שהוגדרה מתאריך זה כיו"ר הוועדה.
- 1.8.3. וועדת הביקורת התכנסה לראשונה בתאריך 07-01-2018. בישיבה זו הוחלט להכין תכנית ביקורת על ידי מנהל ההקמה מר ד.פ. והרו"ח המבקר של החברה

מר ע.ב.ע. בתאריך זה אף נידונה האפשרות למינוי מבקר העירייה כמבקר הפנים של החברה .

1.8.4 יחד עם זאת לא נמצא כי אכן בוצע מינוי של מבקר פנים בהתאם לאמור בתקנון מיום הקמת החברה ועד ליום סיום הביקורת.

1.8.5 בתאריך 28-02-2018 התכנסה הוועדה והחליטה על תכנית הביקורת לשנת 2018 שתדון בהליך ההקמה של החברה ובחינת הליך ההתקשרויות בחברה.

1.8.6 לא נמצאה בתקנון החברה כל הוראה למועדי התכנסות הוועדה וכל כן מועדי ההתכנסות כפופים לעמידת הוועדה במטרותיה.

הערות הביקורת

1.8.7 נראה כי החברה הכלכלית מבצעת פעולות ביקורת, אולם לא מונה מבקר פנים לחברה הכלכלית, למרות הוראות סעיף 136, לתקנון התאגדות החברה.

1.8.8 נציין כי נעשו פעולות לצורך הכנת תכנית ביקורת שנתית וביצוע פעולות ביקורת פנימית בחברה הכלכלית לשנת 2018.

1.9. עריכת סקר סיכונים :

לתאגיד עירוני מעצם פעילותו נשקפים סיכונים רבים במגוון תחומי פעילותו לדוגמא :

- תחום התקשרויות, מכרזים ורכש בארגון ובכלל זה פטורים ממכרזים, עבודת ועדת המכרזים, התקשרויות ללא מכרז וכד
- תחום משאבי אנוש ובכלל זה, תשלומי שכר עובדי התאגיד, עמידה בחוקי המגן של משפט העבודה, פרסום מכרזים, החתמת נוכחות, תשלום שעות נוספות ושעות כוננות ועוד.
- התנהלות בניגוד עניינים והעסקת קרובי משפחה בתאגיד.
- תחום ניהול פרויקטים ובניית מנגנונים של עמידה בלוחות הזמנים של הפרויקטים.
- הניהול הכספי ונאותות ביצוע תשלומים על ידי התאגיד לספקים .
- תחום איכות הסביבה ובכלל זה זיהום מים, זיהום אויר, רעש וחשיפה לסיכונים בתחום זה.

על כן מקובל להיערך כיאות לניהול הסיכונים הללו באמצעות סקר סיכונים המנתח את מוקדי הסיכון הגבוהים ביותר ומטמיע תהליכי בקרה ומנע מבעוד מועד.

סקר הסיכונים הינו השלב הראשון בבניית תוכנית פעולה להתמודדות עם סיכונים התאגיד וככל שמתגברת הרגולציה על חברות ממשלתיות וכן הביקורת והפיקוח אל מול רשויות מקומיות , עולה המודעות והצורך בסקר שכזה.

ממצאי הביקורת

על פי הממצאים שהועברו לידנו טרם בוצע סקר שכזה בתאגיד ולא תועדה החלטה לבצעו.

המלצות הביקורת

הביקורת ממליצה לבצע סקר שכזה בהקדם על מנת לוודא שעם הגידול בפעילות התאגיד אשר לרוב נוטה לעצים את רמת הסיכון יהיו אמצעי בקרה ונהלים שיבטיחו את מזעור ההסתברות להתממשות סיכונים אפשריים ופעילות שאינה תקינה.

1.10. אישור מנויים של נציגי הרשות בוועדה לבדיקת מינויים במשרד הפנים . פקיעת

תוקף נציגי ציבור , חריגה מתקופת כהונה , מינוי נציגי ציבור בשיעור הנדרש :

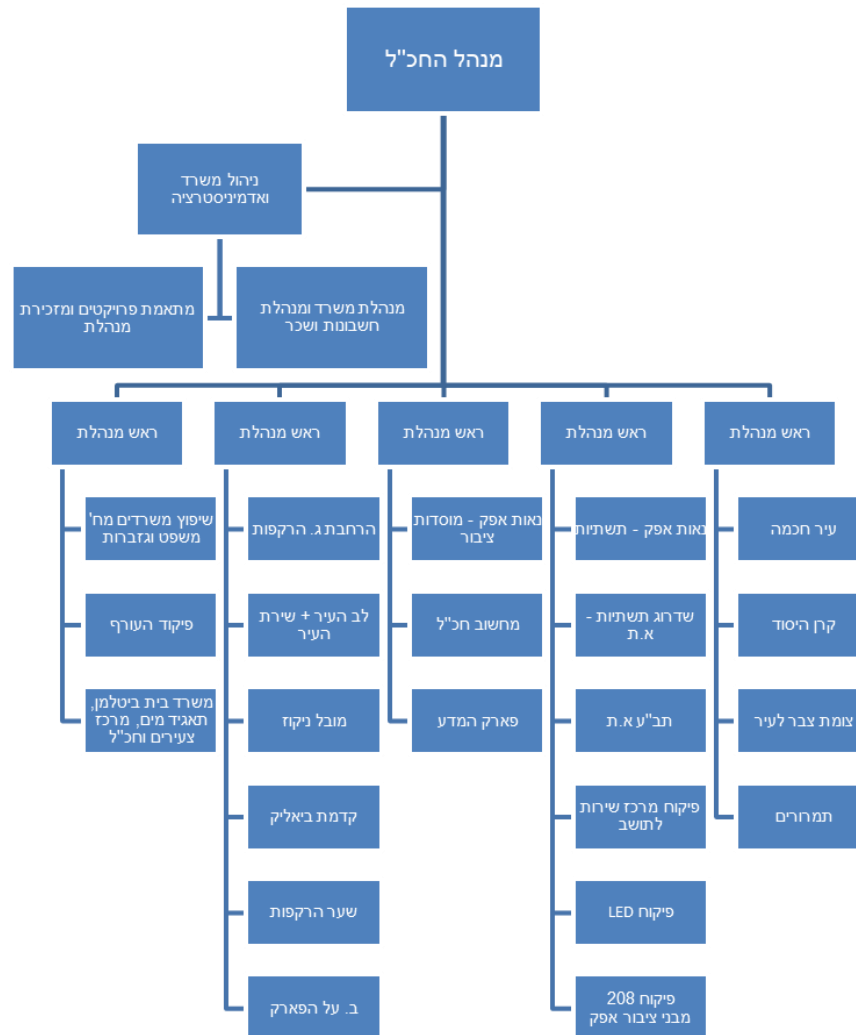
סעיף 7 לתקנות העיריות תשס"ו-2006 (נציגי העירייה) קובע כי :

"נציג ציבור בדירקטוריון יתמנה למשך שלוש שנים, ויוכל לשוב ולהתמנות לתקופת כהונה אחת נוספת בלבד, ובסך הכול עד שש שנים."

מועד אישור הדירקטורים בוועדת המינויים הינו 05-09-2016 משכך כל הדירקטורים מכהנים במסגרת הכהונה המותרת על פי חוק ובהתאם לאמור בסעיף 1.12 לעיל תקנון החברה עומד בהנחיות דיני העיריות לעניין מינוי נציגי ציבור בשיעור הנדרש וכמות נציגי הציבור הנדרשים אושר בוועדת המינויים כאמור.

2. המבנה הארגוני בחברה, הליך קליטת עובדים וקביעת שכר בעלי התפקידים ואישורם.

להלן המבנה הארגוני של החברה הכלכלית:



2.1.1. בחברה מועסקים באופן ישיר על פי הנתונים שנתקבלו לצוות הבדיקה שתי עובדות בתחום ניהול המשרד ואדמיניסטרציה: מנהלת משרד ומנהלת חשבונות ושכר וכן מתאמת פרויקטים ומזכירת מנהלת.

2.1.2. שאר העובדים בחברה הינם נותני שירות חיצוניים בהתאם לפירוט הבא:

2.1.2.1. מנהל הקמה חיצוני של החברה הכלכלית - אחראי על ליווי וייעוץ לניהול החברה ובין היתר בתחומים הבאים: ליווי, אפיון תפקידים וקליטת כוח אדם בחברה, ליווי ועבודה שוטפת מול דירקטוריון החברה, בניית נהלי עבודה, ליווי החברה בהתקשרות מול ספקים,

ניהול מכרזים, תיעוד ובקרה וכן ממשקים בין החברה הכלכלית לעירייה.

2.1.2.2 יועץ משפטי – ייעוץ משפטי שוטף

2.1.2.3 רו"ח חשבון – עריכת דוחות כספיים וליווי פיננסי.

2.1.2.4 חמישה ראשי מנהלות (מנהלי פרויקטים חיצוניים) אשר אחראיים על ניהול וליווי פרויקטים כל אחד בתחום אחריותו.

הערות הביקורת:

המבנה הארגוני הקיים אינו תואם את המבנה הארגוני אשר הוצע בתכנית האסטרטגית למשרד הפנים.
להלן השינויים במבנה הארגוני הקיים לעומת המבנה הארגוני שהוצע למשרד הפנים לפני הקמת החברה:

מצב נוכחי	מצב מוצע בתכנית האסטרטגית	סעיף
-----------	---------------------------	------

לא קיים - מנהל מנהלת חיצוני	קיים	מנכ"ל חברה כלכלית
לא קיים – ישנם מנהלי פרויקטים חיצוניים	קיים	מנהל פרויקטים
קיים	קיים	מזכירה
קיים	קיים	מנהלת חשבונות

2.1.3 הביקורת בדקה את הליך העסקת עובדים בחברה הכלכלית נכון לתאריך

עריכת הביקורת. להלן הסעיפים שנבדקו והמצאים:

גובה שכר עבודה בהתאם להנחיות משרד הפנים	הסכם עבודה חתום	אישור וועדת כוח אדם	פרסום מכרז	משרה
תקין	קיים	קיים	קיים	מנהלת ומנהלת ושכר
תקין	קיים	קיים	קיים	מתאמת ומוזכירות אזור התעשייה

2.1.4. בדיקת גובה שכר עובדות התאגיד:

על פי נוהל אסדרת חברה כלכלית:

"לגבי בעלי התפקידים המועסקים בהתאם לצרכי התאגיד העירוני שאינם מנייים בטבלה המצויינת בנוהל תחת העסקת עובדים בתאגיד, ושכרם אינו צמוד לשכר מנכ"ל התאגיד (חוזה אישי, דירוג דרגה וכיוב'), קליטת בעלי התפקידים אלו תבוצע ע"י התאגיד העירוני ובמסגרת הליך מכרז כמקובל ברשות. חוזי העסקתם יאושרו ע"י התאגיד. לא נדרש אישור אגף בכיר לתאגידים עירוניים לחוזה העסקתם, אלא אם כן שכרו של העובד מגיע לרמת השכר המינימאלית של מנהל מחלקה בתאגיד (35% משכר מנכ"ל התאגיד)."

לא נמצאו ליקויים בתחום זה