



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

ביקורת בנושא: ועדות ביקורת בישובים

ביקורת פנים
דצמבר 2010



ארחב ביוספרי

מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il

email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

תוכן העניינים:

מבוא ----- עמוד 3.

טבלת מיפוי ועדות ביקורת בישובים ----- עמוד 10

מסקנות: ----- עמוד 15

המלצות: ----- עמוד 17



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

מבוא

א. כללי

- 1.א. במסגרת תכנית עבודה 2010 של הביקורת הפנימית במועצה אזורית מגידו, ולאור פניית מבקר המדינה הוחלט על בדיקת ועדות הביקורת ביישובים בכדי לעמוד על תפקודן של ועדות הביקורת בהתאם לסעיף 130א. בצו המועצות.
- 2.א. הביקורת התקיימה בתיאום ובשיתוף פעולה מלא עם היישובים.

מטרת הביקורת- בחינת קיומן ותפקודן של ועדות הביקורת ביישובי המועצה האזורית מגידו כמתחייב בסעיף 130א. לצו המועצות.

המסד החוקי והנורמטיבי:

- סעיף 130א. ועדת ביקורת בוועד מקומי (תיקון:תשס"ד):
- 3.א. הליך בחירת הועדה: המועצה תבחר ועדת ביקורת מבין תושבי היישוב, אשר אינם חברי וועד מקומי, מתוך רשימת תושבים שיציעו את מועמדותם.
 - 4.א. איוש הועדה: מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.
 - 5.א. תפקידים: ועדת הביקורת תבדוק אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדין, תבדוק את חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר וכן תבדוק אם תוקנו הליקויים בפעולות הוועד המקומי אשר נמצאו בביקורות קודמות.



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

א.6. סמכויות הועדה: לצורך ביצוע תפקידיה, רשאית ועדת הביקורת לקבל מכל חבר וועד מקומי או עובד וועד מקומי, ידיעות, מסמכים והסברים הדרושים לה.

ב. חובת הדיווח:

א.1. בתוך שלושה חודשים מתום כל שנה תמציא ועדת הביקורת לוועד המקומי טיוטת דו"ח ביקורת מפורט שיתייחס לפעילות הוועד המקומי ותאפשר לו להעיר הערות לטיוטה בתוך שלושים ימים.

א.2. ועדת הביקורת תקיים דיון בהערות הוועד המקומי ותערוך את דו"ח הביקורת הסופי.

א.3. בתוך חמישה חודשים מתום כל שנה, תמציא ועדת הביקורת לידי הוועד המקומי, ראש המועצה ולידי הועדה לענייני ביקורת של המועצה את דו"ח הביקורת הסופי.

א.4. דו"ח הביקורת יהא פתוח לעיון כל תושב ביישוב וסיכום תמציתי ממנו יופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים ממועד הגשתו למועצה.

ג. הנושאים המרכזיים שנבדקו בביקורת:

ג.1. הליך בחירת הועדות ואישורן במועצה.

ג.2. איוש ותפקוד הועדות.

ג.3. קיום חובת הדיווח של ועדות הביקורת.



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

ד. שיטת הביקורת והיקפה:

ד.1. בדיקת מסמכים ופרוטוקולים של ועד ההנהלה וועדות הביקורת.

ד.2. פגישות עם חברי הנהלת היישובים וועדות הביקורת.



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

ה. מבוא

הביקורת הפנימית במועצה האזורית מגידו, מתנהלת בהתאם לתיקון פקודת המועצות המקומיות (מס' 47) תשס"ז-2007, אשר הרחיב את חובת מינוי המבקר הפנימי למועצות האזוריות.

התיקון נכנס לתוקף ב- 8.1.2008. (יצוין כי חובת מינוי מבקרים קיימת משנת 1971 בעיריות ומשנת-1997 במועצות המקומיות). ובהתאם ל"חוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב 1992", בהם הוגדרו הסמכויות, התפקידים ונוהלי עבודת המבקר הפנימי.

הביקורת הפנימית משמשת גם ככלי ניהולי ממדרגה ראשונה להנהלות היישובים ולתושביהם. הביקורת הפנימית הינה חלק מהיישוב ולמען היישוב. רק בחיזוק מעמדה והתייחסות, הלכה למעשה, לממצאי הביקורת והמלצותיה, ניתן להוביל לארגון וניהול מועיל, תוך הטמעת תקני החיסכון, הסדירות, היעילות, האפקטיביות וטוהר המידות בקרב כל חלקי הארגון וגורמיו.

ו. וועדות ביקורת בישובים

1.1. בתיקון שנעשה בצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות) התשס"ד 2004, שונו ההוראות להתנהלות הוועד המקומי וסמכויותיו. בעוד שעד לתיקון הצו לא היה וועד מקומי חייב במינוי וועדת ביקורת, לאחר תיקון הצו חלה חובה למנות וועדת ביקורת לכל וועד מקומי, בחירת הוועדה מתבצעת ע"י המועצה.

2.1. החל מינואר 2005 לפעול חייבת בכל ישוב וועדת ביקורת, הממונה ע"י מליאת המועצה.



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

3.1. כל תושבי הישוב (חברי אגודה או תושבים הגרים בשכירות), מעל גיל 18 רשאים להציג מועמדותם לוועדת הביקורת, בתנאי שהכתובת המופיעה בתעודת הזהות שלהם הינה כתובת הישוב.

4.1. חברי וועדת הביקורת אינם יכולים להיות חברי או עובדי הוועד המקומי.

5.1. מספר חברי וועדת הביקורת: 3-5 חברים.

6.1. וועדות הביקורת אמורות לבקר את פעילות הוועד המקומי:

6.1.א. תבדוק אם החלטות הוועד המקומי הוצאו לפועל כדין.

6.1.ב. תבדוק את חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר.

6.1.ג. תבדוק אם תוקנו ליקויים בפעולות הוועד המקומי אשר נמצאו בביקורת קודמות.

7.1. החוק מקנה לוועדת הביקורת לקבל מהוועד המקומי כל מסמך ולברר כל עניין, לקבל תשובות מחברי הוועד ועובדי הוועד המקומי, כפוף לצנעת הפרט ולמגבלות משפטיות אחרות.



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

הגשת הדו"ח - וועדת הביקורת צריכה להשלים טיוטת דו"ח ביקורת תוך 3 חודשים לאחר סיום השנה הקלנדארית דהיינו, לגבי שנת 2009 עד 31/3/2010.

לאחר התייחסות הוועד המקומי בתוך 30 יום, תדון וועדת הביקורת בהערות הוועד המקומי ותערוך את דוח הביקורת הסופי.

בתוך 5 חודשים מתום כל שנה דהיינו עד ה-31/5/2010, תמציא וועדת הביקורת לידי הוועד המקומי, ראש המועצה ולידי הוועדה לענייני ביקורת במועצה את דו"ח הביקורת הסופי.

דו"ח הביקורת יהא פתוח לעיון כל תושב ביישוב וסיכום תמציתי ממנו יופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים ממועד הגשתו למועצה.

8.1. **תפקידי וועדת הביקורת** - תפקידי וועדת הביקורת מקבילים למבקר הפנימי בתאגיד, בהתאמה:

8.1.א. כל נושא בו מטפל או אמור לטפל וועד מקומי נתונים לביקורת (הנטייה של וועדות הביקורת היא, לרוב, לטפל בנושאים כספיים, למרות שקיימים נושאים רבים אחרים הראויים לביקורת בתחומי הארגון והמנהל התקין).

8.1.ב. ביקורת החשבונות של הוועד המקומי ניתנת לרואה חשבון של הוועד. במסגרת תפקידו מחווה דעתו רואה החשבון על תוצאות הכספיות של הוועד ועל רמת הנאותות של הפעילויות הכספיות. רואה החשבון אינו מחווה דעה על דרך ניהול הוועד, על הניהול הכספי ועל מידת היעילות הכספית של הוועד המקומי, זהו תפקידה של וועדת הביקורת ביישוב.



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

- 9.1. ביישובי מגידו, פועלות אגודות שיתופיות ובפועל מתקיימות שתי ישויות מנהלות: 1. הועד המקומי. 2. וועד האגודה.
לכל גוף יש ועדת ביקורת משלו. בפועל, במרבית היישובים קיים מצב של זהות ועדים, ומכאן שלועדת הביקורת ביישוב שני כובעים: ועד מקומי וועד אגודה.
- 10.1. הליכי המינוי שונים: ועדת הביקורת של הועד המקומי ממונה ע"י מליאת המועצה, וועדת הביקורת של האגודה נבחרת ע"י האסיפה הכללית ומחויבת בדיווח לאסיפה הכללית.



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

טבלת מיפוי ועדות הביקורת בישובי מגידו נכון לספטמבר 2010

שם היישוב	הליך הבחירה	איש ו. ביקורת	קיום חובת דיווח	הערות
אליקים		אין	לא נמצאו דוחות.	
גבעת עוז	בחירות	יחיאל גבעון לינה דורסמן שמחה מאיר	קיים דו"ח אחד לשנת 2009 בלבד	אין כמעט פעילות בוועדה . אין מבקר חיצוני .
גלעד	בחירות	בודיל בנישו נאוה אלגוזי אמנון להב אילן סעדון	דו"ח פורסם בישוב.	מועסק מבקר חיצוני לאגש"ח ולוועד המקומי.
דליה	בחירות	חיים נגל דוד סיון, ג'ודי גולן, טל לברם חגי מיכאליס	דו"ח פורסם בישוב.	מועסק מבקר חיצוני לאגש"ח ולוועד המקומי.
הזורע	בחירות	דני ארז יצחק ניב אמנון גיא תרצה לובל עליזה מיכאלי	דו"ח פורסם בישוב	מועסק מבקר חיצוני לאגש"ח ולוועד המקומי.
יקנעם המושבה	בחירות	גדי שלדן דוד מוזס צביקה לבנה	לא מבוצעת ביקורת ולא הוצאו דוחות .	אין מבקר חיצוני .
מגידו	בחירות	דנה טל חוליו בנדה דוד רובנס משה הרטמן	דו"ח פורסם בישוב .	מועסק מבקר חיצוני לאגש"ח ולוועד המקומי.
מדרך עוז	בחירות	יעקב כרמי סיגי טיירי יוסף מטמון	לא מבוצעת ביקורת ולא הוצאו דוחות .	
משמר העמק	בחירות	רע תלמי ערן ממון	דו"ח פורסם בישוב.	מועסק מבקר חיצוני לאגש"ח



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

ולוועד המקומי.		יעקב סלק ענבל צור חן חדשי		
	לא מבוצעת ביקורת ולא הוצאו דוחות .	שאול בן משה מרדכי בן שושן תמיר לוי	בחירות	עין העמק
מועסק מבקר חיצוני לאגש"ח ולוועד המקומי	דו"ח פורסם בישוב	נירה יקיר אורנה רובין אסף זיו	בחירות	עין השופט
מועסק מבקר חיצוני לאגש"ח ולוועד המקומי.	דו"ח פורסם בישוב	בן משה יוסף אייל שמעוני גיורא	בחירות	רמות מנשה
מועסק מבקר חיצוני לאגש"ח ולוועד המקומי.	דו"ח פורסם בישוב	שלמה מנדל מירה הלוי דורון לבסקי ברוך גרשוני	בחירות	רמת השופט



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

1. הליך הבחירה:

א. סעיף 130א. ועדת ביקורת בוועד מקומי (תיקון: תשס"ד):

1) **הליך בחירת הועדה:** המועצה תבחר ועדת ביקורת מבין תושבי היישוב, אשר אינם חברי וועד מקומי, מתוך רשימת תושבים שיציעו את מועמדותם.

2) **איוש הועדה:** מספר חברי ועדת הביקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה.

מהביקורת עולה, כי נכון למועד הביקורת (ספטמבר 2010) במרבית היישובים למעט היישוב: אליקים, נבחרו ואושרו על ידי מליאת המועצה ועדות הביקורת כמתחייב.

יש לציין שתהליך הבחירות אינו משופע במתנדבים לתפקיד, כמו כן הנבחרים לתפקיד אינם בהיכרך מעוניינים בתחום או בקיאים במערכת המוניציפאלית,

נמצא כי וועדות הביקורת הינן גוף מתנדב, נוסף על עיסוקן האישי, ביצוע הביקורת תלוי במוטיבציה אישית לביקורת ארגונית.



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

בישובים מסוימים, נמצא ניגוד עניינים אישי בין הועדה לוועד המקומי. דבר היוצר ניגוד אינטרסים עד כדי נטרול הדדי של בעלי התפקידים. או קיומן של ועדות על הנייר ללא תפקוד כלל.

הביקורת ממליצה למשרד הפנים לבחון שינוי חקיקה בתחום, שכן כיום קיימת בעיה לישובים לקיים לשון החוק.

2. קיום חובת הדיווח:

א. בתוך שלושה חודשים מתום כל שנה תמציא ועדת הביקורת לוועד המקומי טיוטת דו"ח ביקורת מפורט שיתייחס לפעילות הוועד המקומי ותאפשר לו להעיר הערות לטיוטה בתוך שלושים ימים.

ב. ועדת הביקורת תקיים דיון בהערות הוועד המקומי ותערוך את דוח הביקורת הסופי.

ג. בתוך חמישה חודשים מתום כל שנה, תמציא ועדת הביקורת לידי הוועד המקומי, ראש המועצה ולידי הועדה לענייני ביקורת של המועצה את דוח הביקורת הסופי.

ד. דו"ח הביקורת יהא פתוח לעיון כל תושב ביישוב וסיכום תמציתי ממנו יופץ לכל תושבי היישוב בתוך 14 ימים ממועד הגשתו למועצה.



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

מהביקורת עולה, כי במרבית הקיבוצים נכתבים דו"חות ביקורת העונים על חובת הדיווח כנדרש, עם זאת הדוחות מתייחסים בעיקר לאגודה השיתופית החקלאית ורק במקרים בודדים יש טיפול בתחום המוניציפאלי.

בשלושת המושבים בתחומי המועצה (אליקים, עין העמק, מדרך עוז), לא מתבצעת עבודת ועדות הביקורת ולא מופצים דוחות בניגוד למתחייב.

יודגש, כי הדו"ח מהווה את התוצר המרכזי לו נדרשת הועדה ובפרסומו יש משום שקיפות ניהולית של הישוב כולו אל מול תושביו.

3. **התיקון לצו המועצות** כפי שנכנס לתוקף בשנת 2005, מדגיש את חשיבותה של המועצה ביחסי הגומלין הקיימים בין המועצה ליישוביה. המשקל הרב שניתן למועצה ביחסים אלו נועד לשם הגברת הפיקוח והבקרה ושימוש נכון ומושכל בכספי ציבור, לשם מתן שירותים ברמה טובה לתושבים. בתוך כך, יועדה חשיבות רבה לועדת ביקורת פעילה ואחראית במערך יחסי גומלין אלו.



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

4. ממצאים:

- א. נמצא כי, במרבית הישובים במועצה קיימות ועדות ביקורת כמתחייב .
- ב. נמצא כי, במושב אליקים לא קיימת ועדת ביקורת כלל , ולא התבצעה בו ביקורת כלל .
- ג. נמצא כי, במרבית הקיבוצים ועדת הביקורת מפעילה מבקר פנים חיצוני , המבצע את עבודת הביקורת המקצועית בליווי והכוונה של הועדה .
- ד. נמצא כי, בכלל הקיבוצים המבקר מבצע ביקורת בעיקר על האגודה השיתופית החקלאית, ורק במקרים בודדים יש התייחסות לוועד המקומי .
- ה. נמצא כי, מינוי הועדות בישובים התבצע כמתחייב .
- ו. נמצא כי, ועדות הביקורת מבוססות על מתנדבים מקרב חברי הישובים. יש לציין שבחלק מהישובים קיים קושי במציאת מתנדבים לוועד. לאור זאת קיימת בעיה לחייב מתנדבים אלה לעמוד בדרישות החוק לקיום ביקורת ראויה לוועדים המקומיים. כמו כן קיימת בעיה למועצה לחייב תושבים להתנדב לתפקיד זה ולדווח לה על פעילות הביקורת שעשו, אם בכלל .



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

ז. נמצא כי, במושב עין העמק ובמושבה יוקנעם קיימות ועדות ביקורת, ועדות אלה הינן בתחילת דרכן המקצועית, טרם ביקרו את עבודת האגודה המוניציפאלית ולא הוציאו דוחות כמתחייב.

ח. נמצא כי, דוחות הביקורת במרבית הקיבוצים במועצה מופצים לחברים, נדונים באסיפות הכלליות של החברים וקיים לגביהן מעקב וטיפול של הועדה.

ט. נמצא כי, בחירת הנושאים לביקורת מתבצעת ע"י הועדה בשיתוף הנהלות הישובים, תוך עצמאות מלאה של הועדות לבחירת הנושאים.

י. נמצא כי, ועדות הביקורת במרבית הישובים משמשות גם כמוקד לפניות הציבור באופן פורמאלי.

יא. נמצא כי, אישור וועדות הביקורת ע"י מליאת המועצה מתבצע בצורה טכנית ואוטומטית, ללא יכולת הכרות ושינוי של המליאה. לא ברורים הקריטריונים להגשת מועמדות ולא ברורות אמות המידה לאבחנה בין מועמדים לקראת אישורם הסופי.

יב. נמצא כי, הפעלת ועדות הביקורת מותנית ברצון הועדה בלבד והיא אינה נשלטת ע"י הועד המקומי או ע"י המליאה.

יג. הביקורת מעירה כי מעמד חברי ועדת הביקורת בישוב אינו ברור מבחינת אחריות וביטוח מתאים. מצד אחד אינם עובדי מועצה, ומאידך, גם אינם נבחרים



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

ציבור. מדובר בתפקיד התנדבותי, שבצידו סיכון לתביעות משפטיות, מצד חברים בישוב הרואים עצמם נפגעים מהדו"ח .

יד. נמצא כי , גם לאחר מינוי חברי ועדות הביקורת קיימים קשיים להפעילן:

א.1. חוסר מחויבות של חברי הועדות לתפקיד.

א.2. העדר יכולת אמיתית לאכוף פעילות של הועדות והגשת דוחות על ידי הועדות.

א.3. העדר קריטריונים ברורים לתנאי סף.

טו. נמצא כי בועדות ישנם מתנדבים שנויים במחלוקת מבחינת היישוב. לדוגמא: מתנדבים אשר מצויים בסכסוך עם הועד המקומי ו/או עם תושבים אחרים.

ונשאלת השאלה האם עדיין ניתן לאשר את מינויים במקרים מסוג זה?

טז. נמצא כי דוחות הועדות אינם יוצאים מתחום היישוב, לידיעת ועדת הביקורת במליאת המועצה ולידיעת ראש המועצה בניגוד למתחייב .



מועצה אזורית מגידו

מבקר פנים

www.megido.org.il
email: mebaker@megido.org.il



ת.ד. 90001 עפולה 18120 פקס: 04-9598444 טל: 04-9598410

המלצות :

1. יש לבחון הגדרת קריטריונים ברורים לכישורים הנדרשים מועדות הביקורת : ברמת הישוב, ברמת המועצה וברמת משרד הפנים .
2. יש לבחון הכשרה בסיסית לחברי ועדות הביקורת בישובים ובמועצה בתחום הביקורת , כבסיס ליכולת ביצוע ביקורת וקביעת נושאים לביקורת. (באפשרות דרך מפעם) .
3. יש לבחון מינוי מבקר פנים למספר ועדים מקומיים במימון משרד הפנים/הועדים , כפתרון מקצועי ואיכותי שישקף את תמונת המצב בישובים .(ניתן לצמצם זאת רק לישובים בהם ועדות הביקורת לא פעילות ולא ביצעו ביקורות מעל 3 שנים) .
4. יש למסד נהלי עבודה פנימיים לכל ועד מקומי בישובים, מול ועדות הביקורת .(הזמנה לישיבות, פרוטוקולים שקיפות ועוד) .
5. יש לחייב הישובים לעמוד בדרישות החוק כנורמה ציבורית .
6. למשרד הפנים/מבקר המדינה : יש לבחון שינוי בחקיקה לאור בעיית אכיפת חוקים על גופים מתנדבים, שאינם מוכשרים לביצוע ביקורות ומוגבלים בזמן פנוי.