

מועצה אזורית זבולון

מבקר פנים וממונה תלונות הציבור



מדריך לוועדות ביקורת בוועדים המקומיים

2021

תוכן עניינים

עמודים

3	.....	מבוא
4	.....	מקור הסמכות החוקית של וועדת הביקורת בוועד המקומי
5	.....	תפקידי וועדת הביקורת בוועד המקומי
7	.....	תכנון עבודת הביקורת
10	.....	תכנית הביקורת
11	.....	כתיבת דוח ביקורת

1. מבוא

- א. התיקון בצו המועצות האזוריות, שנכנס לתוקף בינואר 2005, מורה על הקמת ועדות ביקורת לוועדים המקומיים של יישובי המועצה.
- ב. בעקבות התיקון בצו המועצות, החל מינואר 2005, חייבת בכל ועד מקומי בישוב לפעול וועדת ביקורת, הממונה ע"י מליאת המועצה.
- ג. בחלק מיישובי המועצה, פועלות אגודות שיתופיות ובפועל, קיימות שתי ישויות מנהלות: הועד המקומי וועד האגודה. לכל גוף יש ועדת ביקורת משלו כאשר:

- 1) **ועדת הביקורת של הועד המקומי ממונה ומאושרת ע"י המליאה של המועצה.**
- 2) ועדת הביקורת של האגודה נבחרת ע"י האסיפה הכללית ומחויבת בדיווח לאסיפה הכללית.
- ד. **במצב של זהות ועדים, איוש שתי הועדות הללו יכול שיהיה חופף אולם, הליכי המינוי והדיווח שונים.**
- ה. קיים קושי ביישום ובהטמעת ההנחיה הקבועה בחוק, בוועדים המקומיים מטעמים רבים ושונים כגון:

- 1) העדר הנחיות ברורות לדרישות ההתנהלות של הועד המקומי.
- 2) העדר אמות מידה מדידות לבדיקת פעילות הועד המקומי.
- 3) חברי וועדות הביקורת ממונים על בסיס התנדבות ורצון לתרום.
- 4) חברי וועדות הביקורת חסרים בידע מקצועי ובניסיון בעבודת הביקורת כגון: יכולת לקרוא דוחות כספיים, היכרות מספקת עם הנחיות החוק, היכרות עם כלי הביקורת, שיטות לכתיבת דוחות ביקורת אפקטיביים ועוד.

ו. כמו כן נמצא, כי גורמים רבים מטפלים בנושא זה אולם, חסר גוף מקצועי המרכז את הפעילות כולה והאחראי על גיבוש נהלים, הנחלה והטמעה של נושא הביקורת בשטח.

ז. חשוב לזכור כי ועד ההנהלה המקומי והועדות ביישוב מאוישות ע"י מתנדבים, הממלאים תפקידים אלו בזמנם הפנוי.

ח. מכאן, עלה הצורך במדריך המתבסס על ריכוז מסד נתונים, ידע בסיסי וניסיון מצטבר עבור ועדות הביקורת הנשענות על מתנדבים, וחסרים בכלים רבים ובניסיון בעבודת הביקורת ביישוב.

2. מקור הסמכות החוקית של ועדת הביקורת בוועד מקומי

א. בשנת 2004 נוסף סעיף 130 א' (א)-(ו) לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), תשי"ח-1958. סעיף זה, דן בוועדת ביקורת בוועד מקומי, מתווה את דרכי פעולתה, ומשמש בסיס לעבודתה.

ב. המשמעות המעשית של החוק :

(1) החל מינואר 2005, חייבת בכל ישוב לפעול וועדת ביקורת, ועדת הביקורת הינה ועדת חובה.

(2) חובת מינוי - הסעיף החדש 130 א' (א) קובע כי על מליאת המועצה מוטלת החובה לאשר מינוי ועדות ביקורת בוועדים מקומיים.

(3) הרכב וכשירות - מספר חברי ועדת ביקורת לא יפחת מ- 3 (עד 5).

כשירים יהיו, כל תושבי הישוב (מי שרשום במרשם האוכלוסין כתושב), מעל גיל 18 רשאים להציג מועמדותם לוועדת הביקורת, בתנאי שהכתובת המופיעה בתעודת הזהות שלהם הינה כתובת הישוב.

(4) חברי ועדת הביקורת אינם יכולים להיות חברי הוועד המקומי, או עובדי הוועד המקומי או עובדי המועצה או בני משפחותיהם.

ג. סמכויות, חובות והגבלות של ועדת הביקורת

(1) סמכויות - החוק מקנה לוועדת הביקורת זכות לקבל מהוועד המקומי כל מסמך ולברר כל עניין, לקבל תשובות מחברי הוועד ועובדי הוועד המקומי, כפוף לצנעת הפרט ולמגבלות משפטיות אחרות.

(2) חובות - הוועדה מחויבת בדיווח שנתי על ממצאיה : וועדת ביקורת צריכה להשלים דו"ח ביקורת תוך שלושה חודשים לאחר סיום השנה הקלנדרית-דהיינו לגבי שנת 2017 עד 31/03/018 ולהעביר את הדו"ח (טייטה) לוועד המקומי לקבלת התייחסות. לאחר התייחסות הוועד המקומי- תוך 30 יום, יש להוציא עד ה-31/05/018 את הדו"ח הסופי כולל ההמלצות לוועד המקומי ולמועצה ולהפיצו (ניתן גם באמצעות אתר הישוב) תוך 14 ימים בקרב תושבי הישוב.

(3) הגבלות - פעולות הוועדה מוגבלות לתפקידי ביקורת בלבד, ואל לה להיות מעורבת בתפקידים ביצועיים. וועדת הביקורת אינה רשאית לקבוע מדיניות, להכתיב נהלים ולתת כל הוראות ביצוע.

ד. גבולות הביקורת

- 1) מעקב אחר החלטות ופעולות הוועד המקומי, והאם הוצאו לפועל כדין.
- 2) בקרת הניהול הכספי, תבדוק את חשבונות הוועד המקומי ותוודא כי פעולותיו נעשו במסגרת תקציבו המאושר.
- 3) תבדוק אם סדרי הבקרה והוראות הנוהל, הנהוגים בוועד, מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחיסכון.
- 4) מעקב אחר תיקון הליקויים בפעולות הוועד המקומי שנמצאו בביקורת קודמות. (בכל ביקורת שנעשתה ע"פ דין ובכללן: מבקר המדינה, מבקר משרד הפנים, מבקר המועצה).
- ה. על ועדת הביקורת להקפיד על הדיוק בעובדות ובמצאים. כמו כן, על הוועדה ללבן את העובדות עם המבוקרים.
- ו. מומלץ כי יתקיים שיתוף פעולה בין ועדת הביקורת לבין ועד ההנהלה בגיבוש תכנית העבודה וביישום ההמלצות תוך שמירה על שקיפות ציבורית.
- ז. על ועדת הביקורת לפעול בשיתוף פעולה עם הוועד המקומי לצורך ביצוע ביקורת בונה ואפקטיבית, לייעול עבודת הוועד המקומי תוך שאיפה לחיסכון, יעילות וטובת הציבור.

3. תפקידי ועדת הביקורת בישוב

- א. ועדת הביקורת הינה גורם המסייע להנהלת הוועד המקומי ולתושבי הישוב בניהול. תפקידה לבדוק את תפקוד הוועד המקומי ולהביא לשיפור פעילותו באמצעות: איתור והתרעה על סיכונים אפשריים, העשויים לשבש את העבודה התקינה או החורגים ממנהל ציבורי תקין, להצביע על דברים שמסייעים לתפקוד היעיל והתקין.
- ב. הביקורת אפקטיבית ובונה למען המנהל תקין ולמען התושבים בישובים.
- ג. תפקידים עיקריים:

- 1) לבדוק אם החלטות הוועד המקומי בוצעו כדין.
- 2) לבדוק את חשבונות הוועד המקומי.
- 3) לוודא כי פעולותיו של הוועד נעשו במסגרת התקציב המאושר.
- 4) מעקב תיקון הליקויים בפעולות הוועד המקומי.
- 5) יש להגיש את דו"ח הביקורת השנתי של הוועדה בצירוף הדוח הכספי השנתי למבקר המועצה.

ב. **ביקורת החשבונות** של הוועד ניתנת לרואה החשבון של הוועד, **במסגרת תפקידו מחווה דעתו רואה החשבון על התוצאות הכספיות של הוועד ועל רמת הנאותות של הפעילויות הכספיות**. רואה החשבון אינו מחווה דעה על דרך ניהול הוועד, על ניהול הכספי ועל מידת היעילות הכספית של הוועד המקומי.

ג. **נושאים מומלצים לבדיקת ועדת הביקורת של הוועד המקומי:**

- 1) התנהלות וועד הנהלה - פרוטוקולים, תכיפות הישיבות, השתתפות חבריו.
- 2) בחינת אופן קבלת ויישום החלטות ועד הנהלה.
- 3) ניהול נפרד של הוועד מקומי ושל ועד האגודה:
 - א) פתיחת חשבון בנק נפרד לוועד המקומי.
 - ב) ניהול חשבונאי נפרד.
 - ג) תקציב מועצה ושימושים מוניציפאליים.
 - ד) התחשבות ועד מקומי מול האגודה בישוב.
- 4) קיום תקציב מאושר לכל שנת כספים, ומועד אישורו (את התקציב לשנה הבאה יש להגיש מידי שנה לכל המאוחר עד חודש ינואר לאחר אישור תקציב המועצה).
- 5) בדיקת התקשרויות ועריכת הסכמים עם ספקי טובין ושירותים.
- 6) בדיקת קיום נהלי רכש וביצוע הזמנות מספקים בהתאם לנהלים.
- 7) נהלי אישור חשבונות וביצוע תשלומים.
- 8) בדיקת התחשבות מול המועצה.
- 9) בחינת הוצאות כספיות מיותרות ו/או שלא בסמכות.
- 10) בדיקת מועד אישור ופרסום דו"חות כספיים.
- 11) ביקורת קופה ונהלי הפקדת כספים בבנק.
- 12) בחינת קיום נהלים לצרכי בקרה ושימור הידע הניהולי והארגוני.
- 13) מעקב אחר טיפול בפניות התושבים.
- 14) מעקב אחר תיקון הליקויים מדו"חות ביקורת קודמים (הצעות לשיפור).

ד. **רשימת הנושאים הינה הצעה לנושאים לביקורת, אין צורך לערוך בדיקה מקיפה לכלל הנושאים מדי שנה אלא יש לערוך תכנית שנתית ורב-שנתית לנושאים אותם מתכוונים לבקר מדי שנה, כמו כן, להפיק בגמר הביקורת דו"ח לנושאים המבוקרים. ראה בנספחים הצעה לתכנית ביקורת בוועד המקומי.**

4. תכנון עבודת הביקורת

- א. **מטרת תכנון עבודת הביקורת:** סימון נושאי ביקורת מתוכננים, השיקולים להצעת נושאים, סדרי עדיפויות ומהותיות הנושאים, בהתחשב במגבלת משאבים.
- ב. רצוי שוועדת הביקורת בישוב תרכז רשימת הצעות לביצוע מטלות המתגבשות במשך שנת העבודה השוטפת עקב שינויים בתכנון, או עקב דיונים שמתנהלים בהנהלת הישוב.
- ג. **לימוד ואיסוף מידע:**
- 1) מחברי הנהלה ותיקים או מחברי ועדה לשעבר,
 - 2) מאנשי ביקורת מקצועיים (רו"ח).
 - 3) קריאת דוחות ביקורת משנים קודמות,
 - 4) פניות תושבי היישוב.
- ד. הכנת תוכנית עבודה שנתית וקביעת סדרי עדיפויות לביקורת, תוך חלוקת עבודה בין חברי הוועדה. גיבוש נהלים וקשרי עבודה לקבלה וזרימת מידע נוחה ושוטפת מחברי ההנהלה. מומלץ כי הוועדה תתכנס לפחות אחת לחודשיים-שלושה. ותנהל פרוטוקולים כנדרש.
- ה. קיום תוכנית ישיבות עבודה של הוועדה שתוקדשנה לתכנון העבודה, לדיון בממצאים ובדוחות ממקורות שונים ולהכנת דוחות, סיכומים והצעות לוועד המקומי.

ו. שלבים עיקריים בעבודת הביקורת:

- 1) סקר ראשוני.
- 2) בחירת נושאים.
- 3) תוכנית עבודה.
- 4) תוכנית הביקורת.
- 5) ביצוע הביקורת.
- 6) סיכום הביקורת.
- 7) דוח מסכם כתוב כולל המלצות.

ז. סקר מוקדם

- (1) סקירה מהירה של מקורות מידע רבים המקדימה את הכנת תכנית הביקורת המפורטת. איסוף מידע משמעותי על נושא הבדיקה תוך זמן קצר יחסית, כדי לאפשר קבלת החלטות של הביקורת בשלב מוקדם, על היקף הבדיקה וצורתה.
- (2) היכרות שיטתית ומעמיקה יחסית, אם כי ראשונית עם הארגון או הנושא שיש לבדוק. היכרות עם הנורמות החלות על פעולות הארגון, שהן הבסיס לאיתור הליקויים.
- (3) איתור ראשוני של נקודות תורפה, סיכונים ורגישויות, אי התאמות, כפילויות וחסכים שבמסגרת תכנית הביקורת יש לשקול אם לבדקם ולאשרם. יכולת ראשונית להפריד בין עיקר לטפל נושאי משנה מהותיים מול נושאים שאפשר לצמצם את בדיקתם או אף לוותר עליהם.
- (4) נועד בעיקר לתת תשובה מקדמית לשאלה האם יש טעם להמשיך בהשקעת משאבי ביקורת במטלה, או ל"רדת ממנה" ולעבור למטלה אחרת.

ח. מטרת הסקר המוקדם (w, w, w, w, h)

- (1) **Why** - מדוע חשוב לבדוק את הנושא?
- (2) **What** - מה יש לבדוק (ומה לא) - שאלות לבדיקה?
- (3) **When** - מתי וכמה זמן תארך הבדיקה, עד לסיומה?
- (4) **Where** - היכן תתבצע הבדיקה ומה יהיה היקפה?
- (5) **How** - מה הם הכלים והמתודולוגיות לבדיקת שאלות הביקורת?

ט. מקורות עיקריים לעריכת הסקר המוקדם :

- (1) חוקים, תקנות, פסיקות, נוהלי יסוד, מסמכי יסוד, תקנות התאגדות ותקנון.
- (2) מבנה ארגוני, הגדרת תפקידים, סמכויות ואחריות.
- (3) נהלים, המאפשרים לימוד תהליכים ואמצעי בקרה בארגון.
- (4) תקציב, תכנית העבודה של הארגון במונחים כספיים, המלמדת על: מקורותיו הכספיים של הארגון, התחום או הנושא הנבדק, השימושים שנעשים או אמורים

להיעשות בהם להשגת היעדים. דברי ההסבר של התקציב נותנים אף מידע מילולי על היעדים שהתקציב נועד לקדם.

(5) דוח ביצוע התקציב, מלמד באיזו מבין התכניות יצא מלוא הכסף, באיזו מהן הוא הוצא באופן חלקי (אינדיקציה לחוסר יעילות, "צווארי בקבוק", לתכנון "אופטימי" מדי).

(6) תכניות עבודה - מלמדות על יעדי הארגון וגם על אופן בניית התקציב:

(א) האם יש קשר בין סדרי העדיפות הבאים לידי ביטוי בתכנית העבודה ובין תקציב ההוצאות?

(ב) האם התקציב הוא שמרני וזהיר?

(ג) האם התקציב ותכניות העבודה מבטאים יעדים מוחשיים/כמותיים, תוך דיווח על השגתם(תקציב תפוקות)?

(7) דוחות כספיים (כולל מאזן ליום מסוים ודוח הכנסות והוצאות לפרק זמן מסוים שמסתיים באותו יום), ניתוח רב שנתי של הדוחות כמו גם ניתוח של היחסים בין מרכיבי הדוח, מספקים מידע רב על מצבו הכספי של הארגון, נכסיו, התחייבויותיו, מקורות הכנסתו ועוד.

(8) פרוטוקולים על החלטות ועד הנהלה, נותן מידע על תהליכי קבלת החלטות, העברת מידע ובקרה ופיקוח.

(9) דוחות ביקורת חיצוניים (ביקורת המדינה, ביקורת המשרדים הממונים, ביקורת של רואה חשבון), מאגר חשוב של מידע על הנושא המבוקר, שכן אפשר ללמוד מהם על:

(א) הנושאים שנבדקו ואלו שלא נבדקו.

(ב) שיטות הבדיקה והדגשים.

(ג) ליקויים שנמצאו וליקויים שתוקנו.

(ד) יתכן אף סקירה ארגונית, כספית, כלכלית על הנושא המבוקר.

(10) תכתובות פנים ארגוניות ועם גורמי חוץ, עשויות לספק מידע רב על תהליכים, טענות, קשיים ולבטים חשובים.

(11) מידע מאמצעי התקשורת (לרבות אינטרנט)-יש לבחון מידע זה בזהירות, כאשר על הביקורת חלה חובת ההוכחה.

(12) משך הזמן לסקר אמור להיות קצר, אולם יש להקצות זמן נוסף, אם אין לביקורת מידע מקיף על הנושא הנבדק ועדיין לא ברור באילו תחומים ראוי להתמקד.

13 יש להביא בחשבון שגם לאחר סקר זה, יתגלו אגב עבודת הביקורת נושאים חדשים הראויים לבדיקה.

14 אם לא נמצאו בסקר המוקדם נושאים הראויים לבדיקה, רצוי שלא להמשיך בבדיקה ולעבור לתחום אחר.

י. השיקולים להצעת נושאים :

1) **משקל כספי** (מטריאליות)- היקף תקציב פעילות או פרויקט, היקפי רכש ושיעורם מכלל הפעילות.

2) **עניין ציבורי**, מידע חיצוני ודעת קהל, תלונות של תושבים, שאילתות של חברי אסיפה, ועוד.

3) **מידע שהצטבר בביקורת**, פרוטוקולים של דיוני ההנהלה, תקציבים ודוחות כספיים.

4) **מחזוריות הביקורת** (מעקב)-משך הזמן שעבר מהביקורת הקודמת בנושא ומידע על ליקויים שטרם תוקנו.

5. תכנית הביקורת

א. תכנית הביקורת היא התוצר של הסקר המפורט.

ב. התכנית אמורה "לפרק" את הבדיקה לסדרת שאלות- נושאי משנה שהיא מציעה לבדוק.

ג. נושאי המשנה יתבססו על המידע הראשוני שנצבר בסקר המפורט, המצביע לכאורה על ליקויים שיש בהם חשיבות- ציבורית, כלכלית, חברתית ומשפטית.

ד. תכנית הביקורת אמורה לשקף את שאלות הביקורת, והבדיקה אמורה לאוששן או להפריכן.

6. **כתיבת דוח ביקורת- דוח הביקורת מהווה את התוצר והתפוקה המרכזית של ועדת**

הביקורת המחויבת לכך על פי צו המועצות.

א. מטרת דוח הטייטה:

- 1) לקבל משוב מהמבוקרים לגבי נכונות העובדות שהוצגו בטייטה, ולנכונות הפרשנות של אותן עובדות-מתן זכות התגובה וכדי למנוע טיעונים לגביהם בשלב מאוחר יותר.
- 2) הצגת הממצאים בכתב מקלה על יחסי מבקר- מבוקר, שכן הטייטה מסירה חשש להפתעת המבוקר בממצאים לא מוכרים ובהבכתו.

ב. מבנה כתיבת הטייטה:

- 1) **הצגת נושא הבדיקה והיקפו**, תיאור רקע והתפתחויות,
- 2) **ממצאי הביקורת- הנורמה**, העובדות, הליקויים וגורמיהם,
- 3) **מסקנות הביקורת-הערכת הממצאים**,
- 4) **המלצות הביקורת**, לפי העניין יש להיזהר (במיוחד כשמציעים שינויים מרחיקי לכת) ולכתבן לאחר שיקול מעמיק, לעתים רצוי להמליץ רק על "הכיוון" או על הצורך לבחון חלופות.

ג. הכנת נוסח סופי:

- 1) בחינת תגובות הגוף המבוקר, תוך רישום התייחסות בכתב (אפילו פנימית).
- 2) ממצא שיש ספק בפרשנות שלו (כאשר "על עובדות אסור שיהיה ויכוח") לא ייכלל בדוח.
- 3) הכנת תקציר מנהלים: נושא הביקורת המוגדר, יעדי הביקורת, רשימת ממצאים עיקריים וסיכום ההמלצות העיקריות של הביקורת.

ד. מבנה דוח הביקורת:

- 1) **ממצא**: התרחשות, אירוע, עובדה או נתון שקיומם עולה מתוך הפעילות המבוקרת והם בעלי חשיבות ומשמעות לאותה פעילות.
- 2) **מסקנה**: דעת המבקר הנובעת מניתוח ממצאי הביקורת.
- 3) **המלצה**: הצעה לפעולה מתקנת לביצוע המבוססת על הממצאים והמסקנות ונועדה להביא לשיפור המצב הקיים.