



דוח מבקר המועצה לשנת 2021 מועצה המקומית מבשרת ציון

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה שפרסומם אסור ע"פ החוק. פרסום המסמך ללא נטילת רשות הגורמים המוסמכים כקבוע בחוק, אסור בין היתר ע"פ הוראות סעיף 170 ג(ו) ו-334 א לפקודת העיריות. המפר הוראה זו דינו מאסר שנה.

נערך ע"י מבקר הפנים - עו"ד מנחם בלילוס



מועצה מקומית מבשרת – ציון

THE LOCAL COUNCIL OF MEVASSERET ZION
ראש המועצה

28/6/22

לכבוד
חברי/ות המועצה

שלום רב,

הנדון: דו"ח מבקר המועצה לשנת 2021

א.ג.כ.

אני מתכבד להגיש לעיונכם את דו"ח מבקר המועצה לשנת 2021, בצירוף הערותיי, וזאת כמתחייב בפקודת העיריות 170ג(ג) החל על מועצות מקומיות מכח סעיף 13ח' לפקודת המועצות המקומיות.

אין ספק שהביקורת מהווה כיום, בנוסף לתפקידה המסורתי, זרקור המאיר ומעיר על ליקויים שונים במערך הפעילות השוטף וכן כלי ניהולי רב מעלה המיועד לייעץ, לשפר ולהתייעל. בדוח הביקורת שולבו הערותיי והנחיותיי לנושא המבוקר.

הנהלת המועצה בראשותי, רואה בביקורת מנוף לשיפור וייעול תהליכי עבודה, המאירים את עיננו בסוגיות תיקון, כלי ניהולי המשקף את מצב היחידות בהן נערכת הביקורת, שמירה על מנהל תקין, מתן שירותים איכותיים יותר, לתושבי המועצה והגברת השקיפות.

הדו"ח המוצג הינו מקיף וזאת בהתאם לתוכנית העבודה ולמשימות השונות שנוספו במהלך עריכת הביקורת השנתית. המלצות הביקורת ויישומן הינם כלי עבודה שבעזרתם אנו, בין היתר, נמדדים לצורך שיפור המערכת בכללותה והמהווים בסיס איתן וחשוב למערכת במבשרת ציון.

תודתי והערכתי למנכ"ל המועצה ולמנהלים המבוקרים על התייחסותם המקצועית והרצינית לממצאי הביקורת והמלצותיה. אני רואה בהמלצות הביקורת אבני דרך לשיפור ולשדרוג פעולות העירייה במגוון התחומים.

ברצוני להודות למבקר המועצה, על עבודת הביקורת המקיפה, היסודית והמקצועית, בייעול, חיסכון ושיפור עבודת המועצה, בנושאי פעילותה.

בכבוד רב,

יורם שמעון
ראש המועצה

העתק: חברי המועצה
מר תמיר פרץ – מנכ"ל המועצה

"על הר גבוה עלי לך מבשרת ציון" (ישעיהו מ' ט')



מועצה מקומית מבשרת ציון
THE LOCAL COUNCIL MEVASERT ZION
לשכת מבקר המועצה
וממונה על תלונות הציבור

ט' באדר א' התשפ"ב
10 בפברואר, 2022

לכבוד
מר יורם שמעון
ראש המועצה
מועצה המקומית מבשרת ציון
כאן
מכובדי,

הנדון: דוח מבקר המועצה המקומית מבשרת ציון לשנת 2021

הנני מתכבד להגיש את דוח מבקר המועצה המקומית מבשרת ציון (להלן: "המועצה" ו/או "הרשות"), לשנת 2021, בהתאם לסעיף 13ה (א) לפקודת המועצות המקומיות, המחיל את הוראות סעיף 170ג(ג) לפקודת העיריות על מבקר המועצה המקומית.

דוח הביקורת כולל ביקורת בנושא כדלקמן:

1. "קרן ישי", קרן לעזרה הדדית על שם גזבר המועצה לשעבר מר ישי רבוא ז"ל (להלן: "קרן ישי ו/או הקרן").

דוח הביקורת כולל פירוט ליקויים וממצאים, מסקנות והמלצות, שיש הכרח לתקנם באופן מידי ולוודא שלא ישנו.

שנה זו הייתה שנה מאתגרת בשל נגיף הקורונה, כאשר המועצה התמודדה הן בטיפול בצרכים העולים מהמשבר והן באספקת השירותים החיוניים תחת מגבלות ואילוצים שונים, על אף זאת, עמדה לנגד עיני הביקורת, המטרה של יישום איכות, יעילות ומקצועיות, בתהליכים השונים, והתנהלות במסגרת הרגולציה המחייבת, תוך יצירת תרבות ארגונית המבוססת על עקרונות מנהל תקין וטוהר מידות.


הביקורת ברשויות המקומיות מהווה חלק חשוב במערך הביקורת הציבורית במדינה. תכליתה לספק הערכה בלתי תלויה על התנהלות הגופים המבוקרים ואינה מתמקדת רק בהתרעה ובחשיפת ליקויים. אפקטיביות הביקורת מושגת בביצוע התיקונים ובדרכים למניעת הישנותם ויש לראות בה כלי לייעול המערכות ואיכות השירות הניתן לתושבים.

יודגש, כי חובה עלינו כארגון לאתר את נקודות התורפה, לזהות את מוקדי הסיכון ולהתריע עליהם במועד מוקדם ככל שניתן, על מנת להפחית משמעותית את החשיפה להם. כמו כן יש לבחון את מערכי הניהול והבקרה תוך שימת דגש על קיום הבקורות בתהליכי העבודה שתפעלנה בצורה אפקטיבית, לעדכן נהלים ולנתח תהליכי עבודה, להפיק לקחים ולתקן ליקויים.

דוח הביקורת אינו מאפיין את כלל פעולות המועצה, אלא פעולות שנבדקו בנושא קרן ישי, בלבד.

אני מודה מקרב לב על הסיוע והגיבוי המלא לה זוכה הביקורת, מראש המועצה וחברי המועצה, הרואים בביקורת כלי עזר לניהול, שיפור וייעול עבודת המועצה.

בכבוד רב,


מנחם (מני) בן-ציון, עו"ד
מבקר המועצה

מועצה מקומית מבשרת ציון

לשכת מבקר המועצה וממונה על תלונות הציבור

| טלפון: 02-5348565 | פקס: 02-5349711 | נייד: 054-8805455 |

"על הר גבה עלי לך מבשרת ציון הרימי בפת קולך מבשרת ירושלים..." (ישעיהו מ' ט')

תוכן העניינים

1	תפקידי וסמכויות המבקר במועצה - מבוא כללי	5
1.1	הבסיס החוקי לעבודת מבקר המועצה	6
2	קרבן ישי	10
2.1	נושא הביקורת	11
2.2	פגישות שקיימה הביקורת	11
2.3	המקור הנורמטיבי	11
2.4	תקופת הביקורת	11
2.5	מטרות הביקורת	11
2.6	מתודולוגיית הביקורת	11
2.7	חישובים פרטניים	12
2.8	אסמכתאות שהתקבלו	12
2.9	המבנה הארגוני של הקרבן (ליום תחילת פעילותה)	12
3	קרבן ישי - ממצאים והמלצות	13
3.1	המלצת הביקורת	13
3.2	תקציר הממצאים	14
4	קרבן ישי - הדוח המפורט	21
4.1	ההחלטה על הקמת קרבן לעזרה הדדית	21
4.2	קרבן ישי - גוף מבוקר	21
4.3	טופס הצטרפות לקרבן	21
4.4	יחסי הגומלין בין הרשות והקרבן, ביחס לתקנות החוק וחוקת העבודה בהסתדרות	22
4.4.1	מרות ההסתדרות	23
4.4.2	תקנון לקרבן העזר	24
4.4.3	קביעת החלטות ותבחינים בדבר העברת כספים מהמועצה לקרבן	25
4.5	ניהול כספי קרבן העזר	26
4.5.1	דיווח כספי	26
4.5.2	ניהול חשבון בנק	27
4.5.3	כללי השימוש בקרבן ישי	28
4.5.4	תבחינים למתן הלוואות	29
4.5.5	ביקורת על פעולות קרבן ישי	30
4.5.6	הנחיות לרישום ולדיווח כספי	31
4.5.7	דוחות כספיים	31
4.5.8	כרטסת עזר	32
4.5.9	סמכות ועדת הביקורת של הוועד בפיקוח על ניהול כספי הקרבן	33
5	ניהול הרישום בספרי הנהלת החשבונות שבמועצה	35
5.1	ניהול מערכת החשבונות במועצה	35
5.1.1	אופן ניהול כרטיסי החוי"ז על ידי הנהלת החשבונות של המועצה	36
5.1.2	חובת עריכת ההתאמות על ידי הנהלת החשבונות של המועצה	37
5.2	מדור שכר	38
6	סקירת נתוני ההפקדות וההלוואות	39
7	קרבן ישי - סיכום	40

ביקורת מבקר המועצה (להלן: "המבקר"), מושתתת על החובה שנקבעה בפקודת העיריות [נוסח חדש] (להלן: "הפקודה"), הפקודה הינה הבסיס החוקי לפעילותו, סמכותו ותפקידו של המבקר. חשיבותו ומרכזיותו של השלטון המקומי במערכת הציבורית גבוהה ומכרעת. היקף ואופי התפקידים והפעילויות המוטלים על המועצה, מחזקים את הצורך במתן דין וחשבון לציבור ואת הנשיאה של השלטון המקומי באחריות כלפי תושביו.

לביקורת המבקר חשיבות רבה משום שהיא נועדה לבחון באופן אובייקטיבי את פעולותיה של המועצה, להבטיח שהיא פועלת על פי החוק, ולפי סדרי מנהל תקין, וכן לסייע לה לבצע את תפקידיה באופן יעיל וחסכוני. המבקר נחשב אחד מ"שומרי הסף" של המועצה.

יעילות פעולותיו של המבקר הפנימי והשפעתן מותנות באופן ניכר באמצעים העומדים לרשותו. בלי תקציב וללא כוח אדם מתאים לא יוכל המבקר למלא את תפקידו. שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של המבקר והבטחת סביבת עבודה תומכת והולמת על כל היבטיה, חיוניים על מנת לאפשר לו לבצע ביקורות בתדירות סבירה בנושאים המהותיים שבאחריות המועצה.

בפקודת העיריות נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של המבקר בכל הנוגע להיקף הביקורת, גישה למסמכים ומידע, וכן הטלת חובה לזמנו לכל ישיבות המועצה ולכל הישיבות של כלל ועדות המועצה.

על המועצה להקפיד על יישום מדויק של ההוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואת אי-תלותו של מבקר המועצה, בין היתר, בכל הנוגע להיקף הביקורת, לנושאי הביקורת, לנגישותו לכל המסמכים ולכל מאגרי המידע, לרבות מאגרי מידע ממוחשבים וכד'.

על ועדת הביקורת ומועצת הרשות המקומית להקפיד ולקיים את הדיונים בדוחות המבקר במועדים הקבועים בפקודת המועצות המקומיות, המחילה את הוראות פקודת העיריות בנושא הביקורת הפנימית על המועצה. כמו-כן, על המועצה למנות צוות לתיקון ליקויים כנדרש בפקודה, אשר בסמכותו לדון בדוחות המבקר ולעקוב אחר יישום תיקון הליקויים, כנדרש.

סמכות הוועדה לענייני ביקורת

סעיף 13ב לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 149ג לפקודת העיריות, הקובע כדלהלן:

- 149ג. (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדה לענייני ביקורת שתפקידה לדון בכל דו"ח של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על הביקורת בעיריה, בכל דו"ח של משרד הפנים על העיריה ובכל דו"ח של מבקר העיריה, ולעקוב אחרי תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת, והיא רשאית לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על העיריה שהוגש לפי דין; הוועדה תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.
- (ב) מספר חברי הוועדה לא יעלה על שבעה; הרכב הוועדה יהיה תואם, ככל שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה; ראש העיריה, סגניו וחברי ועדת ההנהלה לא יהיו חברים בוועדה לענייני ביקורת.
- (ג) (1) יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת יהיה, בכפוף להוראות פסקה (2), מהאופוזיציה ולא יכהן כדירקטור בהנהלת גוף עירוני מבוקר; לענין סעיף זה יראו את יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת כשייך לאופוזיציה אם התקיימו בסיעתו, בין היתר, לפחות כל אלה:
- (א) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה;
 - (ב) לסיעתו אין ייצוג בוועדת ההנהלה;
 - (ג) מסיעתו לא מונו סגנים לראש העיריה;
 - (ד) סיעתו אינה קשורה בהסכם המתייחס לכהונת ראש העיריה או לניהול העיריה.
- (2) היו הסיעות כולן מיוצגות בוועדת ההנהלה או ישנה במועצה סיעה אחת בלבד, יהיה יושב ראש הוועדה לענייני ביקורת מי שהתקיימו בו לפחות כל אלה:
- (א) הוא אינו חבר בוועדת ההנהלה;
 - (ב) הוא אינו מכהן כיושב ראש ועדת הכספים או המכרזים;
 - (ג) הוא אינו מכהן כדירקטור בגוף עירוני מבוקר;
 - (ד) סיעתו שונה מסיעתו של ראש העיריה, אם יש במועצה יותר מסיעה אחת.

מינוי מבקר

סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 167(ב) עד (ד) לפקודת העיריות, הקובע כדלהלן:

- (ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעיריה מבקר במשרה מלאה.
- (ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עיריה אלא אם כן נתקיימו בו אלה:
- (1) הוא יחיד;
 - (2) הוא תושב ישראל;
 - (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;
 - (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון;
 - (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת;
 - (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.
- (ג1) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.
- (ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

מועצה שלא מינתה מבקר

- סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 167א לפקודת העיריות, הקובע כדלהלן:
- 167א. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.
- (ב) לא מילאה המועצה אחרי הצו תוך הזמן האמור, רשאי הממונה למנות מבקר לעיריה ולקבוע את שכרו.

תפקידי המבקר

סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 170א(א) עד (ד) לפקודת העיריות, הקובע כדלהלן:

- 170א. (א) ואלה תפקידי המבקר:
- (1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;
 - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנוהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינולי הנהלתם; למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".
- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת –
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר;
 - (2) על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני;
 - (3) על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

המצאת מסמכים ומסירת מידע

סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 170ב לפקודת העיריות, הקובע כדלהלן:

- 170ב. (א) ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שביקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.
- (ג) לגבי מידע חסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.
- (ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

דוח המבקר

סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 170ג לפקודת העיריות, הקובע כדלהלן:

- 170ג. (א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לוועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג); לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לוועדה; בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) (1) תוך חדשיים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;
- (2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.
- (ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

חומר שאינו ראיה

סעיף 13ה לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 170ג לפקודת העיריות, הקובע כדלהלן:

- 170ג. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.

צוות לתיקון ליקויים

סעיף 13ד לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 170גא לפקודת העיריות, הקובע כדלהלן:

- 170גא. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א (ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).
- (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה) (1) או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
- (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
- (ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.
- (ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

פיטורי עובדים בכירים

סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 171 לפקודת העיריות, תחולת הוראות מפקודת העיריות על מועצות מקומיות, הקובע כדלהלן:

171. (א) בכפוף להוראות סעיף זה, עובד העיריה שנתמנה לפי סעיף 167(א) לא יפוטר אלא אם כן, לפי המלצת ראש העיריה, הוחלט על כך בישיבת המועצה לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(1א) מנהל כללי שנתמנה לפי סעיף 167(2א), רשאי ראש העיריה לפטרו.

(ב) (1) לא יפוטר היועץ המשפטי לעירייה או מהנדס העירייה, שהוא עובד העירייה, או הגזבר, אלא לפי המלצת ראש העיריה ובאישור המועצה ברוב של שני שלישים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה;

(2) לא יפוטר מבקר העיריה שהוא עובדה אלא באישור המועצה ברוב של שלושה רבעים מחבריה, לאחר שניתנה הודעה כדין לכל חברי המועצה שדבר הפיטורים יידון באותה ישיבה.

(ג) לא תתקבל במועצה החלטה לפיטוריו של מבקר העיריה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעיריה אלא לאחר שניתנה להם זכות לשאת לפני המועצה את דברם בענין הפיטורים.

(1ג) (1) החליטה המועצה לפטר גזבר כאמור בסעיף קטן (ב) (1) וסבר הגזבר כי החלטה לפטרו התבססה על טעמים שאינם ענייניים, רשאי הוא לפנות לוועדה שימנה השר לענין סעיף קטן זה בבקשה לבחון את החלטת המועצה; בוועדה יהיו חברים נציגי השר ונציגי שר האוצר שימנו השרים מבין עובדי משרדיהם, ושספרם ייקבע בידי השר; נוכחה הוועדה לאחר שנתנה הזדמנות לראש העיריה להשמיע את טענותיו, שהחלטת המועצה אינה נובעת משיקולים ענייניים, רשאית היא לבטל את החלטת המועצה;

(2) הוועדה האמורה בפסקה (1) רשאית, מיזמתה או לבקשת ראש העיריה, לבדוק האם פעל גזבר שלא בהתאם להוראות פקודה זו או להוראות כל דין; מצאה הוועדה כי גזבר פעל כאמור, רשאית היא, לאחר שנתנה לגזבר הזדמנות להשמיע את טענותיו, להמליץ לפני מועצת העיריה לפטר את הגזבר; ראש העיריה יכנס, בתוך 14 ימים מיום קבלת המלצת הוועדה כאמור, ישיבת מועצה לענין פיטוריו של הגזבר, שבה תינתן לגזבר הזדמנות להשמיע את טענותיו; החלטת המועצה לפיטוריו של הגזבר לפי פסקה זו תתקבל, על אף הוראות סעיף קטן (ב) (1), ברוב של חברי המועצה הנוכחים באותה ישיבה; לא החליטה המועצה על פיטוריו של הגזבר, רשאי השר להורות על פיטוריו לאחר ששקל את החלטת המועצה.

(ד) הוראות סעיפים קטנים (ב), (ג) ו-(1ג) יחולו, בשינויים המחוייבים, גם על השעיית מבקר העיריה, מהנדס העירייה, הגזבר או היועץ המשפטי לעיריה.

(ה) האמור בסעיף זה אינו בא לגרוע מסמכותו של בית דין למשמעת לפי חוק הרשויות המקומיות (משמעת), תשל"ח-1978, לפסוק בדבר פיטוריו של עובד עיריה שסעיף זה דן בו, בשל עבירת משמעת כמשמעותה בחוק האמור.

פרסום דו"ח ביקורת או ממצא ביקורת

סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 334א לפקודת העיריות, הקובע כדלהלן:

334א. המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו – מאסר שנה.

דוח הביקורת

בנושא

קרן ישי

2.1 נושא הביקורת

דוח קרן ישי, עוסק בנושא ניהול הקרן לעזרה הדדית, לרווחת עובדי המועצה.

2.2 פגישות שקיימה הביקורת

לצורכי עבודתה, הביקורת קיימה פגישות ו/או שיחות עם הגורמים דלהלן:

- גזבר המועצה ;
- נציג ועד העובדים ;
- מנהל החשבונות ;
- מדור שכר ;

2.3 המקור הנורמטיבי

- פקודת העיריות [נוסח חדש].
- פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש].
- תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988.
- הנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות, 04/2017.
- תקנון ועדי עובדים של ההסתדרות, לשנת 2020.
- מדריך לניהול כספי ועד עובדים, המצורף כנספח לתקנון ועדי עובדים של ההסתדרות.

2.4 תקופת הביקורת

הביקורת מתייחסת לתקופת הפעלתה של קרן ישי החל מתחילת פעילותה בחודש 03/2005 ועד ליום 30/09/2020 (להלן: "תקופת הביקורת").

2.5 מטרת הביקורת

מטרת הביקורת הינה לבדוק את נאותות ההשתתפות המועצה בקרן בהתאם להוראות החוק המחייבות לרבות הממשקים הקיימים בין הקרן והגורמים האמונים במועצה. איתור חריגות מחוקים וסיכונים, להצביע על ליקויים במידה וקיימים, ולהמליץ על דרכים לפתרון. בחינת הנאותות כוללת היבטים של עמידה בהוראות החוק, התקנות, תקנון ההסתדרות, המדריך לניהול כספי ועוד.

2.6 מתודולוגיית הביקורת

הביקורת התבצעה בשלבים הבאים:

- א. קיום פגישות עבודה, שיחות והתכתבויות עם הגורמים האמונים במועצה ובקרן לצורך קבלת נתונים ואסמכתאות.
 - ב. בחינה וניתוח האסמכתאות שהתקבלו מאת הגורמים בוועד העובדים ובמועצה, ובכלל זה עמידה בהוראות המחייבות בהתאם להוראות כל דין.
 - ג. ביצוע שליפה וניתוח של נתונים מתוך המערכות הכספיות לרבות הסכמים, כרטסות עובדים, נתוני שכר ועוד.
 - ד. סקירת המסגרות הנורמטיביות ביחס לכלל היבטי הפעילות של הקרן.
 - ה. חישובים פרטניים.
 - ו. ריכוז ממצאי הביקורת על גבי טיוטת דוח לתגובת הגורמים האמונים על נושאי הביקורת.
- לאחר קבלת התייחסות הגורמים השונים במועצה, עריכת דוח ביקורת סופי להגשה למליאת המועצה.

2.7 חישובים פרטניים

- לצורך ביצוע החישובים הפרטניים, הביקורת נעזרה בגורמים דלהלן:
- מחלקת הנהלת חשבונות - הפקת נתונים ממערכת הנהלת החשבונות;
 - מדור שכר - הפקת נתונים מתוך רישומי מדור השכר, לרבות סכומי הניכויים משכר העובדים, וכן גביית החזרי ההלוואות;

2.8 אסמכתאות שהתקבלו

- בפני הביקורת הוצגו האסמכתאות הבאות ובין היתר:
- א. נתונים ממערכת הנהלת החשבונות;
 - ב. רישומי מדור השכר;
 - ג. תיאור שלבי קבלת ההלוואה מהקרן;
 - ד. פרוטוקולים;
 - ה. העתקי תדפיסי בנק;
 - ו. טופס הצטרפות;
 - ז. אסמכתאות נוספות בהתאם לצורכי הביקורת;

2.9 המבנה הארגוני של הקרן (ליום תחילת פעילותה)

ועדת הקרן לעזרה החדית - מבנה ארגוני

- נציג הועד – מר משה בוקובזה יו"ר הועדה
- מבקר המועצה – מק שוקי קלפוס
- יועצת משפטית – עו"ד טלי עירו

ועדת הקרן לעזרה החדית - ועדה מורחבת

- נציג הועד – מר משה בוקובזה
- מבקר המועצה – מק שוקי קלפוס
- יועצת משפטית – עו"ד טלי עירו
- גזבר המועצה – מר ישי רבוא
- מנהלת כוח אדם ומשאבי אנוש – גב' רות משעלי

לשם קבלת החלטות רצוי לעיין בדוח המלא.

מסקנת הביקורת:

לאור מכלול הממצאים המפורטים בדוח שלהלן, מחד, הניהול הכספי והמעקב החשבונאי במועצה, נעשה בניגוד להוראות החוק והתקנות, החלות על הרשויות המקומיות, וכן בניגוד להוראות כל דין, מאידך, על אף כי כללי הביקורת אינם חלים על הקרן, הביקורת מצאה לנכון לציין, כי הקרן פעלה בניגוד להנחיות תקנון ההסתדרות.

המלצת הביקורת:

אשר על כן הביקורת סבורה, כי על גזבר המועצה להורות לגורמים האמונים בגזברות, על ביצוע בדיקה מקיפה ועצמאית, לצורך חישוב מדויק של כלל הסכומים שהופקדו בפועל על ידי המועצה בחשבון הבנק של הקרן (להלן: "עריכת תחשיב").

לאחר סיום עריכת תחשיב, על המועצה לבחון את האפשרויות המשפטיות העומדות בפניה לצורך השבת יתרת חלקה של המועצה בכספים שבהם השתתפה בהפקדות לקרן ישי, החל מיום הקמת הקרן.

מס' הסעיף בדו"ח	הנושא הנבדק	תמצית הממצאים	מסקנת הביקורת	המלצת הביקורת
4.4.1	מרות ההסתדרות	בהוראות התקנון, בפרק שמיני סימן ב', נקבע, כי העובדים במקום עבודה רשאים להחליט על הקמת קרן עזר, שתכונן, תפעל ותנוהל על-פי תקנון מפורט ומיוחד שאושר על ידי ההסתדרות במסגרת המדריך לניהול כספי ועד עובדים, המצורף כנספח לתקנון (להלן: "המדריך לניהול כספי").	על הקרן לפעול על פי הוראות המדריך לניהול כספי.	כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.
4.4.2	תקנון לקרן העזר	מיום ייסודה של הקרן, ועד העובדים שבמועצה לא קבע תקנון המסדיר את פעולותיה של הקרן.	הקרן פעלה בניגוד להוראות המדריך לניהול כספי. למותר לציין, כי היעדר תקנון המסדיר את פעולותיה של הקרן, מלבד העובדה שהדבר מהווה כר נרחב לחריגות ולסטייה מנורמות מחייבות ומכללי מנהל תקין, הדבר מהווה חריגה מסמכות הוועד, אשר יונק את סמכויותיו מהנחיות ההסתדרות המפורטות לעיל.	כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.
4.4.3	קביעת החלטות ותבחינים בדבר העברת כספים מהמועצה לקרן	החלטות שהתקבלו בישיבה מס' 1 היוו למעשה "גושפנקא" להעברת כספים מגוף ציבורי לקרן דבר המחייב את הקרן להתנהל על פי אמות מידה ציבוריות, והנתונה לפיקוח ובקרה של גורמים ממשלתיים ומוניציפליים.	על הקרן, קיימת חובת הגשת דוחות כספיים מבוקרים ומסירת דין וחשבון על פי אמות מידה ציבוריות.	כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.
4.5.1	ניהול כספי קרן העזר – דיווח כספי	הקרן פעלה בניגוד לנדרש במדריך לניהול כספי, כך בין היתר הקרן לא ערכה והגישה דוח כספי ומאזן, הקרן לא ערכה דוחות הכנסות והוצאות, הקרן לא ניהלה דוחות על תנועות הכספים בחשבון ההלוואות.	לדעת הביקורת, מעבר לעובדה שהקרן פעלה בניגוד להוראות והנחיות המדריך לניהול כספי, היעדר רישומים חשבונאיים נאותים והיעדר עריכתם של דוחות כספיים כפי המוטל על הקרן, הללו מהווים התנהלות העלולה להוות כר נרחב לפעולות העלולות לגרום לזליגת כספים למרחבים לא רצויים העלולים לנבוע מטעויות אנוש ואף לכאורה ממצבים חמורים מכך.	כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.
4.5.2	ניהול חשבון בנק	לביקורת נמסרו מסמכי הבנק החל מתאריך תקופת מסמכי בנק הפועלים. לדברי הגורמים האמונים בקרן, החל ממועד ייסודה, בחלוף השנים, קרן ישי התנהלה בחשבונות בנק נפרדים מהוועד. בעניין שלעיל יוער, על אף דרישת הביקורת, לא הומצאו לידיה אסמכתאות מחשבונות הבנק התומכות טענה זו, וזאת מסיבות שונות, ובין היתר מהטעם שהקרן החליפה חשבונות בנק במהלך השנים, ואף עברה בין בנקים שונים.	עם זאת יצוין, כי לאור העובדה שלביקורת לא הומצאו אסמכתאות הנוגעות לפעילות הקרן בבנקים השונים, הרי שהביקורת מנועה מלחוות דעתה לעניין תקינות התנהלות הקרן בנושא זה לפני תקופת מסמכי בנק הפועלים.	כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.

דוח מבקר המועצה המקומית מבשרת ציון לשנת 2021

מס' הסעיף בדו"ח	הנושא הנבדק	תמצית הממצאים	מסקנת הביקורת	המלצת הביקורת
4.5.3	כללי השימוש בקרן ישי	נמצא, כי בניגוד לנדרש במדריך לניהול כספי וכפי המפורט בסעיף 4.5.3 שלהלן, הקרן לא קבעה כללים ומדיניות שימוש, המפרטת את מטרות הקרן.	מבדיקת הביקורת עולה, כי ככלל, השימוש בכספי הקרן נועד למימון הלוואות לעובדים. הקרן פעלה בניגוד להנחיות התקנון כנדרש במדריך לניהול כספי.	כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.
4.5.4	תבחינים למתן הלוואות	הקרן לא חייבה את העובדים בריביות בגין הלוואות שקיבלו.	הקרן פעלה בניגוד להוראות המדריך לניהול כספי.	כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.
4.5.5	ביקורת על פעולות קרן ישי	מן הביקורת עולה, מאז הקמתה של קרן ישי בשנת 2005 ועובר למועד הביקורת, לא נערכו ביקורות בקרן. בעניין זה יצוין, כי לא הוצגה בפני הביקורת אסמכתא המעידה על קיום ביקורת הן מטעם ועדת הביקורת של הוועד ו/או מטעם המחלקה לבקרת ועדי עובדים של ההסתדרות.	הקרן פעלה בניגוד לנדרש בהוראות המדריך לניהול כספי.	כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.
4.5.6	הנחיות לרישום ולדיווח כספי	נמצא כדלהלן: א. הקרן לא מנהלת רשומות חשבונאיות בצורה המאפשרת הכנת מאזן של הקרן, לרבות מיון לנכסים והתחייבויות; ב. הקרן אינה עורכת דוח הכנסות והוצאות על פעילותה הכספית של קרן ישי; ג. הקרן אינה עורכת דוח המתאר את תנועת הלוואות לתקופה הנתונה;	הביקורת נוכחה כי הקרן פעלה בניגוד לנדרש בהוראות המדריך לניהול כספי.	כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.
4.5.7	דוחות כספיים	נמצא, כי הקרן אינה עורכת את הדוחות הכספיים השנתיים הנדרשים, ובכלל זה אינה מפרטת את הדוחות הנדרשים בהתאם להוראות המדריך לניהול כספי, דלהלן: מאזן לקרן עזר; דוח הכנסות והוצאות לקרן עזר; התנועה בקרן חיסכון; התנועה בחשבון הלוואות;	הקרן פעלה בניגוד לנדרש בהוראות המדריך לניהול כספי.	כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.

דוח מבקר המועצה המקומית מבשרת ציון לשנת 2021

מס' הסעיף בדו"ח	הנושא הנבדק	תמצית הממצאים	מסקנת הביקורת	המלצת הביקורת
4.5.8	כרטיס עזר	<p>הקרן אינה מנהלת את כרטיסת הנהלת החשבונות בהתאם לנדרש במדריך לניהול כספי.</p> <p>נמצא, כי בספרי הנהלת החשבונות של המועצה, מנוהל כרטיס בשם "קרן ישי" כרטיס מספר 4100038000 (להלן: "כרטיס קרן ישי").</p> <p>כרטיס קרן ישי, מנוהל בספרי הנהלת החשבונות של המועצה ככרטיס חו"ז כללי, בו נרשמות כלל התנועות הכספיות הנוגעות לפעילויות בקרן, כגון: תרומות העובדים בסך של 10 ₪ (להלן: "תרומת העובדים"), הכוללים את סכומי השתתפות המועצה, סכומים שנרשמו בעבור מתן הלוואות וכן סכומים שנוכו מהעובדים בעבור החזרי הלוואות (להלן: "סכומים כספיים"), דהיינו, הסכומים הכספיים נרשמים בספרי המועצה, כל חודש, כסכום יחיד הנרשם במקשה אחת!!!</p> <p>בעניין זה הביקורת מציינת, כי מאחר שמדובר בניהול כספי בספרי הנהלת החשבונות של המועצה, הרי שחלות על רישומים אלו הוראות אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות במשרד הפנים, כפי שפורסמו בחוברת "הנחיות להנהלת חשבונות ודווח כספי ברשויות המקומיות" של (להלן: "הנחיות לרישום כספיים").</p> <p>פרק 6 להנחיות לרישום כספי מגדיר את אופן ניהול החשבונות ברשות, וקובע ששיטת הרישום של כרטיסת הנהלת החשבונות, מחייבת רישום כרטיסי חו"ז ככרטיסים נפרדים בעבור תקבולים, ובמקרה דנן תקבולים מניכוי תרומת מכל עובד, כרטיס חו"ז בעבור הפקדות לבנק, כרטיס חו"ז בעבור הלוואות לכל עובד כרטיס שיכול לכלול את רישום מתן ההלוואה ואת תקבולי החזרי הלוואות וכד'.</p>	<p>הרישום הכספי בכרטיסת הנהלת החשבונות בכרטיס קרן ישי, בוצע בניגוד להנחיות לרישום כספי.</p> <p>שיטת העבודה הנהוגה במחלקת הנהלת החשבונות במועצה, בה מרוכזות כלל הפעולות הכספיות של הקרן בכרטיס חו"ז אחד כאמור, מגבילה את היכולת של המועצה ו/או הוועד ו/או של הקרן לעקוב אחר תשלום ניכוי תרומות העובדים, וכן מגבילה את האפשרות לנהל מעקב נאות אחר הלוואות שנלקחו על ידי העובדים וגביית החוזרים בעבורן. שיטה זו אף מגבילה את יכולת המועצה לעקוב ולפקח על הפקדת תשלומי המועצה לחשבון הבנק של הקרן בהתאם להתחייבותה מול הקרן.</p> <p>למען הבהירות, תנועות כספיות ייחודיות, עליהן להתבצע בכרטיסי חו"ז נפרדים. כך לדוגמא כרטיס חו"ז נפרד בעבור תרומת העובדים, כרטיס חו"ז נפרד בעבור הלוואות שניתנו לעובדים, מהקרן, וכן הלאה.</p>	<p>כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.</p>
4.5.9	סמכות ועדת הביקורת של הוועד בפקוח על ניהול כספי הקרן	<p>מבדיקת הביקורת עולה, כי במהלך כחמישה עשר שנות פעילותה של קרן ישי, מעולם לא נערכה התאמת בנק לאף אחד מחשבונות הבנק של הקרן.</p>	<p>הביקורת מדגישה, כי אי ביצוע פעולת התאמת חשבונות הבנק מול הרישום בספרי הנהלת החשבונות, מונעת מהקרן מחד, ומהמועצה כגורם המשתתף במימון הפעילות מאידך, את היכולת המעשית לפקח ולעקוב אחר השימוש בכספים בחשבונות הבנק, וחמור מכך הקרן והמועצה אינן יכולות לפקח אחר משיכות כספים מחשבון הבנק, ובכך לא ניתן לדעת האם הכספים נמשכו עבור הלוואות לעובדים או שמא לכאורה נמשכו למטרות אחרות!!!</p> <p>במצב הדברים כאמור, לא התקיים מעקב חשבונאי הולם אחר תנועות הכספים בקרן, גורם כשלעצמו שהיה צריך להוביל להחלטה בה על המועצה להפסיק את חלקה בהשתתפות העברת כספים לקרן וזאת עד לאחר שהאחרונה, תיישר קו בנושא הניהול הכספי כנדרש ואף תציג התאמות בנק מבוקרות בהתאם להוראות סעיף 4.2.4.2 לחוברת ההנחיות לרישום כספי המחייב את המועצה כמתואר בעמוד 34 להלן.</p>	<p>כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.</p>

דוח מבקר המועצה המקומית מבשרת ציון לשנת 2021

המלצת הביקורת	מסקנת הביקורת	תמצית הממצאים	הנושא הנבדק	מס' הסעיף בדו"ח
<p>כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.</p>	<p>תקנות הנהלת חשבונות חלים על אופן הרישום בספרי הנהלת החשבונות במועצה.</p>	<p>סעיף 34א(א) לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 2170א(א) לפקודת העיריות, המגדיר את אחריות הגזבר על ניהול מערכת החשבונות של העירייה, כדלהלן:</p> <p>2170א. (א) הגזבר יהיה אחראי על ניהול ענייניה הכספיים של העירייה, ובין השאר על הכנת הצעת התקציב ותקציב המילואים של העירייה, על ניהול מערכת החשבונות של העירייה ועל הכנת הדוחות הכספיים לפי פקודה זו, וכן יפקח על שמירת מסגרת התקציב באופן שלא ייווצר גירעון שוטף, כהגדרתו בסעיף 140ג, בתקציב העיריה.</p> <p>כמו כן, אופן הרישום בספרי הנהלת החשבונות של המועצה הוגדרו תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן: "תקנות הנהלת חשבונות").</p> <p>וכן, פרק ד' סעיף 9, לתקנות הנהלת חשבונות נקבע אופן הרישום במערכת הנהלת חשבונות של המועצה, וכאמור בין היתר נקבע:</p> <p>9 א. כל רישום במערכת הנהלת החשבונות יהיה מבוסס על תיעוד חוץ או תיעוד פנים מקורי הכולל את כל הפרטים הדרושים לאימות נתוני הרישום.</p> <p>ה. הרישום בהנהלת החשבונות יעשה באופן שוטף, לפי סדר ביצוע הפעולות הכספיות, בסמוך לעשיית הפעולה. ליד כל פעולת רישום יצוין החשבון הנגדי ומספר התיעוד המשמש אסמכתא לרישום.</p>	<p align="center">רישומי הנהלת החשבונות בספרי המועצה</p>	<p align="center">5.1</p>

דוח מבקר המועצה המקומית מבשרת ציון לשנת 2021

מס' הסעיף בדו"ח	הנושא הנבדק	תמצית הממצאים	מסקנת הביקורת	המלצת הביקורת
5.1.1	אופן ניהול כרטיסי חו"ז על ידי הנהלת החשבונות של המועצה	נמצא, כי כרטיס חו"ז הקרן הרשום בספרי הנהלת החשבונות, כולל רישום מרוכז של פעולות כספיות שעליהם להירשם בכרטיסי חו"ז נפרדים.	<p>ריכוז כלל הרישומים בכרטיס הקרן, קרי רישום בכרטיס חו"ז אחד באופן מרוכז, אינו תואם את תקנות הנהלת החשבונות וכפי שנקבע בהנחיות לרישום כספי המחייבים את המועצה.</p> <p>לאור תקנות הנהלת החשבונות, רישום התנועות הכספיות בספרי הנהלת החשבונות במועצה עליהם היה להתנהל בארבעה כרטיסי חו"ז שונים כמפורט להלן:</p> <p>א. חו"ז עובד - לרישום ניכוי והעברת תרומת העובד בסך 10 ₪ מדי חודש;</p> <p>ב. חו"ז מועצה - לרישום השתתפות המועצה בסך 10 ₪ בגין כל עובד מדי חודש (להלן: "השתתפות המועצה");</p> <p>ג. חו"ז הלוואת עובד - לרישום מקביל בספרי המועצה של הלוואות שניתנו לכל עובד מכספי המועצה (חלק המועצה בהלוואה);</p> <p>ד. חו"ז הפקדות לקרן ישי - לתייעוד כלל ההפקדות בחשבון הבנק של הקרן. הפקדות שתכולתן הכספיות הינה: ניכוי תרומות העובדים, תקבול השתתפות המועצה (כאמור, סכום השווה לתרומת העובדים), והחזרי הלוואות השוטפות של העובדים;</p> <p>היעדר רישום הנהלת חשבונות על ידי הקרן, מהווה הפרה של ההוראות המפורטות בפרק תשיעי למדריך לניהול כספי, הקובעות בין היתר, כי "על הקרן לנהל ערכת הנהלת חשבונות נפרדת", כמפורט בהרחבה בפרק 5.1 לעיל.</p>	<p>כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.</p>
5.1.2	חובת עריכת ההתאמות על ידי הנהלת החשבונות של המועצה	נמצא כי במהלך שנות תקופת הביקורת לא נערכו התאמות חשבונאיות בכרטיס הקרן.	היעדר עריכת התאמה חודשית בספרי הנהלת חשבונות שבמועצה בעבור כרטיס הקרן, מהווה הפרה של ההנחיות לרישום כספי. הקרן פעלה בניגוד לנדרש בהוראות המדריך לניהול כספי.	<p>כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.</p>
5.2	מדור שכר	לא נמצא נוהל המבטיח טיפול אחיד ומוסכם מראש במשימה (מעקב אחר רישום נאות של הסכומים הכספיים).	<p>רישום נוהל מעוגן בכתב, חשיבותו גדולה במיוחד כאשר הוא עוסק בהתקשרות בין יחידות נפרדות שנדרש תיאום ביניהם, במקרה דנן, הן מצד גורמי הבקרה במדור השכר והן גורמי בקרה בגזברות המועצה.</p> <p>היעדרותו של נוהל עלול לגרום לחוסר תיאום בין גורמי הבקרה (הנהלת חשבונות ומדור שכר), דבר העלול לסכן את נאותות רישום הניכויים בגין החזרי הלוואות, רציפות החזרים, שלמות החזרים, וכן, בנושא גביית ריבית כנדרש בהתאם להוראות כל דין, נושאים העלולים לחשוף את המועצה לתביעות מצד העובדים.</p>	<p>כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.</p>

דוח מבקר המועצה המקומית מבשרת ציון לשנת 2021

מס' הסעיף בדו"ח	הנושא הנבדק	תמצית הממצאים	מסקנת הביקורת	המלצת הביקורת
6	סקירת נתוני ההפקדות וההלוואות	<p>מתחשיב שערכה הביקורת עולה, כי סך כל הסכומים אשר הופקדו על ידי המועצה בחשבון הבנק של קרן ישי (לרבות חלק העובדים וחלק המועצה), בתקופת ההפקדות, הינם בסכום של 510,134 ₪ במצטבר (להלן: "הפקדות במצטבר"), כמפורט להלן:</p> <ul style="list-style-type: none"> - סך הסכומים שנוכו משכר העובדים במצטבר בתקופת ההפקדות, הינו 255,067 ₪; - סך הסכומים שהופקדו על ידי המועצה כהשתתפות המועצה בקרן, בערך שווה לניכויי העובדים בתקופת ההפקדות, הינו 255,067 ₪ (להלן: "תחשיב הפקדות במצטבר"); <p>נמצא, כי תחשיב הפקדות במצטבר נערך במסגרת עריכת ההתאמות, ההצלבות והחישובים שביצעה הביקורת, בהתבסס על הרכב הסכומים שנרשמו בספרי הנהלת החשבונות שבמועצה, וכן ברישומי מדור השכר, בוצעו הפעולות הבאות:</p> <ul style="list-style-type: none"> • התאמות הפקדות חלק העובדים - החישוב נערך בהתאם לנתונים שהתקבלו מרישומי מדור השכר; • חישוב השתתפות חלק המועצה בהפקדות לקרן ישי - החישוב נערך בהתאמה כדלהלן: <ul style="list-style-type: none"> ▪ נתונים שהתקבלו מרישומי מדור שכר; ▪ הפקדות הסכומים שנוכו משכר העובדים מדי חודש; ▪ הסקה דדוקטיבית - חלק היחסי של השתתפות המועצה בקרן, חושב באופן אקוויוולנטי לסכום שנוכה משכר העובדים; • התאמת החזרי הלוואות של העובדים - ההתאמה בוצעה בין כרטיס קרן ישי (חו"ז) בספרי הנהלת החשבונות של המועצה, לבין רישום החזרי הלוואות עובדים, כמפורט בדוחות שהתקבלו מרישומי מדור השכר של המועצה. • ניתוח כלל הנתונים בגיליונות אלקטרוניים ייעודיים; כמו-כן נמצא, כי סך כל תנועת החזרי ההלוואות המצטברות שהופקדו בחשבון הבנק של הקרן בתקופת ההפקדות (כפי שתועדו ברישומי מדור השכר), הינם בסכום מצטבר של 2,508,247.15 ₪. <p>*יוער כי התחשיבים המפורטים לעיל נערכו על פי הערכה ראשונית ולא מאומתת, יש לערוך תחשיב בהתאם למפורט בהמלצת הביקורת, בדברי הסיכום (סעיף 7), שלהלן.</p>	<p>לאור היעדר רישום חשבונאי נאות בספרי המועצה, וכן לאור היעדר כל רישום חשבונאי בקרן, לא ניתן לקיים מעקב נאות בדבר נאותות גביית החזרי ההלוואות שניתנו לעובדים.</p> <p>כמו כן, התנהלות חשבונאית לקויה וכפי שפורטה לעיל, אינה מאפשרת ביצוע בחינה בדיעבד של סכומי ההלוואות שניתנו על ידי הקרן, לעובדים בפועל, הן ברמה מצטברת רב שנתית, והן ברמת עובד יחיד.</p>	<p>כמפורט בסעיף 3.1 עמוד 13 לעיל.</p>

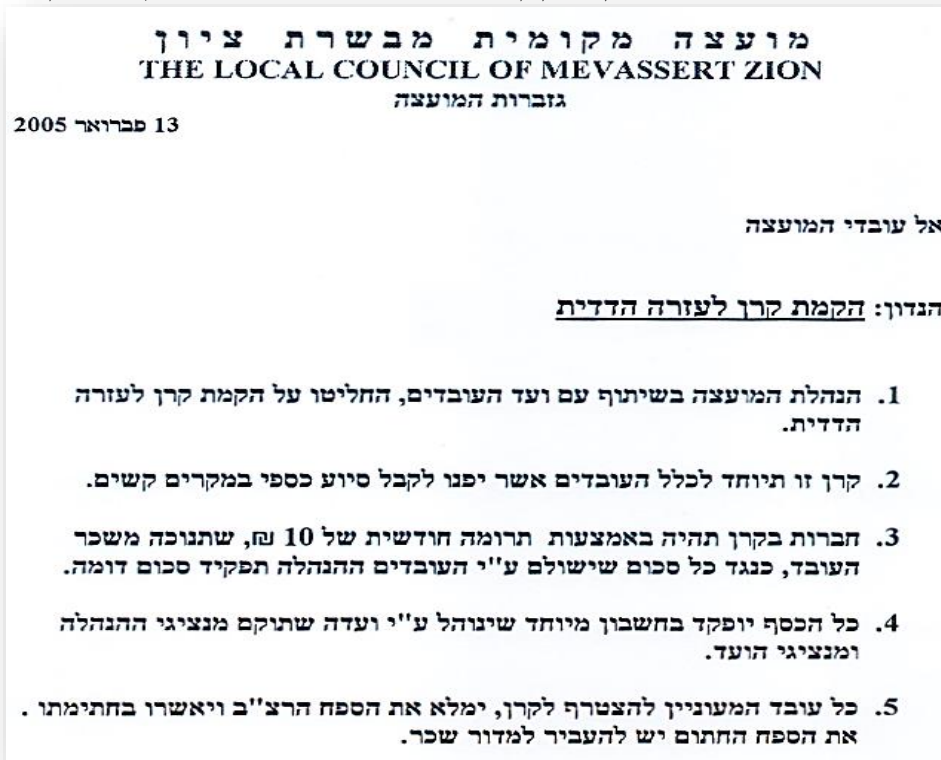
דוח מבקר המועצה המקומית מבשרת ציון לשנת 2021

מס' הסעיף בדו"ח	הנושא הנבדק	תמצית הממצאים	מסקנת הביקורת	המלצת הביקורת
מס' הסעיף בדו"ח	הנושא הנבדק	תמצית הממצאים	מסקנת הביקורת	המלצת הביקורת
7	סיכום	ממצאים והמלצות	לאור מכלול הממצאים המפורטים בדוח שלעיל, מחד, הניהול הכספי והמעקב החשבונאי במועצה, נעשה בניגוד להוראות החוק והתקנות, החלות על הרשויות המקומיות, וכן בניגוד להוראות כל דין, מאידך, על אף כי כללי הביקורת אינם חלים על הקרן, הביקורת מצאה לנכון לציין, כי הקרן פעלה בניגוד להנחיות תקנון ההסתדרות.	<p>אשר על כן הביקורת סבורה, כי על גזבר המועצה להורות לגורמים האמונים בגזברות, על ביצוע בדיקה מקיפה ועצמאית, לצורך חישוב מדויק של כלל הסכומים שהופקדו בפועל על ידי המועצה בחשבון הבנק של הקרן (להלן: "עריכת תחשיב").</p> <p>לאחר סיום עריכת תחשיב, על המועצה לבחון את האפשרויות המשפטיות העומדות בפניה לצורך השבת יתרת חלקה של המועצה בכספים שבהם השתתפה בהפקדות לקרן ישי, החל מיום הקמת הקרן.</p>

4 קרן ישי - הדוח המפורט

4.1 ההחלטה על הקמת קרן לעזרה הדדית

ביום 13/02/2005 נשלחה הודעת גזברות לכלל עובדי המועצה (להלן: "הודעת הגזברות"), המודיעה על החלטת הנהלת מועצת העיר בדבר הקמת קרן לעזרה הדדית לרווחת העובדים, כדלהלן:



4.2 קרן ישי - גוף מבוקר

על פי ההסכם שנערך בין המועצה לקרן, כאמור בסעיף 3 בהודעת הגזברות: "חברות בקרן תהיה באמצעות תרומה חודשית של 10 ₪, שתנוכה משכר העובד, כנגד כל סכום שישולם ע"י העובדים ההנהלה תפקיד סכום דומה" (להלן: "חלק המועצה"), סכומים המהווים מעל 10 אחוז מהתקציב השנתי של הקרן, לפיכך כפי שנקבע בסעיף 170א', הקרן, הינה גוף מבוקר (להלן: "גוף מבוקר"), להלן סעיף 170א. (ב) לפקודה:

(ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העירייה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העירייה משתתפת בחקציכם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת חקציכם או משתתפת במינוי הנהלתם; למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר". (ההדגשה אינה במקור).

4.3 טופס הצטרפות לקרן

כמו-כן, הודעת הגזברות כוללת ספח פניה של העובדים אל מדור השכר במועצה המבקש לנכות סך של 10 ₪ מהשכר בכל חודש (להלן: "חלק העובדים"), לטובת הקרן המהווה בקשת הצטרפות לקרן (להלן: "טופס הצטרפות"), כדלהלן:

אל: מדור שכר.

אני החתום מטה שם + משפחה _____ מס' ת.ז. _____

עובד במחלקה _____ מבקש לנכות ממשכורתתי סך של 10 ₪,

מדי חודש החל מהמשכורת הקרובה סכום זה יהיה תרומה לטובת הקרן לעזרה הדדית.

תאריך _____ חתימת העובד _____

4.4 יחסי הגומלין בין הרשות והקרן, ביחס לתקנות החוק וחוקת העבודה בהסתדרות

ביום 15/05/2002 נחתם הסכם קיבוצי מיוחד בין מרכז השלטון המקומי בישראל להסתדרות הפקידים עובדי המנהל והשירותים המהווה אורגן של ההסתדרות הכללית החדשה (להלן: "ההסתדרות").

הסכם קיבוצי זה נקרא "חוקת עבודה לעובדים ברשויות המקומיות בישראל (נוסח משולב)" (להלן: "חוקת העבודה").

יצוין, כי נוסח זה של חוקת העבודה משלב ומעדכן את הוראות חוקת העבודה הקודמת מיום 01/02/1960, וכן את כל הוראות ההסכמים הקיבוציים וההודעות, בענייני עובדים, שנחתמו בין הצדדים עד ליום 30/06/2001.

בהתאם לחוקת העבודה, אשר כאמור מהווה את ההסכם הקיבוצי של כלל עובדי הרשויות המקומיות, ועד העובדים הינו ועד שנבחר על ידי עובדי הרשות ואושר על ידי הוועד המרכזי של ההסתדרות. ועד העובדים אמון על שמירת זכויות העובדים, וכן ליישום הוראות והנחיות הוועד המרכזי וההסתדרות.

ועדי העובדים הינם אורגן ייחודי הכפוף להסתדרות, ומהווים נציגות מקומית של ההסתדרות במקום העבודה, ומתוך כך כפופים מנהלתית להנחיות והוראות ההסתדרות.

לשם ניהול נאות של פעילות ועדי העובדים, פרסמה ההסתדרות **תקנון ועדי עובדים** מחייב, המגדיר ומסדיר את סמכויות ופעולות הוועדים השונים (להלן: "התקנון").

היות ופעילות הקרן נכללת בתקציב המועצה, הביקורת בחנה את פעילות הקרן אך ורק **בעבור חלקה ומעורבותה של המועצה בקרן**, מההיבט התפעולי, בחנה סדרי מנהל תקינים, תהליכי פיקוח ובקרה ועמידה בהוראות הרגולציה.

מאחר והקרן הינה גוף מבוקר, **מחד**, על המועצה היה עליה לפעול על פי פקודת המועצות המקומיות, המחיל את הוראות פקודת העיריות [נוסח חדש], והמגדיר את אחריות הגזבר על ניהול מערכת החשבונות של המועצה, וכן לפעול על פי הנחיות תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 המגדירות את אופן הרישום בספרי הנהלת החשבונות במועצה, ו/או לפעול על פי הוראות כל דין. **מאידך**, על הוועד היה לפעול על פי ההוראות וההנחיות של התקנון.

עוד נמצא וכפי שיפורט להלן, כי לאורך שנים, מחלקת הגזברות לא דרשה ולא קיבלה דיווחים קבועים, הגזברות לא עקבה אחר מקור הכסף והשימוש בכסף, הגזברות לא ביצעה התאמות בכרטיסות הרלוונטיות לקרן ואף לא דרשה את הניהול התקין בהתאם לתקנון הקרן, כפי שיפורט להלן (להלן: "**בקרה בגזברות**"), ולכן בכל מקום בדוח שמופיעה "הקרן", הכוונה היא למעורבותה של הגזברות בעניין הזה. יחד עם זאת, הביקורת מצאה לנכון לסקור את פעילות הקרן בעבור מעורבות "חלק העובדים" בקרן, ביחס להוראות התקנון, על אף שחלק העובדים בקרן אינו הגוף המבוקר.

יצוין, כי עוד טרם תחילת הביקורת בקרן, המועצה הפסיקה להעביר לחשבון הבנק של הקרן, את ההפקדות השוטפות, דהיינו, הפקדות של חלק המועצה ושל חלק העובדים (להלן: "**מועד הפסקת ההפקדות לקרן**"). לביקורת נמסר, כי גם לאחר מועד הפסקת ההפקדות לקרן, המועצה המשיכה, ותמשיך לנכות את החזרי ההלוואות מהעובדים, עד תום.

יואר כי הערות הביקורת בעבור פעולות בקרן לרבות הערות בדבר תהליכי הבקרה בגזברות, מתייחסות לתקופה, עד מועד הפסקת ההפקדות לקרן, ואין מקום להטיל אחריות בדבר פעולות הבקרה בגזברות בנושא הביקורת, מאחר והגזבר נכנס לתפקידו בסמוך למועד הפסקת ההפקדות לקרן.

הביקורת מציינת, כי לא היו כל מגבלות בעבודתה וכי הביקורת התנהלה תוך שיתוף פעולה מלא עם הגורמים המקצועיים במועצה והרלוונטיים לנושא הביקורת, לרבות נציגי הוועד.

בהוראות התקנון, בפרק ראשון סימן א', נקבעה מרות ההסתדרות, כדלהלן:

סימן א': כללי

1. מרות ההסתדרות

- (א) ועד עובדים מקומי שאינו חלק מוועד עובדים ארצי ו/או מועצת עובדים ארצית נתון לסמכותו, פיקוחו, טיפולו ומרותו, של המרחב אשר יפעיל את סמכותו בהתאם למדיניות האיגוד המקצועי הנוגע לאותו מקום עבודה והאגף לאיגוד מקצועי.
- (ב) ועד עובדים מקומי אשר הינו חלק מוועד עובדים ארצי ו/או מועצת עובדים ארצית יהיה נתון לסמכותו, פיקוחו, טיפולו ומרותו של המרחב בכל הקשור לעניינים השוטפים והמקומיים, בתאום עם האגוד המקצועי ו/או האגף לאגוד מקצועי לפי העניין וידוע הוועד הארצי. בעניינים בעלי השלכה ארצית יהיה ועד עובדים מקומי כאמור נתון לסמכותו, פיקוחו, טיפולו ומרותו של האיגוד המקצועי הנוגע בדבר ו/או האגף לאיגוד מקצועי כאמור בס"ק ג' ו - ד' להלן.
- (ג) ועד עובדים ארצי נתון לסמכותו, פיקוחו, טיפולו ו/או מרותו, של האיגוד המקצועי הנוגע בדבר בהתאם לסמכויותיו ותפקידו כאמור בחוקה ובתקנון זה.
- (ד) באין הסתדרות מקצועית ארצית לאותו מקום עבודה, נתון הוועד הארצי למרות ישירה של האגף לאיגוד מקצועי.
- (ה) האגף לאגוד מקצועי יהיה מוסמך להכריע בכל מקרה ובכל עניין הקשור לסמכות, פיקוח, טיפול ו/או מרות, בוועד העובדים.
- (ו) בכל מקום בתקנון בו יש התייחסות לסמכות, פיקוח, טיפול ו/או מרות ההסתדרות, יש לראות כבעל הסמכות, הפיקוח, הטיפול ו/או המרות את הגוף המוסמך על-פי סעיף זה.
- (ז) בלא לגרוע בכלליות האמור בפרק הגדרות ופרשנות סימן ב' סעיף 1 לעיל, אין בסעיף זה כדי לגרוע מסמכות האורגנים השונים על-פי חוקת ההסתדרות

2. ועד כללי

העובדים במקום עבודה בוחרים בוועד עובדים כללי, שהינו הנציגות המוסמכת של כלל העובדים במקום העבודה, בכפוף להסכמי ו/או הסדרי האוטונומיה ו/או למקרים בהם האגף לאגוד מקצועי אישר הקמת ועדים נפרדים במקום העבודה, בהתחשב במכלול הנסיבות ובצרכים המיוחדים במקום העבודה.

3. נציגות העובדים

ועד העובדים בצוותא עם המרחב ו/או האיגוד המקצועי ו/או האגף לאיגוד מקצועי בהתאם להוראות החוקה ותקנון זה, הינם הנציגות המוסמכת היחידה של כלל העובדים במקום העבודה (בכפוף לסעיף 2), כלפי המעסיק. (ההדגשות במקור)

ממצאים:

בהוראות התקנון, בפרק שמיני סימן ב', נקבע, כי העובדים במקום עבודה רשאים להחליט על הקמת קרן עזר, שתכונן, תפעל ותנוהל על-פי תקנון מפורט ומיוחד שאושר על ידי ההסתדרות במסגרת המדריך לניהול כספי ועד עובדים, המצורף כנספח לתקנון (להלן: "המדריך לניהול כספי").

מסקנת הביקורת:

על הקרן לפעול על פי הוראות המדריך לניהול כספי.

פרק תשיעי סימן ג' למדריך לניהול כספי, מחייב קביעת תקנון לקרן העזר, כדלהלן:

סימן ג': עריכת תקנון

אספה כללית של העובדים במקום עבודה רשאית להחליט על הקמת קרן עזר למען מטרה מוגדרת או מספר מטרות, תוך ציון המטרות העיקריות. חובה לערוך לקרן תקנון מפורט בכתב ולהביאו לאישור המרחב או האיגוד המקצועי הארצי, לפי העניין.

יש לכלול בתקנון הקרן סעיף, המכפיף את הקרן למרות ההסתדרות, בכלל ולגופי הביקורת שלה, בפרט, גם כאשר היא מתאגדת.

במקום עבודה ארצי או במוסד ארצי או אצל מעביד ארצי תבוא מועצת העובדים הארצית במקום אספת עובדים כאמור, אלא אם נאמר אחרת בתקנון מיוחד, כמשמעותו בתקנון ועדי עובדים.

התקנון של קרן העזר יובא לאישורה של אספה כללית של העובדים או של מועצת העובדים הארצית, לפי העניין, ויאושר ברוב מוחלט, דהיינו 50% מכלל החברים ועוד קול אחד, לפחות.

תקנון קרן עזר יכלול, בין השאר, את הסעיפים כדלקמן:

- * שם הקרן, (רצוי, שהשם יבטא את מהות הקרן)
- * מטרת הקרן
- * אמצעים כספיים ומקורות לייסוד הקרן
- * מוסדות הקרן ואופן בחירתם, (הנהלה, ועדת ביקורת)
- * חברות בקרן, חובות החבר וזכויותיו
- * כללים להגשת בקשות לקרן
- * תנאי מתן הלוואות מקרן הלוואות, (ראה פירוט להלן)
- * אישור מקרים חריגים
- * מערכת חשבונות ודיווח כספי
- * ביקורת
- * זכויות הפורשים מן הקרן
- * אופן סגירת הקרן

סימן ד': הנהלת הקרן

חברי הוועד יכולים להיבחר להנהלת הקרן, על-פי התקנון, בתנאי שמספרם לא יעלה על שליש מחברי הנהלת הקרן.

(ההדגשות במקור)

ממצאים:

מיום ייסודה של הקרן, ועד העובדים שבמועצה לא קבע תקנון המסדיר את פעולותיה של הקרן.

מסקנת הביקורת:

הקרן פעלה בניגוד להוראות המדריך לניהול כספי. למותר לציין, כי היעדר תקנון המסדיר את פעולותיה של הקרן, מלבד העובדה שהדבר מהווה כר נרחב לחריגות ולסטייה מנורמות מחייבות ומכללי מנהל תקין, הדבר מהווה חריגה מסמכות הוועד, אשר יונק את סמכויותיו מהנחיות ההסתדרות המפורטות לעיל.

ביום 20/02/2005 נערכה ישיבה ראשונה של הקרן (להלן: "ישיבה מס' 1"), בהשתתפותם של גזבר המועצה; מבקר המועצה; מנהלת כוח אדם ומשאבי אנוש; יו"ר ועד העובדים; גזבר ועד העובדים; חשבת השכר; וכן היועצת המשפטית של המועצה, בנושא הקרן לעזרה הדדית.

בישיבה מס' 1 כאמור, הוחלט כדלהלן:

- מינוי ועדה של הקרן המורכבת משלושה חברים;
- מינוי ועדה נוספת מורחבת המורכבת מחמישה חברים;
- החלטה על חשבון בנק ומינוי מורשי חתימה מטעם הקרן;
- החלטה על פתיחת חשבון מיוחד לנושא בספרי הנהלת חשבונות של המועצה;
- הכנת טופס בקשת הלוואה מהקרן לשימוש העובדים;
- קביעת תבחינים (קריטריונים) ראשוניים לקבלת הלוואה מהקרן;
- החלטה בדבר קביעת תבחינים מפורטים יותר על ידי הוועדה בהמשך;

ממצאים:

החלטות שהתקבלו בישיבה מס' 1 היוו למעשה "גושפנקא" להעברת כספים מגוף ציבורי לקרן דבר המחייב את הקרן להתנהל על פי אמות מידה ציבוריות, והנתונה לפיקוח ובקרה של גורמים ממשלתיים ומוניציפליים.

מסקנת הביקורת:

על הקרן, קיימת חובת הגשת דוחות כספיים מבוקרים ומסירת דין וחשבון על פי אמות מידה ציבוריות.

פרק תשיעי סימן ה' למדריך לניהול כספי, מגדיר את חובת ואופן הדיווח הכספי של קרן העזר, כדלהלן:

סימן ה': דיווח כספי

לכל קרן יש לנהל מערכת חשבונות נפרדת. בתום כל שנה יש להציג דוח כספי, שיכלול מאזן, דוח הכנסות והוצאות, דוח תנועת קרן חיסכון ודוח תנועה בחשבון ההלוואות. המאזן ייחתם בידי יושב ראש הנהלת הקרן ומנהל החשבונות של הקרן. הדוחות יובאו לידיעת ציבור החברים בקרן.

בניגוד לנדרש במדריך לניהול כספי, הביקורת נוכחה, כדלהלן:

- א. הקרן אינה עורכת ומגישה דוח כספי ומאזן;
- ב. הקרן אינה עורכת דוחות הכנסות והוצאות;
- ג. הקרן אינה מנהלת דוחות על תנועת הכספים בקרן החיסכון;
- ד. הקרן אינה מנהלת דוחות על תנועת הכספים בחשבון ההלוואות;
- ה. לא הובאו לידיעת ציבור החברים בקרן ישי, ממצאי הדוחות שלעיל כנדרש בתקנון ועד העובדים ובמדריך לניהול כספי.

ממצאים:

הקרן פעלה בניגוד לנדרש במדריך לניהול כספי, כך בין היתר הקרן לא ערכה והגישה דוח כספי ומאזן, הקרן לא ערכה דוחות הכנסות והוצאות, הקרן לא ניהלה דוחות על תנועות הכספים בחשבון ההלוואות.

מסקנת הביקורת:

לדעת הביקורת, מעבר לעובדה שהקרן פעלה בניגוד להוראות והנחיות המדריך לניהול כספי, היעדר רישומים חשבונאיים נאותים והיעדר עריכתם של דוחות כספיים כפי המוטל על הקרן, הללו מהווים התנהלות העלולה להוות כר נרחב לפעולות העלולות לגרום לזליגת כספים למרחבים לא רצויים העלולים לנבוע מטעויות אנוש ואף לכאורה ממצבים חמורים מכך.

פרק תשיעי סימן ו' למדריך לניהול כספי, מגדיר את אופן ניהול חשבון הבנק של קרן ישי, כדלהלן:

סימן ו': חשבון בנק של הקרן ובעלי זכות חתימה

את הפעילות הכספית של הקרן יש לנהל בחשבון בנק נפרד באופן שתהיה הפרדה ברורה ומוחלטת בין כספי הקרן לבין כספי הוועד.

הנהלת הקרן תקבע את בעלי זכות החתימה על הוראות תשלום ואת בעלי זכות החתימה על המחאות. הודעה בכתב על כך תועבר לבנק ולמרחב/לאיגוד המקצועי.

חתימת שני בעלי זכות חתימה, בצירוף חותמת הקרן, מחייבת את הקרן בפעולותיה הכספיות.

מן הביקורת עולה, כי חשבון הבנק של קרן ישי, מנוהל בבנק הפועלים בע"מ (12), סניף מברשת ציון (448), מס' חשבון 117614 (להלן: "חשבון בנק הפועלים ו/או חשבון בנק"). יצוין, כי חשבון בנק הפועלים נפתח על ידי מורשי החתימה של קרן ישי ביום 11/01/2017 (להלן: "תקופת מסמכי בנק הפועלים"), ועובר למועד הביקורת חשבון זה עדיין משמש את הקרן.

ממצאים:

לביקורת נמסרו מסמכי הבנק החל מתאריך תקופת מסמכי בנק הפועלים.

לדברי הגורמים האמונים בקרן, החל ממועד ייסודה, בחלוף השנים, קרן ישי התנהלה בחשבונות בנק נפרדים מהוועד.

בעניין שלעיל יוער, על אף דרישת הביקורת, לא הומצאו לידיה אסמכתאות מחשבונות הבנק התומכות טענה זו, וזאת מסיבות שונות, ובין היתר מהטעם שהקרן החליפה חשבונות בנק במהלך השנים, ואף עברה בין בנקים שונים.

מסקנת הביקורת:

עם זאת יצוין, כי לאור העובדה שלביקורת לא הומצאו אסמכתאות הנוגעות לפעילות הקרן בבנקים השונים, הרי שהביקורת מנועה מלחוות דעתה לעניין תקינות התנהלות הקרן בנושא זה לפני תקופת מסמכי בנק הפועלים.

פרק תשיעי סימן ז' למדריך לניהול כספי, מגדיר את כללי השימוש בקרן, כדלהלן:

סימן ז': כללים לשימוש בקרן

הקרן תנוהל על-פי מטרותיה, המוגדרות בתקנון, ועל-פי מדיניותה.

הכנסת תקבולים לקרן והוצאת כספים ממנה ייעשו אך ורק בהתאם למטרות הקרן, לתקנון שלה ולמדיניות, שנקבעה ואושרה כדין.

(ההדגשה אינה במקור)

ממצאים:

נמצא, כי בניגוד לנדרש במדריך לניהול כספי וכפי המפורט בסעיף שלעיל, הקרן לא קבעה כללים ומדיניות שימוש, המפרטות את מטרות הקרן.

מסקנת הביקורת:

מבדיקת הביקורת עולה, כי ככלל, השימוש בכספי הקרן נועד למימון הלוואות לעובדים. הקרן פעלה בניגוד להנחיות התקנון כנדרש במדריך לניהול כספי.

פרק תשיעי סימן ח' למדריך לניהול כספי, מגדיר את חובת קביעת התבחינים להלוואות, כדלהלן:

סימן ח': קרן הלוואות

בקרן, שעיקר מטרתה מתן הלוואות, יש לקבוע קריטריונים למתן הלוואה ולתדירות מתן הלוואות לעמיתים העובדים, החברים בה. יש לקבוע את הנאי החזר ההלוואה: תקופת הפירעון, מספר התשלומים, הביטחונות (הערובות) והריבית.

יש לקבוע פורום, שידון בבקשות הלוואה רגילות, ופורום שיאשר שינויים וחריגים בתנאי הלוואות לפי אמות-מידה ידועות, שייקבעו מראש בכתב, ללא אפליה בין עמית לעמית. (ההדגשות אינן במקור)

כמו-כן, בנספח הבקרה - פרק אחד עשרה סימן ג' (חלק ב') למדריך לניהול כספי, נקבעה הוראת בקרה לבחינת מימוש חובת גביית הריבית בהלוואות שניתנו על ידי הקרן, כדלהלן:

ודא אם הייתה עמידה בתנאי ההלוואה: אם ההחזרים בוצעו במועד, אם חויב הלווה בריבית ואם שילם אותה (ההדגשה אינה במקור)

כאמור בסעיף 3.3 לעיל, ביום 20/02/2005 נערכה ישיבה מס' 1 של קרן ישי, בהשתתפותם של גזבר המועצה; מבקר המועצה; מנהלת כוח אדם ומשאבי אנוש; יו"ר ועד העובדים; נציג ועד העובדים; חשבת השכר; וכן היועצת המשפטית של המועצה, בנושא הקרן לעזרה הדדית, בה הוחלט בין היתר כדלהלן:

- מינוי ועדה של הקרן המורכבת משלושה חברים (נציג הוועד, מבקר המועצה, יועמ"ש המועצה);
- מינוי ועדה נוספת מורכבת המורכבת מחמישה חברים (נציג הוועד, מבקר המועצה, יועמ"ש המועצה, גזבר המועצה, מנהלת כוח אדם ומשאבי אנוש);
- הכנת טופס בקשת הלוואה מהקרן לשימוש העובדים;
- קביעת תבחינים (קריטריונים) ראשוניים לקבלת הלוואה מקרן ישי, וכן החלטה בדבר קביעת תבחינים מפורטים יותר על ידי הוועדה בהמשך.

ממצאים:

הקרן לא חייבה את העובדים בריביות בגין ההלוואות שקיבלו.

מסקנת הביקורת:

הקרן פעלה בניגוד להוראות המדריך לניהול כספי.

פרק תשיעי סימן ט' למדריך לניהול כספי, מגדיר את חובת הבקרה על פעולות הקרן, כדלהלן:

סימן ט': ביקורת פעולות הקרן

ועדת הביקורת של הוועד תבקר גם את פעולות קרן העזר והתאמתן לתקנון ועדי עובדים ולתקנון הקרן. אין באמור כדי לגרוע מסמכויות המחלקה לבקרת ועדי עובדים והמבקר הפנימי להסתדרות, כאמור בחוקת ההסתדרות, בתקנון ועדי עובדים ובמדריך.

קרן העזר תהיה נתונה לפיקוח ובקרה, כאמור בתקנון ובמדריך, ואין בדרך ההתאגדות של הקופה או הקרן כדי לגרוע מסמכויות אלה, לרבות אם הוקמה כקופה/קרן/אגודה/עמותה וכיוצא בזה.

ממצאים:

מן הביקורת עולה, מאז הקמתה של קרן ישי בשנת 2005 ועובר למועד הביקורת, לא נערכו ביקורות בקרן.

בעניין זה יצוין, כי לא הוצגה בפני הביקורת אסמכתא המעידה על קיום ביקורת הן מטעם ועדת הביקורת של הוועד ו/או מטעם המחלקה לבקרת ועדי עובדים של ההסתדרות.

מסקנת הביקורת:

הקרן פעלה בניגוד לנדרש בהוראות המדריך לניהול כספי.

פרק תשיעי סימן י' למדריך לניהול כספי, מגדיר את אופן הרישום והדיווח של כספי הקרן, כדלהלן:

סימן י': הנחיות לרישום ולדיווח כספי של קרן עזר

הרשומות החשבונאיות בספרי קרן העזר ייערכו בצורה, שתאפשר הכנת מאזן של הקרן, לרבות נכסים והתחייבויות, וכן דוח הכנסות והוצאות על פעילותה הכספית של הקרן ודוח על תנועת ההלוואות לתקופה נתונה.

ממצאים:

נמצא כדלהלן:

- א. הקרן לא מנהלת רשומות חשבונאיות בצורה המאפשרת הכנת מאזן של הקרן, לרבות מיון לנכסים והתחייבויות;
- ב. הקרן אינה עורכת דוח הכנסות והוצאות על פעילותה הכספית של קרן ישי;
- ג. הקרן אינה עורכת דוח המתאר את תנועת ההלוואות לתקופה הנתונה;

מסקנת הביקורת:

הביקורת נוכחה כי הקרן פעלה בניגוד לנדרש בהוראות המדריך לניהול כספי.

בהוראות התקנון, פרק תשיעי סימן יא' למדריך לניהול כספי, מגדיר את הדוחות הכספיים שעל הקרן לערוך, כדלהלן:

סימן יא': דוחות כספיים

הדיווחים הכספיים השנתיים יכללו את הדוחות הבאים:

- * מאזן לקרן עזר
- * דוח הכנסות והוצאות לקרן עזר
- * התנועה בקרן חיסכון
- * התנועה בחשבון הלוואות

ממצאים:

נמצא, כי הקרן אינה עורכת את הדוחות הכספיים השנתיים הנדרשים, ובכלל זה אינה מפרטת את הדוחות הנדרשים בהתאם להוראות המדריך לניהול כספי, דלהלן:

- × מאזן לקרן עזר;
- × דוח הכנסות והוצאות לקרן עזר;
- × התנועה בקרן חיסכון;
- × התנועה בחשבון הלוואות;

מסקנת הביקורת:

הקרן פעלה בניגוד לנדרש בהוראות המדריך לניהול כספי.

פרק תשיעי סימן יב' למדריך לניהול כספי, מגדיר את פרטי כרטסת הנהלת החשבונות של הקרן, כדלהלן:

סימן יב': טפסים

מערכת החשבונות תכלול כרטסת עזר כמפורט להלן:

- * כרטיס הלוואה לעובד
- * רשימת העובדים החייבים בגין הלוואות
- * כרטיס תנועת הלוואות

ממצאים:

הקרן אינה מנהלת את כרטסת הנהלת החשבונות בהתאם לנדרש במדריך לניהול כספי. נמצא, כי בספרי הנהלת החשבונות של המועצה, מנוהל כרטיס בשם "קרן ישי" כרטיס מספר 4100038000 (להלן: "כרטיס קרן ישי").

כרטיס קרן ישי, מנוהל בספרי הנהלת החשבונות של המועצה ככרטיס חו"ז כללי, בו נרשמות כלל התנועות הכספיות הנוגעות לפעילויות בקרן, כגון: תרומת העובדים בסך של 10 ₪ (להלן: "תרומת העובדים"), הכוללים את סכומי השתתפות המועצה, סכומים שנרשמו בעבור מתן הלוואות וכן סכומים שנוכו מהעובדים בעבור החזרי הלוואות (להלן: "סכומים כספיים"), דהיינו, הסכומים הכספיים נרשמים בספרי המועצה, כל חודש, כסכום יחיד הנרשם במקשה אחת!!!.

בעניין זה הביקורת מציינת, כי מאחר שמדובר בניהול כספי בספרי הנהלת החשבונות של המועצה, הרי שחלות על רישומים אלו הוראות אגף בכיר לביקורת ברשויות מקומיות במשרד הפנים, כפי שפורסמו בחוברת "הנחיות להנהלת חשבונות ודוח כספי ברשויות המקומיות" של (להלן: "הנחיות לרישום כספיים").

פרק 6 להנחיות לרישום כספי מגדיר את אופן ניהול החשבונות ברשות, וקובע ששיטת הרישום של כרטסת הנהלת החשבונות, מחייבת רישום כרטיסי חו"ז בכרטיסים נפרדים בעבור תקבולים, ובמקרה דנן תקבולים מניכוי תרומת מכל עובד, כרטיס חו"ז בעבור הפקדות לבנק, כרטיס חו"ז בעבור הלוואות לכל עובד כרטיס שיכול לכלול את רישום מתן הלוואה ואת תקבולי החזרי הלוואות וכד'.

מסקנת הביקורת:

הרישום הכספי בכרטסת הנהלת חשבונות בכרטיס קרן ישי, בוצע בניגוד להנחיות לרישום כספי.

שיטת העבודה הנהוגה במחלקת הנהלת החשבונות במועצה, בה מרוכזות כלל הפעולות הכספיות של הקרן בכרטיס חו"ז אחד כאמור, מגבילה את היכולת של המועצה ו/או הוועד ו/או של הקרן לעקוב אחר תשלום ניכוי תרומות העובדים, וכן מגבילה את האפשרות לנהל מעקב נאות אחר הלוואות שנלקחו על ידי העובדים וגביית החזרים בעבורן. שיטה זו אף מגבילה את יכולת המועצה לעקוב ולפקח על הפקדת תשלומי המועצה לחשבון הבנק של הקרן בהתאם להתחייבותה מול הקרן.

למען הבהירות, תנועות כספיות ייחודיות, עליהן להתבצע בכרטיסי חו"ז נפרדים. כך לדוגמה כרטיס חו"ז נפרד בעבור תרומת העובדים, כרטיס חו"ז נפרד בעבור הלוואות שניתנו לעובדים, מהקרן, וכן הלאה.

בהוראות התקנון, בפרק שמיני סימן ב' (סעיף 7), נקבעה הוראה לעניין סמכות ועדת הביקורת של הוועד בפיקוח על ניהול כספי הקרן, כדלהלן:

7. ביקורת

ועדת הביקורת של ועד העובדים תבקר גם את פעולות קרן העזר, בשינויים המחוייבים לפי העניין.

כמו-כן, בנספח הבקרה - פרק אחד עשרה סימן ב' (חלק א') למדריך לניהול כספי, נקבעו מסמכים שעל הגורמים האמונים בוועד להמציא לידי ועדת הביקורת, ובהם דפי חשבון ואישורי יתרות בנק (כולל התאמות), כדלהלן:

לשם עריכת הבקרה של המחלקה לבקרה, נדרש הוועד להמציא למחלקה לבקרה, בתוך שבועיים, ממועד קבלת ההודעה, את המסמכים והפרטים כדלהלן:

1. דפי חשבון בנק לשנת _____ (לתקופה מ- _____ עד _____)
 2. אישורי יתרות בנק ליום _____ וליום _____ (ריכוז יתרות והתאמות בנק)
 3. מאזן בוחן אחרון
 4. דוח הכנסות והוצאות
 5. דוחות על פעולות תרבות/רווחה
 6. מאזן שנתי מאושר אחרון
 7. ספר פרוטוקולים משיבות הוועד והוועדות
 8. רשימות מקבלי שי לחגים
 9. מסמכי הנהלת החשבונות, הכוללים פנקסי המחאות, אסמכתות להכנסות ולהוצאות, חשבונות מס, קבלות, שוברי הכנסה, שוברי הוצאה וכל מסמך רישום עזר אחר
 10. רשימת חייבים, רשימת זכאים, רשימת מלאי
 11. ספרי עזר, כגון ספר אינוונטר וכרטיסי חו"ז עובדים
- (ההדגשות אינן במקור)

עוד יצוין, כי בהתאם לכללי החשבונאות המקובלים, על מנהלי החשבונות לערוך מדי חודש התאמה של היתרות הרשומות בספרים מול היתרות הרשומות בבנקים, ולהציג את ההסברים בגין אי התאמות במידה שקיימות.

ממצאים:

מבדיקת הביקורת עולה, כי במהלך כחמישה עשר שנות פעילותה של קרן ישי, מעולם לא נערכה התאמת בנק לאף אחד מחשבונות הבנק של הקרן.

הביקורת מדגישה, כי אי ביצוע פעולת התאמת חשבונות הבנק מול הרישום בספרי הנהלת החשבונות, מונעת מהקרן מחד, ומהמועצה כגורם המשתתף במימון הפעילות מאידך, את היכולת המעשית לפקח ולעקוב אחר השימוש בכספים בחשבונות הבנק, וחמור מכך הקרן והמועצה אינן יכולות לפקח אחר משיכות כספים מחשבון הבנק, ובכך לא ניתן לדעת האם הכספים נמשכו עבור הלוואות לעובדים או שמא לכאורה נמשכו למטרות אחרות!!!

מסקנת הביקורת:

במצב הדברים כאמור, לא התקיים מעקב חשבונאי הולם אחר תנועות הכספים בקרן, גורם כשלעצמו שהיה צריך להוביל להחלטה בה על המועצה להפסיק את חלקה בהשתתפות העברת כספים לקרן וזאת עד לאחר שהאחרונה, תיישר קו בנושא הניהול הכספי כנדרש ואף תציג התאמות בנק מבוקרות בהתאם להוראות סעיף 4.2.4.2 לחוברת ההנחיות לרישום כספי המחייב את המועצה, כדלהלן:

4.2.4.2 התאמת בנקים

בהתאם להנחיות לניהול חשבונות, אחת לחודש על הרשות לערוך התאמה של כל חשבונות הבנק, בין הרישומים בספרי הבנק לבין הרישומים בספרי הרשות, כדלהלן:

- א. התאמת הבנק תיבדק ע"י הגזבר או ע"י מי שימונה על ידו, ותצורף חתימתו של הבודק על מסמכי ההתאמה.
- ב. בהתאמת הבנק ירשמו כל הסכומים הרשומים בחשבון הבנק ואינם רשומים בספרי הרשות וכן כל הסכומים הרשומים בספרי הרשות ואינם רשומים בספרי הבנק.
- ג. תוך חודש ימים מעריכת התאמת הבנק, יש לברר מהות הסכומים הרשומים בהתאמה, לקבל מהבנק התייעוד הדרוש ולרשום הסכומים המחייבים רישום בספרי הרשות. במקביל יש להעביר למחלקת הגביה מידע לגבי ההחזרים של הסדרי תשלומים (החזרת המחאות, הוראות קבע והסדרי תשלומים אחרים), כדי שחשבון התושב במחלקת הגביה יחוייב בהתאם.
- ד. התאמת חשבון הבנק תיערך ע"י עובד שאינו קשור בביצוע תשלומים, ו/או בקבלת תקבולים ו/או בהפקדות כספים וחמחאות.
- ה. לצורך ביצוע התאמת בנק לסוף השנה ולדוח החצי שנתי, יש לדרוש מהבנקים השונים אישורי יתרה למועד הדוח ולבצע את ההתאמה ליתרה המופיעה באישור.
- ו. יש לקבל אישורי יתרות מכל הבנקים ומגורמים פיננסיים אחרים למועד הדוח, בין השאר, לצורך הצגתם בפני רואי החשבון המבקרים המבצעים את הביקורת על הדוחות הכספיים.

5 ניהול הרישום בספרי הנהלת החשבונות שבמועצה

5.1 ניהול מערכת החשבונות במועצה

סעיף 34א(א) לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 2ג170(א) לפקודת העיריות, המגדיר את אחריות הגזבר על ניהול מערכת החשבונות של העירייה, כדלהלן:

2ג170. (א) הגזבר יהיה אחראי על ניהול עניניה הכספיים של העירייה, ובין השאר על הכנת הצעת התקציב ותקציב המילואים של העירייה, על ניהול מערכת החשבונות של העירייה ועל הכנת הדוחות הכספיים לפי פקודה זו, וכן יפקח על שמירת מסגרת התקציב באופן שלא ייווצר גירעון שוטף, כהגדרתו בסעיף 140ג, בתקציב העירייה. (ההדגשה אינה במקור)

סעיף 34א(א) לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 192 לפקודת העיריות, המגדיר את אחריותו של הגזבר על שמירת קופת המועצה, כדלהלן:

192. הגזבר יהיה אחראי לבטחונה של קופת העירייה.

כמו-כן, אופן הרישום בספרי הנהלת החשבונות של המועצה הוגדרו תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן: "תקנות הנהלת חשבונות").

בפרק ד', סעיף 9, לתקנות הנהלת חשבונות נקבע אופן הרישום במערכת הנהלת חשבונות של המועצה, כדלהלן:

9. א. כל רישום במערכת הנהלת החשבונות יהיה מבוסס על תיעוד חוץ או תיעוד פנים מקורי הכולל את כל הפרטים הדרושים לאימות נתוני הרישום.
- ב. רואה החשבון לעיריות רשאי לקבוע את נוסח טפסי תיעוד הפנים; נקבע נוסח כאמור - לא תשתמש רשות מקומית אלא באותו נוסח.
- ג. כל תקבול או תשלום יירשם במלואו, ללא קיזוז בין תקבולים ותשלומים.
- ד. כל הוצאה תירשם לחובת חשבון התקציבי המתאים ולזכות חשבון המוטב.
- ה. הרישום בהנהלת החשבונות יעשה באופן שוטף, לפי סדר ביצוע הפעולות הכספיות, בסמוך לעשיית הפעולה. ליד כל פעולת רישום יצויין החשבון הנגדי ומספר התיעוד המשמש אסמכתא לרישום.
- ו. העמסת ההוצאות הרשומות בתקציבי העזר לסעיפי התקציב של היחידות ברשות המקומית מקבלות השירותים, תיעשה לפחות אחת לשלושה חדשים, בסוף כל תקופה רבעונית.
- ז. רישום תקבולים ותשלומים של התקציב הבלתי רגיל יעשה באופן נפרד לכל תקציב בלתי רגיל כפי שאושר.
- ח. רשות מקומית הגובה כספים באמצעות בנק בלבד, או המפקידה בבנק את כל תקבוליה ביום קבלתם או למחרתו, אינה חייבת לנהל חשבון קופה, אם נערכת התאמה יומית בין שוברי הקבלות, לרבות ספחים של חשבונות ממוכנים לפי מספר עוקב, לבין מסמכי ההפקדה בבנק.

בנוסף על האמור, על מנת להסדיר את אופן הרישום הכספי של הרשויות המקומיות, משרד הפנים פרסם את ההנחיות לרישום כספי כאמור לעיל.

ממצאים:

א. סעיף 34א(א) לפקודת המועצות המקומיות, מחיל את הוראות סעיף 2ג170(א) לפקודת העיריות, המגדיר את אחריות הגזבר על ניהול מערכת החשבונות של העירייה, כדלהלן:

2ג170. (א) הגזבר יהיה אחראי על ניהול עניניה הכספיים של העירייה, ובין השאר על הכנת הצעת התקציב ותקציב המילואים של העירייה, על ניהול מערכת החשבונות של העירייה ועל הכנת הדוחות הכספיים לפי פקודה זו, וכן יפקח על שמירת מסגרת התקציב באופן שלא ייווצר גירעון שוטף, כהגדרתו בסעיף 140ג, בתקציב העירייה.

ב. אופן הרישום בספרי הנהלת החשבונות של המועצה הוגדרו תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988 (להלן: "תקנות הנהלת החשבונות").

ג. בפרק ד', סעיף 9, לתקנות הנהלת חשבונות נקבע אופן הרישום במערכת הנהלת חשבונות של המועצה, וכאמור בין היתר נקבע:

- 9 א. כל רישום במערכת הנהלת החשבונות יהיה מבוסס על תיעוד חוץ או תיעוד פנים מקורי הכולל את כל הפרטים הדרושים לאימות נתוני הרישום.
- ה. הרישום בהנהלת החשבונות יעשה באופן שוטף, לפי סדר ביצוע הפעולות הכספיות, בסמוך לעשיית הפעולה. ליד כל פעולת רישום יצויין החשבון הנגדי ומספר התיעוד המשמש אסמכתא לרישום.

מסקנת הביקורת:

תקנות הנהלת חשבונות חלים על אופן הרישום בספרי הנהלת החשבונות במועצה.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת של מבקר המועצה שפרסומם אסור ע"פ החוק. פרסום המסמך ללא נטילת רשות הגורמים המוסמכים קבוע בחוק, אסור בין היתר ע"פ הוראות סעיף 170(ו) ו-334 א לפקודת העיריות. המפר הוראה זו דינו מאסר שנה.

סעיף 6.1.5.4 להנחיות לרישום כספי, קובע את אופן ניהול כרטיסי החו"ז על ידי הנהלת החשבונות של המועצה, כדלהלן:

ניהול ספר חו"ז (חייבים וזכאים) בהתאם לתקנות ולהנחיות לניהול חשבונות הרשות תכנן את מספור חשבונות החו"ז (החשבונות האל-תקציביים) בקבוצות ובתתי קבוצות, כך שיקלו על עריכת הדוחות הכספיים. חשבונות החו"ז ינוהלו בקבוצות הבאות: ספקים, מעניקי שרותים וקבלנים של התקציב רגיל ו/או התקציב הבלתי רגיל. אמנים ומרצים. חו"ז עובדים. חו"ז מוסדות שכר. חו"ז מס הכנסה, ביטוח לאומי ומס ערך מוסף. חו"ז משרדי ממשלה. חו"ז של עמותות וגופים נתמכים. חו"ז של מוסדות חינוך. חו"ז של גופי סמך. אגודי ערים. רשויות מקומיות אחרות. חו"ז גופים קשורים. שטרות וממסרים לפרעון. חו"ז פרעון מלוות לזמן ארוך. על הרשות המקומית לסקור מדי חודש את יתרות החו"ז, ובמידה שיאותר חשבון חריג, כגון תשלומי יתר, אי גבית חובות משרדי ממשלה או רשויות וכדומה, יש להתריע במועד בפני גזבר הרשות על הממצא החריג.

ממצאים:

נמצא, כי כרטיס חו"ז הקרן הרישום בספרי הנהלת החשבונות, כולל רישום מרוכז של פעולות כספיות שעליהם להירשם בכרטיסי חו"ז נפרדים.

מסקנת הביקורת:

ריכוז כלל הרישומים בכרטיס הקרן, קרי רישום בכרטיס חו"ז אחד באופן מרוכז, אינו תואם את תקנות הנהלת החשבונות וכפי שנקבע בהנחיות לרישום כספי המחייבים את המועצה.

לאור תקנות הנהלת החשבונות, רישום התנועות הכספיות בספרי הנהלת החשבונות במועצה עליהם היה להתנהל בארבעה כרטיסי חו"ז שונים, כמפורט להלן:

- א. חו"ז עובד - לרישום ניכוי והעברת תרומת העובד בסך 10 ₪ מדי חודש;
- ב. חו"ז מועצה - לרישום השתתפות המועצה בסך 10 ₪ בגין כל עובד מדי חודש (להלן: "השתתפות המועצה");
- ג. חו"ז הלוואת עובד - לרישום מקביל בספרי המועצה של ההלוואות שניתנו לכל עובד מכספי המועצה (חלק המועצה בהלוואה);
- ד. חו"ז הפקדות לקרן ישי - לתיעוד כלל ההפקדות בחשבון הבנק של הקרן. הפקדות שתכולתן הכספיות הינה: ניכוי תרומות העובדים, תקבול השתתפות המועצה (כאמור, סכום השווה לתרומת העובדים), והחזרי ההלוואות השוטפות של העובדים;

היעדר רישום הנהלת חשבונות על ידי הקרן, מהווה הפרה של ההוראות המפורטות בפרק תשיעי למדריך לניהול כספי, הקובעות בין היתר, כי "על הקרן לנהל ערכת חשבונות נפרדת", כמפורט בהרחבה בפרק 5.1 לעיל.

סעיף 6.1.5.5 להנחיות לרישום כספי, קובע את חובת עריכת ההתאמות על ידי הנהלת החשבונות של המועצה, כדלהלן:

עריכת התאמות

יש לערוך התאמה חודשית לפי סעיפי התקציב, בין רישומי ההכנסות במערך הנהלת החשבונות לבין הרישומים במערך הגביה. ולבצע תיקוני רישום במקרה שימצאו הפרשים בין שתי המערכות. הרשות חייבת לערוך גם התאמות שוטפות עם גורמי חוץ שונים המספקים לה שירותים (ספקים, קבלנים, נותני שירותים ואחרים) או החייבים לה סכומים (איגודי ערים, רשויות מקומיות אחרות ואחרים).

כאמור בסעיף 3.4.8 לעיל, רישום כלל התנועות הכספיות של קרן ישי בספרי המועצה, מבוצע בכרטיס קרן ישי בלבד (כרטיס חו"ז מס' 4100038000).

ממצאים:

נמצא כי במהלך שנות תקופת הביקורת לא נערכו התאמות חשבונאיות בכרטיס הקרן.

מסקנת הביקורת:

היעדר עריכת התאמה חודשית בספרי הנהלת חשבונות שבמועצה בעבור כרטיס הקרן, מהווה הפרה של ההנחיות לרישום כספי.

הקרן פעלה בניגוד לנדרש בהוראות המדריך לניהול כספי.

בהתאם להחלטת קרן ישי בישיבה מס' 1, כל עובד המעוניין לקבל הלוואה, חותם על טופס בקשה להלוואה מקרן ישי (להלן: "טופס הלוואה"), ולאחר הגשת טופס הלוואה, הטופס מועבר לבדיקה ואישור של ועדת הקרן בהתאם להחלטת ישיבה מס' 1 כאמור.

מסקירת טפסי הלוואה עולה, כי סעיף 1 לטופס מציין את גובה הלוואה, וסעיף 3 לטופס מציין את שיעור הניכוי החודשי שהעובד ביקש שיתבצע ממשכורתו לצורך החזר הלוואה לקרן.

מן הביקורת עולה, כי מדור השכר של המועצה אמון על ניכוי סך של 10 ₪ משכרם של העובדים המעוניינים בכך וחתמו על טופס ההצטרפות (ראו סעיף 3.3 לעיל). כמו-כן, מדור השכר אמון על ניכוי של החזרי הלוואות, בהתאם לנתונים המפורטים בטופס הלוואה החתום והמאושר.

ממצאים:

לא נמצא נוהל המבטיח טיפול אחיד ומוסכם מראש במשימה (מעקב אחר רישום נאות של הסכומים הכספיים).

מסקנת הביקורת:

רישום נוהל מעוגן בכתב, חשיבותו גדולה במיוחד כאשר הוא עוסק בהתקשרות בין יחידות נפרדות שנדרש תיאום ביניהם, במקרה דנן, הן מצד גורמי הבקרה במדור השכר והן גורמי בקרה בגזברות המועצה.

לאור האמור לעיל, לדעת הביקורת, היעדרותו של נוהל עלול לגרום לחוסר תיאום בין גורמי הבקרה (הנהלת חשבונות ומדור שכר), דבר העלול לסכן את נאותות רישום הניכויים בגין החזרי הלוואות, רציפות החזרים, שלמות החזרים וכן בנושא גביית ריבית כנדרש בהתאם להוראות כל דין, נושאים העלולים לחשוף את המועצה לתביעות מצד העובדים.

הביקורת סקרה את כלל נתוני ההפקדות של תשלומי העובדים והשתתפויות המועצה כפי שתועדו בכרטיס (חוו"ז מס' 4100038000) (להלן: "סך ההפקדות"), וכן ברישומי מדור השכר (המקיים רישומים נפרדים בגין ניכויי העובדים והחזרי ההלוואות של העובדים).

כמו-כן, בוצעו הצלבות וניתוחים שונים המתייחסים לסכומים שנגבו משכר העובדים ואשר הועברו על ידי המועצה, החל ממועד ייסודה של קרן ישי בשנת 2005 ועובר ליום 30/09/2020 (להלן: "תקופת ההפקדות").

ממצאים:

מתחשיב שערכה הביקורת עולה, כי סך ההפקדות, אשר הופקדו על ידי המועצה בחשבון הבנק של קרן ישי (לרבות חלק העובדים וחלק המועצה), בתקופת ההפקדות, עמד על סכום של 510,134 ₪ במצטבר.

מתחשיב הביקורת עולה, כי סך כל הסכומים אשר הופקדו על ידי המועצה בחשבון הבנק של קרן ישי (לרבות חלק העובדים וחלק המועצה), בתקופת ההפקדות, הינם בסכום של 510,134 ₪ במצטבר (להלן: "הפקדות במצטבר"), כמפורט להלן:

- סך הסכומים שנוכו משכר העובדים במצטבר בתקופת ההפקדות, הינו 255,067 ₪;
- סך הסכומים שהופקדו על ידי המועצה כהשתתפות המועצה בקרן, בערך שווה לניכויי העובדים בתקופת ההפקדות, הינו 255,067 ₪ (להלן: "תחשיב הפקדות במצטבר");

נמצא, כי תחשיב הפקדות במצטבר נערך במסגרת עריכת ההתאמות, ההצלבות והחישובים שביצעה הביקורת, בהתבסס על הרכב הסכומים שנרשמו בספרי הנהלת החשבונות שבמועצה, וכן ברישומי מדור השכר, בוצעו הפעולות הבאות:

- התאמת הפקדות חלק העובדים - החישוב נערך בהתאם לנתונים שהתקבלו מרישומי מדור השכר;
 - חישוב השתתפות חלק המועצה בהפקדות לקרן ישי - החישוב נערך בהתאמה כדלהלן:
 - נתונים שהתקבלו מרישומי מדור שכר;
 - הפקדות הסכומים שנוכו משכר העובדים מדי חודש;
 - הסקה דדוקטיבית - חלק היחסי של השתתפות המועצה בקרן, חושב באופן אקוויוולנטי לסכום שנוכה משכר העובדים;
 - התאמת החזרי הלוואות של העובדים - ההתאמה בוצעה בין כרטיס קרן ישי (חוו"ז) בספרי הנהלת החשבונות של המועצה, לבין רישום החזרי הלוואות עובדים, כמפורט בדוחות שהתקבלו מרישומי מדור השכר של המועצה.
 - ניתוח כלל הנתונים בגיליונות אלקטרוניים ייעודיים;
- כמו-כן נמצא, כי סך כל תנועת החזרי ההלוואות המצטברות שהופקדו בחשבון הבנק של הקרן בתקופת ההפקדות (כפי שתועדו ברישומי מדור השכר), הינם בסכום מצטבר של 2,508,247.15 ₪.

***יוער כי התחשיבים המפורטים לעיל נערכו על פי הערכה ראשונית ולא מאומתת, יש לערוך תחשיב בהתאם למפורט בהמלצת הביקורת בדברי הסיכום (סעיף 7), שלהלן.**

מסקנת הביקורת:

לאור היעדר רישום חשבונאי נאות בספרי המועצה, וכן לאור היעדר כל רישום חשבונאי בקרן, לא ניתן לקיים מעקב נאות בדבר נאותות גביית החזרי ההלוואות שניתנו לעובדים.

כמו כן, התנהלות חשבונאית לקויה וכפי שפורטה לעיל, אינה מאפשרת ביצוע בחינה בדיעבד של סכומי ההלוואות שניתנו על ידי הקרן, לעובדים בפועל, הן ברמה מצטברת רב שנתית, והן ברמת עובד יחיד.

מסקנת הביקורת:

לאור מכלול הממצאים המפורטים בדוח שלעיל, מחד, הניהול הכספי והמעקב החשבונאי במועצה, נעשה בניגוד להוראות החוק והתקנות, החלות על הרשויות המקומיות, וכן בניגוד להוראות כל דין, מאידך, על אף כי כללי הביקורת אינם חלים על הקרן, הביקורת מצאה לנכון לציין, כי הקרן פעלה בניגוד להנחיות תקנון ההסתדרות.

המלצת הביקורת:

- אשר על כן הביקורת סבורה, כי על גזבר המועצה להורות לגורמים האמונים בגזברות, על ביצוע בדיקה מקיפה ועצמאית, לצורך חישוב מדויק של כלל הסכומים שהופקדו בפועל על ידי המועצה בחשבון הבנק של הקרן (להלן: "עריכת תחשיב").

- לאחר סיום עריכת תחשיב, על המועצה לבחון את האפשרויות המשפטיות העומדות בפניה לצורך השבת יתרת חלקה של המועצה בכספים שבהם השתתפה בהפקדות לקרן ישי, החל מיום הקמת הקרן.