



## **מועצה מקומית כוכב יאיר- צור יגאל**

### **מבקרת המועצה**

### **דוח ביקורת לשנת 2014**

**מרץ 2015**

31 במרץ 2015

לכבוד

שימי אליאל

ראש המועצה המקומית

כוכב יאיר-צור יגאל

שלום רב,

### הנדון: דו"ח מבקרת המועצה לשנת 2014

הנני מתכבדת להגיש בזאת את דוח הביקורת לשנת 2014 כמתחייב מהוראות סעיף 145 ו(א) לצו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950.

דוח ביקורת זה הינו הראשון שאני מגישה במסגרת מילוי תפקידי כמבקרת המועצה. הביקורת התמקדה השנה בבדיקת תהליכי רכש והתקשרויות עם נותני שירות במועצה, וזאת בהתאם לתכנית העבודה השנתית שנערכה על ידי הביקורת, פניות ראש המועצה ומנכ"ל המועצה ובדיקת תלונות שהגיעו לידי הביקורת.

בסוף הדוח מובאות גם תוצאות המעקב אחר יישום ההמלצות ותיקון ליקויים מדוחות ביקורת קודמים.

חשוב לציין כי דוח הביקורת לשנת 2014 הינו הדוח הראשון שנערך במסגרת כהונתו של מר שימי אליאל כראש המועצה וחלק גדול ממצאי הביקורת מתייחס לתקופה שקדמה לכך. יחד עם זאת, על ראש המועצה מוטלת אחריות לתיקון ליקויים שהתגלו בביקורת הנוכחית ובדוחות ביקורת קודמים.

על פי צו המועצות המקומיות, הנני מעבירה את העתק הדוח גם לחברי הוועדה לענייני ביקורת.

ברצוני להודות לך, ראש המועצה, למנכ"ל, לגזברית ולבעלי תפקידים נוספים במועצה על שיתוף הפעולה המועיל והפורה לו זכיתי.

**בכבוד רב,**

**רו"ח כהן נדיה**

**מבקרת המועצה**

## תוכן העניינים

<u>עמודים</u>	<u>נושא</u>
4	1. הבסיס החוקי לעבודת המבקר
10	2. ניהול רכש, מלא ומצאי
22	3. התקשרויות עם ספקים וקבלנים הפטורות ממכרז פומבי
34	4. הפקת אמצעי תשלום
44	5. התקשרות עם קבלני החשמל
59	6. מעקב תיקון ליקויים לדוחות ביקורת משנים קודמות



## הבסיס החוקי לעבודת המבקר

**פרק א' מועצות מקומיות, צו המועצות המקומיות (א)**  
**הבסיס החוקי לעבודת מבקר**

**122. ועדת ביקורת**

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת בקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הבקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הבקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הבקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת ההנהלה.
- (ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.

**122א. (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:**

- (1) לדון בכל דו"ח ביקורת של מבקר המדינה ושל נציב תלונות הציבור על המועצה;
- (2) לדון בכל דו"ח של משרד הפנים על המועצה ובכל דו"ח של מבקר המועצה;
- (3) לדון בכל דו"ח ביקורת אחר על המועצה שהוגש לפי כל דין;
- (4) לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת.
- (ב) ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה.

**סימן ב': מינוי מבקר וסמכויותיו**

- 145א. (א) המועצה, בהחלטת רוב חבריה, תמנה מבקר פנימי במשרה מלאה, למועצה (להלן - המבקר), על פי הוראות צו המועצות המקומיות (שירות עובדים), תשכ"ב-1962.
- (ב) היה מספר התושבים בתחום המועצה 10,000 או יותר, רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מחצי משרה בתנאי שהשלמת משרתו לא תהיה אלא בעבודת ביקורת ברשות מקומית אחרת ובאישור השר.
- (ג) היה מספר התושבים בתחום המועצה פחות מ-10,000 רשאי השר לאשר שהמבקר יכהן במשרה חלקית שלא תפחת מרבע משרה ובתנאים האמורים בסעיף קטן (ב).
- (ד) המבקר לא ימלא במועצה תפקיד נוסף על הביקורת זולת תפקיד הממונה על תלונות הציבור או הממונה על תלונות העובדים, וזאת אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי

תפקידו העיקרי.

(ה) המבקר לא ימלא מחוץ למועצה תפקיד שיש בו או שעלול להיות בו ניגוד ענינים עם תפקידו כמבקר.

145.ב. (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל 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 ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

(ב) מי שכיהן כחבר מועצה לא ימונה למבקר אותה מועצה ולא יכהן ככזה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה.

(ג) מי שהיה מועמד בבחירות למועצה לא יכהן כמבקר אותה מועצה, למשך כל תקופת כהונתה של המועצה שהיה מועמד לה.

(ד) על אף האמור בסעיף קטן (א), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו למבקר המועצה של אדם אשר לא נתמלא בו –

(1) אחד התנאים המנויים בסעיף קטן (א)(4), אם רכש ניסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992;

(2) התנאי שבסעיף קטן (א)(5), אם עבר השתלמות מקצועית שאישר השר.

145.ג. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בהודעה כי תמנה מבקר כאמור בסעיף 139א, תוך הזמן הנקוב בהודעה.

(ב) לא מילאה המועצה אחר ההודעה תוך הזמן האמור, רשאי הממונה על המחוז למנות מבקר למועצה.

145.ד. (א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

- (2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה ;
- (3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון ;
- (4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת ;
- (5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.
- (ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינוי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).
- (ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי
- (1) שיקול דעתו ;
- (2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני ;
- (3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.
- (ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.
- (ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים ; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.
- 145ה. (א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.
- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו

המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.

- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדונית או כל ועדה מועדונית של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.
145. (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך, בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר, יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה, בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלם הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה, תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.
145. (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר



- בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144א(1).

## ניהול רכש, מלאי ומצאי

## 1. מבוא

### 1.1.1. רקע:

מערך הרכש במועצה כולל רכישות והתקשרויות, אשר פטורות מחובת המכרז בהתאם להוראות הדין.

ככלל, על הרשות המקומית חלה חובה לנהל את התקשרויותיה באופן שיש בו תחרות הוגנת המאפשרת לכל מועמד מתאים להתמודד באופן שוויוני (עיקרון השוויון), כשהדרך המרכזית לשמירה על עיקרון זה הנה עריכת מכרז פומבי לשם קביעת זהות נותן השירות עימו תתקשר. עיקרון זה צריך להיות נר לרגלי הרשות גם מקום שבו המחוקק אינו מחייבה במכרז. פטור מחובת המכרז אין בו כדי לפטור את הרשות המקומית מחובת הנאמנות כלפי הציבור שהיא משרתת.

לאור האמור לעיל, קיימת חשיבות רבה לניהול מערך הרכש ביעילות אדמיניסטרטיבית, יעילות כלכלית, תוך עמידה והקפדה על כל דרישות הדין והוראות המנהל התקין, החלות על הרשות, ושמירה על עקרון ההגינות והשוויון.

ביום 26.09.2011 פורסם קובץ התקנות מספר 7035, תיקון מספר 2 לצו המועצות המקומיות, אשר במסגרתו עודכן גובה הסכום המרבי, הפוטר את המועצה מחובת המכרז בהתקשרויות להזמנת טובין או לביצוע עבודה (להלן: "תקרת הפטור"). על פי הנתונים שפורסמו באתר משרד הפנים, סכום תקרת הפטור נכון ליום 15.12.2013 לא יעלה 70,300 ₪ בצירוף מע"מ כחוק.

בתוספת החמישית לצו המועצות המקומיות (להלן: "התוספת החמישית") נקבעו הוראות לניהול מערך הרכש, המחסנים והמצאי במועצה. ההוראות מתייחסות, בין היתר, למינויים של בעלי תפקידים, רכישת טובין, ניהול מחסנים, רישום המצאי וניהולו.

הביקורת התמקדה בעיקר בבדיקת קיום הוראות הדין ויישום נהלים פנימיים בניהול מערך הרכש על ידי המועצה.

### 1.2. מטרת הביקורת:

- בדיקת קיום הוראות הדין, על כל דבריו.
- בדיקת קיומם של נהלים פנימיים מספקים ואכיפתם.
- בדיקת קיומם של בעלי תפקידים וועדות ועמידתם בהוראות הדין.
- בדיקת קיומם של מאגרי מידע ממוחשבים לצורך ניהול רכש כנדרש.

### 1.3. המקור החוקי:

- צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

#### 1.4. נהלים:

במועצה קיים "נוהל קבלת וביצוע עבודה עבור המועצה ותנאי התשלום", חתום על ידי מנהל מחלקת שפ"ה דאז, מר יעקב ארז. הנוהל אינו נושא תאריך ואינו חתום על ידי מורשי החתימה של המועצה. להלן עיקרי הנוהל:

##### א. "למועצה שלושה מסלולי הזמנת שירות או אספקת טובין

- הסכם לביצוע עבודה או מתן שירות מאושר וחתום על ידי מורשי החתימה של המועצה-ראש המועצה והגזברית.
  - הזמנה רגילה בכתב בחתימת מורשי החתימה.
  - הזמנה עד סך 1,000 ₪ כולל מע"מ.
- ב. קבלת הזמנה או הנחיה לביצוע עבודה או מתן שירות מכל סוג ודחיפות
1. ביצוע עבודה עבור המועצה מותנה בהזמנה או הסכם חוקי בכתב.
  2. בערך עבודה עד לסך 1,000 ₪ כולל מע"מ, רשאי כל אחד ממנהלים במועצה לאשר ובלבד שתצורף הזמנה בכתב.
  3. במקרים דחופים רשאי לאשר בע"פ את העבודה אחד המנהלים:

- ראש המועצה
- מזכיר המועצה
- הגזברית
- מנהל שפ"ה ורכש

##### אח"כ תופק הזמנה בכתב על ידי מנהל הרכש או על ידי אחד אחר ע"פ

##### הרשימה לעיל.

##### הזמנה הכתב וצירופה לחשבונית מהווים תנאי לתשלום גם במקרים

##### דחופים.

##### ג. הגשת חשבוניות

- ....
2. חשבוניות בטרם תשולמנה תאושרנה על ידי גורם המזמין/המפקח. על נותן השירות, לצרף אסמכתאות, כגון יומן עבודה מאושר על ידי המפקח/או אישור על ביצוע....
  3. במקרים של אספקת טובין, יצורפו העתק **הזמנה** ותעודת משלוח...."

#### 1.5. מערכות מידע:

ניהול מערך הרכש במועצה מתבצע במערכת הרכש של החברה לאוטומציה (להלן: "מערכת הרכש").

## 2. ריכוז עיקרי ממצאים:

- 2.1. למנהלת חשבונות ספקים ומנהלת חשבונות ראשית קיימות הרשאות גישה לביצוע שינויים ואישור הזמנות הרכש במערכת הממוחשבת. הביקורת מציינת כי מתן הרשאות גישה לביצוע פעולות כאמור במערכת הרכש לבעלי תפקידים אשר אחראים על קליטת חשבונות וביצוע תשלומים לספקים פוגע מהותית בעקרון הפרדת תפקידים נאות במועצה.
- 2.2. המועצה לא מינתה מנהל רכש ואספקה בניגוד לאמור בצו המועצות המקומיות. מנהל רכש ואספקה אחראי על ביצוע מגוון רחב של תפקידים הנדרשים לניהול תקין של מערך הרכש, אשר אינם מתקיימים במועצה, בין היתר: הכנת תחזית ותכנון צריכה מדי רבעון, מעקב אחר ניהול מלאי ומצאי, מכירת טובין בלתי ראויים לשימוש, ניהול ספר ספקים, טיפול בחוזים עם קבלנים וספקים, השתתפות בישיבות ועדת הרכש וועדת המכרזים וכו'.
- 2.3. המועצה לא ניהלה את פנקס הטובין בתקופת הביקורת. העדר פנקס טובין מעודכן אינו מאפשר ניהול מעקב אחר שמירתם וקיומם של הטובין במועצה. בהעדר הפנקס המעודכן, לא מתנהל מעקב אחר תקופת האחריות שחלה על המוצרים החדשים שנרכשו, דבר שעלול לגרום להוצאות מיותרות מצד המועצה.
- 2.4. ניהול המלאי והמצאי במועצה אינו מתבצע בהתאם להוראות שנקבעו בתוספת החמישית, כגון:
- אין אומדן לגבי ערכם של הכלים והטובין, המאוחסנים במחסן.
  - לא נערכת ספירת מלאי אחת לשנה, כנדרש בחוק.
  - לא מנוהלים רישומים אודות תכולת המחסנים.
  - לא קיימת זמינות וניהול מידע אודות הקיים במחסני המועצה, כך שייטכנו מצבים שיוזמנו פרטים, אשר כבר קיימים במחסני המועצה.
  - הכלים והטובין מאוחסנים ללא תעודת כניסה, האמורה לכלול, על פי ההוראות, פרטים בנוגע לספק, מספר ההזמנה, מספר תעודת המשלוח, פרטי החשבונות, מספר קטלוגי, תיאור הטובין והכמות שנתקבלה בפועל.
  - הכלים והטובין מוצאים ללא תעודת יציאה.
  - במחסן מונחים מזה תקופה ארוכה כלים וציוד שהתיישנו או שיצאו מכלל שימוש, מבלי שתעשה כל פעולה להוצאתם לגרט.
  - המועצה אינה מנהלת רישום מצאי, קטלוג פריטים ומפקד מצאי כנדרש בהוראות, מלבד הציוד האלקטרוני (מחשבים ומדפסות).
  - לא נערכת ספירת מצאי אחת לשנה כנדרש החוק.
  - לא מונה עובד לתפקיד רשם מצאי.

### 3. ריכוז המלצות:

- 3.1. על המועצה למנות מנהל רכש ואספקה ולהקפיד על ניהול מערך רכש, מלאי ומצאי בהתאם להוראות הדין.
- 3.2. מומלץ לעגן את מדיניות המועצה בנושא ניהול מערך הרכש במסגרת נוהל מפורט, אשר יכלול, בין היתר את הנושאים הבאים: קביעת תנאים לפטור קטגורי מאישור ועדת הרכש, מדרג סכומים לצורך קבלת הצעות מחיר, נוהל הגשת הצעות מחיר, ביצוע תהליך רכש דחוף והגדרתו, שיקולים מנחים לבחירת ספק, תדירות עדכון מחירוני, עריכת הסכמי התקשרות, התקשרות עם יועצים, סדרי מבדק פנימי ותיעוד עסקאות, וזאת בהתאם לכללים שנקבעו בפרק ג' לתוספת החמישית של צו המועצות המקומיות.
- 3.3. יש לדאוג לקיים את עקרון הפרדת התפקידים באופן מרבי, על ידי עדכון הרשאות גישה ממוחשבות או קביעת מערך בקרות תקופתיות באמצעות המערכת הממוחשבת, לדוגמא הפקת דוח הזמנות לתקופה ובדיקת הגורמים שפתחו/אישרו את הזמנות הרכש במערכת הממוחשבת.

#### 4. ממצאי ביקורת מפורטים:

##### 4.1. מנהל רכש וועדת רכש ובלאי

###### רקע חוקי:

התוספת החמישית קובעת, בין היתר:

5. "מועצת המועצה תמנה מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובלאי....
6. הגזבר, יכין כל רבעון, תחזית ותוכנית צריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של המועצה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה.
7. ועדת רכש ובלאי תקבע את הפרטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי, כאמור בסעיף 6, בעבור היחידות והמחסנים.
8. לא תבוצע רכישה אלא באישור מראש מאת ועדת רכש ובלאי שניתן באמצעות מנהל רכש ואספקה, בכפוף להוראות כל דין.
- 9.

(א) על אף האמור בסעיפים 7 ו-8 רשאי מנהל רכש ואספקה לרכוש טובין ללא אישור מאת ועדת רכש ובלאי, אם לדעתו הרכישה הכרחית ודחופה, ובלבד שסכום הרכישה אינו עולה על הסכום המזערי הקבוע בסעיף 8 (א) לתוספת הרביעית לצו ובהתאם לתקציב המאושר ...

...

(ג) מנהל רכש ואספקה ירכוש טובין כאמור בסעיף קטן (ב) על סמך הצעות מחיר שהגישו לו ספקי טובין שאליהם פנה; הצעות כאמור יירשמו באופן השוואתי ויעמדו לעיון ועדת רכש ובלאי, לפי דרישתה."

###### מנהל רכש ואספקה (להלן: "מנהל הרכש")

בסעיף 1 לתוספת החמישית מוגדר מנהל רכש ואספקה כ"מי שמונה בידי המועצה לפי סעיף 5 לרכישת טובין, לאחסנתם, להספקתם, לשמירה עליהם ולקביעת רמת המלאי או מי שהוא הסמיכו לכך".

תחומי האחריות של מנהל הרכש ברשות המקומית הוגדרו על ידי האגף לכוח אדם ושכר ברשויות מקומיות של משרד הפנים כדלקמן:

##### 1. "ניהול מצאי (אינוונטר) ברשות המקומית

א. תכנון תקציב ותכניות עבודה:

- הכנת תקציב שנתי למלאי וטובין ברשות, על פי הנחיות הגזבר.
- הכנת תכנית מלאי וטובין במסגרת התקציב שאושר והצרכים המשתנים (עונתיות, בטיחות ועוד).
- תכנון וארגון של העבודה ביחידות הרכש והאספקה.
- שותפות עם הנהלת הרשות המקומית בקביעת מדיניות המלאי ברשות.

ב. ניהול מלאי והזמנות:

- רישום המצאי, ארגון ויישום של מערכת המצאי, השאלת ציוד מצאי, ביקורת/ספירת ציוד המצאי.
- הקמה, תפעול ותחזוקה של המחסנים ברשות, רישום מלאי המחסנים, אחסון וניפוק טובין במחסנים, ביצוע ספירת מלאי לפחות אחת לשנה וטיפול בחוסרים במלאי.
- איתור צרכים בנושא רכש וריכוז בקשות של הרשות המקומית ושל מוסדות החינוך בתחום הרכש.
- ניהול מו"מ עם ספקי הרשות, קיום קשר עם ספקים וקבלנים, בחינת ההצעות וקביעת סדרי עדיפויות בהלימה עם התקציב.
- ניהול אינוונטר ממוחשב עם כל רכישה המתבצעת עבור הרשות ועבור מוסדות החינוך והרווחה (ניהול תיקי האינוונטר על פי המצאי לכל מוסד).
- ניהול ספר ספקים.

ג. ייצוג, ייעוץ וסיוע:

- סיוע למחלקה משפטית בעריכת מכרזים בתחום הרכש, בהתאם לחוק ולתקנות.
- ייעוץ ומתן מידע בנושאי רכש לראש הרשות המקומית ולמנהלים.
- ייצוג יחידת הרכש והאספקה בוועדת המכרזים ובוועדת רכש ובלאי.
- פרסום בעיתונות בדבר רישום לספר ספקים.
- ד. הערכה, פיקוח ובקרה:
  - מעקב ובקרה אחרי יישום המדיניות של הרשות בתחום הרכש.
  - מעקב ובקרה אחר עבודת הקניינים והמחסנאים.
  - בדיקה שנתית של נכונות הדו"חות הממוחשבים.
  - ביצוע הערכת ספקים וקבלנים.

2. ביצוע רכש ואספקה

- א. השתתפות בוועדות השונות האחראיות על רכש, כגון ועדת רכש ובלאי וועדת מכרזים.
- ב. ביצוע דרישות והזמנות של טובין, בכפוף לכל דין ולנהלי הרשות.
- ג. ביצוע רכישות טובין וציוד, בכפוף לכל דין ולנהלי הרשות.
- ד. ארגון וביצוע של תהליכי רכש, ובכלל זה סיוע בקביעת נהלים ברשות.
- ה. תיאום וביצוע של רכש עבור הרשות המקומית ועבור מוסדות החינוך במהלך השנה, וכן בחודשי הקיץ לקראת פתיחת שנת לימודים.
- ו. אישור חשבוניות בהלימה להזמנת הטובין (מחיר, כמות, דגם וכיוצ"ב) והגשתם לגזברות להכנת שובר תשלום.



ז. הזמנת שירותים ושכירת ציוד, לרבות שירותי תקשורת.

ח. ביצוע ספירת מלאי לקראת סיום כל שנה.

### 3. טיפול בחוזים עם ספקים וקבלנים

א. נטילת חלק בכתיבת החוזים ובחינתם טרם החתימה עליהם.

ב. ריכוז החוזים שנחתמו עם ספקים וקבלנים בתיקים, פיזיים וממוחשבים.

ג. ביצוע מעקב ובקרה על עמידה בתנאי החוזים.

ד. ביצוע בקרה ובדיקה על מועד פקיעת התוקף של החוזים, ונקיטת פעולות

לחידושם והארכתם במידת הצורך.

ה. מעקב אחר ערבויות ביצוע ואישורים על קיום ביטוחים.

### ועדת רכש ובלאי (להלן: "ועדת הרכש")

בסעיף 1 לתוספת החמישית מוגדרת ועדת רכש ובלאי כ"ועדה שמינתה המועצה

לפי סעיף 5 לאשר ביצוע רכישות למועצה, רישומן וגריעתן".

על פי חוזר מנכ"ל משרד הפנים מיום 15.3.09, הרכב ועדת הרכש נדרש שיהיה

מקצועי בלבד ולא יכלול נבחרי ציבור.

עוד צוין בחוזר המנכ"ל, כי לאור ההיבטים המקצועיים הנוגעים לפעילות ועדת

הרכש והצורך במתן ביטוי להיבטים הכספיים והמשפטיים הנוגעים לפעילותה-

מומלץ לתת בהרכב ועדת הרכש ייצוג לגזבר וליעוץ המשפטי של הרשות המקומית.

### רכש שוטף

רכש שוטף כולל רכישות טובין הנדרש לביצוע פעילותה השוטפת של המועצה,

בסכום הנמוך מסכום המזערי שנקבע בתקנות המכרזים, המאפשר פטור ממכרז

זוטא. על פי צו המועצות המקומיות, ועדת הרכש רשאית לאשר למנהל הרכש

לבצע רכש שוטף ללא אישור פרטני מוקדם מעת הועדה. מנהל הרכש יערוך את

הרכישות על סמך הצעות מחיר ולוח השוואה של ספקי טובין.

אם מנהל הרכש לא קיבל מראש אישור לביצוע רכש שוטף בדרך זאת, על ועדת

הרכש לאשר לו כל רכישה בנפרד.

ככלל, ניהול רכש שוטף במועצה מתבצע על ידי קניינית המועצה, מלבד הרכש

השוטף של מחלקות החינוך והרווחה, בהן הפקת הזמנות רכש מתבצעת על ידי

פקידות המחלקה באישור מנהל המחלקה, ורכש ציוד ממוחשב אשר באחריות

מנהל מערכות מידע.

## ממצאי הביקורת:

- 4.1.1. הנוהל שקיים במועצה (סעיף 1.4 לעיל) אינו מפורט ואינו מתייחס מגוון נושאים רלוונטיים לניהול מערך הרכש במועצה, לרבות הגדרת אחריות וסמכויות של בעלי תפקידים, המעורבים בתהליך הרכש.
- 4.1.2. פתיחה ועדכון הזמנות רכש במערכת הרכש מתבצעים על ידי קניינית המועצה או על ידי גורמים נוספים שהוסמכו לכך (פקידות מחלקות החינוך והרווחה ומנהל מערכות מידע).
- גזברית המועצה עוברת על כל ההזמנות הפתוחות ומאשרת אותן במערכת הרכש. לאחר אישור הגזברית, המערכת חוסמת את ההזמנה לביצוע שינויים.
- מבדיקת הביקורת עולה כי קיימות הרשאות גישה לביצוע פתיחה, עדכון ואישור הזמנות רכש במערכות הרכש למנהלת חשבונות ספקים ומנהלת חשבונות ראשית.
- הביקורת מציינת כי מתן הרשאות גישה לביצוע שינויים ואישור הזמנות הרכש במערכת הממוחשבת לבעלי תפקידים אשר אחראים על קליטת חשבוניות וביצוע תשלומים לספקים פוגע מהותית בעקרון הפרדת תפקידים נאות במועצה.**
- 4.1.3. המועצה לא מינתה מנהל רכש ואספקה בניגוד לאמור בצו המועצות המקומיות.
- כאמור בסעיף 4.1 לעיל, מנהל רכש ואספקה אחראי על ביצוע מגוון רחב של תפקידים הנדרשים לניהול תקין של מערך הרכש, אשר אינם מתקיימים במועצה, בין היתר: הכנת תחזית ותכנון צריכה מדי רבעון, מעקב אחר ניהול מלאי ומצאי, מכירת טובין בלתי ראויים לשימוש, ניהול ספר ספקים, טיפול בחוזים עם קבלנים וספקים, השתתפות בישיבות ועדת הרכש וועדת המכרזים וכו'.
- 4.1.4. ככלל, על פי מדיניות המועצה, פניה לספק להזמנת סחורה או ביצוע עבודה תבוצע לאחר הפקת הזמנת רכש ואישורה על ידי מורשי החתימה. נוהל הרכש, הקיים במועצה, מאפשר הפקת הזמנת רכש רטרואקטיבית בגין רכישות בסכום הנמוך מ-1,000 ₪.
- במהלך הביקורת נמצאו מספר מקרים, בהם הפקת הזמנות רכש מתבצעת רטרואקטיבית, לאחר אספקת סחורה או ביצוע עבודה, בסכום שעולה על 1,000 ₪, דבר שגורם לאישור חשבונית ספק ובדיקת מסגרת תקציבית בדיעבד.

4.1.5. ועדת הרכש של המועצה, אשר מורכבת מהיועץ המשפטי, גזברית ומזכיר המועצה, אחראית על קבלת החלטות בנוגע לרכש בסכום מהותי או רכש והתקשרויות, שניתן לייחס לפרויקט מסוים. ועדת הרכש מקבלת החלטות בנוגע לביצוע רכישות טובין בלבד ואינה דנה ברישומן וגריעתן של הטובין, כנדרש בצו המועצות המקומיות.

#### 4.2. ניהול מלאי ומצאי:

##### רקע חוקי

התוספת החמישית קובעת, בין היתר:

##### 1. "הגדרות

"מלאי" - טובין המצויים במחסן המועצה;

"מצאי" - טובין בני קיימה שאינם מאוחסנים במחסן המועצה;

"פנקס" - רשימה בספר המלאי והמצאי של המועצה, ערוכה לפי מספרים קטלוגיים....

3. המועצה תנהל פנקס באחד מן האמצעים הנמצאים המפורטים להלן...

13. טובין, הנרכשים בעבור המועצה המקומית ואינם מסופקים ישירות ליחידות הצורכות, יאוחסנו במחסן בלבד, וירשמו בידי מנהל המחסן כמלאי.

15.

(א) מנהל רכש ואספקה בתיאום עם גזבר, יקבע עם כל מחסן במועצה את סוגי הטובין שיאוחסנו בו ואת רמת המלאי של כל סוג כאמור.  
(ב) מנהל רכש ואספקה, בתיאום עם גזבר, יבדוק ויעדכן לפחות אחת לשנה, את סוגי הטובין ורמות המלאי של הטובין בכל מחסן.

20.

(א) תעודת כניסה תכלול פרטים בדבר ספק הטובין, מספר ההזמנה, מספר תעודת המשלוח, פרטי החשבונית, מספר קטלוגי, תיאור הטובין והכמות שנתקבלה בפועל.

21.

(א) מנהל המחסן ינהל רישום פנימי של פריטי הטובין ובו יפרט את תנועות הפריטים בתוך המחסן לפי סוגם וסיווגם בקטלוג האחיד.  
(ב) רישום הטובין כאמור בסעיף קטן (א) יעודכן באופן שוטף לפי תעודת הכניסה, תעודת הניפוק ותעודת ההחזר.

26.

(א) אחת לשנה לפחות, בסוף שנת הכספים, תיערך ספירת מלאי (להלן - הספירה) בכל מחסני המועצה...

30.

(א) רשם המצאי ינהל רישום מרוכז של המצאי במועצה, על יחידותיה, בפנקס הטובין.

(ב) המצאי יסומן בסמל המועצה, בסימון שככל האפשר אינו ניתן למחיקה.

(ג) כל יחידה במועצה שבה קיים מצאי, תופיע ברישומי המועצה כיחידת רישום עצמאית, כפי שיורה רשם הטובין, ותצוין במספר זיהוי נפרד.

(ד) מנהל יחידה, או עובד היחידה שמונה לכך בידו, ינהל את רישום המצאי באותה יחידה....

33. אחת לשנה, במועד שיקבע רשם המצאי, תיערך ספירת המצאי

בכל יחידה לפי טופס המיועד לכך בהתאם לסעיפים 26(א) ו-27(ג),

27 ו-28, בשינויים המחויבים, וממצאיה יועברו לרשם המצא.

35. גריעת פריט מצאי מהרישום בשל אובדן, או השבתה או מכל סיבה אחרת,

תיעשה רק באישור ועדת רכש ובלאי, ערכו של הפריט ייקבע בהתאם למחיר

השוק של פריט זהה חדש בעת הגשת הדו"ח".

המלאי של המועצה כולל כלי עבודה וציוד, המאחסנים במחסן באחריות מחלקת ש.פ.ה. ומלאי ציוד משרדי באחריות מנהלת הרכש.

המצאי מוגדר כטובין בני קיימא שאינם מאוחסנים במחסן של המועצה. מדובר בכל הפריטים הנמצאים בשימוש המועצה, כגון: ריהוט, מחשבים, ציוד תקשורת ואלקטרוניקה, מזגנים, ציוד חשמלי וכו', אשר ממוקמים באתרים שונים תחת שליטה של מחלקות שונות.

לניהול תקין של מלאי ומצאי יש חשיבות רבה, במיוחד לאור שיטת הרישום החשבונאי הנהוג במועצה, לפיה השקעות ברכוש קבוע מופחתות עם זקיפת ההוצאה לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל, בהתאם למקור המימון.

ניהול תקין של מלאי ומצאי נגזר מניהול מערך רישומים, הפעלת בקרה ופיקוח והתקנת נהלי עבודה. הניהול התקין נדרש לצורך שמירה על הרכוש, מניעת הזמנות מיותרות, הבטחת קבלת פיצוי מאת חברת הביטוח וכו'.

### **ממצאי הביקורת:**

4.2.1. המועצה לא ניהלה את פנקס הטובין בתקופת הביקורת.

נמסר לביקורת, כי בעבר השקיעה המועצה אמצעים כספיים בבניית רשימת המצאי, אך לא הקפידה לעדכן את הרשימה לאורך שנים.

**העדר פנקס טובין מעודכן אינו מאפשר ניהול מעקב אחר שמירתם וקיומם של הטובין במועצה.**

בהעדר הפנקס המעודכן, לא מתנהל מעקב אחר תקופת האחריות שחלה על המוצרים החדשים שנרכשו, דבר שעלול לגרום להוצאות מיותרות מצד המועצה.

- 4.2.2. במועצה אין אומדן לגבי ערכם של הכלים והטובין המאוחסנים במחסן. לא נערכת ספירת מלאי אחת לשנה, כנדרש בחוק.
- 4.2.3. לא מנוהלים רישומים אודות תכולת המחסנים.
- 4.2.4. לא קיימת זמינות וניהול מידע אודות הקיים במחסני המועצה, כך שייתכנו מצבים שיוזמנו פרטים, אשר כבר קיימים במחסני המועצה.
- 4.2.5. הכלים והטובין מאוחסנים ללא תעודת כניסה, האמורה לכלול, על פי ההוראות, פרטים בנוגע לספק, מספר ההזמנה, מספר תעודת המשלוח, פרטי החשבונית, מספר קטלוגי, תיאור הטובין והכמות שנתקבלה בפועל.
- 4.2.6. הכלים והטובין מוצאים ללא תעודת יציאה.
- 4.2.7. במחסן מונחים מזה תקופה ארוכה כלים וציוד שהתיישנו או שיצאו מכלל שימוש, מבלי שתעשה כל פעולה להוצאתם לגרט.
- 4.2.8. המועצה אינה מנהלת רישום מצאי, קטלוג פריטים ומפקד מצאי כנדרש בהוראות, מלבד הציוד האלקטרוני (מחשבים ומדפסות), אשר באחריות מנהל מערכות מידע. לא נערכת ספירת מצאי אחת לשנה כנדרש החוק.
- 4.2.9. המועצה לא מינתה עובד לתפקיד רשם מצאי כנדרש בצו המועצות המקומיות.

#### להלן תגובת מזכיר המועצה לדוח הביקורת:

"ככלל מקבל הח"מ את ממצאי הביקורת כפי שהועלו בדו"ח. להיעדרה של פונקציית מנהל רכש השפעה ישירה על הממצאים העולים בפרק זה. מכאן שהמלצתי חוזרת לחיוניות של קיומה של פונקציה זו כתנאי ראשוני לצורך הסדרת הנהלים בתחום זה".

## התקשרויות עם ספקים וקבלנים

### פטורות ממכרז פומבי

## 1. מבוא

### 1.1. רקע:

פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש) מחייבת את הרשות להתקשר בחוזה לביצוע עבודות ושירותים במכרז, וזאת בכפוף לאמור בצו המועצות המקומיות ובתקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993 (להלן: "תקנות מכרזים"). סעיף 192 לצו המועצות המקומיות קובע כי: "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או ביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית".

סעיף 8 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (להלן: "התוספת הרביעית") קובע, בין היתר:

"(א) מועצה מקומית רשאית להתקשר החוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכה עולה על 15,000 שקלים חדשים, אולם אינו עולה על 75,000 שקלים חדשים, על פי מכרז שאינו פומבי (להלן- מכרז זוטא)".

להלן פירוט סכומים בעניין חובת קיום מכרז/פטור ממכרז, המעודכנים ליום 15.12.2013, כפי שפורסמו באתר משרד הפנים:

סוג התקשרות	מסכום (₪)	עד סכום (₪)	כמות הצעות מחיר
הצעות מחיר	0	70,300	פטור מקיום מכרז
מכרז זוטא	70,300	175,700	4
מכרז זוטא	175,700	351,500	6
מכרז פומבי	351,500	----	מכרז פומבי

מכרז זוטא נועד לאפשר לרשות המקומית גמישות תפעולית ותפקודית. בשונה ממכרז פומבי, בהליך של מכרז זוטא אין הרשות המקומית מחויבת בפרסום פומבי של המכרז, אלא עליה לפנות למספר מסוים של ספקים וקבלנים (להלן: "נותני שירות"), המרוכזים ברשימה שנקבעה מראש (להלן: "ספר ספקים"), ולהזמין אותם להתמודד במכרז. מלבד זאת, הליכי המכרז ותנאיו זהים להליכים ולתנאים של מכרז פומבי.

הביקורת התמקדה בבדיקת התקשרויות המועצה עם שני סוגי נותני שירות:

- נותני שירות קבועים שעובדים עם המועצה באופן שוטף;
- נותני שירות מזדמנים, איתם מתקשרת המועצה לביצוע פרויקטים מיוחדים או רכש ייחודי.

### 1.2. מטרת הביקורת:

- בדיקת קיום הוראות הדין, על כל דבריו.
- בדיקת קיומם של נהלים פנימיים מספקים ואכיפתם.
- בדיקת קיומם של מאגרי מידע ממוחשבים לצורך ניהול רכש כנדרש.
- בחינת תהליך ביצוע ההתקשרות בתהליך של הצעות מחיר והתאמתו לחוק.

- בדיקת קיומה של ועדת רכש ועמידתה בהוראות הדין.
- בדיקת קיומם של חוזי התקשרות ערוכים וחתומים כדן.

### **1.3. המקור החוקי:**

- פקודת המועצות המקומיות (נוסח חדש).
- צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950.
- חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992.
- חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969.
- נהלים פנימיים.

### **1.4. מהלך הבדיקה:**

- פגישות וניהול שיחות עם הגורמים הרלוונטיים במועצה.
- עיון בבקשות לקבלת הצעות מחיר, בהצעות מחיר, בפרוטוקולים, כרטיסי הנהלת החשבונות ומסמכים רלוונטיים אחרים.
- בדיקת הסכמי התקשרות עם ספקים/קבלנים רלוונטיים.

### **1.5. נהלים:**

במועצה לא קיים נוהל כתוב, המסדיר את נושא התקשרויות המועצה עם נותני השירות.



## 2. ריכוז עיקרי ממצאים:

2.1. המועצה אינה מנהלת ספר ספקים לפי הכללים שהוגדרו בסעיף 8 לתוספת הרביעית.

ספר ספקים מעודכן מהווה עבור המועצה מאגר זמין ומעודכן של נותני השירות בעת לצורך ניהול מכרז זוטא בהתאם לכללים שנקבעו בחוק.

2.2. התקשרות המועצה עם חלק מנותני השירות הקבועים אינה מעוגנת בהסכם. בהיעדר הסכם ההתקשרות כאמור, הזמנת ציוד/שירות מתבצעת באמצעות פניה לנותן השירות לצורך קבלת הצעת מחיר והפקת הזמנת רכש על ידי המועצה, מה שמאריך את זמני המתנה לאספקת ציוד ומתן שירות ופוגע ביכולת המועצה לקבל מחירים נמוכים ולשמור עליהם לאורך זמן.

כמו כן, העדר הסכם ההתקשרות עלול לגרום למחלוקת בין הצדדים, בין היתר, בנוגע לתעריפים, לוחות זמנים לביצוע עבודה, ואינו מאפשר מסגרת התקשרות משפטית מובנת ומסודרת אשר תקנה למועצה הגנה בעת קיומו של סכסוך עם נותן השירות.

2.3. המועצה אינה נוהגת לבצע בדיקת קיום ביטוחים בתוקף אצל נותני השירות שהתקשרות עימם מתבצעת באמצעות הזמנת עבודה ולא מעוגנת בהסכם ההתקשרות.

2.4. מסקירת מסמכים משיבות ועדת הרכש שהתקיימו בשנת 2013 (ראה סעיף 4.3.2 להלן) נמצא כי עלות העבודה שבוצעה על ידי חלק מהקבלנים עולה על תקרת הפטור ממכרז זוטא לפי סעיף 8 (א) לתוספת הרביעית. במקרים הנ"ל המועצה חייבת לנהל את התקשרויותיה עם הקבלנים באמצעות מכרז זוטא לפי הכללים שהוגדרו בתוספת הרביעית והמלצה לבחירת הקבלן הזוכה תהיה בסמכות ועדת המכרזים ולא ועדת הרכש.

### 3. ריכוז המלצות:

- 3.1. מומלץ לעגן בנוהל את מדיניות המועצה בנושא התקשרויות עם נותני שירות אשר פטורות ממכרז פומבי, לרבות קביעת כללי התקשרות עם יועצים חיצוניים.
- 3.2. על המועצה להכין ולנהל ספר ספקים כנדרש בחוק, בהתאם לאמות מידה שייקבעו על ידי ועדת המכרזים.
- 3.3. מומלץ לערוך הסכמי התקשרות עם נותני שירות קבועים, תוך קביעת תנאי התקשרות, סל מוצרים/שירותים, תעריפים, לוחות זמנים וכו'.
- 3.4. מומלץ לבצע בדיקת קיום ביטוחים בתוקף טרם ביצוע התקשרות ו/או התחלת ביצוע עבודות קבלניות, לשם עמידה בהוראות החוק ולמען הקטנת סיכונים.
- 3.5. על המועצה להקפיד לנהל את התקשרויותיה בהתאם לכללים שנקבעו בסעיף 8 לתוספת הרביעית, בין היתר ניהול מכרז זוטא כדין.

#### 4. ממצאי ביקורת מפורטים:

##### 4.1. ניהול ספר ספקים:

###### רקע חוקי:

בתקנות המכרזים ובצו המועצות המקומיות נקבעה אחריותה של ועדת המכרזים של הרשות המקומית (להלן: "הועדה") להכנת התשתית להתקשרות באמצעות מכרז זוטא.

סעיף 8 (ב) לתוספת הרביעית קובע:

"הוועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים; הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והוועדה תדון בבקשתו; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה".

סעיף 8 (ג) לתוספת הרביעית קובע:

"הוועדה תמציא אחת לשנה למועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש המועצה פנה אליהם לפי תקנה זו במרכז זוטא; הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון הספקים וקבלנים הכלולים בו".

###### סיווג נותני השירות

חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות, התשכ"ט-1969 (להלן: "חוק רישום קבלנים"), קובע כי על כל קבלן להירשם בפנקס הקבלנים של משרד הבינוי והשיכון (להלן: "פנקס הקבלנים") בהתאם לסוג העבודות שהוא רשאי לבצע על פי רישונו ובהתאם להיקף הכספי של העבודה שהוא רשאי לבצע (להלן: "קבלן רשום"). בסעיף 3(ג) לחוק רישום קבלנים נקבע כי קבלן רשום, "יתן לו הרשם רשיון לתקופה שנקבעה ובו יצויין כל מדור שבו נרשם [הקבלן] בפנקס". בסעיף 14(א) לחוק נקבע כי "לא יבוצעו עבודות הנדסה בנאיות שהיקפן הכספי או מהותן המקצועית חורגים מתחום שנקבע בתקנות באישור ועדת הכלכלה של הכנסת, אלא על-ידי קבלן רשום שקיבל רשיון".

בתקנות רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאיות (היקף כספי ומהות מקצועית), התשמ"ד-1984, נקבע כי "היקפן הכספי של עבודות הנדסה בנאיות באתר בניה אחד לעניין סעיף 14 לחוק הוא: בכל (1) בכל ענף עבודה - 62,018 שקלים חדשים;

(2) בכל ענף משנה – 32,094 שקלים חדשים...

...בתקנה זו, "מדד" – מדד תשומות הבניה למגורים שמפרסמת  
הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה".

#### **ממצאי הביקורת:**

המועצה אינה מנהלת ספר ספקים כנדרש בסעיף 8 לתוספת הרביעית.  
ניהול ראוי של ספר הספקים מחייב את המועצה לעדכנה באופן שוטף ועליה לוודא  
כי לא חל שינוי בסיווג המקצועי של נותני השירות הרשומים בה.  
ספר ספקים מעודכן מהווה עבור המועצה מאגר זמין ומעודכן של נותני השירות  
בעת לצורך ניהול מכרז זוטא בהתאם לכללים שנקבעו בחוק.

#### **4.2. התקשרות עם נותני שירות קבועים**

##### **רקע:**

כאמור הסעיף 1.1 לעיל, המועצה רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או ביצוע  
עבודה בפטור ממכרז זוטא, כאשר היקף ההתקשרות אינו עולה על 15,000 ₪  
(להלן: "תקרת פטור ממכרז"). חשוב לציין, כי החוק אומנם פוטר את הרשות  
מביצוע מכרז עד תקרת הפטור, אך אינו פוטר אותה מלבחון את טיב ההתקשרות  
על ידי פניה למספר נותני שירות לקבלת הצעות מחיר.

החלטה בנוגע למדרג הסכומים ומספר נותני השירות לצורך קבלת הצעות המחיר  
הינה ההחלטה הפנימית של המועצה, אשר עדיף שתעוגן במסגרת הנוהל.  
ככלל, התקשרות ארוכת טווח עם נותני השירות אמורה להתבצע באמצעות  
חתימה על חוזה התקשרות (הסכם מסגרת או פרטני), המעגן את החובות  
והזכויות של הצדדים, אופן ההתקשרות החוזית ביניהם, היקפה ומהותה.  
לאור האמור לעיל, לצורך בדיקת תקרת הפטור ממכרז יש לבחון את מלוא היקף  
ההתקשרות עם נותן השירות במסגרת פרויקט מסוים או התקשרות שנתית  
כאשר מדובר בפעילותה השוטפת של המועצה.

במסגרת פעילותה השוטפת, מתקשרת המועצה עם נותני השירות, אשר אחראים,  
בין היתר, על אספקת ציוד ומתן שירותים שונים לתושבים באופן יום יומי.  
התקשרות מסוג זה מבוססת על סל קבוע של ציוד ושירותים שהמועצה רוכשת  
מנותני השירות במהלך השנה. כמו כן, לאור אופי ההתקשרות, המועצה עובדת עם  
נותני שירות קבועים.

##### **רכישת ציוד וחומרים:**

בקשה לרכישת ציוד וחומרים במסגרת פעילותה השוטפת של המועצה (לדוגמא:  
ציוד משרדי, ציוד חשמל וכו') מתבצעת באמצעות טופס פנימי "בקשה  
רכישה/ציוד/עבודה", המפרט פריטים שיש להזמין וסעיף תקציבי לחיוב. הטופס

חתום על ידי מנהל המחלקה שמבקשת להזמין את הציוד ומוגש לקניינית המועצה לצורך קבלת הצעת מחיר. קניינית המועצה פונה לספק הרלוונטי ומפיקה הזמנת רכש בהתאם להצעת המחיר שמתקבלת. לאחר אישור הזמנת הרכש על ידי גזברית וראש המועצה, היא נשלחת לספק לצורך אספקת ציוד.

**ביצוע עבודה:**

בקשה לביצוע עבודה במסגרת פעילותה השוטפת של המועצה (לדוגמא: אחזקת מזגנים, הדברה וכו'), מתבצעת על ידי מנהל מחלקת ש.פ.ה. בטלפון, ללא הפקת הזמנת עבודה. בסוף החודש, מגיש נותן השירות חשבונית ובה פירוט של כל העבודות שביצע במהלך החודש.

במידה ויש צורך בביצוע עבודה שלא במסגרת האחזקה השוטפת, פונה מנהל מחלקת ש.פ.ה. למספר נותני שירות לצורך קבלת הצעות מחיר ומעביר אותן לקניינית המועצה לצורך הפקת הזמנת הרכש.

להלן רשימת נותני השירות הקבועים שנדגמו על ידי הביקורת:

<u>היקף כספי לשנת</u> <u>2014</u> <u>(₪)</u>	<u>היקף כספי לשנת</u> <u>2013</u> <u>(₪)</u>	<u>מהות ההתקשרות</u>	<u>שם נותן שירות</u>	
72,251	104,084	אספקת חול למתקני משחקים ותחזוקה שוטפת	גיל תייר	1.
85,406	60,896	יועץ בטיחות	חגי יחיא גיאמל	2.
25,246	257,157	מפקח פרויקטים הנדסיים	אילן ירון-חברה להנדסה בע"מ	3.
99,589	118,997	ספק כלי עבודה	חמד סוכנויות	4.
49,138	50,596	ספק ציוד חשמל	חשמל ז'בוטינסקי	5.
88,458	81,702	מדביר המועצה	מלכה אשר	6.
72,242	104,625	אחזקת מזגנים	קירור יוסי ג'וני	7.
39,278	25,803	ספק ציוד משרדי	משרדית	8.

**ממצאי הביקורת:**

4.2.1 התקשרות המועצה עם נותני השירות הקבועים שנדגמו (מלבד גיל תייר) אינה מעוגנת בהסכם, תוך קביעת תנאי התקשרות ברורים, סל מוצרים/שירותים שנותן השירות מספק ותעריפים קבועים לאספקת מוצר/שירות. נמסר לביקורת על ידי קניינית המועצה כי רק לשני נותני השירות (ציוד משרדי וטיונרים) קיימים מחירונים קבועים.

בהיעדר הסכם ההתקשרות כאמור, הזמנת ציוד/שירות מתבצעת באמצעות פניה לנותן השירות לצורך קבלת הצעת מחיר והפקת הזמנת רכש על ידי המועצה, מה שמאריך את זמני המתנה לאספקת ציוד ומתן שירות ופוגע ביכולת המועצה לקבל מחירים נמוכים ולשמור עליהם לאורך זמן.

כמו כן, העדר הסכם ההתקשרות עלול לגרום למחלוקת בין הצדדים, בין היתר, בנוגע לתעריפים, לוחות זמנים לביצוע עבודה, ואינו מאפשר מסגרת התקשרות משפטית מובנת ומסודרת אשר תקנה למועצה הגנה בעת קיומו של סכסוך עם נותן השירות.

4.2.2. התקשרות המועצה עם נותני השירות הקבועים מתנהלת מבלי שתתבצע דרישה לקבלת ביטוח אחריות מקצועית מאת נותן השירות, לרבות כיסוי ביטוחי כלפי צדדים שלישיים, ומסמכי הסמכה מקצועית בתוקף, במקרים בהם נדרש רישיון לביצוע שירות מסוים.

**הביקורת סבורה כי ראוי לוודא את קיומם של המסמכים האמורים טרם ביצוע התקשרות ו/או החלת ביצוע עבודות קבלניות, לשם עמידה בהוראות החוק ולמען הקטנת סיכונים.**

4.2.3. בשנים 2012 ו-2013 רכשה המועצה שירותי ייעוץ ופיקוח הנדסי מאילן ירון-חברה להנדסה בע"מ.

לא נמצא תיעוד למסמכים המנמקים את החלטת המועצה התקשרות עם מר אילן ירון וקביעת תנאי ההתקשרות, לרבות פניות ליועצים נוספים לקבלת הצעת מחיר, החלטת ועדת הרכש בנושא, הסכם התקשרות וכו'.

**ככלל, התקשרות הרשות עם יועץ פטורה ממכרז מתוקף סעיף 3 (8) לתוספת הרביעית, אך החוק אינו פוטר את הרשות מלבחון את טיב ההתקשרות עם היועץ ולנמק את ההחלטה.**

#### 4.3. התקשרות עם קבלנים לביצוע פרויקט מיוחד

במקרים בהם נדרשת המועצה לבצע עבודה שלא במסגרת פעילותה השוטפת, בחירת הקבלן מתבצעת על ידי ועדת הרכש של המועצה.

לצורך כך, קניינית המועצה או מנהל המחלקה הרלוונטית פונים למספר קבלנים בתחום לצורך קבלת הצעות מחיר לביצוע עבודה. איתור קבלנים מתבצע באמצעות אינטרנט ועל בסיס היכרות והמלצות.

קניינית המועצה מרכזת את כל החומר ומכינה טבלת השוואה לועדת הרכש. במידה ובמועצה קיימת ועדה אשר אחראית על התחום בו מתבצעת העבודה (לדוגמא, ועדת בטחון, ועדת תחבורה וכו'), היא מגישה לועדת הרכש את המלצותיה בנוגע לבחירת הקבלן.

החלטות ועדת הרכש מעוגנות בפרוטוקול.

#### ממצאי הביקורת:

4.3.1. המועצה אינה נוהגת לבצע בדיקת קיום ביטוחים בתוקף טרם התקשרותה עם הקבלן לביצוע עבודה, דבר שעלול לגרום לנזקים כספיים ותביעות אפשריות כנגד המועצה. התקשרות המועצה עם הקבלן לביצוע עבודה

מתבצעת באמצעות הזמנת עבודה בלבד, ללא הסכם התקשרות, אשר אמור להעניק למועצה הגנה משפטית במקרה של סכסוך עם הקבלן.

4.3.2. סקירת מסמכים משיבות ועדת הרכש לשנים 2013 ו-2014 העלתה כי הפרוטוקולים אינם כוללים נימוקים להחלטת הוועדה בנוגע לבחירת הקבלן הזוכה.

הביקורת ממליצה כי הפרוטוקולים משיבות ועדת הרכש יכללו את נימוקי הוועדה להחלטתה לנוגע לבחירת הקבלן הזוכה, לרבות הפעולות שבוצעו על ידי הוועדה, מסמכים שנסקרו וכו'.

כמו כן, מומלץ לשלב בישיבות ועדת הרכש גורמים מקצועיים, בייחוד במקרים בהם נדרשים ידע ומיומנות בתחום בו נדרש השירות, לצורך קבלת החלטה אופטימלית בנושא.

4.3.3. להלן התקשרויות עם הקבלנים לשנת 2013 אשר נדגמו על ידי הביקורת:

<u>היקף כספי</u> <u>לשנת 2013</u> (₪)	<u>מהות ההתקשרות</u>	<u>שם הספק/הקבלן</u>	
108,901	קבלן שיפוצים	אקסטרים ת.מ. בע"מ	1.
79,412	מזגנים תעשייתיים	א.ר.ארקום סחר	2.
54,870	צביעת מסדרונות, כיתות, מקלטים ושירותים בחטיבת רמון	שיפוצי אל אמיר	3.
172,171	עבודות גינון	גל יהב פיתוח ואחזקות בע"מ	4.

#### אקסטרים ת.מ. בע"מ

בשנת 2013 ביצע הקבלן 2 עבודות:

- עבודות קרמיקה בשבט צור יגאל בסך 23,868 ₪ כולל מע"מ- הקבלן נבחר בישיבת ועדת הרכש מיום 27/02/2013 כהצעה הזולה מתוך 4 הצעות שהוגשו.

- עבודות טיח וצבע בבית הכנסת בסך 79,092 ₪ כולל מע"מ- הקבלן נבחר בישיבת ועדת הרכש מיום 22/05/2013 כהצעה הזולה ביותר מתוך 3 הצעות שהוגשו.

מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת התאמה בין עלות העבודה שהוצעה על ידי הקבלן בהצעת המחיר לבין התשלום שקיבל בפועל.

#### א.ר.ארקום סחר בע"מ

בשנת 2013 ביצע הקבלן התקנת מערכת מיזוג בבית הכנסת הספרדי בצור יגאל.

הקבלן נבחר בישיבת ועדת הרכש מיום 02/09/2013 כהצעה הזולה ביותר מתוך 3 הצעות מחיר שהוגשו.

מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת התאמה בין עלות העבודה שהוצעה על ידי הקבלן בהצעת המחיר לבין התשלום שקיבל בפועל.

#### שיפוצי אל אמיר בע"מ

בשנת 2013 ביצע הקבלן עבודות צביעת מסדרונות, כיתות, מקלטים ושירותים בחטיבת רמון.

הקבלן נבחר בישיבת ועדת הרכש מיום 01/06/2013 כהצעה הזולה ביותר מתוך 3 הצעות מחיר שהוגשו.

מבדיקת הביקורת עולה כי קיימת התאמה בין עלות העבודה שהוצעה על ידי הקבלן בהצעת המחיר לבין התשלום שקיבל בפועל.

#### גל יהב פיתוח ואחזקות בע"מ

בשנת 2013 ביצע הקבלן עבודות גינון והשקיה כדלקמן:

- הנחת דשא סנטטי בגני משחק בסך 60,849 ₪ כולל מע"מ- הקבלן נבחר בישיבת ועדת הרכש מיום 28/04/2013 כהצעה הזולה ביותר מתוך 4 הצעות שהוגשו.
- פיתוח ושיקום צמחיה בכיכר בשד' הדקלים בסך 78,694 ₪ כולל מע"מ-הקבלן נבחר בישיבת ועדת הרכש מיום 07/07/2013 כהצעה הזולה ביותר מתוך 3 הצעות שהוגשו.
- שיקום גינון והשקיה בכיכר בשד' הדקלים בסך 12,955 ₪ - לא נמצא תיעוד להצעות מחיר נוספות שהתקבלו בגין העבודה הזאת.
- עבודה בכיכר פסגות בסך 19,673 ₪ - לא נמצא תיעוד להצעות מחיר נוספות שהתקבלו בגין העבודה הזאת.

**מהנתונים המוצגים בטבלה עולה כי עלות העבודה שבוצעה על ידי חלק מהקבלנים עולה על תקרת הפטור ממכרז זוטא לפי סעיף 8 (א) לתוספת הרביעית.**

**במקרים הנ"ל המועצה חייבת לנהל את התקשרויותיה עם הקבלנים באמצעות מכרז זוטא לפי הכללים שהוגדרו בתוספת הרביעית והמלצה לבחירת הקבלן הזוכה תהיה בסמכות ועדת המכרזים ולא ועדת הרכש.**



### להלן תגובת מזכיר המועצה לדוח הביקורת:

"ככלל מקבל הח"מ את ממצאי המבקרת ואת המלצותיה בעניין זה.

בכל הקשור לנותני שירות קבועים כגון הדברה והתקשרויות דומות, מבצעת המועצה בימים אלו עבודה מכינה לצורך עיגון ההתקשרות במכרז. בהמשך, מבצעת המועצה הליך לביצוע מכרז מסגרת לנותני שירות, באמצעות חברת פורטל, המהווה את היועץ המקצועי למועצה בתחום זה. לטעמי הפער המרכזי שעולה בתחום הרכש הינו היעדרה של פונקציית מנהל הרכש, המהווה תפקיד סטטוטורי. בהיעדר גורם מקצועי בתחום רגיש זה העניין מנהל כמיטב היכולת הקיימת במועצה. אני סבור שעל המועצה למנות מנהל רכש בהתאם לדרישות החוק. מנהל הרכש יהיה אחראי לגבש מדיניות רכש ולאשרה, יהיה אחראי על בניית ותחזוקה של פנקס ספקים מורשים לכלל ההזמנות השוטפות שמבצעת המועצה וכן אחראי לגיבוש, ניהול ופיקוח על כלל הליכי הרכש המבוצעים על ידי המועצה, במנגנונים השונים."

### להלן תגובת גזברית המועצה לדוח הביקורת:

"ככלל, יש לבחון אפשרות למכרזי מסגרת והכנת ספר ספקים שיתנו פתרון לבעיות שעלו. מרשימת נותני השרות שנבדקו עולה כי קיימת בעייה בעיקר בנותני שרות שאופי עבודתם לא ניתן לצפייה מראש על כל עבודה מלבד מקרי חרום ושעליהם מקבלים נותני השרות אשור ממנכ"ל המועצה או מי שהוסמך מטעמו. גם כאן ברוב המקרים תינתן הצעת מחיר ותוצא הזמנת עבודה בהתאם. יחיד עם זאת יש לקחת בחשבון כי הערות והמלצות הביקורת לא הולכות יד ביד עם המצב שלנו בשטח. כ"א מצומצם מטפל בכל נושאי הרכש במועצה לא יוכל כנראה ליצור מעקב ובקרה אמיתיים על ההערות שהעלתה המבקרת כמו למשל, ספר ספקים, עדכון מחירוניהם ועוד. לעניין התקשרות עם קבלנים לפרויקטים מיוחדים על וועדת הרכש לתת יתר תשומת לב לסטיות מפטור ממכרז זוטא, יחד עם זאת המקרים שהועלו הסטייה בהן היתה שולית והם מקרים בודדים כך שאין לראות בהערות אלו התנהלות לא נכונה של הרשות."



## הפקת אמצעי תשלום

## 1. מבוא:

### 1.1. רקע:

עיקר תשלומי המועצה לספקים מתבצעים באמצעות מרכז הסליקה הבנקאי (מס"ב). לתשלומים באמצעות מס"ב ישנם יתרונות רבים, כגון: יעילות, דיוק, מהירות ועוד, אך קיימת חשיפה לביצוע טעויות, וזאת עקב המספר הגדול של תשלומים שמבוצעים בכל העברה.

לאור האמור לעיל, ישנה חשיבות רבה לבדיקת תקינות תהליכי העבודה הקשורים לביצוע תשלומים ולבקורות המופעלות עליהם.

נוסף לתשלומים באמצעות מס"ב, המועצה עושה שימוש בהמחאות ממוחשבות וידניות, בעיקר לביצוע תשלומים לרשויות ולספקים במקרים מיוחדים.

סקירת דוח תשלומים לספקים שהופק ממערכת הפיננסית העלתה כי סה"כ תשלומי המועצה לספקים בשנת 2013 הסתכמו לסך של כ-38,232 אלפי ₪.

### 1.2. מטרת הביקורת:

מטרת הביקורת הינה לבחון קיום ויישום נהלי העבודה ותהליכי העבודה בנושא תשלומים לספקים, לרבות הפרדת תפקידים וסמכויות, אישור חשבוניות ורישומן בהנהלת החשבוניות וביצוע תשלומים.

### 1.3. נהלים:

במועצה קיים "נוהל תשלומים".

הנוהל אינו נושא תאריך ואינו חתום על ידי מורשי החתימה של המועצה. להלן עיקרי הנוהל:

1. "תשלומים לספקים מתבצעים כל 15 לחודש, שוטף + 75. יש לדאוג להביא חשבוניות לידי מיכל מנהלת החשבוניות עד ל-10 לכל חודש.

2. לאחר שמתקבלת חשבונית מהספק, על מנהל המחלקה לאשר בחתימת ידו על החשבונית ולצרף הזמנה חתומה.

3. בעת הזמנה מספק חדש יש להעביר הפרטים הבאים:

3.1. אישור ניכוי מס במקור.

3.2. אישור ניהול ספרים כחוק.

3.3. כתובת מדויקת למשלוח מכתבים.

3.4. מס' טלפון + פקס.

3.5. פרטי חשבון בנק: מס' בנק, מס' סניף, מס' חשבון".

הנוהל אינו מעודכן ואינו מתייחס לנושאים חשובים בתהליך תשלומים לספקים, כגון: הגדרת סמכויות ואחריות של כל אחד מהגורמים המעורבים בתהליך והבקורות הנדרשות בתהליך.

1.4. מערכת מידע :

המועצה מנהלת את חשבונותיה במערכת של החברה לאוטומציה (להלן: "המערכת הממוחשבת").

קליטת חשבונות ואישור תשלומים מתבצעים בתוך המודול הפיננסי (להלן: "המערכת הפיננסית").

## 2. ריכוז עיקרי ממצאים:

הביקורת מציינת כי תהליכי העבודה והבקורות במועצה על התשלומים הם ברמה גבוהה באופן כללי. במהלך הביקורת לא נתגלו ממצאים אשר עלולים להצביע על קיום ספקים פיקטיביים או ביצוע תשלומים שלא כדין, קיימת הקפדה על תיעוד אסמכתאות המאפשרות ביצוע מעקב ובקרה.

יחד עם זאת, לאור הרגישות הגבוהה בתהליך, הביקורת מצביעה על מספר חשיפות, שמומלץ לשפר כדלקמן:

2.1. הטיפול בספקים, החל מפתיחת ספק חדש במערכת הפיננסית ועד לאישור חשבוניות לתשלום, מתבצע על ידי מנהלת חשבונות ספקים.

**האמור מהווה פגיעה בעקרון הפרדת תפקידים נאות במועצה.**

2.2. קובץ אב ספקים אינו מעודכן ומכיל מספר רב של ספקים לא פעילים.

2.3. שני כרטיסי חתימה אלקטרוניים, אשר באמצעותם מורשי החתימה אמורים לאשר ביצוע העברת תשלומים, נמצאים אצל מנהלת חשבונות ראשית והיא מאשרת ביצוע תשלום בשמם.

**הביקורת מציינת כי אישור העברת תשלום על ידי גורם אחד, מהווה פגם באבטחה ובהפרדת תפקידים.**

2.4. קיימים מקרים חריגים (לדוגמא, לפני נסיעה ממושכת לחו"ל), בהם מורשה חתימה אחד חותם על גבי המחאות ריקות מראש, על מנת למנוע מצב של עיכוב בתשלומים בתקופת היעדרותם מהמועצה.

**הביקורת מציינת כי העדר הגבלת סחירות המחאות על ידי כיתוב "למוטב בלבד" וחתימת מורשי חתימה על גבי המחאות ריקות מהווה פגיעה בבקרה הפנימית.**

### 3. ריכוז המלצות:

3.1. לאור חשיפה גבוהה שקיימת בתהליך תשלומים באמצעות מס"ב, מומלץ כי אישור העברת תשלומים באמצעות כרטיסי חתימה אלקטרוניים, המהווה כלי בקרה חשוב בתהליך תשלומים לספקים, יתבצע בפועל על ידי מורשי החתימה.

3.2. כחלק מתהליך תקין ולאור העובדה כי כוח אדם מצומצם במועצה מקשה על קיום הפרדת תפקידים נאותה, הביקורת ממליצה לעשות שימוש בבקורות ממוחשבות, שתכליתן לאתר פעולות חריגות, לרבות:

- בדיקת שינויים שבוצעו בקובץ אב ספקים;
- כפילות חשבונות בנק;
- קיום ספקים לא פעילות;
- דוח המחאות מבוטלות.

3.3. מומלץ לבצע בדיקה תקופתית של רצף המחאות ידניות ומהות התשלומים ששולמו באמצעות המחאות ידניות.

#### 4. ממצאי ביקורת מפורטים:

##### 4.1 הפרדת תפקידים והרשאות גישה:

- לאור הסיכון והחשיפה הגבוהים, אשר קיימים בתהליך תשלומים לספקים, נדרשת הפרדת תפקידים נאותה בין הגורמים השונים המעורבים בתהליך. עובדי המועצה, המעורבים בתהליך תשלומים לספקים הינם:
- גזברית המועצה- בדיקת ואישור תשלומים לספקים;
  - מנהלת חשבונות ראשית - בדיקת תזרים מזומנים, התאמות בנקים, שיגור מס"ב;
  - מנהלת חשבונות ספקים- פתיחת ספקים חדשים ועדכון קובץ אב ספקים, קליטת חשבוניות, אישור חשבוניות לתשלום במערכת הממוחשבת.
- לאור האמור לעיל, הטיפול בספקים, החל מפתיחת ספק חדש במערכת ועד לאישור חשבוניות לתשלום, מתבצע על ידי מנהלת חשבונות ספקים. כמו כן, למנהלת חשבונות ספקים ומנהלת חשבונות ראשית קיימות הרשאות גישה לפתיחה ואישור הזמנות רכש במערכת הרכש. האמור לעיל מהווה פגיעה בעקרון הפרדת תפקידים נאות במועצה.

##### 4.2 פתיחת ספקים חדשים ועדכון קובץ אב ספקים:

- פתיחת ספקים חדשים ושינוי פרטי הספק במערכת הפיננסית מתבצעים על ידי מנהלת חשבונות ספקים.
- בקשה לפתיחת ספק חדש מגיעה מקניינית המועצה או גורם אחר אשר מוסמך לבצע פתיחת הזמנת רכש (מנהל מערכות מידע, פקידת מחלקת חינוך, פקידת מחלקת רווחה).
- בקשה לפתיחת ספק אינה מעוגנת בטופס מובנה.
- לצורך פתיחת ספק חדש, מנהלת חשבונות ספקים מקבלת צילום חשבונית, העתק המחאה מבוטלת או אישור חתום מהבנק בו מתנהל חשבון הספק, בודקת אישור ניהול ספרים ואישור ניכוי מס במקור. לאחר עדכון פרטי הספק במערכת הפיננסית, מנהלת חשבונות ספקים מתייקת את האישורים מהבנק וצילומי ההמחאות בקלסר הייעודי, אשר נשמר בארון בחדר הנהלת החשבונות, שננעל בסוף יום עבודה.

##### ממצאי הביקורת:

- 4.2.1 סקירת דוח שינויים בקובץ אב ספקים לשנת 2013, שהופק ממערכת הפיננסית, העלתה כי כל השינויים בפרטי ספקים בוצעו על ידי מנהלת חשבונות ספקים בלבד, במסגרת תפקידה.
- לא נמצאו שינויים שבוצעו על ידי הגורמים הלא מוסמכים לכך.

לכל השינויים שנדגמו נמצאו אסמכתאות (צילום המחאה מבוטלת או אישור מהבנק).

4.2.2. סקירת דוח פרטי ספקים לשנת 2013, שהופק ממערכת הפיננסית, העלתה את הממצאים הבאים:

- הדוח מכיל 1,265 ספקים, כאשר בשנת 2013 היו פעילים 239 ספקים בלבד.
- במסגרת הדוח נמצאו ספקים עם שם שונה, אך מספר עוסק מורשה/ח.פ. זהה. מבדיקתנו עולה כי הדבר נובע מכך שבמקרים בהם חל שינוי בשם הספק, מנהלת חשבונות ספקים אינה מבצעת שינוי בפרטי הספק הקיים, אלא פותחת ספק חדש עם מספר עוסק מורשה/ח.פ. זהה, מה שגורם לכפילות ספקים במערכת הפיננסית.

#### 4.3. אישור וקליטת חשבוניות:

אישור חשבוניות במועצה מתבצע על ידי מנהל מחלקה שקיבלה מוצר/שירות וגזברית המועצה. אישור חשבוניות בגין הוצאות הנהלה וכלליות מתבצע על ידי הגזברית או ראש המועצה. לאחר האישור, החשבוניות עוברות למנהלת חשבונות ספקים לקליטה במערכת הפיננסית ולתשלום.

בעת קליטת החשבונית, מופקת מהמערכת "פקודת זיכוי", אשר מתויקת בקלסר הייעודי יחד עם החשבוניות עד מועד התשלום.

החשבוניות שנקלטו למערכת מועברות למסד "אישור תשלומים" להמתנה לתשלום.

תנאי התשלום המקובלים במועצה הינם שוטף+75, אלא אם כן נקבע אחרת במסגרת ההסכם עם נותן השירות. תנאי התשלום מוזנים לתוך המערכת הפיננסית בעת פתיחת הספק במערכת, לכן בעת קליטת החשבונית, המערכת קובעת את מועד התשלום באופן אוטומטי בהתאם לתנאים המוזנים במערכת.

#### ממצאי הביקורת:

סקירת מדגם של 40 חשבוניות לשנת 2014 העלתה כי כל החשבוניות אושרו על ידי הגורמים המוסמכים כמפורט לעיל.

#### 4.4. תשלומים באמצעות מס"ב

המועצה מבצעת תשלומים באמצעות מס"ב אחת לחודש, ב-15 לכל חודש. בסמוך למועד התשלום, מנהלת חשבונות ספקים עוברת על כל החשבוניות שהממתינות לתשלום, בודקת את תקינות הרישום, מעדכנת את מועד התשלום



במידת הצורך ומאשרת אותן לתשלום בתוך המערכת. בטרם ביצוע תשלום, מנהלת חשבונות ספקים מפיקה ממערכת הפיננסית דוח תשלומים מרוכז ובודקת כי כל החשבונות המאושרות לתשלום נמצאות במסגרת הדוח.

הדוח נמסר לבדיקה ואישור של גזברית המועצה ולאחר מכן לאישור ראש המועצה.

לאחר אישור הדוח, מנהלת חשבונות ראשית מאשרת את ביצוע התשלום באמצעות שני כרטיסי חתימה אלקטרוניים ומפיקה אישור ביצוע העברה.

מנהלת חשבונות ספקים בודקת שסכום התשלומים הכולל שהועבר באמצעות מס"ב זהה לסכום הכולל בדוח התשלומים ומעבירה פקודה במערכת הפיננסית לסגירת יתרת ספקים. בעת העברת הפקודה, נשלח לספק אישור תשלום בפקס או במייל באופן אוטומטי.

אישור העברה, דוח תשלומים מפורט ומרוכז והעתק אישורי תשלום לספקים מתויקים בקלסר הייעודי לצורך מעקב ובקרה.

#### **ממצאי הביקורת:**

4.4.1. מסקירת מדגם של 5 קבצי המס"ב לשנת 2014 עולה כדלקמן:

- כל קבצי המס"ב שוגרו בסמוך ל-15 בחודש.
- כל דוחות המס"ב אושרו בחתימות גזברית וראש המועצה.
- קיימת התאמה בין הסכומים הנקובים בדוחות התשלומים המרוכזים לבין הסכומים שהועברו בפועל באמצעות מס"ב.

4.4.2. מבדיקת הביקורת, לא ניתן לבצע שינויים בקובץ מס"ב לאחר הפקת דוח תשלומים מרוכז על ידי מנהלת חשבונות ספקים, אשר נמסר לבדיקה ואישור של גזברית המועצה וראש המועצה.

4.4.3. שני כרטיסי חתימה אלקטרוניים, אשר באמצעותם מורשי החתימה אמורים לאשר ביצוע העברת תשלומים, נמצאים אצל מנהלת חשבונות ראשית והיא מאשרת את ביצוע תשלום בשם. הביקורת מציינת כי אישור העברת תשלום על ידי גורם אחד, מהווה פגם באבטחה ובהפרדת תפקידים.

#### **4.5. תשלום באמצעות המחאות:**

##### המחאות ממוחשבות:

המועצה משתמשת בהמחאות ממוחשבות לצורך ביצוע תשלומים לחברות ביטוח ומוסדות ובמקרים של תשלום מידי לספק.

הדפסת המחאות מתבצעת על גבי נייר אילם הנמצא במדפסת בחדר הנהלת החשבונות. ההמחאות הממוחשבות מוגבלות על ידי קרוס וכיתוב "למוטב בלבד"

וממוספרות באופן אוטומטי בסדר רץ. קיימת הגבלה באמצעות המערכת הממוחשבת לביצוע שינויים במספור האוטומטי ובהגבלת סחירות ההמחאה.

בעת ביצוע תשלום, מופקת מהמערכת הפיננסית פקודת תשלום. פקודות התשלום ממוספרות בסדר רץ באופן אוטומטי ומכילות את פרטי ההמחאה שבגינה הופקה הפקודה (שם המוטב, מספר ההמחאה).

ההמחאה בצירוף פקודת התשלום נמסרת לגזברית המועצה לבדיקה ואישור ולאחר מכן לאישור של ראש המועצה.

העתקי המחאות נחתמות גם הן על ידי מורשי החתימה ונשמרות בקלסר הייעודי בחדר הנהלת החשבונות.

ההמחאות נשלחות לספקים בדואר או על ידי איסוף עצמי על פי בקשתו של הספק. בעת איסוף ההמחאה, מנהלת חשבונות ספקים מקפידה להחתיים את הספק.

#### ביטול המחאות

במקרה של טעות בהמחאה שהופקה או כאשר הספק טוען כי ההמחאה הלכה לאיבוד, מנהלת חשבונות ספקים מוודא כי ההמחאה לא הופקדה לחשבון הבנק של הספק, נותנת הוראה לבנק לבטל את ההמחאה ומבצעת ביטול המחאה במערכת הפיננסית. לאחר מכן, מנהלת חשבונות ספקים רושמת על גבי ההמחאה מילה "מבוטל" ומתייקת יחד עם העתק ההמחאה בקלסר הייעודי.

#### המחאות ידניות:

המועצה משתמשת בהמחאות ידניות בעיקר להפקדות לקופה קטנה. פנקס ההמחאות הידניות, אשר נמצא בשימוש, נשמר במגירה נעולה אצל מנהלת חשבונות ספקים, יתר הפנקסים נשמרים אצל גזברית המועצה בארון נעול. ההמחאות הידניות אינן מוגבלות על ידי הכיתוב "למוטב בלבד".

#### **ממצאי הביקורת:**

4.5.1. סקירת דוח רצף המחאות לשנים 2013 ו-2014, שהופק מהמערכת הפיננסית, העלתה את הממצאים הבאים:

- קיים רצף סידורי במספור המחאות;
- נמצא תיעוד לכל ההמחאות המבוטלות שנדגמו, תוך ציון מילה "מבוטל" על גבי ההמחאה;
- מנהלת חשבונות ספקים אינה מקפידה לציין את סיבת הביטול על גבי ההמחאה.

4.5.2. סקירת מדגם המחאות לשנים 2013 ו-2014 העלתה כי כל העתקי ההמחאות נחתמו על ידי הגזברית וראש המועצה.

4.5.3. קיימים מקרים חריגים (לדוגמא, לפני נסיעה ממושכת לחו"ל), בהם מורשה חתימה אחד חותם על גבי המחאות ריקות מראש, על מנת למנוע מצב של עיכוב בתשלומים בתקופת היעדרותם מהמועצה.

**הביקורת מציינת כי העדר הגבלת סחירות המחאות על ידי כיתוב "למוטב בלבד" וחתימת מורשי חתימה על גבי המחאות ריקות מהווה פגיעה בבקרה הפנימית.**

#### להלן תגובת מזכיר המועצה לדוח הביקורת:

"ככלל מקבל הח"מ את ממצאי דו"ח המבקרת בנוגע לחשיפה פוטנציאלית הקיימת בנוהל העבודה הקיים. עם זאת חשוב להדגיש כי אין בחשיפה זו בכדי להטיל צל צלו של חשש או ספק באשר לאמון אותו הח"מ רוכש לעובדי המועצה המבצעים תפקידים באופן הראוי לשבח. המועצה תפעל מול האוטומציה לצורך עדכון ההגדרות הנוגעות למורשי החתימה. המועצה תעדכן את הנהלים בנוגע לאופן השימוש בכרטיסי החתימה האלקטרוניים לצורך שיפור הבקרה ותפעל על פי עיקרון הפרדת התפקידים. גם כאן, אין ספק שהימצאותו של תפקיד מנהל/ת רכש לקביעת הנהלים ולצורך ביצוע בקרה על אופן מימושם מקרין על עבודת המועצה בתחום זה, ונדרש לצורך שיפורו".

#### להלן תגובת גזברית המועצה לדוח הביקורת:

סעיף 2.1

עקב צמצום בכ"א הפרדת התפקידים נעשית באופן המקסימלי שניתן.

סעיף 2.4

במקרים חריגים של היעדרות ארוכה חותם הנעדר על 2-4 צקים בלבד השמורים בארון סגור ומשמשים למקרה חרום בלבד. קיימת מערכת בקרה של הגזברית.

סיכום

עובדות המחלקה פועלות תחת לחץ עבודה רב מאור, מועסקות בהיקף של 75% משרה כל אחת ומבצעות את עבודתן לשביעות רצוני המלאה".

## התקשרות עם קבלני החשמל

## 1. מבוא:

בעקבות מספר תלונות שהגיעו לראש המועצה בדבר ליקויים לכאורה בהתנהלות המועצה בתחום החשמל, נערכה בחינת הליך התקשרות המועצה עם קבלני החשמל, לרבות בחירת הקבלנים, הסכמי ההתקשרות עימם, בקרה ופיקוח ותשלומים. הבדיקה נערכה בחודשים אוקטובר- דצמבר 2014.

### 1.1. רקע:

מדי שנה מוציאה המועצה סכומים מהותיים בגין תחזוקת מערכות החשמל בשטח המועצה ובמוסדות החינוך, הפועלים בתחומה. להלן הסכומים ששילמה המועצה בגין הוצאות החשמל בהתאם לכרטיסי הנהלת החשבונות לשנים 2013-2014:

היקף כספי לשנת 2014 (₪)	היקף כספי לשנת 2013 (₪)	מהות הוצאה
47,126	50,596	ציוד חשמל
41,288	14,382	רכישת עמודי חשמל
38,015	32,859	עבודת מנוף ומחפירון
439,756	466,286	תשלומים לקבלני חשמל
<b>566,185</b>	<b>564,123</b>	סה"כ

נכון למועד הביקורת, המועצה נמצאת בתהליך יציאה למכרז חשמל חדש (להלן: "המכרז החדש").

הביקורת בחנה את התקשרות המועצה עם קבלני החשמל בשנים 2013 ו- 2014 (טרם פרסום המכרז החדש).

### 1.2. מטרת הביקורת:

- בדיקת קיום הוראות הדין, על כל דבריו.
- בחינת תהליך בחירת והתקשרות המועצה עם קבלני החשמל.
- בדיקת קיום הסכמי התקשרות ומסמכים נלווים, חתומים כדין.
- בחינת תהליכי העבודה של המועצה במסגרת ההתקשרות עם קבלני החשמל.

### 1.3. המקור החוקי:

- צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 (להלן: "צו המועצות המקומיות").
- חוק חובת המכרזים, תשנ"ב-1992.
- תקנות חובת המכרזים, התשנ"ג-1993.
- נהלים פנימיים.

#### 1.4. תהליך הבדיקה:

- פגישות וניהול שיחות עם הגורמים הרלוונטיים במועצה ועם קבלני החשמל.
- בדיקת הוראות החוק ויישומן על ידי המועצה.
- בחינת נהלים פנימיים והליכי עבודה של המועצה.
- עיון במסמכי המכרז, הצעות מחיר, הסכמי התקשרות, כרטיסי הנהלת החשבונות, הזמנות עבודה, חשבונות וכו'.
- כתיבת דוח ביקורת.

## 2. ריכוז עיקרי הממצאים:

ממצאי הביקורת להלן מתייחסים להתקשרות המועצה עם קבלני החשמל בשנים 2013 ו- 2014 במסגרת מכרז החשמל שפורסם בנובמבר 2012. נכון למועד הביקורת, המועצה נמצאת בתהליך יציאה למכרז חשמל חדש (להלן: "המכרז החדש").

2.1 בשנים 2013 ו- 2014 עבודות אחזקת מערכות החשמל בכוכב יאיר בוצעו במלואן על ידי הקבלן רוברט שחורי, אשר שימש כקבלן המשנה של הקבלן הזוכה י.ל. חשמל.

בהתאם לבחוו"ד של היועץ המשפטי של המועצה, הסבת כל העבודות שבהסכם על ידי הקבלן הזוכה לקבלן המשנה מעלה חשש "לעקיפת הכללים ההנחיות וההתניות וההתחייבויות הגלומות במכרז ובהסכם בכלל ושל חובת עריכת המכרז בפרט".

2.2 מכרז החשמל לא כולל את כלל השירותים הנדרשים לאחזקה הנאותה של מערכות החשמל במועצה ועל כן אינו מאפשר תפקוד יעיל ומהיר בתקלות. בנוסף, המכרז אינו מגדיר באופן חד משמעי את אחריות קבלני החשמל, פוגע ביכולת המועצה להזייל עלויות של עבודות נוספות ועלול לגרום למצב של עלויות החשמל הבלתי צפויות שאין להן כיסוי תקציבי.

היקף העבודות הנוספות שלא נכללו במסגרת המכרז לשנים 2013 ו- 2014 מסתכם לשיעור שגובהו מהותית מהשיעור שנקבע בסעיף 3 (7)(ב) לתוספת הרביעית (ראה את הטבלה לעיל), דהיינו התקשרות המועצה עם הקבלנים לביצוע עבודות אלו טעונה מכרז.

2.3 במועצה אין גורם מקצועי בעל כישורים והסמכה לבצע פיקוח ובקרה על עבודות החשמל, שבוצעו על ידי הקבלנים, לרבות האחזקה השוטפת של מערכות החשמל, עבודות נוספות שיוזמו על ידי הקבלנים או על ידי המועצה, סבירות עלות העבודות וכו'.

העדר הגורם המקצועי כאמור פוגע, בין היתר, ביכולת המועצה לבחון את איכות העבודה של קבלני החשמל, לבצע סקר חשמל אובייקטיבי לבדיקת טיב מערכות החשמל ואיתור נפגעי הבטיחות, לבנות מפרט מלא לעבודות החשמל המיוחדות שהמועצה נדרשת לבצע ולסייע לוועדת הרכש בקבלת החלטות בנוגע לבחירת הקבלן.

### 3. ריכוז המלצות:

3.1. על המועצה להקפיד על הבדיקה השוטפת של תוקף הסכמי ההתקשרות עם הקבלנים ומסמכים נלווים להסכם (ביטוחים, ערבות בנקאית וכו').

הביקורת מציינת כי על פי הנחיות האגף לכוח אדם ושכר ברשויות המקומיות של משרד הפנים, אחריות זאת מוטלת על מנהל הרכש והאספקה.

3.2. על המועצה לנהל את התקשרויותיה עם הקבלנים בהתאם לחוקים והתקנות החלים עליה.

מומלץ לשקול את העסקת הגורם המקצועי בתחום החשמל לצורך ביצוע בקרה ופיקוח על עבודות קבלני החשמל, בין היתר, לצורך הבדיקה שהעבודה בפועל מתבצעת על ידי הגורמים, המוסמכים לכך בהתאם לתנאי המכרז והסכם ההתקשרות עם הקבלן הזוכה.



#### 4. ממצאי ביקורת מפורטים:

##### 4.1. תהליך בחירת קבלני החשמל:

###### מכרז:

בנובמבר 2012 פרסמה המועצה מכרז פומבי מס' 7/2012 לעבודות אחזקה וטיפול שוטף של מערכות חשמל במועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל (להלן: "המכרז").

המכרז חתום על ידי ראש המועצה דאז, מר יעקב ממון.

###### להלן עיקרי המכרז:

1. "המכרז הינו לעבודות אחזקה וטיפול שוטף של מערכות חשמל ברחבי המועצה בתנאים המצוינים והמפורטים בהסכם נשוא המכרז ונספחיו (מסמך ה') (להלן-ההסכם) עליו יידרש הזוכה לחתום.

2.

א. לצורך ביצוע העבודות חולקה המועצה ל-2 אזורים: 1. כוכב יאיר 2. צור יגאל כולל אזור תעשייה ספיר ...

ב. כל הצעה תתייחס לכל האזורים אולם המועצה תפצל את המכרז בין 2 מציעים באופן שכל מציע לא יזכה ביותר מאזור אחד לגביו נתן את ההצעה הטובה ביותר. יובהר כי הצעה שלא תתייחס לכל האזורים, תיפסל.

3.

א. ...

ב. ההסכם הינו לתקופה של שנה, כאשר למועצה קיימת אופציה להארכת תקופת ההסכם פעמיים לתקופה של שנה בכל פעם. סך כל תקופת ההסכם לא תעלה על 3 שנים.

###### כשירויות המציע

6.

א. זכאי להשתתף במכרז מי שיש בידו תעודת חשמלאי מוסמך ממשרד העבודה ובכל יתר התנאים מפורט להלן, במועד הגשת ההצעה:

(1) בעל תעודת קבלן רשום במרשם הקבלנים לפי חוק רישום קבלנים לעבודות הנדסה בנאית, התשכ"ט-1969 בסיווג מקצועי 160-160-160 חשמלאות...

(2) עוסק מורשה לצורך מ.ע.מ., מנהל ספרי חשבונות כחוק וכן תושב ישראל...

(3) בעל נסיון קודם של 5 שנים לפחות בביצוע העבודות נשוא המכרז ובכלל זה היקפן.

4) בעל המלצות על נסיון בביצוע העבודות כמפורט בפסקה 3 לעיל.

5) עמידה בתנאים הקבועים בחוק עסקאות גופים ציבוריים, התשל"ג-1976 כמפורט בנספח א' לנספח הצעת המציע."

### מסמכים

7. כל מציע יצרף להצעתו:

- א. תעודה להוכחת התנאי האמור בסעיף 6 (א)(1) לעיל.
- ב. תעודת עוסק מורשה מאת שלטונות מע"מ ואישור מרואה חשבון מוסמך או מפקיד השומה כי הינו מנהל ספרים כחוק.
- ג. פירוט ניסיונו של המציע והמלצות להוכחת התנאים האמורים בסעיפים 6 (א)(3) - 6 (א)(4) לעיל.
- ד. ...
- ה. תצהיר המאמת את האמור בסעיף 6 (א)(5) לעיל בנוסח שמופיע בנספח א' למסמך הצעת המציע.
- ו. ערבות בנקאית כמפורט בסעיף 8 להלן...

### ערבות וחתימה על ההסכם

8. על כל מציע לצרף להצעתו, ערבות בנקאית צמודה למדד המחירים לצרכן (להלן: "המדד"), חתומה כחוק, בסך של 5,000 ₪...

### חובות הזוכה במכרז

9.

- א. על הזוכה במכרז יהא לחתום על ההסכם מסמך ה'...
- ב. על הזוכה להמציא למועצה, עם מסירת ההסכם כאמור בס"ק א' לעיל, את הערבות הבנקאית לביצוע ההסכם...

...

### סיור קבלנים

12. שלא ישתתף בסיור הקבלנים, הצעתו תידחה ולא תידון כלל על ידי ועדת המכרזים."

ביום 29.11.2012 התקיים סיור קבלנים, בו השתתפו 10 קבלנים.

ביום 6.12.2012 נערכה ישיבה בנוכחות היועץ המשפטי של המועצה, חברת המועצה לשעבר ורכזת המכרזים, בה נפתחו 9 מעטפות שהוגשו על ידי הקבלנים במסגרת המכרז.

מבדיקת הביקורת, כל הקבלנים שהגישו את מועמדותם השתתפו בסיור הקבלנים, כנדרש בתנאי המכרז.

ביום 24.12.2012 התקיימה ישיבת ועדת המכרזים, אשר המליצה לקבל את ההצעות של הקבלנים הבאים:

- י.ל. חשמל (תחזוקה בכוכב יאיר) בסכום חודשי של 10,000 ₪ כולל מע"מ.

- רונן כהן (תחזוקה בצור יגאל) בסכום חודשי של 10,000 כולל מע"מ.

המלצת ועדת המכרזים אושרה ביום 24.12.2012 על ידי ראש המועצה דאז, מר יעקב ממן.

מבדיקת הביקורת, הקבלנים שנבחרו הגישו הצעות הזולות ביותר, מלבד ההצעה של חברת אורנט פאואר, אשר היתה נמוכה מאומדן המועצה ביותר מ- 25% ונפסלה על ידי ועדת המכרזים בהיותה בלתי סבירה.

#### הסכם התקשרות:

המועצה חתמה על הסכמי ההתקשרות עם הקבלנים הזוכים (**להלן: "הקבלנים"**) למתן שירות לאחזקת מערכת חשמל בכוכב יאיר וצור יגאל.

#### **להלן עיקרי ההסכם:**

#### 2. "תקופת ההסכם"

2.1. חוזה זה יהיה בתוקף לתקופה של 12 חודשים ממועד חתימתו (**להלן: "תקופת החוזה"**).

למועצה תהא זכות, ברירה (אופציה) להאריך תוקפו של חוזה זה לשתי תקופות נוספות כל אחת בת 12 חודשים, בהודעה בכתב לקבלן לפחות 30 יום קודם לגמר תוקפו של החוזה...

#### 4. מטרת ההסכם

המועצה מוסרת בזה לספק והספק מקבל על עצמו ומתחייב בזה לבצע את כל עבודות השירות והתחזוקה במערכות באזור כוכב יאיר/צור יגאל שנמסר לו לאחזקה על פי המפרט המפורט בנספח א' להסכם זה (**להלן: "העבודות"**). העבודות יכללו תיקון קלקולים במערכת החשמל, טיפול מונע תקופתי וטיפול בכל תקלה במערכות החשמל באזור מתן השירות. מובהר בזאת כי הבסיס לביצוע עבודות האחזקה הוא מערכות החשמל המפורטות בנספח ב' להסכם זה...

#### 7. עבודות מיוחדות

...

7.2. על פי הצורך, שיקום מערכות התקנת מערכות חדשות ושיפורים למערכת החשמל באזור ייעשה במסגרת הצעות מחיר על פי נוהלי הצעות המחיר במועצה.

#### 9. חלקי חילוף, עבודות מנוף ומחפר

חלקי החילוף יסופקו על ידי המועצה, לפי רשימה מסודרת שיגיש הספק. מנוף לעבודות בגובה יוזמן על ידי המועצה ועל חשבונה. מחפר לביצוע חפירות יוזמן על ידי המועצה ועל חשבונה.

## 12. התמורה

12.1. בתמורה להתחייבויות הספק בהתאם להוראות המכרז ולהסכם זה, מתחייבת המועצה לשלם לספק עבור כל חודש סך של 10,000 ש"ח כולל מע"מ.

## 13. בטחונות

לשם הבטחת מילוי כל התחייבויותיו של הספק על פי חוזה זה, ימסור הספק למועצה במקום הערבות להצעה את הביטחונות הבאים:

13.1. ערבות בנקאית אוטונומית בלתי מותנית, ערוכה לטובת המועצה בנוסח שיאושר מראש על ידי המועצה שהיא צמודה למדד המחירים לצרכן... ושתהיה בגובה של 10% מגובה ההצעה של המציע המוכפלת בשנים עשר (12)...

13.2. תוקף הערבות הבנקאית הנקובה בסעיף 13.1 לעיל יהיה למשך כל תקופת ביצוע העבודות... החל ממועד תחילת תקופת האחזקה ובתוספת של שלושה חודשים, והיא תוארך מעת לעת לפי דרישת המועצה.

## 14. אחריות וביטוח

...

14.4. מבלי לגרוע מאחריות הספק על פי הסכם זה או לפי כל דין, הספק מצהיר בזאת, כי ערך בחברת ביטוח בעלת מוניטין פוליסות ביטוח כמפורט להלן, על מנת להגן על עצמו, שותפיו, כל אדם או גוף בשירותו או המועסק על ידו וכן על המועצה.

14.4.1. **אחריות כלפי צד ג'**: חבות כלפי צד שלישי בגין פגיעה גופנית או נזק לרכוש שייגרמו במשך תקופת הביצוע של האחזקה על פי הסכם זה, גבול אחריות שלא יפחת מ-1,500,000 \$ דולר ארה"ב לתקופת החוזה ו-750,000 \$ דולר ארה"ב למקרה...

14.4.2. **אחריות מעבידים**: חבות כלפי כל העובדים המועסקים על ידי הספק בביצוע העבודות לרבות קבלני משנה ועובדיהם בגין פגיעה גופנית הנגרמת במשך תקופת אחזקה על פי הסכם זה...

14.4.3. **אחריות מקצועית**: חובות המקצועית של הספק בגין מעשה רשלנות, טעות או השמטה...

14.5. הספק מתחייב להמשיך ולערוך את הביטוחים כל עוד קיימת אחריותו על פי הסכם זה ו/או על פי כל דין.

## ממצאי הביקורת:

4.1.1. הסכם ההתקשרות עם הקבלנים מתייחס לתקופה של שנה אחת מיום חתימתו.

מבדיקתנו, הסכמי ההתקשרות אינם נושאים תאריך חתימה, אך סביר כי תקופת ההתקשרות עם הקבלנים על פי ההסכם הסתיימה בסוף שנת 2013. ההסכמים הוארכו לחודשיים נוספים רק ביום 26/10/2014 עד 31/01/2015.

4.1.2. לא נמצא תיעוד לביטוח של הקבלנים בתוקף כנדרש בסעיף 14 להסכם ההתקשרות.

4.1.3. לא נמצא תיעוד לערבות הבנקאית בתוקף כנדרש בסעיף 13 להסכם ההתקשרות.

העדר הסכם התקשרות, ביטוח וערבות בנקאית בתוקף חושף את המועצה לתביעות ולנזקים כספיים ואינו מעניק למועצה הגנה משפטית במקרה של סכסוך עם הקבלן.

הביקורת מציינת כי במועצה אין נוהל כתוב בנושא התקשרות עם ספקים וקבלנים, אשר מגדיר, בין היתר, מיהו הגורם האחראי על בדיקת תוקף המסמכים הקשורים להתקשרות, כגון: הסכם התקשרות, ביטוחים, ערבויות, תעודות, רישיונות וכו'.

#### 4.2. הסבת הסכם התקשרות:

סעיף 16 להסכם ההתקשרות קובע כדלקמן:

##### "הסבת ההסכם"

הספק מתחייב לא להסב לאחר או לאחרים את זכויותיו ו/או חובותיו לפי הסכם זה כולן או מקצתן וכך מתחייב הספק לא לשתף איש אחר או גוף אחר, עובדיו או שליחיו, בביצוע התחייבויותיו לפי הסכם זה, אלא אם כן קיבל על כך הסכמת המועצה בכתב מראש".

##### ממצאי הביקורת:

להלן הממצאים שעלו מסקירת המסמכים ומהשיחות שנוהלו עם בעלי התפקידים במועצה:

- ביום 15.01.2013 פנה מזכיר המועצה דאז, מר רונן אפשטיין, ליועץ המשפטי של המועצה כדלקמן:
 

"פנה אלי רוברט שחורי המועסק כקבלן משנה של הקבלן הזוכה במכרז החשמל בכוכב יאיר ושאל האם יש דרך לאפשר לו להוציא את החשבונות למועצה בכל חודש במקום ובהסכמת הקבלן הזוכה".

ביום 20.01.2013 השיב היועץ המשפטי למזכיר המועצה כדלקמן:
 

"מפנה אותך לסעיף 16 בהסכם תחת הכותרת "הסבת ההסכם" הקובע שהספק אינו רשאי להסב את ההסכם לאחר אלה על פי הסכמת המועצה. אלא מאי צריך לשים לב שהאפשרות להסבה אין פירושה העברת ביצועו של כל ההסכם ככתבו וכלשונו למישהו אחר שאז קיים חשש לעקיפת הכללים

ההנחיות וההתניות וההתחייבויות הגלומות במכרז ובהסכם בכלל ושל חובת עריכת המכרז בפרט. לדוגמא, איך אפשר להסב את כל ההסכם לקבלן משנה כאשר הערבות הבנקאית המבטיחה את ביצועו נשארת על שמו הקבלן הראשי הזוכה. במילים אחרות, הסבת כל ההסכם מהווה פתח להכנסת גורמים אשר ברגיל לא יכולים להשתתף במכרז או לא היו יכולים לזכות בו. הכוונה בנושא ההסבה, לאפשר לקבלן הזוכה להעביר מידי פעם ובאופן מדוד עבודה זו או אחרת למישהו אחר למשל כאשר ביכולתו המקצועית או הלוגיסטית לבצע את העבודה...".

- בפועל, עבודות אחזקת חשמל בכוכב יאיר בשנים 2013-2014 בוצעו **במלואן** על ידי הקבלן רוברט שחורי (להלן: "הקבלן המשנה"), אשר שימש כקבלן חשמל במועצה בתקופה שקדמה למכרז. החשבוניות בגין אחזקת חשמל בכוכב יאיר הוצאו על שם הקבלן הזוכה י.ל. חשמל.
  - מבדיקת הביקורת עולה כי מר שחורי אינו משמש כקבלן רשום תחת סיווג מקצועי 160, אשר נקבע כאחד מתנאי הסף במכרז, על כן לא היה זכאי להשתתף במכרז.
- לאור הממצאים שעלו בביקורת, עבודות אחזקת מערכות החשמל בכוכב יאיר בשנים 2013 ו- 2014 בוצעו במלואן על ידי הקבלן רוברט שחורי, אשר שימש כקבלן המשנה של הקבלן הזוכה י.ל. חשמל.
- בהתאם לבחוו"ד של היועץ המשפטי של המועצה, הסבת כל העבודות שבהסכם על ידי הקבלן הזוכה לקבלן המשנה מעלה חשש "לעקיפת הכללים ההנחיות וההתניות וההתחייבויות הגלומות במכרז ובהסכם בכלל ושל חובת עריכת המכרז בפרט".

#### 4.3. תשלומים לקבלני החשמל

סעיף 3 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות קובע, בין היתר, כי המועצה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה מסוג חוזים אלו: "... (7)(ב) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה המקומית על פי החוזה הקיים...".

לאור האמור לעיל, החוק מאפשר למועצה להתקשר בחוזה עם הקבלן לביצוע עבודות שלא נכללו בהסכם, ללא ביצוע מכרז נוסף, בהיקף של עד 25% מהיקף ההתקשרות על פי ההסכם.

להלן הסכומים ששילמה המועצה לקבלני החשמל בשנים 2013-2014:

<u>היקף התקשרות</u> <u>לשנת 2014</u> (₪)	<u>היקף התקשרות</u> <u>לשנת 2013</u> (₪)	<u>שם הקבלן</u>
121,032	120,602	*י.ל. חשמל
116,123	178,608	*רוברט שחורי
202,601	167,076	**רונון כהן
<b><u>439,756</u></b>	<b><u>466,286</u></b>	<b>סה"כ</b>

\*במסגרת הכרטיס י.ל. חשמל נכללו תשלומי המועצה בגין האחזקה השוטפת של מערכות החשמל בכוכב יאיר בהתאם למכרז, אשר בוצעו בפועל על ידי מר שחורי. במסגרת הכרטיס רוברט שחורי נכללו תשלומי המועצה בגין עבודות נוספות שלא נכללו במסגרת המכרז, אשר בוצעו על ידי מר שחורי.

\*\*במסגרת הכרטיס רונון כהן נכללו תשלומי המועצה בגין האחזקה השוטפת של מערכות החשמל בצור יגאל בהתאם למכרז ועבודות נוספות שלא נכללו במסגרת המכרז.

#### ממצאי הביקורת:

4.3.1. מסקירת כרטיסי הנהלת החשבונות עולה כי תשלום המועצה עבור האחזקה השוטפת של מערכות החשמל הסתכם לסך 10,000 ₪ לחודש לכל קבלן, וזאת בהתאם להסכם ההתקשרות עם הקבלנים.

4.3.2. בשנים 2013-2014 שילמה המועצה לקבלנים רוברט שחורי ורונון כהן בגין **העבודות הנוספות**, שלא נכללו במסגרת המכרז, את הסכומים הבאים:

4.3.3.

<u>שיעור</u> <u>עבודות</u> <u>נוספות</u> <u>לשנת 2014</u>	<u>היקף</u> <u>עבודות</u> <u>נוספות</u> <u>לשנת 2014</u> (₪)	<u>שיעור</u> <u>עבודות</u> <u>נוספות</u> <u>לשנת 2013</u>	<u>היקף</u> <u>עבודות</u> <u>נוספות</u> <u>לשנת 2013</u> (₪)	<u>שם הקבלן</u>
98%	116,123	149%	178,608	רוברט שחורי
69%	82,601	39%	46,396	רונון כהן
	<b><u>198,724</u></b>		<b><u>225,004</u></b>	<b>סה"כ</b>



להלן הממצאים שעלו מסקירת המסמכים:

- על פי השיחה עם מנהל מחלקת ש.פ.ה., המכרז אינו מפרט באופן ברור וחד משמעי, אילו עבודות חשמל נכללות במסגרת האחזקה השוטפת של מערכות החשמל ואילו במסגרת העבודות הנוספות, דבר שגורם לעתים לזיכוכים ואי הבנות עם הקבלנים.
- התקשרות המועצה עם הקבלנים לביצוע עבודה שלא במסגרת המכרז נעשתה באמצעות הזמנת עבודה בהתאם להצעת מחיר שהגיש הקבלן. מבדיקתנו עולה כי ברוב המקרים פנתה המועצה לקבלת הצעת המחיר **רק** מהקבלן אשר אחראי על האחזקה השוטפת של מערכות החשמל באזור (רונן כהן או רוברט שחורי) ולא נבדקו אפשרויות נוספות להוזיל את עלות העבודה על ידי פניה לקבלנים נוספים, גם כאשר עלות העבודה הסתכמה לסכומים מהותיים.

אופן התקשרות המועצה עם קבלני החשמל לביצוע עבודות שלא נכללו במסגרת ההסכם מקשה על תפקוד יעיל ומהיר בתקלות מצד המועצה, פוגע ביכולת המועצה להוזיל עלויות של עבודות נוספות ועלול לגרום למצב של עלויות החשמל הבלתי צפויות שאין להן כיסוי תקציבי. יתרה מזאת, היקף העבודות הנוספות שלא נכללו במסגרת המכרז לשנים 2013 ו-2014 מסתכם לשיעור שגבוה מהותית מהשיעור שנקבע בסעיף 3(7)(ב) לתוספת הרביעית (ראה את הטבלה לעיל), דהיינו התקשרות המועצה עם הקבלנים לביצוע עבודות שלא נכללו במסגרת ההסכם טעונה מכרז נוסף.

4.3.4. אחת לחודש מגישים קבלני החשמל חשבוניות בגין אחזקה שוטפת של מערכות החשמל (סכום קבוע בהתאם להסכם ההתקשרות) ועבודות נוספות שבוצעו במהלך החודש (בהתאם הזמנות העבודה שהופקו). אישור החשבוניות מתבצע על ידי מנהל מחלקת ש.פ.ה. נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת ש.פ.ה. כי לצורך אישור החשבוניות נבדקת התאמה בין סכום החשבונית לבין ההסכם/הזמנות העבודה בלבד. במועצה אין גורם מקצועי בעל כישורים והסמכה לבצע פיקוח ובקרה על עבודות החשמל, שבוצעו על ידי הקבלנים, לרבות האחזקה השוטפת של מערכות החשמל, עבודות נוספות שיוזמו על ידי הקבלנים או על ידי המועצה, סבירות עלות העבודות וכו'.

העדר הגורם המקצועי כאמור פוגע, בין היתר, ביכולת המועצה לבחון את איכות העבודה של קבלני החשמל, לבצע סקר חשמל אובייקטיבי לבדיקת טיב מערכות החשמל ואיתור נפגעי הבטיחות, לבנות מפרט מלא



לעבודות החשמל המיוחדות שהמועצה נדרשת לבצע ולסייע לוועדת הרכש בקבלת החלטות בנוגע לבחירת הקבלן.

### להלן תגובת מזכיר המועצה לדוח הביקורת:

"ככלל אני מקבל את קביעת המבקרת כי בהתקשרות עם קבלני החשמל נפלו פגמים רבים, אל חלקם נחשפתי עם היכנסי לתפקיד המנכ"ל. אציין את המרכזיים שבהם:

תכולת אחריות הקבלן הכלולה בתשלום החודשי לא הוגדרה כראוי והייתה נתונה לוויכוחים בלתי פוסקים.

תכולת העבודה לא כללה ביקורות תקופתיות הנדרשות בהתאם לחוק, בפועל לא בוצעו ביקורות כאלה במשך שנים רבות.

כיוון שהאחריות לרכש חלקי החשמל הייתה על המועצה, התקיים תהליך ארוך ומסורבל לתיקון תקלות, גם כאלה שהיו בתוך תכולת ההסכם עם הקבלנים, דבר שפגע ברמת השירות שניתנה לציבור.

במקרים מסוימים תקלות בטיחות שמתגלות ודורשות תיקון, אינן מטופלות כיוון שאין עבורם מקור תקציבי, עניין זה חשף את הציבור לא פעם לסיכונים.

בהמשך לכך, העובדה שהמועצה חסרה איש מקצוע, או לחילופין ידע מקצועי בתחום החשמל, החריפה את הבעיה והפכה את המועצה לנתונה בידיהם של הקבלנים, מבלי שתהיה לה כל יכולת לפיקוח, בקרה או כל אמירה מקצועית כלשהיא בתחום החשמל.

לא נעשה כל תהליך של הצעות מחיר לעבודות נדרשות שהיו מחוץ לתכולת העבודה השוטפת. למעשה התקיים מונופול בו הקבלן קובע מה התקלה, קובע מה נדרש לעשות וקובע את המחיר, שוב, בלי שתהיה למועצה כל יכולת אמירה מקצועית בעניין. חמור מכך, בפעמים הבודדות בהן ביקשה המועצה לקיים נוהל הצעות מחיר בהתאם לחוק, או אף להכניס קבלן אחר לעבודות, היא נתקלה בהתנגדות של הקבלנים לרבות ביקורת ציבורית נוקבת שתכליתה היחידה הייתה להניא את המועצה מלעשות זאת.

לעניין ההליך המכרזי שקדם להתקשרות עם הקבלן, אציין כי לא כיהנתי בתפקידי בעת ההיא ולכן לא אוכל להתייחס לכך. עם זאת, לעניין ההערה על הסבת המכרז לכאורה מי.ל חשמל למר רובי שחורי אציין כי בפועל נעשתה העבודה הכלולה במכרז על ידי רובי שחורי ששימש כקבלן המועצה דה פאקטו. מבדיקה שקיימתי עם מנהל חברת י.ל חשמל עלה, על פי דבריו, כי כל מטרת השתתפותו במכרז הייתה להכשיר את הדרך לביצוע העבודות על ידי רובי שחורי, כיוון שזה לא עמד בדרישות הסף למכרז.

הסיבות הרשומות לעיל עמדו בבסיס החלטתי לצאת למכרז חשמל חדש שיביא לידי ביטוי מודל אחזקה אחר התואם את דרישות החוק, רמת השירות הנדרשת ואת יכולותיה של המועצה.

אציין כי קבלני החשמל סירבו להתקשר עם המועצה לתקופה קצרה משנה, עד אשר יסתיים ההליך המכרזי. בהיעדר כל חלופה זמנית אחרת נאלצה המועצה להמשיך את ההתקשרות שהתקיימה דה פאקטו, ללא התקשרות חוזית, למעט בחודשיים האחרונים בהם הסכימו הקבלנים לחתום על הסכם התקשרות זמני. **בחודש פברואר האחרון התקשרה המועצה עם קבלן חשמל אחר בהסכם חדש המבטא הלכה למעשה את תיקון כלל הליקויים כפי שמופיעים בדו"ח. בהמשך להתקשרות שהמועצה תתקשר עם יועץ חשמל לצורך פיקוח, בקרה ומתן ייעוץ שוטף בתחום החשמל, וזאת בכדי לתת מענה לפערי הידע המקצועי הנדרש למועצה בתחום החשמל.**

לסיכום, המועצה רואה חשיבות רבה בקיום פעילותה בהתאם להנחיות המחייבות ובהמשך לכך, רואה חשיבות רבה במוסד המבקר. במהלך השנה האחרונה נעשתה במועצה עבודה מקיפה לבניית דרג מקצועי ומנגנוני פעולה שיבטיחו כי כלל הפעולות יתבצעו בהתאם לאמות מידה וכללים ראויים. חשוב להדגיש כי תנאי מחייב לכך הינו בניית תחומי הידע להם נדרשת רשות מוניציפלית בכלל הנושאים. בהתאם לכך גויסו השנה ווטרינרית רשותית, מפקח גינון, ויועץ נגישות, זאת בנוסף להתקשרות של המועצה עם חברה מייעצת- פורטל, המלווה את הרשות בכלל תחומי השפ"ה. בהמשך מתוכנן לגייס מנהלת פניות ציבור שתהיה מופקדת גם על חוק חופש המידע, כמתחייב בחוק. יחד עם זאת, הרשות עדיין חסרה אנשי מקצוע בכמה עמדות קריטיות, חלקן מחויבות מבחינה סטטוטורית, בכדי להבטיח פעילות תקינה של הדרג המקצועי, בכללם מהנדס מועצה, מנהל רכש ומתאם קיימות הממונה על האנרגיה, שלושתם תפקידים קריטיים שהעדרם משפיע באופן ניכר על פעולתה של המועצה. עוד אציין את חסרונו של יועץ חשמל שחסרונו משפיע על יכולת הרשות לבקר ולפקח על עבודת הקבלן, וכן לייעץ לרשות בנושא תחזוקה ופיתוח של מערכת החשמל הרשותית, הן בשגרה והן בחירום. איוש עמדות אלה הוא בבחינת תנאי סף נדרשים אותם מחויבת המועצה להעמיד לדרג המקצועי בכדי לאפשר לו לעמוד במטלותיו ולאפשר בהמשך הבטחת מערכת יעילה הפועלת על פי חוק ונותנת רמת שירות גבוהה לתושביה".

## מעקב אחר תיקון ליקויים

## 1. כללי:

על פי צו המועצות המקומיות, על מבקר הרשות חלה חובה לעקוב לא רק אחר תיקון ליקויים שנמצאו בביקורת שערך הוא עצמו, אלא עליו לעקוב ולדווח על תיקון הליקויים שנתבררו בביקורת שערך מבקר המדינה ברשות המקומית. החובה לתקן את הליקויים שהועלו בביקורת חלה על הנהלת הרשות המקומית. חובתו של המבקר היא לעקוב אחר האמצעים שנקטים, אם בכלל, ומידת האפקטיביות שלהם לתיקון הליקוי.

דוח הביקורת לשנת 2014 כולל מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות מבקר המועצה הקודם לשנים 2010 - 2012 ודוח מבקר משרד הפנים לשנת 2013.

## 2. מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוחות מבקר המועצה:

הביקורת מציינת כי חלק מהממצאים שהועלו על ידי מבקר המועצה בדוחות הביקורת לשנים 2010-2012 אינם רלוונטיים כיום, על כן דוח הביקורת לשנת 2014 מציג מעקב אחר תיקון הליקויים הרלוונטיים בלבד.

### 2.1. רישוי עסק למבנים ומתקנים בעלי אופי ציבורי

#### פירוט ליקויים:

- 2.1.1. אולם התרבות בצור יגאל פעם בשנת 2009 ללא רישון.
- 2.1.2. במחס החי בר הותקנו מבנים יבילים מבלי לקבל את אישור הועדה המקומית לתכנון ובניה ומבלי לערוך את מבדק בטיחות, כנדרש.
- 2.1.3. החי בר נמסר לאחזקת מפעיל ללא מכרז.
- 2.1.4. הפעילות בחי בר נעשית ללא רישון עסק.
- 2.1.5. המועצה לא הפעילה פיקוח על הפעלת החי בר ולא השתמשה בסמכויות האכיפה שניתנו בידיה בכל הנוגע להפעלת עסק שלא ניתן לו רישון עסק.
- 2.1.6. שני מקוואות הטהרה פועלות ללא רישון עסק.

#### תגובת המועצה:

"רישוי עסקים נמצא בתהליך השלמה לכלל המבנים והמתקנים בעלי האופי הציבורי. בית התרבות - היה רישון בתוקף עד ל 31 לדצמבר 2014. נמצא בימים אלה בתהליך חידוש.

מקוואות- נמצא בתהליך בהובלת המועצה הדתית.

אולמות הספורט- התקיימה ביקורת בטיחות ומתבצע בימים אלה תהליך לתיקון הליקויים. המועצה נמצאת בתהליך של שיפוץ האולמות, לרבות מתן מענה לרישוי עסקים.

חי בר- נמצא בהליך של בקשה לשימוש חורג, לאחריו ניתן יהיה להוציא היתרי בניה למבנים במקום".

## 2.2. עבודות גינון

### פירוט ליקויים:

- 2.2.1. פוליסת הביטוח המכסה את שנת 2011 אינה מתייחסת בלעדית למועצה, אלא הינה פוליסה הצהרתית שנתית פתוחה הכוללת את כל הפרויקטים שידווה עליהם בשנת הביטוח. בפוליסה נכללים בנוסף לחברה הקבלנית וקבלני מישנה גם מזמיני עבודות נוספים מרשויות מקומיות.
- 2.2.2. גבולות האחריות בגין ביטוח אחריות צד שלישי וביטוח חבות מעבידים לגבי תקופת החוזה ולגבי כל מקרה אינם תואמים את תנאי ההסכם מאחר והם מתייחסים לכלל המבוטחים, כאמור לעיל.
- 2.2.3. המפקח מטעם המועצה לא היה בעל כישורים מקצועיים הנדרשים לביצוע פיקוח אפקטיבי ונאות על עבודות הגינון.
- 2.2.4. בתיקים לא נמצא סימוכין לתיעוד אשר החברה הקבלנית הייתה צריכה להמציא למועצה ולתיעוד המתייחס לכלי הפיקוח והבקרה שעל פיהם אמור היה המפקח לפעול.
- 2.2.5. בהסכם שנחתם עם יועץ הגינון לא ניתן פירוט לגבי שירותי הייעוץ והפיקוח.
- 2.2.6. בחשבוניות המס שהגיש היועץ הגינון לא פורטו המועדים והשעות בהן ניתנו שירותי הייעוץ והפיקוח.

## 2.3. עבודות טיאוט וניקיון

### פירוט ליקויים:

- 2.3.1. הקבלן לא המציא ערבות בנקאית, כנדרש.
- 2.3.2. הקבלן קיבל אישור להתחיל בביצוע עבודות על אף שלא המציא ערבות בנקאית ופוליסות הביטוח, כנדרש.
- 2.3.3. בתיקי המועצה לא נמצא סימוכין לתוכניות עבודה.
- 2.3.4. בתיקי המועצה לא נמצא סימוכין לכך שהקבלן המציא את פוליסות הביטוח במהלך שלוש השנים שבהן הועסק על פי הסכם ובמהלך השנה הרביעית והשנה החמישית שבמהלכן הועסק ללא הסכם.

### תגובת המועצה:

"עבודת גינון, טאטוא וניקיון, וניקיון משרדים ומוסדות ציבור – המועצה ביצעה מרכזים חדשים והתקשרה עם קבלנים בהתאם להנחיות המחייבות. כלל הליקויים טופלו".

## 2.4. מתנ"ס

### פירוט ליקויים:

- 2.4.1. הועלו ליקויים בנוגע לדרך ניהולם של מוסדות העמותה (אסיפה הכללית, הנהלה, ועדו הכספים וכוח אדם).
- 2.4.2. בשנת 2013 התכנסה ההנהלה פעם אחת, ביום 25.6.13.
- 2.4.3. בתיקים לא נמצא סימוכין לכך שמבקר העמותה בדק את ענייניה הכספיים והמשקיים של העמותה וערך מעקב ובקרה אחר ביצוע החלטות ההנהלה.
- 2.4.4. בתיקים לא נמצא סימוכין לפרוטוקולים מדיוני ועדות הכספים וכוח אדם. בפרוטוקולים מדיוני ההנהלה לא נמצא סימוכין להתייחסות למסקנות והמלצות ועדת הכספים.
- 2.4.5. העמותה פעלה בתקופה המבוקרת בכל הנוגע לסדרי התקצוב והבקרה שלא על פי ההנחיות של החברה למתנ"סים ובניגוד לסדרי מנהל כספים תקין.
- 2.4.6. העמותה עושה שימוש במבנים ובמתקנים שנמסרו לה על ידי המועצה המקומית ללא הסכם כתוב.
- 2.4.7. העמותה לא פעלה בתקופה המבוקרת על פי ההוראות שנקבעו על ידי החברה למתנ"סים במדריך למנהל כספים ובניגוד לסדרי מנהל כספים תקין.
- 2.4.8. בתיקי העמותה לא נמצא סימוכין לכך שהמעקב התקציבי הרבעוני והחצי שנתי הובא לוועדת הכספים ולהנהלה.
- 2.4.9. במחצית השנייה של שנת 2013 החריפה המצוקה התזרימית, דבר שהוביל את העמותה להפסיק את העברת הניכויים למוסדות הכספיים.

### תגובת מנהלת המתנ"ס:

- "אבקש לציין שההתייחסות שלי להערות המבקר הינם מיום כניסתי לתפקיד.
1. האסיפה הכללית התכנסה בשנת 2014 פעמיים לאישור מאזן מבוקר.
  2. וועדת כ"א- מתכנסת על פי צורך. יו"ר הוועדה אה ענבר שדה, ודודו קולר.
  3. וועדת כספים- מתכנסת לפי צורך- יו"ר הוועדה רנן כהן אורג, חברים בוועדה- דודו קולר ודודי ויסוקר.
  4. מבקר העמותה- בשנת 2015 יוגש דוח מבקר ויהיה לו סימוכין בתיק העמותה.
  5. בתיק ההנהלה קיימים פרוטוקולים של הוועדות ובפרוטוקולים של ההנהלה יש סימוכין.

6. בימים אלו אנו עובדים על מסמך מוסכם בין המועצה למתנ"ס בנושא הקצאת מבנים.

7. אנו עובדים על פי הנחיות החברה למתנסים בכל הנוגע לסדרי מנהל כספים תקין.

8. מעקב תקציבי רבעוני- יוגש לוועדת כספים על פי הנהל.

9. ניכויים למוסדות- סודרו ומופרשים מידי חודש".

3. מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח מבקר משרד הפנים לשנת

2013:

תוקן/לא תוקן/ תוקן חלקית	הליקוי
	<b>ארנונה ומים</b>
תוקן	נכון ליום 31.12.2013 אין הליך גביה בתוקף לגבי 3 חייבים בארנונה עסקים שיתרת חובם מסתכמת לאותו יום בסך 365 אלפי ש"ח
	<b>ביצוע התקציב הרגיל</b>
תוקן	ניתנו תמיכות לשלושה גופים, התמיכות ניתנו ללא אישור מליאת המועצה על המלצות הוועדה המייעצת וכן ללא הגשת דוחות פיקוח על השימוש בכספי התמיכה, כמו כן לא פורסם דוח ביצוע תמיכות 2012 באתר האינטרנט של הרשות. לטענת המועצה התמיכות אושרו במהלך אישור התקציב של הרשות ועל כן לא הובאו לאישור מליאת המועצה
	<b>מנגנוני בקרה וביקורת פנימית</b>
לא תוקן	חלק מועדות החובה ברשות לא התכנסו במהלך השנה או שהתכנסו פחות מהמתחייב עפ"י החוק
לא תוקן	המועצה לא מינתה ועדת השקעות כמתחייב בחוזר מנכ"ל 04/2008
תוקן	המועצה לא פעלה בהתאם לחוזר מנכ"ל 4/2008- נוהל מתן תמיכות
	<b>מערך השכר והעסקת עובדים</b>
לא תוקן	המועצה לא מינתה מהנדס מועצה בשכר
תוקן	שיעור המשרה של מבקר המועצה הינה 30%, בעוד שנתקבל אישור ממשרד הפנים לשיעור המשרה של 50%



תוקן	המועצה מינתה מבקר בשיעור 30% משרה, ולא בשיעור 50% משרה כמתחייב עפ"י החוק
	<b>נושאים אחרים</b>
תוקן	המועצה לא העבירה את יתרת גביית היטלי צריכה מים עודפת לאוצר
לא תוקן	אין בידי המועצה רשימה מאושרת של ספקים/קבלנים, הרשאים להשתתף במכרז זוטא/לא נקבעו קריטריונים והסרים לפיהם ניתן לצרף קבלן/ספק נוסף
	<b>רישום, דיווח כספי והתקשרויות</b>
תוקן	ההסכם עם קבלן ההסעות היה אמור להסתיים בתום שנת הלימודים תשע"ב, אולם המועצתה לא פרסמה מכרז חדש והאריכה את ההסכם ללא מכרז לתקופה של שנה נוספת
לא רלוונטי איו הלוואות כאלו	הרשות אינה מפרידה במערך הנהלת החשבונות ובדוחות הרבעוניים המוגשים למשרד הפנים בין לוות ביוב למלוות אחרות. סך מלוות הביוב שנפרעו בשנת 2013 ונרשמו תחת הסעיף מלוות אחר הסתיים בסך 167 אלפי ₪ (ש.ק. 169 אלפי ₪).