

# הבקורות על הליך הכנת שכר לתשלום

דוח ביקורת

## הבקורות על הליך הכנת שכר לתשלום

### 1. כללי

בחודשים מאי – אוגוסט 2016 ערך מבקר המועצה ביקורת על הבקורות על הליך הכנת שכר לתשלום

לאור היקפה המוגבל, לא סקרה הביקורת את כל מערך הכנת השכר, אלא הסתפקה בבחינת כמה מהתהליכים המרכזיים, וכן בחנה סוגיות שעלו במהלכה.

מערך כוח האדם של מ.מ. קדימה-צורן מונה 199 עובדים.

לצורך עבודה קיימה הביקורת שיחות עם מנכ"ל המועצה, רכזת כ"א, חשבת השכר, גזבר המועצה שהעביר חומר לביקורת, כמו כן עיינה הביקורת במסמכים.

### 2. מצבת העובדים

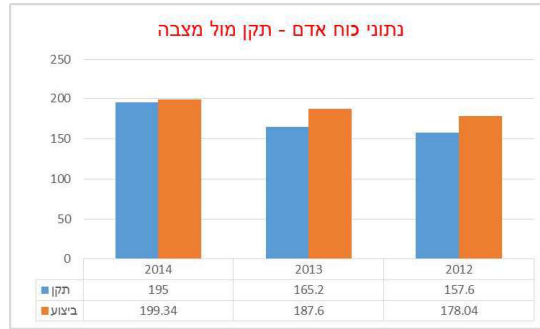
#### 2.1. מצבת העובדים

ע"פ סעיף 2 לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז – 1977 "לא יתמנה אדם כעובד במשכורת ברשות מקומית ולא יועבר למשרה אחרת באותה רשות מקומית אלא למשרה פנויה בתקן". מצבת תקן עובדי המועצה מסתכם ב 153 משרות כאשר בפועל מעסיקה המועצה 162.17 עובדים, כדלקמן:

דוח מקבלי שכר במועצת קדימה-צורן 2014				
	הוצאות שכר	מצבה	תקן	
אחוז מהתקציב				
14.2%	13,712,000	116.02	128	חינוך
2.8%	2,688,000	15.15	16	רווחה
3.7%	3,523,000	9	9	בכירים
5.3%	5,102,000	37.17	42	אחרים
0.7%	696,000	1	-	נבחרים
3.9%	<u>3,744,000</u>	<u>21</u>	-	פנסיונרים
30.6%	29,465,000	199.34	195	סה"כ

#### 2.2. גידול במצבת העובדים

משנת 2012 ועד לשנת 2014 גדל כוח אדם ב 21.3 משרות (12%), מ- 178 משרות בשנת 2012 ל- 199 משרות בשנת 2014, כדלקמן:

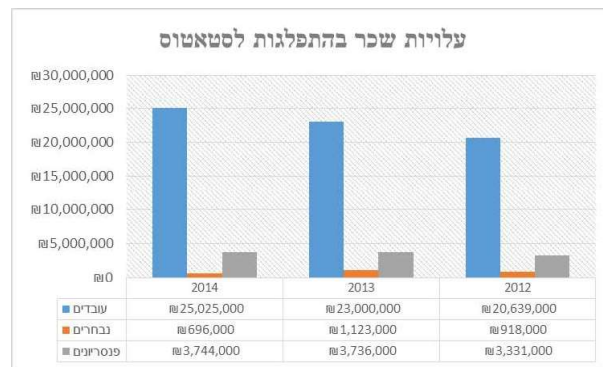


התקן עלה בתקופה דנן ב 37.4 (23.7%).

### 3. עלויות

#### 3.1. שכר

היקף עלויות השכר הכולל במועצה ב 2014 הסתכם ב 29,465,000 ₪ (ראה טבלה). בפרספקטיבה עולה כי היקף ההוצאות הללו עלה לעומת השנתיים הקודמות ב 4,577,000 ₪ (18%).



השכר הממוצע בתקופה דנן עלה ב 8,020 ₪, כדלקמן:

	2012	2013	2014
שכר ממוצע	139,790 ₪	148,500 ₪	147,810 ₪

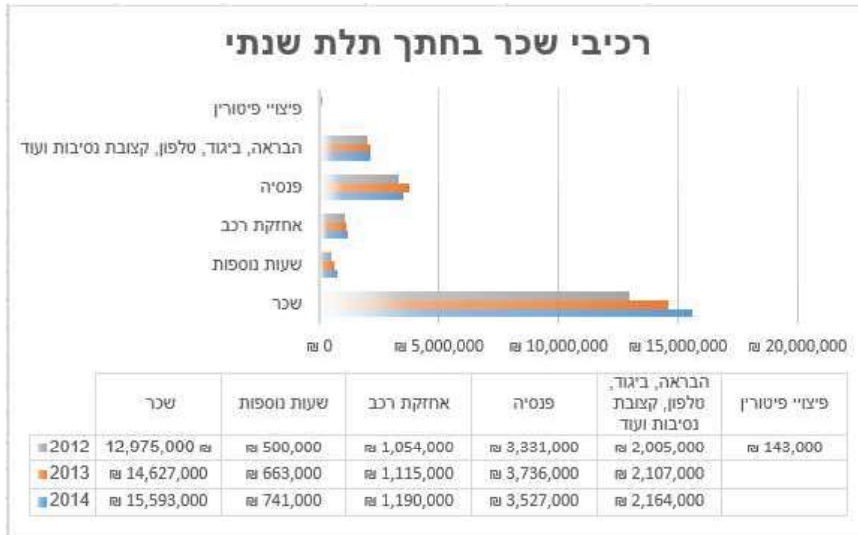
#### 3.2. שכר בכירים

המועצה מעסיקה 9 עובדים בשכר בכירים, כדלקמן:

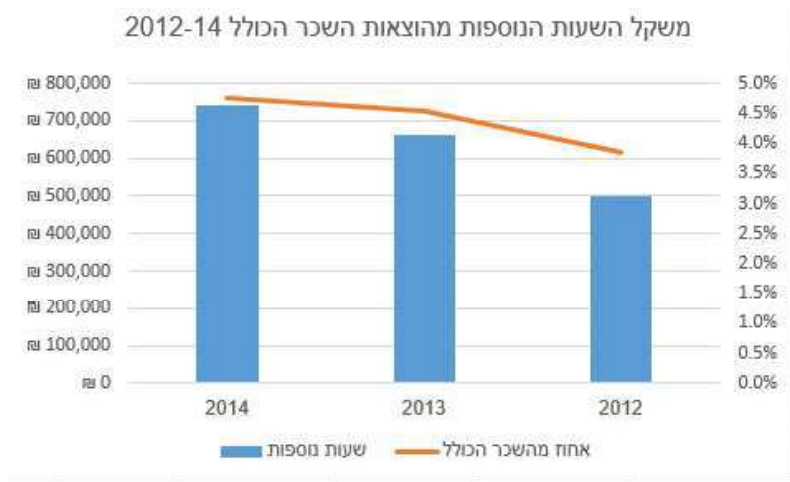
- 3.2.1 עובדים סטטוטוריים במשרה מלאה (מנכ"ל, גזבר, מהנדס)
- 3.2.2 עובדים סטטוטוריים בחלקיות משרה (מבקר 50%)
- 3.2.3 עובדים שאינם סטטוטוריים (אדריכל, מנהלת אגף חינוך ורווחה, מנהלת מח' חינוך, ע.מהנדס, מנהלת מחלקת מינהל, פיתוח כספי, תכנון ומידע)

#### 3.3. השינוי במרכיבי שכר

הנתונים שבטבלה שבהמשך מציגים את השינויים בהרכב השכר. ניתן ללמוד כי, למעט נתוני תשלומי הבראה המעידים על דחייה בתשלומים, רכיבי השכר מעידים על עליה בהיקף ההוצאות, כדלקמן:



בולט הגידול בהיקף בתשלום על שעות נוספות לעובדים בשולם בשנת 2014 לעומת 2012, כדלקמן:



## 4. נוכחות

### 4.1. הנורמה

נוהלי משרד הפנים (חוזר 3/2008) מטילים על כל העובדים במועצה, חובה כתנאי לקבלת שכר לדווח נוכחות בכניסה ויציאה, ואף לנקוט כנגד עובדים המפרים כלל זה בסנקציות, כדלקמן:

#### ב. החתמת כרטיס נוכחות

עובדי הרשות המקומית, כולל עובדים המועסקים בחוזה משכורת כוללת או בשכר בכירים, חייבים להחתים כרטיס נוכחות פעמיים ביום.

החתמת הכרטיס חייבת להיעשות בתחילת יום העבודה וכן ביציאה ממנו.

במקרה של היעדרות עובד לצורך עבודה, על העובד לדווח על השעות בדו"ח הנוכחות, ולקבל את אישור הממונה.

על הרשות המקומית לנקוט סנקציות כנגד עובדים הנעדרים מהעבודה בלא אישור ו/או שאינם ממלאים אחר ההנחיות בנוגע לדיווחי נוכחות.

#### 4.2. קליטת נתוני נוכחות

עובדי מועצה חייבים בדיווח נוכחות פעמיים ביום (כניסה ויציאה). ככלל, חובת הדיווח חייבת להיות באמצעים ממוכנים, אלא אם כן אמצעי שכזה לא נמצא. המועצה מפעילה שני אמצעים המאפשרים לכל עובדי המועצה, כדלקמן:

- שעון נוכחות – בבנייני המועצה בקדימה ובצורן
- דיווח באמצעות מכשיר טלפון – ביתר המבנים, לרבות בגני ילדים

מהסברים שקיבלנו עולה כי מלבד עובדי חוץ, העובדים מדווחים נוכחות באופן ממוכן. יחד עם זאת ישנם מקרים בהם עובדים, המדווחים באמצעות הטלפון, נמנעים מדווח ממוכן במקרים בהם מכשיר הטלפון שבאמצעותו מדווחים נוכחות תפוס (עקב שיחה שמקיימים עובדים אחרים). לדוגמא בשפ"ח. יש לנקוט באמצעים על מנת לאפשר לעובדים לדווח נוכחות כנדרש.

#### 4.3. בדיקת דוחות נוכחות

כאמור על העובדים, לרבות עובדים בכירים, חלה חובה לדווח נוכחות, והמועצה מנועה מלשלם לעובד שכר ללא אסמכתא זו המעידה על כך, בחתימת העובד והממונה עליו.

מבדיקה של דוחות נוכחות שנתנו בשנת 2015 עלו הממצאים הבאים:

1. נמצאו מקרים בהם דוחות נוכחות לא נחתמו על-ידי הממונה.
2. נמצאו מקרים בהם שילמה המועצה לעובדים שכר מבלי שאלה הגישו דוחות נוכחות כנדרש. להלן מספר המקרים:

חודש מס' עובדים שלא הגישו דוח נוכחות	1/15	2/15	3/15	4/15	5/15	6/15	7/15	8/15	9/15	10/15
	24	7	8	8	5	13	26	29	9	8

הביקורת מעירה כי חובה להגיש דוח להחתימו על-ידי הממונה. היקף העובדים שלא מגישים דוחות נוכחות מצביע על כי הבקרה בתחום זה אינה יעילה, הן ברמת העובד והן ברמת הבקרה. המצב דלעיל מחייב לדעתנו בנקיטה בצעדי אכיפה לפיהם יובהר כי עובד שלא יגיש דוח נוכחות מפר את כללי המשמעת, על כך המשתמע, ומסתכן בכך שהמועצה לא תשתלם לו שכר.

#### 4.4. קבלת שכר על בסיס דוחות נוכחות

דוח נוכחות מהווה אסמכתא בסיסית והכרחית לקבלת שכר, והרי תקנה 9א לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 קובעת - כל רישום במערכת הנהלת החשבונות יהיה מבוסס על תיעוד חוץ או תיעוד פנים מקורי הכולל את הפרטים הדרושים לאימות נתוני הרישום. אשר על כן לדעתנו עובד שלא מגיש דוח נוכחות לא יכול לקבל שכר.

בעבר הייתה נורמה שעובדים בכירים אינם חייבים לדווח נוכחות פעמיים. לאור זאת הוציא ב 2008 משרד הפנים הוראה גורפת לפיה גם עובדים בכירים חייבים לדווח נוכחות, הן בכניסה ובן ביציאה. כך בעבר הערנו בביקורת קודמת בנושא למהנדס המועצה כי עליו לחתום נוכחות.

בביקורת חוזרת (נוכחות ב 2015) שערכנו עלו הממצאים הבאים:

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.**

א. גזבר המועצה לא הגיש דוחות נוכחות ב 5 חודשים בשנת 2015 : 1/2015, 2/2015, 4/2015, 6/2015, 10/2015. בעניין זה נעשתה פניה ליועמ"ש שקבע: "זה בהחלט לא תקין, זה פוגע בתכלית אישור הדוחות-פיקוח ומעקב. כרגע, ניתן לבדוק מהזיכרון או היומנים ולהבהיר שבפעם הבאה, לא ישולם שכר ללא דו"ח נוכחות מאושר."

ב. ב 18.10.2015 הגיש הגזבר דוחות נוכחות עבור החודשים 4/2015, 6/2015 ו- 8/2016.

ג. נמצאו 2 דוחות נוכחות של הגזבר שהממונה לא חתם עליהם (8/15, 10/15).

ד. בבדיקה מדגמית שערכנו נמצא כי רוב רובם המכריע של דוחות הנוכחות שהגישו מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה מולא ידנית (כניסה ויציאה, או רק כניסה או רק יציאה). מנכ"ל המועצה הביא לביקורת נתונים המצביעים על כך כי הוא מחתים שעון שהוא במועצה והוא נוהג כך רק שהוא מחוץ למשרד וגזבר המועצה מסר לביקורת כי הוא נוהג כך לאור מהות תפקידו והצורך במילוי המוטל עליו דבר המחייב בגמישות.

הביקורת מעירה כי באשר לחובת הנוכחות אין הבדל בין עובד רגיל לעובד בכיר, וכי חלה חובה להקפיד ולדווח נוכחות. ככלל לדעתנו, חל קושי לשלם לעובד שלא הגיש דוח נוכחות שאושר ע"י הממונה כנדרש שכר. דוחות אלה לאחר אישורן מהוות אסמכתא הנדרשת לצורך הבטחה כי השכר משולם כדין.

## 5. ניהול כוח אדם

### 5.1 קליטת עובדים חדשים

ע"פ סעיף 40 (פרק שביעי) לצו המועצות המקומיות (נוהל קבלת עובדים לעבודה), תשל"ז – 1977 "התפנתה ברשות מקומית משרה בדרגה ט"ז ומעלה של הדירוג האחיד או בדרגה 4 ומעלה של דירוג ההנדסאים והטכנאים, או בדרגה כלשהי של הדירוגים המקצועיים .. יפורסם עליה מכרז פומבי". ע"פ הכללים נדרש לשמור תיק העובד עותק מהמסמכים שבבסיס ההחלטה לקבל את העובד לעבודה במועצה. לצורך האמור ערכה הביקורת בדיקה מדגמית בקרב עובדים שהתקבלו לעבודה בשלוש השנים האחרונות. מבדיקה מדגמית של תיקי כ"א שערכנו עלו הממצאים הבאים:

א. ב 5 תיקים לא נמצאו מסמכים המעידים על האופן שבו התקבל העובד לעבודה. בין התיקים הללו.

ב. בתיק נוסף נמצאו רק המסמכים שהעובד הגיש (קו"ח והעתקי תעודות) אך לא נמצאו המסמכים המעידים על האופן שבו התקבל העובד לעבודה.

ג. נמצא מקרה בו נבחנו עשרה משתתפים אך הועדה לא נימקה את החלטתה.

אומנם יתכן ולמרות שאין בתיק העובד על כך מסמכים העובדים נבחרו במכרז, אך העובדה שמסמכים אלה לא מתויקים כנ"ל יש בה כדי להצביע על ליקוי. יש להקפיד על תיעוד שלם, וכי במקרים בהם העובד לא מתקבל ע"פ ועדת בחינה, להכניס לתיק העובד פרוטוקול המציין את האופן שבו התקבל העובד לעבודה.

## 5.2. בדיקות רפואיות

צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב – 1962 קובע "לא יתמנה אדם עובד רשות מקומית אלא לאחר שרופא או ועדת רופאים ... קבעו שהוא כשיר מבחינה רפואית לשרת במשרה הנדונה (סעיף 22), אוגדן תנאי שירות קובע, כדלקמן:

5.14.4	עובד הנעדר מעבודתו לרגל מחלה חייב להודיע לממונה הישיר שלו, לא יאוחר מהיום השלישי להיעדרו על דבר מחלתו, ימציא תעודת מחלה מאת רופא קופת חולים מוכרת, שתציין את התקופה בה לא היה העובד מסוגל לעבודה לרגל מחלה ואם עדיין אינו מסוגל לחזור לעבודתו, התקופה המשוערת בה לא יהיה מסוגל לעבודה.
5.14.5	נעדר עובד מעבודתו לרגל מחלה במשך יום עבודה אחד, או במשך 2 ימי עבודה רצופים בהם הוא חייב להיות בעבודה ולא קיבל טיפול מרופא, ימסור בשובו לעבודה, לידי הממונה הישיר שלו הצהרה על כך, וחופשת המחלה של העובד תחוייב בהתאם. עובד אינו רשאי להצדיק את היעדרו לרגל מחלה על סמך הצהרה אישית, יותר מאשר פעמיים במשך כל שנת כספים אחת.

יצוין כי מעבר לחובה האמורה הבדיקה הרפואית משמשת גם לתיעוד של מצבו הבריאותי של העובד כך שבמקרה של תביעה עתידית כנגד המועצה בגין פגיעה רפואית/בריאותית שנגרמה כתוצאה מעבודתו יהיה בידי המועצה אסמכתא למצבו של העובד טרם התחלת העבודה. מבדיקה מדגמית שערכנו ב 13 תיקים עולים הבאים:

1. לא נמצא מקרה בו עובד עבר בדיקה רפואית
2. רק ב - 4 תיקים נמצאה הצהרה רפואית.
3. מעיון בנוסח ההצעה נמצא כי זו של מרכז שלטון מקומי, בה נדרש העובד המצהיר האם יש לו מחלות, האם הוא עבר ניתוחים והם יש לו מגבלה רפואית.

לדעת הביקורת על המועצה לפעול, בייחוד בעובדים המבצעים עבודה פיזית (עובדי חוץ, סייעות, מדריכי נוער וכיוצ'ב), ולשלוח עובדים אלה לקבל אישור כשירות מרופא, ולתעד אישורים אלה בתיק העובד במחלקת משאבי אנוש.

## 5.3. הוצאת כתבי מינוי לעובדים

צו המועצות המקומיות (שירות העובדים), תשכ"ב – 1962 קובע "מינוי עובד רשות מקומית יהיה בכתב חתום על-ידי ראש הרשות המקומית וגזברה" (סעיף 11). עוד קובע הצו כי "כתב המינוי לפי סעיף 11 ישמש כראיה שהעובד הרשות המקומית נתמנה במועד ובדרגה שפורטו בו" (סעיף 12). אוגדן תנאי שירות קובע כי כתב המינוי יימסר לעובד עם תום תקופת הניסיון שלו, ותוקפו יהיה מהיום בו התחיל העובד לשרת במשרה למעשה (סעיף 2.4.1). מבדיקה מדגמית של 13 תיקי כ"א של עובדים שהתקבלו בשנים האחרונות לעבודה נמצא כי רק ל 6 עובדים הוצא כתב מינוי כנדרש, כאשר בכתבי המינוי נעדרת חתימת ראש הרשות.

## 5.4. הענקת קביעות לעובדים

בסעיף 2.4.2.3 באוגדן תנאי שירות נקבע כי העברת עובד לקביעות מותנית בין השאר במילוי התנאים הבאים:

- חוות דעת חיובית על שירותו;
- תוצאה חיובית של בדיקה רפואית.

עוד נקבע כי על המועצה לבצע הערכה לעובדים המצויים בתקופת ניסיון אחת ל- 3 חודשים. מבדיקה שערכנו עולה כי המועצה לא מקפידה על הכללים. הביקורת מבקשת להבהיר כי הוראות אלה מהוות בקרה הנדרשת כדי להבטיח את תקינות ההליך, הואיל וכך יש להקפיד על מילוי ההוראות.

### 5.5. הערכת עובדים

אחת לשנה, למעט עובדים בתקופת ניסיון (ראה סעיף 3.4 לעיל) צריך כל מנהל למלא לכפיפים טופס הערכה אישי. **מבדיקה שערכנו עולה כי רק פעם אחת ב 11/2014, ורק באופן חלקי, ערכה המועצה הערכת עובד.** הביקורת מבקשת להבהיר כי נתון זה יכול וצריך לשמש, בין היתר, בהחלטה על העלאה בדרגה.

### 5.6. ניהול תיק עובד

רשות מקומית חייבת, כדי לנהל מעקב ולקדם עובד ע"פ הכללים, לנהל לכל עובד תיק ובו ישמרו לפחות המסמכים הבאים:

- פרוטוקול ועדת הבחינה
- קורות חיים בצרוף תעודות
- טפסי הערכת עובד
- אישור העלאה בדרגה

מבדיקה מדגמית שערכנו נמצאו תיקים שאין בהם עותק מכל המסמכים הנדרשים ואף תיקים שאין בהם כלל מסמכים. יש לפעול לתיעוד מלא ואחיד בתיקי כוח אדם.

### 5.7. העסקת גמלאים

ע"פ סעיף 2.1.94 באוגדן תנאי שירות "רוצה רשות מקומית להאריך את השירות של עובד קבוע שהגיעו לגיל 65 שנה, עליה לפנות בבקשה למנהל השירות לפחות שלושים יום המועד שבו יגיע העובד לגיל של 67 שנה". נמצא רק מקרה אחד בו המועצה העסיקה עובד בגין פרישה. מבדיקה נמצא כי לא הוצא לעובד זה אישור רפואי כנדרש. הואיל והעובד פרש או מסתפקים בציון ממצא זה.

## 6. הכנת שכר

### 6.1. המערכות

במועצה 2 תוכנות שונות בתחום הכנת השכר, "איסופית" – תכנה לרישום נוכחות ו"סינקום" – הכנת שכר. המערכות האלה אינן מחוברות לוגית, אך, כפי שיובא בהמשך, דוח שמופק ממערכת איסופית עובר ונקלט במערכת סינקום.

### 6.2. ריכוז נתוני הנוכחות

להלן פירוט תהליכי הכנה ואישור נתוני נוכחות:

- ⇒ עובדי המועצה נדרשים לדווח נוכחות באמצעות שעון/טלפון. נתונים אלה נאספים בתוכנית "אסופית".
- ⇒ רכזת כ"א מדפיסה בסוף חודש את הדוחות שבמערכת ומפיצה אותם לעובדי המועצה.
- ⇒ לאחר שהדוח הושלם ע"י העובד ונחתם גם על-ידי הממונה עליו, הוא חוזר לרכזת השכר שמזינה את הנתונים החסרים (במידה וישנם) ומפיקה דוח נוכחות סופי.
- ⇒ דוח זה ודוחות הנוכחות הנשמרים בקלסר עוברים לחשבת השכר ואח"כ לפקידה בגזברות לבדיקה.
- ⇒ באם ישנן השגות שמתקבלות ע"י חשבת השכר ופקידת הגזברות, מבצעת חשבת השכר תיקונים, ומפיקה דוח סופי באמצעות התוכנה ושולחת אותה לחשבת השכר.

להלן הערות הביקורת



- א. נתוני השכר נקבעים ע"י רכזת משאבי אנוש, שמבצעת שינויים ותיקונים במערכת הממוחשבת.
- ב. למרות האמור לעיל אין גורם הבודק את ריכוז נתוני הנוכחות (כולל חופשות) שמבצעת רכזת משאבי אנוש
- ג. לאור האמור לעיל בולטת העובדה כי אין במערכות הללו בקרה המונעות שינוי נתוני הדיווח, כך שלדוגמא ניתן לדרוס את נתוני נוכחות שנוצרו באמצעות שעון הנוכחות.
- ד. בהעדר בקשה רכזת משאבי אנוש יכולה לבצע כל שינוי שהוא, לרבות מחיקת נתונים, ללא הגבלה/התראה ו/או תיעוד (ראה סעיף 6.4 בהמשך).

מהסברים שקיבלנו עולה כי מערכת המחשוב פתוחה כדי לאפשר לרכז כ"א אפשרות לעדכן את נתוני דיווחי הנוכחות, והרי ישנם מצבים בהם השעות נרשמים ידנית, ויש לצורך להזינם למערכת. כמו כן ישנם מצבים בהם עובד מועצה מדפיס בטעות שעת כניסה/יציאה פעמיים, ויש צורך לתקן זאת בהקלדה. לדעת הביקורת, המצב הקיים בעייתי. מצב הדברים שבו מחד המערכת פתוחה (מאפשרת לשנות כל נתון), ומאידך אין בקרה/פיקוח על עבודתה של רכזת כ"א (היא יכולה אפילו לשנות את שעות הכניסה/יציאה משעון הנוכחות) אינו תקין. אשר על כן ממליצה הביקורת לבחון את ההליך האמור ולעגן בו בקרות שיבטיחו שתקלות, כפי שהביקורת העלתה, לא ישנו. יודגש כי במצב הקיים לא ניתן ליתן הבטחה (assurance) לגבי מערכת השכר. דהיינו לדעת הביקורת המערכת הקיימת חושפת את המועצה לסיכונים, לרבות סיכון של תשלום שכר שגוי.

### **6.3. תשלום שכר חודש X ע"פ דוח נוכחות Y**

כידוע תשלום שכר צריך להיות בהתאם לדוח הנוכחות של אותו חודש, וכך קובע בנושא חוק הגנת השכר, תש"ח-1958 "שכר עבודה המשתלם על בסיס של חודש ישולם עם תום החודש בעדו הוא משתלם". דהיינו תשלום חודש יוני, יתבצע בהתאם לנוכחות של אותו עובד בחודש יוני. בפועל, כדי להימנע מהלנת שכר, וזאת כיוון שהליך אישור השכר אורך זמן רב, כך הוסבר, המועצה משלמת לעובדים שכר על בסיס דוח נוכחות של חודש קודם. דהיינו תשלום שכר חודש יוני, נעשה ע"ב דוח נוכחות של חודש מאי. מעבר לבעיות הברורות שהתנהלות זו יוצרת, קיים לדעתנו חשש שהמועצה פועלת באופן המפר לכאורה את הוראות החוק.

### **6.4. שליחת דוחות נוכחות**

עם סיום חודש מדפיסה רכזת משאבי אנוש את דוחות הנוכחות של העובדים ומפיצה אותם באמצעות תיבת הדואר לכל עובדי המועצה. לאחר שהעובד חותם והמנהל שלו לאחריו הטפסים חוזרים לרכזת כ"א לבדיקה ותיקון הנתונים, ככל שנדרש. הליך זה אורך זמן לא מבוטל, מה שפוגע ביכולת המועצה לשלם שכר בזמן. לדעת הביקורת לאור האור יש לבחון שליחת הטפסים במייל, וכן לבחון שבמקום שהדוח יודפס, הוא ישונה בקובץ עצמו, כך שקליטתו, לאחר בדיקת רכזת משאבי אנוש, יהיה ממוכן, מה גם שימצא טעויות הקלדה. יש לבחון במסגרת הבדיקה שהמלצנו גם המלצה זו.

### **6.5. שינויים בנתוני נוכחות**

כיוון שהשכר משולם בהתאם לנתוני הנוכחות של העובד בפועל, מופק, לאחר שדוח הנוכחות אושר, דוח פיצול הכולל את השעות העבודה בפועל. לאחר מכן הנתונים מועברים לחשבת השכר לצורך הכנת התלוש. מבדיקה שערכנו עלו הבאים:

א. נמצא מקרה בו עובדי משאבי אנוש דרסו בשוגג נתוני נוכחות של עובד שדיווח נוחות באמצעות השעון, והזינו נתון שגוי, כדלקמן:

דוח נוכחות 4/2016

א	03/04/2016	08:10	18:46	10:36
ב	04/04/2016			

דוח פיצול 4/2016

3/4 א	08:10*	16:46*	08:36	08:60
4/4 ב	*	*		

כפי שניתן לראות, העובד דיווח באמצעות השעון שהוא עבד 10:36 שעות, אך בפועל שולם לו שכר על 8:36 שעות. דהיינו רכזת כוח אדם דרסה את הנתון האמתי. בתגובה נמסר כי הדבר נעשה בשוגג.

ב. נמצא מקרה בו רשמו לעובד, במהלך חופשת הפסח, ימי חופש גם בגין החג עצמו (5 ימי חופש במקום שנים).

ג. נמצא מקרה בו הורידו לעובד יומיים וחצי עבודה, למרות שהוא באותו חודש עבד בהיקף משרה מלא.

ד. נמצא מקרה בו למרות שעובד עבד בהיקף מלא ודיווח נוכחות באמצעות שעון (כל חודש דווחה נוכחות, כניסה ויציאה, באמצעות שעון) הורידו לעובד שעות ללא הצדקה.

## 6.6. הלנת שכר

נמצא מקרים בהם המועצה שילמה לעובדים שכר באיחור. קרי הלינה את שכרם. הביקורת מתריעה כי מעשה זה מהווה הפרה על חוק הפוגעת בעובדים וחושפת את המועצה לסיכונים משפטיים ולסיכונים רגולציה. הביקורת רואה ממצא זה בחומרה רבה, ומעירה כי על המועצה לפעול על מנת אי הישנות המקרים. לצורך כך המליצה הביקורת לערוך בחינה של תחום הכנת השכר ע"י מומחה שתביא למחשוב כל ההליך.

## 7. ליקויים מובנים הכנת שכר

כפי שמתואר בסעיף 6.2 לעיל, השכר מתאשר בין הגורמים הבאים: רכזת משאבי אנוש, חשבת השכר, גזברות. לאור הלו"ז, העבודה בין האורגנים הללו חייבת להיות יעילה.

השכר מחושב ומוכן ע"י חשבת שכר, עובדת קבוצת בר ניר בע"מ המספקת למועצה שירותים, כאשר רכזת משאבי אנוש מכינה את הדיווחים, והגזברות מקיימת בקרה. אחת הערובות לתשלום שכר במועד הוא שאורגנים אלה והממשקים בניהם יפעלו באורח אופטימלי. לצורך כך חיוני כי הללו יעבירו אחד לשני דיווחים מתאימים, ושיפעילו בקרה עצמית כדי לצמצם את הטעויות, שמטבע הדברים גורמים לעיקובים.

מהסברים שקיבלנו עולה כי לצורך האמור נקבעו טבלאות בהם נדרש להציג את המידע כדי שהגזברות תוכל לקיים בנושא בקרה. ממסמכים שהעביר לעיוננו גזבר המועצה ובהם תכתובות בין הגורמים השונים עולה תמונה מדאיגה לפיה מערך הבקרה בהליך הכנת שכר אינו יעיל, ואכן נמצאו מקרים, כפי שנזכר בדוח זה, של טעויות בחישוב השכר, מה גם שאופן העבודה המסורבל והצורך בבדיקות קפדניות (עקב הטעויות שנמצאו) הביאו לעיכובים

בתשלום השכר. מהתכתובות עולה כי נעשו ניסיונות לפתור את הבעיות, בין היתר ע"י קביעת לוח לביצוע, אך הדבר לא הסתייע.

היקף הממצאים מגלה כי מערך הכנת השכר אינו יעיל. אך מעבר לכך סוג ההערות מצביע על כי דרכי העבודה במשאבי אנוש אינם יכולים להבטיח שתהליכים אלה יתנהלו בצורה תקינה. ונציין כי המידע שמשאבי אנוש מעבירים לגזברות צריך להיות שלם, וזאת בייחוד לאור הלוח"ז הקצר שעומד לרשותם לתשלום השכר. הואיל וכך, ומכיוון שתקלות אלה נשנות, מסיקה הביקורת כי ישנן בעיות והעדר בקרה במחלקת משאבי אנוש, המייצרת את קובץ הנתונים שעל בסיסו משולם השכר.

נראה כי מציאות זו מחייבת שידוד דרכי העבודה במחלקת משאבי אנוש. מחלקה זו הוקמה מחדש כיוון שעובדיו עזבו את העבודה. עוד מסיקה הביקורת כי נדרש לקיים בקרה על עובדי מחלקה זו. נראה כי הבקרה על משאבי אנוש אינה יעילה. עדות לדברים אלה מצאנו בפניה של משרד רו"ח ברניר מה 5.10.16 שכאמור מספק למועצה שירותי חשבות שכר.

1. מאז שעזבה מנהלת משאבי אנוש את עבודתה במועצה, אין במועצה פונקציה של משאבי אנוש, עובדה בלתי נסבלת ברשות מקומית. יש מועצות (בודדות) בהן אין פונקציה נפרדת במשרה מלאה של מנהל משאבי אנוש, אך במועצות אלה בדרך כלל המזכיר/מנכ"ל הינו ותיק ומיומן בתחום הספציפי ומבצע את העבודה הנדרשת של אגף משאבי אנוש. לא זה המצב במועצה ולכן חובה עליכם לגייס מיידית פונקצייה של מנהל משאבי אנוש!!!

2. דיווחי שעות ונוכחות – מאז שעזבה הקודמת בתפקיד זה, והעבודה הועברה לבחורה שלא עסקה בכך מעולם, אנחנו עומדים בפני שוקת שבורה, מול טעויות רבות הנובעות מחוסר ידע וחוסר נסיון, מ"הטרדות" של עובדים שלא מבינים מה נעשה בתלשיהם וכיוב'. אין לנו ספק, כפי שהתרענו בעבר – יש טעויות רבות בקליטת דיווחי השעות!

3. החומר להכנת המשכורת מגיע מאוחר מדי, ברמת מוכנות גרועה, עם המון שאלות, בירורים, בעיות, חוסרים. לא ניתן להכין משכורות ביום הלפני אחרון כשכל כך הרבה באגים קיימים במערכת. גם כאן, התרענו ואנו חוזרים ומתריעים – יש טעויות לא מעטות, אין בקרות, יש "בלאגן" במערכת. לא יתכן שיום לפני תשלום השכר חשבת השכר לא קיבלה נתונים על עובדים שונים (כמו סייעות)!

4. במקרים רבים מספור, שאלות של חשבת השכר לפונקציות שונות – במיילים, לא נענות אין לה תשובות והתסכול גדול."

לאור דברים אלה בקשנו את תגובתו של מנכ"ל המועצה שמסר לנו תכתובת שלו עם הרואה חשבון בו נטען על-ידו, בין היתר, שהמועצה פועלת כדי להסדיר את הדברים (הוספת עובדת, מנטור לרכזת משאבי אנוש ומינוי יועץ ארגוני) (ראה נספחים).

ממצאים אלה של הביקורת, ודבריו של משרד ברניר המעלים דברים דומים, מעלים את המסקנות הבאות:

1. מערך הכנת השכר מתפקד באופן שלא ניתן ליתן הבטחה (assurance) כי השכר משולם באופן שלם ותיקין ובהתאם לחוק.

2. הבקרה על הכנת השכר במחלקת משאבי אנוש אינה יעילה.
3. לאור האומר המועצה לעיתים משלמת לעובדים שכר חלקי, שמשמעו הוא הלנת שכר.
4. במצב הקיים חשופה המועצה לסיכונים, כדלקמן:
- a. סיכוני רגולציה/משפטיים – סיכונים להפרות הוראות חוק הנוגעות להלנת שכר (עקב תשלום שכר באיחור או תשלום שכר חלקי).
- b. סיכונים תפעוליים – סיכונים לטעות בחישוב שכר ואף סיכון למעילות/הונאות.
5. הסיטואציה הקיימת מציגה מצב דיספונקציונלי בין האורגנים העוסקים בהכנה ובאישור השכר, זאת בשעה שכדי שהשכר יחושב וישולם כדן, כל האורגנים העוסקים בכך (משאבי אנוש, חשבת שכר, גזברות) חייבים לפעול בצורה מסונכרנת. המצב בו בקשות לקבלת פרטים מצד גורמי הבקרה לא נענים במסגרת זמן ו/או מהלך המאפשר תשלום שכר במועד.
- ממצאים אלה מחייבים לדעת הביקורת, בייחוד לאור משמעות הדבר, לערוך בחינה על הליך זה שתקיף בראש ובראשונה את העבודה עם מערכות מחשוב וזאת כדי לבחון הטמעה של בקרות ונוהלי עבודה הכוללים ל"ז קשיח על כל ההליכים המרכזים בהכנסת שכר במערכת מחשוב, ולהבטיח שהמועצה משלמת שכר כדן לעובדיה.

## 8. סוגיות נוספות

### 8.1. ניהול ומעקב אחר ימי חופשה

סעיף 5.13.5 באוגדן תנאי שירות קובע "ברשויות מקומיות בהן נוהג שבוע עבודה בן 5 ימים, רשאי העובד לצבור באישור הממונה חופשה עד 55 יום". מבדיקה שערכנו נמצא כי נכון לסוף שנת 2015 ישנם 9 עובדים שצברו 55 ימי חופשה, כדלקמן:

מס'	התפקיד	יתרת ימי חופש
1	אב בית ביה"ס יצני השרון	58.9
2	מנהל אזור צפון	67.8
3	עובד תחזוקה בחינוך	67.2
4	עובדת תחזוקה מועצה	66.3
5	מנהל אזור קדימה	74.8
6	קב"ס	55.8
7	מנהל אגף שפ"ע	67.7
8	גזבר המועצה	57.1
9	מנהלת אגף חוזה/חינוך	69.9

יש להקפיד לקזז מכסות שמעל לסך הנזכר על-ידי הוצאת העובדים לחופש או על-ידי מחיקת היתרה העודפת.

### 8.2. עיתון

נבחרים ועובדים בכירים זכאים מכוח חוזה העסקתם לעיתון מקצועי שישולם מקופת המועצה. המועצה משלמת עבור 6 עיתונים, שלושה לראשי רשויות בגמלאות והיתר לעובדים בכירים. אין לביקורת הערות.

### 8.3. טעויות בחישוב גמול שעות נוספות

על-פי סעיף 16 לחוק שעות עבודה ומנוחה, כל עבודה בשעות העוברות את מכסת השעות ביום עבודה מלא או בשבוע עבודה מלא מוגדרת כהעסקה בשעות נוספות ומזכה את העובד שביצע אותה בגמול עבור שעות נוספות. עובד שבמקום עבודתו נוהג שבוע עבודה של 5 ימים יהיה זכאי לגמול שעות נוספות על כל שעה שמעבר ל-8 שעות ו-36 דקות בכל יום, או עבור כל שעה מעבר ל-43 שעות שבועיות.

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.

במקומות עבודה שקיימים בהם הסכמים קיבוציים המגדירים יום עבודה כיום שבו עובדים 9 שעות, ישולם גמול שעות נוספות החל מהשעה העשירית. ממסמכים שהביא לפנינו גזבר המועצה עולה כי הדבר עלה אצל עובדת באגפו והנושא תוקן רק לאחר פניות חוזרות מצדו. תשלום גמול בגין שעות נוספות בחישוב חודשים, ולא יומי, ועקב כך קיזוז שעות נוספות משעות חסר (עובד עבד שעה נוספת ביום X וביום Y עבד פחות שעה לא יקבל ע"פ שיטה זו גמול בגין שעות נוספות), הנו אסור ומהווה הפרה של הכללים המחייבים. יש לערוך בדיקה לגבי יתר העובדים המקבלים שעות נוספות.

#### 8.4. תקנות התשלומים לקופות הגמל

בחודש ינואר 2016 נכנסו לתוקף תקנות הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופת גמל)(תשלומים לקופת גמל), תשע"ד-2014. המטילות על מעסיקים חובה להעביר לקופות דיווחים על תשלומי מעסיקים באשר לזכויות העובדים (ובהם: ביטוחי מנהלים, קרנות פנסיה, קופות גמל לתגמולים וקרנות השתלמות) כמופיע בתקנות האמורות.

תיקון לתקנות שהתקבל קובע כי החל מפברואר 2016 כל מעסיק של מעל ל-100 עובדים מחויב לדווח על הפקדות לחיסכון פנסיוני באמצעים דיגיטליים בלבד ובקובץ דיווח אחיד, שנקבע על ידי משרד האוצר. לגבי מעסיקים של לפחות חמישים עובדים אך לא יותר ממאה עובדים ייכנסו התקנות לתוקף ביום 1 ביולי 2016, ולגבי יתר המעסיקים ביום 1 בינואר 2017. בנוסף, התקנות מחייבות את כל הגופים המוסדיים למתן היזון חוזר ביחס לכל דיווח המועבר על ידי מעסיק ובו התייחסות לאופן קליטת הכספים במערכות המידע של הגופים. היזון חוזר כאמור מאפשר למעסיק לערוך בקרה על אופן הטיפול של הגוף המוסדי בכספי שהפקיד בעבור החיסכון הפנסיוני של עובדיו.

משרד האוצר, בחוזר שהפיץ בנושא ממליץ למעסיקים, לקראת כניסת התקנות לתוקף לנקוט כבר בצעדים הבאים:

#### כיצד כדאי להיערך לכניסת התקנות לתוקף?

לרשותך מגוון רחב של דרכים להעברת הדיווח בהתאם להוראות התקנות. על מנת להבטיח כי תהיה ערוך במועד כניסת התקנות לתוקף, מומלץ לפנות לגורמים הרלבנטיים מספר חודשים לפני כן. לפרטים באפשרותך לפנות לגופים המוסדיים, למס"ב, למסלוקה הפנסיונית או לגורם המפיק עבורך את תלושי השכר של עובדיך.

בפועל מהסברים שקיבלנו מגזבר המועצה עולה כי המועצה למרות האמור לא נערכה להעברת דיווחים כנ"ל והיא אינה מעבירה דיווחים כנדרש. מעשה זה חושף את המועצה לסיכונים.

## 9. סיכום והמלצות

ערכנו ביקורת בנושא שכר לאור ממצאי סקר סיכונים שערכנו, בעת בנית תכנית העבודה השנתית, שהצביעו על כי המועצה חשופה בתחום זה לסיכונים באופן מהותי. ואכן בביקורת שערכנו העלתה ממצאים המצביעים על כי **מערך הכנת השכר במועצה לוקה בכשלים מהותיים, הנוצצים, בין היתר, בשיטת העבודה, בהעדר בקרה יעילה ובעובדה שבין הגורמים המופקדים על כך יש תקשורת לקויה. מציאות זו מביאה לכך שהמועצה מלנה שכר עובדים, לא נערכת במועד לחובות רגולטוריות (דיווח ממכון לקרנות), בסביבת בקרה זו אין תימה כי נופלות טעויות בחישוב השכר מבלי שהן מאותרת במועד.** להלן הממצאים העיקרים שהעלתה הביקורת:

- (א) ישנם עובדים, לדוגמה בשפ"ח, שלא מדווחים נוכחות באמצעות שעון כיוון שבמשרדם יש רק קו אחד, כך כשהקו תפוס אי אפשר לדווח נוכחות (ראה סעיף 4.2 לעיל).
- (ב) נמצא מספר לא מבוטל של עובדים שקיבלו שכר מבלי להגיש דוח נוכחות (ראה בסעיף 4.3 לעיל).
- (ג) נמצאו שני מקרים בהם עובדים בכירים לא דיווחו נוכחות באופן ממוכן כנדרש, וכמו כן גזבר המועצה הגיש 2 דוחות נוכחות לאישור הממונה באיחור (ראה סעיף 4.4 לעיל).
- (ד) תיעוד ממסמכי היסוד לחישוב שכר בתיקים אישים של עובדים אינו שלם. כמו כן נמצא מקרה בו ועדת קבלת עובדים בחרה במועמד אחד מ 10 ללא הנמקה כנדרש (ראה סעיף 5.1 לעיל).
- (ה) המועצה, בניגוד לאוגדן תנאי שירות, לא מקפידה לדרוש מעובדים לעבוד בדיקה רפואית עם קבלתם לעבודה או כאשר יש שינוי משמעותי (ראה סעיף 5.2 לעיל).
- (ו) המועצה לא מקפידה על הוצאת כתבי מינוי לעובדים כנדרש (ראה סעיף 5.3 לעיל).
- (ז) המועצה לא מקפידה על מילוי ההוראות בעת הענקת קביעות לעובדים (ראה סעיף 5.4 לעיל).
- (ח) המועצה לא מבצעת הערכת עובדים (ראה סעיף 5.5 לעיל).
- (ט) נמצא כי שני עובדים בכירים לא מדווחים נוכחות כנדרש (ראה סעיף 3.6 לעיל).
- (י) תיעוד בתיקי כ"א אינו מסודר ואחיד (ראה סעיף 5.6 לעיל).
- (יא) המועצה העסיקה גמלאי מבלי להוציא לעובד אישור רפואי כנדרש (ראה סעיף 5.7 לעיל).
- (יב) נמצא כי המועצה משלמת שכר בהתאם לדוח נוכחות של החודש הקודם [לדוגמה שעות נוספות בחודש פברואר ישולמו רק במשכורת של חודש אפריל] (ראה סעיף 6.3 לעיל).
- (יג) נמצא כי מערכת המחשב מאפשרת דריסת נתונים ללא בקרה, כך נמצאו מקרים בהם שונו נתוני שכר ובהתאם לכך שולם שכר. רק לאחר שהעובד התלונן ונעשתה בדיקה הדבר תוקן (ראה סעיף 6.5 לעיל).
- (יד) נמצאו מקרים בהם המועצה הלנה שכר, או שילמה שכר ללא בדיקה עקב התנהלות שלא אפשרה עריכת בדיקה (ראה סעיף 6.6 לעיל).
- (טו) דרך הכנת השכר והבקרה בה לקויים באופן שלא ניתן להסתמך עליהם לצורך חישוב שכר (ראה סעיף 7 לעיל).
- (טז) נמצאו 9 עובדים שלהם יתרת ימי חופש העולה על המותר (ראה סעיף 8.1 לעיל).
- (יז) נמצא מקרה בהם חלו טעויות בחישוב גמול בגין שעות נוספות (ראה סעיף 8.3 לעיל).

המועצה לא נערכה כנדרש ליישומן של תקנון הפיקוח על שירותים פיננסיים (קופת גמל) (תשלומים לקופת גמל), תשע"ד-2014 (ראה סעיף 8.4 לעיל).

להלן ההמלצות:

- 9.1. יש להעמיד אמצעים על מנת שכל העובדים יוכלו לדווח נוכחות באמצעות שעון (ראה סעיף 4.2 לעיל).
- 9.2. יש לקבוע סדרי עבודה שיבטיחו תשלום שכר אך ורק בהתאם לדוחות נוכחות. כמו כן, כדי להבטיח בקרה בנושא יש להטיל בנושא אחריות על המנהלים ביחס לעובדיהם וכן לקבוע נוהל בו עובד שלא מגיש דוח נוכחות ימלא ויגיש המנהל דיווח (טופס) המציין מהי הסיבה לכך (ראה סעיף 4.3 לעיל).
- 9.3. אין לקבל טענות של אי החתמת כרטיס נוכחות באמצעות שעון, בטח ובטח לא מעובדים בכירים המהווים באופן טבעי דוגמא לכפיפיהם (ראה סעיף 4.4 לעיל).
- 9.4. יש לבצע בדיקה בתיקי עובדים ולהבטיח כי בכלום יש את כל מסמכי הבסיס לפיהן משלמת המועצה שכר (ראה סעיף 5.6 לעיל).
- 9.5. יש להקפיד לשלוח עובדים לבדיקות רפואיות, להוצאת כתבי מינוי כנדרש, בייחוד בשלב טרום הענקת קביעות (ראה סעיפים 5.2, 5.3 ו- 5.4 לעיל).
- 9.6. חשוב למצוא דרך להעריך עובדים (ראה סעיף 5.6 לעיל).
- 9.7. על כל העובדים לדווח נוכחות כנדרש (ראה סעיף 3.6 לעיל).
- 9.8. יש לנהל תיקי עובד בצורה אחידה ולפעול לשמור על תיעוד מלא (ראה סעיף 3.9 לעיל).
- 9.9. יש, לצורך העסקת עובדים לאחר גיל פרישה, לקבל אישור מיוחד מראש מינהל השרות וכן לשלוח את העובד לבדיקה רפואית (ראה סעיף 5.7 לעיל).
- 9.10. יש לקבוע בנוהל כי רכזת משאבי אנוש תעביר לחשבת השכר, ביחד עם טופס ריכוז נתוני הנוכחות גם פלט נוכחות עובד. חשבת השכר, ניתן אף באופן מדגמי, תבדוק את נאותות דיווח רכזת משאבי אנוש. יש לתעד את תוצאות הבדיקה שעורכת הרכזת.
- 9.11. יש לקבוע בקרות לוגיות המונעות דריסת נתונים ללא בקרה וכן למצוא דרך לממשק בין כל מערכות השכר (ראה סעיף 6.5 לעיל).
- 9.12. יש לבחון את הליך הכנת השכר מחדש ולתכנן אותו כך שהמועצה תשלם לעובדיה משכורת כדין ולא תלין שכר (ראה סעיפים 6.3 ו 7 לעיל).
- 9.13. יש לבדוק את הדרך שבה המועצה מחשבת שעות נוספות לעובדים (ראה סעיף 8.3 לעיל).
- 9.14. יש להיערך להעברת דיווחים ע"פ תקנות פיקוח על השירותים פיננסיים (קופות גמל – תשלומים לקופת גמל) (ראה סעיף 8.2 לעיל).

## **רכש והתקשרות**



## דוח ביקורת רכש והתקשרות

### 1. כללי

במהלך החודשים אפריל – מאי 2016 ערך מבקר המועצה ביקורת על תחום הרכש וההתקשרות במועצה.

במסגרת הביקורת שערכנו ב 2015 ושהתפרסמה בדוח מיוחד 1-2015 עלו טענות בדבר האופן שבו מנהלת המועצה את הרכש.

תחום הרכש וההתקשרות רחב יותר מנושאי הביקורת שכוסו בביקורת זו, וזאת לאור היקף משאבי הביקורת.

הביקורת קיימה לצורך עבודתה שיחות עם מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה, מנהל אגף תפעול, עוזר מהנדס המועצה, קניין אגף חינוך וכן עיינה במסמכים.

### 2. נוהל רכש

ב 2009 קבעה המועצה נוהל "רכש והתקשרויות". הנוהל נכתב ב 2009 על-ידי יועץ חיצוני, והמועד האחרון שהוא עודכן הוא 1.11.2009. הנוהל האוחז 20 דפים מקיף את הנושאים הבאים:

חלק א' – ביצוע רכש (באמצעות ועדת רכש) ע"י המועצה  
חלק ב' – עריכת מכרזים

להלן התייחסות הביקורת:

#### 2.1. נוהל

הביקורת רואה בחיוב אסדרה של תהליכים, כל שכן תהליכים מרכזיים, בנוהל עבודה.

#### 2.2. מהות הנוהל

מעיון בנוהל עולה כי רובו הוא העתקה של סעיפי חוק מהתוספת הרביעית (הוראות בדבר מכרזים וקבלת הצעות) ומהתוספת החמישית (הוראות בדבר ניהול רכש ומחסנים).

##### 2.2.1. סיכון

לדעתנו יש להיזהר בקביעת נהלים המהווים פרשנות של חוקים, בייחוד שהדבר לא נעשה על-ידי היועמ"ש למועצה, והרי קיומו של נוהל מן הסתם מייתר את הצורך בעיון בחוק, ולכך עלולה להיות השלכה כיוון שלעיתים חוקים משתנים, מה גם שהנוהל מהווה שכתוב של החוק, וככזה הוא מהווה פרשנות של החוק.

##### 2.2.2. כיסוי

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.

הנוהל מכסה בעיקרו את הנושאים המוסדרים בחוק, ולא את כל הנושאים הרלוונטיים, שראוי להסדיר בנוהל, ובהם:

- אינדקס ספקים
- קבלת משוב על ספקים
- דיווח על פניה למציעים
- הבחירה במציעים
- בחירה ביועצים

הנושאים דלעיל אינם רשימה ממצה להיקף שנוהל הרכש צריך להקיף אלא רק דוגמא לנושאים שיכולים, ולדעתנו צריכים, להיות כלולים בו.

### **2.3. בחינה**

כלל, נוהל עבודה מחויב בבחינה מעת לעת, בייחוד נהלים המסדירים תהליכים המעוגנים בחקיקה. בפועל כאמור הנוהל לא נבחן ולא עודכן למן כתיבתו ב 2009, זאת למרות שהחקיקה המעוגנת בו עודכנה בשנים 2011, 2012, ו- 2013.

### **2.4. עדכניות הנוהל**

כיוון שכאמור הנוהל לא עודכן יש בו רכיבים שאינם רלוונטיים. להלן מספר דוגמאות:

#### **2.4.1. התייחסות לתפקיד שלא קיים**

בנוהל יש התייחסות למנהל רכש ומטיל עליו תפקידים, למרות שבפועל אין במועצה עובד הממלא תפקיד זה. כך לדוגמא סעיף 9.3 לפיו "אישרה ועדת הרכש את רכישת הטובין, ינפיק מנהל הרכש הזמנה לספק".

#### **2.4.2. תאימות לחוק**

כיוון שכאמור הנוהל לא עודכן למן כתיבתו ב 2009 בדקנו את תאימותו לחוק. מבדיקה שערכנו עולה כי הוראות התוספת הרביעית לצו (הוראות בדבר מכרזים) תוקנו כמה פעמים, שמביאים לסתירה בין האמור בנוהל לבין הקבוע בחוזה, כדלקמן:

##### **2.4.2.1. גובה הצעות – מכרז זוטא**

סעיף 4.1 (קריטריונים לקבלת הצעות ועריכת מכרזים) קובע, כדלקמן:

הזמנה שערכה עולה על סכום של 58,000₪, לפי מכרז זוטא, אשר ישלח אל 4 אולם אינו עולה על סכום של 145,000₪ ספקים או קבלנים לפחות	הזמנה שערכה עולה על סכום של 145,000₪, לפי מכרז זוטא, אשר ישלח אל 6 אולם אינו עולה על סכום של 290,000₪ ספקים או קבלנים לפחות
---	--

סעיף 4.2 בנוהל קובע כי הסכומים הללו יוצמדו, כדלקמן:

4.2 הסכומים בטבלה שבסעיף 4.1 לעיל (שהינם לפני מע"מ), יתואמו, ב- 16 לכל חודש, לפי שיעור עליית מדד המחירים לצרכן, אשר מפרסמת הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן: "המדד"), הידוע ביום ההתקשרות בחוזה לחזמנת טובין או לביצוע העבודה, לעומת מדד חודש ינואר 2006, אשר פורסם ביום 15.02.2006. ויעודכנו בהתאם לסכומים הנקובים בתוספת הרביעית, כפי שישונו מעת לעת.

בצו המועצות המקומיות (א) (תיקון), התשע"א-2011 נקבעו ההוראות הבאות בנושא מכרז זוטא הכוללים הוראות שונות מהנוהל, כדלקמן:

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.**

8(ד) הודעה על מכרז זוטא לספקים או קבלנים הכלולים ברשימה תיעשה על ידי משלוח הודעה בדואר רשום עם אישור מסירה, או על ידי מסירה לידי הנמען בידי מזכיר המועצה או מי שהוא הסמיך לענין זה, לפי הפירוט להלן:

(1) אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 15,000 שקלים חדשים ואינו עולה על 37,500 שקלים חדשים, ובמועצה מקומית שמספר התושבים בה עולה על עשרים אלף, אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 30,400 שקלים חדשים ואולם אינו עולה על 74,200 שקלים חדשים - לארבעה ספקים או קבלנים לפחות הכלולים ברשימה;

(2) אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 37,500 שקלים חדשים ואינו עולה על 75,000 שקלים חדשים, ובמועצה מקומית שמספר התושבים בה עולה על עשרים אלף, אם ערכו של החוזה המוצע עולה על 74,200 שקלים חדשים ואולם אינו עולה על 148,500 שקלים חדשים - לששה ספקים או קבלנים לפחות הכלולים ברשימה.

כפי שניתן לראות קיימת אי תאימות בין האמור בנהל ובין האמור בחוק.

#### **2.4.2.2 פטור ממכרז**

במהלך השנים 2011-13 נוספו לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות 4 סעיפי פטור חדשים, שנוהל הרכש והתקשרויות לא מתייחס לכך. ממצא זה ממחיש מחד את הצורך בעדכון הנהלים ומאידך את הסיכון הכרוך בעבודה ע"פ נוהל שמהווה תעתיק של החוק.

### **3. ניהול ההתקשרויות**

#### **3.1 מנהל רכש**

סעיף 5 לתוספת החמישית לצו המועצות קובע "מועצת המועצה תמנה מנהל רכש ואספקה וועדת רכש ובלאי". בעבר העסיקה המועצה מנהל רכש, שלאחר מכן מונה במועצה לתפקיד אחר. בפועל, למעט יועץ חיצוני הממלא פונקציה זו באגף החינוך, אין במועצה מנהל רכש.

#### **3.2 תכנון צריכה**

סעיפים 6 ו-7 לתוספת החמישית לצו מטילים על המועצה חובה לתכנן וליצור תחזיות כדי להבטיח כי המועצה מנהלת את רכישותיה באופן אופטימלי, כדלקמן:

6. מנהל רכש ואספקה, בשיתוף עם מנהלי היחידות ומנהלי המחסנים ובתיאום עם הגזבר, יכין בכל רבעון, תחזית ותכנית צריכה, בהתאם לצורכי היחידות והמחסנים ובהתאם לתקציב המאושר של המועצה באותה שנה ולתזרים המזומנים שלה.

7. ועדת רכש ובלאי תקבע את הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי, כאמור בסעיף 6 בעבור היחידות והמחסנים.

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.**

בפועל המועצה לא מינתה מנהל רכש (מנהל אגף תפעול ממלא כמה אספקטים של תחום זה, ובחינוך ישנו יועץ שמסייע בתחום זה לאגף החינוך) והיא אינה עורכת תחזיות ואף לא תכנון צריכה.

### **3.3. בניהול מערך התקשרויות**

מערך רכש והתקשרויות, שמוסדר בחוק ובנוהל, מחייב בתכנון ובהיערכות מוקדמת. כך נדרשים הבאים:

(1) נדרש גורם מתכלל (אינטגרטור) לטיפול במכרזים כדי שיבטיח שכל האישורים יתקבלו, וכשהמוצא הסופי (מכרז) ישקף בצורה המיטבית ביותר את אינטרס המועצה.

(2) נדרש לקיים, רצוי באמצעות תוכנה המחוברת למערכת הנח"ש, מערכת/כלי ממוחשבת המאפשר קיום מעקב ממוכן אחר ההתקשרויות, כך שניתן יהיה להתריע, ואף לחסום אפשרות לרשום פקודות יומן, במצבים כגון כאשר החוזה פג. מערכת שכזו צריכה להתריע מבעוד מועד לדוגמא על תום חוזה.

(3) על מנת להבטיח את נאותות הבחירה וניהול ההתקשרות עם הקבלן/ספק תחום זה (רכש והתקשרויות) מחייב בניהול שוטף של מנהלי יחידות הביצוע הרלוונטיים (שההתקשרות מבוצעת עבור מחלקתם). כדי להבטיח זאת נדרש

דוגמא לאמור ניתן למצוא בהליך הצעות מחיר שערכה המועצה ב 8/2016 לרכש ציוד למעבדות למוס"ח. ועדת הרכש התבקשה לאשר 5 בלו"ת שונות מאותו ספק בסכום כולל של 227,000 ₪ המחייב במכרז. לאור האמור רק ועדת רכש בדיון שקיימה ביטלה את ההליך והמועצה יצאה למכרז. עולה אם כך, כפי שגם עולה מהממצאים שבדוח זה, שהמועצה לא מפעילה אמצעים כנ"ל והיא אינה מנהלת את המכרזים בצורה המבטיחה הלימה להוראות החוק מחד, ושמירה על אינטרס המועצה ומשאביו מאידך. מעבר לכך ממצא זה מצביע על כי הועדה לא נערכה כראוי לדיון (ניתן היה בהיערכות מוקדמת לאתר על נקלה חריגה זו). יש לעצב מנגנונים שיבטיחו בקרה יעילה, ובראש ובראשה לקבע נוהל המטיל אחריות על מנהל היחידה המזמינה ועל ניהול כללי של כל ההתקשרויות על-ידי מנכ"ל המועצה.

### **3.4. אינדקס ספקים**

אחד הכלים החשובים בעבודת הרכש הוא אינדקס ספקים הכולל פרטים על ספקים בקטגוריות שונות, לרבות מידע אותו הניסיון עמם. כך שהמועצה בבואה לערוך סקר מחירים, לא צריכה "למצוא מחדש" את הספקים. בפועל המועצה לא מקיימת וממילא לא מתחזקת אינדקס ספקים.

## **4. ספר ספקים**

### **4.1. עמידה בחוק**

סעיף 8(א) לתוספת הרביעית לצו המועצות קובע כי המועצה הרשאית להתקשר בדרך של מכרז זוטא (במקום במכרז פומבי – החובה החוקית היא לערוך מכרז, לאוו דווקא מכרז זוטא), וזו הלשון: "מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע

עבודה, שערכו עולה על 15,000 שקלים חדשים, אולם אינו עולה על 75,000 שקלים חדשים, על פי מכרז שאינו פומבי"

החוק מטיל על ועדת מכרזים לנהל את הרשימה, כדלקמן: 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 הוועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הוועדה אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה. בפועל המועצה לא מנהלת ספר ספקים עדכני ומאושר.

#### **4.2. דיווח**

סעיף 8 (ג) לתוספת קובע "הוועדה תמציא אחת לשנה למועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש המועצה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא; הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו". כאמור בהעדר ספק ספקים המועצה לא מקיימת חובות אלה.

### **5. אומדן**

#### **5.1. בדיקת האומדן – סתירה בנוהל**

סעיף 11 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות קובע, כדלקמן:

- (א) לפני תום המועד להגשת ההצעות יפקיד יושב ראש הוועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים האמורה בסעיף 14(א), אומדן מפורט של ההוצאות או ההכנסות הכרוכות בחוזה המוצע.
- (ב) היה נושא המכרז חוזה להעברת מקרקעין, יפקיד יושב ראש הוועדה או מי שהוא הסמיך בתיבת המכרזים שומת מקרקעין שנערכה בידי שמאי מקרקעין.
- (ג) האומדן או שומת המקרקעין (להלן - האומדן), יופקדו בתיבת המכרזים לפני תום המועד להגשת מסמכי המכרז.

לעומת זאת, סעיף 12.3.2 לנוהל (המשתתפים בהכנתו של המכרז) קובע, כדלקמן:

12.3.2 כמו כן, יבדוק גזבר המועצה את כל התחשיבים החשבונאיים והכספיים, התמחיר, המחירים, תנאי התשלום וכדומה, עליהם מבוסס אומדן עלויות המכרז, ובמידת הצורך תוך קבלת מידע מאת היועצים המקצועיים האחראיים בקשר למכרז.

מן האמור עולה כי על פניו הסעיף האמור בנוהל סותר את האמור בחוק, המחייב כי האומדן יופקד במעטפה חתומה בתיבת המכרזים.

#### **5.2. אומדן בהליכי רכש**

החלטות ועדת רכש, למרות שחלקן מקיף עשרות אלפי ₪, וכאשר לעתים נידונה בוועדה הצעה אחת, נדרש רצוי וראוי שיקבע אומדן. כלי זה, האומדן, מאפשר לוועדה, המקבלת החלטות על רכש במגוון תחומים, לבחון את ריאליות ההצעה, ולהבטיח כי זו עומדת בתנאי שוק. אשר על כן המליצה בעבר הביקורת לבחון קביעת אומדן בהליכים אלה. יצוין כי נוהל

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.**

הרכש לא מתייחס לכך. אשר על כן ממליצה הביקורת כי בהליכי רכש בהיקף של 20,000 ₪ ויותר, ובייחוד כאשר ישנה הצעה אחת, יערך אומדן או שלחילופין תעשה בדיקת מחירים (כגון באמצעות אתרי השוואת מחירים).

## 6. הפניה למציעים

### 6.1. הגורם הבוחר במציעים

בהעדר אינדקס ספקים זהות המציעים אליהם נשלחת הבל"ה נבחרים על-ידי היחידה המזמינה או לחילופין אגף תפעול. אורגנים אלה אינם גופי רכש מקצועיים, ובהעדר אינדקס ספקים, אין בטחון כי ספקים אלה הם בהכרח המתאימים ו/או הזולים ביותר.

### 6.2. הגורם הפונה

הגורם הפונה בבקשה להציע הצעות הוא אגף תפעול. בעבר מנהל האגף שימש כמנהל רכש, אך למרות זאת הוא נותר חבר בוועדת רכש, האמון כאמור על שליחת הבל"ות למציעים. נוהל הרכש לא מתייחס לסוגיה זו. הביקורת רואה בחיוב את ההפרדה שבין הגורם המזמין לגורם הפונה למציעים. יחד עם זאת מציינת הביקורת כי בעבר הערנו כי המצב שאגף תפעול, שהנו יחידה ארגונית המבצעת חלק ניכר מההזמנות, המשמש בפועל פונקציית הרכש עלולה להקים מצב של אי שמירת מרחק נאות. הביקורת ממליצה להסדיר נושא זה בנהל.

### 6.3. תיעוד הפניה למציעים

הפניה לספקים נעשית בפקס או במייל. בסופן ההליך שולח אגף תפעול למנכ"ל המועצה מכתב בו שמות הספקים/קבלנים שאליהם הועברה הבל"ה. לדעתנו הסדר זה נעדר בקרה שיכולה להבטיח את נאותות ההליך. אשר על כן ממליצה הביקורת להסדיר בנהל פרוצדורה לפיה אגף תפעול יצרף לדיווח עותקים מאישורי הפקס של הבל"ות.

## 7. מספר מציעים

כאמור נוהל הרכש של המועצה קובע כי רכש מעל 3,000 ₪ ועד ל 58,000 ₪ מחייב ב 3 הצעות. מבדיקה שערכנו נמצאו מקרים בהם הוגשו בל"ות ל 3 מציעים אך בפועל התקבלה הצעה אחת, וועדת רכש הכריזה עליה כהצעה זוכה, כך זאת כאשר אין בהליך אומדן. דהיינו ההצעה התקבלה מבלי שהועדה יכלה לבדוק את סבירות ההצעה.

### 7.1. הליך לתוכנית אב ולסקר נגישות

ב 1.12.2015 הפיצה המועצה 2 בקשות להציע הצעות (בל"ות), כדלקמן:

סקר נגישות	תכנית אב לנגישות	
1. נגישות ישראל 2. אביב AMCG 3. געש אדריכלים	1. נגישות ישראל 2. אביב AMCG 3. געש אדריכלים	המציעים
1	1	מספר ההצעות שהוגשו
נגישות ישראל	אביב AMCG	המציע הזוכה
-	-	אומדן
₪ 44,790	₪ 18,720	גובה ההצעה הזוכה

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.

11.1.2016	11.1.2016	<b>תאריך קבלת ההחלטה בוועדת רכש</b>
-----------	-----------	---

להלן הערות הביקורת:

- (1) בשני המקרים הגישה המועצה בל"ה לאותם מציעים אך בפועל באותם מקרים הוגשה רק הצעה אחת.
- (2) בשני המקרים אין אומדן, דבר שבמצב שנוצר (הצעה אחת) מקשה מטבע הדברים על בחינת ההצעות.
- (3) המצב בו מציעים שולחים לבלו"ת, הנפתחות באותו יום, רק הצעה אחת, מעלה באופן טבעי חשד לחלוקת שוק. על המועצה לשקול האם אין מקום במצב שכזה לפסול את ההליך. מן הראוי היה להתייחס לדברים אלה בהליך קבלת החלטות.

### **7.2. רכש מוצרי חשמל**

המועצה רכשה בחודש מרץ 2016 מוצרי חשמל למוסדות חינוך ובהם מקרר, מיקרוגל, מדיח כלים, טלוויזיה וטוסטר, ב 10,000 ₪. לצורך כך ערכה המועצה הליך הצעת מחיר בה פנו ל 3 מציעים, אולם רק אחד הגיש הצעה, והצעתו התקבלה, כאשר בהליך לא היה אומדן.

להלן הערות הביקורת:

- (1) המועצה הזמינה מוצרי חשמל ג'נרים, ולא דגם/מותג ספציפי (לדוגמא: "טלוויזיה, מארט, 46 לד", "מדיח כלים על שיש בגודל X", "קומקום חשמלי נירוסטה").
- (2) כיום, בייחוד במוצרי חשמל, ישנם אתרי אינטרנט המבצעים השוואה מחירים.
- (3) אשר על כן על פניו לדעתנו, בימים בהם מוצרי חשמל בסיסים נמכרים בכל מקום לרבות במרשתת (אינטרנט), לא ניתן בהליך רגיל (לא דחק) לקבל הליך הצעת מחיר לרכש בו יש רק הצעה אחת, בטענה כי אחרים לא הגישו הצעות.

הביקורת ממליצה כי יינקטו, בהליכים שאינם דחק, בצעדים שיבטיחו שיהיו לפחות 2 מציעים, וכי לכל הפחות תערוך וועדת רכש, או מומחה מטעמה, בדיקה של עלות המוצרים באתרי השוואת מחירים (כגון זאפ). בצורה כזו תוכל הועדה, בייחוד כיוון שאין בידה בעת קבלת ההחלטות אומדן, להבטיח כי ההחלטה עומדת בתנאי שוק.

### **7.3. רכש מותג – מחשב נייד**

המועצה ערכה הליך הצעות מחיר לרכש מחשבים ניידים בסכום שאינו עולה על 80,000 ₪. המועצה הפיצה בל"ות ל 7 ספקים. בבל"ה נקבע מפרט של מחשב ספציפי (HP Probook דגם 430) או שווה ערך. לדעת הביקורת, אלא אם כן יש הסבר אובייקטיבי לכך (כגון מחשב מומלץ ע"י משרד החינוך) לקבוע את תצורת המחשב ולא את הדגם הספציפי המועדף.

### **7.4. מקרים נוספים**

#### **7.4.1. שיפוץ משרד**

המועצה הפיצה בלו"ת ל 5 קבלני שיפוצים. בוועדת רכש מ 25.1.2016, אולם רק מציע אחד הגיש הצעה. בהליך לא היה אומדן וההצעה עמדה על 9,184 ₪. בפועל

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.**

העבודה בוצעה מבלי שאושרה לכך מסגרת תקציבית וללא הזמנה מאושרת, דבר המהווה הפרה חמורה של החוק וכללי מנהל תקין. המועצה ניסתה להסדיר זאת אך הבקשה לשינוי אישור התב"ר שנועדה ליצור לכך מקור תקציבי לכיסוי לא אושרה, ועד היום ההוצאה לא שולמה.

#### **7.4.2. אבטחה לבני המושבים**

המועצה הפיזה בלו"ת ל 3 חברות שמירה. בוועדת הרכש מ 15.2.2016 נדונה רק הצעה אחת שהתקבלה. בהליך לא היה אומדן וההצעה עמדה על 50,50 ₪ (א.ו.ר.ב. אבטחה).

### **8. רכש ללא רישיון**

#### **8.1. אי דרישת אישורים**

על מנת להבטיח תקינות השירותים, בייחוד ברכש מזון וכו' היכול לפגוע בריאותם של אנשים (כגון רכש מזון מבושל), נדרש לדרוש מהמזיעים אישורים המעידים על כשירותם (כגון רישיון עסק). מבדיקות שערכנו נמצאו שני מקרים בהם המועצה ערכה הליך הצעות מחיר לקניית מזון מבושל ללא קביעת תנאי סף וללא בדיקת קיום אישורים, לרבות אישורים ממשד הבריאות.

להלן הערות הביקורת

- (1) אומנם הליך הצעות מחיר מורכב פחות ממכרז, וככזה הוא פחות פורמלי ומצריך פחות מסמכי התקשרות, אלא שבמצבים בהם הרכש כרוך בסיכונים, אזי המועצה חייבת בקביעת תנאי סף.
- (2) תנאי הסף חייבים לדעת הביקורת לכלול גם חובה להמציא למועצה רישיונות המעידים על עמידה בתנאים הקבועים בחוק (כגון רישיון עסק).
- (3) במקרה של רכישת מזון מבושל, נדרש גם לדרוש אישורים על עמידת הספק בדרישות החוק בשינוע המזון.
- (4) עוד מומלץ כי נוסח הבל"ה יעבור טרם הפצתו לאישור היועמ"ש למועצה, שיבדוק גם האם הנוסח כולל התייחסות לכל האישורים/רישיונות הנדרשים ע"פ חוק.

#### **8.2. דוגמאות**

##### **8.2.1. רכש ארוחות חמות לקשישים**

המועצה ערכה ב 18.4.2016 הליך הצעות מחיר לרכש ארוחות חמות לקשישים. המזיעים לא נדרשו להמציא מסמכים המעידים כי משאית של חברת הקייטרינג מתאימה להובלת מזון היא עומדת בתקן ישראלי 1291.

##### **8.2.2. מס' המזיעים**

ע"פ הדיווח של אגף תפעול הבל"ה הופצה ל 4 ספקים, כדלקמן:





### **9.1. שכירות רכב למנכ"ל**

בדומה לקודמו, זכאי מנכ"ל המועצה ע"פ תנאי עבודתו לרכב צמוד. בפועל המועצה שוכרת עבור המנכ"ל רכב, במקום לחכור עבורו רכב לסינג. המועצה לקחה ב 28.8.2015 הצעות מ 4 חברות השכרה, ובה זכתה ההצעה הזולה (חברת הרץ). על בסיס הצעות אלה קיימה ב 8.10.2015 ועדת רכש הליך הצעות מחיר. בהתאם לחוות דעת היועמ"ש למועצה ערכה המועצה ב 15.3.2016 שוב הליך הצעות מחיר החלטות, בו זכתה חברת הרץ. היקף ההתקשרות עד כה הסתכם ב 25,272 ₪, סכום שאינו מחייב במכרז. להלן הערות הביקורת:

א. ההליך בראשיתו, למרות שבוצע סקר מחירים, לא נדון בוועדת רכש.

ב. המועצה שוכרת ולא חוכרת למנכ"ל רכב. מהסברים שקיבלנו עולה כי העלות של חכירה נופלת לעומת שכירות. אולם יתכן שלא כך במקרה זה כיוון שהרכב המושכר הוא מקבוצה 2.

לדעת הביקורת יש להעביר את הנושא ליועמ"ש המועצה כדי שיכריע האם ניתן לחתום על חוזה חכירה (לאחר מכרז/הצעת מחיר) גם לאור התחייבות המועצה כלפי מנכ"ל המועצה או שמא על המועצה לבטל את חוזה השכירות ולתת למנכ"ל אחזקת רכב. לא ניתן לדעתנו להמשיך במצב הקיים, שמהווה עקיפת הכללים המחייבים.

### **9.2. מכשירי קשר**

תנועת בני המושבים זקוקה לטיוולים/מחנות ל 3 מכשירי קשר. עד ל 2016 שכרה התנועה מכשירים, בסכום כולל של 12,300 ₪ (חג מעלות – 3500 ₪, מחנה פסח- 5,800 ₪, טיול קיץ- 3,000 ₪). לאור עלויות השכרה יש לשקול לרכוש מכשירים במקום לשכור אותם

## **10. רכש על גבול חובת מכרז**

### **10.1. הגבול**

קניה בסכום הנופל מ 68,000 ₪ פטור כאמור מחובת מכרז. אך כיצד על המועצה לנהוג בהליכי הצעות מחיר כאשר שווי ההצעה קרוב למחיר הפטור? להסתכן בעריכת סקר מחירים? ומה יהיה אם הסכום יעבור את הרף הנזכר? והם עם חלק מההצעות יהיו מעל הרף הנזכר? הביקורת ציינה בעבר כי במצבים בהם הערכה היא שסכום התקשרות מתקרב לסכום הפטור, אזי יש לשקול לערוך מכרז.

### **10.2. דוגמא (סקר נכסים)**

המועצה הפיצה ב 16.2.2016 בל"ה לסקר נכסים. ע"פ הבל"ה "ההצעות לא תעליה על 70,000 ₪ לפני מע"מ. הבל"ה הופצה ל 3 מציעים, ובפועל הוגשה הצעה אחת במחיר 70,000 ₪. להלן הערות הביקורת:

(1) לא נקבע להליך אומדן. אשר על כן לא ברור כיצד נקבע כי היקף העבודות לא יעלה על 70 אלש"ח.

(2) מחיר הפטור ממכרז הוא 68,800 ₪, אשר על כן ההליך נעשה בהתאם לחוק. יחד עם זאת המליצה הביקורת להעדיף, בהליכים גבוליים, מכרז. בייחוד שבמקרה דן הסכום נקבע ללא אומדן. וכי מה יקרה אם המועצה תבקש לבצע שירותים נוספים, שברגיל ניתן היה להגדיל את הסכום (עד 25% אף ללא אישור מליאה).

3) אחת הסיבות שבגינן ממליצה הביקורת לקיים במקרים דנן מכרז, הוא בכך שבמכרז הגדרת השירותים הנה שלמה. בהליך זה השירות נקבע באופן תמציתי: "סקר נכסים, העומד בדרישות משרד הפנים. מאגר נתונים ממוחשב יהיה בסטנדרט איכותי ומעודכן המבוצע ברשויות הכולל קישור ל GIS ואפשרויות ייצוא ועיבוד של נתונים".

## 11. פערים במועדי התקשרויות

המועצה רוכשת שירותים, שחלקם שוטפים, החיוניים לצורך הפעלת סמכותה בתחומים השונים (כגון אספקת מזון חם למוס"ח, פינוי אשפה, שמירה וכו'). לצורך כך, ומכיוון שההתקשרויות החוזיות של המועצה מוגבלות בזמן (ככלל ניתן להאריך חוזה עד ל 3 שנים) נדרש להיערך מבעוד מועד כדי שהמועצה תוכל לצאת בזמן למכרז, כך שהחוזה עם הקבלן שזכה יכרת לפני שהחוזה עם הקבלן שמספק שירותים יסתיים. ממידע שקיבלנו מגזבר המועצה אותו אימתנו עולה כי ישנם מקרים בהם עקב אי הערכות מתאימה, נוצר פער בין המועד שבו החוזה הקיים פג, ובין ההתקשרות עם המציע שזכה במכרז מתחילה. להלן דוגמאות:

### מכרז לרכישת ארוחות חמות

א. המועצה רוכשת עבור מועדוניות ולכיתות תקשורת ארוחות חמות. ב 2016 הסתיימה ההתקשרות עם הקבלן המבצע (מגש פרבר), והמועצה הייתה צריכה לערוך מכרז כיוון שמדובר בהתקשר בסכום המחייב במכרז. למרות שהצורך בעריכת מכרז היה ידוע מבעוד מועד, בפועל רק ב 6.9.2016 ערכה המועצה מכרז, קרי בתחילת בשנה"ל. למכרז זה שנעשה בדחק נגשה רק חברה אחת (נשים מבשלות).

ב. **שינוי תנאי תשלום** – לאחר הכרזה על הזוכה ערכה המועצה מו"מ עם "נשים מבשלות" שבסופו הופחת המחיר למנה ב 0.5 ₪ ומועד התשלום הופחת ל "שוטף + 15 יום". מהסברים שקיבלנו עם גזבר המועצה נאמר כי הדבר נעשה ללא ידיעתו, ובניגוד למדיניות התשלומים של המועצה.

ג. **התחייבות לרכש מינימום בניגוד להסכם** – במסגרת המו"מ לאחר המכרז בו סוכם על הפחתה בתשלום, התחייבה המועצה לרכש מינימום של 65 מנות, וזאת בניגוד לתנאי החוזה המקנים למועצה גמישות.

ד. הביקורת רואה ממצאים ב' ו- ג' בחומרה ומעירה כי שינוי תנאי מהותי, כגון תנאי תשלום והתחייבות לרכש מינימום, לא יכול להיעשות לאחר המכרז, כי הרי הדבר פוגע בעקרונות היסוד שבבסיס דיני המכרזים (יכול להיות שאם שינוי זה היה מתפרסם במכרז היו נגשים מועמדים אחרים). מעבר לכך לא ניתן לקבוע תנאי תשלום ללא ידוע, כל שכן הסכמה, של גזבר המועצה.

ה. **רכש שלא בדרך של מכרז** - אי היערכות כך יצא שהמועצה שהחלה את שנה"ל ללא קבלן, החלה לרכוש ארוחות חמות שלא באמצעות החוזה שנחתם. מבעבר לאי תקינות הכרחה בכך, ממצא זה ממחיש את הצורך בהיערכות

## 12. סיכום והמלצות

המועצה מפעילה מערך רכש המבצע רכישות של טובין ושירותים בהיקף רב. מערך זה על תשומותיו מוסדר בחוק, המחייב את המועצה בערכית מכרז, ולחילופין בסכומים הפטורים ממכרז באמצעות נוהל רכש. המועצה הקימה ועדת רכש והיא מבצעת, באמצעות מערכת הרכש הממוחשבת, פרוצדורה של הזמנות רכש טובין ושירותים.

הממצאים שבדוח זה מלמדים על כי מערך הרכש וההתקשרויות אינו פועל בצורה המבטיחה כי לא יפלו טעויות. קרי, מערך זה פועל ללא בקרה יעילה שבכוחה להבטיח לא רק את שמירת הוראות החוק והנוהל, אלא גם מבטיח חסכון בכספי ציבור.

בכל תחום שהביקורת בחנה נמצאו ליקויים, שבהליך רגיל לא היו צריכים להתרחש, כך נמצא כי נוהל הרכש אינו עדכני (סעיף 2), המועצה לא עורכת תכנון רכש (סעיף 3), תחום הרכש לא מנוהל בצורה צנטרליסטית המבטיחה בקרה יעילה (סעיף 3.3), המועצה לא מחזיקה בספר ספקים עדכני (סעיף 4), לא מקפידה על עריכת אומדנים בהליכי רכש (סעיף 5), מתקשרת עם מציעים שבהליך הרכש הוגשה רק הצעה אחת (סעיף 7), לקונות בניסוח הצעות לספקים (סעיפים 7 ו-8), המועצה רוכשת עקב אי היערכות רכש ביניים (ראה סעיף 9), והמועצה רוכשת טובין בהליך הצעת מחיר על גובל החובה לערוך מכרז (סעיף 10), העדר הקפדה/תכנון בחידוש במועד של רכש מתמשך (סעיף 11).

ממצאים אלה מצביעים על כי דרך ניהול מערך הרכש וההתקשרויות חושף את המועצה לסיכונים משפטיים מחד, ונעדר הבטחה (assurance) כי העלויות הרכש מבטיחות חסכון מרבי בכספי ציבור. המועצה לא נוקטת בצעדים ראויים ונדרשים כדי להבטיח את האמור, ודי אם נזכיר כי המועצה מתקשרת עם מציעים שבהליך הצעת רכש נדונה רק הצעה אחת, וזאת אף ללא אומדן. כמו כן ועדת רכש דנה על בלו"ת בתחום אחד שבמצטבר הנם בסכום המחייב במכרז, דבר המהווה פיצול האסור ע"פ החוק. ממצאים אלה מחייבים לדעתנו בהסדרה של מערך הרכש וההתקשרויות למן היסוד, תוך בנייתו מחדש תוך שימת דגש על הבאים:

- 1) יש להגדיר את פרוצדורת הרכש/ההתקשרויות מחדש.
- 2) יש להתאים את נוהל רכש לשיטת העבודה של המועצה ולדין החל.
- 3) יש לקבוע גורם מתכלל (אחראי פרויקט) להתקשרויות בסכום העולה על 40,000 ש"ח.
- 4) יש לבחון הטעמת מערכת ממוחשבת, הממומשת למערכת הנח"ש, המאפשרת ניהול של מערך ההתקשרויות. כך לדוגמא כאשר חוזה התקשרות פג המערכת לא מאפשרת רישום פקודות יומן.
- 5) יש לקבוע אמצעי הגנה (safeguards) כדי להבטיח שגם אם ועדת הרכש דנה בהצעה אחת, סבירותה ועמידותה בתנאי שוק נבחנת (לדוגמא ע"י בדיקה באתרי השוואת מחירים, מחירוים וכו').
- 6) אנו חוזרים על המלצתנו בהתקשרויות שהאומדן שלהם הוא בסכום הקרוב לסכום המחייב במכרז, לשקול ערכית מכרז.
- 7) יש לקבוע פונקציה של מנהל רכש כדי להבטיח שהרכש מנוהל בצורה מיטבית וחסכונית ע"ב תחזיות צריכה, כנדרש בחוק.
- 8) יש לבחון בשנית את ההחלטה שלא לערוך ספר ספקים.

ביקורת זו לאור היקף משאבי הביקורת, הנו מצומצמת והיא אינה מקיפה היבטים נוספים הכרוכים במערך זה. כך לא בדקנו את הבקורות והתנהלות בהוצאת הזמנות. כיוון שתחום זה משליך על עבודת המועצה (אין פרויקט שלא כרוך ברכש) אנו ממליצים על קביעת תכנית לשידוד מערך הרכש הכוללת ל"ז שתבוא לאישור ראש המועצה. כמו כן אנו מעבירים את ממצאי דוח זה בנוגע לכשלים שעלו בראי החוק ליועמ"ש למועצה לבדיקה.

# התנהלות הועדה לענייני ביקורת

## דוח ביקורת

# התנהלות הועדה לענייני ביקורת

### 1. כללי

במהלך החודשים יולי-אוגוסט 2016 ערך מבקר המועצה ביקורת על לענייני ביקורת ושל כמה מחבריהם.

בשנה האחרונה הונחו על שולחן הועדה לענייני ביקורת 2 דוחות של מבקר המועצה וכן דוח של מבקר משרד הפנים. הן במסגרת דיוני הועדה והן מחוצה לה פעלו כמה מחברי הועדה בדרכים שונות כדי להפעיל לחץ על מבקר המועצה ולהרתיעו ולהביא לכך שיתפטר.

לאור דברים אלה פנינו למבקר המדינה ולאגף לביקורת ברשומ"ק במשרד הפנים ובקשנו לבדוק הן את התנהלות הועדה והן את טענותיהם כלפי מבקר המועצה, אך כיוון שהללו הודיעו שהם לא עושים ביקורת זו נערכה על-ידנו. מעבר לכך הגשנו בנושא תלונה למבקר המדינה.

הפעלת לחצים תוך ניצול מעמד וסמכויות כלפי מבקר מועצה הנו דבר חמור, וכי דברים אלה לאור חומרתם והשלכתם על הבקרה חייב היה, לאור תשובותיהם של מבקר המדינה ומשרד הפנים, להיבדק ומכאן ביקורת זו.

לאור נסיבות המקרה ומשמעותן, דוח זה מקיף תיעוד של התהליכים שהתקיימו, בצרוף אסמכתאות. אשר על כן יש לקרוא דוח זה ביחד עם הנספחים.

### 2. דיון בדוח משרד הפנים

ב 8/2015 הגיש משרד הפנים למועצה "דוח ביקורת על המועצה 2014". מדובר בדוח ביקורת שערך רואה חשבון מטעם משרד הפנים, הכולל גם דוח כספי מבוקר.

במכתב הלווי לדוח הורטה מנהלת האגף לביקורת ברשומ"ק במשרד הפנים, כדלקמן: "הנך מתבקש .. (א) להביא את הדוחות הביקורת לדיון בפני הועדה לענייני ביקורת.. (ב) לכנס את מליאת המועצה לדיון מיוחד בדוחות הביקורת ובהמלצת הוועדה..... (ד) להגיש לממונה על המחוז דיווח מפורט המאשר את הביצוע האמור ... זאת עד לתאריך 9.11.2015".

בפועל, למרות הוראות החוק ולמרות הוראת משרד הפנים בנושא נמנעה הועדה לענייני ביקורת מלדון בדוח. יצוין כי מבקר המועצה פנה מספר פעמיים ליו"ר הועדה גם בכתב ובקש כי הועדה תתכנס כדי לסיים את מלאכתה בנושא.

יצוין כי הועדה לענייני ביקורת התכנסה פעם אחת ב 13.10.2015 אך בפועל בהעדר קוורום, היא לא דנה בדוח הנ"ל.

- כדוגמא, עותק מפניה מבקר המועצה מיום 7.2.2016 מסומן כנספח 1

בפועל, לאחר שמשרד הפנים פנה בכתב בנושא ומכיוון שוועדה לענייני ביקורת לא שעתה לפניות להתכנס ולדון בדוח, עבר הדוח למליאה, והוא נדון ב 26.7.2016, דהיינו 8 חודשים

לאחר המועד שנקבע. דיון בדוח ביקורת במליאה מבלי שזה נדון בוועדת הביקורת פוגע באפקטיביות הביקורת.

### 3. דוח הביקורת המיוחד

#### 3.1. רקע

ב 10/2015 דרש ראש המועצה ממבקר המועצה, מכוח סמכותו שבחוק, לערוך ביקורת על האמור במכתב ששלח לו ימים ספורים לפני כן גזבר המועצה. במכתב האמור העלה ליקויים בעבודת המועצה בתחומים שונים ובהם מכרזים, רכש הנוגעים בראש המועצה. ממצאי מבקר המועצה בנושא פורסמו בדוח מיוחד 2015-1.

#### 3.2. כינוס לא חוקי של הועדה

ימים קצרים לאחר שמבקר המועצה הגיש את הדין וחשבון המיוחד 2015-1, ב 19.10.2015 כונסה הועדה לענייני ביקורת, מבלי שהוצא לכר זימון כחוק, ומבלי שמנכ"ל המועצה ומבקר המועצה הוזמנו, כאשר פרוטוקול הדיון נרשם ע"י אחד המשתתפים ולא ע"י מנכ"ל המועצה כנדרש.

- עותק מפניית מנכ"ל המועצה ומפניית מבקר המועצה בנושא מסומן במס' 3

#### 3.3. שת"פ עם מבוקר

הועדה לענייני ביקורת הנה אורגן במערך הביקורת הפנימית במועצה, וככזו עליה להקפיד על אי תלות (בגורמים המבוקרים) וזאת כדי להבטיח שהחלטותיה, סיכומיה והמלצותיה אובייקטיביות. במהלך הדיונים פעלה הועדה באורח שמעמיד במבחן את יכולתה להיות אובייקטיבי, כדלקמן:

א. הועדה תחקרה מבוקרים באמצעות שאלון מוכן מראש, שעותק ממנו נמצא במהלך הישיבה מיום 9.11.2015 בידי אחד מעובדי המועצה שנכח בדיון (להלן – עובד המועצה).

ב. בסוף אותו דיון פנה אותו עובד לחברי המועצה ואמר "נפגשים אצלי במשרד", וגם היועמ"ש למועצה התבקש להצטרף. משיחה שקיימנו לאחר מכן עם יועמ"ש המועצה הוא הביע אי נחת מהדבר ואמר כי הוא ניגש למשרד ואמר כי הוא לא משתתף בישיבה ועזב.

ג. אותו עובד השתתף בחקירות מבקר המועצה שערכה הועדה לענייני ביקורת.

ד. בעוד שיתר המבוקרים נחקרו על-ידי הועדה ללא נוכחות המבוקרים האחרים, העובד, שהנו מבוקר בדוח, נכח בכל תשאולי המבוקרים, כאשר הוא אף משתתף ותורם לכך משלו.

- עותק ממכתב של מבקר המועצה המציף בעיות אלה מסומן במס' 4

#### 3.4. תקיפת מבקר המועצה בדיוני הועדה

החוק קובע כי מבקר המועצה יבצע את עבודתו ע"פ שקול דעתו, כדלקמן: "המבקר יקבע על פי שקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו (סעיף 170א(ד) לפקודה).

#### 3.4.1. ייחוד דיון לחקירת המבקר

הועדה לענייני ביקורת ייחדה דיון נפרד לחקירת מבקר המועצה.



**3.4.2. חקירת המבקר בנוכחות ובהשתתפות מבוקר**  
בדיון האמור שהתקיים ב 16.11.2016, ובכן בדיונים שבאו לאחר מכן, בה נחקר מבקר המועצה, השתתף בהם אותו עובד מועצה.

**3.4.3. תקיפת שקול הדעת של המבקר**  
החוק קובע כי הביקורת תערך ע"פ שקול דעתו של מבקר המועצה (סעיף 170א(ד) לפקודה). ברם, למרות האמור יו"ר הועדה הטיח בפני מבקר המועצה כי היה עליו לרשום בדוח ממצאים, למרות שמבקר המועצה הבהיר כי הוא לא העלה ממצאים שכאלה, כדלקמן:

**"מבקר המועצה:** היו דיבורים שמקסימום יהיה תרומה, אבל לא עלה דבר פוזיטיבית בנושא תרומה. אם היו לדוגמא מסמכים שמעידים על תרומה הייתי כותב בדו"ח.

**יו"ר הועדה:** נושא כזה מהותי בנושא של הוצאה כספית גדולה ומדובר על תרומה לדעתי היה חייב להיות בדוח חד וחלק.

**מבקר המועצה:** אני חייב להבהיר דבר אחד, אני כותב בדוח דברים שמהווים בעיני ממצאי הביקורת. כשכתבתי את הדוח לא היה שום דבר פוזיטיבי בנושא תרומות. המהנדס אמר שזה לא תרומה, חשוב שיהיה ברור, מבקר המועצה עושה ביקורת, מעלה ממצאים שראה ומכניס לדוח את כל התגובות של כל מבוקרים. אין לי שום רצון להשמיט חלילה ממצאים ואם היה חשד לתרומה הייתי מעלה בדוח.

לאחר האמור דיווח יו"ר הועדה (באותה ישיבה) כי בירור שהוא ערך אצל מהנדס המועצה נמצא כי אין תימוכין לכך שנתנה תרומה, כדלקמן:

**יו"ר הועדה:** ביררתי עם גזבר המועצה האם יש אצלו חשבונות? התשובה הייתה שלילית, ביררתי עם מהנדס המועצה ואמר לי שהקבלן בא ורצה לשבת על חשבונות המהנדס אמר לו אין הזמנות ואין חשבונות אז אין כסף.

- עותק מפניות של מבקר המועצה המבקש לחדול מהאמור מסומן במס' 5

**3.5. הפעלת לחץ על מבקר המועצה להתפטר**  
יו"ר הועדה וחבר ועדה הוציאו מכתבים בתפוצה שנועדו להפעיל לחץ על מבקר המועצה ולהביאו להתפטר, כדלקמן:

3.5.1. ב 8.2.2016 בתגובה לתגובה של מבקר המועצה למייל, הפיץ חבר הועדה לענייני ביקורת, עו"ד חגי בן שושן מכתב בו הוא הצהיר כי הוא יפעל "נמרצות" להביא לפיטורי מבקר המועצה.

- עותק מדואלו של חבר הועדה מסומן במס' 6

3.5.2. ב 22.3.2016 במכתב שעותק ממנו נשלח לחברי מועצה דרש יו"ר הועדה ממבקר המועצה להתפטר.

- עותק ממכתבו של יו"ר הועדה לענייני ביקורת מסומן במס' 7

**מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.**

### **3.6. ניסיון לעכב את דוח הביקורת**

החוק קובע את מסגרת זמן שבה הועדה לענייני ביקורת חייבת לדון בדוח ביקורת, וכך קובע בעניין סעיף 170ג (ד) לפקודה - "הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה".

חודש וחצי לאחר הישיבה הרביעית על הדין וחשבון המיוחד 1-2015, הוציא יו"ר הועדה זימונים ל 4 ישיבות נוספות לדון בדוח זה, כך שפרק הזמן שיועד לדיון בדוח הנו כחצי שנה. מצב זה בו, כחודש וחצי לאחר שהיא קיימה 4 ישיבות, מבקשת הועדה לקבוע עוד 4 ישיבות, לא זו בלבד שהוא מנוגד לחוק אלא הוא מעכב את הטיפול בדוח. ונזכיר כי מדובר בדוח שממילא עוכב במשך חודשים רבים על-ידי מבקר שהגיש בקשות דחיה חוזרות.

כיוון שהחוק קובע כי במקרה והועדה לענייני ביקורת לא סיימה לדון בתוך חודשיים, הטיל המחוקק על המבקר חובה להעביר את הדוח למליאה, כדלקמן:

"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 יאחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה".

לאור הוראת החוק, ועל בסיס חו"ד משפטית שקיבלנו מהיועמ"ש למועצה, הורה מבקר המועצה על הוצאת הדוח מהועדה והעברתו לדיון במליאת המועצה.

- עותק מחו"ד היועמ"ש למועצה ומהוראת מבקר המועצה מסומן מס' 8

### **3.7. ניסיון לעכב דיון בדוח ביקורת במליאה**

בעקבות פנייתו של מבקר המועצה להעביר את דוח הביקורת המיוחד לדיון במליאה, פנה יו"ר הועדה לענייני ביקורת בכתב למנהלת האגף לביקורת במשרד הפנים, ודרש "להורות על ביטול ישיבת המליאה שלא מן המניין בתאריך 22/3/16 ולדחותה בחודש ימים, לפחות, וזאת על מנת שבמהלך פרק הזמן הנ"ל תינתן לוועדה האפשרות להשלים דיוניה ולהניח על שולחן המליאה סיכומיה והמלצותיה בקשר עם הדו"ח נשוא פנייתנו זו".

יו"ר הועדה שכלל במכתבו תיאור של ההליכים, לא ציין את העובדה כי הודעתו של מבקר המועצה (להעביר את הדוח למליאה) נעשתה ע"פ חוות דעת היועמ"ש למועצה.

- עותק מפניית יו"ר הועדה לענייני ביקורת מסומן במס' 9

בעקבות האמור התקבלה פניה של מנהלת האגף המליצה להעביר את הדוח להועדה, המלצה שנסתרה ע"י חוות דעת של הלשכה המשפטית של משרד הפנים, ומשנקבע כי הזימון למליאה הוצא כדין נדון הדוח במליאה המועצה.

- עותק מהתייחסות הלשכה המשפטית מסומן במס' 10

### **3.8. ניסיון לקיים בדוח דיון חוזר לאחר שהוא עבר למבקר המדינה**

מסמך זה מכיל ממצאי ביקורת האסורים בפרסום. המפרסם מסמך זה דינו – מאסר שנה.

למעלה מחודשיים לאחר שדוח הביקורת המיוחד 2015-1 נדון במליאה הוצאו ע"פ הוראת יו"ר הועדה לענייני ביקורת זימונים ל 2 ישיבות "המשך דיון בדוח המיוחד של המבקר". בעקבות האמור פנה ב 5.6.2016 מבקר המועצה למנכ"ל המועצה והתריע כי מעשה זה, לא זו בלבד שהוא מנוגד לחוק אלא יש בו כדי לפגוע ביישום החלטות המליאה, שאימצו את ההמלצות הועדה להעביר את הדוח למבקר המדינה, כדלקמן:

"אשר על כן להבנתנו לא יכולה הועדה "להמשיך" ולדון בדוח הביקורת הנזכר, שכאמור נדון כבר במליאה. יחד עם זאת כן יכולה הועדה, כפי שציינו, לקיים מעקב אחר תיקון ליקויים בדוח. ברם, לאור המלצת הועדה, שהתקבלה במליאה, לפיה יש להעביר את הדוח לטיפולו של מבקר המדינה, וזאת על רקע הקביעות הקשות שהעלתה הועדה, נראה, בייחוד לאור קירוב הזמנים, שראוי להמתין להתייחסות מבקר המדינה. ונציין כי לא בנימוסין עסקינן, אלא בהקפאת המצב הקיים, והרי כל התערבות עלולה בלי משים לב לפגוע ביכולתו של מבקר המדינה להגיע לחקר האמת."

• *עותק מפניית מבקר המועצה מצורף ומסומן במס' 11*

בעקבות האמור הוציא ב 7.6.2016 יו"ר הועדה מכתב לפיו "ברצוני להבהיר כי הזימון הוא לדוח השנתי של מבקר המועצה" (ראה סעיף 4.2 בהמשך).

**3.9. ניסיון של חברי הועדה לענייני ביקורת לבטל את דוח הביקורת**

במהלך דיון שהתקיים ב 5.7.2016 במליאת המועצה על דין וחשבון 2015 בקשו חברי הועדה לענייני ביקורת לשוב ולדון בדיון וחשבון המיוחד 2015-1, למרות שהדבר מנוגד לחוק ולא נמצא בסדר היום. במהלך אותה ישיבה פעלו גם חברי הועדה להעביר החלטה לפיה הדין וחשבון המיוחד 2015-1 מבוטל, תוך שהם מתעלמים מדבריו של מבקר המועצה לפיהם "לא יעלה על הדעת כי דרג פוליטי יבטל דוח ביקורת של מבקר המועצה".

יש לציין כי במהלך הישיבה הוזהר מבקר המועצה כי הדין וחשבון המיוחד הוא VOID ואסור שיעשה בו שימוש. עוד נדרש לציין כי המליאה קיבלה את הדוח תוך שהיא דוחה את סיכום הועדה ואת הצעתם לבטל את הדוח.

• *פניה של מבקר המועצה למבקר המדינה בנושא הניסיון לבטל את הדוח מסומן 12*

## 4. דוח שנתי 2015

ב 12.1.2016 הגיש מבקר המועצה את דוח מבקר המועצה 2015 וחודש לאחר מכן עבר הדוח, לאחר שראש המועצה העביר את הערותיו, לוועדה לענייני ביקורת. הועדה קיימה בדוח 2 דיונים (22.3.2016 וב – 112.4.2016).

### 4.1. הדיונים בדוח

סעיף 170ג(ד) לפקודת העיריות קובע כי "הועדה לענייני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו". עוד נקבע כי הוועדה "רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח".

הועדה קיימה בדוח, החובק 2 דוחות (דוח ביקורת ודוח נת"צ), 2 דיונים, מבלי לזמן לדיונים נושאי משרה המוזכרים בדוח. תחת זאת בחרה הועדה לחקור את מבקר המועצה ולעלות כלפי טענות על האופן שבו נערכה הביקורת.

- העתק מפניית מבקר המועצה ליו"ר הועדה המבקש לחדול מלתקוף את מבקר המועצה ושהוועדה תפעיל את סמכותה לקיים דיון בדוח מצורף ומסומן במס' 13

#### **4.2. ניסיון לקיים דיון המשך**

חודשיים לאחר שהועדה סיימה את דיונה בדוח מבקר המועצה 2015, פנה יו"ר הועדה לענייני ביקורת ובקש לכנס את הועדה לענייני ביקורת כדי לקיים דיוני המשך בדוח 2015. כיוון שבקשה זו נוגדת את האמור בחוק, הזימונים הללו בוטלו והדוח נדון ב 2.7.2016 במליאת המועצה.

#### **5. שאילתה על מבקר המועצה**

שאלתה הנה שאלה פומבית שבסמכותו של כל חבר מועצה לשאול את ראש המועצה, וזה חייב להשיב עליה. במהלך הדברים המצוינים בדוח זה, דהיינו שעה שחברי הועדה לענייני ביקורת תוקפים את מבקר המועצה הגיש ב 6.3.2016 אחד מחבריה את השאלתה הבאה:

"ראש המועצה ומנכ"ל המועצה, מתבקשים להציג מהם העבודות ו/או השירותים שבוצעו ו/או מתבצעים על ידי מבקר המועצה, מעבר לעבודתו כמבקר הפנים ונציב פניות הציבור של המועצה, מאז כניסתו של ראש המועצה לתפקידו? יש לפרט – מקום העבודה, סוג העבודה, היקף העבודה/השירותים, התמורה המתקבלת בגין העבודה/השירותים, ולהציג את המסמכים המעידים על כך."

מעיון בפרוטוקול הדיון עולה כי חברי הועדה חברו לעובד מועצה מפוטר, שב 2013 הגיש כנגד מבקר המועצה למבקר המדינה תלונת סרק, כדי לטרפד דוח ביקורת שערך מבקר המועצה בעניינו (ראה דוחות מבקר המועצה לשנים 2013 ו 2104). דבריו של העובד שפוטר הופיע בדיון וכן שמו מופיע ברשימת הנוכחים, למרות שהוא לא עובד/חבר מועצה ולא הוזמן לדיון:

**שביט מס, ראש המועצה:** שאילתה הראשונה, ראש המועצה מנכ"ל המועצה מתבקשים להציג, מהם העבודות והשירותים שבוצעו ומתבצעים על – ידי מבקר המועצה, מעבר לעבודתו כמבקר הפנים ונציב פניות הציבור של המועצה, מה (מילה לא ברורה) של ראש המועצה לתפקידו ולפרט מקום העבודה, סוג העבודה, היקף העבודה, השירותים התנועה מתכוונת בגין העבודה השירותים ולהציג את המסמכים (מילה לא ברורה) אה.. המבקר עובד כמבקר נציב תלונות הציבור במועצה המקומית בפרדסיה, בהיקף של עשרים וחמישה אחוז מועצת קדימה צורן בחמישים אחוז משרה, בנוסף כעורך דין עצמאי הכל על פי דין, על פי חוזר מנכ"ל אחד אלפיים ואחד עשרה, בהתאם לאישורים שקיבל מראש מ.. מראש מהמועצות ומשרד הפנים ובהתאם להסדר ניגוד (מילה לא ברורה) שקבע היועץ המשפטי למועצה ואושר על ידי משרד הפנים. לגבי היקף עבודתו במועצות ובמשרדו, המבקר עובד לפי מערכת קבועה ומחתים בין מועצות (מילה לא ברורה) פעמיים ביום, בכניסה וביציאה. לא ניתן לו חיסיון החל מכח הדין אצל פרטי או מלקחותיו הפרטיים יחד עם זאת, כדי להבטיח שההסדר ניגוד העניינים נשמר, מעביר מבקר המועצה אחת לחצי שנה למנכ"ל המועצות רשימה של כוחותיו. יצוין כי בשנת אלפיים ושלוש עשרה בדק מבקר המדינה, את נושא עבודתו הנוספת של המבקר ובאמת הליך מתן האישור לעבודה הנוספת, החל את הסדר ניגוד העניינים ונמצא כי הדבר מתנהל בצורה תקינה.

המבקר לא בדק את האישור שלו עדיין

**אושיק:**