المجلس المحلي دالية الكرمل
המועצה המקומית דאלית אל כרמל

תקציר דוח מבקרת המועצה לשנים 2013/14 א

תקופת הביקורת 2012-2014

פרק א :

איתור ובדיקת חשש לניגוד עניינים של נבחרי ציבור, יועצים חיצוניים ועובדים בכירים או ממונים; העסקת קרובי משפחה :

א. איתור ובדיקת חשש לניגוד עניינים - חברי מועצה

הבדיקה העלתה כי קיימים מספר מקרים בהם עולה חשש ממשי לניגוד עניינים בין מילוי תפקידו של חבר המועצה לבין ענייניו האחרים – האישיים או העסקיים של חבר מועצה או של קרובו או שותפו. בהתאם לכך, נדרשת התערבותו של היועץ המשפטי והנחיותיו. נוסף על כך, הבדיקה העלתה כי קיימים מספר מקרים בהם עולה חשש סביר לניגוד עניינים אפילו למראית עין בין מילוי תפקידו של חבר המועצה לבין ענייניו האחרים – האישיים או העסקיים של חבר המועצה או קרובו.
ראה פירוט מקרים שאותרו ונותחו על-ידי הביקורת בעמודים 20-29 בדוח המפורט.

ברוב המקרים שהעלתה הבדיקה, לא הגיש חבר המועצה שנתברר שהוא במצב של ניגוד עניינים או חשש לכך, הודעה על כך למועצה בכתב ובהקדם האפשרי !

נמצאו מקרים של ניגוד עניינים מסוג איסור עסקאות עם חברי המועצה כולל סגני ראש המועצה. במקרים אלה, נבחר הציבור ו/או המועצה לא פעלו כקבוע בכלל 12 למניעת ניגודי עניינים חרף המלצות הביקורת !

משיקולי מינהל תקין ומניעה מרבית של מצב ניגוד עניינים, הביקורת ממליצה לערוך הדרכה בנושא הימנעות מניגודי עניינים לכל נבחר ציבור בסמוך למועד תחילת הכהונה. בהמשך, הביקורת ממליצה לקיים הדרכה ורענון תקופתי בנושא ההימנעות מניגוד עניינים.

נוסף על כך, הביקורת ממליצה לערוך מיפוי של קרובי משפחה של נבחר הציבור שמועסקים במועצה תוך 30 יום ממועד תחילת כהונתו. מוצע להרחיב את המיפוי שיכלול את הקשר לספקים עמם התקשרה המועצה המקומית, ולהעביר את הניתונים לבדיקת היועץ המשפטי.

יצוין כי חלק מהמקרים מתייחס לחברי מועצה שכיהנו במהלך הקדנציה הראשונה לאחר ביטול האיחוד (בין החודשים ספטמבר 2009-אוקטובר 2013), לכן ממצאי והמלצות הביקורת נועדו להפקת לקחים ולמניעת הישנותם בעתיד. ככל שמדובר בפעילות במצב של ניגוד עניינים או בחשש ממשי של ניגוד עניינים, נקיטת הליכים משפטיים כלפי המעורבים נתונה לקביעתו ולשיקול-דעתו של היועץ המשפטי.

ב. איתור ובדיקת חשש לניגוד עניינים – התקשרויות ועיסוקים נוספים של עובדים; קשר אישי/עסקי עם המועצה או עם נושאי משרה בה או עם ספקים של המועצה

הבדיקה העלתה מספר מקרים בהם עולה כי מספר עובדים סטטוטוריים או עובדים בכירים שהם נושאי משרה הינם במצב של ניגוד עניינים או חשש ממשי לכך, בין מילוי התפקיד/המשרה במועצה והטיפול בעניינים הכרוכים בתפקיד/במשרה לבין ענייניו האישיים או העסקיים של העובד נושא המשרה או של קרובו או מקרובו ! בהתאם לכך, נדרשת התערבותו של היועץ המשפטי והנחיותיו.

ברוב מקרים אלה, לא ניתנו הנחיות מהיועץ המשפטי החיצוני למניעת ניגודי עניינים במילוי התפקיד במועצה ולא התגבש הסדר למניעת ניגודי עניינים, במידה וניתן לערוך הסדר !

הממצאים חידדו את העדר הליכי בקרה מובנים בעבודת המועצה ובפרט בנושא ההתקשרות עם ספקים לאספקת טובין או למתן שירותים כולל הגדרת הקירבה או הקשר לעובד ממונה או לחבר מועצה, ובנושא מניעת טובות הנאה לעובד מועצה על-פי סעיף 142 לצו המועצות המקומיות.

משיקולי מינהל תקין ומניעה מרבית של מצב ניגודי עניינים ובשל הנראות הציבורית, הביקורת ממליצה לקבוע נוהל רכש שמבטיח את הגברת הבקרה. הנוהל יתייחס, בין היתר, לנושא בחירת ספק שהינו קרוב משפחה או מקורב (כולל חבר קרוב או שותפים עסקיים לשעבר של העובד או של קרוביו) לעובד הממונה על תחום או על היחידה המזמינה את השירות/ הטובין, או לגורם המפקח, או לגורם שעורך בקרה על ההליך.

הביקורת ממליצה שנוהל זה יכלול הוראה של היוועצות חובה עם היועץ המשפטי, טרם הזמנת טובין או שירותים, כשמדובר בספק שהינו קרובו או מקרובו של עובד בכיר או ממונה על תחום, בכך למנוע מצב של ניגוד עניינים במילוי תפקיד.

ראה פירוט מקרים שאותרו ונותחו על-ידי הביקורת בעמודים 30-37 בדוח המפורט.

ג. יישום נוהל איתור ובדיקת חשש לניגוד עניינים של מועמדים למילוי משרה

המועצה לא יישמה את נוהל איתור חשש לניגוד עניינים בהעסקת עובדים ברשויות המקומיות – חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/11.

הבדיקה העלתה כי התמנו עובדים סטטוטוריים ללא בדיקה מקדימה לקיומו של חשש לניגודי עניינים או אינטרסים עם קליטתם לרבות מילוי שאלון מתאים לאיתור חשש לניגוד עניינים, וזאת לפני שהובא המינוי לאישור במועצה; או לפני החתימה על חוזה ההעסקה !

בין משרות אלה עלה כי התמנו עובדים ללא אישור ועדת מינהל שירות במשרד הפנים מאחר ומועסק או מכהן קרובו; או ללא עריכת הסדר למניעת ניגוד עניינים, במידה וניתן על-פי קביעת היועץ המשפטי !

נוסף על כך, הבדיקה העלתה כי התמנו עובדים נושאי משרה שונים (שלפי טיב ומהות התפקיד והיקף האחריות והסמכויות הנלוות לו לרבות סמכויות האכיפה והפיקוח, או השווי הכספי של העניינים שעליהם הוא מופקד, ראוי להחיל את הנוהל עליהם), וזאת בין על דרך המכרז ובין באופן זמני או לפרק זמן שעלה על 6 חודשים, כשלא נערכה בדיקה מקדימה לקיומו של חשש לניגוד עניינים לרבות מילוי שאלון מתאים.

לרוב המינויים הזמניים והמינויים בפועל שנעשו שלא על דרך המכרז, לא נערכה בדיקה למידת התאמת כישורי העובד לתנאי הסף ולדרישות המשרה ו/או ללא הכשרה והדרכה מתאימה ! הליך המינוי עצמו, שאינו על דרך מכרז, לא נעשה באופן תקין המאפשר שיוויון הזדמנויות.

יתרה מזו, הוטלו על עובדים שונים במועצה למלא משרה או תפקיד נוסף על התפקיד העיקרי במועצה, כשיש נקודות ניגוד בין שני התפקידים וראוי היה לקיים הפרדה בין שני התפקידים, בכך עולה חשש לניגוד עניינים מוסדי !

מספר עובדים עוסקים בעבודת חוץ, בין באופן חד-פעמי או מזדמן ובין באופן קבוע, כשקיים חשש לניגוד עניינים בין מילוי התפקיד במועצה לבין העיסוק בעבודת חוץ !

בהתאם למקרים דלעיל (ראה הרחבה בדוח המפורט), נדרשת התערבות היועץ המשפטי והנחיותיו.

הביקורת <u>ממליצה</u> ליישם את הנוהל הנ"ל בנוגע לכל מינוי עתידי שנכלל בסעיף 2 לנוהל דנן. לקבוע את רשימת המשרות הנוספות שראוי להחיל עליהן את הנוהל ולפרסם אותו באתר האינטרנט של המועצה ולעדכן אותה מפעם לפעם לפי הענין.

הביקורת <u>ממליצה</u> להתאים את הטפסים להגשת מועמדות למשרה במועצה, השאלונים שהעובד נדרש למלא וחוזה העבודה מסדיר את יחסי עובד-מעביד לדרישות הנוהל.

ראה פירוט מקרים שאותרו ונותחו על-ידי הביקורת בעמודים 38-43 בדוח המפורט.

יצוין כי חלק מהמקרים מתייחס לעובדי מועצה שסיימו את עבודתם בשנת 2014. לכן ממצאי והמלצות הביקורת נועדו בעיקר להפקת לקחים ולמניעת הישנותם בעתיד, והכל לפי קביעתו ושיקול דעתו של היועץ המשפטי למועצה.

ד. יישום נוהל איתור ובדיקת חשש לניגוד עניינים בהתקשרויות עם יועצים חיצוניים

המועצה לא הטמיעה את הנוהל איתור חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים ברשויות המקומיות – חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 2/11, ולא פעלה ליישם אותו.

הבדיקה מול היועץ המשפטי העלתה כי לא היה אף מקרה של פניה אליו בצירוף שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים בענין העסקת יועץ כלשהו !

המועצה התקשרה עם יועצים שונים ללא בדיקה מקדימה לסוגיית ניגוד העניינים, לרבות התאמת חוזה ההתקשרות שמסדיר את מערכת היחסים בין המועצה לבין היועץ לנוהל איתור ובדיקת חשש לניגוד עניינים; ובמידת הצורך, על-פי החלטת היועץ המשפטי, הכנת הסדר למניעת ניגוד עניינים וחתימת היועץ המועמד עליו !

למעשה, יועצים המשיכו בעבודתם במועצה המקומית כשלא הוסדר נושא ניגוד העניינים כפי שנקבע בנוהל זה. בהתאם לכך, נדרשת התערבות היועץ המשפטי והנחיותיו.

הבדיקה העלתה כי חוזי ההתקשרות שנכרתו ונחתמו עם היועצים, להוציא מספר חוזים בודדים, לא כללו הוראות למניעת ניגודי עניינים והגדרה של הוראות אלה כמהותיות וכי הפרתן מהווה הפרה יסודית.

נמצאו התקשרויות עם יועצים שונים שלא קדם להן פרסום מכרז או הליך הזמנת מציעים להגיש הצעות מחיר או הליך בחירה שיוויוני, תחרותי ואחיד !
יתרה מזו, לא נמצאת החלטה מתאימה של ועדת שלושה/התקשרויות או ועדת רכש בנוגע להתקשרויות הללו ולמספר התקשרויות נוספות שנעשו על-פי הליך הזמנת הצעות מחיר (שאינו מתועד ונושא מספר הליך סידורי), מדובר 23 מותך 50 מקרה.

חמור מכך, כי נמצאו מספר מקרים בהם "הוזמנה" עבודה לתכנון או לניהול פרויקט הנדסי, ללא הזמנת עבודה מאושרת וכשלא נכרת חוזה התקשרות תקין !

הבדיקה העלתה כי לא היה שיריון הזמנות במערך הרכש בהתייחס למספר התקשרויות עם יועצים. מספר ההזמנות הונפקו בדיעבד.

הביקורת ממליצה לנהל מאגר יועצים בתחומים השונים, אשר יועדכן מדי שנה על-פי הודעה שתפורסם בפומבי, שמזמינה יועצים להיכלל במאגר היועצים והמומחים של המועצה.

הביקורת ממליצה לקבוע נוהל התקשרויות עם יועצים שמגביר את הליכי הבקרה, בין היתר, בדיקה ואיתור חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים ומניעתו, וזאת בהתאמה לגובה העלות.

הביקורת ממליצה להתאים הוראות חוזה ההתקשרות עתידי שייחתם עם כל יועץ להוראות הנוהל בדבר בדיקת ומניעת חשש לניגוד עניינים וכל הוראה רלבנטית בדין.

ראה פירוט מקרים שאותרו ונותחו על-ידי הביקורת בעמודים 44-59 בדוח המפורט.

יצוין כי חלק מהמקרים מתייחס ליועצים שהתקשרות המועצה עם כל אחד מהם הסתיימה עד למועד עריכת דו"ח זה, לכן ממצאי והמלצות הביקורת נועדו להפקת לקחים ולמניעת הישנותם בעתיד.
ככל שיתגלה כי היועץ פעל תוך מצב של ניגוד עניינים, מתבקש היועץ המשפטי לקבוע מהם ההליכים המשפטיים שיש לנקוט נגד היועץ.

בהתייחס להתקשרויות עם היועצים שעדיין בתוקף, מוצע להשלים את הבדיקה לנושא ניגודי עניינים מולם ולפעול על-פי הנחיותיו של היועץ המשפטי.

היועץ המשפטי מסר בתגובה לדו"ח את ההנחיות הבאות :

א. כל פניה לקבלת הצעת מחיר לשירותי ייעוץ, צריכה להיות מלווה בטופס של ניגוד עניינים.
ב. בכל מקרה שצריך לקבל יועץ, הגורם המקצועי יפעל בהתאם לנוהל לקבלת הצעות ולהעברתם לועדת הרכש בשבתה כועדת התקשרויות.

ה. **יישום נוהל מיפוי והסדרת העסקת קרובי משפחה במועצה**

חרף המלצת הביקורת ודרישת משרד הפנים – מחוז חיפה לא ערכה המועצה מיפוי בנושא העסקת קרובי משפחה במועצה ובהתאם לא הסדירה את העסקת קרובי משפחה כקבוע בנוהל שנכלל בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 3/11 ובהבהרה שבחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מספר 4/11 ו-1/12 – הפניית הנושא לחוות-דעת היועץ המשפטי במועצה ולאישורו, בהתאם לבדיקה זו, להעביר פניה לועדת מינהל השירות במשרד הפנים לאישור ההעסקה.

הבדיקה העלתה כי התמנו מספר עובדים לתפקידים חדשים, שיש להם השפעה על כלל עובדי המועצה או יחסי כפיפות או קשרי עבודה עם קרובי משפחתם המועסקים במועצה או מכהנים כנבחרי ציבור במועצה, לפני שנתקבל אישור ועדת מינהל השירות או ללא אישור ועדת מינהל השירות במשרד הפנים כלל וכלל ו/או ללא אישור מפורש של היועץ המשפטי במועצה !

ברוב המקרים, המועצה לא קיימה את הוראות החוק ונוהל העסקת קרובי משפחה ברשויות המקומיות – חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2011.

הביקורת ממליצה לערוך מיפוי העסקת קרובי משפחה מדי שנה ועם תחילת כהונה של כל נבחר ציבור חדש. יש להפנות את המיפוי שייערך לבדיקה ולאישור היועץ המשפטי ולפעול בהתאם להנחיותיו.

ראה פירוט מקרים שאותרו ונותחו על-ידי הביקורת בעמודים 60-69 בדוח המפורט.

יצוין כי חלק מהמקרים מתייחסים לקרובי משפחה של חברי מועצה שכיהנו במהלך הקדנציה הראשונה לאחר ביטול האיחוד (ספטמבר 2009-אוקטובר 2013) ולעובדי מועצה שסיימו את עבודתם במועצה בסוף שנת 2013 ובמהלך שנת 2014, לכן ממצאי והמלצות הביקורת נועדו להפקת לקחים ולמניעת הישנותם בעתיד.

ככל שמדובר במינוי לא חוקי תוך ניגוד עניינים, נקיטת צעדים משפטיים כלפי המעורבים נתונה לקביעתו ולשיקול-דעתו של היועץ המשפטי בהתאם להוראות הדין.

ו. בדיקת כשירות והעדר ניגוד עניינים של חברי ועדת ערר על קביעת הארנונה ונציגי הציבור בועדת בחינה לאיוש משרה :

בהמשך לדוח הביקורת לשנת 2012 בנושא יישום הוראות נוהל ועדת הערר החדש שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2012. המועצה לא פעלה ליישם נוהל זה.

עם תחילת כהונת המועצה החדשה בחודש 11/2013 מונתה ועדת ערר חדשה כאשר עומד בראשה עורך-דין כנדרש בנוהל החדש, וכן מונו נציגי ציבור בועדת המשנה לתכנון ולבניה ובועדות לאיוש משרות, אך לא נערכה בדיקה לנושא ניגוד עניינים באמצעות היועץ המשפטי !

הביקורת ממליצה לערוך בדיקה כאמור באמצעות היועץ המשפטי בסמוך למועד ההחלטה.

פרק ב :

השפעתה של שנת הבחירות 2013 על פעילות המועצה המקומית:

בדיקת הביקורת העלתה ממצאים שונים בהשפעת שנת הבחירות 2013 וממצאים מינהליים נוספים שנוגעות לתהליכי העבודה במועצה. [ראה הדוח המפורט, עמודים 156-71]

התנהגות עובדי המועצה בשנת הבחירות –

הובא לידיעת הביקורת כי עובדי מועצה שונים השתתפו באסיפות וכנסים פוליטיים שהתקיימו בשנת הבחירות. מעורבותם או השתתפותם של חלק מעובדים אלה בשנת הבחירות היתה לכאורה תוך כדי הזדהות ברורה !

הביקורת הדגישה את חשיבות השמירה על תדמית ניטרלית של השירות הציבורי במועצה ואת חשיבות ההסברה ואכיפת ההנחיות, ההגבלות והאיסורים החלים על עובדי המועצה.

נוסף על כך, הובא לידיעת הביקורת פרסומים שמראים כי עובדים מסוימים היו מעורבים בפעילות פוליטית כולל בתעמולת בחירות פומבית !! מקרים פרטניים אלה הועברו לבדיקתו של היועץ המשפטי ולמתן הנחיותיו למניעת כל הפרה להנחיות המחייבות או פגיעה בתדמית המועצה. אך לא נתקבלו עמדת והנחיות היועץ המשפטי למקרים פרטניים אלה במהלך שנת הבחירות.

יתרה זו, היו עדויות לנוכחות דלה של עובדים מינהליים שונים במהלך החודשיים שקדמו למועד הבחירות. על-פי המידע שנתקבל, חלק מההיעדרויות האמורות היו ללא תיאום מראש או ללא דיווח בסמוך למועד ההיעדרות מהעבודה כמקובל.

אירועים ופרסומים של המועצה בתקופה השניה לשנת הבחירות –

בשנת הבחירות לרבות במהלך ששת החודשים שקדמו למועד הבחירות 2013, נערכו אירועים כולל טקסים במוסדות החינוך, בהם השתתפו ראש המועצה וחברי המועצה שכיהנו דאז והגישו את מועמדותם לבחירות, וכן היו פרסומים שונים של המועצה כולל באתר האינטרנט של המועצה, שלא הועברו לבדיקת היועץ המשפטי למועצה ולקבלת אישור מוקדם ממנו כי לא מדובר בתעמולת בחירות !

הביקורת הפנתה פרסומים ואירועים פרטניים לבדיקת היועץ המשפטי ולמתן הנחיותיו.

שימוש במשאבי המועצה ובעובדי המועצה בשנת הבחירות –

1. **פרסום שלטי בחירות בתחום הרבים ללא היתר מהמועצה** ובאופן שנוגד את הוראות חוק שמירת הניקיון :

החל מחודש מרץ 2013 ועד מועד הבחירות שנערכו בחודש אוקטובר 2013, נתלו שלטי בחירות מסוגים שונים מטעם מועמדים שונים לבחירות על מעקות בטיחות שבצדדי הכבישים ובשטחים ציבוריים, ללא היתרים מהמועצה ובניגוד להוראות חוק שמירת הניקיון !! בין השלטים שנתלו היה שלט בחירות של סיעה שתמכה בראש המועצה המכהן, שנתלה על קיר המגרש העירוני שהינו מתקן ציבורי.

המועצה לא הפעילה סיירת אכיפה לחוק שמירת הניקיון, ולא התרתה במפרסמים שפירסמו ללא היתר (אף באופן אסור) ולא חייבה אותם באגרה מתאימה לסוג השלט ולגודלו !

2. **ביצוע עבודות הנדסיות ופיתוח בשנת הבחירות** :

נוסף לאמור לעיל בנושא עריכת אירועים ופרסומים תוך כדי שימוש במשאבי המועצה, הביקורת התייחסה לעבודות תחזוקה ופיתוח בתחום המועצה, שנעשו באמצעות עובדי המועצה, במימון מכספי ציבור או לכאורה במימון של גורמים חיצוניים התומכים בראש המועצה שכיהן בתקופה הרלבנטית לשנת הבחירות 2013.

א. סוגיה ראשונה שעלתה במסגרת בירור תלונות הציבור ובפרט בתחום ההנדסה ופיתוח התשתיות היא סדר העדיפות והקריטריונים המנחים לביצוע עבודות הנדסיות ועבודות פיתוח בתחום המועצה.

נתקבלו פניות ותלונות מהציבור וכן מידע פנים ארגוני בדבר ביצוע עבודות פיתוח ותחזוקה שלא בתיאום עם מהנדס המועצה או שלא בהתאם לתכנון ולתוכנית העבודה של מחלקת ההנדסה. במצב עניינים זה, הביקורת המליצה כי עבודות הנדסיות, פיתוח ותחזוקה יבוצעו במסגרת תוכנית פיתוח ישובית כוללת שהתגבשה ושאושרה על-ידי מהנדס המועצה מראש, על-פי פרמטרים ברורים.

מתוך עיון ברשימת העבודות שבוצעו במהלך שנת 2013 במסגרת פרויקט עבודות פיתוח ותשתיות, סלילה ושיקום – שכונות ותיקות, עולה כי ישנן העבודות שלא היו מתוכננות להתבצע במסגרת אותו פרויקט והן בוצעו, וכי ישנן עבודות שהיו מתוכננות להתבצע במסגרת אותו פרויקט אך הן לא התבצעו. ראה דוח מפורט.

ב. סוגיה נוספת היא ביצוע עבודות הנדסיות ועבודות תחזוקה ללא מעורבות מהנדס המועצה ו/או הגורמים הרלבנטיים במחלקת ההנדסה.

הבירור העלה כי בוצעו עבודות הנדסיות כולל עבודות תחזוקה במקומות שונים בתחום המועצה ומחוץ לתחום השיפוט, באמצעות עובדי התפעול במועצה, ללא מעורבות מהנדס המועצה או הגורם הרלבנטי במחלקת ההנדסה, ללא תיאום עמם ובהעדר פיקוח של מהנדס המועצה או גורם מוסמך מטעמו !

זאת ועוד, הבירור העלה כי לכאורה חלק מהעבודות הנ"ל בוצעו במימון של גורמים חיצוניים למועצה, שלכאורה מקורבים לראש המועצה המכהן. הסוגיה הופנתה ליועץ המשפטי למועצה וביקשה את הנחיותיו למניעת כל פגיעה או הפרה להוראות הדין.

היועץ המשפטי למועצה הודיע בחודש דצמבר 2013 כי אסור להעסיק עובדי מועצה בעבודות בתחום הנדסי ללא היתר ושאינן קשורות לתפקידם; וכי אסור לקבל תרומות בתקופת הבחירות, דוגמת מימון למועצה עבור עבודות !

באופן כללי, סוגיית קבלת התרומות מגורמים חיצוניים למועצה לרבות מספקים ומקבלנים של המועצה, הועלתה במספר הזדמנויות לפני שנת הבחירות 2013 ואף גם בתחילת הקדנציה החדשה בחודש נובמבר 2013. הביקורת המליצה בעבר בנושא קבלת תרומות מגורמים חיצוניים, שאינן תחת הבטחה עתידית או טובת הנאה כלשהי, להמעיט בכך ולקבוע נוהל מתאים בנושא.

במקביל, יש לתעד ברישומי המחלקה המקבלת ולרשום בספר המצאי של המועצה את הטובין בני-קיימא שנתקבלו בתרומה או נרכשו מכספי תרומה.

במקביל לכך, הבירור העלה כי מחלקת ההנדסה לא פעלה להפסיק את העבודות בתשתיות ובמערכות ההנדסיות, אשר אינן מתוכננות ומתואמות עמה, שהיו בביצוע. המחלקה נמנעה לכאורה מלבחון את החיבורים והשינויים שנעשו כאמור, ובהתאם לכך לנקוט בהליכים הנדרשים למניעת כל נזק למערכות העירוניות או כל שימוש שאינו כדין.

<u>הנחת קו מים באזור חקלאי שאינו מפותח ואספקת מים שלא כדין</u> בשנת 2013:

מדובר באזור חקלאי שרובו נמצא מחוץ לתחום השיפוט, בגושים 11515 ו-11514. עבודת הנחת קו מים באזור בוצעה שלא על-פי תכנון מאושר, ללא תיאום עם מהנדס המועצה והנדסאי המים והביוב שהועסק במועצה אלא בליווי עובד מחלקת מים במועצה. מימון ביצוע הקו וביצוע הקו בפועל היה ביוזמתם ותחת אחריותם של מספר בעלי חלקות באזור דנא.

<u>ממצאים כלליים</u> :

1. בשנים האחרונות ובשנת 2013 נתגלו אספקות מים לחלקות שנמצאות מחוץ לתחום שיפוט המועצה, אשר נעשו באופן מאולתר ובלתי תקין, שלא על-פי תכנון מאושר של מתכנן המים ולכאורה ללא ידיעת מהנדס המועצה ובהעדר בקרות שיטתיות וסדירות מטעם מהנדס המועצה.

2. הבדיקה העלתה כי לא נערכו חוזים מיוחדים עם "הצרכנים" (בעלים של חלקות שנמצאות מחוץ לתחום השיפוט) לצורך אספקת מים באישור משרד הפנים, כקבוע בסעיף 7 לחוק עזר לדאלית אל כרמל (אספקת מים), תשכ"ז -1967.

3. בוצעו שינויים והרחבות ברשת המים הציבורית ללא עדכון בתוכנית מפעל המים הציבורי. בין עבודות אלו בוצעו עבודות הנחת קווי מים או שידרוג קווי מים באזורים פריפריאליים אשר אינם נכללים בתוכניות מפורטות מאושרות, לכאורה ללא תכנון מאושר וללא פיקוח של גורם מורשה מטעם המהנדס.

4. במקביל, בקרת ובדיקת המועצה לנושא צריכת המים בחיבורים לא תקניים אלה לא היתה נאותה בנוסף להעדר בקרות לאיכות חיבורים אלה, דבר שגרם לחוסר שליטה של המועצה באופן הבא :

- מכשירי מדידת המים נפגעו / נחבלו דבר אשר השליך על מדידת צריכת המים;
- מכשירי מדידת המים הותקנו ללא דיווח ורישום בספרי המועצה – הן במחלקת המים והן במחלקת הגביה;
- בוצעו שינויים בחיבורים במספר מקומות ללא ידיעת המועצה, בכך לכאורה היו צריכות מים ללא מדידה;
- נפגעו קווי המים שהינם גלויים וחשופים, וכתוצאה מכך זרמו כמויות מים, קרי : בזבוז מים משווע.

ממצאים נקודתיים :

1. ביצוע הנחת קו מים באזור שאינו מפותח ואינו מתוכנן, ללא מעורבות ותיאום עם מהנדס המועצה ו/או הנדסאי המים והביוב דאז או מי שהסמיך מהנדס המועצה לכך, באמצעות עובד מחלקת המים שאינו מוסמך ואחראי לכך, באופן שבוצע על כל השלבים כמתואר בדוח המפורט [עמודים 98-96], שלא בהתאם להוראות חוק עזר לדאלית אל כרמל (אספקת מים) והדין הרלוונטי בנושא אספקת מים, הינה פעולה בוטה של חריגה מסמכות ומהווה עבירה על הוראות הדין הרלבנטיות.

2. ביצוע הכנות לחיבורים במצב אספקה פתוח שאינו סגור כנדרש (בשני אזורים בגוש 11515 ובגוש 11506), חיבור הקו החדש למפעל המים הציבורי ואספקת מים ללא מדידה ובודאי ללא הסדרה מול המועצה, הן פעולות שנוגדות את הוראות הדין בענין אספקת מים וכללי המינהל התקין !! [ראה עמודים 106-98 בדוח המופרט].

3. מקרה זה מצביע על התנהלות לקויה בהליך קבלת ההחלטות בנושא הרחבת אספקת המים לשטחים לא מתוכננים ולא מפותחים, ללא שיתוף מהנדס המועצה למרות היותו מופקד על התשתיות הציבוריות ! בד בבד, מהנדס המועצה אינו פועל להפסיק את הפעולות הנעשות בתשתיות ללא ידיעתו וללא אישורו !

4. דפוס הפעולה של עובד מחלקת המים המעורב שאינו מוסמך בדין ואינו בעל כישורים מתאימים לתכנן עבודות הנחת תשתית מים ולשדרג אותן כולל קביעת המפרט הטכני, לקבוע מידת תקינות החומרים והאיבזרים, ביצוע חיטוי ושטיפה לקו מים חדש; מאופיין בריכוזיות רבה, העדר בקרה ושיתוף פעולה עם הגורמים המורשים במחלקת ההנדסה, וזאת בשורה של פעולות אשר נוגדות את הוראות הדין ואת כללי המינהל התקין, בין היתר, את חובת ההנמקה והתיעוד.

   לא מן הנמנע עולה המסקנה כי העובד המעורב שימש כלי לעקיפת הוראות הדין והמדרג ההיראכי !

   אף אם מתקבלת הטענה כי העובד פעל על-פי הנחיה של ראש המועצה ולשכתו בתקופת הבחירות, שלא ניתנה על הכתב, חובה עליו ליידע את מהנדס המועצה ו/או הגורם המורשה והמוסמך מטעמו, ולסרב לביצוע פעולה שהיא נוגדת את הוראות הדין.

5. הרחבת אספקת המים לאזורים מחוץ לתחום המועצה נעשו שלא בהתאם לאישוריהם של רשות המים הממשלתית ומשרד הפנים, בין היתר, היקף התוספת למפעל המים הציבורי ויכולת ההספק !

חישוב אגרת חיבור למפעל המים נעשה ללא קשר לשטח, לייעוד ולניתוני התשתית הקיימת, קל וחומר כשמדובר בקרקע שנמצאת מחוץ לתחום השיפוט ובהעדר האישורים הנדרשים לכך !

לא מן הנמנע עולה המסקנה כי אספקות המים לאזורים מחוץ לתחום השיפוט נעשו שלא כדין.

6. מהאמור לעיל, העובד המעורב ומחלקת ההנדסה לא פעלו בהתאם להמלצות ביקורת משנים קודמות לענין הספקת מים לאזורים מחוץ לתחום השיפוט ואיזורים לא מפותחים !

7. באשר למעורבות מזכיר המועצה בקידום הנחת קו המים וחיבור הנכסים למפעל המים הציבורי, חזקה על עובד בכיר לעבוד בהתאם למדרג ההיראכי המחייב ולתחומי האחריות של כל עובד מעורב, ולהגיש בקשה לחיבור נכס למפעל המים הציבורי כדין.

המלצות (ככל שתמשיך המועצה לספק מים בעצמה ולא באמצעות תאגיד):

1.1 לנתק את אספקת המים והחיבור למפעל המים הציבורי באזור דנא שרובו נמצא מחוץ לתחום השיפוט ואינו מאוכלס ומתוכנן.

1.2 לא ניתן לחדש את החיבורים ללא בחינת ובדיקת העבודות שנעשו, את יכולת המועצה לספק מים לאזור דנא על-פי בקשות שיוגשו בכתב על-ידי בעלי החלקות, גיבוש חוזה לאספקת מים וחיבור למפעל המים הציבורי, והסדרת כל האישורים המתחייבים של רשות המים הממשלתית, משרד החקלאות ומשרד הפנים.

1.3 במידה ויוחלט ותאושר אספקת המים לחלקות באזור דנא, מומלץ להתקין בנקודת החיבור למפעל המים הציבורי, גמל עם מגוף ומד מים, עם ארגז הגנה, וזאת במטרה להגביר את הבקרה על צריכת המים.

1.4 מומלץ להתקין גמל עם מגוף ומד מים אזורי, עם ארגז הגנה, בכל נקודת חיבור אזורית, וזאת כשלא קיימת סירקולציה.

1.5 במידה ויוחלט ותאושר אספקת המים לחלקות באזור דנא, מומלץ לערוך חוזה שמסדיר את תנאי האספקה, שייבחן ויאושר על-ידי היועץ המשפטי של המועצה, רשות המים הממשלתית ומשרד הפנים. על-פי חוזה זה, יוסכם כי במידה וייגרם נזק למד המים ולמגוף הראשי, בעלי החלקות יישאו ביחד בכמויות המים שנצרכו.

כמו כן, בחוזה זה יוסכם, כי במידה ולא תהיה התאמה בין צריכת המים שנמדדה במד המים הראשי לבין סך-הכל צריכות המים (שנמדדו) של כל הצרכנים ביחד, הם יישאו בהפרש באופן שווה, ללא כל קשר להיקף הצריכה בפועל.

1.6 לבדוק את חוקיות ואת תקינות כל העבודות של הנחת קווי מים או שדרוג קווי מים ואספקות מים שבוצעו ללא תכנון וללא תיאום מול מהנדס המועצה ומתכנן מים, בשנת הבחירות ובשנים קודמות, בין במימון המועצה ובין במימון צרכנים.

בהתאם לבדיקה זו, מומלץ לנקוט בצעדים המתחייבים, בהיוועצות ביועץ המשפטי של המועצה.

1.7 לבדוק את חוקיות ואת תקינות כל החיבורים למפעל המים הציבורי באזורים שנמצאים מחוץ לתחום השיפוט, מצב תשתית המים ודרך אספקות המים להם.

בהמשך להמלצה קודמת, בהתאם לממצאי הבדיקה המקיפה והיסודית של כל החיבורים שנעשו באזורים שנמצאים מחוץ לתחום המועצה, להביא לתיקון המצב באמצעות ניתוק חיבורים ו/או אספקות על-פי חוזים מיוחדים שיאושרו על-ידי שר הפנים ורשות המים הממשלתית, הדבר מתחזק נוכח הדיווחים השונים המתקבלים לאחרונה בדבר העדר בקרה ושליטה של המועצה על חיבורים מסוג זה.

מומלץ להיוועץ ביועץ המשפטי בכל צעד ובכל שלב.

1.8 להגדיר מי הוא מנהל מפעל המים במועצה ואת תחומי אחריותו, כולל אישור הרחבת/תוספת הקצאות מים לחקלאות, לתעשייה ולצרכים אחרים.

1.9 אספקת מים לאזור שייעודו הוא חקלאי, מחייבת הגשת בקשה להתחברות למפעל המים הציבורי בצירוף תעודת מגדל שנתן משרד החקלאות ואישור נציבות המים להקצאת מים לשימוש חקלאי.

1.10 על מהנדס המועצה לקיים בקרה ופיקוח על העבודות שנעשות בתשתיות ובמתקנים ההנדסיים בתחום המועצה, ועל פעולות העובדים תחת מרותו כולל תוכניות העבודה שלהם.

1.11 לסגור כל ההכנות ולהוריד כל המגופים שנתגלו באזור נשוא מסמך זה ובאזורים נוספים, בפרט באזור ח'לת אל-קמר– ח'לת אל-אעואר, במיידי.

1.12 לא לבצע עבודות הנחת קווי מים והכנות לחיבורים באזורים חדשים, ללא תכנון מאושר על-ידי כל הגורמים הרלבנטיים והמוסמכים בדין.

1.13 אסור לעובד המים המעורב לבצע עבודות שדרוג או תיקון או הרחבה של תשתית המים ללא אישור מהנדס המועצה, ושלא על-פי תכנון מאושר.

1.14 לבצע חיטוי לקו מים חדש באמצעות גורם מורשה ומוסמך לכך.

1.15 לנקוט בהליכים המשמעתיים המתחייבים כנגד העובד המעורב. היועץ המשפטי מתבקש לחוות את דעתו.

ג. סוגיה אחרת היא ביצוע עבודות פיתוח ותשתיות ברחבי הישוב באמצעות מחלקת ההנדסה במועצה במהלך שנת הבחירות 2013.

במהלך שנת 2013 ביצעה המועצה עבודות פיתוח ותשתיות בישוב במסגרת חוזה מספר 14/2012. [ראה עמודים 115-112 בדוח המפורט]

מספר מגבלות : הומצאו לעיון הביקורת מספר מועט של יומני העבודה בלבד. לא אותרו מפות שבהן סומנו הכבישים אשר עבורם נדרש מימון ממשרד הבינוי והשיכון וממשרד התחבורה.

- לא הומצאו לביקורת ולא אותרו בתיק הפרויקט במחלקת ההנדסה, רשימה של התושבים ששילמו עבור סלילת כביש בגוש 11506 ובגוש 11507 וכן העתק קבלות המעידות על התשלום שלכאורה שולם במישרין לקבלן !

  כמו-כן, לא הומצאה רשימה סופית של תושבים ששילמו עבור סלילת כביש אחר בגוש 11506 והעתק מהקבלות שמעידות על התשלום שלכאורה שולם במישרין לקבלן !

- לא אותר פרוטוקול המעיד על ההחלטה/ההחלטות שנתקבלה/נתקבלו לענין סלילת הכבישים השונים במסגרת חוזה מספר 14/2012, כולל מעמד הכביש ואומדן ההכנסות וההוצאות פר כביש.

1. השתתפות התושבים/הדיירים לא היתה דיפרנציאלית בהתאם למיקום ולשטח המקרקעין שבבעלותם ובהחזקתם, בהתאם לקבוע בחוק עזר לדאלית אל כרמל (סלילת רחובות), תשט"ו-1954. השתתפות התושבים היתה בסכום אחיד.

2. קביעת מהנדס המועצה לענין השתתפות התושבים או אי-השתתפותם אינה נהירה וברורה בהתייחס למספר כבישים שהיתה מתוכננת סלילתם על-פי רשימה מתאריך 7.11.2012.

3. הקבלן ביצע עבודות אספלט לצורך החניית רכבים במקרקעין בהתאם לחוזה שנחתם בין המועצה לבין המחזיק בחודש מאי 2013 בעלות 198,461 ש"ח למרות שעבודות אלו לא היו מתוכננות.

4. לא בוצעה הרחבת כביש והסדרת צומת בואדי אל פש ת"ע 111 – תב"ר 163 (בעלות מתוכננת 293,939 ₪), שנכללה בחוזה מספר 12/2014, חרף הרשאה תקציבית ברורה ולמרות הצורך בכך כדי להסיר מפגע בטיחותי קיים.

5. מקורות המימון לעבודות יועדו לביצוע שיפור תשתיות ועבודות פיתוח בשכונות ותיקות. אך הביצוע בפועל כלל אזורים פריפריאליים בפיתוח.

6. על אף זאת, חלק מהעבודות שהיו מתוכננות להתבצע במספר שכונות ותיקות לא התבצעו במסגרת אותו פרויקט.

7. הביצוע בעבודות קבלניות חרג מהמתוכנן.

8. לא היתה התאמה בין שטח האספלט לבין שטח המצעים בתוכנית העדות. [הביקורת היתה זקוקה להסתייע במומחה בתחום לבדיקת הכמויות שבוצעו והחשבונות, לא היה מקור כספי לכך ואסמכתאות מלאות לביצוע הבדיקה.]

ד. חוזה שימוש במקרקעין למטרת חניה בגוש 11508 – [ראה עמ' 118-116 בדוח]:

1. המועצה באמצעות ועדה מקצועית שמונתה בחנה את ההצעה מהבעלים של המקרקעין / המשכיר לשימוש במקרקעין למטרות חניה עבור בית-הספר שבאזור; ובהתאם החליטה לחתום על הסכם עם הבעלים של המקרקעין לשימוש במקרקעין בשטח המוגדר בנספח א' להסכם, שהינו בגודל כ- 1500 מ"ר, ללא תמורה וללא תשלום דמי שימוש לתקופה של עשר שנים עם אופציה להמשך שכירות. המועצה התחייבה לבצע עבודות אספלט במקרקעין שיועמדו לשימושה בעלות שנאמדת בכ- 120 אלף ₪.

2. עלות ביצוע עבודות האספלט במקרקעין לפי חשבון סופי מאושר הינה בסך 198,461.3 ₪, בחריגה מהאומדן דלעיל, בגין שטח של **2,500 מ"ר**, שאינו תואם לשטח המקרקעין שהוגדר בהסכם, קרי : 1500 מ"ר !!

3. בשטח המקרקעין הצמוד לבית-הספר קיימת רצועה ציבורית ברוחב 16 מ"ר עד 18 מ"ר, בשטח של כ-2,500 מ"ר, שאין בה חזקה בפועל. במרוצת השנים, רצועה זו לא הופקעה מכח תוכנית עד/129 !

   הפקעה כאמור היתה עשויה להקל במצוקת החניית הרכבים באזור בית הספר. מהנדס המועצה מסר כי רצועה זו אינה ברת-שימוש להחניית אוטובוסים ורכבים בהיקף הנדרש !

הביקורת ממליצה לקדם את הליך הפקעה לרצועה הציבורית ששטחה הוא 2,500 מ"ר כולל הרחבת הכביש. יש מקום לעדכן את החוזה שנחתם בנוגע לשטח המקרקעין הנתפס בגודל 2,500 מ"ר ולערוך תרשים מתאים.

ניהול משאבי אנוש בשנת הבחירות 2013 –

בשנת 2013 חלו מספר שינויים במערך משאבי אנוש במועצה. הביקורת בדקה את היקף, חוקיות ותקינות שינויים אלו. [ראה עמודים 119-155 בדוח המפורט]

א. **קליטת ומינוי עובדים בשנת הבחירות 2013** :

1. הליך תקנון מצבת כח-אדם, שיבוץ עובדים והענקת כתבי מינוי שהיה צפוי להתקיים בתאריך 30.6.2013 בוטל, וזאת בהעדר תקנות בתוקף או צו מתוקן שמאפשר למועצה המקומית להשלים את שיבוץ ותקנון העובדים במועצה עקב ביטול האיחוד בשנת 2009.

   רק בתאריך 12.9.2013 פורסמו תקנות הרשויות המקומיות (ביטול איחוד המועצות המקומיות דלית אל כרמל ועוספיה) (הוראת שעה), תשע"ד-2013 שתוקפן הוא עד לתאריך 31.12.2013.

   רשימת השיבוץ הסופית של העובדים (שהתקבל כדין לעבודה ברשות המאוחדת, שאושרה נחיצות המשרה באחת מהמועצות המקומיות ושמתח הדרגות המרבי של המשרה במועצה המקומית אינו עולה על 9 בדירוג המינהלי) תובא לאישור הממונה על המחוז במשרד הפנים.

   עד מועד סגירת הדוח לא דווח על השלמת הליך התקנון והשיבוץ.

2. בשנת הבחירות 2013 נקלטו מספר עובדים חדשים בין למשרות ייעודיות ובין למשרות מוניציפאליות, בין באופן זמני ובין באופן קבוע.

   בבדיקת ניתוני הנוכחות והשכר של העובדים במועצה עלה כי נקלטו מספר עובדים חדשים בשנת הבחירות 2013 לכאורה ללא אישורים שנדרשים להעסקת עובדים בשנת הבחירות, בהתאמה למועד קליטת העובד ולסוג משרתו. [עמודים 121-125 בדוח המפורט]

   בין העובדים שנקלטו היו עובדים, שמתח הדרגות של המשרה פטור מניהול מכרז, אך לא התנהל הליך איתור שיוויוני ותקין לקליטתם במועצה !

- בין הניתונים אלה, היו שני מקרים של תשלום שכר לכאורה עקב אי-תשלום שכר או פיצויים משנים קודמות ללא העסקה בפועל בחודש הרלבנטי !

  הבירור העלה כי חישוב השכר נעשה ללא אישור פרטני מפורש של גזבר המועצה והחשב המלווה לכך !

- לא זו אף זו, בין הניתונים אלה , היו 6 מקרים (שהוגדרו רכזי ספורט) של חישוב שכר ללא העסקה בפועל ואף גם לא שולם שכרם במועד הרלבנטי ! מדובר ברישום בפקודת השכר ובשיוך תקציבי שאינו נכון והינו מטעה !

- לא זו בלבד, בין הניתונים שנבדקו, הועסקו מורים בתוכנית תג"ת ללא מעורבות מחלקת משאבי אנוש במועצה אלא באחריות רכזת התוכנית.

הוצאות שכרם של עובדים אלה שויכו לתקציב מחלקת נוער, דבר שאינו נכון!

ממצאים אלה, שצוינו בסעיף זה דלעיל, מצביעים על העדר בקרות יעילות ומובנות בהליך קליטת העובדים במועצה כולל במערך השכר, חישוב שכרם ותשלום השכר.

הביקורת ממליצה לבדוק את חוקיות ההעסקה של כל העובדים שנקלטו בשנת 2013 וממשיכים לעסוק, מול היועץ המשפטי למועצה, ובהתאם לכך לפעול על-פי הנחיותיו.

3. נוסף על כך, בדיקת ניתוני הנוכחות והשכר של העובדים לשנת 2013 העלתה כי נקלטו מחדש מספר עובדים שעבדו במהלך שנת 2012, בין באופן חד-פעמי כעונתי ובין באופן זמני, לכאורה ללא אישורים שנדרשים להעסקת עובדים בשנת הבחירות ושלא על-פי הליך שיוויוני ותקין באשר לעובדים שהעסקתם אינה לחודש בלבד. [עמודים 126-125 בדוח המפורט]

4. "העסקת" מאמנים/שחקנים וחברי הנהלה של עמותת מכבי לכדורגל בשנת 2013 – הנפקת תלושי שכר במחצית הראשונה לשנת 2013 וביטולם בחודש יולי 2013. [עמודים 132-126 בדוח המפורט]

הבירור מול גזבר המועצה העלה כי הרעיון נולד לאחר ישיבה עם ראש המועצה בענין העברת תמיכה כספית לשתי קבוצות כדורגל הפועל ומכבי בסך 50 אלף ₪ לכל קבוצה, ולאור המגבלה הקיימת בהעברת תמיכות של תקצוב מראש בתקציב המועצה וקיום נוהל התמיכות !
גזבר המועצה העלה את הרעיון להקצות סכום 100 א"ש מסכומי הכסף שנתקבלו ממנהל הנוער לצורך קיום פעילות העונה גם לייעוד הכספי שנתקבל.

יחד עם זאת, גזבר המועצה מסר לביקורת כי הוא התנה את ביצוע הפעילות בהכנת תוכנית, עריכת הסכמים עם מאמני כדורגל שיועסקו ושיוגשו לאישורו מראש.

ראש אגף מינהל ומשאבי אנוש הוסיף כי נקלטו במערכת השכר 6 מאמנים (אחד מהם לא חתם על חוזה ולכן נגרע) שהוגשו על-ידי נציג הקבוצה, בפריסה של 10 חודשי הפרויקט. כאשר בגמר ההליך ואישור הביצוע ישולמו לכל מאמן סך של 10,000 ₪ ברוטו.
ראש אגף מינהל הדגיש בפני הביקורת, כי הכנת תלושי השכר בשיטת הפריסה עם ניכוי מפרעה בסמל 530 תפקידה הוא לשריין את הסכומים עד גמר הביצוע והתשלום !

הן גזבר המועצה והן ראש אגף מינהל מסרו כי לא שולם למאמנים בתקופת בה הונפקו תלושי השכר !
ראש אגף מינהל הסביר לביקורת כי מאחר והתב"ר לא אושר וגם לא דווח על ביצוע הפרוייקט בהתאם למתווה המוסכם בוטלו תלושי השכר בחודש 6/2013 !

הביקורת תעיר כי הליך קליטת המאמנים במערך השכר, ללא אישוריהם של כל בעלי זכות חתימה במועצה, קל וחומר כשמדובר בשנת בחירות, ושלא בהתבסס על הרשאה תקציבית מאושרת, אינו תקין בעליל ויוצר עיוותים בניתונים וברישומים של מדורי משאבי אנוש והשכר.

הרעיון שעמד מאחורי מהלך זה כפי שהוצג על-ידי גזבר המועצה, הוא להתגבר על החסמים התקציביים והמינהליים במתן תמיכות לעמותת / קבוצות ספורט; במקביל, הפעילות לא היתה מתוכננת ומתוקצבת מראש על-ידי מערך החינוך הבלתי פורמאלי על כל רבדיו ומדוריו.

הביקורת תעיר כי הפקת תלושי השכר למאמנים שלא עבדו בפועל ושיטת חישוב השכר בניכוי מפרעה בסמל 530 אינו תקין, אינו משקף ואף מעוות את הניתונים והדיווחים על ההוצאות השכר.

הדבר אף ממחיש ומחדד את הפגיעה הקיימת בעיקרון הפרדת התפקידים וחלוקת הסמכויות הנאותה בין מערך השכר לבין מערך משאבי אנוש במועצה מחד גיסא, ואת העדר בקרה תקציבית יעילה בשוטף ואת העדר נוהלי עבודה פנימיים ברורים בנושא קליטת עובדים, הפקת תלוש שכר ותשלום שכר מאידך גיסא.

לכאורה פעולת הפקת תלושי שכר כשלעצמה (בהתבסס על חוזי עבודה שלכאורה חתמו המאמנים בלבד וטופס 101 שמסרו) ואי-תשלום מפרעות על-חשבון השכר או תשלום השכר במועד הקבוע בדין לתשלום השכר נוגדות את דיני העבודה, שעולות עד כדי הפרה לסעיף 24 לחוק הגנת השכר.

מנהל אגף מינהל מסר לביקורת כי שיטה חישוב השכר בניכוי מפרעה בסמל 530 הינה נכונה ומקובלת. הביקורת תעיר כי השיטה נכונה כנגד תשלום מפרעה בפועל לעבודה שבוצעה בפועל.

בשולי הדברים, הבדיקה העלתה כי קיים חוסר התאמה מהותי בין פקודת השכר בסמלים השונים של מפרעות על חשבון השכר והלוואות לעובדים לבין כרטיסי הנהלת חשבונות באותם סעיפים.

הביקורת ממליצה :

1. להימנע מכל פעולה שאינה מתוקצבת בתקציב המאושר.
2. למנוע הישנות מקרה זה בעתיד.
3. למלא אחר הוראות הדין בענין העסקת עובדים ברשויות המקומיות וניהול משאבי אנוש בשנת הבחירות.
4. לקיים בקרה תקציבית ובקרה תפעולית אחר הוצאות השכר – חישוב השכר, תשלומו ורישום ההוצאה באופן משקף ואמיתי.

5. לקבוע נוהלים לענין קליטת עובדים במערך משאבי אנוש ובמערך השכר הממוחשב של המועצה המקומית; הפקת תלוש שכר ראשון ותשלום השכר כולל מפרעות על חשבון השכר .

6. להימנע מקליטת עובד ללא השלמת כל המסמכים, הניתונים והאישורים הנדרשים כולל אישוריהם של כל בעלי זכות החתימה במועצה לחוזה ההעסקה של העובד.

7. להפיק תשלום שכר תמורת עבודה בפועל שנעשתה עבור המועצה המשקפת את תקופת העבודה, שעות השעות, וכל הפרטים הנדרשים על-פי סעיף 24 לחוק הגנת השכר.

8. לא ניתן להפיק תשלום שכר ולא לשלם את השכר אלא במיידי. אפילו בחודש העוקב לכל המאוחר.

   הפקת תלוש השכר תיעשה בגין עבודה בפועל או חופשה מאושרת בתשלום ובגינה ישולם שכר במועד החוקי שנקבע לתשלום השכר.

9. אסור לרשום ולדווח על ניתונים שאינם משקפים באופן אמיתי ונכון את הביצוע.

   הרישום והדיווח הוא בגין פעילות או עבודה שנעשתה ובסעיף התקציבי המאושר והרלבנטי.

10. לקיים הפרדה בין תפקידי משאבי אנוש לבין מדור השכר וחלוקת סמכויות נאותה.

11. לבצע התאמה מלאה בין רישומי מדור שכר לבין רישומי הנהלת חשבונות בנושאי הוצאות השכר על סוגיהן השונים מדי חודש, וזאת ללא עיכוב.

ב. **שידרוג מעמד או קידום עובדים בשנת הבחירות 2013** :

הבדיקה העלתה כי שודרג מעמד או נוספה משרה על תפקיד של מספר מועט של עובדים במועצה.

המינוי הבולט שנוסף על תפקיד הוא של רכז תוכנית אורח חיים פעיל ובריא.

העובד מועסק במועצה החל מחודש מרץ 2012 במשרה ייעודית בשיעור 50%, במסגרת מכרז פומבי מספר 5/2011, כמתאם למלחמה בסמים ואלכוהול. משרה זו מתוקצבת במסגרת תב"ר מספר 151.

החל מחודש פברואר 2013 נוספה למתאם הנ"ל משרה בשיעור 50% כרכז התוכנית הלאומית לקידום אורח חיים בריא . התקציב להוצאה זו הוא תב"ר 178 שאושר במועצה בישיבתה שהתקיימה בתאריך 20.2.2013 !

1. הבדיקה לדיווח הכספי בתב"ר מספר 151 על-פי ספרי המועצה עולה כי הביצוע אינו תואם לתקציב (בפרט תחת ביצוע תקציב ההכנסות ותחת תקציב הוצאות השכר של המתאם למלחמה בסמים ואלכוהול); וכי התקציב אינו מעודכן ואינו מתאים להסכמים ולאישורים של הרשות הלאומית למלחמה בסמים.

   מהשוואת שני הדיווחים הכספיים, תב"ר 151 במערכת הנהלת חשבונות ונתוני עלויות שכר לשנת 2013 במערך השכר, עולה כי נתוני הביצוע התקציבי תחת שכר רכז תוכנית אורח חיים פעיל ובריא נרשמו בתב"ר 151, דבר שאינו רלבנטי ואינו נכון.

   הביקורת ממליצה לבדוק את הנתונים הכספיים של תב"ר 151, הן ההוצאות והן ההכנסות, לבצע את הפעולות הנדרשות להשלמה או לתיקון, ולמסור דיווח לביקורת.

2. מתאם למלחמה בסמים ואלכוהול מועסק בחוזה מיוחד שאינו נושא את אישור יועץ משפטי ותאריך החתימה, וכי הוצאת השכר מתוקצבת בתב"ר 151 עד לתאריך 31.12.2012.

   לא נמצא חוזה העסקה חדש או הארכה לחוזה העסקה זה לשנת 2013, שמן הראוי היה להסדיר ולחתום בין העובד הנ"ל לבין המועצה.

א. שכרו של מתאם למלחמה בסמים משולם במתכונת של משכורת כוללת כשלא הוצג תחשיב לכך, אישור של המועצה ואישוריהם של משרדי פנים ואוצר או הוראה מטעמם בדבר תשלום שכר במתכונת של משכורת כוללת.

ב. ביצוע תקציב שכר מתאם למלחמה בסמים בשנת 2012 ובשנת 2013 היה בגירעון. עלות שכרו של מתאם למלחמה בסמים בפועל הן בשנת 2012 והן בשנת 2013 היתה בחריגה מסכום העלות שנקבעה בחוזה ההעסקה.

היה נכון וראוי לקיים בקרה תקציבית ולא ליצור גירעונות בתקציב, הן הרגיל והן הבלתי-רגיל.

ג. תשלום השכר למתאם למלחמה בסמים מדי חודש בוצע ללא זיקה לניתוני הנוכחות בפועל !

יחד עם זאת, לא נמצא מסמך המאשר שינויים כלשהם בהיקף שעות העבודה השבועיות הנדרשות ובאותם ימים שעל העובד / מתאם למלחמה בסמים להתייצב לעבודה. זאת ועוד, לא נמצאו בקשות חריגות והתכתבויות בין מחלקת משאבי אמוש לבין העובד לענין הנוכחות וההיעדרויות.

ראוי לאכוף את תנאי חוזה ההעסקה הן במקרה פרטני זה והן בהתייחס לכלל העובדים. נכון וראוי כי כל שינוי בתנאי ההעסקה ייעשה בהתאם להוראות הדין ובכתב, באישוריהם של העובד ושל כל הגורמים המורשים לחייב את המועצה או מי שהוסמך מטעמם כדין.

ד. הבירור העלה לא נהגה המחלקה, באופן שיטתי, לפנות לעובדים, מדי חודש, למתן הסבר על הפערים בין הנוכחות המדווחת לבין ההיקף שהם נדרשים לעבוד בו. היו מספר פניות מדי פעם באופן נקודתי.

ראוי שמחלקת משאבי אנוש תבצע בדיקה ומעקב שיטתי אחר הנוכחות לפחות אחת לחודש, בשלב חישוב השכר, ולבקש הסברים מכל עובד שנמצאו פערים בדיווחי הנוכחות שלו, ובהתאם לפעול בחישוב השכר המשולם לעובד.

ה. לאחר הוספת משרה בשיעור 50% לעובד כרכז התוכנית לקידום אורח חיים בריא – מעיון בניתוני הנוכחות עולים ממצאים דומים לשיטת הדיווח על הנוכחות ותקן העבודה של משרת המתאם למלחמה בסמים.

ממצאים הם בדבר : ימי העבודה בפועל, הגדרת תקן השעות הנדרש, בדבר היעדרות לכאורה ללא דיווח ואישור לכך, ונתוני נוכחות חלקיים וחוסר בדיווח על הנוכחות.

3. העסקת רכז תוכנית אורח פעיל ובריא נעשתה שלא כדין ! לא נמצא תיעוד של בדיקת מידת התאמת העובד לתפקיד.

א. חוזה ההעסקה אינו חתום על-ידי בעלי זכות החתימה המורשים לחייב את המועצה. יצוין, כי ממצא דומה, של חוזים שאינם חתומים ומאושרים באמצעות גזבר המועצה, החשב המלווה וראש המועצה, עלה במסגרת בדיקת העסקת רכזי ספורט בקיץ 2013.

<u>ראוי לערוך בדיקה מקיפה לחוזי העבודה האישיים /המיוחדים , ולוודא את תקינות חוזי ההעסקה אחד לאחד</u>.

ב. במבוא לחוזה הנבדק, המהווה חלק בלתי נפרד הימנו, נרשם, בין היתר, כי הרכז עבר מכרז פומבי כחוק !!! לעומת זאת, על-פי הצהרת העובד/הרכז ועל-פי התייחסות מזכיר המועצה, המינוי היה זמני עד לעריכת המכרז ואישור התוכנית.

<u>ראוי היה שחוזה ההעסקה של רשות ציבורית ישקף את הנתונים האמיתיים והנכונים</u>.

ג. לא הומצא לביקורת ולא אותר על-ידה בקשה לאישור נחיצות משרה שהוגשה למחוז והועברה לאגף כ"א ושכר במשרד הפנים, אישור נחיצות משרה לתפקיד רכז תוכנית אורח חיים פעיל ובריא, או אישור כלשהו להעסקה זמנית עד לקיום מכרז.

ד. לא אותר ולא הומצא לביקורת העתק מכתב מינוי לעובד/הרכז. ככל הנראה <u>לא ניתן כתב מינוי</u> חתום על-ידי ראש המועצה וגזבר המועצה כדין.

ה. לא אותר ולא הומצא לביקורת העתק הודעה לעובד בדבר תנאי העסקתו, אשר אמורה להישלח תוך 30 יום ממועד העסקתו כקבוע בסעיף 2 לחוק הודעה לעובד (תנאי לעבודה).

נוסף על כך, לא צורף לחוזה הנבדק (כקבוע בסעיף 2.1) נספח תיאור תפקיד של הרכז; לא אותר על-ידי הביקורת במחלקת משאבי אנוש ולא הוצג/הומצא לביקורת.

ו. המועצה פעלה בניגוד להנחיות איוש משרה בשנת בחירות (הן באשר לתקופה הראשונה לשנת הבחירות והן באשר לתקופה השניה לשנת הבחירות) ובניגוד להנחיות לענין איוש משרה באמצעות מילוי מקום בשנת הבחירות, עמודים 5-6 לחוזר המיוחד של מנכ"ל משרד הפנים 1/13, שפורסם בתאריך 14.2.2013.

ז. לכל הדעות, ברור כי המועצה **לא** פעלה בהתאם להנחיות לענין איוש משרה ייעודית חדשה באמצעות **מילוי מקום בשנת הבחירות**. על-פי החוזה הנבדק אין מדובר בהעסקה זמנית של ממלא מקום למשרת רכז לקידום תוכנית אורח חיים בריא, שאינה עולה על 3 חודשים.

ח. המועצה לא פעלה בהתאם להנחיות לענין איוש משרה ייעודית בשנת הבחירות, הן בשל אי-הגשת טופס בקשת נחיצות משרה למחוז חיפה במשרד הפנים והן מאחר ולא נערך מכרז כדין.

ט. המועצה לא הפסיקה את המינוי הזמני בעבור 3 חודשים (במידה ואכן היה מינוי זמני) מחד, ומאידך **לא** פעלה המועצה **לפרסם מכרז לאיוש משרה ייעודית חדשה** כקבוע בהנחיות ולקבל אישור היועץ המשפטי של המועצה למינוי (במידה והחלה התקופה השניה של שנת הבחירות) !!

4. התקציב להוצאת שכר רכז התוכנית נקבע בחוזה ההעסקה הוא תב"ר 178.

א. העיון בדו"ח הכספי לתב"ר 178 לשנת 2013 מעלה כי לא היו הכנסות והוצאות בתב"ר זה. כלומר התב"ר לא היה פעיל בשנת 2013, לא נרשמו בו תנועות.

ב. הסכם הפעלת התוכנית הלאומית בין משרד התרבות והספורט בשם מדינת ישראל לבין מועצה מקומית דלית אל כרמל טרם נחתם על-ידי הגורמים המורשים במועצה. נטען כי ההסכם נתקבל במועצה בתחילת דצמבר 2013.

ג. ההסכם אושר בועדת המכרזים של משרד התרבות והספורט בתאריך 3.9.2013 ובפני וועדת הפטור המשרדי בישיבתה מיום 23.10.13 למשך שנה (החל מיום 1.9.2013 ועד 31.8.2014).

ד. התוצאה היא העסקת ותשלום שכר לרכז לתוכנית לכאורה במסגרת תקציב שאינו מאושר, בניגוד להנחיות איוש משרות במועצות ומקומיות ולהנחיות איוש משרות בשנת בחירות, ללא מעורבות ישירה של גזבר המועצה והחשב המלווה, ובהעדר הסכם מאושר להפעלת התוכנית.

לסיכום, האמור לעיל מצביע כי **לא** נערכה **בקרה תקציבית** לתב"ר 151, לתב"ר 178 ולהוצאות השכר (בין במצטבר ובין מדי חודש) אל מול סעיפי תקציב השכר השונים פר מחלקה/יחידה/ פרויקט.

במקביל, על-פי החשב המלווה וגזבר המועצה, העובד הועסק ללא אישורם המפורש וכי הגורמים האחראים במועצה על משאבי אנוש לא פעלו בשקיפות מולם ובתיאום מלא עמם!

נוכח ההסברים שניתנו והמסמכים שהציג הרכז בדבר חשיפת התוכנית והצגת תוכנית האב בנוכחות מנהל התוכנית הלאומית בתאריך 3.4.2013, עולה כי הן ראש המועצה דאז והן מזכיר המועצה ומנהל אגף מינהל, היו מודעים לתוכנית הלאומית ולהעסקת העובד/הרכז בבניית והפעלת התוכנית. לכן היה נדרש מהם **לתאם את העסקת העובד** מול גזבר המועצה והחשב המלווה של המועצה, וכן לקבל את אישור היועץ המשפטי להעסקה ולחוזה ההעסקה.

הביקורת סבורה כי מאחר ושולם השכר מדי חודש, החל מחודש פברואר 2013, היה ראוי, סביר וצפוי שתתבצע **בקרת שכר מעמיקה** אל מול סעיפי התקציב המאושרים ואל מול חוזי העבודה המאושרים, פר עובד, כולל חוזי ההעסקה של העובד אשר משמש מתאם למלחמה בסמים ורכז לתוכנית אורח חיים פעיל ובריא.

5. על-פי דוחות הנוכחות של העובד לתקופת העסקתו עולה כי היה ניצול של ימי חופשה שנתית לא השתקף בתלושי השכר.

כמו כן, לא היתה הלימה מלאה בין דיווחי הנוכחות על ההיעדרות בשל מחלה לבין חיובים בתלושי השכר תחת מחלה.

ראוי ונכון היה לשקף את הזיכויים, הניצול והיתרה שנצברה של ימי החופשה השנתית וימי המחלה בתלושי השכר של העובד. חשוב לאפשר לעובד ניצול חופשת הבראה של 7 ימים בשנה.

לכאורה, על-פי תלושי השכר של העובד, לא בוצעו הפרשות לביטוח פנסיוני לאחר שלושה חודשי עבודה רטרואקטיבית למועד תחילת העבודה, אף לא בתום שנת המס 2012.

ראוי לבחון שוב את נתוני ההפרשות והניכויים לפנסיה ולבצע הפרשות לביטוח פנסיוני בעבור 3 חודשי העבודה הראשונים.

6. לסיכום כללי, לא מן הנמנע עולה המסקנה כי העסקת העובד כרכז התוכנית הלאומית לקידום אורח חיים פעיל ובריא, **נעשתה שלא כדין ובניגוד להנחיות משרד הפנים** בענין איוש משרות ייעודיות חדשות בשנת בחירות, בהעדר מקור תקציבי מאושר על-ידי משרד הפנים וסעיף שכר מאושר בתקציב המועצה.

תשלום השכר במתקנת של משכורת כוללת, בחוזה שאינו מאושר על-ידי בעלי זכות החתימה במועצה, אינו תואם את חוברת מסלולי קידום של עובדי הרשויות המקומיות, ואינו מבוצע על-פי אישור מפורש לכך מאת משרדי הפנים והאוצר.

מקרה זה העלה כי היה **חוסר תיאום בין מערך הנהלת חשבונות לבין מערך הגזברות לענין הפעלת התוכנית**; וחידד כי לא נערכה בקרה תקציבית שוטפת או תקופתית לענין הביצוע בתקציב הבלתי-רגיל מספר 151, קידום אישור לתקציב בלתי רגיל מספר 178 שככל הנראה נעשה באופן וירטואלי, ולענין ביצוע תשלום שכר העבודה מול סעיפי השכר המאושרים והסכמי ההעסקה.

המלצות :

1.1 לבחון את מעמד התוכנית הלאומית מול משרד התרבות והספורט; בהתאם לכך לקדם את הפעלת התוכנית ואת החתימה על ההסכם, בין היתר, קיום כל ההתחייבויות שהמועצה נדרשת להן במסגרת ההסכם.

במקביל, לקדם אישור תב"ר 178 מול משרד הפנים – מחוז חיפה בכפוף להקצאת סכום ההשתתפות הנדרש בתקציב הרגיל של המועצה שיאושר.

1.2 לערוך מכרז לאיוש משרת רכז תוכנית הלאומית לקידום אורח חיים בריא.

בהתייחס להמשך העסקת העובד המשמש רכז התוכנית באותו חוזה שאינו תקין, ראוי שהיועץ המשפטי יחווה את דעתו לכך.

כלקח נלמד, לפעול על-פי הנחיות משרד הפנים באשר לאיוש משרות ברשויות המקומיות.

1.3 לבדוק את הדיווח הכספי, הרישומים במערכת הנהלת חשבונות, חיובים וזיכויים אל מול התקציב המאושר/ המעודכן, בתב"ר מספר 151 בפרט ובכלל. בהתאם, לערוך את התיקונים הנדרשים.

1.4 לערוך בקרה תקציבית תקופתית באשר לביצוע התקציב הרגיל והתקציב הבלתי–רגיל; למנוע ביצוע בסטיה מהתקציב המאושר, פועל יוצא מכך יצירת גירעונות בתקציב.

1.5 לבצע התאמות בשוטף, לפחות אחת לרבעון, בין מערך הנהלת חשבונות לבין מערך השכר, הן באשר לביצוע בתב"ר מספר 151 והן בכלל באשר לכל סעיפי תקציב השכר פר מחלקה/יחידה/פרויקט או תוכנית.

1.6 לבצע התאמות בנקים בשוטף ולסגור כל הפערים ללא דיחוי.

מוצע לקבוע נהלים לביצוע התאמות מכל סוג לרבות התאמות בנקים ומוסדות; נוהל תשלומים לרבות רישום הפעולה במערכת הנהלת החשבונות באופן נאות ומשקף.

1.7 לבדוק את מסמכי העסקת כל עובד אשר מועסק על-פי חוזה מיוחד אישי, בין עובד עונתי/ארעי ובין עובד על-פי דירוג שכר בכירים, בין היתר, קיומו של חוזה אישי חתום כדין, אישור/ים כדין לרבות אישור היועץ המשפטי של המועצה, תוקף החוזה, חוזה המשקף את תנאי ההעסקה ואת הוראות ההסכמים הקיבוציים החלים עליו.

1.8 לבדוק את חוקיות ותקינות חישוב השכר במתכונת של משכורת כוללת, הן בנוגע למשרת מתאם למלחמה בסמים והן בנוגע למשרת רכז לקידום תוכנית אורח חיים בריא והן בהתייחס לשאר העובדים הארעיים ששכרם משולם שלא כנהוג במסלולי הקידום לעובדים ברשויות המקומיות.

בהתאם לבדיקה גם מול משרד הפנים ומשרד האוצר, לפעול בהמשך באשר לכל עובד עונתי/ארעי ששכרו משולם במתקנת של משכורת כוללת.

1.9 לערוך בקרת שכר שיטתית-חודשית שתתועד אל מול תנאי ההעסקה, תוקף חוזה ההעסקה וסעיפי התקציב, באמצעות גזבר המועצה והחשב המלווה.

1.10 על מחלקת משאבי אנוש לבצע בדיקה ומעקב שיטתי אחר נוכחות העובדים לפחות אחת לחודש, בשלב חישוב השכר, ולבקש הסברים מכל עובד שנמצאו פערים בדיווחי הנוכחות שלו, ובהתאם לפעול בחישוב השכר המשולם לעובד.

הגדרת היקף הנוכחות אמורה לשקף את תנאי ההעסקה של העובד.

1.11 מוצע לקיים בקרה על הנוכחות והעבודה בפועל באמצעות הממונה הישיר. מוצע שכל מנהל אגף יאשר בחתימתו את נתוני הנוכחות וההיעדרות של העובדים תחת מרותו, במרוכז

1.12 לשקף בתלושי השכר את הזיכויים ואת הניצול תחת ימי חופשה שנתית, ימי מחלה וכיו"ב.

1.13 כמו כן, לבחון את נתוני החישוב בביטוח הפנסיוני ופיצויי הפיטורים כדין, ולשקף את נתוני הניכויים/ההפרשות תחת הביטוח הפנסיוני ופיצויי הפיטורים בתלוש השכר של העובד.

1.14 על הנהלת המועצה: ראש המועצה, מזכיר המועצה ומחלקת משאבי אנוש לתאם כל הליך של איוש משרה מכל סוג ובכל צורה, מול גזבר המועצה והחשב המלווה, ובהיוועצות ביועץ המשפטי.

1.15 להפעיל את התוכנית/הפרויקט בהתאם לתנאים והתחייבויות המועצה מול המשרד/התאגיד המפעיל את התוכנית החינוכית, כגון : הרשות למלחמה בסמים, משרד התרבות והספורט וכיו"ב.

1.16 לקיים בקרה על ביצוע התוכנית/הפרויקט לרבות קביעת מדדים ולערוך הערכה תקופתית.

1.17 למנוע את הישנות מקרה זה בעתיד.

ג. **שינוי בהיקף המשרה בשנת 2013 לעומת 2012**:

הבדיקה לאלפון העובדים לשנת 2012 ולשנת 2013 וכן לקובץ נוכחות מצטבר לשנת 2013 העלתה רשימה של עובדים שהיה שינוי בהיקף משרתם בשנת 2013 לעומת שנת 2012. מדובר בעיקר בעובדי חינוך שמועסקים בדירוג מינהלי 5 דרגה 6 או 7.

לא צורפו האישורים הנדרשים לשינויים בשיעורי המשרה כולל בשנת הבחירות.

בבדיקת תיק שכר לחודש ספטמבר 2013 עולה כי קיימת אי התאמה בין האסמכתאות בתיק זה בנושא היקף המשרה ברוב המשרות בסעיפים תקציביים 813330 ו- 813320 לבין הרשום בטבלת שינוי היקף משרה בשנת 2013 לעומת 2012 בדוח המפורט באותו ענין. [עמודים 150-154 בדוח המפורט]

מנהל אגף מינהל דיווח על מספר שינויים בהיקף המשרה, בעיקר שינוי בהיקף משרה של עובדי תוכנית מית"ר, אשר דווח כי הם נעשו עקב פתיחת מסגרת מית"ר מחדש. ואולם ישנם שינויים בהיקף המשרה שלא נתקבל דיווח מנהל אגף מינהל לגביהם.

ד. **שינוי בדירוג ובדרגות בשנת הבחירות 2013 לעומת 2012** :

הבדיקה לאלפון העובדים לשנת 2012 ולשנת 2013 וכן לקובץ נוכחות מצטבר לשנת 2013 העלתה רשימה של עובדים שהיה שינוי בדרגה ו/או דירוג בשנת 2013 לעומת שנת 2012. [ראה עמודים 154-155 בדוח המפורט]

הסבר מנהל אגף מינהל ומשאבי אנוש שנמסר בתאריך 16.9.2013 התייחס לשלושה שינויים (מתוך 14). יחד עם זאת, לא נתקבל הסבר נוסף בהתייחס לכל מקרה שנכלל ברשימת השינויים בדירוג/דרגה.

בין השינויים בדרגות היו העלאות שהן בחריגה ממתח הדרגות לתפקיד ! היו מספר שינויים בדרגות שאינם תואמים את מתח הדרגות לתפקיד (כפי שהוגדר במסמכי מחלקת משאבי אנוש) !

עיון ברשימת העובדים שקיבלו העלאה בדרגה לעומת עובדים שלא קיבלו העלאה אך הם מועסקים באותם דירוגים ו/או באותן משרות, מעלה כי העדכון לא התבצע באופן שוטף, שיטתי וסדיר.

הביקורת ממליצה לבצע בדיקה יסודית ומעמיקה פר עובד בנושא דירוג ודרגה, שיעור המשרה מול תקן מאושר, תוספות השכר בהתאמה להיסטורית ההעסקה במועצה ולתפקיד אשר ממלא העובד. בהתאם לתוצאות הבדיקה, ליישם תוכנית כוללת לסגירת פערים קיימים מהוראות חוקת העבודה של עובדי הרשויות המקומיות וההסכמים הקיבוציים הרלבנטיים.

4. הנחות ושינויים במערך החיובים בגביה בשנת 2013 –

בבדיקה שערכה הביקורת לאחר ביטול האיחוד אף גם בשנת 2013 עלה כי היו שינויים ותיקונים שונים בחיובי המים ובחיובי הארנונה, הן בשטח הנכס והן בסכום החיוב, בהיקפי מאות אלפי שקלים.

כמו-כן, ניתנו הנחות רטרו שלא בהתאם לנוהל המקובל שקבע משרד הפנים.

הביקורת ערכה בדיקה מעמיקה בנושא זה במהלך המחצית השניה לשנת 2013 והשלימה את הבדיקה בשנת 2014. ממצאי הביקורת ישולבו בדוח ביקורת מפורט 2013/2014 ב'.

פרק ג :

נושאי גזברות וכספים – רכש וגביה :

** נושא הנחות ושינויים במערכת הגביה יופיע בדוח 2013/2014 ב

א. חובות נבחרי ציבור חדשים שנבחרו בבחירות 2013, חובות עובדים בכירים ועובדים בעמדות ניהול במערכת הגביה העירונית –

[עמודים 157-169 בדוח המפורט]

הבדיקה העלתה כי נכון למועד תחילת הכהונה ישנם 4 נבחרי ציבור חייבים בחוב סופי. מתוכם שני חברי מועצה חדשה הגישו בקשה למתן הנחה בפני ועדת ההנחות על קביעת הארנונה, וזאת עובר למועד תחילת כהונתם במועצה.

נוסף על כך, 7 נבחרי ציבור הסדירו את חובם בדרך של פריסת תשלום, כלומר תשלומים עתידיים, וזאת נכון למועד הביקורת בתחילת חודש נומבמבר 2013. רוב עסקאות התשלום בדרך של פריסת תשלום נעשו בערכים נומינאליים ללא גביית הפרשי ריבית והצמדה למועד התשלום בפועל.

בבדיקת מעקב עלה כי 3 חברי מועצה חייבים בחובות סופיים. באשר לשניים מתוכם, נדונו בועדת המחיקות "בקשות" למחיקת יתרות מסים ישנות שהוגדרו במערכת הגביה כחובות מסופקים, ונתקבלה המלצה למחיקה על-ידי הועדה.

נוסף לכך, 3 חברים מועצה צברו חובות בגין חיובים במהלך שנת 2014, אשר לא הוסדרו עד סוף שנת 2014; או לחילופין עד סוף חודש פברואר 2015 לכל המאוחר.

ישנם 5 עובדים סטטוטוריים ו/או בכירים שחייבים במערכת הגביה העירונית, כשגובה יתרת החוב במועד בדיקת המעקב הינה מעל מעל לסך 2000 ש"ח.

יתרה מזו, הבדיקה העלתה כי 3 נכסים לא היו מחויבים בארנונה עד מועד עריכת הביקורת למרות שנעשה בהם שימוש. נכסים אלה חויבו במהלך הביקורת.

<u>הביקורת ממליצה</u> לנקוט בצעדי אכיפה שיטתיים לגביית חיובים שוטפים ויתרות חוב בכלל ואת חובות חברי המועצה ועובדי מועצה בפרט. יש לגבש תוכנית פעולה ולצדה נוהלי גביה.

ב. סוגיות בהזמנת טובין ושירותים – ניהול מערך הרכש במועצה –

מגבלות הביקורת :

* העדר נוהלי עבודה בתחום הנפקת הזמנות והטיפול בהן עד סגירתן; טיפול בחשבונות ובחשבוניות שמוגשים והתשלום לספקים.
* העדר תיעוד למועדים השונים בהליך הרכש במדור הרכש ובהנהלת חשבונות, כלומר בדיקת ציר הזמן ממועד הדרישה להזמנה ועד למועד התשלום לספק בהתבסס על אותה הזמנה.
* קבצים ממוחשבים של הזמנות הרכש לא כללו פרטים מהותיים, דבר שמקשה על עריכת מספר בדיקות השוואה בקבצים הממוחשבים.

1. הצעות מחיר עד גובה תקרת פטור ממכרז – ועדת הרכש "השלושה"

[ראה עמודים 178-170 בדוח המפורט]

א. באופן כללי לא היתה אבחנה בין נושאים שבסמכות ועדת הרכש לבין נושאים שבסמכות ועדת השלושה (נושאים שהינם פטורים מחובת קיום מכרז).

הביקורת ממליצה למנות ועדת שלושה/התקשרויות ולקבוע נוהל לעבודתה.

ב. לרוב ישיבות ועדת הרכש שהתקיימו לא נשלחה הזמנה כדין. כינוס הועדה נעשה משיקולי נוחיות או דחיפות או בשל אילוצים מינהליים שונים.

הביקורת ממליצה לקיים ישיבות ועדת רכש בתדירות שבועית בהרכבה המלא.

הביקורת ממליצה כי לישיבות הועדה יישלחו הזמנות כדין שיומספרו לפי סדר כרונולוגי עולה. לפרוטוקול הועדה יצורפו כל מסמכי ההליך שהתנהל, במקור, והם יישמרו במשרדי מזכיר המועצה באשר לכל הליך והליך.

ג. היו פניות למציעים להגיש הצעות מחיר (עד גובה תקרת הפטור) אשר ניהלו מחלקות מזמינות שונות (להוציא את מחלקת ההנדסה) שלא הובאו לדיון בועדת הרכש או השלושה (לפי הענין) !

הביקורת ממליצה להנפיק הזמנה בהתאם להחלטת ועדת רכש או ועדת התקשרויות או מכרזים (לפי הענין), מלבד מקרים של פיקוח נפש או עבודות שבר בלתי צפויות.

הביקורת ממליצה לקבוע נוהל פניה למציעים להגיש הצעות מחיר בהליך הפטור מחובת קיום מכרז או שהעלות הצפויה עד גובה תקרת הפטור ממכרז, ולהטמיעו בעבודת המועצה.

הביקורת ממליצה לקבוע בתנאי הפניה למציעים להגיש הצעות מחיר כי מסירת ההצעות, במעטפות סגורות, תהיה לידי מזכיר המועצה, וכי הן יופקדו בתיבה שתיוחד לכך, כלומר כל הליך שלא פורסם לגביו מכרז פומבי או זוטא/סגור והינו פטור מחובת קיום מכרז. המעטפות יפתחו וההצעות ידונו בישיבת ועדת הרכש או השלושה (לפי הענין).

ד. לא נקבעו תנאים מוקדמים כולל תנאי הכשירות לביצוע העבודה ב-12 מתוך 20 נושאים/פניות להגשת הצעות מחיר שנבדקו. נוסף על כך, לא היתה התייחסות לנושא האחריות על הטובין או השירותים ולנושא הכיסוי הביטוחי ב-14 מתוך 20 נושאים/פניות האמורות.

הביקורת ממליצה לקבוע תנאים מוקדמים בפניה להגשת הצעות מחיר שיכללו את תנאי הכשירות הנדרשים בדין בהתאמה לסוג העבודה, ולקבוע הוראות לענין האחריות והכיסוי הביטוחי.

הביקורת ממליצה לקבוע תנאי ההתקשרות בהליך הפניה למציעים להגיש הצעות מחיר אפילו נוסח חוזה התקשרות (לפי היקף העבודה הנדרשת), וזאת בהתאם לאישור היועץ המשפטי למועצה.

ה. הצעות המחיר שהוגשו ונדונו בועדת "השלושה" סומנו אך לא כולם נשאו את חתימותיהם של חברי הועדה. הביקורת תעיר כי נכון שחברי הועדה יחתמו על כל הצעות המחיר שהועלו בישיבת הועדה לרבות על כל דפי הצעת המחיר.

נוסף על כך, כפי שעלה בבדיקה זו, הביקורת תעיר כי חשוב לשמור ולתייק את מסמכי הצעות המחיר בצירוף פרוטוקול ישיבת הועדה הרלבנטית.
הביקורת ממליצה להסדיר עבודת המועצה המינהלית בדרך תיעוד מלא ותיוק יעיל ונגיש.

2. הנפקת הזמנות וטיפול מחלקת רכש – שירותים תפעוליים
[עמודים 223-179 בדוח המופרט]

(1) ניהול הרכישות, הרכוש והמחסן –

1. בוצעו הזמנות לשירותים תפעוליים שונים שלא בהתבסס על החלטה בועדת הרכש.

2. היקף ההוצאה הכספית של חלק מהשירותים התפעוליים שהמועצה הזמינה וקיבלה, במצטבר, היה מחייב ניהול מכרז כללי שנתי או רב שנתי, לפי הענין.

3. ועדת הרכש ויחידת/מדור הרכש במועצה לא מילאו את תפקידיהם בהתאם להוראות הדין לענין ניהול הרכישות, הרכוש והמחסן. ראה צו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, התוספת החמישית – פרק ג', פרק ד' ופרק ה'.

4. הונפקו הזמנות ובוצעו רכישות טובין ושירותים שלא בהתבסס על החלטת ועדת רכש.

5. מאחר ו<u>לא</u> קבעה ועדת הרכש והבלאי במועצה <u>סכום לצורך מימון רכישות שוטפות</u> שהינו סכום נמוך מהסכום המזערי האמור בסעיף 8(א) לתוספת הרביעית לצו ובהתאם לתקציב המאושר, <u>לא</u> ניתן לבצע רכישות כאמור באמצעות מנהל הרכש והאספקה <u>אלא באישור מראש של הוועדה.</u>

6. בוצעו רכישות שוטפות שלא בהתבסס על הצעות מחיר ורישום השוואתי ביניהן ולא הועמדו לעיון ועדת הרכש והבלאי במועצה.

7. מנהל הרכש במועצה לא דיווח לוועדת הרכש והבלאי במועצה על הרכישות הדחופות וההכרחיות ועל הרכישות השוטפות שהוא ביצע ללא אישורה.

8. נתגלו טפסי הזמנה שלא כללו תיאור מלא של הטובין שהוזמנו ופרטים נוספים דוגמת – תנאי המשלוח, אופן האריזה, מועדי האספקה ותקופת האחריות. מנהל הרכש מסר כי לעיתים הוא ציין בהזמנה ומפנה למפרט בהצעת המחיר.

9. בהעדר מחסן במועצה (מלבד מחסן משק שעת חירום) ונוהל בנושא קבלת הטובין – בדיקתם, רישומם ואחסונם, לא נעשית בדיקת התאמת הטובין המתקבלים לתעודת המשלוח ולטופס ההזמנה (שאף בו חסרים פרטים נוספים כמצוין לעיל) כנדרש בדין (סעיף 19, פרק ד' לתוספת החמישית בצו המועצות המקומיות (א)).

10. המועצה אינה מקיימת את הוראות פרק ה' לתוספת החמישית בצו המועצות המקומיות (א) בענין רישום וניהול המצאי (אינוונטאר).

- לא מונה רשם מצאי;
- לא מנוהל רישום המצאי ביחידות השונות בספר טובין;
- המצאי לא סומן בסמל המועצה שאינו מחיק;
- לא תועדו השאלות המצאי בין יחידה אחת לאחרת;
- התבצעה ספירת מצאי בכל היחידות של המועצה אחת לשנה;
- לא היה דיווח על נזקים למצאי;
- לא התבצעה גריעת פריט (מכל סיבה שהיא) באישור ועדת הרכש בלבד.

11. המועצה באמצעות מנהל הרכש וועדת הרכש והבלאי אינה מטפלת בנושא הבלאי.

12. ועדת הרכש לא פיקחה על נושא שכירויות מבנים.

13. לאחר ביטול האיחוד, לא מונה מנהל רכש ואספקה במכרז כדין כפי שהתחייב בדין.

(2) טיפול בהזמנות, הניצול והדיווח הכספי :

1. בבדיקה להזמנות שהונפקו בשנים 2012 ו-2013 נתגלו הזמנות שנשארו בסטאטוס פתוח לאחר סגירת הניתונים הכספיים השנתיים בכל אחת מהשנים הנ"ל ואף גם בשנת 2014.

2. הזמנות אלו שריינו תקציב אך הן לא עברו תהליך מסודר מלא במערך הרכש, עד סגירתן או ביטולן, ולכן מערך הרכש הממוחשב לא מעודכן האם הן בוצעו ! היה נכון לבטל את שיריון התקציבי של ההזמנות שלא בוצעו או שלא הועברו לשנה הבאה.

3. לעומת זאת, מנוהג הקיים במדור הרכש עולה תמונת מצב שונה. על-פי מנהל הרכש, הזמנה פתוחה בסטאטוס 105 היא הזמנה שהונפקה כשלא היתה יתרה תקציבית בסעיף תקציבי, והזמנה פתוחה בסטאטוס 135 מעידה כי ההזמנה הונפקה מסעיף תקציבי מכסה את ההוצאה אך לא נסגרה בשל אחת הסיבות שפורטו (סע' 7 להלן).

4. לפי מנהל הרכש, החל משנת 2014 הונפקו הזמנות בסטאטוס 105 או 135 כהזמנה זמנית מסעיפים תקציביים שאינם מתאימים לשירות המבוקש, בשל העדר הרשאה תקציבית מאושרת או יתרה תקציבית בסעיף הרלבנטי לשירות. אך הדבר מתוקן באמצעות מנהל הרכש לאחר עדכון התקציב !

הביקורת תעיר כי אסור להנפיק הזמנות בחריגה תקציבית או שלא במסגרת תקציב מאושר או שלא תואם את היעוד התקציבי המאושר.

5. לא מתקיימות בקרות בתהליך הרכש. בהליך הרכש מוגדר גורם אחד יחידי והוא מנהל הרכש.

6. חלק מהאפשרויות (כגון: דרישה) והסמלים בתהליך הרכש שמציעה החברה לאוטומציה כולל בקרה אינטגרלית בתהליך, אינם בשימוש. ניתן להגדיר אותם בהליך רכש שתאמץ המועצה בהתאם למאפייניה.

7. על-פי הבירור עולה כי ישנן מספר סיבות לכך כי נמצאו הזמנות נשארו בסטאטוס פתוח והן לא נסגרו עד סוף שנת הכספים או לפני סגירת הדוח הכספי השנתי, והן :

א. חלק מההזמנות לא בוצעו אך היו אמורות להתבטל או להעביר אותן לשנה הבאה (במידה והביצוע נדחה).

ב. חלק מההזמנות בוצעו אך לא הוגשו חשבוניות בגינן על-ידי הספקים / נותני השירות, או הוגשו חשבוניות באיחור רב לאחר סגירת ניתונים של שנת הכספים הרלבנטית.

ג. חלק מההזמנות בוצעו והוגשו חשבוניות בגינן אך הן לא נסגרו מסיבות שונות –

- ביצוע בחריגה מההזמנה – אין התאמה בין החשבונית להזמנה;
- העדר אישור המחלקה המזמינה או עיכוב בבדיקת החשבונית;
- עיכוב בבדיקת מחלקת הרכש לסגירת ההזמנה במערך הרכש;
- החשבונית אבדה !
- עיכובים ביורוקרטיים בהעדר נוהלי עבודה ולוח זמנים מוגדר.

ד. מנהל הרכש לא התריע בכתב בפני הנהלת חשבונות לענין סגירת ההזמנות.

הביקורת ממליצה לקבוע נוהלי עבודה בנושאי טיפול בחשבוניות/חשבונות שהספקים מגישים והזמנות טובין/שירותים, שיכלולו לוח זמנים מוגדר, ולהטמיעו בעבודת המועצה כולל התאמת טפסלוגיה וחותמות לכל שלב ושלב בשרשרת הטיפול.

הביקורת ממליצה לקיים מעקב אחר ביצוע הזמנות בסוף כל רבעון ובחודש נובמבר / דצמבר מדי שנה, הביקורת ממליצה לפנות לספקים שביצעו את השירות שיעבירו את החשבון / החשבונית לפני סוף שנת הכספים ולקיים מעקב נוסף לפני סגירת הדוח הכספי השנתי.

הביקורת ממליצה לבצע התאמה מלאה בין יחידת הנהלת חשבונות לבין מערך הרכש בסוף כל שנה, וזאת עד לסגירת הפערים.

8. בבדיקת כרטסות של מספר ספקים שלכאורה סיפקו למועצה שירותים בשוטף, עלה אכן לא נרשמו חשבונות/חשבוניות שהגישו או נרשמו בעיכוב, בין מאחר ולא הונפקו הזמנות מראש ובין בשל עיכובים בבדיקת החשבונית ואישורה על-ידי המחלקה המזמינה וסגירת הסטטוס במדור הרכש.

9. לאור הממצאים שנתגלו ופורטו בדוח :

א. הביקורת תעיר כי יש לקיים הליכי בקרה שיטתיים לחומרים/הטובין המסופקים – מחיריהם, תיאורם וכמויותיהם, הן באמצעות מנהל המחלקה המזמינה והן באמצעות מנהל המחסן ו/או מנהל הרכש (בהעדר מנהל המחסן ומחסן). יש לתעד הליכי בקרה אלה.

ב. הביקורת תעיר כי ראוי לבצע השוואת מחירים בין מחירי המוצרים / השירותים שצוינו בחשבונית ובחשבון שהספק הגיש למועצה לבין מחירי אותם פריטים שנכללו בהצעת המחיר שהוגשה למועצה, נבדקה ואושר להתקשר עם הספק בהתאם לה.

במקביל, ראוי לקיים בקרה סדירה ושיטתית כי מתבצעת בדיקה כאמור.

ג. הביקורת תעיר כי לא ראוי ולא תקין ונכון להתקשר עם ספקים בסכומים המחייבים ניהול מכרז ללא קיום הליך מכרזי תקין, שיוויוני ותחרותי.

ד. הביקורת תעיר כי יש להנפיק הזמנות בהתבסס על מספר הצעות מחיר שנתקבלו בהליך שיוויוני ואחיד ו/או לאחר דיון ואישור בועדת הרכש.

ה. הביקורת תעיר כי אין מקום להנפיק הזמנות בדיעבד אלא אם מדובר בפיקוח נפש, ויש להיערך להנפקת הזמנות בהתאם להתקשרויות והדרישות של המחלקות הרלבנטיות לאותה עת.

ו. הביקורת תעיר כי יש לעדכן את התקציב בהתאם להרשאות הכספיות ולדו"חות הכספיים שמתקבלים מהמשרדים הממשלתיים המתקצבים בסמוך למועד קבלתם במועצה או קבלת הודעה פורמאלית לכך (לפי המוקדם), ולהטמיע את השינויים בתקציב במערכת הממוחשבת שמפעילה החברה לאוטומציה (או כל חברה אחרת שתספק שירות זה למועצה בעתיד) עבור המועצה, כדי לאפשר הנפקת ההזמנות, ניצול התקציב ודיווח כספי מהימן ומשקף.

ז. הביקורת תעיר אין לבצע שינויים בהזמנה שהונפקה אלא באישור הגורמים המאשרים במועצה, ולשקף זאת במערך הרכש הממוחשב. השינויים שבוצעו יהיו בהתאמה לניתוני הספק שהוגשו בהצעת המחיר ולהחלטה שנתקבלה.

(3) הזמנת עבודות מחפרון 2012-2013 –
[עמודים 187-191 בדוח המפורט]

1. היה עיכוב בהנפקת הזמנות או הונפקו הזמנות בחריגה תקציבית, מאחר ולא עודכן תקציב הרגיל עקב אי-ההצטרפות לתאגיד מים וביוב, דבר שהשליך על רישום החשבוניות וסגירת הזמנות הרכש – ביצוע התקציב והדיווח הכספי.

2. הזמנת שירותי עבודות מחפרונים (מעמיס דו-כפי) לא התבצע בהתאם להליך מכרזי תקין בשנים 2012-2014.

א. הוזמנו עבודות מחפרונים מ-5 ספקים בשנים 2012 ו-2013 בסכום כולל שהיה מחייב ניהול מכרז. אף העלויות הכספיות של שירותים אלה ליום עבודה באותה תקופת זמן היו שונות, מבלי לנהל תחרות והליך תקין.

ב. אחד המציעים בהליך הצעות מחיר שנערך בחודש 3/2013 תיקן את הצעתו שהגיש, לאחר שנתקבלה החלטה שעל-פיה הצעתו של מציע אחר הינה ההצעה הזוכה, לגובה המחיר של ההצעה הזוכה !!!

הביקורת תעיר כי היה אסור לאפשר למציע לתקן את הצעתו לאחר קבלת החלטה בועדת הרכש/ השלושה. אף הנושא לא הוחזר לדיון בפני הועדה ולא נתקבלה החלטה מתאימה לכך !

למעשה המועצה פעלה באופן לא תקין ולא סביר בעליל ובחוסר הגינות קיצוני ! המועצה פעלה באופן מפלה בין המציעים השונים !!

במקביל לכך, בחלוף כשלושה שבועות ממועד החלטת הועדה דלעיל, היועץ המשפטי העביר חוות דעת שלפיה לאור היקף העבודה, יש לצאת להליך מכרז זוטא !!

הביקורת תעיר כי שיקולים אלה היו צריכים להיבחן בטרם תזמין המועצה מציעים להגיש הצעות מחיר או לפני פתיחת המעטפות ההצעות שנתקבלו, או לחילופין לפני קבלת החלטה לכל המאוחר.

ג. במהלך שנת 2013 המועצה הזמינה מאותו ספק שתיקן את הצעת המחיר שהוזכרה דלעיל, שירותי עבודות מחפרון בסכום כולל שמחייב פרסום מכרז !

ד. הביקורת רואה בחומרה כי חרף הערות הביקורת בחודשים יוני-יולי 2013 והנחיית היועץ המשפטי מתאריך 8.4.2013, המשיכה המועצה להזמין עבודות מחפרון מספקים שונים ולא ערכה מכרז כנדרש !!

אף גם המועצה לא ערכה מכרז לשירותי עבודות מחפרון ו/או ציוד כבד במהלך שנת 2014 עד מועד סגירת דו"ח ביקורת זה !!

ה. קיים פער בין ההוצאות (זיכויים) בגין עבודות מחפרון לשנת 2013 הרשומים במערכת הנהלת חשבונות לבין ההזמנות ששוריינו במערך הרכש לאותה שנה.

ו. הבדיקה העלתה כי במחצית הראשונה לשנת 2013 היה עיכוב בקליטת 9 חשבוניות שאושרו על-ידי המחלקה המזמינה במערכת הנהלת חשבונות.דבר שהוסבר בשל בעית תקצוב שקשורה למשק המים והביוב.

נוסף לכך, הבדיקה העלתה כי היה עיכוב באישור מספר חשבוניות לתשלום על-ידי המחלקה המזמינה ובכך נגרם עיכוב בקליטתה במערכת הנהלת חשבונות ובהתאם נגרם עיכוב ופיגור בתשלום.

ז. הבדיקה העלתה כי לא צורף פירוט ימי העבודה ו/או שעות עבודה ו/או תיאור העבודות ל-19 חשבוניות שנבדקו, אך קיים אישור המחלקה המזמינה.

הביקורת תעיר כי חשוב לצרף לכל חשבון/חשבונית פירוט למהות העבודה שהתבצעה, מיקום הביצוע, מועד ביצוע העבודה.

3. בבדיקה לא נמצאו בתיקים בהנהלת החשבונות במועצה 4 פקודות זיכוי שנרשמו.

באופן דומה, במסגרת בדיקות נוספות שערכה הביקורת לנושאים אחרים נתגלה העדר סדר בתיוק של פקודות מכל הסוגים בתיקים דבר שמקשה על החיפוש. מספר פקודות היו חסרות בתיקים של הנהלת החשבונות במועצה.

הביקורת תעיר כי חשוב לשמור על תיוק נכון ברצף שיטתי של פקודות היומן, הזיכוי והתשלומים שנרשמים בספרי המועצה.

(4) פרויקט שזרוע כדורגל עירוני – תחזוקה
[עמודים 191-199 בדוח המפורט]

1. עובר למועד פתיחת הצעות המחיר בחודש 11/2013 וקבלת החלטה בועדת הרכש, בוצעו עבודות ניקוי והכנה לשזרוע על-ידי אחד המציעים או לכאורה ב"שיתוף" בין שני מציעים, ללא ידיעת מהנדס המועצה או מי הכפיפים שלו !!!

1. העבודות החלו טרם קבלת החלטה מתאימה בועדת הרכש והנפקת הזמנת עבודה כדין. בסיור שנערך בתאריך 28.11.2013 עלה כי העבודות כבר בוצעו והושלמו ללא פיקוח אף גורם הנדסי, ובטרם הונפקה הזמנה לספק !!

2. לכל הדעות, ביצוע עבודות/פעולות במתקן ציבורי ללא רשות ואישור הגורמים הרלבנטיים במועצה, בין במידה והן נעשות ב"תרומה" או במימון של עמותת ספורט, בין במידה והן נעשות כדי ליצור עובדה בשטח וכי צפוי שעלותן תמומן על-ידי המועצה המקומית, הינו מעשה פסול ואינו כדין.

3. הליך זה של הזמנת מציעים להגשת הצעות מחיר לא תואם עם מזכיר המועצה. קדם להליך זה הליך אחר בתחילת חודש 11/2013 שהינו פסול ולא תקין ללא מעורבות ועדת הרכש ומחלקת ההנדסה !

בהשוואה בין הצעות המחיר שהוגשו בשני ההליכים, עולה כי ההצעות של המציעים מספר 1 ו- 2 פחות או יותר לא השתנו, וזאת לעומת הצעת המחיר שהגיש מציע מספר 3 שהחל לבצע את עבודות שזרוע !!

קל וחומר, על-פי המידע שנמסר, מציע מספר 3 לכאורה עובד בשיתוף עם מציע מספר 1.

4. בשולי הדברים, הביקורת תעיר כי שזרוע המגרש הינה פעולה המתחייבת מדי שנה ובעונת הסתיו לפני תחילת עונת הגשמים, המועצה היתה אמורה להיערך לכך בחודש ספטמבר 2013 לכל המאוחר.

ביצוע ברגע האחרון ובאופן מאולץ אינו הליך ראוי ונכון.

על-פי ממונה שירותי חירום (שהיה אחראי על המגרש במועד הרלבנטי), כבר בחודש אוגוסט 2013 הוא פנה למנהל הרכש במועצה בדרישה לקדם התקשרות לצורך שזרוע המגרש העירוני, אולם דרישתו לא טופלה !

5. בהזדמנות זו, אביא לידיעת ראש המועצה כי גם עבודות הדברת עשבים (קדם נביטה) והדברת מאגרי מים, טרם בוצעה. יוצא אפוא כי המועצה לא נערכה כראוי לביצוע ההדברה במועדים המתחייבים על-פי המלצות המשרד להגנת הסביבה !!

6. הממצאים לא תוקנו ואף נישנו בהליך שזרוע מגרש כדורגל שנערך בחודש 10/2014 !

הליך זה של הזמנת המציעים להגיש הצעות מחיר בהעדר אישור הגזבר למקור/ות התקציבי/ים אינו תקין ואינו נכון. פתיחת הצעות המחיר לפני המועד האחרון שנקבע על-ידי מנהל הרכש הינו דבר פסול ואינו תקין. הנפקת הזמנה לספק ללא דיון והחלטה בועדת הרכש אינו נכון ואינו תקין.

מן הראוי לפסול את ההליך. הביקורת ממליצה להיוועץ ביועץ המשפטי של המועצה. בהזדמנות זו, ממליצה לבחון את נושא המשך הקצאת המגרש העירוני לעמותות ואת מידת חוקיותו.

7. הביקורת ממליצה :

א. לבחון את חוקיות ההליך שנערך באמצעות היועץ המשפטי, בהתייחס לעובדות של ביצוע העבודות ללא אישור המועצה, שלא על-פי הזמנת עבודה מאושרת, ובשל החשש לתיאום בין מציעים. היועץ המשפטי מתבקש להנחות את המועצה כיצד לנהוג במקרה זה.

ב. לקבוע נוהל רכישות מחייב ולהטמיע אותו בעבודת המועצה.

ג. במקביל, לפרסם מדי שנה, הזמנה להיכלל ברשימת הספקים והקבלנים ולהביאה לאישור ועדת המכרזים; מוצע להכין רשימה לצורך הזמנת שירותים/אספקת טובין שהם בסמכות ועדת הרכש.

ד. למנוע הישנות הליקויים והממצאים שהיו בהליך הזמנת מציעים להגשת הצעות מחיר מספר 17/13 :

א. הגשת הצעות מחיר תעשה במעטפה סגורה ולידי הגורם שנקבע;
ב. יקבעו תנאים מוקדמים המתחייבים בדין, בין היתר, אחריות מקצועית, רישיון לעיסוק הנדרש;
ג. יתואמו מועדי הפרסום והמסירה מול מזכיר המועצה לפני הפרסום;
ד. תקבע ועדת רכש לפתיחת ההצעות לאחר תום התקופה ובחלוף המועד האחרון שנקבע להגשת הצעות;
ה. תיערך בדיקה מקצועית של ההצעות שהוגשו כולל למידת עמידת הספק בתנאים המוקדמים שנקבעו;
ו. בדיקת מסמכי ההתקשרות וההזמנה להגשת הצעות המחיר באמצעות היועץ המשפטי בטרם תתבצע פניה למציעים;
ז. הכנת אומדן המיועד לבחינת סבירות המחירים;
ח. הכנת כתב כמויות ומפרט טכני אחיד ושיוויוני באמצעות המחלקה הרלבנטית (כפי שנעשה בהליך מספר 17/13).

ה. לתכנן פעילות שנתית במסגרת תוכנית עבודה ולהיערך מבעוד מועד.

ו. לבצע שזרוע למגרש העירוני, הדברה ולהיערך לעונת הגשמים במועדים המתחייבים בעונת הסתיו ובטרם תחל עונת הגשמים.

ז. לתאם פעילות בין המחלקות השונות; ולמנוע כל פעולה שלא באמצעות הגורם/הגורמים המוסמכים ו/או על-פי אישורו/ם.

ח. ביצוע עבודות פיתוח ותחזוקה במתקנים, בתשתיות ובמבנים ציבוריים יתואם מול מחלקת ההנדסה, ועל-פי הנחיותיה המקצועיות. המחלקה תקיים פיקוח ובקרה בעצמה או מטעמה.

- ראה דוגמאות להליך הדרישה של המחלקה המזמינה, ניצול התקציב הבלתי-רגיל, פגמים וליקויים בהליך הפניה למציעים והנפקת הזמנות למימוש תב"ר 180 – רכישת ציוד יסודי בחירום.
[עמודים 200-204 בדוח המפורט]

- ראה דוגמה נוספת של דרישת לאספקת מחשבים לתוכנית מית"ר כדוגמה לעיכוב בטיפול בדרישה להצטיידות וביטול הזמנות ללא נימוק.
[עמודים 205-206 בדוח המפורט]

- ראה דוגמה של חיבור מצלמה עירונית ללוח חשמל שמותקן בנכס פרטי – אתר מספר 3 – לבדוק תקינות החיבורים של כל המצלמות ולקבל אישור חשמלאי מוסמך לכך. לקבוע נוהל עבודה בענין מערכת החשמל העירונית ותחזוקתה, תוך כדי התייחסות למרכיבים השונים.
[עמודים 206-210 בדוח המופרט]

- ראה דוגמה נוספת בנושא הצעות מחיר להכנת תיק מתקן אצטדיון עירוני
[עמוד 204 בדוח המפורט].
מהמסמכים וההסברים עולה חשש להטיית הליך הצעות המחיר וכי תהליך הזמנת שירות זה לא חוקי ולא תקין בעליל !!! חרף המלצות הביקורת, בין היתר, להגיש תלונה במשטרה, הונפקה הזמנה למציע מספר 1 שהצעתו הינה הזולה ביותר !!

(5) התקשרות עם הספק מוקד 300 – עיכוב בקליטת חשבונות ותשלום לספק –
[עמודים 210-223 בדוח הביקורת המפורט]

מדובר בבדיקה נקודתית מעמיקה לכרטסת ספק מסוים. מפנה לדוח.

א. התנהל מכרז זוטא למתן שירותי שמירה באתר פסולת, אך לא נערך מכרז פומבי ! ראו ליקויים בהליך ההתקשרות עם הספק.

ב. לא נמצא מכתב הודעה מהמציע מספר 1, שהצעתו הוכרזה כזוכה, כי אינו מעוניין והוא מסתלק מהמכרז . אך נמצאת התכתבות בין המציע לבין מזכיר המועצה לרבות תיעוד של הודעה מהמציע, בעל-פה, שלכאורה נמסרה.
ועדת המכרזים בחרה במציע מספר 2 למרות שלא הומצאו רישיונות ואישורים מהותיים !

ג. עיכוב בחלוקה ההוצאות בתב"ר 129, השליך על הנפקת הזמנות רכש.

ד. ישנן הזמנות רבות לספק שהונפקו בדיעבד או בעיכוב. מדור רכש לא נערך כראוי לפני תחילת כל חודש או רבעון.

ה. היה עיכוב בקליטת הזמנות במערכת הנהלת חשבונות.

מסיבות שונות : חשבוניות שלא הונפקו הזמנות מראש או לא הושלמו כל ההחתמות לפני תחילת ביצוע השירות; חשבוניות שאינן תואמות להזמנות שהונפקו; חשבוניות שלא אושרו על-ידי המחלקה המזמינה.

ו. רוב ההזמנות לא תאמו לחשבוניות שהוגשו – בכמות השעות הרגילות או בסכום או בשניהם. ההזמנות שהונפקו לא התייחסו באופן מדויק ומשקף לכמות ולתעריף שעות העבודה הן הרגילות והן המיוחדות.

ז. נמצאו הזמנות לספק (לשנת 2013; 2012) שעדיין נמצאות בסטאטוס פתוח נכון למועד סיום הביקורת.

ח. לא הונפקו הזמנות משלימות לסגירת הפערים בין החשבוניות לבין ההזמנות.

ט. נמצאו מספר הזמנות בהן שונה מועד התשלום באופן ידני אך הדבר לא השתקף במערך הרכש הממוחשב.

י. נרשמו מספר חשבוניות בהנהלת חשבונות באופן ידני שלא בכפיפה למערך הרכש הממוחשב ! דבר שעלול ליצור בעיית אי-התאמה או כפילויות.

יא. נרשמו מספר חשבוניות במערכת הנהלת חשבונות שלא אושרו על-ידי המחלקה המזמינה ולא צורף דו"ח ביצוע מפורט.

יב. עולה חשש לניגוד עניינים מאחר והועסקו קרובי משפחה (כהגדרתם בחוק) של הממונה על התחום!

יג. פקודות הזיכוי לא נבדקו ולא אושרו על-ידי גזבר המועצה או מי מטעמו שנקבע לכך. ישנן טעויות ואי-התאמות. לא מתקיימת בקרה שיטתית קבועה בנושא רישום פקודות במערכת הנהלת חשבונות.

יד. רוב פקודות הזיכוי לא הועברו לסטאטוס רישום מאושר סופי (30) לפני התשלום. פקודות הזיכוי הועברו לסטאטוס רישום 30 ולאחר מכן לסטאטוס רישום סופי מקובע (40) בו-זמנית.
לא הוגדרו גורמים מאשרים שמבצעים את הבקרה בתהליך.

דבר זה נכון לרישומים שונים נוספים במערכת הנהלת חשבונות. נוסף על כך, נמצאו פקודות זיכוי בכרטסות שונות שלא קובעו עד למועד סגירת שנת הכספים.

הביקורת תעיר כי ראוי לבדוק את רישומי מערכת הנהלת חשבונות של המועצה (בכל הספרים) ולבצע התאמה מלאה לרישומים השונים במערכת הנהלת חשבונות, וזאת בסוף כל רבעון ולכל הפחות בסוף שנת כספים.

טו. נעשה שימוש בפקודת יומן לקליטת חשבוניות שהונפקו עבורן הזמנות. רישום זה לא התייחס להזמנה ולאישור ניכוי מס שהינו בתוקף !

טז. התשלום לספק הנ"ל נעשה ללא קשר לפקודת הזיכוי ושלא בהתבסס על פקודת תשלום !

ממצא זה נכון בהתייחס לרישומים שונים נוספים במערכת הנהלת חשבונות.

הביקורת תעיר כי התשלום יתבצע על-פי פקודת תשלום שמתבסס על פקודת זיכוי בסטאטוס מאושר סופי.

יז. המועצה אינה עושה שימוש בהמחאה ממוחשבת או מס"ב לצורך תשלום לספקים !

יח. התשלומים מבוצעים באמצעות שיקים ידניים או העברות בנקאיות / הוראות תשלום לבנק שאינן ממוספרות ואינן מקושרות למערכת עיבוד הניתונים הממוחשבת שמפעילה החברה לאוטומציה עבור המועצה!

יט. המועצה שילמה לספק בהתאם לתדפיס יתרות בכרטסת הספק דנן, בגובה סכום פקודת הזיכוי / היומן שנרשמה או על חשבון החוב, ללא ניכוי מס. במקביל, לא נרשם בכרטסת הספק כי בוצע תשלום בעבור ניכוי מס. (לא מדובר בספק פטור באותם מועדים).

הביקורת תעיר כי נכון וראוי לרשום ולשלם את ניכויי המס במועד התשלום לספק, ולוודא כי התשלום לספק הינו בהתאם לאישור ניכוי מס שבתוקף. תשלום כאמור אמור להשתקף במערכת הנהלת חשבונות של המועצה.

כ. עולה כי היה פיגור מתמשך בהסדרת מלוא התשלום בגין החשבוניות שהוגשו ונרשמו בכרטסת הספק בספרי המועצה החל מחודש 6/2012.

כא. **המלצות** :

הביקורת **ממליצה** בפני גזבר המועצה להרחיב את בדיקתו לספקים שונים בנושא התאמת הזיכויים להזמנות, התאמת הזיכויים לתשלומים כולל לניכויי מס (במידה והספק אינו פטור במועד התשלום).

הביקורת **ממליצה** להטמיע נוהלי עבודה במערכת הנהלת חשבונות ובמערך הרכש בנושא ניפוק הזמנה, טיפול בחשבון וחשבוניות עסקה, תשלומים כולל בקרות ממוקדות מוטמעות בתהליך.

הביקורת **ממליצה** להיערך בהתאם לתוכנית העבודה, באמצעות הזמנה רבעונית או חודשית המבוססת על תחזית צריכה. לשריין הזמנות לכל התקשרות חודשית שוטפת שבתוקף.

הביקורת **ממליצה** להימנע מקליטת חשבונית בגין שירותים או אספקת טובין באופן ידני שלא בכפיפה למערך הרכש הממוחשב.

הביקורת **ממליצה** לקבל אישור מוקדם של גזבר המועצה או מי מטעמו שהוסמך לכך לענין קליטת חשבוניות במערכת הנהלת חשבונות, אשר מוגשות ללא התאמה להזמנה או בגין שירות שניתן / טובין שסופקו ללא הזמנה מאושרת מראש.

הביקורת **ממליצה** לבצע בדיקת התאמות בין מערך הרכש לבין מערכת הנהלת חשבונות אחת לרבעון ולבין רישומי הספק אחת לשנה או במועד סיום ההתקשרות.

הביקורת **ממליצה** להימנע משימוש בשיקים ידניים ובהעברות בנקאיות שאינן ממוספרות וממוחשבות. מומלץ לעשות שימוש בהמחאה ממוחשבת ושימוש במס"ב.

הביקורת **ממליצה** לבצע תשלום בהתאמה לפקודת תשלום ממוחשבת כולל ניכוי מס.

הביקורת **ממליצה** לבצע בדיקה לספרי הרישום השונים במערכת הנהלת חשבונות עד לקיבוע הפקודות, באמצעות גורמי בקרה שיוגדרו בתהלך.

הביקורת **ממליצה** לשלם לספק בהתאמה לפקודת התשלום שמתבססת על פקודת זיכוי שאושרה סופית ובמסגרת תנאי התשלום אשר סוכמו בהזמנה.

הביקורת **ממליצה** בפני היועץ המשפטי ומזכיר המועצה לקיים בדיקה שנתית לנושא ניגוד עניינים והזיקות בין הספקים לבין ממונים/מנהלים של המחלקות/היחידות המזמינות.