

תוכן עניינים

מספר עמוד	נושא
1-14	1.1 ביקורת התאמות הכנסות במחלקת הגביה
15-18	התייחסות מבוקרים ובעלי תפקידים אחראיים במועצה
19	הערות ראש המועצה המקומית
20-46	1.2 ביקורת תביעות רכוש במועצה – טיפול בפגיעות רכוש, נזקים ומפגעים
47-48	התייחסות מבוקרים ובעלי תפקידים אחראיים במועצה
49	הערות ראש המועצה המקומית
50-87	1.3 ביקורת מכרזים – ניהול ההליך המכרזי לקבלת שירותים או ביצוע עבודות קבלניות ומיוחדות
88	התייחסות, המלצות והארות היועצת המשפטית
89-91	התייחסות מבוקרים ובעלי תפקידים רלבנטיים
92	הערות ראש המועצה המקומית
93-103	1.4 ביקורת השירות הוטרינרי – היערכות המועצה והתנהלותה בצל מגפת הכלבת
103	התייחסות מבוקרים במועצה
104	הערות ראש המועצה המקומית
105-110	1.5 ביקורת קיזוז חובות ספקים ונותני שירותים
111	התייחסות מבוקרים במועצה
112	הערות ראש המועצה המקומית
113-121	1.6 ביקורת התנהלות המועצה המקומית בשנת הבחירות 2018

מקרא - סימוני צבעים בדוח :

- המלצות ביקורת – ירוק בהיר ;
- ממצא ביקורת – תכלת בהיר ; סיכום ומסקנה – כחול בהיר.
- רקע – אפור בהיר ;
- דיווח על תיקון ממצא / עדכון בנקיטת פעולה לתיקון ממצא – צהוב בהיר.

תקציר דוח הביקורת לשנת 2018/2019

ממצאי הביקורת שהתגבשו ושהעלתה בדיקת הביקורת הם בהתבסס על הנתונים, המסמכים והמידע שנאסף ונמסר לביקורת במסגרת עבודת הביקורת ועד למועד עריכת דוח ביקורת זה. לכן אין הכרח שהביקורת תחשוף כל ליקוי אם קיים.

הביקורת נערכה בשנת 2018 בעיקר. תקופת הביקורת היא לשנים 2017-2018. הדוח כולל בדיקה משלימה ועדכון סטאטוס למועד עריכת הדוח בשנת 2019.

בתקציר דוח זה יוצגו עיקר הממצאים וההמלצות לפי נושא נבדק.

1.1 התאמות הכנסות במחלקת הגביה

הביקורת שילבה את נושא ההתאמות בין מערכת הנהלת החשבונות לבין מערכת הגביה העירונית במסגרת תוכנית העבודה בהתבסס על הערכת הסיכונים במועצה.

הרקע לביקורת –

במסגרת ביקורות שונות וסקר ביקורת מקדים עלה כי קיימת אי התאמה בין ניתוני מערכת הגביה לבין ניתוני מערכת הנהלת חשבונות של המועצה המקומית, בין היתר, עיכוב בסגירת קופה במערכת הגביה ועיכוב בשליפת ניתוני הקופה וביצוע התאמות הבנקים כולל חברות האשראי, הכל בהעדר ממשק ישיר.

נוסף על כך, במסגרת הביקורת שנערכה במחלקת הגביה לעניין שינויים בחיובים והנחות מצב נכס, נתגלו מספר מקרים קיצוניים של פעולות זיכוי וקיזוז במערכת הגביה ללא רישום ושיקוף מקביל במערכת הנהלת חשבונות. חמור מכך, עלה כי לא מתבצעות בקורות וביקורת פתע תקופתיות של גזבר המועצה או מי מטעמו בקופת המועצה.

מטרת הביקורת –

לבדוק את הנאותות והשלמות של נתוני ההכנסות במערכת הגביה העירונית המתייחסים לגביית ארנונה ומים ובחשבונות הבנק של המועצה ואת שיקופם במערכת הנהלת החשבונות.

היקף הביקורת –

היקף הביקורת יכול את כל שלבי הבקרה המתייחסים לשלמות נתוני ההכנסות החל משלב בדיקת הקופה והתאמות בנקים ועד לשלב אימות ההרשאות ואיתור חריגות.

מועד הביקורת –

הביקורת נערכה במהלך חודש דצמבר 2017 ובמחצית הראשונה לשנת 2018.

הבסיס הנורמטיבי –

- צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950, ראה פרק אחד-עשר; סעיף 183.
- פקודת המועצות המקומיות, תשכ"ה-1965, ראה פרק ג; סעיפים 32 ו-34 (שמחיל על המועצות את הוראות סימנים ב' ו-ד' בפרק אחד-עשר לפקודת העיריות).
- הוראות והנחיות בענין הנהלת חשבונות והתאמות בנקים וחשבונות כספיים.

מתודולוגיה : עבודת הביקורת –

הביקורת נערכה באמצעות סטודנטית שהינה רו"ח במקצועה במסגרת לימודי ביקורת באוניברסיטת חיפה בהנחיית מבקרת המועצה.

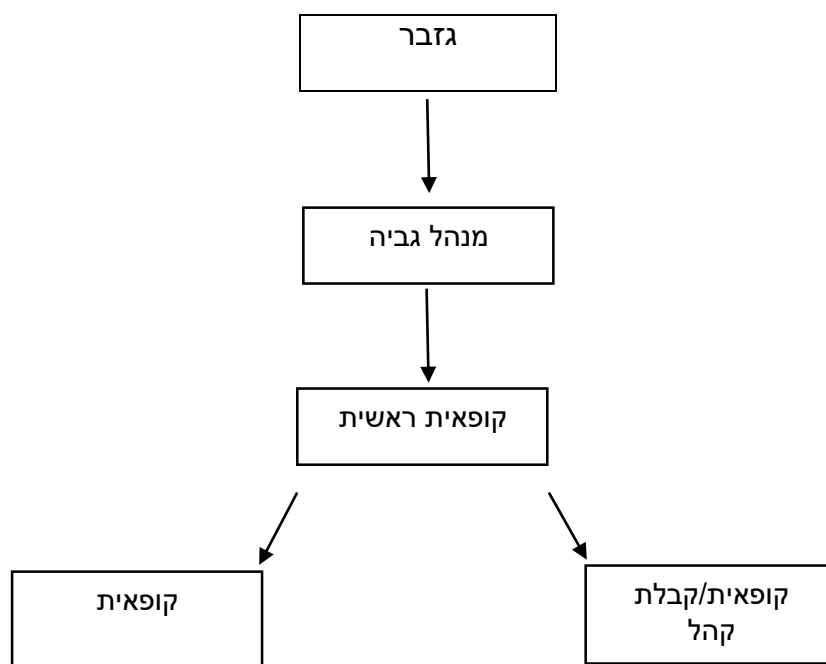
- עריכת הביקורת התבססה על תקני ביקורת מקובלים בביקורת פנימית לבחינת סדירות, יעילות ואפקטיביות הפעילות השוטפת המתנהלת בתחום בדיקת שלמות נתוני ההכנסות.
 - הפקת וביקורת קבצים ממוחשבים של הכנסות שנרשמו במערכת הגביה העירונית לשנת 2016, הן נתוני הגביה בכרטיסות הנישומים והמשלמים והן נתוני הקופה, זאת אל מול רישומי מערכת הנהלת חשבונות לעניין נתוני הכנסות הגביה כולל התאמות בנקים לשנת 2016.
 - הפקת קבצים ודוחות גביה נושאים, בין היתר, שיקים חוזרים, שיקים דחויים, הוראות קבע, כרטיסי אשראי, מאזני גביה וכיו"ב.
 - בהתאם להעתק דו"ח ההתאמה של שנת 2015 המצוי בניירות העבודה, תבוצע השוואה של תשלומי ההמחאות שהבנק פרע בתחילת השנה עם רשימת ההמחאות שלא נפרעו המופיעות בהתאמה.
 - השוואה ליתרות הבנקים בספרי החשבונות עם העתקי חשבונות הבנקים ואישורי היתרות שנתקבלו, פר חודש.
 - בדיקת קיזוזים מהנהלת חשבונות לגבייה וקיזוזים וזיכויים במערכת הגביה עצמה בקופה ובמערכת הגביה.
 - ביצוע ספירה בעין בנוכחות קופאי. התאמה בין הסכום שנספר ליתרת הקופה בספר הראשי.
 - סקר מקדים / שאלון ביקורת מקדים בנושא בקורות בתהליך והתאמות קופה ובנקים הועבר לגזבר המועצה ולראש המועצה בחודש נובמבר 2016.
 - תשאול ושיחות עבודה עם המבוקרים.
 - הכנת טיוטת דוח ביקורת בחודשים אפריל-מאי 2018. הוצגו עיקר הממצאים והתקיים דיון עם הגוף המבוקר לשיפור ולתיקון הממצאים שהבדיקה העלתה (מחלקת הגזברות – הנהלת חשבונות (רו"ח שמבצע בדיקת התאמות) ומחלקת הגביה (מנהל המחלקה וקופאית ראשית)).
 - יצוין כי הביקורת תיכננה בדיקה משלימה כולל בדיקה פרטנית למזומנים במחצית השנייה לשנת 2018, בסיוע גורם חיצוני – רו"ח שביצעה את הביקורת כאמור. בהתאם לבדיקה זו, לערוך טיוטת דוח ביקורת נוספת.
- אולם הבדיקה כאמור לא התבצעה מסיבות שאינן בשליטת מבקרת המועצה. כך גם במהלך שנת 2019 ועד מועד סגירת דוח זה. אך חרף התכנון ואיסוף הניתונים, הבדיקה לא הושלמה.

נתונים כללים –

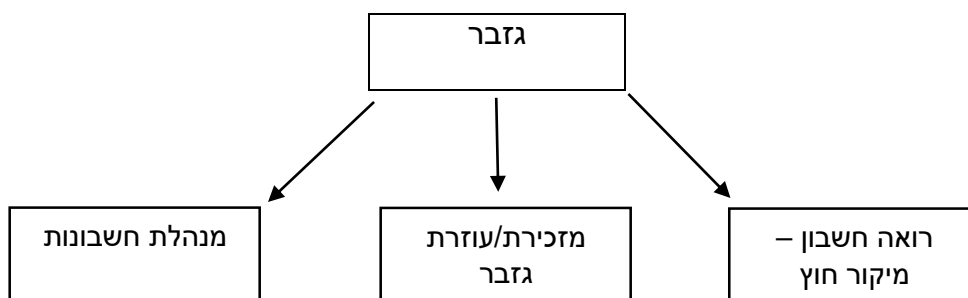
מועצה מקומית דלית אל כרמל מנהלת מערכות המידע העירוניות שלה בתחום הגבייה ומערכת הנהלת החשבונות דרך החברה לאוטומציה.

במועד הביקורת, המועצה ניהלה את משק המים והביוב העירוני בעצמה. לכן מערכת הגביה העירונית מכילה חיובים וזיכויים של מים וביוב נוסף לארנונה והכנסות שונות.

במחלקת גביה מועסקות שלוש קופאיות ומנהל גביה להלן מבנה ארגוני :



במחלקת הנהלת חשבונות מועסקת מנהלת חשבונות, מזכירת/עוזרת גזבר ורואה חשבון ממיקור חוץ שמספק שירותי הנהלת חשבונות, להלן המבנה הארגוני :



קיימים מספר צורות תשלום במועצה שנקלטות בקופת המועצה : מזומן, שיקים (מזומן או עתידי דחוי), אשראי (תשלום אחד, תשלומים – בקרדיט או עסקת תשלומים קבועים), הוראות קבע (שוטף או התחייבות ליתרת פיגורים), העברות בנקאיות וקיזוז לספקים ולעובדים.

לגבי העברות בנקאיות, רק במהלך שנת 2017 קיבלה הקופאית הראשית גישה לחשבון הבנק של המועצה כדי לצפות בתנועות בנק לצורך רישום העברות בנקאיות, הבדיקה נעשית על ידיה מדי חודש. לפני כן, היא הייתה מקבלת הודעה מהמשלם לעיתים, אך בדרך כלל הקופאית הראשית היתה מבקשת דפי בנק ממדור הנהלת חשבונות במועצה.

באשר לתשלום בבנק הדואר – משנת 2016 נפתח ממשק ישיר בין מערכת גביה הממוחשבת לבין בנק הדואר, הקופאית הראשית עושה בדיקה למה שנקלט במערכת לבין הנספחים המגיעים בדואר. במערכת בנק הדואר, לפעמים קיימים הפרשים הנובעים מתשלומים דרך העברות בנקאיות מבנקים אחרים ועוברים לבנק הדואר.

רישום נתוני הכנסות מגביית ארנונה ומים בהנהלת חשבונות נשלף כפקודת יומן ממערכת הגבייה, מדי רבעון נעשית התאמה כללית בין ההכנסות בשתי המערכות של הנהלת החשבונות והגבייה לצורך עריכת הדוחות הרבעוניים.

רישום שיקים שחזרו והוראות קבע שחזרו במערכת הנהלת החשבונות מבוצע דרך קליטת דפי בנק מדי יום. התאמות בנקים נעשות באופן ידני ולא מקוון. לעומת זאת, במערכת הגבייה הדבר נרשם ברגע שהשיק מגיע בפועל למחלקת הגבייה. על כן, קיימת אי התאמה בין שני הרישומים בשתי המערכות הנ"ל.

מוקדי עבודת הביקורת –

- בדיקת הקופה והתאמות בנקים;
- בדיקת רציפות שוברי הקבלות; האם מנוהל ספר המחאות דחיות;
- בדיקת נאותות ההפקדות של התקבולים בבנק;
- בדיקת אופן הטיפול בהמחאות דחיות שלא נפרעו והעומדות פתוחות בהתאמות בנקים לחשבון נפרד; בדיקת אופן הטיפול בהמחאות שלא כובדו על ידי הבנק במערכת הגביה;
- בדיקת אופן הטיפול בהמחאות שבוטלו במערכת הגביה והסיבות לכך.
- בדיקת בקורות קיימות וכן מידת הנאותות שלהן; בדיקת נוהלי עבודה והפרדת תפקידים;
- בדיקת הרשאות ומשתמשים;
- בדיקת היקף הפעולות החריגות שאינן משתקפות במערכת הנהלת חשבונות ובבנקים.

מגבלות הביקורת –

- לא נערכה בדיקת מזומנים יסודית.
- הביקורת לא הסתייעה במומחה שיועסק במישרין על ידיה באופן בלתי – תלוי.

א. ממצאי הביקורת –

בדיקת הביקורת בשוטף לנושא ההתאמות בין מערכת הגביה לבין מערכת הנהלת חשבונות בשנים 2014-2019 העלתה כי קיים עיכוב בשליפת ניתוני הגביה עקב אי-סגירת רישומי הקופה. הסבר מחלקת הגביה לכך הוא בעיקר עיכוב בקבלת אסמכתאות מהבנקים, בין היתר להמחאות שלא כובדו. הביקורת לנושא התאמות הכנסות במחלקת הגביה העלתה את הממצאים שיפורטו להלן.

1. בדיקת הקופה והתאמות בנקים –

1.1 מתשאל שנערך במחלקת גביה עולה כי לא קיימים נוהלים כתובים, וכי לא נערכות בקורות סדירות ובדיקות פתע על עבודתה של הקופאית הראשית במועצה.

1.2 מבדיקה שנערכה עולה כי בסוף כל יום הקופאית הראשית במועצה עושה בדיקת התאמה בשלושת הקופות הקיימות במערכת ולבסוף היא מכינה הצהרה להפקדות לפי ייעוד התקבולים (חינוך, מים, רגיל), הבדיקה כוללת את ספירת כסף ובדיקת פרטי שיקים. במידה וישנה טעות, הקופאית הראשית מתקנת במקום.

במידה והקופאית הראשית נעדרת מהעבודה, היא בודקת וסוגרת את הקופה לאותה תקופה, בהזדמנות הראשונה הקרובה.

1.3 בוצעה ביקורת פתע לקופה מול הקופאית הראשית בתאריך 7.1.2018, להלן הממצאים שעלו :

א. ספירה של מזומנים, אשראי ושיקים שנקלטו בקופה בשלושת המוקדים במועד הבדיקה – לא נמצאו פערים.

ב. תיקון טעויות ובקרת הקופאית הראשית במהלך סגירת הקופה –

1.ב בדיקת הפקדות האשראי (מסך 3722) באחריות הקופאית הראשית. בכל סוף יום, הקופאית הראשית מבצעת הפקדה לעסקאות האשראי שנקלטו באותו יום. לאחר ביצוע הפקדה זו, הקופאית הראשית מדפיסה פלט של פירוט ההפקדה ומבצעת אימות לסכומים מול כל אחד משלושת הקופות כולל התשלום באשראי דרך אתר המועצה.

2.ב במהלך בקרת הקופאית הראשית, נמצאה טעות במספר אסמכתא של שיק שנקלט באחד המוקדים, הקופאית הראשית תיקנה את הטעות במקום. יצוין כי שיקים ששולמו על ידי התושבים בקופה רושמים על גבי השיק את מספר משלם ומספר בנק להפקדה.

הביקורת העירה לקופאית הראשית כי חשוב שדוח הקופה יהיה חתום; חשוב לציין את מועד הבדיקה על ידי הקופאית הראשית ולנמק את התיקון שנערך והסיבה לכך.

3.ב במהלך בדיקת הקופאית הראשית, נמצא בסיכום התקבולים להפקדה כי קיים כסף המיועד עבור תוכנית השייכת לחינוך (תכנית ניצנים), שהכסף עברה משולם ומופקד בחשבון בנק ייעודי לחינוך, נכלל בטעות בהפקדה לחשבון בנק לאומי מים (רגיל) בו מתבצעות הפקדות ארנונה ומים. הטעות תוקנה במקום על ידי הקופאית הראשית.

הביקורת תעיר כי הקוד של סוג ההכנסה אמור להתאים לחשבון הבנק.

ג. תיעוד הליך הבדיקה של הקופאית הראשית –

1.ג בבדיקה עלה כי לא מתבצע תיעוד לתאריך הבדיקה, שעת הבדיקה ואין חתימה של הקופאית הראשית על דוח הקופה שמופק.

2.ג הכתב באישור ההפקדה שמתקבל מהבנק נמחק עם הזמן לכן חשוב לשמור על העתק. במצב הקיים לא שומרים העתקים.

הביקורת העירה כי יש לצלם ולשמור העתק אישור ההפקדה מהבנקים.

1.4 לצורך בדיקת התאמות בנק, הביקורת קיבלה את אישורי יתרות בנקים ליום 31.12.2016 ובדקה מול היתרות הרשומות בספרי הנהלת חשבונות. הבדיקה העלתה את הממצאים הבאים:

א. היתרות מותאמות, ואולם מבדיקה מעמיקה לצורך אימות שיטת ההתאמה, נמצא שעד היום קליטת והתאמות הבנק נעשות באופן ידני. כאשר קליטת דפי הבנק נעשית על ידי מנהלת החשבונות והחלק של הפקדות תושבים לתשלום ארנונה ומים נרשם כפקודה אוטומטית המתקבלת בשליפה ממחלקת גביה. בדיקת ההתאמה מבוצעת על ידי הרואה חשבון החיצוני.

ב. בסגירת שנה עולה כי תמיד קיימת אי התאמה בין ספרי הנהלת חשבונות לבין היתרה בבנק כתוצאה מעיכוב מתמשך בקליטת פקודת הגביה שכוללת הפקדות שיקים דחויים, מזומנים, אשראי וכל אמצעי תשלום אחר בגביה.

במצב זה, לצורך שיגור דוחות רבעוניים בזמן למשרד הפנים מבוצע פקודת התאמה מאולצת בגין ההפרש הנובע מהגביה. כלומר לא מתבצעת בדיקה התאמה פרטנית אחד לאחד בין דפי הבנק לבין נתוני הקופה בגביה.

הביקורת תעיר כי על מערכת הנהלת חשבונות לבצע התאמה ובדיקה פרטנית מול נתוני הגביה בקופה.

2. בדיקת רציפות הקבלות ובדיקת ניהול ספר המחאות דחיות –

2.1 נבדק במחלקת גביה ניהול ספר המחאות דחיות, נמצא כי קיים ספר המחאות דחיות - קוד 74 (ריכוז המחאות דחיות שמועד הפירעון חל באותה שנת מס). נתקבלו קבצים של המחאות דחיות לשנת 2016 ולשנת 2017. במקביל, קיים ספר המחאות שלא כובדו/ שיקים חוזרים - קוד 51.

2.2 יחד עם זאת, לא נעשית בדיקה ובקרה לספר המחאות הדחיות מדי רבעון, כתוצאה מאיחורים בסגירת תנועות זמניות ועדכון שיקים חוזרים בקופה במחלקת גביה.

2.3 מתשאל הקופאית הראשית במחלקת גביה עלה כי התהליך של התשלום בהמחאות דחיות מבוצע מול התושב כאשר התושב משלם בשיק, מזכים אותו בגובה הסכום ששולם.

ברגע שמגיע מועד הפירעון של השיק עובר מסטטוס מזומן עתידי לסטטוס מזומן באופן אוטומטי. בהתאם לקופאית הראשית קיימת בעיה של איחור קבלת אישור ההפקדה מהבנק. במידה והשיק לא נפרע, הבנק צריך להודיע ולהחזיר למחלקת גביה את השיקים שחזרו ולא נפרעו, בהתאם לכך מעדכנת הקופאית הראשית את כרטיס המשלם ומחייבת את התושב.

2.4 בכספת שבמחלקת הגביה שומרים את כל השיקים הדחויים ששולמו על-ידי התושבים ומדי תקופה מנהל הגביה נוסע ומפקיד אותם בבנק דקסיה, כאשר שיקים דחויים מופקדים רק בבנק זה.

3. בדיקת נאותות ההפקדות של התקבולים בבנק –

3.1 הברור העלה כי ההפקדות מבוצעות על ידי הקופאית הראשית או מנהל הגביה.

כמעט כל יום הקופאית הראשית מפקידה כסף מזומן ושיקים בבנק לאומי סניף דלית אל כרמל. מנהל הגביה מפקיד שיקים דחויים בבנק מרכז בחיפה בעבור בנק דקסיה פעמיים בשבוע, ללא התחשבות בסכום שהצטבר בכספת.

הביקורת מציעה לבחון את ההפקדה של שיקים דחויים בבנק דקסיה.

3.2 בביקורת פתע שביצעה הביקורת בקופה, נבדק מתי פעם אחרונה בוצעה הפקדה בבנק, נמצא כי לא בוצעה הפקדה בבנק מיום 28/12/2017 ועד 07/01/2018, הסכום בכספת לאותו יום עמד על סך כ- 170 אלפי ₪ בהתאם לפירוט שהתקבל מהקופאית הראשית.

הביקורת תעיר כי יש לבצע הפקדה בבנק ללא דיחוי סמוך ככל הניתן למועד הגביה.

4. בדיקת אופן הטיפול בהמחאות דחיות שלא נפרעו ועומדות פתוחות ובדיקת אופן הטיפול בהמחאות שלא כובדו והסיבות לכך –

4.1 הבירור העלה כי שיקים חוזרים מגיעים בפועל בדואר רשום שמתקבל במחלקת גזברות ומועבר ישירות למחלקת גביה. ברגע שהשיק מתקבל בגביה, מבוצע רישום שהשיק חזר בחשבון המשלם, במחלקת הגביה מודיעים לתושב שהשיק שלו חזר על מנת שיגיע לאסוף אותו וישלם מחדש.

4.2 קיימת אי התאמה בין יתרת השיקים החוזרים שרשומים במחלקת הגביה לבין השיקים החוזרים במחלקת הנהלת חשבונות.

4.3 במחלקת הנהלת החשבונות הרישום של השיקים נעשה לפי דפי הבנק, ברגע שהשיק חוזר זה נרשם בתנועות הבנק ונקלט באותו יום בהנהלת חשבונות. לעומת זאת, במחלקת גביה שיק חוזר נרשם ברגע שהשיק מתקבל בפועל במחלקה דבר שלוקח זמן, לכן יהיו פערי זמן וצריך לבצע התאמה מדי חודש לבדוק איזה שיקים טרם התקבלו בגביה.

במצב הקיים, לא מבוצעת התאמה שוטפת לנתוני הגביה בין שתי המחלקות.

4.4 לא מתנהל חשבון נפרד בהנהלת חשבונות בנושא המחאות דחיות שלא נפרעו והעומדות פתוחות. לא נעשית התאמה פרטנית מול נתוני הגביה.

4.5 הבירור העלה כי מזה תקופה זמן ארוכה, הדואר המוחזר מבנק דקסיה הכולל שיקים חוזרים היה מתעכב זמן רב עד קבלתו במחלקת הגביה דבר שמעכב את עדכון מערכת הגביה.

4.6 על מנת לחסוך בזמן טיפול בשיקים חוזרים במחלקת גביה, נעשה שיתוף פעולה בין מועצה דלית אל כרמל לבין מועצה מקומית עוספיה.

בהתאם להסדר בין שתי המועצות לענין זה, מדי שבוע אחת המועצות תשלח שליח לבנק דקסיה שאצלו מופקדים השיקים הדחויים, השליח יאסוף את הדואר היוצא מהבנק לשתי המועצות שכולל גם שיקים שחזרו ויעביר למחלקת הגזברות בשתי המועצות. נמסר לביקורת כי ההסדר נועד לקצר את זמן טיפול בשיקים דחויים וגם למנוע אבדות של מסמכים בדואר.

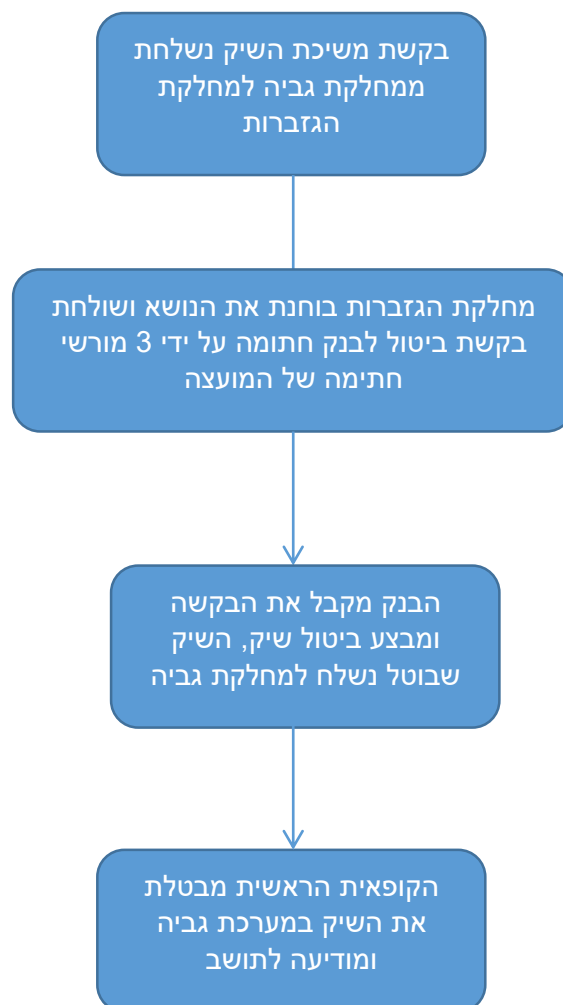
4.7 מתשאל במחלקת הגביה עולה שדווקא קיים איחור יותר משמעותי בקבלת שיקים חוזרים לפי ההסדר החדש בין שתי המועצות, דבר המצריך בדיקת ההסדר החדש וקביעת לוחות זמנים חדשים לצורך טיפול יותר זריז.

הביקורת תעיר כי יש להיעזר באמצעים דיגיטליים של קבלת הדואר וההודעות מהבנקים, דבר שעשוי לייעל את העבודה השוטפת.

5. ביטול עסקאות – טיפול בהמחאות שבוטלו :

- 5.1 הברור מול הקופאית הראשית העלה כי ביטול עסקאות נעשה לעיתים רחוקות. במקרים בודדים, חייב שיש לו מגבלה והמועצה יודעת שהשיק שלו לא יכובד ויחזור, המועצה תבטל את השיק בכפוף לכך כי יש אישור של שלושת בעלי זכות החתימה במועצה.
- הביטול ישלח לבנק, הבנק יבטל את השיק ויחזיר אותו למחלקת גביה, לאחר קבלת השיק המוחזר הקופאית הראשית תבטל במערכת אצלה. קולטת עסקה במקום העסקה שבוטל.

5.2 להלן תרשים להבנת התהליך –



6. בדיקת בקורות קיימות והנאותות שלהן, נוהלי עבודה והפרדת תפקידים והראשאות –

- 6.1 מתשאל ובירור במחלקת גביה ומחלקת הנהלת חשבונות, נמצא שאין נהלים כתובים בנושא ניהול קופת גביה.
- 6.2 מדי יום עובדות שלושת הקופאיות במקביל, גבייה הכסף נעשית על ידי שלושתן, בסוף כל יום הקופאית הראשית בודקת וסופרת את הכסף שהתקבל אצל שתי הקופאיות האחרות. הקופאית הראשית עושה ספירה לפי סוג התשלום ובודקת שזה נרשם נכון במערכת, למשל בדיקה שמספר השיק נקלט נכון במערכת. לאחר שהיא עושה את הבדיקה היא סוגרת ומאשרת את כל הקופות במערכת הגבייה ומעבירה להפקדה בבנק.
- 6.3 השיקים והמזומן שהתקבלו נשמרים אצל הקופאית הראשית בכספת שנמצאת בחדר שלה ונועלת אותה עם מפתחות, המפתחות של הכספת נמצאים עם הקופאית הראשית ויש מפתחות משוכפלים שנמצאים עם עוד הקופאית, המפתחות נשארים ונשמרים עם שתי הקופאיות כל הזמן.
- 6.4 במחלקת הנהלת חשבונות, רישום ההכנסות מגביה ארנונה ומים, המחאות דחויים וסוגי תשלומים אחרים מתקבל כפקודה אוטומטית ממחלקת גביה וההתאמה של ההכנסות מול מחלקת הגביה מבוצע על ידי רואה החשבון.
- 6.5 התקבל העתק לדוח של הקופות הפתוחות לפי שם עובד מורשה לשימוש במערכת הגביה לפי בקשת צוות הביקורת, ונמצא שקיימות קופות פתוחות עם הרשאה לעובדים שסיימו לעבוד ועובדים ממחלקות שונות כמו הנהלת חשבונות.

הביקורת תעיר כי לקבוע או לאמץ נוהל בנושא ניהול הקופה בגביה המבטיח הפרדת תפקידים. חשוב שתתקיים בקרה בתהליך השוטף על הקופה מטעם גזבר המועצה.

7. בדיקת היקף הפעולות החריגות שאינן משתקפות במערכת הנהלת חשבונות ובבנקים

קיימות פעולות כגון חיובים וזיכויים של תושבים, עובדי מועצה או ספקים של המועצה שאינן משתקפות במערכת הנהלת חשבונות, להלן אופן הטיפול בפעולות אלו בהתאם לתשאל שבוצע מול מנהל מחלקת הגביה ובדיקת הנתונים של פעולות אלו על ידי צוות הביקורת :

1. **זיכויים לעובדים** - לעובדים מגיע בנוסף לתשלום הרגיל עוד שני מקורות תשלום.
 - הוראות קבע על החוב בשוטף שיוטות מהמשכורת מדי חודשיים :



- תשלום מהמשכורת עבור חוב פיגורים שמנוכה מדי חודש (לפי מספר התשלומים). קליטת הקיזוז הינה ידנית ומבוצעת על ידי הקופאית הראשית. רשימת העובדים שמקוזז להם מבוצעת לפי זיכרון של הקופאית הראשית, בהתאם לרשימה שהיא מכינה בצד ואין לה תיעוד במערכת.

קיבלנו דוח לשנת 2016 בגין קיזוזי עובדים ממחלקת גביה ודוח קיזוזי עובדים ממחלקת כ"א לאותה שנה ובדקנו שרשימת העובדים והסכומים שקוזזו פר עובד בין שתי המחלקות תואמות עבור חודש ינואר וחודש אפריל 2016, נמצא שקיימים עובדים שמופיעים במחלקת כ"א ולא מופיעים במחלקת גביה.

2. זיכויים של ספקים - לספקים של המועצה ניתן לבצע קיזוז מול החוב שקיים למועצה מולם.

התהליך מתחיל בכך שהספק מגיע למחלקת גזברות עם דרישת החיוב, ובדק מול הגזברות את יתרת הזכות שלו בספרי הרשות, בגזברות מאשרים לו את גובה הקיזוז בהתאם לנתונים האלו והוא חותם על טופס הסכמה לביצוע הקיזוז. בעלי זכות החתימה במועצה מאשרים את ביצוע הקיזוז וחותרים עליו. המסמך החתום שמאשר את הקיזוז מועבר מהגזברות למחלקת הגביה. בגביה מזכים אותו בגובה סכום הקיזוז שאושר על-ידי מורשה החתימה ומנפיקים עבורו קבלה.

התקבלה כרטסת לשנת 2016 עבור קיזוזי ספקים שמבוצעים בהנהלת חשבונות ודוח עבור קיזוזי ספקים ממחלקת גביה לשנת 2016, בוצעה התאמה ביניהם ונמצא הפרש שנובע מתאריך חתך, כאשר בהנהלת חשבונות כל הספקים שביצעו קיזוז ב-31/12/16 הופיעו במחלקת גביה בינואר 2017.

3. חייבים –

החייב של התושב נעשה בהתאם לסקר נכסים שמועצה מבצעת, מבירור מול מנהל הגביה במועצה עלה כי סקר הנכסים האחרון במועצה מקומית דלית אל כרמל נעשה לפני שתיים עשרה שנים, החייבים התקופתיים בגין ארנונה מחושבים על ידי מנהל הגביה בהתאם לסקר הנכסים האחרון.

נכסים חדשים נכנסים לחישוב דרך הסקציות שמגישים התושבים עבור אגרת צנרת. בנוסף עפ"י דיווח ובדיקה מול משרד רישוי עסקים במועצה לגבי עסקים חדשים.

באמצע 2017 התחיל סקר נכסים למדידת כלל הנכסים על-ידי חברת אור הייטק. הליך הטיפול בסקר הנכסים והטמעתו נמשכה בשנת 2018.

8. בדיקת בטיחות הקופה ושמירת הכספים –

בבדיקה שנערכה בתאריך 7.1.2018 עלה כי ענין בטיחות הקופה טעון שיפור. במועד הבדיקה לחצן מצוקה שמותקן בחדרו של מנהל הגביה לא תקין; הכספת נראית לעין והגנה על הקופאיות ועל הכסף שנמסר להן אינה נאותה.

הביקורת העבירה לטיפול גזבר המועצה נושא סידורי השמירה והאבטחה בקופת המועצה שבמחלקת הגביה. גזבר המועצה ביקש ממנהל מחלקת הביטחון לערוך בדיקה מקצועית בכל הקשור לסידורי הביטחון במחלקת הגביה כולל שמירת הכספים והפקדתם בבנק.

9. עדכון סטאטוס טיפול בנושא בדיקת ההכנסות בגביה לשנת 2017 ושיפור תהליך העבודה השוטף לביצוע ההתאמות במהלך שנת 2018 –

הביקורת העלתה את ממצאיה, בעיקר את הרישום המאולץ לצורך ההתאמה (דהיינו לא מדובר בהתאמה פרטנית) שחוזר על עצמו ואת חשיבות עריכת בדיקה יסודית ומעמיקה לסוגיית העיכוב בביצוע ההתאמות בין מערכת הגביה לבין מערכת הנהלת חשבונות באשר לניתונים של שנת 2017 שהסתיימה ולשיפור תהליך העבודה השוטף בנושא זה במהלך בשנת 2018.

במהלך שנת 2018 בוצעה בדיקה פרטנית לנושא העיכוב בסגירת ניתוני הגביה ושליפתם וביצוע ההתאמות בין שתי המערכות כאמור, באמצעות רואה החשבון המבצע התאמות מול מחלקת הגביה במועצה כולל נציגי חברה להשמת עובדי גביה מקצועיים.

בין הפעולות שדווחו לביקורת במסגרת בדיקה זו, כי נעשתה בדיקת זיהוי והתאמה של סעיפי התקציב המוגדרים בין מערכת הגביה לבין סעיפי התקציב המוגדרים במערכת הנהלת חשבונות, בכך הצטמצמו הסכומים והפעולות הקשורות להם שלא היו מותאמים בין שתי המערכות דנן.

בהתאם וכתוצאה מכך נעשו תיקונים ברישום של מספר פעולות שלא שויכו באופן נכון הן במערכת הגביה והן במערכת הנהלת חשבונות (גם טעויות ברישום בהנהלת חשבונות לדוגמה : בכרססת הוראות קבע, כרססת שיקים חוזרים).

נוסף על כך, היתה גם חשיבה על שיפור מערך ביצוע התאמות בנקים בהנהלת חשבונות באופן ממוחשב דיגיטלי, מקוון והתייעלות בעדכון ניתוני מערכת הגביה.

ב. סיכום ממצאים ומסקנות –

חוסר ההתאמות בין מערכת הנהלת חשבונות לבין המערכות השונות כולל מערכת הגביה העירונית נמשך שנה אחרי שנה ללא טיפול יסודי מעמיק, וזאת חרף הכרתם של הגורמים האחראיים במועצה ובמיוחד גזבר המועצה בבעיה הקיימת, הגם העלאתה על-ידי הביקורת במועדים שונים ובפרט בחודש מאי 2013. הדבר מעיד על כשל.

ברור לחלוטין כי נושא בדיקת הממשק בין הקופה ומערכת הגביה לבין מערכת הנהלת חשבונות וההתאמות ביניהם היה אמור להיות מטופל בסדר עדיפות עליון על-ידי המועצה באמצעות גזבר המועצה; מכאן שייעול ושיפור מערך ביצוע ההתאמות כולל שימוש בטכנולוגיה מתאימה עשוי להבטיח את נכונות ונאותות הרישום, אחידות בזיהוי סעיפי ההכנסות ובהגדרת כרטיסי החשבון בין שתי המערכות הנ"ל, וקיום התאמות סדירות ומלאות בין מערכת הנהלת החשבונות לבין הקופה ומערכת הגביה.

אכן הרישום והשיקוף של ההכנסות העצמיות של המועצה הינו נושא מהותי שמחייב טיפול יסודי ומעמיק, באופן סדיר ושיטתי, כולל טיפול בממצאים שעלו בבדיקת הביקורת שלהלן:

- ♦ לא קיימים נהלים כתובים עבור הטיפול בהפקדות הבנק ולא מתקיימים ביקורות פתע לצורך בדיקת הקופה ועבודת הקופאית הראשית.
- ♦ התאמות הבנק מבוצעות בצורה מאולצת כתוצאה מאיחור בשליפת הפקודה מהגביה.
- ♦ מנוהל ספר המחאות דחיות אך יש איחור מהבנק בקבלת אישורי ההפקדות. כמו כן, לא מבוצעת התאמה של ההמחאות הדחיות לפי דפי בנק מול ההמחאות הדחיות המנוהלות במחלקת גביה.
- ♦ נמצאו פעולות רישום לא משויכות באופן נכון במערכת הגביה העירונית ובמערכת הנהלת החשבונות.
- ♦ קיימת אי התאמה בין ההמחאות שלא כובדו במחלקת גביה לבין ההמחאות שלא כובדו במחלקת הנהלת חשבונות כתוצאה מאיחור בשליחת ההמחאות שלא כובדו על ידי הבנק למחלקת הגביה.
- ♦ הקופאית הראשית מקבלת תשלומים עושה בדיקה לקופה, אחראית על הכספת ומפקידה לבנק. אין בקורות ואין נהלים כתובים במחלקת גביה או במחלקת הנהלת חשבונות לענין תהליכי העבודה בקופה והבקרה על הקופה.
- ♦ אין הקפדה על עדכון הרשאות כניסה למערכת הגביה, קיימת הרשאה לעובדים שסיימו לעבוד או עובדים ממחלקות אחרות.
- ♦ סקר הנכסים שעליו מבוססים חישובים לחיובי הארנונה לתושבים בוצע לפני הרבה שנים ואינו עדכני. במהלך הביקורת מבוצע סקר נכסים חדש.
- ♦ אין ממשק ישיר בנושא זיכוי העובדים והספקים בין מחלקת הנהלת חשבונות לבין מחלקת גביה לצורך בקרה.

ג. המלצות –

1. לערוך נוהלים כתובים במחלקת גביה ומחלקת הנהלת חשבונות.
2. לקיים ישיבות צוות סדירות במחלקת גזברות (גביה-הנה"ח, שכר-הנה"ח).
3. לקבוע נוהל עבודה שיכלול מתווה פעולה, בקורות וגורמים אחראים בכל שלב, בין היתר בנושא שליפת קופה; התאמות בנקים; ניהול וסגירת קופה; טיפול בפערים מהותיים בניתוני הקופה / חיובים ויתרות בנקים כולל חובת דיווח לגזבר המועצה מרף מסוים שיקבע.
4. לקיים מעקב סדיר ונוקב בשוטף לענין השלמת הפעולות הנדרשות במחלקת הגביה לשיקוף ואימות ניתוני ההכנסות העצמיות במחלקת הגביה וסגירת רישומי הקופה לצורך עמידה בלוחות זמנים מבחינת סגירת קופה כל רבעון.
5. לבצע התאמות בנק לפי סוגי התשלום, מזומן, אשראי, המחאות או הוראות קבע. מוצע באופן מקוון.
6. צריך להקים כרטיסים חדשים בהנהלת חשבונות עבור שיקים שחזרו, הוראות קבע שחזרו, קיזוזי עובדים וקיזוזי ספקים המגיעים ממחלקת הגביה ולכלול את הנתונים שרשומים במחלקת הגביה בתוך פקודת יומן לשליפה, כך ניתן לבצע בדיקת התאמה מדי רבעון על ידי רואה החשבון.
7. לבדוק את האחידות בזיהוי סעיפי ההכנסות בין מערכת הגביה לבין מערכת הנהלת חשבונות ואת התאמתם. מוצע לקיים בדיקה שנתית.
8. לבצע בדיקות פתע לקופות במחלקת הגביה על ידי נציג של הגזברות.
9. להיעזר באמצעים דיגיטליים של קבלת הדואר וההודעות מהבנקים וביצוע עבודות התאמות בנקים, דבר שעשוי לייעל את העבודה השוטפת.
10. לבצע הפקדה בבנק ללא דיחוי סמוך ככל הניתן למועד הגביה, ביום סגירת הקופה או למחרת.
11. השטרות והמחאות המתקבלות במועצה מגורמי חוץ תוחזקנה בקופה נעולה וממוגנת בסביבה מאובטחת.
12. לשקול מחדש נושא הפקדת ההמחאות הדחיות בבנק דקסיה.
13. לבטל מוקדי גביה שאינם מקושרים למערכת עיבוד הניתונים הממוחשבת של המועצה ושאנם מפקידים מדי יום את תקבולים בקופה הראשית.
14. לשפר את מערכת הגביה העירונית באמצעות פתיחת ויצירת ערוצי שירות שונים בגביה ולהעמדת אמצעי תשלום מגוונים, מאובטחים ונגישים לציבור המשלמים.
15. לבדוק את רשימת ההרשאות במערכת הגביה והנהלת החשבונות מדי רבעון.
16. לעקוב אחר סקר הנכסים שהביצוע שלו היה אמור להתחיל בשנת 2018.

התייחסות גזבר המועצה לדוח הביקורת בנושא ביקורת התאמות הכנסות במערכת הגביה דלעיל –

" דוח ביקורת עוסק בממשק והתאמות בין הגביה להנה"ח.

הדוח מצביע על חוסר התאמות וליקויים בתהליכי קליטת הנתונים ממחלקת הגביה. כמו כן, עולים ליקויים בנושא שיקים והרשאות חוזרים.

אומנם הדוח מתייחס לשנים שעברו אבל חובה לבדוק את המצב הקיים כיום בהנחה שערכנו שינויים רבים בתהליכי העבודה בעיקר בשנתיים האחרונות.

ביקשתי מרו"ח אלעלימי לערוך בדיקה לעומק ולדווח לי על המצב הקיים בהתייחסות לדוח הביקורת של מבקרת המועצה. מצ"ב דיווח רו"ח אלעלימי, להלן :

במענה לממצאי הביקורת על התאמת הכנסות במחלקת הגביה ננקטו צעדים ופעולות במחלקת הנהלת החשבונות כדי לצמצם את הסיכון באי התאמה לרמה נמוכה מקובלת כמפורט להלן :

1. שימוש בטכנולוגיות ושיטות מתאימות להבטיח את נאותות ושלמות נוהל התאמת ההכנסות במח' הגביה בין מערכת הנהלת החשבונות לבין מערכת הגביה – בסוף שנת 2019 נפתח ממשק ישיר בין מחלקת הנהלת החשבונות הממוחשבת לבין הבנקים.

2. הממשק מאפשר בין היתר צפייה וריכוז ההכנסות מארנונה, שקים שחזרו, הוראות קבע שחזרו, מזומנים, וממסרים דחויים.

3. נפתח חו"ז מתאים לסעיפי הכנסות כגון (שקים שחזרו, הו"ק שחזרו וממסרים דחויים), כל חו"ז בנפרד ונרשם מדי יום דרך המערכת הממוחשבת.

4. רישום נתוני הכנסות מגבית ארנונה בהנהלת חשבונות נשלף כפקודת יומן ממערכת גביה ומדי חודש נעשית התאמה כללית בין הכנסות בשתי המערכות בתיאום עם מנהל מחלקת גביה בשונה מהעבר שהיה אחת לרבעון.

יש לציין שאנו מזהים מהנתונים המתקבלים בפקודה שסכומים קטנים שנראו בבנק מקובצים לסכום אחד בפקודת שליפה.

בנוסף כל הסכומים בפקודת השליפה מהגבייה מופיעים בתאריך ערך של היום האחרון של החודש שהם שייכים אליו דבר המקשה עלינו להתחקות אחר הסכומים בקשר להתאמה.

5. התאמת הבנקים מתבצעת כחלק מנוהל על בסיס יומי ובתחילת היום, כדי לזהות לדווח ולהתריע על כל ממצא חריג בהכנסות בפרט ובכלל.

6. ביצוע שיחות תכופות עם מנהל הגביה ע"מ לדון ולקבוע נהלים מוסכמים ולוחות זמנים בכדי לעמוד בדרישות המערכת ובו זמנית להפחית את הסיכון באי התאמה לרמה נמוכה סבירה ומקובלת, לדוגמא קביעת נוהל 10 לחודש יש למסור לנו תנועות מקובעות ומאזן של חודש שעבר לטובת ההתאמה .

7. להנהלת החשבונות יש גישה ושליטה ברמה גבוהה בהכנסות הגביה בבנק דרך המערכת הממוחשבת וההתאמה היומיומית מאפשרת שימור השליטה בנתוני הבנק ברמה גבוהה.

8. הביקורת העלתה בממצאיה כי נעשית התאמה מאולצת לצורך התאמה דבר שלא ניתן לומר מאז שהתחלנו להשתמש במערכת ממוחשבת."

בתאריך 15 ביוני 2020 כינס גזבר המועצה ישיבה בנושא סטטאוס טיפול בממצאי דוח הביקורת בענין התאמות הכנסות במחלקת הגביה לעיל ונושאי ביקורת נוספים, בהשתתפות רו"ח אלעלימי, מדור הנהלת חשבונות, מנהל מחלקת הגביה והקופאית הראשית בגביה.

להלן סיכום גזבר המועצה לנושאים שנדונו :

1. התאמות הבנק היומיות: הקופאית הראשית תחתום כל יום על דוח ההתאמות היומי.
 2. הפקדות כספים ושיקים בבנק: לבצע את ההפקדות בתדירות יומית.
 3. שליפת קופה על ידי הנה"ח: כיום מתבצעת שליפת נתוני הקופה מדי חודש ולא יאוחר מ-30 לחודש העוקב. יש לדאוג למשוך את השיקים החוזרים מבנק מרכזית בתדירות של שבועיים בתיאום עם מו"מ עוספיה.
 4. החזרות שיקים: הנהלת החשבונות רואות את החזרות השיקים, הוראות הקבע והממסרים הדחויים באופן שוטף. הרישומים מבוצעים מיד לכרטיסי חו"ז מיוחדים שנפתחו מתחילת 2020. היתרות בחו"ז נסגרים בהתאמות מול נתוני הגביה באופן שוטף עם שליפת נתוני הקופה.
 5. יתרות משנים קודמות: קיימים במערכת יתרות לא מותאמות משנים קודמות. הנהלת החשבונות הונחתה לבדוק את היתרות אחורה, לבצע התאמות ולפעול לסגירה לאחר אישור.
 6. קיצוזים מספקים: נסקר כל התהליך של התאמת הקיצוזים מספקים בין הגביה למערך החשבונות. סוכם שהנה"ח תערוך פקודה זמנית בסטטוס 10 בכרטיס הספק. מחלקת הגביה תפיק קבלה שתישלח להנה"ח ואז הנה"ח תקבע את הפקודה בהתאם לקבלה.
 7. הפרשים היסטוריים בקיצוזים: סוכם שמחלקת הנה"ח תבדוק הפרשים היסטוריים (ספר 5) ותפעל להתאמתן וסגירתן.
 8. קיצוזים מעובדים: הגביה מבצעת חיובים לעובדים בתלושי השכר. ההתאמות מבוצעות בשוטף מול מחלקת השכר מדי חודש בחודשו.
 9. הלוואות לעובדים: המועצה מעמידה הלוואות לעובדים לסגירת יתרות חוב בגביה. ההלוואות מנוכות מתלושי השכר בתשלומים. הקליטה בגביה היא בסכום אחד. סוכם לבדוק אם קיימים יתרות ולקבל סטטוס יתרות של הלוואות עובדים נכון להיום בדגש על יתרות משנים קודמות.
- מחלקת הנהלת חשבונות תפעל בענין התאמות שכר – גביה.

10. נושא נוסף שעלה בדיון הוא, התאמת כרטיסי העיקולים. התברר שקיים כרטיס אחד הכולל את כל סוגי העיקולים למיניהם. ההנחיה להפריד בין עיקולים להוצל"פ לבין עיקולים למחלקת הגביה ולערוך התאמות שוטפות.

כרטיס חו"ז עיקולי עובדים 5000044000 יהיה רק לעיקולי עובדים וניתנה הוראה לשכר להפריד בחיוב הכרטיס הזה וממשכורת חודש יולי 2020 הרישום ו/או החיוב יהיה בשלוש כרטיסים נפרדים:

כרטיס 1 עיקולי עובדים

כרטיס 2 הלוואות עובדים בנוסף לעובדים אשר יקבלו על חשבון

משכורת סכומים בודדים

כרטיס 3 קיזוז ארנונה

11. גביה במרכז התרבות: סוכם להתחיל ולהפעיל את הממשק בין תוכנת הקלאב-טיק לניהול חוגים לבין האוטומציה ולערוך התאמות בין ההכנסות במערכת לבין הפקדת הכספים בחן התרבות. מרכז התרבות מעביר כספים למחלקת הגביה שמבצעת את ההפקדות בבנק. רו"ח ערך התאמה לבקשת המבקרת בין ההכנסות במרכז התרבות לבין ההפקדות בבנק. דווח שלא קיימים פערים. רו"ח אעלימי נדרש להמציא את הדוח בכתב.

12. גביה באולמות ספורט: דווח שגביית כספים באולמות ספורט מבוצעת על ידי זידאן מנהל הספורט. דווח שהכספים מועברים למחלקת הגביה לצורך הפקדה בבנק. מנהל הספורט לא הוסמך על ידי הגזבר כגובה כספים לכן סוכם להזמין אותו לישיבה בעניין לצורך הסדרה.

13. תביעות רכוש ונזק : תיערך בדיקה יסודית באמצעות משרד רו"ח אלעלימי.

מחלקת הנהלת חשבונות קבעה כי במקרה פיצויי בגין רכוש מחברות ביטוח נפתחו שני כרטיסים :

1-כרטיס נזקי רכוש

2-כרטיס נזקי גוף, אשר יתקן בוודאות את כרטיס החו"ז ב. לאומי .

אני מבקש מכל המכותבים לעיין טוב בסיכומים ולעשות כמיטב יכולתם כדי לעמוד בהם לטובת המערכת.

זה הזמן להודות למבקרת המועצה מקרב לב בשם כולם על המקצועיות והרצינות. אין ספק שהדוח שלה חדד עבורנו את נקודות החולשה בתהליכי העבודה ומקווה שהפתרונות שהוצעו ייתנו מענה לשביעות רצון המבקרת."

הערות ראש המועצה המקומית לביקורת התאמות הכנסות במחלקת הגביה דלעיל, כדלהלן :

" מדובר בדו"ח חשוב מאוד . צר לי לקבוע כי נושא התנהלות התאמות ההכנסה אינו מעודד למרות שהיו הערות על אותם נושאים בעבר.

החשב המלווה העיר והתריע על כך פעמים רבות . יש לנקוט בצעדים מהותיים לשיפור המצב מאחר ומדובר במחלקה רגישה העוסקת בכספים.

אדאג למנות גורם מקצועי חיצוני להכין נהלים מתאימים בהתאם להמלצות המבקרת ולעקוב אחר שיפר העבודה. "

1.2 תביעות רכוש במועצה – טיפול בפגיעות רכוש, נזקים ומפגעים

נכסי המקרקעין שיש זכויות למועצה המקומית עליהם והתשתיות המוניציפליות, אשר הן חלק מהנכסים של הרשות וכוללות כבישים, תשתיות מים וביוב, מערכות ניקוז, תשתית חשמל, מתקני תקשורת, עמודי תאורה, גדרות ושערים, שלטים, מיועדים לאפשר לרשות המקומית למלא את תפקידיה בהתאם לחובותיה ולסמכויותיה.

שווים של נכסי המקרקעין והתשתיות המוניציפליות במועצות המקומיות נאמד בסכומים גדולים מאוד ולפגיעה בהם עלולה להיות השפעה ניכרת על מצבה הכלכלי של המועצה המקומית.

נכסי המועצה המקומית חשופים לסיכונים רבים ושוונים (לרבות השחתה בזדון, השחתה במזיד, **גניבה, חבלה, אובדן ותאונות** בכלל). מתוך הגנה ראויה לרכושה יבוא לידי ביטוי, בין היתר, במיגון ואבטחה של נכסיה ובהבטחת קבלת פיצוי כספי בסכום ערכי הכינון של כלל הנכסים, לרבות מבנים ותכולתם, תשתיות מוניציפליות אם יינזקו בדרך כלשהיא.

[ראה פרק יא לחוק העונשין קובע מספר עבירות של פגיעה ברכוש. פרק ט' לאותו חוק מתייחס לעבירות שעניינן הוא בסדרי השלטון והמשפט.]

נזקי רכוש עשויים להיווצר בשלל סיטואציות – שריפה, נזקי טבע, נזילות, ליקויי בניה של קבלן, נזקים הנגרמים על-יד צד שלישי, אגב רשלנות או בהפרת חובה חקוקה. [דיני הנזיקין חלים גם על נזקי רכוש וניתן לקבל פיצוי או שיפוי בשל גרימתם. ראה פקודת הנזיקין, סעיף 10 וסימן ה.]

על המועצה המקומית לנקוט בפעולות לשמירה על נכסי המקרקעין ועל התשתיות המוניציפליות בין היתר באמצעות הערכות פיננסית, שתאפשר להתגונן מפני נזק שייגרם לאותם נכסים ותשתיות.

המועצה המקומית מוסמכת ואחראית על הטיפול ותחזוקת מבנים, תשתיות ומתקנים למניעת מפגעים ונזק למשתמשים ופועל יוצא מכך צמצום או הפחתת תביעות נזיקיות כנגד המועצה המקומית.

תקנות העיריות (שמירה, אבטחה וסדר ציבורי ברשות מקומית), השתע"ב – 2011 קבעו את רשימת הנושאים בהם יכולות הרשויות להסדיר את ענייני השמירה, האבטחה והסדר הציבורי. הרשימה כוללת את הנושאים הבאים :

- (1) "שמירה ואבטחה נייחת וניידת במרחב הציבורי ובמיתקני הרשות המקומית לרבות לצורך מניעת פעילות חבלנית עוינת ;
- (2) סיוע למשטרת ישראל בפעולותיה לשמירת שלום הציבור והסדר הציבורי, לרבות באבטחת אירועים המוניניים ;
- (3) **מניעת פגיעה ברכוש** של הרשות המקומית."

המועצה המקומית מחויבת לתקן נכס ציבורי שנפגע עקב תאונה או חבלה או השחתה כדי למנוע היווצרות מפגע ולאפשר המשך מהלך פעילות תקין ושימוש בטוח מחד גיסא, ולנקוט בהליך משפטי של תביעת נזיקין לקבלת פיצוי או שיפוי בגין נזק/נזקים שנגרם/נגרמו לרכושה כנגד הגורם המזיק ו/או חברת הביטוח, בהתבסס על מידע עובדתי וכמותי המשקף את ערך הנכס ועלויות הטיפול להחזרת המצב לקדמותו והמשך שימוש מאידך גיסא.

תביעות רכוש הם משני סוגים : תביעות נזיקין המוגשות כנגד המועצה המקומית ותביעות נזיקין המוגשות בשם המועצה המקומית כנגד המזיק וחברת הביטוח.

במהלך השנים בדקה הביקורת נושאים הנוגעים לשיפור ולייעול תחום ניהול הרכוש הציבורי, בין היתר, טיפול בתביעות של נזק שנגרם לרכוש המועצה או נזק שנגרם לאדם ולרכושו בשטח ציבורי, שימוש שלא כדין ברכוש או במשאב ציבורי.
ממצאי ביקורת והמלצות ביקורת משנים קודמות בתקופה לאחר ביטול האיחוד :

- ניהול תיק לכל אירוע : תיעוד מפורט לנזק שנגרם או לשימוש שלא כדין שנעשה.
- הערכה שמאית של הנזקים שנגרמו בסמוך לקרות האירוע שיאפשר להוכיח את הקשר הסיבתי בין האירוע לבין הנזק. או
- חקירת מומחה במקרה של שימוש שלא כדין.
- הגשת תלונה למשטרה על האירוע שבמסגרתו נפגע הרכוש או נעשה שימוש שלא כדין.
- איסוף ראיות ועדויות למקרה שבו נפגע הרכוש ולשמור על כל אסמכתא.
- לדווח לכל הגורמים הרלבנטיים במועצה – מזכיר המועצה, גזבר המועצה, מהנדס המועצה, היועץ המשפטי.
- לתקן את הנזק שנגרם כדי יוצר מפגע או למנוע המשך שימוש שלא כדין.
- להודיע למפגע בדבר העבירה שהוא צד לה או המעשה שהוא ביצע, בסיוע היועץ המשפטי.
- טיפול שיטתי ועקבי בנזקים שנגרמו לרכוש העירוני כולל תשתיות בתאונות דרכים ועקב בעיות ונדאליזם בכבישים.
- במקביל, קביעת נוהל עבודה מתאים; קביעת גורם מוסמך וכשיר לרכז לטפל בעלוות ובנזקים שנגרמו למתקני המועצה ולרכושה, בין היתר, טיפול משפטי מול המפגע לשיפוי המועצה בגובה הנזק שנגרם עקב מעשיו.
- מניעת או הפסקת כל שימוש שלא כדין ברכוש ציבורי ובתשתיות עירוניות.

מטרות הביקורת :

- לבדוק את תהליך העבודה של הטיפול בנזקי רכוש של המועצה.
- בדיקת קיומם של ההנחיות והנהלים הפנימיים מספקים במועצה ואת אכיפתם, ואיך הם מיושמים.
- בדיקת קיומו של מערך תפעולי מוסדר לטיפול בדרישות נזק ותביעות כראוי, בין היתר, מינוי בעלי תפקידים וועדות ואת מידת עמידתם בהוראות הדיון.
- לבדוק את היקף התביעות והדרישות המוגשות בתחום תביעות רכוש.
- לבדוק את הבקורות הקיימות ואת רציפות הטיפול בפגיעה או בנזק שנגרם.
- בדיקת קיומם של מאגרי מידע ממוחשבים לצורך ניהול תביעות הרכוש כנדרש.

מבנה ארגוני של המועצה בתחום הנבדק והגוף המבוקר :

1.1 מנכ"ל המועצה (מר דאהש חלבי) – מינוי כמשרת אמון החל מחודש יולי 2014; לאחר ביטול האיחוד, מזכיר המועצה הקודם איש משרה זו במסגרת מכרז שנערך בחודש נובמבר 2011, וזאת עד לחודש יוני 2014.

1.2 גזבר המועצה (רו"ח עדואן עדואן) – מונה במכרז שנערך לאחר ביטול האיחוד החל מחודש נובמבר 2011.

1.3 אחראי תחום הפיקוח (מר ופא פרחאת) – מינוי שלא דרך מכרז כדן. החל משנת 2014 הוא משמש רכז נושא תביעות רכוש ונזקים, תפקיד שהוטל עליו על ידי ראש המועצה.

1.4 תובע עירוני (עו"ד באסם כמאל) – מינוי במסגרת מכרז שנערך, החל מחודש מרץ 2017.

1.5 יועץ משפטי חיצוני למועצה (עו"ד רינה לפידות) – היועצת המשפטית החיצונית הקבועה מונתה במסגרת מכרז שנערך במהלך שנת 2015. חילופי יועצי משפטיים חיצוניים היה בחודש מאי 2016.

בהתאם למבנה הארגוני המאושר למועצה במועד הביקורת (משנת 2012) וכפי שעולה מקובץ ניתוח עיסוקים שפרסם משרד הפנים בדבר חלוקת האחריות והתפקידים של נושאי המשרות ברשויות, תחומי האחריות נשוא דו"ח זה הינם באחריותם של: מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה ואחראי תחום הפיקוח במועצה (להלן: "הגוף המבוקר").

הביקורת **תעיר** כי המועצה המקומית טרם עדכנה את ההמבנה הארגוני משנת 2012, וזאת לאור הקמת מערך שיטור עירוני וקליטת פקחים ותובע עירוני במהלך שנת 2017 בנוסף לשינויים שונים במצבת כח האדם.

מתודולוגיה :

א. עבודת הביקורת –

הביקורת הנחתה שתי סטודנטיות לתואר שני בביקורת באוניברסיטת חיפה.

א.1. לצורך עבודתה הביקורת עיינה בין היתר, בתכתובת שבין המבוקר לבין תובעים ו/או נתבעים, ברישומים שנעשו במערכות המידע, במידע שהתקבל מעורכי דין חיצוניים ובהתכתבויות הפנימיות שנמצאו או נמסרו לביקורת.

א.2. הביקורת קיבלה קבצים ממערכות המחשוב השונות המפרטות את התביעות/דרישות התשלום שיצאו מהמועצה למפגעים השונים.

א.3. הביקורת הפיקה כרטסות ממערכת הנהלת החשבונות במועצה לבדיקת רישום ההכנסות והתשלומים בגין תביעות רכוש.

א.4. הביקורת כללה בדיקה לתקבולים בגזברות כולל במערכת הגביה העירונית שנתקבלו עקב תביעת רכוש או בגין שימוש שלא כדן.

א.5. הביקורת כללה בדיקות של כל דיווחי האירועים (פגיעות ברכוש עירוני) במהלך השנים 2013-2017 (להלן: "התקופה המבוקרת") בהיקף כולל של כ- 520 א"ש.

- א.6. הביקורת נפגשה במסגרת עבודתה בין היתר, עם בעלי התפקידים המפורטים להלן :
- הביקורת נפגשה עם ראש המועצה, מר רפיק חלבי.
 - הביקורת נפגשה עם אחראי תחום פיקוח במועצה דנן.
 - הביקורת נפגשה עם מנכ"ל המועצה.
 - הביקורת נפגשה עם גזבר המועצה, וזאת בשלב גיבוש הממצאים.
 - הביקורת שלחה שאלונים לגורמים הבאים (נספח א' לדו"ח):
- אחראי תחום פיקוח; התובע העירוני; גזבר המועצה; היועץ המשפטי החיצוני למועצה.
- הביקורת נענתה לשאלונים ששלחה על ידי אחראי תחום פיקוח והתובע העירוני אשר זה השיב באופן חלקי .
- הביקורת נפגשה מספר פעמים נוספות עם אחראי תחום הפיקוח לצורך השלמת תשובות וכן לצורך קבלת המסמכים הרלבנטיים שהיו בידי אחראי הפיקוח.
 - הביקורת ערכה בדיקת מעקב אחר סטאטוס הטיפול באירועים ובתביעות במהלך שנת 2019 מול אחראי תחום הפיקוח, היועצת המשפטית ומחלקת הגזברות.
- א.7. הביקורת הכינה טיוטת דוח ראשונה בחודש נובמבר 2018. התקיימו פגישות עם הגוף המבוקר להצגת הממצאים והליקויים שעלו והתנהל דיון בדרכים לתיקון.

ב. מסמכים שהתקבלו :

1. אסופת מכתבים מתוך תיק המצוי אצל האחראי על הפיקוח דנן.
2. תמצית תביעות המצויות אצל היועץ/ת המשפטי/ת החיצוני.
3. מסמכים מתוך תיקי מפגעים/תביעות שמתנהלים על-ידי המועצה.
4. עותק מהנחיות פנימיות ומנהלים לא רשמיים המצויים במועצה.
5. כרטסות ממערכת הנהלת החשבונות של המועצה ודפי חשבון בנק אליו הועברו תקבולים.
6. העתקי קבלות ידיניות למשלמים שהפיקה מזכירת הגזבר בגין תקבולים והעתק קבלה לתקבול שנתקבל במערכת הגביה העירונית.
7. פוליסת ביטוח אלמנטרי של המועצה וניסיון תביעות 2014-2017.

ג. מטרות הביקורת הוגדרו כדלהלן:

- בחינת שלמות, אחידות ונאותות הליך הטיפול בנזקי רכוש של המועצה מול גורמי הנזק/המפגע, וזאת החל משלב הדיווח על האירוע והערכת הנזק ועד סיום הטיפול כולל גביית כספי הפיצוי/השיפוי שנפסקו או סוכמו.
- בחינת הליך קבלת ההחלטות אודות הגשת תביעות, קביעת הסדר, הוצאת מכתבי פנייה ו/או דרישה לנתבעים ו/או תובעים.
- בחינת נאותות הטיפול והדיווח על הטיפול בתיקים על ידי המבוקר ועל ידי משרדי עורכי הדין החיצוניים.
- בחינת הבקורות הקיימות אחר שלמות הנתונים של קבלה ורישום הפניות ו/או התביעות המתקבלות בגוף המבוקר.
- בחינת הבקורות הקיימות אחר שלמות הנתונים של קבלה ורישום התביעות ו/או ההסדרים המושגים על ידי משרדי עורכי הדין החיצוניים.
- בחינת הגורם שמקבל את הפנייה ואופן הטיפול בפנייה לרבות הנתונים שלהלן: מי מקבל את הפניה, עם מי מתייעצים בעניין הפניה (יועץ ביטוח/ יועמ"ש/מנכ"ל/גזבר), מי הוא הגורם המוסמך להסדרים בשם המבוקר, מי מכין את ההסדר, מי מאשר את ההסדר, מי חותם על ההסדר, מי הוא הגורם המוציא לפועל.
- בחינת הליך העברת הכספים על פי תביעה ו/או הסדר לאגף הגבייה.
- תמיכת מערכות המידע בתהליך הרישום והמעקב אחר מצב הטיפול בפניות.

מועד והיקף הביקורת : סקר מקדים נערך במחצית השניה לשנת 2017. הביקורת נערכה במהלך חודשים מאי-נובמבר לשנת 2018. מועד סיום הביקורת דצמבר 2018.

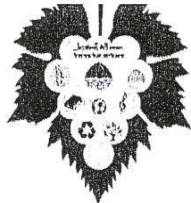
במהלך שנת 2019 נערכה בדיקת מעקב לסטאטוס הטיפול בתביעות שהמועצה הגישה בגין נזק שנגרם לרכוש עד חודש ספטמבר 2019.

תקופת הביקורת היא לניתונים של אירועי הנזק לרכוש הציבורי המדווחים לשנים 2013-2017.

מגבלות הביקורת : הביקורת מתבססת על המידע הקיים לאירועים ולנזקים שמדווחים ומתועדים; בעיקר מידע שניהל אחראי תחום הפיקוח ורכז נושא תביעות רכוש ונזקים.

הבדיקה המעמיקה של הביקורת התמקדה בדרישות ובתביעות שהמועצה המקומית הגישה לפיצוי בגין נזק שנגרם לרכוש בעיקר מעקבות ועמודי תאורה. ההיקף הכולל של תביעות ודרישות אלו הינו כ-520 אלף ₪.

**להלן הנחית ראש המועצה המקומית בנושא דיווח על נזקים ברכוש מחודש
אוגוסט 2014 עקב הביקורת משנת 2012/2013, לפני תחילת הביקורת לעיל :**



**ראש המועצה
رئيس المجلس**

דלית אל כרמל 19.8.2014

לכבוד

דאהש חלבי – מ"מ מזכיר המועצה

מהנדסת המועצה

מנהל תחזוקה

קב"ט המועצה

יחידת הפיקוח

הנדון : דיווח על נזקים ברכוש המועצה

שלום רב,

נדהמתי לגלות שהמועצה לא הגישה בעבר וגם בתקופה מאז כניסתי לתפקיד תביעות בגין נזקים שנגרמו לעירייה בזדון ו/או כתוצאה מרשלנות, כמו הורדת עמודי תאורה תוצאה של תאונות דרכים.

אין דיווח מלא, אין הזמנת שמאי, אין חיובים ואין תיקון נזקים.

אני מזועזע מעצם כתיבת שורות אלה.

אבקש לאלתר להגיש דו"ח פיקוח וקב"ט, להזמין שמאי, לתקן את עמוד התאורה ליד גלריה חמוד שהופל לפני שלושה ימים ולחייב את הביטוח של גורם הנזק.

אבקש לנקוט באותו צעד נגד גורם הנזק לעמוד התאורה ליד חנות פכר אלדין לפני מספר חודשים ולבדוק משפטית אם ניתן לחייב מקרים אחרים בעבר.

צריך להסיר מיד את המפגע ולהחזיר תאורה לרחוב המרכזי.

בכבוד רב
רפיק חלבי
ראש המועצה

העתק: אלוף (מיל) יוסף משלב – הממונה על המחוז

עו"ד אלי קולס – יועץ משפטי

עו"ד סועאד חסון – מבקרת המועצה



דאלית אל כרמל- מיקוד: 30056 ת.ד 13 | טל': 04-8301902 | פקס: 04-8394301 | Dalietelcarmel@gmail.com

 מועצת דאלית אל כרמל

סיכום בדיקה וממצאי הביקורת:

הרשות המקומית מתמודדת מול סיכונים שונים בפעילות שלה. על הרשות המקומית מוטלת חובה לערוך ביטוחים מסוימים. מן הסתם נדרש ניהול סיכונים כחלק מההיערכות להגנה ולאבטחה של נכסי הרשות כהמלצת משרד מבקר המדינה.

ניהול סיכונים הרשות המקומית נעשה במישורים שונים:

- ניהול סיכונים פיזי – הגנה על הרכוש, תחזוקה, ניהול מוקד עירוני, טיפול במפגעים, פעולות יזומות לאיתור מפגעים וסיכונים ועוד.
- ניהול סיכונים על ידי העברת הסיכון לגורם אחר –
- עריכת מגוון ביטוחים מתאימים (ביטוח רכוש, פוליסת צד ג', ביטוח תאונות אישיות תלמידים, ביטוח נושאי משרה, ביטוח אחריות מקצועית של ההנדסה והתכנון, ביטוח נאמנות כספים, ביטוח חבות מעבידים, מחלות מקצוע ועוד);
- עריכת חוזים והתקשרויות המכילים סעיפי ביטוח ואחריות חוזית תוך העברת הסיכונים לקבלנים ולספקים;
- אישור קיום ביטוחים.
- ניהול תביעות כולל תביעות צד ג' שהן מתחת לסכומי ההשתתפות העצמית.

1. תהליך העבודה לטיפול בתביעות רכוש ונזיקין:

הטיפול בתביעות נזיקין ופגיעות בנכסי המועצה לא הוסדר באמצעות נוהלי עבודה רשמיים שמגדירים את דרכי הפעולה והגורמים האחראיים לכל מטלה ולכל שלב.

במהלך השנים, היו דיווחים ונמצא תיעוד על נזקים ופגיעות שנגרמו לנכסים ולתשתיות העירוניות עקב אירוע נזק שנגרם על-ידי מפגע או עקב שימוש במשאב עירוני או בתשתית עירונית שלא כדין. יחד עם זאת, היו פגיעות ושימושים שלא דווחו ותועדו כנדרש באופן משקף וממצא!

חלק מהאירועים והפגיעות שהיו לא תועד באופן ממצא שמאפשר למועצה המקומית לדרוש פיצוי או שיפוי בגינם! היו אירועים ופגיעות שדווחו אך התשתית הראייתית חסרה. כך שזהות המפגע או זהות המשתמש אינה ידועה או הראיות שנאספו אינן מספיקות לביסוס דרישת המועצה והגשת תביעה לפיצוי ובכך צמצום הפסד!

בגין חלק מהאירועים והפגיעות שתועדו ודווחו באופן משקף ננקטו הליכים משפטיים בשם המועצה המקומית לפיצוי בגין הנזקים שנגרמו למועצה. הביקורת תתייחס לאירועים ופגיעות אלו בהרחבה להלן.

מנגד, הוגשו נגד המועצה המקומית תביעות בגין נזקים ופגיעות שנגרמו לנפגעים, ברכוש או בגוף שלהם, בשל מפגע בטיחותי (בדרך כלל בכביש) או עקב אירוע שהתרחש בתחום המועצה כנטען.

בהתאם ל**דיווח גזבר המועצה** במסגרת קביעת "כללים לטיפול בתביעות צד ג המוגשות כנגד הרשות", בדרך כלל התובעים פנו ישירות לחברת הביטוח וזאת אפילו ללא פניה מקדימה למועצה, או המועצה הפנתה את הפונים לסוכן הביטוח שעל-פי דין הינו שלוח של חברת הביטוח. כך שמאחר ועל-פי תנאי הפוליסה, חברת הביטוח לוקחת על עצמה את נושא ההגנה המשפטית, נוצר מצב של העדר מעורבות של הרשות המקומית בתהליך המשפטי ובמשא והמתן הכספי על פשרה, וכן חוסר מעקב אחרי אותן תביעות שהוגשו נגדה.

פועל יוצא מכך, הושתו הסדרי פשרה שהתגבשו עם התובעים ללא ידיעת וללא הסכמת המועצה ואף אותן תביעות נרשמו אצל חברת הביטוח כ"ניסיון תביעות" רע, בעקבותיו ייקרה חברת הביטוח המבטחת את פריימת הביטוח בשיעורים גבוהים!

גזבר המועצה זיהה סיכון זה וניסה לקדם מתווה פעולה לטיפול בתביעות מסוג זה.

1.1 תביעות נזיקין המוגשות נגד המועצה :

בחודש ינואר 2015 קידם גזבר המועצה יחד עם יועץ לניהול סיכונים ביטוח ותביעות (שהמועצה שכרה את שירותיו) את הכנת טיוטה של כללים לטיפול בתביעות נזיקין המוגשות נגד המועצה במטרה ליצור שליטה ולצמצם הפסד.

הטיוטה דן מחודש ינואר 2015 כללה קביעת דרך טיפול באופן הבא :

1. המועצה תשלח באמצעות היועץ/ת המשפטי/ת הודעה לחברת הביטוח לא לקבל תביעות צד ג' (הוגדרה כתביעה המוגשת נגד המועצה על-יד צד שלישי בשל נזקים שנגרמו לו או פגיעות ברכוש או בגוף כתוצאה ממפגע בטיחות או אירוע שהתרחש בתחום המועצה) שלא באמצעות המועצה.
בכל מקרה, במידה ופנו ישירות למבטח, ידרוש היועץ המשפטי של המועצה מהמבטח לעדכן את המועצה.
2. תביעות צד ג' יתקבלו במשרד מזכיר המועצה שיאשר קבלת התביעות בחתימה וחותמת נתקבל.
3. מזכיר המועצה ינהל ספר תביעות צד ג' ובו ירשום את הפרטים של התביעה כפי שנקבעו בהגדרה (הספר יכלול רישום מדויק של התביעות שנתקבלו : שם התובע, סוג התביעה, מקור/עילת התביעה, תיאור מהות התביעה והיקפה, סכום התביעה, מועד קבלת התביעה, מעקב אחר הטיפול בתביעה).
4. מזכיר המועצה יעביר עותק של התביעה לגזבר, ליועמ"ש וליועץ הביטוחים.
5. גזבר המועצה יקיים התייעצות עם חברי הצוות המקצועי כהגדרתו (ועדת "ביטוח ותביעות", שימנה ראש המועצה לטיפול בתביעות צד ג' בראשות הגזבר והוא יכלול גם מזכיר המועצה, יועץ הביטוח והיועץ המשפטי), בעניין המשך הטיפול בתביעה; הגזבר יכול לכנס את הצוות אחת לתקופה לשיקול דעתו ובהתאם למקרים שיתקבלו.
6. החליט הצוות בהתייעצות שיש מקום לפשרה, יזמין הגזבר את התובע למשא ומתן ויגבש הצעת פשרה כהמלצת הצוות.
7. החליט הצוות שאין מקום לפשרה או שדרך הפשרה לא צלחה, יועבר הטיפול בתביעה לחברת הביטוח באמצעות יועץ הביטוח.
8. היועץ/ת המשפטי/ת יקיים מעקב אחרי ניהול התביעה בחברת הביטוח ויהיה מעורב בקבלת ההחלטות ובשמירה על אינטרס הרשות.

הבירור העלה כי ההצעה הנ"ל לא הפכה לנוהל מאושר ומחייב; גם לא יושמה הלכה למעשה החל מחודש ינואר 2015 כמצופה, באופן שיטתי ותדיר.

- הבדיקה העלתה כי לא מונה צוות מקצועי שהוגדר ועדת ביטוח ותביעות כמפורט בטיטת ההצעה דנן.

יחד עם זאת, במהלך שנת 2017 הוקמה ועדה פנימית שתפקידה הוא לדון בתביעות שמתקבלות ולבחון הסדרי פשרה. אך לא נמצא כתב מינוי לוועדה זו שמפרט את תפקידיה ואת תחומי אחריותה.

הביקורת **ממליצה** למנות ועדה לטיפול בתביעות צד ג' ונזיקין ולהגדיר את תפקידיה ואת תחומי אחריותה. בד בבד, לקבוע נוהל עבודה לטיפול ולניהול של תביעות צד ג' ושל תביעות נזיקין וביטוח, שיפרט את שלבי ותהליך הטיפול.

- בבדיקה עלה כי לא מתנהל ספר תביעות על-ידי ממנכ"ל המועצה אלא רישום פרטני לתביעה ולמועדי קבלת התביעה והעברתה לטיפול גורמים רלבנטיים.

הביקורת **ממליצה** לנהל ספר תביעות באמצעות ממנכ"ל המועצה שמכיל מידע מלא ומעקב אחר נושא תביעות צד ג' ונזיקין.

- הברור מול היועצת המשפטית למועצה לענין אופן הטיפול בתביעות צד ג' ובתביעות ביטוח רכוש ונזקי גוף שהוגשו נגד המועצה והאם מתקיים מעקב אחר תביעות מסוג זה, העלה כי התביעות שמתקבלות במועצה מועברות לטיפול היועצת המשפטית שבוחנת את הטענות בתביעה. לעיתים על-פי חוות דעתה של היועצת המשפטית, יש מקום להעביר את הטיפול לחברת הביטוח.

בנוסף, הברור מול היועצת המשפטית למועצה העלה כי ההיוועצות מתקיימת עם חברת הביטוח ביחס לסיכויי התביעה והסיכון בה.

- נוסף על כך, הברור מול היועצת המשפטית העלה כי לא מתקיימת היוועצות ביועץ הביטוח שהמועצה שכרה את שירותיו. במקביל, יועץ הביטוח אינו משמש חבר בועדת התביעות הנזיקין והביטוח שמופעלת כיום. לחילופין, לא מתייעצים עמו ובמיוחד בגיבוש הסדרי הפשרה בתביעות הנזיקין כולל צד ג' המתנהלות.

הביקורת **ממליצה** להיוועץ ביועץ הביטוח (שהמועצה התקשרה עמו כדין) אחת לתקופה באופן סדיר ובהתאם למקרים שיתקבלו, במטרה לבחון את המקרים בראיה מקצועית מדויקת שהינה בלתי תלויה ובעלת מומחיות בתחום זה, בנוסף כחלק מהליך ניהול הסיכונים להגנה ולאבטחה של נכסי המועצה.

- עוד, הברור מול היועצת המשפטית למועצה, העלה כי מתנהל מעקב אחר תביעת נזיקין ככל תביעה אחרת, וכי משרד היועצת המשפטית למועצה עוקב אחר המועדים וההחלטות בתביעות שמועברות לחברת הביטוח וכן המשרד מעורב במקרים בהם מציעה חברת הביטוח הצעת פשרה בתיק.

הביקורת **ממליצה** לקיים דיון בסטאטוס הטיפול בתביעות נזיקין כולל צד ג' בועדה המקצועית אחת לתקופה, מוצע כל שישה חודשים, ולהתעדכן במעקב אחר ניהול התביעות שמנהלת היועצת המשפטית מול חברת הביטוח שמטפלת.

בדיקת הביקורת העלתה, כי במהלך המחצית השניה לשנת 2016 בחן גזבר המועצה בהתייעצות עם יועץ לניהול סיכוני ביטוח ותביעות של המועצה (במועד הרלבנטי) את תביעות חברות הביטוח שהוגשו נגד המועצה בעילת נזיקין ואת פסקי הדין שניתנו ללא שליטת המועצה עד גובה ההשתתפות העצמית.

במסגרת אותה בדיקה, לצורך שידרוג ניהול התביעות וחסכון בהוצאות לרבות ההשתתפויות העצמיות והפרמיה השנתית המתקיירות, היתה הצעה לקדם קבלת שירותים מתקדמים במיקור חוץ לניהול תביעות ולטיפול בהן, ככל האפשר ללא צורך בניהול התביעה בבית המשפט ("In House").

הבירור העלה כי ההצעה למתווה תביעות וטיפול בתביעות הביטוח דנן לא התקדמה. עוד עלה בבירור כי נעשה טיפול דה פאקטו בתביעות ביטוח וצד ג', ללא היוועצות ביועץ הביטוח, אף לא במסגרת מתווה מוסדר ומוגדר!

הביקורת ממליצה לקדם טיפול מערכתי של ניהול סיכוני המועצה המקומית, בין היתר ניהול ביטוח ותביעות ביטוח לרבות תביעות בסכום עד גובה ההשתתפות העצמית. מוצע להסמך גורם מוכשר לכך שירכז וינהל את הסיכונים ותביעות אלו.

1.2 תביעות נזיקין המוגשות בשם המועצה :

בהתאם לניתונים שנבדקו, היו פגיעות בנכסי המועצה עקב תאונות שאירעו או השחתה או הזרמת שפכים והתחברות למערכות עירוניות שלא כדין.

במצב זה, המועצה המקומית מחויבת לתקן נכס ציבורי שנפגע עקב תאונה או חבלה או השחתה כדי למנוע היווצרות מפגע ולאפשר המשך מהלך פעילות תקין ושימוש בטוח מחד גיסא, ולנקוט בהליך משפטי של תביעת נזיקין לקבלת פיצוי או שיפוי בגין נזק/נזקים שנגרמו/נגרמו לרכושה כנגד הגורם המזיק ו/או חברת הביטוח, בהתבסס על מידע עובדתי וכמותי המשקף את ערך הנכס ועלויות הטיפול להחזרת המצב לקדמותו והמשך שימוש מאידך גיסא.

הבירור העלה כי תחום זה אינו מוסדר באמצעות נוהל עבודה פנימי מאושר שמגדיר את תהליך העבודה הנדרש ואת הגורמים האחראיים במועצה לקיומו, הן לתיקון הנכס ולהסרת המפגע שנוצר עקב הפגיעה והן לחקירת האירוע והכנת הבסיס העובדתי להמשך טיפול משפטי לקבלת פיצוי בגין הנזק שנגרם.

במקביל, לא נקבע גורם אחראי לניהול הטיפול בפגיעות ובנזקים שנגרמו לרכוש ולנכסי המועצה ולשלמות התהליך, ולא הוכשר במיוחד למילוי תפקיד זה.

הבדיקה העלתה כי החל משנת 2014, טיפל אחראי תחום פיקוח שמשמש כרכז נושא תביעות רכוש ונזקים, תפקיד אשר הוטל עליו על-ידי ראש המועצה אך אינו מוגדר במבנה הארגוני המאושר של המועצה, בתיעוד האירועים והפגיעות שהיו ולאחר מכן בדרישות ובתביעות נזיקין, כל זאת כשלא הוכשר באמצעות הכשרה מתאימה למילוי תפקיד זה. הגם שהעובד הנ"ל לא קיבל הדרכה לביצוע תפקיד זה ביעילות ובהתאם למתווה פעולה מוגדר!

הביקורת ממליצה לקבוע נוהל עבודה שמגדיר באופן ברור ומדויק את התהליך הנדרש ואת הגורמים האחראיים במועצה לקיומו, וזאת בהתייחס לתיקון נכס שנפגע והסרת המפגע שנוצר, בנוגע לטיפול בחקירת האירוע והכנת הבסיס העובדתי להמשך טיפול משפטי, וכלה בקיום מעקב אחר קבלת תשלום עבור הנזק.

טיפול במקרים של שימוש בנכסי המועצה כולל מערכות עירוניות שלא כדין –

בתקופת האיחוד, הנחה היועץ המשפטי (שהעניק שירותי ייעוץ משפטי לעיריה דאז) את עובדי העיריה כי במידה ונודע להם על מקרי גניבת מים, על העיריה לנקוט בשני מישורים: הראשון הוא מישור פלילי של הגשת תלונה במשטרת ישראל; השני הוא מישור אזרחי של חיוב בצרכן ונקיטת הליכים משפטיים נגדו. הדבר מחייב תיעוד מלא של העבירה.

בחודש פברואר 2018 התייחסה היועצת המשפטית למועצה למקרה של חשש לשימוש במים שלא כדין, כי "ככל שיש בידי המועצה ראייה מוכחת של שימוש שלא כדין במים, יש לשלוח התראה לפני פנייה לגורמי אכיפה."

הביקורת התייחסה בדוחות ביקורת משנים קודמות לענין חשיבות אסדרת נושא הטיפול באירוע/עבירה של השחתת או היעלמות או גרימת נזק לנכס עירוני, או חיבור ושימוש שלא כדין לרשת המים או הביוב או הניקוז או החשמל העירונית, באמצעות נוהל מתאים, וכן באשר לקיום ההנחיות של היועץ המשפטי כאמור לעיל ולפעול בהתאם להמלצות הביקורת שהועלו והן כדלהלן:

- א. תיעוד מלא של האירוע/ העבירה; הכנת בסיס מידע משקף כולל עדויות והערכת מומחה לנזקים שנגרמו ולעלויות תיקון הנזק;
- ב. הגשת תלונה במשטרה;
- ג. דיווח לגורמים המוסמכים במועצה קרוב ככל הניתן למועד האירוע;
- ד. נקיטת הליכים משפטיים וקיום מעקב.

הבירור העלה כי בתקופה שנבדקה (2013-2018) לא היה אף מקרה אחד של נקיטת הליך משפטי או מינהלי כלפי משתמש שנחשד בשימוש בנכס עירוני ללא רשות כולל התחברות ושימוש במערכות עירוניות שלא כדין, בין היתר תשתיות ורשתות מים, ביוב וניקוז.

בשלהי שנת 2014 הזמינה המועצה שירותי בדיקה וחקירה של מספר מקרים שקיים לגביהם חשש לשימוש במים שלא כדין. הוכנו תיקים פר מקרה. למרות זאת, לא נפתחו הליכים משפטיים נגד החשודים!

משתמע מאי נקיטת פעולות למיצוי זכויות המועצה בגין התחברות למערכות העירוניות ושימוש בנכסיה באופן שלא מוסדר כדין ולא תקין, הימנעות מביצוע העבודה בסבירות ובתום לב וגם גרימת הפסד כספי למועצה ונזק תדמיתי!!

ברור לחלוטין כי לא סביר ולא תקין שהמועצה באמצעות עובדיה ושלוחיה לא תטפל ו/או לא תפעל להשלמת בדיקותיה וחקירתה כמתחייב, ובודאי לא ראוי ולא צודק שהמועצה לא תנקוט בהליכים כנגד הגורם המזיק בגין הנזק שגרם והשימוש שעשה בנכסי המועצה ללא רשות ושלא בהתאם לכללים המקובלים!

הביקורת תעיר כי העדר טיפול שיטתי במקרים של שימוש בנכסי המועצה שלא כדין נוגד את סדרי מינהל תקין. מדובר במחדל ובכשל מערכתי. הביקורת תעיר ותדגיש כי על המועצה למלא את תפקידה ואת חובתה לשמירה על נכסי המועצה כנדרש מרשות ציבורית, בסבירות ובתום לב.

הביקורת ממליצה להסדיר באמצעות נוהל מחייב את דרך הטיפול במקרים של שימוש בנכסי המועצה וגרימת נזק, להטמיעו בעבודת המועצה המקומית השוטפת ולהפעיל אותו בנוגע לכל מקרה של שימוש בנכסי המועצה שלא כדין.

טיפול באירועים של גרימת נזק ופגיעות בנכסי המועצה –

באופן כללי המועצה לא קידמה את אכיפת חוקי העזר בתחומה. מדובר בכשל מערכתי מתמשך!

חוקי העזר של המועצה לא נאכפו מכמה סיבות והן בעיקר:

א. העדר תשתית משפטית לאכיפת הדינים בעיקר צו ברירת קנס לאכיפת סעיפי עונשין בחוקי העזר של המועצה שכלל הצעת חוק עזר בנושא איכות הסביבה ומניעת מפגעים שחקיקתו התמשכה מעל 6 שנים!

ב. העדר תשתית אכיפה בעיקר כח אדם מתאים לאכיפה – פקחים מורשים שיתמנו ויוסכמו כדין; תובע עירוני. התובע התמנה בשנת 2017 בלבד.

א. אכיפת הדינים בשל היווצרות מפגעים בתחום המועצה וגרימת נזק –

בין העבירות והפגיעות שדווחו היו הזרמת שפכים בין היתר לשטח ציבורי, שילוט, השלכת פסולת בנין בשטח הרבים, חסימת דרכי גישה או מדרכות, רכב גרוטה.

בגין עבירות ופגיעות מסוג זה פעל רכז תחום הפיקוח בשלב מקדמי להתרות בגורם המזיק/המפגע באמצעות משלוח הודעה על סילוק מפגע סביבתי/תברואתי.

יוערי כי בהודעה לסילוק מפגע נקבע סכום קנס בשקלים חדשים שאינו תואם לסכום שבחוק עזר שהוזכר בהודעה. מדובר בחוק עזר לא מעודכן! הסכומים שצוינו בהודעות שונות דנן השתנו מההודעה להודעה בהתייחס לאותה עבירה (700 ₪ או 1500 ₪ או 2500 ₪)! כל זה בהעדר צו ברירת קנס של המועצה ובהעדר חוק עזר למועצה בנושא הצמדה למדד!

ראוי לציין כי במהלך הביקורת, הסתייע רכז תחום הפיקוח בתובע העירוני בניסוח הודעה לגורם הנזק בשלב המקדמי או בניסוח תשובה לגורם המטפל מולו (בדרך כלל מטעם חברת הביטוח). כתוצאה מכך, חל שיפור בניסוח של ההודעות שנשלחו והתשובות הפורמאליות שניתנו לגורמים המבטחים או למפגעים.

הבירור העלה כי לא ננקטו הליכים משפטיים כנגד המפגע או הגורם המזיק, בין היתר מאחר ולא הועברו תיקים המכילים בסיס מידע מלא לטיפול התובע העירוני.

רכז תחום הפיקוח הסביר כי לא היה מקרה אחד מתוך המקרים והאירועים שידועים לו עד מועד סיום הביקורת, בו המועצה מימנה את עלות הסרת המפגע ולכן לא היה צורך בהליך משפטי להשבה ולשיפוי. הוא הוסיף כי במקרים רבים, גורם המפגע נעתר להודעה שנמסרה לו והסיר את המפגע. במקביל, לא נרשמו דוחות ברירת קנס בגין המפגעים שנוצרו, אולם היו הודעות בלבד כאמור לעיל.

הביקורת תעיר ותדגיש כי על המועצה להסדיר את הטיפול באירועים של גרימת נזק ופגיעות בנכסי המועצה בכלל זה מניעת מפגעים ומטרדים סביבתיים ובטיחותיים בתחום המועצה, בין היתר להשלים את הקמת מערך אכיפה עירוני לאכיפת הדינים הנמנים בתוספת השלישית של חוק בתי המשפט [נוסח משולב], תשמ"ד-1984 ובחוקי עזר של המועצה המקומית, וזאת החל מהשלב המקדמי של איתור מפגעים, חקירת ובדיקת אירועים ועד לשלב של נקיטת הליך משפטי כנגד המפגע או גורם הנזק וכלה בביצוע ההחלטה שתינתן במסגרת ההליך המשפטי.

המועצה המקומית אחראית למניעת מפגעים בתחומה על מנת לשמור על בריאות ושלום הציבור והיא מחויבת לנקוט בצעדים סבירים למניעת נזקים והפסד לקופתה.

המסקנה העולה היא כי העדר טיפול מערכתי שיטתי מעיד על מחדל מתמשך!

הביקורת ממליצה לקבוע מדיניות אכיפה ולהסדיר את הטיפול בעבירות של גרימת נזק ומפגעים בתחום המועצה באמצעות נוהל עבודה מחייב שיש להטמיע אותו במהלך העבודה הרגיל של המועצה ולקיים מעקב תקופתי אחר יישומו; להשלים את חקיקת צו ברירת קנס וכן עדכון חוקי העזר של המועצה או תיקון חוקי עזר של המועצה ככל שיש צורך בכך; למנות כדין פקחים מורשים ומוכשרים לאכיפת הדינים; ולהעביר את הטיפול בעבירות לתובע העירוני של המועצה להמשך טיפול משפטי.

נוסף על כך, הביקורת ממליצה לקיים מעקב תקופתי ובחינה מקצועית לשכוחות האירועים והגורמים להיווצרותם. בהתאם לכך לקדם תוכנית טיפול מערכתית.

יצוין כי בחודש פברואר שנת 2019 הוכנו שני נוהלים ביוזמת התובע העירוני והם: נוהל טיפול בגרוטאות רכב ונוהל הצבת שילוט.

ב. טיפול באירועים ופגיעות בנכסי המועצה עקב תאונות –

במהלך השנים אירעו תאונות שונות בתחום המועצה וכתוצאה היו פגיעות בנכס המועצה ונגרם נזק.

המועצה המקומית לא טיפלה בתאונות הדרכים ובנזקים שלהם באופן מובנה וממוסד כולל מול חברות הביטוח המבטחות את הרכבים שהיו מעורבים. הגם שלא קיים בסיס מידע. (ראה דוח מבקרת המועצה לשנת 2012, עמוד 61)

בסוף חודש ינואר 2013 הכין מזכיר המועצה דאז "נוהל דיווח וטיפול בתאונות דרכים". נוהל זה קובע את תהליך העבודה הבא:

פירוט פעולה	אחריות דיווח וטיפול
1. קבלת דוח על התאונה. הגעה למקום התאונה. הוצאות דיווח כתוב מלא הכולל – מספר הרכב, סוג הרכב, פרטים מלאים של הנהג הפוגע, חברת הביטוח המבטחת ופרטי סוכן הביטוח.	קב"ט (ממונה שירותי חירום) – עד 48 שעות ממועד התרחשות התאונה. העתק מהדיווח יועבר לחברת הביטוח המבטחת.
2. הגשת תלונה במשטרה וקבלת פרטים מזהים של הנהג הפוגע.	קב"ט – עד 24 שעות ממועד התרחשות התאונה.
3. הזמנת שמאי מטעם הרשות להערכת הנזק והגשת חוות דעת שמאית.	קב"ט (ממונה שירותי חירום) – עד 72 ממועד התרחשות התאונה.
4. קבלת דו"ח שמאי.	מזכיר – תוך 10 ימים מביקור השמאי.
5. תשלום לשמאי עבור חוות הדעת.	גזבר – תוך 30 יום מביקור השמאי.
6. המשך טיפול מול חברת הביטוח להגשת תביעה.	מזכיר המועצה

"הנוהל" דן אינו נושא מספר נוהל ואישור היועץ המשפטי וגם אינו חתום על-ידי מורשי החתימה של המועצה, משכך הביקורת מסיקה כי מדובר בנוהל בלתי מחייב וככל הנראה מדובר בהנחיה פנימית שמתווה דרך פעולה.

הבדיקה העלתה בתקופה שנבדקה ועד מועד סיום הביקורת, לא נקבע או לא אומץ נוהל עבודה מאושר לטיפול באירועים ובפגיעות בנכסי המועצה עקב תאונות בכל השלבים; אך היו הנחיות פנימיות.

כפי שצוין לעיל, ראש המועצה הטיל על רכז תחום הפיקוח את ריכוז הטיפול בנושא תביעות רכוש ונזקים החל משנת 2014.

רכז תביעות רכוש ונזקים תיאר את תהליך העבודה הקיים במועד הביקורת כדלהלן:

1. תביעות כנגד המועצה –

- א. מרגע קבלת פניה פורמאלית או פניה ממוקד המועצה, הוא מגיע למקום האירוע, בודק את האירוע, מתעד וחוקר עדים.
- ב. לאחר תיעוד האירוע וכל המסמכים, הרכז מעביר את התיק והמסמכים למנכ"ל המועצה, ראש המועצה, גזבר המועצה, היועצת המשפטית והתובע העירוני.
- ג. במידה ומתקבלת תביעה, הוא מקבל העתק ובוחן את הטענות המועלות מול המידע שנאסף. הוא עונה ליועצת המשפטית על שאלותיה.

2. תביעות בשם המועצה –

- א. מרגע קבלת הפניה מהמשטרה או מניידת שיטור משולב או מתושב, מגיע לזירת האירוע ומתעד את הנזק שנגרם לרכוש המועצה.
- ב. ברגע שיש נזק – מתעד את הנזק, מצלם את רישיון הרכב ותעודת הביטוח של המפגע. לאחר תיעוד האירוע ורשימת מזכר לגביו, מעלה את הדברים על הכתב ומממן את ראש המועצה. מכתב אל ראש המועצה מפרט את מהות האירוע / הפגיעה ברכוש המועצה.
- ג. לציון, את כל המסמכים והמזכרים שנרשמו מועברים למזכירת מנכ"ל המועצה אשר סורקת את כל המסמכים ומתייקת אותם אצלה.
- ד. בענין הערכת הנזק – עד שנת 2017, שמאי מוסמך העריך אומדן נזק. לאור החלטת הרכז הנ"ל ולמען היעילות והחסכנות, דיווח על אירוע נזק של רכוש המועצה והמסמכים מועברים למהנדסת המועצה על-מנת להעריך אומדן נזק.
- ה. כל אירוע נזק לרכוש המועצה מועבר לחברת הביטוח של הפוגע וזאת בליווי התובע העירוני. תפקיד התובע העירוני אויש רק בשנת 2017.
- ו. לאחר הפנייה לחברת הביטוח של הפוגע ברכוש המועצה, הרכז מעביר את כל הטיפול באירוע ליועץ המשפטי של המועצה.
- ז. במידה וחברת הביטוח מכירה באחריות (לאחר שחקרה את האירוע באמצעות חוקריה) – חברת הביטוח מעבירה את סכום הנזק בליווי מכתב סילוק תביעות. מנכ"ל וגזבר המועצה חותמים על מכתב הסילוק דנן.
- ח. במידה וישנה מחלוקת עם חברת הביטוח על שיווי הנזק הנגרם לרכוש המועצה – הוחלט על-ידי הרכז להקים ועדה לפני התביעה. חברי הועדה הם – הרכז הנ"ל (רכז תחום הפיקוח ח), היועמ"ש, גזבר ומנכ"ל המועצה.
- ט. במידה ומדובר בפוגע שאין לו ביטוח – נשלח מכתב על-ידי המועצה כי פלוני גרם נזק לרכוש הציבורי ונדרש להגיע למועצה לאחר אומדן הנזק שנערך על-ידי מהנדסת המועצה. במידה והמפגע לא משיב למכתב הראשוני, נשלחים אליו מספר מכתבי התראה על-ידי הרכז הנ"ל.
- י. במידה והמפגע מתעלם ממכתבי ההתראה, הוא מעביר את עניינו ליועץ המשפטי. הרכז הנ"ל התייחס כי לאחר העברת אירוע הנזק ליועץ המשפטי מסתיים תפקידו.

יצוין, לאחר איוש המשרה בשנת 2017, התובע העירוני נתבקש על-ידי ראש המועצה לסייע לרכז תחום הפיקוח בלפנות תיקי רכוש, שהתובעת בהם היא הרשות המקומית, למבטחת הרכבים הפוגעים ולנסות להביא לסימן בשלב מקדמי בטרם יועברו להליך תביעה משפטית על-ידי המועצה.

במהלך המחצית הראשונה לשנת 2017 הועלה שוב נושא קידום הטיפול בתביעות הביטוח ואירועי נזק לרכוש המועצה וניהולו.

בתאריך 9.3.2017 הנחה ראש המועצה המקומית את המנכ"ל, היועצת המשפטית, גזבר המועצה ואחראי/רכז תחום הפיקוח לטפל כדלהלן :

- " להאיץ את הטיפול בתביעה של גרימת נזק למצלמות ולמרכזיית תקשורת.
1. לבדוק את סטטוס כל התביעות הקשורות בנזקי תאונות לעמודי חשמל ותאורה ולפעול בתקיפות.
2. הדעת איננה סובלת משיכת רגליים בכל הקשור לזכויות המועצה מול עברייני תנועה.
3. אחראי פיקוח ופא פרחאת מרכז את כל המקרים ויש להיעזר בו. "

בדיקת הביקורת לנושא הטיפול באירועי הנזק לרכוש הציבורי עקב תאונות דרכים שהתרחשו בין השנים 2013-2017 בתחומה ונמצא תיעוד לגביהם, העלתה את הניתונים הבאים וזאת **נכון לחודש ספטמבר 2019** :

שנה	סה"כ אירועים מדווחים	סה"כ תביעות	סה"כ תיקים סגורים – נתקבל תשלום ואומת	סה"כ תיקים בהם נתקבל תשלום חלקי
2013	3	1	1	-
2014	6	5	3	-
2015	7	-	2	1
2016	5	-	-	1
2017	14	-	5	3
סה"כ	34	6	11	4
% מסה"כ		17%	32%	11%

עד למועד סיום הביקורת, קרי : דצמבר 2018, לא הוכח כי הועברו אירועי נזק לרכוש הציבורי להמשך טיפול היועצת המשפטית למועצה, מלבד מקרה אחד בו היועצת המשפטית התייחסה לצורך בהמשך איסוף ראיות והוכחת הנזק שנגרם.

נמצא שלא הוגשו תביעות משפטיות בשנים 2015-2019 בגין אירועי נזק לרכוש הציבורי מתאונות דרכים, כשלא שולם בגינם כל סכום או כשנתקבל תשלום חלקי בלבד. ולא עוד אלא לא יושמה הנחיית ראש המועצה מתאריך 9.3.2017 דלעיל.

דבר נוסף, לא התנהל מעקב בנוגע לגביית כספי פסקי-הדין שנפסקו לטובת המועצה ב- 6 התביעות שהוגשו לבית המשפט בחודש מרץ 2016 !

לחילופין, לא הוצג לביקורת כי התקיים דיון והיתה בחינה מעמיקה של אירועי הנזק שטרם נסגרו כמפורט לעיל ! דבר שמעיד על העדר ניהול מערכתי נוקב ! עד מועד סיום הביקורת לא היה רישום מרוכז של סטטוס התביעות.

בדיקת הביקורת העלתה את הממצאים הבאים :

- במקרה של אירועים שזהות המפגעים לא ידועה – התיק נסגר.
- לא נמצא ולא נמסר אישור משטרה, תיעוד של תהליך איסוף הראיות והבדיקה, בחינת סגירת התיק, היועצות ביועץ המשפטי (במידה והיתה) וקבלת החלטה מתאימה בנושא.
- מתווה הפעולה שקידם מזכיר המועצה בסוף חודש ינואר 2013, כפי צוין לעיל, לא יושם בשנים 2015-2018. במיוחד בנוגע להגשת תלונה במשטרה והזמנת בדיקת שמאי לאומדן הנזק והעלויות לתיקון.
- לא היתה אחידות בתהליך הטיפול בתביעות רכוש והפגיעות בנכסי המועצה.
- נמצאו 3 אירועי נזק לרכוש הציבורי בין השנים 2015-2017 של הגשת תלונה במשטרה כמקובל וכמומלץ בהנחיות הפנימיות.
- נמצאת חוות דעת שמאית מטעם שמאי שערך אומדן נזק בשלושה תיקים בלבד של אירועי נזק לרכוש ציבורי שהיו בין השנים 2015-2017.
- במקרים של אירוע מורכב ונזק מהותי (לדוגמה : פגיעה בתשתית תקשורת ומצלמות), לא נעזרה המועצה בשמאי או מעריך נזק מומחה בנוסף לאומדן הנזק שערכה מהנדסת המועצה !
- נמצאו מקרים של אירועי נזק לרכוש הציבורי בהם היה שיהוי רב בשליחת מכתב דרישה ותזכורת למפגע. הגם שנמצאו מקרים קיצוניים של אירועי נזק לרכוש הציבורי, שלא נמצא ולא נמסר לביקורת העתק ממכתב הדרישה והתזכורת שנשלחה למפגע / גורם הנזק (במידה והיו) וזאת עד מועד סיום הביקורת !
- נמצאו מקרים של אירועי נזק לרכוש הציבורי שלא נשלחה התראה בטרם הגשת תביעה משפטית ולא הוגשה תביעה משפטית למרות שלא שילם המפגע כל סכום ולא התגבש הסדר כלשהו.
- לא הוסדר אופן הטיפול בגיבוש הסדרים בתביעות ביטוח וצד ג' באופן מובנה ולא נקבע גורם מוסמך לכל שלב, החל מבחינת ההסדר עד להוצאה לפועל.
- נמצאת שונות בתהליך הטיפול בהצעה להסדר שמתקבלת מחברת הביטוח.
- נמצאו מקרים של אירועי נזק שלא היה המשך טיפול בגביית הסכומים שנפסקו בהליך המשפטי שהתנהל או בגביית יתרת החוב שהינו שנוי במחלוקת בין חברת הביטוח שמבטחת את הרכב המעורב לבין דרישת המועצה.
- נמצא חוסר אחידות והעדר שיוך נכון ברישום ההכנסות מתביעות ביטוח ונזק לרכוש הציבורי במערכת הנהלת החשבונות של המועצה.
- נמצאו ליקויים בנוגע לשלמות ולנאותות התיעוד ושמירת המסמכים בתיקים שמנהל רכז תביעות רכוש ונזקים במועצה וכן העדר הוכחת המצאת הדרישה / הפניה והמסמכים הנדרשים לנמען. כנ"ל בנוגע לשיטת ניהול התיקים.
- יצוין, חל שיפור מסוים במהלך הביקורת ולאחר סיומה.

**בטבלה להלן נציג את הניתונים והממצאים הנוגעים לאופן הטיפול באירועי הנזק
בין השנים 2013-2017 נכון למועד סיום הביקורת בחודש דצמבר שנת 2018 :**

תאריך האירוע	תאריך דוח הבדיקה	תאריך ההתראה	תאריך התביעה	סכום התביעה	תיאור האירוע	אישור משטרה	דוח שמאי	הערכת נזק מהנדסת פס"ד	תאריך פס"ד	סכום פס"ד	תשלום פס"ד	גביה ורישום
25.1.13			-				17.4.13	-	-	-	-	-
2.3.13	לא נמצא	לא נמצא	-	11,108	פגיעה בעמוד חשמל	+	15.9.14	-	-	-	-	עד סיום הביקורת
1.12.13	לא נמצא	לא נמצא	17.3.16	11,407	פגיעה בעמוד תאורה	+	15.9.14	+	6.6.17	7500 פשרה	+	זוכה סעיף קופת גמל שלילי
1.4.14	1.4.14 אין נמען	25.3.18	-	14,750	פגיעה בעמוד תאורה ועמוד פנורמי	+	29.12.14	-	-	-	-	-
21.6.14	1.7.14	3.2.15	17.3.16	12,213	פגיעה בעמוד תאורה	-	15.9.14	+	4.5.17	12000 פשרה	+	זוכה סעיף קופת גמל שלילי; זוכה סעיף הכנסות אחרות
15.8.14	18.8.14	4.12.14	17.3.16	12,213	פגיעה בעמוד תאורה	-	15.9.14	+	20.7.16	11439 פשרה	+	קופת המועצה; אין זיכוי בהנה"ח
20.9.14	20.9.14	3.2.15	17.3.16	4,619	עקירת עמוד תאורה	-	-	+	17.8.16	4619 בהעדר הגנה	-	עד סיום הביקורת
5.10.14	5.10.14	10/2014	17.3.16	13,565	פגיעה בעמוד תאורה	-	29.12.14	+	11/17	14655 בהעדר הגנה	10973 פשרה	עד סיום הביקורת
17.11.14	18.11.14	13.3.18	17.3.16	12,980 והוצאות	פגיעה בעמוד תאורה	-	29.12.14	+	5.8.16	14653 בהעדר הגנה	12000 פשרה	עד סיום הביקורת
23.2.15	לא נמצא	1.3.15	-	לא ברור	נזק לגינה ציבורית	-	-	לא נמצא	-	-	4,130	זוכה סעיף הכנסות שונות
19.3.15	25.3.15	5.12.17; 11.1.18	-	12,980	פגיעה בעמוד תאורה	-	4/15 טעויות בחוות הדעת !	-	-	-	5,000 חלקי	זוכה סעיף הכנסות אחרות
17.9.15	6.10.15	10.1.18	-	23,283	פגיעה בעמוד תאורה	-	-	-	10/15	-	14,000 פשרה	זוכה סעיף הכנסות שונות; אין אישור של הוועדה
14.10.15	14.10.15	יוני 2017	-	26,823	פגיעה בעמוד חשמל ועמוד פנורמי	-	-	הוכנה בשלב עריכת הדוח	-	-	-	-
26.10.15	1.11.15	זהות לא המפגע לא ידועה	-	לא נמצא תיעוד להמשך טיפול ואומדן !	עקירת מעקה בטיחות בכביש ראשי	לא הוצג !	-	-	-	-	-	-
12.12.15	27.12.15	לא נמצא	-	103,046	פגיעה במרכזית תקשורת ראשית ועמוד פנורמי	-	-	11/16	-	-	-	-

**(המשך) - אופן הטיפול באירועי הנזק בין השנים 2013-2017 נכון למועד סיום הביקורת
בחוודש דצמבר שנת 2018 :**

תאריך האירוע	תאריך דוח הבדיקה	תאריך ההתראה	תאריך התביעה	סכום התביעה	תיאור האירוע	אישור משטרה	דוח שמאי	הערכת נזק מהנדסת	פס"ד	תאריך פס"ד	סכום פס"ד	תשלום פס"ד	גביה ורישום
12.12.15	16.12.15	לא נמצא	-	2,527	פגיעה ועקירת מעקה בטיחות	-	-	3/2016	-	-	-	-	לא אומת
25.1.16	16.2.16	לא נמצא	-	17,784 והוצאות	פגיעה בעמוד פנורמי	-	2/2016		-	-	-	-	-
5.3.16	14.3.16	לא נמצא	-	7,127	פגיעה ועקירת מעקה בטיחות	-	-	3/2017	-	-	-	-	-
13.3.16	13.3.16	8/17	-	36,551	פגיעה בעמוד פנורמי ובארון חשמל ותקשורת	-	-	4/2016	-	-	-	13,572 חלקי	זוכה במינוס סעיף מבטחים – מנורה (עובדים)
6.5.16	10.5.16	14.6.16	-	26,208	פגיעה בעמוד תאורה פנורמי	-	-	10/2016	-	-	-	-	-
6.7.16	16.7.16	12.6.17	-	9,941	פגיעה בארון תקשורת	-	-	10/2016	-	-	-	-	-
10.2.17	12.2.17	10.1.18	-	4,446	פגיעה במעקה בטיחות	-	-	2/2017	-	-	-	-	-
18.2.17	1.5.17	12/2017 22.2.18	-	27,978	פגיעה ב- 3 עמודים פנורמיים	-	16.5.17	-	-	-	-	8,077 חלקי	זוכה במינוס סעיף הראל חברה לביטוח (עובדים)
3.5.17	לא נמצא	לא נמצא	-	23,238	פגיעה משאית בעמוד תאורה	+	-	+	-	-	-	16,000 חלקי	זוכה וחויב כרטיס הספק וזוכה סעיף הכנסות אחרות
6.5.17	14.5.17	31.5.17	-	7,909	פגיעה ועקירת מעקה בטיחות	-	-	5/2017	-	-	-	7330 חלקי אך הפרש לא מהותי	זוכה במינוס סעיף מבטחים – חברת מנורה (עובדים)
5.6.17	14.6.17	3.8.17	-	5,312	פגיעה ועקירת מעקה בטיחות	+	31.7.17	5/2017	-	-	-	5312	זוכה סעיף מכרזים
28.6.17	28.6.17	8.8.17	-	19,422	נזק לכביש ולמדרכה עקב נסיעת באגר	+	28.6.17	8/2017	-	-	-	-	-
17.7.17	17.7.17	לא נמצא	-	23,283	פגיעה בעמוד תאורה פנורמי	-	-	7/2017	-	-	-	-	-
15.8.17	16.8.17	20.11.17	-	4,164	נזק לאבני שפה ולמחיה בכביש הראשי	-	-	10/2017	-	-	-	1122 חלקי	זוכה סעיף קופת גמל שלישי במינוס (עובדים)

**(המשך) אופן הטיפול באירועי הנזק בין השנים 2013-2017 נכון למועד סיום הביקורת
בחוֹדֶש דצמבר שנת 2018 :**

תאריך האירוע	תאריך דוח הבדיקה	תאריך ההתראה	תאריך התביעה	סכום התביעה	תיאור האירוע	אישור משטרה	דוח שמאי	הערכת נזק מהנדסת	פס"ד	תאריך פס"ד	סכום פס"ד	תשלום פס"ד	גביה ורישום
28.8.17	28.8.17	11.10.17	-	4,164	נזק לאבני שפה ולצמחיה בכביש הראשי	-	-	10/2017	-	-	-	4164	זוכה סעיף הכנסות אחרות
2.11.17	7.11.17	10.1.18	-	5,514	נזק לאבני שפה ולצמחיה בכביש הראשי	-	-	11/2017	-	-	-	-	-
9.11.17	7.12.17	10.1.18	-	6,786	פגיעה בטיחות	-	-	12/2017	-	-	-	*6847 (ינואר 2019)	זוכה סעיף מנורה מבטחים במינוס (עובדים)
2.11.17	14.11.17	30.11.17	-	14,287	פגיעה ועקירת עמוד תאורה פנורמי	-	-	11/2017	-	-	-	-	-
1.12.17	4.1.18	29.1.18	-	1.521	פגיעה ועקירת מעקה בטיחות	-	-	1/2018 סכום מקורי באומדן 2300	-	-	-	1521	זוכה סעיף הכנסות שונות
4.12.17	4.12.17	10.1.18	-	14,110	פגיעה מערפל בטחון בהידרנט	-	-	-	-	-	-	-	-
סה"כ				519930								111167 *118014	
				**									

**** היקף הנזק המוערך לאירועים המדווחים שבין השנים 2013-2017 הינו כ- 520 א"ש אך לא כולל שני תיקים שלא נמצא אומדן הנזק שלהם.**

ללא ספק, מהניתונים שהוצגו בטבלה לעיל, עולה העדר אחידות ושלמות בטיפול באירועי הנזק והפגיעות שנגרמו לרכוש המועצה, דבר שעולה עד כדי פגיעה בסדרי מינהל תקין ובעקרון השיוויון בין המפגעים שגרמו את הנזק.

בדיקת מעקב 2019 (נכון לחודש ספטמבר 2019) –

במהלך שנת 2019 נערך **מעקב** אחר סטאטוס הטיפול באירועי נזק לרכוש הציבורי בין השנים 2013-2017 (כפי הוצג בטבלה לעיל). הבדיקה העלתה את הממצאים שלהלן:

1. עד חודש אוגוסט 2019 נסגרו 10 תיקים בלבד (ראה שורות מסומנות בצבע ירוק בטבלה לעיל) לאחר קבלת תשלום כמוסכם. בהתייחס לתיק אחד נוסף נטען כי שולם אך לא אומת!

2. נכון לחודש אוגוסט 2019 לא שולם כל סכום בעבור 3 פסקי-דין או החלטות שנתקבלו בתיקים שניתנו לפני תחילת הביקורת, הגם לא ננקטו פעולות אכיפה כולל פתיחת תיק בהוצאה לפועל!! (ראה שורות מסומנות בצבע חרדל/כתום בטבלה לעיל, עמוד ראשון)

בתחילת חודש ספטמבר 2019 שולם בגין פסק-דין (שניתן ללא הגנה) סך של 5,134 ₪. בכך נשארו שני פסקי-דין בגין התגבשו הסכמי פשרה עם חברות הביטוח אך לא שולמו!

3. אירוע הנזק מתאריך 2.3.2013 הועבר לטיפול היועץ המשפטי אך לא נפתח הליך משפטי ולא נתקבל כל סכום עד חודש ספטמבר 2019!! לא התנהל מעקב אחר נושא זה!!!

מקרה נוסף הוא אירוע הנזק מתאריך 1.4.2014: לא נשלחה התראה פורמאלית למפגע עד לחודש מרץ 2018 וכמובן לא נפתח הליך משפטי מאחר ולא שולם כל סכום, הגם שלא הועבר לטיפול היועץ המשפטי כשם שעשתה המועצה בהתייחס לאירועי הנזק שאירעו באותה תקופה בשנים 2013-2014!!

4. המועצה לא קידמה את טיפול באירועי הנזק שהיו ושלא שולם בגינם; מדובר בשיהוי רב ובחוסר סבירות!!
עד חודש אוגוסט 2019, המועצה לא נקטה בהליכים משפטיים כנגד המפגעים שלא שעו לדרישה/התראה שנשלחה. מדובר ב- 13 אירועי נזק מדווחים בין השנים 2014-2017.

5. באופן דומה, המועצה לא נקטה בהליכים משפטיים לגביית יתרת החוב השנויה במחלוקת בין דרישת המועצה לבין הצעת חברת הביטוח המבטחת את רכב המפגע! רוב ההתראות בגין יתרות החוב נשלחו לחברות הביטוח ו/או למפגעים בחודשים יולי – ספטמבר 2019.

לחילופין, המועצה לא בחנה באמצעות ועדת ביטוח ותביעות צד ג' ובסיוע יועץ הביטוח את דרישת המועצה, את הצעת חברת הביטוח וסבירות התשלום החלקי שהועבר למועצה!

6. המועצה לא ניהלה מעקב לתביעת הסכומים הנקובים בדרישות התשלום שהוציאה ולגביית הסכומים שנפסקו לטובתה. להלן תיאור הסכומים שנתקבלו במועצה ואומתו.

פרק זמן	סכום כולל שנתקבל במועצה בגין אירועי נזק לרכוש ציבורי של המועצה
עד המחצית הראשונה לשנת 2017	29,069 ₪
עד סוף שנת 2017	72,145 ₪
עד סוף שנת 2018	111,167 ₪
עד המחצית הראשונה לשנת 2019	118,014 ₪
עד סוף חודש ספטמבר 2019	123,157 ₪

7. המועצה לא בחנה את אירועי הנזק שהיו באופן שיטתי באמצעות ועדה לתביעות ביטוח ותביעות צד ג' (בהתאם להנחיית גזבר המועצה לעיל), במיוחד באשר לסבירות האומדן שהתגבש והערכת הנזק מול עלות התיקון בפועל או לסבירות הסדר הפשרה המוצע.

ועדת "פשרות" או "תביעות נזק" מתכנסת לפי הצורך ולעיתים לא נערך פרוטוקול בעת ההתכנסות.

8. המועצה לא תיעדה את תיקון הנזק שנגרם והמסמכים המתאימים לכך.

הבירור העלה כי אחראי הפיקוח איננו מנהל מעקב אחר תיקון מפגעים ואין לו ידיעה אם אכן תוקנו המפגעים על אף ששולמו כספי פיצוי מחברות הביטוח של המפגעים.

הבירור מול מהנדסת המועצה העלה כי נעשה טיפול מונע סכנה בסמוך למועד האירוע. מו-כן, נעשה תיקון לתשתיות, כגון: תיקון ברשת מים ובמדרכות. אך לא הושלם תיקון הנזק שנגרם בעיקר לעמודי תאורה בשדרה הציבורית שנפגעו, כלומר התקנת עמודי תאורה חלופיים במקום העמודים שנפגעו ונעקרו, בהעדר מקור מימון יעודי לכך. יחד עם זאת, מתוכנן השלמת טיפול.

ולא עוד אלא הכספים המתקבלים כפיצוי לנזקים שהוסבו לרכוש המועצה אינם משמשים במרבית המקרים לתיקון הליקויים!!

הביקורת תעיר כי תיעוד הנזק באמצעות חוות דעת שמאי ערוכה כדין או הוכחת הנזק ותיקונו באמצעות אסמכתאות וקבלות מתאימות ששולמו בפועל, משרת את המועצה בדרישת שיפוי בגין הנזק שנגרם ובקיום מהלך פעילות לפי סדרי מינהל תקין.

הביקורת תעיר כי יש לתעד את תיקון הנזק שנגרם ולשמור על האסמכתאות המתאימות המוכיחות את תיקון הנזק.

9. בתאריך 18.1.2018 התקיימה ישיבת היועצות ביועצת המשפטית בנושא הגשת תביעות על-ידי המועצה בגין גרימת נזקים ומפגעים. הסוגיה היתה האם המועצה תפנה לפוגע או לגורם הנזק להשלמת תשלום בגין הנזק שהינו מעבר לשיפוי שניתן מטעם החברה המבטחת של הפוגע.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כי על המועצה לברר את עלות ביצוע תיקון המפגע או הנזק ובהתאם לכך לדרוש ולתבוע את עלותו. על המועצה לייעד את הכספים המשולמים על-ידי חברות הביטוח של גורמי הנזקים או הכספים המשולמים על-ידי גורמי הנזקים בעצמם, לתיקון הנזק או המפגע ואין לעשות בהם שימוש למטרות אחרות.

הביקורת ממליצה ליישם את הנחיית היועצת המשפטית לענין ייעוד כספים השיפוי.

10. בביקורת עלה כי רישום ההכנסות מתביעות ביטוח ונזק בגין אירועי נזק לא היה שיטתי אחיד. לא נרשמו התקבולים בסעיפים מתאימים וייעודים שמשקפים באופן נאות את התקבול, מהותו ומקורו. במקביל, לא נרשמו ההוצאות שהיו בגין הפגיעות, פר אירוע נזק.

ראוי לציין כי התקבולים נתקבלו במועצה ב"מקומות גביה" שונים (מחלקת גזברות - מזכירת הגזבר; העברה לחשבון הבנק של המועצה; קופת המועצה מחלקת הגביה) ובצורות תשלום שונות (שיק, העברה בנקאית, המחאה בנקאית, מזומן).

הבדיקה העלתה כי אין גורם ממחלקת הגזברות במועצה שמרכז מידע זה ואחראי לרישום ולשיקוף נאות ונכון במערכת הנהלת החשבונות של המועצה. אף לא מתקיימות בקורות !

יתרה מכך, הנפקת קבלות ידניות, אינן ממוחשבות שמקושרות למערכת עיבוד הניתונים של האוטומציה, מפנקס הקבלות שהיה בניהול מזכירת גזבר המועצה, יצר מצב לא תקין של העדר שיוך ושיקוף נכון ושל חוסר התאמה בספרי הנהלת חשבונות של המועצה.

המסקנה העולה כי המועצה לא פועלת כמצופה מרשות ציבורית, כשלא מוסדר הטיפול באירועי הנזק והפגיעות שנגרמו לרכוש הציבור באמצעות נוהל מאושר ולא מתנהל נושא תביעות רכוש צד ג' באופן מרוכז ושיטתי, ודאי חרף המלצות הביקורת משנים קודמות.

בייחוד חסר בסיס מידע מלא ומשקף המסייע בניהול תחום זה ביעילות ובאפקטיביות; העדר ממשקים וסנכרון בין היחידות והגורמים השונים המטפלים בתביעות רכוש ונזק; העדר בחינה והערכה מקצועית פנים-ארגונית במסגרת מתווה טיפול בתביעות ביטוח ואירועי נזק; ולא מתנהל מעקב מתועד לענין הסרת המפגע ותיקון הנזק שנגרם ושיקוף זאת באמצעות ראיות מתאימות לאירוע הנזק ולרכיביו המוכיחות את העלויות וההוצאות לתיקון הנזק שנגרם.

הביקורת תעיר כי בסיס מידע מלא ומשקף עשוי היה לסייע בידי גורמי המועצה בניהול אירועי הנזק וקיום מעקב אחר התקדמות הטיפול.

הביקורת תעיר ותדגיש כי לא התכנסה ועדת הביטוח ותביעות צד ג' בתדירות כדי לבחון כל אירוע וכל תביעה, דבר שמאפשר בחינה מקצועית והערכה בלתי תלויה למידע העובדתי והכמותי של ערך הנזק ועלויות התיקון.

הביקורת תעיר כי על המועצה לנקוט בפעולה מיידית כדי לאפשר מהלך פעילות תקין ובטוח, דרך הסרת מפגע עקב נזק שנגרם ותיקון המצב או הפסקת השימוש שאינו מוסדר ותיקון, נקיטת הליכים משפטיים לקבלת פיצוי או שיפוי בגין הנזק שנגרם בהתבסס על מידע עובדתי וכמותי של ערך הנזק ועלויות התיקון והמשך השימוש. יודגש כי יש למסד ולתעד את מהלך התיקון והטיפול באמצעות חוות דעת של שמאי מוסמך, הפעולות שנעשו וההוצאות שהיו.

הביקורת **ממליצה** לפעול לתיקון הליקויים והממצאים שהועלו דלעיל ולמנוע את הישנותם.

הביקורת **ממליצה** לנהל בסיס מידע מלא שמתעדכן אודות אירועי הנזק, הפגיעות בנכסי הציבור והשימושים שלא כדין. במקביל, לנהל ספר תביעות ובסיס מידע מעודכן של תביעות הנזק והביטוח בקטיגוריות השונות : בשם המועצה, כנגד המועצה; עד סכום השתתפות העצמית ומעל לסכום השתתפות העצמית.

2. סיכום כולל ומסקנות :

בדיקת הביקורת העלתה כי המועצה לא פעלה כמצופה מרשות ציבורית בשמירה על זכויותיה עקב שימוש לא מוסדר בנכסי הציבור, פגיעות וגרימת נזק לנכסיה.

העדר טיפול מלא ושלם של המועצה, באמצעות הגורמים האחראיים בה, בעבירות של שימוש שלא כדין בנכסי המועצה כולל התחברות לתשתיות ושל עלוות נזיקין בתחומה, בין היתר אי-אכיפת הדינים והעדר צו ברירת קנס שחקיקתו מתעכבת לאורך שנים, אינו מתיישב עם חובת הזהירות ותום הלב הנדרשים. מכל מקום מצביע על מחדל מתמשך.

לא מתקבל על הדעת כי לא היה אף מקרה של תביעה כנגד המשתמשים בתשתיות העירוניות ולא נמצא נימוק לכך. הגם הועסק חוקר לחקירת מספר מקרים של חשש לעבירות שימוש במים שלא כדין, שהכין תיקים אך בסופו של דבר לא ננקטו הליכים משפטיים.

למרות שחל שיפור בטיפול באירועי הנזק לנכסי המועצה ובתביעות צד ג' ונזיקין, עדיין קיים העדר ניהול מערכתי מוסדר של אירועי הנזק לנכסי המועצה ותביעות צד ג'.

דומה שהעדר ניהול סיכונים והסדרה של הטיפול להגנת ולאבטחת נכסי המועצה כולל תביעות צד ג' בדרך של מתווה עבודה מוגדר ונוהלי עבודה מאושרים, גורם למצב של חוסר אחידות ושלמות הטיפול באירועי הנזק, בכך פגיעה בסדרי מינהל תקין והפסד כספי.

כפי שצוין לעיל, בבדיקת הביקורת עלה כי היו מקרים של שימוש ופגיעות בנכסי המועצה כשהעברין או המפגע לא זוהה. אך גם לא הוכח מהם המאמצים והניסיונות שנעשו כדי לאתר את המפגע ומהם הבדיקות שנעשו והאם נמסר דיווח פורמאלי מתאים לאחראיים במועצה. במקביל, היו מקרים של שימוש ופגיעות בנכסי המועצה אך התשתית הראייתית אינה מאפשרת המשך טיפול מול המפגע לצורך מיצוי זכויות המועצה וצמצום ההפסד.

כך אף היו מקרים של תביעות נגד המועצה בעילה של נזק שנגרם לרכוש ולגוף האדם כתוצאה מפעולה או ממפגע בתחום המועצה כנטען. ניתן לומר שכלל שהמועצה תפעל באופן אקטיבי מובנה לסילוק מפגעים בתחומה; תטפל באופן מהיר במפגעים שדווחו למוקד העירוני; תפעיל תחזוקה מונעת סדירה; תקיים כללי הבטיחות הנדרשים בשטחים הציבוריים; תגלה באופן יזום מפגעים ותפעל להסרתם בהתאם למתווה פעולה מוגדר וברור, ככל שתצמצם את היווצרות המפגעים ואת הסיכונים והסיכויים של היפגעות ממפגעים וגרימת עלוות נזיקיות.

פנים נוספות לענין זה באשר לשימור הידע והפקת לקחים למניעת הישנות מקרים דומים בעתיד, לא נערך במועצה הליך סדור ומובנה לניתוח מחוללי התביעות וקביעת תוכנית לצמצום החשיפה ומניעת הישנות מקרים דומים בעתיד. נוסף על כך, לא מבוצע הליך ניתוח של נתוני התביעות במטרה לבחון קיומם של אזורים "מועדים לפורענות", מאפיינים חוזרים של גורמי נזק וכדומה. ניתוח כזה יאפשר לבצע פעילות משולבת של כמה אגפים במועצה תוך השקעת משאבים לצמצום המפגעים, זירוז טיפול בדיווחים על אודות מפגעים וכדומה.

המסקנה העולה היא בשל **חסרון** הליך סדור הכולל ניתוח נתוני תביעות והפקת לקחים מאירועים קודמים לא מתאפשרת עריכת תוכנית עבודה אופרטיבית למניעת הישנותם של מקרים העשויים להביא לדרישות נזק ותביעות.

יתר על כך, בבדיקת הביקורת עלה כי קיים העדר סדר ובהירות באשר לתחומי האחריות ולשלבי הטיפול, חוסר סנכרון בין הגורמים האחראיים במועצה, והעדר בקורות נאותות בכל שלבי ניהול אירועי הנזק שנגרם לרכוש הציבורי עקב תאונות ועלוות נזיקין.

נמצא כי ישנה אי בהירות לענין תפקיד התובע העירוני ובאשר לתחומי האחריות והגדרת התפקיד של אחראי תחום התביעות כרכז נושא תביעות רכוש ונזקים.

ראוי היה להגדיר בנהלי העבודה מי הוא הגורם אחראי בכל שלב ואת תחומי אחריותו בתהליך הטיפול באירועי הנזק. בד בבד, ראוי היה למנות גורם מנהל שמרכז הטיפול בתביעות צד ג' ואירועי הנזק, משלב חקירת האירוע עד לקבלת התשלום לרבות רישום בספרי המועצה ותיקון הנזק שנגרם.

למעשה במועצה אין גורם, שאינו קשור לפיקוח, שמרכז את כל הדיווחים והתביעות, ומנתב את המשך הטיפול באופן שיטתי ומובנה.

ללא ספק, מצב זה של העדר ניהול מערכתי מובנה פוגע ביעילות הטיפול של המועצה לתיקון הנזק שנגרם ומן הסתם במידת האפקטיביות בפועלה להגנה על נכסי הציבור.

למעלה מזה, נמצא כי היתה שונות בטיפול באירועי הנזק ובהתמשכותו דבר שמצביע על העדר אחידות וכתוצאה מכך פגיעה בעקרון השיוויון בין המפגעים.

דהיינו נמצאו מקרים שונים של העדר טיפול משפטי למרות שלא הוסדר התשלום בגינם ואף גם מקרים נוספים שלא היה המשך טיפול משפטי מול חברת הביטוח או המפגע לתשלום יתרת הסכום השנויה במחלוקת! בנוסף נמצאו מקרים של עיכוב לא סביר במשלוח התראה למפגע! וזאת ועוד, נמצאו מקרים של שיהוי לא סביר בעליל של גביית הסכום שנפסק לטובת המועצה!

אף במישור של השיקוף בספרי המועצה, נמצא רישום מפוזר שאינו משויך באופן נכון ומתאים של ההכנסות מתביעות רכוש והעדר בקרה אחר הרישום במערכת הנהלת החשבונות, דבר אשר מקשה על קיום מעקב אחר התשלום בהתייחס לכל אירוע נזק ובדיקת ההכנסות מתביעות בשל אירועי נזק.

דומה שניהול נושא אירועי נזק ופגיעות ברכוש המועצה אינו נאות. למבוקר לא קיימת מערכת מידע ממוחשבת אלא מסמכים רנדומליים. ניהול התיקים נעשה באופן אקראי, אינו שיטתי לפי מספרים סידוריים.

למרות השיפור שחל בבדיקת האירוע ותיעדו ובאיסוף הראיות ובטיפול מול המפגע וחברת הביטוח, במהלך בדיקת הביקורת בין השנים 2017-2019, מצב העניינים מחייב הסדרה וניהול מערכתי מובנה ושיטתי.

3. המלצות :

1. במישור המינהלי – האדימינסטריבי (מנגנון ארגוני):

- 1.1 לקבוע מדיניות טיפול בנזקים ובפגיעות רכוש הציבורי בתחום המועצה ואכיפת הדינים.
- 1.2 לקבוע נוהלי עבודה תקינים לכל תחום ולכל נושא באשר לטיפול בנזקים ובפגיעות ברכוש הציבורי ובעבירות שימוש לא כדין ויצירת מפגעים. הנוהלים האמורים יכללו מתווה עבודה מוגדר וברור, גורמים אחראיים ולוחות זמנים לטיפול בכל שלב ושלב.
- 1.3 לקבוע נוהל עבודה תקיני באשר לטיפול במפגעים ובנזקים שנגרמו לצד ג' – לגוף ולרכוש בתחום המועצה. נוהל זה יכלול מתווה עבודה, גורמים אחראיים ולוחות זמנים.
- 1.4 לקבוע נוהל עבודה תקיני לטיפול בתביעות ביטוח וצד ג' הכולל מתווה עבודה שמתייחס לתביעות עד תקרת סכום ההשתתפות העצמית ומעל לסכום ההשתתפות העצמית.
- 1.5 לעדכן את המבנה הארגוני של המועצה בהתאם לשינויים המבניים והחוקיים המחייבים ובהתאם ליעדי הארגון ולצרכי המתוכננים.
- 1.6 לאייש משרות לניהול סיכונים ותביעות רכוש ובתחום הפיקוח לאכיפת חוקי העזר.
- 1.7 להגדיר את התפקידים ותחומי האחריות לכל תפקיד ומשרה.
- 1.8 לקבוע גורם כשיר שתפקידו לנהל ולרכז את תחום הטיפול בתביעות רכוש ונזיקין.
- 1.9 לקבוע גורם במחלקת הגזברות שבאחריותו לבדוק את ההכנסות המתקבלות, להעביר הנחיות לקליטתן ולקיים בקרה אחר רישומן במערכת הנהלת החשבונות.

2. במישור המינהלי – הפרוצדוראלי (ניהול הדברים):

- 2.1 מנכ"ל המועצה ינהל ספר תביעות ביטוח ותיעוד צד ג' שיכלול פרטים מלאים לענין זה. הספר יכלול רישום מדויק של התביעות שנתקבלו : שם התובע, סוג התביעה, מקור/עילת התביעה, תיאור מהות התביעה והיקפה, סכום התביעה, מועד קבלת התביעה, מעקב אחר הטיפול בתביעה, מועד סגירת התביעה.
- 2.2 לבחון מחדש את מתווה הפעולה לטיפול בתביעות ביטוח וצד ג' שהוצע בתחילת חודש ינואר 2015, ולהטמיע את המתווה שיאושר במהלך העבודה הרגילה של המועצה.
- 2.3 בהתאם למתווה שייקבע, למנות ועדה לטיפול בתביעות ביטוח וצד ג' ולהגדיר את תפקידה ואת תחומי אחריותה.
- הועדה תדון בסטאטוס הטיפול בתיקים של אירועי נזק, תבחן את סבירות הערכת הנזק מול הראיות והניתונים פר תיק ותרשום את הנחיותיה, ותדון בהסדרי פשרה מוצעים.
- 2.4 לכנס ישיבת ועדת תביעות ביטוח וצד ג' בתדירות קבועה, מוצע אחת לשישה חודשים, וכן לפי צורך. ינוהל פרוטוקול משקף את הדיון וינוהל רישום נפרד להחלטות שנתקבלו. הועדה תקיים מעקב אחת לשישה חודשים בסטאטוס הטיפול בתביעות ביטוח וצד ג'.

- 2.5 הועדה לטיפול בתביעות ביטוח וצד ג' תקיים היוועצות ביועץ ביטוח בלתי תלוי. לבדוק אפשרות צירוף יועץ הביטוח, ששכרה את שירותיו כדין, להרכב הועדה.
- 2.6 לנהל את הסיכונים של המועצה כולל סיכונים לפגיעות רכוש. בין היתר לקדם הליך סדור ומובנה לניתוח מחוללי התביעות וקביעת תוכנית לצמצום החשיפה ומניעת הישנות מקרים דומים בעתיד.
- 2.7 להקים צוות ייעודי משולב ובו נציגי האגפים הרלבנטיים במועצה, שייבחן דרכים לצמצם היקף התשלומים של המועצה בתביעות מסוג זה. במסגרת זו, יש לערוך ניתוח נתונים על מפגעים המפורטים בנתוני המוקד העירוני, כגון: דרגת חומרתו של המפגע, הגורם האחראי לטיפול וכדומה. בהתאם, יש לקבוע הגדרת יעד זמנים לטיפול במפגעים שיאפשר תיקון מהיר יותר וצמצום היקף המפגעים העשויים לגרום לנזק ממשי וכתוצאה מכך לתביעה.
- 2.8 להטמיע במהלך העבודה השוטף טיפול מהיר במפגעים שידווחו למוקד העירוני דבר אשר עשוי למנוע תביעה או לצמצם את היקפה.
- להטמיע במהלך העבודה הרגיל המשולב בתוכנית העבודה פעולות יזומות לאיתור מפגעים בתחום המועצה וסילוקם. במקביל, לקיים תחזוקה מונעת ותחזוקה שוטפת סדירה.

3. במישור המהותי – האדימינסטריבי :

- 3.1 לנהל את אירועי הנזק והפגיעות באופן שיטתי ומרוכז. לכל תיק אירוע יהיה מבנה שמתייחס לרכיבים הנדרשים. כל תיק אירוע יכיל את פירוט תכולתו.
- לנהל את תיק אירוע הן פיזי על נייר והן ממוחשב באופן שיטתי לפי מספר סידוריים. בד בבד, להפעיל ולנהל מערכת מידע תומכת קיום מעקב.
- 3.2 לנהל ולרכז את תביעות צד ג' ולקיים מעקב אחר סטאטוס הטיפול בהן באופן שיטתי, תדיר ועקבי באמצעות גורם מנהל שייקבע ובאמצעות ועדה לתביעות ביטוח וצד ג'. לתעד את הפעולות שנעשו.
- 3.3 לקיים היוועצות עם יועץ ביטוח באשר לסבירות הצעת הפשרה המתקבלת, וכן באשר לסבירות התשלומים החלקיים שנתקבלו מחברות הביטוח, וזאת בהתייחס למקרים שנכללו בביקורת ולמקרים עתידיים.
- 3.4 לקבוע ולהגדיר את אופן הטיפול בהסדרים במסגרת תביעת נזק בשם המועצה כולל ההיוועצות הנדרשת. לקבוע את הגורם המקבל את הפניה מהמפגע או חברת הביטוח. בנוסף לקבוע את הגורם המוסמך להכין את ההסדר, הגורם המוסמך לאשר את ההסדר ולחתום עליו, ואת הגורם המוציא לפעול.
- 3.5 לקבוע נהלים סדורים התנהלות וועדת הפשרות (ככל שתמשיך לפעול), מועדים קבועים לכינוסה, מניין חוקי, פרוטוקול ושקיפות בהתנהלותה. כמו כן, הביקורת ממליצה שבכל התכנסות יידונו תחילה הפשרות שאושרו במועד ההתכנסות הקודם וקבלת סטאטוס לצורך מעקב אחר תשלום בפועל.

4. במישור המהותי – הפרוצדוראלי :

4.1 במקרה של נזק גרם מפגע שהותו אינה ידועה –

להעביר דיווח מפורט למנכ"ל המועצה וליועץ המשפטי למועצה על הבדיקה שנעשתה והצעדים שננקטו לאיתור זהותו של המפגע. המשך טיפול במקרה הוא בהתאם להנחיות מנכ"ל המועצה והיועץ/ת המשפטי/ת למועצה.

לחקור כל מקרה, לתעד באופן מלא ולנמק איזה פעולות וצעדים ננקטו על-מנת לחקור ולזהות את המפגע.

4.2 במקרה של תביעה או פניה בעילה נזק שנגרם לרכוש ואו לגוף האדם כתוצאה מפעולה של המועצה או ממפגע קיים בתחום הרבים –

לפעול לצמצום תביעות נזיקין נגד המועצה מסוג זה. כל פניה מקבלת מספר סידורי רץ.

לקיים חקירה של מקרה ותיעודו ולאחר מכן להעביר את ממצאי הבדיקה והחקירה למנהל האגף האחראי ולידיעת המנכ"ל והיועצת המשפטית. במקביל, יש לקיים תחזוקה מונעת, קיום הנחיות בטיחות בביצוע העבודות, וסילוק מפגעי בטיחות ומניעת היווצרותם (כגון : עקב בורות בכבישים, ביצוע עבודות גינון באופן לא זהיר; מניעת גלישת מי ביוב או שיטפונות וכיו"ב).

4.3 במקרה של שימוש ברכוש או משאב עירוני שלא כדין (התחברות שלא כדין למערכת הביוב או המים, שימוש במים של כדין, התחברות למערכת הניקוז העירונית), או גרימת נזק לרכוש ויצירת מפגעים בשטח הרבים –

לנהל תיק שיקלול – תיעוד המקרה באופן מלא שמכיל אישור משטרה, חקירת המקרה, עדים ופרטים נוספים. כל תיק מסוג זה מקבל מספר סידורי רץ.

להעביר את התיק דנן להמשך טיפול של מנכ"ל המועצה והיועץ/ת המשפטי/ת / התובע העירוני. היועץ/ת המשפטי/ת למועצה ינחה את המועצה לענין תיק האירוע שהועבר אליו, ויעדכן את גורמי המועצה בכל שלבי ניהולו בהליך משפטי.

במקביל, יש לחדד את עבודת התובע והיועץ המשפטי בהקשר של פגיעות ברכוש עירוני או השימוש בו באמצעות היועצת המשפטית למועצה.

4.4 במקרה של פגיעה וגרימת נזק לרכוש ציבורי עקב תאונה או פעולה במזיד –

לנהל תיק פר אירוע במספר סידורי רץ שיקלול – תיעוד המקרה בתמונות ותיאור מפורט, עדים (ככל שישנם), פרטי המפגע והרכב / הכלי שהיה מעורב כולל רישיונות ותעודות, אישור על הגשת תלונה במשטרה, הערכת נזק באמצעות מהנדסת המועצה, הערכת נזק ואומדן עלויות באמצעות שמאי מוסמך, הדיווח הפנימי, ההודעה הראשונה למפגע ולחברת הביטוח, ההתראה שנשלחה, ההתכתבויות וחליפת המכתבים עם המפגע ו/או חברת הביטוח, סיכום דיון בועדת לתביעות ביטוח וצד ג', תיעוד העברת התכולת התיק ליועץ/ת המשפטי/ת למועצה, המשך טיפול משפטי, פסק-דין או הסדר פשרה שהתגבש בין הצדדים ואישורו כנדרש, תשלום שנתקבל ועוד.

יש לתקן את הנזק שנגרם ולייעד את הכספים המתקבלים לכך.

התייחסות אחראי תחום הפיקוח ורכז נושא תביעות רכוש ונזקים לביקורת דנא (נובמבר 2019) : טיפול בתיקי רכוש וגוף של המועצה המקומית –

"המחלקה שאני אחראי עליה מטפלת בתביעות רכוש שהתובעת בהם מועצה מקומית, וגם תביעות רכוש נגד המועצה.

- כמו כן ישנם תביעות נגד המועצה בשל נזק גוף, לרוב בגין נפילות ותאונות מסיבות שונות.

- טיפול בתביעות רכוש :

=====

1. כאשר ישנה תאונה וגרימת נזק רכוש למועצה לאחר קבלת דווח, מגיע לזירת התאונה מתעד ומצלם את הנזק והרכב, ומקבל פרטים מהנהג הפוגע או המבטח של הרכב.

2. רושם מזכר לתיעוד האירוע.

3. אחר כך שולח מכתב למהנדסת או שמאי להכנת אומדן, לאחר קבלת אומדן נזק נשלח מכתב דרישה לפיצויי לחברת הביטוח על פי המדע שנמסר, ואם אין פרטי ביטוח נשלח מכתב לנהג הפוגע באופן אישי.

4. במידה ואין תשובות נשלחות תזכורת.

5. מתנהל מול חברת הביטוח חליפת מכתבים שבסופו של דבר חלק מחברת הביטוח משלם פיצויים שלא שינויים במחלוקת.

6. ישנם תיקים שחברת הביטוח לא נתנו הצעות לסילוק התביעה על אף חלוף הזמן, במקביל עורך תזכורת והתראה אחרונה לחברות הביטוח, לסיום התיק, ובמידה ולא יהיו תשובות ענייניות כל התיקים יעברו עד תחילת שנה הבאה לטיפול המחלקה משפטית.

7. ישנם בערך כ- 50 תיקים שהתובעת בהם המועצה, חלקם שלמו כפי שדווח לך בעבר.

8. ישנם תיקים שנמצאים בטיפול היועצת משפטית שמתנהלים בבית המשפט.

9. בשנה האחרונה הסתיימו מספר תיקים בפשרה.

10. יצוין שבעבר לאחר בירור נסיבות האירוע והעדר ראיות מספיקות, בטלו מספר תיקים.

11. הועבר מספר דרישות לפיצויי נגד המועצה לתאגיד המים מוצקין בהיותו אחראי מיום 1/1/19.

12. עם קבלת מכתב מעו"ד או מאדם או מוסד לפיצויי, תוך זמן סביר נשלחת תשובה על ידי המחלקה שמאשרת קבלת הדרישה, ונשלח מכתב חוזר שבו נדרש הנפגע להמציא פרטים מסמכים ותמונות בזמן אמת או עדים למקרה ופירוט הדרישה על מנת שנוכל לבדוק את כל הטענות ולהשיב עניינית.

13. אנוכי בנוסף לכל ההליכים בטיפול התביעות השונות נדרש לחתום על תצהירים שהוכנו על ידי היועצת המשפטית בקשר ישיר עם המשרד עונה לכל שאלה או דרישה או תגובה לטענות השונות.

14. כמו כן אנוכי מופיע כנציג בבית המשפט ואציין שמספר תיקים לאחר שנחקרתי, השופט קבל עמדת המועצה והתביעות של המועצה צלחו והתביעות נמחקו.

15. יצוין שהמחלקה מטפלת בכל המפגעים הסביבתיים בישוב ונותנת מענה לכלל תושבי הישוב.

16. הדברים שצינתי נעשו בתמצית לאור הדוח המפורט שלך. ..."

התייחסות מנכ"ל המועצה לביקורת בתחום תביעות רכוש שנמסרה בישיבה שנערכה (אוקטובר 2019) –

1. המנכ"ל יזום ישיבה משותפת לקביעת נוהל עבודה ומתווה עבודה.
2. באשר לרשימת התיקים הלא מבוטלת שבנוגע להם לא היה תשלום כלשהו ולא נפתחו הליכים משפטיים, המנכ"ל יבדוק את הנושא זה (של התיקים התקועים) ויקדם אותו מול היועצת המשפטית.

תגובת והערות ראש המועצה המקומית לביקורת בתחום תביעות רכוש (אוקטובר 2019) -

" תודה למבקרת. הדו"ח חשוב מאוד ומראה כי אין מעקב צמוד אחר תביעות המועצה.

זה תפקידו של המנכ"ל ועליו לנהל מעקב יחד עם היועצת המשפטית והתובע העירוני ולעדכן רבעונית את ראש המועצה והגורמים המעורבים אבקש להכין נוהל מחייב לטיפול הנושא חשוב זה. "

הערות ראש המועצה המקומית לדוח הביקורת בתחום תביעות רכוש - טיפול בפגיעות רכוש, נזקים ומפגעים דלעיל :

" תודה על הדו"ח הממצה והמקצועי

1. ופא פרחאת (סעיף 3.1) עבר מכרז כדין
2. אכן הנחיתי את כל הגורמים המקצועיים לפעול על פי המלצת המבקרת ובמיוחד את המנכ"ל
3. יש שיפורים מאוד בולטים בעבודת המערכת אך קיים צורך להשלים את הנהלים
4. אנחה שוב את מנכ"ל המועצה לפעול על פי המלצת המבקרת. "

1.3 מכרזים – ניהול ההליך המכרזי לקבלת שירותים או לביצוע עבודות קבלניות ומיוחדות

בדיקת הביקורת היא מסוג בדיקה תקופתית רוחבית שמשלבת ביקורת מעקב אחר תיקון ממצאי ביקורת משנים קודמות בנוגע לניהול ההליך המכרזי לביצוע עבודות.

הרקע לבדיקה הוא בדיקה שוטפת מקדימה לענין ניהול פנקס מכרזים ופנקס חוזים והתקשרויות, ניהול ערבויות ואי מסירת דיווח כדין בענין מכרזי זוטא מדי שנה (ככל שהתנהלו). נוסף על כך, נתקבלה תלונת ביקורת בענין אי פרסום מכרזים במקומן.

מטרות הביקורת –

- בדיקת פרסום מכרז פומבי, חוקיות ותקינות הליך הפרסום בהתאמה להוראות הדין המחייבות.
- בדיקת מועד הפרסום ואת המועד שנקבע לקבלת הצעות המחיר.
- בדיקת הליך הפניה למציעים לקבלת הצעות מחיר במכרזי זוטא, חוקיות ותקינות ההליך בהתאם להוראות הדין.
- בדיקת קבלת ההחלטות בועדת המכרזים – מועד פתיחת הצעות המחיר ומועד קבלת ההחלטה.
- בדיקת שלמות ותקינות ההליך המכרזי בהתאם להוראות הדין כולל הוראות הנוהל הפנימי שנקבע בחודש דצמבר 2016.
- בדיקת קיום ערבויות בנקאיות ואישור לקיום ביטוחים כנדרש בתנאי המכרז.
- בדיקת ניהול הערבויות וקיום מעקב אחר תוקף הערבות (מכרז/ביצוע).

מועד הביקורת –

ביקורת ניהול ההליך המכרזי האמורה נערכה בחודש אוקטובר 2017 והושלמה במהלך המחצית הראשונה לשנת 2018, בעיקר בחודשים פברואר – מאי 2018. כמו כן, נערכה בדיקת משלימה לסטאטוס ניתונים והשלמת מסמכים במהלך שנת 2019.

תקופת הביקורת והיקף הביקורת –

בדיקה מעמיקה של המכרזים לשנת 2017. נמצא רישום ל- 60 מכרזים בשנת 2017, שנושאים את המספרים הסידוריים ממספר 1/2017 עד למספר 60/2017. בנוסף נמצא הליך הזמנת מציעים בפטור ממכרז מספר 25/2017. בסה"כ 61 מכרזים. כמו-כן, הבדיקה כללה את מכרז מספר 31/2016. נוסף על כך, הביקורת בדקה באופן נקודתי מספר מכרזים שנערכו בשנת 2018.

מגבלות הביקורת –

חסר תיעוד ואסמכתאות לפרסום בנוגע למכרזים שונים שבניהול מנכ"ל המועצה.

הגוף המבוקר –

- מנכ"ל המועצה שהינו הגורם האחראי על ניהול ההליך המכרזי, פרסומו, תיעודו ושמירת העתק של מסמכי המכרז במשרדו.
- נושא ניהול ערבויות – גזבר המועצה. ניהול אישורי קיום ביטוחים – מנכ"ל המועצה.
- ועדת המכרזים אחראית על בדיקת ההצעות שהוגשו במכרז וגיבוש החלטה.

המבנה הארגוני ותחומי האחריות בנושא מכרזים –

1. ראש המועצה (מר רפיק חלבי) - מופקד על קביעת חזון ומדיניות וקבלת ההחלטות בנושאים שנקבעו בד"ר. הוא הגורם המוסמך בד"ר לאשר או לא לאשר את המלצת ועדת המכרזים במכרז שנערך.
2. ועדת המכרזים של המועצה (יו"ר הועדה הוא מר אמיר סאלח) – תפקידה לבדוק ההצעות והמסמכים המצורפים להן המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישור.
3. מנכ"ל המועצה (מר דאהש חלבי) – מופקד על ניהול הכללי של המועצה. מתוקף תפקידו הוא אחראי על ניהול ועדות החובה של המועצה. המנכ"ל אחראי להכנת המכרזים יחד עם הגורם הרלבנטי במועצה, לפרסומם, לקבלת ההצעות, לכינוס ועדת מכרזים, לקבלת החלטת ראש המועצה ולהוצאה לפועל של ההחלטה.
4. גזבר המועצה (רו"ח עדואן עדואן) – אחראי על ניהול המערך הכספי של המועצה, בין היתר תקציב המועצה. הגזבר הוא אחד מבעלי זכות החתימה שחותמים על חוזים והתחייבויות שיש בהם התחייבות כספית, בצד חתימת ראש המועצה וחותמת המועצה. גזבר המועצה מקיים בקרה על תהליך הזמנות רכש, בין היתר, במסגרת בקשה לקבלת הצעות, חוזים ומכרזים.
5. היועץ המשפטי למועצה (עו"ד רינה לפידות) – אחראי/ת על מתן ייעוץ משפטי למועצה, בין היתר, חוות דעת משפטיות לועדת המכרזים, בדיקת מסמכי המכרז כולל טיוטת חוזה ההתקשרות ומתן אישור לפרסום המכרז, בדיקת ואישור חוזה התקשרות לפני חתימתו.
6. המחלקה/היחידה המזמינה את העבודות נשוא המכרז – דורשת קיום מכרז בהתאם לצרכים לצורך מילוי תפקידה, קובעת את המפרט המקצועי / הטכני ומגישה את ממצאי בדיקתה בענין מידת התאמת הצעות המחיר שהוגשו לתנאי ולדרישות המכרז. לאחר מכן, המחלקה משלימה ההליך ההתקשרות עם הזוכה ומיישמת את ההתקשרות בהתאם לתנאי המכרז.

עבודת הביקורת ושיטת הביקורת –

בדיקת הביקורת היא למכרזים של שנת 2017 בהתאם לרישום של מנכ"ל המועצה, שמנהל את תחום המכרזים במועצה המקומית. לכן, בדיקת הביקורת התבססה בעיקר על מסמכי המכרז והניתונים בתיקים שמנהל מנכ"ל המועצה.

אופן בדיקת הביקורת :

- בדיקת מסמכים בתיקים פיזיים ובקבצים ממוחשבים.
- בדיקת ניתונים ברשימות מכרזים, הצעות מחיר וערבויות.
- חיפוש ובדיקת נוהלים והנחיות.
- ראיונות ופגישות עם בעלי תפקידים רלבנטיים.
- השלמת ניתונים מול בעלי תפקידים.
- חיפוש באתר האינטרנט של המועצה.

שלבי עריכת הביקורת :

- בדיקת הרישום והמסמכים בתיקי המכרזים שבניהול מנכ"ל המועצה.
- בדיקת פרסום המכרזים באתר האינטרנט של המועצה בדף ריכוז הפרסומים באתר האינטרנט, מתאריך 1.12.2016 עד לתאריך 31.12.2017, שהעביר מנהל אתר האינטרנט לביקורת.
- חיפוש ובדיקת פרסומים של המכרזים באתר האינטרנט של המועצה.
- העברת ממצאים ראשוניים שעלו במהלך איסוף המידע ובמהלך בדיקת הביקורת.
- בדיקת הרישום והמסמכים בתיק הערבויות הבנקאיות שבניהול גזבר המועצה.
- השלמת ניתוני פרסום מכרזים בתחום הרווחה מול האגף לשירותים חברתיים.
- בדיקת סוגיות מול היועצת המשפטית למועצה בנושא מכרזים ובהתייחס למספר מכרזים שנערכו בשנת 2017.
- פגישות עם בעלי תפקידים, יו"ר ועדת המכרזים, מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה.
- פגישה עם מהנדסת המועצה להשלמת ניתונים בנוגע לביצוע העבודות נשוא המכרז והערבויות.
- העברת גיליון עבודה של הביקורת לבעלי התפקידים ולמבוקרים לצורך השלמת ניתונים, להעברת הערות והשגות, לדיוק ניתונים וממצאים.

הבסיס הנורמטיבי : מכרזים ופרסום המכרז –

המכרז הוגדר כי הליך טרום חוזי, ותמיד צופה חוזה. הרשות המקומית כגוף ציבורי מחויבת לנהל מכרז להזמנת שירותים או לביצוע עבודות, באופן שתצמח לציבור מירב התועלת תמורת מחיר זול ככל האפשר ובמועד התואם את דרישותיה של הרשות, תוך ניהול תקין והוגן של מכרז הנותן לכל אדם הזדמנות שווה להשתתף במכרז.

כדי שהרשות תוכל להתקשר ללא מכרז, עליה הנטל להצביע על הוראת חוק הפוטרת אותה מחובה זו בנסיבות העניין.

הוראות התוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות (א) ובתקנות העיריות (מכרזים) מסדירות את הוראות בדבר ניהול מכרז וקבלת הצעות, בין היתר נקבעה הוראה שמגדירה את רשימת הפטורים מחובת קיום מכרז.

סעיף 9 לתוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות קובע לענין פרסום המכרז :

"(א) רצתה מועצה מקומית להתקשר בחוזה הטעון מכרז פומבי, יפרסם ראש המועצה הודעה על כך ובה יפורטו :

(1) תיאור נושא החוזה המוצע ;

(2) המקום והמועד האחרון להגשת מסמכי המכרז ;

(3) המקום לקבלת פרטים נוספים וטפסי מסמכי המכרז.

(ב) הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל, שאחד מהם לפחות הוא בשפה העברית.

(ג) פרסם ראש המועצה הודעה על מכרז פומבי, רשאי הוא גם לפרסמה ברבים בחוץ לארץ, או לשלוח את ההודעה לספקים או לקבלנים שמקום עסקם נמצא בחוץ לארץ, ובלבד שישלח את ההודעה לפחות לשני ספקים או קבלנים כאמור."

סעיף 13 לפקודת המועצות המקומיות קובע חובת פרסום המידע שהמועצה מחויבת לפרסם לציבור בעיתון גם באתר האינטרנט שלה.

בחודש דצמבר 2016 העביר מנכ"ל המועצה נוהל מכרזים, ראה להלן



המועצה המקומית דלית אל כרמל
المجلس المحلي دالية الكرمل

נוהל מכרזים - דצמבר 2016

הצעות מחיר מכרז זוטא ומכרזים פומביים - נוהל.

- על מנת ליצור אחידות בנושא יש להקפיד על ההליך המתואר להלן:
1. המחלקה הרלוונטית תכין מסמך כתוב הכולל את הדרישות והתנאים ובכלל זה מפרטים ונספחים.
 2. יש לקבל את אישור הגזבר למקור תקציבי כולל סעיף תקציבי (רגיל או פיתוח).
 3. כל המכרזים והצעות המחיר יועברו לעיון ואישור היועץ המשפטי והגזבר ולידיעת מנהל הרכש.
 4. מספור הצעות מחיר ו/או מכרזים:
 5. הצעות המחיר ו/או המכרזים ממוספרים בסדר רץ קלנדרי, יש לקבל ממנכ"ל המועצה את מספר המכרז. לוחות זמנים מינימליים - הודעה לספקים:
 - א. מכרז זוטא 81,316 - 203,346 ש"ח כולל מע"מ - מכרז זוטא - לפחות 10 ימי עבודה - פניה ל 4 ספקים.
 - ב. מכרז זוטא 203,347 - 406,809 ש"ח כולל מע"מ - לפחות 10 ימי עבודה - פניה ל 6 ספקים.
 - ג. מכרז פומבי - מעל 406,810 ש"ח כולל מע"מ - לפחות 10 ימי עבודה.
 - ד. כל חריגה מלוחות הזמנים הנ"ל מחייבת אישור ראש המועצה.
 6. מכרזים, אומדן והודעת פרסום, יועברו למנכ"ל המועצה להפצה בפקס לרשימת ספקים או לפרסום פומבי, סגירת מכרזים/הצעות מחיר ביום הקובע יקבעו לשעה 15:00.
 7. ההצעות יוכנסו לתיבת המכרזים שבמשרד מנכ"ל המועצה בצירוף חותמת נתקבל ורישום שעת מסירה, יבוצע רישום של המציעים על מנת לזמנם לוועדת מכרזים.
 8. ועדת המכרזים תכנס תוך שבוע ממועד הסגירה.
- הערות כלליות מחייבות:**
- לכל בקשה להשתתפות במכרז יש לדרוש את המסמכים הבאים:
 - אישור ניהול ספרים.
 - אישור מס במקור.
 - לכל פרויקט המשלב עבודה בשטח או באחד ממוסדות המועצה יש לדרוש מהספק להציג ניסיון קודם + המלצות.
 - נציג המחלקה ישתתף בוועדת המכרזים בחלק הרלוונטי למחלקתו וירכז את הטיפול במכרז לרבות ביצוע טבלת השוואות.
 - לוודא רשום סיווג קבלן (במידת הצורך).
- במכרז זוטא יש להקפיד לשמור את רשימת הספקים שלהם נשלחו בקשות לקבלת הצעות מחיר+אישור למשלוח פקסים תיעודי מיל.
- נוהל זה יאפשר עבודה יעילה חסכונית ומועילה, יש לפעול על פיו.

דאהש חלבי

מנכ"ל המועצה

דאלית אל כרמל, מיקוד: 30056 ת.ד: 13 טל: 04-8301902 פקס: 04-8394301 dalietelcarmel@gmail.com



מועצת דאלית אל כרמל

סיכום הבדיקה והממצאים –

הביקורת בדקה את נושא המכרזים בשנים קודמות, הן במסגרת דוח ביקורת שהתפרסם והן בביקורות נקודתיות בזמן אמת עקב חשיפה להליך או השתתפות בועדת המכרזים.

במסגרת מעקב שקיימה הביקורת במהלך העבודה השוטף בשנים 2014-2016, הביקורת העלתה ממצאים שונים לענין הליך המכרז וניהולו. לפיכך הביקורת **המליצה** כדלהלן:

- לפעול על-פי נוהל מכרזים שהכין מזכיר המועצה ולקיים את כל השלבים או הצעדים ב"טופס טיולים" שהכין היועץ המשפטי למועצה בענין ניהול המכרז.
- לוודא קיום הרשאה תקציבית ולקבל את אישור גזבר המועצה בטרם יפורסם המכרז והזמנת המציעים להגשת הצעות מחיר.
- לקבל אישור היועץ/ת המשפטי/ת למסמכי המכרז ולהודעת הפרסום וכל הודעה.
- להגדיר בתנאי המכרז את הניסיון הנדרש מהמציע ולבחון את קיומו ביסודיות.
- לא ניתן לסטות מתנאי המכרז שנערך ובפרט סטיות מהותיות. כל סטייה מחייבת בדיקת היועצת המשפטית ואישור המורשים במועצה. במקביל, מומלץ להביא את השינוי לידיעת ועדת המכרזים.
- במידה והוגדר בתנאי המכרז האם ניתן להעסיק קבלני משנה או להסב את חוזה ההתקשרות על-פי תנאי המכרז, לקיים הוראות המכרז וההתקשרות בענין זה.
- לנהל רשימת קבלנים וספקים שתאפשר בועדת המכרזים ולעדכן אותה מדי שנה.
- בהעדר רשימת ספקים וקבלנים מאושרת הכוללת מאגר ספקים מינימאלי בתחום הנדרש, לקיום הוראות הדין ונוהל המכרזים במועצה, לא ניתן לקיים מכרז זוטא ולפנות למציעים להגשת הצעות מחיר.
- במידה ונוהל מכרז זוטא, חשוב לתעד את הליך הפניה למציעים בדרך של מסירה ידנית עם אישור מסירה ברור או בדואר רשום עם אישור מסירה. לא ניתן לפנות למציע באמצעות צד ג'.
- לנהל פנקס חוזים והתקשרויות מעודכן. לקיים מעקב תקופתי.
- לנהל פנקס ערבויות מעודכן. לקיים מעקב תקופתי.
- לנהל פנקס מכרזים וספר הצעות מחיר שיכלול תיאור מלא להליך שהתנהל.
- לא ניתן להתקשר עם ספק שלא על-פי מכרז כנדרש או מעבר לתקופת האופציה שנקבעה ונוצלה במלואה. פטור מחובת קיום מכרז, יהא בהתאם להוראות הדין ויופעל על-פי הנחיות היועץ המשפטי למועצה לכך.
- לנהל פרוטוקול ועדת המכרזים בשני עותקים ולהעביר העתק למשמרת המבקר.
- לדרוש הגשת מסמכי המכרז בשני עותקים זהים חתומים כנדרש.
- לקבל מעטפות המכרז לידי מנכ"ל המועצה ללא פרטים מזיהם של המציע, ולהפקיד את המעטפה של המכרז בתיבת המכרזים בנוכחות המציע.
- להפריד בין תיבת המכרזים לבין הצעות מחיר עד תקרת הפטור.

1. ניהול ההליך המכרז –

בדיקת הביקורת העלתה ליקויים רבים שיצוגו להלן בענין שמירת המסמכים ותייעוד הליך המכרז ביחס למכרזים שנכללו ברשימת המכרזים שבניהול מנכ"ל המועצה. ראוי לציין כי במועצה לא מופעלת יחידת מכרזים והתקשרויות שמנהלת את המכרזים וההתקשרויות. בפועל מנכ"ל המועצה מנהל את המכרזים של המועצה.

1.1 פנקס המכרזים : שלמות ונאותות הניתונים –

הביקורת בדקה את רשימות המכרזים לשנת 2016, 2017 ו-2018.

סעיף 7 לתוספת הרביעית, צו המועצות המקומיות (א) קובע הוראה לענין ניהול פנקס מכרזים כדלהלן :

"7. (א) כל מכרז יסומן במספר סידורי ויירשם בפנקס שיוחזק במקום שהורה יושב ראש הועדה.

(ב) כל אדם רשאי לעיין בפנקס בשעות המיועדות לקבלת קהל במשרדי המועצה המקומית."

הבדיקה העלתה כי רשימת המכרזים שמנהל מנכ"ל המועצה אינה מעודכנת ! רשימת המכרזים, שמוגדרת כספר המכרזים, אינה מכילה כל המידע ביחס להליך המכרזי באופן מלא ונאות !!

בחודש ספטמבר 2017 העירה הביקורת כי יש לעדכן את רשימת המכרזים ולהשלים ניתונים. יו"ר ועדת המכרזים הנחה את מנכ"ל המועצה לנהל פנקס המכרזים בהתאם להמלצת הביקורת.

הביקורת ממליצה כי פנקס המכרזים יכיל מספר המכרז (ברצף סידורי), שם המכרז, תחום / המחלקה המזמינה, מועד אחרון להגשת שאלות הבהרה, מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז, הארכת מועד להגשת הצעות (במידה והיתה), אופן פרסום המכרז ומועד פרסומו – עיתונים ואתר האינטרנט של המועצה, פרסום הודעה על הארכת המועד להגשת הצעות מחיר, עלות רכישת מסמכי המכרז, מספר ותאריך ישיבת ועדת המכרזים משני סוגים : פתיחה ההצעות והמלצה לראש המועצה, החלטת ראש המועצה, אישור מועצה במידה וראש המועצה העביר את המכרז להכרעת המועצה, הספק הזוכה, תאריך הזכייה וסכום המכרז, דיון בשינויים שהחלו במכרז (ככל שיהיו).

במיוחד בדיקת הביקורת העלתה **חוסר סדר בניהול פנקס המכרזים !**

- לא התנהל פנקס מכרזים ממוחשב שמכיל כל המידע הנדרש לענין ההליך המכרזי ומתעדכן בכל שינוי או נתון רלבנטי באופן שוטף.
- היו מכרזים באותו ענין ובאותו שלב אך נשאו שני מספרים סידוריים שונים !! דבר זה נוגד סעיף 4 לנוהל מכרזים, ראה לעיל.
- רשימת המכרזים כללה מספר מכרזים להשכרת נכס ולשירותים מסוימים שבוטלו והועברו להליך הצעות מחיר.
- ישנם מכרזים שלא קיים לגביהם כל מידע. ככל הנראה לא התנהלו מכרזים ולא הוכנו מסמכי מכרז אך היה פספוס. לדוגמה : מכרז 53/2017; מכרז 54/2017.
- היו מכרזים שלא נמצא מידע לגבי פרסום המכרז וניהולו הן ברשימת המכרזים והן בתיק המכרזים. ככל הנראה לא היה המשך טיפול מלבד הכנת מסמכי המכרז. לדוגמה : מכרז 42/2017; מכרז 40/2017.

אמחיש זאת, התנהל מכרז אחד בנושא השמת עובדים מקצועיים בתחום האכיפה והגביה נשא שני מספרים שונים לאותו הליך, קרי : 39/2017 ו- 48/2017, לכן בוטל מכרז מספר 39/2017 !

דוגמה נוספת, מכרז 41/2017 ומכרז 43/2017 לביצוע סקר נכסי המועצה. מכרז 41/2017 אין מידע כלשהו לגביו; לעומת זאת מכרז 43/2017 התנהל אך היה עיכוב משמעותי בקבלת ההחלטה. הועדה החליטה לדחות את ההחלטה במכרז !

הביקורת תעיר כי ניהול פנקס מכרזים ממוחשב שמכיל מידע משקף ומעודכן אודות המכרז, החל משלב טרום הפרסום עד לשלב קבלת ההחלטה בועדת המכרזים והעברתו להמשך טיפול במישור החוזי, מאפשר ניהול יעיל, קיום מעקב ובקרה, ופיקוח אפקטיבי על ניהול ההליך המכרזי וקיום הוראות הדין לרבות זכות העיון.

הביקורת ממליצה לנהל פנקס מכרזים באופן שיטתי ומסונכרן שמכיל מידע משקף, מפורט ומלא אודות ההליך המכרזי שהתנהל. פנקס המכרזים יתעדכן באופן שוטף; מוצע בסוף כל חודש לכל הפחות.

התקשרויות במכרז משותף פטור מחובת קיום מכרז או בפטור ממכרז –

מעיון ברשימות המכרזים בעבור שנת 2016, שנת 2017 ושנת 2018 שבניהול מנכ"ל המועצה, לא נמצא מידע מרוכז של הליך הפניה לקבלת הצעות מחיר במסגרת מכרז משותף שנערך על ידי החברה למשק וכלכלה או על-ידי גוף ממשלתי שלגביו ניתן אישור לפטור מחובת קיום מכרז כדין.

כמו-כן, לא נמצא מידע מרוכז להתקשרויות שנעשו בפטור ממכרז (ככל שהיו) בהליך משא ומתן או התמחרות בהתאם להחלטת מועצה כי אין תועלת בפרסום מכרז חדש וכי כבר פורסמו ונערכו שני מכרזים לפחות. לדוגמה, הליך הזמנת הצעות 25/2017.

בבדיקה עלה כי לא תועד ולא נשמר מידע לענין פרסום מכרזים שהוחלט לגביהם לבסוף לקיים הליך משא ומתן.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כי "לצורך אישור פטור ממכרז כונסה ועדת מכרזים והמלצותיה הועברו להחלטת מליאה."

הביקורת תעיר כי ישנה חשיבות לניהול רישום כאמור והעמדתו לעיון הציבור וכן פרסום ההחלטה לציבור בהתאם להוראות הדין.

הביקורת ממליצה לנהל רישום מפורט ומרוכז לכל ההליך שהתנהל במועצה להתקשרות במסגרת מכרז משותף שקיבלה אישור מהשר בפטור מכרז, מדי שנה.

הביקורת ממליצה לבצע את הרישום בפנקס המכרזים בקטיגוריה של מכרזים משותפים בפטור ממכרז שיכלול את מספר ההליך, אישור לפטור ממכרז, תאריך הפניה, תאריך ההחלטה של ועדת השלושה, פרסום החלטת ועדת השלושה ונימוקיה באתר האינטרנט של המועצה, שם הזוכה, סכום במכרז.

במקביל, **מומלץ** לנהל רישום של הליכים נעשו בפטור ממכרז, ככל שהיו, מדי שנה. הרישום יתייחס להחלטת המועצה לפטור ממכרז, מועד פרסום מכרז ראשון וההחלטה שנתקבלה, מועד פרסום מכרז שני וההחלטה שנתקבלה, פרטי הליך ההתמחרות – אופן הפניה למציעים; דיון בועדת המכרזים וההחלטה שנתקבלה.

1.2 הליך המכרז : שלמות ותיקנות –

הבדיקה העלתה כי חסרים ניתונים ומידע אודות ההליך המכרזי שהתנהל בתיקי המכרזים שמנהל מנכ"ל המועצה. במועד הביקורת היו מכרזים שלא נשמר העתק מהם בתיק המכרזים שמנהל מנכ"ל המועצה.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כדלהלן :
" מסמכי המכרז מועברים לטיפול המחלקה הרלוונטית. בדרך כלל מתקבלים 2 העתקים של ההצעות כאשר העתק המכרז מצוי אצל המנכ"ל. "

הביקורת תעיב כי חשוב לשקף, לתעד ולשמור את כל המסמכים והניתונים אודות ההליך המכרזי שהתנהל הן בתיק הפיזי על הנייר והן בתיקיות ממוחשבות במשרד מנכ"ל המועצה, וזאת במקביל להעתק מסמכי המכרז שמועבר למחלקה המזמינה.

הביקורת ממליצה לתעד ולשמור בתיקי המכרזים שבניהול מנכ"ל המועצה, הן בתיק הפיזי על הנייר והן בתיקיות הממוחשבות, את ההליך המכרזי שהתנהל במלואו ולפרט את תכולת התיק. בד בבד, הביקורת ממליצה להגדיר באופן ברור באמצעות נוהל עבודה פנימי מי הוא הגורם המורשה לתעד, לשמור ולגשת לתיק המכרז.

אופן קבלת מסמכי המכרז –

הגשת מסמכי המכרז נעשית במשרד מנכ"ל המועצה. מנכ"ל המועצה מקבל מעטפת המכרז ורושם מועד ושעת קבלתה, הוא מפקיד אותה לתיבת המכרזים שנמצאת בחדרו. במקרה של היעדרות מנכ"ל המועצה, מזכירת המנכ"ל מקבלת את מסמכי המכרז ופועלת באותו אופן.

בדיקת הביקורת העלתה את **הממצאים** הבאים לענין אופן קבלת הצעות המחיר במסגרת הליך המכרז :

- תיבת המכרזים משמשת תיבה לקבלת הצעות המחיר עד תקרת הפטור.

הביקורת תעיב כי יש להפריד בין תיבת המכרזים לבין הצעות המחיר עד תקרת הפטור שיופקדו בתיבה נפרדת.

הובא לידיעת הביקורת כי נרכשה תיבה שמיועדת להצעות מחיר החל משנת 2020.

- פתח תיבת המכרזים אינו מאפשר הכנסת הצעת מחיר עבה במיוחד שמכילה מסמכים רבים. מסיבה זו, לעיתים רחוקות נפתחה תיבת המכרזים להפקדת ההצעות מחיר מסוג זה ונסגרת במייד.

במצב הנתון וכל שאותה תיבה תהיה בשימוש המועצה, הביקורת העירה כי יש לנהל רישום מפורט של מועדי פתיחת תיבת המכרזים וסגירתה ולהעביר דיווח מרוכז בנושא זה לידיעת יו"ר ועדת המכרזים והיועץ/ת המשפטי/ת.

עם זאת, גם בהתאם להצעת היועצת המשפטית למועצה, הביקורת תעיר כי יש להימנע מפתיחת תיבת המכרזים למטרת הפקדת הצעת מחיר המכילה מסמכים רבים, ולכן מוצע לרכוש תיבה למכרזים שתאפשר הכנסת הצעות מחיר מרובות מסמכים תוך שמירה על חיסיון ההצעות המוגשות.

לחילופין, מוצע לבחון שימוש טכנולוגי מאובטח להגשת מסמכי מכרז שאינם חסויים וסודיים באמצעים דיגיטליים מוגנים שמאפשרים זיהוי וחתימה כדין, וזאת בדרך ובמועד שייקבע. במקביל, יוגדר הגורם המורשה לקבל את המסמכים כאמור ואת מועד הפתיחה והצפייה בהם.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה לדוח כדלהלן :

" יש להפריד בין תיבה להצעות מחיר לבין הצעות מכרזים ככל שבאותו מועד מתקיימים שני ההליכים."

- במעמד קבלת הצעות המחיר רושם מנכ"ל המועצה את פרטי התקשורת עם המציע. ההסבר לכך הוא כי רישום זה נועד לאפשר יצירת קשר כדי להודיע על מועד פתיחת תיבת המכרזים לענין המכרז.

סעיף 7 לנוהל המכרזים שהכין מנכ"ל המועצה בחודש דצמבר 2016, ראה לעיל, מעגן נוהג זה וקובע כדלהלן :

"ההצעות יוכנסו לתיבת המכרזים שבמשרד מנכ"ל המועצה בצירוף חותמת נתקבל ורישום שעת מסירה, **יבוצע רישום של המציעים על מנת לזמנם לועדת המכרזים.**" (ההדגשה לא במקור)

הביקורת הסבה את תשומת לב לענין חוקיות ותקינות רישום פרטי המגישים שמקיים מנכ"ל המועצה לאור פסק-דין משמעותי משנת 2016 בענין מכרז שפירסמה עיריית נהריה (ראה מאמר שפירסמה עו"ד אולמן בביטאון עורך-דין).

מפסק-הדין דגן עולה כי רישום שם המציע ושעת הפקדת הצעת המחיר בתיבת המכרזים שנהוג בעיריה, הוא נוהל שאיננו מעוגן בדין. עוד עולה מפסק-הדין כי הטופס נותן לעיריה מידע מראש מיהם המציעים איננו נחוץ כלל לקיום הליכי מכרז תקינים, ודליפת מידע שבו יכולה להיות סכנה לטוהר המכרז.

בהתאם לצו המועצות המקומיות (א), סעיף 15 (ג) לתוספת הרביעית, יש לפרסם הודעה על המקום והמועד בו תיפתח תיבת המכרזים לענין פלוני, כמפורט להלן :

"(ג) יושב ראש הועדה **יפרסם הודעה על המקום והמועד בו תיפתח תיבת המכרזים לענין מכרז פלוני**, ויציין בה, כי כל אדם רשאי להיות נוכח בעת פתיחת תיבת המכרזים וההצעות ורישום מסמכי המכרז ; ההודעה תודבק בכניסה לבנין הראשי של המועצה, וכן בכניסה לבנין שבו תיפתח תיבת המכרזים, ותימסר לכל מעוניין הפונה לשם קבלתה." (ההדגשה לא במקור)

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כי "מועד פתיחת המכרז מצוין בגוף המכרז."

בבדיקה עלה כי נמצאו מכרזים שלא צוין בגוף המכרז מועד פתיחת ההצעות.

הביקורת העירה כי לאור פסק-הדין האמור ראוי להפיק לקחים בענין פתיחת תיבת המכרזים ובענין רישום פרטי התקשורת של המציעים על-ידי מנכ"ל המועצה ומזכירתו, וכי ראוי לפרסם הודעה לענין פתיחת תיבת המכרזים.

הביקורת המליצה לבחון מול היועצת המשפטית למועצה את חוקיות ותקינות רישום פרטי המציעים שמקיים מנכ"ל המועצה. נוסף על כך, הביקורת ממליצה לקיים את הוראות סעיף 15 לתוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות (א) לענין פתיחת תיבת המכרזים לרבות פרסום הודעה.

היועצת המשפטית למועצה הנחתה את מנכ"ל המועצה להעלות את המסקנות שעולות מהפסיקה דנן, בועדת המכרזים על מנת לחדד את נוהל הגשת ההצעות.

דיון ועדת המכרזים בהצעת מחיר יחידה במכרז והארכת המועד –

בדיקת הביקורת העלתה מקרים שונים של הארכת המועד להגשת הצעות מחיר במכרז שהתפרסם ולאחר תום המועד האחרון שנקבע, מאחר והוגשה הצעת מחיר אחת ויחידה. נמצאו מספר מקרים בהם הערבות הבנקאית לא הוארכה מאחר והמציע, שהגיש את הצעת המחיר עד המועד המקורי שנקבע, לא נתבקש לכך.

הביקורת תעיר כי חשוב שועדת המכרזים תתייחס ותתעד את אופן הטיפול בהצעות ואת הארכת המועדים.

הביקורת ביקשה התייחסות היועצת המשפטית לתקינות ולחוקיות לכך. היועצת המשפטית למועצה מסרה חוות הדעת הבאה :

" ניתן להאריך את מועד הגשת הצעות במכרז שפורסם כל עוד לא נפתחו מעטפות המכרז. כלומר ניתן להאריך את המכרז בטרם חלף מועד ההגשה וניתן להאריך את המכרז במצב בו מועד ההגשה חלף ובלבד שירשם כי ועדת המכרזים החליטה להאריך את מועד ההגשה ומעטפות ההצעות לא נפתחו ולא נדונו. במצב זה ירשם כי תימסר הודעה למציע שהגיש את הצעתו להאריך את הערבות שהגיש במכרז."

חוות דעת זו הובאה לידיעת יו"ר ועדת המכרזים ומנכ"ל המועצה.

הביקורת ממליצה לפעול בהתאם לאמור בחוות הדעת של היועצת המשפטית.

יו"ר ועדת המכרזים המועצה הודיע כי נפעל בהתאם לחוות הדעת המשפטית.

המלצה ביטול ופסילת מכרזים – ניהול וקיום מעקב –

הבדיקה לרשימת המכרזים העלתה כי מכרזים שונים בוטלו או נפסלו מסיבות שונות. מדובר במכרזים שונים בשיעור של כ- 30% מכלל המכרזים שהתנהלו בשנת 2017.

בבדיקת הפרוטוקולים של ועדת המכרזים עלה כי לרוב המלצת ועדת המכרזים במכרז התגבשה לאחר קבלת חוות דעת משפטית של היועצת המשפטית למועצה ובהתבסס על בדיקה מקצועית והיועצות משפטית.

חשוב להפנות להוראות הדין שמתייחסות לענין ביטול מכרז ופסילת מסמכי המכרז.

סעיף 20 לתוספת הרביעית, צו המועצות המקומיות (א), מסדיר את נושא פסילת מסמכי מכרז וקובע כדלהלן :

- "(א) היה לוועדה, אחרי עיון במסמכי המכרז, יסוד סביר לחשוב שכוונתו של בעל מסמכי המכרז היתה להוליך את הוועדה שולל, על ידי שגיאות שנעשו במכוון, או על ידי תכסיסים בלתי הוגנים, רשאית היא - לאחר שנתנה לבעל מסמכי המכרז הזדמנות להביא טענותיו - להחליט שלא לדון עוד במסמכי המכרז שהגיש.
- (ב) נראה לוועדה אחרי עיון במסמכי המכרז ולאחר שניתנה לבעל מסמכי מכרז הזדמנות להביא טענותיו, כי המוצע במסמכי המכרז מבוסס על הבנה מוטעית של נושא המכרז או על הנחות בלתי נכונות, או שהמחירים שצוינו בהם אינם סבירים, רשאית היא להחליט שלא לדון עוד במסמכי המכרז שהגיש.
- (ג) מסמכי מכרז שהוגשו שלא בהתאם לתוספת זו או שלא בהתאם לתנאי המכרז, או שצורפה להם הסתייגות עקרונית או שינוי יסודי - פסולים.
- (ד) נימוקי החלטת הוועדה על פי תקנה זו יירשמו בפרוטוקול."

באשר לביטול מסמכי המכרז, סעיף 23 לתוספת הרביעית, בצו המועצות המקומיות (א), קובע כדלהלן :

- "(א) המועצה המקומית רשאית לבטל מכרז אם ועדת המכרזים החליטה על כך וראש המועצה אישר את החלטתה.
- (ב) אין לפרסם מכרז אחר כאשר אין בין המכרז שבוטל כאמור בסעיף קטן (א) ובין המכרז האחר שוני מהותי, זולת אם לדעת הוועדה נשתנו הנסיבות שגרמו להחלטה על הביטול.
- (ג) על אף האמור בסעיף קטן (ב), רשאית המועצה המקומית לפרסם מכרז חדש אם לא הוגשה כל הצעה למכרז הנדון, או נדונה הצעה יחידה והוועדה לא המליצה עליה."

בבדיקה נמצאו מכרזים שלא תועדו פרטים בספר המכרזים/רשימת המכרזים או בתיק המכרז, לענין הארכת המועד להגשת הצעות במכרז והנימוקים לכך או פרטי המכרז החדש שהתפרסם.

הביקורת תעיר כי ראוי לתעד ולשקף את הליך המכרז, הארכת המועדים או פרסום מכרז חדש או אחר באותו ענין ובמסגרת אותו תקציב. דבר זה מתיישב עם עקרון השקיפות וסדרי מינהל תקין.

מבלי להתייחס לחוקיות ולתקינות ההחלטה על פסילת או ביטול מכרז שנערך והתנהל, להחלטה כאמור ישנן השלכות שונות על פעילות הרשות המקומית ויישום תוכנית העבודה והפיתוח שלה.

מכל מקום מדובר בעיכוב ביצוע של הפרוייקט המתוכנן או קבלת השירות הנדרש בתנאים מיטבים לצורך שיפור השירות הניתן לתושבים. לצד כך ישנם סיכונים שונים, כגון : בזבז מסוים של משאבים, חשש להתייקרויות, אי-עמידת הרשות המקומית ביעדים ובהנחיות רגולציה, סיכון של שינוי בנסיבות ובהנחיות שייתכן ויחייבו ביצוע התאמות או נקיטת צעדים חדשים לעומת המכרז שהתנהל ובוטל.

מכאן שחשובה הפחתת הסיכונים בניהול המכרזים, בין היתר ביצוע עבודה טובה בשלבים של הכנת המכרז, פרסומו וניהולו.

מהבדיקה עולה לא התנהל מעקב נוקב ומתודי לענין המשך הטיפול בנושא המכרז שבוטל או נפסל.

בטבלה להלן אציג ניתונים של המכרזים שבוטלו או שנפסלו בשנים 2016-2018 מתוך רשימות המכרזים שמנהל מנכ"ל המועצה, ומעקב לנושא המכרז :

מכרז	החלטה	מכרז	החלטה
5/2016 שירותי מיקור חוץ בתחום הנהלת חשבונות	בוטל ** לפרסם מחדש בכפוף לשינויים בשיטת מכרז	6/2017 שירותי הנהלת חשבונות	בחירת זוכה בעיכוב
18/2016 מחשוב ציוד והתקנה	נפסל ** הצעת מחיר יקרה מאוד ביחס לאומדן 22.9.2016	26/2016 מחשוב ציוד והתקנה	19.12.2016 בחירת זוכה
19/2016 תשתיות תקשורת אחודה	נפסל ** הצעת מחיר יקרה מאוד ביחס לאומדן ופגם בערבות 22.9.2016	27/2016 תשתיות תקשורת אחודה	19.12.2016 בחירת זוכה
28/2016 הנגשת כבישים ברחבי הישוב	בוטל ** בשל פגם בערבות; הצעת מחיר גבוהה מהאומדן ומהתקציב.	לא התפרסם מכרז חדש	
2/2017 זוטא אספקת ארוחות למועדון קשישות	בוטל נרשם : ע"י היועצת המשפטית . הוחלף ע"י מכרז 20/2017	20/2017 זוטא אספקת ארוחות למועדון קשישות	נפסל יוני 2017 - אין ערבות; יתפרסם מכרז חדש. אוקטובר 2017 – עקב נחיצות הנושא, המלצה למועצה לנהל משא ומתן להתמחרות אך לא צוין כי המכרז פורסם מחדש . המועצה אישרה בישיבתה מתאריך 7.11.2017 ניהול משא ומתן להתמחרות. ברשימת המכרזים נרשם - הוחלף בהצעת מחיר מספר 3/18

מכרז	החלטה	מכרז	החלטה	מכרז	החלטה
5/2017	טרקטור לעבודות עירוניות ועגלה לטרקטור	לא לפתוח את המעטפה שנמצאת בתיבת המכרזים ולהחזיר אותה למציע ולפרסם מכרז חדש	28/2017	טרקטור ועגלה	לא היה אף מציע;
21/2016	שירותי הסעות לאנשים עם מוגבלות שכלית ו- התפתחותית 24/2016	לא נמצא מידע בתיק מכרזים	12/2017	שירותי הסעות לבוגרים עם מוגבלות שכלית ו- התפתחותית למעון חוסן בחיפה	בטל בשל ניסוח מוטעה במסמכי המכרז לענין הערבות.
22/2016	שירותי הסעות לילדים עם מוגבלות פיזית ו- התפתחותית	לא נמצא מידע בתיק מכרזים	11/2017	שירותי הסעות לילדים עם התפתחות פיזית התפתחותית	לפרסם את המכרז מחדש. הוחלף במכרז 36/2017
23/2016	הפעלת מסגרת יום לאנשים עם מגבלה פיזית והתפתחותית	לא נמצא מידע בתיק מכרזים	9/2017	הפעלת מסגרת יום לאנשים בעלי מוגבלות שכלית התפתחותית	נבחר זוכה בתאריך 25.6.2017
37/2017	שירותי הסעות לאנשים עם מוגבלות שכלית למעון חוסן בחיפה ומע"ש	בטל	36/2017	שירותי הסעות לאנשים עם מוגבלות פיזית התפתחותית	לפסול את המכרז עקב שינוי ומחיקת סעיף במסמכי המכרז ע"י המציע.
44/2017	מכרז לרכישת טרקטור לעבודה עירונית	מכרז לרכישת טרקטור לעבודה עירונית	44/2017	מכרז חדש במקומו – מכרז 44/2017	מכרז חדש ומאחר ושתי ההצעות שהוגשו לא עמדו בדרישות המפרט הטכני.
44/2017	מכרז לרכישת טרקטור לעבודה עירונית	מכרז לרכישת טרקטור לעבודה עירונית	44/2017	מכרז חדש במקומו – מכרז 44/2017	מכרז חדש ומאחר ושתי ההצעות שהוגשו לא עמדו בדרישות המפרט הטכני.
44/2017	מכרז לרכישת טרקטור לעבודה עירונית	מכרז לרכישת טרקטור לעבודה עירונית	44/2017	מכרז חדש במקומו – מכרז 44/2017	מכרז חדש ומאחר ושתי ההצעות שהוגשו לא עמדו בדרישות המפרט הטכני.

מכרז	החלטה	מכרז	החלטה
20/2016 אספקת כלי אצירה	לבטל המכרז; לקיים הליך התמחרות	25/2017 (הליך הצעה !) אספקת וגריעת מיכלי אצירה	בחירת זוכה
14/2017 אספקת ציוד ריהוט בסדנאות ובמעבדות ב"ס טכנולוגי	המכרז הוקפא עקב שינוי יעוד לבית הספר נרשם מבוטל במקומו מכרז מספר 46/2017 – אין התאמה צריך להיות 47/2017 הצטיידות	46/2017 ביצוע עבודות בינוי בבית ספר טכנולוגי	בחירת זוכה בתאריך 24.9.2017
15/2017 אספקת ציוד למגמת תקשורת עבור ב"ס טכנולוגי	המכרז הוקפא עקב שינוי יעוד לבית הספר נרשם מבוטל במקומו מכרז מספר 46/2017 – אין התאמה ברישום צריך להיות מותאם למכרז הצטיידות	46/2017 ביצוע עבודות בינוי בבית ספר טכנולוגי	כנ"ל
16/2017 אספקת ציוד אוטוטק התמחות רכב, בקרה בב"ס טכנולוגי	המכרז הוקפא עקב שינוי יעוד לבית הספר מבוטל במקומו מכרז מספר 47/2017	47/2017 עבודות הצטיידות אספקת ציוד למכרז טכנולוגי עבור ב"ס טכנולוגי	אין החלטה; לא נמצא מידע ותיעוד בתיק המכרזים וברשימת המכרזים !
17/2017 אדריכלות ותכנון עבודות בינוי עבור ב"ס טכנולוגי	המכרז הוקפא עקב שינוי יעוד לבית הספר מבוטל במקומו מכרז מספר 47/2017 – אין התאמה צריך להיות 46/2017 עבודות בינוי	47/2017 עבודות הצטיידות אספקת ציוד למכרז טכנולוגי עבור ב"ס טכנולוגי	כנ"ל נמצאת פניה מהמנכ"ל ליועמ"ש מתאריך 27.12.17 כי לא התקבלו הצעות במכרז 47/2017 !
57/2017 אספקת ציוד קולנוע למרכז טכנולוגי	בוטל; במקומו מכרז 4/2018	4/2018 אספקת ציוד קולנוע עבור בית ספר טכנולוגי	בחירת זוכה 18.6.2018
21/2017 גדרות, שערים וסככות - ביטחון	לפסול את המכרז מאחר ונוהל בהליך הצעות מחיר ולא מכרז שהסכום מעל תקרת הפטור. הוחלף במכרז 27/2017	27/2017 בטיחות מבני בתי ספר וגני ילדים	בחירת זוכה בחודש 8/2017

מכרז	החלטה	מכרז	החלטה
22/2017 שיפוע מעדונית נוער בשכונת סיוואניה	לבטל את המכרז ולפרסם מכרז חדש; פער מהותי בין האומדן לבין הצעה המחיר היחידה שנשארה. המכרז הוחלף במכרז 31/2017	31/2017 שיפוע מעדונית נוער שכונת סיוואניה	בחירת זוכה בחוודש יולי 2017
33/2017 ביצוע עבודות פיתוח ובניית מזרקה בכיכר המועצה	לפסול את המכרז ולצאת למכרז חדש הצעת המחיר בסטייה לא סבירה מהאומדן	49/2017 ביצוע עבודות פיתוח ובניית מזרקה בכיכר המועצה	בחירת זוכה בחוודש אוקטובר 2017
34/2017 ביצוע עבודות שיפוע אולם דיין יד לבנים	לפסול את המכרז ולפרסם מכרז חדש. הצעות המחיר לא עמדו בתנאי הסף.	50/2017 ביצוע עבודות שיפוע אולם דיין בית יד לבנים	בחירת זוכה בחוודש אוקטובר 2017
39/2017 זוטא השמת עובדים מקצועיים בתחום האכיפה והגביה	מבוטל, נפתח מכרז אחר לאותו מכרז מספר 48/2017	48/2017 שירותי השמת עובדים מקצועיים בתחום האכיפה והגביה	בחירת זוכה בחוודש אוקטובר 2017
45/2017 הסעות חינוך מיוחד	לפסול את המכרז ולפרסם מכרז חדש עם אומדן מחירים. מבוטל במקומו מכרז מספר 51/2017	51/2017 שירותי הסעות תלמידים למוסדות חינוך מיוחד	בחירת זוכה בסוף חוודש אוגוסט 2017
42/2017 שיפוע אצטדיון כדורגל	לא היו מציעים; לפרסם מחדש. המידע לא תועד ברשימת המכרזים	9/2018 עבודות חשמל לשיפוע אצטדיון הכדורגל	בחירת זוכה המידע לא תועד ברשימת המכרזים
55/2017 ביצוע עבודות הקמת מגרש אימונים לכדורגל בתחום המועצה	בוטל	2/2018 מגרש אימונים נפסל, לפרסם מכרז חדש; פורסם מכרז 15/2018 מגרש אימונים	לבטל את מכרז מספר 15/2018 מאחר וההצעה הינה יקרה מהאומדן בשיעור של 20%. ** פניה למשכ"ל מכרז פת 25/2018

להלן יוצגו ניתונים **אודות מכרזים שנפתחו בשנת 2018 והם בוטלו או נפסלו מתוך**
רשימת המכרזים לשנת 2018 שניהל מנכ"ל המועצה –

מכרז	החלטה	מכרז	החלטה
1/2018 הקמת אולם מופעים מרכז תרבות	לא לקבל הצעת יחיד, לבטל את המכרז (אפריל 2018)	14/2018 הקמת אולם מופעים במרכז תרבות	במקומו מכרז 3/2019 אשר בוטל ; במקומו פורסם מכרז 19/2019
3/2018 (הוסב) נסיעות פנימיות לאנשים עם מוגבלות שכלית התפתחותית	לבטל את המכרז ולצאת למכרז חדש (יולי 2018)	27/2018 שירותי הסעות לאנשים עם מוגבלות שכלית	נרשם כי היועצת המשפטית פסלה את המכרז ! לא נמצא תיעוד והחלטת ועדת מכרזים בתיק.
5/2018 הנגשת חטיבה צעירה ב"ס יסודי א'	לפסול את ההצעה ולבטל את המכרז ולצאת למכרז חדש הצעה מעל לאומדן בשיעור 57% (יולי 2018)	9/2019 הנגשת חטיבה צעירה בבי"ס יסודי א'	בחירת זוכה בכפוף השלמת מימון – הגדלת תב"ר ואישור ע"י משרד הפנים
21/2018 שצ"פ יד לבנים - שלב ב	נרשם במקומו מכרז 4/2019	4/2019 שצ"פ שכונת יד לבנים שלב ב	לפסול ולפרסם מכרז חדש (יוני 2019)

נוסף על כך, היו 3 מכרזים שהתנהלו בשנת 2018, אך לא היה המשך טיפול :

מכרז	החלטה – תיעוד ברשימה
6/2018 מכרז זוטא לפינוי מצבור פסולת	לא לפתוח את ההצעות; להרחיב את רשימת הספקים בתחום.
7/2018 מכרז לפינוי פסולת ביתית, גזם וגושית	אין תיעוד כלשהו ברשימת המכרזים; בתיק רשום אין מכרז.
13/2018 מכרז זוטא למתן שירותי טיפול זוגי משפחתי	אין תיעוד לענין המשך הטיפול במכרז. לא נמצאו מסמכים בתיק המכרזים לשנת 2018

כעולה מהטבלה לעיל, בהתייחס למכרזים שבוטלו או שנפסלו, פורסם מכרז נוסף אך לעיתים בעיכוב, אף לעיתים התפרסם יותר ממכרז נוסף אחד, עקב זאת התאריך זמן הטיפול. ואולם, נמצאו מקרים חריגים שלא פורסם מכרז חדש או אחר, כתוצאה מכך לא בוצע הפרוייקט המתוכנן ולא יושמה תוכנית הפיתוח. מכאן שלא הושגו יעדי תוכנית העבודה, בין היתר שיפור מתן שירות לתושבים ! במקרים קיצוניים, עקב אי פרסום מכרז חדש או אחר, לא נוצלו מקורות התקציב שהוקצו לכך !!

ללא ספק כתוצאה מהתמשכות זמן הטיפול, לא נתקבלו השירותים כמצופה. דומה שלא הושגה תכלית המכרז במיוחד כשעניינו מתן שירותים והיא לפעול להשגת ההצעה היעילה והכדאית ביותר בהליך תקין ושיווינוי.

הביקורת **ממליצה** לנהל באופן נוקב ושיטתי את ההליך המכרז בהתאמה להוראות הדין ולוחות הזמנים שבדין. **מוצע** לקבוע נוהל עבודה שמגדיר לוחות הזמנים לכל שלבי הטיפול בהליך המכרז. בד בבד, הביקורת **ממליצה** לקיים כל הפעולות הנדרשות בשלב טרום פרסום המכרז כדי למנוע תקלות וטעויות שעלולות להביא לביטול או לפסילת המכרז. גם בזבז מסוים של משאבים.

ככל שהמכרז בוטל או נפסל, הביקורת **ממליצה** לקיים מעקב אחר יישום המלצת ועדת המכרזים והחלטת ראש המועצה בענין המכרז, לפרסם מכרז חדש או מכרז אחר (לפי הענין) דבר שיאפשר למלא אחר היעדים של המועצה, ישום תוכנית העבודה שנקבעה וניצול התקציב שאושרו ומקורות המימון שהוקצו לכך.

הסדרת נושא מסירת הודעה למציע לענין המכרז בו השתתף –

נוהל המכרזים מחודש דצמבר 2016 התייחס עד לשלב של כינוס ועדת המכרזים תוך שבוע ממועד הסגירה (סעיף 8 לנוהל מכרזים לעיל). הנוהל דן לא הסדיר את הטיפול במסמכי המכרז ממועד פתיחת תיבת המכרזים ועד לשלב מסירת ההודעה למציעים וסגירת ההתקשרות עם המציע הזוכה שהשלים את המסמכים הנדרשים בין היתר אישור קיום ביטוחים וערבויות.

לאור מספר תלונות שנתקבלו ממציעים עקב אי - קבלת הודעה לענין המכרז, נערך בירור מול מנכ"ל המועצה והמחלקה המזמינה (לפי הענין). הבירור העלה כי קיים חוסר בהירות מי הוא הגורם שאחראי על מסירת ההודעה למציעים לענין המכרז בו הוא השתתף. מנכ"ל המועצה סבר כי נושא זה הינו באחריות המחלקה המזמינה; בייחוד כך נעשה בדרך כלל במכרזים שמחלקת ההנדסה מקדמת אשר מהווים החלק הארי במכרזים של המועצה.

בדיקת הביקורת העלתה כי מנכ"ל המועצה לא נהג למסור הודעות למציעים לענין המכרז בו הם השתתפו. בדרך-כלל בהתייחס למכרזים שמקדמת מחלקת ההנדסה, הודעות למציעים נמסרות על-ידי המחלקה. דבר נוסף, לא נמצא העתק של כל ההודעות למציעים בתיק המכרזים שמנהל מנכ"ל המועצה. יחד עם זאת, נמצא העתק ממספר הודעות בלבד (שהוציא ראש המועצה או מנכ"ל המועצה).

הביקורת תעיר כי ראוי להסדיר באמצעות נוהל מכרזים את ההוראות הרלבנטיות ומתווה העבודה לכל שלב, וזאת החל מהשלב טרום פרסום עד שלב הסופי של ההליך המכרזי והעברתו לגיבוש חוזה התקשרות.

הביקורת תוסיף ותעיר כי ראוי לשמור בתיק המכרזים ובהתייחס לכל מכרז העתק מכל הודעה למציע לענין המכרז בו השתתף.

הביקורת **ממליצה** בפני מנכ"ל המועצה לקבוע נוהל מכרזים חדש שייבדק ויאושר על- ידי היועץ/ת המשפטי/ת למועצה; הביקורת **ממליצה** בפני מנכ"ל המועצה, בהיותו הגורם המופקד על נושא המכרזים במועצה, שישמש הגורם האחראי על מסירת הודעות למציעים ועל שמירת העתק מהודעות אלו בתיק מכרזים בנוגע לכל מכרז.

1.3 פרסום המכרז ומידת ההתאמה להוראות הדין –

- לבדיקת הביקורת בנושא פרסום מכרז שהוגדר כמכרז פומבי, היו שלוש מגבלות :
- א. לא נמצא תיעוד למועד פרסום המכרז בתיק המכרזים שמנהל מנכ"ל המועצה, גם לא בספר/רשימת המכרזים;
 - ב. לא נמצאו קטעי עיתונות ותדפיס של הודעת הפרסום באתר האינטרנט של המועצה בתיק המכרזים שמנהל מנכ"ל המועצה;
 - ג. לא נמצאו מידע ומסמכים בתיק המכרזים וברשימת/ספר המכרזים בנוגע למכרזים שונים.

סעיף 9 (ב) לתוספת הרביעית, בצו המועצות המקומיות (א), קובע לענין פרסום מכרז פומבי כדלהלן :

" (ב) הודעה על מכרז פומבי תיעשה על ידי פרסומה בשני עיתונים יומיים לפחות הנדפסים בישראל, שאחד מהם לפחות הוא בשפה העברית. " (ההדגשה שלי)

סעיף 13 ו 13 לפקודת המועצות במקומיות מחיל הוראת סעיף 248ב לפקודת העיריות (נוסח משולב) לענין פרסום הודעה על מכרז גם באתר האינטרנט של הרשות :

" עיריה תקים ותפעיל אתר אינטרנט נגיש לציבור ללא תשלום, שבו תפרסם, בין השאר –

(1) מידע שעליה לפרסם וכן מידע בנוגע אליה ששר הפנים פרסם בהתאם להודעת העיריה, לאחר שהשר פרסמו ; בפסקה זו, "פרסום" – פרסום על פי דין ברשומות או בעיתון ; "

בדיקת הביקורת לתיקי המכרזים לשנת 2017 שמנהל מנכ"ל המועצה, העלתה את הממצאים שיפורטו להלן, וזאת בהתייחס למכרזים שנמצאו ניתונים ומסמכים לגביהם והם לא הוגדרו מכרזי זוטא :

- א. נמצאו קטעי עיתונות בנוגע ל- 7 מכרזים בלבד; מתוכם 5 מכרזים היו ניתונים למועד פרסום המכרז.
- ב. הושלמו פרטים מול מחלקת הרווחה ולכן נמצאו קטעי עיתונות בנוגע ל- 4 מכרזים נוספים.
- ג. לא נמצאו ניתונים לענין מועד פרסום המכרז ואופן הפרסום ולא נמצאו קטעי עיתונות בנוגע ל-34 (הושלמו ניתוני הפרסום וקטעי העיתונות בנוגע לארבעה מכרזים כאמור לעיל) מכרזים פומביים.
- ד. נמצא תיעוד בנוגע לשני מכרזים כי המכרז פורסם אך לא נמצאו קטעי העיתונות.
- ה. נמצא תיעוד בנוגע ל- 4 מכרזים כי המכרז התפרסם בפעם השניה אך לא נמצאו קטעי העיתונות וניתונים לענין פרסום המכרז.
- ו. נמצאו הודעה על הארכת המועד להגשת הצעה במכרז וקטעי עיתונות בנוגע לשני מכרזים. בנוגע לשני מכרזים בתחום הרווחה הושלם מידע על פרסום הליך חדש לאחר ביטול המכרז שהתנהל, אך לא נמצאו מסמכים לענין ההליך החדש !
- ז. נמצא פרסום על הארכת המועד להגשת הצעת מחיר במכרז באתר האינטרנט של המועצה בנוגע ל-7 מכרזים נוספים, אך לא נמצאו קטעי העיתונות בדבר פרסום הודעה על הארכת המועד להגשה בנוגע למכרזים אלה.
- ח. בנוגע למכרז נוסף 42/2017 נמצא פרסום להארכת המועד באתר האינטרנט בלבד. לעומת זאת, באשר לשני מכרזים אחרים מספר 9/2017 ו- 18/2017 לא היה פרסום להארכת המועד באתר האינטרנט של המועצה !
- ט. נמצאו 4 מכרזים שלא היה פרסום באתר האינטרנט של המועצה !

המידע על פרסום המכרזים לשנת 2017 בטבלה להלן:

מספר המכרז	סוג המכרז	פומבי/זוטא/הצעה	ניתונים לגבי מועד ומקום הפרסום	קטעי עיתונות על פרסום מכרז	אתר האינטרנט של המועצה (המידע הושלם)	הארכת מועד כן/לא	קטעי עיתונות על הארכת המועד	הודעה באתר האינטרנט על הארכת המועד
1/2017	זוטא	אין מסמכים	-	-	-	לא ברור	-	-
2/2017	זוטא	אין מסמכים	-	-	-	-	-	-
3/2017	פומבי	13.1.17	-	31.1.17	-	-	-	-
4/2017	פומבי	-	-	22.1.17	-	-	-	-
5/2017	זוטא	אין מידע	-	1.2.17	-	-	-	-
6/2017	פומבי	-	-	1.2.17	-	-	-	-
7/2017	לא ברור	-	-	2.2.17	-	-	-	-
8/2017	פומבי	-	-	26.2.17	+	+	+	-
9/2017	פומבי	24.2.17	+	26.2.17	+	+	+	-
10/2017	פומבי	24.2.17	+	26.2.17	+	+	+	-
11/2017	פומבי	24.2.17 26.2.17	+	26.2.17	+	חדש + הליך	הושלם +	-
12/2017	פומבי	24.2.17 26.2.17	+	26.2.17	+	כנ"ל +	הושלם +	-
13/2017	פומבי	24.2.17	+	26.2.17	+	-	-	-
14/2017	פומבי	אין מידע	-	13.4.17	-	-	-	-
15/2017	פומבי	אין מידע	-	-	-	-	-	-
16/2017	פומבי	אין מידע	-	-	-	-	-	-
17/2017	פומבי	אין מידע	-	-	-	-	-	-
18/2017	פומבי	-	-	20.4.17	-	+	אין מידע מפורט וקטעי עיתונות	-
19/2017	פומבי	-	-	2.8.17	-	+	-	-
20/2017	זוטא	פניה ל-6 ספקים	-	-	-	-	-	-
21/2017	הצעה – בוטל	לא נוהל כמכרז	-	-	-	-	-	-
22/2017	פומבי	-	-	6.4.17	-	-	-	-
23/2017	זוטא	אין תיעוד	-	-	-	+	-	-
24/2017	פומבי	-	-	9.4.17	-	-	-	-
25/2017	פומבי	-	-	7.5.17	-	-	-	-
26/2017	פומבי	-	-	1.5.17	אין; אך הושלם	-	-	-
27/2017	פומבי	-	-	8.6.17	-	+	-	10.7.17
28/2017	פומבי	אין מסמכים	-	-	-	-	-	-
29/2017	פומבי	-	-	19.10.17	-	-	-	-
30/2017	פומבי	פורסם אך אין פירוט	-	10.7.17	-	-	-	-

(המשך טבלה) פרסום מכרזים לשנת 2017 –

מספר המכרז	סוג המכרז	ניתונים לגבי מועד ומקום הפרסום	קטעי עיתונות על פרסום מכרז	אתר האינטרנט של המועצה (המידע הושלם)	הארכת מועד כן/לא	קטעי עיתונות על הארכת המועד	הודעה באתר האינטרנט על הארכת המועד
31/2017	פומבי	התפרסם בפעם שניה אך אין פירוט	-	6.6.17			
32/2017	פומבי	התפרסם בפעם שניה אך אין פירוט	-	6.6.17			
33/2017	פומבי	התפרסם בפעם שניה אך אין פירוט	-	18.6.17	+	-	29.6.17
34/2017	פומבי	-	אין; אך הושלם	22.6.17			
35/2017	פומבי	-	-	21.6.17			
36/2017	פומבי	-	אין; אך הושלם	-			
37/2017	פומבי	-	אין; אך הושלם	-			
38/2017	פומבי	-	-	8.8.17	+	+ אך לא ברור	7.9.17
39/2017	זוטא	מבוטל					
40/2017	פומבי	אין מסמכים	-	-			
41/2017	לא ברור	אין מסמכים	-	-			
42/2017	פומבי	אין מסמכים	-	-	+	-	15.10.17
43/2017	פומבי	-	-	10.7.17			
44/2017	פומבי	-	-	8.8.17			
45/2017	פומבי	מבוטל !	-	30.7.17			
46/2017	פומבי	אין מסמכי המכרז	-	8.8.17	+	-	+
47/2017	פומבי	אין מסמכים	-	9.8.17	+	-	+
48/2017	פומבי	-	-	11.9.17	+	-	+
49/2017	פומבי	-	-	17.8.17			
50/2017	פומבי	אין מסמכים	-	17.8.17			

(המשך טבלה) פרסום מכרזים לשנת 2017 –

מספר המכרז	סוג המכרז	פומבי/זוטא/הצעה	ניתונים לגבי מועד ומקום הפרסום	קטעי עיתונות על פרסום מכרז	אתר האינטרנט של המועצה (המידע הושלם)	הארכת מועד כן/לא	קטעי עיתונות על הארכת המועד	הודעה באתר האינטרנט על הארכת המועד
51/2017	פומבי	-	-	-	-			
52/2017	פומבי	-	-	+	7.9.17			
53/2017	אין מידע	אין מסמכים						
54/2017	אין מידע	אין מסמכים						
55/2017	פומבי	אין מסמכים ואין מידע למועד ומקום הפרסום	אין מסמכים ואין מידע למועד ומקום הפרסום	נמצא קטע עיתונות מתוּיק עם מכרז 52/2017	7.9.17			
56/2017	פומבי	אין מסמכים ואין מידע כנ"ל	אין מסמכים ואין מידע כנ"ל	-	7.9.17			
57/2017	פומבי	אין מסמכים ואין מידע כנ"ל	אין מסמכים ואין מידע כנ"ל	-	13.11.17			
58/2017	פומבי	אין מסמכים ואין מידע כנ"ל	אין מסמכים ואין מידע כנ"ל	-	12.11.17			
59/2017	פומבי	אין מסמכים ואין מידע כנ"ל	אין מסמכים ואין מידע כנ"ל	-	13.12.17			
60/2017	פומבי	אין מסמכים ואין מידע כנ"ל	אין מסמכים ואין מידע כנ"ל	-	14.12.17	+		16.1.18
25/2017	לא ברור – הצעה או מכרז	לא ברור – הצעה או מכרז	לא ברור – הצעה או מכרז	-	-	-		

כעולה מהטבלה לעיל, חסר מידע בתיק המכרזים ובספר המכרזים אודות פרסום המכרז בעיתונים ובאתר האינטרנט של המועצה. כלומר לא נשמרו קטעי עיתונות ולא תועד מועד פרסום המכרז הפומבי הן בשני עיתונים יומיים והן באתר האינטרנט של המועצה. באופן דומה, חסר מידע לענין פרסום ההודעה על הארכת המועד להגשת הצעות במכרז.

מבדיקה עלה כי הארכת מועד סגירת המכרז היתה באחד משני המקרים הבאים: הראשון – עקב אי קבלת הצעות עד המועד שנקבע; האחר – עקב קבלת הצעה יחידה בלבד שלא נפתחה. כך כשמדובר בפרסום נוסף של הארכת המועד להגשת הצעות כשהוגשה הצעה אחת ויחידה, לרוב לא נמצא בתיק המכרזים העתק מההודעה למציע בדבר הארכת המועד להגשת הצעה במכרז וכי הצעתו לא נפתחה.

נמצאו 7 קטעי עיתונות (כמו-כן 4 נוספים הושלמו עקב בירור שנערך) בלבד מתוך 34 שסומנו בטבלה לעיל, המהווים כ- 20% מכלל המכרזים שסומנו, ונמצא תיעוד למועד פרסום ביחס ל-6 מכרזים בלבד, דבר זה מעיד על אי-קיום בקרה והעדר סדר בשמירת מסמכי המכרז ותיוקם.

ההסבר כי המידע אודות המכרז ופרסומו נמצא במחלקה המזמינה, אינו פוטר מאחריות את מנכ"ל המועצה וועדת המכרזים לקיום בקרה על הליך פרסום המכרז ושיקוף המידע.

עיון בנהל המכרזים מחודש דצמבר 2016 ובפרט סעיף 6 לנהל זה, מעלה כי פרסום הודעה על המכרז הינו דבר שבאחריות מנכ"ל המועצה. מכאן שתיעוד אופן פרסום המכרז והודעה על הארכת המועד (ככל שהיתה) וכן שמירת קטעי העיתונות ותדפיס המעיד על פרסום המכרז באתר האינטרנט של המועצה בתיק המכרז שמנהל מנכ"ל המועצה ובפנקס המכרזים, הינה פעולה מתחייבת במסגרת הטיפול הנדרש בהליך המכרזי ולצורך קיום בקרה על תיקונותיו ושלמותו.

יתרה מזו, כפי שעולה מהטבלה, נמצאו 18 מכרזים, שלא נמצאו מסמכים ומידע בנוגע להליך שהתנהל בתיק המכרזים שבניהול מנכ"ל המועצה ובספר המכרזים הממוחשב!

הביקורת תעיר כי המועצה המקומית באמצעות מנכ"ל המועצה מחויבת ואחראית על שמירת כל המידע והמסמכים אודות המכרז שהתנהל בהתאם לסדרי מינהל תקין.

הביקורת **ממליצה** לרשום את מועד ומקום הפרסום של המכרז הן ע"ג קטעי העיתונות, שיש לשמור אותם בתיק המכרזים שבניהול מנכ"ל המועצה והן בפנקס המכרזים. באופן דומה, יש לשמור תדפיס המעיד על פרסום המכרז באתר האינטרנט של המועצה בתיק המכרז ולתעד זאת בפנקס המכרזים.

במידה והיתה הארכה למועד הגשת הצעות במכרז, הביקורת **ממליצה** לפרסם את המכרז באותה דרך של הפרסום הראשון, לתעד את מועד ומקום הפרסום הנוסף ולשמור את קטעי העיתונות בדבר פרסום על הארכת המועד ואת תדפיס פרסום ההודעה על הארכת המועד באתר האינטרנט של המועצה. בד בבד, כשהוגשה הצעה יחידה, **מומלץ** ליידע את המציע בדבר הארכת המועד להגשת הצעות והנחיה לענין הארכת מועד הערבות הבנקאית וכי הצעתו לא נפתחה. יש לשמור העתק מההודעה למציע.

הביקורת **ממליצה** בפני ועדת המכרזים לתעד בפרוטוקול פתיחת ההצעות את מועד ומקום הפרסום של המכרז בעיתונים היומיים כנדרש ובאתר האינטרנט של המועצה.

1.4 קיום וניהול מכרזי זוטא : תקינות התהליך ושיקופו –

ניהול וקיום מכרז זוטא, בטווח הסכומים שנקבעו, מוסדר בדין בכפוף לכך כי קיימת רשימת ספקים וקבלנים מאושרת בועדת המכרזים וכי נקבע נוהל המסדיר את דרך הפניה למציעים מתוך הרשימה שמבטיח שיוויון הזדמנויות. מדובר בהליך מכרזי לכל דבר וענין מלבד נושא פרסום המכרז בפומבי.

סעיף 8 לתוספת הרביעית, בצו המועצות המקומיות (א), קובע כדלהלן :

“(א) 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 (להלן – מכרז זוטא). ...

(ב) הועדה 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 והועדה תדון בבקשתו ; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה ; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה.

(ג) הועדה 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.

(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. **צו תשע"א-2011**

(ה) על אף האמור בפסקאות (1) ו-(2) לסעיף קטן (ד), רשאי ראש המועצה לשלוח את ההודעה לשני ספקים או קבלנים לפחות, אם מקום עסקם נמצא בחוץ לארץ, ואין ספקים או קבלנים אחרים בארץ לטובין או לעבודה הנדרשים.

(ו) על אף האמור בסעיפים קטנים (ד) ו-(ה), יהיה רשאי להשתתף במכרז זוטא כל ספק או קבלן הכלול ברשימה לסוג החוזה המוצע, אם ביקש זאת והגיש את מסמכי המכרז תוך המועד שנקבע להגשת הצעות. ” (ההדגשה לא במקור)

בנוהל המכרזים מחודש דצמבר 2016, סעיף 5, מסדיר את הפניה למציעים. הכולל את הסכומים המעודכנים נכון למועד הפצתו. (ראה דלעיל)

ניהול הליך מכרז זוטא –

הביקורת העלתה כי בשנת 2017 הוגדרו 5 מכרזים כמכרזי זוטא, מתוכם התקיימו והתנהלו 4 מכרזי זוטא. מכרז נוסף לא הוגדר כזוטא אך התנהל כזוטא (1/2017).

דבר נוסף, התנהלו שני הליכים נוספים כהצעת מחיר לא כמכרז. אחד מהם נושא מספר מכרז ונכלל ברשימת המכרזים לשנת 2017, קרי: "מכרז 21/2017". "מכרז" זה נפסל מאחר וההליך שנוהל הוא הליך הצעות מחיר והפניה למציעים היתה בהתאם, דבר זה מעיד על העדר בקורות בהליך לענין עריכת ופרסום המכרז !!

באשר להליך האחר, הנושא כותרת הזמנה מספר 25/2017, לא נוהל כמכרז. הליך זה הוגדר כמכרז 25/2017 בפרוטוקול פתיחת ההצעות שהוגשו למועצה מחד גיסא, ומאידך גיסא ההליך הוגדר במסמכים כהזמנה להציע הצעות. כעולה מחוות דעת המשפטית מדובר בהליך משא ומתן כפי המליצה ועדת המכרזים עת בחנה את המכרז שקדם לו (שהתפרסם במהלך שנת 2016 ונפסל בחודש דצמבר 2016). עם זאת, בבדיקה עלה כי לא נדון ולא נתקבלה החלטה במועצת הרשות בהתאם לסעיף 22(ח) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומית (א), לאשר התקשרות ללא עריכת מכרז מאחר ואין תועלת בעריכת מכרז חדש !!! אף לא נמצא תיעוד של הליך הפניה למציעים ואסמכתאות מתאימות, חרף העובדה כי מדובר בהליך "משא ומתן" לקבלת הצעות מחיר במקום פרסום מכרז נוסף !!

הביקורת תעיר ותדגיש לענין חשיבות קיום בקורות בהליך הכנת המכרז ופרסומו או בהליך ההתמחרות (ככל שהתנהל), אופן הפניה למציעים ומידת התאמתה להוראות הדין המחייב, תיוק ושמירת המסמכים של ההליך שהתנהל.

1. בבדיקת הביקורת לא נמצאו פרטים וניתונים ביחס לשני מכרזי זוטא מספר 2/2017 ו- 5/2017 !! בנוסף, לא נמצא תיעוד ומסמכים על דרך הפניה למציעים להגשת הצעות במכרז זוטא מספר 23/2017 ולענין הארכת המועד !

2. זאת ועוד, לא נמצא תיעוד ומסמכים לענין דרך הפניה למציעים במכרז זוטא מספר 1/2017 (כפי שהוגדר בחוות הדעת המשפטית)! אף גם לא ברור האם נערך מכרז חדש או הליך פניה חדש למציעים, וזאת עקב דיון ועדת המכרזים בישיבתה מתאריך 20.3.2017 כי שיש לפסול את המכרז ולהעביר את הענין לבדיקת היועצת המשפטית!

בתגובה לדוח מסר מנכ"ל המועצה לביקורת העתק פניה לספקים הנושאת כותרת "הארכת תקופת מכרז 1/2017" והעתק צילומי מאישורי פניה לספקים מתאריך 26.3.2017 באמצעות הפקס ופניה אחת בדוא"ל. פניה זו לא כללה את פרטי הספק אך נרשם בכתב יד "שם הספק" ע"ג אישור הפקס!

3. העדר תיעוד ואסמכתאות אודות דרך הפניה למציעים להגשת הצעה במסגרת מכרז זוטא נוגד סדרי מינהל תקין, הגם שאינו מתיישב עם הוראת נוהל המכרזים מחודש דצמבר 2016, שקובעת כי: "במכרז זוטא יש להקפיד לשמור את רשימת הספקים להם נשלחו בקשות לקבלת הצעות מחיר ואישור למשלוח פקסים ותיעוד מייל".

הביקורת תעיר ותדגיש את חשיבות תיעוד דרך הפניה למציעים ושמירת אסמכתאות מתאימות כקבוע בהוראת סעיף 8 (ד), (ה) ו- (ו) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, ראה לעיל.

4. ולא עוד אלא כפי שהוזכר לעיל, בנוהל המכרזים מחודש 12/2016 מאפשר פניה לספקים במכרזי זוטא באמצעות הפקס ובדואר אלקטרוני. יחד עם זאת, לא נקבע בנוהל המכרזים דין כי הפניה לספקים ולקבלנים תעשה באמצעות דואר רשום עם אישור מסירה או באמצעות מסירה ביד לנמען עם הוכחת המצאה מלאה!

לכן ראוי לתקן נוהל המכרזים דנן. ראוי שתתאפשר הפניה לספקים ולקבלנים באמצעות הפקס והדואר האלקטרוני במכרזי זוטא כאמצעי פניה נוסף ולא עיקרי.

5. מבדיקה שנערכה למספר מכרזי זוטא שהתנהלו בשנים 2016-2018, עולה כי הפניה לספקים ולקבלנים לא נעשתה מתוך רשימת הספקים והקבלנים שועדת המכרזים אישרה!! הגם כשמספר הספקים או הקבלנים הרשומים ברשימת הספקים והקבלנים המאושרת במועד הרלבנטי, באותו תחום או סוג עיסוק, לא תואם את היקף המכרז!!

6. בנוסף, באשר למכרז זוטא מספר 6/2018, הליך הפניה למציעים נעשה באמצעות היועץ למכרז (שהמועצה שכרה את שירותיו) ולא המועצה, שלא מתוך רשימת הספקים ולקבלנים של המועצה הרשאים להשתתף במכרזי זוטא, דבר שאינו תקין!

הביקורת תעיר כי לא נקבע בנוהל המכרזים של המועצה מחודש 12/2016 ולא נקבע נוהל נקודתי נוסף, הוראה שמחייבת לפנות לספקים ולקבלנים שנכללו ברשימת הספקים והקבלנים המאושרת, בהודעה על מכרז זוטא, באמצעות משלוח הודעה בדואר רשום עם אישור מסירה או במסירה לידי הנמען על-ידי מזכיר המועצה.

7. שלא לומר שבבדיקה עלה כי הפניה למציעים להגשת הצעה במסגרת מכרז זוטא 20/2017 לכאורה היתה במסירה ביד, שלא באמצעות מזכיר המועצה, אך לא ברור תאריך מסירת ההודעה על המכרז וזוהו מקבל ההודעה והקשר שלו לנמען בהתייחס לחלק מהספקים!! הגם שלא מדובר במציעים שנכללו ברשימת הספקים והקבלנים הרשאים להשתתף במכרזי זוטא לאותו מועד!!!

הביקורת תעיר בחומרה כי העדר תיעוד ושמירת אסמכתאות מלאות ומשקפות לענין דרך הפניה למציעים להגשת הצעה במכרז זוטא, באמצעות דואר רשום או במסירה לידי הנמען באמצעות מזכיר המועצה או מי שהסמיך לכך, אינו תואם סדרי מינהל תקין ועקרון השקיפות שהמועצה המקומית מחייבת לקיים בפעולותיה וביחוד בהליך מכרזי מסוג מכרז זוטא שאינו פומבי, הגם שהעדר תיעוד ואסמכתאות כאמור אינו מאפשר קיום בקרה על ההליך לצורך בדיקת חוקיותו ותקינותו הן על-ידי ועדת המכרזים והן על-ידי כל גורם נוסף שמופקד על קיום בקרה וביקורת.

הביקורת ממליצה כי פניה במכרז זוטא/סגור ולא בדרך של מכרז פומבי, תיעשה באמצעות מנכ"ל המועצה, מתוך רשימת הספקים והקבלנים שאישרה ועדת המכרזים, כשמספר הספקים / הקבלנים ברשימה באותו תחום נשוא המכרז והחוז המוצע הינו תואם את היקף המכרז.

הביקורת תוסיף ותמליץ כי הפניה תעשה לפי הוראות הדין, קרי: באמצעות משלוח הודעה בדואר רשום עם אישור מסירה או במסירה לידי הנמען על-ידי מזכיר המועצה או מי שהסמיך לכך. הביקורת תדגיש כי יש לתעד את דרך הפניה לספקים ולקבלנים ולשמור אסמכתאות המוכיחות את אופן מסירת ההודעה.

הביקורת **ממליצה** בפני מנכ"ל המועצה וועדת המכרזים לקיים בקורות לענין ההליך המכרזי שהתנהל ולתעד זאת במסמכי המכרז, בפנקס המכרזים ובפרוטוקול של ישיבת ועדת המכרזים.

ניהול רשימת הספקים והקבלנים של המועצה –

1. הבדיקה העלתה כי קיימת רשימת ספקים וקבלנים לשנים 2017, 2018 ו- 2019 שאישרה ועדת המכרזים של המועצה. רשימות אלו מתייחסות לספקים ולקבלנים שהגישו בקשה להיכלל ברשימת הספקים והקבלנים של המועצה בהתאם להודעה שפירסמה המועצה לקראת תחילת השנה החדשה או לאחר תחילתה.
2. למרות שחל שיפור בפרקטיקה של גיבוש רשימות ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרזי זוטא בעבור לשנים 2017 עד 2019, אך לא נקבעו אמות מידה שלפיהן יפנו לספקים שנכללו ברשימות דנן ולא נעשתה פניה לספקים מתוך הרשימה לפי אמות מידה כאמור !
3. נוסף על כך, מעיון ברשימות הנ"ל עולה כי הן מכילות את פרטי הספק/הקבלן ואת דרכי התקשורת עמו ותחום העבודה. היה נכון לערוך בדיקה יסודית לענין מידת התאמת מסמכי המציע והאישורים שצירף לבקשתו להיכלל ברשימת הספקים והקבלנים לתנאים ולדרישות שנקבעו בהודעה שפירסמה המועצה לענין זה. כך היה ראוי להכליל את תוצאות בדיקה זו בטיוטת רשימת הספקים והקבלנים שהתגבשה ולהעלות אותן בפני ועדת המכרזים במסגרת הדיון לאישור הרשימה האמורה.
4. בד בבד, היה נכון לעדכן את פרטי הספקים והקבלנים שנכללו ברשימה קודמת, כלומר לבדוק את האישורים המעודכנים שהם המציאו ולהציג את ממצאי הבדיקה ברשימה ובפני ועדת המכרזים במסגרת הדיון לאישור הרשימה דנן.

הביקורת **ממליצה** להכין רשימת ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרזי זוטא בעבור השנה שתחול ולעדכן את רשימת הספקים והקבלנים מדי שנה, בהתאם להודעה פומבית שתפורסם ופניה להיכלל ברשימה. לשם יעילות ההליך, הביקורת **ממליצה** להיערך החל מחודש ספטמבר מדי שנה, ולפרסום הודעה מתאימה להיכלל ברשימת הספקים והקבלנים לשנה החדשה שתחול בחודש אוקטובר מדי שנה.

בד בבד, הביקורת **ממליצה** לנהל את רשימה הספקים והקבלנים באופן יעיל ואפקטיבי שיקל על עבודת המועצה. לשם כך, הביקורת **ממליצה** לקיים בדיקה יסודית של פרטי המציע, עיסוקו, ניסיונו, האישורים והתעודות שהמציא ונדרשו בתנאים שנקבעו בהודעה שהתפרסמה, הצהרה על נכונות הפרטים והעדר הרשעות בפסק דין חלוט בעבירות מסוימות בדיני עבודה; למיין לפי תחומי עיסוק וסיווג לפי התמחויות; ולהשלים מסמכים חסרים (ככל שניתן). לאחר מכן, הביקורת **ממליצה** לקיים דיון מעמיק בועדת המכרזים ברשימה המתגבשת כדין, ולבסוף ליתן הודעה מתאימה לספק/קבלן לענין בקשתו להיכלל ברשימת הספקים והקבלנים כדין.

הביקורת **ממליצה** בפני ועדת המכרזים לקבוע אמות המידה שלפיהן תפנה המועצה לספקים ולקבלנים הרשאים להשתתף במכרז זוטא והם נכללו ברשימה השנתית.

דיווח שנתי על מכרזי זוטא –

לא נמסר דיווח שנתי למועצה ולמבקרת המועצה בהתאם לסעיף 8 (ג) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, לענין הספקים והקבלנים אליהם פנתה במועצה במכרזי זוטא במהלך שנים 2016 עד 2018.

באופן דומה לא המציאה ועדת המכרזים אחת לשנה למועצה ולמבקרת המועצה את רשימת הספקים והקבלנים. יצוין כי מבקרת המועצה קיבלה את רשימת הספקים והקבלנים התגבשה מדי שנה רק לאחר פנייתה לכך, למעט רשימת הספקים והקבלנים שאושרה בחודש פברואר 2017.

הביקורת ממליצה לקיים הוראת סעיף 8 (ג) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות לענין מסירת רשימת הספקים והקבלנים שועדת המכרזים אישרה מדי שנה ומסירת פירוט של הספקים והקבלנים אליהם פנתה המועצה במכרזי זוטא.

1.5 קבלת החלטה בועדת המכרזים : עיכוב או שיהוי –

הדין מסדיר את נושא המועד האחרון להגשת הצעות במכרז שהתפרסם ואת מועד פתיחת מעטפות המכרז וכן לענין מועד הדין בועדת המכרזים.

סעיף 12 לתוספת הרביעית, צו המועצות המקומיות (א), קובע הוראה לענין המועד האחרון להגשת מסמכי המכרז כדלהלן :

"המועד להגשת מסמכי המכרז ייקבע בהתחשב בנושא החוזה המוצע ותנאיו ; המועד יהיה לא מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ-90 ימים מיום פרסום ההודעה, אולם רשאי יושב ראש ועדת המכרזים לקבוע מועד אחרון להגשת מסמכי המכרז מאוחר מ-90 ימים מיום הפרסום האמור." (ההדגשה שלי)

סעיף 15 לתוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות דן קובע הוראות לענין פתיחת תיבת המכרזים כדלהלן :

"(א) לא לפני 7 ימים לאחר תום המועד להגשת מסמכי המכרז במקרה של משלוח בדואר, ולא יאוחר מ-14 ימים מתום אותו מועד, תיפתח תיבת המכרזים בידי האנשים שהוסמכו כאמור בסעיף 14(א).
(ב) נקבע בתנאי המכרז כי מסירה תהא במסירה ידנית בלבד, תיפתח תיבת המכרזים החל מתום המועד שנקבע להגשת מסמכי המכרז לפי סעיף 12 ולא מאוחר מ-14 ימים מהמועד שנקבע כאמור. ... " (ההדגשה לא במקור)

בנוהל המכרזים של המועצה לחודש דצמבר 2016, סעיף 5, נקבעה תימסר הודעה לספקים שלא תיפתח מ-10 ימי עבודה. בסעיף 8 לאותו נוהל נקבע כי "ועדת המכרזים שתכנס תוך שבוע ממועד הסגירה".

1. בדיקת הביקורת האם המועד שנקבע להגשת מסמכי המכרז במכרזים שנבדקו (בנוגע למכרזים שידוע לגביהם מועד הפרסום. ברוב המקרים לפי מועד הפרסום באתר האינטרנט של המועצה ו/או נמצאו מסמכי המכרז ופרוטוקולים של ועדות המכרזים בתיק המכרזים שמנהל מנכ"ל המועצה) תואם להוראת סעיף 12 לתוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות (לעיל), נמצא תקין.

כלומר המועד להגשת מסמכי המכרז לא היה מוקדם משבעה ימים ולא מאוחר מ-90 ימים מיום פרסום ההודעה.

2. באשר למועד פתיחת תיבת המכרזים וכינוס ועדת המכרזים לשם כך והתאמתו להוראת סעיף 15 בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, בבדיקת הביקורת נמצא תקין בנוגע לרוב במכרזים שנבדקו ונמצאו מסמכי המכרז בתיק המכרזים.

כלומר מאחר וברוב במכרזים נקבע כי המסירה תהא ידנית, אזי כינוס הועדה לפתיחת מעטפות המכרז נעשה מתום המועד ועד ל-14 מהמועד שנקבע.

3. בדיקת הביקורת העלתה כי היה עיכוב בקבלת החלטה ממועד פתיחת מעטפות המכרז העולה על 6 חודשים ביחס לשלושה מכרזים שהתפרסמו בשנת 2017; וכי היה עיכוב בקבלת ההחלטה ממועד פתיחת מעטפות המכרז העולה על 5 חודשים אך פחות מ-6 חודשים ביחס לשלושה מכרזים נוספים.

בטבלה להלן יוצגו מכרזים בהם היה עיכוב מהותי בסיום ההליך המכרזי העולה על 6 חודשים :

מספר מכרז	מועד פתיחת ההצעות	מועד קבלת ההחלטה על המלצה	סטאטוס במועד הביקורת	הסבר/נימוק לעיכוב
6/2017 שירות הנהלת חשבונות	6.3.2017	14.11.2017 המלצה על הצעה	במועד הבדיקה הראשונה, לא היתה החלטה!	השלמת בדיקה מקצועית !!
19/2017 שירות מיכון ומערכות מידע	12.9.2017	27.8.2019 המלצה על הצעה	במועד הבדיקה ועד מועד סיום הביקורת, לא היתה החלטה!!	השלמת בדיקה מקצועית ומשפטית; ענין נושא מורכב שמחייב לבחון את השלכותיו, הסיכונים והסיכויים !!
43/2017 עריכת סקר נכסי המועצה וזכויות במקרקעין	20.8.2017	6.3.2018 לדחות את ההחלטה	במועד הבדיקה ועד סיום הביקורת, לא היתה החלטה באשר להצעות שהוגשו !	נדרשת חוות דעת של גזבר לענין מימון ההוצאה של המכרז ! מחייב הסדרת מקור תקציבי !

סעיף 21 לתוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות (א) קובע כדלהלן :

" לאחר שהועדה סיימה את בדיקת כל מסמכי המכרז שהוגשו, ועיינה בחוות דעתו של מומחה ושל יועץ משפטי - אם ניתנו כאלה - ירשום יושב ראש הועדה את כל הסכומים המופיעים במסמכי המכרז שנותרו לדיון (להלן - ההצעות), ויקבע מתוכם את ההצעה הזולה ביותר, ולענין חוזה כאמור בסעיף 22(ד) - את ההצעה הגבוהה ביותר."

בדיקת הביקורת העלתה כי היה עיכוב מסוים בגיבוש חוות דעת של מומחה בנוגע למכרז 6/2017 ולמכרז 19/2017 העולה על 3 חודשים ממועד פתיחת מעטפות המכרז; וכי התפרסם מכרז 43/2017 למרות שלא היה תקציב מאושר לכיסוי ההוצאה של המכרז וזאת בניגוד לנוהל המכרזים מחודש דצמבר 2016 (סעיף 2).

יחד עם זאת, לא היה נכון לקיים דיון בועדת המכרזים בחלוף חודשים, ולא היה נכון ותקין לא לסיים את הבדיקה של מסמכי המכרז שהוגשו לאחר שהונחו חוות דעת של מומחה ושל היועצת המשפטית למועצה.

הטיפול במסמכי מכרז 19/2017 התעכב ונמשך לפרק זמן של כשנתיים דבר שאינו סביר וראוי בעליל! במקביל, המועצה המשיכה לקבל שירותי אוטומציה ומיכון מהחברה לאוטומציה שלא נבחרה בהליך מכרזי אף גם ללא הסדרת חוזה התקשרות שמשקף את ההבנות וההסכמות שהתגבשו כפי שנמסר!

ללא ספק דבר זה מעיד על חוסר בקרה ומעקב אחר התקדמות הטיפול במסמכי המכרז וסיום הליך הבדיקה בועדת המכרזים ובהתאם העברת הנושא להחלטה של ראש המועצה. יודגש כי אין בסמכות ועדת המכרזים להחליט שלא להחליט!

יתר על כן, בחודש אפריל 2018 ביקש יו"ר ועדת המכרזים ממנכ"ל המועצה, בין היתר לקבל חוות דעת של היועצת המשפטית לגבי מכרזים אשר טרם קיבלה הועדה החלטה לגביהם!

הביקורת תעיר כי לא סביר ולא תקין לנהל מכרז במשך פרק זמן ארוך העולה על 6 חודשים, קל וחומר במשך פרק זמן העולה על שנה! כשבמקביל, המועצה המשיכה לקבל שירותים בתחום נשוא המכרז מבלי שנערך מכרז או ללא אישור פטור מעריכת מכרז, בכך לא הושגה תכלית המכרז לתנאים מיטבים וליעילות!

4. במקביל, חרף התמשכות דיוני הועדה במסמכי המכרז לתקופה העולה על 3 חודשים, בבדיקה עלה כי לא הוארכו הערבויות של המכרז מאחר ולא נדרשו המציעים לכך.

הביקורת **ממליצה** לקבוע נוהל מכרזים חדש שיכלול, בין היתר לוחות זמנים לבדיקת מסמכי המכרז שהוגשו, דיון בועדה והשלמת הבדיקה בועדת המכרזים.

הביקורת **ממליצה** לקיים בקרה נוקבת שיטתית אחר לוחות זמנים שייקבעו בנוהל. ככל שטרם נקבע נוהל כאמור, על הועדה להשלים את עבודתה בטווח הזמן סביר שאינו עולה על 3 חודשים למען הליך יעיל ואפקטיבי. כך שבמידה ולא הונחו בפני הועדה חוות הדעת הנדרשות מסיבות מוצדקות, הביקורת **ממליצה** להשלים את בדיקת מסמכי המכרז שהוגשו ולגבש המלצת הועדה מוקדם ככל הניתן, במסגרת פרק זמן שאינו עולה על 6 חודשים ממועד פתיחת מעטפות המכרז. בנסיבות אלו, יש לבקש הארכת תוקף הערבויות שהוגשו במכרז.

1.6 סוגיות שונות בניהול המכרז, בהכנת ובדיקת מסמכי המכרז –

א. בבדיקת הביקורת עלה כי התפרסמו והתנהלו מספר מכרזים כשלא אושרה מסגרת תקציבית להתקשרות נשוא המכרז. דהיינו לא ניתן אישור גזבר המועצה למקור התקציבי כולל סעיף תקציבי (בתקציב רגיל או בתקציב פיתוח) כנדרש בסעיף 2 לנוהל המכרזים של המועצה מחודש דצמבר 2016.

הביקורת תעיר כי יש לקבל אישור גזבר המועצה למסגרת התקציבית להתקשרות בשלב טרום הכנת המכרז.

ב. בבדיקה עלה כי המועצה קיבלה שירותי יעוץ ובדיקת הכנסות ותקציבים בתחום החינוך במיוחד בשנים 2016-2017, בסכום כולל של 291,670 ₪, מחברת יעוץ לרשויות המקומיות בדרך של הצעת מחיר ולא נערך מכרז.

הביקורת בחנה את היערכות או הפעולות שנדרשות לאור חוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 בנושא נוהל בחירת יועצים (שתחולתו היא מתאריך 1.1.2018), בין היתר האם שירותי בדיקת הכנסות ותקציבים נכנסים לגדר של יועצים.

בהתאם להתייחסות היועצת המשפטית למועצה שמסרה לביקורת, התקשרות לקבלת שירותי בדיקת הכנסות ותקציבים מחייבת פרסום מכרז. למרות זאת, המועצה המשיכה לקבל שירות זה בהתבסס על ההתקשרות שנכרתה בחודש פברואר 2016, והוארכה מדי שנה. בהתאם להודעת ההארכה האחרונה, ההתקשרות האמורה שרירה באותם תנאים עד לסוף שנת 2019!

הביקורת תעיר כי היה נכון לבחון את חוקיות הארכת ההתקשרות דן לשנת 2018 ועד מועד סיומה. היה נכון וראוי לערוך מכרז.

ג. הביקורת העלתה כי ועדת המכרזים גיבשה את המלצתה בנוגע למכרז מספר 51/2017 הסעות חינוך מיוחד כשלא הושלמו מסמכים שנדרשו בבדיקה המקצועית (במיוחד באשר להצעה אחת, חסר אישור המפקח על התעבורה להסעת ילדים או פטור מכך) ולא נערכה חוות דעת משפטית משלימה.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה לפניית ביקורת בענין זה, כי יש להעלות את נושא סופיות הבדיקה של המכרזים בועדת המכרזים.

הביקורת תעיר ותדגיש את חובת השלמת הבדיקות בועדת המכרזים לפני קבלת המלצה סופית והעברתה להחלטת ראש המועצה.

ד. בבדיקת הביקורת העלתה כי בוטלו מספר מכרזים עקב ניסוח מטעה או סתירה במסמכי המכרז לענין ערבות הבנקאית.

הביקורת תעיר כי יש לערוך בדיקה מדוקדקת למסמכי המכרז כולל נוסח הערבות הבנקאית, וזאת כדי שלא תהיה סתירה או טעות בהוראות ובמסמכי המכרז.

ה. בבדיקת הביקורת נמצא כי לא צוין מועד הגשת האומדן במכרז מספר 26/2017 וכי האומדן לא היה מעודכן! במכרז מספר 22/2017 צוין כי האומדן שהוגש לא משקף את מחירי השוק במספר סעיפים במסמכי המכרז!

כמו-כן, נמצא כי במכרז מספר 38/2017 לא הוגש האומדן עד המועד האחרון שנקבע להגשת מסמכי המכרז, אלא במסגרת פרק הזמן שלאחר הארכת המועד להגשת הצעות!

הביקורת תעיר כי יש לציין מועד הגשת האומדן לפני תום המועד שנקבע להגשת מסמכי המכרז. חשוב שהאומדן יהא משקף ומעודכן וגם מותאם למכרז.

ו. במסגרת העברת שאלות הבהרה במכרזים בתחום הסעות רווחה מספר 11/2017 ו-12/2017 הועלו טענות שונות, בין היתר לענין האומדן ושיטת ההתמחרות. המציע נדרש במסמך הצעת המחיר להציע מחיר בעבור נסיעה ומלווה נסיעה ביחד.

זאת ועוד, המציע העלה בפני הביקורת טענה דומה לענין שיטת התמחור בנוגע למכרזים נוספים בתחום הסעות רווחה מספר 36/2017 ו-37/2017.

הביקורת תעיר כי מדובר בשני מרכיבים שונים – שירות הסעה ושכר עבודה של מלווה, וכי יש להפריד ביניהם בשיטת התמחור כדי לבחון את סבירותם והתאמתם. הביקורת תעיר ותדגיש כי ראוי להזמין שירות ההסעה בנפרד מספק שהינו כשיר לביצוע הסעה ציבורית. כן ראוי שהעסקת המלווה תהיה באמצעות המועצה או באמצעות חברת כח אדם.

ז. נוסף על כך, במכרזים הסעות בתחום הרווחה מספר 36/2017 ו-37/2017 נדרש המציע במסמכי המכרז להציע מחיר בניכוי ההשתתפות העצמית של ההורים, וכי האחריות לגביית דמי ההשתתפות העצמית מההורים ישירות היא של הקבלן, וזאת מטעמי נוחות ויעילות בגביה!

הביקורת תעיר כי היה נכון לדרוש הצעה בעבור שירות ההסעות בנפרד. גביית דמי השתתפות עצמית הינה באחריות המועצה.

ח. לא ניתן להתערב בדיוני ועדת המכרזים על-ידי גורם שאינו משמש יועץ מומחה או גורם מקצועי במועצה המוסמך לחוות את דעתו בפני הועדה.

ט. בבדיקת הביקורת העלתה כי במסגרת הליך התמחרות בפטור מכרז לאספקת ציוד קולנוע וציוד רובוטיקה עבור בית-ספר טכנולוגי שנערך בחודש ינואר 2018 לאחר התפרסמו מכרזים לכך (47/2017, 57/2017 ו-58/2017), הוגשה הצעה לאספקת ציוד וריהוט לבית-ספר טכנולוגי על-ידי רשת עתיד.

נטען כי לא מדובר בהצעת מחיר אלא רשת עתיד משמשת יועץ / מנהל של הליך ההתמחרות לרכישת ציוד טכנולוגי.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה לפניית הביקורת בנושא זה, כי רשת עתיד אינה יכולה להציע הצעות מחיר. הרשת אינה יכולה להיות הספקית בהיותה בעלת הענין. אין צורך ביועץ או במנהל כאשר מדובר ברכישת ציוד ובוודאי שהרשת אינה יכולה להיות מעורבת.

עוד הוסיפה היועצת המשפטית כי רשת עתיד יכולה לספק שמות של ספקים שהיא מכירה לצורך פניית המועצה אליהם בהליך התמחרות.

הביקורת תעיר כי חשוב להימנע מקבלת הצעות מחיר או שירות כולל יועץ או ניהול בהליך המכרז/התמחרות, מרשת החינוך שהינה בעלת ענין.

- במסגרת בדיקת הביקורת עלה כי אושרו שני תב"רים מספר 303 ו-327 בסכום של 1,750,000 ₪ בהתבסס על אותה הרשאה תקציבית מספר 1000736382! כלומר כפל בתב"רים.

הביקורת המליצה בפני מגזבר המועצה לבחון את התב"רים הקיימים שוב, במקביל להאריך תוקף ההרשאה התקציבית.

- עוד בבדיקה עלה כי היה שינוי של הסדנאות והציוד הנדרש לכך בתיאום עם המפמ"ר של משרד החינוך כפי שנמסר, אך האישור לשינוי זה לא ניתן בכתב עד מועד בדיקת הביקורת בחודשים ינואר ופברואר 2018.

בהתייעצות עם מבקר משרד החינוך, עלה כי נכון וראוי שאישור משרד החינוך יהיה בכתב, בשל סגירת המוסד החינוכי, קרי: בית-הספר הטכנולוגי, ובשל השינוי ביעוד – המגמות והמפרט שההשראה המקורית היתה מיועדת לכסות.

בהתאם להיוועצות כאמור, הביקורת המליצה לקבל אישור מנומק ובכתב של המפמ"ר ושל מינהל הפיתוח במשרד החינוך לשינוי, לפני תחילת הביצוע.

- י. הבדיקה העלתה בחודש מרץ 2018 כי לאחר סיום הליך המכרז ובמסגרת יישום ההתקשרות לענין מערכת טלפוניה וקווי התקשורת, היה עיכוב וחוסר תיאום בין הגורמים האחראיים במועצה לצורך השלמת בדיקת מערכת הטלפוניה, קווי תקשורת ותשתית אינטרנט. לכאורה עולה כי ישנו תשלום כפול במספר מוקדים.

הביקורת הדגישה כי לבצע בדיקה משותפת באתרי ובמתקני המועצה לכך, בהתאם לתעד את ממצאי הבדיקה כולל בקרה על ההפעלה ולסכם היכן יש להוסיף או לשדרג או לגרוע ולבטל קווים. במקביל, יש לבדוק כרטסות ספקי מיחשוב ותקשורת ולבצע התאמה. בהתאם יש להעביר את תוצאות הבדיקה כולל כימות עלויות לידיעת גזבר המועצה ולהמשך טיפול.

הביקורת ממליצה להיערך בשלב כריתת ההתקשרות לאחר השלמת ההליך המכרזי ולפעול להטמעת הפרוייקט והשירות כאמור בתנאי ההתקשרות ובמסגרת לוחות זמנים שהוגדרו או יוגדרו בין הצדדים.

2. ערבויות בנקאיות : ניהול ומעקב –

ערבויות שמוגשות לרשות המקומית עקב הליך מכרזי הן משלושה סוגים :

- א. ערבות מכרז שמוגשת יחד עם מסמכי המכרז (ככל שנדרשה בתנאי המכרז);
- ב. ערבות ביצוע שמוגשת לאחר סיום הליך המכרז ובשלב ההתקשרות;
- ג. ערבות טיב שמוגשת לאחר סיום ההתקשרות (ככל שנדרשה בהתקשרות).

הביקורת בדקה את ערבויות הבנקאיות שנשמרו במחלקת הגזברות וההעתק הצילומי מהערבויות שנמצאו בתיק ועדת המכרזים שבניהול מנכ"ל המועצה.

כבר בפתח הדברים ייאמר כי בבדיקה נמצא שנושא ניהול הערבויות והמעקב, הרישום המדויק ובהירותו, והסדר בתיק ערבויות שבמחלקת הגזברות, טעון שיפור.

ערבויות מכרז – ניהול ובקרה –

הביקורת העלתה כי ברוב המכרזים לשנת 2017, מלבד שני מכרזים מספר 6/2017 ו- 7/2017, שלגביהם לא הושלמה בדיקת ועדת המכרזים ונמשכה מעבר למועד פקיעת תוקף הערבות הנקוב בה, לא הוראו ערבויות המכרז, מאחר והמציעים לא נתבקשו לכך.

בטבלה להלן אתייחס למכרזים העיקריים שלגביהם היתה נדרשת הארכת ערבות :

מספר מכרז	מועד הפתיחה	מועד פקיעת תוקף הערבות	מועד המלצת הועדה
6/2017	6.3.2017	25.6.2017 ; הוארך לתאריך 18.8.17	14.11.2017
19/2017	12.9.2017	11.12.2017	27.8.2019
29/2017	14.11.2017	6.2.2018 ; 11.2.2018	17.4.2018
36/2017	13.7.2017	6.10.2017	30.1.2018
43/2017	20.8.2017	30.11.2017	6.3.2018
			לדחות קבלת ההחלטה

עוד בבדיקה לא נמצא תיעוד מלא לענין שחרור הערבות הבנקאית למציע ביחס למכרזים שונים.

הביקורת ממליצה לנהל מעקב אחר תוקף ערבויות המכרז המוגשות; יש לפעול מול המציעים להאריך את תוקף הערבויות שהוגשו עם מסמכי המכרז, ככל שבדיקת מסמכי המכרז נמשכת מסיבות מוצדקות ובנסיבות שמחייבות זאת.

ערבויות ביצוע – ניהול ובקרה –

ברוב המכרזים שנערכו, נדרש המציע שהצעתו הוכרזה כהצעה זוכה במכרז, להגיש ערבות ביצוע כתנאי המכרז.

הביקורת העלתה כי הרישום של ערבויות הבנקאיות במחלקת הגזברות אינו מלא ומשקף, אפילו נמצאו מקרים של רישום חסר או רישום לא נכון.

בדיקת הביקורת שנערכה לערבויות הבנקאיות שנשמרות במחלקת הגזברות בתיק ערבויות ולרישום של הערבויות שמנהלת המחלקה, העלתה את הממצאים הבאים :

- לא נמצאת ערבות ביצוע בתיק הערבויות או העתק ממנה ביחס למכרז 6/2017.
- לא נמצאת ערבות ביצוע נוספת בנוגע למכרזים כשלא הסתיים הביצוע שלהם. (ראה מכרז 3/2017; מכרז 9/2017; מכרז 13/2017; מכרז 52/2017)
- נמצאת טעות במספר המכרז שנרשם במסמך הערבות ביחס למכרז 9/2017.
- לא נמצאת ערבות ביצוע או העתק ממנה, למרות שנרשם כי הערבות הוארכה, ביחס למכרז מספר 10/2017 ולמכרז 30/2017.
- נמצאו טעויות ברישום שם הקבלן/הספק ובמספר המכרז.
- היה עיכוב מסוים בקבלת מסמך ערבות הביצוע לאחר תחילת ההתקשרות בפועל. (ראה מכרז 7/2017; מכרז 30/2017)

ללא ספק הממצאים לעיל מעידים על העדר ניהול שיטתי ובקרה נוקבת אחר ערבויות ביצוע.

הבדיקה העלתה כי לרוב לא נמצאו ערבויות טיב/בדק מאחר ולא נדרש בתנאי המכרז וההתקשרות.

הביקורת תעיר כי ראוי לשקול דרישת ערבות טיב בתנאי המכרז וההתקשרות לפי מהות העבודות המזומנות, בייחוד פרויקטים הנדסיים והקמת תשתית מכל סוג.

הביקורת **ממליצה** לייעל ולשפר את אופן ניהול, תיעוד ושמירת הערבויות הבנקאיות באופן שיטתי ונוקב באמצעות נוהל עבודה מתאים. הביקורת **ממליצה** לנהל רישום של ערבויות באמצעות מערכת המיכון הטכנולוגית של המועצה בהתאם להוראות הדין.

הביקורת **ממליצה** לקיים בקרה אחר תוקף הערבויות אל מול סטאטוס ביצוע בפועל, בהתאם לכך לדרוש הארכת תוקף הערבות הבנקאית הקיימת בהתאמה לתנאי ההתקשרות והמכרז שנערך.

נוסף על כך, הביקורת **ממליצה** להכליל בתנאי המכרז דרישה של ערבות טיב לאחר השלמת ביצוע העבודות נשוא המכרז.

3. אישור קיום ביטוחים : ניהול ומעקב –

במכרזים שונים שהתנהלו בעיקר מכרזים פומביים, דרשה המועצה (המזמינה) בתנאי המכרז שהמציע הזוכה (נותן השירות) ימציא ערבות ביצוע ואישור קיום ביטוחים חתום ומאושר על-ידי חברת הביטוח שמבטחת אותו, בנוסח הנדרש במכרז שהתנהל, כתנאי להשלמת ההתקשרות בין המועצה המקומית לבין המציע הזוכה במכרז ובכך מתן השירותים מטעם הזוכה.

הדרישה לאישור קיום ביטוחים נועדה לוודא כי השירותים הניתנים למועצה מבוטחים ועל כן היא לא תהיה חשופה לנזקים שעלולים להיות כרוכים בקבלת אותם שירותים.

הבדיקה העלתה כי בנוגע למספר מכרזים שונים שנערכו בשנים 2017 ו-2018, הוגש אישור קיום ביטוחים במכרז שאינו תואם לנוסח האישור שנכלל במסמכי המכרז! כלומר חברת הביטוח שמבטחת את הקבלן / הספק, נותן השירות נשוא המכרז, ערכה שינויים במסמך אישור קיום הביטוחים הנדרש במכרז.

הדבר מהווה שינוי בתנאי המכרז וההתקשרות ובכך עילה לאי קיום ההתקשרות נשוא המכרז, ככל שלא הומצא אישור תואם למסמכי המכרז.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כדלהלן :

" אישור קיום ביטוחים מוגש לאחר בחירת הזוכה ולעיתים הביטוחים מוגשים עם הערות המועברות לאישור יועץ הביטוח של המועצה. בעניין זה יש פסיקה המתייחסת לפסלות ההערות על אישור ביטוחים ויש פסיקה המתייחסת לשלב החוזי שיש בזכות המועצה לקבל את האישור המתוקן ככל שמאושר על ידי יועץ הביטוח של המועצה. "

למעשה היו מציעים שהגישו אישור קיום ביטוחים הכולל שינויים (מחיקה והוספה או הסתייגויות) יחד עם מסמכי המכרז; לעומת זאת היו מציעים שלא הגישו אישור קיום ביטוחים יחד עם מסמכי המכרז. במצב זה, כדי למנוע מצב של חוסר שיוויון בין המציעים במכרז, החליטה ועדת המכרזים, בהיוועצות ביועצת המשפטית למועצה, לא לפסול את ההצעה בשל אישור קיום ביטוחים מסוייג שהוגש אלא תיקח זאת בחשבון בעת גיבוש המלצתה על המשך ההליך. הועדה הדגישה ככל שיבחר זוכה, עליו להמציא אישור קיום ביטוחים ללא הסתייגויות כנדרש במכרז. ראה לדוגמה – מכרז 12/2018; 15/2018; 18/2018.

דבר נוסף, הבדיקה העלתה כי לא מתנהל רישום מרוכז מקיף לאישורי קיום ביטוחים באמצעות מנכ"ל המועצה או גזבר המועצה. כך גם לא נשמרים באופן מרוכז אישורי קיום ביטוחים שהוגשו, במקור ואפילו בהעתק צילומי, במשרדי מנכ"ל המועצה שמרכז את נושא המכרזים וההתקשרויות. אישורים אלה אף גם לא נשמרים במחלקת הגזברות בהיות אישור קיום הביטוחים מסמך משפטי בעל ערך כלכלי.

בהתאם לבירור, אישור קיום ביטוחים נשמר בתיק הפרוייקט במחלקת המזמינה, במיוחד בתחום ההנדסה.

הביקורת תעיר כי ניהול מרוכז לנושא אישור קיום הביטוחים, בדיקת מידת התאמתם לנוסח המכרז, תיעודם ושמירתם, מאפשר קיום בקרה ומעקב יעיל ואפקטיבי.

הביקורת ממליצה להיוועץ ביועץ ביטוח מטעם המועצה לענין נוסח אישור קיום הביטוחים הנדרש במסמכי המכרז הספציפי בטרם יפורסם, ולהעביר לבדיקת היועץ הביטוח דגן את האישור האמור שהומצא למועצה לאחר סיום טיפול הועדה במכרז.

הביקורת ממליצה לרכז את אישורי קיום הביטוחים המוגשים למועצה באמצעות מנכ"ל המועצה; לנהל רישום מפורט ולשמור את האישור המקורי או העתק צילומי נאמן למקור. מומלץ לגבש או לאמץ נוהל טיפול באישור קיום ביטוחים.

4. סיכום ומסקנות –

כפי שעולה מהניתונים והממצאים שהוצגו לעיל, המידע אודות ההליך המכרזי שנערך והשלמת ההיערכות לכריתת חוזה התקשרות, אינו מרוכז ואינו מנוהל באופן יעיל ושיטתי, משום כך אינו מאפשר קיום חובת העמדת מידע זה לעיון הציבור וקיום פיקוח וביקורת על חוקיות ותקינות ההליך המכרזי שנערך, ביעילות ובאפקטיביות.

ברור לחלוטין כי הרשות המקומית מחויבת לסדרי מינהל תקין ושקיפות בפעילותיה, בייחוד בהתקשרויות ובמכרזים. מפני שהמועצה מחויבת לנהל פנקס מכרזים, לפרסם התקשרויות שנעשו בפטור ממכרז, למסור דיווח על מכרזי זוטא שנערכו ועל רשימת הספקים הקבלנים שאישרה מדי שנה; המועצה באמצעות מנכ"ל המועצה (שאחראי מתוקף תפקידו על נושא המכרזים והמידע) מחויבת ואחראית על שמירת כל המידע והמסמכים אודות המכרז שהתנהל בהתאם לסדרי מינהל תקין.

אין ספק שהמועצה אחראית לנהל רישום מדויק, משקף ומלא אודות המכרזים, הערבויות ואישורי קיום ביטוחים, ולשמור ולתייק אסמכתאות מתאימות לכך.

פנים נוספות לענין זה, ניהול מידע משקף ועדכני כאמור מאפשר קיום בקורות על תקינותו וחוקיותו הליך וניהול מעקב אחר התקדמות הטיפול בהליך המכרזי או בנושא המכרז עד לסופיות הטיפול. דבר שעשוי לייעל את אופן הטיפול בהליך המכרזי ולמנוע תקלות וטעויות, עיכובים והתמשכות זמן הטיפול.

למרות שחל שיפור משמעותי בנושא פרסום המכרזים וקביעת המועדים לטיפול בהצעות המכרז ובענין בדיקת מסמכי המכרז בועדת המכרזים, הגם חל שיפור מסוים בנושא רישום המכרזים והצעות מחיר וגירוש רשימת ספקים וקבלנים ורשימת יועצים; דומה שהמועצה נעדרת ראייה מערכתית מבוססת על הפחתת הסיכונים ביישום תוכנית הפיתוח ועמידה ביעדיה השנתיים, ובניהול שיטתי של המכרזים וחוזי ההתקשרות כולל בקורות מובנות בהליך.

ללא ספק קיימים סיכונים בניהול המכרז שנועד להסתיים ביצירת חוזה התקשרות, המאפשר קבלת ההצעה היעילה והכדאית לביצוע עבודה מתוכננת או לקבלת שירות כמצופה בתוכנית עבודתה.

משום כך, חשוב להקפיד על הכנה מדוקדקת של מסמכי המכרז ועל קיום כל הדרישות והאישורים בטרם יפורסם המכרז, במיוחד אישור גזבר המועצה למסגרת התקציבית, לקיים בקרה אחר תקינות ושלמות פרסום / מסירת ההודעה על המכרז ומניעת תקלות בקבלת הצעות המכרז, השלמת בדיקת מסמכי המכרז וסופיות הטיפול בועדת המכרזים בפרק זמן סביר (שאינו העולה על 6 חודשים לכל היותר ובהתאם לנימוקים מיוחדים שיירשמו), וזאת במטרה להימנע מביטול או מפסילת מכרז בשל כך וכתוצאה מכך אי ביצוע העבודות או קבלת השירות כמתוכנן וכמצופה.

המועצה מחויבת לפעול למניעת שיהוי או עיכוב לא סביר בהשלמת בדיקת מסמכי המכרז וסופיות הדיון בועדת המכרזים. לפיכך ראוי שתפעל המועצה מחדש להגדרת מתווה העבודה מוקדם ואפקטיבי בכל שלב של הליך מכרז ולעדכן את נוהל המכרזים שקבעה בחודש דצמבר 2016 באופן נהיר ומותאם יותר להוראות הדין, המבטיח שיוויון הזדמנויות ותחרות, סדרי מינהל תקין וטוהר המידות.

5. המלצות –

הביקורת **ממליצה** למנוע את הישנות הליקויים והממצאים שפורטו לעיל, לשפר שיטות התייעוד ושמירת מסמכי המכרז באופן מדויק, מלא ומשקף הן בתיקיה ממוחשבת והן בתיקים על הנייר, ולייעל את שיטת הניהול והטיפול בהליך המכרזי באמצעות קביעת נוהל עבודה מפורט בנושא המכרזים מכל סוג כולל לוחות זמנים והטמעת בקורות מובנות בהליך המכרז, החל משלב טרום הכנת המכרז ועד לשלב הסופי של השלמת מסמכים וגיוש חוזה התקשרות לאחר בחירת הצעה זוכה.

בהמשך להמלצות הפרטניות שהועלו לעיל, הביקורת **ממליצה** לפעול כדלהלן:

- א. לנהל פנקס מכרזים משקף ומעודכן כולל התקשרויות בפטור ממכרז והצעות במסגרת מכרזים משותפים שקיים לגביהם אישור לפטור ממכרז.
- ב. לנהל ספר חוזים והתקשרויות וכן ספר ערבויות משקף ומעודכן, מוטמע במערכת הטכנולוגית של המועצה, באופן שמיייעל את עבודת המועצה ומחלקותיה.
- ג. לנהל רשימת ספקים וקבלנים באופן שייעל את עבודת העבודה, ולקבוע אמות מידה מעודכנים לפניה לספקים שנכללו ברשימה במסגרת מכרזי זוטא.
- ד. לקבוע נוהל או נוהלי עבודה מעודכן / מעודכנים בנושא המכרזים, על סוגיהם השונים, שיגדירו את ההליך הנדרש בכל שלב ויכללו לוחות זמנים סבירים.
- ה. לקבוע מתווה עבודה ונוהל המבטיח סופיות הליך המכרז, סגירת ההליך באמצעות מסירת הודעה מתאימה למציע שהגיש הצעה במכרז לענין הצעתו ושחרור הערבות שהגיש למועצה.
- ו. לקבוע נוהל עבודה שכולל מתווה עבודה המגדיר את שלב השלמת המסמכים הנדרשים במכרז וגיוש חוזה ההתקשרות.
- ז. לקיים בקורות מובנות בהליך המכרז וחוזה ההתקשרות.
- ח. להימנע משילוב תחומים שונים במכרז שמוסדרים בדינים שונים, כגון: העסקת כח אדם ושירות הסעה.
- ט. לנהל מעקב נוקב אחר נושא המכרזים ויישום חוזי התקשרויות שהתגבשו כולל קיום מעקב אחר נושא הערבות הבנקאית ואישור קיום ביטוחים שנדרשו להבטחת ביצוע העבודות שהוזמנו ואיכות העבודות.
- י. לרכז ולנהל רישום אישורי קיום ביטוחים באמצעות מנכ"ל המועצה ולשמור את האישורים במקור או בהעתק נאמן למקור.

התייחסות, הארות והמלצות היועצת המשפטית למועצה בנושא דוח הביקורת בנושא המכרזים – ניהול ההליך המכרזי לעיל :

" מצ"ב הערותיי לדוח ביקורת בנושא מכרזים מסומנות בהערות צדדיות.
הדוח מעמיק ויסודי ומשקף מצבים ומקרים שיש להסדיר על ידי נוהל מובנה.
מצד שני מוצע לפתח נוהל פרקטי ואולי ממוחשב שיהיה ניתן לעקוב ההליך
מציעה להסדיר את האחריות על ידי חלוקה לשתי תקופות האחת - עד
לבחירת זוכה והשניה - מבחירת הזוכה.
כלומר עד בחירת הזוכה הליך מצוי באחריות המנכל ומבחירת הזוכה ההליך
מצוי באחריות המחלקה המזמינה.
כך גם יש לגבש נוהל מוסדר לגבי המצאת אישור קיום ביטוחים, ערבות
ביצוע ומעקב אחר ערבויות וחידושן .
כאשר הערבויות מצויות באחריות הגזברות.

אני עומדת לרשותך בכל שאלה ו/או הבהרה. "

תגובת מנכ"ל המועצה לדוח הביקורת בנושא מכרזים - ניהול ההליך המכרזי דלעיל –

" להלן התייחסותי לדוח הביקורת בנושא מכרזים –

1. תחילה אציין שהביקורת מתייחסת למכרזים משנים קודמות וזה מקשה עלי לאמת או להפריך את הנאמר בדוח, השקעתי הרבה שעות כדי לאתר את חומר המכרזים.
2. פרסום המכרזים באחריות אגפים שונים בעיקר אגף ההנדסה שמפרסם את מרבית המכרזים. הפרסומים שמורים בתיקי המכרזים באותם אגפים, כנ"ל לגבי אישור קיום ביטוחים. בנוסף אפעל לקבל העתק מהפרסום של המכרזים.
- מכרזים הקשורים לנושאים מנהליים הינם באחריותי, התיעוד והפרסום נשמרים אצלם כמו במכרזי כ"א או מכרז ביטוח המועצה או יועץ שגר. לעומת זאת מכרזים באחריות אגפים אחרים במועצה, התיעוד והפרסום נשארים אצלם.
3. לגבי בדיקת פרסום מכרזים באתר האינטרנט של המועצה, נדאג לפרסום ושמירה בזמן אמת. הנושא תוקן והמכרזים מפורסמים מייתרת את ההערה.
4. הביקורת לגבי שנים 2015 – 2014, אין באפשרותי להתייחס לכל ההערות מאחר ובחלק מהתקופה הנ"ל לא כיהנתי בתפקיד מנכ"ל ולא הייתי אחראי על מכרזים.
5. לגבי הטענה שהביקורת העלתה ליקויים רבים בעניין שמירת המסמכים ותיעוד הליך המכרז, לא מפורט מה הכוונה ומדובר בהערה כוללת שלא ניתן להתייחס אליה.
6. לגבי רשימת המכרזים, יש ספר מכרזים ויש בו מידע רלוונטי לכל מכרז.
7. קיימת אי בהירות בין אחריות המנכ"ל לבין אחריות הוועדה כאשר הנושאים המובאים לוועדה ומועדי התכנסותה תלויים בוועדה וביו"ר שלה, המנכ"ל רק מסייע להתכנסותה ולא מחליט לגביה.
8. הפתיחה של תיבת המכרזים נעשתה במקרים שפתח התיבה היה צר מלהכניס את המעטפות והפתיחה היתה רק לשם הכנסת המעטפה וסגירתה מחדש באופן מידי.
- כיום תיבת המכרזים אינה משמשת תיבה לקבלת הצעות מחיר.
9. לגבי רישום פרטי התקשורת של המציעים, ההערה אינה ישימה מאחר ואם לא יהיו בידי פרטי המציע, לא אוכל להזמין אותו לפתיחה. פרסום מראש של מועד הפתיחה יכול להשתנות מאחר וחברי הוועדה מסיבות אישיות יכולים להודיע על אי הגעה למועדי הפתיחה. הוחלט לפרסם במכרז שיש לעקוב באתר המועצה לגבי מועד הפתיחה.

10. הארכת מועד ההגשה למכרז זה חלק מחומר המכרז, ההארכה נעשית ע"י מנהל האגף שבו מנוהל המכרז וזה מופיע בהודעת הפרסום של ההארכה.
11. ביטול ופסילת מכרז זאת החלטה של וועדת המכרזים.
12. כל החלטה של וועדת מכרזים מועברת למנהל האגף שבו מנוהל המכרז. הוצאת הודעה על זכיה או אי זכיה, זו באחריות מנהל האגף.
13. להלן התייחסות למספר מכרזים:
 - א. מכרז מס' 42/2017 – ביצוע עבודות שיפוץ אצטדיון הכדורגל בתחום המועצה המקומית דלית אל כרמל.
מהנדסת הרשות ביטלה את המכרז ויצא במקומו שני מכרזים, שמספרם 9/2018 בנושא חשמל ומכרז 10/2018 להתקנת מושבים.
 - ב. מכרז 25/2017 - מסלול אופניים בשצ"פ יד לבנים.
קיים פרוטוקול וועדת מכרזים ובו הכרזה על בחירת קבלן.
 - ג. מכרז 40/2017 - למתן שירותי ניהול והפעלה של מזנון בבתי ספר.
נבנה מכרז ובוטל מסיבות שלא קשורות ב.
 - ד. מכרז 1/2017 – רכישת שני גנרטורים.
בדקתי את חומר המכרז והוא כולל: פרוטוקול החלטה, פרוטוקול פתיחה, הארכת תקופת מכרז, הפניה לספקים אורקל תעשיות ומיכון בע"מ, פ.ק. גנרטורים וציוד בע"מ, ג.ר.י. גנרטורים. אומדן למכרז.
 - ה. רכישת טרקטור ועגלה נגררת.
מצורף פרוטוקול וועדת מכרזים, התקבלה הצעה אחת. וועדת המכרזים החליטה לא לפתוח את ההצעה ולהחזיר אותה למציע.
ההצעה הוחזרה.
14. הפניה לספקים במכרזי זוטא היא באחריות מנהלי האגפים ולא באחריותי. כל שנה אנחנו מפרסמים מכרז לקבלת הצעות לספר ספקים. מעדכנים את הספר ומעבירים למנהלי האגפים בהתאם.
15. פניות לקבלת חומר מכרזים יש לפנות למזכירת המנכ"ל.
16. עיכוב בקבלת החלטות זה תלוי בהמלצה של מנהל האגף ובוועדת המכרזים וזה אינו באחריותי."

**תגובת יו"ר ועדת המכרזים במועצה לדוח הביקורת בנושא
מכרזים – ניהול ההליך המכרזי לקבלת שירותים או לביצוע
עבודות קבלניות ומיוחדות :**

1. " קיים נוהל מכרזים שהכין מזכיר המועצה ולקיים את כל השלבים או הצעדים ב"טופס טיולים" שהכין היועץ המשפטי למועצה בעניין ניהול המכרז אכן צריך לחדד ביצוע הנוהל על ידי כל המנהלים.
2. הועדה תמיד מבקשת לראות ושולחת את החומר לעיון הגזבר לבדיקת אישור תקציב והרשאה.
3. היועמשי"ת עוברת על המכרז לפני פרסום ואנו דואגים לקבל חוות דעת שלה אחרי פתיחת המכרז.
4. קיים ספר ספקים אשר מתעדכן כל שנה לשם ביצוע מכרזי זוטא והצעות מחיר.
5. בתקופה האחרונה הדגשנו את נושא ספר המכרזים וגם התחלנו בהליך של מחשוב.
6. הערביות בניהול גזבר המועצה וישנו תיק לערביות.
7. הפרדנו בין תיבות המכרזים של הצעות המחיר לבין תיבת המכרזים הפומביים.
8. קיימים מכרזים בודדים אשר לא התקבלו החלטות וזאת על פי החלטת ההנהלה.
9. מכרזים אשר נפסלו באחריות מנהל המחלקה לביצוע מכרז חדש.
10. הועדה דואגת תמיד לראות את נוסחי הפרסום וזמני הפרסום וביקשתי שיהיה תיק פרסום.
11. הועדה בודקת קיום ביטוחים ולמועצה יש יועץ ביטוחים אשר בודק נושא זה.

הערות ראש המועצה המקומית לדוח הביקורת בנושא מכרזים – ניהול ההליך המכרזי לקבלת שירותים או לביצוע עבודות קבלניות ומיוחדות :

" אקדים לאמור כי מדובר בדו"ח מקצועי וממצה כפי שהרגילה אותנו המבקרת. מבקש להודות לה על המקצועיות, האחריות ועל הדגשים וההמלצות.

אין ספק שהמועצה שיפרה מאוד את ההליכים המכרזיים מאז נכנסתי לתפקיד. מדובר בהתנהלות מקצועיות ללא דופי אבל יש עדיין מה לשפר.

שמח להמלצות המבקרת בכול הקשור בנושא פנקס המכרזים והספקים והמעקב אחר המכרזים ואעשה הכול כדי לממש את ההמלצות.

מאמץ את תשובות היועצת המשפטית ויו"ר ועדת המכרזים אמיר עיסמי העושה עבודה מצוינת , מקצועית ואחראית מבחינה ציבורית.

אדאג לקיים דיון מקצועי עם העלי העניין ולשפר את כל הטעון שיפור. "

1.4 השירות הוטרינרי – היערכות המועצה והתנהלותה בצל מגפת הכלבת

הביקורת לנושא השירות הוטרינרי במועצה המקומית שולבה בתוכנית העבודה בהתבסס על הערכת הסיכונים במועצה והיא משלבת ביקורת מעקב אחר תיקון ממצאי הביקורת משנים קודמות.

תחום השירות הוטרינרי זוהה כי אחד הסיכונים הקריטיים במועצה המקומית.

הרקע לביקורת הוא עדויות רבות של בעלי חיים משוטטים באזורים מאוכלסים. כן עליה במספר בעלי החיים הנגועים בכלבת בצפון הארץ. בין היתר תחלואה במחלת הכלבת בקרב בעלי חיים במחוז חיפה ובאזורים הסמוכים למועצה המקומית.

הגדרת הבעיה

מועצה מקומית דלית אל כרמל הינה ישוב השוכן על רכס הכרמל כמובעלת בתוך פארק הכרמל. אליו מגיעים בעלי חיים מהיערות, בעיקר חזירי בר, תנים ושועלים. נוסף על כך, תושבי המקום, שהם חלק מהחברה הגלובלית והם מושפעים מהטרנד שהתפתח, מגדלים חיות מחמד בבתיהם יותר ויותר מבעבר. עיקר חיות המחמד הם כלבים וחתולים. חלק מהכלבים והחתולים אינם משויכים לבעלים כפי שקבוע בחוק!

בישיבה שהתקיימה עם נציגי עמותת "תנו לחיות לחיות" בחודש ספטמבר 2017 שנמסר כי להערכתם בשנה האחרונה טיפלה העמותה ביותר מ-1000 מקרים של שוטטות חיות מחמד באזור ישובי רכס הכרמל.

ככל הנראה בשל חוסר מודעות אצל חלק מהאוכלוסיה במרחב והעדר אכיפה אקטיבית כלשהי מצד המועצה המקומית באמצעות הרופא הוטרינר או פקח מטעמו שהוכשר לכך (שאינו קיים), ישנם תושבים שמגדלים חיות מחמד ובפרט כלבים ללא קבלת רישיון מהרשות המקומית לכך. קל וחומר כי חלק מהכלבים הם מגזע מסוכן המוחזקים ללא רישיון מתאים וללא ידיעת המועצה, ואפילו ייתכן למטרות עסקיות. במקביל, היו גם עדויות כי אנשים שאינם תושבי המקום משליכים כלבים לשטח המועצה ונעלמים.

זאת ועוד, בעלים שמחזיק כלב ברישיון או ללא רישיון, אינו מקיים את הוראות הדין שמונעות שוטטות כלבים, ממניעים שונים (תנועה חופשית לכלב או המחזיק אינו מעוניין להחזיק כלב יותר).

שוטטות היא הגורם העלול להביא להתפשטות מחלת הכלבת. בעל חיים המשוטט ברחוב חשוף למגע של בעלי חיים נגועים ושרשרת ההדבקה בכלבת. כלבים משוטטים מהווים מפגע הנתון לפגיעה או התעוללות או נשיכה או גניבה.

הסיכון המהותי הוא כלבים משוטטים מתרבים ומתרבים ואוכלוסיה זו גדלה. מנגד למועצה אין רישום מדויק לבעלי החיים בתחומה והערכה לבעלי החיים המשוטטים. מן הסתם משאביה הדלים של המועצה אינם מספיקים לטיפול בתופעה נפוצה זו. במהלך רבעון האחרון לשנת 2017 נתגלו מקרי כלבת בפאתי הכרמל, הדבר הסעיר את התושבים / הדיירים אשר התלוננו ופנו למועצה על מנת לתפוס את הכלבים המשוטטים המסתובבים באזורי מגורים.

לטיפול בשוטטות ישנן דרכים שונות. המדיניות המקובלת היתה להקטין את מספרה של אוכלוסיה זו באמצעות ירי או שימוש ברעל, כשהדבר מהווה איום משמעותי על אוכלוסיות חיות בר ובני אדם. יחד עם זאת, יש ארגונים שמקדמים פעולה הומאנית של עיקור וסירוס וחיסון מפני כלבת במקום המתה. הם סבורים כי פעולות לכידה ושחרור ללא המתת כלבים, יצמצמו את האוכלוסייה ויהיה יעיל יותר מבחינה כלכלית לעומת פעולות הירי וההרעלות.

הוזהו שותפים ובעלי העניין לנושא הבאים: משרד החקלאות, עמותת תנו לחיות לחיות, קבוצת מתנדבים מקומית, מפעילי עסקים מקומיים שעוסקים במוצרים ובטיפול בבעלי חיים, מחזיקים של בעלי חיים, רשויות מקומיות באזור, ספקים ובעלי תפקידים במועצה.

כאן עולה השאלה: אז מה נעשה עד מועד הביקורת. המועצה באמצעות הרופא הוטרינר לא קידמה אכיפה בשטח. הדבר הודגש שוב ושוב בפני הרופא הוטרינר והוא נדרש לפעול בדין כלפי מפרי החוק. בד בבד, המועצה המקומית נתבקשה לבחון העלאת המשרה לרופא הוטרינר והעמדת כלים זמינים ואמצעים למילוי תפקידו.

מטרת הביקורת העיקרית היא לבדוק את מידת מוכנות והיערכות המועצה למצבי חירום, בין היתר התפשטות מחלת הכלבת בתחומה.

תקופת הביקורת היא שנים 2017-2018. עדכון סטאטוס תיקון למועד עריכת הדוח.

עבודת הביקורת –

בדיקת ניתונים ומסמכים שנמסרו לביקורת; קיום פגישות וראיונות עם בעלי תפקידים במועצה ובעלי עניין בעיקר עם הרופא הוטרינר. הביקורת נערכה במועדים שונים בתחילת, אמצע וסוף שנת 2017 ושנת 2018. התנהל מעקב במהלך שנת 2019 ובמועד עריכת הדוח בשנת 2019.

הגוף המבוקר – הרופא הוטרינר במועצה המקומית. המועצה מינתה את הרופא הוטרינר כמפקח בתחומה לאכיפת העבירות בתקנות העבירות המינהליות בנושא כלבת ופיקוח על כלבים, וזאת בישיבתה מתאריך 17 במאי 2012.

מבנה ארגוני ובעלי תפקידים רלבנטיים במועצה לנושא הנבדק –

1. ראש המועצה המקומית (מר רפיק חלבי) – קובע מדיניות המועצה יחד עם חברי המועצה, אחראי על הניהול הכולל של המועצה המקומית ומילוי תפקידה בהתאם להוראות הדין, בין היתר שמירה על בטיחות ובריאות הציבור.
2. מנכ"ל המועצה (מר דאהש חלבי) – אחראי על ניהול ענייני המועצה, יישום המדיניות שנקבעה, קביעת וביצוע תוכניות העבודה. משמש יו"ר ועדת הרכש.
3. גזבר המועצה (רו"ח עדואן עדואן) – אחראי על ניהול העניינים הכספיים של המועצה בהתאם למדיניות, ניהול התקציב המאושר וגיוס מקורות מימון ועוד.
4. הרופא הוטרינר (דר' יוסף מלשי) – אחראי על ניהול השירות הוטרינרי העירוני. פיקוח ואכיפת הדינים הנוגעים לרישוי ולהחזקת בעלי חיים ברשות המקומית; אכיפה ופיקוח על פעולות הנוגעות למזון מן החי ברשות המקומית; הסברה וחינוך ופעילויות בתחום הקהילה למען בפיקוח וההגנה על בעלי חיים והפיקוח על מזון מן החי; ביצוע פעולות למניעת הפצת מחלות והגנה על בריאות הציבור בתיאום עם משרדי החקלאות והבריאות. הוא מועסק בהיקף משרה של 30%.

רקע נורמטיבי וניתונים :

תקנות הכלבת (רישוי וחיסון), תשל"ד-1974 מסדירות את רישוי וחיסון כלבים בידי הגורמים המורשים. נדגיש את ההוראות הבאות :

"1א. לא יחזיק אדם כלב אלא אם כן בידו רישיון שהנפיקה הרשות המקומית (להלן הרשיון), בו אושר, בהתאם לתקנה 3, כי הכלב חוסן כנגד כלבת לתקופת תוקפו של הרשיון."

"3. רופא וטרינרי ממשלתי, פקיד מוסמך או מחסן מורשה שאליו פנה מחזיק בהתאם לתקנה 2, יבצע, תוך שבעה ימים מיום ההודעה, חיסון בכלב שמביא אותו המחזיק, יקשור לצווארו תווית ויאשר בחתימתו, ברשיון, מתן החיסון ומועדו."

"7. (א) לא יחזיק אדם כלב אלא אם חוסן ולצווארו תווית וברשות המחזיק תעודה."

תקנות להסדרת הפיקוח על כלבים (יבוא והחזקה של כלבים מסוכנים), תשס"ה-2004 מסדירות את נושא הכלבים המסוכנים. נדגיש את ההוראות הבאות :

"3. לא יחזיק אדם כלב מסוכן אלא אם כן הוא הבעלים או המחזיק של הכלב, גילו עולה על 18 שנים והכלב מוחזק ברישיון שניתן כדין ובהתאם לתקנות אלה."

"4. בעליו של כלב מסוכן או מחזיקו –

(1) יגדר וינעל את החצרים שבהם מוחזק הכלב באופן שימנע מהכלב אפשרות לצאת מהם ;

(2) יציב בכל כניסה לחצרים כאמור שלט שבו כתוב "זהירות כלב מסוכן"; גודל כל אות בשלט לא יפחת מ-5 x 5 סנטימטר ;

(3) יחסום את פיו של הכלב בזמם בכל עת שיש בסביבתו של הכלב אדם נוסף זולתו, שגילו מתחת ל-16 שנים."

"5. בעליו של כלב מסוכן או מחזיקו לא יתיר את יציאתו של הכלב מחצרים או את הימצאותו של הכלב ברשות הרבים אלא אם כן התקיימו כל אלה :

(1) הכלב מוחזק בידי אדם שגילו עולה על 18 שנים והוא מסוגל לשלוט בו בכל רגע ולמנוע מהכלב לפגוע באחרים ;

(2) המחזיק כאמור בפסקה (1), מחזיק את הכלב ברצועה שהכלב לא יכול להשתחרר ממנה ואשר אורכה אינו עולה על 2 מטרים ;

(3) פיו של הכלב חסום בזמם."

"6. בעליו של כלב מסוכן –

(1) ידאג לביצוע ניתוח עיקור או סירוס של הכלב לא יאוחר מיום

י"ט בטבת התשס"ה (31 בדצמבר 2004), ואולם אם היה הכלב בגיל פחות משישה חודשים במועד האמור, ניתן לדחות את ביצוע הניתוח עד הגיעו לגיל זה ;

(2) יחזיק ברשותו את אישור הרופא הווטרינר שביצע את הניתוח."

תקנות להסדרת הפיקוח על הכלבים, התשס"ה – 2005 מסדירות את נושא הרישוי והפיקוח על החזקת כלב לרבות סימון ורישום. להלן קישור לתקנות :

<https://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/doclib/%D7%9B%D7%9C%D7%9C%D7%99/klali44.pdf>

סעיף 3 לתקנות להסדרת הפיקוח על הכלבים קובע הוראה למתן רישיון :

"(א) רופא וטרינר עירוני שנוכח כי התקיימו התנאים למתן רישיון להחזקת כלב, ייתן למבקש, בתוך שבועיים מיום קבלת הבקשה, טופס רישיון לפי טופס 2 שבתוספת הראשונה ורשאי הוא לקבוע תנאים ברישיון /

(ב) מצא רופא וטרינר עירוני כי לא התקיימו התנאים למתן רישיון להחזקת כלב, יודיע על כך למבקש, בכתב, בתוך שבועיים מיום קבלת הבקשה. בהודעה יפרט הרופא הווטרינר העירוני את הנימוקים להחלטתו."

סעיף 5 לתקנות הסדרת הפיקוח על הכלבים קובע הוראה לחידוש רישיון :
 "רופא וטרינר עירוני ישלח לבעליו של כלב שלושים ימים לפחות לפני פקיעת תוקף רישיון להחזקת כלב שבבעלותו, טופס רישיון חדש."

האגרות מוסדרות ומתעדכנות מדי שנה מכח הודעת הסדרת הפיקוח על הכלבים (עדכון אגרות), תשס"ח-2008. עדכון שנת 2018 כדלהלן :

1. תקנות הכלבת- אגרת חיסון :

- בעד חיסון (תשלום לרשות המקומית) 29 ₪
- כלב מסורס/ מעוקר (תשלום לרשות המקומית) 14.5 ₪.

2. הסדרת הפיקוח על כלבים :

- בעד הנפקת סימון לכלב (תשלום לרשות המקומית) – 73 ₪
- בעד רישיון לכלב מסורס/ מעוקר (תשלום לרשות המקומית) 39 ₪
- בעד רישיון לכלב לא מסורס/ מעוקר (תשלום לרשות המקומית) 338 ₪.
- בעד רישיון לכלב לא מסורס/ לא מעוקר שקיבל פטור (תשלום לרשות המקומית) 39 ₪.
- חיסון+ רישיון למעוקרות – 53.5 ₪.
- חיסון+ רישיון למי שאין פטור – 367 ₪
- חיסון+ רישיון למי שיש לו 8 חיסונים רצופים או גור עד חצי שנה – 68 ₪

חוק העבירות המינהליות, תשמ"ו-1985 מסדיר את הפיקוח על העבירות בשלן ניתן להטיל קנס בדרך מינהלית, בין היתר עבירות מכח פקודת הכלבת, 1934 ותקנות העבירות המינהליות (קנס מינהלי – כלבת ופיקוח על כלבים), התשס"ז-2007.

לפי ניתוני מחלקת הגביה במועצה, ההכנסות מחיסון כלבים – השירות הוטרינרי הם כדלהלן:

שנה	סכום כולל של הכנסות בשקלים חדשים
2015	21,682
2016	27,468
2017	29,310
2018	36,955

בשנים 2015-2016 ובמהלך שנת 2017 נתקבלו פניות במוקד ותלונות מהציבור ואף גם היה ניתן להבחין בכלבים משוטטים (כולל כלבים מגזע מסוכן) באזורי מגורים שונים ובסביבת מוסדות החינוך, שמהווים מטרד לאוכלוסייה.

בהתאם לבירור שנערך מול ממלא מקום הרופא הוטרינר נכון למחצית הראשונה לשנת 2019, היה רשום במערכת הממוחשבת של השירות העירוני כ-1160 כלב.

א. סיכום ממצאי הביקורת –

ברור לחלוטין כי מתחייבת הסדרת תחום השירות הוטרינרי העירוני והפעלתו בצורה יעילה לצורך שמירה על בריאות הציבור וסביבה בריאה, בכך מניעת סיכון לחיי אדם.

באשר למועצה מקומית דלית אל כרמל הטיפול בנושא השירות הוטרינרי כולל הרישוי והפיקוח על הכלבים אינו מטופל כראוי וכנדרש בד"ן. בפרק זמן מסוים רישום הכלבים נעשה באופן ידני ולא היה רישום ממוחשב ומעודכן כנדרש בד"ן. לא הועמד לביקורת מאגר רישוי כלבים מלא ועדכני.

הטיפול ברישוי הכלבים, קל וחומר כלבים מסוכנים כהגדרתם בד"ן, בין היתר קביעת האגרה, חידוש או ביטול הרישיון (ככל שהיה) לא נעשה כנדרש בד"ן באופן שיטתי ונוקב.

טיפול המועצה המקומית בתחום השירות הוטרינרי אמור להתבצע במספר מישורים :

- ההסברה, העלאת המודעות והמניעה – העלאת המודעות בקרב הציבור.
- המינהלי האדמיניסטרטיבי – קביעת מדיניות, תוכנית עבודה ונוהלי עבודה; רישום ורישוי הכלבים, טיפול בחיסון ומניעת שוטטות ומחלות מבעלי חיים. לשם כך מתחייבת העמדת משאבים, כלים ואמצעים מתאימים למילוי תפקיד הוטרינר.
- המקצועי - המהותי – מיפוי ואיתור כלבים; בדיקה בקשות לרישיון וחיסון כלבים באמצעות הרופא הוטרינר; הנפקת רישיון לכלב וקביעת תנאים להחזקת הכלב, חידוש או ביטול רישיון באמצעות הרופא הוטרינר; פיקוח על מוצרים מן החי.
- הפיקוח והאכיפה – כלפי מחזיקים של כלבים שמזניחים או מתעללים בבעלי החיים וטיפול בבעלי חיים משוטטים.

בתחום המועצה פועלות קבוצות מתנדבים אשר מטפלים בבעלי חיים משוטטים, פצועים, נטושים ומוזנחים. לכן חשוב להגדיר את תפקיד הרופא הוטרינר ואת דרכי שיתוף הפעולה לקידום מדיניות המועצה והיעדים השנתיים.

בחודש דצמבר 2018 העלתה הביקורת את סיכום הפערים והתקלות כדלהלן :

1. חרף חשיבות הנושא ולאור האתגרים הקשים שהמועצה חווה בשוטף ובפרט בשנה האחרונה, **לא נעשית הסברה מספקת בתחום זה !**
2. חינוך מגיל צעיר והסברה נוקבת ואינטנסיבית בתחום השירות הוטרינרי ואיכות הסביבה הינם שני אתגרים שהמועצה המקומית מחויבת לקדם, במטרה להביא לשינוי התנהגות בקרב הקהילה.
3. בשנה האחרונה, במחצית הראשונה לשנת 2018 בעיקר, בשל המקרים שנתגלו של כלבים הנגועים במחלת הכלבת והחשש למקרים נוספים, עמדה המועצה בפני סיכון קריטי וממשי.
4. חומרת המצב הוא **בהעדר מאגר עירוני, המכיל ניתונים מלאים ועדכניים של הכלבים המוחזקים בתחום המועצה, בין היתר, כלבים שהם מגזע מסוכן כהגדרתם בד"ן !!**

5. במהלך השנה הנוכחית, קרי: 2018, דיווח הרופא הוטרינר שהוא מעדכן את מערכת הרישוי הוטרינר העירונית בנתוני הכלבים שחוסנו במסגרת מבצע החיסון כנגד מחלת הכלבת לרבות כלבים שלא היו רשומים במערכת העירונית !!

6. חרף בקשות הביקורת, נכון לחודש דצמבר 2018 לא הועברו נתונים מדויקים ומעודכנים של הכלבים הרשומים במערכת העירונית כולל כלבים שמוגדרים בדין מגזע מסוכן.

7. תופעת הכלבים המשוטטים וחתולי רחוב קיימת, אף מתרחבת ואינה מצטמצמת! ברשתות החברתיות ובפניות התושבים ניתן ללמוד של מקרי הזנחה ואלימות כלפי בעלי חיים.

8. בהתאם לביור שערך, המועצה באמצעות הרופא הוטרינר אינה אוכפת את הוראות הדין כלפי מחזיקים בכלבים ובעלי חיים המחויבים ברישוי אך אינם מקיימים או שמפרים את הוראות החזקת הכלב בעיקר שוטטות, הזנחה והתעוללות.

כמו-כן המועצה אינה אוכפת את הוראות הדין בנושא שיווק מוצרים מן החי והפעלת עסקים בתחום זה ללא רישיון עסק.

מדובר במחדל קשה הנמשך שנה אחרי שנה ! המועצה אינה ממלאת את תפקידה כראוי וכדין !!!

9. משיחות מעקב שקיימתי עם הרופא הוטרינר ולאור תלונות ופניות הציבור, עולה כי לא חל שיפור בהעמדת כלים ואמצעים לשירות הוטרינרי.

10. המועצה אינה מקיימת פיקוח ואינה רושמת (באמצעות הרופא הוטרינר המוסמך לכך) הודעות ברירת קנס המקושרות למערכת העירונית. לא היה אף מקרה של הודעת ברירת קנס והגשת כתב אישום ! אין אכיפה ואין ענישה מלבד מקרה אחד בשל החזקת כלב מסוכן !

הסבר הוטרינר אין לו פנקס לרישום הודעות תשלום קנס ו/או אמצעי דיגיטלי מתאים לכך.

11. לכאורה המועצה אינה פועלת על פי תקנות אגרת רישוי כלב שמפרסם משרד החקלאות. על פי הביור מול הרופא הוטרינר הסכום שנגבה הוא 120 ₪ ואינו קשור לכך שהכלב מעוקר/מסורס. אופן קביעת האגרה לחיסון ולרישיון הכלב אינו תואם להוראות הדין.

12. חרף דלות האמצעים הכספיים / התקציביים והצורך האמיתי, המועצה (באמצעות הרופא הוטרינר וגורמים נוספים) לא הגישה קולות קוראים לשנת 2018 לטיפול בחתולי רחוב ולטיפול בכלבים משוטטים (מפורסם לראשונה).

הסבר הרופא הוטרינר לכך הוא כי המועצה אינה ערוכה לכך.

13. הוכשר עובד המועצה, פקח קהילתי, ללכוד כלבים. אך בפועל הוא אינו ממלא תפקיד זה. נמסר כי אין לפקח שהוכשר כלכוד ארגז / כלוב ואין לו רכב זמין מתאים.

14. למועצה אין התקשרות עם תחנת הסגר מורשית לקליטת כלבים שנשכו למשמורת וגם כלבים מגזע מסוכן. הרופא הוטרינר הסביר כי בשל פרקטיקת תשלומים לא טובה, רוב תחנות ההסגר אינן מוכנות לקלוט כלבים מדלית אל כרמל.

הוטרינר הוסיף כי בדק מול תחנת הסגר בנתניה וישנה נכונות לקלוט כלבים בכפוף להסדרת התקשרות. הוא הציע לבדוק באמצעות ראש המועצה אפשרות להתקשרות עם עיריית חיפה.

15. המועצה מתקשרת מדי פעם עם כלביה בתחום המועצה שאינה פועלת בהתאם לרישיון עסק מתאים ובתוקף.

16. המועצה אינה נערכת מדי רבעון להתקשרות עם כלביה/ פנסיון/ תחנת טיפול בכלבים שפועלת על פי רישיון עסק בתוקף, משלב מסירתו לאחר הלכידה עד לשלב של איתור הבעלים או מסירתו לאימוץ או בהתאם להנחיות הרופא הוטרינר.

17. למועצה אין מדיניות ברורה לענין הטיפול בכלבים. אין נוהל עבודה כתוב שמותאם לכל מצב שבאחריות הרופא הוטרינר. לא נקבעה תוכנית עבודה שנתית ו/או רב-שנתית !

18. מועצה לא קידמה את הפעולות הנדרשות, בין היתר הסדר עם מרפאה מורשית לטיפול ראשוני בבעלי חיים פצועים או נגועים במחלות, לשם הגשת בקשה קול קורא לטיפול בעיקור וסירוס כלבים וחתולי רחובות וכן טיפול בשוטטות.

19. מועצה לא פיקחה על קיומו/ה של הסדר או התקשרות עם קבלן להובלת בשר בקריר מבתי מטבחים / משחטות צאן מורשים לאטליזים ולמעדניות בשר הפועלים בתחום המועצה, התקשרות כאמור הינה באחריות מפעיל האטליז או מעדניית הבשר, וזאת לצורך שמירה על הציבור ושיווק בשר ראוי למאכל אדם בתחומה.

התייחסות הרופא הוטרינר לענין היערכות המועצה למחלת הכלבת מאי 2018:

"מתאריך 25.03.2018 היו בדלית אל כרמל שלושה אירועי כלבת בכלבים. מאז חוסנו 335 כלבים כנגד מחלת הכלבת. ננקטו גם פעולות למניעת התפשטות מחלת הכלבת אם זה על-ידי הסגרת הכלבים החשודים במגע עם הכלבים הנגועים במחלת הכלבת וכמו כן המתת הכלבים שהיו במגע עם החיות הנגועות בכלבת ובנוסף דילול הכלבים המשוטטים אם זה על-ידי יחידת הפיצו"ח או שמורת הטבע. עם התפרצות האירועים נאלצו לא מעט אנשים לקבל טיפול מונע למחלה במשרד הבריאות בחיפה כך שכל אדם שהיה במגע עם הכלבים קבל טיפול מונע. לאור כל הפרסומים שהיו שכן חייבים לקשור את הכלבים ולחסנם נגד מחלת הכלבת, אני עדיין רואה לא מעט כלבים שמסתובבים חופשי ללא כל אחריות מהבעלים וזאת הזדמנות לצאת בליכידת כלבים אלה המחייב משאבים רבים אם זה תקציבים לליכידתם ובנוסף גם אכיפה למניעת התפשטותה של המחלה. אין ברשותי מידע על מספרי הכלבים שחוסנו בתקופה האחרונה אם היו רשומים במערכת או לא. בימים הקרובים אני אתחיל לעדכן את הכלבים שחיסנתי."

ב. סיכום ומסקנות :

ללא ספק מוכנות והיערכות המועצה למצב חירום של התפשטות מחלת הכלבת בתחומה, לא היתה נאותה ומספקת בייחוד לנוכח המחדל המתמשך בהסדרת תחום השירות הוטרינרי בתחומה והפערים הקיימים. במילים אחרות, פערים בתשתית של השירות הוטרינרי.

בצל מחלת הכלבת, המועצה המקומית בסיוע משרדי החקלאות והבריאות, פעלה לקדם מבצע חיסון לכלבים וטיפול מונע לתושבים שנמצאים במעגל סיכון. יחד עם זאת, היה ניתן להתנהל באופן יותר יעיל ואפקטיבי אילו התנהל מערך שירות וטרינרי סדור בשוטף.

חרף העלאת הנושא בשוטף במהלך השנים ובמהלך שנת 2017, לא פעלה המועצה להסדיר את התחום הוטרינרי ולהקצות את המשאבים הנדרשים, במיוחד עקב העליה המתמשכת במספר הכלבים והחתולים בתחומה ולאור תופעת שוטטות בעלי חיים ובעיקר כלבים וחתולים בתחומה.

יתכן כי העדר בסיס מידע מלא ומשקף ותוכנית אב בתחום השירות הוטרינרי ונגזר ממנה תוכנית עבודה רב-שנתית או שנתי, הקשה על התנהלות המועצה ודרך טיפולה בהסדרת התחום הוטרינרי ואף תרם למצב של חוסר המוכנות לטיפול במחלת הכלבת.

כפי שעולה מהבדיקה, המועצה המקומית לא פעלה כמצופה ממנה בדין בנושא הפיקוח והאכיפה של פקודת הכלבת והתקנות, בין היתר תקנות הפיקוח על הכלבים. בד בבד, לא קידמה הסברה אינטנסיבית ורחבה בתחום השירות הוטרינרי שמטרתה העלאת המודעות למניעת עבירות ופעולות בניגוד לדין.

ברור לחלוטין כי גילוי מחלת הכלבת בקרב כלבים בישובי רכס הכרמל חידד את חשיבות שינוי סדר העדיפות של המועצה והכרת הסיכון המהותי הנשקף לחיי אדם, ככל שלא יוסדר תחום השירות הוטרינרי באופן יסודי, מעמיק ונאות.

במסגרת הפקת הלקחים, על מנת לשפר את מוכנות המועצה למצב חירום דומה בעתיד ולייעל את מהלך עבודת המועצה השוטף בתחום השירות הוטרינרי לשם השמירה על בריאות האוכלוסייה ושיפור השירות לתושבים, המועצה מחוייבת לנהוג אחרת ולמלא את תפקידיה על-פי דין.

ודאי שהמועצה נדרשת לקבוע מדיניות מערכתית ברורה בנושא האכיפה והפיקוח על בעלי החיים ועל מוצרים מן החי למניעת התפשטות מחלות בקרב האוכלוסייה ולשקף זאת בתוכנית העבודה שלה ובנוהלי העבודה שלה, בין היתר נדרשת תשתית ארגונית מתאימה, הקצאת משאבים נאותים ומתאימים ושידרוג מבנה המחלקה הוטרינרית במועצה כך שיהיה באפשרותה למלא את תפקידיה ואת יעדיה כדין וכמצופה.

בד בבד, חשוב לקדם הסברה והדרכה מקצועית מובנית בקרב הציבור, שמותאמת לכל פלחי האוכלוסייה, במטרה להביא להעלאת המודעות ולשינוי התנהגות בתחום הוטרינרי.

ג. המלצות :

לאור האמור לעיל, הביקורת ממליצה להגדיר את נושא הסדרת השירות הוטרינרי כיעד מרכזי בשנת 2019 ולפעול ליישומו.

בנוסף, הביקורת ממליצה כדלהלן :

א. להכין מדיניות כוללת ברורה שנגזר ממנה נוהלי עבודה בהתאמה לכל מקרה.

ב. לגבש תוכנית עבודה משולבת תקציב בתחום השירותי הוטרינרי לשנת 2019 שמקדמת את הסדרת השירות הוטרינרי כולל העמדת אמצעים וכלים למילוי חובות המועצה בתחום זה, בין היתר, תיקון התקלות והממצאים שצוינו לעיל.

ג. להיערך באמצעות תחזית צריכה רבעונית בהתאם לתוכנית העבודה.

ד. לקיים מעקב תקופתי אחר יישום תוכנית העבודה הנ"ל.

ה. לקדם קמפיין הסברה אינטנסיבי בקרב הציבור ובקרב התלמידים.

ו. לקדם אכיפה עירונית ולשתף את יחידת הפיצוח לטיפול במקרי של צער בעלי חיים.

הביקורת ממליצה ומדגישה את חשיבות קביעת מדיניות אכיפה וגביית אגרות בהתאם להוראות הדין. לצד זה, מומלץ להפעיל מערך הסברה כדי לעודד מחזיקים לעקר/לסרס את הכלב שבבעלותם. במקביל, הביקורת ממליצה לקדם פעילות אכיפה ולהפעיל מערך אכיפה לענין החזקת כלבים שלא בהתאם לרישיון או באופן שלא תואם את תנאי הרישיון.

קרוב לוודאי כי יישום מדיניות אכיפה ברורה וגביית אגרות כדין עשוי להגביר את השליטה בתופעת ריבוי הכלבים הלא מבוקרת בתחום המועצה, להביא לסדר והתנהלות תקינה ואחראית מצד המועצה והמחזיקים של הכלבים, ולבסוף לגרום חסכון במשאבי המועצה לטווח הזמן הארוך.

עדכון סטאטוס טיפול בתחום השירות הוטרינרי לשנת 2019 –

1. הבדיקה העלתה כי המאגר העירוני של רישוי הכלבים אינו מעודכן בהתאם לניתונים הקיימים בשטח. מדובר במאגר שמכילים נתונים מצטברים. המאגר מכיל כ-1300 כלב.

הביקורת תעיר כי חשוב לקיים הוראות הדין לענין רישוי הכלב מדי שנה, בין היתר הסימון וקליטת השבב ובהתאם רישום הכלב במאגר כנדרש בדין.

הביקורת ממליצה לעדכן את המאגר בהתאם למיפוי בשטח. כל כלב מוחזק ללא רישיון, ידרש הבעלים/המחזק שלו להסדיר את הרישוי והאגרה השנתית בגין כך. ככל שלא יוסדר הרישוי, תנקוט המועצה בצעדים משפטיים לרבות אזהרה ואכיפה.

הביקורת ממליצה לנהל דוח חיסונים מדי שנה.

2. חרף סיכום בענין החזקת כלבים מסוכנים בתחום המועצה מחודש יוני 2018, לא היתה אכיפה כלפי מחזיקים/בעלים של כלבים מגזע מסוכן כהגדרתם בדין, שאינם רשומים במערכת העירונית או שאינם עומדים בתנאים שבדין לענין החזקת בעלי החיים.

הביקורת תעיר כי הדבר מהווה סיכון קריטי ממש, וזאת נוכח הכלבים שנתגלו כי נגועים במחלת הכלבת בחודש מרץ ומאי 2018 ובחודש ינואר 2019 ולאור פניות הציבור שמתקבלות בדבר כלבים משוטטים או מוחזקים בתנאים קשים וחשש לעבירות חמורות.

הביקורת ממליצה בפני הרופא הוטרינר לערוך מיפוי מקיף ולקיים מעקב שיטתי תקופתי, בהתאם לכך מומלץ לעדכן את מערכת הרישוי העירונית בהקדם בשל חשיבות רישום כלב וקליטת השבב.

באשר לכלבים שהם מגזע מסוכן, הביקורת ממליצה להכין רשימת עדכנית ומשקפת כולל תיעוד מתאים ומשקף. ישלחו מכתבים לבעלים/המחזיקים עם אישור מסירה ויועבר העתק לתובע. ככל שלא יוסדר רישוי הכלב ולא יוקיימו תנאי הרישיון להחזקת כלב מגזע מסוכן, הביקורת ממליצה לאכוף את הוראות הדין ולנקוט בהליכים המשפטיים כמתחייב.

3. הברור מול מ"מ הרופא הוטרינר ברבעון הראשון לשנת 2019 העלה כי המועצה לא היתה ערוכה לטיפול בכלבת ובאירועי נשיכה שדווחו.

בהתאם לבירור עולה כי בעיקר לא הועמדו משאבים ואמצעים למילוי תפקיד הוטרינר ולמניעת התפשטות המחלה בקרב תושבי המועצה, בין היתר הסדר עם תחנת טיפול מורשית, העסקת לוכד כלבים ופקח וטרינרי זמין ומסייע, מקום ערוך בתנאים סבירים והולמים לחיסון. במקביל, לא היה קמפיין הסברה רחב ואינטנסיבי.

בשל הסכנה הממשית לחיי אדם, הביקורת המליצה לטפל באופן מערכתי במחלקה הוטרינרית, בין היתר, השלמת מבצע החיסון והעמדת כלים ואמצעים זמינים לרופא הוטרינר למילוי תפקידו כאמור בהקדם; ולהסדיר את דרך הטיפול בעתיד.

במטרה להתגבר על המחסור במשאבים ולתגבר את פעילות המחלקה הוטרינרית במועצה, קידמה המועצה מול משרד החקלאות במהלך המחצית הראשונה לשנת 2019 שיתוף פעולה בנושא אספקת מנות תרכיב לחיסון דחף לכלבים וחיסון חתולים ואפשרות להסתייע בפיצו"ח ככל שניתן לטיפול בכלבים מתפראים.

למעלה מזה, פנתה המועצה למשרד החקלאות לתגבר את המחלקה הוטרינרית לביצוע פעולות לטיפול בהתפרצות הכלבת בשטח שיפוטה. בהתאם לכך, אושר למועצה סיוע ותמיכה בסכום 162,600 ₪ לפי הפירוט והתנאים שנקבעו.

תגובת והתייחסות הרופא הוטרינר של המועצה לדוח הביקורת בנושא השירות הוטרינרי - היערכות המועצה והתנהלותה בצל מגפת הכלבת לעיל :

"בהמשך לשיחתנו הבוקר וההתכתבויות האחרונות מאז שנת 2018 הנני מעדכן גברתי על אירוע הכלבת האחרון מתאריך 13.01.2019.

אירוע זה היה בשכונת יד לבנים בכלבה שננשכה ע"י בעל חיים נגוע במחלת הכלבת .

כמו בכל אירוע דווחתי לראש המועצה ולממונים עלי כאשר הגיעו לישוב בכדי לראות מקרוב היכן היה האירוע להמשך טיפול .

מיד התחלתי עם תחקיר הבעלים שהייתה ברשותם עוד כלבה שהומתה ונבדקה גם למחלת הכלבת.

מיד התחלתי לחסן את הכלבים באיזור כאשר חסנתי 64 כלבים בשיטת מבית לבית וכמו כן בעזרת הלוכד מר ח. אספנו את הכלבים שלא היו מחוסנים להמשך טיפול . המשכתי כהרגלי לבד לטפל באירוע זה ועבדתי גם בשעות לא שגרתיות על מנת לכסות כמה שיותר .

באותו אירוע הייתה גם מעורבות של גורמים ונציגים ממשרד החקלאות שראו את המצב מקרוב שרק שנה לפני היו עוד שלושה מקרים בכלבים בדלית אל כרמל ובסוף הפגישה התבקשתי להגיש להם בקשה לסיוע כספי למניעת התפשטות מחלת הכלבת בכרמל .

אני לצערי נפצעתי בעבודתי בתאריך 31.1.2019 ומאז לא חזרתי לעבודה .

בתקופה האחרונה בעבודתי במועצה לצערי עניין האכיפה לא התממש ועוד דברים . אני מאחל לממונים על התפקיד היום כן להצליח ולממש את נושא האכיפה וקבלת התקציבים הנדרשים וכוח אדם מיומן למילוי תפקיד חשוב זה בכדי לשמור יחד על בריאות הציבור.

תודה ובהצלחה. "

הערות ראש המועצה המקומית לדוח הביקורת בנושא השירות הוטרינרי - היערכות המועצה והתנהלותה בצל מגפת הכלבת לעיל:

" תודה למבקרת

נושא השרות הוטרינרי הוזנח עשרות שנים.

מאז כניסתי לתפקיד העצמתי את הטיפול בנושא ואף בעקבות מחלת הכלבת
שפגעה בכפר, הנהגנו נהלים קפדניים יותר

יש בדלית אל כרמל אלפי בעלי חיים, המספרים אינם מדויקים והפתרון לבעיה
נעוץ בתגבור כוח האדם, קביעת נהלים ברורים ואכיפה לא מתפשרת

במסגרת הרפורמה ברישוי עסקים, נעלה את אחוז המשרה לווטרינר, יוצמד
פקח והשיטור העירוני עם הפיקוח יאכפו את חוקי המדינה וחוקי העזר

אין מנוס מהשקעה מסיבית בנושא שהפך להיות מאוד מרכזי ביישוב. "

1.5 קיזוז חובות ספקים ונותני שירותים למערכת הגביה

קיזוזי חובות הנפוצים ברשויות המקומיות למערכת הגביה העירונית הם משני סוגים – הראשון הוא קיזוז חובות עובדים באמצעות השכר; האחר הוא קיזוז חובות ספקים ונותני שירותים.

הביקורת היא ביקורת תקופתית לנושא קיזוז חובות ספקים ונותני שירותים של המועצה המקומית, הגם הביקורת משלבת מעקב אחר תיקון ממצאים משנים קודמות.

הרקע לביקורת הוא גילוי מקרים חריגים של קיזוז חובות בעבור צד ג' במסגרת בירור תלונת ציבור.

מטרת הביקורת היא בדיקת חוקיות ותקינות קיזוזי חובות ספקים ונותני שירותים והאם התמלאו התנאים שנקבעו בחוזר מנכ"ל משרד הפנים לביצוע הקיזוז.

תקופת הביקורת היא לשנת 2016, 2017 ו-2018.

מועד הביקורת - חודש דצמבר 2017 ובדיקה משלימה בחודש דצמבר 2018. סגירת ניתונים וסיום הביקורת בחודש אפריל 2019.

שיטת הביקורת –

- בדיקת מסמכים :
 - א. פלט מכרסוס הנהלת חשבונות קיזוזי ספקים לשנים 2015, 2016, 2017 ו-2018 וכרסוס הנהלת חשבונות של ספקים מסוימים.
 - ב. בדיקת פקודות קיזוז והמסמכים המצ"ב להם שנכללו במדגם.
 - ג. בדיקת תיק קיזוזי ספקים בהנהלת חשבונות.
 - ד. ספר 5 וספר 6 מהנהלת החשבונות לשנים 2015 עד 2018.
 - בדיקה מדגמית מעמיקה לפקודות קיזוז :

פקודות קיזוז החל ממספר 16040 עד למספר 16066; פקודות קיזוז נבחרות לשנת 2017 (9) ולשנת 2018 (10); 5 פקודות קיזוז לבדיקת מעקב 2019.
 - בבדיקה נבדקו הניתונים והנושאים הבאים :

זהות בין הספק לבין הגורם עבורו מתבצע קיזוז החוב; חתימות בעלי זכות החתימה במועצה על הפקודה; הסכמת הספק לקיזוז; אישור ר"ח של החברה; ניכוי מס; כרסוס הנהלת חשבונות שמראה זכות לספק, חשבונית והזמנת עבודה; קבלה על ביצוע התשלום; ניכוי מס.
 - התכתבויות עם היועצת המשפטית וגזבר המועצה בנושא קיזוז חובות לספקים.
 - פגישת עבודה עם גזבר המועצה ועובדי מערכת הנהלת חשבונות.
- בדיקת הביקורת הינה מדגמית ומתבססת על המסמכים וההסברים שנמסרו במועד הביקורת. אין הכרח כי תחשוף כל ממצא אם קיים.

הבסיס הנורמטיבי –

ניתן לבצע קיזוז חובות של ספקים בהתקיים שני תנאים כפי שנקבע בהוראות לרשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2007 (להלן: "חוזר המנכ"ל") :

א. הספק מזוהה במדויק באותו מספר ח.פ. או מספר עוסק מורשה המופיע בפנקסי המועצה המקומית כבעל חובות.

ב. הקיזוז יבוצע בהתאם לכללים החשבונאיים תוך ביצוע רישום מתאים.

הודגש בחוזר מנכ"ל משרד הפנים דנן כי אין לבצע קיזוזים לטובת צד ג' בשום מקרה. זאת ועוד, אין לבצע קיזוז לספק שאינו מתגורר ו/או מנהל את עסקו בתחום שיפוטה של הרשות המקומית ואשר אין לו חוב ישיר בגין תשלומי ארנונה לרשות.

בתי המשפט נחלקו בשאלה האם ניתן לקזז חוב ארנונה בחוב אחר. גישה ראשונה טוענת כי ארנונה הינה חיוב מיוחד בכל אופי של מס והיא איננה בגדר "עסקה" או חיוב סתם. לא ניתן לראות בה כחוב רגיל שהוראות חוק החוזים חלות עליו, אלא אם נקבעה לגביה הוראה חוקית מיוחדת. העדר הוראה מפורשת עולה כדי הסדר שלילי ולא ניתן לקזז.

גישה אחרת, מאפשרת העלאת טענה של קיזוז כנגד חוב ארנונה בהתבסס בעיקר על הוראת סעיף 53 לחוק החוזים יצר מקור נורמטיבי כללי לקיזוז חיובים כספיים שמגודרים "חוב גברא הקיים במסגרת קשר בין נושה לחייב, שעל-פיו על החייב לשלם לנושה סכום כסף. חיוב כספי יכול שינבע מחוזה, ממעשה נזיקין, מעשיית עושר ולא במשפט, מהוראת דין או מכל מקום אחר ליצירת חיוב..." (*)

המעין מוזמן לעיין בחקיקה והפסיקה הבאה :

- חוק קיזוז מסים, תש"ם-1980, סעיף 2(א) ו- (ב).
- חוק החוזים (החלק הכללי), תשל"ג-1973, סעיף 53.
- חוק החוזים, סעיף 61 (ב).
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2007 – נוהל קיזוז חובות ברשויות המקומיות.
- חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2004 – נוהל קיזוז חובות.
- הפסיקה : נבחנה השאלה האם קיימת זכות קיזוז של חוב ארנונה כנגד חוב העיריה? ראה תאמ(עפ') 9541-05-12 מועצה מקומית חצור הגלילית נגד ויקטור רוסיליו; ת"א 46512-01-14 אבתסאם זאהר נגד מועצה מקומית עוספיא; ת"א 308-02-13 אספקה טכנית ריבחי קאעור נגד עיריית נצרת; עת"מ 34630-03-12 מפעלי תרנ"א מלונות ונופש בע"מ ואח' נגד עיריית חדרה ואח'; ברע"א (מחוזי נצרת) 40073-07-13 חוסין עזאם נגד עיריית קריית אתא (*).
- חוות דעת היועצת המשפטית למועצה, עו"ד לפידות, בנושא קיזוז חובות ארנונה.

הגוף המבוקר – גזבר המועצה ומחלקת הגזברות.

המחלקה אחראית על קליטת חשבוניות בהתבסס על הזמנות רכש המאושרות במערכת הנהלת חשבונות בסעיף התקציבי המתאים, תשלום לספקים כולל ביצוע קיזוז חובות למערכת הגביה העירונית בהתאם להוראות הדין, ובדיקת התאמות בין מערכת הגביה לבין מערכת הנהלת החשבונות.

סיכום הבדיקה וממצאי הביקורת –

דוח זה עוסק בנושא קיזוז בין החובות שהמועצה המקומית חבה לספק או נותן השירות ובין החוב של אותו ספק למועצה המקומית בגין מיסים או אגרות, וזאת במגבלות מסוימות כמפורט בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 3/2004 ו- 2007/7.

במועצה קיים קיזוז חובות לספקים בהיקף שנתי שנע בין 600 א"ש ל- 800 א"ש.

קיזוז חובות לספקים לפי ניתוני מערכת הנהלת החשבונות במועצה – ספר 5 :

שנה	חובה	זיכוי
2015	640,964.17	714,357.77
2016	699,529.08	723,037.38
2017	695,335.35	615,934.96
2018	812,326.04	747,035.90

כפי שעולה מניתוני קיזוז חובות לספקים בטבלה לעיל, ישנן יתרות בכרטסת הנהלת חשבונות (חו"ז) בכותרת "קיזוזי ספקים" מדי שנה והכרטסת (החו"ז) אינה מאוזנת !

הביקורת תעיר כי ראוי ונכון שכרטסת קיזוזי חובות לספקים במערכת הנהלת החשבונות תהיה מאוזנת מדי שנה. הביקורת תעיר ותדגיש כי ראוי וסביר לבדוק לעומק את היתרות מדי שנה ולהתייחס אליהן כדי להביא להתאמה מלאה ורישום חשבונאי משקף ונכון בין מערכת הגביה לבין מערכת הנהלת חשבונות.

א. זיהוי הספק במדויק – תנאי ראשון לביצוע קיזוז חוב של ספק על-פי חוזר המנכ"ל :

הבדיקה העלתה כי תנאי זה של זיהוי הספק במדויק לא התקיים ביחס לחלק מקיזוזי חובות של הספקים שנבדקו ונכללו במדגם הביקורת. כלומר מדובר בקיזוזים שהספק לא מזוהה במדויק באותו מספר ח.פ. או מספר עוסק מורשה המופיע בפנקסי המועצה המקומית כבעל חובות.

- הבדיקה העלתה כי בוצעו קיזוזים של חובות המועצה לספקים ונותני שירותים בגין חובות במערכת הגביה העירונית של עובדים ו/או קרובי משפחה של הספק (כגון: אח, אב/אם, בן/גיסה), שמוגדרים במערכת הגביה כנישום וכנראה אין שיתוף בשימוש בנכס המחויב עם הספק, דהיינו החוב בגביה אינו חוב של אותו ספק למועצה.
- בבדיקה נמצאו שני קיזוזי חובות לספק מסוים בגין חוב במערכת הגביה של צד ג' שמתגורר/ת בדלית אל כרמל ! ייתכן כי צד ג' נמצא בקשר עסקי עם הספק.
- הבדיקה העלתה כי בוצעו קיזוזים של חוב לספק שהינו חברה בגין חוב במערכת העירונית של הבעלים/למנהל החברה ו/או של עובדי חברה ו/או של קרובי משפחה של הבעלים/מנהל החברה, שכל אחד מהם מוגדר כנישום ומחזיק בנכס במערכת הגביה העירונית של המועצה.

הביקורת תעיר כי המועצה פעלה בניגוד להוראות נוהל קיזוז חובות ברשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2007, כשביצעה קיזוזים כשאינ התאמה בין ניתוני הספק/נותן השירותים אשר המועצה חייבת לו כספים לבין ניתוני הנישום החייב למועצה בגין תשלומי ארנונה ואגרות.

כפי שעולה מבדיקת הביקורת ומעיון בספר 6 לעומת רישום במערכת הנהלת חשבונות המועצה, אין מתאם בין הניתונים של הספקים / נותני השירותים לבין ניתוני החייבים במחלקת הגביה שנהנו מהקיזוז.

ב. ביצוע הקיזוז בהתאם לכללים החשבונאיים – תנאי שני לביצוע קיזוז חוב של ספק על-פי חוזר המנכ"ל :

הבדיקה העלתה כי תנאי זה התקיים בנוגע לרוב קיזוזי חובות הספקים שנבדקו ונכללו במדגם הביקורת. אולם הדבר טעון שיפור במישור של שלמות המסמכים והתאמתם.

- הבדיקה העלתה כל הקיזוזים שנכללו במדגם הביקורת הם לספקים / נותני שירותים שמתגוררים או מנהלים את עסקיהם בתחום שיפוטה של המועצה, כקבוע בהוראת נוהל קיזוז חובות ברשויות המקומיות דנן.

- בבדיקה נמצא כי חסרים מסמכים ו/או ניתונים של הספק באשר למספר פקודות קיזוז שנכללו במדגם.

- נמצאו פקודות קיזוז כשהספק/נותן השירותים הינו חברה, להן צורף מסמך הסכמה לקיזוז שלא נושא אישור רו"ח / עו"ד של החברה לענין בעלי זכות החתימה בחברה וזיהוי חתימתו/חתימותיהם על מסמך ההסכמה לקיזוז.

- נמצאו פקודות קיזוז להן לא צורף מסמך ממחלקת הגביה המעיד על החוב של הספק במערכת הגביה העירונית, גם ביחס ליתרות חובותיהם של החייבים הנוספים שנהנו מהקיזוז שבוצע.

- נמצאו פקודות קיזוז להן לא צורפו חשבונית בעבור השירות שניתן שנבדקה ואושרה ו/או תדפיס יתרת חוב המועצה לספק במערכת הנהלת החשבונות.

- נמצאו פקודות קיזוז להן צורף מסמך הסכמה לקיזוז שאינו נושא פרטים מזהים של הספק ו/או של החייב במערכת הגביה שנהנה מהקיזוז שבוצע. אך לא צורף לפקודת קיזוז הסכם המעגן קיזוז חובות באופן מפורש.

- פקודות הקיזוז אינן חתומות על-ידי גורם מהנהלת החשבונות ומגזברות. יצוין כי בעלי זכות החתימה במועצה אישרו את ביצוע התשלום דרך פעולת הקיזוז ע"ג מסמך ההסכמה לקיזוז כהוזכר לעיל.

- לא נמצא אישור משפטי ו/או אישור מיוחד ממשרד הפנים המאפשר קיזוזים חובות לספקים לצד ג', במיוחד עובד או קרוב משפחה, באופן שונה מהקבוע בנוהל קיזוז חובות שבחוזר המנכ"ל כאמור. בנוסף לא היתה הנמקה לסטיה מהוראות הנוהל.

- לרוב פקודות הקיזוז שנבדקו לא נמצאת קבלה המאשרת קבלת התשלום בעבור השירות הניתן למועצה.
- לא מדובר בקיזוז חובות דרך הליך עיקול שהמועצה הטילה על הכספים של החייב, שהינו צד ג', שהספק מחזיק אותם עבורו.
- יתרה מזו, לא מדובר בקיזוז חובות ארנונה במסגרת הסכם בכתב להמחאת זכות המועצה לגבות מסים מחייב פלוני לנושה כמפורט בענין קיזוז חובות ארנונה בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2004. כלומר במסגרת הסכם שקיבל את אישוריהם של גזבר המועצה והיועץ/ת המשפטי/ת למועצה על קיומו של חוב כדין של המועצה כלפי הנושה, ולאחר קבלת אישור בכתב מהממונה על המחוז ובכפוף למגבלות הקבועות בחוזר מנכ"ל הנ"ל.
- הרישום החשבונאי במערכת הנהלת החשבונות של המועצה טעון שיפור. ישנן יתרות בחו"ז קיזוזי ספקים שעוברות שנה אחרי שנה ואף גם ישנה אין התאמה בין החיובים והזיכויים שנרשמים בחו"ז הנ"ל במהלך שנת הכספים, לכן נוצרות יתרות בחו"ז מדי שנה.

הביקורת תעיר כי לקיים את הנחיית האגף לביקורת ולחשבונאות במשרד הפנים כי הרישום בספרי המועצה יתבסס על מסמך המאשר את הקיזוז במחלקת הגביה. הרישום יתבצע לחובת : הספק/נותן השירות ולזכות : הכנסות מארנונה.

הביקורת תעיר כי יש לבצע רישום מתאים בהנהלת חשבונות לפי כללי הרישום החשבונאי אליו יצורפו כל האסמכתאות המתאימות. הביקורת תעיר כי יש לקבל חשבונית / קבלה המאשרת קבלת התשלום בעבור השירות שניתן למועצה.

הביקורת תעיר ותדגיש כי אין לסטות מהוראות נוהל קיזוז חובות ברשויות המקומית אלא אם ניתן אישור מיוחד ומפורט מאת הגורם המוסמך במשרד הפנים לכך ובהתאם לאישור היועצת המשפטית למועצה על תקינות וחוקיות הקיזוז.

ג. קיזוז לטובת צד ג' :

הבדיקה העלתה כי בוצעו קיזוזים לטובת צד ג'.

בין הקיזוזים שהתבצעו היו קיזוזי חובות המועצה לספק מסוים בגין חובות במערכת הגביה העירונית לשני חייבים, אף אינם נמנים על קרובי משפחה של מנהל והבעלים של הספק שהינו החברה או על עובדי החברה, ובהעדר הסכם להמחאת זכות המועצה לגבות מסים מחייב פלוני לנושה - הספק.

חרף פניית הביקורת, לא ניתן הסבר גזבר המועצה לכך ולא הוצג אישור מיוחד לביצוע קיזוז צד ג' כאמור !

היועצת המשפטית למועצה חוות דעתה לענין קיזוז חוב ארנונה בחוב אחר כדלהלן :

" בתי המשפט נחלקים שאלה, האם ארנונה היא חוב בר קיזוז, יש גישה המאפשרת העלאת טענה של קיזוז כנגד חוב ארנונה, ויש גישה השוללת העלאת טענה מסוג זה מהטעם שהארנונה היא מס שאינו בר קיזוז בהעדר הוראת דין .

עמדה השלטת בפסיקה, ע"י כב' השופט האשם חטיב מבית המשפט המחוזי בנצרת, היא שלא ניתן לבצע קיזוז כנגד חוב ארנונה מן הטעם שהארנונה הינה מס שאינו בר קיזוז בהעדר הוראת דין מפורשת. עמדה זו נפסקה בבש"א (מחוזי נצ') 524/99 מדינת ישראל - משרד הביטחון נ' המועצה האזורית גליל תחתון,

גישה אחרת הנוגעת לזכות הקיזוז היא הסתמכות על הוראת סעיף 53 וסעיף 61(ב) לחוק החוזים לפיהם, אין מניעה שזכות קיזוז המעוגנת בחוק החוזים, תחול גם על פעולות משפטיות שאינן בבחינת חוזה ועל חיוב שאינו נובע מחוזה, עם זאת מס ארנונה הינה בעלת תכונות של חוב מיוחד שאינו בר-קיזוז אלא אם נקבעה לגביו הוראה חוקית מיוחדת.

הדעה הרווחת היא היות חובות מס וארנונה בגדר "חוב מיוחד" שנחוץ הסדר חקיקתי נפרד לעיגון זכות הקיזוז.

ד. סיכום ומסקנות :

הבדיקה העלתה כי המועצה באמצעות מחלקת הגזברות ביצעה קיזוז חובות ספקים ונותני שירותים בניגוד להנחיות בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים 7/2007 ו- 3/2004, אף גם בהעדר אישור מיוחד של משרד הפנים שמתיר את הסטייה מהוראות הנ"ל.

למען הסר ספק, המועצה לא קיימה היועצות משפטית לבדיקת חוקיות ותקינות הקיזוזים, בין היתר הבהרות ופרשנות להנחיות בנושא קיזוז חובות ספקים בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

ברור לחלוטין כי קיזוזים שהתבצעו העלו את ההכנסות העצמיות של המועצה והורידו את החובות לספקים. יחד עם זאת, חשוב להסדיר זאת בהתאם להוראות הדין כולל על-פי אישור מתאים שמאשר את ביצוע הקיזוז (ככל שניתן).

ללא ספק המועצה ביצעה קיזוזים לטובת צד ג' חרף האיסור המוחלט שנקבע בנהל קיזוז חובות ברשויות המקומיות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 7/2007.

ה. המלצות :

1. לפעול על-פי הוראות נוהל קיזוז חובות ספקים בחוזר מנכ"ל משרד הפנים כאמור ולמלא אחר התנאים הקבועים בו. מוצע לבחון כל מקרה לגופו של ענין בטרם תאושר פעולת הקיזוז ולהיוועץ ביועץ/ת המשפטי/ת בכל פעולת קיזוז.

2. להימנע מקיזוז חוב ספק לטובת צד ג'.

3. לבצע רישום קיזוז חוב ספק/נותן שירותים לפי כללי הרישום החשבונאי והנחיות משרד הפנים לענין קיזוז חובות ספקים וחובות ארנונה, בהתבסס על אסמכתאות מתאימות.

4. להיוועץ ביועצת המשפטית לענין הקיזוזים שנעשו ומתווה העבודה המחייב בעתיד על מנת למלא אחר הוראות הדין מחד גיסא, ומאידך גיסא להגדיל את ההכנסות העצמיות והעמידה ביעדי הגביה.

5. לערוך בדיקת התאמות תקופתיות סדירות בין מערכת הנהלת חשבונות לבין מערכת הגביה בשוטף.

תגובת והתייחסות גזבר המועצה המקומית לדוח הביקורת בנושא קיזוז חובות ספקים ונותני שירותים למערכת הגביה לעיל

" אנחנו מבצעים קיזוזים לספקים המקומיים עבור חיובי ארנונה באופן שוטף ובהתאם לחוזרי המנכ"ל.

הקיזוזים הנ"ל מטרתם הגדלת הגביה ושמירה על אינטרס המועצה מול הספקים וגם הקלה על תזרים המזומנים.

אכן היה מקרה או שניים בהם בוצעו קיזוזים לצד ג' אבל יש לציין שהקיזוז בוצע לבקשת שני הצדדים: החייב וגם הספק.

הנני להודיעך כי מאז שהעניין הובא לידיעתי, אני לא מאשר קיזוזים לטובת צד ג'.

תודה לך על עבודת הביקורת. רשמתי לפני את הערות הביקורת ונפעל לפיהם."

תגובת והערות ראש המועצה לביקורת בנושא קיזוז חובות לספקים ונותני שירותים למערכת הגביה –

" קראתי בעיון רב את דו"ח הביקורת בנושא קיזוז חובות לספקים ונותני שירותים למערכת הגביה העירונית.

תגובת הגזבר אינה מספקת אותי כי לא דובר רק בנושא הקיזוז לצד שלישי אלא גם באי התאמות.

יש לאזן כרטסות ולדאוג להתאמות בסוף כל שנה.

הנהלת החשבונות והגזבר האחראי, חייבים לעבוד לפי חוזר מנכ"ל והמנהל התקין.

נא לראות בהמלצות המבקרת הנחיה של ראש המועצה."

1.6 התנהלות המועצה המקומית בשנת הבחירות

היועץ המשפטי לממשלה ומשרד הפנים מפרסמים הנחיות לרשויות המקומיות ולעובדים בדבר מערכת הבחירות הצפויה שהתקיים במועד שנקבע לכך, האיסורים והמגבלות על התנהלות הרשות המקומית בשנת הבחירות. שנת 2018 הוגדרה כשנת בחירות.

הביקורת הינה ביקורת יחודית נקודתית שמטרתה היא לבדוק את תקינות וחוקיות התנהלות המועצה בשנת הבחירות בהתאם להנחיות ולהוראות הדין ולהתריע בפני הנהלת המועצה והיועץ המשפטי על הפרות להוראות הדין.

הביקורת נערכה במועדים שונים במהלך שנת 2018. התנהלו שיחות עבודה והתכתבויות עם הגורמים הרבנטיים בשיתוף היועצת המשפטית למועצה.

הביקורת התבססה על המידע, ההסברים והמסמכים שברשות הביקורת במועד הביקורת. לכן אין הכרח שהביקורת תחשוף כל ממצא אם קיים.

סיכום ממצאים והמלצות :

עם תחילת שנת הבחירות החל מתאריך 1.1.2018 ופרסום חוזר מנכ"ל משרד הפנים בנושא ניהול משאבי אנוש מספר 1/2018 וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מספר 6/2017 ו-2/2018 שעסקו בנושא הבחירות לרשויות המקומיות שצפויות להיערך בחודש אוקטובר 2018, הביקורת ביקשה ללמוד את בחוזרים דנן ולמלא אחר ההנחיות שנכללו בהם.

הביקורת המליצה להיוועץ ביועצת המשפטית למועצה באשר לכל פרסום, פעולה והחלטה.

בתאריך 30.9.2018 שבה הביקורת והעבירה תזכורת לענין הנחיות היועץ המשפטי לממשלה וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים לענין התנהלות הרשות המקומית בתקופת הבחירות בנושאים שונים, בין היתר ביצוע הפעולות, פרסומים ועריכת אירועים, קבלת החלטות, אכיפה ומתן היתרים/אישורים, מינויים בתקופת הבחירות - איוש משרות, קליטת עובדים וקידום עובדים, שילוט ומודעות, פרסום חובה על מיקום קלפיות לאוכלוסיית בעלי צרכים מיוחדים, שימוש במשאבים ציבוריים לפעילות בעלת אופי מפלגתי או פוליטי, איסור השתתפות בתעמולת בחירות וכיו"ב.

הביקורת הדגישה בפני הגורמים הרבנטיים במועצה המקומית כי חשוב לשמור על התנהלות תקינה שאינה מושפעת ממערכת הבחירות ועל תדמית ציבורית ניטרלית. הביקורת המליצה לפנות ליועצת המשפטית להיוועצות ולמתן אישור טרם ביצוע הפעולה.

להלן קישור לחוזרי מנכ"ל משרד הפנים מספר 5/2018 ו-1/2018 והודעה מספר עח/17 של נציבות שירות המדינה מחודש 7/2018 :

<http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/%D7%97%D7%95%D7%96%D7%A8%20%D7%9E%D7%A0%D7%9B%D7%9C%20%D7%9E%D7%99%D7%95%D7%97%D7%93%205-2018.pdf>

<http://www.moin.gov.il/ChozreiMancal/z.pdf>

<https://www.gov.il/BlobFolder/policy/tashaach17/he/tashaach17.pdf>

א. פרסום ועריכת אירועים בשנת הבחירות – הימנעות מתעמולת בחירות

הביקורת הדגישה כי יש לקיים את ההנחיות לשנת הבחירות לענין עריכת אירועים ופרסום מטעם המועצה כולל הנחיות ועדת הבחירות המרכזית לענין תעמולת בחירות, וכי חשוב להיוועץ ולקבל אישור מוקדם של היועצת המשפטית למועצה באשר לכל פרסום, נאום ואירוע שייערך, מטעם המועצה או בשמה, בו ישתתפו נבחר ציבור ו/או נבחר ציבור ועובדים במועצה.

להלן קישור לאתר משרד הפנים – פיקוח על הבחירות :

<http://www.moin.gov.il/NationalSupervision/Pages/Bchirotmuni.aspx>

היועצת המשפטית למועצה בחנה את האירועים והפרסום בנוגע להם, שהופנו אליה על-ידי הביקורת ובפרט אירועים שייערכו בחודש מאי 2018, ואף העבירה את הנחיותיה, בין היתר הסבה את תשומת הלב לזהירות הנדרשת.

יתרה מכך, הביקורת העירה כי יש לערוך בדיקה ולקבל אישור מראש מאת היועצת המשפטית למועצה לכל פרסום באתר האינטרנט וברשתות החברתיות כולל דפי הפייס בוק של המועצה המקומית שנושאים את שמה.

בין הפרסומים והאירועים שהיו : סרטון על חיי ראש המועצה שפורסם בדף הפייס בוק של המועצה בחודש אפריל 2018; הודעת ראש המועצה לענין פרוייקטים שפורסמה באתר האינטרנט של המועצה בחודש ינואר 2018; יום המעשים הטובים - רווחה; נאום באסיפת עובדים מרץ 2018; טקס פתיחת שיטור עירוני מאי 2018 ועוד.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כי ככל שהמועצה פועלת לעדכון תושביה באופן קבוע ושיטתי ולא באופן מיוחד על הפרוייקטים המבוצעים על ידי המועצה, אין פסול בהודעה ככל שאינה נושאת תמונות שניתן לפרשן כתעמולת בחירות.

הביקורת חידדה שוב את הנחיות הלשכה המשפטית ממשרד הפנים (במסגרת ההדרכה שנערכה בנושא היערכות לבחירות ברשויות המקומיות) בענין שימוש במשאבי הרשות המקומית כולל פרסום באתר האינטרנט ובפייס הבוק.

הודגש נושא הזהירות בשימוש באתר האינטרנט ולהימנע מתעמולת בחירות. כך מקום שיש בו ספק, אזי יש להימנע מפרסום. בהדרכה האמורה צוין כי המבחן הוא מבחן הדומיננטיות בפרסום. לכן ישנה חשיבות להימנע מפרסום תוכן תעמולתי באתר האינטרנט של הרשות המקומית ויש להוריד כל התכנים התעמולתיים. דבר שבאחריות היועץ המשפטי של הרשות המקומית לבדוק.

הנושא הועבר לבדיקת היועצת המשפטית למועצה. במסגרת בדיקתה, היועצת המשפטית למועצה הנחתה את מנהל אתר האינטרנט של המועצה כי לפני כל פרסום להתייעץ ולקבל את אישורה.

בחודש אוקטובר 2018 נערך בירור מול היועצת המשפטית למועצה האם הובא כל פרסום בששת החודשים שקדמו לבחירות לבדיקתה ולאישורה ? איזה פרסומים היא אישרה ואיזה פרסומים לא אישרה ?

תשובת היועצת המשפטית למועצה היתה לא הובאו פרסומים לבדיקתה ולאישורה.

ב. פרסום מודעות ושלטים וקיום הוראות הדין כולל חוק שמירת הניקיון בשנת הבחירות :

הביקורת הסבה את תשומת לב לענין פרסום מודעות ושלטים בשנת בחירות.

בהכללותו קריאת המשרד להגנת הסביבה מתאריך 20.2.2018 בענין "קיום בחירות נקיות וירוקות" למניעת התופעה של לכלוך רשות הרבים כתוצאה משילוט בחירות שנתלה שלא כדין, על-ידי חתימת אמנת בחירות ירוקות, דבר שיביא לחסכון כספי בהוצאות הניקיון, ההטמנה וטיפול בפסולת זו ובהדפסת חומר תעמולה, וכן יביא להפחתת מפגעים בשטח.

בשנה שקדמה לשנת הבחירות, התנהלה התיידנות משפטית לענין סיום ההתקשרות עם החברה הזכיינית במכרז שילוט בשטחים ציבוריים, בין היתר שילוט חוצות ושילוט בשטחים ציבוריים בעיקר בשדרה הציבורית בתחום המועצה אשר טרם הסתלקה במועד הביקורת. ההתיידנות וההתחשבנות עם החברה הזכיינית נמשכה זמן רב !

לאור מצב זה, הביקורת ביררה האם מתקיים פיקוח על שלטים בשטחים הציבוריים ובפרט בשדרה הציבורית (כגון: שלטים מוארים של קופות חולים) ? האם נגבית אגרת שלט ביחס לשלטים כולל שלטי בחירות שהוצבו בשדרה הציבורית ובשטחים הפרטיים הגובלים בצירים הראשיים (צורפו תמונות של שלטים שונים) ?

בהתאם לבירור שנערך עולה כי לא התקיים פיקוח על השילוט כולל שילוט בחירות שהוצב בשדרה הציבורית ובתחום המועצה במהלך שנת 2018 ללא רישיון או היתר מהמועצה כדין ולענין מילוי אחר הוראות חוק הבחירות וחוק שמירת הניקיון במהלך שנת הבחירות.

בהתאם להחלטת ועדת הבחירות המרכזית לכנסת ה-21, תר"מ 32/21 מר יגאל הררי נגד עיריית הוד השרון, מיום 15.5.2018, נקבע כי הוראות סעיפים 9 ו-10א לחוק הבחירות דרכי תעמולה, משתכללים בתקופת 90 הימים שלפני יום הבחירות ויום הבחירות בלבד. בתקופה הקודמת לתקופה זו, חל הדין הרגיל החל על שילוט. כלומר חל הדין הקבוע בחוק העזר ודינו של שלט תעמולה כדין כל שלט אחר, לרבות דרישות האגרה וההיתר הקבועות בחוק העזר. כאמור, בתקופה של 90 הימים שלפני יום הבחירות בלבד, יחולו ההוראות הקבועות בחוק הבחירות.

להלן קישור לחוק הבחירות (דרכי תעמולה), תשי"ט-1959:

https://www.nevo.co.il/law/html/Law01/190_003.htm

הביקורת תעיר כי היה ראוי לקבוע תבחינים לענין פרסום שילוט בתחום המועצה באמצעות ועדת השילוט כקבוע בחוק העזר לדלית אל כרמל (מודעות ושלטים), התשע"ד-2014.

למעלה מזה, הביקורת תעיר היה נכון, סביר וראוי לקבוע מדיניות אכיפה והנחיות קונקרטיות ברורות לענין הצבת ופרסום שלטים ומודעות לתעמולת הבחירות לרשויות המקומיות 2018, ביחוד בפרק הזמן של 90 ימים למועד הבחירות ולפרסם את ההנחיות האמורות לציבור.

בד בבד, הביקורת תעיר כי היה נכון וראוי לקיים פיקוח עירוני על פרסום שלטים בתחום המועצה בכלל ועל הצבת שילוט תעמולת בחירות לשמירה על בטיחות התושבים והניקיון בסביבה. בהתאם, הפיקוח יסיר שילוט אסור בשטח ציבורי ויתריע על הצבת שלטים בניגוד להנחיות לענין הבחירות וללא היתר מתאים מהמועצה.

עוד בבירור מול מחלקת הגביה עולה כי לא חויבו שלטי הבחירות באגרת שילוט, אלא אם מדובר בשילוט בחירות שפורסם דרך שלטי חוצות שמחויבים על-פי חוק העזר דנן. נמסר לביקורת כי מדובר בשלטים שנתלו והורידו אותם.

באשר לשילוט האחר, נמסר לביקורת כי חויבו המפרסמים ובעלי העסקים על-פי סקר שילוט שנערך בשנת 2019.

ראש המועצה התייחס בחודש נובמבר 2018 כי מדובר בנושא חשוב ביותר ולכן לא להזניח. הוא ביקש לדעת מה נעשה, בין היתר בענין חיוב המפרסמים ובענין הסרת השלטים.

הביקורת תעיר כי היה ראוי וסביר לקבוע תוכנית והנחיות ברורות בהתאם להוראות הדין לענין הצבת מודעות פרסום לתעמולת הבחירות לרשויות המקומיות 2018 בכפוף לתשלום האגרה הקבועה בחוק העזר בענין מודעות ושלטים; גם היה נכון וראוי להסדיר את הטיפול בשלטי בחירות בפרט ואת הטיפול בשלטים ובמודעות בכלל, וזאת לאור הנסיבות בתקופה ההתדיינות עם החברה הזכיינית במכרז שנערך.

למעלה מזה, הביקורת תעיר כי המועצה מחויבת להפעיל וליישם את ההוראות חוק העזר לענין שלטים ומודעות לרבות מתן רישיון וחויב באגרת שילוט במהלך העבודה השוטף, וזאת באופן שיויוני, שיטתי וסביר. אי-ישום ההוראות חוק העזר כאמור נוגד סדרי מינהל תקין ועקרון השיוויון.

ג. מעורבות עובדים בתעמולת בחירות :

הביקורת הדגישה שיש לפעול על-פי ההוראות המגבילות שחלות על עובדים לשם שמירה על תדמית שירות ציבורי ניטרלי שאינו מושפע מהבחירות לרשויות המקומיות 2018. לכן חשוב להביא את ההוראות וההנחיות לידיעת עובדי המועצה.

בהנחיות נציבות שירות המדינה מחודש יולי 2018 (לעיל) נקבע בין היתר כי :

”יש להקפיד שמעשיו או התנהגותו לא יתפרשו כאילו נועדו לקדם אינטרס של מפלגה כלשהי או מועמד מסוים. על העובד להביא בחשבון כי עקב מעמדו כעובד מדינה עלול הציבור לפרש התנהגויות או מעשים מסוימים שלו כאילו נועדו לסייע למפלגה זו או אחרת, או למועמד זה או אחר, ועקב רגישות זו עליו לנהוג משנה זהירות בעניין זה.”

במהלך שנת הבחירות נתקבל מידע ופניות/תלונות מהציבור שמעלה חשש לענין מעורבות עובדים שונים במועצה בפוליטיקה, והועברו לבדיקת היועצת המשפטית.

בחודש פברואר 2018 נתקבלו פניות לענין מעורבות אינטנסיבית של עובדים מסוימים במועצה בשיח הציבורי שמתנהל ברשתות החברתיות ובפרט בפייס-בוק. נטען לגבי עובד מסוים כי הוא מעורב בתעמולת בחירות.

הביקורת ביקשה חוות דעת של היועצת המשפטית למועצה לענין ההתנהלות המקובלת של עובדי המועצה בדרגים השונים בעידן של המדיה החברתית. מהו הגבול בין חופש הביטוי לבין התנהלות שמחייבת עובד ציבור כשמפרסם פוסטים ותגובות ברשתות החברתיות בתגובה לביקורת הציבורית על המועצה ועל העומד בראשה.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כדלהלן :

" ישנן הוראות משרד הפנים לעניין מעורבות עובדים בבחירות.

ישנן גם הוראות לראשי רשויות שנאסר עליהם לערב עובדים ולעשות שימוש במשאבי הרשות – חוזר מנכ"ל משנת 2013 .

ככל שהדברים קורים יש להביא לידיעת ראש המועצה ולזמן את העובדים לשימוע לצורך מתן אזהרה לפני נקיטה בהליך משמעת. על המנכ"ל להביא את ההנחיות לידיעת כל העובדים."

הביקורת ניהלה שיחה עם העובד המעורב. במקביל, הענין הועבר להנהלת המועצה להמשך טיפול.

במהלך חודש ספטמבר 2018 העלתה הביקורת כי לאור עדויות שוטפות לתופעה בלתי רצויה של ניהול שיח פוליטי ואי שמירה על תדמית ציבורית-ניטרלית בין כותלי המועצה המקומית במהלך השבועיים האחרונים. לכן הביקורת ביקשה לקדם הסברה לכלל העובדים ברשות המקומית, בין היתר, באמצעות פרסום אגרת לענין ההוראות החלות על עובדי הרשות המקומית בתקופת הבחירות ופרסום הודעה בתלוש השכר לענין חשיבות שמירה על תדמית ניטרלית ואי קיום תעמולת בחירות ברשות המקומית, במוסדותיה ובמתקניה.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כדלהלן :

"מצ"ב בשנית חוזר מנכ"ל משרד הפנים המתייחס להתנהלות הרשות בתקופת בחירות ובעיקר לפרק הנוגע לעובדי הרשות הנושא כותרת :

פעילות מפלגתית של עובדי מדינה ועובדי רשויות מקומיות

חשוב להביא את החוזר לידיעת כל עובדי הרשות."

ראש המועצה המקומית התייחס והנחה את העובדים האחראיים כדלהלן :

"אבקש מהמנכ"ל להעביר את חוזר המנכ"ל לכל העובדים מתוך אחריות ציבורית וכיבוד הנהלים והחוק

ברם, חייב אני לציין שיש הגזמה גדולה . לא הייתה מועצה שנהגה ביושר, במקצועיות ובאחריות בתקופת הבחירות כמו המועצה הזאת.

להזכירכם : השתתפות עובדים בכירים וזוטרים במבצעי בחירות לפני חמש שנים להזכירכם: השתתפות עובדים בקמפיינים של בחירות

ברור שעובדים חרדים וטבעי שיתעניינו. אסור לקחת זאת רחוק מדי

ולמרות כל זאת, חשוב מאוד להפיץ את חוזר המנכ"ל ולחדד את הנושא."

במהלך חודש נובמבר 2018 ביקשה הביקורת את עמדת היועצת המשפטית למועצה ביחס למידע שהועבר לביקורת בעשור האחרון לחודש אוקטובר 2018 שמעיד על מעורבות עובדים שונים במועצה בפוליטיקה והבעת הזדהות במועמדים לבחירות, קרי: תמונות והודעות קוליות שהועברו באמצעות רשת הוואטס-אפ !! בנוסף, היו פרסומים דומים בסטטאטוס ברשת הוואטס-אפ של מספר עובדי מועצה !

הביקורת קיימה שיחות עם ראש המועצה, מנכ"ל המועצה ורוב העובדים המעורבים בנושא איסור מעורבות בפוליטיקה בכלל ותעמולת בחירות בפרט.

יתרה מזו, נתקבלה תלונה בענין חשש למעורבות עובדים ושימוש בסמכותם תוך הפרה להוראות הדין. הביקורת ערכה בירור בנושא כמקובל. הועברו הנחיות מאת היועצת המשפטית מחד גיסא, ומאידך גיסא הביקורת המליצה לענין שמירת המידע שמופק ממצלמות האבטחה במוסד חינוכי וקיום הסברה לעובדים המעורבים כנטען.

יועצת המשפטית למועצה התייחסה לפניית הביקורת דן כדלהלן :

"ההנחיות של משרד הפנים לענין מעורבות עובדים הנן ברורות. ככל שיש ראיות על מעורבות עובדים בבחירות יש לזמנם לשימוע ולקבל החלטות בהתאם להנחיות יועמ"ש לממשלה בחוזר מנכ"ל 5/2018".

התייחסות והנחיית היועצת המשפטית הנ"ל הועברה על-ידי הביקורת לטיפול ראש המועצה ומנכ"ל המועצה במועד קבלתה.

ד. ניהול משאבי אנוש ושכר עובדים בשנת הבחירות :

היועצת המשפטית הסבה תשומת הלב להנחיות לענין ניהול משאבי אנוש בשנת הבחירות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים. היועצת המשפטית הנחתה את גורמי המועצה האחראים בחודש ינואר 2018 : "לפני כל החלטה הנוגעת לכוח האדם, יש לקרוא את החוזר ולהתייעץ עם משרדי".

בחודש מאי 2018 הובאה לידיעת הביקורת ענין מסוים של תשלום שכר עובדים בשנת הבחירות 2018. הביקורת ביקשה את עמדת היועצת המשפטית למועצה בנושא כדלהלן :

האם ניתן **לאשר רטרו** תשלומים בגין שעות נוספות או כוננות / תוספת כוננות / אחזקת רכב או החזר הוצאות רכב, כשלא ניתן **אישור מראש** לכך על-ידי הגורמים המורשים ו/או כשלא מדובר במרכיבים בסיסיים בחוזה העבודה ובתנאי ההעסקה של העובד ? הביקורת ביקשה התייחסות לשנת הבחירות – התקופה השניה.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כדלהלן :

"אין לאשר רכיבים של שעות נוספות או כוננות או כל רכיב אחד שלא שולמו במסגרת תפקידו של העובד במסגרת הכם קיבוצי או הסכם העסקה.

בשנת הבחירות התקופה השניה בהתאם לחוזר המנכ"ל המיוחד לא ניתן לאשר רכיב שכר כתשלום בפעם הראשונה בשנת הבחירות שאינם נמנים בהסכם קיבוצי ו/או ממומנים על-ידי משרד ייעודי".

בחודש ספטמבר 2018 הביקורת קיימה בירור לנושא קליטת עובדים חדשים, העלאה בדרגה או שינוי בדירוג של העובדים בשנת הבחירות 2018 כולל האישורים לכך.

בהתאם לבירור שנערך מול היועצת המשפטית למועצה עלה כי לא הובאו לבדיקתה ולאישורה כל העלאה בדרגה או שינוי בדירוג של עובד בשנת הבחירות.

באשר למינוי עובדים חדשים או לקידום/שידרוג תפקיד בשנת הבחירות, היועצת המשפטית למועצה מסרה לביקורת כי לא ידוע לה אם כל מינוי הועבר לאישורה.

היועצת המשפטית ביקשה לבדוק מול מנכ"ל וגזבר המועצה לגבי קליטת עובדים חדשים. היועצת המשפטית למועצה הדגישה בחודש אפריל 2019 כדלהלן: "בכל מקרה כפי שציינתי יש לבדוק אם העובדים עברו מכרז (למעט משרות אמון ומשרות בדרגה 7).

האם חתמו על הסכמי עבודה הכוללים את תנאי השכר ומילאו שאלון ניגוד עניינים? ככל והתשובה הינה לא – יש לטפל בכל עובד בנפרד ולהתייחס באופן פרטני לכל אחד. מציעה לקיים ישיבה עם המנכ"ל/הגזבר בנושא."

בהתבסס על דוח 66 המצטבר לחודש 8/2018, הביקורת הכינה רשימה עובדים לבירור מול משאבי אנוש לענין קליטת עובדים חדשים ולענין העלאה בדרגה/שינוי בדירוג. הביקורת לא זכתה לשיתוף פעולה במועדים שנקבעו לכך!

בהתאם לניתוני דוחות השכר לא היו מינויים חדשים של עובדים סטטוטוריים ובכירים עד הבחירות 2018. אולם היו מינויים של עובדים חדשים שונים, לרוב לפעולות ייעודיות בתחום החינוך והרווחה. הסבר מחלקת משאבי אנוש בנוגע למינויים החדשים בשנת 2018 עד חודש 8/2018 הוא כדלהלן:

- שני עובדים חדשים בתחום הרווחה נקלטו בהליך מכרז;
- 20 עובדים נקלטו על בסיס חוזה לתקופה קצובה במסגרת רווחה חינוכית;
- 10 עובדים נקלטו על-פי בסיס שעתי בחוזה לתקופה קצובה בהתבסס על ראיון / הליך איתור וקריטריונים שנקבעו במסגרת תוכנית הלאומית לילדים ולנוער בחינוך.
- שתי עובדות ניקיון. עלות שכר של עובדת אחת מתקציב פרוייקט המחוננים.
- אב בית חדש נקלט בחודש 2/2018 וסיים העסקתו בחודש 4/2018. לא נקלט בהליך מכרזי! נקלט במסגרת בהליך התקשרות זמני ל-3 חודשים.
- בנוסף, אב בית חדש נקלט בחודש 10/2018 אך העסקתו הסתיימה. לא נקלט בהליך מכרז או איתור פומבי!

באשר להעלאה בדרגה / שינוי בדירוג בשנת הבחירות, בהתבסס על ניתוני דוח 66 המצטבר לחודש 8/2018 היו העלאות בדרגה. בהתאם להסבר מחלקת משאבי אנוש לענין השינוי בדרגה היה מתוכנן בהתאם לחוקת העבודה, השינוי הינו כדלהלן:

- 7 עובדות - היה שינוי בדרגה מ-6 ל-7 בחודש 4/2018 בהתאם להנחיות ולמתח הדרגות לענין העסקת סייעת שניה.
- עובדת אחת - היה מעבר לדרגה בחודש 2/2018 לפי פז"מ.
- 20 עובדים - היה שינוי בדרגה לפי פז"מ.

הביקורת תעיר כי יש לקיים מכרז לאיוש משרה, וזאת ככל שמדובר במשרה שמתח הדרגות מחייב זאת בכפוף למקור תקציבי לעלויות ולקיומם של אישורים הנדרשים; וכי יש לפרסם הודעה פומבית לאיוש משרה הפטורה מחובת קיום מכרז כאמור.

ה. מידע ותלונות ציבור בדבר חשש להזמנת עבודות ושירותים ללא הזמנה ותכנון מראש :

הביקורת הסבה את תשומת הלב לענין חשיבות תכנון ההוצאות בהתאם לתוכנית עבודה מבוססת על צרכים ומשלבת ביצוע משימות שגרתיות מתוכננות ומתקצבות, וזאת במטרה להבטיח רציפות תפקודית ולא לשתק את פעילות המועצה. בהתאם יוזמנו השירותים או הטובין בהליך המקובל של התקשרות כדין ורכש עירוני מאושר. לפיכך יש להיזהר מביצוע פעולות חריגות שאינן מתוכננות מראש.

הביקורת ערכה בירור מול היועצת המשפטית למועצה לענין התקשרויות חדשות, דהיינו האם הובאה כל התקשרות חדשה בשנת הבחירות לידיעת ולאישור היועצת המשפטית למועצה. היועצת המשפטית למועצה מסרה כי התקשרויות במסגרת נוהל הצעות מחיר/מכרז/יועצים הובאו לאישורה.

בחודש אוקטובר 2018 נתקבלו מספר תלונות בענין הזמנת וביצוע עבודות ושירותים בתחום המועצה ללא הזמנה רכש מאושרת ובענין ביצוע עבודות הנחת קווי ביוב בשכונת רנדה במועד הקרוב למועד הבחירות שיש בו טעם לפגם כנטען.

הביקורת ערכה בירור לנושאי התלונות מול הגורמים האחראיים והרלבנטיים במועצה כמקובל, בין היתר הפעלת השירות/ביצוע העבודה כולל הפיקוח על ביצועה, תכנון ביצוע עבודה במסגרת תוכנית עבודה מתקצבת, ההחלטה על ביצוע/הזמנת העבודה והנפקת הזמנות רכש מראש. ואולם, הביקורת לא זכתה בהתייחסות מפורטת של מספר גורמים במועד שנקבע.

בהתאם להתייחסויות ולמידע שנמסר לביקורת במסגרת בירור התלונות, עולה כדלהלן :

- לא ידוע למהנדסת המועצה והגורם שמרכז את נושא תשתיות ביוב ומים על עבודות הנחת קו ביוב למערכת הביוב העירונית בשטח נשוא התלונות. העבודה שנעשתה התבצעה ללא תיאום וללא פיקוח מטעם המועצה ומטעם מחלקת ההנדסה בפרט. מהנדסת המועצה מסרה לביקורת כי העבודה שהתבצעה הינה עבודה פרטית ועל חשבונם המלא של הדיירים ללא קשר למועצה.
- נעשתה עבודת תיקון תאורה במוקד מסוים במרכז הישוב שהיה מחובר למאור העירוני, ללא תיאום עם מחלקת ההנדסה ובהעדר הזמנת רכש נקודתית לכך.
- חברה קבלנית, שלא נבחרה במכרז ולא הועסקה במסגרת חוזה התקשרות, הגישה חשבון בגין ביצוע עבודות ניקיון ואיסוף פסולת יבשה בשנת 2018 כנטען, וזאת ללא הנפקת הזמנת רכש וללא תיאום עם מ"מ מנהל מחלקת איכות הסביבה והתברואה. חשבון הנ"ל לא אושר לתשלום על-ידי גזבר המועצה.

הביקורת תעיר כי לבצע עבודות במסגרת תוכנית עבודה מתקצבת באמצעות הגורם האחראי במועצה ועל-פי הליך הזמנת עבודות או שירותים כדין. יתרה מזו, הביקורת תעיר כי על המועצה לפקח על העבודות שנעשו בתשתיות העירוניות, לבחון כל מקרה לגופו ולנהוג כמתחייב.

1. הנחות ושינויים בחיובים במערך הגביה העירונית :

הביקורת הדגישה כי יש לנהוג בזהירות בשנת הבחירות ולקיים את ההליך הנדרש בד"ן, בין היתר נושא מחיקת חובות ברשויות המקומיות. כל מקרה נבחן לגופו כד"ן.

בבירור שנערך מול היועצת המשפטית למועצה לענין מתן הנחיות בנושא הנחות במערכת הגביה עירונית או שינויים בבסיס החיוב במערכת הגביה, נמסר כי היא שוחחה עם הגורמים לא אחת וכן שלחה חוזרי המנכ"ל רלבנטיים.

עוד במסגרת הבירור לענין ישיבות המועצה וועדותיה בשנת הבחירות, התייחסה היועצת המשפטית למועצה כי בחנה את הנושאים שהועלו לדיון והעירה בהתאם כשהתכנסו ועדות החובה.

בבירור מול מנהל מחלקת הגביה לענין כינוס ועדת ההנחות בנושא הנחות מארנונה על-פי נוהל מחיקת חובות שבחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 5/2012 במהלך שנת 2018, נמסר לביקורת כי במהלך שנת 2018 התקיימו 5 ישיבות של ועדות ההנחות בנושא ד"ן. ישיבה אחרונה התקיימה בתאריך 24.7.2018.

מנהל מחלקת הגביה הוסיף כי התיקים הוכנו ונמסרו למשרד הפנים. נכון למועד עריכת הדוח ועדכנו לא נתקבלה תשובה ממשרד הפנים לענין התיקים שהועברו.

דבר נוסף, במהלך חודש אוקטובר 2018 הודלפו לרשתות החברתיות מסמכים חסויים של אישורי משרד הפנים למחיקת חובות של נישומים שונים שהגיעו לגורמים לא מוסמכים. מדובר באישורי הממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים מתאריך 1.5.2018 למחיקת חובות שנדונו בישיבות התקיימו במועדים שונים בתקופה בין חודש נובמבר 2013 עד לחודש דצמבר 2015.

הביקורת **המליצה** לחקור את הנושא בעיקר בשל החשש לפגיעה בפרטיות. בהתאם לממצאי החקירה, לפעול כמתחייב ובהיוועצות עם היועצת המשפטית למועצה.

יצוין כי בחודש ינואר 2018 פנתה הביקורת לגזבר המועצה ולמנהל הגביה לבירור סטאטוס הטיפול בבקשות חייבים ונישומים למחיקת חובות בשנים 2014-2017. הרקע לכך הוא תלונות מספר נישומים בדבר עיכוב בטיפול בבקשה ובתיק שלהם.

במסגרת בירור זה, הביקורת ביקשה עדכון איזה תיקים טופלו ונתקבל אישור פורמאלי למחיקה ממשרד הפנים, איזה תיקים נתקבלה החלטה פנימית לגביהם אך טרם אושרה המחיקה על-ידי משרד הפנים, איזה תיקים ממתינים לדיון ולהחלטה פנימית לגביהם? האם קיים נוהל עבודה פנימי?

הביקורת העירה לענין עיכוב בהשלמת הטיפול בתיקי של הנישומים/החייבים למחיקת חובות ואי-קביעת מדיניות ונוהל עבודה לטיפול במחיקת חובות כאמור.

באשר לשינויים בחיובים במערכת הגביה, מאחר והמועצה החלה לערוך סקר נכסים במהלך שנת 2017 והטיפול בנושא הטמעת הסקר לרבות טיפול בהשגות הנישומים נמשך בשנת 2018, הביקורת שילבה את בדיקת פרויקט סקר הנכסים בתוכנית הביקורת שלה לשנת 2019, לאור בדיקות נקודתיות שערכה במהלך שנת 2018.