



מועצה מקומית כוכב יאיר- צור יגאל

מבקרת המועצה

דוח ביקורת לשנת 2015

אפריל 2016

30 באפריל 2016

לכבוד

שימי אליאל

ראש המועצה המקומית

כוכב יאיר-צור יגאל

שלום רב,

הנדון: דו"ח מבקרת המועצה לשנת 2015

הנני מתכבדת להגיש בזאת את דוח הביקורת לשנת 2015 כמתחייב מהוראות סעיף 145 ו(א) לצו המועצות המקומיות (א) תשי"א-1950. הביקורת התמקדה השנה בבדיקת תהליכי עבודה במועצה במחלקת שיפור פני היישוב, התקשרות עם קבלני המועצה וטיפול בפניות הציבור, וזאת בהתאם לתכנית העבודה השנתית שנערכה על ידי הביקורת, פניות ראש המועצה ומנכ"ל המועצה ובדיקת תלונות שהגיעו לידי הביקורת. כמו כן, נערכה בדיקה של ועדות החובה במועצה, וזאת בעקבות פניית חברי ועדת הביקורת מתוקף סעיף 145 ד' לצו המועצות המקומיות. בסוף הדוח מובאות תוצאות המעקב אחר יישום ההמלצות ותיקון ליקויים מדוחות ביקורת קודמים ודוח מבקר משרד הפנים לשנת 2014. על פי צו המועצות המקומיות, הנני מעבירה את העתק הדוח גם לחברי הוועדה לענייני ביקורת. ברצוני להודות לך, ראש המועצה, למנכ"ל, לגזברית ולבעלי תפקידים נוספים במועצה על שיתוף הפעולה המועיל והפורח לו זכיתי.

בכבוד רב,

רו"ח כהן נדיה

מבקרת המועצה

וממונה על תלונות הציבור

תוכן העניינים

<u>נושא</u>	<u>עמודים</u>
1. הבסיס החוקי לעבודת המבקר	4
2. התקשרות המועצה עם חברת פורטל ייעוץ ותכנון אקולוגי בע"מ	10
3. טיפול בפניות תושבים באמצעות מערכת CRM	24
4. התקשרות עם קבלן גינון	32
5. ניקיון וטיאוט רחובות	46
6. ועדות חובה במועצה	63
7. מעקב אחר תיקון הליקויים	78

הבסיס החוקי לעבודת המבקר

פרק א' מועצות מקומיות, צו המועצות המקומיות (א)

הבסיס החוקי לעבודת מבקר

122. ועדת ביקורת

- (א) המועצה תבחר מבין חבריה ועדת בקורת.
- (ב) ראש המועצה וסגניו לא יהיו חברים בוועדת הבקורת.
- (ג) מספר חברי ועדת הבקורת לא יפחת משלושה ולא יעלה על חמישה, ובלבד שבמועצה שלידה פועלת ועדת הנהלה ולא כל הסיעות במועצה מיוצגות בה, יהיה לפחות חבר אחד של ועדת הבקורת נציג של סיעה שאיננה מיוצגת בוועדת הנהלה.
- (ד) יושב ראש ועדת הביקורת יהיה מסיעה שונה מזו של ראש המועצה, זולת אם היתה במועצה סיעה אחת בלבד.
- 122א. (א) אלה תפקידי ועדת הביקורת:

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

סימן ב': מינוי מבקר וסמכויותיו

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

אם מילוי תפקיד נוסף כאמור לא יהיה בו כדי לפגוע במילוי תפקידו העיקרי.

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

145.ב. (א) לא ימונה אדם למבקר מועצה ולא יכהן כמבקר מועצה אלא אם כן נתקיימו בו כל אלה:

(1) הוא יחיד;

(2) הוא תושב ישראל;

(3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון;

(4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל או שהוא עורך דין או רואה חשבון;

(5) הוא רכש ניסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת.

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

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

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

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

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

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

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

145.ד. (א) ואלה תפקידי המבקר:

(1) לבדוק אם פעולות המועצה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון

והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין בידי המוסמך לעשותם תוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

(2) לבדוק את פעולות עובדי המועצה;

(3) לבדוק אם הוראות הנוהל של המועצה מבטיחות קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;

(4) לבקר את הנהלת החשבונות של המועצה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי המועצה והחזקת רכושה ושמירתו מניחות את הדעת;

(5) לבדוק אם תוקנו הליקויים בהנהלת עניני המועצה שעליהם הצביע המבקר או מבקר המדינה.

(ב) הביקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום המועצה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר המועצה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב, או משתתפת במינולי הנהלתם (כל אחד מאלה, להלן - גוף מבוקר).

(ג) בכפוף להוראות סעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת לפי

(1) שיקול דעתו;

(2) דרישת ראש המועצה לבקר ענין פלוני;

(3) ככל האפשר בהתאם להמלצות ועדת הביקורת.

(ד) המבקר יקבע, לפי שיקול דעתו, את הדרכים לביצוע ביקורתו.

(ה) המבקר יכין ויגיש לראש המועצה מדי שנה הצעת תקציב שנתית

ללשכתו לרבות הצעת תקן עובדים; המועצה תדון במסגרת דיוניה בהצעת התקציב השנתי, בהצעת התקציב והתקן של לשכת המבקר, כפי שהגיש המבקר.

145ה.א) ראש המועצה וסגניו, חברי המועצה, עובדי המועצה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף מבוקר, ימציאו למבקר, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת המבקר דרוש לצורכי הביקורת ויתנו למבקר כל מידע או הסבר שיבקש.

- (ב) למבקר או לעובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של המועצה או של גוף מבוקר.
- (ג) לגבי מידע החסוי על פי דין, יחולו על המבקר ועל העובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל במידע כאמור.
- (ד) עובד של המבקר שאינו עובד המועצה יחולו עליו לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד המבקר.
- (ה) לצורך ביצוע תפקידו, יוזמן המבקר ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מליאת המועצה או של כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי להיות נוכח גם עובד מעובדיו של המבקר.
1145. (א) המבקר יגיש לראש המועצה אחת לשנה דו"ח על ממצאי הביקורת שערך; בעת הגשת הדו"ח כאמור ימציא המבקר העתק ממנו לועדת הביקורת.
- (ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש המועצה ולועדת הביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך, בכל עת שייראה לו או כאשר ראש המועצה או ועדת הביקורת דרשו ממנו לעשות כן.
- (ג) בתוך שלושה חודשים מיום קבלת דו"ח המבקר, יגיש ראש המועצה לועדת הביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא למועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.
- (ד) ועדת הביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש המועצה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה, בתוך חודשיים מיום שנמסרו לה הערות ראש המועצה כאמור בסעיף קטן (ג); בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של המועצה או של גוף מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.
- (ה) תוך חודשיים מן היום שבו הגישה ועדת הביקורת את סיכומיה והצעותיה, תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ותחליט בדבר אישור ההצעות.
- (ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או את תוכנו, לפני

- שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ואולם רשאים המבקר או ראש המועצה באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור; לענין סעיף קטן זה, "דו"ח" - לרבות חלק מדו"ח ולרבות ממצא ביקורת.
- (ז) הוגש דו"ח הביקורת למועצה יעביר ראש המועצה העתק ממנו לשר; אין בהוראות סעיף זה לגרוע מסמכות השר לפי סעיף 203.
- 145.ז (א) ראש המועצה ימנה בהסכמת המבקר עובדים ללשכת המבקר בהתאם לתקנים שקבע השר ובכפוף להוראות סעיף 140.
- (ב) דין עובדי לשכת המבקר כדין שאר עובדי המועצה, ואולם הם יקבלו הוראות מקצועיות מהמבקר בלבד.
- (ג) לא יופסק שירותו של עובד לשכת המבקר שלא בהסכמתו של המבקר אלא בכפוף להוראות סעיף 144א(1).

התקשרות המועצה עם חברת

פורטל ייעוץ ותכנון אקולוגי בע"מ

1. מבוא:

1.1. רקע:

מחלקת שיפור פני היישוב במועצה (להלן: "מחלקת שפ"ה") אמונה על מתן שירות ומענה לתושב בכל הנוגע לתחזוקת היישוב, לרבות: ניקיון מוסדות ושטחים ציבוריים, גינון, פינוי גזם ואשפה, תשתיות, תאורת רחובות ועבודות חשמל, תחזוקת מבני ציבור, אחזקת מתקני משחקים, מחזור והפרדת פסולת, הדברה, פיקוח, שירות וטרינרי ועוד. השירותים הנ"ל מוענקים על ידי העובדים המועסקים על ידי המועצה ובאמצעות הקבלנים איתם מתקשרת המועצה.

החל ממאי 2013 ניהול מחלקת שפ"ה במועצה מתבצע על ידי רפרנט חברת פורטל ייעוץ ותכנון אקולוגי בע"מ (להלן: "חברת פורטל"). לפני כן ניהול מחלקת שפ"ה בוצע על ידי עובד המועצה.

בנוסף לשירותי ניהול מחלקת שפ"ה, בשנת 2015 העניקה חברת פורטל למועצה שירותי פיקוח על קבלנים באמצעות רפרנט נוסף וסיוע בעריכת מכרזים בתחומים שונים.

התקשרות המועצה עם חברת פורטל לשנים 2014 ו-2015 הסתכמה לסך של 343,380 ₪ וסך 645,060 ₪ בהתאמה.

1.2. מטרת הביקורת:

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

1.3. המקור החוקי:

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

1.4. תהליך הבדיקה:

- פגישות וניהול שיחות עם הגורמים הרלוונטיים במועצה ובחברת פורטל.
- בדיקת הוראות החוק ויישומן על ידי המועצה.
- בחינת נהלים פנימיים והליכי עבודה של המועצה.
- עיון בהסכמי ההתקשרות, כרטיסי הנהלת החשבונות, הזמנות עבודה, חשבוניות וכו'.
- כתיבת דוח ביקורת.

2. ריכוז עיקרי הממצאים:

2.1. המועצה התקשרה עם חברת פורטל ללא מכרז מתוקף פטור שנקבע בסעיף 3 (8) לתוספת הרביעית, וזאת לצורך מתן ייעוץ בתחומים המפורטים בסעיף 2 להסכם ההתקשרות (ראה פירוט בסעיף 4.2 להלן). בפועל, בתקופת הביקורת קיבלה המועצה מחברת פורטל שירותי ניהול מחלקת שפ"ה ופיקוח על קבלנים באמצעות רפרנטים שהועמדו לרשות המועצה. שירותים אלו אינם עונים על הגדרה של ייעוץ אשר דורש מומחיות או ידע מיוחדים. מדובר בתפקידים לצורך ביצוע עבודה שוטפת של הרשות ולכן יש לאייש אותם באמצעות מכרז כוח אדם, תוך בחינה מהן הדרישות הנחוצות לתפקיד בהתאם לקובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים עבור העובדים המועסקים ברשויות המקומיות, שפורסם על ידי משרד הפנים. החל משנת 2016 הפסיקה המועצה לרכוש את שירותי פיקוח הקבלנים מחברת פורטל.

2.2. המועצה לא החתימה את חברת פורטל על שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

2.3. החל מחודש מרץ 2015 חלה עליה של 8,000 ₪ לפני מע"מ בסכום התמורה החודשית שמשלמת המועצה לחברת פורטל עבור שירותי הרפרנט המפקח. נמסר לביקורת על ידי המועצה כי סכום התמורה שונה בעקבות החלפת הרפרנט שהועמד לרשות המועצה על ידי חברת פורטל. מבדיקת הביקורת, לא חל שינוי במהות השירותים המוענקים למועצה ו/או בהיקף שעות העבודה של הרפרנט המפקח החל ממרץ 2015.

2.4. במהלך שנת 2015 רכשה המועצה מחברת פורטל שירותי פיקוח קבלנים תמורת 18,000 ₪ לחודש בתוספת מע"מ באמצעות רפרנט הקבלנים שהועמד לרשות המועצה. שירות זה מומן במלואו על ידי קבלן פינוי אשפה וגזם מתוקף ההסכם שחתמה המועצה עימו.

מבדיקת הביקורת עולה כי רפרנט הקבלנים לא ביצע במסגרת תפקידו פיקוח שוטף על כמות הגזם והאשפה שנאספו על ידי הקבלן, לרבות בדיקת אמינות השקילות, וזאת למרות הניסיון הרב שיש לחברת פורטל בתחום פינוי אשפה וגזם ומודעות לחשיפות הקיימות בהתקשרויות מסוג זה.

מאידך, העמסת עלות הפיקוח על קבלן אשפה וגזם גרמה לייקור הצעת המחיר שהוגשה על ידי הקבלן במסגרת המכרז וכתוצאה מכך לעלויות נוספות במסגרת התקשרות המועצה עם הקבלן.

הביקורת סבורה כי פיקוח מקצועי על עבודת קבלן פינוי אשפה וגזם ודיווח שוטף למועצה היו עשויים למנוע את קיום המחלוקת בין המועצה לבין הקבלן ו/או לסייע בפתרונה ומצמצמים את עלויות המועצה.

כמו כן, הדבר מעלה שאלות בנוגע לתקינות הליכי העבודה הקיימים במועצה בכל הנוגע להתקשרויות עם קבלנים ונותני שירותים, בין היתר, פיקוח על עבודות הקבלן, דיווח שוטף לממונה, אישור חשבוניות הקבלן על ידי הגורמים האמונים על כך במועצה וכו'.

3. ריכוז המלצות:

3.1. על המועצה להימנע מלאייש תפקידים שוטפים באמצעות מיקור חוץ ולפעול להוצאת מכרז כוח אדם לתפקיד מנהל מחלקת שפ"ה, תוך בחינת הדרישות הנחוצות לתפקיד וקביעת שכר בהתאם להוראות משרד הפנים.

3.2. על המועצה לצמצם באופן מרבי שימוש בסעיף הפטור ממכרז בהתקשרויות עם יועצים.

בכל מקרה, יש לבצע את תהליך ההתקשרות באמצעות נוהל לבחירת יועץ, באישור הועדה לבחירת יועצים בלבד, ולהקפיד על החתמת היועץ על השאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים טרם התקשרות עימו, בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים.

3.3. מומלץ כי במסגרת הסכם ההתקשרות עם היועץ ייכללו דרישות מפורטות להגדרות תפקידו של היועץ, לרבות כישורים נדרשים, היקף שעות עבודה, אופן דיווח למועצה וכו'.

כמו כן, מומלץ לכלול בהסכם עם היועץ דרישה לקיום ביטוחים, סכום התמורה בגין שירותים נוספים בהתאם לדרישת המועצה וסנקציות שיחולו על היועץ בגין אי עמידה בתנאי ההסכם, וזאת על מנת להבטיח תיאום ציפיות מרבי ולמנוע מחלוקת בין הצדדים.

3.4. יש לבחון את תהליכי העבודה הקיימים במחלקת שפ"ה בכל הנוגע לפיקוח על עבודות הקבלן, דיווח שוטף לממונה, אישור חשבוניות, תיעוד מסמכים וכו'.

4. ממצאי ביקורת מפורטים:

4.1. רקע חוקי:

סעיף 192 לצו המועצות המקומיות קובע: "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או ביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית".

סעיף 3 (8) לתוספת הרביעית צו המועצות המקומיות קובע כי המועצה רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא "לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים, או יחסי אמון מיוחדים, כגון: עבודות תכנון, פיקוח, מדידה, שמאות, ייעוץ ועבודות כיוצא באלה".

עם זאת, פסיקתו של בית המשפט העליון קבעה כי פטור ממכרז הוא חריג לכלל, לפיו ההתקשרות צריכה להיעשות בעקבות עריכת מכרז פומבי, וכי ככל חריג יש לפרשו על דרך הצמצום. רק במקרים שנדרשת מומחיות מיוחדת או מדובר ביחסי אמון מיוחדים, יש מקום לתת פטור ממכרז, וזאת לנוכח ייחודיותו של נותן השירותים. עוד קבע בית המשפט עי גם בהליך פטור ממכרז יש להבטיח מתן הזדמנות שווה ושמירה על טוהר מידות.

בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 10/2004 נקבע כי "יש להעסיק יועצים חיצוניים רק בתחומים בהם יש הצדקה להיעזר השירותים מסוג זה ובהתאם לכל דין". עוד נקבע כי אין להעסיק יועצים שאינם עובדי הרשות המקומית בתפקידים שמעצם טיבם צריכים להיות מאוישים בעובדי הרשות.

בשנת 2013 ערך משרד מבקר המדינה ביקורת בנושא "העסקת יועצים חיצוניים בעיריית ראשון לציון" וגיבש שורה של המלצות, בין היתר, העיר משרד מבקר המדינה למשרד הפנים לפעול בהקדם לפרסום נוהל מנחה לרשויות המקומיות בעניין התקשרויות עם היועצים החיצוניים, וזאת, על מנת להבטיח שכלל הרשויות המקומיות יפעלו על פי עקרונות המינהל התקין, בשקיפות וללא משוא פנים.

הנושא נבדק שוב בדוח הביקורת של מבקר המדינה לשנת 2015 בשש רשויות מקומיות נוספות.

עד מועד סיום הביקורת לא פרסם משרד הפנים הנחיות לרשויות המקומיות בכל הנוגע להתקשרותם עם נותני שירותים במסגרת הפטור שנקבע בסעיף 3 (8) לתוספת הרביעית.

4.2. הסכם התקשרות:

המועצה חתמה על הסכם ההתקשרות עם חברת פורטל למתן שירותי ייעוץ, ליווי ופיקוח על קבלנים. ההסכם בתוקף מיום 1.5.2013 ועד ליום 30.4.2014 עם אופציה לארכה ל-24 חודשים במצטבר.

להלן עיקרי ההסכם :

2. "מהות ההתקשרות"

"מקבל הייעוץ (המועצה) מזמין בזה מהיועץ שירותי ייעוץ וליווי היועץ בנושאים המפורטים בסעיף זה וכן ליווי בהטמעת שיטת הפרדת פסולת לשני זרמים ("רטוב"- "יבש") במידה ושיטה זו תוטמע אצל מקבל הייעוץ. כמו כן יינתן ע"י היועץ ליווי שוטף בנושאים אקולוגיים-סביבתיים הנוגעים למערך התברואה אצל מקבל הייעוץ (להלן: "השירותים"), כדלקמן:

2.1. ייעוץ וליווי מקצועי בהטמעת השירותים.

2.2. ייעוץ והכוונה בעניין הכנת מכרזים לרבות הכנת מפרטים טכניים לשם יישום השירותים ו/או שיפורם.

2.3. מובהר בזאת כי במידה ויידרש ע"י מקבל הייעוץ סיוע בעריכת מכרזים כאמור, עריכת מכרזים כאמור תיעשה בהיקף של שלושה מכרזים לכל היתר לאורך כל תקופת ההתקשרות נשוא התקשרות זו, **ובשלושה מהנושאים הבאים:**

- איסוף ופינוי אשפה ופסולת ביתית.
- איסוף ופינוי פסולת גזם וגושית.
- ניקיון וטיאוט רחובות ושטחים פתוחים.
- הקמת ואחזקה של מתקני חשמל.
- עבודות גינון ואחזקה.

2.4. ייעוץ ומתן חוות דעת מקצועית לגבי השירותים מול גורמים ומשרדים ממשלתיים.

2.5. ייעוץ בנושא התקשרות מקבל הייעוץ עם תאגיד ת.מ.י.ר.

2.6. תאום בקרה ופיקוח אחר כל הקבלנים והספקים אשר מקבל הייעוץ יהא איתם בקשר לצורך הטמעת מהלכים הנוגעים לשירותים במועצה...

2.7. מתן מענה זמין ומקצועי לבעיות בשטח, ולקשר שוטף עם התושבים וגורמי עניין אחרים, טיפול בתלונות, בהתנגדויות ובעיות שיועלו במהלך היישום.

2.8. פגישה עם הגורמים הרלוונטיים לשם יישום השירותים.

2.9. מענה לפניית מגורמי מקבל הייעוץ ו/או מי מטעמו.

2.10. פיקוח וביקורת על תשלומים ו/או תמורה המועברת לקבלנים מבצעי עבודות תברואה הפועלים בשיתוף ו/או בשם מקבל הייעוץ.

2.11. כל צרכי מקבל הייעוץ הנוגעים לשירותים והנובעים מהם.

3. אופן ביצוע שירותי הפיקוח והייעוץ

3.1. לרשות מקבל הייעוץ יועמד מטעם היועץ פרויקטור בעל ניסיון רחב ומקיף וידע בתחום השירותים הרלוונטיים...

7. התמורה

7.1. תמורת מתן השירותים נשוא התקשרות זו ומילוי כל התחייבויותיו של היועץ למקבל הייעוץ בהתאם להוראות הסכם התקשרות זה, ישלם מקבל הייעוץ ליועץ:

סך של - 18,000 ₪ בתוספת מע"מ וזאת לכל חודש לביצועם של השירותים."

ביום 13.04.2015 חתמה המועצה על תוספת וארכה להסכם מיום 1.5.2013, על פיה "לאור השינויים והדרישות במבנה השירותים שניתנים על ידי פורטל למועצה, מעוניינת המועצה להרחיב את שירותי הייעוץ כמפורט בהסכם ההתקשרות המקורי וכן לשנות תנאיו כפי שיובהר להלן".
ההסכם הוארך עד ליום 31.4.2016.

להלן עיקרי התוספת להסכם:

2. "מוסכם בזאת כי בנוסף למתן שירותי הייעוץ הניתנים על ידי פורטל כאמור בהסכם ההתקשרות המקורי, באמצעות רפרנט המרכז את כלל הטיפול מתן השירותים למועצה (להלן: "רפרנט מפקח") יורחבו שירותי הייעוץ של פורטל למועצה למתן ייעוץ ופיקוח פרטני על קבלני המועצה בכלל ועל קבלן האשפה
3. בפרט באמצעות רפרנט נוסף (להלן: "רפרנט קבלנים").
4. מוסכם בזאת כי רפרנט הקבלנים ישים דגש בתפקידו על מתן השירותים עליהם התחייב היועץ והמפורטים בסעיף 2.5 בהסכם ההתקשרות המקורי אך במיוחד על ביצוע עבודת קבלן פינוי האשפה והכל בהתאם להסכם ההתקשרות בין המועצה לקבלן זה....

...

6. התמורה

...בגין ועבור מתן שירותי רפרנט מפקח סך של 26,000 ₪ בתוספת מע"מ ... החל מיום 1.3.2015.

בגין ועבור מתן שירותי רפרנט קבלנים סך של 18,000 ₪ בתוספת מע"מ ... החל מיום 1.1.2015."

4.3. ממצאי הביקורת:

4.3.1. המועצה התקשרה עם חברת פורטל ללא מכרז מתוקף פטור שנקבע בסעיף 3 (8) לתוספת הרביעית, וזאת לצורך מתן ייעוץ בתחומים המפורטים בסעיף 2 להסכם ההתקשרות (ראה פירוט בסעיף 4.2 לעיל). בפועל, בתקופת הביקורת קיבלה המועצה מחברת פורטל שירותי ניהול מחלקת שפ"ה ופיקוח על קבלנים באמצעות רפרנטים שהועמדו לרשות המועצה.

שירותים אלו אינם עונים על הגדרה של ייעוץ אשר דורש מומחיות או ידע מיוחדים. מדובר בתפקידים לצורך ביצוע עבודה שוטפת של הרשות ולכן יש לאייש אותם באמצעות מכרז כוח אדם, תוך בחינה מהן הדרישות הנחוצות לתפקיד בהתאם לקובץ ניתוח העיסוקים ותיאורי התפקידים עבור העובדים המועסקים ברשויות המקומיות, שפורסם על ידי משרד הפנים.

גם אם החליטה המועצה לאייש את המשרות באמצעות מיקור חוץ, היה עליה לפרסם לצורך זה מכרז שעניינו מתן שירותים עבור מחלקת שפ"ה, תוך קביעת דרישות הסף שהוגדרו עבור התפקידים הנ"ל וקביעת סכום התמורה בהתאם.

לא נמצא תיעוד למסמכים המנמקים את החלטת המועצה להתקשר עם חברת פורטל וקביעת תנאי ההתקשרות, פניות ליועצים נוספים לקבלת הצעת מחיר, החלטת ועדת הרכש בנושא וכו'.

4.3.2. בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מאפריל 2011 נקבע "נוהל לבדיקה ולמניעת חשש לניגוד עניינים בהעסקת יועצים חיצוניים ברשויות המקומיות" (להלן: "הנוהל למניעת ניגוד עניינים"). בחוזר נקבע כי לאחר סיום הליכי הבחירה לתפקיד יועץ ברשות המקומית ימלא היועץ שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים ויגישו ליועץ המשפטי של הרשות המקומית. בשאלון ישיב היועץ על כמה שאלות, ובין היתר, יציין האם היו לו זיקה או קשר, שלא כאזרח המקבל שירות, לפעילות הרשות המקומית שבה הוא מועמד לעבוד או לגופים הקשורים אליו או למי שאמורים להיות ממונים עליו או כפופים לו בתפקיד שאליו הוא מועמד. על פי חוזר המנכ"ל, היועץ המשפטי יבחן אם, בנסיבות המקרה, קיים חשש לניגוד עניינים בין מילוי התפקיד על ידי המועמד לבין ענייניו האחרים.

מבדיקת הביקורת, המועצה לא החתימה את היועץ על השאלון כאמור.

4.3.3. בהסכם ההתקשרות עם חברת פורטל לא נכללה דרישה לביטוח מקצועי של היועץ וביטוח בגין אחריות לצד ג'. הביטוחים הללו נדרשים כדי להבטיח שאם יוגשו נגד הרשות המקומית תביעות בגין עבודת היועץ, תעמוד לרשות המקומית אפשרות לתבוע את נזקיה מהביטוח ויחסכו לה התדיינות מיותרות והוצאות כספיות.

4.3.4. מסקירת הסכם ההתקשרות עם חברת פורטל עולה כי בתקופת 03/2013-03/2015 שילמה המועצה לחברת פורטל סך של 18,000 ₪ לחודש בתוספת מע"מ תמורת שירותי רפרנט בתפקיד מנהל מחלקת שפ"ה (להלן: "רפרנט מפקח"). בחודש מרץ 2015 עדכון סכום התמורה החודשית לסך של 26,000 ₪ בתוספת מע"מ בעקבות החלפת הרפרנט לתפקיד זה. **הסכם ההתקשרות עם חברת פורטל אינו מפרט את דרישות המועצה לכישורים הנדרשים של הרפרנט המפקח, הגדרת תפקידו, היקף שעות עבודה ואופן הדיווח למועצה. דרישות אלו נועדו לאפשר, בין היתר, את תיאום הציפיות בין המועצה לבין פורטל וביצוע בקרה ופיקוח על עבודת היועץ.**

מבדיקת הביקורת לא חל שינוי במהות השירותים המוענקים למועצה או היקף שעות העבודה בעקבות החלפת הרפרנט. לא התקבל הסבר מהמועצה בנוגע לסיבת עדכון סכום התמורה.

4.3.5. החל מינואר 2015 החלה חברת פורטל לספק למועצה שירותי פיקוח קבלנים באמצעות רפרנט נוסף (להלן: "רפרנט הקבלנים") תמורת תשלום של 18,000 ₪ לחודש בתוספת מע"מ, וזאת לאור התקשרות המועצה עם קבלן לאיסוף פינוי אשפה וגזם אשר זכה במכרז חדש. במסגרת המכרז ובהסכם ההתקשרות עם קבלן פינוי אשפה וגזם נקבע כדלקמן: "המועצה תעסיק רפרנט סביבתי חיצוני מטעמה לבחינת ביצוע עבודות כנדרש על פי המכרז...בעבור ביצוע עבודות הפיקוח ישולם למפקח סך של 18,000 ₪ לכל חודש, אשר תחולנה במלואן על הקבלן. על הקבלן לשקלל הוצאות פיקוח אלו בהצעת המחיר מטעמו, כחלק מהצעת המחיר מטעמו.

בחינת זהות הרפרנט הסביבתי תעשה בהתאם לשיקול דעתה הבלעדי של המועצה וצרכיה ולקבלן לא תהא כל טענה לעניין זהות הרפרנט שייבחר. מובהר כי המועצה תקיז את התשלום מסך התמורה המשולמת לקבלן על ידי המועצה לשם העברת התמורה בגין עבודות הפיקוח למפקח".

לא נמצא על ידי הביקורת תיעוד למסמכים, המנמקים את החלטת המועצה לקבלת שירותי פיקוח קבלנים מחברת פורטל וקביעת סכום דמי הפיקוח. הביקורת מציינת כי על פי ההסכם המקורי עם חברת פורטל, הרפרנט המפקח אחראי במסגרת תפקידו, בין היתר, על "בקרה ופיקוח אחר כל הקבלנים והספקים אשר מקבל הייעוץ יהא איתם בקשר לצורך הטמעת מהלכים הנוגעים לשירותים במועצה...".

4.3.6. במהלך שנת 2015 עלה חשד לאי הסדרים בהתנהלות קבלן פינני אשפה וגזם, בכל הנוגע לכמות הגזם שדיווח הקבלן למועצה לצורך ההתחשבות. המועצה ביצעה סקירה וניתוח תעודות השקילה שהוגשו על ידי הקבלן רטרואקטיבית לחודשים ינואר-יולי 2015 וגילתה ממצאים, המטילים ספק באמינות התעודות. כתוצאה מכך, ביום 24.09.2015 סוכם עם הקבלן על קיזוז של 62 טון גזם, המהווים סכום של 32,531 ₪ בצירוף מע"מ.

מבדיקת הביקורת עולה כי במסגרת תפקידו לא בוצעו על ידי רפרנט הקבלנים בדיקות שוטפות של כמות הגזם והאשפה שנאספו על ידי הקבלן ובדיקות אמינות השקילות.

נמסר לביקורת על ידי רפרנט הקבלנים כי לא קיבל הנחיות ברורות לביצוע הפיקוח ואופן הדיווח לממונה. במסגרת תפקידו, טיפל רפרנט הקבלנים בפניות התושבים בתחום אחריות מחלקת שפ"ה בכלל ופינני אשפה וגזם בפרט.

לדעת הביקורת, הממצאים המפורטים לעיל מצביעים על חוסר מקצועיות בשירותי פיקוח הקבלנים שהוענקו למועצה על ידי הרפרנט מטעם חברת פורטל, וזאת למרות הניסיון הרב שיש לחברת פורטל בתחום אשפה וגזם ומודעות לחשיפות הקיימות בהתקשרויות מסוג זה.

מאידך, העמסת עלות הפיקוח על קבלן אשפה וגזם גרמה לייקור הצעת המחיר שהוגשה על ידי הקבלן במסגרת המכרז וכתוצאה מכך לעלויות נוספות במסגרת התקשרות המועצה עם הקבלן.

מבדיקת הביקורת, בדצמבר 2015 שילמה המועצה לפורטל סך של 58,500 ₪ כולל מע"מ עבור "בקרה לפינני אשפה", וזאת בנוסף לתשלומים השוטפים ששילמה המועצה עבור שירותי פיקוח הקבלנים כמפורט לעיל.

הביקורת סבורה כי פיקוח מקצועי על עבודת קבלן פינוי אשפה וגזם ודיווח שוטף למועצה היו עשויים למנוע את קיום המחלוקת בין המועצה לבין הקבלן ו/או לסייע בפתרונה ומצמצמים את עלויות המועצה. כמו כן, הדבר מעלה שאלות בנוגע לתקינות הליכי העבודה הקיימים במועצה בכל הנוגע להתקשרויות עם קבלנים ונותני שירותים, בין היתר, פיקוח על עבודות הקבלן, דיווח שוטף לממונה, אישור חשבוניות הקבלנים על ידי הגורמים האמונים על כך במועצה וכו'.

בעקבות המקרה, הוחלט על ידי המועצה להציב מתקן לשקילת משאיות האשפה ולבצע שקילת משאיות בטרם כניסתן ויציאתן משטח המועצה לצורך בקרה ופיקוח אחר דיווחי קבלן פינוי אשפה וגזם. נכון למועד סיום הביקורת (פברואר 2016), תהליך הצבת מתקן השקילה נמצא בשלבים הסופיים.

4.3.7. בחודש ינואר 2016 הפסיקה המועצה את התקשרותה עם חברת פורטל למתן שירותי פיקוח קבלנים. נמסר לביקורת כי הפיקוח מתבצע כיום בהתנדבות על ידי אחד מתושבי המועצה. לאור האמור לעיל, כיום המועצה אינה מבצעת פיקוח על עבודות קבלן פינוי אשפה וגזם על ידי גורם מקצועי, ומאידך, הקבלן משלם למועצה עבור שירותי הפיקוח שאינו מקבל בפועל, מה שעלול לגרום למחלוקת משפטית בין המועצה לבין הקבלן. מומלץ לפנות ליועץ המשפטי של המועצה לצורך בדיקת הנושא.

4.3.8. בנוסף לתשלומים עבור שירותי הרפרנטים כמפורט לעיל, שילמה המועצה בשנת 2014 סך של 88,500 ₪ בגין 5 מכרזים, שנערכו על ידי חברת פורטל בנוסף ל-3 מכרזים שנערכו ללא תמורה בהתאם להסכם ההתקשרות. מבדיקת הביקורת, הסכם ההתקשרות עם פורטל אינו מתייחס לעלות עריכת המכרז על ידי חברת פורטל מעבר ל-3 מכרזים.

להלן התייחסות מנכ"ל המועצה לממצאי הביקורת:

1.1 י"על אף שלא שימשתי בתפקידי במועד תחילת ההתקשרות עם חב' פורטל, אציין כי למיטב הבנתי ההתקשרות עם החברה נעשתה למספר מטרות, ביניהן ייעוץ כללי בתחומי נקיון, פינוי פסולת מסוגים שונים ונושאים נוספים הנוגעים לתחומי אחריותה של מח' שפ"ה (ראי סעיף 2 בהסכם ההתקשרות מיום 1.5.2013 אותו ציטטת בסעיף 4.2 לדו"ח). לאור דברים אלה הרשי לי לחלוק על קביעתך בסעיף 4.3.1 (ממצאי הביקורת) באשר לדרך ההתקשרות עם חב' פורטל, שכן להבנתי תחומי הפעילות הנ"ל עונים על הגדרת ייעוץ אשר דורש מומחיות / ידע מיוחד.

1.2 לאור הערתך בנושא טופס התחייבות להיעדר ניגוד עניינים, בדקתי ומצאתי שאמנם קיימת דרישה כמצוין בדו"ח. לפיכך אקפיד מעתה ואילך על החתמת יועצים על טופס כנדרש.

1.3 יובהר כי כל ההתקשרויות עם יועצים שנעשו לאחר מאי 2015 בוצעו ע"פ הנוהל המחייב, דהיינו קבלת הצעות מ-3 גורמים לפחות וקיום דיון בוועדה לבחירת יועצים שחבריה הם גזברית המועצה, גורם מקצועי בר-סמך (עובד מועצה בכיר בתחום או גורם מקצועי חיצוני) והח"מ. תוצאות הדיון נכתבות בפרוטוקול ונחתמות ע"י חברי הוועדה.

1.4 לסעיף 4.3.3: אמנם לא נכללה בהסכם דרישה להמציא אישור על קיום ביטוחי אחריות מקצועית וצד ג'. בימים אלה הוריתי לעבור על כל הסכמי ההתקשרות של המועצה ולוודא קיומם של אישורי קיום ביטוחים כנדרש.

1.5 לסעיף 4.3.4: לא צוין בהסכם כי הרפרנט ישמש בתפקיד מנהל מח' שפ"ה ומשום כך לא הוגדרו דרישות המתייחסות לבעל תפקיד כזה, אלא התייחסות כוללת ליכולות המקצועיות של החברה (ראה "והואיל" שלישי בהסכם ההתקשרות). ממידע שקבלו גורמים במועצה על הנסיון של חב' פורטל ועל השירותים הניתנים על-ידיה במספר רב של רשויות מקומיות, השתכנעו גורמים אלה שיש לחברה ידע ונסיון נאותים לביצוע המטלות נשואות ההסכם.

1.6 לסעיף 4.3.5 ו-4.3.6: לאחר תקופת פעילות שבה הצטבר מידע ביחס לצרכי המועצה בפועל בתחום הבקרה אחר עבודת הקבלנים בתחומים שונים, ובהינתן מספרם המועט של עובדי המועצה וכישוריהם המקצועיים, הגיעו מנהלי המועצה למסקנה כי נדרשת בקרה נוספת על הקבלנים. למיטב ידיעתי לא נדרש תיעוד לקבלת החלטה מהסוג האמור ע"י גוף מוסמך כלשהו, והיא בסמכות מנכ"ל המועצה. יצוין כי העסקתו של רפרנט הקבלנים הופסקה ב-31.12.2015, ולצורך ביצוע הבקרה נעזרת המועצה במפקח מתנדב מטעם ועדת איכות הסביבה (ראי גם בסעיף 4.3.7 לדו"ח). עובדה זו מהווה התייחסות גם לאמור בסעיף 4.3.5 בדו"ח המבקרת, העוסק בכישוריו המקצועיים של רפרנט הקבלנים.

1.7 לסעיף 4.3.7: הסיוע המוגש ע"י המתנדב כאמור לעיל, אינו עונה על מלוא הצרכים ועדיין נדרשות מטלות נוספות. לפיכך, הנספח שנחתם בימים אלה ממש ודן בהארכת

ההתקשרות, כולל את הסעיף הבא שהוכנס לנספח
בהנחייתי לאחר התייעצות בנושא עם היועמ"ש :

בגין ועבור מתן שירותי רפרנט מפקח ישולם סך של 26,000 ₪ (עשרים ושישה אלף
₪) בתוספת מע"מ כדין וזאת כל חודש החל מיום 1.5.2016. מובהר בזאת כי שירותי
"רפרנט מפקח" יכללו את כל השירותים המפורטים בהסכם ההתקשרות המקורי
ובמיוחד תפקידי רפרנט הקבלנים (ששירותיו הופסקו) כמפורט בתוספת להסכם
מיום 13.4.15.

1.8 לסעיף 4.3.8 : בבירור שערכתי עם מי שהיה מנכ"ל המועצה בתקופה האמורה, נאמר
לי שסוכם עם מר יוסי פורטל שהתעריף להכנת מכרז מעבר לכמות המוגדרת בהסכם
ההתקשרות היתה 17,700 ₪ למכרז. מסיבה טכנית לא צורף להסכם ההתקשרות
נספח מתאים. הסכום שנמצא ע"י המבקר (88,500 ₪) תואם את הסכום הנ"ל
(17,700X5) ומאשש טענה זו. אוסיף כי על סמך נסיוני האישי, תשלום של 17,700 ₪
בממוצע למכרז הוא סביר בהחלט. מכל מקום, מיוני 2015 ואילך המועצה לא נעזרה
בשירותיה של חב' פורטל מעבר למכסת 2 המכרזים. אם ייוצר צורך בכך, נבקש
הצעות מחיר גם מיועצים נוספים וההחלטה תתקבל בהתאם לנוהל (ראה סעיף 1.3
לעיל).

טיפול בפניות תושבים באמצעות מערכת CRM

1. מבוא:

1.1. כללי:

החל מינואר 2015 החלה המועצה לנהל את פניות התושבים באמצעות מערכת CRM מסוג "פוקוס" (להלן: "המערכת").

המערכת מיועדת לפניות התושבים בנושאים עליהם אמונה המועצה באופן ישיר וכן פניות אשר המועצה משמשת כ"צינור" להעברת פניות הציבור לתאגיד המים, אשר פועל בתחום המועצה.

בנוסף קיימות פניות אשר מופנות למערכת באמצעות מחלקות שונות במועצה, לדוגמא פניות בנושא אחזקת מוסדות חינוך, כל זאת במטרה לתעד ולבצע מעקב אחר כלל הפניות הדורשות טיפול באופן שוטף.

הפניות מוזנות למערכת על ידי מוקד המועצה אשר פועל בכל ימות השבוע, 24 שעות ביממה, על פי נושא הפניה והמחלקה הרלוונטית. לאחר הקליטה, הפניה עוברת לטיפול הגורם המוסמך במחלקה, אשר אמור להתייחס לכל פניה בהתאם להנחיות העבודה הקיימות במחלקה לכל סוג פניה.

בנוסף קיימות פניות תושבים שלא באמצעות המערכת (פניות ישירות לעובדי המועצה), אך מדיניות המועצה היא לצמצם את הפניות הנ"ל ככל שניתן, על מנת ליצור תיעוד ומעקב אחר כל פניות התושבים.

1.2. מטרת הביקורת:

מטרת הביקורת היתה לבחון את תהליכי העבודה הקיימים במועצה בכל הנוגע בטיפול בפניות התושבים. הביקורת התמקדה בפניות שתועדו במוקד בתקופת ינואר- ספטמבר 2015 (לפני הסופה שהתחוללה בשטח המועצה באוקטובר 2015) ובחנה, בין היתר, את הנושאים הבאים:

- קיום נהלים בנושא טיפול בפניות תושבים.
- בחינת מועדי טיפול בפניות תושבים וסבירותם.
- שימוש במשאבי המערכת לשיפור תנאי השירות לתושב ולבחינת שיפור מתן השירות על ידי המחלקות השונות.

1.3. תהליך הבדיקה:

- פגישות וניהול שיחות עם הגורמים הרלוונטיים במועצה.
- בחינת נהלים פנימיים והליכי עבודה של המועצה.
- סקירת וניתוח דוחות המופקים מהמערכת.
- כתיבת דוח ביקורת.

2. ריכוז עיקרי הממצאים:

2.1. נכון למועד הביקורת, לא קיימות במועצה הנחיות ברורות בנוגע לאופן הטיפול בפניות התושבים והגדרת סמכויות ו/או אחריות של בעלי התפקידים, המעורבים בתהליך, לרבות: זמני המתנה למוקד, העברת פניות מהמוקד למחלקה הרלוונטית, העברת הפניה לביצוע, מעקב אחר ביצוע, סגירת פניה במערכת, תיעוד התהליך, מועד טיפול בפניה וכו'. הדבר גורם בין היתר, לריבוי פניות פתוחות במערכת, אשר חלקן כבר טופלו, ומקשה על מתן מענה לתושב בנוגע לטיפול בפנייתו.

2.2. חלק מפניות התושבים אינן מתועדות במערכת CRM. הדבר נובע, בין היתר, מהעובדה כי ברוב מחלקות המועצה (מלבד ביטחון ושפ"ה) אינו מוגדר גורם אחראי על מענה לפניות התושבים באמצעות המערכת. לאור האמור לעיל, עובדי המוקד מעבירים את פנית התושב למחלקה הרלוונטית באמצעות מייל או מפנים את התושב להתקשר ישירות למחלקה.

נכון למועד הביקורת, מערכת פניות תושבים אינה מעודכנת ואינה משקפת את התמונה האמיתית של טיפול המועצה בפניות התושבים.
הדבר אינו מאפשר לנצל את משאבי המערכת ככלי ניהולי בתחומים שונים, בין היתר, כמדד לאיכות שירות הקבלנים ונותני השירותים, מצבת כוח אדם ויעילות עובדי המועצה, איתור הבעיות ונקודות התורפה של המועצה, בניית תקציב המועצה וכו'.

3. ריכוז המלצות:

3.1. יש להקפיד על תיעוד כלל פניות התושבים אשר מתקבלות במועצה - באמצעות המוקד, בשיחות טלפון או במפגש פרונטלי, וזאת לצורך מעקב ותיעוד של הליקויים והתקלות הדורשות טיפול, בקרה, אמידה תקופתית ובחינה של נקודות התורפה הדורשות טיפול.

3.2. הביקורת ממליצה להגדיר במערכת סטטוס עבור פניות שנסגרו ללא טיפול, תוך תיעוד הסיבה לכך בתוך המערכת, על מנת לאפשר מעקב אחר פניות התושבים שלא טופלו על ידי המועצה והסיבות להיעדר טיפול.

3.3. יש לקבוע הנחיות לאופן עדכון התושבים בנוגע לטיפול בפנייתם, כגון: שליחת מסרון בעת העברת הפניה לטיפול/תום הטיפול, סיבה להיעדר טיפול בפניה וכו'.

4. ממצאי ביקורת מפורטים:

4.1. קיום נהלים והנחיות עבודה:

מבדיקת הביקורת, לא קיימות במועצה הנחיות ברורות בנוגע לאופן הטיפול בפניות התושבים והגדרת סמכויות ו/או אחריות של בעלי התפקידים, המעורבים בתהליך, לרבות: זמני המתנה למוקד, העברת פניות מהמוקד למחלקה הרלוונטית, העברת הפניה לביצוע, מעקב אחר ביצוע, סגירת פניה במערכת, תיעוד התהליך, מועד טיפול בפניה וכו'. הדבר גורם בין היתר, לריבוי פניות פתוחות במערכת, אשר חלקן כבר טופלו, ומקשה על מתן מענה לתושב בנוגע לטיפול בפנייתו.

ממידע שנמסר לביקורת על ידי עובדי המוקד, חלק מפניות התושבים אינן מתועדות במערכת CRM. הדבר נובע, בין היתר, מהעובדה כי ברוב מחלקות המועצה (מלבד ביטחון ושפ"ה) אינו מוגדר גורם אחראי על מענה לפניות התושבים באמצעות המערכת. לאור האמור לעיל, עובדי המוקד מעבירים את פנית התושב למחלקה הרלוונטית באמצעות מייל או מפנים את התושב להתקשר ישירות למחלקה.

בנוסף, נמצאו מקרים בהם הפניה נפתחה במערכת על ידי עובדי המוקד, נשלח מייל לעובד המועצה עם פרטי הפניה ולאחר מכן הפניה נסגרה במערכת על ידי עובדי המוקד כ"טופלה", ללא שום תיעוד אודות אופן הטיפול. העדר תיעוד של כלל הפניות במערכת מקשה על ביצוע מעקב ובקרה אחר טיפול בפניות התושבים ועלול לפגוע ברמת השירות לתושב.

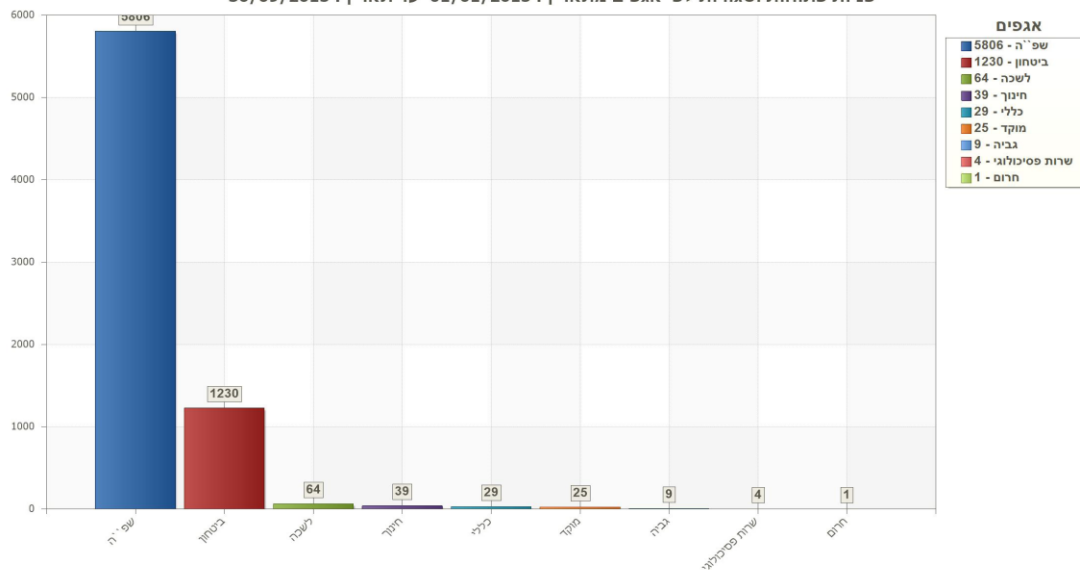
יש להקפיד על תיעוד כלל פניות התושבים אשר מתקבלות במועצה - באמצעות המוקד, בשיחות טלפון או במפגש פרונטלי, וזאת לצורך מעקב ותיעוד של הליקויים והתקלות הדורשות טיפול, בקרה, אמידה תקופתית ובחינה של נקודות התורפה הדורשות טיפול.

כמו כן, מומלץ לבצע בקרה תקופתית אודות שיחות נכנסות למוקד, על מנת לבחון את טיב השירות לתושב, תיעוד מלא של פניות התושבים, קיום "שיחות ננטשות" וכו'.

4.2. ניתוח פניות התושבים בהתאם לנתונים של מערכת CRM:

על פי הנתונים של מערכת CRM, בתקופת ינואר- ספטמבר 2015 תועדו במוקד המועצה 7,207 פניות תושבים כדלקמן:

פניות פתוחות וסגורות לפי אגפים מתאריך: 01/01/2015 עד תאריך: 30/09/2015



להלן התפלגות הפניות לפי תת קטגוריות שהוגדרו במערכת בכל אחת מהאגפים ושיעור הפניות ביחד לכלל הפניות :

מחלקה	סה"כ פניות	אחוז מכלל הפניות
בטחון	1,230	17.1%
גביה	9	0.1%
חינוך	39	0.5%
חרום	1	0.0%
וטרינריה	29	0.4%
לשכת ראש המועצה	64	0.9%
מוקד	25	0.3%
פיקוח	320	4.4%
שפ"ה	1,337	18.6%
תאגיד	518	7.2%
חשמל	755	10.5%
אשפה	578	8.0%
גזם	1,562	21.7%
גינון	736	10.2%
רווחה	4	0.1%
סה"כ:	7,207	100%

מסקירת הנתונים עולה כי עיקר הפניות שתועדו במוקד הינן בתחום הטיפול של מחלקת שפ"ה (5,806 פניות מתוך 7,207), המהוות שיעור של 80% מכלל הפניות. מרבית הפניות הוגשו בנושא גזם (21.7%), חשמל (10.5%) וגינון (10.2%). השירותים הנ"ל מסופקים למועצה על ידי הקבלנים והפיקוח על טיב שירות הקבלנים מתבצע על ידי עובדי מחלקת שפ"ה ו/או רפרנטים של חברת פורטל שאיתה התקשרה המועצה לצורך כך.

להלן פירוט הפניות על פי נושאים כפי שהתקבלו במוקד:

פניות בנושא גזם:

<u>נושא</u>	<u>סה"כ פניות</u>
פינוי גזם	216
פינוי גזם מיוחד	121
פינוי גרוטאות	749
גזם לכלוך לאחר איסוף	12
גזם - אי פינוי	439
גזם בשטח ציבורי	12
גזם לא ביום פינוי	13
סה"כ	1,562

פניות בנושא חשמל:

<u>נושא</u>	<u>סה"כ פניות</u>
תאורת רחוב לא דולקת	534
תאורת רחוב דולקת ביום	17
תאורה לא תקינה	24
תאורת רחוב מהבהבת	15
תקלת חשמל במתקן המועצה	19
תקלת חשמל – מוס"ח	28
תאורת רחוב שינוי זמן כיבוי/הדלקת	33
הפסקת חשמל	6

9	ארון תקשורת שבור/פרוץ
13	ארון חשמל שבור/פרוץ
28	נורה שרופה
6	פנס רחוב החלפת כיסוי
9	עמוד תאורה עקום
14	עמוד תאורה נפל
755	סה"כ

פניות בנושא גינן:

<u>סה"כ פניות</u>	<u>נושא</u>
1	עשביה יבשה
31	עץ נפל
11	עץ נוטה ליפול
21	צמחיה פולשת מציבורי לפרטי
18	שטח ציבורי/גינה לא טופחים
1	ריסוס צמחיה
2	צמחייה יבשה
66	גינן כללי
206	גיזום עשביה
99	גיזום עצים
11	ממטרות
4	נזילת מים מתחת לריצוף – גינן
214	נזילה ממערכת השקיה/טפטפות
51	מערכת השקיה אינה עובדת
736	סה"כ

4.2.1. 1,337 פניות תושבים (18.6% מכלל הפניות) סווגו במערכת תחת קטגוריה "שפ"ה כללי". מבדיקתנו, תחת הקטגוריה הנ"ל נכללו פניות בנושאים שונים, כגון: ניקיון רחובות, הדברה, תשתיות, השארת הודעות למחלקת שפ"ה וכו'.

הביקורת ממליצה להגדיר תת קטגוריות נוספות במסגרת המערכת לצורך סיווג פניות התושבים, על מנת להקל על העברת פניה לגורם המטפל וביצוע מעקב אחר טיפול בפניות.

4.2.2. קיימים מקרים רבים בהם פניות התושבים אינן מטופלות על ידי המועצה תוך פרק זמן סביר משיקולים שונים של המערכת, לרבות שיקולים תקציביים, מקצועיים או כדומה. במקרים הנ"ל הפניה נשארת פתוחה במערכת, ללא תיעוד הסיבה להיעדר טיפול בפניה.

הביקורת ממליצה להגדיר במערכת סטטוס עבור הפניות הנ"ל, לדוגמא "פניות שנסגרו ללא טיפול", תוך תיעוד הסיבה לכך בתוך המערכת, על מנת לאפשר מעקב אחר פניות התושבים שלא טופלו על ידי המועצה והסיבות להיעדר טיפול.

כמו כן, מומלץ לקבוע הנחיות לאופן עדכון התושבים בנוגע לטיפול בפניותם, כגון: שליחת מסרון בעת העברת הפניה לטיפול/תום הטיפול, סיבה להיעדר טיפול בפניה וכו'.

נכון למועד הביקורת, המערכת אינה מעודכנת ואינה משקפת את התמונה האמיתית של טיפול המועצה בפניות התושבים.

הדבר אינו מאפשר לנצל את משאבי המערכת ככלי ניהולי בתחומים שונים, בין היתר, כמדד לאיכות שירות הקבלנים ונותני השירותים, מצבת כוח אדם ויעילות עובדי המועצה, איתור הבעיות ונקודות התורפה של המועצה, בניית תקציב המועצה וכו'.

להלן התייחסות מנכ"ל המועצה לממצאי הביקורת:

"הקביעה הבסיסית שהוצגה ע"י המבקרת ביחס לשימוש החלקי הנעשה במערכת "פוקוס" מקובלת. לפיכך מבוצע בימים אלה תהליך מעמיק של רה-ארגון בכל תחום השרות לתושב".

התקשרות עם קבלן גינון

1.1. רקע:

מדי שנה משקיעה המועצה סכומים מהותיים בטיפול חזות היישוב ותחזוקה שוטפת של גנים ציבוריים ומדשאות. העבודות כוללות, בין היתר, עישוב וגיזום צמחיה, כיסוח מדשאות, כריתת עצים מסוכנים וטיפול שטחים ירוקים לרווחת תושבי המועצה.

המועצה שמה דגש לשימוש בחומרים ידידותיים לסביבה וביצוע העבודות בהיבט הסביבתי אקולוגי.

עד אפריל 2014 קיבלה המועצה את שירותי הגינון מהקבלן "גינות יסמין". החל ממאי 2014, שירותי הגינון מוענקים למועצה על ידי הקבלן "גל יהב", אשר זכה במכרז הגינון החדש.

על פי נתוני כרטיסי הנהלת החשבונות, הוצאות המועצה לגינון לשנים 2014 ו-2015 הסתכמו לסך 1,075,737 ₪ וסך 1,158,140 ₪ בהתאמה.

1.2. מטרת הביקורת:

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

1.3. המקור החוקי:

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

1.4. תהליך הבדיקה:

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

2. ריכוז עיקרי הממצאים:

2.1. בידי המועצה לא נמצא תיעוד למסמכי ערבות בנקאית וביטוחים של הקבלן בתוקף.

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

2.2. כוח אדם:

מספר עובדי הקבלן, המועסקים באופן יום-יומי, נמוך מזה שהתחייב הקבלן במכרז. עובדי מחלקת שפ"ה, האמונים על פיקוח אחר עבודת הקבלן, אינם בקיאים בפרטי המכרז, הקבלן לא נדרש להגדיל את מספר העובדים בהתאם לתנאי המכרז.

לא נמצא על ידי הביקורת תיעוד לכך שהקבלן מנהל יומני עבודה כנדרש בהסכם ההתקשרות. המועצה אינה עושה שימוש ביומני העבודה לצורך בדיקת החשבונות של הקבלן.

מחלקת שפ"ה אינה מנהלת רישום פרטי העובדים ושעות עבודתם, מה שפוגע ביכולת ביצוע מעקב ובקרה ומקשה על פתרון מחלוקות והפעלת סנקציות מול הקבלן במידת הצורך.

2.3. תוכנית עבודה:

הצעת המחיר של הקבלן שניתנה במסגרת המכרז התבססה על תוכנית העבודה שנכללה במסמכי המכרז ובהסכם ההתקשרות עם הקבלן. בפועל הקבלן אינו פועל בהתאם לתוכנית העבודה שמצורפת כנספח להסכם, אלא לפי התוכנית שמתעדכנת מדי חודש בהתאם לצרכי המועצה והמלצות האגרונום שעימו התקשרה המועצה לצורך כך. החלטה זאת נובעת מכך שתוכנית העבודה במסגרת ההסכם אינה מספקת ואינה מאפשרת לספק שירות הולם לתושבים. **ביצוע עבודה שלא בהתאם להסכם ההתקשרות עלול לגרום למחלוקות בין המועצה לבין הקבלן בנוגע להיקף העבודה שעל הקבלן לבצע מתוקף ההסכם ולגרום לעלויות נוספות לשני הצדדים.**

כמו כן, הדבר מעלה שאלות בנוגע לאיכות מכרז הגינון שפורסם על ידי המועצה, אשר לכאורה אינו משקף באופן מלא את צרכיה האמתיים של המועצה.

2.4. פניות תושבים:

בתקופת ינואר-ספטמבר 2015 תועדו במועצה 736 פניות התושבים בתחום הגינון, בעיקר בנושא גיזום עשביה ונזילות ממערכת ההשקיה. ריבוי הפניות עשוי

להצביע על רמת שביעות רצון נמוכה בקרב התושבים מראות עבודת הגינון במועצה.

נמסר לביקורת על ידי עובדי מחקת שפ"ה כי צוות העובדים של הקבלן מקצועי מאוד, אך מצומצם, מה שגורם לריבוי פניות התושבים בנושא גיזום עשביה ועצים.

2.5. במאי 2015 ערך האגרונום "דוח מצב העצים במועצה", כאשר הדוח קבע, בין היתר, "מצב העצים במרחב הישוב רע כתוצאה מהזנחה רבת שנים". מסקנת דוח האגרונום מעלה שאלות בדבר ניהול עבודות הגינון במועצה גם בתקופה שקדמה להתקשרות עם הקבלן הנוכחי, אשר החל להעניק את שירותיו למועצה במאי 2014.

3. ריכוז המלצות:

3.1. על המועצה לפנות לקבלן לקבלת מסמכי ערבות בנקאית וביטוחים בתוקף. מומלץ לבצע בדיקת קיום ערבויות וביטוחים בתוקף בהתקשרויות עם כל קבלני המועצה.

3.2. על עובדי המועצה, האמונים על פיקוח על עבודות הקבלן, להיות בקיאים בתנאי המכרז והסכם ההתקשרות עם הקבלן, וזאת על מנת להבטיח כי שני הצדדים עומדים בכל הדרישות החלות עליהם במסגרת ההתקשרות. יש לנהל ולתעד את יומני העבודה ולדווח לממונה באופן שוטף לצורך מניעת מחלוקות שעלולות להתעורר בין הצדדים והפעלת סנקציות במידת הצורך.

3.3. לאור הממצאים הקשים שעלו ב"דוח מצב העצים במועצה" שנערך על ידי אגרונום המועצה במאי 2015 ובעקבות הנזקים שנגרמו למועצה במהלך הסופה שהתחוללה באוקטובר 2015, מומלץ לערוך דוח נוסף, על מנת לבחון האם חל שיפור במצב העצים במועצה ולטפל במוקדי הסיכון הקיימים.

4. ממצאי ביקורת מפורטים:

4.1. תהליך בחירת קבלן הגינון:

מכרז:

ביוני 2013 פרסמה המועצה מכרז פומבי מס' 2/2013 לביצוע עבודות תחזוקה שוטפת של גנים ציבוריים ומתקני שעשועים (להלן: "המכרז"). המכרז נערך על ידי פורטל ייעוץ ותכנון אקולוגי (להלן: "פורטל"), המשמשת כיועץ המועצה לעניין הכנת מכרזים, ואושר על ידי ראש המועצה דאז, מר יעקב ממן.

ביום 24.07.2013 נערך סיור קבלנים בהשתתפות נציגי חברת פורטל ומחלקת שפ"ה.

ביום 30.07.2013 הודיעה חברת פורטל למשתתפי המכרז על דחיית מועד לרכישת חברות המכרז והגשת הצעות למכרז, וזאת למועד שייקבע בהמשך על ידי המועצה ו/או מי מטעמה. המכרז חודש בפברואר 2014.

ביום 4.03.2014 פרסמה חברת פורטל תשובות והבהרות לשאלות שנשאלו על ידי הקבלנים במסגרת המכרז.

ביום 19.03.2014 נערכה ישיבה בנוכחות מנכ"ל המועצה דאז, חברת ועדת המכרזים, נציג חברת פורטל, מנהל מחלקת שפ"ה דאז, היועץ המשפטי ומבקר המועצה. בישיבה נפתחו 3 מעטפות שהוגשו במסגרת המכרז. המעטפות נמסרו לחברת פורטל לבדיקת מסמכים והכנת חו"ד מקצועית.

ביום 29.04.2014 נערכה ישיבת ועדת המכרזים, בה הוחלט לקבל את ההמלצה של חברת פורטל מיום 23.03.2014 ולהמליץ לראש המועצה לקבל את הצעתו של הקבלן גל יהב כהצעה הזוכה במכרז. מבדיקת הביקורת, הקבלן גל יהב קיבל את הניקוד הגבוה ביותר מבין שלושת הקבלנים שניגשו למכרז.

ביום 30.04.2014 אישר ראש המועצה את המלצותיה של ועדת המכרזים לבחירת הקבלן הזוכה תמורת סך של 5,808 ₪ לדונם לא כולל מע"מ לשנה הקלנדרית.

על פי צו תחילת העבודה שנשלח לקבלן, התקשרות עם הקבלן החלה מיום 7.05.2014.

הסכם התקשרות:

ביום 6.05.2014 חתמה המועצה על הסכם ההתקשרות עם הקבלן גל יהב (להלן: "הקבלן") למתן שירותים לעבודות תחזוקה שוטפת של גנים ציבוריים ומתקני שעשועים בתחום אחריות המועצה. ההסכם בתוקף עד ליום 5.5.17 עם אופציה לארכה של שנתיים במצטבר.

להלן עיקרי ההסכם:

”

1. מהות עבודות המכרז

1.1. המכרז הינו לביצוע עבודות גינון ותחזוקה שוטפת של גנים ציבוריים ותחזוקה שוטפת של מתקני שעשועים בהיבט סביבתי אקולוגי בכל עונות השנה...

1.4. הקבלן יבצע את העבודות כמפורט להלן (אך לא רק) על פי תיאום עם המועצה ו/או מי מטעמה...

1.4.1. עבודות ניקיון ותחזוקה שוטפת

...לצורך ביצוען של העבודות יקצה הקבלן עובדים בהתאם למפורט בסעיף 1.12 להלן. העבודות תתבצעה 6 ימים בשבוע מיום ראשון ועד ליום שישי (כולל) ברציפות בין השעות 06:00-15:00 ברציפות (בימים א'-ה'), וביום שישי מהשעה 06:00 ועד לשעה 14:00 (בכל יום שישי);

העבודות תתבצעה בהתאם לתוכנית עבודה המצ"ב **כנספת ב'** לחוזה הקבלנות אשר תעודכן מעת לעת על ידי המועצה....

1.4.2. **עישוב וגיזום**

1.4.3. **השקיה**

1.4.4. **עיבוד קרקע ותיקון נזקי קרקע**

1.4.5. **שתילה, זיבול ודישון**

1.4.6. **כריתת עצים ופינויים**

1.4.7. **הדברה**

1.4.8. **ניכוש עשבייה**

1.4.9. **טיפול בפסולת גננית**

1.4.10. **שיקום ותחזוקה של מתקני שעשועים וריהוט גן...**

1.7. המועצה ו/או המנהל ו/או מי מטעמם ימציא לקבלן הזוכה תוכנית עבודה שבועית/חודשית לביצוען של העבודות נשוא מכרז זה.

10. תקופת החוזה

10.1. תקופת ההתקשרות על פי חוזה זה הינה שלוש שנים החל מיום 6/5/14 וכלה ביום 5/5/17 (להלן-תקופת החוזה). תקופת ההסכם ניתנה להארכה בכל פעם בשנים עשר (12) חודשים נוספים עד לשתי תקופות נוספות לאחר תקופת החוזה (להלן-התקופה המוארכת).

11. תמורה

11.1. בתמורה חודשית לביצוע עבודות תחזוקה שוטפת של גנים ציבוריים...סך של 5,808 ₪ (לא כולל במע"מ) וזאת לכל דונם בודד לשנה קלנדארית.

13. ערבות ביצוע

13.1. להבטחת ביצוע וקיום התחייבויותיו של הקבלן על פי חוזה זה, יפקיד הקבלן בידי המועצה בתוך 7 ימים ממועד ההודעה על זכייתו במכרז ובטרם החתימה על הסכם זה, ערבות בנקאית...על סך 100,000 ₪ כולל מע"מ.

14. ביטוחים

14.5. מבלי לגרוע מהתחייבויות הקבלן על פי חוזה זה ומבלי לפגוע בהוראות כל דין, מתחייב הקבלן לערוך על חשבונו את הביטוחים כמפורט בנספח ה' לחוזה."

ממצאי הביקורת:

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

4.1.2. מסקירת המסמכים, נמצא תיעוד לביטוח בתוקף עד תום שנת 2014 בלבד.

העדר ביטוח וערבות בנקאית בתוקף חושף את המועצה לתביעות ולנזקים כספיים ואינו מעניק למועצה הגנה משפטית במקרה של סכסוך עם הקבלן. הביקורת מציינת כי במועצה אין נוהל כתוב בנושא התקשרות עם ספקים וקבלנים, אשר מגדיר, בין היתר, מיהו הגורם האחראי על בדיקת תוקף המסמכים הקשורים להתקשרות, כגון: הסכם התקשרות, ביטוחים, ערבויות, תעודות, רישיונות וכו'.

4.1.3. לפי מסמכי המכרז והסכם ההתקשרות, הקבלן נדרש לבצע אחזקה שוטפת של מתקני שעשועים ומתקני ריהוט גן בכל אתרי המועצה. נמסר לביקורת, כי בפועל הקבלן אינו מבצע את אחזקת מתקני השעשועים ומתקני ריהוט גן, ושירות זה ניתן למועצה על ידי קבלן אחר. הנושא הובהר למשתתפי המכרז במסגרת פרוטוקול הבהרות מספר 5 מיום 4.03.2014 כדלקמן: "מובהר כי עבודות תחזוקת מתקני השעשועים הורד במכרז מהעבודות נשוא המכרז, וזאת במסגרת פרוטוקול 1- סיור קבלנים, שנשלח לקבלנים מיום 21.7.13".

כמו כן מודגש בפרוטוקול כי "ההבהרות והתשובות המפורטות בפרוטוקול זה מחייבות את כל משתתפי המכרז ומהוות חלק בלתי נפרד ממסמכי המכרז. במקרה של סתירה או אי התאמה, הרי שהאמור בפרוטוקול זה גובר על האמור בחוברת המכרז ובפרוטוקולים של המועצה בעניין". מהאמור לעיל עולה כי הצעות המחיר שהוגשו ביום 10.3.2014 על ידי המשתתפים במכרז אינן מתייחסות לתחזוקת מתקני השעשועים, על כן עקרון השוויון במכרז לא נפגע.

4.1.4. כוח אדם

סעיף 1.12 להסכם ההתקשרות עם הקבלן קובע, בין היתר: "הקבלן הזוכה יהיה חייב להעסיק לצורך ביצוע העבודות עובדים אשר יהיו מיועדים ו/או משובצים לביצוען של העבודות באזור 1 וכן עובדים אשר יהיו מיועדים ו/או משובצים לביצוען באזור 2. כמו כן חלה על הקבלן חובת העסקת שני מנהלי עבודה מקצועיים ומיומנים (נוסף להעסקת עובדי האזורים בהתאם לפירוט לעיל)".

סעיף 3.9 להסכם ההתקשרות עם הקבלן קובע, בין היתר: "הקבלן ימלא יומן עבודה כנדרש בחוזה בו יפורט היקף העבודות שבוצעו באותו היום, היקף התשומות שנדרש וכן כל האמצעים ששימשו לביצוען של העבודה. ביומן העבודה יהיה מקום להערות המנהל או כל נציג אחר ממחלקת שפ"ה".

במסגרת פרוטוקול הבהרות למכרז מספר 5 מיום 4.03.2014 נקבע כי "מספר עובדים אשר יועסקו על ע"י המציע לא יפחת מ-8 עובדים, וזאת בנוסף להעסקת מנהל עבודה על ידי המציע....
מבלי לגרוע מהאמור, על המציע להעסיק מטעמו עובד המורשה ובקיא בתחום המים וההשקיה, אשר ילווה את העבודות נשוא המכרז בשטח שיפוט המועצה".

נמסר לביקורת על ידי עובדי מחלקת שפ"ה כי מספר עובדי הקבלן אינו קבוע אלא משתנה בהתאם לצורך המועצה. מדי יום נמצא בשטח המועצה צוות אחד של 5 עובדים, כולל מנהל עבודה אחד, בתקופת של לחץ מספר עובדים עולה ויכול להגיע ליותר מ-9.
עוד נמסר לביקורת כי מספר עובדי הקבלן אינו מוגדר בהסכם ההתקשרות.

לאור האמור לעיל, מספר עובדי הקבלן, המועסקים באופן יום-יומי, נמוך מזה שהתחייב הקבלן במכרז. עובדי מחלקת שפ"ה, האמונים על פיקוח אחר עבודת הקבלן, אינם בקיאים בפרטי המכרז, הקבלן לא נדרש להגדיל את מספר העובדים בהתאם לתנאי המכרז.
לא נמצא על ידי הביקורת תיעוד לכך שהקבלן מנהל יומני עבודה כנדרש בהסכם ההתקשרות. המועצה אינה עושה שימוש ביומני העבודה לצורך בדיקת החשבוניות של הקבלן.
מחלקת שפ"ה אינה מנהלת רישום של פרטי העובדים ושעות עבודתם, מה שפוגע ביכולת ביצוע מעקב ובקרה ומקשה על פתרון מחלוקות והפעלת סנקציות מול הקבלן במידת הצורך.

4.1.5. תוכנית עבודה:

נספח ב' להסכם ההתקשרות מציג תוכנית עבודה דו שבועית לקבלן, כאשר על פיה קיימת דרישה לקבלן "להגיע לכל גן לפחות פעמיים בחודש, כאשר רחובות ראשיים-שד' הארץ ושד' הדקלים יטופלו ארבע פעמים בחודש, כולל כיסוח דשא..."

...מובהר כי בשיקול דעתה הבלעדי של המועצה ו/או המנהל מטעמה שינוי של תוכניות העבודה, וזאת בכל עת, לאחר מתן הודעה על כן לקבלן לשם היערכותו. לקבלן לא תהא כל דרישה ו/או טענה לכל תמורה נוספת בגין שינויים אלו, מלבד התמורה המפורטת בהצעת המחיר מטעמו".

נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת שפ"ה כי בפועל הקבלן אינו פועל בהתאם לתוכנית העבודה שמצורפת כנספח להסכם, אלא לפי התוכנית שמתעדכנת מדי חודש בהתאם לצרכי המועצה והמלצות האגרונום שעימו התקשרה המועצה לצורך כך. החלטה זאת נובעת מכך שתוכנית העבודה במסגרת ההסכם אינה מספקת ואינה מאפשרת לספק שירות הולם לתושבים.

הביקורת מציינת כי הצעת המחיר של הקבלן שניתנה במסגרת המכרז התבססה על תוכנית העבודה שנכללה במסמכי המכרז ובהסכם ההתקשרות עם הקבלן.

ביצוע עבודה שלא בהתאם להסכם ההתקשרות עלול לגרום למחלוקות בין המועצה לבין הקבלן בנוגע להיקף העבודה שעל הקבלן לבצע מתוקף ההסכם ולגרום לעלויות נוספות לשני הצדדים.

כמו כן, הדבר מעלה שאלות בנוגע לאיכות מכרז הגינון שפורסם על ידי המועצה, אשר לכאורה אינו משקף באופן מלא את צרכיה האמתיים של המועצה.

4.1.6. פיקוח אחר עבודת הקבלן:

פיקוח אחר עבודת הקבלן מתבצע על ידי עובד מחלקת שפ"ה (להלן: "מפקח הגינון"), אשר אחראי במסגרת תפקידו על בדיקת נוכחות עובדי הקבלן, מעקב אחר ביצוע תוכנית העבודה היומית וטיפול בפניות התושבים בנושא הגינון.

מדי בוקר מקבל מפקח הגינון את רשימת פניות התושבים בנושא הגינון ממוקדן שפ"ה או מי מטעמו. בנוסף, חלק מהפניות מגיעות אליו באמצעות הודעות ישירות לטלפון ונמסרות בעל פה על ידי גורמים שונים.

הביקורת מציינת כי לא קיימות במחלקת שפ"ה הנחיות ברורות בנושא טיפול בפניות התושבים בכלל, ובנושא הגינון בפרט, לרבות אופן סגירת פניות במערכת, זמן טיפול בפניה, עדכון סטטוס הפניה, מסירת מידע לתושב וכו'.

הדבר גורם, בין היתר, לריבוי פניות פתוחות במערכת, כאשר חלקן טופלו כבר, אינו מאפשר לבצע מעקב אחר אופן טיפול בפניה, לרבות איתור

הגורם האחראי על העדר טיפול בפניה והפעלת סנקציות במידת הצורך, מקשה על מתן מענה הולם לתושב ופוגע ביכולת המועצה לתת שירות. הנושא נדון בהרחבה בפרק "טיפול בפניות תושבים באמצעות מערכת CRM" לדוח הביקורת. להלן פירוט פניות התושבים בנושא גינון כפי שתועדו במוקד המועצה בתקופת ינואר-ספטמבר 2015:

נושא	סה"כ פניות
עשביה יבשה	1
עץ נפל	31
עץ נוטה ליפול	11
צמחיה פולשת מציבורי לפרטי	21
שטח ציבורי/גינה לא טופחים	18
ריסוס צמחיה	1
צמחייה יבשה	2
גינון כללי	66
גיזום עשביה	206
גיזום עצים	99
ממטרות	11
נזילת מים מתחת לריצוף – גינון	4
נזילה ממערכת השקיה/טפטפות	214
מערכת השקיה אינה עובדת	51
סה"כ	736

ניתן לראות כי היקף הפניות בתחום הגינון הינו רחב מאוד, בייחוד בנושא גיזום עשביה ונזילות ממערכת ההשקיה, מה שעשוי להצביע על רמת שביעות רצון נמוכה בקרב התושבים מנראות עבודת הגינון במועצה. נמסר לביקורת על ידי עובדי מחקת שפ"ה כי צוות העובדים של הקבלן מקצועי מאוד, אך מצומצם, מה שגורם לריבוי פניות התושבים בנושא גיזום עשביה ועצים.

4.1.7. באפריל 2015 התקשרה המועצה עם אגרונום לצורך ייעוץ ופיקוח בנושא הגינון.

במסגרת ההתקשרות, מסייע האגרונום בבניית תוכנית העבודה החודשית עבור קבלן הגינון, מפקח על ביצוע עבודות הקבלן, מייעץ בנושא איכות הסביבה, בין היתר, בכל הנוגע לשימוש בחומרים ידידותיים לסביבה, מסייע במענה לפניות התושבים בנושאים מקצועיים וכו'.

על פי הצעת המחיר שהוגשה על ידי האגרונום, הוא מועסק במועצה יומיים בחודש תמורה 850 ₪ ליום העבודה.

במאי 2015 ערך האגרונום "דוח מצב העצים במועצה", כאשר הדוח קבע, בין היתר, "מצב העצים במרחב הישוב רע כתוצאה מהזנחה רבת שנים".

מסקנת דוח האגרונום מעלה שאלות בדבר ניהול עבודות הגינון במועצה גם בתקופה שקדמה להתקשרות עם הקבלן הנוכחי, אשר החל להעניק את שירותיו למועצה במאי 2014.

4.1.8. תשלומים לקבלן:

מסקירת כרטיס הנהלת החשבונות לשנת 2014 ולתקופת 1-9/2015 עולה כי המועצה שילמה לקבלן תשלומים חודשיים בסך 92,407 ₪ כולל מע"מ. התשלומים החלו החל מחודש 5/2014 וזאת בהתאם להסכם ההתקשרות עם הקבלן.

בנוסף שילמה המועצה עבור עבודות נוספות שאינן נכללו במסגרת ההסכם סך של 191,338 ₪ וסך 56,401 ₪ בהתאמה.

נסקרו על ידי הביקורת חשבונות ומסמכים נלווים בגין התשלומים שבוצעו על ידי המועצה כדלקמן:

- בשנת 2014 שילמה המועצה סך של 128,792 ₪ בגין עבודות שיקום מערכת ההשקיה ביישוב. הועבר לידנו סקר מערכת ההשקיה שבוצע על ידי הקבלן בשנת 2014 (הסקר לא נושא תאריך). נמסר לביקורת כי הסקר הוכן על ידי הקבלן בתחילת תקופת ההתקשרות, על מנת להביא את מערכת ההשקיה למצב תקין ולקחת על עצמו אחריות לתחזוקה השוטפת של המערכת כפי שנדרש בהסכם ההתקשרות. במסגרת הסקר, הגיש הקבלן למועצה הצעת מחיר בגין עבודת שיקום מערכת ההשקיה בסך 240,524 ₪ כולל מע"מ. נמסר לביקורת על ידי מפקח הגינון, כי הקבלן ביצע רק חלק מעבודות שיקום מערכת ההשקיה (בסך של כ-128 אלפי ₪ כמפורט לעיל) עקב

מגבלה תקציבית. מימון העבודה בוצע מתב"ר 444 (תיקון תשתיות), אשר אושר בישיבת המועצה 3.8.2014.

הביקורת מציינת כי הדרישה לביצוע הסקר ועבודת השיקום של מערכת ההשקיה לא נכללה במסגרת מסמכי המכרז ו/או הסכם ההתקשרות עם הקבלן.

כמו כן, לא נמצא תיעוד לפניית המועצה לקבלת הצעות מחיר נוספות בגין העבודה, למרות היקפה המהותי, והחלטת ועדת הרכש בנושא. מבדיקת הביקורת עולה כי על פי נתוני מערכת CRM בתקופת ינואר-ספטמבר 2015 הוגשו 214 תלונות תושבים בנושא נזילות ממערכת ההשקיה (ראה סעיף 4.1.6 לעיל), מה שעלול להצביע על האיכות הירודה של מערכת ההשקיה ולגרום לבזבז בצריכת המים במועצה.

- ביוני 2014 שילמה המועצה סך של 5,167 ₪ עבור שתילת צמחים. מבדיקת הביקורת עולה כי במסגרת הסכם ההתקשרות מחויב הקבלן לשתול פרחים עונתיים, אך כמות הפרחים לשתילה אינה מוגדרת במסגרת ההסכם, מה שגורם למחלוקת בין המועצה לבין הקבלן בנוגע לכמות וסוגי הפרחים.

בספטמבר 2014 שילמה המועצה סך של 36,379 ₪ עבור תכנון ושיקום גבעת ארץ ישראל. בנוסף שילמה המועצה בשנת 2015 סך של כ-37 אלפי ₪ בגין הטיפול בשביל הפטרולים.

מבדיקת הביקורת, תשלום המועצה בגין עבודות אלו נובע מכך שהשטחים הנ"ל לא נכללו במסגרת נספח ח'1 להסכם ההתקשרות, המפרט את היקף השטחים לטיפול הקבלן (כ-160 דונם).

מאידך, סעיף 1.19 לחוזה הקבלנות קובע, בין היתר: "האזורים המפורטים במכרז וחוזה הקבלנות כוללים בחובם כלל השטחים המפורטים לעיל, לרבות איי תנועה, ערוגות, משעולים, הסמוכים לשבילי אופניים, בית העלמין ודרכי הגישה אליו, גבעות הנצחה ודרכי הגישה אליהן, אולם אתלטיקה, שבילי הפטרולים....".

לאור האמור לעיל, נראה כי נספח ח'1 שמצורף לחוזה הקבלנות אינו מעודכן ואינו מתייחס לכל השטחים המפורטים בהסכם עם הקבלן, מה שגורם למחלוקת בין המועצה לבין הקבלן בנוגע היקף התקשרות.

להלן התייחסות מנכ"ל המועצה לממצאי הביקורת:

1. "בדיקת ערבות ביצוע ואישור קיום ביטוחים: הנושא נבדק. ערבות הביצוע בידינו, אבל אמנם אין בידינו אישור קיום ביטוחים תקף. הנושא יטופל בימים הקרובים ביותר.
2. אחזקת מתקני משחקים: למיטב ידיעתי התברר למנהלי המועצה שקבלן הגינון אינו יכול לבצע את אחזקת מתקני המשחק כמתחייב, ולפיכך ביצעה המועצה בספטמבר 2015 נוהל רכש מחודש (באמצעות משכ"ל) ונבחר קבלן שתחום עיסוקו הוא בהתאם לנדרש.
3. כח אדם ותכניות עבודה: כח האדם המועסק ע"י קבלן הגינון הוא בהיקף שנדרש ע"י המועצה. אמנם לא הובאו לידיעתי יומני עבודה כנדרש, אבל קבלן הגינון פועל ע"י תכנית עבודה חודשית שנקבעת בפגישת עבודה קבועה בינו לבין האחראי על שפ"ה. ביצוע התכנית מפוקח ע"י עובד המועצה האחראי על התחום, יעקב אלבו וע"י מפקח נוסף (עד סוף 2015 הבקרה נעשתה ע"י רפרנט מטעם "פורטל", ובחודשים האחרונים ע"י רפי פורן, מפקח מתנדב מטעם ועדת איכות הסביבה).
4. פיקוח אחרי עבודת הקבלן: כפי שצויין לעיל, מתבצע פיקוח על עבודת הקבלן. באשר להנחיות בנושא פניות התושבים, נושא זה עובר בימים אלה תהליך עמוק של רה-אירגון, במסגרתו מונחה עובדת כאחראית על תחום השרות לתושב (בכלל, לא רק בנושא הגינון) ונקבעו כללים מפורטים ומסודרים לאופן הטיפול בכל סוג של פניה. נכון למועד כתיבת שורות אלה אותרו ונקבעו נהלים מפורטים לטיפול בכ-300 סוגי פניות שונים.
5. סוגיית היקף ההתקשרות: נושא זה הובהר והעבודות המתבצעות כרגע מניחות את דעתי. לקחתי לתשומת לבי את ההערות בנושא, והן תיושמנה במסגרת המכרז שיפורסם לאחר תום תקופת ההתקשרות עם הקבלן.

ניקיון וטיאוט רחובות

1.1. רקע:

מדי שנה משקיעה המועצה סכומים מהותיים בניקיון וטיאוט רחובות ושטחים פתוחים בשטח השיפוט של המועצה.

עד אוקטובר 2014 קיבלה המועצה את שירותי ניקיון וטיאוט הרחובות מהקבלן "פרח השקד בע"מ". בעקבות תלונות רבות על איכות עבודת הקבלן הוחלט על ידי המועצה לצאת למכרז חדש טרם סיום תקופת ההתקשרות עם הקבלן "פרח השקד בע"מ".

בנובמבר 2014 התקשרה המועצה עם קבלן "צח אור שירותי תברואה בע"מ" (להלן: "צח אור") למתן שירותי ניקיון וטיאוט רחובות בשטח המועצה.

על פי כרטיסי הנהלת החשבונות, הוצאות ניקיון וטיאוט רחובות לשנים 2014 ו-2015 הסתכמו לסך 1,491,982 ₪ וסך 1,585,601 ₪ בהתאמה.

1.2. מטרת הביקורת:

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

1.3. המקור החוקי:

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

1.4. תהליך הבדיקה:

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

2. ריכוז עיקרי הממצאים:

2.1. בידי המועצה לא נמצא תיעוד למסמכי הביטוח של הקבלן בתוקף.

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

2.2. מבדיקת הביקורת עולה כי הצעת המחיר של חברת צח אור שהוגשה במסגרת המכרז לא כללה התייחסות לעלויות של רכב משימתי ועובד נוסף, אשר נדרש הקבלן הזוכה לספק לביצוע עבודות המכרז. למרות האמור לעיל, חברת פורטל, אשר סקרה את הצעות המחיר של הקבלנים במסגרת המכרז, המליצה על הצעתו של חברת צח אור כהצעה הזוכה לעניין העבודות נשוא המכרז.

הדבר מעלה שאלות בנוגע למקצועיות הבדיקה של חברת פורטל כיועצת לענייני מכרזים, מה שעלול לפגוע בעקרון השוויון בהליך מכרזי על ידי בחירה שגויה של הזוכה במכרז.

2.3. המועצה אינה נוהגת להטיל סנקציות על הקבלן בגין אי עמידה בהסכם (לדוגמא, מחסור בכוח אדם, מכונת שטיפה תקולה וכו'), אלא מבקשת מהקבלן להעניק שירותים נוספים ללא תמורה, בהתאם לצורך. המועצה אינה מנהלת רישום שמות העובדים, שעות כניסה ויציאה של העובדים לצורך מעקב ובקרה. כמו כן, לא מתבצע רישום של השירותים שבוצעו על ידי הקבלן ללא תמורה כמפורט לעיל. לדברי מנהל מחלקת שפ"ה, למרות הממצאים המפורטים לעיל, הקבלן עומד בדרישות ההסכם בכל הנוגע לתוכנית העבודה ומבצע את עבודתו לשביעות רצונה של המועצה.

לדעת הביקורת, הממצאים המפורטים לעיל עשויים להצביע על עודף כוח אדם ו/או שעות עבודה שדרשה המועצה במסגרת המכרז.

2.4. הליקויים המפורטים בדוח בודק השכר נתגלו כעבור שנה מאז שהקבלן החל לעבוד במועצה, מה שמקשה על המועצה לנקוט באמצעים הנדרשים בהתאם להוראות הדין מול הקבלן. לדעת הביקורת, באחריות עובדי מחלקת שפ"ה, האמונים על פיקוח על עבודת הקבלן, להיות בקיאים בפרטי הסכם ההתקשרות ולהתריע בבוא הזמן על אי עמידת הקבלן בהסכם ההתקשרות, וזאת על מנת למנוע את חשיפת המועצה לנזקים ותביעות.

3. ריכוז המלצות:

- 3.1. על המועצה לפנות לקבלן לקבלת מסמכי ביטוח בתוקף. מומלץ כי הגורם המסמך במועצה יבצע בדיקת קיום מסמכים מעודכנים בהתקשרויות עם כל קבלני המועצה.
- 3.2. על עובדי המועצה, האמונים על פיקוח על עבודות הקבלן, להיות בקיאים בתנאי המכרז והסכם ההתקשרות עם הקבלן, וזאת על מנת להבטיח כי שני הצדדים עומדים בכל הדרישות החלות עליהם במסגרת ההתקשרות.
- 3.3. הביקורת ממליצה למועצה לבחון את דרישותיה במסגרת המכרז, בין היתר, בכל הנוגע לכמות כוח האדם ביחס להיקף ההתקשרות, וזאת לצורך הפקת לקחים וצמצום עלויות בעתיד על ידי בניית מכרז המותאם באופן מרבי לצרכי המועצה.
- 3.4. הביקורת סבורה כי יש להעביר את הסכם ההתקשרות לבדיקת היועץ המשפטי של המועצה בהקדם האפשרי, על מנת למנוע חשיפת המועצה לאחריות אזרחית/פלילית בהתאם לדין. מומלץ לבצע סקירת הסכמי ההתקשרות עם כל הקבלנים בתחום הניקיון והאבטחה. יש ליידע את עובדי הקבלן בדבר קיום הגורם במועצה, אליו ניתן לפנות במקרים של הפרת זכויותיהם מצד הקבלן.

4. ממצאי ביקורת מפורטים:

4.1. תהליך בחירת קבלן:

מכרז:

באוגוסט 2014 פרסמה המועצה מכרז פומבי מס' 3/2014 למתן שירותי ניקיון וטיאוט רחובות ושטחים פתוחים בשטח השיפוט של המועצה המקומית כוכב יאיר-צור יגאל (להלן: "המכרז"). המכרז נערך על ידי פורטל ייעוץ ותכנון אקולוגי (להלן: "פורטל"), המשמשת כיועץ המועצה לעניין הכנת מכרזים.

ביום 14.09.2014 נערכה ישיבה בנוכחות מנכ"ל המועצה דאז, נציגת ועדת המכרזים, נציגת חברת פורטל והיועץ המשפטי של המועצה, בה נפתחו 6 מעטפות שהוגשו במסגרת המכרז. המעטפות נמסרו לחברת פורטל לבדיקת מסמכים והכנת חו"ד מקצועית.

ביום 21.09.2014 הגישה חברת פורטל לחברי ועדת המכרזים חוות דעת מקצועית ובה סקירת המסמכים שהוגשו על ידי הקבלנים, השלמות נדרשות ובחינת הצעות המחיר.

על פי חו"ד המקצועית של חברת פורטל, לכל הקבלנים ניתנה אפשרות להשלים את המסמכים החסרים מתוקף סעיף 19 (א) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות. כמו כן, הקבלנים נדרשו להמציא תחשיבים כלכליים לצורך בחינת היותן הצעות המחיר אינן גרעוניות ו/או כאלו הפוגעות הזכויות עובדים על פי דין. ביום 7.10.2014 נערך שימוע לקבלנים, בו הוצגו הסברים לחישוב רווחיות הצעות המחיר לצורך הבדיקה האם הקבלנים יכולים לעמוד בהצעות שהגישו ובכלל תנאי המכרז.

ביום 14.10.2014 הוציאה חברת פורטל חו"ד מקצועית משלימה, לפיה הצעתו של חברת צח אור זכתה בניקוד המצטבר המרבי ופורטל ממליצה עליה כהצעה הזוכה לעניין נושא המכרז.

ביום 19.10.2014 נערכה ישיבת ועדת המכרזים, בנוכחות היועץ המשפטי של המועצה ונציגת חברת פורטל, בה הוחלט לקבל את המלצתה של חברת פורטל ולקבל את הצעתה של חברת צח אור כהצעה הזוכה (להלן: "הקבלן הזוכה").

ביום 20.10.2014 אישר ראש המועצה את המלצתה של ועדת המכרזים לקבל את הקבלן צח אור כקבלן הזוכה במכרז בסכום כולל של 1,579,000 ₪ לשנה כולל מע"מ.

ביום 21.10.2014 הודיעה מזכירת ועדת המכרזים לקבלן הזוכה בדבר זכייתו וביקשה מהקבלן להגיש תוך 3 ימים ערבות ביצוע בסך 150,000 ₪ בתוקף ל-36 חודשים ואישור על קיום ביטוחים כמפורט בנספח ב' לחוזה.

מועד תחילת העבודה נקבע ליום 1.11.2014.

הסכם התקשרות:

המועצה חתמה על הסכם ההתקשרות עם הקבלן צח אור (להלן: "הקבלן") למתן שירותי ניקיון וטיאוט רחובות ושטחים פתוחים בשטח השיפוט של מועצה מקומית כוכב יאיר-צור יגאל. ההסכם בתוקף מיום 1.11.2014 ועד ליום 1.11.2017, עם אופציה לארכה ל-24 חודשים במצטבר.

להלן עיקרי ההסכם:

6. הקבלן יבצע עבודות ניקיון וטיאוט רחובות ושטחים פתוחים בכל שטח שיפוט המועצה באמצעות מכונת טיאוט, חרמשים מוטוריים ופועלי ניקיון.
7. ביצוע כל העבודות ייעשה על פי חלוקה אזורית של שטח שיפוט המועצה בהתאם למפה המצ"ב כנספח ו' לחוזה הקבלנות ל-3 אזורים, כמפורט להלן....
8. ...

9. אומדן/מפתח העבודות היומיות לביצוע מפורט בסעיף 1 לנספח ד' לחוזה

הקבלנות.

11. העבודות תתבצעה בהתאם לתוכנית עבודה המצ"ב כנספח ז' לחוזה הקבלנות אשר תעודכן מעת לעת על ידי המועצה....
12. לצורך ביצוע העבודות יפעיל הקבלן 2 מכונות טיאוט, טנדרים, מכונות שאיבה חשמליות, חרמשים מוטוריים ופועלי ניקיון....
20. הקבלן יפעיל לצורך ביצוע העבודות, לפחות רכב משימתי אחד (טנדר מסוג דאבל קבינה עם עגלה נגררת).
הרכב המשימתי יופעל על ידי עובד מטעם הקבלן בליווי עובד נוסף.
באמצעות הרכב המשימתי יעשה פיקוח על ביצוע העבודות בשטח השיפוט, כמו כן גם מתן מענה למשימות נקודתיות....
הרכב המשימתי יאסוף גם את שקיות הפסולת אשר תרוכזנה בצירי הרחובות והשטחים הפתוחים ויפנה אותם לאזור/כלי אצירה עליו תורה המועצה.
...על הרכב המשימתי להיות מצויד במתקן להתזת מים על ידי לחץ אוויר (גרניק) בעל צינור לחץ באורך של 15 מטרים...
כמו כן יועמד הרכב המשימתי למשימות אשר יקבעו מעת לעת על ידי המועצה בעניין, לרבות שטיפת רחבת המרכז המסחרי בצורה יסודית במשך 4 פעמים בשנה, בכפוף לאישור המועצה.
21. הקבלן יבצע עבודות טיאוט רחובות ושטחים פתוחים גם באמצעות שתי (2) מכונות טיאוט בשטח שיפוט המועצה....
23. הקבלן יפנה וישנע על חשבונו את כל פסולת הטיאוט למכולות/כלי אצירה אשר תוצבנה על ידי הקבלן ועל חשבונו ולאזור אליו תורה המועצה...עלויות אגרת ההטמנה וסכום היטלי ההטמנה בגין פסולת הטיאוט לא תחולנה על קבלן...."

ממצאי הביקורת:

4.1.1. הקבלן המציא ערבות בנקאית על סך 150,000 ₪ בתוקף עד ליום 22.10.2017 כנדרש בהסכם.

4.1.2. מסקירת המסמכים, נמצא תיעוד לביטוח בתוקף עד תום שנת 2014 בלבד. העדר ביטוח בתוקף חושף את המועצה לתביעות ולנזקים כספיים ואינו מעניק למועצה הגנה משפטית במקרה של סכסוך עם הקבלן. הביקורת מציינת כי במועצה אין נוהל כתוב בנושא התקשרות עם ספקים וקבלנים, אשר מגדיר, בין היתר, מיהו הגורם האחראי על בדיקת תוקף המסמכים הקשורים להתקשרות, כגון: הסכם התקשרות, ביטוחים, ערבויות, תעודות, רישיונות וכו'.

4.1.3. ביום 11 במרץ 2015, 4 חודשים לאחר תחילת עבודת הקבלן במועצה, פנתה מנכ"ל חברת פורטל למנכ"ל המועצה דאז, מנהל מחלקת שפ"ה, היועץ המשפטי וגזברית המועצה כדלקמן:

"בעקבות פנייתו של הקבלן המבצע צח אור שירותי תברואה בע"מ, ובעקבות פנייתה של המועצה להקצאת הרכב המשימתי בפועל, נטען על ידו כי העלויות בגין האמור לא תוקצבו על ידו בהצעתו, ועל כן מתבקש על ידו תוספת בשיעור של 14,000 ₪ כתוספת חודשית בגין הקצאת השירותים כאמור".

עוד עולה מהפנייה, כי לאור העובדה כי למועצה אין צורך להקצאת רכב משימתי באופן יום יומי, הועלתה הצעה מאת הקבלן, כי במקום ישפה את המועצה בהקצאת רכש שטיפה ייעודי לשטיפה של מקומות ציבוריים ללא עלות נוספת בהתאם לתוכנית עבודה שתגובש על ידי מחלקת שפ"ה.

מבדיקת הביקורת עולה כי הצעת המחיר של חברת צח אור שהוגשה במסגרת המכרז אכן לא כללה התייחסות לעלויות של רכב משימתי ועובד נוסף, אשר נדרש הקבלן הזוכה לספק לביצוע עבודות המכרז.

למרות האמור לעיל, חברת פורטל, אשר סקרה את הצעות המחיר של הקבלנים במסגרת המכרז, המליצה על הצעתו של חברת צח אור כהצעה הזוכה לעניין העבודות נשוא המכרז.

חוות דעתה המקצועית של חברת פורטל אושרה כאמור על ידי ועדת מכרזים.

הדבר מעלה שאלות בנוגע למקצועיות הבדיקה של חברת פורטל כיועצת לענייני מכרזים, מה שעלול לפגוע בעקרון השוויון בהליך מכרזי על ידי בחירה שגויה של הזוכה במכרז.

4.1.4. כוח אדם:

סעיף 41 להסכם ההתקשרות קובע, בין היתר: "הקבלן מתחייב להעסיק לצורך ביצוע העבודות צוות עובדים מהימן, מאומן ובקיא בתפקידים המוטלים עליהם ומכירים את שטח העבודה במועצה.

לצורך ביצוע העבודות יעסיק הקבלן נהגים למכונות טיאוט (נהג לכל מכונת טיאוט), נהג לטנדר, כמו כן בנוסף יעסיק הקבלן 7 פועלי ניקיון רגילים, אשר יפעילו גם את מכונות השאיבה והחרמשים המוטוריים....

...הקבלן מתחייב להעסיק מנהל עבודה (כהגדרתו בחוזה הקבלנות) בשטח המועצה אשר ימצא בשטח שיפוטה מעת לעת, בהתאם לקריאה ו/או דרישה מאת המועצה ו/או המנהל מטעמה.

ביום 10 בספטמבר 2014 הוציאה חברת פורטל פרוטוקול הבהרות ושינויים מספר 1, בו נקבע, בין היתר: "יובהר כי פסקה 2 לסעיף 41 לחוזה הקבלנות תשונה ותהא כדלקמן: "לצורך ביצוע העבודות יעסיק הקבלן נהגים למכונת טיאוט (נהג לכל מכונת טיאוט), נהג לטנדר, כמו כן בנוסף יעסיק הקבלן 6 פועלי ניקיון רגילים, אשר יפעילו גם את מכונות השאיבה והחרמשים המוטוריים".

מבדיקת הביקורת עולה כי בפועל מעסיק הקבלן 9 עובדים בשטח המועצה: 6 פועלי ניקיון רגילים, 2 נהגים ועובד נוסף לשטיפת המדרכות שצמוד למכונת השטיפה.

נמסר לביקורת כי קיימים מקרים בהם הקבלן מספק פחות עובדים מהנדרש בהסכם. עובד מחלקת שפ"ה, אשר אחראי על תחום הניקיון במועצה (להלן: "מפקח הניקיון") מנהל רישום יומי של מספר עובדי ניקיון שהגיעו בבוקר לעבודה ומעדכן טלפונית את מנהל מחלקת שפ"ה.

כמו כן, לצורך ביצוע העבודה, מספק הקבלן 2 מכונות שטיפה, אחת גדולה ואחת בינונית. נמסר לביקורת כי המכונה הבינונית שמספק הקבלן למועצה ישנה מאוד ומתקלקלת לעתים קרובות, אך הקבלן לא נדרש על ידי המועצה לספק מכונה חילופית.

מסקירת היומנים לחודשים ינואר ופברואר 2016 עלו הממצאים הבאים:

<u>מספר ימים בהם היתה תקלה</u>	<u>מספר עובדים חסרים</u>	
<u>במכונת השטיפה הבינונית</u>	<u>בחודש במצטבר</u>	
1	10	ינואר
2	-	פברואר

סעיף 120 להסכם ההתקשרות קובע, בין היתר, כי הקבלן ישלם למועצה פיצויים בגין אי ביצוע עבודה כנדרש בהסכם לדוגמא:

<u>הליקוי</u>	<u>סכום הקיזוז המוסכם</u> <u>בשקלים לכל מקרה בודד</u>
אי העסקת נהג במכונות הטיאוט	2,000
אי העסקת עובד בצוות הטיאוט/הניקיון לכל יום	500
אי העמדת מכונת טיאוט ליום	3,000

נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת שפ"ה, כי המועצה אינה נוהגת להטיל סנקציות על הקבלן בגין אי עמידה בהסכם (לדוגמא, מחסור בכוח אדם, מכונת שטיפה תקולה וכו'), אלא מבקשת מהקבלן להעניק שירותים נוספים ללא תמורה, בהתאם לצורך המועצה. המועצה אינה מנהלת רישום שמות העובדים, שעות כניסה ויציאה של העובדים לצורך מעקב ובקרה. כמו כן, לא מתבצע רישום של השירותים שבוצעו על ידי הקבלן ללא תמורה כמפורט לעיל.

4.1.5. בתחילת שנת 2015 נבנה בשטח המועצה מתקן לשיטפת מכונת הטיאוט הגדולה. המתקן נבנה על ידי עובדי המועצה בפיקוח מנהל מחלקת שפ"ה דאז.

במהלך שנת 2015 הועלו טענות רבות מצד התושבים וחברי המועצה כנגד הפעלת המתקן, כמקור לזיהום סביבתי. ביום 30.04.2015 השיב מנכ"ל המועצה דאז, כי "למתקן יש היתר מלא מהוועדה לתכנון ובניה... המועצה בנתה את המתקן על פי הנחיות הוועדה והמשרד להגנת הסביבה... אכן נתגלו בעיות בתפקוד המתקן... המועצה החלה בתהליך הטיפול ותסיים אותו בתוך חודשיים כפי שהתחייבה...".

בתום שנת 2015 הורה מנכ"ל המועצה לסגור את המתקן בעקבות דרישת המשרד להגנת הסביבה והתלונות שהוגשו על ידי חברי המועצה נגד השימוש במתקן.

בעקבות סגירת המתקן, הוחלט לבצע את שטיפת מכונת הטיאוט במתקן השטיפה של עיריית כפר סבא תמורה סך של 1,500 ₪ לחודש. לצורך כך, מסיים נהג המכונה את יום עבודתו במועצה שעה קודם מדי יום ומסיע את המכונה לכפר סבא.

לדברי מנהל מחלקת שפ"ה, למרות הממצאים המפורטים לעיל, הקבלן עומד בדרישות ההסכם בכל הנוגע לתוכנית העבודה ומבצע את עבודתו לשביעות רצונה של המועצה.

לדעת הביקורת, הממצאים המפורטים לעיל עשויים להצביע על עודף כוח אדם ו/או שעות עבודה שדרשה המועצה במסגרת המכרז. הביקורת ממליצה למועצה לבחון את דרישותיה במסגרת המכרז, בין היתר, בכל הנוגע לכמות כוח האדם ביחס להיקף ההתקשרות, וזאת לצורך הפקת לקחים וצמצום עלויות בעתיד על ידי בניית מכרז המותאם באופן מרבי לצרכי המועצה.

4.1.6. פיקוח אחר עבודת הקבלן:

על פי סעיף 20 להסכם ההתקשרות, פיקוח על עבודת הקבלן אמור להתבצע על ידי עובד מטעם הקבלן באמצעות הרכב המשימתי. כאמור הסעיף 4.1.3 לעיל, הקבלן לא מספק את השירותים הנ"ל, בפועל הפיקוח על עבודת הקבלן מתבצע על ידי עובד מחלקת שפ"ה (להלן: "מפקח הניקיון"), אשר אחראי במסגרת תפקידו על בדיקת נוכחות עובדי הקבלן, מעקב אחר ביצוע תוכנית העבודה היומית, איסוף שקיות פסולת וטיפול בפניות התושבים. העברת פניות התושבים למפקח הניקיון מתבצעת על ידי מוקדן מחלקת שפ"ה באמצעות שיחת טלפון ו/או שליחת הודעה ישירות לטלפון. מבדיקת הביקורת, הפניות בנושא ניקיון וטיאוט רחובות במערכות מוזנות תחת קטגוריה "שפ"ה כללי", מה שמקשה על ביצוע ניתוח פניות בנושא זה.

מומלץ להזין פניות בנושא ניקיון וטיאוט רחובות תחת קטגוריה נפרדת. מומלץ להעביר את פניות התושבים למפקח הניקיון באמצעות רשימה מסודרת מהמערכת, על מנת לבצע פיקוח ובקרה אחר טיפול בפניות ועדכון המערכת באופן שוטף.

הביקורת מציינת כי לא קיימות במחלקת שפ"ה הנחיות ברורות בנושא טיפול בפניות התושבים בכלל, ובנושא ניקיון בפרט, לרבות אופן סגירת פניות במערכת, זמן טיפול בפניה, עדכון סטטוס הפניה, מסירת מידע לתושב וכו'.

הדבר גורם, בין היתר, לריבוי פניות פתוחות במערכת, כאשר חלקן טופלו כבר, אינו מאפשר לבצע מעקב אחר אופן טיפול בפניה, לרבות איתור הגורם האחראי על העדר טיפול בפניה והפעלת סנקציות במידת הצורך, מקשה על מתן מענה הולם לתושב ופוגע ביכולת המועצה לתת שירות.

4.1.7. סקירת כרטיס הנהלת החשבונות לשנת 2015 עולה כי המועצה משלמת לקבלן סך של כ-131 אלפי ₪ לחודש, וזאת בהתאם להסכם ההתקשרות עם הקבלן. לא נמצאו תשלומים נוספים לקבלן בתקופת ההתקשרות.

4.2. אכיפת דיני העבודה

רקע חוקי:

בשנת 2011 חוקק חוק להגברת האכיפה של דיני העבודה, התשע"ב-2011 (להלן: "החוק").

פרק ג' לחוק קובע, בין היתר, כי בהתקיים תנאים מסוימים על מזמין השירות חלה חובת מעביד כלפי עובדי הקבלן והוא עלול להיות חשוף לתביעה אזרחית בשל הפרת זכויות עובדי הקבלן. לאור זאת, על מזמין השירות לנקוט באמצעים סבירים כדי למנוע פגיעה בזכויות עובדים של הקבלן המועסקים אצלו. הגדרת "שירות" מופיעה בתוספת ראשונה לחוק ומתייחסת לעובדי ניקיון, שמירה ואבטחה והסעדה.

פרק ד' לחוק קובע, בין היתר, כי במקרים מסוימים תחול על מזמין השירות ועל מנהל כללי של מזמין השירות אחריות פלילית בעניין התקשרות עם הקבלן. להלן הסעיפים הרלוונטיים בפרק ג', בהם נקבעו התנאים שעל מזמין השירות לקיים על מנת לקבל "הגנות" בפני התביעה האזרחית:

27. "בתובענה אזרחית בשל הפרת חובה החלה על מזמין שירות לפי הוראות

סעיף 25, תהא זו הגנה טובה למזמין השירות אם הוכיח כי מתקיים אחד

מאלה:

(1) הפרת החובה תוקנה במלואה ביום היווצרות עילת התובענה;

(2) מזמין השירות מסתמך בתום לב על בדיקות תקופתיות שנערכו בידי

בודק שכר מוסמך, לפי הוראות פרק ו', ועם גילוי הפרה של החובה עשה

כל שביכולתו לתיקון ההפרה בידי הקבלן, ואם ההפרה לא תוקנה בתוך

זמן סביר-ביטל את החוזה בינו לבין הקבלן בשל הפרת החובה....;

....

28.

(א) כרת מזמין שירות חוזה עם קבלן, שמתקיים בו אחד התנאים המפורטים

להלן, תחול על מזמין השירות אחריות אזרחית כלפי עובד של הקבלן

המועסק אצלו, לפי הוראות סעיף 25, אף אם לא מתקיים לגבי השירות

התנאים שבסעיף קטן (א)(1) ו-2 של הסעיף האמור, וכן לא יחולו לגבי

הגנות לפי סעיף 27:

- (1) בחוזה או בהצעתו של הקבלן לא פורטו בכתב רכיבי השכר שישלם הקבלן לעובדיו וכן עלות השכר המינימלית, הצהרת הקבלן על עלויות נוספות כולל רווח, התחייבות של מזמין השירות לתשלום בסכום שלא יפחת מעלות השכר המינימלית והעלויות הנוספות כאמור ;
- (2) עלות השכר המינימלית כאמור בפסקה (1) פחותה מערך שעת עבודה שנקבע לפי סעיף קטן (ב) ;
- (3) מזמין השירות משלם בפועל לקבלן סכום הנמוך מערך שעת עבודה שנקבע לפי סעיף קטן (ב), בעבור שעת עבודה לעובד של הקבלן....".

הנחיות למזמיני שירותים בתחום הניקיון:

- ביום 5.2.2014 חתם שר הכלכלה על צו ההרחבה להסכם הקיבוצי הכללי בענף הניקיון, אשר נכנס לתוקף ביום 1.3.2014.
- נוכח ההשלכות של צו ההרחבה ומשמעויות החוק להגברת האכיפה על מזמיני שירות, פרסמה הלשכה למסחר הנחיות למזמיני שירותים בתחום הניקיון כדלקמן:
1. "יש לבדוק חוזים והתקשרויות קיימים עם קבלני שרות הניקיון והתאמתם למצב המשפטי החדש.
 2. יש לוודא כי החוזים אינם כוללים סעיפים ותניות המנוגדים להוראות החוק. יש למחוק הוראות כאלה מהחוזים גם אם טרם חלפה תקופת תוקפם.
 3. אין לכלול בחוזים הוראה המתנה על זכויותיו של עובד הקבלן כלפי מזמין השירות או הוראה ממנה משתמע כי הוא ויתר על זכויותיו בין כלפי המזמין ובין כלפי הקבלן.
 4. אין לכלול בחוזה הוראה לפיה הקבלן או כל גורם אחר ישפה או יפצה את המזמין בגין תשלום עיצום כספי שיוטל עליו.
 5. אין לכלול בחוזה תניה הקובעת שיפוי של מזמין השירות או תשלום אחר בשל חבותו לפי חוק זה.
 6. חובה לפרט בחוזים או בהצעה של הקבלן מהם רכיבי השכר שהקבלן ישלם לעובדיו וכן מהי עלות השכר המינימלית.
 7. חובה לצרף לחוזה הצהרה של הקבלן על עלויות העסקה נוספות כולל הרווח שיפיק מההתקשרות.
 8. חובה לכלול בחוזה הוראה לפיה עדכון שכר המינימום ע"י שר התמ"ת יחייב את עדכון גובה התמורה עבור השירות, שנקבעה בין המזמין לקבלן.
 9. חובה להכניס בחוזה התחייבות של המזמין לתשלום בסכום שלא יפחת מעלות השכר המינימלית והעלויות הנוספות כפי שקבוע בצו ובחוק.

10. יש חובה לקבוע בכתב, נהלים ודרך למסירת הודעות על ידי עובדי הקבלן לאחראי. רצוי לקבוע הליך פשוט לבירור הודעה על הפרה.
11. חלה חובה לייצע את עובדי הקבלן מי הגורם אצל המזמין אליו הם יכולים לפנות לדווח על ההפרה ואת הדרך בה עליהם לפנות.
12. מינוי גורמים אחראים במקום העבודה, שירכזו את הטיפול בעובדי הקבלן. מומלץ שאותם גורמים יהיו אחראים גם לקבל הודעות מעובדי הקבלן ומהתמ"ת, בדבר הפרת זכויות על ידי הקבלן והטיפול בתלונות.
13. מומלץ לקיים בקרה ובדיקות יזומות תקופתיות מול עובדי הקבלן והקבלן עצמו.
14. מומלץ להכניס בחוזה תניה לפיה, ביטול ההסכם עם הקבלן בהתאם להוראות החוק, איננה מהווה הפרה של ההסכם.
15. מומלץ להכניס סעיף לחוזה עם הקבלן, לפיו הקבלן מתחייב למסור למזמין או לבודק שכר מוסמך מטעם המזמין את כל המידע הנדרש לצורך ביצוע בדיקת השכר כאמור בחוק באופן שוטף וככל שיידרש על מנת לבדוק אם הוא מקיים את כל דרישות החוק.
16. מומלץ להכניס תניה בחוזה הקובעת כי במקרה שנודע למזמין כי הקבלן מפר את זכויות העובד, המזמין יהיה רשאי לדרוש ולקבל מהקבלן את כל המידע המסמכים הדרושים לברור העניין בהקדם, ואם לא יפעל בהתאם, הדבר יהווה הפרה יסודית של ההסכם המקנה למזמין זכות לביטול ההסכם.
17. מומלץ לקבוע סעיף בחוזה המחייב את הקבלן להודיע למזמין על סיום עבודה של עובד קבלן, על היעדרויות של עובד קבלן ומי העובדים המחליפים את העובדים שעזבו או נעדרו ולקבוע שהפרת סעיף זה מהווה הפרה יסודית.

ממצאי הביקורת:

- 4.2.1. מבדיקת הביקורת עולה כי הסכם ההתקשרות עם הקבלן אינו מכיל את כל ההתאמות הנדרשות בהתאם לחוק ו/או הנחיות הלשכה למסחר, לדוגמא:
 - פירוט רכיבי השכר שישלם הקבלן לעובדיו וכן עלות השכר המינימלית, הצהרת הקבלן על עלויות נוספות כולל רווח, התחייבות של מזמין השירות לתשלום בסכום שלא יפחת מעלות השכר המינימלית והעלויות הנוספות כאמור.
 - התחייבות הקבלן לשתף פעולה באופן מלא עם הביקורת שתיערך על ידי הגורם מטעם המועצה ותיקון מיידי של הפרת חוקי העבודה, במידה ותימצא.

ראוי לציין כי אי עמידת הקבלן בהתחייבות האמורה מהווה הפרה יסודית של החוזה ועילה לביטולו המידי.

- מינוי גורם אחראי במועצה אשר ירכז טיפול בעובדי הקבלן וקביעת נהלים ודרך מסירת הודעות ותלונות של עובדי הקבלן בנוגע להפרות חוקי העבודה.

4.2.2. סעיף 57 להסכם ההתקשרות מפרט את שיעורי ההפרשות לסוציאליות שהקבלן מחויב להפריש לעובדיו.

שיעורי ההפרשות שפורטו במסגרת ההסכם נמוכים מאלו שנקבעו בצו ההרחבה.
כמו כן, ההסכם אינו מחייב את הקבלן לבצע הפרשות לקופת גמל בגין קצובת הנסיעה וקרן השתלמות, כנדרש בצו ההרחבה.

4.2.3. לדעת הביקורת, הסכם ההתקשרות עם הקבלן מכיל סעיפים אשר לכאורה אינם תואמים את הנחיות הלשכה למסחר למזמיני השירות כדלקמן:

- סעיף 72 לפרק ו' קובע, בין היתר: **"הקבלן ישפה את המועצה, עם דרישתה הראשונה לכך, בכל עת וללא הגבלת סכום, בגין כל דרישה ו/או תביעה שיופנו נגד המועצה מאת הקבלן ו/או מי מעובדיו ו/או אחר מטעמו ו/או על ידי צד שלישי כלשהו....בקשר עם כל חיוב, חבות, חוב ו/או אחריות הנובעת מיחסים כאמור, לרבות מכוח הסכם זה, הסדר, דבר חקיקה, צו הרחבה, נוהג וכיוצא באלה"**.

- סעיף 67 לפרק ה' קובע, בין היתר: **"מובהר ומודגש בזאת, כי המועצה לא תשפה ו/או תפצה את הקבלן בגין התשלומים ו/או התוספות למשכורותיהם של עובדיו, וזאת לאורך כל תקופת חוזה הקבלנות....בין אם שונו הוראות החוק בעניין ובין אם לאו"**.

הביקורת סבורה כי יש להעביר את הסכם ההתקשרות לבדיקת היועץ המשפטי של המועצה בהקדם האפשרי, על מנת למנוע חשיפת המועצה לאחריות אזרחית/פלילית בהתאם לדין.
מומלץ לבצע סקירת הסכמי ההתקשרות עם כל הקבלנים בתחום הניקיון והאבטחה.

יש ליידע את עובדי הקבלן בדבר קיומו של גורם במועצה, אליו ניתן לפנות במקרים של הפרת זכויותיהם מצד הקבלן.

4.2.4. בדיקות שכר של עובדי הקבלן:

המועצה התקשרה עם חברת חשבונאות וייעוץ בע"מ לצורך ביצוע בדיקות שכר של עובדי הקבלן בהתאם לדין.

ביום 22.11.2015 הוצא דוח בדיקות השכר של עובדי הקבלן בתקופה שבין 1 בנובמבר 2014 ועד 31 ביולי 2015.

להלן עיקרי הממצאים שעלו מדוח בדיקות השכר:

- חברת צח אור העסיקה קבלן משנה בשם א.ז. שירותי הספקת עובדים בע"מ באישור המועצה. נמצא כי קבלן המשנה מעסיק עובדים זרים שלא בהתאם לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 2/2011, **כל זאת תוך הפרת חוזה בין הקבלן למועצה.**

- בחוזה שנחתם בין הקבלן לבין המועצה לא פורטו מרכיבי שכר העובדים כנדרש לפי סעיף 28 לחוק. על כן, עקב העסקת עובדים זרים ועל פי החלת היטל מעסיקים בגין העסקת עובדים זרים מטעם מס הכנסה בגובה של 20% על המעסיק, לא ניתן לקבוע האם מדובר בחוזה הפסד אשר עלול לפגוע בעובדים.

- לא שולמו קרנות השתלמות למספר עובדים המועסקים על ידי הקבלן.
- לא הועברו בודק השכר חלק מהמסמכים הרלוונטיים לבדיקה.
- עובדי הקבלן אינם מדווחים שעות בעצמם או באמצעות אמצעים אלקטרוניים, אלא על ידי מנהל העבודה בשטח, על כן לא קיים מנגנון בקרה לעניין בדיקת נוכחות העובדים לשכר.

מצוין בדוח כי עיקר הליקויים מתייחס לעובדים המועסקים על ידי קבלן המשנה. נכון למועד הביקורת, קבלן הניקיון הפסיק את התקשרותו עם קבלן המשנה כאמור.

לדעת הביקורת, באחריות עובדי מחלקת שפ"ה, האמונים על פיקוח על עבודת הקבלן, להיות בקיאים בפרטי הסכם ההתקשרות ולהתריע בבוא הזמן על אי עמידת הקבלן בהסכם ההתקשרות, וזאת על מנת למנוע את חשיפת המועצה לנזקים ותביעות.

הליקויים המפורטים בדוח בודק השכר נתגלו כעבור שנה מאז שהקבלן החל לעבוד במועצה, מה שמקשה על המועצה לנקוט באמצעים הנדרשים בהתאם להוראות הדין מול הקבלן.

להלן התייחסות מנכ"ל המועצה לממצאי הביקורת:

1. "אישור קיום ביטוחים: הנושא נבדק. ערבות הביצוע בידינו, אבל אמנם אין בידינו אישור קיום ביטוחים תקף. הנושא יטופל בימים הקרובים ביותר.
2. שינויים באופן ביצוע העבודות: אני מסכים עם הקביעה העקרונית שנכון יהיה לצפות פני עתיד ולכלול בדרישות המכרז גם הצעת מחיר לתוספות או שינויים שגם אם אינם נדרשים בעת הכנת המכרז – יש סיכוי שיידרשו בעתיד. דוגמה רלוונטית היא הדרישה מהמציעים במכרז לאחזקת מערכות חשמל שנערך בשלהי 2015 להציע שיעור הנחה ממחירון "דקל" ביחס למוצרים ושרותים שלא פורטו בתכולת המכרז. עם זאת, יש להביא בחשבון את העובדה שעשויים להידרש בעתיד שינויים או תוספות שלא נצפו מראש ואשר היקפם אינו משמעותי ביחס להיקף ההתקשרות כולה. במקרה הנדון, להבנתי, אין בהחלפת שרות בשרות אחר שלפי מיטב שיפוטם של גורמים מקצועיים הוא שווה ערך לשרות המוחלף, משום פגיעה למעשה בעקרון שוויון ההזדמנויות. כמו-כן יצויין כי בימים בהם משאית הטיאווט הקטנה לא תעבוד, מסיבות כלשהן, תתוספנה שעות עבודה של המשאית הגדולה ע"מ להשלים את החסר.
3. מתקן לשטיפת מכונות טיאווט: מתכונת העבודה של קבלן הטיאווט אמנם שונתה, אבל אציין בהקשר זה שתי עובדות: האחת – זמן העבודה של הקבלן לא השתנה, שכן שעת טיאווט הוחלפה בשעת נסיעה ושטיפה. השנייה – לא זו בלבד שהתמורה בפועל למועצה לא נפגעה (ראה גם בסיפא של סעיף ד'2 לעיל), כתוצאה מהפעולה שנקטה נמנעה פגיעה בסביבה והפרת החוק בתחום חשוב זה.
4. כח אדם: רשמתי לפני את ההערה בדבר קיום אפשרי של עודף כח אדם. להבא אוודא שבתחומים מסוימים יוגדרו דרישות המכרז במונחי תפוקה ולא בתשומות, וזאת מבלי לשלול את הגישה על-פיה אומדן ההוצאה/מחירים אמור להיערך על בסיס התשומות החזויות. אם יש קבלן המסוגל לספק את התפוקות הנדרשות תוך שימוש יעיל יותר בתשומות – אקבל זאת בברכה, שכן יעילותו תאפשר לו להציע מחיר נמוך ועדיין לספק את התפוקות המצופות.
5. פיקוח אחרי עבודת הקבלן: כפי שצויין לעיל, מתבצע פיקוח על עבודת הקבלן. באשר להנחיות בנושא פניות התושבים, נושא זה עובר בימים אלה תהליך עמוק של רה-אירגון, במסגרתו מונתה עובדת כאחראית על תחום השרות לתושב (בכלל, לא רק בנושא הגינון) ונקבעו כללים מפורטים ומסודרים לאופן הטיפול בכל סוג של פניה. נכון למועד כתיבת שורות אלה אותרו ונקבעו נהלים מפורטים לטיפול בכ-300 סוגי פניות שונים.
6. אכיפת דיני העבודה: אמנם התברר לנו בדיעבד שהקבלן מעסיק קבלן משנה ללא אישור המועצה, ומכיוון שקבלן המשנה נעצר ע"י המשטרה ולאחר מכן נעלם מהשטח, לא היה באפשרות הקבלן הראשי ("צח-אור") לספק לרוה"ח מטעם המועצה את המידע הדרוש.

נשלחו לקבלו מכתבי התראה ולא הועברו אליו התשלומים בגין מספר חודשי עבודה. בפגישה שהתקיימה עם הקבלן בנוכחות מנהל השפ"ה, גזברית המועצה ומנכ"ל המועצה סוכם כי לאור אי-יכולתו של הקבלן לאתר את קבלן המשנה ולהמציא את המסמכים הדרושים שמתייחסים לחלק מהמחצית השנייה של 2015, הוא ימנה קבלן משנה חדש, יקבל את אישור המועצה לאותו מינוי ויספק לרוה"ח המבקר מטעם המועצה את ביצוע תשלומי שכר כחוק, נתונים מפורטים המתייחסים לתקופת פעילותו של קבלן המשנה החדש.

בללי

בתקופת הדו"ח התחלפו מספר עובדים בכירים האחראים על פעילות המועצה, בעיקר בתחומים המפורטים בסעיפים ב' ו-ד' לעיל (מנהל שפ"ה ומנכ"ל המועצה), וחלק מממצאי המבקרת מתייחס לתקופה שקדמה למועדי תחילת עבודתם. לאחר מכן שונו חלק מנהלי העבודה וכיום הם תואמים את הנהל התקין אליו מכוונת הביקורת. אני מקבל את ממצאי המבקרת גם בתחומים בהם עדיין לא בוצעו ההתאמות הנדרשות ואעשה כמיטב יכולתי, במסגרת המגבלות הקיימות, לשפר את כל הטעון תיקון".

ועדות החובה במועצה

1.1. רקע:

בעקבות פניית חברי ועדת הביקורת מתוקף סעיף 145ד' לצו המועצות המקומיות, נערכה ביקורת בנושא ועדות החובה במועצה. במסגרת הביקורת נערכה סקירת ועדות החובה, הפועלות במועצה, לרבות הרכב הועדות, התכנסותן וניהול פרוטוקולים, וזאת על פי הוראות הדין החלות על המועצה. הביקורת מציינת כי לפעילותן התקינה של הועדות במועצה ישנה חשיבות רבה עבור המועצה מבחינת יישום הוראות הדין ומנהל תקין.

1.2. מטרת הביקורת:

בדיקת קיום הוראות הדין, על כל דבריו, בכל הנוגע להרכב ועדות החובה, התכנסותן וניהול פרוטוקולים.

1.3. המקור החוקי:

- פקודת המועצות המקומיות.
- פקודת העיריות.
- צו המועצות המקומיות (א), תשי"א-1950 (להלן: "צו המועצות המקומיות").
- חוזרי מנכ"ל משרד הפנים.

1.4. תהליך הבדיקה:

- פגישות וניהול שיחות עם הגורמים הרלוונטיים במועצה.
- בדיקת הוראות החוק ויישומן על ידי המועצה.
- עיון בפרוטוקולים ומסמכים נוספים.
- כתיבת דוח ביקורת.

2. ריכוז עיקרי הממצאים:

2.1. כיום מכהנים במועצה 10 חברים בלבד במקום 11 שנדרש על פי החוק.

2.2. חלק מועדות החובה במועצה לא מונו.

2.3. הרכב חלק מועדות החובה במועצה אינו תואם את הוראות הדין.

2.4. שינויים בהרכב חלק מועדות החובה לא אושרו בישיבות המועצה כנדרש בצו המועצות המקומיות.

2.5. חלק מועדות החובה במועצה לא התכנסו בשנת 2015 בתדירות שנקבעה בחוק.

3. ריכוז המלצות:

3.1. הביקורת ממליצה כי בתחילת כל ישיבת המועצה יאושר הפרוטוקול מישיבה הקודמת, גם במקרים בהם לא היו הערות לחברי המועצה, וזאת למען הסדר הטוב, על מנת לאפשר מעקב שוטף אחר שלמות אישור הפרוטוקולים.

3.2. יש לפעול למינוי ועדות החובה במועצה בהתאם להוראות הדין החלות עליהן. יש לאשר את כל השינויים בהרכב הועדות בישיבת המועצה.

3.3. יש להקפיד על התכנסות ועדות החובה וניהול פרוטוקולים בהתאם להוראות החוק.

3.4. מומלץ לנהל מעקב ממוחשב אחר יישום החלטות המועצה ולהציגו אחת לתקופה לחברי המועצה לצורך מעקב ובקרה שוטפת, וזאת על מנת להבטיח יישום מלא של החלטות המועצה.

4. ממצאי ביקורת מפורטים:

4.1. הרכב המועצה

ביום 31/10/2011 פרסם שר הפנים הודעה "מפתח אחיד לקביעת מספר חברי המועצה ברשויות המקומיות", אשר נכנס לתוקף החל מ-1/11/2011. על פי ההודעה של שר הפנים, מספר חברי המועצה במועצה המקומית כוכב יאיר- צור יגאל יסתכם ל-11 חברים.

מבדיקת הביקורת, בעקבות השינויים שחלו בהרכב חברי המועצה בשנים 2014 ו- 2015, כיום מכהנים במועצה 10 חברים בלבד. המועצה נמצאת בתהליך מינוי חבר מועצה נוסף מול משרד הפנים.

4.2. ישיבות מועצה

בשנת 2015 התקיימו 19 ישיבות מועצה כדלקמן:

- 10 ישיבות מן המניין
- 7 ישיבות לא מן המניין
- 1 ישיבה מיוחדת
- 1 ישיבה טלפונית

ישיבה טלפונית:

ביום 26/03/2015 נערכה ישיבה טלפונית, בה התקבלה החלטה בנוגע למתן ערבות בנקאית בסך 7,400 ₪ על ידי המועצה במסגרת פרויקט התייעלות אנרגטית של המתנ"ס.

ביום 8/07/2015 פנה חבר המועצה יובל ארד למשרד הפנים לקבלת התייחסות המשרד בנוגע לתקינות קבלת ההחלטה.

ביום 1/09/2015 העביר היועץ המשפטי של המועצה למשרד הפנים את התייחסותו לפנייתו של ח"מ יובל ארד, בין היתר, הנושא כאמור.

ביום 8/11/2015 התקבלה תשובתה של גבי נועה אתגר ממשרד הפנים, על פיה "כפי שהובהר לאחרונה במכתבה של הממונה על המחוז הגבי רות יוסף, אל ראשי הרשויות, **במועצה מקומית לא קיימת אפשרות חוקית לאשר החלטות טלפונית או באמצעות דוא"ל. אי לכך ההחלטה שקיבלתם טלפונית אינה תקפה ועליכם להביאה להצבעה במועצה באופן מיידית.**"

בעקבות כך, נושא מתן ערבות למתנ"ס הוגש שנית בישיבת המועצה מן המניין מיום 03/01/2016 ואושר על ידי רוב חברי המועצה.

4.3. אישור פרוטוקולים מישיבות מועצה:

התוספת השלישית לצו המועצות המקומיות קובעת:

54. "אישור הפרוטוקול

יושב ראש הישיבה, ומוזכיר המועצה או מי שהוא הסמיך, יאשרו את הפרוטוקול בחתימת ידם; העתק ממנו יימסר לכל אחד מחברי המועצה לא יאוחר מ-48 שעות לפני מועד הישיבה מן המניין הקרובה....

55. בקשה לתיקון הפרוטוקול

(א) חבר מועצה רשאי להגיש בכתב למוזכיר המועצה בקשה לתיקון הפרוטוקול.

(ב) לא הוגשה שום בקשה כאמור עד לפתיחת הישיבה מן המניין שלאחר מסירת העתקי הפרוטוקול, רואים אותו כמאושר.

56. דיון בהצעה לתיקון הפרוטוקול

הגיש חבר המועצה הצעה לתיקון הפרוטוקול, יקרא אותה מוזכיר המועצה בישיבה מיד עם פתיחתה, ובאין הסכמה לתיקון המוצע יוכרע הדבר בהצבעה".

ממצאי הביקורת בנוגע לאישור הפרוטוקולים מפורטים בטבלה שלהלן:

<u>תאריך ישיבה</u>	<u>מספר ישיבה</u>	<u>אישור פרוטוקולים</u>
24/04/2015	461	450 מיום 02/11/14 451 מיום 24/11/14 452 מיום 07/12/14 453 מיום 18/12/14 455 מיום 22/01/15 459 מיום 26/03/15
09/09/2015	469	456 מיום 22/01/15 457 מיום 11/02/15 465 מיום 05/07/15 466 מיום 21/07/15 467 מיום 21/07/15 468 מיום 04/08/15
28/10/2015	471	469 מיום 09/09/15 470 מיום 11/10/15
03/01/2016	473	460 מיום 01/04/15 471 מיום 01/11/15 472 מיום 18/11/15

מבדיקת הביקורת עולה כי עד יוני 2015 נהגה המועצה לתמלל פרוטוקולים מישיבות המועצה, מה שגרם לפרקי זמן ממושכים עד להפצת הפרוטוקולים לחברי המועצה לצורך בדיקתם ואישורם.

בישיבת המועצה מיום 7/06/2015 עודכן ואושר נוהל אישור פרוטוקולים כדלקמן: "פרוטוקולים של ישיבות המועצה יופצו לחברי המועצה תוך 10 ימים עד שבועיים ממועד הישיבה... הישיבות יוקלטו, והפרוטוקול הכתוב יכלול את הנקודות העיקריות שיועלו על ידי חברי המועצה כבסיס לקבלת החלטות וכן כל מה שח"מ יבקש לכלול בו. בתחילת כל ישיבה יתאפשר לחברי המועצה להעלות הערות לפרוטוקול הקודם....".

מבדיקת הביקורת, כל הפרוטוקולים לשנת 2015 הופצו להתייחסות חברי המועצה באמצעות דואר אלקטרוני. במקרים בהם לא היו הערות מצד חברי המועצה (לדוגמא, פרוטוקולים מספר 461, 462, 463, 464), הפרוטוקולים לא הועלו לאישור בישיבת המועצה הבאה.

הביקורת ממליצה כי בתחילת כל ישיבת המועצה יאושר הפרוטוקול מישיבה הקודמת, גם במקרים בהם לא היו הערות לחברי המועצה, וזאת למען הסדר הטוב, על מנת לאפשר מעקב שוטף אחר שלמות אישור הפרוטוקולים.

4.4. מעקב אחר ביצוע החלטות המועצה:

מנכ"ל המועצה אחראי על הוצאה לפועל של החלטות המתקבלות בישיבות המועצה וביצוע מעקב אחר יישום ההחלטה. מבדיקת הביקורת, נמצאו מספר החלטות שאושרו על ידי המועצה בעבר וטרם בוצעו (לדוגמא: יציאה למכרז הביטחון אשר אושרה על ידי המועצה בשנת 2014). נמסר על ידי מנכ"ל המועצה כי יציאת המועצה למכרז הביטחון נדחתה מספר פעמים עקב העדר מקורות תקציביים ושינויים רגולטוריים שחלו בתחום זה, דבר שהצריך ביצוע שינויים במבנה המכרז והערכה מחודשת של עלות במכרז. נכון למועד הביקורת, הליך יציאת המועצה למכרז הביטחון טרם הושלם. לדעת הביקורת, על מנכ"ל המועצה לנהל מעקב ממוחשב אחר יישום החלטות שהתקבלו בישיבות המועצה, אשר יכלול, בין היתר, שם הגורם האחראי על ביצוע ההחלטה ומועד לביצועה, וזאת על מנת לאפשר בקרה שוטפת, זמינות נתונים, מניעת עיכוב בביצוע ההחלטה ואיתור בעיות פוטנציאליות באופן שוטף. מומלץ להציג את גיליון המעקב בפני חברי המועצה אחת לתקופה לצורך עדכון ובקרה.

4.5. ועדות חובה במועצה מקומית:

להלן פירוט ועדות חובה במועצה מקומית ותפקידן בהתאם לצו המועצות המקומיות או דין אחר:

<u>ועדה</u>	<u>תפקיד הועדה</u>	<u>הוראות הדין</u>
הנהלה	<ul style="list-style-type: none"> • לנהל את עניני המועצה, לתאם את פעולותיהן של ועדותיה ולפקח עליהן. • להשגיח שהחלטות המועצה והחלטות ועדותיה יוצאו אל הפועל כדין. • למלא כל תפקיד אחר שיוטל עליה על ידי המועצה • הועדה תמלא את תפקיד ועדת הכספים כאשר לא קיימת ועדת הכספים. 	120(א) ו-126(א) לצו המועצות המקומיות
ביקורת	<ul style="list-style-type: none"> • לדון בכל דוח ביקורת של מבקר המדינה, מבקר משרד הפנים ומבקר המועצה ובכל דוח אחר על המועצה שיוגש לפי כל דין. • לעקוב אחר תיקון הליקויים שהעלתה הביקורת. • ועדת הביקורת תגיש למועצה את סיכומיה והצעותיה. 	סעיף 149ג' לפקודת העיריות מכוח סעיף 13ב' לפקודת המועצות המקומיות
מכרזים	לבדוק הצעות מחירים המוגשות למועצה בעקבות פרסום מכרז ולהמליץ לפני ראש המועצה על ההצעה שלדעת הועדה ראויה לאישור.	סעיף 123 לצו המועצות המקומיות
מל"ח (משק לשעת חירום)	אין הגדרה בצו	סעיפים 123א' ו-126 לצו המועצות המקומיות
הנצחת נפגעי טרור	ליזום ולתכנן דרכי הנצחה ופעולות הנצחה לתושבי המועצה שנרצחו בעקבות פעולות טרור.	סעיף 149ח' לפקודת העיריות מכוח סעיף 13ב' לפקודת המועצות המקומיות
איכות הסביבה	ליזום ולתכנן פעילות בתחומים הנוגעים לשמירה על איכות הסביבה ולהבטחת פיתוח ושימוש בני קיימא של הסביבה. הועדה תגיש לאישור המועצה את תוכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התוכניות המאושרות.	סעיף 149י' לפקודת העיריות מכוח סעיף 13ב' לפקודת המועצות המקומיות
מאבק בנגע הסמים	ליזום ולתכנן פעילות לקידום טיפול מקיף במאבק בנגע הסמים המסוכנים, לגבי מניעה, שיקום וטיפול, לרבות טיפול בהשלכות הנובעות מהתמכרות לסמים וכן חינוך והסברה, בין השאר, לענין הדין בשימוש בסמים; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התוכניות המאושרות.	סעיף 149יא' לפקודת העיריות מכוח סעיף 13ב' לפקודת המועצות המקומיות
מיגור האלימות	לאסוף ולנתח נתונים הנוגעים למעשי האלימות, העבריינות והפשעה בתחום המועצה,	סעיף 149יב' לפקודת העיריות מכוח סעיף 13ב' לפקודת המועצות המקומיות

	לבחון את התכניות הקיימות להתמודדות עם מעשים אלה ולגבש תכניות חדשות; הוועדה תגיש לאישור המועצה את תכניותיה ותעקוב אחר ביצוע התכניות המאושרות.	
הנחות בארנונה	<ul style="list-style-type: none"> הענקת הנחות בארנונה כמפורט בתקנות. החלטות הוועדה אינן טעונות אישור המועצה אך תונחנה על שולחנה. 	סעיף 5 לחוק לתקנות הסדרים במשק המדינה (הנחה מארנונה), תשל"ג-1993
ועדת ערר לעניין ארנונה	דיון בערער של מי שרואה עצמו מקופח מתשובת מנהל הארנונה במועצה להשגה שהוגשה אליו.	סעיף 5 לחוק הרשויות המקומיות (ערר על קביעת ארנונה כללית), תשל"ו-1976 חוזר מנכ"ל 1/2012
ועדת תמיכות	המלצה בפני ועדת מועצת הרשות על בקשות לתמיכה כספית בגופים שונים שאינם ממלכתיים או רשותיים לטובת הציבור שלא למטרות רווח.	נוהל תמיכות של משרד הפנים בחוזר מנכ"ל 04/2006
ועדת רכש ובלאי	תפקידים שונים, כמפורט בתוספת, כגון: קביעת הפריטים שייכללו בתכנון הצריכה התקופתי בעבור היחידות והמחסנים, אישור רכישה וכו'.	התוספת חמישית לצו המועצות המקומיות חוזר מנכ"ל 3/2009
ביטחון	חובה רק ברשויות בהן קיים משמר אזרחי.	סעיף 123ב לצו המועצות המקומיות
ועדת הקצאת מקרקעין	הקצאת קרקע או מבנה בפטור ממכרז ללא תמורה (או בתמורה סמלית) מאת מועצה מקומית לגופים הפועלים בתוך תחום המועצה בנושאי חינוך, תרבות, דת, בריאות, רווחה, ספורט וכיוצא בזה, כדי לסייע לפעולותיהם לטובת הציבור.	נוהל משרד הפנים בחוזרי מנכ"ל
ועדת השקעות	השקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים	חוזר מנכ"ל 4/2008

סעיף 125 לצו המועצות המקומיות קובע: "ועדה של המועצה שלא נקבע לה הרכב על פי חיקוק, יהיו רבע חבריה, לפחות, חברי המועצה, והשאר-בעלי זכות להיבחר כחברי המועצה שאינם פסולים לפי סעיף 101, ובלבד שההרכב הסיעתי הכולל של כל הוועדות האמורות יהיה בהתאם להרכב הסיעתי של המועצה".

סעיף 126 לצו המועצות המקומיות קובע, בין היתר: "ראש המועצה יהיה בתוקף מישרתו יושב ראש בוועדת ההנהלה ובוועדת מל"ח; יושב ראש לשאר הוועדות ייבחרו על ידי המועצה מתוך חבריה חוץ מוועדה שביחס אליה יש בצו זה הוראה אחרת".

להלן בדיקת הרכב ועדות החובה במועצה:

<u>ממצאים</u>	<u>הרכב הועדה</u> <u>נכון למועד הביקורת (4/2016)</u>	<u>הרכב ועדה על פי הוראות הדין</u>	<u>ועדה</u>
מינוי ועדת הנהלה בוצע בישיבת המועצה 427 מיום 2/12/2013. בהועדה כללה יו"ר ו-6 חברים. במהלך שנת 2015 חלו שינויים בהרכב חברי ההנהלה כתוצאה משינוי בהרכב חברי המועצה. השינויים בהרכב ההנהלה לא אושרו על ידי המועצה, כנדרש בסעיף 120 (ב) בצו המועצות.	יו"ר הועדה- ראש המועצה שימי אליאל נמסר לביקורת כי ועדת הנהלה כוללת את כל חברי הסיעה "קהילה אחת", מלבד ח"מ רון רייס	<ul style="list-style-type: none"> חברי המועצה ראש המועצה יהיה יו"ר הועדה 	הנהלה
מינוי הועדה בוצע בישיבת המועצה 427 מיום 2/12/2013. הועדה כללה את יו"ר (אופירה רותם) ו-2 חברי המועצה (אביבה מנצור ואילן מירון). במהלך שנת 2014 חדל ח"מ אילן מירון לכהן כחבר ועדת הביקורת, וזאת בשל היותו חבר בהנהלת המועצה. כמו כן, ביום 11/06/2015 החליף ח"מ אלי פיינברג את גב' אופירה רותם בתפקיד יו"ר ועדת הביקורת בעקבות התפטרותה מחברות המועצה. לאור האמור לעיל, בוועדת הביקורת מכהנים כיום 2 חברים בלבד, וזאת בניגוד לאמור בסעיף 122 (ג) לצו המועצות המקומיות.	<ul style="list-style-type: none"> יו"ר הועדה- ח"מ אלי פיינברג ח"מ אביבה מנצור 	<ul style="list-style-type: none"> חברי המועצה, לא כולל ראש המועצה, סגניו וחברי ועדת הנהלה. לפחות 3 חברים. הרכב הועדה יהיה תואם, כמה שניתן, את ההרכב הסיעתי של המועצה. 	ביקורת
מינוי ועדת מכרזים בוצע בישיבת המועצה 427 מיום 2/12/2013. הועדה כללה יו"ר ו-4 חברים. בשנים 2015-2016 חלו שינויים בהרכב ועדת המכרזים כתוצאה משינוי בהרכב חברי המועצה. שינוי בהרכב ועדת המכרזים (מלבד ח"מ שלומי מרגלית), לרבות מינוי יו"ר הועדה במקום גב' אווה ענבר שדה שהתפטרה מהחברות המועצה בסוף שנת 2015, לא אושרו על ידי המועצה.	<ul style="list-style-type: none"> ח"מ אביבה מנצור ח"מ דויד ויסקר ח"מ שירי בארי ח"מ אלי פיינברג ח"מ שלומי מרגלית 	חברי מועצה לא כולל ראש המועצה.	מכרזים
מינוי יו"ר וחברי ועדת מל"ח בוצע בישיבת המועצה 427 מיום		<ul style="list-style-type: none"> ראש המועצה יהיה יו"ר הועדה. 	מל"ח

<p>2/12/2013. מסקירת הפרוטוקול עולה כי הועדה כוללת נציגים מכל מחלקות המועצה (כגון: חינוך, רווחה, גזברות, כח אדם, הנדסה וכו') ומתנדבים. ראש המועצה משמש כיו"ר הועדה.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • הוראות סעיף 125 לצו לא יחולו על הרכב ועדת מל"ח. 	<p>(משק לשעת חירום)</p>
<p>מינוי ועדת הנצחת נפגעי טרור בוצע בישיבת המועצה 428 מיום 6/01/2014. הועדה כללה יו"ר ו-2 חברים. הביקורת מציינת כי בתפקיד יו"ר הועדה מונתה גב' רבקה שנקר, אשר התפטרה מחברותה במועצה בפברואר 2015. לא בוצע מינוי נוסף לועדה במקום גב' רבקה שנקר. לאור האמור לעיל, נכון להיום הועדה כוללת 2 חברים בלבד, ללא נציגות של חברי המועצה בניגוד לאמור בסעיף 149 ח' לפקודת העיריות.</p>	<p>הועדה אינה פעילה</p>	<ul style="list-style-type: none"> • לא פחות מ-3 ולא יותר מ-9. • שליש חברי המועצה, שליש נציגי ציבור ושליש בני משפחות של נרצחי פעולות טרור שהיו תושבי המועצה, המועצה תקבע את דרך בחירתם. 	<p>הנצחת נפגעי טרור</p>
<p>מינוי הועדה לאיכות הסביבה בוצע בישיבת המועצה 428 מיום 6/01/2014. הועדה כללה את יו"ר (ראש המועצה) ו-27 חברים נוספים, ללא נציגות חברי המועצה. ביום 4/01/2015 אישרה המועצה את הצטרפותה של ח"מ שירי בארי לועדה. ביום 5/05/2015 אישרה המועצה את הצטרפותו של ח"מ יהושע אלוני לועדה. לאור האמור לעיל, הרכב ועדה לאיכות הסביבה במועצה אינו תואם את הוראות סעיף 149' לפקודת העיריות.</p>		<ul style="list-style-type: none"> • ארבעה חברי מועצה. • עובד בכיר שהוא האחראי לתחום איכות הסביבה במועצה. • שני נציגי ציבור שהם תושבי המועצה, את האחד תבחר המועצה בהתייעצות עם ארגונים מקומיים שעניינם בשמירת איכות הסביבה ואת האחר יבחרו ארגונים מקומיים כאמור, ובאין ארגון מקומי, תבחר המועצה את האחד בהתייעצות עם ארגון ארצי ואת האחר יבחר ארגון ארצי. • לדיוני הוועדה יוזמן דרך קבע נציג ארגון ארצי ונציג השר להגנת הסביבה. 	<p>איכות הסביבה</p>
<p>הועדה לא מונתה</p>	<p>אין</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 3 חברי מועצה לכל היותר, בכפוף להוראות סעיף קטן (ג), שאחד מהם יהיה היושב ראש, כפי שתבחר המועצה. 	<p>מאבק בנגע הסמים</p>

		<ul style="list-style-type: none"> • מנהל אגף הרווחה או מנהל המחלקה לשירותים חברתיים. • מנהל מחלקת חינוך. • 2 נציגי ציבור, שיבחר ראש המועצה באישור המועצה. • מנהל בית ספר בתחום שיפוטה של המועצה, שניתן בו חינוך על-יסודי, שימנה מנהל מחלקת חינוך. • נציג הרשות הלאומית למלחמה בסמים ובשימוש לרעה באלכוהול שימנה המנהל הכללי של הרשות. 	
הועדה לא מונתה	אין	<ul style="list-style-type: none"> • ראש המועצה או סגנו שהוא ממלא מקומו הקבוע, והוא יהיה היושב ראש. • 2 חברי המועצה לכל היותר. • מזכיר המועצה. • מנהל אגף החינוך במועצה. • מנהל אגף הפיקוח במועצה. • מנהל הביטחון במועצה. • מנהל אגף הרווחה או מנהל המחלקה לשירותים חברתיים במועצה. • היועץ לענייני אזרחים ותיקים במועצה. • נציג אחד או יותר של משטרת ישראל, כפי שיקבע מפקד המרחב שבתחום סמכותו נמצאת המועצה. • חברים נוספים ובין השאר נציגי ארגונים העוסקים בזכויות נפגעי עבירה. 	מיגור האלימות
מינוי ועדת הנחות בוצע בישיבת המועצה 427 מיום 2/12/2013.	• יו"ר-יהושע אלוני	• 2 חברי המועצה אשר אחד מהם לפחות חבר	הנחות

<p>הרכב הועדה תואם את הוראות הדין.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • חבר ועדה ומ"מ-שלומי ליברמן • גזברית המועצה • מנהלת מחלקת רווחה • היועץ המשפטי 	<ul style="list-style-type: none"> • הסיעה שאינה מיוצגת בוועדת ההנהלה. • הגזבר, מנהל מחלקת הרווחה, או מי שכל אחד מהם הסמיכו לעניין זה מבין עובדי המועצה. • היועץ המשפטי של המועצה או עורך דין ממושרדו או מלשכתו. • המועצה תמנה את יו"ר הועדה וממלא מקומו מבין חבריה שמונו לוועדה. • מניין חוקי בישיבות הועדה יהיה נוכחות של יו"ר הועדה או ממלא מקומו, היועץ המשפטי והגזבר. 	
<p>הועדה מונתה ביום 11/10/2015. הרכב הועדה תואם את הוראות הדין.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • עו"ד גאולה זלצמן • עו"ד גילה אליצור • עו"ד חגית גל 	<ul style="list-style-type: none"> • 3 חברים מבין בעלי זכות להיבחר כחברי מועצה. 	<p>ועדת לעניין ארנונה ערר</p>
<p>הרכב הועדה תואם את הוראות הדין.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • מנכ"ל • גזברית • יועץ משפטי 	<ul style="list-style-type: none"> • ועדה מקצועית של 3 חברים (נוכחות חובה של שלושתם): • מנכ"ל הרשות המקומית או נציגו מקרב עובדיה הבכירים של הרשות • גזבר הרשות המקומית או נציגו • יועץ המשפטי של הרשות או נציגו • מנכ"ל הרשות יקבע את זהות היו"ר של הועדה. 	<p>ועדת תמיכות</p>
<p>הרכב הועדה תואם את הוראות הדין.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • מנכ"ל • גזברית • יועץ משפטי 	<ul style="list-style-type: none"> • על פי חוזר המנכ"ל, הרכב הועדה יהיה מקצועי בלבד, עדיף לכלול את הגזבר והיועץ המשפטי של הרשות. 	<p>ועדת רכש ובלאי</p>
<p>מינוי ועדת ביטחון בוצע בישיבת המועצה 427 מיום 2/12/2013. נמסר לביקורת על ידי מנהל מחלקת בטחון כי במהלך שנת 2015 חלו שינויים רבים בהרכב הועדה. לא נמצאה התייחסות לאישור השינויים בהרכב ועדת הביטחון</p>	<ul style="list-style-type: none"> • יו"ר- רון רייס • מאיר בן-ישי • צחי אוסטרייכר 	<ul style="list-style-type: none"> • נציג המועצה המקומית שתמנה המועצה. • נציגי שר הביטחון, שר החינוך והתרבות ושר המשטרה 	<p>ביטחון</p>

<p>בפרוטוקולים משיבות המועצה. ביום 3/01/2016 הגישו חברי ועדת הביטחון בקשת התפטרות. בישיבת המועצה מיום 3/04/2016 אושר מינוי יו"ר וחברי ועדת הביטחון. מבדיקת הביקורת, הרכב ועדת הביטחון אינו תואם את דרישות החוק.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • ירון שטנדל • אביעד אבי 	<ul style="list-style-type: none"> • חברים אחרים כפי שתחליט הועדה • הוראות סעיף 125 לא יחולו. 	
<p>הועדה לא מונתה.</p>	<p>אין</p>		<p>ועדת הקצאת מקרקעין</p>
<p>הועדה לא מונתה.</p>	<p>אין</p>		<p>ועדת השקעות</p>

4.6. התכנסות ועדות וניהול פרוטוקולים:

סעיף 131(ב) לצו המועצות המקומיות קובע: "ועדה שחובה להקימה לפי כל דין תכונס לפחות אחת לשלושה חודשים; לא כונסה הועדה כאמור יורה ראש המועצה לכנסה, הוא יקבע את סדר היום של ישיבות הועדה...".

סעיף 136 לצו המועצות המקומיות קובע: "בכל ישיבה של ועדה יש לרשום בפרוטוקול, שיכיל את שמות חברי הועדה הנוכחים בישיבה, את מהלך הדיונים, את ההצבעה ואת תוצאות ההצבעות".

להלן בדיקת מועדי התכנסות ועדות החובה של המועצה:

<u>ממצאים</u>	<u>ניהול פרוטוקול</u>	<u>מספר ישיבות בשנת 2015</u>	<u>ועדה</u>
	כן	12	הנהלה
	כן	2	ביקורת
בכל הפרוטוקולים שנסקרו לשנת 2015 ח"מ אביבה מנצור חתומה כיו"ר הועדה. ח"מ אווה ענבר שדה, אשר מונתה לתפקיד יו"ר ועדת המכרזים על ידי המועצה ביום 2/12/2013, לא היתה נוכחת בישיבות הנ"ל.	כן	7	מכרזים
	כן	4	מל"ח (משק לשעת חירום)
		הועדה לא התכנסה	הנצחת נפגעי טרור
	כן	3	איכות הסביבה
	כן	2	הנחות בארנונה
		ועדה לא התכנסה בשנת 2015	ועדת ערר לעניין ארנונה
	כן	1	ועדת תמיכות
	כן	31	ועדת רכש ובלאי
	כן	5	ביטחון

לאור הממצאים המפורטים בטבלה, חלק מועדות החובה במועצה לא התכנסו בשנת 2015 בתדירות הקבועה בחוק.

להלן התייחסות ראש המועצה לממצאי הביקורת:

1. "אנו נמצאים בהליך אל מול משרד הפנים למינוי חבר מועצה נוסף (מספר 11), כולי תקווה שזה יושלם בשבועות הקרובים.
2. הרכב ועדות חובה שאינו תואם את הדין – נבדוק כל וועדה בה יש פער ונשלים בהתאם.
3. שינויים בהרכבי הוועדות אשר לא אושרו במועצה – שינויים בהרכבי הוועדות שלא אושרו במועצה יובאו לאישור מליאת המועצה.
4. אישור פרוטוקולים – נבחן לאמץ את ההמלצה."



מעקב אחר תיקון ליקויים

כללי:

על פי צו המועצות המקומיות, על מבקר הרשות חלה חובה לעקוב לא רק אחר תיקון ליקויים שנמצאו בביקורת שערך הוא עצמו, אלא עליו לעקוב ולדווח על תיקון הליקויים שנתבררו בביקורת שערך מבקר המדינה ברשות המקומית.

החובה לתקן את הליק

ויים שהועלו בביקורת חלה על הנהלת הרשות המקומית. חובתו של המבקר היא לעקוב אחר האמצעים שנקטים, אם בכלל, ומידת האפקטיביות שלהם לתיקון הליקוי.

דוח הביקורת לשנת 2015 כולל מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח מבקרת המועצה לשנת 2014 ודוח מבקר משרד הפנים לשנת 2014.

מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח מבקרת המועצה לשנת 2014:

1. ניהול רכש, מלאי ומצאי

1.1. למנהלת חשבונות ספקים ומנהלת חשבונות ראשית קיימות הרשאות גישה

לביצוע שינויים ואישור הזמנות הרכש במערכת הממוחשבת.

הביקורת מציינת כי מתן הרשאות גישה לביצוע פעולות כאמור במערכת הרכש לבעלי תפקידים אשר אחראים על קליטת חשבונות וביצוע תשלומים לספקים פוגע מהותית בעקרון הפרדת תפקידים נאות במועצה.

1.2. המועצה לא מינתה מנהל רכש ואספקה בניגוד לאמור בצו המועצות המקומיות.

מנהל רכש ואספקה אחראי על ביצוע מגוון רחב של תפקידים הנדרשים לניהול תקין של מערך הרכש, אשר אינם מתקיימים במועצה, בין היתר: הכנת תחזית ותכנון צריכה מדי רבעון, מעקב אחר ניהול מלאי ומצאי, מכירת טובין בלתי ראויים לשימוש, ניהול ספר ספקים, טיפול בחוזים עם קבלנים וספקים, השתתפות בישיבות ועדת הרכש ועדת המכרזים וכו'.

1.3. המועצה לא ניהלה את פנקס הטובין בתקופת הביקורת.

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

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

1.4. ניהול המלאי והמצאי במועצה אינו מתבצע בהתאם להוראות שנקבעו בתוספת החמישית, כגון:

- אין אומדן לגבי ערכם של הכלים והטובין, המאוחסנים במחסן.
- לא נערכת ספירת מלאי אחת לשנה, כנדרש בחוק.
- לא מנוהלים רישומים אודות תכולת המחסנים.

- לא קיימת זמינות וניהול מידע אודות הקיים במחשני המועצה, כך שייתכנו מצבים שיוזמנו פרטים, אשר כבר קיימים במחשני המועצה.
- הכלים והטובין מאוחסנים ללא תעודת כניסה, האמורה לכלול, על פי ההוראות, פרטים בנוגע לספק, מספר ההזמנה, מספר תעודת המשלוח, פרטי החשבונית, מספר קטלוגי, תיאור הטובין והכמות שנתקבלה בפועל.
- הכלים והטובין מוצאים ללא תעודת יציאה.
- במחסן מונחים מזה תקופה ארוכה כלים וציוד שהתיישנו או שיצאו מכלל שימוש, מבלי שתעשה כל פעולה להוצאתם לגרט.
- המועצה אינה מנהלת רישום מצאי, קטלוג פריטים ומפקד מצאי כנדרש בהוראות, מלבד הציוד האלקטרוני (מחשבים ומדפסות).
- לא נערכת ספירת מצאי אחת לשנה כנדרש החוק.
- לא מונה עובד לתפקיד רשם מצאי.

להלן התייחסות מנכ"ל המועצה:

1. ניהול רכש, מלאי ומצאי

1.1. היקף פעילות המועצה והמסגרת התקציבית ההדוקה שבה אנחנו פועלים אינו מאפשר מינוי עובד נוסף באופן שיבטיח הפרדת תפקידים נאותה. כמו-כן יובהר כי גזברית המועצה מקפידה לעבור באופן פרטני ומדוקדק על כל התשלומים לספקים, ע"מ לצמצם למינימום את הסיכונים הכרוכים במתכונת העבודה הנוכחית.

1.2. היקף הרכש המבוצע שלא במסגרת מכרזים (ישירים או באמצעות משכ"ל) קטן ואינו מחייב העסקת מנהל רכש, גם לא במשרה חלקית. עם זאת יובהר כי כל רכש בסכום שמעל 15,000 ש"ח נעשה אך ורק לאחר שהופצה בקשה להציע הצעות (בל"ה) ל-3 ספקים פוטנציאליים לפחות. ההצעות מועברות בצורה מסודרת לועדת רכש המורכבת מהיועמ"ש, גזברית המועצה והח"מ. במידת הצורך מוזמן מנהל המחלקה הרלבנטית (או יועץ חיצוני) לקחת חלק בהליך. החלטות הועדה נרשמות בפרוטוקול שנחתם ומופץ לכל הגורמים הנוגעים בדבר: גזברית, יועמ"ש ומנהל המחלקה המזמינה.

1.3. בנושא פנקס טובין, ניהול המלאי והמצאי: המועצה אינה נוהגת להחזיק מלאים של מוצרים או חומרים כלשהם ולכן לא נוצר צורך בניהול מה שאין ביחס למצאי, ההערה מקובלת. אין ניהול מצאי לאור המחסור בכח אדם ובתקציב המתחייב ע"מ לנהל נושא זה בצורה ראויה.

2. התקשרויות עם ספקים וקבלנים, פטורות ממכרז פומבי

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

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

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

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

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

2.4. מסקירת מסמכים משייבות ועדת הרכש שהתקיימו בשנת 2013 נמצא כי עלות העבודה שבוצעה על ידי חלק מהקבלנים עולה על תקרת הפטור ממכרז זוטא לפי סעיף 8 (א) לתוספת הרביעית.

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

להלן התייחסות מנכ"ל המועצה:

2. התקשרויות עם ספקים וקבלנים, פטורות ממכרז פומבי

2.1. המועצה אמנם איננה מנהלת ספר ספקים, שכן למיטב הבנתי מדובר בכלי ארכאי שלא זו בלבד שאינו משרת את המועצה, הוא גורם לה נזק. הסבר: רוב הספקים הרציניים אינם נוהגים לענות למודעות של רשויות מקומיות בק"ע רישום בספר ספקים. אותם דברים אמורים גם ביחס לספקים הממוקמים במרחק סביר מהישוב (מה שיבטיח שירות ברמה סבירה). הגבלת הפניה לספקים הרשומים בספר בלבד תצמצם באופן משמעותי את מגוון הספקים שנוכל לפנות אליהם, מה

- שעלול לגרור שילוב רכישת מוצרים באיכות שאיננה מספקת ו/או מחיר גבוה ו/או שרות לקוי. כוונתנו היא להרחיב את מעגל הספקים ולא לצמצם אותו.
- 2.2. בהתחשב בעובדה שסעיף זה מתייחס ברוב המקרים לספקים לא גדולים שמתבצעות אצלם רכישות מתמשכות ולאור הערות המבקרת, נאמץ נוהל על-פי נפיץ אחת לשנה בל"ה בין ספקים רלבנטיים, ולאור תוצאות ההליך ייחתם הסכם עם הספק שיבטיח את המחירים, במידת האפשר, למשך שנה לפחות.
- 2.3. ברוב המקרים אליהם מתייחס סעיף זה (ראה 2.2 לעיל), אם לא בכולם, היקף הרכש ואופן ההתקשרות אינו מחייב כיסוי ביטוחי מיוחד. במקרים אחרים – יידרש אק"ב.
- 2.4. הנוהל הקיים במועצה ממצצית 2015 ואילך קובע 3 רמות התקשרות: עד 15,000 ₪ - בסמכות המחלקה המזמינה, אחרי שבוצעה פניה למספר ספקים לקבלת הצעות מחיר. בין 15,000-80,000 ₪ (ע"פ נהלי משרד הפנים) מבוצע הליך כמפורט בסעיף א.2 דלעיל. בסכומים שמעל 80,000 ₪ (כולל מע"מ) מתפרסם מכרז פומבי, שכן ההבדל בין מכרז זוטא למכרז פומבי הוא למעשה רק באופן פרסומו, ולאור המחירים הנמוכים שמשלמת המועצה עבור פרסום בעיתונות הכתובה אין הצדקה למכרז זוטא המחייב רישום בספר הספקים, שכאמור בסעיף ב.1 לא מנוהל במועצה. עוד יובהר כי תבוצע בדיקה של כרטיסיות הנה"ח של מי שסיפקו שירותים ו/או מוצרים למועצה במהלך 2015, ע"מ לוודא שהצטרפות הרכש אצלם לא חרג מתקרת הפטור הרלוונטית.

3. הפקת אמצעי תשלום

- 3.1. הטיפול בספקים, החל מפתיחת ספק חדש במערכת הפיננסית ועד לאישור חשבוניות לתשלום, מתבצע על ידי מנהלת חשבוניות ספקים.
האמור מהווה פגיעה בעקרון הפרדת תפקידים נאות במועצה.
- 3.2. קובץ אב ספקים אינו מעודכן ומכיל מספר רב של ספקים לא פעילים.
- 3.3. שני כרטיסי חתימה אלקטרוניים, אשר באמצעותם מורשי החתימה אמורים לאשר ביצוע העברת תשלומים, נמצאים אצל מנהלת חשבוניות ראשית והיא מאשרת ביצוע תשלום בשמם.
הביקורת מציינת כי אישור העברת תשלום על ידי גורם אחד, מהווה פגם באבטחה ובהפרדת תפקידים.
- 3.4. קיימים מקרים חריגים (לדוגמא, לפני נסיעה ממושכת לחו"ל), בהם מורשה חתימה אחד חותם על גבי המחאות ריקות מראש, על מנת למנוע מצב של עיכוב בתשלומים בתקופת היעדרותם מהמועצה.

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

להלן התייחסות מנכ"ל המועצה:

3. הפקת אמצעי תשלום

3.1. ראה התייחסותי לסעיף 1.1 לעיל. כאמור, הגזברית עוברת בדקדקנות על רשימת ההעברות באמצעות מס"ב אחת לאחת ומוודאת את תקינות התהליך ונכונות הסכומים.

3.2. קובץ הספקים אמנם כולל ספקים שאינם פעילים, בין השאר מכיוון שלא אחת בעבר קרה שחודשו קשרים עם ספק שלא היה פעיל תקופה ממושכת. עם זאת, תבוצע בדיקה נוספת, וספקים שאינם פעילים ושהסיכוי לחידוש הקשר איתם נמוך – יימחקו מהקובץ.

3.3. ראה התייחסות לסעיף 1.1.

3.4. המקרים בהם חתם מורשה חתימה אחד על המחאות ריקות היו נדירים ביותר. מתחילת 2015 ועד היום לא היו מקרים כאלה.

4. התקשרות עם קבלני חשמל

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

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

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

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

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

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

להלן התייחסות מנכ"ל המועצה:

4. התקשרות עם קבלני חשמל

4.1. ככלל, ההערות בדו"ח הנ"ל מקובלות, ולפיכך פורסם בסוף 2015 מכרז חדש, שלמיטב הבנתי עונה על הצרכים ו"סותם את הפרצות" שהיו בהתקשרות המועצה עם קבלנים קודמים בתחום.

4.2. כאמור, המכרז החדש נותן מענה לכל השירותים הנדרשים, ולמקרה שיידרש שירות או פריט שלא נצפו מראש, נקבע בו עקרון על-פיו יעמוד מחירו על 75% ממחירו "דקל".

4.3. ההתקשרות הנוכחית עם הקבלן לאחזקת מערכות חשמל היא במתכונת All Risk, מה שאומר שעבודה רשלנית תגרום לקבלן לשוב ולתקן את הטעון תיקון פעם נוספת, ובהנחה שניתן לייחס לפעולותיו הגיון כלכלי – חזקה עליו שהוא יקפיד על שימוש בחומרים מתאימים וביצוע עבודה טובה. יתכן שליתר בטחון יהיה מקום לשכור שרותי יועץ מקצועי לקראת סיום תקופת ההתקשרות עם הקבלן הנוכחי.

ליקויים שהועלו בדוחות המבקר משנים קודמות:

5. רישוי עסק למבנים ומתקנים בעלי אופי ציבורי

- 5.1. אולם התרבות בצור יגאל פעל בשנת 2009 ללא רישיון.
- 5.2. במחס החי בר הותקנו מבנים יבילים מבלי לקבל את אישור הועדה המקומית לתכנון ובניה ומבלי לערוך את מבדק בטיחות, כנדרש.
- 5.3. החי בר נמסר לאחזקת מפעיל ללא מכרז.
- 5.4. הפעילות בחי בר נעשית ללא רישיון עסק.
- 5.5. המועצה לא הפעילה פיקוח על הפעלת החי בר ולא השתמשה בסמכויות האכיפה שניתנו בידיה בכל הנוגע להפעלת עסק שלא ניתן לו רישיון עסק.
- 5.6. שני מקוואות הטהרה פועלות ללא רישיון עסק.

להלן התייחסות מנכ"ל המועצה:

5. תיקון ליקויים משנים קודמות

- 5.1. רישיון לאולם התרבות בצור יגאל – טופל.
- 5.2. מתחם החי-בר – ההערה מקובלת. לאור הפשרה אליה הגיעו הצדדים בביהמ"ש, ההתקשרות עם המפעיל במקום תסתיים במהלך הבאה ואז יוחלט על הפעילות, כולל הסדרת וי.
- 5.3. מכרז - בהמשך לאמור בסעיף ה.2 לעיל, יובהר כי ההסכם עם מפעיל החי-בר נחתם עוד בשנת 2006, ועל אף הפגמים שהתגלו בו, ניתן לו תוקף במסגרת פשרה בביהמ"ש.
- 5.4. רישיון עסק - למפעיל החי-בר יש רישיון עסק.
- 5.5. פיקוח – מתנהל פיקוח שוטף הן ע"י וטרינרית המועצה והן ע"י אחראית רישוי עסקים.

6. מעקב אחר תיקון הליקויים שהועלו בדוח מבקר משרד הפנים לשנת 2014:



1 באוגוסט 2015

לכבוד
עופרה ברכה
מנהלת אגף בכיר לביקורת ברשויות המקומיות
והממונה על החשבונות
ת.ד. 1333
ירושלים 91012

הנדון: דוח תיקון ליקויים שנת 2014

להלן דיווח על תיקון הליקויים – ביקורת רוי"ח 2014

התייחסות	הליקוי
	מנגנוני בקרה וביקורת פנימית
	1. חלק מועדות החובה התכנסו פחות מהמתחייב בחוק
לא רלוונטי	2. המועצה לא מינתה ועדת השקעות כמתחייב בחוזר מנכ"ל 04/2008
	מערך השכר והעסקת עובדים
מוריס מברז	3. המועצה לא מינתה מהנדס מועצה בשכר
תיקון	4. שיעור המשרה של מבקר המועצה הינה 30% , בעוד שהתקבל אישור ממשרד הפנים לשיעור משרה של 50%
תיקון	5. המועצה מינתה מבקר מועצה בשיעור 30% משרה, ולא בשיעור 50% משרה כמתחייב עפ"י חוק
	נושאים אחרים
לא רלוונטי	6. אין בידי המועצה רשימה מאושרת של ספקים וקבלנים הרשאים להשתתף במכרז זוטא, לא נקבעו קריטריונים והסדרים לפיהם ניתן לצרף קבלן/ספק נוסף
	רישום, דיווח כספי והתקשרויות
יחידה בשנת 2015	7. הרשות אינה מפרידה במערך הנהלת החשבונות ובדוחות הרבעוניים המוגשים למשרד הפנים בין מלוות ביוב ומלוות אחרות. סך מלוות הביוב שנפרעו בשנת 2014 ונרשמו תחת הסעיף מלוות אחר הסתכם בסך 164 אלפי ש"ח (ש.ק. בסך 167 אלפי ש"ח)

ב ב ר כ ה

אורלי דהאן
גזברית/מועצה