
דוח מבקרת המועצה המקומית דלית
אל כרמל

לשנת 2020/2021



דוח מבקרת

המועצה המקומית

לשנת **2020**

והמחצית הראשונה לשנת

2021

דלית אל כרמל, יולי 2021

הנדון: דוח הביקורת לשנת 2020 והמחצית הראשונה של שנת 2021

בהתאם להוראות סעיף 145 לצו המועצות המקומיות (א), הנני מתכבדת להגיש דין וחשבון לשנת 2020 והמחצית הראשונה לשנת 2021. הביקורת נערכה בהתאם להוראות החוק והתקינה הרלוונטית למבקרי הרשויות המקומיות שבמועד הביקורת.

הביקורת ברשות המקומית נועדה לבחון את פעולותיה של הרשות, להבטיח שהן נעשו כדין ולפי סדרי מינהל תקין, בידי המוסמך לעשותן ותוך שמירה על טוהר המידות ועקרונות החסכון והיעילות; ולסייע לרשות המקומית לבצע את תפקידיה באופן יעיל וחסכוני ובנאמנות לציבור, כתוצאה מכך קידום סדרי מינהל תקין, ייעול שיטות העבודה ושיפור איכות השירות.

בעבודתי כמבקרת המועצה המקומית דלית אל כרמל, ראיתי בעצמי שליחת ציבור. לפיכך ובשל כלל יסוד זה, עמדה לנגד עיני, המטרה של יישום איכות, יעילות ומקצועיות מרביות במועצה המקומית על כל מערכותיה, והתנהלות במסגרת הדין לרבות הנהלים הקיימים, תוך יצירת תרבות ארגונית המבוססת על עקרונות מינהל תקין וטוהר מידות.

דוח הביקורת לשנת 2020 ולמחצית הראשונה של שנת 2021, הינו הדוח האחרון שנערך במסגרת כהונתי כמבקרת המועצה.

דוח הביקורת לשנת 2020 כולל מגוון נושאים שונים שעוסקת בהם המועצה המקומית. בין הנושאים שנבדקו הגנת הפרטיות ואבטחת המידע, תמיכות במוסדות ציבור, מכרזים משותפים והתנהלות מחלקת הספורט. דוח ביקורת זה אף משלב ביקורת ניהול פרויקטים הנדסיים אשר תוכננה והחלה בשנת 2020 אך בוצעה במחצית הראשונה של שנת 2021 בסיוע של צוות ביקורת מנוסה בתחום זה, מאחר וזה הדוח האחרון שנערך על ידי במסגרת תפקידי שולב נושא זה בדוח הביקורת לשנת 2020.

דוח ביקורת זה גם כולל ביקורת שנערכה בשנים 2017-2019 בתחום איכות הסביבה : נושא הטיפול בפסולת מוצקה – גזם, גושית ויבשה והמחזור. נושא זה הינו מרכזי בפעילויות המועצה ותופס נתח משמעותי מהיקף הוצאות המועצה. כידוע, ביקורת זו לא נכללה בדוחות הביקורת השנתיים לאותם שנים בעיקר מאחר והתנהלו שתי תביעות משפטיות נגד המועצה שמתייחסות לשני הנושאים המרכזיים בביקורת הנ"ל שנבדקו בשנים 2017-2018, אשר התחילו לאחר ביצוע עבודת הביקורת ומנעו את פרסומה. אולם הממצאים וההמלצות העיקריים הובאו לידיעת הנהלת המועצה והמבוקרים במועד הביקורת ועם סיומה. ההליכים המשפטיים כאמור הסתיימו בשנת 2020.

עקב חשיבות הנושא ולאור המסקנות וההמלצות העולות מן הביקורת שהן עקרוניות ונוגעות לניהול תחום הפסולת ואיכות הסביבה, כך שיש בהן לשפר את פעילותה של המועצה גם בעתיד לבוא וללא קשר למקרים הספציפיים שכאמור נדונו בתביעות משפטיות; ולאור סיום ההליכים המשפטיים בשנת 2020 כאמור, ראתה הביקורת לנכון לפרסם את ממצאיה ובעיקר את מסקנותיה והמלצותיה בדוח ביקורת זה.

יצוין כי במהלך שנת 2020, אך גם בשנים 2018-2019, ביצעה הביקורת בדיקות ייעודיות ובדיקות נקודתיות של מעקב אחר תיקון ליקויים, אך ממצאי הביקורת ו/או דוחות אלה לא נכללו בדוח הביקורת השנתי.

היו מספר נושאים שהביקורת תכננה להיעזר במומחה בתחום הנבדק אך לא הסתדר מסיבות הקשורות לתוכנית העבודה ובהעמדת מקור תקציבי מתאים ומאושר לכך. הדבר לא הסתיים ולא הבשיל לדוח, עקב כך הביקורת הוציאה ממצאים חלקיים בנושאים אלה שהועברו לגורם האחראי במועצה המקומית ללמידה ולשיפור, בין השאר בוצעו עבודות ביקורת כפי שיתואר להלן פירוט הנושאים המרכזיים שנבדקו :

- מינהל עובדים : כ"א ושכר – איוש משרות חיוניות, מבנה ארגוני, קליטת עובדים, נוכחות, הקצאת שעות נוספות וכוננות, השתתפות בהוצאות אחזקת רכב, נקודות זיכוי ועדכון פרטי העובד, בחינת ניגודי עניינים וזיקות, תוכנית לימודים והשתלמויות ועוד.
- חינוך – מיצוי הכנסות חינוך, תלמידי חוץ.
- גביה – יישום התקשרות לביצוע סקר נכסים בתחום המועצה והטמעתו.
- גזברות וגביה – התחשבות עם עורכי הדין וגביה משפטית; תב"רים וביצוע תקציבי.
- הנדסה – טיפול במבנים מסוכנים, מבנים שנבנו בשיטת הפל-קל, נגישות מבני ציבור; ניהול סיור קבלני.
- ניהול המוקד העירוני ופניות הציבור.

הממצאים וההמלצות בנושאים כאמור הועברו לגורמי הרשות הרלוונטיים ונערכו ישיבות, פגישות והתכתבות להעברת המידע ולסיוע בתיקון הליקויים ולמעקב הביקורת אחר תיקון הליקויים, וכל הנושאים כולל הממצאים וההמלצות – יועברו בצורה מרוכזת להמשך טיפול הנהלת המועצה ומבקר המועצה החדש.

במהלך תקופת הדוח דנן, מבקרת המועצה השתתפה בדיוני הוועדות השונות במיוחד הועדה לאיכות הסביבה, ועדת הכספים, רישוי עסקים ובטיחות

דוחות הביקורת כוללים המלצות שיש ליישם אותן כדי לקדם ולשפר את המנהל הציבורי התקין במועצה ולהביא לצמצום היקף הליקויים והחריגות באותם תחומים שנבדקו. דוח ביקורת הינו כלי רב חשיבות לקידום תרבות ארגונית אחראית וראויה.

חשיבותה של הביקורת ברשות המקומית הוא בשיפור וייעול תפקוד הארגון ואיכות השירות שלה. אי-לכך, אבקש מראש המועצה להנחות את מנהלים הבכירים והעובדים המבוקרים או הרלוונטיים לתקן את הליקויים והממצאים שנכללו בדוח בהתאם להמלצות שהועלו בדוח ועל-פי הנחיות היעצת המשפטית למועצה. בד בבד, ישנה חשיבות רבה לכנס את צוות מעקב אחר תיקון ממצאי הביקורת, ובמיוחד מאחר והצוות לא התכנס בקדנציה הנוכחית. הצוות יפעל לגבש תוכנית עבודה להטמעת תיקון הממצאים במהלך העבודה השוטף, לקדם הכנת והטמעת נוהלי עבודה ושיפור בשיטות העבודה, וכן לקיים מעקב אחר תיקון כלל הממצאים שהצביעה עליהם הביקורת ומניעת הישנותם בעתיד.

הנני מדגישה שוב בפניכם את חשיבות תיקון הממצאים שעלו בביקורת שנערכו ויישום ההמלצות לשיפור פעילות המועצה כמתחייב בהוראות הדין.

עם סיום תפקידי ולקראת כניסת המבקר החדש לתפקיד, כלקח נלמד מהעבר חשוב ולמען שיפור סביבת העבודה למבקר המועצה החדש, אעלה להלן את עיקר הבעיות והחסמים הרלוונטיים שהיו במהלך תקופת העסקתי ונמשכו עד סיומה. כבר נקבע בדוח מבקר המדינה כי יעילות פעולותיו של המבקר הפנימי והשפעתן מותנות באופן ניכר באמצעים העומדים לרשותו. בלי תקציב וללא כוח אדם מתאים לא יוכל המבקר למלא את תפקידו.

עוד ציון בדוח מבקר המדינה כי שמירה על עצמאותו ואי-תלותו של מבקר הרשות המקומית והבטחת סביבת עבודה תומכת והולמת, על כל היבטיה, שתאפשר לו לבצע ביקורות בתדירות סבירה בנושאים המהותיים שבאחריות הרשות המקומית.

בפקודת העיריות נקבעו הוראות שנועדו להבטיח את עצמאותו ואי-תלותו של מבקר הרשות המקומית בכל הנוגע להיקף הביקורת, לגישה למסמכים ולמידע ולזימון לישיבות המועצה ולישיבות ועדות העירייה. ההוראות הוחלו גם על המועצות המקומיות.

- לא היתה למבקר המועצה גישה ישירה לכל מערכות הנתונים של הרשות כולל ההרשאה להפקת דוחות וחתכים. עם החלפת החברה המספקת את שירותי ניהול מערכות המידע, לא ניתנה גישה למבקר המועצה למערכות המידע;
- אי זימון מבקר המועצה לכל ישיבות ועדות הרשות המקומית; במיוחד הועדות המקצועיות – רכש, שלושה, התקשורת, תמיכות; כמו-כן ועדות ההנחות וההנהלה;
- אין מתן התייחסות לממצאים שהועברו לתגובה על ידי חלק מהמבוקרים או השהיה של מבוקרים במתן התייחסות או העברת/השלמת נתונים באופן לא סביר.
- אי העמדת מקור תקציבי מתאים להעסקת מומחים וקבלניות ביקורת בתקציב מאושר, או הבטחת זמינותו ואי-צמצום או הפחתת התקציב האמור במהלך השנה באופן חד צדדי.
- אי עריכת סקר סיכונים ברשות ואי העמדת תקציב לעריכת סקר סיכונים ייחודי בביקורת. סקר זה הינו כלי המלמד על תחומים ונושאים בהם חשיפת המועצה המקומית לסיכונים גבוהה או בינונית, ומחייבת היערכות הולמת או טיפול בסדר עדיפות התואם לחומרת הסיכון.
- עיכוב בסיום דיוני ועדת הביקורת בדוחות הביקורת, בעיקר בשל היעדר מנין.
- אי כינוס צוות מעקב אחר תיקון ממצאי הביקורת ובהתאם דיווח על תיקון הממצאים.
- אי קיום דיון בדוחות הביקורת במועצה, או קיום דיון בדוח מבקר המועצה בחלוף פרק זמן ארוך מהמועד הקובע.
- לא הועברו למבקר המועצה כל הפרוטוקולים של ועדת המכרזים במישרין כפי צפוי.
- לא הועברו למבקר המועצה, כפעולה יזומה בשגרה ומדי שנה, רשימת הספקים והקבלנים המאושרת ודיווח על מכרזי זוטא שהתנהלו בשנה שהסתיימה, ככל שהיו.

בהזדמנות זו, אבקש להודות לראש המועצה, ליו"ר וחברי ועדת הביקורת וכל נבחרי הציבור, המנהלים הבכירים והעובדים המבוקרים ששיתפו פעולה עם הביקורת בתהליך הביקורת, כמו-כן אבקש להוקיר ולהודות לכל המבוקרים שפעלו לקדם את תיקון הממצאים וטיפול בליקויים שהעלתה הביקורת בעבודתה.

מאחלת למועצה על כל אורגניה מצוינות באיכות השירות, יעילות מירבית והמשך עשייה ציבורית פורייה.

בכבוד רב,

סועאד חסון (זהראלדין), עו"ד

מבקר מועצה מקומית דלית אל כרמל

תוכן עניינים

מספר עמוד	נושא
1	ממצאים עיקריים שחוזרים על עצמם בדוח זה ובדוחות קודמים
2-34	1. ביקורת בענין אבטחת המידע והגנת הפרטיות
35	הערות ראש המועצה המקומית
36-45	סיכום – עיקר הממצאים וההמלצות פרק 1
46-75	2. ביקורת בענין תמיכות במוסדות הציבור
76	הערות ראש המועצה המקומית
77-83	סיכום – עיקר הממצאים וההמלצות פרק 2
84-90	3. ביקורת בענין התנהלות מחלקת הספורט וגביית כספים
91	הערות ראש המועצה המקומית
92-94	סיכום – עיקר הממצאים וההמלצות פרק 3
95-115	4. ביקורת בענין הליך ההתקשרות במסגרת מכרזים משותפים
116	התייחסות היועצת המשפטית במועצה
117	הערות ראש המועצה המקומית
118-122	סיכום – עיקר הממצאים וההמלצות פרק 4
123-206	5. ביקורת בענין טיפול בפסולת מוצקה ומיחזור
168-170	התייחסות מבוקרים במועצה לנושא מספר 1 בדוח
194	התייחסות מבוקרים במועצה לנושא מספר 2 בדוח
207-233	סיכום – עיקר הממצאים וההמלצות פרק 5
234-290	6. ביקורת בענין ניהול פרויקטים הנדסיים
291-321	נספחים לדוח – חוות דעת הנדסיות
322-332	תגובות של : מתכנן פרויקט מגרש האימונים, המפקח על הפרויקטים והתייחסות צוות הביקורת לתגובת המפקח
333-339	סיכום – עיקר הממצאים וההמלצות פרק 6

מקרא - סימוני צבעים בדוח :

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

תקציר דוח מבקרת המועצה לשנת 2020 והמחצית הראשונה לשנת 2021

ממצאים עיקריים

העולים וחוזרים על עצמם ברוב הנושאים שנבדקו בדוח זה וגם בדוחות קודמים

- היעדר ניהול אסטרטגי ותוכנית מערכתית מתכללת מבוססת על מדיניות סדורה, יעדים מוגדרים וניהול סיכונים, הערכה תקופתית, עדכון או שדרוג בהתאם לכך.
- היעדר בקרות או בקרות לא נאותות.
- ממשקים חסרים או ממשקים לא יעילים. חסר סנכרון ותיאום פנים ארגוני.
- חוסר מעקב שיטתי ובקרה אחר תפעול והתנעת תהליכים; וכן תיקון ממצאי ביקורת.
- היעדר אמצעי בקרה אפקטיביים ופיקוח יעיל בזמן אמת עד סיום ההליכים, התחשבנות וסיכום, וביצוע הערכה.
- חוסר בתיעוד מפורט ומשקף; וליקויים בשמירת המסמכים וריכוז המידע הרלוונטי כנדרש בהנחיות המנהליות לקיום עקרון השקיפות וכלי ניהולי למעקב ובקרה.
- אי השלמת איוש משרות בכירות ותפקידי ליבה במועצה, בהיעדר מבנה ארגוני מעודכן ומותאם לצרכים וליעדי המועצה.
- היעדר תוכנית מובנית להדרכת עובדים ולמידה ארגונית ביישום והטמעת נהלים והנחיות ובפרט בנושא ניהול ואבטחת המידע.
- שינויים בביצוע העבודה או השירות המוסכם בהתקשרויות ו/או בהזמנות. היעדר בחינה מקצועית ומשפטית והנמקה מתאימה.
- אי הסדרת ניהול נכסי המועצה ומתקניה – מיפוי וקביעת מדיניות שימוש.

1. ביקורת אבטחת המידע והגנת הפרטיות

בשלהי שנת 2016 ובמהלך שנת 2017, קידמה המועצה המקומית דלית אל כרמל שדרוג מערך המחשוב והתקשורת במועצה (תב"ר 314 בסכום 750 א"ש). בשנים 2018-2020 קידמה המועצה הקמת, שדרוג ותחזוקה של אמצעים דיגיטליים (תב"ר 452). המועצה שידרגה את אתר האינטרנט והקימה מערכת ממוחשבת לניהול פניות תושבים. לשם תחזוקה והגנה על מערך המחשוב והמידע הנאגר בו, המועצה התקשרה עם חברה שמספקת עבודה שירותי אירוח שרתים, חומת אש וטלפוניה.

לצד זה המועצה הזמינה מספקים שונים שירותי מיכון והפעלת מערכות מידע, תמיכה ותוכנה לניהול נוכחות עובדים, שירותי ייעוץ חיצוניים, שירותי אירוח, אחסון וגיבוי המידע בענן, ושירותי הפעלה של תוכנות לניהול פניות הציבור וגביית כספים. אף שימוש המועצה (באמצעות אורגניה השונים) בתוכנות ובאפליקציות שונות הולך ומתרחב. יצוין כי המועצה מפעילה דף פייס בוק ולאחרונה דף אינסטגרם.

במחצית השניה של שנת 2020, לאחר הארכת תוקף ההרשאה התקציבית בתב"ר 292, פעלה המועצה לקדם פרויקט דיגיטציה, בין היתר הכנת מכרז לפרויקט ארכיב דיגיטלי ומערכות אבטחת מידע. במקביל, המועצה קידמה שדרוג והרחבת מערך מצלמות האבטחה העירוני ומופעל מוקד "רואה" במסגרת פרויקט עיר ללא אלימות החל משנת 2021.

– הרקע לביקורת

בצל משבר קורונה עלה הצורך לשימוש מוגבר בטכנולוגיה כאמצעי יעיל וזמין, פחות מגע ידי אדם, בתחומי החיים השונים. הגם שהתאפשרה עבודה מהבית בכפוף לקיומם של תנאים מסוימים וניהול ישיבות מרחוק באמצעות אפליקציית זום. משום כך עלתה החשיבות להגנת הפרטיות ואבטחת המידע מפני איומי וסיכוני אבטחה כולל מתקפת סייבר ושימוש זדוני או לא מורשה. במצב זה מערך הסייבר הלאומי והרשות להגנת הפרטיות יזמו פעולות שונות והעבירו הנחיות לגופים הציבוריים בתחום זה.

– מטרות הביקורת

1. בדיקת יישום תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), תשע"ז-2017.
2. בדיקת מעקב אחר תיקון ממצאי הביקורת שנערכה במועצה בענין אבטחת המידע והגנתו.
3. בדיקת היערכות המועצה ליישום הנחיות הרשות להגנת הסייבר והרשות להגנת הפרטיות.

– תקופת ומועד הביקורת

תקופת הביקורת היא שנת 2020 ונכון למועד הכנת דוח הביקורת בשנת 2021. מועדי הביקורת הם חודשים מרץ-אפריל 2020; חודשים נובמבר – דצמבר 2020. השלמה - חודש מאי 2021.

– שיטת הביקורת

1. בדיקת נתונים ומסמכים בנוגע למערכת סיסתם במועצה.
2. בירור אופן הטיפול באירועי אבטחה שונים, ככל שהיו ונודע לביקורת עליהם.
3. בדיקת רשימות של הרשאות גישה למערכות המידע והמידע, המיכון והמחשוב של המועצה.
4. שאלון וראיון עם מנהל מחשוב ואתר האינטרנט במועצה.
5. תשאול וביורור מול מנהלי מחלקות לפי תחומי אחריות.
6. בדיקת מול ספקים שונים את נוהלי אבטחת המידע שאימצו וההתחייבות להגנה על המידע.

– מגבלות הביקורת

הביקורת לא נעזרה במומחה בתחום אבטחת המידע. וגם זאת בהעדר סקר סיכונים בנושא אבטחת המידע והגנתו במיוחד לאחר שדרוג מערכת סיסתם במועצה והרחבת השימוש במערכות אינטרנטיות.

הגוף המבוקר – הנהלת המועצה ומנכ"ל המועצה. יצוין כי לא מונו בעלי תפקידים שהמועצה מחויבת למנות כדין – מנהל מערכות מידע ראשי, ממונה אבטחה (ממונה על אבטחת מידע), מנהל ארכיון.

בסיס נורמטיבי –

נושא אבטחת המידע וההגנה על הפרטיות הופך לנושא מכריזי. ברשויות המקומיות נבנים מאגרי מידע בתחומים שונים, חלקם כולל מידע אישי, רגיש וחסוי המוגן בפרטיות. בנוסף, נעשה שיתוף מידע מגורמים חיצוניים הכולל נתונים על אדם ועל מצבו אישי, הרפואי והכלכלי (כגון – רשות האוכלוסין, נפגעי מלחמה בעלי נכות של משרד הביטחון). בד בבד, חברות מספקות לרשויות המקומיות שירותי הפעלת מערכות מידע, שירותי יעוץ חיצוניים, ניהול מידע על הציבור, אירוח ואחסון מידע ולכן הן מחזיקות במאגר המידע של הרשות המקומית עליו חלות כל החובות מכח תקנות הגנת הפרטיות ואבטחת המידע החלות על הרשויות המקומיות.

לאור השימוש ההולך וגובר בטכנולוגיה בעשורים האחרונים, מאגרי המידע מאוחסנים על גבי מחשבים בעלי גישה לאינטרנט. אך ישנם גם מאגרי מידע המבודלים מהאינטרנט.

ללא תלות בסוג המידע ובכל צורת אחסון (פיזית או אלקטרונית), המועצה המקומית כגוף ציבורי מחויבת בדין לאבטחת המידע הנאגר במאגרי המידע שברשותה ולהגנה עליו, מפני סיכונים ואיומים העלולים לפגוע בשלמותו, זמינותו, סודיותו וביטחונו. ההגנה על המידע כוללת רבדים שונים – אבטחה פיזית של המבנה שבו נמצאות מערכות המחשב, אבטחה של מערכות ה**חומרה** וה**תוכנה**, אבטחת רכיבי ה**תקשורת** ואבטחת המידע הנאגר בהן.

אבטחת המידע מתייחסת לשלושה **מרכיבים** הטמון בהם סיכונים –

1. טכנולוגיות – מערכות החומרה, התוכנה והתקשורת המהוות "סיסתם".
2. אנשים – המשתמשים בטכנולוגיות, הם משתמשים או מפעילים את הטכנולוגיות.
3. תהליכים – תכנון של תהליכים בארגון והגדרתם בסדר בדוק ונכון, דבר זה עשוי לצמצם את מידת הנזק משגיאת אנוש או נקודת תורפה טכנולוגי. קביעת מדיניות אבטחה תקינה ואמינה ויישום הנלים וכללים ראויים.

בקביעת מדיניות וביישום נוהלי אבטחת מידע ישנו ניגוד מתמיד בין אבטחה לבין נוחות. כך ככל שאמצעי ההגנה פוגעים יותר בנוחות השימוש, יש סיכוי גדול יותר שהמשתמשים ינסו לעקוף או לנטרל אותם. לכן יש הממליצים לאזן בין הפגיעה בנוחות השימוש לבין אמצעי האבטחה המופעלים. אף גם נקבע בפסיקה כי שעל המגבלות הנקבעות לשימוש במחשב להיות מידתיות וסבירות.

לרשות המקומית אינטרסים לגיטימיים בקביעת מדיניות ניטור המותאמת ליכולת של הארגון. לרשות המקומית אינטרס למנוע נזק לנכס של הארגון בידי גורם באמצעות מחשב; לאסור פעילות הפוגעת בתפקוד העובד ובמשמעת או העלולה להטיל עליו אחריות נזיקית או פלילית; לאפשר גישה ישירה ללא הגבלה של המעסיק אל כל חומר הקשור לניהול התקין של ארגונו. לצד זה חשוב פרסום המדיניות לעובדים ולקיים הסברה והדרכה לעובדים ליישומה במטרה להביא לשימוש נכון באמצעים שיש לארגון.

יצוין כי רמת האבטחה אשר חלה על הגוף הציבורי הינה רמת אבטחה בינונית. על הרשות המקומית לרשום מאגרי מידע שמכילים מידע אישי על אנשים כדי להבטיח את ההגנה על הפרטיות אצל רשם מאגרי המידע במשרד המשפטים. (פרק ב' לחוק הגנת הפרטיות)

בבסיס עבודת הביקורת הוראות דין בנושא אבטחת והגנת המידע וביקורות משנים קודמות, בעיקר הן:

- תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), תשע"ז – 2017, תחולה בחודש מאי 2018.
<https://www.nevo.co.il/law/html/law00/144811.htm>

- תקנות אבטחת המידע (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), תשמ"ו-1986.

- תקנים והנחיות לאבטחת המידע כולל של מערך הסייבר הלאומי ושל הרשות להגנת הפרטיות. יודגש תקן אבטחת מידע 27001.

- דוח מבקרת מו"מ דלית אל כרמל לשנת 2015 והמחצית הראשונה לשנת 2016, פרק 1, עמ' 21-36.

- דוח מבקרת מו"מ דלית אל כרמל לשנת 2017-2018, פרק 6, עמודים 50-51.

חקיקת תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) היתה בסמיכות לחקיקת האיחוד האירופי בתחום הגנת הפרטיות, תקנות ה-GDPR. החקיקה בישראל הינה ברוח החקיקה האירופית. המגמה היא להקטין את חובת הרישום ולהגביר את האכיפה. בחקיקה זו ישנה קפיצת מדרגה ברמת אבטחת המידע האישי. אבטחת המידע מקדמת הגנה על שלמות המידע ומניעת חשיפה, שימוש או העתקה על-ידי גורמים לא מורשים.

הגנת פרטיות וביטחון המידע קשורים זה בזה. פרטיות מתייחסת לזכות יסוד לשלוט במידע האישי שלנו ולאופן השימוש בו. לעומת זאת, אבטחת המידע מתייחסת לאופן שבו המידע האישי שלנו מוגן. חשובה התאמת רמת אבטחת המידע במועצה לרמת ולמהות המידע הקיים בארגון.

חוק הגנת הפרטיות קובע חובות ומגבלות החלות על בעל מאגר המידע במטרה להגן את פרטיותם של האנשים אודותיהם קיים בו ויש בו אפיון הפוגע בפרטיות. מספר חובות מוטלות על בעל המאגר כדלהלן:

1. שימוש במידע רק למטרה לשמה הוא נמסר.
2. חובת רישום המאגר.
3. חובת אבטחת המידע. גם של מנהל המאגר המידע ושל המחזיק במאגר.
4. חובת מינוי ממונה אבטחת מידע שנושא באחריות לאבטחת המידע.
5. חובות הסודיות. גם של מנהל המאגר, המחזיק והעובדים אליו נחשפו אגב ביצוע עבודתם.
6. חובת מתן הודעה. מסירת הודעה לנושא המידע אם יש כוונה לכלול מידע אודותיו במאגר.
7. חובת לאפשר עיון במידע. לאפשר לנושא המידע לעיין במידע המצוי אודותיו.
8. לאפשר תיקון. נושא המידע רשאי לדרוש תיקון של המידע אודותיו ככל שהמידע אינו נכון.
9. פיקוח ובקרה על מחזיק מאגר המידע. נדרש לפקח על הקבלן ועל עמידתו בהוראות החוק.

לומר כי מטרות התקנות הגנת הפרטיות שהוזכרו לעיל היא להפוך את אבטחת המידע לחלק אינטגרלי משגרת ניהול המידע, ולקיים בקרה שוטפת על אירועי אבטחה ודליפת מידע, בעיקר דרך חובת הדיווח לרשות למשפט ולטכנולוגיה במשרד המשפטים (בשמה הקודם – הרשות להגנת הפרטיות).

בעצם פגיעה בפרטיות היא שימוש במידע אישי ללא הסכמה. הפרת הגנת הפרטיות שהינה זכות יסוד המעוגנת בחוק יסוד כבוד האדם וחירותו, מהווה עבירה. לצד עבירה זו סנקציות כולל סנקציות פליליות, כגון: ביטול רישום, הטלת קנס מינהלי, הגשת כתב אישום. מדרג העבירות מכח התקנות הוא כדלהלן:

1. סחר לא חוקי במידע אישי.
2. שימוש אסור במידע אישי.
3. ליקוי באבטחת המידע.

הרשות למשפט ולטכנולוגיה מקיימת פיקוח רחב ופיקוח עומק. כאשר במסגרת פיקוח הרחב, הרשות מעבירה הנחיות לתיקון ליקויים או התליית הרישום. בעוד במסגרת פיקוח עומק, הרשות מבצעת אכיפה מינהלית או אכיפה פלילית ומתקיימת חקירה מטעמה.

מכאן לרשות מקומית אינטרסים לגיטימיים באבטחת המידע והגנת הפרטיות. נפרט להלן:

1. פיקוח על שימוש לא סביר במשאביה שלא לצורכי עבודה.
2. מניעת נזק לנכסי הארגון בידי גורם תוקף באמצעות המחשב (נוזקה, רוגלה).
3. איסור פעילות הפוגעת בתפקוד העובד ובמשמעת או העלולה להטיל עליו אחריות נזיקית או פלילית.
4. הגנה על הקנין הרוחני של המעסיק.
5. אינטרס של המעסיק לגישה ישירה וללא הגבלה אל כל חומר הקשור לניהול התקין של ארגונו.
6. הגנה על המוניטין והתדמית הציבורית.

ברור לחלוטין, כי חשובה הקצאת משאבים לאבטחת המידע והגנתו. ראוי לציין כי החלטת הממשלה מספר 2443 מיום 15.2.2015 קבעה הקצאה של 8% מהתקציב לאבטחת מידע. מקובל הקצאה של 12% מהתקציב לאבטחת המידע והגנתו.

– ממצאים וסיכום הביקורת

בהתבסס על המסמכים, הנתונים וההסברים שנאספו ונמסרו לביקורת ולאחר בחינתם, גובשו הממצאים שלהלן. יצוין כי אין הכרח שהביקורת תחשוף כל ממצא אם קיים, בייחוד מאחר ולא אוישו שתי משרות מרכזיות בתחום הנבדק והן מנהל מערכות מידע ראשי (מנמ"ר) וממונה אבטחת מידע. שני בעלי תפקידים אלה שהם הגורם המבצע והגורם המנחה (בהתאמה) במעגלים השונים של הגילוי, המניעה והתגובה, אחראיים ליישום מדיניות הגנת אבטחת מידע בהתאם לתחומי האחריות שלהם ולנהל ולרכז כל המידע בנוגע לכך. פירוט מלא של עבודת הביקורת המתייחסת לתהליך הטיפול ביישום תקנות הגנת המידע ואבטחתו ותיקון ממצאי הביקורת משנים קודמות הועלו בנייר העבודה של הביקורת שהועבר למנכ"ל המועצה ולמנהל המחשוב ואתר האינטרנט במועצה (בפועל מנהל המחשוב הוא הגורם במועצה שמיישם פעולות לאבטחת המידע כמקובל, אך זאת בהיעדר ממונה אבטחת מידע מנחה, מדיניות ארגונית לאבטחת המידע וניהול מערך אבטחת מידע סדור כדיון).

1. קביעת מדיניות ארגונית להגנת ולאבטחת המידע, עדכון וקביעת מדיניות ניטור

המועצה המקומית כגוף ציבורי מחזיק ומנהל מידע מחויבת לשמור על הדאטה שלה באמצעות אבטחת מידע מפני פגיעות, גניבה ושימוש לרעה, שיבוש ואובדן. אבטחת המידע הפכה ליעד אסטרטגי מרכזי בתוכנית הניהול של כל ארגון במיוחד בעידן בו נעשה שימוש מוגבר בטכנולוגיה, בין היתר תיעוד ויצירת רשומות אלקטרוניות, שימוש דיגיטלי וכן העברת וקבלת המידע בצורה מקוונת. ללא ספק שבמציאות של היום נעשה שימוש רחב במערכות מידע שונות, רשתות חברתיות ובמערכות אינטרנטיות החשופות לסיכונים שונים הכרוכים בשימוש זה.

כידוע מסמך המדיניות מצהיר על כוונת הארגון ומחויבות ההנהלה שלו לנקוט בצעדים למימוש מחויבות הארגון לשמירת המידע וניהולו בצורה יעילה על פי הדרישות בסטנדרטים מקובלים ועל פי צרכי הארגון, בהתחשב בסיכונים ובמשאבים הנדרשים במטרה להקטין את סיכוני האבטחה למערכת המידע. למעשה מסמך המדיניות כולל את העקרונות לניהול אבטחת המידע באופן ברור ואחיד לכל בעלי העניין ומהווה קו מנחה ומחייב את יחידות הארגון השונות הן מצד המיישם והן מצד המשתמש.

התקן הבינלאומי לאבטחת מידע 27001 ותקנים הנוספים מאותה סדרה, מטפלים בניהול אבטחת המידע ומהווה מסגרת לבניית מדיניות אבטחת מידע והקמת מערכת היררכית שמטרתה ניהול אפקטיבי של אבטחת המידע בארגון תוך שמירה על עקרון "השיפור המתמיד". כלומר מדיניות אבטחת המידע (Information Security Policy) אמורה להיבדק ולהתעדכן במידת הצורך לפחות אחת לשנה.

הבירור העלה כי לא נקבעה מדיניות לאבטחת המידע במועצה חרף המלצת הביקורת בנושא.

הביקורת ממליצה לקבוע מדיניות ארגונית לאבטחת המידע ולהגנתו בהתבסס על סקר סיכוני האבטחה של המועצה ובהתאם לרגולציה, לתקינה ולעקרונות המקובלים בתחום. מומלץ לערוך בדיקה במידת הצורך ולכל הפחות אחת לשנה ובהתאם לעדכן את מסמך המדיניות לאבטחת המידע והגנתו. חשוב ליידיע כל בעלי העניין במסמך המדיניות. בנוסף, הביקורת ממליצה לקבוע מדיניות ניטור לאבטחת המידע המותאמת ליכולות המועצה באופן סביר ומידתי ולפרסם אותה לעובדים ולספקים של המועצה.

2. ניהול המידע, קביעת והטמעת ארכיטקטורה למידע וארכיטקטורה לאבטחת המידע

המועצה מחזיקה במידע מסוגים שונים בכמות גדולה, למרות זאת המועצה לא קידמה ארכיטקטורת מידע ואבטחתו בצורה המאפשרת לאחזר את המידע הרלוונטי באופן מיטבי. בכך מתאפשר הבניית המידע לכדי מבנה ידע יציב ויצירת תוכן אמין וברור שתואם את צרכי המשתמשים השונים. במועד עריכת דוח זה, החל ביצוע פרויקט בניית ארכיב דיגיטלי ומערכת ניהול ואבטחת מידע.

עד מועד סיום בדיקת הביקורת, המועצה לא ניהלה את נכסי המידע שלה והרשומות על סוגיהן השונים באופן מובנה, מוסדר ומאובטח. לאמור, לא נקבעה מדיניות באמצעות תוכנית אב או תוכנית אסטרטגית אחרת ולא נקבעו נהלים פנימיים לניהול הרשומות לרבות קידום ניהול אלקטרוני שלהן ולאחסון המידע ולגיבוי סדיר ותדיר שלו. למעשה, המועצה לא ניהלה הן מגנזה וארכיון של המסמכים על נייר שהוזנח באופן מחריד והן ארכיב דיגיטלי למרות שהוגדר יעד רשותי, גם לא ניהלה את הרשומות האלקטרוניות, לפי מבנה ידע יציב עם תוכן ברור ומותאם לצרכים של המשתמשים. במקביל, המועצה לא סיווגה את המידע הקיים שהיא אחראית על שלמותו, אמינותו, זמינותו וסודיותו.

מכל מקום, למועצה אין ארכיטקטורה למידע שהינה תוכנית שמאפשרת מיפוי המידע, תשתית המחשוב הקיימת ואת דרכי השמירה וההגנה הקיימת. באופן דומה למועצה אין ארכיטקטורה לאבטחת המידע אשר באמצעותה מקדמים תכנון ובניית הגנה על מערכות ההפעלה, רשת התקשורת, הקוד והיישומים כנגד איומים של אבטחת המידע בארגון.

עם זאת, יצוין כי הביקורת קיבלה מיפוי של מצב קיים במחלקות המועצה נכון לחודש דצמבר 2020 אשר נערך לקראת התנעת פרויקט הארכיב הדיגיטלי ומערכת ניהול המידע. המיפוי כלל נתונים ותיאור של: תשתית ורשת אלחוטית, קווי תקשורת, חיבור לתקשורת, ספק תקשורת, ציוד היקפי של מדפסות ומכונות צילום, מחשב פר עבד/משרד וכמות מוערכת של קלסרים לסריקה.

בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), תקנה 5(א), המועצה מחויבת במיפוי של מערכות המידע ולהחזיק במסמך מעודכן של מבנה מאגרי המידע הכולל תשתית ומערכות חומרה ורכיבי התקשורת; מערכת התוכנה המשמשות להפעלת מאגר המידע, לניהול המאגר ולתחזוקתו, לתמיכה בפעילותו, לניטור שלו ולאבטחתו; תוכנות וממשקים המשמשים לתקשורת אל מערכות המאגר ומהן; וכן תרשים הרשת בה פועל המאגר הכולל תיאור הקשרים בין רכיבי המערכת השונים ומיקומם הפיזי של רכיבים אלה.

אכן מיפוי מערכת המידע מאפשר להבין איזה מידע קיים ומהו המידע הנדרש הגנתו. בעוד שרשימת המצאי של המערכת מאפשרת להכיר את מבנה המערכת של הארגון. מכאן שמיפוי מערכת המידע והכנת רשימת המצאי של המערכת מהווים כלים אלמנטריים לטיפול באבטחת המידע.

הביקורת תעיר כי לא פעלה כמצופה מרשות ציבורית בתחום ניהול המידע שלה ובייחוד במסגרת המחויבות לשפר את מוכנות המועצה לשמירת וניהול המידע באופן מאורגן, מאובטח וזמין!

הביקורת מעירה שהמועצה לא פעלה להסדרת ניהול המידע על סוגיו השונים וצורתיו השונות כמתחייב בדין באמצעות ארכיטקטורה למידע ולארכיטקטורה לאבטחת המידע, קביעת מדיניות ונהלים פנימיים לניהול המידע חרף המלצות הביקורת בנושא זה ולמרות הנחיות ראש המועצה בנוגע לכך. אפילו המועצה התעכבה בהתנעת פרויקט הדיגיטציה האמור יתר על המידה ובאופן לא סביר.

ניתן לומר כי המועצה לא תיקנה רוב ממצאי הביקורת שהועלו בדוח מבקרת המועצה לשנת 2015 בנושא שמירת המידע, ניהול ארכיון וטיפול ברשומות של המועצה המקומית.

הביקורת **ממליצה** לקבוע ארכיטקטורה למידע וארכיטקטורה לאבטחת המידע, וכן לעדכן את הארכיטקטורות דגן לרבות רשימת המצאי של מערכות המאגר בהתאם לצורך ובתדירות של אחת לשנה לפחות. **יודגש** כי המועצה מחויבת להחזיק במסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת מצאי של מערכות המאגר.

הביקורת **ממליצה** לקדם הסדרת ויישום ניהול אלקטרוני – דיגיטלי של המידע והרשומות של המועצה באופן מובנה ומאובטח. **מומלץ** לקבוע מדיניות לניהול נכסי המידע ונהלים פנימיים מתאימים. במקביל, הביקורת **ממליצה** שמדיניות אבטחת המידע תתייחס לסיווג המידע הקיים במועצה ותקבע את הנגישות בהתאם לרמת הסיווג של מבקש המידע ותגדיר את בעלי המידע ותחומי אחריותם, ויש להגדיר את רמת אבטחת המידע הנדרשת בהתאם לניהול הסיכונים והרלוונטיות של הארגון.

3. ניהול מערך אבטחה למידע – עריכת סקר סיכוני האבטחה של הארגון

התלות הגוברת של הארגונים והגופים הציבוריים בטכנולוגית המידע הנמצא על אמצעי מחשב, מחייבת את הארגון להתאים את עצמו לשינויים התכופים בעולם הטכנולוגי ולסיכונים שהוא מביא, ומכאן להשקיע את המשאבים באופן נכון ונאות בהתאם למפת האיומים העדכנית.

סקר סיכונים לאבטחת המידע בארגון מהווה כלי יעיל ליצירת מדיניות חדשה בארגון ובוחן את רמת אבטחת המידע מקצה לקצה ומציע המלצות לשיפור מוכנות הארגון לאיומי אבטחה תוך התאמה לרגולציה ולתקנים בתחום. הסקר מתייחס לכל רמות האבטחה במסגרת התהליכים והמערכות הקיימות בארגון ונותן מענה מקיף ומלא לפרצות האבטחה ונקודות התורפה במערכת המידע ובתשתיות המשמשות את הארגון.

בהתאם לתקן לאבטחת המידע 27001 ולתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תקנה 5 (ה), המועצה כגוף ציבורי ברמת אבטחה בינונית רשאית לערוך סקר לאיתור סיכוני אבטחת מידע ולערוך מבדקי חדירות למערכות המאגר לבחינת עמידותן בפני סיכונים פנימיים וחיצוניים, ותפעל לטפל בליקויים שהתגלו בסקר ו/או במבדק, ככל שהתגלו.

הבירור העלה כי המועצה לא ערכה סקר סיכוני אבטחה לאחר שידרוג מערך המחשוב והתקשורת במועצה והרחבת השימוש במערכות מידע ואמצעים דיגיטליים, וזאת חרף המלצות ביקורת בענין זה. אף גם לא נערך דוח להגנות ולאימונים הקיימים בתחום האבטחה.

הביקורת ממליצה בפני המועצה לערוך סקר לאיתור סיכוני אבטחת מידע ולערוך מבדקי חדירות למערכות המידע, ולבחון את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבות תוצאות הסקר שנערך, ולפעול לתיקון הליקויים שהתגלו במסגרת הסקר, ככל שהתגלו. מומלץ לערוך סקר אחת לתקופה ובמיוחד לאחר שדרוג בסיסתם (הכולל כל מערכות ותשתיות המחשוב, התקשורת, החומרה והתוכנה) ולאחר הפעלת מערכות חדשות או עקב שידורג מערכות המידע ושינויים בתהליכי עיבוד המידע.

4. ניהול מערך אבטחה למידע – קביעת נוהל אבטחת מידע ועדכון

נוהל אבטחה הינו מסמך חיוני לשם יצירת שגרת הגנה בסיסית בארגון. קביעת נוהל אבטחה נועדה להסדיר את דרך הטיפול ולהגדיר את הפעילויות המחשוב הנדרשות למניעה, תחזוקה, שימוש ראוי במשאבי המחשוב של הארגון וניהול המשימות בתחום אבטחת המידע כולל הדרכת המשתמשים לשימוש נכון ומאובטח בציוד המחשוב, מאגרי ומערכות המידע ואמצעי האחסון.

המועצה כגוף ציבורי בעלת מאגרי מידע ברמת אבטחה בינונית מחויבת לקבוע נוהל אבטחת מידע בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) ולבחון את הצורך בעדכון הנוהל מידי שנה. כך ככל שמתקיימת שגרת ניהול אבטחה וביטחון המידע, ככל שנמנעת פגיעה בפרטיות ומובטחת רציפות בפעילות הרשות ויעילות במתן השירות.

בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תקנה 4, בעל מאגר המידע יקבע במסמך נוהל אבטחת מידע (להלן – נוהל האבטחה) בהתאם למסמך הגדרות המאגר ותקנות אלה, אשר יחייב כל בעל הרשאה בהתאם לפרטים מהנוהל שאליו הוא חשוף לפי תקנת משנה (ב). עוד נקבע בתקנת משנה (ב) כי בעל מאגר מידע ישמור את נוהל האבטחה כך שפרטים ממנו ימסרו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.

בתקנה משנה (ד) נקבע כי בעל מאגר מידע יבחן, אחת לשנה, את הצורך בעדכון הנוהל, ובלי לגרוע מן האמור, יבחן אם יש צורך בעדכון של הנוהל במקרים אלה: נעשים שינויים מהותיים במערכות המאגר או בתהליכי עיבוד מידע; נודע על סיכונים טכנולוגיים חדשים הנוגעים למערכות המאגר. נקבע כי ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע רשאי לקבוע נוהל אבטחה כאמור בתקנה זו, במסמך אחד לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת אבטחה.

בתקנת משנה (ג) נקבע כי נוהל האבטחה יכלול הוראות בעניין האבטחה הפיזית והסביבתית של אתרי המאגר כאמור בתקנה 6; הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכות המאגר בהתאם לתקנה 8; תיאור של אמצעים שמטרתם הגנה על מערכות המאגר ואופן הפעלתם לצורך כך; הוראות למורשי הגישה למאגר המידע ולמערכות המאגר לצורך הגנה על המידע במאגר; הסיכונים שחשוף להם המידע שבמאגר במסגרת הפעילות השוטפת של בעל מאגר המידע, לרבות אלה הנובעים ממבנה מערכות המאגר כמפורט בתקנה 5(א), אופן קביעת סיכונים אלה, ואופן הטיפול בהם, לרבות על ידי מנגנוני הצפנה מקובלים להגנה על המידע השמור במאגר או במערכות המאגר; אופן התמודדות עם אירועי אבטחת מידע כאמור בתקנה 11, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע; הוראות לעניין ניהול של התקנים ניידים ושימוש בהם כאמור בתקנה 12. במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית, יכלול נוהל האבטחה, בנוסף התייחסות גם לכל אלה: אמצעי הזהוי והאימות לגישה למאגר ולמערכות המאגר, בהתאם לתקנה 9; אופן הבקרה על השימוש במאגר המידע, ובכלל זה תיעוד הגישה למערכות המאגר כאמור בתקנה 10; הוראות לעניין עריכת ביקורת תקופתיות לוודא קיומם ותקינותם של אמצעי האבטחה לפי נוהל האבטחה ולפי תקנות אלה כאמור בתקנה 16; הוראות לעניין גיבוי הנתונים האמורים בתקנה 18(א); הוראות לעניין אופן ביצוע פעולות פיתוח במאגר ותיעודן, ובכלל זה אופן הגישה של אנשי הפיתוח לנתונים במאגר.

הבדיקה העלתה כי לא נקבע נוהל אבטחה כקבוע בתקנות ובכלל, ולכן לא נמסרו פרטים ממנו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.

הביקורת ממליצה לקבוע נוהל אבטחה כקבוע בדיון, להטמיע אותו בעבודת הרשות ולבחון את הצורך בעדכון אחד לשנה ובמקרים שפורטו בתקנות. נוהל האבטחה יישמר ויימסרו פרטיים ממנו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.

5. ניהול מערך אבטחה למידע – מסמך הגדרת מאגר ומינוי ממונה על אבטחת המידע

בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), תקנה 2, המועצה כגוף ציבורי בעל מאגר מידע מחויבת לקבוע מסמך הגדרת מאגר (להלן – מסמך הגדרות המאגר), ולעדכן את מסמך הגדרות המאגר בכל עת שנעשה שינוי משמעותי בנושאים המפורטים בתקנת 2(א), ולבחון את הצורך בעדכון כאמור, בשל שינויים טכנולוגיים ארגוניים או אירועי אבטחה כאמור בתקנה 11, בכל שנה עד 31 בדצמבר. כמו כן, נקבע כי המועצה תבחן, אחת לשנה, אם אין המידע שהוא שמור במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.

נקבע בתקנה 2(א) לתקנות דנא כי בעל המאגר יגדיר במסמך הגדרות המאגר את כל העניינים האלה לפחות: תיאור כללי של פעולות האיסוף והשימוש במידע; תיאור מטרות השימוש במידע; סוגי המידע השונים הכלולים במאגר המידע, בשים לב לרשימת סוגי המידע שבפרט 1(3) בתוספת הראשונה; פרטים על העברת מאגר המידע, או חלק מהותי ממנו אל מחוץ לגבולות המדינה או שימוש במידע מחוץ לגבולות המדינה, מטרת ההעברה, ארץ היעד, אופן ההעברה וזהות הנעבר; פעולות עיבוד מידע באמצעות מחזיק; הסיכונים העיקריים של פגיעה באבטחת המידע, ואופן ההתמודדות עמם; שמו של מנהל מאגר המידע, של מחזיק המאגר ושל הממונה על אבטחת מידע בו, אם מונה כזה.

הבדיקה העלתה כי המועצה לא קבעה מסמך הגדרות המאגר. מן הסתם לא בחנה אם אין המידע שהוא שמור במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.

נוסף על כך, המועצה לא מינתה ממונה על אבטחת מידע ברשות בהתאם להמלצת ביקורת במסגרת ביקורת שנערכו בנושא, וזאת בין בדרך של איוש משרה ובין בדרך של מיקור חוץ. המועצה לא מינתה וקבעה ממונה על אבטחת המידע במאגר המידע כקבוע בתקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) דנן.

הביקורת ממליצה לקיים החובות המוטלות על המועצה בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), בענין קביעת מסמך הגדרות המאגר, בחינת הצורך בעדכון בכל שנה עד 31 בדצמבר, ובחינת אם נשמר מידע עודף ורוב מן הנדרש למטרות המאגר, בייחוד בצל מגפת נגיף קוביד 19 - קורונה.

הביקורת ממליצה למנות ממונה על אבטחת המידע במאגר המידע בהתאם לאמור בתקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) דנן.

6. ניהול מערך לאבטחת המידע – אבטחה פיזית וסביבתית

כפי צוין לעיל, המועצה שידרגה את מערך המחשוב והתקשורת כולל תשתית ומערכות חומרה ורכיבי התקשורת בשנים 2017-2018, שידרגה את אתר האינטרנט של המועצה והקימה מערכת ממוחשבת לניהול פניות תושבים בשלהי שנת 2019. בנוסף המועצה הפעילה מערכות מיכון ועיבוד מידע שונות אף היו שינויים בהפעלת מערכות המידע המרכזיות במהלך השנה האחרונה, קרי: 2020.

בהתאם לבדיקת הביקורת, בשונה מהמצב שהיה במועד הביקורת שנערכה בשנת 2015 ונכון למחצית הראשונה לשנת 2016, כיום למועצה יש דומין ושרת מרכזי היושב בחוות שרתים מוגן באמצעות תוכנות אנטי וירוס וחומת אש שנותנות מענה לאיומים שונים, הותקן מנגנון אל-פסק על השרת אך מחייב כבר שדרוג. החיבור לאינטרנט נעשה דרך אבטחה של חומת אש ומופעל מערך עדכוני אבטחה ומנגנון אודיטינג אוטומטי. אך יש לשפר את ה-Wi-Fi. קיים חדר תקשורת ואינטרנט ייעודי אבל אינו מאובטח. כמו כן, הועמד לרשות העובדים מערכת של דואר אלקטרוני מוסדי.

עם זאת, בבדיקה פיזית בחדר התקשורת והאינטרנט שנמצא בבנין הראשי עלה כי החדר הינו נגיש, לא מוגן ולא מאובטח, אינו מונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה. החדר אינו מוגן מפני נזקי התפרצות אש, אין בו בידוד מפני קרינה ומערכת בקרת לחות וחום. החדר אינו מסודר באופן שמקל על הטיפול בעת תקלה, באמצעות סימון ופירוט של כל חיבור לפי יעד. אף בחדר מאוחסן ציוד מחשוב וציוד נוסף. נוסף על כך, הברור העלה כי לא מנוהל תיעוד של הכניסה והיציאה מחדר זה וכן של הכנסה והוצאה של ציוד אל החדר דנן וממנו.

חרף ממצאי ביקורת משנים קודמות, מערכת סיסתם במועצה (בייחוד שנמצאת בניין הראש ושני המבנים שנמצאים בקרבתו) עדיין אינה מוגנת מפני איומי אבטחה פיזיים ומפני סיכונים סביבתיים שונים. כך עולה כי במועצה לא קיימים מנגנונים שיש בהם לאפשר למועצה לתפקד במקרה של אחד או יותר של האירועים הסביבתיים החריגים.

במועצה לא קיים מנגנון של הספקת חשמל בלתי נפסקת. על פי הברור מול ממונה האנרגיה במועצה עולה כי אין למועצה גנראטור גיבוי ומחולל חשמלי שצפויים לתת הגנה למערכות האלקטרוניקה והמחשוב. נמסר כי מחלקת ביטחון פועלת לרכוש ציוד זה במסגרת ההיערכות לעת חירום. אף במועצה לא קיימת מערכת לטיפול ולהגן על נכסי המועצה ומתקניה מפני נזקי מתח חשמלי. כידוע שיבושים באספקת החשמל למועצה עלולים לגרום נזק לרכיבים אלקטרוניים, אובדן נתונים, שיבושים בתקשורת ובהעברת נתונים.

דבר נוסף, במועצה לא קיימים אמצעי גילוי אש וכיבוי אש (למעט במחלקות המועצה המופעלות במבנים שכורים). ברור לחלוטין כי המועצה מחויבת בסידורי כיבוי אש מתאימים למניעת סכנה לחיי אדם ולרכוש.

נוסף על כך, במועצה לא קיימים אמצעי אבטחה פיזיים כנגד סיכונים מים או לחות וסיכונים טמפרטורה. כן לא קיים מנגנון איתור נזילת מים. כידוע רכיבים אלקטרוניים הבאים במגע עם מים, נחשפים לרמות לחות גבוהות, יפסיקו לפעול ועלולים לגרום להשבתת ציוד המחשוב.

זאת ועוד למועצה לא קיימת הגנה מפני חדירת מכרסמים וסיכונים תברואתיים מסוג זה. כידוע מכרסמים ומזיקים עלולים לגרום נזק לכבלים ולמרכיבי התשתית וזאת בנוסף להפצת מחלות.

במקביל, לא מתנהלת בקרה לענין שמירת ציוד המחשוב והתקשורת בתנאים מתאימים ומפני פגיעה פיזית מסוג חבלה.

בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) תקנה 6, בעל מאגר מידע יבטיח כי התשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע של הארגון יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו. כן נקבע כי בעל מאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, ינקוט אמצעים לבקרה ולתיעוד של הכניסה והיציאה מאתרים שבהם מצויות המערכות המפורטות בתקנה 5(א)(1) ושל הכנסה והוצאה של ציוד אל מערכות המאגר ומהן.

הביקורת מעירה כי לא סביר שתמשיך המועצה להתנהל ללא היערכות למניעת או הפחתת איומי אבטחה פיזיים וסביבתיים. על המועצה לקיים הגנה על מערכת סיסתם של המועצה מפני איומי אבטחה פיזיים וסביבתיים ועליה לפעול לקיים מנגנונים לאבטחה פיזית וסביבתית שתאפשר למועצה לתפקד במקרה של אחד או יותר מהאירועים הסביבתיים.

הביקורת מעירה כי המועצה להפעיל מנגנוני הגנה פיזית וסביבתית נאותה באתר/חדר בו נמצא שרת, מערכת התקשורת ואינטרנט. על המועצה למנוע כניסה בלא הרשאה ולהפקיד על סידורי אבטחה, תיעוד של הכניסה והיציאה מאתר/חדר זה כולל של הכנסת והוצאת ציוד אל האתר/החדר וממנו.

יוער כי המועצה מחויבת באמצעות אחראי המחשוב לקיים בקרה סדירה ותדירה על שמירת ציוד המחשוב בתנאים מתאימים ונאותים ומפני פגיעה פיזית מסוג חבלה. ככל שנתגלה פערים או ליקויים, על אחראי המחשוב להעיר בכתב על כך ולהעביר את הנחיותיו לשמירת ציוד המחשוב באופן נאות ומתאים.

הביקורת ממליצה לקיים את הוראות התקנות לענין אבטחה פיזית וסביבתית. על המועצה להבטיח כי התשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע של הארגון יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו.

הביקורת ממליצה למפות את המצב הקיים, בהתאם לתוצאות המיפוי יש לקדם תוכנית טיפול להגנה על נכסי המועצה כולל מערכת סיסתם מפני סיכוני ואיומי אבטחה פיזיים וסביבתיים על מנת שתמנע השבתת ציוד המחשוב, נזק לרכיבים אלקטרוניים, שיבושים בתקשורת ובהעברת נתונים, אובדן נתונים. במקביל, מומלץ להתאים ולעדכן את תוכנית המשכיות פעילות שתכיל מענה לפגיעה תשתיתית באתרי המועצה.

במקביל, הביקורת ממליצה לגייס מקורות מימון ולהקצות תקציבים מתאימים לגיבוש תוכנית להגנה על נכסי המועצה כולל מערכת סיסתם מפני סיכומי ואיומי אבטחה פיזיים וסביבתיים. הדבר דורש מחויבות הנהלה, על דרך תיעודף נושא זה ושילובו בתוכנית העבודה של המועצה והעמדת תקצוב ומשאבים מתאימים.

נוסף על כך, הביקורת ממליצה לשמור על תשתיות ומערכות החומרה המשמשת את מאגר המידע, מפני כניסות של עובדים ללא הרשאה מתאימה. יש לקיים אבטחה פיזית ובקרה על חדרי התקשורת. מומלץ לתעד את הכניסות ויציאות של העובדים באמצעות מצלמות אבטחה או מערכת זיהוי ביומטרית, ליווי זרים במשך זמן השהיה וענידת תג זיהוי, מפתח מקודד או נעילה אלקטרונית שמגבילה את הגישה.

מומלץ לקיים בקרות לענין שמירת ציוד המחשוב והתקשורת, מניעת פגיעה פיזית, מניעת גישה אליו בלא הרשאה. על הגורם האחראי לנושא להעיר בכתב ולהעביר את הנחיותיו לשמירת ציוד המחשוב באופן נאות, ככל שיימצא ליקוי או מצב מחייב זאת.

בד בבד, הביקורת ממליצה למפות את המצב הקיים של מערכת סיסתם כולל המחשוב, מערכות החומרה ורכיבי התקשורת, בהתאם לכך לגבש תוכנית עבודה לטיפול במסגרתה יש לקדם שדרוג או החלפה המחשוב והתקשורת באופן שיייתן מענה נאות מאובטח ומתאים למועצה ועם אפשרות להתפתח. לכן מומלץ לגבש תוכנית עבודה מתאימה, לגייס מקורות תקציב מתאימים ולתקצב זאת בתקציב המועצה כמקובל. בנוסף, הביקורת ממליצה לתכנן ולבחון את מערכת סיסתם והטכנולוגיה אחת לחמש שנים לכל המאוחר ולפי ההתפתחות הטכנולוגית, בהתאם יש לפתח את הארגון.

7. ניהול מערך לאבטחת המידע – אבטחה בניהול כוח אדם

אחד העקרונות העיקריים עליהם מתבססת מדיניות אבטחת המידע הוא הגדרת תוכנית להגברת המודעות בקרב העובדים וקביעת תהליך הפצת המדיניות.

הגורם האנושי הוא הגורם מספר אחד בדליפת המידע. כיום, מנהלי אבטחת מידע רבים מעריכים כי איום של הנדסת חברתית (אחת מהטכניקות למימוש תקיפת סייבר) לחיסיון המידע הארגוני, גדול משמעותית מכל איום טכנולוגי "קלאסי". שיטה זו מאפשרת לעקוף את כל טכנולוגיות מנגנוני האבטחה (כגון: [אנטי וירוס](#), [חומת אש](#) וכו'), והיא מתבססת על העובדה שכל [מערכות המידע](#) נועדו לספק שירותים למשתמשים כלשהם, ולאותם המשתמשים יש אמצעים לגשת אל המידע שהפורץ רוצה להשיג. לדוגמה, באמצעות הנדסה חברתית, הפורץ יכול לשכנע את המשתמש לספק לו מידע רגיש כגון שמות משתמשים וסיסמאות, או לבצע עבורו פעולות כגון הרצת [תוכנה](#) לבקשתו.

הדרכים המקובלות להתמודד ולהגן בהנדסה חברתית היא העלאת [המודעות](#) מפני סוגי התקפה של הנדסה חברתית בקרב המשתמשים ובעלי ההרשאות. לתוכנית מודעות והדרכת עובדים יש חשיבות רבה כחלק מאסטרטגיית אבטחת המידע הארגונית והיא המפתח לטיפול באיומי הנדסה חברתית. על העובדים להיות מודעים לאיומים הנפוצים, לאחריותם במניעת איומים אלה, לזיהויים ולדיווח עליהם.

על הגופים הציבוריים לפתח דרכים לפקח ולשמור טוב יותר על המידע שיש ברשותם על ציבור האזרחים. יש כלים לכך אפילו בתקנות להגנת הפרטיות (אבטחת המידע). תקנות לאבטחת מידע בניהול כוח אדם עוסקות במניעה וקובעת שהדלפת מידע היא עבירה פלילית שעונש מאסר של חמש שנים בצידה. התקנות מתייחסות 3 רבדים – מיון ושיבוץ עובדים; התאמת הרשאה; הדרכה.

בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), תקנה 7 –

(א) לא ייתן בעל מאגר מידע גישה למידע המצוי במאגר ולא ישנה היקף הרשאה שניתנה, אלא אם כן נקט אמצעים סבירים, המקובלים בהליכי מיון עובדים ושיבוץ, כדי לברר שאין חשש כי בעל ההרשאה אינו מתאים לקבלת גישה למידע המצוי במאגר; אמצעים כאמור יינקטו בשים לב לרגישות המידע שבמאגר ולהיקף הרשאות הגישה לתפקיד שמיועד לו הנוגע בדבר, כאמור בתקנה 8.

(ב) בטרם יקבלו גישה למידע ממאגר המידע או לפני שינוי היקף הרשאותיהם, יקיים בעל מאגר מידע הדרכות לבעלי הרשאות בנושא החובות לפי החוק ותקנות אלה, וימסור להם מידע על אודות חובותיהם לפי החוק ונוהל האבטחה.

(ג) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, יקיים בעל המאגר פעילות הדרכה תקופתית לבעלי הרשאות שלו, בדבר מסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם, ובדבר חובות בעלי הרשאות לפיהם; הדרכה כאמור תיערך אחת לשנתיים לפחות, ולגבי הסמכה של בעל הרשאה לתפקיד חדש – סמוך ככל האפשר למועד תחילת הסמכתו.

בבדיקת הביקורת עלה כי המועצה לא קיימה את חובותיה בענין אבטחת מידע בניהול כוח אדם. למרות שהתקנות אינן מפרשות מהם אותם אמצעים סבירים, המועצה לא קיימה את הדרישות שעולות במפורש מתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) דנן.

כך המועצה לא ערכה מיון עובדים כראוי כולל מבחני מהימנות; לא החתימה את העובדים על התחייבות לשמירת סודיות ונוהלי אבטחת המידע; לא ערכה הדרכה לפני קבלת גישה למידע בייחוד לעובד חדש, גם לא קיימה הדרכה תקופתית אחת לשנתיים לפחות בדבר מסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.

עולה כי המועצה לא קבעה תוכנית להגברת המודעות ולהדרכה שאמורה להיות מותאמת למטרות הארגון, לתהליך ניהול הסיכונים, לתהליך ניהול אירועי האבטחה ולמגמות העולמיות, אשר ראוי שתכלול יעדים מדידים ובחינת העמידה בהם. המועצה לא קבעה תקציב ייעודי נאות לקיום ההדרכה.

הביקורת [מעירה](#) כי המועצה לא פעלה כמצופה מרשות ציבורית כדי ליישם את תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) בנושא אבטחה בניהול כוח אדם, גם חרף המלצות לפני מועד תחילת התקנות דנן, קל וחומר כי היו מקרים דליפת מסמכים חסויים המוגנים בפרטיות ובמיוחד בשנת 2018. יוער, כי ככל שתשמר רמת מודעות גבוהה ורלוונטית בקרב עובדי המועצה, ככל שתמנע טעויות אנוש ואירועי אבטחה כתוצאה מחוסר מודעות.

עולה כי לא תוקנו הממצאים שהועלו בביקורת שנערכה בשנת 2015 ונכון למחצית הראשונה לשנת 2016! בביקורת זו עלה כי המועצה לא קיימה ולא קידמה הסברה והדרכה של עובדי המועצה להעלאת המודעות לאבטחת המידע. באופן דומה, המועצה לא ערכה תוכנית הדרכה ייעודית לעובדים החדשים (עובדי המועצה או עובדי ספקים במיקור חוץ) וזאת מהשלבים הראשונים לקליטתם בעבודה.

הביקורת העירה כי על המועצה לקיים תוכניות הדרכה ולמידה מתמשכות לכלל עובדי המועצה, וכי על המועצה לשמר רמת מודעות גבוהה של העובדים לנושא גם על ידי שימוש באמצעים שונים להעברת מסרים. קיום הדרכה נכונה והעלאת רמת המודעות לרמה גבוהה בקרב עובדי המועצה מהווים בקורות מונעות ומגלות להפרת נהלי אבטחת המידע. הביקורת העירה והמליצה להחתים את עובדי המועצה על מסמך הכולל התחייבות לשמירה על נהלי אבטחת המידע של המועצה ודיווח על הפרות בנושא זה.

הביקורת ממליצה לקיים את דרישות העולות במפורש מהתקנות בנושא אבטחת המידע בניהול כח האדם, לכל הפחות יש להעביר את העובדים מבחן מהימנות, יש לערוך להם הדרכות תקופתיות ולהחתים אותם על התחייבות לשמירה על סודיות ואבטחת המידע. חשוב לקיים הדרכה לעובד חדש (גם דרך מיקור חוץ) סמוך ככל האפשר למועד תחילת הסמכתו. למען הצלחה תוכנית המודעות וההדרכה, מומלץ שההנהלה תירתם ותתמוך בתהליך, להקצות משאבים מתאימים, לקדם הסברה אינטנסיבית להעלאת המודעות במטרה לאפשר אימוץ התוכנית.

הביקורת ממליצה שהתוכנית המודעות וההדרכה תשלב למידה מפרקטיקה מוצלחת ולמידה דיגיטלית שמקנה מיומנויות רלוונטיות ומדויקות לתחום זה באופן גמיש, זמין ונגיש. חשוב שהתוכנית תכיל מדידה ומעקב אחר יישומה על ידי העובדים תוך כדי הביצוע עצמו ולעודד אותם לדווח.

הביקורת ממליצה לערוך הדרכה לעובדים עם מיומנויות ממוקדות ורלוונטיות, תחשוף אותם לאיומים הנפוצים, לאחריותם במניעת איומים אלה, לזיהוי האיומים ולדווח עליהם. מומלץ להיעזר במתודולוגיות שפותחו בעניין בניית תוכנית למודעות ולהדרכה באבטחת המידע ובהן עיצוב תכנית המודעות וההדרכה (כולל סקר דרישות, פיתוח ואישור אסטרטגיית הדרכה וכו'), פיתוח משאבי הדרכה (תוכן ההדרכות, חומרי ההדרכה וכו'), יישום תכנית המודעות וההדרכה, קביעת דרכי תקשור התכנים ומעקב תמידי אחר אפקטיביות התוכנית.

נוסף על כך, הביקורת ממליצה לקדם למידה ארגונית מתמשכת שמאפשרת לארגון ללמוד לאן הוא הולך ומתפתח, כדי לשפר את תפקוד הארגון כולל של עובדיו ולשבח את הארגון.

8. ניהול מערך לאבטחת מידע – ניהול הרשאות גישה

במסגרת ניהול הסיכונים והפחתת האיומים, ארגון מחויב לקיים ניהול הרשאות גישה אפקטיבי התואם את המדיניות ונהלי העבודה שקבע. דרך של חיזוק הבקרה הפנימית והגבלת גישה לא מורשית של גורמים פנימיים וחיצוניים כאחד. ישנם מספר עקרונות בסיסיים בניהול הרשאות גישה והם: קביעת הרשאות פונקציונליות בהתאם לרמה ההיררכית; צמידות עם המטרה / התפקיד באופן מידתי; רשימת הרשאות תקפות וסגירת פערים.

בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תקנה 8, נקבע כי בעל מאגר מידע יקבע הרשאות גישה של בעלי הרשאות למאגר המידע ולמערכות המאגר, בהתאם להגדרות תפקיד; הרשאת הגישה לכל תפקיד תהיה במידה הנדרשת לביצוע התפקיד בלבד. בתקנת משנה (ב), נקבע כי בעל מאגר מידע ינהל רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי הרשאות הממלאים תפקידים אלה (להלן – רשימת ההרשאות התקפות).

בדיקת הביקורת העלתה כי בהעדר מנמ"ר וממונה אבטחת מידע, לא מתקיים ניהול מרוכז ורישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם ושל בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה, כלומר ניהול רשימת ההרשאות התקפות. לא הוצג לביקורת מסמך שמרכז את הרשאות הגישה למאגרי המידע ולכל מערכת מידע, המשמש לעדכון ולמעקב ובקרה, דומה שלא נערך!

עוד עולה כי לא מתקיים ניהול מערכתי של הרשאות הגישה למאגר המידע ולמערכות המידע, בין היתר קביעת הרשאות הגישה בהתאם להגדרת התפקיד ובמידה הנדרשת לביצוע התפקיד, וזאת באמצעות או בהנחיית גורם אחראי על אבטחת המידע. במקביל, לא נקבע נוהל בנושא ניהול הרשאות גישה.

הביקורת קיבלה מידע לענין הרשאות גישה ומשתמשים למערכות המידע ולמאגרי המידע לאחר פנייתה לספקים שונים שמספקים שירותי תוכנות עיבוד וניהול מידע וכן מערכות מידע למועצה. חלק מהמידע עדין חסר למועד עריכת דוח זה במיוחד מה שקשור להרשאות הגישה למערכת המידע של השכר.

יחד עם זאת, יצוין כי המידע בנושא ההרשאות למערכות המידע לא היה מרוכז במועצה. גם לא נמצא ברשות של מנהל המחשוב שבפועל מיישם פעולות להגנת מערכת המחשוב ואבטחת המידע אך ללא ליווי של ממונה אבטחת המידע במועצה שאף לא התמנה!

נוסף על כך, יצוין כי הביקורת קיבלה ממנהל המחשוב הרשאות גישה של משתמשים למערך המחשוב ולתוכנה לניהול פניות הציבור שמופעלת החל מחודש דצמבר 2019.

מעיון ברשימת הרשאות והמשתמשים שהוגדרו כפעילים, שקיבלה הביקורת ממנהל המחשוב ומהספקים שמפעילים מערכות מידע, עולה כי הרשימות אינן מעודכנות! אף חלק מהרשימות לא כללו הגדרת תפקיד או הגדרת מדויקת של התפקיד! רוב הרשימות של הרשאות הגישה למערכות המידע ולמאגר המידע שנמסרו לביקורת כללו משתמשים שעזבו את העבודה וסיימו את תפקידם במועצה או שאינם עוסקים באותו תפקיד אליו מיועדת ההרשאה!

נוסף על כך, עיון בהרשאות למערכת ניהול פניות הציבור ולמערכות המידע במיוחד בתחום הגביה, מעלה כי מספר עובדים קיבלו הרשאות גישה למאגר המידע ולמערכת המאגר לא בהתאם להגדרת התפקיד ובמידה הנדרשת לביצוע תפקידם, וכי הרשאות הגישה היתה רחבה!

אף שוב עולה כי המועצה לא פעלה לתיקון ממצאי הביקורת ולקיים את המלצתה בנושא ניהול הרשאות גישה שנכללו בביקורת שנערכה בשנת 2015 ונכון למחצית הראשונה לשנת 2016!

במסגרת ביקורת זו, הבדיקה העלתה כי לא הוגדרו נהלים ברורים בנושא ניהול הרשאות גישה, בין היתר, אישור הוספה והסרה של הרשאות גישה במקרה של קליטת עובד חדש (מן המניין או מיקור חוץ), עזיבת עובד (מרצון – הסרה מדורגת; פיטורין – הסרה מיידית), שינוי תפקיד/הוספת סמכויות לעובד קיים. לשם כך, הביקורת העירה כי חשוב לקיים ממשק הדוק ושיתוף פעולה עם מחלקת משאבי אנוש במועצה בעיקר לצורך הגדרת תפקיד וסמכויות, החתמה על הסכמי סודיות ודיווח על שינויים בכוח אדם ועוד.

הבדיקה העלתה כי לא מתבצע ניהול הרשאות מערכתי (לבסיס נתונים, למערכת, לקבצים וליישומים השונים) באמצעות גורם מוכשר ואחראי על אבטחת המידע. מנהל אבטחת המידע אמור להחזיק בטבלאות המתארות את הרשאות הגישה השונות למערכות השונות ואת האישורים המתאימים לכך בהתאם לנוהלי אבטחת המידע של המועצה המקומית. כך גם הבדיקה העלתה כי לא מתקיים תהליך הסרה שיטתי של הרשאות שאינן מצויות בשימוש. בפועל גזבר המועצה הוא הגורם האחראי על עדכון או שינוי הרשאות הגישה למערכות המידע הממוחשבות של המועצה המקומית. פעולות אלו נעשות ללא נוהל עבודה וליווי של מנהל אבטחת מידע. הביקורת העירה שיש לבחון את היקף ההרשאות והשימושים במערכות ממחושבות ואת הגישה למאגרי המידע, ולהתאים את היקף ההרשאה למהות התפקיד והגדרתו. הביקורת העירה כי ראוי לקיים בקורות תקופתיות שונות.

במסגרת ביקורת הקודמת, הביקורת המליצה לבדוק את רשימת המשתמשים וההרשאות בכל סוגי הפעולות במערכות הממוחשבות, לעדכן את רשימת המשתמשים וההרשאות של עובדים לפי מאפייני העבודה במועצה ובהתאם למבנה הארגוני ולתחומי האחריות של עובד המשתמש, תוך הפרדת תפקידים והטמעת בקורות בתהליך.

הביקורת מדגישה שוב אותן הערות ואותה המלצה שנכללו בביקורת משנים קודמות כפי צוין לעיל.

הביקורת מעירה כי המועצה כבעלת מאגר מידע וכרשות ציבורית עליה חלה רמת אבטחה בינונית, לקיים חובותיה לפי תקנות הגנת הפרטיות והוראות הדין לענין ניהול הרשאות גישה הן למערך המחשוב והציוד ההיקפי נלווה לו והן למערכות המידע ולמאגרי המידע, באופן מרוכז, מלא ועדכני. כך הרשאת הגישה למשתמש תהיה מבוססת תפקיד וכנדרש, בהיקף וברמת הפעולות המתוכננות במסגרתה.

הביקורת ממליצה לפעול ליישום תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) בנושא ניהול הראשות הגישה. הביקורת ממליצה כי על המועצה כבעלת המאגר לקבוע נוהל עבודה לניהול הרשאות הגישה כולל עדכון, הוספה והסרה ולגיבוי ושמירת נתוני הרשאות הגישה, וזאת בהתאם למסמך הגדרת המאגר ולנוהל אבטחת המידע שייקבעו בליווי ובפיקוח של ממונה אבטחת מידע שיתמנה.

בנוסף, הביקורת ממליצה לבחון את כל הרשאות הגישה הקיימות של בעלי התפקידים השונים וקיימים במועצה, כולל של ספקים חיצוניים ועובדים במיקור חוץ, ולהתאים את הרשאות הגישה למאגר המידע ולמערכת המאגר לפי מהות התפקיד והמעמד ההיררכי ובהתאם למטרות הפעולות הנדרשות ולהוראות הדין, קרי: הרשאת גישה מבוססת תפקיד וכנדרש, תוך שמירה על עקרון הפרדת התפקידים, רצוי באמצעות מנהל מערכות מידע כראשי במועצה שיתמנה, בשיתוף מנהל המאגר שייקבע ובליווי של ממונה אבטחת מידע שיתמנה.

הביקורת ממליצה לנהל את נושא הרשאות הגישה ולרכז את כל הרשאות הגישה לפי סוגיהם השונים, הן למערך המחשוב והציוד ההיקפי והן למערכות המאגר ולמאגרי המידע על סוגיה השונים, ברשימה מעודכנת שתכלול רישום מעודכן של תפקידים, הרשאות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי הרשאות הממלאים תפקידים אלה, באמצעות מנהל מערכות המידע הראשי במועצה ובפיקוחו של ממונה אבטחת המידע במועצה, שני תפקידים שיש למנות במייד. מומלץ לקיים בקרה רבעונית לרשימת הרשאות הגישה ומעקב שנתי קבוע.

9. ניהול מערך לאבטחת מידע – זיהוי ואימות

הטמעת אמצעי אבטחה קפדניים מסייעת במניעת גישה לא מורשית. גישה למערך המחשוב ומאגר המידע באמצעות אמצעי זיהוי פיזי מבוסס סיסמא ואמצעי הצפנה חוסם מי שאינו מורשה ויאפשר למי שניגש לבצע את תפקידו ועבודתו. עדכון סיסמא תדיר וקיום הדרכה מתמשכת מחזקים את מארג הבקורות באבטחת המידע ומפחיתים את הסיכון בזליגת סיסמאות או גניבתן. הנהגת זיהוי מבוסס סיסמא לכל מחשב ולכל עובד ויישום בקרת שימוש ועדכון תורמות לשמירה על שלמות וסודיות המידע.

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), תקנה 9, מסדירות נושא הזיהוי והאימות. בתקנת משנה (א) נקבע כי בעל מאגר מידע ינקוט אמצעים מקובלים בנסיבות העניין ובהתאם לאופי המאגר וטיבו, כדי לוודא כי הגישה למאגר ולמערכות המאגר נעשית בידי בעל הרשאה המורשה לכך בלבד לפי רשימת ההרשאות התקפות.

בתקנת משנה (ב) נקבע כי במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה – (1) אופן הזיהוי ייעשה ככל האפשר על בסיס אמצעי פיזי הנתון לשליטתו הבלעדית של המורשה; (2) ייקבעו בנוהל האבטחה גם הוראות לעניין תקנת משנה (א), ובכללן בנושאים אלה:

(א) אופן הזיהוי; היה אופן הזיהוי מבוסס על סיסמאות, יתייחס הנוהל גם לחוזק הסיסמה, מספר הניסיונות השגויים, ותדירות החלפת הסיסמאות שתיעשה בהתאם לתפקיד מורשה הגישה, ובכל מקרה לתקופה שלא תעלה על שישה חודשים;

(ב) ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי-פעילות;

(ג) אופן הטיפול בתקלות הקשורות באימות זהות.

בתקנת משנה (ג) נקבע בעל מאגר מידע ידאג לביטול ההרשאות של בעל הרשאה שסיים את תפקידו ובמידת האפשר לשינוי סיסמאות למאגר ולמערכות המאגר, שבעל הרשאה עשוי היה לדעת, מיד עם סיום תפקידו של בעל הרשאה.

כפי שצוין לעיל, המועצה נעדרת נוהל אבטחה המתייחס בין היתר לניהול הראשות גישה, זיהוי ואימות ולא מינתה בעלי תפקידים שאחראיים על יישום הוראות הנוהל ופיקוח על קיומו, לכן נושא הרשאות הגישה, האימות והזיהוי למערך המחשוב ולכל המערכות המידע של המועצה לא מנוהל באופן מרוכז ומבוקר כחלק אינטגרלי משגרת ניהול המידע באמצעות עובד מועצה אחראי על אבטחת המידע.

למעשה ניהול הזיהוי והאימות של המשתמשים במערך המחשוב מתבצע בליווי של מנהל המחשוב במועצה. לכל עמדת מחשב במועצה ישנה סיסמא למשתמש שהוא בחר בה (לאחר שנתבקש להחליף את הסיסמא הזמנית הראשונה) ואושרה במערכת כסיסמא חזקה; מתבצע ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי פעילות בחלוף מספר דקות; והמערכת אינה מגיבה לאחר מספר ניסיונות שגויים. במקרה של תקלה, הטיפול נעשה באמצעות מנהל המחשוב מול החברה שמעניקה שירותי תמיכה למועצה.

עם זאת, לא תבצע הליך תדיר של החלפת סיסמא למערך המחשוב בתדירות של 6 חודשים לכל היותר! קל וחומר כי ישנה גישה דרך האינטרנט לדואר האלקטרוני המוסדי באמצעות אותה סיסמא !!

מנהל מחשוב במועצה התייחס כי הליך של עדכון סיסמא בכניסה למחשב אחת ל- 30 יום והשהיה עקב אי פעולה ושימוש בחלוף 5 דקות, כפי הופעל בהתחלה עם הטמעת מערך המחשוב החדש במהלך שנת 2017, הופסק בשל התנגדות עובדים ובהעדר מערך אבטחת מידע כולל מדיניות ונוהל !

באשר למערכות המידע, לא קיים מידע מרוכז בדבר שיטת הזיהוי והאימות, ביטול הרשאות ונוהל העבודה המיושם לענין זיהוי ואימות משתמשים בעלי הרשאות גישה, במיוחד לאור השינוי בניהול מערכות המידע וכניסת חברה חדשה שמעניקה שירותי מיכון וניהול מערכות מידע למועצה בתחומי הליבה המרכזיים במהלך המחצית השנייה לשנת 2020.

עם זאת, נמסר לביקורת כי מיושם זיהוי ואימות של משתמשים מורשים במערכת המידע החדשה, בין היתר עדכון סיסמא חזקה אחת לרבעון וניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי פעילות (20 דקות). ראוי לציין כי החברה היוצאת שהעניקה אותו שירות עד לאחרונה, יישמה פרקטיקה של בחירת סיסמא חזקה ועדכון סיסמא באופן תדיר אחת ל- 3 חודשים כולל העברת הודעה למשתמש לעדכון הסיסמא לפני שיפוג תוקף הסיסמא הנוכחית, בנוסף ניתוק אוטומטי לאחר פרק זמן של אי פעילות. בנוסף קבצי המידע המוגן בפרטיות (שהועברו לבקשת בעל תפקיד המורשה לעיין בהם) היו מוצפנים.

דבר נוסף, באשר למערכת ניהול פניות הציבור, נקבעה סיסמא למשתמש בעל הרשאה, שלא בחר בה, אך הוא לא נדרש להחליפה ולא היה עדכון לאותה סיסמא ! יתרה מזו, בבדיקה שנערכה בשלהי חודש דצמבר 2020 ובתחילת שנת 2021, נמצאו משתמשים בעלי הרשאה שסיימו את עבודתם במועצה במהלך שנת 2020! היה מצופה ביטול ההרשאות של בעל הרשאה שסיים את תפקידו. הדבר מעיד על העדר בקרה תדירה.

במסגרת העבודה השוטפת, גם במהלך השנתיים האחרונות 2019-2020, הביקורת נחשפה למקרים של זליגת סיסמאות בתחום הפיננסי (שירותי הנהלת חשבונות ושירותי גביה) במיוחד על ידי עובדי הספקים שמעניקים שירותי ביקור חוץ. הביקורת העירה על כך בזמן אמת וביקשה לפעול למניעת זליגת סיסמאות! נוסף על כך, בין השנים 2018-2020, הביקורת קיבלה מידע ודיווח ואף נחשפה למספר מקרים של שימוש בכרטיס חכם של יותר מבעל זכות חתימה במועצה על ידי דרג פקוד להגשת בקשה לתמיכה/קול קורא ולביצוע דיווחים במרכבה, חרף הערת הביקורת !

יצוין כי במסגרת ביקורת בנושא אבטחת מידע לשנת 2015 ונכון למחצית הראשונה לשנת 2016, הועלה כי בשנים 2014-2015 נצפו מספר מקרים של שימוש בסיסמא ובהרשאה של משתמש באמצעות עובדים תחת מרותו שמועסקים בשירות המועצה. באופן דומה, נעשה שימוש בכרטיס חכם של משתמש להגשת קול קורא ודיווחים במרכבה. הביקורת העירה כי ראוי לא העביר סיסמא או כרטיס חכם של משתמש מסוים לעובד אחר או למשתמש אחר. יש למנוע זליגת הרשאות לדרג הפיקודי. חשוב לקבוע מדיניות ברורה וסדירה לענין זה.

הביקורת מעירה כי על המועצה ליישם הוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) בנושא ניהול הרשאות גישה, אימות זיהוי ולפעול כנדרש וכמצופה ביישום אמצעי אבטחה קפדניים וקיום בקורות פנימיות מגלות ומונעות כאחת. בד בבד, יוער כי על המועצה ליישם הדרכה ולמידה מתמשכת לעובדים בנושא אבטחת המידע, בין היתר בנושא זיהוי ואימות ומניעת זליגת סיסמאות או העברת כרטיס חכם.

הביקורת ממליצה לקבוע נוהל אבטחה שיתייחס ליישום הוראות תקנות הגנת הפרטיות דנן והוראות הדין וההנחיות המקובלות בנושא הרשאות גישה, אימות זיהוי ומניעת זליגת סיסמאות. חשוב להביא נוהל זה לידיעת המשתמשים השונים, עובדי מועצה ועובדים של ספקים נותני שירות של ניהול ועיבוד מידע, ולהדריך אותם לדרך המצופה והנדרשת מהם. מומלץ לקבוע תוכנית בקורות בתחום אבטחת המידע ולקיים בקורות פנימיות תדירות מסוגים שונים. בנוסף, מומלץ לעדכן את סיסמא הגישה לרשת האלחוטית (Wi-Fi) ולבדוק מכשירים מחוברים.

10. ניהול מערך לאבטחת מידע – בקרה ותיעוד גישה

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) מקדמות את הפעלת מנגנון בקרה ותיעוד גישה על ידי מבצע המעקב, שנתוניו נשמרים לתקופה של 24 חודשים לפחות, המאפשר בדיקה ועריכת דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהם. מכאן חשיבות הפעלת המנגנון הבקרה ותיעוד הגישה באופן רציף ללא שינויים; ביצוע בדיקה ומעקב בשגרת ניהול המידע; והפקת הלקחים ונקיטת צעדים בעקבות הבעיות שנתגלו. כשלצד זה פועל מערך אבטחה, במסגרתו מיושם נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה וזאת גם בפיקוח וליווי ממונה על אבטחת המידע.

במנגנון זה מבוצע תיעוד אוטומטי במערכת של מאגר המידע כולל זהות המשתמש ופרטים אודות הגישה למערכת לרבות הזמן המדויק לגישה. מדובר במנגנון אוטומטי ולא ידני שלא מאפשר, ככל יכולתו, ביטול או שינוי של הפעלתו, ואף יאתר שינויים או ביטולים בהפעלתו ויפיץ התראות לאחרים.

בבדיקה עלה כי מופעל מנגנון אודיטינג אוטומטי של מערך המחשוב במועצה וגם מתקיים מנגנון תיעוד אוטומטי במערכת של מאגר המידע. יחד עם זאת, בבירור שנערך עולה כי חסר תיעוד של ניסיונות הגישה בלא הרשאה, וכי לא נמצאו נתונים מבוססים על בדיקה למנגנון הבקרה ותיעוד הגישה, מאחר ולא נערכה על ידי המועצה.

נמצא כי המועצה, בעלת מאגר מידע, לא יידעה את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר (תקנה 10(ד) לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) דנן).

כמו-כן, עלה כי המועצה, שהיא בעל מאגר מידע, לא קבעה נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, בהתאם היתה אמורה לערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיה. (תקנה 10(ג) לתקנות דנן) חוסר הטיפול כאמור עולה בייחוד לאור העדר מערך אבטחה מוסדר כולל מדיניות, נוהל אבטחה וממונה על אבטחת המידע.

דבר נוסף, מאחר וניתנה אפשרות של עבודה מהבית בשל מגפת קורונה בשנת 2020, לא ברור מהו היקף המידע המאוחסן במחשב הפרטי ולמי הוא חשוף ונגיש ומהן ההגנות המיושמות לגביו! ? בחודש מרץ 2020 הופצו הנחיות של הרשות למשפט ולטכנולוגיה לשמירת הפרטיות ואבטחת המידע, בין היתר מניעת אירועים שיש בהם הפרת האבטחה של המידע והגנת הפרטיות. הביקורת ביקשה לפעול ליישום ההנחיות כנדרש בדיון. עם זאת, לא נמסר עדכון ולא דווח לביקורת על התשתית הטכנולוגית, פעולות לאבטחת המידע והגנת הפרטיות, וההנחיות שניתנו עקב משבר קורונה.

הביקורת ממליצה לקבוע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה המאפשר מעקב וביקורת על הגישה למערכות המאגר, ליידע את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר, ולערוך דוח על הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.

11. ניהול מערך לאבטחת מידע – תיעוד אירועי אבטחה ודיון שנתי באירועי אבטחה

בין המטרות העיקריות של תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) היא לקיים בקרה שוטפת על אירועי אבטחה ודליפת מידע, בעיקר דרך חובת הדיווח לרשות למשפט ולטכנולוגיה (בשם הקודם : הרשות להגנת הפרטיות).

בין השנים 2017-2019 נודע על דליפת מסמכים על נייר ברשתות החברתיות ! בין מסמכים אלה מסמכים הכלולים מידע שמוגן בפרטיות. הביקורת המליצה לחקור אירועים אלה, לאתר מקור הדליפה ולנקוט בפעולות המתחייבות בעקבותיהם.

יסודות הליבה של אירוע אבטחה הם זיהוי, איתור והתאוששות. הבסיס הוא בניהול תיעוד פעולות האבטחה, ניהול יומני השימוש (ניטור יזום המאפשר זיהוי פעולות חריגות), ניהול יומן לאירועי אבטחה (המאפשר הצגת תמונת מצב והפקת לקחים).

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), תקנה 11, מסדירה נושא תיעוד אירועי אבטחה. תקנה משנה (א) קובעת כי "בעל מאגר מידע אחראי לתיעוד כל מקרה שבו התגלה אירוע המעלה חשש לפגיעה בשלמות המידע, לשימוש בו בלא הרשאה או לחריגה מהרשאה (להלן – אירועי אבטחה); ככל האפשר יבוסס התיעוד האמור על רישום אוטומטי."

התמודדות עם אירועי אבטחת מידע היא לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע. בתקנה משנה (ב) נקבע כי "בנוהל האבטחה יקבע בעל מאגר מידע גם הוראות לעניין התמודדות עם אירועי אבטחת מידע, לפי חומרת האירוע ומידת רגישות המידע, לרבות לעניין ביטול הרשאות וצעדים מיידיים אחרים הנדרשים וכן לעניין דיווח לבעל המאגר על אירועי אבטחה ועל פעולות שנקטו בעקבותיהם."

הרשות המקומית שחלה עליה רמת האבטחה הבינונית, מחויבת בדיון שנתי באירועי האבטחה וטיפול בבעיות והליקויים שעולים בו. נקבע בתקנה משנה (ג) כי "קיים בעל המאגר דיון אחת לשנה לפחות באירועי האבטחה ויבחן את הצורך בעדכון של נוהל האבטחה; ...".

ככל שאירוע אירוע אבטחה חמור שהשלכותיו מאוד קשות. נקבע בתקנה משנה (ד) כי – "1) יודיע על כך בעל המאגר לרשם באופן מיידי, וכן ידווח לרשם על הצעדים שנקט בעקבות האירוע; ...".

בבדיקה עלה כי לא נערך דין וחשבון שנתי של אירועי אבטחה ועל הפעולות שנקטו בעקבותיהם. בייחוד בהעדר מערך אבטחה כולל מדיניות, נוהל אבטחה וממונה על אבטחת המידע.

הביקורת ממליצה ליישם את הוראות תקנות הגנת הפרטיות בענין תיעוד אירועי אבטחה. הביקורת ממליצה לנהל יומני השימוש לשם ניטור יזום המאפשר זיהוי פעולות חריגות ולנהל יומן לאירועי אבטחה המאפשר הצגת תמונת מצב והפקת לקחים. על המועצה לקיים דיון אחת לשנה באירועי האבטחה. מומלץ לקבוע מדיניות ניטור אירועי אבטחה, בהתאם לה לקבוע נוהל טיפול ולמנות עובד כשיר לטיפול בניטור אירועי אבטחת מידע בזמן אמת.

12. ניהול מערך לאבטחת מידע – הגבלת או מניעת חיבור התקנים ניידים למערכת

התלות הגוברת של הארגון בטכנולוגית המידע לצד טשטוש גבולות זמניות המידע הארגוני על אמצעי מחשב פרטיים של עובדים וספקים, מצד אחד מייעלים תהליכים ארגונים ומצד שני מידע ארגוני כולל מידע רגיש נמצא ביותר מאמצעי מחשב אחד, דבר זה מחייב את הארגון להתאים את עצמו לעידן הטכנולוגי ולסיכונים שהוא מביא ולהגן על המידע מפני איומי אבטחה הנובעים ממנו.

יתרה מזו, מתן האפשרות של עבודה מהבית והפעלת מחשבים של המנהלים מרחוק בשל נגיף קורונה, פתח עולם שלם של סיכונים עקב חשיפה זו, לשימוש במידע או פגיעה בו.

נמצא כי חסר מידע מרכזי על המידע הארגוני המאוחסן על אמצעי מחשב פרטיים, התקנים ניידים ובדואר אלקטרוני פרטי של עובדים שונים שאינם בשליטת המועצה.

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תקנה 12, עוסקת בנושא התקנים ניידים. נקבע כי: "בעל המאגר יגביל או ימנע אפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה; בעל מאגר מידע המאפשר שימוש במידע מהמאגר בהתקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד ינקוט אמצעי הגנה בשים לב לסיכונים המיוחדים הקשורים לשימוש בהתקן נייד באותו מאגר מידע; לעניין זה יראו שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד."

משתמע מכך, כי על המועצה להגביל את השימוש בהתקנים ניידים באופן שיזחה את רגישות המידע והסיכונים המיוחדים בשימוש זה, ועליה לנקוט באמצעי הגנה סבירים לאבטחת המידע, בין היתר בשיטות הצפנה.

בהקשר זה, מקובל לחסום ולא לאפשר התחברות או התקנת מערכת מזהה חיבור לא מוגדר או חומרה לא מוכרת (Network Access Control). לעומת זאת, ניתן להגביל את החיבור לפי רשימת כווננים מוגדרים שניתן להתחבר אליהם ב-USP; ולאפשר גישה דרך מחשב רשות המחובר ברשת מאובטחת או דרך כספת וירטואלית מאובטחת (באמצעותה המסמכים של הארגון מוגנים במקום אחד מאובטח המאפשר זיהוי אישי באמצעות טכנולוגיית הצפנה מתקדמת והמסמכים יישארו מוצפנים בתנועה או במנוחה).

הבדיקה העלתה כי נעשתה הגבלה של שימוש בהתקנים ניידים במערך המחשוב של המועצה אך הותר שימוש עבור מספר עמדות מחשב. רשימת משתמשים בהתקנים ניידים (USP) שהועברה לביקורת כללה 34 משתמשים (כולל משתמש על) ! לצד כך עולה כי בין המשתמשים ישנם ספקים ועובדיהם שהם נותני שירות הנהלת חשבונות, שכר וגביה. חלק מהמשתמשים המוגדרים במיוחד בהנהלת חשבונות הפסיקו את עבודתם במועצה לתקופה העולה על 6 חודשים. דבר זה מעיד על העדר בקרה ומעקב.

נוסף על כך, עולה כי התאפשר שימוש רחב בהתקנים ניידים במספר עמדות מחשב במחלקות ובמדורים שונים (כגון: ביטחון, הנדסה, משאבי אנוש, לשכת ראש המועצה, הנהלת חשבונות, שפ"ע וגביה) למשתמשים שונים בסולם היררכי (כלומר: מנהלים אגף/מחלקה, מנהל תחום, פקידים). לעומת זאת, ישנן מחלקות שלא נכללו ברשימת המשתמשים בהתקנים ניידים (כגון: חינוך).

מעיון ברשימת התקנים ניידים דנן, ניתן להבחין כי הרשימה הלכה והתרחבה במהלך השנים לאחר שדרוג מערך המחשוב ויישום מערך אבטחה בשנת 2017. דומה שלא היתה חשיבה מעמיקה ולא אומצה שיטה סדורה להגבלת שימוש בחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים; כך שלא היה שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד.

יתרה מזו, הבדיקה העלתה כי הועמד מחשב נייד ל-8 משתמשים, אך נמסר כי אינם מחוברים לשרת. בין המשתמשים מנהל תחום שסיים את עבודתו בפועל במהלך שנת 2019 ולמרות זאת לא החזיר את המחשב הנייד למועצה ! לא ברור מהי מידת נחיצותם של שני משתמשים למחשב נייד בהתייחס למהות העבודה ולהגדרת התפקיד !! במועד עריכת דוח הביקורת, היתה דרישה לחבר 8 מחשבים ניידים שנרכשו עבור עובדים סוציאליים במחלקת הרווחה.

ללא ספק כי אי הגבלת השימוש במחשבים ניידים, אי נקיטת אמצעי הגנה סבירים כולל התחייבותו של העובד המשתמש לעשות שימוש בשיטות הצפנה ולפי ההנחיות אבטחה שהיה אמור לקבל, והיעדר בקרה ומעקב אחר השימוש שנעשה ולמידע הנאגר באותם מחשבים ניידים ומידת רגישותו, מעידים על היעדר פרקטיקה סדורה וברורה התואמת לדרישות אבטחת המידע והסיכונים המיוחדים הנובעים מחיבור ושימוש זה, וכי המועצה לא נהגה כנדרש ביחס לשימוש במחשבים הניידים, כל זה בהיעדר מערך אבטחה מוסדר כולל מדיניות, נוהל אבטחה וממונה על אבטחת המידע.

דבר נוסף, בבדיקה עלה כי המועצה אפשרה שימוש בדואר אלקטרוני פרטי לאחר שחרור מחסימה עבור עובדים שונים. אף קיימים מספר עובדים במועצה שהוגדר הדוא"ל הפרטי שלהם ברשימת המשתמשים המוגדרים במערכת דואר האלקטרוני המוסדי של המועצה אשר הועמד לשימוש העובדים החל מחודש ספטמבר 2017.

נמצא כי העובדים לא נדרשו להפסיק את השימוש בדואר פרטי לצורכי עבודתם במועצה ולהעביר את המידע והנתונים של המועצה לדוא"ל המוסדי שהועמד לרשותם תוך שיתוף פעולה והתארגנות במסגרת לוח זמנים להשלמת מהלך זה (SLA)!

מנהל מחשוב במועצה מסר כי נעשה שימוש בהתקנים ניידים USP על ידי מספר משתמשים למרות שנחסמו בהתחלה. כמו כן, נעשה שימוש בדואר אלקטרוני פרטי בשגרה ולא בדוא"ל מוסדי שהועמד לרשות עובדי המועצה החל מחודש ספטמבר 2017, כאשר בהתחלה נחסם השימוש בדואר אלקטרוני שאינו של המועצה, אולם עקב לחצים של משתמשים הוא החל לשחרר מחסימה ולאפשר שימוש בדואר אלקטרוני פרטי... השימוש המוערך בדואר אלקטרוני מוסדי של המועצה הוא 80% בשנת 2020. בהתחלה היה פחות שימוש בדואר אלקטרוני מוסדי. כנראה עקב אי בקיאות לאופן השימוש בו או חוסר ענין לעשות שימוש במשהו חדש. בהתחלה היתה חשיבה על תקופת התארגנות והעברת החומר שנצבר בדוא"ל הפרטי תוך שנה. אך בהעדר מדיניות ברורה ונהל אבטחה וגם גיבוי הנהלה ואכיפה, כשהוא אינו מוסמך לכך באופן פורמאלי, לא היה ניתן להפסיק את השימוש הנעשה בדוא"ל פרטי.

וזאת גם עולה כי ספקים שהם יועצים ונותני שירותי ליבה ועובדיהם בתחום הפיננסי, כולל מיצוי הכנסות, חשבונאות, שכר וגביה, עשו שימוש בדואר אלקטרוני פרטי להעברת קבצים ומידע למרות שלחלק מהם הועמדה תיבת דואר אלקטרוני מוסדי שהמועצה מפעילה. המועצה לא ביקשה מהם להפסיק את השימוש בדואר אלקטרוני פרטי לצורכי עבודה במהלך עבודתם במועצה, ולא העבירה הנחיות לאבטחת המידע ולהגנתו באמצעים סבירים, בין היתר בדרך של הצפנה. ככל הנראה המועצה לא קיימה בדיקה ובקרה לענין השימוש הנעשה, תכליתו וסבירותו, היקפו ומידת רגישות המידע. במקביל, המועצה לא דרשה דיווח מהיועצים והספקים דן על אמצעי ההגנה שהם נוקטים להגנת המידע הנאגר אצלם.

ולא עוד אלא המועצה לא יישמה את המלצות הביקורת ומניעת הישנות ממצאי הביקורת שהועלו בדוח הביקורת לשנת 2015 ונכון למחצית הראשונה לשנת 2016, בענין שימוש עובדי המועצה בדואר אלקטרוני פרטי! אף גם לא יושמה הנחיית ראש המועצה להשתמש בדוא"ל מוסדי שהוא העביר סמוך למועד הפעלתו בשנת 2017!

במסגרת ביקורת זו, נמצא כי לא נעשה שימוש בדואר אלקטרוני מוסדי. העובדים עושים שימוש בדואר האלקטרוני הפרטי שלהם לצורכי עבודה! לחלק מתיבות הדואר האלקטרוני הפרטי של עובדי המועצה מועבר מידע ומסמכים רגישים אף גם חלק מהם חסויים, ומתיבות דואר אלקטרוני אלו מועבר מידע רגיש או חסוי!!

עוד עלה בביקורת זו, למועצה אין גישה לתיבות דואר אלקטרוניות אלו; הן אינן בשליטתה. גם אין באפשרות המועצה לבחון את השימוש הנעשה במידע המועבר אל או מן תיבות דואר אלקטרוניות פרטיות אלו (אלא במקרים קיצוניים ומכח החלטה שיפוטית). במידה והעובד פורש מהעבודה, אין למועצה ריכוז של ההתכתבויות ושל המסמכים והמידע שהועבר אל / מן תיבת הדואר האלקטרונית הפרטית שלו במסגרת מילוי תפקידו במועצה. למועצה המקומית ולעובד המועצה כאחד אין אפשרות לקיים הגנות על תיבת הדואר האלקטרוני ולמנוע חדירה אל תיבת הדואר האלקטרונית הפרטית של העובד או שיבוש תוכן תיבת דואר זו.

משום כך, הביקורת העירה כי על המועצה המקומית לקדם במייד העמדת תיבות דואר אלקטרוניות לעובדים ולקיים סידורי אבטחה להן. באשר למידע הארגוני הקיים בתיבות הדואר האלקטרוניות הפרטיות של עובדי המועצה, שנוצר ונצבר במסגרת מילוי תפקידו במועצה, מוצע לתאם עם העובד את העברת מידע זה אל תיבת הדואר המוסדית שתועמד לרשות העובד במסגרת מילוי תפקידו במועצה, באופן שלא יפגע בפרטיותו.

הביקורת מעירה כי אין ספק, כי התנהלות המועצה בנושא התקנים ניידים והמשך שימוש בדואר אלקטרוני ומחשבים פרטיים בייחוד ללא אמצעי הגנה, הינה בעייתית. המועצה לא פעלה כמצופה ממנה ביחס להגבלת לשימוש בהתקנים ניידים ולהפסקת שימוש בדואר אלקטרוני פרטי לצורכי עבודה כאשר חלק מהמידע המועבר לתיבת דוא"ל זו הינו חסוי או רגיש, באופן שמזהה את רגישות המידע והסיכונים המיוחדים בשימוש זה, ולא נקטה באמצעי הגנה סבירים לאבטחת המידע, בין היתר בשיטות הצפנה.

הביקורת ממליצה לבחון במידי את השימוש שנעשה בהתקנים ניידים ובדואר אלקטרוני פרטי שאינו בניהול המועצה ובהתאם לפעול למניעת או הגבלת השימוש, תוך יישום אמצעי הגנה סבירים כולל בשיטות הצפנה, וקביעת תקופת התארגנות להעברת המידע הנצבר והנאגר בדואר האלקטרוני של העובדים אל תיבת הדואר האלקטרוני המוסדי שהמועצה העמידה לרשותם, בהתאם ללוח זמנים שייקבע להשלמת תהליך זה. חשוב לקיים בקרה ומעקב על השימוש הנעשה עד השלמת התהליך כאמור. בד בבד, מומלץ לקבוע נוהל מתאים ולקיים הדרכה לעובדים ולספקים בענין זה, רצוי במסגרת מדיניות ונוהל אבטחה שיקבעו ובהנחיית ממונה על אבטחת המידע שיתמנה.

13. ניהול מערך לאבטחת מידע – אבטחת תקשורת

תקנות אבטחת המידע (הגנת הפרטיות), תקנה 14, עוסקת באבטחת התקשורת. נקבע כדלהלן:

(א) בעל מאגר מידע לא יחבר את מערכות המאגר לרשת האינטרנט או לרשת ציבורית אחרת, בלא התקנת אמצעי הגנה מתאימים מפני חדירה לא מורשית או מפני תוכנות המסוגלות לגרום נזק או שיבוש למחשב או לחומר מחשב.

(ב) העברת מידע ממאגר המידע, ברשת ציבורית או באינטרנט, תיעשה תוך שימוש בשיטות הצפנה מקובלות.

(ג) במאגר מידע שניתן לגשת אליו מרחוק, באמצעות רשת האינטרנט או רשת ציבורית אחרת, ייעשה שימוש נוסף על אמצעי אבטחה כאמור בתקנות משנה (א) ו-(ב), באמצעים שמטרתם לזהות את המתקשר והמאמתים את הרשאתו לביצוע הפעילות מרחוק ואת היקפה; לעניין גישה של בעל הרשאה למאגר מידע ברמת האבטחה הבינונית והגבוהה ייעשה שימוש באמצעי פיזי הנתון לשיטתו הבלעדית של בעל ההרשאה.

בהתאם לבירור שנערך מול אחראי המחשוב במועצה, למרות שחל שיפור משמעותי לעומת המצב שהיה קיים במועד הביקורת הקודמת בנושא אבטחת מידע, בכך שיש חיבור לרשת האינטרנט דרך אבטחה של חומת אש, אך הדבר טעון הגדרה וטיפול מחדש. בנוסף השימוש ברשת אלחוטית במועצה טעון שיפור, בכך שיש להגדיר נקודת גישה נפרדת לאורחים כשהיא מאובטחת, בין היתר באמצעי הצפנה ונטרול ממשק ניהול ועדכון מרחוק.

כפי צוין לעיל, בהעדר מדיניות ונוהל אבטחה, עדיין ישנם מקרים של העברת מידע בין העובדים ובין העובדים לבין הספקים ומוסדות ללא הצפנה, כלומר ללא שימוש בשיטות הצפנה מקובלות!

בהתאם לבדיקה ישנה גישה לדואר האלקטרוני המוסדי דרך קישור באינטרנט ללא עדכון אבטחה תדיר; ישנה גישה מרחוק של ספקים נותני שירות בתחום החשבונות ושכר למערכות המידע המאובטחת דרך החברה המפעילה את המערכת עבור המועצה. אך לא נעשה שימוש באמצעי פיזי הנתון לשיטת הבלעדית של המועצה.

הביקורת מעירה כי לבחון את החיבור לרשת האינטרנט ולטפל מחדש בהקדם, בין היתר הגישה לדואר האלקטרוני המוסדי, גישה מרחוק של נותני שירות במיקור חוץ למערכות המידע, והעברת המידע באינטרנט. יש ליישם עדכוני האבטחה באופן תדיר.

הביקורת ממליצה לקיים אבטחת תקשורת בהתאם לתקנה 14 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) וכל הוראה מחייבת בדיון. על המועצה להעמיד תקציב מתאים לכך. על המועצה לקיים בקורות שוטפות ובדיקות תקופתיות למידת האבטחה של מערך המחשוב והתקשורת.

14. ניהול מערך לאבטחת מידע – מיקור חוץ

המועצה מסתייעת בחברת חיצונית במסגרת עבודתה השוטפת ובמסגרת כך שירותי המחשוב הארגוני והתקשורת, שירותי ניהול והפעלת מערכות מידע ושירותים מקצועיים בתחומי הליבה של המועצה ואף מתקיימת שרשרת אספקה מורכבת של ספקי שירות. החשיפה לשירותים חיצוניים המתחזקים מרחוק מציבה אתגרים לא פשוטים ברמת ניהול הסיכונים שנובעים מכך ויש להם משמעות מיוחדת בכל הנוגע לאבטחת המידע.

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), תקנה 15, עוסקות באבטחה במסגרת התקשרות עם ספק חיצוני שאינו יחיד. במסגרת זו, המועצה כבעל מאגר המידע לבצע הערכת סיכונים אבטחה הכרוכים בהתקשרות ויישום הבקורות הנדרשות על עמידתו של הספק בתקנות הגנת הפרטיות דנן. בעל המאגר המתקשר עם ספק חיצוני לצורך קבלת שירות הכרוך בגישה למאגר המידע, עליו להסדיר ולעגן בחוזה ההתקשרות עם הספק את הנושאים הבאים ולהפנותו לניהול האבטחה שלו:

- (א) המידע שהספק החיצוני רשאי לעבד ומטרות השימוש המותרות בו לצורכי ההתקשרות;
- (ב) מערכות המאגר שהספק החיצוני רשאי לגשת אליהן;
- (ג) סוג העיבוד או הפעולה שהספק החיצוני רשאי לעשות;
- (ד) משך ההתקשרות, אופן השבת המידע לידי הבעלים בסיום ההתקשרות, השמדתו מרשותו של הספק החיצוני ודיווח על כך לבעל מאגר המידע;
- (ה) אופן יישום החובות בתחום אבטחת המידע שהמחזיק חייב בהן לפי תקנות אלה (במידה והספק החיצוני הינו מחזיק כהגדרתו בחוק), וכן הנחיות נוספות לעניין אמצעי אבטחת מידע שקבע בעל מאגר המידע, אם קבע;
- (ו) חובתו של הספק החיצוני להחזיר את בעלי הרשאות שלו על התחייבות לשמור על סודיות המידע, להשתמש במידע רק לפי האמור בהסכם, וליישם את אמצעי האבטחה הקבועים בהסכם כאמור בפסקת משנה (ה);
- (ז) התיר בעל מאגר מידע לספק החיצוני לתת את השירות באמצעות ספק נוסף – חובתו של הספק החיצוני לכלול בהסכם עם הספק הנוסף את כל הנושאים המפורטים בתקנה זו;
- (ח) חובתו של הספק החיצוני לדווח, אחת לשנה לפחות, לבעל מאגר המידע על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי תקנות אלה וההסכם ולהודיע לבעל המאגר במקרה של אירוע אבטחה;

הבדיקה העלתה כי לא נמסר דיווח שנתי למועצה על ידי הספקים החיצוניים עמם התקשרה המועצה למתן שירות הכרוך בגישה למאגר או למאגרי מידע, על אודות אופן ביצוע חובותיהם לפי תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) דנן ולא הודיעו למועצה במקרה של אירועי אבטחה, ככל והיו. בד בבד, עולה כי המועצה לא קיימה בקרה ופיקוח על עמידת הספק החיצוני בהוראות התקנות ובהיקף הנדרש. הכל בהעדר נוהל אבטחה וממונה אבטחה במועצה. יצוין, כי מספר ספקים חיצוניים של מערכות מידע ותמיכה טכנית הציגו לביקורת (בהתאם לבקשתה) תקן או נוהל אבטחה המשמש אותם. ראוי לבחון אותם באמצעות ממונה אבטחת מידע ביחס להיקף הנדרש ואת אופן היישום שלהם.

בנוסף, בבדיקה מדגמית ומעיון בהסכמי התקשרות בין המועצה לבין ספקים חיצוניים למתן השירות הכרוך בגישה למאגר מידע עולה כי לא נכללו כל הנושאים שפורטו לעיל כקבוע בתקנה 15 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) דנן. לכן ראוי להרחיב את הבדיקה לכלל ההסכמים לעניינם הוא מתן שירות כרוך בגישה למאגרי מידע, לבחון התאמתן לדרישות התקנות דנן ולכלול הנושאים כאמור.

כך לדוגמה, בחוזה אחד העוסק באספקת סביבת ענן ותוכנה לניהול מידע אישי מסוים, נכללה הוראה כללית כי החברה תפעל על פי הוראות כל דין, אך גם הוענקה הסמכות לממונה אבטחת המידע של הספק החיצוני לאפשר גישה לעובדי הספק ו/או לצד ג' כלשהו, לפי שיקול דעתו הבלעדי, כדי לספק למועצה את שירותי התמיכה. לא היתה הפניה לחוזה קודם או לנספח מסוים.

דוגמה אחרת, חוזי התקשרות לשירותי מיקור חוץ בתחום חשבות שחר, הנהלת חשבונות, שירותי הגביה, כללו הוראות שונות לשמירת הסודיות ולענין האחריות כלפי המועצה כולל לענין הטיפול במידע והוראות שונות לענין הדרישות להפעלת השירות אך לא כללו הוראות לענין אופן אבטחת ושמירת המידע והעברת קבצים. אף גם לא היתה הפנייה לתקנות הגנת הפרטיות ולכל הנושאים שצוינו לעיל.

הביקורת **ממליצה** ליישם את האמור בתקנה 15 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) ביחס לכל הסכמי ההתקשרות עם ספקים חיצוניים למתן שירות הכרוך בגישה למאגר מידע. **מומלץ** לבחון את החוזים הקיימים.

הביקורת **ממליצה** לוודא כי הספק החיצוני מקיים את חובותיו לפי תקנות הגנת הפרטיות; **מומלץ** לקבל דיווח מהספק אחת לשנה לפחות על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי התקנות והסכם כולל מתן הודעה במקרה על אירועי אבטחה.

הביקורת **ממליצה** ליישם את המלצות של הרשות להגנת הפרטיות לצורך יישום פרקטי של תקנה 15 לתקנות הגנת הפרטיות שלהלן; לעגן אותן בחוזה בין המועצה לבין הספק החיצוני –

* קיומו של נוהל אבטחת מידע, שמירת סודיות, והגדרה ברורה של זמני מענה ושירות (SLA).

* הקשחת מערכות הספק החיצוני המותקנות ברשת הארגון בהתאמה לנהלי אבטחת המידע וניהול הסיכונים;

* שמירה והעברת נתוני האבטחה הנצברים אצל הספק החיצוני, כגון קבצי ה-Log וההתראות ממערכות הספק החיצוני בהתאם לבקשת הארגון;

* במידה והשירות אותו מספק הספק החיצוני נוגע למאגרים ברמת אבטחה גבוהה, יש לוודא כי הספק החיצוני עורך סקר סיכונים ומבדקי חדירה מבוקרים אחת לשמונה עשרה חודשים, וכי הספק החיצוני מוודא טיפול בממצאים וסילוק הליקויים שזוהו בסקר ובמבדקי החדירה;

* ביצוע בדיקת מהימנות לעובדי הספק החיצוני הקשורים לשירות הניתן לארגון;

* מינוי ממונה על אבטחת מידע וסייבר אצל הספק החיצוני, במידה והוא חייב במינוי לפי החוק, והגדרת סמכויותיו ותפקידיו;

* הצגת רשימה של ספקי משנה, בדיקות האבטחה והבקורות אשר תומכים בשירותים הניתנים לארגון ע"י הספק החיצוני וספקי המשנה מידי תקופה שתיקבע על ידי הארגון;

* קביעת הסדרים למחיקת נתונים השייכים לארגון המאוחסנים אצל הספק החיצוני עם תום ההתקשרות ו/או לפי דרישה;

* ווידוא ביצוע הפרדה בין סביבות העבודה (פיתוח, ייצור, וכד') וקיומן של הבקורות הנדרשות אצל הספק החיצוני;

* דיווח לארגון על אירועי אבטחה אשר התרחשו אצל הספק החיצוני או אצל ספקי משנה על פי פורמט שנקבע על ידי הארגון אשר כולל את כל המידע הדרוש לצורך חקירת האירוע והסקת מסקנות.

15. ניהול מערך לאבטחת המידע – שמירת נתוני האבטחה; גיבוי ושחזור נתוני האבטחה; תיעוד ביצוע פעולות

לשם הבטחת שלמות וזמינות המידע, תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), סעיפים 17-19, מטילות חובות על בעל מאגר המידע לשמירת נתוני האבטחה, גיבוי ושיחזור נתוני אבטחה:

* לשמור את הנתונים הנצברים במסגרת יישום ההוראות בסעיפים המפורטים, באופן מאובטח למשך 24 חודשים, ולגבות את הנתונים שנשמרו כאמור באופן שיבטיח שיהיה ניתן לשחזר אותו מצב;

* לקבוע מסמך נהלים לביצוע גיבוי באופן תקופתי שגרת; נהלים שיחזרו נתונים.

* על המחזיק המאגר, שאינו מייצר מסמך, לתעד באופן סביר את ביצוע הפעולה לפי הענין.

בבירור שנערך מול מנהל המחשוב מסר כי קיים נוהל גיבוי ושיחזור של הספק החיצוני שמספק שירותי אירוח של השרתים אך אין ברשותו העתק! במסגרת אותו בירור, כן נמסר אין ברשות מנהל המחשוב נתוני האבטחה שנשמרו אך ניתן לבקש מהספק שמבצע.

ככל הנראה לא היה טיפול ובדיקה לנושא זה, וזאת בהעדר מערך אבטחה סדור של מדיניות, נוהל אבטחה, מנמ"ר וממונה אבטחת מידע במועצה.

הביקורת ממליצה ליישם שמירת, גיבוי ושיחזור נתוני האבטחה בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות.

16. ניהול מערך לאבטחת מידע – ביקורת תקופתית

תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע), תקנה 16, קובעת הוראות לענין עריכת ביקורת תקופתית.

"(א) במאגר מידע שחלה עליו רמת האבטחה הבינונית או הגבוהה, בעל המאגר אחראי לכך שתיערך, אחת ל-24 חודשים לפחות, ביקורת פנימית או חיצונית, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר, כדי לוודא את עמידתו בהוראות תקנות אלה.

(ב) בדוח הביקורת ידווח המבקר על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות אלה, יזהה ליקויים ויציע אמצעים הדרושים לתיקון המצב.

(ג) בעל מאגר המידע ידון בדוחות הביקורת שיועברו לו, ויבחן את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבותיהם. ...

(ה) ארגון שהוא בעל כמה מאגרי מידע, רשאי לקיים את החובה הקבועה בתקנה זו במסגרת ביקורת אחת לעניין כל מאגרי המידע שברשותו, המצויים באותה רמת אבטחה."

עולה כי לא נערכה ביקורת תקופתית, אחת ל-24 חודשים לפחות, בין השנים 2018-2020, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר, כדי לוודא עמידת המועצה שהיא בעל המאגר בהוראות התקנות. הביקורת המליצה לערוך ביקורת בנושא על-ידי מומחה לאבטחת המידע במהלך העבודה הרגיל.

הביקורת ממליצה בפני המועצה כבעל המאגר לקיים את אחריותה לעריכת ביקורת תקופתית אחת ל-24 לפחות, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה בתחום אבטחת המידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר. בהתאם יש לדון בדוח הביקורת שיועבר על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), לבחון ההצעות לתיקון המצב, ולבחון את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבות הדוח.

17. ניהול מערך לאבטחת המידע – מסירת מידע בין גופים ציבוריים

העברת ומסירת מידע בין גופים ציבוריים מחייבת לנהוג בזהירות ולבדוק את התשתית הטכנולוגית ותנאי האבטחה אצל המבקש לקבל המידע ועמידתו בדרישות אבטחה באותה רמה. מקבל המידע ימחק את המידע העודף. חשוב שתהיה שרשרת מדויקת לענין סדרי העברת המידע בין גופים ציבוריים.

המידע לגוף ציבורי מועבר בהתאם למסלול הבא –

טופס א (דרישה למידע) ← טופס ב (הסכמה הועדה להעברת מידע) ← טופס ג (הודעת המקבל לרשם המאגר)

תקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים), התשמ"ו - 1986 מסדירה את העברת המידע בין גופים ציבוריים.

בסעיף 3(א) לתקנות נקבע כי המנהל הכללי של גוף ציבורי ימנה ועדה להעברת מידע לפי פרק ד' לחוק. בתקנות משנה (ג) נקבע כי בין חברי הוועדה יהיו היועץ המשפטי של הגוף הציבורי או נציגו, ועובדים שתחום עיסוקם הוא בניהול מידע ואבטחתו; מספר חברי הוועדה לא יפחת משלושה. בתקנות משנה (ה) נקבע כי הוועדה תקבע הוראות לענין ההרשאות וההגבלות בענין הגישה למאגרי המידע.

בתקנות משנה (ד) נקבע כי הוועדה תדון ותחליט אם ובאיזו מידה –

(1) להיעתר לבקשות למסירת מידע מן הגוף הציבורי; (2) לאשר הגשת בקשות של הגוף הציבורי לקבלת מידע מאת גוף ציבורי אחר.

בסעיף 4 לתקנות דן נקבע לענין אבטחת המידע בעת המסירה כי – "בעת מסירה כדין של מידע ממערכת של גוף ציבורי למערכת של גוף ציבורי אחר, אחראים מנהלי המאגר של שתי המערכות לנקיטת פעולות אבטחה ובקרה ושל השימוש במידע במערכת המקבלת ברמה השווה לזו הנהוגה במערכת המוסרת."

סעיף 5 לתקנות קובע נוהל מסירה לענין העברת מידע דרך קבע. נקבע כי: "א) מנהלי המאגר של מערכות המוסרות והמקבלות דרך קבע מידע יערכו את נוהל ההתקשרות להעברת מידע בין מערכותיהם, בו ייושמו עקרונות האבטחה, בקרת הגישה ורישום המידע הנמסר בהתאם לתקנות אלה. עותקים מנוהל זה יוחזקו ברשות מנהלי המאגר של המערכות. (ב) לא יימסר, דרך קבע, מידע אלא לאחר שנערך נוהל התקשרות כאמור."

סעיף 7 (ו) לתקנות קובע כי מנהל מאגר מידע ינהל רשימה של כל מאגרי הגופים שאליהם נמסר מידע דרך קבע ממאגר המידע של הגוף הציבורי וסוג המידע המועבר; הרשימה תעמוד לעיון הציבור ויחולו עליה הוראות סעיף 6(ב) לחוק חופש המידע; הרשימה תעמוד לעיון הציבור באתר האינטרנט של הגוף הציבורי, ובאין אתר אינטרנט, במשרד הראשי ובמשרדים המחוזיים, אם ישנם.

הבדיקה העלתה כי עד סוף שנת 2020 לא פעלה הוועדה להעברת מידע בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים). הוועדה לא קבעה הוראות לענין ההרשאות וההגבלות בענין הגישה למאגרי המידע ונוהל מסירת מידע בין גופים ציבוריים.

לא נוהלה רשימה למי שנמסר לו מידע דרך קבע ולכן לא הועמדה לעיון הציבור; ככל הנראה מאחר ולא נדון נושא זה בוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים.

בחודש ינואר 2021 הגיש משרד הפנים בקשה להעברת מידע במסגרת פרויקט הענקת כרטיסי מזון לאוכלוסיות זכאיות ונדונה בוועדה להעברת המידע.

עקב הרחבת ושדרוג מערך המצלמות העירוני וריענון ההנחיות באשר למצלמות במתקנות במוסדות החינוך, נתקבלו דיווח על הפרויקט במסגרתו ונוהלי עבודה במהלך המחצית הראשונה לשנת 2021, ממנו עולה כי משטרת ישראל משולבת כגוף הרשאי לעיין במידע הנאגר במצלמות ולקבל העתק. עולה צורך לבחון באמצעות הועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים את נוהל העבודה המאומץ ואת הגורמים המורשים לעיין במצלמות האבטחה ולקבל את מידע.

הביקורת העירה כי על המשטרה להגיש בקשה לקבלת מידע שתועד במצלמות כמקובל, אלא אם ברשותה צו שיפוטי.

שוב בהקשר של נושא זה, עולה כי לא יושמו המלצות הביקורת שנערכה בשנת 2015. במסגרת ביקורת זו נמצא כי לא פעלה ועדה להעברת מידע כמפורט בסעיף 3א לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים) שהוזכר לעיל.

הביקורת העירה כי המועצה מחויבת למנות ממונה אבטחת מידע, בין כעובד מועצה בתקן מאושר ובין במיקור חוץ. במקביל, הביקורת העירה כי ראוי למנות ועדה להעברת מידע ולהפעיל אותה כנדרש בדיון.

הביקורת ממליצה ליישם את הוראות התקנות להעברת המידע בין הגופים ציבוריים. על מנהל מאגר המידע לנקוט בפעולות אבטחה ובקרה על השימוש במידע הנמסר. מומלץ לקיים את השרשרת המדויקת לענין מסירת המידע.

הביקורת ממליצה שהועדה תתכנס ותבחן את המידע המתקבל מגוף ציבורי ואת המידע המועבר לגוף ציבורי דרך קבע, ולפעול בהתאם להנחיות היועצת המשפטית למועצה והממונה לאבטחת המידע שיתמנה. בהתאם, מנהל מאגר המידע ינהל רשימה לכל מי שנמסר לו מידע דרך קבע ורשימה זו תעמוד לעיון הציבור ותפורסם באתר האינטרנט של המועצה. יודגש כי לבחון את נושא מאגרי המידע החדשים שנוצרו בהתמודדות עם נגיף קורונה וליישם את הנחיות הרשות להגנת הפרטיות מיום 1.2.2021.

הביקורת ממליצה לבחון את פרקטיקה המיושמת ואת נוהלי העבודה המאומצים לענין הפעלת המצלמות אבטחה במוסדות החינוך ובמערך העירוני, תגדיר מי רשאי לעיין ולגשת למידע ודרך העברתו לגוף ציבורי מבקש.

סיכום ומסקנות

ביטחון המידע חייב להיות חוצה ארגון ברמת הפנימית הן באבטחת המידע של העובד ועד אבטחת הרשת איתה עובד הארגון. באופן דומה תהליך הלמידה צריך להיות חוצה ארגון ובאופן מתמשך.

ללא ספק כי בהשוואה למצב מערכת סיסתם שהיתה קיימת במועד הביקורת לפני כחמש שנים, חל שיפור משמעותי בייחוד ברמת מרכיבי הטכנולוגיה. עם זאת, לא היה יישום מספק ברמת מרכיבי התהליכים וברמת האנשים כפי שיפורט להלן.

ואולם, מאחר וחלפו כארבע שנים ממועד שדרוג מערך סיסתם – המחשוב, החומרה, התוכנה ורכיבי התקשורת, מתחייב שידרוג המערך והתאמתו להתפתחות הטכנולוגית ולשינויים בדרישות האבטחה כולל יישום אמצעי אבטחת מידע מעודכנים. כמו-כן מתחייב שיפור בענין האבטחה הפיזית והסביבתית למערכת סיסתם.

במסגרת ביצוע תפקידיה של המועצה המקומית נבנים מאגרי מידע המכילים מידע אישי שלרוב נמצאים על אמצעי מחשב, ומכאן שהמועצה מחויבת להתייחס לשמירתו ולהגנתו מפני גישה לא מורשית ומתקפת סייבר. אף גם המועצה כבעל מאגר המידע מחויבת להגן על פרטיותם של האנשים שהמידע אודותיהם קיים בו, לעשות שימוש במידע רק למטרה שלשמה הוא נמסר ולאבטח אותו כראוי. משום כך פרטיות ובטחון המידע קשורים זה בזה, והפרטיות לא קיימת ללא ביטחון מידע.

התלות הגוברת של הארגונים בכללותם המועצה בטכנולוגיה והשימוש הרחב במחשוב והתקשורת, במערכות מידע ובאינטרנט, מחייב את המועצה להתאים את עצמה למפת הסיכונים שנובעים מכך, לשפר את מוכנותה לעידן הסייבר ולצמצום הסיכון לפגיעה משמעותית בפעילותה. הדגש הוא על ניהול אירועי סייבר ואבטחת המידע שנזנחו בעבר. כפי עלה בבדיקת הביקורת, המועצה לא פעלה כמצופה להגן על המידע באופן אקטיבי ולשפר את מוכנותה דרך יישום תקנות הגנת הפרטיות בנושא אבטחת המידע והעברת המידע בין גופים ציבוריים.

יוצא שהמועצה נעדרת מדיניות אבטחת מידע, שאמורה להתייחס לביטחון המידע ולפרטיות. נושא אבטחת המידע במועצה לא מטופל באופן מתכלל ולא שולב בתוכנית העבודה של המועצה לרבות הקצאת משאבים נאותה המותאמת למפת האיומים העדכנית. במסגרת זו היה צפוי שיערך סקר סיכונים במועצה ורשימת מצאי עדכנית של מערכות המאגר. לצד זה, המועצה לא ניהלה את המידע באופן מובנה וסדור בהתבסס על ארכיטקטורה למידע וארכיטקטורה לאבטחת המידע, אשר מסייעות להבין את המידע הקיים בכללותו המידע שנדרש הגנתו ולהכיר את מבנה המערכת בארגון. הגם שלא מונה מנהל מערכות מידע ראשי במועצה.

למעשה המועצה נעדרת מערך אבטחה כמתחייב בתקנות, בכלל זה לא נקבע מסמך הגדרת המאגר שהוא המסמך המכונן; לא נקבע נוהל אבטחה שהוא מסמך חיוני לשם יצירת שגרת הגנה בסיסית במועצה; לא מונה ממונה על אבטחת המידע במאגר שנושא באחריות לאבטחת המידע; לא נרשמו מאגרי מידע הרלוונטיים אצל רשם מאגרי מידע להבטחת הגנת הפרטיות; לא נקבעה מדיניות ניטור אירועי אבטחה ולא התקיימה בקרה בשגרה על השימוש הנעשה במערך הקיים באמצעות ניהול יומני שימוש ויומן אירועי אבטחה ובהתאם נקיטת צעדים לתיקון המצב; וכן לא נערכה ביקורת תקופתית באמצעות גורם מומחה לאבטחת המידע כדי לוודא את עמידת המועצה בתקנות הגנת הפרטיות.

במצב דברים זה, דומה שהמועצה לא הפכה את אבטחת המידע לחלק אינטגרלי משגרת ניהול המידע, בין היתר קיום בקרה שוטפת על אירועי אבטחה ודליפת מידע, שתקנות הגנת הפרטיות נועדו לקדם. ללא ספק המועצה לא קידמה ניהול אסטרטגי של אבטחת המידע גם באופן רלוונטי ועדכני.

ולא עוד אלא שהמועצה לא פעלה כמצופה ברובד של הגורם האנושי ואף נזנח. דהיינו בכל הקשור לאבטחת מידע בניהול כח האדם וניהול הרשאות הגישה, ניטור השימוש במערכות המידע גם כלפי בעלי גישה נותני שירות במיקור חוץ, כך גם ביחס להעברת המידע.

הגורם האנושי הינו הגורם המרכזי בקיום אבטחת המידע. הגורם האנושי יכול להיות אחד או יותר מהגורמים הבאים - קובע המדיניות, המנהל הכללי, המפעיל, המיישם, המשתמש הפנימי או החיצוני, הספק, המנחה, המייעץ, בעל המידע, מחזיק המידע, מנהל המידע, נושא המידע, המפקח והמבקר. בעקבות כך תפקיד המועצה ברובד האנושי לקיום אבטחת המידע הינו רחב ומשמעות. החל משלב ההדרכה ליישום ולשימוש נכון וכנדרש, בקרת הרשאות והתאמת הגישה לתפקיד ולמטרה, ניטור שימוש ויישום אמצעי האבטחה של העובד ונותן השירות במיקור חוץ כאחד, וכלה בהעברת המידע.

מאחר והגורם האנושי הוא הגורם מספר אחד בדליפת המידע. ככל שתשמר רמת מודעות גבוהה ורלוונטית לאבטחת המידע בקרב עובדי המועצה כולל נותני שירות במיקור חוץ, ככל שתמנע טעויות אנוש ואירועי אבטחה כתוצאה מחוסר מודעות. לכן הדרכת עובדים היא בגדר "סגירת החור בגדר".

כפי נדון לעיל, כיום מוערך כי האיום של הנדסה חברתית לחיסיון המידע הארגוני, גדול משמעותית מכל איום טכנולוגי "קלאסי". שיטה זו מאפשרת לעקוף את כל טכנולוגיות מנגנוני האבטחה, כגון: [אנטי וירוס](#), [חומת אש](#) וכו'. דרך התמודדות מקובלת במניעת איום זה היא העלאת רמת המודעות ושימורה בקרב העובדים. לתוכנית מודעות והדרכת עובדים, המשתמשים ובעלי הרשאות כאחד, יש חשיבות רבה כחלק מאסטרטגיית אבטחת המידע הארגונית והיא המפתח לטיפול באיומי הנדסה חברתית (אחת מהטכניקות למימוש תקיפת סייבר). על העובדים להיות מודעים לאיומים הנפוצים, לאחריותם במניעת איומים אלה, לזיהויים ולדיווח עליהם.

נמצא שהמועצה לא קיימה את הדרישות העולות מתקנות הגנת הפרטיות לענין אבטחת מידע בניהול כח אדם. לא יושמה תוכנית ללמידה ארגונית ולשימור רמת מודעות גבוהה לאבטחת המידע בקרב העובדים במועצה. המועצה לא ערכה מיון לעובדים הכולל מבדקי מהימנות, לא החתימה העובד על התחייבות לשמירת הסודיות ולקיים נוהלי האבטחה, לא קיימה הדרכה לעובדים חדשים כולל עובדים במיקור חוץ, ולא קידמה הדרכה תקופתית לעובדים אחת ל-24 חודשים.

נראה שהמועצה לא עושה את כל האפשר כדי למנוע צמיחתו של סוס טרויאני מתוך הארגון עצמו. למען הצלחת מהלך ארגוני בקרב עובדים דרושה מחויבות הנהלת הארגון ותמיכה כולל בבניית תוכנית הדרכה ללמידה ארגונית באבטחת מידע מותאמת ורלוונטית לרבות הקצאת תקציב מתאים.

דבר נוסף, במסגרת ניהול הסיכונים והפחתת האיומים, ניהול הרשאות גישה אפקטיבי התואם את המדיניות ונוהלי העבודה שנקבעו. במסגרת זו הרשאת גישה צריכה להיות מבוססת תפקיד וכנדרש. הטמעת אמצעי אבטחה קפדניים מסייעת במניעת גישה לא מורשית. גישה באמצעות אמצעי זיהוי פיזי מבוסס סיסמא ואמצעי הצפנה חוסם מי שאינו מורשה ויאפשר למי שניגש לבצע את תפקידו ועבודתו.

הבדיקה העלתה כי לא היה ניהול הרשאות גישה מרוכז ומעודכן באמצעות גורם רשומי אחד. נמצאו רשימות הרשאות שונות לא מעודכנות; הרשימות כללו משתמשים שעזבו או סיימו את אותו תפקיד. הרשאות גישה לא בהתאם לתפקיד ובמידה הנדרשת לתפקיד ואף גם במידה רחבה! במקביל, נמצא כי סיסמא הכניסה למערך המחשוב כולל הדוא"ל המוסדי לא עודכנה בתדירות של אחת לשישה חודשים לכל המאוחר. גם עלו מקרים של זליגת סיסמאות על ידי משתמשים במערכת המידע. לצד זה, נמצא לא נקבע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה ותיעוד הגישה, בהתאם המועצה היתה אמורה לערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שנקטו בעקבותיה.

ללא ספק הדבר מעיד על היעדר בקורות סדירות ומעקב תדיר. מצופה מהמועצה וגורמים האחראים לניהול המידע ואבטחתו, ליישם עדכון סיסמא תדיר וקיום הדרכה מתמשכת, בכך מחזקים את מארג הבקורות באבטחת המידע ומפחיתים את הסיכון בזליגת סיסמאות או גניבתן. הנהגת זיהוי מבוסס סיסמא לכל מחשב ולכל עובד ויישום בקרת שימוש ועדכון תורמות לשמירה על שלמות וסודיות המידע.

זאת ועוד, המועצה לא קבעה מדיניות ניטור לאבטחת המידע והשימוש במערכות במועצה. למועצה חסר מידע להיקף המידע הארגוני המאוחסן במחשבים פרטיים ובדואר אלקטרוני של עובדים וספקים.

כפי עלה בבדיקה, הותר השימוש רחב בהתקנים ניידים חרף ההגבלה שהיתה בהתחלה ללא אמצעי הגנה סבירים לאבטחת המידע כולל בשיטת הצפנה. רשימת ההתקנים הניידים כללה משתמשים שסיימו את עבודתם במהלך השנתיים האחרונות.

ללא ספק התנהלות המועצה בנושא התקנים ניידים והמשך שימוש בדואר אלקטרוני ומחשבים פרטיים בייחוד ללא אמצעי הגנה, הינה בעייתית. המועצה לא פעלה כמצופה ממנה ביחס להגבלת השימוש בהתקנים ניידים ולהפסקת שימוש בדואר אלקטרוני פרטי לצורכי עבודה כאשר חלק מהמידע המועבר לתיבת דוא"ל פרטית זו הינו חסוי או רגיש, היה סביר ונכון שהמועצה תנהג באופן שמזהה את רגישות המידע והסיכונים המיוחדים בשימוש זה, ולא נקטה באמצעי הגנה סבירים לאבטחת המידע, בין היתר בשיטות הצפנה.

עם זאת, בהקשר זה, ראוי להדגיש כפי שעלה בבירור, היתה "התנגדות" או "מחאה" של משתמשים שונים עם תחילת יישום אמצעי ההגנה במהלך המחצית השניה של שנת 2017. כנראה אמצעי ההגנה לא יושמו על ידי משתמשים כמתוכנן עקב העדר מדיניות ומערך אבטחה שלם ותמיכה של ההנהלה באופן נחוש. היה מצופה מהנהלת המועצה והצוות המקצועי של פרויקט המחשוב והאבטחה לבחון את טענות המשתמשים במיוחד מידת הסבירות והמידתיות של אמצעי ההגנה המתוכננים!

כידוע ככל שאמצעי ההגנה פוגעים בנוחות השימוש, יש סיכוי גדול שהמשתמשים ינסו לעקוף או לנטרל אותם. לכן יש לאזן במידה סבירה ומידתית לתכלית ראויה.

באשר להעברת המידע כולל לספקים נותני שירותי ליבה במיקור חוץ, שיש להם גישה למערכות המידע, המועצה לא נהגה באופן זהיר וכמצופה ממנה כרשות ציבורית דרך עיגון בחוזה ההתקשרות למתן השירות במיקור חוץ את נושא אבטחת המידע והגנתו ומניעת פגיעה בפרטיות בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות, עריכת בקרה ופיקוח על יישום נוהל האבטחה והתקנות על ידי נותן השירות, קבלת דיווח מנותן השירות על ביצוע חובותיו לפי התקנות וההסכם ועל אירועי האבטחה, ככל שהיו.

נוסף על כך, היה מצופה מהמועצה להסדיר את העברת המידע וקבצים מוגנים בהצפנה ליועצים החיצוניים ולנותני השירות באמצעי אבטחה סבירים, כגון: לאפשר גישה דרך מחשב רשות המחובר ברשת מאובטחת או דרך כספת וירטואלית מאובטחת.

ביחס למסירת המידע בין גופים ציבוריים, הוועדה להעברת המידע לא פעלה ולא בחנה סוגי המידע המועבר לגופים ציבוריים ודרך העברתו. כמו-כן, הוועדה לא התכנסה ולא בחנה את המידע המתקבל מגוף ציבורי ואת המידע המועבר לגוף ציבורי דרך קבע. בהתאם, מנהל מאגר המידע היה אמור לנהל רשימה לכל מי שנמסר לו מידע דרך קבע ורשימה זו תעמוד לעיון הציבור ותפורסם באתר האינטרנט של המועצה. ראוי ליישם פרקטיקה סדורה של קביעת וקיום שרשרת מדויקת לענין מסירת המידע.

בבחינה כוללת, דומה שהמועצה לא ייחסה חשיבות לחיזוק הגורם האנושי והכנתו ליישום אמצעי ההגנה שתכננה לקדם במהלך המחצית השניה לשנת 2017. המועצה לא קבעה מדיניות ונוהלי עבודה ברורים שהובאו לידיעת העובדים והספקים. אף גם המועצה לא השקיעה מאמצים מספקים ומשאבים מתאימים בשגרה השוטפת ובמסגרת תוכנית העבודה לשם השלמת איוש המשרות החיוניות במערך ניהול המידע ואבטחתו הם הגורמים מניעים את תהליך אבטחת המידע והגנתו, ולמען הדרכת העובדים ושמירה על רמת מודעות גבוהה ורלוונטית בתחום אבטחת המידע בכלל זה מחויבותם ואחריותם.

קרוב לוודאי כי ככל שמתקיימת שגרת ניהול אבטחה וביטחון המידע, ככל שנמנעת פגיעה בפרטיות ומובטחת רציפות בפעילות המועצה המקומית ויעילות במתן השירות. על המועצה לקיים שגרת ניהול לאבטחת המידע והגנתו ומניעת פגיעה בפרטיות. בייחוד כשהשימוש הטכנולוגי מתרחב והרשויות המקומיות מקדמות ניהול עיר חכמה. ללא ספק המועצה מוכרחת למלא את חובותיה כדין ולפעול ליישום התקנות לאבטחת המידע והגנת הפרטיות וההנחיות של הרשות הלאומית להגנת סייבר, הרשות להגנת הפרטיות ושל כל גוף סטטוטורי מורשה בנושא זה.

19. המלצות הביקורת

הביקורת **ממליצה** בפני המועצה המקומית, כגוף ציבורי עליו חלה רמת אבטחה בינונית, ליישם את הוראות תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), התקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע שמירתו ותנאי העברת מידע בין גופים ציבוריים) וחוק הגנת הפרטיות וההנחיות מנהליות.

הביקורת **ממליצה ומדגישה** כי על המועצה לפעול לתיקון הממצאים והליקויים שעלו בבדיקת הביקורת וליישם את ההמלצות בדוח דלעיל. צו השעה מחייב את המועצה המקומית לשלב את תיקון הממצאים בתחום אבטחת המידע והגנת הפרטיות בתוכנית העבודה לשנה הבאה ולהקצות משאבים נאותים!

הביקורת **ממליצה** להיעזר במדריך להגנת הפרטיות לעיר חכמה – מהדורה לחודש ינואר 2021 ותורת ההגנה – סייבר ישראל יוני 2021.

1. קביעת מדיניות אבטחה –

הביקורת **ממליצה** לקבוע מדיניות ארגונית לאבטחת המידע ולהגנתו בהתבסס על סקר סיכוני האבטחה של המועצה ובהתאם לרגולציה, לתקינה ולעקרונות המקובלים בתחום.

מומלץ לערוך בדיקה במידת הצורך ולכלל הפחות אחת לשנה ובהתאם לעדכן את מסמך המדיניות לאבטחת המידע והגנתו. חשוב ליידע כל בעלי העניין במסמך המדיניות.

בנוסף, הביקורת **ממליצה** לקבוע מדיניות ניטור לאבטחת המידע המותאמת ליכולות המועצה באופן סביר ומידתי ולפרסם אותה לעובדים ולספקים של המועצה.

2. מיפוי מידע ומערכות מידע ועריכת רשימת מצאי עדכנית של מערכות המידע –

הביקורת **ממליצה** לקבוע ארכיטקטורה למידע וארכיטקטורה לאבטחת המידע, וכן לעדכן את הארכיטקטורות דן לרבות רשימת המצאי של מערכות המאגר בהתאם לצורך ובתדירות של אחת לשנה לפחות. **יודגש** כי המועצה מחויבת להחזיק במסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת מצאי של מערכות המאגר.

הביקורת **ממליצה** לקדם הסדרת ויישום ניהול אלקטרוני – דיגיטלי של המידע והרשומות של המועצה באופן מובנה ומאובטח. **מומלץ** לקבוע מדיניות לניהול נכסי המידע ונהלים פנימיים מתאימים.

במקביל, הביקורת **ממליצה** שמדיניות אבטחת המידע תתייחס לסיווג המידע הקיים במועצה ותקבע את הנגישות בהתאם לרמת הסיווג של מבקש המידע ותגדיר את בעלי המידע ותחומי אחריותם, ויש להגדיר את רמת אבטחת המידע הנדרשת בהתאם לניהול הסיכונים והרלוונטיות של הארגון.

יתרה מכך, במסגרת מיפוי מאגרי המידע, הביקורת **ממליצה** לרשום את המאגרים המחויבים ברישום לפי מהותם וסיווגם אצל רשם מאגרי המידע במשרד המשפטים. **מומלץ** לעקוב אחר ההתפתחות בחקיקה בנושא רישום מאגרי מידע.

3. עריכת סקר סיכונים אבטחת מידע ומבדק חדירות למערכות המידע –

הביקורת **ממליצה** בפני המועצה לערוך סקר לאיתור אבטחת מידע, לבחון את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבות תוצאות הסקר שנערך, ולפעול לתיקון הליקויים שהתגלו במסגרת הסקר, ככל שהתגלו. באשר לביצוע מבדקי חדירה, **מומלץ** לעיין בהנחיות של המנהל לשירותי חירום אגף סייבר במשרד הפנים מתאריך 22.4.2020 בנושא "אירוע התחזות לגורמים בתחום הסייבר". **מומלץ** לערוך סקר אחת לתקופה ובמיוחד לאחר שדרוג בסיסתם (הכולל כל מערכות ותשתיות מחשוב, התקשורת, החומרה והתוכנה) ולאחר הפעלת מערכות חדשות או עקב שידורג מערכות המידע ושינויים בתהליכי עיבוד המידע.

4. קביעת נוהל אבטחת מידע, הטמעתו בעבודת המועצה ועדכון -

הביקורת **ממליצה** לקבוע נוהל אבטחה כקבוע בד"ן, להטמיע אותו בעבודת הרשות ולבחון את הצורך בעדכון אחד לשנה ובמקרים שפורטו בתקנות. נוהל האבטחה יישמר ויימסרו פרטיים ממנו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.

5. קביעת מסמך הגדרת מאגר המידע ומינוי ממונה על אבטחת המידע -

הביקורת **ממליצה** לקיים את החובות המוטלות על המועצה בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), בענין קביעת מסמך הגדרת המאגר, בחינת הצורך בעדכון בכל שנה עד 31 בדצמבר, ובחינת אם נשמר מידע עודף ורב מן הנדרש למטרות המאגר, בייחוד בצל מגפת נגיף קוביד 19 - קורונה.

הביקורת **ממליצה** למנות ממונה על אבטחת המידע במאגר המידע בהתאם לאמור בתקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) דנן.

בנוסף, הביקורת **ממליצה** להגדיר את בעלי התפקידים האחראיים לניהול המידע והגנתו לפני תחומי האחריות לנושא המידע ולסוגו. חשוב להוציא כתבי מינוי מסודרים.

6. אבטחה פיזית וסביבתית

הביקורת **ממליצה** לקיים את הוראות התקנות לענין אבטחה פיזית וסביבתית. על המועצה להבטיח כי התשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע של הארגון יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו.

הביקורת **ממליצה** למפות את המצב הקיים, בהתאם לתוצאות המיפוי יש לקדם תוכנית טיפול להגנה על נכסי המועצה כולל מערכת סיסתם מפני סיכונים ואיומי אבטחה פיזיים וסביבתיים על מנת שתמנע השבתת ציוד המחשוב, נזק לרכיבים אלקטרוניים, שיבושים בתקשורת ובהעברת נתונים, אובדן נתונים. במקביל, **מומלץ** להתאים ולעדכן את תוכנית המשכיות פעילות שתכיל מענה לפגיעה תשתיתית באתרי המועצה.

במקביל, הביקורת **ממליצה** לגייס מקורות מימון ולהקצות תקציבים מתאימים לגיבוש תוכנית להגנה על נכסי המועצה כולל מערכת סיסתם מפני סיכומי ואיומי אבטחה פיזיים וסביבתיים. הדבר דורש מחויבות הנהלה, על דרך תיעודף נושא זה ושילובו בתוכנית העבודה של המועצה והעמדת תקצוב ומשאבים מתאימים.

נוסף על כך, הביקורת **ממליצה** לשמור על תשתית ומערכות החומרה המשמשת את מאגר המידע, מפני כניסות של עובדים ללא הרשאה מתאימה. יש לקיים אבטחה פיזית ובקרה על חדרי התקשורת. **מומלץ** לתעד את הכניסות ויציאות של העובדים באמצעות מצלמות אבטחה או מערכת זיהוי ביומטרית, ליווי זרים במשך זמן שהיה וענידת תג זיהוי, מפתח מקודד או נעילה אלקטרונית שמגבילה את הגישה.

מומלץ לקיים בקרות לענין שמירת ציוד המחשוב והתקשורת, מניעת פגיעה פיזית, מניעת גישה אליו בלא הרשאה. על הגורם האחראי לנושא להעיר בכתב ולהעביר את הנחיותיו לשמירת ציוד המחשוב באופן נאות, ככל שיימצא ליקוי או מצב מחייב זאת.

בד בבד, הביקורת **ממליצה** למפות את המצב הקיים של מערכת סיסתם כולל המחשוב, מערכות החומרה ורכיבי התקשורת, בהתאם לכך לגבש תוכנית עבודה לטיפול במסגרתה יש לקדם שדרוג או החלפה המחשוב והתקשורת באופן שייתן מענה נאות מאובטח ומתאים למועצה ועם אפשרות להתפתח. לכן **מומלץ** לגבש תוכנית עבודה מתאימה, לגייס מקורות תקציב מתאימים ולתקצב זאת בתקציב המועצה כמקובל.

בנוסף, הביקורת **ממליצה** לתכנן ולבחון את מערכת סיסתם ויישומי הטכנולוגיה אחת לחמש שנים לכל המאוחר ולפי ההתפתחות הטכנולוגית, בהתאם יש לפתח את המערכת של הארגון.

7. קיום אבטחה בניהול כח אדם

הביקורת **ממליצה** לקיים את דרישות העולות במפורש מהתקנות בנושא אבטחת המידע בניהול כח האדם, לכל הפחות יש להעביר את העובדים מבחן מהימנות, יש לערוך להם הדרכות תקופתיות ולהחתיים אותם על התחייבות לשמירה על סודיות ואבטחת המידע. **חשוב** לקיים הדרכה לעובד חדש (גם דרך מיקור חוץ) סמוך ככל האפשר למועד תחילת הסמכתו.

למען הצלחה תוכנית המודעות וההדרכה, **מומלץ** שההנהלה תירתם ותתמוך בתהליך, להקצות משאבים מתאימים, לקדם הסברה אינטנסיבית להעלאת המודעות במטרה לאפשר אימוץ התוכנית.

הביקורת **ממליצה** שהתוכנית המודעות וההדרכה תשלב למידה מפרקטיקה מוצלחת ולמידה דיגיטלית שמקנה מיומנויות רלוונטיות ומדויקות לתחום זה באופן גמיש, זמין ונגיש. חשוב שהתוכנית תכיל מדידה ומעקב אחר יישומה על ידי העובדים תוך כדי הביצוע עצמו ולעודד אותם לדווח.

הביקורת **ממליצה** לערוך הדרכה לעובדים עם מיומנויות ממוקדות ורלוונטיות, תחשוף אותם לאיומים הנפוצים, לאחריותם במניעת איומים אלה, לזיהוי האיומים ולדווח עליהם.

מומלץ להיעזר במתודולוגיות שפותחו בענין בניית תוכנית למודעות ולהדרכה באבטחת המידע ובהן עיצוב תוכנית המודעות וההדרכה (כולל סקר דרישות, פיתוח ואישור אסטרטגיית הדרכה וכו'), פיתוח משאבי הדרכה (תוכן ההדרכות, חומרי ההדרכה וכו'), יישום תוכנית המודעות וההדרכה, קביעת דרכי תקשורת התכנים ומעקב תמידי אחר אפקטיביות התוכנית.

נוסף על כך, הביקורת **ממליצה** לקדם למידה ארגונית מתמשכת שמאפשרת לארגון ללמוד לאן הוא הולך ומתפתח, כדי לשפר את תפקוד הארגון כולל של עובדיו ולשבח את הארגון.

8. ניהול הרשאות גישה

הביקורת **מדגישה** שוב אותן הערות ואותה המלצה שנכללו בביקורת משנים קודמות כפי צוין בדוח לעיל.

- לקיים ניהול הרשאות מערכתי (לבסיס נתונים, למערכת, לקבצים וליישומים השונים) באמצעות גורם מוכשר ואחראי על אבטחת המידע.

- מנהל אבטחת המידע יחזיק בטבלאות המתארות את הרשאות הגישה השונות למערכות השונות ואת האישורים המתאימים לכך בהתאם לנוהלי אבטחת המידע של המועצה המקומית.

- לקבוע נוהל עבודה המתייחס לתהליך הסרה שיטתי של הרשאות שאינן מצויות בשימוש,

- לבחון את היקף ההרשאות והשימושים במערכות ממחושבות ואת הגישה למאגרי המידע, ולהתאים את היקף ההרשאה למהות התפקיד והגדרתו.

- לקיים בקורות תקופתיות שונות.

במסגרת ביקורת הקודמת, הביקורת **המליצה** לבדוק את רשימת המשתמשים וההרשאות בכל סוגי הפעולות במערכות הממוחשבות, לעדכן את רשימת המשתמשים וההרשאות של עובדים לפי מאפייני העבודה במועצה ובהתאם למבנה הארגוני ולתחומי האחריות של עובד המשתמש, תוך הפרדת תפקידים והטמעת בקורות בתהליך.

במסגרת הביקורת שנערכה בשנת 2020 ועד למועד עריכת דוח ביקורת זה, גובשו ההמלצות להלן –

הביקורת **ממליצה** לפעול ליישום תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) בנושא ניהול הראשות הגישה. הביקורת **ממליצה** כי על המועצה כבעלת המאגר לקבוע נוהל עבודה לניהול הראשות הגישה כולל עדכון, הוספה והסרה ולגיבוי ושמירת נתוני הראשות הגישה, וזאת בהתאם למסמך הגדרת המאגר ולנוהל אבטחת המידע שייקבעו בליווי ובפיקוח של ממונה אבטחת מידע שיתמנה.

בנוסף, הביקורת **ממליצה** לבחון את כל הראשות הגישה הקיימות של בעלי התפקידים השונים וקיימים במועצה, כולל של ספקים חיצוניים ועובדים במיקור חוץ, ולהתאים את הראשות הגישה למאגר המידע ולמערכת המאגר לפי מהות התפקיד והמעמד ההיררכי ובהתאם למטרות הפעולות הנדרשות ולהוראות הדין, קרי: הרשאת גישה מבוססת תפקיד וכנדרש, תוך שמירה על עקרון הפרדת התפקידים, **רצוי** באמצעות מנהל מערכות מידע כראשי במועצה שיתמנה, בשיתוף מנהל המאגר שייקבע ובליווי של ממונה אבטחת מידע שיתמנה.

הביקורת **ממליצה** לנהל את נושא הראשות הגישה ולרכז את כל הראשות הגישה לפי סוגיהן השונים, הן למערך המחשוב והציוד ההיקפי והן למערכות המאגר ולמאגרי המידע על סוגיהם השונים, ברשימה מעודכנת שתכלול רישום מעודכן של תפקידים, הראשות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי ההרשאות הממלאים תפקידים אלה, באמצעות מנהל מערכות המידע הראשי במועצה ובפיקוחו של ממונה אבטחת המידע במועצה, שני תפקידים שיש למנות במייד.

מומלץ לקיים בקרה רבעונית לרשימת הראשות הגישה ומעקב שנתי קבוע.

באשר לעבודה מרחוק, הביקורת **ממליצה** לקיים את הנחיות הרשות להגנת הפרטיות בענין הפעלת מדיניות עבודה מרחוק אל מול הרשת הארגונית מתאריך 24.3.2020 וכל הנחיה נוספת או מעודכנת. **יודגש** בין היתר קיום מערכות הפעלה מעודכנות ותוכנות הגנה פעילות ומעודכנות במחשב של העובד, סיסמאות חזקות, שימוש מושכל וזהיר במערכות שאינן מנוהלות על ידי הארגון כגון: דוא"ל פרטי, בחינת כל פעולות העברת המידע ומחיקות מידע לסביבת העבודה.

9. זיהוי ואימות גישה ומניעת זליגת סיסמאות

הביקורת **ממליצה** לקבוע נוהל אבטחה שיתייחס ליישום הוראות תקנות הגנת הפרטיות דנן והוראות הדין וההנחיות המקובלות בנושא הראשות גישה, אימות וזיהוי ומניעת זליגת סיסמאות או העברת כרטיס חכם לדרג פקודי. חשוב להביא נוהל זה לידיעת המשמשים השונים, עובדי מועצה ועובדים של ספקים נותני שירות של ניהול ועיבוד מידע, ולהדריך אותם לדרך המצופה והנדרשת מהם.

מומלץ לקבוע תוכנית בקרות בתחום אבטחת המידע ולקיים בקרות פנימיות תדירות מסוגים שונים.

בנוסף, **מומלץ** לעדכן את סיסמא הגישה לרשת האלחוטית (Wi-Fi) ולבדוק מכשירים מחוברים.

10. בקרה ותיעוד גישה

הביקורת **ממליצה** לקבוע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה המאפשר מעקב וביקורת על הגישה למערכות המאגר, ליידע את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר, ולערוך דוח על הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.

11. תיעוד אירועי אבטחה ודיון שנתי באירועי אבטחה

הביקורת **ממליצה** ליישם את הוראות תקנות הגנת הפרטיות בענין תיעוד אירועי אבטחה.

הביקורת **ממליצה** לנהל יומני השימוש לשם ניטור יזום המאפשר זיהוי פעולות חריגות ולנהל יומן לאירועי אבטחה המאפשר הצגת תמונת מצב והפקת לקחים. על המועצה לקיים דיון אחת לשנה באירועי האבטחה.

מומלץ לקבוע מדיניות ניטור אירועי אבטחה, בהתאם לה לקבוע נוהל טיפול ולמנות עובד כשיר לטיפול בניטור אירועי אבטחת מידע בזמן אמת.

12. הגבלה או מניעת חיבור התקנים ניידים למערכת

הביקורת **ממליצה** לבחון במידי את השימוש שנעשה בהתקנים ניידים ובדואר אלקטרוני פרטי של המשתמש שהינו עובד מועצה או עובד במיקור חוץ, שאינו בניהול המועצה, בהתאם לפעול למניעת או הגבלת השימוש, תוך יישום אמצעי הגנה סבירים כולל בשיטות הצפנה, ולקביעת תקופת התארגנות להעברת המידע הנצבר והנאגר בדואר האלקטרוני של העובדים אל תיבת הדואר האלקטרוני המוסדי שהמועצה העמידה לרשותם, בהתאם ללוח זמנים שייקבע להשלמת תהליך זה.

חשוב לקיים בקרה ומעקב על השימוש הנעשה עד השלמת התהליך כאמור.

בד בבד, **מומלץ** לקבוע נוהל מתאים ולקיים הדרכה לעובדים ולספקים בענין זה, רצוי במסגרת מדיניות ונוהל אבטחה שיקבעו ובהנחיית ממונה על אבטחת המידע שיתמנה.

13. אבטחת תקשורת

הביקורת **ממליצה** לקיים אבטחת תקשורת בהתאם לתקנה 14 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) וכל הוראה מחייבת בדין.

הביקורת **ממליצה** לבחון את החיבור לרשת האינטרנט ולטפל מחדש בהקדם, בין היתר הגישה לדואר האלקטרוני המוסדי, גישה מרחוק של נותני שירות במיקור חוץ למערכות המידע, והעברת המידע באינטרנט.

מומלץ וחינוי מאוד ליישם עדכוני האבטחה באופן תדיר.

על המועצה להעמיד תקציב מתאים לכך; מוצע בשיעור המקובל מהתקציב. על המועצה לקיים בקרות שוטפות ובדיקות תקופתיות למידת האבטחה של מערך המחשוב והתקשורת.

14. שמירת נתוני האבטחה; גיבוי ושיחזור נתוני האבטחה; תיעוד ביצוע פעולות

הביקורת **ממליצה** ליישם שמירת, גיבוי ושיחזור נתוני האבטחה בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות.

15. עריכת ביקורת תקופתית וטיפול בממצאיה

הביקורת **ממליצה** בפני המועצה כבעל המאגר לקיים את אחריותה לעריכת ביקורת תקופתית אחת ל- 24 לפחות, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה בתחום אבטחת המידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר.

בהתאם יש לדון בדוח הביקורת שיועבר על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), לבחון ההצעות לתיקון המצב, ולבחון את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבות הדוח.

16. אבטחה ובקרה במיקור חוץ

הביקורת **ממליצה** ליישם את האמור בתקנה 15 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) ביחס לכל הסכמי ההתקשרות עם ספקים חיצוניים למתן שירות הכרוך בגישה למאגר מידע. **מומלץ** לבחון את כל החוזים הקיימים שעניינם הוא מתן שירות כרוך בגישה למאגר/י מידע, לבחון התאמתן לדרישות התקנות דנן ולכלול הנושאים כאמור.

הביקורת **ממליצה** לוודא כי הספק החיצוני מקיים את חובותיו לפי תקנות הגנת הפרטיות; **מומלץ** לקבל דיווח מהספק אחת לשנה לפחות על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי התקנות וההסכם כולל מתן הודעה במקרה על אירועי אבטחה.

הביקורת **ממליצה** ליישם את המלצות של הרשות להגנת הפרטיות לצורך יישום פרקטי של תקנה 15 לתקנות הגנת הפרטיות שלהלן; לעגן אותן בחוזה בין המועצה לבין הספק החיצוני –

- קיומו של נוהל אבטחת מידע, שמירת סודיות, והגדרה ברורה של זמני מענה ושירות (SLA).

- הקשחת מערכות הספק החיצוני המותקנות ברשת הארגון בהתאמה לנהלי אבטחת המידע וניהול הסיכונים;

- שמירה והעברת נתוני האבטחה הנצברים אצל הספק החיצוני, כגון קבצי ה-Log וההתראות ממערכות הספק החיצוני בהתאם לבקשת הארגון;

- במידה והשירות אותו מספק הספק החיצוני נוגע למאגרים ברמת אבטחה גבוהה, יש לוודא כי הספק החיצוני עורך סקר סיכונים ומבדקי חדירה מבוקרים אחת לשמונה עשרה חודשים, וכי הספק החיצוני מוודא טיפול בממצאים וסילוק הליקויים שזוהו בסקר ובמבדקי החדירה;

- ביצוע בדיקת מהימנות לעובדי הספק החיצוני הקשורים לשירות הניתן לארגון;

- מינוי ממונה על אבטחת מידע וסייבר אצל הספק החיצוני, במידה והוא חייב במינוי לפי החוק, והגדרת מסכויותיו ותפקידיו;

- הצגת רשימה של ספקי משנה, בדיקות האבטחה והבקורות אשר תומכים בשירותים הניתנים לארגון ע"י הספק החיצוני וספקי המשנה מידי תקופה שתקבע על ידי הארגון;

- קביעת הסדרים למחיקת נתונים השייכים לארגון המאוחסנים אצל הספק החיצוני עם תום ההתקשרות ו/או לפי דרישה;

- ווידוא ביצוע הפרדה בין סביבות העבודה (פיתוח, ייצור, וכד') וקיומן של הבקורות הנדרשות אצל הספק החיצוני;

- דיווח לארגון על אירועי אבטחה אשר התרחשו אצל הספק החיצוני או אצל ספקי משנה על פי פורמט שנקבע על ידי הארגון אשר כולל את כל המידע הדרוש לצורך חקירת האירוע והסקת מסקנות.

17. מסירת מידע בין גופים ציבוריים

הביקורת **ממליצה** ליישם את הוראות התקנות להעברת המידע בין הגופים ציבוריים. על מנהל מאגר המידע לנקוט בפעולות אבטחה ובקרה על השימוש במידע הנמסר. **מומלץ** לקיים את השרשרת המדויקת לענין מסירת המידע.

הביקורת **ממליצה** שהועדה תתכנס ותבחן את המידע המתקבל מגוף ציבורי ואת המידע המועבר לגוף ציבורי דרך קבע, ולפעול בהתאם להנחיות היועצת המשפטית למועצה והממונה לאבטחת המידע שיתמנה. בהתאם, מנהל מאגר המידע ינהל רשימה לכל מי שנמסר לו מידע דרך קבע ורשימה זו תעמוד לעיון הציבור ותפורסם באתר האינטרנט של המועצה. **יודגש** כי לבחון את נושא מאגרי המידע החדשים שנוצרו בהתמודדות עם נגיף קורונה וליישם את הנחיות הרשות להגנת הפרטיות מיום 1.2.2021.

הביקורת **ממליצה** לבחון את פרקטיקה המיושמת ואת נוהלי העבודה המאמצים לענין הפעלת המצלמות אבטחה במוסדות החינוך ובמערך העירוני, תגדיר מי רשאי לעיין ולגשת למידע ודרך העברתו לגוף ציבורי מבקש. **מומלץ** לקבוע נוהל ולהתייחס לסוגיית יידוע הציבור על קיום המצלמות.

הערות ראש המועצה המקומית לדוח הביקורת בנושא אבטחת המידע והגנת הפרטיות דלעיל –

"תודה על דו"ח חשוב וממצה

מאז כניסתי לתפקיד דאגתי להעביר את המועצה לחשיבה דיגיטאלית ולהטמעת מערכות חדשניות כולל דיגיטציה של הארכיון המיושן והמוזנח.

ברם, המחוז ומשרד הפנים לא סייעו במינוי מנהל אבטחת מידע.

העובד/מנהל את המערך כולו אינו מסוגל להשתלט על ה"מונסטר" שגדל במועצה על כול מחלקותיה.

אני מסכים עם הביקורת אבל כל עוד לא יפנים משרד הפנים שיש צורך מהותי לשנות תפיסת שרות אינטרנטי ודיווחים דיגיטאלית לא נוכל לממש את ההמלצות.

אמשיך לפעול מול משרד הפנים לקבלת נחיצות משרה ואולי שתי משרות נוספות .

לגבי המדיניות הרשותית הרי שהיא נשענת על חוקי המדינה וחוזר מנכ"ל אבל כאשר נחתום הסכמים עם חברה מייעצת ומפעילה שרותי דיגיטאלים נצטרך לקבוע מדיניות ברורה.

שוב תודה רבה על דו"ח מעניין וחשוב

רפיק חלבי

ראש המועצה "

1. ביקורת אבטחת המידע והגנת הפרטיות

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>ממליצה לקבוע מדיניות ארגונית לאבטחת המידע ולהגנתו בהתבסס על סקר סיכונים האבטחה של המועצה ובהתאם לרגולציה, לתקינה ולעקרונות המקובלים בתחום.</p> <p>מומלץ לערוך בדיקה במידת הצורך ולכלל הפחות אחת לשנה ובהתאם לעדכן את מסמך המדיניות לאבטחת המידע והגנתו. חשוב ליידע כל בעלי העניין במסמך המדיניות.</p> <p>בנוסף, ממליצה לקבוע מדיניות ניטור לאבטחת המידע המותאמת ליכולות המועצה באופן סביר ומידתי ולפרסם אותה לעובדים ולספקים של המועצה.</p>	<p>עלה כי לא נקבעה מדיניות לאבטחת המידע במועצה חרף המלצת הביקורת בנושא.</p>	<p>1. קביעת מדיניות ארגונית להגנת ולאבטחת המידע, עדכון וקביעת מדיניות ניטור</p>
<p>מומלץ לקבוע מדיניות לניהול נכסי המידע ונהלים פנימיים מתאימים.</p> <p>במקביל, מומלץ שמדיניות אבטחת המידע תתייחס לסיווג המידע הקיים במועצה ותקבע את הנגישות בהתאם לרמת הסיווג של מבקש המידע ותגדיר את בעלי המידע ותחומי אחריותם, ויש להגדיר את רמת אבטחת המידע הנדרשת בהתאם לניהול הסיכונים והרלוונטיות של הארגון.</p> <p>הביקורת ממליצה לקבוע ארכיטקטורה למידע וארכיטקטורה לאבטחת המידע, וכן לעדכן את הארכיטקטורות דן לרבות רשימת המצאי של מערכות המאגר בהתאם לצורך ובתדירות של אחת לשנה לפחות. יודגש כי המועצה מחויבת להחזיק במסמך מעודכן של מבנה מאגר המידע ורשימת מצאי של מערכות המאגר.</p> <p>הביקורת ממליצה לקדם הסדרת ויישום ניהול אלקטרוני – דיגיטלי של המידע והרשומות של המועצה באופן מובנה ומאובטח.</p>	<p>עלה כי לא פעלה כמצופה מרשות ציבורית בתחום ניהול המידע שלה ובייחוד במסגרת המחויבות לשפר את מוכנות המועצה לשמירת וניהול המידע באופן מאורגן, מאובטח וזמין!</p> <p>קביעת והטמעת ארכיטקטורה למידע:</p> <p>נמצא כי המועצה לא פעלה להסדרת ניהול המידע על סוגיו השונים וצורתיו השונות כמתחייב בדין באמצעות ארכיטקטורה למידע ולארכיטקטורה לאבטחת המידע, קביעת מדיניות ונהלים פנימיים לניהול המידע חרף המלצות הביקורת בנושא זה ולמרות הנחיות ראש המועצה בנוגע לכך. אפילו המועצה התעכבה בהתנעת פרויקט הדיגיטציה האמור יתר על המידה ובאופן לא סביר.</p> <p>במועד עריכת דוח זה, החל ביצוע פרויקט בניית ארכיב דיגיטלי ומערכת ניהול ואבטחת מידע.</p> <p>שמירת המידע, ניהול ארכיון וטיפול ברשומות :</p> <p>עלה כי המועצה לא תיקנה רוב ממצאי הביקורת שהועלו בדוח מבקרת המועצה לשנת 2015 בנושא שמירת המידע, ניהול ארכיון וטיפול ברשומות של המועצה המקומית.</p>	<p>2. ניהול המידע, קביעת והטמעת ארכיטקטורה למידע וארכיטקטורה לאבטחת המידע</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה בפני המועצה לערוך סקר לאיתור סיכוני אבטחת מידע ולערוך מבדקי חדירות למערכות המידע, ולבחון את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבות תוצאות הסקר שנערך, ולפעול לתיקון הליקויים שהתגלו במסגרת הסקר, ככל שהתגלו.</p> <p>מומלץ לערוך סקר אחת לתקופה ובמיוחד לאחר שדרוג בסיסתם (הכולל כל מערכות ותשתיות המחשוב, התקשורת, החומרה והתוכנה) ולאחר הפעלת מערכות חדשות או עקב שידורג מערכות המידע ושינויים בתהליכי עיבוד המידע.</p>	<p>עריכת סקר סיכוני האבטחה של הארגון ; דוח להגנות ולאיומי אבטחה:</p> <p>נמצא כי המועצה לא ערכה סקר סיכוני אבטחה לאחר שדרוג מערך המחשוב והתקשורת במועצה והרחבת השימוש במערכות מידע ואמצעים דיגיטליים, וזאת חרף המלצות ביקורת בענין זה.</p> <p>אף גם לא נערך דוח להגנות ולאיומים הקיימים בתחום האבטחה.</p>	<p>3. ניהול מערך אבטחה למידע – עריכת סקר סיכוני האבטחה של הארגון</p>
<p>הביקורת ממליצה לקבוע נוהל אבטחה כקבוע בדיון, להטמיע אותו בעבודת הרשות ולבחון את הצורך בעדכון אחד לשנה ובמקרים שפורטו בתקנות. נוהל האבטחה יישמר ויימסרו פרטיים ממנו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.</p>	<p>קביעת נוהל אבטחת מידע ועדכון :</p> <p>הבדיקה העלתה כי לא נקבע נוהל אבטחה כקבוע בתקנות ובכלל, ולכן לא נמסרו פרטים ממנו לבעלי הרשאה רק בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.</p>	<p>4. ניהול מערך אבטחה למידע – קביעת נוהל אבטחת מידע ועדכון</p>
<p>הביקורת ממליצה לקיים החובות המוטלות על המועצה בתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), בענין קביעת מסמך הגדרות המאגר, בחינת הצורך בעדכון בכל שנה עד 31 בדצמבר, ובחינת אם נשמר מידע עודף ורב מן הנדרש למטרות המאגר, בייחוד בצל מגפת נגיף קוביד 19 (קורונה).</p> <p>הביקורת ממליצה למנות ממונה על אבטחת המידע במאגר המידע בהתאם לאמור בתקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) דנן.</p>	<p>קביעת מסמך הגדרת מאגר :</p> <p>הבדיקה העלתה כי המועצה לא קבעה מסמך הגדרות המאגר. מן הסתם לא בחנה אם אין המידע שהוא שמור במאגר רב מן הנדרש למטרות המאגר.</p> <p>מינוי ממונה על אבטחת המידע :</p> <p>המועצה לא מינתה ממונה על אבטחת מידע ברשות בהתאם להמלצת ביקורת במסגרת ביקורות שנערכו בנושא, וזאת בין בדרך של איוש משרה ובין בדרך של מיקור חוץ. המועצה לא מינתה וקבעה ממונה על אבטחת המידע במאגר המידע כקבוע בתקנה 3 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) דנן.</p>	<p>5. ניהול מערך אבטחה – מסמך הגדרת מאגר ומינוי ממונה על אבטחת המידע</p>
<p>הביקורת ממליצה לקיים את הוראות התקנות לענין אבטחה פיזית וסביבתית.</p> <p>על המועצה להבטיח כי התשתיות ומערכות חומרה, סוגי רכיבי תקשורת ואבטחת מידע של הארגון יישמרו במקום מוגן, המונע חדירה וכניסה אליו בלא הרשאה, והתואם את אופי פעילות המאגר ורגישות המידע בו.</p>	<p>היערכות למניעת או להפחתת איומי אבטחה פיזיים וסביבתיים –</p> <p>עלה כי המועצה ממשיכה להתנהל ללא היערכות למניעת או להפחתת איומי אבטחה פיזיים וסביבתיים, שתאפשר למועצה לתפקד במקרה של אחד או יותר מהאירועים הסביבתיים.</p> <p>אף חרף ממצאי ביקורת משנים קודמות, מערכת סיסתם במועצה (בייחוד שנמצאת בניין הראש ושני המבנים שנמצאים בקרבתו) עדיין אינה מוגנת מפני איומי אבטחה פיזיים.</p>	<p>6. ניהול מערך לאבטחת המידע – אבטחה פיזית וסביבתית</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה למפות את המצב הקיים, בהתאם לתוצאות המיפוי יש לקדם תוכנית טיפול להגנה על נכסי המועצה כולל מערכת סיסתם מפני סיכוני ואיומי אבטחה פיזיים וסביבתיים על מנת שתמנע השבתת ציוד המחשוב, נזק לרכיבים אלקטרוניים, שיבושים בתקשורת ובהעברת נתונים, אובדן נתונים.</p> <p>במקביל, מומלץ להתאים ולעדכן את תוכנית המשכיות פעילות שתכיל מענה לפגיעה תשתיתית באתרי המועצה.</p> <p>במקביל, הביקורת ממליצה לגייס מקורות מימון ולהקצות תקציבים מתאימים לגיבוש תוכנית להגנה על נכסי המועצה כולל מערכת סיסתם מפני סיכוני ואיומי אבטחה פיזיים וסביבתיים. הדבר דורש מחויבות הנהלה, על דרך תיעודף נושא זה ושילובו בתוכנית העבודה של המועצה והעמדת תקצוב ומשאבים מתאימים.</p> <p>נוסף על כך, הביקורת ממליצה לשמור על תשתית ומערכות החומרה המשמשת את מאגר המידע, מפני כניסות של עובדים ללא הרשאה מתאימה. יש לקיים אבטחה פיזית ובקרה על חדרי התקשורת.</p> <p>מומלץ לתעד את הכניסות ויציאות של העובדים באמצעות מצלמות אבטחה או מערכת זיהוי ביומטרית, ליווי זרים במשך זמן שהיה וענידת תג זיהוי, מפתח מקודד או נעילה אלקטרונית שמגבילה את הגישה.</p> <p>מומלץ לקיים בקרות לענין שמירת ציוד המחשוב והתקשורת, מניעת פגיעה פיזית, מניעת גישה אליו בלא הרשאה. על הגורם האחראי לנושא להעיר בכתב ולהעביר את הנחיותיו לשמירת ציוד המחשוב באופן נאות, ככל שיימצא ליקוי או מצב מחייב זאת.</p> <p>בד בבד, הביקורת ממליצה למפות את המצב הקיים של מערכת סיסתם כולל המחשוב, מערכות החומרה ורכיבי התקשורת, בהתאם לכך לגבש תוכנית עבודה לטיפול במסגרתה יש לקדם שדרוג או החלפה המחשוב והתקשורת באופן שייתן מענה נאות מאובטח ומתאים למועצה ועם אפשרות להתפתח.</p> <p>לכן מומלץ לגבש תוכנית עבודה מתאימה, לגייס מקורות תקציב מתאימים ולתקצב זאת בתקציב המועצה כמקובל. בנוסף, הביקורת ממליצה לתכנן ולבחון את מערכת סיסתם והטכנולוגיה אחת לחמש שנים לכל המאוחר ולפי ההתפתחות הטכנולוגית, בהתאם יש לפתח את הארגון.</p>	<p>העדר מנגנוני ואמצעי אבטחה פיזיים וסביבתיים למניעת אובדן נתונים, שיבושים בתקשורת והשבתת ציוד המחשוב :</p> <p>נמצא כי במועצה לא קיים מנגנון של הספקת חשמל בלתי נפסקת, אף במועצה לא קיימת מערכת לטיפול ולהגן על נכסי המועצה ומתקניה מפני נזקי מתח חשמלי;</p> <p>נמצא כי במועצה לא קיימים אמצעי גילוי אש וכיבוי אש (למעט במחלקות המועצה המופעלות במבנים שכורים);</p> <p>נמצא כי במועצה לא קיימים אמצעי אבטחה פיזיים כנגד סיכוני מים או לחות וסיכוני טמפרטורה, וכן לא קיים מנגנון איתור נזילת מים;</p> <p>נמצא כי במועצה לא קיימת הגנה מפני חדירת מכרסמים וסיכונים תברואתיים מסוג זה.</p> <p>הגנה פיזית וסביבתית בחדר השרת והתקשורת :</p> <p>המועצה לא הפעילה מנגנוני הגנה פיזית וסביבתית נאותה באתר/חדר בו נמצא שרת, מערכת התקשורת ואינטרנט. על המועצה למנוע כניסה בלא הרשאה ולהפקיד על סידורי אבטחה, תיעוד של הכניסה והיציאה מאתר/חדר זה כולל של הכנסת והוצאת ציוד אל האתר/החדר וממנו.</p> <p>בקרה סדירה על שמירת ציוד המחשוב:</p> <p>המועצה לא קיימה באמצעות אחראי המחשוב בקרה סדירה ותדירה על שמירת ציוד המחשוב בתנאים מתאימים ונאותים ומפני פגיעה פיזית מסוג חבלה. ככל שנתגלה פערים או ליקויים, על אחראי המחשוב להעיר בכתב על כך ולהעביר את הנחיותיו לשמירת ציוד המחשוב באופן נאות ומתאים.</p>	<p>6.</p> <p>ניהול מערך לאבטחת המידע – אבטחה פיזית וסביבתית</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לקיים את דרישות העולות במפורש מהתקנות בנושא אבטחת המידע בניהול כח האדם, לכל הפחות יש להעביר את העובדים מבחן מהימנות, יש לערוך להם הדרכות תקופתיות ולהחתיים אותם על התחייבות לשמירה על סודיות ואבטחת המידע. חשוב לקיים הדרכה לעובד חדש (גם דרך מיקור חוץ) סמוך ככל האפשר למועד תחילת הסמכותו. למען הצלחה תוכנית המודעות וההדרכה, מומלץ שההנהלה תירתם ותתמוך בתהליך, להקצות משאבים מתאימים, לקדם הסברה אינטנסיבית להעלאת המודעות במטרה לאפשר אימוץ התוכנית.</p> <p>הביקורת ממליצה שהתוכנית המודעות וההדרכה תשלב למידה מפרקטיקה מוצלחת ולמידה דיגיטלית שמקנה מיומנויות רלוונטיות ומדויקות לתחום זה באופן גמיש, זמין ונגיש. חשוב שהתוכנית תכיל מדידה ומעקב אחר יישומה על ידי העובדים תוך כדי הביצוע עצמו ולעודד אותם לדווח.</p> <p>הביקורת ממליצה לערוך הדרכה לעובדים עם מיומנויות ממוקדות ורלוונטיות, תחשוף אותם לאיומים הנפוצים, לאחריותם במניעת איומים אלה, לזיהוי האיומים ולדווח עליה. מומלץ להיעזר במתודולוגיות שפותחו בענין בניית תוכנית למודעות ולהדרכה באבטחת המידע ובהן עיצוב תכנית המודעות וההדרכה (כולל סקר דרישות, פיתוח ואישור אסטרטגיית הדרכה וכו'), פיתוח משאבי הדרכה (תוכן ההדרכות, חומרי ההדרכה וכו'), יישום תכנית המודעות וההדרכה, קביעת דרכי תקשור התכנים ומעקב תמידי אחר אפקטיביות התוכנית.</p> <p>נוסף על כך, הביקורת ממליצה לקדם למידה ארגונית מתמשכת שמאפשרת לארגון ללמוד לאן הוא הולך ומתפתח, כדי לשפר את תפקוד הארגון כולל של עובדיו ולשבח את הארגון.</p>	<p>קיום הדרישות בניהול כח אדם : נמצא כי המועצה לא קיימה את חובותיה בענין אבטחת מידע בניהול כח אדם. בייחוד הדרישות שעולות במפורש מתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע).</p> <p>מיון עובדים, התחייבות לשמירת הסודיות והדרכת עובדים גם עובדים במיקור חוץ : כך המועצה לא ערכה מיון עובדים כראוי כולל מבחני מהימנות; לא החתימה את העובדים על התחייבות לשמירת סודיות ונוהלי אבטחת המידע; לא ערכה הדרכה לפני קבלת גישה למידע בייחוד לעובד חדש, גם לא קיימה הדרכה תקופתית אחת לשנתיים לפחות בדבר מסמך הגדרות המאגר, נוהל האבטחה והוראות אבטחת המידע לפי החוק ולפי תקנות אלה, בהיקף הנדרש לצורך ביצוע תפקידיהם.</p> <p>תוכנית הדרכה והגברת המודעות : נמצא כי המועצה לא קבעה תוכנית להגברת המודעות ולהדרכה שאמורה להיות מותאמת למטרות הארגון, לתהליך ניהול הסיכונים, לתהליך ניהול אירועי האבטחה ולמגמות העולמיות, אשר ראוי שתכלול יעדים מדידים ובחינת העמידה בהם. המועצה לא קבעה תקציב ייעודי נאות לקיום ההדרכה.</p> <p>יישום תקנות הגנת הפרטיות בנושא ניהול כוח אדם וטיפול בדליפת מסמכים: עלה כי המועצה לא פעלה כמצופה מרשות ציבורית כדי ליישם את תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) בנושא אבטחה בניהול כח אדם, גם חרף המלצות הביקורת לפני מועד תחילת התקנות דנן, קל וחומר כי היו מקרים דליפת מסמכים חסויים המוגנים בפרטיות ובמיוחד בשנת 2018.</p> <p>עולה כי לא תוקנו הממצאים שהועלו בביקורת שנערכה בשנת 2015 ונכון למחצית הראשונה לשנת 2016 !</p>	<p>7. ניהול מערך לאבטחת המידע – אבטחה בניהול כוח אדם</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לפעול ליישום תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) בנושא ניהול הראשות הגישה.</p> <p>הביקורת ממליצה כי על המועצה כבעלת המאגר לקבוע נוהל עבודה לניהול הראשות הגישה כולל עדכון, הוספה והסרה ולגיבוי ושמירת נתוני הראשות הגישה, וזאת בהתאם למסמך הגדרת המאגר ולנוהל אבטחת המידע שייקבעו בליווי ובפיקוח של ממונה אבטחת מידע שיתמנה.</p> <p>בנוסף, הביקורת ממליצה לבחון את כל הראשות הגישה הקיימות של בעלי התפקידים השונים וקיימים במועצה, כולל של ספקים חיצוניים ועובדים במיקור חוץ, ולהתאים את הראשות הגישה למאגר המידע ולמערכת המאגר לפי מהות התפקיד והמעמד ההיררכי ובהתאם למטרות הפעולות הנדרשות ולהוראות הדין, קרי: הרשאת גישה מבוססת תפקיד וכנדרש, תוך שמירה על עקרון הפרדת התפקידים, רצוי באמצעות מנהל מערכות מידע כראשי במועצה שיתמנה, בשיתוף מנהל המאגר שייקבע ובליווי של ממונה אבטחת מידע שיתמנה.</p> <p>הביקורת ממליצה לנהל את נושא הראשות הגישה ולרכז את כל הראשות הגישה לפי סוגיהם השונים, הן למערך המחשוב והציוד ההיקפי והן למערכות המאגר ולמאגרי המידע על סוגיה השונים, ברשימה מעודכנת שתכלול רישום מעודכן של תפקידים, הראשות הגישה שניתנו להם, ושל בעלי הראשות הממלאים תפקידים אלה, באמצעות מנהל מערכות המידע הראשי במועצה ובפיקוחו של ממונה אבטחת המידע במועצה, שני תפקידים שיש למנות במייד.</p> <p>מומלץ לקיים בקרה רבעונית לרשימת הראשות הגישה ומעקב שנתי קבוע.</p>	<p>ניהול מערכתי ורישום מעודכן של הראשות הגישה ונוהל עבודה :</p> <p>בהעדר מנהל מערכות מידע ראשי וממונה אבטחת מידע, לא מתקיים ניהול מרכז ורישום מעודכן של תפקידים, הראשות הגישה שניתנו להם ושל בעלי הראשות הממלאים תפקידים אלה, כלומר ניהול רשימת הראשות התקפות.</p> <p>עולה כי לא מתקיים ניהול מערכתי של הראשות הגישה למאגר המידע ולמערכות המידע, בין היתר קביעת הראשות הגישה בהתאם להגדרת התפקיד ובמידה הנדרשת לביצוע התפקיד, וזאת באמצעות או בהנחיית גורם אחראי על אבטחת המידע. במקביל, לא נקבע נוהל בנושא ניהול הראשות גישה.</p> <p>הרשאת הגישה למשתמש מבוססת תפקיד וכנדרש, בהיקף וברמת הפעולות המתוכננות במסגרתה :</p> <p>מעיון ברשימת הראשות והמשתמשים שהוגדרו כפעילים, שקיבלה הביקורת ממנהל המחשוב והספקים שמפעילים מערכות מידע, עולה כי הרשימות אינן מעודכנות! אף חלק מהרשימות לא כללו הגדרת תפקיד או הגדרת מדויקת של התפקיד! רוב הרשימות של הראשות הגישה למערכות המידע ולמאגר המידע שנמסרו לביקורת כללו משתמשים שעזבו את העבודה וסיימו את תפקידם במועצה או שאינם עוסקים באותו תפקיד אליו מיועדת ההרשאה! נוסף על כך, עיון בהרשאות למערכת ניהול פניות הציבור ולמערכות המידע במיוחד בתחום הגביה, מעלה כי מספר עובדים קיבלו הרשאת גישה למאגר המידע ולמערכת המאגר לא בהתאם להגדרת התפקיד ובמידה הנדרשת לביצוע תפקידם, וכי הרשאת הגישה היתה רחבה!</p> <p>אף שוב עולה כי המועצה לא פעלה לתיקון ממצאי הביקורת ולקיים את המלצתה בנושא ניהול הראשות גישה שנכללו בביקורת שנערכה בשנת 2015 ונכון למחצית הראשונה לשנת 2016!</p>	<p>8.</p> <p>ניהול מערך לאבטחת מידע – ניהול הראשות גישה</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לקבוע נוהל אבטחה שיתייחס ליישום הוראות תקנות הגנת הפרטיות דנן והוראות הדין וההנחיות המקובלות בנושא הרשאות גישה, אימות וזיהוי ומניעת זליגת סיסמאות.</p> <p>חשוב להביא נוהל זה לידיעת המשמשים השונים, עובדי מועצה ועובדים של ספקים נותני שירות של ניהול ועיבוד מידע, ולהדריך אותם לדרך המצופה והנדרשת מהם.</p> <p>מומלץ לקבוע תוכנית בקרות בתחום אבטחת המידע ולקיים בקרות פנימיות תדירות מסוגים שונים. בנוסף, מומלץ לעדכן את סיסמא הגישה לרשת האלחוטית (Wi-Fi) ולבדוק מכשירים מחוברים.</p>	<p>ניהול הרשאות גישה, זיהוי ואימות : עלה כי המועצה נעדרת נוהל אבטחה המתייחס בין היתר לניהול הרשאות גישה, זיהוי ואימות, ולא מינתה בעלי תפקידים שאחראיים על יישום הוראות הנהל ופיקוח על קיומו, לכן נושא הרשאות הגישה, האימות והזיהוי למערך המחשוב ולכל המערכות המידע של המועצה לא מנוהל באופן מרוכז ומבוקר כחלק אינטגרלי משגרת ניהול המידע באמצעות עובד מועצה אחראי על אבטחת המידע.</p> <p>עדכון סיסמא והחלפתה באופן תדיר: נמצא כי למעשה ניהול הזיהוי והאימות של המשתמשים במערך המחשוב מתבצע בליווי של מנהל המחשוב במועצה. עם זאת, לא תבצע הליך תדיר של החלפת סיסמא למערך המחשוב בתדירות של 6 חודשים לכל היותר! קל וחומר כי ישנה גישה דרך האינטרנט לדואר האלקטרוני המוסדי באמצעות אותה סיסמא.</p> <p>דבר נוסף, באשר למערכת ניהול פניות הציבור, נקבעה סיסמא למשתמש בעל הרשאה, שלא בחר בה, אך הוא לא נדרש להחליפה ולא היה עדכון לאותה סיסמא! בבדיקה שנערכה בשלהי חודש דצמבר 2020 ובתחילת שנת 2021, נמצאו משתמשים בעלי הרשאה שסיימו את עבודתם במועצה במהלך שנת 2020! היה מצופה ביטול ההרשאות של בעל הרשאה שסיים את תפקידו. דבר זה מעיד על העדר בקרה תדירה.</p> <p>זליגת סיסמאות ושימוש בכרטיס חכם: במסגרת העבודה השוטפת, גם במהלך השנתיים האחרונות 2019-2020, הביקורת נחשפה למקרים של זליגת סיסמאות בתחום הפיננסי (שירותי הנהלת חשבונות ושירותי גביה) במיוחד על ידי עובדי הספקים שמעניקים שירות במיקור חוץ! נוסף על כך, בין השנים 2018-2020, הביקורת קיבלה מידע ודיווח ואף נחשפה למספר מקרים של שימוש בכרטיס חכם של יותר מבעל זכות חתימה במועצה על ידי דרג פקוד להגשת בקשה לתמיכה/קול קורא ולביצוע דיווחים במרכבה, חרף הערת הביקורת!</p>	<p>9. ניהול מערך לאבטחת המידע – זיהוי ואימות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לקבוע נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה המאפשר מעקב וביקורת על הגישה למערכות המאגר, ליידע את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר, ולערוך דוח על הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיהן.</p> <p>מומלץ ליישם את ההנחיות של הרשות למשפט ולטכנולוגיה לשמירת הפרטיות ואבטחת המידע, בין היתר מניעת אירועים שיש בהם הפרת האבטחה של המידע והגנת הפרטיות מחודש מרץ 2020 וכל הנחיה מעודכנת אחרת של הרשות להגנת הפרטיות.</p>	<p>יידוע בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון בקרה למערכות המאגר: נמצא כי המועצה, בעלת מאגר מידע, לא יידעה את בעלי ההרשאות במאגר בדבר קיום מנגנון הבקרה למערכות המאגר (תקנה 10(ד) לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) (דנ)).</p> <p>נוהל בדיקה שגרתי על נתוני תיעוד מנגנון הבקרה: כמו-כן, עלה כי המועצה, שהיא בעל מאגר מידע, לא קבעה נוהל בדיקה שגרתי של נתוני התיעוד של מנגנון הבקרה, בהתאם היתה אמורה לערוך דוח של הבעיות שהתגלו וצעדים שננקטו בעקבותיה. (תקנה 10(ג) לתקנות דנן) חוסר הטיפול כאמור עולה בייחוד לאור העדר מערך אבטחה מוסדר כולל מדיניות, נוהל אבטחה וממונה על אבטחת המידע.</p>	<p>10. ניהול מערך לאבטחת מידע – בקרה ותיעוד גישה</p>
<p>הביקורת ממליצה ליישם את הוראות תקנות הגנת הפרטיות בענין תיעוד אירועי אבטחה.</p> <p>הביקורת ממליצה לנהל יומני השימוש לשם ניטור יזום המאפשר זיהוי פעולות חריגות ולנהל יומן לאירועי אבטחה המאפשר הצגת תמונת מצב והפקת לקחים. על המועצה לקיים דיון אחת לשנה באירועי האבטחה.</p> <p>מומלץ לקבוע מדיניות ניטור אירועי אבטחה, בהתאם לה לקבוע נוהל טיפול ולמנות עובד כשיר לטיפול בניטור אירועי אבטחת מידע בזמן אמת.</p>	<p>עלה כי לא נערך דין וחשבון שנתי של אירועי אבטחה ועל הפעולות שננקטו בעקבותיהם. בייחוד בהעדר מערך אבטחה כולל מדיניות, נוהל אבטחה וממונה על אבטחת המידע.</p>	<p>11. ניהול מערך לאבטחת המידע – תיעוד אירוע אבטחה ודיון שנתי באירועי אבטחה</p>
<p>ליישם את האמור בתקנה 12 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) בנושא התקנים ניידים – "בעל המאגר יגביל או ימנע אפשרות לחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים אלה; בעל מאגר מידע המאפשר שימוש במידע מהמאגר בהתקן נייד או העתקה שלו להתקן נייד ינקוט אמצעי הגנה...; לענין זה יראו שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד"</p>	<p>ריכוז וניהול המידע הארגוני המאוחסן על אמצעי מחשב פרטיים, דוא"ל פרטי ועל התקנים ניידים – נמצא כי חסר מידע מרוכז ומשקף על המידע הארגוני המאוחסן על אמצעי מחשב פרטיים, התקנים ניידים ובדואר אלקטרוני פרטי של עובדים שונים שאינם בשליטת המועצה.</p> <p>ככל הנראה המועצה לא קיימה בדיקה ובקרה לענין השימוש הנעשה, תכליתו וסבירותו, היקפו ומידת רגישות המידע.</p>	<p>12. ניהול מערך לאבטחת המידע – הגבלת או מניעת חיבור התקנים ניידים למערכת</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לבחון במידי את השימוש שנעשה בהתקנים ניידים ובדואר אלקטרוני פרטי שאינו בניהול המועצה ובהתאם לפעול למניעת או הגבלת השימוש, תוך יישום אמצעי הגנה סבירים כולל בשיטות הצפנה, וקביעת תקופת התארגנות להעברת המידע הנצבר והנאגר בדואר האלקטרוני של העובדים אל תיבת הדואר האלקטרוני המוסדי שהמועצה העמידה לרשותם, בהתאם ללוח זמנים שייקבע להשלמת תהליך זה.</p> <p>חשוב לקיים בקרה ומעקב על השימוש הנעשה עד השלמת התהליך כאמור.</p> <p>בד בבד, מומלץ לקבוע נוהל מתאים ולקיים הדרכה לעובדים ולספקים בענין זה, רצוי במסגרת מדיניות ונוהל אבטחה שיקבעו ובהנחיית ממונה על אבטחת המידע שיתמנה.</p>	<p>שימוש בהתקנים ניידים ורשימת ההתקנים הניידים: מעיון ברשימת התקנים ניידים דנן, ניתן להבין כי הרשימה הלכה והתרחבה במהלך השנים לאחר שדרוג מערך המחשוב ויישום מערך אבטחה בשנת 2017. לצד זה לא אומצה שיטה סדורה להגבלת שימוש בחיבור התקנים ניידים למערכות המאגר במתכונת ההולמת את רמת אבטחת המידע שחלה על המאגר, את רגישות המידע, את הסיכונים המיוחדים למערכות המאגר או למידע הנובעים מחיבור ההתקן הנייד ואת קיומם של אמצעי הגנה מתאימים מפני סיכונים; כך שלא היה שימוש בשיטות הצפנה מקובלות כנקיטת אמצעים סבירים להגנה על מידע שהועתק להתקן הנייד.</p> <p style="text-align: center;">שימוש במחשבים ניידים :</p> <p>ללא ספק כי אי הגבלת השימוש במחשבים ניידים, אי נקיטת אמצעי הגנה סבירים כולל התחייבותו של העובד המשתמש לעשות שימוש בשיטות הצפנה ולפי ההנחיות אבטחה שהיה אמור לקבל, והיעדר בקרה ומעקב אחר השימוש שנעשה ולמידע הנאגר באותם מחשבים ניידים ומידת רגישותו, מעידים על היעדר פרקטיקה סדורה וברורה התואמת לדרישות אבטחת המידע והסיכונים המיוחדים הנובעים מחיבור ושימוש זה, וכי המועצה לא נהגה כנדרש ביחס לשימוש במחשבים הניידים, כל זה בהעדר מערך אבטחה מוסדר כולל מדיניות, נוהל אבטחה וממונה על אבטחת המידע.</p> <p>שימוש עובדים בדוא"ל פרטי ולא ארגוני לצורכי העבודה :</p> <p>נמצא כי העובדים לא נדרשו להפסיק את השימוש בדואר פרטי לצורכי עבודתם במועצה ולהעביר את המידע והנתונים של המועצה לדוא"ל המוסדי שהועמד לרשותם תוך שיתוף פעולה והתארגנות במסגרת לוח זמנים להשלמת מהלך זה !</p> <p>שימוש יועצים וספקי שירות ליבה בדוא"ל פרטי להעברת קבצי המידע במהלך עבודתם:</p> <p>נמצא כי יועצים ונותני שירותי ליבה עשו שימוש בדואר אלקטרוני פרטי להעברת קבצים ומידע למרות שלחלק מהם הועמדה תיבת דואר אלקטרוני מוסדי שהמועצה מפעילה. המועצה לא ביקשה מהם להפסיק את השימוש בדואר אלקטרוני פרטי לצורכי עבודה במהלך עבודתם במועצה, ולא העבירה הנחיות לאבטחת המידע ולהגנתו באמצעים סבירים, בין היתר בדרך של הצפנה. במקביל, המועצה לא דרשה דיווח מהיועצים והספקים דנן על אמצעי ההגנה שהם נוקטים להגנת המידע הנאגר אצלם.</p>	<p>12. ניהול מערך לאבטחת המידע – הגבלת או מניעת חיבור התקנים ניידים למערכת</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לקיים אבטחת תקשורת בהתאם לתקנה 14 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) וכל הוראה מחייבת בד"ן.</p> <p>על המועצה להעמיד תקציב מתאים לכך.</p> <p>על המועצה לקיים בקרות שוטפות ובדיקות תקופתיות למידת האבטחה של מערך המחשוב והתקשורת.</p> <p>מומלץ לבחון את החיבור לרשת האינטרנט ולטפל מחדש בהקדם, בין היתר הגישה לדואר האלקטרוני המוסדי, גישה מרחוק של נותני שירות במיקור חוץ למערכות המידע, והעברת המידע באינטרנט.</p> <p>יש ליישם עדכוני האבטחה באופן תדיר.</p>	<p>אבטחת החיבור לרשת האינטרנט : למרות שחל שיפור משמעותי לעומת המצב שהיה קיים במועד הביקורת הקודמת, בכך שיש חיבור לרשת האינטרנט דרך אבטחה של חומת אש, אך הדבר טעון הגדרה וטיפול מחדש. בנוסף השימוש ברשת אלחוטית במועצה טעון שיפור, בכך שיש להגדיר נקודת גישה נפרדת לאורחים כשהיא מאובטחת, בין היתר באמצעי הצפנה ונטרול ממשק ניהול ועדכון מרחוק.</p> <p>העברת מידע ללא הצפנה ועדכוני האבטחה : בהעדר מדיניות ונוהל אבטחה, עדיין ישנם מקרים של העברת מידע בין העובדים ובין העובדים לבין הספקים ומוסדות ללא הצפנה, כלומר ללא שימוש בשיטות הצפנה מקובלות !</p> <p>נמצא כי ישנה גישה לדואר האלקטרוני המוסדי דרך קישור באינטרנט ללא עדכון אבטחה תדיר; וישנה גישה מרחוק של ספקים נותני שירות בתחום החשבונות ושכר למערכות המידע המאובטחת דרך החברה המפעילה את המערכת עבור המועצה. אך לא נעשה שימוש באמצעי פיזי הנתון לשיטתה הבלעדית של המועצה.</p>	<p>13. ניהול מערך לאבטחת המידע – אבטחת תקשורת</p>
<p>הביקורת ממליצה ליישם את האמור בתקנה 15 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) ביחס לכל הסכמי ההתקשרות עם ספקים חיצוניים למתן שירות הכרוך בגישה למאגר מידע.</p> <p>מומלץ לבחון את החוזים הקיימים.</p> <p>הביקורת ממליצה לוודא כי הספק החיצוני מקיים את חובותיו לפי תקנות הגנת הפרטיות; מומלץ לקבל דיווח מהספק אחת לשנה לפחות על אודות אופן ביצוע חובותיו לפי התקנות וההסכם כולל מתן הודעה במקרה על אירועי אבטחה.</p> <p>הביקורת ממליצה ליישם את המלצות של הרשות להגנת הפרטיות לצורך יישום פרקטי של תקנה 15 לתקנות הגנת הפרטיות שלהלן; לעגן אותן בחוזה בין המועצה לבין הספק החיצוני. להרחיב את הבדיקה לכלל ההסכמים לעניינם הוא מתן שירות כרוך בגישה למאגר/ מידע, לבחון את התאמתן.</p>	<p>דיווח שנתי והודעה על אירועי אבטחה נמצא כי לא נמסר דיווח שנתי למועצה על ידי הספקים החיצוניים עמם התקשרה המועצה למתן שירות הכרוך בגישה למאגר או למאגרי מידע, על אודות אופן ביצוע חובותיהם לפי תקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע) דן ולא הודיעו למועצה במקרה של אירועי אבטחה, ככל והיו.</p> <p>בקרה ופיקוח על עמידת הספק כדין נמצא כי המועצה לא קיימה בקרה ופיקוח על עמידת הספק החיצוני בהוראות התקנות ובהיקף הנדרש. הכל בהעדר נוהל אבטחה וממונה אבטחה במועצה.</p> <p>בנוסף, בבדיקה מדגמית ומעיון בהסכמי התקשרות בין המועצה לבין ספקים חיצוניים למתן השירות הכרוך בגישה למאגר מידע, עולה כי לא נכללו כל הנושאים שפורטו לעיל כקבוע בתקנה 15 לתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת מידע) דן.</p>	<p>14. ניהול מערך לאבטחת מידע – מיקור חוץ</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
הביקורת ממליצה ליישם שמירת, גיבוי ושיחזור נתוני האבטחה בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות.	ככל הנראה לא היה טיפול ובדיקה לנושא שמירת נתוני האבטחה, גיבוי ושיחזור נתוני האבטחה, וזאת בהעדר מערך אבטחה סדור של מדיניות, נוהל אבטחה, מנמ"ר וממונה אבטחת מידע במועצה.	15. שמירת נתוני האבטחה; גיבוי ושיחזור נתוני האבטחה; תיעוד ביצוע הפעולה
הביקורת ממליצה בפני המועצה כבעל המאגר לקיים את אחריותה לעריכת ביקורת תקופתית אחת ל- 24 לפחות, ע"י גורם בעל הכשרה מתאימה בתחום אבטחת המידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר. בהתאם יש לדון בדוח הביקורת שיועבר על התאמת אמצעי האבטחה לנוהל האבטחה ולתקנות הגנת הפרטיות (אבטחת המידע), לבחון את ההצעות לתיקון המצב, ולבחון את הצורך בעדכון מסמך הגדרות המאגר או נוהל האבטחה בעקבות הדוח.	עולה כי לא נערכה ביקורת תקופתית, אחת ל-24 חודשים לפחות, בין השנים 2018-2020, על ידי גורם בעל הכשרה מתאימה לביקורת בנושא אבטחת מידע שאינו ממונה האבטחה של המאגר, כדי לוודא עמידת המועצה שהיא בעל המאגר בהוראות התקנות. הביקורת המליצה לערוך ביקורת בנושא על-ידי מומחה לאבטחת המידע במהלך העבודה הרגיל.	16. ניהול מערך אבטחת המידע – ביקורת תקופתית
הביקורת ממליצה ליישם את הוראות התקנות להעברת המידע בין הגופים ציבוריים. על מנהל מאגר המידע לנקוט בפעולות אבטחה ובקרה על השימוש במידע הנמסר. מומלץ לקיים את השרשרת המדויקת לענין מסירת המידע.	עלה כי עד סוף שנת 2020 לא פעלה הועדה להעברת מידע בהתאם לתקנות הגנת הפרטיות (תנאי החזקת מידע ושמירתו וסדרי העברת מידע בין גופים ציבוריים). נמצא כי הועדה לא קבעה הוראות לענין ההרשאות וההגבלות בענין הגישה למאגרי המידע ונוהל מסירת מידע בין גופים ציבוריים. נמצא כי לא נוהלה רשימה למי שנמסר לו מידע דרך קבע ולכן לא הועמדה לעיון הציבור; ככל הנראה מאחר ולא נדון נושא זה בוועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים.	17. ניהול מערך אבטחת המידע – מסירת מידע בין גופים ציבוריים
הביקורת ממליצה שהועדה תתכנס ותבחן את המידע המתקבל מגוף ציבורי ואת המידע המועבר לגוף ציבורי דרך קבע, ולפעול בהתאם להנחיות היועצת המשפטית למועצה והממונה לאבטחת המידע שיתמנה. בהתאם, מנהל מאגר המידע ינהל רשימה לכל מי שנמסר לו מידע דרך קבע ורשימה זו תעמוד לעיון הציבור ותפורסם באתר האינטרנט של המועצה. יודגש כי לבחון את נושא מאגרי המידע החדשים שנוצרו בהתמודדות עם נגיף קורונה וליישם את הנחיות הרשות להגנת הפרטיות מיום 1.2.2021.	עולה כי לא יושמו המלצות הביקורת שנערכה בשנת 2015 בנושא אבטחת המידע והעברת המידע.	
הביקורת ממליצה לבחון את פרקטיקה המיושמת ואת נוהלי העבודה המאומצים לענין הפעלת המצלמות אבטחה במוסדות החינוך ובמערך העירוני, תגדיר מי רשאי לעיין ולגשת למידע ודרך העברתו לגוף ציבורי מבקש. מומלץ לבחון באמצעות הועדה להעברת מידע בין גופים ציבוריים את נוהל העבודה המאומץ ואת הגורמים המורשים לעיין במצלמות האבטחה ולקבל את מידע.		

2. ביקורת בענין תמיכות במוסדות הציבור

המועצה המקומית דלית אל כרמל תמכה במספר עמותות וגופים ציבוריים והעניקה תמיכות משני הסוגים, הן תמיכה ישירה והן תמיכה עקיפה, גם בחמש השנים האחרונות. המועצה העניקה תמיכות לעמותות שונות, בעיקר בתחום הספורט (ענף כדורגל) ובתחום הרווחה (שירותים חברתיים).

במחצית השנייה לשנת 2014 ובמהלך שנת 2015 העלה ראש המועצה את נושא התמיכות על סדר היום של המועצה, והעביר את הנחיותיו בפני יו"ר ועדת המשנה לתמיכות להסדרת נושא זה כולל תמיכות עקיפות בעמותות שנותנות מענה רווחתי ומתן אפשרות שימוש במתקני ספורט עירוניים על-ידי קבוצות ספורט. ראה מכתב ראש המועצה מתאריך 14.12.2014.

הביקורת פעלה בשנים 2014-2016 לחדד את הוראות הדין ולהעלות את ממצאי הביקורת משנים קודמות בנושא תמיכות במוסדות ציבור, דרך השתתפות בישיבות ועדת התמיכות ומתן התייחסות להנחיות ולפעולות שהובאו לידיעתה במהלך העבודה השוטף. הביקורת הדגישה כי יש לקבוע תבחינים למתן תמיכות ולהביא אותם לאישור המועצה ולאחר מכן לפרסם את התבחינים לציבור.

בחודש פברואר 2016 התקיימה ישיבה בנושא תמיכות והביקורת העבירה לחברי ועדת התמיכות המקצועית את נוהל תמיכות 4/2006 שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים וביקשה ליישם אותו במתן תמיכות.

הרקע לביקורת –

נושא זה שולב בתוכנית העבודה של הביקורת לבקשת ועדת הביקורת שנבחרה בחודש דצמבר 2018, במיוחד לאור דיון למתן תמיכה בעמותה שפועלת בתחום המועצה ועוסקת בספורט – ענף כדורגל.

מטרות הביקורת –

4. לבדוק את יישום הוראות נוהל התמיכות שפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016.
5. לבדוק את תקינות וחוקיות הפעולות שנעשו למתן תמיכה.
6. בדיקת מעקב אחר תיקון ממצאי ביקורת משנים קודמות ובמהלך העבודה השוטף.

תקופת ומועד הביקורת –

תקופת הביקורת היא 2019-2020. היקף הביקורת הוא לתמיכות בשנים 2015-2020 ומיקוד הביקורת הוא לשנים 2018-2020. מועדי הביקורת הנמשכת הם במהלך השנים 2019-2020 ובפרט בחודשים ינואר – פברואר ואוגוסט 2019; חודשים יולי, נובמבר – דצמבר 2020.

שיטת הביקורת –

1. בדיקת מסמכים והתכתבויות בנושא התמיכות והליך התמיכות שנמצאו במשרד מנכ"ל המועצה ובאתר האינטרנט של המועצה.
2. עיון בדוחות הכספיים המבוקרים ובכרטסות הנהלת חשבונות של המועצה בענין תקציב התמיכות וגופים נתמכים לשנים 2015-2020.
3. ברור, פגישות ושיחות עבודה עם חברי ועדת התמיכות במהלך השנים 2019 ו-2020 וכן בשנים 2015 ו-2016.
4. משקיפה להליך בדיקת הבקשה למתן תמיכה שהוגשה בשנת 2020.

מגבלות הביקורת –

הביקורת בדקה את המסמכים שנמצאו, בעיקר במשרד מנכ"ל המועצה, אך חלק מהמסמכים חסר.

הגוף המבוקר – ועדת התמיכות המקצועית (הרכב הוועדה - מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה והיועמ"ש) וכן ועדת המשנה לתמיכות של המועצה המקומית (יו"ר וחברי ועדת התמיכות).



ראש המועצה
رئيس المجلس

דלית אל כרמל 14.12.2014

אל: אמיר עיסמי – סגן ראש המועצה
יו"ר ועדת תמיכות

הנדון: ישיבת ועדת תמיכות

עכשיו לאחר אישור נוהל תמיכות בנוליאת המועצה, אבקשך לזמן את חברי הועדה לניון ראשון.
אבקשך להעלות על סדר היום:

1. מתן אפשרות לקבוצות הכדורגל היזוגיות להשתמש במגרש העירוני ולקבוצה הסדרים ברורים.
2. מתן אפשרות לקבוצות הכדורעף/רשת נשים להשתמש באולמות הספורט בכפר
3. לבדוק אפשרות סיוע לקבוצות הספורט בכספים
4. בדיקת תשלומי חשמל ומים היום במקומות קדושים

לישיבה מציע לזמן את המזכיר על תיק הספורט, המבקר, הגובר, החשב המלווה ומתאמת ממעמד
האישה במועצה הנקומית וכול מי שתמצא לנכון.

בכבוד רב
רפיק חלבי
ראש המועצה

העתקים:
עו"ד אלי קולס – יועץ משפטי
דאהש חלבי – מ"מ מזכיר המועצה
עדואן עדואן – גובר המועצה
עו"ד סינאד חסון – מבקרת המועצה
שלמת רייף – חשב מלווה



דלית אל כרמל- מיקוד: 30056 ת.ד. 13 | טל': 04-8301902 | פקס: 04-8334301 | Dalielcarmel@gmail.com

47

הבסיס הנורמטיבי –

נושא הסדרת מתן התמיכות, אישור הקצאות והענקת רשות שימוש נדון בדוח מבקרת המועצה לשנת 2011 א (עמודים 93-96) והועלה שוב בשנים 2014 ו-2015 מול הנהלת המועצה וועדת המשנה לתמיכות שפעלה באותה תקופה.

הביקורת המליצה לערוך מיפוי של מבנים ומתקנים עירוניים של המועצה כולל השימוש הנעשה בפועל ולקבוע מדיניות וקריטריונים שוויוניים בנושא שימוש במבנים ומתקנים עירוניים, בין בשכירות ובין חינמי ללא תמורה.

קדם לכך, התייחסות בדוח מבקרת המועצה לשנת 2010, עמודים 115-116, אשר כלל ביקורת בנושא תמיכות עקיפות בתאגידיים בתחום המועצה המקומית – בחינתן ואישורן.

הנוהל המחייב את הרשויות המקומיות למתן תמיכות במוסדות ציבור פורסם בחוזר מיוחד של מנכ"ל משרד הפנים מספר 4/2006 שפורסם בחודש אוגוסט 2006 (להלן: "נוהל התמיכות"). יצוין כי בחודש ינואר 2021 פורסם תיקון לנוהל התמיכות 4/2006 בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2021.

להלן קישור למדריך לנבחרי ציבור ברשויות המקומיות בנושא תמיכות 2018 (אוקטובר 2018):

https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/elected-officials-doc/he/file_govextra_elected-officials-doc_elected-officials-010.pdf

נוהל התמיכות קובע כי רשות מקומית לא תיתן תמיכה, בין ישירה ובין עקיפה, אלא לפי נוהל התמיכות. "תמיכה" הוגדרה מתן טובת הנאה בין ישירה ובין עקיפה, לרבות מענק, הלוואה, ערבות או סיוע כספי אחר ולמעט קניית שירותים או הקצאת מקרקעין בהתאם לנוהל הקצאת מקרקעין.

"תמיכה ישירה" הוגדרה בנוהל התמיכות – לרבות תמיכה כספית לפעילות, לבניה ולפיתוח, מימוש ערבות או למתן הלוואה; בעוד ש"תמיכה עקיפה" הוגדרה בנוהל דנא – לרבות תמיכה מכל סוג שהוא בשווה כסף, מתן ערבות, מימוש ערבות, שימוש במתקני הרשות, השתתפות בעלויות דיוור, פרסומים בתקשורת במימון הרשות, הקצאת כוח אדם מטעם הרשות או במימונה, מתן זכות שימוש במבנה או במקרקעין שאינו הקצאה כמשמעותה בנוהל הקצאת מקרקעין.

על-פי נוהל התמיכות, תכהן ועדה מקצועית לתמיכות שהינה ועדת חובה, וחבריה הם מנכ"ל, גזבר ויועץ משפטי של הרשות המקומית או נציגיהם. לשיבות הועדה יזמנו נציגי האגף הרלוונטי ברשות המקומית לענין הבקשה לתמיכה. נקבע כי כל ישיבה של הועדה המקצועית טעונה השתתפות כל חברי הועדה המקצועית או נציגיהם.

נוסף על כך, על-פי נוהל התמיכות, מועצת הרשות רשאית למנות מקרב חברי המועצה ועדת משנה לענין תמיכות. ועדת המשנה לתמיכות תבחן את המלצות הועדה המקצועית בין דרך כלל ובין לנושאים מסוימים. ועדת המשנה רשאית להמליץ בפני מועצת הרשות בקבלת המלצות הועדה המקצועית או דחייתה, כולה או חלקה. במקרה של דחיית המלצות הועדה המקצועית, נקבע בנוהל התמיכות כי ועדת התמיכות תנמק את עמדתה בכתב.

נוהל התמיכות קובע כי לא תיתן הרשות המקומית תמיכה אלא על פי תבחינים שנקבעו לפי נוהל זה. התבחינים שייקבעו על ידי מועצת הרשות, לאחר קבלת חוות דעתו של היועץ המשפטי לרשות, יהיו עניינים, שוויוניים ויתחשבו בצרכי האוכלוסייה ברשות המקומית ובצורך במתן שירותים לכל חלקי האוכלוסייה. הועדה המקצועית תכין ותגיש הצעה לתבחינים חדשים לתמיכה או לתיקונם לאישור מועצת הרשות, לא יאוחר מחודשיים לפני המועד הקבוע לאישור התבחינים על ידי המועצה. הצעת התבחינים תאושר על ידי מועצת הרשות המקומית לא יאוחר מ-1 בספטמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה. התבחינים המאושרים יעמדו לעין תושבי הרשות במשרדי הרשות המקומית ופורסמו התבחינים באותו מועד באתר האינטרנט של הרשות.

על-פי נוהל התמיכות, רשות מקומית לא תיתן תמיכה אלא במסגרת תקציבה המאושר כדין. נקבע כי רשות מקומית המבקשת לתת תמיכות, תכלול בתקציבה את סך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות, ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה, לפרקי התקציב. עוד נקבע בנוהל התמיכות כי לא תאשר המועצה בטרם אושר תקציב הרשות המקומית כדין, מתן תמיכה באופן מצטבר בשיעור העולה על 50% מסכום התמיכה שחולקה באותו נושא תמיכה בתקציב השנתי הקודם. במקרה זה במסגרת החלטת המועצה כאמור, תשוגר למוסד הציבור הנתמך הודעה בה תוסבר החלטת הוועדה, יודגש בפניו כי היקף התמיכה בו בכלל ושיעורה המדויק בפרט, בשנת הכספים מותנה באישור שר הפנים את הצעת התקציב של הרשות המקומית.

נוהל התמיכות קובע כי רשות מקומית שבהצעת התקציב שלה, נכלל סכום לתמיכה במוסדות ציבור, תפרסם לכל היותר כשבועיים לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה, הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה, בכפוף לאישור התקציב. בהודעה שתפורסם יודגש כי אין ודאות שייקבע תקציב לנושא התמיכה, ואם כן, מה יהיה שיעורו, ויצוינו סוג המוסדות הזכאים לתמיכה, המקומות בהם פורסמו התבחינים ושבהם ניתן לקבל העתקם וטפסי הבקשה, וכן יצוין המועד האחרון להגשת בקשות לתמיכה. המועד האחרון שהינו המועד הקובע להגשת בקשות כאמור, יהיה 30 יום לפחות לאחר מועד פרסום ההודעה. הרשות המקומית רשאית להאריך את המועד והודעה על כך תפורסם סמוך לאחר ההחלטה על הארכת המועד, באופן שיאפשר לפחות 7 ימים להגשת הבקשות לאחר פרסום ההודעה על הארכת המועד.

על-פי נוהל התמיכות, בקשה שהוגשה לאחר המועד הקובע תדחה ללא דיון. על אף האמור, הוועדה המקצועית רשאית, מנימוקים שיירשמו, לדון בבקשה שהוגשה באיחור אם שוכנעה כי קיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת, וכי אין מניעה מבחינה תקציבית למתן התמיכה. דיון בבקשה שהוגשה באיחור יתאפשר רק אם טרם נמסר למוסדות הציבור הודעה על שיעור התמיכה שהוחלט להעניק להם או שטרם הוקצה מלוא התקציב.

מוסד ציבורי המבקש לקבל תמיכה מרשות מקומית יגיש לרשות בקשה בכתב על גבי טופס שייקבע לענין זה. בתאריך 30 ינואר 2017 פורסמה הודעה לרשויות המקומית בחוזר מנכ"ל מרכז השלטון המקומי בנושא טופס למתן תמיכות במוסדות הציבור. הומלץ לערוך טופס בקשת תמיכה לפניה לרשות המקומית בהתאם לטופס שצורף כתוספת לנוהל התמיכות ולפרסם אותו באתר האינטרנט של הרשות.

בנוהל התמיכות פורסם כי הבקשה לתמיכה תהיה חתומה בידי מורשה החתימה ובידי רואה חשבון של מוסד הציבור. יצוין כי בחודש ינואר 2021 פורסם עדכון לנוהל התמיכות בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 1/2021. על-פי חוזר זה ניתן להגיש בקשה לתמיכה כשהיא חתומה בידי בעלי זכות החתימה של העמותה.

על-פי נוהל התמיכות, טופס הבקשה יכלול שמות וכתובות חברי ההנהלה של מוסד הציבור; יצורף אישור תקף מרשם העמותות על ניהול תקין או אישור תקף על ניהול תקין מרשם המתאים לפי הדין כאשר מדובר במוסד ציבור שאינו עמותה, פירוט פעילות המתבצעת על ידי המוסד הציבור בגינה מבוקשת התמיכה ואת מספר המשתתפים והסכום המבוקש, אישור רו"ח בדבר עמידת מוסד הציבור בתקרת הוצאות ההנהלה וכלליות כפי נקבעו בנוהל הכללי לפי סעיף 3א(ו) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

עוד נקבע לטופס הבקשה יצורפו, בין היתר אם הבקשה מוגשת בין 1.1 ל-30.6, הדו"ח הכספי המבוקר לשנה שקדמה לשנה הקודמת, ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופת הכספי המבוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה; אם הבקשה מוגשת בין 1.7 ל-30.9 – יצורפו דו"ח כספי מבוקר לשנה שקדמה לשנה הקודמת, דו"ח כספי מבוקר לשנה הקודמת ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופה הדו"ח הכספי המסוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה; ואם הבקשה מוגשת בין 1.10 ל-31.12 – יצורפו דו"ח כספי מבוקר לשנה הקודמת, ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופת הדו"ח הכספי המבוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה.

כן נקבע בנוהל התמיכות (בסעיף 10.6) כי רואה חשבון יאשר בחתימתו את נכונות פרטי הבקשה והמסמכים המצורפים אליה, וכן כי הבקשה אושרה בידי הגורם המוסמך במוסד הציבור; כן יצהיר רואה חשבון כי לא ידוע לו על בקשות תמיכה נוספות של מוסד הציבור אשר לא צוינו בבקשה. עם זאת, יצוין כי בחוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/2021 עודכן נוהל התמיכות, כך שמוסד ציבור המבקש תמיכה לא יידרש לצרף לבקשה אישור של רואה חשבון כאמור בסעיף 10.6 לנוהל התמיכות כמפורט לעיל. חלף זאת, אישורים אלה יינתנו על ידי בעלי זכות החתימה של מוסד הציבור המבקש תמיכה.

יתרה מזו, נקבע כי הועדה המקצועית, רשאית בכל עת לדרוש מכל מוסד ציבור, המבקש תמיכה, פרטים או מסמכים נוספים, כפי שייראה לה, לצורך הדיון בבקשה.

על-פי נוהל התמיכות, לא תידון בקשה לתמיכה בוועדה המקצועית, אלא אם כן נתקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים וניתנה עליהם חוות דעתה של היחידה המקצועית בכתב. העברת חוות דעתה של הועדה המקצועית לדיון במועצה, תהיה לא יאחר מסוף חודש ינואר של שנת התקציב שאליה נועדה התמיכה.

כן נקבע בנוהל התמיכות כי בקשות לתמיכה ידונו במועצה. סדר היום המפורט של הדיון, לרבות רשימת מוסדות הציבור המבקשים תמיכה, ישלח לפחות שבוע מראש לכל חברי המועצה.

על-פי נוהל התמיכות, המועצה, לאחר קבלת המלצת הועדה המקצועית, רשאית בנסיבות מיוחדות ומטעמים שיירשמו להחליט על תשלום מקדמת תשלום למוסד ציבור אשר קיבל תמיכה בשתי שנות התקציב הקודמות ואשר הגיש בקשה לתמיכה בשנת הכספים נושאת התמיכה, ובלבד שגובה התשלום במסגרת המקדמה לא יעלה על עשרים וחמשה אחוזים מסך כל התמיכה שקיבל מוסד הציבור בשנה הקודמת; ההחלטה טעונה אישור גזבר הרשות. נקבע כי תנאים מוקדמים להענקת מקדמה למוסד ציבור הינם הגשת בקשה מיוחדת לכך על-ידו, הנתמכת במסמכים המנמקים את הצורך במקדמה וכן המלצת הועדה המקצועית.

במסגרת ההנחיות להחלטה בבקשה לתמיכה, נקבע בנוהל התמיכות כי תמיכה תאושר רק אם שוכנעו הועדה המקצועית והמועצה, שקיימים או שיושגו ממקורות אחרים האמצעים הכספיים הדרושים, יחד עם התמיכה, שתוענק, למימוש הפעילות שלשמה ניתנת התמיכה. בקבלת ההחלטה בדבר תמיכה ושיעורה, יילקחו בחשבון ההוצאות לשכר של מוסד הציבור ומידת התאמתן לנורמות השכר הנהוגות במוסדות ציבור דומים הפועלים שלא למטרות רווח וזאת לרבות על דרך הפחתת שיעור התמיכה בהתחשב בשיעור החריגה בשכר, ככל שתמצא. כך שלא יוצא סכום שנקבע בתקציב שנתי לצורך תמיכה במוסד ציבור אלא אם כן המוסד מקיים הוראותיו של נוהל התמיכות דנא ובמידה ומתיישבת עם התבחינים.

על-פי נוהל התמיכות, מוסד ציבור נתמך מתחייב כי התמיכה תשמש אך ורק למטרה אשר לשמה ניתנת ויעמוד בכל התנאים שקבעה הרשות המקומית בקשר לתמיכה. המוסד הציבור מתחייב להמציא לרשות המקומית במשך שנת הכספים דיווחים כספיים ואחרים בקשר לשימוש בתמיכה במועדים ובמתכונת שתקבע הרשות המקומית. כן מתחייב מוסד הציבור להמציא לרשות המקומית דו"ח כספי שנתי מבוקר, על צירופיו, תוך זמן סביר לאחר תום שנת הכספים. המוסד הציבור מתחייב לאפשר למבקרים ומפקחים מטעם הרשות המקומית לבקר במשרדיו ובמתקניו ולעיין בספרי החשבונות שלו.

נוסף על האמור לעיל, נקבע בנוהל התמיכות כי תמיכה שאושרה תשולם בתשלומים במועדים שייקבעו בהתחשב בהנחיות גזבר הרשות ובאפשרויות המימון שלה, ובמידת האפשר, באופן שימנע מן המוסד הנתמך את הצורך להיזקק למימון ביניים וכן בהתאם לתבחינים שנקבעו ולהחלטות המועצה בבקשת התמיכה. נקבע כי מועדי התשלום וגובה התשלום שישולמו בכל מועד, ייקבעו על פי היקף הפעולות הנתמכות של מוסד הציבור ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל. התשלומים ייקבעו בין היתר מתוך התחשבות בהכנסותיו של מוסד הציבור ממקורות אחרים ובאופן שיבטיח כי תשלום התמיכה יינתן ביחס לקבלת הכנסות מוסד הציבור ממקורות אחרים.

בהתאם לנוהל התמיכות, הרשות המקומית תקיים פיקוח מלא על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה. באחריות המנהל הכללי של הרשות המקומית למנות עובד כשיר מבין עובדי הרשות המקומית לקיים את הפיקוח. לא מונה מפקח, לא תשולם תמיכה כלשהי מאת הרשות המקומית.

הפיקוח ייעשה על ידי המפקח או נציגו מקרב עובדי הרשות המקומית בהתאם לכללים שייקבעו על ידי הועדה המקצועית. על פי נוהל התמיכות, הפיקוח יתבסס בין היתר על קבלת דיווחים תקופתיים ודו"חות ביצוע מהמוסדות הנתמכים וכן על ביקורים במקום הפעולה של המוסדות, שייערכו בתכיפות הראויה בנסיבות הענין. מוסד הציבור יגיש למפקח דו"חות תקופתיים כפי שיידרש, אשר יכללו נתונים מעודכנים על יתרת פיקדונותיו במוסדות הכספיים ועל ההוצאות וההכנסות בפועל בתקופת הדו"ח לעומת התקציב המאושר, תוך פירוט ההכנסות על מקורותיהן, וכן דו"חות ביצוע כפי שידרוש המפקח.

על פי נוהל התמיכות, הפיקוח יהיה מכוון לברר, בין השאר, כי התמיכה משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה; מוסד הציבור מקיים את התנאים שקבעה הרשות המקומית בקשר לתמיכה ואת הפעילות בגינה ניתנה התמיכה; לא חלו שינויים מהותיים בנוגע למוסד הציבור הנתמך שיהיה בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או על שיעור התמיכה; וכי מוסד הציבור מקיים את פעולותיו בהתאם לכללים או לתקנים שנקבעו בדו"ח לגופים מסוגו. המפקח ידווח על ממצאיו לוועדה המקצועית.

עוד נקבע בנוהל התמיכות, כי לא הוגשו הדו"חות התקופתיים במועד שנקבע לכך על-ידי הרשות, יעוכב או יופסק תשלום התמיכה על ידי הרשות המקומית לאלתר. התברר לרשות המקומית כי למוסד הציבור שולמו סכומים עודפים על התמיכה בגין פעילותו הלכה למעשה, תגבה הרשות ממוסד הציבור סכומים אלה, בצירוף הפרשי הצמדה וריבית כחוק, החל מן המועד בו הועברו לו.

למעלה מזה, נקבע בנוהל התמיכות כי רשות מקומית תרכז לגבי כל מוסד ציבור הנתמך על ידה את כל המידע בקשר לתמיכה באותו מוסד ציבור. רשות המקומית תפרט בנספח לתקציב ולדו"ח הכספי את הסכומים שיועברו או הועברו, לפי הענין, לכל מקבלי התמיכות מתקציב הרשות המקומית לפי פרקי משנה של הסעיף האמור. נתנה הרשות תמיכה עקיפה למוסד ציבור תפרט בנספח לתקציב את שיעור התמיכה העקיפה ומהותה.

על פי נוהל התמיכות, המנהל הכללי של הרשות המקומית יעמיד לעיון הציבור במשרד הרשות המקומית וכן יפרסם באתר הרשות המקומית באינטרנט, את החלטות ועדת התמיכות של הרשות בציון שמות של מוסדות הציבור והתמיכה, שאושרה לכל מוסד, כשהן ממוינות לפי התבחינים השונים לתמיכה של הרשות המקומית.

היקף השתתפויות והתמיכות שניתנו על-ידי המועצה המקומית למוסדות ציבור שאינם מתוקצבים או נתמכים לפי חוקים ותקנות או לפי הסכם, על-פי הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה לשנים 2015-2019, יוצג בטבלה מספר 1 כדלהלן:

שנה	סה"כ תמיכות בפעילות ספורט		סה"כ השתתפות בתקציב דתות		סה"כ תמיכות במוסדות שונים שאינם לפי חוקים ולפי הסכם	
	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע
2015	-	-	14 א"ש	16 א"ש	12 א"ש ביטחון	7 א"ש ביטחון
2016	200 א"ש	200 א"ש	16 א"ש	19 א"ש	200 א"ש	200 א"ש
2017	-	100 א"ש	14 א"ש	21 א"ש	12 א"ש ביטחון	37 א"ש ביטחון
2018	400 א"ש	-	24 א"ש	21 א"ש	-	-
2019	401 א"ש	351 א"ש	24 א"ש	21 א"ש	-	-

– ממצאים וסיכום הביקורת

בהתבסס על המידע, המסמכים, הנתונים וההסברים שנאספו ונמסרו לביקורת ולאחר בחינתם, גובשו הממצאים שלהלן. יצוין כי אין הכרח שהביקורת תחשוף כל ממצא אם קיים, בייחוד מאחר ולא נמצא ריכוז מידע על תמיכות פר שנה וגם לא פורסם מידע כאמור באתר האינטרנט של המועצה. פירוט מלא של עבודת הביקורת הכולל תיאור תהליך הטיפול בתמיכות וניתוח הנתונים הועלו בנייר העבודה של הביקורת שהועבר לחברי הועדה המקצועית.

1. תמיכות במוסדות הציבור – העדר ריכוז מידע שנתי על התמיכות שאושרו

בדיקת הביקורת העלתה כי בשנים 2015 - 2020 המועצה העניקה תמיכות ישירות ועקיפות במוסדות ציבור (שיפורטו בטבלה מספר 2 להלן). אולם לא נמצא סיכום שנתי של תמיכות או ריכוז מידע על התמיכות שאושרו לכל מוסד לפי התבחינים השונים, הן במשרד מנכ"ל המועצה (המשמש יו"ר ועדת התמיכות וממונה על חופש המידע במועצה) ובאתר האינטרנט של המועצה והן בנספח לתקציב המועצה שהועבר לדיון במועצה.

בהעדר מידע כאמור, אף גם כשתקצוב התמיכות בתקציב המועצה ובייחוד תמיכות עקיפות, לא תמיד מאפשר ללמוד כי מדובר בתמיכה עקיפה ולהבדיל אותה מפעילות בשגרה.

שנה	סוג התמיכה	ענף / תחום התמיכה	סכום התמיכה	תיאור – מהות הפעילות
2015	ישירה	ספורט	100 א"ש	העברה לעמותה (ה) כדורגל בחודש 9/2015.
2015 ביצוע 2016	ישירה	תרבות וספורט	100 א"ש העברה	תמיכה מסוג העברת כסף ייעודי ממנהל הספורט במשרד החינוך והתרבות. העברה בפועל 7/2016, זיכוי 12/2015 עם קבלת כספי התמיכה – אירוע הנצחה ספורטיבי.
2015- 2020	עקיפה	ספורט	כ-200 א"ש לשנה	שימוש במגרש עירוני לכדורגל ללא קיזוז דמי שימוש – עלויות והוצאות אחזקת מגרש ושכר עובד. יצוין כי המגרש לא היה בשימוש מלא בשל עבודות תחזוקה ושיפוץ בעונה של 2019/2020.
2015- 2020	עקיפה	דת	כ-6 א"ש לשנה	מים וחשמל מועצה דתית – בתי תפילה. החישוב הוא לפי רישום מרוכז לשנים 2019 ו-2020.
2015		דת	14 א"ש	תמיכה כספית בבתי תפילה מתנה לחג.
2015- 2020	עקיפה	רווחה	42 א"ש לשנה	שכר דירה בהפעלת עמותה (נ) – לנכים ולקשישים
2015- 2020	עקיפה	רווחה	כ-35 א"ש לשנה	שכר דירה בהפעלת עמותת (מש) סיוע לנזקקים – 33 א"ש לשנה ועוד כ-2500 ₪ מים וחשמל שנתי.
2016	ישירה	ספורט	100 א"ש	העברה לעמותה (מ) כדורגל בחודש 10/2016.
2016	ישירה	ספורט	100 א"ש	העברה לעמותה (ה) כדורגל 1.1.2017; בהתבסס על סעיף תקציבי לשנת 2016 (פקודת שינוי).
2016 ביצוע 2017	ישירה	תרבות וספורט	100 א"ש העברה	תמיכה מסוג העברה של כסף ייעודי שנתקבל ממנהל הספורט במשרד החינוך והתרבות. העברה בפועל בחודש 2/2017, זיכוי נרשם ב- 12/2016 עם קבלת כספי התמיכה – אירוע הנצחה ספורטיבי
2016	ישירה	תרבות ופנאי	400 א"ש העברה	תמיכה מסוג העברה של כסף ייעודי מהמשרד לפיתוח הנגב והגליל בעמותה שאינה מקומית למען החיילים בוצעה בחודש 9/2016.
2016		דת	16 א"ש	תמיכה כספית בבתי תפילה מתנה לחג
2017		דת	21 א"ש	תמיכה כספית בבתי תפילה מתנה לחג
2018		דת	21 א"ש	תמיכה כספית בבתי תפילה מתנה לחג
2019		דת	21 א"ש	תמיכה כספית בבתי תפילה מתנה לחג
2019	ישירה	ספורט	350 א"ש	העברה לעמותה (ה) כדורגל בחודש 1/2019 ו-12
2020		דת	21 א"ש	תמיכה כספית בבתי תפילה מתנה לחג

בהתאם לבדיקה, כפי הוזכר לעיל, המועצה לא קיימה את ההוראות בנוהל התמיכות לענין פירוט סכומי התמיכות בתקציב ולענין ריכוז המידע אודות התמיכות שאושרו וגם פרסום מידע זה באתר האינטרנט של המועצה.

- לא נמצא מידע מרוכז אודות התמיכות שאושרו והוענקו לכל מוסד בהתאם לסעיפי התבחינים המאושרים מדי שנה, בין אם מדובר בתמיכות ישירות ובין אם מדובר בתמיכות עקיפות, הן בתיק פיזי על נייר והן בתיקה ממוחשבת בנושא ניהול התמיכות המכילה ריכוז שנתי של המידע אודות התמיכות שאושרו בצירוף החלטות ועדת התמיכות.
לפיכך יוצא שלא מתאפשר לקיים את זכות העיון לציבור באופן זמין, מלא ומשקף.

- כך אף לא נמצא מידע על התמיכות שניתנו בשנים 2015-2017 לרבות החלטות ועדת התמיכות, הן ברשות מנכ"ל המועצה והן באתר האינטרנט של המועצה. אף עולה כי מידע זה לא מנוהל למעשה אין בידי הביקורת פרוטוקולים של ועדת התמיכות שדנה בתמיכות לשנת 2016 במיוחד, אך גם באשר לתמיכות שנדונו בוועדת התמיכות בשנת 2017 ובבקשה של עמותה שפועלת בתחום הספורט שכביכול הוגשה בחודש דצמבר 2018.

ריכוז מידע כאמור מהווה בסיס מידע למקבלי החלטות ולגורמי הפיקוח, בין היתר לבדיקת מילוי התנאים וקיום המטרות לשמה הוענקה התמיכה ואת העמידה ביעדים של הרשות, ומאפשר לקיים תהליכי בקרה ומעקב יעילים ואפקטיביים.

- ולא עוד אלא המועצה לא פירטה בנספח לתקציב ובדו"ח כספי שלה את הסכומים שיועברו או הועברו, לפי הענין, לכל מקבלי התמיכות מתקציב המועצה לפי פרקי משנה של הסעיף האמור. זאת אף בנוגע לתמיכות העקיפות שהוענקו למוסדות ציבור כולל שיעורן ומהותן.
כתוצאה מכך, לא התאפשר שיקוף תקציב התמיכות ואת ביצועו, לרבות חלוקתו לפרקי התקציב לפי נושאי תמיכה, דבר זה אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות השקיפות והדיווחיות.

גזבר המועצה התייחס כי ההוצאה מתוקצבת בתקציבי מחלקת הרווחה כחלק מהפעילות השוטפת ולדעתו לא מדובר בתמיכות מאחר והעמותות...מבצעות שירותים שמחלקת הרווחה אחראית להם.

- למעלה מזה, המועצה אינה נוהגת לפרסם באתר האינטרנט שלה מידע מרוכז מדי שנה אודות התמיכות שאושרו והחלטות ועדת התמיכות. מידע על סוג התמיכה, שם המוסד הנתמך, סכום המאושר, תחום וענף פעילות לפי התבחינים המאושרים של המועצה.

הביקורת מעירה כי על המועצה לקיים את הוראות נוהל התמיכות במלואן. הביקורת תעיר כי על המועצה באמצעות המנהל הכללי שלה לאפשר קיום זכות העיון לציבור על ידי ריכוז המידע על התמיכות, ולאפשר קיום הוראות נוהל התמיכות ועקרון השקיפות דרך פרסום המידע על התמיכות שהמועצה מחויבת לפרסם אותו מדי שנה.

הביקורת ממליצה שהמועצה תרכז לגבי כל מוסד ציבור הנתמך על ידה את כל המידע בקשר לתמיכה באותו מוסד ציבור. מומלץ שהמנהל הכללי של המועצה יעמיד לעיון הציבור במשרד המועצה וכן יפרסם באתר האינטרנט של המועצה המקומית, את החלטות ועדת התמיכות של המועצה בציון שמות של מוסדות הציבור והתמיכה, שאושרה לכל מוסד, כשהן ממוינות לפי התבחינים השונים לתמיכה של המועצה המקומית. נוסף על כך, הביקורת ממליצה כי המועצה תכלול בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות, ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה, לפרקי התקציב. יודגש כי לדרג נבחר אחריות על חלוקת התקציב. מומלץ שמועצה באמצעות הגזבר שלה תפרט בנספח לתקציב ולדו"ח הכספי את הסכומים שיועברו או הועברו, לפי הענין, לכל מקבלי התמיכות מתקציב הרשות המקומית לפי פרקי משנה של הסעיף האמור. ככל שהמועצה נתנה תמיכה עקיפה למוסד ציבור, תפרט בנספח לתקציב את שיעור התמיכה העקיפה ומהותה.

2. פיקוח על מימוש התמיכה - אי קיום פיקוח לפי הוראות נוהל התמיכות

בדיקת הביקורת העלתה כי ביחס לרוב התמיכות שהוענקו בשנים שנבדקו, המועצה לא קיימה פיקוח על מימוש התמיכה לפי הוראות נוהל התמיכות.

בחודש יוני 2020 מונה גזבר המועצה לשמש מפקח מטעם המועצה על מימוש התמיכה ואושרו תבחינים לפיקוח. כלומר לא מונה מפקח מטעם המועצה על-ידי מנכ"ל המועצה אלא במועד זה, חרף זאת שולמו למוסדות הציבור כספי תמיכות. אף על פי הוראה מפורשת בנוהל התמיכות שאוסרת על תשלום תמיכה כלשהי על יד הרשות המקומית, ככל שלא מונה מפקח כשיר מבין עובדי הרשות!

בישיבה שנערכה בתאריך 17.6.2020 ועדת התמיכות המקצועית ביקשה שגזבר המועצה יפקח על מימוש התמיכה שהוענקה בשנת 2019 לעמותת ספורט שהגישה בקשה חדשה לתמיכה עבור שנת 2020. בהתאם לכך, גזבר המועצה פנה לעמותה הנתמכת למתן מסמכים והבהרות.

- בחודש ספטמבר 2020 הגזבר דיווח לוועדה המקצועית על ממצאיו ובדבר אי קבלת מלוא המסמכים הכספיים וההסברים לנושאים שביקש מהעמותה להעביר לו!
- בתחילת חודש נובמבר 2020 העביר ר"ח מטעם העמותה ליו"ר ועדת המשנה לתמיכות מסמכים והסברים לנתונים שביקש גזבר המועצה לקבל במסגרת פעולות הפיקוח שהוא קיים!
- עם זאת, לא נמצא וככל הנראה לא נערך דיווח סופי של הגזבר שהוא המפקח על מימוש כספי התמיכה לאחר מסירת המידע והסבר של רואה החשבון מטעם העמותה כאמור לעיל!
- בהתאם לדוח הכספי המבוקר לשנת 2019 שהגישה העמותה במועד זה, עולה כי היה שינוי בביצוע התקציבי שיש בו כדי להשפיע על שיעור התמיכה וכי העמותה סיימה בעודף!

עולה כי למעשה המועצה לא קיימה פיקוח מלא על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה. דבר זה גם מעיד על חוסר מעקב והעדר בקרה.

- המועצה לא קיימה פיקוח על מילוי התנאים שנקבעו למתן התמיכה. כך לדוגמה בשנת 2016 שולמה תמיכה לעמותה שלא היה לה אישור ניהול תקין לשנת 2016 ובטרם יוצג אישור כאמור. אף אישור המועצה לתמיכה זו היה בדיעבד לאחר ששולמה, למרות שבמועד ישיבת המועצה עדיין לא היה אישור ניהול תקין! דוגמה נוספת, בשנת 2019 שולמה תמיכה לעמותה למרות לא השלימה את המסמכים שנדרשו ולא העבירה דפי חשבון בנק כתנאי לתשלום התמיכה!
- המועצה לא קיימה פיקוח מלא על השימוש בתמיכה שניתנה! כך שלא קבע מנכ"ל המועצה מפקח כשיר מקרב עובדי המועצה אלא עד חודש יוני 2020 כפי צוין לעיל, למרות שנושא זה הועלה על ידי החשב המלווה בשנת 2016! ראש המועצה התייחס לכך בישיבת המועצה שהתקיימה 6.12.2016 וצוין "מנינו את גזבר המועצה כמפקח על התמיכות"!! בנוסף, לא נמצא דיווח מאת המוסד הנתמך על הפרויקט ובקשר לתמיכה ולא נמצא כי הוגש לוועדת התמיכות דו"ח בדיקה או ביקור כלשהו שערך עובד כשיר מקרב עובדי המועצה.
- המועצה לא קיבלה דיווחים כספיים מהמוסדות הנתמכים במשך שנת הכספים, כולל דו"חות תקופתיים ודו"חות ביצוע, אף לא קיבלה דו"ח כספי מבוקר, על צירופיו, תוך זמן סביר לאחר תום שנת הכספים. הועדה המקצועית לא דרשה קבלת דו"חות תקופתיים ודו"חות ביצוע במסגרת המלצתה לאשר את התמיכה ולא התלתה את תשלום התמיכה בכך!
- במקביל, מאחר ולא מונה מפקח מטעם המועצה, לא נתקבלו דו"חות תכופים על ביקורים במשרדיו ובמתקניו של המוסד הנתמך, בין היתר עיון בספרי החשבונות שלו. ביקורים אלה היו אמורים להיערך בהתאם לנסיבות הענין.
- כמובן המועצה לא קיבלה מהמוסד הנתמך דו"חות תקופתיים כפי היה צפוי שהמפקח ידרוש מהמוסד הנתמך, אשר יכללו נתונים מעודכנים על יתרת פיקדונותיו במוסדות הכספיים ועל ההוצאות וההכנסות בפועל בתקופת הדו"ח לעומת התקציב המאושר, תוך פירוט ההכנסות על מקורותיהן. כך גם דו"ח ביצוע מהמוסד הנתמך עם סיום הפעילות בגינה ניתנה התמיכה.

- עולה כי לא הגוש דו"ח ביצוע מהמוסד הנתמך בסוף התקציב כפי שנקבע בתבחינים שאושרו. לא היה אף גורם במועצה שקיים בקרה ומעקב אחר יישום דרישה זו בסוף שנת התקציב.

גזבר המועצה התייחס כי העמותות הנתמכות מגישות דוחות כספיים מבוקרים אחרונים במסגרת בקשותיהם למתן תמיכה.

הביקורת **מעירה** כי על המועצה לקיים פיקוח על מימוש התמיכות שהוענקו למוסדות הציבור, באמצעות המפקח שיתמנה / התמנה מטעמה לקיום פיקוח על מימוש התמיכות בהתאם לנוהל התמיכות. **יודגש** כי המועצה המקומית כרשות ציבורית מחויבת לפקח על מימוש כספי התמיכות שניתנו מהקופה הציבורית למוסד ציבורי לשם קיום פעילות מאושרת עבור האוכלוסייה המקומית.

הביקורת **ממליצה** שהמועצה תקיים פיקוח מלא על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה כתנאי לתשלום התמיכה. על המנהל הכללי של הרשות המקומית למנות עובד כשיר מבין עובדי הרשות המקומית לקיים את הפיקוח, במידה ויהיה שינוי בנסיבות. על המפקח לדווח על ממצאיו לוועדה המקצועית.

הביקורת **ממליצה** שפיקוח ייעשה על ידי המפקח בהתאם לכללים שייקבעו על ידי הוועדה המקצועית. **מומלץ** שהוועדה המקצועית תקבע תנאים בקשר לתמיכה ודרישות מהמוסד הנתמך לתשלום התמיכה, בהתאם לתבחינים ולהיקף הפעילות וההכנסות של המוסד ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל, דבר שיאפשר קיום פיקוח אפקטיבי על שימוש בכספי התמיכה, וזאת במיוחד כשהמוסד הנתמך ימציא דו"חות תקופתיים, דו"חות ביצוע ודו"ח סיום פעילות במועדים שייקבעו. **מומלץ** שתתקיים בקרה תקציבית מיוחדת לאגודות ספורט. לדוגמה, דו"ח רו"ח בדבר הכנסות מכרטיסים ומנויים למשחקי האגודה לשנה. **מוצע** ללמוד מהתנסויות טובות של רשויות מקומיות בנושא קיום בקרה תקציבית גם בתחום הספורט.

מומלץ לפעול על פי נוהל התמיכות לענין זה, כך שהמפקח או מי מטעמו יתבסס בין היתר על קבלת דיווחים תקופתיים ודו"חות ביצוע מהמוסדות הנתמכים וכן על ביקורים במקום הפעולה של המוסדות, אשר יערכו בתכיפות הראויה בנסיבות הענין. על המפקח לדרוש ממוסד הציבור להגיש לו דו"חות תקופתיים, אשר יכללו נתונים מעודכנים על יתרת פיקדונותיו במוסדות הכספיים ועל ההוצאות וההכנסות בפועל בתקופת הדו"ח לעומת התקציב המאושר, תוך פירוט ההכנסות על מקורותיהן, וכן דו"חות ביצוע בהתאם לדרישותיו. כן להמציא דו"ח שנתי מבוקר תוך זמן סביר לאחר תום שנת הכספים.

על המפקח לפעול על פי נוהל התמיכות, כך הפיקוח יהיה מכוון לברר, בין השאר, כי התמיכה משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה; מוסד הציבור מקיים את התנאים שקבעה המועצה בקשר לתמיכה ואת הפעילות בגינה ניתנה התמיכה; לא חלו שינויים מהותיים בנוגע למוסד הציבור הנתמך שיהיה בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או על שיעור התמיכה; וכי מוסד הציבור מקיים את פעולותיו בהתאם לכללים או לתקנים שנקבעו בדין לגופים מסוגו.

הביקורת **ממליצה** שהדיווח של המפקח יתייחס לכל הסעיפים שהפיקוח מכוון לברר על פי נוהל התמיכות כאמור לעיל.

דבר נוסף, הביקורת **ממליצה** לקיים את הוראות סעיף 18 לנוהל התמיכות בענין עיכוב או הפסקת תשלום התמיכה או לענין שינוי שיעור התמיכה או סדרי עברתה (לפי הענין), או גביית סכומים כולל סכומים עודפים על התמיכה, ככל שלא קוימו תנאים שנקבעו או שהתחייב להם המוסד הנתמך ובהתאם לממצאי הפיקוח. כפי שנקבע בנוהל התמיכות, ככל שלא הוגשו הדו"חות התקופתיים במועד שנקבע לכך על-ידי המועצה, יעוכב או יופסק תשלום התמיכה על ידי המועצה המקומית לאלתר.

הביקורת **ממליצה** לקיים דיון בממצאי הפיקוח והדיווח שהוגש לוועדה המקצועית. בהתאם לממצאים, ככל שהיו שינויים או חריגה מהוראות הדין ומהתנאים שנקבעו למתן התמיכה, הוועדה המקצועית תמליץ לנקוט בצעדים המתחייבים להפסקת או לעיכוב תשלום התמיכה או להשבת הכספים בקשר לתמיכה כולל גביית הכספים העודפים ששולמו. **מומלץ** לקיים דיון שנתי במועצת הרשות בענין זה.

3. תשלום התמיכה – שלא על דרך תשלומים במועדים ובהתאם לביצוע

בדיקת הביקורת העלתה כי הועדה המקצועית לא קבעה תנאים ומועדים לתשלום התמיכה. בפועל כל התמיכות הישירות שנבדקו שולמו למוסד הנתמך דרך העברת סכום התמיכה שאושר במלואו בתשלום אחד ולרוב בסמוך למועד אישור התמיכה.

נתוני תשלום התמיכות הישירות שאושרו למוסדות הציבור בין השנים 2020 – 2015, אשר מקור המימון שלהן מהתקציב הרגיל, יוצגו בטבלה מספר 3 להלן:

שנה	מוסד וענף	סכום תמיכה המאושר	מועד המלצת הועדה המקצועית	מועד אישור מועצת הרשות	סכום ששולם ומועד התשלום
2015	עמותת ה ספורט כדורגל	100 א"ש	16.9.2015	לא נמצא (?)	100 א"ש בתאריך 16.9.2015
2016	עמותת מ ספורט כדורגל	100 א"ש	לא נמצא נרשם בסדר היום לישיבת המועצה שדיון הועדה היה בתאריך 20.10.2016	1.11.2016	100 א"ש בתאריך 7.10.2016
2016	עמותת ה ספורט כדורגל	100 א"ש	לא נמצא	3.1.2017 ; דיון קודם 27.12.2016	100 א"ש בתאריך 1.1.2017
2019	עמותת ה ספורט כדורגל	150 א"ש מקדמה	21.1.2019 עמדת גזבר המועצה בפני הועדה היא בהעדר תזרים מזומנים התמיכה תשולם בחלקים בהתאם למצב התזרימי.	לא נמצא; היה אישור מועצה מיום 3.1.2019 עבור שנת 2018 – 300 א"ש	150 א"ש בתאריך 29.1.2019
2019	עמותת ה ספורט כדורגל	200 א"ש השלמה	16.12.2019	18.12.2019	200 א"ש בתאריך 25.12.2019

אין ספק שתשלום התמיכה כאמור לא התבצע בהתאם הוראות נוהל התמיכות, גם חרף ההודעה במסגרת אישור התבחינים כי בכוונת המועצה לקיים נוהל התמיכות! תשלום התמיכה שאושרה לא היה בתשלומים כקבוע בסעיף 16 לנוהל דנן ולא נקבעו מועדים לתשלום התמיכה, בהתחשב בהנחיות גזבר המועצה ובאפשרויות המימון שלה, אף שלא על פי היקף הפעולות הנתמכות של המוסד הציבורי ובכפוף לדוח ביצוע שהיה צפוי להתקבל!! דומה שתשלום התמיכה נעשה ללא בחינת הכנסותיו של מוסד הציבור ממקורות אחרים, ובוודאי לא נקבע ביחס לקבלת הכנסות מוסד הציבור ממקורות אחרים.

נראה שאופן ומועד תשלום התמיכה כאמור נעשה לשם תמיכה במוסד ציבורי ולא למען ביצוע הפרויקט המתוכנן ובחינת התקדמות ביצועו. דומה שלא היתה חשיבה מושכלת ורצון אמיתי לקיים מעקב ופיקוח אפקטיבי בקשר לתמיכה שאושרה ובהתייחס לשלבי הביצוע במהלך השנה.

הביקורת ממליצה לקיים את הוראות נוהל התמיכות לענין תשלום התמיכה. מומלץ שהתמיכה שאושרה תשולם בתשלומים במועדים שייקבעו בהתחשב בהנחיות גזבר המועצה ובאפשרויות המימון שלה, ובמידת האפשר, באופן שימנע מן המוסד הנתמך את הצורך להיזקק למימון ביניים וכן בהתאם לתבחינים שנקבעו ולהחלטות המועצה בבקשת התמיכה; וכי מועדי התשלום וגובה התשלום שישולם בכל מועד, ייקבעו על פי היקף הפעולות הנתמכות של מוסד הציבור ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל. התשלומים ייקבעו בין היתר מתוך התחשבות בהכנסותיו של מוסד הציבור ממקורות אחרים ובאופן שיבטיח כי תשלום התמיכה יינתן ביחס לקבלת הכנסות מוסד הציבור ממקורות אחרים. דהיינו לפעול כפי שנקבע בסעיף 16 לנוהל התמיכות. דבר זה עשוי לחזק את הבקרה והפיקוח על מימוש התמיכה.

4. בקשה לתשלום מקדמה – אישור לא תואם לתנאים בנוהל התמיכות

בדיקת הביקורת העלתה כי אושרה ושולמה מקדמת תשלום לעמותה העוסקת בתחום הספורט בחודש ינואר 2019. במועד זה לא היה תקציב מאושר למועצה ולא הוגשה הצעת תקציב למועצה.

בנוהל התמיכות נקבע כי המועצה, לאחר קבלת המלצת הוועדה המקצועית, רשאית בנסיבות מיוחדות ומטעמים שיירשמו להחליט על תשלום מקדמת תשלום למוסד ציבור אשר קיבל תמיכה בשתי שנות התקציב הקודמות ואשר הגיש בקשה לתמיכה בשנת הכספים נושאת התמיכה, ובלבד שגובה התשלום במסגרת המקדמה לא יעלה על עשרים וחמשה אחוזים מסך כל התמיכה שקיבל מוסד הציבור בשנה הקודמת; ההחלטה טעונה אישור גזבר הרשות. עוד נקבע כי תנאים מוקדמים להענקת מקדמה למוסד ציבור הינם הגשת בקשה מיוחדת לכך על-ידו, הנתמכת במסמכים המנמקים את הצורך במקדמה וכן המלצת הוועדה המקצועית. (סעיף 13.9 ו-13.10)

בבדיקה עולה כי אישור מקדמת התשלום נעשה שלא בהתאם לתנאים שנקבעו בנוהל התמיכות לענין אישור הענקת מקדמה למוסד ציבור.

- הוועדה המקצועית המליצה בפני חברי המועצה בתאריך 21.1.2019 ובהתאם לכך הועברה הודעה לחברי המועצה מתאריך 21.1.2019 לשם קבלת אישורם המיוחד לתשלום המקדמה, לשלם מקדמה לעמותה בסכום 150 א"ש, "**המהווים 50% משיעור התמיכה שאושרה לשנת 2018 אך לא חולקה מהטעם שאישורה היה סמוך לסוף שנת 2018**".
- הוועדה המקצועית התבססה בדיוניה מתאריך 17.1.2019 ומתאריך 21.1.2019 באשר לאישור תשלום המקדמה על סעיף 4.3 לנוהל התמיכות שמסדיר את אישור ותשלום תמיכה בהיעדר תקציב מאושר כדין בלבד. נראה שהוועדה המקצועית לא בחנה את סעיפים 13.9 ו-13.10 לנוהל התמיכות. סעיף 4.3 דן קובע כי לא תאשר, המועצה בטרם אושר תקציב המועצה כדין, מתן תמיכה באופן מצטבר בשיעור העולה על 50% מסכום התמיכה שחולקה באותו נושא תמיכה בתקציב השנתי הקודם.
- התשלום במסגרת המקדמה עלה על עשרים וחמשה אחוזים מסך כל התמיכה שאושרה מועצת הרשות בתאריך 3.1.2019 לאותה עמותה במסגרת בקשתה לשנת 2018 בהתבסס על המלצה ועדת התמיכות מתאריך 1.1.2019 !!
- הוחלט על תשלום המקדמה לעמותה דן למרות שלא קיבלה תמיכה בשתי שנות התקציב הקודמות. תשלום התמיכה שהועבר לעמותה בתאריך 1.1.2017 התייחס לבקשה לשנת 2016, דבר שאף צוין בבקשת העמותה מתאריך 17.1.2019.
- אישור התמיכה בעמותה במסגרת בקשת התמיכה לשנה הקודמת, קרי: שנת 2018, נעשה למרות שלא היתה המלצה של הוועדה המקצועית בהרכבה המלא ובעוד שלא הושלמו כל המסמכים שנתבקשו עד לתאריך 1.1.2019, אף גם כאשר לא היתה התייחסות של גזבר המועצה לתקציב התמיכה ולמסמכים הכספיים. לחילופין לא היתה חוות דעת חשבונאית לכך.
- המלצת הוועדה המקצועית לתשלום המקדמה מתאריך 21.1.2019 נעשה למרות שלא פורסמה הודעה להגשת בקשות תמיכה לשנת 2019.
- הגשת "בקשה מיוחדת" לתשלום המקדמה והגשת בקשה לתמיכה עבור 2019 על ידי העמותה בתאריך 17.1.2019, שאינה נתמכת במסמכים מתאימים, נעשה על ידי העמותה דן בלבד, שלא במסגרת הודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה לשנת 2019 ולפני הגשת הצעת תקציב לשנת 2019 למועצת הרשות.

במועד זה המועצה לא אפשרה זאת למוסדות ציבור ועמותות נוספות בתחום הספורט !

- הועדה המקצועית התייחסה כי העמותה הסתמכה על כל המסמכים שהשלימה ביום 30.12.2018 והגישה את בקשה בשנית בתאריך 17.1.2019 ! הועדה המקצועית קבעה כי על העמותה להשלים את המסמכים הנוגעים לשנת 2019 בהתאמה.

לצד זה, לאחר השלמת המסמכים בתאריך 3.1.2019, עדיין היה חסר דוח כספי מבוקר לשנת 2017 ואישור רו"ח על תקינות הבקשה לשנת 2018 לרבות עמידה בהוצאות הנהלה וכלליות!

- במסגרת דיוני הועדה המקצועית בבקשה לתשלום המקדמה, לא היתה התייחסות למצב הכספי של העמותה בהתאם לבדיקה של המסמכים התקציביים והכספיים שהעמותה הגישה במסגרת בקשת התמיכה לשנת 2018 ו/או מסמכים כספיים נוספים ובמיוחד אישור רואה חשבון מטעם העמותה על המצב הכספי והתזרימי של העמותה, ככל שהומצאו !

- העמותה נימקה את בקשתה המיוחדת לתשלום המקדמה כי "אי העברת סכום התמיכה שאושרה לעמותה לשנת 2018 על-סך 300 א"ש, יוצר מצוקה קשה שכתוצאה ממנה עלולה העמותה להודיע על הפירוק עוד היום". אולם לא צירפה מסמכים התומכים בנימוק זה.

הרי התמיכה משולמת למוסד ציבור למען ביצוע פעילות לאוכלוסייה המקומית. להוסיף לכך כי העמותה הנ"ל לא קיבלה הודעה מהמועצה במהלך שנת 2018 ואפילו בשנת 2017 על התמיכה שאושרה לקיום פעילות או על שיעור התמיכה שהוקצה לנושא הפעילות, וזאת בכפוף לאישור התקציב ומשיקולי תזרים. לכן לא ברור למה העמותה מתבססת ונשענת על המועצה בניהול ענייניה הכספיים !!?

כל זאת, כאשר לא צורפו מסמכים המעידים על מצבה הכלכלי של העמותה ! אפילו לא הוצג מצב כספי קשה, כנטען בבקשה לתשלום מקדמה, במסגרת בקשת התמיכה לשנת 2018 ובמסמכים הכספיים שהושלמו בחודש דצמבר 2018 ובתחילת חודש ינואר 2019 !

- בהתאם למסמכים הכספיים שהוגשו למועצה החל מחודש נובמבר 2018 עד לחודש דצמבר 2020 שמתייחסים לאותה נקודת זמן, אילו היה נבחן המצב הכספי של העמותה ולכל הפחות היה נדרש הצגת אישור יתרות לתאריך 31.12.2018 ואישור רו"ח למועד הגשת הבקשה לתשלום המקדמה, היתה עולה תמונת מצב שונה.

- לא נמצא אישור של מועצת הרשות לתשלום המקדמה ותיעוד אישוריהם של חברי המועצה.

- לא נדרשה העמותה להגיש ערבות נוספת, נוסף להתחייבות של יו"ר העמותה בלבד, להבטחת החזר המקדמה למועצה אם בסופו של דבר לא תאושר התמיכה. (סעיף 13.11)

הביקורת מעירה כי היה ראוי ונכון שהועדה המקצועית תבחן את תשלום המקדמה ומידת קיום התנאים הרלוונטיים שנקבעו בנוהל התמיכות, במיוחד בקשה מיוחדת לתשלום מקדמה הנתמכת במסמכים המנמקים את הצורך במקדמה, קרי : המצב הכלכלי הקשה והמצב החשבונאי המשקף והעדכני של העמותה במקרה דנן !

הביקורת סבורה כי לא היה סביר לאפשר לעמותה כאמור הגשת בקשה לתמיכה כאשר לא פרסמה המועצה הודעה להגשת תמיכה למוסדות הציבור לאחר הגשת הצעת התקציב לשנת 2019.

הביקורת ממליצה לבחון וליישם את הוראות נוהל התמיכות בנושא תשלום מקדמה. מומלץ לקיים דיון בבקשה מיוחדת לתשלום מקדמה כשהיא נתמכת במסמכים המנמקים את הצורך במקדמה.

הביקורת תדגיש כי בבחינת הבקשה המיוחדת לתשלום מקדמה, על הועדה המקצועית להתייחס לקיום התנאים לתשלום המקדמה ולגבש המלצה מתאימה, ובלבד שגובה התשלום במסגרת המקדמה לא יעלה על עשרים וחמשה אחוזים מסך כל התמיכה שקיבל מוסד הציבור בשנה הקודמת, ככל שקיבל.

5. אישור תבחינים למתן תמיכות – אישור לאחר מועד הפרסום לציבור

במהלך הרבעון אחרון לשנת 2014 הובא לאישור המועצה הצעת תבחינים הנשענת על תבחינים של רשות מקומית מסוימת ושלא הותאמה לדלית אל כרמל. כך שהיה חוסר בהירות לענין התבחינים שאושרו !! יתרה מזו, לא פורסמו תבחינים מאושרים באתר האינטרנט של המועצה לתקופה בין שנת 2014 עד לשנת 2017 ! נראה שלא היו תבחינים לתמיכה שהותאמו למועצת דלית אל כרמל, אשר בדקה והכינה הועדה המקצועית ונבחנו על ידי ועדת התמיכות עבור השנים 2014-2017.

בבדיקה עלה כי מועצת הרשות אישרה תבחינים חדשים לתמיכה לשנת 2018, לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועצת המשפטית למועצה מיום 20.9.2017 לענין הצעת התבחינים והתאמתם להוראות הדין ובהתאם להמלצת ועדת התמיכות מתאריך 10.10.2017, בישיבתה שהתקיימה בתאריך 17 באוקטובר 2017, כלומר לאחר ה- 1 בספטמבר 2017 (דהיינו שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה) !! עם זאת, תבחינים מאושרים אלה לא פורסמו באתר האינטרנט של המועצה !!

באופן דומה, המועצה אישרה תבחינים לתמיכה לשנת 2019, לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועצת המשפטית למועצה מיום 2.6.2019 לענין התאמת התבחינים להוראות הדין ובהתאם להמלצת ועדת התמיכות מתאריך 2.6.2019, בישיבתה שהתקיימה בתאריך 4 יוני 2019 ולא לפני כן !! בסמוך למועד זה, פורסמו התבחינים המאושרים לשנת 2019 באתר האינטרנט של המועצה.

כך גם פעלה המועצה לאשר תבחינים לתמיכה לשנת 2020, לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועצת המשפטית מיום 2.2.2020 לענין התאמת התבחינים להוראות הדין, בישיבתה שהתקיימה בתאריך 4.2.2020, אך זאת לאחר פרסום הודעה להגשת בקשות לתמיכה לשנת 2020 !

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כי התבחינים לשנת 2020 הם זהים לתבחינים לשנת 2019. אין מדובר בגיבוש של תבחינים חדשים ו/או בתיקונם, אליהם מתייחס סעיף 8.2 בנוהל התמיכות בחוזר המנכ"ל, אשר יאושרו לפני ה-1 בספטמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה, וכי מדובר באשרור תבחינים קיימים שאושרו בשנה קודמת / שנים קודמות. מאחר ואין הוראה בחוזר מנכ"ל כי יש לאשר מידי שנה תבחינים קיימים שאינם חדשים, היועמ"ש סבורה שניתן להסתמך על תבחינים של שנה קודמת כאשר גם מבקשי התמיכות הם אותם מבקשים. כך שכן, אין מניעה לאשרר את התבחינים הקיימים לפיהם תידון ועדת התמיכה בבקשות שיוגשו בהתאם לפרסום. שכן, חוזר המנכ"ל אינו מתייחס למועד בו יאושרו תבחינים קיימים (שאינם חדשים).

ראוי לציין לחיוב את אישור התבחינים לתמיכה לשנת 2021 אושרו בישיבת המועצה בכינוסה בחירום בשל משבר קורונה בתאריך 1.9.2020, וזאת לאחר שקיבלה חוות דעת בכתב מהיועמ"ש למועצה מתאריך 23.8.2020. התבחינים המאושרים לשנת 2021 פורסמו באתר האינטרנט של המועצה.

הביקורת **תעיר** כי על המועצה ליישם את הוראות נוהל התמיכות לענין אישור התבחינים לתמיכות. חשוב להיערך כראוי כשמדובר בתבחינים חדשים או בתיקונם של תבחינים, ולהשלים זאת עד לפני ה- 1 בספטמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה. ככל שמדובר באשרור של תבחינים קיימים, **יער** שיש לציין זאת בהחלטה לאשרור התבחינים הקיימים לפני מועד פרסום ההודעה להגשת בקשות לתמיכה לשנה הרלוונטית, ולפרסם הודעה מתאימה. יודגש כי חשוב להעמיד את התבחינים המאושרים לעיון הציבור ולפרסם אותם באתר האינטרנט של המועצה בסמוך למועד אישורם.

הביקורת **ממליצה** ליישם את הוראות נוהל התמיכות לענין אישור התבחינים ופרסומם ולענין מתן תמיכות לפי התבחינים שנקבעו לפי נוהל התמיכות. **מומלץ** שהתבחינים שייקבעו על ידי מועצת הרשות, יהיו ענייניים, שוויוניים ויתחשבו בצרכי האוכלוסייה במועצה ובצורך במתן שירותים לכל חלקי האוכלוסייה. הועדה המקצועית תכין ותגיש הצעה לתבחינים חדשים לתמיכה או לתיקונם לאישור מועצת הרשות, **לא** יאחר מחודשיים לפני המועד הקבוע לאישור התבחינים על ידי המועצה. הצעת התבחינים תאושר על ידי מועצת הרשות **לא יאוחר** מ- 1 בספטמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה. התבחינים המאושרים **יעמדו לעיון** תושבי הרשות במשרדי המועצה המקומית ו**פורסמו** התבחינים באותו מועד באתר האינטרנט של המועצה המקומית.

תהליך של גיבוש, אישור ופרסום התבחינים לתמיכות לתקופה 2015-2021 יוצג בטבלה מס' 4 להלן:

פרסום הודעה להגשת בקשה לתמיכה בעיתונות	תבחינים לתמיכות					תבחינים לשנת
	פרסום התבחינים באתר האינטרנט של המועצה (בסמוך למועד האישור לפי הנוהל)	מועד דיון ואישור מועצת הרשות (עד ה- 1 בספטמבר של השנה הקודמת לשנה אליה מתייחסים התבחינים – חדשים/תוקנו)	מועד דיון בועדת המשנה לתמיכות	מועד דיון בועדה המקצועית	חוות דעת יועץ/ת משפטית/ת למועצה	
-	לא פורסמו באתר האינטרנט ולא הועמדו לעיון הציבור, ככל הנראה לא הותאמו למועצה.	ברבעון אחרון 2014 אושר לפעול לפי נוהל התמיכות והוצגה דוגמה – תבחינים של רשות מקומית אחרת.	-	-	לא נמצאת חו"ד משפטית של היועץ המשפטי הקודם	2015
-	-	-	-	-	-	2016
-	-	-	-	-	-	2017
9.11.2017	לא פורסמו	17.10.2017	10.10.2017	8.10.2017	20.9.2017	2018
24.5.2019	יוני 2019 * לא נמצא העתק באתר האינטרנט של המועצה מאחר ומידע זה לא נשמר בהיסטוריה!	4.6.2019	2.6.2019	2.6.2019	2.6.2019	2019
31.1.2020	צוין בהודעה להגשת בקשת תמיכה כי יפורסמו החל מתאריך 5.2.2020 * לא נמצא העתק באתר מאחר ומידע זה לא נשמר בהיסטוריה!	4.2.2020	3.2.2020	-	2.2.2020	2020
22.1.2021	פורסם; צוין בהודעה להגשת בקשת תמיכה כי יפורסמו החל מתאריך 18.1.2021!	1.9.2020		הובהר ע"י מנכ"ל המועצה כי מדובר באותם תבחינים של שנה קודמת; יש לציין זאת במפורש.	23.8.2020	2021

6. הודעה על הגשת בקשות לתמיכה –

בדיקת הביקורת העלתה כי המועצה פרסמה הודעה לציבור בדבר האפשרות לקבל תמיכה בשנים 2018-2020 וברבעון הראשון לשנת 2021. לעומת זאת, בשנים שקדמו 2017 - 2015, המועצה לא פרסמה הודעה על הגשת בקשות לתמיכה בהתאם לנוהל התמיכות אלא בתחילת חודש 12/2016! יתכן מאחר ובתקופה זו לא נכלל בתקציב המועצה סכום לתמיכה במוסדות ציבור, במיוחד הענקת תמיכה ישירה.

בחודש נובמבר 2014 פורסם מידע כללי בלבד לענין תמיכה במלכ"רים והגשת בקשות לתמיכה לשנת 2015, אולם לא פרסמה הודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה ולא פורסם טופס הבקשה.

המועצה פרסמה הודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה עבור שנת 2018, 2019, 2020 ו- 2021 בעיתונות ובאתר האינטרנט של המועצה כמתחייב בנוהל התמיכות. אך פרסום ההודעות כאמור לא היה בטווח זמן של שבועיים לכל המאוחר לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה.

נתוני ההודעות להגשת בקשות לתמיכה ומועדי הגשת הצעות התקציב לשנים 2018-2021, יוצגו בטבלה מספר 5 להלן :

מועד אישור תבחינים ופרסום באתר האינטרנט	מועד אחרון להגשה בקשה בהודעת ההארכה	הודעה על הארכת המועד להגשת בקשה לתמיכה	מועד אחרון נקבע בהודעה	מועד פרסום ההודעה להגשת בקשה לתמיכה	מועד אישור התקציב במועצת הרשות	מועד הגשת הצעת התקציב למועצה	הצעת תקציב לשנת
17.10.2017 לא פורסמו	-	-	30.11.2018 פחות מ-30 יום	9.11.2018	28.6.2018	18.6.2018	2018
4.6.2019 פורסמו ביוני 2019	12.9.2019	23.8.2019 החלטת מועצה מ- 6.8.2019	20.6.2019 פחות מ-30 יום	24.5.2019	11.2.2019	30.1.2019	2019
4.2.2020 פורסמו ב-2/2020 כפי צוין בהודעה	30.5.2020	24.4.2020 החלטת מועצה מ- 7.4.2020	15.3.2020	31.1.2020	26.1.2020	14.1.2020	2020
1.9.2020 פורסמו בחודש 1/2021 כפי צוין בהודעה	8.4.2021	26.3.2021 (בעיתון) החלטת מועצה מ- 2.3.2021	22.2.2021	22.1.2021	24.12.2020	13.12.2020	2021

מהנתונים בטבלה לעיל עולה כי פרסום ההודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה היה לאחר אישור התקציב במועצה ולא בסמוך למועד הגשת הצעת התקציב למועצה ועד כשבועיים לכל המאוחר ממועד זה. הפרסום האמור היה בחלוף פרק זמן העולה על 3 חודשים ממועד אישור התקציב במועצה לשנת 2018 ולשנת 2019, וכן לאחר חודש ממועד אישור התקציב לשנת 2021.

זאת ועוד, עולה כי ההודעה על הארכת המועד להגשת בקשה לתמיכה לא התפרסמה סמוך לאחר ההחלטה על הארכת המועד במיוחד, אלא לאחר פרק זמן העולה על 15 ימים ממועד החלטת המועצה על הארכת המועד בשנים 2020 ו- 2019 וגם ברבעון הראשון לשנת 2021.

מתקבל על הדעת כי הקביעה בנוהל התמיכות שפרסום הודעה למוסדות הציבור להגשת בקשה לקבלת תמיכה, כבר בשלב הדיון בהצעת תקציב השנתי, נועדה לאפשר למקבלי ההחלטות ללמוד על הפעילות של מוסדות הציבור בתחומה ולנהוג באופן ענייני ושוויוני בהתחשב בצרכי האוכלוסייה המקומית ובצורך במתן שירותים לכל חלקי האוכלוסייה. מכאן חשוב ליישם נוהל התמיכות ולנהוג על פיו.

מעיון בהודעות על הגשת בקשות לתמיכה בשנים 2018 עד 2021 עולה כדלהלן :

- ההודעות בדבר האפשרות לקבל תמיכה לשנת 2018 ולשנת 2019, הן זהות ופונות לעמותות ואגודות ספורט הקיימות ופועלות בתחומה בלבד. בהודעות אלו לא פורסם מידע לענין המקומות בהם פורסמו התבחינים ושבהם ניתן לקבל העתקם וטפסי הבקשה.
- המועד האחרון שנקבע להגשת הבקשות לתמיכה בהודעה לשנת 2018 ובהודעה הראשונה לשנת 2019 היה פחות מ- 30 יום לאחר מועד פרסום ההודעה כאמור.
- ההודעות בדבר האפשרות לקבל תמיכה לשנת 2020 ו- 2021, הן זהות ופונות למוסדות הציבור, עמותות ואגודות ספורט הפועלים בתחומה החינוך, התרבות, הספורט, הרווחה ודת, להגיש בקשות לתמיכה. בהודעות לשנת 2020 ולשנת 2021 צוין כי התבחינים לקבלת התמיכה יפורסמו באתר המועצה החל מתאריך 5.2.2020 / 18.1.2021, בהתאמה.
- התבחינים לקבלת התמיכה לשנת 2020 נדונו בישיבת המועצה שהתקיימה בתאריך 4.2.2020 וצוין בהודעה כאמור לעיל שהתבחינים יפורסמו באתר המועצה החל מתאריך 5.2.2020. זאת אומרת התבחינים אושרו לאחר פרסום ההודעה בדבר האפשרות לקבל ולהגיש בקשה לתמיכה לשנת 2020 בתאריך 31.1.2020. כך אף לא צוין בהודעה לקבלת תמיכה לשנת 2020 כי התבחינים לשנת 2019 הם התבחינים שניתן להסתמך עליהם והם מתייחסים לשנת 2020.
- בהודעות לשנת 2020 ולשנת 2021 לא פורסם מידע על מקום שבו ניתן לקבל טפסי הבקשה.
- בהודעות דנא שפורסמו לא נקבע כי ניתן לפנות לוועדת התמיכות בשאלות הבהרה ואת דרך העברת השאלות.

הביקורת מעירה כי על המועצה באמצעות מנכ"ל המועצה ליישם הוראות נוהל התמיכות בענין פרסום הודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה, וזאת לפי הסדר שנוהל התמיכות מתווה ובמועדים שנקבעו למען קידום שוויון, יעילות, שקיפות ומנהל תקין. ההודעה תכלול את הפניה לתבחינים המאושרים והמקום בו הם מפורסמים וכן לטופס הבקשה והמקום בו פורסם טופס הבקשה שיותאם למועצה.

הביקורת ממליצה ליישם את נוהל התמיכות בענין הודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה. ככל שבהצעת התקציב של המועצה המקומית, נכלל סכום לתמיכה במוסדות ציבור, תפרסם לכל היותר כשבועיים לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה, הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה, בכפוף לאישור התקציב. **מומלץ** לכלול בהודעה שתפורסם את הפרטים בנוהל התמיכות ובתבחינים. כך בהודעה שתפורסם יודגש כי אין ודאות שייקבע תקציב לנושא התמיכה, ואם כן, מה יהיה שיעורו, ויצוינו סוג המוסדות הזכאים לתמיכה, המקומות בהם פורסמו התבחינים ושבהם ניתן לקבל העתקם וטפסי הבקשה, וכן יצוין המועד האחרון להגשת בקשות לתמיכה. המועד האחרון שהינו המועד הקובע להגשת בקשות כאמור, יהיה 30 יום לפחות לאחר מועד פרסום ההודעה. **מומלץ** לפעול בהתאם לנוהל התמיכות ככל שתחליט להאריך את המועד והודעה על כך תפורסם סמוך לאחר ההחלטה על הארכת המועד, באופן שיאפשר לפחות 7 ימים להגשת הבקשות לאחר פרסום ההודעה על הארכת המועד.

הביקורת ממליצה להתאים את טופס הבקשה על צירופיו למועצה ולתבחינים שאושרה על ידה כדין. **מומלץ** לקבל את הבקשות לקבלת תמיכה, הטפסים והמסמכים המבוקשים, ושאלות הבהרה באופן מקוון. **מוצע** ללמוד מהתנסויות טובות ולענין בשיטות עבודה ומודלים של רשויות מקומיות אחרות (Best Practice) בתחום התמיכות במוסדות ציבור.

7. בחינת הבקשה לקבלת תמיכה וצירופיה – חוסר בהירות ושלמות

בבדיקה עולה כי הבקשות לקבלת תמיכה הוגשו בחסר וכי נתונים ומסמכים שונים הושלמו עקב פניות המועצה למוסד הציבור המבקש באמצעות מנכ"ל המועצה בעיקר, אשר פעל בהתאם לנוהל התמיכות בענין זה, דבר זה נמשך לפרק זמן לא סביר במיוחד בשנים 2019 ו-2020!

ניתן לראות בבירור את החוסר בנתונים ובמסמכים המתייחסים לבקשות התמיכה שהוגשו ואת התמשכות זמן הטיפול ואפילו גם אי ההיענות מוסדות הציבור לחלק מבקשות המועצה להשלמת מסמכים במועד שקבעה, הן בחוות הדעת של היועצת המשפטית למועצה והן בהתכתבויות ובפרוטוקולים של הוועדה המקצועית וועדות המשנה לתמיכות בתקופה שנבדקה.

מבדיקה עולה כי לא הושלמו מסמכים מהותיים ומסיבה זו התמשך זמן הטיפול, למרות זאת הועדה המקצועית קיימה דיון בבקשה והעבירה את המלצתה לוועדת התמיכות אשר קיבלה את המלצתה והמליצה בפני מועצת הרשות לאשר את התמיכות! לא די שכך, אף נתקבלו החלטות של מועצת הרשות המתייחסות לבקשות תמיכה לשנת 2016 ולשנת 2018 – "לאשר בכפוף להשלמת אישור ניהול תקין לשנת 2016"; "לאשר בכפוף לאישור ועדת התמיכות המקצועית" (בהתאמה)!

אוסף לכך כי בנוהל התמיכות נקבע כי העברת חוות דעתה של הוועדה המקצועית לאחר שנתקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים, תהיה לא יאורך מחודש ינואר של שנת התקציב שאליה נועדה התמיכה. ייתכן כי מאחר וברוב השנים שנבדקו הצעת התקציב מוגשת למועצה לאחר תחילת השנה שאליה נועדה התמיכה, לא יושמה הוראה זו.

מעיון בבקשות לקבלת תמיכה שהוגשו לשנים 2018-2020 עולה, כי כל בקשות לקבלת התמיכה שהגיש אותו מוסד הציבור הוגשו ללא חתימת רו"ח מטעם המוסד ואישורו בדבר נכונות פרטי הבקשה והמסמכים המצורפים אליה וזאת בהתאם לנוהל התמיכות המחייב והרלוונטי למועד הביקורת, ללא פירוט שמות של כל חברי הנהלה וכתובותיהם, ללא פירוט של מספר עובדים, הוצאות שכר ומספר משתתפים ונתונים להיקף ומועדי הפעילות, וכאשר לא צורפו מסמכים רבים בעיקר אישור ניהול תקין, אישור רו"ח בדבר עמידה בתקרת הוצאות הנהלה וכלליות, ודו"חות ומאזנים כספיים בהתאמה למועד הגשת הבקשה!! חלק מנתונים ומסמכים אלה הושלמו לפי בקשת המועצה לאחר מכן.

למרות זאת, הועדה המקצועית קיימה דיון בבקשות לתמיכה דן.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה לביקורת לעיל כי "לא זכור לי שלא הושלמו מסמכים אחרי חוות דעתנו. כל חוות דעת משפטית מציינת את הצורך בהשלמת מסמכים שנבדקים שנית מועברת חוות דעת משלימה. בבדיקת הבקשות קיימת התייחסות לכל הדוחות והמסמכים בכל אחת מחוות הדעת."

הביקורת מעירה למועצה ולוועדות התמיכות כי לא ניתן לדון ולאשר בקשה לתמיכה כאשר לא הושלמו מסמכים שנוהל התמיכות מחייב לקבל אותם ובעוד שלא נבדקו המסמכים הכספיים המוגשים ביסודיות. דבר שנוגד את סדרי מינהל תקין ועקרון השוויון. הביקורת תעיב כי לא ניתן לאפשר השלמת מסמכים במשך חודשים רבים דבר שמתבטא בבזבז זמן וחוסר יעילות. מוסד הציבור המבקש לקבל תמיכה יגיש את הבקשה כנדרש וייענה לדרישות המועצה להבהרות ולהשלמת מסמכים ונתונים באמצעות הגורם המורשה מטעמו בדיון לכך ובמסגרת המועדים שנקבעו לכך.

ולא עוד אלא עולה כי מאזני הבוחן המוגשים לוועדת התמיכות אינם סופיים ללא התאמות בנקים וזאת בהשוואה לדוחות הכספיים המבוקרים המתייחסים לאותה תקופה, ואין מתאם בין מאזן שהוגש לבין הדו"ח הכספי המבוקר שהוגש למועצה, המתייחסים לאותה שנה!!

למעלה מזה, עולה כי לא נערכה בדיקה חשבונאית להצעת התקציב שמוסד הציבור הגיש מול המאזן והנתונים הכספיים שהוגשו על ידו! עם זאת, יצוין כי הוועדה המקצועית ערכה בדיקה לסכום ההכנסות מול הוצאות במאזן הבוחן ושיקוף סכום התמיכה שהעבירה המועצה לאותו מוסד ציבור, וזאת במהלך המחצית השנייה של שנת 2019 ושל שנת 2020. כמו-כן, ראוי לציין כי הועלו שאלות כבדות משקל לענין התקציב והאישורים הכספיים בחוות הדעת של היועצת המשפטית שבחנו את בקשות התמיכה.

אציין בחיוב את בדיקות הוועדה המקצועית באמצעות גזבר המועצה להוצאות לרבות שכר במחצית השנייה לשנת 2020 במסגרת הליך הפיקוח.

הביקורת מעירה כי ראוי ונכון שהוועדה המקצועית תבדוק את הצעת התקציב שהגיש מוסד ציבור מול המאזן והנתונים הכספיים שלו ביסודיות לשם תקינות סדרי מינהל, היעילות והשוויון. ראוי שתהיה התייחסות בכתב של גזבר המועצה או מי מטעמו לענין הנתונים התקציביים והכספיים של מוסד הציבור המבקש לקבל תמיכה.

הביקורת ממליצה ליישם נוהל התמיכות לענין פרטי הבקשה לתמיכה והדין בבקשה.

הביקורת ממליצה לקבוע את אופן הגשת הבקשה ע"ג טופס תואם להוראות הדין ולהגדיר את המסמכים והטפסים שיש לצרף לבקשה. מומלץ לקבוע מועדים להשלמת המסמכים ולתיקונים על ידי מוסד הציבור שמבקש את התמיכה ולהשלמת הבדיקות והדיונים בבקשה במטרה ליעל את תהליך הטיפול. מוצע לקבל את התמיכות באופן מקוון ולנהל אתר תמיכות מקוון ולקיים הדרכה והנחיות לשימוש.

הביקורת תוסיף, כי מומלץ להדגיש ולוודא כי טופס הבקשה יכלול שמות וכתובות חברי ההנהלה של מוסד הציבור; יצורף אישור ניהול תקין תקף מרשם העמותות או אישור תקף על ניהול תקין מהרשם המתאים לפי הדין כאשר מדובר במוסד ציבור שאינו עמותה, פירוט פעילות המתבצעת על ידי המוסד הציבור בגינה מבוקשת התמיכה ואת מספר המשתתפים והסכום המבוקש, אישור ר"ח בדבר עמידת מוסד הציבור בתקרת הוצאות ההנהלה וכלליות כפי נקבעו בנוהל הכללי לפי סעיף 3א(ו) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

הביקורת ממליצה בפני ועדת התמיכות והמועצה כי לא לאשר תמיכה במוסד הציבור שלא הגיש כל המסמכים הנדרשים ורלוונטיים בנוהל התמיכות באופן תקין.

דבר נוסף, הביקורת ממליצה לערוך בדיקה מקדימה באמצעות גזבר המועצה או רפרנט מטעמו לענין תקינות ושלמות המסמכים הכספיים שצורפו ושיש לצרף לבקשה לקבלת התמיכה, בהתאמה למועד ההגשה. ככל שלא יצורפו כל מסמכים הכספיים בהתאם לנוהל התמיכות לא תדון הבקשה.

חשוב להדגיש ולהקפיד כשלטופס הבקשה יצורפו, בין היתר אם הבקשה מוגשת בין 1.1 ל-30.6, הדו"ח הכספי המבוקר לשנה שקדמה לשנה הקודמת, ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופת הכספי המבוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה; אם הבקשה מוגשת בין 1.7 ל-30.9 – יצורפו דו"ח כספי מבוקר לשנה שקדמה לשנה הקודמת, דו"ח כספי מבוקר לשנה הקודמת ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופה הדו"ח הכספי המסוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה; ואם הבקשה מוגשת בין 1.10 ל-31.12 – יצורפו דו"ח כספי מבוקר לשנה הקודמת, ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופת הדו"ח הכספי המבוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה.

יתרה מזו, הביקורת ממליץ בפני גזבר המועצה או רפרנט שמטעמו לערוך בדיקה חשבונאית להצעת התקציב שמוסד הציבור הגיש מול המאזן והנתונים הכספיים שהגיש מוסד הציבור. מומלץ לערוך בדיקה צולבת לנתונים הכספיים והתקציביים ולממצאי הפיקוח שנערך מטעם המועצה, ככל שהוענקה תמיכה לאותו מוסד ציבור מבקש.

8. דיון בבקשה בהיעדר חוות דעת בכתב של היחידה המקצועית

עלה כי בתקופה שנבדקה, הועדה המקצועית קיימה דיון בבקשה לתמיכה למרות לא ניתנה חוות דעת בכתב של היחידה המקצועית במועצה שאחראית לנושא התמיכה, על הבקשה לרבות המסמכים והאישורים הוגשו! דהיינו מחלקת ספורט; אגף הרווחה (תמיכות עקיפות ככל והיו עולות לדיון).

לא נמצא אף מקרה אחד של הגשת חוות דעת בכתב של היחידה המקצועית האחראית לתחום הפעילות במועצה על בקשת התמיכה וצירופיה.

הביקורת ממליצה לקיים דיון בבקשה לתמיכה לאחר שנתקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים ושניתנה עליהם חוות דעת בכתב של היחידה המקצועית האחראית לתחום הפעילות במועצה.

9. בדיקת חשש לניגוד עניינים – הרחבת הבדיקה

בבדיקה שנערכה כולל מול היועצת המשפטית למועצה עולה כי הבדיקה לאיתור החשש לניגוד עניינים נעשתה לראשונה במסגרת בחינת הבקשה לתמיכה לשנת 2018 שהוגשה בחודש נובמבר 2018 ובבקשות לתמיכה שהוגשו בשנת 2019 ו- 2020. המוסד הנתמך נתבקש להעביר שאלון לאיתור ובדיקת ניגוד עניינים.

אחד ממוסדות הציבור שקיבל תמיכה והגיש בקשות לתמיכה בשנים שנבדקו, העביר שאלון כאמור החתום על ידי יו"ר המוסד הציבורי בלבד. עקב זאת, היועצת המשפטית למועצה בדקה את המידע בשאלון והעבירה את ההנחיות שלה בנושא הימנעות חבר המועצה שהינו קרובו של יו"ר המוסד מלטפל ולעסוק בבקשות של אותו מוסד ציבור.

יחד עם זאת, לא הועברו שאלון של גזבר מוסד הציבור וחברי ההנהלה של מוסד הציבור, מביניהם עובד מועצה שיש לבדוק את פעילותו במוסד הציבור! במקביל, המועצה לא ביקשה זאת.

בנוסף, המועצה ביקשה לקבל הצהרה על צדדים קשורים ובעלי ענין במסגרת הבקשה לשנת 2020. דבר שהינו נכון וראוי; רצוי לבקש גם הצהרה על העסקת עובדים שהם קרובי משפחה של הנהלת מוסד הציבור, חברי ועדת הביקורת או הגוף המבקר ושל נושאי משרה במוסד הציבור.

הביקורת מעירה כי ראוי ונכון שמנכ"ל המועצה והיועצת המשפטית יבדקו את קיום/היעדר ניגוד עניינים וזיקות של המוסד הציבורי, והבדיקה תכלול נושאי משרה וחברי ההנהלה במוסד הציבור למועצה לרבות חברי המועצה ונושאי המשרה בה.

הביקורת ממליצה להרחיב את בדיקת ניגוד עניינים והזיקות של המוסד הציבורי על כל אורגניו והצדדים הקשורים לו, קרי: הנהלה, נושאי משרה, ועדת ביקורת ובעלי ענין, למועצה על אורגניה השונים כולל חברי מועצה, נושאי משרה וחברי ועדות רלוונטיות של המועצה.

במידה ובבדק נושא ניגוד העניינים והזיקות, הביקורת ממליצה ליידע את כל הגורמים הנוגעים לדבר במועצה באשר לחוות דעתה של היועצת המשפטית למועצה והסדר למניעת ניגוד עניינים שהתגבש, וזאת כדי לפעול במסגרת תפקידם ואחריותם.

יודגש על המועצה באמצעות המנכ"ל והיועצת המשפטית למועצה להקפיד על קיום הסדר ההימנעות מלטפל בתמיכה ומלהביע עמדה בישיבה בנושא התמיכה ובנושאים הנוגעים לה, במישרין ובעקיפין.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה לאמור בסעיף זה לעיל כי "הסדר ההימנעות מתקיים ככל ענין ניגוד העניינים מובא לפתחי".

10. דיון בבקשת התמיכה במועצה – פערים לענין סדר יום של הדיון

כפי שצוין לעיל, הועברה המלצה בדבר הבקשה לתמיכה לאישור מועצת הרשות למרות שלא הושלמו כל המסמכים והאישורים הנדרשים. אפילו היו החלטות של מועצת הרשות לאשר את התמיכה בכפוף להשלמת בדיקה או אישור כמפורט דלעיל.

מבדיקה עלה כי התקיים דיון במועצת הרשות למרות שלא נשלח סדר יום מפורט של הדיון, לפחות שבוע מראש לכל חברי המועצה בהתאם לנוהל התמיכות (סעיף 13.5) ! אף היה דיון בבקשה כשהנשוא לא היה על סדר היום בהזמנה לשיבה (ראה החלטת המועצה מתאריך 3.1.2017).

ולא עוד אלא נתקבלו שתי החלטות בישיבת מועצת הרשות לאשר תמיכה בשתי עמותות ספורט במסגרת בקשות שהוגשו בשנת 2016, בדיעבד, שכבר שולם סכום התמיכה לכל אחת משתי העמותות!

מבדיקה עולה כי הדיון בוועדת המשנה לתמיכות התקיים בדרך כלל באותו יום שהועברה המלצת הוועדה המקצועית בבקשת התמיכה או בסמוך לכך, כך גם דיון במועצת הרשות ! בהתאם לבירור ולבדיקה עולה כי הופעל לחץ על הוועדה המקצועית להשלים בדיקתה ולהעביר את המלצתה בבקשה לתמיכה ! (לדוגמה, בקשה של עמותת לספורט שהוגשה בחודש 11/2018)

מועדי אישור התמיכה בוועדות ובמועצה בין השנים 2019-2020 יוצגו בטבלה מספר 6 להלן :

הערות	מועד דיון ואישור מועצת הרשות	מועדת המלצת ועדת המשנה	מועד המלצת הוועדת המקצועית	בקשה לשנת
נרשם בסדר היום "וועדת תמיכות, חומר ישלח בהמשך"! בהחלטה לא ציון סכום התמיכה ואושרה בכפוף לבדיקת הוועדה המקצועית! אך לא מומשה לכן אושר תשלום מקדמה בתאריך 21.1.2019.	3.1.2019	1.1.2019	1.1.2019 (הרכב ומסמכים חסרים)	2018
נכלל בסדר היום אך פחות מ- 7 ימים; המלצת הוועדה המקצועית היא לאשר ונקבע שיש להשלים מסמכים שנדרשו גם ומסמכים נוספים כדי לקיים פיקוח.	18.12.2019	16.12.2019	16.12.2019	2019

הביקורת מעירה כי נכון ותקין להיערך לדיון בבקשות התמיכה במועצה כשהועבר סדר יום מפורט לדיון לפחות שבוע מראש לכל חברי המועצה. יודגש ויוער כי אין לשלם סכום תמיכה כלשהו ללא אישור המועצה ומבלי שהושלמו האישורים הנדרשים.

למעלה מזה, הביקורת מעירה כי אין להתערב בעבודת הוועדה המקצועית ובעצמאותה ואין להפעיל לחץ לגיבוש המלצה כאשר לא הושלמו האישורים והמסמכים הנדרשים, קל וחומר שהדבר אינו בשליטת הוועדה המקצועית ולא בשל מחדל בעבודתה. הביקורת תעיר כי יש להימנע ממתן הבטחות להענקת תמיכה. דבר אשר עלול לסכל את הליך הבקשה לתמיכה ומטותיו. ברם, יש לקיים את ההליך הנדרש ולדון בבקשת התמיכה בוועדה המקצועית בהתאם לנוהל התמיכות.

הביקורת ממליצה לקיים הוראות נוהל התמיכות לענין דיון בבקשה לתמיכה, בין היתר לשלוח סדר יום מפורט של הדיון בבקשות התמיכה לפחות שבוע מראש, וזאת כשהושלמו כל המסמכים והאישורים הנדרשים, ניתנו חוות הדעת המקצועיות הנדרשות והושלמו הבדיקות המקצועיות, ובהתאם הוגשה המלצת הוועדה המקצועית בבקשה.

11. תקציב מאושר כדין למועצה – שינוי בתקציב ותשלום תמיכה

בדיקת הביקורת העלתה כי בשנים 2015 ו-2016 לא היה תקציב מאושר לתמיכה במוסדות ציבור ובפרט בתחום הספורט. במהלך שנת הכספים 2015 ו-2016 היתה פניה של ראש המועצה לממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים, בהתבסס על אישור מקדים של גזבר המועצה, לאשר שינוי בתקציב המאושר והקצאת תקציב לתמיכות במוסדות הציבור הפועלים בתחום הספורט, וזאת בכפוף לאישור החשב המלווה.

השינוי בתקציב לשנת 2016, שנשען על התקציב המאושר לשנת 2015, התבצע במסגרת פקודת העברה תקציבית מתאריך 10.1.2017, באישור החשב המלווה, באמצעות העברה משלושה סעיפי הוצאות שונים לסעיף תמיכות במוסדות ספורט ולסעיף תמיכות במוסדות שונים. במסגרת זו תוקן רישום תמיכה בסעיף הוצאות בלתי צפויים ובוצעו העברות תקציביות לסעיף תמיכות במוסדות ספורט.

הביקורת תעיר כי נכון וראוי לתכנן מראש את פעילות המועצה ויעדיה לרבות הקצאת תקציב מתאים ומשקף את מהות ההוצאה לפני הביצוע ולא בדיעבד. קל וחומר כי התמיכה בעמותה בתחום הספורט בשנת 2015 היה מסעיף הוצאות בלתי צפויים וכי התמיכה באותה עמותה בבקשה לשנת 2016 בוצעה בתאריך 1.1.2017 ובמסגרת פקודת העברה התקציבית דן אשר הושלמה בדיעבד.

הביקורת ממליצה לקיים את הוראות נוהל התמיכות לענין הענקת תמיכה במסגרת תקציב מאושר כדין ולפעול לקיים את התהליך במלואו כולל קביעת ואישור תבחינים ותקצוב בהתאם לתבחינים המאושרים.

נוסף על כך, הביקורת ממליצה לתכנן מראש את פעילות המועצה, קביעת היעדים הרשתיים וסדרי העדיפות לרבות בענין הענקת התמיכות. בהתאם לכך, לקיים את תהליך התקצוב במלואו כולל קביעת או התאמת התבחינים לתמיכות למדיניות, לתוכניות אב בתחומי הפעילות וליעדי המועצה באופן המתיישב עם מטרות נוהל התמיכות, אישור התבחינים ותקצוב תמיכות וחלוקתו באופן שמבטא את היעדים הרשתיים וסדרי העדיפות בתוכנית העבודה ותואם לתבחינים המאושרים.

12. דיון הועדה המקצועית – הרכב חסר

בדיקת הביקורת העלתה כי התקיימו דיונים בועדה המקצועית בהרכב חסר. כך נמצא כי דיון בבקשה לתמיכה של עמותה בתחום הספורט לשנת 2015 ותמיכה בבקשה לתמיכה של אותה עמותה בחודש ינואר 2019.

הביקורת מעירה כי לא נכון ולא תקין לקיים ישיבה של הועדה המקצועית בהרכב חסר שלא בהשתתפות כל חברי הועדה, קרי: מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה והיועצת המשפטית למועצה.

הביקורת ממליצה לפעול בהתאם לנוהל תמיכות כך שכל ישיבה של הועדה המקצועית טעונה השתתפות כל חברי הועדה המקצועית או נציגיהם.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה לאמור בסעיף זה לעיל כי: "לא נתנה החלטה ללא אישור של כלל ההרכב אף אם באחד מהישיבות נעדר אחד החברים".

13. הענקת תמיכות עקיפות – העדר ריכוז כללי בנספח לתקציב ודיון בועדה

בדיקת הביקורת העלתה כי חרף העלאת נושא בחינת ואישור תמיכות עקיפות בשנים 2014 ו-2015 במסגרת מעקב אחר תיקון ממצאי ביקורת משנים קודמות ולמרות הנחיות ראש המועצה בעיקר במהלך שנת 2014 ובשנת 2019, לא התקיים דיון בתמיכות העקיפות שהוענקו. למעשה המשיכה המועצה להעניק תמיכות עקיפות כפי נהגה לעשות גם בשנים שנכללו בבדיקת הביקורת.

חשוב להבחין בין תמיכה במוסדות ציבור שאינה מכח חקיקה או הסכמים סטוטוריים עליה חל נוהל התמיכות לבין השתתפות המועצה בתקצוב מוסדות ציבוריים וגופים סטוטוריים שונים הן מכח חקיקה ותקנות (כיבוי אש, מד"א שירותי נט"ן) והן מכח הסכמים והסדרים (כגון: הועדה לתכנון ובניה).

בנוסף, המועצה מאפשרת ניהול והפעלת מוסדות ציבור על ידי רשתות או עמותות, כגון: מוסדות חינוך ומרכז יום לקשיש, כשהדרך הראויה היא באמצעות מכרז או הסדר סטוטורי והסכמים נגזרים מכך. במקרה זה השתתפות או תמיכה כספית מהמועצה שהיא מעבר למסגרת המחייבת ולתנאי ההתקשרות מהווה תמיכה עליה חל נוהל התמיכות. לדוגמה: ויתור על סכומי ההשתתפות העצמית.

בחזרה לנושא התמיכות, הענקת תמיכות מכל סוג, הן ישירה והן עקיפה, תינתן בהתאם לנוהל התמיכות. הועדה המקצועית לא קיימה דיונים בתמיכות עקיפות, בין באופן מרוכז ובין באופן פרטני.

לאמתו של דבר, המועצה באמצעות מנכ"ל המועצה לא מיפתה את מוסדות הציבור הנתמכים על ידה ואת השימושים הנעשים בנכסיה על ידי מוסדות הציבור כולל דרך הענקת זכות השימוש ותקופתה, כלומר: הקצאה, שכירות, רשות שימוש ללא תמורה או בתמורה סמלית, בין בקיזוז דמי שימוש ממוסד הציבור הנתמך בתמיכה ישירה ובין רשות שימוש ללא קיזוז דמי שימוש ממוסד הציבור. בהתאם למיפוי ולבדיקות אלה, המועצה היתה אמורה להסדיר את השימושים בנכסי המועצה ואת נושא התמיכות העקיפות.

בהתאם לבדיקה, סוגי התמיכות העקיפות שהוענקו בשנים 2015-2020 יוצגו בטבלה מספר 7 להלן:

תחום פעילות	תיאור התמיכה	היקף ההוצאה	מרכיבי ההוצאה
ספורט	שימוש במגרש עירוני לכדורגל - לתקופה העולה על שנה - לרוב על ידי עמותה מסוימת במשך שנים. עמותה זו קיבלה תמיכות. - תמיכה ללא קיזוז דמי שימוש - הכנסות מפרסומים מסחריים במגרש העירוני נשארו לעמותה.	כ-30 א"ש לשנה	שיזרוע מגרש; דשנים; חמורי ניקוי ואחזקה; כיבודים; מים וחשמל.
ספורט	שימוש במגרש עירוני לכדורגל - כנ"ל; ללא קיזוז דמי שימוש (יחסי)	כ-160 א"ש לשנה	הוצאות שכר עובד אחזקה ומנהל המגרש העירוני
ספורט	שימוש באולמות ספורט לכדורסל ולכדורעף - לרוב על ידי קבוצות בליגה - לתקופה העולה על שנה קבוצות מנוהלות על ידי עמותות	לא חושבה חלק ממכלול פעילות	אחזקת אולם, מים וחשמל, שכר עובדים לניקוי ולאחזקת האולמות
דת	הענקת שי לחג לבתי התפילה	21 א"ש לשנה	שי לחג – שיק לבית התפילה. יתכן אינה עקיפה
דת	כיסוי הוצאות לבתי תפילה כשירותי דת - ביניהם בתי התפילה מנוהלים כעמותה.	כ-11 א"ש לשנה	הוצאות מים וחשמל של בתי תפילה
רווחה	כיסוי הוצאות נכס שכור בשימוש והפעלת עמותה לתמיכה בנזקקים	כ-35 א"ש לשנה	הוצאות שכר דירה, מים וחשמל
רווחה	כיסוי הוצאות נכס שכור בשימוש והפעלת עמותה לרווחת הנכים והקשישים ** העמותה מקבלת תקצוב ממשד רווחה בגין אחזקת חניכים מזה כ- 7-8 שנים.	כ-42 א"ש לשנה	הוצאות שכר דירה בה נתונים שירותים חברתיים רווחתיים קבוצות קשישים ובעלי צרכים מיוחדים.

יחד עם זאת, ייתכן שהנתונים של התמיכות העקיפות המוצגים בטבלה מספר 7 לעיל אינם מלאים. כפי שצוין לעיל, תקצוב התמיכות העקיפות בתקציב המועצה, לא תמיד מאפשר ללמוד כי מדובר בתמיכה עקיפה ולהבדיל אותה מפעילות בשגרה. להוסיף לכך רישום ושייך לא משקף באופן מלא ומדויק. לצד זה, למרות שניתנו תמיכות עקיפות למוסדות ציבור, לא הוכן נספח לתקציב המועצה הכולל פירוט של שיעור התמיכה העקיפה ומהותה.

גזבר המועצה התייחס לענין תקצוב התמיכות העקיפות כי "ההוצאה מתוקצבת בתקציבי מחלקת הרווחה כחלק מפעילותה השוטפת ולדעתי לא מדובר בתמיכות מאחר ועמותת מ. ועמותת נ. מבצעות שירותים שמחלקת הרווחה אחראית להם. אגב עמותת נ. מקבלת מכסות ממשרד הרווחה באופן שוטף ומדי חודש."

היועצת המשפטית למועצה התייחסה לסוגיית תמיכה בתשלום צריכת המים לבתי תפילה שהעלה ראש המועצה בתחילת חודש אוגוסט 2020, בין היתר כי על פי חוק המועצה ראשית לתמוך בדרך ישירה או עקיפה רק באמצעות נוהל התמיכות במוסד שאינו מלכ"ר ו/או במוסד ציבור. לצורך תמיכה עקיפה במוסד יש לקבוע תבחינים לקבלת תמיכה ומימון הוצאות המים. לאחר קביעת התבחינים (ככל שהמוסד מתאים להגדרות שבנוהל התמיכות) יש לאשר את התבחינים במליאת המועצה. אפשרות נוספת היא שבתי התפילה יפעלו תחת אחת העמותות העוסקות בשירותי דת ובאמצעותם יוכלו לקבל את התמיכה בהתאם לתבחינים שייקבעו.

הביקורת **תעיר** כי היה נכון לפרט את סך הכולל של התמיכות העקיפות בתקציב המועצה במסגרת נספח לתקציב המפרט את שיעור התמיכה העקיפה ומהותה. היה נכון ותקין שהתמיכות העקיפות שהעניקה המועצה יובאו לדיון בפני הועדה המקצועית ובהתאם להמלצתה לאשר אותן במועצה.

הביקורת **מעירה** כי על המועצה לנהוג על פי הדין וליישם את נוהל התמיכות גם בהענקת תמיכות עקיפות. לא מקובל ולא נכון להתעלם מכך ולא ליישם את ההנחיות המנהליות והפנימיות של המועצה. קל וחומר כי נושא זה הועלה הן בביקורות שנערכו בשנים קודמות והן במסגרת הנחיות ראש המועצה וחוות הדעת של היועצת המשפטית למועצה בנושא התבחינים לתמיכה של המועצה. ככל שהתעורר ספק, היה נכון להיוועץ ביועצת המשפטית ולהעביר את הנושא לבדיקתה.

הביקורת **ממליצה** ליישם את נוהל התמיכות בנושא הענקת תמיכות עקיפות, הן במישור התקצוב ופירוט התמיכות העקיפות באופן משקף וברור והן במישור של בחינת מתן התמיכה העקיפה וקיום דיון בה בועדת התמיכות. על המועצה לכלול בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות, ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה, לפרקי התקציב.

נוסף על כך, הביקורת **ממליצה** שוב לערוך מיפוי של הנכסים העירוניים של המועצה והשימושים הנעשים בפועל, בין היתר בחינת דרך השימוש, סוג והיקף השימוש, הימשכות השימוש ועוד. בהתאם לבסיס מידע זה, על מועצה להסדיר נושא זה לפי מהות השימוש ובהתאם להוראות הדין.

הביקורת **ממליצה** לקבוע מדיניות וקריטריונים שוויוניים בנושא שימוש במבנים ומתקנים עירוניים, בין בשכירות ובין חינמי ללא תמורה. **מומלץ** לקבוע את תעריפי דמי שימוש לאחר בחינה כלכלית חשבונאית לכיסוי הוצאות המועצה ולפי מפתח ענייני, ברור ואחיד ולפרסם את התעריפים לציבור. **מוצע** ללמוד מהתנסויות טובות של רשויות מקומיות בענין דמי השימוש בנכסים כולל מבנים, אולמות ומתקנים עירוניים.

14. סיכום ומסקנות –

חרף חוסר הריכוז של התמיכות שאושרו וחולקו ושל סיכומי הדיונים שהתקיימו מידי שנה, בבדיקת מכלול הנתונים והמסמכים שקיבלה הביקורת בנושא התמיכות בתקופה שנבדקה, עולה כי ניתן לחלק את תהליך טיפול המועצה בתמיכות והתנהלותה לשתי תקופות – התקופה הראשונה להענקת תמיכות בין השנים 2015-2017 והתקופה השנייה היא הענקת תמיכות בין השנים 2018-2020. כך שבתקופה השנייה חל שיפור משמעותי בהטמעת נוהל התמיכות בעבודת המועצה ובייחוד בנוגע לתמיכות הישירות. דהיינו נוהל התמיכות היה המסמך המנחה את המועצה בקביעת תבחינים ואישורם; בפרסום הודעת להגשת בקשה לתמיכה; דרך השימוש בטופס שבתוספת לנוהל התמיכות וקביעת המסמכים הנדרשים, בבדיקת הבקשה לתמיכה שנתקבלה ובדרישה להשלמת מסמכים ומתן חוות דעת משפטית; בקיום דיונים בוועדה המקצועית ובוועדת המשנה לתמיכות; ולבסוף בקיום פיקוח אמנם בדיעבד החל מהמחצית השנייה של שנת 2020.

ואולם עדיין עולים ממצאים שונים בהליך טיפול וקיום הפעולות בהתאם נוהל התמיכות והעמידה בלוחות הזמנים שנקבעו בו. אחד הנושאים המרכזיים שמחייבים טיפול הוא ניהול בסיס מידע משקף וריכוז של התמיכות מכל סוג. דבר זה מאפשר לקיים את זכות העיון ושקיפות בפעולות ומסייע בדיוק הבקורות והבדיקות של הגורמים המקצועיים. כך דומה שלא סופקו נתונים עובדתיים ליועצת המשפטית למועצה במסגרת בדיקתה והכנה חוות דעת משפטית המתייחסת לבקשת התמיכה.

עם זאת, עלה כי לא יושם נוהל התמיכות בנוגע להענקת תמיכות עקיפות חרף ההנחיות הפנימיות וההמלצות שהועברו בנושא זה. למעשה חסר מידע מרכזי של תמיכות העקיפות לרבות שיעור התמיכות העקיפות ומהותן. לצד זה, המועצה לא הסדירה את ענין השימושים בנכסים העירוניים כולל קביעת מדיניות וקריטריונים שוויוניים ועניינים תוך התייחסות לסוגי השימוש, היקפם ומהותם.

למרות שחל שיפור בתהליך העבודה למתן תמיכות בשנתיים האחרונות, עולים ממצאים שונים חלקם מהותיים המצביעים על אי קיום נוהל התמיכות וביצוע שאינו תואם לו. במיוחד באשר לעריכת בדיקה חשבונאית לנתונים ולמסמכים הכספיים שהגיש המוסד המבקש במסגרת הדיונים בבקשה, ביחס לתשלום התמיכה והתליית התשלום, בין היתר בהגשת דו"חות תקופתיים, ובקשר לקיום פיקוח על מימוש התמיכה במהלך שנת הפעילות ועם סיומה באמצעות עובד המועצה שמונה לכך, בין היתר בהגשת דו"חות ביצוע ודו"ח כספי מבוקר סמוך לאחר תום שנת הכספים ובקיום ביקורים באתר הפעילות ובמשרדי המוסד המבקש והגשת דיווח מתאים.

בשל הממצאים הנוגעים לתשלום התמיכה ולעיכוב בקיום פיקוח על מימוש התמיכה במהלך תקופת הפעילות בהתאם לנוהל התמיכות, נראה שהמועצה היתה מעוניינת בהענקת התמיכה אך לא בקיום פיקוח אפקטיבי על מימוש התמיכה ובדיקת ביצוע הפרויקט הנתמך כמתוכנן. דבר שמקבל חיזוק נוכח העדר בקרה ומעקב לענין קיום התנאים שנקבעו בהחלטות המועצה ולענין השלמת המסמכים הנדרשים בהתאם לנוהל התמיכות שמחייב את המועצה המקומית.

דומה שהאווירה הכללית במועצה היתה לתמוך במוסדות הציבור שהם בעיקר אגודות ספורט אפילו כאשר לא הושלמו כל המסמכים והבדיקות בוועדה המקצועית וזאת במועד ההחלטה, אף גם הופעל לחץ מסוים על הוועדה המקצועית למרות שלא היה מקום לכך, הגם כשהמועצה נמצאת בהבראה. כך ניתן להבין מהחלטות המועצה להעניק תמיכות ישירות לאגודות ספורט מהתקציב הרגיל של המועצה, בשנים 2015, 2016 ו-2019.

אף על פי כן, הביקורת התרשמה, כי מעבר להערות הנ"ל, באופן כללי, הוועדה המקצועית התנהלה בצורה מסודרת. עם זאת, ראוי לדון בבקשת תמיכה מפורטת וחתומה כדין אליה צורפו כל המסמכים המהותיים בהתאם לנוהל התמיכות. כן ראוי ונכון היה לבדוק את תקציב התמיכה המבוקש ואת הנתונים והמסמכים הכספיים המוגשים בבקשה לתמיכה ולהניח חוות דעת חשבונאית בפני הוועדה המקצועית.

15. המלצות –

הביקורת **ממליצה** בפני המועצה לפעול בהתאם לנוהל התמיכות ולמלא אחר הוראותיו ולפי לוחות הזמנים שנקבעו בו. במקביל, הביקורת **ממליצה** ללמוד מהתנסויות טובות של רשויות מקומיות בנוגע להענקת התמיכה, התאמת הטפסים למועצה כולל אלה הנושאים את הלוגו שלה, להגשת בקשה וטפסים לקבלת תמיכה והעברת שאלות הבהרה באופן מקוון, ולקיום בקרה תקציבית לענין התמיכה, בייחוד אגודות ספורט. הביקורת **ממליצה** למנוע את הישנות הממצאים שהועלו בדוח לעיל בעתיד וליישם את המלצות הביקורת שגובשו בהתבסס על הממצאים שעלו בדוח דלעיל.

1. ריכוז המידע בקשר לתמיכה ופרסומו : שמירת המסמכים, קיום זכות העיון והשקיפות –

הביקורת **ממליצה** שהמועצה תרכז לגבי כל מוסד ציבור הנתמך על ידה את כל המידע בקשר לתמיכה באותו מוסד ציבור. **מומלץ** שהמנהל הכללי של המועצה יעמיד לעיון הציבור במשרדו במועצה וכן יפרסם באתר המועצה המקומית באינטרנט, את החלטות ועדת התמיכות של המועצה בציון שמות של מוסדות הציבור והתמיכה, שאושרה לכל מוסד, כשהן ממוינות לפי התבחינים השונים לתמיכה של המועצה המקומית. חשוב לשמור את המסמכים במלואם.

2. תקצוב התמיכות : פירוט סכומי התמיכות, מהותם וחלוקתם לפי נושאי התמיכה ודיווחיות –

הביקורת **ממליצה** שהמועצה תכלול בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות, ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה, לפרקי התקציב. **יודגש** כי לדרג נבחר אחריות על חלוקת התקציב. **מומלץ** שמועצה באמצעות הגזבר שלה תפרט בנספח לתקציב ולדו"ח הכספי את הסכומים שיועברו או הועברו, לפי הענין, לכל מקבלי התמיכות מתקציב הרשות המקומית לפי פרקי משנה של הסעיף האמור. ככל שהמועצה נתנה תמיכה עקיפה למוסד ציבור, תפרט בנספח לתקציב את שיעור התמיכה העקיפה ומהותה.

3. תקציב מאושר כדיון : קביעת מדיניות ויעדים רשותיים ותכנון תקציבי בהתאם לתבחינים –

הביקורת **ממליצה** לקיים את הוראות נוהל התמיכות לענין הענקת תמיכה במסגרת תקציב מאושר כדיון ולפעול לקיים את התהליך במלואו כולל קביעת ואישור תבחינים ותקצוב בהתאם לתבחינים המאושרים.

נוסף על כך, הביקורת **ממליצה** לתכנן מראש את פעילות המועצה ומתן התמיכות כולל קביעת או התאמת התבחינים לתמיכות למדיניות, לתוכניות אב בתחומי הפעילות וליעדי המועצה באופן המתיישב עם מטרות נוהל התמיכות, אישור התבחינים ותקצוב תמיכות וחלוקתו באופן שמבטא את היעדים הרשותיים וסדרי העדיפות בתוכנית העבודה ותואם לתבחינים המאושרים.

4. תמיכות עקיפות : דיון בועדת התמיכות, תקצוב משקף וריכוז של התמיכות העקיפות –

הביקורת **ממליצה** ליישם את נוהל התמיכות בנושא הענקת תמיכות עקיפות, הן במישור התקצוב ופירוט התמיכות העקיפות באופן משקף וברור והן במישור של בחינת מתן התמיכה העקיפה וקיום דיון בה בועדת התמיכות. על המועצה להכין נספח לתקציב המועצה הכולל פירוט של שיעור התמיכה העקיפה ומהותה.

נוסף על כך, הביקורת **ממליצה** שוב לערוך מיפוי של הנכסים העירוניים של המועצה והשימושים הנעשים בפועל, בין היתר בחינת דרך השימוש, סוג והיקף השימוש, הימשכות השימוש ועוד. בהתאם לבסיס מידע זה, על מועצה להסדיר נושא זה לפי מהות השימוש ובהתאם להוראות הדין. המיפוי כאמור הוא באחריות מנכ"ל המועצה.

הביקורת **ממליצה** לקבוע מדיניות וקריטריונים שוויוניים בנושא שימוש במבנים ומתקנים עירוניים, בין בשכירות ובין חינמי ללא תמורה. **מומלץ** לקבוע את תעריפי דמי שימוש לאחר בחינה כלכלית חשבונאית לכיסוי הוצאות המועצה ולפי מפתח ענייני, ברור ואחיד ולפרסם את התעריפים לציבור. **מוצע** ללמוד מהתנסויות טובות של רשויות מקומיות בענין דמי השימוש בכנסים כולל מבנים, אולמות ומתקנים עירוניים.

5. פיקוח על מימוש התמיכה : שימוש בכספים ודיווח על הנושאים שהפיקוח מכון לברר –

הביקורת **ממליצה** שהמועצה תקיים פיקוח מלא על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה כתנאי לתשלום התמיכה. על המנהל הכללי של הרשות המקומית למנות עובד כשיר מבין עובדי הרשות המקומית לקיים את הפיקוח, במידה ויהיה שינוי בנסיבות. על המפקח לדווח על ממצאיו לוועדה המקצועית.

הביקורת **ממליצה** שפיקוח יעשה על ידי המפקח בהתאם לכללים שייקבעו על ידי הוועדה המקצועית. **מומלץ** שהוועדה המקצועית תקבע תנאים בקשר לתמיכה ודרישות מהמוסד הנתמך לתשלום התמיכה, בהתאם לתבחינים ולהיקף הפעילות וההכנסות של המוסד ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל, דבר שיאפשר קיום פיקוח אפקטיבי על שימוש בכספי התמיכה, וזאת במיוחד כשהמוסד הנתמך ימציא דו"חות תקופתיים, דו"חות ביצוע ודו"ח סיום פעילות במועדים שייקבעו. **מומלץ** שתתקיים בקרה תקציבית מיוחדת לאגודות ספורט. לדוגמה, דו"ח רו"ח בדבר הכנסות מכרטיסים ומנויים למשחקי האגודה לשנה. **מוצע** ללמוד מהתנסויות טובות של רשויות מקומיות בנושא קיום בקרה תקציבית גם בתחום הספורט.

מומלץ לפעול על פי נוהל התמיכות לענין זה, כך שהמפקח או מי מטעמו יתבסס בין היתר על קבלת דיווחים תקופתיים ודו"חות ביצוע מהמוסדות הנתמכים וכן על ביקורים שיערכו בתכיפות הראויה בנסיבות הענין במקום הפעולה של המוסדות. על המפקח לדרוש ממוסד הציבור להגיש לו דו"חות תקופתיים, אשר יכללו נתונים מעודכנים על יתרת פיקדונותיו במוסדות הכספיים ועל ההוצאות וההכנסות בפועל בתקופת הדו"ח לעומת התקציב המאושר, תוך פירוט ההכנסות על מקורותיהן, וכן דו"חות ביצוע בהתאם לדרישותיו. כן על המוסד הנתמך להמציא דו"ח שנתי מבוקר תוך זמן סביר לאחר תום שנת הכספים.

הביקורת **ממליצה** שהדיווח של המפקח יתייחס לכל הסעיפים שהפיקוח מכון לברר על פי נוהל התמיכות. דהיינו על המפקח לפעול על פי נוהל התמיכות, כך הפיקוח יהיה מכון לברר, בין השאר, כי התמיכה משמשת למטרה אשר לשמה ניתנה; מוסד הציבור מקיים את התנאים שקבעה המועצה בקשר לתמיכה ואת הפעילות בגינה ניתנה התמיכה; לא חלו שינויים מהותיים בנוגע למוסד הציבור הנתמך שיהיה בהם כדי להשפיע על אישור התמיכה או על שיעור התמיכה; וכי מוסד הציבור מקיים את פעולותיו בהתאם לכללים או לתקנים שנקבעו בדיון לגופים מסוגו.

דבר נוסף, הביקורת **ממליצה** לקיים את הוראות סעיף 18 לנוהל התמיכות בענין עיכוב או הפסקת תשלום התמיכה או לענין שינוי שיעור התמיכה או סדרי עברתה (לפי הענין), או גביית סכומים כולל סכומים עודפים על התמיכה, ככל שלא קוימו תנאים שנקבעו או שהתחייב להם המוסד הנתמך ובהתאם לממצאי הפיקוח. כפי שנקבע בנוהל התמיכות, ככל שלא הוגשו הדו"חות התקופתיים במועד שנקבע לכך על-ידי המועצה, יעוכב או יופסק תשלום התמיכה על ידי המועצה המקומית לאלתר.

הביקורת **ממליצה** לקיים דיון בממצאי הפיקוח והדיווח שהוגש לוועדה המקצועית. בהתאם לממצאים, ככל שהיו שינויים או חריגה מהוראות הדיון ומהתנאים שנקבעו למתן התמיכה, הוועדה המקצועית תמליץ לנקוט בצעדים המתחייבים להפסקת או לעיכוב תשלום התמיכה או להשבת הכספים בקשר לתמיכה כולל גביית הכספים העודפים ששולמו. **מומלץ** לקיים דיון שנתי במועצת הרשות בענין זה.

6. **תשלום התמיכה : מועדי תשלום והתליית התמיכה לחיזוק הבקרה והפיקוח על מימושה –**

הביקורת **ממליצה** לקיים את הוראות נוהל התמיכות לענין תשלום התמיכה. **מומלץ** שהתמיכה שאושרה תשולם בתשלומים במועדים שייקבעו בהתחשב בהנחיות גזבר המועצה ובאפשרויות המימון שלה, ובמידת האפשר, באופן שימנע מן המוסד הנתמך את הצורך להיזקק למימון ביניים וכן בהתאם לתבחינים שנקבעו ולהחלטות המועצה בבקשת התמיכה; כמו-כן **מומלץ** מועדי התשלום וגובה התשלום שישולם בכל מועד, ייקבעו על פי היקף הפעולות הנתמכות של מוסד הציבור ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל. התשלומים ייקבעו בין היתר מתוך התחשבות בהכנסותיו של מוסד הציבור ממקורות אחרים ובאופן שיבטיח כי תשלום התמיכה יינתן ביחס לקבלת הכנסות מוסד הציבור ממקורות אחרים. דהיינו ליישם את האמור בסעיף 16 לנוהל.

7. **תשלום מקדמה : בחינה בקשה מיוחדת של המוסד שקיבל תמיכה הנתמכת במסמכים מנמקים את הצורך –**

הביקורת **ממליצה** לבחון וליישם את הוראות נוהל התמיכות בנושא תשלום מקדמה. **מומלץ** לקיים דיון בבקשה מיוחדת לתשלום מקדמה כשהיא נתמכת במסמכים המנמקים את הצורך במקדמה.

הביקורת **תדגיש** כי בבחינת הבקשה המיוחדת לתשלום מקדמה, על הועדה המקצועית להתייחס לקיום התנאים לתשלום המקדמה ולגבש המלצה מתאימה, ובלבד שגובה התשלום במסגרת המקדמה לא יעלה על עשרים וחמשה אחוזים מסך כל התמיכה שקיבל מוסד הציבור בשנה הקודמת, ככל שקיבל.

8. **קביעת תבחינים לתמיכה : בדיקה והתאמה שנתית, אישור ופרסום התבחינים במועדים כדן–**

הביקורת **ממליצה** ליישם את הוראות נוהל התמיכות לענין אישור התבחינים ופרסומם ולענין מתן תמיכות לפי התבחינים שנקבעו לפי נוהל התמיכות. **מומלץ** שהתבחינים שייקבעו על ידי מועצת הרשות, יהיו עניינים, שוויוניים ויתחשבו בצרכי האוכלוסייה במועצה ובצורך במתן שירותים לכל חלקי האוכלוסייה. הועדה המקצועית תכין ותגיש הצעה לתבחינים חדשים לתמיכה או לתיקונם לאישור מועצת הרשות, **לא** יאוחר מחודשיים לפני המועד הקבוע לאישור התבחינים על ידי המועצה. הצעת התבחינים תאושר על ידי מועצת הרשות **לא יאוחר** מ- 1 בספטמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה. התבחינים המאושרים **יועמדו לעיון** תושבי הרשות במשרדי המועצה המקומית ו**יפורסמו** התבחינים באותו מועד באתר האינטרנט של המועצה המקומית.

נוסף על כך, **מומלץ** שהתבחינים יהיו מדידים ויכללו מדדים שמאפשרים בחינת ומדידת עמידת מוסד הציבור המבקש בתבחינים.

9. **הודעה להגשת בקשה לתמיכה : פרסום וקביעת מועד אחרון כדן, הפניה לתבחינים ולבקשה –**

הביקורת **ממליצה** ליישם את נוהל התמיכות בענין הודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה. ככל שבהצעת התקציב של המועצה המקומית, נכלל סכום לתמיכה במוסדות ציבור, תפרסם **לכל היותר** כשבועיים לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה, הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה, בכפוף לאישור התקציב.

מומלץ לכלול בהודעה שתפורסם את הפרטים בנוהל התמיכות ובתבחינים. כך בהודעה שתפורסם יודגש כי אין ודאות שייקבע תקציב לנושא התמיכה, ואם כן, מה יהיה שיעורו, ויצוינו סוג המוסדות הזכאים לתמיכה, המקומות בהם פורסמו התבחינים ושבהם ניתן לקבל העתקים וטפסי הבקשה, וכן יצוין **המועד האחרון** להגשת בקשות לתמיכה. המועד האחרון שהינו המועד הקובע להגשת בקשות כאמור, יהיה **30 יום לפחות** לאחר מועד פרסום ההודעה. **מומלץ** לפעול בהתאם לנוהל התמיכות ככל שתחליט להאריך את המועד והודעה על כך תפורסם **סמוך** לאחר ההחלטה על הארכת המועד, באופן שיאפשר **לפחות 7 ימים** להגשת הבקשות לאחר פרסום ההודעה על הארכת המועד.

הביקורת **ממליצה** להתאים את טופס הבקשה על צירופיו למועצה ולתבחינים שאושרה על ידה כדין. **מומלץ** לקבל את הבקשות לקבלת תמיכה, הטפסים והמסמכים המבוקשים, ושאלות ההבהרה באופן מקוון. **מוצע** ללמוד מהתנסויות טובות ולעיין בשיטות עבודה ומודלים של רשויות מקומיות אחרות בתחום התמיכות במוסדות ציבור.

10. בחינת הבקשה לקבלת תמיכה וצירופיה : שלמות המסמכים ותקינות הבקשה –

הביקורת **ממליצה** ליישם את נוהל התמיכות לענין פרטי הבקשה לתמיכה והדיון בבקשה.

הביקורת **ממליצה** לקבוע את אופן הגשת הבקשה ע"ג טופס תואם להוראות הדין ולהגדיר את המסמכים והטפסים שיש לצרף לבקשה. **מומלץ** לקבוע מועדים להשלמת המסמכים ולתיקונים על ידי מוסד הציבור שמבקש את התמיכה ולהשלמת הבדיקות והדיונים בבקשה במטרה לייעל את תהליך הטיפול. **מוצע** לקבל את התמיכות באופן מקוון ולנהל אתר תמיכות מקוון ולקיים הדרכה והנחיות לשימוש.

לצד זה, **מומלץ** לקבוע בעל תפקיד שיהיה אחראי על תהליך התמיכות ותכלולו.

הביקורת תוסיף, כי **מומלץ** להדגיש ולוודא כי טופס הבקשה יכלול שמות וכתובות חברי ההנהלה של מוסד הציבור; יצורף אישור ניהול תקין תקף מרשם העמותות או אישור תקף על ניהול תקין מהרשם המתאים לפי הדין כאשר מדובר במוסד ציבור שאינו עמותה, פירוט פעילות המתבצעת על ידי המוסד הציבור בגינה מבוקשת התמיכה ואת מספר המשתתפים והסכום המבוקש, אישור ר"ח בדבר עמידת מוסד הציבור בתקרת הוצאות ההנהלה וכלליות כפי נקבעו בנוהל הכללי לפי סעיף 3א(ו) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.

הביקורת **ממליצה** בפני ועדת התמיכות והמועצה כי לא לאשר תמיכה במוסד ציבור שלא הגיש כל המסמכים הנדרשים ורלוונטיים בנוהל התמיכות באופן תקין.

בנוסף, הביקורת **ממליצה** לערוך בדיקה מקדימה באמצעות גזבר המועצה או רפרנט מטעמו לענין תקינות ושלמות המסמכים הכספיים שצורפו ושיש לצרף לבקשה לקבלת התמיכה, בהתאמה למועד ההגשה. ככל שלא יצורפו כל מסמכים הכספיים בהתאם לנוהל התמיכות לא תדון הבקשה.

חשוב **להדגיש ולהקפיד** כשלטופס הבקשה יצורפו, בין היתר אם הבקשה מוגשת בין 1.1 ל-30.6, הדו"ח הכספי המבוקר לשנה שקדמה לשנה הקודמת, ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופת הכספי המבוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה; אם הבקשה מוגשת בין 1.7 ל-30.9 – יצורפו דו"ח כספי מבוקר לשנה שקדמה לשנה הקודמת, דו"ח כספי מבוקר לשנה הקודמת ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופה הדו"ח הכספי המבוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה; ואם הבקשה מוגשת בין 1.10 ל-31.12 – יצורפו דו"ח כספי מבוקר לשנה הקודמת, ומאזן בוחן לתקופה המתחילה ביום שלאחר תקופת הדו"ח הכספי המבוקר הנזכר ומסתיימת במועד של עד 60 יום לפני הגשת הבקשה.

יתרה מזו, הביקורת **תמליץ** בפני גזבר המועצה או רפרנט שמטעמו לערוך בדיקה חשבונאית להצעת התקציב שמוסד הציבור הגיש מול המאזן והנתונים הכספיים שהגיש מוסד הציבור. **מומלץ** לערוך בדיקה צולבת לנתונים הכספיים והתקציביים ולמצאי הפיקוח שנערך מטעם המועצה, ככל שהוענקה תמיכה לאותו מוסד ציבור המבקש לקבל תמיכה.

11. חוות דעת בכתב של היחידה המקצועית האחראית לנושא התמיכה במועצה –

הביקורת **ממליצה** לקיים דיון בבקשה לאחר שנתקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים ושניתנה עליהם חוות דעת בכתב של היחידה המקצועית האחראית לתחום הפעילות במועצה.

12. בדיקה לאיתור חשש לניגוד עניינים ובדיקת הזיקות : יידוע כל הגורמים הנוגעים לנושא –

הביקורת ממליצה להרחיב את בדיקת ניגוד עניינים והזיקות של המוסד הציבור על כל אורגניו והצדדים הקשורים לו, קרי: הנהלה, הגוף המבקר, נושאי משרה ובעלי ענין, למועצה על אורגניה השונים כולל חברי מועצה, נושאי משרה וחברי ועדות רלוונטיות של המועצה. במידה ובדק נושא ניגוד העניינים והזיקות, הביקורת ממליצה ליידע את כל הגורמים הנוגעים לדבר במועצה בחוות דעתה של היועצת המשפטית למועצה וההסדר למניעת ניגוד עניינים שהתגבש.

יודגש על המועצה באמצעות המנכ"ל והיועצת המשפטית למועצה להקפיד על קיום הסדר ההימנעות מלטפל בתמיכה ומלהביע עמדה בישיבה בנושא התמיכה ובנושאים הנוגעים לה, הן משירין והן בעקיפין.

13. דיון בבקשה התמיכה במועצה : קביעת סדר יום מפורט מראש –

הביקורת ממליצה לקיים הוראות נוהל התמיכות לענין דיון בבקשה לתמיכה, בין היתר לשלוח סדר יום מפורט של הדיון בבקשות התמיכה לפחות שבוע מראש, וזאת כשהושלמו כל המסמכים והאישורים הנדרשים, ניתנו חוות הדעת המקצועיות הנדרשות והושלמו הבדיקות המקצועיות, ובהתאם הוגשה המלצת הוועדה המקצועית בבקשה.

יודגש כי אין להתערב בעבודת הוועדה המקצועית ובעצמאותה ואין להפעיל לחץ לגיבוש המלצה כאשר לא הושלמו האישורים והמסמכים הנדרשים, קל וחומר שהדבר אינו בשליטת הוועדה המקצועית ולא בשל מחדל בעבודתה. כמו-כן, יש להימנע ממתן הבטחות להענקת תמיכה.

14. דיון בוועדה המקצועית בהשתתפות כל חברי הוועדה או נציגיהם –

הביקורת ממליצה לפעול בהתאם לנוהל תמיכות כך שכל ישיבה של הוועדה המקצועית טעונה השתתפות כל חברי הוועדה המקצועית או נציגיהם. קרי : מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה והיועץ המשפטי למועצה.

הערות ראש המועצה המקומית, מר רפיק חלבי, לדוח הביקורת בנושא התמיכות לעיל –

"תודה למבקרת

המועצה שיפרה מאוד את נושא התמיכות שהיה משך עשרות שנים פרוץ.

יפה שהביקורת נזכרה עכשיו ואנחנו ניישם מה שחובה ליישם

אעביר את המסקנות ליו"ר ועדת התמיכות ולמנכ"ל. "

2. ביקורת תמיכות במוסדות הציבור

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה שהמועצה תרכז לגבי כל מוסד ציבור הנתמך על ידה את כל המידע בקשר לתמיכה באותו מוסד ציבור.</p> <p>מומלץ שהמנהל הכללי של המועצה יעמיד לעיון הציבור במשרד המועצה וכן יפרסם באתר המועצה המקומית באינטרנט, את החלטות ועדת התמיכות של המועצה בציון שמות של מוסדות הציבור והתמיכה, שאושרה לכל מוסד, כשהן ממוינות לפי התבחינים השונים לתמיכה של המועצה המקומית.</p>	<p>נמצא כי המועצה לא קיימה את ההוראות בנוהל התמיכות לענין פירוט סכומי התמיכות בתקציב ולענין ריכוז המידע אודות התמיכות שאושרו וגם פרסום מידע זה באתר האינטרנט של המועצה.</p> <p>המועצה באמצעות המנהל הכללי שלה לא אפשרה קיום זכות העיון לציבור על ידי ריכוז המידע על התמיכות, ולאפשר קיום הוראות נוהל התמיכות ועקרון השקיפות דרך פרסום המידע על התמיכות שהמועצה מחויבת לפרסם אותו מדי שנה.</p>	<p>1(א). תמיכות במוסדות הציבור – ריכוז מידע שנתי על התמיכות שאושרו</p>
<p>הביקורת ממליצה כי המועצה תכלול בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות, ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה, לפרקי התקציב. יודגש כי לדרג נבחר אחריות על חלוקת התקציב.</p> <p>מומלץ שמועצה באמצעות הגזבר שלה תפרט בנספח לתקציב ולדו"ח הכספי את הסכומים שיועברו או הועברו, לפי הענין, לכל מקבלי התמיכות מתקציב הרשות המקומית לפי פרקי משנה של הסעיף האמור. ככל שהמועצה נתנה תמיכה עקיפה למוסד ציבור, תפרט בנספח לתקציב את שיעור התמיכה העקיפה ומהותה.</p>	<p>עלה כי המועצה לא פירטה בנספח לתקציב ובדו"ח כספי שלה את הסכומים שיועברו או הועברו, לפי הענין, לכל מקבלי התמיכות מתקציב המועצה לפי פרקי משנה של הסעיף האמור. זאת אף בנוגע לתמיכות העקיפות שהוענקו למוסדות ציבור כולל שיעורן ומהותן.</p> <p>כתוצאה מכך, לא התאפשר שיקוף תקציב התמיכות ואת ביצועו, לרבות חלוקתו לפרקי התקציב לפי נושאי תמיכה, דבר זה אינו עולה בקנה אחד עם עקרונות השקיפות והדיווחיות.</p>	<p>1(ב). תמיכות במוסדות הציבור – פירוט תמיכות בנספח תקציב שנתי</p>
<p>הביקורת ממליצה שהמועצה תקיים פיקוח מלא על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה כתנאי לתשלום התמיכה.</p> <p>על המנהל הכללי של הרשות המקומית למנות עובד כשיר מבין עובדי הרשות המקומית לקיים את הפיקוח, במידה ויהיה שינוי בנסיבות. על המפקח לדווח על ממצאיו לוועדה המקצועית.</p> <p>הביקורת ממליצה שפיקוח ייעשה על ידי המפקח בהתאם לכללים שייקבעו על ידי הוועדה המקצועית. מומלץ שהוועדה המקצועית תקבע תנאים בקשר לתמיכה ודרישות מהמוסד הנתמך לתשלום התמיכה, בהתאם לתבחינים ולהיקף הפעילות וההכנסות של המוסד ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל. ראה המלצות מפורטות.</p>	<p>נמצא כי ביחס לרוב התמיכות שהוענקו בשנים שנבדקו, המועצה לא קיימה פיקוח על מימוש התמיכה לפי הוראות נוהל התמיכות.</p> <p>עלה כי לא מונה מפקח מטעם המועצה על-ידי מנכ"ל המועצה אלא בחודש יוני 2020, חרף זאת שולמו למוסדות הציבור כספי תמיכות.</p> <p>עולה כי למעשה המועצה לא קיימה פיקוח מלא על מילוי התנאים למתן התמיכה ועל השימוש בתמיכה שניתנה. דבר זה גם מעיד על חוסר מעקב והעדר בקרה.</p>	<p>2. פיקוח על מימוש התמיכה – קיום פיקוח לפי הוראות נוהל התמיכות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לקיים את הוראות נוהל התמיכות לענין תשלום התמיכה.</p> <p>מומלץ שהתמיכה שאושרה תשולם בתשלומים במועדים שייקבעו בהתחשב בהנחיות גזבר המועצה ובאפשרויות המימון שלה, ובמידת האפשר, באופן שימנע מן המוסד הנתמך את הצורך להיזקק למימון ביניים וכן בהתאם לתבחנים שנקבעו ולהחלטות המועצה בבקשת התמיכה; וכי מועדי התשלום וגובה התשלום שישולם בכל מועד, ייקבעו על פי היקף הפעולות הנתמכות של מוסד הציבור ובכפוף לדוח ביצוע שיתקבל.</p> <p>התשלומים ייקבעו בין היתר מתוך התחשבות בהכנסותיו של מוסד הציבור ממקורות אחרים ובאופן שיבטיח כי תשלום התמיכה יינתן ביחס לקבלת הכנסות מוסד הציבור ממקורות אחרים.</p>	<p>נמצא כי הועדה המקצועית לא קבעה תנאים ומועדים לתשלום התמיכה. בפועל כל התמיכות הישירות שנבדקו שולמו למוסד הנתמך דרך העברת סכום התמיכה שאושר במלואו בתשלום אחד ולרוב בסמוך למועד אישור התמיכה.</p> <p>עלה כי תשלום התמיכה נעשה שלא על פי היקף הפעולות הנתמכות של המוסד הציבור ובכפוף לדוח ביצוע שהיה צפוי להתקבל !! דומה שתשלום התמיכה נעשה ללא בחינת הכנסותיו של מוסד הציבור ממקורות אחרים, ובוודאי לא נקבע ביחס לקבלת הכנסות מוסד הציבור ממקורות אחרים.</p> <p>נמצא כי לא פעלה המועצה באמצעות ועדת התמיכות כפי שנקבע בסעיף 16 לנוהל התמיכות.</p>	<p>3. תשלום התמיכה – תשלום התמיכה שלא על דרך התשלומים במועדים שנקבעו ובהתאם לביצוע</p>
<p>הביקורת ממליצה לבחון וליישם את הוראות נוהל התמיכות בנושא תשלום מקדמה.</p> <p>מומלץ לקיים דיון בבקשה מיוחדת לתשלום מקדמה כשהיא <u>נתמכת במסמכים המנמקים</u> את הצורך במקדמה.</p> <p>הביקורת תדגיש כי בבחינת הבקשה המיוחדת לתשלום מקדמה, על הועדה המקצועית להתייחס לקיום התנאים לתשלום המקדמה ולגבש המלצה מתאימה, ובלבד שגובה התשלום במסגרת המקדמה לא יעלה על עשרים וחמשה אחוזים מסך כל התמיכה שקיבל מוסד הציבור בשנה הקודמת, ככל שקיבל.</p>	<p>נמצא כי אישור מקדמת התשלום נעשה שלא בהתאם לתנאים שנקבעו בנוהל התמיכות לענין אישור הענקת מקדמה למוסד ציבור.</p> <p>נמצא כי הועדה המקצועית לא בחנה את תשלום המקדמה ומידת קיום התנאים הרלוונטיים שנקבעו בנוהל התמיכות, במיוחד בקשה מיוחדת לתשלום מקדמה הנתמכת במסמכים המנמקים את הצורך במקדמה, קרי: המצב הכלכלי הקשה והמצב החשבונאי המשקף והעדכני של העמותה במקרה דנן!</p> <p>עלה כי אושרה ושולמה מקדמת תשלום לעמותה העוסקת בתחום הספורט בחודש ינואר 2019, במועד זה לא היה תקציב מאושר למועצה ולא הוגשה הצעת תקציב למועצה ולא פורסמה הודעה להגשת בקשה לתמיכה לשנת 2019.</p>	<p>4. בקשה לתשלום מקדמה – אישור תשלום מקדמה שלא תואם לתנאים בנהל התמיכות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה ליישם את הוראות נוהל התמיכות לענין אישור התבחינים ופרסומם.</p> <p>מומלץ שהתבחינים שייקבעו על ידי מועצת הרשות, יהיו עניינים, שוויוניים ויתחשבו בצרכי האוכלוסייה במועצה ובצורך במתן שירותים לכל חלקי האוכלוסייה. הועדה המקצועית תכין ותגיש הצעה לתבחינים חדשים לתמיכה או לתיקונם לאישור מועצת הרשות, לא יאוחר מחודשיים לפני המועד הקבוע לאישור התבחינים על ידי המועצה. הצעת התבחינים תאושר על ידי מועצת הרשות לא יאוחר מ- 1 בספטמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה. התבחינים המאושרים יעמדו לעינין תושבי הרשות במשרדי המועצה המקומית ויפורסמו התבחינים באותו מועד באתר האינטרנט של המועצה המקומית.</p>	<p>נמצא כי ברוב השנים שנבדקו, המועצה לא נערכה כראוי כשמדובר בתבחינים חדשים או בתיקונם של תבחינים, ולהשלים זאת עד לפני ה- 1 בספטמבר שלפני שנת הכספים אליה מתייחסת התמיכה.</p> <p>נמצא כי המועצה לא פרסמה הודעה מתאימה לענין אישור התבחינים בסמוך למועד אישורם ולפני פרסום בקשה לתמיכה.</p>	<p>5. אישור תבחינים למתן תמיכות – אישור תבחינים לאחר המועד ופרסום הציבור</p>
<p>הביקורת ממליצה ליישם את נוהל התמיכות בענין הודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה. ככל שבהצעת התקציב של המועצה, נכלל סכום לתמיכה במוסדות ציבור, תפרסם לכל היותר כשבועיים לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה, הודעה בעיתונות בדבר האפשרות לקבל תמיכה, בכפוף לאישור התקציב.</p> <p>מומלץ לכלול בהודעה שתפורסם את הפרטים בנוהל התמיכות ובתבחינים. כך בהודעה שתפורסם יודגש כי אין ודאות שייקבע תקציב לנושא התמיכה, ואם כן, מה יהיה שיעורו, ויצוינו סוג המוסדות הזכאים לתמיכה, המקומות בהם פורסמו התבחינים ושבהם ניתן לקבל העתקם וטפסי הבקשה, וכן יצוין המועד האחרון להגשת בקשות לתמיכה. המועד האחרון שהינו המועד הקובע להגשת בקשות כאמור, יהיה 30 יום לפחות לאחר מועד פרסום ההודעה. מומלץ לפעול בהתאם לנוהל התמיכות ככל שתחליט להאריך את המועד והודעה על כך תפורסם סמוך לאחר ההחלטה על הארכת המועד, באופן שיאפשר לפחות 7 ימים להגשת הבקשות לאחר פרסום ההודעה על הארכת המועד.</p> <p>מומלץ לקבל את הבקשות לקבלת טפסי הבקשה והמסמכים באופן מקוון.</p>	<p>נמצא כי המועצה פרסמה הודעה בדבר האפשרות לקבל תמיכה עבור שנת 2018, 2019, 2020 ו- 2021 בעיתונות ובאתר האינטרנט של המועצה כמתחייב בנוהל התמיכות. אך פרסום ההודעות כאמור לא היה בטווח זמן של שבועיים לכל המאוחר לאחר הגשת הצעת התקציב למועצה.</p> <p>לעומת זאת, בשנים שקדמו ל- 2017 - 2015, המועצה לא פרסמה הודעה על הגשת בקשות לתמיכה בהתאם לנוהל התמיכות אלא בתחילת חודש 12/2016!</p> <p>נמצא כי ההודעה על הארכת המועד להגשת בקשה לתמיכה לא התפרסמה סמוך לאחר ההחלטה על הארכת המועד במיוחד, אלא לאחר פרק זמן העולה על 15 ימים ממועד החלטת המועצה על הארכת המועד בשנים 2020 ו- 2019 וגם ברבעון הראשון לשנת 2021.</p> <p>נמצא כי ההודעה על מתן התמיכה לא כללה הפניה לתבחינים המאושרים והמקום בו הם מפורסמים (מלבד בגין השנים 2020-2021) וכן הפניה לטופס הבקשה והמקום בו פורסם טופס הבקשה שיותאם למועצה.</p>	<p>6. הודעה על הגשת בקשה לתמיכה</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>המליצה ליישם נוהל התמיכות לענין פרטי הבקשה לתמיכה והדיון בבקשה.</p> <p>הביקורת ממליצה לקבוע את אופן הגשת הבקשה ע"ג טופס תואם להוראות הדין ולהגדיר את המסמכים והטפסים שיש לצרף לבקשה. מומלץ לקבוע מועדים להשלמת המסמכים ולתיקונים על ידי מוסד הציבור שמבקש את התמיכה ולהשלמת הבדיקות והדיונים בבקשה במטרה לייעל את תהליך הטיפול. מוצע לקבל את התמיכות באופן מקוון ולנהל אתר תמיכות מקוון ולקיים הדרכה והנחיות לשימוש.</p> <p>הביקורת ממליצה להדגיש ולוודא כי טופס הבקשה יכלול שמות וכתובות חברי ההנהלה של מוסד הציבור; יצורף אישור ניהול תקין תקף מהרשם, פירוט פעילות המתבצעת על ידי המוסד הציבור בגינה מבוקשת התמיכה ואת מספר המשתתפים והסכום המבוקש, אישור רו"ח בדבר עמידת מוסד הציבור בתקרת הוצאות ההנהלה וכלליות כפי נקבעו בנוהל הכללי לפי סעיף 3א(ו) לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985.</p> <p>הביקורת ממליצה בפני ועדת התמיכות והמועצה כי לא לאשר תמיכה במוסד הציבור שלא הגיש כל המסמכים הנדרשים ורלוונטיים בנוהל התמיכות באופן תקין.</p> <p>הביקורת ממליצה לערוך בדיקה מקדימה באמצעות גזבר המועצה או רפרנט מטעמו לענין תקינות ושלמות המסמכים הכספיים שצורפו ושיש לצרף לבקשה לקבלת התמיכה, בהתאמה למועד ההגשה. ככל שלא יצורפו כל מסמכים הכספיים בהתאם לנוהל התמיכות לא תדון הבקשה.</p> <p>יתרה מזו, הביקורת תמליץ בפני גזבר המועצה או רפרנט שמטעמו לערוך בדיקה חשבונאית להצעת התקציב שמוסד הציבור הגיש מול המאזן והנתונים הכספיים שהגיש מוסד הציבור. מומלץ לערוך בדיקה צולבת לנתונים הכספיים והתקציביים ולממצאי הפיקוח שנערך מטעם המועצה, ככל שהוענקה תמיכה לאותו מוסד ציבור מבקש. ראה המלצות מפורטות בדוח</p>	<p>נמצא כי לא הושלמו מסמכים מהותיים ומסיבה זו התמשך זמן הטיפול, למרות זאת הועדה המקצועית קיימה דיון בבקשה והעבירה את המלצתה לוועדת התמיכות אשר קיבלה את המלצתה והמליצה בפני מועצת הרשות לאשר את התמיכות! דבר זה מתבטא בבזבוז זמן וחוסר יעילות.</p> <p>גם נמצא כי נתקבלו החלטות של מועצת הרשות המתייחסות לבקשות תמיכה לשנת 2016 ולשנת 2018 – "לאשר בכפוף להשלמת אישור ניהול תקין לשנת 2016"; "לאשר בכפוף לאישור ועדת התמיכות המקצועית" (בהתאמה)!</p> <p>מעיון בבקשות לקבלת תמיכה שהוגשו לשנים 2018-2020, עולה כי כל בקשות לקבלת התמיכה שהגיש אותו מוסד הציבור הוגשו ללא חתימת רו"ח מטעם המוסד ואישורו בדבר נכונות פרטי הבקשה והמסמכים המצורפים אליה וזאת בהתאם לנוהל התמיכות המחייב והרלוונטי למועד הביקורת, ללא פירוט שמות של כל חברי ההנהלה וכתובותיהם, ללא פירוט של מספר עובדים, הוצאות שכר ומספר משתתפים ונתונים להיקף ומועדי הפעילות, גם כאשר לא צורפו מסמכים רבים בעיקר אישור ניהול תקין, אישור רו"ח בדבר עמידה בתקרת הוצאות הנהלה וכלליות, ודו"חות ומאזנים כספיים בהתאמה למועד הגשת הבקשה!! חלק מנתונים ומסמכים אלה הושלמו לפי בקשת המועצה לאחר מכן.</p> <p>נמצא כי מאזני הבוחן המוגשים לוועדת התמיכות אינם סופיים ללא התאמות בנקים וזאת בהשוואה לדוחות הכספיים המבוקרים המתייחסים לאותה תקופה, ואין מתאם בין מאזן שהוגש לבין הדו"ח הכספי המבוקר שהוגש למועצה, המתייחסים לאותה שנה!!</p> <p>עולה כי מאזני הבוחן המוגשים לוועדת התמיכות אינם סופיים ללא התאמות בנקים וזאת בהשוואה לדוחות הכספיים המבוקרים המתייחסים לאותה תקופה, ואין מתאם בין מאזן שהוגש לבין הדו"ח הכספי המבוקר שהוגש למועצה, המתייחסים לאותה שנה!!</p>	<p>7. בחינת הבקשה לתמיכה – וצירופיה – חוסר בהירות ושלמות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לקיים דיון בבקשה לתמיכה לאחר שנתקבלו כל האישורים והמסמכים הנדרשים ושניתנה עליהם חוות דעת בכתב של היחידה המקצועית האחראית לתחום הפעילות במועצה.</p>	<p>לא נמצא אף מקרה אחד של הגשת חוות דעת בכתב של היחידה המקצועית האחראית לתחום הפעילות במועצה על בקשת התמיכה וצירופיה.</p>	<p>8. דיון בבקשה בהיעדר חוות דעת בכתב של היחידה המקצועית</p>
<p>הביקורת ממליצה להרחיב את בדיקת ניגוד עניינים והזיקות של המוסד הציבורי על כל אורגניו והצדדים הקשורים לו, קרי: הנהלה, נושאי משרה, ועדת ביקורת ובעלי בענין, למועצה על אורגניה השונים כולל חברי מועצה, נושאי משרה וחברי ועדות רלוונטיות של המועצה.</p> <p>במידה ובדק נושא ניגוד העניינים והזיקות, הביקורת ממליצה ליידע את כל הגורמים הנוגעים לדבר במועצה בחוות דעתה של היועצת המשפטית למועצה וההסדר למניעת ניגוד עניינים שהתגבש, וזאת כדי לפעול במסגרת תפקידם ואחריותם.</p> <p>יודגש על המועצה באמצעות המנכ"ל והיועצת המשפטית למועצה להקפיד על קיום הסדר ההימנעות מלטפל בתמיכה ומלהביע עמדה בישיבה בנושא התמיכה ובנושאים הנוגעים לה, במישרין ובעקיפין.</p>	<p>נמצא כי הועבר שאלון לאיתור חשש לניגוד עניינים של יו"ר מוסד ציבור שהגיש בקשות לתמיכה, אך לא הועברו שאלון של גזבר מוסד הציבור ושל חברי הנהלה של מוסד הציבור, מתוכם עובד מועצה שיש לבדוק את פעילותו במוסד הציבור!</p> <p>במקביל, המועצה לא ביקשה זאת.</p> <p><u>היועצת המשפטית למועצה התייחסה</u> לאמור בסעיף זה לעיל כי "הסדר ההימנעות מתקיים ככל ענין ניגוד העניינים מובא לפתחי".</p>	<p>9. בדיקת חשש לניגוד עניינים – הרחבת הבדיקה</p>
<p>הביקורת ממליצה לקיים הוראות נוהל התמיכות לענין דיון בבקשה לתמיכה, בין היתר לשלוח סדר יום מפורט של הדיון בבקשות התמיכה לפחות שבוע מראש, וזאת כשהושלמו כל המסמכים והאישורים הנדרשים, ניתנו חוות הדעת המקצועיות הנדרשות והושלמו הבדיקות המקצועיות, ובהתאם הוגשה המלצת הוועדה המקצועית בבקשה.</p> <p>אין להתערב בעבודת הוועדה המקצועית ובעצמאותה ואין להפעיל לחץ לגיבוש המלצה כאשר לא הושלמו האישורים והמסמכים הנדרשים, קל וחומר שהדבר אינו בשליטת הוועדה המקצועית ולא בשל מחדל בעבודתה.</p> <p>יש להימנע ממתן הבטחות להענקת תמיכה. ברם, יש לקיים את הליך הנדרש ולדון בבקשת התמיכה בועדה המקצועית בהתאם לנוהל התמיכות.</p>	<p>עלה כי התקיים דיון במועצת הרשות למרות שלא נשלח סדר יום מפורט של הדיון, לפחות שבוע מראש לכל חברי המועצה בהתאם לנוהל התמיכות (סעיף 13.5)! אף היה דיון בבקשה כשהנושא שלא היה על סדר היום בהזמנה לישיבה.</p> <p>נמצא כי נתקבלו שתי החלטות בישיבת מועצת הרשות לאחר תמיכה בשתי עמותות ספורט במסגרת בקשות שהוגשו בשנת 2016, בדיעבד, שכבר שולם סכום התמיכה לכל אחת משתי העמותות!</p> <p>נמצא כי דיון וועדת המשנה לתמיכות התקיים בדרך כלל באותו יום שהועברה המלצת הוועדה המקצועית בבקשת התמיכה או בסמוך לכך, כך גם דיון במועצת הרשות!</p> <p>בהתאם לבירור ולבדיקה עולה כי הופעל לחץ על הוועדה המקצועית להשלים בדיקתה ולהעביר את המלצתה בבקשה לתמיכה!</p>	<p>10. דיון בבקשת התמיכה במועצה – פערים לענין סדר היום של הדיון</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לקיים את הוראות נוהל התמיכות לענין הענקת תמיכה במסגרת תקציב מאושר כדין ולפעול לקיים את התהליך במלואו כולל קביעת ואישור תבחינים ותקצוב בהתאם לתבחינים המאושרים.</p> <p>נוסף על כך, הביקורת ממליצה לתכנן מראש את פעילות המועצה, קביעת יעדים רשומים וסדרי העדיפות לרבות בענין הענקת התמיכות.</p> <p>בהתאם לכך, לקיים את תהליך התקצוב במלואו כולל קביעת או התאמת התבחינים לתמיכות למדיניות, לתוכניות אב בתחומי הפעילות וליעדי המועצה באופן המתיישב עם מטרות נוהל התמיכות, אישור התבחינים ותקצוב תמיכות וחלוקתו באופן שמבטא את היעדים הרשומים וסדרי העדיפות בתוכנית העבודה ותואם לתבחינים המאושרים.</p>	<p>עלה כי בשנים 2015 ו-2016 לא היה תקציב מאושר לתמיכה במוסדות ציבור ובפרט בתחום הספורט. לכן היתה פניה מהמועצה לממונה על מחוז חיפה במשרד הפנים, לאשר שינוי בתקציב המאושר והקצאת תקציב לתמיכות במוסדות הציבור הפועלים בתחום הספורט, וזאת בכפוף לאישור החשב המלווה.</p> <p>כך עלה לא היה תכנון מראש לפעילות המועצה ויעדיה לרבות הקצאת תקציב מתאים ומשקף את מהות ההוצאה לפני הביצוע ולא בדיעבד. קל וחומר כי התמיכה בעמותה בתחום הספורט בשנת 2015 היה מסעיף הוצאות בלתי צפויות וכי התמיכה באותה עמותה בבקשה לשנת 2016 בוצעה בתאריך 1.1.2017 ובמסגרת פקודת העברה תקציבית אשר הושלמה בדיעבד.</p>	<p>11. תקציב מאושר כדין – שינוי בתקציב ותשלום תמיכות</p>
<p>הביקורת ממליצה לפעול בהתאם לנוהל תמיכות כך שכל ישיבה של הועדה המקצועית טעונה השתתפות <u>כל</u> חברי הועדה המקצועית או נציגיהם.</p>	<p>נמצא כי התקיימו דיונים בועדה המקצועית בהרכב חסר. כך נמצא כי דיון בבקשה לתמיכה של עמותה בתחום הספורט לשנת 2015 ותמיכה בבקשה לתמיכה של אותה עמותה בחודש ינואר 2019.</p>	<p>12. דיון הוועדה המקצועית – הרכב חסר</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה ליישם את נוהל התמיכות בנושא הענקת תמיכות עקיפות, הן במישור התקצוב ופירוט התמיכות העקיפות באופן משקף וברור והן במישור של בחינת מתן התמיכה העקיפה וקיום דיון בה בועדת התמיכות. על המועצה לכלול בתקציבה את הסך הכולל של תקציב התמיכות, הישירות והעקיפות, ואת חלוקתו, לפי נושאי התמיכה, לפרקי התקציב.</p> <p>נוסף על כך, הביקורת ממליצה שוב לערוך מיפוי של הנכסים העירוניים של המועצה והשימושים הנעשים בפועל, בין היתר בחינת דרך השימוש, סוג והיקף השימוש, הימשכות השימוש ועוד. בהתאם לבסיס מידע זה, על מועצה להסדיר נושא זה לפי מהות השימוש ובהתאם להוראות הדין.</p> <p>הביקורת ממליצה לקבוע מדיניות וקריטריונים שוויוניים בנושא שימוש במבנים ומתקנים עירוניים, בין בשכירות ובין חינמי ללא תמורה. מומלץ לקבוע את תעריפי דמי שימוש לאחר בחינה כלכלית חשבונאית לכיסוי הוצאות המועצה ולפי מפתח ענייני, ברור ואחיד ולפרסם את התעריפים לציבור. מוצע ללמוד מהתנסויות טובות של רשויות מקומיות בענין דמי השימוש בנכסים כולל מבנים, אולמות ומתקנים עירוניים.</p>	<p>למעשה המשיכה המועצה להעניק תמיכות עקיפות כפי נהגה לעשות גם בשנים שנבדקו, ללא קיום דיון בועדת התמיכות.</p> <p>עלה כי תקצוב התמיכות העקיפות בתקציב המועצה, לא תמיד מאפשר ללמוד כי מדובר בתמיכה עקיפה ולהבדיל אותה מפעילות בשגרה. להוסיף לכך רישום ושיוך לא משקף באופן מלא ומדויק. לצד זה, לא הוכן נספח לתקציב המועצה הכולל פירוט של שיעור התמיכה העקיפה ומהותה.</p> <p>נמצא כי המועצה באמצעות מנכ"ל המועצה לא מיפתה את מוסדות הציבור הנתמכים על ידה ואת השימושים הנעשים בנכסיה על יד מוסדות הציבור כולל דרך הענקת זכות השימוש ותקופתה, כלומר: הקצאה, שכירות, רשות שימוש ללא תמורה או בתמורה סמלית, בין בקיזוז דמי שימוש ממוסד הציבור הנתמך בתמיכה ישירה ובין רשות שימוש ללא קיזוז דמי שימוש ממוסד הציבור. בהתאם למיפוי ולבדיקות אלה, המועצה היתה אמורה להסדיר את השימושים בנכסי המועצה ואת נושא התמיכות העקיפות.</p>	<p>13. הענקת תמיכות עקיפות – העדר ריכוז כללי בנספח לתקציב ודיון בועדה המקצועית</p>

3. ביקורת התנהלות מחלקת הספורט וגביית כספים

הרקע לבדיקה הוא פניית גזבר המועצה למנהל מחלקת הספורט מתאריך 10.8.2020 בענין שבנדון. נוסף על כך, ראש המועצה העביר דרישה למבקרת המועצה לבדוק את הנושא בתאריך 15.11.2020.

מטרות הביקורת –

א. לבדוק את פעילות מחלקת הספורט והכנסות עצמיות מהמשתתפים ומהמפעילים של אולמות ומתקני הספורט העירוניים.

ב. לבדוק את נוהל העבודה, ההנחיות הפנימיות וסדרי הבקרה.

ג. לבדוק את מידת תקינות וחוקיות הפעולות של המחלקה.

תקופת הביקורת היא לשנים 2018-2020.

מועד הביקורת – חודשים ספטמבר – נובמבר 2020.

שיטת הביקורת והיקפה –

1.1 הביקורת התמקדה בנתוני ההכנסות לשנת 2019 ו- 2020. נתוני 2018 אינם זמינים בכל המוקדים שנבדקו.

1.2 הביקורת ערכה בירור כולל שיחות עבודה מול גזבר המועצה ומנהל מחלקת הספורט.

1.3 הביקורת ערכה בדיקה לענין ניהול אולמות ומתקני הספורט במוסדות החינוך וההכנסות מהשימוש, התנהלו התכתבויות מול מנהלת מחלקת החינוך במועצה ומנהלי בתי הספר בתחום המועצה (מלבד בי"ס חדשני ובי"ס חט"ב).

1.4 הביקורת מתבססת על המידע והמסמכים שהומצאו או נמסרו לה. לכן אין הכרח שהביקורת תחשוף כל ממצא אם קיים. נערך וצורף לטיטה הדוח **נספח לדוח** – טבלה אקסל שמתארת השימוש הנעשה במתקני ואולמות הספורט בתחום המועצה, היבטים תפעוליים וכספיים.

מבוא –

בתחום המועצה המקומית קיימים מספר אולמות ומתקני ספורט שונים. בעיקר האולמות ומתקני הספורט נמצאים במתחים של בתי הספר והם מתקנים משולבים לאוכלוסייה.

השימוש במתקני ואולמות הספורט בתחום המועצה נעשה על ידי משתמשים שונים – תלמידי בתי הספר במסגרת פעילות חינוך פורמאלית וחינוך בלתי פורמאלי; קבוצות ליגה שונות; פעילות יוזמה על ידי קבוצות עקב התארגנות קהילתית; פעילות עסקית על ידי מפעיל שעוסק באימון ספורט בענף מסוים.

בשנים האחרונות ניתן להבחין במודעות הגוברת בקרב לאוכלוסייה ובמיוחד האוכלוסייה הבוגרת לענין חשיבות הפעילות הגופנית והספורט העממי והתחרותי במיוחד. קבוצות שונות מתארגנות, הן נשים והן גברים, בענפים שונים (כגון: כדורסל, כדורעף, כדור רשת וטניס).

פעילות הספורט והחינוך הגופני שמתקיימת במסגרת פעילות חינוך פורמאלי וחינוך בלתי פורמאלי הינה באחריות בתי הספר. בשנתיים האחרונות, קיבלה המועצה תמיכה של המשרד לפיתוח הפריפריה הנגב והגליל עבור פעילות ספורט המיועדת לתלמידי בתי הספר לאחר תום לימודים. מחלקת ספורט במועצה, בתיאום עם בתי הספר השונים, מארגנת ומפעילה פעילות בלתי פורמאלית זו.

[נמסר לביקורת העתק מתוכנית העבודה וכתב הכמויות שהוגשו למשרד באמצעות מחלקת הספורט במועצה בלבד]

לאחר תום יום הלימודים, המועצה אפשרה קיום פעילות ספורט אחרת והפעלת אולמות ומתקני הספורט שנמצאים במתחם בתי הספר על ידי מפעילים ומאמנים שונים עבור האוכלוסייה הכללית. אולם קיימת שונות בין בתי הספר לענין זה. כך שישנם בתי הספר שלוקחים אחריות על אישור הפעילות והסיכום עם המפעיל כולל תשלום דמי שכירות/שימוש, אשר מופקד בקופת בית הספר. לעומת זאת, בבתי ספר אחרים, קיום הפעילות באולם או במתקן הספורט והסיכום עם המפעיל הינו באחריות מחלקת הספורט, התשלום עבור דמי שכירות/השימוש מתבצע בקופת המועצה.

דבר נוסף, מן הסתם העיסוק בספורט כרוך במספר סיכונים שונים, חלקם סיכונים טבעיים צפויים במהלך הפעילות הספורטיבית וחלקם ניתן להפחית או לצמצם על ידי ניהול מושכל בעיקר קיום הוראות הבטיחות על ידי משתמשים ומפעילים, כיסוי ביטוחי למשתמש וביטוח מתאים של מפעיל, ותחזוקה שוטפת של אולמות ומתקני הספורט והסרת מפגעים.

ברור מכך, כי ישנה חשיבות לניהול מערכתי של מתקני ואולמות הספורט בתחום המועצה כולל קיום פיקוח תדיר על אופן השימוש הנעשה למניעת סיכונים ולהסרת מפגעים.

מכאן שמחלקת הספורט אמורה להתנהל ולפעול על-פי תוכנית פעילות מערכתית בתחום הספורט שמגדירה יעדים, שימושים ודרכי הפעולה וההפעלה.

סיכום : עיקר הממצאים והמסקנות –

בפתח דבריי, אציין כי מניתוח ובדיקת ההתנהלות הכספית לרבות גביית הכספים במחלקת הספורט, עולים ממצאים נשנים שחוזרים על עצמם לענין הגדרת התפקיד ותהליך העבודה המקובל ולענין סדרי הבקרה במועצה, למרות שהצבענו עליהם בביקורות שנערכו בשנים האחרונות בנושא גביית כספים במוקדים שונים במועצה. ללא ספק הדבר מעיד על בעיה בתרבות הארגונית.

א. קביעת מדיניות רשותית, תוכנית אב מערכתית וניהול מתכלל של פעילות הספורט –

1. הבדיקה העלתה כי לא קיים מסמך מדיניות רשותי ותוכנית אב כוללת בתחום הספורט והפעילות הגופנית. בהתאם להם, נגזרת תוכנית עבודה מתכללת לניהול פעילות הגופנית והספורט בהתאם ליעדי תוכנית האב ולדרכי הפעולה שנקבעו.

2. נמצא חוסר אחידות בניהול ותפעול מתקני ואולמות הספורט שנמצאים במתחמים של בתי הספר, אף ללא מעורבות ופיקוח של מחלקת הספורט על התפעול שלהם. כך שרק חלק מבתי הספר (3 מתוך 4 בתי-הספר היסודיים) נהנו מהכנסה נוספת ישירה לקופתם.

3. הבדיקה העלתה כי בהעדר ראיה אסטרטגית לענין השימוש במתקני הספורט, לא היו דיונים ולא נתקבלו החלטות של הגורמים המורשים במועצה בענין שימוש הנעשה במתקנים ובאולמות הספורט העירוניים, כלומר החלטות על הקצאה כהגדרתה, החלטות על תמיכה מסוג רשות שימוש ללא תמורה או בתמורה סמלית, או החלטות שמאשרות השכרה. כמובן החלטות כאמור נועדו להבטיח שוויוניות ואחידות, סדר ובהירות, סבירות בין המשתמשים והמפעילים השונים.

ההחלטות כאמור אמורות להתקבל בהתאמה למדיניות הרשות ולתוכנית האב ובהתבסס על מיפוי עדכני ובסיס מידע (שמציגה מחלקת הספורט בפניהם) של המתקנים והאולמות הספורט הקיימים, השימושים המותרים בהתאם לייעוד המתקן/האולם, השימוש שנעשה בפועל, תמהיל המשתמשים, זהות המפעיל ותקופת השימוש.

4. הבדיקה העלתה כי מחלקת הספורט לא ניהלה את המתקנים והאולמות בתחום המועצה על-פי מתווה עבודה ברור ומוגדר, ולא פיקחה באופן שוטף ותדיר על השימוש הנעשה בהם ועל אופן השימוש ומידת התאמתו להנחיות ולשיטות המקובלות תוך כדי ניהול סיכונים.

5. נמצא, כי לא היה ליווי ארגוני מערכתי למחלקת הספורט ולמנהל עם כניסתו לתפקיד שמטרתו הגדרת התפקיד ותחומי האחריות, הגדרת יעדי המחלקה, שיטות ונוהלי העבודה המחייבים ובפרט ההתנהלות המינהלית-הכספית. הוצגה לביקורת טיוטת תוכנית עבודה שלא נדונה ולא אושרה!

משום כך פעל מנהל מחלקת הספורט במועצה בהעדר נוהלי עבודה ואמות מידה או תבחינים מאושרים לענין הפעלת השימוש במתקני האולמות הספורט, שנועדו להבטיח ניהול מבוקר לפי סדרי מנהל תקין ולרסן את שיקול הדעת שלו!

מהאמור לעיל, דומה שהעדר מדיניות רשותית ברורה שמגדירה את השימושים המותרים ודרך ההפעלה, בהתאם לכך אי קביעת יעדים אסטרטגיים שנתיים ומתווה עבודה ברור, פוגע בשוויוניות בין המשתמשים והמפעילים השונים ובקיום בקרות מועילות ופיקוח אפקטיבי ובכך מגבירים את הסיכונים של המועצה.

ב. הסדרת ההתחייבות מול מפעילים – היבטים תפעוליים וגביית כספים –

1. בדיקת הביקורת העלתה כי מנהל מחלקת הספורט איפשר שימושים שונים בפטור מתשלום או בפטור חלקי עקב תרומתו של המפעיל להכנת האולם/המתקן לשימוש המיוחל כפי שנטען, הכל ללא אישור מפורש של בעלי זכות החתימה במועצה, וללא החלטה מתועדת ומנומקת לכך!!

פעולה כאמור אינה תקינה בעליל ובייחוד שנעשתה בהעדר סמכות ובחוסר שקיפות!!!

2. הבדיקה העלתה כי לא קיימים הסכמים כתובים והתחייבויות עם המפעילים השונים באולמות ובמתקני הספורט העירוניים שבניהול מחלקת הספורט במועצה!! נמסר כי הסיכומים עם המפעילים הם בעל – פה!!! הכל בהעדר תבחינים מאושרים ונוסחאות לחישוב דמי השימוש!!

הסכמים והתחייבויות כאמור מסדירים את התחייבויות וההסכמות של הצדדים, בין היתר תנאי השימוש והתמורה בעד השימוש הנעשה, וזאת באופן בהיר ומשקף, בכך מתאפשר לקיים סדרי בקרה ומעקב אחר מילוי ההתחייבויות ואכיפתן. הסכמים כאמור אמורים להישמר במחלקת הגזברות ובמחלקת הספורט, גם רצוי במשמרת מנכ"ל המועצה.

ראוי לציין כי התנהלו התכתבויות בין מנהל מחלקת הספורט לבין היועצת המשפטית למועצה לענין גיבוש נוסח הסכם הפעלה ושימוש המותאם לפעילות ספורט, אך לא הסתיימו בגיבוש הסכם.

3. בד בבד, לא הועברו הנחיות, תבחינים ונוהל עבודה למנהל מחלקת הספורט בנושאי ההתקשרויות וקביעת דמי השימוש והגביה, ולא נערכו בקרות מצד הנהלת המועצה לענין הסכמים והתחייבויות שהתגבשו והשימוש הנעשה בפועל, לכל הפחות אחת לשנה.

4. בהעדר התחייבויות והסכמים בכתב, לא ברור מהם התנאים וההתחייבויות שהיו והתגבשו. הדבר מעלה קושי בבקרה ובמעקב אחר קיום התחייבויות כולל לענין התשלום !!

במקביל, נמצא כי אין למנהל מחלקת הספורט רישום לענין השימוש שנעשה והתשלום המתחייב בגין תקופות השימוש.

5. מהברור עולה כי קיים חוסר סדר בניהול מחלקת הספורט, במישור האדמיניסטרטיבי והכספי! נמצא חוסר שליטה בנתונים, העדר סדר בתיעוד, תיוק וניהול מחלקת הספורט. מנהל מחלקת הספורט מסר כי הוא נהג למסור עדכונים בעל-פה לראש המועצה.

מנהל מחלקת הספורט התייחס לענין החפיפה עם קבלת התפקיד כי :

"לא קיבלתי שום מסמכים ניהוליים וכללים איך עלי לנהוג, או ליווי מקצועי. כל הפעילות שמתקיימת היום היא תכנון ועשייה ועבודה קשה שלי כמנהל ספורט והדרך עוד ארוכה. תודה על ההערות המקצועיות שלך, אקח את זה לשיפור המצב הקיים."

בסיכום כולל, עולה תמונת מצב כי נושא הסדרת ההתחייבויות עם המפעילים, במיוחד שמפעילים פעילות עסקית באולמות ומתקנים עירוניים, בגין השימוש שנעשה, הינו מופקר !

ג. סדרי הבקרה והמעקב אחר יישום הנחיות והתחייבויות בתחום הספורט –

1. בהתאם לבדיקת הביקורת, עולה כי מנהל מחלקת הספורט לא דאג להסדיר את ההתחייבויות מול המפעילים, לתעד אותם וליידע גורמים נוספים במועצה, במיוחד מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה, ולערוך בעצמו מעקב אחר התשלום של המפעילים והעמידה בהתחייבויות שלהם !!

2. חמור יותר, שמנהל מחלקת הספורט אישר שימוש בסטודיו שהוכשר על ידי מפעילי חדר כושר שלא במסגרת הליך סדור ושוויוני שנערך, וללא הסדרת תנאי השימוש על הכתב. הגם שמנהל מחלקת הספורט קיבל החלטה בעצמו לפטור מתשלום דמי השכירות/השימוש של אחד המפעילים לפרק מסוים, כאשר לא קיבל אישורם של הגורמים המורשים במועצה, אף גם ללא מתן הודעה ודיווח על כך !!!

במהלך הברור שערכה הביקורת, מנהל מחלקת הספורט לא היה בקיא ולא הציג מידע מדויק לענין דמי השכירות שסוכמו וגובה החוב שכל אחד מהמפעילים של חדרי כושר חייב למועצה !!

קשה לביקורת לקבל שלא היה דיווח ולא היתה פניה פורמאלית למפעילים להסדיר את חובותיהם בגין השימוש והפעלת חדרי הכושר באולמות הספורט בבתי ספר חט"ע וחט"ב !!! הביקורת תעיר בחומרה כי לא ניתן לעצום עיניים מאי הסדרת התשלום, לכל הפחות היה מתחייב מסירת דווח לגזבר המועצה באופן פורמאלי על החוב הכספי שנוצר מחד גיסא, ומאידך גיסא לא לאפשר המשך שימוש של מפעיל שלא הסדיר את התשלום בגין השימוש במשך חודשים, דהיינו: לתקופה ממושכת העולה על 6 חודשים לכל הפחות !

מנהל מחלקת הספורט התייחס כי באשר לתשלום ולגביית כספים כי :

"אני מחכה לפגישה עם הגזבר, מר עדואן עדואן, כדי להסדיר את כל נושא התשלום במתקני הספורט מול כל המאמנים."

3. כבר נאמר לעיל, מאחר ולא התגבשו הסכמים בכתב עם המפעילים ולא נקבעו תבחינים אשר כוללים נוסחאות לחישוב דמי השימוש, וגם לא הועלו עיקר ההסכמות שהיו בין מנהל מחלקת הספורט לבין המפעילים על הכתב, לא היה ניתן לקיים מעקב אחר נושא ההכנסות ולדרוש מהמפעילים למלא אחר התחייבויותיהם ולהסדיר את חובותיהם.

עם זאת, תמוה אי ביצוע בקרה ומעקב שנתי על ידי הנהלת המועצה באמצעות מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה אחר פעילות מחלקת הספורט!

4. באופן דומה, עולה לא הועברו הנחיות בטיחות בכתב למפעילים ולמנהלי בתי הספר שמנהלים את אולמות הספורט, וגם לא נערכו בקרות ולא קיום פיקוח לענין השימוש הנעשה בפועל ולענין קיום הנחיות הבטיחות באמצעות מנהל מחלקת הספורט!

דבר זה מחדד ומבהיר את חשיבות הניהול מערכתי של מתקני ואולמות הספורט בתחום המועצה כולל קיום פיקוח תדיר על אופן השימוש הנעשה למניעת סיכונים ולהסרת מפגעים בסמוך מועד היווצרותם.

הבדיקה העלה כי התקיימה פעילות עסקית של חוגי כדורגל באולם הספורט הסגור בבית ספר יסודי א', למרות שמדובר בשימוש שלא נכון לקיים באולם סגור. האולם אינו מיועד לשימוש מסוג זה שעלול להרוס אותו. מצער שעל – פי הדיווח שנמסר לביקורת, האולם מחייב שיפוץ ונסגר לשימוש!!

נשאלת השאלה, למה לא הופסק שימוש זה למרות הסיכון הממשי שנשקף וזאת כדי לצמצם את הנזקים לאולם!! ללא ספק מדובר בנזק משמעותי שהיה ניתן למנוע ולוותר על ההכנסה במחיר הפעוט שהופקדה בקופת בית הספר.

5. מעיון בנתוני הגביה לשנים תשע"ט, תש"פ ותשפ"א עולה כי ההכנסות במגמת ירידה. ייתכן בשנה הנוכחית תשפ"א ובמחצית השניה של שנת תש"פ לא היתה פעילות מלאה בשל מגפת הקורונה וההגבלות שהיו. להוסיף לכך כי יש יותר ויותר קבוצות ליגה, שהן "פטורות" מתשלום.

עוד עולה כי ההכנסות מהשימוש באולמות ומתקני הספורט שהם באחריות מחלקת ספורט הן נמוכות בשיעורים משמעותיים מההכנסות מהשימוש באולמות הספורט שבניהול בתי הספר. לכאורה עולה חוסר יעילות בניהול ובגביה ממפעילים על ידי המועצה. נתוני ההכנסות בגין השימוש במתקני ואולמות יוצגו בטבלה להלן.

שנה	סה"כ בש"ח לקופת ביה"ס	סה"כ בש"ח לקופת המועצה
תשע"ט	26,160	8,650
תש"פ	6,500	400 (השכרה לתערוכה - 7500)
		חסרים כספים בגין הפעלת חדר כושר באולמות של ביי"ס חט"ב ובחט"ע אך לא ברור היקף וזאת בהעדר הסכמים ו/או התחייבויות בכתב.

המלצות הביקורת –

1. מומלץ לגבש חזון רשותי בנושא הפעילות הגופנית, הספורט ואורח החיים הבריא. בהתאם יש לקבוע מסמך מדיניות אסטרטגי ותוכנית אב הכוללת יעדים מרכזיים להטמעת החזון ומימוש המדיניות.

2. למפות במידי ומדי שנה, כל שימוש ופעילות גופנית המתקיימת באולמות ומתקני הספורט בתחום המועצה ואת מצב האולמות והמתקנים; בהתאם לגבש תוכנית פעולה לניהול ולהפעלת האולמות והמתקנים באופן תקין ובטוח, וכן לגבש תבחינים אחידים ושוויוניים לענין הייעוד והשימוש המאושר.

3. בהתאם למיפוי ולמדיניות המועצה, יש לקיים דיון לענין השימוש הנעשה בפועל על ידי גופים שונים, ולנקוט בהליך המקובל בדין לבחינת ולאישור השימוש בהתאם לסוג השימוש, התמשכותו והיקפו. כלומר הקצאה, תמיכה או השכרה.

בהמשך, יש לקיים מעקב שנתי באמצעות מנכ"ל המועצה אחר השימושים הקיימים והאישורים שניתנו ואושרו בוועדות להקצאת מבנים וקרקעות, תמיכות ורכש (לפי הענין).

4. לנהל את אולמות ומתקני הספורט באמצעות מחלקת הספורט במועצה.

5. על מחלקת הגזברות בשיתוף מחלקת הספורט, לקבוע אמות מידה ונוסחאות לדמי שימוש לרבות השכרה של אולמות ומתקני הספורט בהתאמה לסוג השימוש, היקף השימוש וסוג הפעילות, ובהתאם למדיניות המועצה וליעדיה.

6. על מחלקת הספורט בשיתוף הנהלת המועצה כולל גזבר המועצה, לגבש הסכמים לשימוש המפעילים, בהתאם לסוגי השימוש ולהיקף שלהם, ולהעביר אותם לאישור היועצת המשפטית.

7. לקבוע נוהלי עבודה של מחלקת הספורט, בין היתר בנושא הניהול הכספי.

8. לקיים הדרכה למנהלי המדורים והמחלקות בנושא הניהול האדמיניסטרטיבי והכספי.

9. לקיים בקרות סדירות על ידי מחלקת הספורט, מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה או מי מטעמם לענין השימוש הנעשה, ההתחייבויות וההכנסות מהשימוש שנעשה.

10. על מחלקת ספורט לקיים בקרות שוטפות ופיקוח סדיר אחר השימוש הנעשה באולמות ומתקני הספורט וקיום הוראות הבטיחות.

11. על מחלקת הספורט לתעד את פעולותיה ואת ממצאי הביקורת והמעקב שקיימה ולדווח לגורמים המורשים במועצה תוך פרק זמן סביר וקצר.

ראוי לסכם את עיקר ההמלצות –

- לגבש מסמך מדיניות מערכתית לספורט, יעדים, השימושים המותרים בכל מתקן/אולם וצורת השימוש, וכן תבחינים בתחום הספורט שמתייחסים לכל צורת שימוש במתקנים ואולמות ספורט.
- לקדם הכנת הסכמים והתחייבויות מותאמים לכל סוג שימוש, לקבוע תבחינים ותעריפים ברורים ואחידים בהתאמה לסוג השימוש ולהיקפו.
- על מחלקת הספורט לנהל מעקב ובקרה שוטפת ותדירה על השימוש הנעשה בפועל, לסכם מדי חודש ולהכין דוחות רבעוניים ושנתיים על הפעילות שנעשה מול התכנון שהיה.
- ליישם את הנחיות מחלקת הספורט לענין השימוש המאושר והמיועד ולענין הנחיות הבטיחות, שיועלו בכתב, בין היתר לאסור משחקי כדורגל וספורט אגרסיבי באולמות הסגורים. האולמות הסגורים מיועדים לפעילות ספורט קלה ו/או עדינה. כך ששימוש נכון בהתאם לייעוד האולם עשוי לצמצם את הסיכונים לנזקים ולפגיעות.
- לקיים בקרה תדירה, לכל הפחות אחת לשנה, באמצעות מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה לענין ההסכמים, ההתחייבויות, ההחלטות שאושרו, הביצוע התקציבי כולל ההכנסות.
- למסור דיווח מפורט על "ההסכמות וההתחייבויות" שהיו והשימוש הנעשה באולמות הספורט בשנת תש"פ ותשפ"א, באמצעות מחלקת הספורט, ולהעביר דיווח זה להמשך טיפול גזבר המועצה.

הערות ראש המועצה לדוח הביקורת דלעיל דצמבר 2020 –

" תודה למבקרת עו"ד סועאד חסון על דו"ח מקצועי וממצה.

המועצה אומנם שיפרה את ניהול השימוש באולמות ובמתקני הספורט ושיפרה מאוד את התחזוקה אבל עדיין לא יישמה את המלצותי בדבר קביעת נהלים ברורים לשימוש במתקנים וקביעת תעריפון מדויק למשתמשים.

צר לי לקבוע כי האחראים על ניהול משק הכספים לא דאגו ו/או לא עקבו אחר ביצוע הנהלים.

אפעל מראשית השנה הקרובה לנהלים ברורים וניצול נכון של האולמות

אפעל לפרסם תעריפון לשימוש חיצוני ולעגן הכול בהסכמים ברורים."

3. ביקורת התנהלות מחלקת הספורט וגביית כספים

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>מומלץ לגבש חזון רשותי בנושא הפעילות הגופנית, הספורט ואורח החיים הבריא. בהתאם יש לקבוע מסמך מדיניות אסטרטגי ותוכנית אב הכוללת יעדים מרכזיים להטמעת החזון ומימוש המדיניות.</p> <p>למפות במידי ומדי שנה, כל שימוש ופעילות גופנית המתקיימת באולמות ומתקני הספורט בתחום המועצה ואת מצב האולמות והמתקנים; בהתאם לגבש תוכנית פעולה לניהול ולהפעלת האולמות והמתקנים באופן תקין ובטוח, וכן לגבש תבחינים אחידים ושוויוניים לענין הייעוד והשימוש המאושר.</p> <p>בהתאם למיפוי ולמדיניות המועצה, יש לקיים דיון לענין השימוש הנעשה בפועל על ידי גופים שונים, ולנקוט בהליך המקובל בדיון לבחינת ולאישור השימוש בהתאם לסוג השימוש, התמשכותו והיקפו. כלומר הקצאה, תמיכה או השכרה.</p> <p>לגבש מסמך מדיניות מערכתית לספורט, יעדים, השימושים המותרים בכל מתקן/אולם וצורת השימוש, וכן תבחינים בתחום הספורט שמתייחסים לכל צורת שימוש במתקנים ואולמות ספורט.</p> <p>בהמשך, יש לקיים מעקב שנתי באמצעות מנכ"ל המועצה אחר השימושים הקיימים והאישורים שניתנו ואושרו בוועדות להקצאת מבנים וקרקעות, תמיכות ורכש.</p> <p>לנהל את אולמות ומתקני הספורט באמצעות מחלקת הספורט במועצה.</p>	<p>עלה כי לא קיים מסמך מדיניות רשותי ותוכנית אב כוללת בתחום הספורט והפעילות הגופנית. בהתאם להם, גזרת תוכנית עבודה מקיפה לניהול פעילות הגופנית והספורט בהתאם ליעדי תוכנית האב ולדרכי הפעולה שנקבעו.</p> <p>נמצא חוסר אחידות בניהול ותפעול מתקני ואולמות הספורט שנמצאים במתחמים של בתי הספר, אף ללא מעורבות ופיקוח של מחלקת הספורט על התפעול שלהם. כך שרק חלק מבתי הספר (3 מתוך 4 בתי-הספר היסודיים) נהנו מהכנסה נוספת ישירה לקופתם.</p> <p>עלה כי בהיעדר ראייה אסטרטגית לענין השימוש במתקני הספורט, לא היו דיונים ולא נתקבלו החלטות של הגורמים המורשים במועצה בענין שימוש הנעשה במתקנים ובאולמות הספורט העירוניים.</p> <p>עלה כי מחלקת הספורט לא ניהלה את מתקנים ואולמות בתחום המועצה על-פי מתווה עבודה ברור ומוגדר, ולא פיקחה באופן שוטף ותדיר על השימוש הנעשה בהם ועל אופן השימוש ומידת התאמתו להנחיות ולשיטות המקובלות תוך כדי ניהול סיכונים.</p> <p>נמצא כי לא היה ליווי ארגוני מערכתי למחלקת הספורט ולמנהל עם כניסתו לתפקיד שמטרתו הגדרת התפקיד ותחומי האחריות, הגדרת יעדי המחלקה, שיטות ונוהלי העבודה המחייבים ובפרט ההתנהלות המנהלית-הכספית. הוצגה לביקורת טיוטת תוכנית עבודה שלא נדונה ולא אושרה! משום כך פעל מנהל מחלקת הספורט במועצה בהיעדר נוהלי עבודה ואמות מידה או תבחינים מאושרים לענין הפעלת והשימוש במתקני ואולמות הספורט!</p>	<p>א. קביעת מדיניות רשותית, תוכנית אב מערכתית וניהול מתכלל של פעילות הספורט</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>על מחלקת הגזברות בשיתוף מחלקת הספורט, לקבוע אמות מידה ונוסחאות לדמי שימוש לרבות השכרה של אולמות ומתקני הספורט בהתאמה לסוג השימוש, היקף השימוש וסוג הפעילות, בהתאם למדיניות המועצה וליעדיה.</p> <p>על מחלקת הספורט בשיתוף הנהלת המועצה כולל גזבר המועצה, לגבש הסכמים והתחייבויות לשימוש המפעילים, בהתאם לסוגי השימוש ולהיקף שלהם, ולהעביר אותם לאישור היועצת המשפטית למועצה.</p> <p>לקבוע תבחינים ותעריפים ברורים ואחידים בהתאמה לסוג השימוש ולהיקפו.</p> <p>על מחלקת הספורט לנהל מעקב ובקרה שוטפת ותדירה על השימוש הנעשה בפועל, לסכם מדי חודש ולהכין דוחות רבעוניים ושנתיים על הפעילות שנעשה מול התכנון שהיה.</p> <p>לקיים בקרה תדירה, לכל הפחות אחת לשנה, באמצעות מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה לענין ההסכמים, ההתחייבויות, ההחלטות שאושרו, הביצוע התקציבי כולל ההכנסות.</p> <p>לקבוע נוהלי עבודה של מחלקת הספורט, בין היתר בנושא הניהול הכספי.</p> <p>לקיים הדרכה למנהלי המדורים והמחלקות בנושא הניהול האדמיניסטרטיבי והכספי.</p>	<p>עלה כי מנהל מחלקת הספורט אפשר שימושים שונים בפטור מתשלום או בפטור חלקי עקב תרומתו של המפעיל להכנת האולם/המתקן לשימוש המיוחל כפי שנטען, הכל ללא אישור מפורש של בעלי זכות החתימה במועצה, וללא החלטה מתועדת ומנומקת לכך !! דבר זה אינו תקין ונעשתה בחוסר סמכות !!</p> <p>עלה כי לא קיימים הסכמים כתובים והתחייבויות עם המפעילים השונים באולמות ובמתקני הספורט העירוניים שבניהול מחלקת הספורט במועצה !! נמסר כי הסיכומים עם המפעילים הם בעל – פה !!! הכל בהעדר תבחינים מאושרים ונוסחאות לחישוב דמי השימוש !!</p> <p>לא הועברו הנחיות, תבחינים ונוהל עבודה למנהל מחלקת הספורט בנושאי ההתקשרויות וקביעת דמי השימוש והגביה, ולא נערכו בקורות מצד הנהלת המועצה לענין הסכמים והתחייבויות שהתגבשו והשימוש הנעשה בפועל, לכל הפחות אחת לשנה.</p> <p>נמצא כי אין למנהל מחלקת הספורט רישום לענין השימוש שנעשה והתשלום המתחייב בגין תקופות השימוש.</p> <p>עולה כי קיים חוסר סדר בניהול מחלקת הספורט, במישור האדמיניסטרטיבי והכספי ! נמצא חוסר שליטה בנתונים, העדר סדר בתיעוד, תיוק וניהול מחלקת הספורט.</p> <p>מנהל מחלקת הספורט מסר כי הוא נהג למסור עדכונים בעל-פה לראש המועצה.</p>	<p>ב. הסדרת ההתחייבות מול מפעילים – היבטים תפעוליים וגביית כספים</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לקיים בקרות סדירות על ידי מחלקת הספורט, מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה או מי מטעמם לענין השימוש הנעשה, ההתחייבויות וההכנסות מהשימוש שנעשה.</p> <p>על מחלקת הספורט לתעד את פעולותיה ואת ממצאי הביקורת והמעקב שקיימה ולדווח לגורמים המורשים במועצה תוך פרק זמן סביר וקצר.</p> <p>למסור דיווח מפורט על "ההסכמות וההתחייבויות" שהיו והשימוש הנעשה באולמות הספורט בשנת תש"פ ותשפ"א, באמצעות מחלקת הספורט, ולהעביר דיווח זה להמשך טיפול גזבר המועצה.</p> <p>על מחלקת ספורט לקיים בקרות שוטפות ופיקוח סדיר אחר השימוש הנעשה באולמות ומתקני הספורט וקיום הוראות הבטיחות.</p> <p>ליישם את הנחיות מחלקת הספורט לענין השימוש המאושר והמיועד והנחיות הבטיחות, שיועלו בכתב, בין היתר לאסור משחקי כדורגל וספורט אגרסיבי באולמות הסגורים. האולמות הסגורים מיועדים לפעילות ספורט קלה ו/או עדינה. כך ששימוש נכון בהתאם לייעוד האולם עשוי לצמצם את הסיכונים לנזקים ולפגיעות.</p>	<p>עלה כי מנהל מחלקת הספורט לא דאג להסדיר את ההתחייבויות מול המפעילים, לתעד אותם וליידע גורמים נוספים במועצה, במיוחד מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה, ולערוך בעצמו מעקב אחר התשלום של המפעילים והעמידה בהתחייבויות שלהם !!</p> <p>נמצא כי מנהל מחלקת הספורט אישר שימוש בסטודיו שהוכשר על ידי מפעילי חדר כושר שלא במסגרת הליך סדור ושוויוני שנערך, וללא הסדרת תנאי השימוש על הכתב. הגם שמנהל מחלקת הספורט קיבל החלטה בעצמו לפטור מתשלום דמי השכירות/השימוש של אחד המפעילים לפרק מסוים, כאשר לא קיבל אישורם של הגורמים המורשים במועצה, אף גם ללא מתן הודעה ודיווח על כך !!!</p> <p>מאחר ולא התגבשו הסכמים בכתב עם המפעילים ולא נקבעו תבחינים אשר כוללים נוסחאות לחישוב דמי השימוש, וגם לא הועלו עיקר ההסכמות שהיו בין מנהל מחלקת הספורט לבין המפעילים על הכתב, לא היה ניתן לקיים מעקב אחר נושא ההכנסות ולדרוש מהמפעילים למלא אחר התחייבויותיהם ולהסדיר את חובותיהם. עם זאת, תמוה אי ביצוע בקרה ומעקב שנתי על ידי הנהלת המועצה באמצעות מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה אחר פעילות מחלקת הספורט !</p> <p>עלה כי לא הועברו הנחיות בטיחות בכתב למפעילים ולמנהלי בתי הספר שמנהלים את אולמות הספורט, וגם לא נערכו בקרות ולא קיים פיקוח לענין השימוש הנעשה בפועל ולענין קיום הנחיות הבטיחות באמצעות מנהל מחלקת הספורט.</p> <p>נמצא כי ההכנסות מהשימוש באולמות ומתקני הספורט שהם באחריות מחלקת ספורט הן נמוכות בשיעורים משמעותיים מההכנסות מהשימוש באולמות הספורט שבניהול בתי הספר. לכאורה עולה <u>חוסר יעילות בניהול ובגביה</u> ממפעילים על ידי המועצה.</p>	<p>ג. סדרי הבקרה והמעקב אחר יישום הנחיות וההתחייבויות בתחום הספורט</p>

4. ביקורת הליך ההתקשרות במסגרת מכרזים משותפים

המועצה המקומית דלית אל כרמל התקשרה במספר חוזים בפטור ממכרז במסגרת הליך של מכרז משותף שנערך על ידי גוף ציבורי אחר (בעיקר החברה למשק וכלכלה) וניתן לגביו אישור שר הפנים לפטור ממכרז לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים).

הרקע לביקורת – נושא זה שולב בתוכנית העבודה של הביקורת לשנת 2020 בהמשך לביקורת ההליך המכרזי שנכללה בדוח הביקורת לשנת 2018/19 ולאור ממצאים שעלו בבדיקות שונות שכללו מספר התקשרויות בפטור ממכרז במסגרת הליך של מכרז משותף שלרוב נערך על ידי החברה למשק וכלכלה (להלן: "המשכ"ל").

מטרות הביקורת –

1. בדיקת מידת התאמת הליכי ההתקשרות והמכרז להוראות החוק וחוזרי מנכ"ל משרד הפנים בנושא הנבדק – מכרזים משותפים והתקשרויות מכח מכרז מסגרת שהשר התיר בפטור ממכרז.
2. בדיקת תקינות וחוקיות הפעולות שנעשו עד החתימה על חוזה ההתקשרות במסגרת מכרז משותף שנערך וניתן עליו אישור השר להתקשרות בפטור ממכרז.
3. בדיקת קיומם של נהלים פנימיים בנושא ואכיפתם.
4. בדיקת השלמת ההליך החוזי: חתימה על חוזה התקשרות, ערבות ביצוע ואישור קיום ביטוחים.

תקופת ומועד הביקורת –

תקופת הביקורת היא 2018-2020. מועדי הביקורת בחודשים יוני 2020, נובמבר ודצמבר 2020. השלמת נתונים נערכה במהלך חודשי פברואר ומרץ 2021.

היקף הביקורת –

החלטות ועדת השלושה להתקשר בפטור ממכרז במסגרת מכרז משותף שנערך כאמור, שנתקבלו בפרק הזמן שבין שנת 2018 לבין שנת 2020, ונמצאו בתיקי הצעות המחיר שאינם מכרזים רגילים. מדובר ב-11 הליכים, המתייחסים 19 התקשרויות. 10 מתוך 11 מכרזים משותפים נעשו באמצעות המשכ"ל ואילו מכרז אחד היה באמצעות המשרד לביטחון פנים. ביחס להתקשרויות להסעת תלמידים, מדובר ב-10 התקשרויות שנערכו במסגרת 3 הליכים שונים של מכרזים משותפים, מתוך 8 התקשרויות נכללו בבדיקה המורחבת של 11 ההליכים כאמור.

שיטת הביקורת –

1. איתור מידע, בדיקת מסמכים והתכתבויות בנושא שנמצאו במשרד מנכ"ל המועצה ופרסומים באתר האינטרנט של המועצה. גם עיון בהנחיות ובנהלים פנימיים.
2. השלמת נתונים ובדיקת קיומו של חוזה ההתקשרות על צירוף בתיקי הפרויקטים במחלקות המזמינות והאחראיים על יישום ההתקשרות. בעיקר מחלקות ההנדסה, החינוך והביטחון.
3. בדיקת רשימת הערבויות שבניהול מחלקת הגזברות ועיון ברשימת החוזים וההתקשרויות שבניהול מזכירת מנכ"ל המועצה.
4. ברור ושיחות עבודה עם חברי ועדת השלושה במיוחד היועצת המשפטית ועם מספר עובדים האחראים על נושא ההתקשרות, כגון: הסעות תלמידים, שמירה ואבטחה מוסדות חינוך.
5. גיבוש טיוטה ראשונה של דוח ביקורת באמצעות הסטודנט לתואר שני בביקורת בהנחיית מבקרת המועצה במהלך חודש ינואר 2021 עד תחילת חודש פברואר 2021.
6. השלמת נתונים בתיקי הפרויקטים וההתקשרויות במחלקות המזמינות לקראת סוף חודש פברואר 2021 ועריכת טיוטה שניה של דוח הביקורת באמצעות הסטודנט בחודש מרץ 2021.
7. ברור סוגיות משפטיות מול היועצת המשפטית והעלאת עיקר הממצאים בפני חברי ועדת השלושה במהלך חודש מרץ 2021. בהמשך, בחודש מאי 2021 צורף נייר העבודה של הביקורת להתייחסותם של חברי ועדת השלושה, וזאת לאחר קבלת נתוני ההתקשרויות עם זכייה המשכ"ל בתחום הסעות תלמידים.

מגבלות הביקורת וקשיים בהליך העבודה –

הביקורת בדקה את המסמכים שנמצאו בעיקר במשרד מנכ"ל המועצה ובאתר האינטרנט של המועצה אשר שודרג באמצע התקופה אליה מתייחסת הביקורת, קרי: חודש נובמבר 2019, אולם לא היה גיבוי לפרסומים שהיו באתר המועצה הקודם. עם זאת, ברשות הביקורת רשימת פרסומים באתר האינטרנט נכון לתאריך 17.10.2019.

- קושי רב באיסוף החומר והמסמכים הדרושים לביצוע הביקורת. חסר מסמכים והתיעוד לא מלא.
- פיזור החומר במשרדי הרשות במחלקות ומשרדים שונים.
- העדר ניהול מרוכז לנושא מכרזים משותפים
- העדר שיתוף פעולה מהגורמים הרלוונטיים והאחראים במועצה.

הגוף המבוקר – ועדת השלושה. חברי הוועדה – מנכ"ל המועצה, גזבר המועצה והיועצת המשפטית למועצה.

הבסיס הנורמטיבי –

דרך המלך להתקשרות של רשות מקומית היא במכרז פומבי. בבואה להתקשר בחוזה לרכישת טובין או קבלת שירותים או ביצוע עבודות, על הרשות המקומית, על-פי הדין החל עליה, לפרסם מכרז פומבי לבחירת הגורם עימו תתקשר. ראה סעיף 192 לצו המועצות המקומיות והתוספת הרביעית.

בסיס החובה שבדין לערוך מכרז פומבי ברשויות מקומיות, מקורו בעובדה כי רשות מקומית הינה רשות ציבורית מינהלית, עליה חלה החובה להתנהל ולפעול בשקיפות, בשוויון ובטוהר מידות במסגרת פעילותה, בכל הנוגע למשאבים המוחזקים על ידה ולשימוש שנעשה בהם, ובכך להציב יכולת פיקוח על עבודתה.

ברם המחוקק מצא לנכון להתקין **בצו המועצות המקומיות (א), התוספת הרביעית**, רשימה של מקרים ובנסיבות בהם ההתקשרויות המצוינות שם, לגביהם לא חלה על הרשות המקומית החובה לפרסם מכרז פומבי לצורך ההתקשרות (להלן: "הפטור" או "הפטור ממכרז"). המחוקק ראה מקום לנכון, להעניק פטור ממכרז, לרשימת המקרים המצוינת במפורש בתוספת הרביעית, המנויים **בסעיף 3 לתוספת הרביעית**, הפוטרת את המועצה המקומית מהצורך לפרסם מכרז. מגמת בתי המשפט היא לראות בפטור חריג, ומכאן שעל הרשות המקומית לנהוג במשורה בבואה להשתמש בפטור ממכרז.

ההיגיון העומד בבסיס רשימת הפטור ממכרז, הוא במקרים בהם התחרות לא תתאפשר, או שאין טעם בקיומה של תחרות, או שלא ניתן לערוך מכרז, כאשר הרשימה כאמור הינה "רשימה סגורה" של מקרים, ולא ניתן להוסיף עליה בלא אישור שר הפנים במפורש.

דוח מבקר המדינה – ביקורת על השלטון המקומי לשנת 2015 בנושא מכרזים משותפים, התייחס כי כאמור על פי החוק והתקנות רשאית רשות מקומית להתקשר בפטור ממכרז בחוזה לביצוע עבודה מקצועית הדורשת ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים, כגון עבודות של תכנון, פיקוח וייעוץ. מכאן שאם מדובר בחוזה מסוג זה, הרי התקשרות כאמור בין הרשות המקומית למשכ"ל אינה מחייבת מכרז. עם זאת המעקב העלה כי משכ"ל אינה מעניקה בעצמה את כל שירותי הניהול והפיקוח, אלא מתקשרת עם חברות ניהול ופיקוח, והן מספקות בפועל חלק מהשירותים לרשויות המקומיות. מכאן שלכאורה משכ"ל אינה בעלת הידע והמומחיות המיוחדים לעבודות מקצועיות אלו, ולפיכך ספק רב אם אפשר להיעזר בהוראה זו כדי להתקשר עם החברה בפטור ממכרז כדי לקבל אותן. לא זו אף זו, משכ"ל מתקשרת עם חברות הניהול והפיקוח ללא מכרז או הליך תחרותי אחר. לכן כאשר רוכשת רשות מקומית מהחברה את שירותי הניהול, למעשה היא מעבירה כספי ציבור רבים שמגיעים, כולם או חלקם, לגורם שלישי - חברת הניהול שנבחרה ללא מכרז - זאת בניגוד לנורמות החלות על הרשויות המקומיות.

ביום 11.1.2018 פורסם בקובץ תקנות תיקון לתקנה 3 בתקנות העיריות (מכרזים) (הוראת שעה), התשע"ח-2018, המסדירה את ההתקשרויות של רשויות מקומיות בישראל בפטור ממכרז או פטור מהליך תחרותי במסגרת **חוזר 8/2016** (מומחיות ויחסי אמון מיוחדים) – עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות בישראל (כדוגמת: החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי בישראל בע"מ) (להלן: **משכ"ל**)- בהסכם למתן שירותי ניהול ופיקוח. בד בבד פורסם תיקון **לתוספת הרביעית** לצו המועצות המקומיות (הוראת שעה), **התשע"ח-2018**.

בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), סעיף 3, נקבע בין היתר כדלהלן :

(11) חוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה שהשר התיר לערוך ללא מכרז; ...

(15) התקשרות לרכישת שירותי ניהול ופיקוח עם חברה שבעלי המניות שלה הם רוב הרשויות המקומיות, ובלבד שיתקיימו כל אלה (הנוסח להלן במסגרת **הוראת שעה תשע"ח-2018 (תיקון תשפ"א-2021)**) :

(א) השר אישר את שיעור התמורה שבהסכם;

(ב) ועדה, שחבריה הם המנהל הכללי, ובאין מנהל כללי – מזכיר המועצה המקומית, והוא יהיה היושב ראש, גזבר המועצה המקומית והיועץ המשפטי למועצה המקומית, שוכנעה, לאחר בחינת האפשרות לערוך את ההתקשרות בדרך של מכרז, כי ההתקשרות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות, וכי היא מיטיבה עם המועצה המקומית, וזאת בשים לב לעקרונות השוויון וההגינות;

(ג) החברה התחייבה כי התקשרויותיה עם צדדים נוספים שנובעות מההתקשרות עם המועצה המקומית, יעשו לפי דיני המכרזים החלים על המועצה המקומית, בשינויים המחוייבים;

החלטות הוועדה לפי פסקת משנה (ב) ינומקו ויפורסמו באתר האינטרנט של המועצה המקומית שבעה ימי עבודה לפחות לפני כריתת החוזה, לרבות האפשרות לפנות לוועדה בנושא, והתקופה שבה ניתן לפנות כאמור, אלא אם כן החליטה הוועדה אחרת בהחלטה מנומקת מטעמים של דחיפות; הסכם שנערך לפי פסקה זו יפורסם באתר האינטרנט של המועצה המקומית לא יאוחר משבעה ימי עבודה מיום כריתתו;

(16) התקשרות עם רשות מקומית אחרת לקבלת שירותים מהסוג שניתן על ידה במסגרת סמכויותיה ותפקידיה לפי כל דין, לצורך מילוי סמכויות המועצה המקומית ותפקידיה לפי כל דין, לאחר שהמועצה המקומית שוכנעה שההתקשרות נדרשת מטעמי חיסכון ויעילות והיא מיטיבה עמה.

לרשימת הפטורים המנויה בדין, קיימת דרך נוספת לפטור ממכרז פומבי, וזו מצויה בחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), תשל"ב-1972 (להלן: "**חוק מכרזים משותפים**") ובתקנותיו, תקנות הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), תשל"ג-1973 (להלן: "**תקנות מכרזים משותפים**"). חוק מכרזים משותפים והתקנות שהותקנו עבורו, נועדו לאפשר לרשויות מקומיות, בעלות צרכים דומים, לפנות להליך של פרסום מכרז משותף (להלן: "מכרז משותף"). בין אם לצורך ניצול "היתרון לגודל" ובין אם כדי להקטין עלויות הכנת מכרז, ו/או בשל הצורך לבצע עבודה במשותף - שתוצאותיו יועמדו לרשות הרשויות המשתתפות, אשר פטורות מלפרסם בעצמן מכרז לאותו נושא.

ההחלטה לפרסם מכרז משותף יכול שתהא של הרשויות המקומיות המעוניינות בעצמן. לעניין זה ראה סעיף 2 לחוק המכרזים המשותפים: "רשויות מקומיות רשאיות להחליט כי לענין פלוני או לסוג עניינים יתקשרו בחוזה להזמנת טובין, להזמנת שירותים או לביצוע עבודות לאחר פרסום מכרז פומבי משותף, ובלבד שלהוצאות המשוערות של ביצוע המכרז ניתנה הקצבה מתאימה בתקציבים המאושרים של הרשויות המקומיות, או שניתנה הרשאה לכך משר הפנים".

בין אם החליטו הרשויות בעצמן ובין אם בהתאם להוראות שר הפנים, הרשויות המקומיות תהיינה חייבות בהקמת ועדת מכרזים משותפת. כמו כן, חייבים להתקיים התנאים בחוק המכרזים המשותפים, על-מנת שיתאפשר פרסום מכרז משותף. עוד בהתאם לחוק זה, רשאית רשות מקומית להתקשר בחוזה עם מי שזכה במכרז אותו פרסם משרד ממשלתי או ארגון או מוסד ציבורי, וזאת באישור שר הפנים בהתאם לסעיף **9 לחוק מכרזים משותפים**: "רשות מקומית רשאית, באישור שר הפנים, להתקשר בחוזה להזמנת טובין, להזמנת שירותים או לביצוע עבודות עם מי שזכה במכרז שפורסם מטעם משרד ממשלתי הממשלה או מטעם ארגון או מוסד ציבור".

על-מנת לייעל ולהקל על דרך בקשת הפטור, נקבע במשרד הפנים נוהל, המופיע **בחוזר מנכ"ל 5/1998** ולפיו, על-מנת לאשר פטור ממכרז, על היועץ המשפטי של הרשות לשלוח בקשה מפורטת לממונה על

המחוז במשרד הפנים, בנוסח המצורף בחוזר המנכ"ל. רשות מקומית המעוניינת, רשאית לפנות לשר הפנים לפטור אותה ממכרז באמצעות בקשה לאמץ מכרז שערכה רשות מקומית אחרת.

דוגמה לאישור השר המפורסם בחוזר מנכ"ל משרד הפנים הוא כדלהלן:

**חוזר המנהל הכללי 8/2016
כ"א בחשוון התשע"ז, 22 בנובמבר 2016**

**אישור התקשרות לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים),
התשל"ב-1972**

בתוקף הסמכות לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 שטאצלה לי, אני מאשרת לרשויות המקומיות להתקשר עם הזוכים במכרז 8/2016/הס למתן שירותי היסעים ושירותי הסעות של תלמידים שנערך ופורסם על ידי החברה למשק וכלכלה, ובלבד שהתקיימו כל התנאים המפורטים להלן:

1. ההתקשרות תיעשה במישרין בין הרשות המקומית ובין הזוכה במכרז, על פי החוזה שנכלל במסמכי המכרז ובהתאם לתנאיו.
2. טרם ההתקשרות נקטה הרשות המקומית בהליך של בקשת הצעות מחיר, כמפורט להלן.
3. בהליך הבקשה להצעות יפנו גובר הרשות המקומית ומנהל היחידה הרלוונטית ברשות המקומית לכל הזוכים במכרז בקטגוריה הרלוונטית. הפנייה תכלול תיאור מדויק של המוצר או השירות אותו מבקשת הרשות המקומית לרכוש לרבות מידע על כמותו ובכלל זה התכנון לביצוע וכתבי הכמויות, ועל תקופת ההתקשרות.
4. הזוכים יתבקשו להציע מחיר למוצר או השירות הנדרשים על פי יחידות המידה שנקבעו במכרז, ובלבד שהמחיר שיציע הזוכה לא יעלה על המחיר שנקב בהצעתו במכרז.
5. גובר הרשות המקומית ומנהל היחידה רשאים לפנות לחברה למשק וכלכלה על מנת שזו תבצע בעבור הרשות המקומית את הפנייה לזוכים. לפנייה זו יצורף כל המידע המפורט בסעיף 3 שלעיל.
6. פנו גובר הרשות המקומית ומנהל היחידה או פנתה החברה למשק וכלכלה לזוכים וקיבלו את הצעותיהם, יועברו ההצעות לוועדה המורכבת ממנכ"ל הרשות המקומית (או מזכיר הרשות המקומית מקום שאין מנכ"ל), גובר הרשות המקומית והיועץ המשפטי של הרשות המקומית, לקבלת החלטה בדבר ההצעה הזוכה, על פי הוראות סעיף 7 להלן.
7. לא תנהל הרשות המקומית משא ומתן עם המציעים, כולם או חלקם.
8. הרשות המקומית חייבת לבחור בהצעה הזולה ביותר שהתקבלה בהליך בקשת הצעות מחיר, והיא רשאית שלא לבחור בהצעה כלשהי.
9. הסכם בין הרשות המקומית ובין הזוכה בהתבסס על אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים) יכול שייחתם אך ורק בתוך תקופת תוקפו של האישור.
10. לא יחולו על התקשרות על פי אישור זה הוראות תקנה 73 לתקנות העיריות (מכרזים), התשמ"ח-1987, סעיף 73 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, וסעיף 73 לתוספת השנייה לצו המועצות המקומיות (מועצות אזוריות), התשי"ח-1958. חוזה כאמור לא ניתן להגדיל או להוסיף פרטים בו לאחר החתימה עליו, אלא על פי הוראותיו.
11. טרם ההתקשרות אישר היועץ המשפטי של הרשות המקומית בכתב כי ההתקשרות עונה על תנאים אלה.

התקשרות שלא תיעשה על-פי תנאים אלה תהיה התקשרות שלא כדון.
תוקף אישור זה הוא שנה מיום נתינתו.

(-)

אורנה הוזמן-בכור
המנהלת הכללית

כ"א בתשרי התשע"ז
(13 באוקטובר 2016)

ביום 10.4.2002 פורסם חוזר מנכ"ל משרד הפנים 3/2002 . סעיף 4 לחוזר זה קובע כי : "נוהל מתן אישור לפי סעיף 9 לחוק הרשויות המקומיות (מכרזים משותפים), התשל"ב-1972 למכרזי מסגרת שעורך ארגון או מוסד ציבור" – נקבע בו התנאים למתן אישור שר הפנים לפי סעיף 9 לעיל, בין יתר קבע החוזר באילו תנאים תתקשר הרשות המקומית עם הזוכה, עיקרי התנאים:

1. התקשרות תעשה במישרין בין הרשות ובין הזוכה, בחוזה שנוסחו יצורף למכרז המסגרת. על החוזה יחתמו הגורמים ברשות המקומית המוסמכים על פי דין לחתום על חוזים. הפרטים היחידים הניתנים למילוי בחוזה זה הינם התעריף של השרות ההתקשרות בהליך של בקשת הצעות מחיר השירות או המוצר והכמות הנרכשת, על פי יחידות המידה שנקבעו במכרז.

2. נקבעו מספר זוכים במכרז המסגרת תנקוט הרשות המקומית, טרם ההתקשרות בהליך של בקשת הצעות מחיר.

3. בהליך הבקשה להצעות מחיר יפנו גזבר הרשות ומנהל היחידה לכל הזוכים בקטגוריה הרלוונטית. הפניה תכלול תיאור מדויק של המוצר או השרות אותו מבקשת הרשות ועל תקופת ההתקשרות לרכוש.

4. גזבר הרשות ומנהל היחידה רשאית לפנות לגוף הציבורי על מנת שזה המפורט בסעיף 3 דלעיל. יבצע עבור הרשות את הפניה לזוכים. לפנייה זו יצורף כל המידע.

5. פנו גזבר הרשות ומנהל היחידה או הגוף הציבורי לזוכים וקיבל את הצעותיהם, יועברו ההצעות לוועדה המורכבת ממנכ"ל הרשות המקומית (או מזכיר הרשות מקום שאין מנכ"ל) גזבר הרשות והיועץ המשפטי של הרשות, לקבלת החלטתה בדבר ההצעה הזוכה, על פי הוראות סעיף 7 שלהלן.

6. לא תנהל הרשות משא ומתן עם המציעים, כולם או חלקם.

7. הרשות המקומית חייבת לבחור בהצעה הזולה ביותר שהתקבלה בהליך בקשת הצעות מחיר, והיא רשאית שלא לבחור בהצעה כלשהי.

8. התקשרה רשות מקומית עם זוכה תשלם לגוף הציבורי עמלה בעבור עריכת המכרז הגוף הציבורי ככל שהדבר נדרש על פי מסמכי מכרז המסגרת.

9. נוסף על התקשרות עם הזוכה רשאית הרשות המקומית להתקשר עם הגוף הציבורי לשם רכישת שירותי ניהול ופקוח, תמורת שירותים אלה תשלם הרשות עמלה הנקוב במכרז המסגרת.

10. לא תתקשר רשות מקומית בצורה כלשהי עם זוכה במכרז מסגרת ולא תנהל עמו כל מגע לקראת התקשרות כזו בטרם יתקבל אישור שר הפנים לפטור ממכרז על פי סעיף 9.

11. תקופת ההתקשרות על פי מכרז המסגרת תקבע במסמכי המכרז ולא תעלה על שלוש שנים, תקופה זו אינה ניתנת להארכה.

12. הסכם בין הרשות ובין הזוכה בהתבסס על אשר לפי סעיף 9 יכול שיחתם אך ורק בתוך תקופת תוקפו של אשר המשרד, ואשר לא תעלה על שנה אחת ממועד מתן האישור.

13. לא תתקשר רשות מקומית עם זוכה במכרז במסגרת אלא אם אישר היועץ המשפטי של הרשות, בכתב כי ההתקשרות עונה על תנאי נהל זה, לרבות לענין תשלום העמלה בעבור עריכת המכרז לגוף ציבורי.

בשנת 2018 החל פיתוח **אשכולות** ברשויות המקומיות - שהינו צורה חדשה של איגוד ערים המוקם כדי ליעודד **פיתוח אזורי וקידום שיתופי פעולה בנושאים שונים בין הרשויות המקומיות** החברות בו. האשכול מבוסס על התאגדות וולונטרית של רשויות מקומיות שכנות שחברות יחד במטרה להביא להעלאת איכות החיים לתושב, תוך מיצוי ואיגום משאבים וקידום ראייה אזורית כוללת במגוון נושאים. עשייה במספר נושאים במקביל נועדה להבטיח הובלת מהלכים מערכתיים, כמו גם הצעת פתרונות משולבים לאתגרי הרשויות והאזור.

המועצה המקומית דאלית אל כרמל גם היא הצטרפה למספר אשכולות בנושאים שונים, למשל בעניין איכות הסביבה הצטרפה לאשכול מפרץ חיפה, ובנושאים אחרים לאשכולות אחרים.

יודגש כי החל משנת 2018 התחלה פעילות האשכולות, אולם כל הנושא טרם התפתח ועודנו בשלב של פיתוח, שבסופו של יום אשכולות יחליפו את פעילות המשכ"ל ברשויות המקומיות.

בחזרה להתקשרות בפטור ממכרז לפי סעיף 9 לחוק מכרזים משותפים. במענה לשאלת הביקורת האם הרשות המקומית מחויבת לדווח למועצת הרשות על התקשרויות במכרזים משותפים, התייחסה **היועצת המשפטית למועצה** כי "ועדת השלושה הנה חלופה לוועדת המכרזים. ככל שהפעילות מתקצבת בתקציב המועצה, אין צורך ביידוע הרשות מלבד מקרים שהחוק מורה על כך."

בהתייחס לחוקיות ולתקינות ההתקשרות עם המציע הזוכה במסגרת הליך הצעות המחיר שנוהל מול הזכיינים במכרז המשותף שלא פורסמה באתר האינטרנט של הרשות המקומית, התייחסה **היועצת המשפטית למועצה** כי: "המועצה תפרסם את פרוטוקוליה והחלטותיה באתר האינטרנט בהתאם לסעיף 3 (15) לעיל (הוראה שעה, תשע"ח-2018)".

באשר לשאלת הביקורת לענין חוקיות ותקינות ההתקשרות עם החברה למשק וכלכלה למתן שירותי ניהול ופיקוח במצב בו החלטת ועדת השלושה לא פורסמה באתר האינטרנט, התייחסה **היועצת המשפטית למועצה** כי: "אי פרסום פרוטוקול ועדת השלושה המפרט את ההתקשרות לצורכי ניהול ופיקוח בצירוף חוות דעת מקצועית אין בכך כדי לפסול את ההצעה הזוכה אך יש בכך אי תקינות שכן הליך זה לא הושלם כדין."

הליך ההתקשרות באמצעות מכרזי מסגרת שערכה החברה למשק וכלכלה



סיכום וממצאי הביקורת –

המועצה המקומית באמצעות ועדת השלושה פעלה לבדוק את ריכוז הצעות המחיר שנתקבלו בנוהל הצעות המחיר מכח הליך מכרז מסגרת משותף שניהלה החברה למשק וכלכלה או המשרד לביטחון פנים בהתאם לאישור השר לפטור ממכרז. במסגרת זו גם נבדקה האפשרות של קבלת שירותי ניהול, תיאום ופיקוח מהחברה למשק וכלכלה. עם זאת, נמצאו ממצאים בניהול ההליך ותיעודו וליקויים בשמירת המסמכים אודות ההליך.

1. ריכוז המידע אודות התקשרויות במסגרת מכרזים משותפים – שקיפות ועילות

בדיקת הביקורת העלתה כי לא מנוהלת רשימה מרוכזת של התקשרויות המועצה אשר נכרתו במסגרת מכרזים משותפים, בין בפנקס החוזים ובין בפנקס המכרזים או בפנקס עזר אחר. נמצא שהתיעוד אינו מלא וכי לא נשמרים מסמכים אודות התהליך האמור באופן מלא ומרוכז פר הליך לצורך הליכי בקרה וביקורת קיום זכות העיון לציבור, חרף המלצות הביקורת.

בביקורת שנערכה בנושא ניהול מכרזים שנכללה בדוח הביקורת לשנת 2018/19, עמוד 56, העלתה הביקורת כי מעיון ברשימות המכרזים בעבור שנת 2016, שנת 2017 ושנת 2018 שבניהול מנכ"ל המועצה, לא נמצא מידע מרוכז של הליך הפניה לקבלת הצעות מחיר במסגרת מכרז משותף שנערך על ידי החברה למשק וכלכלה או על-ידי גוף ממשלתי שלגביו ניתן אישור לפטור מחובת קיום מכרז כדין. הביקורת העירה כי ישנה חשיבות לניהול רישום כאמור והעמדתו לעיון הציבור וכן פרסום ההחלטה לציבור בהתאם להוראות הדין.

למעלה מזה, נמצא כי המועצה לא קבעה או אימצה נוהל עבודה פנימי או מתווה עבודה לענין טיפול במכרזים משותפים ותהליך ההתקשרות במכרזי מסגרת שערכה החברה למשק וכלכלה.

תקנות המכרזים המשותפים, מסדירות את אופן ניהול מכרז משותף ברשויות המקומיות, בין כשהוקמה ועדת המכרזים ביוזמת שר הפנים ובין כאשר ועדת המכרזים הוקמה ביוזמת הרשויות המקומיות. תקנה 10 מסדירה את נושא ניהול פנקס מכרזים וקובעת כי:

"(א) מכרז שפורסם לפי סעיף 2 לחוק יסומן במספר סידורי ויירשם בפנקס שיוחזק במקום שהורתה הועדה; כל אדם רשאי לעיין בפנקס בשעות המיועדות לקבלת קהל במקום שהורה יושב ראש הועדה.

(ב) מכרז שפורסם לפי סעיף 3 לחוק יסומן במספר סידורי ויירשם בפנקס שיוחזק במקום שהורה שר הפנים; כל אדם רשאי לעיין בפנקס בשעות המיועדות לקבלת קהל במקום שיקבע יושב ראש הועדה."

דומה שלפי תקנה 10 דלעיל, בהיעדר הוראה מפורשת לענין מקום ניהול פנקס המכרזים, אין חובה שהרשות המקומית שפעלה בהתאם לנוהל הצעות מחיר במכרז מסגרת משותף, שנערך על ידי החברה למשק וכלכלה וקיבל אישור השר לפטור, תנהל בעצמה רישום לענין זה בפנקס מכרזים; למרות זאת נכון לרכז מידע על ההליך שהמועצה קיימה במסגרת מכרז משותף, ולפרסם לציבור את התקשרויות והחלטות ועדת השלושה מכח מכרזי מסגרת שנערכו על ידי החברה למשק וכלכלה או גוף ציבורי אחר.

הביקורת מעירה כי לאור התיקון בחקיקה באמצעות הוראת השעה שהתפרסמה בתאריך 11.2.2018 עולה החשיבות לנהל רישום נפרד מרוכז של ההתקשרויות במכרזים משותפים עם החברה למשק וכלכלה ולפרסם אותם לציבור. הביקורת מעירה ומדגישה כי המועצה מחויבת לנהוג ביעילות ובשקיפות מלאה ולקיים את הוראות הדין בענין זה.

הביקורת ממליצה שוב בפני מנכ"ל המועצה לנהל רישום מפורט ומרוכז לכל הליך שהתנהל במועצה לצורך התקשרות במסגרת מכרז משותף שניתן לגביו אישור השר לפטור מכרז, וזאת מדי שנה. מומלץ לפרסם באופן מרוכז תחת פרסום מכרזים באתר האינטרנט של המועצה את ההתקשרויות במכרזים משותפים כולל ההתקשרויות עם החברה למשק וכלכלה לניהול, תיאום ופיקוח.

הביקורת **ממליצה** לבצע את הרישום בפנקס המכרזים בקטגוריה של מכרזים משותפים בפטור ממכרז או לחילופין בספר עזר נלווה לפנקס המכרזים, שיקלו את מספר ההליך, אישור לפטור ממכרז, תאריך הפניה, תאריך ההחלטה של ועדת השלושה, פרסום החלטת ועדת השלושה ונימוקיה באתר האינטרנט של המועצה, שם הזוכה, סכום במכרז, מועד החתימה על הסכם ההתקשרות ותוקפו.

2. ניהול הליך ההתקשרות במכרז משותף – בחינה מקדימה; הערכה

במסגרת הניהול האסטרטגי של הרשות המקומית נכלל נושא ההתקשרויות המהווה אמצעי לקיום פעילות והשגת יעדי הארגון כחלק מתהליכי השירות, החשיבה הכלכלית וההתייעלות. כך שבתכנון פעילות הרשות וההיערכות המקדימה להזמנת שירותים או לביצוע עבודה או אספקת טובין, נבחן היקף הפעילות, סדר העדיפויות ומהותן, ובהתאם נקבע סוג ההליך המתאים, היעיל והכדאי ביותר להתקשרות שעומדת בפני הרשות. באותה מסגרת, בסוף ההתקשרות נערך תהליך של סיכום והערכה.

נמצא שלא מתקיים ניהול אסטרטגי במועצה באופן מובנה וסדור בשגרה וכן הערכה וסיכום להתקשרות.

בדרך כלל, משיקולים של יעילות, מומחיות וזמינות, או עקב ניסיון מכרזי לא מוצלח, רשות מקומית מחליטה להצטרף להליך של מכרז משותף. לדוגמה: מכרז לאיסוף ופינוי אשפה ופסולת מוצקה פא/ 1/2018. המועצה ביקשה מהחברה למשק וכלכלה לנהל עבורה נוהל הצעות מחיר ונימקה זאת משיקולי ניסיון בניהול וקיומה של מערכת בקרה ומעקב אחר ביצוע הקבלני, בדיקת חשבונות ומעקב אחר אישורים, וכן שיקולי עלויות וחסכון כלכלי.

הביקורת **ממליצה** ליישם פרקטיקה של ניהול אסטרטגי לפעילות המועצה ותכנון להשגת יעדיה, בכללותו נושא ההתקשרויות. **מומלץ** לקיים בחינה מקדימה לדרך היעילה, המתאימה והכדאית להתקשרות, בין במסגרת מכרז רגיל עצמי ובין במסגרת מכרז משותף, ולבסוף לקיים הערכה מתאימה לדרך ההתנהלות ולניסיון הנצבר בנוגע להתקשרות שנכרתה ובוצעה מכח אותו מכרז.

3. בדיקת והכרעת ועדת השלושה בהליך הצעות המחיר במכרז המשותף – שלמות ההליך

בבדיקת תיק הצעות המחיר שמנהל מנכ"ל המועצה לנושא ההתקשרויות מכח מכרזי מסגרת משותפים שנערכו לרוב על ידי החברה למשק וכלכלה והליך אחד על ידי המשרד לביטחון פנים, עולה כי חסרים סיכומי דיון והעתק מפרסום הודעות על החלטות ועדת השלושה באתר האינטרנט של המועצה ואף גם חסר תיעוד לכך. במקביל, כפי צוין לעיל, לא מנוהל רישום מרוכז בפנקס החוזים וההתקשרויות ו/או בפנקס המכרזים או בפנקס עזר/נלווה לפנקס המכרזים בנושא מכרזים משותפים.

נמצאו מקרים לגביהם היה חסר תיעוד באופן מלא ומשקף וחסרים סיכומי הדיון של ועדת השלושה בנוגע לשני הליכים, ככל שהיו, האחד – בחינת הצעות המחיר וההחלטה על ההתקשרות עם המציע הזוכה והשני – הזמנת שירות ניהול ופיקוח מהחברה למשק וכלכלה וקביעת שיעור העמלה (בהתאם לשיעור שהשר אישר), אף גם בסיכומי וועדת השלושה העוקבים באותו ענין. לרוב נמצאו סיכומי הדיון וההחלטות להזמין שירותי ניהול ופיקוח.

אף רוב הפרסומים שנמצאו התייחסו להחלטה להזמין שירותי ניהול ופיקוח מהחברה למשק וכלכלה. אך לא היה פרסום נוסף להחלטה על ההתקשרות עם המציע הזוכה לביצוע עבודה במסגרת אותו הליך. יתרה מזאת, לא נמצא פרסום באתר האינטרנט של המועצה ביחס ל-4 הליכים שנכללו בבדיקה!

היועצת המשפטית למועצה התייחסה כי "התקשרות עם משכ"ל לפי סעיף 9 לחוק מכרזים משותפים מתחלק לשני מסלולי התקשרות – האחד התקשרות עם משכ"ל בפטור ממכרז לביצוע עבודה מסוימת במסגרת התמחרות בין זכייני מכרז מסגרת שפורסם על-ידי משכ"ל, השני – התקשרות עם משכ"ל לצורך ניהול ופיקוח על עבודת המכרז. לשתי ההתקשרויות אלה קיימים פרוטוקולים המצויים בידי המנכ"ל. אציין כי לא ניתן להתקשר עם משכ"ל במסגרת הנוהל ללא העברת מסמכים המעידים על בחירת הזוכה על ידי ועדת השלושה בשני מסלולים. במסגרת הליווי מתקבלות שתי החלטות כאמור..."



חרף הזהירות הרבה נוכח החוסרים בשמירת המסמכים והיעדר תיעוד אודות ההליך להתקשר עם הזוכה בהתמחרות מכח מכרז מסגרת של החברה למשק וכלכלה לפי סעיף 9 לחוק המכרזים המשותפים, בהיעדר פרסום לכל השלבים בשני המסלולים, דומה שההליך לא הושלם כדין ובכך התנהלות המועצה אינה תקינה.

בבחינת הנתונים והמסמכים אודות הליכי ההתמחרות מכח מכרזי מסגרת משותפים, נראה שהמועצה נחשפת לסיכונים במסגרת תהליך זה שפוגעים בה בשל אי ההקפדה על קבלת כל האישורים ועל תיעוד מלא ומשקף באמצעות ועדת השלושה.

- לא צורף אישור השר לפטור ממכרז הן לפרוטוקול ועדת השלושה והן להסכם, וכן לא תועד במסמכי ההליך ובפרוטוקול. גם לא נמצא פרסום של אישור השר בחוזרי מנכ"ל משרד הפנים בנוגע ל-4 מתוך 11 הליכים שנכללו בבדיקת הביקורת. משום כך לא ניתן ללמוד האם נבדק קיומו של אישור שר הפנים לפטור ממכרז והאם החלטת הוועדה נתקבלה בתוך תקופת תוקפו של אישור השר! מן הסתם שימוש הרשות המקומית במכרז משותף ללא אישור שר הפנים, עומד לכאורה בניגוד להוראות החוק, פועל יוצא פוגע בתוקפו או בחוקיותו של המכרז כולו.

היועמ"ש למועצה התייחסה כי בודקים את אישור השר לפטור ממכרז במסגרת בדיוני הועדה.

- לא נמצא כל מסמך או תיעוד המעיד על גובה התקציב המאושר, ביחס ל- 7 מתוך 11 הליכים שנכללו בבדיקת הביקורת, שכן מדובר במסמך מהותי שיש להעמידו לעיני ועדת השלושה בשעת קבלת החלטה על ההצעה הזוכה. במסגרת נימוקי החלטת הועדה, יש מקום שבהחלטת הועדה לציין את גובה התקציב המאושר על מנת לבחון את החלטתה של הועדה בדבר ההצעה הזוכה שהיא עומדת בגובה התקציב המאושר.

- לא נמצא כל מסמך המעיד על גובה הצעת הזוכה שאושרה על ידי ועדת השלושה, ביחס ל- 3 מתוך 11 הליכי המכרז שנכללו בבדיקת הביקורת. ייתכן בשל ליקויים בשמירת המסמכים. נוסף לכך, מבחינת חומר המכרזים עולה כי הועדה לא ציינה בהחלטתה את כל הצעות המחר שהתקבלו. במרביתם נכתב את הצעת הזוכה בלבד, כלומר החלטת הועדה לוקה בחסר שעה שאינה מציינת כל ההצעות שעמדו בפניה לבחינה. העדר ציון של גובה הצעות המחר, מקשה ביצוע ביקורת ופיקוח על החלטת הועדה האם אכן פעלה על פי הדין ובחרה בהצעה הזולה ביותר. יתרה מזו, לא עולה מהחלטות הועדה האם מדובר בהצעת יחיד דבר אשר מצריך קבלת התייחסות הועדה בכל מקרה של מציע יחיד.

ייתכן שהועדה ציינה את ההצעה הזולה ביותר בלבד, מאחר ומועבר לוועדה ריכוז הצעות ובדרך כלל המלצת המשכ"ל על ההצעה הזולה ביותר. אך על-פי ניסיון קודם, ייתכן מצב של שתי הצעות שקולות; או טעות בהקלדה או בחישוב גובה ההצעה; ועוד.

- לא נמצא תיעוד של נימוקי הוועדה, אפילו לא היתה הפניה לנימוקי המחלקה המקצועית, ולאחר מכן פרסום ההחלטה ונימוקה, ביחס ל-3 מתוך 11 הליכים שנכללו בבדיקת הביקורת. היה מצופה מועדת השלושה לנמק את החלטתה בפרוטוקול שלה בדבר הטעמים והשיקולים הרלוונטיים לפנות למכרז משותף, לרבות היתרונות והחסרונות הספציפיים בכל מכרז.

הביקורת מעירה כי לענין חשיבות התיעוד המלא ומשקף של ההליך שהתנהל בסדר הקבוע בדיון.

הביקורת מעירה ומדגישה את החשיבות המרבית לפי סדרי מינהל תקין לשמירת המסמכים במיוחד סיכומים ופרוטוקולים של ועדת השלושה וכן הענתק מההודעות שהתפרסמו בנוגע לשני המסלולים ותיעוד מדויק למילוי חובת הפרסום – הראשון להתקשרות עם המציע הזוכה לביצוע עבודה מסוימת במסגרת ההתמחרות בין זכייני מכרז מסגרת שפורסם על ידי המשכ"ל וניתן אישור שר הפנים לפטור ממכרז; האחר להתקשרות עם המשכ"ל לביצוע שירותי ניהול ופיקוח על העבודות של הזכייין במכרז.

נראה שהיעדר נתונים באופן מרוכז בתיק ועדת השלושה מעיד על העדר ניהול מתכלל ואי קיום בקרות ביחס לכל שלב.

הביקורת **ממליצה** לקיים תיעוד מלא ומשקף ושמירת מסמכים כולל פרוטוקולים ופרסומים הנוגעים להליך ההתקשרות עם המשכ"ל או גוף ציבורי אחר שקיבל אישור שר הפנים לפטור ממכרז, בין היתר לפי סעיף 9 לחוק מכרזים משותפים ולפי סעיף 3(15) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א).

יתרה מכך, הביקורת **ממליצה** בפני מנכ"ל המועצה לפרסם באתר האינטרנט של המועצה הודעות על ההחלטות ועדת השלושה ביחס לשני המסלולים, ככל שהיו, במועדים שנקבעו בדין וכמפורט בהוראות הדין. דהיינו פרסום הודעה באתר האינטרנט של המועצה הן על ההחלטה להתקשר עם המציע הזוכה לביצוע העבודה במסגרת נוהל הצעות המחיר בין זכייני מכרז המסגרת כאמור והן על ההחלטה להתקשר עם המשכ"ל לביצוע שירותי ניהול ופיקוח.

למען הסדר הטוב, הביקורת **ממליצה** לשקול פרסום ההחלטה גם באתר האינטרנט של המשכ"ל.

נוסף על כך, **מומלץ** לקיים ניהול מתכלל באמצעות מנכ"ל המועצה או מי שייקבע לכך, וליישם בקורות סדירות בכל שלב בתהליך ההתקשרות במכרז משותף שהשר התיר לפי סעיף 9 לחוק כאמור.

4. בדיקה והחלטה לקבלת שירותי ניהול ופיקוח – פרסום ההחלטות ושלמות ההליך

בדיקת הביקורת העלתה כי המועצה לא פעלה ליישם כל שלבים של תהליך ההתקשרות עם החברה למשק וכלכלה לשם קבלת שירותי ניהול, תיאום ופיקוח כקובע בסעיף 3(15) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות בנוגע לכל המכרזים שנבדקו. לא נמצא מקרה אחד של שני פרסומים באתר האינטרנט של המועצה כאמור בסעיף 3(15) דנן!

- כלומר פרסום ראשון של ההחלטה והנימוקים להחלטה שבעה ימים לפני כריתת החוזה בה תצוין האפשרות לפנות לוועדה בנושא והתקופה בה ניתן לפנות לוועדה כאמור; הפרסום השני הוא פרסום הסכם שנערך לא יאוחר משבעה ימי עבודה מיום כריתתו.
- הפרסומים שנמצאו באתר האינטרנט של המועצה לא היו מרוכזים תחת קטגוריה של התקשרויות עם החברה למשק וכלכלה אלא מפוזרים תחת נושאים שונים והם: מכרזים, דרושים ופרוטוקולים; הגם שהכותרת של הפרסום לא שיקפה את התוכן ומספר המכרז באופן מדויק. כאשר במקביל לא נמצא תיעוד והעתק תדפיס המעיד על הפרסום באתר האינטרנט בתיק ועדת השלושה כפי צוין לעיל.
- בכל פרוטוקולים של ועדת השלושה שפורסמו באתר האינטרנט של המועצה והם מתייחסים להחלטת הוועדה להתקשר עם החברה למשק וכלכלה לקבלת שירותי ניהול ופיקוח, לא צוינה האפשרות לפנות לוועדה בנושא והתקופה בה ניתן לפנות לוועדה!
- בהמשך לא נמצא פרסום נוסף על ההסכם שנכרת תוך 7 ימי עבודה ממועד כריתתו!

ראוי להפנות **לחוזר מנכ"ל משרד הפנים 8/2016** העוסק בנוהל התקשרות בפטור ממכרז לביצוע עבודות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים, ובהתאם לתיקון לנוהל דנן **בחוזר מנכ"ל משרד הפנים 5/2017, סעיף 10.1** קובע כי "ועדת ההתקשרויות תפרסם את החלטותיה המנומקות באתר האינטרנט של הרשות המקומית בתוך חמישה עשר ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה, ולא תחל בהתקשרות לפני פרסום כאמור."

למרות שהוראות חוזרי מנכ"ל משרד הפנים 8/2016 ו-5/2017 חלות על התקשרויות בפטור ממכרז לביצוע עבודות הדורשות ידע ומומחיות מיוחדים או יחסי אמון מיוחדים, דוגמת העסקת יועצים, אבל ניתן ללמוד על ההסדר המקובל ומהתנסויות טובות של רשויות מקומיות כי לא תחל בהתקשרות במכרז משותף כאמור לפני פרסום ההחלטה המנומקת באתר האינטרנט של הרשות המקומית, וכן לענין משך התקופה בה ניתן לפנות לוועדת השלושה טרם כריתת ההסכם ומידת סבירותה בהתאמה לסעיף 3(15) לתוספת הרביעית כמפורט לעיל. יצוין כי עובר לתיקון חוזר 8/2016 נקבע פרסום בתוך עשרה ימי עבודה ממועד קבלת ההחלטה.

תיאור הפרסומים שנמצאו באתר האינטרנט של המועצה יוצג בטבלה להלן :

מהות הפרסום	מועד פרסום באתר	מס' מכרז מסגרת
<p>החלטה ועדת היועצים לבחירת מפקח מתוך מאגר יועצים של משכ"ל ונימוקיה.</p> <p>בנוסף, נמצאו שני פרסומים מתאריך 12.2.2019 ו- 8.3.2019 בכותרת: "מק 11-2018 לתכנון רישוי וביצוע של חמישה גנים...".</p> <p>כנראה מדובר בהודעה על ההחלטה לקבלת שירות ניהול ופיקוח מיום 11.2.2019!</p> <p><u>לא</u> נמצאת הודעה על ההחלטה לבחירת הזוכה לביצוע קבלני מתאריך 29.11.2018. ** לא נמצאת הודעה על ההסכם שנכרת!</p>	<p>11.6.2020 לכאורה או 15.7.2020 בסמוך לכך; 8.3.2019 12.2.2019</p>	<p>מק/11/2018</p>
<p>פורסם פרוטוקול ועדת השלושה מתאריך 23.1.2020 - המלצת ועדת השלושה להתקשר עם המשכ"ל לקבלת שירותי ניהול ופיקוח מהנימוקים שנרשמו. אך <u>לא</u> צוין בהודעה האפשרות לועדה והתקופה שניתן לפנות כאמור! יחד עם הפרוטוקול הנ"ל פורסם פרוטוקול החלטה על ההתקשרות לשירותי ניהול ופיקוח מתאריך 23.1.2020 + השירותים הניתנים במסגרת מכרז ההיסעים.</p> <p>** לא נמצא פרסום נוסף על <u>ההסכם שנכרת!</u></p> <p>בנוסף, בתאריך 26.8.2019 פורסמה הודעה בכותרת: "מכרז שירותי היסעים דרך המשכ"ל".</p> <p>בתאריך 9.7.2019 פורסמה כותרת: "החלטה על התקשרות לשירותי ניהול ופיקוח." ייתכן שמדובר בהחלטת הועדה מתאריך 4.7.2019. בתאריך 26.5.2019 פורסמה כותרת: "פרוטוקול ועדת שלושה – שירותי היסעים".</p>	<p>23.1.2020</p> <p>ייתכן 28.1.2020 (תאריך הדפסת פרוטוקול ועדת השלושה)</p> <p>26.8.2019 9.7.2019 26.5.2019</p>	<p>ה/9/2019</p>
<p>פרוטוקול ועדת השלושה מתאריך 18.2.2020 החלטה על התקשרות לשירותי ניהול ופיקוח מכרז למתן שירותי אבטחה ושמירה + נימוקי הוועדה להתקשרות עם חברת שמירה באמצעות המשכ"ל מתאריך 19.1.2020.</p> <p>אך <u>לא</u> צוין בהודעה האפשרות לועדה והתקופה שניתן לפנות כאמור! <u>לא</u> נמצא פרסום נוסף על <u>ההסכם שנכרת!</u></p> <p>בתאריך 26.2.2020 החליטה ועדת השלושה על התקשרות לשירותי אבטחה ובחירה בזוכה לביצוע העבודה. אך <u>לא</u> פורסמה ההחלטה באתר המועצה ולא פורסם ההסכם.</p>	<p>19.2.2020</p>	<p>ש/22/2019</p>
<p>פרוטוקול ועדת היועצים מתאריך 4.12.2019 בנושא ניהול ופיקוח בניית בי"ס יסודי ואולם ספורט ונימוקים בהתבסס על נימוקי המחלקה המזמינה + פרוטוקול ועדת השלושה בדבר החלטה על התקשרות לשירותי ניהול / פיקוח לאותו פרויקט מתאריך 4.12.2019 המתבסס על הפרוטוקול הנ"ל.</p> <p>אך <u>לא</u> צוין בהודעה האפשרות לועדה והתקופה שניתן לפנות כאמור! <u>לא</u> נמצא פרסום נוסף על <u>ההסכם שנכרת</u>.</p> <p>בנוסף, פרוטוקול וועדת השלושה על <u>בחירת הזוכה</u> במכרז לביצוע העבודה הקבלנית מתאריך 17.10.2019 פורסם באתר האינטרנט של המועצה בתאריך 30.10.2019.</p>	<p>15.12.2019</p> <p>30.10.2019</p>	<p>מג/6/2019</p>
<p>פרוטוקול ועדת השלושה בענין יציאה למכרז איסוף אשפה ואיסוף אשפה מוצקה באמצעות המשכ"ל.</p> <p><u>לא</u> נמצא פרסום הודעה על הסכם שנכרת! גם <u>לא</u> פורסמה הודעה לענין ההחלטה בפרוטוקול ועדת השלושה מתאריך 12.3.2019.</p>	<p>10.2.2019</p>	<p>פא/1/2018</p>
<p>פורסמה כותרת "25-2018 מגרש האימונים - פניה למשכ"ל".</p> <p>ככל הנראה מדובר בפרסום הודעה על החלטת ועדת השלושה מתאריך 21.1.2019 בדבר ההתקשרות לביצוע עבודה הקבלנית ולהזמנת שירותי ניהול ופיקוח של המשכ"ל.</p> <p>** לא נמצא פרסום נוסף על <u>ההסכם שנכרת!</u></p>	<p>27.1.2019</p>	<p>פת/25/2018</p>

הביקורת מעירה כי המועצה מחויבת לנהוג כדין ולקיים את סדר הפעולה הקבוע בסעיף 3(15) לתוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות (א). אופן התנהלות המועצה בנוגע לפרסום הודעה על החלטות ועדת השלושה להתקשר עם החברה למשק וכלכלה לקבלת שירותי ניהול ופיקוח, בשני שלבים – עובר לכריתת חוזה התקשרות ולאחר כריתת ההסכם, מעיד על היעדר תהליך עבודה סדור ובקורות בתהליך להשלמת ההליך כדין וזאת גם בהיעדר נוהל עבודה לכך.

ככל שהמועצה מעוניינת לקבל שירותי ניהול ופיקוח מהחברה למשק וכלכלה, הביקורת **ממליצה** לפעול כאמור בסעיף 3(15) לתוספת הרביעית, צו המועצות המקומיות (א). באחריות מנכ"ל המועצה לפרסום הודעות על החלטות ועדת השלושה באתר האינטרנט של המועצה, במועדים הקבועים בסעיף 3(15) דן ובהתאם לנוהל העבודה שהמועצה תקבע או תאמץ בנושא ניהול מכרזים משותפים כולל התקשרות בנוהל התמחרות מכח מכרז מסגרת שנערך על ידי החברה למשק וכלכלה או גוף ציבורי אחר.

הביקורת **ממליצה ומדגישה** כי המועצה באמצעות מנכ"ל המועצה לפרסום הודעה על התקשרות לקבלת שירותי ניהול ופיקוח מהחברה למשק וכלכלה בשני שלבים, לתעד ולשמור העתק מהודעות הפרסום שהתפרסמו באתר האינטרנט כולל מועד הפרסום, ולקיים בקורות סדירות כי אכן הפרסום התבצע כנדרש בדיון.

מומלץ לפרסם הודעה ראשונה בדבר ההחלטה על התקשרות למתן שירותי ניהול ופיקוח בפרויקט / מכרז הרלוונטי נשוא ההליך ואת הנימוקים להחלטה וזאת שבעה ימים לפני כריתת החוזה, בהודעה זו תצוין האפשרות לפנות לוועדה בנושא והתקופה בה ניתן לפנות לוועדה כאמור; כן יש לפרסם הודעה נוספת על ההסכם שנערך לא יאוחר משבעה ימי עבודה מיום כריתתו.

הביקורת **מדגישה** כי לא תבוצע ההתקשרות לפני תום התקופה שנקבעה בהודעה בדבר האפשרות לפנות לוועדה בנושא.

הביקורת **ממליצה** בפני היועצת המשפטית לא לאשר החוזה התקשרות לחתימה אלא אם קוימו כל התנאים הקבועים בדיון בכללותם הפרסומים באתר האינטרנט של המועצה וכשהוצגו בפניה כל האישורים והאסמכתאות כחלק מנספחי חוזה ההתקשרות.

5. חוזה ההתקשרות עם החברה הזוכה על צירופיו – קיום כל התנאים להתקשרות

במועדים הרלוונטיים לבדיקת הביקורת שנערכה במשרד מנכ"ל המועצה ובמחלקות המזמינות עולה כי לרוב לא ניתן למצוא חוזה ההתקשרות על כל צירופיו הנדרשים.

נוסף על כך, הבדיקה העלתה כי לא נשמרו במועצה (במחלקת הגזברות) העתק מהערבויות הבנקאיות שהוגשו לחברה למשק וכלכלה לביצוע ההתקשרות, ככל שהוגשו, וכי לא מתנהל מעקב לענין זה.

- עלה לא מנוהל ריכוז של חוזי ההתקשרות עם החברה למשק וכלכלה בתיק החוזים וההתקשרויות על צירופיהם. נמצאו מספר חוזים בלבד.
- נמצא כי במספר מדורים האחראיים על יישום ההתקשרויות במיוחד בתחום החינוך, לא היה בידי הממונה או האחראי על נושא ההתקשרות העתק מהחוזה התקשרות, וזאת במועד הביקורת. אך נתקבל העתק לאחר פניה של האחראי למשכ"ל ו/או לזוכה במהלך תקופת הביקורת.
- נמצאו שלושה אישורי קיום ביטוחים בלבד המתייחסים לפרויקטים הנדסיים – בניה והקמה.
- אישור היועצת המשפטית לחוזי הסעות תלמידים שנכרתו בשבוע האחרון לחודש אוגוסט 2019, ניתן בתאריך 14.11.2019.

הוסיף לכך כי לא צורף אישור השר לפטור ממכרז הן לפרוטוקול ועדת השלושה והן להסכם; לא צורפו תדפיסים על פרסום ההודעות על ההתקשרות וההסכם כקבוע בסעיף 3(15) לתוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות כפי שנדון לעיל; לא צורף אישור גזברי על התקציב המאושר להוצאה תחת ההתקשרות ומקורותיו.

דבר נוסף, הבדיקה מול מחלקת הגזברות העלתה כי כאשר מדובר במכרז המבוצע באמצעות החברה למשק וכלכלה, המועצה לא דורשת קבלת הערבות של הזוכה במכרז וזה נותר במשרדי המשכ"ל, על אף שמדובר במסמך מהותי שיש לשמור אותו במשרדי הרשות המקומית.

במסגרת בדיקת הביקורת עלה כי באחד הפרויקטים ההנדסיים שמבוצעים באמצעות חברה זכיינית מכרז מסגרת שערך המשכ"ל פא/25/2018, שעדיין בביצוע וטרם היתה מסירה, היתה הגדלה לסכום ההתקשרות עם החברה הזוכה. עם זאת, הערבות הנוספת היתה לסכום ההגדלה בלבד כאשר פג תוקף הערבות המקורית ולא הוארך. לחילופין, לא נמסרה ערבות בנקאית לכיסוי מלוא סכום ההתקשרות לאחר ההגדלה. לפי ייעוץ עם היועצת המשפטית למועצה, עולה כי התנהלות זו אינה תקינה ועל המועצה לבצע מעקב אחר תוקפן של הערבויות, הארכתן והגדלתן בהתאם להסכמים.

הביקורת מעירה כי ראוי ונכון שהמועצה באמצעות מנכ"ל המועצה תנהל באופן מרוכז את החוזים במכרזים משותפים כולל חוזים מכח הליכי התמחרות במכרזי מסגרת עם החברה למשק וכלכלה. במקביל, יוער כי היה נכון וסביר להעביר העתק מלא מחוזה ההתקשרות החתום על ידי בעלי זכות החתימה, על כל צירופיו, למחלקה המזמינה האחראית על יישום ההתקשרות.

בנוסף הביקורת מעירה כי היקף המסמכים החסרים בנוגע לחוזי ההתקשרות עם החברה למשק וכלכלה מעידים על העדר בקורות בתהליך העבודה וזאת גם בהעדר נוהל עבודה בנושא זה.

לפני אישור החתימה על חוזה ההתקשרות ותחילת ביצועו, הביקורת ממליצה בפני על המועצה באמצעות היועצת המשפטית למועצה לוודא קיומם של כל הנספחים, האישורים והאסמכתאות הנדרשים בהליך והמעידים על השלמתו ותקינותו. אישורים ואסמכתאות להתקשרות כגון: ערבות בנקאית (ביצוע) בשיעור הנדרש לסכום ההתקשרות; אישור קיום ביטוחים מתאים נושא חתימת החברה המבטחת את הזוכה; אישור השר לפטור ממכרז; אישור השר לשיעורי העמלה המאושרים לשירות תחת המכרז הספציפי; תדפיסי ההודעות המעידים על פרסום החלטות ועדת השלושה וההסכם שנכרת באתר האינטרנט של המועצה; אישור גזבר המועצה על התקציב המאושר לכיסוי ההוצאה.

הביקורת ממליצה בפני מנכ"ל המועצה לנהל את נושא ההתקשרויות במכרזים משותפים כולל התקשרויות מכח מכרזי מסגרת שערכה החברה למשק וכלכלה באופן מרוכז, מלא ואחיד. חשוב להעביר העתק מחוזה ההתקשרות עם כל צירופיו למחלקה המזמינה.

בד בבד, הביקורת ממליצה בפני גזבר המועצה לנהל את ערבויות הביצוע במכרזים משותפים ובייחוד מכרזי מסגרת של המשכ"ל. על הגזבר לבצע מעקב אחר תוקפן, הארכתן והגדלתן בהתאם לסכום ההתקשרות העדכני. מומלץ להנחות את הגורמים המוסמכים ומנהלי המחלקות, לפי הצורך לבחון לא רק קיומה של ערבות אלא, לבחון תוכן הערבות, כך שהיא תהא מותאמת להקיף העובדות או השירות המסופק וכן נכונה ובתקוף למועד לפרק הזמן לביצוע עבודות או לאספקת השירות, וכן לדרוש בחינת הערבות מפעם לפעם כדי לוודא כי היא עדיין רלוונטית ובתוקף.

נוסף על כך, מומלץ לנהל את אישור קיום הביטוחים באופן מרוכז ולבצע מעקב אחר תוקפם. אישור בתוקף נועד להבטחת אחריותם של קבלני הביצוע כלפי הרשות המקומית, וכדי למנוע חיובה של הרשות המקומית בשל נזקים שנגרמו לגופו או לרכושו של הצד שלישי להתקשרות או לצד ג', בכך למנוע העמדת הרשות המקומית בסיכון משפטי - כלכלי.

6. בקורות ומעקב על ביצוע התקשרויות מכח מכרזי מסגרת של המשכ"ל

בבדיקה עלה לא התנהל מעקב ובקרה במהלך ביצוע התקשרויות מכח מכרזי מסגרת, בין במועד שהיה צפוי לקיים מעקב או דיון חוזר לאור נסיבות מסוימות ובין במועד תקופתי סדיר.

כך במסגרת הבדיקה, נמצא כי בסיכום של ועדת השלושה מתאריך 26.2.2020 בענין מכרז ש/22/2019 לשירותי אבטחה ושמירה, הוחלט לאשר את ההתקשרות עם החברה הזוכה לתקופת ניסיון עד סוף שנת הלימודים תש"פ תוך הקפדה של המשכ"ל לביקורת צמודה על זכויות העובדים. עוד נקבע כי הוועדה תשוב ותדון בסוף שנת הלימודים יחד עם המשכ"ל או במועד מוקדם יותר ככל שיידרש בהתאם לממצאי הבקרה.

הביקורת לא הצליחה לאתר סיכום לדיון חוזר בסוף שנת הלימודים תש"פ וכל סיכום דיון אחר במועד אחר; גם לא הצליחה לעיין בחוזה ההתקשרות עם החברה הזוכה. לאור זאת, בתאריך 22.3.2021 הביקורת פנתה לוועדת השלושה זה בנושא כדי לברר האם נערך דיון חוזר כפי שקבעה הוועדה כאמור לעיל, אם כן לקבל העתק; והאם נערכה בדיקה מול המשכ"ל לענין עמידת החברה הקבלנית בהוראות הדין לענין זכויות עובדים, אם כן לקבל העתק מהבדיקה והבקורות שנערכו. נכון למועד עריכת דוח זה, לא התקבלה התייחסות כלשהי!

דבר נוסף, בתאריך 12.3.2019 ועדת השלושה החליטה להתקשר עם החברה הזוכה במכרז מסגרת פא/1/2018 למתן שירותי איסוף ופינוי אשפה רטובה עם החברה הזוכה ונחתם חוזה התקשרות שלפיו מועד תחילת עבודת החברה הזוכה הינו 1.5.2019.

מבדיקה עולה כי לבקשת החברה הזוכה, המועצה הסכימה על דחיית מועד תחילת העבודה לתאריך 1.6.2019. להבטחת מילוי התחייבותיה על פי חוזה זה, החברה הזוכה היתה אמורה להמציא למועצה המזמינה ו/או לחברה המנהלת, תוך 7 ימים ממועד החתימה על החוזה שבנדון, ערבות ביצוע בשיעור 5% משווי השנתי המוערך של החוזה. נכון לסוף חודש מאי 2019, החברה הזוכה לא הגישה ערבות כמבוקש, לכן בתאריך 30.5.2019 היא נתבקשה להגיש את הערבות לאלתר ולתאם בדחיפות מול המועצה את הכניסה לעבודה ולהקפיד על תחילת העבודות כנדרש!

שני הצדדים לחוזה זה, המועצה והחברה הזוכה טענו טענות לענין תיאום תחילת ביצוע העבודה. המועצה העלתה את הטענות לענין אי כניסת החברה הזוכה לעבודה ואף נושא זה הועבר לטיפול המשכ"ל כולל בקשה לחילוט הערבות. במקביל, החברה הזוכה העבירה הודעה כי הוא מעוניינת להתחיל לעבוד והעלתה טענות מסוימות. נושא זה ופירוט הנזקים הנטענים הועבר לבדיקת המשכ"ל אשר ערכה שימוע לחברה הזוכה במהלך המחצית השנייה לשנת 2019.

ועדת המכרזים של המשכ"ל דחתה את טענות החברה הזוכה בנוגע לדאלית אל כרמל. משום כך הוחלט על חילוט מחצית הערבות לביצוע המכרז. באשר ליתרת הערבות הבנקאית הוחלט להשאיר בידי החברה למשק וכלכלה עד לבירוור מלוא הנזקים הנוספים שנגרמו לאור התנהלות החברה הזוכה. בעקבות זאת, בחודש פברואר 2020 גזבר המועצה ביקש לקיים דיון בהשתתפות היועצת המשפטית כדי לבחון המשך טיפול לאור הנזקים שנגרמו עקב אי קיום ההתקשרות. נכון למועד הביקורת דלעיל, לא היתה התקדמות בטיפול בנושא זה.

מקרה נוסף שעלה במסגרת ביקורת שנערכה לענין אחר, הוא מחלוקת שהתעוררה לענין פרשנות חוזה ההתקשרות וביצוע שירות איסוף פסולת מוצקה לפי סעיפי הצעת המחיר המכרז מסגרת פא/1/2018 שערכה החברה הקבלנית. המחלוקת התעוררה כבר בחודש השני לאחר תחילת הביצוע, קרי: יולי 2019! מאחר ומדובר בשינויים מהסעיפים שנכללו בהצעת המחיר לה התחייבה החברה הקבלנית, בחודש דצמבר 2019 העבירה הביקורת נושא זה לבדיקת היועצת המשפטית ולהמשך טיפול יחד עם גזבר המועצה, נציג החברה למשק וכלכלה וכל גורם רלוונטי אחר.

זאת ועוד, במהלך המחצית השנייה של שנת 2019, עלה נושא העסקת עובד מסוים בעבודה פקידותית דרך חברה זכיינית במכרז ש/2015/25 למתן שירותי שמירה ואבטחה. כאשר הוצאת השכר נרשמה בסעיף התקציבי אבטחה ושמירה, אך נמסר לביקורת כי לא דווחו שעות העבודה למשטרה כשעות אבטחה!

על-פי היוועצות ביועצת המשפטית למועצה, הביקורת תעיב כי המועצה באמצעות המחלקה המזמינה לא פעלה בהתאם לתנאי המכרז וההתקשרות ועל-פי הכללים המקובלים לענין שינוי בתקציב מאושר ותוספת להתקשרות או תוספת שירות שאינו נכלל בהתקשרות העיקרית.

הביקורת מעירה לענין חשיבות התנהלות המועצה במסגרת תוכנית אסטרטגית ויישום ניהול מתכלל כולל של ההתקשרויות וקיום מעקב ובקרה בתהליך העבודה והביצוע.

הביקורת ממליצה לקיים מעקב ובקרה אחר קיום תנאי ההתקשרות וההתחייבויות לביצוע ההתקשרות וליישום החלטות ועדת השלושה. מומלץ לערב את נציגי החברה למשק וכלכלה ביחס לכל סוגיה שעולה או מחלוקת שמתעוררת או הפרה בביצוע, בזמן אמת ועד השלמת הטיפול בסוגיה או במחלוקת.

מומלץ למנות רפרנט / רכז של התקשרויות מכח מכרזים משותפים לפי סעיף 9 לחוק המכרזים המשותפים, יהיה אחראי גם על קיום מעקב ובקרה.

7. סיכום ומסקנות

בדיקת הביקורת העלתה ליקויים שונים בעבודת המועצה המקומית בנושא ניהול ההתקשרויות במסגרת מכרזים משותפים שנערכו לרוב על ידי החברה למשק וכלכלה של השלטון המקומי. מטבע הדברים, בהתקשרויות מסוג זה כרוכים סיכונים פוטנציאליים שונים ומכאן עולה חשיבותה של הבחינה המקדימה וניהול הסיכונים בהתקשרויות במסגרת תוכנית ניהול אסטרטגית של הרשות.

מאחר ועסקינן בסוג נוסף של מכרזים, הגם שאינו הליך פנים ארגוני של המועצה המקומית אלא הליך מכרזי שהוביל גוף ציבורי או ממשלתי מסוים, מדגיש את חשיבות התנהלות המועצה באמצעות ועדת השלושה בצורה מסודרת, מנומקת ושקופה.

לאור האמור בדוח לעיל, בדיקת התקשרויות במכרזים משותפים העלתה ממצאים בשלושה אספקטים:

הראשון הוא אי תקינות בשל חוסר שלמות ההליך המכרזי כדן - לא נמצא מקרה אחד של פרסום לכל השלבים וכקבוע בד"ן, בייחוד הפרסום באתר האינטרנט של המועצה לשלב האחרון, קרי: ההחלטה על כריתת הסכם לפי סעיף 3(15) לתוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות, דומה שהליך לא הושלם כדן ובכך התנהלות המועצה אינה תקינה.

ללא ספק, כפי צוין לעיל, אופן התנהלות המועצה בנוגע לסדר פרסום ההודעות על החלטות ועדת השלושה להתקשר עם החברה למשק וכלכלה לקבלת שירותי ניהול ופיקוח, בשני שלבים – עובר לכריתת חוזה התקשרות ולאחר כריתת ההסכם, מעיד על היעדר תהליך עבודה סדור ובקורות בתהליך להשלמת ההליך כדן וזאת גם בהיעדר נוהל עבודה לכך.

השני הוא היעדר שקיפות הפעולות עקב אי שמירת המסמכים אודות ההליך המכרזי – דומה שהמועצה לא דאגה לנהל הליך המכרז המשותף לפי מתווה עבודה ברור ובאופן משקף. על ועדת השלושה להקפיד על קבלת כל האישורים ועל תיעוד מלא ומשקף.

נוכח היעדר תיעוד מלא ומשקף ואי שמירת מסמכים אודות מרבית הליכי ההתקשרות מכח מכרזי מסגרת משותפים שהמועצה ביקשה לקיים התמחרות במסגרתם, נראה שהמועצה נחשפת לסיכונים הכרוכים בכך בשל חוסר הבהירות. אין ספק שדבר זה נוגד סדרי מינהל תקין ופוגע בקיום חובת השקיפות והדיווחיות בפעולות הרשות המקומית.

להוסיף לכך, כפי שהוזכר בדוח לעיל, כי לא מנוהל רישום מרכז בפנקס החוזים וההתקשרויות ו/או בפנקס המכרזים או בפנקס עזר/נלווה לפנקס המכרזים לנושא מכרזים משותפים.

האחרון הוא חוסר יעילות ופערים לאור היעדר בקורות סדירות ומעקב בתהליך הביצוע – נראה שהמועצה לא מקפידה על קיומם של כל המסמכים הדרושים וצירופם להסכם בשלב ההתקשרות. נמצא כי לרוב לא ניתן למצוא חוזה ההתקשרות על כל צירופיו, במיוחד ערבות בנקאית ואישור קיום ביטוחים.

זאת ועוד, נמצאו מקרים המעידים על היעדר מעקב ובקורות סדירות אחר קיום תנאי ההתקשרות וההתחייבויות לביצוע ההתקשרות ויישום החלטות ועדת השלושה. כך גם עולה כי לא נקבע גורם מסוים שהוא אחראי להתקשרויות במכרזים משותפים לרבות קיום מעקב ובקרה בהתאם להנחיות ברורות.

נראה כי המועצה רואה באינטרסים של החברה למשק וכלכלה ואינטרס של המועצה המקומית כאינטרס אחד, שכן אין לסמוך על המשכ"ל כמייצגת אינטרס המועצה, מאחר ואין להתעלם מהעובדה כי המשכ"ל הוא גוף רווחי ואילו המועצה היא גוף שירותי. ומכאן אין להסתמך על המשכ"ל באופן עיוור בכל הקשור למסמכים המהותיים שאמורים לעמוד בפני המועצה הן בהליכי המרכז והן בשלב חתימה על הסכם התקשרות עם הזוכה, אין לצפות כי המשכ"ל יבצע העבודה עבור המועצה.

בסיכום כולל, הביקורת התרשמה כי ועדת השלושה התנהלה בצורה מסודרת בכל הקשור לסדר העבודה בבחינת הצעות המחיר, בחינה מקדימה ונימוקי החלטות. עם זאת, חלק מהתיעוד לא מלא, בין היתר אישור השר לפטור ממכרז ככל שניתן, גובה התקציב המאושר לכיסוי העלות ומקורות המימון, מועדי פרסום החלטותיה ומתן אפשרות לפנות לוועדה בהתאם לסעיף 3(15) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות. ברור לחלוטין כי המועצה מחויבת לנהל הליך הפניה מכח מכרז משותף לפי מתווה עבודה ברור ובאופן משקף ולקבוע נוהלי עבודה מפורטים לטיפול במכרזים בכלל ובמכרזים משותפים בפרט.

8. המלצות

הביקורת ממליצה למנוע את הישנות הממצאים שהועלו לעיל ולפעול לייעול תהליכי ושיטות העבודה במועצה. יש לפעול להסדרת הנושאים הבאים וליישום ההמלצות המפורטות להלן :

- ❖ ביצוע הכשרה והדרכה מקצועית לכל הפונקציות הרלוונטיות במועצה – בדבר החקיקה והנהלים בנושא מכרזים בכלל ומכרזים משותפים בפרט.
- ❖ קביעת נוהל עבודה - מסודר ומפורט בנושא המכרזים ומכרזים משותפים.
- ❖ פיקוח ומעקב אחרי ביצוע הנהלים וניהול פנקס מכרזים.
- ❖ לרכז כל המידע אודות המכרזים במשרד אחד, ותחת אחריות פונקציה אחת במועצה.
- ❖ ביקורת ופיקוח על אתר האינטרנט של הרשות ועדכון שוטף של האתר בכל נושא המכרזים.

1. ריכוז המידע אודות התקשרויות במסגרת מכרזים משותפים – שקיפות ויעילות :

הביקורת ממליצה שוב בפני מנכ"ל המועצה לנהל רישום מפורט ומרוכז לכל הליך שהתנהל במועצה לצורך התקשרות במסגרת מכרז משותף שניתן לגביו אישור השר לפטור מכרז, וזאת מדי שנה.

הביקורת ממליצה לבצע את הרישום בפנקס המכרזים בקטגוריה של מכרזים משותפים בפטור ממכרז או לחילופין בספר עזר נלווה לפנקס המכרזים, שיכלול את מספר ההליך, אישור לפטור ממכרז, תאריך הפניה, תאריך ההחלטה של ועדת השלושה, פרסום החלטת ועדת השלושה ונימוקיה באתר האינטרנט של המועצה, שם הזוכה, סכום במכרז, מועד החתימה על הסכם ההתקשרות ותוקפו.

מומלץ לפרסם באופן מרוכז תחת פרסום מכרזים באתר האינטרנט של המועצה את ההתקשרויות במכרזים משותפים כולל ההתקשרויות עם החברה למשק וכלכלה לקבלת שירותי ניהול, תיאום ופיקוח.

בנסיבות העניין, מאחר וכל נושא המכרזים מרוכז בידיו של מנכ"ל הרשות, וברור כי המנכ"ל נמצא במעמסה מתמדת, יש מקום למנות פונקציה נפרדת האחראית על ריכוז כל נושא המכרזים לרבות ניהול פנקס מכרזים.

לצד זה, יש להנחות את האחראי על ניהול פנקס המכרזים לנהל את הפנקס תוך הפרדה בין סוגי המכרזים (פומבי, זוטא, משותף, פטור ממכרז), וזאת על מנת להנגיש את מידע זה באופן מסודר ותקין תוך בקרה ופיקוח על כל הליכי המכרזים המתרחשים ברשות.

יש מקום לעגן את נושא ניהול פנקס המכרזים וחשיבותו בהנחיות ונהלי עבודה ברורים ברשות.

2. ניהול הליך ההתקשרות במכרז משותף - בחינה מקדימה והערכה

הביקורת ממליצה ליישם פרקטיקה של ניהול אסטרטגי לפעילות המועצה ותכנון להשגת יעדיה, בכללותו נושא ההתקשרויות. **מומלץ** לקיים בחינה מקדימה לדרך היעילה, המתאימה והכדאית להתקשרות, בין במסגרת מכרז רגיל עצמי ובין במסגרת מכרז משותף, ולבסוף לקיים הערכה מתאימה לדרך ההתנהלות ולניסיון הנצבר בנוגע להתקשרות שנכרתה ובוצעה מכח אותו מכרז.

3. בדיקה והכרעה של ועדת השלושה – שלמות הליך הצעות המחיר מכח מכרז מסגרת משותף

הביקורת ממליצה לקיים תיעוד מלא ומשקף ושמירת מסמכים כולל פרוטוקולים ופרסומים הנוגעים להליך ההתקשרות עם המשכ"ל או גוף ציבורי אחר שקיבל אישור שר הפנים לפטור ממכרז, בין היתר לפי סעיף 9 לחוק מכרזים משותפים ולפי סעיף 3(15) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א).

יתרה מכך, הביקורת **ממליצה** בפני מנכ"ל המועצה לפרסם באתר האינטרנט של המועצה הודעות על ההחלטות ועדת השלושה ביחס לשני המסלולים, ככל שהיו, במועדים שנקבעו בדין וכמפורט בהוראות הדין. דהיינו פרסום הודעה באתר האינטרנט של המועצה הן על ההחלטה להתקשר עם המציע הזוכה לביצוע העבודה במסגרת נהל הצעות המחיר בין זכיני מכרז המסגרת כאמור והן על ההחלטה להתקשר עם המשכ"ל לביצוע שירותי ניהול ופיקוח.

למען הסדר הטוב, הביקורת **ממליצה** לשקול פרסום ההחלטה גם באתר האינטרנט של החברה למשק וכלכלה.

נוסף על כך, **מומלץ** לקיים ניהול מתכלל באמצעות מנכ"ל המועצה או מי שייקבע לכך, וליישם בקרות סדירות בכל שלב בתהליך ההתקשרות במכרז משותף שהשר התיר.

הביקורת **ממליצה** על יישום ההמלצות האופרטיביות הבאות :

א. על ועדת השלושה (במיוחד הדרג המינהלי) לפעול בהתאם להוראות הדין, לרבות חוזרי המנכ"ל, על מנת לא לסכל את ההליך.

ב. לקבוע נהל עבודה מסודר המיועד לוועדת השלושה כגוף המקבל את ההחלטה במכרז משותף, שלפיו יקבעו הנחיות מסודרות על מבנה ההחלטה, בין היתר לקבוע רשימת השיקולים שעל ועדת השלושה להביא בחשבון בעת קבלת החלטתה.

ג. לערוך הדרכה מקצועית לכל הגורמים העוסקים במלאכה על הליך המכרזים בכלל, והליך המכרזים המשותפים בפרט.

ד. להפעיל מנגנון פיקוח ובקרה על-ידי גורם בכיר במועצה על החלטות ועדת השלושה, עוד בטרם פונים לגורם החיצוני לפרסום מכרז משותף או הצטרפותה למכרז משותף.

ה. על המועצה כאמור לעיל, למנות פונקציה אחראית על ריכוז כל נושא המכרזים, לרבות ההסכמים, וכל המסמכים הרלוונטיים למכרז, כדי להקל על עבודת המועצה בבואה לפקח ולבקר את נושא המכרזים ברשות, וכך תחסוך זמן עבודה יקר, וכתוצאה מכך תחסוך בהוצאות ושכר עבודה.

ו. על המועצה לחדד בהנחיות ברורות, איזו מסמכים יעמדו בפני ועדת השלושה עת קבלת החלטתה, ומה הם השיקולים האמורים להנחות את הועדה, במיוחד לאור העובדה כי עומדת בפני הועדה אפשרות על פי דין לא לקבל את ההצעה הזולה ביותר במקרים מסויים.

ז. לקבוע נוהלים מסודרים ברורים דיים לכל הגורמים העוסקים במלאכת מכרזים משותפים שעיקרם וועדת השלושה, שיכללו הדרישה המהותית של אישור שר הפנים, ולהימנע מלקיים כל מכרז משותף בלי דרישה מהותית זו. להוסיף לרשימת המסמכים שעומדים בפני ועדת השלושה בבואה להחליט על הצטרפות עותק מאישור שר הפנים ולעגן זאת כאמור בנהלים. ואין לסמוך על כך שהמכרז מפורסם על-ידי המשכ"ל, בכך שקיים אישור שר אוטומטי.

ח. להנחות את ועדת השלושה, כי בטרם תכריז על ההצעה הזוכה בהחלטתה, עליה לבחון את נושא התקציב המאושר, ולעמוד בפניה אישור על גובה התקציב המאושר בגין נושא המכרז.

ט. להנחות את ועדת השלושה על חשיבות הנמקת החלטתה לבחינת ההצעה הזולה ביותר, תוך ציון כל ההצעות שהוגשו בהליך המכרז.

י. על המועצה לדאוג לפרסם את כל החלטות ועדת השלושה, לרבות המכרזים שפרסמה באתר האינטרנט שלה וזאת מטעמי ניהול תקין וכן מטעמי שקיפות כלפי הציבור.

יא. למנות פונקציה במועצה אשר תהיה אחראית ומפקחת על אתר האינטרנט, ואשר תעביר לגורם שמנהל את האתר האינטרנט את החומרים המחייבים פרסומם בהתאם להוראות הדין, בין היתר את כל החלטות החשובות ברשות בהתאם להוראות הדין, וכדי לפעול בהגינות ובשקיפות כלפי הציבור.

4. פרסום החלטת ועדת השלושה ושלמות ההליך לקבלת שירותי ניהול ופיקוח מהמשכ"ל

ככל שהמועצה מעוניינת לקבל שירותי ניהול ופיקוח מהחברה למשק וכלכלה, הביקורת **ממליצה** לפעול כאמור בסעיף 3(15) לתוספת הרביעית, צו המועצות המקומיות (א). באחריות מנכ"ל המועצה לפרסום הודעות על החלטות ועדת השלושה באתר האינטרנט של המועצה, במועדים הקבועים בסעיף 3(15) דנן ובהתאם לנוהל העבודה שהמועצה תקבע או תאמץ בנושא ניהול מכרזים משותפים כולל התקשרות בנוהל התמחרות מכח מכרז מסגרת שנערך על ידי החברה למשק וכלכלה או גוף ציבורי אחר.

הביקורת **ממליצה ומדגישה** כי המועצה באמצעות מנכ"ל המועצה לפרסום הודעה על התקשרות לקבלת שירותי ניהול ופיקוח מהחברה למשק וכלכלה בשני שלבים, לתעד ולשמור העתק מהודעות הפרסום שהתפרסמו באתר האינטרנט כולל מועד הפרסום, ולקיים בקורות סדירות כי אכן הפרסום התבצע כנדרש בד"ן.

מומלץ לפרסם הודעה ראשונה בדבר ההחלטה על התקשרות למתן שירותי ניהול ופיקוח בפרויקט / מכרז הרלוונטי נשוא ההליך ואת הנימוקים להחלטה וזאת שבעה ימים לפני כריתת החוזה, בהודעה זו תצוין האפשרות לפנות לוועדה בנושא והתקופה בה ניתן לפנות לוועדה כאמור; כן יש לפרסם הודעה נוספת על ההסכם שנערך לא יאוחר משבעה ימי עבודה מיום כריתתו.

הביקורת **מדגישה** כי לא תבוצע ההתקשרות לפני תום התקופה שנקבעה בהודעה בדבר האפשרות לפנות לוועדה בנושא.

הביקורת **ממליצה** בפני היועצת המשפטית לא לאשר חוזה התקשרות לחתימה אלא אם קוימו כל התנאים הקבועים בד"ן בכללותם הפרסומים באתר האינטרנט של המועצה וכשהוצגו בפניה כל האישורים והאסמכתאות כחלק מנספחי חוזה ההתקשרות.

5. קיום כל התנאים להתקשרות עם הזוכה – חוזה התקשרות על כל צירופיו

לפני אישור החתימה על חוזה ההתקשרות ותחילת ביצועו, הביקורת **ממליצה** בפני על המועצה באמצעות היועצת המשפטית למועצה לוודא קיומם של כל הנספחים, האישורים והאסמכתאות הנדרשים בהליך והמעידים על השלמתו ותקינותו. אישורים ואסמכתאות להתקשרות כגון: ערבות בנקאית (ביצוע) בשיעור הנדרש לסכום ההתקשרות; אישור קיום ביטוחים מתאים נושא חתימת החברה המבטחת את הזוכה; אישור השר לפטור ממכרז; אישור השר לשיעורי העמלה המאושרים לשירות תחת המכרז הספציפי; תדפיסי ההודעות המעידים על פרסום החלטות ועדת השלושה וההסכם שנכרת באתר האינטרנט של המועצה; אישור גזבר המועצה על התקציב המאושר לכיסוי ההוצאה.

הביקורת **ממליצה** בפני מנכ"ל המועצה לנהל את נושא ההתקשרויות במכרזים משותפים כולל התקשרויות מכח מכרזי מסגרת שערכה החברה למשק וכלכלה באופן מרוכז, מלא ואחיד. חשוב להעביר העתק מחוזה ההתקשרות עם כל צירופיו למחלקה המזמינה.

בד בבד, הביקורת **ממליצה** בפני גזבר המועצה לנהל את ערבויות הביצוע במכרזים משותפים ובייחוד מכרזי מסגרת של המשכ"ל. על הגזבר לבצע מעקב אחר תוקפן, הארכתן והגדלתן בהתאם לסכום ההתקשרות העדכני. **מומלץ** להנחות את הגורמים המוסמכים ומנהלי המחלקות, לפי הצורך לבחון לא רק קיומה של ערבות אלא, לבחון תוכן הערבות, כך שהיא תהא מותאמת להקיף העובדות או השירות המסופק וכן נכונה ובתוקף למועד לפרק הזמן לביצוע עבודות או לאספקת השירות, וכן לדרוש בחינת הערבות מפעם לפעם כדי לוודא כי היא עדיין רלוונטית ובתוקף.

נוסף על כך, **מומלץ** לנהל את אישור קיום הביטוחים באופן מרוכז ולבצע מעקב אחר תוקפם. אישור בתוקף נועד להבטחת אחריותם של קבלני הביצוע כלפי הרשות המקומית, וכדי למנוע חיובה של הרשות המקומית בשל נזקים שנגרמו לגופו או לרכושו של הצד שלישי להתקשרות או לצד ג', בכך למנוע העמדת הרשות המקומית בסיכון משפטי - כלכלי.

הביקורת **ממליצה** על יישום ההמלצות האופרטיביות הבאות :

א. על המועצה לחדד בהנחיות ברורות, איזו מסמכים יעמדו בפני בעלי זכות החתימה במועצה בטרם חתימה על הסכם התקשרות עם הזוכה. יש להימנע מהתקשרות עם הזוכה ללא המצאת כל האישורים ובעיקר אישור על קיומו של ביטוח וערבות כנדרש.

ב. במסגרת נוהלי העבודה בעניין המכרזים, שעל המועצה לקבוע, יש לעשות אבחנה בין המסמכים הדרושים לשלב הליך המכרז לבין שלב ההתקשרות עם הזוכה וביצוע העבודות, שכן על המועצה לחדד בנוהל באופן מפורש את דרישת קיומו של ביטוח בתוקף בטרם החתימה עם הזוכה על הסכם התקשרות, כחלק בלתי נפרד מהסכם ההתקשרות.

ג. לחדד נוהלי עבודה מפורשים, על חשיבות הערבות הבנקאית, ואין לאפשר להתקשר עם זוכה במכרז, מבלי להמציא ערבות ביצוע בתוקף בהתאם להיקף העבודות, ועל מסמך הערבות להיות מוצמד להסכם ההתקשרות.

ד. בנוסף על בעלי זכות החתימה במועצה, לא רק לבדוק קיומו של ביטוח, אלא על פוליסת הביטוח להיות בתוקף, לתקופת הזמן הנדרש לסיום הפרויקט, וכן על הפוליסה להיות בגובה הסכום הנדרש בהתאם להיקף העבודות. מוצע להסתייע ביועץ ביטוח.

ה. העתק מהסכם ההתקשרות עם הזוכה במכרז ונספחיו במלואם, להיות מתויק במחלקה הרלוונטית, וזמין ונגיש לכל מקרה, מעבר למסמכים ההתקשרות המקוריים שיש לרכז בידי פונקציה אחת כאמור לעיל.

ו. להנחות את מנהל המחלקות הרלוונטיים, בהתאם לסוג העובדה המבוצעת או לסוג השירות המסופק, לבדוק מפעם לפעם את תוקף הפוליסה, ולדרוש חידושה של הפוליסה, או להתריע על חידוש הפוליסה בטרם פקיעת תוקפה.

6. בקורות סדירות ומעקב על ביצוע התקשרויות מכח מכרזי מסגרת של המשכ"ל

הביקורת **ממליצה** לקיים מעקב ובקרה אחר קיום תנאי ההתקשרות וההתחייבויות לביצוע ההתקשרות ויישום החלטות ועדת השלושה. **מומלץ** לערב את נציגי החברה למשק וכלכלה ביחס לכל סוגיה שעולה או מחלוקת שמתעוררת או הפרה בביצוע, בזמן אמת ועד השלמת הטיפול בסוגיה או במחלוקת.

מומלץ למנות רפרנט / רכז של התקשרויות מכח מכרזים משותפים לפי סעיף 9 לחוק המכרזים המשותפים, אשר יהא אחראי גם על קיום מעקב ובקרה.

התייחסות היועצת המשפטית למועצה לדוח לעיל –

"עברתי על דוח הביקורת על מכרזים משותפים

מאחר והמסמך הועבר ב pdf לא יכולתי לציין את הערותי ליד סעיפים הרלוונטיים

ככלל אציין כי כל חוזה המועבר לחתימתי כולל את כל הצרופות בהתאם להסכם והמכרז ההסכמים לא מאושרים על ידי ללא כל הצרופות ולשמחתי חלה התקדמות יפה בנושא שכן ההסכמים המוגשים לחתימתי כוללים את כל הנספחים הנדרשים, לרבות ערבויות וביטוחים.

לא זכור לי שלא היה תיעוד להליך המכרזי בהיבט התמחירי וכן בהיבט של התקשרות עם משכ"ל לניהול ופיקוח.

בכל התקשרות הועדה דאגה לפרט את פרטי ההתקשרות והנימוקים להתקשרות לניהול ופיקוח לא זכור לי שהיה מקרה שלא נוהל פרוטוקול מפורט ומנומק והיו חסרים מסמכים. ככל שידוע לי כל המסמכים מצויים אצל המנכל או במחלקות המקצועיות.

לגבי הפרסום באינטרנט הובהר למנכל על הוראות החוק בכל הליך מכרזי עולה החשיבות של הפרסום.

לגבי המעקב של ערבויות ואישורי קיום ביטוחים אני מחזקת את עמדתך בנושא שיש מקום לשיפור

אציין כי הדוח הוכן באופן מקצועי ומפורט – ישר כוח. "

הערות ראש המועצה המקומית, מר רפיק חלבי, לדוח הביקורת דלעיל –

"אסתפק בשלוש הערות

1. דו"ח ממצה וחשוב כיאה למבקרת הכי טובה במדינה למרות שהמקרים שבדקת בודדים
2. ברצוני להיכנס לעובי הקורה של כל הקשור בניהול מכרזים, רישום ודיווחים ואעשה זאת מיד
3. חוסר הסנכרון בין המחלקות השונות : מנכ"ל, הנדסה, גזברות והייעוץ המשפטי הוא הגורם לחסמים האלה. מתכוון בימים הקרובים להחזיר את ישיבות ראשי האגפים ולייעל את העבודה המשותפת. "

4. ביקורת בענין הליך ההתקשרות במסגרת מכרזים משותפים

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה שוב בפני מנכ"ל המועצה לנהל רישום מפורט ומרוכז לכל הליך שהתנהל במועצה לצורך התקשרות במסגרת מכרז משותף שניתן לגביו אישור השר לפטור מכרז, וזאת מדי שנה.</p> <p>הביקורת ממליצה לבצע את הרישום בפנקס המכרזים בקטגוריה של מכרזים משותפים בפטור ממכרז או לחילופין בספר עזר נלווה לפנקס המכרזים, שיכלול את מספר ההליך, אישור לפטור ממכרז, תאריך הפניה, תאריך ההחלטה של ועדת השלושה, פרסום החלטת ועדת השלושה ונימוקיה באתר האינטרנט של המועצה, שם הזוכה, סכום במכרז, מועד החתימה על הסכם ההתקשרות ותוקפו.</p> <p>מומלץ לפרסם באופן מרוכז תחת פרסום מכרזים באתר האינטרנט של המועצה את ההתקשרויות במכרזים משותפים כולל ההתקשרויות עם המשכ"ל לניהול, תיאום ופיקוח.</p>	<p>עלה כי לא מנוהלת רשימה מרוכזת של התקשרויות המועצה אשר נכרתו במסגרת מכרזים משותפים, בין בפנקס החוזים ובין בפנקס המכרזים או בפנקס עזר אחר. נמצא שהתיעוד אינו מלא וכי לא נשמרים מסמכים אודות התהליך האמור באופן מלא ומרוכז פר הליך לצורך הליכי בקרה וביקורת וקיום זכות העיון לציבור, חרף המלצות הביקורת.</p> <p>נמצא כי המועצה לא קבעה או אימצה נוהל עבודה פנימי או מתווה עבודה לענין טיפול במכרזים משותפים ותהליך ההתקשרות במכרזי מסגרת שערכה החברה למשק וכלכלה.</p> <p>יוער כי לאור התיקון בחקיקה באמצעות הוראת השעה שהתפרסמה בתאריך 11.2.2018 עולה החשיבות לנהל רישום נפרד מרוכז של ההתקשרויות במכרזים משותפים עם החברה למשק וכלכלה ולפרסם אותם לציבור.</p>	<p>1. ריכוז המידע אודות ההתקשרויות במסגרת מכרזים משותפים – שקיפות ויעילות</p>
<p>הביקורת ממליצה ליישם פרקטיקה של ניהול אסטרטגי לפעילות המועצה ותכנון להשגת יעדיה, בכללותו נושא ההתקשרויות.</p> <p>מומלץ לקיים בחינה מקדימה לדרך היעילה, המתאימה והכדאית להתקשרות, בין במסגרת מכרז רגיל עצמי ובין במסגרת מכרז משותף, ולבסוף לקיים הערכה מתאימה לדרך ההתנהלות ולניסיון הנצבר בנוגע להתקשרות שנכרתה ובוצעה מכח אותו מכרז.</p>	<p>עלה כי לא מתקיים ניהול האסטרטגי סדור הכולל תכנון פעילות הרשות וההיערכות המקדימה להזמנת שירותים או לביצוע עבודה או אספקת טובין, בהתאם נקבע סוג ההליך המתאים, היעיל והכדאי ביותר להתקשרות שעומדת בפני הרשות.</p> <p>נמצא כי בסוף ההתקשרות לא נערך תהליך של סיכום והערכה.</p>	<p>2. ניהול הליך התקשרות במכרז משותף – בחינה מקדימה ; הערכה</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לקיים תיעוד מלא ומשקף ושמירת מסמכים כולל פרוטוקולים ופרסומים הנוגעים להליך ההתקשרות עם המשכ"ל או גוף ציבורי אחר שקיבל אישור שר הפנים לפטור ממכרז, בין היתר לפי סעיף 9 לחוק מכרזים משותפים ולפי סעיף 3(15) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות (א).</p> <p>יתרה מכך, הביקורת ממליצה בפני מנכ"ל המועצה לפרסם באתר האינטרנט של המועצה הודעות על ההחלטות ועדת השלושה ביחס לשני המסלולים, ככל שהיו, במועדים שנקבעו בדין וכמפורט בהוראות הדין. דהיינו פרסום הודעה באתר האינטרנט של המועצה הן על ההחלטה להתקשר עם המציע הזוכה לביצוע העבודה במסגרת נוהל הצעות המחיר בין זכייני מכרז המסגרת כאמור והן על ההחלטה להתקשר עם המשכ"ל לביצוע שירותי ניהול ופיקוח.</p> <p>למען הסדר הטוב, הביקורת ממליצה לשקול פרסום ההחלטה גם באתר האינטרנט של המשכ"ל.</p> <p>נוסף על כך, מומלץ לקיים ניהול מתכלל באמצעות מנכ"ל המועצה או מי שייקבע לכך, וליישם בקרות סדירות בכל שלב בתהליך ההתקשרות במכרז משותף שהשר התיר לפי סעיף 9 לחוק כאמור.</p>	<p>עלה כי חסרים סיכומי דיון והעתק מפרסום הודעות על החלטות ועדת השלושה באתר האינטרנט של המועצה וגם חסר תיעוד למכרזים המשותפים.</p> <p>נמצא חסר תיעוד באופן מלא ומשקף וחסרים סיכומי הדיון של ועדת השלושה בנוגע לשני ההליכים, ככל שהיו, האחד – בחינת הצעות המחיר וההחלטה על ההתקשרות עם המציע הזוכה והשני – הזמנת שירות ניהול ופיקוח מהמשכ"ל.</p> <p>אף רוב הפרסומים שנמצאו, התייחסו להחלטה להזמין שירותי ניהול ופיקוח מהחברה למשק וכלכלה. אך לא היה פרסום נוסף להחלטה על ההתקשרות עם המציע הזוכה לביצוע עבודה במסגרת אותו הליך. יתרה מזאת, לא נמצא פרסום באתר האינטרנט של המועצה ביחס ל-4 הליכים שנכללו בבדיקה!</p> <p>בהיעדר פרסום לכל השלבים בשני המסלולים, דומה שההליך לא הושלם כדן ובכך התנהלות המועצה אינה תקינה. עם זאת, לא ניתן התעלם מהעובדה כי ישנם חוסרים בשמירת המסמכים והיעדר תיעוד.</p> <p>בבחינת הנתונים והמסמכים אודות הליכי ההתמחרות מכח מכרזי מסגרת משותפים, נראה שהמועצה נחשפת לסיכונים במסגרת תהליך זה שפוגעים בה בשל אי ההקפדה על קבלת כל האישורים ועל תיעוד מלא ומשקף באמצעות ועדת השלושה.</p> <p>נראה שהיעדר נתונים באופן מרוכז בתיק ועדת השלושה מעיד על העדר ניהול מתכלל ואי קיום בקרות ביחס לכל שלב.</p>	<p>3.</p> <p>בדיקת והכרעת ועדת השלושה בהליך הצעות מחיר במכרז משותף – שלמות ההליך</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>ככל שהמועצה מעוניינת לקבל שירות ניהול ופיקוח מהחברה למשק וכלכלה, הביקורת ממליצה לפעול כאמור בסעיף 3(15) לתוספת הרביעית, צו המועצות המקומיות (א). באחריות מנכ"ל המועצה לפרסם הודעות על החלטות ועדת השלושה באתר האינטרנט של המועצה, במועדים הקבועים בסעיף 3(15) דנן ובהתאם לנוהל העבודה שהמועצה תקבע או תאמץ בנושא ניהול מכרזים משותפים כולל התקשרות בנוהל התמחרות מכח מכרז מסגרת שנערך על ידי החברה למשק וכלכלה או גוף ציבורי אחר.</p> <p>הביקורת ממליצה ומדגישה כי המועצה באמצעות מנכ"ל המועצה לפרסם הודעה על התקשרות לקבלת שירותי ניהול ופיקוח מהחברה למשק וכלכלה בשני שלבים, לתעד ולשמור העתק מהודעות הפרסום שהתפרסמו באתר האינטרנט כולל מועד הפרסום, ולקיים בקרות סדירות כי אכן הפרסום התבצע כנדרש בדין.</p> <p>מומלץ לפרסם הודעה ראשונה בדבר ההחלטה על התקשרות למתן שירותי ניהול ופיקוח בפרויקט / מכרז הרלוונטי נשוא ההליך ואת הנימוקים להחלטה וזאת שבעה ימים לפני כריתת החוזה, בהודעה זו תצוין האפשרות לפנות לוועדה בנושא והתקופה בה ניתן לפנות לוועדה כאמור; כן יש לפרסם הודעה נוספת על ההסכם שנערך לא יאוחר משבעה ימי עבודה מיום כריתתו.</p> <p>הביקורת מדגישה כי לא תבוצע ההתקשרות לפני תום התקופה שנקבעה בהודעה בדבר האפשרות לפנות לוועדה בנושא.</p> <p>הביקורת ממליצה בפני היועצת המשפטית לא לאשר החוזה התקשרות לחתימה אלא אם קוימו כל התנאים הקבועים בדין בכללותם הפרסומים באתר האינטרנט של המועצה וכשהוצגו בפניה כל האישורים והאסמכתאות כחלק מנספחי חוזה ההתקשרות.</p>	<p>עלה כי המועצה לא פעלה ליישם כל שלבים של תהליך ההתקשרות עם החברה למשק וכלכלה לשם קבלת שירותי ניהול, תיאום ופיקוח כקבוע בסעיף 3(15) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות בנוגע לכל המכרזים שנבדקו. לא נמצא מקרה אחד של שני פרסומים באתר האינטרנט של המועצה כאמור בסעיף 3(15) דנן!</p> <p>נמצא כי בכל פרוטוקולים של ועדת השלושה שפורסמו באתר האינטרנט של המועצה והם מתייחסים להחלטת הועדה להתקשר עם החברה למשק וכלכלה לקבלת שירותי ניהול ופיקוח, לא צוינה האפשרות לפנות לוועדה בנושא והתקופה בה ניתן לפנות לוועדת השלושה!</p> <p>בהמשך לא נמצא פרסום נוסף על ההסכם שנכרת תוך 7 ימי עבודה ממועד כריתתו!</p>	<p>4.</p> <p>בדיקה והחלטה לקבלת שירותי ניהול ופיקוח – פרסום ההחלטות וההליך</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לפני אישור החתימה על חוזה ההתקשרות ותחילת ביצועו, הביקורת ממליצה בפני על המועצה באמצעות היועצת המשפטית למועצה לוודא קיומם של כל הנספחים, האישורים והאסמכתאות הנדרשים בהליך והמעידים על השלמתו ותקינותו. אישורים ואסמכתאות להתקשרות כגון: ערבות בנקאית (ביצוע) בשיעור הנדרש לסכום ההתקשרות; אישור קיום ביטוחים מתאים נושא חתימת החברה המבטחת את הזוכה; אישור השר לפטור ממכרז; אישור השר לשיעורי העמלה המאושרים לשירות תחת המכרז הספציפי; תדפיסי ההודעות המעידים על פרסום החלטות ועדת השלושה וההסכם שנכרת באתר האינטרנט של המועצה; אישור גזבר המועצה על התקציב המאושר לכיסוי ההוצאה.</p> <p>הביקורת ממליצה בפני מנכ"ל המועצה לנהל את נושא ההתקשרויות במכרזים משותפים כולל התקשרויות מכח מכרזי מסגרת שערכה החברה למשק וכלכלה באופן מרוכז, מלא ואחיד. חשוב להעביר העתק מחוזה ההתקשרות עם כל צירופיו למחלקה המזמינה.</p> <p>בד בבד, הביקורת ממליצה בפני גזבר המועצה לנהל את ערבויות הביצוע במכרזים משותפים ובייחוד מכרזי מסגרת של המשכ"ל. על הגזבר לבצע מעקב אחר תוקפן, הארכתן והגדלתן בהתאם לסכום ההתקשרות העדכני. מומלץ להנחות את הגורמים המוסמכים ומנהלי המחלקות, לפי הצורך לבחון לא רק קיומה של ערבות אלא, לבחון תוכן הערבות, כך שהיא תהא מותאמת להקיי העבודות או השירות המסופק וכן נכונה ובתקוף למועד לפרק הזמן לביצוע עבודות או לאספקת השירות, וכן לדרוש בחינת הערבות מפעם לפעם כדי לוודא כי היא עדיין רלוונטית ובתוקף.</p> <p>נוסף על כך, מומלץ לנהל את אישור קיום הביטוחים באופן מרוכז ולבצע מעקב אחר תוקפם. אישור בתוקף נועד להבטחת אחריותם של קבלני הביצוע כלפי הרשות המקומית, וכדי למנוע חיובה של הרשות המקומית בשל נזקים שנגרמו לגופו או לרכושו של הצד שלישי להתקשרות או לצד ג', בכך למנוע העמדת הרשות המקומית בסיכון משפטי - כלכלי.</p>	<p>עלה כי לרוב לא ניתן למצוא חוזה ההתקשרות על כל צירופיו הנדרשים, וזאת במועדים הרלוונטיים לבדיקת הביקורת שנערכה במשרד מנכ"ל המועצה ובמחלקות המזמינות.</p> <p>להוסיף לכך כי לא צורף אישור השר לפטור ממכרז הן לפרוטוקול ועדת השלושה והן להסכם; לא צורפו תדפיסים על פרסום ההודעות על ההתקשרות וההסכם כקבוע בסעיף 3(15) לתוספת הרביעית בצו המועצות המקומיות כפי שנדון לעיל; לא צורף אישור גזברי על התקציב המאושר להוצאה תחת ההתקשרות ומקורותיו.</p> <p>עלה לא מנוהל ריכוז של חוזי ההתקשרות עם החברה למשק וכלכלה בתיק החוזים וההתקשרויות על צירופיהם. נמצאו מספר חוזים בלבד.</p> <p>נמצא כי לא נשמרו במועצה (במחלקת הגזברות) העתק מהערבויות הבנקאיות שהוגשו לחברה למשק וכלכלה לביצוע ההתקשרות, ככל שהוגשו, וכי לא מתנהל מעקב לענין זה.</p> <p>נמצאו שלושה אישורי קיום ביטוחים בלבד המתייחסים לפרויקטים הנדסיים.</p>	<p>5. חוזה ההתקשרות עם החברה על הזוכה על צירופיו – קיום כל התנאים להתקשרות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>הביקורת ממליצה לקיים מעקב ובקרה אחר קיום תנאי ההתקשרות וההתחייבויות לביצוע ההתקשרות וליישום החלטות ועדת השלושה. מומלץ לערב את נציגי החברה למשק וכלכלה ביחס לכל סוגיה שעולה או מחלוקת שמתעוררת או הפרה בביצוע, בזמן אמת ועד השלמת הטיפול בסוגיה או במחלוקת.</p> <p>מומלץ למנות רפרנט / רכז של התקשרויות מכח מכרזים משותפים לפי סעיף 9 לחוק המכרזים המשותפים, יהיה אחראי גם על קיום מעקב ובקרה.</p>	<p>נמצא כי לא התנהל מעקב ובקרה במהלך ביצוע התקשרויות מכח מכרזי מסגרת, בין במועד שהיה צפוי לקיים מעקב או דיון חוזר לאור נסיבות מסוימות ובין במועד תקופתי סדיר.</p> <p>עלה כי התנהלות המועצה אינה במסגרת תוכנית אסטרטגית ויישום ניהול מתכלל כולל של ההתקשרויות וקיום מעקב ובקרה בתהליך העבודה והביצוע.</p>	<p>6.</p> <p>בקרות ומעקב על ביצוע התקשרויות מכח מכרזי מסגרת של המשכ"ל</p>

5. ביקורת בנושא טיפול בפסולת מוצקה ומיחזור

דוח הביקורת זה עוסק בנושא טיפול בפסולת מוצקה – גזם, יבשה וגושית והמחזור של הפסולת בתחום המועצה. הביקורת נערכה בעיקר בשנים 2017 ו-2018. דוח זה כולל את המידע והנתונים שנמסרו או שנתגלו או שהתבהרו במהלך שנת 2019.

לאחר ביצוע עבודת הביקורת התחילו שני הליכים משפטיים בשנת 2018 בענין ההתקשרויות עם ספקים לטיפול בפסולת כאמור במהלך השנים 2018-2020, ומנעו את פרסום עבודת הביקורת במסגרת דוחות מבקרת המועצה השנתיים שנערכו באותם שנים, מלבד פרסום ממצאים כלליים בנוגע ליישום ההתקשרות להפעלת אתר טיפול בפסולת יבשה וגושית במסגרת מכרז 1/2015 בדוח הביקורת לשנת 2017/18 שאינם נוגעים לתביעה המשפטית שהתנהלה.

בשל חשיבות הנושא ולאור המסקנות וההמלצות העולות מן הביקורת שהן עקרוניות ונוגעות לניהול תחום הפסולת ואיכות הסביבה כך שיש בהן לשפר את פעילותה של המועצה גם בעתיד, עקב כך ולאור סיום ההליכים המשפטיים בשנת 2020 כאמור, מצאה הביקורת לנכון לרכז את ממצאיה ובעיקר את מסקנותיה והמלצותיה בדוח ביקורת זה.

דוח זה כולל :

1. ביקורת בנושא יישום חוזה ההתקשרות עם החברה הקבלנית בענין הפעלת אתר טיפול בפסולת יבשה במסגרת מכרז 1/2015 שנערכה בשנת 2017/2018. ההליך המשפטי שהתנהל בבית המשפט הסתיים בחודש ינואר 2020.
2. ביקורת בנושא המשך הפעלת אתר לפסולת יבשה והתקשרות לטיפול בפסולת עד לחודש מאי 2018. ההליך המשפטי שהתנהל בבית המשפט הסתיים בחודש אוקטובר 2020.
3. ביקורת בנושא מיחזור פסולת במקור
4. ביקורת פינוי פסולת ביתית במסגרת מכרז 16/2014
5. ביקורת הפעלת ניקוי כבישים - העסקת עובדי רג'

טיפול הרשות המקומית בפסולת : מבוא ורקע נורמטיבי –

במסגרת מגמה כלל – עולמית, שמירה על סביבה ברת-קיימא ומשאבי הטבע, כולל מניעת זיהומים ומפגעים סביבתיים, נחשבת כערך מרכזי להמשך הקיום האנושי ואיכות חיו. המודעות לנושא איכות הסביבה נמצאת בעליה מתמדת.

שמירה על הסביבה דורשת טיפול משולב: מניעת פגיעה בסביבה ותיקון פגיעות שכבר נעשו. לשם כך נדרשת מדיניות ברמה הגלובלית, ברמה ארצית-ממשלתית, כמו גם יוזמות יישוביות-מקומיות.

בהתאם להוראות הדין והנחיות המשרד להגנת הסביבה, רשויות מקומיות מחויבות למנוע מפגעים ומטרדים, לטפל בפסולת שהיא חלק בלתי נפרד מחיי היום – יום בין היתר למחזור פסולת בהתאם ליעדי המחזור שנקבעו בדין, ולהעמיד מידע לציבור בתחום איכות הסביבה, כולל בנושא אתרי טיפול בפסולת, על כל סוגיה השונים.

לפסולת השפעה רבה על חיינו מבחינה סביבתית וכלכלית. נזקים כגון : מפגעים סביבתיים, זיהום מי תהום והגברת פליטות של גזי חממה הם חלק מדוגמאות רבות להשפעה זו. הטיפול בפסולת הכרחי למניעת מפגעי בריאות, ריח, סביבה ונוף, וכן לשמירה על אורח חיים נאות. אפשרויות הטיפול בפסולת כוללות הטמנה מבוקרת בקרקע, מחזור או שריפה של פסולת.

קיימות מגוון שיטות לטיפול בפסולת שיש לה השפעות סביבתיות וכלכליות. כדי להפחית את הפגיעה בסביבה נקבעה מדיניות טיפול על פי סדר העדיפויות הזו :

1. הפחתה במקור – הימנעות מצריכה של פסולת, כגון הפחתת שימוש במוצרים חד – פעמיים או מוצרים שאינם מתכלים.
2. שימוש חוזר – שימוש חוזר במוצר המקורי כמה פעמים.
3. הפרדה במקור ושליחה ישירות למחזור – הפרדת הפסולת מראש (מיד לאחר הצריכה) של חומרים בני מחזור, שליחתם למפעלי המחזור והפיכתם לחומר גלם.
4. מיון מהפסולת המעורבת ושליחתה למחזור – הפרדת חומרים בני מחזור מהפסולת הכוללת ושליחתם למחזור
5. הפקת אנרגיה משריפת פסולת.
6. הטמנה.

כך שטיפול מושכל בפסולת שמקדם הפרדה הפסולת במקור ושליחה ישירות למיחזור וטיפול בהפרדת רכיבי הפסולת שניתנים למיחזור מהפסולת הכוללת באתר טיפול ושליחתו למיחזור, מצד אחד מגביר את כמויות הפסולת שמופנות למיחזור ומגדיל את ההכנסות עקב מיחזור הפסולת, ומצד שני מפחית את עלויות השינוע, ההובלה וההטמנה.

רשויות מקומיות מקימות יוזמות בעצמן או בשיתוף אזורי הקמת והפעלת אתר סילוק פסולת בו מתבצע מיון חומרים בני מיחזור מהפסולת המעורבת ושליחתם למיחזור ומטפלים בשארית הפסולת שלא ניתנת למיחזור. "אתר לסילוק פסולת" הוגדר בתקנות רישוי עסקים (תחנת מעבר לפסולת), תשנ"ח-1998 - מקום המשמש לפינוי ולסילוק פסולת, באמצעות הידוקה וכיסויה באופן מבוקר בחומר כיסוי והמורשה על פי כל דין.

הניסיון המצטבר מלמד כי מעצם קיומו, אתר לסילוק פסולת אינו אתר רצוי ופעמים רבות תושבי האזור, שעלולים לסבול ממטרדים קשים של מפגעי ריח, עשן, תחבורה וזיהום אוויר ומי תהום, יפעלו כנגד מפעלי האתר. לכן, הפעלה תקינה של אתרים לסילוק פסולת הפעלתם התקינה עד לסגירתם ולשיקומם, עשויה לצמצם התנגדויות ולמזער סיכונים שונים.

בהתאם לנתוני המשרד להגנת הסביבה, אדם בישראל מייצר 1.7 ק"מ פסולת במוצע בכל יום. כמות זו שווה 51 ק"ג פסולת בחודש; 612 ק"ג פסולת בשנה. בעוד קצב גידול ייצור הפסולת הוא 1.8% בשנה (מתאים לגידול באוכלוסייה).

בהתאם לנתוני המועצה המקומית בתקופה הרלוונטית לביקורת, המועצה מייצרת במוצע כמויות פסולת רטובה של 700 טון לחודש ופסולת מעורבת יבשה של 600 טון לחודש. הוצאות המועצה בשנה נאמדות בכ- 11 מיליון ₪! בנוסף לכך מיוצרת פסולת בנין ושיפוצים.

לאחר סגירת אתר הפסולת שנמצא מחוץ למועצה בצד דרום-מערב, בין השנים 2014 עד אמצע שנת 2018 הפעילה המועצה נקודת איסוף זמנית לפסולת גושית וגזם או "תחנת מעבר מקומית" הנמצאת מחוץ למועצה וממוקמת בכניסה המזרחית (דרום-מזרח). לשם כך שכרה המועצה מקרקעין ובחנה את התאמתם בסיור שנערך בהשתתפות נציגי המשרד להגנת הסביבה אשר קבעו תנאים להפעלת תחנת מעבר מקומית. במקביל, אושרו תקציבים בלתי רגילים לתכנון ולהקמת תשתיות בתחנת המעבר. במסגרת תב"ר 262 (תקציב מאושר הוא 87 א"ש) הזמינה המועצה שירותי תכנון תחנת מעבר לפסולת בעלות של 20,650 ₪ בלבד ובמסגרת תב"ר 261 (תקציב מאושר הינו 80 א"ש) הוזמנו עבודות להקמת תשתיות בתחנת מעבר לפסולת. בחודש דצמבר 2017 אישרה המועצה תב"ר 439 (תקציב מאושר בסכום של 100 א"ש) עבור תשתיות לשינוע פסולת מוצקה.

"תחנת מעבר מקומית" זו לריכוז וטיפול בפסולת בגזם, פסולת גושית ויבשה הופעלה על ידי חברה זכיינית במסגרת מכרז שנערך בשנת 2015 עד שלהי שנת 2017. לאחר ניקוי "תחנת המעבר המקומית" בחודש נובמבר 2017, המשיכה המועצה להפעיל אתר זה בעצמה עד למועד התפרצות שריפה בחודש מאי 2018. במסגרת ביצוע שירות זה, העסיקה המועצה עובד מפקח על עבודת החברה ב"תחנת המעבר המקומית" בנוסף לאחראי תחום הפסולת ואיכות הסביבה במועצה.

המועצה מזמינה שירותי מנוף לאיסוף ופינוי פסולת יבשה ומעסיקה עובד מלווה למפעיל מקרב עובדיה, בתדירות של פעם אחת או פעמיים בשבוע. בשנת 2020 פרסמה המועצה תוכנית פינוי גזם שעל פיה מתבצע איסוף ופינוי פסולת גזם בתדירות של פעם אחת בחודש לכל אזור!

שירותי מנוף לאיסוף ולפינוי פסולת גזם ויבשה הופעלו על ידי אותה חברה שהעניקה למועצה שירותי איסוף ופינוי פסולת רטובה עד אמצע שנת 2019. חברה זו הובילה את הפסולת ל"תחנת המעבר המקומית" (מלבד בחודשיים האחרונים לשנת 2017 החברה הובילה את פסולת זו לאתר הטיפול שמפעילה החברה הזוכה בהפעלת תחנת מעבר מקומית לפסולת גזם, גושית ויבשה). החל מחודש יוני 2019 המועצה מפעילה שירות מנוף כאמור בתדירות יומית במיקור חוץ באמצעות החברה הזוכה במכרז מסגרת שערכה החברה למשק וכלכלה. במסגרת ביצוע שירות זה, המועצה מעסיקה עובד מלווה את מפעיל המנוף ופקח כללי שמנהל ומרכז נושא זה החל מקיץ 2019.

באשר לפסולת הביתית, המועצה המקומית פועלת לאיסוף ולפינוי פסולת רטובה בתחומה במיקור חוץ באמצעות חברה קבלנית שזכתה במכרז שנערך בסוף שנת 2014 בתדירות של פעמיים בשבוע מרוב בתי האב ושל 3 פעמים בשבוע מעסקים ומפעלים. ההתקשרות עם החברה הנ"ל נמשכה עד לשנת 2020. באמצע תקופה זו היו שני ניסיונות להתקשר עם חברה זוכה במכרז מסגרת שערכה החברה למשק וכלכלה בפטור ממכרז. בשנת 2020 התקשרה המועצה עם חברה שזכתה במכרז שנערך במהלך שנת 2020. המועצה מעסיקה עובד מפקח על עבודות החברה הקבלנית בנוסף לאחראי תחום הפסולת ואיכות הסביבה.

מטרות הביקורת הן –

- לבחון את תקינות וחוקיות הפעלת תחנת המעבר המקומית / נקודת איסוף זמנית לפסולת גזם וגושית בהתאם להוראות הדין ולתנאי חוזה ההתקשרות, רישיון העסק וההיתר ככל שניתנו.
- לבחון את מועילות אתר סילוק הפסולת ואיכות השירות שניתן.
- לבחון את נאותות ומועילות סדרי הבקרה על הפעלת שירותי איסוף ופינוי הפסולת בתחום המועצה.
- לבדוק את תקינות ויעילות ביצוע שירותי איסוף ופינוי הפסולת בתחום המועצה והתאמתו לדרישות מחלקת התבואה ואיכות הסביבה ולהנחיות המחייבות.
- לבדוק את קיומו של מערך המחזור הפסולת במועצה ואת היקפו, יעילות ומועילות מערך המחזור הקיים.

פעולות ושיטת הביקורת –

הביקורת בחנה את מדיניות המועצה בתחום איכות הסביבה והטיפול בפסולת למניעת מפגעים, תוכנית הטיפול בפסולת ומיחזור הפסולת, שיטת איסוף ופינוי הפסולת מבתי הדיירים, תוכנית הפעלת האתר לסילוק הפסולת ויעדיו.

- הביקורת עיינה במסמכים ובנתונים של המועצה בתחום איכות הסביבה והטיפול בפסולת, בין היתר המדיניות העירונית, תוכנית הטיפול, תוכניות העבודה, נוהלי העבודה והנחיות העבודה של מחלקת איכות הסביבה והתברואה (כיום אגף שפ"ע).
- הביקורת עיינה במסמכי המכרזים שנערכו להפעלת אתר הטיפול בפסולת וחוזה ההתקשרות שנכרת עם החברה הזוכה; וכן להפעלת שירותי איסוף ופינוי הפסולת הרטובה.
- הביקורת בדקה במערכת הנהלת חשבונות את הוצאות התפעול של מערך הטיפול בפסולת לרבות מערך הפעלת מנוף לאיסוף ולפינוי פסולת מעורבת יבשה.

- הביקורת בדקה את החשבונות והחשבוניות שהחברות הקבלניות מגישות, יומני העבודה של המפקחים מטעם המועצה, הערות הפיקוח ואישור החשבונות לתשלום, ודוח החודשי של מחלקת התברואה ואיכות הסביבה. ביחס לאיסוף ופינוי פסולת רטובה, הביקורת התמקדה בנתונים של שנת 2018 ו-2019.
- הביקורת עיינה בסיכומי דיונים פנימיים וישיבות של הוועדה לאיכות הסביבה והמועצה.
- הביקורת ערכה שיחות, ראיונות ופגישות עבודה עם האחראי על נושא הפסולת ואיכות הסביבה במועצה (מנהל בפועל), מפקחים בתחנת המעבר המקומית, מנהל רישוי עסקים, היועמ"ש, מהנדסת המועצה וגזבר המועצה. כן מרכז פסולת במשרד להגנת הסביבה.
- הביקורת ערכה תצפיות וביקורים בשטח הן בנקודת האיסוף הזמנית לפסולת גזם וגושית והן ברחבי המועצה ועמדה מקרוב על אופן ביצוע איסוף ופינוי הפסולת, כל סוגיה השונים. חלק מפעולות אלו תועדו בצילומים.
- הביקורת ביקרה בנקודת איסוף הזמנית לפסולת בתקופה שנוהלה על ידי המועצה החל מחודש דצמבר 2017 ועד לחודש מאי 2018, בדקה אופן הפעלת הנקודה ואופן פיקוח המועצה על הפעלתה.
- הביקורת בדקה דוחות הביקור של המשרד להגנת הסביבה, דרישות המשרד מהמועצה וממפעילי האתר לטיפול או לסילוק פסולת יבשה וגושית וההליכים שננקטו (ככל שהיו כאלה).

מועדי ותקופת הביקורת – תחילת עריכת תקציר דוח הביקורת בסוף הרבעון הרביעי לשנת 2020. תקופת הביקורת היא לשנים 2015 – 2019. מועדי הביקורת במהלך השנים 2017-2018.

מבוא –

עקב התפרצות אש בחודש מאי 2014 בשטח האתר המקומי, קידמה המועצה גידור האתר והזמנת מציעים לאיסוף ופינוי פסולת והובלת הפסולת לאתר טיפול. בין היתר פינתה פסולת מהאתר הישן לאתר הטיפול דניאלי בסביבה. כנגד ניקוי ופינוי האתר המקומי והובלת הפסולת לאתר טיפול זה תשלם המועצה 1200 ₪ לכל משאית פול (של שתי מכולות) בגין הובלה והעמסה למשאית ו-245 ₪ לטון, על מחירים אלה יתווסף מע"מ. עבור פינוי והובלת 376,190 ק"ג חויבה המועצה לשלם 126,361 ₪.

בשלהי חודש אוגוסט 2014 ובחודש ספטמבר 2014 התנהל הליך מספר 31/14 הזמנת מציעים להגיש הצעה להעמסת, הובלת, טיפול וסילוק גזם ופסולת יבשה משטח האתר המקומי ללא שאריות פסולת. החברה הזוכה בהליך זה (אותה חברה זוכה במכרז 1/2015) חייבה את המועצה לשלם 75,919.49 ₪ בגין 176,270 ק"ג (לפי 365 ₪ לטון) והובלתו לאתר טיפול בגזם – קיבוץ משמרות.

בשנת 2015 נערך מכרז 1/2015 להפעלת תחנת מעבר מקומית לפסולת גושית ויבשה וגזם ופסולת בנין כפי נדון לעיל. האתר המקומי הופעל במסגרת ההתקשרות שנערכה במכרז זה עד לחודש נובמבר 2017. במסגרת זו הפסולת הועמסה והועברה לאתר טיפול בפרדס חנה (לפי 395 ₪ לטון והיטל הטמנה ל-50% מהכמות שפונתה).

מהאמור לעיל, ניתן להבחין שינוי במחירים והעליה.

1. ביקורת בענין יישום חוזה ההתקשרות להפעלת תחנת מעבר מקומית לגזם ופסולת גושית ו"יבשה" - מכרז פומבי 1/2015

בחודשי קיץ 2017 הגישה החברה הקבלנית חשבונות בגין ביצוע השירות בסכום מצטבר של כ- 3 מיליון ₪. החשבונות אושרו על ידי אחראי הפסולת ואיכות הסביבה והוגשו להנהלת חשבונות במועצה. כשנודע לחשב המלווה על חשבונות חריגים אלה הוא יידע את בעלי תפקידים אחראים במועצה, בעיקר ראש המועצה וגזבר המועצה אך גם את הביקורת. בחודש נובמבר 2017 הוגש חשבון נוסף בסכום של כ- 1,237 מיליון ₪ לאחר ניקוי האתר והפסקת השירות שניתן במסגרת מכרז 1/2015.

עקב מחלוקת ואי תשלום החוב הנצבר לחברה הקבלנית בספרי המועצה המתייחס לכל החשבונות שהגישה החברה הקבלנית כולל החשבונות החריגים כאמור, הגישה החברה הקבלנית תביעה כספית בסדר דין מקוצר כנגד המועצה המקומית בחודש יוני 2018.

מטרות הביקורת –

- לבדוק את תקינות וחוקיות הפעלת תחנת המעבר המקומית / נקודת איסוף זמנית לפסולת גזם וגושית בהתאם להוראות הדין ולתנאי חוזה ההתקשרות, רישיון העסק וההיתר ככל שניתנו.
- לבחון את מועילות אתר טיפול בפסולת ואיכות השירות שניתן.
- לבחון את נאותות ומועילות סדרי הבקרה על הפעלת תחנת המעבר המקומית בכניסה המזרחית למועצה ועל פינוי הפסולת מהתחנה לאתר טיפול בפסולת גזם, גושית ו"יבשה".
- לבדוק את אופן יישום חוזה ההתקשרות במסגרת מכרז 1/2015, ביצועו והעלויות.

מועדי הביקורת ותקופת הביקורת –

תקופת הביקורת היא לתקופת ביצוע חוזה ההתקשרות החל מהעשור האחרון לחודש מרץ 2015 ועד לחודש נובמבר 2017.

מועדי הביקורת – בעיקר מהלך השנים 2017-2018. הביקורת ערכה סקר מקדים ברבעון האחרון לשנת 2016 לענין הוצאות ביצוע השירותים תחת חוזה ההתקשרות והבקרה התקציבית כולל באמצעות מערך הרכש העירוני. קדם לכך בירור נקודתי מחודש יוני 2015 לענין פינוי וסילוק פסולת חד פעמי עם תחילת ההתקשרות בחודש מרץ 2015.

איסוף מסמכים ונתונים ובירור מול הגורמים הרלוונטיים במועצה נעשה במהלך שנת 2017 בעיקר במהלך המחצית השניה של שנת 2017. ניתוח נתונים וגיבוש ממצאים ראשוניים נעשה ברבעון הראשון לשנת 2018. העברת עיקר הממצאים והמלצה לחקירה נעשה בחודש יולי 2018. השלמת נתונים מול רשויות ציבוריות רלוונטיות ברבעון הרביעי לשנת 2018.

פעולות ושיטת הביקורת –

- סקר מקדים להוצאות עקב הפעלת "תחנת מעבר מקומית" במסגרת ההתקשרות עם החברה הקבלנית - מכרז 1/2015 ולבקרה התקציבית הקיימת כולל באמצעות מערך הרכש.
- עיון ובדיקת חוזה ההתקשרות ומסמכי מכרז 1/2015, התכתבויות וסיכומי דיונים, תוכנית עבודה והנחיות ככל שנמצאו.
- בחינת הליך התכנון להפעלת תחנת מעבר מקומית / נקודת איסוף זמנית לפסולת גזם וגושית בכניסה הדרומית והתייחסויותיהם של נציגי המשרד להגנת הסביבה החל מחודש נובמבר 2013 ועד לחודש דצמבר 2014.
- בדיקת חשבונות וחשבוניות שהגישה החברה הקבלנית על צירופיהם בעיקר תעודות שקילה וריכוז שקילות, ואת אופן בדיקתם לתשלום. במסגרת זו, בחינת פערים וחשבונות חריגים.

- בחינת אמצעי הבקרה והפיקוח של נציגי המועצה על ביצוע השירות, בין היתר הנפקת תעודות משלוח.
- בדיקת כרטסות הנהלת החשבונות, פקודות הזיכוי, היומן והתשלום; מסמכי התקציב, הביצוע התקציבי והתשלום במסגרת ביצוע ההתקשרות של החברה הקבלנית במסגרת מכרז 1/2015. במקביל, בדיקת השוואה מול כרטסת הנהלת חשבונות של החברה הקבלנית.
- בדיקת כרטסת הנהלת חשבונות ועבודות מנוף לאיסוף ולפינוי מרחבי המועצה לתחנת המעבר המקומית ולאחר טיפול בפסולת במסגרת התקשרות במכרז 16/2014.
- בחינת הדיווחים השנתיים על הפסולת שהופנתה למיחזור ולטיפול.
- בדיקת נתוני דאלית אל כרמל שפרסמה הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2014-2018.
- בדיקת מעמד אתר הפסולת אליו הועברה הפסולת מתחנת המעבר המקומית שנמצא בפרדס חנה – כרכור והרישוי שלו.
- בחינת דוחות הביקור בתחנה המקומית/ נקודת האיסוף הזמנית של נציגי המשרד להגנת הסביבה.
- בדיקת נתונים מרשם החברות עבור החברה הקבלנית הזוכה במכרז 1/2015 (להלן: גם "הקבלן") ונתוני החברה המפעילה אתר הטיפול בפסולת באזור פרדס חנה – כרכור.
- בדיקת הכנסות עקב כניסות פרטיות לתחנת המעבר המקומית בין השנים 2015-2017 והאסמכתאות לכך. קיום ישיבה עם גזבר המועצה ומזכירתו והמפקחים בתחנת המעבר המקומית במועד הרלוונטי.
- בירור וקיום שיחות ופגישות עבודה מול אחראי נושא הפסולת ואיכות הסביבה במועצה המשמש מנהל בפועל והמפקחים בתחנת המעבר המקומית/ נקודת האיסוף הזמנית לפסולת גזם וגושית.
- בירור, קיום שיחות והתכתבויות מול גורמים רלוונטיים במועצה – ראש המועצה, יו"ר ועדת המכרזים, מחזיק תיק איכות הסביבה במועד הביקורת, גזבר המועצה, מהנדסת המועצה, היועצת המשפטית למועצה, מנכ"ל המועצה, מנהל רישוי עסקים, מנהל רכש במועד הביקורת, החשב המלווה במועצה במועד הביקורת.
- בירור וקיום פגישת עבודה עם רכז פסולת במשרד לאיכות הסביבה/מחוז חיפה.
- בחינת עיקר הממצאים עם המבוקרים והאחראים במועצה.
- ריכוז הממצאים העיקריים והמשמעותיים והמלצה לחקירת הכמויות הועברה בחודש יולי 2018. כמות והערכת "נזק" הועברה בחודש אוגוסט 2018.
- השלמת בירור וקבלת התייחסותו של אחראי הפסולת ואיכות הסביבה בתחילת חודש 10/2018.
- העברת גיליון העבודה וניירות העבודה המרכזיים של הביקורת בחודש יוני 2020 להתייחסות, השגות והערות המבוקרים והאחראיים במועצה. בחודש ינואר 2020 ניתן תוקף של פסק דין להסכם הפשרה בין המועצה לבין החברה הקבלנית במסגרת ההליך המשפטי שהתנהל.

מגבלות הביקורת –

היעדר תיעוד באמצעים טכנולוגיים כולל מצלמות ומאזני גשר בתחום המועצה. גם היעדר תיעוד לישיבות עם החברה הקבלנית במהלך ביצוע השירות; מסמכים חסרים כגון: רישיונות הרכבים שהופעלו.

הגוף המבוקר –

- הנהלת המועצה והדרג המנהלי הבכיר במועצה במיוחד גזברות המועצה.
- מחלקת התברואה ואיכות הסביבה במועצה.

ראוי לציין לשבח את שיתוף הפעולה המלא של אחראי הפסולת ואיכות הסביבה במועצה עם הביקורת.

ממצאי הביקורת -

1. ביצוע העבודה הקבלנית שלא בהתאם לנספח ד' לחוזה ההתקשרות ותשלום התמורה

חוזה ההתקשרות, סעיף 2, הגדיר "העבודה הקבלנית" כי: "שירותי הקבלן על פי חוזה זה (להלן: "העבודה הקבלנית" כוללים את ביצוען על ידי הקבלן באופן שוטף של עבודות: הפעלת תחנת מעבר מקומית, והפעלת אתר טיפול לגזם, פסולת גושית ו"יבשה" ופסולת בנין, בהתאם לתנאים ולדרישות המפורטות במסמכי המכרז וחוזה הקבלנות לרבות **נספח ד'** (להלן: "העבודה הקבלנית")."

בסעיף 7.4 לחוזה התקשרות נקבע כי: "התמורה לקבלן, בגין ביצוע העבודה הקבלנית **במלואה** לשביעות רצון המועצה, על פי חוזה זה, ועל פי **המפורט בנספח ד'** – מפרט מתן השירותים המצורף לחוזה זה." נספח ד' לחוזה קובע את מפרט דרישות ביצוע.

בדיקת הביקורת העלתה כי לא התבצעה העבודה הקבלנית בהתאם לדרישות הביצוע כמפורט בנספח ד' לחוזה ההתקשרות, למרות זאת שולמה התמורה לחברה הקבלנית על כמויות הפסולת במחיר של 395 ש"ח לטון לאורך התקופה החל מחודש יולי 2015 עד לחודש נובמבר 2017.

- הקבלן לא סיפק ולא התקין בתחנת המעבר המקומית על חשבון, מאזני גשר לשקילת משאיות במשקל כולל של 30 טון לפחות.
- הקבלן לא סיפק ולא התקין בתחנת המעבר המקומית על חשבון, מערכת צילום במעגל סגור עם שתי מצלמות – מצלמה אחת מגוונת לשער הכניסה ומצלמה מוגנת מכוונת למאזני הגשר.
- הקבלן הציב בתחנה בחודש יולי 2015 מכולה פתוחה אחת בנפח של 32 מ"ק אשר לא נעשה בה שימוש כלל וכלל.
- הקבלן לא הציב בתחנת המעבר המקומית לפחות מכולות בנספח 32 מ"ק לקליטת גזם, 2 מכולות בנספח 32 מ"ק לקליטת פסולת גושית, 1 מכולה בנפח 20 מ"ק לקליטת פסולת בנין כבדה, 1 מכולה עם שתי דלתות נפתחות על צירים לצידי המכולה בנפח 32 מ"ק לקליטת פסולת קרטון.
- הקבלן העסיק מתאם מטעמו, אשר הפעיל מעמיס גלגלי 950 וייצר קשר עם נהגי המשאיות.
- הקבלן היה אמור לספק ולהפעיל בתחנת המעבר יענה אופני שיעמיס את הגזם, הפסולת הגושית, ופסולת הבנין, שנקלטו בתחנה למכולות הייעודיות לכל סוג פסולת.
- למעשה הקבלן העמיס והוביל פסולת שנקלטה בתחנת המעבר שלא למכולות ייעודיות אלא למשאיות עם נגרר (פולטריילר) לאתר טיפול שהוא הפעיל.

• ביצוע העבודה הקבלנית בהתאם למפורט במכרז ובחוזה ההתקשרות היה מייעל את עבודת מועצה לרבות העלאת יעדי המיחזור ומאפשר מתן שירות מגוון וזמין לתושבים.

- הקבלן היה אמור לפנות ולהוביל את פסולת הבנין שתיקלט בתחנת המעבר המקומית, במועד בו מכולת פסולת הבנין תתמלא, לאתר טיפול ו/או סילוק פסולת בנין, המורשה על ידי המשרד להגנת הסביבה. לפי המפקח בתחנת המעבר שעבד מחודש מאי 2015 עד לחודש פברואר 2017, לא נקלטה פסולת בנין וגם לא נקלטה פסולת רטובה ופסולת עם שאריות מזון.

לצד זה, הושלכה פסולת בנין במרחב. פסולת זו פונתה במסגרת מכרז לפינוי פסולת בנין וניקוי המרחב בשנת 2017/18.

- הקבלן היה מנוע מלפנות את פסולת הקרטון מתחנת המעבר. בהתאם לסעיף ז(3) לנספח ד', פסולת קרטון שנקלטה בתחנת המעבר המקומית תפונה ותובל על ידי הקבלן המופעל על ידי המועצה ו/או תאגיד תמיר, בכל מועד בו מכולת פסולת קרטון התמלאה, לאתר טיפול בפסולת קרטון המאושר על ידי תאגיד המחזור ת.מ.י.ר..

במקביל, המועצה לא בחנה ולא הסדירה את שיטת איסוף ופינוי פסולת הקרטון והשאירה את המצב כפי היה עובר לתחילת ביצוע חוזה ההתקשרות עם קבלן זה.

- הקבלן הפעיל אתר טיפול וחייב את המועצה בתשלום היטל הטמנה על 50% כל כמויות הפסולת שפונתה מתחנת המעבר המקומית. בהתאם לחוזה ההתקשרות, סעיף 3 (ב) לנספח ד', באתר טיפול זה יופרד הגזם ורסק הגזם יועבר למטרות מיחזור, תתבצע הפרדה ומיון פסולת גושית והעברת הפסולת ממוינת מהפסולת הגושית למטרות מיחזור, בשיעור 50% מכמות הגזם והפסולת הגושית הנקלטת מהמועצה באתר, בגינם לא תשלם המועצה לקבלן היטל הטמנה לסוגי פסולת אלו.

שיעורי הפסולת שהועברה מאתר הטיפול להטמנה עלו על 70% ! בממוצע – 70% !

- הקבלן צירף לחשבון החודשי ריכוז שקילות ותעודות שקילות שרובן אינן חתומות כאשר הפסולת הוגדרה "פסולת מעורבת" לאורך כל תקופת העבודה. הקבלן לא צירף לכל חשבון חודשי שהגיש למועצה טופסי ריכוז של שקילות הפסולות לסוגיה בתחנת המעבר המקומית מאחר ולא סיפק והתקין מאזני גשר כפי צוין לעיל, ולא צירף טופסי דיווח עם נתונים של הפסולת שהופרדה למטרות מיחזור, בהתאם לטופסי הדיווח המצורפים לנספח ד'.

- במצב העניינים שלא הוגשו טופסי הדיווח מדי חודש, לא התאפשר לקיים בקרה יעילה על ביצוע העבודה הקבלנית. נמצאו דוחות / ריכוז שנתי על כמות הפסולת שהועברה למיחזור, לפי סוגי הפסולת, אך ללא ציון תאריך עריכת הדיווח וללא ציון שם והתפקיד הגורם המאשר את ריכוז שנתי זה. במקביל לא צוין מועד קבלתו במועצה באמצעות אחראי הפסולת ואיכות הסביבה במועצה.

- בדוח ריכוז שנתי כאמור לא צוינו פרטי ח.פ. או מספר עוסק מורשה של מפעל המיחזור, כתובת ופרטי איש קשר. דוח ריכוז לא אושר ונחתם על ידי בעלי זכות של החברה הקבלנית כפי קבוע בנספח ד'. בנוסף לא צורפו תעודות משלוח ותעודות השקילה מהמפעל אליו הועברה הפסולת.

כפי שעולה מהאמור לעיל, החברה הקבלנית לא ביצעה את העבודה הקבלנית כמצופה ובהתאם לדרישות הביצוע בנספח ד' לחוזה ההתקשרות, בין היתר אספקת אמצעים בקרה ופיקוח ומסירת דיווחים חודשיים, דבר זה מאפשר קיום בקרה אפקטיבית במועד ביצוע העבודה הקבלנית !

בד בבד, לא נמצא מסמך או תיעוד כלשהו של הערה או הסתייגות או הנחיה לנושא ביצוע החוזה והעבודה הקבלנית, מצד אף גורם רלוונטי במועצה כולל העובד האחראי על פסולת ואיכות הסביבה!

2. שינוי בתנאי ההתקשרות ומכרז 1/2015 – בחינה והסדרה במסמכי ההתקשרות

כידוע, שינויים בתנאי חוזה ההתקשרות שנערך עקב מכרז ואף גם בסמוך לו מעורר קושי בלגיטימיות שעלול לסכל את המכרז ולהשפיע בצורה שלילית על הליכי המכרז של הרשות. בפסיקה נקבע כי "נקודת המוצא היא הקפדה על תנאי המכרז וההתקשרות בעקבותיו צריכה להיות ככתב המכרז וכלשונו. סטייה ושינוי מתאפשרים רק בנסיבות מיוחדות שעיקרן צורך ציבורי משמעותי הנדרש לשם השלמת ההתקשרות וכן היעדר סטייה משמעותית מן המכרז המקורי ותנאיו." לכן יש להימנע מהחלטות שיחזו כפוגעות באופן מהותי בהליך המכרזי.

במבוא לחוזה ההתקשרות נקבע, בין היתר כי "הקבלן מצהיר כי ידוע לו שכל בחוזה הקבלנות שיש עמו משמעות כספית לרשות, יחייב רק אם נחתם על ידי מורשי החתימה של הרשות והחשב המלווה";

נוסף על כך, בסעיף 19.3 לחוזה ההתקשרות נקבע כי: "אין לשנות את תנאי מתנאי חוזה זה אלא במסמך בכתב החתום על ידי הצדדים או באי כוחם. כל תיקון או תוספת לחוזה זה ייערכו בכתב, שאם לא כן, לא יהא להם כל תוקף."

בדיקת הביקורת העלתה כי המועצה לא הסדירה את השינוי בביצוע העבודה הקבלנית הינו שונה מהאופן המפורט בנספח ד' לחוזה ההתקשרות מחד, ומאידך לא הפסיקה את הביצוע העבודה הקבלנית שלא כמפורט בנספח ד' כאמור ואת ההתקשרות בכלל. כך עולה כי המועצה לא ערכה נספח לחוזה ההתקשרות או חוזה חדש עקב השינויים בשיטת ביצוע העבודה הקבלנית כמפורט לעיל, באישוריהם של בעלי הזכות במועצה והיועץ המשפטי של המועצה. נמצא כי לא קיימים האישורים הנדרשים לביצוע השינוי, השיקולים והנימוקים לשינוי.

- הברור העלה כי לא הועברה אף הודעה פורמאלית בכתב מחברה הקבלנית למועצה לענין ביצוע העבודה הקבלנית, בין היתר שיטת פינוי הפסולת ומתן השירות שהיא התחייבה לו כולל רישיון העסק שהתחייבה לו בנספח ד'! במקביל, עולה כי אחראי הפסולת ואיכות הסביבה במועצה לא העביר הודעה פורמאלית לבעלי זכות החתימה במועצה לענין שינוי שיטת ביצוע הפינוי, כלומר העבודה הקבלנית! בנוסף לא הועבר לביקורת סיכומי דיונים וישיבות עבודה בנושא זה, ככל שהיו.
- גזבר המועצה התייחס כי "מעולם לא קיבלתי הודעה או השתתפתי בישיבה בה ניתנו הקלות לקבלן מהמכרז בו זכה. העליתי את נושא אי התקנת משקל גשר ומכולות באתר במספר הזדמנויות ובנוכחות מנהל אגף התברואה, נעיתי תמיד שהענין בטיפול או שאין היתר."
- בבדיקה שנערכה לא נמצא סיכום דיון שנערך בוועדת ההנהלה ו/או ועדת המכרזים או ועדת איכות הסביבה ו/או ועדת השלושה לענין ביצוע שינוי בחוזה ההתקשרות ובפרט העבודה הקבלנית והנימוקים לשינוי.
- נמצא כי לא היתה היוועצות מקצועית ביועץ שערך את המכרז 1/2015; ולא נמצאת חוות דעת מקצועית מתאימה מאותו יועץ או יועץ אחר, בה יבוטאו השיקולים לנכונות השינוי מבחינת המועצה והצורך הציבורי בכך.
- נמצאת תכתובת מאת אחראי על הפסולת ואיכות הסביבה במועצה, שאינה נושאת תאריך ושם הנמען, בה הוא "ממליץ לקיים ישיבה עם הקבלן ועם היועץ כדי להגיע להסדר, על מנת שנוכל להפעיל את התחנה באופן שוטף וללא תקלות." לתכתובת זו צורפו חלק מדפי ההסכם החתומים על ידי בעלי זכות החתימה במועצה והחברה הקבלנית (עמודים 2, 3, 6 ו-7 לחוזה).
- מהברור עולה לא נמצאו תכתובת מקדימה והאישורים לביצוע שינויים בחוזה ההתקשרות עקב המכרז, בין היתר עמדתם ואישורם של בעלי זכות החתימה במועצה, מנכ"ל המועצה המופקד על הניהול השוטף, ושל אחראי על הפסולת ואיכות הסביבה במועצה שמנהל את ביצוע העבודה הקבלנית בהתקשרות זו.

- בבירור שנערך מול אחראי הפסולת ואיכות הסביבה במועצה נמסר לביקורת כי אין ברשותו חוזה ההתקשרות שנערך במכרז 1/2015. הביקורת הדגישה בפניו כי חשוב שיהיו ברשותו כל חוזה התקשרות/ הסכם ו/או סיכום בתחום האחריות שלו.

- במסגרת הבירור מסר אחראי הפסולת ואיכות הסביבה לביקורת כי הועלתה הבעייתיות ברישיון עסק לתחנת המעבר על ידי החברה הקבלנית. בבדיקה עלה כי נושא זה הועלה על ידי נציגי המועצה בישיבה שנערכה בתאריך 25.6.2015 בהשתתפות מרכז פסולת ומיחזור במשרד להגנת הסביבה / מחוז חיפה וסוכם כי הנושא ייבדק במחוז.

- בבדיקה עלה כי החברה הקבלנית לא הגישה בקשה לרישיון עסק לתחנת המעבר המקומית במקום בו רוכזה הפסולת שנאספה. אף גם לא הוגשה בקשה לרישיון עסק על ידי גוף אחר לצורך הפעלת תחנת מעבר לפסולת בגוש 11504 (בעיקר חלקה 38; אף גם חלקה 37).

- בבדיקה עלה כי במהלך שנת 2014 קידמה המועצה באמצעות מחלקת ההנדסה תכנון להקמת תחנת מעבר זמנית לפסולת גושית וגזם בקרקע ששכרה בכניסה המזרחית ושכרה שירותי מתכנן להכין היתר בניה. אף התקיימה ישיבה עם נציגי המשרד להגנת הסביבה בתאריך 21.12.2014 בנושא תוכנית הבניה של התחנה המעבר ונדרש לסכם נושא תפעול התחנה – על ידי המועצה או על קבלן. אולם הבקשה להיתר נדחתה ולא אושרה על ידי הועדה לתכנון ולבניה! הוסבר בשל מיקום הקרקע מחוץ לתחום המועצה עד למועד צירופה.

עקב זאת, היה סביר ומצופה שיתקיים דיון במועצה ולבחון איך מתקדמים בביצוע חוזה ההתקשרות ובחינת הפעלת נקודת האיסוף הזמנית / התחנה לריכוז הפסולת בשיתוף המשרד להגנת הסביבה, בין היתר בחינת חלופה נוספת של הפעלה תחנת מעבר / נקודת איסוף זמנית במקום נגיש ומתאים בתחום המועצה ובהתאם לתנאים שיקבע המשרד להגנת הסביבה.

- בחודש ספטמבר 2018 התייחס ראש המועצה לפניית הביקורת אליו בענין ביצוע העבודה הקבלנית שלא בהתאם למכרז ולסטייה מתנאי ההתקשרות, מתן הודעות וקיום דיונים, הנתונים שהועלו בסיוור מתאריך 25.6.2015 ומה נעשה עקב סיור זה, כי: "אנחנו בדיונים לפתוח אתר מעבר. התקיימו דיונים עם איכות הסביבה.. נדרש תקציב ובדיונים המהנדסת והגזבר מנסים לאגם תקציבים למטרה זו...". עם זאת, לא היתה התייחסות לתקופה שקדמה, כלומר ביצוע ההתקשרות כנדרש במסמכי מכרז 1/2015.

לאור האמור לעיל, אין ספק שהמועצה באמצעות הגורמים האחראיים והמופקדים על הניהול השוטף לא הסדירה את השינוי המהותי בביצוע העבודה הקבלנית במסמך בכתב חתום על ידי בעלי זכות החתימה ובאישור היועץ המשפטי למועצה. דומה שהמועצה לא קיימה דיונים בנושא זה ולא קיימה היועצות ביועץ שערך את המכרז או לא קיבלה חוות דעת מקצועית מתאימה לנכונות השינוי מבחינת המועצה ומהי הדרך הראויה לקיים בקרה ופיקוח יעילים נוכח השינוי. אדרבה, נראה שהמועצה באמצעות נציגיה שהיו מיודעים לענין השינוי בביצוע העבודה הקבלנית אפשרו את השינוי דרך הבלגה, דבר המהווה בפועל הסכמה בשתיקה לשינוי תנאי ההתקשרות והמכרז!!

משום כך, עולה חשש לחוסר תום לב של החברה הקבלנית באי מתן הודעה פורמאלית בכתב למועצה על שינוי הנסיבות, החסמים והקשיים המונעים ממנה לקיים את התחייבויותיה מכח חוזה ההתקשרות וכנדרש במסמכי מכרז 1/2015!! במקביל עולה מחדל מצד האורגנים האחראיים במועצה לביצוע ההתקשרות!!

הביקורת מעירה כי היה ראוי, סביר ונכון שהגורמים המופקדים על ניהול השוטף והאחראיים על ביצוע תנאי ההתקשרות כנדרש במסמכי המכרז, לאחר קיום היועצות מקצועית מתאימה, ובכפוף לאישור היועץ המשפטי למועצה לחוקיות ולתקינות השינוי מתנאי המכרז ונימוקיו, יערכו מסמך בכתב חתום ומאושר על ידי בעלי זכות החתימה של המועצה והחברה הקבלנית תוך התייחסות לתמורה, לשיטת התמחור, להתקדמות הליכי ההיתר והרישוי של הקמת התחנה בקרקע שנבחרה, וכן לביצוע השירות ולאמצעי הבקרה והפיקוח הנדרשים להבטחת איכותו ושלמותו.

3. שיטת ביצוע העבודה בפועל וקיום הנחיות של המשרד להגנת הסביבה

בדיקת הביקורת העלתה כי לאור היעדר אמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים במועד ביצוע העבודה הקבלנית בעיקר מאזני גשר ומערכת צילום במעגל סגור עם שתי מצלמות כנדרש בתנאי המכרז ונספח ד' לחוזה ההתקשרות כפי צוין לעיל, ומאחר ולא הועמדו לרשות עובדי המועצה – המנהל שמונה כאחראי על הפסולת והמפקח באתר – אמצעי בקרה ופיקוח חלופיים, לא תועדו סוגי הפסולת, השקילות וכמויות הפסולת שפונו מתחום "תחנת המעבר המקומית" באופן מדויק ומשקף בזמן אמת.

במצב העניינים הזה היה שינוי באופן ביצוע העבודה הקבלנית ללא היועצות ביועץ המכרז, אף לא קוימו הנחיות המשרד להגנת הסביבה במלואן.

הנחיות המשרד להגנת הסביבה נקודת איסוף זמנית	שיטת העבודה על-פי נספח ד' לחוזה תחנת מעבר מקומית	קיום תנאי ההתקשרות כמפורט בנספח ד' לחוזה	שיטת העבודה בפועל וקיום הנחיות המשרד להגנת הסביבה
תותר כניסת פסולת גושית וגזם בלבד	תותר כניסת פסולת גושית, "יבשה" וגזם כולל קרטון ובנין	החברה הקבלנית הגדירה פסולת מעורבת !	נקלטה בעיקר פסולת יבשה, פסולת גושית וגזם; גם קרטון
תכלול לפחות 2 מכולות בגודל 32 קוב, אטומות לחלחול, לקליטת הפסולת.	הצבת מכולות בנפח 32 מ"ק לפחות : לקליטת גזם, שתיים לפסולת גושית, אחת לקרטון; ואחת כבדה בגודל 20 מ"ק לפסולת בנין.	לא קיים	הוצבה מכולה אחת בגודל של 32 קוב שלא נעשה בה שימוש.
הפסולת תאוחסן אך ורק בתוך המכולות ; בסוף יום המכולות יכוסו למניעת חדירת מי גשמים או כניסת בעלי חיים. חל איסור על השארת פסולת על משטח התפעול ויש לדאוג כי המשטח יהיה נקי בכל עת.	הקבלן יספק ויפעיל יעני אופני, יעמיס את הגזם, הפסולת הגושית, ופסולת הבנין, שנקלטו התחנה למכולות הייעודיות לכל סוג פסולת.	לא נאספה ואוחסנה פסולת לתוך המכולות הייעודיות. לא כוסתה הפסולת . לא היה משטח תפעול אטום לחלחול.	הפסולת לא אוחסנה ולא נאספה במכולות הייעודיות, אלא נשפכה בשטח התחנה/נקודת האיסוף ומשם הועמסה באמצעות מעמיס גלגלי למשאיות פולטריילר (3-5 משאיות ליום עבודה בתדירות פעמיים). לא היה משטח תפעול.
אחת לשבוע (לקראת סוף השבוע) כל הפסולת תפונה מהאתר	הגזם והפסולת הגושית שנקלטו בתחנת המעבר בכל ימות השבוע, יפונו ויובלו על ידי הקבלן, לא יאוחר מיום שישי שעה 16:30. פסולת בנין (שארית של חומרי בניה) שתיקלט בתחנה, תפונה ותובל לאתר טיפול/סילוק מורשה, במועד בו מכולת פסולת זו תתמלא. המכולה לפסולת קרטון תפונה על הקבלן מטעם המועצה או תאגיד ת.מ.י.ר., בכל מועד בו מכולה זו תתמלא.	החברה הקבלנית העמיסה והובילה כל כמויות הפסולת שנמצאו בתחנת המעבר; היו פרקי זמן שהפסולת שנקלטה בתחנה ושלא אוחסנה לתוך מכולות ייעודיות, לא פונתה עד יום שישי שעה 16:30, אלא נשארה שבועות.	היו פרקי זמן בהם נשארה הפסולת שבועות עד שפונתה. לא היתה מכולה לפסולת בנין. בבירור נמסר כי כמעט לא נקלטה פסולת בנין בתחנה. לא הרשו פסולת בנין לתחנה. לא היתה מכולה ייעודית לפסולת קרטון. פסולת זו נקלטה בתחנה/נקודת האיסוף ולא אוחסנה בתוך מכולה.

שיטת העבודה בפועל וקיום הנחיות המשרד להגנת הסביבה	קיום תנאי ההתקשרות כמפורט בנספח ד'	שיטת העבודה עפ"י נספח ד' לחוזה תחנת מעבר מקומית	הנחיות המשרד להגנת הסביבה נקודת איסוף זמנית
<p>גדר אסכורית הקיימת אינה אטומה וגם לא נבנתה על חגורת בטון.</p> <p>בתאריך 22.9.2016 הנחה ראש המועצה לתקן ולשקם את הגדר בתחנה.</p> <p>לעיתים המפקח באתר לא נכח במשך כל שעות היום. המפקח התלווה למנוף. אך נמסר כי הוא תיאר זאת מול המנהל בפועל האחראי הפסולת במועצה והוא החליף אותו.</p> <p>לא היתה אבטחה לאחר תום שעות הפעילות ולא הופעלה מערכת צילום במעגל סגור שהקבלן היה אמור לספק.</p> <p>נמסר כי לעיתים היתה שפיכה לאחר תום שעות הפעילות; מפתחות השער שוכפלו ולכן הוחלף מנעול.</p>	<p>התחנה לא הופעלה בהתאם לכל התנאים שנקבעו על ידי המשרד להגנת הסביבה עבור נקודת איסוף זמנית במיוחד היעדר שטח תפעול שלא מאפשר חלחול; היעדר גדר אטומה או גדר על חגורת בטון; שפיכה לא היתה לתוך מכולות; לא היה משקל ואבטחה באמצעות מצלמות.</p> <p>קיום ביחס לנושא של שעות הפעילות.</p>	<p>הפעלת התחנה ואחזקתה, תעשה על ידי הקבלן ועל חשבוננו, בהתאם לתנאים להפעלתה שייקבעו על ידי המשרד להגנת הסביבה.</p> <p>מנהל העבודה יעסוק בארגון ופיקוח על ביצוע העבודות במשך כל שעות העבודה, החל משעת תחילת העבודה ועד שעת סיום העבודה. מנהל העבודה יהיה זמין לקבלת הודעות עד שעה 21:00.</p>	<p>נקודת האיסוף תהיה מוגדרת בגדר אטומה בגובה 2 מטר. נקודת האיסוף תהיה נעולה בשעות בהם אינה פעילה.</p> <p>בכל שעות הפעילות יהיה נוכח שומר/איש תפעול בנקודת האיסוף, לשם הבטחת קיום הדרישות.</p>
<p>לא התאפשר שקילת המשאיות והרכבים הנכנסים והיוצאים משטח התחנה.</p> <p>לא התאפשר למפקח להעריך את הכמות מאחר ולא היה מאזני גשר או אמצעי אחר שמעיד על המשקל של המשאית בכניסה אל תחנת המעבר וביציאה מן תחנת המעבר.</p> <p>בהעדר מערכת צילום במעגל סגור לא התאפשר לתעד הכניסות והיציאות של כלי הרכב.</p>	<p>לא קיום. החברה הקבלנית לא סיפקה והתקינה מאזני גשר בתחנת המעבר; ולא סיפקה מערכת צילום במעגל סגור.</p>	<p>יספק ויתקין על חשבוננו, מאזני גשר לשקילת משאיות במשקל כולל של 30 טון לפחות, ויהא אחראי על תחזוקת מאזני הגשר ותקינותם בכל עת, וכן כיול מאזני הגשר על פי כל דין. עובדי המועצה יפעילו את מאזני הגשר וישקלו כל כלי רכב נכנס ו/או יוצא מהתחנה.</p> <p>כמו-כן יספק ויתקין מערכת צילום במעגל סגור עם שתי מצלמות – מצלמה מוגנת מכוונת לשער הכניסה ומצלמה מוגנת מכוונת למאזני הגשר, וייתן הרשאה למועצה לקבל המידע והנתונים ברציפות.</p>	<p>להוסיף עמדת משקל בתחנה</p>

הנחיות המשרד נקודת איסוף זמנית	שיטת העבודה עפ"י נספח ד' לחוזה תחנת מעבר מקומית	קיום תנאי ההתקשרות כמפורט בנספח ד'	שיטת העבודה בפועל וקיום הנחיות המשרד להגנת הסביבה
מפעיל נקודת האיסוף יבצע רישום של כל רכב מוביל פסולת הנכנס לנקודת האיסוף, מספר לוחית הזיהוי, שם הנהג, תאריך הכניסה ושעת הכניסה, סוג וגודל (במידה ולא ניתן לדייק אז גודל משוער) של כלי הקיבול בו הגיעה הפסולת.	הקבלן יצרף לכל חשבון חודשי שיגיש למועצה, טופסי ריכוז של שקילות הפסולת לסוגיה בתחנת המעבר המקומית, וטופסי דיווח עם נתונים של הפסולת שהופרדה למטרות מיחזור, בהתאם לטופסי הדיווח המצורפים לנספח זה. טופס הדיווח החודשי של ריכוז השקילות בתחנת המעבר המקומית יכלול – תאריך, שעה, מספר רכב, סוג פסולת, משקל והערות.	צורף לחשבון החודשי ריכוז חודשי של השקילות לפי סוג אחיד של פסולת מעורבת לאורך תקופת הביצוע. אולם לא צורפו טופסי ריכוז שקילות הפסולת לסוגיה שהם חלק מנספח ד' לחוזה דנא.	המפקח באתר (הראשון) שעבד רשם וניהל תיעוד לכל משאית ועגלה שהעמיסה פסולת מהתחנה. בהתחלה נעשה רישום ידני לא פורמאלי ולאחר מכן נעשה בשימוש בפנקסים של תעודות משלוח מטעם המועצה. נרשמו הפרטים הבאים: מספר הרכב, מספר העגלה, שם הנהג, תאריך הפינוי וסוג הפסולת. אך <u>לא</u> צוינה משקל או גודל משוער ושעת יציאה.
במידה ונקודת האיסוף לא תופעל על ידי המועצה – יש להגיש בקשה להיתר זמני לרשות המקומית ולהעבירו לאישור המשרד.	במועד תחילת ביצוע העבודות, הקבלן יגיש בקשה לרישיון עסק לקליטה והפעלת תחנת מעבר לגזם, פסולת גושית ו"יבשה", ופסולת בנין. בסעיף 5.4 לחוזה ההתקשרות נקבע כי "הקבלן מצהיר כי ביקר באתרים, בדק ובחן אותם, את סביבתם ואת דרכי הגישה אליהם, ובדק את כל התנאים והנסיבות הקשורים בביצוע העבודות והדרושים לביצוע העבודות, וכי מצא הכל לשביעות רצונו המלאה ומתאים להצעתו למתן השירותים הנדרשים."	לא הוגשה בקשה לרישיון עסק. לא ברור למה לא הועלה נושא זה במסגרת המרכז ולפני החתימה על חוזה ההתקשרות ואף גם לא הועלה על הכתב לאחר תחילת ההתקשרות!! לא ברור מהי עמדת המחוז לכך!	ביחס לפסולת שהובלה לתחנה בשובר צוין הסכום, תאריך התשלום וסוג הרכב בלבד ללא ציון גודל ופרטים מזהים נוספים. בפגישה שנערכה בתאריך 25.6.2015 בהשתתפות ראש המועצה, מרכז הפסולת ומיחזור במשרד להגנת הסביבה / מחוז חיפה, ואחראי הפסולת ואיכות הסביבה במועצה הועלתה הבעייתיות ברישיון העסק; סוכם כי הנושא ייבדק במחוז. נמסר לביקורת כי הקבלן העלה סוגייה זאת; אך לא נמסר תיעוד או מסמך כלשהו! הוסבר כי לא ניתן להנפיק רישיון עסק מאחר והמיקום של התחנה הינו מחוץ לתחום שיפוט המועצה. לפי סיכום סיור של המשרד להגנת הסביבה, בסוף חודש אוקטובר 2017 התחנה לא היתה מופעלת באופן תקין, המועצה נדרשה לקדם נושא תחנת המעבר ולהכשירה כך שתעמוד בתקנות רישוי עסקים לתחנות מעבר לפסולת.

מהאמור לעיל עולה כי נקודת איסוף הזמנית / "תחנת המעבר המקומית" לא הופעלה כנדרש בהנחיות המשרד להגנת הסביבה ובהתאם להוראות מפרט מתן השירות הקבוע בנספח ד' לחוזה ההתקשרות. דבר זה לא תקין ולא מתקבל על הדעת ומסכן את המועצה, גם בהיעדר מסמך חדש מנחה ו/או התכתבות לענין החסמים והקשיים המונעים מהצדדים למלא אחר ההנחיות וההוראות כאמור. במצב עניינים זה לא התאפשר לנציגי המועצה – המנהל בפועל האחראי על הפסולת ואיכות הסביבה והמפקח באתר – לתעד את השקילות וסוגי הפסולת באופן מדויק ומשקף תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים.

4. יעילות ואפקטיביות בקרות על כניסת כלי הרכב לשטח "תחנת המעבר המקומית"

כפי הוזכר לעיל, בהיעדר מאזני גשר או כל אמצעי שקילה אחר ב"תחנת המעבר המקומית" הממוקמת בכניסה המזרחית למועצה, לא נשקל כל כלי רכב הנכנס ו/או היוצא משטח התחנה המקומית, גם לא תועדו במערכת צילום במעגל סגור מוגן ומאובטח, אולם התנהל תיעוד מסוים באמצעות המפקח ו/או המנהל שהוסמך על ידי ראש המועצה (אחראי הפסולת, תברואה ואיכות הסביבה במועצה).

במקביל, עלה כי במהלך תקופת ביצוע חוזה ההתקשרות מכח מרכז 1/2015, לא היה ליווי של עובד מועצה על בסיס יומי ואפילו שבועי למשאיות יצאו מהתחנה המקומית לאתר טיפול (לגזם, פסולת גושית ו"יבשה", ופסולת בנין) שהפעיל הקבלן באישור המשרד להגנת הסביבה באזור פרדס חנה – כרכור ו/או לתחנת הקצה אליה הובלה הפסולת מהמועצה. לצד זה, החברה הקבלנית לא נתבקשה על ידי אחראי הפסולת ואיכות הסביבה או גורם אחר במועצה, להעביר יומן העבודה שניהלה כשהוא חתום על ידי מנהל העבודה שהתמנה מטעמה, רישומי איתורן ואסמכתאות נוספות המעידות על מסלול הנסיעה של כל המשאיות שהופעלו, בין היתר מהתחנה עד לאתר הטיפול.

בקרה על כלי הרכב שהעמיסו והובילו פסולת מן התחנה אל אתר הטיפול –

בדיקת הביקורת העלתה כי התנהל תיעוד מסוים למשאיות ולעגלות הנגררות שהעמיסו והובילו פסולת משטח התחנה המקומית אל תחנת הטיפול כפי שהגישה החברה הקבלנית ואושר על ידי אחראי הפסולת, התברואה ואיכות הסביבה במועצה (המנהל בפועל).

נמצא כי נרשמו תעודות משלוח שכללו מספר רישוי של המשאית, מספר עגלה נגררת, שם הנהג, תאריך הפינוי. עם זאת, לא התאפשרה שקילה של המשאית בכניסה וביציאה מהתחנה ולכל הפחות לא צוין גודל כלי הקיבול. לצד זה, לא נמצאו העתק רישיונות הרכב של המשאיות והעגלות הנגררות בו מצוין סוג וגודל כלי הקיבול, כלומר הכמות המקסימאלית המותרת.

בהתאם לבירור, נמצא כי החל מחודש יולי 2015 התנהל רישום ידני לא פורמאלי אך הרישום היה חלקי באופן שלא מתייחס לכל הפינייים, לאחר מכן החל מחודש נובמבר 2015 נעשה שימוש בפנקסים של תעודות משלוח מטעם המועצה שהוכנו למטרת הפינוי והובלת הפסולת משטח התחנה המקומית. תעודות משלוח הנ"ל לא היו מקשורות למערך הרכש העירוני או לא היה ממשק אחר.

יחד עם זאת, חלק מהרישום או מתעודות המשלוח לא נמצא ולא הומצא לביקורת חרף בקשתה (כגון: לחודש 9/2015, 10/2015 ו- 4/2017). גם לא היתה התייחסות לכל הכמויות כלומר לא היתה הגדרה בתעודות המשלוח לחלק מהפינייים שהיו באותו חודש. כגון: מחודש יולי עד לחודש נובמבר 2016.

נדגים זאת בטבלה להלן. ראה גם טבלת ניתוח סוגי הפסולת לפי תעודות משלוח וקבלה בסוף פרק זה

חודש/שנה	כמות פסולת לא מוגדר ברישום	כמות פסולת לפי חשבון ללא תיעוד כלשהו או לא הומצא רישום או תעודות משלוח	כמות פסולת – סוג הפסולת לא מוגדר ברישום
מאי 2015		641 טון	
יוני 2015		1,111 טון	
יולי 2015	341,150 ק"ג		
אוגוסט 2015	228,185 ק"ג		
ספטמבר 2015		909.6 טון	
אוקטובר 2015		316.7 טון	
יולי 2016			487,770 ק"ג
אוגוסט 2016			459,950 ק"ג
ספטמבר 2016			443,300 ק"ג
אוקטובר 2016			225,190 ק"ג
נובמבר 2016			627,900 ק"ג
אפריל 2017		638.7 טון	

מהאמור לעיל, עולה כי לא התנהל רישום מלא ומשקף לסוג הפסולת ולגודל כלי הקיבול ותיאורו בהתבסס על רישיון רכב ואסמכתאות נוספות כגון מסלול הנסיעה במערכת איתורן. לצד זה לא היה ליווי על בסיס יומי למשאית בהיעדר שקילה או ממשק לאמצעי טכנולוגי המאפשר ציפיה און ליין במשאית עד שקילתה באתר הטיפול. ללא ספק אמצעי הבקרה והפיקוח לא היו נאותים ומספיק יעילים.

בקרה על כלי הרכב שהובילו ושפכו פסולת בתחנה המקומית –

בהתאם לסיכום הפגישה שנערכה בהשתתפות מרכז הפסולת והמחזור במשרד להגנת הסביבה/מחוז חיפה בתאריך 25.6.2015, סוכם כי "תושבים הרוצים לפנות פסולת באמצעות טרקטורים למקום יצטרכו לרכוש שוברים מן המועצה".

בהתאם לכך, עלה כי התקיימה ישיבה בלשכת ראש המועצה בהשתתפות הממונים על התחום בה התגבשה מדיניות לגביית דמי כניסה לתחנה המזרחית, בשיעור סמלי אשר נועד בעיקר לשמש כלי בקרה על הכניסות לתחנת הפסולת המקומית/ לנקודת האיסוף הזמנית. בהתאם בתאריך 27.10.2015 פורסמה הודעה באתר האינטרנט של המועצה. במסגרת זו, נקבעו תעריפי כניסה לתחנה של 30 ₪ בגין כניסת רכב מסחרי ו- 60 ₪ בגין כניסת טרקטור. אך לא נקבע תעריף / תעריפים בגין כניסת משאית או כלי רכב דומה אלא "לפי תיאום באתר"!

בהתאם לבדיקה במחלקת הגזברות לנושא זה, עולים הנתונים הבאים :

שנה	מספר הפקדות לשנה	סה"כ גביה והפקדה לשנה בש"ח	הערות
2015	2	3,217	השימוש החל בחודש 11/2015
2016	14	30,410	
2017	20	18,695	סכומים שונים והסך הכולל נמוך ביחס להיקף הכמויות באותה שנה.

הבירור מול המפקח באתר שהועסק ברוב תקופת ההתקשרות למעט בחודשים האחרונים לביצוע ההתקשרות בשנת 2017, כי החברה הזוכה במכרז 16/2014 הפעילה שירותי מנוף לאיסוף ולפינוי פסולת "יבשה" וגזם, וכי היה פינוי גזם וחפצים מיושנים מרחבי הישוב אל "תחנת המעבר המקומית", בנוסף נקלטה פסולת גושית שהובילו מפעילי טרקטורים מקומיים במוצע של 5 טרקטורים ליום.

לפי הנחיות מרכז פסולת ומיחזור במשרד להגנת הסביבה / מחוז חיפה מתאריך 25.11.2013, מפעיל נקודת האיסוף הזמנית לפסולת גושית וגזם, יבצע רישום של כל רכב מוביל פסולת הנכנס לנקודת האיסוף, מספר לוחית הזיהוי, שם הנהג, תאריך הכניסה ושעת הכניסה, סוג וגודל (במידה ולא ניתן לדייק אז גודל משוער) של כלי הקיבול בו הגיעה הפסולת.

הבירור העלה כי השימוש שנעשה בפנקסי השוברים / הקבלות לא התנהל על-פי הנחיות או נוהל גביה שהעביר גזבר המועצה כולל בקרות מובנות ומוגדרות בהליך גביית בגין דמי כניסה לתחנה המקומית! לא ברור האם נבדקה ואושרה חוקיות גביה מסוג זה על ידי היועץ המשפטי למועצה שניהן במועד זה!

בבדיקה שנערכה גם מול גזבר המועצה עלו הממצאים הבאים :

- גזבר המועצה לא קבע נוהל והנחיות בנוגע לשימוש בשוברים, להפקדת כספים, למסירת דיווח ולקיום בקרות.
- הפנקסים של שוברי הכניסה לא התייחסו לסכום קבוע של 30, 60 או תעריף למשאית ולא כללו העתק. דבר זה מאפשר קיום בקרה יעילה ואפקטיבית על הסכומים והכניסות שהיו.

- גזבר המועצה לא בדק את הפנקסים של שוברי הכניסה ולא אישר אותם לשימוש. הוא לא קיים בדיקות וספירות פתע בעצמו או באמצעות גורם מוסמך מטעמו.
- **גזבר המועצה מסר לביקורת** כי הוא ביקש להכין שוברי כניסה עם העתק, אך הפנקסים לא הובאו לאישורו לאחר הדפסתם ונודע לו עליהם בשלב מאוחר יותר! כמו-כן הוא לא הסמיך את העובד שהחליף את המפקח הראשון שהועסק באתר. עובד זה לא גבה בידיעתו!
- האחראי על הפסולת, התברואה ואיכות הסביבה במועצה (המנהל בפועל) לא היה מעורב, לא טיפול בנושא שוברי הכניסה ואין ברשותו העתק מהשוברים.
- לפי גזבר המועצה, המפקח הראשון בתחנה לא איפשר שפיכת פסולת על ידי גורמים חיצוניים והוא שלט בכל כניסה במהלך שעות עבודתו ותקופת עבודתו!
- המפקח באתר שעשה שימוש בשוברי הכניסה לתחנת המקומית נהג למסור למזכירת הגזבר העתק קבלה המעידה על הפקדת הכספים בקופת המועצה; מזכירת הגזבר בדקה את השוברים בהם נעשה שימוש כנטען. בנוסף נמסר לה פנקסים שנעשה בהם שימוש מלא. נמצאו ארבעה פנקסים בלבד!
- בבדיקה עלה כי במחלקת הגביה לא משאירים העתק משוברי הכניסה / פנקסי הקבלות. הספירה שביצעה הקופאית לכספים שנגבו מתבססת על הרישום בפנקסי הקבלות/ שוברי הכניסה שביצע המפקח בתחנה המקומית.
- נעשה שימוש בפנקסים הקבלות/ שוברי הכניסה שלא לפי סדר רץ עולה ובאופן שיטתי. כך נמצאו 10 פנקסים שלא היו בשימוש שמספריהם ממספר 5 עד 15, למעט פנקס מס' 11 שהוא חסר. נמצאו 4 פנקסים בשימוש שמספריהם: 1, 16, 19 ו-20, אך לא נמצאו פנקסים מספר 2-4, 11, 17-18!!
- הסכומים שנגבו הם שונים ולא דווקא 30, 60 או תעריף למשאית אלא צוין בשוברי הכניסה את הסכומים הבאים: 10, 15, 20, 50 ו-200!
- עולה אי התאמה בין ארבעת פנקסי הקבלות/שוברי הכניסה שנעשה בהם שימוש לבין הסכומים בקבלות שהונפקו ממערכת הגביה העירונית ונמצאו בתיק שבניהול מזכירת הגזבר! ברשות מזכירת גזבר המועצה אסמכתאות בגין סכום כולל של 22,820 ₪ בלבד. גם לא נמצא תיעוד כלשהו. דבר זה מעיד על היעדר בקורות סדירות וכי על אי נאותות הבקורות שהיו.
- דבר נוסף, לא התנהל רישום ותיעוד של הכניסות של רכב המנוף שביצע איסוף ופינוי פסולת יבשה וגזם מרחבי הישוב ושפך בתחנה במהלך תקופת ביצוע ההתקשרות.
- הרישום של הכניסות לא היה בהתאם להנחית מרכז הפסולת במשרד להגנת הסביבה מתאריך 25.11.2013! הנחיה כאמור מאפשרת קיום בקורות יעילות ומצער שלא קוימה!

בהתאם לממצאים לעיל, עולה כי לא נקבע נוהל עבודה או לא הוגדר מתווה עבודה ברור לרישום, תיעוד וגבייה בגין כניסות כלי הרכב לתחנת המקומית מחד, ומאידך לא קוימה ההנחיה של מרכז פסולת ומיחזור במשרד להגנת הסביבה/מחוז חיפה כאמור לענין רישום של כל רכב מוביל פסולת הנכנס לנקודת האיסוף. על פי הנחיה זו היה אמור להתנהל רישום מספר לוחית הזיהוי, שם הנהג, תאריך הכניסה ושעת הכניסה, סוג וגודל (במידה ולא ניתן לדייק אז לציין גודל משוער) של כלי הקיבול בו הגיעה הפסולת. כך עולה גם כי לא התקיימה בקרה יעילה ואפקטיבית על כניסות כלי הרכב לתחנת הפסולת המקומית/נקודת האיסוף הזמנית ועל גביית הכספים בתחנה המקומית. מן הסתם עולה היעדר שימוש באמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים בזמן אמת.

הביקורת מעירה כי ניהול כניסות כלי הרכב לתחנה המקומית/נקודת האיסוף הזמנית לא היה תקין ויעיל והבקורות לא היו נאותות. תמוה שלא קוימו בקורות סדירות ולא התנהל פיקוח שיטתי שנה אחרי שנה! יעורר כי לכאורה עולה חוסר אחידות ואי שוויוניות באשר לניהול הכניסות לתחנה ולגביית הכספים בגינן.

5. זיהוי הסיכונים בהפעלת "התחנה" עקב אי הסדרת רישיון העסק ושינויים באופן הביצוע

כפי צוין לעיל, התחנה המקומית הופעלה בקרקע הממוקמת בכניסה המזרחית למועצה, אך לא הופעלה בהתאם לרישיון עסק שניתן לחברה הקבלנית וכבר בחודש יוני 2015 הועלתה הבעייתיות ברישיון עסק בפני מרכז פסולת ומיחזור במשרד להגנת הסביבה/מחוז חיפה, וסוכם כי הנושא ייבדק במחוז.

1. עובר למועד תחילת ההתקשרות, בשלהי שנת 2013 במסגרת דיון בבית המשפט בתיק שהתנהל נגדה, התחייבה המועצה להפעיל תחנת מעבר זמנית לפסולת גושית וגזם על-פי הנחיות המשרד להגנת הסביבה ועל פי תנאים בהיתר זמני שינתן על ידי המשרד להגנת הסביבה. משום כך במהלך שנת 2014 פעלה המועצה לגדר שטח התחנה המיועדת וקידמה המועצה באמצעות מחלקת ההנדסה תכנון להקמת תחנת מעבר זמנית באותה קרקע שהמועצה שכרה בגוש 11504 בהתבסס על אישור עקרוני של נציגי המשרד להגנת הסביבה לענין התאמת המיקום ונגישותו.

בהתאם להנחיות מרכז פסולת במשרד להגנת הסביבה/מחוז חיפה, **עד להקמת תחנת המעבר**, ניתן להפעיל באתר נקודת איסוף זמנית, **כפתרון ביניים עד להתקנת התשתיות הנדרשות לתחנת מעבר** שכזו, **ככפוף לקיום תנאים להפעלת נקודת האיסוף הזמנית**.

כבר בשלב זה, העלתה הביקורת את הסיכונים של התמשכות הליכי הרישוי ואי ההתאמה לדרישות הרשויות. לצד זה, קיים סיכון ממשי בריכוז כמויות גזם בקרקע המיועדת ללא טיפול. הודגש כי הפעלת תחנת המעבר תעשה במקום שאושר לייעוד זה בהתאם להיתר מתאים והפעלת התחנה על-פי רישיון עסק במבנה התואם את הוראות תקנות רישוי עסקים (תחנת מעבר לפסולת) ובפרט סידורי הכבאות.

במסגרת בדיקת הביקורת ובירור סטאטוס התחנה מול מנהל המועצה נמסר כי "בזמנו החלה העבודה על היתר בנייה לתחנת המעבר אך לא הושלם בגלל שהייעוד לא מתאים, סוכם עם הוועדה המחוזית להקצות שטח בתוכנית המתאר המתגבשת." במועד מאוחר יותר במהלך תקופת ההתקשרות עם החברה הקבלנית, בשנת 2016 אושר צירוף המובלעות לתחום השיפוט שכללה את הקרקע דנא ותוקן צו המועצות המקומיות בחודש ינואר 2017. עם זאת, לא חודשה הבקשה לאחר שינוי הסטאטוס התכנוני.

2. באשר להתחייבותה של החברה הקבלנית בחוזה ההתקשרות להגשת בקשה לרישיון עסק להפעלת התחנה מעבר לגזם ופסולת גושית ו"בשה" במועד תחילת הביצוע ההתקשרות (סעיף 2 (א) לנספח ד') עולה החברה לא הגישה בקשה כאמור. במקביל, החברה הקבלנית לא העלתה על כתב החסמים והקשיים המונעים ממנה לקיים את התחייבותיה על פי ההתקשרות, הן בשלב ההבהרות למכרז שהתנהל והן בשלב שלאחר תחילת ביצוע ההתקשרות ובמהלך תקופת הביצוע!

בסעיף 5.4 לחוזה ההתקשרות, נקבע: "הקבלן מצהיר כי ביקר באתרים, בחן ובדק אותם, את סביבתם ואת דרכי הגישה אליהם, ובדק את כל התנאים והנסיבות הקשורים בביצוע העבודות והדרושים לביצוע העבודות, וכי מצא הכל לשיעור רצונו המלאה ומתאים להצעתו למתן השירותים הנדרשים."

ועוד, בסעיף 5.5 לחוזה ההתקשרות, נקבע "כי הוא בדק את הנתונים והכמויות לפני חתימת חוזה זה, במקרה של סתירה ו/או אי התאמה, חייב הקבלן להודיע על כך בכתב למועצה בטרם התחיל בעבודתו. הקבלן אחראי לתקן על חשבוננו הוא, כל ליקוי או פגם בעבודה, שמקורם בהשמטה ו/או טעות אשר ניתן היה לגלותם, והקבלן לא העיר את תשומת לב המועצה אליהם במועד כאמור לעיל."

כך, בסעיף 5.6 לחוזה ההתקשרות, נקבע כי "לאור כל האמור לעיל ו/או לאחר כל הבדיקות האמורות, מצהיר בזאת הקבלן, כי יש בידינו את היכולת והאמצעים לביצוע העבודה נשוא חוזה זה ולמילוי כל התחייבותיו בחוזה זה במלואם ובמועדם לרבות הגדלת היקף העבודות עד כדי 50% מהיקף העבודות המפורטות בחוזה, והוא מצהיר בזאת, כי אין לו ולא תהיינה לו כל טענות ו/או תביעות כנגד המועצה, והוא מוותר בזאת על טענות ברירה מחמת מום ו/או טענת פגם ו/או ליקוי ו/או טענת אי התאמה מכל סוג שהוא בקשר עם האתרים ו/או התוכנית ו/או העבודה, וכי שכר התמורה שיקבל עפ"י הצעתו, מניח את דעתו ומהווה תמורה הוגנת לכל התחייבותיו על פי חוזה זה."

3. הביקורת לא הצליחה לקבל הסבר לענין הפעלת התחנה המקומית בהעדר רישיון עסק ובמיוחד עדכון בדבר הנחיות המשרד להגנת הסביבה עקב הבעייתיות שהועלתה ברישוי העסק בחודש יוני 2015. לא רק זאת אלא שיטת ביצוע העבודה הקבלנית אינה תואמת לדרישות המפרט שנקבעו בנספח ד' לחוזה ההתקשרות ולהנחיות המשרד להגנת הסביבה כפי נדון לעיל, בעיקר לענין אחסון הפסולת אך ורק בתוך מכולות, הקמת גדר אטומה, ופינוי כל הפסולת מהאתר לקראת כל סוף שבוע.

בחודש מאי 2019 התייחס **אחראי הפסולת, התברואה ואיכות הסביבה במועצה** לנושא זה במסגרת בדיקה שנערכה מטעם המחוז, בהמשך להתייחסות לביקורת מחודש אוקטובר 2018, כי "... לעניות הדעת אוזלת יד המועצה במציאת שטח אדמה מהמנהל שיהיה מאושר לצורך הקמת תחנת מעבר מסודרת, אי יכולתה להנפיק רישיון עסק להקמת והפעלת תחנת האיסוף בהיותה מחוץ לתחום השיפוט, דבר שיצר מצב עגום שמנע, הקמת משקל גשר ומנע התקנת מצלמות במעגל סגור...", "לכל הדעות המיקום לא מתאים בכניסה לכפר...". **אחראי הפסולת** מסר כי לא הותקנה ועמדת מים לעת הצורך כראוי וללא נקודת חשמל שתוכל לשמש למתקנים בהעדר רישיון. הותקנה גדר לא עמידה בלבד כמובן במסגרת המגבלות התקציביות, האישור נתקע עד עצם היום (חודש 10/2018) מסיבות לא ברורות!

4. כפי צוין לעיל, דומה שהמועצה לא התייעצה עם היועץ שערך את המכרז לענין הבעייתיות ברישוי עסק והשינוי בשיטת העבודה מדרישות המפרט – נספח ד' לחוזה ההתקשרות, על מנת להפעיל את התחנה באופן המקובל בנסיבות הענין וכנדרש בדין בתיאום מלא עם הגורם האחראי לנושא במשרד להגנת הסביבה, **לכל הפחות בתקופת הניסיון של 6 החודשים הראשונים להתקשרות**, ובכך להפחית את הסיכונים הכרוכים בהפעלת אתר / תחנה ללא רישיון עסק מתאים וביצוע שאינו תואם להוראות חוזה ההתקשרות שנחתם עקב המכרז שנערך.

במסגרת בדיקת הביקורת ונכון למועד זה, לא נמצא, לא הוצג ולא נמסר לביקורת נספח לחוזה עקב השינוי ו/או סיכום דיון ואישורים נוכח הנסיבות כאמור ו/או הנחיות חדשות בתיאום עם יועץ המכרז ו/או המשרד להגנת הסביבה לענין המשך הפעלת התחנה/נקודת האיסוף הזמנית, שיטת העבודה המתחייבת שתבטיח אמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים ויעילים על ביצוע השירות וכן קיום ממשקים מתאימים, ותשלום התמורה נוכח שינוי זה, ככל וניתן אישור משפטי לסטות מהוראות המכרז שנערך.

5. כאן עולה היעדר ניהול אסטרטגי במועצה. במסגרת הניהול האסטרטגי, שבאחריות מנכ"ל המועצה לקיים, מקדמים תוכנית עבודה מערכתית מבוססת על ניהול סיכונים; מעקב אחר מתן השירות, התפעול וביצוע ההתקשרויות בתום תקופת הניסיון ובמהלך תקופת ההתקשרות; סנכרון ומעקב אחר התקדמות התהליכים הקשורים לאותו ענין, דוגמה הליכי הרישוי, לשם השגת יעדי הארגון ועמידה בהוראות הדין.

אמחיש זאת, כי במהלך כל רוב תקופת ביצוע השירות על ידי החברה הקבלנית מלבד החודשיים הראשונים, נהגה המועצה לא להנפיק הזמנות רכש חודשיות וככל הנראה לא התקיימו ישיבות מעקב סדירות אחת לרבעון לפחות נוכח הביצוע התקציבי החורג מהתקציב המאושר. להוסיף לכך כי ברבעון האחרון לשנת 2015 קידמה מחלקת התברואה ואיכות הסביבה שיטה של הנפקת תעודות משלוח במסגרת ביצוע השירות וההתקשרות האמורה. בתעודת המשלוח נרשמו פרטי המשאית שהעמיסה והובילה את הפסולת מהתחנה ואת מועד הפינוי, אמנם ללא שקילה, ללא ציון גודל קיבול ולעיתים ללא התייחסות לסוג הפסולת שפונתה. אך המחלקה **לא מסרה העתק במקביל** למחלקת גזברות או הרכש בכך היה מתאפשר ללמוד על היקף הפינויים והערכת ההוצאה הצפויה. דבר זה התחדד ובלט במיוחד בחודשי הקיץ 2017 לאור הכפלת או השלשת היקף הפינויים והכמויות ופועל יוצא מכך עליה משמעותית בהיקף ההוצאה הכספית. חרף היעדר נוהל עבודה מחייב, היה מצופה מאחראי הפסולת ואיכות הסביבה במועצה ליידע את מנהלי המועצה ובמיוחד גזבר המועצה על היקף הפינויים וההוצאה הצפויה. מן הסתם, עולה כי היה נכון וראוי שיהיו ממשקים מתאימים ויעילים בתחום זה ונוהל עבודה.

הביקורת **מעירה** כי המועצה מחויבת לזהות את הסיכונים כתוצאה מאי הפעלת השירות כמצופה, התמשכות או אי התקדמות הטיפול כמתוכנן. היה סביר וראוי שהמועצה באמצעות מנהליה האחראיים לנושא תבצע מיפוי והערכה להיקף הנזקים והתרחישים הצפויים כתוצאה מכשל או עיכוב בביצוע או אי מתן אישור/היתר/רישיון הפעלה כדין, ואת עמידת המועצה בדרישות הדין בהקשר זה.

במצב זה יוער כי היה נכון לערוך נספח לחוזה ההתקשרות ולגבש הנחיות הפעלה, ולהתייחס לאמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים ולממשקים הדרושים לביצוע השירות כדין וכמוסכם ברציפות. ראוי שתקדם המועצה ניהול אסטרטגי בכלל ובנושא ניהול מערך הפסולת ואיכות הסביבה בפרט.

6. תדירות הפינוי, העמסת והובלת הפסולת מהתחנה המקומית לאתר הטיפול

על-פי סעיף 5.10 לחוזה ההתקשרות הקבלן מתחייב כי "יבצע את העבודות בהתמדה, ברציפות וללא השהיות והפסקות."

בנוסף, סעיף 2 (ז) (1) לנספח ד' קובע כי "הגזם והפסולת הגושית שנקלטו בתחנת המעבר בכל ימות השבוע, יפנו ויובלו על ידי הקבלן, לא יאוחר מיום שישי שעה 16:30."

בדיקת הביקורת העלתה כי העבודה הקבלנית לא בוצעה בהתמדה וברציפות לאורך כל תקופת התקשרות. נמצאו פרקי זמן במהלך תקופת ההתקשרות בהם לא בוצעו איסוף והובלת פסולת מהתחנה לאתר הטיפול שמפעילה החברה הקבלנית בפרדס חנה, ברציפות וללא השהיות והפסקות. היו חודשים במיוחד בשנת 2017 שלא היו פינויים כלל וכלל כלומר היו הפסקות. בנוסף נמצא בחודשים מסוימים היו השהיות כך שהפינויים לא התבצעו מדי שבוע ברציפות ובהתמדה. אף אחראי הפסולת מסר כי "הפינוי נעשה פעם או פעמיים בחודש והכל תחת אילוץ בגלל צווי הניקיון" ! ראה טבלה תדירות הפינויים להלן.

בבירור שנערך מול **המפקח באתר/בתחנה המקומית** נמסר לביקורת כי "החברה הקבלנית העמיסה והובילה את כל כמויות הפסולת שנמצאו בתחנת המעבר, כך שלא היה מצב כי נשארה פסולת לאחר הפינוי שנעשה באופן יסודי."

לעומת זאת, **אחראי על הפסולת, התברואה ואיכות הסביבה** מסר בהתייחסותו לעליה בכמויות הפסולת שהחברה הקבלנית שינעה והובילה לפי חשבונותיה כדלהלן :

"לעניות דעתי לא היתה הגדלה בכמויות הפסולת, הכמות הינה הצטברות של החודשים שקדמו לחודש הפינוי מאחר ותמיד שכרו או בהתנדבות כלים, הערימו ודחפו את הפסולת באמצעות טרקטורים וכלים כבדים כדי לפנות מקום לעוד פסולת.

במרוצת תקופת המכרז השטח נוקה בחלקו הגדול ולא כולו, השטח נוקה בשגרה באופן שמניח את הדעת, ממליץ לחלק את הכמות בהתאם לחודשים, ניתן להצביע על עליה ותנודות קטנות בכמויות.

חובה להזכיר כי בישוב קיים פוטנציאל של כמויות כפולות ומוכפלות הפזורים ברחבי הישוב למרות הניקיון שנעשה ע"י המועצה רב של פעמים ועדיין קיים בחלק מהמקומות.

בצמוד לגדר הונחו עצי דקל בכמויות גדולות שנכרתו מרחבי הישוב ע"י המועצה וע"י התושבים כדי למנוע סכנת חיים, גזעים אלה שימשו כתמיכה לגדר, ובגלל משקלם הכבד ביקשנו לא לפנות אותם, נשארו עד הפינוי האחרון."

הביקורת מעירה כי בשל השינוי בשיטת הפינוי כאשר הפסולת לא אוחסנה בתוך המכולות, היתה חשיבות רבה לבצע את פינוי הפסולת והובלתה לאתר הטיפול בהתמדה, ברציפות וללא הפסקות והשהיות. אי פינוי הפסולת הגושית והגזם מהווה סיכון ממשי לדליקה בנוסף להיותו מפגע סביבתי.

מהתייחסותו של האחראי על הפסולת, תברואה ואיכות הסביבה עולה כי הצטברו כמויות של פסולת עד מועד הפינוי האחרון וכי שטח האתר / התחנה נוקה בשגרה בחלקו הגדול ולא כולו ! הביקורת מעירה כי לא ניתן לאפשר הצטברות פסולת במיוחד פסולת דליקה במשך שבועות וחודשים ללא טיפול כולל סילוק ופינוי לאתר טיפול / מיחזור מורשה על ידי המשרד להגנת הסביבה !!

יוער כי מצב זה היה עובר להתקשרות עם החברה הקבלנית ואף לאחר "הסתלקות" החברה הקבלנית עד להתפרצות האש באתר וסגירתו !

טבלה – תיאור תדירות הפינויים של הפסולת שהועמסה מהתחנה המקומית אל אתר הטיפול
בפרדס חנה

לפי החשבונות שהוגשו על ידי החברה הקבלנית בביצוע ההתקשרות

הערות	סה"כ ימי פינויים לחודש	מספר רכבים לפי החשבונות	מספר פנויים פר תאריך	תאריך פינויים	חודש	שנה
900 טון במכרז	3		24	19.3.2015	2015	מרץ
			6	20.3.2015		
			88	21.3.2015		
	-	-	-	-	2015	אפריל
641,150 ק"ג	3 (סה"כ 22) פינויים; 44 (מכולות)	5 משאיות עם נגרים	7	29.5.2015	2015	מאי
			9	31.5.2015		
			6	1.6.2015		
1,111,470 ק"ג	4 (סה"כ 37) פינויים; 74 (מכולות)	8 משאיות עם נגרים	7	22.6.2015	2015	יוני
			12	23.6.2015		
			12	24.6.2015		
			6	25.6.2015		
473.91 טון	2 (סה"כ 15 פינויים; 30 מכולות)	7 משאיות עם נגרים	6	9.7.2015	2015	יולי
			9	27.7.2015		
278.56 טון	7 (סה"כ 18) פינויים; 25 (מכולות)	משאית מנוף ו-3 משאיות עם נגרים (משאיות עם נגרים הופעלו בתאריך (14.8.15)	2	3.8.2015	2015	אוגוסט
			3	4.8.2015		
			2	5.8.2015		
			7	14.8.2015		
			1	23.8.2015		
			1	26.8.2015		
			2	30.8.2015		
909.6 טון	4 (סה"כ 31) פינויים; 61 (מכולות)	משאית מנוף בתאריך 11.9.15 בלבד ו-7 משאיות עם נגרים	10	6.9.2015	2015	ספטמבר
			7	7.9.2015		
			1	11.9.2015		
			13	28.9.2015		
316.7 טון	10 (סה"כ 26) פינויים; 33 (מכולות)	משאית מנוף ו-5 משאיות עם נגרים הופעלו רק בתאריך 21.10.15	1	6.10.2015	2015	אוקטובר
			2	7.10.2015		
			3	8.10.2015		
			2	11.10.2015		
			2	12.10.2015		
			2	13.10.2015		
			1	14.10.2015		
			2	15.10.2015		
			3	20.10.2015		
			8	21.10.2015		
303.7 טון	2 (סה"כ 10) פינויים; 20 (מכולות)	7 משאיות עם נגרים	2	6.11.2015	2015	נובמבר
			8	30.11.2015		

(המשך טבלה עמוד 2/4)

שנה	חודש	תאריך פינויים	מספר פנויים פר תאריך	מספר רכבים לפי החשבונות	סה"כ ימי פינויים לחודש	הערות
2015	דצמבר	1.12.2015	12	1 משאית + 5 משאיות עם נגרים	11 (סה"כ 46 פינויים; 68 מכולות)	803.49 טון
		2.12.2015	6			
		10.12.2015	3			
		11.12.2015	2			
		13.12.2015	4			
		14.12.2015	3			
		20.12.2015	4			
		21.12.2015	3			
		22.12.2015	3			
		23.12.2015	3			
24.12.2015	2					
2016	ינואר	6.1.2016	6	4 משאיות עם נגרים	2 (סה"כ 10 פינויים; 20 מכולות)	313 טון
		24.1.2016	4			
2016	פברואר	10.2.2016	4	5 משאיות עם נגרים	2 (סה"כ 11 פינויים; 22 מכולות)	345.8 טון
		29.2.2016	7			
2016	מרץ	18.3.2016	3	4 משאיות עם נגרים	2 (סה"כ 13 פינויים; 26 מכולות)	399.4 טון
		23.3.2016	10			
2016	אפריל	14.4.2016	6	6 משאיות עם נגרים	3 (סה"כ 14 פינויים; 28 מכולות)	214.7 טון
		15.4.2016	5			
		24.4.2016	3			
2016	מאי	9.5.2016	11	7 משאיות עם נגרים	2 (סה"כ 20 פינויים; 40 מכולות)	313.8 טון
		22.5.2016	9			
2016	יוני	2.6.2016	7	12 משאיות עם נגרים	3 (סה"כ 21 פינויים; 42 מכולות)	682 טון
		9.6.2016	5			
		23.6.2016	9			
2016	יולי	3.7.2016	7	משאית עם מנוף בתאריך 31.7.16 בלבד ו-8 משאיות עם נגרים	4 (סה"כ 26 פינויים; 49 מכולות)	768.5 טון
		21.7.2016	12			
		24.7.2016	4			
		31.7.2016	3			

(המשך טבלה עמוד 3/4)

שנה	חודש	תאריך פינויים	מספר פנויים פר תאריך	מספר רכבים לפי החשבונות	סה"כ ימי פינויים לחודש	הערות
2016	אוגוסט	1.8.2016	3	משאית עם מנוף ו-7 משאיות עם נגררים (משאיות עם נגררים הופעלו בתאריך 14.8.16 - (26.8.16)	11 (סה"כ 45 פינויים; 58 מכולות)	600 טון
		2.8.2016	3			
		8.8.2016	4			
		11.8.2016	3			
		14.8.2016	11			
		16.8.2016	3			
		21.8.2016	3			
		22.8.2016	4			
		25.8.2016	4			
		26.8.2016	5			
29.8.2016	3	משאית עם מנוף ו-9 משאיות עם נגררים	10 (סה"כ 33 פינויים; 53 מכולות)	699.8 טון; כמות לפי תעודות קבלה היא 698.7 טון		
1.9.2016	3					
2.9.2016	1					
4.9.2016	2					
7.9.2016	7					
19.9.2016	4					
20.9.2016	2					
22.9.2016	3					
25.9.2016	4					
28.9.2016	5					
29.9.2016	2	משאית מנוף ו-3 משאיות עם נגררים (משאיות עם נגררים הופעלו בתאריך 19.10.16)	7 (סה"כ 31 פינויים; 38 מכולות)	372.6 טון		
9.10.2016	4					
10.10.2016	4					
13.10.2016	4					
18.10.2016	4					
19.10.2016	7					
30.10.2016	4					
31.10.2016	4	משאית מנוף ו-5 משאיות עם נגררים (הופעלו בתאריך 2.11.2016, 10.11.2016, 27.11.2016 (29.11.2016)	12 (סה"כ 48 פינויים; 68 מכולות)	402.7 טון		
2.11.2016	9					
6.11.2016	4					
7.11.2016	2					
9.11.2016	4					
10.11.2016	3					
14.11.2016	4					
16.11.2016	4					
20.11.2016	4					
21.11.2016	4					
24.11.2016	2					
27.11.2016	1					
29.11.2016	7	3 משאיות עם נגררים	3 (סה"כ 10 פינויים; 20 מכולות)	325.3 טון		
9.12.2016	5					
22.12.2016	2					
23.12.2016	3					

(המשך טבלה 4/4)

שנה	חודש	תאריך פינויים	מספר פנויים פר תאריך	מספר רכבים לפי החשבונות	סה"כ ימי פינויים לחודש	הערות
2017	ינואר	11.1.2017	6	5 משאיות עם נגרים	4 (סה"כ 13 פינויים; 26 מכולות)	438 טון
		12.1.2017	2			
		26.1.2017	3			
		27.1.2017	2			
2017	פברואר	7.2.2017	4	2 משאיות עם נגרים	יום אחד (סה"כ 4 פינויים; 8 מכולות)	128.6 טון
2017	מרץ	-	-	-	-	-
2017	אפריל	10.4.2017	2	7 משאיות עם נגרים	2 (סה"כ 23 פינויים; 46 מכולות)	638.7 טון
		11.4.2017	21			
2017	מאי	-	-	-	-	-
2017	יוני	6.6.2017	18	9 משאיות עם נגרים	2 (סה"כ 37 פינויים; 74 מכולות)	1,150 טון
		15.6.2017	19			
2017	יולי	16.7.2017	13	10 משאיות עם נגרים	5 (סה"כ 84 פינויים; 168 מכולות)	2,725.6 טון
		18.7.2017	27			
		19.7.2017	19			
		30.7.2017	5			
		31.7.2017	20			
2017	אוגוסט	1.8.2017	14	11 משאיות עם נגרים	5 (סה"כ 60 פינויים; 120 מכולות)	2,005.2 טון
		9.8.2017	2			
		10.8.2017	20			
		11.8.2017	3			
		27.8.2017	23			
2017	ספטמבר	-	-	-	-	-
2017	אוקטובר	-	-	-	-	-
2017	נובמבר	7.11.2017	17	משאיות עם נגרים	6 (סה"כ 72 פינויים; 144 מכולות)	2,354.7 טון
		8.11.2017	13			
		9.11.2017	13			
		12.11.2017	13			
		13.11.2017	6			
		15.11.2017	10			

פינוי פסולת גזם מרחבי המועצה ישירות לאתר הטיפול בפרדס חנה –

שנה	חודש	תאריך פינויים	מספר פנויים פר תאריך	סה"כ ימי פינויים לחודש	הערות
2017	נובמבר	1-5-12-14-19-20-21-22-23-26-27-28-30	2-3 פינויים	13 (סה"כ 27 פינויים)	108.51 טון
2017	דצמבר	1-3-5-7-8-12-13-15-18-24-26	1-3 פינויים	11 (סה"כ 22 פינויים)	62.8 טון

7. פינוי וסילוק חד פעמי עם תחילת ההתקשרות

במכרז מספר 1/2015 שנערך נתבקשו המציעים להגיש שתי הצעות, אחת עבור סילוק חד פעמי של 900 טון מהאתר והאחרת הצעה לביצוע השירות השוטף.

סעיף 7.1 לחוזה ההתקשרות קובע את התמורה לקבלן בגין ביצוע פינוי וסילוק חד פעמי כדלהלן:

"עבור ביצוע שירותי הקבלן על פי חוזה זה, תשלם המועצה לקבלן את התמורה כמפורט בנספח ה' המחירים בגין ביצוע העמסה ופינוי גזם ופסולת גושית ו"יבשה" ב- **30 יום** הראשונים לעבודתו, סך של **318,500** ₪ בתוספת מע"מ כדין."

סמוך למועד ההכרזה על החברה הקבלנית כזוכה בחודש מרץ 2015, החלה החברה הקבלנית בביצוע פינוי וסילוק הפסולת מהאתר/תחנת המעבר המיועדת לאתר טיפול קיבוץ משמרת. בתאריך 31.3.2015 הוגשו שני חשבונות – הראשון בגין פינוי 900 טון בסך 318,500 ₪ בצירוף מע"מ והשני בגין פינוי פסולת בכמות של 667.5 טון בסך 236,221 ₪ בצירוף מע"מ.

החברה הקבלנית הגישה מכתב הסבר הנושא תאריך 26.3.2015 בו ביקשה לקבל תשלום עבור כל כמות הפסולת שהעמיס והוביל כמפורט לעיל. על-פי מכתב זה, התחנה המקומית היתה בקיבולת מלאה. התחנה פונתה התחנה במשך 3 ימים, העמיסו והובילו פסולת מעורבת בתאריכים 19.3.15 עד 21.3.15 - סה"כ 118 מכולות פסולת, כמות כוללת היא 1,567.5 טון, כמות עודפת בהצעה במכרז היא 667.5 טון. הפרש 236,221 ש"ח. קיימת הזמנת רכש מספר 183 על סך 375,830 ש"ח.

לשני החשבונות שהוגשו צורף דוח שקילות מתאריך 22.3.2015 מאתר טיפול בגזם קיבוץ משמרות. אך לא צורפו לחשבון תעודות שקילה חתומות פר שורה בדוח השקילות הנ"ל וכל אסמכתא נוספת !!

החשבון בסך 318,500 ₪ אושר בתאריך 12.4.2015 ונקלט בהנהלת חשבונות בתאריך 13.4.2015 ותשלום התמורה בוצע בתאריך 31.5.2015. לעומת זאת, החשבון הנוסף בסכום של 278,740 ₪ כולל מע"מ אושר ונקלט במערכת הנהלת חשבונות בתאריך 5.10.2015 ושולם בתאריך 28.10.2015!

יצוין כי בתאריך 8.6.2015 כשנדע לביקורת על מכתבה של החברה הקבלנית מתאריך 26.3.2015 הנ"ל, ביקשה הביקורת לקבל את התייחסות אחראי הפסולת ואיכות הסביבה וגזבר המועצה לנכונות העובדות והנתונים שצינו בו ולענין הפעלת הקבלן הזוכה את האתר המקומי/נקודת האיסוף הזמנית בהתאם לתנאי המכרז. הביקורת לא זכתה במענה ובהתייחסות!

הביקורת מעירה ראוי וסביר היה לקבוע נוהל עבודה בנושא הטיפול בחשבונות המוגשים המתייחס לאסמכתאות שיש להגיש לחשבון, בין היתר תעודות שקילה חתומות, אישורים חתומים על ידי אתר המיחזור או אתר ההטמנה המעידים על ביצוע המיחזור ו/או ההטמנה, בדיקת ואישור החשבון המוגש, קליטת החשבון במערכת הנהלת החשבונות, הכנת פקודת זיכוי תשלום ואישורה ובהתאם הכנת פקודת תשלום והתשלום החשבון בהתאם לתנאי ההתקשרות.

נוסף על כך, הביקורת מעירה כי היה נכון להעביר את מכתבה של החברה הקבלנית והחשבון על צירופיו להתייחסות וחוות דעת של עורך המכרז. בהתאם לחוות דעת ובדיקות נוספות יטופל החשבון שהוגש אליו יצורף את חוות דעת זו לחשבון.

8. הגשת חשבונות חודשיים עבור ביצוע "העבודה הקבלנית" והתרומה הנדרשת

בחוזה ההתקשרות, סעיף 3(ה) לנספח ד', קובע כי:

"עבור הפעלת ואחזקת תחנת המעבר, קליטת - גזם, פסולת גושית, פסולת קרטון, ופסולת בנין, העמסת והובלת גזם, פסולת גושית, ופסולת בנין לאתר טיפול, הפרדה ומיון גזם ופסולת גושית והעברת גזם ופסולת גושית למטרות מיחזור בשיעור של 50%, הובלת שאריות גזם, פסולת גושית ופסולת בנין לאתרי סילוק/הטמנה, ועבור ביצוע כל הדרישות המפורטות במכרז ובחוזה הקבלנות ונספחיו, הקבלן יקבל תשלום בהתאם להצעתו כמפורט בנספח ה' המצורף להלן. למען הסר ספק, בגין העברת גזם ופסולת גושית למטרות מיחזור בשיעור של 50%, המועצה לא תשלם לקבלן היטל הטמנה."

סעיף 7 לחוזה ההתקשרות מסדיר את התמורה לקבלן ונספח ה' לחוזה ההתקשרות קובע את המחירים עבור ביצוע שירותי החברה הקבלנית על פי חוזה ההתקשרות שתשלם המועצה לחברה הקבלנית.

סעיף 7.4 לחוזה ההתקשרות קובע כי: "התמורה תשולם לקבלן, בגין ביצוע העבודה הקבלנית במלואה לשביעות רצון המועצה, על פי חוזה זה, ועל פי המפורט בנספח ד' - מפרט מתן השירותים המצורף לחוזה זה."

סעיף 7.3 לחוזה ההתקשרות קובע כי "מבלי לגרוע מן האמור לעיל, תהא המועצה רשאית בכל עת, לדרוש מהקבלן להרחיב או להקטין את השירותים הכלולים במסגרת העבודה הקבלנית כהגדרתה בחוזה זה. במקרה זה, תגדל או תפחת התמורה לקבלן בהתאם למחירים המפורטים בנספח ה' - המחירים לחוזה להלן."

8.1 בדיקת חשבון חודשי על צירופיו ואישורו

א. בדיקת הביקורת העלתה כי החברה הקבלנית הגישה חשבונות חודשיים למועצה לא חתומים, בצירוף ריכוז/דוח שקילות מפורט שאינו חתום על ידי בעלי זכות החתימה של החברה ולרוב לא נושא שם האתר/החברה ומספר התאגיד. לרוב החשבונות שהוגשו מלבד חשבון לחודש מאי 2015 צורפו תעודות שקילה לא חתומות על ידי השוקל, הנהג ומקבל המטען! לכן קיים חשש כי תעודות השקילה הוצאו בדיעבד!

ב. כפי צוין לעיל, בשל הסטייה המהותית בין שיטת הביצוע בפועל לבין תנאי חוזה ההתקשרות והאמור בנספח ד' לחוזה ההתקשרות, קרי: אי התקנת מאזני גשר לשקילת משאיות וכלי רכב הנכנסים אל שטח התחנה המקומית והיוצאים מן התחנה המקומית ובשל אי התקנת מערכת צילום במעגל סגור עם שתי מצלמות, מאחר ולא הועמדו לרשות אחראי הפסולת והמפקח באתר אמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים, לא היו בקרות נאותות על הכמויות הנקלטות והמופנות מהתחנה המקומית באופן מדויק על בסיס יומי. אמצעי הבקרה היחיד שהיה הוא הנפקת תעודת משלוח שרשמו נציגי המועצה ממחלקת התברואה ואיכות הסביבה הכוללים את פרטי המשאית והעגלה, תאריך הפינוי מהתחנה המקומית ובדרך כלל סוג הפסולת, אך ללא שקילה מדויקת ותיעוד מצולם ומדויק של הפסולת.

ג. משום כך, החברה הקבלנית לא צירפה לחשבונות החודשיים טופס דיווח על שקילות הפסולת לסוגיה השונים מדי חודש בחתימת מנהל העבודה בתחנה המקומית והחברה הקבלנית. בנוסף החברה הקבלנית לא צירפה לחשבון החודשי טופס דיווח על כמויות הפסולת שהועברה למחזור במפעלי מחזור כנדרש בנספח ד' לחוזה ההתקשרות.

במצב העניינים הזה, אף לא הוגש יומן עבודה מפורט ולכאורה לא הומצאו תעודות כיוול מתאימות למאזני הגשר ששקלו את הפסולת באתר הטיפול שהן בתוקף לאורך תקופת ההתקשרות. יצוין כי הוצג לביקורת העתק תעודת כיוול מאזני גשר בתוקף מתאריך 21.6.2017 עד לתאריך 20.6.2018.

גם לא נעשתה בדיקה מדגמית שיטתית ותדירה לכמויות הפסולת שהועמסו משטח התחנה לאתר הטיפול, ולכמויות שנקלטו בשטח התחנה המקומית מכלי רכב פרטיים ומשאית מנוף שהפעילה החברה הקבלנית במכרז 16/2014.

לחילופין, לא נבחנו אמצעי בקרה ופיקוח חלופיים, דוגמת השכרת מאזני גשר והצבתו בשטח מוגן מאובטח בתחנה או בצמוד לה; ליווי נציג מועצה כשהוא מצויד באמצעי תיעוד והנחיות עד לאתר הטיפול אליו הועברה הפסולת וקבלת העתק חתום מתעודת השקילה/הקבלה באתר און-ליין. בד בבד, ניהול יומן עבודה יומי אליו יצורפו תעודות קבלה/שקילה חתומות.

ד. במקביל, המועצה באמצעות המערך הניהולי כולל מחלקת הגזברות והמחלקה המזמינה לא קיימה בקרה תקציבית ולא פעלה באמצעות מערך הרכש העירוני.

ה. אחראי פסולת ואיכות הסביבה במועצה (שמינה ראש המועצה לא על דרך מרכז ומשמש "מנהל בפועל") בדק את החשבונות החודשיים שהגישה החברה הקבלנית. בדרך כלל אחראי הפסולת הנ"ל רשם כי החשבון נבדק על פי בדיקת תעודות משלוח ו/או תעודות שקילה.

אחראי הפסולת ואיכות הסביבה במועצה התייחס לענין שיטת העבודה כי הוא "יכול לאמוד את מספר הפול טריילרים שהעמיסו מהאתר בנוכחותו או בנוכחות המפקח באתר עבור כמויות שהוצאו ע"י הקבלן הנפקנו תעודות משלוח עם שם הנהג, מספר העגלה ומספר הרכב, את הכמויות שהוכנסו לאתר אי אפשר לאמוד מאחר ואין שמירה והגדר בחלקו קרס, תושבים נהגו להשליך פסולת גם מסביב לאתר וגם מעבר לגדר. המועצה העסיקה מנוף מספר ימים בשבוע, שאסף את הפסולת מרחבי הישוב ופרק אותם באתר, משאיות טרקטורים הגיעו ופרקו, טנדרים הגיעו ופרקו פסולת.

בסוף כל חודש הוגש חשבון בצירוף דוחות ותעודות שקילה, אנוכי בדק את ההתאמה בין הרישום בתעודות המשלוח לבין נתוני הרכבים בתעודות השקילה, הסכומים בחשבון בהתאם לכתוב במכרז, אישרתי את החשבונות לאחר בדיקת החשבון מול הנתונים שבידי בהתאם לימי פינוי האתר ולתעודות המשלוח שהנפקנו. ביקרתי באתר פרדס חנה מספר רב של פעמים ביקשתי ללמוד על שיטות השקילה ועל שיטת הטיפול בפסולת, ביקשתי תעודת כיוול למשקל, באתר פרדס חנה נעשתה הפרדה ומיון לפסולת כמתבקש, על כך קיבלנו אישור הפרדה פסולת בהתאם לכמויות שנכנסו לאתר מדליה."

ו. בדיקת הביקורת העלתה כי אין מתאם בין הגדרת סוג הפסולת בתעודות המשלוח שהמועצה הנפיקה לבין סוג הפסולת בחשבון ובריכוז השקילות שהחברה הקבלנית הגישה ביחס למרבית החשבונות. אף גם לא היה מתאם בסוג הפסולת בין החשבון וריכוז השקילות שהוגש לבין חלק מתעודות הקבלה !

ראה טבלה ריכוז סוגי פסולת שאינה מעורבת לפי תעודות משלוח וקבלה להלן.

8.2 בדיקת התאמת הכמויות ותעריף היטל ההטמנה לפי סוגי הפסולת בתעודות משלוח ותעודות קבלה / שקילה

הבדיקה העלתה כי קיימת התאמה בין ריכוז השקילות שצורף לחשבון לבין תעודות הקבלה/השקילה שצורפו ומתייחסות לאותה תקופה כמעט מלאה. כמו-כן, נמצאת התאמה בפרטים של כלי הרכב ותאריך הפינוי שצוינו ברוב תעודות המשלוח לבין ריכוז השקילות שצורף לחשבון המוגש ותעודות הקבלה שמתאימות לו.

עם זאת, בהשוואה בין הגדרת הפסולת בתעודות המשלוח שרשם נציג המועצה ממחלקת התברואה ואיכות הסביבה לבין הגדרת הפסולת בחשבון וריכוז השקילות שהגיש הקבלן ולבין תעודות הקבלה/שקילה עולה אי התאמה, בשל כך עולה חשש כי הכמויות לא סבירות, במיוחד בסוג הפסולת שהוגדרה גזם !

- הבירור מול המפקח באתר הפסולת המקומי/התחנה המקומית העלה כי כשרשם "גזם" בתעודת משלוח הוא התכוון לגזם טהור.
- בבירור מול אחראי הפסולת והמפקח באתר הפסולת עלה כי לא הרשו הכנסת פסולת בנין ברוב התקופה וכמובן גם פסולת רטובה. במידה והושלכו לשטח התחנה או בצמוד לו פסולת כנ"ל במיוחד בעונת הקיץ, הרי פסולת מסוג זה היתה בכמות קטנה.

- אחראי פסולת במועצה הסביר (גם התייחסותו בחודש מאי 2019) כי "פסולת מעורבת" היא "פסולת יבשה גושית תערובת של פסולת גזם רהיטים וכל מה שהושלך לאתר שאינו פסולת בנין ולא פסולת רטובה. מנענו הכנסת פסולת בנין לאתר בהתחשב במגבלות שלא היתה שמירה באתר."

- בבירור מול מרכז הפסולת ומיחזור במשרד להגנת הסביבה נמסר לביקורת, כי אתר הטיפול בפרדס חנה אליו הועברה הפסולת מאושר לקלוט פסולת יבשה, גושית וגזם. תחנה זו לא מורשית לקלוט פסולת ביתית כהגדרתה בדין.

- תעודות הקבלה/השקילה אינן נושאות מספר ח.פ. והלוגו השתנה בין האסמכתאות. נמסר לביקורת על ידי מרכז הפסולת במחוז חיפה, כי לפי בירור שערך מול האתר מדובר באותו אתר אך לפי מנהל התחנה, השינוי באסמכתאות התבצע עקב החלפת חברת שקילה.

- נמצאו מספר תעודות קבלה/שקילה שאינן מקור.

- מעיון בתעודות השקילה/הקבלה עולה כי הועמסו כמויות חריגות. מאחר ואין ברשות הביקורת רישיונות רכב מלבד רישיון רכב אחד, לא ניתן לדייק את הממצאים לענין סבירות הכמויות.

הביקורת מעירה כי היה ראוי ותקין לקיים בקרה סדירה באמצעות המחלקה המזמינה ו/או קצין רכב על הרכבים המופעלים בשירות המועצה, רישיונות הרכב ותעודות הביטוח, ולשמור בידיה העתק מכל רישיון רכב ותעודת ביטוח בתוקף.

- בהתאם להיוועצות עם מומחים לענין הובלת והעמסת מטענים וכמויות, נמסר כי חריגה של 5% מהמשקל הכולל המותר נחשבת לחריגה מקובלת בהתאם לתקנה 85 לפקודת התעבורה. בהתאם להנחיות משטרת ישראל, האכיפה של המשטרה היא לחריגה הינה מעל 6%.

במסגרת אותו בירור נמסר כי להוכחת חריגה במשקל יש לבצע שקילה בפועל. כך הקבלן לא יכול לדעת כמה הוא העמיס, אלא אם נשקלה המשאית בזמן אמת. עוד באחריות המשלח לוודא שהמשאית נסעה במשקל המותר.

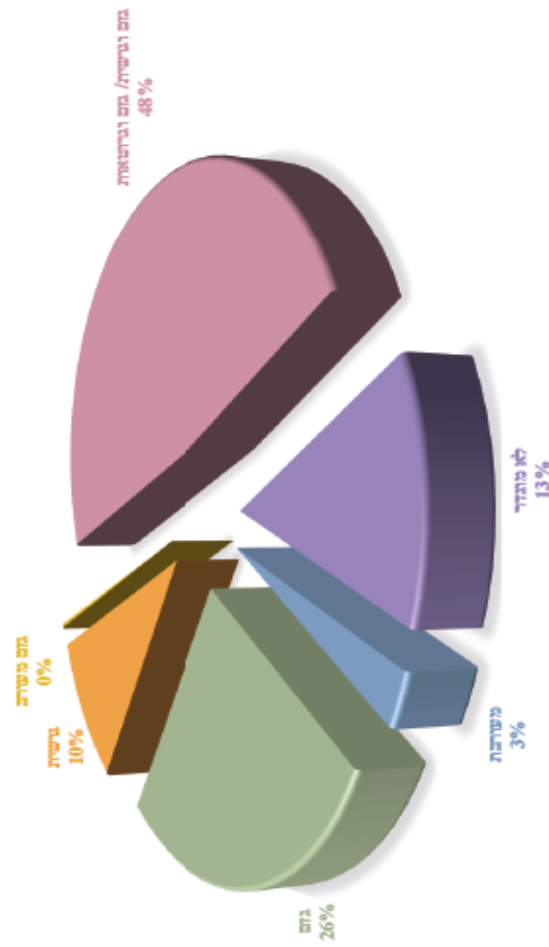
מהאמור לעיל, עולה כי בהעדר שקילה בזמן אמת, לא ניתן לדעת אם משאית הפסולת נסעה במשקל המותר. שוב עולה חשיבות שקילת המשאית בזמן אמת, בין היתר כדי לוודא שמשאית הפסולת נסעה במשקל המותר ולא במשקל החורג, בכך להפחית את הסיכון הכרוך בכך.

- פירוט רחב של עובדות, נתונים וממצאים הועלה בניירות העבודה שהועברו למבוקרים ולגורמים האחראיים בוצעה.

כמויות פסולת לסוגיה לפי תעודות משלוח ופירוט בתעודות קבלה שאינה פסולת מעורבת								
הערות	אסמכתא	לא מוגדר בק"ג	גזם וגושית/ גרוטאות	מעורבת בק"ג	גזם מעורב בק"ג	גושית בק"ג	גזם בק"ג	חודש / שנה
9.7.2015	רישום ידני של מפקח באתר	341,150					132,760	יולי 2015
משאית מנוף : 69,290 ק"ג גזם	כנ"ל	<u>228,185</u>					50,370	אוגוסט 15
								ספטמ' 15
								אוק' 15
חשבון שלם - גזם !	תעודות משלוח						303,730	נובמבר 15
גזם וגרוטאות 152,230 ק"ג	כנ"ל = תע' משלוח		152,230				653,260	דצמבר 15
חשבון שלם - גזם !	תע' משלוח						313,340	ינואר 16
חשבון שלם - גזם !	תע' משלוח						345,770	פברואר 16
חשבון שלם - גזם !	תע' משלוח						399,390	מרץ 16
חשבון שלם - גזם !	תע' משלוח						429,430	אפריל 16
חשבון שלם - גזם !	תע' משלוח						627,550	מאי 16
חשבון שלם - גזם !	תע' משלוח						681,990	יוני 2016
גזם מעורב ללא תעודות משלוח	תע' משלוח	487,770		97,860	19,490	31,270	132,090	יולי 2016
גזם מעורב לפי ת. קבלה - 37,040 ק"ג	תע' משלוח	47,700		250,500	19,950	161,750	134,370	אוגוסט 16
	תע' משלוח	443,000		168,910			86,450	ספט' 16
בתעודות קבלה הוגדרו כגזם מעורב - 37,040 ק"ג	תע' משלוח	31,820				193,810	146,970	אוקטובר 16
	תע' משלוח	31,660	186,820			409,420	177,460	נובמבר 16
חשבון שלם - גושית!	תע' משלוח					325,310		דצמבר 16
	תע' משלוח					406,170	31,860	ינואר 17
חשבון שלם - גושית!	תע' משלוח					128,550		פברואר 17
חשבון שלם לא הוגדר סוג הפסולת	תע' משלוח	638,690						אפריל 17
	תע' משלוח		1,121,940			28,610		יוני 2017
חשבון שלם - גושית!	תע' משלוח		2,725,610					יולי 2017
חשבון שלם - גושית!	תע' משלוח		2,005,240					אוגוסט 17
הגדרת גזם מעורב בחשבון	תע' משלוח		2,354,690					נובמבר 17
לפי החשבון והאתר - 108.5 טון								11/17 ב
לפי החשבון - גזם מעורב = 62.8 טון; לפי ת. משלוח - גזם								12/17
		2,249,975	8,546,530	517,270	39,440	1,684,890	4,646,790	סה"כ
פסולת לא מוגדרת = 2,249,975-17,090		2,232,885	8,577,290	466,560	76,480			סה"כ
פסולת מעורבת = -517270 (30760+19950)								גזם מעורב לפי תעודות (קבלה)
פסולת גזם מעורב = 39,440+37,040								

כמויות פסולת לסוגיה (לפי תעודת משלוח חרישום ידני)

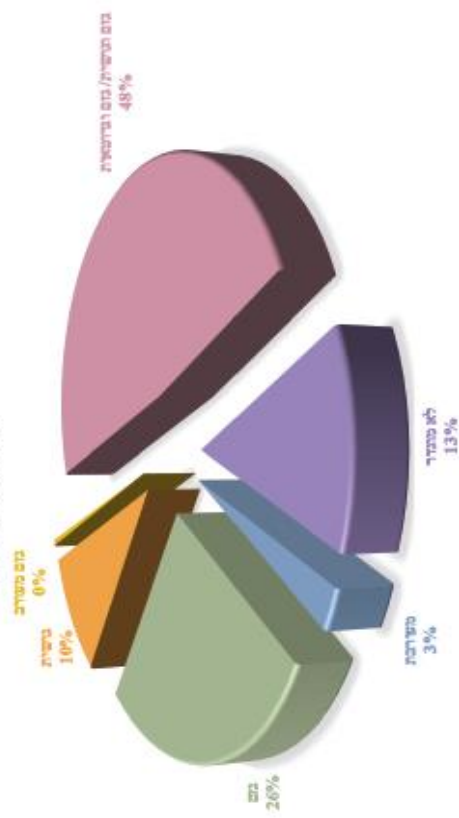
להצגת יו.
7/2015-11/2017



סוג פסולת	כמות בק"ג
גזם	4,646,790
גזשית	1,684,890
גזם מעורב	39,440
גזם וגזשית/ גזם וגרזטאות	8,546,530
לא מוגדר	2,249,975
מעורבת	517,270

כמות פסולת לסוגיה (לפי תעודת משלוח ורישום ידני של המרעצה ולפי פירוש בתעודת קבלה כגום מעורב) חברת ז.י.

7/2015-11/2017



סוג פסולת	כמות בק"ג
גום	4,646,790
גומת	1,684,890
גום מעורב	76,480
גום וגומת/גום וגומת	8,577,290
לא גומר	2,232,885
מעורב	466,560

8.2 עלויות היטל ההטמנה שחויבה המועצה לשלם ואושרו

כפי צוין לעיל, החברה הקבלנית הגדירה את הפסולת שפונתה מהתחנה המקומית באופן קבוע "פסולת מעורבת" למעט חודש נובמבר 2017 (הוגדר סוג הפסולת בחשבון – גזם מעורב), וחייבה את המועצה בתעריף קבוע של 108 ₪ לטון בגין 50% מהכמות שפונתה משטח התחנה המקומית לאתר הטיפול בפרדס חנה עבור התקופה הנמשכת בין חודש יולי 2015 לחודש נובמבר 2017. עם זאת באשר לחודשים מאי ויוני 2015 לא חויבה המועצה בהיטל הטמנה בגין הפסולת המעורבת שפונתה כפי שהגדירה החברה הקבלנית בחשבון.

א. בדיקת הביקורת העלתה כי חסר אישורי הטמנה של הפסולת באתר הטמנה מורשה ומאושר ; חסר תעודות משלוח ותעודות שקילה מהאתר המורשה אליו הועברה הפסולת להטמנה/ למיחזור. כן לא נמצאו קבלות המעידות על הסכומים ששילמה החברה הקבלנית בגין כך.

ראה טבלה להלן.

ב. תמוה שהחברה הקבלנית לא ראתה לנכון לחייב את המועצה המקומית בהיטל ההטמנה עבור החודשיים הראשונים לתקופת ההתקשרות (לאחר פינוי הכמות התחלתית במכרז), למרות שמדובר באותו סוג של פסולת כהגדרת החברה הקבלנית, דהיינו : פסולת מעורבת, ולמרות שלא השתנה סטאטוס הרישוי של האתר המקומי ותנאיי חוזה ההתקשרות המחייבים את החברה הקבלנית עקב המכרז שנערך לפני כשלושה חודשים למועדים אלה.

אילו היתה החברה הקבלנית ממשיכה לא לחייב את המועצה בהיטל הטמנה עבור 50% מכמות הפסולת שפונתה לאתר הטיפול בפרדס חנה, כפי עשתה זאת בחודשים הראשונים, דהיינו בחודשי מאי ויוני 2015, היה נחסך סכום כולל של 1,005,371.84 ₪ ששולם בתקופה בין חודש יולי 2015 לבין חודש נובמבר 2017. ראה טבלה בנושא היטל ההטמנה להלן.

לחילופין, אילו היתה החברה הקבלנית מחייבת את המועצה בתעריף המתאים להטמנה לפי סוג הפסולת שפונתה בפועל – כפי שעולה מהתייחסויותיהם של נציגי המועצה, ושל מרכז הפסולת במשרד להגנת הסביבה/מחוז חיפה כי לא ראה פסולת ביתית באתר הפסולת המקומי, ובחלק מתעודות הקבלה ובהתחשב בעובדה כי אתר הטיפול המופעל בפרדס חנה לא מורשה לקלוט פסולת מעורבת (ראה הרחבה להלן) – כלומר תעריף של פסולת יבשה שהוא כ- 72 ₪ לטון במקום 108 ₪ לטון, היה נחסך 36 ₪ לטון ובסכום כולל של 284,340.6 ₪, ששילמה המועצה לחברה הקבלנית בתקופה בין חודש יולי 2015 לבין חודש נובמבר 2017.

ג. הביקורת מעירה היה ראוי ונכון כתנאי לאישור החשבון לתשלום על-ידי המחלקה המקצועית לדרוש אסמכתאות למיחזור ולהטמנה כפי מחויבת החברה הקבלנית לעשות, ולתעד באופן יותר אפקטיבי ובזמן אמת את סוג ומשקל הפסולת שהועמסה והועברה לאתר הטיפול בפרדס חנה. דבר זה מאפשר בחינת תעריף ההטמנה המתאים וההוגן לאותו סוג/סוגי פסולת שפונתה באותו חודש.

8.3 התמורה שנדרשה ואושרה

הבדיקה העלתה החברה הקבלנית הגישה חשבונות חודשיים בתעריף קבוע של 395 ₪ לטון החל מחודש יולי 2015 עד לחודש נובמבר 2017, כקבוע בנספח ה' לחוזה ההתקשרות בגין ביצוע העבודה הקבלנית כפי נדון לעיל. באשר לחודש מאי ויוני 2015 הגישה החברה הקבלנית חשבון חודשי בתעריף של 320 ₪ לטון.

בהנחה שהכמויות הן נכונות, אילו היתה החברה הקבלנית ממשיכה לחייב את המועצה באותו תעריף של 320 ₪ לטון במקום 395 ₪ לטון, כלומר הפרש של 75 ₪ לטון, וזאת מאחר ולא הופעלה התחנה לפי המכרז, היה נחסך סכום כולל של 1,417,310 ₪. ומבלי לחייב בהיטל הטמנה, היה נחסך סכום כולל של 1,005,371.84 ₪. ראה טבלה בנושא הוצאות להלן.

- התעריף לפי תנאי המכרז הינו כנגד אספקת והפעלת מספר תנאים ופעולות כפי שנקבע בנספח ד' לחוזה ההתקשרות, שחלק מהם לא סופקו כאמור לעיל, לכן החברה הקבלנית לא היתה זכאית לקבל אותו תעריף של 395 ₪ לטון בגין פסולת גזם, גושית ויבשה. היה ראוי לקבוע תעריף אחר.

- החברה הקבלנית לא הגישה חשבונית מס כדין בגין תשלום שהקבלן קיבל מהמועצה לתקופה כפי שנקבע בסעיף 7.7 לחוזה ההתקשרות.

- התמורה שנדרשה המועצה לשלם היתה בתעריף קבוע של 395 ₪ לטון לאורך כל תקופת ההתקשרות, ללא עדכון הפרשי הצמדה למחירים כקבוע בסעיף 7.5 לחוזה ההתקשרות.

- המועצה לא שילמה לחברה הקבלנית בהתאם לתנאי התשלום שנקבעו בחוזה ההתקשרות במהלך תקופת ההתקשרות, במיוחד החל מחודש נובמבר 2016.

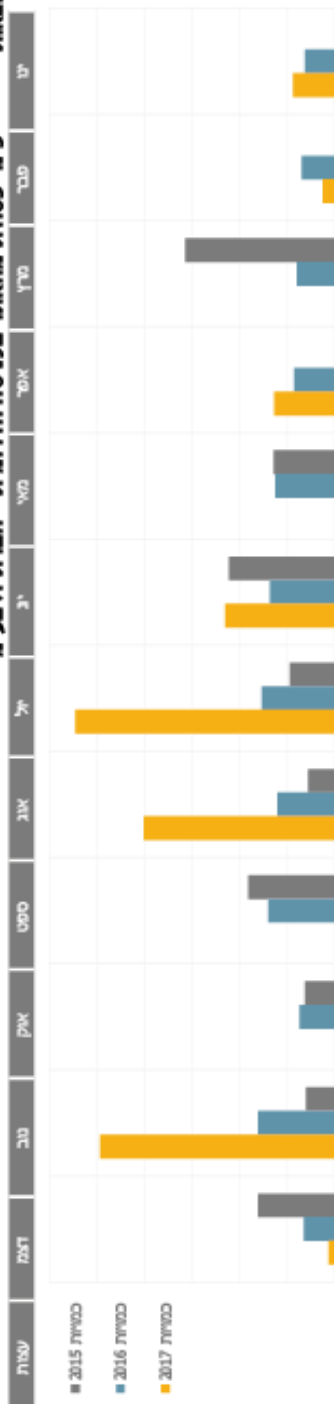
- נמצא כי עם "הסתלקות" החברה הקבלנית מביצוע ההתקשרות ולאחר ניקוי האתר בחודש נובמבר 2017, לא נערכה התחשבנות עם החברה הקבלנית ובהתאם לה לא הוסדר התשלום; לכל הפחות בנטרול החשבונות בסכומים הגבוהים שהיו במחלוקת ובייחוד חשבונות חודשי קיץ 2017. אף ללא קיזוז כל סכום מהתמורה.

- לחילופין, לא נמצא וככל הנראה לא נשלחה הודעה פורמאלית או השגה מהמועצה לחברה הקבלנית בדבר הסכומים והכמויות שבמחלוקת והסתייגויותיה.

הביקורת מעירה כי היה ראוי וסביר לקבוע מחיר אחר בהיוועצות ביועץ המכרז והיועץ המשפטי, ולקיים את תנאי ההתקשרות לענין תשלום התמורה המאושרת שאינה במחלוקת במועד הקבוע בחוזה ההתקשרות ולקבל חשבונית מס וקבלה מעידה על ביצוע התשלום. ככל שהיתה מחלוקת והשגה, היה ראוי ונכון להודיע לחברה הקבלנית באופן פורמאלי על כך.

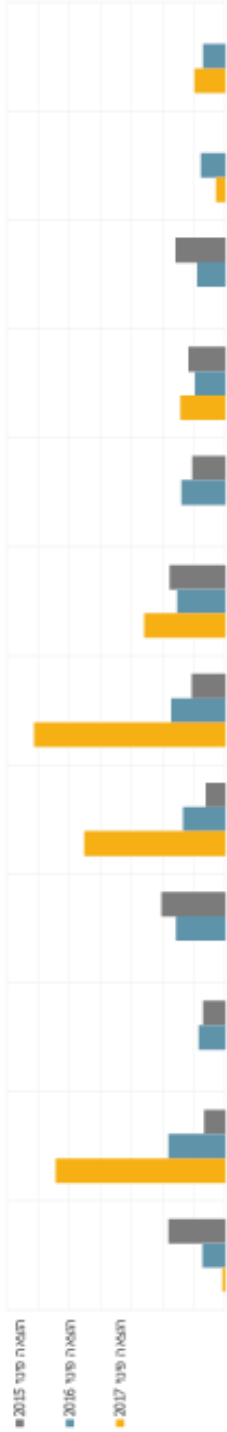
נוסף על כך, הביקורת מעירה כי עם סיום ההתקשרות היה ראוי ותקין לערוך בירור והתחשבנות עם החברה הקבלנית, בכך לחסכון הגשת תביעה כספית נגד המועצה.

מגמות הוצאות פני פסולת מהאחר בכניסה הדרומית - חברת ז. מ"מ



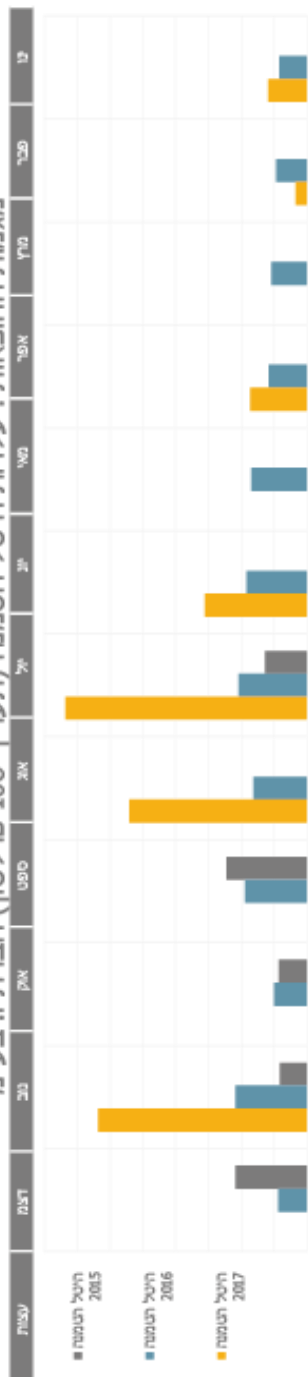
מגמה	סול' בטון	דגמ	טב	אוק	ספט	אוג	יול	יוני	מאי	אפר	מרץ	פבר	ינו	סכום	יט	סכום
2015	6,408.06	806.00	303.70	316.70	909.60	275.56	473.91	1,111.00	641.00	0.00	1,567.59	0.00	0.00	6,408.06	0.00	2015
2016	6,367.60	325.30	805.40	372.60	698.70	600.00	768.50	682.00	627.50	429.40	399.40	345.80	313.00	6,367.60	313.00	2016
2017	9,612.70	62.80	2,463.20	0.00	0.00	2,005.20	2,725.60	1,150.60	0.00	638.70	0.00	128.60	438.00	9,612.70	438.00	2017
סך כ"ט	22,388.36	1,194.10	3,572.30	689.30	1,608.30	2,883.76	3,968.01	2,943.60	1,268.50	1,068.10	1,966.99	474.40	751.00	22,388.36	751.00	

מגמות ההוצאות של פניו פסולת יבשה וגושת מאתר בכניסה דחמית - חברת ז. בע"מ



שנה	ינו	פבר	מרץ	אפר	מאי	יוני	יולי	אוג	ספט	אוק	נוב	דצמ	סה"כ שנה	הוצאת פניו פסולת	י"י
2015	361,094.00	136,074.77	140,211.77	48,374.80	125,075.44	212,765.00	285,320.00	211,600.00	222,511.22	317,865.65	0.00	0.00	2,588,746.36	0.00	2015
2016	146,066.19	361,666.64	167,297.40	34,305.05	298,407.96	346,652.00	365,210.31	281,796.48	192,813.53	179,386.11	136,250.70	146,488.00	2,899,486.80	146,488.00	2016
2017	15,695.00	1,084,369.80	0.00	0.00	900,332.76	1,283,396.80	516,596.35	0.00	286,771.81	0.00	517,761.95	156,605.47	4,324,978.88	156,605.47	2017
סה"כ כולל	523,855.19	1,572,111.21	206,509.17	722,679.85	1,294,814.16	1,782,813.80	1,177,226.46	493,396.48	715,754.52	487,251.11	21,999.88	257,153.47	9,809,211.59	307,183.47	

מגמות ההוצאות : עלויות היטל הטמנה (תעריף 108 ₪ לטון) חברת ז. בע"מ



הוצאות היטל הטמנה	ינואר	פברואר	מרץ	אפריל	מאי	יוני	יולי	אוגוסט	ספטמבר	אוקטובר	נובמבר	דצמבר	סך כ"פ בע"מ
היטל הטמנה 2015	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	25,590.00	49,006.36	17,103.42	150,412.24	16,401.42	43,234.00	151,086.00
היטל הטמנה 2016	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	36,827.46	41,498.46	37,788.66	20,120.40	32,402.16	43,489.44	17,566.74	343,854.72
היטל הטמנה 2017	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	62,125.70	917,182.94	108,282.56	0.00	108,282.56	127,151.64	0.00	509,881.12
סך כ"פ בע"מ	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	98,957.16	214,272.00	86,835.22	37,223.82	140,685.12	187,042.90	61,090.74	1,005,371.64

9. היקף מיחזור הפסולת המופנית והתייעלות

כידוע, ככל שמועברת פסולת למיחזור או לטיפול ולא להטמנה, ולצד זה מקוים מערך הפרדת פסולת במקור, ככל שמשיגים חסכון בהוצאות והתייעלות האנרגטית, בכך מגינים על הסביבה ומאפשרים פינוי משאבים כספיים להשקעה בנושא אחר.

תחילה נציין "פסולת מעורבת" מוגדרת בצו פיקוח על מחירי מצרכים ושירותים (החלת החוק וקביעת רמת פיקוח לשירותי טיפול בפסולת מעורבת), התשע"ו-2016: "פסולת מוצקה, מכל מקור שהוא, לרבות ממשק בית, מבית עסק או מתעשייה, המכילה מרכיבים אורגניים ומרכיבים אנאורגניים מעורבים כגון שאריות מזון ואריזות, ואינה מכילה חומר מסוכן."

לעומתה, פסולת "יבשה" מוגדרת – פסולת מוצקה, מכל מקור שהוא, שאינה מכילה מרכיבים אורגניים וקבוביים, כגון גרוטאות, צמיגים או עץ מעובד, ואשר אינה מכילה פסולת בניין או חומר מסוכן.

סעיף 3 (ב) לנספח ד' בחוזה ההתקשרות קובע כדלהלן:

"הקבלן יבצע באתר הטיפול, הפרדת גזם, ריסוק הגזם והעברת רסק גזם למטרות מיחזור, הפרדה ומיון פסולת גושית והעברתה פסולת ממוינת מהפסולת הגושית למטרות מיחזור, בשיעור 50% מכמות הגזם והפסולת הגושית שנקלטה מהמועצה באתר, בגינם לא תשלם המועצה לקבלן היטל הטמנה לסוגי פסולת אלו."

בחוזה ההתקשרות, סעיף 3 (ד) לנספח ד', קובע כי: "דיווחים - לכל חשבון חודשי שיגיש הקבלן למועצה, יצורפו טופסי ריכוז של שקילות הפסולת לסוגיה בתחנת המעבר המקומית, וטופסי דיווח עם נתונים של פסולת שהופרדה למטרות מיחזור, בהתאם לטופסי הדיווח המצורפים לנספח זה להלן."

טופס דיווח פסולת למיחזור – כמות פסולת שהועברה למיחזור במפעלי מחזור ייחתם על ידי בעלי זכות החתימה בחברה הקבלנית המאשרים את המידע שנכלל בו, ויכלול את הפרטים הבאים: סה"כ משקל שהועבר למיחזור (ק"ג), שם מפעל המיחזור, ח.פ. / עוסק מורשה של מפעל המיחזור, כתובת מפעל המיחזור, טלפון מפעל המיחזור ואיש קשר מפעל המיחזור. לטופס זה יש לצרף תעודות משלוח ותעודות שקילה מהאתר אליו הועברה הפסולת.

בדיקת הביקורת העלתה כי החברה הקבלנית לא הגישה לכל חשבון חודשי שהוגש למועצה טופס דיווח עם נתונים של פסולת שהופרדה למטרות מיחזור בהתאם לטופס הדיווח שהוזכר לעיל. לעומת זאת, החברה הקבלנית הגישה למועצה ריכוז/דיווח שנתי על נתוני הפסולת שנקלטו באתר הטיפול בפרדס חנה והופרדה למטרות מיחזור, שלא בהתאם לטופס הדיווח על הפסולת שהועברה למיחזור במפעלי מחזור האמור, אפילו לא צוין תאריך בטופס ולא נחתם על ידה!

מהריכוז השנתי הנ"ל עולה כי שיעור הפסולת הממוינת שהועברה למטרות מיחזור הינו פחות מ-50% מכמות הגזם והפסולת הגושית ויבשה שנקלטה מהמועצה באתר הטיפול. תמוה כי יחס בין הפסולת הממוינת לפסולת המוטמנת של 30% / 70% – שגם לא נתמכו באסמכתאות מתאימות מאתרי הטיפול והמיחזור המורשים – נשמר במשך כ-3 שנים להתקשרות! לא רק זאת אלא החברה הקבלנית חייבה את המועצה בתשלום היטל הטמנה בתעריף של פסולת מעורבת באופן קבוע, קרי: 108 ₪ לטון, על 50% מכמות הפסולת שנקלטה מהמועצה באתר הטיפול שהחברה הקבלנית מפעילה!

נתוני הכמויות שהופנו למיחזור מדי שנה לפי דיווח השנתי של המועצה למשרד להגנת הסביבה יוצגו בטבלה להלן (לא כולל פסולת שמקורה במפעלי תעשייה, חקלאות ובניין) –

שנה	סה"כ כמות פסולת נאספת (בטון)	סה"כ כמות פסולת גושית (טון) + יבשה	סה"כ כמות פסולת ממוחזרת *	סה"כ כמות פסולת מוטמנת *	סה"כ גזם למיחזור לפי מאזני הפסולת
2014		2,215.82 **	2,215.8		
2015	**	5,644.1 **			
2016	15,418.2	6,741.8	1,895	4,845.8	1,749
2017	18,616.18	9,610	2,594.7	7,015.3	2,306

* פסולת נאספת במשאית דחס, מנוף שמקורן בבתיים בלבד ללא פסולת בנין ותעשייה.

** נמצא דין וחשבון לגבי כמויות פסולת (טופס 1); לא נמצא טופס דיווח שנתי על פסולת לשנת 2015.

בטבלה הבאה יוצגו נתוני הריכוז השנתי מאת אתר הטיפול בפרדס חנה שהוגש למועצה בדבר כמויות הפסולת שנקלטו באתר והופנו למיחזור במהלך תקופת ההתקשרות 2015-2017 לפי סוגים שונים –

שנה	סה"כ כמות קליטה	סה"כ כמות להטמנה	סה"כ כמות למיחזור	סה"כ כמות לגריסה	סה"כ פלסטיק	סה"כ קרטון	סה"כ ברזל
2015	6,405	4,329	2,076	1,981	36	25	34
2016	6,366	4,471	1,895	1,749	30	39	77
2017	9,610	7,015.3	2,594.7	2,306	96.1	48.05	144.15
סה"כ	22,381	15,815	6,566	6,036			
%		כ-70%	כ-30%				

מטבלה לעיל עולה כי שיעור הפסולת שהופנתה למיחזור הוא 30% במוצע!

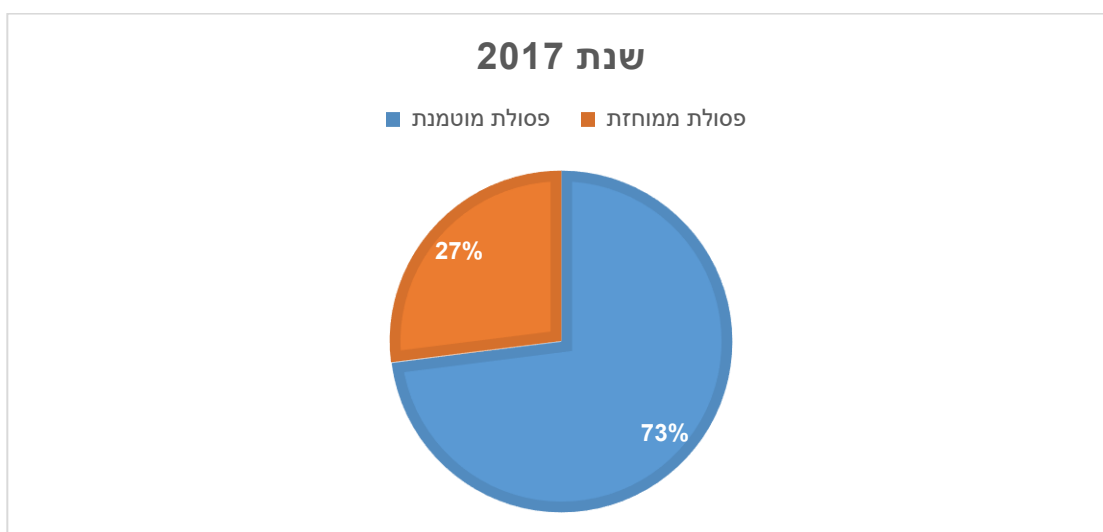
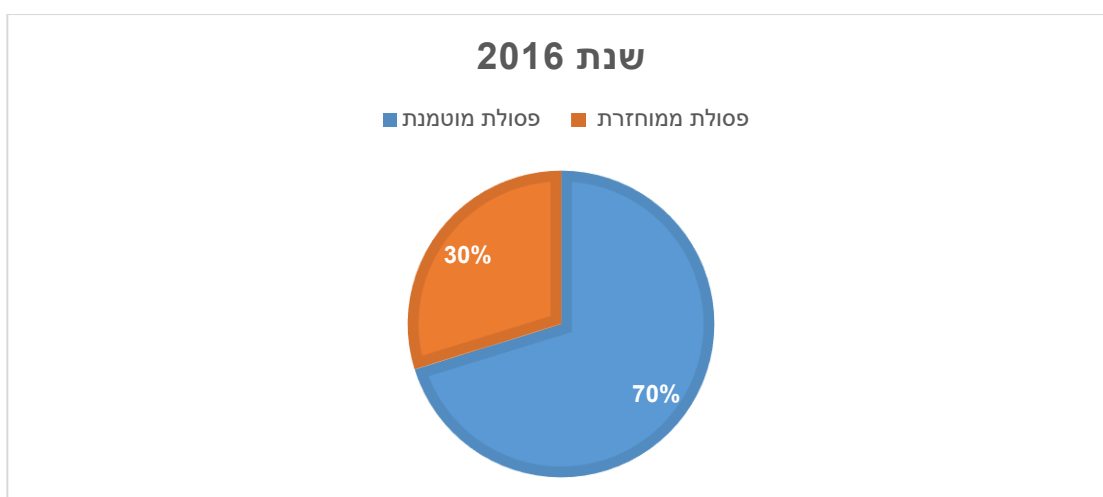
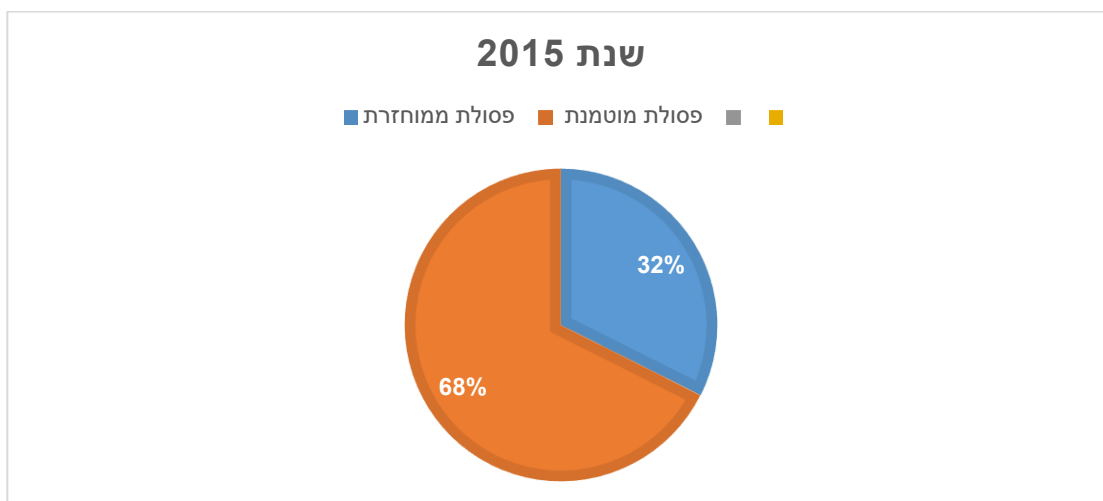
- אין מדובר בטופס דיווח פסולת למיחזור שבנספח ד' לחוזה ההתקשרות. הטופס אמור להכיל את כמות פסולת שהועברה למיחזור במפעלי מחזור ולהיחתם על ידי בעלי זכות החתימה בחברה הקבלנית המאשרים את המידע שנכלל בו.
 - מסמך הדיווח/הריכוז השנתי מאתר אתר הטיפול המופעל בפרדס חנה אינו נושא תאריך; מספר עוסק מורשה / ח.פ של החברה; כתובת האתר; פרטי החותם מטעם האתר. במסמך הריכוז צוינו כמויות הפסולת לפי סוגיהן פר חודש מתוך כך הכמויות שהופנו להטמנה ולמיחזור.
 - במסך הריכוז השנתי דנא לא צוין שם מפעל המיחזור, ח.פ. / עוסק מורשה של מפעל המיחזור, כתובת מפעל המחזור, טלפון מפעל המחזור ואיש קשר מפעל המיחזור.
 - למסמך הדיווח/הריכוז השנתי מאתר הטיפול דנא לא צורפו תעודות משלוח ותעודות שקילה מהאתר אליו הועברה הפסולת שאינה גזם (מאחר ואתר זה ברשימת מפעלי מיחזור לפסולת גזם שפרסם המשרד להגנת הסביבה).
 - אתר הטיפול בגזם הנ"ל מופעל באמצעות חברה בשותפות בפרדס חנה-כרכור. על פי המידע המנוהל ברשם התאגידים תחום העיסוק של השותפות הוא הפעלת אתר להטמנת פסולת בנין ופסולת אחרת. בעוד ברשימת מפעלי המחזור של המשרד להגנת הסביבה מופיע באותו שם בקיבוץ משמורת כמפעל מיחזור לטיפול בגזם.
 - מבירור נערך מול המשרד להגנת הסביבה ומועצת פרדס חנה-כרכור עולה כי ניתן רישיון עסק בתאריך 13.2.2017 להפעלת תחנת מעבר לפסולת גושית יבשה. שם בעל העסק הוא החברה הקבלנית שנתנה את השירות למועצה כאמור לעיל.
- לא נמסר העתק הודעת החברה הקבלנית למועצה בדבר שינוי המפעילים באתר הטיפול, ככל שהועברה למועצה.

- המשרד להגנת הסביבה התנה את רישיון עסק הנ"ל לפסולת גזם בלבד ולפי תנאים אלה. הותנה הרישיון בכך שבאתר תיקלט פסולת גזם נקייה או פסולת גזם המגיעה מעורבת בפסולת גושית אך המהווה לפחות 50% בנפח כלי האצירה הנקלט. כן נקבע כי לא תוכנס פסולת שאריות מזון.
- במסגרת אותו בירור עלה כי קדם לרישיון עסק שניתן בחודש 2/2017, רישיון עסק מתאריך 13.9.2004 להפעלת אתר לגריסת גזם והכנת קומפוסט. בעל העסק הוא חברה אחרת קיבוץ משמרת שמופיעה ברשימת מפעלי המיחזור של המשרד להגנת הסביבה כאמור לעיל.
- הברור שנערך מול אחראי פסולת ואיכות הסביבה במועצה והמפקח באתר העלה כי נקלטה באתר/התחנה המקומית/פסולת גושית, גזם, קרטון לרבות מעסקים, חפצים מיושנים כולל רהיטים, מזרונים, מוצרי חשמל לא תקינים ולא בשימוש. אך לא נקלטה פסולת בנין ופסולת רטובה כולל פסולת שאריות מזון. ככל שהיתה השלכת פסולת לאחר סיום העבודה, פסולת זו לא כללה פסולת בנין ופסולת רטובה או פסולת מעורבת אלא בכמויות קטנות מאוד.
- בנוסף, נמסר לביקורת כי בסוירים שערך מרכז הפסולת ואיכות הסביבה באתר הפסולת המקומית/התחנה המקומית לא ראה כי ישנה פסולת ביתית.
- בהתאם לכך החברה הקבלנית היתה אמורה לחייב את המועצה בהיטל הטמנה בשיעור של 71.62 * ₪ לטון, כלומר כ-72 ₪ וטון ולא 108 ₪ לטון בגין הטמנה פסולת יבשה שאינה פסולת יבשה מעורבת. (* תעריף מעודכן החל מתאריך 1.1.2017. התעריף היטל ההטמנה לשנת 2015 בגין פסולת יבשה הוא 60 ₪ לטון ו-90 ₪ לטון בגין פסולת מעורבת או יבשה מעורבת).
- לכל הפחות היה תקין, ראוי וסביר שהחברה הקבלנית תחייב את המועצה לשלם היטל הטמנה בהתאם לסוג הפסולת שפונתה בפועל באישור מנהל העבודה בתחנה המקומית, המפקח באתר / מנהל הפסולת ואישור אתר הטיפול הקולט !! לא סביר ולא נכון שהפסולת שנקלטה באתר הטיפול מהמועצה היתה פסולת מעורבת במשך כ-3 שנים תקופת ההתקשרות !! לפיכך עולה חשש לניסיון לעשיית עושר ולא במשפט.
- במקביל, היה צפוי מנציגי המועצה במיוחד המחלקה המזמינה לבחון מדי חודש את הפסולת שהופנתה לטיפול ולמיחזור באתרים מורשים ואת הפסולת שהוטמנה בהתבסס על אישורים מתאימים ומהימנים מהאתרים המורשים לכך אליו הופנה הפסולת לאחר מיון והפרדה באתר הטיפול הקולט !!

הביקורת מעירה כי המועצה באמצעות אחראי פסולת ואיכות הסביבה במועצה היתה אמורה לבדוק את שלמות הדיווח על פסולת למיחזור כל צירופיו, מדי חודש וכחלק מהחשבון החודשי המוגש. בהתאם לבדיקה זו, לאשר את החשבון בתעריף היטל ההטמנה המתאים לפסולת יבשה וגושית שאינה מכילה שאריות מזון ולהפחית את הכמות שאומת כי הופנתה למיחזור ולא לשלם בגינה היטל הטמנה. ברור לחלוטין כי לא התקיימו בקורות נאותות ביחס לנושא מיחזור הפסולת מדי חודש !

הביקורת מעירה כי ראוי ותקין המועצה באמצעות נציגיה האחראיים במחלקות התברואה ואיכות הסביבה והגזברות תאשר תשלום היטל הטמנה בהתאם לסוגי הפסולת שפינתה החברה באותו חודש בהתבסס על תיעוד מלא, אותנטי ומשקף בזמן אמת.

שיעור פסולת מטומנת וממוחזרת לאחר הפרדה ומיון



10. הבקרה התקציבית והביצוע התקציבי

כפי צוין לעיל, לא נקבע נוהל להפעלת השירות ולטיפול בחשבונות שהחברה הקבלנית מגישה כולל קליטה במערכת הנהלת החשבונות ותשלום התמורה, וגם קיום בקרות תקציביות.

פקודת המועצות המקומיות קובע הוראות לענין התקציב, בקרות חשבונות ותקציב. סעיף 28 לפקודה קובע כי "התקציב שאושר הוא התקציב השנתי למועצה המקומית, ולא תשלם שום תשלום מכספיה ולא תקבל עליה שום התחייבות, אלא בהתאם לתקציב המאושר."

מבדיקת נתוני הביצוע התקציב במערכת הנהלת חשבונות של המועצה בשנים 2015-2017 עולה כי הביצוע הוא בחריגה מהותית מהתקציב המעודכן במערכת הנהלת חשבונות של המועצה. הנתונים יוצגו בטבלה שלהלן:

שנת 2017		שנת 2016		שנת 2015		מספר סעיף ותיאורו
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
6,562,318 ₪	5,000 א"ש	7,354,774 ₪	7,000 א"ש	7,650,241 ₪	6,000 א"ש	1712300750 קבלניות אשפה
5,117,608 ₪	750 א"ש	3,633,492 ₪	650 א"ש	1,931,179 ₪	*2,086,202 ₪	1712301750 איסוף גזם ואשפה מוצקה
(לפי בדיקה בתאריך 15.2.2018)	2,136* א"ש לשנת 2015		2,136* א"ש לשנת 2015		2,136* א"ש מעודכן – ראה הצעת התקציב לשנת 2016	

- נמצא גידול משמעותי בהוצאות פינוי הפסולת לרבות הפסולת היבשה ובפרט בשנים 2016 ו-2017.
- עולה כי המועצה באמצעות גזבר המועצה וגורמים אחראיים נוספים לא קיימה בקרה תקציבית ולא פעלה באמצעות מערך הרכש.
- נמצא כי נקלטו ונרשמו חשבונות שהגישה החברה הקבלנית במערכת הנהלת חשבונות, כולל חשבונות שהוגשו בקיץ 2017, שהם בעלות כפולה פי 2 או 3 מחשבונות שהוגשו בתקופה המקבילה אשתקד, ללא אישור מוקדם של גזבר המועצה.
- במקביל, ניתנו תעודות משלוח לחברה הקבלנית בכמות מוכפלת או משולשת, ללא אישור מוקדם ואפילו ללא מתן הודעה לגורמים האחראיים במועצה על הביצוע התקציבי ויישום ההתקשרות, ובפרט גזבר המועצה ומערך הרכש.
- עולה כי לא נקבע נוהל טיפול בחשבונות ביצוע קבלני במערכת הנהלת החשבונות.
- נמצא כי לא היתה הפחתה כלשהי או קיזוז מהחשבונות שהוגשו ואושרו.

חרף העלייה בכמויות ובהוצאות הפסולת הגושית והגזם והביצוע התקציבי שלא בהתאם לתקציב המאושר אלא בחריגה מהותית ובלתי סבירה מהתקציב המעודכן שנה אחרי שנה, לא נבחן נושא התקצוב מחדש והפעלת מערך הרכש על מנת להגביר את ההיערכות התקציבית ואת הבקורות התקציביות והשליטה בהוצאות, דבר זה מעיד על היעדר בקורות תקציביות סדירות.

הביקורת מעירה כי היה ראוי ונכון לבחון את התקצוב והקצאה נאותה של המשאבים הכספיים נוכח הביצוע התקציבי שבחריגה מדי שנה. יוער כי ראוי ותקין לקיים בקורות תקציביות סדירות, בד בבד לקבוע נוהל עבודה מתאים לטיפול בחשבונות והתשלומים.

אחראי הפסולת ואיכות הסביבה התייחס כי "חובה להדגיש כי בתקופת כהונתו של מר רפיק חלבי נעשתה עבודה באיכות הסביבה שלא נעשתה כעשרים שנה אחורה, לצערי נושא זה לא תוקצב כהוגן ואף נתקבל במידת מה של זלזול ושל חוסר הבנה לחשיבותו".

11. גידול בכמויות הפסולת ובהוצאות

כפי נאמר לעיל, בדיקת הביקורת העלתה כי היתה עליה בכמויות הפסולת לרבות הגושית והגזם ובהוצאות בגינן בשנים 2015-2017. אפילו מעבר לשיעור גידול האוכלוסייה המקובל של 3-5% בשנה.

בטבלה יוצגו כמויות הפסולת וההוצאות בביצוע ההתקשרות לטיפול בגזם ופסולת גושית ויבשה לעיל פר שנה לגודל נתוני הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה –

שנה	סה"כ הוצאות בגין טיפול בפסולת לשנה בש"ח	סה"כ כמויות (טון) פסולת לשנה	למ"ס : פסולת מוצקה ביתית, מסחרית וגזם (ק"ג ליום לנפש)	למ"ס : אחוז מחזור מתוך פסולת מוצקה ביתית, מסחרית וגזם	למ"ס : אחוז גידול האוכלוסייה לעומת שנה קודמת
2014		2,215.820	--	--	1.9
2015	2,508,545.36	6,408.6	--	--	1.3
2016	2,859,486.60	6,367.6	2.5	12.6	1.3
2017	4,281,979.63	9,612.7	3.0	15.3	1.2

אחראי פסולת ואיכות הסביבה במועצה מסר בהתייחסותו לביקורת מחודש מאי 2019 כי :

"להבנתו אין עליה בכמויות הפסולת. כל פעם פונה שני שלישי מהאתר וזאת לאור דרישת המשרד להגנת הסביבה לפנות את הגזם מתוך דאגה לא שחלילה לא תשתולל שריפה או אסון, וכדי לשמור על הניקיון. ... בסמוך לאוגוסט 2017 הוחלט על ידי הנהלת המועצה לסגור את האתר הזמני הזה כשהוא מלא עד אפס מקום ללא ידיעתי. כל הזמן העובד באתר דאג להביא שופל להערים ערימות כדי לאפשר שפיכה נוספת של המנוף ושל הטרקטורים בגלל העיכובים בפינוי מסיבות אי תשלום לטענת הקבלן.

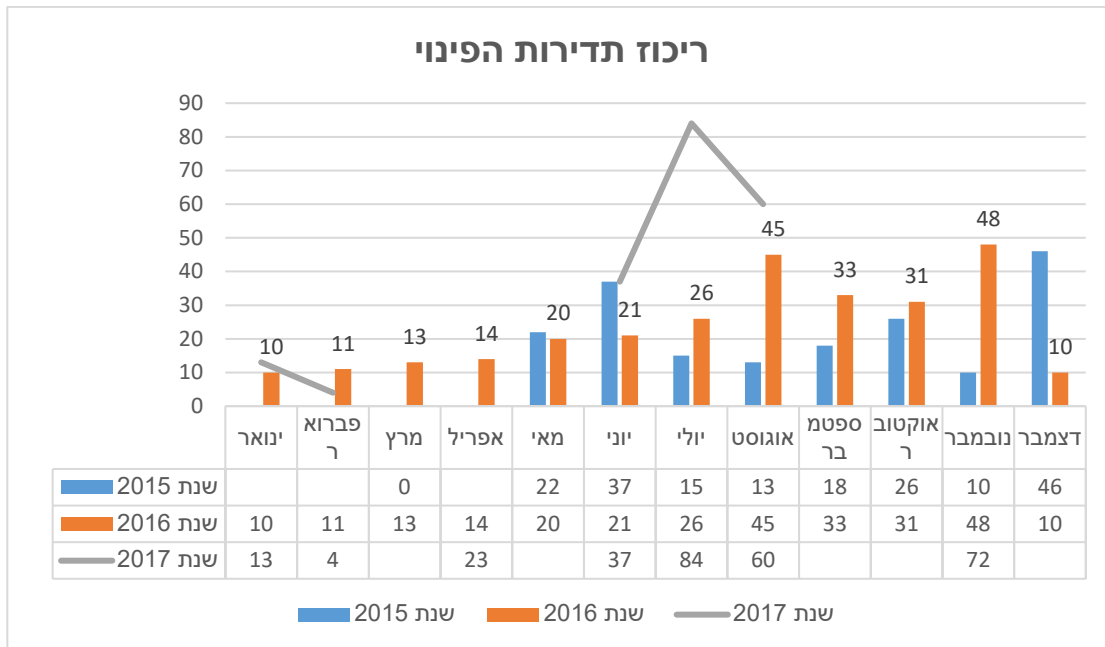
בחודש נובמבר 2017 ראש המועצה קיבל צו ניקוי מהמשרד להגנת הסביבה. ואז פנינו בתחוננים לקבלן שיגיע לפנות את האתר כולו כדי למסור אותו לבעלים שלו. הקבלן נענה ופינה את כל האתר... וזאת הפעם היחידה שהאתר פונה כולו כולל רבבות גזעי עצי הדקל שפיזרנו אותם כתמיכה לגדר והשארנו אותם, לא פינונו אותם מחמת משקלם הכבד. להבנתי אם ניקח את הכמות ונחלק במספר החודשים יוצא שאין עליה משמעותית, כאשר כמויות הפסולת הינם נתון משתנה בהתייחס לתקופות בהתחשב בתקופות שהנושא לא טופל שנים רבות בהסתמך על מבחן התוצאה."

גזבר המועצה התייחס בחודש אוקטובר 2018 להערות רו"ח עורך הדוחות הכספיים המבוקרים כי : "המועצה במסגרת מדיניותה משקיעה יותר בניקיון הישוב ובאיסוף גזם ואשפה מוצקה. מיקום הכפר בכרמל באזור ירוק וריבוי הגיבון והמטעים בישוב גורם לייצור כמויות גדולות של גזבר מעבר לכמויות המקובלות. הבעיה הוצגה בפני מנכ"ל משרד הפנים ואפילו המועצה דרשה המשרד לכלול בנוסחת האיזון פרמטר שיכול לשפות את הרשות על הוצאותיה החריגות."

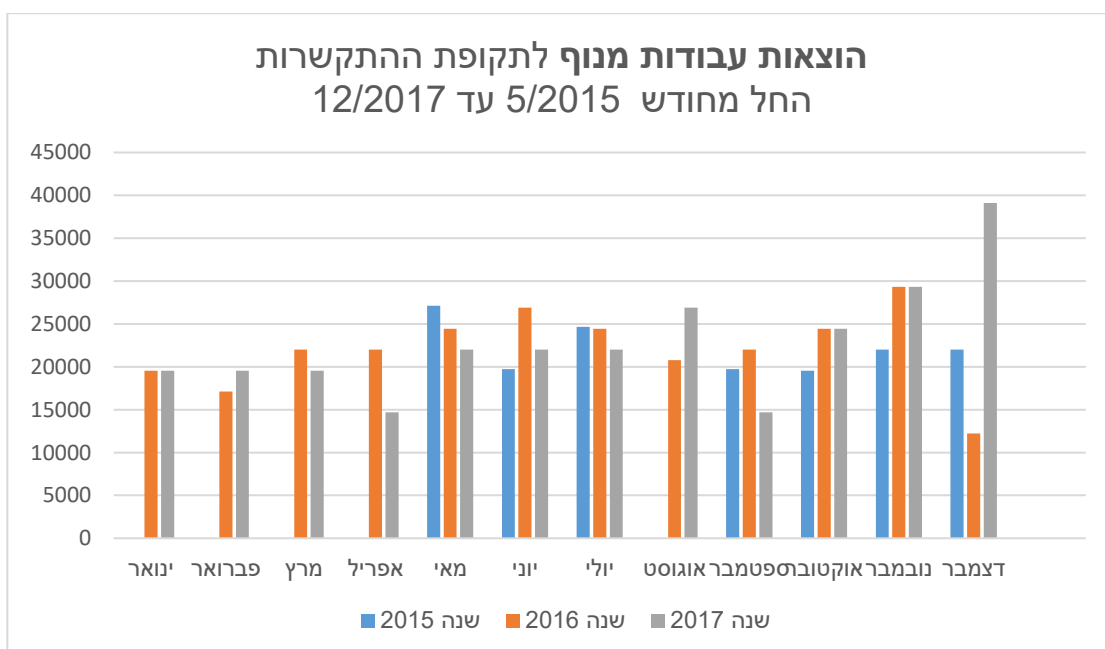
הביקורת **מעירה** כי גם מחלקים את כל כמות הפסולת לשנת 2017 יוצא בממוצע 810 טון לחודש ובוחנים את שיעור גידול באוכלוסייה באותה שנה ובהתחשב בעובדה כי השטח פונה לחלוטין בשנים שקדמו ובמיוחד שנת 2015, בבחינת הכניסות הפרטיות שהוצגו לעיל והוצאות הפעלת מנוף על ידי החברה הזוכה במכרז 16/2014, קשה לביקורת לקבל את העלייה בכמויות ובהוצאות בין שנת 2016 לשנת 2017 בפרט והיותה סבירה !!

כל זה בהיעדר הבקרה והפיקוח על הכמויות הנקלטות והמופנות מהתחנה המקומית באופן יומי ובשל תעודות הקבלה שאינן חתומות והעדר חתימה והצהרה של החברה הקבלנית באמצעות בעלי זכות החתימה שלה על נכונות הכמויות והנתונים שנכללו בחשבון המוגש !

**ריכוז תדירות פינוי גזם, פסולת גושית ויבשה מהתחנה המקומית
לאתר הטיפול לחודש/שנה**



**הוצאות הפעלת מנוף איסוף ופינוי גזם ופסולת יבשה
על-ידי החברה הזוכה במכרז מספר 16/2014**



12. סיכום כולל ומסקנות

כפי נדון לעיל, היתה סטיה משמעותית מן המכרז המקורי מספר 1/2015 ותנאיו ללא בחינה מקדימה של נכונות וחוקיות השינוי, בין היתר היוועצות ביועץ שערך את המכרז דן או באמצעות חוות דעת מקצועית ומבלי שנערך דיון מנמק את השינוי. בעקבות זאת היה צפוי שייערך מסמך בכתב לשינוי תנאי ההתקשרות כשהוא חתום על ידי המועצה והחברה הקבלנית על מנת שיהיה להם תוקף. למעשה היה שינוי בהתנהגות והימנעות מפעולה של שינוי בכתב של חוזה ההתקשרות.

כך שהחברה הקבלנית לא מסרה הודעה פורמאלית בדבר החסמים והמגבלות העומדים בפניה בביצוע השירות קרי: העבודה הקבלנית כמפורט בנספח ד' לחוזה ההתקשרות והעמידה בתנאיי חוזה ההתקשרות שהתחייבה לו מחד גיסא, ומאידך גיסא לא נמסר דיווח ו/או הודעה פורמאלית מאת נציגי המועצה ובפרט מנהל המחלקה האחראית על התחום.

אף גם אם היה השינוי נדרש ומתחייב בנסיבות הענין, כפי שעולה עקב אי השלמת רישוי האתר והפעלתו על אף רישיון עסק, היה נכון וסביר לקיים דיון בסמוך למועד תחילת ההתקשרות והפעלת אתר הפסולת המקומי בשיתוף הגורמים המוסמכים והאחראיים במועצה ויועץ המכרז ובהיוועצות במשרד להגנת הסביבה. אף ללא כל קשר לשינוי הנסיבות כאמור, היה צפוי דיון להתנעת הפעלת האתר המקומי ולקיים הערכה וליווי תקופתי לנושא זה, לכל הפחות בתום תקופת ניסיון או רבעון ובמסגרת גיבוש תוכנית העבודה השנתית והכנת התקציב השנתי, דבר שלא נעשה.

דומה שהמועצה באמצעות המנהלים המוסמכים והאחראיים בה, לא זיהתה את הסיכונים כתוצאה מאי הפעלת אתר הפסולת כמצופה ואת מידת עוצמתם במידה ויהיה כשל בהפעלה או עיכוב בביצוע או אי התקדמות השלמת ההליכים הנדרשים, בהתאם לא בחנה חלופות אחרות להפעלת אתר הפסולת כולל שיטת עבודה ויישום אמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים על ביצוע השירות על בסיס יומי וחודשי.

בבחינת ביצוע העבודה הקבלנית עולה כי לא רק שהעבודה לא התבצעה בהתאם לתנאי חוזה ההתקשרות, אלא העבודה הקבלנית התבצעה שלא בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה שהועברו למועצה לצורך הפעלת נקודת איסוף זמנית לפסולת עד הקמת תשתיות מתאימות והפעלת תחנת מעבר כנדרש בדין הרלוונטי. משמע אחסון הפסולת לא היה לתוך מכולות ייעודיות והפינוי לא התבצע ברציפות וללא הפסקות לאורך כל תקופת ההתקשרות ובמיוחד במהלך שנת 2017. גם לא התקיימו אמצעים להפעלת אתר הפסולת ולקיים בקרה אפקטיבית, דהיינו מאזני גשר לשקילת כל כלי רכב בזמן אמת, מערך צילום מאובטח, לא היתה שמירה באתר ובמקביל הגדר שהותקנה לא היתה מספיק חזקה ויציבה. אמצעי התייעוד היחידי שהיה הוא הנפקת תעודות משלוח שאינן מקושרות למערך הרכש העירוני וללא ממשק מתאים.

במצב זה, המועצה היתה מחויבת למלא אחר הנחיות המשרד להגנת הסביבה בין אלה שניתנו ובין אלה שיתעדכנו. כן לא לאפשר המשך מצב של היעדר בקרה ופיקוח ואמצעים טכנולוגיים המסייעים בקיום בקרה מסוימת ללא ליווי לתחנת קצה. בד בבד היה סביר ונכון לקיים אמצעי בקרה ופיקוח חלופיים שהם מיטביים ואפקטיביים על ביצוע השירות ולצד זה בקרה תקציבית וקיום תנאי התשלום.

לא רק זאת, היה ראוי וסביר לבחון את השינוי ומשמעותו הכלכלית ולקבוע מחירים לתשלום תמורה הולמת בביצוע העבודה, ולקיים מעקב אחר העמידה ביעדים בכללותם יעדי המיחזור וההתייעלות האנרגטית.

בסיכום כולל, חוזה ההתקשרות לא יושם כלשונו ובקרות לא היו נאותות. כאשר לא הועמד לרשות מחלקת התברואה ואיכות הסביבה אמצעים וכלים לקיום בקרה ופיקוח יעילים בזמן אמת ולא הועברו הנחיות מתאימות. נראה שלא נערכה בחינה תקופתית או שנתית של ביצוע ההתקשרות במשך תקופת ההתקשרות.

13. המלצות

בהתבסס על המידע הנמצא במועד הביקורת ובשל השינוי בתנאי ההתקשרות כאמור והעדר אמצעי בקרה אפקטיביים בזמן אמת ובייחוד העלייה בכמויות הפסולת ותעודות הקבלה שאינן חתומות, הביקורת **המליצה** לחקור באמצעות מומחה בתחום זה את סבירות הכמויות והמחירים, והציעה לבצע בדיקה מתועדת דרך העמסת אותו סוג של פסולת באותן משאיות שהובילו את הפסולת למשך שבוע מלא, החל משלב שקילתן באמצעות מאזני גשר שתשכור המועצה ועד להובלת הפסולת לאתר טיפול בליווי נציג המועצה, נציג הקבלן וגורם מומחה בלתי תלוי.

במסגרת הפקת לקחים, בהתבסס על הממצאים שהועלו לעיל, הביקורת **ממליצה** למנוע את הישנות הממצאים והליקויים ולפעול ליישם את ההמלצות הבאות כדלהלן:

א. על המועצה לקדם ניהול אסטרטגי בכלל ובנושא ניהול מערך הפסולת ואיכות הסביבה בפרט.

ב. להיערך להתנעת וליישום חוזה ההתקשרות, לגבש הנחיות הפעלה ולקבוע מתווה עבודה מוגדר בהתבסס על תנאי ההתקשרות בו ייקבעו הגורמים האחראיים והבקורות הנדרשות.

ג. לזהות את הסיכונים כתוצאה מאי הפעלת השירות כמצופה, התמשכות או אי התקדמות הטיפול כמתוכנן. על המועצה באמצעות מנהליה האחראיים לנושא לבצע מיפוי והערכה להיקף הנזקים והתרחישים הצפויים כתוצאה מכשל או עיכוב בביצוע או אי מתן אישור/היתר/רישיון הפעלה כדין, ואת עמידת המועצה בדרישות הדין בהקשר זה.

ד. לעגן כל שינוי בתנאי ההתקשרות בכתב ובאישור בעלי זכות החתימה במועצה, ככל שניתן לעשות זאת לפי אישור היועץ/ת המשפטי/ת למועצה, לאחר בחינה מקצועית והנמקה מתאימה.

ה. לקיים הערכה וליווי תקופתי של ביצוע חוזה ההתקשרות, לפחות אחת לשישה חודשים, ובמסגרת גיבוש תוכנית העבודה השנתית והכנת התקציב השנתי.

ו. להקצות משאבים כספיים נאותים לביצוע ההתקשרות ולהפעיל את מערך הרכש העירוני כדי להיערך ולשלוט בהוצאות. במידה וישנה חריגה בתקציב, יש לבחון נושא התקצוב מחדש.

ז. לערוך בקורות סדירות תפעוליות ותקציביות אחר ביצוע ההתקשרות לכל הפחות אחת לרבעון.

ח. לקבוע נוהל עבודה מתאים לטיפול בחשבונות והתשלומים.

ט. לקיים את תנאי ההתקשרות לענין תשלום התמורה המאושרת שאינה במחלוקת במועד הקבוע בחוזה ההתקשרות ולקבל חשבונית מס וקבלה מעידה על ביצוע התשלום. ככל שהיתה מחלוקת והשגה, יש להודיע לספק/לקבלן באופן פורמאלי על כך.

י. להעמיד לרשות המחלקה המזמינה אמצעים וכלים לקיום בקרה ופיקוח יעילים בזמן אמת ולהעביר הנחיות מתאימות. מומלץ ליווי ועדת איכות הסביבה והפיקוח שלה.

יא. לקיים מעקב אחר העמידה ביעדים בכללותם יעדי המיחזור וההתייעלות האנרגטית.

יב. על המחלקה המזמינה לבדוק את שלמות הדיווח על פסולת למיחזור כל צירופיו, מדי חודש וכחלק מהחשבון החודשי המוגש. בהתאם לבדיקה זו, לאשר את החשבון בתעריף היטל הטמנה המתאים לפסולת, ולהפחית את הכמות אשר אומת כי הופנתה למיחזור ולא לשלם בגינה היטל הטמנה.

יג. על המחלקה המזמינה לאשר תשלום היטל הטמנה בהתאם לסוגי הפסולת שפינתה החברה באותו חודש בהתבסס על תיעוד מלא, אותנטי ומשקף בזמן אמת.

יד. לקבוע נוהל עבודה בנושא הטיפול בחשבונות המוגשים המתייחס לאסמכתאות שיש להגיש לחשבון, בין היתר תעודות שקילה חתומות ונושאות פרטי החברה/העסק, אישורים חתומים על ידי אתר המיחזור או ההטמנה המעידים על ביצוע המיחזור ו/או ההטמנה, בדיקת ואישור החשבון המוגש, קליטת החשבון במערכת הנהלת החשבונות, הכנת פקודת זיכוי תשלום ואישורה, ובהתאם הכנת פקודת תשלום והתשלום החשבון בהתאם לתנאי ההתקשרות.

יה. לא לאפשר הצטברות פסולת במיוחד פסולת דליקה במשך שבועות וחודשים ללא טיפול כולל סילוק ופינוי לאתר טיפול / מיחזור מורשה על ידי המשרד להגנת הסביבה.

המלצות לבדיקת ואישור חשבון איסוף ופינוי פסולת :

1. בדיקת ביצוע מול יומן המחלקה ויומן העבודה של החברה הקבלנית. שמירת תיעוד זה שהינו חתום על ידי המפקח ו/או מנהל העבודה האחראי (לפי העניין).

2. המצאת תעודות שקילה נכונות ותקינות מאתר טיפול מורשה, שמוסכם לפי תנאי החוזה (במידה וישנה התניה בחוזה) או באישור המשרד להגנת הסביבה, ושהן חתומות כנדרש וכדין.

3. המצאת תעודות הטמנה מאתר הטמנה מורשה ומאושר אליו הובלה הפסולת, ככל שהוטמנה פסולת, כשהן חתומות ומאושרות כדין ונושאות את מספר התאגיד ופרטיו.

4. המצאת אישור בדבר הפסולת שמוחזרה, לפי סוגי הפסולת השונים, חתום על-ידי אתר הטיפול.

5. רישום האיתורנים של כל המשאיות שהובילו את הפסולת על ידי החברה הקבלנית, לפי מערך חברת איתורן, במועדים שדווחו ונכללו בחשבון וחשבונית עסקה שהחברה הקבלנית המציאה.

6. הצהרה של מנהל העבודה והמורשים מטעם החברה הקבלנית שהמידע, הדיווחים, התעודות והאישורים שצורפו לחשבון הינו נכון ואמת.

7. כל אישור ו/או טופס שנדרש בתנאי ההתקשרות שהינו ערוך וחתום כנדרש.

מומלץ שיהיו למועצה המקומית אמצעי בקרה ופיקוח נוספים : מצלמות; מאזני גשר; שמירה וכיו"ב.

בתאריך 26.1.2020 ניתן תוקף של פסקי-דין להסכם הפשרה בין הצדדים במסגרת התביעה בסדר דין מקוצר שהגישה החברה הקבלנית נגד המועצה בבית המשפט המחוזי בחיפה. סכום התביעה הינו 5,652,400 ₪ וסכום בהסכם הפשרה שהמועצה תשלם לחברה הקבלנית הינו 3,300,000 ₪.

תגובת הגורם המבוקר / האחראי על הנושא הנבדק בביקורת יישום חוזה ההתקשרות במסגרת מכרז 1/2015 לעיל –

" לכבוד
עו"ד סועאד חסון
מבקרת המועצה
ג. נ.

הנדון: ביקורת בעניין יישום חוזה ההתקשרות להפעלת תחנת מעבר מקומית

לגזם ופסולת גושית ו"יבשה" – מכרז פומבי 1/2015

אקדים ואומר ומצהיר בכל מעודי, כי כל אשר נעשה ע"י וכל חתימה שלי בעניין שבנידון ובמקרים רבים משך תקופת שירותי במועצה, נעשו בתום לב ומתוך אמונה שלמה שכך הדברים אמורים להיעשות אלא אם נקבלה הוראה או נאמר והוחלט אחרת.

במסגרת וכתוספת לתגובתי שנמסרה מבעוד מועד, באשר לפרטים שמסרתי מידיעתי ובהתאם להבנתי את פרטי תהליך ביצוע עבודות הפינני מהאתר בצד המזרחי בכניסה ליישוב ובפעולות שנעשו באתר בנוכחותי. אין בכוננתי לקיים דיאלוג עקר בעניין הנתונים ובחינת הכוונות של מי שהטיל דופי בעבודת המועצה ונגד שליחיה, אלה במשרות בכירות ומי מאלה בזוטות חסרי עמוד שדרה כמוני.

בתחילת הקדנציה הראשונה של ראש המועצה הנוכחי נתקיים דיון עם גורמי המשרד להגנת הסביבה, באותה ישיבה הועלה הנושא והבקשה לעזור למועצה לאתר שטח מנהל שימשם כתחנת מעבר לאיסוף פסולת יבשה מעורבת שאיננה מעורבת ביתית. (מושג שקיבל פרשנות שונה לנאמר באותו הקשר).

באותה עת ריחף מעל המועצה מספר רב של טענות וצווי ניקוי ואף תביעות הקשורים להשלכת פסולת בתוך ומסביב ליישוב.

לאחר הישיבה נערך סיור עם מנהל המחוז במשרד להגנת הסביבה שענינו להציע למועצה מקום שימשם תחנת מעבר, אנוכי עם עוד רבים השתתף בסיור עם ראש המועצה ועם מנהל המחוז.

נעמדנו בסמוך לנגרית XXX, מנהל המחוז שאל לגבי השטחים מערבית לנגריה של מי ומה השימוש ועוד שאלות, הסתובב לכיוון מזרח צעד כמה צעדים "והכריז שם זה מקום מתאים היכן שזה מגודר ויש רצפת ביטון, זה מקום מתאים אתם רואים אני מכיר את דליה יותר מכם".

להבנתי ניתן להבין ששטח זה עלה לדיון בשלהי המועצה הקודמת כך התרשמתי מהדברים.

ראש המועצה הטרי שלנו קפץ על המציאה מתוך כוונה למצוא פתרון לבעיית איסוף ערימות ומצבורי הזבל ביישוב ובצדק נתלה בקש כדי לא לטבוע.

באותו מעמד ראש המועצה ביקש מאמנון באשא להביא את המפתחות ממר XXXXX בעל השטח שנרכש מXXXX. בשלב זה היה בטוח שהכל בסדר התפזרנו והוכרז על יום ניקיון ביישוב כל הטרקטורים והמשאיות והמחפרונים גויסו בהתנדבות לביצוע המשימה אני אחד המנהלים הזוטרים פעלתי לנקות את הדרך המובילה לאתר המזבלה הישן ועברנו לנקות את הדרך המובילה לקדם טיפול נחל בוסתן.

תשובת מר XXXXX היתה חד משמעית " ביקש 20000 ₪ חודשית כשכירות וכל עוד לא נחתם הסכם אין מה לדבר" למרות כל ההסברים משאיות עמוסות ועוד לא הועיל.

במצב זה לא יודע מי נתן הוראה לשפוך באתר שצויין ומאז התחיל להתמלא כל הזמן שהצריך עבודות באופן שוטף, נודע לבעל האדמה ניגש בטענה למועצה ואז מתוך אילוץ נחתם איתו הסכם שמתיר שימוש בשטח. לא הייתי מעורב בהסכם כלל.

באתר זה נעשו כמה פינויים ע"י קבלנים מהכפר לפי הצעות מחיר העבודה חלקית ללא אישורי הטמנה והקבלנים הערימו קשיים על המועצה.

הובלתי תהליך של להקים תחנת מעבר מסודרת שנוכל להפריד בה את הפסולת הנפרדת התחלנו יחד עם מחלקת ההנדסה, הוגשה בקשה לרכס לאישור התוכנית, המקום לא אושר ואי אפשר להקים תחנה עם אישורים, באחד הדיונים בבית המשפט הוחלט לקיים דיון בתחנה כדי למצוא פתרון יחד עם השופט ועם הנהלת המשרד להגנת הסביבה במחוז, יומיים לפני הדיון המועצה הצליחה לגדר את השטח בגדר איסכורית, בדיעבד ידענו שהגדר לא טובה כשהתחנה מלאה.

נחתם הסכם עם קבלן שזכה במכרז הפעלת התחנה, לא ניתן היה להפעיל תחנת מעבר ולהציב משקל ועמדת מים וחשמל ללא אישורים, האתר לא אושר גם אם יש הסכמה עקרונית לקיום תחנת מעבר שמתאימה לקיבוץ עם 10 משפחות.

אני מצהיר כי העבודה נעשתה במסגרת המכרז ללא כל כוונה לשנות את ההסכם או לבטלו התנהלנו מתוך אילוץ כשאין פתרון לאף גורם מהמועצה (מה מצפה גברתי מראש המועצה שמקבל הוא ועובדיו גידופים ותלונות והכפשות על אי קיום מטלות, למרות הקושי והתווה שיצרו תושבי הכפר והקבלנים הצלחנו תמיד לעמוד ביעדי הפינוי).

בדו"ח הביקורת נכתב שנעשה שינוי במכרז, הכל נעשה בתום לב ומתוך אילוץ לנקות את הכפר משמעו כיבוי ומניעת שריפות, בישוב קיים פוטנציאל של כמות כפולה של פסולת יבשה מעורבת כמות זו לא מקבלת ביטוי מאחר ואין פתרון קצה שיתן מענה לכמויות הנאספות ע"י המועצה. (לאחרונה תחנת מעבר בעוספיה בלחץ של שני הישובים גם כאן לוקה בחסר).

המכרז קויים כלשונו במקום לעשות הפרדה במקום ההפרדה נעשתה בתחנת איס פרדס חנה כי לא אפשרו לעשות הפרדה ולא אישרו את התחנה, אין מקום להצבת מכולות, שיספיקו לכמויות ולמצבורים.

כטרומ מכרז חייבו את הקבלן לנקות את השטח בסכום מוגדר, הקבלן הסכים וקיבל במחיר מופחת כדי ליישר קו, ניקוי השטח לפני הפעלת התחנה, לכן ההפרש שעלה בדול.

בכל יום עבודת ניקוי בשטח עמדי ורשמתי כל יציאה של משאית וכל נגרר שלה הקבלן הפעיל מכולות של 40 מ"ק כל מכולה, העמיס ושינע לאתר פרדס חנה, כל משאית נשקלה בכניסה וביציאה דוחות השקילה שעמדו לרשותי, הנפקתי לכל משאית תעודת משלוח חתומה ע"י שם הנהג ומספר לוחית זיהוי, לציין כי כל משאיות הקבלן חדשות ומבריקות.

ביקרתי בתחנה מספר פעמים למדי את המשקל ואת שיטת השקילה ביקשתי אישור כיול למשקל בכל פעם שהתקיים פינוי לקחתי מספר דוחות שקילה כמדגם בנוסף לדוחות השקילה והריכוז בסוף כל חודש ניסיתי לעשות את המיטב בתחום עיסוקי, למרות המגבלות הפיזיות שלי כנכה צהל ולמרות מחסור בכח את מיומן ומתאים, עם כל התנאים הדלים אפילו עמדת שומר מסודרת לא הוקמה כראוי.

בנתונים שנוצרו זאת האופציה היחידה שעמדה לרשותנו קבלן מפנה לאתר מורשה, בכך פתרנו את בעיית הצווים והאיומים ימים לבקרים של המשרד להגנת הסביבה.

להבנתי החריגות המדוברות תמיד מתייחסות לסעיפי התקציב, אני מניח אילו חברי ברי הסמכא היו שוקלים נכונה ועם ייעוץ נכון את נושא הכמויות ואת הסטטיסטיקות והמוצעים הארציים, היו משנים את הסעיפים התקציביים באשר לאיסוף אשפה יבשה.

אם נחפש את ההיגיון בדבר נגיע למסקנות שונות, אם נבחן את השתלשלות העניינים בהקשר זה נגיע למסקנות ולהמלצות שונות, עם תקציב לא הגיוני נגיע למחשכים ולמבוי סתום נושא שיחתנו.

אני מניח גברתי בחנה את הביצוע מול מה שהוקצה לנושא שאינו ריאלי.

בעניין התחייבות לאחוזי מחזור זה סעיף שאנוכי ביקש מעורך המכרז עדיף לשלם היטל הטמנה על 50% מאשר לשלם על % כמו שקורה היום עם המכרז של המשכל.

לבסוף

חובה לציין כי המבקרת עשתה עבודה סמינריונית וניתן להתבסס עליה באקדמיה, בחנה העריכה השקיעה מאמצים כדי לחקור ולהגיע לאמת.

בעבודת הביקורת נבחנו נתונים שנמשו מהדוחות ומאישורי הביצוע ועל כך אין לי כל מחלוקת המספרים מהווים עובדה, לעניין הטבלאות ולכמויות קשה לי להבין את השוואה בין החודשים ובין הכמויות, ואת המלל המסביר זאת אם לא נקבעו פרמטרים ולא נקבעו מדדי הערכה ומדידה.

המכרז ונספחיו בסיס לקיום העבודות במצב נורמלי בתחנת מעבר עם רישיון הפעלה מסודר

מלכתחילה לא התקיימו אישורים מצד שני המועצה מחויבת לנקות את השטח ולקיים את צורכי הישוב, אף גורם לא התכוון לפעול בניגוד למכרז ולנספחיו גם לא לשנות את סעיף ד'

אני מצהיר כי נכון להיום מרבית הפעולות בתחום הנ"ל נעשות מתוך מחויבות של המועצה כלפי התושבים, וכדי להימנע מצווים מנהליים נגד המועצה ומי מעובדיה.

כל עבודות הפינוי נעשו וצולמו כל נתון שהיה בידי נמסר לביקורת .

לאחר עיוני המעמיק בדוח הביקורת , מתרשם אנוכי מטיב הביקורת והשקעת המאמץ והאמינות המרבית של המבקרת.

בהתייחס לפונקציות המעורבות ולבעלי התפקידים והתגובות שנמסרו לביקורת, עולה ניחוח של בירוקרטיה בהתגלמותה, נראה שהתקציב לא משקף את צורכי הישוב ואת רצון ראש המועצה והממונים, ברור שיש מגבלות !!! אבל בכל זאת יש להתייחס לישוב כישוב נושם וחיי 24/7 להתייחס בצורה אחרת ולא להתנער מהצורך האמיתי , מקווה שיום אחד נגיע לרמת הציפיה ולקוו המאתגר שהציב ראש המועצה בתחום זה ובמגוון הרחב של פעילויות הרשות לסוגיהם מייחל לעצמנו שלא יישאר ברמת ההצהרות.

בכבוד רב

רמזי אבו חמד

איכות הסביבה והתברואה"

2. ביקורת בענין המשך הפעלת אתר פסולת עד להתפרצות אש

לאחר הסתלקות החברה הקבלנית הזוכה במכרז 1/2015 ולאור בדיקת הביקורת לנושא יישום חוזה ההתקשרות במסגרת מכרז 1/2015 כאמור לעיל, נערכה ביקורת בזמן אמת לאופן הפעלת נקודת האיסוף הזמנית לפסולת גושית וגזם על ידי המועצה עד למועד הדליקה וביצוע ניקוי בשטח. במסגרת זו, נבדקו הליכים להזמנת שירותים שונים להפעלת נקודת האיסוף הנ"ל, בין היתר הזמנת שירות פינוי וסילוק שאריות הפסולת מנקודת האיסוף לאחר השריפה.

בחודש דצמבר 2018 הגישה החברה הקבלנית דגן תביעה כספית נגד המועצה. הליך משפטי זה הסתיים עם גיבוש הסכם פשרה שניתן לו תוקף של פסק דין בחודש אוקטובר 2020.

מטרות הביקורת –

1. לבדוק את תקינות ויעילות הפעלת נקודת האיסוף הזמנית לפסולת גזם וגושית לאחר הסתלקות החברה הקבלנית.
2. לבחון את אופן טיפול המועצה ומניעת סיכונים עקב הצטברות הפסולת.
3. לבדוק את חוקיות ותקינות הליך הזמנת שירות פינוי שאריות הפסולת וניקוי נקודת האיסוף הזמנית לאחר שהתפרצה השריפה בתאריך 18.5.2018.
4. לבדוק את סבירות ונאותות חשבון שהוגש על ידי החברה לקבלנית על צירופיו לאור המידע הנצבר שנמסר לביקורת.

מועדי ותקופת ביקורת –

תקופת הביקורת – המחצית הראשונה לשנת 2018. מועדי הביקורת – ביקורת נמשכת בזמן אמת במהלך שנת 2018, בעיקר בחודשים פברואר ואפריל 2018, בחודשים מאי, אוגוסט וספטמבר 2018 וסיום בדצמבר 2018. לאחר הגשת תביעה כספית נגד המועצה בחודש דצמבר 2018, התקיים דיון עם נציג היועמ"ש והגזבר בחודש פברואר 2019.

פעולות ושיטת הביקורת –

- בדיקת אופן הפעלת נקודת האיסוף הזמנית לפסולת גזם וגושית ואת הוצאות ההפעלה.
- סיורי בדיקה בנקודת האיסוף הזמנית במועדים שונים בחודשי פברואר, מרץ ומאי 2018.
- בחינת היערכות המועצה להפעלת נקודת האיסוף הזמנית כולל עריכת מכרז זוטא והליך הזמנת מציעים להגיש הצעות עד לתקרת הפטור!
- בדיקת החשבון שהוגש על ידי החברה הקבלנית על כל צירופיו עקב השריפה.
- בירור מול מנהל מחלקת התחזוקה ובדיקת מסמך הבדיקה המסכם וטבלת ריכוז נתונים שהכין מנהל התחזוקה ששימש "מפקח" על פינוי וניקוי אתר הפסולת לאחר השריפה.
- בירור ובדיקה מול מנהל מחלקת ביטחון במועצה בייחוד טיפול באירוע השריפה וחקירת רשות כבאות אש.
- בירור וקיום שיחות עבודה והתכתבויות עם ראש המועצה, יו"ר ועדת המכרזים, היועמ"ש, החשב המלווה, גזבר המועצה, אחראי פסולת ואיכות הסביבה, מפקח באתר ופקח כללי.
- סיכום עיקר הממצאים והמלצה לביצוע חקירה או העמדת מקור תקציבי לביקורת לקיום חקירה וקבלת חוות דעת מקצועית שלך מומחה בתחום.
- בחינת שיטות עבודה וההנחיות של המשרד להגנת הסביבה, משרד הרישוי ומשטרת התנועה.
- תחקור נתונים ואיסוף עדויות ואסמכתאות חדשות או נוספות נעשה במחצית השניה לשנת 2018 ובמהלך שנת 2019.

- עיון ובחינת דרישות התשלום וההתראות ששלחה החברה הקבלנית לפני הגשת התביעה.
- כתיבת טיוטה ראשונה של דוח הביקורת בחודש דצמבר 2018. טיוטה זו לא הועברה בשל הגשת התביעה משפטית סמוך למועד זה אשר הוסיפה מידע ומעלה טענות שונות.
- לאחר הגשת התביעה התקיימה ישיבה עם נציגי החברה הקבלנית בהשתתפות גזבר המועצה ונציג היועץ המשפטי. בחודש פברואר 2019 התנהלו שיחות בין הביקורת לבין נציג היועצת המשפטית וגם דיון בהשתתפות גזבר המועצה. בנסיבות אלו ולפי ייעוץ משפטי שניתן, לא נכללה ביקורת זו בדוח הביקורת השנתי ודווח על כך בהתאם.

מגבלות הביקורת –

חוסר שיתוף פעולה לאורך כל בדיקת הביקורת במסירת מידע ומסמכים; היעדר תיעוד להליך הפינני וההתקשרות עם החברה הקבלנית לפני השריפה ואחריה (הועלו במסגרת התביעה המשפטית שהוגשה בחודש 12/2018). אי קיום חקירה בלתי תלויה באמצעות מומחה בתחום הפסולת והחשבונות; בעיקר בשל העדר מקור תקציבי מאושר בתקציב לביקורת.

הגוף המבוקר –

לפני אירוע השריפה – הנהלת המועצה, מחלקת הגזברות ומחלקת התברואה ואיכות הסביבה.

לאחר אירוע השריפה – הנהלת המועצה, מחלקת הגזברות ומחלקת התחזוקה.

מבוא –

אחת החובות המוטלות על הרשות המקומית היא מניעת היווצרות מפגעים כולל מפגעים סביבתיים. הרשות המקומית אחראית לאיסוף ופינוי פסולת מוצקה בתדירות ובאופן שמצמצמים את היווצרות מפגעים עקב כך, כלומר עקב אי פינוי או שיהוי בביצוע פינוי הפסולת.

במצב בו הרשות המקומית לא מבצעת איסוף ופינוי לפסולת המוצקה באופן סדיר ותדיר, נוצרים מפגעים וזיהום שמסכנים את בריאות התושבים. לצד זה, ככל מתעכבת הרשות המקומית באיסוף ופינוי פסולת מוצקה וככל שהרשות המקומית לא מעמידה אתר לריכוז וסילוק פסולת או נקודת איסוף זמנית לפסולת יבשה וגזם, לא מן הנמנע צומחים מצבורי פסולת ומושלכת פסולת לשטחים הפתוחים שמהווים סיכונים סביבתיים.

לאחר סגירת אתר הפסולת הממוקם בצד המערבי למועצה בשנת 2012, המועצה לא העמידה אתר ריכוז פסולת אחר למרות שנעשו ניסיונות לחפש ולאתר מקום חלופי. בד בבד, המועצה לא העמידה שירותי איסוף ופינוי פסולת של גזם וחפצים מיושנים בתדירות שבועית פר אזור נכון לשלהי שנת 2013, אלא השירות היה מצומצם ובנוסף לכך היה טיפול בריכוז פסולת גזם וריסוקו, לכן נוצרו מצבורי פסולת יבשה וגושית. במאמץ להתמודד עם מצב עגום זה, החל מחודש נובמבר 2013 החלה המועצה במאמצים לנקות את שטח המועצה ממפגעים כאלה ואיתור שטח נגיש לריכוז פסולת במיוחד בצד המזרחי למועצה. הפסולת שנאספה (במסגרת מבצע הניקוי שנערך) רוכזה בכניסה המזרחית למועצה. אכן אותר שטח הממוקם בכניסה המזרחית למועצה, בגוש 11504 חלקה 38, אשר אושר כמתאים על ידי נציגי המשרד להגנת הסביבה במסגרת סיור שערכו. (להלן: "האתר המקומי")

במסגרת ההבנות שהושגו עם נציגי המשרד להגנת הסביבה סוכם להפעיל נקודת איסוף זמנית לפסולת יבשה וגזם בשטח זה, בכניסה המזרחית למועצה כאמור, עד להסדרת הקמת תחנת מעבר כדין. ברבעון הראשון לשנת 2014 המועצה באמצעות מחלקות ההנדסה ואיכות הסביבה החלה בתכנון הקמת תחנת מעבר במקום דנן ובמקביל הכנה להקמת תשתית ובעיקר גידור שטח האתר המקומי.

עם זאת, עוד לפני הסדרת האתר המקומי וגידורו, החלה שפיכת הפסולת הנאספת מתחום המועצה וריכוזה באתר זה, בכך נוצר מצבור פסולת יבשה וגזם המחייב טיפול מידי כדי למנוע מפגעים וסכנת שריפה. לכן פעלה המועצה באמצעות מחלקת התברואה ואיכות הסביבה לקדם הליך הזמנת מציעים לניקוי האתר המקומי וסביבתו. הזמנת שירותי איסוף ופינוי פסולת מספקים שונים הן במסגרת מהלך חד פעמי והן במסגרת מהלך של רצף פעולות לפינוי לאתר טיפול מתאים.

עקב התפרצות אש בחודש מאי 2014 בשטח האתר המקומי, קידמה המועצה גידור האתר המקומי והזמנת מציעים לאיסוף ופינוי פסולת והובלת הפסולת לאתר טיפול. בהמשך, בחודש ספטמבר 2014 התנהל הליך מספר 31/14 הזמנת מציעים להגיש הצעה להעמסת, הובלת, טיפול וסילוק גזם ופסולת יבשה משטח האתר המקומי ללא שאריות פסולת.

בשנת 2015 נערך מכרז 1/2015 להפעלת תחנת מעבר מקומית לפסולת גושית ויבשה וגזם ופסולת בנין כפי נדון לעיל. האתר המקומי הופעל במסגרת ההתקשרות שנערכה במכרז זה עד לחודש נובמבר 2017. במסגרת זו הפסולת הועמסה והועברה לאתר טיפול בפרדס חנה. כפי שעולה מדוח הסיוור של המשרד להגנת הסביבה האתר המקומי/ "התחנה המקומית" לא הופעלה באופן תקין ועד תחילת חודש נובמבר 2017 היתה מלאה עד אפס מקום.

אכן בחודש דצמבר 2017 הובילה המועצה את הפסולת שנאספה מרחבי הישוב לאתר הטיפול בפרדס חנה. אך בד בבד לא נסגר האתר המקומי למרות ההודעה על הפסקת ההתקשרות עם המשכיר – הבעלים של הקרקע בה מופעל האתר המקומי, לא הופסקה השכירות ונמשכה חזקת המועצה בקרקע ובהמשך אפשרה את ריכוז פסולת באתר המקומי.

במקביל, החלה המועצה במימוש מכרז הסרת מפגעים מהשטחים הפתוחים במרחב, בין היתר פסולת בנין וגושית שהושלכו למרחב ציבורי.

כך עד למועד בו פרצה השריפה באתר המקומי בתאריך 18.5.2018 וניקוי האתר עקב השריפה, המשיכה המועצה להחזיק באתר המקומי דן וניסתה לקדם את הפעלת ופינוי הפסולת שנשפכה בו.

ממצאי הביקורת –

בדיקת הביקורת העלתה כי לא הופעלה/ אתר המקומי / "תחנת המעבר" המקומית כנדרש בהנחיות המשרד להגנת הסביבה, לאחר "הסתלקות" החברה הקבלנית בחודש נובמבר 2017 – מביצוע חוזה ההתקשרות במכרז 1/2015 במסגרתו הובילה את הפסולת מן האתר המקומי אל אתר טיפול בפרדס חנה – בדומה למצב שהיה עובר למועד ההתקשרות האמורה במסגרת מכרז 1/2015. אדרבה נשפכה באתר זה פסולת באופן לא מבוקר.

1. המשך הפעלת האתר המקומי – קיום הנחיות המשרד להגנת הסביבה ופתרון קצה

הבדיקה העלתה כי עם ניקוי האתר המקומי הממוקם בכניסה המזרחית למועצה באמצע חודש נובמבר 2017, סוכם להפעיל שמירה למשך 24 שעות ביממה למשך חודש ימים כדי למנוע ממשליכי פסולת להציף את האתר המקומי. לשם כך "הוזמנו" שירותי שמירה ואבטחה מהחברה הזוכה במכרז השמירה במוסדות החינוך שערכה החברה למשק וכלכלה.

- הזמנת השירות מחברת השמירה לא נעשתה דרך הליך הצעות מחיר או מכרז, למרות שהסכום המצטבר מחייב ניהול מכרז.

- לחילופין נושא הרחבת ההתקשרות עם החברה הזכינית במכרז מסגרת לשירותי השמירה במוסדות החינוך שערכה החברה למשק וכלכלה, לא הובא לבדיקת היועצת המשפטית למועצה, ולא נתקבל פטור מחובת קיום מכרז.

היועצת המשפטית למועצה התייחסה בתאריך 20.2.2018 במענה לפניית הביקורת כי: "שירותי שמירה שהינם בהיקף כספי מעבר להצעות מחיר מחייבים מכרז. מכרז אבטחה למוסדות חינוך אינו יכול לענות על אבטחת אתר אשפה."

- במועד בדיקת הביקורת באמצע חודש פברואר 2018, שירות השמירה והאבטחה לאתר המקומי כאמור החל מאמצע חודש נובמבר 2017 ועד למועד זה, נעשה ללא הזמנות רכש מאושרות מראש.

- ביצוע שירות זה בחודשיים האחרונים לשנת 2017 נרשם בסעיף תקציבי של איסוף גזם ופסולת מוצקה, שהיה בחריגה מהותית ביותר מהתקציב המאושר.

- בישיבה שהתקיימה במשרד גזבר המועצה בתאריך 12.2.2018 סוכם, בין היתר שחברת השמירה תמשיך לפעול באתר הפסולת למשך כששה חודשים ממועד זה, שעות הפעילות באתר המקומי החל ממועד זה 06:00 בבוקר ועד 24:00 בכל יום. השיטור העירוני ימשיך לנהל מעקב ורישום על הפעילות.

- למרות שניתן שירות זה, בסיור שערכה הביקורת באתר המקומי בתאריך 20.2.2018 בין שעה 16:00 לשעה 16:20 עלה כי לא נכח שומר בעמדתו או באתר! הדבר הובא לידיעת ממונה שירות חירום במידי!

- עוד עלה בסיור זה כי האתר המקומי אינו מטופל והוא פרוץ בצד צפון-מזרח!! באתר נמצאו ערימות פסולת גזם, חפצים מיושנים ואף כמות מסוימת של פסולת רטובה!

- לאור הממצאים בסיור הנ"ל, הביקורת העירה כי כמויות הפסולת היבשה ובייחוד גזם וקרטון שהיו באתר המקומי הן גדולות ומהוות פוטנציאל לדליקה!!

- במועד זה, נערמה הפסולת באתר המקומי ולא פונתה לאתר סילוק / טיפול מורשה.

- בבדיקה גם עלה כי הופעלו שירותי שופל לדחיפת האשפה באתר המקומי המלא.

- אחראי הפסולת ואיכות הסביבה העלה נושא הפעלת האתר וסידור פתרון קצה.

- לא ברור מהי יעילות השמירה באתר המקומי כאשר אתר זה היה מתוכנן להיסגר.

- הביקורת העירה בדבר חשיבות ואחריות המועצה למניעת מפגעים וטיפול בפסולת.

דבר נוסף שראוי לציין הוא כי עם ניקוי האתר המקומי באמצע חודש נובמבר 2017, סיכם גזבר המועצה והביא לידיעתם של ראש המועצה והחשב המלווה כדלהלן:

- יבוצע ניקוי סופי באתר המקומי באמצעות באגר לצורך הצבת בולדרים שימנעו את הגישה לשטח לשופכי האשפה למיניהם. החומרים שיאספו על-ידי הבאגר ישונעו במנוף ישירות לאתר ההטמנה בפרדס חנה (במקור נרשם – בנימינה).
- בענין האיסקורית שמסביב לתחנה, האופציה המועדפת היא השארת החלקים הפנימיים בהסכמת בעל הקרקע ולחסוך בכך את עלויות הפירוק בכפוף להסכמת בעל הקרקע.
- בשטח תציב המועצה שלטים המודיעים על סגירת האתר ועל האיסור לשפוך פסולת.
- עם סיום עבודות הניקוי הנ"ל, הצבת הבולדרים והשילוט יוחזר השטח לבעלים כשהוא נקי.
- השמירה בסיוע השיטור העירוני יפקחו וימנעו המשך שימוש באתר.
- כל הפסולת מהיישוב תשונע ישירות לאתר ההטמנה בבנימינה.

מהסיכום דלעיל עולה כי האתר המקומי היה אמור להיסגר, אך בפועל נמשכה שפיכת הפסולת בו! רוב התנאים לא קוימו! למרות החשיבה הסדורה לסגור את האתר ולשנע את הפסולת ישירות לאתר טיפול, המשיכה המועצה להפעיל האתר המקומי ללא תוכנית ניהול סדורה זהירה ללא פתרון קצה חרף הערתו של אחראי הפסולת ואיכות הסביבה, בכך נחשפה המועצה לסיכונים שונים כולל סיכון כלכלי!!

זאת ועוד, כפי שעולה מדו"ח הסיור של נציגי המשרד להגנת הסביבה שנערך בתאריך 15.1.2018, התחנה מלאה עד לחצי גודלה בפסולת גושית וגזם, הגידור נהרס וחצי מהתחנה הינו ללא גדר, אין משקל ורישום פסולת.

משום כך, סוכם בסיור כי "יש להכריע האם התחנה מתופעלת או שלא; אם לא, יש לפנות את הפסולת מהאתר ולמנוע כניסה של פסולת לאתר. אם כן, יש להשלים לאלתר את הגידור, להציב משקל ולקבל אישור מכיבוי אש". המועצה באמצעות אחראי הפסולת נתבקשה להודיע למשרד להגנת הסביבה מהי דרך הפעולה הנבחרת?

בבירור שנערך מול **אחראי הפסולת ואיכות הסביבה** נמסר לביקורת כי מאחר ולא רצו לקלוט פסולת יבשה מדלית אל כרמל באתר פרדס חנה, המועצה שפכה פסולת באתר מקומי ללא הסכמתו לכך ואף ללא ידיעתו. **לאחר** ניקוי האתר המקומי בחודש נובמבר 2017, הוא לא שימש אחראי ומפקח על האתר המקומי. אף הוא לא היה מעורב בהחלטה על סגירת האתר ובהמשך עד מועד השריפה ופינוי שאריות הפסולת לאחר השריפה. הוא הוסיף כי פנה לראש המועצה בבקשה לפתרון קצה והעביר לו דו"ח הסיור מתאריך 15.1.2018.

באשר לניקוי הפסולת באתר המקומי, סוכם עם המשרד להגנת הסביבה באמצעות מנכ"ל המועצה, כי יתרת הסכום של 150 א"ש מסביבה שווה תעמוד לניקוי האתר המקומי.

מכך עולה באופן ברור כי המועצה המשיכה להחזיק את האתר המקומי, בעוד שלא נמנעה כניסת הפסולת לאתר ולא פונתה הפסולת מהאתר המקומי! במקביל, לא הושלם הגידור, לא הוצב משקל ולא נתקבל אישור כיבוי אש! כלומר המועצה לא תפעלה את האתר כנדרש מחד, ומאידך המועצה לא פינתה את האתר לאור סיכום המשרד להגנת הסביבה הנ"ל ולא מנעה את כניסת הפסולת לאתר המקומי.

2. הזמנת שירותי פינוי מצבור פסולת יבשה מהאתר המקומי לפני השריפה

חרף העלאת נושא המשך הפעלת האתר המקומי ללא ניהול מבוקר והצטברות הפסולת ללא טיפול, ולמרות ההתראות הנשנות של הביקורת כי הפסולת עדיין נערמת באותו אתר ולא פונתה מהאתר המקומי אלא עד לתאריך 8.5.2018 באופן חלקי, ולאחר מכן פונו שאריות הפסולת לאחר השריפה בין התאריכים 21.5.2018 עד 23.5.2018 כנטען.

לשם ניקוי האתר המקומי נקטו מנכ"ל המועצה ו/או גזבר המועצה מספר פעולות ו/או הליכים לפינוי הפסולת מהאתר המקומי. בהתחלה היה ניסיון לפנות את הפסולת מהאתר המקומי בתחילת חודש פברואר 2018 דרך הנפקת הזמנת רכש. אף הונפקה הזמנת רכש מספר 90 מתאריך 5.2.2018 בסך 165,500 ₪ אך לא בוצעה.

הליך לפי נוהל הצעות מחיר למתן שירותי איסוף ופינוי אשפה ופסולת מוצקה פא/19/2016

- נמצא כי היתה פניה באמצעות גזבר המועצה לפי נוהל הצעות מחיר במסגרת מכרז משותף מספר פא/19/2016 ולפיכך סיכום הליך ההצעות מתאריך 27.2.2018 הועבר מהמשכ"ל לגזבר המועצה.
- לפי פרוטוקול ועדת השלושה מתאריך 1.3.2018 אישרה וועדת השלושה את ההתקשרות עם החברה הזכיינית במכרז המשותף הנ"ל שהצעתה היתה הזולה ביותר על-סך 359,347.84 ₪ (לכמות של 700 טון). המחיר לא כולל היטל הטמנה.
- לפי פרוטוקול ועדת השלושה הנ"ל, מועד תחילת העבודה הוא 1.5.2018. לא נמצא תיעוד כלשהו למה לא המשיכה המועצה בהתקשרות זו!

הליך הצעת מחיר לטיפול בפסולת גושית וגזם

- הליך הזמנת מציעים להגיש הצעות מחיר לטיפול בפסולת גושית וגזם התנהל בחודש מרץ 2018. הליך זה נועד כהליך זמני לפני היציאה למכרז. ההליך לא נשא מספר הליך כמקובל.
- הפניה היתה לשלושה מציעים בתאריך 20.3.2018 ו- 21.3.2018 כפי שהועבר לביקורת.
- הזמנת מציעים להגשת הצעות מחיר לא כללה תנאי סף ותנאים מוקדמים להשתתפות מציעים!
- לא נמצאו פרטים לענין מועד מסירת או קבלת ההצעה במועצה כמקובל!
- ההצעה היחידה שהתקבלה היא של ספק לא מוכר ורשום בספרי המועצה; וההצעה היא של חברה חדשה שהתאגדה בחודש ינואר 2018 כמובן אינה במאגר הספקים של המועצה!
- הצעת המחיר של המציע הזוכה נושאת תאריך 22.3.2018 אך לא נושאת מספר ח.פ. וחתימה של מנכ"ל החברה.

- החלטה ועדת הרכש נתקבלה בתאריך **1.5.2018**, סכום ההזמנה הוגבל לסך 81 א"ש. לפי הבדיקה עלה כי הביצוע היה בתאריך 8.5.2018. ראה תמונות להלן

הליך מכרז זוטא 6/2018 שירותי פינוי מצבור פסולת יבשה מתחנת המעבר

- הפניה למציעים נעשתה באמצעות היועץ המכרז ולא מנכ"ל המועצה כמקובל!
גזבר המועצה התייחס כי: "ראש המועצה בעקבות השריפה הקטנה שהיתה קרוב לאתר ביקש להתחיל בפינוי האתר. ישבנו במשרד המנכ"ל ואישרנו הזמנת עבודה עד 81 אלפי ש"ח לפי הצעת המחיר היחידה שהייתה מהציע א.. סוכם באותה ישיבה לכנס את ועדת המכרזים כדי לפטור ממכרז את השלמת פינוי האתר. ... לכן פרסום המכרז נעשה בחופזה וכדי לחסוך זמן סוכם עם היועץ לעשות את הפניה לספקים דרכם."
- נמצא כי הפניה במכרז סגור או זוטא ולא בדרך מכרז פומבי נעשתה לספקים ברשימה שמנהל היועץ למכרז, אך לא נעשתה לספקים מתוך רשימת הספקים והקבלנים שאישרה ועדת המכרזים במועצה, אף גם כאשר לא היה מספיק ספקים בתחום נושא השירות המבוקש!
היועצת המשפטית למועצה התייחסה במענה לפניית הביקורת כי: "כדי לפרסם מכרז זוטא על המועצה לנהל ספר ספקים. ככל שלא נמצא ספר ספקים במועצה יש לפרסם מכרז פומבי. כפי שציינתי הליך פנייה ליועצים באמצעות יועץ המועצה הינו הליך לא תקין."
- עולה כי בתאריך 9.4.2018 העביר היועץ נוסח מכרז פומבי לפינוי גזם ופסולת גושית. אך לא פורסם מכרז פומבי!
- הועלה כי היתה חשיבה לפטור ממכרז. **היועצת המשפטית הסבירה** כי לא אישרה הליך הפטור ממכרז בשל העובדה כי המועצה יכלה לפרסם מכרז בחודש מרץ או אפריל לכל המאוחר.
- ועדת המכרזים במועצה בישיבתה מתאריך 15.5.2018 החליטה לא לפתוח את ההצעות בשל סוגיות שהועלו במסגרת הישיבה על ידי יו"ר הועדה.

בסיכום כולל, עולה כי המועצה באמצעות הדרג המנהלי שלה, אבל ללא שיתוף המחלקה האחראית, ניהלה מספר הליכים לפינוי הפסולת מהאתר המקומי אך ללא בחינה מקצועית ותוכנית מגובשת וסדורה, פועל יוצא מכך התמשכו הליכי הטיפול ולא פונתה הפסולת שנערמה באתר אלא בחלקה עד לחודש מאי 2018.

צולמו בתאריך 08/5/2018



3. שריפה באתר וביצוע פינוי שאריות הפסולת לאחר השריפה

בתאריך 18.5.2018 עלה אתר הפסולת המקומי באש. כוחות הכבאות וההצלה טיפלו בכיבוי השריפה ודווח על סיום האירוע בתאריך 20.5.2018. בהתאם לכך ולאור הבירור שנערך לא נשקפת סכנה יותר. אך פינוי האתר הוגדר על-ידי מנהל מחלקת הבטחון כפעולה דחופה בשל חשש להתפרצות אש מחדש.

לאחר תום אירוע השריפה ופינוי שאריות הפסולת באתר המקומי, **ראש המועצה** הודיע לענין פינוי אתר האשפה מתאריך 22.5.2018, בין היתר כי "פינוי האתר הקיים נעשה כפעולת שבר בהמלצת כיבוי אש, המשטרה והביטחון מתוך חשש לפגיעה במחסן השמנים הצמוד למקום וחלילה פגיעה ביער וגם למען חסכון כוונות וטיפול כיבוי האש באופן יומיומי. הודעת על כך ליועצת המשפטית מתוך האחריות ודאגה לשלום הציבור ובטחון היישוב כבשעת חירום. נושא השריפה והטיפול בה דווח למחוז. גזבר המועצה יוציא הזמנה וההתחשבות תהיה בתיאום מלא עם החשב המלווה."

א. פינוי שאריות הפסולת לאחר השריפה – ביצוע העבודה והבקורות

בדיקת הביקורת העלתה כי בוצעה עבודת פינוי של שאריות הפסולת באתר המקומי בסמוך למועד ההשתלטות על השריפה, ללא התקשרות מוסדרת וללא ליווי של מחלקת התברואה ואיכות הסביבה ואפילו של יועץ בתחום, ובהיעדר אמצעי בקרה אפקטיביים של תיעוד מלא ומשקף בזמן אמת, שקילת המשאיות וליווי המשאית לאתר הטיפול.

- נמצא סיכום פנימי מתאריך 24.5.2018 החתום על ידי מנהל מחלקת התחזוקה והתפעול ההנדסי במועצה בכותרת: "סיכום מבצע פינוי אתר פסולת ארעי כשבר, לאחר נזקי השריפה מתאריך 18-19/5/2018". (להלן: "סיכום פינוי האתר") בסיכום זה צוין כי הוטל עליו לנהל ולרכז את מלאכת פינוי האשפה שנשארה לאחר הדליקה על-ידי הנהלת המועצה.
 - לפי סיכום זה עלה כי הפינוי בוצע על ידי החברה הקבלנית א. שנוסדה בחודש ינואר 2018, וכי משך הפינוי היה 3 ימי עבודה. כמות הפסולת אשר פונתה על-פי תעודות השקילה המאומתים על-ידי מנהל התחזוקה באמצעות תעודות המשלוח, היא 894,510 טון בתוספת באגר ל-3 ימים. הנתונים רוכזו בטבלת אקסל.
 - במקביל, החברה הקבלנית א. חשבונית עסקה מספר 1 מתאריך 24.5.2018 המתייחס ל"פינוי כמות של 894,510 טון".
 - בטבלת האקסל שצורפה לסיכום פינוי האתר (להלן: "טבלת האקסל") צוין כדלהלן:
 - פרטי תעודות משלוח, תעודות שקילה (35) ומשקל לפי תאריך. סה"כ 894,510 טון.
 - ציוד ומיכון הוא באגר שרשרת ומפעיל, משאיות פול טרילר, משאיות דאבל.
 - ליווי אישי לפינוי של מנהל התחזוקה.
 - נרשמה הערה –
 - "בשל אופי העבודה של הבאגר נחסך יום עבודה לשופל 950 מתאריך היום 22.5.2018 חל איסור ריכוז פסולת מוצקה באתר. חובה להציב שומרים ושילוט, ולגדר את השטח."
 - נרשמה הערת משנה –
 - "בתאריך 21.5.2018 באופן חד פעמי והתייעצות עם ראש המועצה והגזבר והוחלט לרכז ולפנות."
- בשלב מאוחר כנראה 24.6.2018, הוסיף מנהל התחזוקה הערה בטבלת האקסל כי: "נפלה טעות סופר שסה"כ משקל 20820 ולא 2820 שזה דבל". (ההדגשה לא במקור); כן הערה כי: "תעודות השקילה הינן באחריותו הבלעדית של הקבלן המבצע"; ותוקן הסכום הכולל ל- 912,510 טון.

היעדר ליווי ופיקוח מקצועי של מחלקת התברואה ואיכות הסביבה או יועץ לאיכות הסביבה

- לא נמצאת תוכנית עבודה ו/או הנחיות ביצוע לפינוי ולניקוי האתר לאחר בחינה מקדימה של מחלקת התברואה ואיכות הסביבה או יועץ לאיכות הסביבה.
- מהאמור לעיל, עלה כי הפינוי נעשה ללא ליווי של מי ממחלקת התברואה ואיכות הסביבה ובפרט אחראי הפסולת ואיכות הסביבה, ועל-פי הברור הפינוי נעשה ללא תיאום, ללא שיתוף וללא מעורבות של מי מהמחלקה האחראית לנושא איכות הסביבה לרבות הפסולת.
- נקודה ראויה לציון היא בתאריך 22.5.2018 בשעה 6:33 העלה סגן ראש המועצה, מר סאלח, כי לא נשקפת כל סכנה. הוא התריע כי מתבצעת חפירה של אדמה ונשלם כסף לא על פינוי פסולת אלא אבנים בגדלים שונים שהקבלן מפנה ללא צורך. הוא ביקש לבצע מיפוי ורק לאחר זה שינוע וזאת לאחר ביצוע מכרז מסודר.
- עקב הערת סגן ראש המועצה הנ"ל, ביקשה הביקורת לקיים דיון בהשתתפות היועץ שערך את המכרז האחרון לפינוי פסולת מהאתר 6/2018, שיבקר באתר לאחר השריפה.

היעדר תיעוד משקף ואמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים בזמן אמת מטעם המועצה

- לא נמצא תיעוד משקף ומלא במהלך פינוי האתר של נציג המועצה ובפרט של מנהל מחלקת התחזוקה, לאמצעי הבקרה והפיקוח שהוא ערך על ביצוע העבודה, סוג הפסולת והכמויות.
- לצד זה לא הועמדו לרשות מנהל התחזוקה אמצעי בקרה אפקטיביים לתיעוד הפסולת שפונתה, החשוב ביותר הוא כי שלא נשקלו המשאיות באתר.
- לחילופין לא היה ליווי של מפקח מטעם המועצה מצויד בהנחיות ובאמצעי בקרה ופיקוח לכל כלי רכב שהעמיס את הפסולת מהאתר והוביל אותה לאתר טיפול.
- לא היה תיעוד אותנטי וצמוד של נציגי המועצה לענין פרטי כלי הרכב והנהגים שהעמיסו את הפסולת, תאריכים ושעת היציאה של כל כלי רכב מהאתר לאתר הטיפול.

היעדר הצהרה למהימנות ונכונות הכמויות והנתונים וריכוז שקילות מטעם החברה הקבלנית

- הוצג כי הפסולת שפונתה מהאתר הועמסה ונקלטה באתר הטמנה בחדרה לפי תעודות שקילה שהוצגו וצורפו לחשבון 1 מתאריך 24.5.2018 כפי שנטען. לצד זה לא צורף ריכוז שקילות מאושר והצהרה של החברה הקבלנית א. באמצעות המורשים להתחייב בשמה לענין נכונות הנתונים והכמויות שבחשבון ובתעודות השקילה.
- בחודש ספטמבר 2018 נתבקשה החברה להגיש הצהרה של בעליה כשהיא מאמתת ומאושרת על ידי עורך דין, כי הנתונים והכמויות בחשבונית העסקה הנ"ל שהוגשה (נכון למועד זה) ובמסמכים הנלווים לה הינם נכונים ואמיתיים, ואת דוחות רישום האיתורנים של המשאיות שהעמיסו והובילו את הפסולת מהאתר לאתר הטמנה בחדרה כפי נטען. למרות זאת לא הוגשו אסמכתאות אלו למועצה ובמיוחד לגזבר המועצה. אדרבה החברה הקבלנית בחרה להתעלם ולהגיש שתי התראות משפטיות לתשלום ולאחר מכן תביעה משפטית!
- תמוה למה נמנעה החברה הקבלנית א. להגיש הצהרה של המורשים להתחייב בשמה בדבר נכונות הנתונים והאסמכתאות, ולא נענתה לדרישת המועצה, הרי לכל הדעות מדובר בדרישה סבירה והוגנת!!
- האבסורד הוא כי החברה הקבלנית א. נשענה על מסמך סיכום פינוי האתר וטבלת האקסל, שהוא מסמך פנימי של המועצה, שהכין מנהל התחזוקה ותיקן אותו לאחר מכן, ולא הגישה בעצמה חשבון מפורט, דוח ביצוע וריכוז שקילות כצפוי וכמקובל!

- בדרישת תשלום - ההתראה השניה ששלחה החברה הקבלנית א. באמצעות ב"כ עוה"ד בתאריך 23.10.2018, צוין כי תמוהה לחברה דרישת המועצה באמצעות גזבר המועצה לקבל דוחות רישום האיתורנים והצהרה מאושרת ומאומתת לענין נכונות הכמויות והנתונים כאמור לעיל, לבטח מאחר והיא אינה חברה המחזיקה צ"י רכב וניסיון זה לקבל תצהיר חתום כאשר לנגד עיניכם נמצא דו"ח המפקח (הכוונה לדוח סיכום פינוי האתר שערך מנהל התחזוקה כפי צוין לעיל וצורף לדרישה זו) אשר בחן את הדברים ואישר אותם בעצמו, כך שדרישת המועצה זו נדחית מכל וכל !

אפילו הערת מנהל התחזוקה שנוספה בטבלת האקסל (גם צורפה לדרישה התשלום – ההתראה השניה הנ"ל) כי תעודות השקילה הינן באחריותה הבלעדית של החברה הקבלנית א., לא סייעה למועצה לקבל את האסמכתאות המבוקשות כדי לבחון את החבות הנטענת.

היעדר אישור מיוחד לקליטת פסולת שאינה בנין באתר ההטמנה

- בהתאם לבירור שנערך מול מרכז הפסולת והמיחזור במשרד להגנת הסביבה / מחוז חיפה לא ניתן אישור מיוחד לקליטת פסולת מהאתר בדלית אל כרמל באתר ההטמנה בחדרה בחודש מאי 2018, כפי שהיה מתחייב בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה !

יובהר כי בהתאם לבירור מול מרכז הפסולת במחוז הנ"ל נמסר לביקורת כי האתר בחדרה הינו אתר הטמנה מאושר על ידי המשרד להגנת הסביבה לקלוט פסולת בנין. קליטת פסולת אחרת שאינה בנין מחייבת קבלת אישור מיוחד מראש מאת המשרד להגנת הסביבה.

בשל כך החברה הקבלנית א. לא היתה מוסמכת להוביל את הפסולת לאתר ההטמנה בחדרה ללא אישור מיוחד מראש של המשרד להגנת הסביבה, לפיכך פעלה באופן הנוגד את ההוראות של המשרד להגנת הסביבה וסיכנה את המועצה בשל פעולה לא זהירה ולא כשירה זו !

תעודות משלוח מטעם חברת הובלות ללא אישור מהמועצה וללא תיעוד ופיקוח בזמן מתאים

- נמצאו תעודות משלוח מאת חברת הובלה שהפעילה החברה הקבלנית במסגרת פינוי האתר כפי שנטען. כלומר תעודות המשלוח הנ"ל אינן מהמועצה המקומית ולכל הפחות אינן נושאות אישור גורם או מפקח כשיר ומוסמך מטעם המועצה, בזמן אמת !!

דבר זה מעיד על היעדר אמצעי בקרה ופיקוח בזמן אמת !

- בשונה מפעולות הפיקוח והבקרה שנקטו בהן אחראי הפסולת ואיכות הסביבה והמפקח באתר במסגרת יישום ההתקשרות עם החברה הקבלנית מכח מכרז 1/2015 כפי הועלה בביקורת בנושא זה, תעודות המשלוח שהציגה החברה הקבלנית א. לאחר השריפה לא ניתנו על ידי המועצה ולא אושרו בזמן אמת על ידי אף נציג מוסמך מהמועצה !

במצב העניינים הזה ובבחינה כוללת של הנתונים והמסמכים, לא ניתן לאמת לפי תעודות משלוח אלו כי כל כלי הרכב הובילו פסולת מהאתר המקומי לאתר ההטמנה בחדרה !!

- במספר תעודות משלוח מאת חברת הובלה שהפעילה החברה הקבלנית א. צוין סוג הפסולת שהוא גזם. סה"כ כמות הפסולת מסוג גזם לפי תעודות משלוח שצורפו לתעודות השקילה הוא 265,430 ק"ג ! הייתכן לאחר שריפה !?

- להוסיף לכך, כי על-פי עדות של עובד פיקוח במועצה אשר עקב אחר נסיעת אחת המשאיות שהעמיסה פסולת מהאתר המקומי במסגרת העבודות הפינוי שהפעילה החברה הקבלנית א. לאחר השריפה, עולה כי המשאית לא נסעה לאתר ההטמנה בחדרה ולמרות זאת הוגשה תעודת שקילה!!!

בכך עולה חשש סביר לענין אי נכונות ומהימנות הנתונים שהוצגו למועצה, ולכן מתחייבת חקירה ובדיקה מעמיקה לנתונים באמצעות מומחה לנושא זה.

תעודות שקילה לא חתומות, פרטים חסרים או לא ברורים בתעודות השקילה

- תעודות השקילה שהגישה החברה הקבלנית א. וצורפו לחשבון 1 מתאריך 24.5.2018 הן מאתר ההטמנה בחדרה, לא חתומות על ידי הנהג, השוקל והמקבל !! שעת הכניסה/היציאה אל/מן אתר ההטמנה בחדרה שצוינו בתעודות השקילה הנ"ל הן זהות ! בכל תעודות השקילה צוינה המילה "טסט" במקום שם השוקל !! גם לא צוין בתעודות השקילה מספר אסמכתא וסוג הפסולת ! עולה חשש כי תעודות השקילה הונפקו בדיעבד !
- החברה הקבלנית א. לא הגישה תעודות שקילה מאושרות וחתומות כדין חרף בקשת המועצה באמצעות גזבר המועצה מחודש ספטמבר 2018 !
- בדרישת התשלום – ההתראה השניה מתאריך 23.10.2018 צירפה החברה כלל תעודות השקילה וציינה שהן מקבלות ביטוי בדו"ח המפקח (כלומר דוח סיכום פינוי האתר שערך מנהל התחזוקה) המצורף להתראה זו. מדובר באותן תעודות שקילה שהועברו למועצה כנ"ל.
- תעודות השקילה הן מאתר הטמנה שהינו בבעלות של חלק מבעלי המניות ודירקטורים בחברה הקבלנית א.. לא הוגשה הודעה למועצה לכך אלא במסגרת התביעה המשפטית שהוגשה.

היעדר בקרה על משקל המשאיות שהעמיסו והובילו את הפסולת מהאתר לאחר השריפה

- כפי צוין לעיל, לא נשקלו המשאיות שהעמיסו והובילו את שאריות הפסולת מהאתר לאחר השריפה, ולכן לא התאפשרה בדיקת משקל המשאיות הנוסעת.
- בהיעדר רישיונות הרכב של המשאיות שהופעלו בביצוע השירות, בנוסף להיעדר שקילה, לא ניתן לבדוק האם המשאיות נסעה במשקל המותר ללא חריגה (אפילו מעבר לאחוז החריגה המקובל לפי משטרת ישראל). משום כך חשוב לרכז את רישיונות רכב של הרכבים המבצעים שירותי הובלה והעמסת פסולת או חומרים מטעם המועצה, על מנת להקפיד על נסיעה במשקל המותר ולא במשקל חורג.

היעדר נתונים על רישומי מסלול הנסיעה של המשאיות שהופעלו בפינוי האתר במועדים המדווחים

- חרף בקשת גזבר המועצה מהחברה הקבלנית א. מתאריך 13.9.2018 להגיש דוחות רישום האיתורנים של המשאיות שהובילו את הפסולת על ידי החברה בהתאם למועדים שדווחו וצורפו לתעודות המשלוח ולחשבונית העסקה מספר 1, דוחות הרישום כאמור לא הומצאו למועצה.
- רישום האיתורנים לפי מערך חברת איתורן (או חברה אחרת שנותנת אותו שירות) של כל המשאיות שהופעלו בפינוי האתר במועדים המדווחים היה מסייע באימות הנתונים המדווחים ומחזק את הבקרה.
- יחד עם זאת, ראוי לציין כי דרישה זו לא נכללה במסמכי הליך הזמנת מציעים להגיש הצעות המחיר שניהלה המועצה בחודש מרץ 2018 כמפורט לעיל. בהליך זה השתתפה החברה הקבלנית א. והונפקה עבורה הזמנת רכש מתאריך 3.5.2018 עד תקרת הפטור ממכרז.
- תמוה כי החברה הקבלנית א. נמנעה מלהגיש רישומים לפי מערך חברת איתורן כאמור לעיל, ולא נתנה הסבר לכך אלא בדרישת התשלום – ההתראה השניה, כי אינה חברה המחזיקה צ"י רכב. כלומר החברה לא התייחסה לדרישת המועצה ולנסיבות שמונעות ממנה לשתף פעולה. לדוגמה, מערכת איתורן לא מותקנת, מערכת מנותקת, מערכת איתורן לא תקינה עקב תקלה. במקום זה הגישה החברה התראות משפטיות לתשלום ותביעה משפטית.

בקרה על עבודות הפיני ודוח אירוע השריפה באתר של מחלקת הביטחון – סבירות הכמויות ונכונות הנתונים של מועדי הפיני

- בהתאם לבריור שנערך ובעיקר מול סגן ראש המועצה ומנהל מחלקת הביטחון במועצה עלה כי עבודות ריכוז הפסולת לקראת פינוי החלה בתאריך 21.5.2018 בשעות שלאחר שעה 15:00. הדבר הועלה ודווח בישיבה שנערכה בלשכת ראש המועצה.
 - נמצא כי בדוח סיכום אירוע השריפה שערך מנהל מחלקת הביטחון בתאריך 23.5.2018 נרשם כי תחילת פינוי האתר המקומי לאחר השריפה היה בשעה 15:30 בתאריך 21.5.2018. מנהל מחלקת הביטחון הבהיר כי טיפול באירוע ברמת כוחות הביטחון וההצלה הסתיים בתאריך 20.5.2015 שעה 15:00 וכי העברת האחריות למחלקת איכות הסביבה היא בתאריך 21.5.2018.
 - הוא ביקר באתר בתאריך 21.5.2018 בשעות 15:30-16:00 והקבלן מסר לו כי החלו את הפעילות לפני זמן קצר.
 - יצוין, לא הועבר דוח כיבוי אש לביקורת חרף בקשתה כדי ללמוד על סטאטוס האתר לאחר השריפה ומידת הסכנה הנשקפת, ככל שקיימת.
 - כפי הוזכר לעיל בטבלת האקסל ציין מנהל התחזוקה הערה כי : "בתאריך 21.5.2018 באופן חד פעמי והתייעצות עם ראש המועצה והגזבר והוחלט לרכז ולפנות".
 - מבדיקה תעודות המשלוח ותעודות השקילה שהגישה הקבלן עולה כי המשאית הראשונה נכנסה לאתר ההטמנה בחדרה בתאריך 21.5.2018 שעה 8:55 וכן הוגשו בתאריך זה 18 תעודות שקילה ותעודות משלוח מתוכם 3 תעודות שקילה לאחר שעה 16:00 !! סה"כ כמות לתאריך זה 325,980 ק"ג.
- מאחר ולפי הבדיקה הגעת הקבלן לאתר היתה בתאריך 21.5.2018 וכפי שעולה לאחר שעה 15:00, עולה חשש כי החלק הניכר מתעודות המשלוח ושקילה מתאריך 21.5.2018 (שהגישה החברה הקבלנית למועצה) אינם נכונים ואמיתיים !!!
- אף בהנחה שתעודות המשלוח וההטמנה הינם נכונים ואמיתיים, מאחר והעבודה באתר החלה בתאריך 21.5.2018 ולא לפני כן, כיצד הספיק הקבלן לרכז ולפנות את הפסולת מהאתר, להעמיס את המשאיות ולהגיע לאתר ההטמנה בחדרה בשעה 8:55 ו- 9:04 !!?
- מסויר שערכה הביקורת לאחר שעה 19:00 בתאריך 22.5.2018 נמצאה ערימת פסולת כולל אדמה, אבנים וסלעים בנוסף לשאריות פסולת בכמות מוערכת – בקיבול של שתי משאיות.
 - למרות זאת, החברה הקבלנית הגישה 20 תעודות שקילה ומשלוח לתאריך 23.5.2018 כאשר הכניסה האחרונה לאתר ההטמנה בחדרה היתה בשעה 15:52 !! סה"כ כמות לתאריך זה 320,640 ק"ג !!
 - בטבלה להלן אציג את נתוני הכמויות לפי תעודות משלוח ותעודות שקילה שהחברה הקבלנית א. הגישה למועצה (פירוט מלא כולל ממצאים בטבלת אקסל הועבר לגורמים האחראים במועצה ע"י הביקורת בתאריך 2.9.2018) –

• תאריך	מספר תעודות משלוח ושקילה	סה"כ כמות בק"ג לפי תעודות שקילות	סה"כ כמות גזם בק"ג לפי שקילות
21.5.2018	18	325,980	33,050
22.5.2018	17	265,890	114,560
23.5.2018	20	320,640	117,820
סה"כ	55	912,510	265,430

- בבחינת כלל האסמכתאות ובהתאם לסיור שנערך באתר המקומי ולתמונות שצולמו באתר לאחר השריפה בתאריכים 19.5.2018, 21.5.2018 ו- 22.5.2018, עולה חשש סביר לענין סבירות כמויות הפסולת שנטען כי פונתה מהאתר לאחר השריפה, קרי : 912,510 ק"ג !
 - יצוין כי במסגרת מכרז זוטא מספר 6/2018 שנערך לפינוי מצבור הפסולת מהאתר בחודש אפריל/מאי 2018, העריך יועץ המכרז את כמות הפסולת הנמצאת באתר לפני השריפה – 800 טון. כאן עולה השאלה כיצד נשארה לאחר השריפה כמות פסולת של 912 טון ובייחוד שלכל הדעות מדובר בפסולת גזם ויבשה !?
 - נוסף על כך, לא מדובר בפסולת בנין. זמן קצר לפני מועד השריפה, הונפקה הזמנת רכש במסגרת מכרז 35/2017 (תב"ר 331) בסך 484,500 ₪ כולל מע"מ לביצוע איסוף ופינוי פסולת בנין.
- בשל כך ביקשה הביקורת להקצות לרשותה מקור תקציבי והזמנה להעסקת מומחה מתמחה בתחום איכות הסביבה ותחקור נתונים, לחילופין לבצע חקירה ובדיקה באמצעות היועצת המשפטית וגזבר המועצה.

לאור האמור לעיל, עולה באופן ברור כי התנהלות המועצה במהלך ביצוע עבודות פינוי שאיריות הפסולת לאחר השריפה לא היתה זהירה וסבירה ולא תקינה בעליל.

דומה שהעבודות בוצעו ללא מיפוי ובדיקה מקדימה, בהיעדר תוכנית מגובשת וסדורה וללא מעורבות ושיתוף המחלקה האחראית על תחום זה, קרי: מחלקת התברואה ואיכות הסביבה, אפילו ללא היועצות עם מומחה בתחום ובמיוחד היועץ לאיכות הסביבה שהועסק במסגרת פרויקט סביבה שווה. לצד זה המועצה לא ייחסה חשיבות להסדרת תנאי ההתקשרות ולהתייחס להערות לענין ביצוע עבודת פינוי האתר שהועלו על ידי גורמים בכירים ובמיוחד סגן ראש המועצה, וזאת לפני תחילת הפינוי ובמהלך הביצוע או בסמוך לו כמקובל בעבודת שבר.

ולא רק זאת אלא לא התקיימו אמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים ויעילים בזמן אמת, מטעם המועצה באמצעות מנהל התחזוקה שנתבקש לכך או כל גורם אחר, במהלך ביצוע עבודות הפינוי של האתר, לאורך כל תקופת הביצוע באופן שוטף וצמוד. היה סביר ונכון להפעיל שקילה למשאיות בזמן אמת. לכל הפחות היה אמור להתנהל רישום ותיעוד מלא ומשקף של כלי רכב שהופעלו בשירות החברה הקבלנית כולל למועדי הפינוי ופרטי כלי הרכב והנהג, ובהיעדר שקילה היה ראוי שגורם מפקח ילווה את המשאיות לאתר ההטמנה בחדרה ככל שניתן אישור מיוחד לכך.

צולם בתאריך 21/5/2018



צולמו בתאריך 22/5/2018



ב. הזמנת השירות – התמורה, התנאים וההתחשבות

בדיקת הביקורת העלתה היעדר התקשרות מוסדרת וחוסר בהירות ביחס לתנאי ההתקשרות כולל התמורה המוסכמת בין המועצה לבין החברה הקבלנית שפינתה את שאריות הפסולת מהאתר המקומי, שהיתה אמורה להתגבש בין לפני תחילת מועד פינוי שאריות הפסולת מהאתר המקומי ובין במהלך עבודת פינוי פסולת זו מהאתר או בסמוך לה, מוקדם ככל הניתן.

- אירוע זה הוגדר אירוע שבר.
- עלה כי לא נערכה התקשרות מוסדרת ו/או הזמנת עבודה ו/או סיכום כלשהו בין המועצה לבין החברה הקבלנית שביצעה את פינוי שאריות הפסולת מהאתר עקב השריפה !!
- עבודות הפינוי התבצעו על ידי החברה הקבלנית א. שביצעה את הפינוי לחלק מהכמויות בתאריך 8.5.2018 בהתאם להזמנת עבודה שהוגבלה לתקרת הפטור ממכרז בהתאם להחלטת ועדת השלושה מתאריך 1.5.2018. מדובר בחברה חדשה שלא נכללה בספר הספקים במערכת הנהלת חשבונות ולא במאגר הספקים והקבלנים המאושר של המועצה !
- נמצא כי החברה הקבלנית א. לא הגישה חשבון וחשבונית למועצה בגין העבודה שביצעה בתאריך 8.5.2018 אלא במסגרת התביעה המשפטית שהגישה ! גם לא צורפו תעודות שקילה ואישורי הטמנה !
- בתביעה שהוגשה צורף חשבונית עסקה מספר 2 מתאריך 24.5.2018 (היתה גם מחיקה) בגין פינוי פסולת בתאריך 8.5.2018 בכמות של 40.650 טון במחיר של 394 ₪ לטון, בסה"כ 74,056.34 ₪ כולל מע"מ ! כפי צוין לעיל, עד למועד התביעה לא הוגש חשבון זה למועצה ולא הוזכר בדרישות התשלום - בהתראות שנשלחו למועצה !!
- נמצא כי החברה הקבלנית הגישה חשבונית עסקה מספר 1 מתאריך 24.5.2018 בסכום כולל מע"מ של 426,391 ₪ בגין פינוי כמות של 894,510 טון במחיר של 394 ₪ לטון ו-3 ימי עבודה של באגר ומפעיל במחיר של 4 א"ש ליום עבודה.
- עד מועד סיום לביקורת עד למועד הגשת התביעה, לא הוגש למועצה חשבונית נוספת כלשהי!
- מנהל מחלקת התחזוקה אישר חשבונית עסקה מספר 1 בתאריך 24.6.2018 אישר פינוי כמות של 894,510 טון לפי תעריף של 394 ₪ לטון ובסה"כ 412,351 ₪. כלומר לא אישר 3 ימי עבודה באגר ומפעיל בעלות של 4,000 ₪ ליום ובסה"כ 12,000 ₪.
- מנהל התחזוקה רשם ע"ג החשבונית הנ"ל כי :
"לאחר בדיקת תעודות המשלוח ותעודות ההטמנה בהתאם להצעת מחיר מתאריך 22.5.18, הריני לאשר את הביצוע."
כפי צוין לעיל, מנהל התחזוקה תיקן את טבלת האקסל שערך מאחר ונפלה טעות באחת מתעודות השקילה ואת סה"כ ל- 912,510 טון והוסיף הערה כי "תעודות השקילה הינן באחריותו הבלעדית של הקבלן המבצע."
נמצא כי עד למועד התביעה לא הוגשה חשבונית עסקה נוספת לגבי הפרש בין כמות של 894,510 ל-912,510 טון !

- בשתי דרישות התשלום – ההתראות ששלחה החברה הקבלנית באמצעות ב"כ עורכי הדין בתאריך 20.9.2018 ו- 23.10.2018, נכללה דרישה לשלם חוב לפי חשבונית עסקה מספר 1 מיום 24.5.2018 על-סך 426,391 ₪.

עקב ההתראה השניה הציעה היועצת המשפטית לקיים ישיבה פנימית עם הגורמים הרלוונטיים במועצה ולאחר מכן לזמן את הקבלן לברור. יחד עם זאת, הציעה היועצת המשפטית לשלם סכום שאינו שנוי במחלוקת ככל שקיים כזה.

- כפי צוין לעיל, לצורך המשך הטיפול והסדרת התשלום עבור חשבונית עסקה מספר 1 הנ"ל, וקבלת חוות דעת מקצועית בענין הכמויות והנתונים שהוגשו למועצה, בתאריך 13.9.2018 פנה גזבר המועצה לחברה הקבלנית א. בדרישה להשלמת מסמכים כדי לקדם ולסיים ענין הטיפול והסדרת התשלום עבור חשבונית העסקה הנ"ל.

החברה הקבלנית התייחסה למכתב גזבר המועצה זה בהתראה השניה מתאריך 23.10.2018 כי אין בו אלא לסבך את הדברים ולמנוע מהחברה קבלת התשלום עבור עבודות אותן היא ביצעה עבור המועצה ולבקשת המועצה.

להתראה השניה צורפה אותן תעודות שקילה שהוגשו למועצה מקודם אך נדחתה דרישת הגזבר לקבל דוח רישומי האיתורנים והצהרה מאושרת ומאומתת לענין נכונות הכמויות, הנתונים והאסמכתאות שהוגשו, בטענה כי הדרישה הינה תמוהה ולנגד עיני המועצה נמצא דו"ח המפקח (כפי שהוגדר במכתב ההתראה השניה והכוונה היתה למנהל מחלקת התחזוקה) מטעם המועצה אשר בחן את הדברים ואישר אותם בעצמו.

- בחודש יוני 2018 פעלה המועצה לאתר מקור תקציבי ולהנפיק הזמנה רכש להסדרת התשלום בגין העבודות שבוצעו עקב השריפה. אף הונפקה הזמנה בתאריך 12.6.2018 על סך 426,391 ₪ אשר אושרה על ידי גזבר המועצה בלבד.

- בהתאם להמלצת היועצת המשפטית למועצה, בחודש יולי 2018 נדון בועדת המכרזים של המועצה נושא אישור פטור ממכרז ביחס לעבודות דחופות לפינוי אתר הפסולת בשל שריפות שהתפרצו במקום שהיה בהן חשש לנזק, נפש ורכוש.

מנהל מחלקת ביטחון במועצה חווה את דעתו בפני ועדת המכרזים כי יש סכנה של התחדשות אש. היה צורך מידי ודחוף לבצע את העבודה ולפנות את האתר. מבחינת כיובי אש האירוע נגמר ביום שני 21.5.2018.

וועדת המכרזים המליצה לאשר את הפטור ממכרז. הוועדה המליצה לערוך בדיקה לעבודות הפינוי ולחייבים. בתאריך 7.8.2018 אישרה מליאת המועצה את הפטור ממכרז בנושא פינוי תחנת המעבר / אתר הפסולת בהתאם להמלצת ועדת המכרזים.

לפיכך, ניתן אישור להתקשרות בפטור ממכרז, בכפוף לבדיקה לעבודה ולחייבים.

- התעריף שחויבה בו במועצה בחשבון מספר 1 מתאריך 24.5.2018 הוא 394 ₪ לטון לא כולל מע"מ. הסבר גזבר המועצה לכך כי התעריף הוא 340 ₪ לטון והיטל הטמנה בשיעור 50% לפי מחיר של 108 ₪ לטון !! כלומר 50% מהתעריף 108 ₪ לטון הוא 54 ₪ לטון. המחירים לא כוללים מע"מ. לא ברור למה נקבע מחיר היטל הטמנה זה ?

לא ברור למה לא גובש מסמך הסכמות והבנות בין המועצה לבין החברה לפני מועד הפינוי לאחר קבלת ההצעה מהחברה, ולמה לא נתקבלו הצעות מחיר מחברות אחרות !!?

- הבדיקה העלתה כי בהמשך לסיור שנערך באתר בתאריך 20.5.2018 העבירה החברה הקבלנית א. לגזבר המועצה הצעת מחיר באמצעות הדוא"ל. הצעת המחיר שצורפה לדוא"ל נושאת תאריך 22.3.2018 בשם כ. מנכ"ל החברה שהוגשה במסגרת הליך הצעות המחיר שנערך בחודש מרץ 2018. לעומת זאת, במסגרת התביעה המשפטית שהוגשה נגד המועצה, הוצגה הצעת מחיר הנושאת תאריך 20.5.2018 בשם י. ללא ציון תפקיד. מבירור מול גזבר המועצה והחשב המלווה לא קיבלו הצעת מחיר זו כפי שנטען! ראה טבלה להלן

הצעת מחיר מתאריך 20.5.2018 בשם י. שנטען כי הוגשה לגזבר המועצה באמצעות הדוא"ל	הצעת מחיר מתאריך 22.3.2018 בשם כ. שצורפה לדוא"ל שנשלח לגזבר בתאריך 20.5.2018
הצעת מחיר לשיקום תחנת המעבר	הצעה מחיר לטיפול בפסולת גושית וגזם
לנושא באגר עלות של 4000 ₪ ליום עבודה באתר	לאיסוף המחיר הוא 2000 ₪ ליום איסוף כולל נהג
לנושא פינוי גזם ופסולת 395 ₪ לטון כולל הובלה העמסה והטמנה (כולל היטלים)	לנושא פינוי גזם ופסולת 340 ₪ לטון כולל הובלה והעמסה
לנושא יישור השטח נדרש שופל לסיום העבודה כנדרש בעלות של 3000 ₪ ליום	היטל הטמנה 108 לטון התחייבות למיחזור הינה 50%
המחיר לפני מע"מ ותנאי התשלום 60 +	המחיר לפני מע"מ ותנאי התשלום 60 +

- מעיון בחשבון מספר 1 מתאריך 24.5.2018 עולה כי המועצה חויבה בתעריף של 394 ₪ לטון שייכת שהוא כולל היטל הטמנה ובגין שלושה ימי עבודה של באגר במחיר של 4000 א"ש ליום עבודה. כפי צוין לעיל בגין 894,510 טון ולא 912,510 טון.
- כפי צוין לעיל, חשבון זה אושר בתאריך 24.6.2018 אך לא אושרו 3 ימי עבודה של באגר.
- כפי צוין לעיל, להתראה השניה מתאריך 23.10.2018 שהגישה החברה הקבלנית א. צורף מסמך פנימי של מנהל מחלקת התחזוקה במועצה בנושא סיכום פינוי האתר כאמור, אולם המסמך זה צורף התייחס לכמות 912,510 טון ולא 894,510 טון ונשא תאריך 24.5.2018 ליד חתימת מנהל התחזוקה בשונה שמהמסמך הפנימי שנערך מקודם. אף לא צוין כי מדובר במסמך מתוקן.
- בנוסף למסמך הפנימי צורפה טבלת אקסל בה ריכוז פינוי פסולת מהאתר שתוקן בתאריך 24.6.2018 כפי צוין לעיל, כמות כוללת 912,510 ונוספה הערה כי תעודות השקילה הינן באחריות הבלעדית של הקבלן המבצע, אך בשונה מהמסמך הקודם שנמסר לביקורת – נרשם תאריך 24.5.2018 ליד חתימת מנהל התחזוקה.
- החברה הקבלנית לא צירפה אישורים המעידים על הטמנה ונמצא אישור ביצוע עבודה אחד מאתר ההטמנה. שוב התעריף לא בהתאם לסוג הפסולת.

מהאמור לעיל עולה, כי לא היתה התקשרות מוסדרת ו/או מסמך הסכמות לפני תחילת פינוי שאריות הפסולת או במהלכה בהתבסס על בחינה מקדימה של המחלקה איכות הסביבה או יועץ המכרז. מאחר והאירוע ועבודת הפינוי הוגדרו כאירוע שבר היה מצופה סיכום התנאים וההסכמות לעבודה הנדרשת והמחירים בהזדמנות הקרובה ולכל המאוחר עם סיום האירוע. עולה חוסר אחידות באשר לתנאי ההתקשרות והמחירים שסוכמו. בד בבד, לא היתה הזמנת עבודה ומקור תקציבי לכך אשר הוקצה וסודר רק בחודש יוני 2018. אף גם אישור ועדת המכרזים והמועצה לעבודת פינוי הפסולת מהאתר לאחר השריפה בפטור ממכרז ניתן בחודש יולי / אוגוסט 2018 ולא לפני כן.

החברה הקבלנית א. הגישה חשבון מס' 1 בלבד בגין כמות של 894,510 טון ולא 912,510 טון. לאחר מכן הגישה החברה הקבלנית חשבון נוסף מספר 3 מתאריך 24.5.2018 בגין הפרש הכמות וזאת במסגרת התביעה המשפטית שהגישה החברה בחודש דצמבר 2018. במקביל, לא סיפקה למועצה את האסמכתאות המבוקשות לבחינת החבות הנטענת ודחתה את בקשת המועצה בטיעון שהעבודה והנתונים אושרו על ידי מנהל התחזוקה במועצה (שהוגדר על ידי החברה הקבלנית כמפקח) במסמך שערך בתאריך 24.5.2018. המסמך הפנימי שערך מנהל התחזוקה בתאריך 24.5.2018 נמסר לחברה הקבלנית למרות שאינה נמנית על המכותבים וככל הנראה אף גורם אחראי במועצה לא בחן את מכתב סיכום פינוי האתר ונתונים שנכללו בו, כפי היה נכון וראוי לעשות.

הביקורת מעירה כי החברה הקבלנית היתה אמורה להגיש את החשבון והאסמכתאות כשהם חתומים ומאושרים. המועצה באמצעות נציגיה האחראיים והרלוונטיים היתה אמורה לבדוק את החבות לפי החשבון שהוגש ואת מסמך הסיכום פינוי האתר וריכוז הנתונים שערך מנהל התחזוקה במועצה לפי ההסכמות וההבנות שהיו עם החברה הקבלנית. בהתאם לכך להודיע לחברה הקבלנית לענין החשבון שהוגש, הכמויות והסכומים המאושרים ולפעול להסדרת התשלום בשל העבודה שנעשתה, לכל הפחות לסכום שאינו שנוי במחלוקת, ככל שקיים כזה. כמובן היעדר אמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים בזמן אמת מקשים על המועצה לאמת ולדייק את החבות.

4. סיכום ומסקנות

מהאמור לעיל עולה באופן ברור חוסר בהירות והחלטיות של הנהלת המועצה לענין הפעלת האתר המקומי – הפסקת הפעלתו והחזקה בו או המשך הפעלתו בו – ולענין אופן הפעלתו. כל זה שמחלקת התברואה ואיכות הסביבה במועצה לא היתה מעורבת בהליך זה ובפינויים שנעשו לפני הדליקה ואחרי הדליקה !

נוכח מצב זאת, היתה התמשכות של הליכים להסדרת הפעלת האתר. המועצה באמצעות מנכ"ל המועצה וגזבר המועצה ניסתה לקדם הליכי מכרז שונים אולם היה עיכוב בהסדרת ההתקשרות לפינוי האתר ו/או הפעלתו מחדש דרך פרסום וניהול מכרז מתאים. בד בבד נוצר מצבור פסולת גזם ויבשה וכמות מסוימת של פסדים באתר לאחר ניקוי האתר בחודש נובמבר 2018.

מצבור הפסולת היבשה והגזם באתר היווה מטרד סביבתי וסיכון ממשי פוטנציאלי לדליקה. במקום לפעול לפינוי ולהפסקת המשך שפיכת הפסולת בו נוכח השמירה שהופעלה באתר, במקביל להגביר את היקף שירות איסוף ופינוי הפסולת מרחבי הישוב ולשנע את הפסולת לאתר טיפול על בסיס יומי; למעשה בחרה המועצה להתעלם מההתראות שהיו כבר בחודשים ינואר ופברואר 2018 לפינוי הפסולת באתר לאתר טיפול מתאים ובמקביל המשכיה להחזיק את האתר ולא מנעה את המשך שפיכה בו, ללא ליווי מקצועי של אחראי הפסולת ואיכות הסביבה במועצה.

דומה שהתנהלות המועצה בהפעלת אתר הפסולת לאחר הסתלקות החברה הקבלנית בחודש נובמבר 2018 לא היתה תקינה ונכונה ואף נראה שהיתה חפזה, פועל יוצא מכך היה ייקור עלויות.

האתר "הופעל" שלא נקבעה תוכנית ניהול סדורה וזהירה כולל פתרון קצה חרף הערת אחראי הפסולת ואיכות הסביבה והמשרד להגנת הסביבה במסגרת דוח סיכום הסיור שנערך באמצע חודש ינואר 2018, כך שלא הושלם הגידור, לא התנהל רישום לפסולת, לא הוצב משקל ולא ניתן אישור כיבוי אש !

לאחר הדליקה באתר, כפי שעולה לא נבדקו מספר חלופות ולא היתה הערכה מקצועית מקדימה לכמות ולסוג הפסולת שנשארה באתר לאחר הדליקה ומהי הדרך הנכונה לפעול, במיוחד מאחר ובחודש אפריל ומאי 2018 קיבלה המועצה שירות של יועץ בתחום האיכות הסביבה לפינוי מצבור פסולת מאותו אתר. עבודת פינוי שאיריות הפסולת מהאתר לאחר השריפה נעשו ללא הסדרת התקשרות ו/או הזמנת רכש כולל תנאים והתמורה שתשולם בגינה, וזאת לפני תחילת פינוי האתר לאחר השריפה או בסמוך למועד הפינוי כמקובל באירוע שבר ועבודה דחופה כפי שהגדיר ראש המועצה ומנהל מחלקת הביטחון.

לצד זה, לא התקיימו בקרות ופיקוח אפקטיביים בזמן אמת כולל ליווי מקצועי וצמוד של המחלקה האחראית לתחום זה, אדרבה בהליך פינוי זה היה מעורב מנהל מחלקה אחרת אשר נתבקש לכך. לכל הפחות מנהל זה לא צויד בהנחיות מהיועץ לאיכות הסביבה ובתוכנית עבודה לפינוי האתר. הגם כפי שעולה לא נתקבל אישור מיוחד מאת המשרד להגנת הסביבה לקליטת פסולת מסוג זה באותו אתר הטמנה בחדרה אליו הובילה החברה הקבלנית את הפסולת לאחר השריפה כפי שנטען.

שוב גם ביחס לביצוע עבודות פינוי מהאתר לאחר הדליקה, המשאיות שהעמיסו והובילו את הפסולת מהאתר לא נשקלו וגם לא תועדו מועדי הפינוי וסוגי הפסולת באופן משקף ואותנטי באמצעות נציגי המועצה. לצד זה, תעודות המשלוח הן של חברת הובלות פעלה מטעם החברה הקבלנית בביצוע עבודת הפינוי ולא היו מטעם המועצה. אפילו לא אושרו על ידי נציג המועצה. במקביל תעודות השקילה הלא חתומות מעלות תהיות הן בשל הצורה והתוכן שלהן והן בשל המידע המצטבר שנמצא לענין עבודת הפינוי שהתבצעה ומועדיה. לכן לאור נתונים אלו היתה מתחייבת בדיקה מעמיקה וחקירה לענין סבירות הכמויות והמחירים.

באשר למחירים שנטען כי סוכמו, עולה חוסר בהירות מסוימת. הם זהים למחירים שנכללו במכרז להפעלת תחנת מעבר לגזם ולפסולת יבשה וגושית ופסולת בנין מספר 1/2015 כשהבסיס ושיטת הפינוי הם שונים. אף עולים כשלים וטעויות בניהול הליכי המכרז שקדמו לשריפה, בין היתר הפניה לחברה שהינה חברה חדשה שנוסדה בחודש ינואר 2018. כמובן חברה זו לא נכללה במאגר הספקים של המועצה וברשימת הספקים והקבלנים של המועצה שאישרה ועדת המכרזים.

להוסיף לכך כי עולות תהיות בשל אופן התנהלות החברה הקבלנית מול המועצה לענין החשבונית שהגישה וחוסר שיתוף הפעולה למסירת אסמכתאות לבדיקת החבות הנטענת. החברה הקבלנית הגישה שלוש חשבוניות עסקה במסגרת התביעה כאשר רק חשבונית עסקה מספר 1 הוגשה לפני כן. אף הכמות בחשבונית עסקה מספר 1 לא היתה מדויקת ואף המחיר לטון הוא 394 ₪ לטון ולא 395 ₪ לטון (כפי נכלל בהצעת המחיר שנטען בתביעה כי הוגשה לגזבר המועצה לצורך פינוי האתר כמפורט בטבלה לעיל). לצד זה, השינויים השונים של המסמך הפנימי שערך מנהל המחלקה שהתמנה לרכז וללוות את פינוי אתר הפסולת, קרי : סיכום פינוי אתר הפסולת וטבלת האקסל בה רוכזו נתונים של הפסולת שפונתה מהאתר בהתאם לתעודות השקילה ותעודות המשלוח שהגישה החברה הקבלנית.

האבסורד כי המסמך הפנימי שערך מנהל התחזוקה שנתבקש ללוות את פינוי האתר לא נבדק ולא נבחן על ידי גורמים רלוונטיים במועצה לבדיקת החבות ברוח ההבנות והסיכומים שהיו, וייתכן כי הועבר במקביל לחברה הקבלנית. במקביל החברה הקבלנית לא הגישה חשבון ומסמך ריכוז שקילות ותעודות משלוח שהם מאושרים וחתומים על ידי בעלי זכות החתימה של החברה וכן אסמכתאות מתאימות לו.

לאור המידע המצטבר ובבחינה כוללת, הביקורת מתרשמת כי אילו היתה נערכת בדיקה מקצועית מעמיקה בזמן אמת ולאחר הגשת החשבונית היה נחסך סכום משמעותי.

המועצה עמדה בפני מצב בעייתי לאחר השריפה במסגרת חובתה לשלם תמורה הוגנת ונכונה בגין עבודה שבוצעה עבורה לפינוי האתר לאחר השריפה ויישום החלטת ראש המועצה להפסיק את השימוש בו. דומה שהמועצה היתה בסיטואציה עגומה של מלכוד מסוים. מצד אחד ברצונה לברר את החבות הנטענת והאסמכתאות לכך באמצעות אורגניה השונים בשל חובתה הציבורית לנאמנות ולזהירות ולוודא שהתשלום בגין העבודה שבוצעה משקף את המצב הנכון והאמיתי, ומצד שני המועצה עומדת בפני מצב של חוסר שיתוף פעולה ומבוי סתום על החברה הקבלנית שדורשת תשלום בגין העבודה שביצעה ומסתמכת על מסמך פנימי של סיכום פינוי האתר שערך מנהל התחזוקה (שלא היה מופקד ואחראי על התחום במועד זה) בתאריך 24.5.2018 – שלא נבחן על ידי גורמים אחראיים נוספים במועצה ואף תוקנה טבלת הסיכום הנ"ל בחודש יוני 2018 – כאישור לביצוע העבודה ושלמות האסמכתאות. כל זה בהיעדר התקשרות ו/או מסמך הבנות והסכמות מסוים לפני מועד ביצוע העבודה, במהלכה ובסמוך לה המסדיר את תנאי ההתקשרות, האסמכתאות הנדרשות והתמורה שתשולם.

אין ספק כי בוצעה עבודה לניקוי אתר הפסולת לאחר השריפה וכי ראוי להסדיר את התשלום בגינה, אבל היתה מתבקשת בחינת החבות וסבירות הכמויות, כך פעל גזבר המועצה בין היתר בהמלצת ועדת המכרזים, לכל הפחות לקבל את הצהרה מאת האחראים והמורשים מטעם החברה הקבלנית שכל הנתונים והאסמכתאות לחשבון הינם אמיתיים, שרירים ונכונים.

5. המלצות

בהתבסס על המידע הנמצא במועד הביקורת ובשל היעדר אמצעי בקרה אפקטיביים בזמן אמת ובמיוחד מועדי הפינוי והכמויות שפוננו מהאתר לאחר השריפה ותעודות השקילה שאינן חתומות כאשר שעת הכניסה והיציאה זהות, הביקורת המליצה להיוועץ עם מומחה בתחום איכות הסביבה ולקבל את התייחסותו או חוות דעתו בנושא הפסולת שפונתה מהאתר לאחר השריפה כולל הערכת הכמויות והערכה כלכלית לנזקים שנגרמו, ככל והיו. לאחר מכן, הביקורת המליצה לחקור באמצעות מומחה בתחום זה את סבירות הכמויות והמחירים.

בהתבסס על הממצאים והמסקנות בדוח לעיל, הביקורת ממליצה ליישם את המלצות העקרוניות שלהלן שהן נוגעות לניהול תחום הפסולת ואיכות הסביבה ויש בהן לשפר את פעילותה של המועצה גם בעתיד.

א. לקבוע תוכנית אב לפסולת מוצקה חדשה ולגבש תוכנית עבודה ויעדים רב-שנתיים ושנתיים. על המועצה לטפל בפסולת ולמנוע היווצרות מפגעים.

ב. לגבש התקשרות מוסדרת לאחר בחינה מקצועית מקדימה במעורבות הגורם האחראי במועצה.

ג. לא לאפשר שפיכת פסולת באתר בכניסה המזרחית ולא בשום מקום אחר אלא באתר מורשה לכך על פי דין. יש לתקצב שירות זה ולשנע את הפסולת מדי יום לאתר טיפול מורשה. ניתן לשפוך את הפסולת לתוך מכלה גדולה (בתקופת האיחוד רכשו מכולות כאלו!) ולשנע לאתר טיפול מורשה.

במקביל, חשוב לקדם את הפרדת גזם מפסולת יבשה – נקודות איסוף ומיחזור אזוריות, דבר שעשוי לייעל את עבודת הפינוי ולהוזיל את העלויות באופן משמעותי לטווח זמן ארוך.

ד. להפיק לקחים מניהול אתר הפסולת ואירוע השריפה באתר כולל הכנת נוהלי עבודה ברורים ובפרט אופן בדיקת ביצוע עבודות פינוי הפסולת, התיעוד המשקף הנדרש והבקורות שיש ליישם, בדיקת החשבון והאסמכתאות, הליך הזמנת שירותים לרבות במקרה שבר.

ה. לבחון הפעלת אתר אזורי לטיפול בפסולת יבשה וגזם.

ו. לערוך חקירה לנסיבות ולסיבות של דליקה עצמה ושל היועצות מצבור הפסולת לאחר שנוקה האתר בחודש נובמבר 2017.

ז. למנוע הישנות מקרה של ניהול מכרז זוטא לא תקין – פניה במכרז זוטא/סגור ולא בדרך מכרז פומבי תיעשה באמצעות מנכ"ל המועצה מתוך רשימת ספקים וקבלנים שאישרה ועדת המכרזים, כשיש מספיק מציעים בתחום השירות המבוקש.

ח. בהתייחס לאמירה כי לא נגישים מציעים למכרזים שכבר נוהלו או ניגש מציע אחד בלבד, יש מקום לבדוק זאת לעומק ולבחון דרכים לשפר את שיטת הפרסום והפניה למציעים, במקביל לעמידת המועצה בהתחייבויותיה כלפי הספקים שלה.

ט. לא ניתן לסטות או להרחיב את ההתקשרות עם החברה הזכינית של החברה למשק וכלכלה אלא לאותו סוג עבודה ולסעיפים שנכללו בהתקשרות המסגרת.

י. לרכז את רישיונות רכב של הרכבים המבצעים שירותי הובלה והעמסת פסולת או חומרים מטעם המועצה, על מנת להקפיד על נסיעה במשקל המותר ולא במשקל חורג.

בחודש דצמבר 2018 הגישה החברה הקבלנית א. תביעה משפטית כנגד המועצה בעילה חוזית – כספית – פיצויים, נזיקית על סך 663,745 ₪. בחודש 10/2020 ניתן תוקף של פסק-דין להסכם פשרה בין הצדדים לתשלום סך של 593,242 ₪.

התייחסות ותגובת הגורם המבוקר/רכז נושא הפינוי לאחר השריפה – מחלקת התחזוקה לדוח הביקורת לעיל –

"לכבוד המבקרת של המועצה
עו"ד סועאד חסון

כאמור:

1. התבקשתי ע"י הנהלת המועצה לרכז נושא הפינוי, כאשר מנהל מחלקת התברואה לא היה מעוניין בכך מסיבותיו.
2. לא ראיתי הזמנת עבודה כל שהיא, או תנאים לביקורת. מלבד שהבנתי שמטעמי ביטחון העבודה הינה עבודת שבר. אשר פינוי האתר מחייב המציאות.
3. הייתי עד שמחפרונים שפכו כמויות אדירות של אדמה וחול על השריפה בכדי לכבותה. בנוסף לכמויות המים האדירות, עיקר הפסולת גושית וגזם.
4. לא היה משקל גשר לשקול משאיות, המזמין (המועצה) לא דרשה ולא העמידה משקל גשר. לא נדרש ליווי פקח ו/או מפקח. ודרישת הטאכומטר עלתה בכתב התביעה נגד החברה.
5. התפקיד שלי היה טכני והינו קבלת תעודת המשלוח ולסכמם, כאמור לא נדרשתי ולא הונחיתי מעבר לכך. וכך עשיתי.
6. השתדלתי לציין השתלשלות העניינים בנושא הפינוי, כל שאר הפקת הלקח ו/או תנאי הפינוי היו אמורים לחול על מנהל מחלקת התברואה מחד גיסא, ומי שהזמין החברה מאידך גיסא.
7. אחרי הגשת הסיכום שנדרשתי לו, תם תפקידי. התייחסתי למסמכים שהוגשו אלי וסיכמתי אותם.

תודה
מנהל שפ"ע כיום
בזמן האירוע שימשתי כמנהל תפעול הנדסי
וממונה בטיחות ישובי "

3. ביקורת בענין מיחזור פסולת במקור

במסגרת המאמץ להפחתת גזי החממה, מקדמים אנרגיה מתחדשת ונטיעות עצים, התייעלות בפסולת, הפחתת הטמנה והגדלת אחוזי המיחזור. לצד זה יש ליצור תשתית להפרדת פסולת והעלאת המיחזור. כתוצאה מכך מתאפשר חסכון כספי בעלויות שינוע הפסולת והטמנתה, שיפוי בגין הכמויות שהופנו למיחזור והפניית מקורות תקציביים ליעדים אחרים.

בתשתית למיחזור יוצבו מיכלי אצירה ייעודים לפסולת מופרדת שאינה מיועדת להטמנה, ויהיה פינוי מיכלי האצירה הייעודים במסגרת קו איסוף ייעודי של משאית דחס. עריכת סקר הפסולת מאפשר ללמוד איפה יש ומה קיים ובכך לקבוע קו איסוף מתאים!

לפי סקר הרכב הפסולת הארצי לשנת 2012/2013 שיעור הפסולת האורגנית מסה"כ הפסולת המוניציפאלית הוא 40% ושיעור הפסולת האורגנית המסחרית שאינה ניתנת למיחזור (על-פי ההערכות) הוא 20%.

המשרד להגנת הסביבה מפרסם קולות קוראים בנושאים שונים, כגון: למרכזי מיחזור במרחבי העיר, להגדלת כמויות הפסולת הממוחזרת והמושבת ולחינוך סביבתי.

מרכז השלטון המקומי יחד תאגיד ת.מ.י.ר. למיחזור הגיעו להסכמות ליישום חוק האריזות באישור המשרד להגנת הסביבה. תאגיד תמיר מחויב לטפל באריזות ביתיות ואינו מחויב לטפל בפסולת של עסקים על חשבונם. בשלב מסוים נערכו שינויים ותיקונים להסכם המקורי בין הרשות המקומית לבין תאגיד תמיר, לכן הרשויות המקומיות הנמצאות בהתקשרות עם תאגיד תמיר נדרשו לחתום על נספח להסכם המעגנת את התיקונים והשינויים כתנאי לקיום ההתקשרות בין הרשות המקומית לבין תמיר.

בחודש דצמבר 2014 נערכה טיוטא תוכנית איסוף ופינוי פסולת מוצקה לפי סוגים בדלית אל כרמל במסגרת פרויקט סביבה שווה, בין היתר הפרדה במקור ומיחזור. במסגרתה הוצע תקציב בסכום כולל של 1,750 אלפי ש"ח. לצד זה המועצה קידמה הכנת תוכנית אב לניהול פסולת מוצקה ומיחזור מחודש ינואר 2012.

בתחום המועצה המקומית דלית אל כרמל הוצבו מיכלי אצירה ייעודים לפסולת מופרדת בעיקר איסוף בקבוקי פלסטיק של ליטר וחצי (35 מיכלים) וכן מיכלי אצירה לבקבוקי פיקדון קטנים בבתי הספר; קומפוסטרים בתי הספר; מיכלי אצירה לנייר (28) וכלובים לקרטון (57 כלובים); מיכלי אצירה סגורים לאיסוף לצנצנות וחפצי זכוכית (11 מיכלים). אף הוצבו בבתי הספר מיכל אצירה למצברים וסוללות ובבית ספר יסודי א' מיכל לפסולת אלקטרונית. לשם איסוף ופינוי פסולת מסוג זה לאתר מיחזור ייעודים, המועצה התקשרה עם חברות במסגרת הליכים מכרזים, בעיקר איסוף ופינוי פסולת פלסטיק, קרטון ונייר.

בחודש ספטמבר 2016 התקיימה פגישה התנעה של ליווי תפעולי למועצה לקידום טיפול בפסולת עסקית ומיחזור פסולת. הועלה בין היתר חתימה על הסכם לפסולת אלקטרונית, מיחזור טקסטיל ובפריסה מצומצמת של כלי אצירה כתומים והצעה בנושא פסולת מבתי עסק.

מטרות הביקורת –

1. לבדוק הסדרת משק פסולת גושית ויישום תוכנית לטיפול בפסולת מוצקה ומיחזור, ככל שאושרה.
2. לבדוק הטיפול בנושא המיחזור מול תאגיד ת.מ.י.ר. .
3. לבדוק את מצב תשתית המיחזור והחסמים.

מועדי הביקורת –

במהלך שנת 2019 ובעיקר חודש אפריל 2019; בדיקת סטאטוס הטיפול במהלך המחצית השניה של שנת 2020.

שיטת הביקורת –

- איסוף מסמכים ונתונים לענין המיחזור – הסכמים עם ספקים לאיסוף פסולת קרטון, פלסטיק, אלקטרונית ומול תאגיד ת.מ.י.ר.; נתוני דיווח; התכתבויות; תעודות משלוח.
- בדיקת הדיווח על נתונים והוצאות מיחזור במערכת הנהלת החשבונות ובמחלקת גזברות.
- עיון בדין וחשבון על הפסולת שדווח ללמ"ס עבור השנים 2015-2020.
- פגישת עבודה עם אחראי פסולת ואיכות הסביבה.

הגוף המבוקר –

- מחלקת התברואה ואיכות הסביבה במועצה.
- מדיניות, יעדים רשתיים והקצאת משאבים : הנהלת המועצה והדרג הבכיר.

ממצאי הביקורת –

בדיקת הביקורת העלה כי לא הורחב או לא שודרג מערך מיחזור הפסולת כולל תשתית המיחזור בין השנים 2015-2020. כך גם לא תוקפה תוכנית האב לניהול פסולת מוצקה ומיחזור משנת 2012, לא עודכנה או לא שודרגה או הוחלפה בתוכנית חדשה / משודרגת.

בבחינה כוללת וכפי שעלה גם בדיקות נוספות שנערכו בשנים 2019 ו-2020 לענין ההתייעלות האנרגטית, לא התקיים ניהול אסטרטגי לנושא ההתייעלות האנרגטית בכללותו הטיפול בפסולת, ולא הוקמה ועדת היגוי שקובעת יעדים ברורים, מלווה את הביצוע והיישום ובוחנת את החסכון שהושג ומקיימת מעקב ובקורות תקופתיות סדירות.

1. דיווח המועצה על כמות מיחזור פסולת במקור ממתקני איסוף ייעודיים – שלמות הנתונים

מהעיון בדיווחים השנתיים שהגישה המועצה ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2018-2020 בקטגוריה של מחזור במקור עולה כי עיקר הפסולת שדווחה היא פסולת מסוג פלסטיק, נייר וקרטון.

נראה שאין למחלקת התברואה ואיכות הסביבה מלוא הנתונים לשם דיווח על פסולת מסוג אחר דוגמת – זכוכית, פסולת לפי חוק הפיקדון המופעל בבתי הספר היסודיים, מצברים וסוללות המופעל בבתי הספר וגני הילדים ופסולת אלקטרונית בעיקר המיכל הנמצא בבתי ספר יסודי א' בלבד. לכן סומן בטופס הדיווח סימן שאלה, דהיינו - "?".

כך גם עולה כי לא נכלל, אף דומה שלא קודם מחזור פסולת מסוג : טקסטיל, צמיגים, ניילון שלא מחקלאות, פח כתום לפסולת אריזות, מתכת וברזל, קומפוסטרים ביתיים אורגניים.

בטבלה להלן יוצגו עיקר הנתונים של מחזור במקור שצוינו בטופס הדיווח של המועצה ללמ"ס :

שנה	סוג הפסולת	משקל שנתי בטון	גורמים מטפלים
2015	פלסטיק	4,510	חברה נ.י. לפי חוזה מחודש 12/2014
2016	נייר עיתון ונייר לבן	0,740	חברת א. זכתה במכרז 13/2015
	קרטון	42,788	כנ"ל
	פלסטיק	2,960	חברה נ.י. לפי חוזה מחודש 12/2014
סה"כ		46,588	
2017	נייר עיתון ונייר לבן	18,403	חברת א. זכתה במכרז 13/2015
	קרטון	268,433	כנ"ל
	פלסטיק	4,120	חברה נ.י. לפי חוזה מחודש 12/2014
סה"כ		290,956	
2018	נייר עיתון ונייר לבן	20,780	חברת א. זכתה במכרז 13/2015
	קרטון	86,079	כנ"ל
	פלסטיק	3,660	חברה נ.י. לפי חוזה מחודש 12/2014
סה"כ		110,519	
2019	פלסטיק	3.8	חברה נ.י. ; התקשרות חדשה
2020	פלסטיק	4.160	חברה נ.י. 2014; התקשרות חדשה פסולת נייר עיתון ולבן, קרטון, חוק הפיקדון בבתי הספר; פסולת אלקטרונית בבית ספר יסודי א ומצברים וסוללות בתי ספר וגני ילדים לא צוין משקל וסומן בסימן של "?!"

מהטבלה לעיל, עולה כי בחמש השנים האחרונות בין 2015-2020 עיקר הפסולת שפונתה היתה פלסטיק, קרטון ונייר עיתון ונייר לבן. רוב הנתונים של הפסולת שמוחזרה במקור בעיקר בגין שנת 2020 לא דווחה וככל הנראה לא נמצאים ברשותה של מחלקת התברואה ואיכות הסביבה. הביקורת מעירה לענין חשיבות הרחבת מערך המיחזור במקור, ריכוז וניהול הנתונים של המועצה ומוסדותיה באופן משקף ומלא.

2. מערך המיחזור הקיים – יעילות

בדיקת הביקורת העלתה כי קיימים ליקויים וחסמים פיזיים הקשורים למערך המיחזור.

- קיימת בעיית תחזוקת וניקיון בסביבת המתקן. אפילו דיירים משליכים פסולת לתוך מיכל האצירה דבר שיוצר מפגע סביבתי.
- משום כך ראש המועצה מינה עובד, אשר ליווה את המנוף בתקופה שבין המחצית השניה של שנת 2018 ועד שנת 2019, לטפל במרכזי המיחזור והקרטונים. אך הטיפול לא מתקיים כנדרש כפי שנמסר לביקורת.
- קיימת בעיה של העדר שטחים ציבוריים להצבת מכלי אצירה ייעודיים למיחזור.
- פינוי פסולת הקרטון נעשה בשעות הלילה ולא בשעות הרגילות, אחת לשלושה שבועות בהתאם לקביעת תאגיד המיחזור. נמסר במועד הביקורת כי ניתן לבחון את תדירות הפינוי לאחר הסדרת ההתקשרות עם תאגיד תמיר.

- נמצא כי לחלק מהעסקים המקומיים יש הסכם לפינוי עם אותה חברה זוכה באופן עצמאי לפינוי פסולת קרטון מסחרית.
- נמצא כי לא התקדם הכנת חוק עזר לפסולת עודפת. בד בבד, לא מתקיים ניהול מרוכז של מערך המיחזור המסחרי של העסקים לשליטה ובקרה.
- עלה כי קול קורא לחינוך סביבתי לשנת 2016 לא אושר בשל העדר חתימות דיגיטליות.
- נמצא כי חלק ממיכלי האצירה והמכולות הושחתו או נפגעו וחלק מהם לא קיים. נמסר לביקורת כי נגרם נזק לחלק מהמתקנים עקב הזזת המתקן למקום אחר.
- במועד עריכת דוח זה, נמסר לביקורת כי קיימים כ- 20 כלובים לאיסוף בקבוקים ליטר וחצי מתוך 35 מיכלי אצירה / כלובים לאיסוף בקבוקים בלבד, עקב השחתה או פגיעה ועוד!
- כמו כן, במועד עריכת דוח זה נמסר לביקורת כי קיימים כ- 20 מכולות לאיסוף קרטון מתוך 57 מכולות שהיו! כל מכולה כאמור יצרה מפגע תברואתי!
- נמצא כי למרות שהוצבו בבתי הספר מכלי אצירה לאיסוף בקבוקים ופחיות לפי חוק הפיקדון אך לא נעשה בהם שימוש ברוב בתי הספר!
- בנוסף נמצא כי למרות שחולקו קומפוסטרים לכל בתי הספר אך לא נעשה בהם שימוש והדבר הפך למפגע.
- באשר למיחזור שאינו במקור, יעדי המיחזור היו נמוכים. כפי שעלה בבדיקת יישום ההתקשרות במסגרת מכרז 1/2015 להפעלת תחנת מעבר מקומית לפסולת גזם, גושית ויבשה שיעור המיחזור עמד על כ- 30%; אף גם ביצוע ההתקשרות לפינוי פסולת ביתית במסגרת 16/2014 לא עמדה החברה ביעדי המיחזור. בשנת 2018 נציגי המועצה חייבו את החברה המבצעת שירות זה, לפי יעד מיחזור בשיעור 20%, על דרך קיזוז מהתמורה.

הביקורת מעירה כי על המועצה לפקח על השימוש הנעשה במיכלי האצירה ולקיים תחזוקה וניקיון בסביבת המתקנים וכן לפקח על תדירות הפינוי של מיכלי האצירה דנן. במקביל חשוב לקדם הסברה אינטנסיבית בקרב האוכלוסייה לענין המיחזור והשימוש במיכלי האצירה ומכולות האיסוף הייעודיות.

הביקורת מעירה כי יש לבחון את מערך המיחזור ותשתיות המיחזור תוך מתן התייחסות מיוחדת לנושא הפסולת שנוצרת בעסקים, כדי להגדיל את הכמויות המופנות למיחזור והפחתת כמויות פסולת.

3. טיפול במיחזור מול תאגיד ת.מ.י.ר. – דיווחים

נמצא כי בשנים 2017-2019 היו עיכובים בהעברת דיווחים מהמועצה לתאגיד תמיר, פועל יוצא מכך היה עיכוב בקבלת השיפוי הכספי מתמיר וגם בהעברת התשלום לחברות שמבצעות את שירותי האיסוף והפינוי של פסולת הקרטון והנייר במיוחד.

בנוסף, הברור מול אחראי הפסולת ואיכות הסביבה במועצה העלה, כי עד לחודש אפריל 2019 לא הסדירה המועצה את החתימה על הנספח לחוזה עם תאגיד תמיר כנדרש בהנחיות מרכז השלטון המקומי והמשרד להגנת הסביבה, כתנאי להמשך ההתקשרות עם תמיר. נמסר לביקורת כי הנושא הופנה לגורמים האחראיים במועצה כולל היועצת המשפטית למועצה.

נקודה נוספת ראוייה לציון היא כי במועד זה לא היה הסכם התקשרות חתום בין המועצה לבין החברה הזוכה בפניו פסולת קרטון ונייר לאחר סיום דיוני ועדת המכרזים וההחלטה במכרז 13/2015! יער כי היה נכון להעביר למחלקת התברואה ואיכות הסביבה חוזה התקשרות חתום על ידי החברה הזוכה ובעלי זכות החתימה במועצה לאחר סיום ההליך המכרזי וההחלטה על הזוכה. במקביל על המחלקה המזמינה לבקש קבלת העתק מחוזה ההתקשרות החתום כדי ליישם את תנאי ההתקשרות.

מעיון בכרססת הנהלת חשבונות נמצא כי העלות החודשית לאורך כל השנה היתה קבועה בהתייחס לתקופה החל מהמחצית השניה לשנת 2016 עד לרבעון הראשון לשנת 2019. כלומר לא התבטא השינוי במספר המכולות בשטח בעלות החודשית, וזאת חרף השינוי שהיה במספר המכולות כפי עלה במסגרת הברור שנערך על ידי הביקורת.

אחראי הפסולת ואיכות הסביבה מסר לביקורת כי הוא מקבל מהנהלת חשבונות במועצה את החשבונות של החברה שמבצעת את הפינוי של פסולת הקרטון ונייר כאמור, בודק ומאשר אותם מדי חודש ומחזיר להנהלת חשבונות כדי לקלוט ולרשום בכרססת במערכת הנהלת חשבונות. בשלב מסוים עקב הנחיית גזבר המועצה, הדיווח מועבר לתאגיד תמיר על ידי מזכירת הגזבר.

באשר לפסולת פלסטיק, נמסר כי החברה שמבצעת את הפינוי הפלסטיק מגישה חשבון לאישור אחת לרבעון ומעבירה את החשבון המאושר לתאגיד אלה שמטפל בנושא מיחזור פלסטיק מטעם תמיר. לאחר מכן החברה מקבלת החזר ישירות לא דרך המועצה.

הביקורת מעירה לנציגי המועצה האחראיים במחלקת התברואה ואיכות הסביבה ולבדוק את החשבון החודשי על כל צירופיו כנדרש בחוזה ההתקשרות ובהנחיות תמיר בהתאם לביצוע בפועל, לקלוט את החשבון המאושר במערכת הנהלת החשבונות ולהעביר דיווח מקוון לתמיר באופן מסודר בסמוך למועד קליטת החשבון ואישורו. לצד זה חשוב שיוגדר תהליך העבודה המחייב כולל לוחות זמנים.

יער כי על גזבר המועצה לבצע את התשלום לחברה שביצעה את השירות בהתאם לתנאי ההתקשרות, כדי למנוע הפסקת השירות והתנהלות נוגדת סדרי מינהל תקין דרך הפרה של תנאי ההתקשרות.

בסיכום כולל, בשל האחראיות לסביבה והיעילות הכלכלית, המועצה מחויבת לבחון מחדש את מערך המיחזור והטיפול בפסולת מוצקה בהתבסס על סקר פסולת עדכני, ככלי לצמצם את פערי הידע – הן ברמת רחוב מגורים והן ברמת רחוב עסקים – ולהתאים את שיטת הטיפול וקו האיסוף הייעודי והמתאים. המועצה מחויבת לשנות את סדר העדיפויות שלה ולהשקיע במיחזור כחלק מההתייעלות האנרגטית, נושא אשר נקבע כיעד ארגוני מרכזי של המועצה בשנים שנבדקו. לשם כך על המועצה באמצעות הנהלתה להקצות משאבים מתאימים והולמים לרבות משאבים כספיים.

4. המלצות –

בבחינה כוללת ובהתבסס על הממצאים שעלו במסגרת בדיקת הביקורת לעיל, הביקורת ממליצה לתקן את הממצאים ולמנוע את הישנותם וליישם את ההמלצות כדלהלן.

א. להרחיב את מערך המיחזור במקור או לשדרג את מערך מיחזור הפסולת בתחומה.

ב. לעדכן את תוכנית האב לניהול פסולת מוצקה ומיחזור משנת 2012 או לשדרג או לגבש תוכנית אב חדשה לניהול פסולת מוצקה ומיחזור.

ג. לקדם את ההתייעלות האנרגטית בטיפול בפסולת והעלאת יעדי המיחזור.

ד. לקדם הסברה וחינוך סביבתי בקרב האוכלוסייה על פלחיה לענין הטיפול בפסולת, מיחזור הפסולת והשמירה על הסביבה.

ה. לקדם הכנת סקר פסולת. מוצע הסקר יבחן צריכת הפסולת ברמת רחוב מגורים וצריכת פסולת ברמת רחוב עסקים.

ו. לרכז ולנהל את נתוני מיחזור הפסולת של המועצה ומוסדותיה באופן משקף ומלא.

ז. לקדם הכנת חקיקה לפסולת עודפת לאחר בחינה מוקדמת ובדיקה כלכלית. במקביל לקדם הכנת תשתית מיחזור לפסולת מסחרית ועסקים במרחב המסחרי/ העסקי או בסמוך לו.

ח. לקדם הפרדת פסולת במקור והתייעלות במערך האצירה.

ט. לקדם הצבת מכולות להפרדה ומיכלי אצירה למיחזור בשטחים ייעודים ולהסדיר את האיסוף שלהם על ידי גוף מקבל שמעוניין למחזר פסולת זו, כגון : שמנים.

י. למפות את צרכים והפערים; במקביל לבדוק באופן שוטף קולות קוראים ותמיכות ממשלתיות ולהגיש בקשות לקידום הקמת מרכזי מיחזור ברחבי הישוב, תשתיות מיחזור במקור ועוד.

יא. להקצות משאבים מתאימים והולמים למיחזור וטיפול בפסולת מוצקה כולל הקצאה בתקציב המאושר של המועצה.

יב. לאתר ולתכנן שטחים אזוריים להפרדת הפסולת ולמיחזור, על דרך הפקעת שטחים ייעודיים בתוכנית מאושרת או על דרך רכישה או השכרת שטחים מתאימים באזור.

יג. לתחזק מרכזי המיחזור וסביבה נקיה של מיכלי האצירה למיחזור כדי למנוע היווצרות מפגעים סביבתיים.

יד. לפקח על השימוש הנעשה במיכלי האצירה ועל תדירות הפינוי של מיכלי האצירה דנן.

טו. לבדוק את החשבון החודשי על כל צירופיו כנדרש בחוזה ההתקשרות ובהנחיות תאגיד תמיר בהתאם לביצוע בפועל.

טז. לקלוט את החשבון המאושר במערכת הנהלת החשבונות ולהעביר דיווח מקוון לתמיר באופן מסודר בסמוך למועד קליטת החשבון ואישורו. לצד זה לקבוע ולהגדיר את תהליך העבודה המחייב כולל לוחות זמנים.

יז. לבצע את התשלום לחברה שביצעה את השירות בהתאם לתנאי ההתקשרות, כדי להבטיח רציפות וסדרי מינהל תקין, למנוע הפסקת השירות ואי קיום או הפרת תנאי ההתקשרות.

יח. לבדוק את הפעולות, ההוצאות והדיווחים בנושא המיחזור מדי חודש / רבעון.

4. ביקורת בענין איסוף ופינוי פסולת ביתית – התקשרות עם חברה קבלנית מ. מכח מכרז 16/2014

לאור פניות ציבור רבות למוקד המועצה בנושא תקלות נשנות בביצוע השירות במיוחד בנוגע לתדירות הפינוי ולטיפול בפחי האשפה/כלי האצירה לפסולת, שולב נושא זה בתוכנית העבודה של הביקורת לשנת 2018.

עם זאת, בשל המעורבות העמוקה של גזבר המועצה יחד עם היועצת במשפטית למועצה והמחלקה האחראית מול החברה הקבלנית מ. שזכתה בביצוע ההתקשרות מכח מכרז 16/2014 בנוגע לביצוע השירות ולקיום תנאי ההתקשרות וההתחשבות עמה, הביקורת ראתה לנכון לתעדף נושאים אחרים ולהעלות את עיקר הממצאים שמצביעים על תקלות החוזרות על עצמן בביצוע השירות והמלצות לתיקון.

חוזה ההתקשרות בין המועצה לבין החברה הקבלנית מ. הינו בתוקף לתקופה החל מתאריך 1.5.2015 עד 30.4.2018. בחודש אוגוסט 2018 אישרה המועצה הארכת ההתקשרות עם החברה הנ"ל עד לתאריך 30.4.2019 ושוב הוארך בשנת 2019 עד תחילת 2020, וזאת לאחר שנכשלה המועצה להתקשר עם חברה זכיינית במסגרת מכרז משותף שנערך ע"י המשכ"ל בשנת 2018 ובשנת 2019.

1. תקלות נשנות במתן שירות איסוף ופינוי פסולת רטובה –

למיותר לציין כי מדובר בשירות חיוני שהמועצה מחויבת לספק בשוטף בתדירות הקבועה ובהתאם הנחיות המשרד להגנת הסביבה למניעת היווצרות מפגעים.

עלה כי השירות לא התבצע באופן סדיר וישנן תקלות שונות ונשנות באיסוף ופינוי הפסולת הביתית; וכי השירות לא התבצע כמוסכם בתנאי חוזה ההתקשרות בין המועצה לבין החברה הקבלנית מ. למרות שהיא מחויבת לבצע את העבודות בהתמדה, ברציפות וללא השהיות והפסקות.

נושא מתן השירות והתנהלות החברה נדון בחודש 2/2016, ובתחילת שנת 2017 העלתה הביקורת ענין בחינת שיפור ויעול שירותי איסוף ופינוי פסולת ביתית. הביקורת ביקשה לגבש נייר עבודה שיכלול את הריג'קטים, "החסמים" ואת דרישות המועצה לשיפור מתן השירות, בין היתר יתייחס – אופן פינוי הפסולת - תגבור, שעות הפעילות והפינוי, תדירות הפינוי, שיטת הפינוי לרבות החזרת כלי האצירה.

רק בשלהי שנת 2018 המועצה באמצעות מחלקות הגזברות והתברואה ואיכות הסביבה חייבה את החברה הקבלנית מ. בפיצויים וקנסות בגין הפרות לחוזה ההתקשרות בביצוע השירות.

בהתייחסות החברה הקבלנית מ. מחודש פברואר 2018 הכחישה את הנטען וציינה כי ההיפך הגמור הוא הנכון. המועצה היא זו שמפרה את חוזה ההתקשרות בכך שאינה משלמת את התמורה לה היא זכאית. למרות זאת, בשל חשיבות מתן השירות לתושבים מדי יום, ממשיכה החברה לספק את השירות.

נושא זה מחייב בדיקה מעמיקה לגורמי השורש של הישנות התקלות והבעיות בשטח. בד בבד, יש להגביר את הפיקוח על ביצוע השירות בזמן אמת. חשוב להסתייע באמצעי בקרה ופיקוח טכנולוגיים. במקביל, יש לבטא את ממצאי הבדיקה בפועל במסגרת ההתחשבות החודשית עם החברה, באופן מפורט, כולל הפחתה, קיזוז וחייב בפיצויים מוסכמים, ולהתרות על כך כנדרש.

2. אי הפעלת רכב ניהולי עם גרור לסריקה ואיסוף פסולת קרטון ברשות הרבים –

החברה הקבלנית לא הפעילה רכב ניהולי עם גרור המיועד לניהול ולפיקוח של מנהל העבודה על ביצוע העבודות ואיסוף פסולת קרטון. החברה באמצעות רכב ניהולי זה תבצע סריקה ואיסוף פסולת קרטון המושלכת לרשות הרבים בכל תחום שיפוט המועצה. הקבלן ישטח את הקרטון ויפרוק את הקרטון לתוך מכלה ייעודית בנפח 28 מ"ק לפחות שיציב בתחנת המעבר לפסולת.

החברה הקבלנית טענה בישיבה שהתקיימה בחודש 2/2016 כי מופעל רכב בייבי בתדירות של 4 ימים בשבוע וזה במקום ניידת השירות שנקבעה במכרז. מחלקת התמורה התייחסה כי שינוי זה נעשה באופן חד צדדי על ידי החברה והדבר לא פוטר החברה הקבלנית מ. מהאחריות להפעיל ניידת שירות.

המועצה דחתה את טענת החברה הקבלנית הנ"ל וביקשה להפעיל רכב ניהולי / ניידת השירות על-פי המכרז. אך למרות זאת שירות זה לא הופעל.

על המועצה באמצעות מנהליה ו/או המחלקה האחראית לתחום ו/או הועדה המקצועית המלווה למפות את ההתחייבויות על פי חוזה ההתקשרות, לשלב אותן בתוכנית העבודה ולנהל מעקב אחר יישומן.

3. מיפוי וטיפול בפחי אשפה שבורים –

החברה מתחייבת להימנע מגרימת נזקים ולשמור על תקינותם של כלי האצירה ולבצע אחזקה להם. בבדיקות שנערכו במהלך שנת 2018 ושנת 2019 עלה כי ישנם פחי אשפה שבורים בכמויות לא מובטלות, אפילו פחי אשפה חדשים שחולקו לתושבים במחצית השניה לשנת 2017, ולכן זה מחייב עריכת סקר במטרה לעמוד על מצבם של פחי האשפה ומספרם המדויק.

בהתאם לסקר או בדיקת פחי האשפה הקיימים, יש להעלות דרישה לשיפוי המועצה או להחלפת פחי האשפה מול החברה הקבלנית המבצעת שיכרות איסוף ופינוי פסולת הביתית ו/או מול הספק של פחי האשפה החדשים. יש לפעול להסדרת הנושא ללא שיהוי בבדיקת מצב פחי האשפה.

4. ביצוע עבודות איסוף ופינוי הפסולת הביתית בשעות הלילה –

חרף המלצת ביקורת בנושא זה ולמרות הוראות חוזה ההתקשרות, גם החברה הקבלנית מ. מבצעת איסוף ופינוי פסולת בחלקים רבים מהישוב בשעות הלילה ובניגוד למחויבות בתקנות למניעת רעש.

החברה הקבלנית התייחסה כי העבודה מבוצעת בשעות הלילה על פי סיכום מפורש עם המועצה מתחילת ביצוע ההתקשרות בחודש מאי 2015. המועצה פנתה לחברה בחודש יוני 2017 לענין ביצוע העבודות רק בשעות היום. אך לאחר מועד זה ולמרות שהעבודות מבוצעות בלילה, לא פנתה המועצה לחברה בתלונה כלשהי. החברה הוסיפה כי לא היה בכך צורך, שכן סוכם שהעבודות יבוצעו בלילה.

אי לכך, יש למפות האזורים השונים, כלומר האזורים העמוסים והפחות עמוסים וכן שעות הפעילות והיקף הניידות, בהתאם לערוך תוכנית עבודה המשלבת שעות איסוף ופינוי הפסולת ביום בהתאם לתנאי חוזה ההתקשרות והדין ונותנת מענה לפי המאפיינים והצרכים של האזורים השונים ביישוב.

5. אי ביצוע שטיפה לפחי אשפה / כלי אצירה לפסולת –

בחודש אוקטובר 2015 העלה גזבר המועצה בפני החברה הקבלנית מ. אינה מקיימת הוראות סעיף 2.9 לנספח ד' בחוזה ההתקשרות דן המחייבת שטיפת כלי האצירה בנפח 240 ליטר וגם 1100 ליטר בתדירות של 4 פעמים בשנה. החברה הקבלנית מ. לא ביצעה שטיפה לפחי האשפה ולא חויבה בקנס בגין כל פח אשפה שלא נשטף. החברה הקבלנית טענה כי ישנם פחי אשפה שבורים או סדוקים והשטיפה עלולה ליצור מפגע תברואתי.

עם זאת, החברה הקבלנית מ. לא ביצעה שטיפה לפחי האשפה התקינים אף פעם במהלך תקופת ההתקשרות ובמיוחד לאחר שהוחלפו פחי האשפה במהלך המחצית השניה לשנת 2017.

במצב זה, יש למפות את מצב פחי כלי האצירה ולעדכן את רשימת פחי האשפה בתדירות חודשית, יש להנחות את החברה לקיים התחייבויותיה במסגרת חוזה ההתקשרות, בכלל זה שטיפת פחי האשפה/כלי האצירה ולשלב זאת בתוכנית העבודה. במקביל, חשוב לפקח על יישום תוכנית העבודה והנחיות המחלקה האחראית, קרי: מחלקת התברואה ואיכות הסביבה, ולחייב את החברה בקנס שנקבע בחוזה ההתקשרות בגין אי קיום התחייבות זו.

6. תקלות בביצוע איסוף ופינוי גזם ופסולת גושית – שירותי מנוף –

נמצא כי לפי רישומי מוקד המועצה ופניות הציבור היו תקלות בביצוע שירות איסוף ופינוי גזם ופסולת גושית באמצעות החברה הקבלנית מ., אפילו מתקבלות פניות חוזרות מדיירים באזורים שונים. אך עלה גם כי שיטת הטיפול לא יעילה, וללא תיאום עם אחראי הפסולת ואיכות הסביבה במועצה.

עלה כי המנוף לא עושה את מלוא השעות. אף גם שירות המנוף לא נעשה לפי תנאי חוזה ההתקשרות, בהתאם להזמנת עבודה בכל אחד מימי השבוע, החל משעה 6:00 ועד 16:00. ובכל יום עבודה, המשאית תבצע לפחות 2 סבבי איסוף בקיבולת מלאה של ארגז המשאית.

דווח כי שירות זה נבדק על ידי אחראי הפסולת ואיכות הסביבה ומשולם לפי השירות בפועל. נוסף על כך, לא התאפשרה שקילת משאית המנוף במאזני הגשר שהיו אמורים להיות מוצבים בתחנת המעבר המקומית במסגרת מרכז 1/2015; אך גם לאחר סגירת האתר / התחנה המקומית.

על המועצה להכין תוכנית עבודה לאיסוף ופינוי פסולת גזם וגושית, לדרוש הנפקת הזמנת עבודה בהתאם, לתעד באופן מלא את השירות שבוצע ולפקח על ביצועו בזמן אמת ולהתרות על כל תקלה או הפסקה או חוסר מדי שבוע. בהתאם לכך לשקף את הביצוע בפועל ואת התאמתו לתנאי ההתקשרות בחשבון המאושר ובמסגרת ההתחשבות עם החברה הקבלנית.

7. חוסר בדיווח על הכמויות שהופנו למחזור והועברו להטמנה והמצאת אישורים מהאתר הקולט –

נמצא כי נכון לסוף שנת 2018 החברה הקבלנית לא הגישה דו"ח חודשי מפורט מאתר הטיפול על כמות הפסולת למטרות מיחזור לפי סוגי הפסולת ואישורי מחזור עבור כל השנים 2015-2018. כמו-כן, לא נמצא טפסי תוכנית עבודה על איסוף אשפה ופסדים לפי מסלול יומי ביצוע המתייחסים למיקום וכמות לפי סוג כלי אצירה והנפח שלו.

על המועצה לקבל את חשבון החודשי על צירופיו, בין היתר דיווח על השקילות, הפסולת שהוטמנה והפסולת הופנתה למיחזור.

8. עיכוב באישור וקליטת חשבונות החברה הקבלנית –

נמצא כי היה עיכוב מסוים לא סביר בקליטת מספר חשבונות שהגישה החברה הקבלנית ובפרט חשבון מנוף לאיסוף ולפינוי גזם ופסולת גושית, מאחר שאחרי הפסולת התעכב באישור החשבון. בחודש נובמבר 2018 הנחה גזבר המועצה לא לקלוט חשבונות קבלניות ופסולת ללא אישורו וקבלת אישורו לקליטת כל חשבון שהוא מערך סך של 40 אלפי ₪. כן סוכם לקיים את ההמלצות להלן.

על מחלקת הגזברות לגבש הנחיות בכתב לענין קליטת חשבונות בהנהלת חשבונות ולענין בדיקת והמצאת חשבון מאושר למחלקת גזברות במסגרת לוח זמנים ובהתאם למתווה עבודה ברור. יש למסור הודעה לספק/לחברה הקבלנית ולגזבר המועצה על סיבת העיכוב באישור החשבון. החשבון כאמור יירשם בהנהלת החשבונות בכרסות חשבונות שלא מאושרים (הפרשות) למעקב ולבקרה. כל חשבון שלא יטופל הוא באחריות המזמין. במידה והמועצה תחויב בגינו, תוטל אחריות אישית למזמין. על גזבר המועצה לבדוק מדי רבעון חשבון שלא נרשמו והזמנות פתוחות.

9. אי שקילת משאיות האשפה בתחנת המעבר בתחילת יום העבודה ובסיום עבודת האיסוף –

נמצא כי מאחר ולא הוצבו מאזני גשר בתחנה המעבר המקומית במסגרת מרכז 1/2015, לא התאפשרה שקילת כל משאית שהחברה הקבלנית מ. העסיקה באיסוף אשפה ופסדים, לפני תחילת יום העבודה ובסיום עבודת האיסוף. בהמשך לאחר סגירת התחנה, המועצה לא הציבה מאזני גשר בשנים 2018-2020 ולכן לא התאפשרה שקילת כל משאית אשפה ופסולת הנכנסת והיוצאת מהישוב.

על המועצה להעמיד תשתית מתאימה להצבת מאזני גשר אשר יוחזקו ויישמרו בצורה תקינה, דבר זה מהווה כלי בקרה משמעותי בזמן אמת בידי המועצה והמחלקה האחראית.

5. ביקורת בנושא ניקיון בכבישי הישוב - עובדי ריג"י

בחודש מאי 2018 ועדת הרכש החליטה לבחור בהצעה הזולה במסגרת הליך הצעות מחיר עבודת חרמש וניקיון בכבישי הכפר. ערך ההצעה הוא 17,700 ₪ לפני מע"מ.

הרקע לבדיקה הוא מידע מסויג שנמסר לביקורת בדבר העסקת הספק הזוכה ואופן ביצוע העבודה.

מטרות הביקורת –

1. לבדוק את חוקיות ותקינות הליך הזמנת השירות.
2. לבדוק את אופן ביצוע העבודה ואת מידת התאמתה לתנאי ההזמנה וההצעה שהוגשה.

הביקורת נערכה בחודש יוני 2018

מועד הביקורת – חודש יוני 2018.

שיטת ופעולות הביקורת –

- איסוף נתונים ומסמכים בנוגע להזמנת עבודת הניקיון בכבישים בתחום המועצה לרבות הליך הצעות המחיר, בחינתם ובדיקתם.
- בירור ופגישה עם מנהל מחלקת התחזוקה שהוא הגורם המזמין ומפקח על ביצוע העבודה.
- בירור מול בעלי תקפידים שונים בעיקר מנהל הרכש.
- עיון בהתכתבויות באמצעות הדוא"ל בין מנהל המחלקה לבין ראש המועצה במהלך בדיקת הביקורת.
- סיכום הממצאים והעברתם מנהל המחלקה המזמין ושלושת בעלי זכות החתימה במועצה.

מהות העבודה –

לפי הצעת הספק הזוכה תבוצענה עבודות חרמש וניקיון בכבישים בישוב למשך 6 ימי עבודה הכוללים צוות של חמישה פועלים וראש צוות וכן ציוד מתאים.

ממצאי הביקורת והמלצות –

בבחינת מכלול המידע והמסמכים עולה כי השירות לא ניתן בהתאם לתנאי ההזמנה וההצעה שהגיש הספק. קרי: 5 עובדים וראש צוות למשך 6 ימים. הספק הפעיל שני עובדים למשך 3 ימים. כמובן יש הבדל בין העמדת והעסקת צוות של 5 עובדים ליום עבודה לבין העסקת שני עובדים ליום עבודה במיוחד במישור התפוקה והיעילות.

היה מצופה ממנהל המחלקה המזמינה ומהספק להודיע למועצה על כך.

כעקרון הספק/הקבלן מחויב לבצע לפי תנאי ההתקשרות/ ההזמנה / המכרז ולא לסטות מכך. במקביל על המועצה באמצעות נציגיה האחראיים לתחום או לנושא השירות, לחייב אותו בכך. היה נכון להפסיק את ההזמנה או לדרוש ביצוע ההזמנה כלשונה וכמתחייב שלצד זה תועדה באופן מפורט הסטייה מתנאי ההתקשרות או ההזמנה או לשדרג אותה להצעה יעילה יותר.

על האחראי לתעד באופן מפורט את העבודות שנעשו בפועל ואת הפערים מתנאי ההזמנה, להעביר הודעה מתאימה לספק וליידע את בעלי זכות החתימה בכך. באשר לתנאי התשלום, יש לעמוד בתנאי התשלום שסוכם.

סיכום כולל לדוח הביקורת בנושא טיפול בפסולת יבשה וגושית ומיחזור –

מעיון בדוח המלא על כל חלקיו עולה מספר ממצאים שחוזרים על עצמם ומחייבים התייחסות המועצה למניעת הישנותם שיפורטו להלן, במיוחד ומאחר ונושא זה כנקבע כיעד מרכזי על ידי הנהלת המועצה ומהווה אחד הנושאים המרכזיים בפעילות המועצה ובהיקף ההוצאה –

1. אי יישום תוכנית אב לניהול פסולת מוצקה ומיחזור משנת 2012, מתן תוקף לה או עדכונה או שדרוג והחלפת תוכנית זו. מדיניות המועצה לא היתה ברורה ומגובשת.

2. היעדר תוכנית אסטרטגית כוללת ניהול סיכונים ואי קיום בחינה תקופתית באמצעות ועדת היגוי או ועדת איכות הסביבה או הדרג המנהל במועצה לניהול הפסולת המוצקה והמיחזור.

3. אי שדרוג מערך המיחזור כולל התשתית למיחזור ולהפרדת פסולת שמיועדת לטיפול או למיחזור במקביל קידום הסברה אינטנסיבית בקרב האוכלוסייה; שיעור המיחזור הכולל הינו נמוך.

4. סטיה או שינוי ביישום תנאי ההתקשרות ו/או הזמנת העבודה בין המועצה לבין הספק, ללא הסדרת השינוי על הכתב והנמקתו.

5. היעדר אמצעי פיקוח ובקרה אפקטיביים ויעילים בזמן אמת על ביצוע השירות, במיוחד שקילת המשאיות ואמצעים טכנולוגיים לבקרה ולמעקב.

6. מחלקת התברואה איכות הסביבה ותברואה התנהלה שנים ללא מנהל שנבחר על דרך המכרז, בהיעדר הדרכה וליווי מקצועי צמוד בשוטף, וללא העמדת משאבים מתאימים כולל כספיים ומשאבי אנוש (לרבות פיקוח סביבתי) לביצוע כל הפעילות והמשימות שהיא אמורה לנהל וליישם.

7. הבקורות לא היו נאותות ובכללותן הבקרה התקציבית; וכן היו ממשקים חסרים בין הפעלת השירות בפועל לבין עדכונה במערך הרכש וההתקשרויות ו/או במערכת ניהול לנושא הפסולת והמיחזור .

5. סיכום : ביקורת פסולת מוצקה ומיחזור – טיפול בגזם ובפסולת יבשה ופסולת גושית

1. ביקורת בענין יישום חוזה ההתקשרות להפעלת תחנת מעבר מקומית לגזם ופסולת גושית ו"יבשה" - מכרז פומבי 1/2015		
עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
להיערך להתנעת וליישום חוזה ההתקשרות, לגבש הנחיות הפעלה ולקבוע מתווה עבודה מוגדר בהתבסס על תנאי ההתקשרות בו ייקבעו הגורמים האחראיים והבקורות הנדרשות.	עלה כי לא התבצעה העבודה הקבלנית בהתאם לדרישות הביצוע כמפורט בנספח ד' לחוזה ההתקשרות, למרות זאת שולמה התמורה לחברה הקבלנית על כמויות הפסולת במחיר של 395 ₪ לטון לאורך התקופה החל מחודש יולי 2015 עד לחודש נובמבר 2017. בנוסף שולם היטל הטמנה בשיעור 50% במחיר של 108 ₪ לטון במשך אותה תקופה. נמצא כי החברה הקבלנית לא ביצעה את העבודה הקבלנית כמצופה ובהתאם לדרישות הביצוע בנספח ד' לחוזה ההתקשרות, בין היתר אספקת אמצעים בקרה ופיקוח ומסירת דיווחים חודשיים, דבר זה מאפשר קיום בקרה אפקטיבית במועד ביצוע העבודה הקבלנית! בד בבד, לא נמצא מסמך או תיעוד כלשהו של הערה או הסתייגות או הנחיה לנושא ביצוע החוזה והעבודה הקבלנית, מצד אף גורם רלוונטי במועצה כולל העובד האחראי על פסולת ואיכות הסביבה!	1. ביצוע העבודה הקבלנית שלא בהתאם לנספח ד' לחוזה ההתקשרות ותשלום התמורה
לעגן כל שינוי בתנאי ההתקשרות בכתב ובאישור בעלי זכות החתימה במועצה, ככל שניתן לעשות זאת לפי אישור היועץ/ת המשפטי/ת למועצה, לאחר בחינה מקצועית והנמקה מתאימה	עלה כי המועצה לא הסדירה את השינוי בביצוע העבודה הקבלנית הינו שונה מהאופן המפורט בנספח ד' לחוזה ההתקשרות מחד, ומאידך לא הפסיקה את הביצוע העבודה הקבלנית שלא כמפורט בנספח ד' כאמור ואת ההתקשרות בכלל. כך עולה כי המועצה לא ערכה נספח לחוזה ההתקשרות או חוזה חדש עקב השינויים בשיטת ביצוע העבודה הקבלנית כמפורט לעיל, באישוריהם של בעלי הזכות במועצה והיועץ המשפטי של המועצה. נמצא כי לא קיימים האישורים הנדרשים לביצוע השינוי, השיקולים והנימוקים לשינוי.	2. שינוי בתנאי ההתקשרות ומכרז 1/2015 - בחינה והסדרה במסמכי ההתקשרות

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>ככל שמתחייב שינוי בתנאי המכרז וההתקשרות, יש להיוועצות ביועץ שערך את המכרז או לא קיבלה חוות דעת מקצועית מתאימה לנכונות השינוי מבחינת המועצה ומהי הדרך הראויה לקיים בקרה ופיקוח יעילים נוכח השינוי.</p>	<p>נמצא כי המועצה באמצעות הגורמים האחראיים והמופקדים על הניהול השוטף לא הסדירה את השינוי המהותי בביצוע העבודה הקבלנית במסמך בכתב חתום על ידי בעלי זכות החתימה ובאישור היועץ המשפטי למועצה. דומה שהמועצה לא קיימה דיונים בנושא זה ולא קיימה היוועצות ביועץ שערך את המכרז או לא קיבלה חוות דעת מקצועית מתאימה לנכונות השינוי מבחינת המועצה ומהי הדרך הראויה לקיים בקרה ופיקוח יעילים נוכח השינוי. אדרבה, נראה שהמועצה באמצעות נציגיה שהיו מיוזעים לענין השינוי בביצוע העבודה הקבלנית אפשרו את השינוי דרך הבלגה, דבר המהווה בפועל הסכמה בשתיקה לשינוי תנאי ההתקשרות והמכרז !!</p>	<p>2. שינוי בתנאי ההתקשרות ומכרז 1/2015 – בחינה והסדרה במסמכי ההתקשרות המשך</p>
<p>להפעיל אתר פסולת או תחנה מקומית לפסולת בהתאם להוראות הדין ולהנחיות המשרד להגנת הסביבה כולל בחינת העבודה המבטיחה קיום הוראות הדין ובקרה יעילה ואפקטיבית.</p> <p>יש למקום להגיש בקשה לתמיכה בהקמת תשתיות לקיום בקרה ופיקוח אפקטיבי על סילוק ופינוי הפסולת המוצקה בתחום המועצה.</p>	<p>עלה כי לאור היעדר אמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים במועד ביצוע העבודה הקבלנית בעיקר מאזני גשר ומערכת צילום במעגל סגור עם שתי מצלמות כנדרש בתנאי המכרז ונספח ד' לחוזה ההתקשרות, ומאחר ולא הועמדו לרשות עובדי המועצה – המנהל שמונה כאחראי על הפסולת והמפקח באתר – אמצעי בקרה ופיקוח חלופיים, לא תועדו סוגי הפסולת, השקילות וכמויות הפסולת שפנו מתחום "תחנת המעבר המקומית" באופן מדויק ומשקף בזמן אמת.</p> <p>עלה כי נקודת איסוף הזמנית / "תחנת המעבר המקומית" לא הופעלה כנדרש בהנחיות המשרד להגנת הסביבה ובהתאם להוראות מפרט מתן השירות הקבוע בנספח ד' לחוזה ההתקשרות. דבר זה לא תקין ולא מתקבל על הדעת ומסכן את המועצה, גם בהיעדר מסמך חדש מנחה ו/או התכתבות לענין החסמים והקשיים המונעים מהצדדים למלא אחר ההנחיות וההוראות כאמור. במצב עניינים זה לא התאפשר לנציגי המועצה – המנהל בפועל האחראי על הפסולת ואיכות הסביבה והמפקח באתר – לתעד את השקילות וסוגי הפסולת באופן מדויק ומשקף תוך שימוש באמצעים טכנולוגיים</p>	<p>3. שיטת ביצוע העבודה בפועל וקיום ההנחיות של המשרד להגנת הסביבה</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
לקיים אמצעי בקרה אפקטיביים מגוונים הן באמצעים טכנולוגיים והן בסיוע אנושי של מפקח מוכשר למילוי תפקיד זה . להפיק לקחים מהתנהלות שהיתה בעבר.	<p>בהיעדר מאזני גשר או כל אמצעי שקילה אחר ב"תחנת המעבר המקומית" הממוקמת בכניסה המזרחית למועצה, לא נשקל כל כלי רכב הנכנס ו/או היוצא משטח התחנה המקומית, גם לא תועדו במערכת צילום במעגל סגור מוגן ומאובטח, אולם התנהל תיעוד מסוים באמצעות המפקח ו/או המנהל שהוסמך על ידי ראש המועצה במקביל, עלה כי במהלך תקופת ביצוע חוזה ההתקשרות מכח מכרז 1/2015, לא היה ליווי של עובד מועצה על בסיס יומי ואפילו שבועי למשאיות יצאו מהתחנה המקומית לאתר טיפול (לגזם, פסולת גושית ו"יבשה", ופסולת בנין) שהפעיל הקבלן באישור המשרד להגנת הסביבה באזור פרדס חנה – כרכור ו/או לתחנת הקצה אליה הובלה הפסולת מהמועצה. לצד זה, החברה הקבלנית לא נתבקשה על ידי אחראי הפסולת ואיכות הסביבה או גורם אחר במועצה, להעביר יומן העבודה שניהלה כשהוא חתום על ידי מנהל העבודה שהתמנה מטעמה, רישומי איתורן ואסמכתאות נוספות.</p> <p>נמצא כי נרשמו תעודות משלוח שכללו מספר רישוי של המשאית, מספר עגלה נגררת, שם הנהג, תאריך הפינוי. עם זאת, לא התאפשרה שקילה של המשאית בכניסה וביציאה מהתחנה ולכל הפחות לא צוין גודל כלי הקיבול. לצד זה, <u>לא נמצאו העתק רישיונות הרכב של המשאיות והעגלות הנגררות בו מצוין סוג וגודל כלי הקיבול, כלומר הכמות המקסימאלית המותרת.</u></p> <p>נמצא כי תעודות משלוח הנ"ל <u>לא</u> היו מקשורות למערך הרכש העירוני או לא היה ממשק אחר.</p> <p>נמצא כי לא התנהל רישום מלא ומשקף לסוג הפסולת ולגודל כלי הקיבול ותיאורו בהתבסס על רישיון רכב ואסמכתאות נוספות כגון : מסלול הנסיעה במערכת איתורן. לצד זה לא היה ליווי על בסיס יומי למשאית בהיעדר שקילה או ממשק לאמצעי טכנולוגי המאפשר ציפייה און ליין במשאית עד שקילתה באתר הטיפול. ללא ספק אמצעי הבקרה והפיקוח לא היו נאותים ומספיק יעילים.</p>	<p>4. יעילות ואפקטיביות בקרות על כניסת כלי הרכב לשטח "תחנת המעבר המקומית"</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>להעמיד לרשות המחלקה המזמינה אמצעים וכלים לקיום בקרה ופיקוח יעילים בזמן אמת ולהעביר הנחיות מתאימות.</p> <p>מומלץ ליווי ועדת איכות הסביבה והפיקוח שלה.</p>	<p>עלה כי השימוש שנעשה בפנקסי השוברים/הקבלות לא התנהל על-פי הנחיות או נוהל גביה שהעביר גזבר המועצה כולל בקרות מובנות ומוגדרות בהליך גביית בגין דמי כניסה לתחנה המקומית! לא ברור האם נבדקה ואושרה חוקיות גביה מסוג זה על ידי היועץ המשפטי למועצה שכהן במועד זה!</p> <p>עלה כי לא נקבע נוהל עבודה או לא הוגדר מתווה עבודה ברור לרישום, תיעוד וגבייה בגין כניסות כלי הרכב לתחנת המקומית מחד, ומאידך לא קוימה ההנחיה של מרכז פסולת ומיחזור במשרד להגנת הסביבה/מחוז חיפה כאמור לענין רישום של כל רכב מוביל פסולת הנכנס לנקודת האיסוף. על פי הנחיה זו היה אמור להתנהל רישום מספר לוחית הזיהוי, שם הנהג, תאריך הכניסה ושעת הכניסה, סוג וגודל (במידה ולא ניתן לדייק אז לציין גודל משוער) של כלי הקיבול בו הגיעה הפסולת.</p> <p>כך עולה גם כי לא התקיימה בקרה יעילה ואפקטיבית על כניסות כלי הרכב לתחנת הפסולת המקומית/נקודת האיסוף הזמנית ועל גביית הכספים בתחנה המקומית. מן הסתם עולה היעדר שימוש באמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים בזמן אמת.</p> <p>נמצא כי ניהול כניסות כלי הרכב לתחנה המקומית/נקודת האיסוף הזמנית לא היה תקין ויעיל והבקרות לא היו נאותות. תמוה שלא קוימו בקרות סדירות ולא התנהל פיקוח שיטתי שנה אחרי שנה!</p> <p>לכאורה עולה חוסר אחידות ואי שוויוניות באשר לניהול הכניסות לתחנה ולגביית הכספים בגינן.</p>	<p>4. יעילות ואפקטיביות בקרות על כניסת כלי הרכב לשטח "תחנת המעבר המקומית" (המשך)</p>
	<p>עלה כי התחנה המקומית הופעלה בקרקע הממוקמת בכניסה המזרחית למועצה, אך לא הופעלה בהתאם לרישיון עסק שניתן לחברה הקבלנית וכבר בחודש יוני 2015 הועלתה הבעייתיות ברישיון עסק בפני מרכז פסולת ומיחזור במשרד להגנת הסביבה/מחוז חיפה, וסוכם כי הנושא ייבדק במחוז. נמצא כי החלה עבודה על היתר בנייה לתחנת המעבר אך לא הושלם בגלל שהייעוד לא מתאים.</p>	<p>5. זיהוי הסיכונים בהפעלת "התחנה" עקב אי הסדרת רישיון העסק ושינויים באופן הביצוע</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לזהות את הסיכונים כתוצאה מאי הפעלת השירות כמצופה, התמשכות או אי התקדמות הטיפול כמתוכנן. על המועצה באמצעות מנהליה האחראיים לנושא לבצע מיפוי והערכה להיקף הנזקים והתרחישים הצפויים כתוצאה מכשל או עיכוב בביצוע או אי מתן אישור/היתר/רישיון הפעלה כדין, ואת עמידת המועצה בדרישות הדין בהקשר זה.</p> <p>לקיים הערכה וליווי תקופתי של ביצוע חוזה ההתקשרות, לפחות אחת לשישה חודשים, ובמסגרת גיבוש תוכנית העבודה השנתית והכנת התקציב השנתי.</p>	<p>נמצא כי החברה לא הגישה בקשה בהתאם להתחייבותה של החברה הקבלנית בחוזה ההתקשרות להגשת בקשה לרישיון עסק להפעלת התחנה מעבר לגזם ופסולת גושית ו"יבשה" במועד תחילת הביצוע ההתקשרות (סעיף 2 (א) לנספח ד'). במקביל, החברה הקבלנית לא העלתה על כתב החסמים והקשיים המונעים ממנה לקיים את התחייבויותיה על פי ההתקשרות, הן בשלב ההבהרות למכרז שהתנהל והן בשלב שלאחר תחילת ביצוע ההתקשרות ובמהלך תקופת הביצוע!</p> <p>לא נמצא תיעוד ולא נתקבל הסבר לענין הפעלת התחנה המקומית בהעדר רישיון עסק ובמיוחד עדכון בדבר הנחיות המשרד להגנת הסביבה עקב הבעייתיות שהועלתה ברישוי העסק בחודש יוני 2015. לא רק זאת אלא שיטת ביצוע העבודה הקבלנית אינה תואמת לדרישות המפרט שנקבעו בנספח ד' לחוזה ההתקשרות ולהנחיות המשרד להגנת הסביבה כפי נדון לעיל, בעיקר לענין אחסון הפסולת אך ורק בתוך מכולות, הקמת גדר אטומה, ופינוי כל הפסולת מהאתר לקראת כל סוף שבוע.</p> <p>המועצה לא התייעצה עם היועץ שערך את המכרז לענין הבעייתיות ברישוי עסק והשינוי בשיטת העבודה מדרישות המפרט – נספח ד' לחוזה ההתקשרות, על מנת להפעיל את התחנה באופן המקובל בנסיבות הענין וכנדרש בדין בתיאום מלא עם הגורם האחראי לנושא במשרד להגנת הסביבה, <u>לכל הפחות בתקופת הניסיון של 6 החודשים הראשונים להתקשרות</u>, ובכך להפחית את הסיכונים הכרוכים בהפעלת אתר / תחנה ללא רישיון עסק מתאים וביצוע שאינו תואם להוראות חוזה ההתקשרות שנחתם עקב המכרז שנערך.</p>	<p>5. זיהוי הסיכונים בהפעלת התחנה עקב אי הסדרת רישיון העסק ושינויים באופן הביצוע</p> <p>(המשך)</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>על המועצה לקדם ניהול אסטרטגי בכלל ובנושא ניהול מערך הפסולת ואיכות הסביבה בפרט.</p>	<p>לא נמצא, לא הוצג ולא נמסר לביקורת נספח לחוזה עקב השינוי ו/או סיכום דיון ואישורים נוכח הנסיבות כאמור ו/או הנחיות חדשות בתיאום עם יועץ המכרז ו/או המשרד להגנת הסביבה לענין המשך הפעלת התחנה/נקודת האיסוף הזמנית, שיטת העבודה המתחייבת שתבטיח אמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים ויעילים על ביצוע השירות וכן קיום ממשקים מתאימים, ותשלום התמורה נוכח שינוי זה, ככל וניתן אישור משפטי לסטות מהוראות המכרז שנערך.</p> <p>עלה היעדר ניהול אסטרטגי במועצה. במסגרת הניהול האסטרטגי שבאחריות מנכ"ל המועצה לקיים, מקדמים תוכנית עבודה מערכתית מבוססת על ניהול סיכונים; מעקב אחר מתן השירות, התפעול וביצוע ההתקשרויות בתום תקופת הניסיון ובמהלך תקופת ההתקשרות; סנכרון ומעקב אחר התקדמות התהליכים הקשורים לאותו ענין, דוגמה הליכי הרישוי, לשם השגת יעדי הארגון ועמידה בהוראות הדין.</p>	<p>5. זיהוי הסיכונים בהפעלת "התחנה" עקב אי הסדרת רישיון העסק ושינויים באופן הביצוע (המשך)</p>
<p>לא לאפשר הצטברות פסולת במיוחד פסולת דליקה במשך שבועות וחודשים ללא טיפול כולל סילוק ופינוי לאתר טיפול / מיחזור מורשה על ידי המשרד להגנת הסביבה.</p>	<p>עלה כי העבודה הקבלנית לא בוצעה בהתמדה וברציפות לאורך כל תקופת התקשרות. נמצאו פרקי זמן במהלך תקופת ההתקשרות בהם לא בוצעו איסוף והובלת פסולת מהתחנה לאתר הטיפול שמפעילה החברה הקבלנית בפרדס חנה, ברציפות וללא השהיות והפסקות. היו חודשים במיוחד בשנת 2017 שלא היו פינויים כלל וכלל כלומר היו הפסקות.</p> <p>בנוסף נמצא בחודשים מסוימים היו השהיות כך שהפינויים לא התבצעו מדי שבוע ברציפות ובהתמדה. אף אחראי הפסולת מסר כי "הפינוי נעשה פעם או פעמיים בחודש והכל תחת אילוץ בגלל צווי הניקיון"!</p>	<p>6. תדירות הפינוי, העמסת והובלת הפסולת מהתחנה המקומית לאתר הטיפול</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לקבוע נוהל עבודה בנושא הטיפול בחשבונות המוגשים המתייחס לאסמכתאות שיש להגיש לחשבון, בין היתר תעודות שקילה חתומות, אישורים חתומים על ידי אתר המיחזור או אתר ההטמנה המעידים על ביצוע המיחזור ו/או ההטמנה, בדיקת ואישור החשבון המוגש, קליטת החשבון במערכת הנהלת החשבונות, הכנת פקודת זיכוי תשלום ואישורה ובהתאם הכנת פקודת תשלום והתשלום החשבון בהתאם לתנאי ההתקשרות.</p> <p>לקבוע נוהל עבודה בנושא הטיפול בחשבונות המוגשים המתייחס לאסמכתאות שיש להגיש לחשבון, בין היתר תעודות שקילה חתומות ונושאות פרטי החברה/העסק, אישורים חתומים על ידי אתר המיחזור או ההטמנה המעידים על ביצוע המיחזור ו/או ההטמנה, בדיקת ואישור החשבון המוגש, קליטת החשבון במערכת הנהלת החשבונות, הכנת פקודת זיכוי תשלום ואישורה, ובהתאם הכנת פקודת תשלום והתשלום החשבון בהתאם לתנאי ההתקשרות.</p>	<p>בדיקת חשבון חודשי על צירופו ואישורו – עלה כי החברה הקבלנית הגישה חשבונות חודשיים למועצה לא חתומים, בצירוף ריכוז/דוח שקילות מפורט שאינו חתום על ידי בעלי זכות החתימה של החברה ולרוב לא נושא שם האתר/החברה ומספר התאגיד. לרוב החשבונות שהוגשו מלבד חשבון לחודש מאי 2015 צורפו תעודות שקילה לא חתומות על ידי השוקל, הנהג ומקבל המטען ! לכן קיים חשש כי תעודות השקילה הוצאו בדיעבד !</p> <p>נמצא כי מאחר ולא הוצבו מאזני גשר בשטח בתחנה המקומית, החברה הקבלנית לא צירפה לחשבונות החודשיים טופס דיווח על שקילות הפסולת לסוגיה השונים מדי חודש בחתימת מנהל העבודה בתחנה המקומית והחברה הקבלנית. בנוסף החברה הקבלנית לא צירפה לחשבון החודשי טופס דיווח על כמויות הפסולת שהועברה למחזור במפעלי מחזור כנדרש בנספח ד' לחוזה ההתקשרות.</p> <p>אף לא הוגש יומן עבודה מפורט ולכאורה לא הומצאו תעודות כיול מתאימות למאזני הגשר ששקלו את הפסולת באתר הטיפול שהן בתוקף לאורך תקופת ההתקשרות. יצוין כי הוצג לביקורת העתק תעודת כיול מאזני גשר בתוקף מתאריך 21.6.2017 עד לתאריך 20.6.2018.</p>	<p>8. הגשת חשבונות חודשיים עבור "העבודה הקבלנית" והתמורה הנדרשת</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>ראה המלצות פרטניות לענין אישור החשבון בדוח</p>	<p>גם עלה כי <u>לא נעשתה בדיקה מדגמית</u> שיטתית ותדירה לכמויות הפסולת שהועמסו משטח התחנה לאתר הטיפול, ולכמויות שנקלטו בשטח התחנה המקומית מכלי רכב פרטיים ומשאית מנוף שהפעילה החברה הקבלנית במכרז 16/2014.</p> <p>נמצא כי לא נבחנו אמצעי בקרה ופיקוח חלופיים, דוגמת השכרת מאזני גשר והצבתו בשטח מוגן מאובטח בתחנה או בצמוד לה; ליווי נציג מועצה כשהוא מצויד באמצעי תיעוד והנחיות עד לאתר הטיפול אליו הועברה הפסולת וקבלת העתק חתום מתעודת השקילה/הקבלה באתר און-ליין. בד בבד, ניהול יומן עבודה יומי אליו יצורפו תעודות קבלה/שקילה חתומות.</p> <p>במקביל, נמצא כי המועצה באמצעות המערך הניהולי כולל מחלקת הגזברות והמחלקה המזמינה לא קיימה בקרה תקציבית ולא פעלה באמצעות מערך הרכש העירוני.</p> <p>עלה כי אין מתאם בין הגדרת סוג הפסולת בתעודות המשלוח שהמועצה הנפיקה לבין סוג הפסולת בחשבון ובריכוז השקילות שהחברה הקבלנית הגישה ביחס למרבית החשבונות. אף גם לא היה מתאם בסוג הפסולת בין החשבון וריכוז השקילות שהוגש לבין חלק מתעודות הקבלה!</p> <p>בדיקת התאמת הכמויות ותעריף היטל ההטמנה לפי סוגי הפסולת בתעודות משלוח ותעודות קבלה –</p> <p>עלה כי קיימת התאמה בין ריכוז השקילות שצורף לחשבון לבין תעודות הקבלה/השקילה שצורפו ומתייחסות לאותה תקופה כמעט מלאה. כמו-כן, נמצאת התאמה בפרטים של כלי הרכב ותאריך הפינוי שצוינו ברוב תעודות המשלוח לבין ריכוז השקילות שצורף לחשבון המוגש ותעודות הקבלה שמתאימות לו.</p> <p>עם זאת, בהשוואה בין הגדרת הפסולת בתעודות המשלוח שרשם נציג המועצה ממחלקת התברואה ואיכות הסביבה לבין הגדרת הפסולת בחשבון וריכוז השקילות שהגיש הקבלן ולבין תעודות הקבלה/שקילה עולה אי התאמה, בשל כך עולה חשש כי הכמויות לא סבירות, במיוחד בסוג הפסולת שהוגדרה גזם!</p>	<p>8. גשת חשבונות חודשים עבור "ביצוע העבודה הקבלנית" והתמורה הנדרשת (המשך)</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לקיים בקרה סדירה באמצעות המחלקה המזמינה ו/או קצין רכב על הרכבים המופעלים בשירות המועצה, רישיונות הרכב ותעודות הביטוח, ולשמור בידיה העתק מכל רישיון רכב ותעודת ביטוח בתוקף.</p> <p>על המחלקה המזמינה לבדוק את שלמות הדיווח על פסולת למיחזור כל צירופיו, מדי חודש וכחלק מהחשבון החודשי המוגש.</p> <p>בהתאם לבדיקה זו, לאשר את החשבון בתעריף היטל ההטמנה המתאים לפסולת, ולהפחית את הכמות אשר אומת כי הופנתה למיחזור ולא לשלם בגינה היטל הטמנה.</p> <p>על המחלקה המזמינה לאשר תשלום היטל הטמנה בהתאם לסוגי הפסולת שפינתה החברה באותו חודש בהתבסס על תיעוד מלא, אותנטי ומשקף בזמן אמת.</p> <p>כתנאי לאישור החשבון לתשלום על-ידי המחלקה המקצועית לדרוש אסמכתאות למיחזור ולהטמנה כפי מחויבת החברה הקבלנית לעשות, ולתעד באופן יותר אפקטיבי ובזמן אמת את סוג ומשקל הפסולת שהועמסה והועברה לאתר הטיפול. דבר זה מאפשר בחינת תעריף ההטמנה המתאים וההוגן לאותו סוג/סוגי פסולת שפונתה באותו חודש.</p>	<p>עלה כי בהעדר שקילה בזמן אמת, לא ניתן לדעת אם משאית הפסולת נסעה במשקל המותר. שוב עולה חשיבות שקילת המשאית בזמן אמת, בין היתר כדי לוודא שמשאית הפסולת נסעה במשקל המותר ולא במשקל החורג, בכך להפחית את הסיכון הכרוך בכך.</p> <p>עלויות היטל ההטמנה שחויבה המועצה לשלם ואושרו –</p> <p>נמצא כי החברה הקבלנית הגדירה את הפסולת שפונתה מהתחנה המקומית באופן קבוע "פסולת מעורבת" למעט חודש נובמבר 2017 (הוגדר סוג הפסולת בחשבון – גזם מעורב), וחייבה את המועצה בתעריף קבוע של 108 ₪ לטון בגין 50% מהכמות שפונתה משטח התחנה המקומית לאתר הטיפול בפרדס חנה עבור התקופה הנמשכת בין חודש יולי 2015 לחודש נובמבר 2017. עם זאת באשר לחודשים מאי ויוני 2015 לא חויבה המועצה בהיטל הטמנה בגין הפסולת המעורבת שפונתה כפי שהגדירה החברה הקבלנית בחשבון.</p> <p>תמוה שהחברה הקבלנית לא ראתה לנכון לחייב את המועצה המקומית בהיטל ההטמנה עבור החודשיים הראשונים לתקופת ההתקשרות (לאחר פינוי הכמות התחלתית במכרז), למרות שמדובר באותו סוג של פסולת כהגדרת החברה הקבלנית, דהיינו : פסולת מעורבת, ולמרות שלא השתנה סטאטוס הרישוי של האתר המקומי ותנאי חוזה ההתקשרות המחייבים את החברה הקבלנית עקב המכרז שנערך לפני כשלושה חודשים למועדים אלה.</p> <p>אילו היתה החברה ממשיכה לא לחייב את המועצה בהיטל הטמנה בשל אי שינוי הנסיבות, היה נחסך סכום. לחילופין אילו היתה החברה מחייבת בתעריף של היטל ההטמנה בהתאם לסוג הפסולת, היה נחסך סכום מסוים. ראה הדוח.</p> <p>נמצא כי חסר אישורי הטמנה של הפסולת באתר הטמנה מורשה ומאושר; חסר תעודות משלוח ותעודות שקילה מהאתר המורשה אליו הועברה הפסולת להטמנה/ למיחזור. כן לא נמצאו קבלות המעידות על הסכומים ששילמה החברה הקבלנית בגין כך.</p>	<p>8. הגשת חשבונות חודשים עבור ביצוע "העבודה הקבלנית" והתמורה הנדרשת</p> <p>(המשך)</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לקיים את תנאי ההתקשרות לענין תשלום התמורה המאושרת שאינה במחלוקת במועד הקבוע בחוזה ההתקשרות ולקבל חשבונית מס וקבלה מעידה על ביצוע התשלום. ככל שהיתה מחלוקת והשגה, יש להודיע לספק/לקבלן באופן פורמאלי על כך.</p> <p>לקבוע מחיר אחר בהיוועצות ביועץ המכרז והיועץ המשפטי, ולקיים את תנאי ההתקשרות לענין תשלום התמורה המאושרת שאינה במחלוקת במועד הקבוע בחוזה ההתקשרות ולקבל חשבונית מס וקבלה מעידה על ביצוע התשלום.</p> <p>ככל שהיתה מחלוקת והשגה, היה ראוי ונכון להודיע לחברה הקבלנית באופן פורמאלי על כך.</p> <p>עם סיום ההתקשרות, מומלץ לערוך התחשבות עם החברה הקבלנית/הספק.</p>	<p>התמורה שנדרשה ואושרה – הבדיקה העלתה החברה הקבלנית הגישה חשבונות חודשיים בתעריף קבוע של 395 ₪ לטון החל מחודש יולי 2015 עד לחודש נובמבר 2017, כקבוע בנספח ה' לחוזה ההתקשרות בגין ביצוע העבודה הקבלנית כפי נדון לעיל. באשר לחודש מאי ויוני 2015 הגישה החברה הקבלנית חשבון חודשי בתעריף של 320 ₪ לטון. בהנחה שהכמויות הן נכונות, אילו היתה החברה הקבלנית ממשיכה לחייב את המועצה באותו תעריף של 320 ₪ לטון במקום 395 ₪ לטון, כלומר הפרש של 75 ₪ לטון, וזאת מאחר ולא הופעלה התחנה לפי המכרז, היה נחסך סכום מסוים. ראה פירוט בדוח</p> <p>נמצא כי לא שילמה לחברה הקבלנית בהתאם לתנאי התשלום שנקבעו בחוזה ההתקשרות במהלך תקופת ההתקשרות, במיוחד החל מחודש נובמבר 2016.</p> <p>נמצא כי עם "הסתלקות" החברה הקבלנית מביצוע ההתקשרות ולאחר ניקוי האתר בחודש נובמבר 2017, <u>לא נערכה התחשבות עם החברה הקבלנית ובהתאם לה לא הוסדר התשלום</u>; לכל הפחות בנטרול החשבונות בסכומים הגבוהים שהיו במחלוקת ובייחוד חשבונות חודשי קיץ 2017. אף ללא קיזוז כל סכום מהתמורה.</p> <p>לחילופין, לא נמצא וככל הנראה לא נשלחה הודעה פורמאלית או השגה מהמועצה לחברה הקבלנית בדבר הסכומים והכמויות שבמחלוקת והסתייגותיה.</p> <p>עלה כי עם סיום ההתקשרות לא נערך בירור והתחשבות עם החברה הקבלנית, בכך לחסכון הגשת תביעה כספית נגד המועצה.</p>	<p>8. הגשת חשבונות חודשיים עבור "העבודה הקבלנית" והתמורה הנדרשת (המשך)</p>

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>על המועצה באמצעות אחראי פסולת ואיכות הסביבה במועצה לבדוק את שלמות הדיווח על פסולת למיחזור כל צירופיו, מדי חודש וכחלק מהחשבון החודשי המוגש. בהתאם לבדיקה זו, לאשר את החשבון בתעריף היטל ההטמנה המתאים לפסולת יבשה וגושית שאינה מכילה שאריות מזון ולהפחית את הכמות שאומת כי הופנתה למיחזור ולא לשלם בגינה היטל הטמנה.</p> <p>לקיים בקרות נאותות.</p> <p>מומלץ שהמועצה באמצעות נציגיה האחראיים במחלקות התברואה ואיכות הסביבה והגזברות תאשר תשלום היטל הטמנה בהתאם לסוגי הפסולת שפינתה החברה באותו חודש בהתבסס על תיעוד מלא, אותנטי ומשקף בזמן אמת.</p> <p>לקיים מעקב אחר העמידה ביעדים בכללותם יעדי המיחזור וההתייעלות האנרגטית.</p>	<p>נמצא כי החברה הקבלנית לא הגישה <u>לכל חשבון חודשי</u> שהוגש למועצה טופס דיווח עם נתונים של פסולת שהופרדה למטרות מחזור בהתאם לטופס הדיווח שהוזכר לעיל. לעומת זאת, החברה הקבלנית הגישה למועצה ריכוז/דיווח שנתי על נתוני הפסולת שנקלטו באתר הטיפול בפרדס חנה והופרדה למטרות מיחזור, שלא בהתאם לטופס הדיווח על הפסולת שהועברה למיחזור במפעלי מחזור האמור, אפילו לא צוין תאריך בטופס ולא נחתם על ידה!</p> <p>מהריכוז השנתי הנ"ל עלה כי שיעור הפסולת הממוינת שהועברה למטרות מיחזור הינו פחות מ-50% מכמות הגזם והפסולת הגושית ויבשה שנקלטה מהמועצה באתר הטיפול. תמוה כי יחס בין הפסולת הממוחזרת לפסולת המוטמנת של 30% / 70% – שגם לא נתמכו באסמכתאות מתאימות מאתרי הטיפול והמיחזור המורשים – נשמר במשך כ-3 שנים להתקשרות!</p> <p>לא רק זאת אלא החברה הקבלנית חייבה את המועצה בתשלום היטל הטמנה בתעריף של פסולת מעורבת באופן קבוע, קרי : 108 ₪ לטון, על 50% מכמות הפסולת שנקלטה מהמועצה באתר הטיפול שהחברה הקבלנית מפעילה!</p> <p>עלה שהחברה הקבלנית לא חייבה את המועצה לשלם היטל הטמנה בהתאם לסוג הפסולת שפונתה בפועל באישור מנהל העבודה בתחנה המקומית, המפקח באתר/ מנהל הפסולת ואישור אתר הטיפול הקולט!! לא סביר ולא נכון שהפסולת שנקלטה באתר הטיפול מהמועצה היתה פסולת מעורבת במשך כ-3 שנים תקופת ההתקשרות!! במקביל, נציגי המועצה במיוחד המחלקה המזמינה לא בחנו מדי חודש את הפסולת שהופנתה לטיפול ולמיחזור באתרים מורשים ואת הפסולת שהוטמנה בהתבסס על אישורים מתאימים ומהימנים מהאתרים המורשים לכך, אליו הופנה הפסולת לאחר מיון וההפרדה באתר הטיפול הקולט!! ברור לחלוטין כי לא התקיימו בקרות נאותות ביחס לנושא מחזור הפסולת מדי חודש!</p>	<p>9. היקף מיחזור הפסולת המופנית והתייעלות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>להקצות משאבים כספיים נאותים לביצוע ההתקשרות ולהפעיל את מערך הרכש העירוני כדי להיערך ולשלוט בהוצאות. במידה וישנה חריגה בתקציב, יש לבחון נושא התקצוב מחדש.</p> <p>לקיים בקרות תקציביות סדירות, בד בבד לקבוע נהל עבודה מתאים לטיפול בחשבונות והתשלומים.</p> <p>לקבוע נהל עבודה מתאים לטיפול בחשבונות והתשלומים.</p>	<p>עלה כי לא נקבע נהל להפעלת השירות ולטיפול בחשבונות שהחברה הקבלנית מגישה כולל קליטה במערכת הנהלת החשבונות ותשלום התמורה, וגם קיום בקרות תקציביות.</p> <p>מבדיקת נתוני הביצוע התקציב במערכת הנהלת חשבונות של המועצה בשנים 2015-2017 עלה כי הביצוע הוא בחריגה מהותית מהתקציב המעודכן במערכת הנהלת חשבונות של המועצה.</p> <p>עלה כי חרף העלייה בכמויות ובהוצאות הפסולת הגושית והגזם והביצוע התקציבי שלא בהתאם לתקציב המאושר אלא בחריגה מהותית ובלתי סבירה מהתקציב המעודכן שנה אחרי שנה, לא נבחן נושא התקצוב מחדש והפעלת מערך הרכש על מנת להגביר את היערכות התקציבית ואת הבקרות התקציביות והשליטה בהוצאות, דבר זה מעיד על היעדר בקרות תקציביות סדירות.</p>	<p>10. הבקרה התקציבית והביצוע התקציבי</p>
<p>לבחון את התקצוב והקצאה נאותה של המשאבים הכספיים נוכח הביצוע התקציבי שבחריגה מדי שנה.</p> <p>לערוך בקרות סדירות תפעוליות ותקציביות אחר ביצוע ההתקשרות לכל הפחות אחת לרבעון.</p>	<p>נמצא כי היתה עלייה בכמויות הפסולת לרבות הגושית והגזם ובהוצאות בגין בשנים 2015-2017. אפילו מעבר לשיעור גידול האוכלוסייה המקובל של 3-5% בשנה.</p> <p>כך גם מחלקים את כל כמות הפסולת לשנת 2017 יוצא בממוצע 810 טון לחודש ובוחנים את שיעור גידול באוכלוסייה באותה שנה ובהתחשב בעובדה כי השטח פונה לחלוטין בשנים שקדמו ובמיוחד שנת 2015, בבחינת הכניסות הפרטיות שהוצגו לעיל והוצאות הפעלת מנוף על ידי החברה הזוכה במכרז 16/2014, קשה לביקורת לקבל את העלייה בכמויות ובהוצאות בין שנת 2016 לשנת 2017 בפרט והיותה סבירה !!</p>	<p>11. גידול בכמויות הפסולת ובהוצאות</p>

2. ביקורת בענין המשך הפעלת אתר פסולת עד להתפרצות אש

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>מומלץ להפעיל אתר המקומי לפסולת כנדרש בהנחיות המשרד להגנת הסביבה, בין בעצמה ובין באמצעות קבלן במסגרת מכרז תפעול וניהול לאתר, ולא לאפשר שפיכת פסולת באתר זה באופן לא מבוקר וללא טיפול הולם כולל פתרון קצה, כלומר הובלת הפסולת לאתר טיפול/ מחזור.</p> <p>לקבוע תוכנית אב לפסולת מוצקה חדשה ולגבש תוכנית עבודה ויעדים רב-שנתיים ושנתיים. על המועצה לטפל בפסולת ולמנוע היווצרות מפגעים.</p> <p>במקביל, חשוב לקדם את הפרדת גזם מפסולת יבשה – נקודות איסוף ומיחזור אזוריות, דבר שעשוי לייעל את עבודת הפינוי ולהוזיל את העלויות באופן משמעותי לטווח זמן ארוך.</p> <p>לבחון הפעלת אתר אזורי לטיפול בפסולת יבשה וגזם.</p> <p>לא ניתן לסטות או להרחיב את ההתקשרות עם החברה הזכיינית של החברה למשק וכלכלה אלא לאותו סוג עבודה ולסעיפים שנכללו בהתקשרות המסגרת.</p>	<p>עלה כי האתר המקומי היה אמור להיסגר, אך בפועל נמשכה שפיכת הפסולת בו! רוב התנאים לא קוימו! למרות החשיבה הסדורה לסגור את האתר ולשנע את הפסולת ישירות לאתר טיפול, המשיכה המועצה להפעיל אתר המקומי ללא תוכנית ניהול סדורה זהירה ללא פתרון קצה חרף הערתו של אחראי הפסולת ואיכות הסביבה, בכך נחשפה המועצה לסיכונים שונים כולל סיכון כלכלי.</p> <p>עלה באופן ברור כי המועצה המשיכה להחזיק את האתר המקומי, בעוד שלא נמנעה כניסת הפסולת לאתר ולא פונתה הפסולת מהאתר המקומי! במקביל, לא הושלם הגידור, לא הוצב משקל ולא נתקבל אישור כיבוי אש! כלומר המועצה לא תפעלה את האתר כנדרש מחד, ומאידך המועצה לא פינתה את האתר לאור סיכום המשרד להגנת הסביבה הנ"ל ולא מנעה את כניסת הפסולת לאתר המקומי.</p> <p>נמצא כי עם ניקוי האתר המקומי הממוקם בכניסה המזרחית למועצה באמצע חודש נובמבר 2017, סוכם להפעיל שמירה למשך 24 שעות ביממה למשך חודש ימים כדי למנוע ממשליכי פסולת להציף את האתר המקומי. לשם כך "הוזמנו" שירותי שמירה ואבטחה מהחברה הזוכה במכרז השמירה במוסדות החינוך שערך המשכ"ל, לא נעשה דרך הליך הצעות מחיר או מכרז, למרות שהסכום המצטבר מחייב ניהול מכרז.</p> <p>אף גם לא הובא לבדיקת היועצת המשפטית למועצה, ולא נתקבל פטור מחובת קיום מכרז.</p> <p>בסיור שנערך בחודש 2/2018 כי האתר המקומי אינו מטופל והוא פרוץ בצד צפון - מזרח!! באתר נמצאו כמויות הפסולת היבשה ובייחוד גזם וקרטון שהיו באתר המקומי הן גדולות ומהוות פוטנציאל לדליקה!! במועד זה, נערמה הפסולת באתר המקומי ולא פונתה לאתר סילוק/ טיפול מורשה.</p>	<p>1. המשך הפעלת האתר המקומי – אי קיום הנחיות המשרד להגנת הסביבה ופתרון קצה</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לגבש התקשרות מוסדרת לאחר בחינה מקצועית מקדימה במעורבות הגורם האחראי במועצה.</p> <p>לא לאפשר שפיכת פסולת באתר בכניסה המזרחית ולא בשום מקום אחר אלא באתר מורשה לכך על פי דין. יש לתקצב שירות זה ולשנע את הפסולת מדי יום לאתר טיפול מורשה.</p> <p>ניתן לשפוך את הפסולת לתוך מכולה גדולה (בתקופת האיחוד רכשו מכולות כאלו!) ולשנע לאתר טיפול מורשה.</p> <p>למנוע הישנות מקרה של ניהול מכרז זוטא לא תקין – פניה במכרז זוטא/סגור ולא בדרך מכרז פומבי תיעשה באמצעות מנכ"ל המועצה מתוך רשימת ספקים וקבלנים שאישרה ועדת המכרזים, כשיש מספיק מציעים בתחום השירות המבוקש.</p> <p>בהתייחס לאמירה כי לא נגישים מציעים למכרזים שכבר נוהלו או ניגש מציע אחד בלבד, יש מקום לבדוק זאת לעומק ולבחון דרכים לשפר את שיטת הפרסום והפניה למציעים, במקביל לעמידת המועצה בהתייבויותיה כלפי הספקים שלה.</p>	<p>עלה כי לשם ניקוי האתר המקומי, המועצה באמצעות הדרג המנהלי שלה, אבל ללא שיתוף המחלקה האחראית, ניהלה מספר הליכים לפינוי הפסולת מהאתר המקומי אך ללא בחינה מקצועית ותוכנית מגובשת וסדורה, פועל יוצא מכך התמשכו הליכי הטיפול ולא פונתה הפסולת שנערמה באתר אלא חלק ממנה עד לחודש מאי 2018.</p> <p>נמצא כי בוצע פינוי חלקי לפסולת במסגרת הליך הצעות מחיר לטיפול בפסולת גושית וגזם שהתנהל בחודש מרץ 2018. הליך זה נועד כהליך זמני לפני היציאה למכרז. ההצעה היחידה שהתקבלה במסגרת הליך זמני הנ"ל, היא של ספק לא מוכר ורשום בספרי המועצה; וההצעה היא של חברה חדשה שהתאגדה בחודש ינואר 2018 כמובן אינה במאגר הספקים של המועצה!</p> <p>נמצא כי לא פורסם מכרז פומבי! עלה כי היתה חשיבה לפטור ממכרז. <u>היועצת המשפטית הסבירה</u> כי לא אישרה הליך הפטור ממכרז בשל העובדה כי המועצה יכלה לפרסם מכרז בחודש מרץ או אפריל לכל המאוחר.</p> <p>נמצא כי הפניה במכרז סגור או זוטא 6/2018 ולא בדרך מכרז פומבי נעשתה לספקים ברשימה שמנהל היועץ למכרז, אך לא היתה פניה לספקים מתוך רשימת הספקים והקבלנים שאישרה ועדת המכרזים במועצה, אף גם כאשר א היה מספיק ספקים בתחום נושא השירות המבוקש!</p>	<p>2. הזמנת שירותי פינוי מצבור פסולת יבשה מהאתר המקומי לפני השריפה</p>
<p>להפיק לקחים מניהול אתר הפסולת ואירוע השריפה באתר כולל הכנת נוהלי עבודה ברורים ובפרט אופן בדיקת ביצוע עבודות פינוי הפסולת, התייעוד המשקף הנדרש והבקורות שיש ליישם, בדיקת החשבון והאסמכתאות, הליך הזמנת שירותים לרבות במקרה שבר.</p>	<p>נמצא כי בוצעה עבודת פינוי של שאריות הפסולת באתר המקומי בסמוך למועד ההשתלטות על השריפה, ללא התקשרות מוסדרת וללא ליווי של מחלקת התברואה ואיכות הסביבה ואפילו של יועץ בתחום, ובהיעדר אמצעי בקרה אפקטיביים של תיעוד מלא ומשקף בזמן אמת, שקילת המשאיות וליווי המשאית לאתר הטיפול.</p>	<p>3. שריפה באתר וביצוע פינוי שאריות הפסולת לאחר השריפה</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לערך חקירה לנסיבות ולסיבות של דליקה עצמה ושל היועצות מצבור הפסולת לאחר שנוקה האתר בחודש נובמבר 2017.</p> <p>כלקח נלמד, מומלץ לבצע מיפוי ובדיקה מקדימה, רצוי בתוכנית מגובשת וסדורה ובמעורבות ושיתוף המחלקה האחראית על תחום זה, קרי: מחלקת התברואה ואיכות הסביבה, אפילו גם להיוועץ במומחה בתחום ובמיוחד היועץ לאיכות הסביבה שהועסק במסגרת פרויקט סביבה שווה.</p> <p>לצד זה, חשוב להסדיר את תנאי ההתקשרות ואת אופן ביצוע עבודת פינוי האתר, וזאת לפני תחילת הפינוי ובמהלך הביצוע או בסמוך לו כמקובל בעבודת שבר.</p>	<p>עולה באופן ברור כי התנהלות המועצה במהלך ביצוע עבודות פינוי שאריות הפסולת לאחר השריפה לא היתה זהירה וסבירה ולא תקינה בעליל.</p> <p>היעדר ליווי ופיקוח מקצועי של מחלקת התברואה ואיכות הסביבה או יועץ לאיכות הסביבה</p> <p>לא נמצאת תוכנית עבודה ו/או הנחיות ביצוע לפינוי ולניקוי האתר לאחר בחינה מקדימה של מחלקת התברואה ואיכות הסביבה או יועץ לאיכות הסביבה.</p> <p>עלה כי הפינוי נעשה ללא ליווי של מי ממחלקת התברואה ואיכות הסביבה ובפרט אחראי הפסולת ואיכות הסביבה, ועל-פי הברור הפינוי נעשה ללא תיאום, ללא שיתוף וללא מעורבות של מי מהמחלקה האחראית לנושא איכות הסביבה לרבות הפסולת.</p> <p>היעדר תיעוד משקף ואמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים בזמן אמת מטעם המועצה</p> <p>לא נמצא תיעוד משקף ומלא במהלך פינוי האתר של נציג המועצה ובפרט של מנהל מחלקת התחזוקה, לאמצעי הבקרה והפיקוח שהוא ערך על ביצוע העבודה, סוג הפסולת והכמויות.</p> <p>עלה כי לצד זה לא הועמדו לרשות מנהל התחזוקה אמצעי בקרה אפקטיביים לתיעוד הפסולת שפונתה, החשוב ביותר הוא כי שלא נשקלו המשאיות באתר. לחילופין לא היה ליווי של מפקח מטעם המועצה מצויד בהנחיות ובאמצעי בקרה ופיקוח לכל כלי רכב שהעמיס את הפסולת מהאתר והוביל אותה לאתר טיפול.</p> <p>נמצא כי לא היה תיעוד אותנטי וצמוד של נציגי המועצה לענין פרטי כלי הרכב והנהגים שהעמיסו את הפסולת, תאריכים ושעת היציאה של כל כלי רכב מהאתר לאתר הטיפול.</p>	<p>3 (א). פינוי שאריות הפסולת לאחר השריפה – ביצוע העבודה והבקרות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>להעמיד אמצעי בקרה אפקטיביים ולקיים פיקוח תדיר בזמן אמת, בהתאמה לסוג הפסולת ומהות העבודה, רצוי בשיתוף המחלקה האחראית על התחום ו/או יועץ מומחה בתחום.</p> <p>לקיים אמצעי בקרה ופיקוח אפקטיביים ויעילים בזמן אמת, מטעם המועצה באמצעות המחלקה האחראית/המפקח שמונה לכך, במהלך ביצוע עבודות הפינוי של האתר, לאורך כל תקופת הביצוע באופן שוטף וצמוד.</p> <p>להפעיל שקילה למשאיות בזמן אמת.</p> <p>לנהל רישום ותיעוד מלא ומשקף של כלי רכב שמופעלים בשירות החברה הקבלנית כולל למועדי הפינוי ופרטי כלי הרכב והנהג.</p> <p>אף בהיעדר שקילה, להתאים את שיטת העבודה המבטיחה בקרה אפקטיבית, באמצעות גורם מפקח אשר ילווה את המשאיות לאתר ההטמנה / הטיפול מורשה שקבעה המועצה במסגרת ההתקשרות.</p>	<p>היעדר הצהרה למהימנות ונכונות הכמויות והנתונים וריכוז שקילות מטעם החברה הקבלנית</p> <p>הוצג כי הפסולת שפונתה מהאתר הועמסה ונקלטה באתר הטמנה בחדרה לפי תעודות שקילה שהוצגו וצורפו לחשבון 1 מתאריך 24.5.2018 כפי שנטען. לצד זה לא צורף ריכוז שקילות מאושר והצהרה של החברה הקבלנית א. באמצעות המורשים להתחייב בשמה לענין נכונות הנתונים והכמויות שבחשבון ובתעודות השקילה, חרף דרישת הגזבר.</p> <p>היעדר אישור מיוחד לקליטת פסולת שאינה בנין באתר ההטמנה</p> <p>בהתאם לבירור שנערך מול מרכז הפסולת והמיחזור במשרד להגנת הסביבה / מחוז חיפה לא ניתן אישור מיוחד לקליטת פסולת מהאתר בדלית אל כרמל באתר ההטמנה בחדרה בחודש מאי 2018, כפי שהיה מתחייב בהתאם להנחיות המשרד להגנת הסביבה !</p> <p>תעודות משלוח מטעם חברת הובלות ללא אישור מהמועצה וללא תיעוד ופיקוח בזמן מתאים</p> <p>נמצאו תעודות משלוח מאת חברת ההובלה שהפעילה החברה הקבלנית במסגרת פינוי האתר כפי שנטען. כלומר תעודות המשלוח הנ"ל אינן מהמועצה המקומית ולכל הפחות אינן נושאות אישור גורם או מפקח כשיר ומוסמך מטעם המועצה, בזמן אמת !!</p> <p>דבר זה מעיד על היעדר אמצעי בקרה ופיקוח בזמן אמת !</p> <p>תעודות המשלוח שהציגה החברה הקבלנית א. לאחר השריפה לא ניתנו על ידי המועצה ולא אושרו בזמן אמת על ידי אף נציג מוסמך מהמועצה !</p> <p>במצב העניינים הזה ובבחינה כוללת של הנתונים והמסמכים, לא ניתן לאמת לפי תעודות משלוח אלו כי כל כלי הרכב הובילו פסולת מהאתר המקומי לאתר ההטמנה בחדרה !!</p>	<p>3 (א). פינוי שאריות הפסולת לאחר השריפה – ביצוע העבודה והבקורות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לדרוש המצאת תעודות שקילה חתומות בזמן אמת על ידי השוקל, המוביל, ומנהל/עובד מפקח.</p>	<p>תעודות שקילה לא חתומות, פרטים חסרים או לא ברורים בתעודות השקילה</p> <p>נמצא כי תעודות השקילה שהגישה החברה הקבלנית א. וצורפו לחשבון 1 מתאריך 24.5.2018 הן מאתר ההטמנה בחדרה, לא חתומות על ידי הנהג, השוקל והמקבל !!</p> <p>שעת הכניסה/היציאה אל/מן אתר ההטמנה בחדרה שצוינו בתעודות השקילה הנ"ל הן זהות ! בכל תעודות השקילה צוינה המילה "סטט" במקום שם השוקל !! גם לא צוין בתעודות השקילה מספר אסמכתא וסוג הפסולת! עולה חשש כי תעודות השקילה הונפקו בדיעבד !</p> <p>עלה כי החברה הקבלנית א. לא הגישה תעודות שקילה מאושרות וחתומות כדין חרף בקשת המועצה באמצעות גזבר המועצה מחדש ספטמבר 2018 !</p> <p>בדרישת התשלום – ההתראה השנייה מתאריך 23.10.2018 צירפה החברה כלל תעודות השקילה וציינה שהן מקבלות ביטוי בדו"ח המפקח (כלומר דוח סיכום פיניו האתר שערך מנהל התחזוקה) המצורף להתראה זו. מדובר באותן תעודות שקילה שהועברו למועצה כנ"ל.</p> <p>היעדר בקרה על משקל המשאיות שהעמיסו והובילו את הפסולת מהאתר לאחר השריפה</p> <p>נמצא כי לא נשקלו המשאיות שהעמיסו והובילו את שאריות הפסולת מהאתר לאחר השריפה, ולכן לא התאפשרה בדיקת משקל המשאיות הנוסעת.</p>	<p>3 (א). פינוי שאריות הפסולת לאחר השריפה – ביצוע העבודה והבקורות</p>
<p>לרכז את רישיונות רכב של הרכבים המבצעים שירותי הובלה והעמסת פסולת או חומרים מטעם המועצה, על מנת להקפיד על נסיעה במשקל המותר ולא במשקל חורג.</p>	<p>בהיעדר רישיונות הרכב של המשאיות שהופעלו בביצוע השירות, בנוסף להיעדר שקילה, לא ניתן לבדוק האם המשאיות נסעה במשקל המותר ללא חריגה (אפילו מעבר לאחוז החריגה המקובל לפי משטרת ישראל). משום כך חשוב לרכז את רישיונות רכב של הרכבים המבצעים שירותי הובלה והעמסת פסולת או חומרים מטעם המועצה, על מנת להקפיד על נסיעה במשקל המותר ולא במשקל חורג.</p>	

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
לכלול בתנאי ההתקשרות דרישה להמצאת רישום האיתורנים לפי מערך חברת איתורן (או חברה אחרת שנותנת אותו שירות) של כל המשאיות שמופעלות בשירות המועצה לשם פינוי הפסולת במועדי הביצוע של ההתקשרות, דבר שמסייע באימות הנתונים המדווחים ומחזק את הבקרה.	<p>היעדר נתונים על רישומי מסלול הנסיעה של המשאיות שהופעלו בפינוי האתר במועדים המדווחים</p> <p>חרף בקשת גזבר המועצה מהחברה הקבלנית א. מתאריך 13.9.2018 להגיש דוחות רישום האיתורנים של המשאיות שהובילו את הפסולת על ידי החברה בהתאם למועדים שדווחו וצורפו לתעודות המשלוח ולחשבונית העסקה מספר 1, דוחות הרישום כאמור לא הומצאו למועצה.</p> <p>בקרה על עבודות הפינוי ודוח אירוע השריפה באתר של מחלקת הביטחון – סבירות הכמויות ונכונות הנתונים של מועדי הפינוי</p> <p>נמצא כי בהתאם לבירור שנערך ובעיקר מול סגן ראש המועצה ומנהל מחלקת הביטחון במועצה עלה כי עבודות ריכוז הפסולת לקראת פינוי החלה בתאריך <u>21.5.2018</u> בשעות שלאחר שעה <u>15:00</u>. מאחר ולפי הבדיקה הגעת הקבלן לאתר היתה בתאריך 21.5.2018 וכפי שעולה לאחר שעה 15:00, עולה חשש כי החלק הניכר מתעודות המשלוח ושקילה מתאריך 21.5.2018 (שהגישה החברה הקבלנית למועצה) אינם נכונים ואמיתיים !!!</p> <p>מסיור שערכה הביקורת לאחר שעה 19:00 בתאריך 22.5.2018 נמצאה ערימת פסולת כולל אדמה, אבנים וסלעים בנוסף לשאריות פסולת בכמות <u>מוערכת – בקיבול של שתי משאיות</u>.</p> <p>למרות זאת, החברה הקבלנית הגישה 20 תעודות שקילה ומשלוח לתאריך <u>23.5.2018</u> כאשר <u>הכניסה האחרונה</u> לאתר ההטמנה בחדרה היתה בשעה <u>15:52</u> !!?</p> <p>בהתאם לסיור שנערך באתר המקומי ולתמונות שצולמו באתר לאחר השריפה בתאריכים 19.5.2018, 21.5.2018 ו- 22.5.2018 ובבחינת כלל האסמכתאות, עולה חשש סביר לענין סבירות כמויות הפסולת שנטען כי פונתה מהאתר לאחר השריפה, קרי: 912,510 ק"ג!</p>	<p>3 (א). פינוי שאריות הפסולת לאחר השריפה – ביצוע העבודה והבקרות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לערוך התקשרות מוסדרת ו/או מסמך הסכמות לפני תחילת פינוי שאיריות הפסולת או במהלכה בהתבסס על בחינה מקדימה של המחלקה איכות הסביבה או יועץ המכרז.</p> <p>במקרה של אירוע שבר, יש להעלות על כתב את סיכום התנאים וההסכמות לעבודה הנדרשת והמחירים בהזדמנות הקרובה ולכל המאוחר עם סיום האירוע.</p> <p>רצוי לגבש נוהל רכש כולל הזמנת עבודת שבר ולפעול בהתאם לו.</p> <p>לצד זה חשוב להנפיק הזמנת עבודה ולהקצות מקור תקציבי מתאים לכך.</p> <p>לקבוע נוהל בדיקת חשבוניות וחשבונות והחבות הנטענת ולהגדיר את האסמכתאות הנדרשות.</p> <p>לחדד את נוהלי העבודה וההנחיות לענין מסירת מסמכים פנימיים והתכתבות למי אינו נמנה על המכותבים וככל הנראה.</p> <p>על המועצה באמצעות נציגיה האחראיים והרלוונטיים לבדוק את החבות לפי החשבון שהוגש ואת מסמך דוח פיקוח וריכוז הנתונים לפי ההסכמות וההבנות עם החברה הקבלנית. בהתאם לכך להודיע לחברה הקבלנית לענין החשבון שהוגש, הכמויות והסכומים המאושרים ולפעול להסדרת התשלום בשל העבודה שנעשתה, לכל הפחות לסכום שאינו שנוי במחלוקת, ככל שקיים כזה.</p>	<p>עלה היעדר התקשרות מוסדרת וחוסר בהירות ביחס לתנאי ההתקשרות כולל התמורה המוסכמת בין המועצה לבין החברה הקבלנית שפינתה את שאיריות הפסולת מהאתר המקומי, שהיתה אמורה להתגבש בין לפני תחילת מועד פינוי שאיריות הפסולת מהאתר המקומי ובין במהלך עבודת פינוי פסולת זו מהאתר או בסמוך לה, מוקדם ככל הניתן.</p> <p>עלה כי לא נערכה התקשרות מוסדרת ו/או הזמנת עבודה ו/או סיכום כלשהו בין המועצה לבין החברה הקבלנית שביצעה את פינוי שאיריות הפסולת מהאתר עקב השריפה !!</p> <p>נמצא כי עד מועד סיום לביקורת ועד למועד הגשת התביעה, הוגשה חשבונית מספר 1 בלבד ולא הוגש למועצה חשבונית נוספת כלשהי! גם לא הועלו חשבוניות נוספות בהתראות הראשונה והשניה ששלחה המועצה.</p> <p>כך עד למועד התביעה לא הוגשה חשבונית עסקה נוספת לגבי הפרש בין כמות של 894,510 ל-912,510 טון בחשבונית מספר 1!</p> <p>נמצא כי להתראה השניה מתאריך 23.10.2018 שהגישה החברה הקבלנית א. צורף מסמך פנימי של מנהל מחלקת התחזוקה במועצה בנושא סיכום פינוי האתר כאמור, אולם המסמך זה צורף התייחס לכמות 912,510 טון ולא 894,510 טון ונשא תאריך 24.5.2018 ליד חתימת מנהל התחזוקה בשונה שמהמסמך הפנימי שנערך מקודם. אף לא צוין כי מדובר במסמך מתוקן.</p> <p>החברה הקבלנית לא צירפה אישורים המעידים על הטמנה ונמצא אישור ביצוע עבודה אחד מאתר ההטמנה. שוב התעריף לא בהתאם לסוג הפסולת.</p>	<p>3 (ב). הזמנת השירות – התמורה, התנאים וההתחשבות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
להפיק לקחים ולמנוע הישנות מקרה זה.	<p>בסיכום הממצאים –</p> <p>לא היתה התקשרות מוסדרת ו/או מסמך הסכמות לפני תחילת פינוי שאיריות הפסולת או במהלכה בהתבסס על בחינה מקדימה של המחלקה איכות הסביבה או יועץ המכרז.</p> <p>מאחר והאירוע ועבודת הפינוי הוגדרו כאירוע שבר היה מצופה סיכום התנאים וההסכמות לעבודה הנדרשת והמחירים בהזדמנות הקרובה ולכל המאוחר עם סיום האירוע.</p> <p>עולה חוסר אחידות באשר לתנאי ההתקשרות והמחירים שסוכמו. בד בבד, לא היתה הזמנת עבודה ומקור תקציבי לכך אשר הוקצה וסודר בחודש יוני 2018. אף גם אישור ועדת המכרזים והמועצה לעבודת פינוי הפסולת מהאתר לאחר השריפה בפטור ממכרז ניתן בחודש יולי / אוגוסט 2018 ולא לפני כן.</p> <p>החברה הקבלנית א. הגישה חשבון מס' 1 בלבד בגין כמות של 894,510 טון ולא 912,510 טון. לאחר מכן הגישה החברה הקבלנית חשבון נוסף מספר 3 מתאריך 24.5.2018 בגין הפרש הכמות וזאת במסגרת התביעה המשפטית שהגישה החברה בחודש דצמבר 2018.</p> <p>במקביל, לא סיפקה למועצה את האסמכתאות המבוקשות לבחינת החבות הנטענת ודחתה את בקשת המועצה בטיעון שהעבודה והנתונים אושרו על ידי מנהל התחזוקה במועצה (שהוגדר על ידי החברה הקבלנית כמפקח) במסמך שערך בתאריך 24.5.2018.</p> <p>המסמך הפנימי שערך מנהל התחזוקה בתאריך 24.5.2018 נמסר לחברה הקבלנית למרות שאינה נמנית על המכותבים וככל הנראה אף גורם אחראי במועצה לא בחן את מכתב סיכום פינוי האתר ונתונים שנכללו בו, כפי היה נכון וראוי לעשות.</p>	<p>3 (ב).</p> <p>הזמנת השירות – התמורה, התנאים וההתחשבות</p>

3. ביקורת בענין מיחזור פסולת במקור		
עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>להרחיב את מערך המיחזור במקור או לשדרג את מערך מיחזור הפסולת בתחומה.</p> <p>לעדכן את תוכנית האב לניהול פסולת מוצקה ומיחזור משנת 2012 או לשדרג או לגבש תוכנית אב חדשה לניהול פסולת מוצקה ומיחזור.</p> <p>לקדם את ההתייעלות האנרגטית בטיפול בפסולת והעלאת יעדי המיחזור.</p> <p>לקדם הסברה וחינוך סביבתי בקרב האוכלוסייה על פלחיה לענין הטיפול בפסולת, מיחזור הפסולת והשמירה על הסביבה.</p> <p>לקדם הכנת סקר פסולת. מוצע הסקר יבחן צריכת הפסולת ברמת רחוב מגורים וצריכת פסולת ברמת רחוב עסקים.</p>	<p>עלה כי לא הורחב או לא שודרג מערך מיחזור הפסולת כולל תשתית המיחזור בין השנים 2015-2020. כך גם לא תוקפה תוכנית האב לניהול פסולת מוצקה ומיחזור משנת 2012, לא עודכנה או לא שודרגה או הוחלפה בתוכנית חדשה / משודרגת.</p> <p>בבחינה כוללת וכפי שעלה גם בדיקות נוספות שנערכו בשנים 2019 ו-2020 לענין ההתייעלות האנרגטית, <u>לא התקיים ניהול אסטרטגי</u> לנושא ההתייעלות האנרגטית בכללותו הטיפול בפסולת, ולא הוקמה ועדת היגוי שקובעת יעדים ברורים, מלווה את הביצוע והיישום ובוחנת את החסכון שהושג ומקיימת מעקב ובקורות תקופתיות סדירות.</p>	
<p>להרחיב את מערך המיחזור במקור, ריכוז וניהול הנתונים של המועצה ומוסדותיה באופן משקף ומלא.</p> <p>לרכז ולנהל את נתוני מיחזור הפסולת של המועצה ומוסדותיה באופן משקף ומלא.</p>	<p>מהעיון בדיווחים השנתיים שהגישה המועצה ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנים 2018-2020 בקטגוריה של מחזור במקור עולה כי <u>עיקר הפסולת שדווחה</u> היא פסולת מסוג פלסטיק, נייר וקרטון.</p> <p>עלה כי לא נכלל, אף דומה שלא קודם <u>מחזור פסולת מסוג</u> : טקסטיל, צמיגים, ניילון שלא מחקלאות, פח כתום לפסולת אריזות, מתכת וברזל, קומפוסטרים ביתיים אורגניים.</p> <p>עלה כי בחמש השנים האחרונות בין 2015-2020 עיקר הפסולת שפונתה היתה פלסטיק, קרטון ונייר עיתון ונייר לבן. רוב הנתונים של הפסולת שמוחזרה במקור בעיקר בגין שנת 2020 לא דווחה וככל הנראה לא נמצאים ברשותה של מחלקת התברואה ואיכות הסביבה.</p>	<p>1. דיווח המועצה על כמויות מיחזור פסולת במקור ממתקני איסוף ייעודיים – שלמות הנתונים</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>לקדם הפרדת פסולת במקור והתייעלות במערך האצירה.</p> <p>לפקח על השימוש הנעשה במיכלי האצירה ולקיים תחזוקה וניקיון בסביבת המתקנים וכן לפקח על תדירות הפינוי של מיכלי האצירה דנן, כדי למנוע היווצרות מפגעים סביבתיים.</p> <p>במקביל חשוב לקדם הסברה אינטנסיבית בקרב האוכלוסייה לענין המיחזור והשימוש במיכלי האצירה ומכולות האיסוף הייעודיות.</p> <p>לבחון את מערך המיחזור ותשתיות המיחזור תוך מתן התייחסות מיוחדת לנושא הפסולת שנוצרת בעסקים, כדי להגדיל את הכמויות המופנות למיחזור והפחתת כמויות פסולת.</p> <p>לקדם הכנת חקיקה לפסולת עודפת לאחר בחינה מוקדמת ובדיקה כלכלית. במקביל לקדם הכנת תשתית מיחזור לפסולת מסחרית ועסקים במרחב המסחרי/ העסקי או בסמוך לו.</p> <p>לקדם הצבת מכולות להפרדה ומיכלי אצירה למיחזור בשטחים ייעודיים ולהסדיר את האיסוף שלהם על ידי גוף מקבל שמעוניין למחזר פסולת זו, כגון: שמנים.</p> <p>למפות את צרכים והפערים; במקביל לבדוק באופן שוטף קולות קוראים ותמיכות ממשלתיות ולהגיש בקשות לקידום הקמת מרכזי מיחזור ברחבי הישוב, תשתיות מיחזור במקור ועוד.</p> <p>להקצות משאבים מתאימים והולמים למיחזור וטיפול בפסולת מוצקה כולל הקצאה בתקציב המאושר של המועצה.</p> <p>לאתר ולתכנן שטחים אזוריים להפרדת הפסולת ולמיחזור, על דרך הפקעת שטחים ייעודיים בתוכנית מאושרת או על דרך רכישה או השכרת שטחים מתאימים באזור.</p>	<p>נמצא כי קיימים ליקויים וחסמים פיזיים הקשורים למערך המיחזור.</p> <p>עלה כי קיימת בעיית תחזוקת וניקיון בסביבת המתקן. אפילו דיירים משליכים פסולת לתוך מיכל האצירה דבר שיוצר מפגע סביבתי.</p> <p>קיימת בעיה של העדר שטחים ציבוריים להצבת מיכלי אצירה ייעודיים למיחזור.</p> <p>נמצא כי פינוי פסולת הקרטון נעשה בשעות הלילה ולא בשעות הרגילות, אחת לשלושה שבועות בהתאם לקביעת תאגיד המיחזור.</p> <p>נמצא כי לא התקדם הכנת חוק עזר לפסולת עודפת. בד בבד, לא מתקיים ניהול מרוכז של מערך המיחזור המסחרי של העסקים לשליטה ובקרה.</p> <p>במועד עריכת דוח זה, נמסר לביקורת כי קיימים כ- 20 כלובים לאיסוף בקבוקים ליטר וחצי מתוך 35 מיכלי אצירה / כלובים לאיסוף בקבוקים בלבד, עקב השחתה או פגיעה וכו'!</p> <p>כמו כן, במועד עריכת דוח זה נמסר לביקורת כי קיימים כ- 20 מכולות לאיסוף קרטון מתוך 57 מכולות שהיו!</p> <p>נמצא כי למרות שהוצבו בבתי הספר מיכלי אצירה לאיסוף בקבוקים ופחיות לפי חוק הפיקדון אך לא נעשה בהם שימוש ברוב בתי הספר!</p>	<p>2. מערך המיחזור – הקיים – יעילות</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>על המועצה באמצעות האחראיים במחלקת התברואה ואיכות הסביבה ולבדוק את החשבון החודשי על כל צירופיו כנדרש בחוזה ההתקשרות ובהנחיות תאגיד תמיר בהתאם לביצוע בפועל, לקלוט את החשבון המאושר במערכת הנהלת החשבונות ולהעביר דיווח מקוון לתמיר באופן מסודר בסמוך למועד קליטת החשבון ואישורו.</p> <p>על מחלקת הגזברות לבצע את התשלום לחברה שביצעה את השירות בהתאם לתנאי ההתקשרות, כדי למנוע הפסקת השירות והתנהלות נוגדת סדרי מינהל תקין דרך הפרה של תנאי ההתקשרות.</p> <p>לבדוק את החשבון החודשי על כל צירופיו כנדרש בחוזה ההתקשרות ובהנחיות תאגיד תמיר בהתאם לביצוע בפועל.</p> <p>לקלוט את החשבון המאושר במערכת הנהלת החשבונות ולהעביר דיווח מקוון לתמיר באופן מסודר בסמוך למועד קליטת החשבון ואישורו. לצד זה לקבוע ולהגדיר את תהליך העבודה המחייב כולל לוחות זמנים.</p> <p>לבצע את התשלום לחברה שביצעה את השירות בהתאם לתנאי ההתקשרות, כדי להבטיח רציפות וסדרי מינהל תקין, למנוע הפסקת השירות ואי קיום או הפרת תנאי ההתקשרות.</p> <p>לבדוק את הפעולות, ההוצאות והדיווחים בנושא המיחזור מדי חודש / רבעון.</p>	<p>נמצא כי בשנים 2017-2019 היו <u>עיכובים בהעברת דיווחים</u> מהמועצה לתאגיד תמיר, פועל יוצא מכך היה עיכוב בקבלת השיפוי הכספי מתמיר וגם בהעברת התשלום לחברות שמבצעות את שירותי האיסוף והפינוי של פסולת הקרטון והנייר במיוחד.</p> <p>עלה כי העלה, כי עד לחודש אפריל 2019 <u>לא</u> הסדירה המועצה את החתימה על הנספח לחוזה עם תאגיד תמיר כנדרש בהנחיות מרכז השלטון המקומי והמשרד להגנת הסביבה, כתנאי להמשך ההתקשרות עם תמיר.</p> <p>מעיון בכרססת הנהלת חשבונות נמצא כי העלות החודשית לאורך כל השנה הייתה קבועה בהתייחס לתקופה החל מהמחצית השניה לשנת 2016 עד לרבעון הראשון לשנת 2019. כלומר <u>לא</u> התבטא השינוי במספר המכולות בשטח בעלות החודשית, וזאת חרף השינוי שהיה במספר המכולות כפי עלה במסגרת הבירור שנערך על ידי הביקורת.</p>	<p>3. טיפול במחזור מול תאגיד ת.מ.י.ר. - דיווחים</p>

**4. ביקורת בענין איסוף ופינוי פסולת ביתית – התקשרות עם
חברה קבלנית מכח מכרז 16/2014**

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>נושא זה מחייב בדיקה מעמיקה לגורמי השורש של הישנות התקלות והבעיות בשטח.</p> <p>יש לבחון את הריג'קטים, "החסמים" ואת דרישות המועצה לשיפור מתן השירות, בין היתר להתייחס – אופן פינוי הפסולת - תגבור, שעות הפעילות והפינוי, תדירות הפינוי, שיטת הפינוי לרבות החזרת כלי האצירה.</p> <p>בד בבד, יש להגביר את הפיקוח על ביצוע השירות בזמן אמת. חשוב להסתייע באמצעי בקרה ופיקוח טכנולוגיים. במקביל, יש לבטא את ממצאי הבדיקה בפועל במסגרת ההתחשבות החודשית עם החברה, באופן מפורט, כולל הפחתה, קיזוז וחיוב בפיצויים מוסכמים, ולהתרות על כך כנדרש.</p>	<p>עלה כי השירות לא התבצע באופן סדיר וישנן תקלות שונות ונשנות באיסוף ופינוי הפסולת הביתית; וכי השירות לא התבצע כמוסכם בתנאי חוזה ההתקשרות בין המועצה לבין החברה הקבלנית מ. למרות שהיא מחויבת לבצע את העבודות בהתמדה, ברציפות וללא השהיות והפסקות.</p> <p>נמצא כי התקיימו ישיבות והיו פניות לחברה הקבלנית בנושא זה אך לא חל שיפור של ממש. רק בשלהי שנת 2018 המועצה באמצעות מחלקות הגזברות והתברואה ואיכות הסביבה חייבה את החברה הקבלנית מ. בפיצויים וקנסות בגין הפרות לחוזה ההתקשרות בביצוע השירות. מנגד בהתייחסות החברה הקבלנית מחדש פברואר 2018 הכחישה את הנטען.</p>	<p>1. תקלות נשנות במתן שירות איסוף ופינוי פסולת רטובה</p>
<p>על המועצה באמצעות מנהליה ו/או המחלקה האחראית לתחום ו/או הועדה המקצועית המלווה למפות את ההתחייבויות על פי חוזה ההתקשרות, לשלב אותן בתוכנית העבודה ולנהל מעקב אחר יישומן.</p>	<p>החברה הקבלנית לא הפעילה רכב ניהולי עם גרור המיועד לניהול ולפיקוח של מנהל העבודה על ביצוע העבודות ואיסוף פסולת קרטון. באמצעות רכב ניהולי זה החברה תבצע סריקה ואיסוף פסולת קרטון המושלכת לרשות הרבים בכל תחום שיפוט המועצה.</p> <p>המועצה דחתה את טענת החברה הקבלנית הנ"ל וביקשה להפעיל רכב ניהולי / נידת השירות על-פי המכרז. אך למרות זאת שירות זה לא הופעל.</p>	<p>2. אי הפעלת רכב ניהולי עם גרור לסריקה ואיסוף פסולת קרטון ברשות הרבים</p>
<p>בהתאם לסקר או בדיקת פחי האשפה הקיימים, יש להעלות דרישה לשיפוי המועצה או להחלפת פחי האשפה מול החברה הקבלנית המבצעת שיכרות איסוף ופינוי פסולת הביתית ו/או מול הספק של פחי האשפה החדשים.</p> <p>יש לפעול להסדרת הנושא ללא שיהוי בבדיקת מצב פחי האשפה.</p>	<p>בבדיקות שנערכו במהלך שנת 2018 ושנת 2019 עלה כי ישנם פחי אשפה שבורים בכמויות לא מובטלות, אפילו פחי אשפה חדשים שחולקו לתושבים במחצית השניה לשנת 2017, ולכן זה מחייב עריכת סקר במטרה לעמוד על מצבם של פחי האשפה ומספרם המדויק.</p>	<p>3. מיפוי וטיפול בפחי אשפה שבורים</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>למפות האזורים השונים, כלומר האזורים העמוסים והפחות עמוסים וכן שעות הפעילות והיקף הניידות, בהתאם לערוך תוכנית עבודה המשלבת את שעות איסוף ופינוי הפסולת ביום בהתאם לתנאי חוזה ההתקשרות והדין וכן נותנת מענה לפי המאפיינים והצרכים של האזורים השונים ביישוב.</p>	<p>חרף המלצת ביקורת בנושא זה ולמרות הוראות חוזה ההתקשרות, עלה כי גם החברה הקבלנית מ. מבצעת איסוף ופינוי פסולת בחלקים רבים מהישוב בשעות הלילה ובניגוד למחויבות בתקנות למניעת רעש. <u>החברה הקבלנית התייחסה</u> כי העבודה מבוצעת בשעות הלילה על פי סיכום עם המועצה שהעבודות יבוצעו בלילה.</p>	<p>4. ביצוע עבודות איסוף ופינוי הפסולת הביתית בשעות הלילה</p>
<p>למפות את מצב פחי כלי האצירה ולעדכן את רשימת פחי האשפה בתדירות חודשית, יש להנחות את החברה לקיים התחייבויותיה במסגרת חוזה ההתקשרות, בכלל זה שטיפת פחי האשפה/כלי האצירה ולשלב זאת בתוכנית העבודה.</p> <p>במקביל, חשוב לפקח על יישום תוכנית העבודה והנחיות המחלקה האחראית, קרי: מחלקת התברואה ואיכות הסביבה, ולחייב את החברה בקנס שנקבע בחוזה ההתקשרות בגין אי קיום התחייבות זו.</p>	<p>נמצא כי החברה הקבלנית מ. לא ביצעה שטיפה לפחי האשפה ולא חויבה בקנס בגין כל פח אשפה שלא נשטף. <u>החברה הקבלנית טענה</u> כי ישנם פחי אשפה שבורים או סדוקים והשטיפה עלולה ליצור מפגע תברואתי. בחודש אוקטובר 2015 העלה גזבר המועצה זאת בפני החברה הקבלנית. עם זאת, החברה הקבלנית מ. לא <u>ביצעה שטיפה לפחי האשפה התקינים</u> אף פעם במהלך תקופת ההתקשרות ובמיוחד לאחר שהוחלפו פחי האשפה במהלך המחצית השניה לשנת 2017.</p>	<p>5. אי ביצוע שטיפה לפחי אשפה / כלי אצירה לפסולת</p>
<p>על המועצה להכין תוכנית עבודה לאיסוף ופינוי פסולת גזם וגושית, לדרוש הנפקת הזמנת עבודה בהתאם, לתעד באופן מלא את השירות שבוצע ולפקח על ביצועו בזמן אמת ולהתרות על כל תקלה או הפסקה או חוסר מדי שבוע.</p> <p>בהתאם לכך לשקף את הביצוע בפועל ואת התאמתו לתנאי ההתקשרות בחשבון המאושר ובמסגרת ההתחשבות עם החברה הקבלנית.</p>	<p>נמצא כי לפי רישומי מוקד המועצה ופניות הציבור היו תקלות בביצוע שירות איסוף ופינוי גזם ופסולת גושית באמצעות החברה הקבלנית מ., אפילו מתקבלות פניות חוזרות מדיירים באזורים שונים. אך עלה גם כי שיטת הטיפול לא יעילה, וללא תיאום עם אחראי הפסולת במועצה.</p> <p>עלה כי המנוף לא עושה את מלוא השעות. אף גם שירות המנוף לא נעשה לפי תנאי חוזה ההתקשרות, בהתאם להזמנת עבודה בכל אחד מימי השבוע, החל משעה 6:00 ועד 16:00. ובכל יום עבודה, המשאית תבצע לפחות 2 סבבי איסוף בקיבולת מלאה של ארגז המשאית.</p> <p>דווח כי שירות זה נבדק על ידי אחראי הפסולת ואיכות הסביבה ומשולם לפי השירות בפועל. עם זאת, לא התאפשרה שקילת משאית המנוף במאזני הגשר.</p>	<p>6. תקלות בביצוע איסוף ופינוי גזם ופסולת גושית – שירותי מנוף</p>

עיקר הממצאים וההמלצות		
המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>על המועצה לקבל את חשבון החודשי על צירוף, בין היתר דיווח על השקילות, הפסולת שהוטמנה והפסולת הופנתה למיחזור.</p>	<p>נמצא כי נכון לסוף שנת 2018 החברה הקבלנית לא הגישה דו"ח חודשי מפורט מאתר הטיפול על כמות הפסולת למטרות מיחזור לפי סוגי הפסולת ואישורי מחזור עבור כל השנים 2015-2018.</p> <p>כמו-כן, לא נמצא טפסי תוכנית עבודה על איסוף אשפה ופסדים לפי מסלול יומי ביצוע המתייחסים למיקום וכמות לפי סוג כלי אצירה והנפח שלו.</p>	<p>7. חוסר בדיווח על הכמויות שהופנו למחזור והועברו להטמנה והמצאת אישורים מהאתר הקולט</p>
<p>על מחלקת הגזברות לגבש הנחיות בכתב לענין קליטת חשבונות בהנהלת חשבונות ולענין בדיקת והמצאת חשבון מאושר למחלקת גזברות במסגרת לוח זמנים ובהתאם למתווה עבודה ברור.</p> <p>יש למסור הודעה לספק/לחברה הקבלנית ולגזבר המועצה על סיבת העיכוב באישור החשבון.</p> <p>החשבון כאמור יירשם בהנהלת החשבונות בכרטסת חשבונות שלא מאושרים (הפרשות) למעקב ולבקרה. כל חשבון שלא יטופל הוא באחריות המזמין. במידה והמועצה תחויב בגינו, תוטל אחריות אישית למזמין.</p> <p>על גזבר המועצה לבדוק מדי רבעון חשבון שלא נרשמו והזמנות פתוחות.</p>	<p>נמצא כי היה עיכוב מסוים לא סביר בקליטת מספר חשבונות שהגישה החברה הקבלנית ובפרט חשבון מנוף לאיסוף ולפינוי גזם ופסולת גושית, מאחר שאחרי הפסולת התעכב באישור החשבון.</p> <p>בחודש נובמבר 2018 הנחה <u>גזבר המועצה</u> לא לקלוט חשבונות קבלניות ופסולת ללא אישורו וקבלת אישורו לקליטת כל חשבון שהוא מעך סך של 40 אלפי ₪. סוכם ליישם את ההמלצות שהתגבשו לטיפול בקליטת ובדיקת חשבונות.</p>	<p>8. עיכוב באישור וקליטת חשבונות של החברה הקבלנית</p>
<p>על המועצה להעמיד תשתית מתאימה להצבת מאזני גשר אשר יוחזקו ויישמרו בצורה תקינה, דבר זה מהווה כלי בקרה משמעותי בזמן אמת בידי המועצה והמחלקה האחראית.</p>	<p>נמצא כי מאחר ולא הוצבו מאזני גשר בתחנה המעבר המקומית במסגרת מכרז 1/2015, לא התאפשרה שקילת כל משאית שהחברה הקבלנית מ. העסיקה באיסוף אשפה ופסדים, לפני תחילת יום העבודה ובסיום עבודת האיסוף.</p> <p>בהמשך לאחר סגירת התחנה, המועצה לא הציבה מאזני גשר בשנים 2018-2020 ולכן לא התאפשרה שקילת כל משאית אשפה ופסולת הנכנסת והיוצאת מהישוב.</p>	<p>9. אי שקילת משאיות האשפה בתחנת המעבר בתחילת יום העבודה ובסיום עבודת האיסוף</p>

5. ביקורת בנושא ניקיון בכבישי הישוב - עובדי ריג"י

עיקר הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא וסעיף
<p>על המועצה באמצעות נציגיה האחראיים לתחום או לנושא השירות, לפקח על ביצוע העבודה או השירות לפי תנאי ההתקשרות או ההזמנה או המכרז ולא לסטות בכך.</p> <p>במידה וישנה סטייה או ישנו שינוי, יש לבחון את העבודה הנדרשת והנסיבות, ובהתאם לפעול וזאת לאחר היוועצות עם היועצת המשפטית למועצה –</p> <p>לדרוש ביצוע ההזמנה כלשונה וכמתחייב שלצד זה תועדה באופן מפורט הסטייה מתנאי ההתקשרות ;</p> <p>או להפסיק את ההזמנה או ההתקשרות ההזמנה ;</p> <p>או לשדרג את ההזמנה או ההתקשרות להצעה יעילה יותר.</p> <p>על האחראי לתעד באופן מפורט את העבודות שנעשו בפועל ואת הפערים מתנאי ההזמנה, להעביר הודעה מתאימה לספק וליידע את בעלי זכות החתימה בכך.</p> <p>באשר לתנאי התשלום, יש לעמוד בתנאי התשלום שסוכמו.</p>	<p>נמצא כי כעקרון הספק/הקבלן לא ביצע את העבודה לפי תנאי ההתקשרות/ ההזמנה / המכרז ולא לסטות מכך. למרות זאת לא הופסקה העבודה או לא שודרגה ההזמנה או נדרש הספק באופן פורמאלי ליישם את תנאי הצעתו וההזמנה.</p> <p>בבחינת מכלול המידע והמסמכים עולה כי השירות לא ניתן בהתאם לתנאי ההזמנה וההצעה שהגיש הספק. קרי: 5 עובדים וראש צוות למשך 6 ימים. הספק הפעיל שני עובדים למשך 3 ימים. מדובר בעבודה שונה במיוחד במישור התפוקה והיעילות.</p> <p>היה מצופה ממנהל המחלקה המזמינה ומהספק להודיע למועצה על כך.</p>	

6. ביקורת ניהול פרויקטים הנדסיים

בתחום שיפוט המועצה מתבצעים פרויקטים הנדסיים שונים בהיקף של מיליוני שקלים. הפרויקטים הנדסיים כוללים בניית והקמת מבני ציבור; סלילת כבישים ומדרכות; שיפוץ וחיידוש או חיזוק מבנים או תשתיות.

נושא בדיקת פרויקטים הנדסיים שולב בתוכניות העבודה של הביקורת ברוב השנים שחלפו ממועד ביטול האיחוד. עם זאת בתחום זה נדרש סיוע מומחה בתחום ולכן נדרשה הקצאת מקור תקציבי למימון עלות הסתייעות במומחה בתחום זה. במהלך שנת 2020 שולב נושא זה בתוכנית העבודה של הביקורת בהתאם לתוכנית הביקורת המקורית, במסגרת בחינת הסיכונים וכן על פי מידע שנמסר לביקורת בשנת 2019, וכן על פי דרישת ועדת הביקורת במועצה.

מטרות הביקורת –

לבחון את מכלול התהליך (תכנון, התקשורת, פיקוח, בקרה, התמודדות עם בלתי צפוי, מסירה וכדו'), לזהות כשלים, ולהציע פתרונות ליישום.

מועדי הביקורת והיקף הביקורת –

נבחרו שני פרויקטים הנדסיים לבדיקה. הראשון הוא פרויקט שיפוץ אולם פיס ליד מגרש הכדורגל העירוני (נמסר מסירה סופית) והשני הוא הקמת מגרש אימונים ליד מרכז התרבות (בוצע טרום מסירה).

במהלך הרבעון האחרון לשנת 2020 פורסם קול קורא להגיש הצעה לביקורת פרויקטים הנדסיים עבור מבקרת המועצה (הליך מספר 102/20) ובוצעה פניה למומחים בתחום ביקורת הנדסה, הרשומים במאגר ספקי הביקורת שמנהלת מבקרת עירית מגדל העמק (בהסכמתה). המציע הזוכה הוא צוות ביקורת, המורכב מרו"ח ומהנדס אזרחי. צוות הביקורת הם בעלי ניסיון רב בביצוע ביקורות פרויקטים הנדסיים עבור מבקרים ברשויות המקומיות.

תוכננה תחילת עבודת צוות הביקורת בחודש דצמבר 2020, אולם בפועל היה עיכוב בהנפקת הזמנת עבודה על סכום התמורה המלא עקב הפחתה בגובה הסעיף התקציבי המיועד להעסקת מומחים וקבלניות ביקורת בשנת 2020.

בחודש דצמבר 2020 החלה הביקורת לאסוף מסמכים ונתונים בנוגע לשני הפרויקטים שנבחרו. צוות הביקורת החל עבודתו במהלך חודש ינואר 2021 והסתיימה עבודתו בחודש יולי 2021 עם הגשת דוח הביקורת הסופי לאחר קבלת תגובות המבוקרים המרכזיים שהועברו בסוף חודש יוני 2021.

פעולות ושיטת הביקורת –

- איסוף נתונים ומסמכים מתיקי הפרויקטים שנבחרו במחלקת ההנדסה, במשרד המפקח על הפרויקטים; בתיק ועדת המכרזים בניהול מנכ"ל המועצה; ובתיקי התב"רים במחלקת הגזברות; ערבויות ואישורי קיום ביטוחים; עיון בהתכתבויות שונות של בעלי התפקידים השונים בנוגע לפרויקטים, ככל והועברו לביקורת.
- פגישות עבודה וראיונות עם בעלי התפקידים המרכזיים במועצה העוסקים בניהול פרויקטים: מהנדסת המועצה, המפקח על הפרויקט, גזבר המועצה, סגן ראש המועצה ומחזיק תיק ההנדסה ויו"ר ועדת המכרזים בין השנים 2014-2018, מ"מ ראש המועצה ומחזיק תיק ההנדסה בקדנציה הנוכחית החל משנת 2019, ראש המועצה.
- פניה והתכתבות עם המתכנן של כל אחד משני הפרויקטים שנבדקו, מנהל הפרויקט, הקבלן המבצע של פרויקט מגרש האימונים.
- יישום תוכנית העבודה שנקבעה וצורפה למסמכי הליך 102/20.
- סיכום ממצאים, הכנת חוות דעת הנדסית והוצאת דוח ביקורת סופי בתהליך המוגדר בדיון.

הגוף המבוקר – לניהול הפרויקט -מחלקת הנדסה במועצה; תקצוב וביצוע תקציבי ומעקב ערביות – גזברות המועצה.

מגבלות הביקורת – היעדר שיתוף פעולה מצד בעלי תפקידים מסוימים, כגון מתכנן פרויקט שיפוץ אולם הספורט. חסרים תיעוד מלא ומסמכים בתיק הפרויקט במחלקת ההנדסה.

תוכנית הביקורת – מתודולוגיה :

הביקורת עיינה בדוח מבקרת עירית ירושלים בנושא קבלת פרויקטים לשנת 2016 ולמידה מהניסיון המצטבר של מבקרי הרשויות המקומיות.

תוכנית הביקורת שנמסרה לצוות הביקורת, מכילה את המרכיבים, הבדיקות והתפוקות שלהלן :

- תכנון – ככל ובביצוע בפועל בוצעו שינויים לעומת התכנון המקורי, יש להעריך האם השינויים סבירים מבחינה הנדסית ועד כמה הם מעידים על איכות התכנון המקורי. התוצר – פירוט ליקויים וכשלים נקודתיים ורוחביים בתכנון.
- התקשורת – בחינה האם ההתקשרות כמקובל בענף, ובפועל עד כמה ההתקשרות סיפקה כלים להתמודדות עם בעיות שעלו מול הקבלן ככל שהיו כאלה. התפוקה – המלצות לשיפור ההתקשרות מול הקבלנים, בהתאם למקובל בענף ולניסיון המבקררים.
- ביצוע – בחינת לוחות זמנים לביצוע של הקבלן לרבות עמידת הקבלן בלוחות הזמנים; אישורים של קבלני משנה וספקים של הציוד; בדיקת ביצוע כולל בדיקת פרוטוקולים של ישיבות סדירות, התכתבויות בין מנהל פרויקט וקבלנים; בדיקת ביצוע וקיום סעיפי החוזה (מפרט, כתב הכמויות, סט תוכניות מלא, ביטוח וערביות ועוד); בדיקת דוחות פיקוח עליון של המתכננים; בדיקת יומני עבודה של קבלן ואופן ניהול יומני העבודה; בדיקת אישורים להזמנת והספקת ציוד וחומרים ומידת העמידה בדרישות התקן והמתכנן; בדיקת ואישורי המעבדה.
- התפוקה – פירוט כשלים בביצוע וחרیגות והפרות להוראות חוזה ההתקשרות וההזמנה.
- בחינת מערך הפיקוח על הפרויקטים (קיום ואיכות שימוש בתוכנות, יומני עבודה, מנהל הפרויקט, תהליך עבודה מסודר מול משכ"ל, הגדרת אחריות ואופן דיווח שוטף על הפרויקט) התוצר – צירוף חוות דעת לגבי הכשלים בדרך הפיקוח על הפרויקטים והשוואה לפרקטיקה המקובלת.
- תשלומים – בחינת כתב הכמויות שאושר לתשלום לעומת התכנון, ובהתייחס למחירון דקל, מחירי שוק ויומני העבודה ובקורת שננקטו בפועל על ידי המועצה המקומית דלית אל כרמל, כולל תוספות וחרגיגים. כמו-כן, בדיקת תקינות אישור החשבונות החלקיים; בדיקת תהליך אישור לחריגה מהתכנון ולאישור עבודה נוספת כולל בדיקת ניתוחי מחיר; בדיקת החריגה מהכמויות; בדיקת תקינות הגשת ואישור החשבון הסופי ואת המסמכים המצורפים לו; חישובי הכמויות ותקינות סעיפי החשבון הסופי.
- חוות דעת לגבי איכות העבודה של קבלן הביצוע, ומכאן על רמת הפיקוח והבניה.
- מסירת הפרויקט, צירוף חוות דעת לגבי הכשלים בדרך מסירת הפרויקטים והשוואה לפרקטיקה המקובלת. יש לבדוק תקינות תוצאות בדיקת מערכות, פרוטוקול המסירה ורשימת הליקויים; אישור ביצוע תיקון הליקויים; בדיקת תקינות פרוטוקול מסירה סופית ואישור על-ידי המפקח, מנהל הפרויקט והמזמין; בדיקת אישורים של יועצים ומתכננים עבור תקינות המערכות.

דוח הביקורת שנערך על ידי צוות הביקורת בצירוף הנספחים לדוח, קרי : חוות הדעת ההנדסיות יוצג להלן.

דוח ביקורת מ.מ. דלית אל כרמל

ניהול פרויקטים הנדסיים

1. כללי

בחודשים ינואר עד יולי 2021, נערכה עבור מבקרת המועצה, ביקורת על ניהול פרויקטים הנדסיים. הביקורת כללה בדיקה של 2 פרויקטים של בנייה ושיפוץ שהתנהלו במועצה בשנים האחרונות. הפרויקטים שנבדקו הם – שיפוץ אולם ספורט ובניית מגרש אימונים.

עורכי הביקורת הינם מהנדס בנייה המומחה להקמה ופיקוח על תכנון פרויקטים ורו"ח המומחית לביקורת רשויות מקומיות.

להלן נתונים על הפרויקטים שנבדקו :

פרויקט	שיפוץ אולם ספורט	בניית מגרש אימונים
מהות	שיפוץ פנים האולם	בניית מגרש אימונים
סטטוס ביצוע	נמסר	בביצוע – לקראת סיום
תקציב בחוזה/ כתב כמויות באלפי ₪ קבלן ראשי (כולל מע"מ ופיקוח)	3,106	2,755
ביצוע בפועל באלפי ₪ קבלן ראשי (כולל מע"מ ופיקוח)	3,451	3,381

פרויקט שיפוץ האולם בוצע על ידי המועצה המקומית באמצעות מחלקת הנדסה - כולל ניהול הפרויקט, היבטים של ניהול תקציבים וניהול התקשרויות. פרויקט בניית מגרש אימונים נוהל על ידי החברה למשק וכלכלה של מרכז השילטון המקומי.

לצורך עבודתה, קיבלה הביקורת מסמכים והסברים ממנהלי הפרויקטים, מגורמי המועצה המקומית, וממבקרת המועצה המקומית. כמו כן, הביקורת קיבלה מסמכים וקבצים ממוחשבים מהמפקח וממנהלי הפרויקט. הביקורת ערכה סיור בפרויקטים שכלל צילומים ומדידות.

הביקורת כוללת את דוח הביקורת המצ"ב וכן חוות דעת הנדסיות לגבי שני הפרויקטים. חוות הדעת ההנדסיות מהוות חלק בלתי נפרד מדוח הביקורת.

מטרות הביקורת

בדיקת הליך התכנון

1. הליך התכנון והיציאה למכרז כולל רישום צרכי המשתמשים, ישיבות תכנון וישיבות תיאום בין מתכננים .
2. בחירת מתכנן
3. הכנת תכנית, הכנת אומדן .

מכרז

4. עריכת מכרז
5. חוות דעת מומחה והשוואת הצעות
6. החלטת וועדת המכרזים

הליך ביצוע

7. חוזה עם הקבלן
8. עמידה בתנאי החוזה - עמידה בלוח זמנים, ביטוחים וערבויות ועוד
9. ניהול יומני עבודה וישיבות פיקוח
10. התחשבות לאורך ביצוע הפרויקט – אישור חשבונות חלקיים, אישור חריגות מתכנון.

הליך מסירה

11. הליך מסירה ראשונית, תיקון ליקויים מסירה סופית.
12. בדיקת אישורי יועצים ומתכננים עבור תקינות המערכות. אישורי אספקת חומרים ובדיקות מעבדה.

איכות, חריגות ועבודות נוספות

13. חריגה בכמויות - בחינת כתב הכמויות שאושר לתשלום לעומת התכנון, ובהתייחס למחירון דקל,
14. יומני העבודה והבקורות שננקטו.
15. חוות דעת לגבי איכות העבודה של קבלן הביצוע, ומכאן על רמת הפיקוח והבניה.
16. הליך אישור עבודות נוספות

הליכים בניהול פרויקט בנייה – עיקרי הביקורת

1. תכנון והוצאות מכרז

בחירת מתכנן
תכנון – כולל התייעצות עם
המשתמשים.
אומדן
תיאום בין מתכננים



2. מכרז והחלטה על זוכה

מסמכי המכרז
השוואת הצעות
חוות דעת מומחה
קבלת החלטה על הזוכה

3. התקשרות עם הקבלן

חתימת חוזה
מסמכי ביטוח
מסמכי ערבות

4. ביצוע

ניהול יומני עבודה
פיקוח
הגשת חשבונות חלקיים
עבודות נוספות ושינויים

5. סיום הפרויקט

מסירה
תיקון ליקויים
הכנת ובדיקת חשבון סופי

2. תיעוד ושמירת מסמכים בפרויקטים

בפרויקטים של בנייה ישנם הליכים ארוכים ויש צורך להקפיד על קבלה ותיעוד כל המסמכים - החל משלבי התכנון והוצאת המכרז, עובר בחוזים ובביצוע בפועל וכלה בהליכי המסירה. בניהול הפרויקט מעורבות מספר מחלקות – הנדסה, רכש והתקשרויות וגזברות. הביקורת בחנה את אופן ניהול תיק הפרויקט ותיעוד מסמכים.

הביקורת לא קיבלה לידיה אסמכתאות ולא נמצא תיעוד, למסמכים רבים הרלוונטיים לפרויקטים שבדקו. להלן מספר דוגמאות של מסמכים שלא תועדו/התקבלו:

- בשני הפרויקטים לא נמצאו פרוטוקולים של ישיבות הנוגעות לתכנון הפרויקט לפני תחילת הביצוע
- באף אחד מהפרויקטים, לא נמצא תיעוד לישיבות מתכננים לפני ביצוע
- רק באחד מהפרויקטים נמסרו לביקורת חשבונות ביצוע כעותק ממוחשב.
- חלק מהתיעוד של הליכי הביצוע והפיקוח, נמצא אצל המפקח על הפרויקט (משרד חיצוני) ואינו נמצא במועצה.
- בשני הפרויקטים, לא היה במועצה עותק של יומן העבודה. בשני המקרים, היומן נתקבל רק לאחר בקשת הביקורת. בשני המקרים, היומן שנתקבל היה רק על חלק מתקופת העבודות.
- במועצה לא נשמרו חלק מאישורי ביטוחים וערבויות

2.1 ניהול כללי ומעקב – בדיקה כללית של התנהלות מחלקת רכש והתקשרויות

מבדיקת הפרויקטים לעיל, נמצאו כאמור ליקויים בשמירת מסמכים. עקב כך, הביקורת ביקשה לבדוק באופן כללי את אופן המעקב אחר חוזים. הגזבר מסר לביקורת כי לאחרונה החלה המועצה לעשות שימוש במערכת האוטומציה לניהול ערבויות. פרטי כל הערבויות מוזנים למערכת הממוחשבת וזו נותנת התראה חודש לפני סיום מועד הערבות.

נמצא, כי הפרויקטים במועצה המקומית מנוהלים תחת אחריות של שתי מחלקות – מחלקת הנדסה לכל נושא תוכניות ופיקוח ומחלקת גזברות, האחראית על היבטים כספיים ותקציביים. למעשה, אין איש מטעם המועצה המקומית, האחראי על הפרויקטים מתחילתם ועד סופם. בעקבות כך, ישנם ליקויים משמעותיים בקבלת מסמכים הקשורים לפרויקט ובתיעוד מסמכים במועצה המקומית. להלן עיקרי הליקויים:

- לא תמיד יש תיאום וניהול כולל. בנוסף, מכיוון שהמסמכים נמצאים בכמה מחלקות ואצל גורמים חיצוניים, קשה לאתרם.
- לא נמצאו חלק מהעתקי הערביות.
- לא נמצאו חלק מאישורים על ביטוח הפרויקטים
- אין בידי המועצה המקומית קובץ ממוחשב של החשבונות ולכן אין להם תיעוד במערכת הממוחשבת של המועצה המקומית.
- לגבי חלק מהפרויקטים, אין בידי המועצה המקומית צו תחילת עבודה לפרויקטים
- אין בידי המועצה המקומית לוחות זמנים לביצוע הפרויקט.

סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** מהביקורת עולה, כי מסמכים רבים אינם מתועדים באופן מסודר במועצה המקומית. בפרויקטים של בנייה, אין גורם אחד האחראי על ניהול תיק פרויקט. כתוצאה מכך, קיים קושי באיתור מסמכי הפרויקט. אין גורם מוגדר, שאחראי על תיעוד כל המסמכים.
- המלצה:** מומלץ להגדיר גורם ממחלקת התקשרויות, שיהיה אחראי על תיעוד כלל המסמכים בתיק פרויקט מתחילתו ועד סופו.
- ❖ **ממצא:** לא תמיד נשמרים אישורים על ביטוחים וערביות. אין מעקב במערכת המידע של המועצה המקומית אחר ביטוחים
- המלצה:** יש לנהל את המידע על ביטוחים וערביות במערכת המידע של המועצה המקומית. יש לנהל בין השאר במערכת הממוחשבת רישום החוזים, התרעות על סיום שנת בדיק וכו'. מומלץ, כי מחלקת רכש והתקשרויות, תהיה אחראית על קבלת ביטוחים וערביות לכל הפרויקטים. מומלץ, כי מחלקת הרכש תעסוק גם במעקב על ביצוע הארכת תוקף למסמכים אלו, ככלל שיידרש.
- ❖ **ממצא:** קיים קושי באיתור מסמכי הפרויקט, היות ולא קיימת רשימה של המסמכים המצויים בתיק וחלק מהמסמכים לא מתויקים כלל. כמו כן, לא נקבעו נהלים לניהול תיק פרויקט וסטנדרטים אחידים הקובעים אלו מסמכים יש לתייק בתיק ואיזה מידע יש לקבל ולשמור באופן ממוחשב.

המלצה : מומלץ לקבוע נוהל לתיעוד מסמכים בתיק פרויקט. יש להכין "טופס תכולת תיק", בו ירשמו כל המסמכים האמורים להיות מתויקים בתיק פרויקט. יש להקפיד על מילוי הטופס וכך ניתן יהיה לוודא קבלת ותיוק כל המסמכים .

❖ **ממצא:** חלק מהמסמכים נמצאים אצל גורמי חוץ ולא אצל המועצה המקומית. חלק מהמסמכים לא נמצאו כלל. תיוק אצל גורמי חוץ מעמיד את המועצה המקומית בסיכון לתלות במערכות מידע חיצוניות ורצונם הטוב של ספקים מחוץ למועצה המקומית, וכן ברצון לשיתוף פעולה עתידי של אותם ספקים, כאשר חלק מבעלי התפקידים אצל המפקחים עשויים להתחלף במהלך השנים. בין השאר המועצה המקומית עשויה להזדקק למסמכים, במקרים של תביעות של ספקים, של תושבים המשתמשים בפרויקט, או של גורמים נוספים. במקרה זה, העדר תיעוד עשוי לחשוף את המועצה המקומית ואת בעלי התפקידים בה לסיכונים רבים, הן כלכליים והן פליליים.

המלצה : יש להקפיד לתייק במועצה המקומית את כל מסמכי הפרויקט כולל קבצי מחשב. יש לוודא, כי כל המסמכים הרלוונטיים יתועדו במערכות המועצה המקומית.

❖ **ממצא:** המועצה המקומית אינה מקפידה לקבל קבצי מחשב של כתבי הכמויות בפרויקטים וכן אינה מקבלת קבצים ממוחשבים של חשבונות חלקיים וסופיים – המכילים נתונים רבים. החוסר בתיעוד במערכת הממוחשבת של המועצה המקומית, כדוגמת קבצי אקסל המכילים כתבי כמויות ופירוט חשבונות חלקיים וסופיים, אינו מאפשר (או מקשה מאוד) על המועצה המקומית לוודא, כי קיבלה את כל מה שנכלל בחוזה וכן מקשה לבדוק, האם דרישות לתשלום על עבודות נוספות, הן אומנם על עבודות שלא נכללו בכתב הכמויות המקורי.

המלצה : יש להקפיד לקבל בכל פרויקט קבצי מחשב של כמויות החוזה וכמויות בפועל.

3. תכנון ותיאום מול צרכי המשתמשים

פרויקטים הנדסיים מיועדים בסופו של דבר לשימושם של תושבי העיר. בפרויקטים האלו יש חשיבות עליונה לכך, שהפרויקט בסופו של דבר יענה על צרכי המשתמשים. בפרק זה בדקה הביקורת, מי משתמשי הפרויקטים וכיצד נעשה תיאום התכנון מול צרכי המשתמשים השונים. כן נבדק, האם הפרויקטים בפועל ענו על צרכי המשתמשים.

3.1 מיפוי משתמשי הפרויקט

הביקורת חילקה את המשתמשים לשלושה סוגים :

- משתמשי הקצה - תושבים המשתמשים בפרויקט, כמו למשל תלמידים המשתמשים באולם הכדורסל, קבוצות ספורט המשתמשות בפרויקטים ועוד.
- גורמי מועצה המקומית וגופים קשורים המשתמשים במבנה לצורך עבודתם, כגון עובדי ביה"ס באולם ספורט, מאמנים וכו'.
- גורמי מועצה המקומית וגופים קשורים, האחראים על אחזקת הפרויקטים באופן שוטף, לאחר תחילת השימוש בהם.

הצרכים והציפיות מהפרויקט, עשויים להשתנות לפי סוג המשתמש. משתמשי הקצה רוצים פרויקט יפה ונעים המתאים לצרכיהם. לגורמי המועצה המקומית כל אלו חשובים, אך חשוב גם העדר תקלות, פונקציונאליות של הפרויקט וקלות אחזקתו. גורמי האחזקה מתעניינים בעיקר בכך, שהפרויקט יהיה יעיל מבחינת תחזוקה. בבניית פרויקט, חשוב להתחשב בכל אחד מהגורמים הנ"ל. פרויקט לא מתוכנן נכון, עשוי להביא לחוסר שביעות רצון של משתמשי הקצה ולהפוך לפיל לבן. לחילופין, חוסר התחשבות בצרכי האחזקה עשוי להביא לעלויות גבוהות או לתחזוקה ברמה נמוכה ולבלאי מהיר של הפרויקט.

הביקורת מצאה, כי המועצה המקומית לא עורכת מיפוי של משתמשי הפרויקט השונים.

3.2 ישיבות ותיאום עם משתמשי הפרויקטים

הביקורת ביקשה תיעוד של כל הישיבות שנערכו בפרויקטים עם המשתמשים השונים של הפרויקטים ונמצא, כי לא נערכו, או לכל הפחות לא תועדו ישיבות כאלו.

סיכום והמלצות

❖ **ממצא:** המועצה המקומית לא עורכת מיפוי של המשתמשים השונים בפרויקט. כתוצאה מכך, לא תמיד נערכות ישיבות תיאום ציפיות וצרכים עם כל משתמשי הפרויקטים.

המלצה: הביקורת ממליצה, כי כחלק מנוהל פרויקטים, המועצה המקומית תערוך רשימה של המשתמשים השונים בפרויקט.

❖ **ממצא:** המועצה המקומית לא עורכת ישיבות טרם התכנון עם משתמשי הפרויקט.

❖ **המלצה:** הביקורת ממליצה, כי כחלק מנוהל פרויקטים, המועצה המקומית תערוך ישיבת תכנון עם המשתמשים השונים ותלמד על צורכיהם. על המועצה המקומית לקחת בחשבון, גם את צרכי המשתמש הסופי וגם את צרכי המועצה המקומית, עלויות אחזקה וכו'. על המועצה המקומית לתעד את הצרכים, שעלו מפגישות מקדימות אלו ולהעבירם למתכנני הפרויקטים. מומלץ, לאחר תכנון ראשוני, לערוך ישיבה נוספת עם המשתמשים, בה תוצג התוכנית האדריכלית, תוך התייחסות לצרכי המשתמשים השונים. הביקורת סבורה, כי בדרך זו, ניתן בעלות לא מהותית, לשפר מאוד את התכנון והביצוע, להיענות לצרכי המשתמשים ולחסוך כספים רבים, הן בתחזוקה והן בשיפוצים ושיפורים עתידיים בשל בעיות בתכנון. ויודגש, ברור לביקורת, כי לא תמיד אפשר להיענות לכל הצרכים השונים, אך חשוב להעלות את הצרכים השונים כבר בשלב התכנון ולקחת אותם בחשבון בעריכת התוכניות.

תגובת מהנדסת המועצה

מיפוי של משתמשי הפרויקטים נערך אם יש צורך בשני המקרים כאן אחד שיפוץ אולם קיים והשני מגרש אימונים לא נדרש מיפוי, כי המטרות ברורות ואין ספק שיענו על צרכי המשתמשים.

4. בחירת מתכנן, הליך התכנון ותיאום יועצים

בפרויקטים מורכבים, הליכי התכנון הינם מרכיב מהותי לביצוע איכותי, לעמידה בתקציב ולוחות זמנים. הביקורת בדקה בפרק זה, את הליכי התכנון בפרויקטים של המועצה המקומית, כולל אופן התנהלות של המועצה, בפרויקטים של שיפוץ ושינוי שבהם נדרשת בדיקת מצב קיים. כמו כן נבדק אופן בחירת המתכננים ואופן התיאום בין המתכננים בפרויקטים.

4.1 מיפוי מצב קיים

חלק לא מבוטל מהפרויקטים המבוצעים על ידי המועצה המקומית, הם פרויקטים של שיפוץ / שינוי של מבנה או תשתית קיימים. בפרויקטים אלו, יש חשיבות עליונה של מיפוי המצב הקיים טרם ביצוע התכנון ותחילת הביצוע. בפרויקטים כאלו, באם לא נעשית הערכה טובה ומקצועית של הקיים בשטח, השיפוץ עלול להיתקל בקשיים בלתי צפויים וליצור שינויים בפרויקט או עלויות בלתי צפויות.

בפרויקט שיפוץ אולם הספורט, חלו שינויי מהותיים בתכנון, מייד לאחר עריכת המכרז וזאת, עקב טעויות וחוסרים בתכנון (ראה בהרחבה בסעיף 6.5 לדוח זה וכן בחוות הדעת ההנדסית).

בפרויקט מגרש האימונים, רק לאחר תחילת הביצוע נערכו בדיקות קרקע והתברר כי יש להקים קיר תומך גבוה משמעותית מזה שתוכנן, מה שגרם לעלויות גדולות שלא תוכננו.

תגובות

מתכנן פרויקט מגרש האימונים התייחס בתגובתו לנושא תכנון הקיר ראה בסוף פרק

זה

4.2 תיאום וניהול יועצים

בפרויקטים של בנייה מעורבים יועצים חיצוניים – אדריכל, יועץ בטיחות, יועץ אינסטלציה, יועץ חשמל, מהנדס מבנים ועוד. הפיקוח על שני הפרויקטים בוצע על ידי אותו משרד פיקוח. מדובר במפקח חיצוני, שהועסק בפרויקט האולם על ידי המועצה המקומית ובפרויקט מגרש האימונים על ידי החברה למשק וכלכלה.

הביקורת מצאה, כי בשני הפרויקטים לא נערכה ישיבת תיאום מתכננים (ישיבת סופרפוזיציה), לפני תחילת ביצוע או בכלל. מטרת ישיבה כזו, היא כי כל המתכננים יהיו מעודכנים בפרטים העדכניים של התוכנית. בדרך כלל בישיבה כזו מתגלות נקודות של חוסר תיאום בתכנון (למשל יועץ נגישות מעיר על מיקום לא תקני של דלתות), וכך ניתן למנוע תיקונים ושינויים בהמשך, לאחר שכבר בוצעו עבודות.

4.3 הליך בחירת מתכנן

בפרויקטים של המועצה, נשכר מתכנן ראשי, והוא שמעסיק את שאר המתכננים ומנהל את עבודתם בפרויקט. היתרון בשיטה זו, הוא שהמתכנן הראשי עובד בשיתוף פעולה עם שאר המתכננים ולמועצה יש כתובת אחת – המתכנן הראשי. החיסרון הוא, שהמועצה תלויה במתכנן הראשי ושאינן לה מעורבות בבחירת שאר בעלי המקצוע ובהפעלתם בשטח.

בשני הפרויקטים שנבדקו, נמצאו ליקויים משמעותיים בתכנון, שגרמו לעלויות משמעותיות ובלתי צפויות ולעיכובים. כך לדוגמא :

פרויקט מגרש האימונים בנוי בצמוד לגבעה כך שחלק אחד של המגרש צמוד לקיר בגובה 16 מטר. במקור תוכנן קיר תומך של 1.5 מטר. עם תחילת העבודות חלו התמוטטויות של חלקים בגבעה ובעקבות כך תבע השכן הצמוד, להקים קיר במלוא הגובה. בעקבות התביעה, ולאחר קבלת חוות דעת של יועץ קרקע, נאלצה המועצה לבנות קיר תומך בגובה.. מה שהביא לייקור הפרויקט.

בפרויקט האולם, לא תוכננו בכתב הכמויות הכלים הסניטרים הנדרשים לשיפוצים בשירותים. כמו כן, שירותי הנכים לא תוכננו באופן נכון וכך, נאלצה המועצה להנגיש את השירותים לנכים באמצעות המעלית, מה שגרם לייקור נוסף. הביקורת מצאה, כי את אולם הספורט תכנן קונסטרוקטור ולא אדריכל המתמחה בתכנון אולמות ספורט. את מגרש האימונים תכנן אדריכל נוף שאינו קונסטרוקטור וגם פה, ללא התמחות במגרשי אימונים.

הביקורת ביקשה לבחון את הליכי בחירת המתכננים הראשיים הנ"ל.

הביקורת מצאה, כי המועצה ביצעה הליך הצעות מחיר לעבודות התכנון בשני הפרויקטים. הליך הצעות המחיר לתכנון השיפוצים באולם פורסם ב- 2/2015 והליך הצעות המחיר לתכנון במגרש הספורט יצא ב 9/2014. במסגרת הפרסום לאולם הספורט נרשם כי העבודה היא "תכנון לשיקום הגג והתקרה כולל פתרון לבעיית הרטיבות, החלפת דלתות כניסה, שיפוץ ואיטום החלונות, טיפול במערכת החשמל

והתאורה וכל עבודה אחרת הנדרשת על מנת שהמרכז יפעל ברמה נאותה" בשני הפרויקטים צוות התכנון כלל – מתכנן ראשי ומהנדס אזרחי - קונסטרוקטור. בהצעות לשיפוצים באולם נדרש גם "יועץ חשמל ותאורה ויועץ בטיחות", בעוד במגרש אימונים נדרש "מהנדס חשמל ותאורה, ומהנדס בטיחות ויועץ נגישות מורשה" בהליך הצעות המחיר, לא נתבקש ניסיון מיוחד בתכנון פרויקטים דומים - לדוגמא – הקמה של מגרש אימונים ושיפוץ של אולם ספורט.

סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** בחלק מהפרויקטים לא הושקעו משאבים מספקים בשלב התכנון. כתוצאה מכך, נערכו שינויים בביצוע.
- המלצה:** הביקורת ממליצה, כבר בשלב התכנון, ובוודאי לפני סיום הכנת התוכנית ותחילת ביצוע, לעדכן את התוכניות ואת כתבי כמויות בהתאם לשינויים. בנוסף, יש לבחון באופן מקצועי, לפני גיבוש כתב הכמויות, את המצב בשטח – באם מדובר בשיפוץ או בחידוש, יש להשקיע משאבים בבדיקת המצב הקיים - מצב קונסטרוקטיבי ובעיות אחרות הניתנות לאיתור בעין מקצועית.
- ❖ **ממצא:** לא נערכה ישיבת מתכננים לביצוע התאמות בין תוכניות היועצים לתוכניות האדריכל. אי קיום ישיבה כזו, פוגע ביכולת המועצה המקומית לוודא, כי הפרויקט מבוצע לפי התוכנית וכי הוא בטיחותי ואיכותי.
- המלצה:** בשלב תכנון פרויקט, יש לחייב בנוהל, קיום ישיבת מתכננים טרם תחילת הביצוע בפועל. ולתעד אותה בפרוטוקול.
- ❖ **ממצא:** המועצה ערכה הליך הצעות מחיר לבחירת המתכננים בשני הפרויקטים, אך בהליך הצעות המחיר, לא ניתן משקל לקריטריונים של איכות וכן לא נתבקש ניסיון ספציפי בתכנון פרויקט בעל מאפיינים דומים לפרויקט המבוקש (למשל תכנון אולמות או מגרשי ספורט). הצעת המחיר לתכנון מגרש האימונים יצאה שנים ארוכות לפני ביצועו בפועל. בהצעת המחיר לתכנון אולם הספורט פורטו עבודות שבוצעו ככל הנראה בשלב ראשון של הפרויקט, אך רבות מהעבודות שבוצעו בשלב השני, שנבדק על ידי הביקורת (כגון החלפת מושבים, שידרוג רצפת האולם, התקנת מעלון ומיזוג) כלל לא פורטו בתכולת התכנון.

המלצה : מומלץ, כי המועצה, תנסח נוהל הצעות מחיר שבו דירוג ההצעות יהיה מבוסס על שילוב של עלות ואיכות. בהצעות מחיר לעבודות כגון תכנון, יש להגדיר מה מרכיב האיכות ומה מרכיב המחיר, על מנת שלא יבחר מציע זול, אך עם ניסיון מועט או לא רלוונטי. בנוסף, תכנון שידרוג אולם ספורט אינו דומה לתכנון כביש או תכנון גן ילדים. יש להגדיר כתנאי סף, ניסיון רלוונטי בתחום התכנון המבוקש.

תגובת מתכנן מגרש האימונים

מתכנן פרויקט מגרש האימונים התייחס בתגובתו לנושא תכנון הקיר והסביר, כי בחלק מהמדרון שבו מדובר, היה קיר סלע ועקב כך הניח, כי קיר זה ממשיך לאורך כל המדרון. כן הוסבר, כי חלק מגלישת הקרקע נוצרה כתוצאה מחומרי מילוי שהיו במקום וכי בשל כך ובשל התביעה של השכן, נאלצה המועצה לבנות קיר תומך גדול בהרבה מזה שתוכנן.

כן ציין המתכנן, כי בוצעו שינויים בתכנון ללא תיאום איתו

ראה תגובתו המלאה של המתכנן בפרק התגובות לדוח זה

תגובת מהנדסת המועצה לחוות הדעת ההנדסית של האולם

שימוש ביועצים חיצוניים

- א. לא היתה נקודת כשל במתכונת של ראש צוות מוביל שמעסיק יועצים מתחתיו ובמקרה כאן הוגדר במסגרת הצעת המחיר ובחוזה מי הם היועצים שיש להפעיל.
- ב. לא הבנתי מה בהקשר של מה שכתבתי לפיס על הדרישה לאישור מעבדת איטום!
- ג. לחלונות לא היה צורך לבצע בדיקת אטימות ע"י מעבדה מאחר והביצוע היה בשיא החורף כך שבודאות לא היתה חדירת מים מבחוץ, (בדיקה על אמת).
- ד. לא היתה פונקציה ספציפית של ניהול בפרויקט וזה כמעט קורה בהרבה פרויקטים מחוסר תקציב ברשויות כמו שלנו.
- ה. היועצים כן הגיעו לשטח בתחילת העבודה, באמצע ובסוף למסירה.

תגובת הביקורת

א. הביקורת סבורה כי היה כשל בניהול התכנון

ב. במידה ובוצעה חדירה מהגג – היה נדרש לבצע תוכנית איטום

ג. חורף אינו מחליף בדיקת המטרה, שלוקחת בחשבון מצבי קיצון של כמות מים

וכיווני רוח

ד. חבל מאוד שכך, מצב לא תקני

ה. למרות האמור, היו לא מעט טעויות

התחשבוניות שונות

א. ברור שליועצים יש אחריות והמועצה לא צריכה לשלם על הטעויות שלהם, אך

במקרה הזה הטעויות לא קריטיות ולא גרמו נזק. אכן לא היה דיוק בכמויות וזה

קורה במיוחד בשיפוץ ועקב שינויים שקרו תוך כדי ביצוע כאשר המתכנן היה

מעורב בהם.

ב. בכל זאת עם השנים והניסיון למדנו לבחור מתכננים במתכונת הכוללת מרכיב

איכות כולל גם איכות צוות היועצים.

תגובת הביקורת

א. היו טעויות תכנון שהשפיעו על תקציב הפרויקט ויש להם חלק גם בעובדה שהייתה

חריגה תקציבית (שאימצה את המועצה להשיג תקציב נוסף לסיום העבודות ועיכבה את

המסירה).

ב. הביקורת מברכת על כך

תגובת מהנדסת המועצה לחוות הדעת ההנדסית של מגרש האימונים

שימוש ביועצים חיצוניים

א. במקרה הזה כאן נבחר מתכנן שהוא קצת אדיש ונדרש מאמץ גדול בכדי להפעיל אותו.

ב. לגבי סקר הקרקע בוצע ונמסר למתכנן המוביל בשלב מאוחר של הפרויקט אך כן התכנון התייחס אליו רק שלא בוצעו קידוחי ניסיון או חפירות גישוש לפני הביצוע.

תגובת הביקורת

א. כאמור בביקורת, יש להסיק מסקנות לבחירות הבאות של מתכננים

ב. הערת הביקורת היא על הזמנת יועץ קרקע בשלב מאוחר ובעקבות כך שינוי העבודות

5. אישורי מליאת המועצה

על מליאת המועצה לאשר תקציבים בלתי רגילים. בדרך כלל תקציבים אלו מובאים לאישור מועצה, לאחר שמתקבל בגינם תקציב ממוסדות המדינה. במידה ותקציב הפרויקט מתעדכן, על המועצה לאשר את עדכון התקציב. הביקורת מצאה, כי בשני הפרויקטים התבצעו מספר רב של עדכוני תקציב במליאת המועצה. בפרויקט האולם, נוהלו למעשה שני שלבים באותו מספר תב"ר – בשלב הראשון - שלא נבדק על ידי הביקורת, נעשו עבודות חיזוק המבנה, ואיטום הגג.

להלן מידע מרוכז על אישורי מועצה לפרויקטים שנבדקו

<u>מגרש אימונים</u>	<u>אולם ספורט</u>	
ב 1/2017 – פתיחת תבר 1,152 אלפי שח מתקציב מפעל הפיס	4/11/14 אישור תב"ר בתקציב 937 אלפי שח ללא פירוט	אישור פתיחת תב"ר
1/8/17 הגדלה של 725 אלפי שח הרשאה ממפעל הפיס ובסה"כ 1,876 אלפי שח ממפעל הפיס	7/6/16 מיזוג 750 אלף במימון משרד השיכון	עדכון תקציב 1
4/9/18 הגדלה של 624 אלפי שח הרשאה ממפעל הפיס ובסה"כ 2,500 אלפי שח ממפעל הפיס.	1/8/17 הגדלה של 2,234 אלפי שח הרשאה ממפעל הפיס ובסה"כ 3,271 אלפי שח ממפעל הפיס + 750 אלף ממשרד השיכון (הסיכום שגוי ב 100 אלף שח - ראה פירוט)	עדכון תקציב 2
19/2/18 אישור הגדלת התב"ר מקרה עודפי תב"רים ב 260 אלפי שח ובסה"כ התב"ר 2,760 אלפי שח.	2/10/18 הגדלה של 350 אלף שח. תקציב מפעל הפיס. סה"כ תקציב 4,271 אלפי שח	עדכון תקציב 3
26/1/2020 הגדלה של 100 אלף שח מתקציב קרן לעידוד היתרים. סה"כ 2,860 אלפי שח.	15/10/19 הגדלה של 176 אלפי שח מקרה עבודות פיתוח, בשל גירעון בתקציב התב"ר. סה"כ 4,448 אלפי שח	עדכון תקציב 4
17/5/20 הגדלת תב"ר (לא רשום בכמה ומה הסה"כ). על פי מסמכים אחרים – הוגדל ב 650 אלפי ש"ח	בנוסף – ב 2014 אושר תקציב של 39 אלף שח בתב"ר 225 – נגישות מבני ציבור – שנוסף לתב"ר זה	עדכון תקציב 5
3,381 אלפי שח קבלן ראשי	3,451 אלפי שח קבלן ראשי	ביצוע בפועל קבלן ראשי

בפתיחת תב"ר 228 – מ 4/11/14 הגזבר הסביר "תב"ר 228 - שיפוצים במבנה פיס ליד חט"ב ע"ס 937,675 ₪" בהמשך נרשם "מליאת המועצה מאשרת פה אחד את תב"ר מספר 228". לא ניתן הסבר נוסף לעבודות שיבוצעו במסגרת התב"ר וכן לא פורט המקור התקציבי לתב"ר.

יצוין, לגבי תב"ר 228, כי בישיבה מיום 1/8/17, צויין, כי סכום הפרויקט הכולל המאושר עומד על 3,271 אלפי ₪. (מלבד סך של 750 אלפי ₪ למיזוג ממשרד השיכון). חישוב של הסכומים שאושרו עד מועד זה מעלה, כי הם מסתכמים לסך של 3,171 אלפי ₪ בלבד (937 + 2,234). נראה, כי נעשתה טעות חישוב או שבטעות שורבב לתקציב זה, תקציב של 100 אלף ₪ שיועד למועדון נוער. טעות חישוב זו תוקנה באישור התקציב הבא, בו סיכום התקציב אינו כולל את הסך של 100 אלף ₪ הנוספים.

כפי שניתן לראות, המועצה המקומית מקפידה לאשר במליאה את כל אישורי הגדלות התב"רים. ככלל, למליאה מובא מידע על סכום ההגדלה, סכום לאחר הגדלה והתקציב למימון ההגדלה. המועצה מפרסמת באתר שלה את כל ישיבות המליאה שלה ובכללן את אישורי הגדלת התב"רים.

עם זאת, הביקורת מצאה, כי לא תמיד אישורי המליאה מתויקים בתיק התב"ר. חלק מהפרוטוקולים שתוארו לעיל אינם נמצאים גם באתר המועצה ונתקבלו לבקשת הביקורת. כמו כן, תיק התב"ר אינו כולל רשימה של המסמכים הכלולים בו, עובדה המקשה על איתור המסמכים.

הביקורת מעירה, כי שני התב"רים אושרו במספר רב של חלקים, כאשר סכומי התב"ר גדלו במאות אחוזים ממועד פתיחתו ועד סיומו. המועצה אינה עורכת ריכוז של כל ההגדלות בתב"ר הכולל פרטי ישיבות המליאה בהן אושרו ההגדלות, דבר המקשה עוד יותר לעקוב אחר התב"רים ואחר ההגדלות בהם

סיכום והמלצות

❖ **ממצא:** ככלל המועצה המקומית מאשרת את פתיחת התב"רים ואת הגדלות התקציב, אך נמצא, כי לא כל המסמכים מתויקים בתיק התב"ר.

המלצה: הביקורת ממליצה, להקפיד על תיעוד כל אישורי המליאה בתיק התב"ר ועריכת רשימת מסמכים בתחילת התיק, שתקל על ההקפדה על תיוק ועל איתור המסמכים.

❖ **ממצא:** לא תמיד מובאים כל הפרטים הדרושים בפני המליאה. לעיתים לא מובאים פרטים לאילו עבודות נדרש התקציב, לעיתים לא מובא סיכום תקציב ולעיתים אין פרטים על המקור התקציבי

המלצה: הביקורת ממליצה, להקפיד בכל אישור תב"ר במליאה להביא פרטים על – סה"כ סכום קודם שאושר, הסכום שיש לאשר, הסיבות לצורך בתוספת תקציב (העבודות הנוספות שיבוצעו/ הצורך בהגדלה) וסיכום סה"כ תקציב התב"ר, כולל ההגדלה המבוקשת. כן יש להקפיד לציין את המקור התקציבי לתוספת ולצרף אישור של הגורם המממן.

❖ **ממצא:** המועצה המקומית מאשרת מספר רב של הגדלות תב"ר, עד שתחילתו של התב"ר אינה קשורה כלל לסופו מבחינת היקף תקציב ומהות העבודות. לא תמיד יש ריכוז של כלל ההגדלות שבוצעו בפרויקט ומועד אישור ההגדלה, והמעקב אחרי הגדלות אלו הוא כמעט בלתי אפשרי.

המלצה: הביקורת סבורה, כי אישור תקציב במספר רב של חלקים ("שיטת הסלאמי") מקשה על המעקב ומאיין את כוונת המחוקק באישור המליאה. לחברי מליאה קשה שלא לאשר תוספת לפרויקט שכבר אושר, בעיקר כאשר הפרויקט כבר בביצוע וכך מאושר בחלקים פרויקט שאופיו והיקפו שונים מהותית מהתכנון המקורי. על המועצה המקומית להימנע ככל האפשר מלאשר תקציבים ב "שיטת הסלאמי". יש לתכנן את התקציב לתב"ר בצורה קפדנית ולאשרו לאחר אישור התקציב על ידי הגורם המממן, או לכל הפחות לאחר אישור חלק הארי של התקציב. במקרה של ביצוע שני שלבים לאורך מספר שנים, הביקורת סבורה, כי רצוי לפתוח תב"ר חדש לכל שלב, שבו יוגדרו העבודות המבוצעות בו והיקפו הכספי.

תגובת מהנדסת המועצה

א. בפרויקט שיפוץ האולם לא בוצע חיזוק במבנה בשלב א', יש לתקן.

ב. בכל הגדלה שנדרש לאשר אותה במליאה מופיעה מחלקת הנדסה ומסבירה לטובת מה ובאיזה עבודות מדובר אם לא כתוב בפירוש בפרוטוקול המליאה ניתן לחזור להקלטות.

6. מכרז

סעיף 197 לפקודת העיריות קובע כי "לא תתקשר מועצה המקומית בחוזה להעברת מקרקעין או טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי מכרז פומבי". תקנות העיריות קובעות את אופן עריכת המכרז.
בפרויקט מגרש אימונים הפרויקט נוהל על ידי החברה למשק וכלכלה באמצעות מכרז לביצוע עבודות. בפרויקט אולם ספורט, המועצה עצמה היא שערכה את המכרז. הביקורת בדקה את הליך המכרז באולם הספורט.

6.1 להלן מידע מרוכז על הליך המכרז בפרויקט אולם הספורט

<u>שלב במכרז</u>	<u>אולם ספורט</u>
פרסום מכרז	12/5/17
תאריך הגשה	12/6/17
פתיחת המכרז	12/6/17
השוואת הצעות	3/7/17
חוות דעת משפטית	13/7/17
החלטת וועדת מכרזים	24/7/17
חתימת חוזה	30/8/17

6.1 מסמכי המכרז ושלבי המכרז

לאחר קבלת ההצעות, על המועצה המקומית לבצע שלושה שלבים במכרז :

1. פתיחת תיבת המכרזים ורישום סכומי ההצעות שהוגשו על ידי כל קבלן ותיעוד המסמכים הנלווים שהוגשו
2. בדיקת ההצעות שנתקבלו - בדיקת התאמת המסמכים שהוגשו לדרישות המכרז וקבלת חוות דעת משפטית, במקרה של חוסר התאמה כלשהו. בחינת ההצעות שהוגשו על ידי מהנדס וביצוע טבלת השוואה של הצעות הקבלנים שתוגש לוועדה.
3. החלטת וועדה המכרזים.

6.2 השוואת הצעות

נמצא, כי לאחר פתיחת המעטפות במכרז אולם הספורט, בוצעה טבלת השוואה על ידי מהנדסת המועצה. בטבלה נרשמו פרטי ההצעות של 3 המציעים בכל אחד מהפרמטרים (מסמכים, ערבות ועוד). על פי טבלת ההשוואה, הוגשו 3 הצעות - מציע מספר 3 על סך 3,757 אלפי ₪, מציע מספר 2 על סך 3,851 אלפי ₪, מציע מספר 1 ע"ס 3,924 אלפי ₪.

הבדיקה העלתה, ש "מציע מספר 3...לא הכניס מחירים בסעיפים שבהם אין כמויות למרות שנדרש לעשות כך ונרשם בתשובות לשאלות הבהרה(סעיפים לא לסיכום)". כן ציינה המהנדסת כי מציע 3 "מסר כתב כמויות עם תיאור סעיפים מצומצם (שורה ראשונה של הסעיף במקום כל התיאור של הסעיף)"

בדיקת ההצעות גם העלתה, כי ישנו פער גדול בין המציעים בסעיפים מסוימים (שנותחו בחוות הדעת) וכן נמצא, כי ישנו פער משמעותי בין הצעות המציעים לאומדן, שעמד על 2,983 אלפי ₪ כולל מע"מ. (ראה ניתוח אומדן ותמחור). המלצת המהנדסת הייתה לקבל חוות דעת משפטית לגבי קבילות הצעה מספר 3. באם הוא נפסל, ההמלצה היא לבחור במציע 2 שהינו הזול מהשניים שנתרו. יש לנהל משא ומתן עם הזוכה ובמידת הצורך להוריד סעיפים, על מנת לעמוד בתקציב.

6.3 אומדן ותמחור

כאמור, האומדן עמד על סך של כ 900 אלפי ₪ פחות מהצעות הקבלנים במכרז. על פי השוואת ההצעות של מהנדסת המועצה, "נוצר פער גדול בין המציעים לאומדן שנבע מזה שהוגש אומדן לא מעודכן עם סעיפים לא תואמים וסעיפים חסרים ביחס לסעיפים שקיבלו הקבלנים בקובץ שהופץ להם" בהמשך פירטה המהנדסת את הסעיפים הלא תואמים והחסרים באומדן. לגבי הפער בין ההצעות לאומדן קבעה חוות הדעת כי "יש לזמן את המתכנן לוועדת המכרזים על מנת שיבהיר מהו האומדן הנכון והאם מדובר בפער סביר ביחס להצעת המחיר הזולה"

6.4 דיון והחלטת וועדת המכרזים

ביום 24/7/17 התכנסה וועדת המכרזים לדון במכרז שבנידון. על פי הפרוטוקול, נכחו בדיון שלושת חברי הוועדה. וועדת המכרזים החליטה להמליץ להכריז על מציע מספר 2 כקבלן הזוכה וזאת בתנאים הבאים: הכנת מפרט ואומדן על פי התקציב של 2.1 מיליון ₪, הכנת מפרט עבודות נדרשות על ידי מפעל הפיס שיבוצעו בעדיפות ראשונה, ודיון עם מחלקת הנדסה, הגזבר ויועמ"ש לבדוק מחירים וזאת "**בהסתמך על דבריו של מתכנן הפרויקט, אשר אמר בפני הוועדה שישנם מחירים שניתן יהיה להוריד אותם**". מעבר לכך, לא נמצא תיעוד להופעת המתכנן בפני הוועדה - לא ברור מה בדיוק נאמר על ידו והאם נכח בוועדה ב 24/7 או בפגישה אחרת. כמו כן, לא הועבר לביקורת כל תיעוד לישיבה נוספת של מחלקת הנדסה+ גזבר+ יועמ"ש+ נציג וועדת מכרזים ולא ברור אם זו אומנם התקיימה.

6.5 שינוי העבודות לאחר המכרז

הביקורת מצאה, כי לאחר המכרז, יצא כתב כמויות מתוקן בסכום של 3,105,780 ₪, שעל פיו ביצע הקבלן את העבודות. כתב הכמויות המתוקן הכיל פירוט של העבודות – כולל מספר פריט, כמות ומחיר (כמו במכרז וכמו בחשבון סופי). על כתב הכמויות המתוקן חתמו הקבלן והמפקח. הביקורת מצאה, כי היו שינויים גדולים בין כתב הכמויות במכרז לכתב הכמויות בחוזה. להלן מספר דוגמאות להפרשים בין כתב הכמויות בחוזה לעומת כתב הכמויות במכרז:

- בכתב הכמויות המקורי, נכלל סעיף 15.1.001 ו 15.1.002 שהם יחידת מיזוג כולל כל הדרוש, כולל התקנה בסך 425 אלפי שח. בכתב הכמויות של החוזה הופיעו 19 סעיפים שמספריהם 15.2.010-15.2.190 ושעלותם הכוללת עמדה על 771,600 ₪. סכום זה גבוה ב 81% מסכום העלות שהוצע במכרז.
- בכתב הכמויות המקורי הופיע סעיף 07.6.005 - דרישות שונות לכיבוי אש כולל קו מים חדש, ספרינקלרים, שילוט ודלתות יציאה. הסעיף כולו תומחר ב 200,000 ₪. כל הסעיף לא בוצע בפועל.
- במכרז המקורי נכלל סעיף 23.7.012 – מתקן כדורסל צדדי חשמלי בכמות של שתי יחידות ובעלות של 20,000 ₪. המתקן לא נכלל בחוזה.

כפי שיפורט בפרק חשבונות ועבודות נוספות, גם חלק מהסעיפים שכן נשארו בכתב הכמויות של החוזה, לא בוצעו בסופו של דבר, לעומתם בוצעו סעיפים אחרים שלא תוכננו ובחלק מהסעיפים נערכו שינויים מהותיים

כן יצוין, כי בחשבון סופי של הקבלן – הופיעה עמודה של "כמויות החוזה". חלק מהסעיפים בעמודה זו לא התאימו להצעה המתקנת של הקבלן. ראה פירוט פרק חשבונות.

בנוסף – היו סעיפים שכלל לא הופיעו בכתב הכמויות שצורף למכרז וכן הופיעו בחשבון סופי כפריטים לגביהם לכאורה הוגדרו כמויות בחוזה. כך לדוגמא – סעיפים 23.7.21-23.7.24 – הופיעו בכתב הכמויות שצורף לחוזה, אך לא הופיעו כפריטים בחשבון הסופי. כך גם סעיף 21.1.070 – תקרה מונמכת ממגשים בעלות של 22,400 שלא נמצאת כלל בחשבון הסופי.

6.6 תיעוד מסמכי הצעות שלא זכו

בביקורת נמצא, כי המועצה המקומית קיבלה ותיעדה את הצעות הקבלנים שלא זכו.

6.7 כתבי כמויות לא ממוחשבים

המועצה לא דורשת מהקבלנים לקבל כתבי כמויות ממוחשבים. הדבר מקשה על הליך השוואת ההצעות וכן מקשה אח"כ על בדיקת התאמת העלות בפועל להצעה במכרז.

סיכום והמלצות

❖ **ממצא :** אומדן הפרויקט היה ישן ולא אקטואלי והדבר גרם לפער של קרוב ל-30 אחוז בין האומדן והצעות המחיר. מייד לאחר המכרז ולפני חתימת החוזה, שינתה המועצה את מהות העבודות בצורה מהותית, כך שחלק מהעבודות נמחקו ואחרות באו במקומן.

המלצה : הביקורת מעירה למועצה בחומרה על הליך זה. למעשה המועצה ערכה מכרז על מפרט מסוים וביצעה בפועל מפרט שונה מהותית. שינוי כה מהותי מייד לאחר המכרז, חותר תחת עקרונות המכרז. יש להימנע לחלוטין ממצב זה ובמידה וקורה, יש לערוך מכרז חדש. אומדן לא אקטואלי אינו מאפשר למועצה לתכנן את צעדיה ומקשה עליה לבדוק את ההצעות במכרז.

גם מבחינה כספית, אומדן הנמוך בכמעט מיליון ש"ח מההצעות, כמוהו כאי הכנת אומדן. על המועצה המקומית לערוך אומדן לפני עריכת המכרז. במידה ונעשו שינויים בפרויקט, יש להקפיד לעדכן את האומדן ולהפקיד אומדן מעודכן בתיבה לפני קבלת הצעות הקבלנים.

❖ **ממצא:** הביקורת התרשמה, כי מעבר להערה הנ"ל, באופן כללי, המכרז התנהל בצורה מסודרת – נערכו השוואת הצעות, וניתנה חוות דעת משפטית. עם זאת, חלק מהתיעוד לא מלא

המלצה: הביקורת ממליצה, להקפיד על תיעוד כל המסמכים - כולל סריקת הצעות קבלנים שלא זכו, פרוטוקולים של סיורי הקבלנים וכו'.

❖ **ממצא:** מפרוטוקול וועדת המכרזים שקיבלה את ההחלטה, עולה כי נכחו בישיבה חברי הוועדה, אך על פי הסיכום, מתכנן הפרויקט הופיע בפני הוועדה. לא תועדו דבריו של המתכנן לוועדה, לא פורטו הסעיפים שבהם הוא טען שניתן יהיה להוריד מחירים ולא ברורים הסבריו לפער בין האומדן להצעות.

המלצה: על וועדת המכרזים לקבל חוות דעת כתובה של המתכנן. ככל שהמתכנן הופיע בפני הוועדה, היה עליה לרשום זאת בפרוטוקול הישיבה. על הוועדה לרשום את עיקרי הדברים במובאים בפניה, ולגבי מומחים, יש להשתדל לקדם חוות דעת כתובה. הדבר נכון בפרט כאשר חוות דעת זו מהווה תנאי לאישור המציע הזוכה.

❖ **ממצא:** וועדת המכרזים התנתה את החלטתה בהליך של דיון והוזלת מחיר מול המציע הזוכה. לא נמצא תיעוד לקיום הליך זה בפועל. אומנם העבודות כאמור שונות מהותית בין המכרז לחוזה, אך אין תיעוד להליך המשא ומתן שקדם לכך

המלצה: יש לקיים את החלטות וועדת המכרזים כלשונו ולתעד כל ההליכים בפרוטוקול מסודר.

❖ **ממצא:** המועצה המקומית לא מקבלת כתבי כמויות ממוחשבים.

המלצה: המועצה המקומית תדרוש במכרזים לקבל כתב כמויות ממוחשב, בנוסף לכתב הכמויות המודפס והחתום. באופן זה, תוכל המועצה המקומית ביתר קלות לערוך השוואה, בין מחירי המכרז למחיר שחויב בפועל

תגובת מהנדסת המועצה לחוות הדעת ההנדסית באולם

ניהול ופיקוח - ניהול המכרזים

לא הושמטו עבודות מתכולת העבודה בשלב המעבר בין המכרז לחתימת החוזה. השינויים קרו בזמן ביצוע ובהתאם לאילוצים ו/או שינויים שנדרשו בזמן הביצוע, היתה הקטנת כמות האסלות למשל מ- 22 יחידה ל- 14 יח', כי זה מה שהיה צריך לבצע בפועל, ובהקשר של פונקציה לכמות האנשים המאכלסים את המקום הרי שלא הגדלנו את הקיבולת של האולם ולכן לא הגדלנו כמות תאי השירותים.

תגובת הביקורת

תכנון תאי השירותים בהתאם להנחיות בהווה ולא בעבר. בדרך כלל ההנחיות הולכות ומחמירות ולכן יש לבדוק מה ההנחיה של יועץ הבטיחות ולא להסתמך על הטענה שלא הוגדלה הכמות.

תגובת מהנדסת המועצה לדוח

א. הופעת מתכנן האולם בפני ועדת המכרזים אמורה לעלות בפרוטוקול שנרשם ע"י המנכ"ל אך הכל מתועד גם בהקלטות.
ב. השינויים בכתב הכמויות בוצע במהלך הביצוע ובהתאם לשינויים שנדרשו תוך כדי הביצוע ולא בין שלב המכרז לחתימת החוזה.

תגובת הביקורת

א. כאמור לא נמסר פרוטוקול או תיעוד אחר לישיבה זו.
ב. הביקורת הציגה ניתוח מפורט המציג שורה של הפרשים בין המכרז לחוזה – כלומר הפרשים היו גם עוד לפני תחילת ביצוע העבודות (בין מועד המכרז ומועד חתימת החוזה)

7. חוזה

בשני הפרויקטים שנבדקו, נמסרו לביקורת חוזים חתומים.

מגרש האימונים – נחתם חוזה של המועצה מול החברה למשק ומול הקבלן. יש לציין, כי לחוזה צורף כתב כמויות ובו מפורטות כל העבודות שיבוצעו ועלויותיהן. נמצא, כי לגבי מסמכי חוזה זה – המועצה חתמה על הוראות התשלום ועל החוזה עם החברה למשק ביום 13.2.19. המועצה חתמה חוזה גם עם הקבלן המבצע וכן חתמה על "נספח א' - פירוט עבודות ועלויות" – שני מסמכים אלו, שנחתמו גם על ידי המועצה וגם על ידי הקבלן, אינם נושאים תאריך חתימה.

אולם הספורט – קיים חוזה בין המועצה המקומית לבין הקבלן. למכרז שפורסם לביצוע האולם, צורף עותק מהחוזה, והמציעים חתמו על העותק כחלק מהמסמכים שהוגשו במכרז. לאחר זכייתו במכרז, חתמה המועצה עם הקבלן על חוזה ביום 30/8/17, על החוזה נרשם בכתב יד ב 27/8/17 כי "**ההסכם הוכן על ידי משרדינו, מאושר לחתימה**". מתחת יש חתימה לאישור – ככל הנראה של משרד היעוץ המשפטי. הביקורת מצאה, כי החוזה מפורט ונכללות בו כל מחויבויות הקבלן כלפי המועצה. כן נמצא, כי כחלק מהמכרז, מצורפים לחוזה כתב כמויות על פי הצעת הקבלן וכן מפרטים טכניים ודרישות מיוחדות. בפרקים הבאים תתייחס הביקורת לביצוע בפועל של הוראות שונות של החוזים. כפי שצוין, בפרויקט האולם, כתב הכמויות שצורף לחוזה שונה מהותית מכתב הכמויות של המכרז ועל כך הערת הביקורת בפרק קודם.

❖ **ממצא** : בחלק ממסמכי החוזה עם החברה למשק וכלכלה לא נרשם תאריך **המלצה** : יש להקפיד לרשום תאריך החתימה על כל אחד ממסמכי החוזה

8. קיום תנאי החוזה – ערבויות וביטוחים

על מנת להקטין סיכונים בפרויקט, על המועצה המקומית לדאוג לקבלת ערבויות מתאימות מהקבלנים בפרויקטים. כמו כן, על המועצה המקומית לדאוג כי הקבלן יהיה מבוטח בביטוחים מספקים וכי המועצה המקומית תרשם כמוטב לביטוחים אלו.

8.1 ערבויות - ניהול כללי

על מנת להקטין סיכונים בפרויקט, על המועצה המקומית לדאוג לקבלת ערבויות מתאימות מהקבלנים בפרויקטים. בפרויקטים הנדסיים ישנם שלושה סוגי ערבות על פי שלבי הפרויקט – ערבות ראשונה ניתנת למועצה המקומית עם מסמכי המכרז, על מנת להבטיח כיבוד ההצעות הניתנות במכרז. (ערבות זו אינה נדרשת במקרה של מכרז הנערך על ידי החברה למשק וכלכלה). ערבות שנייה היא ערבות ביצוע, הניתנת למשך כל תקופת ביצוע העבודות בפרויקט. ערבות שלישית היא ערבות בדק. ערבות זו ניתנת לאחר סיום הביצוע של הפרויקט ומטרתה להבטיח, כי הקבלן יכבד את מחויבותו לתקופת בדק ויבצע את הביקורות ואת התיקונים הנדרשים לאחר המסירה. על פי הנחיות משרד הפנים לניהול פיננסי המובאות בין השאר ב "ספר הצהוב", **"הרשות תנהל במערכת הנהלת החשבונות במסגרת חשבונות מקבילים, רישום של תנועת הערבויות שהתקבלו באופן שניתן יהיה לקבל מידע על התפלגות הסכומים לפי מועדי התפוגה. על גזברות הרשות המקומית לנהל פנקס/ רשימה של הערבויות שנתקבלו, שיכלול את הפרטים שלהלן: מספר סידורי, שם נותן הערבות, סכום הערבות, מהות הערבות, התאריך בו יפוג תוקף הערבות, התאריך בו יש לבקש הארכת ערבות...."** ועוד

כפי שיפורט בפרק להלן, לא כל הערבויות נמצאו ונמסרו לביקורת. יוצא מכך, כי הרשות אינה מנהלת את הערבויות, כאמור בהוראות משרד הפנים האמורות. במועצה המקומית אין נוהל לניהול ערבויות וביטוחים.

הביקורת קיבלה מהגזברות חלק מהערבויות בפרויקטים. הטבלה להלן מרכזת את פרטי ערבויות של הקבלן הראשי ואת היקפי העבודות בפועל.

<u>מגרש אימונים</u>	<u>אולם ספורט</u>	<u>פרטים</u>
20/5/19-14/5/20	22/8/17-31/12/17	תוקף ערבות ביצוע
275,481	310,578	סכום
14/5/20-14/5/21	25/3/19-25/6/19	תוקף הארכת ערבות
275,481 ₪	34,560 ₪	סכום
לא רלוונטי - הפרויקט עדיין בביצוע	לא נמסר	תוקף ערבות טיב
22/6/20-14/5/21		תוקף ערבות נוספת
68,870 ₪	-	סכום
2,755 אלפי ₪	3,106 אלפי ₪	סכום עבודות קבלן ראשי-חזזה
3,381 אלפי ₪	3,451 אלפי ₪	סכום עבודות קבלן ראשי בפועל
26/5/2019 צו התחלה	אין צו התחלה. כנראה ב 5/9/17	מועד תחילת עבודות
טרם נסתיים	מסירה ראשונה 1/2018 תחילת שימוש 9.2018 אישור מסירה 9.2019	מועד סיום עבודות

8.2 ערבות ביצוע

הביקורת קיבלה העתקים מהחוזים שנחתמו עם הקבלנים. החוזים מכילים הוראות בדבר ערבויות שייתן הקבלן למועצה. בחוזה לביצוע מגרש אימונים, שנחתם עם החברה למשק וכלכלה נקבע כי החברה תצרך ערבות בסך 275,481 ₪ וצורף אליו נוסח ערבות על הסכום הנ"ל. הקבלן חתם על נוסח הערבות. סעיף 28 לחוזה לביצוע שיפוצים באולם הספורט קובע כי "להבטחת מילוי התחייבויותיו של הקבלן על פי חוזה זה, יפקיד הקבלן בידי המועצה, לפני מועד החתימה על החוזה, ערבות בנקאית בנוסח המצורף בנספח ערבות ביצוע המצורף - נספח ב- 1 להסכם זה (להלן ערבות ביצוע) על סך 10% מערך התמורה על פי הסכם זה. ערבות הביצוע תהא בתוקף לתקופה של 4 חודשים ממועד החתימה על חוזה זה. שלושים (30) יום טרם פקיעת הערבות הבנקאית ובאם לא יסתיימו העבודות עד תאריך זה, יאריך את תוקפה של ערבות הביצוע לתקופה נוספת, כך שעבודות הביצוע תמיד תהא בתוקף למאה ועשרים (120) יום נוספים מעבר למועד סיום העבודות".

מהביקורת ומהטבלה להלן עולה, כי נמצאו ליקויים בקבלת ערבויות הביצוע ובחידושן כדלקמן:

א. לגבי החברה למשק וכלכלה – הביקורת מציינת לטובה, כי הערבות הוארכה כראוי עד לסיום העבודות. כן מציינת הביקורת לטובה, כי כאשר המועצה הגדילה את העבודות, הוצאה ערבות נוספת בסך של 10% מסכום העבודות הנוסף וגם ערבות זו תקפה למועד סיום המשוער של העבודות (כרגע 5/2021).

ב. עם זאת, הביקורת מעירה, כי בעת תחילת הביקורת, במועצה לא היו העתקי הערבויות החדשות והייתה בידיה רק ערבות בתוקף עד 5/2020. בעקבות הביקורת, פנה הגזבר לחברה למשק וכלכלה וזו שלחה לו את העתקי הערבויות כפי שתואר לעיל.

ג. באולם הספורט – נתקבלה ערבות ביצוע, מ 22/8/2017. עם זאת, על פי היומן, העבודות החלו ב 5/8/17 – כלומר, בתחילת העבודות הייתה תקופה של מעל שבועיים, ללא ביטוח בתוקף.

ד. כן נמצא, כי אף שב 31/12/17, העבודות טרם נסתיימו (מסירה ראשונה עם ליקויים רבים התבצעה בינואר 2018), הערבות לא הוארכה. לביקורת הוסבר, כי עקב שיקולי תקציב, המועצה הפסיקה את העבודות ולכן לא דרשה מהקבלן ערבות בתקופת ההפסקה. עם זאת, הביקורת מציינת, כי אין חולק שב 30/11/17 (30 יום טרם פקיעת תוקף הערבות), העבודות טרם נסתיימו ונותרו עוד השלמות לא מעטות. עקב כך, על המועצה היה להאריך את הערבות לכל הפחות לתקופת השלמת הביצוע על פי החוזה.

ה. יצוין, כי אף שלאחר חתימת החוזה, סכום העבודות עלה בסך של מעל 300 אלף ₪, סכום הערבות לא עודכן בהתאם.

ו. נמצא, כי רק לאחר מעל שנה, ככל הנראה במועד חידוש העבודות, קיבלה המועצה מהקבלן ערבות נוספת. מדובר בערבות בסכום של 34,560 ₪ - סכום המהווה כאחוז אחד בלבד מסך עלות העבודות. מהנדסת המועצה מסרה לביקורת מכתב מיום 13/3/2019 ובו היא פונה ליועצת המשפטית של המועצה בבקשה לאישור הגדלת חוזה לקבלן. במכתב מפורטות עבודות נוספות שיש לאשר לקבלן. סה"כ העבודות הנוספות עומדות על 345,600 ₪.

בסיום המכתב נרשם "**אבקש להתייחס לגובה הערבות הנדרשת להגדלה וסכום נסח קיום ביטוחים**". הביקורת משערת, שבעקבות הגדלה זו, נתקבלה ערבות על 10 אחוז מסכום העבודות הנוספות וזאת כפי הנראה בשל העובדה שלא היו מודעים לכך, שהערבות הקודמת אינה בתוקף

8.3 ערבויות טיב

ערבות טיב היא ערבות הניתנת לאחר סיום העבודות. ערבות זו ניתנת בדרך כלל לשנת הבדק - 12 חודשים לאחר ביצוע העבודות. מטרת ערבות זו, היא להבטיח תיקון הליקויים שיתגלו בשנת הבדק. בדרך כלל ערבות זו מחליפה את ערבות הביצוע, לאחר מסירת הפרויקט וקבלתה מהווה תנאי לביטול ערבות הביצוע של הקבלן. ערבות הטיב עומדת בדרך כלל על 5% מסכום העבודות הכולל.

כאמור נבדק פרויקט אחד בניהול המועצה. בפרויקט זה המועצה לא ביקשה וממילא לא קיבלה ערבות טיב.

8.4 ביטוחים

בדרך כלל בפרויקטים של בניה, על הקבלן לערוך 3 סוגים של ביטוחים – ביטוח עבודות קבלניות, ביטוח צד ג וביטוח חבות מעבידים.

בחוזה לביצוע העבודות באולם הספורט, נקבע בסעיף 29 כי על הקבלן לבטח את העבודות. למכרז שהוציאה המועצה המקומית, מצורף נספח ביטוח, עליו חתם הקבלן בעת הגשת ההצעות למכרז. נספח הביטוח מפרט את סוגי הביטוחים בהם יבוטח הקבלן וכן מציין כי הקבלן יביא אישורים על הביטוח, שבהם מופיעה המועצה המקומית כמוטב. לא נקבעו בחוזה הוראות לעניין תקופת הביטוח ולא נקבעה חובה להאריכו.

בפרויקט בניית מגרש האימונים, המנוהל על ידי החברה למשק נקבע בסעיף 5 לחוזה בין המועצה לחברה למשק: **"אנו מאשרים, כי ביטוח עבודות קבלניות יעשה על ידינו באמצעות החברה למשק וכלכלה סוכנויות לביטוח (1992) בע"מ, כמפורט בתנאי המכרז"**.

הביקורת ביקשה את העתקי הביטוחים של שני הפרויקטים שנבדקו.

לגבי מגרש אימונים - לביקורת נמסר, כי אצל המנכ"ל והגזבר לא נשמרו העתקים מביטוח העבודות. לאחר פנייה נוספת של הביקורת, הועבר לה מסמך מיום 3/6/2020 שכותרתו "אישור על ביטוח עבודות קבלניות – תוספת". המסמך חתום על ידי חברת הביטוח הראל ומאשר קיום ביטוח עבודות לפיתוח מגרש אימונים בדלית אל כרמל.

שווי העבודות המבוטחות עמד על 2755 אלפי ₪ ולאחר הגדלה על 3,444 אלפי ₪.

תקופת הביטוח על פי האישור היא **"מתאריך 17/2/19 עד תאריך 16/2/20 (שני התאריכים נכללים) 36 חודשים וכן כיסוי לתקופת תחזוקה בת 24 חודש"** כפי שצוין, העבודות בפרויקט טרם נסתיימו ולכאורה הביטוח שהוצג לביקורת הוא פג תוקף.

לגבי אולם הספורט – כאמור הקבלן חתם עם מסמכי המכרז על נספח ביטוח כפי שדרשה המועצה במכרז.

לביקורת הוצגו שני אישורי ביטוח של הקבלן החתומים על ידי חברת הראל לביטוח – אישור ראשון תקף מ 22/8/2017 ועד 31/12/2017. מסמך שני תקף מ 25/3/2019 ועד 31/5/2019.

מעיון באישור הביטוח, עולה, כי חברת הביטוח ערכה בו שינויים רבים, כולל בסכומים המבוטחים. להלן מספר דוגמאות :

סעיף 2 הנוגע לאחריות כלפי צד שלישי, כולל הרחבה לכיסוי נזקי רכוש הנגרמים על ידי כלי רכב. בסעיף זה הגבילה חברת הביטוח את הסכום התביעה לסך מקסימאלי של 1,000,000 ₪ למקרה ותקופה. בנוסף, בסעיף זה נדרש גבול אחריות של 500 אלף דולר למקרה ו 5 מיליון דולר לתקופה. חברת הביטוח שינתה את הסכום לתקופה ל - 5 מיליון ש"ח – פחות משליש מהסכום המקורי.

החברה גם מחקה לחלוטין את סעיף 4 וסעיף 5 הנוגעים לביטוח חובה לכלי רכב וציד המשמש לביצוע העבודות.

סיכום והמלצות

❖ **ממצא:** למועצה המקומית אין נוהל לניהול ערבויות וביטוחים. נמצא, כי הערבויות והביטוחים אינם מנוהלים כנדרש

המלצה: על המועצה המקומית לאשר נוהל לניהול ערבויות וביטוחים. יש לנהל את הערבויות והביטוחים בתוכנת מחשב ייעודית, שבה קיימות תזכורות למועד התפוגה של הערבות והביטוח. במועד חתימת החוזים, יש להקפיד על קבלת ערבויות וביטוחים חתומים בהתאם לחוזה. לפני ביצוע תשלום לקבלן, יש לוודא קיום ערבויות וביטוחים.

❖ **ממצא:** המועצה המקומית אינה מנהלת רישום ערבויות כנדרש בהוראות משרד הפנים

המלצה: על המועצה המקומית להקפיד, לרשום את כל הערבויות במערכת הממוחשבת, כאמור בהוראות משרד הפנים - כולל כל הפרטים, מעקב אחר מועד תפוגה וביצוע הארכה.

❖ **ממצא:** לגבי פרויקט מגרש האימונים, הערבויות מנוהלות על ידי החברה למשק וכלכלה. נמצא, כי הערבויות מנוהלות היטב – בוצעה הארכה לערבות וגם הגדלת ערבות עם הגדלת העבודות. עם זאת, למועצה לא תמיד ניתנו עותקים מהערבויות והיא לא עקבה אחריהן.

המלצה: יש להקפיד גם בחוזים של החברה למשק וכלכלה, על קבלת עותק מהערבויות ומעקב אחרי תוקף וסכום כנדרש.

❖ **ממצא:** תוקף הערבות היה ל 4 חודשים בלבד. בניגוד להוראות החוזה, העירייה לא בדקה חודש לפני תום התוקף האם העבודות נסתיימו ולא דאגה להארכת תוקף הערבות. יודגש כי מסירה ראשונה התבצעה בינואר 2018 ולכן בהכרח הייתה תקופה של ביצוע עבודות ללא ערבות. כאשר חודשה הערבות ב 2019, יצאה ערבות על כ 35 אלף ₪ בלבד (כאחוז בלבד מסכום העבודות). **המלצה:** הערבויות בפרויקט האולם לא טופלו כראוי. רוב תקופת העבודות לא הייתה ערבות בתוקף, או שהערבות הייתה בסכום זניח. עובדה זו חשפה את המועצה לסיכונים במקרה של כשלים של הקבלן. יש להקפיד על מעקב אחר ערבויות כנדרש בחוזה. יש להקפיד על קבלת ערבות לכל תקופת העבודות, להאריך את הערבות במידת הצורך ולהגדיל סכום ערבות ככל שיש גידול בעלות הפרויקט. בכל מקרה, יש להימנע מתשלום חשבונות הקבלן כאשר אין ערבות בתוקף.

❖ **ממצא:** המועצה אינה מודעת לאפשרות של ערבות טיב, המחליפה את ערבות הביצוע. לכן בחוזה שערכה המועצה, לא נקבעה ערבות טיב, שמטרתה להבטיח את תיקון הליקויים בתקופת הבדק. **המלצה:** הביקורת ממליצה, כי המועצה תעדכן את הוראות חוזה העבודה שלה מול קבלנים ותכניס בו חובה למתן ערבות טיב לתקופת הבדק. במעמד מסירת העבודות, המועצה המקומית תקבל מהקבלן ערבות טיב במקום ערבות הבדק. ערבות זו תהיה תקפה לשנה מיום סיום העבודות. אין לשלם חשבון סופי ללא קבלת ערבות זו.

❖ **ממצא:** מהממצאים עולה, כי המועצה המקומית אינה מודעת לצורך לעדכן את סכומי הערבות במקרה של הגדלת חוזה.

❖ **המלצה:** הביקורת ממליצה, כי בכל הגדלת חוזה, המועצה המקומית תדרוש הגדלה של הערבויות בהתאם. ניתן לקבוע בנוהל, כי הערבות תוגדל רק עם סכום הגדלת העבודות עלה על אחוז מסוים, או אם עדכון הערבות עולה על סכום מסוים וזאת על מנת שלא להחליף ערבות, כאשר השינוי אינו מהותי.

❖ **ממצא:** המועצה המקומית לא בקשה אישורים על ביטוח מהחברה למשק וכלכלה. עם זאת נראה, כי הביטוח של החברה נהל בצורה תקינה וסכומו עודכן לסכום העבודות לאחר הגדלת הפרויקט. מניסוח אישור הביטוח, לא ברור האם הביטוח בתוקף כעת (בעת עריכת הביקורת העבודות טרם הסתיימו). הביקורת מדגישה, כי בהעדר ביטוח, המועצה המקומית עשויה למצוא עצמה נתבעת עקב רשלנות של הקבלן, כאשר היא לא מבטחת על העבודות.

המלצה: הביקורת ממליצה, כי, כנוהל, המועצה המקומית תקפיד על קבלת העתקי כל הביטוחים של הקבלנים מהחברה למשק וכלכלה ותשמור עותק מהם אצלה. יש להקפיד לא לחתום על חוזה העבודה ולא לתת צו התחלת עבודה, לפני שנתקבלו אישורים מלאים על הביטוחים.

❖ **ממצא:** לגבי פרויקט אולם ספורט, המועצה קיבלה אישור ביטוח שכלל שינויים רבים לעומת הנוסח שפורסם במכרז, כולל שינוי סכומי ביטוח ומחיקת סעיפי ביטוח.

המלצה: שינוי נוסח נספח הביטוח, עשוי לפגוע במועצה במקרה ביטוח ולהשאיר מול שוקת שבורה. יתרה מכך, שינוי מהותי בביטוח חותר גם תחת יסודות המכרז, כאשר הזוכה במכרז משנה את תנאיו לאחר זכייתו, למרות שכאמור בעת הגשת הצעתו, חתם על נספח הביטוח כלשונו. על המועצה, ככל האפשר לא לאפשר שינויים מהותיים בפוליסת הביטוח ובעיקר בסכומי הביטוח. על המועצה לעשות כל מאמץ, כי באם נדרשים שינויים, הם יוכנסו לאחר בחינת יועץ הביטוח לפני פרסום נוסח הביטוח במכרז. בכל מקרה, אין לאשר נוסח שונה ללא אישור יועץ הביטוח של המועצה.

❖ **ממצא:** לגבי פרויקט אולם ספורט, הביטוח שצורף לחוזה היה לתקופה קצרה של 4 חודשים בלבד ולא חודש, למרות שברור שהעבודות לא נסתיימו ב 31/12/17. גם ב 2019, כאשר חודשו העבודות, לא נתקבל כלל ביטוח. יוצא מכך, כי חלק נכבד מהזמן, האולם היה בהליכי עבודה, בלא שלמועצה היה ביטוח בתוקף. הביקורת מדגישה, כי בהעדר ביטוח, המועצה המקומית עשויה למצוא עצמה נתבעת עקב רשלנות של הקבלן, כאשר היא לא מבטחת על העבודות.

המלצה: הביקורת ממליצה, כי, כנוהל, המועצה המקומית תקפיד על קבלת העתקי כל הביטוחים של הקבלנים ותשמור עותק מהם אצלה.. יש להקפיד לא לחתום על חוזה העבודה ולא לתת צו התחלת עבודה, לפני שנתקבלו אישורים

מלאים על הביטוחים. יש להקפיד על הארכת הביטוחים לכל אורך ביצוע העבודות בפרויקט. בכל מקרה, יש להימנע מלשלם חשבונות ללא קיום ביטוח בתוקף.

❖ **ממצא:** המועצה המקומית מנהלת מספר רב של פרויקטים. רק שניים מהם נבדקו על ידי הביקורת – מהם אחד עדיין בביצוע. לנוכח ממצאי הביקורת בפרק זה, הביקורת חוששת, כי גם בפרויקטים שלא נבדקו על ידה, אין בידי המועצה המקומית את מסמכי הביטוח והערבויות. עקב כך, כלל לא בטוח, שהפרויקטים של המועצה המקומית מבטוחים בכל הביטוחים ובהיקף המתאים. הדבר מעמיד את המועצה המקומית בסיכון ביטוחי משמעותי.

המלצה: הביקורת ממליצה, כי לגבי כל הפרויקטים המתנהלים כרגע במועצה המקומית, מחלקת הגזברות תבחן: האם ניתנו ערבויות וביטוחים, האם הם תקפים והאם הם בסכום המתאים. יש לפנות מידית לקבלנים ולקבל את כל הערבויות הנדרשות בחוזה. כמו כן יש לקבל את העתקי הביטוחים של הקבלנים בפרויקטים הנ"ל. על המועצה המקומית לבחון כי כל הביטוחים הנדרשים בוצעו, כי המועצה המקומית היא המוטב בביטוחים אלו וכי סכומי הביטוח מתאימים לסכומי העבודות. לאחר הבדיקה, במידה ונמצאו תחומים לא מבטוחים/ מבטוחים בחסר, יש לפנות לקבלנים ולדאוג לקבל אישורים מחברות הביטוח על עריכת ביטוחים חדשים, המתאימים לצרכי כל פרויקט

תגובת מהנדסת המועצה לדוח

- א. העבודות לשיפוץ האולם החלו ב- 05/09/17 ולא ב- 05/08/17 וזה לאחר חתימת חוזה הכולל ערבות תקינה ואישור קיום ביטוחים.
- ב. נספחי הביטוח נשלחים לאישור היועץ מטעם המועצה האחראי לכך, חתימת חוזה מתבצעת לאחר אישור יועץ הביטוחים לנוסח שהוגש ע"י הקבלן.
- ג. בכלל מורשי החתימה חותמים על החוזה רק לאחר בדיקה ואישור יועמ"ש לחתימה תוך בדיקה שקיימים כל המסמכים הנדרשים, (ערבות, נספח קיום ביטוחים)

תגובת הביקורת

- א. מקובל – ההערה תוקנה
- ב. הביקורת אינה כופרת בעובדה, כי יועץ ביטוח מאשר את הביטוחים בתחילת פרויקט, אך אם עבודה נמשכת בהתאם לתכנון, אישור ראשוני זה אינו רלוונטי. כך גם במקרה של עבודה שהוגדלה בצורה משמעותית, גם אז האישור הראשוני לא מעלה ולא מוריד ויש לעדכן את סכומי הביטוחים והערבויות.

9. ביצוע – התאמת התוכניות וכתב כמויות המכרז לביצוע בפועל

טיפול בעבודות נוספות

הביקורת ערכה השוואה, בין כתב הכמויות שיצא במכרז לביצוע העבודות ובין הביצוע בפועל. יצויין, כי בפרויקט מגרש האימונים העבודות טרם נסתיימו במועד הביקורת. עם זאת, מכיוון שרובן הגדול של העבודות בוצעו וחויבו בחשבון האחרון שנמסר לביקורת, הוצגו גם בפרויקט זה הפרשים בין ביצוע בפועל לתוכנית. הביקורת מצאה, כי בשני הפרויקטים, אין בידי המועצה המקומית כתב כמויות ממוחשב. בפרויקט מגרש אימונים הצליחה הביקורת לקבל קובץ ממוחשב, רק לאחר שהמועצה המקומית פנתה לחברה למשק ולמפקח וקיבלה מהחברה קובץ זה. בפרויקט האולם, נתקבל דוח ממוחשב רק לאחר שהביקורת הקלידה ידנית את הנתונים. הביקורת מצאה מספר ליקויים בתחום זה, כפי שניתן ללמוד גם מפרקים קודמים ומחוות הדעת ההנדסית.

מגרש אימונים

להלן טבלה המסכמת את ההפרשים בין כתב הכמויות המקורי לביצוע בפועל במגרש האימונים (לא סופי – הפרויקט טרם הסתיים)

2,755	סה"כ עלות הפרויקט בכתב כמויות (אלפי ₪)
3,444	עלות הפרויקט בפועל
521	סכום עבודות חריגות (פריטים שאין בכתב הכמויות המקורי) – אלפי ₪
18.9%	אחוז עבודות חריגות

מהטבלה עולה, כי בסה"כ הפרויקט התנהל על פי התוכנית, כאשר רוב הפריטים המתוכננים בוצעו בפועל. עם זאת, סכום העבודות החריגות (שכלל לא תוכננו) מהוות שיעור משמעותי בפרויקט

החריגה העיקרית בפרויקט זה, נבעה מכך, שבתכנון המקורי נכלל קיר תומך בגובה של 1.5 מטר בלבד. רק לאחר תחילת הביצוע, כתוצאה מתביעה משפטית ולאחר יעוץ יועץ קרקע, הוחלט על הגבהת הקיר לגובה של בין 5 ל 7 מטר.

הביקורת ביקשה לבדוק את החיוב בפועל, אך עד מועד סיום הביקורת, לא נתקבלו תוכניות עדות עם מידות הקיר שבוצע, ועקב כך לא התאפשר חישוב מדויק של כמויות בפועל לעומת הכמות שחויבה. הביקורת התרשמה, כי המפקח הקפיד על בדיקת הכמויות בפועל ואישר את העבודות רק לפי ביצוע בפועל.

יצוין, כי הכמות שחויבה היא סבירה ביחס למידות הנדרשות של הקיר התומך. עם זאת, כפי שנקבע בחוות הדעת ההנדסית, הביצוע בפועל של הקיר התומך על פי תוכנית העדות, לא תאם את תוכניות הקונסטרוקטור. המפקח ציין, כי לא אישר לקבלן את הכמויות שרשומות בתוכנית המידות. הביקורת ביקשה הסברים לנושא זה וכן חישובי כמויות. ככל שאלו יתקבלו, יפורטו הממצאים בהמשך לסעיף זה.

אולם הספורט

כפי שצוין, באולם הספורט נערכו שינויים רבים בכמויות, כבר לאחר המכרז. עקב כך, כתב הכמויות בחוזה היה שונה מכתב הכמויות של המכרז. הביקורת ניתחה את החשבון הסופי, על מנת לאתר הפרשים בין כתב הכמויות בחוזה לבין הביצוע בפועל. בחשבון הסופי ישנה עמודה של "כמות חוזה" ובו מופיע בכל שורה - סוג הפריט, כמות הפריטים בחוזה וכמות בפועל. עם זאת, במהלך עריכת הבדיקה, התברר, כי הכמות שמופיעה כ "כמות חוזה" לא תמיד תואמת את הכמות שהופיעה בכתב הכמויות שצורף לחוזה. כך לדוגמא:

- סעיף 19.1.080 – פח מרוג ע"ג קונס' פלדה כמדרך – בכתב כמויות שצורף לחוזה נרשמה כמות של 50 יחידות בעלות 40,000 ₪. בחשבון הסופי נרשם כמות חוזה סך של 84 יחידות בעלות 62,720 ₪.
- סעיף 19.1.090 מעקה בטיחות בגובה 1.3 מטר מסביב למדרך - בכתב כמויות שצורף לחוזה נרשמה כמות של 22 יחידות בעלות 15,400 ₪. בחשבון הסופי נרשם כמות חוזה סך של 40 יחידות בעלות 26,600 ₪.
- סעיף 23.7.006 – טיפול ברצפת האולם, פירוק הקיים והתקנת רצפה חדשה - בכתב כמויות שצורף לחוזה נרשמה כמות של 500 מטר בעלות של 200,000 ₪. בחשבון הסופי נרשם כמות חוזה סך של 555 יחידות בעלות 222,000 ₪.

בנוסף, בניתוח החשבון נמצא, כי בחלק מהסעיפים הייתה חריגה מהותית מכמות מתוכננת. להלן פירוט:

אולם ספורט – הפרשים בין חוזה לביצוע בפועל

הסכומים באלפי שח

3,851	עלות הפרויקט בהצעה במכרז
3,105	סה"כ עלות הפרויקט בחוזה
3,451	עלות הפרויקט בפועל
345	סה"כ פרק עבודות נוספות בחשבון סופי
189	סכום עבודות שתוכננו אך בוצעו ביתר
178	סכום עבודות שבוצעו בחסר

בהעדר יומני עבודה מלאים ובהינתן שלא נרשמות עבודות נוספות ביומני עבודה, קשה לבחון מה ההליך שבו אושרו חריגות אלו בכמויות, והאם המועצה המקומית אישרה אותן מראש וקיבלה לגביהן הסברים מספקים.

סיכום והמלצות

❖ **ממצא:** המועצה המקומית לא מקפידה לקבל כתבי הכמויות ואת החשבונות כעותקים ממוחשבים. כתוצאה מכך, היא אינה עורכת השוואה בין הביצוע בפועל לכתב הכמויות המקורי ואין ביכולתה לבחון פרטנית חריגות אלו. **המלצה:** על המועצה המקומית לדרוש מהקבלנים, להעביר לה את כתב הכמויות והחשבונות באופן ממוחשב, לערוך השוואה ביניהם ולבדוק את החריגות המהותיות לפני תשלום החשבון הסופי.

❖ **ממצא:** נמצאו הפרשים רבים ומהותיים בין הכמויות בחוזה לכמויות בפועל. בנוסף, בוצעו עבודות נוספות שלא נכללו בחוזה וחלק מעבודות החוזה בוטלו. בהעדר יומני עבודה, לא ברור כיצד כמויות נוספות אלו אושרו, האם גורמי המועצה המקומית מודעים להפרשים אלו והאם הם אישרו אותם. **המלצה:** על המועצה המקומית לגבש נוהל לאישור עבודות נוספות, הן עבודות שלא נכללו כלל בכתב הכמויות והן חריגות מהותיות מכתב הכמויות. יש להקפיד למלא את יומני העבודה ולאשר כל עבודה נוספת ביומן העבודה על ידי המפקח. במידה ומדובר בחריגה מהותית, או בעבודות לא מתוכננות בהיקפים גדולים, יש לחייב קבלת אישור גורם מועצה המקומית.

10. ביצוע – ניהול יומני עבודה

החזרה לביצוע העבודות בפרויקט האולם קובע בסעיף 24 כי "הקבלן ינהל יומן עבודה וירשום בו מידי יום ביומו פרטים בדבר: " בהמשך מפורטים הפרטים שיש לרשום - העבודות שבוצעו, מספר עובדים ופרטי עובדים מקצועיים, כמויות חומרים, והערות שונות. כן ירשום המפקח פרטים המשקפים את המצב העובדתי בפרויקט וכן הוראות לקבלן בקשר לביצוע העבודות.

בהמשך הסעיף נקבע, כי "העתק מיומן העבודה יימסר מידי חודש בצירוף החשבון שיימסר לאישור המנהל מטעם המועצה"

גם חוזי החברה למשק קובעים הוראות דומות ביחס לניהול יומן. הביקורת מצאה, כי אין בידי המועצה המקומית יומני עבודה של הפרויקטים. לגבי שני הפרויקטים, בתחילת הביקורת לא היה בידי המועצה המקומית עותק מיומן העבודה. רק בעקבות בקשת הביקורת, פנתה מהנדסת המועצה לקבלן ולמפקח וביקשה מהם את היומן. בעקבות בקשה זו, הועבר העתק מהיומנים למועצה המקומית ונמסר לביקורת.

10.1 היומנים התנהלו רק בחלק מתקופת העבודות

הביקורת מצאה, כי בשני הפרויקטים התנהלו יומנים רק בחלק מהתקופה. באולם, התנהל יומן בתקופה 5/9/17 עד 10/11/17. היומן מסתיים בשבוע בו בוצעו בין השאר עבודות טיח, תחילת ריצוף והכנה למזגנים – כולן לא עבודות המעידות על שלבי סיום העבודות. כפי שצוין, מסירה ראשונה בוצעה בתחילת ינואר 2018, כך שתקופה של חודשיים לפחות לא נוהל יומן (וכמובן גם לא מאוחר יותר, לאורך הליכי המסירה). בפרויקט מגרש האימונים, התנהל יומן בתקופה – 3/4/19-26/7/19. כאמור הפרויקט טרם הסתיים ובכל התקופה מיולי 2019 (במשך מעל שנה וחצי) לא נוהל יומן.

10.2 אופן מילוי היומן

לגבי היומן שהתנהל במגרש האימונים הביקורת מצאה, כי הוא מתנהל בצורה טובה. בין השאר:

- שם הקבלן והתאריכים נרשמים כנדרש.

- נרשמים מספר העובדים בכל יום והעבודות שהתבצעו בכל יום
- המפקח והקבלן חותמים בכל דף של היומן.
- נרשמים כלים בהם השתמשו

להלן מספר הערות הנוגעות לניהול היומן :

- אין רישום ביומן של חומרים או ציוד שסופק להתקנה באתר.
- יומן העבודה אינו כולל הערות בדבר עבודות נוספות, ככל שבוצעו כאלו. יודגש, כי עבודה זו טרם נסתיימה בעת ביצוע הביקורת וטרם הוגש חשבון סופי.

לגבי היומן שהתנהל באולם, להלן הפרטים שנרשמו בו:

- שם הקבלן והתאריכים נרשמים כנדרש.
- נרשמים מספר העובדים בכל יום והעבודות שהתבצעו בכל יום
- המפקח והקבלן חותמים בכל דף של היומן.

להלן מספר הערות הנוגעות לניהול היומן :

- לא נרשם ציוד הנדסי בו נעשה שימוש.
- אין רישום ביומן של חומרים או ציוד שסופק להתקנה באתר.
- יומן העבודה אינו כולל אישורי עבודות נוספות.

סיכום והמלצות

❖ **ממצא:** בשני הפרויקטים נמסר לביקורת יומן עבודה, אך היומן לא היה בידי המועצה המקומית, אלא נמסר רק בעקבות בקשת הביקורת. לא ברור אם בשאר הפרויקטים נוהל יומן עבודה ובכל מקרה, היומנים לא נמסרים למועצה המקומית ולא נשמרים אצלה. אי ניהול יומן עבודה, או אי שמירתו, מעמידים את המועצה המקומית בסיכונים, הן מול המשתמשים והן מול הקבלנים השונים, היות והיומן הוא המסמך המשפטי המחייב.

המלצה: מומלץ, להקפיד בכל הפרויקטים המנוהלים על ידי המועצה המקומית, לקבל עותק מיומן העבודה המלא.

❖ **ממצא:** היומנים שנמסרו לביקורת, היו על תקופה חלקית בלבד. על פי חוות דעת ההנדסית, המפקח פנה לקבל מגרש האימונים מספר פעמים בבקשה כי ינהל יומן, אך זה לא ביצע את ההנחיה. גם באולם נוהל יומן רק בחלק קטן מתקופת העבודות.

המלצה : מומלץ, להקפיד על מילוי היומן בכל תקופת העבודות. בכל מקרה, ככל שלא מנוהל יומן עבודה, אין לשלם את החשבון – בוודאי לא חשבון שבו עבודות נוספות.

❖ **ממצא:** ביומן העבודה באולם חסרו פרטים רבים כולל סוגי חומרים, ופרטי ציוד בו עשו שימוש. יומן העבודה במגרש האימונים נוהל בצורה טובה ומסודרת באופן כללי. עם זאת, גם בו קיימים ליקויים באופן מילוי וברישום עבודות נוספות במסגרתו. בהעדר יומן מלא, נפגעת יכולתה של המועצה המקומית לנהל בקרה מספקת על אישור עבודות נוספות.

המלצה : מומלץ, להקפיד על מילוי היומן על פי הוראות החוזה. יש להקפיד במיוחד לרשום פרטי עבודות נוספות, או שינויים בתוכניות. על המועצה המקומית לבדוק את הרשום ביומן, כתנאי לתשלום עבור עבודות נוספות בפרויקטים.

11. ביצוע – לוח זמנים

הוראות החוזה

בחוזה לביצוע האולם, נקבע בסעיף 8 כי: "הקבלן מתחייב לסיים את העבודה תוך 60 יום מיום חתימה על הסכם זה. הקבלן מצהיר, כי ידוע לו שמדובר בעבודה דחופה ביותר והוא מתחייב לעמוד במועד שנקבע לביצועה ללא כל איחור"

לחוזה ביצוע מגרש האימונים, של החברה למשק וכלכלה, צורף נספח "פירוט עבודות ועלויות" בו נקבע כי " תקופת הביצוע 6 חודשים קלנדריים" לחוזה צורף אישור להוצאת צו התחלת עבודה בו נרשם "מועד משוער למסירת השטח לקבלן הינו 1/19"

מעבר לכך, בשני החוזים לא נקבע לוח זמנים מפורט לביצוע העבודות. ואף לא נקבע כי על הקבלן להגיש למפקח לוח גאנט.

ממצאים

כאמור, בשני החוזים אין חובת הגשת לוח גאנט למפקח ואין כל תיעוד לכך כי נוהל מעקב אחר לוח זמנים. בשני הפרויקטים אומנם נקבע לוח זמנים, אך הביקורת מצאה, כי בשניהם היו איחורים גדולים בביצוע ובמסירה. להלן טבלה המסכמת את נתוני לוחות הזמנים בפרויקטים שנבדקו:

<u>מגרש אימונים</u>	<u>אולם ספורט</u>	
13/2/19	30/8/17	חתימת חוזה
צו התחלה -ינואר 2019	5/9/17 – ראה הסבר	תחילת עבודה
6 חודשים	60 יום	תקופת העבודות בחוזה
יולי 2019	לכל היותר 30/10/2017	מועד סיום לפי חוזה
טרם הסתיים. מסירה ראשונה 3/2020	מסירה ראשונה 1/2018. אישורי מסירה סופיים – 9/2019	מועד סיום בפועל

כפי שניתן לראות מהטבלה, בשני הפרויקטים לא הייתה כל עמידה בלוח הזמנים (וזאת בלשון המעטה). בפרויקט מגרש האימונים, על פי לוח הזמנים, הפרויקט אמור היה להסתיים ביולי 2019. בעת הביקורת, בפברואר 2021 (מעל שנה וחצי אח"כ), הפרויקט היה בשלב של מסירה ראשונית בלבד ועדיין היו מספר עבודות שיש להשלים. בפרויקט האולם, (שכאמור הוגדר בחוזה כדחוף ביותר, ונקצבה לביצועו תקופה של 60 יום), מסירה ראשונה התבצעה רק ב 1/2018, לפחות חודשיים לאחר המועד בחוזה לסיום העבודות. מסירה סופית התבצעה רק ב 9/2019 – מעל שנה וחצי אח"כ! הביקורת מצאה, כי המועצה המקומית אינה מקפידה על הוצאת צו תחילת עבודה. בנוסף, כפי שיפורט, המועצה המקומית לא מקפידה לסיים את הליכי המסירה ולהוציא תעודת מסירה במועד. עובדה זו מקשה על בדיקת מועדי המסירה ואלו נרשמו בביקורת על פי מועד מסירה ראשון או על פי אישורים אחרים. על פי היומן, העבודה באולם החלה ב 5/8/17, המפקח ומהנדסת המועצה מסרו לביקורת, כי מדובר ככל הנראה בטעות סופר והעבודה החלה ב 5/9/17.

בהעדר יומני העבודה המלאים, לכל תקופת העבודות ובהעדר לוח גאנט לשני פרויקטים, לא ניתן לדעת מה הסיבות לאיחורים והאם הן אושרו על ידי המפקחים. הביקורת מצאה, כי לא קוזזו מחשבונות הקבלנים סכומים בגין איחורים בלוח הזמנים.

סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** בשני החוזים, הוראות החוזה ביחס ללוח זמנים אינן מספקות ולא נקבעה הגשת לוח גאנט כחובה בחוזה.
- ❖ **המלצה:** מומלץ כי היועץ המשפטי של המועצה המקומית יערוך נוסח חוזה מעודכן הכולל את נושא לוח הזמנים והגשת לוח גאנט.
- ❖ **ממצא:** המועצה המקומית כלל אינה עוסקת בנושא לוח זמנים בפרויקטים. לא תמיד נשמרים צווי התחלת עבודה. אין בידי המועצה המקומית לוח גאנט המפרט לוחות זמנים לביצוע העבודות בפרויקט.
- ❖ **המלצה:** מצב בו המועצה המקומית עצמה אינה מקבלת פרטים על לוח זמנים וכלל אין לה תיעוד ולו כללי של לוח הזמנים שנקבע, הוא מצב לא טוב, בו המזמין עצמו, כלל לא מודע לנושא זמנים ובהתאם אינו עוקב אחר סיומן של העבודות במועד. הביקורת ממליצה, כי המועצה המקומית תקפיד לקבל ולתעד את לוח הזמנים לביצוע העבודות, לוח גאנט וצו תחילת עבודה.
- ❖ **ממצא:** המועצה המקומית אינה מנהלת מעקב צמוד על ביצוע הפרויקטים על פי לוח זמנים. אין במועצה המקומית רישום או מעקב ממוחשב או אחר לגבי עמידה בלוח זמנים בפרויקטים. מצב זה יוצר פוטנציאל מובנה לאיחורים קבועים בעבודות.
- המלצה:** על המועצה המקומית לנהל מעקב (רצוי ממוחשב) על מועדי התחלה וסיום של פרויקטים ולעקוב אחר ביצוע. מומלץ להכניס את נושא לוח הזמנים למערכת ממוחשבת, שתיתן התרעות בהתקדמות העבודות. מומלץ, כי בחלוף מחצית מזמן הביצוע, נציג המועצה המקומית יבקר בפרויקט ויבחן את ההתקדמות בו. כן יקבל הנציג דיווח על עבודות שטרם התבצעו ולוח זמנים לסיומן. הביקורת ממליצה, לערוך ביקורת כזו גם חודש לפני סיום העבודות על פי לוח הזמנים וגם עם סיום לוח הזמנים. הביקורת סבורה, כי ביקורות אלו, יהוו זרז לניהול עבודות על פי לוח הזמנים ויצמצמו איחורים במסירה.

❖ **ממצא:** בשני הפרויקטים היו איחורים משמעותיים לעומת לוח הזמנים בלא אישור רשמי לאיחורים או הסברים המתועדים כראוי, קשה לשים אצבע, מי אחראי לאיחורים אלו.

המלצה: על המועצה המקומית להקפיד לקבוע בחוזה, את אופן ההתנהלות במקרה של איחורים בלוח הזמנים, שאינם עקב התנהלות המועצה המקומית. על המועצה המקומית לדרוש לוחות זמנים מעודכנים בכל מקרה של איחור צפוי במסירה. יש להקפיד על ביצוע הפרויקטים בלוח הזמנים שנקבע ולקזז מחשבונות הקבלן במקרה של איחורים לא מוצדקים במסירה.

תגובת מהנדסת המועצה לחוות הדעת ההנדסית באולם

לוחות זמנים

העבודה לא בוצעה ברצף מספטמבר 2017 ועד ספטמבר 2019 בוצעה מסירה ראשונית בינואר 2018 וזה לאחר תיקון הרג'קטים ומאחר לא היה בידי המועצה תקציב להמשך הופסקה העבודה וחודשה לאחר כמעט שנה.

תגובת מהנדסת המועצה לדוח

א. יש הקפדה על הוצאת צו התחלת עבודה וזה קיים בפרויקטים שנבדקו וגם פרוטוקולים של מסירה.
ב. לא נכתב בחוזה, כי הקבלן יגיש רק חשבון אחד סופי אלא בתום ביצוע עבודות יגיש הקבלן בגין ביצוע העבודות, לא יכול להיות שבפרויקטים מסוג זה יגיש הקבלן רק חשבון אחד.

תגובת הביקורת

לגבי הפסקת העבודות, אין תיעוד מספק להפסקת העבודות. באם הכוונת המועצה היה לעצור את העבודות לזמן ארוך, על מנת להשיג תקציב ליתרת העבודה, רצוי היה לסיים את העבודות שכלולות בתקציב באופן מסודר ולהוציא הגדלה לשאר העבודות לאחר אישור תוספת התקציב

הביקורת מסכימה, כי רצוי שבפרויקטים מורכבים וארוכים, הקבלן יגיש מספר חשבונות לפי התקדמות הפרויקט. זאת על מנת שהמועצה לא תמצא את עצמה בסוף הפרויקט, עם חשבון כולל דרישות שונות ומשונות לתוספות ולחריגות.

12. ביצוע – שימוש בקבלן משנה

במגרש האימונים, הקבלן המבצע הוא קבלן שזכה במכרז של החברה למשק וכלכלה. מהתנהלות הפרויקט ומעיון במסמכים ובהתכתבויות הנוגעים לו, עולה חשש כי נעשה שימוש בקבלן משנה (להלן: "ע"), שנרשם כמנהל עבודה מטעם הקבלן הראשי. להלן מספר מסמכים מהם עולה לכאורה החשש כי מדובר בקבלן משנה:

ביום 3/6/2019, נשלח למהנדסת המועצה מכתב מיועץ הקרקע. במכתב נרשם, כי בעקבות דיון בבית המשפט "ביקרתי ביום 28/5/19 באתר הנ"ל בנוכחות המפקח... הקבלן ע' (מופיע במקור בשמו המלא), ממלא מקום ראש המועצה וחבר מועצה"

ביום 18/8/2020 נשלח מייל ממפקח הפרויקט לקבלן הראשי כהמשך למייל קודם שבו קבל המפקח על העובדה שהפרויקט לא מתקדם, לא הועבר לו"ז וכו'. במייל זה נרשם בין השאר כך: "הקבלן המשנה מטעמכם ביצוע עבודות גישוש ונעלם. הקבלן המשנה מטעמכם קיבל לידו את כל התוכניות ואישורי גופי תאורה להמשך ביצוע, אבל בפועל לא מבצעים שום עבודה. מבחינת המועצה אתה זה הקבלן הראשי, אי לכך אתה נדרש לכנס לעניינים ולטפל בפרויקט"

יצוין, כי הביקורת סקרה התכתבויות רבות נוספות. הקבלן "ע" היה מכותב לכולן, אך הקבלן הראשי, היה מכותב רק לחלק קטן מהן וכמעט לא ניתן למצוא התייחסות ישירה שלו לפרויקט. יצוין, כי בפרויקט חלו עיכובים משמעותיים וכן ליקויים רבים בביצוע, עד כדי כך שהמפקח, ביקש את המועצה מספר פעמים לשקול הפסקת עבודת הקבלן. יצוין עוד שלאורך חיי הפרויקט לא הוגשו לוחות זמנים לביצוע וכן כי ברוב זמן ביצוע העבודות לא נוהל יומן עבודה. (ראה פירוט בחוות הדעת ההנדסית וכן בפרקים השונים של דוח זה).

❖ **ממצא:** מהביקורת עולה חשש, כי מי שביצע את הפרויקט בפועל היה קבלן משנה

המלצה: שימוש בקבלני משנה, בוודאי ללא אישור רשמי של המועצה, אסור על פי החוזה. המכרז והחוזה בנויים כך, שרק קבלנים שעמדו בתנאי סף הן של מקצועיות והן של איתנות פיננסית יוכלו לגשת אליו. שימוש בקבלני משנה, מאפשר לקבלן שאינו עומד בתנאי סף אלו, לבצע את הפרויקט. הביקורת סבורה, כי חלק מהליקויים בפרויקט נבעו מהעובדה שמדובר היה בקבלן משנה. בין השאר לקבלן משנה אין את כל הציוד הדרוש והצוותים הדרושים

ועל כן חלים עיכובים בביצוע, לקבלן משנה גם קושי במתן ערבויות, דבר שגם הוא עשוי לגרום עיכובים. על המועצה המקומית להקפיד כי מי שיבצע את הפרויקטים מטעמה יהיו הקבלנים שנבחרו במכרז ולא קבלני משנה. מכיוון שהפרויקט טרם נסתיים, וטרם שולם חשבון סופי על המועצה לבחון הטלת קנסות על הקבלן בגין הליקויים שהועלו בדוח ובכלל זה בגין אי עמידה בלוח הזמנים

13. ביצוע – הגשת חשבונות

בחוזה לביצוע אולם הספורט, בסעיף 22 העוסק בתמורה, נקבע כי "בתום ביצוע העבודות, יגיש הקבלן למזמין חשבון בגין כל העבודות שבוצעו. החשבון ישולם לקבלן תוך 90 יום מיום אישורו על ידי המהנדס והמפקח וזאת, בתנאי שסכום התקציב המיועד לכך, התקבל מהגוף המתקצב".

לחוזה לביצוע מגרש הספורט, צורף נספח ב' תנאי תשלום ובו נקבע כי "תשלום הרשות המזמינה לקבלן, באמצעות החברה למשק וכלכלה את עלויות ביצוע העבודה בשיעורים ובמועדים כדלקמן : אחת לחודש, אחרי התחלת העבודות תשלום החשבון שיוגש על ידי הקבלן, עפ"י הסכום שאושר על ידי המפקח ומתאם הפרויקט. כן מוגדר, כי לאור העובדה שיש גורמים מתקצבים, 100% מהתמורה תשלום לאחר קבלתה מהגורם המתקצב לפי חוק מוסר תשלומים".

הביקורת ביקשה את העתקי החשבונות החלקיים שהוגשו למועצה המקומית בפרויקטים שנבדקו. כן ביקשה הביקורת וקיבלה, כרטסות הנהלת חשבונות של הפרויקטים וכרטסות של הקבלנים הראשיים בפרויקטים. להלן הנתונים שנמצאו לפי פרויקט :

- בפרויקט מגרש האימונים הוגשו עד היום סה"כ 7 חשבונות חלקיים – ביום 25/6/2019, 27/6/19, 22/8/19, 27/10/19. לאחר מכן הייתה הפסקה ארוכה ואז הוגשו 3 חשבונות נוספים – שניים ביום 30/9/20 ואחד ב 31/1/21.
- מעדכון בכרטסות הסכומים שהועברו על ידי המשרדים המממנים ובחשבון הקבלן הראשי, נמצא, כי אומנם הסכומים משולמים על פי החוזה, לאחר קבלתם מהגורמים המממנים.

- בפרויקט האולם הוגשו על ידי הקבלן הראשי סה"כ 4 חשבונות. 3 חשבונות חלקיים ב ב 15/9/17, 13/11/17 ו 1/1/18. חשבון סופי הוגש ב 27/8/19..

עולה מכך, כי בשני הפרויקטים הוגשו חשבונות בניגוד להוראות החוזים. בפרויקט מגרש האימונים הוגשו סה"כ 7 חשבונות במהלך כשנתיים מתחילת הביצוע, וברור, כי לא הוגשו בפרויקט חשבונות על בסיס חודשי. בנוסף, פעמיים הוגשו שני חשבונות באותו מועד.

בפרויקט אולם הספורט, אמור היה להיות מוגש חשבון אחד עם סיום הביצוע. במקום זאת הוגשו 4 חשבונות – הראשון כ 3 חודשים אחרי התחלת העבודות והאחרון רק שנתיים אח"כ!

מעיון בחשבונות מצאה הביקורת, כי החשבונות שנמסרו לביקורת הם לאחר תיקונים על ידי המפקח. בכל חשבון, מחשב המפקח את הסכום לתשלום, בניכוי תשלומים קודמים שבוצעו.

מניתוח חשבונות סופיים בפרויקטים, הביקורת מצאה, כי הכמויות הרשומות בהם כסכומי החוזה, אינן מתאימות לכתב הכמויות המקורי כפי שבא לידי ביטוי באומדן העבודות. כך לדוגמא בחשבון האולם :

- סעיף 4.01 – בנית מחיצות מבלוק בטון חלולים בעובי 10 ס"מ, נרשם בכתב הכמויות המקורי כמות של 240 מ"ר (גם במכרז וגם בחוזה), אך בחשבון סופי נרשם שכמות החוזה היא 79 מ"ר בלבד (בוצע בפועל 102 מטר)
- סעיף 5.052 – עבודות איטום חדרי שירותים ומקלחות. ע"פ המפורט רשום בחשבון כי כמות החוזה היא 50 מטר בעוד בכתב הכמויות המקורי הופיעה כמות של 150 מטר. (הן בחוזה והן במכרז). בפועל בוצע בכמות של 100 מטר.
- סעיף 07.5.030 עביט שפכים סלופסינג מחרס לבן רשום בחשבון כמות חוזה של 2 יחידות בעוד בכתב כמויות מקורי הופיעו 8 יחידות, וכך גם בוצע בפועל.

כאמור פריטים שהופיעו בכתב הכמויות המקורי, לא הופיעו כלל בחשבון סופי. החשבון הסופי לא כולל כלל נתונים על סעיפים שנכללו במכרז, אך לא בוצעו בפועל. הביקורת מצאה, כאמור, כי סעיפים שהופיעו בכתב הכמויות המקורי כלל לא בוצעו. בנוסף – סעיפים אחרים שלא הופיעו בכתב כמויות של המכרז – כן בוצעו בפועל ומוצגים בחשבון כסעיפים שהופיעו בכתב הכמויות המקורי.

הביקורת מצאה, כי בכרטסת הנהלת חשבונות של המועצה המקומית, נרשם מספר החשבון עליו שולם, מה שמקל על איתור החשבון ובדיקת הסכומים ששולמו. עם זאת, נמצא, כי בפרויקט האולם, בו התבצעו שני שלבים, נרשמו ההוצאות של שני השלבים, באותו כרטיס הנהלת החשבונות, כך שבכרטיס זה הופיעו שני חשבונות בכותרתם חשבון מספר 3. בנוסף, חלק מהחשבונות נרשמו ללא ציון מספר החשבון. למשל חשבון שהוגש ב 15/9/17 נרשם רק שם הקבלן וכן "שיקום וחיידוש". על חשבון נוסף מ 30/3/16 נרשם "חשבון סופי שלב א' מפעל הפיס" ללא ציון מספרו.

סיכום והמלצות

- ❖ **ממצא:** כאמור, בשני החוזים מוגדר מועד הגשת חשבונות, אך בפועל לא הייתה שום הקפדה על הגשת חשבונות לפי הוראות החוזה
- ❖ **המלצה:** הגשת חשבונות לאחר התקדמות של כמה חודשים בעבודות, מעמידה את המועצה המקומית בסיכון, כי לאורך הפרויקט יהיו שינויים ותוספות שהמועצה המקומית אינה מודעת אליהם. יש להקפיד על הגשת חשבונות על פי לוח הזמנים שנקבע בחוזה. יש לעשות מאמץ, כי בכל החוזים תקבע הגשת חשבונות אחת לחודש או לכל הפחות אחת לחודשיים.
- ❖ **ממצא:** החשבונות אינם ממוחשבים וכל התיקונים נעשים ידנית על ידי המפקח. בנוסף – המחירים שנקבעו במכרז הם מחירי בסיס ועליהם ניתנה הנחה – הדבר מקשה על עריכת השוואה בין המחיר המקורי (לאחר הנחה) למחיר שחויב על ידי הקבלן.
- המלצה:** מומלץ, כי הקבלנים יגישו כתב כמויות ממוחשב במכרז. יש לקבל מחירים לאחר הנחה. הדבר יקל על המפקח לערוך השוואת מחיר ועל המועצה המקומית לבדוק אותה.
- ❖ **ממצא:** בפרויקט האולם נערכו שינויים לאחר המכרז. בחשבון סופי מופיעות "כמויות חוזה" שאינן מתאימות לכמויות החוזה בפועל, מה שמקשה עוד יותר לעמוד על החריגות.
- המלצה:** יש להקפיד על רישום סעיף כמויות החוזה על פי הכמויות שהופיעו בחוזה, להכליל את כל הסעיפים שלא בוצעו בפועל ואת הסעיפים שבוצעו ביתר.

❖ **ממצא:** המועצה המקומית לא דרשה ולא קיבלה קובץ ממוחשב של החשבונות מהקבלנים. בהעדר קובץ ממוחשב, המועצה המקומית לא יכולה לערוך השוואות שונות הן לצורך אישור הפרויקט והן לצורך למידה לעתיד. כך לדוגמא אין למועצה המקומית נתונים כמו – חריגה בכמויות, חריגה במחיר, מספר סעיפים שלא בוצעו, מספר סעיפים חורגים, מספר סעיפים שבוצעו למרות שלא תוכננו וכו'. מצב זה הוא תוצאה של העובדה, כי המועצה המקומית לא מקבלת עותקים ממוחשבים של החשבונות ובכלל זה החשבון הסופי. אין קובץ ממוחשב של השוואה בין החשבון הסופי לבין כתב הכמויות המקורי.

המלצה: הביקורת ממליצה, כי המועצה המקומית תקפיד על קבלת החשבונות בקובץ ממוחשב תוך השוואה לכמויות ומחירי החוזה.

❖ **ממצא:** בכרטיס הוצאות האולם, התערבבו הוצאות של שני שלבים והופיע אותו מספר חשבון פעמיים, מה שמקשה על המעקב.

❖ **המלצה:** מומלץ, במקרה של שני שלבים לפתוח שני כרטיסי הנהלת חשבונות שונים, לחילופין, יש לציין על כל חשבון "שלב א" או "שלב ב" ואת מספר החשבון..

14. ביצוע - סיום עבודה - הליכי מסירת הפרויקט

החוזים עם הקבלנים כוללים הוראות מפורטות לגבי הליכי השלמה ומסירת הפרויקט. בחוזה לשיפוץ אולם הספורט, סעיף 18 עוסק במסירת העבודה למזמין וקובע כי "לאחר שתימסר למזמין הודעה על גמר העבודה, יערוך המהנדס ביקורת וימסור לקבלן רשימת תיקונים שעליו לבצע על חשבונות תוך הזמן שיקבע לו על ידי המהנדס ו/או המפקח. העבודה תימסר למזמין במעמד המהנדס ו/או המפקח, שיאשר, כי הקבלן ביצע את העבודות על פי הסכם זה וכי העבודות בוצעו לשביעות רצונו המלאה. כל עוד המהנדס ו/או המפקח לא יאשר את מסירת העבודה כאמור, לא תחשב העבודה למסורה למזמין ולא יחול מועד פירעון של החשבון הסופי.

הליך דומה מבוצע על ידי החברה למשק וכלכלה. בנספח ב' לחוזה של החברה למשק וכלכלה, העוסק בתנאי תשלום, נקבע כי " עם גמר העבודה, יתרת התשלום תוך 80

יום מיום אישור החשבון הסופי על ידי המפקח ולאחר

1. אישור מהנדס הרשות המזמינה לחשבון

2. קבלת כל המסמכים השייכים לחשבון סופי לפי מסמכי מכרז פת /25/2018"

כאמור, העבודות טרם נסתיימו במגרש האימונים. הביקורת נכחה במועד מסירה ראשונה של העבודות.

בפרויקט האולם בוצעה מסירה ראשונית ב 9/1/2018. בתאריך זה נכחו במקום נציגי הקבלן, המפקח והמתכנן. נמסרה לקבלן רשימת ליקויים מפורטת ובה 8 ליקויים בתחום משטח הפרקט, 17 ליקויים הקשורים ליציע, מדרגות ושירות לקהל, 12 ליקויים הקשורים לשירותים ו 4 ליקויים הקשורים לעבודות חוץ. כן פורטו השלמות נוספות כגון מסירה וקבלת אישור יועץ חשמל וכו'.

בפועל, ככל הנראה החלו להשתמש במבנה זמן קצר לאחר מסירה זו, אך באופן רשמי, הליכי המסירה הושלמו רק כשנה וחצי אח"כ – ב 9/2019 !.

המועצה מסרה לביקורת שורת מסמכים שהתקבלו בסוף 2017 ובתחילת 2018 כדי לאפשר את השימוש. בין השאר נמסר אישור קונסטרוקטור מיום 11/2/18, אישור על בדיקת מתקן חשמל ואישור כיבוי אש מסוף 12/2017. כן נמסר אישור על מינוי מנהל האולם ואישור תכנית בטיחות מ 4/2018 ואישור על תקינות מערכת המצלמות מ 5/18. בנוסף נמסרו אישור על תקינות רצפת עץ מ 4/2015 ואישור על בדיקות תקינות תקרה אקוסטית מ 10/2016 - שני אישורים אלו הם לפני תחילת ביצוע הפרויקט ולכן לא רלוונטיים למצב לאחר הביצוע.

במועד המסירה הרשמית הוכנו שורה של מסמכים. להלן מסמכים הקשורים למסירה שנתקבלו על ידי הביקורת בקשר לפרויקט האולם :

- ב 13/9/19 ניתן אישור המפקח על תיקון כל הליקויים בהתאם לדוח ליקויים במסירה אחרונה. המפקח אישר כי המבנה בוצע בהתאם לתכנון ובהתאם לתקן.
- ניתן אישור אדריכל ואישור יועץ אינסטלציה, שניהם ניתנו ללא תאריך.
- נתקבלו מספר רב של אישורים על תקינות הפרויקט, כולל אישורי יועץ בטיחות, קונסטרוקטור, יועץ חשמל ועוד

הביקורת לא קיבלה לידיה תוכניות עדות (**AS MADE**) בפרויקט ותוכניות אלו גם לא נדרשו בחוזה עם הקבלן.

הביקורת מצאה, כי המועצה המקומית אינה נוהגת, לערוך בדיקה מטעמה לקראת סיום שנת הבדק.

כפי שניתן ללמוד מחוות הדעת ההנדסיות, בשני הפרויקטים שנבדקו בדיקה הנדסית, נמצאו ליקויים בביצוע

❖ **ממצא :** בפרויקט האולם המועצה לא סיימה את הליך המסירה במשך מעל שנה וחצי. במהלך זמן זה, האולם היה בשימוש. המועצה הסבירה, כי הכינה תיק מתקן והציגה אותו בפני הביקורת, אך הדבר לא מהווה מסירה סופית. **המלצה :** הביקורת מציעה למועצה, להימנע משימוש בפרויקטים לפני סיום כל הליכי המסירה. ככל ונוצר מצב כפי שהיה באולם, של בעיה תקציבית שמעכבת ביצוע חלק מהעבודות, יש לפעול לסיום הפרויקט כולל כל הליכי המסירה ואז למסור לשימוש. לאחר השגת תקציב, יש לבצע את שאר העבודות שלא תוקצבו בשלב ראשון, לקראת סיום פרויקט, יש לפעול בנחישות לסיום התיקונים ולקבלת כל האישורים הדרושים ולהימנע מלאפשר שימוש לפני קבלת כל האישורים ובפרט אישורים הנוגעים לבטיחות

❖ **ממצא:** המועצה המקומית לא שומרת אצלה תיעוד לכל הליכי המסירה או שאלו כלל לא נערכים על ידה. אין בידי המועצה המקומית רשימת רג'קטים לתיקון בשלב הסופי של הפרויקט. הדבר מקשה על יכולתה של המועצה המקומית לבדוק, האם אומנם כל התיקונים שנדרשו על ידי המפקח בוצעו לשביעות רצונו. ככל שבשנת הבדק פריט מסוים מתקלקל, או מתגלות תקלות, המועצה המקומית אינה יודעת האם פרט זה נכלל בהערות המפקח לתיקון והאם תוקן. לדעת הביקורת, העובדה שהמועצה המקומית לא מקבלת פרוטוקול מסירה ורשימת רג'קטים, מקשה על יכולתה לפקח על תיקון הרג'קטים.

המלצה : בכל פרויקט יש לקבל העתק של פרוטוקול המסירה כולל רשימת רג'קטים לתיקון. מומלץ, כי המועצה המקומית תעביר את הרשימה הנ"ל גם לצוות המפעיל את המבנה, על מנת שזה יהיה מודע לרשימת הליקויים, יוכל לעדכן את המפקח על ליקויים חדשים ויודא כי הליקויים ברשימה אומנם תוקנו.

❖ **ממצא :** בהעדר רשימת ליקויים, כמו גם העדר כתבי כמויות בחלק מהפרויקטים, המועצה המקומית לא יודעת מה כלול בתקופת הבדק של הקבלן ואינה דורשת את התיקונים המגיעים לה בתקופה זו.

המלצה : הביקורת ממליצה, כי המועצה המקומית תקבל כתב כמויות מלא של הפרויקט ותערור, כנוהל, ביקורת הנדסית בכל פרויקט, כחודש לפני סיום שנת הבדק. המועצה המקומית תעבירה בהתאם הערות לתיקון לקבלן המבצע.

❖ **ממצא :** המועצה לא דרשה בחוזה וממילא לא קיבלה תוכניות עדות של הביצוע (as made).

המלצה : תוכניות עדות דרושות הן לתיעוד העבודה שנעשתה בפרויקט, ולא פחות חשוב – לצורך סיוע בעבודות עתידיות, שעשויות להידרש במבנה הציבור לאורך שנות השימוש בהם. הביקורת ממליצה, כי המועצה המקומית תוסיף לחוזה שלה עם הקבלנים חוזה להמצאת תוכנית עדות ותקפיד על קבלת תיעוד זה כחלק מהליכי המסירה.

תגובת מהנדסת המועצה לחוות הדעת ההנדסית באולם

ASMADE

- א. מערכת מיזוג האוויר הוקמה מאפס, לפני השיפוץ לא היתה מערכת מיזוג.
- ב. בטופס של הפיס נרשם שאין צורך להגיש אזהרות לא אומר שאין תוכניות.
- ג. המפקח העביר תוכניות אזהרות.

תגובת הביקורת

- א. גם אם מערכת המיזוג הוקמה מאפס צריך תוכנית עדות.
- ב. תוכנית עדות מכינים לטובת מזמין העבודה – קרי המועצה – וזאת כדי לדעת כיצד לבצע תחזוקה שוטפת של המערכת בעתיד. לכן תוכניות אלו נדרשות גם אם מפעל הפיס אינו דורש אותן.
- ג. כאמור הביקורת לא קיבלה לידיה תוכניות עדות.

ניהול בעבודה

לא הועסק מנהל פרויקט מטעם המועצה אלא נוהל ע"י מחלקת הנדסה, הקבלן התחיל לעבוד ב- 05/09/17 ולא ב- 05/08/17 ועל כן הטענה שהקבלן הועסק ללא חוזה חתום וצו התחלת עבודה לא נכונה.

תגובת הביקורת

כפי שצוין, ביומן העבודה רשומות עבודות ראשונות ב 5/8. הביקורת מקבלת את הסברי המהנדסת והמפקח כי מדובר בטעות סופר, ותיקנה את הדוח בהתאם

סעיף 6- בדיקות חיצוניות ע"י מעבדה

- א. קיים תיק מתקן לכל האלמנטים, הנ"ל נשלח עם כל האישורים שהועברו במייל, אלו דרישות הפיס וללא כל האישורים לא היו משלמים לנו.
- ב. לא פטרתי את הקבלן מביצוע בדיקות איטום אלא נרשם כך, כי ביצוע האיטום של הגג היה בשלב קודם ולא במסגרת המכרז הנ"ל, בנוסף לאטימות החלונות לא בוצעה בדיקה ספציפית מאחר והעבודה בוצעה בחורף בשיא הגשם ולא היו נזילות.
- ג. חלק נכבד מהאישורים היה והתקבל כבר לאחר המסירה הראשונית בינואר 2018 הם: קונסטרוקציה, חשמל, גילוי אש, מתקני ספורט ותקרות אקוסטיות.
- ד. בדרך כלל לא מאפשרת שימוש במתקן אלא לאחר השלמה סופית אך במקרה זה ובגלל עיכוב בקבלת כסף להשלמה סופית של המבנה ועקב הנחיצות של השימוש באולם בוצעו בדיקות והתקבלו אישורים להפעלה, קיים דו"ח קב"ט בנושא.

תגובת הביקורת

- א. הביקורת התייחסה למה שהתקבל אצלה.
- ב. כפי שצוין, חורף אינו תחליף לבדיקת המטרה. בדיקת המטרה בוחנת אטימות במצבי קיצון של כמות מים וכיווני רוח.
- ג. הביקורת ציינה את קיומם של האישורים הנ"ל.
- ד. לא תקין. שימוש במתקן ללא אישור איכלוס הוא בעייתי מבחינה ביטוחית ובטיחותית. במקרה זה ככל והיה עיכוב של שנה בשל אלמנטים נוספים שלהם לא היה תקציב, היה נכון יותר לעשות מסירה מלאה ולכלל היותר לבצע הוספת עבודות לאחר קבלת התקציב.

תגובת המהנדסת לחוות דעת הנדסית – מגרש האימונים תוכניות עדות ASMADE

הפרויקט עדיין לא נמסר, טרם הוגשו האישורים ומביניהם תכנית עדות, הקבלן מחויב להגיש אותם. זה חלק מהמפרט שנשלח אליו להשלם, לא ישולם לו חשבון סופי ללא השלמת כל האישורים ואיתם תכניות עדות.

בדיקות חיצוניות ע"י מעבדה

מאחר ועדיין לא הסתיימו כל העבודות לא נמסר תיק מסירה למועצה במפרט הבדיקות
הקבלן מחויב להגיש הכל.

תגובת הביקורת

הביקורת מברכת על כוונת המועצה להקפיד על ביצוע כל הליכי המסירה. הביקורת תעקוב אחר
קבלת כל האישורים כנדרש במסירה סופית של הפרויקט

תגובת מהנדסת המועצה לדוח

א. באולם הספורט היתה מסירה למועצה עם כל האישורים הנחוצים להפעלת האולם
בצורה תקינה ובטיחותית עד לקבלת תקציב משלים ובתום ביצוע כל העבודות
התקבל תיק אישורים שלם.
ב. המועצה קיבלה העתקים מהפרוטוקולים של המסירה והיו בתיק בעת הבדיקה.

תגובת הביקורת

הביקורת רשמה בדוח את הפרטים על פי מה שהתקבל אצלה

15. ביצוע - איכות העבודה

כפי שניתן ללמוד מחוות הדעת ההנדסיות , בסה"כ העבודות באולם בוצעו באיכות טובה ואין
הערות מהותיות על האיכות בתחום זה.
בפרויקט מגרש האימונים נמצאו ליקויים רבים בביצוע - הן באופן הביצוע ואיכותו, הן באופן
הפיקוח על העבודות והן בשמירה על הוראות הבטיחות. בין השאר, נתגלו ליקויים באופן
ביצוע הקירות התומכים כולל עבודות הביסוס, בביצוע קירות אבן וריצוף אבנים משתלבות,
בגדרות היקפיים, ומעקות בטיחות. יש לציין, כי הפרויקט טרם נמסר וסביר שלפחות חלק
מליקויים אלו יתוקנו עד לסיום הביצוע.

ליקויים בביצוע בפרויקט מגרש האימונים

ביוני 2019 המפקח עצר את העבודות במגרש האימונים עקב ליקויים בביצוע. להלן הפרטים על פי מכתב שנשלח לקבלן ביום 6/6/2019 :

המפקח קיבל תמונה של יציאת קירות הכובד במגרש. על פי התמונה "גב הקיר מולא באדמה שחדרה לתוך הקיר ויצרה חתך קיר של שכבת אדמה ושכבת בטון" סוכם עם הקבלן שיתבצעו חפירות בנוכחות המפקח. אלו התבצעו ב 27/5/19 נתגלה ש "הקבלן ביצע בדיוק כמתואר בתמונה, כלומר מילא באדמה ולא בטון בלבד כנדרש ע"פ הפרט"

באותו יום בבוקר הגיע למקום יועץ הקרקע וייעץ לעבות את הקיר מאחור, על פי פרט שהכין. הדבר חזר על עצמו בנוכחות המפקח גם ביום 2/6/19 והעבודה הופסקה. לאחר מכן השטח נוקה ואז אושר ביצוע היציקה.

המפקח מוסיף "אני רואה בחומרה רבה, את אופן ביצוע והתנהלות העובדים שלך והנושא כה מהותי, כך שלא ניתן לעבור לסדר היום, היות והקיר הינו תומך מדרון בשיפויים גדולים ומעליו קיימים בתים, כך שהסכנות הם גדולים מאד עם השלכות חמורות לעתיד. מהנדסת המועצה מבקשת לזמן אותכם לשימוע בפני וועדת המכרזים, בישיבה יתאפשר לשמוע את טענותיכם ולדון בהם"

למרות דרישת המפקח לעריכת שימוע, שמופיעה גם בהתכתבויות עם המועצה, בפועל לא נערך שימוע רשמי. יו"ר וועדת המכרזים מסר לביקורת, כי לא נערך שימוע בוועדה. לא נמצא עותק משימוע אחר שנערך לקבלן ולמרות זאת, הקבלן המשיך לעבוד בפרויקט. יציין, כי מהתכתבויות נוספות עולה, כי היו עיכובים רבים בביצוע. באוגוסט 2020, כתב המפקח מייל התרעה לקבלן, על פיו התוכניות הועברו ב 29/6, אך אין התקדמות בביצוע. גם במכתב זה התריע המפקח כי "אם תוך שבוע לא תבוצע עבודה באתר, אמליץ בפני המועצה לסלק את ידיכם מהפרויקט על כל המשתמש ולחייב אתכם בהוצאות מיותרות". כאמור, למרות כל אלו, הקבלן המשיך לעבוד בפרויקט גם כחצי שנה אח"כ בעת עריכת הביקורת.

❖ **ממצא :** בפרויקט האולם, העבודות בוצעו ברמה טובה והאולם נמצא במצב

טוב גם בעת הביקורת, ב 2/2021, כשלוש שנים אחרי תחילת השימוש בו

המלצה : הביקורת משבחת את המועצה ואת המפקח על ביצוע איכותי ועל

שמירה נאותה לאורך זמן של המבנה במצב טוב.

❖ **ממצא :** בפרויקט מגרש האימונים, נתגלו ליקויים מהותיים בביצוע והקבלן אף הופנה לשימוע בוועדת המכרזים. שימוע זה לא התקיים. בנוסף, חלו עיכובים רבים בפרויקט, בשל חוסר מעש של הקבלן וגם על כך התריע המפקח. בפועל הקבלן ממשיך לעבוד בפרויקט ומאז ההתרעות הנ"ל, שילמה המועצה מספר חשבונות של הקבלן בפרויקט.

המלצה : הביקורת סבורה, כי על המועצה המקומית היה לגבות את המפקח ולכל הפחות לערוך שימוע רשמי לקבלן בעקבות הליקויים שהתגלו בביצוע. כמו כן, על המועצה היה לשקול הטלת קנסות על הקבלן בשל הליקויים וכן בשל העיכובים המהותיים.

❖ **ממצא :** המועצה אינה שולחת מהנדס מטעמה לבדיקה במסגרת המסירה הסופית

המלצה : הביקורת ממליצה למועצה לשלוח מטעמה מהנדס מקצועי לביקורת בנייה וזאת, במסגרת הליכי המסירה הסופית. יש לשים דגש באופן מיוחד, על ליקויי בטיחות שיש לתקן עוד לפני אכלוס. מומלץ, כי טרם העברת כל התשלום לקבלן, יידרש הקבלן לתקן את הליקויים באיכות. לא יבוצע תשלום סופי, ללא ביצוע התיקונים הנדרשים.

❖ **ממצא :** המפקח לא הקפיד על נוכחות בעלי מקצוע באתר - לא תמיד נכח מנהל עבודה באתר, הקונסטרוקטור לא אישר היציקות לפני היציקה ולא נכח במהלכה.

המלצה : יש לדאוג לנוכחות בעלי מקצוע בשטח בהתאם לחוזה.

תגובת המהנדסת לחוות דעת הנדסית – מגרש האימונים

• **קירות תומכים**
כל השינויים שבוצעו בקירות תואמו מול המתכננים, השינוי הגדול נבע עקב תביעה משפטית של השכן מעל המגרש.

• **אבני גן וריצוף משתלבת**
ההערות שעולות בדו"ח עלו גם במסירה הראשונה והקבלן אמור להשלים תיקונים, הפרויקט עדין לא נגמר ולא נמסר.

- עבודות ביסוס לקירות תומכים

בעקבות המקרה בשטח הוזמן הקבלן לישיבה אצלי עם המשכ"ל והוסבר לו חומרת המצב. בערבות של המשכ"ל המשיך לעבוד עם דגש על פיקוח בזמן היציקות ואישור מתכנן.

תגובת הביקורת

לגבי הקירות התומכים - הביקורת סבורה, כי לו היו לוקחים מראש יועץ קרקע, לא היתה המועצה מגיע למצב של תביעה ולא היתה נאלצת לשנות את התוכנית תוך כדי הביצוע ולאחר המכרז. במקרה זה, יתכן שהמועצה היתה משנה מראש את התכנון או פועלת להשגת תקציב מספק וכך לא היו נגרמים השינויים התקציביים, והעיכובים שחלו בפרויקט.

אבני גן וריצוף – התשובה מקובלת

שימוע על עבודות ביסוס לקירות התומכים – כפי שהביקורת ציינה – אין תיעוד לשימוע. יש לשמור תיעוד. להבנת הביקורת הבעיות מול הקבלן לא נסתיימו ויש לשקול שימוע נוסף.

1/6/2021

חוות דעת הנדסית – אולם ספורט

שם נותן חוות הדעת: צחי ביתן מהנדס רשוי מספר 112012
מענו: B.T. מהנדסים, ביתן צחי כפר תבור ת.ד. 354 מיקוד 15241
פקס : 04-6772737 נייד: 054-5424540 Email :a6772737@gmail.com

ואלה פרטי השכלתי: מהנדס מוסמך B.sc – בוגר טכניון שרשרת כפולה בתחום ההנדסה האזרחית לניהול הבניה ותכנון מבנים משנת 2000.
מצטיין דיקן פקולטה להנדסה אזרחית .
רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים במדור להנדסה אזרחית משנת 2001.
בעל משרד לתכנון קונסטרוקציה פרויקטים שונים ברחבי הארץ.
מהנדס ביצוע לבניית בתי ספר ותפוחי פיס דרך חברה קבלנית זכיינית משכ"ל.
יועץ למוסדות ציבוריים בתחום הנדסה אזרחית : מבנים , תחזוקה שוטפת , איתור ותיקון תקלות , עבודות תשתיות ופיתוח.
ניהול פרויקט חל"ב בחברת חשמל מחוז צפון.
מפקח בניה במוסדות חינוך לפרויקטים בתחום ההנדסה האזרחית.
עורך כתבי כמויות אומדנים ומנהל מכרזים לביצוע המגזר הציבורי וברשויות מקומיות בעיקר במוסדות חינוך.
מהנדס ביצוע בפרויקטים אנרגיה מתחדשת : הקמת חווה תרמו סולארית באתר רותם 1 , הקמת שתי חוות טורבינות רוח במעלה סירין ובגלבווע.
ניהול אתר פרויקט טורבינות רוח עמק הבכא.
בקרת איכות לפרויקטים ביציקות בטונים מיוחדים ובטונים רבי נפח.
בקרת התנהלות רשויות בפרויקטים להנדסה אזרחית

שם הפרויקט הנבדק : דלית אל כרמל – אולם ספורט

סקירה כללית :

מזמין העבודה : מועצה מקומית דלית אל כרמל

קבלן מבצע : ב. חברה לבנין ופיתוח ח.פ. -----

ניהול ופיקוח : מ.א.מ הכרמל הנדסה ובניה

מטרת הפרויקט : שיפוץ אולם ספורט

מטרות הביקורת :

א. בדיקת הנושאים הבאים

1. איכות הביצוע והתאמתו לתכנון.
2. תוכניות תיעוד – AS MADE.
3. לוחות זמנים
4. שימוש ביועצים חיצוניים.
5. ניהול ופיקוח.
6. בדיקות חיצוניות ע"י מעבדה.
7. התחשבנויות שונות.

ב. מסקנות והמלצות

א. בדיקת נושאים :

1. איכות ביצוע והתאמתו לתכנון

מהבדיקה בשטח, ניתן לומר, כי בוצעה עבודה איכותית. רמת הגימור טובה ולא נמצאו מבחינה הנדסית הערות חריגות באשר לביצוע.

יחד עם זאת, הביצוע של חלק מהעבודות לא תאם את התכנון המקורי, במיוחד בנושאי בטיחות ונגישות, אך גם בנושאי תברואה ועיצוב אדריכלי, כפי שיפורט בהמשך.

2. תוכניות תיעוד – As made

במכתב שהוציאה מהנדסת המועצה נכתב "המענק שבנדון הוא עבור שיפוץ מבנה קיים, לא היו שינויים שמחייבים הכנת תוכנית עדות...".

הצהרה זו אינה נכונה ואינה פוטרת את הקבלן מהמצאת תוכנית עדות. תכנית העדות אינה חלה רק על עבודות השלד או הוספת חלקים למבנה. אדרבא, מטרתה לתעד דווקא את המערכות הפנימיות, לצורך תחזוקה שוטפת עתידית.

במבנה זה הוחלפו מערכות מיזוג אויר ותעלות חשמל, מערכות דלוחין ועוד. לכן חשוב מאוד, שמי שמגיע לטפל במערכות אלו בעתיד, ידע כיצד הן נבנו, מהו התוואי, ואיך לעבוד בצורה בטיחותית ותקנית.

למשל - האם ניתן לקדוח חור בקיר לצורך תליית מתקן ? אולי באזור זה קיים ניקוז מזגנים? אולי יש קו חשמל שפגיעה בו מהווה סכנה בטיחותית לקודח החור? וכמובן קיימות דוגמאות נוספות.

יצוין, כי הקבלן מחויב בחוזה להגיש תכנית תיעוד בסוף הפרויקט, כחלק מהמצאת מסמכים ואישורים וזהו תנאי מתלה לתשלום סופי.

3. לוחות זמנים

חוזה נחתם ביום 30.8.2017 .

לו"ז לביצוע העבודה ע"פ חוזה - 60 ימי עבודה.

מסירה ראשונית התבצעה ב 9.1.2018 - יותר מארבעה חודשים מיום חתימת חוזה ופי 2 מהזמן שעליו התחייב הקבלן.

ביומן עבודה רשומות עבודות החל מ 5/8/17, אך המהנדס והמפקחת הסבירו לביקורת כי מדובר בטעות סופר והעבודה החלה ב 5/9/17.

רק בספטמבר 2019 בוצעה מסירה סופית. ב 13.9.2019 יצא מכתב מאת המפקח ובו נכתב **"כל הליקויים במבנה תוקנו והושלמו המבנה הושלם ומאושר לאכלוס "** מיום מסירה ראשונית ועד למסירה סופית עברו שנה ו 8 חודשים .

יוצא מכך, כי מרגע שהתחילו לעבוד ועד למסירה סופית עברו מעל שנתיים !!!

יודגש כי העבודה בוצעה ברצף, ללא הפסקות, הטיפול בהגדלה בוצע באופן מידי ובמקביל הקבלן השלים את העבודות שהיו בהן ליקויים, בעיקר נושא מאחזי היד במדרגות.

3. שימוש ביועצים חיצוניים

המזמין שכר את שירותיו של מהנדס אזרחי כ"יועץ מוביל", כלומר יועץ שנותן את כל שירותי היעוץ הנדרשים והוא למעשה המעסיק / מזמין של שאר היועצים בפרויקט.

למתכון זה של יועץ אחד מרכזי יש יתרונות רבים, שהעיקרי בהם הוא היכולת לשלוט בתיאום התכנון, כלומר בסופרפוזיציה של התוכניות ולקדם תהליכים בירוקרטים. היועץ המוביל עובד למעשה מול היועצים שהוא מכיר ומשתפים עימו פעולה. התשלום אליהם תלוי בו ולא במזמין.

נקודת הכשל בד"כ במתכון מעין זה של יועץ, היא חוסר ההגדרה הברורה של הרשות מול "היועץ המוביל". במקרה זה חשוב להגדיר, מיהם היועצים, שהוא חייב לשכור את שירותיהם, מהם תנאי הסף הנדרשים מהם, באיזה שלבים של הפרויקט חובה עליהם להיות נוכחים, על מנת שלא יחסוך בעלות התכנון ותפגע איכות הביצוע.

במקרה הנדון הטיב היועץ המוביל לשכור את שירותיהם של מרבית היועצים ואף קיימים תעודת אישור תקינות של המערכות שנבדקו על ידם: יועץ חשמל, יועץ מ"א, יועץ בטיחות, יועץ בטיחות, בדיקות מעבדה שונות וכו'. נעשתה עבודה יסודית ועל כך ניתן גם לציין את עבודת הפיקוח בהקפדה יתרה על המצאת כל האישורים הנדרשים.

במכתב שהוציאה מהנדסת המועצה נכתב "המענק הינו עבור אולם קיים ולא הקמה של אולם, לכן הדרישה לאישור מעבדה לאיטום גגות וחלונות אינה חיונית כאן"

הצהרה זו אינה נכונה ואינה פותרת את הקבלן מהמצאת אישור איטום, משתי סיבות עיקריות:

א. מכיוון שהחלפה מערכת מ"א, סביר להניח שבוצעו שינויים בחדירת צנרת גז או בתעלות של מ"א דרך הגג.

בחשבון הסופי, בפרק העוסק בהחלפת מערכות מ"א על הגג מופיע סעיף 15.2.010 "יחידת מיזו"א מסוג פקאג מושלמת לקירור וחימום" בעלות 360,000 ₪.

ב. במהלך השיפוץ הוחלפו במבנה 70 חלונות, והחלפה של חלונות מחייבת ביצוע בדיקת המטרה, על מנת לוודא שאין חדירת מים מבחוץ והמבנה אטום.

מצ"ב מתוך חשבון סופי פרק העוסק בהחלפת חלונות במבנה :

-	-	17,000	850	20	20	ייח	פרק 12 עבודות אלומיניום חלון אלומיניום, קיפ ברוחב 60 ס"מ בגובה 60	12.02
-	-	55,000	1,100	50	50	מ"ר	חלון אלומיניום, הזזה אגף על אגף	12.06
-	-	72,000					פרק 12 עבודות אלומיניום	

בנושא אינסטלציה – מי שחתום על תקינות המערכות הוא היועץ המוביל, שלו תואר מהנדס מבנים/ קונסטרוקטור ואין לו סמכות לכך אלא אם כן ברשותו תואר נוסף או התמחות בתחום ספציפי זה. חשוב לציין כי לא נשכרו שירותיו של יועץ אינסטלציה לפרויקט.

בנושא נגישות ובטיחות, יש לציין את מכתבו של המפקח מיום 4.1.2019, כשנה וחצי מאז תחילת הפרויקט (כזכור לוי"ז למסירה בחוזה היה 60 יום החל מיום 30.8.2017!!!). במכתב מציין המפקח, כי התכנון בשני נושאים אלו היה כושל, או שלא לקח בחשבון את המצב הקיים והצורך בשינויים המתחייבים "בשלבי הביצוע נתגלו הרבה פגמים בתכנון והצטרנו לשנות ע"מ לעמוד בתקנים הישראלים לנגישות ובטיחות"

כמו כן תמוה מה שנכתב בהמשך: "במהלך מסירת מבנה הפיס, התגלו שיש להשלים עוד עבודות בתחום הנגישות והבטיחות ע"מ לקבל אישור יועץ הבטיחות והנגישות הנחוצות לנו לקבלת איכולס המבנה" – מדוע היועצים לא הגיעו לפני מסירה סופית, ביצעו "פיקוח על" במהלך הביצוע ואז היו מונעים הצורך בהשלמות עבודות, לאחר שמרבית העבודות הסתיימו וכל שינוי יכול לגרום לנזק ולחריגה תקציבית?

מן הראוי היה, שהניהול והפיקוח יקפידו, שיועצים יגיעו לפקח על הביצוע גם במהלך ביצוע העבודה ולא רק בשלב המסירה.

4. ניהול ופיקוח

ניהול הפרויקט מאופיין בחוסר ניהול ומקצועיות גם יחד.

א. ניהול המכרזים והחוזים

עיון באומדנים, מכרזים, חוזה וחשבון סופי מעלה שאלות מאוד מטרידות:

בחוזה עליו חתם הקבלן הושמטו עבודות שהופיעו במכרז. לא ברור מדוע עבודות אלו לא נכללו בחוזה? בהתנהלות נכונה חובה לכלול עבודות אלו בחוזה ואם מחליט מזמין העבודה להפחית או שלא לבצע עבודות אלו, יבוא הדבר לידי ביטוי בחשבון הסופי.

השמטה של עבודות מתכולת העבודה, בשלב המעבר בין המכרז לחתימת החוזה, יכולה להעלות טרוניה מצד קבלנים שלא זכו בפרויקט, בטענה, לכאורה, שעבודות שאינן רווחיות לקבלן הוצאו ממסגרת הפרויקט והקבלן הופלה לטובה. יכולה גם להטען הטענה, שלקבלן הזוכה לכאורה היה מידע מראש, אילו עבודות לתמחר בחסר כיוון שלא יכללו בחוזה / בביצוע.

בנוסף, מבחינה הנדסית, נשאלת השאלה, אם עבודות אלו נכללו במכרז, כיצד ניתן לוותר עליהן בביצוע, שהרי חלק מהן הן עבודות חיוניות שמחויבות בתקנים, לדוגמא:

סעיף 07.6.003 – דרישות שונות לכיבוי אש ובכלל זה – קו מים חדש, ספרינקלרים, שילוט, דלתות יציאה וכו' – בעלות של 200,000 ₪ ללא מעמ. סעיף זה הופיע במכרז, אך לא הופיע בחוזה ולא בוצע.

דוגמא נוספת בנושא מתקני תברואה נוגעת למספר אסלות –

בסעיף 07.5.20 - אסלה תלויה מחרס סוג א', לוטם 55 – במכרז נכללו 22 אסלות, אך בפועל בוצעו 14 יחידות בלבד – הורדה של 8 אסלות (עלות לאסלה 1,400 ₪ ובסה"כ הורדת עלות של 11,200 ₪ לפני מע"מ).

מספר תאי שירותים הוא פונקציה של כמות האנשים המאכלסים את המקום וצריך לקבל אישור משרד הבריאות בהתאם להל"ת (הוראות למתקני תברואה) . באיזה אישור ניתן היה להפחית 8 אסלות , ואם כן ניתן אישור להפחתה מדוע נכללו למפרע בחוזה ? וזו אחת הסיבות מדוע חייבים היו לשכור שירותיו של יועץ אינסטלציה בפרויקט זה .

ב. ניהול העבודה

ביומן העבודה בעמוד הראשון (שבוע שהתחיל ב 5/9/17), כותב המפקח "יש למנות מנהל עבודה ... " כלומר, אפשרו לקבלן לבצע עבודות ללא מנהל עבודה באתר. מנהל עבודה, הוא הגורם הממונה הישיר על כל נושא הבטיחות בעבודה, יחד עם זאת שאין חוזה חתום וביטוח לאתר, זהו מתכון מושלם לנזקים שאם היו נגרמים, לא היה מי שייקח עליהם אחריות.

מהבדיקה הויזואלית עולה הפיקוח על איכות העבודות היה טוב ורמת עבודות הגמר בהחלט משביעת רצון.

5. בדיקות חיצוניות ע"י מעבדה

בוצעו בדיקות מעבדה להעמסת תקרה תותבת.

כמו כן לדברי המפקח (לא הומצא לידינו) קיים תיק מתקן לכל האלמנטים שהותקנו באולם ע"י חברת "כרמל ספורט" לרבות הפרקט, הסלים, וסולמות הטיפוס.

יש לדרוש קבלת תיק זה מאת חברת "כרמל ספורט" ולוודא שאכן כל הבדיקות בוצעו ונמצאו תקינות.

לא בוצעו בדיקות איטום כאמור לעיל, היות ומהנדסת המועצה פטרה את הקבלן מהצורך לבצע אותן.

התקבלו אישורי היועצים השונים לתקינות המערכות - כל אחד בתחומו. כאמור רובם הגדול של האישורים התקבל רק בעת המסירה הרשמית - ב 9/2019.

נמסר לביקורת כי השימוש בפרויקט התחיל בתחילת 2018. הביקורת קיבלה לעיונה תיק מתקן הכולל אישור תקינות מערכות כיבוי אש, חשמל, תקרה ועוד. כמו כן נכללו בתיק אישור מינוי אחראי אולם ועוד. באישורים נמצאו תקינים ויש בהם כדי לשמור על בטיחות משתמשים. אם זאת, כאמור רצוי, כי כל השימוש במבנים יתחיל לאחר סיום מלא של הליכי המסירה כולל כל האישורים (גם אלו שאינם קשורים ישירות בבטיחות)

6. התחשבנויות שונות

טיפול בטעויות של היועצים

נוהל מקובל (ולטעמי שגוי) בתפיסת העולם של הרשויות, הוא שעל טעויות של יועצים המזמין צריך לשלם.

לכל היועצים, יש ביטוח מקצועי שאמור לכסות נזקים במקרה של טעויות. המזמין (העירייה) אינה צריכה להכניס יד לכיס ולפצות על טעויות של גורמים אחרים.

היסוד של טעות זו מתחיל בחוזים שנחתמים מול היועצים, כבר שם אמורים לתת את הדעת בניסוח משפטי, מה קורה במקרים של טעויות תכנון, מי נושא באחריות המקצועית והכספית להגדלות התקציב הנדרשות.

לצד, נהוג זה אינו דבר מקובל, אולם הנהגתו, תגרום לכך שכל היועצים הפועלים מטעם העירייה, יהיו זהירים יותר בהתנהלותם ויבדקו בצורה קפדנית יותר כל תכנית שיוצאת תחת ידם.

במה דברים אמורים : במכתב שיצא מטעם מהנדסת המועצה ביום 13.3.2019 נכתב :
"מאחז יד...אך דרישת יועצת הבטיחות היה להוסיף באמצע המדרגות סך 62,879
ש...". מדוע לא העלתה היועצת את הדרישה הזו כבר בכתב הכמויות המקורי שיצא למכרז ונחתם בחוזה ?

מעיון בחשבון סופי עולים עוד מספר סעיפים שלגביהם שאלות :

סעיף 15.2.040 – תעלות פיזור אוויר מפח מגולוון 0.9 מ"מ מותקנות – כמות במכרז חוזה 1,050 מ"ר – ביצוע בפועל 719 מ"ר.

סעיף 15.2.050 – בידוד תרמי אקוסטי פנימי מותקן בתעלות אוויר – תוכנן גם כן 1,050 מ"ר ובוצע בפועל 1,000 מ"ר

איך יכול להיות שכמות תעלות מ"א קטנה בערך ב 30% אבל כמות הבידוד הפנימי שבתוכן קטן רק בכ 5 אחוזים ???

דוגמא נוספת בולטת מאוד היא החריגה הגדולה בכמות תקרה אקוסטית :

**סעיף 21.1.030 – אריחי תקרה אקוסטיים מסוג פין לוק חצי שקוע – תוכנן 130 מטר
ובוצע בפועל 841 מטר.**

הכמות שבוצעה בפועל גדולה כמעט פי 6 מהכמות המתוכננת. טעות כזו בולטת מאוד בעין והייתה אמורה לעלות מיד בכתב הכמויות, ואם לא אז במכרז ואם לא אז בחתימת חוזה

דוגמא נוספת בולטת היא הפחתת כמות הביצוע של חיפוי קירות בלוחות עץ

**סעיף 23.7.027 – חיפוי הקירות בלוחות עץ מסוג הרקליט בעובי 25 מ"מ – תוכנן
240 מ"ר ובוצע בפועל רק 10 מ"ר.**

95% מהכמות הופחתה ולא בוצעה. יכול לטעון קבלן, שלא זכה במכרז, שלכאורה הסעיף הזה תומחר בחסר (בהפסד) ע"י הקבלן הזוכה, זיכה את האחרון במכרז ובפועל לא בוצע.

מעיון בחשבון סופי שאושר, עולה השאלה, הכיצד יתכן שכל נושא תקרה תותבת (אקוסטית) עברה הגדלה כאמור לעיל פי 6 כמעט ויחד עם זאת לא נרשמו שינויים באף אחד מהסעיפים הקשורים לעבודות חשמל ??? שהרי החלפת תקרה גדולה משמעותית מחייבת שינוי במספר נקודות המאור וגופי התאורה ותעלות רשת להולכת הכבלים. אני מעריך שנושא עבודות החשמל אושר באופן פאושלי ולא בוצעה מדידה בפועל.

נקודה זו רק מחדדת את הצורך בתוכניות התייעוד החסרות, שעל פיהן ניתן לבדוק האם החשבון הסופי שאושר, תואם את הביצוע או לא. החשש שלי, הוא שבתחום החשמל התכנון לא תואם את מה שבוצע בפועל.

על אותו משקל ניתן להבחין בחוסר תיאום בין ביצוע עבודות גבס לצבע: בעוד שכמות סינרי הגבס גדלה כמעט פי 4 מ 50 מ' ל 188 מ', הרי שכמות הצבע על גביהן לא השתנתה כלל.

סעיף 11.1.040 צביעת תקרות וסינרי גבס בצבע סופרקריל – תוכנן ובוצע 350 מ"ר.

**סעיף 21.1.040 סינרי גבס ברוחב 10-30 ס"מ – מחיר לפי מטר אורך. תוכנן 50 מטר ובוצע
150 מטר.**

ולכן גם כאן יש חשש, כי החשבון שאושר אינו תואם את הביצוע בפועל.

מסקנות והמלצות

1. איכות הביצוע בעבודות הגמר ברמה טובה.
2. הקבלן לא עמד בלוחות הזמנים ע"פ חוזה.
3. ניהול הפרויקט שגה בכך שהתיר התחלת ביצוע עבודות ללא נוכחות מנהל עבודה באתר.
4. קיים חוסר תיאום בין המכרז לבין החוזה, ובין החוזה לחשבון הסופי שאושר.
5. אושרו חשבונות שיש חשש שאינם תואמים את הביצוע בפועל וללא תוכניות תיעוד.
6. היועצים לא היו נוכחים מספיק במהלך הביצוע והגיעו בשלב המסירה.
7. ממליץ למועצה להעסיק באופן קבוע לכל הפרויקטים, מנהל פרויקטים מטעמה (שכיר), אשר יאפשר פיקוח ומעקב טוב יותר של המועצה על העבודות. בנוסף יאפשר ביצוע העבודות באמצעות קבלני משנה ולא קבלן ראשי, בכך יוכלו להוזיל עלויות ולא להיות תלויים בהתנהלותו של קבלן אחד ראשי.
8. ממליץ למועצה להגדיר תנאי סף מחמירים יותר וברורים יותר באשר להעסקת יועצים, במידה ומדובר במתכנן מוביל ראשי לפרויקט.
9. לא בוצע סופר פוזיציה של המערכות ופגישות תיאום תכנון. הראיה לכך היא הסטייה הגדולה בין הכמויות שהופיע במכרז לכמויות שבוצעו בפועל. אמנם לא קיימת מגבלה להגדלה בכמות של סעיף זה או אחר לביצוע, אבל פגישות תיאום תכנון הן הדרך הנכונה לבדוק האם הכמויות שיצאו למכרז סבירות עוד בטרם תחילת ביצוע העבודה וחתימת חוזה עם קבלן.

ברכה

ביתן צחי

חוות דעת הנדסית – פרויקט מגרש האימונים

שם נותן חוות הדעת: צחי ביתן מהנדס רשוי מספר 112012
 מענו: B.T. מהנדסים, ביתן צחי כפר תבור ת.ד. 354 מיקוד 15241
 פקס: 04-6772737 נייד: 054-5424540 Email: a6772737@gmail.com

ואלה פרטי השכלתי: מהנדס מוסמך B.sc – בוגר טכניון שרשרת כפולה בתחום ההנדסה האזרחית לניהול הבניה ותכנון מבנים משנת 2000.
 מצטיין דיקן פקולטה להנדסה אזרחית .
 רשום בפנקס המהנדסים והאדריכלים במדור להנדסה אזרחית משנת 2001.
 בעל משרד לתכנון קונסטרוקציה פרויקטים שונים ברחבי הארץ.
 מהנדס ביצוע לבניית בתי ספר ותפוחי פיס דרך חברה קבלנית זכיינית משכ"ל.
 יועץ למוסדות ציבוריים בתחום הנדסה אזרחית : מבנים , תחזוקה שוטפת , איתור ותיקון תקלות , עבודות תשתיות ופיתוח.
 ניהול פרויקט חל"ב בחברת חשמל מחוז צפון.
 מפקח בניה במוסדות חינוך לפרויקטים בתחום ההנדסה האזרחית.
 עורך כתיב כמויות אומדנים ומנהל מכרזים לביצוע המגזר הציבורי וברשויות מקומיות בעיקר במוסדות חינוך.
 מהנדס ביצוע בפרויקטים אנרגיה מתחדשת : הקמת חווה תרמו סולארית באתר רותם 1 , הקמת שתי חוות טורבינות רוח במעלה סירין ובגלבע.
 ניהול אתר פרויקט טורבינות רוח עמק הבכא.
 בקרת איכות לפרויקטים ביציקות בטונים מיוחדים ובטונים רבי נפח.
 בקרת התנהלות רשויות בפרויקטים להנדסה אזרחית

שם הפרויקט הנבדק : דלית אל כרמל – מגרש אימונים.

סקירה כללית :

מזמין העבודה : מועצת דלית אל כרמל
 קבלן מבצע : ת. השקעות ופיתוח בע"מ
 ניהול ופיקוח: מ.א.מ הכרמל הנדסה ובניה
 מטרת הפרויקט: הקמת מגרש אימונים

מטרות הביקורת :

- ג. בדיקת הנושאים הבאים
8. איכות הביצוע והתאמתו לתכנון.
9. תוכניות תיעוד – AS MADE.
10. לוחות זמנים
11. שימוש ביועצים חיצוניים.
12. ניהול ופיקוח.
13. בדיקות חיצוניות ע"י מעבדה.
14. התחשבנויות שונות.
- ד. מסקנות והמלצות

ב. בדיקת נושאים :

7. איכות ביצוע והתאמתו לתכנון

א. קירות תומכים

ע"פ הנחית יועץ קרקע חזו הנדסת ביסוס בע"מ במכתב שנשלח על ידו למהנדסת המועצה נסרין דקסה מיום 3.6.2019 סעיף 7 : " צורך ניקוז מי הנגר העילי במעלה הקירות התומכים , יש להגביה את ראש הקיר התומך כ- 50 ס"מ מפני המדרון וזאת על מנת לבצע תעלת ניקוז עם שיפוע לשני הצדדים. כל הצטברות של מים עלולה לגרום להגדלת לחץ הקרקע על הקיר. בכל מקרה יבוצעו נקזים בקוטר "4 לכל שטח הקיר התומך כל 2 מ' לאורך וכל 1.5 מ' לגובה."

הביקורת מעלה כי הנחיה חשובה זו של יועץ הקרקע לא בוצעה . ניתן להבחין כי מרווח בין נקזי הקיר אינו תואם את ההנחיה ולא קיימת תעלת ניקוז בראש הקיר.

בחלק מהקירות ההיקפיים התומכים לא בוצעו ניקוזים כלל.

כמו כן ביצוע תפר התפשטות לגובה הקיר אינו משולם ואינו רציף.

עיבוד ראש הקיר בקירות תומכים בוצע בצורה רשלנית , הבטון לא הוחלק כראוי והמראה בהתאם , בחלק מהמקומות הבטון אף גבוה מפני חיפוי האבן פנים של הקיר.

קטע מסוים של הקירות התומכים נבנה בשיפוע , כתוצאה מכך הורכבה מעליו גדר משופעת שיוצרת בעיה בטיחותית : המרווח בנקודת המפגש בין גדר זו לגדר הצמודה לה אינו אחיד , בניגוד לתקן ואינו בטיחותי. ילד שיכניס ראש פנימה עלול להילכד !

בנוסף יש לציין כי ביצוע קירות תומכים (ע"פ תוכניות as made שהוכנו ע"י מודד של הקבלן) אינם תואמים את הפרט שאושר לביצוע ע"י הקונסטרוקטור :

בפרט שאושר ע"י הקונסטרוקטור היחס בין גובה הקיר לרוחב היסוד בחלקו התחתון נע בין 55% במקרה של קיר גבוה ל 58% במקרה של קיר נמוך כלומר רוחב היסוד ההתחלתי הוא בממוצע 0.57 גובה הקיר כולו.

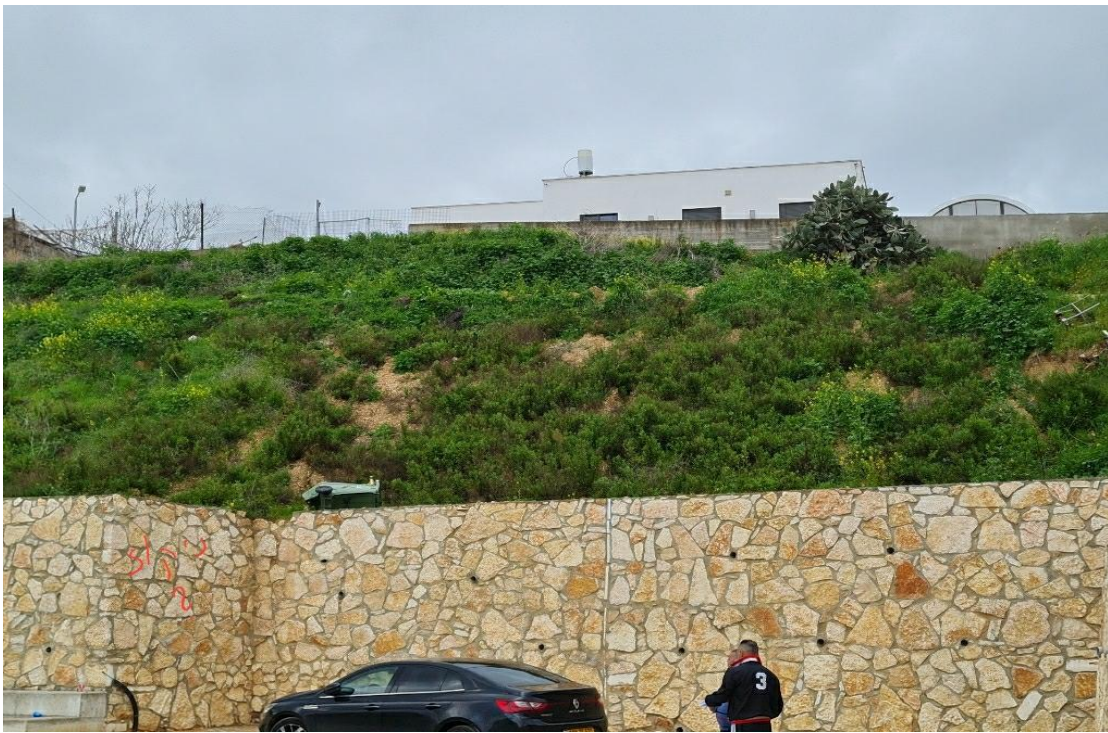
בתכניות, שהוגשו לאישור המפקח, ניתן להבחין כי רוחב היסוד בחלקו התחתון שהוגש לאישור המפקח, הינו כגובה הקיר כולו כלומר 100%.

בנוסף גם גובה היסוד שהוגש לחשבון ואישור המפקח, אינו תואם את פרט הקונסטרוקטור :

ע"פ קונסטרוקטור, גובה היסוד הממוצע הינו 50 ס"מ (חפור בשיפוע בין 30 ס"מ ל 70 בהן גובה היסוד הינו אחיד בגובה 70 ס"מ. as made 70 ס"מ). בפועל הוגשו תוכניות

מסקנות והערות :

1. ביצוע קירות תומכים אינו תואם תכנון (בוצע לחומרה ולא לקולא – הקיר יציב יותר)
2. יש לקבל אישור של המתכנן לשינויים שבוצעו ולוודא שאכן יש הנחיות ברורות לכך ביומן העבודה.
3. לדברי המפקח תוכניות התייעוד בוצעו בנוכחותו ולכן הן תואמות את מה שבוצע בפועל.





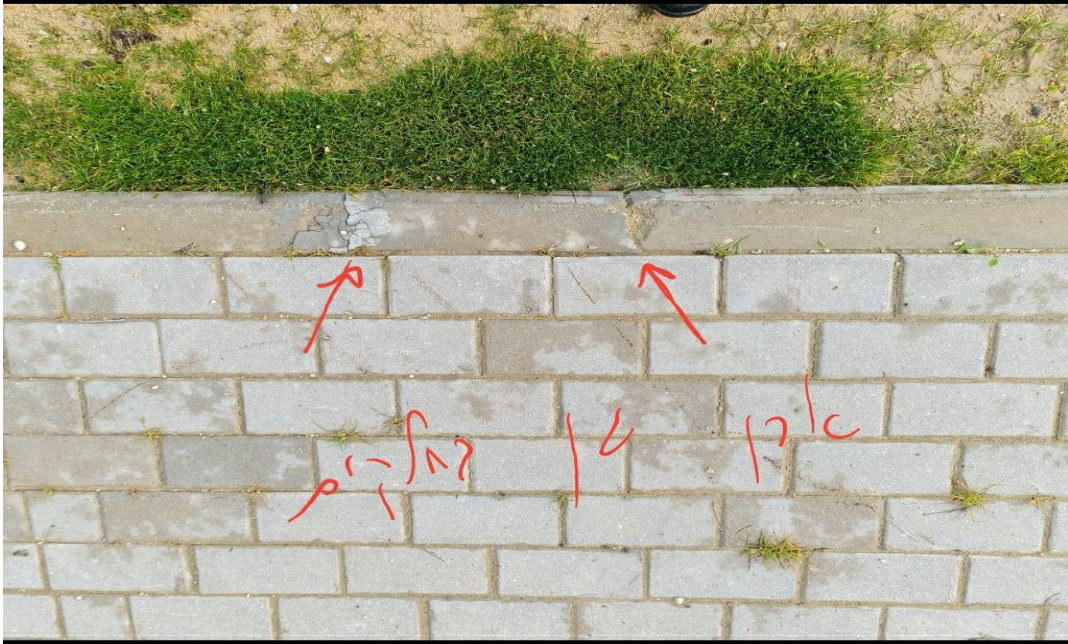


ב. אבני גן וריצוף משתלבת

חלק מאבני הגן שהורכבו כמסגרת לריצוף משתלבת שבורים ואינם שלמים ואף שקועים.

חלקם נמוך מאוד ביחס לריצוף ומהווים מכשול בטיחותי וסכנת נפילה.



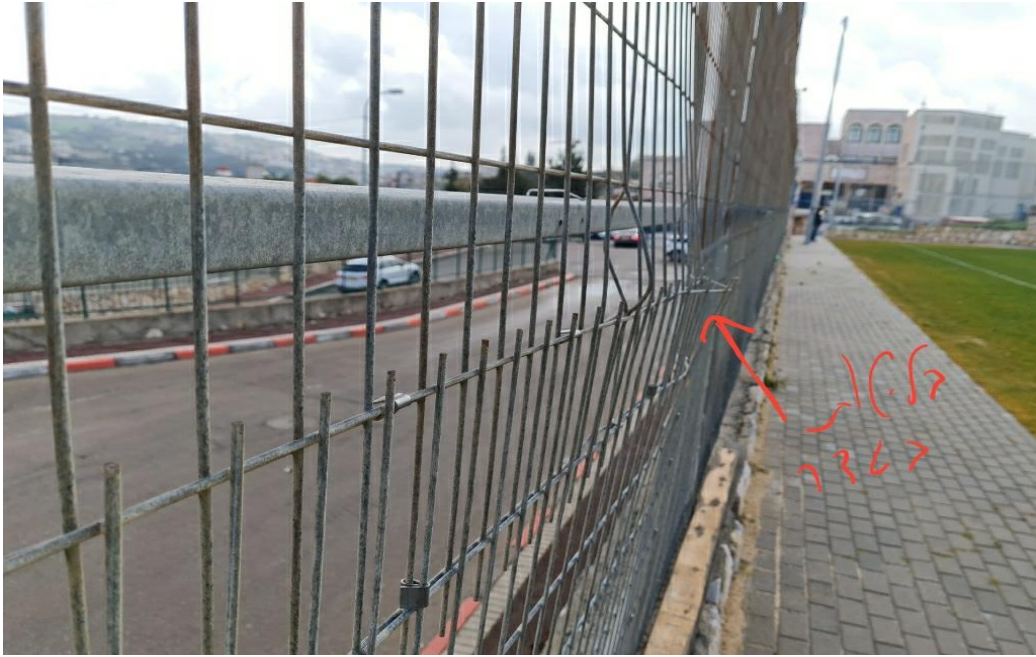


ג. גדרות היקפיים

כפי שציינתי בסעיף א , מעל קיר תומך שנבנה בשיפוע הורכבה גדר בשיפוע בהתאם ומהווה בעיה בטיחות.

כמו כן בגדר המקבילה והקרובה לכביש נתגלו שאריות של מתכת המהוות גם הן מפגע בטיחותי .





ד. כיחול קירות תומכים

ראש הקיר התומך המקביל והקורב לכביש אינו מעובד היטב. ביצוע עבודת הכיחול מסביב לאבן לוקה מאוד בחסר. יש חוסרים רבים של טיט / חומר מליטוה מסביב לאבנים , חלק מהאבנים רופפות ועלולות להתנתק מהקיר. קיימים סדקים רבים בעיבוד הכוחלה וספק אם תחזיק לאורך זמן.



ה. מעקות בטיחות

באזור מדרגות כניסה ראשית קיים קיר אבן מלווה את המדרגות בגובה מעל 50 ס"מ ללא מעקה בטיחות שיכול למנוע מילדים לטפס עליו וליפול.



1. עבודות ביסוס לקירות תומכים

בתאריך 6.6.2019 יצא מכתב מאת המפקח לקבלן הזוכה (ת.) ובו הביע המפקח את הזדעזעותו מהתמונות שנשלחו אליו בתאריך 24.5.2019 וצולמו ע"י השכן שגר בסמוך למגרש . בתמונות אלו מסביר המפקח " גב הקיר מולא באדמה שחדרה לתוך הקיר ויצרה חתך של קיר של שכבת אדמה ושכבת בטון ."

ב27.5.2019 הגיע יועץ קרקע לאתר ונתן הנחיות לתיקון הביסוס ואף על פי כן מציין המפקח כי " הסיפור חזר על עצמו בנוכחותי באתר ביום 2.6.2019 ומיד העבודה הופסקה , השטח נוקה ולאחר מכן אישרתי את המשך ביצוע והיציקה אושרה ."

ביציקת קיר כובד , גב הקיר אמור להיות יצוק באופן מונוליטי לכל רוחבו עד הגובה שנבנתה האבן , במקרה זה אין ספק שיש תפר בין היציקות , והעבודה לא בוצעה ע"פ תכנית.

בסעיף 2 לאותו מכתב ניתן להבחין כי המפקח (שאף רושם כך) מבין היטב את חומרת הדבר ואת היותו של הנושא מהותי ושלא ניתן לעבור עליו לסדר היום.

כמו כן מציע למהנדסת הועדה לזמן את הקבלן לשימוע בפני ועדת המכרזים.

למרות כל האמור לעיל לא ברור מדוע אישר המפקח את המשך העבודה והיציקה לאור העובדה כי מדובר במקרה שחזר על עצמו שוב במשך שבוע ימים , ולא הפסיק לאלתר את העבודה באתר.

לא ברור כיצד ניתן להמשיך לעבוד עם קבלן שמעל באמון כבר בשלבים כל כך מוקדמים של הפרויקט .

לא ברור האם ניתן לקבלן אישור יציקה ע"י הקונסטרוקטור , שהוא הסמכות היחידה לאשר יציקה זו , היכן היה הפיקוח לפני ובמשך ביצוע היציקה הראשונה.

8. תכניות תיעוד – As made

לא נמסרו לידינו תכניות תיעוד של הפרויקט .

לדברי המפקח התכניות לא הוכנו כיוון שהפרויקט טרם הסתיים , והוא יתנה תשלום סופי בקבלת תכנית תיעוד.

לא קיימת מניעה כלשהי להכין תכנית תיעוד כבר בשלב די סופי זה של הפרויקט ויש לדרוש זאת ממנו לאלתר.

נקודה חשובה נוספת חשוב בנושא תיעוד, היא יומן העבודה. לביקורת נמסר , כי נוהל יומן עבודה, אך בשלב מסוים הפסיק הקבלן למלא אותו.

יומן העבודה הוא חלק בלתי נפרד מתיעוד הפרויקט ומהווה מוצג משפטי לכל מה שאירע בפרויקט. העדר יומן עשוי להשליך על בטיחות , תחזוקה ותיקונים בפרויקט.

במידה ויתגלה כשל מהותי בפרויקט, יהיה קשה יותר לשים את האצבע על מקור הבעיה - האם התכנון כשל או הביצוע כשל.

לדוגמא, חוסר ניקוזים בקירות תומכים , או יציקת היסוד בשני שלבים נפרדים , עלול אולי להתפתח למשהו רציני יותר . מי צריך לבצע תיקון , מי לוקח את האחריות ?

ביומן נרשמות הפעולות שבוצעו ע"י הקבלן, ההנחיות שנתן המפקח והיומנים נחתמים ע"י שני הצדדים.

אחת לשבוע או מיד לאחר חתימה על דף היומן, לוקח המפקח העתק חתום לידי, כדי למנוע מהקבלן לבצע שינויים ביומן לאחר חתימתו.

9. לוחות זמנים

לדברי המפקח הקבלן לא הכין לוח גאנט לפרויקט למרות שהוא מחויב לכך ע"פ חוזה ולמרות שהמפקח ביקש ממנו מספר פעמים כולל בקשה רשומה ביומן עבודה.

אי הכנת לוחות זמנים בתחילת הפרויקט הייתה צריכה להדליק נורה אדומה אצל כל הנהלת הפרויקט והפיקוח.

הגאנט הוא כלי חשוב מאוד לא רק לצורך בקרה שוטפת במהלך הביצוע אלא גם בחינה מקדימה שהקבלן אכן מבין את תכולת העבודה, יודע לתכנן אותה, ויותר חשוב גורם לקבלן להיערך לקראת מה שהוא צריך לבצע מבחינת הזמנת חומרים, שיריון כלים, ציוד וקבלני משנה.

יש לאמץ גישה שאומרת שלא ניתן להתחיל בביצוע העבודה ללא קבלת לוח זמנים מהקבלן וזאת לאחר שאושר ע"י הפיקוח.

במכתב שיצא מהחברה למשק וכלכלה שנושא צו התחלת עבודה נכתב " השטח נמסר לקבלן בתאריך 26.5.2019."

יחד עם זאת ניתן לעיין בתכתובות המעידות על פעילות בשטח יותר מחודש לפני תאריך זה (מתאם העבודה מטעם משכ"ל) "ביצענו : בתאריך 22.4.2019 כותב המפקח לר. גניאל סימון לקירות וחפרנו את השטח ... והייתה גלישת קרקע".

לא ברור כיצד הקבלן התחיל לעבוד ללא קבלת צו התחלת עבודה, וממתי החלו למנות את משך הביצוע : מיום הצו או מיום תחילת הביצוע בפועל.

מועד סיום העבודות 5 חודשים קלנדריים מיום מסירת השטח לקבלן.

מסירה ראשונית בוצעה ביום 2.3.21 - טרם בוצעה מסירה סופית.

בנושא מילוי חוזר של הקיר :

בתאריך 25.7.2019 כתב המפקח לרחל מהמחלקה המשפטית "ממחר יון שישי ממשיכים במילוי הביצוע יאריך שבוע ימים בערך".

בתאריך 8.9.2019 , כחודש מעבר לצפי המפקח , כתבה מהנדסת המועצה לרחל "עבודות המילוי לקראת סיום"

בתאריך 16.10.2019 כחודשיים מעבר לצפי המפקח , כתבה מהנדסת המועצה לרחל "עדיין לא סיים , מתקדם".

בתאריך 17.10.2019 כתב המפקח "לידיעתי היום יסיימו את העבודות"

לא ברור מתי אכן הסתיים המילוי בפועל .

או שהמפקח העריך לא נכון את משך העבודה הנדרש או שהקבלן "גרר רגליים" ועבד בקצב איטי מידי.

לא הוצגו בפני לוחות זמנים לביצוע / לוח גאנט למעקב על פעילויות , ולכן לא ניתן לדעת אם העיכוב במילוי הקיר התומך הינו בנתיב הקריטי ומשפיע על משך הביצוע הכולל של הפרויקט או לא.

נכון לעריכת דוח זה ישנה חריגה של כ- שנה ושלושה חודשים , כלומר משך ביצוע הפרויקט פי 4 מהמתוכנן ועדיין לא בוצעה מסירה סופית של הפרויקט.

בכלל זמן זה ניתן למנות , צוי הפסקת עבודה , דיון בבית משפט , והגדלת היקף עבודה לקירות תומכים.

10. שימוש ביועצים חיצוניים

המזמין שכר את שירותיו של האדריכל כ"יועץ מוביל", כלומר יועץ שנותן את כל שירותי היעוץ הנדרשים והוא למעשה המעסיק / מזמין של שאר היועצים בפרויקט.

למיטב הבנתי, היועץ היחידי שלא הועסק מטעמו אלא זומן ע"י העיריה עצמה, הוא יועץ הקרקע (ש. חזן) ויצאה לו הזמנת עבודה מיוחדת.

למתכון זה של יועץ אחד מרכזי יש יתרונות רבים, שהעיקרי בהם הוא היכולת לשלוט בתיאום התכנון, כלומר בסופרפוזיציה של התוכניות ולקדם תהליכים בירוקרטיים. האדריכל עובד למעשה מול היועצים שהוא מכיר ומשתפים עימו פעולה. התשלום אליהם תלוי בו ולא במזמין.

נקודת הכשל בד"כ במתכון מעין זה של יועץ, היא חוסר ההגדרה הברורה של הרשות מול "היועץ המוביל". במקרה זה חשוב להגדיר, מיהם היועצים, שהוא חייב לשכור את שירותיהם, מהם תנאי הסף הנדרשים מהם, באיזה שלבים של הפרויקט חובה עליהם להיות נוכחים, על מנת שלא יחסוך בעלות התכנון ותפגע איכות הביצוע.

עיקרו של הכשל בפרויקט זה קשור בנושא הקירות התומכים. בתכתובות מיום 22.4.2019 כתב הפקח לר. גניאל כי בשבוע קודם לגלישת הקרקע עלתה השאלה האם בוצע סקר קרקע, "המתכנן ענה בשלילה ומהנדסת המועצה אמרה שהיא חושבת שיש סקר קרקע".

אין ספק בכלל ביש צורך בביצוע סקר קרקע לביצוע קירות תומכים כנגד מדרון כה תלול ומשופע.

לא ברור מדוע הסכים המתכנן הראשי לקבל על עצמו כמעסיק של הקונסטרוקטור את ביצוע העבודה ללא סקר קרקע.

לא ברור כיצד הקונסטרוקטור עצמו תכנן את הקיר ללא קבלת הנחיות מאת יועץ הקרקע.

מהנדסת המועצה לא יודעת להגיד בוודאות אם בוצע או לא בוצע סקר קרקע? שהרי אם בוצע סקר שכזה שולם ליועץ. ואם חשבה שישנו סקר מדוע לא העבירה אותו למתכנן הראשי?

נוכחות של סקר קרקע ויועץ קרקע שמלווה את הפרויקט יכול היה לחסוך הרבה כספי ציבור בפרויקט זה, למנוע הגדלות תקציב ע"י הערכות עם תקציב מוגדל מראש, לחסוך בלוחות זמנים ולקבל איכות עבודה טובה יותר ומפוקחת יותר.

חובת המפקח ומנהל הפרויקט הייתה לדאוג לנוכחותו של מהנדס, משך כל היציקות ותייעוד של העבודה ע"פ הנחיותיו של יועץ הקרקע ביומן העבודה, כמו כן להחתיים את יועץ הקרקע והקונסטרוקטור ביומן העבודה על אישור היציקה.

המתכנן הראשי בפרויקט זה שהוא גם האדריכל הוא הדמות המובילה את הפרויקט. הוא זה שאמור לבדוק האם תכניות היועצים תואמות את התכנון שלו.

על מנת למנוע סתירה בזמן הביצוע, בין תוכניות האדריכל לתוכניות היועצים, על האדריכל לקבל מראש את התוכניות, לבדוק להעיר הערות במידה ויש, לקבל תכניות מעודכנות ולאשרן.

במידה וליועץ יש קושי ל"ספק" את צרכיו התכנוניים של האדריכל, מוצאים פתרון תכנוני, שבו אחד הצדדים נאלץ להתפשר.

במקרה הנדון, שבו היועצים הועסקו ע"י האדריכל, אין מקום לתירוצים של אי שיתוף פעולה או חוסר תקשורת, כיוון שהאדריכל הוא זה שבחר את היועצים הנוחים לו לעבודה ולכן גם הציפיה לתאום תכנון מושלם ללא דופי.

נמצא, כי המפקח פנה בעניינים שונים ישירות אל היועצים. פניותיו של המפקח, ליועצים המועסקים תחת האדריכל, לא הייתה נכונה והפחיתה מהאדריכל את המחויבות שלו לפרויקט כיועץ מוביל.

כל הפניות ליועצים היו חייבות לעבור דרך האדריכל, הן מבחינת האחריות הכללית שלו והן מבחינת הצורך לרתום אותו לפרויקט ולצרכיו המשתנים.

כאשר היועצים מקבלים את שכרם שלא ישירות מהמזמין (עירייה), הם פחות מחויבים להיענות לפניות של נציגי המזמין בזמן.

11. ניהול ופיקוח

מנהל הפרויקט

מנהל מטעם משכ"ל ר. גניאל – לדברי המפקח נוכחותו והשפעתו על הפרויקט היו דלים מאוד.

מהתכתובות עולה כי היה מעורב בנושא הפרויקט לאחר גלישת הקרקע אך מעבר לזה לא נמצא תיעוד לניהול הפרויקט על ידו.

א. דויד – מתאם מול משכ"ל מטעם פוירשטיין גזית – לדברי המפקח הגיע לאתר לא יותר משלוש פעמים וגם לו הייתה השפעה מינורית על התנהלות הפרויקט.

לא נמצאו ברישומים עדויות לכך, שהופעל לחץ כלשהו על האדריכל או על היועצים האחרים לספק תוכניות בזמן, לבצע ישיבות לצורך תיאום (סופרפוזיציה) של התוכניות, במיוחד לאחר שנתגלו הבעיות בביסוס ונדרשו שינויים בתכנון. לא נראה, כי היה מעורב בנושא החריגה הרבה בלוחות הזמנים, לא הקפיד על נוכחותם של היועצים בשטח. השאיר את כל המטלות הללו בידי של המפקח.

כמו כן, מנהלי הפרויקט לא ייחסו חשיבות רבה להפצרותיו של המפקח לסיום ההתקשרות עם הקבלן, לזמנו לשימוע והמשיכו בדרכם כאילו הפרויקט מתנהל ללא דופי.

בנושא ניהול תקין חשוב לציין :

קבלנים המשתתפים במכרז מסווגים לפי תעודת הקבלן שברשותם.

תעודת הקבלן מעידה על ניסיונו, פרויקטים שביצע בעבר, יכולותיו הכלכליות ובעיקר התאמתו לביצוע הפרויקט לפי סדר הגודל שלו.

כאשר קבלן, העומד בכל תנאי הסף מבחינת סיווג וכו' זוכה במכרז ומעביר את הפרויקט כולו כמקשה אחת לקבלן משנה תמורת אחוזים מהתשלום הוא מספסר בתעודה שלו.

מנהל פרויקט שנחשף לתופעה כזו ולא מונע אותה מועל בתפקידו.

והתוצאה לא מאחרת לבוא : הקבלן המבצע הוא בד"כ קבלן שהפרויקט אינו מתאים למידותיו ("גדול עליו"), אין לו יכולות מימון עד לקבלת התשלום ובמיוחד שמכל תשלום מנוכים לו אחוזים של הקבלן הראשי.

בהרכב כזה נוצר מצב שבו קצב ההתקדמות בפרויקט תלוי בתזרים הכספים של קבלן המשנה, ומי ששולט בכך זה הקבלן הראשי ולא המוצעה.

יתרה מזו, כאשר הקבלן הראשי אינו מעורב כלל בפרויקט, כפי שקורה בפרויקט זה, אזי פחות מעניין אותו מה קורה, הלחץ של המוצעה עליו לא משפיע, כי אין לו הוצאות שוטפות, ולכן אם קיבל כסף או לא פחות רלוונטי מבחינתו.

חובה המנהלים הייתה לוודא כי הקבלן אינו מעביר את הפרויקט כולו לקבלן משנה שאינו מוכשר לעבודה זו, כן מותר לו לשכור שירותיהם של קבלני משנה קטנים יותר וזאת על מנת לשמור אותו פעיל ונוכח בפרויקט.

חובה זו צריכה לבוא לידי ביטוי עוד בשלבים מוקדמים יותר של חתימת החוזה ולהוות תנאי הכרחי לחתימה.

פעלו לא נכון בכך שהתעלמו מדרישת יועץ הקרקע של השכן לקבל לידי את החישובים שערך יועץ הקרקע מטעם המועצה ש. חזן.

העברת מידע זה אינה מזיקה ואף יכולה להוות תועלת בכך שהחישובים יבדקו ע"י גורם מקצועי נוסף לצורך ויודא נכונותם, הרגעת הרוחות בין השכן למועצה ופעילות בשקיפות מלאה.

מפקח הפרויקט

היה הכוח המניע והדוחף בפרויקט זה. האיץ ביועצים וניסה לקדם את העבודה ככל שביכולתו, היה מעורב מאוד בכל הפרטים, הוציא סיכומי ישיבות.

פעל באומץ מול הקבלן כאשר הפסיק את עבודתו אבל לא היה מספיק נחרץ ואישר את המשך ביצועה מיד לאחר מכן.

אפשר את יציקת הקיר הראשונה ללא נוכחותו או נוכחות הקונסטרוקטור.

פעל נכון והמליץ להעמיד את הקבלן לדין משמעתי ואף לסיים עימו את ההתקשרות.

טעה כאשר הפנה את שאלותיו ישירות ליועצים ולא לאדריכל שהוא היה הממונה עליהם.

לא הצליח לרתום את מנהל הפרויקט, שיסייע לו בהפעלת היועצים, בקביעת ישיבות לתיאום התכנון ובעזרה לקצר את לוחות הזמנים.

לא הצליח לגרום לקבלן לנהל יומני עבודה לכל משך הפרויקט.

לא הקפיד באופן מלא על ביצוע עבודה בהתאם להנחיות היועצים.

התריע מבעוד מועד על צפי לבעיות במסירה עקב חוסר התייחסות של יועץ החשמל לנושא עמודי וגופי תאורה.

12. בדיקות חיצוניות ע"י מעבדה

לא הוצגו בפני תוצאות בדיקות של מעבדה בתחום כלשהו.

13. התחשבויות שונות

העיכובים שגרם הקבלן גרמו לכך שלא ניתן היה לשתול דשא סד סוף ספטמבר. במקום זה בוצע בינתיים שזרוע ובעתיד יצטרכו לבצע שתילת דשא מחדש.

לדברי המפקח עלות הכספית כתוצאה מביצוע מהלך זה הינה כ- 15,000 ₪.

יש לוודא כי עלות כספית זו מקוזזת מחשבון הקבלן הסופי.

טיפול בטעויות של היועצים

נוהל מקובל (ולטעמי שגוי) בתפיסת העולם של הרשויות, הוא שעל טעויות של יועצים המזמין צריך לשלם.

לא ברור מדוע לא הועסק יועץ קרקע מתחילת הפרויקט, אולם והייתה זו החלטה של האדריכל שלא צריך יועץ קרקע אז יש פה כשל של יועץ ולא של המזמין.

לכל היועצים, יש ביטוח מקצועי שאמור לכסות נזקים במקרה של טעויות. המזמין (העירייה) אינה צריכה להכניס יד לכיס ולפצות על טעויות של גורמים אחרים.

היסוד של טעות זו מתחיל בחוזים שנחתמים מול היועצים, כבר שם אמורים לתת את הדעת בניסוח משפטי, מה קורה במקרים של טעויות תכנון, מי נושא באחריות המקצועית והכספית להגדלות התקציב הנדרשות.

לצערי, נוהג זה אינו דבר מקובל, אולם הנהגתו, תגרום לכך שכל היועצים הפועלים מטעם העירייה, יהיו זהירים יותר בהתנהלותם ויבדקו בצורה קפדנית יותר כל תכנית שיוצאת תחת ידם.

15. מסקנות והמלצות

1. איכות הביצוע בעבודות הגמר ברמה סבירה.
2. הקבלן לא עמד בלוחות הזמנים ע"פ חוזה.
3. ניהול הפרויקט כשל, לא הייתה נוכחות מספקת, לא העמידו את הקבלן במקום כאשר מעל באמון וכאשר המפקח ביקש את עזרתם. לא השכילו להבין שיועץ קרקע בפרויקט שעיקר העבודות בו הן בתחום העפר הוא דמות מפתח והכרחית.
4. מפקח הפרויקט, עשה כמיטב יכולתו לדחוף את הפרויקט, לקדם לוחות זמנים ולהאיץ ביועצים. פיקח על הביצוע, הוציא דוחות ובדק תיקון הליקויים. פעל ללא גיבוי מההנהלה, שגה בכך שלא חייב את הקבלן לנהל יומן עבודה, ובכך שפעל ישירות מול היועצים ולא המתכנן הראשי בלבד.
5. היועצים לא היו נוכחים מספיק במהלך הביצוע.
6. ממליץ למועצה להעסיק באופן קבוע מנהל פרויקטים מטעם (שכיר) אשר יאפשר ביצוע העבודות באמצעות קבלני משנה ולא קבלן ראשי, בכך יוכלו להוזיל עלויות ולא להיות תלויים בהתנהלותו של קבלן אחד ראשי.
7. ממליץ למועצה להגדיר תנאי סף מחמירים יותר וברורים יותר באשר להעסקת יועצים במידה ומדובר במתכנן מוביל ראשי לפרויקט.

בברכה



ביתן צחי

שלח גד אדריכלות נוף בע"מ רח'י הסחלב 4, עתלית
ת.ד. 3271, עתלית 3030000, shelach10@bezeqint.net, טל' 052 2853648, 04 9841101, פקס' 1534 9841407
דילוויה סיגלית מהנדסת כבישים ותנועה רח'י שונית 4/17 טל' 052 4495050, 04 8107812

27.6.21

לכבוד
סועאד חסון עו"ד
מבקרת המועצה
מ.מ.דלית אל כרמל

שלום רב!

הנדון: - דלית אל כרמל - מגרש אימונים לכדורגל
נתבקשתי לתת התייחסותי לחו"ד שכתב צחי ביתן, מיום 9.6.21, בנושא איכויות ביצוע של מגרש האימונים.
להלן התייחסותי להליך התכנון והביצוע.
תכנון הפרויקט החל בחורף 2014. מצורפות תמונות של השטח לפני הליך התכנון.
דו"ח קרקע לא סופק ע"י המועצה.
במזרח המגרש לכיוון מרכז התרבות רואים סלע חצוב.
בדרום המגרש רואים מדרון משופע חצוב אך מכוסה באדמה וצמחייה עונתית. במערב מדרון דומה למדרון הדרומי שגם הוא מכוסה בצמחייה.
אלו צלעות מגרש הכדורגל החצובות בהר. שנחצבו בעת הקמת מגרש האימונים הישן.
על סמך ראייה בלבד יצאתי מהנחה שבהמדרונות ממזרח וממערב לאחר ניקוי הצמחייה וחלק מהאדמה שעל המדרון יתגלה הסלע.
בפועל נודע עם תחילת העבודה בתחתית המדרון, שהמדרון כוסה בחומרי מילוי מובאים שנשפכו מראש המדרון לצורך פילוס מגרש המגורים שבראש המדרון, שפיכה שבוצעה משטח פרטי לשטח ציבורי כשהמטרה חיסכון בבניה של קיר תומך בגבול המגרש.
עם תחילת ביצועו של הפרויקט נחפר השטח בתחתית המדרון לצורך הרחבה של מגרש הכדורגל והסדרת טריבונונות. תוכנן קיר שאמור היה להיות צמוד למדרון בגובה גלוי של כ 1.5 מ', שתומך את תחתית המדרון. עם תחילת החפירה בתחתית המדרון, בפניה הדרום מזרחית של המגרש, החלה גלישה של חומרי המילוי שנשפכו על המדרון. הדייר בראש המדרון הפעיל עורך דין ותבע את המועצה על הסכנה לקריסת מגרשו. המועצה נאלצה לתמוך את המדרון ע"י קיר תומך שתוכנן עם הנחיות של יועץ קרקע ששכרה המועצה, קיר בגובה של עד 8 מ', שעלותו מאות אלפי שקלים שנלקחו מתקציב מגרש האימונים, חישוב מדויק של עלות הקיר ניתן לקבל מהמפקח.

קירות תומכים

ניקוז בגב הקיר התומך את המדרון

ראש הקיר בוצע לפי הנחיות יועץ הקרקע, גבוה מהקרקע בגב הקיר. מי הנגר זורמים מערבה לאורך גב הקיר לכיוון מערב. יש לציין שמאז בניית הקיר חלפו שנתיים וצמחיה רבה גדלה בגב הקיר. צמחיה זו עוזרת ליציבות של המדרון.

ראש הקירות התומכים

ראש הקיר בכל הקירות החדשים שנבנו בוצע ללא חגורת הבטון המתוכננת, החגורה מופיעה בפרטים ובהגדרת סעיף הקירות בכתב הכמויות. יש להשלים חגורת בטון.

שיפוע של ראש הקיר

כל הקירות בפרויקט תוכננו מפולסים. ניתן לראות בתכנית הפיתוח את גבהי הקיר. כל הקירות שבוצעו בשיפוע היו מקובלים על המפקח וחלקם בוצעו כך בהנחייתו. למרות הערותיי בנושא בחר המפקח להשאירם. בכל מקרה העניין הוא אסטטי בלבד וניתן לסדר את הגדר מעל הקיר שלא תהווה סיכון לילדים.

קיר יציב מידי

במידה והקבלן בחר לבצע פרט קונסטרוקטיבי גדול מהנדרש בתכנית, יש להודות לו על כך ולשלם לו רק את הכמות שנדרשה לפי הפרטים ולא לפי הביצוע בפועל. יש לבדוק את הנושא מול המפקח.

מכיוון שהפרויקט עדין לא הסתיים ועדין לא נימסר, לא נערכה מסירה מסודרת ורשימת ליקויים, מהווה הדו"ח שנכתב בסיס טוב למסירה.

שינויים בביצוע בניגוד לתכנון

מסיבות שאינן ברורות לי נעשו שינויים בשטח ללא אישורי. השינויים אינם תואמים את התכנון שאושר ע"י יועצת הנגישות של הפרויקט.

השינויים שבוצעו:

ביטול מהלך מדרגות בכניסה הצפונית למגרש ויצירת רמפה במקום.

ביטול הרמפה שתוכננה ביציאה המזרחית לכיוון מרכז התרבות וביצוע מדרגות במקום.

מכיוון שיועצת הנגישות צריכה לאשר את המגרש אני מקווה שהשינויים שבוצעו יאושרו על ידה.

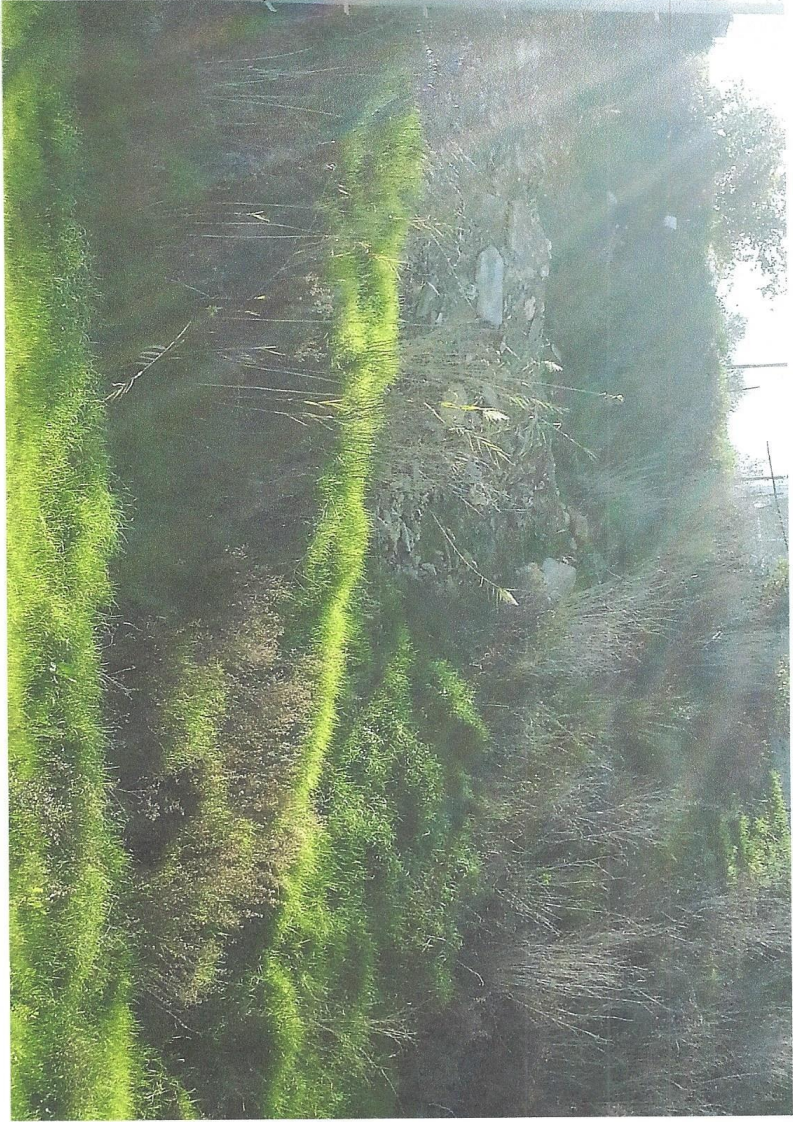


בכבוד רב

גד שלח











27/06/2021

לכבוד גבי סועאד חסון – חקירת המועצה

ג.ג.

הנדון: זריח ביארות בנושא פרויקטים הנדסיים.
 חגובה לדרייה.

אני שמח לעצם הבדיקה, לידיעתי הבדיקה היתה עניינית ומקצועית מצוות הביקורת, חשוב לציין שלאורך כל הבדיקה שיתפתי פנולה וזאת מדיענה שהתמצאים של הבדיקה יכזרו הן לי והן למועצה וקיווה פרויקטים שונים עם מינוחם מקים. ברצוני לציין שקיים שינוי יעטולח ותהיה עם חהנדסת המועצה, ודנו גם כשיפור הפקוטיים והועלו נקודות רבות מרסקנות של הבילורת לשיפור התכנון והניצוט וסויקטיים.

להלן תגובתי להערות שהועלו לשני הפרויקטים:

1. שיפור אולם פ"ס:

- א. כדף 4 דף 39 של הדרייה יעל רשום חלק מהתיעוד לא נמצא במועצה ככל פרויקט טאני מסיים אני מעביר את כל תיק המתקן יומני עבודה וההתכתבות פרומקולי מסירה למועצה.
- ב. כדף 5, אין בידי המועצה לויז, לויז רוא כלי עזר מאד רציני בניהול הפרויקט והתרות על אי עמידה בלוחות הזמנים, המלצתי הינה לא יתקבל צו תרילת עבודה ללא הגשות לויז (תרשים גנט).
- ג. כדף 16 סעיף ספרינקרלים, לא היתה דרישה מכיבוי אש לכן היה מיותר לבצע, יש לציין שבכסף הנ"ל בוצעו טעפים אחרים שלא תוכננו מראש.
- ד. כדף 16 אכן לא בוצעו 2 מתקני כדורסל באישור המועצה גם מטעמי חככון.
- ה. כדף 16 סעיפים 23.7 היום סטיפים חריגים שהכמות נמדדה מראש ונרשמר ככמות חדה.
- ו. דף 20, מסירה 05.19 הקבלון לא קיבל תשלומים בזמן כרו כן הוספת מעקות ומאחזי יד ע"י יועצת הבטיחות כשלב מאוחר בפרויקט גרמו לעיכוב רב בקבלת אישור האכלוס הסופי.
- ז. כדף 27 פרק 19 אושר בחשכון מה שבוצע בפועל ולא לפי כמות חזוה, כנ"ל לגבי סעיף 23.7.006.
- ח. יוני עבודה, אני מקפיד בכל פרויקט לנהל יומן עבודה ולרשום ומתעד כל עבודה ותוחה כשטח חאת ע"מ למועט אחרות בעתיד, יש לציין במסירתי למועצה את תיק הסתקו אני מוסר גם יומני עבודה.
- ט. כדף 34, אני מצדיק את הביקורת קבלן המענה היא רבורד החוסנו ופרויקט כי הוא המבצע בפועל ותפקיד הניהול והמועצה לאשר או לדחות קבלני חוסנו.
- י. דף 36 סעיף 04.01 כנראה סעיף חזוה טעה המתכנו שרטט 240 מ"ר כאשר בפועל כוצע רק 79 מר וזה הנכין כי בוצעו מחיצות הן בשירותים והן ליד המעלית בלבד, וזה נכון גם לגבי סעיף 05.053 וסעיף 07.05.030.
- יא. כדף 37, אני מקבל חשבון לידי לאחר בדיקת הכמויות אני מאשר את הכמות ידנית לאחר מכן אני מוציא פלט חשבון ממוחשב וזה לכל אורך הדרך בנייר פירסה של משרדי.
- יב. בפרויקט אולם הספורט קיים תיעוד בתכניות לכל האלמנטים (AS MADE).
- יג. בחוות דעת של המהנדס הבודק אינג' צחי ביתן שחלק מהעבודות לא תאם את התכנון, הענין שכעבודות שיפוצים עמתחילים בפירוקים אנהנו לא יודעים מה מסתתר ועל כן יש הרבה אי התאמות בכתב הכמויות, והתכנון היה לקוי.
- יד. סעיף 3 בדרייה של אינג' צחי לודות הזמנים ציינתי העיכוב היה רגלל עיכוב בתשלום ועיכוב מצד יועצת הבטיחות.
- טו. סעיף 4 שימוש ביועצים חיצוניים מסכים, אך יועץ הנגישות והבטיחות הגיעות בתחילת הפרויקט כאמצע הפרויקט ובסוף הפרויקט.
- טז. בהקשר למיזוג האויר – תוכנו גג מיוחד להנחת היחידות המיזוג עפ"י תכנון מקורי וחדירת הצנרת אל היחידות היו דרך חלון צד שנפתח ונאכס כחתאם, לא היתה כל חדירה לגג המבנה לכן לא היה צורך באיטום הגג, שמופל רק לפני שנה ע"י אחרים.
- יז. כל הליך הזמנת היועצים נעשו דרך המתכנו הראשי והם אכן החזמו פעמים רבות, היועצים הגיעו באמצע העבודה ולקראת המסירה.
- יח. סעיף 07.6.003 וכס"ף 07.5.20 אושר מה שבוצע בפועל ומה שהוכנו.
- יט. סנף 6 קיים תיק מתקן במחלקת ההנדסה לרבות כל הבדיקות והלוחמיים, יש לציין שמפעל הפיס לא מאשר חשבון סופי ללא הבדיקות הנ"ל.

- ב. יומני העבודה ותחילת הביצוע, היו שני יומני עבודה בהתחלה 05/08 ו06/08 ולאחר מכן היוו מהחיל 10/09 כנראה היה לי מעט בתאריך במקום לדשום חודש 9 רשאתי בטעות חודש 8.
- כא. לא היה צורך בבדיקת אטימות ראה טעיף ט"ז.
- ד. טעיף 15.2.040 וטעיף 15.2.050 נמדדה הכמות שבוצעה בפועל.
- כה. טעיף 21.1.030 היתכנו טעה בזאת וטעיף הוזהר מדבר על 130 מ' כאשר טמח האולם מעל 800 מ'.
- כז. טעיף 23.7.027 חיפוי הקירות בעץ, קיים באולם ציפור עץ ניתנה הנראה לקבלן לתקן את העץ רקיים ולבצע במקום העץ הסבור עץ חדש ובכ" נהסך למועצה סטיף זה.
- כח. לא הוטחו כחיות החשמל בכלל כי התקרה תוכנה לכל שטח האולם כנראה היתה טעות סופר בכמות של התקרה האקובטיז.
- כז. טעיף סינדי הגבס בהיקף אולם הספורט היוו 150 מ' מה שבוצע בפועל ולא 50 מ' כנראה טוב נפלה טעות סופר.
- ז. נושא הצביעה נלקח בהעברו כל 188 מר של הסינרים ותקרור.
- כח. אין נזים חששו שהעובדן שארשר אניו תואם את הביצוע בפועל כי נכרכו מדידות ואף הוגשו חישובי כמות ואשרור רק העבודה שבוצעו.

2 סדרש אימונים:

- א. קירור תוכים. הפרויקט טרם הוטחו. הקבלן לא נוסף פעולה מאז המסירה וא"ז שוב המלצתי בפני המועצה לחלט את הערבות של הקבלן אך הדבר לא נעשה. בפרויקט המסירה מופיע על הקבלן לבצע תעלה עלייה (ראה פרויקט מסירה מקומית) לגבי ביצוע הקירות, החישובים שהועברו לצחי הבודק היוו חישובי כמות של הקבלן שהגיש כ 2800 מ"ק ביצוע עבודה, אשר לאחר מדידה בפועל של כל קיר לאחר הביצוע כ 2250 מ"ק, לא שונה פרט הקיר, הקיר בוצע עפ"י הנחיות המתכנן ויועץ דרוקע גם דאגתי מיועץ דרוקע יבדוק במהלך העבודה את הביצוע.
- ב. יש לציין שהמתכנן גז שלח נכה כולק גדול מהציקות ואף איש" את הביצוע.
- ב. כל התמונות שצורפו ע"י הבודק צוינו ואף יסופלו במסגרת המכירה הסופית בטום בוצעה כי הקבלן נשתתה ולא נשתף פעולה. (ראי פרויקט פרום מסירה).
- ג. בהקשר לשימוע, המלצתי לקיים שימוע לקבלן, אכן התקיימה פגישה עם רן ממשיכיל ולאח מחברת תוראב הקבלן המענה, הכאמיתו להמשך ביצוע אך לצערי שוב פישלו.
- ד. לויז – אכן ריחה דרישה מהחילת הפרויקט להגשת לויז אך לצעורי הקבלן לא עשה זאת, אכן הייתי צדך לנצור את העבודה אך הצורך בסיום מגיש האימונים גבר על הכצורך להפסיק את העבודת.
- ה. AS MADE קיים לאורך כל הפרויקט לרבות חישובי סילוי חישובי מדידה קיימו וטמונים וכ"ו.
- ו. לאורך כל הפרויקט שיתפתי פעולה עם המתכנן הראשי אדי גז שלח ופניתי ליועצים הייתה רק דבר, נוצרה בעיה באימון בינו כי גיליתי שהוא לא מתחה בתכנון מגרשים עם דשא דרוקה וריחתי שהוא לא מקום את עניין עבודות החשמל ואף קיבלתי אישור ממנו לפנות ליועצת החשמל ע"מ לסיים את עניין עמודי התאורה וארון החשמל. עטרם הרכבו, לאענת הקבלן גופי התאורה הודמע וגם ארונות החשמל.
- ז. רן גניאל הוא המהאם של הפרויקט מנכ"ס משכיל ולא מנהל הפרויקט. בסך הכל הוא עזר בליווי הכספי של הפרויקט והוא זה שדאג להמושכיות הביטוח והעברכות הבנקאית. היה טימוני פעולה חפזי וטעה וטעה.
- ח. מנדל הפרויקט מטעם משכיל היוו אילן חיד לידעתי לא היה מעורב בפרויקט בכלל ואף לא רבין מה אמתו עושים בשטח.
- ט. יש מקום לחברני את היועץ האדריכל הראשי, כי גם בשלב מסויים לא שיתף פעולה על זה טלא קיבל תשלום עבור עבודות נוספות שהא-בצצמ" גם עקב הכנון לקוי.

בברכה,
מ.א.מ הכרמל הנדסה ובניה בע"מ
אבו מרפח מנדל – ניהול פיקוח

פרוטוקול טרום מסירה מקדמית מגרש אימונים דלית אל כרמל
10/03/2020

משתתפי ט:

1. מר ג'ו גולדו - החכונ
2. מר צחי כיתן - מהנדס חזק
3. גבי זעל - רויח בודקת
4. מר כלי מקלדה - נציג קבלן תוראב
5. מר רביע זידאן - רכז ספורט מ.מ. דלית אל כרמל
6. אבו מפלה מגדי - מ.א.מ. הכרמל פיקוח.

נעדר:

1. מר אילן דוד - מנהל הפרויקט פורשטין גזית
2. מר פלאח ווהבה - קבלן ראשי תוראב.

מי קדם:

מגרש אימונים דלית אל כרמל

תאריך הפגישה:

02/03/2021

סטטוס ביצוע:

1. לקראת מסירה

הערות כלליות:

1. השלמת נעדרים בשתי הכניסות, תיקום שער כניסה ראשי יזוקס 3 מי מקצה הנדרכה עפ"י תכנית.
2. השלמת גדרות גובה 2 מ' 41 מ'.
3. השלמת תיקוני אבן בקדרות התומכים ותיקי האבן משאריות כסון.
4. יש לבצע תעלה עליונה ברוחב עד 2 מ' לאורך הקיר העליון ואת עפ"י תכנון.
5. תיקון וקעים במשתלבות כללי.
6. תיקון אבן גן ומשלבות כניסה המזרחית.
7. השלמת חגורת בסון בקיר ליד המדרגות ע"מ למנוע כניסה מתחת לגדרות.
8. התאמת גבהים לחנייה ומלפוחות הביוב.
9. השלמת פוגות ותיקון קיר ישן.
10. להסיר כל מפגעי הבטיחות מהגדר הקיימת בקיר הפונה צפונה.
11. הסרת אבני שפה מתחת לגדרות.
12. משטח הדשא: כוצע טיזרוע חרוף בחודש אפריל ניתן לשחול דשא עפ"י התכנון.
13. רמפה, הרמפה תוכננה בצד המזרחי מאחר והגישה באיזור זה קשה למעבר נכים, ואין שיפוע מתאים הרמפה ברצפה ליד השער הראשי אחוז שיפוע 5.8%, צריך אישור סופי על זעמת גמישות.
14. השמל - התנזון לכו אין אישור לפנסים, יש לדאוג במידה מול המחכונ לאישור פנסים אלו, ארון החשמל - באחריות הקבלן להכביר הכנון לכוז החשמל לאישור הסתווות, באחריות המתכנן גז שלח לכיים את כל הדרישות ותישוכי התאורה מול המתכנת ע"מ שיש כל שיש נפתור את בעיית התאורה במגרש.

אישורים:

1. דרוש אישור קונסטרוקטור לביצוע הקירות.
2. המתכנן לא יזיין לחסירה את יוטץ הנגישות והבטיחות, כדש לזמן את היועצים למסירה ואישור המתקן מוריינג וגישות ובטיחות.
3. על הקבלן להעביר תכנית AS MADE לכל הזערכות במגרש עם מפלסים סופיים.
4. על הקבלן להעביר תיק מתקן לרבות כל האישורים הרלוונטים לצורך השלמת ואישור מפעל הפים לפרויקט.

רשם,

המנהל הנדסה ובניה בע"מ
אבו מפלה מגדי - פיקוח

מ.א.מ. הכרמל הנדסה ובניה
5/10/2020

התייחסות המבקרים לתגובת המפקח לדוח בנושא פרוייקטים הנדסיים

מפעל הפיס	
מספר סעיף	התייחסות
א	הת המדווח לא נמסר דם
ב	אם מבדיק ומערכת מ למלכת המפקח על האמת לוח דברים נקיים על קולנו
ג	התעלם אם צריך לבצע מעשים לכבודו או שנקעו לא לפי בדיק סדר קבלים ומסמכות בין שני הבדיקות לראות את המפקח לראות סמך סעיף נגד לטובת המדינה או מוטעני , הסכם שהוקמה עם לא נכון , על המטות של למטרך מנדא עם שני סמכות אגוד נכונה שמתאים לדרישות התקנות.
ד	כבוד המדווח נבדק על המוקדים הנ"ל שאינם נחשבים הנדסית , הענייה הוא על כך שבעיני רבים שנתנו לא נכונה , דבר שאדם לעסוק בתפקיד אצל המפעל התעלם לא נהגות מעורר על המפקח אמונה
ה	ישנו שורה בעיקר חריב , המערה הוא על כך שאם שורה מעניין מה לא ישיע סמך המפקח , המדווח היה נכונות זהה למסדר אצט המדינות הישנו צריכה להסתייג על המפקח , קבוע בעקבות סמכות לא תוך כדי המפקח , זה ממיל אלה
ו	המפקח היה על המפקח לראות הישנו חריב המפקח המעניין
ז	אמנם המדינות לא נהגות בעקבות המפקח למען המפקח על שיש
ח	מבדיק על נהגות המפקח שנקרא כי המפקח לעבוד
ט	אין שני למוסיף
י	המפקח יתווסף לדוח
יא	לא נבקש להוסיף המפקח
יב	המפקח נבדק כי לא תמיד הישנו ה"אם נכונ , אבל מדידת בדיקות נוקות של דברים אמת , היה המפקח המדינות המדינות אנו
יג	אין שני למוסיף
יד	אמת על שני כי הוסיף בחינם אחרותם
טו	אם אמת המדינות המדינות לראות נכונות המפקח ?
טז	זה לא נראה כי
יז	המדינות הוא כי המדינות כי נכונות סמך המפקח המפקח
יח	אמנם המדינות למען המפקח , לפי המפקח למען המפקח
יט	אולי - נכון הישנו ה
כ	מקבל
כא	מקבל
כב	אמת במדווח גדול מה הישנו המדינות לתגובות המדינות לראות המפקח , שני נבדק הכבוד המפקח מדינות בקרה על שני מקצועות המפקח המדינות המדינות
כג	מפקח , זה נראה לא נכונות מפקח
כד	מה מדינות הוא סמך , אבל שני - זהו כי אולי המפקח נכונות המפקח

התייחסות המבקרים לתגובת המפקח לדוח בנושא פרוייקטים הנדסיים

מפעל הפיס - המדווח	
מספר סעיף	התייחסות
ב	מה מדינות הוא סמך , אבל שני - זהו כי אולי המפקח נכונות המפקח
כ	זה דווקא נכונות את מה מדינות המפקח כי - לא נכונות המדינות על המפקח או על המדינות המדינות
כ	הם שני המדינות הוא על המפקח לקר
כ	אין שני למוסיף
כ	אין שני למוסיף

מדינת ישראל	
מספר סעיף	התייחסות
א	המדינות לראות המדינות שנתנו המדינות את המדינות המדינות
ב	המדינות לראות המדינות שנתנו המדינות את המדינות המדינות
ג	אין שני למוסיף המפקח , אם שני לא נכונות המדינות המדינות המדינות
ד	אין שני למוסיף המפקח לראות המדינות לראות המדינות המדינות
ה	אמנם המדינות לא נהגות בעקבות המפקח למען המפקח על שיש
ו	ישנו כי יש את מדינות המדינות ... המדינות למען המדינות המדינות המדינות המדינות
ז	אמנם המדינות המדינות למען המפקח - אין שני למוסיף
ח	כלל , המפקח המפקח
ט	המדינות הוא למען המדינות למען המדינות המדינות

7/7/21
 ביתו על המדינות המדינות
 פונקציונלית המדינות המדינות
 מדינות המדינות 112012

דוח ביקורת מ.מ. דלית אל כרמל

ניהול פרויקטים הנדסיים

תקציר מסקנות והמלצות

16. עיקרי הממצאים וההמלצות

עיקרי הממצאים וההמלצות		
נושא ופרק	ממצאים	המלצות
<p>1. תיעוד ושמירת מסמכים</p>	<p>תיעוד לקוי</p> <p>מסמכים רבים אינם מתועדים באופן מסודר במועצה. בפרויקטים הנדסיים, אין גורם אחד האחראי על ניהול תיק פרויקט ו/או שאחראי על תיעוד המסמכים. כתוצאה מכך, קיים קושי באיתור מסמכי הפרויקט חלק מהמסמכים נמצאים אצל גורמי חוץ.</p> <p>מעקב תיעוד</p> <p>לא קיימת רשימה של המסמכים המצויים בתיק. לא נקבעו נהלים לניהול תיק פרויקט וסטנדרטים אחידים.</p> <p>קבצים ממוחשבים</p> <p>המועצה אינה מקפידה לקבל קבצים ממוחשבים של כתבי הכמויות בפרויקטים וכן אינה מקבלת קבצים ממוחשבים של חשבונות חלקיים וסופיים</p>	<p>להגדיר גורם שיהיה אחראי על תיעוד כלל המסמכים בתיק פרויקט מתחילתו ועד סופו. יש להקפיד כי כל המסמכים ישמרו במועצה</p> <p>מומלץ לקבוע נוהל לתיעוד מסמכים בתיק פרויקט. יש להכין "טופס תכולת תיק". יש לקבוע מספור אחיד לפרויקט בכל המחלקות</p> <p>יש להקפיד לקבל בכל פרויקט קבצי מחשב של המכרז, הצעות הקבלנים, כמויות החוזת, וכמויות בפועל.</p>
<p>2. תכנון ותיאום יועצים</p>	<p>תכנון כללי</p> <p>לא הושקעו משאבים מספקים בשלב התכנון. כתוצאה מכך, נערכו שינויים רבים ומהותיים בתכנון וביצוע הפרויקטים</p> <p>נערכו שינויים רבים תוך כדי הביצוע</p> <p>בחירת מתכננים</p> <p>הליך בחירת המתכננים לא התבסס על מרכיבי איכות. לא נבחרו אדריכלים המתמחים בסוגי הפרויקטים הספציפיים</p>	<p>כבר בשלב התכנון, יש לעדכן את התוכניות ואת כתבי כמויות בהתאם לשינויים. בנוסף, יש לבחון באופן מקצועי, לפני גיבוש כתב הכמויות, את המצב בשטח.</p> <p>יש להימנע ככל האפשר מביצוע שינויים "תוך כדי תנועה"</p> <p>בהליך בחירת מתכננים, יש לשקול להכניס משקולות לאיכות וניסיון. יש לקחת אדריכל המומחה בסוג הפרויקט – למשל אדריכל בעל ניסיון באולמות ספורט.</p>

עיקרי הממצאים וההמלצות		
נושא ופרק	ממצאים	המלצות
3. מיפוי ותיאום עם המשתמשים	המועצה המקומית אינה עורכת מיפוי של המשתמשים בפרויקט, לא נערכות ישיבות תיאום עם המשתמשים או ישיבות אלו אינן מתועדות.	יש כנוהל לערוך מיפוי משתמשים בפרויקטים ולערוך ישיבה עם המשתמשים השונים שתתועד בפרוטוקול. יש לבחון הענות לצרכי המשתמשים בתכנון הפרויקט.
4. תכנון ותיאום יועצים	בפרויקטים של שיפוץ לא תמיד נבחן מצב קיים, מה שגורם לשינויים ותוספות	בפרויקטים של שיפוץ, יש לערוך כנוהל בדיקה בסיסית של מצב קיים
	ישיבת מתכננים לא נערכת ישיבת מתכננים לביצוע התאמות בין תוכניות היועצים לתוכניות האדריכל. הדבר מביא לשינויים והתאמות תוך כדי ביצוע הפרויקטים	בשלב תכנון פרויקט, יש לחייב בנוהל, קיום ישיבת מתכננים טרם תחילת הביצוע בפועל. ולתעד אותה בפרוטוקול
5. אישורי מליאת מועצה	מועצת העיר לא תמיד מקבלת פירוט של הפרויקט והמקורות התקציביים ולא תמיד מקבלת העתקים מהאישור התקציבי	יש להביא את הפרויקטים לאישור מליאת המועצה כולל פירוט מקורות המימון ואישורי הגופים המממנים. לשמור את התיעוד המלא.
	בחלק מהפרויקטים נערכים מספר רב של עדכוני תקציב ושינויים	יש לעשות מאמץ לתכנן ותקצב ראש את העבודות הנדרשות, על מנת לעשות כמה שפחות שינויי תקציב. כאשר נדרשת עבודה בכמה שלבים, יש לשקול פתיחת תב"ר נפרד לכל אחד מהם
6. הליכי המכרז	המכרזים מנוהלים בסה"כ בצורה טובה. באחד הפרויקטים היו הבדלים מהותיים, בין כמויות המכרז לבין כמויות החוזה.	הביקורת העירה בחומרה על ממצא זה. החוזה נחתם בסמוך לעריכת המכרז וצריך להתאים לנתוני המכרז. יש להימנע ממצב כזה.
	לעיתים חלק מהמסמכים של וועדת המכרזים לא נשמרו, כולל הצגת מסמכי השלמה על ידי קבלנים, קבלת חוות דעת משפטית וכו'	יש להקפיד לתעד את כל הישיבות ואת המידע והמסמכים המוגשים לחברי הוועדה
	הקבלנים לא מגישים הצעות כקבצים ממוחשבים, מה שמקשה על הבדיקה וההשוואה	להגדיר בנוהל חובת הכנת כתב כמויות ממוחשב לפרויקט שישמר במערכת המידע של החכ"ל.
7. חוזה	נמצאו חוזים תקינים. בחלק מהחוזים לא היה תאריך	יש להקפיד עם רישום תאריך החוזה

עיקרי הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא ופרק
<p>יש לגבש נוהל וניהול ומעקב אחר ערבבויות וביטוחים</p> <p>יש לעשות שימוש בתוכנת מעקב ייעודית לערבבויות וביטוחים, הכוללת התרעות בסיום הערבות/ הביטוח. יש לעקוב אחר חידוש ערבבויות וביטוחים גם בפרויקטים, המנוהלים על ידי החברה למשק</p> <p>יש להקפיד על חידוש הערבבויות/ הביטוחים ועדכון, בעת עדכון היקף העבודות. יש לעקוב אחר חידוש ערבבויות וביטוחים גם בפרויקטים המנוהלים על ידי החברה למשק</p> <p>יש להוסיף בחוזים, כי עם סיום העבודות, תוחלף הערבות בערבות טיב למשך שנת הבדק</p> <p>יש להימנע ככל האפשר משינויים, ככל ויש שינוי - יש לקבל לכך אישור מיועץ הביטוח</p>	<p>אין נוהל לניהול ומעקב אחר ערבבויות וביטוחים</p> <p>אין תוכנה לניהול ומעקב אחר ערבבויות וביטוחים.</p> <p>חלק מהערבויות פגו, חלקן לא הוגדלו בעת הגדלת היקף הפרויקט.</p> <p>המועצה לא עושה שימוש בערבות טיב</p> <p>בביטוח האולם בוצעו שינויים רבים בפוליסת הביטוח לעומת הנוסח במכרז</p>	<p>8. קיום תנאי החוזה- ערבבויות וביטוחים</p>
<p>יש לקבל כתבי כמויות ממוחשבים של פרויקטים</p> <p>מומלץ להגדיר נוהל לאישור עבודות נוספות. יש להקפיד לתעד את עבודות הפיקוח</p>	<p>המועצה אינה מקבלת כתבי כמויות ממוחשבים, מה שמקשה על בדיקת החשבונות</p> <p>נערכו שינויים רבים בין התכנון לביצוע. חלק מהעבודות בוטלו ובוצעו עבודות אחרות שלא תוכננו.</p>	<p>9. התאמת תוכניות לביצוע ועבודות נוספות</p>

עיקרי הממצאים וההמלצות		
נושא ופרק	ממצאים	המלצות
9. התאמת תוכניות לביצוע ועבודות נוספות – המשך	בהעדר יומני עבודה, קשה יותר לפקח על הביצוע	יש להקפיד על רישום עבודות נוספות ביומן העבודה כתנאי לתשלום. יש להקפיד לקבל אישור גורם מועצה לעבודות נוספות
10-11. ניהול יומני עבודה ולוח זמנים	ניהול יומן בפרויקט האולם נוהל יומן עבודה רק לחלק מזמן הביצוע. בפרויקט המגרש לא נמסר יומן עבודה. לא נרשמו ביומנים עבודות נוספות	להקפיד על מילוי היומן על פי הוראות החוזה. יש להקפיד במיוחד לרשום בפירוט את העבודות הנוספות ואת השינויים ביומן העבודה.
	ניהול לוח זמנים בשני הפרויקטים לוח הזמנים לא הוגדר בצורה מספקת והחוזה לא חייב הגשת לוח גאנט. לא תמיד נשמרים צווי תחילת עבודה בשני הפרויקטים היו חריגות מהותיות מלוח הזמנים	יש להגדיר בחוזה חובת הגשת לוח גאנט. יש להקפיד על הוצאת צו תחילת עבודה ותיעודו במועצה. יש להקפיד על עמידה בלוח הזמנים שנקבע
12. ביצוע – שימוש בקבלני משנה	באחד הפרויקטים עולה החשש שנעשה שימוש בקבלן משנה, במסווה של "מנהל עבודה". הביקורת סבורה כי הדבר גרם לעיכובים בלוח זמנים, לבעיות במתן ערבויות ועוד	יש להימנע מהעסקת קבלן משנה שלא עומד בדרישות המועצה במכרז. ככל ועובד קבלן משנה, יש לקבל אישור המועצה כפי שנקבע בחוזה. מכיוון שהפרויקט טרם הסתיים, מומלץ למועצה לבחון האם הייתה חריגה מהחוזה ואף לבחון הטלת קנסות.
13. הגשת חשבונות	בפרויקט מגרש אימונים, חשבונות חלקיים לא הוגשו כל חודש כפי שנקבע בחוזה. בפרויקט האולם בו נקבע הגשת חשבון בסיום העבודות, הוגשו מספר חשבונות	הביקורת ממליצה, לקבוע בחוזה הגשת חשבון חודשי ולהקפיד על כך. זאת, על מנת לדעת את המצב, כבר בשלב מוקדם ולהקטין מחלוקות עם הקבלן

עיקרי הממצאים וההמלצות		
נושא ופרק	ממצאים	המלצות
13. הגשת חשבונות - המשך -	<p>בפרויקטים של כמה שלבים, כל השלבים נרשמים לאותו חשבון ובאותו תב"ר, מה שמקשה על המעקב</p> <p>חשבונות הקבלנים מוגשים ידנית, ויש בהם שינויים רבים לעומת התכנון, מה שמקשה על הבדיקה</p>	<p>יש לשקול, בפרויקט של מספר שלבים, לנהל במספר תב"רים נפרדים</p> <p>מומלץ כבר בשלב החוזה, להגדיר חובת הגשת חשבונות ממוחשבים, כדי להקל על הבדיקה והתיקון</p>
14. הליכי המסירה	<p>פרויקט המגרש טרם הסתיים, אך נערך סיור מסירה ראשון בהשתתפות הביקורת. מאז ובמשך חודשים ארוכים, לא הושלמו הליכי המסירה.</p> <p>בפרויקט האולם, פרוטוקול מסירה סופי בוצע כשנה וחצי אחרי סיום הפרויקט ומסירתו וזאת בשל בעיות תקציב</p> <p>לא כל הליכי המסירה מתועדים ואין למועצה תיעוד על תיקון הליקויים שהועלו במסירה</p> <p>לא מוגשות או לא נשמרות תוכניות עדות לפרויקטים</p> <p>המועצה לא ערכה באולם ביקורת לקראת סיום שנת בדק</p>	<p>במגרש – יש להאיץ את הליכי המסירה.</p> <p>בפרויקטים המעוכבים בצורה משמעותית כדוגמת האולם, יש לשקול מסירה סופית ורשמית ולאחר קבלת התקציב הנוסף, ביצוע השלמת תב"ר נפרדת ומסירה נוספת.</p> <p>יש להקפיד על קבלת דוח תיקון ליקויים, כדי לוודא שכל הליקויים אומנם תוקנו</p> <p>יש להקפיד לקבל ולתעד תוכניות עדות לפרויקטים</p> <p>יש להקפיד על ביקורת הנדסית לקראת סיום שנת הבדק ועל תיקון הליקויים שעלו ממנה</p>

עיקרי הממצאים וההמלצות

המלצות	ממצאים	נושא ופרק
<p>במגרש אימונים - על המועצה היה לתת גיבוי למפקח ולהקפיד על קיום שימוע. על המועצה להיות מעורבת בבעיות בעבודות ובהליך המסירה, כדי לקדם את הפרויקט. על המועצה לשקול הטלת קנסות בגין הבעיות בביצוע והעיכובים.</p> <p>על המפקח להקפיד על נוכחות בעלי המקצוע, לפיקוח על העבודות, כאשר הדבר נדרש – למשל ביציקות</p>	<p>באולם בוצע באיכות טובה – אין הערות לגבי מגרש אימונים נמצאו ליקויים רבים והמפקח התריעה על כך ואף הפסיק את העבודות ודרש להזמין את הקבלן לשימוע. ככל שהתבצע שימוע הוא לא תועד. הקבלן ממשיך לבצע את העבודות עם ליקויים והפסקות תכופות וכמובן עיכוב בלוח הזמנים.</p> <p>בעלי המקצוע לא תמיד נכחו במשך העבודות</p>	<p>15. ביצוע - איכות העבודה</p>