



מועצה מקומית עארה ערעה

מבקר המועצה

דוח ביקורת

לשנת 2018

תוכן העניינים

<u>עמוד</u>	<u>נושא</u>
2	הקדמה - פתח דבר
3	תוספות ושינויים בתקציבים בלתי רגילים (תב"רים)
40	ניהול חשבונאי וכספי לקרן היטל השבחה
43	פיצול הזמנות לרכישת טובין, עבודות ושירותים
50	היערכות המועצה לשריפות יער וחורש
61	רישומי וספרי עזר
65	חופש המידע
69	דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2018
74	התפתחות בעיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים משנת 2008 עד שנת 2017
93	מעקב אחר תיקון ליקויים
94	נספח א' - תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת על פי דין

הקדמה

פתח דבר

הנושאים אשר נבדקו, במסגרת הדוח על ממצאי ביקורת לשנת 2018, במועצה המקומית עארה ערעה (להלן - המועצה) ושכללו ממצאים:

- תוספות ושינויים בתקציבים בלתי רגילים (תב"רים).
- ניהול חשבונאי וכספי לקרן היטל השבחה.
- פיצול הזמנות לרכישת טובין, עבודות ושירותים.
- היערכות המועצה לשריפות יער וחורש.
- רישומי וספרי עזר.
- חופש המידע.
- דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2018.
- התפתחות בעיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ- 2008 עד 2017.
- מעקב אחר תיקון הליקויים.

הדוח יקרא - דוח ביקורת 2018.

מבקר המועצה והדוח על ממצאי הביקורת

מבקר המועצה פועל מכוח הדין, אשר קובע את תפקידו ואת דרכי עבודתו.

תפקידי המבקר, דרכי עבודתו וההנחיות לדוח על ממצאי הביקורת על-פי דין, מצורפים כנספח א' לדוח.



סאמר סעד, רו"ח

מבקר המועצה

עארה ערעה, מרץ 2019

תוספות ושינויים בתקציבים בלתי רגילים (תב"רים)

כללי

המועצה מבצעת את פעולותיה השוטפות במסגרת התקציב הרגיל השנתי. פעולות השקעה בפרוייקטים לפיתוח התשתיות בתחום המועצה, כמו: בניית בתי ספר, גני ילדים, מרכזים קהילתיים, וסלילת כבישים, מבוצעות במסגרת תקציבים בלתי רגילים (להלן-תב"רים).

היקף ביצוע התקציב הרגיל והתב"רים בשנים 2014-2017:

2014	2015	2016	2017	
87,215	100,260	106,054	117,306	ביצוע הוצאות תקציב רגיל (באלפי ₪)
15,802	9,853	28,177	17,839	ביצוע הוצאות/השקעות בתב"רים (באלפי ₪)

על פי הדוח הכספי המבוקר ליום 31 בדצמבר 2017, היקף הפעילות בתב"רים כלל 98 תב"רים שטרם הסתיימה הפעילות/ההשקעה בהם, כאשר סך ההוצאות המצטברות בהם הסתכמו בסך 76,537 אלפי ₪ וסך מקורות המימון (ההכנסות) הסתכמו בסך 73,515 אלפי ₪.

סכומי התקציב הרגיל והתב"רים נקבעו כאומדנים על בסיס המידע וההערכות בעת אישור התקציב, ולעיתים במהלך הביצוע נדרשות תוספות ושינויים בתקציבים, בשל נסיבות שלא נצפו בעת עריכת האומדנים של התקציבים.

הוראות הדין מסדירות הליך האישור התקציבי לתוספות והשינויים בתקציבים. חובה שאישור התקציב ייערך כדין בטרם תתחיל המועצה בביצוע העבודות הנוספות בפועל.

הוראות הדין מסדירות את הטיפול במצבים חריגים, שבהם נדרש ביצוע מידי בתקציב הרגיל שלא סובל דיחוי, אולם הסדר זה לא חל על פעולות בתב"רים שמטבען הן פעולות השקעה, שמבוצעות בנפרד וניתן וצריך לצפות שיהיה מספיק זמן לאשר את התוספות התקציביות בטרם הביצוע בפועל.

הוראות הדין מסדירות הליך אישור התב"רים במוסדות המועצה ובמשרד הפנים ומה ראוי שיכלול הליך מנהלי וכלכלי נאות מבחינת סדרי הדיונים, בדיקת החלופות, הצגת המידע, קבלת החלטות, ההנמקות להצעות החלטות ותיעודן בפרוטוקולים.

מטרת הביקורת

לבדוק פעולות המועצה בהליך אישור תוספות לתב"רים, באם מבוצעות לפי ההוראות המחייבות ולפי סדרי מינהל תקין.

היקף הביקורת

הביקורת בדקה את התוספות בתקציבי תב"רים קיימים, בתקופה שהחלה בינואר 2017 עד ספטמבר 2018.

פקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]

על-פי סעיף 213א לפקודת העיריות [נוסח חדש], כאשר תחולת סעיף זה על המועצות המקומיות הינה מכוח סעיף 34 לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש], נקבע:

213א.

(א) בסעיף זה, "תקציב בלתי רגיל" - תקציב של עירייה המיועד לפעולה חד-פעמית או לתחום פעילות מסוים, הכולל אומדן תקבולים ותשלומים לאותה פעולה או לאותו תחום פעילות, וכספים שיועדו על פי דין למטרות שאינן תקציב רגיל.

(ב) כספים של תקציב בלתי רגיל ינוהלו בנאמנות בידי ראש העירייה והגזבר, בנפרד מכספי חשבון התקציב שאינו בלתי רגיל; לא ייעשה כל שימוש בכספים של תקציב בלתי רגיל שלא למטרה שלשמה נועד, ובכלל זה לא ייעשו כל פעולות קיזוז בין כספים של תקציב בלתי רגיל לכספים של תקציב שאינו בלתי רגיל, זולת בתום כל פעולה שלה יועד התקציב הבלתי רגיל; כספים של התקציב הבלתי רגיל אינם ניתנים לשעבוד שלא לטובת הפעולה שלה מיועד התקציב הבלתי רגיל.

תקנות הרשויות המקומיות (הכנת תקציבים), התשל"א-1971 (להלן - תקנות הכנת תקציבים)

על-פי סעיף 16 לתקנות הכנת תקציבים, בפרק "התקציב הבלתי רגיל", נקבע כי "התקציב יוכן לכל פעולה בנפרד על גבי טופס המיועד לכך".

על-פי סעיף 18 לתקנות הכנת תקציבים, נקבע כי "אומדן התשלומים בתקציב לכל פעולה לא יעלה על אומדן התקבולים המיועדים לאותה פעולה".

על-פי סעיף 20 לתקנות הכנת תקציבים, אם יש צורך בכך יכין ראש הרשות המקומית תקציב נוסף לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל, לפי המתכונת האמורה בתקנות אלה במועד אשר יאפשר למועצה לדון בו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע הפעולה שאליה מתייחס התקציב הנוסף.

חוזר מנכ"ל משרד הפנים מספר 1/98 (להלן - חוזר המנכ"ל)

על-פי סעיף 13 בחוזר המנכ"ל, "...הקצאת מקורות מימון לתב"ר הינה פעולה מנהלית הנתונה לשיקול דעתה של מועצת הרשות המקומית, שהיא הגוף המוסמך לאשר בכפוף לאישור שר הפנים או הממונה על המחוז. שיקול הדעת כפוף לעקרונות המשפט המנהלי".

על-פי סעיף 14 לחוזר המנכ"ל, "תב"ר מתאפיינת ביחודיות, ... ייתכן ויוקצו כספים לתכנית אשר לה מקורות מימון נוספים והיא תועדף על פני תוכנית שאין לה מקורות מימון מספיקים".

על-פי סעיף 15 לחוזר המנכ"ל, "יש להדגיש שמגבלה זו אינה פוטרת את המועצה מדרישות שוויוניות וענייניות. במידת האפשר יש לקבוע "קריטריונים ברורים, עניינים ושווים" (בג"צ 780/83 (לא פורסם)), "קריטריונים ברורים וגלויים" (בג"צ 59/88, בג"צ 418/88 צבן נ' שר האוצר, פ"ד מב(4), עמוד 705).

לפיכך על המועצה לשאוף לחלק כספים המוקצים למטרה מסוימת בין הנזקקים למטרה זו לפי מידת הצורך והנחיצות. לדוגמא, כספים המיועדים לצורך שיקום כבישים, יש לשאוף לדרג את הקצאתם (בפריסה ע"פ זמן ומרחב גיאוגרפי) על סמך דירוג המבוסס על מדדים אובייקטיביים.

על-פי סעיפים 16-17 לחוזר המנכ"ל, בעניין פורצודורה :

16. "נוכח הקושי לקבוע דפוסים לתוכן שיקול הדעת, מתגברת החובה להקפיד הקפדת יתר על קיומו של הליך נאות".

17. דרישות החוק

17.1. "יש להקפיד על כללי ניהול הישיבות של המועצה כפי שנקבע בחוק".....

17.2. "בין היתר, יש להקפיד על הזמנת כל חברי המועצה במועד הנדרש לפני הישיבה בצירוף סדר היום של הישיבה".

" היות ומודבר בדיון בענייני תקציב, חובה למסור הזמנה עשרה ימים לפחות לפני יום הישיבה (זולת אם הסכימו כל חברי המועצה למועד קצר יותר)".

על-פי סעיפים 18-22 לחוזר המנכ"ל, נקבעו ההראות בדבר ההליך המנהלי התקין הנדרש, כלהלן :

18. תחום זה כולל עקרונות וכללים רבים הנכונים לעניין החלטה בדבר תב"ר ככל פעולה מנהלית אחרת. להלן נציין הוראות כלליות מספרו של י.זמיר, ההליך המנהלי, בעמוד 734 מסכם זמיר ואומר :

כל החלטה מנהלית מן הראוי כי תעמוד בארבעה מבחנים, ואלה הם :

א. איסוף הנתונים : האיסוף חייב להיעשות באופן סביר, לפי נסיבות המקרה ;

ב. השייכות לעניין : הרשות צריכה לדחות מעל פניה עובדות ונתונים שאינם נוגעים לענין הנדון ;

ג. אמינות הנתונים : לפי מבחן הראיה המנהלית, הרשות רשאית לסמוך רק על נתונים שאדם סביר היה סומך עליהם לצורך קבלת החלטה הנדונה ;

ד. ראיה מהותית : תשתית הראיות חייבת להיות מוצקה במידה מספקת לצורך קבלת החלטה הנדונה, לפי מהות החלטה.

19. בהמשך מפרט י.זמיר את הדרישות ובין היתר מצריך "בדיקה עניינית הוגנת ושיטתית" (בג"צ 297/82 ברגר נ' שר הפנים פ"ד לז(3), 29); התחשבות בכל השיקולים הענייניים ורק בהם (= דחיית שיקולים זרים); הערכת המשקל של השיקולים; מתן משקל ראוי לכל הגורמים הרבלנטים, כך שהחלטה תעמוד בתנאי סבירות ואיזון אינטרסים ראוי.

20. התייחסות ספציפית לענייננו, ניתן לומר כי לקראת ישיבת המועצה שנועדה לדון בתב"ר, מן הראוי לרכז בפני חברי המועצה נתונים בדבר מכלול הצרכים של כל תושבי הרשות, ומהם המקורות הכספיים שבידי הרשות העומדים (או הצפויים) לטובת צרכים אלו.

21. רצוי כי בפני המועצה תוצג תכנית פיתוח המפרטת את תכניות הפיתוח השונות הנדרשות ומתוכננות בתחום הרשות המקומית וקובעת סדר עדיפות על פי שקולי המועצה.

22. ההכרעה בדבר המטרות להם מעדיפה המועצה להקצות את מקורותיה צריכה להיות עניינית וסבירה.

צו המועצות המקומיות, תשי"א-1950 (להלן - צו המועצות המקומיות)

על-פי סעיף 190 (א) לצו המועצות המקומיות, "..... רשאי ראש המועצה, על פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם המועצה והוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה כספית מתאימה בתקציב המאושר."

על-פי סעיף 14 (4) לתוספת השלישית, לצו המועצות המקומיות :
14. ההזמנה תפרט -

.....
(4) בישיבה שבה ידונו בתקציב, בתשלומי חובה או בחוק עזר - טיוטה של ההצעות עם דברי הסבר ;

על-פי סעיף 15 (ב) לתוספת השלישית, לצו המועצות המקומיות :
הזמנה לישיבה שבה ידונו בתקציב, בתשלומי חובה או בחוק עזר תימסר לחברי המועצה עשרה ימים לפחות לפני יום הישיבה, זולת אם הסכימו כל חברי המועצה למועד קצר יותר.

על-פי סעיף 53 (ב) (6) לתוספת השלישית, לצו המועצות המקומיות
53. (ב) בפרוטוקול יצויינו -
.....
(6) ההצעות והנמקתן ;

על-פי סעיף 3 (7) לתוספת הרביעית, לצו המועצות המקומיות
מועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא מסוג חוזים אלה :
.....

- (7) (א) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית, בפרט מפרטי חוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות לא יעלה על 50% מההוצאות לגבי אותו פרט על פי החוזה הקיים ;
- (ב) חוזה הבא להגדיל את הוצאות המועצה המקומית על ידי הוספת פרטים לחוזה קיים, ובלבד ששיעור הגדלת ההוצאות בשל הוספה זו לא יעלה על 25% מכלל הוצאות המועצה המקומית על פי החוזה הקיים או על 50% אם המועצה קבעה שעריכת המכרז לא תביא תועלת ;

חוק יסודות התקציב, תשמ"ח-1985 (להלן - חוק יסודות התקציב)

על פי סעיף 31ד (ט) לחוק יסודות התקציב, "מי שעשה שימוש בהקצבות לפיתוח בניגוד להוראות סעיף זה או הורה לאחר לעשות שימוש כאמור, דינו - קנס כאמור בסעיף 61(א)(2) לחוק העונשין, התשל"ז-1977 (להלן - חוק העונשין)".

עיקרי הממצאים

- בוצעו עבודות נוספות בתב"רים לפני האישור התקציבי.
- לא צוין בדיוני המועצה לאישור תוספות בתב"רים, שהעבודות הנוספות כבר בוצעו.
- לא מקפידים על ציון נימוקים להצעות ההחלטות לאישור.
- לא מצורף לדיון מליאת המועצה תכנית הפיתוח הרב שנתית וצרכי התושבים על פי חוזר מנכל ולא מוצגים החלופות שנדונו.
- לא מצוין ולא מצורף דיון ועדת הנהלה בטרם אישור במליאת המועצה.
- אין ממשק ממוחשב ואין משתנה מקשר, בין מערך ההנדסה שמנהל את הפרוייקטים לבין המערך הכספי והחשבונאי. מחלקת ההנדסה מנהלת תיעוד ידני בתיקים לפי מספר מכרז ובמחלקת הנהלת החשבונות התיעוד לפי מספרי פקודות יומן בספרי החשבונות שכוללים פרטי מספר התב"ר.
- לא מצורף ניתוח לחריגות בביצוע שמצריכות תוספת תקציב בהשוואה לכתב הכמויות המקורי, תוך התייחסות לתוספת פריטים שקיימים בכתב הכמויות המקורי לבין פריטים שלא כלולים בכתב הכמויות המקורי, בין השאר, בשל החשיבות למגבלת שיעורי החריגה על-פי סעיף 3 (7) לתוספת הרביעית, לצו המועצות המקומיות (25%-ו-50%) לענין חובת עריכת מכרז ודיון במליאת המועצה.
- המועצה לא דורשת מהקבלנים הגדלת סכומי ערבויות הביצוע והארכת תוקפן, בהתאמה לגידול בערך העבודות ולהארכת זמן הביצוע.
- המועצה לא דורשת מהקבלנים הגדלת סכומי כיסויי פוליסות הביטוחים והארכת תוקפן, בהתאמה לגידול בערך העבודות ולהארכת זמן הביצוע.
- בקשות לביצוע עבודות נוספות מאלה הכלולות בכתב הכמויות המקורי, לא מתועדות בכתב ולא על פי "פקודות שינויים" כפי שנקבע בחלק מההסכמים, שתוספות יבוצעו לאחר הוצאת פקודת שינויים בכתב מאושרת על ידי המורשים במועצה.
- נספחים להסכמים, עבור הסדרת העבודות הנוספות, נערכים בדיעבד אחרי ביצוע העבודות (או למצער במהלכן) לקראת אישור החשבון, כמסמך חובה שיצורף לחשבון לאישור הגזבר ולא כמסמך התקשרות בטרם הביצוע.
- חלק מחשבונות הקבלנים מוגשים עם ערך כספי גבוה משמעותית מהערך הכספי המאושר על ידי המועצה לאותם חשבונות, וללא נקטית פעולות מצד המועצה כנגד הגשת חשבונות כאלה.

פעולות הביקורת

הביקורת עיינה בפרוטוקולים של ישיבות מליאת המועצה החל מינואר 2017 עד ספטמבר 2018 בכדי לאסוף נתוני כל התוספות לתב"רים שהובאו לאישור באותן ישיבות, ובדקה הליך אישור התוספות, כפי שיפורט בהמשך, בסקירת בדיקת כל התב"רים שהיו בהם תוספות.

להלן פירוט לישיבות המועצה, שבהן אושרו תוספות לתב"רים בתקופה מ 1/2017 עד 9/2018:

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
01/2017	05/01/2017	475	בית ספר טאהא חסין	17,236	613	משרד החינוך
		443	גן ציבורי בכניסה ליישוב	1,100	200	מפעל הפיס
		471	מעגל תנועה	194	40	תקציב רגיל
		484		1,641	370	תקציב רגיל
02/2017		-		-	-	
03/2017		-		-	-	
04/2017	09/04/2017	516	בית ספר אלהלאל	5,093	662	מפעל הפיס
		518	כביש 51	1,070	520	משרד הפנים
		433	מרכז קהילתי עארה	1,350	2,697	מפעל הפיס
		509	הנגשת מבני ציבור	593	54	משרד הפנים
05/2017		-		-	-	
06/2017		-		-	-	
07/2017	09/07/2017	516	בית ספר אלהלאל	5,715	3,806	משרד החינוך
		443	גינת פיס ירוק	1,300	44	תקציב רגיל
		504	ליאלי רמדאן	85	115	תקציב רגיל
08/2017	10/08/2017	516	בית ספר אלהלאל	9,521	632	משרד החינוך
09/2017						
10/2017	05/11/2017	488	עבודות תקשורת בבתי ספר	570	66	קרן הרשות
11/2017						
12/2017	17/12/2017	516	בית ספר אלהלאל	10,153	244	מפעל הפיס
01/2018						
02/2018	04/02/2018	497	פיתוח בית עלמין חויר סקר	73	4	תקציב רגיל
		498	פיתוח בית עלמין ואדי קסב	76	2	תקציב רגיל
		499	פיתוח בית עלמין ערעה	77	7	תקציב רגיל
		500	פיתוח בית עלמין חויר סקר	71	13	תקציב רגיל
03/2018	01/03/2018	516	בית ספר אלהלאל	10,397	669	משרד החינוך
		433	מרכז קהילתי עארה	4,047	4,853	מועצה להסדר הימורים
04/2018	05/04/2018	516	בית ספר אלהלאל	5,107	123	מפעל הפיס
		549	הקמת ושדרוג אמצעים דיגיטליים	219	66	קרנות הרשות
05/2018	03/05/2018	516	בית ספר אלהלאל	11,066	(88)	משרד החינוך
		549	הקמת ושדרוג אמצעים דיגיטליים	219	66	קרנות הרשות
06/2018		539	דשא סינטטי	663	102	קרנות הרשות
07/2018		-		-	-	
08/2018	02/08/2018	552	כתות M21	640	80	משרד החינוך
		513	שיפוץ בית ספר אלסלאם	600	(300)	משרד החינוך
		505	שיפוצי קיץ תשע"ז	1,400	300	משרד החינוך
09/2018	13/09/2018	433	מרכז קהילתי עארה	8,900	162	מפעל הפיס
סך הכל תוספות תקציב (באלפי ₪)				16,122		

להלן פירוט סקירת התוספות בכל אחד מהתב"רים בצורה מפורטת:

תב"ר מספר 433- מרכז קהילתי עארה

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
03/2013	02/04/2013	433	מרכז קהילתי עארה	1,350	מקורי	מפעל הפיס
04/2017	09/04/2017	433	מרכז קהילתי עארה	1,350	2,697	מפעל הפיס
03/2018	01/03/2018	433	מרכז קהילתי עארה	4,047	4,853	מועצה להסדר הימורים
09/2018	16/09/2018	433	מרכז קהילתי עארה	8,900	162	מפעל הפיס

התב"ר 433- הקמת מרכז קהילתי בעארה, אושר במקור במרץ 2013 על ידי המועצה וביוני 2013 אושר על ידי משרד הפנים בתקציב מקורי בסך 1,350 אלפי ₪, במימון מפעל הפיס.

תוספות לתב"ר

במאי 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 2,697 אלפי ₪.

סעיף מספר 9- אישור שינויים בתב"ר 433- מרכז קהילתי עארה, מסך של 1,350,000 ₪ לסך של 4,047,000 ₪ ובסך של 2,697,000 ₪. מקור המימון- מפעל הפיס- ביטול מענק פיס 3971/2012 ע"ס 1,350,000 ₪ וקבלת מענק פיס חדש מספר 1677/2016 במקומו ע"ס 4,047,000 ₪, עבור בניית אולם ספורט בשטח של 1253 מ"ר.
ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד

במרץ 2018 אושרה תוספת נוספת בסך 4,047 אלפי ₪.

סעיף 0.5 אישור שינויים בתב"ר מספר 433- אולם התעמלות בעארה, מסך של 4,047,000 ₪ לסך של 8,900,200 ₪, ובסך של 4,853,200 ₪. מקור המימון- סך של 4,853,200 ₪ מהמועצה להסדר ההימורים, הקצבה מספר AAA-2017-0094, בנוסף לסך של 4,047,000 ₪ מפעל הפיס והקצבה מספר 1677/2016.
סודר בדובר באולם הספורט בעארה- אגודת עובדים על הפרויקט מזה הרבה זמן. היה לנו תקציב מספיק הפיס. אבל לא מספיק. הצלחנו ליישם תקציבים מקרן מתקנים. חיים נזכר לומר לתושבי עארה שזוהי לחם אולם התעמלות. המימון שלו ליד תל אביב.
ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד.

בספטמבר 2018 אושרה תוספת נוספת בסך 162 אלפי ₪.

סעיף 04 אישור הגדלת תב"ר מספר 433, אולם התעמלות עארה, מסך של 8,900,200 ₪ לסך של 9,062,060 ₪. מקור ההגדלה- מפעל הפיס.
ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד.

הפרוייקט אושר לראשונה בשנת 2013 וכעבור כחמש שנים טרם החל ביצועו. בהסברי ראש המועצה, בישיבה ממרץ 2018, שהתקציב המקורי לפני התוספות בשנת 2018, לא היה מספק. על-פי הרישומים בספרי החשבונות של המועצה, נרשמו הוצאות תכנון לפרוייקט, חשבון חלקי ראשון (25%), בינואר 2014, בסך 60 אלפי ₪, ובשנת 2016 הוצאות ייעוץ קרקע בסך 6 אלפי ₪.

לדעת הביקורת, ההיקף הכספי של הפרוייקט מסתכם בסכום מהותי, ושהיה מן הראוי להציג בפירוט בפני מליאת המועצה את כל המידע על הפרוייקט (בין היתר, יתרונות, חסרונות, חוזקות, חולשות וסיכונים), הדיונים, באם היו בוועדות ההנהלה, והחלופות, אם היו, לשימוש בתקציב, והסיבות לעיכוב בביצוע הפרוייקט.

תב"ר מספר 443- גן ציבורי בכניסה ליישוב

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
02/2014	20/02/2014	443	גן ציבורי בכניסה ליישוב	800	מקורי	מפעל הפיס
06/2016	06/06/2016	443	גן ציבורי בכניסה ליישוב	800	300	מפעל הפיס
01/2017	05/01/2017	443	גן ציבורי בכניסה ליישוב	1,100	200	מפעל הפיס
07/2017	09/07/2017	443	גן ציבורי בכניסה ליישוב	1,300	44	תקציב רגיל

התב"ר 443- הקמת גן ציבורי בכניסה ליישוב, אושר במקור בפברואר 2014 על ידי המועצה ובמאי 2014 על ידי משרד הפנים בתקציב מקורי בסך 800 אלפי ש"ח, במימון מפעל הפיס.

תוספות לתב"ר

ביוני 2016 אושרה תוספת תקציב בסך 300 אלפי ש"ח.
 בינואר 2017 אושרה תוספת נוספת בסך 200 אלפי ש"ח.

סעיף 5. אישור עדכון תב"ר מספר 443- פיס ירוק- מסך של 1,100,000 ש"ח לסך של 1,300,000 ש"ח ובסך של 200,000 ש"ח מקור מימון- מפעל הפיס- מענק מספר 1368/2016.

החלטה הועלה להצבעה ואושר פה אחד.

לחומר הנלווה להזמנה לישיבה צורף אישור הגדלת המענק בסך 200 אלפי ש"ח.

נספח א' למכתבנו מיום 30.11.16

שם רשות	מספר מענק	שנה	שם יעד	שם חוסר	מספר חוסר	סוג חוסר	כתובת	שם בניה מאשר	גוש	חלקה	מספר עמדות	סכום מענק מאושר	מדד בסיס	הערות
עירייה	1368	2016	הקמת "פיס ירוק" - גינה ציבורית	גן ציבורי בכניסה ליישוב	26997	פיס ירוק, גינה ציבורית	בכניסה הראשית ערעה	מאשר	12165	12		200,000		תוכנית למענק 2241/13
עירייה סה"כ												200,000		

סגור סעיף 443

ביולי 2017 אושרה תוספת נוספת בסך 44 אלפי ש"ח.

סעיף אישור התוספת לתב"ר, נוסף על סדר היום בתחילת ישיבת המועצה, ולא כנושא בהזמנה לישיבה.

על סדר היום:

- בקשה להוסיף סעיפים חדשים:
 - אישור שינויים תב"ר 516- בית ספר אלהלאל- שלב ב', מסך של 5,715,473 ש"ח לסך של 9,521,233 ש"ח, ובסך הכל 3,805,760 ש"ח. מקור המימון משרד החינוך, הרשאה מספר 2017/03/019. שטח של 781 מ"ר. התקציב כולל תקציב עבור הצטיידות בסך של 88,200 ש"ח.
 - אישור שינויים תב"ר 443- גינת פיס ירוק מסך של 1,300,000 ש"ח לסך של ע"ס 1,343,778 ש"ח ובסך של 43,778 ש"ח. מקור מימון- תקציב רגיל.

סעיף מס' 1-ב' - אישור שינויים תב"ר 443 - גינת פיס ירוק מסך של 1,300,000 ₪ לסך של ע"ס 1,343,778 ₪ ובסך של 43,778 ₪. מקור מימון - תקציב רגיל.
 אני מבקש לדעת מהות ההגדלה - למה היא מיועדת, בנוסף אני מבקש לבחון למה יש חריגות בתב"רים.
 מודר לדחות את הדין לסוף

סעיף מס' 1-ב' - אישור שינויים תב"ר 443 - גינת פיס ירוק מסך של 1,300,000 ₪ לסך של ע"ס 1,343,778 ₪ ובסך של 43,778 ₪. מקור מימון - תקציב רגיל.
 מחמד עיסא כתב הכמויות שהונש למועצה ע"י המתכנן היה בסך של 1,800 אלטיות. כתב הכמויות קוצץ עד סך של 800 אלטיות ₪, שהיה בגובה של מענק מפעל הפיס. התחלט את החפירות, ואז ניליע מתחת לדשא, להמתנתו, שאין חסרה אלו בזלורים, דבר שחייב הגדלת התקציב. בנוסף לשיפועים. במקביל להתחלת העבודה, רשות הניקוו עבדו על החל ואז נוסף לנו שטח לאורך החל, דבר שחייב גם הגדלה. בנוסף להגדלת התאורה...
 החצעת הועלתה להצבעת האשרה פה אחד.

מתוך רישומי בספרי החשבונות ("תמצית"):

			שם חשבון		חשבון	
			הקמת גנים ציבוריים בכניסה ליישוב		2004432750	
יתרה	חובה	חשבונית ספק	תאור	ת.רישום	פקודה	
בש"ח						
1,270,629	230,135	3	סופי הקמת גן ציבורי 90%	30/05/2017	171293	
1,296,199	25,570	3	סופי הקמת גן ציבורי 10%	30/05/2017	171293	
1,343,778	47,579	692	סופי תכנון ש.צ.פ בכניסה	30/05/2017	171294	

הרישומים בספרי החשבונות בטבלה לעיל, הם בגין שתי חשבוניות, שהאחת בגין חשבון סופי לקבלן המבצע ומסתכמת בסך 255 אלפי ₪ והשניה בגין חשבון סופי למתכנן בסך 48 אלפי ₪.

כפי שצויין בפירוט אישורי תוספות התקציב, אושרה תוספת בסך 200 אלפי ₪ בינואר 2017. החשבון הסופי (חשבונית ספק מס' 3 בטבלה) מתייחס לחשבון עבודות נוספות ("חריגים") מאלה שסוכמו בפרוייקט המקורי.

פירוט החשבון הסופי של החריגים נושא תאריך 22/08/2016, ואושר על ידי מהנדס המועצה בחתימתו מיום 05/04/2017.

בגין העבודות הנוספות נערך הסכם (כנספח להסכם לפרוייקט המקורי) עם הקבלן, כאשר התאריך המצוין בנספח הוא 28/07/2016.

החשבון הסופי של הקבלן בגין "חריגים", שנושא תאריך 22/08/2016, על-פי הסכם מיולי 2016, משמעותו שהביצוע בפועל היה לפני אישור תוספת התקציב בסך 200 אלפי ₪ בינואר 2017.

באישור התוספת לתב"ר בישיבת המועצה בינואר 2017, לא צוין שהגידול כבר בוצע בפועל בטרם האישור ולא צורף פירוט לחשבון הסופי של העבודות הנוספות- "החריגים".

חשבונית המתכנן מספר 692 בסך כ 48 אלפי ₪ הינה בגין חשבון סופי של התכנון מיום 13/04/2017. שמהווה 5% מהעלות הכוללת של הפרוייקט, בניכוי מה ששולם למתכנן עד לפני החשבון הסופי ובתוספת 15 אלפי ₪ בגין מה שרשום בחשבון המתכנן "תוספות חשבון שלא נכללו בהסכם והיו חלק ממסמכי המכרז (תכניות חשמל; תכניות קונסטרוקציה; תכנון מערכת מים והשקיה)". החשבון אושר על ידי המועצה ב 30/05/2017.

תוספת התקציב שאושרה בסך 44 אלפי ₪ הינה מיולי 2017, לאחר אישור החשבון עם המתכנן, ובשים לב שמדובר בחשבון תכנון שידוע על פי ההסכם שסך החיוב הוא 5% מעלות הפרוייקט, אזי התוספת התקציבית הנדרשת הייתה אמורה להיות צפויה עם הערכת ההיקף הכולל של הפרוייקט.

היקף העבודות הנוספות ביחס להסכם הקיים

היקף העבודות הנוספות ("חריגים"), אשר כוללות גם פריטים שלא נכללו בכתב הכמויות המקורי, הסתכם בסך 256 אלפי ₪, שמהווה כ 25.3% מהיקף העבודות ללא "החריגים" בסך 1,009 אלפי ₪.

בסעיף (7) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות נקבע, שמועצה מקומית יכולה להתקשר בהסכם ללא עריכת מכרז, אם אותו הסכם מגדיל את הוצאות המועצה דרך הוספת פריטים להסכם הקיים בכפוף לכך ששיעור ההגדלה בשל ההוספה לא יעלה על 25% מכלל ההוצאות לפי ההסכם הקיים, או לא יעלה על 50% אם המועצה החליטה וקבעה שעריכת מכרז לא תביא תועלת.

תב"ר מספר 471 - שיפור מעגל תנועה כניסה ראשית

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
06/2015	04/06/2015	471	שיפור מעגל תנועה כניסה ראשית	194		עודף מתקציב רגיל
01/2017	05/01/2017	471	שיפור מעגל תנועה כניסה ראשית	194	40	תקציב רגיל

התב"ר 471 - שיפור מעגל תנועה בכניסה הראשית, אושר במקור ביוני 2015 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים בתקציב מקורי בסך 194 אלפי ש"ח, במימון מפעל הפיס.

תוספות לתב"ר

בינואר 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 40 אלפי ש"ח.

סעיף 6. אישור עדכון תב"ר 471 - מעגל תנועה (כניסה ראשית ערעה) - מסך של 194,000 ש"ח לסך של 234,000 ש"ח ובסך של 40,000 אל ש"ח. מקור מימון - השתתפות התקציב הרגיל - סעיף 1.742.000.910.

החלטה הועלה להצבעה ואושר ברוב קולות, עבד אללה גזמאוי מתנגד, אחמד מלחם, דואס זיד וקאהר מלחם נמנעים.

מתוך רישומי בספרי החשבונות ("תמצית"):

			שם חשבון	חשבון		
			שיפור מעגל תנועה כניסה ראשית ע	2004712750		
יתרה	חובה	חשבונית ספק	תאור	ת.רישום	פקודה	
בש"ח						
178,242	2,994	3	סופי מעגל תנועה 90%	29/11/2015	151758	
178,575	333	3	סופי מעגל תנועה 10%	29/11/2015	151758	
228,457	49,882	5	חריגים מעגל תנועה 90% ערעה	31/12/2016	162025	
234,000	5,543	5	חריגים מעגל תנועה 10% ערעה	31/12/2016	162025	

החשבון הסופי של הקבלן (מספר 5 - תאריך רישום לעיל 31/12/2016) שמסתכם בסך כולל כ 55 אלפי ש"ח הינו על פי נספח תוספת להסכם המקורי עם הקבלן.

בנספח מצוין תאריך ההסכם המקורי מיום 29/1/2015 אבל אין ציון לתאריך חתימת הנספח - תוספת להסכם. החשבון הסופי הנ"ל אושר על ידי המפקח לפי חתימתו על החשבון ביום 17/11/2015.

וכפי שמצוין בטבלה לעיל, החשבון נרשם בספרי החשבונות של המועצה בתאריך 31/12/2016, **אחרי שנה מיום אישורו על ידי המפקח.**

כמצוין לעיל, התוספת התקציבית אושרה בינואר 2017, **בדיעבד** אחרי יותר משנה מהביצוע ואישור הביצוע.

תב"ר מספר 475 - בניית בית ספר טאהא חוסין-שלב א

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי ש"ח אלפי	תוספת (גריעה) תקציב ש"ח אלפי	מקור מימון (גריעה) לתוספת
09/2015	17/09/2015	475	בניית בית ספר טאהא חוסין-שלב א	4,154	מקורי	משרד החינוך
01/2017	05/01/2017	475	בניית בית ספר טאהא חוסין-שלב א	17,236	613	משרד החינוך

התב"ר 475 - בניית בית ספר טאהא חוסין-שלב א, אושר במקור בספטמבר 2015 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים באוקטובר 2015 בתקציב מקורי בסך 4,154 אלפי ₪, במימון משרד החינוך.

תוספות לתב"ר

אושרו מספר תוספות מאז אישור התקציב המקורי באוקטובר 2015. התוספת, במדגם שנבחר בהתאם להיקף הביקורת, היא מתחילת שנת 2017: בינואר 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 613 אלפי ₪.

סעיף 3. אישור עדכון תב"ר מספר 475 -בית ספר טאהא חוסין- מסך של 17,236,021 ₪ לסך 17,849,147 ₪ ובסך של 613,126 ₪ מקורות מימון- משרד החינוך- תוספת של 5% עבור ציפוי אבן- הרשאה 26.03.2016 ע"ס 207,676 ₪ והרשאה 28.03.2016 בסך 405,450 ₪.

החלטה תועלה להצבעה ואושר מה אחד.

מכרז פומבי והתקשרות עם הקבלן

- למועצה פרוגרמה מאושרת ממשרד החינוך לבניית בית ספר טאהא חוסין מאוקטובר 2014.
- במאי 2015 נתקבלה הרשאה ממשרד החינוך לבניית שלב א' (894 מ"ר ברוטו), בהיקף כספי שהסתכם בסך 4,153 אלפי ₪.
- בספטמבר 2015, המועצה אישרה תב"ר בהיקף ההרשאה, בסך 4,153 אלפי ₪.
- באוקטובר 2015, המועצה פרסמה מכרז פומבי מספר 18/2015 לביצוע בניית בית ספר טאהא חוסין, וחתמה עם הקבלן הזוכה הסכם התקשרות ב 26 בנובמבר 2015. האומדן של המועצה שצורף למסמכי המכרז, הסתכם בסך 16,154 אלפי ₪. סכום ההתקשרות עם הקבלן, לביצוע בניית בית הספר, הסתכם בסך 12,713 אלפי ₪ (הנחה של 21.3% מסכום האומדן).
- היקף העבודה במכרז והיקף ההתקשרות עם הקבלן עולה על התקציב המאושר באותה עת, באוקטובר/נובמבר 2015.
- בשני לנובמבר 2015 ניתן צו התחלת עבודה לקבלן, כאשר תקופת העבודה נקבעה ל 10 חודשים ועוד שבועיים להתארגנות.
- באפריל 2016, נתקבלה הרשאה ממשרד החינוך להשלמת הפרוגרמה, שהסתכמה בסך 8,300 אלפי ₪.
- בכתבי הרשאה נקבע, שכתבי הרשאה מאפשרים למועצה אך ורק לפרסם מכרז לבניית בית הספר, ואין בהם משום התחייבות למימון הפרוייקט. חתימת החוזה וביצוע הפרוייקט ייעשו רק לאחר קבלת אישור לחתימת חוזה, בחתימתם של החשב ומנהל אגף בינוי ותקצוב.
- הסכום הכולל של שתי ההרשאות מסתכם בסך 12,453 אלפי ₪, כאשר הוא כולל את עלות התכנון שנאמדת בכ- 7% מעלות הפרוייקט וכולל סך 191 אלפי ₪ עבור הצטיידות.
- ביוני 2016, אושרו תוספות להרשאות, עבור שיפוע מעל 20%, תוספת מרחק, מיזוג וקרקע סלעית, בשיעור כולל של 39% מסכומי ההרשאות, והסתכמו בסך 4,782 אלפי ₪.
- בנובמבר 2016, אושרו תוספות נוספות להרשאות, עבור ציפוי אבן, בשיעור 5% מסכום ההרשאות, והסתכמה בסך 613 אלפי ₪.
- הסכום הכולל של ההרשאות, כולל התוספות, נכון לנובמבר 2016, מסתכם בסך 17,849 אלפי ₪.
- סכום התקציב המאושר (בתב"ר) בינואר 2017, כולל כל התוספות, מסתכם בסך 17,849 אלפי ₪.
- ההרשאות התקציביות ממשרד החינוך לא כוללות תוספת עבור תשתיות היקפיות אשר כוללות את העלויות בגין קירות תומכים, הריסת מבנים ישנים, התאמת פני השטח לבניה ואחרים.

בפרוטוקול ישיבת ועדת המכרזים, שבה הוחלט על הזוכה, התריע הגזבר, על פי ניסיון העבר, נגד הרשאה לביצוע שינויים ו/או חריגה מכתב הכמויות המאושר, והדגיש כי צריך אישור מראש ובכתב.

מכרז פומבי/וועד מספר	
18/2015 בני' ז"ס טאהא חוסין	
דיון והחלטה:	
על פי דיון והחלטה הריע אלפי נטין הנציג א'ן הישאר פ'ב'א'ע	
שנתיים ו/או חריגה מכאן הכמות הנאמדת, והפגיש כי	
צניק א'ע'ר א'וא'ל 2אב'2	

כאמור, היקף המכרז וההתקשרות עם הקבלן הזוכה (12,713 אלפי ₪) עולה על סכום התב"ר המאושר באותה עת (4,153 אלפי ₪).

הביקורת מעירה שלא קיבלה תיעוד של הודעות שמגבילות את היקף ההתקשרות עם הקבלן הזוכה להיקף התקציב המאושר באותה עת. ההסכם היחיד החתום, שנמצא בתיקים של הפרוייקט הינו ההסכם הכולל וכתב הכמויות לכל השלבים.

מה שיכול להעיד לכאורה על חזקה בלבד לקיומה של הסכמה לביצוע בשלבים, הינה ערבות הביצוע בסך 400 אלפי ₪, שלכאורה מהווה 10% מהיקף הביצוע ההתחלתי של כ-4,000 אלפי ₪ וחשבון הביניים הראשון של הקבלן הינו בגין שלב א' בלבד של הפרוייקט.

במסמכי המכרז צוינו סעיפים אשר מעידים שיש מעין הגבלה להתקשרות עם הקבלן לביצוע בהתאם לתקציב ולקיבול מסוייג של המועצה.

להלן ציטוט ממסמכי המכרז :

....."

3. א. המועצה מודיעה כי טרם הושג תקציב לביצוע הפרוייקט וכי מועד תחילת הביצוע יותאם למועד השגת התקציב.
- ב. לאור האמור לעיל מודיעה בזאת המועצה ושומרת לה את הזכות לבטל את הסכרז ו/או לחקטין את היקפו אם וכאשר תחרוג ההצעה המיועדת לכייה מהאומדן למכרז זה.
4. העבודה תבוצע בשלבים בהתאם ליכולת הכספית של המועצה והפסקת העבודה בשלב כלשהו לא תזכה את הקבלת בפיצוי בגין אי ביצוע השלבים הבאים.

מבלי לפגוע ו/או לגרוע מחוראת סעיף 7 (ב) (6) (5) לחזונה מובחר בזח כי "המועצה זכאית לדרוש - והקבלן חייב לבצע - את כצוע העבודה בחלקה או בשלבים. ולפיכך:

- א. המועצה זכאית ליתן הודעת קיבול מסוייגת לגבי חלק מהעבודה והקבלן חייב לבצע את אשר קבעה המועצה.
- ב. המועצה תחא זכאית ליתן - מפפס לפעם - אך בכפוף לאמור בפסקה (ח) של סעיף זה - הודעה ו/או הודעות קיבול מסוייגת ו/או מסוייגת נוספת ו/או נוספות כאמור לעיל עד להשלמת כל העבודה או חלקים נוספים הימנה. והקבלן מתחייב לבצע את אשר קבעה המועצה בהודעות/ות - הקיבול הנוספת/ות.
- ג. תקופת הביצוע ומועד ההשלמה של החלק המסויים שיקבע בהודעת הקיבול המסוייגת - הראשונה ו/או הנוספת/ות לענין סעיף 7; לתנאים הכלליים והנובע מכך, ללא יצא מן הכלל. תקבע בלעדית על ידי מתכנן העבודה. סכום הפיצויים המוסכמים מראש לענין סעיף 22 לתנאים הכלליים הוא חלק סכום הפיצויים הכולל שנקבע בסעיף 6 לעיל, לפי היחס בין השכר החוחח כולו לשכר החלק המסויים.
- ד. שכר החוחח לגבי כל חלק מסויים מהעבודה שנקבע בהודעה/ות קיבול מסוייגת/ות ראשונה ו/או נוספת/ות - יקבע על פי מחירי ההצעה תוך עדכונם ליום צו התחלת העבודה. כפי שנקבע בהודעה הזאת עפ"י התנודות במדד. בין המדד הקובע לכין המדד שביום צו התחלת העבודה וכן השלום התייקרויות בתקופת הביצוע של החלק המסויים. כפי שנקבע לעיל וכאמור בסעיף 63 (ב) לתנאים הכלליים.
- ה. המועצה לא זכאית ליתן הודעת קיבול מסוייגת נוספת (אלא אם הסכים לכך הקבלן במפורש ובכתב) אלא בתוך פרק שנקבע לתקופת הביצוע ולהשלמת העבודה כולה. לפי סעיף 5 לעיל. ואולם מועד ההשלמה של החלק המסויים יכול להיות מעבר לפרק הזמן האמור. כל הודעת קיבול מסוייגת נוספת חייבת להנתן תוך תקופת הביצוע של החלק המסויים שנקבע והודעת הקיבול המסוייגת הקודמת.

"....."

מתוך רישומי בספרי החשבונות ("תמצית"):

		שם חשבון		חשבון	
		בניית ב"ס טאהא חוסין		2004752750	
יתרה	חובה	חשבונית ספק	תאור	ת.רישום	פקודה
בש"ח					
16,337,462	2,896,015	5	ט.סופי- בניית ב"ס טאהא 90%	30/04/2017	171222
16,659,242	321,780	5	ט.סופי- בניית ב"ס טאהא 10%	30/04/2017	171222
16,755,775	96,533	5	חלקי 5 פיקוח בניית טאהא חוסין	08/05/2017	171223
16,933,759	177,984	2	חלקי 2 תכנון ב"ס טאהא חוסין	22/06/2017	171360
16,953,759	20,000	961	פירוק 36 מזגן/קירור ומיזג- מר	13/09/2017	171714
17,028,206	74,447	360	עבודת נגרות לפ/נגריית אלאסראא	09/12/2017	172095
17,081,818	53,612	30243140	ריהוט לב"ס טאהא חוסין	31/12/2017	174073
17,084,164	2,346	30254344	ריהוט לב"ס טאהא חוסין	31/12/2017	174073
17,134,591	50,427	30249187	ריהוט לב"ס טאהא חוסין	31/12/2017	174073

נכון למועד הגשת דוח הביקורת, מרץ 2019, אלה הרישומים של ההוצאות/ההשקעות בתב"ר מתחילת 2017.

חשבון טרום סופי

במרץ 2017, הקבלן הגיש למועצה חשבון טרום סופי אשר הסתכם (לאחר תיקוני המפקח) במצטבר בסך 15,496 אלפי ₪, ובניכוי חשבונות חלקיים שהוגשו, הסתכם בסך 3,218 אלפי ₪.

החשבון אושר על ידי המפקח ב 29 במרץ 2017. החשבון אושר על ידי מהנדס המועצה ב 8 במאי 2017.

נכון למרץ 2017, בוצעו על ידי הקבלן עבודות שהיקפן הסתכם בסך 15,496 אלפי ₪ אשר עולה על סכום ההתקשרות על פי המכרז שהסתכם בסך 12,713 אלפי ₪ בלבד.

הסכם פאושלי

בישיבת מליאת המועצה מספר 07/2017, מיום 9 ביולי 2017, אושר גידול בהיקף ההתקשרות עם הקבלן המבצע בשיעור עד 50%.

סעיף מספר 6- אישור הגדלת היקף התקשרות עם הקבלן וזאת בניה (בייש טאהא חוסין) בשיעור

של עד 50%. היקף התקשרות מקורי עמד עייס 12,713,107 ₪. התקציב היה 12,713 אלשי"ח. התקציב גדל בצורה משמעותית. סוכם עם הקבלן לסיים את העבודות- פאושלי- בסך של 16,600 אלשי"ח. התקציב הוא בסך של 17,849 אלשי"ח. צפויה הגדלה של עוד 10%- כלומר 19,633 אלשי"ח היקף התקציב. ההגדלה היא בשיעור של 31%. מבקשים מטעמי זווירות אישור המליאה הגדלת היקף ההתקשרות עד 50%. ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד.

בסעיף (7)3 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות נקבע, שמועצה מקומית יכולה להתקשר בהסכם ללא עריכת מכרז, אם אותו הסכם מגדיל את הוצאות המועצה דרך הוספת פריטים להסכם הקיים בכפוף לכך ששיעור ההגדלה בשל ההוספה לא יעלה על 25% מכלל ההוצאות לפי ההסכם הקיים, או לא יעלה על 50% אם המועצה החליטה וקבעה שעריכת מכרז לא תביא תועלת.

לדעת הביקורת, הצעת ההחלטה להגדלת היקף ההתקשרות, הייתה צריכה להתייחס בהנמקה מפורשת באם עריכת מכרז לא תביא תועלת.

לדעת הביקורת, הגדלת היקף ההתקשרות ראוי שיהיה מבוסס על פי תחשיב ותכנון מפורט לעבודות שיידרשו ובכפוף לקיום תקציב מאושר לאותו היקף כספי של ההגדלה. **לדעת הביקורת**, אישור להגדיל את ההתקשרות ב 50%, ולא להסתפק בהגדלה בהתאם לסיכום הפאושלי של 31%, **לכאורה מטעמי זהירות**, על פי הנמקת המועצה, משמעותו מתן כ 19% שולי בטחון וזהירות מהיקף העבודה המקורית, בסך כ 2,470 אלפי ₪, **שלדעת הביקורת**, הינם שולי בטחון רחבים מדי ושלא מבוססים על תחשיב, ובמיוחד שנערך סיכום פאושלי לגמר העבודה בהגדלה של 31% והמגבלות התקציב המאושר בתב"ר בעת אישור ההגדלה.

הסיכום עם הקבלן לסיים את העבודות - **פאושלי** - בסך של 16,600 אלפי ₪, שצוין בישיבת המועצה 7/2017, מעוגן ב"פרוטוקול ישיבת תאום", מיום 31 במרץ 2017, שבה השתתפו: ראש המועצה, מהנדס המועצה, המפקח מטעם המועצה, שני נציגים של הקבלן (קבלן משנה מבצע). אשר בו סוכמו, בעיקר העבודות הנדרשות להשלמה והתמורה הכוללת, כך שהמחיר הכולל המוסכם של כל הפרוייקט כשהוא מושלם כולל כל הדרישות שפורטו בפרוטוקול יסתכם בסך 16,600 אלפי ₪ כולל מס ערך מוסף (להלן - "הסכם פאושלי")

ההסכם הפאושלי הגדיל את סכום ההתקשרות בשיעור של כ 31%, בסך 3,887 אלפי ש"ח.

גזבר המועצה ומהנדס המועצה ציינו שנדרשו וצורפו תכניות מפורטות לעבודות שיש לבצע במסגרת ההסכם הפאושלי, כתנאי לאישורו.

על פי סעיפים 50-51 בהסכם ההתקשרות המקורי (של המכרז) עם הקבלן, נקבע:

המועצה רשאית לפי שיקול דעתה להגדיל או להקטין את היקף העבודה וזאת על יד מתן הודעה בכתב לקבלן (פקודת שינויים). ערך כל שינוי לפי פקודת שינויים יחושב לפי מחירי היחידות הנקובים בכתב הכמויות.

על פי סעיף 61 בהסכם ההתקשרות המקורי (של המכרז) עם הקבלן, נקבע:

"בסופו של כל חודש או בכל מועד אחר שיקבע על ידי המועצה ימציא הקבלן למועצה חשבון ביניים בו תפורט העבודה שנעשתה והחומרים שהושקעו בתקופה המתייחסת לחשבון הביניים, חשבונות ביניים אלה יהיו בהתאם לכתב הכמויות ויכילו את הכמויות של העבודה שהוצאו לפועל למעשה."

המפקח יבדוק את החשבון והמועצה תשלם 90% מהחשבון כאשר יתרת החשבון (10%) מסכום חשבון הביניים יישאר בידי המועצה כפקדון עד לסדור החשבון הסופי.

בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2018 - עיריית רחובות- שיפוץ בית תרבות, נקבע:

"כללי מינהל תקין מחייבים כי הגדלה של היקף ההתקשרות תיעשה לאחר הכנת כתב כמויות מפורט ומהימן שאפשר לקבוע על פיו את עלותם של הפריטים שמבקשים להוסיף. כתב כמויות כזה ישמש בסיס להיקף ההגדלה החוזי, כדי למנוע אי-בהירות בנוגע להתחייבויותיו וזכויותיו של כל צד."

.....

"בהסכם פאושלי התשלום הוא תשלום כולל שאינו מתבסס על רכיבי העבודה בפועל ועל מחיר יחידת העבודה, ועל כן הוא חורג מהוראותיו של מכרז המסגרת שפרסמה העירייה, ומהחזרה שנכלל במסמכי המכרז. שינוי מהותי זה בתנאי ההתקשרות רוקן מתוק את ההליך המכרזי שנקטה העירייה ופגע בחובת השוויון כלפי המציעים ובכלל זה מציעים בכוח."

החשבון הטרומ סופי, שמסתכם בסכום מצטבר מאושר של 15,496 אלפי ₪, ואושר על ידי המפקח ב 29 במרץ 2017, בטרם עריכת הסיכום של ההסכם הפאושלי ב 31/3/2017.

החשבון הטרומ סופי הוגש על ידי הקבלן בסכום 20,534 אלפי ₪, כלומר לא אושר ממנו סך 5,038 אלפי ש"ח. סכומי החשבונות החלקיים שהוגשו על ידי הקבלן היו בשיעורים גבוהים, בממוצע לחשבונות שלב א' ושלב ב' בכ 33%, יותר מאשר הסכומים שאושרו על ידי המפקח ועל ידי המועצה לתשלום. מהאמור, עולה שהמועצה הגדילה את ביצוע הפרוייקט, בשיעור משמעותי, לפחות ב 26% בסך כ 3,176 אלפי ₪ (על פי החשבון המאושר בלי לכלול עלויות שעוכבו ולא אושרו) בטרם בדיקה ועריכת עדכון נאות להסכם ההתקשרות, ובאם מתאפשר ללא דיון וקבלת החלטה מתאימה במליאת המועצה (גידול מעל 25%).

בחשבון הטרומ סופי, אושר לתשלום סך 1,635 אלפי ₪, בגין עבודות נוספות-חריגים (פרק 99), מתוך סך 3,155 אלפי ₪ עבור אותו פרק 99 בחשבון, שהוגש על ידי הקבלן. המפקח ציין בהערות על החשבון שהוא מאשר שיעור חלקי בלבד בשלב זה, מעין עיכוב עד להשלמת העבודות באופן מושלם. מהחשבון והערות המפקח עולה שגלומה לכאורה התחייבות נוספת לקבלן, בסכום מהותי, שהצפי שתאושר לפחות בחלקה עם השלמת העבודות הסופי.

עד למועד הגשת דוח הביקורת, מרץ 2019, טרם הוגש לרישום בספרי החשבונות, חשבון סופי לפרוייקט.

ערבויות

על פי תנאי מכרז 18/2015, הקבלן אמור להמציא ערבות ביצוע בשיעור 10% מהיקף העבודה שתימסר לביצוע בכל שלב ושלב. באם תינתן לקבלן עבודה נוספת, הקבלן ימציא ערבות בשיעור 10% מהיקף העבודה הנוספת שתימסר לביצוע.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא הקפידה לקבל מהקבלן ערבויות בהתאם למה שנקבע במסמכי המכרז. הערבות היחידה שהוצגה לביקורת, היא ערבות על סך 400 אלפי ₪ מ 19 באפריל 2016 שתוקפה הסתיים ב 30/10/2016.

לפי היקף העבודה על פי החשבון הטרומ סופי ממרץ 2017 שמסתכם ב 15,496 אלפי ₪, היה צריך לדרוש מהקבלן ולקבל ערבות ביצוע בסך 1,550 אלפי ₪ (10% מעלות העבודה), וערבות בדק לשנה מגמר הפרוייקט בשיעור 5% מהעלות הכוללת.

ביטוח

על פי סעיף 47 בהסכם ההתקשרות המקורי (של המכרז) עם הקבלן, נקבע:

הקבלן יבטח על חשבונו הוא, לטובתו, ולטובת המועצה יחדיו את העבודה, מקום העבודה לרבות החומרים במלוא ערכם, את גופו ורכושו של כל אדם לרבות עובדי הקבלן ו/או עובדי המועצה וכל מי שנמצא בשירות הקבלן ו/או המועצה, מחמת כל סיכון, נזק ואובדן למשך תקופת ביצוע העבודה והבדק.

הביקורת מעירה, שהמועצה לא הקפידה לדרוש ולקבל מהקבלן פוליסות ביטוח עם הגדלת סכום הכיסוי והארכת תוקף בהתאם להיקף העבודה שגדל והתמשכות זמן הביצוע.

תב"ר מספר 484 - כבישים פנימיים ערעה

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
07/2015	21/12/2015	484	כבישים פנימיים ערעה	1,641	מקורי	משרד הפנים
01/2017	05/01/2017	484	כבישים פנימיים ערעה	1,641	370	תקציב רגיל

התב"ר 484 - כבישים פנימיים ערעה, אושר במקור בדצמבר 2015 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים במרץ 2016 בתקציב מקורי בסך 1,641 אלפי ש"ח, במימון משרד הפנים.

תוספות לתב"ר

בינואר 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 370 אלפי ש"ח.

סעיף 7. אישור עדכון תב"ר 484 - כבישים פנימיים ערעה, מסך של 1,641,000 ש"ח לסך 2,011,000 ש"ח ובסך הכל 370,000 ש"ח. מקור מימון - השתתפות התקציב הרגיל - סעיף 1.742.000.910.

החלטה הועלה להצבעה ואושר ברוב קולות, מר עבד אללה גזמאוי נמנע

מתוך הרישומים בספרי החשבונות ("תמצית"):

חשבון		שם חשבון	
2004842750		כבישים פנימיים ערעה - קבל 2015	
פקודה	ת.רישום	תאור	חשבונית ספק
161837	27/11/2016	סופי שיקום כבישים פנימיים 90%	4
161837	27/11/2016	סופי שיקום כבישים פנימיים 10%	4
162078	31/12/2016	סופי שיקום כבישים פנימיים 90%	4
162078	31/12/2016	סופי שיקום כבישים פנימיים 10%	4
		יתרה	חובה
		1,633,169	88,626
		1,643,016	9,847
		1,974,202	331,186
		2,011,000	36,798

החשבון הסופי של הקבלן (מספר 4 ותאריך רישום 31/12/2016 בטבלה לעיל) שמסתכם בכ- 368 אלפי ש"ח, הינו על פי נספח תוספת להסכם המקורי עם הקבלן.

בנספח מצוין תאריך ההסכם המקורי מיום 24/1/2016 אבל אין ציון לתאריך חתימת הנספח, שמהווה תוספת להסכם.

החשבון הסופי הנ"ל אושר על ידי המפקח לפי חתימתו על החשבון ביום 22/11/2016.

וכפי שמצוין בטבלה לעיל, החשבון נרשם בספרי החשבונות של המועצה בתאריך 31/12/2016.

כמצוין לעיל, התוספת התקציבית אושרה בינואר 2017 על ידי מליאת המועצה, ועל ידי משרד הפנים בדצמבר 2017, **בדיעבד** אחרי הביצוע.

תב"ר מספר 488 - תשתיות תקשורת בב"ס תיכון וחט"ב

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי	תוספת (גריעה) תקציב	מקור מימון (גריעה) לתוספת
01/2016	10/01/2016	488	תשתית תקשורת בב"ס תיכון וחט"ב	500	מקורי	עודף תקציב רגיל
09/2016	01/09/2016	488	תשתית תקשורת בב"ס תיכון וחט"ב	500	70	קרנות הרשות
10/2017	05/11/2017	488	תשתית תקשורת בב"ס תיכון וחט"ב	570	66	קרנות הרשות

התב"ר 488 - תשתית תקשורת בב"ס תיכון וחט"ב, אושר במקור בינואר 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים במרץ 2016 בתקציב מקורי בסך 500 אלפי ש"ח, במימון עודף תקציב רגיל.

תוספות לתב"ר

בדצמבר 2016 אושרה תוספת תקציב בסך 70 אלפי ש"ח.
 בנובמבר 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 66 אלפי ש"ח.

פעולות הביקורת

הביקורת סקרה את הפרוטוקולים שבהם אושרו התוספות לתב"רים וסקרה חשבונות הוצאות שהוגשו על ידי הקבלנים ונותני השירותים שאושרו ונרשמו בספרי החשבונות של המועצה.

מתוך פרוטוקול ישיבת המועצה מספר 10/2017:

סעיף 11 - אישור הגדלת תב"ר מס' 488 - עבודות תקשורת תיכון ערעה וחט"ב ערעה ונארה, מסך של 570,000 ש"ח לסך של 636,239 ש"ח (מסך של 66,239 ש"ח). סיקור המימון - קרן לעבודות פיתוח. החצעה הועלתה ואושרה פה אחד

מתוך רישומי בספרי החשבונות ("תמצית"):

			שם חשבון	חשבון	
			תשתיות תקשורת בב"ס - עב'	2004882980	
יתרה	חובה	חשבונית ספק	תאור	ת.רישום	פקודה
535,581.17	7,872.00	212	חלקי 2 תכנון תשתיות תיכון	31/12/2016	162088
542,389.17	6,808.00	5	סופי תשתיות תקשורת 90% בב"ס	30/11/2017	171802
543,145.17	756.00	5	סופי תשתיות תקשורת 10% בב"ס	30/11/2017	171802
619,404.17	76,259.00	6	סופי תוספות תשתיות תק 90%	04/12/2017	171803
627,877.17	8,473.00	6	סופי תוספת תשתיות תקש 10%	04/12/2017	171803
630,115.38	2,238.21	218	ח-ן סופי תכנון תקשורת מבנ	28/03/2018	181108
636,893.19	6,777.81	219	סופי תכנון תוספות תשתיות	28/03/2018	181109

- החשבונות הסופיים (המודגשים לעיל), ומסתכמים בכ 84 אלפי ₪, מיום 4/12/2017 לכאורה, הינם על פי חשבון סופי שהוגש ואושר על ידי המפקח מטעם המועצה ביום 05/01/2017.
- המועצה אישרה את החשבון לרישום אחרי שעברו כ 11 חודשים, ב- 04/12/2017.

עיקר הממצאים

- בוצעו עבודות נוספות בפרוייקט עד ינואר 2017, מועד אישור החשבון הסופי על ידי המפקח, כאשר הביצוע המצטבר לאותו מועד מסתכם בכ- 628 אלפי ₪ בעוד שהתקציב המאושר לאותו תאריך מסתכם בסך 570 אלפי ₪. **האישור התקציבי לחריגה הנ"ל בוצע בדיעבד בנובמבר 2017.**
 - הצעות החלטה, כפי שנרשמו בפרוקטוקול מליאת המועצה, על אישור התוספת בסך 66 אלפי ₪, ללא צירוף נימוקים.
 - לא נערך ניתוח למקור הכספים בקרנות הרשות. חלק מהכספים הינם ייעודיים, שמקורם בהיטל השבחה. ניתן להשתמש בכספים, שמקורם היטלי השבחה, להשקעות בחינוך רק בכפוף לקיום ההתניות הנדרשות ובמגבלות של ההוראות המחייבות.
- (התייחסות לניהול חשבונאי וכספי של קרן היטל השבחה בפרק הבא בדוח).

תב"ר מספר 497 - פיתוח בית עלמין ח'ור סקר

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
04/2016	07/04/2016	497	פיתוח בית עלמין ח'ור סקר	73	מקורי	משרד הפנים
02/2018	04/02/2018	497	פיתוח בית עלמין ח'ור סקר	73	4	תקציב רגיל

התב"ר 497 - פיתוח בית עלמין ח'ור סקר, אושר במקור באפריל 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים ביולי 2016 בתקציב מקורי בסך 73 אלפי ש, במימון משרד הפנים.

תוספות לתב"ר

בפברואר 2018 אושרה תוספת תקציב בסך 4 אלפי ש.

תב"ר מספר 498 - פיתוח בית עלמין ואדי אלקסב

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) לתוספת	מקור מימון (גריעה) לתוספת
04/2016	07/04/2016	498	פיתוח בית עלמין ואדי אלקסב	76	מקורי	משרד הפנים
02/2018	04/02/2018	498	פיתוח בית עלמין ואדי אלקסב	76	2	תקציב רגיל

התב"ר 498 - פיתוח בית עלמין ואדי אלקסב, אושר במקור באפריל 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים ביולי 2016 בתקציב מקורי בסך 76 אלפי ש, במימון משרד הפנים.

תוספות לתב"ר

בפברואר 2018 אושרה תוספת תקציב בסך 2 אלפי ש.

תב"ר מספר 499 - פיתוח בית עלמין ערעה

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) לתוספת	מקור מימון (גריעה) לתוספת
04/2016	07/04/2016	499	פיתוח בית עלמין ערעה	76	מקורי	משרד הפנים
02/2018	04/02/2018	499	פיתוח בית עלמין ערעה	76	7	תקציב רגיל

התב"ר 499 - פיתוח בית עלמין ערעה, אושר במקור באפריל 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים ביולי 2016 בתקציב מקורי בסך 76 אלפי ש, במימון משרד הפנים.

תוספות לתב"ר

בפברואר 2018 אושרה תוספת תקציב בסך 7 אלפי ש.

תב"ר מספר 500 - פיתוח בית עלמין עארה

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
04/2016	07/04/2016	500	פיתוח בית עלמין עארה	71	מקורי	משרד הפנים
02/2018	04/02/2018	500	פיתוח בית עלמין עארה	71	13	תקציב רגיל

התב"ר 500 - פיתוח בית עלמין עארה, אושר במקור באפריל 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים ביולי 2016 בתקציב מקורי בסך 71 אלפי ש"ח, במימון משרד הפנים.

תוספות לתב"ר

בפברואר 2018 אושרה תוספת תקציב בסך 13 אלפי ש"ח.

0.4	אישור שינויים בתכנון לפי המידע הבא:
0.4.1	אישור שינויים בתוכן 497 - פיתוח בית עלמין חדש סקר - מ- 73,263 ש"ח ל- 77,401 ש"ח ובסה"כ 4,138 ש"ח. מקור המימון - תקציב רגיל.
0.4.2	אישור שינויים בתוכן 498 - פיתוח בית עלמין וארז אלקסב-מ- 76,645 ש"ח ל- 78,302 ש"ח ובסה"כ 1,657 ש"ח. מקור המימון - תקציב רגיל.
0.4.3	אישור שינויים בתוכן 499 - פיתוח בית עלמין שרעה - מ- 76,645 ש"ח ל- 83,972 ש"ח ובסה"כ 12,560 ש"ח. מקור המימון - תקציב רגיל.
0.4.4	אישור שינויים בתב"ר 500 - פיתוח בית עלמין חדש סקר - מ- 71,009 ש"ח ל- 83,569 ש"ח ובסה"כ 12,560 ש"ח. מקור המימון - תקציב רגיל.
מדר	מזכיר בפרויקטים שבוצעו בבתי הקברות. היה נדרש ביחס לתקציב. בסה"כ כ- 25 אלפי ש"ח. מקור מימון - קרן עבודות פיתוח.
קאורי	אני מבקש לדעת מה נעשה בבית העלמין בואדי אלקסב. במקרה הייתי שם ולא ראיתי שום שינוי.
מדר	בשטחה, מאד קל. אני מציע שתמנה למחנטי המועצה כדי לקבל הסבר.
	החננה העלתה להצבעה ואושרה מה אחד.

החשבון הסופי, שכולל את ההגדלה, הוגש ב 2/1/2018 ואושר על ידי המפקח ב 7/1/2018. אישור תוספת התקציב בוצע **בדיעבד** אחרי הביצוע בפועל.

תב"ר מספר 504 - ליאלי רמדאן

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
06/2016	06/06/2016	504	ליאלי רמדאן	85		תקציב רגיל 66 אלפי ₪ והשתתפות בעלים +2 אלפי ₪.
07/2017	09/07/2017	504	ליאלי רמדאן	85	115	תקציב רגיל

התב"ר 504 - ליאלי רמדאן, אושר במקור ביוני 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים בתקציב מקורי בסך 85 אלפי ₪.

תוספות לתב"ר

ביוני 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 115 אלפי ₪.

סעיף מס' 1-ג - אישור שינויים תב"ר 504 - ליאלי רמדאן, מסך של 85,000 ₪ לסך של 197,000 ₪, ובסך של 115,000 ₪, בגין פעילות רמדאן 2017. מקור מימון - תקציב המועצה. מדובר בתקציב שנידון בעבר. הסכום הוא סך 115 אלפי ₪. הסכום הכולל 197 אלפי ₪ הוא עבור שנתיים. ולא שנה אחת.

עאללה
רוואידא

למה בתב"ר?
נהוג דווקא בחגיגות וטקסים - לפעול במסגרת התקציב הרגיל. והמימון במקרה זה דווקא הוא מהתקציב הרגיל. אולי הכוונה של גזבר המועצה הוא כדי להגביל את התקציב, וכדי שלא לאפשר חריגות.

- ההוצאות בוצעו באוגוסט 2017.

תב"ר מספר 505 - שיפוצי קיץ במוס"ח תשע"ז

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
07/2016	14/07/2016	505	שיפוצי קיץ במוס"ח- תשע"ז	1,400	מקורי	תקציב רגיל 280 אלפי ש"ח וקרנות הרשות 1,120 אלפי ש"ח.
08/2018	02/08/2018	505	שיפוצי קיץ במוס"ח- תשע"ז	1,400	295	קרנות הרשות

התב"ר 505 - שיפוצי קיץ במוס"ח-תשע"ז, אושר במקור ביולי 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים באוגוסט 2016 בתקציב מקורי בסך 1,400 אלפי ש"ח.

תוספות לתב"ר

באוגוסט 2018 אושרה תוספת תקציב בסך 295 אלפי ש"ח.

מתוך רישומי בספרי החשבונות ("תמצית"):

ת.רישום	תאור	חשבונית ספק	חובה	זכות	יתרה
28/08/2016	תב"ר מס' 505 - השת' תקציב רגיל	0	-	280,000	-280,000
06/11/2016	תב"ר מס' 505 - השת' קע"פ	0	-	1,120,000	-1,400,000
24/10/2018	העברה מקע"פ לתב"ר 505	0	-	295,000	-1,695,000

17/08/2016	חלקי 1 שיפוץ מוסדות ח"מ 90%	1	600,705	-	600,705
17/08/2016	חלקי 1 שיפוץ מוסדות ח"מ 10%	1	66,745	-	667,450
18/09/2016	חלקי 2 - שיפוץ מוסדות ח"מ 90%	2	511,120	-	1,178,570
18/09/2016	חלקי 2 - שיפוץ מוסדות ח"מ 10%	2	56,791	-	1,235,361
25/12/2016	ט.סופי - שיפוץ מוסדות ח"מ 90%	3	135,677	-	1,371,038
25/12/2016	ט.סופי שיפוץ מוסדות ח"מ 10%	3	15,075	-	1,386,113
30/06/2017	חלקי 1 תכנון ופיקוח שיפוצי	1	61,768	-	1,447,881
30/08/2018	סופי חריגים - שיפוץ בתי ספר 90%	44	462,059	-	1,909,940
30/08/2018	סופי חריגים - שיפוץ בתי ספר 10%	44	51,340	-	1,961,280
30/09/2018	תכנון ופיקוח שיפוצי 2016 מוסדו	3	33,207	-	1,994,487
30/09/2018	עבודות בטיחות ב"ס אלסלאם	0	(301,322)	-	1,693,165

תב"ר מספר 509 - הנגשת מוסדות ציבור

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
07/2016	14/07/2016	509	הנגשת מוסדות ציבור	593	מקורי	תקציב רגיל 148 אלפי ש"ח ומשרד הפנים 445 אלפי ש"ח.
04/2017	09/04/2017	509	הנגשת מוסדות ציבור	593	54	משרד הפנים

התב"ר 509 - הנגשת מוסדות ציבור, אושר במקור ביולי 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים באוגוסט 2016 בתקציב מקורי בסך 593 אלפי ש"ח.

תוספות לתב"ר

באפריל 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 54 אלפי ש"ח.

12. אישור שינויים בתב"ר 509 - הנגשת מבני ציבור, מסך של 593,268 ש"ח לסך של 647,178 ש"ח ובסך של 53,910 ש"ח. מקור המימון - משרד הפנים 2016. בקשת מימון 1000878033.

- נשמט בפרוטוקול תיעוד ההחלטה (אין החלטה לסעיף 12)

סעיף מספר 11 - אישור פתיחת תב"ר חדש - תכנות ורובטיקה בבתי ספר יסודיים ע"ס 108,000 ש"ח עבור בתי ספר אלדהראת, עארה ב' ואלסלאם. מקור המימון - משרד החינוך ע"ס 108,000 ש"ח. ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד
סעיף מספר 13 - אישור פתיחת תב"ר חדש - מעבדת ביוטכנולוגית, ע"ס 50,000 ש"ח - מקור מימון - משרד החינוך. ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד

- טרם בוצע.

תב"ר מספר 513 - שיפוץ ב"ס אלסלאם - פס"ד

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
11/2016	03/11/2016	513	שיפוץ ב"ס אלסלאם - פס"ד	600	מקורי	תקציב רגיל 50 אלפי ש, השתתפות מוסדות 250 אלפי ש ומשרד החינוך 300 אלפי ש.
04/2017	09/04/2017	513	שיפוץ ב"ס אלסלאם - פס"ד	600	(300)	משרד החינוך

התב"ר 513 - שיפוץ ב"ס אלסלאם - פס"ד, אושר במקור בנובמבר 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים בדצמבר 2016 בתקציב מקורי בסך 600 אלפי ש.

תוספות (גריעות) לתב"ר

באוגוסט 2018 אושרה גריעת תקציב (300) אלפי ש בישיבת המועצה, אולם לא בוצע מימוש והמשך לגריעה זו.

תב"ר מספר 516 - הקמת ב"ס יסודי אלהלא

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
03/2016 לא מן המניין	24/11/2016	516	הקמת ב"ס יסודי אלהלא	5,093	מקורי	מפעל הפיס
04/2017	09/04/2017	516	הקמת ב"ס יסודי אלהלא	5,093	622	מפעל הפיס
07/2017	09/07/2017	516	הקמת ב"ס יסודי אלהלא	5,715	3,805	משרד החינוך
08/2017	10/08/2017	516	הקמת ב"ס יסודי אלהלא	9,521	632	משרד החינוך
12/2017	17/12/2017	516	הקמת ב"ס יסודי אלהלא	10,153	244	מפעל הפיס
03/2018	01/03/2018	516	הקמת ב"ס יסודי אלהלא	10,397	669	משרד החינוך
05/2018	03/05/2018	516	הקמת ב"ס יסודי אלהלא	11,066	(88)	משרד החינוך

התב"ר 516 - הקמת ב"ס יסודי אלהלא, אושר במקור בנובמבר 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים בדצמבר 2016 בתקציב מקורי בסך 5,093 אלפי ₪.

תוספות (גריעות) לתב"ר

באפריל 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 622 אלפי ₪.
 ביולי 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 3,805 אלפי ₪.

סעיף מס' 1-א' - אישור שינויים תב"ר 516 - בית ספר אלהלא- שלב ב', מסך של 5,715,473 ₪ לסך של 9,521,233 ₪, ובסך הכל 3,805,760 ₪. מקור המימון משרד החינוך, הרשאה מספר 2017/03/019. שטח של 781 מ"ר. התקציב כולל תקציב עבור הצטיידות בסך של 88,200 ₪. ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד.

באוגוסט 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 632 אלפי ₪.
 בדצמבר 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 244 אלפי ₪.
 במרץ 2018 אושרה תוספת תקציב בסך 669 אלפי ₪.
 במאי 2018 אושרה גריעת תקציב בסך (88) אלפי ₪.

מכרז פומבי

המועצה פרסמה מכרז פומבי מספר 20/2016, בדצמבר 2016, להקמת בית ספר אלהלא בעארה. ההיקף הכספי על פי אומדן המועצה הסתכם בסך 11,005 אלפי ₪. ההצעה הזוכה במכרז הייתה בהנחה של 18.1% מסכום האומדן והסתכמה בסך 8,981 אלפי ₪. היקפי המכרז על פי אומדן המועצה הסתכם בסך 11,005 אלפי ₪ והצעת הקבלן הזוכה בסך 8,981 אלפי ₪ אשר עולים על סכום התב"ר המאושר בעת הוצאות המכרז וההתקשרות עם הקבלן הזוכה, בדצמבר 2016, שהסתכם בסך 5,093 אלפי ₪ בלבד. בסעיף יג, במסמך ג'- הצעת המשתתף, למסמכי המכרז צוין שהקבלן מצהיר שידוע לו שהמועצה רשאית, בין היתר, לבצע רק חלק מהעבודות ו/או בשלבים ושהמימון תלוי בתקציב שיואשר. ביום 13/02/2017 ניתן צו התחלת עבודה לקבלן בהיקף כספי 5,262 אלפי ₪, בעוד שהתב"ר המאושר לאותו תאריך הינו בסך 5,093 אלפי ₪ בלבד ואשר אמור לכלול עלויות תכנון ופיקוח.

תב"ר מספר 518 - סלילת כביש 51

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) לתוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
03/2016	24/11/2016	518	סלילת כביש 51	1,070	מקורי	משרד הפנים
04/2017	09/04/2017	518	סלילת כביש 51	1,070	520	משרד הפנים

התב"ר 518 - סלילת כביש 51, אושר במקור בנובמבר 2016 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים בדצמבר 2016 בתקציב מקורי בסך 1,070 אלפי ₪, במימון משרד הפנים.

תוספות לתב"ר

באפריל 2017 אושרה תוספת תקציב בסך 520 אלפי ₪.

מדובר בפרוייקט לסלילת כביש שהופסק בתחילתו בטיעון של "התנגדות מהשכנים" לסלילת הכביש, ואז נחתם הסכם עם הקבלן להפסיק את העבודות ולשלם לו בגין עבודות שכבר בוצעו בעלות של כ 33 אלפי ₪.

תב"ר מספר 539 - מגרש דשא סינטטי לקהילה

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
07/2017	09/07/2017	539	מגרש דשא סינטטי לקהילה	663	מקורי	תקציב רגיל 63 אלפי ₪ וטוטו ויינר 600 אלפי ₪.
06/2018	12/06/2018	539	מגרש דשא סינטטי לקהילה	663	102	קרנות הרשות

התב"ר 539 - מגרש דשא סינטטי לקהילה, אושר במקור ביולי 2017 על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים בתקציב מקורי בסך 663 אלפי ש"ח.

תוספות לתב"ר

ביוני 2018 אושרה תוספת תקציב בסך 102 אלפי ₪.

סעיף 5 אישור שינויים בתב"ר 539, דשא סינטטי שחכק, מסך של 663,050 ₪ לסך של 764,550 ₪, ובסך של 101,500 ₪. מיקורות המימון - קרן עבודות פיתוח.

מודר מדובר במגרש שליד אולם ההתעמלות-כניסת ערעה. היה מתוכנן שנקבל מענק בסך של 150 אשי"ח אם נסיים את הפרויקט לפני 31 למרץ. לא הצלחנו. האיחוד לא היה בגלל הקבלן, אלא בגלל שהדשא המיוחד הנדרש היה חסר בשוק ולא זמין לתקופה של חודש וחצי. הדשא מסוג מיוחד לפי דרישות ה-FIFA.

ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד.

חשבון סופי שהסתכם בסך 364 אלפי ₪, נרשם בספרי החשבונות של המועצה במאי 2018.

אישור תוספת התקציב במועצה ביוני 2018 ובמשרד הפנים מאוקטובר 2018, **בדיעבד** אחרי הביצוע.

עד למועד הגשת דוח הביקורת, מרץ 2019, טרם נתקבל המימון בסך 600 אלפי ₪, ממשרד התרבות והספורט.

ב-6 במרץ 2019, המועצה דיווחה למשרד התרבות והספורט על תיקון ליקויים, לצורך שחרור הכספים.

תב"ר מספר 549 - הקמת ושדרוג אמצעים דיגיטליים

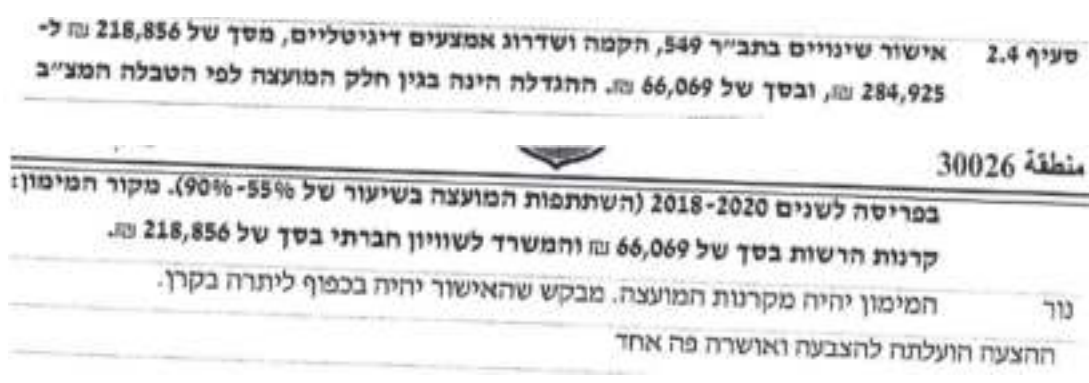
ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) לתוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
02/2018	04/02/2018	549	הקמה ושדרוג אמצעים דיגיטליים	219	מקורי	המשרד לשוויון חברתי
05/2018	03/05/2018	549	הקמה ושדרוג אמצעים דיגיטליים	219	66	קרנות הרשות

התב"ר 549 - הקמה ושדרוג אמצעים דיגיטליים, אושר במקור בפברואר 2018 על ידי המועצה בתקציב מקורי בסך 219 אלפי ש"ח.

תוספות לתב"ר

במאי 2018 אושרה תוספת תקציב בסך 66 אלפי ש"ח.



- הפרוייקט טרם בוצע.

תב"ר מספר 552 - בניית "מרחבי 21M בב"ס

ריכוז אישורי התב"ר על ידי המועצה ועל ידי משרד הפנים

מספר ישיבה	תאריך ישיבה	מספר תב"ר	שם תב"ר	תקציב מקורי באלפי ש"ח	תוספת (גריעה) תקציב באלפי ש"ח	מקור מימון (גריעה) לתוספת
05/2018	03/05/2018	552	בניית "מרחבי 21M בב"ס	640	מקורי	משרד החינוך
08/2018	02/08/2018	552	בניית "מרחבי 21M בב"ס	640	80	משרד החינוך

התב"ר 549 - הקמה ושדרוג אמצעים דיגיטליים, אושר במקור בפברואר 2018 על ידי המועצה ובמרץ 2018 על ידי משרד הפנים בתקציב מקורי בסך 640 אלפי ש"ח.

סעיף 05	אישור פתיחת תב"ר חדש, כיתות M21, עי"ס 640,000 ₪. מקור המימון משרד החינוך 100%, עבור 6 בתי ספר יסודי, חטי"ב עארה ובי"ס אלמגור, כ"א 80,000 ₪.
מודר	מדובר בכיתות שמצוידות ומרוהטות בסגנון אחר, עם מופים ומושבים בסגנון אחר. בשנה שעברה בי"ס טאהא חוסיין חיזי פילוט. שאפו לטאהא חוסיין.
	מדובר בתקציב ל-6 יסודיים, אלמגור וחטי"ב עארה.
אבו עמי	מבקש מאבו ג'סאן חסבריים למה חטי"ב ערעה לא קיבל
רוואידא	קיבלתי תשובה, שהוגשה בקשה אך לא אושרה.
	ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד

תוספות לתב"ר

באוגוסט 2018 אושרה תוספת תקציב בסך 80 אלפי ₪.

0.1	אישור שינויים בתב"ר 552, כיתות M21, מסך של 640,000 ₪ לסך של 720,000 ₪. מקורות המימון משרד החינוך - הרשאה מספר 2018/09/006.
מודר	המועצה קיבלה תקציב עבור 8 כיתות M21 בבתי הספר השונים. נתקבלה עוד הרשאה עבור בית ספר טאהא חוסיין.
	ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד.

המועצה התקשרה עם מתכנן בהסכם לתכנון מרחבי למידה - כיתות M21, באוקטובר 2017, עבור 9 כיתות.

המתכנן הגיש חשבון ראשון (50% מהיקף ההתקשרות) בגין תכנון 9 כיתות, ב- 15 לפברואר 2018.

ההוצאות בגין ההתקשרות עם המהנדס נרשמו בתב"ר.

הביקורת מעירה, שההתקשרות של המועצה עם המתכנן ורישום העלויות של התכנון, בוצעה בפועל בתב"ר כאשר מועד הביצוע של התכנון קדם לאישור התקציב של התב"ר. היקף ההתקשרות עם המתכנן מסתכם בכ- 63 אלפי ₪ ונועדה לצורכי הגשת המסמכים הנדרשים ב"קול קורא", שפורסם על ידי משרד החינוך, בכדי שיאושר למועצה המימון הנדרש להקמת כיתות M21.

לדעת הביקורת, על המועצה לדאוג למסגרת תקציבית שבמסגרתה ניתן להתקשר עם נותני שירותים, בעיקר תכנון וייעוץ שמבוצע לצורך קבלת ואישור מקורות המימון, היינו, שלפני אישור התב"ר.

המועצה פרסמה, ביולי 2018, **מכרז פומבי מס' 13/2018** לצורך קבלת הצעות מחיר לביצוע עבודות השיפוץ ועיצוב מרחב למידה M21, כאשר אומדן עלות העבודות מסתכם בכ- 569 אלפי ₪ (לפני מע"מ).

- הפרוייקט טרם בוצע.

עיקרי הממצאים וההמלצות

זימון לישיבות

ההוראות המחייבות

לפי סעיף 15 (ב) לתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות, נקבע ש"הזמנה לישיבה שבה ידונו בתקציב, בתשלומי חובה או בחוק עזר תימסר לחברי המועצה **עשרה ימים** לפחות לפני יום הישיבה, זולת אם הסכימו **כל** חברי המועצה למועד קצר יותר." (הדגשות לא במקור).

המועצה בישיבתה מספר 12/2018 מיום 05/12/2018, קיבלה החלטה שמאפשרת לשלוח הזמנות בנושאי תב"רים לפני 36 שעות ממועד הישיבה.

להלן ציטוט לדיון וההחלטה בנושא :
"

מודר	סעיף 4- אישור הקצבת מועד לאישור תקציב בלתי וניל- 36 שעות.
בלאל	למה לא להשאיר כמו התקציב הרגיל, 10 ימים.
מודר	עם כל הכבוד לעמדות ולגישות שלכם, האם באמת אתם רוצים לעכב פיתוח ואינטרס הישוב, ולקדם את הפרויקטים- אם צריך 10 ימים כדי להביא לאישורכם לאשר רכישת ציוד לתלמידים, או בבקשה.
בלאל	אנחנו מבקשים לבוא מוכנים וללמוד את הנושא.
מודר	אני רוצה לשאול שאלה- התזמנה הזו יצאה לפני שבוע, לא יכולת ללמוד את הנושא.
חסיב	מהנסיון שלי, זה יכול להיות ברגע האחרון. השאלה: האם התקציבים מגיעים ברגע האחרון בגלל רשלנות של מישהו ומה התדירות
מודר	יש את כל המצבים. אתם יכולים לראות בהמשך. אנחנו מדברים על קידום ענייני הרשות. זכותכם לבוא לישיבה ולהתנגד לאישור הפרויקט. אתם יכולים להצביע ולבקש 10 ימים כדי לאשר רכישת 120 כסאות. האם ייתכן דבר כזה?
מודר	אנחנו מבקשים לאשר דבר פשוט כדי להקל על ניהול המועצה- מגיעה למועצה הרשאה תקציבית, ואמורה להתקיים ישיבה סן המנין בקרוב, האם לדחות את אישור התקציב?
בוחרז מרעי	אפשר לשנות את המועד 48 שעות.
מודר	אתה יכול כחבר מועצה להציע לשנות את המועד לאחר מכן.
מודר	ההצעה הועלתה להצבעה ואושרה פה אחד.

"....."

הערות והמלצות הביקורת

הביקורת מעירה, שראוי לשים לב ולמען הזהירות, שסעיף 15 לתוספת השלישית לצו המועצות המקומיות דורש ש**כל** חברי המועצה יסכימו למועד קצר יותר מ 10 ימים. באותה ישיבה מספר 12/2018, אומנם נתקבלה החלטה פה אחד, אולם בישיבה נעדר חבר מועצה.

הביקורת ממליצה שבענייני תב"רים (אישור תב"ר חדש ותוספות לתב"רים קיימים) בהיקף כספי משמעותי ותב"רים בעלי השלכות משמעותיות במיוחד, שתישלח הזמנה עם כל הנתונים הרלבנטיים בנושא התב"ר, דיונים, חלופות, יתרונות, חסרונות, סיכונים וכל מידע שנדרש לקבלת החלטה, עם מרווח זמן מספק ללמידת כל הנתונים והמידע הקשור להחלטה.

הממצאים

- בקשות לאישור תוספת תקציב בתב"רים מובאות לדיון ואישור מליאת המועצה **בדיעבד** אחרי שחלק מהעבודות הנוספות בוצעו או החלו בביצוען.
- לא צוין בדיוני המועצה לאישור תוספות בתבר"ים, שהעבודות הנוספות כבר בוצעו או החלו בביצוען.

ההוראות המחייבות

על-פי סעיף 190 (א) לצו המועצות המקומיות, "..... רשאי ראש המועצה, על פי החלטת המועצה, להתקשר בחוזה בשם המועצה והוא רשאי לעשות כן גם ללא החלטת המועצה אם לכל הוצאה כספית הכרוכה בחוזה ניתנה הקצבה כספית מתאימה בתקציב המאושר."

על-פי סעיף 19 לתקנות הכנת תקציבים, אם יש צורך בכך יכין ראש הרשות המקומית תקציב נוסף לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל, לפי המתכונת האמורה בתקנות אלה **במועד אשר יאפשר למועצה לדון בו, ולשר הפנים או לממונה על המחוז לאשרו לפני התחלת ביצוע הפעולה שאליה מתייחס התקציב הנוסף.**

בבג"צ צוקר נ' ראש עיריית תל אביב :

"אם בכלל יכולה להתעורר השאלה ומה אם שר הפנים משהה את בדיקת התקציב וקביעת עמדתו, כך שחולפים ונוקפים הימים ואשור - אין. הכיצד הרשות המקומית תוכל לנהל את ענייניה? בא סעיף 206(ה) ונותן כאמור תשובה נאותה לקושיה זו על דרך הסדר ביניים. זאת ככל שמדובר בתקציב הרגיל שממנו, בעיקר, ניזונה הפעילות השוטפת והדחופה של הרשות המקומית. ככל שמדובר בתקציב מילואים, שהוא תקציב בלתי רגיל, אין המחוקק קובע הסדר ביניים כזה. כאן אין הסדר ביניים. בתקציבים אלה המיועדים בדרך כלל לקידום עבודות פתוח אין הכרח בהסדר כזה, והרשות חייבת להתאפק ולחכות לאשור המיוחל. אין היא רשאית לעשות דין לעצמה ולפעול על פי תקציב זה ללא אשור השר".¹

הערות והמלצות הביקורת

הביקורת מעירה למועצה שביצוע עבודות נוספות בתב"רים לפני אישור הגדלה תואמת בתקציב בתב"ר הינו בנגיוד להוראות המחייבות.

הביקורת מעירה ומליצה למועצה, שעליה להקפיד לאשר את תוספת התקציב במליאת המועצה ובמשרד הפנים בטרם תתחיל בביצוע העבודות הנוספות ואף לפני חתימה על הסכם ההתקשרות לעבודות הנוספות.

הביקורת ממליצה למועצה לפעול לפי נוהלי עבודה שלפיהם הפיקוח על ביצוע העבודות יעדכן באופן שוטף על חריגות צפויות בפרוייקטים כדי להיערך תקציבים בזמן ולפני אישור ביצוע התוספות.

¹ בג"צ 609/85, צוקר נ' ראש עיריית תל אביב.

הממצאים :

- לא מקפידים על ציון נימוקים להצעות ההחלטות לאישור.
- לא מצורף לדיון מליאת המועצה תכנית פיתוח רב שנתית וצרכי התושבים על פי חוזר מנכל ולא מוצגים החלופות שנדונו.
- לא מצוין ולא מצורף דיון ועדת הנהלה, שחובה שיתקיים (עם רישום פרוטוקול) בטרם דיון במליאת המועצה.

בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי 2004² ובו מצטט הלכת בית המשפט העליון- בג"ץ 297/82, ברגר ואחרים נ' שר הפנים, פ"ד ל"ז (3) 29, 49 (1983):

"תהליך קבלת ההחלטה על-ידי מי שהוקנתה לו סמכות על-פי חוק מן הראוי שיהיה מורכב, בדרך כלל, ממספר שלבים בסיסיים חיוניים, אשר הם הביטוי המוחשי להפעלת הסמכות המשפטית תוך התייחסות לנושא מוגדר, ואלו הם: איסוף וסיכום הנתונים (לרבות חוות הדעת המקצועיות הנוגדות, אם ישנן כאלה), בדיקת המשמעויות של הנתונים (דבר הכולל, במקרה של תזות חלופות, גם את בדיקת מעלותיהן ומגרעותיהן של התזות הנוגדות) ולבסוף, סיכום ההחלטה המנומקת. תהליך כגון זה מבטיח, כי כל השיקולים הענייניים יובאו בחשבון, כי תעשה בחינה הוגנת של כל טענה, וכי תגובש החלטה אותה ניתן להעביר בשבט הביקורת המשפטית והציבורית."

הערות והמלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה למועצה, לציין את הנימוקים להצעות ההחלטות לאישור, לצרף לדיון מליאת המועצה, תכנית פיתוח רב שנתית וצרכי התושבים על פי חוזר מנכל ולא מוצגים החלופות שנדונו, ובנוסף, לצרף דיון ועדת הנהלה, אשר חובה שיתקיים (ויתועד עם רישום פרוטוקול) בטרם דיון במליאת המועצה.

² <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/348.aspx?entity>

המשך - עיקרי הממצאים וההמלצות

ממצאים :

- אין ממשק ממוחשב ואין משתנה מקשר, בין מחלקת ההנדסה לבין המערך הכספי והחשבונאי.

מחלקת ההנדסה מנהלת תיעוד ידני בתיקים לפי מספר מכרז ובמחלקת הנהלת החשבונות התיעוד לפי מספרי פקודות יומן בספרי החשבונות שכוללים פרטי מספר התב"ר.

דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2015 - תקציבי פיתוח ברשויותהמקומיות³

ניהול מערכות מידע

"... תנאי לתיאום תקין בין מערכות מידע ממוחשבות הוא קיומו של משתנה מקשר בין מערכות המידע או מפתח משותף להן. הרשות המקומית מעניקה מספר סידורי לתב"ר, המלווה את הפרויקט מאישורו בישיבת מליאת המועצה דרך אישורו במשרד הפנים ועד סיומו.

מהביקורת עולה כי, אין תיאום בין מערכות המידע שבאמצעותן מנוהלים תקציבי פיתוח ופרויקטים, המשמשות את מחלקות ההנדסה ואת הגזברות, ואין הן ערוכות לשיתוף מידע ביניהן. יתרה מזאת, במערכות הכספיות מוזן מספר התב"ר ואילו במחלקות ההנדסה מוזן שם הפרויקט, שגם הוא לא תאם לעתים לשם הפרויקט שהופיע במערכות הכספיות."

"...משרד מבקר המדינה מעיר כי שימוש בממשקי עבודה מתואמים מקצר את תהליכי העבודה ומסייע במניעת טעויות תוך כדי הטמעת תהליכי עבודה יעילים ואיכותיים. כפועל יוצא, הוא גם מאפשר לגורמי הפיקוח והבקרה ולמקבלי ההחלטות ברשות המקומיות נגישות קלה יותר למידע. על הרשויות המקומיות לפעול להטמעת מערכת ממוחשבת עם מפתח משותף שתאם את ניהול התב"רים בין כלל יחידותיהן העוסקות בנושא."

הביקורת ממליצה למועצה לפעול ליצירת והטמעת מערכת וממשק ממוחשב ומפתח ומשתנה מקשר, בין יחידות המועצה שעוסקות בפרוייקטים ובמיוחד בין מחלקת ההנדסה לבין מחלקת הרכש והמערך הכספי והחשבונאי במועצה.

³ <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/425.aspx> - פורסם באינטרנט

הממצאים:

- לא מצורף ניתוח לחריגות בביצוע שמצריכות תוספת תקציב בהשוואה לכתב הכמויות המקורי, תוך התייחסות לתוספת פריטים שקיימים בכתב הכמויות המקורי לבין פריטים שלא כלולים בכתב הכמויות המקורי, בין השאר, בשל החשיבות למגבלת שיעורי החריגה על-פי סעיף 3 (7) לתוספת הרביעית, לצו המועצות המקומיות (25%-ו-50%) לעניין חובת עריכת מכרז ודיון במליאת המועצה.
- המועצה לא דורשת מהקבלנים הגדלת סכומי ערבויות הביצוע וכיסויי פוליסות הביטוחים והארכת תוקפן, בהתאמה לגידול בערך העבודות ולהארכת זמו הביצוע.
- בקשות לביצוע עבודות נוספות מאלה הכלולות בכתב הכמויות המקורי, לא מתועדות בכתב ולא על פי "פקודות שינויים" כפי שנקבע בחלק מההסכמים, שתוספות יבוצעו לאחר הוצאת פקודת שינויים בכתב מאושרת על ידי המורשים במועצה.
- נספחים להסכמים, עבור הסדרת העבודות הנוספות, נערכים בדיעבד אחרי ביצוע העבודות (או למצער במהלכן) לקראת אישור החשבון, כמסמך חובה שיצורף לחשבון לאישור הגזבר ולא כמסמך התקשרות בטרם הביצוע.
- חלק מחשבונות הקבלנים מוגשים עם ערך כספי גבוה משמעותית מהערך הכספי שמאושר לאותם חשבונות, וללא נקטית אמצעים מרתיעים מצד המועצה כנגד הגשת חשבונות כאלה.

הערות והמלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה למועצה, לערוך כתב כמויות מעודכן כבסיס לגידול בהתקשרות, בטרם אישור התוספת התקציבית ולנתח את שיעור הגידול ומיון בין פריטים שנכללו בכתב הכמויות המקורי לבין פריטים חדשים, בכדי להיערך בהתאם להוראות המחייבות בעניין אפשרויות ההגדלה והפעולות הנדרשות של אישור מליאת מועצה ו/או חובת עריכת מכרז.
- הביקורת ממליצה למועצה להוציא פקודות שינויים בכתב לקבלנים מאושרות על ידי מורשי החתימה במועצה, ולערוך נספחים להסכמים חתומים ומאושרים עבור העבודות הנוספות, בטרם הביצוע.
- הביקורת ממליצה למועצה לדרוש ולקבל תוספת ערבויות בהתאמה לגידול בהיקף העבודות והארכת תקופן בהתאם להתמשכות זמן העבודות.
- הביקורת ממליצה למועצה לדרוש ולקבל תוספת כיסויי ביטוח בהתאמה לגידול בהיקף העבודות והארכת תקופן בהתאם להתמשכות זמן העבודות.
- הביקורת ממליצה למועצה לפעול למניעת מצבים בהם מוגשים חשבונות על ידי הקבלנים כאשר אינם מבוססים על פי כלי מדידה ברורים ומוסכמים ומפורטים בהסכם ההתקשרות.

ניהול חשבונאי וכספי לקרן היטל השבחה

ברשויות המקומיות, ישנן שלוש מסגרות שבהן מתנהלות הפועלות החשבונאיות והכספיות:

1. התקציב הרגיל.
2. התקציבים הבלתי רגילים (תב"רים).
3. קרנות לעבודות פיתוח.

הפעילות השוטפת של המועצה מנוהלת במסגרת **התקציב הרגיל השנתי**, ופעילות השקעות ופיתוח תשתיות בתחום המועצה, שהן פעולות מעין חד-פעמיות ושמבוצעות לעיתים על פני תקופה שמעבר לשנת כספים אחת, מבוצעות במסגרת **תב"רים** ייעודיים. **הקרנות לעבודות פיתוח** מהוות מסגרת חשבונאית וכספית לניהול כספים אשר מקורם, בעיקר, מגביית השתתפות בעלים עבור עבודות פיתוח שהמועצה טרם ביצעה, היטלי השבחה, עודפי תב"רים שהסתיימו, תמורה ממכירת מקרקעין ותרומות שטרם נקבעה מסגרת תקציבת ייעודית לשימוש בהם.

הקרנות לעבודות פיתוח מחולקות בעיקר ל- 5 קרנות/קבוצות קרנות:

1. קרנות פיתוח מהשתתפות בעלים.
2. קרן היטל השבחה.
3. קרן ממכירת מקרקעין.
4. קרן מיועדת.
5. קרן בלתי מיועדת.

קרן היטל השבחה

הוועדה המרחבית לתכנון ובניה גובה את היטלי השבחה מבעלי המקרקעין ומעבירה את סכומי הגבייה לזכות המועצה בהתחשבות השוטפת.

ההוראות המחייבות לניהול חשבונאי וכספי של קרן היטל השבחה, מפורטות בהנחיות להנהלת חשבונות אשר מבוססות בנושא זה על פי סעיף 13 לתוספת השלישית, בחוק התכנון וההבניה, תשכ"ח-1965.

בסעיף 13 לתוספת השלישית לחוק התכנון והבניה, תשכ"ח-1965 נקבע כלהלן:

(א) סכומים שנגבו כהיטל מיועדים, אחרי ניכוי הוצאות הגבייה לרבות הוצאות של ערעור לפי תוספת זו, לכיסוי ההוצאות של הוועדה המקומית או של רשות מקומית אשר הועברו לה לפי סעיף 12 להכנת תכניות במרחב התכנון או בתחום הרשות המקומית, לפי הענין, ולביצוען, לרבות הוצאות פיתוח ורכישת מקרקעין לצרכי ציבור, כפי שהוגדרו בסעיף 188 לחוק זה, ולרבות הוצאות שימור אתר או הפקעתו לפי התוספת הרביעית.

(ב) על אף האמור בסעיף קטן (א), הרשות המקומית רשאית, מדי שנת כספים, להשתמש בכספים מתוך יתרת ההכנסות לטובת **השקעה בחינוך**, לפי החלטת המועצה ברוב חבריה, ובלבד שהתקיימו כל אלה:

- (1) הסכום לא יעלה על 10% מיתרת ההכנסות או על מכפלה של 75 שקלים חדשים במספר התלמידים הלומדים במוסדות החינוך ברשות המקומית, לפי הנמוך;
- (2) הכספים יוחזקו בחשבון בנק נפרד של הרשות המקומית שיועד אך ורק למטרה זו, והם לא ישמשו אלא להשקעה בחינוך כאמור בסעיף קטן זה;
- (3) מתקיים אחד מאלה:
- (א) היחס שבין יתרת האשראי שקיבלה הרשות המקומית ובין הכנסותיה בתקציב השוטף, למעט הכנסות כאמור לכיסוי הגירעון המצטבר, והכל כפי שהופיעו בדוח המבוקר השנתי האחרון שהוגש, אינו עולה על 42.5% ושיעור הגירעון המצטבר של הרשות המקומית אינו עולה על 17.5%, ולעניין רשות מקומית ששיעור הגירעון המצטבר שלה עולה על השיעור האמור – אם בחמש השנים שקדמו לשנת הכספים לא צברה גירעון שוטף וצמצמה את גירעונה המצטבר באותה תקופה ב-20% לפחות;
- (ב) היחס כאמור בפסקת משנה (א) אינו עולה על 50%, ושיעור הגירעון המצטבר כאמור באותה פסקת משנה אינו עולה על 12.5%;
- (4) הרשות המקומית אינה זכאית למענק סיוע ממשרד הפנים ובשלוש השנים שקדמו לשנת הכספים לא צברה גירעון שוטף;
- (5) היחס שבין סך כל התקבולים מארנונה שגבתה הרשות המקומית בשנת הכספים האחרונה שלגביה הוגש דוח מבוקר ובין סכומים המגיעים לרשות המקומית בעד ארנונה, באותה שנת כספים, על סמך הודעות תשלום שהמציאה לחייבים, הוא 80% לפחות;
- (6) היחס שבין הוצאות השכר של הרשות המקומית ובין כלל הכנסותיה, הכל כפי שהופיעו בדוח המבוקר השנתי האחרון שהוגש, אינו עולה על 30%;
- (7) ראש הרשות המקומית הגיש לשר הפנים אישורים אלה:
- (א) אישור בכתב מאת גזבר הרשות המקומית כי אין גירעון בתקציב בלתי רגיל כהגדרתו בסעיף 213א לפקודת העיריות, המנוהל ברשות המקומית באותה שנת כספים, וכי בשימוש בכספים מתוך יתרת ההכנסות לא יהיה כדי להביא לידי גירעון כאמור;
- (ב) אישור בכתב מאת גזבר הרשות המקומית ומהנדס הרשות המקומית כי אין בשימוש בכספים מתוך יתרת ההכנסות משום פגיעה ביכולתה של הרשות לממן, בשנה שבה ניתן האישור ובחמש השנים שלאחר מכן, את כל ההוצאות כאמור בסעיף קטן (א).
- (ג) החלטה כאמור בסעיף קטן (ב) טעונה את אישור שר הפנים שיינתן בהסכמת שר האוצר, ואולם רשאי הוא שלא ליתן אישור כאמור, אף בהתקיים כל התנאים האמורים בסעיף קטן (ב), אם נוכח כי מתקיימות נסיבות מיוחדות המצדיקות זאת.
- (ד) שר האוצר, בהתייעצות עם שר החינוך ועם שר הפנים ובאישור ועדת החינוך התרבות והספורט של הכנסת, רשאי להתקין תקנות לעניין סעיף זה.
- (ה) בסעיף זה –
- "אשראי", "גירעון מצטבר", "גירעון שוטף" ו"הדוח המבוקר" – כהגדרתם בסעיף 44 לחוק יסודות התקציב, התשמ"ה-1985;
- "השקעה בחינוך" - הוצאות למימון תכניות השלמה, תכניות נוספות ותכניות העשרה או תגבור, במוסדות חינוך שבשטח שיפוטה של הרשות המקומית, ובלבד שלא ייכללו בהוצאות כאמור הוצאות שאינן נדרשות במיוחד למימון תכניות אלה, ובכלל זה הוצאות תפעול והוצאות שכר שוטפות של הרשות המקומית;
- "יתרת ההכנסות" - סך ההכנסות שנגבו כהיטל השבחה בשנת הכספים הקודמת, בניכוי סך ההוצאות כאמור בסעיף קטן (א) שהוצאו בשנת הכספים הקודמת וסך ההתחייבויות להוצאות כאמור בשנת הכספים הקודמת;
- "מוסד חינוך" - כהגדרתו בחוק לימוד חובה, התשי"ט-1949, וכן בית ספר מקצועי כהגדרתו בסעיף 1 לחוק החניכות, התשי"ג-1953;
- "שנת כספים" - השנה המתחילה ב-1 בינואר של כל שנה;
- "תכנית השלמה" ו"תכנית נוספת" - כמשמעותן בחוק חינוך ממלכתי, התשי"ג-1953;
- "תלמיד" - מי שחל עליו לימוד חובה לפי חוק לימוד חובה, התשי"ט-1949.

בהנחיות להנהלת חשבונות נקבע ש**סדר השימוש** בכספי קרן היטל השבחה יהיה כלהלן :

- א. העברה לתקציב הרגיל ויהוו מקור לכיסוי עלויות גביית היטל.
 - ב. העברה לתקציב הרגיל לכיסוי הוצאות שוטפות של מחלקת ההנדסה בניכוי תקבולי השנה מאגרות בניה.
 - ניתן לממן באמצעות העברת סכומים מקרן היטל השבחה גם הוצאות עקיפות הנובעות ממחלקת ההנדסה, כתקורה, בהיקף של עד 15% מהוצאות מחלקת ההנדסה, אם אין די הכנסות מאגרות בניה לשם כך.
 - ג. העברה לתקציב בלתי רגיל למימון תב"רים לביצוע עבודות פיתוח ולרכישת מקרקעין.
 - ד. לתקציב הרגיל למימון הוצאות/השקעות חינוך כמפורט במגבלות סעיף 13 לחוק התכנון והבניה.
- (ההדגשות לא במקור)

להלן הכנסות והוצאות תכנון ובניין עיר בשנים 2016-2017, על פי הדוחות הכספיים המבוקרים:

הוצאות (פרק 73-תכנון ובניין עיר)		הכנסות (פרק 23- תכנון ובניין עיר)		שנה
ביצוע	תקציב	ביצוע	תקציב	
באלפי ש"ח				
2,250	2,548	394	1,215	2017
			(מתוכו 800 היטל השבחה)	
2,940	3,713	415	1,093	2016
			(מתוכו 685 היטל השבחה)	

בתקציב הרגיל של הכנסות תכנון ובניין עיר (פרק 23- תכנון ובניין עיר) נכלל אומדן תקבולי היטלי השבחה, כחלק מתקציב ההכנסות בנוסף להכנסות מאגרות בניה, שיהוו מקור למימון הוצאות מחלקת ההנדסה (פרק 73 - תכנון ובניין עיר), אולם תקבולי ההכנסות מהיטל השבחה שנרשמו בקרן לעבודות פיתוח **לא הועברו להכנסות התקציב הרגיל** לפי מה שתוקצב בפועל בשנים 2016-2017 ובתאמה להנחיות להנהלת חשבונות.

בשנת 2016 כל ההכנסות מהיטל השבחה, בסך 737 אלפי ש"ח, הועברו למימון תב"רים.

בשנת 2017 כל ההכנסות מהיטל השבחה, בסך 588 אלפי ש"ח, נשארו בקרן לעבודות פיתוח במלואן ולא הועברו לתקציב הרגיל למימון הוצאות מחלקת ההנדסה.

הביקורת ממליצה למועצה לנהל את חשבון קרן היטל השבחה בחשבון נפרד בהנהלת חשבונות ולהקפיד שהשימוש בכספי היטל השבחה, בהיותם כספים מיועדים, יהיה לפעילויות שתוקצבו ובהתאם להנחיות המחייבות.

פיצול הזמנות לרכישת טובין, עבודות ושירותים

כללי

המועצה אמורה לנהל את ההתקשרויות לרכישת טובין, עבודות ושירותים, כנאמן של הציבור, באופן שבו תתקיים התמודדות **שוויונית ותחרות הוגנת** בין ספקי הטובין, העבודות והשירותים. הוראות הדין מחייבות את המועצה להתקשר באמצעות **מכרזים** כאשר ההוראות הוסדרו **בתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, תשי"א (1950) (להלן - הוראות המכרזים)**.

הוראות המכרזים מאפשרות למועצה להתקשר **ללא מכרז** אם סכום ההתקשרות נמוך מהסכום שנקבע בהוראות המכרזים⁴.

הוראות המכרזים קובעות שפיצול של הזמנות לטובין, לעבודות ולשירותים למספר הזמנות כאשר מדובר למעשה בהזמנה לעבודה שלמה אחת, בטל, ויראו בהן ביחד הזמנה אחת שלמה לצורך קיום הוראות המכרזים.

לעיתים, משיקולי פרקטיות, דחיפות העניין, אי היערכות למתן מענה באמצעות מכרז זוטא כדין, ומסיבות ושיקולים אחרים, המועצה נוהגת לפצל רכישת טובין, עבודות ושירותים למספר הזמנות, כאשר כל הזמנה מסתכמת בסכום אשר נמוך מהסכום שנקבע בהוראות המכרזים שמחייב עריכת מכרז, שבהמותן מהוות הזמנה אחת שלמה ושסכומן הכולל מחייב עריכת מכרז על פי הוראות המכרזים.

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לבדוק באם המועצה נוהגת על פי הוראות המכרזים בעניין החובה **לא לפצל הזמנות** בכדי להימנע מעריכת מכרזים.

היקף הביקורת

הביקורת סקרה רשימות ההזמנות שהוצאו במערכת הממוחשבת בשנים 2017-2018.

⁴ הסכום שנקבע בהוראות הינו כ 82 אלפי ₪- לפי ₪ בערכי ינואר 2018 שמעליו חלה חובת עריכת מכרז זוטא ומעל לסך של כ 408 אלפי ₪ חלה חובת עריכת מכרז פומבי.

הוראות המחייבות

בסעיף 192 לצו המועצות המקומיות תשי"א (1950) נקבע, כי "לא תתקשר מועצה בחוזה להעברת מקרקעין או טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה, אלא על פי הוראות התוספת הרביעית".

בסעיף 1 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, תשי"א (1950) נקבע, שמספר התושבים הוא לפי הרישום במרשם האוכלוסין, המתנהל לפי חוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965, התגוררו בתחום המועצה המקומית ביום הראשון לשנת הכספים שבה נערכה ההתקשרות.

בסעיף 3 (3) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, תשי"א (1950) נקבע, שמועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה ללא מכרז אם החוזה הוא להעברת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 82 אלפי ₪, ובמועצה מקומית שמספר התושבים בה עולה על עשרים אלף – חוזה להעברת טובין, להזמנת טובין או לביצוע עבודה שערכו אינו עולה על 144 אלפי ₪.
(הסכומים בערכי ינואר 2018).

בסעיף 5 לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, תשי"א (1950) נקבע, כאשר מועצה מקומית עומדת להתקשר בזמן אחד במספר חוזים להזמנת אותם טובין, או לביצוע עבודות המהוות למעשה עבודה שלמה אחת, יראו את כל אותם חוזים כאילו היו - לעניין תוספת זו - חוזה אחד.

בסעיף 8 (א) ו (א1) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, תשי"א (1950) נקבע שמועצה מקומית רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 82 אלפי ש"ח, אולם אינו עולה על 408 אלפי ש"ח, על פי מכרז שאינו פומבי (להלן - מכרז זוטא).
מועצה מקומית שמספר התושבים בה עולה על עשרים אלף רשאית להתקשר בחוזה להזמנת טובין או לביצוע עבודה, שערכו עולה על 144 אלפי ₪, ואולם אינו עולה על 807 אלפי ש"ח, על פי מכרז זוטא.
(הסכומים בערכי ינואר 2018).

בסעיף 8 (ב) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, תשי"א (1950) נקבע, ש"הועדה תנהל רשימה של ספקים וקבלנים, אשר רשאים להשתתף במכרז זוטא, ותקבע את אמות המידה שלפיהן יפנו אל הספקים והקבלנים האמורים; הרשימה תהיה פתוחה לעיון הציבור; כל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה האמורה והועדה תדון בבקשתו; החליטה הועדה שלא לצרף קבלן או ספק כאמור לרשימה, או החליטה למחוק ספק או קבלן מהרשימה, תנמק את החלטתה; לא תחליט הועדה אלא לאחר שאיפשרה לאותו ספק או קבלן להביא את טענותיו בפניה."

בסעיף 8 (ג) לתוספת הרביעית לצו המועצות המקומיות, תשי"א (1950) נקבע, ש"הועדה תמציא אחת לשנה למועצה ולמבקר המועצה את רשימת הספקים והקבלנים כאמור, וכן פירוט הספקים והקבלנים שראש המועצה פנה אליהם לפי תקנה זו במכרזי זוטא; הפירוט האמור יהיה פתוח לעיון הספקים והקבלנים הכלולים בו."

בפסיקה נקבע, בעע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן⁵ :

"על חלוקת משאבי העיריה להיעשות בהליך מסודר ושקוף, כדי למנוע – ושוב, איני מטיל דופי חלילה באיש – הקצאה לא שוויונית של משאבי העיריה; וכדברי השופט ברנזון מכבר :

"היסוד לשיטת המכרזים של גופים ציבוריים, שנשתרשה בארץ, הוא הרצון והדאגה להבטיח התנהגות נאותה של שליחי הציבור במסירת עבודות וברכישת טובין ושירותים. כלומר: מניעת העדפה שרירותית, ולא-כל-שכן שחיתות או אנוכיות מתוך אינטרס עצמי של העוסקים בעניינים אלה, שהפיתוי בהם הוא גדול ורב משקל. כל הדינים והכללים שנקבעו בתחום זה לא באו אלא כדי להבטיח בראש ובראשונה הגינות, טוהר מידות ונקיון כפיים, שהם מסימניו של מימשל תקין וראוי לשמו. חשוב ביותר, שמידות אלה יתקיימו וגם ייראה שנתקיימו" (בג"צ 101/74, **בינוי ופיתוח בנגב בע"מ נ' שר הבטחון**, פ"ד כח(2) 449, 452 - 453).

.....

לט. התכליות שבבסיס ההליך המכרזי ידועות ומוכרות: הגנה על עקרון השוויון, שמירה על טוהר המידות, מניעת משוא פנים ושחיתות, וכן, במישור אחר, מתן אפשרות לרשות המנהלית להתקשר בעסקה אופטימלית מבחינה כלכלית (דקל, עמ' 92)."

.....

"ראו גם הנאמר בחוות דעתי בעע"מ 9660/03 עיריית רחובות נ' שבדרון הנזכר, בעמ' 259-260 (בחלקם הובאו הדברים מעלה בפסקה מ') :

"גם אילו חל פטור פורמלי מחובת מכרז, אין העירייה רשאית לחלק את נכסיה באופן בלתי סביר, בדרך הפוגעת בבעלי שטחי הפרסום הקיימים ובלי לתת להם הזדמנות נאותה להגן על עסקיהם. בבסיס חובת המכרז עומדת, בין היתר, החובה לנהל את ענייני הרשות באופן שיש בו 'מתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור'... על עיקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום בו המחוקק אינו מחייב במכרז פורמאלי. לא כן רשות ציבורית... בהשתמשה בנכסיה או בעשותה את פעולותיה נטלה הרשות על עצמה תפקיד של נאמן כלפיי הציבור...'. ... פטור מחובת מכרז – גם אילו נתקיים, סבורני שלא נתקיים – אינו פוטר את העירייה מחובת הנאמנות כלפי הציבור אותו היא משרתת, ושאת זכויותיו שהופקדו בנאמנות בידיה היא מחלקת."

בדוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2016⁶, אשר כלל, בין השאר, נושא פיצול הזמנות על מנת להימנע ממכרזים, צוין כלהלן :

"בספרות המשפטית נקבע כי "ראוי לשים לב, שהסייג הקיים בתקנה בדבר פיצול עסקאות - שמטרתו למנוע פיצול עסקאות במטרה להתחמק מעריכת המכרז- אינו מלא. בכוחו של סייג זה למנוע פיצול ההתקשרות עם מתקשר מסוים לכמה עסקאות קטנות... ברור כי פיצול של עסקה, באופן שאינו מתבקש ממהות ההתקשרות, מעורר חשד כי הפיצול נועד להתחמק מעריכת מכרז. מצב מעין זה מטיל על הרשות את הנטל להראות מדוע נעשה הפיצול, ואם היא אינה מצליחה להרים את הנטל, סביר כי ההתקשרות תיפסל על ידי בית המשפט"⁷.

⁵ בעע"מ 6145/12 עיריית נצרת עלית נ' הרטמן, פורסם באתר האינטרנט של בית המשפט העליון <https://supreme.court.gov.il/Pages/fullsearch.aspx>

⁶ <http://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/554.aspx?AspxAutoDetectCookieSupport=1> –פורסם באינטרנט
⁷ ראו לעניין זה גם עומר דקל, **מכרזים** (התשס"ד), כרך א', עמ' 226; וכן שמואל הרציג, **דיני מכרזים**, מהדורה שנייה (2001), כרך א', עמ' 207.

ביוני 2017, הוצאו שתי הזמנות עוקבות, שמספריהן, 271 ו-ב 272 :

מספר הזמנה	סכום בש"ח	תאריך הזמנה	תוכן ההזמנה
271	40,541	22/06/2017	טורניר כדורגל חופים - 240 סט תלבושת ; 12 סט תלבושת שופטים ; 50 חולצות למאמנים ; תלבושת צוות
272	63,355	22/06/2017	טורניר כדורגל חופים - 250 עטיפה שמשונית ; דגל סיני 50 ; גביעים ; מדליות ואחרות
סך הכל	103,896		

שתי ההזמנות 271 ו - 272 בסכום כולל כ 104 אלפי ₪, אשר הוצאו באותו יום, הינן בגין טובין לפעילות אחת של טורניר ארצי כדורגל חופים. הסכום הכולל של שתי ההזמנות (כ 104 אלפי ₪) **עולה על הסכום הפטור מחובת מכרז זוטא** (כ 82 אלפי ₪).

על-פי ההסברים שנתקבלו ממנהל מחלקת הספורט במועצה, שמדובר בהתקשרות שלפיה המועצה משמשת כאמצעי לצורך קבלת המימון ממנהל הספורט במשרד החינוך ותשלומו לספק.

הביקורת מעירה למועצה, שאסור לפצל רכישה לשתי הזמנות, שהן בעצם רכישה אחת. סכום הרכישה הכולל מחייב עריכת מכרז זוטא.

הביקורת מעירה למועצה, להימנע מהתקשרויות שאינן בתחום פעילותיה שעל פי סמכויותיה ותכנית עבודתה המתקצבת. להימנע מלשמש אמצעי להעברת מימון לפעילויות שאינן הפעילויות שבתחום אחריותה הישיר של המועצה.

בית ספר של החופש הגדול - פעילות העשרה

מספר הזמנה	סכום בש"ח	תאריך הזמנה	תוכן ההזמנה
465	20,571	09/11/2017	קייטנה - אלהלאל
466	39,773	09/11/2017	קייטנה - טאהא חוסין
467	29,095	09/11/2017	קייטנה - עארה
468	16,359	09/11/2017	קייטנה - אלנהדה
סך הכל	105,798		

ארבעת ההזמנות 465 ; 466 ; 467 ו- 468, אשר הוצאו באותו יום, הינן בגין אותה פעילות של קייטנות (שנערכו במספר מוסדות חינוך של המועצה), לאותו ספק שירותים. הסכום הכולל של ארבעת ההזמנות (כ 106 אלפי ₪), עולה על הסכום הפטור מחובת מכרז זוטא (כ 82 אלפי ₪).
ארבעת ההזמנות הנ"ל, פוצלו מהזמנה מספר 291 שבוטלה.
 הזמנה מספר 291, מיום 11/7/2017, שבוטלה, הסתכמה בסך 105,800 ₪ וכוללת בדיוק אותה פעילות בארבעת בתי הספר שמפורטים בהזמנות 465 ; 466 ; 467 ו- 468.

מספר הזמנה	סכום בש"ח	תאריך הזמנה	תוכן ההזמנה
462	80,850	09/11/2017	פעילות העשרה - אלדהראת
463	41,389	09/11/2017	פעילות העשרה - אלסלאם
סך הכל	122,239		

שתי ההזמנות 462 ו- 463, אשר הוצאות באותו יום, הינן בגין אותה פעילות של העשרה בשני בתי ספר, לאותו ספק שירותים. הסכום הכולל של שתי ההזמנות (כ 122 אלפי ₪), עולה על הסכום הפטור מחובת מכרז זוטא (כ 82 אלפי ₪).
שתי ההזמנות הנ"ל, פוצלו מהזמנה מספר 290 שבוטלה.
 הזמנה מספר 290, מיום 11/7/2017, שבוטלה, הסתכמה בסך 122,239 ₪ וכוללת בדיוק אותה פעילות בשני בתי הספר שמפורטים בהזמנות 462 ו- 463.

תגובת מנהל מחלקת הנוער והחינוך הבלתי פורמלי והתרבות במועצה, שהמועצה תיקנה את הליך הטיפול בפעילות ההעשרה של קייטנות החופש הגדול של שנת 2018, כאשר נכללו במסגרת העבודות והשירותים שניתנו באמצעות פרסום מכרז פומבי של תכנית ניצנים והתייחסות ספציפית גם להפעלת קייטנות בחופש הגדול בקיץ, כך שהמפעילים של קייטנות הקיץ בשנת 2018 הינם שני הזכיינים על-פי מכרז פומבי.

מצלמות לבתי ספר

מספר הזמנה	סכום בש"ח	תאריך הזמנה	תוכן ההזמנה
385	81,970	19/09/2017	מצלמות בית ספר תיכון
28482	18,146	28/10/2018	מצלמות בית ספר תיכון-תוספת
438	74,148	19/10/2017	מצלמות בית ספר אלסלאם
סך הכל	174,264		

הזמנה מספר 385 בגין מצלמות לבית ספר תיכון על פי הצעת מחיר שהינה **הצעת יחיד**. בפרוטוקול ועדת הרכש צוין שפנו לעוד ספקים אולם לא הגישו הצעות ולא היה מענה. סכום ההצעה בסך 82 אלפי ₪ הינו מעל למחיר האומדן של המועצה שהסתכם בכ 72 אלפי ₪, בכ- 10%.

הזמנה מספר 28482, מיום 28/10/2018, בגין תוספת חומרים ופריטים להזמנה 385. הספק הגיש חשבונית מס שהסתכמה ב 100 אלפי ₪, מתאריך 14/09/2017, אשר כוללת חיוב בגין הזמנה 385 וחיוב בגין הצעה נוספת בסך 18 אלפי ₪, ואשר הוצאה בגינה הזמנה באוקטובר 2018.

הביקורת מעירה, שלפי תאריך ההזמנה מספר 385 מ- 19/09/2017 ותאריך החשבונית מ- 14/09/2017 ותעודת המשלוח מ- 12/09/2019 והצעת המחיר של התוספת מ- 27/10/2017, שאומנם אושרה לרישום ותשלום כעעבור יותר משנה ב- 23/11/2018, עולה, שחזקה שסך ההתקשרות הכולל עם הספק היה בסך 100 אלף ₪, סכום שמחייב עריכת מכרז זוטא.

הביקורת מעירה, גם במקרה בו המועצה, מניחה שאין חובה לערוך מכרז, עליה לפעול לפי עקרונות של מתן הזדמנות שווה, ולא להסתפק בהצעת יחיד, כאשר ניתן לקבל הצעות נוספות, וכפי שנקבע בפסיקה " ימתן סיכוי שווה ויחס זהה והוגן לכל איש מתוך הציבור"... על עיקרון זה להיות נר לרגלי הרשות גם במקום בו המחוקק אינו מחייב במכרז פורמאלי"

הביקורת מעירה, שגם **הזמנה מספר 438** מיום 19/10/2017, כחודש אחרי ההזמנה מספר 385, הינה באותו נושא של מצלמות במעגל סגור, אם כי היחידה המזמינה הינה מינהל החינוך בעוד שהזמנה מספר 385 היחידה המזמינה היא של חירום ובטחון. המועצה הייתה אמורה לבצע רכישות מתוכננות מראש וחזקה שהיה ידוע שהיקף רכישות המצלמות יסתכם בסכום שתי ההזמנות שמחייב עריכת מכרז זוטא.

הביקורת מעירה, שבהליך הרכש להזמנה מספר 438 נתקבלו רק שתי הצעות. הצעה בסך 72,75 ₪ והצעה שניה שהסתכמה בסך 74,250 ₪. בפרוטוקול ועדת הרכש צוין ש"נוצר קשר עם הספק (בעל ההצעה הנמוכה"... ולא היה מענה".

הביקורת מעירה, שהמחירים בהזמנה מספר 385 בהליך של **הצעת היחיד** היו **גבוהים**, בחלק מהפריטים בשיעורים בין 17%-40% ובשאר הפריטים במחירים דומים ובסך הכל במחיר משקולל להצעה גבוה בכ- 13% מהמחירים בהצעת המחיר שלפיה הוצאה **הזמנה מספר 438**.

רכש טובין, עבודות ושירותים ללא הזמנות

על-פי דוח ההזמנות שהוצאו בשנת 2018, עולה שהסתכמו בסך כולל של 11,764 אלפי ₪.

על פי דוח (כרטסת) הנהלת חשבונות לשנת 2018 (נכון לתאריך רישום 31.01.2019) עולה, שההוצאות בתקציב הרגיל, שאינן שכר ופנסיה, הסתכמו בכ- 44,966 אלפי ₪, וההוצאות בתב"רים הסתכמו בכ- 12,670 אלפי ₪. עולה איפוא, שהמועצה מוציאה הזמנות רק לשיעור קטן מההוצאות בתקציב הרגיל ובתב"רים.

הביקורת מעירה וממליצה למועצה שראוי לפעול לפי נוהל רכש מאושר ומפורט שיכלול התייחסות להליך דרישה והזמנות לכלל ההוצאות בתקציב הרגיל והבלתי רגיל.

הביקורת ממליצה למועצה להיערך לקיום מכרזי זוטא, על פי כל הוראות הדין, לרבות ניהול רשימת ספקים ונותני שירותים כנדרש בהוראות המחייבות.

"דרך המלך" הינה התקשרות במכרזי פומבי, גם כאשר ההיקף הכספי של ההתקשרות אינו מחייב זאת, אולם לדעת הביקורת, **מומלץ שהמועצה תיערך למכרזי זוטא**, היערכות אשר תאפשר מתן פתרון יעיל ומועיל לחלק מהרכישות שסכומן מאפשר זאת, תוך כדי עמידה בהוראות הדין.

אם המועצה מעוניינת לפעול רק על פי **מכרזים פומביים** בלבד, ולא להשתמש במכרזי זוטא, עליה להקפיד לערוך מכרזים פומביים לכל ההתקשרויות שסכומן עולה על 82 אלף ₪.

מספר התושבים במועצה, על פי מרשם האוכלוסין מתקרב ל 20 אלף תושבים, ובהגיע מספר התושבים למעל 20 אלף תושבים, סכומי חובת המכרזים משתנים (מוכפלים).

היערכות המועצה לשריפות יער וחורש

כללי

"בעתות חירום, כבעת שגרה, על הרשות המקומית לספק לתושביה את כלל השירותים שהיא מופקדת על אספקתם. כדי שרשות מקומית תוכל לעמוד במשימתה בעתות חירום ובטיפול במצבי משבר..... עליה להיערך לכך ולפעול במכלול תחומים בעוד מועד....."⁸.

בדצמבר 2018, פרסם מבקר המדינה דוח מיוחד: היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016, פיצוי הניזוקים והעלויות למשק.

להלן ציטוט לעיקרי הדברים שהועלו בדוח מבקר המדינה:

ההוראות המחייבות - התשתית הנורמטיבית להיערכות הרשויות המקומיות לשריפות

"התשתית הנורמטיבית הקיימת לא הסמיכה גוף כלשהו לאכוף על הרשויות המקומיות לקיים הנחיות בנוגע להיערכות לאירועי חירום ובעניין הטיפול בהם בעת התרחשותם. כמו כן, עדיין לא נקבע מדד אחיד, מחייב ואובייקטיבי למידת מוכנותן של הרשויות המקומיות למצבי החירום השונים."

"תקנות הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על יישובים מפני שריפות יער), התשע"ד-2014, וכלל הרשות הארצית לכבאות והצלה (הגנה על יישובים מפני שריפות יער), התשע"ד-2014, טרם הובאו לאישור ועדת הפנים והגנת הסביבה של הכנסת...".

עיקרי הממצאים - היערכות הרשויות המקומיות לשריפות

"אי-הכנת תוכנית הגנה מפני שריפות: הרשויות המקומיות שנבדקו, הנמצאות בסיכון לפגיעה משריפות בשל קרבתן ליער ולחורש, לא הכינו תוכנית ליצירת מעטפת הגנה מפני שריפות (להלן - תוכנית הגנה), חרף חשיבותה הרבה להיערכות הנדרשת מהן על מנת לצמצם את נזקי השריפות.

אי-הכשרת אזורי חיץ: רשויות מקומיות שחלקם נמצאים בלב יער, לא הכשירו עד גל השריפות אזורי חיץ להגנה מפניהן.

אי-הכשרת דרכי מילוט: לחלק מהיישובים כביש גישה אחד, והוא משמש דרך המילוט היחידה מן היישוב בעת פינוי. המצב האמור היה אחד הגורמים לעיכוב בפינוי תושבים וסיכון את חייהם.

היעדר תשתיות מים מספקות: בחלק מהיישובים נפח איגום המים הקיים אינו נותן מענה מספק לכיבוי שריפות בהיקף נרחב.

אי-תרגול מערכי החירום לשריפות: היו רשויות מקומיות שלא תחקרו בעצמן את תרגול מערכי החירום שלהן לפני גל השריפות ולא הפיקו ממנו לקחים... לא נערכו תרגילים עם רשות הכבאות להתמודדות עם שריפות בהיקף נרחב; המשטרה לא יזמה תרגילים משותפים עם הרשויות המקומיות שנבדקו, עם רשות הכבאות ועם גופי החירום הנוספים על מנת להבטיח כי בעת אירוע חירום אזורי יכירו הגופים השונים את עבודת החפ"ק האחד⁹ ועבודתם תיעשה תוך תיאום ושיתוף פעולה."

היעדר אישורי מעבר... לבעלי תפקידים חיוניים... "ליקויים בפינוי אוכלוסייה... העירייה לא מיפתה את המוסדות שבהם מתגוררות אוכלוסיות מיוחדות¹⁰, העשויות להזדקק לעזרה מיוחדת בפינוי, ולכן לא התריעה בעניינם בזמן אמת לפני כוחות ההצלה; .."

"ליקויים בפינוי מוסדות חינוך: וקבוצת תלמידים ומורים נותרה סמוך למוקד השריפה ללא ליווי של נציג העירייה, ...; פינוי התלמידים מבית הספר... התבצע שלא בהתאם להוראות חוזר מנכ"ל משרד החינוך: בית הספר לא ערך רישום של התלמידים שנאספו בידי הוריהם, ותלמידים הועברו לאוטובוסים ללא ניהול, בקרה, רישום ומעקב...".

⁸ דוח מבקר המדינה מדצמבר 2010 <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/106.aspx>

⁹ חפ"ק המנהל את האירוע ואת כוחות העזר, אזוריים ואחרים, המסייעים בטיפול בו.
¹⁰ תושבים הנוקטים לטיפול מיוחד, למשל קשישים, נכים, חולים ובעלי צרכים מיוחדים.

ההמלצות העיקריות, אשר רלבנטיות לאחריותן של רשויות מקומיות:

- ”על הרשויות המקומיות להעביר לרשות הכבאות בהקדם וללא דיחוי נתונים על גובהם של בניינים רבי-קומות בתחומן, ועל רשות הכבאות לוודא את קבלת הנתונים; ...
- על..(הרשויות המקומיות) להכין, ... תוכנית הגנה מפני שריפות; ..
- על הרשויות המקומיות להכשיר ... אזורי חיץ לצורך האטת התקדמות שריפות. כל זאת על פי ההנחיות המקצועיות שפרסמה רשות הכבאות....
- על עיריית חיפה להמשיך ולפעול מול משרד התחבורה והבטיחות בדרכים (להלן - משרד התחבורה) וגופי התכנון הרלוונטיים להכשרת כבישי גישה נוספים לכל השכונות הכלואות¹¹ בתחומה.....
- על..(רשויות מקומיות).. לוודא כי בעת אירוע חירום יעבור מידע באופן שוטף בין החפ"ק האחוד למרכז ההפעלה של הרשות; לנהל יומן אירועים כנדרש; לתעד את ההחלטות המתקבלות במרכז ההפעלה ואת פניות הציבור והמענה שניתן להן....
- על הרשויות המקומיות להחזיק מיפוי עדכני של מוסדות ומקומות שבהם מתגוררות אוכלוסיות מיוחדות, העשויות להזדקק לעזרה בפינוי, על מנת להתריע בעניינם בעוד מועד לפני כוחות ההצלה ולתאם את פינוים.....
- על הרשויות המקומיות, בשיתוף מינהל החירום, לשקול לפתוח מרכזי שהייה ארעיים בעת אירועי חירום אזרחיים מוגבלים בהיקפם, כפי שעשתה עירייה חיפה, ולא להשתמש במרכזי קליטה. זאת בין היתר כדי לא לפגוע בשגרת הלימודים בבתי הספר המשמשים כמרכזי קליטה.....
- על..(רשויות מקומיות) להגיש לקרן הפיצויים מסמכים, אסמכתאות והערכות נזק מבוססות על מנת להגיע בהקדם להסכמות עם קרן הפיצויים על גובה הפיצוי שיקבלו. זאת במטרה לזרז את עבודות השיקום לרווחת תושביהן.....”.

מבקר המדינה מסכם את הדוח

”...מהדוח עולה תמונה עגומה שלפיה הרשויות המקומיות שנבדקו וגופי החירום - רח"ל, פקע"ר, משטרת ישראל ורשות הכבאות - לא יישמו במלואם את כל הלקחים מאירועי חירום קודמים ואת ההמלצות שהובאו בדוחות ביקורת שפרסם מבקר המדינה בעקבותיהם. הסחבת הנמשכת וגלגול האחריות בין כל הגורמים דלעיל חמורה במיוחד נוכח העובדה כי שריפות רחבות היקף נוספות שישכנו יישובים צפויים להתרחש במוקדם או במאוחר ו"הכתובת היא על הקיר". במציאות הנוכחית יתקשו הגופים הרלוונטיים לתת מענה לסכנה המוחשית הצפויה לחיי אדם ולרכוש. לפיכך, על משרדי הממשלה הנוגעים בדבר, גופי החירום, רשות המיסים והרשויות המקומיות ללמוד את ממצאי הדוח ולפעול בנחישות, כל גוף בתחום אחריותו, לקידום ההיערכות לאירועי חירום אזרחיים ולטיפול מהיר ויעיל באירועים דומים ואף חמורים יותר בעתיד. על משרד הפנים להפיץ דוח זה גם לרשויות המקומיות שלא נבדקו בביקורת הנוכחית. זאת כדי שילמדו את ממצאיו, יפיקו את הלקחים הנדרשים ויפעלו ליישומם על מנת להבטיח את היערכותן המיטבית לשריפות ואת תפקודן היעיל במהלכן. היערכות נכונה עשויה למנוע פגיעות בנפש וברכוש ולהקטין את הנזקים ואת עלות הפיצוי בגינם.”

קדם לדוח הנ"ל, דוח ביקורת של מבקר המדינה משנת 2015, היערכות הרשויות המקומיות לשרפות ולפגעי מז"א חריגים, שבו ציטט את רשות החירום הלאומית (רח"ל), "רח"ל ציינה זאת ב"תפיסת היסוד להפעלת העורף במצבי חירום" שפרסמה באפריל 2010, וטענה שם כי הרשות המקומית היא "לבנת היסוד" בכל הקשור בטיפול ובסיוע לאזרח, בשגרה ובאירועי חירום.

בנוסף, מבקר המדינה פרסם דוח ביקורת על השרפה בכרמל - דצמבר 2010 מחדלים, כשלים ומסקנות, אשר כלל, בן היתר, בשער החמישי לדוח, פרק בנושא "השלטון המקומי - היערכות הרשויות המקומיות ומשרד הפנים לשרפות ותפקודן בעת השרפה". בתמצית "סיכום והמלצות" ציין מבקר המדינה, שהרשויות המקומיות שנבדקו נהגו בעצימת עיניים ובמשך שנים לא פעלו למניעת שריפות וטיפול בסכנות הנשקפות מהן, על אף אחריותן ומחויבותן (יחד עם משרד הפנים ורשות הכבאות, כל אחד בתחומו) ולפי סמכויותן וחובותן.

¹¹ שכונות בעלות דרך אחת לכניסה וליציאה של כלי רכב, או לחלופין כניסות ויציאות אחדות לכלי רכב המובילות לאותו ציר ראשי.

מטרת הביקורת

בהתאם לממצאים שהועלו בדוח מבקר המדינה לגבי הרשויות המקומיות שנבדקו על ידו, הביקורת נועדה לבדוק מידת היערכות המועצה לשריפות יער וחורש ומעקב אחר הממצאים שהועלו בביקורת רשות הכבאות.

ההוראות המחייבות

בסעיף 146 לצו המועצות המקומיות (א), התשי"א-1950, נקבע סמכויות המועצה :

"המועצה מוסמכת, בשים לב להוראות השר ובמידה שאין בכך משום סתירה לכל דין, לפעול בכל ענין הנוגע לציבור בתחום המועצה, ובכלל זה יהיו לה סמכויות אלה:

.....

בסעיף 146 (8) בצו, נקבע :

"לקבוע סדרים, להטיל איסורים והגבלות, לאחוז באמצעים ולחייב תושבים, בעלים ומחזיקים שהם יאחזו באמצעים - כדי להבטיח את בריאות הציבור, את הסדר ואת הבטחון, למנוע הופעתם והתפשטותם של מחלות ונגעים (ולרבות מחלות ונגעים של בעלי חיים וצמחים), ולבערם, להשמיד מזיקים או בעלי חיים שאין להם בעלים, למנוע דליקות ולכבותן, להורות בדבר שמירת המראה של חזיתות הבתים, לרבות סיוון ושיפוצן, לסלק מפגעים ולמנוע תקלות, לרבות הריסת בנינים מסוכנים או מזיקים לבריאות;". (ההדגשה לא במקור).

בסעיף 146 (13) בצו, נקבע :

"לעשות את כל הדרוש להכנתו של המשק לשעת חירום ולהפעלתו בשעת חירום, לרבות ארגונים והסדרתם של אספקת מצרכים ושירותים חיוניים."

עקרונות מקצועיים מנחים להגנה על יישובים סמוכי יער וחורש, מפני דליקות יער וחורש.

(התקנות טרם אושרו). העקרונות מפרטים את מכלול ההוראות לצורך הגנה מפני דליקות יער וחורש, אשר כולל בין היתר, הנחיות בדבר חובת עריכת תכנית הגנה על הישוב וכיבש מוגן, אישור וביצוע התכנית, אספקת מים, מתקנים מוגנים וציוד.

בסעיף 7 לחוק שמירת ניקיון, תשמ"ד - 1984, נקבע:

" פרק ג' : סילוק פסולת וגרוטות רכב

(א) רשות מקומית תקבע, בכפוף לכל דין, אתרים לסילוק או לריכוז וטיפול בפסולת בנין, גזם, צמיגים או גרוטות רכב, בין בתחומה ובין מחוצה לו בתאום עם הרשות המקומית הנוגעת בדבר; קביעה כאמור יכול שתיעשה במשותף בידי מספר רשויות מקומיות ויכול שתיעשה על פי הוראת השר לאיכות הסביבה.

(ב) (בוטל).

(ג) הרשות המקומית תפרסם ברבים הודעה על מקומם של אתרים שנקבעו כאמור.

(ד) לא יפנה אדם פסולת מאחד הסוגים המפורטים בסעיף קטן (א), אלא לאתר שנקבע לכך, למפעל טיפול באשפה, למפעל מיחזור או למישרפה, או בהתאם להוראות שנקבעו בחוק עזר של הרשות המקומית הנוגעת בדבר."

סעיפי 5; 6 ו- 12 לחוק למניעת שריפות בשדות, תשי"א-1949

5. המחזיק בכביש, דרך, מסילת ברזל, או צדיהם, או תעלות שבצדיהם, או הממונה על הטיפול בהם, חייב לנקותם ולהחזיקם נקיים מצמחים ומכל דבר אחר העלול להתלקח או לבעור; וכן חייב הוא לנקות ולהחזיק נקי מכל חומר כזה קרקע ברוחב של שלושה מטר לאורך גבולותיהם, ולמטרה זו רשאי הוא להיכנס לתחומי קרקע זאת.

6. (א) המחזיק בשדה חייב, לפי דרישה בכתב מאת המפקח ובהתאם להוראותיו, לנקות כל חלקה בתוכו שתיקבע בדרישה, ולהחזיקה נקיה, מצמחים ומכל חומר אחר העלול להתלקח או לבעור, ובלבד שרחבה לא יעלה על 10 מטר.

".....

12. (א) העובר על הוראות חוק זה למעט הוראות סעיף 4, דינו – מאסר ששה חדשים.

(ב) העובר על הוראות סעיף 4, דינו – מאסר שלוש שנים.

רע"פ 7861/03 מדינת ישראל נ' המועצה האזורית גליל תחתון, תקדין (2006).

"בית המשפט העליון דן לפני כמה שנים בשאלת אחריותה הפלילית של הרשות המקומית למפגעים בשל מחדליה לפקח כיאות על האתרים הבלתי מורשים (אתרים פירטיים) והסדרת הנושא. בית המשפט קבע כי "מפגעי תברואה שברשות הרבים, חובתה של הרשות הציבורית היא לדאוג לסילוקם ולביעורם... האחריות לסלק מפגעים מרשות הרבים לא על היחיד נופלת היא, גם אם היה זה היחיד שגרם למפגע (וגם אם בגין מעשהו ניתן לעונשו). וכך, גם אם היו אלה תושבי היישובים שבתחום המועצה שיצרו והזינו את אתרי הפסולת הפיראטיים - ואכן כך היה - גם אז לא היה בכך כדי למעט מחובתה של המועצה לבער את הנגע". בהמשך נקבע כי "רשות מקומית היא הגוף האחד והיחיד האחראי לטיפול ישיר בפסולת הנוצרת בתחומיה, ואחריות זאת אין הרשות מוסמכת להסיר מעל שכמה"¹². (ההדגשה לא במקור)

בנוסף, בפסק הדין, התייחס לטענת הרשות המקומית שמגבלות תקציביות עלולים למנוע ממנה ביצוע פעולות בתחום סמכויותיה, ונקבע " המועצה תלתה את מחדלי טיפולה באתרי הפסולת, בין היתר בקשיי תקציב הרובצים לפתחה, אלא שקשיי תקציב אינם יכולים להוות הצדק למחדליה, ואין בכוחם לכפות על חוסר מעש כמעט מוחלט, כפי שהוכח בענייננו."

בפסק הדין, הובהר שהסמכות שניתנת לרשות המקומית משולבת באחריותה להסדיר את באופן הולם את תחום החיים שבסמכותה :

" לא להתנאות בה ניתנה סמכות לרשות הציבור, וסמכות - כל סמכות - שלובה באחריות המוטלת על רשות הציבור להסדיר אותו תחום החיים שהסמכות פרושה עליו. אחריות פירושה למעשה הוא, חובה להפעיל את הסמכות הניתנת לרשות כל אימת שהנסיבות מחייבות הפעלתה של הסמכות."

חוזר מנכל משרד החינוך : נוהל פינני ושחרור תלמידים מהמוסד החינוכי במצבי החירום השונים

הנוהל עודכן נכון ל 9 בינואר 2019, בעקבות לקחי השריפות בשנת 2016.

הנוהל מסדיר באופן מפורט את דרכי ההיערכות לפינני בזמן חירום והחובה לבצע תרגול בתחילת שנת לימודים עד ה 30 בספטמבר.

ביטוח

על-פי פוליסת הביטוח על רכוש המועצה, נקבע בסעיף ג) 4 "רשות כבאות", כלהלן :

"במהלך תקופת הבטוח בפוליסה זו חייב המבוטח להביא לידיעת המבוטח כל דו"ח ביקורת שנעשה על ידי רשות הכבאות הנוגע בצורה כלשהי לנכס המבוטח, ואשר הוא לידיעתו. מובהר בזאת כי אי קיום חובת ההודעה כאמור, תיחשב כמניעת מידע מהותי מהמבוטח ביחס להחמרה בסיכון, והמבוטח יהיה רשאי בשל כך לבטל את הפוליסה או להקטין את היקף חבותו על פי הקבוע בחוק חוזה הביטוח".

¹² מתוך דוח מבקר המדינה 2011: השלטון המקומי - היערכות הרשויות המקומיות ומשרד הפנים לשרפות ותפקודן בעת השרפה

פעולות הביקורת

הביקורת ערכה שיחות עם ממונה החירום והבטחון במועצה, עם מהנדס המועצה ועם מנהל מחלקת התברואה, וערכה סיור מעקב אחר מוקדי סיכון ביישוב, עיון במסמכים בנושא השריפות, שיחות עם בעל תפקיד ברשות הכבאות מחוז חוף וקבלת מידע על אירועי שרפות בתחום המועצה, ובחינת היערכות המועצה לשריפות בהתאמה לממצאים שהועלו על ידי מבקר המדינה לגבי רשויות מקומיות שנבדקו על ידו ומעקב אחר הממצאים שהועלו בביקורת רשות הכבאות בנושא.

אירועי שריפות יער וחורש בעארה-ערעה בשנים 2014-2018

להלן, חלק מהנתונים שנתקבלו, מרשות הכבאות מחוז חוף, לבקשת הביקורת, לגבי אירועים שטופלו על ידי רשות הכבאות מחוז חוף, בתחום המועצה בשנים 2014-2018, המתייחסים, לפי מיון שערכה הביקורת, לפי סיווג ושנים, לכמות שריפות יער וחורש:

שנה	מספר אירועים ערעה	מספר אירועים עארה	סך הכל מספר אירועים
2014	43	11	54
2015	52	8	60
2016	40	7	47
2017	24	12	36
2018	28	8	36
	187	46	233

הנתונים בטבלה כוללים דיווח על אירועים שסווגו: חורשה/יער; שטח פתוח/גזם; שדה קוצים/שטח מרעה; מזבלה/פסולת; זיהוי עשן בשטח פתוח; שריפה/שטחים פתוחים; מטע/פרדס; שריפת עץ.

סיור ודוח ביקורת של רשות הכבאות

ביום 27 בדצמבר 2018, ערכה הרשות הארצית לכבאות והצלה מחוז חוף ביקורת במועצה אשר כללה סיור בטיחות אש, בדיקת התאמת תשתיות מים לצרכי כיבוי אש ומידת היערכות המועצה מפני שריפות יער וחורש על-ידי ביצוע "אזורי חץ", בהשתתפות הממונה על החירום והבטחון במועצה.

ביום 31 בדצמבר 2018, הועבר לראש המועצה (כמכותב) ולממונה החירום והבטחון במועצה את פרוטוקול סיכום הביקורת ולפגישה שנערכה ב 27 לדצמבר 2018.

להלן, עיקרי דברי הפתיחה שהועלו בפרוטוקול סיכום הביקורת:





- מדובר בדוח ביקורת ראשון בנושא בטיחות והגנה מאש, לצמצום ומניעת התפשטות שריפות חורש טבעי ויערות אורנים ומטעי עץ זית, תשתיות מים לצרכי כיבוי.
- יבוצעו ביקורות נוספות בעתיד.
- הישוב (עארה-ערעה) נמצא וסווג על-ידי רשות הכבאות מחוז חוף, כיישוב ברמת סיכון "גבוהה" בהיבט התפשטות שריפות חורש ויער לעבר בתי המגורים הקיצוניים ביישוב (מספר שכונות) והסמוכים ליערות מחטניים, עצי מינים פולשים וערמות גזם ופסולת רבות הסמוכים ליערות ובתוך שטח היערות.
- במהלך הביקורת נמצא חוסר בתשתיות מים לצורכי כיבוי אש ביישוב ובסמוך לפאותיו.
- חלק מדרכי הגישה ברחובות הישוב מאד מוגבלות לרכבי הכיבוי בכדי לתת מענה הולם בעת חירום.
- יצוין כי קק"ל ביצע, לפני כשנתיים דילול יער אורנים של כ 1,000 דונם ביער "מי עמי" הסמוך לשכונות חיר סקר ו וואדי קסב.

להלן, עיקרי הממצאים, הסיכומים וההחלטות שהועלו בפרוטוקול ומעקב הביקורת אחר תיקון הליקויים

מס' סידורי	עיקרי הממצאים בפרוטוקול רשות הכבאות	עיקרי ההחלטות בפרוטוקול רשות הכבאות	מעקב הביקורת אחר תיקון הליקויים
1.	חסר מידע תכנוני- מפות ותיק תכנון לצורך רשות הכבאות	יש להגיש מפה מעודכנת ותיק תכנון, כולל מפה (שכבה g.i.s) של כלל תשתיות המים לצרכי כיבוי אש, מספר קווי הזנה וקטרי צנרת אספקת מים לישוב.	טרם תוקן
2.	המועצה לא הכינה תוכנית הגנה מפני שריפות.	יש להגיש תכנית הגנה כוללת לישוב מפני שריפות חורש ויער על ידי משרד מתחום האקולוגיה/אגרונום. (לביצוע תוך 3 חודשים).	טרם תוקן
3.	מגבלות בכניסות והיציאות לישובים. חלק מדרכי הגישה ברחובות הישובים מוגבלים מאד לרכבי הכיבוי לתת מענה הולם בעת חירום.	בתחום הכניסות והיציאות לישובים (קיימות 7 כניסות ראשיות לישובים), לבצע גיזום ודילול של ענפי עצים וניקוש עשבים וקוצים בשולי הכבישים הראשיים לישוב ולתחזק במשך השנה. (לביצוע תוך 6 חודשים) להתקין שלטי הכוונה "פולט אור" ליציאות הראשיות וליציאות החירום מן הישוב. (לביצוע מיידי)	טרם תוקן
4.	המועצה לא מינתה "אחראי יער"	יש למנות "אחראי יער" על פי התקנות (לביצוע תוך שבוע מיום הפרוטוקול 31/12/2018). ולהכשירו שילמד את ההוראות המחייבות בנושא שריפות חורש ויער	טרם תוקן
5.	המועצה לא הכשירה אזורי חיץ	יש לבצע "רצועת חיץ" פנימית מהבתים הקיצוניים של הישוב (20 מטר), שתכלול עד 5 עצים לדונם (רחבי עלים) וכריתת עצי אורן ומינים פולשים ושמירת מרחקים של 10 מטר בין צמרות העצים (רחבי העלים) הנותרים. מאחר והישוב מוקף בחלקו בעצי מינים פולשים ועשביה לרבות	טרם תוקן

	<p>עצי אורן העלולים להוות סיכון להתפשטות שריפה. (לביצוע מיידי ועד 3 חודשים)</p> <p>לבצע כריתת עצים יבשים ועצי אורן מסכנים לרבות כריתת פולשנים (אקציות+פנקסוניה+מריחת גרלון), ולבצע דילול צמחיה, ניקוי וניקוש עשבים, לבצע "רצועת חיץ" חיצונית של 50 מטר (לאחר ה 26 מטר) כנדרש בתקנות מגדרות הישוב לכיוון השטחים המיוערים. רצועה זו שתכלול עד 5 עצים לדונם (רחבי עלים) ושמירת מרחקים של 10 מטרים בין צמרות העצים הנותרים.</p> <p>(לביצוע מיידי באזורים המסוכנים ובאזורים הנותרים עד 6 חודשים).</p> <p>כריתת עצים יבשים זרעי ועצי אורן לרבות כריתת עצים מינים פולשים בתחום הישוב ובדגש על מבנים של גני ילדים, בתי ספר, מבני ציבור ושטחים פרטיים. ליצור אזור חיץ של 10 מטרים נקי מעצי אורן ומינים פולשנים מכלל מבני המגורים הנמצאים בשטחים הפנימיים של הישוב.</p> <p>(לביצוע מיידי ובמהלך השנה).</p> <p>יש לבצע "רצועת חיץ" סטריילית היקפית של 15 מטר, מצוברי הגפ"מ, תחנת דלק, מתבנים ומעמודי החשמל והשנאים בכל תחום הישוב ועל פי הוראות הגיזום והכריתה של חברת החשמל. (לביצוע מיידי ובמשך השנה).</p>		
--	--	--	--

<p>טרם תוקן</p>	<p>ליצור מסביב לשטח הישוב דרך עפר היקפית (ללא מכשולים) במקומות החסרים ברוחב של 6 מטר בהמשך ל"אזור החיץ" הפנימי (20 מטר מבתי הישוב), על פי הטופוגרפיה הקיימת ולהתקין ברזי כיבוי (הידרנטים) למרחקים קצובים של 80 מטר בדרך העפר ההיקפית, כאשר טבעת המים ההיקפית היא 6" (מתחת לפני הקרקע) במקומות החסרים בכלל. להתקין ברזי כיבוי (הידרנטים), בתחום הישוב, למרחקים קצובים של 100 מטר, כאשר טבעת המים ההיקפית היא 6" (מתחת לפני הקרקע) במקומות החסרים בכל שטח הישוב ובכבישים ההיקפיים.</p> <p>(לביצוע לא יאוחר מ 6 חודשים).</p> <p>לצבוע ברזי כיבוי בכל תחום הישוב בצבע אדום תיקני. (לביצוע מיידי)</p> <p>יש לרכוש גרר כיבוי הכולל 1 מ"ק מים ומשאבה וציוד כיבוי על פי התקנות.</p> <p>(לביצוע מיידי)</p>	<p>היעדר תשתיות מים מספקות</p>	<p>6.</p>
------------------------	--	---------------------------------------	-----------

<p>בביקורת מעקב, בסיוור שהביקורת ערכה, במרץ 2019 עולה שעדיין יש פסולת וגרוטאות רכבים.</p>    	<p>להמשיך ולפנות באופן סדיר ורציף את ערימות הגזם הנמצאות בשטחי הישוב למקום בטוח ומסודר.</p> <p>(לביצוע מיידי ובאופן שוטף).</p> <p>לפנות לאתר את ערימות הגזם והפסולת הקיימות בישובים והסמוכות ליערות ומהוות סיכון לחיי אדם ורכוש בעת דליקה, למקום מוגדר ובטוח ומחוץ לתחום הישוב ולפי חוק. (לביצוע מיידי).</p>	<p>אי פינוי גזם ופסולת</p> <p>7.</p>  <p><small>יש לנתן גזם המפוזר והמפוזר על הרצפה נכון הידיעה בעת שיתוף אזור היישוב מוגדר.</small></p>  <p><small>הגזם שייכים ממונים ומוזנזים מכלל הגזם המפוזר ליערות מוגדרים מכלל היישובים יז' ממונים ליישוב.</small></p> 
---	--	---

<p>טרם תוקן</p>	<p>לפנות לאלתר את כל משטחי העצים הנמצאים בין הדיר ליער האורנים בשכונה קיצונית של הישוב.</p>	<p>פסולת משטחי עצים</p>	<p>8.</p>
<p>טרם בוצע</p>	<p>לבצע הכשרה שוטפת (עיונית ומעשית) בנושא כיבוי אש אשר תבוצע על ידי תחנה אזורית חדרה. (לתאום לביצוע מיידית). לעדכן ולהגיש במיידית לתחנת כיבוי אש חדרה רשימת טלפונים עדכניים של בעלי תפקיד חיוניים במועצה. להמשיך לפתח ולעודד את נושא הרעייה בהיקף הישוב, הדבר מועיל להקטנת "סולם הדלק" אשר מהווים זרז לשריפות צמרות ביערות ובחורש. לבצע ריסוס טרם נביטה בכל השטחים של הישוב- פעמיים בשנה. לנקות עלים וענפים יבשים מגגות המבנים ומתעלות הניקוז בכל שטחי הישוב.</p>	<p>אי הכשרה בנושא כיבוי, מחסור בעדכון מידע ופרטי קשר עם רשות הכבאות</p>	<p>9.</p>

היערכות המועצה לשריפות יער וחורש

סיכום הביקורת - היערכות המועצה לשריפות יער וחורש

המועצה מחויבת לספק את השירותים בעת חירום כבעת שגרה ומהווה את "לבנת היסוד" בכל הקשור בטיפול ובסיוע לאזרח, בשגרה ובאירועי חירום. אחת מסמכויותיה החשובות של המועצה הינה לדאוג לבטחון ולמנוע דליקות ולכבותן, הסמכות משולבת באחריות, כאשר משמעות האחריות היא להפעיל את הסמכות הניתנת כל אימת שהנסיבות מחייבות הפעלתה של הסמכות.

הישוב עארה ערעה הוגדר על ידי רשות הכבאות בדוח הביקורת מסוף שנת 2018, כישוב ברמת סיכון גבוהה בהיבט התפשטות שריפות יער וחורש לעבר בתי המגורים הקיצוניים (מספר שכונות) והסמוכים ליערות מחטניים, ערמות גזם ופסולת. נתוני אירועי שריפות, שהביקורת ביקשה וקיבלה מרשות הכבאות, מעידים שהיו עשרות אירועי שרפות בכל שנה בין השנים 2014-18 הקשורות בשרפות יער, חורש ופסולת.

מבקר המדינה בדוח הביקורת משנת 2010, קבע שהרשויות המקומיות שנבדקו נהגו בעצימת עיניים ובמשך שנים לא פעלו למניעת שריפות וטיפול בסכנות הנשקפות מהן, על אף אחריותן ומחויבתן (יחד עם משרד הפנים ורשות הכבאות, כל אחד בתחומו) ולפי סמכויותן וחובותן.

מבקר המדינה פרסם דוח ביקורת בשנת 2018, היערכות הרשויות המקומיות לשריפות, תפקודן במהלך גל השריפות בנובמבר 2016, שבו הועלו מספר ליקויים והמלצות לתיקון הליקויים. ממצאים דומים עלו בביקורת רשות הכבאות בביקורת שערכה במועצה בסוף שנת 2018.

לדעת הביקורת, סמכויותיה של המועצה לבטחון ותושביה, לספק שירותים בעת חירום ובעת שגרה, ולמנוע דליקות משולבות באחריותה (שבמקרים מסוימים עלולה לשאת באחריות פלילית), שמשמעותה להפעיל את הסמכות. כלומר, לפעול בהקדם, ללמוד את ממצאי דוח הרשות לכבאות ולהתחיל ביישום ההחלטות שצוינו בפרוטוקול שבו מסוכמת הביקורת, לאחר שקילת כל החלופות. למרות מגבלות תקציביות למימון פעולות המועצה, נקבע בפסיקה" המועצה תלתה את מחדלי טיפולה באתרי הפסולת, בין היתר בקשיי תקציב הרובצים לפתחה, אלא שקשיי תקציב אינם יכולים להוות הצדק למחדליה, ואין בכוחם לכפות על חוסר מעש כמעט מוחלט, כפי שהוכח בענייננו. ", קל וחומר, כשמדובר במחדל לטיפול בהיערכות מפני אסון שמסכן חיים. ראוי לפעול להיערך לכל מצבי החירום השונים בשיטתיות ומקצועיות. בנושא שריפות יער וחורש, לפעול להכנת תכנית הגנה מפני שריפות, כחלק מהליך ניהול הסיכונים שמחויבת בו המועצה, התוכנית תועיל להערכת הסיכונים הצפויים למועצה משריפות יער וחורש ותסייע להיערכותה להתמודד באם הסיכונים יתממשו. ראוי לפעול להכשיר איזורי חיץ, דרך היקפית, וטיפול בכניסות וביציאות של הישוב, לפעול לשיפור תשתית המים לצורכי כבאות, ושמירה על תחזוקה שוטפת לפינוי גזם ופסולת, לדאוג למינוי אחראי לנושא, להקפיד על קיום הכשרות עיוניות ומעשיות בנושאי שריפות, ולוודא קיום תרגולים לפינוי במוסדות חינוך וציבור כנדרש, ובניית מערך מידע אחר אוכלוסייה שתזדקק לסיוע במהלך שריפה ותקשורת תקינה עם כוחות הכיבוי וההצלה. ראוי לפעול להסדרת ביטוח מספק בהתאם לסיכונים ומענה להתניות בפוליסות שמחייבות דיווח למקרים של דוחות ביקורת

אירועי השריפות המצעים בשנים 2010 וב 2016 ברשויות מקומיות אחרות ודוחות מבקר המדינה שבדקו היערכות אותן רשויות והלקחים שהופקו, ראוי שינוצלו על ידי המועצה ללמידה, להפקת לקחים וליישום המלצות ומילוי אחרי ההוראות המחייבות. מדובר בהפקת לקחים מאירועי אמת של מצבי חירום, שכללו מצבי חירום קשים ומגוונים על פני שטחים שונים וישובים שונים.

אסון של יער וחורש שרופים, מסכן חיים, פוגע ברכוש והורס נופים

"היה נכון", כשבועת הצופים, לקיום נכון של ישוב, יער וחורש יפים

רישומי וספרי עזר

כללי

המועצה מנהלת את רישומי הנהלת החשבונות, מערך הגבייה והשכר, באמצעות תוכנה ממוחשבת. בנוסף לספרים הראשיים של הנהלת החשבונות, מחויבת המועצה לנהל רישומים בספרי עזר אשר מפורטים, בעיקר, בתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 ובהנחיות מחייבות נוספות.

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לוודא באם המועצה מקפידה על רישומי וניהול ספרי עזר כנדרש בהנחיות המחייבות.

הוראות המחייבות

על-פי תקנה מספר 4 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 :

- " 4. נוסף לקבצים ראשיים תנהל רשות מקומית רישומי עזר כלהלן :
- (1) מערך החיובים - חשבונות אישיים של חיובים בעד ארנונות, היטלים, אגרות השתתפויות, ודמי שירותים.
 - (2) מערך המילוות לשלם.
 - (3) חשבונות מקבילים של המילוות שניתנו.
 - (4) חשבונות מקבילים של ערבויות שניתנו.
 - (5) חשבונות מקבילים של שטרות ושיקים דחויים וערבויות כספיות שנתקבלו.
 - (6) פנקס העובדים.
 - (7) פנקס החוזים.
 - (8) פנקס ציוד – מיטלטלין בני קיימא (אינוונטר).
- (בתקנות אלה – רישומי עזר)."

[**"פנקס"** – לרבות כרטסת המסומנת במספר סידורי עוקב או פלט מחשב אלקטרוני מודפס במדפסת];

תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), תשכ"ז-1967

בסעיפים 2-5 :

- "2. כל רשות מקומית תנהל פנקס מיוחד שבו תרשום זכויותיה במקרקעין (להלן - **פנקס המקרקעין של הרשות המקומית**).
3. פנקס המקרקעין של הרשות המקומית יהיה מורכב משני חלקים אלה :
 - (1) כרטיסי נכסי דלא-ניידי לפי טופס א' שבתוספת הראשונה ;
 - (2) ספר נכסי דלא-ניידי לפי טופס ב' שבתוספת הראשונה.
4. **מועצת הרשות המקומית תסמיך אחד מעובדיה להיות רשם נכסים** ומתפקידו יהיה לנהל את פנקס המקרקעין של הרשות המקומית לפי תקנות אלה.
5. (א) רשם הנכסים ירשום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית כל זכות במקרקעין לטובת הרשות המקומית וכן כל זכות במקרקעין של הרשות המקומית לטובת אדם זולתה, תוך חודש ימים מיום שנוצרה.
 (ב) לא ייעשה שום רישום בפנקס המקרקעין של הרשות המקומית אלא על ידי רשם הנכסים או עובד אחר של הרשות המקומית שהורשה על ידיו באישור המועצה."

על-פי תקנה מספר 7 לתקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), תשמ"ח-1988 :

7. רשות מקומית תקיים הנהלת חשבונות ורישומי עזר באמצעות אחת מאלה :

- (1) מערכת עיבוד נתונים אוטומטי מרכזי להנהלת חשבונות שיקבע שר הפנים.
- (2) מערכת עיבוד נתונים אוטומטית נפרדת אם התקיימו תנאים אלה :
 - (א) תכנון עיבוד הנתונים מאפשר מעקב אחר הרישום של החשבון הנגדי ואיתור התעוד המתאים.
 - (ב) נתקבל דיווח במתכונת שנקבעה על ידי רואה החשבון.
 - (ג) ניתן לה עביר הדיווח למערכת עיבוד נתונים מרכזית באמצעים ממוכנים.
 - (ד) תכנון עיבוד הנתונים יהיה בהתאם להוראות כל דין ויאפשר בידוק פנימי ובקרת הנתונים.
- (3) לפי בקשת רשות מקומית – בדרך ובאופן אחר שרואה החשבון הרשה אותן וקבע את תנאיו."

על-פי סעיף 7.4 להנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות (פרסום מעודכן 2017)

פנקס (רשימת) החוזים

רשות מקומית תנהל פנקס/רשימות חוזים שהיא צד להם. הרישום יכלול פרטים שלהלן :

1. מס' סידורי.
2. מספר חוזה.
3. שם הצד השני לחוזה (ספק, קבלן, נותן שירות וכד')
4. פירוט הטובין או השירות שעל הרשות לקבל.
5. סכום החוזה/ההתחייבות.
6. אופן חישוב ההצמדה.
7. זמני ותנאי התשלום.
8. תקופת החוזה/ההתקשרות.
9. תאריך אישור ותאריך חוזה.
10. הסעיף התקציבי לחיוב.

על-פי סעיף 7.6.2 להנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות המקומיות (פרסום מעודכן 2017)

רישום הערבויות שהתקבלו בספרי הרשות

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 :

1. מס' סדורי.
2. שם נותן הערבות.
3. סכום הערבות.
4. מהות הערבות.
5. התאריך בו יפוג תוקף הערבות.
6. התאריך בו יש לבקש את הארכת ערבות, או חילוטה.
7. תאריך החזר הערבות.
8. חתימת מקבל הערבות המוחזרת.
9. תאריך חילוט הערבות.

- המועצה לא ניהלה פנקס חוזים, לא ניהלה את המלוות לשלם, לא ניהלה בחשבונות מקבילים את הערבויות שנתקבלו ולא ניהלה פנקס ציוד ומיטלטלין.

(1) מערך החייבים - חשבונות אישיים של חייבים בעד ארנונות, היטלים, אגרות השתתפויות, ודמי שירותים.

מערך החייבים מנוהל באמצעות התוכנה הממוחשבת שבה משתמשת המועצה, שכולל את החייבים בגין ארנונה והיטלים.

(2) מערך המילוות לשלם.

בשנים האחרונות ולאחר ביצוע מחזור המלוות ותשלומן על ידי תאגיד המים והביוב, לא מנהולים המלוות במערכת המלוות הממוחשבת ומסתפקים באישורים ודוחות בגין המלוות מהבנקים.

(3) חשבונות מקבילים של המילוות שניתנו.

המועצה לא נותנת הלוואות לאחריים.

(4) חשבונות מקבילים של ערבויות שניתנו.

המועצה לא נותנת ערבויות, פרט למקרים נדירים שנדרש להגיש לבית משפט.

(5) חשבונות מקבילים של שטרות ושיקים דחויים וערבויות כספיות שנתקבלו ופנקס ערבויות.

המועצה רושמת יתרת השיקים הדחויים שנתקבלו לסוף תקופת דיווח בשני חשבונות מקבילים אולם ללא ניהול מפורט לפי שיקים. רישום השיקים נרשם בקופה של הגבייה. המועצה לא מנהלת חשבונות מקבילים לערבויות הכספיות שנתקבלו. בגזברות מנהלת רשימת אקסל שבה מפורט מעקב אחר ערבויות שנתקבלו במכרזים.

(6) פנקס העובדים.

המועצה מנהלת רישום לעובדי המועצה באמצעות מערכת שכר ממוחשבת.

(7) פנקס החוזים.

המועצה לא ניהלה פנקס חוזים שיכלול את כל החוזים שהתקשרה בהם המועצה. המועצה מנהלת רשימות אקסל למעקב אחר חוזים, כאמצעי ביניים עד להקמת מערך מסודר לניהול כולל של כל החוזים שיכלול את כל הפרטים הנדרשים בניהול ומעקב אחר חוזים.

(8) פנקס ציוד – מיטלטלין בני קיימא (אינוונטר).

המועצה ניהלה רישום לציוד ומיטלטלין, אולם כפנקס שלם ומעודכן.

תגובת המועצה, שמתכוונם שייערך ניהול במערכת הממוחשבת ושליטה אחרי רישום וניהול כל הרכישות, לרבות במוסדות חינוך, שיעודכנו וינהלו בפנקס הכולל לציוד ומיטלטלין.

עיקרי ההמצלות

- **הביקורת ממליצה** למועצה לנהל פנקס חוזים, עדיף באופן ממוחשב במערכת הממוחשבת עם ממשק למערך הרכש והנהלת החשבונות. ניהול ספר חוזים יסייע לרשות במעקב אחרי ההתקשרויות ומועדי פקיעת תוקפם של חוזים ועמידה בהתניות השונות בחוזים.
- **הביקורת ממליצה** למועצה לנהל את **המלוות לשלם** במערכת הממוחשבת של המועצה והמיועדת לניהול המלוות לשלם.
- **הביקורת ממליצה** למועצה לנהל **בחשבונות מקבילים** בספרי החשבונות את **הערבויות שנתקבלו והשיקים הדחויים**.
- **הביקורת ממליצה** למועצה לנהל כדין פנקס ציוד ומיטלטלין.

חופש המידע

כללי

במאי 1994, מינה שר המשפטים דאז פרופ' דוד ליבאי, ועדה ציבורית לעניין חופש המידע, וכיו"ר הועדה כיהנה השופטת בדימוס ויקטוריה אוסטרובסקי-כהן (להלן - **ועדת אוסטרובסקי**). הרקע למינוי הועדה עיקרו בשתי הצעות חוק פרטיות בכנסת בשנת 1993, הצעות שבאו לעגן במשפט הישראלי את **זכות הציבור לדעת** בדרך של חוק חופש המידע. הועדה בחנה את המצב המשפטי שהיה לרבות הפסיקה בנושא חופש המידע, ובין השאר התייחסה לפסק הדין בבג"צ 1601-4/90 שליט נ' פרס (פ"ד מ"ד (3) 353), כפסק הדין המקיף, החשוב ביותר וציון דרך מרכזי בעניין הזכות לקבלת מידע. פסק הדין מנתח את חישובייה של הזכות לקבל מידע מרשויות ציבוריות ולרבות קיומה של **הזכות לדעת כזכות עצמאית**. בפסק הדין קבע השופט ברק :

"[המקור השלישי לחובת הגילוי] מעוגן בזכותו של הציבור לדעת...הלכה פסוקה היא כי חופש הביטוי הוא מעקרונות היסוד של שיטתנו המשפטית...חופש הביטוי הוא ערך מורכב...לשם הגשמתה של חירות זו מעניק הדין לבעל הזכות זכויות נוספות הנגזרות מהחירות....

בין הזכויות הנוספות הללו מצויה גם 'הזכות לקבל מידע' (בג"צ 399/85) כנגד זכותו של היחיד לקבל מידע עומדת חובתו של השלטון לספק מידע (ראה בג"צ 243/82).

"

פסק הדין התייחס גם לעניין **גבולותיה של הזכות לקבל מידע**, ונקבע, שהזכות אינה בלתי מוגבלת ושיקולים מוצדקים מסוימים עשויים להצדיק את צמצומה של חובת הגילוי.

ועדת אוסטרובסקי הגיעה למסקנה כי קיים צורך בחקיקת חוק מיוחד שיעסוק בחופש המידע בישראל. הועדה קבעה במסקנותיה :

"הזכות לדעת היא אחת מזכויות היסוד של כל אדם במשטר דמוקרטי. הזכות לדעת היא חלק בלתי נפרד ותנאי בסיסי להגשמתו של חופש הביטוי על היבטיו השונים. כמו כן מהווה הזכות לדעת תנאי בסיסי למימוש זכויותיו האחרות של האדם בכל תחומי החיים. היכולת לקבל החלטות רציונליות תלויה בכמות ואיכות המידע המצוי בידי הציבור וכל אחד מן הפרטים המרכיבים אותו. הזכות לדעת חיונית למימוש כל אחת מן הזכויות הפוליטיות במדינה ובכלל זה הזכות להגשמה עצמית. חופש המידע הוא אחד היסודות המרכזיים עליו נסמך חופש הביטוי והוא מאבד ממשמעותו המעשית כאשר הציבור והתקשורת אינם מקבלים מידע המהווה בסיס להבעת דעה, לקביעת עמדה ולקבלת החלטה.

יתירה מכך, השלטון הוא נאמן של האזרחים. כל פעולותיו וצעדיו של השלטון אמורים להיות לטובת האזרח והציבור. המידע שבידי רשויות השלטון, מצוי בידן עבור האזרחים והתושבים. מכאן חובתן של רשויות השלטון לספק מידע לציבור בכלל, ולכל פרט בחברה.

יש לזכור, כי מידע הוא כוח, וכוח בלתי מוגבל ובלתי מבוקר עלול להשחית. שקיפות מעשי השלטון היא חלק בלתי נפרד מאחריותו (accountability) כלפי הציבור. זרימת מידע מרשויות השלטון לאזרחים היא רכיב חיוני לבקרה ופיקוח על מעשי השלטון, ולשיפור תפקודן של הרשויות."

עבודתה של **ועדת אוסטרובסקי** הייתה הבסיס לחקיקת חוק חופש המידע, **תשנ"ח-1998**.

בהנחית היועץ המשפטי (מיולי 2003) בנושא חוק חופש המידע צוין כלהלן :

"חוק חופש המידע, התשנ"ח-1998 (להלן-החוק), נועד להסדיר את הזכות לקבל מידע מאת רשויות השלטון. התפיסה שביסוד החוק היא שהמידע שבידי השלטון הוא נכס של האזרחים אשר הרשויות מחזיקות בו בנאמנות עוברת. לפיכך, מחובתן של הרשויות לאפשר לציבור גישה למידע, בכפוף לסיבות מיוחדות שמציקות חיסיון."
 "... החוק קובע הוראות אופרטיביות לגבי מידע שרשויות צריכות מיוזמתן להעמיד לרשות הציבור... ובכלל זה... דוח תקופתי... והעמדה לעיון של ההנחיות המנהליות הכתובות...."
 "לצד מתן מידע יזום, מחייב החוק את הרשויות הציבוריות לתת מידע בתגובה לבקשות המתקבלות מן הציבור..... אין חובה לנמק את עניינו של הפונה במידע מתוך התפיסה האמורה לפיה המידע הוא נכס של הציבור."

מטרת הביקורת

הביקורת נועדה לוודא מעקב אחר הממצאים שהועלו בדוח הביקורת לשנת 2008 ולמעקב שבוצע בדוח הביקורת לשנת 2013 ולוודא באם המועצה מקיימת את ההוראות המחייבות על פי דין.

ההוראות המחייבות

סעיף 5 (א) לחוק חופש המידע, תשנ"ח-1998 קובע, שרשות ציבורית תפרסם **דוח שנתי**, שיכלול מידע על אודות פעילותה ותחומי אחריותה והסבר על תפקידיה וסמכויותיה ובסעיף 5(ג) נקבע שהוראות בדבר מתכונת הדוח ודרך פרסומו, ייקבעו בתקנות.

בתקנות חופש המידע, תשנ"ט-1999, נכללו הוראות בדבר מועד פרסומו (בסעיף 5 לתקנות) ותוכנו של הדוח השנתי (בסעיף 6 לתקנות) והוראות בדבר דיווח הממונה על חופש המידע (בסעיף 7 לתקנות) ודרך פרסומו (בסעיף 8 לתקנות). **להלן תקנות 5; 6; 7 ו-8 :**

5. דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יתפרסם לא יאוחר מ-1 ביולי בכל שנה.
6. דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יכלול, בין השאר –
 - (1) פירוט מבנה הרשות, אגפיה, יחידותיה ויחידות הסמך שלה; שמות בעלי תפקידים בכירים, העומדים בראש אגפים, יחידות סמך הרשות;
 - (2) תיאור תחומי האחריות של הרשות הציבורית;
 - (3) מענה של הרשות הציבורית ודרכי ההתקשרות עמה, לרבות מעניהם של הממונה לפי סעיף 3 לחוק ושל בעלי תפקידים אחרים שתפקידם טיפול בפניות הציבור, ודרכי ההתקשרות עמם;
 - (4) לגבי יחידות ברשות הציבורית, הנותנות שירות לאזרח - פרישתן הגאוגרפית, וכן מענים ודרכי ההתקשרות עם כל סניפי היחידות;
 - (5) סקירת עיקרי פעילות הרשות הציבורית בשנה החולפת;
 - (6) סקירת עיקרי הפעולות המתוכננות לשנה הנוכחית;
 - (7) תקציב הרשות הציבורית בשנה החולפת;
 - (8) פירוט הוצאותיה של הרשות הציבורית בשנה החולפת לפי סעיפי התקציב;
 - (9) תקציב הרשות הציבורית לשנה הנוכחית;
 - (10) רשימת חוברות ועלוני מידע לציבור שהרשות הציבורית פרסמה בשנה החולפת;
 - (11) המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בהנחיות המינהליות הכתובות שלפיהן פועלת הרשות הציבורית כאמור בסעיף 6 לחוק;
 - (12) תיאור ומטרות של מאגרי המידע של הרשות הציבורית, הרשומים לפי חוק הגנת הפרטיות, תשמ"א-1981;
 - (13) קרנות ומלגות שבמימון הרשות הציבורית;
 - (14) תמיכות שנתנה הרשות הציבורית למוסדות לציבור בשנה החולפת, לרבות פירוט שמותיהם של המוסדות והיקף התמיכה שניתן לכל אחד מהם;
 - (15) ברשות ציבורית שהיא משרד ממשלה - רשימת החוקים שהשר העומד בראש המשרד ממונה על ביצועם, וכן פירוט הרשויות הציבוריות והתאגידים שהמשרד אחראי על תחומי פעילותם;
 - (16) ברשויות מקומיות - המקומות והמועדים שבהם ניתן לעיין בחוקי העזר שלה.

7. **דיווח הממונה** על הפעלת החוק ברשות הציבורית יכלול את כל אלה:
- (1) מספר הבקשות למידע שהוגשו במהלך השנה החולפת;
 - (2) מספר הבקשות למידע שנענו בשנה החולפת, ומתוכן מספר הבקשות שנענו בחיוב ומספר הבקשות שנענו בשלילה או שנענו חלקית, תוך חלוקה לפי העילות המפורטות בחוק לאי מסירת מידע;
 - (3) שיעורי הבקשות שנענו במועדים השונים הקבועים בסעיף 7 לחוק;
 - (4) מספר העתירות שהוגשו על החלטות הממונה;
 - (5) תמצית ההחלטות בעתירות שהוגשו על החלטות הממונה, ושיש להן חשיבות לציבור.
8. (א) דין וחשבון שנתי של רשות ציבורית יהיה פתוח **לעיון הציבור במשרד הראשי** של הרשות הציבורית, ואם יש לה משרדים מחוזיים - גם בהם.
- (ב) רשות ציבורית, למעט רשות מקומית ותאגיד שבשליטת רשות מקומית, תשלח עותק של הדין וחשבון השנתי -
- (1) לגנזך המדינה;
 - (2) לספריית הכנסת;
 - (3) לבית הספרים הלאומי והאוניברסיטאי - שני עותקים;
 - (4) לספרייה ציבורית בכל רשות מקומית - שמספר תושביה עולה על 5000.
- (ג) רשות ציבורית שהיא רשות מקומית או תאגיד שבשליטת רשות מקומית, תשלח עותק של הדין וחשבון השנתי **לספרייה הציבורית בתחום אותה רשות מקומית**.
- (ד) רשות ציבורית שהיא משרד ממשלתי הממשלה תפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר האינטרנט של המשרד; **רשות ציבורית אחרת, שיש לה אתר אינטרנט, תפרסם עותק של הדין וחשבון השנתי באתר בתוך שנה מיום הפעלתו של האתר**. (ההדגשה לא במקור).
- (ה) דין וחשבון שנתי יעמוד לעיון לפי תקנה זו במשך שנה מיום פרסומו, אלא אם כן פורסם דין וחשבון מעודכן יותר; דין וחשבון שפורסם באמצעות האינטרנט - רשאית רשות ציבורית לעדכן מזמן לזמן במהלך אותה שנה.
- (ו) רשות ציבורית תמציא עותק של הדין וחשבון השנתי לכל מבקש, ורשאית היא לגבות תמורה בעד הפקת העותק.

סעיף 6(א) **לחוק חופש המידע קובע**, כי: "רשות ציבורית תעמיד לעיון הציבור את ההנחיות המינהליות"¹³ הכתובות שעל פיהן היא פועלת ושיש להן נגיעה או חשיבות לציבור".

¹³ "הנחיות מנהליות הן כללים גמישים שרשות מינהלית קובעת לעצמה כדי שינחו אותה בעת הפעלת סמכותה. ההנחיות מבטאות לעתים קווי מדיניות שנוקטת הרשות בעניינים שונים. לפרסום ההנחיות טעמים רבים: הפרסום מאפשר לאזרח לדעת מראש את מדיניות הרשות ולתכנן את מעשיו בהתאם; הפרסום מונע במידה רבה פניות מיותרות של תושבים לרשות; הפרסום מקל על האזרח לברר אם הרשות נהגה עמו בהגינות וללא הפליה, ויש בכך כדי לחזק את המינהל התקין ואת טוהר המידות ברשויות המקומיות" - (מתוך דוח מבקר המדינה שבו ציטוט מספר סגל, עמ' 153-158)

עיקרי הממצאות לתיקון הליקויים:

הביקורת טערה שיש למנות, סקרוב שבדי המועצה, מסוננה על הנמדת מידע לרשות הציבור וליישום הוראות החוק. לדעת הביקורת ראוי שמיטוי עובד זה יבוא לידעת הציבור ויקבל את ההכשרה הנדרשת ליישום הוראות החוק.

הביקורת בדעה, שיטנה השיבות רבה לשטירה על זכות הציבור לקבלת מידע בצורה ראיה וסקופה. טילוי תפקיד זה בצורה נאותה יחזק את עקרונן השקיפות, עקרון הנשיאה באחריות, שיפור השירותים לציבור וחינוך אסון הציבור.

הביקורת בדעה, שבמסוף לטיטי מסוננה על הנמדת מידע לרשות הציבור וליישום הוראות החוק, שחלקן צוינו לעיל, מוטב באם המועצה תפעל להגברת המודעות לזכות הציבור לקבלת מידע בחוק, בכדי לאפשר מיצוי מהותי לזכות הציבור לקבלת מידע בחוק.

הביקורת בדעה, ליישום הוראות החוק השמטה חיובית של ביצוע פעולות לבסו בדיקות אודות מצב איכות הסביבה באופן יזום ושקוף, ולדאוג לתקצוב פעולות אלה, שסן הסתם הדיוס התקציבי, יסייע ליותר מודעות לנשא.

עיקרי הממצאים

- המועצה לא מפרסמת ולא מעמידה לעיון הציבור דוח שנתי **שנדרש על פי סעיף 5 לחוק חופש המידע**. מידע חלקי בלבד, ממה שנדרש להיות מפורסם וכלול בדוח נמצא באתר האינטרנט של המועצה.
- המועצה לא מפרסמת ולא מעמידה לעיון הציבור דוח של הממונה על חופש המידע **שנדרש על פי סעיף 7 לתקנות חופש המידע**.
- המועצה התעכבה במסירת מידע לדורש מידע על פי חוק חופש המידע, ושבעקבות עתירות משפטיות, נדרשה המועצה לשלם הוצאות משפטיות של העותר והעלויות הכרוכות בייעוץ המשפטי של המועצה.

תגובת המועצה

יפורסמו דוחות נדרש עבור שנת 2018. בהנחיות להגשת בקשה לקבלת מידע, שמפורסמות באתר האינטרנט של המועצה, הקישור שבו מועבר הפונה לאתר לחיפוש שם הרשות, לא מופיע השם של המועצה, למרות שהמועצה פנתה וסיפקה את כל המידע שנדרש שתיכלל ברשימה, ובקשות נשלחות בפקס מה שמקשה אחר המיון והמעקב.

המלצות הביקורת

- הביקורת ממליצה למועצה להקפיד לערוך דוח שנתי על פי סעיף 5 לחוק חופש המידע, את הדוח הממונה על חופש המידע, וההנחיות המנהליות שעל פיהן פועלת המועצה, ולהעמידם לעיון הציבור במשרדה, בספריה הציבורית ובאתר האינטרנט של המועצה.
- הביקורת ממליצה למועצה לערוך נוהל כתוב ומוסדר לטיפול בבקשות למידע על פי חוק חופש המידע אשר יבטיח מענה מקצועי לבקשות בזמנים שנקבעו בחוק למענה, בכדי לשפר את השירות לציבור תוך הקפדה על תקני החיסכון, היעילות והמועילות, ובכדי להימנע מעתירות וההוצאות המשפטיות הכרוכות בכך.
- כאמור בדוח מבקר המדינה, הביקורת ממליצה למועצה לפעול בקרב התושבים ובקרב עובדי המועצה להגברת המודעות לזכותו של הציבור לקבלת מידע. יחד עם הפעילות להגברת המודעות, לקיים נוהל בדיקה ואישור מסירת מידע שלא יימסר מידע שמסירתו אסורה על פי דין.

דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2018

כללי

בדוח הביקורת לשנת 2008, הביקורת התייחסה לחשיבותם של דוחות מבקר המדינה על השלטון המקומי.

מבקר המדינה הינו מוסד הביקורת העליון, ואשר מעמדו ותפקידו נקבעו בחוק יסודי: מבקר המדינה ובחוק מבקר המדינה, התשי"ח – 1958 (ניסח משולב) (להלן- חוק מבקר המדינה). במסגרת הדוחות, שמוציא מבקר המדינה, נכללים הדוחות השנתיים שנקראים "דוחות על הביקורת בשלטון המקומי בישראל" (להלן- דוחות מבקר המדינה). רשות מקומית הינה גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה לפי סעיף 9 (4) לחוק מבקר המדינה. דוחות מבקר המדינה כוללים ממצאים בנושאים רבים. הממצאים מתייחסים לבדיקות שנערכו במדגם של רשויות מקומיות הן בנושא מסוים שנבדק במספר רשויות מקומיות (כמו בדיקת בטיחות מתקני משחקים במספר רשויות מקומיות) או בנושא ספציפי לרשות המבוקרת (כמו מכירת נכס מרקעין ברשות מקומית מסוימת). ראוי לציין שדוחות מבקר המדינה כוללים גם ממצאים לגבי פעולות המשרדים הממשלתיים ויחסי הגומלין עם הרשויות המקומיות.

בדוח הביקורת לשנת 2013 (ביקורת מעקב לדוח הביקורת לשנת 2018)

עיקרי ההמלצות לתיקון הליקויים:

הביקורת בדעה, שישנה חשיבות רבה לדוחות מבקר המדינה בשלטון המקומי, וכן הראוי שהמועצה תקבע כנוהל עבודה, מסגרת של לימוד דוחות אלה מיד עם פרסומם, ובדיקת ההערות וההמלצות שניתנו בדוחות לרשויות מקומיות אחרות אשר ניתן ללמוד מהם ולאמץ בהתאמה כשנדרש.

לדעת הביקורת, קריאת ההוראות המחייבות, שסוקר מבקר המדינה וקריאת ההמלצות וההערות, הינה דרך יעילה ומועילה לשיפור מערך הבקרה, המבדק הפנימי, ניהול הסיכונים ואף כאמור ראוי ללמוד בצורה מקצועית את ההוראות המחייבות בנושאים הנבדקים. בנוסף, למבקר המדינה, מעמד מיוחד בקביעת נורמות בדבר סוגיות של פגיעה בטווח המידות, במיוחד שהנגישות לדוחות הינה קלה באמצעות אתר האינטרנט של מבקר המדינה.

הביקורת מדגישה את חשיבותם של דוחות מבקר המדינה על השלטון המקומי, כאמור בדוחות הביקורת הקודמים, שלמידת דוחות מבקר המדינה הינה דרך יעילה ומועילה לשיפור מערך הבקרה, המבדק הפנימי, ניהול הסיכונים והכרת ההוראות המחייבות בצורה מקיפה ואת הנורמות שקובע מבקר המדינה. כמו כן, מבקר

המדינה בהתייחסותו ובהערותיו למשרדים הממשלתיים יש בה כדי להאיר על צפי לשינוי או עדכון בהנחיות שסביר שיתבצע בעתיד, כאשר המשרדים הממשלתיים יאמצו את המלצות דוח מבקר המדינה, כך שלמידת דוח מבקר המדינה, עשויה לסייע למועצה לתכנן ולבצע פעולותיה לא רק לפי ההנחיות המחייבות המפורסמות אלא גם על-פי רוח ההנחיות שסביר ויעודכנו בעתיד. ובנוסף, ראוי לציין גם את חשיבותן של **דוחות מבקר המדינה בתפקידו כנציב תלונות הציבור**, אשר מתפרסמים מדי שנה ובהם עולות סוגיות שעשויות להאיר ולהבהיר סוגיות שרלבנטיות לפעולות המועצה.

דוח מבקר המדינה על השלטון המקומי לשנת 2018 (פורסם ביולי 2018) נכללו מגוון נושאים במספר תחומים, שנערכו במספר רשויות מקומיות. הביקורת ריכזה בטבלה חלק מהנושאים, מהוראות מחייבות, בציון עיקרי הממצאים וההמלצות¹⁴, שעשויים לסייע למועצה ללמידה ויישום המלצות בהתאמה למועצה:

הנושא	עיקרי הממצאים	עיקרי ההמלצות של מבקר המדינה
מיגון ומקלוט בשטחן של רשויות מקומיות במגזר הלא יהודי בצפון ובדרום	אי הכנת תכנית מיגון רשותית (תמ"ר); חסרים מקלטים ציבוריים וממ"דים והמועטים הקיימים אינם כשרים ולעיתים מוזנחים וללא אמצעים לשהיה אפילו קצרה, חסר מיגון במוסדות חינוך, כ-38% מהתלמידים במגזר הלא יהודי הם חסרי מיגון, בחלק ממוסדות החינוך אין שטח מוגן כלל.	מחויב טיפול ברמה הלאומית; על גופי השלטון המרכזי והשלטון המקומי לשלב ידיים כדי לתקן באופן ממשי את הליקויים, לרבות יישום המלצות הוועדה, שהוקמה, בין היתר, כדי לצמצם את פערי המיגון ולהקל את בניית הממ"דים ופתרונות המיגון האחרים.
רכש והתקשרויות במועצות המקומיות	המועצות... לא קבעו אמות מידה לסטייה סבירה מאומדנים במכרזים שפרסמו, במטרה לאפשר להן לקבוע באופן אחיד ושוויוני אם יש מקום לפסול הצעה במכרז שיש בה סטייה חריגה מהאומדן. במועצות המקומיות... לא היה רישום מרוכז של החוזים שבינן ובין נותני שירות שונים ולא היה להן מידע מסודר על מועד סיום ההתקשרויות עמם. ברשימות הידניות שערכה המועצה... המעלה חלק מהחוזים מופיעים ללא תאריך התקשרות, ללא תאריך סיום חוזה ובלו ציון סוג השירות המסופק. ועדות המכרזים במועצות המקומיות שנבדקו לא ניהלו רשימות של ספקים וקבלנים (ספר ספקים) הרשאים להשתתף במכרזי זוטא, וממילא רשימות כאלו לא היו פתוחות לעיון הציבור כנדרש. המועצות המקומיות אף לא קבעו אמות מידה שלפיהן יפנו אל ספקים ונותני שירות, ולרוב הן התקשרו עם ספקים שאליהם פנו בעבר. בכך נמנעה מהמועצות האפשרות לקיים מכרזי זוטא כדין.	גם כאשר התקשרויות פטורות ממכרז, יש לקיים הליך מינהלי סדור, שבמסגרתו ייבחנו כמה הצעות לאותה התקשרות על פי אמות מידה אחידות. על המועצות המקומיות שנבדקו לנהל ספר ספקים עדכני, שקימו הוא תנאי מרכזי להתקשרות באמצעות מכרז זוטא, וכן לוודא כי כל נותני השירות רשומים בספר כנדרש ובהתאם לסיווג המקצועי. על המועצות המקומיות... לנהל פנקס חוזים כנדרש בתקנות... עליהן להבטיח כי פנקס החוזים יהיה עדכני, וישקף את כל ההתקשרויות והחוזים שהיא מבצעת עם נותני שירות. על המועצות המקומיות המעסיקות יועצים במשך שנים מרובות לסיים את ההתקשרויות עם היועצים בתום המועד שנקבע בהסכמים עימם, ולקיים הליך תחרותי להתקשרות עם יועצים. על המועצות המקומיות להסדיר כל התקשרות עם קרובי משפחה של נבחר ציבור, עובד/ת מועצה או בני/בנות זוגם על פי הוראות החוק ולרענן את הוראות צו המועצות המקומיות

¹⁴ הביקורת ממליצה לעיין בדוח מבקר המדינה שפורסם באינטרנט, (הטבלה בדוח הינה תמצית בלבד של הביקורת) <https://www.mevaker.gov.il/he/Reports/Pages/636.aspx>

<p>לעובדים ולנבחרים.</p> <p>על העירייה לכלול גם את עלות התמיכה העקיפה שהעניקה למוסדות ציבור בתחום הספורט ותנועות הנוער, בסעיף התמיכות המופיע בתקציבה.</p> <p>על העירייה להקפיד על כך שהמוסדות המקבלים תמיכה יגישו לה דיווחים על התקציב וניצולו וכן דו"חות תקופתיים של הסניפים המקומיים בגבעת שמואל כנדרש בנוהל.</p>	<p>התבחינים (הקריטריונים) שאישרה מועצת העירייה למתן תמיכות למוסדות אלו לא כללו פירוט ולא קבעו את משקלו של כל תבחין. כמו כן, בתבחינים בתחום הספורט חסרה טבלת ניקוד כנדרש על פי העקרונות שנקבעו בפסיקה כדי להבטיח הליך שקוף והוגן. לא ניתנו כלל חוות דעת של היחידות המקצועיות בעירייה המופקדות על התחום שבו פועלים מוסדות הציבור שהגישו בקשות לתמיכה. לא קבעה מהם שיעורי התמיכה העקיפה הנובעת מהשימוש של תנועות נוער וקבוצת ספורט במתקניה, לא גבתה דמי שימוש כנדרש ולא נתנה לכך ביטוי בתקציבה. אף עלפי שמוסדות הציבור מקבלי התמיכה לא הגישו לעירייה דוחות תקופתיים- לא מילאה העירייה אחר הוראות נוהל התמיכות, המשיכה להעביר להם את כספי התמיכה ואף לא עיכבה את העברתם.</p>	<p>תמיכות במוסדות ציבור</p>
<p>על העירייה להחיש את השלמת סקר הנכסים ואת עדכונו המלא, ובהתאם לכך עליה לעדכן את ספר ההקצאות. על העירייה למנוע מעמותות את השימוש בנכסיה ללא הליך הקצאה כדין או ללא תשלום דמי שכירות בהתאם למכרז מבני ציבור.</p> <p>ראש העירייה - מי שעל פי חוק אחראי לכך שהתפקידים שהוטלו על העירייה יבוצעו כראוי ולפי הדין - חייב לנקוט את כל האמצעים העומדים לרשותו, להסדרת הקצאתם של המקרקעין ולתיקון הליקויים שצוינו בדוחות מבקר המדינה.</p> <p>במסגרת דוחות הביקורת המפורטים שעושה משרד הפנים עליו לבדוק ולוודא את תקינות הסדרת הקצאתם של המקרקעין, לרבות תיקון הליקויים שהועלו בדוחות הביקורת של משרד מבקר המדינה.</p>	<p>פנקס הזכויות במקרקעין של העירייה אינו כולל את כלל נכסי העירייה, כנדרש בתקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין), התשכ"ז-1967, ולפיכך גם המידע בספר ההקצאות, הכולל רישום כל ההקצאות של נכסי העירייה, אינו מעודכן. העירייה איפשרה למשתמשים בנכסים ללא הקצאה להמשיך להשתמש בנכסים במשך שנים ולא נקטה פעולות אפקטיביות להוצאתם מהנכס, להסדרת השימוש בו או לחיובם בתשלום דמי שימוש ראויים. כמו כן איפשרה העירייה לעמותות להמשיך להשתמש בנכסים ללא תשלום דמי שכירות וללא תשלום הוצאות החזקתם (את הוצאות החשמל והמים שילמה העירייה). העירייה איפשרה לעמותות המפעילות מוסדות חינוך להיכנס לנכסיה שלא בהתאם לנוהל הקצאות וללא חתימה על חוזי שכירות ומתן ערבויות מתאימות.</p>	<p>הקצאת מקרקעין ללא תמורה</p>
<p>על המועצה... לנהל פנקס חוזים בו תערוך רישום מרוכז ומעודכן של פרטי כל התקשרויותיה, לנהל רשימת ספקים ולהקפיד לבחור את ההצעה הזוכה מתוך הצעותיהם של כמה ספקים.</p>	<p>במועד הביקורת לא היה למועצה רישום מרוכז ומעודכן של חוזי ההתקשרות שחתמה עליהם עם נותני שירותים, עם ספקים ועם קבלנים.</p> <p>ועדת המכרזים של המועצה לא ניהלה רשימה של ספקים ושל קבלנים הרשאים להשתתף במכרז זוטא ולא קבעה אמות מידה שלפיהן תפנה המועצה אליהם, כמתחייב מצו המועצות המקומיות, התשי"א-1950, הקובע בין היתר כי רשימה כזו תהיה פתוחה לעיון הציבור וכל ספק או קבלן רשאי לבקש לצרפו לרשימה. הרשימה לא הייתה פתוחה לציבור ולרוב פנתה המועצה לספקים שעמם התקשרה בעבר. היא אף פיצלה מכרז להנגשת שישה בתי ספר לשני מכרזי זוטא נפרדים בסכום כולל של כ-660,000 ש"ח כדי להימנע מפרסום מכרז פומבי.</p>	<p>התקשרויות</p>

<p>על המועצה המקומית ... לפעול מיד למציאת פתרון שיביא להפעלת בית הספר באופן חוקי ובטיחותי ולהפסקת השימוש הלא חוקי במבנה. על המועצה לפעול כדן ובהתאם לכללי המינהל התקין בנוגע לשכירת מבנים לשימושה, ובכלל זה עליה לבדוק אם המבנה חוקי, כתנאי לביצוע ההתקשרות. על המועצה לנהל את עבודות הבנייה במבנים שבחזקתה כנדרש בדן, ולתעד את העבודות ואת מקורות מימון.</p>	<p>המועצה השתמשה במבנה שנבנה ללא היתר בנייה כדן, הפעילה בו בית ספר ואכלסה בו תלמידים, בניגוד לדן; משמע, השתמשה במבנה שלא עמד בהוראות המפורטות בדן ולא נבחן על ידי הגורמים הרלוונטיים שנדרש אישורם, ולכן עלול לסכן את שלומם וביטחונם של השהים בו בבית הספר בוצעו עבודות שיפוץ ובנייה בלא השקיפות והפיקוח הנדרשים מגוף ציבורי. למועצה אין מסמכים המתעדים עבודות אלו או את קיומו של פיקוח ראוי עליהן, זאת בניגוד לסדרי המינהל התקין. לא ברור אילו בעלי מקצוע ביצעו את השיפוץ, מה היה טיב החומרים שהשתמשו בהם ואילו פעולות נעשו כדי להבטיח כי השיפוץ יעמוד בסטנדרטים הנדרשים ממבנה ציבורי כמוסד חינוכי.</p>	<p>שכירת מבנה להפעלת בית ספר</p>
<p>על המועצה להקפיד לעגן בהסכמי התקשרות שהיא חותמת עליהם את כל הזכויות וההתחייבויות של כל צד להסכם באופן שיסדיר ויבטיח את זכויותיהם, וזאת כדי למנוע אי-הבנות וקשיים ביישומם של ההסכמים ולהימנע מהוצאות כספיות נוספות או מיותרות. על המועצה לוודא שקבלנים שעל עבודתם היא משלמת מיישמים באופן מלא את הדרישות שנקבעו בהסכם ההתקשרות עמם. על המשרד להגנת הסביבה לפקח באופן נאות על עבודות לטיפול בפסולת ולוודא כי הן יבוצעו על פי תנאיו לקבלת התמיכה הכספית לביצוע הפרויקט.</p>	<p>למועצה לא היה מידע בנוגע לפסולת שקבלן ג' מיחזר בפועל, לרבות כמות הפסולת, סוגי הפסולת שמוחזרה ומה נעשה עם הפסולת שמוחזרה. המועצה נתנה לקבלן ג' פנקס של 50 תעודות משלוח לצורך הטמנת הפסולת באתר מאושר, כולן חתומות מראש. בכך שמטה המועצה מידיה אמצעי בקרה חיוני על עבודת הקבלן. המועצה שילמה לקבלן ג' לפי נתוני הכמויות שהעביר לה בלי שאימתה אותם, למשל בדרך של השוואה לרישומי אתר ההטמנה, ובכך איפשרה תשלום יתר לקבלן. המועצה שילמה לקבלן ג' חלק מהתמורה שלא על פי הקבוע בהסכם עמו ובלי שקיבלה את אישור נציג המשרד להגנת הסביבה שהעבודה בוצעה לשביעות רצונו.</p>	<p>התקשרות לטיפול בפסולת ומרכיבו</p>
<p>על המועצה לפעול להסדרת רישוי העסקים של כל העסקים טעוני הרישוי בתחומה. עליה למפות את כל העסקים טעוני הרישוי הפועלים בתחומה ולחייבם לפעול לפי הוראות דיני רישוי העסקים. על המועצה לעשות בדק בית יסודי בפעילות המחלקה לרישוי עסקים ולבחון את המבנה הארגוני שלה. עליה לקבוע נהלים סדורים לפעילותה, להגביר את השימוש באמצעי האכיפה העומדים לרשותה ולהפעיל את סמכויותיה נגד בעלי העסקים הפועלים בתחומה ללא רישיון עסק. על המועצה לנהל מאגר מידע מעודכן שיופיעו בו כל העסקים הפועלים בתחומה ולוודא שהם מחזיקים ברישיון עסק כדן. .. עליה לפנות לכל גורמי הרישוי כדי לקבל את האישורים המתחייבים בדן. עליה לבצע פיקוח סדיר על העסקים באמצעות כוח אדם שהוכשר לכך. זאת ועוד, עליה לפעול לאכיפת דיני רישוי העסקים על כל העסקים הפועלים בתחומה כדי לשמור על רווחת תושביה, על בריאותם ובטיחותם ועל איכות חייהם.</p>	<p>המחלקה לא הקפידה לתייק בתיקי הרישוי את כל המסמכים הרלוונטיים לנושא רישוי עסקים, כגון דוחות פיקוח של המפקחים, דוחות של וטרינרית המועצה, כתבי אישום, מפה מצבית, תרשים סביבה ותכנית העסק. במאגר המידע הממוחשב של המחלקה לא נמצא כל המידע הדרוש על תהליך הרישוי של כל אחד מבתי העסק הטעונים רישוי. המועצה אינה מחזיקה במידע מלא על העסקים הפועלים בתחומה והדיווחים שהעבירה למשרד הפנים אינם משקפים כראוי את מצב רישוי העסקים במועצה. בתחום המועצה פועלים ... עסקים העוסקים בחומרים מסוכנים... העלולים לסכן את שלום הציבור ובריאותו, אך הם אינם רשומים במאגר המידע של המחלקה, ולא נפתח בגינם תיק רישוי. המועצה לא פנתה אליהם בדבר חובתם להסדיר רישיון עסק ... לא שלחה להם התראות ... , ואף לא אכפה את הוראות החוק והתקנות בנוגע אליהם. תהליך הרישוי במועצה היה לקוי בכל הנוגע לקבלת הבקשות לרישיון עסק והנספחים להן, לטיפול בהן ולהעברתן לאישורם של גורמי הרישוי. ... לא פנתה לכל גורמי</p>	<p>רישוי עסקים</p>

	<p>הרישוי הנדרשים בדיון ולא עקבה אחר הבקשות שהעבירה אליהם ושלא ניתן להן מענה. המועצה לא הודיעה לנותני האישורים, כנדרש בתקנות, שהמועד האחרון לקבלת תשובתם חלף. עקב כך נגרם שיהוי, לעתים ממושך, בקבלת אישורם של גורמי הרישוי והעסקים פעלו ללא רישיון עסק. המועצה לא הקפידה להעביר את הבקשות לרישיון עסק או לחידושו לכל גורמי הרישוי שאישורם נדרש למתן רישיון עסק; בחלק מהמקרים היא נתנה רישיונות עסק אף שלא היו בידיה כל האישורים הנדרשים מגורמי הרישוי הרלוונטיים. למשל, ... לעסק לגידול בעלי חיים, למוסך ולתחנת דלק. בתחומי המועצה פעלו עסקים רבים הנושאים עמם סיכון מוגבר לציבור, כגון מתקנים להפקת מים ומכוני טיהור שפכים, עסקים בתחום החקלאות, תחנות דלק, עסקי אירוח ואולמות ספורט, ופעילותם נעשתה ללא רישיון עסק במשך שנים. למרות זאת, המועצה לא נקטה פעולות אכיפה מספיקות כלפיהם. ... לא ביצעה פיקוח סדיר על העסקים בתחומה לשם הבטחת פעילותם לפי הוראות הדיון ולמען שלום הציבור ובטיחותו. .. לא הכינה תכנית עבודה סדורה שבה תיקבע ... תדירות הביקורות בבתי העסק. ... לא תיעדה ולא תייקה את מועדי הביקורות שנעשו, את תוצאותיהן ואת ההמלצות ..</p>	
<p>על המועצה למנות רשם נכסים ולנהל ספר נכסים הכולל את כל נכסי המקרקעין שלה. ניהול נאות של ספר נכסים יסייע בידה לשמור על זכויותיה בנכסים אלו ולעקוב אחר ניצולם המיטבי.</p>	<p>המועצה לא מינתה רשם נכסים לצורך ניהול נכסיה כנדרש לפי תקנות הרשויות המקומיות (ניהול פנקסי זכויות במקרקעין),...אי לכך, לא פעל במועצה גורם האחראי לניהול ספר הנכסים, ואפשר שהדבר פגע ביכולתה לנהל ולנצל באופן יעיל ומועיל את הנכסים שבחזקתה, לרבות נכסים שאינם בשימוש... לא ניהלה ספר נכסים כנדרש בתקנות ניהול מקרקעין ואין היא מחזיקה במידע מלא על כל נכסיה. .. לא קבעה כללים.. לניהול נכסיה ולאופן הפיקוח עליהם.</p>	<p>ניהול נכסים</p>
<p>על מליאת המועצה לקיים דיון אמיתי ומהותי, שיאפשר לחברי המליאה לאשר בהצבעתם שאכן גיבשו עמדה מושכלת לגבי כל תב"ר... .. לצרף לזימונים לישיבות המועצה הדנות באישור תב"רים, ובמועד שנקבע בפקודת העיריות [נוסח חדש], את כל ההסברים והמסמכים הנחוצים כדי שחברי המועצה יוכלו ללמוד ולהתכונן כראוי לדיון במועצה ולקבל החלטות מושכלות ומיטביות. .. להקפיד על הנמקת החלטות המתקבלות בישיבות מועצת הרשות ולתעד אותן בפרוטוקול, כדי שניתן יהיה לקיים בקרה על טיבן, ולאפשר לציבור לקבל תמונה שקופה ומהימנה של מדיניות העירייה ופעולותיה בכל הקשור לתקציבי הפיתוח בעיר.</p>	<p>החליטו במליאת המועצה כי די בכך שוועדת ההנהלה תקבל דיווח מפורט על התב"רים, שהמועצה מתבקשת לאשר, והמועצה עצמה תאשר אותם, לצורך פורמלי בלבד. משמעות הדברים היא כי לחברי המליאה במועצה לא ניתנת ההזדמנות לדון בפרויקטים ולשקול את ביצועם טרם הצבעתם על אישור רשימת התב"רים, ובכך אישרו למעשה פרויקטים בעלות של עשרות מיליוני שקלים ללא כל דיון מהותי. לפני חברי המועצה לא הוצגה תכנית רב-שנתית או לכל הפחות תכנית שנתית שבה רוכזו נתונים בנוגע לצרכים של העיר ותושביה ושנקבע בה סדר עדיפויות ליישומם. כמו כן לא התקיים דיון של ממש בטרם הוחלט לאשר את התב"רים ולא נמצאו הנמקות להחלטות שהתקבלו בנוגע אליהם.</p>	<p>ניהול תקציבים בלתי רגילים (תב"רים)</p>

התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים משנת 2008 עד שנת 2017

כללי

הרשויות המקומיות חייבות בניהול מערכת הנהלת חשבונות לפי תקנות הרשויות המקומיות (הנהלת חשבונות), התשמ"ח-1988.

רישומי הנהלת החשבונות נערכים ב"שיטת המזומנים המתוקנת" והדוחות הכספיים נערכים על-פי הנחיות הממונה על ביקורת החשבונות במשרד הפנים, כפי שנקבעו בהנחיות להנהלת חשבונות ודיווח כספי ברשויות מקומיות, מתוקף היותו גוף אחראי ומפקח בכל הנוגע לניהול חשבונותיה של רשות מקומית.

המשתמשים בדוחות הכספיים יתייחסו בקריאת וניתוח הדוחות הכספיים לשיטת הדיווח המיוחדת, אשר מתבטאת במספר נושאים עיקריים, בין היתר:

- ההשקעות ברכוש קבוע מופחתות עם זקיפת ההוצאות לתקציב הרגיל או לתקציב הבלתי רגיל, בהתאם למקור המימון, ואינן מוצגות ככס במאזן ופחת בגינן אינו מקבל ביטוי על-פני תקופות הדיווח.
- הלוואות שמתקבלות נרשמות כהכנסות בתקציב הבלתי רגיל עם קבלתן בפועל. המאזן אינו כולל את יתרת הלוואות לזמן ארוך. עומס המלוות של המועצה לתאריך הדוח הכספי מוצג כנספח למאזן (נספח 3 לטופס 1).
- הכנסות ממסים, אגרות, היטלים והשתתפויות נרשמות על בסיס מזומן. מידע על מצב החייבים מוצג כנספח למאזן (נספח 2 לטופס 1).
- מענקים והשתתפויות ממשרדי ממשלה ומגופים ציבוריים אחרים המיועדים לתקציב הרגיל נזקפים על בסיס מצטבר.
- הנחות מארנונה נרשמות כהוצאה כנגד זיכוי סעיף הכנסה בתקציב הרגיל.
- ההוצאות נרשמות על בסיס מצטבר, והוצאות ששולמו בשנת החשבון ואשר מתייחסות לתקופות מאוחרות יותר, נזקפות לדוח תקבולים ותשלומים במועד התשלום.

מטרת הביקורת - הצגת וסקירת עיקרי הנתונים הכספיים

הצגת וסקירת עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים האחרונות, נועדה להציג את עיקרי המגמות וההתפתחויות במצבה הכספי של המועצה ותוצאות פעולותיה הכספיות על-פני השנים.

הביקורת בדעה, שראוי לייחס לדוחות הכספיים ודוחות כספיים ניהוליים נוספים חשיבות בדיונים ובחינת מצבה הכספי ותוצאות פעולותיה של המועצה באופן שוטף וסדיר.

לדעת הביקורת, ראוי שבנוסף להצגת הדוחות הכספיים הרבעוניים במליאת המועצה (דוח כספי לתקופות של 3 חודשים ובמצטבר), יוצגו וייערכו דיונים בדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה כדי ללמוד ולבחון את מצבה הכספי של המועצה ותוצאות פעולותיה בשנת החשבון האחרונה בהשוואה לשנה קודמת ובהשוואה לתקציב הרגיל המאושר ולתקציבים הבלתי רגילים המאושרים.

לדעת הביקורת, יש חשיבות למסד נושא מערך המידע הכספי במועצה בצורה שניתן להפיק ממנו מידע רב שנתי של מגמות והתפתחויות בפעולותיה של המועצה. בחינה רב שנתית (לדגמה 10 שנים) עשויה להציג מגמות שונות בפעולותיה השונות של המועצה ועל התפתחות במצבה הכספי של המועצה.

לדעת הביקורת, ראוי לפעול לבניית מערך נתונים כספיים וכמותיים שיכלול כל פעילויות המועצה, על-פני השנים, במערכת ממוחשבת שניתן להשתמש בנתונים ובדוחות שיופקו לפי חתכים וצרכים שונים, ושמבוסס על נוהל רישום, ניהול ומעקב ופיקוח שיבטיח נאותות ואמינות הנתונים.

לדעת הביקורת, מסד נתונים כספיים וכמותיים, עם שילוב השוואות ממאגרי מידע ציבוריים מורשים, כמו הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה, מאגרי מידע ממשד הפנים (לדגמה: בשנים האחרונות מפרסם משרד הפנים "מטריצת נתונים" מהדוחות הכספיים של כלל הרשויות המקומיות) ומאגרי מידע מורשים אחרים, עשויה לתרום בבחינת מצבה הכספי ותוצאות פעולותיה של המועצה לפי מדדי ביצוע השוואתיים, ויסייעו בתכנון פעולותיה לרבות לטווח ארוך.

הביקורת נוהגת להציג בדוחות הביקורת השנתיים את התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים האחרונות, מתוך הדוחות הכספיים המבוקרים של המועצה.
הנתונים מוצגים באלפי ש"ח נומינליים¹⁵.

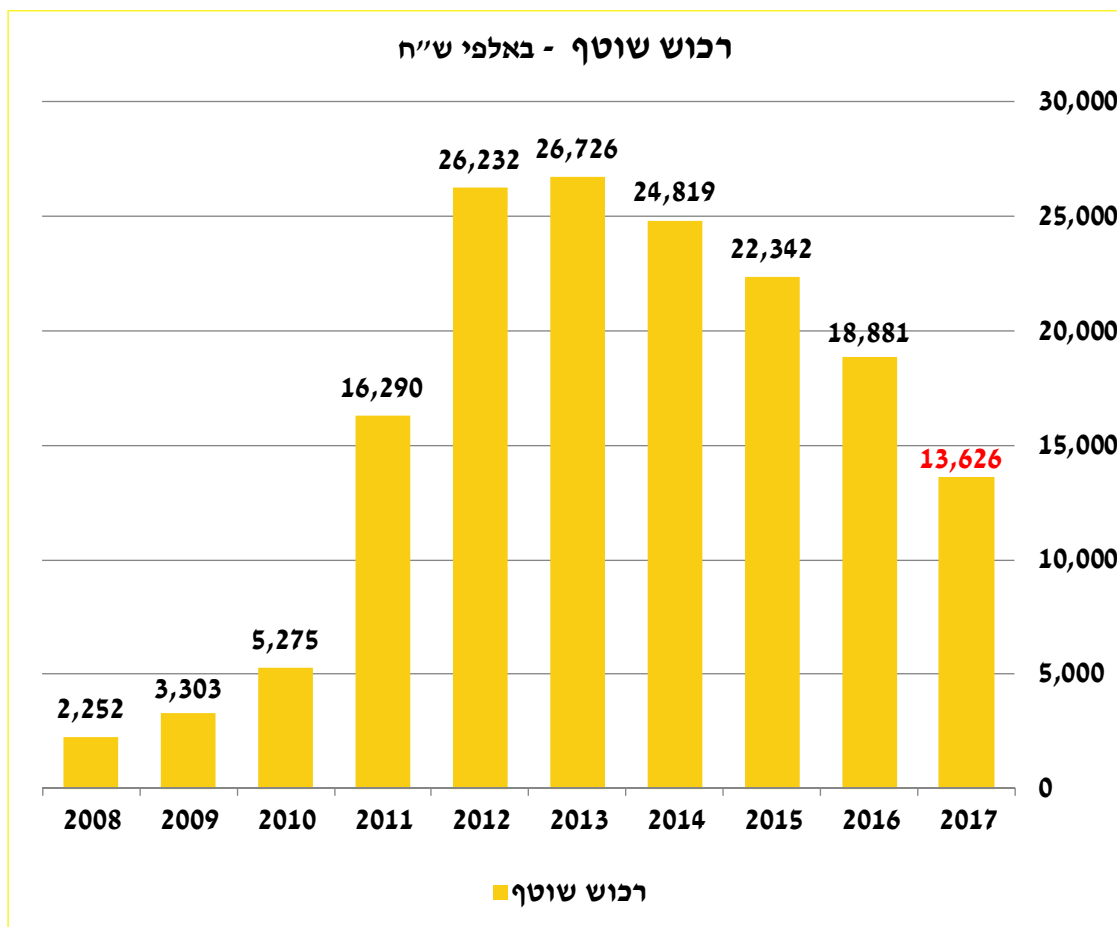
¹⁵ לא משוערכים לפי עליית מדד מחירים- עליית המדד למחירים ("ההצמדה") בשנים האחרונות הינה בשיעור נמוך, כך שאי שערך הסכומים לפי שיעור עליית המדד אינו פוגע משמעותית בהצגת הנתונים לצורך דוח זה- אולם ראוי להתחשב באי השערך בבחינת נתונים ובבניית מסד נתונים להשוואות רב שנתיות, כך למשל, **נתוני שנת 2008 (ב' של מדד יוני 2008) ערכן המושערך (לפי מדד המחירים לצרכן של יוני 2017) יהיה גבוה בכ- 12.81%**.

התפתחות עיקרי הנתונים הכספיים ב- 10 השנים מ- 2008 עד 2017

נתונים מהמאזנים – באלפי ₪ נומינליים

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
2,252	3,303	5,275	16,290	26,232	26,726	24,819	22,342	18,881	13,626	רכוש שוטף
2,848	2,530	14,083	15,232	16,459	15,452	16,176	14,364	14,216	15,352	השקעות
1,804	1,804	1,804	1,806	1,806	-	-	-	-	-	גרעונות סופיים בתב"רים
12,115	12,176	8,041	7,036	7,040	52	972	83	793	3,022	גרעונות זמניים בתב"רים

15,330	15,951	13,151	17,413	21,780	18,002	19,363	21,076	20,929	23,549	התחייבויות שוטפות
2,848	3,138	14,807	15,939	16,857	15,850	16,574	14,762	14,614	15,750	קרנות עודף (גרעון) לתחילת השנה
783	841	724	1,245	7,012	12,900	8,378	6,030	951	(1,653)	שינויים ביתרת הפתיחה
-	-	(724)	(1,245)	-	(8,463)	(4,791)	(4,791)	(848)	-	סגירת גרעון סופי בתב"רים
58	(117)	1,245	7,012	8,910	8,392	2,443	(910)	(1,756)	(5,646)	עודף (גרעון) בשנה
841	724	1,245	7,012	12,900	8,378	6,030	951	(1,653)	(7,299)	עודף (גרעון) לסוף השנה

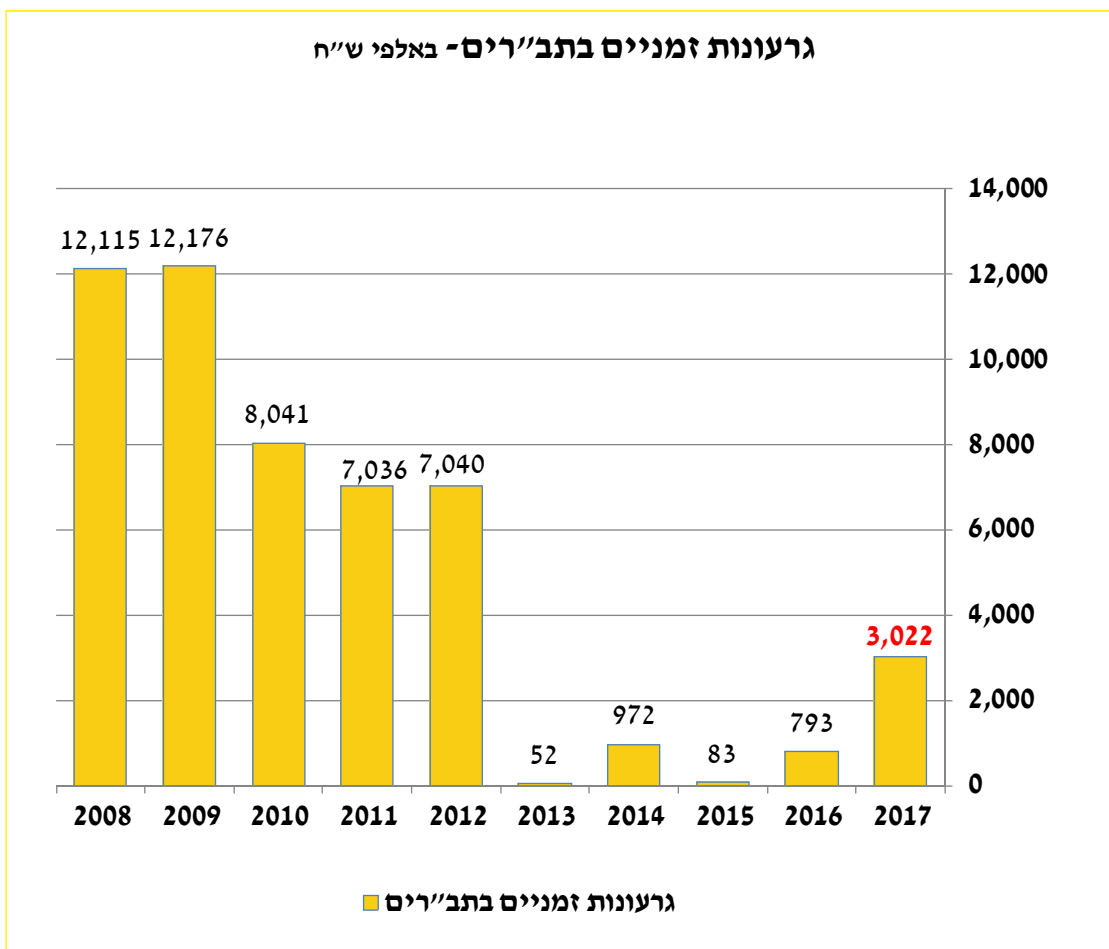


הרכוש השוטף לסוף שנת 2017, הסתכם בסך - 13,626 אלפי ₪, (בשנת 2016 כ- 18,881 אלפי ₪), כאשר הנכסים הנזילים - מזומנים בבנקים (כולל פקדונות לזמן קצר כשווי מזומנים), הסתכמו בסך - 10,260 ₪, (בשנת 2016 בסך - 12,828 אלפי ₪). כאשר סך - 2,380 אלפי ₪ מהם מופקדים בפקדונות לזמן קצר (בשנת 2016 בסך - 1,515 אלפי ₪).

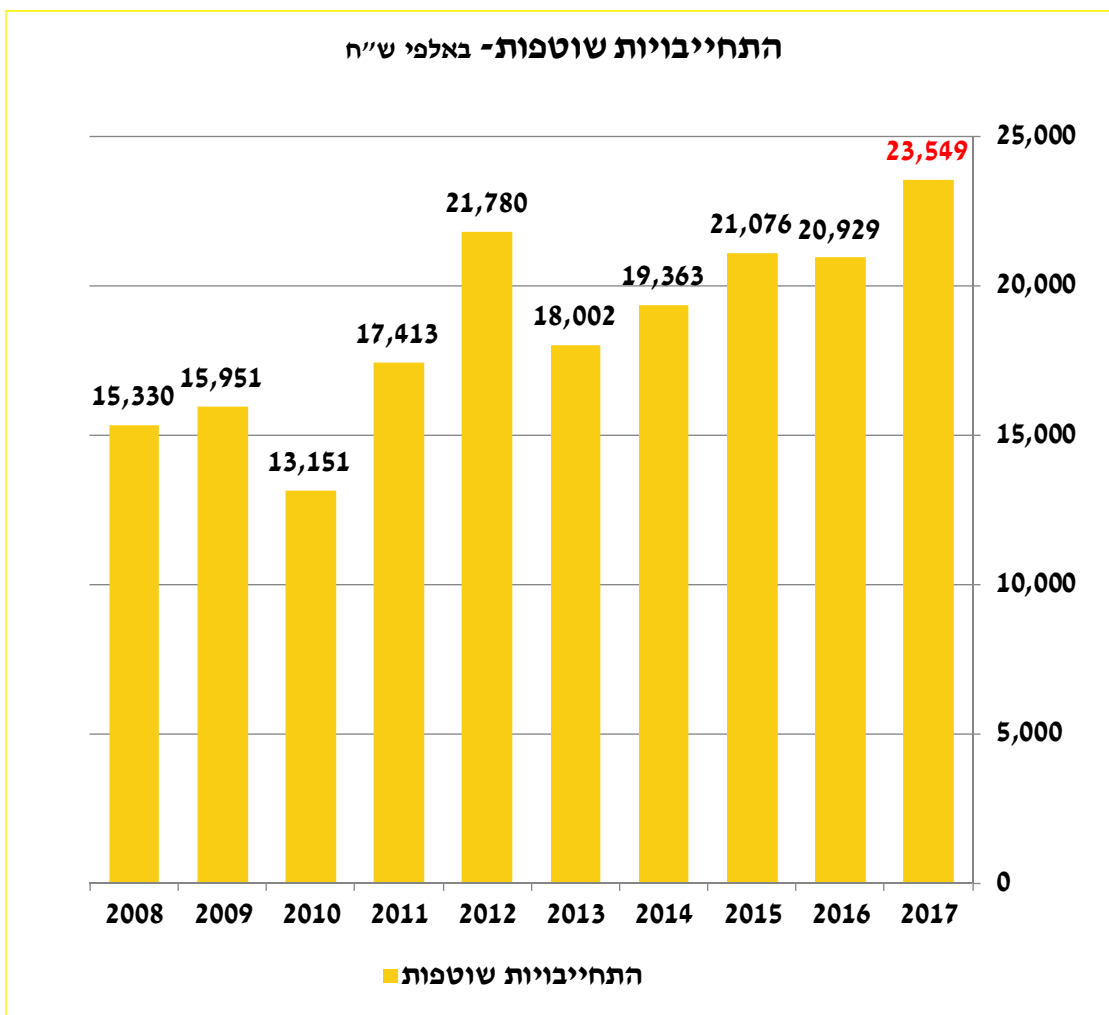
לדעת הביקורת, מסתמנת ירידה ביתרת המזומנים והפקדונות בבנקים, החל משנת 2014 וברציפות, אשר אמורה להעלות את אזהרה לבדיקה, מעקב ובקרה אחר הביצוע של התקציב הרגיל והביצוע של התקציבים הבלתי רגילים.

לדעת הביקורת, ראוי להפעיל וועדת השקעות כנדרש, ולפעול, בין השאר, לפי עקרונות והכללים שנקבעו בחוזר מנכל משרד הפנים 4/2008¹⁶, לרבות בעניין קביעת מדיניות ההשקעות, תיעוד הפעילויות וההחלטות ודיווח רבעוני לראש המועצה והעמדת הדוחות פתוחים לעיון חברי המועצה.

¹⁶ חוזר מנכל משרד הפנים 4/2008, בנושא כללים להשקעת עודפים זמניים שנצברו בקרנות לפיתוח ועודפים זמניים אחרים.

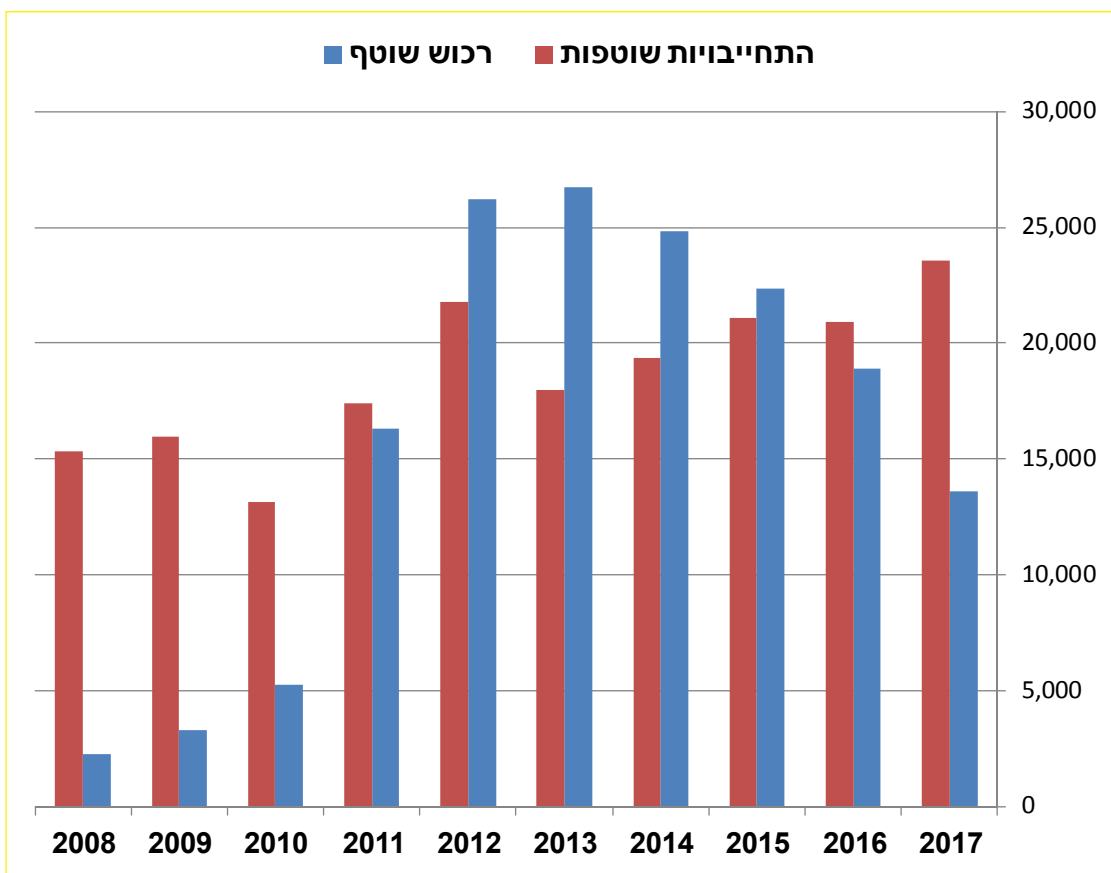


- הגרעונות הזמניים בתב"רים, נטו לסוף שנת 2017 הסתכמו בסך- 3,022 אלפי ש"ח, אשר מורכבים מגרעונות זמניים בסך 5,391 אלפי ש"ח ועודפים זמניים בסך 2,369 אלפי ש"ח.
- הביקורת מעירה, שסכום הגרעונות הזמניים נטו לסוף שנת 2017 עלה משמעותית לעומת סכום הגרעונות הזמניים, נטו בארבע השנים שקדמו.

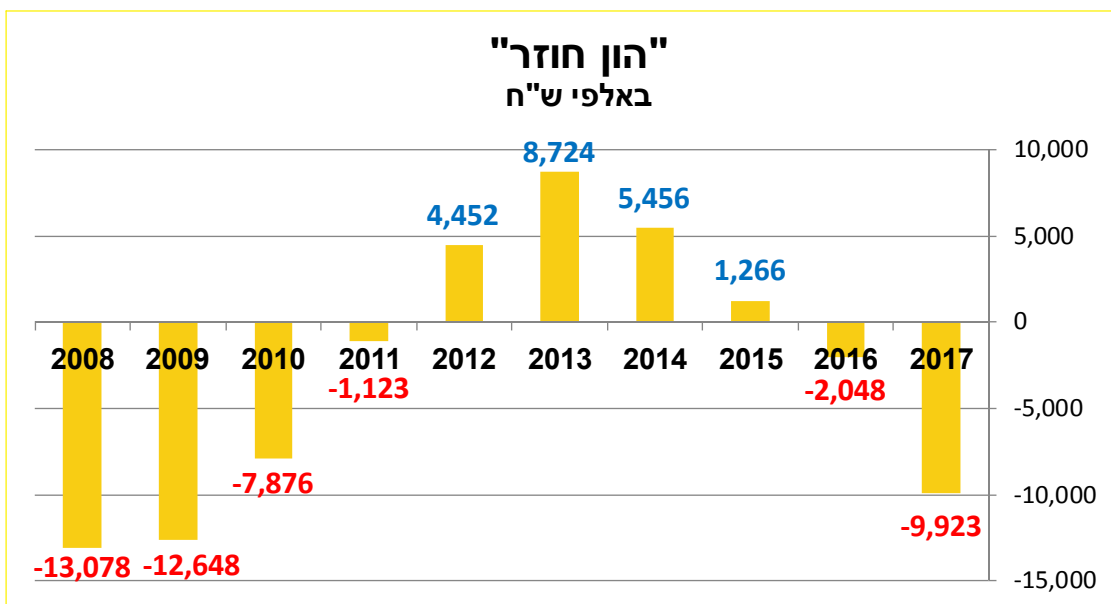


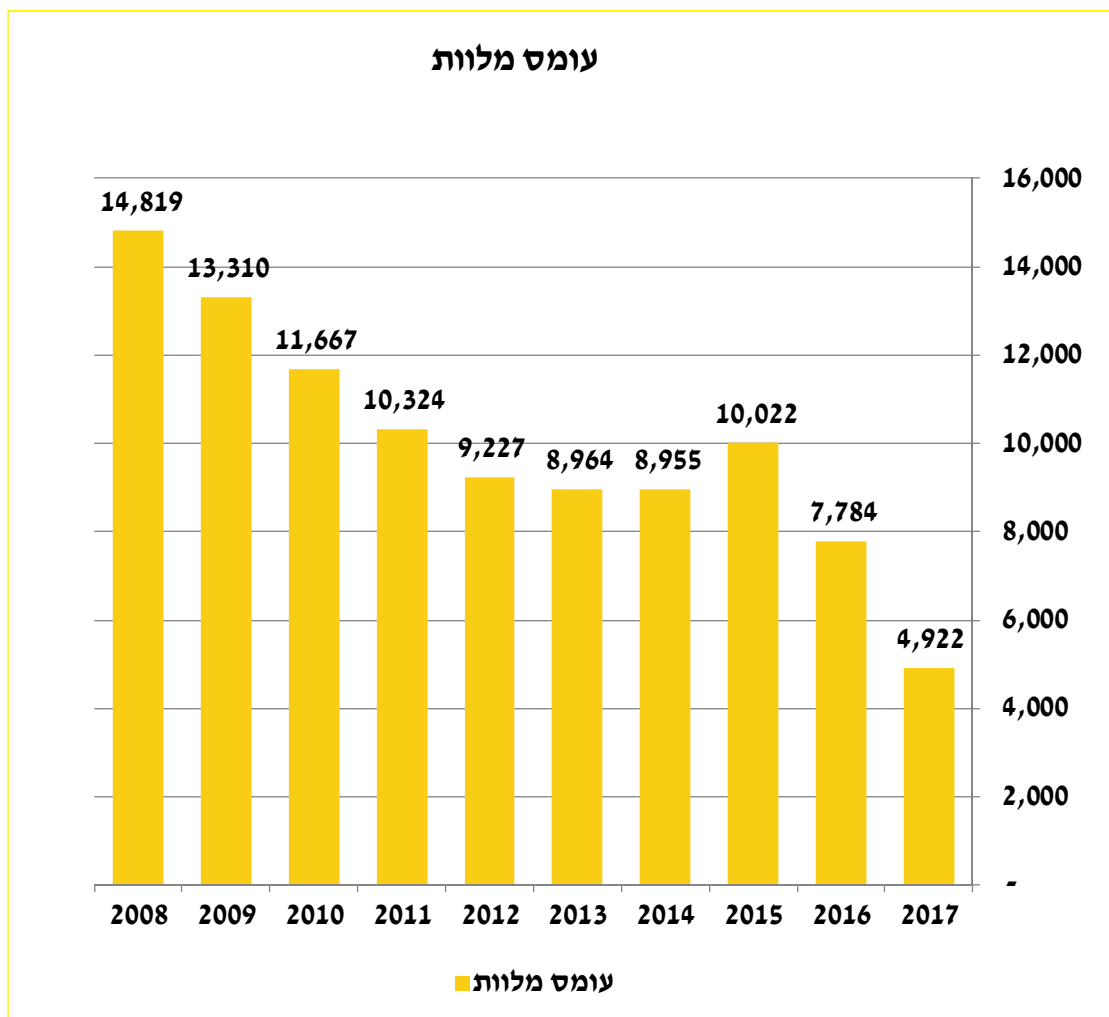
יתרת ההתחייבויות השוטפות לסוף שנת 2017 הסתכמה בסך 23,549 אלפי ש"ח. בכפוף לכללי החשבונאות המקובלים ברשויות מקומיות, בין השאר אין הכללת יתרת חייבים בגין ארנונה ותשלומי חובה אחרים במאזן אלא רק הצגתם בנספח לדוח הכספי, עולה שלסוף שנת 2017 ההתחייבויות השוטפות בסך 23,549 אלפי ש"ח עולות על סכום הנכסים השוטפים שהסתכמו בסך 13,626 אלפי ש"ח, כלומר "יחס שוטף" נמוך משמעותית מ-1.

התפתחות הרכוש השוטף לעומת התחייבויות שוטפות על פני שנים



הביקורת מעירה, שהחל משנת 2014, החלה מגמה של ירידה ברכוש השוטף ובמקביל עליה בהתחייבויות השוטפות. "ההון החוזר" (בכפוף לשיטת הרישום והדיווח הכספי ברשויות מקומיות, שלא כוללת יתרת חיובים), בירידה משנת 2013 ונהיה שלילי משנת 2016.





חייבים בגין ארנונה

להלן ריכוז נתוני הארנונה שבנספח 2 לטופס 1 בדוחות הכספיים המבוקרים **לשנים 2010-2017** :

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
34,140	47,653	59,244	59,604	63,203	72,668	79,360	90,334	יתרה לתחילת שנה
								חיוב בשנת החשבון
25,046	27,118	23,116	25,840	27,712	27,574	32,404	27,102	סך הכל חיוב בשנת החשבון
(4,908)	(5,105)	(8,573)	(7,646)	(6,762)	(7,457)	(7,197)	(11,655)	פטורים, שחרורים והנחות
54,281	69,666	73,789	77,798	84,153	92,785	104,567	105,781	סך הכל חיובים
(6,628)	(10,422)	(14,185)	(14,595)	(11,485)	(13,425)	(14,233)	(17,107)	סך הכל גביות בשנת החשבון
47,653	59,244	59,604	63,203	72,668	79,360	90,334	88,674	יתרה לסוף השנה
599	700	725	783	746	762	919	919	גודל שטחים חייבים בארנונה על-פי טבלאות שטחים וגביה בדוח הביקורת המפורט

להלן הסברים לשינויים בנתוני שנת 2017 לעומת שנת 2016, ולאחר קבלת הבהרות מהגזבר :

קיטון בחיוב השנתי

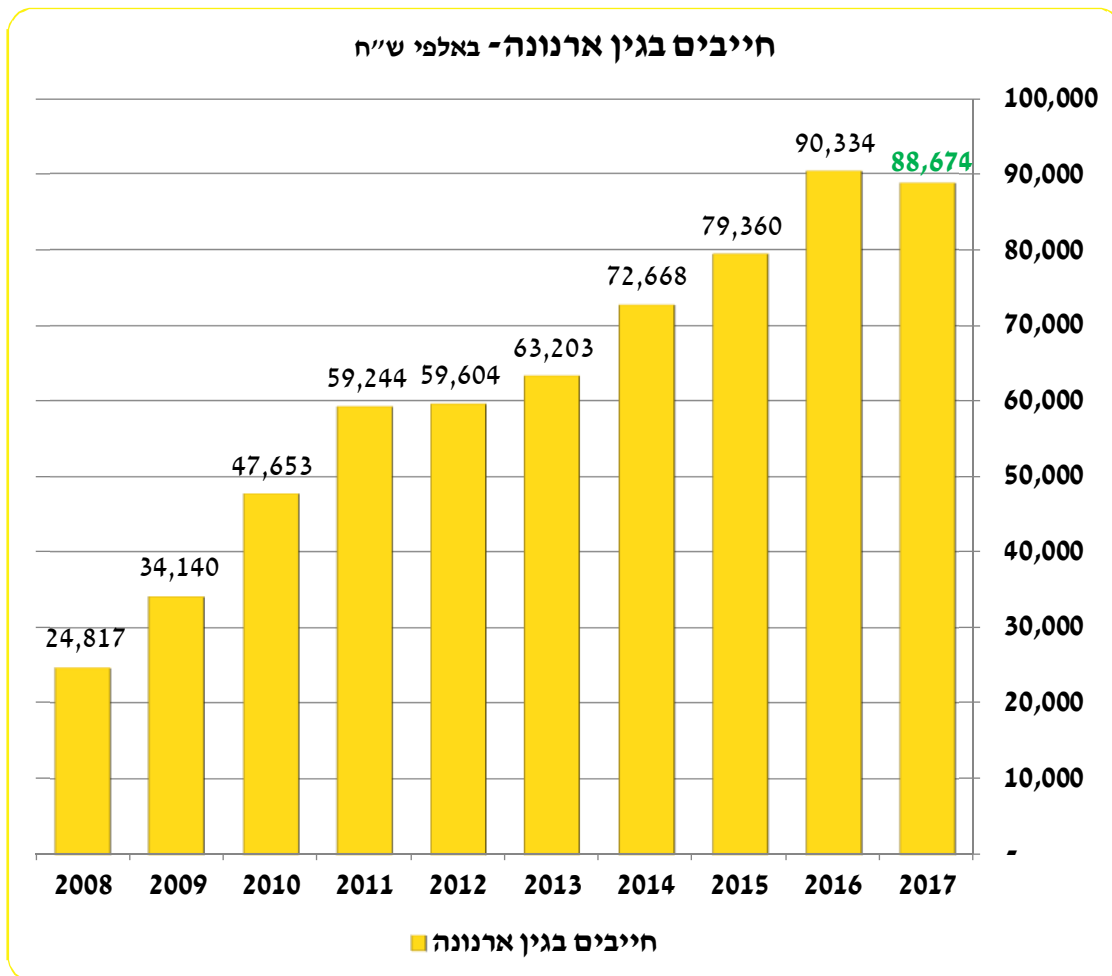
קיטון בסך החיוב השנתי בשנת 2017 לעומת שנת 2016 בכ 5,200 אלפי ₪. הקיטון נובע, בעיקרו, ממתן פטור בגין נכסים לא ראויים לשימוש לכאורה בכ 1,316 אלפי ₪ בשנת 2017 לעומת כ 163 אלפי ₪ בלבד בשנת 2016, ומתיקון וביטולי טעויות בחיובי ארנונה משנים קודמות. תיקוני וביטולי חיוב, על פי דוח ממערכת הגבייה, הסתכמו בשנת 2017 ב3,630 אלפי ₪, לעומת 865 אלפי ₪ בשנת 2016.

גידול בהנחות

הגידול בהנחות בשנת 2017 לכ- 11,655 אלפי ₪ לעומת כ 7,197 אלפי ₪ בשנת 2016, נובע בחלקו ממתן הנחות מיוחדות בגין מבצע גבייה לפי תקנות ההסדרים במשק, שאושרו רק למחצית השניה לשנת 2017, וטיפול מעמיק יותר במתן הנחות, בין השאר, בעת הטיפול הבצע הגבייה.

גידול בגבייה

הגידול בגבייה נובע בחלקו ממאמצי הגבייה וההיענות למבצע הגבייה.



בנספח 2 לטופס 1 בדוח הכספי המבוקר ליום 31 בדצמבר 2017, צוין שיתרת החייבים בגין ארנונה מסתכמת בכ- 88,674 אלפי ש"ח כאשר כ- 63,461 אלפי ש"ח מהם (כ- 72%) הינם חובות מסופקים וחובות למחיקה.

הקיטון ביתרת החייבים לסוף שנת 2017 לעומת יתרת החייבים לסוף שנת 2016, נובע בעיקר מהקיטון בחיובים, בגידול בהנחות ובגידול בגבייה.

לפי דוח "מאזן גבייה" לסוף שנת 2018 (לא מבוקר), הסתכמה יתרת החייבים בגין ארנונה בכ- 94,652 אלפי ש"ח.

הביקורת בדעה, שיתרות החייבים בגין ארנונה (ובגין חובות אחרים למועצה) מהווים נכס מהותי ובהיקף כספי משמעותי במיוחד (גם בהתחשב בכך שברובו מסווג כחוב מסופק), שמחייב טיפול הולם לגבייתו.

מדוח נתונים כספיים מבוקרים של הרשויות המקומיות לשנת 2017 שפרסם משרד הפנים¹⁷, עולה כי סך חוב הארנונה של הרשויות המקומיות הסתכם בכ- 30 מיליארד ₪ בסוף 2017, הגירעון המצטבר בתקציב הרגיל של הרשויות המקומיות הסתכם בסוף אותה שנה בכ- 3.62 מיליארד ש"ח, וכי עומס המלוות לפירעון בסוף אותה שנה עמד על 14.75 מיליארד ש"ח. החוב המצרפי של הרשויות המקומיות הסתכם אפוא בכ- 18.37 מיליארד ש"ח, כ 61% מיתרת חובות הארנונה כלפיהן.

בדוח מבקר המדינה -ארנונה ברשויות המקומיות, הטלה, הנחות והסדרת הגבייה- ערך מבקר המדינה סקירה לנתונים לעיל, נכון לשנת 2012. "נציגי משרד מבקר המדינה בדקו את היחס שבין חוב הארנונה כלפי הרשות המקומית לבין החוב המצרפי שלה (להלן - מכפיל חוב הארנונה): **מכפיל גבוה מצביע על אזלת יד של הרשות המקומית בגביית החובות כלפיה, שכן בגביית שיעור קטן מחובות הארנונה יכולה הרשות המקומית לכסות את החוב המצרפי שלה**". (ההדגשה לא במקור)

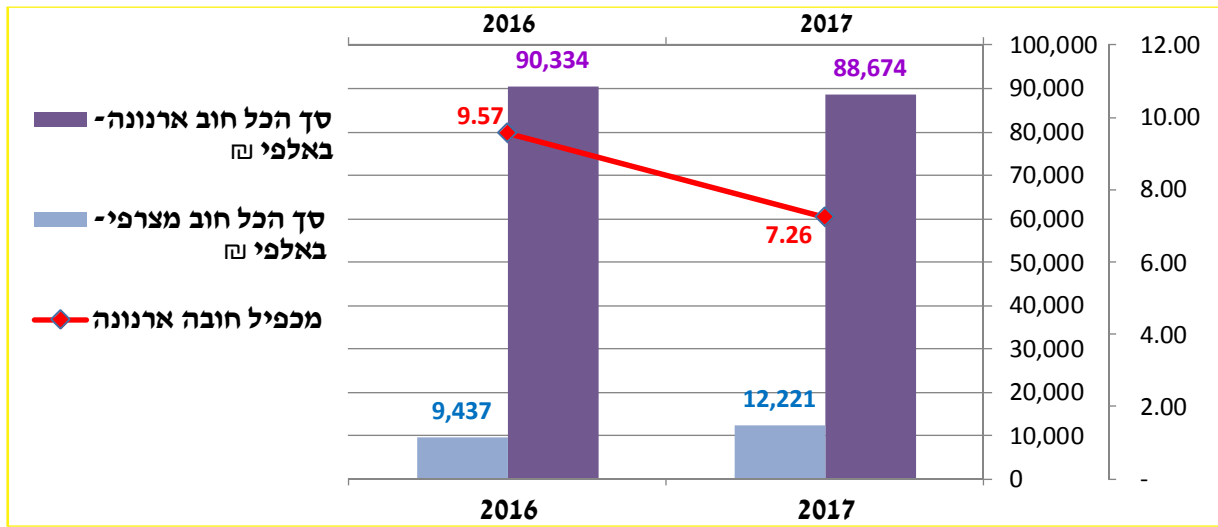
להלן הנתונים על יתרת חובות הארנונה, החוב המצרפי, שיעור הגבייה המשוקלל ומכפיל חוב הארנונה של המועצה, כפי שעלו מנתוני הדוחות הכספיים המבוקרים לשנים 2016-2017:

2016	2017	
90,334	88,674	סך הכל חוב ארנונה-באלפי ₪
1,653	7,299	גירעון מצטבר בתקציב הרגיל- באלפי ₪
7,784	4,922	עומס מלוות - באלפי ₪
9,437	12,221	סך הכל חוב מצרפי-באלפי ₪
13.60%	16.20%	שיעור גבייה משוקלל
9.57	7.26	מכפיל חובה ארנונה
56,075	63,461	חובות מסופקים ולמחיקה - באלפי ₪
34,259	25,213	חוב ארנונה בנטרול חובות מסופקים ולמחיקה - באלפי ₪
3.63	2.06	מכפיל חוב ארנונה בנטרול חובות מסופקים ולמחיקה

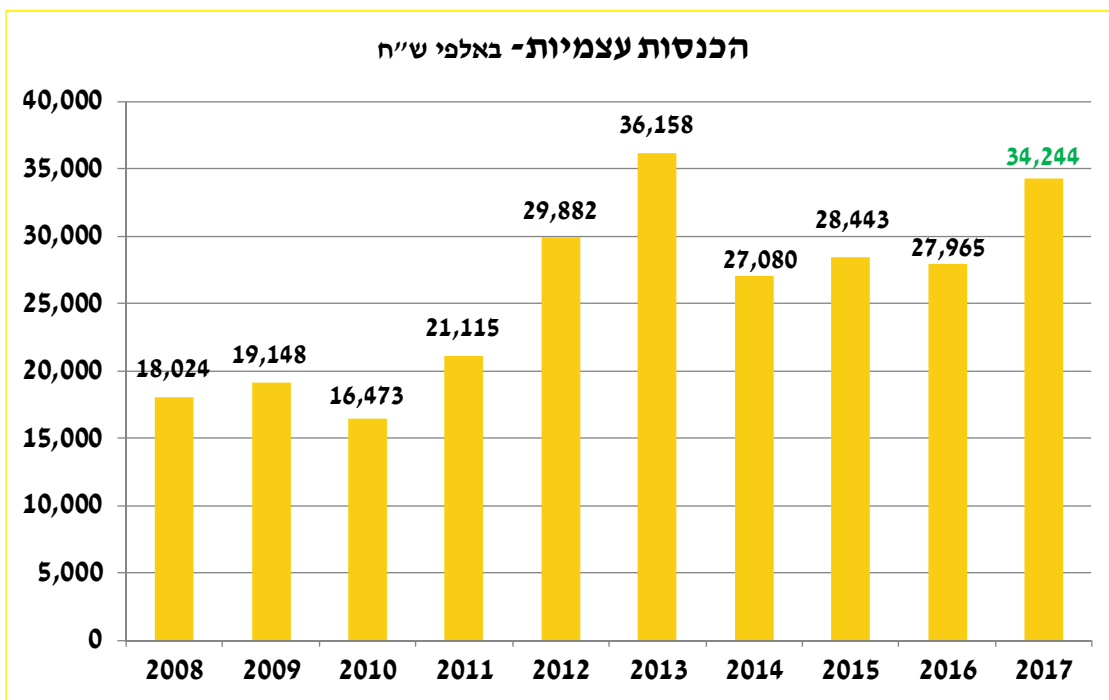
¹⁷ פורסם באינטרנט -מטריצת נתונים 2017

<http://www.moin.gov.il/LOCALGOVERNMENT/local%20authority/LocalGovernmentCriticism/Pages/mkommi.aspx#openClose2>

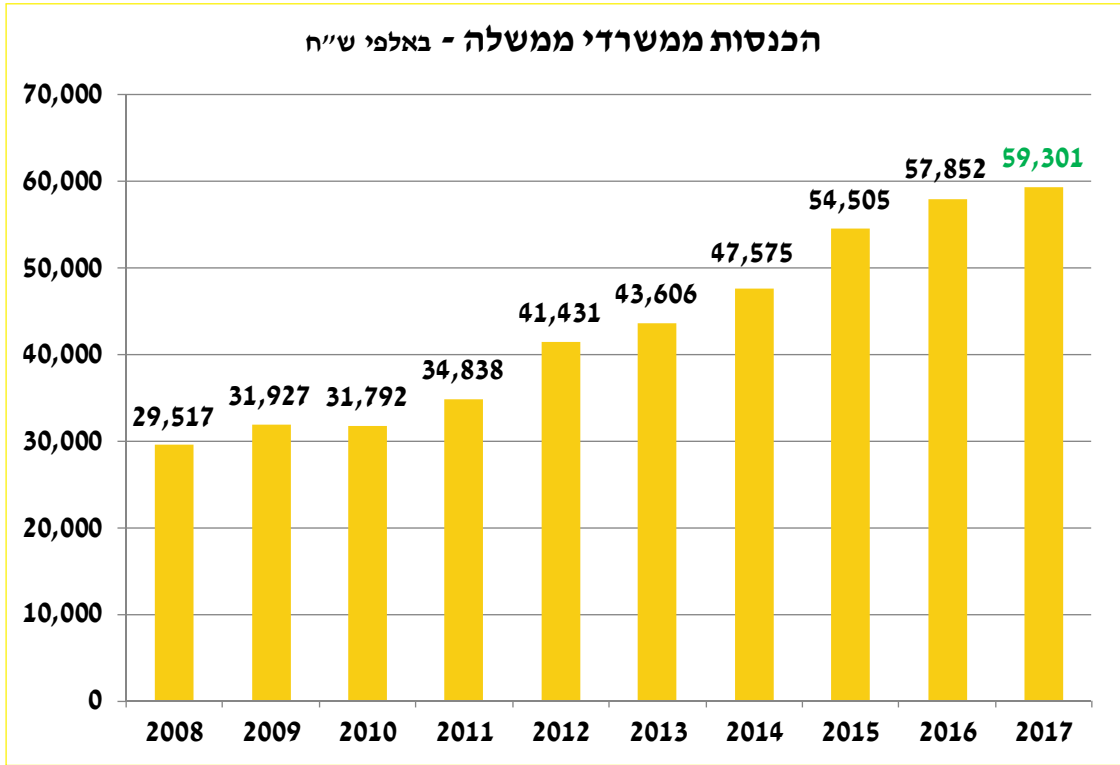
מכפיל חוב הארנונה של המועצה לשנים 2016-2017



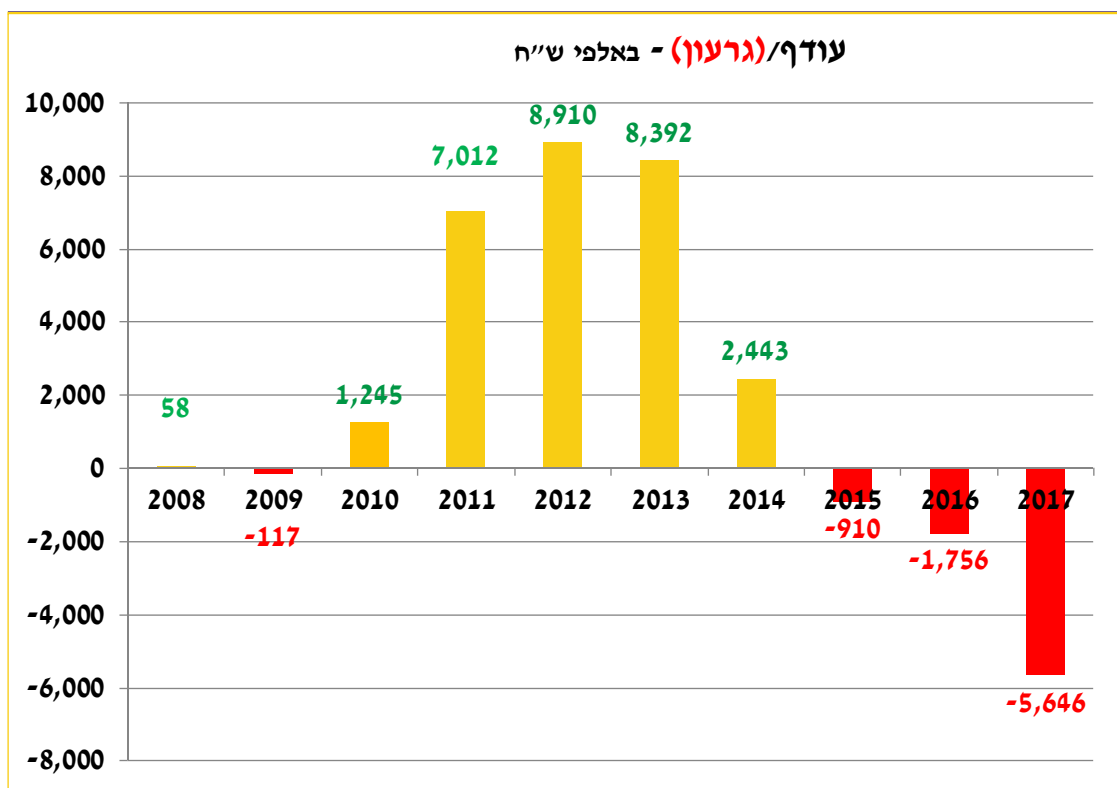
2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
										הכנסות
18,024	19,148	16,473	21,115	29,882	36,158	27,080	28,443	27,965	34,244	הכנסות עצמיות
29,517	31,927	31,792	34,838	41,431	43,606	47,575	54,505	57,852	59,301	משרדי ממשלה
13,932	13,141	12,959	13,955	13,910	13,843	13,290	13,546	14,628	18,115	מענק כללי
-	-	-	-	-	8,852	-	-	-	-	מלוות למחזור
-	24	17	200	20	1,852	1,713	2,856	3,853	-	מענקים מיועדים
61,473	64,240	61,241	70,108	85,243	104,317	89,658	99,350	104,298	111,660	סך הכל הכנסות
										הוצאות
27,980	27,914	28,653	30,024	34,410	36,508	39,148	45,410	52,192	54,081	משכורות ושכר
13,733	13,990	13,453	14,799	19,656	21,038	22,471	27,318	28,652	33,090	פעולות
148	191	151	174	204	200	175	136	110	111	מימון
2,937	3,016	3,082	2,312	1,653	9,615	-	-	2,537	3,186	פירעון מלוות
9,271	12,054	8,846	9,366	3,288	3,487	3,631	3,912	3,891	3,688	אחזקה ומנהל (למעט מימון)
7,346	7,192	5,811	5,895	14,970	15,621	16,024	18,081	17,655	21,869	השתתפויות ותרומות
-	-	-	526	2,152	9,456	5,766	5,403	1,017	1,281	חד פעמיות
61,415	64,357	59,996	63,096	76,333	95,925	87,215	100,260	106,054	117,306	סך הכל הוצאות
58	(117)	1,245	7,012	8,910	8,392	2,443	(910)	(1,756)	(5,646)	עודף/גרעון



ההכנסות העצמיות בשנת 2017 הסתכמו ב- 34,244 אלפי ש"ח לעומת ההכנסות העצמיות בשנת 2016 שהסתכמו ב- 27,965 אלפי ש"ח. העלייה בהכנסות העצמיות נובעת בעיקר מעלייה בהכנסות מארנונה, אשר הסתכמו בשנת 2017 בסך 28,762 אלפי ש"ח לעומת סך של 21,430 אלפי ש"ח בשנת 2016. אולם ראוי לציין שהגידול בהכנסות מארנונה הנ"ל הינו סכום שכולל סכום ההנחות מארנונה אשר נרשמות הן כהכנסות והן כהוצאות ואשר עלו בשנת 2017 לסך 11,655 אלפי ש"ח בשנת 2017 לעומת סך של 7,197 אלפי ש"ח בשנת 2016. העלייה בגביית ארנונה בשנת 2017 לעומת שנת 2016 הסתכמה בסך 2,874 אלפי ש"ח.



גרעון שוטף בתקציב הרגיל (החל משנת 2015)



לאחר 5 שנים (2010-2014), שבהן המועצה סיימה את שנת הכספים בעודף שוטף בתקציב הרגיל, המועצה סיימה שנת 2015 בגרעון שוטף בתקציב הרגיל בסך 910 אלפי ₪ ובשנת 2016 בגרעון שוטף בתקציב הרגיל בסך 1,756 אלפי ₪ ובשנת 2017 בגרעון שוטף בתקציב הרגיל בסך 5,646 אלפי ₪.

על-פי הדוח הכספי הרבעוני 12.2018 (לא מבוקר) עולה, שהמועצה סיימה את שנת 2018 בגרעון שוטף בתקציב הרגיל בסך 1,770 אלפי ₪.

לדעת הביקורת, המעבר מעודף שוטף בתקציב הרגיל לגרעון שוטף בשנים 2015-2017 אמור היה ל"הדליק מנורת אזהרה" לגבי הביצוע והבקרה של התקציב הרגיל.

לדעת הביקורת, המועצה הייתה אמורה לדון ולנתח בצורה מעמיקה את הסיבות לגרעון השוטף בתקציב הרגיל בכדי להיערך ולבצע בקרה תקציבית נאותה ומוקפדת יותר כבר בשנת 2016. אולם התוצאה של גרעון שוטף בתקציב הרגיל בשנת 2017, מעלה תמונה של מעבר מגמתי לביצוע גרעוני שוטף בתקציב הרגיל. עיקר הגרעון השוטף בתקציב הרגיל נבע מכך שההכנסות בפועל היו נמוכות משמעותית מאומדן ההכנסות כמעט בכל תחומי הפעילות של המועצה. סך ההכנסות בתקציב הרגיל הסתכמו בכ- 111,660 אלפי ₪ כאשר סך אומדן ההכנסות בתקציב הסתכם בכ- 119,176 אלפי ₪. במקביל סכומי הוצאות המועצה ברוב הפעילויות היו נמוכים מסכומי ההוצאות שתוקצבו, כפעולת התאמה לקיטון בהיקף הפעילות וההכנסות לעומת התקציב, אולם סך הביצוע נטו הסתכם בגרעון שוטף בתקציב הרגיל בסך 5,646 אלפי ₪.

הביקורת מעירה, שהגרעון השוטף בתקציב הרגיל על פני שנים, ובאופן עולה בשנים 2015-2017 עלול להביא את המועצה לקשיים כלכליים ותזרימיים אשר יקשו ויפגעו בביצוע פעולותיה ובמתן השירותים לתושבים.

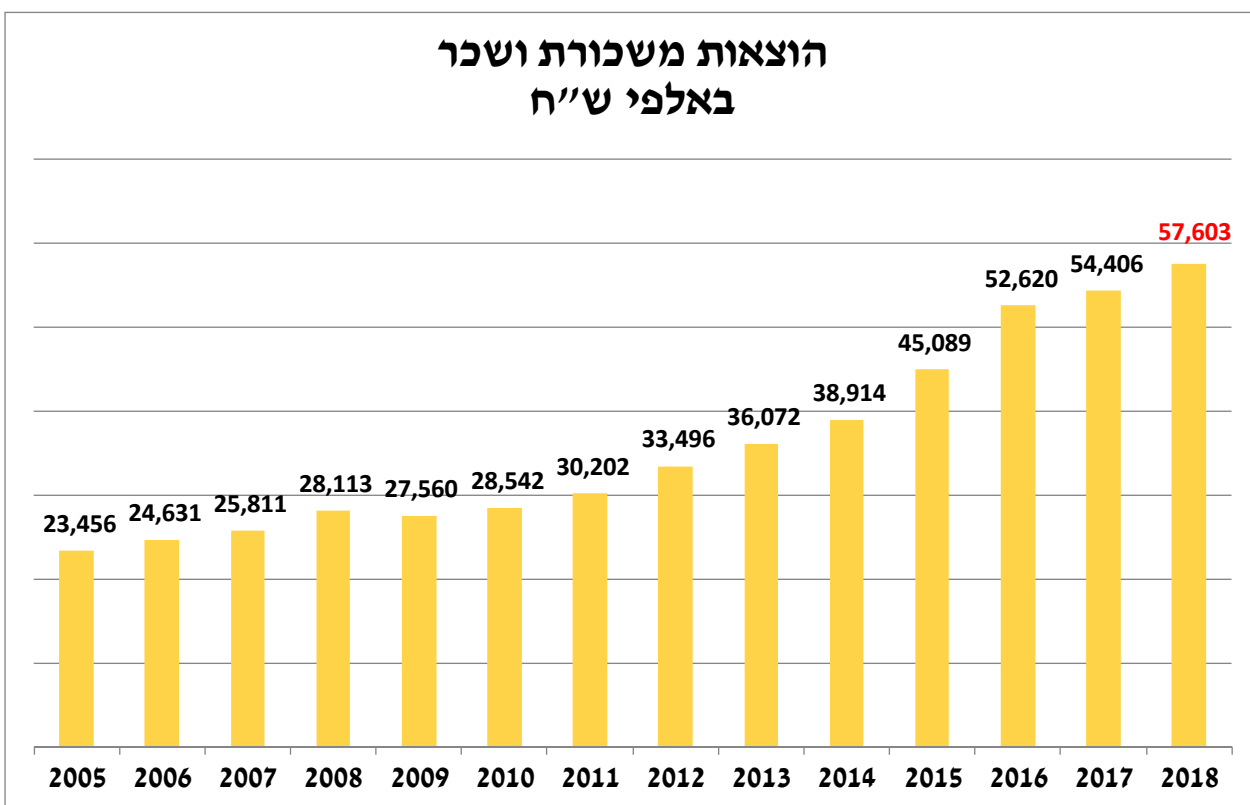
הוצאות שכר על פני שנים

כללי

המועצה מחויבת לנהוג לפי תקני החיסכון, היעילות והמועילות בביצוע פעולותיה. פעולות המועצה מבוצעות על ידי עובדי המועצה השכירים ועל ידי נותני שירותים כקבלנים עצמאיים. במשך השנים, גדל מספר תושבי המועצה וגדל היקף הפעילות והשירותים שהמועצה מספקת. גידול בתחומי והיקפי השירותים שהמועצה מספקת דורש גידול מתאים בכוח האדם.

בניתוח האנליטי של הדוחות הכספיים על פני שנים, אשר הביקורת, בין השאר, משלבת בדוחות הביקורת בכל שנה, עולה שהוצאות השכר עלו (יותר מהוכפלו בערך הנומינלי) בשנים האחרונות, מאז שנת 2005 מסך של כ 23 מיליון ₪ לסך של כ 58 מיליון ₪ בשנת 2018.

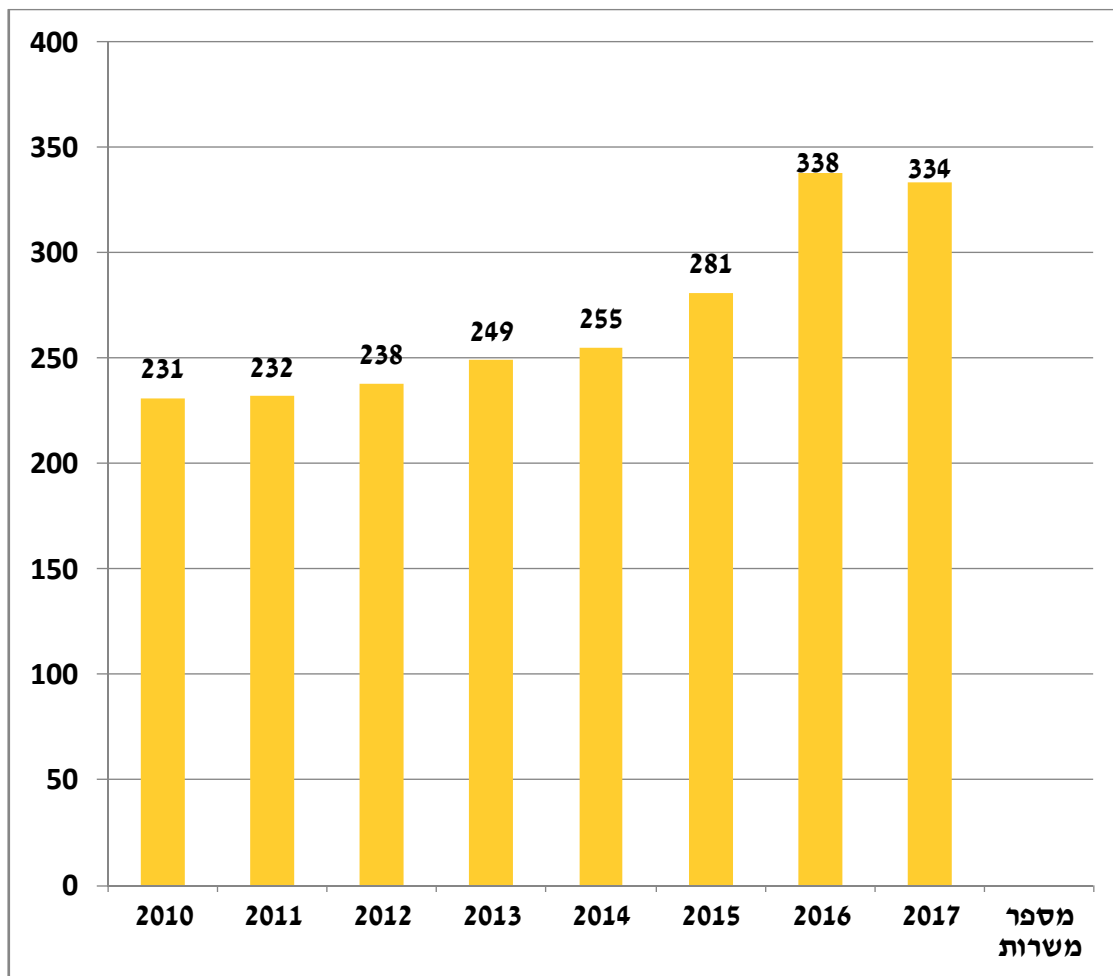
הוצאות השכר בשנת 2018 בסך 57,603 אלפי ₪ מהוות כ 48.8% מסך ההוצאות של התקציב הרגיל, שהסתכמו ב 118,023 אלפי ₪ (על פי דוח רבעון 12.2018, שמציג תוצאות שנת 2018, לא מבוקר).



לפי ניתוח נתוני הרשויות המקומיות שפורסמו ב "מטריצת נתונים 2017" על ידי משרד הפנים, עולה ששיעור הוצאות השכר הממוצע מסך הוצאות התקציב הרגיל מסתכם בכ 37.5%. המועצה עם שיעור הוצאות שכר של כ 46.1%, נמצאת לפי דירוג הרשויות עם השיעור הגבוה יותר של הוצאות שכר מסך הוצאות התקציב הרגיל, במיקום ה- 35 מתוך 241 רשויות עם הנתונים במטריצה שפורסמה, ובמקום ה 11 מתוך 34 רשויות מקומיות בעלות דירוג מצב סוציו אקונומי דומה 3.

מספר משרות על פני שנים על-פי נספח 4 לטופס 2 בדוחות הכספיים בשנים 2010-2017

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	מספר משרות
231	232	238	249	255	281	338	334	



מעקב אחר תיקון ליקויים

צוות לתיקון ליקויים

על-פי ההוראות המחייבות, כל גוף מבוקר על ידי מבקר המדינה, ימנה ראש הגוף המבוקר צוות לתיקון ליקויים שבראשו יעמוד המנהל הכללי לאותו גוף.

המועצה לא מינתה צוות לתיקון ליקויים.

הביקורת בדעה שעל המועצה למנות צוות לתיקון ליקויים כדי לשפר את הליך תיקון הליקויים.

ראש המועצה מינה צוות לתיקון ליקויים, שבראשו מנכ"לית המועצה, הגזבר והיועץ המשפטי של המועצה חברים בצוות.

שלטי חוצות

שלטי חוצות - ביקורת מעקב בשנת 2014

- המועצה טרם תיקנה את הליקויים שהועלו בדוח ביקורת 2009 ובדוח ביקורת מעקב 2013.
- הביקורת העלתה שבשנת 2014 הותקנו לפחות שני שלטי חוצות ליד הכיכר בכניסה הראשית לשוב (מצורפת תמונה), ללא קבלת אישור מראש מהמועצה.
- ראש המועצה שלח לביקורת העתק מהמכתב ששלח למתקין שני שלטי החוצות בדרישה להסירם. עד למועד דוח ביקורת זה, השלטים עדיין קיימים ומשתמשים בהם לפרסום.

הערות והמלצות הביקורת

הביקורת מעירה שראוי שהמועצה תפעל להסדרת נושא שלטי חוצות כנדרש בדיון, **הן לגבי הליך מתן הזכות למפרסם, הן לגבי הכללים להתקנה לרבות מיקום, היתרים והיבטי בטיחות וגביית אגרות.**
הביקורת ממליצה לאמץ את המלצות הביקורת שצוינו בדוח ביקורת 2009.

לא תוקן

נספח א' - תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת על פי דין

טרם תיקון 47 תשס"ז - 2007 לפקודת המועצות המקומיות (להלן - תיקון 47) אשר נכנס לתוקף ב 8 לינואר 2008, ההוראות המחייבות בנושא תפקידי מבקר המועצה ודוח הביקורת של המבקר, נקבעו בסעיפים של צו המועצות המקומיות. בעקבות תיקון 47 חוזק מעמדו של מבקר המועצה בכך, שההוראות המחייבות בעניינו נקבעו בחקיקה ראשית (בפקודת המועצות המקומיות) לעומת ההוראות הקודמות שנקבעו בחקיקה של צו. ההוראות שבתיקון 47 מביאים לידי האחדה של ההוראות החלות על מבקרי כלל הרשויות המקומיות בכפוף לשינויים המתחייבים.

התיקון בעניין מבקר המועצה, נקבע בפקודת המועצות המקומיות, על ידי הוספת סעיף 13 ה :

13ה. (א) הוראות סעיפים 167(ב) עד (ד), 167א, 170א(א) עד (ד), 170ב, 170ג, 170ג1 ו-334א לפקודת העיריות, יחולו לענין מבקר מועצה מקומית (בסעיף זה - מבקר), בשינויים המחויבים, ואולם השר רשאי לקבוע בצו הכינון כי מבקר יכהן במשרה חלקית בהתחשב במספר התושבים והיישובים במועצה המקומית, ובהיקף תקציבה של אותה מועצה מקומית; השלמת משרה תהיה בכפוף להוראות סעיף קטן (ב).

להלן הוראות פקודת העיריות שמוזכרות בסעיף 13 לעיל :

סעיף 167 ב עד ד :

(ב) המועצה, בהחלטה ברוב חבריה, תמנה לעירייה מבקר במשרה מלאה.

(ג) לא ימונה ולא יכהן אדם כמבקר עירייה אלא אם כן נתקיימו בו אלה :

- (1) הוא יחיד ;
- (2) הוא תושב ישראל ;
- (3) הוא לא הורשע בעבירה שיש עמה קלון ;
- (4) הוא בעל תואר אקדמי מאת מוסד להשכלה גבוהה בישראל או מוסד להשכלה גבוהה בחוץ-לארץ שהכיר בו, לענין זה, מוסד להשכלה גבוהה בישראל, או שהוא עורך דין או רואה חשבון ;
- (5) הוא רכש נסיון במשך שנתיים בעבודת ביקורת ;
- (6) הוא אינו חבר בהנהלה פעילה של מפלגה או בהנהלה פעילה או בגוף דומה אחר של רשימת מועמדים שהתמודדה בבחירות לרשות המקומית.

- (ג) לא ימונה ולא יכהן כמבקר עיריה מי שכיהן כחבר מועצה, אלא אם כן עברו עשר שנים מתום כהונתו כחבר מועצה באותה עיריה, או שנתיים מתום כהונתו כחבר מועצה בעיריה גובלת.
- (ג2) מי שהיה מועמד בבחירות למועצת העיריה, לא יכהן כמבקר אותה עיריה, למשך כל תקופת כהונתה של אותה מועצה שאליה היה מועמד.
- (ד) על אף הוראות סעיף קטן (ג), רשאי הממונה על המחוז לאשר מינויו של אדם אשר לא נתמלא בו אחד מן התנאים המנויים בפסקאות (4) ו-(5) לסעיף קטן (ג), כמבקר העיריה, אם הוא רכש נסיון במשך עשר שנים בעבודת ביקורת בגוף ציבורי כמשמעו בחוק הביקורת הפנימית, תשנ"ב-1992.

167.א. (א) ראה הממונה כי המועצה אינה ממנה מבקר, רשאי הוא לדרוש ממנה בצו כי תמנה מבקר, כאמור בסעיף 167, תוך הזמן הנקוב בצו.

170.א. (א) ואלה תפקידי המבקר:

- (1) לבדוק אם פעולות העיריה, לרבות פעולות לפי חוק התכנון והבניה, תשכ"ה-1965, נעשו כדין, בידי המוסמך לעשותם, תוך שמירת טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (2) לבדוק את פעולות עובדי העיריה;
 - (3) לבדוק אם סדרי הבוחן והוראות הנהל הנהוגים בעיריה מבטיחים קיום הוראות כל דין, טוהר המידות ועקרונות היעילות והחסכון;
 - (4) לבקר את הנהלת חשבונות העיריה ולבדוק אם דרכי החזקת כספי העיריה ושמירת רכושה והחזקתו מניחות את הדעת.
- (ב) הבקורת לפי סעיף קטן (א) תיעשה גם לגבי המועצה הדתית שבתחום העיריה וכן לגבי כל תאגיד, מפעל, מוסד, קרן או גוף אשר העיריה משתתפת בתקציבם השנתי כדי יותר מעשירית לגבי אותה שנת תקציב או משתתפת במינוי הנהלתם. למי שעומד לבקורת לפי סעיף קטן זה ייקרא להלן "גוף עירוני מבוקר".

- (ג) בכפוף לאמור בסעיף קטן (א), יקבע המבקר את תכנית עבודתו השנתית, את נושאי הביקורת בתקופה פלונית ואת היקף הביקורת -
- (1) על פי שיקול דעתו של המבקר;
 - (2) על פי דרישת ראש העיריה לבקר ענין פלוני;
 - (3) על פי דרישת הועדה לעניני ביקורת, ובלבד שמספר הנושאים לביקורת לא יעלה על שני נושאים לשנת עבודה.
- (ד) המבקר יקבע על פי שיקול דעתו את הדרכים לביצוע ביקורתו.

- 170.ב. (א)** ראש העיריה וסגניו, חברי המועצה, עובדי העיריה, ראש המועצה הדתית וסגניו, חברי המועצה הדתית, עובדי המועצה הדתית, וחברים ועובדים של כל גוף עירוני מבוקר, ימציאו למבקר העיריה, על פי דרישתו, כל מסמך שברשותם אשר לדעת מבקר העיריה דרוש לצרכי הביקורת ויתנו למבקר העיריה כל מידע או הסבר שיבקש בתוך התקופה הקבועה בדרישה ובאופן הקבוע בה.
- (ב) למבקר העיריה או עובד שהוא הסמיך לכך תהיה גישה, לצורך ביצוע תפקידו, לכל מאגר מידע רגיל או ממוחשב, לכל בסיס נתונים ולכל תוכנת עיבוד נתונים אוטומטי של העיריה או של המשרתים את העיריה או של גוף עירוני מבוקר.

(ג) לגבי מידע החסוי על-פי דין, יחולו על מבקר העיריה ועל עובדים מטעמו המגבלות הקבועות בחוק או לפיו לגבי המורשים לטפל באותו מידע.

(ד) עובדו של מבקר העיריה שאינו עובד העיריה, יחולו עליו, לענין עבודתו האמורה, כל איסור והגבלה החלים על עובד הציבור שהוא עובד מבקר העיריה.

(ה) לצורך ביצוע תפקידו יוזמן מבקר העיריה ויהיה רשאי להיות נוכח בכל ישיבה של מועצת העיריה או כל ועדה מועדותיה או כל ועדה מועדותיו של גוף עירוני מבוקר; בישיבה שאינה סגורה רשאי הוא להיות נוכח אף על ידי עובד מעובדיו.

170.ג. (א) המבקר יגיש לראש העיריה דוח על ממצאי הביקורת שערך; הדוח יוגש אחת לשנה, לא יאוחר מ-1 באפריל של השנה שלאחר השנה שלגביה הוגש הדוח; בדוח יסכם המבקר את פעולותיו, יפרט את הליקויים שמצא וימליץ על תיקון הליקויים ומניעת הישנותם בעתיד; בעת הגשת הדוח לפי סעיף קטן זה, ימציא המבקר העתק ממנו לועדה לעניני ביקורת; אין בהוראות סעיף קטן זה כדי לפגוע בהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה, תשי"ח-1958 [נוסח משולב].

(ב) בנוסף לאמור בסעיף קטן (א) רשאי המבקר להגיש לראש העיריה ולועדה לעניני ביקורת דו"ח על ממצאי ביקורת שערך בכל עת שייראה לו או כאשר ראש העיריה או הועדה לעניני ביקורת דרשו ממנו לעשות כן.

(ג) תוך שלושה חדשים מיום קבלת דו"ח המבקר יגיש ראש העיריה לועדה לעניני ביקורת את הערותיו על הדו"ח וימציא לכל חברי המועצה העתק מהדו"ח בצירוף הערותיו.

(ד) הועדה לעניני ביקורת תדון בדו"ח המבקר ובהערות ראש העיריה עליו ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה תוך חדשים מיום שנמסרו לה הערות ראש העיריה כאמור בסעיף קטן (ג). לא הגיש ראש העיריה את הערותיו על הדוח עד תום התקופה האמורה, תדון הועדה בדוח המבקר ותגיש למועצה לאישור את סיכומיה והצעותיה עד תום חמישה חודשים ממועד המצאתו על ידי מבקר העיריה לועדה; בטרם תשלים הועדה את סיכומיה והצעותיה רשאית היא, אם ראתה צורך בכך, לזמן לדיוניה נושאי משרה של העיריה או של גוף עירוני מבוקר כדי לאפשר להם להגיב על הדו"ח.

(ה) (1) תוך חדשים מן היום שהגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה תקיים המועצה דיון מיוחד בהם ובדוח המבקר ותחליט בדבר אישור הסיכומים או ההצעות כאמור;

(2) לא הגישה הועדה את סיכומיה והצעותיה לחברי המועצה עד תום התקופה כאמור בסעיף קטן (ד), או לא המציא ראש העיריה לכל חברי המועצה העתק מהדוח בצירוף הערותיו, ימציא המבקר עותק הדוח לכל חברי המועצה והמועצה תדון בדוח ובהמלצותיו לא יאוחר משבעה חודשים ממועד הגשתו לראש העיריה.

(ו) לא יפרסם אדם דו"ח מן האמורים בסעיף זה או חלק ממנו או תכנו, לפני שחלף המועד שנקבע להגשתו למועצה, ולא יפרסם ממצא בקורת של מבקר העיריה, ואולם מבקר העיריה או ראש העיריה רשאי, באישור הועדה, להתיר פרסום כאמור.

(ז) היה למבקר העיריה יסוד להניח שראש העיריה או היועץ המשפטי של

העיריה, הוא צד לעשיית עבירה לפי הוראות פרק ה' סימן ב' לחוק העונשין, תשל"ז-1977, יעביר המבקר את הענין במישרין לידיעת מבקר המדינה.

170ג1. דוחות המבקר, חוות דעת או כל מסמך אחר שהוציא או שהכין מבקר העיריה במילוי תפקידו, לא ישמשו ראיה בכל הליך משפטי, אך לא יהיו פסולים בשל כך לשמש ראיה בהליך משמעתי.

170ג1א. (א) בסעיף זה, "הצוות" – עובדי העיריה החברים בצוות לתיקון ליקויים, שמונה לפי הוראת סעיף 21א(ב) לחוק מבקר המדינה, התשי"ח-1958 [נוסח משולב] (בסעיף זה – חוק מבקר המדינה).
 (ב) הצוות ידון בדרכים ובמועדים לתיקון ליקויים שנמצאו בדוח שהגיש מבקר העיריה ושנדון על ידי המועצה לפי סעיף 170ג(ה)1 או (2), לפי הענין, ובדרכים למניעת הישנותם של ליקויים בעתיד.
 (ג) הצוות יגיש את המלצותיו לראש העיריה בתוך שלושה חודשים מיום שדוח מבקר העיריה נדון על ידי המועצה, וידווח לוועדה לעניני ביקורת על יישום המלצותיו אחת לשלושה חודשים.
 (ד) ראש העיריה רשאי לדחות את תיקונו של ליקוי מסוים, ובלבד שינמק דחיה זו לפני מבקר העיריה והוועדה לעניני ביקורת, בכתב, לא יאוחר משלושה חודשים לאחר שהוגשו לו המלצות הצוות.
 (ה) אין בהוראות סעיף זה כדי לגרוע מהוראות סעיפים 21א ו-21ב לחוק מבקר המדינה.

334א. המפרסם דו"ח או חלקו או תכנו או ממצא ביקורת, ומפר בכך את סעיף 170ג(ו) או תנאי בהיתר שניתן לו לפי הסעיף האמור, דינו — מאסר שנה.